

油气长输管道建设用地权属的法律属性研究

Study on the legal attribute of land ownership for oil and gas long distance pipeline construction

程 琳 (国家石油天然气管网集团有限公司华东分公司, 上海 201103)

Cheng Lin (East China branch of China National Petroleum Pipeline Network Group Co., Ltd, Shanghai 201103)

摘 要: 油气长输管道工程建设属于线型工程, 具有点多、线长、面广等特点, 其建设过程中所涉及的用地范围十分广泛, 管道路由常常跨越不同省市区县, 与城市水电地下管网的性质有所不同, 因此管道的用地权利亟需由法律明确。目前, 我国并没有单独的油气长输管道用地权属制度, 造成油气管道用地权利的取得在实践中困难重重。本文就我国当前油气长输管道建设权属的法律属性现状进行了分析, 并提出对建设用地权属的进行界定观, 以求为同行提供一点思考。

关键词: 油气长输管道; 建设用地; 法律属性; 空间权

Abstract: the construction of long-distance oil and gas pipeline project is a linear project, which has the characteristics of many points, long line and wide area. The land use range involved in the construction process is very wide. The pipeline route often spans different provinces, cities and counties, which is different from the nature of urban underground water and electricity network. Therefore, the land use right of the pipeline needs to be clarified by law. At present, there is no separate land ownership system for oil and gas long-distance pipeline in China, which makes it difficult to obtain the right of oil and gas pipeline land in practice. This paper analyzes the current situation of the legal attribute of the construction right of long-distance oil and gas pipeline in China, and puts forward the concept of defining the construction land right, in order to provide some thinking for peers.

Key words: long distance oil and gas pipeline; Construction land; Legal attribute; Space right

0 引言

油气长输管道属于国家基础能源设施, 具有高能高压、易燃易爆等特点, 且管道工程建设属于线型工程, 点多、线长、面广, 管道路由常常跨越不同省市区县, 与城市水电地下管网的性质有所不同, 其建设过程中所涉及的用地范围十分广泛, 管道的用地权利亟需由法律明确。

1 我国油气长输管道建设用地权属现状分析

油气长输管道具有大口径、高能高压、易燃易爆等特点, 因此有别于城镇燃气管道、城市地下水电管道和工厂企业内部管道。其建设用地类别可以分为: 管道本体埋地铺设时开挖土地所占用的临时用地; 管道沿线各类附属设施所占用的永久性用地; 以及根据管道路由走向所涉及的地下空间用地。这三类用地因性质不同, 其权属所对应的法律属性也有所不同。

在实践中, 管道埋地埋设施工时占用的临时用地属于因施工需要而短期占用的一定范围的临时土地。管道企业一般依据《土地保护法》取得土地临时使用权。这一部分土地的权利关系属于临时性变更, 施工完成后即回复到原始状态。土地上方的永久性用地, 一般是管道

企业在地表建设的输油站、阀室等附属设施, 由于这些建筑物在管道运行过程中需要长期使用, 故其属于长期占有土地, 排除了被占用土地的其他使用用途, 由管道企业在管道项目建设初期依法办理用地审批手续, 取得土地使用权。管道地下空间用地, 是指埋地铺设的管道本体, 即连接一条管线首末站的钢管, 这部分钢管根据管道路由设计蜿蜒于土地下方一定范围内的空间。因其通常跨越较长距离, 势必穿越于不同权利人土地下方, 对土地使用权产生一定影响, 因此管道企业往往与当地政府、实际土地权利人协商取得临时用地许可——即“管道地下通过权”。又因管道的特殊性, 《中华人民共和国石油天然气管道保护法》(以下简称《石油天然气管道保护法》)对管道周边土地的利用做出了明确的禁止性或限制性规定。这意味着即便管道埋设回填后不影响原有地貌, 但原土地权利人行使其权利时依旧受到极大的限制。

2 我国油气长输管道建设用地权属认识的分歧

建设用地使用权, 因其是对土地使用权的完整取得, 取得成本较大且不能覆盖农用地, 故而可以作为管道永久性建设用地的权源, 但不能解决管道地下空间用地的

权属问题。管道地下空间用地是根据事先设计的管线路由确定实际走向,属于廊道式工程用地,如用建设用地使用权来调整,其局限性有三个方面:一是土地使用成本增加。二是违背集约用地和耕地保护原则。三是建设用地使用权无法调整集体所有的土地。

