

引用格式：

金文成, 翟雪玲, 包月红. 农村产权流转交易市场发展成效、问题与建议 [J]. 农业现代化研究, 2023, 44(3): 381-388.
Jin W C, Zhai X L, Bao Y H. The achievements, problems, and suggestions of the development of rural property right transfer market[J]. Research of Agricultural Modernization, 2023, 44(3): 381-388.
DOI: 10.13872/j.1000-0275.2023.0049



农村产权流转交易市场发展成效、问题与建议

金文成, 翟雪玲, 包月红*

(农业农村部农村经济研究中心, 北京 100034)

摘要: 农村产权流转交易市场是农村资源资产流转交易的重要载体, 是实现各类产权保值增值的关键媒介。推动农村产权流转交易市场规范健康发展是破解城乡二元结构、推动乡村振兴的重要抓手。本文基于农村产权流转交易市场发展的形势与基础, 深入分析其发展成效和存在问题, 探讨促进农村产权流转交易市场进一步规范化发展的路径。研究表明, 随着农村产权制度改革不断推进, 农村产权流转交易市场的制度框架逐步完善, 市场体系初步形成, 产权交易日趋活跃, 交易机制不断规范, 服务能力稳步提升, 已经形成事业单位、企业等多种市场共同发展, 线上交易平台与线下实体交易所相辅相成的发展格局。但也还存在监管部门多头管理, 农村产权制度改革滞后, 交易市场定位模糊, 市场体系和配套服务体系建设不完善等问题。为此, 提出加强农村产权流转交易市场顶层设计、加快确权赋权活权进度、强化监督管理、总结推广典型成功经验、探索金融服务模式和路径等建议。

关键词: 农村产权; 流转交易市场; 市场形式; 产权改革; 规范化发展

中图分类号: F320.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-0275 (2023) 03-0381-08

The achievements, problems, and suggestions of the development of rural property right transfer market

JIN Wen-cheng, ZHAI Xue-ling, BAO Yue-hong

(Research Center for Rural Economy, Ministry of Agriculture and Rural Affairs, Beijing 100034)

Abstract: Rural property right transfer market is an important carrier for the transfer of rural resources and assets, and it is a key medium to increase the value of rural property rights. Promoting the standardized development of the rural property right transfer market is an effective means of breaking the urban-rural dual structure and promoting rural revitalization. Based on the developing situation and foundation of the rural property right transfer market, this paper thoroughly analyzed the achievements and existing problems, and explored the path of further standardized development. Results show that with the continuous reform of the rural property right system, the institutional framework has been gradually improved, the market system has initially taken shape, the property right trading has increased, the trading mechanism has been continuously standardized, and the service capacity has been steadily improved. The rural property right transfer market has established a development pattern in which public institutions, enterprises and other combinations developed communally, and online and offline markets complement each other. However, there still exist many problems, including the multiple management of the regulatory authorities, the lagging reform of the rural property rights, the ambiguous positioning of the market and the imperfect construction of the market system and supporting service system. Therefore, this paper provides the following suggestions: strengthening the top-level institutional framework design, accelerating the progress of rural property right reform, improving the supervision of the transaction process, generalizing typical successful experiences, and exploring new modes and paths of rural financial services.

Key words: rural property rights; transfer market; market form; property right reform; standardized development

基金项目: 北京新农村建设研究基地开放课题 (KF2021031); 国家社会科学基金青年项目 (22CJL003)。

作者简介: 金文成 (1965—), 男, 吉林梅河口人, 研究员, 主要从事农村土地制度研究, E-mail: jinwench@sina.com; 通信作者: 包月红 (1988—), 男, 江苏连云港人, 博士, 助理研究员, 主要从事农业经济研究, E-mail: baoyuehong@agri.gov.cn。

收稿日期: 2023-04-12; **接受日期:** 2023-06-09

Foundation item: Beijing New Rural Construction Research Base Open Project (KF2021031); National Social Science Foundation for Young Scholars of China (22CJL003).

Corresponding author: BAO Yue-hong, E-mail: baoyuehong@agri.gov.cn.

Received 12 April, 2023; **Accepted** 9 June, 2023

农村产权流转交易市场是为各类农村资源资产依法流转交易提供服务的平台。21 世纪以来,随着农村产权制度改革的加速推进,各地在加快农村产权流转交易市场发展方面探索出一批值得借鉴和推广的做法与经验,有效促进了农村各类产权的流转交易,释放了农村要素资源的价值。但总体看,农村产权流转交易市场发展仍处于起步阶段,还存在有体制机制上的障碍和困难^[1-2]。2022 年中央一号文件提出,要“开展农村产权流转交易市场规范化建设试点”,这意味着农村产权流转交易市场已经从前期的“多种形式”探索发展,逐步向规范化发展转变。因此,迫切需要梳理和总结当前农村产权流转交易市场发展成效与问题,提出下一步规范化发展建议,这对促进其发展具有现实指导意义。

