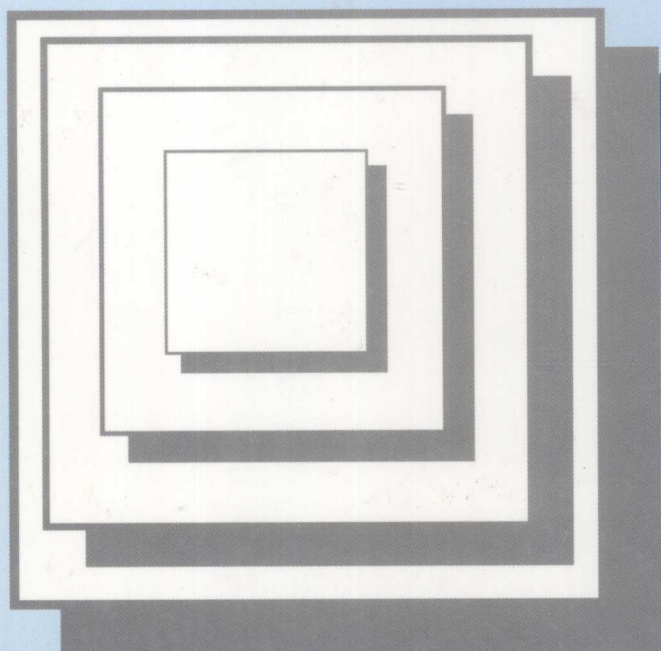


学校基础设施 规划建设与改造实务手册



学校基础设施规划建设与改造 实务手册

主编 林援朝

(下卷)

安徽文化音像出版社

第五章 学校基础设施资产管理

第一节 学校基础设施资产产权管理概述

一、产权的定义

什么是产权？目前在这个问题上说法很多。根据国有资产管理的实践，可以认为《民法通则》第五章第一节关于“财产所有权和与财产所有权有关的财产权”的规定，与实践运用的“产权界定”、“产权登记”等产权概念的含义基本相符。因此，从法律上确定产权的概念应该是：产权是指财产所有权和与财产所有权有关的财产权。

首先，产权是指财产所有权。《民法通则》第五章第一节第71条规定：“财产所有权是指所有权人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。”这一节还分别对国家财产所有权、集体财产所有权和个人财产所有权作了规定。无论是何种性质的财产所有权，包括当时《民法通则》未作规定而在改革开放以后实际存在的外商财产所有权，都是产权。财产所有权是产权的核心和主要形式；其他形式的产权，都是由财产所有权派生的。

我国是以公有制为基础的社会主义国家，国家财产所有权占有主导地位。由于国家所有权实行统一所有、分级管理、分工监督、授权运营的原则，因此，在国家所有权内部又可分解为若干权利：一是管理权，指地方政府对国务院授权或委托其管理的国有资产实施所有权管理的权利；二是监督权，指各级政府授权的部门或机构对学校财产实施监督的权利；三是运营权，指政府授权投资机构对政府授予其运营的国有资产进行投资运作，具体行使出资者的权利。

其次，产权还指与财产所有权有关的财产权。所谓“有关”，实际上是“派生”的意思。之所以说是财产所有权派生的财产权，是因为这种财产权是在所有权部分权能与所有人发生分离的基础上产生的，其权利最终都可以追溯为所有权。

目前，我国法律规定的与财产所有权有关的财产权，主要有以下两种：

一是经营权。指全民所有制企业对国有财产的经营权。《民法通则》第五章第一节第82条规定：“全民所有制企业由国家授予它管理的财产依法享有经营权，受法律保护。”《全民所有制学校法》第2条进一步规定：企业的财产经营权是“企业由国家授予其管理的财产享有占有、使用和依法处分的权利。”

二是使用权。指法律允许全民和集体单位使用国有土地和其他资源,并取得收益的权利。《民法通则》第五章第一节第80条和第81条规定:“国家所有的土地,可以依法由全民所有制单位使用,也可以依法由集体所有制单位使用,国家保护它的使用、收益的权利。”“国家所有的森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源,可以依法由全民所有制单位使用,也可以确定山集体所有制单位使用,国家保护它的使用、收益的权利。”此外,《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《渔业法》等也都对这种使用权作了相同的规定。

除了土地等自然资源的使用权外,法律尚未规定而实际存在的还有行政事业单位的非经营性国有资产的使用权。这种全民单位的使用权不同于全民所有制企业的经营权,对国家拨交其使用的国有资产只有占有、使用的权利,没有收益和处分的权利。

此外,《民法通则》规定的承包经营权、采矿权、宅基地使用权等,也属于“与财产所有权有关的财产权”。

综上所述,产权不仅指财产所有权(含管理权、监督权、运营权),而且还包括财产所有权派生的经营权、使用权等财产权。当产权的概念适用于不同所有制之间的财产归属时,它指的是财产所有权;而当它适用于全民所有制内部各地区、各部门、各单位的财产归属时,则是指管理权、监督权、运营权、使用权等由财产所有权分解或派生的财产权。

