

城市土地立体化开发利用 法律调控规制

结合深圳前海综合交通枢纽建设之探索

王权典 欧仁山 吕翹 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

城市土地立体化开发利用 法律调控机制

中国城市土地学会会员制专业委员会学术成果

王德明 崔仁海 孙静 著

中国地质出版社

城市土地立体化开发利用法律调控规制

——结合深圳前海综合交通枢纽建设之探索

撰稿分工:王权典撰写绪论、第一章、第三章、第五章

欧仁山撰写第四章、第六章

吕翹撰写第三章、第七章

构思统稿:王权典

排版图表:符龙龙、王蛟

特别鸣谢——

课题支持:深圳市数字城市工程研究中心

广东省城镇化法治研究会

出版资助:华南农业大学文法学院

课题组织:华南农业大学新型城镇化法治研究中心

华南农业大学农村法治与社会发展研究中心

立项课题:深圳市数字城市工程研究中心 2016 年招标委托课题

《城市土地空间立体化利用法律规制及典型案例分析》

课题负责人:王权典(华南农业大学法学教授、农村法治与社会发展研究中心主任、新型城镇化法治研究中心常务副主任)

图书在版编目(CIP)数据

城市土地立体化开发利用法律调控规制：结合深圳前海综合交通枢纽建设之探索 / 王权典，欧仁山，吕翹著. -- 北京：法律出版社，2017

ISBN 978 - 7 - 5197 - 1862 - 6

I. ①城… II. ①王… ②欧… ③吕… III. ①交通运输建设—土地开发—土地法—研究—中国 IV.

①D922.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 000276 号

城市土地立体化开发利用法律调控规制
——结合深圳前海综合交通枢纽建设之探索
CHENGSHI TUDI LITIHUA KAIFA LIYONG FALÜ
TIAOKONG GUIZHI
—JIEHE SHENZHEN QIANHAI ZONGHE JIAOTONG
SHUNIU JIANSHE ZHI TANSUO

王权典
欧仁山 著
吕 翹

策划编辑 刘秀丽
责任编辑 刘秀丽
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任校对 晁明慧
责任印制 张建伟

编辑统筹 独立项目策划部
开本 A5
印张 10.125
字数 254 千
版本 2017 年 12 月第 1 版
印次 2017 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jlbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话：

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 1862 - 6

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

课题研究人员：

欧仁山(华南农业大学法学教授/广东省城镇化法治研究会暨新型城镇化法治研究中心研究员)

吕 翀(华南理工大学法学博士/广东省城镇化法治研究会暨新型城镇化法治研究中心研究专员)

李 灿(华南农业大学土地管理学博士/广东省城镇化法治研究会暨新型城镇化法治研究中心研究专员)

符龙龙 王 蛟(广东省城镇化法治研究会暨新型城镇化法治研究中心研究助理)

课题协调指导：

罗 平(深圳市数字城市工程研究中心五级职员,教授级高工)

姜仁荣(深圳市数字城市工程研究中心学术办负责人,高工)

杜荃深(深圳市数字城市工程研究中心研究专员,博士)

绪论	1
第一章 土地立体化利用的法律属性及创制意义	20
一、基本概念的界定及相关范畴的由来	20
(一)空间权法律关系	24
(二)土地空间权的本质	25
(三)土地空间权的外延	26
二、我国土地空间权法律制度概况及构建原则	27
三、土地空间权的创制意义	32
四、土地空间权范围的界定	35
五、土地空间权的物权属性	40
六、土地空间利用的权利冲突	44
(一)当前立法规范在土地空间开发利用的权责设定及权利 冲突解决方面存在的不足	44
(二)从不同的角度出发,分析地下空间权利的设定和使用	45
七、权利救济的探索	48

