

国有古民居法律保护制度新思路探索

林悦凡 花之璇

(南京农业大学 江苏 南京 210095)

【摘要】文章分析了现有法律体系下,国有古民居产权归属存在的两方面问题:一是古民居法定国家所有权与实际生活中占有、使用权关系不清,二是古民居国家所有权权利主体繁杂不清。对此,文章提出要建立国有古民居产权登记制度,进而确立资产管理制;并以此为前提,推动国有古民居用益权合法行使。

【关键词】国有古民居;产权登记;资产管理制;用益权行使

一、国有古民居产权归属存在问题

(一) 古民居法定国家所有权与实际占有、使用权关系不清

依据我国《文物保护法》,可将我国古民居所有权归属分为国家所有、集体所有和私人所有。相比起集体所有和私人所有的古民居,由于我国特殊的历史原因造成了产权关系复杂现象,现实中国有古民居最大的特点是其所有权人很少拥有所有权的全部权能,即占有、使用、收益、处分。例如新中国成立后一些国有古民居分配给广大人民居住,随着时间的推移,再加上前期忽视管理等原因,这些国有古民居的占有使用权随意转让,造成了目前复杂的产权状况,甚至使得一些国有古民居的国家所有权变得模糊。国家作为古民居的所有权人,其享有的权利仅仅是法定的所有权,而古民居上的占有、使用权甚至收益权都为各种机构或个人所拥有。现实中,国有古民居保护利用的要求与实际占有使用者生活发展的需求存在矛盾。古民居作为不可移动文物中的一种重要形式,是不可或缺的文化资源,国有古民居更是国家资产的一部分,目前古民居法定国家所有权与实际占有、使用权关系不清的状况使得国有古民居的保护存在着困难。

(二) 古民居国家所有权行使主体不明

有意认为文物行政部门和文物保护单位管理“专门机构”或“专人”(《文物保护法》第十五条)可视为国有古民居所有权的行使主体。但现有古民居保护法规制度仍以行政法规为主,由《文物保护法》确定的我国古民居管理体制显然具有行政特色,管理体制以属地管理、分级负责的行政体制为主,管理手段以行政审批、行政补助和行政处罚为主。对文物行政部门而言,《文物保护法》所规定的“主管”、“监督管理”,属于行政管理职能^[1]。对文物保护单位的管理专门机构(即“文物保护单位”)而言,全国文物系统内专门针对一处或几处文物保护单位设立的文物保护单位管理机构虽兼具日常专业管理与资产管理职能,但数量极少,只有1396个^[2];另外全国还有1922个区域性文物保护单位^[2],主要承担日常专业管理(包括文物资源调查、检查巡视、维修项目管理等),甚至代行文物行政管理职能,但并不具备国有文物资产管理职能。

法律对国家所有权概念的规范建构,主要是由物权法来完成^[3],而我国现行不可移动文物保护制度多强调行政管理和专业技术管理。相比《土地管理法》《矿产资源法》《国有企业法》《海洋法》,都规定国务院代表国家行使国有土地(国家矿产资源、国有资产、海域)所有权,而国有古民居同样作为国有资产,《文物保护法》却没有相类似的规定。可见在实践中,古民居国家所有并非真正物权意义上的国家所有权,国家所有权的行使主体不明。

二、建立国有古民居资产管理制

缺乏物权意义上的资产管理制这一保障行政管理和专业技术管理有效运行的基础权利配置体系,正是传统文物管理体制薄弱的症结所在,是《文物保护法》难以有效落实的症结所在^[1]。因此建立健全国有古民居资产管理制是必要的。

(一) 建立产权登记制度

建立古民居资产管理制是以建立产权登记制为前提的。资产的本质利用是权利,资产累积是权利的归属。面对我国国有古民居复杂的产权状况,为进行更有效地保护,首要任务是确定其产权归属,即分别确定所有权、占有、使用权的主体,从而明确各主体的权利、义务及责任,促使国有古民居国家所有权、实际占有和使用权利人加强沟通和合作。对古民居确权的目的旨在明示,确权是一切权利行使的基础。只有将每一项权利明确归属于特定人,才能保证古民居资源产权的合法合理行使,达到对古民居建筑的保护目的^[1]。

(二) 建立资产管理制

针对古民居利用中擅自改变管理体制、任意转让使用权的乱象,应当加强国有古民居资产从确权、登记、评估、转让、收益分配等全过程的监管,建立古民居资产管理制,确保其使用权转让和行使过程符合不可移动文物保护的特殊要求。

