

城市地下空间确权登记管理体系探索

杨帅锋

(贵州省自然资源勘测规划研究院, 贵州 贵阳 550001)

摘要:为促进城市高质量发展,探索建立城市地下空间确权管理体系,并提出建议,本文运用归纳演绎法和定性研究法对城市地下空间的确权登记管理问题进行了研究。由于《民法典》中仅明确了设立地下建设使用权,本文从完善地下空间确权标准与制度出发,理顺地下空间确权登记方式与登记管理内容,对明晰地下空间确权登记管理具有重要现实意义。研究认为应当加快建立城市地下空间确权制度,形成地下空间确权管理体系,推进地下空间管理规范有序。

关键词:地下空间;使用权;确权;登记

中图分类号:F299.2

文献标识码:A

文章编号:1004-7344(2022)35-0163-03

0 引言

目前国家层面尚未建立完善的地下空间确权管理体系。《中华人民共和国民法典》第三百四十五条规定了建设用地使用权可以地下设立,明确将地下空间使用权纳入建设用地使用权管理范畴,但未明确地下空间的确权标准及登记管理等相关内容,导致各地对地下空间确权、管理缺乏统一操作标准。而资源部颁布《不动产登记暂行条例实施细则》(简称《细则》)中也仅明确了地下空间建设用地使用权的登记程序及材料,但未对具体程序以及材料做规定。整体上我国关于地下空间管理的法律法规体系建设相对滞后,地下空间管理缺乏相适应的,无法与国土空间规划衔接与联系。因此,本文结合相关文献研究与各地操作实践,研究城市地下空间确权制度以期建立集约型、立体化、高效率的城市地下空间管理利用模式出策略与建议。

1 国内外地下空间确权管理发展情况

1.1 国外确权管理发展情况

18世纪后,随着人们对土地的平面利用开始转向立体开发,提出土地“空间权”概念,各国纷纷开始通过民法典、判例法及特别法等相关法律法规对城市地下空间进行确权管理。19世纪,英国通过制定《城乡规划法》,实行“土地开发权国有化”,按立体空间范围或现在及将来时间的不同权力主体分割土地所有权,之后在其他相关法律法规中对城市地下空间进行规范,并未单独对地下空间开发利用立法。美国通过物权判例的立法首先确定地下空间的权属,对土地的上下空间进行分离,进而以该空间范围进行让渡和租赁;之后通

过《关于铁道上空空间让与与租赁的法律》及《国家住宅法》等相关法律法规对地下空间进行确权管理^[1]。20世纪,日本通过研究借鉴美国的城市空间权理论,修正民法典,明确城市土地地上地下层的空间利用权属;之后通过《宪法》等一系列相关国家法律法规,对其城市地下空间的规划、确权、建设等相关内容进行限制规定,规范了日本城市地下空间特别是深层地下空间的利用权属、建设及管理,形成了完备的确权管理体系。

1.2 国内确权管理发展情况

1995年,我国在《确定土地所有权和使用权的若干规定》中首次明确提出了土地所有使用权的分层确权制度管理,开始以法规的形式对地下空间利用和确权进行规范,但其确权采用“一刀切”的形式,管理方式趋于二维化,未能很好适应地下空间发展趋势。之后,我国相继颁布了《城市地下空间开发利用管理规定》、《物权法》及《土地登记办法》等多项法律法规,对我国城市地下公共空间的各类相关规划及土地权属使用管理等各项相关法律法规内容逐步进行明确,各地也纷纷出台了相关的规章制度,进一步完善规范我国城市地下建筑空间规划管理体系。截至目前,我国国内已有40余个省、市、地区对我国城市地下公共空间规划、权属管理制定了相应的规章制度,城市地下空间确权管理体系正逐步完善,土地平面使用逐步向空间使用转变。

1.3 国内外确权管理对比情况

国外城市地下空间确权管理起步早于国内,且拥有完备的法律规章制度,对城市地下空间的规划、建设、确权及后续管理都制定了相应的法律法规进行明

确。我国虽已台相关法律明确地下空间使用权,且对确权程序进行了相应的规范,部分发达地区还进一步明确了确权方式与登记管理内容,但多数省份未对地下空间管理相关内容进行明确,无法指导地下空间确权与登记管理工作的开展,造成实际地下空间管理中标准不统一,操作不规范等问题。