第二章 土地立体化利用空间权利类型及其运行秩序	50
一、土地空间权的体系构成及分类	50
二、地下空间开发利用管理体制	54
(一)科学规划和有效管理是有序开发利用地下空间的前提条件和保障	54
(二)五个城市关于地下空间开发利用的管理规定	56
(三)空间开发利用管理体制可供选择的方案	59
(四)深圳前海区域地下空间开发利用管理体制的转型	61
三、空间建设用地使用权出让管理程序	62
四、空间开发利用规划编制管理	64
(一)我国七个城市对地下空间开发利用规划编制管理的有关规定	65
(二)编制规划应遵循的原则	71
(三)依法明确地下空间开发利用的管理体制	75
五、构建空间建设用地使用权之间的冲突解决机制	78
(一)有关地下空间的基本权属关系	78
(二)有关空间开发利用的权利冲突预防及矛盾解决机制	83
六、关于地表使用权人开发地下空间的优先权问题	86
(一)概述	86
(二)我国香港地区地铁建设土地利用模式之借鉴	90
(三)新加坡地下空间开发利用之经验启示	91
第三章 土地立体化利用的宗地划分、开发时序和空间征收规则	93
一、土地空间权所指对象范围的确定——基于法理分析	93

(一) 案例引出的问题	93
(二) 问题调整现状	97
(三) 城市综合体建设用地范围的确定	101
二、关于土地(下)空间的土地面积分摊方法	110
(一) 多层单一用途土地面积分摊的方法	111
(二) 多层多用途土地面积分摊的方法	111
(三) 在土地分摊情形下的空间价值评估	115
三、相关规范文件对土地立体化利用宗地划分的规定示例及 评析与启示	119
(一) 国内相关规定示例	120
(二) 初步评析与启示	135
(三) 立体化利用的宗地划分	142
四、土地立体化利用开发时序的安排	150
(一) 城市综合体开发时序的内涵	150
(二) 城市综合体开发时序的影响因素	152
五、土地立体化利用空间征收的补偿问题	156
(一) 补偿前提:空间权是一项独立物权	157
(二) 补偿性质	160
(三) 补偿的原则	162
(四) 补偿的范围	163
 第四章 基于类型化的空间权利取得方式与用途、年期、 开发指标等确定的规则	167
一、空间建设用地使用权的取得方式	167

(一)我国建设土地使用权取得的一般规定	167
(二)空间建设土地使用权取得的地方探索	169
(三)前海项目空间建设土地使用权设立的对策	177
二、空间建设土地使用权的期限	180
(一)有关普通建设土地使用权期限的规范	180
(二)空间建设土地使用权(地下)期限的地方实践	181
三、空间建设土地使用权出让、审批程序设计	183
四、空间开发建设用地的政策扶持	188
 第五章 适应渐进式的土地立体化开发契约安排与争议解决机制	 191
一、土地空间开发利用中的合同关系	191
二、空间建设土地使用权出让合同及影响因子分析	194
三、土地空间开发利用所涉其他契约关系中的基本权责范畴	203
(一)有关地下综合管廊建设 PPP 项目协议	203
(二)有关“地铁+物业”用地模式的项目协议	205
四、土地立体化利用开发合同争议解决机制	208
(一)以地下空间使用权设立(出让)主体角度为视点,考虑解决问题的机制	209
(二)以地下空间权利人的角度为出发点,考虑争议解决机制的构建	210
(三)以在先用益物权人的角度为出发点,考虑争议解决机制的构建	211
(四)特殊侵权责任之承担	212
(五)建立统一的管理组织	212

