

国有建设用地上、地下空间使用权配置管理研究

邵祁峰

无锡市规划设计研究院

摘要：地上、地下空间使用已经成为土地资源紧张约束下保障城市空间可持续利用的现实需求，由此产生的管理问题也日益凸显，规范地上、地下空间使用权配置显得尤为迫切。本文围绕中央有关自然资源资产产权制度改革和要素市场化配置等文件要求，开展地上、地下空间使用权管理研究，旨在弥补当前国有建设用地上、地下空间使用权配置管理体系研究的空白。

关键词：地下空间；使用权配置管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.044

一、开发利用现状

(一) 开发利用规模快速增长。虽然我国的城市地下空间开发利用和欧美等发达国家比起来起步比较慢一些，但是近年来呈现快速增长趋势，据统计，“十三五”以来，中国新增地下空间8.44亿平方米，其中，江苏省、山东省、浙江省和广东省超6000万平方米，2018年，我国新增地下空间2.72亿平方米，上海、天津、重庆、广州等城市近3年的年均增长超过500万平方米，地下空间逐步形成“三心三轴”的稳定发展结构，“三心三轴”的发展态势与我国各城市地铁建设有一定的契合关系，也从一个侧面反映了当前以地下交通为支撑的地下空间发展态势。

(二) 开发利用方式趋向综合。一是利用类型越来越多样化。地下空间利用除了传统的地下人防设施、交通设施、市政设施等，地下商业设施、地下车库、地下工业仓储、综合管廊等利用类型不断增加。地面上可以建设开发的空间类型也越来越多，涵盖了轨道交通高架线路、立交桥、高架桥、步行连廊、输电线路、骑楼以及地铁上盖物业等多种项目类型。二是利用程度渐趋综合化和功能复合化。我国地下空间开发大致可以分为三个阶段，第一阶段是自20世纪60年代起以人防工程开发为主的地下空间利用，各城市都建设了一定规模的地下室、坑道、地道、地下应急设施等，这类开发基本属于低层次空间利用方式；第二阶段是20世纪80年代中期至20世纪末，地下空间进入平战结合开发利用阶段；第三阶段是21世纪以来的民用与商用相结合的综合开发阶段，此阶段我国的城市地下空间利用已经开始成为城市建设和改造的有机组成部分，推进土地立体化开发是解决城市土地紧缺、环境污染、交通拥堵等“城市病”的重要途径。近些年来，以轨道交通换乘枢纽、公共活动中心等区域为重点，集公共服务、交通、商业、住宅等设施于一体的地下空间综合开发逐渐增多。

(三) 开发利用水平有待提高。虽然我国地下空间利用水平不断提升，但是从整体上看，仍然存量布局分散，体系性不强，低效使用等问题。从布局上看，地下空间利用布局较为分散，以点状分布为主，部分已开发建设的地下商业街，由于相互之间没有有效连通，难

以形成集聚效应，制约了地下空间经济效益的进一步发展；从系统性看，由于缺乏地上、地下统筹布局，导致利用整体效益不高。同时，地下空间开发利用涉及多个管理部门，我国大多数城市尚未完全建立起一个多部门的综合管理机构来协调地下空间的开发利用，地下空间的设计、建设和管理属于多部门，缺乏系统的综合管理。

二、权利配置中存在的问题

(一) 国家层面法律规章和政策制度缺乏顶层设计。目前，涉及地下空间开发利用的法律较少，且内容分散，系统性不强。一是上位法律法规针对地下空间权界定模糊，尚不够具体。我国《民法典》仅对地下空间开发利用作出了原则性规定，缺少有关地下空间权益的相关规定。地下空间的行业管理（如2001年城市地下空间开发利用管理规定、2015年国务院办公厅关于推进城市地下综合管廊建设的指导意见等）更侧重于规划、开发利用，缺少对权利及其配置的相关规定，导致地下空间的权利主体、权利范围、责任和义务不清晰；二是地方性法规虽然具有较大可操作性和突破性，但只能在本地行政区域内使用，效力层次较低，并且这些法规只涉及地下空间的规划、用地、建设管理等方面的规定，并未整体涉及地下空间性质和权属等领域，使得地下空间开发利用的民事基础权利难以得到法律确认，财产权也难以受到法律保护，不利于资源要素市场化配置。

