

郑州市人民政府文件

郑政〔2021〕14号

郑州市人民政府 关于印发郑州市地下空间开发利用管理 暂行规定的通知

各开发区管委会，各区县（市）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

现将《郑州市地下空间开发利用管理暂行规定》印发给你们，请认真贯彻执行。

2021年7月1日

郑州市地下空间开发利用管理暂行规定

第一章 总 则

第一条 为了加强地下空间建设用地的管理，促进地下空间合理开发利用，进一步完善城市功能，集约节约利用土地，根据国家有关法律、法规的规定，结合我市实际，制定本规定。

第二条 本规定适用于本市地下空间的开发利用管理。

本规定所称地下空间，是指地面以下，能够开发使用的空间范围，包括结建、单建地下空间。

结建地下空间是指同一主体结合地面建筑一并开发建设的地下空间，利用道路用地、公园绿地、防护绿地、广场用地等公共用地与相邻结建地下空间联合开发的地下空间部分，视为结建地下空间。

单建地下空间是指独立开发建设的地下空间，利用道路用地、公园绿地、防护绿地、广场用地等公共用地独立开发的地下空间视为单建地下空间。

国防、人防、防灾减灾、文物保护、矿产资源、通信等涉及的地下空间开发利用，法律、法规另有规定的，从其规定。

第三条 市人民政府统筹全市地下空间开发利用管理工作；各区县（市）人民政府、开发区管委会负责领导、协调、组织落实辖区地下空间开发利用管理工作。

资源规划主管部门负责地下空间开发利用的规划管理和土地管理。

城建主管部门负责地下空间建设施工图设计（含消防设计）审查和施工的监督管理（人防工程除外）。

人防主管部门负责地下空间开发利用涉及人民防空的相关管理工作。

消防主管部门负责对已取得施工许可地下空间开发利用项目权属单位履行消防安全职责情况进行监督。

园林主管部门负责地下空间开发利用中涉及公园绿地、防护绿地、广场用地保护和管理要求的监督管理。

住房保障部门负责地下空间建筑物交易及物业管理的监督管理。

生态环境主管部门负责地下空间开发利用涉及生态环境保护要求的监督管理工作。

城市停车场行业主管部门负责社会公共停车场建成后的使用监管，对未经批准、挪作他用的停车设施，应限期进行整改，并恢复停车功能。

其他有关部门应当按照各自职责，做好地下空间开发利用管理的相关工作。

第四条 地下空间开发利用应当贯彻统筹安排、平战结合、综合开发、合理利用、安全环保、先规划、后建设的原则，坚持社会效益、经济效益、战备效益和环境效益相结合，坚持公共利益优先、保障公共安全的原则，鼓励地下多层开发，优先发展地下交通、综合管廊、公共停车场等城市基础设施和公共服务设施，鼓励竖向分层、横向连通的立体综合开发和有序利用。

第二章 规划管理

第五条 市、区县（市）资源规划主管部门应按照职责分工统筹地下空间规划，会同相关部门根据城市发展的需要，按照规划体系编制要求并结合人防工程专项规划，编制地下空间开发利用专项规划，并按照法定程序报批。人防工程专项规划，由人防主管部门组织编制。

地下空间开发利用专项规划应对规划期限内地下空间开发战略、规划目标、平面布局和分区管控、横向结合、竖向分层划分、禁止、限制和适宜建设地下空间的范围，重点地区建设范围、地下地上空间一体化安排、开发步骤等做出安排部署，并提出环境保护、人防要求和安全保障等方面的要求。

第六条 市、区县（市）资源规划主管部门应按照职责分工组织编制地下空间开发利用控制性详细规划，明确有关地下空间相关控制要求，并按照法定程序报批。

地下空间开发利用控制性详细规划，应对各项控制指标提出规划控制和引导要求，包括开发范围、起止深度、层数、使用性质、建设规模、出入口和通风口设置、互连互通、人防建设、大型地下市政基础设施、文物保护、环境保护、国家安全控制区的安全保护区范围等。注重做好地下空间与地面建设之间的协调，加强地下交通设施之间、地下交通设施与相邻地下设施之间的互连互通，开展地上地下一体化城市设计。

