

# 物权法与依法行政

WUQUANFA YU YIFAXINGZHENG

孙如林 季秀平 等著

中国人事出版社

# 物我法与依法行政

物我法与依法行政的法治逻辑与法治逻辑

张其成、张其成、张其成

中国人民大学出版社

# 物权法与依法行政

孙如林 季秀平 等著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

物权法与依法行政/孙如林,季秀平等著. —北京:中国人事出版社,2007.5

ISBN 978 - 7 - 80189 - 626 - 1

I. 物… II. ①孙…②季… III. ①物权法 - 法律解释 - 中国②物权法 - 行政执法 - 中国 IV. D923.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 065567 号

中国人事出版社出版发行

(100101 北京朝阳区育慧里 5 号)

新华书店经销

南京碧峰印务有限公司印刷

2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

开本:850 × 1168 毫米 1/32 印张:16.875

字数:423 千字 印数:1 - 5000

定价:29.00 元

## 前 言

《中华人民共和国物权法》已于2007年3月16日由第十届全国人民代表大会第五次会议通过。该法作为调整平等主体之间财产归属和利用关系的民事基本法律,上涉国本,下系民生,是实现人民安居乐业、和谐相处的基础和前提,也是推动形成中国特色社会主义法律体系的重要步骤,是贯彻依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的重要举措。制定和实施《物权法》,对于坚持和完善国家基本经济制度、完善社会主义市场经济体制,对于实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益和激发全社会创造活力,对于全面建设小康社会、加快构建社会主义和谐社会,具有十分重要的意义。

在2007年3月23日下午进行的中共中央政治局第四十次集体学习上,胡锦涛总书记指出,要在全社会深入宣传制定和实施《物权法》的重要性和必要性,深入宣传《物权法》的立法主旨、基本内容和各项规定,为实施《物权法》营造良好舆论氛围。要利用实施《物权法》的有利时机,在全社会广泛倡导全体公民学法辨是非、知法明荣辱、用法止纷争,增强依法行使权利、履行义务的公民意识。他特别强调,各级党委、政府和领导干部要带头学习和实施《物权法》,全面落实保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利的法律要求,正确处理行使国家权力和保障公民权利的关系,充分运用《物权法》等法律手段提高促进经济社会发展、管理经济社会事务的水平,增强解决社会

## 2 物权法与依法行政

---

矛盾、促进社会和谐的能力。各有关部门要各司其职、各负其责,通力协作、加强配合,共同推进《物权法》的实施。

因此,认真学习和贯彻实施《物权法》,根据《物权法》对各级政府及其部门提出的新任务和新要求,切实转变政府职能,积极应对工作领域变化所带来的新挑战,是广大行政机关及其工作人员所面临的一项全新且重要的任务。为此,我们组织有关民法和行政法方面的专家和学者,撰写了这本《物权法与依法行政》,希冀为《物权法》的学习和培训,为推进我国的法治建设进程,尽些绵薄之力。

本书是国家机关特别是行政机关学习《物权法》,以《物权法》为依据,进一步提高依法行政水平的重要参考读本。

# 认真学习实施《物权法》

## (代 序)

八次审议、十四年历程、上百次论证会、一万多条意见和建议……经过千锤百炼且凝结着无数国家机关工作人员、法学界专家学者以及亿万人民群众心血和智慧的《中华人民共和国物权法》，终于以一种气定神闲的从容姿态，展现在世人面前。《物权法》作为调整平等主体之间财产归属和利用关系的民事基本法律，上涉国本，下系民生，是实现人民安居乐业、和谐相处的基础和前提，也是推动形成中国特色社会主义法律体系的重要步骤。在全国人大及其常委会的立法史上，对制定《物权法》的重视程度、审慎程度和民主程度，都堪称空前。回望艰苦的立法历程，感受良多；解读《物权法》的重大意义，令人振奋；全面准确地实施《物权法》，任重而道远。

## 立法背景

物权制度作为世界各国民事法律制度的重要组成部分，源远流长、历史悠久。在我国，早在商朝的法律中，就有关于土地所有权制度的规定，这是我国最早的物权法律制度。此后，从西周直至明清，物权法律制度作为民事法律制度的一部分，始终是我国封建社会法律制度的重要内容之一。1911年，清王朝组织起草了我国历史上第一部专门的包括物权制度的民法典草案——《大清民律草案》。但由于清王朝在草案起草完成不