首先,明晰国有产权所有者和代理人关系,代理人即为受托主体,主要有两类:其一,专门管理古民居的机构(政府的管理职能与国有资产所有者职能相分离);其二,基于历史因素、政府划拨等原因,由非专门性的国有单位支配,这些

单位即是使用人。通过完善管理制度和管理技术,强化政府对公共利益的受托责任,建立文物资源资产管理制,其也意味着国有古民居文物资产化。

除此之外,应建立实行国有文物资产报告制,将古民居文物资产纳入政府财务报告,加强民众对政府管理职能的监督。实现服务型政府的目标,要求落实政府古民居文物资产清单全局化、公开化。由于古民居文物资源的使用权和管理权分散,分别隶属于各级各类不同性质机构和人,且由于古民居保护利用要求与实际占有使用者的生活发展需求存在严重的双向信息不对称问题,所以建立一体化的国有文物资源资产管理制显得尤为重要。在此制度下,政府应进一步对古民居建筑文物实行原址保护、纳入城乡规划、设立文物保护范围和建筑地带、对改善和修缮工程进行审批等保护措施,在体系的基础上提高了行政机关的行政效率^[4]。

三、开放国有古民居用益权行使

在建立古民居资产管理制的基础上,进一步转变《文物保护法》对国有古民居利用的行政性限制思路,完善文物保护利用的产权限制和促进方式,指导并规范在文物保护利用中引进一定的市场机制,在体制上保障和促进文物活化利用事业发展。

依我国现行法律制度以及实践经验,国有不可移动文物用益权的设定和转让有租赁、承包经营、授权经营三种形式。有观点认为一旦把国有文物交给非国有单位或私人占有使用,就必然会出现为了利益最大化而违法使用或过度使用文物以致文物破坏的现象。然而,从根本上看,文物是得以被保护或是被破坏,不由用益权主体类型决定,而是由用益权主体个体是否依法履行了文物保护的法律义务决定。国有单位包括其中的专门管理机构本身存在管理不善、管理不当的问题,也会导致文物被破坏。因此,对古民居的保护关键在于,如何有效规制国有不可移动文物用益权的设定与转让,从而督促其履行保护文物的法律义务^[5]。

而用益权的取得或流通转让,应依照相关规定报经有关政府部门同意或核准。但既有法律规范尚未进一步地进行细致明确的规定。为明确取得或者转让古民居用益物权,需先明确双方在用益权的取得或转让中对古民居的保护义务。就转让方而言,应遵守其仍将作为国有文物登记使用人而履行文物保护的法律义务,以及对双方的约定的遵循。就受让方而言,应遵循授权人即时的指示和要求,也必须遵守与古民居保护相关的各项法律法规。

而为了用益权取得和转让的安全行使,各级行政主管部门需要完善古民居用益权设立转让保护制:第一,完善国有不可移动文物保护利用的顶层制度设计,采用权利分置的方式推动国有不可移动文物用益权设立和转让,充分发挥文物社会效益,从所有权的占有、使用、收益多方面以利用的形式对古民居建筑进行保护。第二,建立古民居文物全国电子数据库,形成公开且可供跟踪记录的古民居建筑文物资源的基础数据库与公共服务网络,必要即时进行信息公开。第三,建立古民居建筑用益权的交易市场和交易平台,建成全国统一的、现代化的、规范化的交易平台,较之不规范的地下交易,促成公开规范的交易平台,更利于对古民居的各方面保护。第四,建立国有不可移动文物用益权的价值评估标准,通过各地方自主规范规定对用益权的价格范围进行一定的管控,促进古民居建筑在出租等方面的公平。第五,建立国有不可移动文物所有权和用益权分置的指引性规则,既杜绝权利混同现象,又充分利用古民居建筑资源,带动经济发展,增长文化经济价值^[5]。

参考文献

- [1]于冰.国有文物资源资产管理的几个关键问题[J].中国文化遗产,2019,4:73-80.
- [2]国家文物局.2016年全国文物统计资料[R].2017.
- [3]谢海定.国家所有的法律表达及其解释[J].中国法学,2016(2).
- [4]赵一苇.我国不可移动文物认定与保护制度之完善[D].南京:南京大学,2011.
- [5]赵翼韬.关于国有不可移动文物用益权的法理思考[N].中国文物报,2015-3-20.