保证农村产权流转顺畅的核心是建立农村产权交易市场^[3],加快弥补农村要素市场功能残缺^[4]。有研究表明,市场体系建设是激活农村要素资源、促进城乡要素自由流动与平等交换、破解城乡二元结构的重要举措^[5]。主流产权理论假定,在产权明晰与稳定的前提下,市场能够通过价格机制配置资源,自动解决交易问题^[6]。因此,市场化流转也被认为是促进土地等农村资源资产优化配置的必然选择^[7]。但市场交易所内含的交易成本一直被漠视^[8],农村集体产权存在的法律障碍^[9]、产权障碍^[10-11]和市场不健全等问题,阻碍了农村产权进入市场^[12],土地经营权的人格化产权特征、农民对土地经营权的禀赋效应^[13-14],也影响产权通过市场价格机制实现自然流转和交易。如果仅靠市场和集体经济组织自身调节无法取得有效成果时,便需要政府进行干预调节^[15]。因此,学者们不约而同呼吁建立农村产权流转交易市场,健全农村集体产权有序流转交易机制^[16]。

应该建立什么样的产权流转交易市场。有观点认为,要通过第三方无偿服务形式化解农户与经营者之间的交易成本^[17],或者通过第三方付费、政府购买服务等方式将费用从交易双方转移到政府身上^[18]。目前,政府无偿提供公益性交易服务模式在一些经济基础较好的地区得到了较好的推广^[19-20],而准公益化交易模式也被较为广泛采用^[21]。一些地方已经探索农村产权交易市场的完全市场化运营,例如 2020 年天津农交所在无政府补贴的情况下,实现企业自主造血、良性运营^[22]。

综上所述,学者们对农村产权流转交易的理论研究已有较为坚实的基础,为进一步规范和促进交易市场发展提供了理论支撑。但目前关于农村产权

流转交易市场的研究主要以地方市场建设经验与典型案例研究为主,缺乏对全国总体情况的分析和下一步发展方向的总结和探讨。基于此,本文从宏观视角分析了推进农村产权流转交易市场发展面临的形势和基础,从制度建设、市场建设、交易状况、市场组织形式、服务能力等角度分析了我国农村产权流转交易市场发展成效和存在问题,探讨促进农村产权交易市场进一步规范化发展的路径,以期为促进农村资源要素优化配置,激发农业农村发展活力提供助益。

1 农村产权流转交易市场发展的形势与基础

党的十九大以来,在实施乡村振兴战略目标下,农村产权流转交易市场发展被赋予了盘活农村集体资产资源、增加农民收入、促进城乡融合发展等多重目标任务,其发展也迎来了新的契机,具备了更好的条件和基础。

1.1 农村产权流转交易市场发展面临的形势

1) 城镇化加快推进,迫切需要畅通农村产权流转交易渠道。随着大量农村人口转移进城,农村闲置资源和资产不断增加,农村产权流转交易需求逐步释放。2021 年全国进城务工的农村人口近 2.9 亿人,常住人口城镇化率达 64.7%。“十四五”期间,预计全国常住人口城镇化率年均将提高 0.8 个百分点,届时更多农民离土离乡、进城就业生活,农村各类产权的流转交易需求将持续增加。2008 年以来,农村家庭承包耕地流转面积年均增速接近 20%,2020 年已达到 3 500 万 hm^2 (图 1),占家庭承包耕地总面积的 34.1%。目前,由于农村产权流转交易市场发展时间尚短,农村各类要素资源进场交易比例还较低,私下交易现象普遍存在,交易过程中存在暗箱操作、寻租等侵害农民和农村集体权益的行为。因此,迫切需要构建制度完善、规范有序的

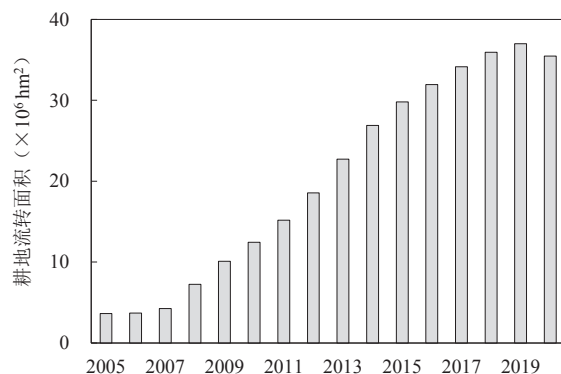


图 1 家庭承包耕地流转总面积
Fig. 1 Total area of farmland turnover contracted by households

农村产权流转交易市场，促进农村资产资源进场交易、阳光操作，保护农民和集体利益，促进城乡融合发展。

2) 乡村振兴战略全面实施，迫切需要发掘农村产权价值。2022年中央农村工作会议提出，未来5年“三农”工作要全面推进乡村振兴。这既需要财政加大投入力度，也需要从农村内部挖掘潜力。我国农村集体资产总量大，但利用率低。据农业农村部统计，截至2022年，全国集体土地资源4.4亿 hm^2 ，农村集体资产7.7万亿元，其中大部分资产还在“沉睡”。有研究表明，中国历来善于运用土地增值收益发展经济，通过土地创造资本、解决发展起步阶段的资本短缺^[23]。因此，亟需激活农村要素资源，唤醒沉睡资产，推动城乡要素双向流动与平等交换，解决乡村振兴资金来源。

