

施端银,张玲萍. 统筹城乡发展视域下农民住房财产权制度改革的实践与思考——以浙江省温州市为例[J]. 江苏农业科学,2018,46(5):320-324.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.05.082

# 统筹城乡发展视域下农民住房财产权制度改革的实践与思考 ——以浙江省温州市为例

施端银, 张玲萍

(温州科技职业学院,浙江温州 325006)

**摘要:**慎重稳妥地推进农民住房财产权改革,赋予农民更多财产权利是统筹城乡发展、增加农民财产性收入的重要课题。浙江省温州市 20 世纪 80 年代开始的农房财产权改革是由民间自发创制的自下而上的制度创新,对农房抵押转让后农村集体经济组织成员的权利问题、社会稳定问题、风险防控问题等进行改革尝试和机制创新。下一阶段深化农民住房财产权制度改革应坚持“还权赋能”的基本思路,完善农民宅基地用益物权的法律法规,开展农房和宅基地的确权、登记、颁证,建立农村宅基地流转市场、宅基地增值收益分享机制、宅基地有偿退出制度,从法律上建立权利主体完善的宅基地所有权和用益物权制度,在经济上实现农民的土地权利收益。

**关键词:**城乡统筹发展;农房财产权制度;农民财产性收入;宅基地;用益物权;增值收益分享机制;有偿退出制度

**中图分类号:** F321.1    **文献标志码:** A    **文章编号:** 1002-1302(2018)05-0320-04

农村住房和宅基地是我国农民最重要的财产。随着社会主义市场经济的发展,改革农村住房和宅基地财产权制度,对于推动统筹城乡发展、缩小城乡收入差距、增加农民财产性收入具有重大意义。党的十八届三中全会强调要赋予农民更多的财产权利,提出“保障农户宅基地用益物权,改革完善农村宅基地制度”,慎重稳妥推进农民住房财产权试点改革,探索农民增加财产性收入的渠道。多年来,浙江省温州市从开展农房抵押转让开始,在农民住房财产权改革方面进行了许多初步的尝试和探索,积累了一定的经验。

## 1 温州市农房财产权制度改革的实践探索

温州市农房财产权制度改革是由民间自发创制的自下而上的制度创新,具有明显的需求诱致型制度变迁的特征。农户、金融机构和地方政府部门作为利益主体,成为实现制度创新的创新主体,分别充当“初级行动集团”“次级行动集团”角色,推动农房财产权制度的改革。温州市的探索大体上经历了以下几个阶段。

### 1.1 民间自发探索阶段

20 世纪 80 年代后期,温州市乐清、瑞安等地先后开始探索农房抵押贷款。当时温州市的农民创业活跃,有较强的融资需求,而个人信用贷款一般不超过 5 万元,难以满足农户的需求。由于农房是农民最普遍拥有的资产,房屋抵押可大大提高贷款额度,对农户具有更强的吸引力,银行更愿意农户将房产作为抵押物保障其资金安全,因而房屋抵押贷款得到发

展。最初申请贷款的农民仅将农房的产权证直接交给银行进行保管抵押。1995 年《城市房地产管理法》实施后开始办理抵押登记,申请人将房产证、土地使用证、村民委员会认可书作抵押,经审核后可以获得房屋市场评估价 50%~70% 的贷款额度。随着农房抵押、担保发展到一定阶段,农房处置问题开始凸现。长期以来,乐清、瑞安等地民间就存在凭契约进行农房交易的行为。1986 年起乐清市曾开始为农房办理产权登记,经过登记的农房均可转让和抵押,对受让方也没有限制,可以跨村交易,经交易的农房可以办理过户手续。后来也曾经探索农民补交土地出让金后,宅基地由集体所有转变为国有土地,予以办理农房产权过户。因此,从允许农房抵押贷款到近年来农房跨村转让,温州市民间对农房财产权制度改革进行了较长时期的自发探索。