第七条 地下空间开发利用规划条件依据控制性详细规划，应当明确地下空间主导功能、配套建设功能、规划范围、建设范围、建筑规模、竖向分层、分层容量等控制性要求，并对建设起止深度、出入口和通风口设置、连通方式、人防建设、国家安全控制区等提出要求。

第八条 地下空间开发利用项目的建设单位应落实规划条件提出的要求，并且取得需利用地表的建设用地使用权，或者取得地表建设用地使用权人同意；地表建设用地使用权未登记权利人的，应取得地表建设用地实际管理人同意，地表建设用地使用权人或实际管理人应依法提供必要的便利。

地下空间建设用地使用权人和地表建设用地使用权人不一致的，出入口和通风口设置地面部分不计入地表相关指标。

第三章 土地管理

第九条 开发利用地下空间应取得地下空间建设用地使用

权。

地下空间建设用地使用权是指采取土地分层供应方式进行供地，依法建设的地下建（构）筑物所占封闭空间及其规划地下空间最大水平投影占地范围的建设用地使用权。

新设立地下空间建设用地使用权，不得损害已设立的建设用地使用权和其他用益物权。

第十条 单建地下空间需单独办理地下空间建设用地使用权手续，并按下列规定执行：

（一）符合划拨用地目录的，可以划拨方式供应。其中涉及有配套同步建设、且不能单独规划和建设的商业等经营性地下空间的，其地下空间建设用地使用权可以协议方式出让给同一项目主体。

（二）非营利性社会公共停车场（库），可以无偿划拨方式供应。

（三）工业（仓储）用地、商业、旅游、娱乐等经营性用地、同一地下空间有2个及以上意向使用者的，应当以招标、拍卖或者挂牌方式出让供应。

（四）除依法应当采用招标、拍卖或者挂牌出让方式供应外，其他土地可以协议出让方式供应。

第十一条 结建地下空间办理地下空间建设用地使用权手续，按下列规定执行：

（一）符合划拨用地目录的，可以划拨方式办理。

(二) 地表建设用地使用权符合划拨用地目录的(含配建商业的划拨类保障性住房用地,但有兼容有偿使用用途的项目除外),其以结建方式配建的地下停车场(库),可以无偿划拨方式办理。

(三) 非营利性社会公共停车场(库),可以无偿划拨方式办理。

(四) 不符合划拨用地目录的,应以出让方式办理。

第十二条 新供应地表建设用地结建的地下空间,按下列情况区分处理:

(一) 地表建设用地使用权为住宅类项目(土地用途含住宅的)

供应时,其结建地下空间应当依规划随同地表建设用地使用权一并办理地下空间建设用地使用权供应手续。

(二) 地表建设用地使用权为非住宅类项目

供应时,其结建地下空间为非经营性用途、停车场(库)的,暂不计入供应范围,暂不作不动产权属登记,地下空间的规划指标可直接用于后续的建设审批;但配建有商业等经营性用途的,其结建地下空间应当与地表建设用地使用权一并供应。

第十三条 已经取得地表建设用地使用权结建的地下空间,按下列情况区分处理:

(一) 住宅类项目(地表建设用地使用权用途包含住宅的)

1. 已取得地表建设用地使用权(新建、在建项目)的结建

地下空间，如已批控规中未含有地下空间控制指标，符合技术规范 and 规定要求的，可不再补办地下空间建设用地使用权供应和不动产登记手续，直接办理建设工程规划许可。

2. 已取得地表建设用地使用权（新建、在建项目）的结建地下空间，如已批控规中含有地下空间控制指标，应当依据规划条件补办地下空间建设用地使用权供应手续，再行办理建设工程规划许可。

