

# 蔡继明拟提交十三届全国人大三次会议议案建议

## 目录和大纲

### I. 议案

1. 关于修改《土地管理法》的议案
  - 1) 关于土地资源市场化
  - 2) 关于成片开发范围的限定
  - 3) 关于集体土地入市
  - 4) 关于农村宅基地
2. 关于修改《城市房地产管理法》的议案  
共 10 条，基本内容是把只涉及城市国有土地的房地产法修改为包含农村集体土地在内的城乡房地产管理法
3. 关于修改《农村土地承包法》的议案
  - 1) 关于农村国有土地的承包
  - 2) 关于农村集体土地的代表
  - 3) 关于承包期限长度的确定
  - 4) 关于承包人和承包权流转
  - 5) 关于“四荒地”的承包权

### II. 建议

1. 关于同步推进城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革的建议
  - 1) 赋予农村集体土地与城市国有土地同等的权利
  - 2) 让市场同样在土地资源起决定性作用
  - 3) 规划和用途管制旨在弥补市场机制的缺陷
  - 4) 加快土地资源市场化步伐
2. 关于深化土地制度改革建立农民脱贫长效机制的建议
  - 1) 农民脱贫是长期任务
  - 2) 农民贫困的根本原因
  - 3) 农村宅基地入市可一举两得
3. 关于小产权房分类治理与城中村自主改造的建议
  - 1) 关于农村集体建设用地上已经建成的小产权房
  - 2) 关于农村集体建设用地上正在建设或新建的小产权房
  - 3) 关于非法占用农地建设的小产权房

- 4) 小产权房的治本之策是赋予农村集体土地完整的产权
- 5) 城中村改造可供选择的模式
4. 关于深化农村宅基地制度改革的建议
  - 1) 全面把握中央有关农村宅基地制度改革的精神
  - 2) 赋予农村宅基地用益物权和担保物权
  - 3) 消一户一宅和面积限制
  - 4) 实行农村宅基地有偿获得
5. 关于农村宅基地流转模式选择的建议
  - 1) 农村宅基地出租
  - 2) 农村宅基地出让
  - 3) 农村宅基地抵押
  - 4) 农村宅基地增减挂钩
  - 5) 与城市居民共建共享住宅
6. 关于构建房地产健康发展长效机制的建议
  - 1) 从偏重需求侧转向注重供给侧
  - 2) 根据不同住房功能划分住房市场
  - 3) 推进租购并举的协调发展
  - 4) 推进房地产相关收入从以开发环节为主到持有环节为主
7. 关于修改《国有土地上房屋征收与补偿条例》的建议
  - 1) 不是征收房屋而是收回建设用地使用权
  - 2) 对收回建设用地使用权的补偿要合理
  - 3) 国民经济和社会发展不等同于公共利益
  - 4) 建设用地使用权收回与补偿争议的解决
8. 关于严格界定“成片开发”内涵和标准的建议
  - 1) 对公益性征地原则的理解
  - 2) 关于“成片开发”的争议和担忧
  - 3) 合理界定“成片开发建设需要”的内涵
  - 4) 确定成片开发土地征收的标准
9. 关于修改《民法典·物权编》（草案）的建议
  - 1) 修改依据
  - 2) 允许集体土地所有权人在其土地上设立用益物权和担保物权
  - 3) 允许集体土地所有权人在其住宅用地上设立建设用地使用权

全国人大十三届三次会议议案：

## 关于进一步修改《土地管理法》的议案

蔡继明

根据中共中央国务院有关土地制度改革的一系列文件精神，对《土地管理法》（2019年修正）提出九条修改建议。

1. 现行法第二条： 中华人民共和国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。

全民所有，即国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要，可以依法对土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行国有土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

建议修改如下：

中华人民共和国实行土地公有制，即国家所有制和集体所有制。

国家所有土地的所有权由国务院代表国家行使。

集体所有土地的所有权由集体经济组织或村民委员会代表集体行使。

任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地所有权。土地使用权可以依法转让。

国家为了公共利益的需要，可以依法对集体土地实行征收或者征用并给予补偿。

国家依法实行土地有偿使用制度。但是，国家在法律规定的范围内划拨国有土地使用权以及集体土地所有权人自行决定无偿分配给集体所有制成员宅基地使用权的除外。

2. 现行法第四条第一款： 国家实行土地用途管制制度。

建议修改为：国家在对国土资源利用进行总体规划的前提下实行国土资源市场配置制度，以满足新型工业化、新型城镇化、农业和农村现代化建设对土地的需要。

另增一款为第二款：国家设立国土资源宏观调控及微观管制制度，对国土资源的开发、利用、整治、保护进行管理。

3. 现行法第二十条规定：“县级土地利用总体规划应当划分土地利用区，明确土地用途；乡（镇）土地利用总体规划应当划分土地利用区，根据土地使用条件，确定每一块土地的用途，并予以公告。”果真这样，就没有市场发挥作用的任何空间了。

建议修改为：“市县、乡镇级人民政府编制土地分区规划，根据上级政府的国土空间规划划分土地利用分区，制定各类分区的土地利用管制规则，明确区内禁止或限制的土地用途和土地利用方式，对土地利用实行负面清单管理。负面清单之外的空间则完全交由市场配置。”

#### 4. 现行法第四十五条涉及公共利益需要的范围界定

现行法在对农民集体所有的土地可以依法实施征收的情形前和其中第六项规定中增加了“为了公共利益的需要”这一前提，是一个改进，但在征收范围内仍然保留了颇有争议的第五种情形：“由政府土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内组织实施成片开发建设需要用地”，虽然在后边强调了“第（五）项规定的成片开发并应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准”，但这种成片开发的内容都是出于公共利益的需要吗？如果地方政府要建设一个几十或几百平方公里的新城区、经济开发区、包含大型商业地产购物中心和住宅的房地产开发区、文化旅游园区等等，即使符合上述成片开发的要求，也达到了国务院自然资源主管部门规定的标准，就都可以认定是符合公共利益需要吗？如果国务院自然资源主管部门规定的标准可以取代全国人大通过的《土地管理法》中认定的公共利益标准，依法征收不就变成了依规章征收了吗？

值得补充说明的是，2011年国务院颁布的《国有土地上房屋征收与补偿条例》首次列出了符合公共利益需要的五种情形，一次和二次审议稿基本上沿袭了《条例》的五种情形，但《条例》列出的第五种情形是：“由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要。”显然，政府组织实施的这种特定环境下的旧城区改建不仅符合特定区域居民的共同利益，而且有助于整个城区面貌和居住环境的改善，因此可以界定为符合公共利益的需要。但一次、二次审议稿适宜征收的第五种情形并非都是出于公共利益的需要。从这点来看，2009年的《土地管理法》修正案尚未达到2011年颁布的《条例》的高度。

建议将第（五）项按照《条例》第（五）项改为：“由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要。”

#### 5. 现行法第四十八条涉及征地补偿水平

该条第一款规定：“征收土地应当给予公平合理的补偿，保障被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。”但是，何为“公平合理的补偿”？撇开以下各款规定的具体补偿内容不说，这里只想强调，公共利益惠及的人群有大有小，并非所有公共利益都是包括被征地农民在内的全体国民都能享受的，比如，前述实施征地的五种情形中，只有第（一）项是全体国民的公共利益需要，其他第（二）—（五）项，

都只是一定区域的居民所能享受的，既然一定区域一定群体的公共利益的需要得到了满足，其实际生活质量和水平得到一定程度的提高，为什么对于为此做出贡献的被征地农民的补偿只是保障其原有生活水平不降低呢？建议将这句话改为“至少保障被征地农民原有生活水平不降低”，意思是说，“生活水平不降低”是底线，是最低限度，各地人民政府应尽可能通过征地补偿，使被征地农民的生活水平有不同程度提高，从而使被征地农民与社会全体成员都从中受益。

#### 6. 现行法第五十八条：关于收回国有土地所有权

该条列出了五种可以收回国有土地所有权的情形，其中第（一）项“为公共利益需要使用土地的”，如果这里所谓公共利益需要就是指前述第四十五条所划定的范围，那么，除了前述第（五）项存疑外，其他没有争议；该条第（三）—（五）项内容也无可置疑，但其中第（二）项“为实施城市规划进行旧城区改建，需要调整使用土地的”，则需要进一步探讨。实际上这一条所涉及的问题，就是前述《国有土地上房屋征收与补偿条例》所要解决的问题，因为从该条例制定的目的来说，实际上是针对城市国有建设用地使用权收回问题的，因为除非是要继续利用土地上的建筑物，否则，一般是要收回土地使用权从新加以利用，地面建筑物本身并不是征收对象。从这个意义来说，地方政府收回国有土地所有权的理由，除了第（三）—（五）种情形外，只能是第（一）种情形即“为公共利益需要使用土地的”，而所谓公共利益的需要，应该参照《条例》所列出的内容，特别是其中第五种情形即“由政府依照城乡规划法有关规定组织实施的对危房集中、基础设施落后等地段进行旧城区改建的需要”，显然比二次审议稿所泛泛而谈的“旧村改造”更贴近公共利益的要求，因为正是在城市拆迁搬迁领域，地方政府往往以旧村改造为名，行房地产开发和土地财政之实，并往往采用野蛮拆迁、暴力拆迁的方式，引发大量群体事件，成为影响城市社会安定、稳定、和谐的严重隐患。所以，《土地管理法》的修改，不能为野蛮和暴力拆迁留下法律可钻的空子。

#### 7. 现行法第六十二条，关于农村宅基地问题

首先，该条第一款规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地”。城市居民可以有多宅，而且作为其宅基地的土地原始来源大都还是来自对农民土地的征收，而农民在自己的土地上为什么一户只能拥有一处宅基地？农村居民同样有追求美好生活的愿望，随着大量农民进城务工甚至落户，农村有大约 3000 万亩宅基地处在闲置状态，在有条件的地方为什么不能通过有偿使用允许农民有第二处宅基地？占地面积越大，有偿使用费越高，达到供求平衡时，全体村民都会受益，何乐而不为？

其次，第二款强调“人均土地少、不能保障一户一宅的地区，县级人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上，可以采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。”这里所谓“村民意愿”到底指什么？如果村民一户拥有一处宅基地的意愿根本达不到，就谈不上“尊重农村村民意愿”，应该把这一款改为：“人均土地少、不能保障一户一宅的地区，县级人民政府应采取措施，按照省、自治区、直辖市规定的标准保障农村村民实现户有所居。”这仍然属于底线思维。

再次，该条第五款规定：“农村村民出卖、出租住房后，再申请宅基地的，不予批准。”在我们对三块地改革试点的调研中发现，很多进城务工并落户的农民，特别是一些成功的农民企业家，还有一些离退休公职人员，他们都希望回到家乡，或者创业，或者参与乡村振兴报效父老乡亲，或者休闲养老，他们当初都可能是出卖或出租住宅后离开家乡的，在乡村存在大量闲置宅基地的情况下，为什么不允许他们回乡再申请宅基地建房落户呢？实际上，很多村庄对此都是开放通融的，这本来是双赢多赢共赢的举措，一次、二次审议稿显然都没有反映农村现实的变化和改革试点的成果。

又次，该条第六款规定：“国家鼓励进城居住的农村村民依法自愿有偿退出宅基地。”当同一村庄大量农民进城落户时，退出的宅基地能有偿转让给谁呢？显然，农民不情愿做也做不到的事，政府不应该鼓励，反之农民愿意做又有可能做的事，本不需要政府鼓励，只要允许即可。故建议将此款改为：“国家允许进城居住的农村村民依法自愿有偿退出、转让或流转宅基地。”这里的退出是指退给集体，转让是指转给本村人，流转是指出租出让给外村人，包括城里人。

最后，现行法第五条规定“国务院自然资源主管部门统一负责全国土地的管理和监督工作”，而现行法第六十二条第七款则规定：“国务院农业农村主管部门负责全国农村宅基地改革和管理有关工作。”为什么同是宅基地，城镇中的宅基地归自然资源主管部门负责，农村的宅基地要归农业农村主管部门负责呢？全国的土地包括农地保护和征收以及三块地改革试点包括农村宅基地制度改革试点四年来一直都是自然资源部即原国土资源部负责的，而且，为什么在总结宅基地制度改革经验、推进宅基地制度立法的关键时刻反而把农村宅基地的改革和管理转移给了农业农村部呢？其原因也许是认为城市国有土地中的宅基地被称为住宅建设用地，具有用益物权和担保物权，按照《物权法》第一百三十五条，建设用地使用权人依法对国家所有的土地享有占有、使用和收益的权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施；而农村的宅基地并不被称为住宅建设用地，按照《民法典·物权编》第三百六十二条，农村宅基地使用权人依法对集体所有的土地只享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施，并不具有收益权，也就是说，没有用益物权和担保物权。农村

