

# 企业运作是农村土地要素市场化配置的有效路径

——基于浙江永嘉农村产权交易改革的调研

江西农业大学农村土地资源利用与保护研究中心 陈美球 张淑娴

基于农村土地产权交易具有涉及面广、敏感度高、影响面大等特征,为了确保平稳和严控风险,不少地方以谨慎态度,依托各级政府或职能部门,成立了具有公益性服务功能的县、乡农村产权交易机构,但这些交易服务机构都不同程度存在市场主体定位不清晰、市场交易主体参与动力不足、功能单一、效率低下等问题。浙江省永嘉县通过引入社会资本,以企业的市场化运作建设农村产权交易市场,充分发挥民营经济的市场敏锐性、主观能动性和产品创造力,同时也减轻了当地的财政压力,证明企业运作是农村土地要素市场化配置的一条有效路径。

## 一、浙江永嘉农村产权交易改革的主要做法与成效

2015年,永嘉县以合同准入和特许经营方式,授权温州嘉诚拍卖行组建农村产权服务中心,采取市场化运作为全县农村产权依法交易提供一站式服务。目前,永嘉县农村产权服务中心已形成“以耕地、林地承包经营权流转交易鉴证为公益服务、集体经营性资产入市交易为主营业务、三产安置房全过程代理为特色”的业务体系,在促进和规范全县农村产权交易

上发挥了关键作用,有效地破解了农村产权交易缺乏场所“去不了”、私下交易“看不到”、缺乏标准“管不好”等系列难题。截至2019年底,永嘉县农村产权服务中心共完成1588宗交易,成交金额16.88亿元,实现了“村集体经济壮大、企业高兴、政府满意、村民受益”的多主体共赢。

### 1. 多方联动协同,构建农村产权交易新机制

永嘉县农村产权服务中心成立后,通过明确农村产权交易相关主体的职责,形成了村集体、基层政府、企业等多方联动协同机制。在多方协同采集农村资金、资产、资源等“三资”信息基础上,开展“清产核资”,实行属地乡镇(街道)、中介机构、村两委的“三堂会审”,并建立了县农村产权服务中心与各乡镇(街道)村账代理中心的信息共享系统。中心全程提供“清产核资、价值评估、交易运作”的“一站式服务”,政府出台文件规定农村集体资产依法转发转包、租赁、转让、入股、互换或者其他方式交易的,应在农村产权服务中心及其分机构进行;鼓励农村个人产权交易在农村产权服务机构进行,从而实现了渠道的归口和单一管理,实现效率最

大化。

## 2. 培育农村产权交易市场, 盘活农村土地资源

一是规避以往农村产权交易的乱象。由于农村土地产权交易市场发育长期滞后, 形成了被人情世故所影响的交易乱象, 交易时偏向亲戚熟人, 结果往往损害了集体资产利益, 通过农村产权服务中心公平、公正、公开的运作, 特别是采取底价密封式竞价等创新交易模式, 有效防止了低价交易等暗箱操作行为, 有效避免了村集体资产流失, 维护了农民合法权益。二是有效地避免产权交易纠纷。过去因交易不规范而引发的农村产权纠纷是常见现象, 特别是签订的租赁合同往往因存在漏洞而违约。现在规范交易过程中, 需承租方支付一定保证金, 一旦承租方违约, 就可以按照合同规定保障租赁方的权益。三是最大限度地体现了农村产权的市场价值。通过拍卖, 特别是网上“背靠背”的报价, 最大限度地运用市场竞争机制, 实现了农村产权的市场价值。2015年至2018年期间, 永嘉县村集体资产的平均溢价率为26%, 2019年溢价率为37%。

## 3. 压缩村干部寻租空间, 营造良好的乡村治理氛围

一方面, 农村产权的阳光交易成为遏制农村基层腐败行为的一把利器。农村集体产权交易是农村基层腐败高发区, 通过产权交易中心的规范和公开透明流程, 有效防止了农村基层干部利用职务之便牟利的行为, 压缩了村干部寻租空间。另一方面, 有利于维护村干部的廉洁形象, 营造良好的乡村治理氛围。村干部借助平台规范阳光的交易, 更加获得村民的支持和信任, 能放下工作包袱, 大胆地开展农村产

