

城市地下空间权登记制度的现实困境 及其破解

曹红冰^{*}

摘要:城市地下空间是重要的国土空间资源,城市地下空间权是随着社会的发展在对土地立体利用过程中产生的新型权利,确权登记是城市地下空间开发利用的重要保障,对明确权利主体、促进空间有序开发利用、加强开发利用中的市场监管具有重要的作用,对完善我国的城市地下空间法律制度、优化国土空间开发保护格局、构建高质量发展的国土空间支撑体系具有重要的价值。现阶段,我国城市地下空间确权登记工作总体态势向好,但未形成成熟、完善的城市地下空间登记制度,难以适应城市土地立体开发的现代化趋势。构建我国城市地下空间权登记制度,应构建城市地下空间权登记政策法律体系,完善城市地下空间权登记技术标准体系,在此基础上,健全城市地下空间权具体权属登记规则。

关键词:城市地下空间权 地下建设用地使用权 地下空间权登记制度

一、问题的提出

城市地下空间,是指城市规划区内地表以下的空间。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要和 2035 年远景目标纲要》指出,要统筹地上地下空间利用,转变城市发展方式,全面提升城市品质。作为一项新型权利,城市地下空间权是社会发展在对土地立体利用过程中的产物,^①是指利用城市地下空间开发建设建筑物、构筑物及其附属设施并对其享有占有、使用、收益和处分的一种地下建设用地使用权。^② 确权登记是不动产物权公示的表征方式,城市地下空间权作为一项在社会发展中产生的新型权利,权利人要通过登记的方式对其享有的权利进行公示。通过登记确权,能够更好地保障城市地下空间开发利用的顺利进行。

在各级政府和登记机构的努力下,我国城市地下空间确权登记工作总体态势向好。但由于

^{*} 湖南工商大学法学院副教授

基金项目:国家社会科学基金一般项目(20BFX161)

^① 参见马栩生:《论城市地下空间权及其物权法构建》,《法商研究》2010 年第 3 期。

^② 参见曹红冰、李鸿均:《城市地下空间权:内涵、性质及支配范围》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2022 年第 2 期。

登记法律政策规范不够健全、登记技术标准体系不够完善,加之城市地下空间开发存在不确定性因素等,因此导致我国城市地下空间的登记仍未形成成熟、完善的制度体系,难以适应城市化进程中对土地进行立体开发的需求。在此背景下,打破城市地下空间开发利用原有思路,围绕国土空间开发保护新格局的构建,从整体视角探讨各地城市地下空间权登记实践中存在的问题并提出对策,对于保护城市地下空间开发利用中各方权利人的利益、促进我国城市地下空间开发利用的可持续性发展具有十分重要的现实意义。

二、城市地下空间权登记制度的现实困境及其成因

(一)我国城市地下空间权登记制度的立法现状

登记是城市地下空间确权的法定条件,对土地的立体开发利用需要科学合理的登记规则。当前,我国国家层面专门针对地下空间确权登记的法律法规尚付阙如,仅在个别法律政策文件中有相关的规定,但原则性较强,可操作性不够。例如,1997年10月27日原建设部颁布的《城市地下空间开发利用管理规定》,其主要是规划、建设、管理等方面的宏观性规定,对于城市地下空间登记的具体操作规则未做明确的规定,相关技术标准体系亦未有明确的参考标准。基于各种原因,2014年11月24日国务院颁布的《不动产登记暂行条例》也未能明确城市地下空间登记中的具体规则及技术标准,2016年1月1日原国土资源部根据《不动产登记暂行条例》制定的《不动产登记暂行条例实施细则》第39条将城市地下空间理解为具有独立利用价值的特定空间,并规定相关空间权利登记依照房屋所有权登记有关规定办理。尽管此规定为城市地下空间权登记提供了依据,但是由于城市地下空间权的特殊性,在具体登记实践中仍存在诸多困难,如地下空间如何测量确定其范围,怎样登记入册等细节性问题缺失。此外,《不动产登记暂行条例实施细则》对城市地下空间中存在的一些争议问题也没有给出明确的参考依据,其仍未彻底解决城市地下空间权登记问题。需要注意的是,2000年8月,原国土资源部对广东省国土资源厅关于土地确权登记发证问题的请示复函,复函将地下建筑物分为两类,一类与地上建筑相连接,另一类是单独的地下建筑,并分别对其登记作出了要求。^①现在看来,尽管该规定并不完善,但是在当时给地方登记实践及立法工作提供了非常重要的参考意见。

随着我国经济的高质量发展,国家面临的空间资源压力越来越大,越来越多的城市地下建筑会不断出现,相关权利主体迫切需要对城市地下空间权进行登记。在国家层面宏观规定的基础上,各地结合当地实际情况,针对本行政区域内的城市地下空间权登记问题作出了相对具体的规定。据统计,上海、北京、江苏、广东、浙江、福建、湖北、天津、辽宁、山东、河南、黑龙江、内蒙古等地已制定各自的关于城市地下空间开发利用的管理办法,一些地方甚至制定了专门的城市地下空间登记办法。但是,由于没有形成国家层面关于城市地下空间权的完整立法体系,加之各地城市发展、地理环境以及立法部门的认识理解不同,因此导致各地关于城市地下空间权登记的规定存在很大的差异。因城市地下空间由传统的二维空间转为三维空间,登记工作标准与以往地表登记工作标准不同,进而使得登记具体技术标准成为各地立法中最大的差异点。总体而言,我国城市地下空间权登记在国家层面的立法上仍缺乏全国统一的规定及成熟的独立操作规范,现有

