

## 纪念改革开放40年⑤

“有恒产者有恒心”“在民法慈母般的眼神中,每个人都是平等的子女”……40年前,不少人视这样的论调为“洪水猛兽”——“人都是国家的,劳动也是为了国家,怎么能主张自己的权利呢?”人们的权利意识,几乎为零。

改革开放40年,经济迅猛发展,财富日积月累。护航发展、保护财产的法律框架不断搭建,人们的财产意识、权利意识一点点萌发、提升,主张财产权、私权的途径、载体不断拓展,受法律保护的财产权的种类、范围不断扩充。

孙宪忠,全国人大宪法和法律委员会委员,中国社

会科学院学部委员,新中国第一届民法学博士,第十二届、十三届全国人大代表。改革开放以来的40年,是他从十几岁初入大学到年过花甲仍在教书育人的40年,是他从懵懂接触、学习法律到如今为国家重头法律制度修改、推动法治建设进程忙碌而辛苦的40年。这40年的法治进步,凝聚着几代法学工作者的才识和心血,也凝聚着他们个人的奋斗和耕耘。

听听这位法学专家40年来的故事,法治中国的画卷徐徐展开……

——题记



权法第149条第一款。他认为,“自动续期”的含义就是无条件的续期,不需要补交费用,也不需要再次办理不动产登记手续,自动地继续合法使用土地。并且,建设用地使用权、房屋所有权是公民依照宪法、物权法享有的基本权利。任何扩大、减少或限缩公民基本权利或者对基本权利附加条件的行为,都属于立法权的运用。“这种涉及公民基本权利的法律,必须由全国人大制定,国务院和地方人大都没这个权力,何况地方政府及其部门?”面对当时诸多媒体的采访,孙宪忠反复解释立法本意,强调自己的看法。

最终,相关国家部委会后决定,采用“两不一正常”的过渡性办法处理,即不需要提出续期申请,不收取费用,正常办理交易和登记手续。

孙宪忠介绍,房产作为公民重要的个人财产写入法律,还要追溯到1981年。彼时,深圳建成了中国第一个商品房小区东湖丽苑。6年后的1987年12月,中国首次以公开拍卖的方式有偿转让国有土地使用权。随后,广东省人大常委会通过了《深圳经济特区土地管理条例》,规定土地使用权可以有偿出让、转让;七届全国人大第一次会议通过《中华人民共和国宪法修正案》,在第十条第四款增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的表述;《土地管理法》也作了相应修改。

1988年,深圳实施房改,福利分房逐渐退出市场,取而代之的是商品房。

在孙宪忠看来,这是一个非常重要的节点,“原来土地都是划拨,住房要靠分配,土地有有偿出让制度的出现意味着土地从无偿使用过渡到有偿使用,人们可以在土地上盖房子来卖,而百姓只要有钱就可以买,解决了多年没有解决的住房问题。”

今天,房产已经成为百姓最重要也是价值巨大的财产,“风能进雨能进,国王不能进”成为越来越多人的共识。

## 为了600多封群众来信的嘱托

因一条司法解释,近年来,孙宪忠收到了600多封群众来信。他对这个数目很惊讶,也很重视。这不仅因为他民法专家、立法专家顾问、全国人大常委会和法律委员会委员的多重身份,还因为他于2013年当选了第十二届全国人大代表——这是他履职的一部分。

这条司法解释正是最高人民法院发布的于2004年4月1日起施行的《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国婚姻法〉若干问题的解释(二)》——“债权人就婚姻关系存续期间夫妻一方以个人名义所负债务主张权利的,应当按夫妻共同债务处理。但夫妻一方能够证明债权人与债务人明确约定为个人债务,或者能够证明属于婚姻法第十九条第三款规定情形的除外。”

