

## 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

周光霞 (齐鲁工业大学(山东省科学院)金融学院, 山东济南 250353)

**摘要** 建设农村产权交易市场是实现农业现代化、促进乡村振兴的重要手段。江苏省历时5年多建成的农村信息产权信息服务平台成为我国农村产权交易市场改革的重要标志性成果。江苏省在制定顶层设计和抓好改革重点难点任务上做好了文章,改革在规范农村产权交易、推进农村“三变”进程、提升乡村治理效率、破解产权抵押贷款方面具有显著作用,但是受限于农村熟人社会属性、外部环境制约、“自上而下”政策诱导建成体制、市场整合阻力等因素,改革并没有完全实现预期绩效。因此,应该严格落实国家农村产权交易市场改革要求,加强制度保障、推进体制改革,明确建设目标、健全市场服务功能,淡化行政色彩、明确政府和市场的界限,多途径培养专业人才。在借鉴江苏实践经验基础上,各地应结合自身实际精准施策。

**关键词** 农村产权交易市场;农村资产资本化;线上交易

中图分类号 F325.24 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2021)24-0230-05

doi:10.3969/j.issn.0517-6611.2021.24.056



开放科学(资源服务)标识码(OSID):

### The Reform Dilemma of Rural Property Rights Exchanging Market and Its Path Selecting—Evidence from Jiangsu Province

ZHOU Guang-xia (School of Finance, Qilu University of Technology(Shandong Academy of Sciences), Jinan, Shandong 250353)

**Abstract** The construction of rural property rights trading market is an important means to realize agricultural modernization and promote rural revitalization. The rural property rights information service platform built in Jiangsu Province over the last five years has become an important landmark achievement of the reform of China's rural property rights trading market. Jiangsu Province have done well in developing top-level design and focusing on the key and difficult tasks of reform. The reform of rural property rights exchanging market plays an important role in the standardizing transactions in rural property rights, advancing the process of “three changes” in rural areas, improving the efficiency of rural governance, and promoting rights mortgages. But it does not fully achieve the expected goals, because of the rural acquaintance society, the environment, construction model, resistance to market consolidation and so on. It is necessary to reform regulations and systems, improve the platform, weaken administrative power, and cultivate professional talents. So if other provinces try to reference Jiangsu's experience, it must be done with precision.

**Key words** Rural property rights exchanging markets; Capitalization of rural assets; Online trading

建设农村产权交易市场是增加农民财产性收入和促进现代农业发展的必要手段。2013年党的十八届三中全会明确提出“建立农村产权交易市场,推动农村产权交易公开、公正、规范运行”。2014年国务院办公厅印发的《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《意见》)从国家层面对农村产权交易市场的设立、运行、监管等进行规范。农村产权交易市场的规范发展是我国农村产权制度改革工作的重点任务,是推动农村资产资本化的重要保障。

农村产权交易市场是根据国家规定设立的、用于农村生产要素流动的有形交易场所或者无形网络,是产权交换关系、交易过程所具备的条件、场所等一系列要素的集合<sup>[1]</sup>。事实上,非正规的农村产权交易市场一直存在,20世纪80年代中后期就出现了转包、出租、互换、转让等土地流转形式<sup>[2]</sup>。2008年成都农村产权交易所成立,自此正规农村产权交易市场呈现遍地开花的建设态势,相关研究成果也日益丰富。现有研究主要集中在两个方面。第一,地区经验总结。农村产权流转交易起源于实践需求,在国家政策推动下,全国农村产权交易市场逐步形成3种模式:以成都、武汉实践为代表的省(省会)级模式<sup>[3]</sup>,以东海县等为代表的县级模

式<sup>[4]</sup>,以天津市、江苏省为代表的省(市)级联动模式<sup>[5]</sup>。第二,探索农村产权交易市场的运行绩效和存在困境。农村产权交易市场为农村资产资本化创造规范的市场环境<sup>[6]</sup>,唤醒农村沉睡资源,激活农村要素市场,优化资源配置<sup>[7]</sup>;但是各地农村产权流转与交易市场建设处于起步阶段,总体上存在市场交易体量偏小,交易流程不规范、主体定位不清晰等问题<sup>[8]</sup>;处于一种“强政府、弱交易所”的监管体制中,并没有取得预期效果,反而陷入低效运转和职能异化的困境<sup>[1]</sup>。总之,在国家政策和示范区带动下,农村产权交易市场改革取得了一定绩效,但建设成效在不同经济发展地区的差异较大,且大多采用立足本地、自我整合的发展模式,单兵作战特点明显,交易半径小,市场整合程度和标准化度低,信息壁垒问题突出,农村产权交易市场的发展严重滞后于实践需要。

