

生存兜底：永久性用益物权的制度使命与规范构造

□ 杨立新（天津大学法学院卓越教授）

我国实行土地公有制，普通民事主体实现居住生存，只能依托土地上的用益物权。物权中的永久性用益物权，是一个尚未被立法文本正式采纳，但具备极强解释力的学理概念，对于保障公民的生存权具有重要价值。

现行法中存在的永久性用益物权

传统民法理论对用益物权的分类，一般不作期限性用益物权和永久性用益物权的划分，但实际上，永久性用益物权与期限性用益物权存在严格的区别。例如，土地承包经营权的期限是30年，一般的建设用地使用权的期限为70

怎样理解永久性用益物权的概念

通过对民法典规定的宅基地使用权和住宅建设用地使用权以

年，居住权、地役权都具有期限性，不是永久性的。但是，民法典未对宅基地使用权的期限进行限制性规定，因而属于永久性用益物权。值得研究的是，法律对住宅建设用地使用权设定了70年的期限，属于期限性用益物权。但是，住宅建设用地使用权在70年期限届满后自动续期，并未明确续期的时长，若续期的期限还是70年，在第二个70年到期后还应当自动续期。由于民法典未对用益物权自动续期的次数作出限制，因此可以是多次甚至无限次续期，这就使得住宅建设用地使用权的期限，除在自动续期的费用等问题上还有价值外，对于这种用益物权的永久性存续性没有影响，因而其性质也属于永久性用益物权。这两类永久性用益物权，实际上都不受期限约束，其目的是保障公民居住的基本生存需求。

此外，还有两类永久性用益物权，虽然未被民法典明文规定，但在现实生活中客观存在。一是农村中的族产。族产系以家族关系为支点形成的财产，是自宋代至明清普遍存在的产权制度，至今仍部分存在的宗族祠堂及附属设施等的权利也属于永久性所有权，其土地利用的权利与宅基地使用权相似，但却是不可分割的总有，故族产用地的权利属于永久性用益物权，为该家族全体成员享有总有性质的共同共有权。二是祖坟与坟地。在部分农村地区，仍存在家族或者家庭的祖坟和坟空地。坟茔作为地上物，其所有权不受期限限制；坟茔用地的权利同样无期限限制，亦属于永久性用益物权。

及族产和祖坟用地权利的分析研究，可以概括永久性用益物权的概念和基本特征。

永久性用益物权，是指没有期限限制，或者有限期限制但通过自动续期而永久存续，权利人享有占有、使用、收益国家所有或者集体所有土地的用益物权。依据民法典第三百二十三条关于“用益物权人对他人所有的不动产或者动产，依法享有占有、使用和收益的权利”的规定，用益物权是不具有处分权能的权利，是指不能处分公有土地所有权，而宅基地使用权和住宅建设用地使用权本身是可以处分的，具有可转让性。

结合权利运行实际，永久性用益物权具有以下法律特征。

第一，永久性用益物权是土地的用益物权。宅基地使用权和住宅建设用地使用权都是土地的用益物权，包括族产和祖坟用地的权利，是在土地上建造建筑物或者构筑物的用益物权。为什么土地上可以设立永久性用益物权，设立永久性用益物权后，土地所有权就会受到限制。这是因为在现行体制下，私人不享有土地所有权，但为了满足公民在土地上的生存的基本需求，通过设立用益物权的方式解决土地公有和私人利用之间的矛盾。可见，土地是公民生存权的基本保障。

第二，永久性用益物权的标的物是国家所有或者集体所有的土地。这是我国土地公有制性质所决定的。土地公有和住宅建设的私有利用土地之间还存在天然张力，这一矛盾必须予以化解。无论是农村还是城镇，建造私有住宅必须利用土地。如果存在私有土地所有权的基础，就无需取得土地用益物权。但在土地公有制的框架下，农村居民与城镇居民若建造住宅，须将公有土地的利用实现私有化，方可实现在公有土地上建造私有住宅，实现生存权中的居住生活权益。因此，我国立法采用在公有土地上设立永久性用益物权的方式，将用益物权私有化，既不破坏公有土地的公有制属性，又能使农村居民与城镇居民在国有或者集体所有的土地上，通过行使用益物权建造住宅，保障居住生活的生存权