### 1.2 地方政府默许支持阶段

2004 年 10 月国务院以及国土资源部门加强农村宅基地管理,禁止城镇居民在农村购买宅基地,而此前实施的《担保法》《土地管理法》和 2007 年颁布的《物权法》都明确禁止将农村宅基地使用权进行抵押。农房抵押问题实际上是由宅基地能否抵押引起的问题。根据“房地一致”的原则,如果宅基地不能与抵押房屋同时转移,农房作为宅基地上的附属物就根本不具有抵押特性。这些法律法规的实施导致温州市的农房抵押贷款业务陷入困境,农房拍卖、变更宅基地使用权与国家法律法规的冲突成为无法回避的敏感问题。针对大量的农房交易纠纷,2005 年 1 月温州市人民法院与国土资源部门就农村集体建设用地上的农房抵押拍卖和处置进行协商,并达成默契,形成会议纪要。为了解决房产拍卖后“执行难”和土地使用权“变更难”的问题,2007 年 4 月温州市人民法院和国土资源部门出台的《协助人民法院办理集体土地使用权变更登记暂行规定》规定:抵押的“农民房”经法院作为被执行物

收稿日期:2017-05-04

基金项目:浙江省哲学社会科学规划课题(编号:11JCYJ07YB);浙江省温州市哲学社会科学规划课题(编号:16wsk207)。

作者简介:施端银(1965—),男,浙江瑞安人,教授,主要从事社会主义市场经济研究。E-mail:527508885@qq.com。

处置(拍卖)后,可直接办理农民集体土地使用权的变更登记;同时土地使用权的受让人必须是当地县域范围内的农民。这些变通性的“红头”文件实际上认可了“农房抵押贷款”,并在一定程度上解决了“农房抵押贷款”的法律障碍。如乐清市对抵押拍卖的农房只登记房产,不登记土地,采取“农对农转移,地随房走”的方式对“房地一致”的问题进行极富智慧的处置,规避了宅基地抵押转让的政策风险、法律风险。地方政府部门对民间自发创新改革实践的默许、支持和保护,为温州市农房财产权抵押转让的发展提供了政策支持。截至 2008 年 6 月温州市农房抵押贷款余额达 90.24 亿元,为史上高峰期,其中经济发达的 3 区 2 市占 85%。

### 1.3 规范创新试点阶段

2008 年 7 月《房屋登记办法》颁布实施。根据该办法的规定,村民住房所有权转让只能在本村范围内进行,不许跨村交易,实际上房管部门也不再受理集体土地农民自建房抵押和流转登记,农房抵押转让再次遇到难以跨越的法律障碍。农房不能跨村交易,其流转的价值大打折扣。对于民营经济发展较快、城镇化融合较早、民间资金需求量大的温州市来说,这个时期农房抵押贷款规模受到较严重的影响,截至 2008 年年底贷款余额缩小为 52 亿元,且贷款也存在无法收回的金融风险。温州市政府就推行农房抵押问题进行协调,并制定了农房抵押贷款的试行办法。2009 年 7 月乐清市出台的《关于加快推进农村改革发展的实施意见》规定,对允许持有集体土地使用证和房产证的农村房产在全市金融机构抵押,也允许在市域范围内农业户籍人口之间转让,悄然放开了农房跨村交易。瑞安市虽没有放开农房交易,但对涉及到赠予、继承的农房,无论是否跨村、是否农村户口,依据《继承法》予以办理手续。地方政府努力寻求现实市场和法律法规的妥协或平衡,在政策上支持推动农房财产权抵押转让的发展,温州市的农房转让再度活跃,银行开展的农房抵押业务快速增长。

