

引用格式：

赵翠萍, 何燊炜, 武朝夕, 王瑾瑜. 农村产权流转交易市场: 总体特征、运营困境与纾解策略 [J]. 农业现代化研究, 2024, 45(1): 43-51.

Zhao C P, He S W, Wu Z X, Wang J Y. Rural property right transfer market: Overall characteristics, operational difficulties, and relief strategies [J]. Research of Agricultural Modernization, 2024, 45(1): 43-51.

DOI: 10.13872/j.1000-0275.2024.0003



农村产权流转交易市场：总体特征、运营困境与纾解策略

赵翠萍, 何燊炜, 武朝夕, 王瑾瑜

(河南农业大学经济与管理学院, 河南 郑州 450046)

摘要：促进农村产权流转交易市场发展对畅通城乡要素流动、激活农村资源要素潜能、更好发挥市场在资源配置中的决定性作用具有重要意义。本研究基于 6 个农村产权流转交易市场案例, 利用各市场交易数据、相关政策文本等资料, 分析现阶段农村产权市场的总体特征, 探讨其面临的运营困境。研究表明, 农村产权流转交易市场建设形式各异, 在业务范围、资金保障、交易内容、收费模式等方面呈现出显著差异。农村产权流转交易双方的规模化趋势显著, 其中, 供给方以经过整合的交易主体为主, 需求方以规模经营主体为主。农村产权流转交易市场省级层面的整合趋势愈发明显, 表现为市场建设的区域性整合和产权交易体系的数字化整合。但也还存在产权流转交易受阻, 部分市场运营难以为继, 市场职能发挥不充分, 产权流转交易规范性较差等问题。为此, 提出完善农村产权制度、提升市场建设软硬件水平、立足县域服务职能、完善市场监督机制等纾解策略。

关键词：农村产权; 流转交易市场; 规模化; 总体特征; 运营困境

中图分类号: F320.3

文献标识码: A

文章编号: 1000-0275 (2024) 01-0043-09

Rural property right transfer market: Overall characteristics, operational difficulties, and relief strategies

ZHAO Cui-ping, HE Shen-wei, WU Zhao-xi, WANG Jin-yu

(College of Economics and Management, Henan Agricultural University, Zhengzhou, Henan 450046, China)

Abstract : Rural property right transfer market is of great significance for facilitating the flows of production factors between urban and rural areas, activating the potential of rural resource factors, and fully leveraging the decisive role of the market forces in resource allocation. Based on the market transaction data from six rural property right transfer markets, this paper analyzed the overall characteristics of the current rural property right transfer market and explored the operational difficulties it faces. Results show that the construction forms of rural property right transfer market are different, and present significant differences in business scope, fund guarantee, transaction content, and charging mode. The large-scale trend of both sides of the rural property right transfer transaction is significant, in which the supplier is dominated by the integrated transaction subject, and the demand side is dominated by the large-scale management subject. The integration trend of rural property right transfer market at the provincial level is more and more obvious, which is manifested as the regional integration of market construction and the digital integration of property right transaction system. However, there also exist some problems, transactions of property right transfer being blocked, partial market operations being difficult to sustain, the market function being inadequate, and the property right transfer transaction standardization being poor. Therefore, this paper recommends the following mitigation strategies: enhancing the rural property right system, improving the level of market construction software and hardware, focusing on county-level service functions, and perfecting the market supervision mechanism.

Key words : rural property rights; transfer market; large-scale; overall characteristics; operational difficulties

农村产权流转交易市场对于深化农村产权制度改革, 充分发挥市场在资源配置中的决定性作用具有重要意义。自 2008 年全国首家综合性农村产权

市场——成都农村产权交易所成立, 尤其是自国务院办公厅 2015 年 1 月印发《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》(国办发〔2014〕71 号)

基金项目：国家社会科学基金项目 (22BJY179); 教育部人文社科基金项目 (19YJA790121); 国家自然科学基金青年项目 (72103054)。

作者简介：赵翠萍 (1971—), 女, 河南长垣人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为农业经济与农村发展研究, E-mail: pingcuizhao@163.com;

何燊炜 (1995—), 女, 河南荥阳人, 博士研究生, 研究方向为农村区域发展、农村改革与土地制度研究, E-mail: hswyww@163.com。

收稿日期: 2023-09-14; 接受日期: 2024-02-02

Foundation item: National Social Science Foundation of China (22BJY179); Foundation for the Development of Humanities and Social Sciences of Ministry of Education of China (19YJA790121); National Natural Science Foundation for Young Scientists of China (72103054).

Corresponding author: ZHAO Cui-ping, E-mail: pingcuizhao@163.com.