作为全国农村产权交易市场的亮点工程,江苏省开发建设了“省市县镇”四级联动、标准化的农村产权交易信息服务平台(www.jsnc.gov.cn),2019年12月26日开启线上交易,2020年9月推进“区块链+农村产权交易”融合发展,推动中国农村产权交易市场进入新的发展阶段,做法和经验值得借鉴推广。课题组对江苏省农村产权交易市场展开实地调研,与江苏省省级、市级、县级和镇级工作人员、经管站负责人、社区集体经济组织成员、普通农户、新型农业经营主体等展开交流,深入了解江苏省农村产权交易市场的建设和运转情况。课题组希望对江苏省农村产权交易市场的实践成果、运行绩效和困境进行深入剖析,总结可推广、可复制的经验和启示,以期为全国范围内的农村产权交易市场改革提供经验

**基金项目** 教育部规划基金项目“农民金融素养的可持续减贫效应及机制研究”(20YJA790096);山东省社会科学界联合会山东省金融应用重点研究项目“基于大数据的后2020金融扶贫风险防范机制研究”(2020-JRZZ-07)。

**作者简介** 周光霞(1978—),女,山东平原人,副教授,博士,从事农村金融研究。

**收稿日期** 2021-03-16

借鉴。

## 1 江苏省农村产权交易市场改革的主要举措

**1.1 改革缘起** 作为农村产权制度改革深化改革的重点工作,江苏省农村产权交易市场体系建设离不开“基层实践”和“政策推动”。2012年东海县建成全国首个县级农村产权交易所,在总结东海试点经验基础上,2014年试点范围扩大到20个县,之后向全省推广,网上交易服务平台纷纷建立。但是由于缺乏“顶层设计”,平台建设各自为战,信息零星分散,难于共享和监管。

为了引导农村产权交易市场的规范运行,2014年国务院办公厅印发《意见》,对农村产权流转交易市场的指导思想、基本原则、定位和形式、运行和监管、保障措施等做出明确要求。江苏省委省政府高度重视农村产权交易市场建设,省政府办公厅出台《关于促进农村产权流转市场健康发展的实施意见》等,多次强调顶层设计、标准化建设和线上平台推进。

**1.2 指导思想** 探索农村产权交易市场的新模式,首先需明确两个关键——“建设什么”和“由谁建设”。在明确这两点基础上,如何建设农村产权交易市场,就有明确的方向和根本的依据。

“建设什么”就是要回答建设客体相关问题,即要建设什么样的农村产权交易市场和怎么建设,尤其是需要明确建设特色和重点。基于相关政策引导和各地实践经验,江苏省提出建设“省市县镇”四级联动、标准化、线上线下协同发展的农村产权交易市场。相较于以往的农村产权交易市场建设,江苏省农村产权交易市场建设具有很大的特殊性,首先建设涉及省市县镇四级行政机构,现实情况非常复杂;其次建设注重顶层规划和基层市场建设的整合;再次建设的发力点下沉,切实满足市场参与者的实际需求。建设重点在于将各地地方交易市场纳入统一的规范化市场体系,需要理顺管理体制、打破机制壁垒,打通信息共享“最后一公里”,实现资源高度整合。

“建设什么”的第二个问题就是怎么建设。农村产权交易市场在空间区域上具有多样性。首先,不同地区的产权交易侧重点不同,发展阻力不同;其次,行政区域划分形成的垄断和封闭导致交易效率降低,达不到资源优化配置;第三,受长期交易习惯的影响,私下交易普遍,大多数交易者市场参与积极性不高。然而高科技发展、手机电脑的普及、通讯网络的广覆盖等均为农村产权交易市场体系建设带来了机遇。因此,建设规范化的农村产权交易市场需结束单兵作战现状,制定统一标准,促进有效信息沟通。

“由谁建设”是回答建设主体问题。根据《意见》,农村产权交易市场坚持公益性为主,是政府主导、服务“三农”的非盈利性机构,建设主体为政府。事实上,我国正规农村产权交易市场从一开始就是自上而下的诱导性制度变迁,政府承担了主要建设工作。这是因为,一方面,从行政管理视角看,在全省范围内进行农村产权交易市场的规范和标准,需依赖政府力量,而且在长期实践中政府积累了丰富经验。另一方面,农村产权交易市场的非盈利性决定了政府才有充足