2011 年开始温州市成为国家级农村改革试验区和金融综合改革试验区。为加快农村金融改革创新,探索健全农房抵押担保机制出台了《关于推进农房抵押贷款的实施办法》,规定取得集体土地使用证和房屋所有权证的住房可以设定抵押权,对实现抵押权的房屋允许县(市、区)范围内农业户口人员购买,可以办理土地变更登记手续。2013 年出台《农村产权交易管理暂行办法》,划定包括农村房屋所有权在内的 12 类农村产权,在依法、自愿、有偿、公开、公平、公正的原则下进行交易。而《农村房屋交易细则》规定“申请购买农村村民住房的购房人,须是该房屋所在地农村集体经济成员”,事实上允许了农村房屋在县(市、区)范围内农业户口人员之间的交易,而不再局限于本村或集体经济组织内部,自发开展的农房抵押贷款、农房交易终于有章可循。截至 2015 年底,温州市 10 余家金融机构均开办了农房抵押贷款,贷款余额为 80 亿元,其中乐清和瑞安两地的贷款余额占 92%。2008—2014 年 12 月底,乐清市共办理农房转移登记 5 404 宗,转让面积 97 万  $\text{m}^2$ 。但温州市的农房跨村交易(主要在乐清市)仍然是地方政府的“土政策”,农房抵押转让和宅基地流转方面改革的风险依然存在<sup>[1]</sup>。因此,温州市一直在积极争取获得进一步完善农房及宅基地使用权抵押流转机制创新的授权。2015 年 12 月全国人民代表大会常务委员会授权乐清市、瑞安市等 59 个县(市、区)为农民住房

财产权(含宅基地使用权)抵押试点,允许以农民住房财产权(含宅基地使用权)抵押贷款。温州市民间自发探索、地方政府积极推动的农民住房财产权制度改革升级成为“官方版”,有可能形成正式的制度安排,标志着温州市在全国农村宅基地制度改革中迈出了关键一步。

## 2 温州市农房财产权制度改革的意义和创新

农房财产权抵押转让的探索破除了农房交易范围的限制,对于释放改革红利、拓展农民财产权、推进新型城镇化建设具有重要的作用。首先,盘活农村资产,拓宽农民创业融资渠道。赋予农民住房及宅基地使用权抵押转让功能,搭建农民创业融资平台,可以激活农村“沉睡的资产”,缓解农民融资抵押难问题。2008—2014 年温州市 25 家金融机构中有 15 家开办农房抵押业务,累计发放贷款 400 多亿元。截至 2015 年底累计农房抵押登记在册 14 724 宗。其次,改善金融环境,培育发展农村金融市场。农房抵押贷款产品创新有利于金融机构降低风险和交易成本,从而丰富金融机构涉农贷款的产品品种,一定程度上增加农村信贷投放,拓展农村信贷市场空间,并鼓励引导金融机构参与农村金融服务。再次,提高资产价值,增加农民财产性收入。对农房及宅基地进行确权、赋权、活权,尝试农房抵押和县域范围内农对农流转,有利于增强农民的物权意识,实现农村资产变现,提高农民财产的潜在价值,增加农民收益。最后,缩小城乡差距,推进城乡统筹发展。据抽样统计,1980—2013 年乐清市 80% 的农房交易分布在中心城区和三大中心集镇。农房在县域范围内跨村交易试点的农村金融创新,拉平了农民与城镇居民在财产处置上的不平等待遇,缩小了城乡二元差距,有效地促进土地、资本、人力资源等要素在城乡有序流动,满足了农民生产生活需求,有利于拓宽农民进城之路,助推城镇人口集聚。温州市农房财产权制度改革的探索尝试,通过政策制度的变革创新机制,破解了改革进程中备受关注的一些难题,值得借鉴。

### 2.1 关于农房转让后农村集体经济组织成员的权利问题

从改革实践来看,农房跨村交易会引起宅基地使用权的转移,但农村集体经济组织成员的权利不会发生变化。温州市的农民住房财产权抵押、农房交易等改革有较完善的农村土地承包经营权流转制度、农村集体资产产权改革等政策制度相配套。

**2.1.1 农民的村集体经济成员身份不变** 按照“农对农转移,地随房走”的原则,允许农房在县域内农民之间进行跨村转让,依照先过户农房产权,再过户宅基地使用权的程序进行交易,但宅基地所有权依旧保留在原来的村集体,转让双方农民在村里的身份不受影响。受让方不参与所在地村集体经济成员利益分配,可享受所在地村公共服务资源。

