

引用格式：张红. 建议制定“地下空间法”. 中国科学院院刊, 2026, 41(2): 311-317, doi: 10.3724/j.issn.1000-3045.20251215003.

Zhang H. On enactment of “underground space law”. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2026, 41(2): 311-317, doi: 10.3724/j.issn.1000-3045.20251215003. (in Chinese)

建议制定“地下空间法”

张 红

北京师范大学 法学院 北京 100875

摘要 我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段，地下空间将成为城市拓展的重要方向。我国在国家层面尚没有关于地下空间的专门性统一立法，而许多地方已经出台有关的地方性法规和地方政府规章。文章在梳理我国地下空间开发利用管理存在问题的基础上，分析了制定“地下空间法”的必要性和可行性，并建议从管理体制、规划管理、用地管理、权属登记管理、建设管理、使用管理等方面建立并完善相关法律制度。

关键词 地下空间，开发利用管理，立法

DOI 10.3724/j.issn.1000-3045.20251215003

CSTR 32128.14.CASbulletin.20251215003

地下空间是人类生存和发展的重要战略资源。2023年5月，习近平总书记在河北雄安新区考察时指出，要“在充分利用地下空间上下功夫，着力打造一个是没有‘城市病’的未来之城”。2024年7月印发的《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》提出，统筹推进城市地下空间合理开发利用，充分挖掘地下空间资源潜力。2025年7月，习近平总书记在中央城市工作会议上强调，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。

1 我国地下空间立法现状

我国在国家层面尚没有关于地下空间的统一立法，而上海市、天津市、深圳市、杭州市等地已制定有关地下空间开发利用管理的地方性法规或地方政府规章。

目前，国内各地的地下空间规定有3种模式：
① 地方性法规模式。以上海市为代表，共有2个直辖市和8个设区的市制定了地方性法规^①。② 地方政府规章模式。以杭州市为代表，共有2个直辖市和17个

修改稿收到日期：2026年1月27日

① 包括：上海市、天津市；东莞市、长春市、青岛市、贵阳市、成都市、沈阳市、徐州市、大同市。

设区的市制定了规章^②。③ 行政规范性文件模式。大多数地方采取该模式，各地共有 700 余部有关地下空间的行政规范性文件。

整体而言，各地方有关地下空间的立法呈现出地方性法规少于地方政府规章，地方政府规章少于行政规范性文件的规律。地方层面针对地下空间的专门立法层级相对较低。

2 我国地下空间开发利用管理存在的问题

2.1 缺乏完善的管理体制

(1) 管理部门职责边界不清。地下空间涉及规划和自然资源、住房和城乡建设、国防动员、发展改革、交通运输、文物、园林绿化等多个管理部门。许多地方尚未明确地下空间的综合协调管理机构，或者由哪个部门对地下空间的开发利用进行综合协调。

(2) 地下空间管理效能不高。各部门管理不同类型的地下空间。例如，住房和城乡建设部门管理普通地下室，国防动员办公室管理人防工程，交通运输部门管理交通设施等。各部门往往站在本部门角度对地下空间进行管理，导致地下空间的开发利用缺乏统一的规划和协调，管理效能不高。

(3) 基本信息不全且共享不足。准确、完整的数据信息是科学高效管理的前提。① 许多城市地下空间资源底数不清，缺乏系统、完整、准确的地下空间数据，导致地下空间“看不见、管不全”；② 信息共享机制不健全，缺乏统一的地下空间信息平台。例如，地质调查信息共享不足，可能导致地下工程建设施工阶段发生严重后果。

2.2 规划对地下空间建设的统筹、指引作用不明显

(1) 全域地下空间规划体系尚未搭建。目前，仅有深圳等少数城市发布了有关地下空间的专项规划；

有的城市，如上海市，在城市总体规划中设专章明确地下空间的开发；而大多数城市的城市规划中并未专门关注地下空间开发。此外，人民防空、市政基础设施、轨道交通等其他领域的规划在空间管制、技术标准、实施时序等方面与地下空间规划存在不衔接的情况。

(2) 规划管理制度有待完善。各地方对地下空间规划审批的要求、程序等方面沿用传统的管理制度，而没有针对地下空间的特殊制度设计。例如，各地并未针对结建式、单建式地下空间作出区分要求，在规划许可的审批条件等方面也缺少对应的要求。