Received 14 September, 2023; **Accepted** 2 February, 2024

(以下简称《意见》)以来,农村产权流转交易市场覆盖面不断扩大,数量日益增多。据《中国农村政策与改革统计年报(2022年)》统计,截至2022年底,全国已建立了1345个农村产权流转交易市场,其中省级交易市场14个,地市级交易市场82个,县级交易市场771个。2023年4月,全国农村产权流转交易规范化试点工作正式启动,提出“力求因地制宜探索农村产权规范化流转交易机制”,这意味着农村产权流转交易市场建设即将从“多地开花”的探索发展,逐步走上规范化发展道路。由此,亟需对当前农村产权流转交易市场的发展情况及问题进行梳理,对于畅通城乡要素流动、激活农村资源要素潜能具有重要的现实意义。

现阶段,农村产权流转交易市场建设滞后^[1-2],关于农村产权流转交易市场的研究相对不足。主要从地方市场建设的经验研究和宏观层面农村产权流转交易市场建设研究等方面开展,现有研究指明了农村产权流转交易市场能够通过价值发现将各类农村资产转化为推动新型农业现代化的资本^[3],并有效降低农村集体资产流失的可能性^[4],但存在市场认知度低、交易品类单一、缺乏配套政策和资金支持等问题^[5-6],以及全国层面的市场建设不平衡,总体仍处于成长阶段的发展特征^[7]。在理论层面,有学者基于平台经济理论分析农村产权流转交易市场的本质实为双边或多边市场,其发展离不开双边或多边主体的集聚,但现有市场的资源配置功能相对弱化、规模集聚效应尚未形成、离规范统一还有较大差距^[8]。这些尚无明确应对办法的共性问题给运营者和管理者造成诸多困扰,不仅影响市场发展,也严重制约农村集体产权制度改革成果的巩固,阻碍农村资源要素与市场机制对接^[9]。农村产权流转交易市场的规范化建设是未来发展的总体趋势^[10],不论是地方实践层面还是中央政策层面,都对农村产权流转交易市场规范化建设提出了迫切要求。

综上所述,学界对于农村产权流转交易市场建设的必要性持肯定态度^[11-12],一些研究也证实了农村产权流转交易市场能够影响交易成本、激励交易主体提高交易效率,以此促使产权交易达成^[13]。但是,各地农村产权流转交易市场发展不平衡,现有研究缺少对不同地区、不同层级、不同类型农村产权流转交易市场的综合分析,以探究现阶段我国农村产权流转交易市场的建设情况。基于此,为进一步廓清农村产权流转交易市场在起步阶段的运营特征与面临的实践困境,本研究选取广州市农村(社区)集体产权流转管理服务平台、武汉农村综合产

权交易所、湖南汉寿县农村集体产权交易中心、河南濮阳县农村产权交易服务中心、成都农交所德阳所和广西田东县农村产权交易中心6个市场开展调研,利用市场交易数据、相关政策文本,分析现阶段农村产权流转交易市场特征与存在问题,并提出纾解策略,以期为当前的规范化试点提供参考。

1 农村产权流转交易市场典型案例概况

《意见》明确指出,“农村产权流转交易市场是为各类农村产权依法流转交易提供服务的平台”,是各地农村产权流转交易有形市场的现实载体。各地在农村产权流转交易市场建设中,因地制宜探索形成多种类型的市场。本研究选取的案例均是由地方政府建设或按照地方政府授权建设的形式多样的市、县级农村产权流转交易市场。包括武汉农村综合产权交易所、成都农交所德阳所、广西田东县农村产权交易中心、广州市农村(社区)集体产权流转管理服务平台、湖南汉寿县农村集体产权交易中心和河南濮阳县农村产权交易服务中心6个农村产权流转交易市场。

武汉农村综合产权交易所(以下简称“武汉农交所”)是在武汉市资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区的契机下,于2009年由武汉市国资委委托武汉市农业局出资成立,目前由武汉农业集团有限公司统一管理,是典型的由省辖市政府打造的较早建立、运行成熟的综合产权流转交易市场。与之类似,成都农交所德阳所(以下简称“德阳农交所”)是德阳市政府指定的唯一从事全市农村产权交易的平台,于2017年由四川成都和德阳两地人民政府采取“合资共建”模式设立的市级农村产权交易机构,属于成都农交所德阳农村产权交易有限公司,是典型的依托区域统一规范化运作模式打造的综合产权流转交易市场。田东县农村产权交易中心(以下简称“田东农交中心”)是在田东农村金融综合改革试点契机下,于2012年由县直属国有公司田东县农村产权交易中心有限公司建设成立的广西首家农村产权交易机构,是典型的以农村金融改革赋能建设的综合产权流转交易市场。尽管以上三个案例分别处于各自市场体系的不同层级,其建设形式和依据差异较大,但都形成了较为完善且成熟的综合产权交易市场,具有一定代表性和典型性。

不同于以上三个案例,广州市农村(社区)集体产权流转管理服务平台(以下简称“广州服务平台”)由广州市农村廉情预警防控系统增加集体资

产交易模块升级改造而来，2015年广州市委将其移交广州市农业农村局，该平台是典型的由其他机构增加农村产权流转交易业务发展而来的农村集体产权交易市场。汉寿县农村集体产权交易中心（以下简称“汉寿农交中心”）是在汉寿县农村集体产权制度改革试点的契机下，于2019年经县人民政府批准设立和唯一指定的集体资产资源流转交易服务平台，由汉寿县人民政府采取购买社会化服务模式与湖南土流信息有限公司共同建立，是湖南省引入的市场化主体全程运营管理的农村集体产权交易中心，是典型的由第三方运营的农村集体产权流转交易市场。濮阳县农村产权交易服务中心（以下简称“濮阳农交中心”）是在濮阳县“两权”抵押贷款试点的契机下，于2016年在濮阳县政府、县产权制度改革工作领导小组支持下成立，目前由公益一类事业单位县乡村振兴服务中心管理，是典型的以农村产权抵押贷款业务为主的农村产权流转交易市场。这三个案例均为因专门业务设立的不同层级、不同建设形式的农村产权流转交易市场。