^① 参见2000年8月5日《国土资源部关于地下建筑物土地确权登记发证有关问题的复函》。

城市地下空间权的登记规则及具体技术标准多依附于平面登记,多是地方经验,且这些地方经验大多还处于摸索阶段,有待进一步发展和完善。

(二)我国城市地下空间权登记制度的现实困境

《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)、《不动产登记暂行条例》及其实施细则等法律规范虽然对城市地下空间权的登记作出了相关规定,但是由于城市地下空间权的特殊性及各种复杂原因,因此现行制定法存在不足在所难免。各地的相关规定虽然对城市地下空间权登记制度进行了细化,在一定程度上使登记更具有可操作性,但是仍然难以完全满足实践中登记的需求,对各地登记实践中出现的问题进行总结、概括,主要有以下 3 个方面。

1.城市地下空间权登记政策法律体系还未形成

《不动产登记暂行条例实施细则》第 34 条和第 39 条虽然对地下空间的登记作出了规定,但是规定较为原则,国家层面关于城市地下空间权具有可操作性登记制度的缺失,导致地方立法林立,难以形成统一的城市地下空间权登记体系。截至 2020 年 8 月,我国关于城市地下空间开发利用及登记的相关法律法规总数达到了 135 部。以江苏省为例,江苏省各地级市共出台有关地下空间利用及登记的法规 14 部,但江苏省尚未出台统一的省级地下空间开发利用及登记的法规,省内也有 6 个地级市未出台相关法规。^① 在城市地下空间权具体登记上,各地法规在登记机构、登记内容、登记材料等方面的规定也是各不相同。以湖南省长沙市、浙江省杭州市、广东省东莞市为例,三市都制定了各自的地下空间开发利用管理办法,在登记机构上,三市分别为住房城乡建设主管部门、土地行政主管部门、市房管部门;在登记内容上,湖南省长沙市为“水平投影坐标、竖向高程和水平投影最大面积、起止深度等”,浙江省杭州市为“水平投影坐标、竖向高程”,广东省东莞市为“坐落、空间范围、平面坐标和竖向高程、水平投影最大面积、建筑面积、起止深度、总层数、地上层数、地下层数、用途等”。从以上三个地方的相关规范看,虽然各个地方关于城市地下空间权的登记规定具有某种程度的相似性,登记要素都大致包括地下起止深度、规模面积和地下层数,同时登记形式都采用分层登记且在权利类型标注上都为“地下”,但是没有统一的城市地下空间权登记机构,具体操作各不相同,在履行登记程序过程中所提交的登记材料也有差别。

总之,城市地下空间权作为一项新型权利,因其权利本身具有特殊性,在实际登记过程中与一般不动产权利登记相比具有复杂性,故其难点在于空间打破原有二维平面向三维立体空间发展,城市地下空间权登记的具体部门、详细内容及有关程序等是现行法律政策关于城市地下空间权登记规定未明确解答的问题,是法律政策规范不够健全的真实体现。

2.城市地下空间权登记技术标准体系不够完善

所谓权利登记,是指法律规定的机构将权利归属及其他法定事项依法记载于登记簿的行为,其目的在于对权利的公示。^② 长期以来,我国对地下空间的资产属性认识不足,在地下空间的开发利用过程中,多重视地下空间的规划问题,对权利登记没有给予足够的重视,登记技术标准体系因地制宜,没有一个相对完善的登记技术标准体系。在城市地下空间权登记工作中,常见的问题主要是城市地下空间权登记对象不确定及权利范围测量方法不确定。

首先,城市地下空间权登记对象不确定。登记对象即城市地下空间权的权利范围,也就是权

^① 参见徐生钰、杨晨晨:《江苏城市地下空间资源开发利用的立法研究》,《中国国土资源经济》2021 年第 1 期。

^② 参见王永亮:《论不动产登记中的私权利保护》,上海人民出版社 2016 年版,第 9 页。

利人可支配的地下空间范围。在我国现有的立法文件中,对城市地下空间权登记的立法内容在不同的区域有着不同的规定,国家层面及地方层面、地方与地方之间对登记对象的规定也有所不同,无法形成统一的标准。在对城市地下空间的范围规定上,地方之间的立法也有差异,有的明确规定了结建地下空间和单建地下空间的登记标准,有的只是笼统的说明了城市地下空间是指在城市规划区内地表以下的空间,没有进行更详细的规定,而在现实登记中,登记的形式更是多种多样,没有相对标准的登记体系,缺少对登记对象的划分。

其次,城市地下空间权权利范围登记测量方法不确定。在城市地下空间权登记中,因其权利范围的特殊性,必然涉及对其权利范围确定的具体技术标准。地下空间作为三维空间,不能简单地以水平空间确定其范围。城市地下空间相对于地表空间更重视其竖向的测量,应当明确城市地下空间权的长宽高的范围。由于国家层面缺乏详细的城市地下空间权登记技术标准体系,地方立法只能结合本地区实际情况进行探索,在实际的登记测量过程中也难以形成统一的标准。明确、统一的地下空间权权利范围登记测量方法的缺失,必然导致在实际登记过程中出现各种各样的问题。这不仅严重损害了权利人及其相关利益人的利益,也为今后城市地下空间的开发利用、登记确权埋下了隐患。

3.城市地下空间权具体权属登记规则不够健全

城市地下空间权以登记作为公示手段,但由于登记法律政策规范不够健全、登记技术标准体系不够完善,因此导致城市地下空间权具体权属登记规则不够健全,现有城市地下空间权登记制度在实践中存在诸多问题,如城市地下停车位归属、地下人防工程的归属及一些历史遗留问题,等等。

