

## 俄罗斯联邦土地他物权法律制度评介

王蜀黔

**内容提要:**俄罗斯选择了市场经济体制作为改革的目标模式,加强财产利用已经成为不可忽视的趋势。民法典和土地法典对土地的永久使用权、终生继承占有权、地役权的规定,较完整地构成了俄罗斯的现代土地他物权制度,也体现出俄罗斯根据本国的需要对土地他物权的立法所作的必要调整。

**关键词:** 民法典 土地法典 土地的终生继承占有权 土地永久使用权 地役权

王蜀黔,西南政法大学民商法博士后,莫斯科国立法律学院访问学者。

### 一 引言

俄罗斯联邦的土地他物权制度,经历了暂时完整到从民事法律中完全消亡又逐渐完善的过程。

随着十月革命的胜利,在俄罗斯沙俄帝国时期存在的物权制度被作为私有制的剥削制度而废除。但在1922年苏俄民法典中物权编仍占据具体民事制度的首位,其中规定的他物权主要是地役权和抵押权。随着苏联国民经济中私人资本主义成分的逐渐排除及最终消灭、社会主义公有制的确立和1936年宪法的颁布,苏联民法理论界逐渐形成了所有权以外的其他物权是私有制之下的特有现象的观点。到了1964年民法典中,物权这一术语甚至从民事法律的篇章和规范名称中消失,代之以所有权制度,他物权也不存在了。这绝对不是偶然的现象,那个时代“国家对土地的专有权、简化和被合并的‘计划——组织式’财产流转方式,对于法律形式来说不需要像他物权这样复杂的法律范畴。”<sup>[1]</sup>

随着社会制度的转变,市场经济的实行,俄罗斯联邦的土地法律制度发生了重大变革。单一的土地国有制逐渐被多种所有制所取代,他物权法律制度开始在苏联和后来的俄罗斯联邦重建。在1993年宪法原则的指导下,1995年1月1日生效的《俄罗斯联邦民法典》(以下简称民法典)在“所有权和他物权”编详细规定了土地的终身继承占有权、土地的永久使用权、地役权等他物权类型。2001年10月25日生效的《俄罗斯联邦土地法典》(以下简称土地法典)第四章则对上述土地他物权的取得、实现、限制和保护等予以了规定。

显然,转型时期的俄罗斯,在联邦宪法承认土地私有权的同时,以社会利益和私人利益相结合作为调整土地关系的出发点,形成了合理使用土地、保护非土地所有权人利益的土地他物权制度。

### 二 土地他物权的类型

#### (一) 土地永久使用权

土地永久使用权,是土地使用人对国有和自治地方所有的土地依法享有的无偿永久使用的土地他

[1] [俄]E. A. 苏哈诺夫:“限制物权的概念和种类”,张建文译,载于《私法》2005年12月第5辑第2卷。

物权。

### 1. 权利的取得

从民法典的规定来看,土地永久使用权的取得有三种情况:第一,国家机关或者自治地方机关以作出决议的方式提供给公民和法人。根据土地法典规定,俄罗斯联邦、俄联邦各主体、地方自治机关对于自己的土地有权实施管理和处分,国家权力机关和执行机关在职权范围内作出的授予土地永久使用权的决定,是导致土地被划出并成为土地权利进行登记的根据。<sup>〔2〕</sup>第二,可以因取得土地上的建筑物、构筑物等不动产所有权而取得。当土地使用者同时是土地上的建筑物、构筑物等不动产所有权人的,他有权根据自己的意愿处分该不动产。而土地上的不动产所有权发生变更时,根据民法典和土地法典的规定,该土地永久使用权的主体变更为不动产购买者。第三,可以因法人改组而取得。民法典规定了土地永久使用权可以基于法人合并、加入、分立、分出、改变组织法等形式在权利继受的程序内进行移转。

