

文章编号:1673-0836(2005)02-0167-04

城市地下空间开发利用管理法规体系框架^{*}

刘 巍¹, 叶少帅¹, 徐利国²

(1. 东南大学 土木学院项目管理研究所, 南京 210096;

2. 南京市人民防空办公室工程处, 南京 210096)

摘 要:城市地下空间开发利用管理法规体系是地下空间开发利用的重要前提和依据。首先从地下空间权和法规体系相关性两个角度分析了现有与地下空间相关的法规体系所存在的问题,提出了针对性对策;并在此基础上提出了城市地下空间开发利用管理法规体系,法规体系包括规划管理法规、投资市场管理法规、建设管理法规和使用管理法规等;文章最后对法规体系中各法规的主要作用和主要内容进行了简要的介绍。

关键词: 地下空间; 法规体系; 开发利用

中图分类号: TU984.11⁺3

文献标识码: A

The Research of Code System in the Exploitation and Management of Underground Space

LIU Wei¹, YE Shao-shuai¹, XU Li-guo²

(1. Research Institute of Project Management, College of Civil - engineering, Southeast University, Nanjing 210096;

2. Nanjing Office of People's Disaster Prevention, Nanjing 210096)

Abstract: This paper firstly discussed the current code systems relating to the underground space, then analyzed the interrelated problems which make the code systems fail in its integrity and finally established a new code system in the exploitation and management of underground space.

Key words: Underground Space; Code System; Exploitation

1 引言

城市化发展的要求促进了城市地下空间的开发利用,如何对地下空间进行合理的开发利用变得十分重要。目前,城市地下空间的开发利用尚在起步阶段。由于地下空间开发利用管理法规体系存在一些问题,比如地下空间权还未在相关法规中确立,各相关法规相对孤立等。这些问题使城市地下空间在开发利用工作中遇到了困难,使责、权、利划分不明确。为使地下空间的开发利用工作做到有法可依、有章可循,建立城市地下空间开发利用管理法规体系已成为当务之急。

2 现行地下空间法规体系存在的问题分析

与城市地下空间开发利用相关的法规体系包括城市规划法规体系、土地管理法规体系和人民防空法规体系。这三个相关法规体系目前存在的问题主要是地下空间权概念的模糊以及由此带来的各法规体系之间缺乏联系,相对孤立(见图1)。

2.1 地下空间权概念模糊

地下空间权包含在空间权范畴中。空间权包括空间所有权和空间使用权。空间所有权是土地所有权的一部分。因为从广义上说,土地所有权包

^{*} 收稿日期:2004-11-15(修改稿)

作者简介:刘 巍(1979-),男,山西太原人,硕士研究生,从事工程项目管理。

括地表所有权、地上空间所有权和地下空间所有权。空间利用权又分为“物权性质的空间利用权”和“债权性质的空间利用权”,物权性质的空间利用权主要包括空间地上权和空间役权两种,而债权性质的空间利用权则包括空间租赁权和空间借贷权两种。

目前的法规未对地下空间权在法律上进行明确界定。《中华人民共和国土地管理法》在相关条款中对土地的利用和使用做了规定,但没有清楚规定土地与空间的问题。概念模糊使得各部门在实际工作中对地下空间权的认识不足,对地下空间的开发利用管理重视不够,从而影响工作效率。

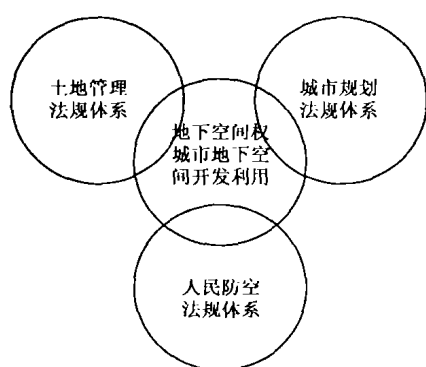


图1 相关法规体系与地下空间开发利用关系现状

Fig.1 The present state of relationship between the code system and the exploitation of underground space