相关数据显示,伴随着民间借贷纠纷案件逐年高发,近年来法院援引“24条”审理的夫妻共同债务案件激增,年均10万余件。不少婚姻中的一方在不知情、无合意的情况下“被负债”,被执行而一夕致贫,甚至被列入失信被执行人名单,遭遇司法拘留。全国人大法工委备案审查室主任曾表示,针对这条司法解释的审查建议“每天像雪片一样飞来”。

这600多封来信,每一封孙宪忠都仔细读过,大多跟婚姻财产有关。为这些来信的嘱托和期待,孙宪忠不仅向最高立法机关提出了立法建议,而且向最高法院提出了修改建议。

今年初,最高人民法院发布《关于审理涉及夫妻债务纠纷案件适用法律有关问题的解释》,进一步细化和完善夫妻共同债务认定标准,合理分配举证证明责任,以指导各级法院准确认定夫妻共同债务,平等保护各方当事人的利益。

在正进行的民法典婚姻家庭分编的编纂工作中,孙宪忠受罗马法启发,向全国人大法工委提出了“家事代理权”的概念。他认为,立法上首先要承认夫妻双方都是独立个体、民事主体,其权利义务不能混为一谈。夫妻双方只在家事范畴内,可以互相代理、互相承认法律后果,在家事范畴之外,夫妻双方不能推定相互代理,一方的债权债务不能“天然”地由双方享有和承担。这也成为婚姻家庭分编的一个亮点。

自当选全国人大代表以来,孙宪忠每年都会提出与编纂民法典、保护百姓财产权有关的建议,议案。民法总则提交十二届全国人大五次会议审议的2017年,他更是成为媒体追逐的对象,在大会开始前便主动协调,安排了集体采访、普法释法,大会期间开启了“赶场”模式,中午和晚上的休息时间也都交给了各路媒体。

2017年3月15日,十二届全国人大五次会议表决通过《中华人民共和国民法总则》,中国民事法律制度从此开启“民法典时代”。在现场按下“赞成”键的孙宪忠激动不已。此前一天,他在朋友圈发文,说民法总则即将制成,思之夜不能寐。

时光荏苒。2018年,孙宪忠当选第十三届全国人大代表和全国人大宪法和法律委员会委员。按照立法计划,民法典各分编的编纂工作已经开始。这也意味着,他将亲自参与、见证中国民法典的诞生,他的“法治日程表”仍将写满忙碌和充实。

依法治国的图景还在进一步精雕细琢,这位年过花甲的法学家将一如既往地把自己的才学、力量、信念、信仰,倾囊相授。

## 一位法学家的“法治日程表”

本报记者 林琳

“今天我来主张我的权益,我何罪之有”“拆迁了,什么也不给”“我觉得不公平”……最近,北京卫视制作的一档“吵架”节目——《向前一步》引发不少关注和争议。这是一档力图“在人和公共领域、城市公民与公共政策之间架起沟通桥梁”的节目,选题主要来源于城市中的拆迁、棚改、腾退等热点、难点问题。节目中,城市规划专家、人民调解员、心理专家、法律专家等组成调解团,通过与涉事百姓沟通、辩论,化解分歧,达成共识。

普通百姓上电视表达自己的诉求、争取财产权益,与地方政府、公职部门对话甚至争吵、争辩,把问题掰开了,揉碎了,放到台面上讲清楚——这样的场景在40年前是不可想象的。

最近,还有一类新闻频频上头条:不少地方的遗嘱库出现了排队办理的情况,诸多老人想在生前给自己的财产作一个明确的安排——这样的场景在40年前同样是不可想象的。

40年前,什么样?孙宪忠介绍,“那时的人没有什么钱的概念,财产意识几乎为零,总觉得谈钱不高尚。人都是国家的,劳动也是为了国家,怎么能主张自己的权利呢?”