### 2. 权利客体和权利主体

根据俄罗斯联邦宪法的规定,俄罗斯的土地所有制由国家所有制、自治地方所有制和公民、法人所有制构成。只有国有和自治地方所有的土地才能成为永久使用权的客体。

除了土地法典生效前拥有该权利的公民外,目前可以成为权利主体的只能是:(1)国家和市政事业机构。当代俄罗斯民法继承了苏维埃时期的特殊民事主体理论,国家被认为是除了法人和公民之外的特殊的、独立的权利主体。市政事业机构是财产所有权人根据管理职能、社会文化职能或者其他非商业性职能而创设和拨款的,没有会员,并且由所有权人承担补充责任的具有限制物权主体资格的非商业组织。(2)联邦国有企业是为了生产限制流通的产品、对于保障联邦和其他公有需要具有重要意义的产品,以及为了保障俄联邦安全所必需的产品和类似目的而建造的具有业务管理权的商业组织。(3)国家权力机关和地方自治机关是在规定的权限范围内,分别以俄联邦、联邦各主体的名义和地方自治机关的名义,通过自己的行为取得和行使财产权利和人身非财产权利、产生并履行财产义务和人身非财产义务、在法院起诉和应诉的机关。

### 3. 权利的内容

享有土地永久使用权的人,在法律文件和关于提供土地使用的文书所规定的限度内,对该土地进行占有和使用。如果法律没有其他规定,土地使用权人有权自主将土地用于提供土地的目的,其中包括为此目的在土地上建造建筑物、构筑物和其他不动产。

使用人为自己建造的建筑物、构筑物和其他不动产,归自己所有。但也有例外,例如,享有业务管理权的联邦国有企业,不论是依靠预算还是被允许实施的行为取得的收入所修建的建筑物、构筑物和其他不动产,即使是为了自己修建的,对该不动产仍然不享有所有权。

### 4. 权利的终止

土地永久使用权可以在两种情况下终止:

一种情况是土地使用者自动放弃。使用者可以发表放弃声明,说明自愿放弃行使属于他的权利。被放弃使用权的土地,原属国有的,由俄罗斯联邦、俄罗斯联邦各主体进行管理和处分,原属于自治地方所有的,由自治地方实施管理和处分。

另一种情况是因违反法律规定或者被征收而被强制终止。使用者在利用地块时应注意维护土地的正常状态,并且不得改变土地的用途,是使用者对土地的最基本的义务。如果不按照土地的专门用途以及土地所属类别利用地块,或者采用使农业用地肥力严重减退或生态状况严重恶化的方式利用地块,以及经常不缴纳土地税的,可以被强制终止使用权。国家或自治地方机关根据规定程序对土地实行征收也可以导致使用权的终止。

## (二) 土地终生继承占有权

土地终生继承占有权是公民依法享有的,对国家或者自治地方所有的土地占有、使用并可以依法继

〔2〕 под редакцией А. П. Сергеева, Н. Д. Егорова издательство: Комментарий к земельному кодексу РФ, Проспект 2005.

承的土地他物权。

#### 1. 权利的取得

根据民法典的规定,公民依照土地立法规定的根据和程序取得国有或者自治地方所有土地的终生继承占有权。土地立法由土地法典、联邦法律和根据土地法典及联邦法律制定的俄罗斯联邦各主体的法律构成,土地关系也可以由俄罗斯联邦总统令调整,但不应当违反土地法典和联邦法律。

#### 2. 权利客体和权利主体

权利客体是国有或者自治地方所有的土地,这与永久使用权没有区别。它们都是在公有土地上基于公共政权机构的规范性文件产生的。

从土地终生继承占有权的名称看,显然只有公民可以获得该权利,因为通过继承移转财产上的权利只可能发生在公民(自然人)死亡之后。拥有土地终生继承占有权的公民被称为“土地占有人”。〔3〕

#### 3. 权利的内容

占有人享有占有和使用土地的权利并可以依法继承。

在不违反有关法律规定的情况下,土地占有人可以在该土地上建造建筑物、构筑物和其他不动产,并对该建筑物、构筑物和不动产享有所有权。这为土地占有人长期占有和使用国有或自治地方所有的土地提供了法律依据。土地占有人可以稳定地在该土地上发展农业、副业、畜牧业和果园等。