的建设激励。因此省级规范化农村产权交易市场建设强化了行政区划这个复杂变量的作用,政府为建设主体。

## 1.3 建设模式

**1.3.1 省级整合、四级联动。**江苏省农村产权交易市场体系采取集中建设、分级使用、数据共享、综合监督的建设模式。“省市县镇”四级联动平台分工明确:省级平台负责全省范围的数据信息整合发布、综合监督,市级平台主要是管理监督、数据统计,县、镇两级是面向交易者的主要窗口和服务平台。服务平台共包括交易管理、网上交易、抵押融资、交易统计、预警监管、互动管理、网站管理等模块。委托技术支撑公司负责平台开发工作,省级平台启动后,东海、高淳等原有自行开发网站均统一融合到该平台,打通原来割裂的地区间信息孤岛,实现省级范围的资源整合和信息共享。

**1.3.2 制定标准。**在各地产权交易市场实践基础上,江苏省制定《信息平台建设与维护》《服务通则》两项国家标准,以及《场所建设与管理》《服务通则》《集体经营性资产交易服务规范》《农村小型公益性失业建设项目交易服务规范》《农村养殖水面承包经营权交易服务规范》5项地方标准,建成“统一平台建设、统一交易软件、统一信息发布、统一交易规则、统一文书格式、统一交易鉴证、统一监督管理”的标准化市场体系。

**1.3.3 科技赋能。**启动线上交易,在统一整合原有平台、建成全省农村产权交易市场体系基础上,增加线上交易管理、会员管理、资金管理和移动APP等功能,用户下载“江苏省农村产权”手机APP,注册、认证后,就可以在线浏览平台相关信息,参与网络公开竞价竞价、拍卖、招标等,实现全省产权交易全流程线上操作。将区块链技术纳入服务平台,打造“区块链+农村产权交易”,充分利用区块链技术的智能合约、不可篡改、去中心化等特点,实现产权交易全过程透明、真实、可追溯。

**1.4 管理模式和功能定位** 根据《意见》,农村产权交易市场可以是事业法人,也可以是企业法人,但均要求坚持公益性、非盈利性。江苏省农村产权交易市场大部分为事业法人,具体工作由省农业农村厅下属的江苏省农村合作经济经营管理站承担。从长远发展来看,这种市场定位和管理模式能够较好地引导、规范和扶持农村产权交易市场的发展。从功能定位上讲,江苏省农村产权交易市场集信息发布、产权交易、资产评估、抵押融资、交易监管、交易分析等于一体,充分发挥信息传递、价格发现、交易中介等基本功能和提供交易便利、制度保障等特殊功能。

## 1.5 配套政策体系

**1.5.1 构建支持农村产权交易市场发展的省市县镇配套政策体系,发挥政策综合效应。**省级层面出台指导意见(如《关于促进农村产权流转交易市场健康发展的实施意见》)、标准化建设方案(如两项国家标准和五项地方标准)、标准化交易规则和交易流程等;制定鼓励和支持各类产权入场交易的方法,如江苏省关于农村集体资产资源全部进场交易的通知、江苏省农村土地经营权流转交易实施细则等;出台推动农村

产权抵押融资的指导意见,鼓励社会资本参与乡村振兴,如关于加快推进农村土地经营权抵押贷款试点工作的指导意见、关于引导社会资本更多更快更好参与乡村振兴意见的通知等。

**1.5.2 市级层面因地制宜,出台加快农村产权交易市场建设的实施意见、建设方案,制定规范产权交易的管理办法和实施细则等。**如扬州市出台扬州市农村产权交易管理办法、扬州市农村集体资产流转交易环节操作规范实施细则、关于组织引导农村产权进场交易的指导意见等规范性文件,为各类农村产权规范交易提供制度保障。

**1.5.3 县镇政府参照省、市指定的相关文件,根据当地农村产权交易的重点和难点,制定相应的管理办法。**如扬州市江都区出台关于促进农村产权交易市场规范发展的实施意见,宝应县出台农村产权交易管理暂行办法等。

## 1.6 监管体系和预警机制

**1.6.1 建立常态化监管体系。**首先,实施全过程监管,从意向报名、招标竞价到成交结算的全过程均有详细记录。其次,实施资金第三方管控,与合作银行达成战略合作协议,由合作银行提供保证金、合同款项等交易资金的管理、对账、支付结算等专业服务。第三,编制交易价格指数,反映市场整体趋势。

**1.6.2 加大市场预警监管力度。**首先依据交易时效、数据完整、交易价格、合同期限等四个方面设置预警规则,分别设置省-市-县-镇预警阈值。其次,增设价格预警机制,根据时间、交易方式、交易种类等计算平均成交价,对成交价低于平均成交价的交易进行预警。第三,建立风险防控体系,针对市场风险、信用风险、操作风险、道德风险等展开风险管理。

