

# 《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》公布 中央顶层设计解决8大产权问题

1

## 非公有产权保护弱于国有产权保护： 坚持平等保护

由于历史原因，存在一些法律制度对不同所有制产权保护不够同等，对非公有产权保护弱于对公有特别是国有产权保护，出现因所有制主体身份不同而同罪异罚或异罪同罚现象。

平等保护是产权保护的重要原则。《意见》明确，公有制经济财产不可侵犯，非公有制经济财产同样不可侵犯。加快推进民法典编纂工作。健全以企业组织形式

和出资人承担责任方式为主的市场主体法律制度，统筹研究清理、废止按照所有制不同类型制定的市场主体法律和行政法规。加大对非公有财产的刑法保护力度。

“很多政策措施在中央文件中都是首次出现，力度空前，对于平等保护各类产权尤其是加强非公有产权保护意义重大。”国家发改委经济体制与管理研究所所长银温泉说。

2

## 企业特别是民营企业过去的经营不规范问题： 遵循法不溯及既往等原则

长期以来，各类企业在经营发展过程中存在一些违规经营甚至涉嫌违法行为。特别是一旦企业涉案，容易“新账旧账一起算”。对此一些民营企业忧心忡忡，甚至影响投资意愿。

《意见》指出，坚持有错必纠、抓紧甄别纠正一批社会反映强烈的产权纠纷申诉案件，剖析一批侵害产权案

例。严格遵循法不溯及既往、罪刑法定、在新旧法之间从旧兼从轻等原则，以发展眼光客观看待和依法妥善处理改革开放以来各类企业特别是民营企业经营过程中存在的不规范问题。

北京大学法学院教授常鹏翱说，中央明确历史，辩证地看待过去的不规范行为，给民营企业家吃下“定心丸”，有利于他们安心投资、生活。

3

## 涉案财产处置随意牵连合法财产： 依法慎重采取强制措施

企业和公民财产权受到侵犯，执法司法不够规范是一个重要原因。比如，不管企业涉案性质轻重，一旦涉案动辄采取查封、扣押、冻结等强制措施，造成企业正常经营无法进行，甚至破产倒闭；处理涉案财物时扩大范围，混淆企业法人财产和股东个人财产，混淆违法所得和合法财产，混淆涉案人员个人财产和家庭成员财产等。

《意见》提出，严格规范涉案财产处置的法律程序，依法慎重决定是否

采取相关强制措施。严格区分经济纠纷与经济犯罪的界限，企业正当融资与非法集资的界限，民营企业参与国有企业兼并重组中涉及的经济纠纷与恶意侵占国有资产的界限，防范刑事执法介入经济纠纷，防止选择性司法。

常鹏翱说，这些措施旨在稳定社会基本财产秩序，督促公权力依法行为，充分体现了国家对企业、个人合法财产权的严格保护。应尽快形成具体办法，使其成为行政实践和司法实践。

4

## “新官不理旧账”： 完善政府守信践诺机制

一些地方政府政策不连续，“新官不理旧账”，有的甚至招商引资时“敲锣打鼓”，项目上马后“关门打狗”；有的地方保护主义严重，极端的甚至将外来投资企业特别是民营企业视作“打土豪”的对象；有的调整规划采取行政强制性措施，不给予企业必要的搬迁补偿费用。

《意见》明确，大力推进法治政府和政务诚信建设，地方各级政府及有关部门要严格兑现向社会及行政相对

人依法作出的政策承诺，认真履行在招商引资、政府与社会资本合作等活动中的投资主体依法签订的各类合同，不得以政府换届、领导人员更替等理由违约毁约，因违约毁约侵犯合法权益的，要承担法律和经济责任。

社科院法学研究所研究员孙宪忠说，政府是公权力的代表，强调法治政府和政务诚信，对于约束政府行为，维护人民权利意义重大。

《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》27日正式对外公布。作为我国首次以中央名义出台的产权保护顶层设计，《意见》为解决长期以来社会所关注的八大产权问题明确了方向。



新华社发 徐骏 作

## 房屋土地使用权到期： 研究后续期法律安排

土地使用权到期后，房子还是你的吗？随着越来越多的百姓拥有属于自己的房产，这成为普遍关注的问题。

《意见》明确，研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安

排。

孙宪忠认为，关键意义在于中央明确了解决这一问题的导向，即推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。