2.3 用地供应制度未能适应地下空间开发的需求

(1) 地下空间供地方式僵化。① 涉及单建式地下空间独立供地的，可否与地上空间用于不同用途，进而是否可以采用不同的供地方式等问题，各地做法不一。② 地下空间国有建设用地使用权实行分层供应的，不同层次之间能否用于不同的用途等问题缺乏统一规定。

(2) 地下空间国有建设用地使用权的差别化地价支持政策尚未明确。有些地方针对以出让或者租赁方式出让国有建设用地使用权的，已经实行了土地出让价款（租金）分层计算，并实施了地价向下递减的优惠政策。但更多的地方没有相应的规定，实践中采取“一事一议”的办法解决。复合开发利用情境下，不同用途、深度、区位地下空间国有建设用地使用权的出让金也没有确定的标准。

2.4 地下空间权利边界模糊，登记制度有待健全

(1) 地下空间的权属性质和权利边界缺乏明确规则。一方面，关于地下空间是否为国家所有并不明确，特别是集体所有土地地下空间的权利归属不明确。另一方面，地下空间权属复杂，涉及主体多，地

② 包括：上海市、天津市；本溪市、金华市、济南市、邢台市、宁波市、南昌市、杭州市、恩施土家族苗族自治州、昆明市、南京市、广州市、兰州市、烟台市、深圳市、武汉市、肇庆市、邯郸市。

上地下的权属界限划定、权益分配、责任义务等缺乏一整套明确规则。例如，地铁等下穿项目与地上权利人之间的权属关系不明确。

(2) 地下空间权属登记制度不完善，登记实践明显滞后。尽管已开展分层登记试点，但整体登记覆盖率较低，已登记项目信息不完整、系统支撑不足。单建式项目因规则不明确、用地方式不统一难以确权，地铁、综合管廊、地下连通空间等特殊地下空间大多尚未登记，无法实现产权明晰，制约了社会资本参与。

2.5 地下空间建设管理制度有待构建

(1) 地下空间地质调查与风险防控不足。部分城市虽然开展了地质调查评价工作，但工作较为粗放，精度远远不能满足地下空间规划和建设需求。地质调查不充分就进入规划与建设，有时甚至会发生事故。并且，地质风险防控尚未嵌入地下空间开发全周期管理。

(2) 一体化协同开发机制缺失。这不仅突出表现在各地轨道交通“站城分离”现象普遍，轨道交通与城市功能无法形成深度融合，还表现在各地的重点区域“分散开发”现象严重。许多独立开发的地下空间项目，在规划和建设时不重视与周边地块之间的互联互通，缺乏“先建预留、后建连通”的意识。

(3) 相关建设标准规范体系不完善。地下商业、地下通道、深层地下空间建设标准不统一。一方面，不同部门、不同地区的建设标准存在冲突；另一方面，地下空间的运维、安全、智慧化等标准严重缺失。

2.6 使用管理未能充分发挥地下空间的效用

(1) 使用管理和运行维护责任主体不明。近年来，社会资本日益广泛参与地下空间开发建设，投资和运营主体日趋多元。但目前各类地下空间建筑物、设施的使用责任、运行维护义务和法律责任等仍缺乏清晰界定。此外，由于不同部门管理不同类型的地下

空间，在投资、建设、使用和运营等环节缺乏有效协调机制。

(2) 缺乏专业的运营主体和专业的管理。部分地下空间运营维护投入不足，缺乏专业的物业管理，导致存在许多闲置的地下空间、空间利用效率低下。部分地下工程设施由于长期缺乏维护，存在漏水、漏电、燃气泄漏等安全隐患。随着城市地下空间开发需求和强度的提高，地下空间的安全风险也相应增大，特别是面对暴雨等极端自然灾害时的脆弱性依然存在^[1]。

3 制定“地下空间法”的必要性与可行性

3.1 制定“地下空间法”的必要性

地下空间资源作为新型自然资源，缺少专门的上位法来确定其法律地位^[2]。目前，仅有《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）、《中华人民共和国城乡规划法》（以下简称《城乡规划法》）、《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》）、《中华人民共和国人民防空法》（以下简称《人民防空法》）等少数几部法律中存在关于地下空间的零散规定，这与地下空间开发规模逐年增加、开发利用类型逐渐多元化与复杂化的现状形成鲜明对比。国家层面制定“地下空间法”，是贯彻落实习近平总书记关于地下空间开发利用管理重要指示精神的需要，是提升地下空间治理水平、支撑城市高质量发展的需要，也是保障城市安全、建设韧性城市的需要。