除了根据继承移转外,土地终身继承占有人不得出售、抵押土地,也不得实施导致或可能导致土地转让的其他法律行为。

#### 4. 权利的终止

土地终生继承占有权的终止除了与永久使用权终止的情况相同外,当出现下面情形时也终止,即:当土地既没有法定继承人也没有遗嘱继承人,或者没有一个继承人接受继承,或者所有继承人都被遗嘱人剥夺了继承权,或者继承人为了国家放弃继承,或者继承人放弃继承而未说明是为了谁放弃继承。基于该权利的特性,土地法典规定这些土地成为再分配资源。

### (三) 地役权

民法典和土地法典规定了对他人土地的限制使用权(地役权),但两部法典对于地役权的规定存在差异。

#### 1. 私人地役权和公共地役权

根据民法典的规定,不动产所有权人和土地终身继承占有权人或永久使用权人有权要求邻地的所有人,必要时有权要求其他土地的所有人提供相邻土地的使用权。但是,俄罗斯的法学家认为,民法典中的地役权仅仅是土地法典所规定的私人地役权,而土地法典中还规定了作为民法典重要补充的公共地役权。

所谓公共地役权,是为保障国家、自治地方或者地方居民的需要但又无须征收土地的情况下,由俄罗斯联邦法律或者其他规范性法律文件、俄罗斯联邦各主体规范性法律文件、地方自治机关规范性法律文件设定的。公共地役权调整的是国家和不特定公众与不动产权利人之间的权利义务关系。

私人地役权是为了私人便利而设定的役权,而公共地役权的设定必须是为了公共利益。土地法典详细规定了 10 种可以设定公共地役权的情况,如利用地块维修市政的、工程的、电的及其他的线路和网络以及运输基础设施,在地块上设置界标和测量标志以及这些标志的通道,在地块上实施排水工程,临时利用地块进行勘察、研究及其他工作等等。这是设定公共地役权所要实现的利益范围,并且具有终结性质。

#### 2. 权利的取得

私人地役权是通过要求设定地役权的人和相邻土地所有权人达成协议设定的,体现了当事人意思自治的原则。

〔3〕 《俄罗斯联邦土地法典》第 5 条,马骧聪译,中国法制出版社 2003 年版。

公共地役权是为了国家、自治地方或者地方居民的利益设定的,所以不需要征得土地所有权人、土地占有权人或者土地使用权人的同意,而只能由法律或者其他规范性法律文件直接规定。

### 3. 权利主体和权利客体

对于私人地役权来说,其主体是土地的所有权人,以及享有土地永久使用权或者终生继承占有权的人。对于公共地役权来说,其权利主体则是国家或者不特定的公众。

对于私人地役权和公共地役权来说,其权利客体都是私人所有的土地。

### 4. 权利的内容

私人地役权人的权利义务由协议约定。有争议时,法院根据要求设定地役权的人的诉讼请求进行裁决。而公共地役权人的权利,则由规定了公共地役权的法律或者其他规范性法律文件确定。

对于提供地役权的人,民法典和土地法典赋予他们在法律没有其他规定时,有权要求那些为了自己的利益设定地役权的人承担使用土地的相应费用。但民法典和土地法典并没有详细规定“相应”费用的标准或者计算方法,它或者是由合同双方约定,或者由法院对“相应”费用作出裁判。在公共地役权中也可以提出相应费用的请求,但仅仅限于两种情况,当设定公共地役权导致地块无法利用时,地块所有人、使用人、占有者有权要求设定公共地役权的国家权力机关或者地方自治机关征收该土地(包括通过征购),同时赔偿损失,或者提供同样价值的地块并赔偿损失。当设定公共地役权导致地块的利用发生严重困难的,地块的所有者有权要求设定公共地役权的国家权力机关或者地方自治机关支付适当的费用。

### 5. 权利的终止

实现私人地役权应尽可能地减轻土地或者不动产负担,如果由于役权负担的原因导致土地所有权人不能按照土地的用途使用时,土地所有权人有权要求法院终止该地役权。私人地役权也可以在设定理由消失时基于土地所有权人的请求而终止。而公共地役权则只能在丧失了设定该权利的社会需要时,通过作出取消地役权的规范性文件终止。