得以实现。因而永久性用益物权的标的物，就是国有或者集体所有的土地，是在公有土地上实现私人的土地利用权利。

第三，永久性用益物权的权能具有高度自治性。用益物权行使的权利是所有权中的占有、使用、收益的权能，一般不包括处分权能。不过，对处分权能的限制，是对所有权不能处分，而永久性用益物权却包括占有、使用、收益和处分权能。永久性用益物权的这四项权能，与所有权的权能几乎相同或者极为相似，因而永久性用益物权的权能高于其他用益物权。例如，住宅建设用地使用权是永久性用益物权，具有处分权能，当住宅所有权人转让建筑物区分所有权时，其所依附的住宅建设用地使用权随之一并处分。土地所有权人即国家不得限制住宅所有权人的处分行为。宅基地使用权的权能亦如此，农村住宅转让时，宅基地使用权随之转移。可见，永久性用益物权的权能具有高度自治性，并不是只享有用益物权的占有、使用、收益的权能，还包括对其本身的处分权能。

第四，永久性用益物权不附有限期或者打破所附期限。永久性用益物权的基本特征是不得有期限限制，因为一旦有期限限制，这种用益物权就不具有永久存续性。宅基地使用权最具有这一典型性特征，因为现行法律并未对其设定期限，因而能够长期使用，长期不变，故认定宅基地使用权是永久性用益物权符合法律要求。住宅建设用地使用权虽然设定了期限，但自动续期规则的存在，使得住宅建设用地使用权的期限在实质层面趋于虚化，难以产生实质性约束。

永久性用益物权的重要价值

确定宅基地使用权和住宅建设用地使用权的性质属于永久性用益物权，具有以下三个重要价值：

一是确定农村居民与城镇居民在利用公有土地居住生活的永久性，使他们能够安居乐业、生活无忧。以城镇居民为例，根据相关数据，我国人均预期寿命达79.25岁，百岁老人已不罕见，若一个人自青年

时期购买一套住宅，其住宅建设用地使用权70年期限届满，仍可继续生存若干年，届时房子尚可存续，土地使用权归于消灭，显然不符合自然规律和社会规律的客观需要，农村的宅基地使用权未设置期限，才能实现世世代代安居乐业。

二是永久性用益物权的目的在于保障公民的生存权。生存权是首要的基本人权，是人权中最重要的权利。人生存的最基本条件，就是有家可归，此处的家并非单指亲属关系意义上的家，而是以土地为载体，以住宅为依托的家。流浪汉无固定住所，晚上经常栖身于桥洞或者屋檐下，正是缺少生存权保障的土地利用。只有农村居民或者城镇居民的宅基地使用权或者住宅建设用地使用权具有永久存续性，人的生存权才能有最基本、最基础的保障，否则，生存权就是一句空话。

三是永久性用益物权成为恒产，能够世代传承。古有云：“无恒产而有恒心者，惟士为能。若民，则无恒产，因无恒心。苟无恒心，放辟邪侈，无不为已。”有恒产者有恒心，恒产中的最首要者为土地。地上建筑物虽然属于恒产，但终有灭失之时。在我国土地公有制下，住宅作为生存的刚性需求，其利用土地的权利若不具有永久性，很难保障其成为真正意义上的恒产，难以使权利人对自己、对国家、对集体有恒心。只有将宅基地使用权和住宅建设用地使用权定性为永久性用益物权，才能使其世代传承，成为真正的恒产，建立公众的恒心。

当然，我们应当客观看到，永久性用益物权制度立法上仍有空白，住宅建设用地使用权自动续期，法律尚未出台细化规则；族产和坟茔用地的权利，也没有成文民事立法确认。

总而言之，永久性用益物权是适配我国土地公有制的制度安排。它打通物权制度与生存权保障之间的通道。目前，我国的宅基地使用权和住宅建设用地使用权具有永久性用益物权的特质，能够保障公民的生存权，做到有恒产者有恒心，也使其具有可继承性，能够永续传承。

行政规划立法：体系重塑与质效提升

□ 杨伟东（中国政法大学法治政府研究院教授）

行政规划是行政机关基于对经济社会未来发展趋势的预测和发展要求的判断，对一定时期内经济社会整体或特定领域的发展目标、任务和行动作出的部署和安排。作为重要的政府治理工具和手段，行政规划广泛适用于我国政府管理实践。相较于丰富多彩的行政规划实践，我国行政规划法律法规虽然已有一定数量，但总体而言尚存在体系性不足、法律规制不强等问题。2026年3月12日，国家发展规划法的颁布实施，标志着国家规划法治化建设进入新阶段，为行政规划立法的体系化建设和质量提升提供了重要契机。