本研究的案例资料由一手资料与二手资料结合组成，其中，一手资料是课题组为了解农村产权流转交易市场运营情况，主要做法、成效和面临的问题，于2022年1月对6个农村产权流转交易市场开展实地调研、座谈访谈和电话访谈。二手资料为课题组从6个农村产权流转交易市场获得的交易数据、制度文件、工作总结、官方网站资料及相关媒体报道等。

2 农村产权流转交易市场的总体特征

2.1 市场建设形式各异

按照建设主体不同，农村产权流转交易市场可分为非企业主导型与企业主导型。非企业主导型一般由政府部门或事业单位承担建设，企业主导型通常是由企业承担建设。不同类型市场在业务范围、资金保障、交易内容、收费模式等方面呈现出显著差异。

1) 业务范围不同。非企业主导型市场通常附设于政府职能部门，受场地、人员编制、资金等限制，其业务范围通常依据市场成立背景确定，扩展业务范围的动力不足。如濮阳农交中心仅开展农村产权抵押业务，广州服务平台仅开展以集体物业出租为主的集体资产产权交易业务。企业主导型市场的业务范围依据企业性质不同而有所区别，武汉农交所、德阳农交所和田东农交中心均由国有企业设立，其场地、资金和人员配备较为充足，一般为综

合业务市场。由民营企业设立的市场一般通过政府购买社会化服务的方式加入农村产权流转交易市场建设，在设立之初就以协议的方式明确政府与供应方的关系与职责，明确其业务范围。同时，民营企业作为服务供应方，在确定业务范围等方面并不占据主导地位，政府作为服务购买方，因缺少对服务质量的绩效评价，对市场的业务需求响应动力不足，扩展业务范围的积极性不强。如汉寿农交中心业务范围由县农经站指导、管理和监督，不能自行拓展业务范围。

2) 资金保障不同。非企业主导型市场一般下设若干科室，人员多为行政或事业编制^[14]，如濮阳农交中心和广州服务平台的经费为财政拨款。企业主导型市场自负盈亏，市场间差异较大。不同企业的注册资本规模差异较大，4个企业主导型市场注册资本最多相差50倍。由国有企业建设的市场以企业出资为主，财政拨款为辅，一般为公益二类平台^[15]，德阳农交所、武汉农交所和田东农交中心均属此类。一些国有企业还可享受政府额外补贴，如德阳农交所自2021年起，连续五年享受财政补助。由民营企业建设的市场以企业出资为主，政府购买服务，如汉寿农交中心依靠县农经站每年支付的社会化服务费用维持运营。

3) 交易内容不同。《意见》涵盖8类品种，并明确“法无禁止皆可入”。企业主导型市场的交易内容较非企业主导型市场更加多元，特别是国有企业建设的市场交易内容更为丰富，具有很强的创新能力。德阳农交所、武汉农交所和田东农交中心均已将《意见》中的8类品种全部覆盖，尤其是德阳农交所以地方文件的形式将粮食购销、农村土地综合整治项目、农村经营性建设用地使用权、农村小微工程等项目纳入交易内容。

4) 收费模式不同。《意见》将农村产权流转交易市场定位为公益性平台。由行政事业单位运营的产权流转交易市场一般不收取任何费用。如广州服务平台的日常运营和维护费用完全由财政负担，不收取交易双方任何费用。濮阳农交中心评估费用由政府全额承担。由企业法人运营的产权交易市场则收取小额度交易费用，主要包括交易鉴证费、律师费和公证费等，一般仅向受让方收取。

表1呈现了不同类型农村产权流转交易市场之间的特征比较。

2.2 交易双方规模化趋势显著

1) 供给方以经过整合的交易主体为主。为降低交易费用，市场更倾向于流转经村集体或新型农

表 1 不同类型农村产权流转交易市场特征
Table 1 Characteristics of different types of rural property right transfer markets

类型	法人性质	名称	成立时间	注册资本 (万元)	业务范围	资金保障	交易内容	收费模式
非企业主导型	事业单位法人	广州服务平台	2015	—	专门业务	财政拨款	农村集体资产产权	不收费
	事业单位法人	濮阳农交中心	2016	—	专门业务	财政拨款	农村产权抵押融资	不收费
企业主导型	国有企业法人	武汉农交所	2009	100	综合业务	企业出资为主	农村承包土地经营权; 农村集体经济组织“四荒地”使用权; 农村集体经济组织养殖水面承包经营权; 农村集体林地使用权和林木所有权; 农业类知识产权; 农村集体经济组织股权; 农村房屋所有权; 农村闲置宅基地使用权; 农业生产性设施使用权; 二手农机具所有权	优惠收费
	国有企业法人	德阳农交所	2017	600	综合业务	企业出资为主	土地经营权; 林地使用权; 林木所有权; 农村房屋所有权; 农村住房及宅基地使用权; 集体经营性建设用地使用权; 水面养殖权; 涉农服务项目; 农产品; 四荒使用权; 小型水利设施使用权; 资产处置; 农村集体经营性资产; 农业类知识产权; 耕地占补平衡指标交易项目; 增减挂钩指标交易项目; 线下工程招标项目; 农村土地综合整治项目; 农村产权抵押融资; 粮食购销	优惠收费
	国有企业法人	田东农交所	2012	5 000	综合业务	企业出资为主	林权; 农村土地经营权; 农业生产设施所有权和使用权; 农村房屋所有权和使用权; 生物资产所有权; 涉农无形资产所有权; 村(组)集体依法拥有的固定资产; 村(组)集体经济股权; 农村闲置宅基地使用权; 村(组)集体“四荒”使用权; 农村养殖水面承包经营权	优惠收费
	民营企业法人	汉寿农交所	2019	110	专门业务	购买服务	适度规模经营主体流转 6.67 hm ² 以上的家庭承包耕地; 未承包到户的耕地; 养殖水面、天然水面、四荒地等集体资源发包; 老村部、老学校及农田水利设施等集体资产使用权出租	优惠收费