## 三 土地他物权在立法中的争议

民法典和土地法典对上述他物权的的规定,既是俄罗斯法律改革的重点,也是民法典和土地法典在制定过程中争议的焦点。这些争议主要体现在以下几个方面:

### (一) 权利人的范围缩小

土地的永久使用权和终身继承占有权在土地法典生效后都出现了权利人范围缩减的现象。

土地永久使用权的权利主体由法人、公民缩减为法人。民法典规定的土地永久使用权既可以授予公民,也可以授予法人。其中法人既包括商业组织,也包括非商业组织。但是,随着2001年土地法典的生效,国有和自治地方所有土地的永久使用权只能提供给国家和市政事业机构、联邦国有企业以及国家权力机关和地方自治机关,不再提供公民永久使用的地块。也就是说,自土地法典生效那天开始,公民被排除在权利主体范围之外。土地永久使用权的主体范围缩小了。

虽然民法典规定公民是终身继承占有权的主体,但现实生活中享有该权利的公民将逐渐减少。第一个原因是因为土地法典规定,凡是公民在2001年10月25日前享有的土地终身继承占有权继续保留,法典施行后不再允许向公民提供享有可继承的终生占有权的土地。第二个原因是享有终生继承占有权的人有权将其变更为所有权,占有者变成了所有人。第三个原因是,如果原先拥有终身继承占有土地的人死亡,而基于各种原因没有继承人的,该土地将成为再分配的资源。<sup>[4]</sup>最终,土地终身继承占有权将随着权利主体的死亡、变更登记为所有权等情况而实质上消亡。

[4] 《俄罗斯联邦土地法典》第80条,马骧聪译,中国法制出版社2003年版。

## (二) 占有人和使用人的权利范围缩减

根据《民法典》第 267 条的规定, 占有人可以不必征得土地所有权人同意, 将土地出租给他人或者交付他人供其无偿有期限使用。但是, 《土地法典》第 22 条第 2 项规定, 只有土地的所有权人可以根据民事立法和土地法典将土地出租。《土地法典》第 24 条还规定, 土地所有权人可以根据合同将土地提供给公民或者法人无偿有期限使用。显然, 从土地法典生效实施的那一刻起, 占有人作为该土地的他物权人, 除了自己行使土地使用权外, 不再享有将土地出租或者提供他人无偿有期限使用。土地法典实际限制了占有人的权利。

根据《民法典》第 270 条的规定, 可以在征得土地所有人同意后将永久使用权上的土地出租或者提供他人免费有期限使用。但是, 《土地法典》第 20 条第 4 项明确规定“拥有永久使用权土地的公民和法人, 无权处分这些土地”, 将土地用于出租或者提供他人无偿有期限使用, 显然也是对土地的处分方式。并且根据《土地法典》第 22 条的规定, 除了禁止流通的土地外, 只有土地所有权人可以将出租土地。显然, 从土地法典生效实施那一刻起, 与《民法典》第 270 条所规定的规则相反, 使用人丧失了民法典直接规定的、实施处分土地行为的可能性。

但是, 在现实生活中, 永久使用的土地仍然通过某些方式进行着移转。例如, 由于土地永久使用权可以因取得土地上的建筑物、构筑物等不动产所有权而取得, 这事实上是使用人通过行为(买卖建筑物)间接处分土地, 是与土地法典禁止处分土地的规定相违背的。再如, 永久使用的土地还可能因法人改组而发生移转。有学者认为, 根据继受方式使土地永久使用权发生移转, 将导致该权利和土地终身继承占有权之间相近似而没有区别。并且, 既然禁止永久使用权上的土地进行处分的根本目的是禁止财产转让(物权移转给其他人), 而权利继受的发生恰恰是转让, 因此, 也不应该允许永久使用权在权利继受的程序内进行移转。<sup>[5]</sup>

