

城市地上地下土地权利调查研究

胡碧霞¹ 李卫祥² 董为红¹

(1.中国土地勘测规划院 北京 100035 2.山西农业大学 山西 太谷 030801)

【摘要】我国城市化进程的加快导致土地资源十分紧缺,在解决经济发展和用地短缺的矛盾过程中,土地空间的立体利用逐渐被人们所重视。为保护相关权利人的合法权益,满足空间管理的规范要求,物权法因时制宜规定了建设用地使用权可以分层利用。调查发现,我国城市地上地下土地管理存在着诸如法规制定不均衡、相关规定执行不到位,空间处于多头管理及缺位管理状态,登记时权利的空间范围不确定及确权依据不统一,及土地空间开发建设中相邻权利人权益难保障等问题。为保证地上地下土地有序开发,最大限度地集约节约用地,文章针对现实中存在的问题,提出规范城市地上地下土地管理的建议。

【关键词】城市;地上地下土地权利;问题;对策

【中图分类号】D922.35 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1004-2768(2011)12-0125-03

近年来,我国的城市化进程明显加快,城市规模不断扩大,城市中各类开发区的设立,以及城市规划发展目标的高起点,均表明我国已进入城市化的高速发展期。根据城市与经济发展的一般规律,要使我国国民经济在未来几十年内达到当时中等发达国家的水平,城市化率至少要超过60%,城市人口要从现在的6亿增加到近10亿(按当时人口15亿计)。据有关的研究初步测算,即使按较低的城市人均用地指标,需要增加的城市用地大约相当于台湾和海南两省面积的总和。^①同时我国人口众多,人均土地资源仅为世界平均水平的1/3^②,城市可供及可开发的土地资源就更为有限^③,城市土地资源供需矛盾十分尖锐。在这样的严峻形势下,如何在有限的土地条件下,加快城市发展,成为我国发展及现代化进程中面临的重大课题。

一、我国城市地上地下土地利用管理现状

城市地上地下土地利用管理状况涉及到土地空间的权利问题,处理不当直接影响到土地管理事业的正常发展。当前我国城市地上地下土地利用管理现状主要有以下几个特征。

(一)土地空间的立体利用逐渐被人们所重视

为解决经济发展与土地资源短缺的矛盾,充分开发城市地上及地下空间,可为城市发展提供充足的后备空间资源。据一项研究成果,北京市旧城区62.5平方公里范围内浅层地下空间资源、可供合理开发的有41.2平方公里,当开发深度为10米,合理开发系数为0.4时,地下空间资源量为1.65亿立方米;以地下建筑为二层计,可提供建筑面积0.55亿平方米,比旧城区现有建筑面积0.42亿平方米还多0.13亿平方米。由此可见城市土地空间资源有巨大开发潜力,如能合理开发,必将产生难以估量的经济和社会效益,并在很大程度上增强城市的集聚效

应。^④同时,科学技术的发展使得目前的建筑水平足以支撑地上地下空间的开发利用,在这种环境下,我国的地上地下空间开发利用也逐渐成为城市发展的主要方向,是实现城市建筑空间环境可持续发展的有效途径之一。

(二)我国土地立体开发利用主要集中在大城市

到目前为止,北京、上海、天津、重庆等城市陆续开展了土地空间利用调查工作,调查结果显示各市基于“三维”土地利用,开展了有关地上地下土地利用的实践,利用类型主要有:(1)结合地铁建设修建集商业、娱乐、地铁换乘等多功能一体的地下综合体;(2)地下过街通道;(3)站前广场的独立地下商场和车库;(4)城市轨道交通设施;(5)高层建筑地下室;(6)城市人防工程等。其中经营性空间土地权利人对确定空间土地权利有着强烈的意愿,如天津城投集团,希望通过确权发证,保护自己合法的投资权益。

(三)城市地上地下土地利用已开始立法实践

为规范土地的空间管理,保护土地空间利用权利人的合法权益,第十届全国人民代表大会五次会议通过的《物权法》为此提供了法律依据,其136条规定“建设用地使用权可以在土地的地表、地上或者地下分别设立。新设立的建设用地使用权,不得损害已设立的用益物权”。《物权法》的颁布,不仅明确了建设用地使用权的分层利用,而且从国家法律层面对城市地上地下土地权利分层设置和管理提出了新的要求。

二、我国城市地上地下土地管理存在的问题

为掌握全国地上地下土地管理情况,受有关部门委托,课题组在全国范围内选取116座城市(包括18个中部城市、25个西部城市、73个东部城市),就利用空间的土地权利管理现状开

【收稿日期】2011-03-25

①④董林旭:《城市的集约化发展与地下空间的开发利用》,http://www.tranbbs.com/Techarticle/Techarticle_12533.shtml,2007-08-27.