首先,城市地下停车位权属登记尚不健全。面对城市地表资源的枯竭和私家汽车数量的增加,城市地下停车位数量不断增加,随之而来的权属问题日渐增多。^①以空间分层,可以将城市地下停车库分为两类:其一是结建人防工程改建的地下停车库,其二是一般的地下停车库。不管是结建人防车位还是非人防车位,都存在登记不健全的问题。究其原因,主要是缺乏明确的立法规定。在现实生活中,法律对城市地下停车位缺乏相应的登记规定,导致城市地下人防车位的所有权登记很难办理。^②因为没有专门的法律法规来规定,使得城市地下空间不动产公示制度不完善,直接影响城市地下停车位在平时使用中的利益最大化。

其次,城市结建人防工程所有权登记模糊。根据投资者的不同,地下人防工程可分为单建人防工程和结建人防工程。单建人防工程由国家投资专门用于防空需要,其权属归于国家所有;结建人防工程是国家法律强制开发商在建设时修建的用于战时保护人民群众的防空地下室。基于开发成本等各种因素的考虑,《中华人民共和国人民防空法》(以下简称《人民防空法》)第5条规定,国家鼓励事业组织、社会团体和个人,投资进行人民防空工程建设,并规定“谁投资,谁享有,谁收益”的原则,但《人民防空法》未规定结建人防工程权属归谁所有,导致理论界存在地下人防工程的权属归国家所有、归开发商享有及归国家和开发商共有等不同的观点。^③基于以上不同的争执,相关法律亦未有明确的规定,由此仍存在很大的争议,亦是对结建人防工程进行开发利

① 参见陈沸:《建筑工程房地产法律实务精要》,知识产权出版社2018年版,第277~278页。

② 参见张忠野:《车位、车库权属制度比较研究》,《政治与法律》2013年第12期。

③ 参见张沙沙:《人防工程的权属及相关法律问题探析》,《海峡法学》2017年第3期。

用中亟待解决的问题。

最后,相关登记从无到有之历史衔接存在问题。《民法典》第 345 条明确确立了建设用地使用权分层设立制度,即可以在地下设立建设用地使用权,由此在立法层面明确规定了城市地下空间权的性质。随着我国城市的发展,地下空间资源的开发利用不断加强,由于法律缺乏城市地下空间权登记的相关规定,在此期间开发的城市地下空间的部分权利,列为“他项土地权利”,并不属于城市建设用地权利;2015 年实施的《不动产暂行登记条例》中进一步规定了不动产统一登记,但依旧没有规定对城市地下空间权的登记问题;《民法典》物权编中亦未对此历史遗留问题进行规定。鉴此,对该历史遗留问题,亟须通过立法手段加以解决。

(三)我国城市地下空间权登记制度现实困境的成因

现代社会对城市地表资源的利用是实现横向和纵向两个维度的开发,在满足自身生活的同时要兼顾土地、经济、人口之间的平衡。城市地下空间发展的原则是在合理范围内开发城市地下资源、保证地下空间资源的可持续发展,提高地下空间资源的利用效率。然而,经济的发展必须有法律作为保障,但我国相关法律却没有规定城市地下空间权登记制度,随之而来的是在发展过程中出现的关于城市地下空间权属的困境。究其原因,主要是相关法律缺失、理论研究不足及受发展影响的管理不规范等原因所致。

1.城市地下空间权登记相关法律缺失

城市地下空间的开发既涉及城市规划、建筑工程等,又涉及对开发之后地下空间权利的归属等一系列问题。由于涉及面过宽且在进行登记时须测量起止、深度,因此导致国家层面的立法被搁置,仅有个别地方的法律政策文件在进行城市地下空间规划时,涉及关于城市地下空间权的登记。国家层面未有明确的立法规定,导致不同地方的法律文件规定不同,出现登记情况各异的窘境。由于上位法缺失,地方法规规定不统一,因此直接导致城市地下空间权的不动产登记难以执行。法律的缺失既制约了城市地下空间的科学合理开发,也给相关权利人的利益带来影响,降低了城市资源的利用率和投资开发者的积极性,不利于国家关于城市建筑规划的发展。

2.城市地下空间权登记理论研究不足

在城市地下空间权及其登记的研究方面,不少学者在相关问题上的研究取得了一定的成果,但关于城市地下空间权的称谓、内涵,不论在立法中还是在学理上均难以形成共识。学者们在对城市地下空间权及其登记展开研究时,各自从不同的方面对其进行阐释,即便偶有交叉,亦是自说自话。理论的贫乏及不统一必然会带来地下空间登记实践中的困惑及失范,在传统的成文法国家中尤为明显。我国作为成文法国家,在城市地下空间权登记中,主要依据相关法律法规的规定或者参考其他地方的做法。但法律要保持其稳定性,社会却日新月异,这就导致法律常常滞后于经济社会的发展。面对城市地下空间权登记制度的滞后,如果再缺乏系统、统一的理论作为支撑,那么在登记实践中遭遇各种困境必然难以避免,登记过程中的混乱必然产生。所以说,缺乏系统、统一的理论基础是导致城市地下空间权登记现实困境的一个重要原因。

3.登记人员对城市地下空间权登记掌控不足

法律的生命力在于实施,城市地下空间权登记相关法律法规的实施须适用于具体登记中,登记人员在其中扮演着至为重要的角色,其基本素养和工作能力的高低在很大程度上影响着法律实施的结果,决定着登记的权威性及公信力。