5

## 强征强拆： 给予被征收征用者公平合理补偿

由于财产征收征用制度不完善，相关法律规定不够明确具体，造成行政机关自由裁量空间大，少数地方借“公共利益的需要”之名强征强拆公民房屋，或征收征用补偿不够公平合理。

《意见》明确，完善土地、房屋等财产征收征用法律制度，合理界定征收征用适用的公共利益范围，不将公共

利益扩大化。给予被征收征用者公平合理补偿。

孙宪忠说，需要在法律上明确规定公共利益的范围，即使涉及公共利益，也要目的正当、程序正当、足额补偿。要让百姓有知情权，以及一定的参与权和决定权。

6

## 国资“蛀虫”： 防止内部人任意支配国有资产

国有资产，切实防止国有资产流失。建立健全归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度，逐步实现各类市场主体按照市场规则和市场价格依法平等使用土地等自然资源。

常鹏翱说，要深化国有企业和国有资产监督管理体制改革，通过制度化建设防止国有资产流失；侵吞国有资产的必须依法追究。

7

## 侵犯知识产权成本过低： 提高侵权法定赔偿上限

由于知识产权侵权成本过低，造成侵权行为屡禁不止，严重损害创新活力。

《意见》明确，提高知识产权侵权法定赔偿上限，探索建立对专利权、著作权等知识产权侵权惩罚性赔偿制度，对情节严重的恶意侵权行为实施惩罚性赔偿，并由侵权人承担权利人为制止侵权行为所支付的合理开支。

中国(海南)改革发展研究院院长迟福林说，严格保护知识产权不仅有利于加快经济转型升级，也有利于广大知识分子凭借知识资本成为中高收入者。当前要探索知识产权保护制度创新，尽快在有效界定科研人员知识产权上形成可操作方案。

记者 安蓓 陈炜伟 林晖  
(据新华社北京11月27日电)

8

# 聚焦土地与房屋权益3大焦点

## H 权威解读

《中共中央 国务院关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，在多处对于公众关心的土地与房屋财产问题，作了说明和安排，明确提出：研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排、细化规范征收征用法定权限和程序、赋予农民更多财产权利等。

意见的发布，将对公民的土地与房屋权益保护释放哪些新信号？新华社“新华视点”记者采访了权威专家进行深入解读。

### 焦点一 70年住宅土地使用权到期了怎么办？

关键点：研究续期法律安排

【文件精神】研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。

【专家解读】北京大学法学院教授常鹏翱认为，意见尊重并回应了民意，传递了一个重要信号：既然研究的是续期的法律安排，并强调形成受保护的良好和稳定预期，那么就意味着，对于个人住宅土地使用权到期后，政府会收回的担心是不必要的。

今年4月，温州房屋20年土地使用权到期事件引发社会高度关注。国务院1990年发布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》中明确，土地使用权出让最高年限按用途确定，其中居住用地70年、工业用地50年、商业旅游娱乐用地40年、其他或综合用地50年。从全国范围内来看，大部分住宅的土地使用权年限都是70年。公众关注，不论是最高年限70年，还是低于这个年限，到期了该如何续期呢？

中国（海南）改革发展研究院中心主任杨立新说，目前，关于住宅用地

使用年限到期的法律依据主要是物权法第一百四十九条规定，“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期”。目前的法律条文由于缺乏细则，如何“自动续期”存在不确定性，难以操作。

杨立新认为，续期问题可以从三个方面来考虑：一是不够70年的，到期后必须都续期到70年；二是70年到期后自动续期，相当于住宅建设用地使用权是一个无期限的物权，即一次取得永久使用，国家不必每次续期每次都收费；三是到期后经过自动续期变成永久性建设用地使用权之后，应当确定使用权人与国家所有者之间的关系，可以考虑收取必要而不过高的税金，但应当经过立法机关立法决定。

中国（海南）改革发展研究院院长迟福林认为，意见提出财产权利保护问题，实质是承认并尊重房产已经成为城镇居民重要财产权的现实。对于70年土地使用权到期后的处理，要拿出妥善的办法。意见尽管没有出台具体的内容，但特别重要的是，指明了要向有利于财产保护的方向进行制度设计。