2 完善地下空间确权与登记管理

2.1 完善地下空间确权方式

2.1.1 确权对象

城市地下空间确权对象从空间性质看,其确权客体为地下三维空间实体,因受地形地势条件影响,不同地区对于“地下空间”的判定有所不同。根据显露程度,地下空间可分为半地下空间和全地下空间两类;根据地下建(构)筑物类型,地下空间客体可分为结建式和单建式。地下空间的开发利用须在不损害其他用益物权的条件下开展,确定并登记空间权属是保障使用人的用地使用权利,明晰地下空间确权对象是准确确权的重要条件。

2.1.2 确权方法

因我国法律法规未明确规定地下空间所有权,各专家学者对地下空间所有权的认定也各持己见,部分学者持“国家所有论”,认为地下空间均属于国家所有,部分学者持“顺承地表权属论”,认为地下空间所有权应顺承地表空间所确定的权属,即地表土地所有权范围的垂直投影涉及空间所有权均与地表所有权保持一致,地下空间所有权应分为国家所有权与集体所有权^[2]。本笔者从城市地下空间所有权均应为国家所有出发,结合地下空间的实际开发利用方面以及投资者、开发商的权益,针对城市地下空间使用权确权方法来开展讨论和研究。

城市地下空间的使用权也属建设用地使用权,故二者的部分登记制度是相互贯通的。但城市地下空间使用权的一些特征又区别于普通土地使用权特征,故在对地下空间使用权的进行确权登记时,需从地下空间自身特点进行登记^[3]。首先,明确地下空间使用权界定内容。《民法典》中提到可以分不同空间层级来设立建设用地使用权,因此对于权利主体使用客体对象不再局限于二维平面,而是已经发展到三维空间。对于城市地下空间使用权的界定主要从3个方面来确定:①使用权客体,依据《民法典》规定,城市地下空间使用权客体是可以确定、可以单独使用并且能够按照不动产登记和公示的立体空间。②客体空间范围,结合贵阳、南宁等地情况,结建结构使用权范围与地表上建(构)筑物使用权最大范围保持一致,结建地下空间不能超于建(构)筑物使用权范围使用,单建结构使用权根据

其用途和投资者身份而区分确定使用权,其范围需独立确定,例如管道、交通类等公益性工程项目,其权属范围为项目实际空间占用范围。③地下空间使用权本质,从已出台的相关法律规定看,地下空间使用权是较为特殊的建设用地使用权,并不是区别于普通使用权的新用益物权,地下空间使用权的本质是保障使用者合法权益。

其次,明确地下空间范围的界定方法。根据广州市、成都市、贵阳市等地颁布的《城市地下空间开发利用管理办法》来看,建设用地使用权登记单位仍按宗地记录,并通过测量水平面的投影坐标、垂直方向上的高程距离,以点构线、线构面、面构体来得到地下空间权属范围。与此同时,不同地区对于城市地下空间的确权方法会因其不同的地势条件而有所差异。其中,全地下空间形式,其确权方法也较为直观和容易,较于地表范围测量而言,全地下空间是通过界址点与地界线构成其平面范围,并借助空间纵向尺度界限来规定空间高度。基于此,地下空间平面范围测量同地表测量一致,通过测量仪器获得各界址点X、Y值,后续通过数据处理确定地下空间平面位置和大小;并通过测量地下空间H高程数值确定其地下空间纵向高度,根据X、Y、H值三者建立起地下三维空间,从而确定地下建设用地使用空间。但部分地区尤其是贵州省内存在较多半地下空间的开发利用情况。半地下空间是指依附自然山体或坡地而建立的建(构)筑物使用空间,其具有一定透光性,人类能够独立于建(构)筑物本身看到该物体的部分主体外观的空间结构。对于半地下空间的范围界定,笔者认为应从建筑物自身结构和相关规划考虑。应基于城市详细规划,以规划区块为界定区域,以界定区域中实际道路高程面为半地下空间室外地坪参考线,结合《房产测量规范》对半地下室的定义,层高在2.2m以上半地下建筑采光窗在室外地坪参考线以上的应计入地面建筑,其下的部分为地下建筑空间,确权方法应参照全地下空间确权方法确定。图1为贵阳市半地下空间建筑。



图1 贵阳市半地下空间建筑

2.2 完善地下空间确权登记

据《2020中国城市地下空间发展蓝皮书》数据统计,全国(不含我国台湾、香港、澳门数据)2016—2019年新增地下空间建筑面积共累计达到10.7亿 m^2 ,地下空间发展速度迅速。加快地下空间确权登记,能够有效保障地下空间开发使用者权益。2019年8月自然资源部颁布的《细则》第三十四、三十九条等条文列明了地下空间建设用地使用权的登记程序及材料。但据各地实际工作情况看,《细则》所明确的材料不能够完全体现实际情况,导致各地地下空间确权登记工作滞后,不能及时保障先建项目权利人的合法权利,且无法评估现状地下空间开发利用对其自身乃至其他空间的影响情况,地下空间的确权登记问题亟待解决。

