



亳州市人民政府关于 印发亳州市中心城区地下空间开发 利用管理实施办法的通知

亳政秘〔2025〕85号

各县、区人民政府，亳州高新区管委会、亳芜现代产业园区管委会，市政府有关部门：

《亳州市中心城区地下空间开发利用管理实施办法》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

亳州市人民政府

2025年12月18日

（此件公开发布）



亳州市中心城区地下空间开发利用管理 实施办法

第一章 总 则

第一条 为规范亳州市中心城区地下空间开发利用管理，促进土地节约集约，根据《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《自然资源部关于探索推进城市地下空间开发利用的指导意见》（自然资发〔2024〕146号）等法律法规和政策文件规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法适用于亳州市中心城区地下空间的开发利用管理。

本办法所称地下空间，是指地表以下，能够开发使用的城市地下空间，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表建筑一并开发建设的地下空间。

单建地下空间是指独立开发建设的地下空间。

国防、人民防空、防灾减灾、文物保护、矿产资源、市政管

线等涉及的地下空间开发利用，法律、法规及上级文件另有规定的，从其规定。

第三条 地下空间开发利用要坚持“因地制宜、有序开发，统筹规划、分类指导，公共优先、复合利用”的原则，与城市发展阶段、功能定位、空间布局相适应，充分考虑地质、水文等自然环境条件和环境保护、文物保护、防洪排涝抗震等要求，尽可能降低自然灾害风险。坚持把公共利益放在地下空间开发利用的首位，加强城市地下空间安全韧性建设要求，服务民生、平急两用、平战结合。

鼓励地下多层开发，优先发展地下交通、应急防灾、人防工程、市政基础设施、地下管网、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。

鼓励在符合安全标准和综合交通规划要求的城市绿地、道路、广场、公交站场等建设地下公共停车设施，以及适宜地下条件的商业、仓储、物流设施和体育、文化等项目。

地下空间不得建设居住、养老、旅馆、学校、托幼、医疗病房等项目。



第二章 规划管理

第四条 根据城市发展阶段需求，自然资源和规划部门会同住房城乡建设、交通运输、文物、人民防空等主管部门编制全市地下空间开发利用专项规划，报市政府批准后实施。地下空间开发利用专项规划的修改程序按照制定程序执行。

地下空间开发利用专项规划应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划，并与人民防空、道路交通、地下综合管廊、地下管线、环境保护等专项规划相衔接。

地下空间开发利用专项规划应当包括地下空间的发展战略、总体规模、空间布局、分区管控、分层利用、开发步骤等内容，划定重点地区范围，并对地下空间开发利用作出要求。

第五条 自然资源和规划部门负责组织编制重点地区地下空间控制性详细规划，明确有关地下空间相关控制要求，报市政府批准后实施，作为地下空间开发建设的规划依据。

重点地区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、人防工程建设、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表建设之



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，开展地表地下一体化城市设计。

第六条 实施供地前，自然资源和规划部门应依据控制性详细规划明确土地用途、提出规划条件，包括地下空间的位置、空间范围边界、地下深度、建设层数、规模、使用性质、配套建设要求和连通方式等内容。对于控制性详细规划未明确地下空间开发利用规划控制指标和要求的，实施供地前应当依据总体规划及相关专项规划要求及时组织开展规划研究，确定地下空间的规划要求，纳入控制性详细规划，依据控制性详细规划提出明确的规划条件及开发建设要求。

地下空间工程建设应符合法律规定的公共消防设施、防洪排涝防渗设施布局要求和工程技术标准；涉及文物保护的，应经文物行政主管部门同意。

第七条 使用地下空间进行工程建设的，应按照《中华人民共和国城乡规划法》相关规定办理规划许可。

单独设立地下空间国有建设用地使用权的，可与地表空间分别办理规划许可手续；

与地表国有建设用地使用权一并设立的，一并办理规划许可手续。



第三章 用地管理

第八条 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采取土地分层供应方式进行供地，在供应前，应按照第六条相关规定在规划设计条件中明确地下空间开发要求。新设立的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。新设立的地下空间建设用地使用权和相关权利或实现需要已设立的建设用地使用权和其他用益物权配合才能实现的，应当经在先的权利人同意，或在制定规划、出让土地时明确该事项，并征求权利人同意。