近年来,各级登记机构大力加强登记人员的基本素质、工作能力、作风建设,登记人员的整体

素质日益提升,但我们还要看到在各级登记机构中人员素质参差不齐的现象。在城市地下空间权具体登记中,有些登记人员不能充分考虑各类城市地下空间的不同复杂情形,难以准确理解相关法律法规的具体规定,不能准确把握相关法律法规的立法精神,责任心不强、机械地进行登记,加之缺乏科学统一的登记体系及规范的登记管理制度,^①势必导致城市地下空间权登记实践中的困惑。例如,对结建城市地下空间开发的项目,登记机关在登记中标注模糊,地下部分的高度、深度等涉及地下空间权的关键数据涉及较少,地方的行政不动产登记簿上仅在备注栏注明为地下车库或人防设施等;而对单建城市地下空间开发项目,相关登记对象多是公共用地下的单建空间,登记内容通常只有地下空间面积。

三、破解城市地下空间权登记制度现实困境的具体进路

登记是物权公示的手段之一。登记不仅起到对外彰显权利存在的作用,而且具有对外彰显权利变动的功能。与传统的不动产登记相比,城市地下空间权的登记具有诸多特殊性。对城市地下空间权登记制度的困境,应结合城市地下空间登记的独特性,有针对性地提供破解之道。

(一)构建城市地下空间权登记政策法律体系

城市地下空间的开发及利用离不开一整套完善的登记政策法律体系,在国家立法层面,应以不动产统一登记制度改革为契机,充分结合城市地下空间的独特性及地下空间开发利用的特性,进一步总结现有城市地下空间权登记的实践经验,研究出台符合城市地下空间利用与确权登记的专门办法,充分发挥土地利用管理与地籍管理的作用,实现对城市地下空间权登记的全程规范管理。现阶段,针对实践中的困境,应重点明确城市地下空间权登记模式、登记机构、登记内容、登记程序等确权登记核心问题,形成科学合理的城市地下空间权登记政策法律体系。^②

首先,确立城市地下空间权登记立法模式。在各国立法例中,关于土地空间使用权登记有两种模式:一种是独立登记模式。这种模式以美国等国家为代表,其基于地下空间的特殊性,对空间权通过专门立法进行规定,形成独立的地下空间登记制度体系。另一种是不动产统一登记模式。这种模式以日本等国家为代表,其对地下空间的登记参照普通地上权进行,在具体登记中,根据不同的情形兼顾登记内容的特殊性。^③我国现行城市地下空间权登记采取的是第二种模式,即以《民法典》确立的建设用地使用权分层设立制度为依据,对城市地下空间权进行登记。尽管在实践中城市地下空间与建设用地使用权存在区别,但是其登记过程仍遵循一般不动产登记法规,只是在具体的登记过程中对特殊性问题作出专门规定。虽然此种模式符合我国的法律传统,也能够有效节约立法成本,并且在一定程度上丰富了我国的不动产统一登记体系,但是在实践中并没有得到有效贯彻实行。究其原因就是在国家层面缺乏对城市地下空间利用与确权登记的完整规定。因此,有学者在理论上提出应该将城市地下空间权作为一项独立的用益物权,根据

① 参见吕翊:《国土空间立体化开发中的权属界定及管理》,《法学》2020年第6期。

② 参见曹红冰:《优化地下空间开发利用 提升智慧城市建设品质》,《湖南日报》2021年5月14日。

③ 参见陈华彬:《土地所有权理论发展之动向——以空间权法理之生成及运用为中心》,载梁慧星主编:《民商法论丛》(第3卷),法律出版社1995年版,第86页。

城市地下空间确权登记的特殊性制定相关的法律,形成关于城市地下空间权独立的立法体系。^①笔者认为,这是一种比较理想化的状态,不具有现实的可实施性,会打破《民法典》物权编本身的立法逻辑。现阶段,应明确城市地下空间权登记的原有模式,在参考我国各地关于城市地下空间权登记的管理规定的基础上,尽快出台关于城市地下空间开发利用以及确权登记的体系化法律法规,结束各地相关法律规定差异悬殊的局面。

其次,确定城市地下空间权登记管理机构。目前从各地关于城市地下空间权管理和登记的“办法”可以看出,我国城市地下空间产权登记的部门存在差别,但大多集中在住房城乡建设主管部门、房管部门和土地行政主管部门。要形成统一的城市地下空间权登记制度,必须改变其管理机构多样的现状,探索出一个能覆盖城市地下空间权开发利用及管理等的部门。对此,学者们提出了完善登记机构的构想。有学者认为,一个理想的部门应当同时具备规划城市地下空间建设,对地下空间进行权属登记和对地下空间日常安全监测、维护的功能;也有学者认为,由国土资源局负责不动产统一登记,因为国土资源局作为国家行政机构,在登记过程中不仅能保障登记的中立性,而且从我国土地登记的现状看,绝大多数土地登记工作由国土资源行政主管部门完成。^②那么,我国城市地下空间权登记机构究竟应该选取哪个部门呢?它山之石,可以攻玉。通过考察其他国家关于城市地下空间权的登记机构的规定,能为我国登记机构的选择提供思路。在美国,空间权登记采用托伦斯登记制度,登记具有公信力,登记事项由土地登记机构办理;日本空间权登记由不动产登记机关负责,具体为法务省内部的民事局下设的登记所,分为法务局、地方法务局、支局和派出所;在德国,地上权登记机构为法院下设的土地登记局。^③从以上国家有关登记机构的规定中,我们发现其形成了统一的关于城市地下空间权的登记机构。结合我国现行的《不动产登记暂行条例》,笔者认为应该由国务院国土资源主管部门负责指导、监督全国的城市地下空间权登记工作,县级以上各地方人民政府的土地登记机构对包括城市地下空间权在内的权利进行登记,实现国家统一指挥领导,各地严密遵守执行的垂直管理登记制度。