## 与悦宾饭店的缘分

1978年,还在空军部队服役的21岁的孙宪忠陪战友到天安门广场游览。中午想找个地方吃饭,他们穿过长安街沿着南池子大街一直往北走,没有找到一家饭馆。走了好几个小时、十几公里,才买到几个已经凉了的包子。

“个人开餐厅,当时根本不许可。”40年前这段找饭馆的经历,孙宪忠记忆犹新。

两年后的1980年9月,郭培基与刘桂仙夫妇在美术馆附近的翠花胡同,开办了北京第一家私营饭馆——悦宾饭店。为个体工商户登记、发执照,成为中国改革开放的标志性事件。

同样是1980年,孙宪忠迎来了人生的转折。他从部队考上了西北政法学院(现在的西北政法大学),从此与民法结缘,开启了自己的“法治”时光。

只是当时人们谈及法律,基本上是指刑法,民法专业的老师们能讲的东西很少,并且讲起来似乎总是底气不足,认为民事权利“是资本主义的东西”。但孙宪忠觉得,好与不好总要先了解了才有发言权。于是,学校图书馆、阅览室里,总会有他找法律书籍反复研读的身影。作为服役归来、班里年龄较大的学生,他更珍惜读书学习的机会,直言因此耽误了“谈朋友”。

1984年,孙宪忠从西北政法学院考取了中国社会科学院研究生院的民法学研究生,来到北京读书。巧合的是,悦宾饭店离社科院步行只有600米。与老板熟络后,孙宪忠了解了不少悦宾拿到执照的“内情”——1979年4月,国务院批准《关于全国工商行政管理局长会议的报告》,提出恢复和发展个体经济;1980年8月,中共中央在《关于转发全国劳动就业会议文件的通知》中明确提出,允许个体劳动者从事法律许可范围内的、不剥削他人的个体劳动,有关部门对个体经济发展要予以支持,不得刁难、歧视。尽管有政策上的支持,但拿执照的过程依然“艰辛”。悦宾的老板告诉孙宪忠,虽然国家说了可以办、鼓励办,但具体怎么办、找谁办,实际上并没有依据和指南,从政策出台到真正惠及百姓,得有一段时间。

初入社科院的1984年,王家福、谢怀怀、陈汉章等老师正在参与起草制定我国第一部民法基本法律——民法通则。孙宪忠在帮老师记录、旁听学习的过程中,了解了很多制定法律时的曲折。他说,虽然当时已经改革开放了,但不少人的思想仍比较保守,认为民法整体而言不能在社会主义法律体系中占据重要地位;认为物权是资产阶级的法律概念,不能用在社会主义国家的法律中;认为债权关系就是杨白劳和黄世仁的关系,保护债权就是保护有钱人、欺负穷苦人,甚至一些大学的法学课堂上都这么讲。

“当时人们根本没什么财产意识,也不认为拥有财产是一种权利。因为一般民众的财产本身就很少,主要就是书籍、衣物和少量存款等。这些财产也没什么流通和转移的情况,因此没有必要在立法上大书特书,顶多就是离婚、继承时涉及一些,在婚姻法和继承法中有所规定就足够了。”

孙宪忠清楚地记得,1987年,他想买一辆自行车还要凭票证。他同样记得,那时,一些人的思想在慢慢起变化,社会上关于个人利益与国家利益冲突的讨论,关于劳动是为了谁、为什么的讨论,都曾掀起不小的波澜。

## 留学归来的“神秘”任务

1995年,赴德国留学做博士后研究又回到社科院的孙宪忠,接受了一个“神秘”任务——王家福、王保树老师给他看了一份建议制定物权法的报告。这份报告是1994年社科院课题组向中央提出的,已经得到了中央同意。王家福老师让孙宪忠写一份3000字的报告,内容就是他认为中国的物权法主要应该包括哪些方面的内容。随后,第八届全国人大常委会将物权法纳入立法规划。

在此之前的1993年,国家开始实行社会主义市场经济。民法学家认为,市场中的流通和交易等亟待法律护航,要促进市场经济发展,就要充分调动人们创造财富的积极性。而调动这个积极性的前提是人们的财富、财产能够得到保护,不被随意剥夺、侵占。

