

薛玉飞,王 婧,苏 欣. 供给侧改革下农村宅基地流转法律问题研究[J]. 江苏农业科学,2017,45(15):306-310.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.15.077

# 供给侧改革下农村宅基地流转法律问题研究

薛玉飞,王 婧,苏 欣

(新疆财经大学法学院,新疆乌鲁木齐 830012)

**摘要:**在供给侧改革背景下,为给农村宅基地使用权流转提供理论参考,研究宅基地供给侧改革问题正当其时。在政府主导的框架下,立足于宅基地的稳定性和时代性两大特性,逐渐破除政府单一化供应主体局面,基于自愿的前提下,允许农民将符合一定条件的宅基地使用权对外流转,将农民宅基地使用权变现成为财产权益,提升宅基地配置利用效率。为确保重大改革要于法有据,基于社会保障角度,制定《农村宅基地管理法》,在以下 3 个方面展开分析:深化农村宅基地管理体系创新;坚守制定宅基地相关法律法规的四点原则;妥善解决与农民权益密切相关的社会保障问题。

**关键词:**宅基地使用权;流转;宅基地供给侧改革;法律逻辑;路径

**中图分类号:** F301.0;D912.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)15-0306-04

新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民和土地的关系,供给侧改革必须注重传统的土地要素的改革,土地改革对于经济整体效率的影响显而易见。当前,对于土地供给侧结构性改革的思考聚焦于农村土地制度的改革,以此寄希望于盘活农村土地资源,如何改革才能做到逻辑上的顺理成章,如何有针对性地布局土地供应改革的举措,是土地改革的难点也是应当把握的核心。同时,不可否认的是,在农村土地供给侧结构性改革中,农村宅基地改革始终是无法回避的问题。

2015 年初,《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》)正式颁布,在《意见》的指导下,各试点地区正在有条不紊地进行试点工作;同时宅基地问题也已经被诸多专家深入研究,尤其是宅基地退出僵持造成的空心村现象、农村宅基地闲置等,导致村庄用地不断扩大、严重影响农村土地利用效能等。因此,农村宅基地改革更应该是供给侧改革中涉及农村土地供给侧结构性改革特别值得关注的重点,例如 2016 年中央一号文件是继中央财经领导小组会议之后,将供给侧结构性改革用来解决当前“三农”难题的重要实践形式和有效途径,这从一定角度体现出党和国家政策的支持。

## 1 宅基地改革以及试点地区的文献研究述评

### 1.1 农村宅基地退出机制

#### 1.1.1 政府引导模式 政府引导模式,又称宅基地征收,即

收稿日期:2017-02-17

基金项目:新疆高校人文社科重点基地重点项目(编号:XJEDU915B01);新疆财经大学校级博士启动基金项目(编号:2014BS009);新疆财经大学新疆百丰天圆律师事务所产学研联合培养研究生基地规划项目(编号:XJUFECHY201602)。

作者简介:薛玉飞(1991—),男,山东聊城人,硕士,助教,主要从事社会保障法方面的研究。E-mail:18290870232@163.com。

通信作者:王 婧,硕士,副教授,硕士生导师,主要从事社会保障法方面的研究。E-mail:18253184165@126.com。

政府作为主导力量根据增减挂钩手段而采取的一系列政策。在这种模式中,各地政府打着“城乡统筹”“小城镇化”“新农村建设”“旧村改造”等各种旗号,针对农村宅基地问题积极运动。更为荒诞的是,有的地方政府推出宅基地换楼房、宅基地换社保、宅基地换股份等政策。当前,这一模式暴露了一定的弊端,当地政府往往处于政绩压力或者上级工作指标要求下,对农民宅基地退出意愿置若罔闻,急躁冒进,大拆大建。因此,在农村供给侧改革的背景下,研究农村宅基地征收问题正当其时,尤其是政府和农民之间的征收补偿博弈。