(六) 设置保证金担保用地行为	213
第六章 空间权利登记规则	214
一、我国空间建设土地使用权登记行为的性质	214
二、我国空间建设土地使用权登记的现状	216
三、其他国家和地区土地空间权利登记制度简介	219
四、空间建设土地使用权登记制度的基本内容	223
(一) 空间建设土地使用权需要纳入登记的具体对象	223
(二) 空间建设土地使用权登记的方式	226
(三) 空间建设土地使用权登记的内容	227
(四) 空间建设土地使用权空间范围的测量方法	228
五、深圳前海交通枢纽项目空间权利登记方案——结合南京 地铁建设用地分层使用权设立及确权登记的经验借鉴	230
第七章 空间权利变更、消灭及续期规则	235
一、空间权利的取得	235
二、空间权利的变更	243
(一) 变更的外部性	243
(二) 建筑用途外部性及兼容化	245
(三) 使用年期外部性及兼容化	247
三、空间权利的消灭	249
(一) 一般空间权的消灭	249
(二) 空间役权的消灭	252
(三) 空间建设土地使用权消灭的法律后果	254

四、空间建设用地使用权的续期与补偿	255
主要参考文献	257
附件1 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	261
附件2 中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见	267
附件3 城市地下空间开发利用管理规定	279
附件4 住房城乡建设部关于印发城市地下空间开发利用“十三五”规划的通知	285
附件5 深圳市地下空间开发利用暂行办法	295
附件6 深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例	304
附件7 一般建设用地管理流程	314

绪 论

一、项目概况

深圳前海综合交通枢纽及上盖物业项目位于前海深港合作区桂湾片区西侧,是整个前海地区的核心区域。其将建成为前海地区乃至深圳西部最重要的轨道交通枢纽,承担强化区域联系、整合港深优势资源的纽带作用。在总体结构上,前海合作区将构建“三区两带”的新城市规划结构。“三区”是指桂湾片区、铲湾片区和妈湾片区,其中桂湾片区将建设一组包括国际会展中心、歌剧院、珠三角金融中心、大型露天剧场等多组城市景观标志性建筑,统领整个前海湾区而成为视线焦点,并建起一座 500 米高深圳新地标建筑;“两带”是指滨海休闲带和综合功能发展带,滨海休闲带连接三大片区。寸土寸金的前海不仅精心布置“地面”集约化利用,更鼓励地下空间综合开发,从而实现土地节约、集约利用、城市功能多元复合的需要。该项目的总体规划显示,前海地下开发规模约 800 万平方米(不含地下道路及轨道设施),其中地下商业、文化、娱乐等建设规模约 130 万平方米;地下设施设备用房等建设规模约 70 万平方米;其他(静态交通设施、地下通道等)约 600 万平方米。在功能划分上,前海地下空间分为综合功能区和一般

功能区。综合功能区主要位于桂湾片区、铲湾片区和妈湾片区的核心地区,包括商业、文化、娱乐、公共服务、交通等功能,总用地面积约 250 公顷,集中分布于听海大道(原航海路)两侧,以交通、公共服务等混合功能为主;一般功能区以配建停车场库、人防、市政功能为主的工程,总用地面积约 430 公顷,主要分布于梦海大道(原振海路)东侧、滨海一带。前海地下开发空间将建成亚洲最大的交通枢纽,能接驳 10 余条地铁和深港西部快速通道,形成地下快速路、地下环路、地下车库三级地下车行系统项目,总用地面积 20 公顷,计容建筑面积 127.8 万平方米,总建筑面积预估约 215.9 万平方米。前海枢纽由地下 5 条轨道线路站点(1 号线、5 号线、11 号线、穗莞深城际线及深港西部快线)及地面交通接驳场站共同构成,包括远期海关口岸功能。项目上盖综合体部分由办公、酒店、公寓及购物中心组成。前海交通枢纽项目于 2004 年启动,随着片区规划的调整,地铁投融资平台建立及上盖综合体项目启动,枢纽工程也做了重大调整,项目由最初的单一功能轨道交通枢纽逐渐演变为集交通枢纽和物业开发为一体的大型建设项目。交通枢纽部分已于 2014 年正式获批进行分期开发。近期实施工程用地面积 116,693 平方米,地下部分面积 399,721 平方米;远期用地面积 99,092 平方米,地下部分面积 378,218 平方米。5 条轨道线路纵穿用地,近期开发的 8 栋高层塔楼位于穗莞深城际线与 11 号线之间长约 800 米、宽约 80 米的范围内。

