金山区农村土地经营权流转 公开交易实践与思考

王益林

推进农村土地经营权流转工作是实现农业适度规模经营的重要基础。近年来，金山区按照中央、市有关规范农村土地经营权流转工作要求，积极探索农村土地经营权流转公开交易，优化农村土地资源配置，推进农村土地“三权”分置改革，切实加强农村土地承包经营权流转管理和服务，着力培育新型农业经营主体，有效推进农业适度规模经营。

一、工作实践

金山区是上海市农业大区，拥有近 40 万亩耕地资源，农业是金山的一大特色。截至 2018 年底，全区农户承包地确权登记面积 26.65 万亩，土地经营权流转率为 91.18%，随着农村土地流转率提高，规范土地经营流转逐渐成为乡村产业振兴、发展农业适度规模经营重要工作。自 2016 年起，依托上海农业要素交易所网络平台和各镇(金山工业区)土地流转服务中心，试点开展农村土地经营权公开流转交易市场建设。2018 年，以区政府深化农村土地“三权分置”试点改革重点工作为抓手，在前两年工作的基础上，不断扩大农村土地经营权流转公开交易。截至 2018 年 12 月底，全区全年到期流转合同 1966 份，流转面积 20.23 万亩进场”流转地块 1361 宗，涉及面积 14.09 万亩，全年“进场”交易率达到 69.659%。公开流转交易签订合同 1067 份，面积 11.49 万亩。其中，上海农业要素交易所网络平台交易流转面积 11.16 万亩；上海农村产权交易所交易流转面积 0.33 万亩。

(一)主要做法

1. 健全土地流转管理服务中心。2016 年，根据市农委《关于本市推进农村土地承包经营权流转公开交易市场建设的实施意见(试行)》工作要求，各镇(金山工业区)农村土地承包经营权流转管理服务中心增设了农村要素交易所分中心，主要承担土地流转“进场”公开交易工作职能。针对部分镇(工业区)农村土地承包经营流转管理服务中心存在的服务场所不固定、软硬件设施配套不全、服务制度不健全、人员配备不力等现状，2017 年区农经站开展了健全土地流转服务中心工作，制定考评方法，落实工作经费，要求各镇(工业区)结合实际、按照“有场所、有设施、有标准、有制度、有人员”五有目标健全土地流转服务中心。区农经站加强指导服务，更好发挥土地流转服务中心在政策宣传、信息收集、价格评估、合同指导、纠纷调处等作用，为有序推进农村土地经营权流转公开交易提供服务保障。

2. 开展公开市场示范中心建设。2017 年，根据市农经站规范农村土地经营权公开流转交易市场建设工作要求，金山区在漕泾镇、吕巷镇开展农村土地承包经营权公开交易市场示范中心建设同时，结合当年度开展的健全土地流转服务中心，同步加强各镇(金山工业区)按照公开市场示范中心建设标准，在组织机构、管理制度、硬件场所建设和市场交易运行及交易档案管理等标准化服务，不断完善农村土地经营权流转的市场化、制度化、规范化建设。

3. 建立公开流转交易工作机制。为有序推进金山区农村土地经营权流转公开交易工作，区农经站建立了土地流转公开交易工作机制：一是建立统计月报。要求各镇(金山工业区)土地流转服务中心每月报送“进场”交易信息、评标议标、中标结果公示及合同签订情况，动态掌握土地流转公开交易工作进度。二是加强服务指导。区农经站根据月度统计情况及部分镇存在问题，通过 QQ 群和下基层、组织培训等方式，提高土地流转公开交易服务指导的针对性和有效性。三是开展工作检查。年底组织各镇(金山工业区)开展土地流转公开交易档案集中互查互评，不断提高公开流转交易工作规范。

4. 引入公开流转交易竞争机制。根据市农委《关于本市推进农村土地承包经营权流转公开交易市场建设的实施意见(试行)》，近年来金山区农村土地经营权流转公开交易主要依托上海农业要素交易所市场交易平台，2018年通过该交易平台土地流转公开交易面积占比97.13%。2014年上海农村产权交易所与金山区联合组建农村产权交易平台后，注重开发农村土地经营权流转交易服务项目，2017年，区府办转发区农委制定的《金山区规范农村产权交易实施意见》的通知。为了充分利用和完善现有农村产权流转交易市场，自2018年起金山区探索引入上海农村产权交易所土地流转公开流转平台，形成了“两个交易平台”同时推进工作态势，提高农村土地经营权流转公开交易工作进度和质量。上海农村产权交易所主动对接区、镇农经部门，完善公开流转交易规程，在区农经站协助下基层队伍开展专题培训，为今后扩大土地经营权流转公开交易服务做好准备。