二、财产所有权

(一) 财产所有权的概念

财产所有权是指所有权人依法对自己的财产享有占有、使用、收益和处分的权利。

财产所有权的特征是:第一,所有权是所有权人依法享有的权利,所有权的权能是法律规定的,必须受法律限制。所有权人行使其所有权必须遵守法律的规定,不得滥用权利。第二,所有权的主体是所有人 and 除所有人以外的义务人。凡是具有民事权利能力的民事主体都可以依法取得所有权,成为所有权主体。但是,对于某些财产,法律规定只能由特定的主体所有。例如,在我国,土地只能由国家和农村集体组织所有,其他任何单位和个人都不能成为土地的所有人。所有权的义务主体是除所有人以外的一切不特定的人,他们都负有不侵犯所有人的所有权的义务。第三,所有权的内容是占有、使用、收益和处分。第四,所有权的客体是财产,包括有形财产和无形财产。

(二) 财产所有权的取得

财产所有权的取得,是指根据什么方法、依据何种法律事实而取得财产所有权。

根据《民法通则》的规定,“财产所有权的取得,不得违反法律的规定。”所以,财产所有权的取得,必须合法。通常,在民法学上,将所有权合法取得的方法分为两种,一是原始取得,二是继受取得。

原始取得是指财产所有权第一次产生或者不依靠原所有权人的权利而取得所有权。原始取得主要包括以下几种形式：

(1) 生产。生产是取得所有权的各种方式中的最重要的方式。

(2) 孳息。孳息是指财产上产生的收益。分为天然孳息和法定孳息。天然孳息是指按原物的自然规律自然产生的、或按物的用法而收获的物，包括有机物和无机物的出产物。例如母鸡生蛋、树上结果。法定孳息是指根据法律的规定，由法律关系本身所产生的收益。例如出租房屋的租金、借贷中的利息。

(3) 没收。没收是指依照法律规定，强制将财产收归国有。

(4) 遗失物。遗失物，是指他人丢失的动产。有些国家的法律规定，遗失物经过一定时期无人认领的，归拾得者所有。我国《民法通则》规定：“拾得遗失物、漂流物或者失散的饲养动物，应当归还失主。”经过一定时期无人认领的，归国家所有。

(5) 所有人不明的埋藏物和隐藏物。所有人不明的埋藏物和隐藏物，是指埋藏和隐藏于他物之中、并且所有人不明的动产。我国《民法通则》规定“所有人不明的埋藏物、隐藏物，归国家所有。”但对于埋藏物和隐藏物在发现时所有人不明，而以后所有人明确时，所有人可以依法请求国家返还。

(6) 添附。添附，是指不同所有人的财产、劳动产品合并在一起形成一种不能分离的财产，如果要恢复原状则在事实上不可能或者在经济上不合理，在这种情况下，就要确认新的财产的归属问题。

添附包括混合、附和和加工三种形式，混合是指两个或两个以上不同所有人的动产互相混杂合并，如液体物的混合、颗粒固体物的混合。附和是指两个或两个以上不同所有人的物结合在一起，虽能辨认原物，但已不可分离，或者强行分离所费过大，如将他人的砖砌入另一人的建筑。加工是指未经同意加人工于他人所有的动产，使之成为新的动产，如将他人的象牙玉石雕琢成工艺品。这三种形式的添附，都需要确认该新的财产的归属问题。在这种情况下，法律一般将该新的财产归属价值量大的一方所有人，而由其给予对方相应的价值补偿。

继受取得是指新的所有人通过某种法律事实而从原所有人那里取得财产所有权。这种取得是以原所有人对该物具有所有权并且发生了该物所有权移转的法律事实为前提和依据的。因此，又称为传来取得或派生取得。

继受取得所有权的主要原因有两种，一是因法律行为（例如买卖、赠与等）而取得所有权；二是因法律事件（如继承）取得所有权。具体有以下几种形式：

(1) 因买卖取得所有权。买卖是商品交换最典型的法律形式，凡是法律不禁止、不限制流转的物，都可以作为买卖合同的标的，由当事人之间通过订立买卖合同的方式转让。买卖合同在本质上是无偿转让标的物所有权的协议。

(2) 因赠与而取得所有权。赠与是指一方赠与人将自己的财产无偿给予受赠人的法律行为，赠与合同的目的不是为了实现商品有偿交换，而是无偿转移财产所有权。赠与行为也可以发生财产所有权的移转，但是，如果赠与人与受赠人达成了赠与协议，而并

没有将其财产实际交付给他人，则其财产所有权并不发生移转。

(3) 因互易而取得所有权。互易，通常称为物物交换或以物易物。

(4) 因继承或受遗赠而取得所有权。在所有人死亡后，其遗留的财产（遗产）由其合法继承人继承或根据所有人的意志遗赠给他人，合法继承人或受遗赠人依法取得遗产的所有权。

(5) 因其他合法的根据而取得财产所有权。例如参加合作经济组织的成员通过合股集资的方式而组成合作经济组织，形成新的所有权形式。国家通过赎买、征收、征购、征用等方法取得国家所有权等等。

(三) 财产所有权的消灭

财产所有权因一定的法律事实而取得，同时也因一定的法律事实而消灭。所谓所有权的消灭，亦称为所有权的终止，是指因一定的法律事实而使所有人丧失其所有权，或使所有权与所有人分离。引起所有权消灭的原因主要有如下几种：

1. 因所有权转让，而使所有权消灭

在大多数情况下，所有权的消灭是所有人依法转让其财产所有权、亦即行使处分权的结果。例如将财产出卖，或赠与给他人，由于财产所有权的转让，原所有人丧失了所有权，受让人取得了所有权。