3) 实现农村资源高效利用，迫切需要发挥市场的中介作用。与城市各类资产相比，农村资产最大的问题是缺乏流动性，价值被严重低估，交易缺乏动力。推动农村产权流转交易市场建设，一方面能够通过挂牌竞价交易，充分发挥市场价格发现功能，更好发掘农村各类资源价值，激发产权主体交易动能。另一方面，也能面向全社会吸引投资人，形成竞价溢价效应，促进集体资产增值。此外，种养大户、合作社、企业等新型经营主体也可以通过交易市场更便捷地获得各类资源的使用权，扩大经营规模，提升竞争力，助力实现农业高质量发展。

1.2 加快农村产权流转交易市场发展的条件和基础

1) 顶层设计基本形成。自中共十八届三中全会提出“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”以来，中共中央、国务院以及相关主管部门出台多项关于农村产权制度改革和农村产权流转交易的政策。尤其是2014年国务院办公厅出台了《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》(以下简称“《国办意见》”)，明确了农村产权流转交易市场的功能、性质、运行、监管等基本事项。2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《建设高标准市场体系行动方案》，进一步强调健全农村集体产权制度，规范农村产权流转交易，为农村产权流转交易市场健康发展完善了制度框架，指明了发展方向。

2) 农村产权制度基础逐步夯实。产权明晰是流转交易的前提和基础^[1]，继农地制度“两权分离”之后，“三权分置”改革进一步释放了土地要素功能，为土地集中、规模化经营打通了制度通道^[5]。截至2018年底，全国农村承包地确权登记颁证工作基本

完成，1亿 hm^2 承包地确权到户，2亿农户领到了农村土地承包经营权证书。农村集体产权制度改革全面推开，全面完成集体资产清产核资，50多万个村领到集体经济组织登记证书，确认集体成员9亿人。随着农村产权制度改革快速推进，不同地区也采取差异化的确权模式，保证确权进展顺利^[24]。

3) 市场建设经验不断积累。近年来，各地依据当地实际情况，建成了事业单位、企业等多种形式的农村产权流转交易市场，形成不同类型的市场体系。探索出了一大批成功模式，积累了大量可复制、能推广的发展经验，为进一步推动农村产权流转交易市场升级完善与改革发展奠定了坚实基础。

2 农村产权流转交易市场发展成效

随着农村产权制度改革加快推进，农村产权流转交易市场发展的制度框架逐步完善，市场体系初步建立，产权交易日趋活跃，交易机制不断规范，服务能力稳步提升，农村产权流转交易市场呈快速发展态势。

2.1 制度框架逐步完善

党的十八大以来，农村产权流转交易的法律法规和政策体系逐步完善，形成了较为完整的制度框架，为下一步农村资产资源的有序流转交易奠定了基础。在法律法规方面，相继修订颁布了《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国农村土地承包法》等，出台了《农村土地承包经营权流转管理办法》。在政策方面，中央相继发布《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》《关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见》等文件(表1)，为农村产权保护与管理提供了制度规范和政策依据；农业农村部、自然资源部等也出台相应的配套政策，指导各地完善管理体制机制，规范推动各项改革稳步进行。

2.2 市场体系初步建立

2014年《国办意见》发布以来，各地积极整合各类农村产权交易机构，为农村产权流转交易提供场所、资金和人员等，构建相应的制度体系、管理体系、交易体系、配套服务体系和监督管理体系等，促进了农村产权流转交易市场体系的加快形成。截至2018年，全国已建立了10余个省级及省会城市农村产权交易市场，1239个县(市、区)、18731个乡镇建立了农村土地经营权流转服务中心^[7]。农村土地流转交易、集体经营性建设用地入市、集体资产盘活利用等巨大市场空间也吸引了众多企业的

表 1 农村产权流转交易市场主要政策梳理
Table 1 Main policies of the rural property right transfer market

