

2007年 第二辑

(总第二十一辑)

TRIAL

审判研究

《审判研究》编辑委员会 编

STUDY

胡康生/物权法的基本原则及其主要内容

陈佳林/物权法关于土地分层出让规定的解读

石 宏/论物权法中的让与担保和浮动抵押制度

段京连/关于业主的建筑物区分所有权若干问题分析

庄晓泳/确立善意取得制度 保护正常交易秩序

牛克乾/论刑法司法解释的方法

王 钧 贾政和/论胁从犯的犯罪构成与责任减免



法律出版社
LAW PRESS-CHINA

2007年 第二辑 (总第二十一辑)

T R I A L

审判研究

S T U D Y

《审判研究》编辑委员会 编



法律出版社
LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

审判研究. 2007年. 第2辑·总第21辑/《审判研究》
编辑委员会编. 北京:法律出版社, 2007. 4
ISBN 978-7-5036-7283-5

I. 审… II. 审… III. 审判—研究—中国
IV. D925.04

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第042302号

©法律出版社·中国

责任编辑/李群

装帧设计/张晨

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/787×960毫米 1/16

印张/15 字数/240千

版本/2007年4月第1版

印次/2007年4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)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978-7-5036-7283-5

定价:20.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《审判研究》编辑委员会

主 任：公丕祥

副主任：丁巧仁 周继业

委 员：公丕祥	丁巧仁	周继业	周晖国
叶兆伟	张 屹	屈建国	沈文祖
马汝庆	刘亚平	徐立新	马志相
帅巧芳	刘 华	李飞坤	张培成
何 方	陆洪生	范 群	胡道才
徐清宇	鲁国强	褚红军	刁海峰
李后龙	刘媛珍	吴立香	陆鸣苏
沈 莹	茅仲华	周茸萌	谢国伟
蒋惠琴	薛剑祥		

主 编： 李后龙

副 主 编： 蔡绍刚 朱建新 徐安欣

编辑部主任： 朱建新（兼）

副 主 任： 魏 明

执 行 编 辑： 杨 鸣 史乃兴

目 录

Trial Study 2007 年第 2 辑(总第 21 辑)

特别策划

- 1 胡康生 / 物权法的基本原则及其主要内容
13 陈佳林 / 物权法关于土地分层出让规定的解读
20 石 宏 / 论物权法中的让与担保和浮动抵押制度
33 段京连 / 关于业主的建筑物区分所有权若干问题分析
51 庄晓泳 / 确立善意取得制度 保护正常交易秩序

特 稿

- 56 牛克乾 / 论刑法司法解释的方法

审判实务

- 67 史 笔 / 关于税收撤销权的若干问题
78 顾 韬 / 论知识产权诉讼中的证明责任分配
——兼谈对证明标准的理解和把握

专题研究

- 93 王 钧 贾政和 / 论胁从犯的犯罪构成与责任减免
——对违法性与有责性双重评价的反省
106 徐 昊 谢善娟 / 刑事诉讼中被害人权利的保障与实现
——以人权保障为视角
117 徐 军 / 论民事诉讼中的推定
128 沈锦龙 / 论对被执行人财产的查明
136 周永军 / 论必要性原则在司法过程中的运用

司法改革	
民事速裁程序的构建:路径选择和制度设定 / 姚旭斌 ——基于一个基层法院民商事案件速裁的实证分析	144
调查报告	
关于建设工程施工合同司法解释 / 沈明磊 罗有才 适用情况的调研报告	154
各抒己见	
第三人在民事再审程序中的 / 孙 欣 葛 文 资格及类型化思考	172
论对被执行人集体土地使用权的执行 / 吕 捷	181
刑事简易程序之重构 / 陈 洁 ——以司法资源的有限性为进路	190
我国民事再审申请权之诉权化构造 / 滕 威	201
情况判决与利益衡量 / 苏 峰	212
案例分析	
申请人伪报票据丧失获取除权判决 / 陈 竞 情况下利害关系人权利的保护 ——兼议我国票据丧失救济制度的缺陷	218
审判参考	
江苏省高级人民法院关于规范人民法院 适用督促程序的若干意见	227