## 2 物权法与依法行政

---

久即行崩溃,这一草案并未颁行。1929年至1931年,南京国民党政权分编草拟、分期公布了具有民法典性质的《中华民国民法》,物权法是其中的重要内容。

在国外,物权法律制度源于罗马人的发明创造。虽然罗马法中没有物权的概念,但是他们已经对物权诉讼与一般诉讼加以区别,并明确提出了“对物之诉”和“对人之诉”,也有人称之为“对物权”和“对人权”。对物权主要是指所有权。正是在此基础上,才逐渐产生了用益权、地役权、地上权、抵押权等。1896年,德国民法典正式使用了物权的概念。这是在成文法中第一次对物权作出准确、科学的界定。法学界有一句名言:“民法乃万法之母”。而物权法是民法的核心,是“母亲的心脏”。

在新中国的民法制度中,最为薄弱的就是物权制度。从20世纪50年代开始,我国曾几次起草民法典,但均未能成功。第一次是1954年至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。第三次起草民法典是从1979年11月至1982年5月。此时,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。

改革开放二十多年来,我国先后制定了不少市场交易规则,同时立法机关也在关注财产的归属和利用问题,适时对物权制度作了规定。其中,《担保法》规定了抵押、质押和留质三种担保物权的基本方式;《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《草原法》、《森林法》等规定了土地的所有权和使用权,房地产开发利用的土地使用权,草原的所有权、使用权和承包经



营权,森林、林木、林地的所有权和使用权等问题;《海商法》和《民用航空法》等规定了船舶、民用航空器的所有权和抵押权等问题;《矿产资源法》、《渔业法》和《海域使用管理法》等规定了探矿权、采矿权,渔业生产者的合法权益,海域所有权和使用权;《农村土地承包法》明确了土地承包经营权属于物权,较为合理地规定了土地承包经营权的转让、入股等流转问题,土地承包经营权的继承以及承包土地的调整和收回等问题等。

值得一提的是,1986年4月12日六届全国人大四次会议通过的《民法通则》,专门有一节规定了物权。但令人遗憾的是并没有出现物权的概念。这是由于在改革开放初期,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,还未认识到采用担保物权制度和用益物权制度的必要。这一节的节名是“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”,共有13个条文,主要规定了哪些财产属于国家、集体所有;国家、集体所有的土地、森林、山岭、草原等自然资源可以依法交由单位或者个人使用和收益;国家所有的矿藏可以依法由企业开采或者公民采挖;国有企业的经营权和土地承包经营权都属于物权性质;明确提出公民的个人财产,不仅包括房屋等生活资料,还包括法律允许公民所有的生产资料;对财产所有权的转移时间,财产的共有,埋藏物、隐藏物、遗失物和漂流物的归属及相邻关系等物权内容,均作了简要规定。虽然这部基本法律的名字只是通则,但对改革开放之初中国的影响却是巨大而深远的。但由于时代的局限,《民法通则》和其他民事法律中有关物权制度的规定还不尽完整。

随着计划经济成分的逐渐缩减与市场经济成分的不断扩大,规范流转领域的契约制度也逐步得到完善。其最具代表性

#### 4 物权法与依法行政

---

的法律就是1999年颁行的统一合同法。伴随着这种变化,随之而来的问题自然是物在流通过程中的权利归属关系需要明确。如果说,是否承认物作为商品流转是涉及到传统的社会主义经济体制的问题的话,那么,是否承认物的权利自由归属则是涉及到传统社会主义政治体制——所有制的问题。因此,物权概念真正得以确立以及物权立法必须解决这个复杂的问题。1999年的修宪将个体经济、私营经济等非公有制经济界定为社会主义市场经济的重要组成部分。由此,有理由认为物权概念在意识形态方面的问题基本上得到了解决。在我国社会条件和经济基础条件逐渐具备的前提下,制定统一的物权法提上了立法机关的工作日程。正如王利明教授所说:“我国已提出到2010年要形成有中国特色社会主义法律体系的目标。没有物权法,这一目标就无法实现。”