宅基地只能在农村集体经济组织内部转让，不能进入建设用地市场，所以其管理职能就转给了农业农村部。但根据三块地改革试点经验和中共中央国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》，随着征地范围的缩小，农村集体经营性建设用地入市范围必然扩大，而大量闲置的宅基地自然会调整为经营性建设用地进入城乡统一的建设用地市场，把城乡宅基地改革和管理分割为两个部门是不合适的。

建议对现行法第六十二条做如下修改：

第一款：农村集体土地所有制保障所有制成员户有所居。

第二款：农村集体土地所有制初始成员的每户村民可以无偿获得1处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。农村宅基地涉及占用农用地的，由县级人民政府批准。人均土地少、不能保障一户一宅的地区，县级人民政府应当采取措施，保障农村村民实现户有所居的权利

第三款：在符合国土空间总体规划和土地利用分区规划前提下，集体建设用地中对于村民超过1处的宅基地，实行有偿使用，有偿使用费通过拍卖来确定，拍卖收入用于村庄公共设施建设和公共服务。

第四款：村民已获得的宅基地使用权具有完整的用益物权属性，可以继承和有偿退还给集体，也可以在集体经济组织内部和外部出租、转让、抵押、担保。

第五款：允许农村闲置的宅基地转换成工业、商业等经营性建设用地并在符合城乡统一规划的前提下进入城乡统一的建设用地市场。

删除第七款。

8. 现行法第六十三条，关于农村集体经营性建设用地的权能：该条第一款规定：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用，并应当签订书面合同，载明土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件和双方其他权利义务。”而《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出：“建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下，允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股，实行与国有土地同等入市、同权同价。”

建议本条第一款2改为：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途的集体建设用地可以出让、租赁、入股，与国有土地同等入市、同权同价。具体入市要求，参照《城市房地产管理法》或由国务院另外制定法规。”

9. 现行法第六十四条，关于集体建设用地的市场配置：该条第一款规定：“集体建设用地的使用者应当严格按照土地利用总体规划、城乡规划确定的用途使用土地。”建议将这一款改为：“集体建设用地的使用者应当按照土地利用总体规划和城乡规划

确定的总体要求，根据当地产业结构、人口规模、经济发展水平以及市场供求状况等因素，具体确定土地的利用方式。”

全国人大十三届三次会议议案：

## 关于修改《城市房地产管理法》的议案

蔡继明

《中华人民共和国城市房地产管理法》（以下简称《城市房地产管理法》）于 1994 年 7 月 5 日公布，2007 年 8 月 30 日第一次修正，2009 年 8 月 27 日第二次修正。总体上看，该法完全是以城市土地单一国有制为基础的，所涉及的完全是城市国有土地上的房地产开发问题。2019 年第三次修正案只在原法第九条“城市规划区内集体所有的土地，经依法征收为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让，”后面加了一句“但法律另有规定的除外”。这实际上是把一个需要对完全以城市国有土地为基础的房地产管理法的修改问题简单化了。根据本章前面对《土地管理法》的修改建议，《城市房地产管理法》（2019 年修正）亦应做如下相应修改。

**1. 第二条第一款：**在中华人民共和国城市规划区国有土地（以下简称国有土地）范围内取得房地产开发用地的土地使用权，从事房地产开发、房地产交易，实施房地产管理，应当遵守本法。随着集体建设用地入市或已经入市，

此款应改为“在中华人民共和国城市规划区所有土地范围内取得房地产开发用地的土地使用权，从事房地产开发、房地产交易，实施房地产管理，应当遵守本法。”

**第三款：**本法所称房地产开发，是指在依据本法取得国有土地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为。

这一款应改为：“本法所称房地产开发，是指在依据本法取得建设用地使用权的土地上进行基础设施、房屋建设的行为。”

**2. 第三条** 国家依法实行国有土地有偿、有限期使用制度。但是，国家在本法规定的范围内划拨国有土地使用权的除外。

此条应改为：“国家依法实行土地有偿、有限期使用制度。但是，国家在本法规定的范围内划拨国有土地使用权以及集体土地所有权人自行决定无偿分配给集体所有制成员宅基地使用权的除外。”

**3. 第六条** 为了公共利益的需要，国家可以征收国有土地上单位和个人的房屋，并依法给予拆迁补偿，维护被征收人的合法权益；征收个人住宅的，还应当保障被征收人的居住条件。具体办法由国务院规定。

这一条应改为：“为了公共利益的需要，国家可以征收城镇内的集体土地和收回国有土地使用权，对被征地所有权人以及被收回国有土地使用权人连同原建设用地上的建筑物和拆迁安置等，一并依法给予公平合理补偿。维护被征收土地所有权人和被收

回土地使用权人的合法权益。具体办法由国务院规定。”

**4. 第八条** 土地使用权出让，是指国家将国有土地使用权（以下简称土地使用权）在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

此条应改为：“土地使用权出让，是指国有土地所有权人和集体土地所有权人将土地使用权在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家和集体支付土地使用权出让金的行为。”

**5. 第九条** 城市规划区内的集体所有的土地，经依法征收转为国有土地后，该幅国有土地的使用权方可有偿出让。

此条应改为：“城市规划区内的集体所有的土地，在符合土地利用规划和用途管制的情况下，其土地使用权可有偿出让。”

**6. 第十三条第三款** 采取双方协议方式出让土地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价。

此款可改为：“采取双方协议方式出让国有土地使用权的出让金不得低于按国家规定所确定的最低价。”

**7. 第十四条** 土地使用权出让最高年限由国务院规定。

此条应改为：“国有土地使用权出让最高年限由国务院规定。”

**8. 第十五条第二款** 土地使用权出让合同由市、县人民政府土地管理部门与土地使用者签订。

此款应改为：“国有土地使用权出让合同由市、县人民政府土地管理部门与国有土地使用者签订；集体土地使用权出让合同由集体经济组织或村民委员会与集体土地使用者签订。”

**9. 第二十条** 国家对土地使用者依法取得的土地使用权，在出让合同约定的使用年限届满前不收回；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要，可以依照法律程序提前收回，并根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。

此条应改为：“土地所有权人对土地使用者依法取得的土地使用权，在出让合同约定的使用年限届满前不收回；在特殊情况下，根据社会公共利益的需要或集体经济组织建设公共设施等的需要，可以依照法律程序提前收回，并根据土地使用者使用土地的实际年限和开发土地的实际情况给予相应的补偿。”

**10. 第二十二条第二款** 土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者未申请续期或者虽申请续期但依照前款规定未获批准的，土地使用权由国家无偿收回。

此款应改为：“土地使用权出让合同约定的使用年限届满，土地使用者未申请续期

或者虽申请续期但依照前款规定未获批准的，土地使用权由国家或集体无偿收回。”

**11. 第二十三条第一款** 土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅土地交付其使用，或者将土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。

此款应改为：“土地使用权划拨，是指县级以上人民政府依法批准，在土地使用者缴纳补偿、安置等费用后将该幅国有土地交付其使用，或者将国有土地使用权无偿交付给土地使用者使用的行为。”

全国人大十三届三次会议议案：

## 关于修改《农村土地承包法》的议案

蔡继明

《农村土地承包法》制定于2002年8月，2009年8月做第一次修正，2018年12月做第二次修正。现就刚刚修订过的《农村土地承包法》（以下简称现行法）的进一步完善提出如下修改建议。

### 1. 关于农村国有土地的承包

现行法第二条明确“本法所称农村土地，是指农民集体所有和国家所有依法由农民集体使用的耕地、草地，以及其他依法用于农业的土地”，而接下来的第三条规定“国家实行农村土地承包经营制度，农村土地承包采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式”，这里采取农村集体经济组织内部的家庭承包方式的土地显然主要指的是纯集体土地，对于前述国家所有依法由农民集体使用的农地，需要有专门的条款做出规定，其原因如下：

其一，我国的《土地管理法规定》：“国家依法实行国有土地有偿使用制度。”前述国家所有的农地虽然依法由农民集体使用，但毕竟不是农民集体所有的土地，国有土地实行有偿使用，而按照目前通行的农村土地承包法，原来的“三提五统”已经取消了，集体经济组织成员对集体土地的承包是无偿的，如果前述国家所有的农地也实行无偿承包，这就违反了土地管理法国有土地实行有偿使用的规定。

其二，只有土地所有者才有发包权，农民集体所有的土地发包方是农村集体经济组织（下面再讨论这一规定是否合理），而农村集体只是前述国有农地的使用者，按说对这部分农地是没有发包权的，这部分农地由谁来发包，应该做出特殊的规定。第十三条第（二）款规定：“国家所有依法由农民体使用的农村土地，由使用该土地的农村集体经济组织、村民委员会或者村民小组发包”。我觉得不能简单地套用以前的条款，国家所有的土地到底由谁发包应该做出特别规定。

其三，第十七条第（四）款规定，“承包地被依法征收、征用、占用的，有权依法获得相应的补偿”。我们知道，国家征收农村集体的土地，当然要给农村集体应有的补偿，但如果国家征收的是前述依法由农民使用的国有土地，也必须给予补偿吗？既然此前可以依法将国有土地交给农民使用，现在能否再依法收回本属于国有的土地而无须给予补偿，或即使必须补偿也应该低于征收集体土地所给予的补偿？

## 2. 关于农村集体土地的代表

我国《土地管理法》规定：“国有的土地，也就是全民所有的土地，由国务院代表国家行使国有土地所有权”。而关于农村集体土地所有权的行使主体，尚无任何法律做出明确规定。那么，到底由谁代表集体土地所有制行使发包权呢？

现行法第十三条第一款根据《中共中央、国务院关于农村集体产权改革的意见》，规定由农村集体经济组织发包。但是，按照现行《土地管理法》和《物权法》，村委会和农村集体经济组织都只是农村集体土地的经营管理者，特别是当一个村集体里有两个以上集体经济组织时，属于整个村集体所有的土地怎么发包呢？我们认为，农村集体土地的所有权，必须由代表全体村民利益的主体来行使，就目前农村的治理结构来看，也只有村委会才具有这一法定身份，因为理论上说村委会是村民1人1票民主选举产生的，村委会理应代表集体行使集体土地所有权，而集体经济组织应该向村委会申请有偿使用集体的土地，并按照规定向村委会交纳地租。北京的郑各庄宏福集团就是集体经济组织，它使用村集体的土地，每年要向村委会交土地使用费。尤其是当一个村集体里有两个以上集体经济组织的时候，谁使用的土地多，谁就应该多向集体交纳土地承包费。

所以，我们认为农村集体土地的发包方应是村委会或者村民小组，而不是集体经济组织。尤其是很多村没有集体经济组织，原来乡镇企业、村办企业都已经转制了，都转成民营经济。

## 3. 关于承包期限长度的确定

农村土地实行家庭承包经营时，第一轮承包期规定为15年，从1983年前后开始到1997年止；第二轮土地承包从1997年开始，承包期延长30年不变。

现行法规定，到2027年本轮承包到期后，承包期再延长30年不变。既然国家反复强调农村家庭承包关系长久不变，与其用这种挤牙膏的方式一次又一次地延长，不如一次性规定90年不变，这样才能克服农业经营中的短期行为，真正给农民一个定心丸，鼓励农民和城市居民及民间资本对农地进行长期投资，改良土壤，保持和增强地力，并采用现代农业机械和技术，推进农业现代化。

## 4. 关于承包人和承包权流转

现行法第四条强调“承包地不得买卖”，没有必要。因为我国《宪法》明确规定我国土地实行公有制，土地不是属于国家所有就是属于农村集体所有，“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地”。既然该条款前面已经讲了“土地承包之后土地的所有性质不变”，也就是说原来是集体所有的土地仍然归集体所有，承包地怎么可能买卖呢？按照《宪法》连所有权都不能买卖，那承包权更不能买卖了，这

是画蛇添足。

接下来涉及农村集体所有制的成员权问题。第十六条规定：“家庭承包的承包方是本集体经济组织的农户”。我们认为，集体所有制成员权应该是承包土地的充分条件，不应该是必要条件。就是说只要是集体所有制的成员，就天然地有权承包集体的土地。但是承包集体土地未必都一定是集体所有制的成员。目前很多集体所有制成员已经进城了，已经不再是集体所有制成员了，但法律上还不能强制收回或剥夺其承包权，那么，政府鼓励城市工商资本下乡，不是集体所有制成员，就不能承包土地而只能获得经营权吗？