**1.7 建设成效** 目前江苏省农村产权信息服务平台基本实现市场体系全覆盖、交易品种全覆盖、服务对象全覆盖,建设成效显著。第一,破除信息壁垒,实现省级信息共享。第二,实现了“农村集体资产交易全部入市”,保障集体资产交易全部在阳光下运行,维护集体利益。第三,促进农村土地经营权流转,提高农民收入。第四,推动农村产权抵押贷款,破解融资难融资贵难题。第五,科技赋能,推动“线上交易”,突破空间限制,打通市场和交易者的“最后一公里”。2019年12月16日首笔线上交易项目在金湖县农村产权交易中心成交,2019年12月26日,正式开启线上交易。第六,深度融合区块链技术和农村产权交易,完善农村要素市场化配置机制。2020年9月25日,首笔基于区块链的全过程链上交易项目成交。

## 2 对农村产权交易市场改革的基本认识

**2.1 改革在规范农村产权交易上具有指导性** 乡村振兴战略的关键在于激活要素市场,提升农民收入。而农村产权交易市场改革对于唤醒农村“沉睡”资源意义重大。从产权交易来看,改革建立了标准化市场,形成了省市县镇四级通畅的信息流,使农民同时在两方面拥有了规范:农民自己资源有了规范流转的平台;农民所处村集体经济组织资产流转交易规范化。通过推进产权交易市场规范化改革,将原有依靠

乡村熟人社会的私下流转放在阳光下规范进行,增加交易透明度、规范性和信息共享,提高农民收入和村集体资产的增收节支,让农民感受到村集体经济组织的优越性、保障性。

**2.2 改革在推进农村“三变”进程具有创新性** “资源变资产、资金变股金、农民变股东”的农村“三变”改革目的是为了实现在村集体经济的增长。我国农村大量的闲置资源未被充分利用是集体经济增长缓慢的重要原因。一方面,农村产权交易市场改革通过推进集体产权制度改革和规范农村集体产权交易,盘活闲置资源,促进农业现代化,增加农民财产性收入,让农民分享集体经济发展带来的红利。另一方面,农村产权交易市场改革推进集体产权信息阳光化,激发了农民的主人翁精神,激发农村发展的内生动力。

**2.3 改革在提升乡村治理效率上具有关键性** 提升乡村治理效率是乡村振兴战略对基层社会治理的基本要求。在农村基层社会治理中,集体资产尤其是集体经营性资产运营要坚持规范公开原则。农村产权交易市场改革保障了集体产权交易全流程的信息公开披露和收益共享。集体产权入市交易之前,必须得到村集体成员代表会议表决通过;交易环节遵循标准化流程和市场交易规则公开交易;交易结束后,按照市场信息披露原则进行成交公告,增加了村集体组织收入,交易溢价惠及集体组织成员,维护了村集体成员合法权益,促进了党风廉政建设,干群关系进一步和谐,农村社会进一步稳定,逐步建立起现代乡村治理新体系,提升乡村治理效率。

**2.4 改革在破解农地产权抵押贷款上具有突破性** 缺乏有效抵押物一直被认为是农村金融供求脱钩的主要原因,土地被认为是非常理想的信贷抵押品,各地普遍开展农地产权抵押融资试验。然而农地抵押不足以解决信息不对称,因为抵押物管理难、变现难、流通机制不健全等,实践结果与决策者的初衷和期待相距甚远,“三农”贷款难、贷款贵的局面未从根本上改变。推进农村产权交易市场改革为此提供了新的路径选择,从以前的信息不公开、私下产权交易到现在的信息省级共享、阳光下正规交易,既解决了信息不对称,又疏通了抵押产权管理变现流通机制,不仅是产权交易方式的转变,也是信息共享的革新,是一项立足全局的重要制度创设。

## 3 农村产权交易市场改革的现实约束

实地调查显示,农村产权交易市场改革取得了显著成绩,但是依然存在一些问题。第一,市场广度不够,部分新型经营主体和普通农户的入场积极性不高;第二,交易品种结构不平衡,以农地经营权流转和村集体产权交易为主;第三,管理体制没有理顺,存在多头管理、上下级沟通不畅通等问题;第四,政府与市场的界限不清,具有很浓的行政色彩。而这些主要来自于农村熟人社会和外部环境的约束、“自上而下”的建成体制、以及非正规市场向正规市场转变带来的挑战。