权交易工作。相反, 不进入服务中心的农村产权交易, 往往被视为可能存在猫腻, 这反向推动了农村产权服务中心的发展。

## 4. 显化农村资产, 实现集体资产的增值保值

一是农村巨大的资产得到显化。有效的工作机制, 成功激活了农村长年“沉睡”的资本。二是运用市场手段实现农村集体资产的增值保值。如瓯北街道新桥村新桥大厦二楼六年租赁权, 村集体自估交易的租金大概为60万元/年, 农村产权服务中心实地介入后, 找出亮点, 充分发掘地域所在的教育资源, 通过定向宣传等措施, 特别是与培训机构有效沟通等, 经淘宝网线上公开竞价, 以162万元/年成交, 溢价率高达170%, 有效实现了集体资产增值保值。村两委及村民获得实际收益后, 对中心商业化运作农村集体产权交易及充分公开竞价的成效交口称赞, 主动将本村集体其他的经营性资产向中心递交入场交易申请。

## 5. 壮大村集体经济, 增强村集体组织能力

农村集体资产显化后壮大了村集体经济。如南城街道中西村综合楼2000m<sup>2</sup>出租, 租金起始价为37万元/年, 通过淘宝网公开交易, 以68.4万元/年成交, 同时根据村集体具体需求及周边环境考量, 限定综合楼一楼须作为农贸市场功能招商, 为村民的生活提供便利。在为村集体取得收益的同时, 村民的日常生活和周边配套也更加便利。又如瓯北街道塘头村, 村集体在建造三产安置房时, 因资金链断裂而导致烂尾, 造成了村集体几百万的亏损, 在农村产权服务中心全程代理下, 顺利将三产安置房竣工, 并以公开竞价的形式为安置户分配安置房。同时, 因为该村的安置房位置好、质量

佳,且安置户普遍经济条件较好,中心还创新地将安置房的“择位权”作为分配安置的因素考量,最后不仅实现了公开公平地完成安置,并使村集体额外获取了1800多万元的“择位”收益,还为该村二期安置房建造提供了资金保障。

## 6. 破解“三产安置房”难题,提升资源利用效率

对于村集体经济和被征地农民都是利好的“三产安置房”政策,由于村集体缺乏开发利用能力,反而成为了当地的“烫手山芋”。永嘉县农村产权服务中心全程代理服务后,量身定制安置房认购方案,对安置房确权前的产权交易进行规划管理,有效地解决了前期指标拼凑、集资、安置房分配、规范房屋租赁合同、安置房商业部分的招商引资等问题,一方面,积极与金融机构沟通,针对“三产安置房”开发了专门的“农信贷”,实现了“三产安置房”与金融的嫁接;另一方面,用专业的队伍进行策划、开发、运作,成功破解长期困扰当地的“三产安置房”难题。比如针对瓯北街道塘头村三产安置房建设项目,产权服务中心介入后,精准制定个性化的竞价方案,帮助筹集资金2亿元,使停工近5年的项目重新启动施工,现已建设完成处于竣工验收阶段。至2018年底,农村产权服务中心代理了7个村20.2万 $m^2$ 的“三产安置房”开发,从而使这些村停滞的安置房项目得以重新启动。

## 二、推进农村土地要素企业运作的市场化配置思考

引入社会资本、由企业主体运作是实现市场在农村产权交易中起决定性作用的有效路径。一方面,企业为了生存,不得不全力开发市场。如永嘉县产权服务中心在前期投入了大

量人力财力开拓市场,走遍全县80%的村庄,对具有市场需求的村庄进行了摸底调查,尽可能全面了解县域农村交易的潜力与需求。另一方面,企业为了追求效益,存在追求产权交易利益最大化、资源配置效益最优化的本能动力。

### 1. 政府扶持是基础

农村土地产权交易,政策性强、涉及面广,在缺乏政府政策保障的前提下,各方都持谨慎态度。在永嘉县产权服务中心成立之初,县政府及相关部门并未出台相应的政策文件,工作开展举步维艰,村集体存在种种顾虑,担心交易风险。而随着《永嘉县农村产权交易实施办法(试行)》等文件的相继出台,在交易平台建设、交易范围与程序、争议处理、监督机构等方面作出了明确规定,同时政府把原来的政务服务大厅,安排给县产权服务中心作为办公场所,进一步增强了公众对服务中心的信任度,交易市场显著活跃起来。