②李云、高艺:《空间资源紧缺下的城市密度演变与政策价值取向——以深圳市为例》,《城市发展研究》,2008年第5期。

③《中国土地供需矛盾日益尖锐》,http://news.163.com/07/0712/17/3J7FVLQB000120GU.html,2007-07-12.

【作者简介】胡碧霞(1980-)女,山西运城人,中国土地勘测规划院工程师,研究方向:土地产权与登记制度;李卫祥(1970-)男,山西昔阳人,山西农业大学副教授,研究方向:土地资源管理;董为红(1976-)女,贵州贵阳人,中国土地勘测规划院高级工程师,研究方向:土地政策与土地市场。

展了问卷调查,调查显示我国城市地上地下土地管理存在着许多不容忽视的问题。

(一)城市地上地下空间管理的法规制定不均衡

20世纪末21世纪初,我国陆续出台了一系列规范空间利用的法规政策,如1996年的《中华人民共和国防空法》、2001年建设部修订的《城市地下空间开发利用管理规定》、2007年的《中华人民共和国物权法》等,其中2006年上海市出台的《上海市城市地下空间建设用地审批和房地产登记试行规定》,首次对地下空间建设用地的审批和权属管理进行了有关规定,标志着国土资源行政主管部门对土地空间管理进入一个新的时期。

但目前我国只有少数城市制定了有关土地空间审批和登记的专门性法规,这些城市大部分集中在经济发展比较迅速的长三角地区,从已出台的规范性文件看,主要涉及空间的开发利用管理、实施主体、地下空间规划的编制与实施、地下空间的审批,而很少考虑脱离地表一定高度和深度的地上空间和地下空间的权利设置。另外,已出台的地上地下空间管理规定,还处在部门规章和地方性规范层面,立法层次不高,尚未形成完整体系。

(二)城市地上地下空间管理的规定执行不到位

我国《物权法》颁布实施后,《国有建设用地使用权出让合同》示范文本也做了相应的修改,2008年出让合同文本的最大特点是在合同第四条中,需填写出让宗地的竖向界限,并指出出让宗地空间范围是以上述界址点封闭形成的空间范围。调查显示,建设用地使用权的空间范围仍然比较模糊。12%的城市在建设用地使用权出让时,没有填写附件二中的“出让宗地竖向界限”一项,82%的城市虽然填写了这一项,但填写的依据却不十分明确,有的认为依据是城市规划(即城市规划管理部门出具的建设项目用地规划设计条件通知书),有的认为是土地利用规划(即土地利用规划中确定的规划设计条件),有的同时填写了这2项,也有的没有填写。

(三)城市地上地下空间管理的部门杂乱不规范

我国城市在立体空间规划、利用方面处于多头管理、混乱无序的状态,尤其是地下空间,比如有些城市,人行过街地道、越江隧道等基础设施类型的地下工程归市政工程局管理,地下管道和一般地下工程归市建委管理,人防工程归市民防办管理。而这些部门在各自上级部门的指导和监督下开展工作,在空间规划利用上部门之间缺少必要的沟通交流,也鲜有在国土资源管理部门办理用地手续的,导致地下空间开发利用在平面布局、竖向配置、开发时序方面杂乱无章,从而造成大量浪费,甚至带来很多风险和隐患。

国土部门对于其相关问题亦重视不够,从国土管理角度来讲,土地空间不仅涉及权利设置和登记,还涉及空间用地的规划、审批、地质灾害及环境影响评价等诸多问题,而此配套措施却一直缺少相关规定。从调查情况看,69%~86%城市空间用地经过规划、建设部门的审批,并未经土地部门确权登记。国土部门在该类空间用地管理中处于缺位状态。空间利用上的权属不清,很容易引发管理上的问题,影响开发建设的积极性。

(四)城市地上地下空间管理的规划编制不成熟

城市空间规划目前我国各大中城市虽有开展,但还存在一些问题。一方面,重地下空间规划,轻地上空间规划。许多城市都编制有城市地下空间利用规划,如天津市出台了《天津市地下空间综合利用规划》,上海市出台了《上海市地下空间概念规划》。但是,大多数城市对于城市地上空间规划却都没有进行。另一方面,现有城市空间规划还仅处在初级阶段,只有大致思路,没有具体设计,对空间问题还缺乏深入思考。如地下通道