这里涉及到农村土地三权分置的目的是什么？我们理解三权分置的目的不是限制土地流转，而是为了消除农民流转土地的后顾之忧，他怕整个土地流转出去以后，将来一旦失业，回来以后没有土地可种了，所以现在强调只流转经营权。现行土地承包法规定，农民进入小城镇可以保留农地承包权，进入设区的地级市就必须放弃承包权，有的地方政府甚至实行承包地换社保、宅基地换住房，这种做法当然不可取。我们不能强迫农民放弃承包权，但是如果农民愿意放弃承包权，国家应该给农民选择的权利。应该允许承包权在城乡之间、村与村之间、乡与乡之间转让，否则的话，将来农村集体会是什么样子？

现在的农村集体由是 40 年前的人民公社、生产大队和生产小队转化而来的，那个时候的每个集体就是计划经济体制下的一个封闭的区域，而几千年来历史上的农村有的衰落、有的繁荣，有的发展、有的消失，有的扩大、有的缩小，这都是适应了经济、社会、文化的变化，是很正常的。如果按照现在的三权分置，张家庄永远是张家庄，李家村就永远是李家村，其土地承包权不能够打破原有集体经济成员的限制，有些集体比如说大邱庄、华西村、北京的郑各庄，把周围的村的土地都流转过来了，这不利于农村市场经济的开放发展和土地规模经营的实现。

目前我国现在已经有 2.88 亿农民进城务工，有 2.3 亿农民工及其家属已经被统计为城镇常住人口，他们在城里已经从事非农产业就业并定居，但是按照现行土地承包法草案，他们仍然享有农村集体土地承包权，而大量外来农民到本地务农反而只能获得土地经营权，这样的制度安排会使农村成为一个封闭的区域，既不利于外来的农民在本村落户，也不利于城乡要素的相互流动。如果说在城市化进程中当务之急是推进在大量农民工的市民化的问题，那么在农业现代化进程中，当务之急则是要推进在农村务农的外来农民即农民农的农民化，使他们尽快融入本地的经济社会发展中。所以，承包权和经营权分开之后，集体的成员权只应视为承包的充分条件，不能作为承包土地的必要条件。

## 5. 关于“四荒地”的承包权

现行法第五十一条规定，本集体经济组织成员可以优先承包四荒地，但是无论集体经济成员还是外来人员，承包方都只能获得四荒地的经营权。为什么就不能同样获得承包经营权呢？全国人大宪法法律委解释说，集体内部的耕地带有社保功能，而这四荒地没有社保的功能。这种解释没有说服力：四荒地开发好了以后，一样可以带来可观的收益；而现有的承包地却很难发挥社保功能。现在农民的收入 50%以上都来自务工收入，仅靠亩均五百元的务农收入，户均年收入不过 5000 元，若两口之家，人均收入会远低于绝对贫困的扶贫标准。所以，四荒地的承包应该和其他土地获得同等的承包经营权。何况名曰承包经营并签订承包合同，但又不赋予承包方“承包经营权”，岂不是自相矛盾，与法理不通？

全国人大十三届三次会议建议：

## 关于同步推进城乡土地产权同权化和资源配置市场化改革的建议

蔡继明

我国现行土地制度存在的主要问题和弊端是城乡土地产权不平等以及土地资源的计划配置。根据《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》的精神，下一程土改的方向必须在城乡土地同权化和土地资源市场化两个方面同时推进。

### 1. 赋予农村集体土地与城市国有土地同等的权利

首先是允许集体土地所有权人设立建设用地使用权。我国的《物权法》（2007）第三条指出：国家实行社会主义市场经济，保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利；第四条指出：国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权，受法律平等保护，任何组织或者个人不得侵犯。

这两条规定意味着国家、集体、个人作为市场经济的主体具有平等法律地位和发展权利，其物权应受法律平等保护。

《物权法》第三十九条规定：“所有权人对自己的不动产或者动产依法享有占有使用收益和处分的权利”，既然《宪法》规定农村的土地属于农村集体所有，那么，农村集体土地所有权人（村委会或村集体经济组织）应该具有与国有土地所有权人对其不动产或者动产依法享有同等的占有、使用、收益和处分的权利。

根据《物权法》第四十条规定，“所有权人有权在自己的不动产或者动产上设立用益物权和担保物权”，农村集体土地所有权人也应该有权在其自己的土地（包括集体所有的宅基地）上设立用益物权和担保物权。

进一步说，根据上述法律，既然国有土地所有权人有权在国有土地上设立具有用益物权属性的建设用地使用权，那么，集体土地所有权人也应该有权在集体土地上设立具有用益物权属性的建设用地使用权，集体建设用地使用权人应该具有和国有建设用地使用权人同等的权利，即如同第一百三十五条所赋予的国有建设用地使用权人的权利，集体建设用地所有权人依法对集体所有的土地享有占有使用和收益的权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施。

其次是赋予农村住宅建设用地用益物权和担保物权。根据《物权法》第一百一十七条的规定，“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”，农民作为宅基地的用益物权人对集体所有的宅基地也应依法享有占有、使

用和收益的权利。接下来的第一百一十八条中所说的“单位、个人”，显然应该包括农村集体经济组织和农户个人，他们不仅可以对国有的自然资源（包括国有建设用地以及其中的宅基地），也可以对集体所有的自然资源（包括农地和建设用地以及其中的宅基地）依法占有、使用和收益。

我国城乡居民的收入差距之所以远远高于发达国家的平均水平，一个很重要的原因在于我国城乡居民财产收入差距远远大于劳动（工资）收入差距。土地，特别是宅基地是我国农民唯一重要的财产。目前农村宅基地制度存在的主要问题是农民宅基地使用权并不具有完整的用益物权属性，其突出表现就是农民的宅基地使用权既不能担保抵押，也不能在本集体经济组织外部出租或转让，从而使得高达 60-70 亿平方米的小产权房不能进入市场，这一方面堵塞了农民唯一能够抵押融资的渠道，另一方面抑制了农民房产的资本化，使大约 250 亿平方米的房产不能变现并带来财产收入。<sup>①</sup>而城市居民却可以自由地处置其房产，不仅能够凭借房产获得抵押贷款，而且能够出租或出售获得财产收入和增值。这种对农民住房产权的限制，人为扩大了城乡居民财产收入的差别。因此，赋予农民宅基地使用权完整的用益物权，拓宽农民获得财产收益的渠道，必将有助于缩小城乡居民的实际收入差距，构建起农村扶贫脱贫的长效机制，<sup>②</sup>同时也有助于提高农村居民的消费水平。

**再次是允许在集体所有的土地上推进城中村的改造。**一旦农村集体土地所有权人有权在自己的土地上设立建设用地使用权并具有与国有建设用地使用权同等的权能，星罗棋布在许多大城市的城中村就可以不必再采取征地方式，而是在保留集体土地所有制的前提下由农民集体与开发商合作，按照城市规划和土地用途管制加以改造了，这样既增加了农民土地财产收益，又减轻了政府征地负担，避免了许多由征地拆迁引发的群体事件。

**最后是让小产权房与大产权房平等进入房地产市场。**随着集体土地所有权人对宅基地依法享有和国有土地所有权人同等的占有、使用、收益和处分的权利，建筑在农村集体建设用地以及宅基地上的住宅也就有了出租、转让、抵押的权利，大量“小产权房”也就自然摘掉了“三违建筑”的帽子，从而堂而皇之地与大产权房平等进入城乡统一的房地产市场，这不仅有助于参加农民的财产收入，而且有助于城乡土地资源

---

<sup>①</sup> 根据住房和城乡建设部《中国城乡建设统计年鉴 2017》，2017 年中国乡村住宅建筑面积为 254 亿平。即使简单按照每平方米 100 元的计价，农村住房资产达约 2.5 万亿元。

<sup>②</sup> 我国对农民宅基地流转的限制始于 1962 年的《农村人民公社工作条例修正草案》。该草案规定：农民的房屋归农民私有，可自由买卖和出租，但宅基地归生产队所有，一律不准出租和买卖。从那时起，这种完全违背“地随房走”常识的规定就一直延续到目前国务院有关限制农村住宅和宅基地向城镇居民出租出售的各种法规中。

的优化配置，平抑城市居高不下的房价，降低农民工进城落户的门槛，加快农民工的市民化进程。

## 2. 让市场同样在土地资源起决定性作用

我国正是在全面总结了计划经济体制的弊端，才开启了市场化取向的改革，并经过 40 年来的探索，逐步建立起了社会主义市场经济体制，也正是在全面总结了 40 年改革开放伟大成果和经验的基础上，中共十八届三中全会在《关于全面深化改革的若干重大问题的决定》中明确指出，经济体制改革的核心是处理好市场与政府的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府的作用。然而，囿于传统计划经济思维的束缚，土地管理部门一些官员却认为在土地资源起决定性作用，而是规划和用途管制起决定性作用。（陈锡文，2013）这显然是对《决定》精神的片面理解。

土地是最基本的经济资源之一，土地资源起决定性作用同样要由市场决定。政府的土地利用规划和用途管制也仅仅是为了保证公共利益实现，对土地市场配置产生的负外部性加以限制，对正外部性给予补偿，而绝不能或不应该从根本上取代市场在土地资源起决定性作用。本文以上历数的计划配置土地资源的种种弊端，已经充分地证明了这一点。

正是有鉴于我国土地资源起决定性作用的改革严重滞后，中共中央、国务院刚刚发布的《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》，才把推进土地要素市场化配置放在了劳动、资本、技术、数据等所有生产要素之首，进一步强调要建立健全城乡统一的建设用地市场，建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度，深化产业用地市场化配置改革，充分运用市场机制盘活存量土地和低效用地可以确定。

## 3. 规划和用途管制旨在弥补市场机制的缺陷

市场和政府是资源配置的两种方式，即使在完全市场经济中，无论是在资源配置中起决定性作用的产品市场还是任何其他要素市场，都不是万能的，也不是完美无缺的，垄断势力、信息不对称以及外部性等因素的存在都会导致市场失灵，而在市场这只看不见的手失灵的情况下，就需要政府这只看得见的手出手相助。

但是，正如政府介入一般的资源配置仅仅是为了弥补市场的缺陷而不是取代市场的决定性作用，政府的土地利用规划和用途管制，也仅仅是为了保证公共利益实现，对土地市场配置产生的负的外部性加以限制，对正的外部性给予补偿，而绝不是或不应该从根本上取代市场在土地资源起决定性作用。政府的职责是培育和建立开放竞争、统一有序的土地市场，并运用法律手段监管市场和维持市场秩序，做那些市

场做不了、做不好的事，例如提供基础设施、公共服务用地、克服土地利用的负外部性、调节土地收益分配，等等。

不仅如此，国家土地利用规划的制定与土地用途管制的实施，也必须建立在市场在土地资源配置中起决定性作用的基础之上，充分尊重土地市场的规律，依据由土地市场形成的反映土地资源稀缺性及其机会成本的土地价格。因此，要在市场决定土地资源配置的基础上更好发挥政府作用，首先要转变政府职能，不能用指令性计划指标来配置土地、决定土地用途，经营性建设用地的总量和构成应根据工业化和城市化进程由市场做动态调整。当务之急，特别需要政府在土地利用规划和用途管制方面做出如下改进以确保土地资源的市场化配置促进国民经济和社会发展。

## 4. 加快土地资源配置市场化步伐

**4.1 取消对特超大城市人口规模的限制。**将原来财政资金、建设资金、用地指标与农业转移人口落户数量挂钩的“三挂钩”政策中新增建设用地的供给，与常住人口的增长挂钩，同时取消城市人均建设用地 100 平方米的限制，让城市的空间变化由市场机制去调节，以适应产业结构调整 and 人口规模与结构的变动。

**4.2 放宽农地入市的限制。**只要符合国土空间规划或土地利用总体规划的要求，都应该允许农村土地，包括存量建设用地和列入规划的农业用地，特别是农村数千万亩闲置的宅基地，直接入市，以此才能真正构建起城乡统一的建设用地市场，增加城市住宅建设用地的有效供给，通过大幅度降低地价而降低房价，使大量中等收入居民买得起房，低收入居民租得起房，从而使大量进城务工的农民能够享受廉租房，由此才能加快农民工的市民化和城市化进程，同时释放由房奴效应抑制的消费需求。

**4.3 取消自然资源部每年下达的全国城乡建设用地“增减挂钩”周转指标。**建立全国性增减挂钩市场，由各省市自治区及地级市根据国土空间规划，在确保国家基本农地数量和质量以及粮食安全的前提下，在农民自愿的条件下，按照市场配置资源的要求，自行决定和调整“增减挂钩”的规模和地区。同时允许和鼓励增减挂钩指标在村际之间和省际之间交易，以此缓解东部发达地区建设用地的不足，同时增加农区耕地数量和农业收入，使国土资源在全国范围内有效配置。

**4.4 取消对农村建设用地的用途管制。**只要按照《中共中央国务院关于实施乡村振兴战略的意见》（2018），做到严格禁止下乡利用农村宅基地建设别墅大院和私人会馆，农村大量闲置的宅基地就可以向城镇居民开放，从而为下乡回乡创业的工商资本以及旅游休闲居家养老的城镇居民提供必要的生产、生活和社会活动空间，从而使乡村振兴战略真正落到实处，促进城乡融合发展。

全国人大十三届三次会议建议：

# 深化土地制度改革，建立农民脱贫长效机制

蔡继明

## 1. 农民脱贫是长期任务

2020 年是我国脱贫攻坚收官之年。随着所有贫困地区和贫困人口迈入小康社会，我国全面建成小康社会目标也将宣告实现。

然而，始自 2015 年的脱贫攻坚所要消除的还仅仅是实现“两不愁三保障”的绝对贫困人口，其贫困线是以 2011 年 2300 元不变价为基准，折成 2020 年现价为 4000 元人民币，若按购买力平价计算，相当于 2.98 美元/人/天，尚低于世界银行确定的 3.2 美元的中低收入国家的标准。而 2020 年我国人均 GDP 已突破 1 万美元，进入中高收入国家行列。若参照 5.5 美元/人/天的中高收入国家贫困标准（见表 1），则我国相对贫困人口规模无疑将是一个非常庞大的数字。

表 1 国家贫困线：以 2011 年为基准

Economy, income classification	Median	Mean
Low income	1.90	2.20
Lower-middle income	3.20	3.90
Upper-middle income	5.50	5.60
High income	21.70	21.20

Source: Jolliffe and Prydz 2016.