**2.1.2 农户的土地承包经营权不因农房抵押转让发生变化** 按照所有权、承包权、经营权“三权分置”要求,全面开展农村土地承包经营权确权登记,确地到户,确定农户的土地承包经营权权属;组建土地合作社,提倡农用地“定量不定位”的确权做法,规范引导农村土地经营权有序流转,积极探索土地经营权入股,稳定农户的土地承包经营权。

**2.1.3 村民的集体经济组织的权利不变** 全面开展农村集体资产股份制改革,明确集体经济组织成员“按份共有”,村

集体经营性资产全部折股量化,实行股权“生不增,死不减”静态管理,股权可继承、转让和赠予,农村集体经济组织成员的各种利益关系明晰到户到人并予以固化,农民可以按照份额分享资产收益,其权益不受户籍、工作、居所变动的影响,农房买卖不改变农民原有的村集体经济组织社员关系,维护了卖房农户保留集体经济组织成员的权利。

### 2.2 关于农房抵押转让可能引起的社会稳定问题

农房、宅基地和土地承包权是农民最后的生存依靠。当前农村社会保障体系尚不健全,如果由于农村房屋或宅基地使用权作为抵押引发农民流离失所,使处于弱势地位的农民及其家庭不仅丧失财产更是丢失尊严,就会动摇我国农村社会的基本秩序。这正是强调慎重稳妥推进农房抵押转让试点改革的重要原因。在推行农房抵押转让这些牵涉到农民重大利益的实践中,必须首先考虑好有关社会风险防范之策,弱化其对农民生活保障和农村稳定的负面影响,温州市的做法如下。

2.2.1 选择合适的、封闭可控的地方开展试点 农房的抵押转让必然会涉及到宅基地转让,无论在法律、政策还是金融风险方面都较敏感,温州市选择经济社会发展水平较高的地区,主要是工商业较发达、融资需求量大,金融创新能力强,农房有较高市场价值,以农民防范风险意识较强、住房登记率较高的乐清市、瑞安市作为试点区域。试点区域的合理选择对于慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让的改革具有良好的效果。

2.2.2 严格农房抵押贷款和农房交易的审批 除明确界定转让人与受让人的条件外,农民住房抵押或转让须同时满足 4 个条件,即农户拥有房屋所有权证及集体土地使用权证,出具抵押物非唯一住房的确认书、所在村集体同意抵押物处置并出具非唯一住房的证明和处置人不再申请宅基地的承诺,以保证抵押房产变卖处置后农户仍有安居之地,不会影响农村社会的稳定和经济的发展。

### 2.3 关于风险防控问题

温州市地方政府部门与金融机构共同研究探索完善农房抵押贷款的方式、具体操作细节设计、资金投向的选择与监管、价值评估等政策,采取措施有效防范可能引发的金融风险。

2.3.1 规定资金使用的范围与贷款额度 农民申请农房抵押贷款时,要证明贷款用于正当的经营项目、自己有还款能力才可能获得不超过农房评估价 60% 的贷款。

2.3.2 严控农房抵押贷款风险 银行对农房抵押贷款实行“全流程管理”,加强对借款人的资信状况、经营及资产负债、还款来源等情况的调查核实;完善房产价值评估机制,通过制定差别化的抵押率、追加财产保险等举措合理确定贷款金额,加强对担保能力的分析,控制风险。

2.3.3 创新农房抵押贷款产品 搭建“风险保障金 + 银行 + 农户”的融资平台,鼓励更多的金融机构参与农村金融服务,探索建立农房抵押贷款风险补偿机制,设立政策性担保公司、农村互助担保组织,防控来自债务人、银行、第三方的担保者等可能面临的风险问题,为农房财产权改革提供可复制、可推广的经验。据调查,温州市农房抵押贷款的不良率远低于全市抵押贷款业务平均水平,乐清市农房抵押贷款逾期率一般只有 0.3% 左右,即使在担保链断裂风波中,逾期率也只有 0.62% 左右,且不存在风险传递。