再次,明确城市地下空间权登记相关内容。在登记实践中,城市地下空间权登记内容的不确定性,既因为其受客观测量技术的影响,又因为空间界限范围难以确定。而城市地下空间权登记内容的统一,对形成完整的城市地下空间权登记制度体系具有举足轻重的作用。所以,国家层面的立法应尽可能全面地规定相关登记内容,在遵循一般的不动产权登记内容的条件下,更要聚焦地下空间自身的特殊性。从理论上讲,城市地下空间权的登记不仅应当记载常规事项,如各方权利人、具体位置、权利上是否有其他负担等,而且应当结合地下空间的特殊性登记其特有事项,如空间的高度及深度等,此外,还应增设特约事项等栏目,用来登记当事人要求登记的事项。在登记内容的表现形式上,应增加三维立体空间图,标明空间三维位置、周边相邻关系等要素。^④笔者认为,对城市地下空间权的登记应当全面反映地下空间的质与量,能够从登记中反映出地下空间的权状态,以此有助于产权保护和将来交易的安全。城市地下空间权的登记除了常规事项,还需要包含以下主要内容:(1)结建地下工程和单建地下工程的登记内容应有所区别。对结建地

① 参见徐生钰、文乾:《中国城市地下空间立法:近十年以来的进展》,《中国国土资源经济》2022年第6期。

② 参见李昊、常鹏翱、叶金强等:《不动产登记程序的制度构建》,北京大学出版社2005年版,第22页。

③ 参见楼建波、唐勇:《域外不动产登记制度比较研究》,北京大学出版社2009年版,第31~44页。

④ 参见马栩生:《论城市地下空间权的物权登记规则》,《法学杂志》2010年第8期。

下工程而言,其地下空间的权利主体一般与地上权的权利主体相同,其登记内容能够体现地下空间的特性即可;单建地下工程城市地下空间与地上的建筑不属于连体建筑,相互分离。登记簿可以通过勾画地图的形式进行描述,地籍图应分别表示地上部分和地下部分。^① (2)应将城市地下空间的使用期限纳入登记内容。具体可区分不同情况确定使用期限,为公共利益建立的地下建筑物,则其期限依相关规定确定,若无相关规定,则以建筑物存续期限为使用期限;如果是通过平等主体间进行的流转,那么在法律规定的范围内达成合意设定地下空间使用期限。(3)对城市地下空间权进行登记应注意权利相邻关系的复杂性。在登记过程中,要考虑如何协调所有权人、地上及地下建设用地使用权人的关系;若登记时无地上使用权人,则应考虑如何保障不侵害未来权利人的利益等。

最后,规范城市地下空间权登记统一程序。尽管城市地下空间权是一种内容丰富的新型权利,但是如果各项权利登记能够有序进行,那么将使得登记更具有公信力,更有利于地下空间的开发利用。在我国城市地下空间权登记实践中,尚未形成统一的登记程序,各地关于城市地下空间权登记的程序大多融于各地的不动产登记体系中,且大多仅是根据当地情况作出的规定,在登记提交材料时,一般是就权利客体在登记时明确了相关要求,少数地方关于城市地下空间权的登记需要提供建设工程规划核实确认书、人防红线图等相关材料。因此,有必要对城市地下空间权登记形成统一的程序,加快其确权登记,促进其更好地开发利用。针对我国城市地下空间权登记统一程序的缺失,相关立法应尽快明确规范城市地下空间权的统一登记程序,使其具有普适性,能够覆盖所有关于城市地下空间权的登记。结合我国相关法律法规的规定,借鉴各地的成功经验,统一的城市地下空间权登记程序应包括以下几个方面:(1)登记申请。应由相关权利人提出登记申请,然后在规定的期限内主动到登记部门即国土资源主管部门申请城市地下空间权利登记。(2)提交材料。申请人在提出登记申请时,应当及时提交相关材料,具体应包括登记申请书、申请人的身份证明等基本资料,地下空间界址及地籍调查表等必需材料。(3)审查审核。国土资源主管部门应当在法定期间内及时审查申请人提交的相关材料,提交材料不符合规定的,应当及时告知申请人改正;提交材料不全的,应当及时通知申请人补交。(4)颁发证书。国土资源主管部门对符合法律规定的申请,应在规定的期间内颁发权属证书。应当注意的是,虽然城市地下空间权利登记统一程序说起来简单,但是其实现与运行却是十分艰难的。因为统一程序设立的背后存在许多问题,既包括各行政部门内部协调的问题,也存在权利本身的限制。

(二)完善城市地下空间权登记技术标准体系

在城市地下空间权登记制度中,登记信息明确、完整是基础工作。这就需要完善的城市地下空间权登记技术标准体系,而明确的登记对象、科学的测量方法是登记技术标准体系的主要内容。虽然相关法律法规对登记标准作出了一系列规定,但是由于在关键问题上相关标准付之阙如,加之在实际登记中各种繁纷复杂问题的出现,严重影响了城市地下空间权登记工作的开展。因此,完善城市地下空间权登记技术标准体系,对保护权利人的合法权益及保障城市地下空间开发利用工作的有效推进具有重要的意义。

首先,确定明确的城市地下空间权登记对象。对城市地下空间权进行登记必须明确登记对象,即城市地下空间权权利范围。在登记技术标准体系上,城市地下空间权的权利范围的确定是