Note: Values are rounded to nearest 0.10. Economies are classified on the basis of official World Bank income classifications, which rely on measures of per capita gross national income. Estimates are based on national poverty lines in 126 economies. The selected poverty line for each economy is the one that is closest in time to 2011.

而中国的绝对贫困人口几乎全部集中在农村，所以说，农村脱贫将是一个长期任务，必须在实施中共十九大提出的乡村振兴战略的过程中，找准农村贫困的根本原因并建立有助于农民脱贫的长效机制。

## 2. 农民贫困的根本原因

我国贫困人口之所以大面积集中在农村，根源之一在于现行的土地制度。

首先，现行农地转用制度使地方政府成为城市建设用地特别是房地产开发用地的独家卖方劳动者，低价征收高价拍卖的城市住宅用地供给抬高了城市房价，抑制了我国的城市化进程，使近 3 亿农民工进城不能落户、迁徙不能定居，处在半城市化状态，

不能最终剥离与农地的联系，从而导致农地流转的速度和规模不能适应农业现代化的要求。

我国现有 2.3 亿农户，户均耕地 8.6 亩，属于世界超小土地经营规模。日本是我国的 3.8 倍，韩国是我国的 2.7 倍，美国是我国的 313 倍，澳大利亚是我国的 7381 倍。我国农村目前达到 50 亩以上经营规模的农户大概只有 350 万（户均 100 亩），仅占 2.3 亿农户的 1.5%。以第一产业即农业与第二、三产业劳动生产率的相对差别来衡量，欧美日韩澳等发达国家或地区的农业劳动生产率已达到其工业劳动生产率的一半左右，而我国的农业劳动生产率只有第二产业劳动生产率的 1/4 左右。如此狭小的土地经营规模，使我国第一产业即农业的劳动生产率相对于第二产业和第三产业呈不断下降趋势（见图 1）：2018 年第一产业增加值只占 GDP 的 7.2%，但农业从业人员则占了全国从业人员的 25.04%。



图 1 第一产业产值的 GDP 占比与第一产业从业人员的总就业占比的比值

资料来源：作者根据国家统计局相关数据整理绘制

要使我国真正从事农业生产的人口脱贫致富奔小康，根本的途径就是深化土地制度改革，使大量农业转移人口市民化，从而使越来越多的农户土地经营规模达到 100 亩的水平。

其次，现行的城乡二元土地制度堵塞了农民获得土地财产收益的渠道。我国城乡居民的财产收入差距远大于收入差距。2019 年我国城镇居民人均可支配收入与农村居民人均可支配收入分别为 42,359.00 元和 16,021.00 元，城镇居民人均财产净收入和农村居民人均财产净收入分别为 4,391.00 元和 377.00 元，城乡居民可支配收入差距和城乡居民人均财产净收入差距分别为 2.64 倍和 11.65 倍，城乡居民财产净收入的差距对城乡居民收入差距的贡献为 15.2%。

我国城乡居民的主要财产构成是住房和宅基地。城市居民 87% 拥有住房（其中很多不止 1 套），他们却可以自由地处置其房产，不仅能够凭借房产获得抵押贷款，而且

能够出租或出售获得财产收入和增值。而农村居民不仅受到1户1宅的限制（包括宅基地的面积不得超过省市自治区政府规定的标准），而且其宅基地使用权并不具有完整的用益物权属性，其突出表现就是农民的宅基地使用权既不能担保抵押，也不能在本集体经济组织外部出租或转让，从而使得高达60-70亿平方米的小产权房不能进入市场，使大约250亿平方米的房产不能变现并带来财产收入。这种对农民住房产权的限制，人为扩大了城乡居民财产收入的差别。

这种城乡建设用地土地不同权、不同价的制度，一方面限制了农村集体建设用地入市以平等分享工业化城市化带来的土地增值，否定了农民宅基地的用益物权和抵押物权，不仅堵塞了农民获得唯一财产收入的渠道，而且排除了农民运用土地抵押贷款以维持和扩大再生产的可能，使大量贫困农民守着金土地端着金饭碗却只能消极被动地依赖政府的惠农政策来脱贫。另一方面，禁止城镇居民到农村买房或租用宅基地建房，阻碍了土地要素在城乡之间的自由流动，抑制了工商资本下乡和城乡融合发展。

### 3. 农村宅基地入市可一举两得

深化土地制度改革的基本原则是按照中共十八届三中全会的决定，让市场在土地资源配置中起决定性作用，同时更好发挥政府规划和用途管制的作用。这就需要按照《宪法》的规定把征地行为严格限制在公共利益需要的范围内，对于工业化和城市建设中非公共利益需要的土地，在符合城乡统一规划的前提下，允许农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市以形成城乡统一的建设用地市场。而由于农村存量集体经营性建设用地只有4200余万亩，仅占农村集体建设用地的14.6%，且基本都已投入使用，仅靠这部分土地入市不足以形成竞争性城乡建设用地市场，不足以缓解城市建设用地供求矛盾，而随着越来越多的农村人口向城市转移，占农村集体建设用地70%以上的宅基地至少有三分之一闲置。所以，赋予农村宅基地完整的用益物权，允许农民的宅基地出租、转让、抵押，并将其中闲置的超过农民自住需要的宅基地动态调整为经营性建设用地进入市场，可以起到如下一举两得的效果：

一方面，如果将农村三分之一闲置的总量为4.5万平方公里的宅基地入市，将使9万平方公里的城镇建设用地增加50%，这将有效地缓解城市建设用地特别是一、二线城市住宅用地的供求矛盾，遏制地价和房价上升，降低阻碍农民工进城落户的门槛，从而在加快农民工市民化进程的同时，促进农村土地流转和适度规模经营，为农村居民总体务农收入的提高以及贫困人口的减少建立起长效机制；

另一方面，农村宅基地的出租、转让、抵押，不仅能够为进城务工落户的农民提供一笔可观的安家立业的资金，从而有助于加快农民工市民化的进程，而且能为农村

居民提供源源不断的财产收入和扩大再生产的资金，这无疑又为农民脱贫致富奔小康提供一个永久性财产保障。

以上改革完全符合中共中央国务院为农村土地制度改革设定的三条底线：

首先，上述建议都是以坚持土地公有制为前提的，所涉及的仅仅是土地使用权或用益物权，丝毫不会改变土地国有和集体所有的公有制性质；

其次，上述建议都是以优化城乡存量建设用地配置为宗旨的，农村存量集体建设用地 19 万平方公里，以其中三分之一的闲置或低效配置的宅基地入市，就可以使城市建设用地增加 50%，足以满足相当时期内我国工业化和城市化对建设用地的需求，根本不必占用耕地；不仅如此，合理的土地制度安排和健康的城镇化进程，本质上会减少耕地的占有用，增加粮食的生产能力。

最后，据有关部门估计，农村 127 万亿净资产中，土地资产 88.81 万亿，占了近 70%，而宅基地是农村集体建设用地重占比最大、价值最高的部分，允许农村集体经营性建设用地做动态调整，特别是允许宅基地出租转让抵押，使农民的土地财产收益得到实现，这有助于缩小城乡居民的收入差距，减少农村的贫困人口，加快农业转移人口的市民化，从根本上说是保护和增加了农民的利益。

全国人大十三届三次会议建议：

## 关于小产权房分类治理与城中村自主改造的建议

蔡继明

小产权房有违法违规违章的一面，也有增加农民财产性收入、为城市低收入居民和农民工及其他外来人口提供廉价住房的合情合理的一面。所以，对小产权房的整治，既要尊重其历史，也要正视现实，更要立足长远，要本着改革的精神，标本兼治，利用经济手段，用长远眼光来提出对策，解决问题。

1. **关于农村集体建设用地上已经建成的小产权房。**许多小产权房是通过整合集体所有的建设用地和宅基地后建设的，这实际上是对集体土地入市流转和优化配置的一种尝试。这类小产权房不仅解决了部分城市居民住房难的问题，也增加了农民财产收入，有助于缩小城乡居民收入差距。现在政府颁布的各项政策，大都是全国一刀切的行政命令，而对于集体建设用地上建设的小产权房，不是运用经济手段进行调控，而是简单地运用行政手段大面积拆毁，可能会激化社会矛盾，把好事变成坏事。应该按照中共十八届三中全会的精神修改和完善相关的土地法律法规和国务院政策，将农村集体建设用地上已经建成的小产权房合法入市。<sup>①</sup>对于城中村也应按照中共十八届三中全会的精神，在不改变集体土地所有权和符合城市规划及用途管制的前提下，允许农民自行改造。

2. **关于农村集体建设用地上正在建设或新建的小产权房。**为了防止不纳入规划建设房屋的现象进一步蔓延，对于正在建设和新建的小产权房，要抓紧纳入城市统一规划当中，经过合理的审批程序予以确认或者制止。对于通过审批程序予以确认的小产权房，在补办相关手续、补交相关费用之后应当给予承认其合法产权，或者政府通过收购等方式将其转变为廉租房、保障房或回迁房。

3. **关于非法占用农地建设的小产权房。**对非法占用农地建设的小产权房，也要区别对待。要从解决小产权房的整套方案公布之日起对占用农地建设的小产权房画一条线：此前为历史遗留问题，此后为现实问题。对于历史遗留问题要一分为二：如果开工不久或规模不大，尚能以较低的拆除成本将宅基地恢复成耕地的，就坚决拆除；如

---

<sup>①</sup> 2008年10月22日中央农村工作领导小组办公室主任陈锡文在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上表示：“小产权房违法，绝对不允许再建设。对于那些已经在农村购买了小产权房的消费者，国家相关部门正在研究制定具体的解决措施。很多消费者购买的时候，他不可能对国家的法律有这么多的了解，因此糊里糊涂就买了，觉得便宜就买了，对这些人的合法利益，政府是要给予保护的。”

果规模很大并已投入使用多年，即使付出较高的拆除成本，也很难将建设用地再恢复成耕地的，拆除这类小产权房不仅得不偿失，而且会引发较大的社区矛盾，同时要考虑，如此大规模和长时间的小产权房建设之所以成为事实，当地政府一定负有不作为的责任。所以，必须对当地政府、房地产商、小产权房购买者以及农村集体土地所有者一定的处罚。否则，政府将失去公信力，最严格的耕地保护制度就会流于形式。

#### 4. 小产权房的治本之策是赋予农村集体土地完整的产权

要从根本上解决小产权房问题，需要通过建设城乡统一的建设用地市场，允许农村集体建设用地与国有建设用地平等入市，通过市场显示土地要素的真实价格。这一方面有助于保证农民根据其产权地位分享城市化的成果，另一方面也有助于抑制商品房价格过度上涨，有利于形成合理有效的房地产市场结构。

根据中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）的精神，市场在土地资源配置中要起决定性作用。进行城乡土地市场体系建设，关键在于赋予城乡集体建设用地相同的权益，“同权”是根本。