## 3 深化农民住房财产权制度改革的思考

从全国范围来看,当前农房贷款抵押试验因客户分散、融资规模小,农民仍普遍存在贷款难问题。究其原因,宅基地用益物权权能不完整是制约农房抵押转让无法在更大范围推广的制度因素。我国现有的法律承认农房是农民的私人财产,农民对其房屋有完全所有权,包括占有、使用、收益和处分的权利,但《土地管理法》等规定农村宅基地所有权属于集体,农村宅基地只能在集体经济组织成员内部流转,不得抵押。由于房地之间的特殊关系,事实上也就规定了不允许农房跨村买卖。《物权法》虽然规定宅基地属于用益物权,但农民宅基地用益物权不包括收益权、处分权。即使是全国人大常委会授权开展农民住房财产权(含宅基地使用权)抵押试点的地区目前仍存在限制。如果金融机构接受农房抵押,则违背了“宅基地不得用于抵押”的禁止性规定,双方当事人签署的抵押合同就很有可能被司法机关认定为无效合同,其风险只能由金融机构承担,如地方没有相应的试点政策配套,金融机构大都不愿意涉足农村住房抵押贷款。农民宅基地用益物权缺失严重制约了农民财富的培育、积累、扩大,导致农民无法以自己的土地权利主动参与和分享工业化、城市化的利益,难以实现农民市民化,影响城镇化的进程。因此,下一阶段深化农村土地产权制度改革的方向应该在集体所有制框架内真正赋予农民的土地财产权利问题,把农村集体产权制度的效益充分激发出来<sup>[2]</sup>。改革的基本思路是坚持“还权赋能”,即从法律上建立权利主体完善的宅基地所有权和用益物权制度,在经济上实现农民的土地权利收益<sup>[3]</sup>。

### 3.1 修改相关的法律法规,明确农民宅基地永久性的用益物权

我国宅基地使用权的主体具有身份的特定性,宅基地使用权初始取得具有无偿性、福利性,宅基地的使用具有无期限性,相关法律对农民宅基地用益物权的规定具有有限性、权能具有不完整性。过去人们注重宅基地的社会性权利而忽视其财产性权利。在当前城镇化背景下,农村宅基地制度与我国经济发展和农民发展的需要已经严重脱节。因此,必须修改相关法律法规,加强宅基地管理立法体系建设。

3.1.1 立法层次的角度 针对当前我国改革试点地区主要依靠地方性法规与规章对宅基地用益物权进行保护,立法层次较低,试点工作始终游走在法律禁区边缘,农房产权改革难以深入推进的现实,应该尽快修订《土地管理法》等,对宅基地制度作出更为全面的规定,从源头上解决农房抵押、转让的法律障碍。要在总结各地试点经验的基础上,按照《土地管理法》规定的精神和原则,制定专门的《农村宅基地法》,详细规定农村宅基地使用权的取得方式、内容、行使、消灭、流转、法律责任,切实保障农民的利益。

3.1.2 立法内容的角度 针对宅基地用益物权权能的不完整性和城乡居民住房财产权享有的差异性,要明确农民宅基地为永久性用益物权,以法定形式赋予农民对于宅基地的占有、使用权、收益权、处分权,明确宅基地产权、流转、收益分配和宅基地登记发证等问题<sup>[4]</sup>,赋予农民住房完整的财产权,从法律层面“还权赋能”,提高宅基地的市场价值。

3.1.3 立法进程的角度 针对当前改革试点地区和非试点地区根据“房地一体”和“房地分离”的不同思路,分别构建不

同的住房有限抵押制度,形成双轨制住房抵押模式的状况,要认真总结改革试点实践的经验,最终按照“房地一体”的思路形成统一的农民住房抵押转让的法律法规<sup>[5]</sup>。

### 3.2 确权赋能,开展宅基地、农房的确权、登记、颁证

做好确权、登记、颁证工作,明确集体经济组织的所有权和农民宅基地的使用权、农房所有权为永久性物权,是开展农房产权制度改革的前提和基础,有利于实现土地要素权利的市场配置功能,保护集体和农民分享土地收益。确权、登记、颁证工作要把握以下几个关键点。

