

地下空间开发之法律调整研究

闫发伟, 王振云

(福州大学 法学院, 福建 福州 350001)

摘要:随着我国“城镇地下空间开发热潮”的兴起,地下空间开发产生的权属纠纷、权利处分收益、地下空间管理等法律问题也相伴产生并日渐突出。然而,我国当前地下空间方面的立法明显无法满足人们对地下空间开发利用过程中日益增长的立法需求。因此,本文通过分析地下空间发展形势,总结法制建设中的不足,评析借鉴国外立法实践经验,尝试构建一套以“地下空间权”为核心的专门法律调整模式。

关键词:地下空间资源;地下空间权;法律调整

中图分类号: D920.0

文献标识码: A

文章编号: 2095-414X(2014)01-0042-05

在我国,虽然在地下建设的地下商业街、地铁及地下共同管道等已比比皆是,然而相应的地下空间立法却严重滞后,目前我国还未建立一套专门统一的地下空间法律制度,学术研究也起步不久,并且涉及内容较单一。考虑我国未来地下空间开发利用的广阔前景,迫切需要改变我国地下空间立法严重落后的现状,加快对地下空间的专门立法。

一、地下空间开发利用是一种发展趋势

(一) 地下空间开发历史渊源悠长

地下空间开发利用与人类社会发展可谓息息相关。综观古代,人们对地下空间的利用主要是修建帝王陵寝,而到近现代,地下空间利用形态进一步多样化,概括起来主要有:基础设施建设、灾害防治、景观改造和特性利用等等。例如,地铁、(电线、自来水、污水、燃气等)共同管道等市政设施;防控避难所等主要用来灾害预防;为进行市政景观改造,可使电线、交通枢纽等埋于地下。

到目前为止,世界上有很多国家和城市都建有了地铁。美国纽约洛克菲勒中心的地下步行街非常发达,已经连贯了10个街区,而休斯敦市的地下街则连接了上百座的大型城市建筑物。^[1]巴黎的下水道网号称“巴黎下的巴黎”,全长已超过2000公里。在地下空间利用方面最发达的还要属日本,特别是它的地下共同管道(也称“共同沟”)不但建设历史悠久,而且建设水平也在世界前列。我国虽然对地下空间的现代化利用起步较晚,但发展速度很快,现全国多个城市已建有地铁,地下商业步行街、地下停车场等迅速发展,大型城市地下综合体建设项目多、规模大、水平高,地下共同管线在各城市

建设中也日趋完备。^[2]

(二) “21世纪是地下空间的世纪”

世界经济合作与发展组织早在1970年就提议:21世纪的城市其地面的使用仅限于住宅、公园和广场,交通、通信、水道、煤气等市政基础设施应进一步地下化,而且也应该将停车场、车库、垃圾、污水处理等最大限度的设置于地下。其实早在上个世纪末,土木建筑领域就普遍认为:21世纪将迎来地下空间开发高峰期,城镇规划领域也深刻的认识到:向地下延伸发展空间是节约土地资源,优化城市功能,改善城市生活环境的极佳选择。^[3]进入新世纪,世界各主要发达国家在进行旧城改造、建设新城的过程中,为缓解城市压力,实现集约发展。更加重视对地下空间的开发利用。

21世纪是地下空间的世纪,同样也是我国地下空间开发利用的高潮时期。在今后的50年里,我国也将实现国民经济发展的第三步战略目标,全面实现现代化。与之相适应的,我国城市化水平将达到65%以上。在这一城镇化历程中,地下空间必然将发挥着越来越重要的作用。“预计到本世纪20年代,我国城镇地下空间开发利用可能出现高潮,进入大规模发展的更高阶段。”^[3]

二、我国地下空间立法现状与国外相关立法评析

(一) 我国地下空间开发利用中,相关法律法规不完备

我国理论界对地下空间的研究开始较晚。20世纪80年代,学术界才首先提出“地下空间”概念,但当时对这一概念的研究仅限于地下空间开发的设计与施工技术方面。20世纪90年代,特别是21世纪初,随着“城镇地下空间开发热潮”的兴起,地下空间开发产生的权属