**3.1 农村熟人社会的制约** 我国农村是典型的乡村社会和熟人社会,农户作为最基本的行为单位,由远及近,置身并活动于亲人社会、熟人社会、产权交易市场等外部环境中。该外部环境形成“圈圈涟漪”,会不同程度反作用于农民个体。

因此农村产权交易更容易发生在熟人之间,通过私下协商、口头协议流转等方式达成非正规产权交易,基于农村熟人社会人际关系形成的隐形信用可以对交易双方进行约束。这种非正规交易大多交易半径小,依靠交易双方的人际关系质押控制交易风险,往往交易达成比较简单、快捷。而对于正规交易市场而言,一般手续复杂,交易成本高,时间相对较长,在没有政府强制的情况下,自然而然存在民间私下流转,尤其是一些规模小的流转交易更容易发生在交易市场之外。

### 3.2 外部环境的制约

**3.2.1** 第一个制约来自于集体所有制的制度约束。作为一种公有制的形式,人民公社制度确立标志着集体所有制的建立,集体所有制是社会主义制度安排下的财产权利,具有“宪法秩序”的意义,它保护了农业发展和农民权力,但是同时也对农村资产流转从制度上做了限制。以宅基地使用权流转为例,即使宅基地可以流转给别人,但是接收方须为集体组织成员,因为宅基地是农民从集体组织那里获得的福利,所有交易不能超越集体边界。这就限制了宅基地使用权的流转行为和交易价值。

**3.2.2** 第二个制约来自于农村产权制度。伴随着农村集体经济的政社合一、统分结合、政社分离等演变脉络,农村集体产权制度经历单一产权阶段、二元产权阶段和现在的多元产权阶段<sup>[9]</sup>,产权制度的演进为农村产权交易市场的改革创造了制度空间,但是顺畅的农村产权流转前提是产权明晰。虽然我国一直推进农村资产确权工作,也取得了很大成绩,尤其是在农村土地所有权、承包权、经营权的“三权分置”方面,但是现阶段依然存在农村资产规模不清、产权不明、利用率底等问题<sup>[10]</sup>,尤其是农村集体经营性资产的清产核资、折股量化等工作,还需要进一步推进<sup>[11]</sup>。

**3.2.3** 第三个制约来自于农村资产的自然属性。根据相关规定,农村土地经营权、宅基地使用权、林权、集体资产、水利设施等均可以进行流转交易,但是实际上入场交易的种类非常集中,这与农村资产的自然属性相关。以农地经营权流转为例,三权分置改革和修改的土地管理法为农地经营权流转创造了条件,但是由于农地细碎化经营和正规交易市场相对复杂的交易程序导致普通农户的农地流转大多通过私下进行。

**3.2.4** 第四个制约来自于农村劳动力市民化进程的推进缓慢。自 20 世纪 80 年代后期,农村劳动力就开始大规模向城市迁移,成为中国城镇化进程的主要推动力,但是由于户籍等多方面因素的原因,候鸟式迁移特征显著,城市打工、农村种地的“半工半耕”模式将在未来很长时间内存在。农村产权是进城农民工的重要保障,从农民自身而言,保留耕地、宅基地等资产,即使进城失败,还可以返回乡村,农村产权被视为兜底的社会保障;从集体、社会而言,保留农村产权,让农民拥有选择“是否退回农业和农村”的权力,有助于社会稳定。

**3.3 “自上而下”政策诱导性的建成体制** 农村产权交易来自于实践,但是农村产权交易市场是政府自上而下推动建成

的。自 2008 年的成都产权交易所开始,产权改革试验区方式推动正规农村产权交易市场的建立和发展,这同时也决定了农村产权交易市场先天性的“弱市场、强政府”,政府在市场发展中起了重要的推动作用。为了活跃市场交易,地方政府采取各种行政措施,比如江苏省专门制定文件,推动农村集体产权全面入场交易。自上而下的政府推动促进了农村产权市场的快速建立和经验推广,但是也忽视了产权交易的实际供求因素影响,市场价格形成机制、信息传递机制等功能没有得到充分发挥。

自上而下的省级整合带来的“点”与“网”对接难题。原来各自为战的“点”存在路径依赖,为了推动各地交易市场的发展,各地出台了适应性文件,然而当对接省级平台时,会存在标准和规范不一致问题。此时行政力量推进平台的嵌套就显得尤为重要,这种方式简单高效,但也同时加大了政府对市场的影响。

政府出资建设和维护平台,进一步强化了行政色彩。由于农村产权交易市场的性质为非营利性组织,市场建设经费和日常运转经费主要来自于政府财政,例如江苏省级信息服务平台升级改造由省级财政农村改革项目中列支,日常的维护由经管站负责。对于政府出资的依赖必然会加大政府对于市场的影响和管理。

**3.4 非正规产权交易市场向正规市场转变的必然挑战** 要整合农村产权交易市场遍地开花、各自为战的碎片化局面,将各地原有市场嵌套入标准化的市场体系,需理顺管理体制、提高从业者素质和参与者积极性,来自省级的统筹部署和下级的支持都是极为重要的。这会给地方政府和基层组织带来新的治理挑战。