#### 艰难历程

物权法于1993年被列入八届全国人大常委会的立法规划。但迫于经济发展形势,作为市场交易保障的合同法优先启动,物权法并没有进入实际操作阶段。1998年3月初,八届全国人大常委会王汉斌副委员长,委托了一些专家、学者成立了民法起草工作小组。其任务是为民法典的制定和物权法的制定准备草案。作为整个民法典的基础,物权法是其中最为关键的一环。民法起草工作小组提出“三步走”战略:首先出台统一合同法;然后用四五年时间制定物权法;到2010年,完成民法典的编纂。

1999年3月统一合同法颁布,这个方案的第一步顺利完成。同年10月,中国社会科学院法学所梁慧星研究员领导的

课题组受托完成了物权法专家建议稿。随后,全国人大常委会法工委组织第一次专家讨论会。中国人民大学法学院教授、全国人大法律委员会王利明委员提出不同意见,他成立了另一个课题组,并于2000年12月拿出了第二份专家建议稿。通过对两份专家建议稿的整合,2001年5月,全国人大常委会法工委产生了一个物权法内部草案,经专家讨论后,到2001年底,产生了物权法草案征求意见稿,并发到地方人大、法院、政府部门和法学院校征求意见。按照当时的设想,这个草案在2002年进入审议程序,在2003年的大会通过。但在这个时候,中国加入了世贸组织,如何尽快完善国内法律环境的问题显得非常突出。李鹏委员长指示要启动第三步战略,加快制定民法典,要求2002年完成民法典草案,在九届人大常委会上审议一次。因此,从2002年起就暂停了物权法草案的修改工作,转而集中力量进行民法典的起草。

2002年12月23日,万众瞩目的民法草案,终于在九届全国人大常委会第三十一次会议上被首次提请审议。这一草案共九编,其中合同法、婚姻法、收养法、继承法是现行有效的法律,编入民法草案时未作修改。其他五编是新起草的,包括总则、物权法、人格权法、侵权责任法和涉外民事关系的法律适用法。民法草案的物权法部分共五编,主要规定了物权法的调整范围、基本原则等重大问题,构建了物权设立、物权登记、物权变动、物权保护等基本制度,对各种物权分别作出了具体规范,并对相邻关系、共有、善意取得、拾得遗失物、占有等作出了详细设计。因为涉及到每个人的切身利益,起草物权法、编纂民法典的工作始终受到社会各界的广泛关注。民法草案公布后,在法律界的评价比较复杂,赞同与批判同时存在。经过初审

后,立法机关意识到,宏大而庞杂的民法不可能一蹴而就,于是决定舍弃“捆绑式审议”,转向“分编审议、分别通过、最终汇编”。这次会议以后,全国人大常委会法工委将民法草案印发各省、自治区、直辖市,中央有关部门和法学教学研究机构,在更大的范围征求意见。自民法草案初审时起,立法进程始终伴随着物权知识的普及,其意义甚至超越了制度设计本身。因为正是这场持续不断的普法运动,使广大民众经受了前所未有的物权观念洗礼,同时也为日后的“全民立法”奠定了人文基础。

十届全国人大常委会组成后,对物权法的制定十分重视,将其列入五年立法规划和2004年立法计划。此前,全国人大常委会法工委先后深入重庆、吉林、辽宁、安徽、江苏等地,就草案主要内容广泛听取各方面意见。后来又与国务院法制办、国土资源部、建设部、农业部等与物权制度有关的部门进行座谈。2004年7月、8月,法工委又分别召开法院系统和专家的研讨会,充分听取他们的意见。在此基础上,法工委根据九届全国人大常委会和各方面较为一致的意见,对民法草案第二编物权法进行了修改完善,形成了共有5编、22章、297条的物权法草案,并被再次提请2004年10月举行的十届全国人大常委会第十二次会议第二次审议。尽管已是二审,但人们普遍认为,从民法草案中“独立”出来的物权法草案,此时才开始真正接受系统性、专门性的审议。这次审议,常委会委员对草案基本框架和主要内容给予了肯定。二次审议后,全国人大法律委员会、全国人大常委会法工委召开了更大范围的征求意见座谈会,邀请提出过与物权法有关议案和意见的全国人大代表参加,听取中央有关部门、单位和专家的意见,并专门听取了一些常委会委员的意见。就各方面关注且有争论的不动产登记、国有资产

