
构建第三方估价机构积极推进土地流转

——以安徽宿州为例

王慧瑶 李青芃 田露

（安徽财经大学会计学院，安徽蚌埠 233040）

【摘要】自“三权分置”改革逐步推进以来，农村土地流转规模日益扩大，在流转过程中的博弈双方对第三方估价机构的服务需求也随之上升。选取安徽省宿州市为实证研究对象，通过构建“第三方估价机构产生动因—宿州市估价机构发展现状——发展中存在的制约因素——对策与建议”的逻辑演进过程，论证在转入方与转出方的动态博弈中引入估价机构对土地流转的促进作用，结合宿州市现存估价机构所面临的发展困境并提出相应的政策建议，以期为其余各地建立健全土地估价机构提供借鉴意义。

【关键词】三权分置；土地流转；第三方估价机构

【中图分类号】D9 **【文献标识码】**A **【doi】**10.19311/j.cnki.1672-3198.2018.11.067

1 土地流转中构建估价机构的动因

随着“三权分置”政策的实施，土地流转已在全国范围内推进，流转利好的政策深入人心，流转规模逐渐扩大，流转对象和利益关系也从单一向多元化发展。土地的自由流转不仅能够实现土地资源的有效配置，促进农民就业增收，加强土地规模化经营，也有助于实现土地价值，防止土地抛荒。但要实现土地经营权的顺畅流转就必须要对土地的价值进行合理评估，健全价格机制。就目前情况而言，土地经营权流转价值却存在确定标准不统一的问题，即在流转过程中，土地的流转价格仅由供需双方协商确定，并且由于信息不对称、价格信号失真等现象的存在，常常会引发流转双方在后期的矛盾，扰乱土地流转市场的秩序，农户与其他经营主体之间的经济利益也得不到保障。土地承包合同不规范，土地流转行为不受监督，土地纠纷无法得到合理解决等隐患和弊端也随之显现；政府的土地强制性流转虽然规模大，但在租金、租期、矛盾纠纷的解决违背农民意愿时往往不利于农民的保护等，以上种种原因都将最终导致毁约及交易双方冲突。在土地流转过程中，中介机构可以为流转双方提供价格信息，改善信息不对称的局面，在三方博弈中促使合理价格的敲定，减少摩擦的产生，维护出租方和承租方的合法权益。由此可见，第三方评价机构在土地流转中孕育发展，作为将土地的供给主体和需求主体连接起来的中介组织，其主要功能是在土地流转过程中为供需双方提供土地价格评估服务，从而在供需主体间起到沟通与桥梁的作用，促进土地流转顺利进行，因此土地估价机构已经成为当前土地流转市场中不可或缺的要素。

通过构建第三方土地评价机构，其专业性、独立性和非土地利益的享有性能够使土地流转中的定价保证相对公平，促进市

基金项目：本文系安徽财经大学大学生创新创业训练项目研究成果（项目编号：201710378475），项目名称：构建第三方评价机制，积极推进土地流转——以安徽宿州为例。

场在资源配置中的决定性作用，保障利益合理分配，实现土地适度规模化经营，有效减少土地流转纠纷，增加农民收入，提升农民的安全感，有利于促进正处于转型期的我国社会和谐发展。我国在城市化建设的进程中，可利用的耕地面积日益减少，但在这些土地中仍有一些土地被拥有者闲置，转让过程中的价格混乱也不利于农村土地资源的充分、合理利用。而构建规范的估价机构能够衡量土地的实际价值，使有价值的土地不能够被轻易转让，推进土地要素优化配置，提高土地产出率、资源利用率和劳动生产率，顺应发展现代农业的必然要求。与此同时，建立健全规范的土地估价机构，能够促使土地流转的各个环节更公开化、透明化，交易质量与效率也能得到有效提升，农民会更加重视对土地流转市场的参与，进而增强流转的整体规模与水平。

2 宿州市第三方估价机构的发展现状

随着宿州市农村土地流转市场工程建设的进一步推进，土地承包经营权的流转逐渐走上正规化、程序化的轨道。目前，宿州市农村土地流转面积达 405.38 万亩，占耕地面积的 45.7%，并且近几年农村土地流转呈现出加速的势头。随着土地流转范围与规模的扩大，土地流转也显现出形式多样化、主体多元化的发展态势。虽然目前流入一方仍以农户为主要群体，但向农民合作社、家庭农场、龙头企业等新型农业经营主体流转的比例正逐渐加大，新型农业经营主体已成为土地流转工作中的中流砥柱。

与此同时，由于在土地流转市场上，经常出现信息不对称现象，一方是手握大量资本，求地心切的企业家，另一方是土地闲置，渴望变现的农民。由于缺乏针对土地价格、供求信息的交流平台，目前我国农村土地流转的价格绝大多数情况下是双方由农村基层组织协调或双方自行协商确定，缺乏科学依据，双方的合法权益难以保障，为了揭示农村土地流转在交易时点的公允价值，土地第三方评价机构应运而生。