特别策划

物权法的基本原则及其主要内容

胡康生*

2007年3月16日,十届全国人民代表大会第五次会议通过了《中华人民共和国物权法》。制定物权法,政治性、政策性很强,专业性也很强。现就物权法的有关情况介绍如下。

一、制定物权法的必要性

物权法是规范财产关系的民事基本法律。物权法上讲的物,主要指不动产和动产。不动产是指土地以及房屋、林木等土地附着物;动产是指不动产以外的物,比如汽车、电视机等。物权是一种财产权,是权利人在法律规定的范围内对一定的物享有直接支配并排除他人干涉的权利,物权包括所有权、用益物权和担保物权。所有权是指权利人依法对自己的物享有全面支配的权利。用益物权是指权利人依法对他人的物享有占有、使用和收益的权利,比如土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权等。担保物权是指为了确保债务履行而设立的物权,包括抵押权、质权、留置权,当债务人不履行债务时,债权人依法享有就担保财产优先受偿的权利。物权法主要从民事角度明确物的归属即确认物是属于谁的,明确物的权利人对物的利用享有哪些权利,明确对物权如何保护。总之,因物的归属和利用而产生的民事关系都适用物权法。

我国的民法通则、土地管理法、城市房地产管理法、担保法、农村土地承包法

* 全国人大常委会法制工作委员会主任。

等法律对物权作了不少规定,这些规定对经济社会发展发挥了重要作用。为了适应改革的深化、开放的扩大和社会主义现代化建设的发展,顺应构建社会主义和谐社会的要求,有必要依据宪法,在总结实践经验的基础上制定物权法,对涉及物权制度的共性问题和现实生活中迫切需要规范的问题作出规定,进一步明确物的归属,定纷止争,发挥物的效用,保护权利人的物权,完善中国特色社会主义物权制度。

(一)制定物权法是坚持社会主义基本经济制度的需要

物权法通过明确国有财产和集体财产的范围、国家所有权和集体所有权的行使、加大对国有财产的保护力度等规定,以巩固和发展公有制经济;通过明确私有财产的范围、依法对私有财产的保护等规定,以鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。

(二)制定物权法是规范社会主义市场经济秩序的需要

产权明晰、公平竞争是发展社会主义市场经济的基本要求,物权法通过确认物的归属,明确所有权和用益物权、担保物权的内容,保障市场主体的平等法律地位,依法保护权利人的物权等规定,为发展社会主义市场经济提供法律保障。

(三)制定物权法是维护广大人民群众切身利益的需要

随着改革开放和经济发展,人民群众生活普遍改善,要求切实保护他们通过辛勤劳动积累的合法财产、保护依法享有的土地承包经营权、宅基地使用权等合法权益。物权法通过私人所有权、业主的建筑物区分所有权、土地承包经营权、宅基地使用权等规定,以保护他们的切身利益,激发人们创造财富的活力,促进社会和谐。

(四)制定物权法是实现2010年形成中国特色社会主义法律体系目标的需要

物权法是民法的重要组成部分,是在中国特色社会主义法律体系中起支架作用、不可或缺的重要法律。制定物权法是本届全国人大任期内基本形成中国特色社会主义法律体系的重要步骤。

二、制定物权法总的原则

物权法的起草工作始于1993年。2002年12月,九届全国人大常委会对物权法草案进行了初次审议。本届全国人大常委会对制定物权法高度重视,花了

很大精力,做了大量工作,进行了六次审议。为了把这部法律制定好,全国人大常委会坚持民主立法、科学立法。2005年7月将物权法草案向社会全文公布,共收到人民群众提出的意见1万多件,并先后召开100多次座谈会和几次论证会,还到一些地方进行专题调研,充分听取部分全国人大代表、基层群众、专家学者、中央有关部门等各方面的意见。在征求意见过程中,社会各方面提出了许多意见和建议。广大干部群众对向社会公布的物权法草案的主要内容是认同的、肯定的。

制定物权法总的原则是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,坚持正确的政治方向,从我国的国情和实际出发,全面准确地体现社会主义基本经济制度;依据宪法和法律规定,对国家、集体和私人的物权实行平等保护的原则,同时加大对国有财产的保护力度,防止国有财产流失;全面准确地体现现阶段党在农村的基本政策,维护农民利益;针对现实生活中迫切需要规范的问题,统筹协调各种利益关系,促进社会和谐。总之,在修改完善物权法草案过程中,始终坚持正确的政治方向,坚持物权法的中国特色,坚持一切从实际出发。遵循以上原则,吸收各方面的合理意见和建议,经对草案反复研究修改,修改后的草案比最初的草案有了较大改动。十届全国人大常委会第二十五次会议通过了将草案提请十届全国人大五次会议审议的决定。经十届全国人大五次会议审议,表决通过了中华人民共和国物权法。