## (三) 公共地役权的性质受到质疑

虽然民法典中是将地役权纳入土地所有权和他物权一章进行规定的, 但对于公共地役权是否是他物权仍然存在争议。

有学者认为, 在俄罗斯现代立法中出现了公共地役权的范畴, 是私有化导致的结果, 它最初体现在自然资源立法中, 后来为城市规划立法、最后为土地立法所采用。<sup>[6]</sup> 例如, 根据《水法典》第 43 条“每个人都可以使用公用的水体”而产生的公共水地役权, 根据《森林法典》第 21 条“每个公民都享有自由居住在森林资源的权利”而产生的公共森林地役权, 以及根据《城市规划法典》第 64 条产生的公共城市规划地役权。但是, 在水法典和森林法典中并没有将公共水地役权和公共森林地役权作为他物权对待, 而是作为对水体和林地利用者权利的限制。<sup>[7]</sup>

还有学者认为, 公共地役权调整的是国家和不特定公众与不动产权利人之间的权利义务关系, 是根据公共政权机构的决定为了社会和其他公共利益而设定, 这对于私权理论来说不可思议。该地役权的主要特性导致其具体权利能力人的缺位, 由于这个原因他们不能成为物权主体。正是由于权利人范围完全没有确定性, 因此也不可能作为物权进行登记。所有有学者认为, “公共地役权”不是限制物权, 而是对土地、森林或者水体这些不动产客体所有权的一般限制。<sup>[8]</sup>

## (四) 他物权可以向所有权转化是立法对土地私有观点的妥协

土地终身继承占有权作为俄罗斯特有的一项制度, 在苏联时期的法律中就已经存在, 在现代俄罗斯

[5] С. А. Боголюбова: комментарий к земельному кодексу Р. Ф., издательство проспект 2004.

[6] Е. А. Сухонов: Понятие и виды ограниченных вещных прав, Вестник Московского университета (сер. 11 Право) 2002, 4, 19 - 20.

[7] Е. А. Сухонов: Понятие и виды ограниченных вещных прав, Вестник Московского университета (сер. 11 Право) 2002, 4, 19 - 20.

[8] под редакцией Е. А. Сухонов: гражданское право (учебник) 2006.

民法典和土地法典中继续规定,它实质上是俄罗斯转型时期宪法对土地私有观点的妥协。1985年,苏联经济体制改革全面开始,在所有制和经济关系中进行根本性的改变是非常迫切的,其中包括土地上的权利关系,导致有关实现土地私人所有权的必要性和可能性的争议。但是当时的立法者没有找到触及到当时根本的措施。特别是宪法,在无期限使用和所有权之间寻求平衡,最终找到了折中。1990年4月苏维埃最高委员会实施了《土地立法纲要》,其中引入了土地终身继承占有权。1991年的土地法典还概括了土地终身继承占有权的各项权利。从90年代初开始,成千上万的俄罗斯公民将其住房、别墅、私营经济所占土地登记为终身继承占有权。1995年的民法典在土地所有权和他物权一章中规定了该权利,2001年的土地法典则明确规定,对于那些在土地法典生效前因享有终身继承占有权而取得土地的公民们继续保留该权利,仍然可以通过继承将其移转。因此,俄罗斯的法学家得出一个结论,即:在现代俄罗斯,为每一个公民提供的此有利条件,不过是法律为其提供了将土地终身继承占有权变更为所有权的可能性。

土地永久使用权在俄罗斯法学家看来是最经得住考验的土地权利类型。在俄联邦1993年宪法肯定土地私人所有权之前,国有或者自治地方所有的土地只能提供给他人永久或者有期限使用。因此,土地使用权对于公民或法人来说都是唯一可能的权能。自从联邦宣告了土地私有权,土地永久使用权的内容未曾改变,但主体和权利内容的范围明显缩小。这也是俄罗斯实施私有化后产生的直接影响之一。