纠纷、权利处分收益、地下空间管理等法律问题也日渐突出,学界才开始逐步着手地下空间开发利用的法律法规制定和理论研究上。

1996年《中华人民共和国人民防空法》审议通过,它是我国第一部提到地下空间建设规划的法律。1997年建设部制定并颁布了《城市地下空间开发管理规定》,这对我国地下空间开发管理具有里程碑的意义。它专章规定了城市地下空间的规划、工程建设以及工程管理等内容,为合理开发城市地下空间资源,加强对城市地下空间开发利用的管理,提供了重要的法律依据。2007年《中华人民共和国物权法》颁布,该法第136条规定:“建设用地使用权可以在土地的地表、地上或地下分别设立。”这是我国第一次以立法的形式承认空间权的存在。^[4]

我国当前地下空间方面的立法不足主要体现在以下几个方面:

(1)专门规范地下空间开发的法律规范缺失。《物权法》虽涉及到建设用地使用权的地下设定问题,却未在更本质的层面上提出地下空间权这一概念和界定其权利性质与归属,亦未对此权利的取得、处分和收益等内容作出专门规范。

(2)已有的相关法律规范效力位阶较低,对地下空间利用的实践活动缺乏有力指引。《城市地下空间开发管理规定》虽专章规定了城市地下空间的规划、工程建设以及工程管理等,但由于其是由作为国务院组成部门的建设部制定颁布的,效力层级较低,对实践活动的指引作用有限。此外,诸如上海、天津、深圳等一批经济较发达的城市制定的地方性法规,一方面其只能在相应的行政区内适用,另一方面他们无法对涉及地下空间开发利用的民事基本制度、行政管理基本制度等作出规范。

(3)已有的法律规范内容单调。无论是《物权法》,还是《人民防空法》,亦或是《城市地下空间开发管理规定》均只简单规定了涉及地下空间的某一方面内容,对于整个地下空间开发利用的法律调整机制未形成系统的有效的规范。故而,在地下空间开发的过程中导致规划无序,缺乏统筹;管理混乱,政出多门;更严重者导致了地下空间资源浪费,人们生命财产遭受损失,生态环境遭受破坏。

(二)国外关于地下空间开发已有相关法律调整规范

在世界主要的经济发达国家,由于其较早地面临了地下空间利用问题,所以为适应和保障地下空间的发展需要,各国针对地下空间方面的立法也较完备,甚至形成了以地下空间权为核心的地下空间专门法律体系,以日本体现的最为突出。

(1)日本

1963年,日本国会通过了《日本共同沟法整備特别措施法》,目的是通过制定共同沟(也称“地下共同管线”)^①

建设和管理相关措施,在特定道路上与伴随路面挖掘而进行的地下占用限制相配合实施共同沟整備,以保全该道路结构,确保交通顺畅。1966年,日本修改民法典,规定“地下或空间,固定上下范围及其工作物,可以以之作为地上权的标准。”^②据此规定,日本民法典确立了“空间权”概念。1995年,为整備特定道路的电线共同沟,保全道路结构,确保道路交通安全有序,日本还制定了《日本电线共同沟整備特别措施法》。直到2000年,颁布了《大深度地下公共使用特别措施法》,至此,日本的地下空间法律体系基本形成。

日本在对地下空间开发进行法律调整的过程中有两个突出的特点:第一,民法典中较早的确立了“空间权”概念,并对空间权属、空间使用与处分等问题进行了深入研究,为地下空间开发实践提供了理论基础。第二,在进行专门立法时机尚不成熟时,针对特定发展阶段所出现的地下空间开发问题出台专门的法律、法规进行规范,并直至形成较科学完备的地下空间开发专门法律体系。第三,明确了政府在地下空间开发利用中的主管机构和管理权限,统一负责,避免政出多门、九龙治水,并形成了综合管理和专项管理相结合的管理体系。

(2)美国

美国是最早关注空间权立法的国家。早在19世纪五十年代美国确立了空间权制度。在20世纪初,将地表上方和下方的一定范围内的空间进行分割并确定范围进行出租、出售,获取经济利益的现象不断发生。为此,1927年伊利诺斯州制定了《关于铁道上空空间让与租赁的法律》,这是美国第一部空间(当然也包括“地下空间”)权及使用收益的法律。1973年《俄克拉荷马州空间法》,“该法集有关空间权领域研究成果与判例之大成,详细规定了空间权的各项制度。为美国现代空间权法律制度产生了深远影响。”^[5]