三、物权法的基本框架

物权法共5编,19章,247条。

第一编“总则”,共3章。第一章“基本原则”,对立法目的,适用范围,维护国家基本经济制度,保护国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权,物法定和物权的取得、行使的原则,物权法和其他法律的关系等作了规定。物权法调整因物的归属和利用而产生的民事关系,这种财产关系的基础是社会主义基本经济制度。第二章“物权的设立、变更、转让和消灭”,对确认物权的规则区分不动产和动产作了规定。不动产物权的设立、变更、转让和消灭,除法律另有规定外,经依法登记,发生法律效力;未经登记,不发生效力。动产物权的设立和转让,除法律另有规定外,自交付时发生法律效力。第三章“物权的保护”,对权利人可以通过确认权利、返还原物、消除危险、排除妨害、损害赔偿等多种方法保护物权作了规定。

第二编“所有权”,自第四章至第九章,共6章。第四章“一般规定”,对所有权人的权利,征收、征用等作了规定。所有权是物权的基础,用益物权和担保物权都是由所有权派生的。第五章“国家所有权和集体所有权、私人所有权”,对国有财产的范围,行使国家所有权的主体,加大对国有资产的保护等作了规定,以保障国有经济在国民经济中的主导地位。对集体财产的范围和归属作了规定,以巩固和发展集体经济。对私人所有权的内容和对私人所有权的保护作了规定,以鼓励、支持和引导非公有制经济的发展,切实保护公民的合法财产。第六章至第九章,分别对业主的建筑物区分所有权、相邻关系、共有等作了规定。

第三编“用益物权”,自第十章至第十四章,共5章。第十章“一般规定”,对用益物权人的权利,自然资源有偿使用制度,用益物权人应当保护和合理开发利用资源等作了规定。第十一章至第十四章,分别对土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权等用益物权作了规定。

第四编“担保物权”,自第十五章至第十八章,共4章。第十五章“一般规定”,对担保物权共同适用的规则作了规定。第十六章至第十八章,分别对抵押权、质权、留置权等担保物权作了规定。

第五编“占有”,第十九章,对占有的保护和无权占有人的侵权责任作了规定。

四、物权法的主要内容

(一)关于坚持社会主义基本经济制度

中国特色社会主义物权制度是由社会主义基本经济制度决定的。所有权是所有制在法律上的表现,是物权的核心和基础。为了制定一部中国特色社会主义物权法,物权法把宪法规定的社会主义基本经济制度和党的十六大提出的两个“毫不动摇”作为物权法的基本原则,第三条第一款、第二款明确规定:“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。”“国家巩固和发展公有制经济,鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。”这一基本原则规定作为物权法的核心,贯穿并体现在整部物权法的始终。

(二)关于平等保护国家、集体和私人的物权

物权法属于民法,民法的一项重要原则是对权利人的权利实行平等保护。

物权法第四条规定：“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

宪法规定：“国家实行社会主义市场经济。”公平竞争、平等保护、优胜劣汰是市场经济的基本法则。在社会主义市场经济条件下，各种所有制经济形成的市场主体都在统一的市场上运作并发生相互关系，各种市场主体都处于平等地位，享有相同权利，遵守相同规则，承担相同责任。如果对各种市场主体不给予平等保护，解决纠纷的办法、承担的法律 responsibility 不一样，就不可能发展社会主义市场经济，也不可能坚持和完善社会主义基本经济制度。为适应社会主义市场经济发展的要求，党的十六届三中全会进一步明确要“保障所有市场主体的平等法律地位和发展权利”。即使不进入市场交易的财产，宪法也已经明确规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。”“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”在财产归属依法确定的前提下，作为物权主体，不论是国家、集体，还是私人，对他们的物权也都应当给予平等保护。否则，不同权利人的物权受到同样的侵害，国家的、集体的应当多赔，私人的可以少赔，势必损害群众依法创造、积累财富的积极性，不利于民富国强、社会和谐。国家保护的私人财产，当然是合法的财产，非法取得的财产不但不受法律保护，还要承担相应的法律责任，物权法也是这样规定的。需要说明的是，平等保护不是说不同所有制经济在国民经济中的地位 and 作用是相同的。依据宪法规定，公有制经济是主体，国有经济是主导力量，非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，他们在国民经济中的地位 and 作用是不同的。这主要体现在国家宏观调控、公共资源配置、市场准入等方面，对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域，必须确保国有经济的控制力，而这些是由经济法、行政法予以规定的。

