

**《经济》杂志社携手君石保险经纪邀您关注两会**[设为首页](#)[加入收藏](#)[我要订阅](#)[首页](#)[时政](#)[国际](#)[金融](#)[产业](#)[区域](#)[生态](#)[文化](#)[法治](#)[党建](#)[数字经济](#)您当前位置：[经济网](#) >> [专题报道](#) >> [2020全国两会](#) >> [代表委员](#) >> [浏览文章](#)

全国人大代表蔡继明：修改《民法典·物权编》（草案）的若干建议

时间：2020年05月25日 来源：[经济网-《经济》杂志](#) 记者 陈希琳 【字体：大 中 小】

《民法典》草案修改备受关注，在今年两会上，全国人大代表、清华大学政治经济学研究中心主任、民进中央经济委员会主任蔡继明就提交了一份关于修改《民法典·物权编》（草案）的议案。他向《经济》杂志、经济网记者透露议案的具体内容如下：

《民法典·物权编》（草案）有关国有土地和集体土地所有权人的权利规定、用益物权的规定、建设用地使用权的规定以及宅基地使用权的规定，没有体现保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利的原则。

首先，根据《草案》第二分编“所有权”第四章“一般规定”第三十六条“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。

其次，根据《草案》第37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”，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。

再次，根据《草案》第三编“用益物权”第十章“一般规定”第一百一十八条“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。接下来的第一百一十九条中所说的组织、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。

最后，根据本编第十二章“建设用地使用权”第一百三十七条“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”，这里所说的建设用地使用权并没有特指城市国有建设用地，而是一个全称判断，应该既包括城市国有建设用地也包括农村集体建设用地。

然而，本编上述逻辑上前后一致顺理成章的一般原则，事实上都只是针对国有土地说的，也就是说只适用于国有土地，一旦涉及农村集体土地，一般原则就出现了例外。

首先，根据《草案》第一百四十二条：“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”以及以上各条款，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，似乎只需向登记机构申请建设用地使用权登记即可，这种权利不应该由其他的法律条款来赋予。然而，第一百五十四条却规定“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法律呢？

其次，《草案》第一百五十二条规定：“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。续期费用的缴纳

或者减免，依照法律、行政法规的规定办理。”再往下看就会发现，此处的“住宅建设用地使用权”其实仅仅指的是城市国有住宅建设用地使用权，而农村住宅用地使用权并不等价于住宅建设用地使用权，它被列入第十三章“宅基地使用权”名下单独进行讨论。

同为宅基地，之所以使用不同的名称，就在于同地不同权，《草案》赋予了国有宅基地使用权和集体宅基地使用权不同的权能：城市国有的宅基地使用权具有建设用使用权的一般属性，从而具有前面所规定的占有、使用和收益等用益物权的全部权能；而农村集体所有的宅基地使用权人，按照第一百五十五条“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”，只享有占有和使用的权利，没有收益权，即不能出租、转让、抵押等，从而不具备前述完整的用益物权属性。

再次，《草案》第一百五十六条规定，农村集体所有的宅基地使用权的取得行使和转让并不适用于《民法典·物权编》（草案）的相关规定，而是适用土地管理的法律和国家有关规定。而新修正的《土地管理法》第六十二条规定：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，农村居民出卖出租住宅后，再申请宅基地的不予批准，国家鼓励进城落户的农村村民，依法自愿有偿退出宅基地。

这里不仅对农民拥有宅基地的数量和申请宅基地的权利（次数）做了严格的限制，而且对农民宅基地转让的范围做了严格的限定（即只能退还给村集体或转让给本集体成员），这显然是对农村集体土地所有制的歧视，不符合中共中央国务院关于完善宅基地权益保障和取得方式，改革完善农村宅基地制度，探索农民住房财产权抵押、担保、转让的有效途径，农村集体建设用地与国有建设用地同等入市，同权同价的精神。

针对上述城乡土地不同权的矛盾，蔡继明对《民法典·物权编》（草案）提出如下修改建议：

（1）根据《草案》第二分编 所有权 第四章 一般规定 第三十七条“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”，建议在《草案》第三十七条中增加一款：

农村集体土地所有者有权在其宅基地上设立用益物权和担保权。

（2）《草案》第三分编 用益物权 第十章 一般规定 第一百一十八条规定，“用益物权人享有的基本权利利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”；第十二章 建设用地所有权 第一百三十七条规定，“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”，第一百五十二条规定，“住宅建设用地使用权期间届满的，自动续期。”这里规定表明，城市住宅建设用地拥有前述一般建设用地的全部权能，而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《草案》第十三章标题“宅基地使用权”修改为：第十三章 农村住宅建设用地使用权

将第十三章中所有宅基地使用权均改为农村住宅建设用地使用权。

将《草案》第一百五十五条“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。

（3）将《草案》第一百五十六条 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。但需要补充的是，由全国人大常委会审议的《土地管理法修正案（草案）》，有关农村宅基地的权能（包括用益物权和担保物权）规定，应与本《草案》的相关规定保持一致。

（4）根据前面的分析，既然国家、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，既然农村集体土地所有权人与国有土地所有权人同样有权在其土地上设立用益物权和担保权，也就是说，耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权与国有建设用地所有权应该

具有同样的担保物权，则《草案》第四分编 担保物权 第十七章 第一百九十条 下列财产不得抵押 第（二）款“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”，理应删除。

经过上述修改，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才能同样具有《草案》所赋予的同等的用益物权的一切权能，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；也只有这样修改，《草案》关于城乡土地的所有权、用益物权、宅基地的条款才能前后一致。


履职情况

蔡继明表示，过去一年，除了按时列席全国人大常委会、出席全国人大财经委员会会议，还参加了国家发改委召开的十四五规划专家委员会会议，出席了自然资源部、农业农村部、国务院发展研究中心等部门及高校科研机构举办的有关土地制度改革的座谈会并向有关部门建言献策。另外，作为民进中央经济委员会主任，率专题调研组赴山西、黑龙江、青海、河南等地就土地制度改革、营商环境、中小企业融资难等专题进行了调研，相关的调研成果一方面反映在本次全国人大拟提交的议案和建议中，另一方面反映在即将出版的《中国的土地制度改革》一书中。

文章热词：

上一篇：朱列玉：建议将五一假期由3天增至7天

下一篇：没有了

分享到 [腾讯微博](#) [新浪微博](#) [搜狐白社会](#) [人人网](#) 

[关于我们](#) | [旗下机构](#) | [联系我们](#) | [广告热线](#) | [广告刊例](#) | [杂志订阅](#) | [理事会](#) | [主编邮箱](#) | [版权声明](#) |

版权所有：《经济》杂志社

技术支持：中经恒兴（北京）文化传媒有限公司

copyright 2002-2020 JINGJI.COM.CN ALL Right Reserved 京ICP备19058227号-1



京公网安备 11010202008570号

地址：北京市西城区白纸坊东街2号经济日报社2号楼4-6层 邮编：100054