现实中,农村宅基地征收过程中,农村宅基地征收补偿受以下 3 个因素的制约:(1)农村村民自治合法性缺乏完善的审查救济途径,导致农户非法占地建宅的法律责任追究受阻;(2)宅基地征收程序欠缺规范,在宅基地征收可期补偿利益驱动下,农户利用征地程序漏洞肆无忌惮地扩大被征收宅基地的面积或数量;(3)农民宅基地观念与现有法律相悖,其法律意识薄弱,易受动机不良的农户蛊惑,导致在宅基地征收中出现农民群众和政府公然对抗的僵持局面。

在政府主导下,宅基地征收具有鲜明强制性、主体单一性和非平等性等特点,况且自始以来,宅基地征收涉及到的最大困扰是政府与农户关于宅基地使用权征收补偿之间的拉锯式博弈,最大的焦点是农户宅基地使用权征收的财产性收入无法得到保障,最大的根源在于政府与农户之间的征收补偿利益分配失衡。但是,在农村社会,农民的文化程度相对偏低,农民缺乏多渠道的创收方式,依然未摆脱贫困。因此,在宅基地征收背景下,探析宅基地使用权的财产性收入渠道恰逢其时。

1.1.2 农民自发模式 该模式与政府引导退出模式的主要区别在于:其主导力量是村集体组织,农民组织化程度较高,而且这种模式需要村集体组织的权威来强制执行,农民对于宅基地退出参与度和效率较高。在这一模式下,农村宅基地退出是一个自然而然的过程,与农村经济相适应,顺应农村村民的意愿,尤其是在宅基地退出之后,农村村民积极参与农村经济建设,或者自发通过各种形式摆脱之前其对宅基地的依

赖。不可否认,这一模式的运用受到一些条件限制,比如农村村民经济条件、集体组织经济状况、所处地区位置、自治状况等。

1.1.3 单独农户自发模式 伴随着农民工市民化单独农户自发退出模式应运而生,即农户独立自主地面对市场,排除一切外界限制干扰,将宅基地使用权转让给其他市场主体,以此获得其宅基地使用权置换收益用于进城购置楼房。农村空心化现象日益严重,农村空闲宅基地的退出是我国当前推进农民工市民化的现实要求。但是,这一模式面临着法律和政策对宅基地使用权退出行为的限制,同时还存在引发其他风险的可能性。因此,在科学建立这一模式上,应逐步完善。

### 1.2 农村宅基地转化机制

农村宅基地转化机制即第三者介入型——宅基地入市流转,这种体制须要社会经济参与主体的积极介入,通常以宅基地资金交易为依据。实施筹资形式多元化,社会力量利用自身资金优势推进农村宅基地转化。目前,试点地区已经存在宅基地改革事务打包处理、企业征地用地补偿、农村开展农家乐、农村集体企业等办法解决资金瓶颈问题,有效推动农村农民宅基地转化。但是,这一机制相比于上述农村宅基地管理机制和退出机制,在法律政策方面和相应风险方面所遭遇的挑战是最大的,实施难度也是难以预测的。

## 2 宅基地供给侧改革的内涵解读

### 2.1 宅基地供给侧改革的由来

近年来,农村土地改革举步维艰,关于农村土地改革的建议往往都会遭遇法律或者现实条件不成熟的理由而不被采纳,造成农村土地严重浪费,甚至在一些地方形成空心村,而人口增加又要占地导致人减地增,无形之中村庄用地不断扩大,农村土地资源利用效率日益下降,宅基地问题在农村土地问题中日益放大。2015 年初,《意见》正式颁布,各试点地区正在有条不紊地进行试点工作,与此同时,宅基地问题也已经被诸多专家深入研究。因此,农村宅基地改革更应该是供给侧改革中涉及农村土地供给侧结构性改革特别值得关注的重点。

