

## 制定和实施物权法 意义重大

中国社会科学院法学所研究员 梁慧星

编者按：

3月16日，《中华人民共和国物权法（草案）》在十届全国人大五次会议上高票获得通过，并将于10月1日实施。这部物权法是我国社会主义市场经济发展的必然产物，其对国家、集体和私人的物权实行平等保护原则，并对不同主体对物的占有、使用、收益和处分都做了详细的规定。物权法的制定和实施必将调动起广大人民群众创造和积累财富的主动性和积极性，必将推动社会主义市场经济的进一步发展。在物权法实施之前，正确认识制定和实施物权法的重大意义十分必要，这样才能有效地保证物权法得到全面贯彻实施。为此，本版特刊登我国著名法学家梁慧星研究员的文章，希望能为广大读者学习、理解物权法提供帮助。

正确认识物权法

（一）物权法是规定有形财产归属关系的法律

民法上将财产分为有形财产与无形财产。有形财产，以是否可以移动为标准，分为不动产和动产。土地、建筑物，属于不动产；船舶、飞机、机动车、彩电、冰箱、手机等，属于动产。物权法就是关于动产、不动产的占有、使用、收益、处分的法律规则。

权利人占有、使用、收益、处分自己的动产、不动产的权利，称为所有权。权利人占有、使用、收益他人不动产的权利，称为用益物权。企业向银行借款，用自己的不动产、动产或者有价证券担保，银行占有、处分属于该企业的不动产、动产或者有价证券的权利，称为担保物权。物权法就是关于所有权、用益物权和担保物权的法律规则。

（二）物权法是实行市场经济体制的基础条件

市场交易的实质，是两个财产所有权人相互交换其财产所有权。从市场参加者来说，其参加市场交易的前提，是有财产所有权；参加市场交易的结果，也是获得财产所有权。可见，所有权制度对于实行市场经济体制的重要性，不亚于作为市场交易规则的合同制度，完善的所有权制度和完善的合同制度，是实行市场经济体制的必要条件。

在现代化的市场经济条件下，有两类财产的使用关系最为重要。一类是资金使用关系，一类是土地使用关系。两类财产使用关系的特点，都是财产所有权人自己不使用财产，而是交由非所有权人使用，即所谓所有权与使用权的分离。资金的这种使用关系，是由担保物权制度予以保障的；土地的这种使用关系，是由用益物权制度予以实现的。如果没有用益物权制度和担保物权制度，就像没有合同制度和所有权制度一样，就不可能实行市场经济体制。因此，我们可以说，规定所有权制度、用益物权制度和担保物权制度的物权法，为实行市场经济体制提供了基础条件。

凡实行市场经济体制的国家，其民法典上都有物权法编，都规定了完备的所有权制度、用益物权制度和担保物权制度；凡实行计划经济体制的国家，其民法典上都没有物权法编，都不承认物权概念，都没有用益物权制度和担保物权制度，仅规定所有权制度且非常简单。这是因为，实行计划经济体制的国家，运用行政手段组织经济，资金和土地的使用关系都采取无偿的划拨方式，作为资金所有者的国家将资金交给国有企业无偿使用，不发生融资担保问题，因而不需要担保物权制度；作为国有土地所有者的国家将国有土地划拨给国有企业无偿使用，农村土地则由作为所有者的集体自己使用，不发生所有与使用的分离，不采取设立用益物权的方式，因而不需要用益物权制度。

（三）制定物权法是改革开放和实行社会主义市场经济体制的必然要求

中华人民共和国成立后，曾几次起草民法典。第一次是1954年开始，至1956年12月。因此后开展整风、反右等政治运动而中断。第二次是1962年开始，至1964年7月。因1964年开始的“四清运动”而中断。这两次起草的民法典草案，都未规定物权法编，未采用物权概念，是由当时实行计划经济体制所决定的。

第三次起草民法典是从1979年11月至1982年5月。至1982年，立法机关考虑到经济体制改革刚刚开始，各种经济关系处在变动中，决定暂停民法典起草，转而采取先分别制定民事单行法，待条件具备时再制定民法典的立法方针。至1985年，已先后颁布经济合同法、涉外经济合同法、继承法、专利法、商标法等单行法。鉴于民事立法中若干基本原则和基本制度不应由单行法分别规定，1986年颁布民法通则。1986年起草民法通则时，关于是否采用物权概念发生分歧，致民法通则未采用物权概念，而用“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”代替。现在看来，第三次起草的民法草案（一至四稿）之所以没有规定物权法编，甚至1986年的民法通则也仍然不采用物权概念，是因为改革开放初期，经济体制改革的方向和目标尚未确定，还没有对资金和土地的无偿划拨制度进行改革，还没有认识到采用担保物权制度和用益物权制度的必要。