^① 参见殷秀云、张占录:《论中国地下空间权利登记制度的建立》,《中国土地科学》2010年第6期。

重中之重,权利范围的确定不仅关系着权利人的切身利益,而且关系着国家对城市地下空间的开发利用和管理。对城市地下空间权权利范围的确定,首先要解决的问题是城市地下空间权的权利范围是否包括所有地下空间。《民法典》第 345 条规定建设用地使用权可以分层设立,即确立了“竖向界限”的标准。^①从《民法典》第 348 条第 2 款关于建设用地使用权出让合同内容的规定看,并非所有的城市地下空间都属于城市地下空间权的权利范围。换言之,城市地下空间权的权利范围应当是在除去地表权人合理利用范围之外的空间,那么权利人可支配的地下空间范围问题也可以换一种方式来解决,即地表权人所享有的地下空间的深度问题,确定了地表权人对地下空间的合理利用范围,也即确定了城市地下空间权的权利范围。对此问题,学界仍存在不同的看法,其争议目前主要表现为 4 种衡量标准:一是利益存在限度标准。持此观点的学者认为,土地所有权所涉的上下范围应以权利人行使而存在的利益为限度。^②二是支配可能性标准。持此观点的学者提倡以支配可能性为界限,认为土地所有权仅限于人力所能支配的范围。^③三是实际利用标准,也就是以满足土地实际利用所确定的空间为标准。^④四是建设规划和出让合同约定标准,即以建设规划所确定的和土地使用权出让合同所约定的土地使用目的及土地具体用途来确定使用权人的空间权范围。^⑤上述对地表权范围划分的各种学说标准,均有其可取之处,但亦存在不足。利益存在限度标准与支配可能性标准都以地表建设用地使用权人可能享有的利益或支配的能力来界定地表权的范围,这种可能性会导致在实践中对地表权范围确定的不统一性以及可能利益或支配范围的评估困难,所以不适应我国对地表权范围的界定。实际利用标准以地表建设用地使用权人的实际利用范围为限,其主观性较强,在实际操作中存在困难。而建设规划和出让合同约定标准在考虑建设规划的情况下通过合同契约的方式实现对地表范围的确定,未能充分考虑不同地区可能存在的不同实际情况。

城市地下空间权作为一种新型权利,不仅有一般权利所共有的权利特征,而且也存在其自身的界限和特殊性。在进行城市地下空间权登记时,对支配范围的确定不能一概将城市地下空间全部归于其调整范围中,应当参考我国有关立法及学者的观点,综合考虑各种因素确定城市地下空间的支配范围。一是确保地表土地各项权利的正常行使。确定城市地下空间的支配范围,不能影响地表土地的合理使用,不能妨碍地表土地各项权利的实现。二是确保已有建筑物的安全。确定城市地下空间的支配范围,要确保已有建筑物基础工程稳固性所需的地下空间,不能危及已有建筑物的安全。三是注意相邻关系的处理。城市地下空间的开发利用,使得土地原有的传统二维相邻关系变成了三维相邻关系,其面临的各种关系更为复杂。确定城市地下空间的支配范围,应注意相邻关系的处理,如要保留充分的空间,确保已有建筑物的通风、透光等的需要。四是保证空间的充分利用。随着城市人口的逐渐增加及城市布局的日益优化,人们对空间的开发利用越来越重视。确定城市地下空间权的支配范围,要充分考虑已有建筑物的高度及深度需要、空间开发利用的科技水平等各种因素,在保证地下空间利用效率的同时使地上空间也得到有效利

① 参见张鹏:《民法典视野下建设用地使用权分层设立制度的实施路径》,《法学家》2020 年第 6 期。

② 转引自陈华彬:《物权法原理》,国家行政学院出版社 1998 年版,第 261 页。

③ [日]平松弘光「地下利用権入門」(公人,1995 年)27 頁参照。

④ 参见孙宪忠:《国有土地使用权财产法论》,中国社会科学出版社 1993 年版,第 38 页。

⑤ 参见李开国:《我国城市建设用地使用权制度的完善》,《现代法学》2006 年第 2 期。

用。实践中,在综合考虑上述因素的基础上,可采取实际利用标准与建设规划和出让合同约定标准相结合来确定城市地下空间的支配范围,即以地表建设用地使用权人的实际利用范围为限,在符合建设规划的前提下通过合同约定的方式实现对地表范围的确定,进而明确城市地下空间权的支配范围。^①

其次,采取科学的城市地下空间权登记测量方法。在城市地下空间权登记中,相较于地表的建设用地使用权物理范围的确定,其最大的不同在于从二维确定转换为三维确定,即其权利表达通过三维管理技术进行。^②因而,对权利范围确定的时候采用的方法就显得至关重要。我国各地区之间的发展存在差异,对城市地下空间的利用程度也不相同,结合各地区技术水平和发展程度,在对权利范围确定的时候采用的方法、标准也各不相同,具体方法有采用垂直投影、平面测量、三维坐标等,没有形成一个统一的测量标准,增加了登记确权工作的难度。

在城市地下空间权登记的测量方法上,因其由地表的二维空间转化为三维空间,地下空间的特殊性决定了不能够一律参照地表标准,地下空间除了要登记水平面横向面积大小等一般因素以外,更注重的是其垂直方向的标准确立,应当明确长宽高,确定空间竖向高程。除了需要登记水平面横向面积大小之外,最重要的是确定其竖向的深度及其立体范围。关于空间范围的测量方法,我国《国有建设用地使用权出让合同》示范文本第4条及《国有建设用地划拨决定书》示范文本第3条均做了相应的规定。但是,这些规定并不是城市地下空间权登记的专门规定,在当时经济社会发展形势下也难以考虑到城市地下空间的特殊性。在城市地下空间的测量上,主要有以平均海平面为确定标准和选取固定点作为测量的基准点两种具有代表性的做法。日本在对空间测量时是以平均海平面为确定标准,从而确定上下的范围,其将具体空间测量标准基准点确定为东京湾海平面;我国台湾地区为选取固定点作为测量的基准点,其具体做法是以申请人事先设立好固定的参考点作为基准点,地政事务主管部门应注明此参考点;在测量的时候如果存在建筑物,那么根据建筑物来确定参考点,如以该建筑物上方特定空间的范围作为参考点。^③