回顾我国宅基地的发展历史,认清我国每个时期宅基地的社会背景,厘清宅基地发展的脉络,也许可以对宅基地有一个更为清晰的认识:宅基地经历了我国各个时期的变迁,它的现实价值也在悄悄地随着社会的变化而变化,从最初侧重社会稳定性考量一直发展到当今侧重财产权利性争论。随着宅基地的用益物权属性被重新定位和不断完善,宅基地改革正在沿着这一主线展开,在保障宅基地的社会保障属性下,如何挖掘宅基地的财产权利属性成为当今讨论的焦点。因此,宅基地改革不能只有轰轰烈烈的上半场,还必须要深化改革,进一步针对农村宅基地问题,将土地改革的下半场坚决地进行下去,而借助在 2015 年年末提出的供给侧改革就是一个无与伦比的契机。

### 2.2 宅基地供给侧改革的核心

任何制度都是博弈的产物,为适应新的需求而调整机制是必然结果,对于农村土地改革应当以农村宅基地供给侧结构性改革作为一个重要的突破口。农村宅基地供给侧结构性改革的核心主要是破除房地一体困境,激发宅基地的财产权利属性,

保障和完善宅基地用益物权,探索农村宅基地的流转制度,增加农村农民的财产性收入。同时,反观宅基地的社会历史变迁,这一制度具有鲜明的时代性,其根本出发点是维护农村社会稳定,以此发挥农村宅基地的社会保障作用。因此,按照这样的逻辑,宅基地供给侧改革的内涵界定如下:就是在政府主导的框架下<sup>[1]</sup>,立足于宅基地的稳定性和时代性两大特性,逐渐破除政府单一化供应主体局面,基于农村农民自愿的前提,允许农民将符合一定条件的宅基地使用权对外流转<sup>[2]</sup>,破除房地一体困境,从而既将农民宅基地使用权变现成为财产权利,提高农村农民收益,同时又提升了宅基地的配置利用效率。

要做到以上这些,务必立足于社会保障角度完善宅基地立法,应遵循以下 3 点法律逻辑:首先,必须深化宅基地管理体系创新,做到完善政府与农村村委会互动监督机制,健全宅基地申请审批收回程序;其次,在立法程序方面,应该坚守宅基地立法的四项重要原则,即完善宅基地的用益物权、公平与效率原则兼顾、程序公开合理原则和坚持立法的轻重缓急原则;再次,在宅基地改革过程中,务必妥善解决与农民利益密切相关的保障问题。

### 2.3 宅基地供给侧改革是市场经济的必然要求

2.3.1 当前宅基地改革核心内容的错位 目前,针对农村宅基地改革,在国家政策方面,在《意见》中出现了宅基地“无偿取得”“有偿选位”“有偿使用”“有偿取得”“自愿有偿退出”等表述名词;在理论探讨层面,诸多专家声势浩荡地对农村宅基地改革发声,促使改革方向深入发展。分析《意见》以及试点地区的做法经验,不难发现这一系列宅基地改革做法都是在围绕以破除城乡二元结构为核心而展开,当然不可否认,这一核心内容的定位与国家政策紧密相联。当今,如果重新审视宅基地的历史性和稳定性属性,宅基地供给侧改革就应该立足于这 2 个特性,在最大范围内将基于宅基地使用权产生的派生权利赋予农民,那么如何破除房地一体的困境以及保障派生权利变成财产权,这更应该是宅基地改革的核心。

2.3.2 宅基地供给侧改革体现市场化内涵<sup>[3]</sup> 宅基地问题的供需矛盾不是数量的矛盾,而是质量与结构的错位,也就是宅基地供给侧结构性改革强调供给质量和效率。在我国,政府是宅基地的唯一供应主体,宅基地使用权流转受到限制,宅基地没有实现市场化供应,更谈不上多元化的市场供应,这也就导致了农村宅基地的闲置问题,以及由此形成的空心村现象更加泛滥化,最终导致宅基地占有土地的利用效率低下,宅基地所占土地逐渐变为死地。除此之外,宅基地问题的形成还受外在多因素推动比如村民自治畸形、农村宅基地观念、农民工市民化、农村大学生城市就业、宅基地继承等。但是,究其深层次的原因,宅基地供应没有体现市场化内涵是最根本的原因,导致宅基地无法流转,农民的宅基地无法变现成为财产,因此,在农村宅基地社会保障和财产权利 2 个属性的博弈中,必须探索关于宅基地基于社会保障激发财产权利,反之,量化财产权利维护社会保障这一条最佳的改革路径,破除房地一体的困境。

