

我国不动产权利体系构建与完善

探索建立有中国特色的
不动产权利体系

国土部不动产登记中心王建武

- 一、我国不动产权利类型

（一）不动产所有权。

- 作为社会主义公有制经济制度的体现，我国的不动产所有权制度具有鲜明的公有制特点，一类是国家，一类是集体，一类是私人。

1、不动产的国家所有权

- 国家所有权可以存在于任何不动产上，也就是说，可以成为集体所有权或私人所有权客体的不动产可以成为国家所有权的客体。但是，有些不动产的所有权专属于国家，除了国家以外，任何单位和个人均不得取得所有权。
- 具体来说，专属于国家的不动产包括：
 - （1）矿藏、水流、海域；
 - （2）城市的土地以及依法属于国家所有的农村和城市郊区的土地；
 - （3）森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，但依法属于集体的除外；
 - （4）无居民海岛。

2、不动产的集体所有权

- 相比于国家所有权，作为集体所有权的客体的不动产种类要少很多。
- 1) 依据法律规定可以属于集体所有，即法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源。
- 2) 建筑物等法律没有对其上存在的所有权特别规定的不动产，当然也可以作为集体所有权的客体。

3、不动产的私人所有权

- 私人，是指国家与集体之外的自然人、法人和其他组织等民事主体。由于私法领域中奉行的是“法不禁止即为”的原则，故此，凡是法律没有规定只能归国家或集体所有的不动产，都可以归私人所有。在我国，能够归私人所有的不动产主要就是房屋、林木等地上定着物。

4、所有权抽象性

- 大多数情况下，我国国有土地所有权人并不实际利用土地，而是通过抽离权能、在土地上为他人设定使用权，来实现对土地的利用，所以土地所有权更多地体现为抽象意义上的所有权。

（二）不动产用益物权

- 《物权法》第117条规定：用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利。

1、土地承包经营权

- 土地承包经营权是指权利人依法享有的对其承包经营的耕地、林地、草地等加以占有、使用和收益的权利，有权从事种植业、林业、畜牧业等农业生产。
- 依据取得农村土地承包经营权的方式不同，可将农村土地承包经营权分为两类：
- （1）通过家庭承包方式取得的农村土地承包经营权；
- （2）通过其他方式（即招标、拍卖、公开协商等）取得的农村土地承包经营权。

2、建设用地使用权

- 建设用地使用权，是指单位或者个人依法享有的在国家所有的土地上营造建筑物或其他附着物，并进行占有、使用、收益的权利。在《物权法》颁布之前，建设用地使用权也称“国有土地使用权”。依据取得建设用地使用权的方式不同，可以将建设用地使用权分为三类：
 - 出让的建设用地使用权；
 - 划拨的建设用地使用权；
 - 国有土地租赁或国有土地使用权作价出资或入股而取得的建设用地使用权。

3、宅基地使用权

- 是指农村集体组织的成员依法享有的在宅基地上建设住宅的权利。具有以下几项特征：
- 首先，宅基地使用权的主体只能是农村集体经济组织的成员。
- 其次，宅基地使用权只能用于村民住宅及其附属设施。

4、地役权

- 不动产所有人或者使用人为了便利的使用自己的不动产，而通过法律行为设定的或者依法取得的对他人所有或使用的不动产加以使用的权利。
- 在地役权法律关系当中，需要其他不动产提供便利的不动产土地被称为“需役地”，而提供此种便利的不动产称为“供役地”。

5、集体建设用地使用权

- 权利人依法享有在集体所有的土地上建造建筑物、构筑物及其附属设施的权利。
- （1）设立具有限定性，只有为兴办乡镇企业经依法批准可以适用本集体经济组织农民集体所有的土地和进行乡（镇）村公共设施 and 公益事业建设的，经依法批准可以使用农民集体所有的土地。（2）没有强制性的规定取得是否有偿。（3）可以是无期的并可以流转。

6、林权

- 是指森林、林木和林地的所有权或者使用权。林权中既森林资源的国家所有权，又包括了林地的国家所有权与集体所有权，还包括在国有或集体的林地上设立的林地使用权（即林地的承包经营权）以及作为地上定着物的林木的所有权。

7、探矿权与采矿权

- 探矿权，是指在依法取得勘查矿产资源许可证后，在该许可证规定的范围内勘查矿产资源的权利。
- 采矿权，是指在依法取得的采矿许可证规定的范围内，开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利。
- 探矿权和采矿权的取得，现行法中主要规定了申请取得的方式。探矿权、采矿权的取得必须为有偿，采矿权人应当缴纳资源税和资源补偿费。

8、养殖权与捕捞权

- 养殖权，是指自然人、法人或其他组织在内水、滩涂、领海、专属经济区以及中华人民共和国管辖的一切其他海域中适于养殖的水域、滩涂进行养殖经营的权利。使用人应当向政府提出申请，由其核发养殖证，许可其使用该水域、滩涂从事养殖生产。
- 捕捞权是指自然人、法人或其他组织依法经批准获得的在我国管辖的内水、滩涂、领海、专属经济区以及我国管辖的一切其他海域内从事捕捞水生动物、水生植物等活动的权利。国家对捕捞业实行捕捞许可证制度和捕捞限额制度。捕捞权不得买卖、出租和以其他形式转让。

