

北京农村产权交易走出新路径

# 制度创新让交易过程透明顺畅



近年来，我国农村产权交易进入快速发展期。北京农村产权交易所作为北京唯一一家专业从事农村要素流转交易的服务平台，用短短4年时间从无到有，累计成交农村产权交易达209宗，成交金额12.27亿元，流转土地面积超过4万亩。飞速发展的背后，北京农村产权交易所进行了一番探索创新。

## ●交易方式创新：电子竞价让产权交易更“阳光”

2014年初，北京市门头沟区一块500亩的深山荒地，通过电子竞价方式拍出逾千万元租金，村民每年可获得20.5万元收益。所谓电子竞价，就是竞价者在随机抽取的独立房间登录北京农村产权交易所网站，通过电子竞价平台出价。同时，在另外一间大会议室里，现场设置一个电子显示屏，现场观摩的村民通过大屏幕实时观看意向承租方的报价情况。交易中，从立项到最后签约，村民均参与交易全过程。

门头沟区王平镇安家庄村党支部书记安国章说：“我们村在3年前就想开发这片荒山，但集体财力有限，又一直找不到合适的合作伙伴。农村产权交易平台一成立，我们就把信息挂上网，没想到一个月就来了三家投资方考察，最后这三家企业在交易平台上公开竞价，出价最高者竞得。整个竞价过程在网上直播，全村人都能看到。”

农交所一位工作人员表示，以往的农村产权交易一般由村干部和承包商沟通协商，现在的方式公开、公正，农民看得懂，也给村干部一个清白，同时还把资源盘活了。

-【专家建议】-

## 农村产权交易发展仍面临三大阻力

“经过四年的发展，北京在农村产权交易方面所取得的成就及表率作用有目共睹。但由于农村产权交易的发展依然处在探索期，仍有许多问题亟待解决。”北京农村产权交易所高级经理赵忠照说。

首先，法律规定与政策指向存在矛盾。例如党的十八届三中全会提出的允许承包经营权抵押担保，承包经营权入股，集体资产股份有偿退出及抵押、担保等政策导向，在现行法律法规中尚属禁止和部分禁止的行为；有的虽然允许，但实践操作却困难重重。

其次，产权交易涉及多部门，市场建设缺乏统筹协调机制。农村产权交易一般都会涉及

利用现代化信息技术，通过电子竞价的方式出让农村土地，突破了农村土地的传统交易模式，是农交所与京郊区县共同探索首都地区农村要素流转交易模式的一次有益尝试，也为首都创新农村土地流转模式、有效提高农民财产性收入、建立完善农村要素市场积累了宝贵经验。

## ●制度体系创新：“六统一”让交易过程更通畅

2013年底，大兴区庞各庄镇张公堡村经济合作社与杭州萧山某织造公司签署租赁协议，将原木器厂厂房及院落租赁给该公司经营使用。在北京农村产权交易所的保驾护航下，仅仅26天，这个长期闲置的厂房及院落就顺利租赁出去了。

北京农交所一位负责人介绍，在此前的农村产权交易过程中，不同区、不同镇、不同村之间一般都是各自为政，没有统一的交易标准，也没有统一的交易模式，这就很容易造成交易上的混乱。

同时，由于很多村民缺乏法律、市场知识，交易过程也很容易造成法律纠纷，进而损害自身利益。在这种情况下，农交所将农村产权交易过程中的各种细节进行统一化、标准

化、流程化、规范化，做到统一监督管理、统一交易规则、统一信息发布、统一交易鉴证、统一收费标准、统一平台建设，这“六统一”在保证交易公开、公正、透明的同时，也极大地防范了交易中的法律问题，最大限度保证了村民利益。

目前，北京相继已有平谷区、延庆县、大兴区、怀柔区、密云县、门头沟区、昌平区等7个区政府出台规范交易文件，要求本行政区域内农村集体经济组织所有的产权交易行为应通过农交所进行，公开、公平、公正的规范交易，有效地推动了北京农村产权交易市场发展。

在“六统一”的保障下，北京农村产权交易所利用产权交易项目的数据库，开展土地收益权质押融资服务，破解以往农户和合作社以土地抵质押贷款无门的窘境。

此外，为发挥北京在政策、科技、资本和信息等方面的优势，使北京成为全国农村要素市场建设的典范，农交所已于2013年正式启动建设全国农村要素流转信息化服务平台。农交所拟将该平台打造成为全国最大的农村产权交易信息汇集地，以此形成并强化北京农村要素市场建设在全国的示范引领作用。

张舵

和建议，具体包括：加快法律法规的修订与地方配套办法的出台，解决现行法律规定与政策指向存在的矛盾问题；因地制宜，搭建各地区农村产权交易市场平台与网络，强调“一个平台、一套规则、一份鉴证”，防止基层违规交易、区域间不正当竞争的原则，这样既可以规范交易行为、保障交易秩序，也可成为政府监管的有效抓手。

另外，在国家层面应出台关于农村产权交易的指导文件，例如明确产权交易所市场地位和职能、明确交易范围、明确监管要求等，从宏观上把握农村产权交易的方向；快速完善产权交易服务体系，培育农村产权经纪人队伍，推动农村资产评估，建立农村资产评估中介服务体系，明确农村产权抵押登记部门及实施办法等。

柯涛

# 我国划定永久基本农田 城镇化告别“摊大饼”

国土资源部、农业部日前联合下发《关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》(以下简称《通知》)，要求在已有划定永久基本农田工作的基础上，将城镇周边、交通沿线现有易被占用的优质耕地优先划为永久基本农田。