3.2.1 确准宅基地的集体所有权 宅基地归农村集体经济组织所有,农村集体经济组织成员有权使用。但作为主体地位的集体经济组织是“村”还是“组”<sup>[6]</sup>? 谁有资格来享受宅基地产权? 在实际操作中往往较模糊。这导致农村土地所有权主体虚位,权能弱化,村干部代行了部分所有权人权利,行政力量干预宅基地分配,造成土地资源分配不合理。开展农村土地和房屋等确权颁证,首先要同步推进农村集体经济组织建设,改革农村集体资产产权,明确集体土地所有权的代表,确定具有享受宅基地使用权资格的集体经济组织成员。

3.2.2 确清宅基地使用权 确认宅基地使用权人权利,赋予宅基地使用权人的法律效力是农房拆旧建新和流转的重要依据。要根据《关于农村集体土地确权登记发证的若干意见》的规定,限制宅基地使用权登记人,除因地质灾害防治、移民安置等集中迁建、继承、历史等 3 种原因外,只给本集体成员登记发证。要按照农户住宅现状确认宅基地使用权,其中人均若干面积作为批准拨用的宅基地,超出部分确定为其他集体建设用地,并明确相关的处理政策。

3.2.3 确明农房所有权 我国宅基地管理由于历史原因存在较复杂的问题,因此必须坚持“房随地走”“一户一宅”“法定面积”的原则<sup>[7]</sup>,妥善处理历史遗留问题,依法开展房屋确权登记颁证工作。要区分相关法律法规实施的时间节点对于老屋旧宅提出处理意见,依据实际情况,明确处理办法,设计具体操作流程,确保房屋确权颁证质量,维护农民合法权益。

### 3.3 完善农房交易,建立规范、有序的农村宅基地流转市场

在我国农村,农民对宅基地、房屋有很强的财产权利要求。限制宅基地使用权流转阻碍了城乡间要素的交流与发展,导致土地要素城乡权益不对等,城乡差距拉大,也造成宅基地资源的浪费。事实上,农村宅基地流转(以房屋流转为主要形式)一直存在,在城市郊区和发达地区宅基地的隐性交易较普遍,限制流转的政策往往流于形式。在统筹城乡发展的背景下,应将农村宅基地使用权纳入市场体系,允许农房和宅基地合法有序流转,保障农民的用益物权。

3.3.1 制定农房和宅基地流转管理办法 总结试点地区经验,规范农房和宅基地流转的条件,如明确农房出让人须出具非唯一住房证明、不再申请宅基地承诺书,限制农房受让人的购房数量,防止农民居无定所,引发社会风险,避免少数人投机囤房;明确将村集体对宅基地增值收益的确定或认可作为农房交易和宅基地流转的前置程序;规定宅基地流转方式,为流转提供法律和政策依据。

3.3.2 完善农村产权交易平台 在确权的基础上,建立健全宅基地使用权和房屋权属登记系统;推进地市级、县(市、区)、乡(镇)农村产权交易服务平台建设,探索农村产权交易

市场在信息发布、组织交易、评估登记、抵押担保、融资贷款等方面的功能,推动农民住房财产权公正、公平、规范流转交易;大力发展农村产权价值评估、法律咨询等中介组织,完善对农房及宅基地评估工作,为有效流转提供服务。

3.3.3 建立风险防控机制 设立地方政府财政出资的农房抵押融资风险补偿专项资金,作为承办贷款金融机构的风险补偿。组建农村资产经营管理公司,收购和处置抵押融资的不良资产,经评估后在农村产权交易市场公开处置,稳妥推进农房财产权的改革。

