

物权法的立法沿革与内容介绍

壹、物权法立法沿革

物权法是我国全国人大立法史上第一部草案进入八审的法律，也是草案审议次数最多的一部法律。要学习物权法，首先应该了解物权法的立法沿革。

在新中国成立以后，包括物权法在内的民事法律、法规因其涉及的面最宽、调整的范围最大、与群众的生活最密切，一直受到立法机关的高度关注。从上个世纪 50 年代开始，我国曾数次起草民法典，但均因当时采取的是一种高度集中的经济管理模式，缺乏制定民法典的社会条件和经济基础，而未能成功。幸好，改革开放使人民群众的生活发生了前所未有的巨变，我国也迎来了物权立法的春天。1986 年 4 月 12 日六届全国人大四次会议通过了《民法通则》，里面专门有一节规定了财产所有权和与财产所有权有关的财产权。然而，由于时代的局限，民法通则和其它民事法律中有关物权制度的规定终究还不尽完整。1992 年，我国经济体制改革的目标被最终确定为建立社会主义市场经济体制，这就要求我们必须建立起符合市场经济要求的民事法律体系。于是，在我国社会条件和经济基础条件逐渐具备的前提下，制定统一的物权法遂被提上了立法机关的工作日程。九届全国人大常委会在五年立法规划中明确要求，“要加快物权法的起草和民法典的编纂工作”。

1998 年 3 月，全国人大常委会法制工作委员会成立了民法典研究小组，开始了对物权法的研究和讨论工作。这个小组分别委托中国社会科学院法学研究所的梁慧星教授和中国人民大学的王利明教授承担物权法草案专家建议稿的撰写工作。1999 年 10 月、2000 年 12 月，由梁慧星教授和王利明教授领导的课题组分别完成了物权法专家建议稿的起草工作，并提交全国人大常委会法工委。2002 年 1 月，全国人大常委会法工委在调整此前拟定的民法草案室内稿以及征求意见稿的基础上，公布了《物权法（征求意见稿）》。2002 年 12 月 23 日，《中华人民共和国民法》（草案）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，物权法作为其中的一编。十届全国人大常委会组成后，高度重视制定物权法的工作，将其排在整个民法立法进程中最优先的位置，列入五年立法规划和 2004 年立法计划。

此后，法工委先后就草案主要内容广泛听取各方面意见，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。同年 7 月起，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。接着，法工委对民法草案第二编物权法进行了修改完善，形成了物权法草案。这一厚达 55 页的草案共有 5 编、22 章、297 条，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审议。第二次审议后，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。2004 年 11 月 3 日至 5 日，全国

人大法律委员会连续三天召开会议，根据各方意见对草案进行逐条审议。审议后决定，对草案修改重点把握三项原则：一是突出重点，解决物权法当前急需规范的现实问题；二是对草案涉及的几个重大问题，如不动产登记机构是否统一、农村宅基地使用权能否转让等，作出明确规定；三是对草案规定的内容尽可能表述得简明扼要，通俗易懂。2005年6月26日上午，出席十届全国人大常委会第十六次会议的常委会组成人员，每人都拿到一本厚达50页的物权法草案三次审议稿。新提请审议的草案同半年前审议的原草案相比，修改量相当大，删除2章、61条，增加33条，章节和条数减为20章、269条。新的草案主要作了十个方面的修改完善。审议中，许多常委委员提出，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，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。

根据全国人大常委会委员长会议的决定，全国人大常委会办公厅于2005年7月10日全文公布了物权法草案，面向社会征求意见。短短四十天时间里，社会各界为进一步完善物权法草案积极建言献策，共提出意见11543件。2005年9月26日，吴邦国委员长主持座谈会，就物权法草案几个重要问题，听取部分全国人大代表和有关方面的意见。2005年10月22日，十届全国人大常委会第十八次会议上，物权法草案第四次被提交审议，草案中吸纳了群众提出的许多意见，一些引起广泛争议的问题有了明确说法。根据常委会组成人员的审议意见和其它各方意见，物权法草案不断修改、完善，在许多重要的问题上达成共识。