(3)其他国家

当然,在英国、法国、德国等国家也都较早的对空间(包括地下空间)权内容进行了规范。如英国“可以将地下空间水平或垂直区分,作为权利之标的而自由设定地下利用权。”^③再如法国“土地所有权包含该地上和地下的所有权。”^[6]德国“土地所有权人之权利达至其土地地表之上的空中和地表之下的地壳……”

三、建立以“地下空间权”为核心的法律调整模式

(一)确立地下空间作为地下空间开发利用法律关系的客体

1. 地下空间概念的法学意义

地理学意义上,“地下空间”一般是指地球表面以下的土层或岩层中天然形成或人工开发的空间场所;但法学意义上的地下空间含义不同于地理学意义上的地下空

间含义。法学意义上的地下空间是将地下空间作为地下空间开发利用法律关系的客体看待。其能为人类支配,能满足人类生产生活需要,并以此受到地下空间方面的法律法规的调整。《城市地下空间开发利用管理规定》对“城市地下空间”进行界定:是指城市规划区内地表以下的空间。笔者以为,城市地下空间是指城市规划区内地表以下的,能受法律规范调整的,可为人类利用的已开发的和未开发的地层空间场所的总称。

2. 地下空间的法律特征

在探讨地下空间的法律特征之前,有必要先交代一下地下空间具备自然资源基本属性,地下空间的这种自然资源属性^④是地下空间能进入法律调整范畴,为人们生产生活所开发利用并产生利益的必要前提。当然,作为法学意义上的地下空间则是在具备自然资源基本属性的基础上又含有了典型的法律特征。具体说来:

(1) 地下空间具备价值性,能给人们生产生活带来一定的财产性利益。

地下空间资源首先必须具有利用价值。^[3]而这种利用价值又同时需要在人类社会的生产交换活动中得以展现,通过交换满足人们对地下空间资源的利益需要。这便使地下空间资源具有使用价值与交换价值的双重价值属性。故而,地下空间资源一旦进入市场流通领域,便自然的成为市场交易的对象,亦便自然的成为地下空间开发利用法律关系的客体。

在我国,这一属性体现最明显的则是在城市。城市地下空间资源作为城市土地资源的自然延伸,因此也具备了与城市土地资源相类似的价值属性。随着近年来我国城市化进程中,城市土地所创造的巨大财富和社会效益中,不能排除城市地下空间资源在其中的显著价值。

(2) 地下空间具备可控性,能为当前人力所支配,并以此满足人们对地下空间的利益需要。

一般认为,除人身外,凡能为人类排他支配,受人控制且肚里能使人类满足其生活上只需要的对象可成为法律关系之权利义务针对之对象。^[7]地下空间资源的开发受地质环境和经济实力与技术水平的制约,特别是经济实力和科技水平的影响。但随着人类科技发展水平的不断提高,国民经济实力的不断增强,人类对地下空间资源的开发利用范围和深度都有了质的跃升。现如今,人类的地下空间开发利用活动已能够深入地下空间的各个层次,在人们的生产活动中,关于地下空间资源的交易活动自然也变得频繁起来。人们可以在法律规范的范畴内根据自己的意志进行占有、使用和处分地下空间,以此满足自己对地下空间资源的利益需求。在当今的社会经济活动中,地下空间俨然成为地下空间开发利用法律关系的客体。

(3) 地下空间具有稀缺性和有限性。

地下空间的稀缺性和有限性是自然资源的固有特性。从总量上来看,地下空间的储备是有限的,可供人们开发利用的部分不是可以无限制使用的,其具有稀缺性。地下空间资源的稀缺性和有限性,决定了法律对其进行调整的前提。任何可以无限供给,不具有稀缺和有限属性的资源不可能成为法律关系的客体,也没有必要进行法律调整。^[8]

在我国,随着城镇化进程的加快,人们对地下空间的数量需要日益增加,这就产生了一对供给与需要的矛盾,即地下空间资源可供利用的部分不能满足人们在利用数量上不断增加的矛盾。因此,为调整由此所产生的地下空间所有、使用、处分和占有等方面的利益纠纷,需要法律进行规制,化解各种利益冲突,使相对有限的地下空间资源在人们的生产生活得到合理、有序而又高效开发利用。