年份	出台部门	文件名称	相关表述
2005	农业部	农村土地承包经营权流转管理办法	从事农村土地承包经营权流转服务的中介组织应当向县级以上地方人民政府农业行政（或农村经营管理）主管部门备案并接受其指导。
2014	中共中央办公厅、国务院办公厅	关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见	加强土地流转管理和服务。研究制定流转市场运行规范，加快发展多种形式的土地经营权流转市场。
2014	国务院办公厅	关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见	明确了农村产权流转交易市场建设的总体要求、定位和形式、运行和监管、保障措施等。
2016	中共中央办公厅、国务院办公厅	关于完善农村土地所有权承包权经营权分置办法的意见	规范土地经营权流转交易，因地制宜加强农村产权交易市场建设，逐步实现涉农县（市、区、旗）全覆盖。
2019	全国人民代表大会	中华人民共和国农村土地承包法（修订）	国家保护承包方依法、自愿、有偿流转土地经营权，保护土地经营权人的合法权益，明确规定了不同情形下双方的权力、责任和义务。
2020	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	支持各类所有制企业参与要素交易平台建设，规范要素交易平台治理，健全要素交易信息披露制度。
2021	中共中央 国务院	关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见	加强农村产权流转交易和管理信息网络平台建设，提供综合性交易服务。
2022	中共中央 国务院	关于做好 2022 年全面推进乡村振兴重点工作的意见	开展农村产权流转交易市场规范化建设试点。
2022	湖南省人民政府办公厅	关于推进农村产权流转交易市场体系建设的指导意见	坚持公益性为主、公开公正规范、因地制宜、依法合规原则，加快全省农村产权交易体系建设，发挥市场平台作用，推动农村要素资源合理配置。

资料来源：根据公开资料整理。

参与，进一步完善了农村产权交易市场服务功能，拓展了产权市场边界。

2.3 产权交易日趋活跃

农村产权流转交易市场的发展，促进了农村资源要素高效、合理、顺畅流转，交易量和交易额不断提高。其中四川、江苏、天津等地农村产权流转交易市场发展较为活跃。截至 2021 年 8 月，成都农交所累计成交各类农村产权 2.4 万宗，流转土地面积 21.7 万 hm^2 ，成交金额 1 376 亿元；截至 2022 年底，江苏全省范围内通过产权交易平台累计交易项目近 100 万笔，交易金额近 2 000 亿元；2022 年天津市农村产权流转交易市场累计完成进场交易 5 652 笔，成交金额 72 亿元，成交土地 3.1 万 hm^2 。

2.4 交易机制不断规范

在政府规范化监管要求下，农村产权流转交易市场交易机制逐步标准化。据调研，全国主要农村产权流转交易市场都已经建立了严格的交易制度，规范交易行为。如北京农村产权交易所已制定实施各类产权交易管理办法 10 项、交易规则 14 项、品种指南 5 项、交易流程 1 项，为实现交易产品的统一管理、信息的公开透明、交易流程的规范有序提供了依据和保障。江苏省制定了交易登记受理等 34 个环节流程，提供从产权交易审批表到档案管理等 50 多种统一的标准文书，牵头制定了农村产权流转

交易 2 项国家标准和 5 项江苏省地方标准。

2.5 服务能力稳步提升

农村产权制度改革不断推进和流转交易市场的快速发展，有效刺激了交易市场产权服务功能的扩展。各地大力推进电子交易平台建设，形成了线上交易平台与线下实体交易所相辅相成的发展格局。江苏省建设了“统一联网、信息互联、资源共享、省市县镇四级联动”的农村产权交易市场体系；北京农交所先后开发建设了“农村产权交易系统”“全国农村要素流转信息化服务平台”“首都农村要素地理信息系统”，并于 2015 年升级为信息化服务云平台，实现线上线下一站式服务、一体化监管。针对金融服务这一长期约束农村产权流转交易市场发展的短板，各地积极探索突破路径，强化金融服务功能。江苏省打造农村产权“互联网+交易鉴证+他项权证+抵押登记”抵押融资链条，为农村土地经营权抵押贷款提供全流程服务。截至 2021 年底，江苏省基于平台共开展农村土地经营权抵押融资超过 1 万笔、抵押土地经营权 19.3 万 hm^2 ，贷款超 81 亿元。

3 农村产权流转交易市场形式

2014 年之前，多数土地经营权流转交易市场是依托农业系统经营管理部门成立的事业单位或国有

企业,也有一些是民营企业利用互联网等手段建立的流转交易平台。据原农业部统计,截至2015年底全国约43%的县级行政区划单位已经建立了土地流转服务中心。2014年发布的《国办意见》鼓励各地探索符合农村产权流转交易实际需要的多种市场形式,农村产权流转交易市场可以是独立的交易场所,也可以利用政务服务大厅等场所。各地在落实政策过程中,因地制宜,对原有的市场体系进行了重新整合,形成了目前事业单位、企业等多种形式市场共同发展的格局。

3.1 事业单位成立交易市场

据调研,全国近六成农村产权交易市场依托事业单位成立。如江苏省多数地区的农村产权流转交易市场是事业单位性质;湖北省洪湖市农村综合产权交易中心为正科级事业单位,由政府批准成立,核准编制量并拨款运行。也有地区由事业单位牵头成立企业性质的交易市场,如河北省由省供销社注册成立河北省农村产权交易有限公司,并经地方政府批准,由供销社在当地注册成立农村产权交易有限公司,建立覆盖省、市、县、乡、村五级的农村产权交易市场体系。事业单位牵头成立的交易市场在监督管理、市场体系建设、组织建设、人员与资金保障等方面有天然的优势,与农村产权流转交易的公共服务属性相契合^[1]。