俄罗斯虽然允许将长期地块使用权和可继承地块终身占有权转化为私人土地所有权,但是,这两种土地权利能否转化为私人土地所有权完全依赖于当事人的自愿,不能够强制。很多人由于不喜欢繁琐的申请过程、并且不转化为所有权并不妨碍使用权的行使,因而不会主动去申请。这样,虽然法律有规定,但并不能得到有效的施行,由此造成了法律与现实的脱节。

#### 四 评述

考察俄罗斯向市场经济转轨的过程,可以发现土地永久使用权、终身继承占有权和地役权是俄政府土地私有化政策在民法领域的延续。

苏联时期的俄罗斯一直实行单一的土地国有制,直到1991年的土地法典规定了土地的国家所有、私人所有、集体共同所有制和集体股份所有制等多种所有制形式并存和平等发展,而1993年的俄罗斯联邦宪法不仅确认了土地的私人所有,并且将私有权置于其他所有权之前,体现出对私人所有权的高度重视。1995年民法典反映了这一时期的经济基础,规定在国有或者自治地方所有的土地上设立终身继承占有权、永久使用权并可以一次性无偿地转为私人所有,规定了私人地役权。但是,民法典对涉及土地权利的规定并不能在现实中得到执行,因为根据总统令,民法典第17章关于土地所有权和他物权的的规定只有在国家杜马通过的土地法典施行之日起施行,然而土地法典的制定过程却漫长而艰难。虽然早在1994年第一届国家杜马就开始制定新的土地法典,但一直到2001年10月,拖延了7年之久的土地法典才终于颁布实施。

民法典和土地法典的颁布实施相差6年之久,这期间俄罗斯的政治经济发生了很大变化。特别是在土地的私有化改革过程中,以行政命令方式强制土地私有的做法遭到各党派、各团体的反对。反对者认为,用于居民个人副业、果园、菜园和个人住房建设的用地可以买卖,但主要的农业用地不能买卖,否则将导致土地这种重要的国家财富变为富人的财产。这些富人将停止土地上的经济活动,而把它变为投机倒把和发财的客体。<sup>[9]</sup> 农业用地私有化的做法没有考虑俄罗斯的特点,没有考虑造成农业生产方式多样性的地理和民族特点。这些意见促使政府对原来通过无偿将土地占有权、使用权并变更为所有权方式实现土地私有化的政策进行了调整。这直接影响了土地法典的内容,使得土地法典中涉及土地他物权的的规定与民法典有很大差异。

[9] 参见许新:《叶利钦时代的俄罗斯》(经济卷),人民出版社2001年版,第166页。

虽然土地永久使用权、终身继承占有权和地役权的相关规定是俄罗斯私有化土地政策在民法中的延续,该权利存在的时间有限,权利人也有限,但对于我们还是有所启发。一方面,物权法定主义,旨在通过固定物权的内容与类型,来限制当事人任意创设具有对世效力的新的法律关系,从而达到使物权关系臻于明确、安定之目的。但这并不排除必要之时,可依立法创设新的物权。特别是在土地上设立他物权,构建中必须结合本国的国情和法律传统,这样才能真正实现物的利益最大化。另一方面,俄罗斯在国有或自治地方所有的土地上设立的终身继承占有权,使得占有人可以稳定地在土地上发展农业、畜牧业、果园等,与我国农户因受承包经营权期限的限制,不愿在土地上作长期投入,以及合同期限届满时进行破坏性经营形成对比。这也是对他国物权制度进行研究的价值所在。

俄罗斯选择了市场经济体制作为改革的目标模式,加强财产利用已经成为不可忽视的趋势。民法典和土地法典对土地的终生继承占有权、永久使用权、地役权的规定,较完整地构成了俄罗斯的现代土地他物权制度。

---

[ **Abstract** ] Russia has chosen the market economy as a target of reformation mode. As a result, enhancing the utilization of property has become an overwhelming trend in the country. The modern “jus in re aliena” system in Russian land law consists of the right to permanent use of land, inheritable life - time land occupations and easement provided for in civil code and land code. In the meantime, these legal provisions also reflect the necessary adjustments to the system of “jus in re aliena” in land law made by Russia in light of its actual needs.

---

(责任编辑:支振锋)