为提高地下空间确权登记效率、准确度,体现地下空间确权登记实时性,并及时监督和变更使用权信息,统筹各地下空间项目间的有序开展和登记,笔者认为确权内容可以从以下3个方面完善和加强:①强调规划引领,灵活登记入库,确保应登尽登。部分地区在编制规划时对于城市地下空间的规划考虑较少,内容也较于简单,确权登记需明确提供规划许可证,对于现阶段实施完成且满足相关法律政策的地下空间项目。建议可优先办理地下空间确权登记,便于准确把握地下

空间使用情况,并将其实际范围纳入正在编制的国土空间规划中,以此保证项目的合规性,待国土空间规划编制完成,及时补办相关手续。②确定权属界定规则,避免无序开发导致权属争议。其中,结建式工程地下空间范围的投影范围与地表主体结构投影范围重叠部分的建设用地使用权范围一致^[4],按照单建式工程登记方式重新办理权属登记,并注明^[5]。单建式工程虽其主体结构及附设施涉及占用地下空间,但由于进出口、出风口等小部分必要附属设施会占用一定面积的地表土地,对于该部分占用,可通过书面形式订立地役权合同,设定地役权的利用形式,所以对于单建式工程地下空间权属应考虑地下和地表建设用地使用权^[6]。地下空间相邻关系不同于地表,其包含横向与纵向联系,且涉及空间用地,建议加强对于相邻关系的确权登记,从时间使用顺序、空间使用位置等方面做好登记。③加强土地确权内容与“一张图”数据库衔接。建立“规划-确权-登记-追踪”一体化动态管理系统,强调实际与数据云端的有效结合,掌握实时规划数据,确定用地合规性,依法依规办理确权登记;并完善实施监督体系,对成果实时追踪,动态监测用地情况,发现用地变更及时联系权利主体提供变更材料,更改确权登记信息。图2为城市地下空间确权-登记体系。

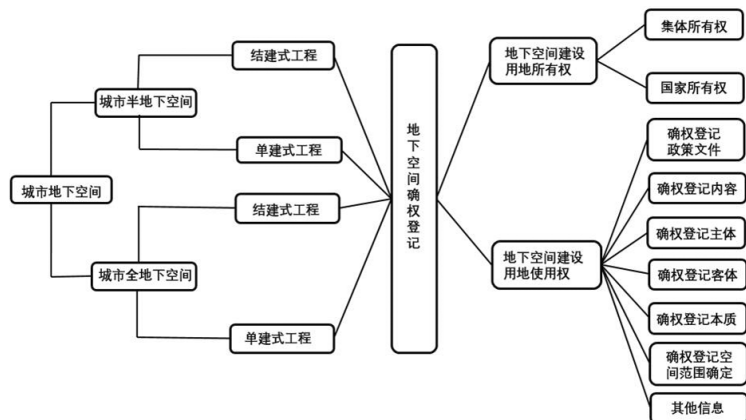


图2 城市地下空间确权-登记体系

3 结论与建议

为解决地下空间管理利用中的突出问题,加强地下空间确权登记,建立科学有效的确权管理体系势在必行。加强确权登记管理,依据不同的地下空间类型,明确其权属范围,建立权属测量登记一体化系统,促进地上、地表、地下权属分层管理,保护权属人权利。同时促进地下空间确权登记与“一张图”建设衔接,加强确权登记管理,促进土地资源节约集约利用。

参考文献

[1] 王刚.国外城市土地分层利用制度及其启示[J].重庆大学学报

(社会科学版),2014,20(3):103-110.

- [2] 王振云.论我国城市地下空间登记制度的构建[D].福州:福州大学,2014.
- [3] 王志霞.论城市地下空间权[D].武汉:华中师范大学,2012.
- [4] 殷秀云,张占录.论中国地下空间权利登记制度的建立[J].中国土地科学,2010,24(6):14-19.
- [5] 孙建宏,王卫真,于林竹.地上地下空间土地利用及确权思考[J].中国土地,2014(5):30-32.

作者简介:杨帅锋(1991—),男,汉族,贵州贵阳人,本科,工程师,主要从事国土空间规划相关工作。