**3.4.1** 省级整合会带来管理职能部门的利益冲突。在梳理管理体系、调整部门职能时候,部分职能部门领导担心权力分散,阻碍农村产权工作调整到农经部门;部分地方虽然顺利进行职能部门归并,但是出于自身利益的考虑,农村产权交易相关职能部门工作进展遇到障碍等,这些均对产权交易正常展开带来挑战。

**3.4.2** 来自从业者的挑战。四级联动、标准化和线上线下协同发展的正规市场体系必然要求从业人员技能的提升,然而目前工作人员多为兼职,专业素养难以完全适应和胜任工作要求,部分工作人员缺乏学习培训机会,不熟悉标准化产权交易流程、信息披露要求等,致使市场价格发现职能、中介职能、信息披露职能等难以充分发挥。

**3.4.3** 来自市场参与者的挑战。据调查,在实际产权交易中,转让方进场交易积极性不高,尤其是农村集体经济组织,原因主要来自于 3 方面:长期传统习惯的影响,私下流转的便利性,部分集体经济组织负责人担心失去决定权。而且即使农村集体产权入场交易,依然存在私下协商、场内走形式等问题。某些意向受让方在竞价过程中相互妥协、恶意报价等,扰乱市场秩序。

## 4 完善农村产权交易市场的路径选择

**4.1 严格落实国家农村产权交易市场改革的要求** 2014 年

的《意见》从国家层面对农村产权交易市场进行规范和引领。严格落实国家对农村产权交易市场改革的总体要求,深入领会推进农村产权交易市场改革的现实意义,抓住改革的重点和难点,结合地区发展实际推动农村产权交易市场改革。首先要提高认识。农村产权交易市场改革是对农村生产关系的调整,关系到国家乡村振兴战略目标的实现,是农村产权制度改革顺利推进的基石,是维护农民合法权益、促进村集体经济壮大的主要途径。第二要抓住重点和难点。由于农业、农村和农民自身特点,以及各地市场发展程度不同,各地改革的重点难点不尽相同。产权交易市场比较完善的地方重点在于提高规范化、标准化程度,推动更多的产权入市交易。其他地方重点在于建设农村产权交易市场,夯实实体平台,构建网上平台。

**4.2 加强制度保障,推进体制改革** 首先,完善相关制度。按照新修订的《中华人民共和国农村土地承包法》《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》以及地方相关条例,修改完善相关制度以及相关法律法规体系,促进更多的农村产权交易规范化。第二,推进体制改革。合理分权,完善组织架构和市场体系建设,确保权责分明,各司其职。构建完善的市场监管体制,明确政府的监管职能,及时披露市场不规范交易信息。建立健全与中介机构的合作机制,尤其是律师事务所、资产评估事务所等,逐步形成公正透明规范的市场秩序。加强与金融机构的合作,积极推进金融创新,有序推动农村产权抵押融资模式。

**4.3 明确建设目标,建立健全市场服务功能** 要进一步明确农村产权交易市场改革的内涵和重要性,明确“建设什么”“为何而建”“由谁来建”,最终做到“建之有物”,避免“姿态性融合”。其次,夯实实体服务平台。按照统一标准,加快推进市、县、镇农村产权交易实体市场规范化和标准化建设,重点配备配套设施。第三,推进线上交易市场覆盖率。省市县镇各级均须安排专人负责线上交易市场的维护以及信息收集、发布和分析,各级政府应着力改善市场建设和维护投资,为产权交易提供安全、环保、便捷的生态环境。第四,主动服务基层。县镇农村产权交易市场要定期、适时对辖区内集体经济组织的财务、“三资”台账、产权入场交易进行查看,督促村集体经济组织产权交易合规运行。

**4.4 明确政府和市场的职能** 坚持政府主导、公益性与市场化运作相结合原则,严格精简机构职能,淡化行政色彩。政府的重点在于制定顶层设计,出资建设和监管市场,制定市场交易规则,承担组织协调、监督管理等。农村产权交易市场保持独立性和中立性,负责资质审核、交易管理、预警监管、信息发布、指数编制、交易结算等工作,并进行鉴证服务,为政府支农资金发放、金融机构提供抵押贷款提供依据,不参与价格形成过程。价格由供求双方决定,交易双方在既定的交易规则范围内,选择协商、拍卖等多种方式确定交易价格,价格机制引导资源实现有效配置。