管理、建筑物区分所有权等问题,他们又到北京、上海、河北再次进行了专门的立法调研。2004年11月3日至5日,全国人大法律委员会连续3天召开会议,根据各方面意见对草案进行了逐条审议。2005年6月8日和23日,又召开两次会议,对物权法草案再次进行审议。

2005年6月26日,物权法草案第三次提交十届全国人大常委会第十六次会议审议。常委会除继续就修改完善这一草案提出具体意见外,许多委员提出,物权法是中国特色社会主义法律体系中起着支架作用的基本法律,关系人民群众切身利益和我国基本经济制度,建议将物权法草案向社会全文公布,广泛征求意见。这一意见被委员长会议采纳。2005年7月10日,物权法草案全文向社会公布,广泛征求意见。这是继2001年1月11日婚姻法修正案草案向社会公布后,国家立法机关又一次公布的重要法律草案。犹如一石击水,公开征求意见引起社会各界的强烈反响。在短短40天的时间里,法工委共收到各地群众意见11543件。另外,26个省、自治区、直辖市和15个较大市的人大常委会、47个中央有关部门、16个大公司、22个法学教学研究机构和许多法学专家也就草案提出了意见。法工委对这些意见进行了详细的梳理、归纳和分析。群众最关注的问题包括:国家、集体和私人所有权的规定如何完善;如何规定建筑物区分所有权;如何保护被征收征用人的合法权益;农村宅基地能否转让等等。随后,法律委、法工委相继召开3个座谈会,听取部分全国人大代表、常委会委员、省自治区直辖市人大常委会、中央有关部门和法学专家的意见。2005年9月26日,全国人大常委会委员长吴邦国亲自主持召开座谈会,就物权法草案中的几个重要问题,听取部分全国人大代表和有关

方面的意见。

2005年10月,在十届全国人大常委会第十八次会议上,物权法草案被第四次提请审议。法律委在汇报修改情况时提出,为了把物权法草案修改好,需要进一步明确修改的三项原则和思路:一是坚持正确的政治方向。既要体现公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,又要体现对国家、集体和私有财产平等保护的原则。二是坚持从我国的国情出发。既要肯定我国改革的成果,同时要为进一步深化改革留有空间。三是处理好物权法和其他有关法律的关系。法律委根据上述原则,对草案进行了多方面的修改:进一步体现我国经济制度的本质特征;增加保护社会团体财产的规定;对海域使用权作出规定;规定住宅建设用地使用权期间届满自动续期等。吴邦国委员长在此次常委会闭幕会上指出,物权法是重要的基本法律,关系到人民群众的切身利益和我国的基本经济制度。正因为这是一部重要法律,更应该重视立法质量,工作要深入进行,但不要赶进度。2006年1月,受吴邦国委员长委托,盛华仁副委员长主持召开座谈会,听取中央有关部门负责同志和法学、经济学专家对物权法草案几个重要问题的意见。4月,法律委、法工委组织调研组,赴上海、江苏、河南、湖南等地,就草案中国有企业财产权、城镇集体所有权、建筑物区分所有权、土地征收、拆迁补偿等几个重大问题进行调研。6月,法律委、法工委就是否具体界定“公共利益”、能否以“应收账款”作担保等几个专业性较强的问题,召开立法论证会,听取法学教学、科研单位和有关部门的专家意见。

经过整整10个月的酝酿,2006年8月22日,物权法草案提交十届全国人大常委会第二十三次会议第五次审议。曾经

被疏忽的小区车位归属问题,在该项草案中有了明确说法。而农村宅基地只能转让给同村内符合宅基地分配条件的农户。法律委在关于草案修改情况的汇报中,对各界关注的热点问题作出全面回应:进一步体现对国家、集体和私有财产的平等保护,特别强调了对国有资产的保护;增加关于耕地、林地、草地承包期的规定;将原草案居住权的内容删去等等。同年9月,王兆国、盛华仁两位副委员长受吴邦国委员长委托,主持召开座谈会,听取中央有关部门负责同志和专家学者对草案几个重要问题的意见。