资料来源: 各农村产权流转交易市场提供。

业经营主体整合后的产权^[16]。如武汉农交所 2021 年的 75 宗交易中, 出让方为村委会的占比 96%, 同时, 承包地经营权流转交易中规模超过 3 hm² 的占比高达 83%, 而目前全国户均农村经营耕地规模不足 0.5 hm², 反映出市场呈现明显的规模化流转趋势。德阳农交所 2021 年的 1 210 宗交易中, 出让方为合作社和企业的合计占比 75%。其原因在于, 各地产权流转交易信息的汇集主要依靠县、乡、村级设置的服务站点、窗口。

2) 需求方以规模经营主体为主。由于农村产权位置固定、资产专用性程度高, 需求方多为村集体内部成员或周边从事农业经营的新型农业经营主体。如武汉农交所 2021 年的 75 宗交易中, 受让方为企业的占比 93%, 且基本为武汉市本地企业。抵押融资业务也同样如此, 濮阳农交所农村产权抵押贷款业务尽管以服务小农户为初衷, 但贷款资金主要由新型经营主体获得, 截至 2021 年 12 月底, 新型经营主体贷款额占比 75.37%, 一般农户贷款额占比仅 20.15%。

2.3 省级层面的整合趋势显著

1) 市场建设的区域性整合趋势凸显。一些地方已形成“省—市—县—乡”四级框架, 明确各级市场职能分工, 统一信息化平台、竞价交易系统、交易目录、交易规则、交易流程、交易鉴证、交易格式文本等。如四川省出台了《农村产权流转交易市场体系建设的指导意见》, 提出建立以成都农村

产权交易所为龙头, 建立全省统一的信息系统和信息平台, 德阳农交所是四川省继成都市外首个成立市级农村产权流转交易平台的市(州)。湖北省出台了《推进全省农村产权流转交易市场建设的指导意见》, 提出构建以武汉农交所为龙头, 以县级交易市场为建设基础, 建成省域内统一联网的农村产权流转交易市场体系。

2) 数字化建设推进产权交易体系整合。数字技术的运用有利于提高信息传递效率, 凝聚足够数量的供求信息^[17], 促进交易系统整合, 形成覆盖省域层面的数据共享体系。如德阳农交所已实现省、市、县、乡四级平台的互联互通, 通过区域化产权交易软件系统, 实现交易信息的统一发布, 在各分支机构交易大屏实时同步, 打破因行政区划造成的市场割裂局面, 实现交易同城化。田东农交所依托全国农村改革试验区“农金村办”模式, 在全县 173 个行政村(社区)开展交易网络布设, 将产权交易市场端口下移到基层, 有效地激发了广大农户参与产权交易的意愿。

3 农村产权交易市场发展面临的实践困境

3.1 产权流转交易受阻

清晰、稳定的产权能够增进产权的排他性、约束机会主义行为, 激励跨期的生产性努力以避免短期行为, 从而提高产权交易与要素配置的效率^[18]。但实践中部分产权界定不清易埋下交易纠纷隐患,

权能不完整导致现行交易规则滞后于现实需要，从而使产权流转交易受阻。

1) 产权界定不清易埋下交易纠纷隐患。产权界定是农村产权流转交易的基础性工作^[19]，没有权证化的财产或资产属于“死资本”，无法用于交易或者抵押。实践中农村集体资产产权界定不清易埋下纠纷隐患。如广州服务平台存在因农村集体物业资产缺少产权证明而导致已交易的集体资产无法正常商用的现象，由此衍生出交易双方后续的法律和经济纠纷，一旦付诸司法途径，农村集体经济组织往往由于缺少产权证明而败诉，严重损害农村集体经济组织利益。如汉寿县各村土地平均约400~466.67 hm²，其中，未承包到户的土地约占1/3~1/4，汉寿县通过清产核资共清理未承包到户集体耕地、水面2.176万hm²，但进场交易的仅约1333hm²，相当一部分集体资产由于违规合同未完全清理，导致村集体资产在进场交易时仍需重新进行产权调查、纠纷调解等工作。此外，农村闲置农房和宅基地确权颁证工作进展缓慢也增加了产权交易的矛盾纠纷隐患。各地交易市场为避免交易纠纷，承担了大量工作。如德阳市房地一体确权登记颁证进展较为缓慢，虽然德阳通过“三书”模式规范闲置农房使用权转让，避免可能出现的矛盾纠纷，但该模式以农村产权交易市场、律师事务所、公证处协同联动为前提，大范围推广有一定难度。

2) 产权不完整导致交易规则滞后于需求。现行法律将宅基地使用权转让范围严格限制在本集体经济组织内部，针对农村集体经营性建设用地的流转也尚未出台国家层面的具体细则和办法^[20-22]，使得部分农村产权流转交易存在一定阻碍。如在农村集体建设用地流转中，仅能对村集体房屋物业等进行出租，受让方无法在集体建设用地上重新施工，导致新项目难以引进。《土地管理法》也在法律层面严格限制了农村宅基地使用权的转让范围，而仅在集体内部的“封闭循环”模式很难实现村民住房财产权益的最大化。此外，虽然国家层面大力支持