2. 因所有人抛弃其所有权，使所有权消灭

作为一项民事权利的所有权，具有一定的任意性，法律允许所有人抛弃自己的财产。这种抛弃所有权的行为，是所有人行使其权利的单方行为，故无需向特定人作意思表示。因为抛弃行为，所有人丧失对其抛弃的财产的所有权。但是，所有人抛弃其财产，不得损害国家利益和社会公共利益，不得损害他人的合法权益，否则，将构成滥用所有权的行为。

3. 因国家有关机关依法采取强制措施，使所有权消灭

例如国家因建设需要，依法对所有人的房屋进行征用、征购、拆迁，原房屋所有人的所有权因此而消灭。但在这种情况下，所有人可以依法获得相应补偿。再如人民法院通过审判程序，依法判决当事人的财产归国家或对方所有。

4. 所有权的主体消灭

所有权主体消灭是指公民死亡和法人终止，二者都可以引起所有权的移转。公民死亡后，其财产由继承人继承，或由受遗赠人接受遗赠。法人终止后，其财产的归属应按法人的章程和法律的有关规定处理。

5. 所有权客体消灭

所有权客体一般是有形财产和无形财产，如果这些所有权客体消灭，原所有权自然不复存在。所有权客体消灭的原因主要是：所有人对其财产进行事实上的处分，如将粮食、食品吃掉等。所有权的客体由于自然灾害（例如火灾、水灾等）或因为第三人的过

错而毁灭以及所有权的客体在生产或使用中转化为新的产品，原物的所有权消灭。

在法学上，通常把某项财产所有权永远不再存在的现象称为所有权绝对消灭，而把所有权发生移转，即原所有人失去所有权，由他人取得所有权的现象称为所有权相对消灭。

（四）财产所有权的保护

我国法律的许多部门都有保护财产所有权的任务与作用。民法有自己特殊的保护方法，主要为下列几种：

（1）确认所有权。当财产的归属发生争议时，财产所有人可以请求法院确认所有权。

（2）恢复原状。如财产受到非法损坏，财产所有人有权要求致害人进行修复，恢复原状。恢复原状也是致害人的一种责任形式。但这里，则是直接根据所有权而产生的诉讼要求。

（3）返还原物。当财产被他人非法占有时，财产所有人有权向法院起诉，要求非法占有人返还原物。

（4）排除妨碍，停止侵害，消除危险。财产所有人在行使所有权时遇到妨碍、侵害或危险时，有权要求排除妨害，停止损害，消除危险。例如在所有人的门口放置毒物或易燃物，所有人有权要求放置人将其搬走。

（5）赔偿损失。当所有人的财产被他人毁灭、损坏时，所有人有权要求致害人赔偿损失。

（6）返还不当得利。取得利益没有合法依据，使所有人遭受损失，应将不当得利返还所有人。例如，某甲将钱误还给某乙，而某乙从未借钱给某甲，某乙受领钱款没有法律依据，应将这项钱款返还。

（四）国家财产所有权的性质和法律地位

我国宪法规定，生产资料公有制在现阶段主要有两种：就是社会主义全民所有制和社会主义劳动群众集体所有制。

社会主义国家所有制，就是社会主义全民所有制。国家财产所有权就是社会主义国家所有制（全民所有制）在法律上的表现。

国家所有制所以叫全民所有制，是因为一切国家财产属于以国家为代表的全体人民所有。正因为如此，它不同于历史上任何国家财产。我国奴隶制时代的土地国有，实际上属于奴隶主阶级私有。在封建社会，地主阶级专政的国家和奴隶主阶级专政的国家一样，也有国有财产，甚至仍然包括一部分奴隶，但封建国家财产仍是一个阶级（地主阶级）的私有财产。资本主义社会也有国有化企业，但资本主义国有化并没有改变企业的私有性质和阶级本质。恩格斯指出：“现代国家，不管它的形式如何，本质上都是资本主义的机器，资本家的国家，理想的总资本家。它愈是把更多的生产力据为己有，就愈

是成为真正的总资本家，愈是剥削更多的公民。”只有社会主义的国家财产是真正公有的财产，不再具有剥削人的性质。国家财产的用途从根本上说是满足全体人民的物质文化的需要，为全社会造福。

国家财产所有权具有特殊的法律地位。这种特殊的法律地位决定于两个因素：

第一，全民所有制经济是国家的经济命脉，是国民经济的领导力量。只有充分保护国家财产所有权，才能充分发挥国家的有计划地组织经济的职能，才能顺利地实现建设社会主义现代化强国的宏伟目标，才能不断地满足全国人民日益增长的物质和文化生活的需要。

第二，全民所有制代表全社会的最高经济利益。劳动群众的集体所有制的存在和发展，公民个人财产权利和外商财产权利的存在和实现，都是以全民所有制为基础的。保护国家财产所有权，巩固全民所有制，是保障劳动群众集体所有制沿着社会主义方向前进，保障个体经济为社会主义服务的决定性条件。第三，国家是政权的承担者，而全民所有制财产正是我国国家政权的最强有力的物质基础。保护国家财产所有权，也是在巩固社会主义国家的政权。