的衔接、地上地下建筑物的间距、相邻开发建设的限制等诸多问题,还缺少详细规定。

(五)城市地上地下空间管理的确权依据不统一

物权法出台前,地表出让建设用地使用权人享有的空间范围不确定,对于2007年10月1日《物权法》实施前,利用已出让土地建造的建筑物实际占用空间外的土地使用权人存在争论,25%的被调查者认为应该属于国家,34%认为应该属于地表建设用地使用权人,41%认为存在权属不清的问题。我们调查的城市中有75个城市已经就独立开发建设的单建地上或地下工程进行了土地空间权属登记,但空间用地范围的确权依据差别较大,53%的城市认为应依据相关审批文件确定空间范围,19%的城市认为依据最终实际建造的建筑物外围确定空间范围,15%的城市认为依据最终实际建筑物的地面水平投影范围以及建筑物最高和最低高程确定,还有13%是其他的依据,比如有的城市是根据房屋所有权登记来确定空间范围,有的是按地面水平投影范围,未考虑高程。

(六)城市地上地下空间开发相邻权利人利益难保障

由于土地空间开发利用的特殊性,不论是地上空间的开发,或是地下空间的开发,对于地表土地权利人,甚至相邻土地权利人,都会产生相当的影响。例如,地下铁路的修建不可避免对于地表建筑物产生沉陷、震动、噪音等影响。立交桥的修建不可避免对于地表建筑物、构筑物产生光照、通风等方面的影响。我国现有的相关法律法规中,对于这些问题仍然缺少明确、系统的规定。《物权法》136条仅规定,新设立的建设用地使用权,不得损害已设立的用益物权。但对于如何保障新设立的权利不侵害原有权利,以及侵害了权利如何救济等问题,均没有明确规定。在已出台的相关规范性文件中,也多是讲到不得损害,对于具体采取何种措施预防,却都未能明列。

三、城市地上地下土地权利制度建设滞后原因

我国城市地上地下土地权利制度建设滞后,已可能影响土地管理的良性发展。究其原因主要有以下几方面。

第一,对城市地上地下土地权利进行制度建设在思想认识上比较迟缓。我国空间开发利用起步晚,各城市由于经济发展水平的不一,对土地空间权利确权需求有差异,造成各地权利管理制度建设水平参差不齐。

第二,对城市地上地下土地权利进行制度建设在推动创新上积累不足。土地空间利用的权利设置是一项创新性的研究工作,国外立法也都在探索阶段,还未形成较成熟的权利管理体系,而我国地上地下土地权利研究自物权法颁布也不过几年时间,很多关键性的问题还未达成共识,如空间权利设置规则、物权法实施前地表建设用地使用权确权范围还存在争议等。

第三,对城市地上地下土地权利进行制度建设在技术发展上受到制约。地上地下土地权利相关制度建设也受科学技术发展水平的制约,如城市空间规划缺乏相应的技术指标体系,地下工程用地的地籍测绘没有规范的规程指导,物探技术在地下工程测量时的精度还不太令人满意等等。

四、城市地上地下土地权利制度建设相关建议

城市地上地下土地权利制度建设涉及面广,深化和推进土地规划及审批制度的改革,城市地上地下土地权利管理必将成为国土资源管理中的重要问题之一,加强该项制度建设势在必行。

第一,健全城市地上地下土地确权与登记制度。努力拓展城市发展空间,加大城市地上和地下空间开发利用力度,可以最大限度地节约集约用地。为保证地上地下土地有序开发利用,保障空间投资开发人的合法权益,建议当前抓紧修订《房地

产管理法》、《土地管理法》、《土地登记办法》、《城市规划法》、《防空法》等涉及地上地下建设用地使用权的相关法律法规,尽快出台国家层面的地上地下建设用地使用权确权、登记、发证指导意见,为权利人开发利用空间资源提供法律和制度保障。

第二,建立合理的城市地上地下空间规划体系。科学、合理的地上地下空间规划是集约、高效利用地上地下土地空间的前提条件。当前必须进一步加强有关地上地下空间规划方面的工作,积极开展规划的编制,把地表、地上、地下空间纳入统一规划,编制科学合理的立体土地利用总体规划和城乡规划,在编制其他与建设用地相关的规划时,也要统筹考虑土地立体空间。

第三,规范城市地上地下土地权利审批机制。土地权利审批文件是土地确权登记的重要依据,是权利人取得物权的重要凭证。《物权法》颁布后要求地上地下土地权利的审批与地表土地权利审批一样,确定土地使用权人取得权利的空间范围,即明确建(构)筑物的水平投影范围和起止深度。目前,按原来程序办理用地审批已不能满足城市空间建设用地使用权审批要求,因此必须对建设用地使用权的审批手续进行必要的调整。如对单建空间工程用地审批建设单位须在取得建设工程规划许可证后,方可到土地管理部门办理划拨决定书或办理土地使用权出让合同。