自20世纪80年代中期开始，发生了日益严重的三角债问题和金融机构的巨额不良债权问题。发生三角债问题和金融机构不良债权问题的根源，在于担保物权制度的缺位。由于没有担保物权制度，金融机构发放贷款的合同多数没有担保措施，少数采用保证合同担保，因此在借款企业赖账或者无清偿资力时，金融机构的合法权益不能获得保障。至20世纪90年代初，立法、司法和理论界就承认物权概念和制定物权法达成共识，并于1993年开始起草担保法，于1995年通过，1996年施行。担保法规定担保物权制度，为保障金融机构的债权和回避融资风险提供了有效手段，对于防止发生三角债，防止和减少金融机构不良债权，建立资金使用即融资领域的法律秩序，发挥了重大作用。同时，担保法规定了担保物权制度，也为承认用益物权和采用用益物权制度规范土地使用关系，并为物权法的制定铺平了道路。我们完全可以说，制定物权法是我国进行改革开放，实行社会主义市场经济体制的必然结果。

制定和实施物权法，对于巩固改革开放成果、发展社会主义市场经济的重大意义

国民经济的长期稳定发展，依赖于能否不断满足各类企业对资金的需求。市场经济体制下的资金供给，采取融资方式，关键问题是融资风险问题，即金融机构合法权益能否得到保障的问题。要切实保障，无论在正常的经济环境或者经济环境发生异常变动，金融机构都能够按期收回贷款本金和利息，尽量减少和避免发生不良债权，唯有依赖于完善的担保物权制度。

凡市场经济发达的国家和地区，均有完善的担保物权制度。担保物权，属于物的担保，俗话说“跑得了和尚跑不了庙”，相对于人的担保即保证合同，更为切实可靠。金融机构发放贷款，采用担保物权予以担保，最方便、最有效。担保物权，是确保金融机构债权清偿和化解金融风险最有效的法律手段。有必要在总结担保法实施以来的实践经验基础上，参考发达国家和地区的经验，规定了完善的担保物权制度，化解和回避融资风险，满足经济发展对资金的需求，保障社会主义市场经济持续稳定的发展。

物权法上的用益物权，是土地所有权与土地使用权分离的法律形式。凡实行市场经济体制的国家，均有用益物权制度。但用益物权制度所发挥的作用及其意义，又因实行土地公有制或者土地私有制而有程度的差别。在资本主义的市场经济国家，土地归私人所有，土地所有者自己使用土地，是土地使用关系的主要形式；土地所有者自己不使用而交给他人使用，是土地使用关系的次要形式。我国是在土地公有制基础上实行社会主义市场经济，城市土地归国家所有，农村土地归集体所有，作为土地所有者的国家自己使用土地，和农村集体经济组织自己使用土地，是土地使用关系的次要形式。而作为土地所有者的国家自己不使用土地而交给各类企业使用，是国有土地使用关系的主要形式；作为土地所有者的农村经济组织自己不使用土地而交给农户使用，是农村土地使用关系的主要形式。因此，用益物权制度，对于实行社会主义市场经济的我国所具有的意义和所发挥的作用，要远远超过对于实行资本主义市场经济的国家所具有的意义和所发挥的作

用。

我国在 20 世纪 90 年代初开始实行国有土地有偿使用制度，采用行政法规形式规定国有土地使用权出让、转让制度。由于当时没有制定物权法，没有用益物权制度，甚至没有物权概念，企业以支付出让金为代价所取得的对于国有土地的使用权，已经与合同债权不相符合，但究竟属于什么性质的权利，其权利具有什么样的法律效力，应当如何从法律上予以规范和给予保护，这些问题都不清楚，因此不利于切实保护国有土地使用关系各方的合法权益，不利于建立和维护国有土地使用的法律秩序。有鉴于此，有必要制定物权法完善的用益物权制度，并设专章规定建设用地使用权，实现建设用地使用关系的物权化，切实保障国有土地使用关系各方的合法权益，减少和避免国有土地出让、转让中的违法行为，促进国有土地的合理使用，保障国有土地使用关系的法律秩序，从而巩固改革开放所取得的成果并促进社会主义市场经济的发展。

