

关于农村产权交易的困境与突围路径的研究

吕霞

盐城市大丰区扶贫服务中心 江苏盐城 224100

摘要：文章分析了农村产权交易面临的困局，主要包括农村产权交易的立法不完善，权属不明晰，配套服务不到位，交易的监管有漏洞等。我们提出了农村产权交易困境突围的具体路径：一是完善农村产权交易的相关立法；二是做好确权登记工作，推进多样赋权；三是积极引进第三方服务机构加强监督与管理力度；四是应用区块链“云签约”的模式提升交易效率；五是健全农村土地产权交易的风险预警制度。

关键词：农村产权交易；困境；突围路径

Research on the dilemma and breakthrough path of rural property rights transaction

Xia Lv

Yancheng Dafeng District Poverty Alleviation Service Center Yancheng 224100, Jiangsu

Abstract: This paper analyzes the difficulties faced by rural property rights transactions, mainly including imperfect legislation, unclear ownership, inadequate supporting services, and loopholes in transaction supervision. We put forward the specific path to break through the dilemma of rural property rights transaction: First, improve the relevant legislation of rural property rights transaction; Second, we should do well in the confirmation and registration of rights and promote diversified empowerment; Third, actively introduce third-party service agencies to strengthen supervision and management; Fourth, apply the blockchain “cloud signing” model to improve transaction efficiency; Fifth, improve the risk early warning system of rural land property rights transactions.

Keywords: rural property rights transaction; Predicament; Breakthrough path

前言

农业产权交易中心的建立起步于党的十八届三中全会，会议上明确了要建立全国农业产权交易流转交易市场。其后，国家国务院办公厅又印发《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》等文件推进农业一体化，农业产权交易过程得以开放、透明、合规运营。而在二零二一年的中央一号文件精神也提出了，要完善全国农业知识产权流转交易管理与经营的信息平台的建设，全面开展农业信息交易等公共服务工作，这也意味着中国的农业产权交易中心开始由传统市场发展走向了现代化建设的进程。

与此同时，随着农村生产经营的规模化、产业化的完善发展，农村土地产权交易也逐渐由对市场交易的范围仅限于农村集体经济组织及其成员内部的封闭式发展方向，逐渐变为对市场交易参与者的地位不加约束这一放大化发展的阶段。只要在合法的地方，不管是不是所有农村集体经济的成员，都能够作为市场交易参与者，参与农村产权交易的开放式发展模式。农业产权交易市场也越来越活跃，这对农业产权交易的专业化、信息化和快捷化，也提出了更高的需求。

一、农村产权交易面临的困局

受诸多原因制约，当前关于农村产权交易的法律及有关规定并不完善，市场监督管理和风险管控的制度也有所缺乏，加之相关的农村产权交易的服务质量不高，这些实际困难都造成了农村产权交易活动的不够规范化，交易信息缺乏公开、透明化。作为农村工作者，只有正视问题、克服问题，才能推动全国农村土地产权交易活动的正常有序开展。以下是相关的问题阐述。

1.1 农村产权交易的立法不完善

农业产权交易的有关立法有所缺陷，有关规定制定较为落后，不利于农业产权交易的规范管理。从法理学看，立法存在滞后性，这表明农村产权的有关法规体系必须根据经济社会的需要，应适时进行调整才能为市场经济交易活动发挥应有的管理功能。现行的农村土地承包法是建立在财产权和承包权相分开的基础上的，但由于目前我国所主张的是“三权分离”，立法上的变化必将促进有关立法的发展和修改，但在实际中农村土地承包法的有关法律并没有相应的改变，这显然不利于农村土地产权交易工作的顺利开展。

不可否认，农村的土地产权交易中涉及到耕地承包经营权抵押、宅基地交易等方面。同时，在《物权法》《土

地管理法》及其《有关强化农村宅基地管理的若干意见》中则对宅基地流转范围进行了严格限定，即村民除非是原本的集体经济组织工作人员，否则不得购置房屋。《物权法》《土地承包法》中也明确，规定凡是采取家庭承包形式而获得的农村土地承包经营权，不能实行抵押贷款。但这些条款都对农村土地产权交易形成了严格的限制。最后，立法缺位也是农业产权交易法制体系不健全的具体表现之一。关于集体财产的权益问题，目前没有制定相应的规范，使得农户在权益交易上无处可依，即使发生争议，也难以借助立法来保障自己利益。