2.2 三个法规体系相对孤立

三个法规体系相对孤立主要表现在没有对地下空间形成统一的认识,地下空间的开发利用是涉及土地管理、城市规划以及人民防空等三方面的一个复杂系统。但是,目前三个法规体系仅将地下空间纳入各自的法规体系中,在保持自己体系完整性的同时将地下空间的系统破坏掉了。

土地管理法规体系存在的问题更多的表现在土地与空间相脱离,缺少对地下空间进行专门规定。城市规划法规体系缺乏对地下空间的整体认识。例如,《中华人民共和国城市规划法》在相应条款中未对地下空间做专门的规定,仅涉及交通、工程管线和竖向规划等方面。人民防空法规体系更多关注人防地下工程的覆盖面积、工程质量等战时需要等指标,并且由于工程保密的特殊性影响了与城市规划的相互协调。

3 对策

3.1 明确地下空间权

为建立城市地下空间开发利用管理法规体系,

为解决上述存在的问题,必须对地下空间权予以法律上的确定,地下空间权是整个法规体系的基石。地下空间权应根据空间权范畴在法律上明确定义。

空间权的立法体例主要有三种:一是单独制定“空间法”,如美国的《俄克拉荷马州空间法》;二是将地下空间权的相关规定写入民法典有关用益物权的相关章节中,采用此立法体例的有德、日、瑞等大陆法系国家;三是以“法律包裹”方式建立空间地上权制度,我国台湾即采用此立法体例。

目前,国际上很多国家根据自己实际的需要采取了相应的立法体例,立法体例的多样性给我国空间权立法体例的选择创造了有利条件。同时,我国正物权法和民法典制定之时,这就为将空间权法律制度纳入我国用益物权体系中一体建立提供了绝好时机。上述原因决定了我国应当采用第二种立法体例来建立我国的空间权制度,将空间权的相关规定置于用益物权的相应章节中。

3.2 建立协调一致的法规体系(见图2)

地下空间权在法律上的确定为上述三个法规体系在地下空间的开发利用管理上建立起有机的联系提供了平台。这个有机的联系将促使地下空间开发利用管理法规体系的形成。为了建立相互的联系,必须解决目前法规不健全的问题,将各个相关法规纳入法规体系中形成一个有机的整体,以满足现时的需要。其内容包括完善城市规划法规体系,完善土地管理法规体系,完善城市建设管理法规体系和建立地下空间使用管理法规。

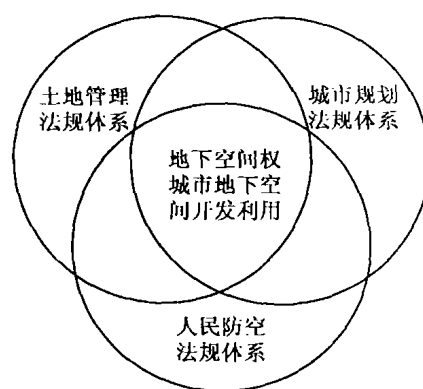


图2 相关法规体系与地下空间开发利用关系完善目标

Fig.2 The perfected relationship between the code system and the exploitation of underground space

4 城市地下空间开发利用管理法规体系框架

4.1 法规体系规划

根据上述的分析提出城市地下空间开发利用管理法规体系规划(见图3)。法规体系包括规划管理法规、投资市场管理法规、建设管理法规和使用管理法规等。它涉及规划、投资、建设、经营、维护等多个方面,涉及与政府相关的多个部门领域(包括规划、人防、建设、交通等)。

4.2 法规体系中各主要法规的主要作用和主要内容

4.2.1 规划管理法规

主要作用:强调地下空间的重要性,对地上、地下进行综合利用,处理规划部门与人防部门的关系。科学合理的对地下空间进行规划。

主要内容:完善城市规划管理规定。明确规划部门在地下空间开发利用中的地位及相关责任;对现有地下工程结合工程状况和工程特点进行分类规定;对待开发的地下空间进行相关规定(包括可持续发展、平战结合、立体规划等方面),使规划更科学合理,空间有效利用。此外,还要完善与地下空间相关的规划与设计技术规定。