2006年8月，十届全国人大常委会第二十三次会议对物权法草案进行了第五次审议。全国人大法律委员会副主任委员胡康生作修改情况的汇报时强调，草案有关坚持我国基本经济制度、加强对国有资产的保护、维护农民的土地承包经营权等的规定，符合宪法规定，体现了改革开放以来党的有关方针政策，适应全面建设小康社会对物权法律制度的要求；同时，草案体现了对国家财产、集体财产和私有财产平等保护的原则，这对发展社会主义市场经济是非常必要的。

2006年10月，十届全国人大常委会第二十四次会议对物权法草案进行第六次审议。全国人大法律委员会及法制工作委员会根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案的许多章节和条款进行了修改补充，特别是在四个重要问题上力求把草案有关规定研究修改好：一、准确体现我国的社会主义基本经济制度，体现党的十六大提出的“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”和“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济的发展”的精神；二、遵循市场经济的一般法则，依法对国家的、集体的和私人的合法财产给予平等保护；三、针对现实生活中中国有资产流失严重的情况，加大对国有资产的保护力度；四、准确反映党在现阶段的农村基本政策，维护农民的根本利益。

2006年12月29日，全国人大常委会第二十五次会议以155票赞成、1票弃权的表决结果，高票通过了有关议案，决定将物权法草案提请2007年3月举行的十届全国人大五次会议审议。在常委会对物权法草案进行的第七次审议中，常委会组成人员和列席人员一致认为，物权法草案坚持正确的政治方向，从我国国

情出发，以宪法为依据，体现我国社会主义基本经济制度，遵循平等保护物权的原则，加大对国有资产的保护力度，反映党在现阶段的农村基本政策，维护了最广大人民的根本利益，重点解决了现实生活中迫切需要规范的问题。大家认为，草案在充分吸纳各方意见的基础上几经修改，越改越好，已趋于成熟。物权法草案获得通过后，将推动我国经济社会建设进一步向前发展，激励每一位公民努力通过诚实劳动创造财富。

2007年3月16日，十届全国人大五次会议，参加表决的近3000名人大代表以2799票赞成、52票反对、37票弃权的表决结果，终于高票通过了物权法。这部法律被认为对于推进经济改革和建设法治国家都有着重大意义，标志着社会主义市场经济进一步完善，政治文明迈出了重要一步。

贰、物权法内容介绍

一、物权法的立法意义

物权法是规范财产关系的民事基本法律，调整因物的归属和利用而产生的民事关系，包括明确国家、集体、私人和其它权利人的物权以及对物权的保护。我国的民法通则、土地管理法、城市房地产管理法、农村土地承包法、担保法等法律对物物权作了不少规定，这些规定对经济社会发展发挥了重要作用。随着改革的深化、开放的扩大和社会主义经济、政治、文化、社会建设的发展，为了适应全面贯彻落实科学发展观、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，对物权制度的共性问题 and 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，定分止争，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。总结来说，物权法的立法是为了满足四个需要：一、制定物权法是坚持社会主义基本经济制度的需要；二、制定物权法是规范社会主义市场经济秩序的需要；三、制定物权法是维护广大人民群众切身利益的需要；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。

二、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，与资本主义物权制度有本质区别。制定中国特色社会主义物权法，必须全面准确地体现社会主义基本经济制度，体现党的十六大提出的两个“毫不动摇”的精神。首先，物权法把坚持国家基本经济制度作为物权法的基本原则，“其第三条第一款、第二款即”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。”这一基本原则作为物权法的核心，贯穿并体现在整部物权法的始终。其次，所有权是所有制在法律上的表现，是物权制度的基础。物权法对国家所有权和集体所有权、私人所有权作了明确规定，其中有较多条款对国家所有权作了规定，有利于坚持和完善社会主义基本经济制度，有利于各种所有制经济充分发挥各自优势，相互促进，共同发展。再次，发展社会主义市场经济是坚持和完善社会主义基本经济制度的必然要求。物权法在明确规定“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”的前提下，对用益物权和担保物权作了规定，有利于充分发挥物的效用，有利于维护市场交易秩序，促进经济发展。

（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、私人的物权和其它权利人的物权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。”

我国宪法规定：“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。为了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。平等保护并非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和作用是不同的。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，在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。

（三）关于国有财产

物权法对国有财产的范围、国家所有权的行使和加强对国有财产的保护等作了明确规定。关于国有财产的范围，物权法依据宪法和有关法律，“[于第四十六条至第五十四条](#)”明确规定国有财产包括：属于国家所有的自然资源，属于国家