1.2 农村产权的权属不明确

明晰土地所有权归属是农业产权交易的重要基石和前提条件，是推动农业产权交易市场健康有序发展的重要基础保证。不过，目前中国农村土地产权交易还偶尔存在着权利范围不明、权益主体模糊和虚化等问题，在现实中由于产权贸易所导致的利益纠纷也多次出现。以我国农村土地产权为例，根据目前立法的规定，中国农民宅基地使用权均归集体所有，而利益集中主体所说的具体实施范围到底是谁（如村委会、集体经济组织或是其他人）并没有进行过详尽解释，如此一来，就极易产生更多权益主体重叠以及农村土地流转工作中的问题，从而引发了更大的社会矛盾。

人们都明白，乡村土地所有权的重要特征就是排他性，所以只有明晰土地权益主体，并进行权利登记，才可以从根本上避免各类矛盾。虽然近年来，全国各地都积极开展了乡村产权的确权工作，但受到多方面限制，乡村各类产权确权颁证的工作进度也不同。部分地方虽然已经进行了农村土地承包经营权的确实权工作，但在农业资源型产权、农业经营性产权等领域的确实权工作还没有同时进行；而另外部分地方在农业类型产权确实权工作虽然较为积极，但由于上级政策不明朗和执行不彻底的情况，使得权证办理方面一直处在滞后阶段。总之，目前农村的土地产权确权颁证工作任务还不够全面，仍然有大量的基础性任务必须完成。

1.3 农村产权交易的配套服务不到位

农村产权交易中涉及到的资产风险评价、农民投资担保、农村社会保险、农村土地委托、贸易公证乃至政府法律咨询等诸多方面，为了提高农村产权交易工作效率，特别是提高农村产权交易的顺利进行，往往需要有专业的第三方组织提供必要的帮助。但具体在实际中，大多数情况下由于农村产权交易的配套业务发展滞后，导致农村产权交易利益的确认主要通过与交易各方协商完成。

同时，由于第三方服务机构的能力不足，导致农村产权交易的利益评估过程缺乏合理，特别是在实施土地抵押时，由于所有权利益判断基础通常为政府机构，如果没有第三方主体介入，评估价值就难免有失公允；面对农村产权交易中出现的如协议履行等法律问题，要求

第三方服务组织进行法律和金融服务，而目前这种业务在农村产权贸易市场的覆盖率非常有限。一般来说，第三方企业金融服务公司在为中国农村产权交易市场提供咨询服务的同时要按比例提取相应的租金，用以保证正规经营。目前的中国农村产权交易额并不高，但一旦从第三方服务金融机构所获取的租金过多，则无形中提高了农户产权交易的经营成本，而一旦租金过低，则无法补偿给第三方服务金融机构的经营成本，客观上削弱了第三方服务金融机构的业务实力和水平，甚至还可以促使其逐渐脱离市场。

1.4 农村产权交易的监管有漏洞

一般来说，生产监督管理工作必须贯彻于整个农业所有权交易过程的整个过程，分为事前监管、事中督促和事后监督管理。在生产实践中，一般农户在农业所有权交易过程中所关注的重点主要是土地成交价格，而对于土地成交后的使用等重大问题则鲜有认真考虑，由此便产生了强调事前、事中监督管理，而疏忽了事后监督管理的局势。但由于土地产权交易过程仍然是整个农业所有权交易过程中较为重要的主要问题，故此处将着重以土地的所有权资金流转为例进行阐述。在农业资金自由流动后，一些已获得土地所有权的企业往往只关注于眼前利益，而彻底改变了原有农村土地的使用状况，如在农村土地上新建了办公楼、餐饮店和农家乐等，从而忽略了原农村土地的可持续发展和使用等问题。由于农村土地流转管理工作的不断进行，农村土地覆盖面发生了大幅度降低，在对保护粮食生产带来危险的同时，也给生态环境保护造成严重破坏。为了防止这一现象产生，政府应当注意加强对农业产权流转的后期监督管理，并健全土地交易风险预警制度。

二、农村产权交易困境突围的具体路径

面对当前农业产权交易中存在的问题，政府必须根据当前农业产权发展导向，立足于农业产权交易市场现状，以维护民生利益为基本出发点，及时明确所有权的归属，并进一步完善有关法规制度体系，以强化政府对农业产权交易市场整个流程的有效监控和控制力量，同时，政府应充分发挥第三方金融服务公司的专业性优势，为农业产权交易市场主体提供相关金融服务，同时健全相应的风险管控体系，合理规范农业产权交易行为，以提高农业产权交易效益。