### 2. “专业人做专业事”是核心

农村产权交易不是交易双方简单的谈判协商,而是涉及产权的确定、资产的评估与增值策划、交易行为的规范、资产合理利用的后期监管等诸多内容,且专业性、政策性很强。永嘉县产权服务中心吸纳了汇丰拍卖等5家拍卖公司及诚安房地产评估等2家评估公司,并与嘉瑞成律师事务所等2家律师事务所建立合作关系,组建了由评估、拍卖、律师等相关专业队伍,并延伸金融服务,实现了“专业人做专业事”,不仅在调查取证、资产评估、信息公开、交易运作等具体环节上实现专业操作、规范运行,还制作了买卖合同、租赁合同等标准文本,为产权交易行为提供规范,最大限度消除了产权交

易中的隐患,确保了农村产权交易的高效运行。

### 3. 市场开拓是关键

市场活力是市场可持续健康发展的根本,农村产权交易市场的兴旺同样离不开市场活力,而市场活力取决于市场的开拓。鉴于农村产权这一交易对象的特殊性,如何通过不断创新开拓市场来培育市场活力是核心所在。永嘉县产权服务中心在对标的资产充分调研的基础上,深入分析各种潜在市场的需求,找出影响产权市场价值的主要因素,并进行相应的包装、宣传,从而最大限度地开拓市场。留地安置处置业务开发也是永嘉县产权服务中心一个成功的市场开拓。留地安置原本是各地在征地补偿安置中的一个创新,即政府在征收土地时,根据征收规模,按一定比例将部分农转用土地直接安排给被征地的农村集体经济组织或农民经营、使用,鼓励和扶持其兴办产业,为失地农民带来长期稳定的收益,从而解决了其长远生计问题。但由于村集体缺乏对安置用地开发利用的能力,在指标拼凑、项目报批、资金筹集、房屋分配、上市交易、资产经营等诸多方面遇到种种实际困难,留下了指标浪费、烂尾楼、开发品位低、经营失败等一系列后遗症,难以取得实效。永嘉县产权服务中心提供全程代理服务后,量身定制开发方案,成功解决了留地安置的种种问题,取得了令各方满意的成效,既让老百姓受益,又发展壮大集体经济。

### 4. 现代信息技术的应用是保障

信息是影响市场效率的一个关键因素,对于分布广、信息细碎、资源禀赋差异大的农村产权,信息的重要性更加凸显,而供需双方的信息不对称正是目前制约农村产权交易市场发

育的一个主要因素。公开透明、真实完整的信息,不仅能使所有潜在交易方获取标的农村产权信息机会均等,保证潜在交易方在公开、公平、公正的阳光市场中进行交易,而且通过信息的扩散可增加潜在交易方,以更加充分的竞争实现产权的市场价值最大化,而现代信息技术为农村产权信息的公开与充分扩散提供了手段。永嘉县农村产权服务中心正是充分运用了现代信息技术,通过线上线下广泛宣传,借助互联网进行公开竞拍,特别是成为全国首家入驻淘宝网交易板块的农村产权交易机构,实现了交易产权的市场价值最大化。

### 5. 有效的监管是前提

农村产权交易涉及全村村民的切身利益,通过科学的监管、破解村级“微权力”监督难题,是确保农村产权交易的重要前提。永嘉县以“互联网+”为支撑,建设农村“三资”智慧监管系统,构建了“一网一云四平台”体系(一张网为三级联动智慧监督网,一朵云为“三资”大数据云,四平台为审批监管、预警监督、村务公开和阳光交易四大平台),其中“阳光交易平台”就是永嘉县农村产权服务中心,为村集体产权入场交易提供规范、专业、高效的市场化服务。永嘉县农村“三资”智慧监管系统与产权中心平台双向互通,打通了数据关卡。一方面,中心可以通过系统及时掌握农村集体产权信息;另一方面,项目进场交易流程可以通过系统公开展示,并通过县农村产权信息超市网站,为全县农村产权提供线上信息发布、政策咨询、交易指导等服务的同时,也接受全社会的监督。

(编辑:蒋仁开)