

亿亩,在上述资源中比较而言,草场开发难度小,投资少,见效快,可能成为继耕地之后解决我国食品问题的又一重大资源,也是减轻耕地和粮食压力的一个重要出路。目前我国对草场开发利用不足,草原畜牧业十分落后,生产能力低下,这方面仍然有很大的潜力。我国也是一个荒漠面积巨大的国家,仅新疆的塔克拉玛干大沙漠就比两个山西省还大。当然荒漠的开发难度很大,但世界上已有成功的先例(以色列就是在荒漠上开发出来的发达国家),人类最终会开发利用这一片土地。至于海洋有更加诱人的开发前景,海洋生物资源占地球生物资源的80%,人们已不再怀疑,蓝色无际的海洋将是21世纪人类的第二粮仓。由此看来,人们没有理由为未来悲观,地球有条件养活存在于它上面的人群,中国的国土也能够养活中国人,问题是在资源利用上必须跳出原有思路和框框,树立新的大资源观念。

一、调整指导方针和发展战略。长期以来我们只重视耕地,主要抓粮食生产是可以理解的,也是必要的。但从长远看,解决食品问题必须有国土的整体观念,要开发尚未利用或未很好利用的资源,而不能把眼睛只盯在耕地上。这就要求在指导方针上进行调整。以畜牧业为例,要改变过去主要重视农区畜牧业的状况。在资源利用上耕地与草地并重,在产业布局上农业与牧业并重,在牧区内部农区畜牧业与牧区畜牧业并重,并以此来安排工作,调整投资结构。

二、放宽政策,深化改革。不论草原、荒漠或海洋的开发,除了物质投入外,还需要一个有利的政策环境,包括某些特殊政策,其目的一是搞好机制,增强自我发展动力,二是吸引外部包括国外的人才、资金、技术参与开发,改变过去只由国家投资的状况,把单纯的政府行为转变为具有就业与经济价值的市场或企业行为。

三、以科学的态度认真进行规划和论证。耕地以外资源的开发,有许多特殊性,难度大,要防止盲目性。这些地方一般都是边远地区、少数民族居住区,也是经济上比较落后的贫困地区。这类地方的开发,既是经济问题,也涉及民族、国防和生态环境问题,需要组织多学科专家共同参与,进行调研规划并进行认真的论证,以保证效益,避免失误。

非耕地资源的开发,不仅需要较多的投入,而且需要相当长的时间,应予尽早考虑。如果我们不能在本世纪末对其进行相应的研究、试验,未来会更加被动。▲



中国社会科学院法学研究所副研究员、博士 孙宪忠

统一和不动产法的统一 实现不动产管理的统一

元化,单行法规不足以体现不动产在我国汗牛中所拥有的决定性意义。我国不动产法制建设亟需统一不动产实际的发展。一定的计划经济的规则,民法中至今没有不动产的地位,不动产管理机关多元化,登记机关多元化,登记效力多元化和立法科学观念。我国不动产法制的发还面临旧的产品经济体制的陈旧法律体制的影响等问题,亟待立法的使用依旧保留着我国有土地使用制度改革之始,就参照香港的做法和法律制度,但是香港的法律制度具有典型的实用性,缺乏整体意识。

我国从1987年开始进行国有土地有偿使用制度改革,8年以来,我国的不动产市场在全国范围内蓬勃发展,并成为社会主义市场经济最为活跃的组成部分,不动产的管理工作也积累了丰富的经验,不动产立法也逐渐在形成体系。在分析我国不动产法制问题时,对这些成就的取得应予充分肯定。

前苏联法律取消对财产的动产和不动产划分(实质是取消不动产在社会主义法律中的地位)以后,各社会主义国家的法律基本上都不再规定不动产规范,法学家们也都不再探讨不动产法。