2.1 完善农村产权交易的相关立法

为推动农业产权贸易实现规模化运作，必须及时填补立法空缺，调整不合理限制，不断完善与产权交易有关的法规制度。只有扫除法律法规障碍，方可给我国农村土地产权交易带来良好的法制环境。在其中，要以不侵犯农户利益为核心诉求，以不突破国家耕地红线为基本原则，在明晰权力归属、推进农户多样承担土地权力的前提下，逐步地放活所有权、实施土地处置权、保护收益权等，以进一步完善农业产权交易的有关法规体系。

第一, 根据农业产权交易实践查找立法漏洞, 并针对法律空白领域进一步出台新立法内容, 如建议就关于农业集体资产的股权问题出台相应规定, 为农民权益交易提供法律依据。第二, 目前无论是《物权法》, 还是《担保法》, 都在一定程度上限制了对农业所有权的抵押, 因此为了推进农业产权交易, 建议进一步调整与之相应的法律条款, 逐步放松对农户和农业生产经营机构等社会市场参与者的宅基地使用权、建设用地使用权等限制。第三, 凡是涉及到农业产权交易的法律规定, 只要存在不合理, 都需要进一步完善, 如制定包含了《森林法》、《土地管理法》或者《农村土地承包法》等内容的专门立法规定, 另外, 还必须通过立法进一步确定农业产权交易的主要内容、范围、要求、程序、形式, 并由此来进一步规范农业产权交易活动。

2.2 做好确权登记工作, 推进多样赋权

确权登记是保护农民知识产权的有力措施。各级人民政府充分发挥主导作用, 指导监督地方相关单位认真搞好对农业资产资源的现状清查工作, 摸排农民宅基地、承包经营土地、集体建设土地和其他集体所有财产的规模、使用、权属等情况, 并妥善处理农村历史遗留问题, 研究确定对农业资产资源的所有者。同时, 还要实现农业产权确权工作全过程的标准化、有序化, 在土地所有权范围明确化的基础上, 进一步推动农业产权登记发证工作, 并按时颁发所有权证明。另外, 为了实现各个机构间的信息互联互通, 建议加强农村财产确权颁证流程和形成信息图片等信息的收集整理编研等工作, 同时建立融申请、记录、交易信息为一身的信息网站。立足于现行农村财产管理制度, 寻求机制创新和破解, 促进风险灌顶, 推动农村财产性收入的不断增加。具体来说: 首先, 关于宅基地使用权, 政府应当及时建立和健全宅基地有偿利用机制、有偿退出机制, 并适当放松对宅基地流转限制, 使农民获得相应的抵押、保障、流转等权能, 并允许农民进行由宅基地到城乡房屋的自由置换。第二, 关于承包所有权, 政府应当完善法制体系, 给与农户一定的土地拥有、运用、收益、流转以及抵担保、转让等权能, 在必要的时候, 政府应当考虑组建集体土地入股合作社, 帮助农户以承包地经营权的形式实现投资入股。

2.3 积极引进第三方服务机构加强监督与管理力度

在农业所有权交易过程中, 应充分发挥地方各部门的作用, 确定国土资源、土地规划、水利、新农村、林业等地方各种部门单位在农业所有权交易过程中的具体工作, 并搞好部门和单位之间的配合协调工作, 为农业所有权交易服务保驾护航。农村产权交易活动的顺利开展, 需配套中介服务公司制作工具保证。实际中, 由于第三方服务组织的缺乏, 很极易导致农业产权交易市场主体间的不对称, 最后会因盲目买卖而产生的各类合同纠纷。反之, 通过积极引入和培养第三方法律服务组织,

则可以给中国农村的产权交易主体增加一道屏障, 以维护交易活动的公平性和正义。从某种意义上来说, 积极引入第三方服务组织, 并建立市场化服务体系是提高农村地区土地产权交易速度和质量的最重要之举。有鉴于此, 地方政府部门应引导第三方服务机构积极开展农村知识产权价格鉴定服务, 并予以适当的政策支持, 进一步发展当地中介服务组织, 同时, 也要适当放宽对第三方服务机构的准入限制, 尽量选取素质优良、专业水平高、社会公信力高的第三方服务机构, 发挥其在财务、保险、律师、价格鉴定、市场研究等领域的技术优势, 并引导其为农村产权交易中心开展相应的服务。