(二) 地下空间规划编制与使用权管理有待加强衔接。按照中央构建“五级三类”国土空间规划体系并监督实施的要求，地下空间专项规划的编制，与总体规划和详细规划两类规划均需对应，均应编制相应的地下空间专项规划，并明确规划内容和控制要点。但目前国内大部分城市尚未建立起完善的地下空间专项规划编制体系，尤其是在控制性详细规划层面，地下空间规划内容和控制要点薄弱，对城市中心或交通枢纽等重点区域，缺乏地下空间规划统筹，将直接影响地上、地表、地下空间统筹开发利用，不利于利用效率的提升。

(三) 地上、地下空间使用权配置范畴和流程有待进一步规范。

1、地上、地下空间使用权配置范畴有待进一步明确。目前，各地出台的地下空间管理办法均明确开发利用地下空间必须取得地下空间使用权，但实践主要集中于商业等经营性用途的地下空间，对地下配套设施和公益性地下设施使用权配置的实践明显偏弱偏少。因此，对地下空间涉及的人防工程、综合管廊等、地下通道、地铁、空中道桥类设施是否纳入配置范畴仍有待进一步明确，亟待在国家层面建立统一的正面清单，明确必须进行空间使用权配置的范畴。

2、地上、地下空间使用权配置方式和流程有待规范。目前地下空间使用权以划拨、出让方式为主。其

中，单一功能单建式地下空间配置方式相对明确，各地基本都参照地表国有建设用地使用权配置方式办理。但对功能混合且难以分开建设的单建地下空间，以及结建项目的地下空间使用权采用何种配置方式和程序，各地探索不同。

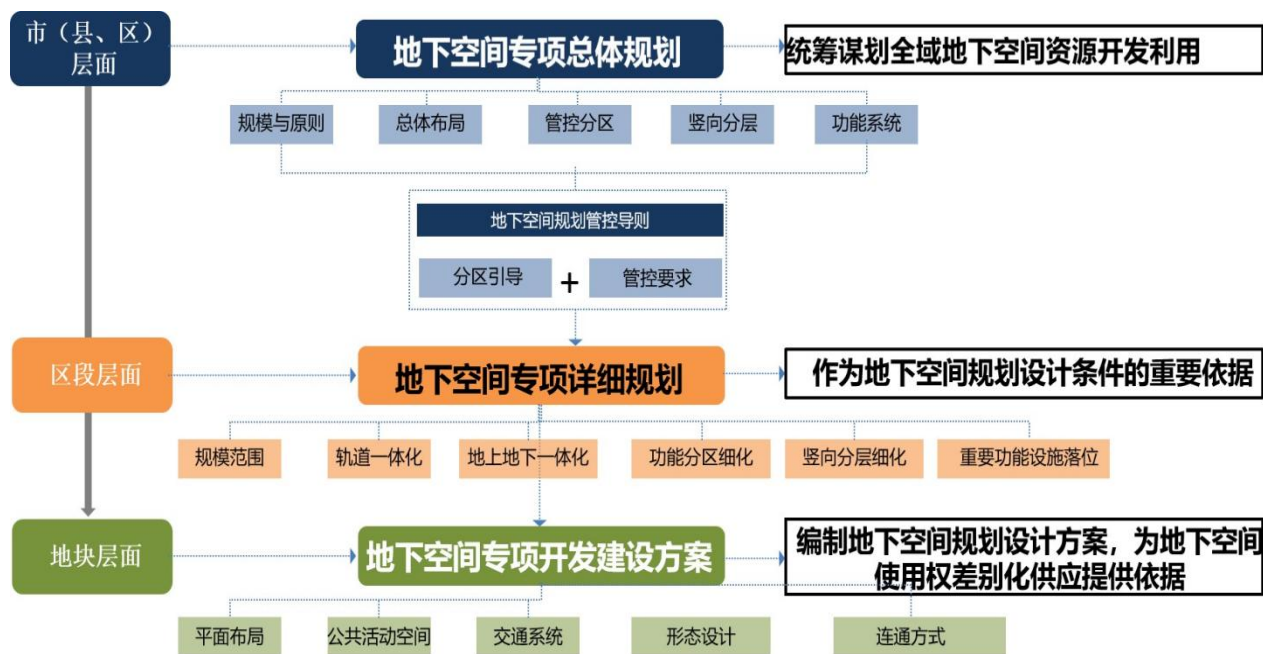
（四）地下空间分层定价机制有待进一步完善研究。目前，各地地下空间价格基本按照与同类用途地上建设用地使用权楼面价或者基准地价的一定比例确定，以负一层为例，各地实践中定价比例基本从10%到60%不等，但是不同用途的地下空间使用权资产价值不同，因此各地可以进一步研究完善地下空间使用权价格体系。