第九条 地下空间国有建设用地的供应，按照地表国有建设用地供应方式和程序办理。

（一）符合划拨用地目录的，可以划拨方式供应。

（二）不与商业或住宅配套使用的非营利性社会公共停车场（库），可以无偿划拨方式供应，但地下车位不得分割销售或以租代售。

（三）地下非营利性社会公共停车场（库）、公共交通设施、综合管廊等城市公共服务设施和基础设施的配套设施中，包含商业、文化、体育部分的，不再单独核算价款，确需办理分割登记和

分割转让（销售）的，参照相同性质、相似地段补缴土地出让价款。

（四）符合以下情形的，可以采用协议出让（租赁）方式供应：

1.地表国有建设用地使用权人利用自有土地开发建设地下空间项目的；

2.已建成并通过竣工验收的地下空间国有建设用地使用权，符合详细规划需补办有偿使用手续的；

3.与城市地下公共交通设施配套同步建设且不能分割实施的经营性地下空间；

4.宗地内及宗地间的地下连廊；

5.其他符合协议出让的情形。

（五）对于土地出让合同已经标注地下界址的，超过的部分不宜拆除，应当视违法行为的程度、后果、影响，决定是否予以补办有偿使用手续。

第十条 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，不得超过地表建设用地使用权的最高出让年限，如已经实际使用的，不得超过剩余使用年限。

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。

第十一条 结建地下空间的土地规划用途一般参照地表用途确定，也可以根据实际需要确定不同用途；用地范围同地表范围一致，与地表建设用地使用权一并办理供地手续。单建地下空间一般根据实际需要确定用途，也可以参照地表用途确定；用地范围以规划红线范围为准，可以不同于地表用地范围；按照地表国有建设用地供应方式和程序办理供地手续。

已取得地表建设用地使用权的，其地下空间建设用地使用权按照已审批的规划批准文件，依申请补办相应的地下空间用途手续，土地用途参照地表用途确定。按照分层利用原则，各层以地下建（构）筑物所占封闭空间水平最大投影占地范围确定地下部分建设用地使用权用地面积。

第十二条 地下空间建设用地使用权出让价格，按照分层利用、区别用途的原则，根据基准地价和不动产交易实际，充分考虑成本差异，评估后确定，并实行地价向下递减的优惠政策。

（一）未供应地表建设用地的地下空间，以及已取得地表建设用地使用权补办地下空间用地手续的，应按照第六条相关规定或项目规划设计方案明确开发深度、层数等，其地下一层出让价格，均按照不低于同用途、同区域地表建设用地基准地价的 15%



评估确定；地下二层减半确定，地下三层及以下不再计缴土地出让价款。

（二）对于已建成并通过规划核实、竣工验收的住宅项目按照规划设计条件要求建设的地下停车库（位），其土地用途确定为住宅附属设施用地，地下一层按照不低于所在区域住宅用途地表基准地价的 5% 评估确定，地下二层减半确定，地下三层及以下不再计缴土地出让价款；出让年限不高于 70 年，并与地表建设用地使用权的起算日期一致。

（三）规划设计方案批准文件未对地下空间进行分层的，按照地下一层标准收取土地出让金。

（四）土地使用权人利用存量工业用地进行改扩建地下空间提高土地利用效率，不改变土地用途的，不收取土地出让价款。

第十三条 推进已建成地下空间完善相关手续。建成并通过竣工验收的地下空间国有建设用地使用权，符合详细规划的，依法完善相关用地手续。其中，符合划拨用地目录的，按划拨方式补办手续；不符合划拨用地目录的，可按协议出让方式补办手续。以出让方式补办地下空间国有建设用地使用权的，对出让起止年限的设定，原合同有约定的从其约定。没有约定的，从施工许可证发放之日起计算，终止日期不得超过其确定用途类别对应的最

高出让期限，并与地表国有建设用地使用权剩余年限相衔接，纳入合同或补充协议。

第十四条 城市地下空间国有建设用地使用权自登记时设立，所涉建设用地使用权、建（构）筑物所有权应依法办理不动产登记，可依法转让、出租和抵押。

第四章 附则

第十五条 本办法自发布之日起 30 日后施行，有效期 5 年。本办法对地下空间相关事项未作出规定的，按照国家、省相关规定执行。

第十六条 涡阳、蒙城、利辛县可参照本办法，结合实际出台具体实施细则。

BZG-2025-01-04