宪法第十二条规定：“社会主义的公共财产神圣不可侵犯。”“国家保护社会主义的公共财产。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏国家的和集体的财产。”在现实生活中，受到侵害最严重的是国有财产。对此，物权法在坚持平等保护原则的基础上，从五个方面强化了对国有财产的保护。一是第四十五条第一款规定：“法律规定属于国家所有的财产，属于国家所有即全民所有。”并在物权法中规定了哪些财产属于国有财产，防止因归属不明确而造成国有财产流失。二是第四十一条规定：“法律规定专属于国家所有的不动产和动产，任何单位和个人不能取得所有权。”第四十条中规定：“用益物权人、担保物权人行使权利，不得损害所有权人的权益。”三是第五十六条规定：“国家所有的财产受

法律保护,禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏。”四是针对国有企业财产流失的问题,第五十七条第二款规定:“违反国有财产管理规定,在企业改制、合并分立、关联交易等过程中,低价转让、合谋私分、擅自担保或者以其他方式造成国有财产损失的,应当依法承担法律责任。”五是针对国有财产监管中存在的问题,第五十七条第一款规定:履行国有财产管理、监督职责的机构及其工作人员,“滥用职权,玩忽职守,造成国有财产损失的,应当依法承担法律责任。”物权法这些规定,体现了宪法关于加强对社会主义公共财产保护的精神,具有重要的现实意义。贯彻实施宪法的上述规定,不仅是物权法的任务,也是经济法、行政法、刑法等相关法律的共同任务,各个部门法律通过各自的调整范围和规范,来实现宪法的规定。

(三)关于国有财产

对国有财产的保护问题,前文已有介绍。这里再讲一下国有财产的范围、国家所有权的行使以及国家机关、国家举办的事业单位和国有企业的物权问题。

1. 国有财产的范围。物权法依据宪法和法律明确列举了“矿产、水流、海域”、“城市的土地”等财产属于国家所有。在征求意见过程中,有的认为,物权法具体列举的国有财产不够全面,建议增加规定空域、航道、无居民岛屿、种质资源等属于国家所有。考虑到国有财产的范围很宽,难以逐项列全,物权法第四十五条第一款作了概括性的规定:“法律规定属于国家所有的财产,属于国家所有即全民所有。”这样,物权法没有明确列举的,可以在制定或者修改有关法律时作出具体规定。

2. 由谁代表国家行使国家所有权。依据宪法规定,全国人民代表大会是最高国家权力机关,国务院是最高国家权力机关的执行机关。全国人民代表大会代表全国人民行使国家权力,体现在依法就关系国家全局的重大问题作出决定,而具体执行机关是国务院。因此,具体行使国家所有权的是政府,而不是人大。土地管理法、矿产资源法、草原法、海域使用管理法等法律已经明确规定由国务院代表国家行使所有权,这也是现行的管理体制。物权法第四十五条第二款规定:“国有财产由国务院代表国家行使所有权;法律另有规定的,依照其规定。”这样规定,既符合人民代表大会制度的特点,也体现了党的十六大关于国家要制定法律法规,建立中央政府和地方政府分别代表国家履行出资人职责,享有所有者权益的国有资产管理体制的要求。全国人民代表大会通过立法授权国务院代表国家行使国家所有权,体现了全国人民代表大会的性质及其行使职权的特点。

当然,政府代表国家行使所有权,应当依法对人大负责,受人大监督。

3. 国家机关、国家举办的事业单位的物权。物权法第五十三条规定:“国家机关对其直接支配的不动产和动产,享有占有、使用以及依照法律和国务院的有关规定处分的权利。”第五十四条规定:“国家举办的事业单位对其直接支配的不动产和动产,享有占有、使用以及依照法律和国务院的有关规定收益、处分的权利。”国家机关和国家举办的事业单位应当依照民法通则、事业单位登记管理暂行条例的有关规定,对其直接支配的财产行使占有、使用、收益和处分的权利,不得擅自处置国有财产。