为期四年的“三块地”改革试点，以及2019年新通过的《土地管理法修正案》都只允许农村集体经营性建设用地入市，且入市农地只能用于工业和商业开发而不能进入住房市场，农村宅基地也只能在集体所有制成员内部转让。农村集体建设用地中真正属于经营性建设用地即乡镇和村办企业用地只占14%，仅靠这么少量的农地入市，根本不足以构建竞争有序的城乡统一的建设用地市场。尽管《利用集体建设用地建设租赁住房试点工作实施方案》将“建设用地”前的“经营性”限定舍去，并明确允许利用集体建设用地进行租赁住房建设，但不论是官方解读抑或是各地的具体实施方案中，均明确禁止销售在集体建设用地建设的房屋，“坚决杜绝变相开发经营性房地产或建设小产权房”。

因此，不论是此前的“三块地”改革试点，还是近期利用集体建设用地建设租赁住房试点，包括刚刚通过的《土地管理法修正案》，距离真正实现农村集体建设用地与城市土地的“同权同价”仍有很大差距，需要继续推进城乡统一的建设用地市场建设，真正实现农村集体建设用地与城市土地的“同权同价”。

具体来说，首先需要赋予农村宅基地完整的用益物权。关于改革和完善农村宅基地制度，《决定》强调要赋予农民更多财产权利，保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作，赋予农民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。建立农村产权流转交易市场，推动农村产权流转交易公开、公正、规范运行。如果允许

农村宅基地使用权在集体所有制成员之外流转，大量闲置宅基地的使用权可以通过抵押担保、出租转让以及城乡建设用地增减挂钩等方式进入市场，大量“小产权房”也就自然摘掉了“三违建筑”的帽子，这不仅可以拓宽农民财产收入的渠道，而且有助于城乡土地资源的优化配置，促进农村集体建设用地节约集约使用，有效遏制城镇房价的增长，降低农民工进城落户成本，加快农民工市民化进程。

现行的土地制度改革试点方案只允许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，而目前大部分农村都能够基本满足本村居民一户一宅的用地需求，若只允许宅基地在本村村民或者县域范围内的村民之间转让，很难实现宅基地的真正价值。一方面，农村居民对宅基地的用地需求很少。相比之下，城市居民更有可能花较高的价钱到农村来买房、租房或租地建房，用作旅游、休闲、娱乐、养老或发展服务业等。另一方面，宅基地的闭环转让也阻碍了其抵押物权的实现。因此，在下一步改革中，要赋予农村宅基地完整的用益物权，对宅基地使用权在集体经济组织外更大范围内流转以及“一户多宅”等进行探索，允许小产权房有条件合法化（占用耕地和不符合建筑标准的除外），增加农村居民的财产收入。

其次，要探索入市土地用于住宅开发，赋予集体土地与国有土地同等权能。由于“三块地试点”不允许农村经营性建设用地入市进行住宅开发，目前各试点地区入市集体土地基本仅用于工业和商业开发。根据我们在河南省新乡市长垣县的实地调研，当地在农村集体建设土地入市改革方面已经做了较多尝试和探索，通过盘活空闲集体建设用地，服务创业园建设发展，促进了产业转型升级，也探索将入市的集体建设用地用于住宅开发，但目前入市后的土地79.44%用于了工业用途，住宅用途仅占0.61%。本书第6章指出，目前我国城市土地用途配置中存在工业用地占比过高，住宅用地占比不足的问题，若不能通过农地入市缓解住宅用地供给不足的状况，农地入市的意义就会大打折扣。因此，要继续探索入市后的集体土地用于住宅建设问题，允许集体土地所有权人在集体土地上设立具有用益物权属性的建设用地使用权，入市农地用途通过市场机制决定，切实缓解农业转移人口的住房压力，增加农民土地财产收益，减轻政府征地负担，真正实现国有土地和农村集体土地“同地同权同价”。

第三，允许在集体所有的土地上推进城中村的改造。在政府主导的城中村改造过程中往往面临征地拆迁难的问题。如果能够允许农村集体土地所有权人有权在自己的土地上设立建设用地使用权并具有与国有建设用地使用权同等的权能，星罗棋布在许多大城市的城中村就可以不必再采取征地方式，而是在保留集体土地所有制的前提下由农民集体与开发商合作，按照城市规划和土地用途管制加以改造了，这样既增加了农民土地财产收益，又减轻了政府征地负担，避免了许多由征地拆迁引发的群体事件。

## 5. 城中村改造可供选择的模式

2017年8月国土部会同住建部联合发布了《利用集体建设用地建设租赁住房试点方案》（以下简称《试点方案》），部署北京、上海、沈阳等13个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。《试点方案》去掉了“建设用地”前的“经营性”限制，允许利用集体建设用地进行住宅建设，这是当前土地制度改革的一个重要突破。下面提供两个城中村改造可供选择的模式。

1) **城中村、城郊村改造与租赁住房建设联动改革。**中国人民大学的陶然教授认为，这一改革举措既能够对商品房市场上涨形成一定的遏制作用，又能够避免对商品房市场造成过大的冲击。但目前进入租赁市场的仍主要是产业用地，在城市区位较好的具有租赁价值的许多城中村、城郊村中的宅基地却无法得到有效利用，面临着极其困难的拆迁问题。为了解决这一问题，陶然教授提出了一项促进城中村、城郊村改造与租赁住房建设联动改革的创新机制。<sup>①</sup>

鉴于城中村改造过程中一方面与村民个人协商安置补偿金额难，容易出现“钉子户”，另一方面村集体和村民又都希望通过改造获得利益增值，陶然教授建议建立“整村统筹改造”模式。在这个模式下，地方政府首先在全市或全区范围内广泛征询大量有改造意向的村庄、规划技术人员和开发商等意见，在对村所有土地、住宅现状做好调查摸底并取得所有资料的前提下，公布相关改造与补偿政策。感兴趣的村集体和村民可以自行或委托第三方对土地出让面积、所需出让金等内容进行测算，并就利益分配机制等内容首先在村集体内部进行充分沟通，一旦内部达成共识就可以率先推动改造，政府可以给予相应的奖励进行激励。在村集体、村民与政府的补偿协议签订后开发商就可以先乡政府托管账户打入第一笔拆迁款，及时启动拆迁工作。拆迁完成后，开发商制服剩余土地出让金，政府提取市政配套等部分资金后，将剩余资金打入专户，村集体可以在政府和村民的监督下招标进行安置房、出租房及产业园区建设。

2) **赋予“城中村”土地发展权。**中国城市和小城镇改革发展中心首席经济学家李铁认为，依靠政府提供公共租赁住房的路径来解决居住问题，并不是最好的选择。首先，政府需要把土地成本压低，从另一个层面上牺牲了政府可能从土地上获得的极差地租。第二，这类房屋很难建在城市中心，政府主观想象的城市政策可能造成更大的浪费。第三，由于外来人口就业分布在城市的各个角落，集中建设的租赁住房很难满足多元化的市场需求。若居住地点与工作地点距离过远，还会加重城市交通系统的压力，增加通勤成本和时间，从而提高了整个社会的运转成本。

---

<sup>①</sup> 见陶然教授在清华大学中国新型城镇化研究院主办的“土地制度改革、住房与城乡更新”学术论坛上的发言。[http://www.360doc.com/content/19/0131/19/30963089\\_812410677.shtml](http://www.360doc.com/content/19/0131/19/30963089_812410677.shtml)。

要解决目前城市住房供给不足的问题，李铁研究员认为，城市改造和发展政策的思路应当进行调整。他建议，将提供租赁住房的权力交还给拥有集体建设用地、宅基地的农民，赋予他们一定的发展权。供给主体是城乡接合部的社区，城市内的闲置住房也是供给主体之一。政府要做的是对这类出租房提出消防、燃气、结构、环保等方面标准和要求，明确责任主体，加强城市管理。他认为，从城市多样化角度出发，可以尝试着给予城中村长期发展的预期。这涉及宅基地具体权利问题，例如原来宅基地上所建住房是否可以增高，宅基地是否可以和城里人交易或者合作运营等。产权框架下，让城中村和周边城市交流互利，既能使城中村发展起来，享受到城市红利，也能避免社会矛盾的产生。

全国人大十三届三次会议建议：

# 关于深化农村宅基地制度改革建议

蔡继明

## 1. 全面把握中央有关农村宅基地制度改革的精神

中共中央、国务院关于农村宅基地制度改革的基本精神是保护农民的财产权益，赋予农村宅基地完整的用益物权和担保物权。

2000年6月，中共中央、国务院出台《关于小城镇建设有关政策》，提出“鼓励农民进镇购房或按规划集中建房，节约的宅基地可用于城镇建设用地”，这是“城乡建设用地增减挂钩”试点的最早政策依据。

2004年10月，国务院发出《关于深化改革严格土地管理的决定》，提出了严格土地管理、深化改革农村宅基地制度的两项重要政策，一是“鼓励农村建设用地整理，城镇建设用地增加要与农村建设用地减少相挂钩”；二是“在符合规划的前提下，村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有建设用地使用权可以依法流转”，这为城乡建设用地增减挂钩、探索农村宅基地规范流转奠定了重要基础。

2008年10月，中共十七届三中全会审议通过《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，提出按照产权明晰、用途管制、节约集约、严格管理的原则，进一步完善农村土地管理制度，强调“完善农村宅基地制度，严格宅基地管理，依法保障农户宅基地用益物权。农村宅基地和村庄整理所节约的土地，首先要复垦为耕地，调剂为建设用地的必须符合土地利用规划、纳入年度建设用地计划，并优先满足集体建设用地”，同时对征地制度改革、集体经营性建设用地入市提出了要求。“三块地”改革初现端倪，但由于种种原因，在随后几年并未取得实质进展。

2013年11月通过的中共十八届三中全会决定，强调“建立城乡统一的建设用地市场”和“赋予农民更多财产权利”，要求“保障农户宅基地用益物权，改革完善农村宅基地制度，选择若干试点，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道”。2014年12月，中共中央国务院发布《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（以下简称《意见》）。2015年3月，国土资源部印发农村土地制度改革三项试点实施细则，“三块地”改革全面提速。2017年中央1号文件要求：“……落实宅基地集体所有权，维护农户依法取得的宅基地占有和使用权，探索农村集体组织以出租、合作等方式盘活利用空闲农房及宅基地，增加农民财产性收入。”这是中央文件中首次提出宅基地所有权、占有权和使用权“三权”分置，宅基地制度改革进入探索重构权利关系的更深层级。2015年12月27日，两权抵押贷款试点工作启动。2016年3月

15日，中国人民银行、中国银监会、中国保监会、财政部、国土资源部、住房和城乡建设部印发《农民住房财产权抵押贷款试点暂行办法》。“两权”抵押贷款试点工作为农村宅基地融资功能的实现、潜在价值的显现、使用权权能的恢复进行了有益的探索，为增加农民财产性收入拓宽了渠道。

2019年8月通过的《土地管理法》修正案删除了原来第四十三条“任何单位或个人需要使用土地的必须使用国有土地”的规定，增加了第六十三条规定：“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用……”，“通过出让等方式取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押……”。即允许农村集体经营性建设用地在符合一定条件和经合法程序后，可以出让、出租等方式直接入市，且农村集体经营性建设用地使用权受让人还可以再次流转使用权。这也是适应征地制度改革的一个配套措施，在缩小征地范围的同时，给集体建设用地入市开了一个口子，即非公共利益的用地需要就可以通过集体建设用地来满足。

此次土地管理法修正案虽然只允许数量有限的农村集体经营性建设用地“入市”，大量闲置的宅基地仍只限于在集体经济组织内部转让或退出，但毕竟也向包括宅基地在内的集体建设用地入市迈进了一步，同时也为《民法典·物权编》和《担保法》的调整，在农村宅基地上设立用益物权和抵押物权预留了充足的法律空间。

## 2. 赋予农村宅基地用益物权和担保物权

用益物权和担保物权是所有权以外两种主要的定限物权，用益物权的权利内容是利用物的使用价值，担保物权权利内容则是利用物的价值（交换价值）。在实践中，担保物权的主要方式是抵押权，抵押担保对现代市场经济良性运转起着重要的促进作用。2014年12月，“三块地”改革试点工作意见明确：“配合农民住房财产权抵押担保转让试点，慎重稳妥探索农民住房财产权抵押担保中宅基地用益物权的实现方式和途径”。《意见》实际上承认了农户宅基地有条件抵押权，在农民住房财产权抵押的基础上探索宅基地用益物权的实现方式和途径。