4.2.2 投资市场管理法规

主要作用:明确地下空间权,明确地下空间利用权;处理政府、地下空间主管部门及投资者这三方之间的关系。鼓励投资,积极推动地下空间开发利用的进程,使地下空间的开发利用在企业层次上进行操作。

主要内容:对地下空间权进行界定,明确与地下空间利用权相关的规定,制定出台地下空间开发利用优惠政策。

一是在明确地下空间权基础上解决相关权属问题,规定地下空间的所有权为国家所有,规定专门的地下空间开发利用管理组织,建议由政府牵头,以人防部门为主导,各政府部门领域共同参与组建地下空间开发利用指导委员会(如日本);二是鼓励支持企业、社会团体和个人,通过多种途径,对地下空间的开发利用进行投资,建设和开发利用地下工程可以减免一些规费;三是对原有的地下空间管理部门进行精简改制,对出编人员进行一定的经济补偿和政策指导,指导再就业等等。

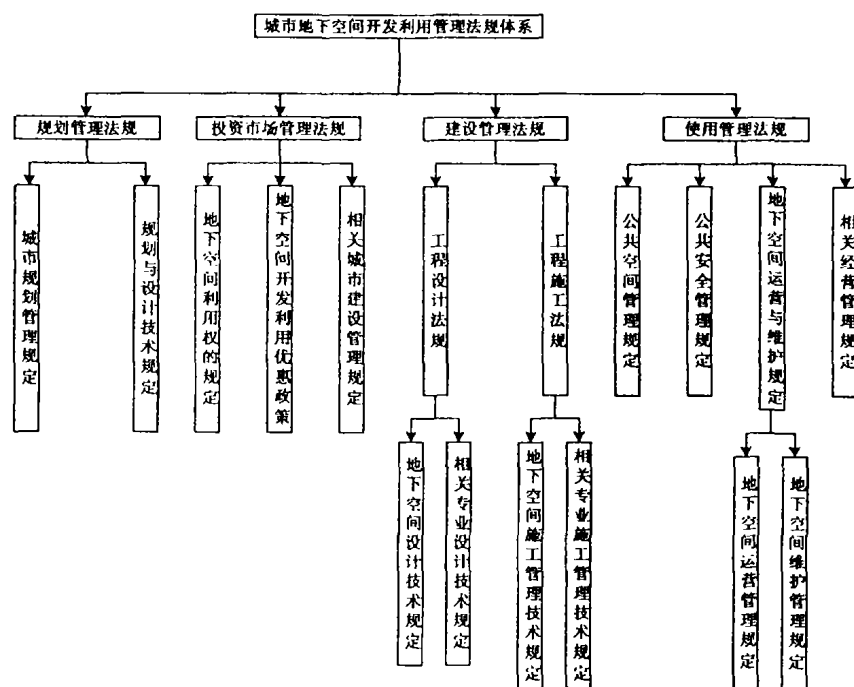


图3 城市地下空间开发利用管理法规体系

Fig.3 The code system in the exploitation and management of underground space

4.2.3 建设管理法规

主要作用包括工程设计达到人防工程平战结合的要求,确保平战转换功能的实现,使地下空间在平时发挥经济作用在灾时发挥防护作用。保证地下工程顺利的实施,有效的实现地下工程建筑产

品的功能。

主要内容包括完善城市地下空间开发利用的设计法规和施工管理法规。

完善城市地下空间开发利用的设计法规。根据城市规划的要求,对地下空间科学合理的设计;

结合工程要求(如工程类别:人防工程、普通地下室、隧道和人行过街道等)对相应的设计技术指标分类规定;设计规定中要强调平战结合的重要性。

完善城市地下空间开发利用施工管理法规。补充人防部门在施工管理中监督的相关规定,合理指导,监督并实现平战转换功能;同时还应加入地下工程施工过程中有关环境保护的规定。