（五）国家财产所有权的产生

社会主义经济的产生与资本主义的产生是根本不同的。资本主义社会的经济结构是由封建社会的经济结构中产生出来的。后者的解体使前者的要素得到解放。资产阶级赖以形成的生产资料和交换手段，是在封建社会里造成的。社会主义的全民所有制经济不可能在资本主义社会里产生，它只能是无产阶级夺取政权、运用政权的结果。正如马克思、恩格斯在著名的《共产党宣言》中指出的那样：“无产阶级将利用自己的政治统治，一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切工具集中在国家即组织成统治阶级的无产阶级手里，并且尽可能地增加生产力的总量。”中国人民在中国共产党的领导下，取得了新民主主义革命的胜利，成立了中华人民共和国，继而又取得了社会主义革命的胜利。国家所有制的产生和发展是革命的成果。

我国国家财产所有权的产生大体上有以下几个方面：

1. 没收官僚资本和敌伪财产

在半殖民地半封建的旧中国，资产阶级内部的大资产阶级和中小资产阶级的经济地位是不同的。大资产阶级也就是官僚买办资产阶级，他们代表最腐朽、最反动的生产关系。他们出卖国家主权和民族利益，是帝国主义统治旧中国的代理人。没收封建阶级的土地归农民所有，没收蒋介石、宋子文、孔祥熙、陈立夫为首的垄断资本归新民主主义的国家所有，保护民族工商业。这就是新民主主义革命的三大经济纲领。中华人民共和国成立前夕通过的、起着临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》的总纲中，就有“没收官僚资本归人民的国家所有”的规定。1951年2月中央人民政府政务院发布了《关于没收战犯、汉奸、官僚资本家及反革命分子财产的指示》。据此，在建国以后不太长的时间内，我们就在全国范围内没收了国民党反动政府和官僚资本家所有

的工厂、银行、铁路、钢铁工业等企业，成为全民所有制的国营企业，奠定了我国社会主义的经济基础，另外，根据《中华人民共和国土地改革法》第18条规定，大森林、大水利工程、大荒地、大荒山、大盐田和矿山及湖、沼、河、港等，均为国家所有，由人民政府管理经营之。这样一来国家便掌握了国家的经济命脉，国营经济成为整个国家经济的领导成分。这是我国建国初期国家财产所有权产生的主要方法。

2. 赎买资本主义工商业

关于无产阶级取得政权以后，能否对资本主义实行赎买的问题，恩格斯在《共产主义原理》一书中曾提到“直接用纸币赎买的办法，逐步剥夺土地私有者、厂主以及铁路和海船所有者的财产。”但是他们没有可能进行这种实践。列宁在十月革命时期，也曾考虑对俄国资产阶级实行赎买政策，通过国家资本主义形式实现生产资料的国有化。但是由于俄国资产阶级的猖狂反对、破坏，赎买方法也未能实现。然而在我国的具体条件下，我们比较顺利地实现了对资本主义工商业的赎买政策。这是由于：我国民族资产阶级具有两面性，党和国家对民族资产阶级实行了“利用、限制、改造”的正确方针，创造了一条适合我国特点的社会主义改造的道路，采取了加工订货、统购包销、经销代销、公私合营、全行业公私合营等一系列从低级到高级的国家资本主义的过渡形式。最后根据1956年国务院《关于在公私合营企业中推行定息办法的规定》，在一定期限内，给参加公私合营的资本家定息的办法，使资本家和他的生产资料相分离。取消定息之时，也就是对资本主义工商业的社会主义改造最后完成之日。民族资产阶级占有的生产资料，最终彻底归工人阶级领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的国家所有，这是新中国建设的伟大胜利。

3. 生产经营收益

国家以所有者身份，通过企事业单位进行生产经营活动取得收益而形成的财产，是国家所有权形成的重要来源。

4. 税收

税收是国家依照税法规定，向负有纳税义务的法人、公民和其他纳税义务人征收货币或实物。税收也是国家财产所有权产生的一个重要的经济来源。

5. 其他

国家财产所有权的产生除了上述几种主要的方法以外，按照法律规定，还有下列几种方法：

(1) 征收。征收是指国家依照法律规定的条件无偿地取得某项财产。

(2) 征用。征用是国家根据国家建设的需要，依照法律规定的条件，有偿地或者无偿地取得某项财产所有权的措施。

(3) 接受赠与。国家接受赠与也是国家财产所有权产生的一个方法。

(4) 无主财产和无人继承的财产。没有所有人的财产直接归国家所有；所有人不明的财产，只有在无法查找或者经过招领仍无人认领时才归国家所有。

(5) 罚金。没收财产。

(六) 国家财产所有权的行使

国家财产所有权应该按照统一所有、分级管理、分工监督、授权营运的原则来行使。

1. 统一所有

统一所有是指中央要掌握国有资产的立法权、资产划拨权、处置审批权、收益调度权和监督权。立法权是指国有资产管理的政策法规必须由中央统一制定。资产划拨权是指在保持地方国有资产管理范围相对稳定的情况下，中央可以根据体制变化和合理配置的需要，上收或划拨地方管理的部分国有资产，也可以将中央直接管理的国有资产下放给地方管理。处置审批权是指地方出让其管理的大型学校产权时，应报国务院审批。收益调度权是指地方管理的国有资产收益，中央可以适当收缴，统一调度使用。监督权是指中央对地方管理的国有资产有监督的权利，必要时可以向地方管理的国有大中型企业直接派出监事会。