**4.5 多途径培养从业人才** 人才困境是各级农村产权交易市场建设中的共性问题,县镇两级的人才需求更为迫切。但

是从实际情况看,短时间内难以引进高质量人才,加强对现有人员培训、协同各方人员是切实可行的、符合实际的建设方案。第一,组织开展培训。加强对农村产权交易市场工作人员的业务培训,提高线上和线下操作能力。举办乡镇领导干部农村政策培训班等,宣传普及农村产权入市交易的政策、目的、意义以及标准化交易程序。第二,注重宣传典型。利用新闻媒体及其客户端表彰在农村产权交易市场建设中表现优异的单位、集体和个人,提高相关机构、部门、市场参与者对于正规产权交易市场的认可度和参与度。第三,服务下沉,加强针对性指导服务。对于农村产权交易开展相对滞后的地方,主动上门宣传政策、开展培训,提高产权交易入市比例和规范程度。

## 5 基于精准发展视角的模式推广

四级联动、标准化、线上线下协同发展的江苏省农村产权交易市场改革反映了农村产权交易市场的现实需求和的发展趋势,契合了国家的指导意见。事实上,农村产权交易市场遍地开花,规范性差,各地农村产权制度改革推进程度不同,很难有一套完全适用于全国的建设方案,各省农村产权交易市场也处于不断探索过程,各省应该根据实际情况,进行精准施策。笔者介绍了江苏省农村产权交易市场改革,提炼改革的重要性、制约因素和提升路径,试图以精准发展的视角为各省农村产权交易市场的改革发展提供经验和借鉴。

**5.1 交易市场有待完善的省份:全省部署,从无到有** 业务量少、缺乏实际市场运营是部分省份农村产权交易市场面临的困境。对于这些省份而言,应抓住当前全国产权制度改革带来的农村产权交易市场建设机遇,加大省级层面的部署和支持,重在推进。省级政府做好全省顶层设计和宏观部署,省市县镇-村层层推进,明确和分解建设的目标和任务;给予充足政府财政支持,尤其为经济发展基础比较薄弱的地区提供必要的建设资金;统一规划,强化规范和标准化市场体系建设;理顺各级交易市场体制关系,解决建设和发展中存在的重点和难点。

**5.2 县级交易市场为重心的省份:设定统一标准,加强执行力** 对于重心在县级农村产权交易市场的省份而言,下一阶段首要任务是制定全省顶层设计,做好标准化市场体系规划。在充分考虑现存交易市场布局的情况下,加快建设全省范围的组织架构和服务体系,包括人员配置、机构设置、经费来源等。其次要进行各级网络市场载体的建设,这两项工作可以同时进行。县级农村产权交易市场现存的交易体系以及因地制宜制定的交易规则等,是制约全省整合产权交易市场改革的障碍。要实现真正的省域整合,关键在于标准化市场体系的建设执行情况,这就需要政府行政力量的推动和政府人财物的支持,同时加强对标准化市场建设进度的控制和建设成果的评估。

**5.3 省(省会)级市场为主的省份:从上到下,发挥辐射带动作用** 对于重心在省(省会)级的省份而言,则需要在本省实践基础上,综合考虑本省经济发展和农村产权制度改革的情况,制定本省的总体建设思路,充分发挥前期建设经验和辐



与孩子进行心灵上的沟通<sup>[12]</sup>。④保障农村学生上学安全,由于农村人口持续减少和农村学校布局的调整,部分农村学生离学校距离较远,很少有家长的陪送,上学路上的安全缺乏保障。应该在农村推广校车接送,合理规划接送范围和路线,在每个村设置固定接送站点,设置好接送时间,每个校车配备专门的管理服务人员,保障学生乘车安全,维持学生乘车秩序,同时有利于学生和家长辨别校车,防止不法行为的发生。

**3.5 提高社会对农业农村的关注度** 实现城乡融合发展,提高农业农村现代化水平需要全社会共同关注和努力。①在新闻等信息媒体上设置专门的农业农村板块,增强媒体对农业农村的重视,拓宽社会了解农业农村情况的渠道,增加社会对农业农村的关注和了解。②在全国影响力较高的收视节目中推出农业农村专题报道和专题片,反映农业农村的发展现状和存在问题,争取全社会的关注和支持。③引导企业重视农村市场,目前大部分生产企业生产的商品主要针对城镇市场,缺少符合农村居民消费水平和消费习惯的商品,政府应该积极引导,采取减免特定产品运输费用,减免特定产品税收等措施,引导企业生产针对农村市场的产品。④巩固农业的基础地位,现代国际化的贸易和城市生活让人们们农业的重要战略地位缺乏正确认识,要培养人们的忧患意识,

(上接第 234 页)