目前，安徽省多地农业部门都在陆续成立类似的土地估价第三方平台。例如，歙县在 2017 年就构建了土地流转三级服务体系，健全了 28 个乡镇土地流转服务中心，促进土地流转有序健康发展。省内良好的大环境给宿州市发展估价机构提供了充足的理论基础和实践空间。

作为省内土地流转工作的模范，在搭建交易服务平台方面，宿州市各县区建立了统一、规范的农村土地承包经营权流转服务中心。在此基础上，乡镇依托承担农经管理职能的部门，建立了农村土地承包经营权流转服务分中心，各级服务中心认真开展土地价格评估等多项服务，及时指导流转双方在对土地进行合理的估价、明确土地价格的基础上，依法建立合理的流转关系和利益关系，签订市统一文本格式的土地流转合同，并做好本区域农村土地流转信息的汇总、分析工作。以埇桥区为例，区农委在服务中心的基础上，还建立了“宿州市埇桥区土地流转查询平台”，平台对于土地供求双方所属的乡镇（办）和行政村、供应方流转方式、供求双方流转面积与流转土地单位价格进行了全面、明确的披露，不仅对土地价值进行了明确的规定，有效防范了后续的租金风险，更规范了土地经营权流转程序，促进农户增收。在政府搭建平台的基础上，一些专业的土地评估第三方中介机构也日趋成熟。这些企业通过网站，对外发布土地明确的价格信息，吸引有意向租地的人，再通过收取一定比例的中介费获得收益，企业良好运作并稳步发展。另一方面，宿州市政府相关部门印发了《宿州市埇桥区农村承包土地的经营权抵押贷款试点工作方案》，以规范从抵押贷款申请至贷后管理等各个农地抵押贷款环节，同时建立了风险防范化解机制，早介入、早探索，建立市场再流转土地价格评估和土地托管制度。土地承包经营权抵押贷款的实现是土地资源由缺乏资力的主体向拥有充足资力的主体流转的过程，有利于提高土地的利用效率。而日趋成熟的第三方土地评估机构的介入，为宿州市土地经营权抵押贷款的顺利发放奠定了技术基础，为土地经营权抵押贷款工作的顺利推行构造了基本的风险防范机制，从而在规避风险的基础上促进宿州市农村土地的规范流转。

3 农村土地估价机构发展中存在的制约因素

3.1 行业准入门槛低，难以保障机构质量

在机构申请设立的过程中，由于相关部门对机构的审批不到位，致使进入市场中的估价机构良莠不齐，再加上寻租问题的存在，一些没有达到资质要求的“关系户”也能够获得准入资格，进而对土地估价机构的质量控制与监管产生不利影响。

3.2 缺乏规范的内部人员管理机制

建立健全完善的市场服务体系与配套服务设施是有力保证我国农村土地价值评估顺利进行的关键外部要素，虽然我国目前存在专设的估价机构以开展土地价值评估业务，但机构内部从事农用地价值评估人员的专业水平及人员规模无法与当前的农村土地估价的市场需求相匹配，因此很多土地评估中介机构为了弥补这一供需缺口，满足日益增长的土地价值评估工作量，只能聘请一些不具备执业基本素养的人员代替专业估价师参与业务。除此之外，土地价值评估机构的“脱钩”改制也是促使机构招聘非专业人员开展估价业务的影响因素之一。估价机构的脱钩改制使得执业土地估价师重塑了其在机构中的角色定位，由原先的职工变为机构的股东或领导层，其职能也从参与实际业务向集中精力为机构拓展业务规模转变。而在实际操作中，未执业甚至没有相应执业资格的人员对于土地评估程序了解的不到位，也无法深层次的理解与运用农村土地评估方法技术体系，加上估价机构内部没有构建出用以强调从业人员职业道德的体系，因此这种不规范的人员管理机制将直接导致业务质量的下滑，使得机构所出具的估价报告缺乏科学依据与可用性，不仅会损害土地流转主体的合法权益，也限制了农村土地估价机构的发展。

3.3 尚未形成健全的评估方法体系

目前我国土地估价机构所采用的包括市场比较法、收益还原法、成本逼近法与基准地价系数修正法在内的土地估价方法体系，是一套基于固定的市场经济环境假设的评估方法，尚不完全适用于我国的农村土地价值评估。一方面，由于市场比较法在测算土地价值时，需要通过与近期土地交易价格相对比，在修正区域因素、交易因素的基础上利用替代原理，评估出当日的土地价格。因此，只有在稳定且发达的市场环境中运用此方法，才能获得公允客观的土地价值。而我国农村土地市场的发展起步晚，市场交易不规范，因此流转交易价格缺乏参考性。除此之外，市场比较法在评估时具有较强的主观性，在市场环境不稳定，如市场低迷或过度炒作时，该方法测算所得的评估价格可能严重偏离土地的实际价值。第二，对于收益还原法而言，土地纯收益与还原利率的精确计量是影响评估得到的土地价值是否客观公允的关键指标。然而在当前的农村土地市场中，这些参数因子难以得到准确计算，并且这些因子也受到许多外部不确定性因素的干扰，如行业政策、经济环境等。第三，成本逼近法一般适用于交易量少及新开发土地的估价，在农村土地流转中进行价值评估的应用能力有限。另外，成本逼近法对于土地历史价值的计量比较公允，但在评价农用地的未来使用情况时，并没有考虑到土地的效用，因此该方法对土地实际价值的反应能力不足。第四，由于信息不对称，农村土地估价中介难以获取评估土地价值所需要的技术资料。如在基准地价系数修正法下，地价成交案例等信息资源披露不充分，致使评估人员难以正确计量土地价值，甚至编制虚假案例为业务所用，增加了机构的执业风险。由此可见，尚不健全的土地价值评估方法体系严重阻碍了土地估价机构业务的开展，加上机构内部控制风险的意识薄弱，在运用这些方法时不能综合考虑各个估价方法的适用范围与特点，对估价参数的处理也并不严谨，最终会导致业务报告质量不过关，不利于促进农村土地流转中供需双方交易的达成。