4.2.4 使用管理法规

主要作用包括满足广大人民群众的需求,营造良好的社会环境,提高地下空间利用的社会效益;保持空间的持续利用,有效的开发地下空间,提高地下空间的经济效益;同时还可以保证地下空间在灾时的防护作用。

主要内容包括建立公共空间管理规定与公共安全管理规定和补充地下空间运营与维护规定。建立公共空间管理规定与公共安全管理规定。一是对在地下空间使用过程中的环境和相应的设备等进行明确的规定;明确规定改善地下环境,防治污染和其它公害责任和义务。二是对地下空间平战转换的要求进行明确规定,对平战转换组织、监督、责任、义务等进行明确规定。

补充地下空间运营与维护规定。一是为加强市场化的地下空间运营机制提供法律依据,对运营阶段的组织,权利(如商业收益),义务(如维护)等等作出详细的规定;对人防部门绝对的监督权力进行规定,保证在灾时,地下工程的有效防护功能;根据人民防空部门对地下工程不同的防护等级对运营主体的权限进行规定。二是在维护方面对城市地下空间开发利用消防方面进行规定,应对消防原

则、监督主体、地下火灾预防、消防组织、火灾扑救、消防监督、奖惩等方面作出具体规定,并采用消防监测、处置新技术,安装监测报警灭火联动装置,实施全程自动化管理。^[3]此外还要对通风、防渗漏进行相关规定。

5 结束语

根据相关地下空间法规体系相对孤立的现状及实际工作中责、权、利不明的问题提出建立城市地下空间开发利用管理法规体系的必要性。在法规体系的建立中首先要强调地下空间权,在地下空间权确立的基础上建立起一整套法规体系。法规体系包括规划管理法规、投资市场管理法规、建设管理法规和使用管理法规等。在法规体系的建立中要始终贯彻平战结合和可持续发展的思想。城市地下空间开发利用管理法规体系的建立明确界定地下空间开发利用中各相关行使主体的责、权、利,从而为有效解决城市交通、市政设施、土地紧缺、城市防灾、人民防空等问题提供了法律上的支持。

参考文献:

- [1] 陈祥健.关于空间权的性质与立法体例的探讨[J].中国法学,2002(5):147-149
- [2] 赵鹏林,顾新.城市地下空间利用立法初探——以深圳市为例[J].城市规划,2002(9):21-24
- [3] 金诚明.加速城市地下空间开发利用立法工作势在必行[J].地下空间,1998(2):89-93
- [21] 阳吉宝.人防工程与城市地下空间[J].地下空间,1999,19(1):76-79
- [22] 李文翎,阎小培.基于轨道交通网的地下空间开发规划探析——以广州市为例[J].城市规划汇刊,2002,第5期:61-64
- [23] 杨林德.城市地下空间规划与工程设计对策[J].地下空间,1997,17(2):83-88
- [24] 童林旭.城市防护与防灾功能的统一[J].地下空间,1996,16(3):129-133
- [25] 朱大明.人防工程抗震减灾作用初步探讨[J].地下空间,1997,17(3):166-169,174
- [26] 上海市民防协会.深化城市灾害防护管理体制改革的初探[A].民防学术论文集(2003)[C].上海:上海市民防协会,2003:64-78
- [27] 国内外有关城市人防(民防)建设的若干内部资料

(上接第166页)

- [16] W K Bernard Tan, J C Chin, C K Lee et al. Planning and Design of a Civil Defence Shelter Station in Singapore [J]. Tunnelling and Underground Space Technology, 1999, 14(4):509-512
- [17] R Krishnan, J P Copsey, R G Algeo et al. Design of the Civil Works for Singapore's North East Line [J]. Tunneling and Underground Space Technology, 1999, 14(4):433-448
- [18] 王文卿.城市问题与城市地下空间开发利用[J].地下空间,1998,18(2):79-83
- [19] 马景月.城市地下空间与开发利用规划[J].地下空间,2002,22(3):200-204,208
- [20] 叶如棠.开发利用地下空间是21世纪中国城市发展的战略抉择[J].地下空间,1997,17(4):197-199