

# 城市地下空间开发建设及权属管理研究

城市地下空间开发建设及权属管理研究课题组

随着城市的发展,土地资源变得日益稀缺,土地开发利用的重点已由向四周平面扩展转移到向地下寻求空间的方向上来。发达国家的发展历史经验表明,人均 GDP 进入 1 000 美元后,基本具备了大规模开发利用地下空间的条件和实力;人均 GDP 在 3 000 美元,则进入开发利用的高潮。如今上海已进入了大规模开发利用地下空间的新时期,大量地下交通设施、市政基础设施、地下空间建筑物和民防工程等的开发建设为上海的经济的发展做出了很大的贡献,但与此同时,如何合理利用和管理地下空间的新课题也摆到了管理者的面前。为此,在市建设交通委的主持下,市房屋土地资源管理局开展了城市地下空间开发建设及权属管理的课题研究。

## 1 研究起因

本课题研究,主要基于两个方面的原因:

1.1 已建的地下空间建(构)物产权关系不明确,影响了投资者的积极性

进入上世纪 90 年代后,随着城市的发展以及城市人口的快速增长和土地资源的日趋稀缺,地下空间资源的开发利用已得到了快速的发展。地铁 1 号线的规划建设,标志着城市已经进入了大规模开发利用地下空间的时期。据不完全统计,除民防工程的商品地下车库(即其土地使用权主体是平面和立体叠加形态)外,上海中心城区地下空间开发利用的建筑面积总量已超过 1 000 万  $m^2$ 。现行国家法律和地方法规层面上都没有明确地下空间土地使用权管理,导致这些已建的地下空间建(构)物产权关系难以明确,使投资者的合法权益得不到法律的保障,影响了投资者的积极性,并将不利于未来城市地

下空间的开发建设。

1.2 上海城市总体规划目标确定,未来城市地下空间开发利用发展潜力巨大

2010 年,上海将建成 400 km 的地铁基本网络及地下综合体、越江隧道等地下空间工程。规划中期建成的骨干工程有:世博会地区、徐家汇地区和龙阳路综合换乘枢纽等。城市地下空间资源作为城市的自然资源,在经济建设、民防建设、环境建设及城市可持续发展方面具有重要的意义。

由此可见,亟需从法律上明确地下土地使用权管理,并对地下空间建(构)筑物进行确权。只有明确地下空间建(构)筑物的权利归属,建立地下空间建(构)筑物权利秩序的法律制度,才能在市场经济条件下,有效地引入各种外来资金,以解决上海当前地下空间大规模开发利用需要与资金匮乏之间的矛盾,推动和保障上海地下空间大规模开发建设。

## 2 研究对象

以离开地表一定深度、单独建造(一般不与建筑物连为一体)的独立地下空间建(构)物为研究对象,通过卢湾、黄浦、长宁等区的地下空间建(构)物确权登记的试点,在实证分析的基础上,提出地下土地使用权取得方式,以及地下空间建(构)物权属管理的基本内容、方法、登记技术规范。

## 3 研究方法

采取实证方法。其基本技术路径为:通过调查上海城市地下空间资源开发利用的权属管理现状,发现问题,并寻找与国内其他城市及国外先进发达国家代表性城市的差距,分析问题的成因,探索解决方案。经研究后,提出适用于上海城市地下空间资源开

发利用权属管理的基本内容、方法、程序,以及加快相关法制建设的建议。

#### 4 需解决的问题

对地下空间建(构)筑物权属管理,必须解决好两个方面的问题:

##### 4.1 确认产权

通过土地权属调查和地籍测量,核实地下土地使用权来源,明确地下空间的地籍测绘应获取和表述的基本信息、地下边界线确定的方法及地籍图的制作、宗地编号的规则和表示方法,认定权利主体等,为产权登记提供法律依据。