3.4 采用的估价技术手段相对落后

除了估价机构所使用的评估方法体系存在固有局限性以致不利于在农村土地流转中精确的测算土地价值之外，落后的估价技术手段也成为估价机构发展的“软肋”。现阶段我国农村土地估价作业主要以成本高但效率低的手工操作为主，信息搜集相对滞后，对数据和信息的分析、处理能力较差，加之人为因素介入等问题的存在严重削弱了土地估价中介业务结论的科学性与规范性，限制了中介在土地流转过程中其积极作用的发挥。

4 构建促进土地流转估价机构的对策及建议

4.1 普及相关政策，突显机构能力

在土地流转的过程中，流转期限较长的通常会选择第三方评价机构，而流转期限相对短、规模小的，交易双方为了方便快捷往往会选择自行交易，但隐患也同时存在。为了进一步加强土地流转，全面遏制资源浪费，应制定详细的宣传体系，加强农民通过第三方评价机构参与土地流转的思想意识。对于小农户，机构也可以简化相关的程序，方便他们加入进来，使更多的农民看到第三方评价机构的作用，提高其积极性。

4.2 引进高端人才，提升执业质量

土地流转要维护农民的权益，从而实现土地流转市场多方参与的共赢。所以估价机构可以在政府的帮助下与高等院校建立合作关系，引进高端人才，将理论与实践相结合，为行业发展提供持续性保障。相关工作人员也要通过不断的学习和培训，理解现有相关政策规定，同时也要了解怎样与农户等各个利益主体沟通，从而能及时解决矛盾，降低风险。因此不断提升工作人员的专业度，使得土地流转各方都愿意参与进来，在最大程度上保护其权益是促进土地流转工作开展的重要因素之一。

4.3 构建估价模型，科学评估土地价值

在土地流转过程中要尊重流转双方的意愿，创造互赢的局面。我国现行土地估价方法主要有基本估价法和应用估价法，每种方法都有各自的原理、特点和适用范围。所以对于不同情况的土地流转，都应选择适当的估价方法，制定合理的租金水平。因此，构建土地估价模型，合理测算估价参数，完善和创新现有的估价体系，能够使土地实际价值得到客观公允的反映。

4.4 搭建网络信息数据平台，提高执业效率

土地流转在实施过程中往往存在信息不对称和价格不公正等问题，因此搭建公开透明的网络信息共享平台是十分必要的。现今是互联网信息化和大数据的时代，网络信息平台也会因成本低、效率高等显著优势在未来得到广泛应用，所以第三方评价机构可以构建网络信息平台，储存和发布流转信息，提供公平、公正、公开的交易环境，实现农民操作便捷，提升机构服务质量。

4.5 开展监督机制，制定程序化执行过程

在机构发展过程中，往往会出现理论研究与实际状况不能相互匹配的情况，存在无法避免的漏洞，阻碍机构发展进程。为了进一步发挥第三方评价机构的作用，需要制定严格的估价程序，例如制定计划、收集资料、选择方法、合理测算、出具估价报告等，减少工作中错误的产生。同时，估价机构也可以委托村民行使监督权，让村民意见得到充分表达，打破违法行为出现时人力和能力对问题解决的局限，确保土地合法使用，维护社会稳定性。

5 结语

本文以安徽宿州为例，结合宿州市现存的几种第三方估价机构的组织形式、运行机制及其效果进行实证分析，得出第三方估价机构能够建立土地流转价格形成机制，及时为土地经营权流转双方提供土地流转参考价格，促进土地经营权流转交易公平公正的结论。当然，宿州市也要积极采取措施攻克估价机构发展中存在的瓶颈，创建出规范的估价机构，为全国估价机构的建设提供借鉴意义。

参考文献

- [1] 孔祥斌, 张凤荣, 李霖. 农用地估价方法探讨[J]. 河北农业大学学报, 2002, (10).

-
- [2] 蓝兴洲. 中小土地估价机构的发展困惑及对策研究[J]. 广西城镇建设, 2012, (7).
- [3] 范英莉. 论土地估价行业面临的形势、存在的问题及发展建议[J]. 黑龙江科技信息, 2016, (10).
- [4] 王丽英, 王勇. 农村土地价格评估存在的问题及对策研究[J]. 中国集体经济, 2017, (8).