(二)取得成效

1. 有利于推进农村土地“三权分置”改革。2015年，金山区在全面完成农村土地承包经营权确权登记颁证工作基础上，逐步建立了引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营政策体系，注重土地流转管理创新，实施农村土地经营权流转合同“网签”制度，为推进农村土地经营权流转公开交易奠定了工作基础。通过土地流转公开交易配置农村土地资源，有效提高了土地流转工作透明度，是放活土地经营权、实现农村土地经营权高质量流转重要途径，有利于推进农村土地“三权分置”改革，巩固和完善农村基本经营制度。

2. 有利于维护交易双方合法权益。根据市、区农村土地承包经营权流转管理有关工作要求，金山区农村土地经营权流转主要是农户委托村统一流转土地，在土地流转服务中心指导下，由村集体经济组织与规模经营户签订土地流转合同。在2018年金山区开展的农村土地流转专项检查发现，各镇(金山工业区)存在部分农业规模经营户不同程度拖欠村集体经济组织土地流转费现象，侵害了村集体经济组织利益。漕泾镇土地流转服务中心在开展土地流转公开交易中，完善公开流转交易规程，制定了交易前现场勘查，交易中收取风险保障金和土地流转费，交易后开展土地流转专项检查，把加强土地流转监管与村干部绩效考核挂钩，确保农地农用，有效维护履行流转双方的权利义务。2018年，金山工业区积极引入上海农村产权交易所土地经营权流转公开交易机制，试点村土地经营权流转公开交易工作取得了突破性进展。交易所专业服务团队深入试点村组，会同镇职能部门、村集体经济组织，从摸清流转地块现状、意向流入方前置资信调查、流转交易信息发布、流入方资格综合评审标准等提供全方位服务，细化交易流程，切实落实合同风险保障金和先付后租支付方式，严守交易规程，选准选优农业规模经营户，有效维护了土地流转交易双方的合法权益，得到了试点镇农经部门和村干部群众的一致好评。在召开的年度农经工作会议上，各镇(金山工业区)农经部门负责人纷纷表示，推进农村土地经营权流转公开交易是维护好村集体经济组织权益的重要抓手。

3. 有利于促进农村一、二、三产业融合发展。近年来探索实践证明，推进农村土地经营权流转公开交易市场建设，不仅有效为农村土地经营权规范有序流转提供高效专业服务，而且市场化配置农村土地资源，有利于农业产业结构调整，提高农村土地产出率，助推农业供给侧结构性改革，促进农村一、二、三产业融合发展，加快推进农业现代化。

4. 有利于加强基层党风廉政建设。依托镇土地流转服务中心和农交所交易平台，推进农村土地经营权流转公开交易，在提高了土地流转规范化工作同时，能有效防止村干部暗箱操作，少数人说了算，杜绝土地流转过程中的腐败行为，促进基层党风廉政建设，密切党群和干群关系。开展农村土地经营权流转公开交易的村干部表示，土地流转“进场”交易后，我们村干部工作压力轻了，腰板硬了，在村民中威信高了，村里的事好办多了。

二、存在不足

一是村干部思想有待提高。从各镇(金山工业区)土地流转服务中心反映来看，部分村干部仍然“迷恋”手中的权力，对土地流转“进场”交易认识不到位，依法治理意识淡薄，影响了土地规范流转公开交易工作的推进和提升。

二是公开交易有待规范。近年来，金山区土地流转交易规模在扩大，但交易质量提高缓慢，部分土地流转公开交易流于形

式，招投标工作小组(经营资格审核小组)组织较为松散，对意向流入方(投标人)资格审查不严格，土地公开流转中标决定权基本由参加评标的村集体经济组织说了算，影响了公平公正流转交易。

三是基层队伍有待加强。各镇(金山工业区)土地流转服务中心工作人员是协助推进农村土地经营权流转公开交易主要力量，但镇土地流转服务中心存在人员配置不强，专职少，兼职的多，编外人员多的现象，镇、村土地流转工作人员队伍不稳定，影响土地流转公开交易进度和质量。