2. 分级管理

国务院代表国家统一行使国家财产所有权，并不是国务院直接去管理分布在全国的国有资产。除国务院直接管理一部分国有资产外，大部分国有资产实际上是由省、地（仅指地级市）、县三级政府分级管理的。地方各级政府对国有资产没有所有权，只有管理权。这种管理权也是对所管理的国有资产占有、使用、收益和处分的权利，但由于中央政府对其管理的国有资产仍保留着立法权、资产划拨、处置审批权、收益调度权和监督权，因此，地方政府的这种管理权，实际上是一种有限制的占有、使用、收益和处分的权利。

3. 分工监督

这种监督权的内容仅限于对企业财产保值增值状况实施监督，向企业派出监事会以及决定企业领导的任免和奖惩。这种分工监督的体制是在政府机构还没有进一步改革与调整的情况下的一种过渡措施。随着改革的深入，将按照“政府的社会经济管理职能与国有资产所有者职能分开”的原则，重新建立国有资产管理的新体制。

4. 授权营运

授权营运是指将一些企业的国有股权授予国有控股公司、国家投资公司、国有资产经营公司、企业集团公司持有，使这些特殊企业法人成为国家授权投资机构，代表政府具体行使资产受益、重大决策和选择管理者等出资者的权利。过去把这种改革措施叫做“国有资产授权经营”，由于“授”的并不是经营权，而是持股权或资本营运权，并为了避免与一般企业的经营权相混淆，所以改称“授权营运”。授权营运以后，政府不再直接对该投资机构的全资子公司、控股子公司和参股子公司进行所有权管理，而只对这些投资机构的营运情况进行监督和考核、任免和奖励其领导人员，并决定其收益的处置。

这些子公司的国有股权则由投资机构依法行使。

(七) 国家财产所有权的保护

任何为我国宪法和民法确认的财产所有权都是受法律保护的。我国宪法更明确宣布：社会主义的公共财产神圣不可侵犯。《民法通则》也规定：“国家财产神圣不可侵犯，禁止任何组织或者个人侵占、哄抢、私分、截留、破坏。”在这一基本原则的指导下，考虑到国家财产所有权的特殊的法律地位，我国民法对国家财产所有权采取特殊保护的原则。

对国家财产所有权的特殊保护表现在：

1. 返还国家财产的请求权不受善意取得的限制

国家财产被他人非法占有时，不问其取得是善意取得，有关的国家机关都可以向其要求返还。例如，小偷将窃去的国家财产出卖给第三人，第三人不知该项财产是被窃的国家财产并支付了合理的价款，这是属于善意取得。尽管如此，有关国家机关亦可向其索回国家财产。但索回的财产，须是国家的重要财物。如文物等。当国家财产被管理人员非法转给他人时，也适用这项原则。

善意取得人在返还国家财产后的损失，可以向出卖人索还价款。如果出卖人确实无力退还价款的，有关国家机关也可以给善意取得人以适当补偿。这种补偿是基于保护公民的合法权益，维护正常民事流转的考虑，而不是代替出卖人赔偿损失。如果善意取得的物品不是必须返还原物的，有关国家机关也可以不追还原物，而只向非法出卖人要求赔偿损失。

2. 返还国家财产的请求权不受诉讼时效期限的限制

公民或者法人在民事权利受到侵害时，向人民法院请求保护，有一定的诉讼时效期限。除法律、法令另有规定的以外，超过诉讼时效的请求权，法律不予保护，这是一般的规定。但当国家财产被他人非法占有时，不管经过多长时间，随时发现随时可以要求返还，不受诉讼时效期限的限制，人民法院也不得以“已过诉讼时效”为由而不受理案件。这种特殊保护的意義，一方面使被侵占的国有财产，不会因超过诉讼时效而丧失，另一方面也不使侵占国家财产的人，因超过诉讼时效而成为合法取得者。《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，没收官僚资本归人民的国家所有。据此，不问国家是否已经实际接收了这些财产，它的所有权已归国家所有。如果有人隐匿、冒领以及以其他手段，占有上述财产，不管经过多长时间，一经查出，国家即可追回这些财产。

3. 财产所有权归属不明时，推定为国家所有

在国家 and 集体之间、公民之间，对某一财产的归属发生争议而不能确定时，人民法院可以适用推定原则，推定该财产为国家所有。推定是法律上的推定。如果已经被推定为国家所有的财产，事后证明是他人财产时，可以通过诉讼程序撤销推定，以保护所有人的权益。因此，人民法院在适用推定原则时要慎重从事。

三、与财产所有权有关的财产权

(一) 与财产所有权有关的财产权的概念

与财产所有权有关的财产权，是在所有权权能与所有人发生分离的基础上产生的，是指非所有人在所有人的财产上享有的占有、使用和收益权以及在特殊情况下依法享有的一定的处分权。因此，这些权利在民法上通常称为他物权。