### 焦点二 如何遏制征地与拆迁导致的矛盾？

关键点：不将公共利益扩大化

【文件精神】完善土地、房屋等财产征收征用法律制度，合理界定征收征用适用的公共利益范围，不将公共利益扩大化，细化规范征收征用法定权限和程序。遵循及时合理补偿原则，完善国家补偿制度，进一步明确补偿的范围、形式和标准，给予被征收征用者公平合理补偿。

【专家解读】宪法规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地和公民私有财产实行征收或者征用并给予补偿。迟福林等专家表示，随着各地城镇化进程加快，土地矛盾日益凸显。目前，个别地方政府打着公共利益的旗号，占用和征收土地，只付出低价进行补偿，转手进行房地产开发。最终，政府和开发商攫取高额利益，而部分被征收人的合法权益没有得到保障，引发一系列群体性事件、刑事案件等尖锐矛盾，并造成失地农民等长远社会问题。

记者采访发现，为遏制上述乱象，国土资源部近年来每年多次挂牌督办地方政府的违法征地问题，并问责有关负责人。迟福林认为，意见的一个重点，

就是要科学界定公共利益的范畴，防止将公共利益随意扩大化。接下来，有关部门应该根据这个精神进行科学研究，确定好公共利益的边界。

中国社科院法学研究所民法室主任孙宪忠表示，建议规定公共利益的认定引入听证程序。除了政府，利益受损代表和独立的相关专家代表也应该参加。政府部门或者其他强势的受益主体如果主张某一项目的建设是为了社会公共利益的需要，应当承担举证责任。

近期，四川查处多起基层干部套取征地拆迁补偿款案件。四川省人民检察院反贪局统计数据显示，今年上半年，四川共查办涉农土地资源开发利用领域的职务犯罪108人，占上半年查办涉农扶贫领域总人数的23%。

杨立新、常鹏翱等表示，受人关注的贾敬龙案，起因就与征地拆迁有关。意见提到细化规范征收征用的法定权限和程序，这是最根本的法律约束。而遵循及时合理补偿原则，关键要及时。到底是事前、事中还是事后？补偿费用是多少？都要在征收之前就应该谈好。

### 焦点三 农民宅基地权益如何保障？

关键点：落实用益物权

【文件精神】深化农村土地制度改革，坚持土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不减弱、农民利益不受损的底线，从实际出发，因地制宜，落实承包地、宅基地、集体经营性建设用地的用益物权，赋予农民更多财产权利。

【专家解读】“这项涉及数亿农民切身利益的规定要求，是对正在实施的宅基地制度改革的衔接与明确。”中国农业大学法学院教授刘俊海等专家说，过去，农民对农房宅基地只拥有使用权，造成抵押贷款受阻，农民进城后宅基地使用权退出不畅，带来一系列问题导致农民财产权利难以实现。

记者采访了解到，去年2月，全国人大授权北京市大兴区等33个试点县（市、区）行政区域，暂时调整实施土地管理法等相关规定，深化农村土地制度改革。其中15个试点县市承担宅基地制度改革试点任务。试点主要针对农户宅基地取得困难、利用粗放、退出不畅等问题，要完善宅基地权益保障和取得方式，探索农民住房保障在不同区域户有所居的多

种实现形式；探索进城落户农民在本集体经济组织内部自愿有偿退出或转让宅基地。

“过去，宅基地制度注重保障农民住有所居的社会保障权利。而在当前城镇化背景下，大量农民进城，不少地区宅基地社会保障权利弱化，财产权利性质日益突出。”孙宪忠说，在这种情况下，需要在发挥宅基地的社会保障作用的基础上，有序赋予宅基地的财产性权利。

据了解，经过一年多的试点，不少宅基地试点市县已取得实质性进展。湖北省宜城市对当地宅基地完成确权后，首批5户已获得共46万元的农房抵押贷款，8个试点村共有112户村民选择有偿退出宅基地。

刘俊海、常鹏翱等专家认为，意见回应了农村“三块地”的改革，提出落实宅基地的用益物权，赋予农民更多财产权利，增加农民财产收益，能够使宅基地等原来的“死资产”在一定范围内流动，最后变成“活资源”。记者 陈尚营 安蓓 乌梦达 李劲峰  
(据新华社北京11月27日电)