我国农村经济体制改革的基本经验，可以归结为农地所有权与农地使用权的分离，即由原来人民公社体制之下的集体所有、集体使用，改为集体所有、农户使用。迄今所采取的法律形式，是合同形式。这种以承包合同为基础的农地使用关系，在极大地调动农民生产积极性、发展农村生产力的同时，也产生了若干缺点。首先是农户根据承包合同取得的土地使用权，属于债权性质，法律效力较低，特别是债权属于相对权，不能抗拒来自发包人和乡村干部的各种干涉和侵害。这是广大农村经常发生侵害农民权益的行为而不能彻底解决的原因。其次是债权性农地使用权以承包合同的期限为期限，容易导致农户的短期行为，不利于农村经济长期稳定发展。再次是农地使用权转包或出租须经发包方同意，不利于土地资源的优化配置。最后是农户所享有的权利和负担的义务，取决于承包合同的规定，难以做到明确和公平合理，并经常发生发包方单方面修改合同，加重农户负担、损害农户利益的情形。

这就要求制定物权法，建立完善的用益物权制度，明确土地承包经营权和宅基地使用权的属于用益物权，为实现农地使用关系的物权化提供了法律基础，使农户对农地的使用权由债权转变成物权，使改革开放以来实行的家庭联产承包合同制度平稳过渡到用益物权制度，从而巩固农村改革的成果并促进社会主义市场经济的发展。

制定和实施物权法，完善保护私有财产法律制度的重大意义

新中国建立后发生几次大规模侵犯人民私有财产的违法行为。一次是 20 世纪 50 年代后期发生所谓“共产风”，以人民公社名义无偿平调社员房屋、禽畜、农具、林木等私有财产，严重损害了人民群众（主要是农民）的生产积极性和党在人民群众中的威信。另一次是十年文化大革命运动中，发生以“抄家”为特征的大规模侵犯公民财产权的暴行。1985 年颁布、1986 年实施的《中华人民共和国民法通则》第七十五条规定：“公民的合法财产受法律保护，禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、破坏或者非法查封、扣押、冻结、没收。”所具有的重要意义在于，承认公民私有财产属于法律上的权利，并赋予公民私有财产权对抗“任何组织或者个人侵占、哄抢、破坏或者非法查封、扣押、冻结、没收”的法律效力。因此，侵犯公民私有财产，将构成侵权行为和刑事犯罪。

因民法通则第七十三条第二款明文规定“国家财产神圣不可侵犯”，使公民私有财产不能获得平等保护，当公民私有财产的保护与对国家财产的保护发生冲突时，必然要牺牲公民私人的财产权益而确保国家的财产权益。当公民私人财产受到来自一般人的侵犯时，这一法律保护制度尚可发挥保护受害公民、制裁加害人的作用；当对公民私有财产受到国家机关、地方政府滥用行政权力的侵害，甚至受到国有企业的侵害时，法律保护的天平往往向国家机关、地方政府和国有企业一方倾斜，公民私有财产不可能获得平等的法律保护。进入 21 世纪以来发生的“强制拆迁”、“圈地热潮”等滥用公权力侵犯人民私有财产权的严重事件，充分表明了这一点。

经过 20 多年的改革，我国社会经济状况已经发生根本性的变革，其基本特征是公有制经济与非公有制经济的并存。是在公有制经济和非公有制经济的基础上实行社会主义市场经济，非公有制经济和公有制经济，在法律地位上应当是平等的，不应有高低贵贱之分，要求获得平等的法

律保护。因此，要求完善保护私有财产的法律制度，特别要抛弃因所有制不同而区别对待的陈旧观念，仅着重于财产之取得是否合法，公民合法取得的财产应当受到与国家财产和集体财产同等的法律保护。同时，社会主义市场经济发展的结果，广大人民群众财产状况也有重大变化。