这个任务让孙宪忠兴奋而忘志。他很快完成了这份3000字的报告。报告被批了下来,正式的起草工作随即开始。

孙宪忠顺理成章地成为物权法学者建议稿的9位起草者之一,主要负责物权法总则部分的撰写,他写了70个条文,总计六十七万字。他表示,法条凝练、简洁,但写起来绝不轻松。不仅要确定整部法律的篇章结构,而且要说明为什么要这么安排和布局,其他国家是什么体例等。具体到每一个条款,也是先确定法条的内容,然后写法条说明、立法理由,还要有世界上其他国家或者地区的立法例,比如德国、法国、日本是怎么规定的。

1999年10月,社科院的专家建议稿最终完成,全文共近80万字,按期提交给了国家最高立法机关。孙宪忠介绍,这份建议稿秉持的基本精神是公共财产与私人财产“一体承认、平等保护的原则”,



▲2007年3月16日,十届全国人大五次会议上,物权法高票通过。

►2017年5月7日,山东聊城大学生志愿者闫丽娟在电线杆上绘画民法总则的漫画。

这也是他在后来的立法活动中坚持写人物权法总则的条文。

## “乞丐的讨饭棍”和“富人的豪宅”

让孙宪忠没想到的是,物权法的制定经历了巨大的争议和风波,成了一条漫漫长路,甚至成了跨世纪的任务。

2006年2月的一天下午,北京的冬天还未过去,在北京某大学的会议室里,有关物权法草案的研讨正在热烈进行,民法学界的知名学者几乎悉数到场。孙宪忠作为中国法学会民法研究会当时的常务副会长,自然位列其中。这次讨论除了很多重大议题外,有一个很吸引人的话题:乞丐的讨饭棍和富人的豪宅是否应该同样受到保护?这个话题触发了很多人的敏感神经,关乎物权的“根基”,甚至决定着其是否还有制定出台的必然。

这个话题,缘于2005年全国人大常委会就物权法草案向社会公开征求意见时,收到的一封法理学教授来信。他在信中批评物权法的“平等保护原则”,认为社会主义国家必须优先保护国家和集体财产权,私有财产不能获得和公有制财产平等的保护;只有首先保护国家和集体的财产权利,才能保护绝大多数公民个人的财产权利。这一观点引起了部分学者的呼应,他们提出,“穷人的讨饭棍不能和富人的豪宅一样保护”。

当天的研讨会上,孙宪忠发表了自己的看法:“我们不妨想象一下,如果国家财产和个人财产不能平等保护,那是不是意味着,在二者发生纠纷时,他们方方面面的权利都不能平等?是不是一个公有制企业和民营企业打官司,公有制企业可以坐在沙发上,而民营企业只能坐小板凳?公有制企业可以发言一个小时,而民营企业只有5分钟?”另有学者提出,乞丐向人讨饭时,

也是尊重他人的财产所有权——“您行行好,把你的财产让一部分给我”,这也是一种秩序,没有这种秩序,乞丐也生存不了。

事实上,1999年的宪法修正案已经明确,“在法律规定范围内的个体经济、私营经济等非公有制经济,是社会主义市场经济的重要组成部分。”2004年的宪法修正案亦指出,“公民的合法的私有财产不受侵犯”。