## 3 宅基地供给侧改革的法律逻辑自治

### 3.1 有关宅基地使用权的法律规定梳理

当前,受制于城乡二元体制,农民利益受到损害,为此,中

央 2014 年一号文件指出改革农村宅基地制度。我国现行《土地管理法》第六十二条规定的出发点是为了维护农村社会的稳定,但同时又限制了宅基地的利用。2007 年,我国《物权法》出台,该法确认征收和补偿制度,第一次提出了成员权的概念,切实维护了广大农民的利益。《物权法》第一百五十三条规定对于农村宅基地严格限制,基于当时农村背景下具有客观正当性,但是同时也没有封闭宅基地有关法律或政策调整的空间。2015 年 3 月 1 日,我国《不动产登记暂行条例》正式实施,该条例只是阶段性的立法成果,对于不动产登记具体事项操作并未进行细化规定。我国 2015 年 4 月 24 日修正的《中华人民共和国城乡规划法》第十八条和第四十一条第二款规定对于农村宅基地规划问题过于宏观和原则缺乏可操作性,并未从实质上解决农村宅基地问题。当前宅基地改革没有体现出法律所应具有的前瞻性特点。未来,我国民法典应当在制定内容方面体现宅基地的改革成果,打破长期以来城乡二元结构侵害农民利益的格局,适应市场经济发展的需要,切实保障广大农民的根本利益<sup>[4]</sup>。

### 3.2 宅基地供给侧改革的契合点

当前,深化宅基地制度改革已经进入试水区。为积极配合党和国家的政策实施,国内专家学者对于宅基地改革也在积极建言献策,比如关于宅基地退出的逻辑理论研究、涉及宅基地退出机制的政策建议、基于宅基地试点地区的经验总结探讨等。但是,鲜有基于宅基地改革针对宅基地制度提出立法建议,重大改革要于法有据,否则恐有成为纸上谈兵之危险。因此,进行宅基地制度改革必须坚持立法先行,寻找法律和政策的契合点。

制定法律是一个循序渐进的过程,“他山之石,可以攻玉”,法治发展的历史经验表明,法律移植必须注意到法律的本土性特点,应当兼顾本土化与国际化即经济法律分析的我国本土化<sup>[5]</sup>,比如英国《土地法》中确立的地产中心主义,注重以土地的利用为核心<sup>[6]</sup>;德占时期青岛土地法中的平衡发展立法原则与土地增值税立法实践的两大内在特点<sup>[7]</sup>。借鉴国内立法,我国早在 1994 年 7 月 5 日就通过了《中华人民共和国城市房地产管理法》,与专门的法律制定相比,关于农村宅基地的一系列法律法规却散见于各类法律法规中,而且法律规范内容较为抽象,致使实施起来人为主观性较强。面对当下农村土地改革尤其是宅基地改革,结合供给侧改革针对土地生产要素的供给质量和效率的要求,在立法层面建议整合关于宅基地的立法,基于宅基地改革的试点地区经验总结,保持农村宅基地立法的前瞻性,将目标定位于宅基地专门立法上<sup>[8]</sup>,在条件成熟而且有必要进一步深化宅基地改革时,正式制定《中华人民共和国农村宅基地管理法》。

## 4 宅基地供给侧改革的可行路径框架重构

### 4.1 宅基地供给侧改革的管理制度建设

4.1.1 深化农村宅基地管理体系 当下,农村宅基地管理机制内容主要包括:加强农村配套基础设施建设,做到涉及农村宅基地领域问题多规合一,使各项规划安全着陆并无缝对接;科学设计农村宅基地管理意见,促使宅基地管理都能有法可依。当前,诸多专家纷纷对农村宅基地改革发声,促使改革方向深入发展,但不可忽略的是即使党和国家决定实施宅基地