广大人民群众私有财产的保护问题，与实现党和国家提出的全面建设小康社会的目标有关。所谓全面的小康社会，亦即广大人民群众共同富裕的社会，当然意味着人民群众拥有相当数量的动产和不动产。全面建设小康社会的目标的实现，最终要由全体人民实际拥有的私有财产的总量来验证。而小康社会的实现，要靠广大人民群众自身的劳动积极性和创造性的进一步发挥。怎么样才能进一步激发广大人民群众的生产积极性和创造性？必要条件是，广大人民群众积累的财产能够受到切实的保护。

特别值得注意的是，物权法不仅明文规定对公民私有财产的平等保护，明文规定公民合法私有财产不受侵犯，而且针对历史和现实中严重侵犯公民私有财产的违法行为，创设了各种法律对策。如关于征收制度的规定，将商业目的用地排除于国家征收之外，企业取得商业用地须按照合同法的规定与土地使用权人农户、居民谈判签约，彻底解决“强制拆迁”、“圈地运动”等问题；关于土地承包经营权的规定，可以解决任意撕毁承包合同及强行摊派等侵害农民合法权益的问题；关于物权效力的规定，可以划分行为违法与合法财产的界限，行为违法但财产并不违法，对所谓“黑出租”不能没收汽车、摩托车，对流动摊贩，不能毁损、没收其商品和工具；没有搜查证就不能强行进入居民房屋，彻底终结进行“抄家”的可能性，切实保障公民的人身安全和财产安全。

#### 制定和实施物权法对于实行依法行政的重要意义

物权是具有“排他性”的民事权利，具有“排除他人干涉的效力”。民事权利分为具有排他性的权利和不具有排他性的权利。凡是有排他性的权利，法律都是用刑事责任、侵权责任来保护。凡是没有排他性的权利，法律只用违约责任来保护，只追究侵害人的违约责任。因为物权具有排他性，所以我们的刑法上就规定了盗窃罪、抢夺罪、抢劫罪，民法上就有侵害物权的侵权责任，任何人侵犯物权，重则构成犯罪行为，轻则构成侵权行为。

物权的“排他性”，不仅排除一般人的干涉，而且“排除国家的干涉”，首先是警察的干涉。我们看到车站、码头、广场、街道、公路都有警察巡逻，但私人的房屋、住宅小区却没有警察巡逻。为什么警察不能进入我们的小区巡逻呢？为什么许多小区的门口都有一块牌子，上面写着八个大字：“私人产业，非请勿入。”警察要进入公民的房屋：第一，须得到房主的同意；第二，警察要想强行进入，必须持有搜查证。没有搜查证强行进入，就要构成违法行为。

实际上，物权的排他性，就是划分公权力与私权利的界限。公权力和私权利的界限在什么地方？就在物权的“排他性”。一家人住在房子里，国家机关的公务员就不能随便往里面闯，那个界限就是物权的“排他性”。你要进去就得征得房主的同意，他不同意，你就不能往里闯，否则你就是违法，除非你持有搜查证。物权界线之外，属于公共场所，是公权力活动的范围；物权界线之内，是私权利的活动空间。公权力要跨越这个界线，唯有两条：一是权利人同意；二是持有搜查证。

现在我们的政府提出了“全面推行依法行政”的目标。但一讲依法行政，就有个倾向，好像依法行政就是要多制定一些行政法规、行政规章，规定尽量完善的行政权限和行政程序。是不是行政法规尽量完善了就实现“依法行政”了？不是。因为依法行政并不首先是行政程序问题，首先是公权力的界限问题。靠什么去限制公权力的滥用？要靠人民和企业的物权，靠物权所具有的排他性，限制公权力的滥用。

可见，制定和实施物权法的重大意义，还在于通过物权法规定的物权定义，来教育全国人民，首先是要灌输给我们的警察、公务员、国家机关干部、地方党政领导人，使他们知道，物权具有“排除他人干涉”的效力，认识物权是“排他性”的权利，懂得物权观念。现实生活中经常发生严重侵犯公民财产的违法行为，可能有多种原因，其中一个原因就是我们的公务员队伍、我们的

地方政府领导人不具有物权观念，不知道物权具有排他性，本来是好心，却办了坏事。通过制定和实施物权法，向国家机关和全体公务员灌输物权观念，使他们知道公权力的界线何在，才能够限制公权力的滥用，才能真正实现依法行政。

总而言之，制定和实施物权法对于我们的国家、民族和人民所具有的重大意义，无论如何估价都不会过分。