

# 农村产权市场明确公益性定位

本报记者 乔金亮

视点

《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》的发布,有利于充分发挥农村产权交易市场的巨大杠杆作用,撬动农村各种有利因素助推现代农业发展,同时更好地保护农民土地承包权、保护耕地红线、保护农民利益不受损——



1月22日,中国政府网全文公布了国务院《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》。这是第一部针对农村产权流转交易市场的全国性政策指导文件。随着政策对交易市场定位、形式和运行等方面的首次明确。业内人士预计,未来县一级的农村产权交易市场将迎来前所未有的发展机遇。

## 交易由私下转向公开

近年来,随着农村土地经营权、林权、集体资产等各类农村产权流转交易平台接连涌现。截至2014年底,全国已有800多个县(市)、13000多个乡(镇)建立了土地流转服务中心,有1200多家林权交易机构和6个省级农村产权交易服务机构。

“农村产权交易以前大多是私下完成,现在通过产权交易中心运行,就是让交易更加公开、规范,实现农村产权收益最大化和农村集体资产保值增值目标,同时也可避免一些不必要的纠纷。”江苏省南通市通州区农工办副主任季水华说。

农村产权流转交易市场在一定程度上实现了农村产权资源要素高效、合理、顺畅流转。但在实际操作中,交易机构定位模糊,究竟是盈利还是非盈利的争议不断。针对此,文件明确要坚持公益性为主。农村产权流转交易市场是政府主导、服务“三农”的非盈利性机构,可以是事业法人,也可以是企业法人,但必须坚持为农服务宗旨,突出公益性。

## 市场建设以县域为主

数据显示,截至2014年底,土地承包经营权流转面积3.8亿亩,占家庭承包经营耕地总面积的28.8%。这些交易大部分由农民自发进行,只有部分发生

在场所。有关机构对部分县级林权交易中心的统计显示,林权交易市场出现交易量萎缩、交易程序复杂、林农转出意愿低等诸多问题。

记者此前采访了解到,很多农村产权交易所自成立以来,集体资产股权、集体实物资产、农业知识产权等交易很少,有些只起到登记备案的作用。同时,交易市场建设成本较高。国务院发展研究中心农村部副部长叶兴庆说,以林权交易中心为例,按照要求需要设置办公场所,配置办公用品、配备专职人员,一般来说县级林权交易机构年度平均支出需要20万至30万元。

基于此,有专家提出,要研究农村集体产权交易需求到底有多大,各地一哄而上建设农村产权交易市场有没有必

要。针对部分地区的急躁情绪,文件明确,是否设立市场、设立什么样的市场、覆盖多大范围等,都要从各地实际出发,统筹规划、合理布局。现阶段市场建设应以县域为主。

## 集体土地承包权不得流转

目前,各地农村产权交易市场交易的产权品种差异较大。品种较少的如重庆农村土地交易所只有3种,而温州农村产权交易平台等已超过10种。究竟哪些品种可以入市交易?文件明确,法律没有限制的品种均可以入市流转交易。农村产权类别较多,权属关系复杂,承载功能多样,适用规则不同,应实行分类指导。

专家介绍,现阶段的交易品种主要

包括农户承包土地经营权、林权、“四荒”使用权、农村集体经营性资产、农业生产设施设备、小型水利设施使用权以及农业类知识产权,但不涉及农村集体土地所有权和依法以家庭承包方式承包的集体土地承包权。

那么,哪些法人和自然人可以入场交易呢?文件明确,农户拥有的产权是否入市流转交易由农户自主决定。一定标的额以上的农村集体资产流转必须进入市场公开交易,防止暗箱操作。除农户宅基地使用权、农民住房财产权、农户持有的集体资产股权之外,流转交易的受让方原则上没有资格限制。对工商企业进入市场流转交易,要依据相关法律、法规和政策,加强准入监管和风险防范。



## 撬动现代农业发展的有力杠杆

瞿长福

以建立新型农业经营体制机制、促进现代农业发展、推进农村土地制度改革等为主要内容的农村改革正在进入深水区,这一时期农村产权交易市场的规模和影响将更加突出。1月22日国务院办公厅发布《关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》,在关键时刻出台规范性指导意见,可谓正当其时。