射带动作用,从上到下,发挥各级政府的主动性和执行力,以建设主体和运营主体的态度,推动农村产权交易标准化市场体系的建设和运行。一方面,省级相关职能部门组建领导小组,做好顶层设计和向下推动的工作,并采取多种方式宣传省(省会)级产权交易中心积累的经验。另一方面,要做好职能分工和组织架构。省级相关职能部门专注于全省市场的建设和维护、市场预警与监管等,将数据收集整理、部分监管职能分权给市级市场,产权交易中介职能下放到县镇市场。合理分权是建设和运营的关键所在,这就需要在规划阶段,预判可能存在的矛盾,增加顶层设计的前瞻性和计划性,理顺组织架构和健全体制机制。在长期的建设和维护中,要加大培养专业人才的力度,让专业化理念、服务理念植根于农村产权交易市场建设和发展进程中。

总之,农村产权交易市场建设并不是一蹴而就的,也不存在适用所有省份的“万能模板”。四级联动、标准化、线上线下协同发展的江苏实践是江苏省根据自己的实践和实际情况的尝试。各省在农村产权交易市场的过程中,需要结合自身已有的市场建设情况、农村产权制度改革进展情况、实际经济社会情况和农村产权流转交易需求等,借鉴江苏实

树立“猪粮安天下”、把饭碗牢牢端在自己手中的正确理念,让人们了解目前国家粮食安全现状,增强保障农业发展、粮食安全的社会自觉。

### 参考文献

- [1] 基本民生保障有力 制度优势充分展现:国家统计局相关负责人解读 2020 年主要经济数据(下)[N].经济日报,2021-01-20(009).
- [2] 薛平平,胡迪.国内外粮食市场关联性实证研究[J].粮食经济研究,2019,5(1):47-58.
- [3] 赵剑影.2020 年农民工月均收入 4072 元[N].工人日报,2021-01-22(07).
- [4] 冯奎.城乡居民收入比走低 意味着城镇化动力发生重要变化[N].每日经济新闻,2021-01-29(008).
- [5] 赵语涵.2.3%的增长凸显中国经济引擎作用:详解 2020 年中国经济“成绩单”[N].北京日报,2021-01-19(002).
- [6] 许诗源.人力资本投入对城乡收入差距的影响研究[D].长沙:湖南师范大学,2019.
- [7] 杨东亮,任浩锋.中国人口集聚对区域经济发展的影响研究[J].人口学刊,2018,40(3):30-41.
- [8] 郭珍.密度、距离与城乡融合发展:基于可持续地理变迁视角的分析[J].求索,2019(5):163-170.
- [9] 李维晶.基础设施对农村经济发展的作用机制分析[J].农家参谋,2019(21):22,24.
- [10] 刘宏燕,陈雯.中国基础教育资源布局研究述评[J].地理科学进展,2017,36(5):557-568.
- [11] 金丙合,赵林,王志慧.中国农村基础教育资源配置水平测度与障碍因素诊断[J].资源开发与市场,2020,36(1):46-51.
- [12] 胡思思.中国农村小学基础教育现状及对策分析[J].亚太教育,2016(4):24,19.

践经验,选择合适自身的农村产权交易市场建设和维护方式,用精准发展的眼光推动本省农村产权交易市场的改革。

### 参考文献

- [1] 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.
- [2] 林远,周相吉.土地流转市场将终结“无章可循”:在市场形式、规模、布局、品种等方面将有明确规定[N].经济参考报,2015-01-06(001).
- [3] 秦仕魁,唐鹏程.浅谈农村产权交易在乡村振兴中发挥的作用[N].企业家日报,2019-09-20(005).
- [4] 程欣伟,林乐芬.农村产权市场化创新机制效应分析:来自全国农村改革试验区东海南农村产权交易所的实践模式[J].华东经济管理,2014,28(9):7-13.
- [5] 张凯,王菲.天津农交所实施“市—区—镇”三位一体农村产权交易体系运营模式[J].产权导刊,2019(3):56-59.
- [6] 吴群.农村产权交易市场发展若干问题思考[J].现代经济探讨,2014(10):41-43.
- [7] 陆剑,彭真明.农村产权交易的制度建构:基于成都、武汉农村产权交易所的实证研究[J].农村经济,2010(9):12-15.
- [8] 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.
- [9] 陈军亚.产权改革:集体经济有效实现形式的内生动力[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2015,54(1):9-14.
- [10] 宋洪远,高强.农村集体产权制度改革轨迹及其困境摆脱[J].改革,2015(2):108-114.
- [11] 王永平,周丕东.农村产权制度改革的创新探索:基于六盘水市农村“三变”改革实践的调研[J].农业经济问题,2018,39(1):27-35.