

北京市规划和自然资源委员会 印发《关于推进分层设立国有建设用地使用权 工作的指导意见》的通知

京规自发〔2026〕177号

各分局、机关各处室、委属各单位，市城乡结合部建设办：

根据《民法典》《土地管理法》《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》，为落实节约集约用地、提高土地利用效率要求，市规划自然资源委研究制定了《关于推进分层设立国有建设用地使用权工作的指导意见》，经2026年第10次委主任办公会审议通过，现印发给你们，请结合工作实际贯彻落实，形成更多实践案例。

特此通知。

北京市规划和自然资源委员会

2026年6月26日

关于推进分层设立国有建设用地使用权 工作的指导意见

分层设立地表、地上和地下国有建设用地使用权是推进节约集约利用土地、提高土地利用效率的重要路径,也是增强城市综合承载能力、促进经济社会高质量发展的重要措施。为进一步推进本市分层设立国有建设用地使用权工作,提出如下指导意见:

一、总体要求

立足本市发展实际,坚持规划统筹、节约集约、协同治理,加强城市立体空间科学利用、复合利用,不断规范和完善国有建设用地立体开发建设各项管理制度,保障公共利益与各方合法权益,提升土地立体利用效能,为首都高质量发展提供有效空间保障。

二、适用范围

本市行政区域内分层使用地表、地上(如地铁上盖建筑、高架桥等)、地下(如轨道交通、地下通道、地下商业等)国有建设用地的建设项目,涉及规划编制、土地供应、规划建设管理、确权登记等相关工作可按本意见组织落实。

三、主要内容

(一)充分发挥规划引领作用

落实《北京城市总体规划(2016年—2035年)》和地下空间相

关专项规划要求,对于拟开发利用地上、地下空间的重点地区,推动立体空间详细规划编制。重点加强对地上或地下交通设施之间、交通设施与相邻公共空间之间的连通引导,提出地上或地下道路、轨道交通、综合管廊等基础设施空间布局要求,明确立体空间开发利用相关规划要求。做好不同项目规划实施和建设时序的衔接工作,以及与人防、交通、市政、应急等规划的统筹。在规划条件、方案设计和规划许可阶段,应对以上要求进行深化落实。

(二)支持功能复合利用

结合城市更新、城镇低效用地再开发等重点工作,探索城市空间分层规划和资源复合利用,促进城市功能布局优化和地上地下空间协同。推进存量地下空间功能兼容,重点用于补齐城市功能短板、补齐公共服务设施、完善生产生活配套。对于公共管理与公共服务用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地地块进行分层利用的,应优先满足公共利益及其空间主导功能。鼓励在符合安全标准和综合交通规划要求的城市绿地、广场、公交场站建设地下公共停车设施。

(三)健全分层设权建设用地供应管理制度

城市立体空间开发利用,应当依法取得建设用地使用权。严格落实国土空间规划确定地表、地上和地下立体空间土地用途。地上空中连廊或地下联通通道承担公共交通功能的可确认为交通设施用途。

地上、地下空间国有建设用地使用权,按照地表国有建设用地

供应方式和程序办理。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用地开发建设地下空间项目的。

2. 附着于公共交通设施等公益性项目且受客观条件制约不具备独立开发条件的经营性空间。

3. 宗地内及宗地间的地下联通通道或地上联通连廊。

4. 国家和本市规定的符合协议出让(租赁)条件的其他情形。

合理确定最高出让年限,单建式的地上、地下空间建设用地使用权最高出让年限按照土地用途类别确定;结建式的地上、地下空间建设用地使用权期限不得超过其土地用途对应的法定最高出让年限,且不得超过地表的国有建设用地使用权出让终止年限。

实行差别化地价支持政策,鼓励地下空间开发利用。地下空间国有建设用地使用权以出让(租赁)方式取得的,充分考虑成本差异,实行地价向下递减的优惠政策,其土地出让价款通过采取地下空间修正系数、以政府土地出让收益为核算依据等核算标准评估确定地价。除另有规定外,地下三层及以下地下空间,可免于缴纳土地价款。

(四)规范城市立体空间建设项目规划建设管理

分层设立国有建设用地使用权的建设项目,应当依据土地有偿使用合同或划拨决定书约定,依法办理规划和建设审批手续。结建式地上、地下空间工程可与地表建设工程一并申请办理规划

许可手续;单独开发利用地上、地下空间的,应当申请办理单独的规划许可手续。对于有立体空间开发利用的建设项目,应当兼顾公共安全需求、公共利益需要、空间利用效率和各类用地权益。统筹安排各类权利人的利用需求、建设时序,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。

鼓励综合交通枢纽、重点功能区、重点商圈等地区采取整体规划、统一建设、系统运营的方式,促进竖向立体综合开发和横向空间互联互通,提升城市立体空间整体利用效率。

(五)完善城市立体空间产权管理

分层设立地表、地上和地下国有建设用地使用权,以土地有偿使用合同或用地划拨决定书及其附图载明的水平投影坐标、竖向起止高程、水平投影最大面积和相关三维信息确定其权属范围。地表、地上和地下国有建设用地使用权属于不同权利人的,或土地权利性质不同的,或地上(或地下)用地投影范围超出地表用地范围的,宜单独设权并划分宗地单元。

分层设立地表、地上和地下国有建设用地使用权的建设项目申请办理不动产登记时,申请人持项目用地批准文件等相关材料,依法申请办理不动产首次登记,在登记簿及不动产权证书中注明“地上(或地下)国有建设用地使用权”。依法利用国有土地立体空间建造建(构)筑物的,可以申请国有建设用地使用权及建(构)筑物所有权登记。地上和地下建(构)筑物占用地表国有建设用地使用权,且地表国有建设用地使用权属于另外权利人的,可协商签订

地役权合同,并根据不动产登记相关规定申请地役权登记。

推进国有建设用地使用权及建(构)筑物所有权的三维地籍管理,探索建立涵盖地表、地上和地下空间三维立体信息平台。

四、保障机制

(一)加强协调衔接

各分局要积极与相关部门、项目主体沟通协调,完善规划编制、土地供应、规划建设管理、确权登记等环节全链条服务流程,形成工作合力,确保项目顺利开展。

(二)支持探索创新

支持各区针对轨道交通综合开发、市政基础设施综合开发、地下空间整体开发等重点项目探索立体分层设权,强化创新经验推广应用,以点带面推动工作。

(三)强化监督指导

健全完善鼓励地上空间、地下空间立体开发的配套措施,强化对地下空间开发的全程全面依法监管,严格处理超越规划条件的开发利用行为,维护国有土地的所有者权益以及利益相关主体的合法权益。

工作流程图