(1) 从纵向角度看，各地有关地下空间的地方性规定无法突破上位法规定，所发挥作用有限，需要由国家来统一立法。关于国家立法权的行使，根据《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第10条，全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律。关于地方立法权的行使，根据《立法法》第80条，省级

人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规；根据第81条第1款，设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规。根据《立法法》第93条，省级人民政府和设区的市、自治州的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，制定规章。其中，设区的市、自治州的人民政府制定地方政府规章，仅限于城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项。从各地方地下空间立法及其实施情况看，虽然各地结合具体情况和实际需求对地下空间的开发利用管理进行了一些规定，但是这些地方规定中所涉土地、规划、建设、人防等各方面内容均无法突破《土地管理法》《城乡规划法》《城市房地产管理法》《人民防空法》等上位法律、行政法规的规定。也正因如此，各地方地下空间开发利用管理制度的实施效果不尽如人意。各地方对于国家层面统一的地下空间立法有着明确的需求，特别是涉及地下空间所有权性质等根本问题，更需要国家在法律层面予以明确。

(2) 从横向角度看，地下空间开发利用管理具有特殊性，已有的法律规定无法完全适用。《土地管理法》《城乡规划法》《城市房地产管理法》等法律在立法当时主要针对地上建筑，并未专门考虑地下空间的开发建设问题。目前，许多地方对地下空间的开发利用仍然沿用地上的管理制度，忽略了其特殊性，遇到许多实践难题。地下空间开发建设的特殊性主要有4个方面：①地下空间的建设具有较强的不可预见性、不可逆性和变化性。这对现有城乡规划和建设管理体制的确定性形成挑战。②地下空间建设不同部分之间

对时序性要求较高。特别是一些融合了地下商业、轨道交通、公交场站、地下通道等复合性功能的综合体项目，不同部分之间开发利用的协调性要求较高，这对建设的时序提出了更高的要求。③地下空间存在竖向分层开发利用的需求。这一问题在已有地上项目的地块下方进行新的且不同用途的地下空间开发利用时尤为明显。④地下空间对于互连互通有着较高的需求。对于地上项目而言，由于共同道路的存在，单独建设项目之间的互相连通似乎并不是一个问题。地下空间则不同，许多地下轨道交通站点与周边地块、重点地区地下系统、地下连通道的连通需求较高，但事实上实施率较低。近年来，对于地下空间的综合利用需求增加，这就需要在规划层面和建设层面进行统一的规划统筹。由此可见，地下空间的开发利用与地上空间相比而言有较强的特殊性和明显不同的制度需求。现有法律规定无法为地下空间的开发利用提供具有针对性的系统制度供给。如果修改《土地管理法》《城乡规划法》《城市房地产管理法》等法律，增加有关地下空间的内容，则势必会出现不同法律所规定不同制度之间的相互协调问题，或许将进一步加剧现有各项制度之间难以衔接的问题，或许还将产生新的制度空白。因此，有必要结合地下空间开发建设的特殊性，进行专门性立法。

3.2 制定“地下空间法”的可行性

(1) 发达国家的立法经验提供了借鉴。日本，《民法典》和《不动产登记法》是其有关地下空间的基本法律；《大深度地下公共使用特别措施法》则是针对深层地下空间开发的专门性法律，規制对象为道路、河川、铁路、电信、电网、燃气、上下水道等公共事业的地下建设；此外，《轨道法》《下水道法》《电气事业法》等多部单行法律中也有地下空间开发利用的相关内容。新加坡，通过《国家土地法》明确了地表30米以下深度的空间通常属于国家所有；通过《土地获取法》明确政府可以购买私人土地以下的特定地下

空间以进行公共设施的开发；通过《规划法》明确地下空间开发必须符合国家规划标准和要求，并确保与整体城市发展相协调。法国，《民法典》规定土地所有权包含地表及其上下空间；在《能源转型法》中引入了“深度地下地役权”概念；《城市规划法典》与《建筑和住房法典》在基础设施和资源保护部分有专门针对地下空间开发的内容。瑞典，通过《规划及建筑法》和《土地法》分别规定了地下空间规划和土地权属问题^[3]。