第四,开展城市空间建设用地的地灾评估工作。地下空间开发利用不同于地上土地开发利用的一个特点是,地下空间受地质、水文等状况的影响较大。因此,建设项目选址前,要对地

下空间的地质、水文等相关信息进行调查,对拟选址位置的适宜性和对土地空间相邻权利人影响进行论证和评价。根据地上、地下空间的地质调查情况,对项目位置及技术可靠性进行论证,并在项目立项之初设计相应的防范措施。地下空间开发立项审查部门根据地下空间的地质调查结果确认地下空间可开发的范围。报批用地时,没有对地下空间资源基本信息进行调查的用地申请,一律不予批准。

第五,创新城市地上地下空间地籍测绘工作。传统的地籍测绘仅是以二维坐标表示平面,难以对宗地上下空间的起止深度进行界定,建设用地使用权的分层设立要求创新传统地籍测绘,引入三维坐标,界定地上地下空间的位置、形状、权属、边界、结构等,打破传统的宗地号编码规则、地籍图绘制方法,以满足地上地下空间地籍管理的要求。同时,在三维地籍测绘实施过程中,我们要努力探索应用先进的科学技术来提高地上地下空间测绘的精度。

【参考文献】

- [1] 王利明.空间权:一种新型的财产权利[J].法律科学,2007(2).
- [2] 梁慧星,陈华彬.物权法[M].北京:法律出版社,2007.
- [3] 赵秀梅.土地上下空间使用权问题的思考[J].法学杂志,2008(5).
- [4] 梅夏英.土地分层地上权的解析——关于《物权法》第136条的理解与适用[J].政治与法律,2008(10).
- [5] 温丰文.空间权之法理[J].法令月刊,1988(3).
- [6] [日]平松弘光.日本地下深层空间利用的法律问题[J].陆庆胜译.政治与法律,2003(2). (责任编辑:Z 校对:L)

(上接第118页)

就近原则是公共“供需”的主要原则,这与公共需求满足中的及时、便捷要求完全一致。距离某公共需求越近,越可能满足该公共需求;反之,则越不可能满足该公共需求。在图2中,为表示这种关系,笔者根据远近,分别用实线和虚线作了区分,即近的用实线表示,远的用虚线表示。

五、结语

在公共管理语境中,以服务为导向成为公共管理的努力方向。与之相应的,公共需求的满足在一定程度上被视为以服务为导向的具体体现。随着公共需求的多样化和动态化以及政府资源的有限性和稀缺性,非常有必要构建多中心治理结构,即实现以政府为主的一元化管理向政府组织、社会组织、市场组织的多元化治理转型。

在单向度的主从话语体系向多向度的多元话语体系转变中,建立制度信任和非制度信任相融合的信任体系是确保政府组织、市场组织、社会组织三类主体更好满足公共需求的制度保证。此外,还有必要充分发挥自组织作用,以便在多中心治理结构中实现“1+1>2”的协同治理。

协作共治模式的构建以及平等开放格局的形成,可以有助于政府组织、市场组织、社会组织平等地、无差别地、无先后甚至直接向当地社会提供公共产品和公共服务。与此同时,政府组织还是多中心治理结构的重心,即政府组织是市场组织和

社会组织的依托,对它们承担着组织、协调和引导职责。

在多中心治理模型中,公共需求是政府组织、社会组织、市场组织三类主体的共同指向。此外,多中心治理模型还有自身拓展性,这由公共需求的多样化和动态化以及由此而引发的三类公共需求供给主体的不断复制性所决定。在“公共需求-公共供给”链条中,就近原则是主要原则。

【参考文献】

- [1] 吴明香.多中心治理:一种公共服务的协同供给方式[J].天水行政学院学报,2009(2):62-65.
- [2] 韩锋.公共物品多中心合作供给机制的构建[J].甘肃理论学刊,2009(3):101-105.
- [3] 孔繁斌.社会治理的多中心场域构建——基于共和主义的一项理论解释[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2009(2):11-15.
- [4] 罗伯特·V·丹哈特,珍妮特·V·丹哈特.新公共服务:服务而非掌舵[J].中国行政管理,2002(10):38-44.
- [5] 迈克尔·麦金尼斯.多中心体制与地方公共经济[M].毛寿龙译.上海:上海三联书店,2000.
- [6] 孔繁斌.公共性的再生产[M].南京:凤凰出版传媒集团,江苏人民出版社,2008.
- [7] Thorelli, H. B. Networks: between markets and hierarchies[J]. Strategic Manage Journal, 1986(7): 37-51.
- [8] 周晓丽,毛寿龙.服务型政府:现实内涵、理论阐释及其实现[J].天府新论,2009(1):76-81. (责任编辑:Z 校对:Q)