推动行政规划法律制度整合统一

在我国，国家与各级地方编制的五年经济社会发展规划之下，存在大量应用广泛、场景多样的行政规划，如城乡规划、土地利用规划、主体功能区规划以及基础设施建设、生态文明建设、社会建设、公共服务、产业发展规划等，由此形成涵盖领域广、形式多元的行政规划并存的局面。就上述规划，已有不少法律规定，但相关规定呈现明显的分散性，甚至可以说一部立法对应一类行政规划规定。

城乡规划和土地利用规划是我国起步最早、规范最完善的两类法定规划，城乡规划法和土地管理法分别对城乡规划 and 土地利用总体规划的编制、审批、实施、修改等作出系统完备的制度规制。江苏省、新疆维吾尔自治区、云南省、上海市等地已通过地方性法规对发展规划加以规定。随着国家发展规划法落地实施，将为地方相关立法提供上位法依据，必然带动此类规划的立法持续推进。具体领域的国土空间规划和发展专项规划种类繁多，散见于特定领域的立法中，如森林法设置“发展规划”专章对森林资源保护和林业发展规划作出规定，草原法和水法采用了类似安排。在水法的基础上，长江保护法和黄河保护法分别专设“规划与管控”章对长江和黄河流域生态保护规划作出规定。就教育事业发展规划，教育领域基本法的教育法有原则规定外，学前教育法、义务教育法、高等教育法、职业教育法、家庭教育促进法分别对相应的专项发展规划作出确定。能源事业发展规划，立法规定采用的方式与此大体相当。

分散立法虽然一定程度上可增强规划的针对性，但不可避免地带来规定的不一致性甚至冲突，从而消解行政规划的作用，降低行政规划的权威性。党的十八大以来，我国推动同类规划的整合和统一改革，实行“多规合一”。经

程序的重要意义在于确保实体法的规定从抽象走向现实。轻微犯罪记录封存制度的程序内容是该制度具体实施合法性、权威性、严肃性的基本保障和内在要求。一套较为科学、完整的轻微犯罪记录封存制度的程序内容主要包括六个方面。

正式启动程序

轻微犯罪记录封存的正式启动应当坚持“依职权启动为主、依申请启动为辅”。对于依法作出不起诉决定的，检察机关应当依法在作出不起诉决定当日同时宣布启动轻微犯罪记录封存，并开展相应的考察工作；对于依法作出有罪判决的，法院应当依法在作出判决当日同时宣布启动

□ 张云霄（中国人民大学现代侦查战法研究中心研究员）

程序的重要意义在于确保实体法的规定从抽象走向现实。轻微犯罪记录封存制度的程序内容是该制度具体实施合法性、权威性、严肃性的基本保障和内在要求。一套较为科学、完整的轻微犯罪记录封存制度的程序内容主要包括六个方面。

目前我国的规划主要分为四类，即经济社会发展规划、国土空间规划、专项规划和区域规划。制定国家发展规划法，不只在于对国家发展规划作出规范，还在于对统一的国家规划体系构建提出明确要求，即国家建立健全以国家发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，由国家 and 地方规划共同组成，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的国家规划体系。这一要求构成了行政规划法律制度整合统一的基础。鉴于行政规划类型多样，推动行政规划法律制度整合需要两个方面着力：

一是推动大分类的规划类别统一立法。经济社会发展规划是最基础的规划，构成了其他规划的遵循，是其他各级各类规划的总遵循。在国家发展规划法确立的制度框架下，地方应加快推进经济社会发展规划地方立法，做好规则细化、制度衔接，国土空间规划是“多规合一”生成的规划，是国家空间发展的战略性指南与可持续发展空间蓝图，为各类开放保护建设活动提供基本依据。2023年9月，国土空间规划法已列入十四届全国人大常委会立法规划的第一类项目，目前正在推动之中。该法构成了城乡规划、土地规划等各个不同类型的国土空间规划的统一性立法。各类发展专项规划、区域规划，是否需要有针对性地进行统合性立法值得研究，一个可行的思路和方案是先将二者纳入省级发展规划条例加以规定，提出统一要求。

二是推动规划单行立法的衔接协调。由于之前的专项规划规定基本是通过单行立法分别规定的，不同法律之间存在内容交叉、规则冲突问题，应在统一立法的基础上推动相关单行立法的衔接协调。一方面，消除立法规定的不协调和冲突之处，增强单行立法规定的

针对性，单行立法应侧重于规定某类规划的特殊要求，对于共性要求可不予规定。由于涉及法律法规多，可以联动修改或在统一立法后集中修改相关法律法规，从而提高立法效率，增强规划法律体系的系统性、整体性和协同性；另一方面，通过立法规定加强各类规划的衔接协调，构建内在统一、功能互补的规划体系，从而形成规划合力。