三、建议与对策

（一）推进空间使用权法律制度建设。明确地下空间权利主体、权责义务和法律关系。建议明确国有土地地下空间属于国家所有。集体土地一定深度范围内用作地表建筑物地下配套设施的地下空间属于集体所有，

除此以外地下空间均属于国家所有。新设立的地上、地下空间使用权，不得损害已经设立的用益物权，涉及相邻关系的，可以援用《民法典》中相邻关系处理规则。因社会公共利益需要征收、征用地下建（构）筑物和设施，或者提前收回地下空间使用权的，应当依法给予公平合理补偿，在先使用权人在开发利用地下空间时应当服从并予以配合。依法取得的地上、地下空间使用权，在符合相关法律法规及规定的前提下，可依法转让、出租和抵押。

（二）完善地下空间规划编制体系。开发利用地下空间，应当符合国土空间规划要求。各地可根据实际，按照“市县（区）—区段—地块”三级空间层次，完善建立地下空间开发利用“专项规划—详细规划—建设方案”规划编制体系，为控制性详细规划明确地下空间控制要点提供支撑。地上、地下空间使用权配置前，应当根据控制性详细规划或建设方案核定地上、地下空间规划条件，并纳入空间使用权出让合同。



地下空间规划编制体系建构图

（三）明确地上、地下空间使用权的配置范畴。地下空间使用权的设定范畴，应根据空间使用用途进行确定，同时考虑是否确实形成地上、地下建（构）筑物。在顶层法律法规对地上、地下空间使用权尚未明确完善的当前阶段，建议国家层面明确相对统一的地上、地下空间使用权配置范畴正面清单，同时兼顾考虑区域发展水平的差异，留有一定实际操作弹性。建议（1）可不设立地上、地下空间使用权的情形：未形成建（构）筑物，或者形成的建（构）筑物未达到国家规定的建设用地供给条件的，如市政管线、直埋或架空线路、空中路桥、输水供热管道或渡槽等地上、地下空间设施可不配置空间使用权。地上、地下空间使用权人和地表建设用地使用权人可以通过签订地役合同，设立地役权，有偿

使用对方土地。（2）可结合地方实际探索设定地下空间使用权的情形：包括市政综合管廊，人民防空、安全设施等防灾设施。（3）应当设定地下空间使用权的情形：各类地下交通设施、市政公用设施场站、公共管理和公共服务设施、商业服务设施、工业设施和物流仓储设施，均应当依法依规配置地下空间使用权。

（四）规范地上、地下空间使用权的配置方式和流程。

1、明确地下空间使用权配置方式。明确划拨、有偿使用配置方式适用情形，鼓励探索作价出资配置方式。除列入国家《划拨用地名录》范围的地下建设工程可以采取划拨方式配置地下空间使用权外，其他地下建设工程应当以出让等有偿使用方式配置地下空间使用

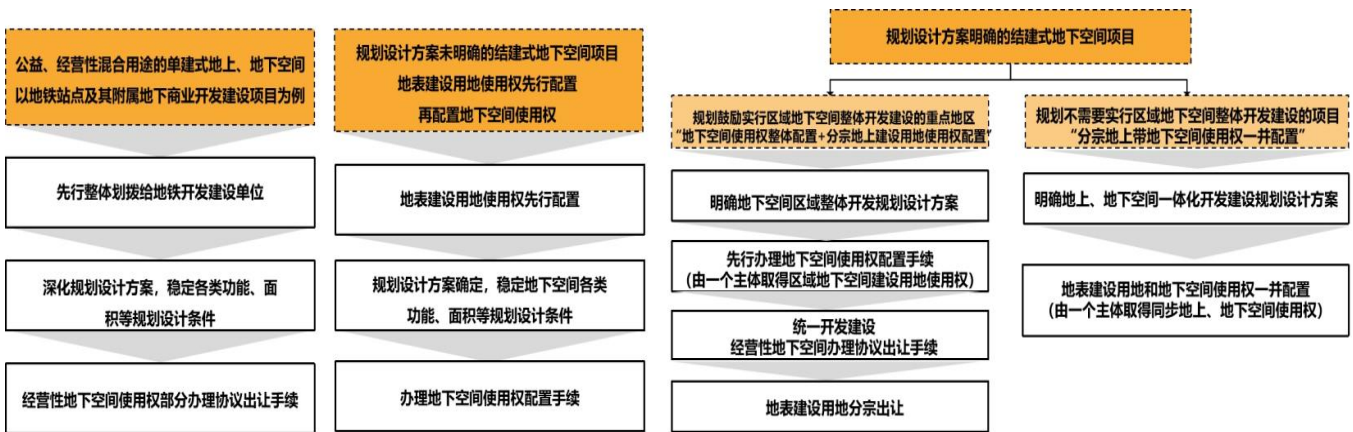
权。地下空间使用权的出让，应当采用招标、拍卖、挂牌的方式。但符合以下情形之一的，可以采用协议出让的方式：（1）附着地下交通设施等公益性项目且不具备独立开发条件的地下工程；（2）地上建设用地使用权人在同等条件下，建设地上、地下工程或在已建地下工程的基础上再开发地上、地下空间的；（3）穿越市政道路、公共绿地、公共广场等公共用地，连接已设定产权用地地下连通通道的；（4）已建成地下空间需要补办有偿使用手续的，或进行再开发利用的；（5）其他符合协议出让条件的。