我国国有土地使用制度改革之始,理论和经验明显不足,有不少做法和法律制定便从香港就近搬来。香港的法律制度具有典型的实用主义性,特点是缺乏整体意识和立法科学主义观念。在不动产法制上,香港法的主要缺点是放弃物权公示原则,在不动产物权创设和变更上不采取登记主义,而只依赖当事人的契约或者合同,这一点与不动产法的基本原理——即不动产物权依登记创设和变更的原则不相符合。在不动产最重要的部分土地与房屋的关系上,香港法的特点是不顾土地与房屋均为价值巨大的独立不动产,国际上一般均规定它们可以分别为不同的权利主体拥有,强行规定它们同时转让和设置抵押,这不但非常笨拙,而且不合法理。另外,允许买卖楼花这种对消费者有极大风险的行为和允许炒楼花这种对国民经济和消费者均非常不利的投机行为,也是香港不动产法的重大缺陷之一。香港法对法律概念的命名也是实用主义的,与我国多年来所遵从的大陆法系科学主义法学的思维逻辑多有不符。这些不尽人意的方面,

已经给我国的不动产立法造成了消极的影响。下一步我们应加强对科学主义立法的研究和引进。

但是,与上述问题相比,我国不动产法制顺利发展的更大障碍,是旧的产品经济体制的陈旧法律体制的影响,这些问题主要有:

1、在现行土地法中,国有土地的使用依旧保留着一定的计划经济的规则而不是市场经济的规则。看一下《土地管理法》的内容就很清楚。该法第四章规定的是国有土地的使用制,题名为“国家建设用地”。它把所有国有土地的使用均称为“国家建设”,而不论是什么主体的使用,也不论这些使用的目的何在。该法规定的土地使用权的转移方式仍然是行政划拨方式,不是依照财产法转移原则确定的方式。这些规定与1987年以来我国国有土地使用权有偿转让的改革不相符合,也不符合市场经济条件下国家与企业关系的一般原则。虽然1988年该法总则部分进行了修改,而且制定了几个关于国有土地使用权依据市场机制转让的单行法规,但是由于《土地管理法》中的具体操作的规范没有改,实际部门的做法大多没变。

2、在民法中,至今没有不动产法的地位。财产划分为动产和不动产并为它们规定各不相同的法律制度,这是民法财产法的最基本的内容之一。但在我国“民法通则”中,并没有动产和不动产的划分,不动产在民法中并无地位。民法通则中其他规范的设计,也是以动产规则为出发点的,比如关于合同定义的规定,关于抵押的规定等,也不适用于不动产。

3、不动产管理机关的多元化、登记机关的多元化、登记法律的多元化和登记效力的多元化问题。根

据不动产的自然属性(如土地与房屋不可分割)及其在法律上表现的规律,不动产管理部门应当统一,登记机关应当统一,登记法应当统一,登记效力更应当统一。但是由于长期的产品经济的影响,上述应当统一的事项在我国都是分离的,不动产管理是“多头执政”,这样不可能也根本做不到通过登记使公民与法人的财产权利具有司法的意义,而只能具有行政部门管理的意义,这也是违背不动产法原理的。

4、不动产权是对国计民生拥有决定意义的重要权利类型。近年来我国虽有一些单行法规对这种权利进行了规定,但是,依单行法规的形式规定不动产权在法律效力上是不够的。正确的做法是用宪法和民法这样的基本法来规定不动产权。

总而言之,我国不动产法制建设仍然跟不上不动产实际的发展。我国目前亟需制定的法律一是物权法,它是民法的基本构成部分,是国家的基本法律之一,也是不动产的最重要的实体法,只有依靠它才能建立体系完善而且效力充分的不动产法律制度。另外亟需制订不动产登记法。目前不少法规均规定不动产的物权变更需要登记的条文,但是依靠什么法登记,怎样登记,登记的条件如何,程序如何,效力如何,当事人的权利、义务,登记机关的权利和义务等,至今还没有法律规定,这不能不说是一个很大的缺陷。关于修订土地法的工作也应该有更积极的动作。最后诚恳地希望改革决策部门对不动产管理体制的改革有大的动作,早日按照不动产法的规律,实现不动产管理的统一和不动产法的统一。▲