二、研究的背景意义

《珠江三角洲区域发展规划纲要》在国家层面明确深圳“一区四市”的战略定位即“国家综合配套改革试验区”“全国经济中心城市”“国家创新型城市”“中国特色社会主义示范市”“国际化城市”,随着其经济社会持续发展暨开启新型城镇化进程,产业结构调整加快,人

口持续增长,土地资源愈显珍贵,对节约集约用地提出新的要求。根据国务院作出的《关于前海深港现代服务业合作区总体发展规划的批复》和国土资源部、广东省政府作出的《关于深圳市土地管理制度改革总体方案的批复》以及《深圳经济特区前海深港现代服务业合作区条例》的精神,结合前海深港合作区的战略定位和现代服务业发展要求,充分发挥其体制机制的优势,抓住其作为深圳土地管理制度改革重要实验区的机遇,探索科学规范的差别化供地新模式与土地资本运作机制,在高水平上推进节约集约用地,强化市场调控的有效性,为深港合作区建设和现代服务业创新发展提供基础资源保障。正如北京、上海、广州、武汉、南京等国内其他中心城市一样,随着地铁与地下商业街、地下综合管廊、地下车道叠加地面公园化广场或综合体、地下贮存设施等建设纷纷铺开,中心城区将建造更多具有综合功能的地下建筑设施,这不仅是现代城市发展的必然趋势,也是治疗如交通堵塞、环境污染、生态失衡、空间拥挤、基础设施不足等“城市综合征”和拓展人类活动空间的需要。地铁时代到来不仅是公共交通模式的转型,而且必然伴随包括地下交通、商业、生活融为一体的全新城市生活理念的产生。随着现代城市规划空间发展模式由“增量扩张”向“存量优化”的转型,综合利用空间是城市可持续发展的迫切需要。在土地资源有限与城市建设需求之间矛盾日益激烈的背景下,实现存量优化的重要两极即由地上向地下要发展空间。土地立体化利用空间将成为现代城市发展的新型乃至战略性资源,其利用形态越来越多,法律责任关系则趋于复杂化。

本书作为课题研究成果,结合前海深港合作区的战略定位和发展方针,抓住其作为深圳土地制度改革重点实验区的机遇,探索科学的差别化供地新模式与土地资本运行机制。土地立体化利用须以健全的空间权法律制度为保障,当前,我国土地空间开发利用法制建设滞

后,不能适应现实发展的需要。为了规范逐渐普遍化的城市土地空间开发利用,实现经济社会可持续发展,加快土地空间立体化利用法律规制建设,是土地法制建设的重要内容和迫切任务。深圳充分利用特区的体制创新优势,就土地管理改革进行实践探索总结经验,提高认识,及早提出立法创制建议,以特区法规或政府规章的形式明确相关规则。这既有助于解决土地立体化利用中建设用地分层使用权及地役权的运行所面临的现实矛盾,也为城市土地立体化分层利用规制完善及其推广提供范式参考。然而,建设用地分层出让及监管过程存在需要研究解决的某些问题。譬如,如何避免各建设用地使用权分层设立后使用权人之间的权利冲突,如何确定建设用地使用权分层设立的开发时序安排等。