鼓励各地在符合国家相关规定的前提下，探索采用作价出资入股等方式配置地下空间使用权。

2、规范地下空间使用权配置流程。地下空间建设工程一般分为单建地下工程和结建地下工程，结建地下工程指由同一主体结合地面建筑一并开发建设的地下工

程；单建地下工程指独立开发建设的地下工程。由于结建式地下空间一般与地表用地功能紧密联系，其地下空间使用权的配置流程，应当满足地上、地下空间一体化开发利用的需求。因此，建议对结建地下工程，在供应前如未明确地下空间规划条件的，建议先配置地表建设用地使用权，待项目整体规划设计方案明确后，再配置地下空间使用权。在供应前如已明确地下空间开发设计方案的，鼓励带方案整体配置地上、地下空间使用权。对单建地下工程，如功能用途单一，可直接参照地表建设用地使用权配置方式办理；对公益、经营性混合用途的单建地下工程，如经营性地下空间不具备独立开发条件的，可先行将地下空间使用权整体配置给同一开发主体，待规划设计方案明确后，经营性地下空间使用权再办理协议出让手续。

3、明确地上空间使用权的配置方式和流程。空中



单建项目和结建项目地下空间使用权配置方式流程示意图

连廊不超出地表建设用地范围的，纳入地表建（构）筑物计容，不单独供应地上空间使用权。建筑连廊超出地表建设用地范围的，需要单独配置空间使用权。建筑连廊空间使用权的配置，需要建立在不损害相邻地块使用权人用益物权的基础上，且方案必须经规划批准符合相关规范要求。

4、建议存量用地可申请依法取得地上、地下空间使用权。已建地下空间发生建设方案变更导致用途变化的，或超出地表建设用地产权范围建设地上空间工程的，应当对规划设计方案开展多部门联合审查，在确保其安全性和不损害相邻地块和地表已设用益物权的基础上，可办理地上、地下空间使用权配置手续。

（五）完善建立地下空间使用权配置价格体系。

建议各地按照“鼓励开发、区分用途、分层利用”的原则完善建立地上、地下空间使用权价格体系。空间使用权配置前明确规划条件的，可采用地上、地下和地表建设用地使用权立体供地整体配置的方式，根据评

估结果，经出让人集体决策，将地上、地下空间使用权价格纳入地表建设用地土地价款。若出让合同中未能明确和稳定地上、地下空间具体规划条件的，可在建设工程设计方案中明确，经规划审查批准，及时签订地上、地下空间使用权补充合同，确定规划条件并补缴土地价款。若项目竣工验收时，地上、地下空间实测建筑面积超过合同约定的规划条件的，且属于规划允许实测误差范围内的，可再行确认、调整规划条件，签订补充合同，调整建筑规模，补缴土地出让价款。

此外，建议加强部门协同管理，重视地下空间基础数据建设，提高地下空间建设管理水平；明确空间权属登记内容，完善权籍登记流程，推进空间立体化表达，建立三维立体地籍，同时考虑新旧登记衔接等问题。

参考文献

[1] 徐生钰, 刘越文. 我国地下建设用地使用权建设现状与优化措施[J]. 中国土地, 2021(4): 18-20.