与所有权有关的财产权与所有权有着密切的关系，但并不是所有权。它与所有权相比较，具有如下几个特点：

1. 权利的产生与所有权有关

所谓与所有权有关是指：第一，与所有权有关的财产权是由所有权派生出来的财产权利，它是以所有权的存在为前提的。根据法律规定，所有人可以自己行使其所有权，但是在许多情况下，所有人不可能，也没有必要由自己直接行使所有权。所有人可以依法或依自己的意志，将其所有权的部分权能分离出去，由非所有人享有，从而形成非所有人的财产权。非所有人行使所有人的所有权权能，往往能够更好地实现所有人的意志和利益。可见，所有权是与所有权有关的财产权的泉源。第二，与所有权有关的财产权的内容，不过是从所有权权能中分离出来的部分权能。在通常情况下，所有权的各项权能与所有人发生分离后，可以产生由非所有人享有的独立的他物权。由于所有权的种类和所有权权能的分离形式不同，由此形成的他物权形式也是不同的。但是，无论如何，与所有权有关的财产权的内容，不得超出从所有权中分离出来的权能内容。第三，与所有权有关的财产权的客体，一般也是所有权的客体。换言之，作为与所有权有关的财产权的客体的财产，是通过所有人移转占有，并由非所有人占有的所有人的财产。

2. 权利主体是非所有人，即除所有人以外的其他公民和法人

所有权权能的分离是以所有权人和非所有人的分离为前提的，或者说是以所有人和非所有人相互独立的存在为基础的，非所有人不过是在所有人的财产上享有的财产权。不过，在这些财产权设定以后，所有人尽管不能实际占有、使用其财产，但仍然享有对其财产的最终处分权，也可以享有对财产的收益权。所以，非所有人享有与所有权有关的财产权以后，并不能取代所有人的地位而成为所有人。

3. 权利的内容是受限制的、不完全的

首先，非所有人享有财产权以后，一般只能对标的物享有占有、使用和收益的权利，没有法律的依据和所有人的授权，不能行使处分权。非所有人行使财产的处分权，既受到法律的限制，也受到所有人意志的限制。非所有人必须依据法律的规定正当行使其权利，如果他物权是通过合同的方式确立的，并且合同对权利的行使设有明确的限制，则非所有人还必须依据合同的规定行使权利。其次，非所有人享有的财产权，如果是通过合同的方式取得的，只能在合同的有效期限内存在。在合同终止后，这种财产权将

随之消灭。所以，某些与所有权有关的财产权在期限上相对于所有权而言是短暂的，这些物权又被称为“有期物权”。

与所有权有关的财产权是独立于所有权的财产权。它只是与所有权“有关”，本身并不是所有权。这种权利一旦产生，权利人便依法享有占有、使用和收益甚至处分的权利。权利人行使其权利，可以排斥任何第三人甚至所有人的干预。所有人不得随意收回其财产和妨碍权利人依法行使其权利，侵害非所有人的利益。否则，非所有人可以通过自我保护和司法保护的方法，保障其权利不受侵犯。

根据《民法通则》和有关法律的规定，与财产所有权有关的财产权主要有：学校财产经营权，国有行政事业单位财产使用权、国有自然资源使用权、采矿权、承包经营权、宅基地使用权。

（二）学校财产经营权

学校财产经营权是指学校对国家授予其管理的财产（以下简称企业财产）享有占有、使用和依法处分的权利。国有企业指原全民所有制企业。根据《民法通则》的规定，“全民所有制企业对国家授予它管理的财产依法享有经营权，受法律保护。”

（三）国有行政事业单位财产使用权

国有行政事业单位财产使用权是指这些单位对国有资产享有占有、使用的权利。

在我国，行政单位是指进行国家行政管理，组织经济建设，维护社会公共秩序的单位，即管理国家事务的机关。事业单位是指受国家机关领导，直接或间接为上层建筑服务、为生产建设和人民生活服务的单位，即从事各种事业活动的单位。党派和社会团体按其性质不属于行政事业单位，但在预算管理上视同行政事业单位。行政事业单位的国有资产包括国家拨给行政事业单位的资产；行政事业单位按国家规定，用国有资产组织收入形成的资产，以及接受馈赠和其他经法律确认为国家所有的资产。行政事业单位对这些国有资产的使用权，与企业经营权一样，也是一种与财产所有权有关的财产权，只不过这种使用权比经营权的权利要小一些，它只有占有、使用的权利，而没有处分的权利。行政事业单位在占有、使用这些资产时，如果要进行处分或利用其获得收益，均需得到政府有关部门的批准，并按国家有关规定进行处置。

（四）国有自然资源使用权

我国《宪法》规定“矿藏、水流、森林、山岭、草原、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”，“城市的土地属于国家所有”。国家所有的自然资源，可以由全民所有制单位依照法定程序享有使用权。同时，对于某些不便由全民所有制单位使用的国有自然资源，也可以依法或依据合同由集体组织和公民个人使用。

可见，国有自然资源的使用权，是指全民所有制单位、集体所有制单位以及公民个

人依法或依据合同享有的对国有的自然资源的使用和收益的权利。其法律特征是：

1. 国有自然资源的使用权的取得，必须经过合法的程序

一般来说，公民和法人使用国有的自然资源，必须提交书面申请及有关文件，向有关国家机关提出申请，经过审查批准后才能取得使用权。在近几年的经济体制改革中，国家对于一些小面积的荒地、滩涂等也通过与公民和法人订立承包合同的方式，交给其使用，合同成为公民和法人取得使用权的根据。总之，未经合法的程序或擅自使用国有自然资源的，视为对国家所有权的侵犯，应依法追究其法律责任。