(二) 确立地下空间权利体系

地下空间权利是以地下空间资源为客体的各种权利内容的集合。按照人们对地下空间的不同利益需求和取得方式,地下空间权利一般包括地下空间所有权和地下空间使用权等内容组成。^[9]

1. 地下空间所有权

地下空间所有权,是指地下空间所有人(在我国,所有人为国家或集体)^⑤对地下空间的占有、使用、收益、处分,并排除他人干涉的权利。(1) 地下空间的占有,是指地下空间的所有人及其他权利人根据法律规定或符合所有人的意思,通过法定程序实现对地下空间实际上的占领和控制。(2) 地下空间的使用,是“依照物的性能和用途,并不毁损其物或变更其性质而加以利用。”^[10]地下空间的使用权能,本质上实现了地下空间的使用价值。(3) 地下空间的收益是指“把地下空间投入到社会生产过程、流通过程而所取得的利益”^[10]。当然,地下空间收益权能的发挥要受到必要的限制,需以法定的程序,并按照法定的用途和目的展开。(4) 地下空间的处分是指地下空间权利人有权将地下空间使用权转让给他人占有、使用并获取利益,也可以设定地下空间地役权、抵押权、租赁权等。

2. 地下空间使用权

“空间”(包含地下空间)权是一项独立的用益物权。^[11]由于地下空间所有权与使用权呈现相对分离的状态,地下空间使用权可以基于地下空间所有人或是使用人的意志而形成的一项独立权利形式,因而自然人、法人和其他经济组织在不享有地下空间所有权的情形下,仍然可以依划拨、出让、转让等方式取得地下空间的使用权而参与市场交易活动,获取经济利益。

在城镇中,地下空间的开发利用活动频繁,利用形式多元。城市地下空间权注重对城市地下空间的使用价

值的发挥,以对城市地下空间的使用和收益为主要内容。在市场经济中,作为城市地下空间开发利用法律关系客体的城市地下空间,本身就具有显著地经济利益。城市地下空间权正是为了合理利用该特定地下空间以获取经济利益,或是满足公共利益的需要而存在的法律权利。因此,随着我国城市地下空间开发和利用进程的加快,城市地下空间权作为一项独立的用益物权形式,其重要意义也越来越显著。

3. 确立地下空间权实现的配套法律制度

(1) 登记制度

地下空间作为一种不动产形式,其公示方式应该采登记形式。^[12]首先,在我国地下空间所有权被国家或集体独占享有,无须进行登记公示。但是,地下空间使用人取得特定范围的地下空间,需要进行进行登记,以此明确其相关权利归属,交易活动中的矛盾纠纷。其次,在土地及其上下的利用上,地下空间使用人与地表之土地所有人、土地使用人均可建立相应的物权形式,由此便产生了纵向利用与所有上的相互关系。各权利人利用的空间都必须是特定的,不能侵犯他人所享有的或使用的土地(或地上、地下空间)范围。此时,各权利人必须依法办理登记手续,领取相应的地下空间使用权凭证,以此限定各自之权利行使界限。第三,登记事项除应该包括权利归属及行使限制外,还应该对地下空间的开发用途,使用期限进行规定,特别是开发用途必须明确限定。地下空间开发的不可逆性、不可移动性等不同于地上空间的特殊性决定了地下空间开发成本会较高,工期会较长,所以对其使用用途进行登记会更严于地上空间的利用。

(2) 权利期限制度

在我国,地下空间权的期限问题主要是指地下空间使用权的存续期限。当然,地下空间使用权的期限主要受两个因素影响,即因取得方式的差异而有不同期限限制,因不同登记使用用途而有不同期限限制。地下空间权的期限可以以约定设立,也可以以法律规定设立。由于地下空间不同于地表及其地上空间的特性,地下空间的期限形式会多以法律规定形式设立。

首先如果建于地下的建筑物或者工作物以公共利益而存在,则其使用期限应当有法律、法规明确规定,若没有相关规定,则应以该地下建筑物或工作物的存续使用寿命为该使用权期限。其次,非以公共利益为目的建立的地下建筑物或工作物的利用期限应尊重相应地下空间使用人之间的约定,如果没有约定,则可以以该地下建筑物或工作物的法定期限或存续使用寿命为该使用权的期限。^[6]