改革也需要一定的时间进行缓冲,因此,针对当下农村宅基地问题,必须坚持现有法律法规和政策,执法和司法部门切勿盲目冒进,保证现有法律政策的权威性,在此基础上,深化农村宅基地管理体系。

4.1.2 完善政府和农村村委会互动监督机制 完善农村宅基地管理体系<sup>[9]</sup>、提高土地供给效率是我国现阶段农村土地改革的一项重要任务。现实中,基层政府作为宅基地管理的主要工作主体,已经暴露出大量的问题,尤其是监管失位、执法错位等现象,急需完善宅基地管理体系。农村村委会是基层自治组织,在《宪法》上其实施管理行为既是权力又是义务,而部分农村村民自治畸形导致其对待政府形式化或敷衍日趋严重。因此,应完善政府和农村村委会互动监督机制,具体包括乡级人民政府应该加强针对村委会非属自治范围事项的引导,明确村委会自治范围界限,例如村委会可以决定农村宅基地的使用方案但不得违背一户一宅的原则,杜绝理解农村自治概念扩大化或缩小化;村委会在依法独立开展属于村民自治范围内的事项时,如果发现该事项属于法律法规的明确规定,应该积极履行协助人民政府的义务,将事项及时反馈,并在该事项处理过程中履行监督义务。

4.1.3 健全宅基地申请审批收回程序 推进宅基地审批环节法律法规健全,促进多规合一,确保宅基地建设规划先行,使各项规划相对统一。在试点基础上,整合宅基地治理的管理意见,并根据分类区别对待原则促使宅基地管理都能有法可依。宅基地审批程序规范化,制止农村住宅盲目无序翻建的行为,从根源上减轻集体土地的管理负担。我国现行《土地管理法》仅有第六十五条规定了宅基地收回制度,并象征性地规定了 3 种情形,在具体实施收回程序中,往往由于各种社会主体障碍遭到抵制。

### 4.2 宅基地供给侧改革的理论完善建设

4.2.1 完善宅基地的用益物权属性 十八届三中全会《决定》和《意见》均一再强调保障农户宅基地用益物权<sup>[10]</sup>。宅基地制度改革应沿着如何保障宅基地使用权的用益物权属性而展开,在保障宅基地使用权用益物权的基础上,宅基地供给侧改革应该尝试探索宅基地使用权变现为财产权的可行路径。另外,十八届三中全会《决定》指出选择若干试点,慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让<sup>[11]</sup>。

4.2.2 公平与效率兼顾<sup>[12]</sup> 公平与效率是私法的两大重要原则,公平原则是法治社会的象征。新中国成立伊始,我国就将公平原则贯彻于农村宅基地的取得中,发挥宅基地的社会稳定作用,有的学者指出当前农村宅基地问题凸出,是我国太注重于公平原则忽视效率原则,直接导致农村宅基地所占土地利用效率低下,影响我国土地资源的利用使经济发展遭遇滞留<sup>[13]</sup>。

对此,笔者认为这种观点欠妥。首先,农村宅基地问题不仅是这个时期才存在的问题,它在任何时期都是存在的,只不过基于社会经济发展背景迥异,导致其在某个时期与经济发展所表现出来的牵连关系强弱而已。其次,我国在农村宅基地取得上确立公平原则,但是在现实农村中,其主旨已经被农民狭义化理解成形式公正,导致公平原则的实质性一直被压抑甚至逐渐被遗忘,这才是农村宅基地问题的关键。效率原则贯彻务必吸取公平原则实施的经验教训,在量与质之间的博弈中,紧紧把握住质的核心内涵,以此逐渐推动量,党中