2. 使用权的主体，一般是全民所有制和集体所有制单位，包括全民所有制和集体所有制的企事业单位等

根据《民法通则》及有关法律的规定，公民也可以对某些不便由全民所有制单位和集体所有制单位经营使用的小面积山林、荒地、沙地、水面、滩涂等，依法享有使用权。所以，公民也可以依据法定程序取得对国有资源的使用权，并成为使用权的主体。

3. 使用权的客体是国有的矿藏、水流、土地、山岭、森林、草原、荒地、滩涂等自然资源

这些自然资源一旦确定由某些组织和公民使用，就成为使用权的客体。

4. 使用权的内容是全民所有制和集体所有制组织以及公民个人享有的对国有自然资源的使用、收益的权利，使用权人有权在法律规定的范围内，自主地使用国有的自然资源，并排斥他人的非法干涉

使用权人通过合法经营所取得的收益，在依法缴纳税款和有关费用以后，使用权人有权自行支配。使用权人负有管理、保护、合理利用自然资源的义务。

国有自然资源使用权包括国有土地使用权、国有林地使用权、国有草原使用权、国有水面、滩涂使用权等。

(五) 采矿权

在我国，矿产资源作为宝贵的自然资源，专属国家所有。但是，国家一般并不以自己的名义采矿。根据我国《民法通则》第81条的规定：国家所有的矿藏，可以依法由全民所有制单位和集体所有制单位开采，也可以依法由公民采挖。国家保护合法的采矿权。可见，国家对矿产资源的所有权的行使方式主要是，赋予全民所有制和集体所有制单位以及公民个人采矿权，由其实际行使采矿权，国家依法享有收益权，并对矿藏资源的开采进行必要的行政管理和监督。

矿产资源只有在开发出来以后，才能够变成真正的社会财富，开发矿产的过程就是采矿。采矿权，是指全民和集体所有制单位和公民个人依照法定的程序所取得的开采国家所有的矿产的权利。根据法律的规定，开采矿产资源，必须依法申请取得采矿权，未取得采矿权的，不得进行采矿活动，国家依法保护民事主体享有的采矿权。

由于矿产资源归国家所有，采矿权人只是在他人所有的财产上行使的一种财产权，因此，是一种与财产所有权有关的财产权。

（六）承包经营权

根据我国《民法通则》的规定，承包经营权是指公民、集体依据承包合同所取得的对集体所有或者国家所有由集体使用的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源从事经营并获得收益的权利。由于承包经营的土地、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、水面等自然资源的所有权属于国家或集体，因此，承包经营权是一种与所有权有关的财产权。

（七）宅基地使用权

在我国，土地属于国家或集体组织所有，公民有权依法使用宅基地建造房屋，公民的宅基地使用权受到法律保护。

公民取得宅基地使用权必须经过合法的审批手续，建住宅使用土地不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。公民对于经审核批准的宅基地享有长期的使用权，但是这种使用权不是永久不变的，如果因国家建设需要征用土地，或者村镇规划需要改变土地用途，或者公民个人的宅基地实际使用过多，远远超过了当地规定的标准，可以经过法定程序，进行合理调剂或重新安排。

公民有权在宅基地上建造房屋和其他建筑物、种植树木。宅基地上的附着物，如房屋、树木、厂棚、猪圈、厕所等永远归公民所有。公民在将房屋出卖后，宅基地的使用权随之转移给新房主，但是宅基地的所有权仍然归国家或集体所有。农村居民出卖、出租房屋不得再申请宅基地，社员迁居并拆除房屋后腾出的宅基地，由集体组织收回，统一安排使用。

四、产权关系

产权关系是指产权主体之间在财产占有、使用、收益、处分中发生的关系。产权既包括财产所有权，也包括由财产所有权派生的各种财产权。因此，凡是财产所有者、管理者、监督者、运营者、以及财产的经营者、使用者，都是产权主体。它们之间在财产占有、使用、收益、处分中发生的关系都是产权关系。

产权关系主要表现在四个方面：一是所有权与所有权之间的关系。主要是国家所有权与其他所有权之间的关系。二是所有权内部的关系。主要是国家所有权内部管理权、监督权、营运权之间的关系。三是所有权与其派生的财产权之间的关系。主要是所有权与经营权、使用权之间的关系。四是所有权派生的财产权相互之间的关系。主要是经营权、使用权相互之间的关系。

理顺产权关系要遵循以下原则：

（1）在处理国家所有权与其他所有权之间的关系时，要按照正确界定产权的原则，

坚决维护国家所有权，同时不侵犯其他所有权的合法权益。

(2) 在处理国家所有权内部关系时，要按照统一所有、分级管理、分工监督、授权营运的原则，建立与社会主义市场经济相适应的管理、监督、营运体系。

(3) 在处理所有权与经营权、使用权的关系时，要按照相互分离、相互制约、相互平等的原则，在落实企业法人财产权的基础上，加强所有权的约束。

(4) 在处理经营权、使用权相互之间的关系时，要按照自愿、公平、等价、有偿和竞争的原则，维护经营权人、使用权人的合法权益。

五、产权主体

指享有或拥有财产所有权或具体享有所有权某一项权能以及享有与所有权有关的财产权利的自然人、法人、单位、组织和国家。在古代，当财产所有权各项权能还未发生分解时，产权主体就是运用财产各项权能的人，该主体拥有完全的财产所有权。而在近现代，财产所有权各项权能发生了分解，不同的人可享有同一财产上的不同权能，此时产权的主体就不是拥有完整的财产所有权，它可能是财产支配权的主体，可能是使用权的主体，也有可能是享有收益权的主体等等，或者是财产所有权某两项或三项权能的支配者和享有者。因此，在我国，凡是财产所有者、管理者、监督者、运营者以及财产的经营管理者、使用者等，都是产权主体。