4. 国家出资的企业的物权。物权法对国家出资的企业,从两个方面作了规定。一是第六十八条第一款规定:“企业法人对其不动产和动产依照法律、行政法规以及章程享有占有、使用、收益和处分的权利。”这是从企业法人作为市场主体的角度,对不同市场主体之间的关系作出的规定。企业法人包括国有企业作为市场主体,应当有独立的财产,独立承担民事责任。同时,企业法人应当依照法律和章程的规定对其财产行使占有、使用、收益和处分的权利,不能损害国家作为出资人享有的权益。二是第六十七条规定:“国家、集体和私人依法可以出资设立有限责任公司、股份有限公司或者其他企业。国家、集体和私人所有的不动产或者动产,投到企业的,由出资人按照约定或者出资比例享有资产收益、重大决策以及选择经营管理者等权利并履行义务。”这是从出资人的角度作出的规定。国家作为出资人,享有资产收益、重大决策以及选择经营管理者等权利并履行义务。也就是说,国家出资的企业,企业经营者无权决定依照有关法律和企业章程的规定应当由国家作为出资人决定的事项,不得擅自处分企业财产。

(四)关于集体财产

1. 农村集体财产。物权法第一百二十四条第一款根据宪法和现阶段党在农村的基本政策,明确规定:“农村集体经济组织实行家庭承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。”并以专章分别规定了“土地承包经营权”和“宅基地使用权”。在农村实行土地承包经营制度是我国将长期坚持的一项基本制度。为了赋予农民长期而有保障的土地使用权,让农民吃“定心丸”,物权法第一百二十六条第二款规定,耕地、草地或者林地的承包期届满,由土地承包经营权人按照国家有关规定继续承包。关于土地承包经营权、宅基地使用权的转让和抵押能否放开的问题,现行法律和国家有关加强土地调控的文件中对土地承包经营

权、宅基地使用权的转让和抵押区别不同情况作了不同规定。我国地少人多,应当实行最严格的土地管理制度。目前,我国农村社会保障体系尚未全面建立,土地承包经营权和宅基地使用权是农民安身立命之本,从全国范围看,现在放开土地承包经营权、宅基地使用权的转让和抵押的条件尚不成熟。特别是农民一户只有一处宅基地,这一点与城市居民是不同的。农民一旦失去住房及其它基地,将会丧失基本生存条件,影响社会稳定。为了维护现行法律和现阶段国家有关农村土地政策,也为今后修改有关法律或者调整有关政策留有余地,物权法第一百二十八条中规定:“土地承包经营权人依照农村土地承包法的规定,有权将土地承包经营权采取转包、互换、转让等方式流转。”第一百五十三条规定:“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理法等法律和国家有关规定。”

2. 城镇集体财产。在征求意见过程中,有的要求明确城镇集体财产归本集体成员集体所有,并加强对集体财产的保护。经反复研究认为,我国的城镇集体企业是从上世纪五十年代以来逐步形成的。在几十年的进程中,几经发展变化,有些集体企业是由国有企业为安排子女就业、知识青年回城设立的,有些是在国企改革中为分离辅业、安置富余人员设立的。近些年来,城镇集体企业通过改制又发生了很大变化。目前,按照党的十六大以来的精神,城镇集体企业改革还在继续深化。鉴于这种历史的和现实的情况,而且城镇集体财产不像农村集体财产属于本集体成员集体所有那样清晰、稳定,城镇集体企业成员也不像农村集体经济组织成员那样相对固定,因而对城镇集体财产难以不加区别地规定为属于本集体成员集体所有。物权法第六十一条对城镇集体财产从物权的角度作出原则规定:“城镇集体所有的不动产和动产,依照法律、行政法规的规定由本集体享有占有、使用、收益和处分的权利。”这样规定,符合当前实际情况,也为今后深化改革留下空间。为了保护集体财产,物权法第六十三条第一款规定:“集体所有的财产受法律保护,禁止任何单位和个人侵占、哄抢、私分、破坏。”

(五)关于私有财产

宪法规定:“公民的合法的私有财产不受侵犯。”物权法依据宪法对私有财产的范围和归属作了规定,以完善保护私有财产的法律制度。物权法对私人所有的规定主要有:

1. 私人不仅依法对生活资料享有所有权,而且,对“生产工具、原材料”等生产资料享有所有权。

2. 私人合法的储蓄、投资及其收益受法律保护。

3. 私人的合法财产受法律保护,禁止任何单位和个人侵占、哄抢、破坏。

关于业主的建筑物区分所有权。随着住房制度改革和高层建筑物的大量出现,住宅小区越来越多,业主的建筑物区分所有权已经成为私人不动产物权中的重要权利。物权法规定,业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权,对道路、绿地等共有部分享有共有和共同管理的权利。物权法还对业主和物业服务机构之间的关系作了规定。在征求意见过程中,许多业主关心车库、车位的归属问题。经对我国房地产市场的实际做法和存在的问题进行调查,并借鉴国外的通常做法,认为:属于业主共有的财产,应是那些不可分割、不宜也不可能归任何业主专有的财产,如电梯等公用设施、绿地等公用场所。从房地产市场的情况看,一般来说,专门用来停放汽车的车库、车位的归属,是由当事人通过出售、出租或者附赠等方式约定归业主专有或者专用的。这样,既容易操作,也可以避免纠纷。据此,物权法第七十四条第二款规定:“建筑区划内,规划用于停放汽车的车位、车库的归属,由当事人通过出售、附赠或者出租等方式约定。”同时,现实生活中有的开发商将车位、车库高价出售、出租给小区外的人停放;不少小区没有车位、车库或者车位、车库严重不足,占用共有的道路或者其他场地作为车位。针对这些情况,物权法第七十四条第一款、第三款规定:“建筑区划内,规划用于停放汽车的车位、车库应当首先满足业主的需要。”“占用业主共有的道路或者其他场地用于停放汽车的车位,属于业主共有。”

(六)关于公共利益和征收补偿

当前在征收集体所有土地和城乡居民房屋的过程中,侵害群众利益的问题时有发生,社会普遍关注。

关于公共利益。物权法第四十二条第一款规定:“为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。”在征求意见过程中,有的认为,应在物权法中明确界定公共利益的范围,以限制有的地方政府滥用征收权力,侵害群众利益。经研究,曾将“为了公共利益的需要”修改为“为了发展公益事业、维护国家安全等公共利益的需要”,但有关部门和专家认为这样规定仍不清楚。法律委员会、法制工作委员会同国务院法制办、国土资源部等部门以及专家反复研究,一致认为:在不同领域内,在不同情形下,公共利益是不同的,情况相当复杂,物权法难以对公共利益作出统一的具体界定,还是分别由土地管理法、城市房地产管理法等单行法律作出具体规定较为切合实际。现行有的法律如信托法、测绘法已经对公共利益的范围作

了一些具体界定。针对现实生活中滥用征收权力、违法征地的行为,物权法第四十三条明确规定:“国家对耕地实行特殊保护,严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。”

关于征收补偿。在征求意见过程中,有的认为,在现实生活中,存在征收土地的补偿标准过低、补偿不到位的问题,侵害群众利益,建议对补偿问题作出具体规定。有的建议规定为“相应补偿”,有的建议规定为“合理补偿”,有的建议规定为“充分补偿”,有的建议规定“根据市场价格予以补偿”。针对群众反映较大的问题,物权法第四十二条第二款、第三款就补偿原则和补偿内容作了明确规定:“征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。”“征收单位、个人的房屋及其他不动产,应当依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。”考虑到各地的发展很不平衡,具体的补偿标准和补偿办法,还是由土地管理法等有关法律依照物权法规定的补偿原则和补偿内容,根据不同情况作出具体规定较为切合实际。针对现实生活中补偿不到位和侵占补偿费用的行为,物权法第四十二条第四款明确规定:“任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。”

物权法还对征用问题作了规定。物权法第四十四条规定:“因抢险、救灾等紧急需要,依照法律规定的权限和程序可以征用单位、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后,应当返还被征用人。单位、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。”

(七)关于建设用地使用权

根据国家实行最严格的耕地保护制度的要求,物权法就严格控制建设用地,建设用地的出让方式,建设用地使用权人的权利和义务,作了明确规定。

在征求意见过程中,群众关心的是住宅建设用地使用期届满后是否要申请续期以及支付使用费的问题。考虑到群众的普遍要求,物权法第一百四十九条第一款规定:“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期。”至于住宅建设用地续期后是否支付土地使用费的问题,由于关系广大群众切身利益,需要慎重对待,目前本法以不作规定为宜。届时,可以根据实际情况再作慎重研究。

关于非住宅建设用地使用权的续期问题,物权法第一百四十九条第二款依据城市房地产管理法、中外合作经营企业法等法律,规定:“非住宅建设用地使