这场争论的结局或许早已注定。2007年3月16日,十届全国人大五次会议终于以2799票赞成、52票反对、37票弃权,通过了《中华人民共和国物权法》。

看到最终条文的孙宪忠如释重负,但也五味杂陈。他跟朋友说:“感觉像生了个孩子,是自己的没错,但长得确实没想象中漂亮。”因为,建议稿中有些内容和条款还是被删除了。

正是这个孙宪忠口中“不怎么漂亮的孩子”甫一“出世”便成了众人追捧的“别人家的孩子”,它所体现的平等保护的基本精神立即成为民众维权的利器。

2007年10月8日,物权法实施后的第一个工作日,湖南长沙芙蓉区法院便落槌了“中国物权法第一案”——判令被告腾退所占用的房屋并移交给原告,同



►2016年2月28日,浙江嘉兴图书馆内,市民正在借阅物权法有关书籍。



时补偿占用期间的租金损失;在北京,多个区县法院受理或审判了与物权法相关的案件;在四川成都,金牛区法院受理了起诉保姆利用假公证卖了主人房屋的案件,物权法明确规定的对房子等不动产适用“善意取得制度”首次被应用……

有了物权法,诸多百姓的财产权诉求得到支持,个人财产获得了更具体、明确、给力的法律支撑。孙宪忠为此颇感欣慰。

## 推动建立不动产统一登记制度

在德国留学期间,孙宪忠主攻的是物权法和不动产法,所以回国后对与这两部法律有关的问题,他总是格外关注。

上世纪90年代,在江西调研时遇到的一件事,让孙宪忠深刻认识到不动产登记的重要性。一个房地产开发商拿自己的地块到银行做抵押贷款,并到当地土地管理部门作了抵押登记。之后,开发商中途缺钱,又抵押了该地块上的建筑物向另一家银行借贷,并在房地产管理部门作了抵押登记。后来,开发商携款潜逃,两个银行都向法院提出拿抵押来变现。

然而,这些抵押给任何一个银行还账都不够,更关键的是这两次抵押都是合法的,而且根据当时担保法的规定,两次抵押都是第一顺位的抵押,法律效力也一样。这种情况下,究竟保护哪一个抵押权,在法律上成为不可解的矛盾。孙宪忠说:“这个案子对我刺激很大,立法上登记簿不统一、登记机关不统一,不符合物权法原理,这样做是不行的。”

这之后,他开始写文章呼吁建立统一的不动产登记制度。这在当时被人看作是不可思议的事情。在法学理论界,很多人认为这是属于行政管理方面的事情,不是民法人该管的。在行政管理部门,很多人认为不动产登记统一困难巨大,到谁那里、如何统一都有很大争论。因此,孙宪忠的倡议提出多年无人响应。

2007年10月,物权法颁行,孙宪忠建议的“不动产实行统一登记制度”写入其中,呼吁初见成效。

2014年,孙宪忠率领课题组受托起草统一的不动产登记条例,他提出的“统一登记法律依据、统一登记法律效力、统一登记程序、统一登记机关、统一登记法律证书”的“五统一原则”写在了学者建议稿中。

孙宪忠表示,市场经济体制下各种活动都离不开土地等不动产,建立统一登记制度之后,市场经济的基



▲2018年9月,浙江金华曹荣安老人正在整理一批票证并准备献给博物馆,让人们了解时代变迁。

本方面就安全了。另外,这一制度的最大影响,就是百姓的房产更安全了,包括居住使用的安全和交易安全。比如大多数家庭的房产是夫妻共同挣下的,应该登记为夫妻共有。但如果房子是父母去世后留给子女的,那对子女而言,就是其个人财产。即使结婚,也是个人的婚前财产。如果房子的登记状况清楚了,它的归属情况就非常明确,不会留下隐患。

2015年3月,《不动产登记暂行条例》正式实施,不仅解决了不动产多头登记的混乱,减少了纠纷,也极大方便了群众,办理房产证、土地证一趟就能搞定。

## 70年产权到期能否自动续期

2016年春夏之交,媒体报道了浙江温州老城区一批只有20年土地使用权的住宅到期,居民前往当地国土部门续期时被告知需交纳高额费用一事。看到新闻的孙宪忠,眉头一皱。

住宅用地使用权的续期问题,正是当时起草物权法时孙宪忠最关注的条款之一。早在2005年物权法的立法讨论中,他就提出了“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期”的研究报告,这一内容后来成为物