### 3.4 赋予农民宅基地收益权,建立宅基地增值收益分享机制

长久以来,由于宅基地用益物权的权能不完整,农民往往无法参与宅基地收益分配,如拆迁农房时一般只对农民的房屋给予补偿,而对宅基地用益物权不予补偿,农民不愿意交出宅基地与房屋,导致“拆迁冲突”事件频发;在土地性质转变为建设用地时农民无法分享出让收益和增值收益,一些地方实行的村庄整理、宅基地换房、农房集聚改造等政策不能得到农民广泛的支持和理解。农民与地方政府之间就农村集体建设用地及其增值收益分配权所展开的微弱博弈,实际上反映了农民要求保障财产权和发展权的愿望。因此,要在防止外部资本侵占控制的前提下,赋予农民宅基地收益权,处理好各利益相关者之间的分配关系,建立合理的收益分配机制,使农民拥有真正的土地财产权利并获得民生改善的持久动力。首先,建立健全农村宅基地置换的补偿机制,对因征地让出的宅基地,不仅要按市场价格补偿农民的房屋损失,还应按照市场方式补偿农民的宅基地权益损失。其次,明确宅基地流转收益分配的基本原则。宅基地所有权归集体,宅基地使用权归农户,收益分配应当保护集体和农户利益,政府则主要通过税收的形式来获取收益。当宅基地在集体内部进行流转时,因所有权仍属于集体,其产生的收益归农户所有;当宅基地所有权发生转移时,其产生的收益归集体和农户共有,农户作为实际使用权人,应占收益分配的主要部分。最后,在城市化进程中,农村宅基地和村庄整理后的土地属于集体所有,农村集体和农户应分享置换后所节约的宅基地及其产生的增值收益<sup>[8]</sup>,参与工业化、城市化带来的红利分配,形成政府、开发商和集体、农户相对均衡的利益格局。甚至可以借鉴四川省成都市等地的经验,赋予集体或农民自主开发的权力<sup>[9]</sup>,以保障农村农民的利益。当然,政府要通过地产税、物业税等把一部分土地增值收益用于城乡基础设施建设或转移到农区,在城乡之间形成合理的土地收益分配机制。

### 3.5 建立宅基地有偿退出制度,推进农民市民化

从历史角度来看,无论是土地改革时期农民获得的土地所有权,还是土地集体所有权前提下农民获得的宅基地使用权,是基于农户身份以福利分配方式无偿获得的,容易产生超占、多占和闲置的现象,造成土地资源的浪费<sup>[10]</sup>。农民将宅基地交还给集体时无法取得与按照土地价值相对应的补偿,不适应农民进城安家落户对资金的迫切需要,与城镇化、农民市民化的进程脱节。因此,必须改革宅基地使用制度,尽快建立宅基地退出补偿机制。

3.5.1 探索建立有偿使用与无偿使用相结合的、差别化的宅对符合“一户一宅”规定的本集体组织成员的宅基地制度 基地仍然采取无偿永久使用制度。对因历史原因形成的超标

张 鸿,刘修征.“互联网+”背景下农村电子商务发展路径探析——以陕西省为例[J]. 江苏农业科学,2018,46(5):324-328.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2018.05.083

# “互联网+”背景下农村电子商务发展路径探析 ——以陕西省为例

张 鸿,刘修征

(西安邮电大学经济与管理学院,陕西西安 710061)

**摘要:**在当前互联网经济日益发展的时代背景下,农村经济受到电子商务的影响已经日益凸显。基于陕西省农村电子商务的发展现状及“互联网+”对农村电子商务发展的影响视角,提出适合陕西省农村电子商务发展的路径对于改善县域经济,促进陕西省发挥“一带一路”中心区域作用具有重要意义。从提高陕西省农村电子商务的基础设施建设(主要包括通信网络基础设施、物流网络基础设施、公共服务基础设施)到进一步强化陕西省农村电子商务支撑环境的建设(主要包括线上平台环境、投融资体系、信用体系、线下园区),最终有效推进陕西省农村电子商务的行业应用和健全陕西省农村电子商务的保障机制,以此来促进陕西省农村电子商务的健康快速发展,从而有效实现陕西省农村社会经济的跨越式发展。