农民住房财产权和宅基地使用权抵押为落实农村宅基地用益物权开辟了重要渠道，但是，目前法律上对农村宅基地使用权抵押的规定阻碍了抵押权的实现。就“两权”抵押贷款试点而言，虽然给予了宅基地使用权抵押一定期限的法律授权，但制度预期仍不明朗，也会影响试点地区的改革探索。因此，要落实宅基地用益物权、赋予宅基地资产资本属性，应在总结各地实践经验的基础上，吸收相关试点改革的经验，及时修改相关法律，明确宅基地使用权可以有条件抵押担保，赋予农村宅基地担保物权。

此外，宅基地使用价值的大小，决定了宅基地抵押担保功能能否充分实现。为此，在赋予农村宅基地担保物权的同时，要加大宅基地流转探索力度，放活宅基地使用权，赋予宅基地用益物权，才能充分释放农村宅基地资产潜力，使农村宅基地具有财产属性。因此，

应该按照《意见》，积极探索农民住房财产权抵押担保及其宅基地用益物权的实现形式和途径，应该以法律的形式明确农村集体住宅建设用地使用权与城市国有住宅建设用地使用权具有同等的用益物权，包括占有、使用和收益权能，可以转让、互换、出资、赠与或者抵押。

### 3. 取消一户一宅和面积限制

2019年修改的《土地管理法》第六十二条第一款规定“农村村民一户只能拥有一处宅基地”。城市居民可以有多个，而且作为其宅基地的土地原始来源大都还是来自对农民土地的征收，而农民在自己的土地上为什么一户只能拥有一处宅基地？农村居民同样有追求美好生活的愿望，随着大量农民进城务工甚至落户，农村有大约3000万亩宅基地处在闲置状态，在有条件的地方为什么不能通过有偿使用允许农民有第二处宅基地？占地面积越大，有偿使用费越高，达到供求平衡时，全体村民都会受益，何乐而不为？应该改革一刀切的“一户一宅”做法，取消宅基地面积限制，探索符合各地经济社会状况、节约集约用地、不断改善农民居住条件的宅基地原始取得和流转制度。

### 4. 实行农村宅基地有偿获得

根据农村宅基地制度改革有关试点做法，农村宅基地有偿使用可以归纳为超占宅基地有偿使用、新增宅基地有偿使用、新增宅基地市场配置三种情形，目前以第一种情形居多。农村宅基地有偿使用制度改革有其必要性和可行性，但根据历史经验和农村现实，对这一改革的影响需要客观综合评估，合理把握改革的力度和节奏，积极稳妥推进。

首先，要重点突破、有序推进。一般而言，超标占用宅基地、一户多宅以及非集体经济组织成员占用宅基地，大都是在历史上长期形成的。余江等地的实践表明，只要基层干部和群众工作到位，超标占用宅基地有偿使用不仅不会影响农村社会和谐稳定，而且可以获得广大农民的支持和拥护，增加群众的改革获得感。除少数民族地区等特殊区域外，超标占用宅基地有偿使用收费对象应从严确定，收费标准应适当提高。以此积累经验，为全面实施农村宅基地有偿使用创造条件。

其次，应着眼于建立城乡统一建设用地市场目标，逐步推进农村宅基地市场化配置。随着要素配置市场化改革不断深化，土地要素的市场化配置程度必然逐步提高，对城乡建设用地中占相当比重的农村宅基地实行市场化配置也是迟早的事情，义乌等地“试水”成功也表明了这一点。可以参考城镇国有土地有偿使用制度，由农村集体经济组织将一定时期的宅基地使用权提供给单位和个人使用，而农村宅基地使用者按照土地有偿使用合同的规定，一次或分年度向农村集体缴纳土地有偿使用费的行为，具体方式包括宅基地使用权出让、宅基地使用权租赁和宅基地使用权作价出资或者入股，建立包括出让、租赁、作价出资或入股等一级市场和转让、出租、抵押等二级市场在内的宅基地使用权市场，最终实现城乡统一的建设用地市场。

全国人大十三届三次会议建议：

# 关于农村宅基地流转模式选择的建议

蔡继明

## 1. 农村宅基地出租

农村宅基地出租是指农民将宅基地使用权连同地上房屋一起交付给承租人使用，同时收取租金的行为。农村宅基地出租应注意：（1）租赁行为应该是出租人和承租人双方真实的意思表示；（2）应采用书面形式，明确约定租赁的期限、价款、权利义务等内容。在东部沿海发达地区农村，农民将宅基地出租是较为普遍的现象。宅基地使用权虽无明确存续期限，但应注意租赁期限应符合相关法律法规规定，不得超过法律规定的最长租赁期限。宅基地出租还应该注意不得违反城乡规划和村庄规划。

## 2. 农村宅基地出让

农村宅基地出让是指作为宅基地使用权人的农民将宅基地使用权通过自愿、有偿的方式转让给买受人，且由买受人支付对价的入市方式。与现行宅基地制度允许的有偿退出和转让不同，宅基地买卖的受让主体应该全面放开，不应限制在农村集体经济组织内部。但是，在目前的土地公有产权框架下，买受人拥有的仍然是宅基地使用权，宅基地仍然归集体所有，只是在城乡统一的建设用地市场中，包括宅基地在内的集体建设用地和城市国有建设用地处于平等地位。其次，应保障本集体经济组织内部成员的优先购买权，在同等条件下，本集体经济组织内部成员对流转的宅基地使用权有优先购买权，但是本集体经济组织内部无人购买的，应允许本集体经济组织外人员、组织购买。此外，应该加快对城中村宅基地使用权的确权颁证，确保宅基地买卖过程中，出卖人拥有宅基地使用权证，如果宅基地上有房屋，还应拥有房屋所有权证或不动产权证。农村宅基地买卖，由于土地价值高，交易金额大，应采取登记生效主义，即只有经过在合法机关登记，宅基地使用权才能发生转移。当然，城中村宅基地买卖还要符合城乡规划和土地用途管制的要求。

## 3. 农村宅基地抵押

农村宅基地抵押是指农民将宅基地使用权及其地上房屋作为担保物为自己或他人的债务向抵押权人提供担保，在债务人无法清偿到期债务的情况下，由抵押权人对宅基地使用权及其地上房屋进行处分并优先受偿。很显然，对宅基地使用权的处分不能仅限于本集体经济组织内部，否则必然造成宅基地使用权抵押流转和处置难，降低宅基地的抵押融资价值，抑制农民通过抵押流转宅基地的动力。宅基地使用权抵押应由农民和抵押权人（银行

等金融机构)签订抵押合同,抵押合同应为要式合同。此外,根据物权法原理,宅基地抵押应实行登记生效主义,抵押权从登记时生效,但不登记不影响抵押合同生效。

#### 4. 农村宅基地增减挂钩

偏远农村地区的经济发展较为落后,交通基础设施不健全,缺乏二三产业的集聚效应,人口净流出大,因此偏远农村地区的闲置宅基地价值不如城中村、城郊地区显现,宅基地流转的增值收益较难实现。因此,对于此类宅基地,可以考虑进行复垦复耕,充分发挥此类宅基地的土地效用,减少土地资源浪费。同时,将复垦复耕腾退出来的集体建设用地指标,置换成同等面积的城市国有建设用地指标或者城市近郊的集体建设用地指标,通过票据化、证券化等方式进行交易,并通过对建设用地指标“增减挂钩”的交易收益在集体经济组织和农民之间进行合理分配,实现农民集中居住建房资金得到融通,减少政府财政投入,农民同时获得财产性收入的目的。关于城乡建设用地增减挂钩模式,本书第9章将具体讨论。

#### 5. 与城市居民共建共享住宅

我国地区发展不平衡,东部沿海发达地区宅基地比中西部、东北地区农村宅基地价值更高,可以根据不同的地区采取不同的宅基地入市路径。

东部沿海发达地区开发开放较早,经济发展水平较高,社会保障较为健全,城乡界限比较模糊,城市居民也愿意在城郊地区购置房产,农民进城买房也相对较多。因此,对于东部沿海发达地区城郊的宅基地,可以采取买卖、入股、出租、抵押等方式入市,也可以参照上海、浙江等地实行宅基地换房。集体经济组织可以将闲置宅基地收回,农民可以在政府规划的区域内按照协商的置换标准换取一定面积的住宅。农民重新分配的住房可以在置换的宅基地上另行选址建设,也可以利用城市国有建设用地,从而使农民住房与城市商品房具有相同性质,可以进行买卖、入股、出租、抵押。闲置宅基地交还给集体经济组织后,可以用于工业、商业、文娱等用途,以平衡宅基地换房使用的国有建设用地指标。

中西部、东北地区由于经济发展较不发达,人口处于净流出状态,宅基地价值不如东部沿海发达地区,农民建新房缺乏足够的资金支持,可以考虑主要通过宅基地置换、宅基地换房、联建农宅等方式入市,辅以买卖、入股、出租、抵押等方式。宅基地置换是指农民将宅基地使用权交还给集体经济组织,由集体组织进行利用,同时在政府规划的集中居住区或中心村取得规定面积的宅基地用以建房。与宅基地换房不同的是,宅基地置换换取的标的物是新的宅基地使用权,而换房是获取新的住宅。农民利用置换所得的宅基地建造房屋,应与城市商品房具有相同的权能,可以进行买卖、入股、出租、抵押。

如果采取宅基地置换的方式,需要考虑中西部、东北地区农民的实际情况,解决农民建房的资金问题。可以参考成都市的联建农宅做法,由政府重新规划新城,农民建房的资金由政府引进社会资本与农民共建住房,并按照社会资本与农民协商约定分割办理不动产

权证，保障社会资本和农民双方的权益。农民与联建方在持有的共建房屋的不动产权证上，权利类型可以为“农村住宅建设用地使用权”，地类（用途）可以为“住宅商服用地”。这样，对于联建方来说，就获得了集体建设用地使用权，并可以用于工业、商业、服务业等用途，农民和联建方均可以将联建房屋出卖、入股、出租、抵押，从而使联建房屋获得上市流转的许可证，实现城乡土地“同证、同权、同价”。此外，在联建房屋过程中，农民可以宅基地使用权和联建房屋产权作为抵押，向农村产权流转担保公司申请贷款担保，由农村商业银行等金融机构发放农宅联建专项贷款，进一步缓解农民新建住宅的资金压力。

全国人大十三届三次会议建议：

## 关于构建房地产健康发展长效机制的建议

蔡继明

### 1. 从偏重需求侧转向注重供给侧

只有改变现行房地产市场的游戏规则，对房地产市场的供给侧进行结构性改革，重新塑造房地产价格形成机制，实现房地产市场从结构到功能的根本转变，促进房地产市场持续平稳健康发展。

从开发资质上，取消房地产开发的专属权力。房地产开发资质本身就不具有合理性，政府只需监管房地产的行政规划和建筑商的资质，确保政府规划的执行和建筑质量的达标，而没有必要设立开发商的资质。无论是机构、团体还是个人，都有权按照政府规划进行房地产开发，并交由具有资质的建筑公司进行建设，尤其是非商品性住宅，应该允许群众集资进行开发，放一批“鲇鱼”进入房地产市场，会有力地促进房价下降、品质的提高和销量的增加。

在土地供给上，应以常住人口增量为核心改革“人地挂钩”，推进市场化跨省换地，优化土地在地区之间、城市之间的供应。供需平衡是房地产市场持续健康稳定发展的基础条件。但是由于过去长期抑制大城市、积极发展中小城市的城市化战略，造成人地错配。国际经验表明，人口向大城市及周边地区持续集聚是普遍规律。2019年3月国家发改委发布《2019年新型城镇化建设重点任务》，特别强调除个别超大城市外，超大特大城市要调整完善积分落户政策，增加落户规模、精简积分项目，确保社保缴纳年限和居住年限分数占主要比例。2015年5月发布的《中共中央 国务院关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》又进一步强调，要放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制。2019年12月10-12日的中央经济工作会议指出，要提高中心城市和城市群综合承载能力。2019年12月25日，中办、国办《关于促进劳动力和人才社会性流动体制机制改革的意见》要求，全面取消城区常住人口300万以下的城市落户限制，全面放宽城区常住人口300万至500万的大城市落户条件，完善城区常住人口500万以上的超大特大城市积分落户政策。这一系列重要文件表明，我国的城市化战略布局将面临重大调整。