(2) 国内部分城市积累了地下空间立法和实践经验。上海市早在2013年就颁布了国内首部针对地下空间的综合性地方法规；杭州市则是目前国内地下空间法律规定最为健全的城市；深圳市、广州市、沈阳市、成都市等地也出台了相关规定，积累了丰富的立法经验，在地下空间开发利用过程中也进行了许多有益的尝试。例如，深圳市开展“站城一体化综合开发”的制度探索；南京市地下空间规划明确多中心、网络化的地下空间结构；杭州市注重通过优化地下空间结构提升集约利用水平；成都市地下空间管理强调先进科技的运用；天津市则强调地下空间建设过程中的智能化和信息化^[4]。

4 “地下空间法”的基本定位与重点内容

4.1 “地下空间法”的基本定位

(1) “地下空间法”是关于地下空间开发利用管理的全流程立法。从各地方有关地下空间立法的内容看，早期的地下空间立法侧重于规划管理或者规划建设方面。近年来，各地地下空间建设出现许多新情况和新趋势，已不再局限于规划和建设，而是更加注重从规划到使用管理的全流程全周期监管。各地的地下空间立法呈现出从规划管理到全流程管理的趋势，涵盖了规划管理、用地管理、建设管理、权属管理和使用管理。因此，地下空间立法不应局限于规划管理，而应当定位于覆盖地下空间开发利用管理全流程。

(2) “地下空间法”的立法目的应分为3个层次^[5]。

立法目的是立法者通过制定一部法律所要实现的核心目标和价值追求，是法律制定的出发点和根本依据。

① 为避免地下空间的无序开发，应当对地下空间的开发利用进行科学和系统的管理。因此，“地下空间法”的直接目的应为“加强地下空间的开发利用管理”。

② 为提高地下空间开发利用的系统性和协调性，加强互连互通，提高地下空间利用的效率，“地下空间法”的间接目的应为“促进地下空间综合系统开发利用”。

③ 城市的可持续发展已经成为地下空间立法先进国家所共同秉持的理念，我国地下空间立法的根本目的应为“实现城市的可持续发展”，这是“地下空间法”的根本目的。

4.2 “地下空间法”的重点内容

(1) 构建高效协调的地下空间管理体制。① 各级政府应加强组织领导和支持保障，建立地下空间开发利用管理的综合协调机制，明确地下空间开发利用的统筹协调部门。② 在综合协调机制下，规划和自然资源、住房和城乡建设、国防动员、发展改革、交通运输、城市管理、文物、园林绿化等各部门按照职责分工协同负责，各自做好地下空间管理工作。③ 开展地下空间普查，强化地下空间生态地质调查与评估，建设统一的数据信息平台，完善地下空间信息共享机制。

(2) 完善规划管理制度。① 明确规划管理的基本原则，包括地上地下协调开发原则、公益优先原则、互连互通原则。② 建立“城市整体—分区—特定地区”的全覆盖地下空间规划体系，推动各级地下空间规划编制工作。③ 单建和结建等不同类型地下空间建设项目的许可程序。④ 明确地下空间存量更新过程中涉及用途转化、空间改造、设施改造等情况的审批制度和要求。

(3) 健全用地管理制度。① 明确城市地下空间建设用地使用权的取得方式。对符合《划拨用地目录》

的地下空间建设项目，可以依法采用划拨方式供地。将地下空间用于商业、办公等经营性用途的，应以有偿使用方式供地。② 分别确定单建式和结建式地下空间项目建设用地使用权的期限。③ 明确地下空间国有建设用地使用权的分层定价制度，明确分层定价方法。④ 采取一定的优惠措施鼓励地下空间的公益性开发，提高社会参与投资建设地下公益性设施建设的积极性。

(4) 健全地下空间建设管理制度。① 明确轨道一体化建设主体与范围、投资建设、运营管理等相关管理要求，完善以站城融合为导向的轨道交通协同发展机制。② 完善地下空间互连互通机制。明确要求地下空间项目预留接口，明确各类地下连通道的投资、建设和管理运营方式。③ 坚持“片区统筹”理念，强化综合管廊与轨道交通、市政设施的同步规划与实施。④ 明确地下存量更新在功能用途引导、设施更新改造、环境品质提升、防灾安全保障等方面的具体引导要求及相关鼓励政策。