空间权,是“利用地表上下一定范围内的空间,并排除他人干涉的权利”,本文认为空间权可以与建设用地使用权分离,只要将一定的空间特定化,其即具有独立的财产价值可供人支配。结合油气管道建设用地的特点,运用空间权理论调整油气管道地下空间用地权属,有利于明确油气管道的物权属性,化解现实中与土地权利人或第三方的各类用地纠纷。油气长输管道穿越他人土地,通常只是利用土地下方一部分空间,而不影响土地上方各项权利的行使。因此将空间利用权作为管道穿越他人土地的法律基础,能够促使土地有效利用,并解决由此产生的管道权利人与土地权利人之间的权利义务关系。管道穿越他人土地在实践中往往通过临时用地的方式取得土地的使用权,并没有通过设定物权的方式来取得地下空间的使用权。管道权利人与土地权利人通过协商方式签订临时用地合同,若发生纠纷,是一种债权关系的事后保护机制,不利于双方的利益保护。通过设立管道的地下空间利用权来取得土地使用权,是一个有效的物权关系。管道权利人取得的是用益物权,具有对抗第三人的效力,对于管道保护能起到事先预防的作用。而对于土地使用权人,当管道的地下空间利用权限制干涉了其土地的使用时,有权要求获得相应的补偿。

相邻关系,是调整平面不动产相邻关系人之间必要便利的法律制度。由于油气长输管道往往需要埋设在他人土地之下,因此,也就与土地上的建筑物或构筑物产生了一定的相邻关系。但是相邻关系规则是不动产之间权利最小范围内的调节,其无法平衡油气管道与相邻土地方的利益。此外,相邻关系规则调整的是不动产权利人之间的权利义务关系,以不动产相邻为前提,但地下管道与其土地上的相邻不仅发生于不动产之间,也可能发生于管道与农田、林区之间。

地役权,虽然在现行法律框架下为管道穿越他人土地产生的土地负担提供了良好的解决方式,但其不能作为管道地下通过的法律基础,管道对周边土地的限制与管道地下通过权不能混为一谈。

公共地役权,与地役权一样,其不能作为管道地下通过的权源,且公共地役权的设立是为了公共利益,而油气管道兼具公益性与商业性属性,能否适用公共地役权有一定争议。

3 我国油气长输管道建设用地权属的界定

本文认为油气管道建设用地权属究竟该如何调整,不能一概而论,而是应当根据其不同的用地性质分别予以调整:第一类是油气管道地表建设用地,由建设用地

使用权及临时用地相关规定调整足矣;第二类是油气管道地下空间用地,因管道埋地铺设而穿越他人土地之下方空间而形成,是在他人土地一定空间范围内建设管道并保有所有权,对他人土地空间占有、使用及收益的行为,究其法理应适用空间地上权调整;第三类是因管道穿越他人土地而形成的土地负担,这是基于管道与周边土地相邻而产生的,可以引入空间相邻关系制度,通过类推适用平面相邻关系、设定空间役权、当事人协商等方式进行调整。

本文认为,在当今土地利用模式逐渐空间化的大趋势下,引入空间权制度具有十分重要的意义。其一,随着社会生产方式的不断进步与发展,空间与土地分离而成为他物权的客体之一是大势所趋。其二,管道地下空间建设面积仍将大量攀升。其用地权属有必要得到法律的确认与保障。其三,空间权作为油气管道建设用地权属的法律基础,能够将管道保护提升到物权保护层面,较之以往各类管道保护办法的事后处罚与债权属性,基于空间权保护的物权属性有助于管道保护实现事前预防。

目前,我国《民法典》物权编中已明确建设用地使用权可以分层设立,这一条款可以视作空间权的基本法理精神,这是空间权正本清源的第一步,为后续空间权制度的设立与完善都奠定了原则基础。

4 结语

随着油气体制改革深化推进,以及国内能源需求的不断攀升,油气管网的建设面积正逐年扩大,其中涌现出的突出问题是管道的建设用地权利归属尚不明确。目前,我国并未引入空间权的概念,只是在《民法典》物权编中规定了建设用地使用权可以分层设立,这一条款的修订被学界视为承认空间权制度的依据。本文认为空间权体系作为调整油气长输管道地下空间用地及管道周边土地负担设立的法律权源,能够将管道保护提升到物权保护的高度,平衡管道沿线各方利益,有效预防管道破坏的行为,因此有必要引入空间权制度。

参考文献:

- [1] 卢新海,张耀东.初论管道通过权及其设立[J].中国土地科学,2003(2):26.
- [2] 汪洋.公共役权载我国土地空间开发中的运用:理论与实践[J].江汉论坛,2019(02):123-129.
- [3] 陈祥健.论空间地上权[D].福建:福建师范大学,2009:9.
- [4] 王利明.空间权:一种新型的财产权利[J].法律科学,2007(2):118.
- [5] 孙宇.油气管道地下通过权的法律属性探析[J].吉首大学学报(社会科学版),2016,37(6):127.
- [6] 杨立新,尹艳.我国他物权制度的重新构造[J].中国社会科学,1995(5):81-82.