央和国家提出供给侧改革就是审时度势之下作出的英明之举。

**4.2.3 程序公正合理原则** 农村宅基地制度改革必须遵循一定的程序,程序公正合理是促进宅基地制度改革平稳推进的重中之重。首先,宅基地的产权确权颁证,这不仅是为当前的农村宅基地历史遗留问题买单,更重要的是为今后农村宅基地制度建立产权规范模式,因此,建立和实施宅基地的产权确权制度有其着眼于目前的必要性和展望于未来宅基地制度建立的可行性。其次,区别对待差异确保有效推进实施,源于以下原因:国内东西部各省份文化、经济条件不一,各省内地区经济发展不协调,各农村习俗现实情况有差别,对此,将宅基地问题分类化,分析问题特点并归类化,重点解决突出问题,总结实施机制应用于个别化问题,边解决现实问题边归纳经验,改革实施办法有序引导,必要时将其法律化;再者,宅基地改革政策和立法有效转变,分级立法,逐级立法,让改革有法可依,确保政策引领方向和法律确权的步步逼近。

**4.2.4 坚持立法的轻重缓急原则** 以求质量、求秩序、求实效为核心,以辩证逻辑开展农村宅基地改革的立法工作。通常来说,处于上位法的法律制度一般必须通过下位法的法律、政策等实现制定,但是,一旦宅基地改革成熟时期,必备的上位法法律制度务必确定,如何在改革进行至改革完成时期,通过制度的法律化确保社会经济发展值得思考<sup>[14]</sup>。

第一,建立宅基地改革进行时期的应急规范,仓促立法或修法难免患得患失,可行的途径有以国土资源部牵头各部门合作制定规章或规范性文件,破解宅基地改革过程中的制度束缚,例如一户一宅制度、房地一体制度等。第二,加强宅基地改革政策配套的灵活化法规制度,党中央和国家针对宅基地改革的一系列配套政策,都是经过深化改革工作会议并在征求各专业专家意见基础上慎重作出的,在宅基地改革经过试点地区的实践,其应用性和可操作性势必得到全方面考察,因此,各试点地区应该在总结经验的同时报党中央和国家以供更好地开展深化宅基地改革,在条件允许时,应该以地方规章或者规范性文件等灵活化形式确定下来,给予宅基地改革政策以法律支撑。第三,在宅基地改革成果足够可靠经得起考验时,国家应在各地关于宅基地改革过程中制定的法律文件基础上制定《农村宅基地管理实施条例》或者《农村宅基地管理法》。

#### 4.3 宅基地供给侧改革的政策创新建设

任何领域的改革都会涉及多方面的制度变化,宅基地制度改革也不例外,其中最重要的是民生和保障制度——社会保障<sup>[15]</sup>。在我国,社会保障意味着人民群众的根本利益和意愿,个人的权利受到尊重和保护。宅基地所具有的社会保障功能和财产功能,在宅基地制度改革历程中必须始终贯彻,兼顾公平和效率的需求,激活宅基地用益物权法律属性职能,尝试逐步放开宅基地使用权的流转,完善农村宅基地使用权退出机制。

涉及失业保险保障。通过完善宅基地退出农民的社会保障,可以缓解当前宅基地退出中农民的担心事——基本生活保障。农民自从享有宅基地使用权起,就以谨小慎微的态度苦苦经营着这一用益物权,并在此基础上建构了农村房屋所有权,基于信赖保护原则,如今因法定事并经法定程序进

行改革,政府应该给予补偿——社会保障。既然宅基地使用人在宅基地上工作经营,现在让他们丧失工作经营的机会,那么宅基地使用人就有权利基于工作丢失享有失业保险,当然这种保险费用必然由政府承担。有部分专家指出,由政府承担社会保障的资金压力,鉴于目前政府推行的公私合作模式,或许在这一领域可以有所突破。

关于结构再风险保障。宅基地退出机制必然对农村村民自治体制形成冲击,例如农民工市民化导致的农村社会中的村民脱离农村,宅基地流转导致的外来人口<sup>[16]</sup>问题,这些客观存在的现实变化考验着农村自治的承受力。面对这些必然存在的风险,须要政府建立更为完善的制度保障,不能打破城乡二元结构,却出现其他类似的结构障碍,例如徘徊在农村和城市的无接收人员。