农村承包土地经营权等涉农产权的抵押融资以支持乡村产业发展，但是由于土地承包经营权等本身权属不完备，使得抵押物处置变现难，影响金融机构的债权清偿，进而影响金融机构支持产权流转交易市场建设的积极性。

3.2 部分市场运营难以为继

1) 各地农村产权流转交易市场发展水平参差。农村产权流转交易市场的规模大小与地区经济发展水平、平台级次、市场法人性质、业务范围等均有关联^[23-24]。在6个产权交易市场中，广州服务平台作为事业单位法人经营的产权交易市场，有较强的政策和财政支持力度，监督村集体进场交易的执行力强，其交易量和交易额是6个产权交易市场中最大的(表2)。国营企业同时也是市级交易市场的武汉农交所和德阳农交所的成交量、成交额紧随其后。而县级产权交易市场的田东、汉寿和濮阳三地市场交易量和交易额均较少，虽然汉寿县的经济水平优于田东县，但由于汉寿农交中心的经营主体为民营企业且市场的业务范围仅为集体产权交易，因而市场规模较小，濮阳农交中心由于业务单一，因此交易额最少。市场规模小、交易量不足意味着前期投入难以获得回报，甚至可能面临运营难以为继的状况，尤其是县级农村产权流转交易市场。事实上，汉寿、田东和濮阳三地市场均面临因缺少资金导致运营困难的问题，调研发现，汉寿农交中心日常运营一直处于亏损状态，田东农交中心仍在寻求维持运营的稳定资金来源，濮阳农交中心由于缺少财政支持，已无力承担网站服务费、抵押贷款的风险保障金，业务已经暂停。

2) 实际进场交易的品种单一。虽然各市场设立的交易种类逐渐增多，已经超过《意见》提出的8类交易品种，但实际参与交易的品种单一，多为土地要素的流转，与原土地流转交易平台职能相近，并未体现出建设区域综合平台的优势。多数综合交易平台以农地经营权、“四荒”地使用权等资源性产权交易为主，农村宅基地使用权和农村房屋财产

表2 农村产权流转交易市场交易情况

Table 2 Statistics of some rural property right transfer markets

名称	地区生产总值(亿元)	成交量(宗)	交易额(亿元)	年均成交量(宗)	年均交易额(亿元)
广州服务平台	28 231.97	176 916	2 408.87	25 274	344.12
濮阳农交中心	302.79	2 263	4.84	377	0.81
武汉农交所	17 716.76	4 230	223.89	325	17.22
汉寿农交中心	343.16	1 877	0.70	625	0.23
德阳农交所	2 656.56	5 419	82.01	1 083	16.40
田东农交中心	194.26	—	12.25	—	1.23

资料来源：2021年各地国民经济和社会发展统计公报；各农村产权流转交易市场。

权、林权流转在少数交易平台开展,小型水利设施、农业生产设施设备等设施类产权交易额较少,知识产权等无形资产的实质交易更少。如武汉农交所近三年交易频繁的业务仅为农地经营权流转和“四荒地”使用权流转,田东农交中心 98% 的交易额是由农地经营权流转产生的,其次为林木、集体资产和矿产交易。

3.3 市场职能发挥不充分

1) 市场服务职能存在规模偏好。虽然产权流转交易市场对于提高农业生产要素配置效率,改善工商资本下乡环境^[25],对实现乡村振兴的多样化投融资需求大有裨益。但《意见》中对农村产权流转交易市场服务主体的定位是农户、农民合作社和农村集体经济组织,其主要交易目的是从事农业生产经营。但调研发现,部分市场的受让方以公司等工商资本为主,如武汉农交所产权交易的受让方基本为公司,其原因在于,相较于与分散的小农户直接交易,城市下乡资本为保护自身合法权益更倾向于通过正规市场进行交易。此外,由于企业在融资、征信等方面的需求,也要求其进入正规市场并完成交易鉴证程序。大量农户之间的流转被排斥在外,掌握小规模农村资源资产的普通农户间流转交易较少,这种现实与预期不符的情况说明农村产权流转交易市场正在形成规模偏好,服务小农户的作用发挥不充分。

2) 市场职能重叠与缺位并存。由于缺少顶层设计,各地农村产权流转交易市场建设模式没有统一标准,导致部分地区市场职能的重叠与缺位并存。市级农村产权流转交易市场存在一定程度的功能重叠,不利于资源的优化配置。以广州服务平台为例,《广州市农业农村现代化“十四五”规划》明确提出“推进农村产权流转管理服务全覆盖”,依托广州市农村集体产权流转管理服务平台,实现市、区、镇、村四级流转服务全覆盖和信息互联互通的建设布局。然而,由广州公共资源交易中心投资设立的综合农村产权交易服务机构同样也开展农村集体资产交易业务,造成农村集体产权交易的功能重叠,增加了对集体资产动态变化情况的监管难度。市场间的重复建设并不利于实时监督集体资产动态变化情况,以及对集体资产管理的规范化和信息化。与市级市场职能重叠相反的是,由于县级政府财力有限,人力、物力等投入不足,对县级市场赋能不足,导致部分县级农村产权流转交易市场仅能承接部分职能,存在一定程度的职能缺位。如濮阳农交中心仅开展农村产权抵押贷款业务,汉寿农交中心仅开