9、取水权

- 自然人、法人或者其他组织依法经批准取得的利用水工程或者机械提水设施直接从江河、湖泊或者地下取水的权利。
- 水工程包括闸（不含船闸）、坝、跨河流的引水式水电站、渠道、人工河道、虹吸管等取水、引水工程。
- 我国法律中，水资源属于国家所有。农村集体经济组织的水塘和由农村集体经济组织修建管理的水库中的水，归各该农村集体经济组织使用。

10、海域使用权

- 权利人对特定海域享有的排他性占有、使用、收益的用益物权。
- 依照我国法律，海域属于国家所有，国务院代表国家行使海域所有权。
- 任何单位或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让海域。单位和个人使用海域，必须依法取得海域使用权。

三) 债权性质的不动产使用权。

- 1、国有土地租赁使用权。
- 2、临时用地的使用权。
- 3、集体建设用地使用权的出租。
- 4、土地承包经营权的出租。
- 5、国有农用地的出租与承包。

- 二、我国不动产权利体系存在的问题

1、国有农用地使用权。

- 相比较于集体土地的承包经营权，法律对于国有农用地使用权的规定比较单薄，对于该权利的取得方式、期限、权利义务内容以及流转问题都没有高层次的立法，有些省市出台有地方性的规定，做法不尽相同。
- 有人建议参照土地承包经营权，但问题是农村土地的承包与国有土地的承包区别很大。
- 还有人质疑国有农用地的承包经营权是否是用益物权。

2、土地分层使用权

- 物权法规定了对土地地下和土地地上空的土地分层使用权，但上述规定是与建设用地使用权规定在一起的，这就意味着土地分层使用权的客体是国有建设用地。
- 集体土地当然也会存在分层使用的问题，这些空间地上权，地下空间权无法设立。

3、林权与土地所有权以及土地承包经营权的的重叠

- 《森林法》上提出“林权”这一高度概括的概念，其内涵不仅包含了林地的国家所有权、林地的集体所有权以及林木的所有权，还包括林地的使用权。这样一来，林权反倒成为了林地和林木的所有权的上位概念。
- 土地承包经营权，是指权利人依法对其承包经营的耕地、林地、草地以及其他用于农业的土地（如山岭、荒地、滩涂）享有的占有、使用和收益的权利。也就是说，土地承包经营权包括了林地使用权。

4、海域使用权与养殖权权利交叉

- 海域使用权是指对海域即我国内水、领海的水面、水体、海床和底土进行占有、使用、收益的用益物权。依据《海域使用管理法》的规定，海域使用权人可以利用特定海域进行养殖，养殖用海的海域使用权最高期限为十五年。
- 养殖权也是民事主体在内水、滩涂、领海、专属经济区以及我国管辖的一切其他海域中适于养殖的水域、滩涂进行养殖经营的权利。
- 这样一来，养殖权就与养殖用海的海域使用权存在重合。

5、同地同权问题

- 国有建设用地使用权与集体建设用地使用权、宅基地使用权的法律地位不平等。国有建设用地使用权与集体建设用地使用权、宅基地使用权在权利内容上就存在很大的差异。
- 国有建设用地使用权转让、互换、出资、赠与或抵押。
- 集体建设用地使用权只享有占有和使用的权能，原则上不得将该使用权进行转让、出租或抵押。
- 宅基地使用权只能在本集体经济组织内转移、不能抵押。

三、中国特色不动产权利体系的探索

一) 三个原则

- 1、有利于发挥市场配置资源的决定性作用
- 我国是社会主义国家，自然资源都是实行公有制。国家通过实行自然资源的有偿使用，在国家所有或集体所有的自然资源上设立相应的用益物权，根本目的就是要发挥市场在资源配置上的决定性作用。因此，一方面应当尽量减少通过行政手段配置资源或设立特别的用益物权的情形，如严格限制划拨的范围。另一方面，应当减少因部门利益而人为地造成的不动产权利内容的重合与冲突。

- 2、有利于保障群众利益
- 我国由于集体土地所有权和使用权的残缺，城乡二元结构日益加剧，部分农民陷于贫困，农村发展缓慢。在未来的不动产权利制度改革和权利体系建设问题上，维护并保护群众利益，尤其是农民利益应该是重要的前提。

- 3、有利于提搞生产力
- 历史眼光看国内外，以下两个方面是重要的：
- 土地上的权利越是单一，土地利用的程度就越低，土地所释放出来的财富价值也越少；反之，土地上的权利越多元，土地利用的程度就越高，土地所释放出来的财富价值就越多。一个国家土地资源是否被充分利用，往往与该国的不动产权利体系的构造是单一还是多元有关。只有建构起完善科学的不动产权利体系，作为资源和财产的不动产的价值才能真正实现。

二) 建议

- 1、使用权上叠加所有权及其相关他项权利的保障
- 2、使用权上叠加使用权及其相关他项权利的保障
- 3、分层、混合利用的土地模式导致各种权利混合下的相关权利保障