3. 已取得地表建设用地使用权且已建成的住宅小区（已建成项目，已建成以整宗地完成竣工备案为准），增设结建地下空间用于停车场（库）建设的，可不再补办地下空间建设用地使用权供应和不动产登记手续，可直接办理建设工程规划许可。

4. 已取得地表建设用地使用权分期规划审批、分期建设、尚未全部完工的，控规明确地下空间指标前，对地下空间已经完成工程规划审批的部分，可不再单独办理地下空间建设用地使用权供应和不动产登记手续；控规明确地下空间指标后，对地下空间尚未进行工程规划审批的部分，应按照控规出具相应的规划条件，并补办相应的地下空间建设用地使用权供应手续。

（二）非住宅类项目

利用已取得地表建设用地使用权的结建地下空间用于非经营性用途、停车场（库）建设，没有地下空间权属登记需求的，可不再办理地下空间建设用地使用权供应和不动产登记手续，直接办理建设工程规划许可；但涉及地下配建有商业等经营性用途

的，应当依本规定补办地下空间建设用地使用权使用手续。

第十四条 平战结合地下空间项目，按照平时用途依据本规定第十条、第十一条规定办理。

第十五条 出让供应的地下空间建设用地使用权，出让价款（或起始价）按照不低于出让时与地下规划功能用途、建筑容量、土地级别、使用年限等同等条件的地上建设用地评估市场楼面价的一定比例收取。其中，地下一层按照地上建设用地市场楼面价的30%和相应建筑容量计算；地下二层按照地上建设用地市场楼面价的25%和相应建筑容量计算；地下三层及三层以下按照地上建设用地市场楼面价的20%和相应建筑容量计算。

工业、仓储项目的结建地下空间建设用地使用权不得配建商业等经营性设施，其中：仓储项目的结建地下空间建设用地使用权不再区分设定分层比例，一律按前款地上建设用地市场楼面价的20%和相应建筑容量计算；工业项目的结建地下空间建设用地使用权，可不再增收土地价款。

地下空间建设用地使用权出让用于社会公共停车场的停车场（库）部分，出让价款（或起始价）可按第一款规定标准的70%计算。

补办结建地下空间建设用地使用权出让手续的，按照补办受理时的剩余年期合理确定出让价款。

第十六条 划拨供应的地下空间建设用地使用权（无偿划拨供应的除外），划拨价款按照不低于划拨时与地下规划功能用途、

建筑容量、土地级别、使用年限等同等条件的地上划拨建设用地评估市场楼面价的一定比例收取。其中，地下一层、二层，按照地上划拨建设用地市场楼面价的10%和相应建筑容量收取；地下三层及三层以下，不计收地价款。

第十七条 涉及划拨类保障性住宅的项目，已经分割登记给业主的地下停车位（库）、建筑（构）物可随地上房产一并转让，参照与地下相应同功能用途基准地价的20%及相应土地使用权分摊面积补缴土地价款，并按地上房产交易程序办理手续。

第十八条 地下空间建设用地使用权评估面积按照地下空间水平最大投影面积设定。

地下空间建设用地使用权，评估用途按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（试行）对照设定。

仓储用地配建的地下停车场（库），评估用途按仓储进行设定。

第十九条 地下空间建设用地使用权的最高出让年限，应当按照土地管理相关规定确定的用途类别分别确定。

结建地下空间建设用地使用权，其土地使用权年限起算年限与地表建设用地使用权起算年限一致，但不超过其地表建设用地使用权设定所有用途中的最高年限。

第二十条 依法取得的地下空间建设用地使用权可以依法进行转让和抵押。

以划拨方式取得的地下空间建设用地使用权进行转让的，由

资源规划主管部门按照规定报有批准权的人民政府批准。

以出让方式取得的地下空间建设用地使用权，使用权人应当按照出让合同的约定支付全部土地出让金，取得土地权属证书，并按照出让合同约定进行投资开发；已完成投资总额 25% 以上的，可以进行转让。