展农村集体产权交易业务,其他产权流转交易等并未开展。

3.4 产权流转交易规范性较差

现阶段农村产权流转交易市场尚未建立规范的管理制度和交易规则。一方面,基础产权交易的规范性存在亟待完善的空间,缺乏促进产权进场交易的有效监督手段,以及对交易全过程的监督管理。目前,由于管理部门的赋能不足,部分市场仅能在某些基础交易品种开展交易,无法实现较大范围农村产权交易的规范管理。如汉寿农交中心仅开展农村集体资产交易,农村土地承包经营权等其他类型的农村产权交易由县农经站负责,但农经系统与交易市场并未实现互联互通,仅提供备案和鉴证功能,无法提供交易信息收集、信息发布、组织交易等功能,因而承包地经营权流转等尚未纳入产权流转交易市场规范交易的范围。此外,部分市场缺乏有效手段对农村产权流转交易中“应进必进”项目进行约束和监督,如广州部分基层农村集体经济组织在履行集体所有权职责时,对规范产权交易的重要性认识不足,对潜在风险的评判能力不够^[26-28],部分交易仍在私下进行。如田东县除村、组一级的集体产权流转强制要求入场交易外,其他类型农村产权和部分农村集体产权交易仍在私下进行。与此同时,产权流转交易事前审批和事后监督等环节的规范管理不足。如武汉农交所交易前的审批由村委负责,市场难以对交易主体场外达成协议、场内走形式等问题进行有效监督,市场对交易后的土地用途、资金用途和经营情况也无法有效监管。

另一方面,新增产权交易的规范性亟待加强,缺乏结合地方实际制定交易实施细则、出台配套举措。近年来,农村产权流转交易市场的交易品种和业务类型愈发丰富,以德阳农交所为例,其拓展品种的交易数量和交易金额远超过基础交易品种。虽然各地已出台了政策法规对产权流转进行规范,如德阳市出台各类农村产权交易政策文件 25 项;武汉市出台产权交易、资产评估、抵押融资和服务收费等配套政策 13 项。但仍不能满足交易所需,尚缺乏落地政策和具体实施细则。调研发现,武汉市未出台集体建设用地上市交易、农村房屋所有权、宅基地使用权等产权入场交易的具体细则和办法,在一定程度上限制了农村产权流转交易市场的发展。田东农交中心虽然引入了农村产权抵押业务,但由于田东县尚未出台对农村产权抵押的统一规范性文件,导致农村产权抵押体系不完整,农村产权抵押平台分散,抵押融资信息披露和事后监管等存

在问题。

4 农村产权流转交易市场困境的纾解策略

4.1 完善农村产权制度，提高产权可交易性

产权的清晰界定使市场交易更有效率^[29]。因此，应进一步化解历史遗留问题，全面清理违规违纪合同，登记相关产权状况；完善确权登记颁证等权利归属认证，推行各种农村产权权证化和资产化或预先权证化、按需权证化，或由政府部门组织统一进行登记颁证或用有一定公信力的其他形式产权证书弥补现阶段发证不足的困境。同时，还应进一步深化农村产权制度改革。加快制定集体建设用地上市交易的具体细则和办法，地方配套出台实施细则和办法等相关文件，建立与其相适应的产权制度；应继续深化农村宅基地制度改革，探索宅基地使用权流转范围的拓展；应尽快出台发生不良贷款后资产处置的配套政策，加强农村产权流转交易市场与农业专业化投融资机构的合作，特别是在农地承包经营权临时接管、不良资产处置和收储等方面的合作，以提高金融机构农地抵押物处置能力，提高流转交易市场金融服务水平。

4.2 提升市场建设软硬件水平，激发产权交易活力

统筹利用现有交易服务机构，提升市场交易服务能力，实现市场硬件、软件设施建设双提升。统筹利用现有交易服务机构，积极打造市场服务体系。一是加强农村产权流转交易市场建设的顶层设计，出台统一的规范性文件，建立信息互联、资源共享、覆盖省、市、县、乡四级农村产权交易体系。二是鼓励各省参照全国试点开展省级试点，进一步明确农村产权流转交易市场的发展方向，避免走重建设、轻运营的弯路。三是平衡市场公益性定位与市场化运作之间的关系，在坚持公益性的同时，允许向农户和农村集体经济组织以外的其他交易主体收取适当费用，以确保平台持续运行。此外，还应进一步提升服务水平，积极引入第三方服务。主动与农业农村、水利、林业、自然资源、住建等部门联系，建立健全规范的市场管理制度和交易规则，通过联合办公实现产权交易“一站式”服务。创新服务内容，承接农村产权交易相关的培训、法律顾问、业务咨询等，将潜在交易主体引入正规交易市场，增加盈利性收益。增强与资产评估、担保公司、银行、保险公司等第三方机构的合作，以农村金融服务的活力，发掘农村产权潜在金融价值^[30]。