2006年10月27日,十届全国人大常委会第二十四次会议第六次审议物权法草案。新的草案是法律委根据常委会委员和各方面意见修改完善后形成的:将有关我国基本经济制度的规定写入“总则”;进一步体现了对各种市场主体的平等保护原则;完善有关国有财产范围的规定;加大对国有资产保护的力度;删去住宅建设用地续期后支付土地使用费的规定等等。

2006年12月24日,十届全国人大常委会第二十五次会议第七次审议物权法草案。物权法草案继六审创下全国人大立法史上单部法律草案审议次数之最后,再次刷新这一纪录。经过七次审议,从激烈争论到凝聚共识,物权法草案的许多重大问题已基本得到解决。12月29日,全国人大常委会以155票赞成、1票弃权的表决结果,决定将物权法草案提请十届全国人大五次会议审议,标志着中国物权立法进入一个全新的阶段。

根据全国人大常委会的安排,近三千名全国人大代表在十届全国人大五次会议召开前两个月就拿到了物权法草案,提前研读、讨论。全国人大常委会办公厅还将物权法草案有关讲解材料,包括文字材料和音像光盘发到各地,并从法工委等部门选派

专家组成多支讲解队伍分赴各地,向代表作具体讲解,参加代表讨论,回答代表提出的问题,协助代表了解和把握这部法律草案的基本精神和主要内容,以便为大会审议这一草案做好准备。

2007年3月8日,十届全国人大五次会议举行第二次全体会议,听取全国人大常委会副委员长王兆国《关于〈中华人民共和国物权法草案〉的说明》。3月8日和9日,各代表团全体会议、小组会议对物权法草案进行了审议。法律委员会于3月10日召开会议,对草案进行审议,经对代表提出的修改意见逐条研究,对草案作了60多处修改,主要有六处。3月16日,十届全国人大五次会议以2799票赞成、52票反对、37票弃权的表决结果通过了《中华人民共和国物权法》。新华社的报道称:“中国发出进一步扩大改革开放信号”,“社会主义市场经济进一步完善,政治文明迈出了重要一步”。

物权法在民法体系中技术性最强、内容也最为复杂,回顾制定《物权法》的艰苦历程可以发现,该法起草时间跨度之长、论证范围之广、吸纳意见之全、法律内容之周到、立法工作之细致、立法决策之谨慎,都可以说是史无前例。这部法律汇八方意见,集百家智慧,经反复修改、千锤百炼,是我国立法工作民主化、科学化的生动写照。

### 重大意义

《物权法》,这部承载着全体人民希望、在中国特色社会主义法律体系中起支架作用的重要法律,成为继合同法之后民事立法的又一里程碑,就其价值体系而论,无疑是对中国社会历史转轨法制化过程的全面摹写,更是构建和谐社会、实现国计民生理想的必然路径,将为人民富裕、国家富强提供坚实的法



律基石。

(一)《物权法》是对我国改革开放成果的肯定、确认和弘扬

《物权法》的一个基本理念,就是所有的财产都有所归属,财产不会被随意剥夺和侵害。这会使得社会成员对自己的财产建立起信心,内在地迸发出创造财产的冲动与激情。人人都合法地拥有、增加、使用、支配和享受财产,是社会发展的动力来源与活力体现。这就是所谓“有恒产者有恒心”。而每一位社会成员财富的增长,也就是整个社会财富的增长。二十几年的改革开放的一个最重大成果就是改变了中国经济落后的局面,普遍提升了民众的经济收入和生活质量。《物权法》的制定不但使民众通过自己的辛勤劳动和其他合法方式所获得的财富有了进一步的法律保障,而且必将大大地激发全社会成员争取和创造财富的巨大动力,进而有力地增强当代中国经济发展的原动力。

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。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。凡市场经济发达的国家和地区,均有完善的担保物权制度。因此,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,均有健全的用益物权制度。但用益物权制度所发挥的作用及其意义,又因实行土地