农村产权交易市场的建立,既为农民实现财产价值提供了稳定的交易空间,也为现代农业发展提供了实现土地规模经营的交易平台。但目前农村产权交易市场还存在影响力有限、交易能力有限、保障能力有限、交易不规范等明显局限。一些省份出台了建立农村产权交易市场的指导性文件,

许多地方市、县、乡也建立了农村产权交易市场,但交易机构设立在哪个部门、由谁主管、是企业性质还是公益事业性质,都处于探索阶段,实践中有的归口农业,有的归口国土,有的归口林业,有的由企业主导,交易形式、交易范围、交易手段也属于“摸着石头过河”。

这种状况与目前农村产权交易的实际需求、与农业农村的发展形势还存在明显距离。因此,在更高层面出台规范性文件,有利于充分发挥农村产权交易市场的巨大杠杆作用,撬动农村各种有利因素助推现代农业发展,同时更好地保护农民土地承包权、保护耕地红线、保护农民利益不受损。

从政策层面来看,加快农村改革

创新、加快推动农业现代化发展是“三农”工作的重点,这都与土地承包经营权流转、土地适度规模经营直接相关,规范的农村产权交易市场为推动土地流转、维护农民财产权利提供了良好保障。从法律法规建设来看,这些年加紧推行的各种农村产权确权登记确证为产权交易提供了更多的法律依据和更好的法律保障。从农村实践来看,各地大多建立了产权交易市场,有些已经成为当地农村产权交易甚至农民财产抵押贷款的重要力量。

推动农村产权交易市场健康发展,既是全面深化农村改革的结果,也是全面深化农村改革的保障,需要深刻认识,有序推进。

## 政府购买服务和PPP新规出台——

# 让政府采购每分钱都花得值

本报记者 曾金华

新闻深一度

竞争性磋商采购方式是财政部首次依法创新的采购方式,核心内容是“先明确采购需求,后竞争报价”的两阶段采购模式,倡导“物有所值”的价值目标

为推进政府购买服务,推广政府和社会资本合作(PPP)模式,1月21日,财政部发布了两项政府采购规则,即《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》(以下简称《磋商办法》)和《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》(以下简称《PPP办法》),促进政府采购实现“物有所值”的价值目标。

“与政府购买服务、PPP相关的采购活动,在采购需求、采购方式、合同管理、履约验收、绩效评价等方面存在一定特殊性,需要在政府现行法律框架下,作出创新和针对性的制度安排。”财政部国库司(政府采购管理办公室)有关负责人表示,制定《磋商办法》和《PPP办法》是为了坚持立法先行和依法采购。

“政府购买服务、PPP中的采购对象,有别于以往政府采购中一般的商

品,过程更加特殊和复杂,有必要制定专门的制度对其规范。”中国社科院财经战略研究院财政研究室主任杨志勇说。

“竞争性磋商采购方式是财政部首次依法创新的采购方式,核心内容是‘先明确采购需求、后竞争报价’的两阶段采购模式,倡导‘物有所值’的价值目标。”财政部国库司(政府采购管理办公室)有关负责人表示。“物有所值”的内涵就是“花得值”,实现政府采购质量、价格、效率的内在统一。

竞争性磋商与政府采购法中规定的竞争性谈判在流程设计和具体规则上既有联系又有区别:在“明确采购需求”阶段,二者关于采购程序、供应商来源方式、磋商或谈判公告要求、响应文件要求、磋商或谈判小组组成等方面的要

求基本一致;在“竞争报价”阶段,竞争性磋商采用了类似公开招标的“综合评分法”,区别于竞争性谈判的“最低价成交”。

该负责人解释:“之所以这样设计,就是为了在需求完整、明确的基础上实现合理报价和公平交易,并避免竞争性谈判最低价成交可能导致的恶性竞争,将政府采购制度功能聚焦到‘物有所值’的价值目标上来,实现质量、价格、效率的统一。”

根据《磋商办法》,竞争性磋商采购方式适用的情形包括:政府购买服务项目;技术复杂或者性质特殊,不能确定详细规格或者具体要求的;按照招标投标法及其实施条例必须进行招标的工程建设项目以外的工程建设项目等。