3.2 企业牵头成立交易所

企业牵头成立的交易市场具体又可分为国有企业、混合所有制企业、民营企业等多种。由于以农村土地为核心的农村产权大部分具有集体所有性质,而交易市场兼有一定的产权管理功能,因此市场性质选择方面,各地选择国有企业的占比总体较高。如山东省农村产权交易中心由山东农业发展集团控股,吸纳潍坊市国资参股;武汉市农村综合产权交易所,属非营利性国有独资公司,先后由武汉市农业农村局和国资委管理,目前并入武汉市农业集团管理;株洲农村产权综合服务有限公司系株洲市金融控股集团有限公司全资子公司,下设5个县级分支机构。相比之下,混合所有制和民营企业性质的市场占比总体较小,在企业性质的交易市场中约占1/5。如湖北省黄冈市农村综合产权交易中心,政府占股51%,民间占股49%;湖北省襄阳、咸宁市农村综合产权交易中心为民营性质,人员由企业统一招聘,报主管部门审批备案,政府多以购买服务的形式对交易中心进行补贴。

3.3 依托现有政府公共服务机构开展交易服务

该形式主要指在公共资源交易中心或行政服务

中心设立农村产权流转交易服务窗口,开展农村产权流转交易业务。如浙江省依托公共资源交易中心、行政服务中心、产权交易所、土地(林地)流转服务中心等机构,推进农村产权流转交易市场建设,多数县区将农村产权交易中心设在县政务服务中心^[25]。部分中西部经济发展水平较低的地区采用这种形式的较多。这种形式优点在于能够综合利用现有资源,节省建设资金,不足则体现在农村产权交易服务能力较弱,人员、资金和组织配备不足。

综合来看,各地的农村产权交易市场在发展过程中,采用了不同的组建形式,在早期的依托乡镇农经管理机构建立土地流转服务中心或有形市场基础上^[26],已经逐步形成下联县村、上联省(市)的农村产权流转交易网络和服务平台。实际运行过程中,市场的性质和形式仍在不断进行调整、优化,市场发展正逐步走向成熟。

4 农村产权流转交易市场发展中存在的问题

经过十几年的发展,农村产权交易市场在规范土地流转、增加农村集体与农民收入、维护农村经济社会和谐稳定等方面发挥了积极作用。但受发展时间短、产权制度改革不彻底等多重因素影响,目前交易市场仍处于成长阶段,在实际运行和发展中仍存在较多问题。

4.1 监管部门多头管理,统一规范发展难度高

农村产权涉及管理部门多,实现统一管理难。如承包土地、宅基地、农村集体资产职责在农业农村部门,林权、农村集体经营性建设用地、矿产资源等在自然资源部门,水利设施在水利部门,农房在建设部门,农业类知识产权在市场监管部门,农村工程项目招投标在发改部门。这就造成了各地农村产权流转交易市场建设和管理分别由农业农村、自然资源(林业)、国资、财政、公共资源交易中心等多个部门负责,多头管理、权责交叉等问题突出。如重庆农村土地交易所主管部门为重庆市国土资源和房屋管理局;武汉市农村综合产权交易所,属非营利性国有独资公司,先后由武汉市农业农村局、武汉市国资委管理。由于各地区农村产权交易所具体主管部门不同,且很多是两个或多个部门共同牵头管理,导致各地交易中心的交易范畴、市场覆盖、操作流程、平台系统等存在明显差异。这对后期建立统一的省级乃至全国的平台,实现信息与数据共享造成了较大障碍。

4.2 农村产权制度改革进展不一,产权流转交易受限

实现流转交易的基础和前提是必须明晰产

权^[27]。产权改革滞后、不彻底和农村产权本身的复杂性制约了农村产权交易市场发展。当前,以农村承包土地经营权、宅基地及农民住房确权、农村集体资产股权为核心的农村产权制度改革仍在进行中。其中,全国农村承包地确权颁证率超过96%,还剩下一些难啃的“硬骨头”;宅基地和集体建设用地使用权确权登记颁证仍在试点探索;农村集体产权制度改革涉及的资产运营管理、监督和收益分配机制等问题仍未彻底解决。据调查,目前交易活跃的品种主要是农村承包土地经营权和农村工程建设项目,两者占流转交易整体的90%左右,大量“沉睡”资产仍未实现进场交易,市场发展空间和潜力依然广阔。

4.3 交易市场定位模糊,有效监管难度较大

《国办意见》明确规定,农村产权流转交易市场是政府主导、服务三农的非营利性机构,可以是事业法人,也可以是企业法人。从各地实践看,市场性质不仅有事业单位,也有国有企业、民营企业、混合所有制企业等。但从实践看,无论选择哪种形态,实现交易市场的功能定位都面临一定困难。事业单位形式,存在着政府与市场边界不清,容易造成效率损失和交易不活跃^[28];国有企业形式,将面临如何解决企业收入,调动企业积极性的问题;民营企业或混合所有制企业形式,则面临如何实现有效监管,确保农民和集体利益等问题。