有关再生存能力保障。随着农民工市民化进程的不断推入,进城农民的再生存能力引起广泛关注。这些农民将宅基地使用权退出,脱离农村经济组织的保障,远离农村血缘、亲情的社会维系,更多是以被城市居民视为外来人身份,其文化差异和社会认知高低,更重要的是生存维系方式,都影响着其在城市再生存的能力。如果城市没有足够吸纳这些农民的能力,势必在市民化进程中出现彼此不可调和的矛盾冲突,这些都是隐藏着的潜在危险,必须通过政策和法律的制度保障消除。现在重新审视一下欧洲移民问题等类似现象,或许可以给我国当前的农民涌入城市现象提供崭新的分析视角。

立足于农村实际的农民社会保障。在农村中,农民的社会保障问题已经成为一个社会讨论的热点,这需要立足于农村社会的现实调查分析,深入了解农民的顾虑,而不是仅仅依靠政府官员拍脑瓜制定政策,建议从以下角度出发:第一,完善地方社会保障立法和基本社会保障措施。第二,农民社会再就业受制于自身的知识水平,与其相匹配的社会工作种类单调乏一,因此,必须针对不同年龄的村民进行不同级别的社会保障举措。第三,重点解决农村农民的医疗问题,解决被征地农民的后顾之忧。第四,引导农村农民的资金以多种方式再收入,解放农民的守旧思想,规范农民对于资金的使用,防止各种私自募集资金行为形成伤害。第五,丰富农村农民的文化生活,积极引导其融入新型城镇化生活,与此同时,开展对农村村民的文化知识以及法律知识的普及活动。

#### 参考文献:

- [1] 赵俐,王婧. 跨边界次区域国际经济合作政府主导的法治思维重构[J]. 新疆社会科学(汉文版),2016(4):90-95.
- [2] 王世元. 新型城镇化之土地制度改革路径[M]. 北京:中国大地出版社,2014:138.
- [3] 卢宁. 供给侧结构性改革的核心要义与地方政府实践探索——以浙江为例[J]. 华东经济管理,2016,30(10):31-36.
- [4] 王利明. 全面深化改革中的民法典编纂[J]. 中国法学,2015(4):25-40.
- [5] 薛玉飞. “一带一路”集装箱运输畅通的法律保障研究——以连云港港口为例[J]. 山东青年政治学院学报,2016(5):109-113.
- [6] 苏艳英. 英国“地产中心主义”对中国农地体系构建的启示[J]. 世界农业,2016(8):21-25,89.
- [7] 沈新策. 德占时期青岛土地法的现代借鉴[D]. 海口:海南大学,2016.

支 磊. “互联网+”背景下传统农业的发展路径[J]. 江苏农业科学, 2017, 45(15): 310-313.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2017.15.078

# “互联网+”背景下传统农业的发展路径

支 磊

(郑州工程技术学院, 河南郑州 450044)

**摘要:**互联网农业是顺应时代的革命性产业模式创新。互联网技术将会促进传统农业实现生产自动化、加工信息化、决策智能化的跨越式创新,使农业生产资料配置更加合理,生产效率更加高效。从我国互联网农业发展动力出发,分析我国互联网农业发展现状,根据当前互联网农业存在的问题提出相关政策意见,探寻互联网农业发展之路。

**关键词:**互联网+农业;发展困境;三农问题破解;政策建议;农产品物流;最初一公里;最后一公里

**中图分类号:** F323 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2017)15-0310-04

中国作为世界第一人口大国,依靠 7% 的世界耕地面积养活了 21.67% 的人口,因此农业在中国国民经济中占据了重要地位。然而,近年来农副产品的滞销、食品安全等社会问题频发,让人们不禁重新思考如何发展现代农业。在 2016 年的“十三五”规划中,中央政府提出发展“互联网农业”,推进农村互联网电商发展战略,给现代农业的发展之路提供了新的方向。农业与互联网的结合将开启新一轮的经济发展动力,农村电子商务将全面提高农副产品销售与扩大农副产品供给,推动绿色农业发展,提升农村经济竞争力,破解“三农”难题。