“综合来看,竞争性磋商采购方式在

政府购买服务、PPP、科技创新扶持、技术复杂的专用设备等项目采购中将具有较高的可操作性和适用性。”该负责人说。

“PPP是政府从公共服务的生产者转为提供者而进行的特殊采购活动。我国政府采购法规定‘本法所称服务,是指除货物和工程以外的其他政府采购对象’,对政府采购服务做了兜底式定义。从法律定义上看,PPP属于服务项目政府采购范畴。”财政部国库司(政府采购管理办公室)有关负责人解释,世界主要国际组织和国家在选择PPP合作方时都遵循政府采购原则。

《PPP办法》在现行政府采购法律制度框架下,充分借鉴了国际经验,进行了诸多制度创新:为保证项目采购的质量和效果,创新采购结果确认谈判、项目实施机构可以自行选定评审专家等程序;结合PPP项目金额大、后续监管链条长等特点,创新监管方式,对项目履约实行强制信用担保,用市场化手段引入担保机构进行第三方监管,引入社会监督。

热点 点击

1月22日,国家工商总局发布2014年全国新登记注册市场主体统计数据。数据显示,自商事制度改革至今,市场活力明显增强,企业准入审批全面优化,新增市场主体远超上年同期。市场人士表示,这一改革激发了全民创新创业的热潮,为我国经济发展注入了全新活力。

## 1 注册能省11天

自工商总局实行注册资本认缴登记制,稳步推进先照后证改革,积极协调简化住所登记手续,探索推行三证合一改革,实行企业注册登记并联审批、全程监管等措施,取得明显成效。

2014年3月1日全国实行商事制度改革后,新设立企业所需的平均时间从25.59天缩短到14.29天,节省11.3天。按改革后新设立企业325.51万户计算,共为企业节省时间成本3655天。

国家工商总局办公厅主任、新闻发言人于法昌表示,今年国家工商总局将继续放松登记管制,优化登记方式,围绕工商注册制度便利化,开展企业名称登记管理改革试点,为各类市场主体健康发展营造宽松便捷的环境。

## 2 291万人首次投资

2014年3月1日以来,全国共有419.16万次投资行为。其中,自然人股东里,291万人属于改革以来首次投资,产生了306万次投资行为,98万人属于改革之后再投资,产生了112.87万次投资行为。

创业热潮涌动,离不开良好的政策氛围。中央经济工作会议、中央城镇化工作会议均对商事改革的相关领域进行了部署。国家工商总局、财政部、人社部等相关部门也出台政策,激发创业热情。

## 3 第三产业成亮点

去年,我国第三产业增长强劲,推动产业结构持续优化。1月至12月,全国新登记注册企业在三次产业数量分别为16.84万户、60.83万户、287.42万户,同比增速分别为42.77%、29.72%、50.03%,分别占新登记注册企业总数的4.61%、16.66%、78.72%。

现代服务业发展最为迅猛,信息软件、教育、文体娱乐、科研服务是最被看好的创业方向。1月至12月,全国新登记注册现代服务业企业114.10万户,同比增长61.41%,增速比上年同期增加35.39个百分点。

## 4 外商信心在恢复

1至12月,新登记注册外商投资企业3.84万户,同比增长5.76%,继2012年、2013年连续两年负增长之后恢复同比正增长。外商对中国市场的信心在恢复。2014年,新注册外商投资企业投资总额2763.31亿美元,增长15.05%;注册资本1796.39亿美元,增长23.87%。其中外方认缴1450.82亿美元,增长19.10%。新登记注册外商投资企业户均注册资本467.55万美元,比上年同期增长17.13%。

中国仍是世界上经济增长速度最快的国家之一。与其他新兴市场相比,中国的劳动力价格优势有所下降,但规模经济优势仍在。“随着世界经济的缓慢复苏和中国营商环境的持续改善,外商可投资的领域也不断放宽,外资难以抗拒中国市场的吸引力,外商投资企业数量稳步增长也在意料之中。”于法昌表示,工商总局将对中外资企业一视同仁,做好服务与监管,让每个企业进得来、留得住、发展好。

金视界

## 年货市场“喜羊羊”



1月22日,顾客在北京天意小商品批发市场内选购新春饰品。春节临近,各地年货市场红火。新华社记者 陈晔华摄

本版编辑 胡文鹏 李瞳  
美编 吴迪  
本版邮箱 jrbjrcj@163.com