

物权法高度重视保护农民利益

渠涛

《物权法》分5编19章,247条。只有两章(第6章业主的建筑物区分所有权、第12章建设用地使用权)的内容与农民基本没有直接关系,他各章均不同程度地同农民利益相关,其中,有两章(第11章土地承包经营权、第13章宅基地使用权)的内容专门以农村中的物权为对象。据粗略统计,在247个条文中,专门针对农民利益设置的条文有21条,与农民利益密切相关的条文有22条。在整部物权法中与农民利益直接相关的条文占全部条文数的17%强。可以说,《物权法》在整体制度设计上对农民特有的物权制度给予了高度重视和充分考虑。

一、农民的现实利益和长远利益均得到了重视

首先,在土地承包经营权的期限方面,规定了耕地、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(第126条第2款)。这一规定是从农民现实利益出发,赋予了农民长期而有保障的土地使用权。它的法理依据是基于所有权设立的用益物权,因此这一规定也在法理上真正体现了农民对农村土地集体所有的权利内涵。其次,上述第42条的规定,从表面上看,似乎与现行的相关法律之间没有更大的差异,但实际上并非如此。该条中“足额支付”、“安排社会保障”和“保障被征地农民的生活”的内容,为现行法增加了相当厚重的分量。它切中时弊,为农民的长远利益做出了周密的筹划。现行集体所有权中最重要的土地集体所有具有强烈的社会保障意义,因此,农民在自己享有的集体所有土地被征用后,应得的补偿只有包括了对其日后的社会保障,才可谓“足额”。

二、农民享有的集体财产所有权内容得到进一步确认,并在制度上通过对侵害集体财产、特别是侵害集体成员财产权利的行为进行规制,设置了可以使其权利得到有力保护的配套措施

其一,《物权法》在以往确认农村集体所有财产的基础上,进一步确认了城镇集体所有财产的归属及其权能(第61条)。其二,宅基地的使用权作为农民安身立命的根本权利历史上第一次在法律上,而且以用益物权的界定得到规定。其三,在所有权以外的相邻关系、地役权、土地承包经营权等他物权方面对集体所有的财产权利作出了明确的界定。其四,将农民对集体财产所有享有的各种权利作为物权予以规定,使其作为物权的所有人在法律受到更为有力的保护。这就是说,农民自身享有的物权利益在受到侵害时,可以依据《物权法》第38条的规定,除对侵害自己物权的人追究其民事责任外,还可以依法追究其行政责任乃至刑事责任。其五,针对集体经济组织负责人侵害集体成员合法权益的情况,明确规定“受侵害的集体成员可以请求人民法院予以撤销”(第63条第2款);同时要求这些负责人履行自己职责必须公开、透明(第62条)。其六,进一步明确和扩大了集体所有的土地被征用时应该得到补偿的范围(前述第42条)。其七,通过《物权法》共有的规定(第97条)和《农村土地承包法》第18条第3项、第27条、第48条的配套适用,可以充分实现集体成员对自己享有的物权行使权利。

三、在民事基本法的层面上将农村土地的土地承包经营权作为物权给予确认,进一步巩固了农村土地承包制度

我国自1978年开始的经济体制改革始于农村,农村改革的中心是农村集体所有土地的承包经营制度。这种承包制虽然得到广泛推广,并成为农村经济体制中一项基本制度,但在相当长的时间里却是以“红头文件”为主要形式的政策依据,而缺乏法律层面上的依据。2002年颁布的《农村土地承包法》第一次在法律制度的意义上承认了这一制度。这部法律对农村土地承包制度的完善起到了相当重要的作用。但是,这部法律出台的背景是,土地承包经营制度长期无法可依的状

态已经到了不容继续下去的程度，而在立法技术上又没有承认物权概念的基本法依据；同时，土地承包经营权的权利性质究竟是应该以民法中的债权界定还是以民法中的物权界定也存在争议。因此该法在民事物权关系基本法缺失与长期存在的民事权利无实体法可依的两难境地中，做出了权衡利弊求其次的无奈选择，即在权利概念上采取模糊处理法。具体说就是，在立法中没有采用物权的概念，而在制度的实际设计上则采用了用益物权的法律构成。因此，该法在法律制度建构的技术层面上留有无法避免的缺憾。《物权法》不仅弥补了这一缺憾，而且为农村土地承包制度提供了民事基本法上的坚实依据。

四、物权平等保护原则对集体和个人所有的财产予以有力保护

在传统体制下，国家乃至法律对财产的保护一直采取的是分等级保护，其排列的顺序是：国家、集体、个人，即个人服从集体，集体服从国家。由此，长期以来，以国家利益为名，甚至滥用国家利益的名义侵害集体利益的行为屡见不鲜，而对其纠正缺乏有力的法律依据，于是，农民的个人利益也因此不可避免地成了“理当应该”为之牺牲的对象。对此，《物权法》首先在总则的一般规定中明确规定了“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”（第4条），即设立了物权的平等保护原则。基于这一原则，今后对于财产权利的保护，不再因享有物权的主体不同而受到不同待遇。其次，在这一原则性规定之下，又分别在两个具体制度上做出了与原则规定相呼应的具体规定。一是在集体土地被征收的法律关系方面，第42条规定：“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。”二是第63条第1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。”如果简单地看这一条会让人感到没有特别之处，不过是理应做出的一般规定，但如果将该条与第56条（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）作为并列性的规定来看，应该说这是最能体现物权平等保护原则的具体规定。

当然，也应该看到今后在实施《物权法》中需要解决的一些问题。第一，在大农业的概念下，农民的概念应该包括以农耕为主业的农业民、以捕捞和养殖为主业的渔业民、以畜牧为主业的牧业民。由于此等“民”所从事的“业”之不同，其各自应享有的物权内容也各具特点。如何在《物权法》的原则和规定之下，保证他们在权利的享有上实现实质性平等，仍然需要通过配套的民事特别法予以解决。

第二，农村土地承包制中的当事人双方，即农村集体组织与以户为单位的农家基本上都是发包方。如此一来，在法律关系上需要回答两个问题：其一，在所有权层面上，是集体成员个人对集体财产享有权利，还是以农家为单位享有权利。其二，以户为单位承包到家的承包经营权在该家庭成员之间的权利关系是否属于共有；如果是共有，是按份共有还是共同共有。这些关系在《物权法》上如何解释直接涉及到农村中“出嫁女”和“入赘男”的财产利益。