当然,实践中的土地空间立体化利用法律规制是一系统工程。根据“急用先立”的原则,从急待研究解决的现实问题入手,构思完善立法创制框架。其基本思路是:以确立空间权为基础,在明晰空间权属及权责关系的基础上,结合地表开发利用既有的法制框架,首要解决规划联通问题;其次要解决“预留设计”、“应急加固”及“动态防护”的协调机制问题;最后要解决空间开发利用法律关系协调的机制障碍问题也就是说,既要合理规避行政审批及监管的法律风险,又要切实保障投资者及其他利害关系人的合法权益。在现有法律框架下对各类法律关系进行梳理以及对相应的调整机制创新探索,明确区块土地立体化利用中建设用地使用权分层设立、宗地划分、开发时序安排、权责协调以及确权登记等规则。在立法创制领域要体现三个改进:一是立法层面的系统规制,使建设用地分层使用凸显系统规范指引的意义;二是鉴于建设用地分层使用权表现为同一平面空间的横向分层设立,故而明确其适用范围,有助于协调解决配套商业设施用地出让取得与公共基础设施用地划拨取得之间的矛盾冲突;三是虑及土地立体化分

层利用的时序问题,需要明确建设用地分层设权原则以及权责协调、确权与变更等基本规则。

三、研究目标及基本范畴

(一) 预期目标

本书的研究在于明晰深圳前海以综合交通枢纽及上盖物业项目为基点的土地空间立体化利用诸法律关系的调整规则,围绕着空间权能的依法保障与有效实现的主旨,涉及土地立体化利用中建设用地分层利用设权、宗地划分、开发时序安排、权责协调以及确权登记等基本规则,基于实践探索的经验认识与前瞻性判断,提出贯彻《物权法》《规划法》等相关法则的落实途径、衔接方式及配套规制的建议,重在梳理城市土地空间立体化利用中的权责关系、明确监管权力运作规制及权利保障机制,凸显创制的示范意义。

(二) 基本范畴

本书研究的基本范畴包括:(1)立体化利用空间的法律属性及其表达;(2)土地空间立体化利用涉及空间权利类型及运作秩序构建(权利冲突与协调问题);(3)土地空间立体化利用的宗地划分、开发时序、空间征收规则;(4)基于类型化的土地空间权利取得方式与用途、年期、开发指标等确定的具体规则;(5)适应渐进式特征的土地立体化开发合同内容安排与争议解决机制;(6)空间权利登记的对象、方法、效力、程序等,尤其是特殊对象(地铁)的空间权利登记规则;(7)空间权利变更、消灭及续期的参照规则。

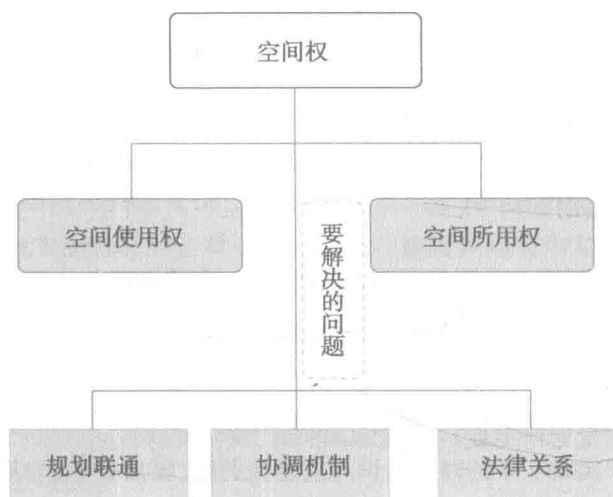


图 0-1

四、对主要实践问题的基本认识及相应的法律规制建议

(一) 关于地下空间的基本权属关系

地下空间的基本权属关系主要包括:(1)地下空间所有权、使用权与地下建筑物的所有权。(2)相邻关系。(3)公共利益与私人权利之间的关系等。那么如何判断公共利益并在公共利益与私权利之间权衡呢?笔者认为可以通过创制化解同宗土地分层设立建设用地使用权并存的矛盾:一是赋予在先建设用地使用权人优先权;二是适用相邻关系;三是设立地役权;四是主张侵权责任。就冲突预防及矛盾解决机制,笔者认为:一是通过地方立法明确地下空间房地产登记制度;二是调整建设用地审批手续,通过规划审批解决土地使用权的权源争议;三是设立空间建设用地使用权时对利益相关人设置告知和异议程