

每经专访全国人大代表、清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明：建议赋予农村宅基地完整用益物权 拓宽农民获取财产收益的渠道



每日经济新闻

发布时间：05-26 16:09 | 每日经济新闻官方帐号

每经记者：张蕊 每经编辑：陈星

“困难挑战越大，越要深化改革，破除体制机制障碍，激发内生发展动力。”今年的政府工作报告与往年一样，“改革”依然是高频关键词。

报告指出，要依靠改革激发市场主体活力，推进要素市场化配置改革，并明确提及要“深化农村改革”。

土地是最重要的生产要素之一，农村土地制度改革是农村改革的核心，而宅基地制度改革又是农村“三块地”改革中的重点、难点，备受关注。

今年1月1日，新版《土地管理法》正式实施，其中在宅基地改革方面做了不少更新。《每日经济新闻》记者注意到，就在全国两会召开的前几天，自然资源部发文要求加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作，以确保2020年底基本完成这项工作。

作为享受国务院政府特殊津贴的学者，全国人大代表、清华大学政治经济学研究中心主任蔡继明长期致力于土地制度和城市化研究。作为十二、十三届全国人大代表和第九届、十届、十一届全国政协委员，蔡继明的提案、议案、建议大多围绕土地制度和城镇化展开。今年也不例外。

在接受《每日经济新闻》（以下简称“NBD”）记者专访时，蔡继明继续呼吁赋予农村宅基地用益物权和担保物权，同时建议取消《土地管理法》中要求“一户一宅”且面积受限的规定。

蔡继明认为，现行制度和政策堵塞了农民获得财产收入的渠道。因此，从长远来看，只有赋予农村宅基地与城市宅基地同等的权利，扩大其流转范围，并允许以宅基地使用权抵押贷款，才能形成农民脱贫的长效机制。



作者最新文章

政策强力加持概念龙头6连板，生物安全实验室的风口来了？每经记者实地调研揭开这家P3实验室设备公司面纱！

桥水创始人达利欧：正是因为中国人具备的技能和品格看好中国

刚刚，中国测量队登顶珠峰！珠峰新高度何时公布？为何一定要人登顶测量？

相关文章

恭喜户口在城市的子女！新规下，父母留在农村的房子统统这样处理



让农村宅基地创造财富不是不可以 关键要解决制度障碍问题



两会访谈（3）全国人大代表蔡继明：建议深化土地制度改革 建立农民脱贫长效机制



图片来源：受访者提供

NBD：我们注意到，近年来您一直呼吁赋予农村宅基地用益物权和担保物权，这背后有何深意？

蔡继明：因为城乡土地不同权，同样是宅基地，城市住宅土地使用权人对国家所有的土地享有占有、使用和收益的权利，即可以连同其住宅出租、转让和抵押，而农村住宅土地使用权人对集体所有的土地只享有占有和使用的权利，不能出租、转让和抵押，也就是说没有收益权。

而按照《物权法》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。”这说明我国农村宅基地使用权中并不具有与城市宅基地同等的用益物权和担保物权，这不仅堵塞了农民获得财产收益的渠道，拉大了城乡居民财产收入的差距，而且排除了农民利用宅基地使用权获得抵押贷款的可能，影响了乡村振兴战略的实施。

NBD：新《土地管理法》规定，农村村民一户只能拥有一处宅基地，其宅基地的面积不得超过省、自治区、直辖市规定的标准。您认为这是否合理？为什么？

蔡继明：前面的问题涉及城乡土地产权不平等，这里的问题则涉及城乡居民居住权利不平等。《土地管理法》对城市居民住宅没有限制。城市居民可以一户多宅（包括别墅）且面积不限，当然也就意味着可以拥有多处国有宅基地的使用权，这些宅基地大都还是来自对农民土地的征收。那么，农民在本集体的建设用地上为什么一户只能拥有一处宅基地？

农村居民与城市居民同样都有追求美好生活的愿望，随着农民收入水平的提高，都有改善居住条件的需要，况且农村集体建设用地总量本身就相当于城市建设用地两倍以上，随着大量农民进城务工落户，农村大量宅基地已处在闲置状态，现有农村集体建设用地存量完全有能力满足农民一户多宅面积不限的需要。况且借助于集体宅基地有偿使用制度，占地面积越大则有偿使用费越高，宅基地的供给与需求总能达到平衡，集体获得的租金在全体村民中再分配，大家都从中受益，何乐而不为？