国家是产权的特殊主体。它是由各种国家机关组成的社会组织，这个特殊主体运用财产权的性质决定于国家的性质。在社会主义国家里，国家成为一个占有统治地位的产权主体，尤其是在传统的财产制度下，国家将所有权各项权能都集中在自己手中，排斥了别的主体自由灵活地运用产权，导致了国有产权运营效益的低下。随着我国改革的深入，大一统的国有产权逐步被打破，各类企业法人和行政事业单位也都成为产权主体，这是发展社会主义市场经济的必要条件。

六、产权客体

指产权权能所指向的标的，是产权主体可以控制和支配或享用的具有文化、科学和经济价值的物质资料以及各类无形资产。一切能够供人类使用或实际上已成为人类享用对象的物质都可能成为产权的客体。能够现实地成为产权客体的东西或物取决于两项因素，一是要能够实际为人们支配和享用；二是资源的稀缺。人们为了占有、支配、使用某物，彼此要分出你我他，而不是无条件供一切人享用，这种物才能成为产权的客体。有时产权客体就是某项行为性权利本身，因此产权的买卖实际上是权利的买卖，是某项行为性权利的买卖。

产权的客体可以从不同角度加以分类，从是否有形状可分为有形的和无形的；从满足人类物质生产的生活角度来着可分为生产资料和生活资料；从商品经济生产过程和周转过程来看可分为实物形态的资产和价值形态的货币资金等等。产权客体是随着社会发展、人类征服自然范围的扩大、商品经济发展变化而发展变化的。

七、中介产权

指政府授权投资的机构对政府授予其运营的国有资产进行资本营运的权利。政府授权投资机构是政府和企业之间的隔离层，属于中间层次，故称为中介产权。

党的十四届三中全会提出：“按照现代管理制度的要求，现有全国性行业总公司要逐步改组为控股公司”，“发展一批以公有制为主体，以产权联结为主要纽带的跨地区、跨行业的大型企业集团的集团公司”。这里讲的控股公司以及以产权纽带联结的大型企业集团都是政府和企业之间中间层次的经济组织，这些中间层次的经济组织，《公司法》上称为“国家授权投资的机构”。这种中间层次的营运机构，国外统称为控股公司，并有纯粹型和混合型之分。纯粹型控股公司是指不从事直接的生产经营活动，通过全部或部分拥有其他公司或企业的股份或股权，而对其他公司或企业实行控制的公司。混合型控股公司是指既通过股份持有控制子公司，又直接进行一部分生产经营活动的公司。

作为国家授权投资机构的国有控股公司是一种特殊企业法人。第一，它对自己控制的子公司不能行使政府的社会经济管理职能，不具有行政管理机构的性质，而是一种经济实体，是企业法人；第二，它不行使一般企业法人的经营者权利，而是行使资产受益、重大决策、选择管理者等出资者权利，是“特殊”企业法人；第三，它是国家特别授权设立的。国家为了明确投资主体，授权一些经济组织具体对一部分公司或企业行使出资者权利。这些公司或企业的国有资产原来只是抽象地属于国家，而没有具体行使国家出资者权利的母体。现在要确定这些控股公司来作为这些公司或企业的母公司，没有国家的特别授权是不行的。这就是所谓先有“儿子”，后有“老子”；第四，它必须是国家独资设立的，非国家独资设立，不能成为国家授权投资机构。

建立中间层次的国有控股公司，是社会主义市场经济发展的需要，也是国有资产投资运作，实现保值增值的需要。市场经济要求政府成为市场的管理者，而不是市场的参与者。由国有控股公司作为投资主体进行投资运作，有利于其参与市场竞争，形成竞争机制。同时，随着市场经济的发展，参股、控股关系日趋增多，投资主体日趋多元化，企业形式日趋多样化，由政府及其有关部门直接管理企业的形式已不能适应市场经济发展的需要，需要建立国有控股公司来进行参股、控股活动，并支配更多的社会资金，以促进国有经济的发展。此外，要实现国有资产保值增值，除了在企业这个层次赋予其法人财产权，保证企业自主经营，实行科学管理外，还必须在高一个层次上实行投资运作，推动产业结构、产品结构的调整和优化配置，实现规模经营，提高资产的整体运营效益。因此，在中间层次上，建立一批国有控股公司是十分必要的。

设立中间层次的国有控股公司可以采取以下途径：一是将一些直属企业较多的专业经济部门剥离或改建为控股公司；二是将一些对所属企业实际行使部分出资者权利的行业性总公司改组为控股公司；三是一些有条件的大型企业集团，通过国有资产授权经营，使集团的核心企业成为控股公司；四是扶持一些大型、特大型学校，使之发展成为控股公司。