构建合理有序的行政规划法律规范层次

行政规划法律体系应当是由不同效力层级、不同调整领域的法律法规共同编织而成的规则之网。大分类的规划类别立法与专项规划的单行立法，构成相关规划法治体系的顶层制度框架，应由全国人大及其常委会制定。类别立法和单行立法规定的细化和配套内容，应由行政法规、地方性法规、规章加以规定。如有必要，具体操作指南、规程等事项，可以由高层级的行政机关予以制定发布。

目前有关行政规划的法律规范，虽然大部分是由全国人大及其常委会通过立法予以规定的，但是相当多的立法主要是对规划的内容、编制（修改）主体、审批要求和主体、实施等事项作出的概括性规定或提出的原则性要求，对行政规划编制程序、技术标准、监督和责任追究，法律救济等事项缺乏规定或未充分

规定。针对总括性规定或原则性要求以及未作出规定的必要事项，应由行政法规、地方性法规、规章加以具体化或者予以补充，从而形成相应的立法梯层。

然而现实中，对于全国人大及其常委会的立法规定以及尚未规制的事项，本应由行政法规、地方性法规、规章予以细化和补充，实践中却大量由行政机关通过行政规范性文件加以配套和填补。这使得行政规划的法律规范层级偏低，偏内部化，不仅削弱相关规范的权威性，还因缺少中间层导致法律规范不连贯。要构建合理有序的行政规划法律规范层次，需按照法律的位阶或层级形成法律、行政法规、地方性法规、规章的合理梯次，通过逐级细化形成严密的行政规划法律规范体系。

强化行政规划运行的外部监督和民主参与

行政规划是针对未来作出的安排，由于未来的变化性和不确定性，规划制定者拥有较大的政策判断空间与行政裁量权。为发挥规划的战略导向作用，规划编制者和制定者要从实际出发，坚持发扬民主、集思广益，对复杂多变的场景和因素进行审慎研判，科学确定发展蓝图和行动纲领，阐明战略意图，明确政府工作重

点，引导社会主体行为。

然而，现行部分行政法规中的法律规定，特别是制定较早的立法规定，主要涉及的是规划的编制主体、审批等基本事项，有关规划的编制方式、工作机制、公众参与程序等重要内容存在缺失，这些事项主要通过政府文件予以明确，内部性较强，即便立法中设置了行政规划的相应制度安排，常常体现为行政机关之间或国家机关之间的程序运转规定，面向社会公众参与、意见反馈等外部约束机制供给不足。

国家发展规划法明确规定，国家发展规划工作坚持以人民为中心的发展思想，践行全过程人民民主，要求通过公众参与机制、专家咨询论证制度、智力辅助支持机制予以保障，旨在提高规划编制的科学化和民主化水平。这些要求为行政规划制度发展提供了清晰的方向指引，行政规划制度建设必须致力于提高规划编制或所定的外部性和民主性，搭建“人民有所呼，规划有所应”的桥梁，着力提升行政规划的质量和有效性。2019年公布施行的《重大行政决策程序暂行条例》，将制定经济和社会发展等方面的重要规划纳入重大行政决策事项范围。依据该条例，重要规划应当遵循公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等程序，纳入相关行政规划类别立法之中，强化制度刚性，保障落地执行。

总之，行政规划法治化是推进国家治理现代化的重要一环。依托国家发展规划法实施带来的契机，做好行政规划立法的制度整合，理顺规范层级，健全民主监督机制，充分发挥行政规划引领发展的治理价值。

轻微犯罪记录封存制度中的六项程序性内容

轻微犯罪记录封存，刑罚执行完毕后开展相应的考察工作，其中对于判决有罪但免于刑罚的，则立即开展相应的考察工作。此外，轻微犯罪人员若发现决定机关没有依法启动犯罪记录封存的情形，可以书面形式提请启动犯罪记录封存程序。

具体封存程序

首先，对作出轻微犯罪记录封存决定的，由相关单位封存该人员的犯罪记录（档案）并实行专门管理，除司法机关办案需要外，不得以任何方式泄露。与此相关的犯罪事实不在对社会公开的各项载体中载明，所受犯罪处罚的事项不再记入户籍登记、学籍档案、人事档案；对于已经记入的，由相关单位予以撤销。有关单位在出具相关证明文件时，不得载明该犯罪情况。

其次，对被封存轻微犯罪记录的人员，在复学、升学、从事法律没有明确限制的职业时，与其他人享有同等权利，免除犯罪记录报告义务；学校、用人单位不得因曾经的犯罪事实而拒绝其复学、升学、就业和录用。