我国地域辽阔,各地地理环境存在较大的差异,且临海地域相对较少,内陆环境占比较大,采用平均海平面为基准点在实操过程中存在困难大、代价高等问题。因而,鉴于我国的地理条件,采用平均海平面的标准并不妥当,在实际测量过程中,也会遇到较大的阻碍。目前,我国大多数学者认为,在城市地下空间测量的方法上可以选取特定点的方式作为测量标准,即在一定的行政区域内,确定测量基准点,并设立水平坐标系,进而形成其平面图。同时,建立以上限标高和下限标高之间的距离作为高程的三维坐标体系。此种方法既能够在一定程度上消除我国各地区海拔高度不一的影响,也将有效地提高地下空间测量的精准程度。

(三)健全城市地下空间权具体权属登记规则

城市地下空间的开发利用是对地表资源的优化配置,随着城市人口的不断增加,地表的承载能力已捉襟见肘。《城市地下空间开发利用“十三五”规划》指出,加强城市地下空间的开发利用是缓解城市地表资源紧张的必要措施。我国地下空间权属登记制度尚不健全。随着不动产统一

① 参见曹红冰、李鸿均:《城市地下空间权:内涵、性质及支配范围》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2022年第2期。

② 参见吕翱:《国土空间立体化开发中的权属界定及管理》,《法学》2020年第6期。

③ 参见马栩生:《论城市地下空间权的物权登记规则》,《法学杂志》2010年第8期。

登记制度的建立,长期制度缺失和登记不规范造成的大量登记问题日益显现,引发诸多社会治理难题。以“地下空间”为关键词,在中国裁判文书网中检索到诉讼文书 8 435 篇。其中,涉及“地下停车”的裁判文书 316 篇,涉及“人防工程”的裁判文书 1 754 篇。由于人防工程和地下停车场等地下空间与老百姓的日常生活紧密相关,因此成为城市地下空间权登记实践亟待破解的两大难题。健全城市地下空间权具体权属登记规则,有利于解决城市地下空间权在实践中的问题,具体须完善关于地下停车位权属登记相关的法律配套制度、明确城市地下人防工程的归属以及一些历史遗留问题的解决,进而不断推进我国对城市地下空间的开发利用。

首先,完善城市地下停车位权属登记制度。当下,城市中私家车的数量越来越多,城市地下空间开发也愈来愈广,随之而来的则是城市地下停车位权属登记的纷争。从社会现状分析,城市地下停车位权属涉及权利主体诸多,法律关系复杂,各主体之间利益难以平衡。在我国,城市住宅小区车位根据其性质不同分为两类:一类是专有车位,另一类是共有车位。在共有车位方面,《民法典》第 275 条只规定道路车位属业主共有,而对地下停车位的权属没有作出明确规定。在城市现有车位中地下停车库占较大比例,因地下停车位所有权问题发生的纠纷经常出现。为解决此类纠纷,我国立法机关应根据不同情形对城市地下停车位产权登记作出具体规定。以物权公示原则为基础,建立城市地下停车位信息登记制度,以利于房地产登记部门监督城市地下停车位的流转情况,从而更好地维护当事人的合法权益。

城市地下停车位的权属登记问题,既涉及开发商的利益,也与业主的权益息息相关,更涉及对土地资源的优化利用以及维护社会稳定。笔者认为,对城市中的地下停车位,确权登记时首先应区分其性质,对一般地下停车位,通过法律规定明确使用要求,并根据法律发放产权证书;对由人防工程改建的地下停车位,开发商能够证明由其投资且平时用途为停车位的,应将开发商登记为所有权人,并由法律加以规定。^① 如此,不管城市地下停车位是否由人防工程改建而来的,其登记问题都得以解决,开发商和业主的权利得以保护,良好的社会秩序得以维护,城市经济发展得以进一步促进。此外,我国法律对区分建筑物的共有部分停车位的登记没有作出规定,随着《民法典》的实施,对共有部分的城市地下停车位的使用权及其登记问题可以通过司法解释作出明确的规定。当然,这种登记可以通过在房屋产权登记簿上注明的方式,进一步明确城市地下停车位的权属。

其次,明晰城市人防工程所有权的归属。根据《人民防空法》的规定,人防工程是国家为了应对发生战争时防范和减轻空袭危害,在斗争中掩蔽人员、运输物资、保护群众生命财产安全的重要地下空间,其有利于提高整个城市的御敌能力。国家出于安全的考虑,极为重视人防工程建设,我国各地亦修建有大量的人防工程。在实践中,我国城市人防工程分为单建与结建两种形式。单建式人防工程,由国家投资建设,属于国有资产的组成部分,其所有权依法律规定为国家所有。^② 基于各种原因,国家在立法层面对城市结建人防工程的权属性质并未作出明确的规定,导致理论界关于结建城市人防工程权属有着不同的观点:有学者主张所有权应归国家所有,认为城市人防工程属于国防建设部分,国防建设属于国有,因此,城市的人防工程权属应属于国家所

^① 参见沈明磊、张龔:《地下车位、车库归属之判定与不动产登记之完善——基于住宅小区地下车位、车库归属纠纷的类型化分析》,《法律适用》2018 年第 1 期。

^② 参见张鹏:《论我国结建防空地下室的权利归属》,《学习与探索》2020 年第 11 期。

有;也有学者主张产权应归开发商所有,认为根据投资所有,即“谁投资,谁所有”,主张所有权归开发商所有;还有学者认为产权归国家和开发商共有,在平时状态归开发商所有,在战时归国家所有。^①