4.3 立足县域服务职能，因地制宜避免重复建设

以县级农村产权流转交易市场作为工作重点。

在机构设置上，增加对县级市场建设的补助资金等相关财政优惠、补贴政策；在人员设置上，通过购买公益服务岗位的方式，充实县、乡、村三级农村产权交易服务的人才队伍，通过培训、考核等方式强化人员素质；在数字化建设上，应以省、市为单位建立覆盖县、乡、村三级的线上交易平台，确保实时发布交易信息和标的物影像资料，及时更新相关政策和交易制度，公示交易结果；在政策宣传上，不断提高干部群众思想认识，提高市场公信力和认可度，为农户、农民合作社、农村集体经济组织等主体提供更多的产权交易信息，为农村产权流转交易规范化发展营造良好氛围。此外，注意因地制宜，避免重复建设。一是农村集体产权交易业务中处理好农村产权交易市场与公共资源交易平台的统筹衔接、整合共享，实现信息统一发布，交易结果统一公示，农村产权交易保证金账户统一管理。二是促进农村产权流转交易市场之间的联合、交流与合作，减少市场间重复建设成本。在农村产权流转交易市场建设条件还不足的地区，应因地制宜、稳步推进，充分利用和完善现有公共资源交易平台、政务服务平台、供销服务中心等开展农村产权流转交易。

4.4 完善市场监督机制，实现产权交易规范化

强化对农村产权流转交易市场的监督管理。一是加快转变政府职能，更好发挥政府在运行监管方面的作用。加快推进各级农业农村部门向农村产权流转交易市场的赋权赋能，拓展市场的交易范围和服务范围，明晰产权流转交易市场与政府部门的职能边界。二是积极推动建立健全省、市、县级农村产权流转交易监督管理委员会工作机制，建设科学高效的市场监管体系，全面提高市场综合监管效能，加强定期检查和动态监测，及时查处各类违法违规交易行为，达到规范产权流转交易的目的。三是建立健全管理制度，明确交易流程和交易规则。对交易前的入场交易条件审核及信息真实性进行确认，对交易中的组织交易、组织签约、交易合同鉴证和档案管理程序进行规范，对交易后资源资产权利行使主体的开发、利用和经营活动进行全过程监管，避免造成对农民利益、农村集体利益和社会公共利益的危害。

参考文献：

- [1] 高强, 孔祥智. 新中国70年的农村产权制度: 演进脉络与改革思路[J]. 理论探索, 2019(6): 99-107.
Gao Q, Kong X Z. Rural property system in the 70 years since the founding of New China: Evolution thread and reform thinking[J]. Theoretical Exploration, 2019(6): 99-107.
- [2] 卜晓颖. 新型城镇化背景下我国农村集体产权制度改革研

- 究[J]. 农业经济, 2021(10): 30-32.
- Bu X Y. Research on the reform of China's rural collective property rights system under the background of new urbanization[J]. *Agricultural Economy*, 2021(10): 30-32.
- [3] 张鲁. 农村产权融资发展的问题与对策研究——基于某农村产权交易中心业务实践视角[J]. *金融理论与实践*, 2021(12): 56-61.
- Zhang L. Research on problems and countermeasures of rural property rights financing development: Based on the business practice perspective of a rural property right trading center[J]. *Financial Theory & Practice*, 2021(12): 56-61.
- [4] 姜楠, 宗国静, 罗丽芳. 论农村集体产权交易平台的法律性质、功能与构造[J]. *科学决策*, 2023(9): 184-195.
- Jiang N, Zong G J, Luo L F. On the legal nature, function and structure of rural collective property rights trading market[J]. *Scientific Decision Making*, 2023(9): 184-195.
- [5] 王婉欣, 乔木春. 辽宁省农村集体产权交易市场建设情况分析——以沈阳农交中心为例[J]. *农业经济*, 2023(2): 116-117.
- Wang W X, Qiao M C. Analysis of the construction of rural collective property rights trading market in Liaoning Province: A case study of Shenyang Agricultural Exchange Center[J]. *Agricultural Economy*, 2023(2): 116-117.
- [6] 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.
- [7] 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.
- [8] 胡彩娟, 倪建伟. 基于演化博弈的农村产权市场协同发展策略[J]. *甘肃社会科学*, 2022(4): 215-226.
- Hu C J, Ni J W. Analysis of the coordinated development strategy of rural property market based on evolutionary game[J]. *Gansu Social Sciences*, 2022(4): 215-226.
- [9] 高强. 农村集体经济发展的历史方位、典型模式与路径辨析[J]. *经济纵横*, 2020(7): 42-51.
- Gao Q. An analysis of historical position, typical model and path of rural collective economic development[J]. *Economic Review Journal*, 2020(7): 42-51.
- [10] 姜楠. 农村集体产权交易服务与监管制度的建构[J]. *南京农业大学学报(社会科学版)*, 2022, 22(6): 58-68.
- Jiang N. Rural collective property right transaction service and the construction of supervision system[J]. *Journal of Nanjing Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2022, 22(6): 58-68.
- [11] 袁逸飞. 关于加快推进县级农村产权交易市场建设的建议[J]. *农业农村部管理干部学院学报*, 2020(4): 31-33.
- Yuan Y F. Suggestions on speeding up the trading market construction of county level rural property right[J]. *Journal of Administration and Management Institute of Ministry of Agriculture and Rural Affairs*, 2020(4): 31-33.
- [12] Kan K. Creating land markets for rural revitalization: Land transfer, property rights and gentrification in China[J]. *Journal of Rural Studies*, 2021, 81: 68-77.
- [13] Gorgan M, Hartvigsen M. Development of agricultural land markets in countries in Eastern Europe and Central Asia[J]. *Land Use Policy*, 2022, 120: 106257. DOI: 10.1016/j.landusepol.2022.106257.
- [14] 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.
- [15] 李明华. 发展农村土地产权交易市场: 当前我国农村综合改革的最大红利[J]. *探索*, 2015(1): 114-118.
- Li M H. Developing the rural land property rights trading market: The biggest dividend of China's rural comprehensive reform[J]. *Probe*, 2015(1): 114-118.
- [16] 洪炜杰, 陈江华. 农地细碎化对农地流转的影响[J]. *中南财经政法大学学报*, 2021(2): 103-110.
- Hong W J, Chen J H. Will farmland fragmentation reduce land rental?[J]. *Journal of Zhongnan University of Economics and Law*, 2021(2): 103-110.
- [17] 唐惠敏. 数字技术赋能乡村振兴的理论阐释与实践发展[J]. *农村经济*, 2022(9): 42-51.
- Tang H M. Theoretical interpretation and practical development of digital technology empowered rural revitalization[J]. *Rural Economy*, 2022(9): 42-51.
- [18] 钟文晶, 罗必良. 农民走向共同富裕的资产逻辑[J]. *学术月刊*, 2022, 54(11): 38-53.
- Zhong W J, Luo B L. The asset logic of farmers moving towards common prosperity[J]. *Academic Monthly*, 2022, 54(11): 38-53.
- [19] 韩长赋. 农村集体产权制度改革的进展及问题与思路[J]. *中国乡村发现*, 2020(2): 1-8.
- Han C F. The reform of the rural collective property rights system: Progress, problems and ideas[J]. *China Rural Discovery*, 2020(2): 1-8.
- [20] 彭诚信, 龚思涵. 宅基地房屋买卖的困境破解: 以占有保护为核心[J]. *东岳论丛*, 2022, 43(10): 163-173.
- Peng C X, Gong S H. Solution to the predicament of purchase and sale of house on the homestead: Taking possession protection as the core[J]. *Dongyue Tribune*, 2022, 43(10): 163-173.
- [21] 翁贞林, 唐文苏, 谌洁. 乡村振兴视野下农村集体经营性建设用地直接入市: 演进逻辑、现实挑战与未来展望[J]. *华中农业大学学报(社会科学版)*, 2022(3): 188-196.
- Weng Z L, Tang W S, Chen J. Direct market entry of rural collective commercial construction land in the perspective of rural revitalization: Evolutionary logic, realistic challenges and future prospects[J]. *Journal of Huazhong Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 2022(3): 188-196.
- [22] 陈耀东. 集体经营性建设用地入市流转的法律进路与规则设