所有的基础设施，国家机关和国家举办的事业单位的财产等等；并”于第五十五条“规定，国家出资的企业，由国务院、地方人民政府依照法律、行政法规规定分别代表国家履行出资人职责，享有出资人权益。从法律上进一步明确属于国家所有的资源性、经营性财产范围，对于发展壮大国有经济，增强国家经济实力，发挥社会主义制度的优越性，具有关键作用。

关于国家所有权的行使问题。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，依照规定。”这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。政府行使国家所有权，应当依法对人大负责，受人大监督。

关于对国有财产的保护问题。针对当前国有财产流失的实际情况，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（具体条文依次为《物权法》第四十一、四十五、五十六、五十七条）。一是规定：“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。”三是规定：“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，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、擅自担保或者以其它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，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。”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。

（四）关于集体财产

物权法依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”。为了赋予农民长期而有保障的土地使用权，物权法第一百二十六条规定：耕地、草地、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。而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。考虑到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。为了维护现行法律和现阶段国家有关农村土地政策，并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、一百五十三条分别规定：“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。”“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。”

关于城镇集体财产。我国的城镇集体企业从上世纪 50 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职工子女就业、知识青年回城设立的，有些是国有企业在改制中为分离辅业、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。按照党的十六大以来的精神，目前城镇集体企业改革还在继续深化。物权法对城镇集体财产从物权的角度作了原则规定：“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。”并于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。”这符合当前实际情况，也为今后深化改革留下空间。

（五）关于私有财产

物权法第六十四条至第六十六条规定：“私人对其合法的收入、房屋、生活用品、生产工具、原材料等不动产和动产享有所有权。”“私人合法的储蓄、投资及其收益受法律保护。”“国家依照法律规定保护私人的继承权及其它合法权益。”“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。”这些规定，进一步完善了保护私有财产的法律制度，有利于激发人民群众创造、积累财富的积极性，促进社会和谐。随着住房制度改革，越来越多的城镇居民拥有自己的房屋，而且大量集中在住宅小区内，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。物权法从维护业主的合法权益出发，明确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，对专有部分以外的共有部分如电梯等公用设施和绿地等公用场所享有共有和共同管理的权利。物权法还对小区内的车库、车位的归属，业主委员会的职能，业主和物业服务机构的关系等，作了规定。

（六）关于征收补偿

我国人口多、耕地少，现在全国耕地保有量只有 18.3 亿亩，人均耕地只有 1.4 亩，是世界平均水平的三分之一。十届全国人大四次会议批准的“十一五”规划纲要确定，到 2010 年耕地保有量必须保持 18 亿亩，这是一项约束性指标，

是不可逾越的底线。实行最严格的土地管理制度，特别是切实保护基本农田，是我国面临的一项十分紧迫而又艰巨的任务。物权法第四十三条规定：“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。”依据宪法，物权法第四十二条规定，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、个人的房屋及其它不动产。同时，对征收补偿的原则和内容作了规定。

关于征收集体所有的土地问题，物权法第四十二条第二款规定：“征收集体所有的土地，应当支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用，并足额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。”这一规定体现了党和国家关于征地补偿安置必须确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障的原则。

关于征收单位、个人的房屋及其它不动产的问题，物权法第四十二条第三款规定：“征收单位、个人的房屋及其它不动产，应当给予拆迁补偿，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，由土地管理法等有关法律依照物权法规定得补偿原则和补偿内容，根据不同情况作出规定。针对现实生活中征收补偿不到位和侵占补偿费用的行为，物权法第四十二条第三款规定：“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。”违反规定的，要依法承担法律责任。

（七）其它内容

物权法还有几项内容：一是关于正确处理相邻关系问题，对用水、排水、通行、通风、采光等产生的相邻关系作了规定，以利于发展生产、方便生活，维护相邻权利人的权益，促进邻里关系和谐。

二是关于担保物权问题，物权法在担保法的基础上，增加了可以用作担保的财产的规定，进一步完善担保制度，以促进融资，发展经济。

三是关于对物权的保护问题，物权法对物权的保护途径、保护方法作了全面规定，并规定侵害物权的，除承担民事责任外，还应当依法承担行政责任、刑事责任，健全了物权保护制度。

四是关于占有问题，主要规定了对占有的保护和无权占有人的侵权责任，以维护社会秩序和权利人的合法权益。