两部强调，划定永久基本农田保护“红线”，先从500万以上人口特大城市、省会城市、计划单列市开始，要与城市开发边界和生态保护“红线”划定等工作协同开展，与经济社会发展规划、土地利用总体规划、城乡规划等多规合一工作相衔接。这意味着三条红线“三位一体”，城市“大饼”决不能再摊下去了。

近20年来，我国土地城镇化明显快于人口城镇化，各地“摊大饼”趋势明显，城镇化单纯依赖土地增量扩张难以以为继。将范围细化至城镇周边及交通沿线，与目前“摊大饼”式的城镇化模式不无关系。

国土资源部副部长胡存智此前表示，我国城镇化进程中，土地城镇化与人口城镇化速度

相差较大，城市用地增长弹性系数已超过合理阈值。国家发改委城市与小城镇改革发展中心副主任乔润令也认为，为了GDP发展、政绩和财政等多重原因，我国城市面积正以脱离现实的规模在扩张。“城市的定位和目标都太离谱，好大喜功，建设国际大都市的口号泛滥。截至目前，中国有655个城市提出走向世界。在200多个地级市中，有183个城市提出要建国际大都市。规划标准高，投资规模大。生态城、智慧城、科技城、现代城、国际一流、世界领先之类的口号，比比皆是。”

与之形成鲜明对照的是，目前一些城市规划建设用地与优质耕地的重叠度较高，大中城市周边还有不少优质耕地未划为永久基本农田，

城市发展占用优质耕地的现象仍比较突出；同时，两部在核查中发现，一些地方仍存在划远不划近、划劣不划优的现象。

除了城镇建设对耕地的占用，耕地自身的退化亦威胁着18亿亩耕地红线。日前，农业部在江苏扬州召开全国耕地质量建设现场会，会上透露，目前耕地退化面积占耕地总面积的40%以上。据第二次全国土地调查数据，1996年至2009年，全国减少耕地逾2.03亿亩，大多数是优质耕地，仅东南5省就减少水田1798万亩，相当于减掉福建全省水田面积。

优质耕地急剧减少，成为中国大城市“城乡失衡”突出问题。农业部部长韩长赋认为，这已成为中国城市化进程“扯后腿”问题。

“城镇周边的耕地，多是长期形成的高产田，在城镇发展的过程中，被钢筋水泥一圈一圈地吃掉，会造成严重后果。”国土资源部部长姜大明年初在全国国土资源工作会议上说，划定好永久基本农田，将“倒逼”划定城市发展边界。

## 我国水安全问题 无路可退

水安全问题正在成为中华民族的“心腹之患”。全国十大水系水质一半污染；国控重点湖泊水质四成污染；31个大型淡水湖泊水质17个污染；9个重要海湾中，辽东湾、渤海湾和胶州湾水质差，长江口、杭州湾、闽江口和珠江口水质极差……

近期深入全国多个省市调研后了解到，伴随人口增加、经济发展和城市化进程加快，水资源短缺、水环境污染、水生态受损情况触目惊心，水安全正在成为新时期经济社会发展的基础性、全局性和战略性问题。

诚然，水安全问题有天灾因素。水利部门核算结果表明，由于气候变化和人类活动的影响，自上世纪80年代以来，黄河、淮河、海河、辽河流域水资源总量减少13%，从而进一步加剧了北方的“水饥渴”。

然而，天灾难免，人祸可除。面对残酷现实，我们没有退路：

节水是治本之策。

“当前打好‘水安全保卫战’的关键环节是节水，要从观念、意识、措施等各方面把节水放在优先位置，大力推进农业节水、工业节水、生活节水，加快推进节水型社会建设。”全国节水办公室原常务副主任吴季松说。

统计显示，目前我国万元工业增加值用水量仍为世界先进水平的2至3倍；农田灌溉水有效利用系数为0.52，远低于0.7至0.8的世界先进水平。

体制改革是关键。

专家认为，针对水资源开发和环境保护之间的脱节，应加快改革步伐，建立以流域水环境管理为核心的管理体制。

必须发挥好政府和市场各自的作用。水利部部长陈雷表示，加快推行城镇居民用水阶梯水价制度，非居民用水超计划、超定额累进加价制度；开展水资源使用权确权登记，构建全国和区域性水权交易平台，探索水权流转实现形式。

统筹兼顾是根本。

山水林田湖是“生命共同体”，治水必须统筹兼顾，与治山、治林、治田等有机结合，协调解决水资源、水环境、水生态、水灾害问题。

面对地表水、地下水及近海污染的多重考验，加强水环境治理的思路创新迫在眉睫。为此，周生贤等提出实施陆海统筹的生态系统保护修复理念。

调水是辅助。

专家认为，调水不能作为解决水安全问题的主渠道，而应在严格节水和治水的条件下，辅以适当调水。

“现在一缺水，就想到调水；水质污染了，也想到调水。我们必须转变观念，从向老天爷要水转变到自身节水，小到每个家庭每个人节约一滴水，大到农业耕作方式的改变和工业产业结构的调整。”王金南说。

国家高度重视水资源保护和污染治理，提出了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水新思路。今年的政府工作报告也明确提出“坚决向污染宣战”。

一些实质性举措已经相继推出，变化正在发生——

新修订的《环境保护法》将于2015年元旦正式实施；俗称“水十条”的《水污染防治行动计划》也在紧锣密鼓制定中；

5月1日起，北京居民实施阶梯水价，3档水价分别为每立方米5元、7元、9元，多用水多负担；

宁夏、江西等7省区正在开展不同类型的水权试点，力争二三年内在水资源使用权确权登记、水权交易流转等方面率先突破；

民间环保组织和社会力量参与，成为一支重要力量：“公众环境研究中心”致力于“中国水污染地图”绘制；“绿色江南”致力于太湖流域水环境保护。 刘诗平