第二十一条 不动产登记机构应当在地下空间的权属证书中注明“地下空间”和“功能用途”；属于人防工程的还应注明“人防工程”。“功能用途”按出让合同或划拨决定书的约定用途登记，并可备注规划功能用途，有条件的可备注分层不同功能、容量及使用权类型。

需要设定地役权的，应依法办理地役权登记。

第二十二条 除商服、住宅开发建设项目按照规划配套建设的可销售地下停车位（库）外，其他地下空间建（构）筑物不得分割登记和分割转让（销售）。平战结合的地下空间开发利用项目，不得分割登记和分割转让（销售）。

2018 年 8 月 20 日前，未办理地下结建空间使用权用地手续但已经取得过房产证书的地下空间部分，产权单位申请变更登记、转移登记、抵押登记、更正登记、补换证业务时，不再补办结建地下空间使用权用地手续，不再挂接地表使用权宗地信息，可在《不动产权证》和《不动产登记簿》附记栏注明“该建筑物地下空间部分未完善地下空间使用权用地手续”。

第四章 工程建设管理

第二十三条 地下空间开发利用项目的建设按照现行法律、法规的规定进行管理。

地下空间工程建设应当严格执行控制性详细规划，服从统一的规划管理。在文物、环境、地铁、管廊、重要管线、城市绿地等保护范围内的地下工程应当按照相关法律、法规要求进行报批。

第二十四条 地下空间建设过程中应采取有效的安全和防护措施，不得破坏地下轨道交通设施、综合管廊、文物和各类管线功能，不得妨碍地表的规划功能、对地表建筑物及附着物造成危害。施工前，建设单位应当对用地范围内各类管线采取保护或者迁移等措施保证管线安全。施工过程中造成地下管线损坏的，应当及时告知地下管线产权单位。

第二十五条 地下空间工程建设的勘察、设计、施工、监理应当由具备相应资质的单位承担，各方责任主体履行质量安全责任义务并接受政府部门的质量安全监督。工程建设所涉及的勘察设计、消防设计、环境评估、文物勘察、工程监理、质量管理、竣工验收等环节，按照国家、省、市有关法律法规规定执行。

第二十六条 城市公园、绿地地下空间开发利用应满足城市绿地设计规范、公园设计规范、海绵城市技术规范等相关要求。利用地面广场中的地下空间，覆土厚度应结合海绵城市目

标、种植需求等因素综合考虑，同时应满足荷载及结构要求。

第五章 使用管理

第二十七条 地下空间使用权人应当对地下空间建筑物和设施（含人防工程和人防设施）进行日常管理和维护，建立健全使用安全责任制度，采取措施防范发生火灾、水灾及危害人身健康的各种隐患。

第二十八条 地下空间使用权人不得随意拆改、变动地下空间主体、承重结构，不得擅自改变地下建（构）筑物规定用途，不得损坏人防设施及人防功能，以及不得有法律、法规规定的其他禁止行为，违反规定的由相应执法主管部门及时查处。

第二十九条 因公共利益需要，政府在依法征收、征用地下空间时，地下空间权利人应当予以配合。地下空间建设用地使用权人应当为城市基础设施和公共服务设施建设提供便利。

第三十条 平战结合的地下空间开发利用项目平时使用时应当符合人民防空工程管理的有关规定，使用权人应当办理人防工程平时使用证，对人防工程的设备设施进行管理维护，保证人防工程的使用功能。战备需要时应当无条件服从统一调度，任何单位和个人不得阻挠和干涉，具体办法由人防主管部门另行制定。

第六章 附 则

第三十一条 本规定自发布之日起施行，有效期 2 年。以往

我市关于地下空间开发利用有关规定与本规定不一致的，以本规定为准。

主办：市资源规划局

督办：市政府办公厅九处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2021年7月8日印发