当前，我国的两大司法信息公开渠道，分别是最高人民法院主办的中国裁判文书网和最高人民检察院主办的12309中国检察网，应当对案件的信息公开进行必要的限制，对于需要封存司法文书且确有网上公开必要的，应当对诉讼主体信息进行匿名化处理。笔者建议，可以尽快通过现代科技手段，对中国裁判文书网的裁判文书设置复制、转载的必要管理

权限，建立与第三方的数据合作交换机制，并引导搜索引擎设立便捷删除功能等，以进一步保障轻微犯罪记录封存的实践效果。网络平台作为信息传播的重要节点，应当建立常态化的数据筛查与清理机制，定期对已被封存或下架的轻微犯罪记录信息进行主动检索和移除。同时，相关技术运营主体应当完善内部合规审查流程，在接到权利人通知后及时履行删除义务，防止已封存记录通过缓存、镜像或关联推荐等方式继续扩散。

相关查询程序

查询犯罪记录并不意味着解封犯罪记录，这是两个不同的概念和适用领域。就“查询”而言，我国刑事诉讼法就其适用的场景规定较为明确，即“司法机关为办案需要”和“有关单位根据国家规定”，但“司法机关为办案需要”却并不局限于办理刑事案件，还有可能在办理民事案件、行政案件中依法查询被封存的轻微犯罪记录。若简单认为所有出于“办案需要”的查询轻微犯罪记录就意味着具有自然解封的效力，轻微犯罪记录封存制度将名存实亡、形同虚设。此处应当注意的是，需要将司法机关与一般单位的查询加以区分：对于司法机关为办案需要而申请查询的，封存主体依法可以允许其查阅、摘抄、复制相关案件材料；对于司法机关以外的一般单位申请查询，封存主体原则上应当依法审核申请的法律依据与用途，分别通过告

知其是否受过法律处分、被判处过的罪名、刑期，提供裁判文书的方式满足其需求。

权利救济程序

公民权利救济是权利保障的重要组成部分。故意或者过失泄露轻微犯罪记录的行为，不仅侵害轻微犯罪人员的合法权益，还可能引发更为严重的后果，同时损害国家对公民个人信息的正常管理秩序。为此，轻微犯罪人员可以依法通过民事诉讼或者行政诉讼保障自身的轻微犯罪记录不被泄露或者不当使用的权利。除此之外，一方面，轻微犯罪人员可以依法向公安机关报案，通过刑事控告等刑事手段，维护自身轻微犯罪记录封存后不被违法侵害的权益；另一方面，轻微犯罪人员也可以依法向检察机关反映被封存的轻微犯罪记录遭到不法侵害的情况，借助检察机关法律监督的力量维护自身犯罪记录封存的隐私权益及其他合法权益。

基本解封程序

轻微犯罪记录封存后的解封程序可分为两类：第一类是法定解封，即因再次犯罪、发现漏罪，再审判后不符合封存条件的法定事由，之前的轻微犯罪记录应当自判决、裁定生效之日起予以解封，不再予以封存。第二类是酌定解封，即相关权利人、公民、单位等发现犯罪人员不符合轻微犯罪记录封存条件的，可向检察机关或者法院提出申请，经其审查后，再决定是

否予以解封。检察机关或者法院依法作出的解除轻微犯罪记录封存的决定，应当向行为人送达解除轻微犯罪记录封存决定的相关法律文书，并通知其他职能部门执行解封程序。

法律监督程序

检察机关应当进一步加大对轻微犯罪记录封存的监督力度，将法律监督贯穿履职的全过程。首先，在审查逮捕环节，检察机关对发现可能适用轻微犯罪记录封存的案件，应当及时向公安机关发出办案提示的函件，明确建议在侦查环节注意加强保密工作。

其次，在审查起诉环节，检察机关应当通过依法履行审查起诉职能，注意审查所办案件是否适用轻微犯罪记录封存相关制度机制，并在起诉书中予以明确；同时，对可能已出现的泄露轻微犯罪记录情形，应当依法开展监督工作。

再次，在刑事审判环节，检察机关应当庭明所办案件是否适用轻微犯罪记录封存制度以及具体依据等内容。

最后，在执行落实环节，检察机关应当对未履行轻微犯罪记录封存责任或者履职不到位的单位，依法及时开展相关的监督工作。此外，检察机关应依托“数字检察”建设，迭代升级政法智能办案系统，打通犯罪记录封存与违法犯罪人员信息库平台互联互通，实现数据共享、实时动态更新。