##### 4.2 办理登记

按照法律,依当事人申请,对地下空间土地使用权和地下建筑物所有权登记,明确登记册应登记的要素、包括记载的内容。其中,关键要解决好确权中的土地使用权来源及地下空间建(构)筑物登记的法律依据。

目前,投资开发地下空间,主要是由投资建设单位通过向规划管理部门申请规划许可和民防管理部门申请建设民防工程等方式,进行地下空间开发利用,而地下空间土地使用权的行政管理尚处于空白状态。但事实是,土地使用权出让(租赁)合同或建设用地批准文件(划拨土地)是地下空间建(构)筑物确权登记的原因文件之一。因此,合法取得土地使用权是地下空间建(构)筑物的确权登记的前提条件。现行土地管理法等法律法规明确规定:出让、租赁、划拨是原始取得国有土地使用权的主要方式,而地下土地使用权如何取得并没有规定。但 2000 年国土资源部在答复广东省国土资源厅的《关于地下建筑物土地确权登记发证有关问题的复函》中指出:“离开地面一定深度单独建造,不能与地上建筑物联为一体的地下建筑物,其土地权利可确定为土地使用权(地下)。具体登记时,其土地面积为地下建筑物垂直投影面积,并在备注栏注明相应地上使用权的特征。土地使用权(地下)在不违反地下建筑物规定的用途、使用条件的前提下,可以进行出租、转让和抵押”。显然,为了国家公共利益的需要,在法律没有明确规定的情况下,国土资源部早在 2000 年就已将地上土地使用权与地下土地使用权视为一致。

#### 5 建议

考虑到《土地管理法》的修改和调整受各种情况限制,在短期内制定或修改的可能性较小。鉴于

对地下空间的确权具有明显的探索性质,按照我国的立法惯例,对属于探索性的立法,一般可由下而上。因此,可以通过对上海的试点运作,为国家立法创造条件、提供经验教训。我们认为,地下空间权利与地上房地产权利既有共同的理论渊源,也有相同的特性,地下空间权利有关的法律关系,完全可以按照地面已有的法律规范来处理。即:

(1)地下空间土地使用权取得方式参照地上土地使用权的做法,依法独立使用的地下空间,其土地权利确定为地下空间土地使用权,以出让方式取得的,确认为地下空间出让土地使用权;以划拨方式取得的,确认为地下空间划拨土地使用权。

(2)土地使用权的权利设定可以三维空间为标的进行行政审批。

(3)由于地下工程造价是地上工程造价的 3~4 倍,对地下土地使用权出让金可按地上土地使用权出让金作相应的折减。按杭州的做法,地下土地使用权出让金按地上出让金的一定比例计,并逐层递减。如地下第 1 层,按地上出让金的 20% 计;第 2 层再减半,即按地上出让金的 10% 计等。

由于地下空间权属管理的紧迫性,因此可在维护国家现有立法精神的前提下,为解决目前地下空间确权登记的实际需要,提议市人大尽快修改《上海市实施[中华人民共和国土地管理法]办法》、《上海市房地产登记条例》,在《上海市实施[中华人民共和国土地管理法]办法》中扩展土地使用权的概念,将“土地使用权”修改为“土地使用权(包括地下空间土地使用权)”。增设申请地下土地使用权的内容及相关的审批程序,《上海市房地产登记条例》中补充加入一条:“依法取得独立地下空间使用权,投资建造地下建筑物的,可以申请独立地下空间的土地使用权和建筑物的登记”。以此作为地下空间确权登记的依据。

其次,在总结经验和不断完善的基础上,可通过上海市人民代表大会及其常务委员会制定《上海市地下空间权属管理条例》地方性法规,对上海城市地下空间的权属管理进行比较系统的规定。

最后,推动全国人民代表大会或全国人民代表大会常务委员会将地下空间作为民事法律关系的客体纳入《土地法》之中,从根本上确立地下空间权的权属关系(包括地下空间土地使用权和地下建筑所有权),解决与地下空间权有关的民事法律关系问题。

(收稿日期 2006-11-20)