三、对策建议

(一)农村土地经营权流转公开交易是规范土地流转重要途径

2014年，国务院办公厅《关于引导农村产权交易市场健康发展的指导意见》印发后，市政府、市农委相继出台和制定了探索建立农村土地承包经营权流转公开交易市场政策文件和操作办法，依托上海农业要素交易所的网络交易平台和涉农镇农村土地流转服务中心，用两到三年的时间，在全市基本建成规范有序、信息快捷、网络健全、公平合理农村土地流转公开交易市场，以市场化规范农村土地经营权流转，进一步整合优化农村土地资源配置，加快实现上海农业现代化。今年实行的新修订的《农村土地承包法》，进一步明确了土地经营权人权利和义务，土地经营权流转期限为5年以上的，当事人可以向登记机构申请土地经营权登记，为落实农村土地承包经营权“三权分置”提供了法制保障。今年中央农村工作领导小组办公室、农业农村部印发的《关于铁于加强基层农村经营管理体系建设的意见》，要求依法规范农村资源要素管理，指导推进农村资源要素市场化配置。为增加农民财产性收入，稳定提高农村土地流转率，2018年，金山区农委、财政局印发了《关于提高农户承包地委托流转补贴的工作意见》的通知，农户承包地委托流转补贴从之前的每年每亩100元提高到2018年200元和2019年的300元，引导承包农户有序流转土地，稳定农业规模经营者经营预期。近年来金山区探索实践证明，随着农村劳动力持续转移和土地流转率提高，农村土地经营权公开流转交易在助力农业高质量发展、实施乡村振兴战略作用必将日益显现，也必将成为规范农村土地经营权流转的重要途径。

(二)建立健全推进农村土地经营权流转公开市场保障机制

一是引导土地“进场”交易。区、镇根据中央、市推进农村土地经营权流转公开交易有关政策和操作规范，结合实际，制定引导农村土地经营权流转公开交易实施办法，为有序推进农村土地经营权流转公开交易提供政策保障。二是实施“政府购买服务”。2014年以来，上海农业要素交易所、上海农村产权交易所逐步与政府脱钩，实行自主经营市场化运行。目前，农交所受理的农村土地经营权公开交易仍然坚持公益服务，尚未向流转双方收取交易服务费。随着农村土地经营权流转公开流转交易业务扩大，农交所经营支出必将相应增加，为了促进农村土地经营权流转交易公开市场健康发展，应该支持农交所不以营利为目的收取交易服务费。为此，地方政府应加快建立“政府购买第三方服务”，为推进农村土地经营权公开流转交易提供财政保障。三是引入履约保险服务。安信保险金山分公司根据市政府关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见精神，积极参与保险服务金山乡村振兴战略，推出金山区农村土地经营权流转履约保证保险金服务产品。为减轻土地流入方资金压力，维护村集体经济组织利益，政府应积极引入安信农业保险合同履约保证保险产品，加强财政扶持力度，为先租后付方式签订土地流转合同的规模经营户提供保险，合力推进农村土地经营权公开流转交易市场健康发展。

(三)稳步推进农村土地经营权流转公开交易

一是加强宣传培训。区、镇农经部门要加强政策宣传，提高基层干部思想认识，克服畏难情绪。同时，要加强镇村土地流转工作人员培训，不断提高基层队伍业务水平，为稳步推进农村土地经营权流转公开交易创造条件。二是细化经营资格评定。镇土地流转管理部门根据区域农业发展要求，细化经营者资格综合评审标准。要健全农村土地经营权流转评标小组，严格按照综合评审标准，重点对经营者的经营资质、经营能力、技术装备、环境保护、社会信誉等情况进行综合考评，不以最高价作为

获得农村土地流转权的唯一标准，为意向流入方创造公平公正的竞争环境。三是规范交易操作程序。镇土地流转服务中心要做好农户土地委托流转、村组流转土地归并布局、流转信息发布、意向流入方资格审查、公开招标及中标发布工作，确保农村土地经营权流转公开交易规范有序。四是加强土地流转动态监管。土地流转管理部门加强本地区农村土地经营权流转情况和经营者的经营行为的动态跟踪、监督，督促流入方严格履行农村土地经营权流转合同，坚决避免土地流转“非粮化”，严禁流转土地“非农化”。对擅自改变农业用途、损害农田基础设施和发生农产品食用安全事故等违法违规行为，农村集体经济组织有权终止土地经营权流转合同，并依法追究相关责任。

(四)探索建立全市统一的农村产权交易平台

为促进规范农村产权交易市场发展，规范农村产权交易行为，2009年本市成立了上海农村产权交易所、上海农业产权交易所和上海农业要素交易所。2014年，上海联合产权交易所与金山区共同组建上海农村产权交易所，统一了农村产权交易市场，目前，本市有两个交易平台受理土地流转公开流转。根据上海市人民政府办公厅关于贯彻《国务院〈关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见〉的实施意见》)有关完善上海农村产权流转交易市场体系要求，为全面推进农村土地流转公开市场建设，更好地为农村土地经营权流转公开交易提供服务，建议探索以资本重组等方式建立全市统一的农村产权交易平台，实现资源整合、优势互补，完善交易规程，引导农户土地进入公开交易市场统一流转，并通过“上海市农村土地承包经营权经营信息管理系统”进行网签土地流转合同，不断提高本市农村土地经营权流转公开交易水平。(作者系金山区农村经济经营管理指导站副站长)