(5) 完善权属登记管理制度。① 明确土地所有权人可以“合理且必要”地使用和享受其地表以下的空间，同时明确一定深度以下的地下空间所有权归国家所有。地下空间所涉建设用地使用权、建（构）筑物所有权、抵押权等不动产权利可依法办理不动产登记。② 探索实行三维地籍管理。地下空间国有建设用地使用权依据划拨决定书、有偿使用合同及其附图载明的水平投影坐标、竖向起止高程和相关三维信息确定其范围。③ 建立地下空间产权的分层确权登记原则，单建式地下空间单独办理产权登记；结建式地下空间原则上同地表建筑一同办理产权登记，特殊情况下也可单独办理产权登记。

(6) 建立权利义务清晰的使用管理制度。① 明确地下空间使用的责任主体主要为地下空间建筑物及其设施的建设者、所有者、使用者，明确在使用和运行维护中各方主体的权利义务。② 确立分层利用原则，

浅层、中层和深层地下空间应有不同的利用布局。③ 实行分类管理，根据各类空间的法律属性、风险水平和社会效益，实施差异化的监管。

(7) 明确社会资本参加地下空间开发建设的激励与保障制度。社会资本投资地下商业项目的，应探索尽量保障其商业利益得以实现的途径。社会资本参与地下公共交通设施等公共项目建设的，可以通过政府与社会资本合作（PPP）方式，通过签订协议确定各主体权利义务，明确成本收益分配机制；并应当考虑容许社会资本在运营公共项目时获得适当的商业利益，在土地出让金、税收等方面给予一定的减免；还应当建立适当的社会资本退出机制。

参考文献

- 1 吴克捷, 赵怡婷. 立体城市规划方法与实践. 北京: 中国建筑工业出版社, 2024.
Wu K J, Zhao Y T. The Dimensional City Planning Methods and Practice Dimensional City Planning Methods and Practice. Beijing: China Architecture & Building Press, 2024. (in Chinese)
- 2 易荣. 科学开发地下空间资源, 激活城市经济高质量发展. 中国科学院院刊, 2025, 40(4): 725-729.
Yi R. Scientifically developing underground space resources to activate high-quality economic development in cities. Bulletin of Chinese Academy of Sciences, 2025, 40(4): 725-729. (in Chinese)
- 3 金涵楸. 国外地下空间立法及对北京的启示. 北京规划建设, 2025, (2): 28-31.
Jin H Q. Foreign underground space legislation and its enlightenment to Beijing. Beijing Planning Review, 2025, (2): 28-31. (in Chinese)
- 4 北京市地下空间规划及地下空间立法工作专班. 北京地下空间规划与立法的思路与策略. 北京规划建设, 2025, (2): 6-11.
Beijing Underground Spatial Planning and Underground Space Legislation Work Class. Ideas and strategies of Beijing underground spatial planning and legislation. Beijing

Planning Review, 2025, (2): 6-11. (in Chinese)
 5 张红. 北京地下空间立法目的探讨. 北京规划建设, 2025, (2): 12-15.

Zhang H. Discussion on the legislative purpose of underground space in Beijing. Beijing Planning Review, 2025, (2): 12-15. (in Chinese)

On enactment of “underground space law”

ZHANG Hong

(Law School, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract With urban development shifting from a phase of large-scale incremental expansion to one focused on intensive development with improved quality and efficiency, underground space is set to become a key direction for urban expansion. Currently, China lacks special and unified national legislation on underground space, while many places have issued local regulations and local government rules. Based on an overview of the issues in the management of underground space development and utilization, this study analyzes the necessity and feasibility of enacting an “underground space law”. It further proposes the establishment and improvement of relevant legal systems in areas such as management system, planning, land use, ownership registration, and construction and usage management.

Keywords underground space, development and utilization, legislation

张 红 北京师范大学法学院教授。主要研究领域：行政法、规划法等。E-mail: sichuanzhanghong@126.com

ZHANG Hong Professor of Law School, Beijing Normal University. Her research focuses on administrative law, planning law, etc. E-mail: sichuanzhanghong@126.com

■责任编辑：岳凌生