- 计[J]. 东岳论丛, 2019, 40(10): 119-129.
- Chen Y D. Legal approach and rule design for the circulation of collective commercial construction land[J]. Dongyue Tribune, 2019, 40(10): 119-129.
- [23] 许明月, 卞开星. 资源市场化配置下农地产权法律制度的体系建构与完善[J]. 甘肃政法大学学报, 2022(2): 14-26.
- Xu M Y, Bian K X. Construction and improvement of the legal system of farmland property rights under the circumstances of the market-based allocation of resources[J]. Journal of Gansu University of Political Science and Law, 2022(2): 14-26.
- [24] 符刚, 陈文宽, 李思遥, 等. 推进我国农村资源产权市场化的困境与路径选择[J]. 农业经济问题, 2016, 37(11): 14-23, 110.
- Fu G, Chen W K, Li S Y, et al. The dilemma and path choice of promoting property right marketization of rural resources in China[J]. Issues in Agricultural Economy, 2016, 37(11): 14-23, 110.
- [25] 王文龙. 工商资本下乡利弊之争——基于利益博弈的视角[J]. 经济体制改革, 2022(1): 88-94.
- Wang W L. Debate on the advantages and disadvantages of industrial and commercial capital going to rural areas from the perspective of game theory[J]. Reform of Economic System, 2022(1): 88-94.
- [26] 张一晗. 村集体角色与土地流转秩序——两种组织化流转模式的比较[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2021, 21(6): 85-93.
- Zhang Y H. The role of village collective and land transfer order: Comparative study of two organized land transfer modes[J]. Journal of Northwest A&F University (Social Science Edition), 2021, 21(6): 85-93.
- [27] 田鹏. 嵌入视角下农村集体产权治理的实践逻辑及反思[J]. 农业经济问题, 2021(9): 45-57.
- Tian P. The practical logic and reflection of rural collective property rights governance from the perspective of embeddedness[J]. Issues in Agricultural Economy, 2021(9): 45-57.
- [28] 米运生, 罗必良. 功能主义视角下的农地集体所有权制度改革——《农村土地承包法》的政治经济学解读[J]. 中国农村经济, 2021(9): 36-56.
- Mi Y S, Luo B L. The institutional reform of rural land collective ownership from the functional perspective: A political economics interpretation of "rural land contract law"[J]. Chinese Rural Economy, 2021(9): 36-56.
- [29] 罗必良, 耿鹏鹏. 乡村治理及其转型的产权逻辑[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2022, 37(3): 188-204, 219-220.
- Luo B L, Geng P P. The property rights logic of Chinese rural governance and its transformation[J]. Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences), 2022, 37(3): 188-204, 219-220.
- [30] 田逸飘, 张卫国, 刘明月. 农村产权抵押物变现的现实困境与破解对策[J]. 西部论坛, 2016, 26(5): 26-33.
- Tian Y P, Zhang W G, Liu M Y. Dilemma and countermeasures for rural property guaranty realization[J]. West Forum, 2016, 26(5): 26-33.

(责任编辑: 董成立)