**关键词:**互联网+;农村电子商务;发展路径;影响视角;县域经济;基础设施建设;保障机制;跨越式发展

**中图分类号:** F724.6 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2018)05-0324-05

随着“互联网+”战略的不断推进,现代信息技术迅猛发

展,使产业之间的创新融合达到了空前的程度,电子商务作为促进产业结构转型和创新驱动发展的新载体,成为推动经济增长的引擎<sup>[1]</sup>。在此历史背景下,如何继续强化农业基础地位、促进农民持续增收,成为转变经济发展方式必须破解的一项重大课题,传统农业、农村经济发展方式也随之面临一系列重大挑战和考验<sup>[2]</sup>。在实际生活中经常出现增产不增收、农产品销售难等问题,主要是因为农村信息化发展相对较缓慢,信息流通不对称,农民对市场需求的信息不易掌握。农村电子商务突破了传统农产品交易渠道的限制,正好弥补了这些不足,让生产者直接面对大市场,减少中间环节,节省交易成本,扩大交易范围,提高交易效率。农村电子商务正在改变传

收稿日期:2017-06-13

基金项目:陕西省教育厅哲学社会科学重点研究基地项目(编号:16JZ066);陕西省软科学研究计划(编号:2016KRM079、2017KRM153);陕西省西安市社会科学基金(编号:17J124);陕西省教育厅重点项目(编号:17JZ066);陕西省西安市科技计划[编号:2016039SF/RK02-(5)]。

作者简介:张 鸿(1961—),男,陕西富平人,教授,主要从事产业经济学和电子商务研究。E-mail:hong@xupt.edu.cn。

通信作者:刘修征,硕士研究生,主要从事电子商务研究。E-mail:13353717559@163.com。

准占用宅基地、一户多宅等情况,应实行有偿使用制度;对长期闲置的农村宅基地,超过规定的无偿使用期限的应征收土地闲置费用。

3.5.2 建立宅基地有偿退出制度 政府、村集体经济组织应采取鼓励政策,按照依法、自愿、有偿的原则,支持进城落户农民在本集体经济组织内部退出或者转让宅基地。包括建立房屋补偿与宅基地补贴机制,通过给予货币补贴、购买城镇住房优惠以及就业保障和社会保障等促进条件成熟的农民退出宅基地;推进农村集体资产股份制改革,对放弃宅基地的农村集体经济成员保留其土地的承包经营权、集体经济收益权;探索建立宅基地指标“地随人走”模式,对采用土地置换方式迁移的农民,可以保留其原有宅基地复垦后的指标并获取流转收益;对于购买城镇住宅的农民,可以将腾出来的宅基地折算为建设用地指标或货币进行激励及补偿。

**参考文献:**

[1]王小乔. 潜行 20 年,“土政策”5 年温州乐清:农房买卖踩着红线走钢丝[N]. 南方周末,2014-11-27.

[2]吴 垠. 中国农村土地产权制度的改革方向探索[J]. 国土资源,2014(8):8-10.

[3]刘 灿. 深化农村土地产权制度改革的核心是赋予农民的土地财产权利[J]. 经济学家,2013(12):14-15.

[4]戴青兰. 当前我国农民住房财产抵押贷款的试点及思考[J]. 吉林工商学院学报,2014,30(3):55-57,117.

[5]高 海. 论农民住房有限抵押[J]. 中国农村观察,2017(2):27-40.

[6]郭冠男. 城镇化背景下农村宅基地制度及其权益研究[J]. 宏观经济管理,2013(11):41-42,45.

[7]唐景明. 统筹推进农村土地和房屋确权登记颁证的实践[J]. 资源与人居环境,2010(15):30-32.

[8]陈华明. 我国农户宅基地用益物权之完善[J]. 法制博览,2016(11):96-97.

[9]城镇化建设与农村土地产权制度改革——中国社会科学院学部委员张晓山研究员接受本刊专访[J]. 上海国土资源,2013(3):1-10.

[10]郭冠男. 完善农民宅基地用益物权实现途径[J]. 宏观经济管理,2015(5):41-43.