2.4 应用区块链“云签约”的模式提升交易效率

以某 S 县为例。该县的农民土地交易系统“云签约”采用的是一种更为理性的贸易方式, 当地政府农业产权交易中心将其概括简介为“13311”方式, 其中的功能包括: 土地交易全程依靠于全国统一的江苏农业产权交易中心公共信息服务平台进行; 交易过程开始后, 由土地转让方、受让方和鉴证者三方, 通过相应的 CA 身份确认证书在同一张农村土地所有权交易协议上, 分别进行了电子签名和电子签字; 最后, 在同一个区块链中完成了全部的流程存证。交易依托的江苏农业产权交易公共信息服务平台, 是由江苏省委农业与工业办与省农委、省综改办、省政府农业信息服务中心等有关部门共同进行研究讨论后形成。该平台具有全国统一的交易流程和编码规范, 并配有健全的市场监督系统和防范制度, 可以全面地涵盖农业产权交易的全过程, 包括了严格的准入审核, 以及招标、竞拍全过程的详细记录等, 有效提高了农业产权交易的标准化和稳定性。与此同时, 该平台还通过省、市、县、乡、村的有机交流与信息资源共享, 最大限度地利用了信息交易市场功能, 经过平台流转后成交的农田所有权成交价和市场起始价格基本一样, 且平均溢价率可以达到百分之二十, 而养殖水域承包经营权、集体经营性资产等成交的平均溢价率也更高, 借助该平台实现信息交换能够更有效保证农民实现农业产权利益最大化与农业集体资本保值增值。

S 县的农村土地流转交易云系统签约采用了平台的 PC 客户端平台和移动 APP, 让农村居民在家里就能够进行操作, 从而大大地降低了进入方和出方的技术条件和技术难度, 并确保进入出双方的操作都尽量简单易懂。在这种交易中通过的 CA 身份确认证书是交易过程具有真正合规性的重要保障。

2.5 健全农村土地产权交易的风险预警制度

为了减少农村产权交易问题, 政府需要加大市场风险预警力度。具体来说: 首先, 立足于各地实际, 根据农业产权交易类型制定了适合于各地经济发展需要的贸易规则, 在交易规则的引导下, 进一步规范农业产权交易的运行过程, 并确定了交易经营服务规范和有关的文件格式等规定, 以进一步提升农业产权交易经营的规范

化、标准化及管理水平。在此基础上，将逐步完善能够涵盖中国农村产权市场所有交易类型的交易规则体系。第二，通过构建和完善对农村产权交易的内控工作与协同管理机制，进行对农村产权交易活动的全过程风险管理，以保证交易行为中的所有管理过程均合法合规，并以此来保障产权交易当事人的正当权益。根据不同的产权交易模式，相关机构应仔细梳理风险节点，明晰风险管理程序，同时加强职责履行，争取在制度上实现管控投资风险的目的。在出现情况复杂的产权交易事项后，应当协调更多层面的部门从复杂程度、工程安全性、协议履行等多个方面开展集中调研，以此来保障买卖活动的规范化和合法化。第三，借助农业数字化的科技力量，建设现代农业产权交易系统，以促进现代农业产权交易的数字化管理。从交易信息申报到主体资格审核，从交易协商到交易协议的签署，最后再到清算，进行各个环节的农业数字化管理，实现对交易的现场监管和交易数据的同步发布，并接受社会公众监管，以实现现代农业知识产权的阳光交易。

三、结语

综上所述，未来要提高乡村农业产权交易技术的活跃度，应在规范相应的法律法规的基础上，加强深度的信息技术运用，我们要研究如何通过制度化变革和信息

化技术的创新来推动乡村农业产权交易的健康发展，在关键节点形成链上集体资产管理体系和集体经济组织股权管理体系，使农村产权交易市场主体基本要素、资源要素和生产基本要素实现了数字化的整合，可降低农村经济体系中的信息技术障碍，从而促进了乡村的经济开发。

参考文献：

- [1] 徐海燕. 浅析淮安市乡镇农村产权交易运行现状与管理建议[J]. 农家致富顾问, 2021,(2):25-26.
 - [2] 周媛. 农业信息平台满意度研究——以成都农村产权交易平台为例[D]. 电子科技大学, 2019.
 - [3] 中共宜春市委党校课题调研组. 农村产权交易改革经验与展望[J]. 法制与社会, 2021,(19):145-146.
 - [4] 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.
 - [5] 刘鑫. 基于 S++ 方法论的微服务粒度划分——以农村产权交易系统为例[J]. IT 经理世界, 2020,23(5):46.
 - [6] 刘智慧. 连云港市海州区农村产权交易的问题分析及对策研究[D]. 中国矿业大学(江苏), 2020.
- 作者简介：吕霞（1977-11），女，籍贯：江苏大丰，本科学历，研究方向：农村经营管理。