当然,地下空间使用权期限也会因地下空间权期限届满等法定或约定的原因而消灭。

四、结语

当前,我国国民经济发展速度飞快,资源紧缺已成为经济社会发展严重“瓶颈”,而土地的纵向开发利用已经是大势所趋。以规划范围内,地表以下的一定“空间”范围为客体构建地下空间权利体系,规范人们的地下空间开发秩序,保护地下空间各权利人的合法利益,同时提高人们积极开发利用地下空间资源的意识,能够实现对地下空间资源的合理、有序、高效利用,缓解因经济发展对地上资源的需求紧张状况,满足人们生存与发展需要。因而,在我国,以立法形式明确地下空间的权利归属、性质以及使用形式,确定地下空间登记、期限等配套制度,构建以“地下空间权”为核心的地下空间法律调整机制,有充分的合理性和必要性。同时,对人们合理地开发利用土地资源,保护改善生态环境也将具有重大的理论意义和实践意义。

注 释:

- ① 《日本共同沟整備特别措施法》中规定:本法中的“共同沟”是指道路管理者为容纳两家以上公益事业者的公益物件而在道路地下建设的设施。所谓公益物件此法中也有规定,是指公益事业者(即电气通信、煤气、工业用水道等事业者)为实现该事业而设置的电线、煤气管、水管或下水管。
- ② 《日本民法典》第269条。
- ③ 转引自[日]现代不动产法研究所著:《地下空间利用之法律问题——综合性研究》,台湾地区“行政院经济建设委员会健全经社法规工作小组”译,1988年6月,第5-6页。
- ④ 经世界许多国家和国际组织申请,1981年5月,联合国自然资源委员会正式将地下空间确定为重要的自然资源;1991年的《东京宣言》明确提出:地下空间资源是城市建设的新型国土资源。地下空间具备自然资源的基本属性,比如:地域性、变动性、再生性与非再生性、价值性、稀缺性等等。
- ⑤ 我国实行二元的土地所有制,土地分别属于国家和集体经济组织所有。《宪法》第10条明确规定“城市的土地属于国家所有”,因而城市地下空间作为国有土地所有权客体的一部分,应由国家所有。因此,城市地下空间所有权的主体应当且只能为国家。

参考文献:

- [1] 陈志龙,王玉北. 城市地下空间规划[M]. 南京:东南大学出版社,2005. 13. 17.
- [2] 肖军. 城市地下空间利用法律制度研究[M]. 北京:知识产权出版社,2008. 5-9.4.
- [3] 童林旭,祝文君. 城市地下空间资源评估与开发利用规划[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2009.
- [4] 刘宇辉. 我国城市地下空间开发存在问题的政府对策研究[D]. 长春:长春工业大学,2010.

- [5] 钱七虎. 地下空间科学开发与利用[M]. 南京: 江苏科学技术出版社, 2007. 2011, (8).
- [6] 常孝永. 地下空间权研究[D]. 上海: 复旦大学, 2010. 30. [10] 魏振瀛. 民法[M]. 北京: 北京大学出版社, 2000. 228.
- [7] 王泽鉴. 民法总则[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001. [11] 刘保玉. 物权法[M]. 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [8] 王利明. 民法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008. [12] 翁里, 王梦茹. 城市地下空间开发之立法初探[J]. 行政与法, 2011, (3).
- [9] 邢鸿飞. 论城市地下空间权的若干问题[J]. 南京社会科学,

The Legal Adjustment of Underground Space Development

YAN Fa-wei,WANG Zhen-yun

(Law School,Fuzhou University,Fuzhou Fujian 350001,China)

Abstract: In China, as the upsurge of urban underground space development, legal issues, such as the ownership dispute, the right to proceed, underground space management and so on, are also increasingly concomitant and prominent. However, the legislation of underground space is obviously unable to meet with legislative requirements about the growing development of underground space. Therefore, through analyzing the development situation of underground space, summing up the problems in the construction of the legal system, analyzing the experience of foreign legislation practice, I have attempted to construct a special legal regulation model to "underground space rights" as the core.

Key words: Underground Space Resources; Underground Space Rights; Legal Adjustment