近年来，我国在优化土地供给有所推进，但仍需进一步完善。2016年国土资源部、国家发展改革委、公安部、人力资源和社会保障部、住房和城乡建设部等五部门联合

发布《关于建立城镇建设用地增加规模同吸纳农业转移人口落户数量挂钩机制的实施意见》，但上述“人地挂钩”指农业转移人口落户数量与城镇建设用地供应量挂钩，并不能解决热点城市人口流入与住房供应紧张之间的矛盾。2018年3月国务院发布《跨省域补充耕地国家统筹管理办法》和《城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂管理办法》，确定由国家统筹各省、直辖市（不包括自治区）的补充耕地、增减挂钩规模和相关经费标准，但是其本质仍然是计划配置，未能对建设用地进行市场定价。为此，一方面，应以常住人口增量为标准供给城镇用地，推行新人地挂钩；并且，考虑到农村宅基地大量闲置，还应加快推进农业转移人口市民化，建立健全宅基地自愿有偿退出机制。另一方面，应推进市场化的跨省换地，进一步优化土地资源的空间配置，发挥先发地区的资金优势和后发地区的土地资源优势互补。

从技术层面上，民用住宅和其它商品一样，其发展的方向应该是技术创新。随着技术的不断升级，原有住宅应该在技术性折旧中迅速贬值。因此，人为地将房地产培育成增值性不动产，就违背了社会发展的普遍规律，扼杀了技术进步的能动作用，这对房地产行业的发展前景来说，是灾难性的。美国在金融危机后已经出台了民用建筑的一系列新标准，对节能、减排、雨水利用、废水循环使用、清洁能源使用都提出了新要求，使老旧住宅迅速贬值，推动了房地产的复苏。如果我国的房地产政策，仍然迫使人们把住宅当成奇货可居的不动产，而不是当成不断升级的居住条件，中国的房地产必然自毁前程。因此，政府应该不断更新民用建筑的技术标准，把房地产的发展方向引导到技术进步上，这样，也就加速了旧房的价值折旧，使屯房不再成为获利的来源。

在需求端，要保持房地产金融政策的连续性和稳定性，不再把房地产作为短期刺激经济的手段。一是坚持差异化的住房信贷政策，支持刚需和改善群体购房自住，控制投资性购房；二是避免住房金融政策调整过快过急，导致市场短期内剧烈波动，引发处置风险的风险。

## **2. 根据不同住房功能划分住房市场**

完善的住房供给应根据居民的收入水平和消费能力构建不同层次的供给体系，实现住有所居。自住性购房和求租是消费行为，应受到国家政策的鼓励，它应该当之无愧地成为房地产市场的主流，而对把商品房当作赌博品的投机购房者，就必须配套有所限制的政策，使它只能在特定的范围内进行交易，而不能染指居民的基本住房。在市场中培育多层次的供给，拉开可供商品房、保障房、暂住房以及商品房内的档次，去满足多层次的需求。比如，除了抗震和消防指标应该严格执行建筑规范外，其它指

标应当有所放松，从而全面满足不同层次的需求。。2017年12月，中共中央经济工作会议明确指出，“加快建立多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房制度”。但从现实看，保障房供给不连续、进入门槛高、退出门槛低，中等收入住房支持不够，多元主体供给型的住房体系尚未建立。

在政策层面，1995年《国家安居工程实施方案》标志着中国保障房建设起步；1998年房改提出“建设以经济适用房为主的多层次城镇住房供应体系”，将保障房建设置于中心位置；2003年提出“大多数家庭购买或租赁商品房”，保障房供给进入停滞期；2007年为调控房地产过热，出台《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，重启保障房建设；2008年为应对国际金融危机开启“四万亿”投资，其中把“建设保障性安居工程”列为首项，大规模保障房建设开展。2015年国务院提出“三年行动计划”，要求2015-2017年改造棚户区住房1800万套；2017年再提出3年棚改攻坚计划，要求2018-2020年再改造1500万套。2009-2017年，保障性安居工程累计开工6137万套，相当于同期商品住宅新开工套数的48.2%。在实践层面，多数保障房如经济适用房，申请条件要求“具有当地城镇户口”、“家庭收入符合市、县人民政府划定的低收入家庭收入标准”，通过户籍和收入限制将非户籍家庭以及不符合保障房条件、但又买不起商品房的“夹心层”家庭排除在外，进入门槛较高。但在退出机制上，经济适用房房主5年后拥有全部产权，按届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例交纳土地收益等价款后可出售，退出门槛相对较低，购房者可获得较大退出收益。

建议将纳入规划的住宅用地按照用途分为四类：第一类是保障房，应占规划土地面积的30%，容积率应控制在多层3.5、高层5.5以上，达到节约土地，降低造价的目的。当保障房的建设基本满足需求时，它在土地规划中占的比例就可以向下调整。第二类是本市居民首套不可转让的基本住宅，应占规划土地面积的50%，容积率应控制在多层3、高层5以上。此类商品房只能取得不可交易的产权证，如果因为特殊原因必须卖房，那么买主只能是房管部门或有资格购买此类房的自住户，售价也只能是原价加上装修补偿减去折旧的公开价格，没有盈利空间，因而可将投机者彻底拒之门外。此类商品房应该是房地产市场的主流。第三类是改善性自住房用地，其产品仅限于第二套房，在5年内不能转让，可占10%。第四类才是没有任何购买和交易限制的商品房，只能占到规划土地面积的10%。只有当保障房和基本住宅的需求已经得到满足时，完全可以自由交易的商品房所占比例才可以逐步扩大。

并且，改革和调整房地产供给结构开辟准商品房市场。所谓准商品房市场，就是只许买而在一定期限内不许卖的自住性或改善性商品房市场。对于准商品房市场，政

府仍然可以采用招拍挂的方式售卖住宅用地，但是在所成交的土地价格中，由政府出资 30-50%（或以减免方式），从而对所建住宅拥有部分产权。准商品房只能供购买者居住，而不能进行二次交易，如果遇到特殊情况需要退房，就只能由政府进行回购，再由政府委托的管理公司进行定向销售。近年来北京等地推行的“共有产权房”是优化住房保障缺陷的有益尝试<sup>1</sup>，在进入端放开户籍限制、涵盖持有工作居住证人群，退出端规定转让对象应为代持机构或其他符合共有产权住房购买条件的家庭。如果一个家庭在持有共有产权房后，又购买了其他房子，或者通过继承、结婚等获得了其他房屋，那么持有的共有产权住房份额将被代持机构回购。

### 3. 推进租购并举的协调发展

过去 20 多年，中国住房供应市场以“售”为主。根据人口普查资料和 1%人口抽样调查资料，2010 年中国城镇居民住房来源中，买房、自建、租赁以及其他比例分别为 43: 32: 21: 4，2015 年分别为 45: 34: 16: 5<sup>2</sup>。中国居民住房租赁比例低于多数发达国家，如德国、日本、英国、美国租赁比例分别为 55%、39%、37%、36%。低租赁比率与房地产市场尚处于增量阶段有关，也与租赁制度不完备有关。租赁市场管理主要依据《城市房地产管理法》（1994）和《商品房屋租赁管理办法》（2010），无专项法律。租赁市场还存在多项痛点，包括房源单一，个人房源占比达 83%；租购不同权，承租人难以享受优质的城市公共资源等。在国际上，发达国家租赁房源多元化、机构化。个人、企业、政府、非盈利组织均是房源提供方。德国租房市场中个人房源占比仅 66%，私营公司、公共住房公司、住房合作社占比分别达 12%、11%和 9%；美国租房市场中个人房源占比 48%，房地产开发商、房地产信托投资基金、非盈利组织、住房合作社占比分别占 32%、5%、4%和 2%（夏磊、黄什、庞欣，2019）。

建议大力发展住房租赁市场，健全以市场配置为主、政府提供基本保障的住房租赁体系。一是培育多元化的市场供应主体，包括发展住房租赁企业、鼓励房地产开发企业开展住房租赁业务、规范住房租赁中介机构、支持个人出租住房。二是加大力度鼓励住房租赁消费。立法保护租约，简化公积金支付房租的提取手续，鼓励金融机构

---

<sup>1</sup> 根据 2014 年住房和城乡建设部等联合发布的《关于试点城市发展共有产权性质政策性商品住房的指导意见》（建保〔2014〕174 号），在北京市、上海市、广东省深圳市、四川省成都市、江苏省淮安市、湖北省黄石市 6 个城市试点，政策性商品住房是由政府引导并给予政策支持，通过市场开发建设，面向符合规定条件的住房困难群体供应的住房；具有一定保障性质，实行共有产权，即由承购人与政府按份共有所有权。根据 2017 年北京市住建委等联合发布的《北京市共有产权住房管理暂行办法》（京建法〔2017〕16 号），共有产权房是指政府提供政策支持，由建设单位开发建设，销售价格低于同地段、同品质商品住房价格水平，并限定使用和处分权利，实行政府与购房人按份共有产权的政策性商品住房。

<sup>2</sup> 注意前文已经详细说明 2015 年“小普查”在住房统计方面存在问题，在此仅作为近期数据的参考。

提供个人住房租赁金融服务，丰富非户籍承租人申领居住证后享受的公共服务，加强保障承租人合法权益，维护市场租金水平稳定等。三是继续完善住房租赁支持政策。对个人和企业出租住房给予税收优惠，鼓励金融机构在有效风控前提下对住房租赁企业提供融资服务，支持住房租赁企业在风险可控基础上进行直接融资，鼓励地方政府多渠道增加低成本租赁住房用地供应。四是强化行业监管、规范行业运行。落实地方政府管理本地区租赁住房市场的主体责任，提高中介从业门槛，建立行业运行标准，披露管理机构和人员的信用信息，限制机构盲目扩张规模，设立营业保证金制度，严惩管理机构欺诈行为。

#### 4. 推进房地产相关收入从以开发环节为主到持有环节为主

房地产相关收入分为两块：土地出让收入、相关税费。在土地出让收入方面，根据财政部数据计算，2012-2018年土地出让金规模由2.9万亿元增至6.5万亿元，占地方财政收入（一般公共预算收入、政府性基金收入和国有资本经营收入）的比例由20.0%增至27.0%。房地产专项税方面，2012-2018年契税、土地增值税、城镇土地使用税、耕地占用税和房产税等房地产专项税由1.0万亿元增至1.8万亿元，占地方财政收入的比例由7.1%增至7.4%。整体来看，2012-2018年土地出让收入和房地产专项税合计占地方财政收入从27.1%升至34.4%。从历史的眼光来看，土地财政在调动地方政府积极性、推动经济增长、完善城市公共基础设施建设等方面起到了积极作用。地方政府通过低成本征收农业用地，低价格转让工业用地，高价格出让商、住用地，一方面吸引产业投资，另一方面获得高额土地出让金弥补财政缺口。巨额的土地出让收入主要用于征地和拆迁补偿、土地开发、城市建设、基础设施建设等，成为中国经济发展的一个内生逻辑。

但是，把上述房地产相关税收按环节分类可以明显看出，2017年中国土地出让收入和房地产相关税收中开发建设环节、交易环节和保有环节规模与地方财政收入的比例分别为31.6%、3.5%和2.3%，这种重建设交易轻保有的存量房时代土地财政亟待转型。根据OECD统计，2015年OECD国家保有环节税收占GDP比重为1.1%，中国为0.6%，低于英国、加拿大、美国的3.1%、3%、2.6%。由于主力置业人群在2013年见顶和当前城镇套户比接近1.1，大规模住房建设时代正在过去，存量房时代正在来临。从二手房/新房成交套数比看，根据中国指数研究院数据，2013年北京、上海、深圳均突破1，分别为1.0、1.1和1.5，率先迈入存量房市场，同时各城市二手房/新房成交套数比均在朝1靠拢。从套户比看，2018年中国城镇套户比为1.09，住房总体平衡，房地产逐步从高速转向中速、高质量发展阶段。未来地方财政对房地产建设交易环节收

入的依赖将难以为继，保有环节税收——房产税改革的紧迫性上升。

房产税改革的根本目的在于给地方创造稳定税源，健全地方税体系，推动“土地财政”在完成城镇化的阶段使命后成功转型。房产税改革方向是将现有房产税和城镇土地使用税二税合一，并对个人住房开征房产税。在节奏上，立法先行，在全国人大经过审议形成法律；在具体实施时，对地方政府充分授权，从发达地区试点分步推进，具体税制建议由地方主导，以因地制宜，避免“一刀切”。并且，作为财产税和直接税，房产税出台方案应充分考虑居民的税收负担，针对中低收入家庭、特殊用途住房，设立合适的税收优惠。当然，房产税的出台也需要考虑时机，需要在经济平稳时出台，如果在经济下行时出台将进一步加大经济下行压力。