为了更好地发挥人防工程的作用,必须明晰城市结建人防工程的产权归属。笔者认为,城市结建人防工程所有权应归国家所有。其理由是,《人民防空法》第2条明确规定了人民防空是国防的重要组成部分,对国防资产,《民法典》第254条明确规定属国家所有。明确城市结建人防工程所有权归属,避免了各种主张关于地下人防工程归属的纷争出现。再则,从社会层面分析,规定城市地下人防工程所有权归国家所有,利于维护社会稳定,减少开发商与业主之间关于城市地下人防工程被临时改建为地下停车位的权属登记之争。明确城市结建人防工程所有权归国家所有,并非禁止其他主体投资人防工程建设;相反,国家对此持鼓励、支持的态度,且投资者可在平时使用管理人防工程,并有权获得相应的收益。现代社会在私法自治与市场经济要求之下,社会主体所持有的立场导向出不同的价值取舍。这样,既满足了国家防空的需要,还进一步鼓励了投资者的开发积极性,解决了开发商与国家、业主之间关于权属的纠纷问题。

最后,衔接相关法律解决历史遗留之窘境。2007年《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》)出台以前,我国对城市地下空间的开发利用就已经开始,当时缺少关于城市地下空间权登记的法律保障,甚至也没有关于城市地下建筑开发的权属性质规定,^②导致城市地下空间权人在签订出让合同之后,不能将其权利进行登记;有的虽然进行了登记,但登记的权利性质不明确。众所周知,我国法律规定不动产须进行登记,才能发生物权变动;建设用地使用权采取的是登记生效主义,其必须经过登记才能取得。然而,由于法律的缺失,登记制度的不完善,因此使《物权法》出台前的城市地下空间权利人并未真正完成物权的登记环节,亦未对外经过物权的公示程序。^③然而,《不动产登记暂行条例》以及《民法典》均未对上述历史遗留问题作出明确的规定,这种悬而未决的城市地下空间权属历史遗留问题,严重损害了权利人的合法权益。当务之急是对法律之间关于历史遗留问题进行衔接,以解决城市地下空间权登记问题。

加快解决城市地下空间权登记遗留问题迫在眉睫,一方面我们应该对城市地下空间权登记的历史遗留问题进行有组织的排查,在此基础上,可通过立法措施解决历史遗留问题,如四川省南充市出台的《城市地下空间开发利用管理办法》第27条明确规定,在《物权法》出台前,城市出让地下空间时,在规划中明确城市地下空间建设内容的,后经批准建设的,都属于法律规定的城市地下空间建设权,不动产登记机构应当对其补办手续;对没有规划为城市地下建设的,则属于违规修建,不予办理权属登记。只有全面详实地摸清历史遗留问题的成因,才能对症下药,提高解决问题的效率。另一方面,对历史遗留问题应用发展的眼光看待,按照尊重历史、依法依规的原则,从不同的环节着手,制定应对策略。为了更好地保护权利人的权利,国家层面的立法要注意解决没有规定的历史相关问题,在出台的相关法律法规及司法解释中,要涉及关于城市地下空间权登记的遗留问题,对规定补办登记手续的城市地下空间权,不能以登记之日为取得权利

① 参见何丽新、池骋:《结建人防车库物权归属法律问题研究》,《北方法学》2018年第4期。

② 参见程遥、赵民:《论城市“结建”人防工程的权利关系及制度建设——基于〈物权法〉的研究》,《同济大学学报》(社会科学版)2018年第6期。

③ 参见崔文星:《民法典视野下空间物权体系的解释论》,《江汉论坛》2020年第11期。

之时。这样不仅解决了没有相关法律规定的登记遗留问题,而且避免了新登记权利人与补办登记权利人之间的权属纠纷,对促进城市地下资源开发利用以及经济发展有着重要的作用。

四、结 语

开发利用是城市地下空间发展中最重要的一环,而确权登记是城市地下空间开发利用的重要保障。随着城市地下空间开发利用的不断发展,其经济价值和社会价值逐渐被发掘,但我国相关法律未对城市地下空间权的登记作出明确的规定,学术界亦存在诸多争议,严重限制了城市地下空间的发展。笔者结合城市地下空间权的特点,在分析城市地下空间权登记制度的困境及其成因的基础上,根据《民法典》等相关法律法规的立法意旨,借鉴域外做法及相关学者的观点,对破解城市地下空间权登记制度困境的具体进路提出了自己的见解。当然,因本人知识积累不足及研究水平有限,故文中有些结论还有待进一步完善。我们相信,通过学术界同仁的不断努力,我国城市地下空间权登记制度将会日臻完善,更具现实操作性,并在推动形成国土空间开发保护新格局中发挥重要作用。

Abstract: Urban underground space is an important land space resource. Urban underground space right is a new right generated in the process of three-dimensional land use with the development of society. Right confirmation registration is an important guarantee for the development and utilization of urban underground space. It plays an important role in clarifying the subject of right, promoting the orderly development and utilization of space and strengthening the market supervision in development and utilization. It is of great value to improve China's urban underground space legal system, optimize the pattern of land space development and protection, and build a high-quality land space support system. At this stage, the overall situation of urban underground space right confirmation and registration in China is good, but a mature and perfect urban underground space registration system has not been formed, which is difficult to meet the modernization trend of three-dimensional development of urban land. To construct the urban underground space right registration system in China, we should further improve the policy and legal system of urban underground space right registration, strengthen the improvement of the technical standard system of urban underground space right registration, and pay attention to solving the existing practical problems of urban underground space right registration.

Key Words: urban underground space right, the right to use underground construction land, Underground space right registration system

责任编辑 翟中鞠