NBD：城镇化发展过程中，一些农村宅基地出现闲置，这样就涉及农村宅基地如何退出和流转的问题，对此您有哪些建议？

蔡继明：具体方式可以因地制宜。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



高质量打赢脱贫攻坚战



城市抢人大战引发国内人口再配置，看小镇未来发展机遇 | 产城白皮书27



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。农民利用宅基地建成的宅基地建造房屋，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。

[百度首页](#)

[登录](#)

NBD：5月18日，自然资源部发文要求加快宅基地和集体建设用地使用权确权登记工作，以确保2020年底基本完成这项工作。您认为对宅基地使用权进行确权登记对于开展宅基地改革有哪些重要意义？

蔡继明：农村宅基地和集体建设用地使用权的确权登记颁证，是深化农村宅基地制度改革、构建城乡统一的建设用地市场的一个必要前提，有了宅基地和建设用地的使用权证，出租、转让、抵押才有法律依据。但仅仅颁发了土地使用权证是不够的，关键还在于法律上赋予的权能是什么。

一方面，很多地方明确规定，对于在集体建设用地上建设的小产权房不予确权登记；另一方面，即使完成了确权登记颁证，但宅基地使用权只能有偿退还给集体或仅限于在集体内部转让，集体建设用地只有土地利用总体规划确认为是经营性建设用地才能入市。这说明农村宅基地和其他集体建设用地，并不具有与城市国有宅基地和建设用地同等的权利，土地制度改革还任重道远。

NBD：今年是全面建成小康社会目标实现之年，政府工作报告明确提出，坚决打赢脱贫攻坚战；接续推进脱贫与乡村振兴有效衔接，全力让脱贫群众迈向富裕。您认为农村宅基地制度改革在助力农民脱贫方面有什么作用？

蔡继明：从近期来看，农村居民的人均收入一半左右来自农民进城务工的收入，而月平均工资近4000元的2.9亿农民工，近半年来乃至全年受疫情影响，许多人会处在失业和半失业状态，其收入减少必定会严重影响那些未纳入绝对贫困人口的农村居民，这无疑加大了全面打赢脱贫攻坚战的难度。

其二是自2015年开始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，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标准。而2019年我国人均GDP已突破1万美元，进入中高收入国家行列。若参照世界银行5.5美元/人/天的中高收入国家贫困标准，则原有脱离绝对贫困的农民极有可能又会成为相对贫困人口。

我国的贫困人口之所以主要分布在农村，一个重要原因就是农业劳动生产力过低，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。2018年占全国25.04%的农业从业人员所创造的农业增加值只占GDP的7.2%。农业劳动生产力低下的主要原因之一是户均8.6亩的耕地规模过于狭小。所以，只有通过深化土地制度改革，扩大农村集体建设用地入市规模，才能有效增加城市住宅用地供给，通过降低地价而降低房价，从而降低农民工进城落户的住房门槛，在数亿农民工及其家属完成由农村居民向城市居民转化从而脱离相对贫困人口的同时，使剥离出来的大量农地向专业农户集中，使之达到土地的规模经营水平，从根本上走出相对贫困。

从相对收入差距的角度看，我国农村居民收入水平相对低于城市居民的一个重要原因是农民财产收入的缺失。农民最重要的财产是宅基地。我国农村集体建设用地19万平方公里，是城镇建设用地的两倍以上，其中70%是宅基地，而由于近3亿农民工进城务工，农民工及其家属已成为城镇常住人口，大量住房和宅基地处在闲置状态。现行制度和政策限制了农村宅基地只能在集体经济组织内部转让，禁止城镇居民到农村买房和租地建房，这就基本上堵塞了农民获得财产收入的渠道。所以，从长远来看，只有赋予农村宅基地与城市宅基地同等的权利，扩大其流转的范围，并允许以宅基地使用权抵押贷款，才能形成农民脱贫的一种长效机制。

每日经济新闻



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[百度首页](#)

[登录](#)



[设为首页](#) © Baidu [使用百度前必读](#) [意见反馈](#) 京ICP证030173号 
[京公网安备11000002000001号](#)

[百度首页](#)

[登录](#)