4.4 市场体系建设不完善,区域之间分布不均衡

《国办意见》提出,是否设立市场、设立什么样的市场、覆盖多大范围等,都要从各地实际出发,统筹规划、合理布局。从实际发展情况看,有的地方选择建立省级农村产权流转交易平台,覆盖到各市县;有的地方选择建立市级市场,覆盖到各县及乡;有的地方选择县级层面单独建立;也有不少地方尚未建立农村产权流转交易市场。相对而言,发达地区农村产权流转交易市场建设步伐较快,中西部地区农村产权流转交易市场建设较慢。

4.5 配套服务体系不健全,市场功能发挥不充分

从交易市场功能定位看,通常需要提供政策咨询、信息发布、组织交易、资金结算、交易鉴证、纠纷仲裁、资产评估、抵押融资等多项服务。实际看,很多交易市场功能单一,大部分仅提供基本交易服务,交易的纠纷仲裁、资产评估、抵押融资等相关配套功能尚未有效发挥^[29]。目前,土地经营权价值评估难仍是导致贷款难、贷款贵的重要原因^[7],土地经营权可抵押的金融功能对新型农业经营主体的促进作用还没有体现出来^[30]。以浙江为例,近年

来开展了土地承包经营权抵押贷款、农村集体资产股权质押贷款、农村房屋抵押贷款、林权抵押贷款等项目,但基本上是场外开展的抵押贷款,交易市场尚未发挥融资功能。大部分地区农村产权交易的纠纷仲裁机制和农村产权价格评估机制也都尚未建立,影响了农村产权交易市场的活力和吸引力。

5 促进农村产权流转交易市场发展的建议

根据国家“十四五”规划关于深化农村集体产权制度改革,健全农村产权流转交易市场体系的相关要求,结合我国农村产权流转交易市场发展存在的问题,建议从以下几方面谋划做好农村产权流转交易市场体系工作。

5.1 加强农村产权流转交易市场的顶层设计

尽快研究出台规范农村产权流转交易市场建设的细化方案,进一步明确农村产权流转交易市场的发展方向。继续推动各地尤其是滞后地区加快农村产权流转交易市场的建设,鼓励各地强化资源统筹利用,探索建立多种形式的农村产权流转交易体系^[31]。从优化资源配置、规范行业发展、维护农民利益的要求出发,加快农村产权流转交易的信息化建设步伐。按照统一标准和技术规范,建立国家、省、市、县等互联互通的农村产权信息应用平台,逐步形成从国家到地方上下贯通的农村产权流转交易体系。

5.2 加快农村各类产权确权赋权活权进度

巩固承包地确权成果,加快推进各项权能的管理与运用。推进土地流转规范管理制度落实落地,健全土地经营权流转服务体系。落实好农村土地承包经营合同管理办法,建立健全农村土地承包合同日常服务管理机制。推进农村宅基地与集体产权制度改革,稳慎推进农村宅基地制度改革试点,探索宅基地“三权分置”有效实现形式。对集体经营性资产,要大力推进股份合作制改革,进一步明晰集体资产所有权归属,探索建立兼顾农村集体经济组织和农民利益的增值收益调节机制。

5.3 强化农村产权交易市场运营的监督管理

按照《建设高标准市场体系行动方案》要求,加快研究制定农村产权流转交易管理条例和办法,规范交易行为。建立功能完善的交易市场管理机构,强化监督检查,指导各地依法建立健全资格审查、项目审核和风险防范制度,引导农村产权市场有序运转。探索组建农村产权交易市场联盟,增进相关组织与机构之间的沟通交流合作,推动全国农村产权交易市场信息共享和行业自律。

5.4 鼓励各地积极探索总结典型经验

鉴于农村产权流转交易市场仍然处于发展阶段，允许各地积极开展不同发展模式的探索，保持政策包容性。同时鼓励各省（区、市）开展农村产权流转交易市场规范化建设，研究创建一批示范市场，带动整体提升建设运行水平。加大优秀市场的选拔推介力度，择优总结一批全国典型案例。

5.5 探索农村产权金融服务模式和路径

鼓励金融机构与交易市场合作，创新涉农信贷产品，扩大贷款抵押担保物范围。加大以农村产权作为单一抵押物的贷款投放力度，调整信贷产品供应周期，更好地服务乡村产业发展。鼓励保险机构为农村产权流转提供履约保证保险等多种形式的保险服务。打造“政+企+银+交+担”等多层次全方位的新型融资保模式，形成利益共享、风险共担的联动激励约束机制，为农村产权真正实现可交易、可抵押、可融资开辟道路。