全国人大十三届三次会议建议：

## 关于修改《国有土地上房屋征收与补偿条例》的建议

蔡继明

### 1. 不是征收房屋而是收回建设用地使用权

《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称《条例》）是由国务院 2011 年 1 月颁布实施的。从该条例制定的目的来说，应该是针对城市国有建设用地使用权收回问题的，因为除非是要继续利用土地上的建筑物，否则，一般是要收回土地使用权从新加以利用，地面建筑物本身并不是征收对象。从《条例》第八条所列出的“征收”范围来看，也不是征收房屋，而是要收回支撑房屋的建设用地。所以，该条例所谓征收和补偿对象应改为国有建设用地的使用权人所以，此条例的名称亦应改为：《国有建设用地使用权收回与补偿条例》。

该条例原本是由住宅和城乡建设部牵头制定的。根据前述改动，此条例就要依据此前建议修改的《宪法》、《物权法》和《土地管理法》以及《城市房地产管理法》并由国土资源部协同住房和城乡建设部共同制定，相应的条文也要做必要的调整和修改。

### 2. 对收回建设用地使用权的补偿要合理

因为即使是国家出于公共利益的需要征收私人（或集体）财产，也应该给予公平合理的补偿，所以，建议将《条例》的第二条改为：

国家为了公共利益的需要，可以对国有建设用地所有权人的土地所有权提前收回并对由此造成的损失（连同地上建筑物）一并给予公平合理的补偿。

### 3. 国民经济和社会发展不等同于公共利益

本书第 3 章第 3.3.2 节曾指出，《条例》是自五四《宪法》确定公共利益征地原则以来，首次确定了公共利益的范围，就这一点来说，即使是经过三次修改且目前正在由全国人大常委会审议《土地管理法》第四修正案都没有达到《条例》的水平。但也正如第 3.3.2 节所指出的，《条例》把“促进国民经济和社会发展等”与“保障国家安全”均看作公共利益的需要，显然不恰当地扩大了公共利益需要的外延。

为准确和名实相副起见，建议《条例》将第八条第一款“为了保障国家安全、促进国民经济和社会发展等公共利益的需要，有下列情形之一，确需要征收房屋的，由市、县级人民政府作出房屋征收决定：”修改为“为了保障国家安全等公共利益的需要，有下列情形之一，确需要收回国有建设用地使用权的，由市、县级人民政府做出收回决定：”，所列六种情形可以保持不变。

#### 4. 建设用地使用权收回与补偿争议的解决

既然《宪法》规定，国家即使出于公共利益的需要征收私人（或集体）财产，也要根据法律的规定（即依法征收），所以，当国有建设用地使用权人对建设用地使用权收回和补偿方案不服时，有权向上级政府提出行政复议，对复议结果仍不服者，可以向上一级人民法院提出行政诉讼。在复议和行政诉讼期间，建设用地使用权的收回和补偿决定不得执行。为此，建议将《条例》第 28 条第二款做如下修改：

被收回建设用地使用权人以及利害关系人对收回方案和补偿决定不服的，在收回方案和补偿决定公布后十五天内，可以依法向上级人民政府申请行政复议，对复议结果仍不服者，可以依法向上一级人民法院提起行政诉讼；在行政复议、行政诉讼期间，收回方案和补偿决定不得执行。收回方案和补偿决定被复议机关或者人民法院确认为违法的，县级以上地方人民政府应当取消收回方案和补偿决定。

全国人大十三届三次会议建议：

## 关于严格界定“成片开发”内涵和标准的建议

蔡继明

### 一、对公益性征地原则的理解

首先，公共利益的需要作为政府征收私人财产（包括土地）**唯一**的法律依据，是现代民主法治国家通行的原则，我国《宪法》第十三条第三款规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用并给予补偿”，这是与各国通行的“公益性征收”原则一致的。而《宪法》第十条第三款规定，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”，还有着与上述一般原则不同的特殊意义，那就是我国《宪法》第十二条第一款规定：“社会主义的公共财产神圣不可侵犯”，而农村集体土地所有制属于社会主义社会主义公有制亦即社会主义的公共财产，同样神圣不可侵犯，所以，征收农村集体土地比征收一般私人财产，应该是为了满足更高层次更高水平更大范围的公共利益的需要，因为农村集体的土地对集体所有制全体成员来说，本身也是一种公共利益。

其次，公共利益的需要仅仅是征地的必要条件而非充分条件，也就是说，如果国家出于某种考虑一定要征收农村集体土地，其前提条件必须是出于公共利益的需要，必须符合《宪法》第十条规定，严格地以公益性征收为原则，但并非所有公共利益的需要都必须通过征收或征用农村集体土地才能满足，如租用集体或私人的土地同样可以进行公共设施建设。

再次，促进经济和社会发展不能等价于公共利益，二者可能有交集，一个能促进经济和社会发展的项目用地是否严格符合公共利益要求，要看其实施目的到底是为个别商业主体牟利的成分更多，还是旨在维护社会公平正义的成分更多；是必要的救济，雪中送炭，还是锦上添花，可有可无；是有助于实现社会公平、正义，社会成员普遍受益，还是导致分配不公、扩大收入差距。

最后，中共中央 国务院有关土地制度改革的一系列文件的精神是都是反复强调要缩小土地征收范围，探索制定土地征收目录，严格界定公共利益用地范围，提高农民在土地增值收益中的分配比例，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。

## 二、关于“成片开发”的争议和担忧

2019年新修正的《土地管理法》首次对征地范围做出了具体规定，这是当代中国土地征收制度的一大变革。虽然这次修正案最后草案没有把促进国民经济和社会发展与保证国家安全并列为公共利益，同时也最终回避了公共利益的界定，但既然如前所述，我国《宪法》已经把公共利益的需要规定为征地的必要条件，那么，《土地管理法》（2019年修正）第四十五条即使回避了公共利益概念的界定，所列举的六种可以征地的情形也仍然是必须以满足公共利益的需要为前提的。

正以为如此，全国人大常委会在审议第四十五条时，对前四种情形都没有争议，但对第五中情形，即“成片开发建设需要用地的”，即使加上了“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施”以及“应当纳入国民经济和社会发展年度计划；应当符合国务院自然资源主管部门规定的标准”等一系列限制，仍然提出了很多质疑，根本原因就是担心，前面被符合公共利益需要的四种情形排除在征地范围之外的土地，又会被地方政府以“成片开发建设需要”名义被“合法”征收。果真如此，这次《土地管理法》修正所取得的征地制度改革成果就前功尽弃了。

所以，既然这个在征地范围方面带有很大争议条款的新法已经通过并即将在全国实施，那么，在实施条例中准确界定“成片开发建设需要”的内涵和标准就至关重要了。

## 三、合理界定“成片开发建设需要”的内涵

如果说《土地管理法》（2019）第四十五条中前四项均作为符合公共利益需要可以征地的范围，那么第五项是否符合公共利益则是一个模棱两可的模糊地带，因为成片开发的土地中既可能有出于公共利益需要的如前四项中提到的城市基础设施用地，也可能有出于非公共利益需要的用地，如建一住宅小区、开发区或者工业园区等。所以，既不能把成片开发说成是纯公共利益的需要，更不能说成是非公共利益的需要。所以，不妨把“成片开发建设需要”界定为“公共利益与非公共利益在空间和功能上不能隔离但以公共利益的为主的成片开发建设需要”，具体的标准如下：

## 四、确定成片开发土地征收的标准

1. 对危房集中、基础设施落后而村集体无力改善工商企业又无意投资的城中村或城郊地段进行旧城区改建或城市更新建设需要；
2. 对危旧废弃厂房和基础设施落后集中村集体无力改善工商企业又无意投资的工业园区改造建设需要；

3. 公共利益项目与非公共利益项目难以分割且公共利益项目占 60%以上的建设需要；
4. 通过政府征收和成片开发实现的公共利益大于由此对农村集体造成的损失而进行建设的需要；
5. 对集体财产的损失、工程造价和可能存在的社会不利因素或其他公共利益造成的损失不超过政府征收和成片开发所带来的利益；
6. 由权威的中介机构参与评估确认公共利益属性超过 60%，并通过民意调查和听证会得到拟成片开发区内公众 80%以上认可的建设用地需要；
7. 《土地管理法》（2019 年修正）第四十五条第（五）项中对成片开发所做的限定，如“在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围内，经省级以上人民政府批准由县级以上地方人民政府组织实施”以及“应当纳入国民经济和社会发展年度计划并符合国务院自然资源主管部门规定的标准”等，都只是成片开发征地的必要条件而非充分条件，即使符合这些条件，如果征地人与被征地人之间发生行政或法律纠纷，也必须在上一级行政复议或法律裁决程序之后才能实施。

全国人大十三届三次会议议案：

## 关于修改《民法典·物权编》（草案）的议案

蔡继明

### 1. 修改依据

自 2015 年 12 月 27 日全国人大常委会授权国务院在部分试点县（市、区）行政区域开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权（以下简称“两权”）抵押贷款试点以来，随着农村土地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革的推进以及《农村土地承包法》2019 年的修正，农地抵押贷款前置条件已经具备，农村承包土地确权颁证交易流转、抵押物价值评估和处置等已经形成比较完整的闭环，农村承包土地经营权抵押贷款全面推开条件已经成熟。但农房抵押贷款（包括宅基地使用权抵押）仍难以推进，主要原因之一就是现行《民法典·物权编》并没有赋予农村宅基地使用权的用益物权属性，因而不具有抵押功能。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）强调要让市场在资源配置中起决定性作用，而土地（包括宅基地）是最基本的资源之一，其配置同样应该由市场决定；《决定》还强调，改革完善农村宅基地制度，赋予农民更多财产权利，保障农户宅基地用益物权，慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道。

《中共中央国务院关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》（以下简称《意见》）同样强调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。

中共中央国务院《深化农村改革综合性实施方案》（以下简称《方案》）则提出宅基地制度改革的基本思路：在保障农户依法取得的宅基地用益物权基础上，改革完善农村宅基地制度，探索农民住房保障新机制，对农民住房财产权做出明确界定，探索宅基地有偿使用制度和自愿有偿退出机制，探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径。切实维护进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。

中共中央国务院的上述一系列文件，为我们进一步修改和完善《民法典·物权编》（2020）提供了指导原则。现提出具体修改建议。

### 2. 允许集体土地所有权人在其土地上设立用益物权和担保物权

根据《民法典·物权编》第二百四十一条“所有权人有权在自己的不动产或者动产上设立用益物权和担保物权”，建议增加一条：

农村集体土地所有权人有权在自己的土地上设立用益物权和担保权。

删除第三百九十九条第（二）款（77-78 页）“耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权，但法律规定可以抵押的除外”。

### 3. 允许集体土地所有权人在其住宅用地上设立建设用地使用权

《民法典·物权编》第三百二十三条规定：“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”；第三百四十四条规定：“建设用地使用权人依法对国家所有的土地享有占有、使用和收益的权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施”；第三百五十九条规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。”这些都是适用于城市住宅建设用地使用权的一般规定。农村住宅用地同样属于建设用地，其使用权同样应该拥有与城市住宅建设用地使用权同等的权能，所以，建议将《民法典·物权编》第三百四十四条（68 页）做如下修改：

“建设用地使用权人，依法对国家所有的土地和**集体所有的土地**享有占有使用和收益的权利，有权利用该土地建造建筑物、构筑物及其附属设施。”

将第十三章标题“宅基地使用权”修改为：

“农村住宅建设用地使用权”

将第三百六十二条 宅基地使用权人依法对集体所有的土地享有占有和使用的权利，有权依法利用该土地建造住宅及其附属设施。修改为：

农村住宅建设用地使用权人依法对集体所有的土地享有占有、使用和收益的权利，有权利用该土地建造住宅及其附属设施。

将第三百六十三条 宅基地使用权的取得行使和转让适用土地管理的法律和国家有关规定。修改为：

农村住宅建设用地使用权取得行使和转让适用土地管理的法律和国家有关规定。

此外，按照第三百四十九条规定：“建立建设用地使用权的，应当向登记机构申请建设用地使用权登记。建设用地使用权自登记时设立。登记机构应当向建设用地使用权人发放权属证书。”农村集体经济组织或村委会在集体土地上有权自行建立建设用地使用权，只需向登记机构申请建设用地使用权登记即可。而第三百六十一条却规定：“集体所有的土地作为建设用地的，应当依照土地管理的法律规定办理。”既然都是申请建设用地使用权，为什么集体土地和国有土地不能适用同一的法律呢，这明显是对集体土地所有权的歧视。建议删除第三百六十一条。

经过这样修改，农村集体住宅建设用地使用权与对城市国有住宅建设用地使用权就具有了《物权法》所赋予的同等的用益物权的一切权能，包括占有和使用的权利，收益权，可以转让、互换、出资、赠与或者抵押。也只有这样修改，《民法典·物权编》关于用益物权和宅基地的各项条款才能前后一致。