## 1 我国互联网农业发展动力

### 1.1 传统农业相对落后,亟待新型发展模式转变

我国传统农业相对落后表现在生产方式的落后、农副产品流通效率低下以及食品安全问题日益严重 3 个方面。首先,农业生产落后体现在机械化生产现代化管理不足。我国农业机械化生产水平是日本的 1/90,美国的 1/5 及法国的 1/11,农业生产与管理相对零散,难以形成规模经济,现代农业生产技术运用效率低下;其次,农副产品流通效率低,是因为物流运输发展不足。我国农业运输主要依靠公路运输并且在运输途中以常温进行储存,在运输途中,水果蔬菜损耗较大。据统计,我国每年在运输过程中损失的农副产品超过 1 亿 t,损失近百亿元,其中大部分是由于物流运输较慢导致

农副产品在运输途中腐烂变质而损失,因此完善农村物流、布局乡村物流链尤为重要;第三,农副产品食用安全问题主要是由耕地土壤因为超负荷的利用和农药化肥的大量使用致使土壤发生改变所引起的。农产品种植时的农药过度使用、农产品加工中的添加剂滥用以及物流滞后导致商品过期,上架不仅会对人们身体产生危害,更会挑战现代农业的发展。因此,依靠“互联网+农业”改变传统农业链生产、加工与销售流程,探寻新农业经济模式显得尤为重要<sup>[1]</sup>。

### 1.2 国家政策法规助力“互联网农业”发展

从国家整体宏观操作层面来看,中央政府依照中央一号文件的内容要求,以延伸农业价值链为出发点,出台若干有关互联网农业政策法规助推互联网农业快速发展,包括《大力发展电子商务加快培育经济新动力意见》,旨在推动农业转型、创新农业生产组织方式并拿出 20 亿专项资金来建设农村电商基础设施与农村互联网农业生产经营体系,培育多样化的农村互联网农业管理模式,完善邮政快递、交通运输等物流基础设施的建立与衔接;《“互联网+流通”行动计划》提出培育全国 200 个电子商务进农村综合示范点并创建 60 个国家电子商务示范基地,建设 50 个电子商务人才培训中心<sup>[2]</sup>。解决农村的电子消费问题,建立农村物流枢纽站,建设具有客运服务、农副产品仓储、运输品分拨以及回收的综合性物流服务模式。从地方政府具体试点试验来看,黑龙江推行“互联网+农业”3 年计划,通过电子商务平台建设、物联网技术建设、基础设施建设与互联网人才建设“四个建设”全面助力互联网农业发展。具体而言,以农副产品网上销售为核心,推行 B2C、B2B、O2O 不同营销模式;浙江则以建立农村电子商务市场为主,扩大互联网农业规模并依靠电商渠道开拓销售市

收稿日期:2016-07-09

作者简介:支 磊(1981—),男,江西南昌人,讲师,主要从事企业管理研究。E-mail:654280528@qq.com。

[8]郑尚元.宅基地使用权性质及农民居住权利之保障[J].中国法学,2014(2):142-157.

[9]姜振颖.改革完善我国农村宅基地法律制度探究[J].河南社会科学,2015,23(11):33-37.

[10]高圣平.农民住房财产权抵押规则的重构[J].政治与法律,2016(1):111-125.

[11]鲁玉秀.基于农民增收的土地供给侧改革探讨[J].农业经济,2016(9):83-85.

[12]王 婧.遏制房价持续上涨的法律思考[J].新疆社会科学(汉文

版),2011(5):71-74.

[13]瞿理铜.效率与公平框架下的宅基地管理制度创新[J].农村经济,2015(11):65-68.

[14]任常青,郜亮亮,刘同山.中国城镇化进程中农民“三权”转让问题研究[J].价格理论与实践,2016(5):10-14.

[15]刘玉平.农村社会保障法律制度研究[M].大连:东北财经大学出版社,2014:13.

[16]德全英.面对外来人权利问题的欧洲自由主义法理论的困境[J].学术交流,2015(7):87-94.