参考文献：

- [1] 叶兴庆, 张云华, 伍振军. 农村产权流转交易市场: 现状与问题[J]. 中国农村金融, 2015(2): 35-39.
Ye X Q, Zhang Y H, Wu Z J. Rural property rights transfer market: Current situation and problems[J]. China Rural Finance, 2015(2): 35-39.
- [2] 冯兴元. 农村产权交易平台现状、问题及其改革进路[J]. 社会科学战线, 2021(10): 64-70.
Feng X Y. Development of rural property right trading platforms, problems and policy options[J]. Social Science Front, 2021(10): 64-70.
- [3] 黄延信. 深化农村集体产权制度改革的几个问题[J]. 农业经济与管理, 2013(5): 5-8.
Huang Y X. On several problems of deepening reform of rural collective property right system[J]. Agricultural Economics and Management, 2013(5): 5-8.
- [4] 孔祥智, 周振. 我国农村要素市场化配置改革历程、基本经验与深化路径[J]. 改革, 2020(7): 27-38.
Kong X Z, Zhou Z. The course, basic experience and deepening path of rural factor marketization reform in China[J]. Reform, 2020(7): 27-38.
- [5] 洪银兴, 王荣. 农地“三权分置”背景下的土地流转研究[J]. 管理世界, 2019, 35(10): 113-119, 220.
Hong Y X, Wang R. The rural land transfer under the background of tripartite rural land entitlement system[J]. Journal of Management World, 2019, 35(10): 113-119, 220.
- [6] Coase R H. The problem of social cost[J]. The Journal of Law and Economics. 1960, 3: 1-44.
- [7] 韩长赋. 中国农村土地制度改革[J]. 农业经济问题, 2019(1): 4-16.
Han C F. Reform of China's rural land system[J]. Issues in Agricultural Economy, 2019(1): 4-16.
- [8] 罗必良. 科斯定理: 反思与拓展——兼论中国农地流转制度改革与选择[J]. 经济研究, 2017, 52(11): 178-193.
Luo B L. Rethinking and extension of the Coase theorem: Reform and choice of land circulation institutions in rural China[J]. Economic Research Journal, 2017, 52(11): 178-193.
- [9] 丁关良, 李林林. 农地“三权分置”政策法律化的十大问题剖析[J]. 法治现代化研究, 2021, 5(6): 64-77.
Ding G L, Li L L. Analyzing the ten major issues concerning the legalization of the “Separation of three rights” policy for contracted agricultural land[J]. Law and Modernization, 2021, 5(6): 64-77.
- [10] 曲颂, 仲鹭勃, 郭君平. 宅基地制度改革的关键问题: 实践解析与理论探释[J]. 中国农村经济, 2022(12): 73-89.
Qu S, Zhong L Q, Guo J P. Key issues in the reform of rural residential land system: Practical explorations and theoretical explanations[J]. Chinese Rural Economy, 2022(12): 73-89.
- [11] 钱忠好. 农村土地承包经营权产权残缺与市场流转困境: 理论与政策分析[J]. 管理世界, 2002(6): 35-45, 154-155.
Qian Z H. The incompleteness of contracting and operating right to rural land and the dilemma that the market liquidity is in: An analysis of the theory and policy[J]. Journal of Management World, 2002(6): 35-45, 154-155.
- [12] 涂圣伟. 新型城镇化建设背景下我国农村产权制度改革研究[J]. 经济纵横, 2017(7): 40-46.
Tu S W. A study on the reform of China's rural property right system under the background of new urbanization construction[J]. Economy Review Journal, 2017(7): 40-46.
- [13] 罗必良. 农地确权、交易含义与农业经营方式转型——科斯定理拓展与案例研究[J]. 中国农村经济, 2016(11): 2-16.
Ruo B L. Land titling, transaction implication and the shift in agricultural management methods: The expansion of the Coase theorem and case studies[J]. Chinese Rural Economy, 2016(11): 2-16.
- [14] 仇童伟, 罗必良. 强化地权能够促进农地流转吗?[J]. 南方经济, 2020(12): 1-18.
Qiu T W, Luo B L. Can intensifying land property rights promote land transfers?[J]. South China Journal of Economics, 2020(12): 1-18.
- [15] 沈秋彤, 赵德起. 中国农村集体经济高质量发展区域差异研究[J]. 数量经济技术经济研究, 2022, 39(2): 43-63.
Shen Q T, Zhao D Q. Research on regional differences of high-quality development level of China's rural collective economy[J]. Journal of Quantitative & Technological Economics, 2022, 39(2): 43-63.
- [16] 冒佩华, 徐骥. 农地制度、土地经营权流转与农民收入增长[J]. 管理世界, 2015(5): 63-74, 88.
Mao P H, Xu J. The system of the farmland, the transfer of the land operation, and the growth of farmers' income[J]. Journal of Management World, 2015(5): 63-74, 88.
- [17] 姚志, 高鸣. 中国农村承包地确权: 政策演进、关键问题与产权优化[J]. 中国软科学, 2022(6): 72-84.
Yao Z, Gao M. Rights confirmation of rural contracted land in China: Policy evolution, key problem and property optimization[J]. China Soft Science, 2022(6): 72-84.
- [18] 左力, 王如峰, 许本强, 等. 土地流转定价创新模式对改善产

- 权交易激励的倒逼机制研究——山东农交中心（潍坊）和武城农交中心案例[J]. 投资研究, 2021, 40(8): 55-75.
- Zuo L, Wang R F, Xu B Q, et al. Research on reversed transaction mechanism of land circulation pricing innovation model on improving the incentive mechanism of property right transaction: Case of Shandong Agricultural Transportation Center (Weifang) and Wucheng Agricultural Transportation Center[J]. Review of Investment Studies, 2021, 40(8): 55-75.
- [19] 田剑英. 农村产权交易平台促进农村土地承包经营权流转及其运作——以浙江省为例[J]. 浙江万里学院学报, 2019, 32(5): 1-6.
- Tian J Y. Rural property right trading platform promotes the transfer and operation of rural land contracted management right: Taking Zhejiang province as an example[J]. Journal of Zhejiang Wanli University, 2019, 32(5): 1-6.
- [20] 周光霞. 农村产权交易市场的改革困境与路径选择——基于江苏省的实践[J]. 安徽农业科学, 2021, 49(24): 230-234, 239.
- Zhou G X. The reform dilemma of rural property rights exchanging market and its path selecting: Evidence from Jiangsu province[J]. Journal of Anhui Agricultural Sciences, 2021, 49(24): 230-234, 239.
- [21] 刘颖. 农村产权流转交易市场体系建设与配套制度研究——以四川省为例[J]. 湖北农业科学, 2014, 53(17): 4239-4243.
- Liu Y. Market system construction and supporting of rural property transfer system: Taking Sichuan province as an example[J]. Hubei Agricultural Sciences, 2014, 53(17): 4239-4243.
- [22] 包月红, 翟雪玲. 天津市农村产权交易市场调研报告[R]. 中国农村研究, 2022, 5.
- Bao Y H, Zhai X L. Tianjin rural property rights trading market research report[R]. China Rural Research, 2022, 5.
- [23] 刘守英, 熊雪锋, 章永辉, 等. 土地制度与中国发展模式[J]. 中国工业经济, 2022(1): 34-53.
- Liu S Y, Xiong X F, Zhang Y H, et al. Land system and China's development mode[J]. China Industrial Economics, 2022(1): 34-53.
- [24] 胡依洁, 丰雷. 从个体化确权到多样化确权——农地产权正规化五种模式的比较分析[J]. 农业现代化研究, 2019, 40(3): 366-376.
- Hu Y J, Feng L. From individualized land title registration to diversified land title registration: A comparative study on the five models of rural land property right formalization[J]. Research of Agricultural Modernization, 2019, 40(3): 366-376.
- [25] 张红宇, 胡振通, 胡凌啸. 农村集体产权制度改革的实践探索: 基于4省份24个村(社区)的调查[J]. 改革, 2020(8): 5-17.
- Zhang H Y, Hu Z T, Hu L X. The practical exploration of the reform of rural collective property right system: Based on the investigation of 24 villages (communities) in 4 provinces[J]. Reform, 2020(8): 5-17.
- [26] 金文成, 孙昊. 农村土地承包经营权流转市场分析[J]. 农业经济问题, 2010(11): 53-56.
- Jin W C, Sun H. Analysis on the circulation market of land contract operation right in rural areas[J]. Issues in Agricultural Economy, 2010(11): 53-56.
- [27] 金文成. 建立健全土地承包经营权流转市场[J]. 中国经贸导刊, 2009(17): 25-27.
- Jin W C. Establish and improve the circulation market of land contract operation right[J]. China Economic & Trade Herald, 2009(17): 25-27.
- [28] 梁伟. 农地流转制度创新: 路径与机制[J]. 农业经济问题, 2022(4): 85-95.
- Liang W. The path and mechanism of agricultural land transfer system innovation[J]. Issues in Agricultural Economy, 2022(4): 85-95.
- [29] 王德福. 农村产权交易市场的运行困境与完善路径[J]. 中州学刊, 2015(11): 49-53.
- Wang D F. The operating dilemma of rural property right trading market and its perfection route[J]. Academic Journal of Zhongzhou, 2015(11): 49-53.
- [30] 周力, 沈坤荣. 中国农村土地制度改革的农户增收效应——来自“三权分置”的经验证据[J]. 经济研究, 2022, 57(5): 141-157.
- Zhou L, Shen K R. Impact of the rural land system reform on rural households' income growth in China: Evidence from the three rights separation[J]. Economic Research Journal, 2022, 57(5): 141-157.
- [31] 高嘉祺, 薛彩霞. 农村集体产权制度改革路径与实践剖析——来自西安市21个村庄的调研[J]. 农业现代化研究, 2020, 41(4): 628-636.
- Gao J Q, Xue C X. Analysis of the reform path and practice of rural collective property right system: Based on the survey of 21 villages in Xi'an[J]. Research of Agricultural Modernization, 2020, 41(4): 628-636.

(责任编辑: 童成立)