

国家标准

**《农村产权流转交易 交易市场建设和管理规范》
编制说明**

（征求意见稿）

国家标准起草组

2020 年 9 月

《农村产权流转交易 交易市场建设和管理规范》 国家标准编制说明

一、 任务来源

2018 年底，国家标准委下达了《农村产权流转交易 交易市场建设和管理规范》国家标准立项计划，计划编号：20184558-T-424。本标准由中国标准化研究院提出并归口；由辽宁省标准化研究院、中国标准化研究院、安徽省质量和标准化研究院等单位共同完成。

二、 目的意义

随着农村劳动力持续转移和农村改革不断深化，农村经济社会的快速发展，农村产权流转交易市场随之不断建设和成熟，为交易主体（主要为农户、农民合作社、农村集体经济组织、涉农企业和其他投资者）提供的服务方式和服务内容都发生了很大变化。服务内容由原来的单一行政（管理）服务发展为现在的全方位服务，服务方式由原来的被动服务发展为现在的主动服务。

2016 年 12 月 26 日，中共中央国务院印发了《中共中央 国务院关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，意见提出“引导农村产权规范流转和交易。鼓励地方特别是县乡依托集体资产监督管理、土地经营权流转管理等平台，建立符合农村实际需要的产权流转交易市场，开展农村承包土地经营权、集体林权、“四荒”地使用权、农业类知识产权、农村集体经营性资产出租等流转交易。县级以上地方政府要根据农村产权要素性质、流转范围和交易需要，制定产权流转

交易管理办法，健全市场交易规则，完善运行机制，实行公开交易，加强农村产权流转交易服务和监督管理。”

在国家的政策指导下，部分省、市、县也都出台了相应的农村产权流转交易管理办法。例如：2015年2月11日，江苏省政府办公厅印发了《省政府办公厅关于促进农村产权流转交易市场健康发展的实施意见》。提出“以规范流转交易行为和完善服务功能为重点，培育和发展农村产权流转交易市场。”主要目标是“充分利用现有的各类农村产权流转服务平台，推动以县（市、区）为重点建立农村产权流转交易市场，乡镇建立交易服务中心；省及省辖市建立提供政策和综合信息发布、数据统计、情况分析、交易行为监管的信息服务平台。基本建立省、市、县、乡镇、村统一联网、五级联动的农村产权流转交易市场体系和信息服务网络平台。”

建设农村产权流转交易市场是深化农村产权制度改革的必然要求，有利于创新农业农村投融资机制，吸引更多社会资本，开辟农村产权抵押融资渠道，推动农村经济繁荣发展，也是实现城乡经济社会融合互动、优势互补、互利共赢的迫切需要。

尽管在全国范围内，许多地方建立了多种形式的农村产权流转交易市场和服务平台，为农村产权交易提供了有效服务。但是，各地农村产权流转交易服务机构的发展不平衡，服务基础设施、设备的建设还有较大差距，有的没有健全的交易规则、有的没有服务窗口、有的没有信息网站、有的没有交易系统，甚至有的没有自己固定的交易场所；人员配备不合理，有的接受高等教育的人员少，有相关专业学历

的人少，有工作经验的人员更少；此外，用于农村产权流转交易机构服务体系建设和发展的资金投入较少。这些问题极大地影响了农村产权交易机构的服务能力。为了保护农村产权保值、增值，促进各类农村产权合法、合规、有序流转交易，加快建立管理规范、科学化、标准化的交易市场势在必行。

三、 编制原则和依据

1、 一致性原则

本文件在编制过程中采用与《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》（国办发〔2014〕71号）《农村土地承包经营权流转管理办法》、农业部关于印发《农村土地经营权流转交易市场运行规范（试行）》的通知（农经发〔2016〕9号）等相关法律法规相一致的原则和方法。

2、 科学适用性原则

为确保该文件适合全国农村产权流转交易机构的建设与管理要求，同时规范国家对农村产权流转交易市场的培育和发展，该项文件的制定不仅吸收了先进省份的成熟技术和经验，同时，在充分研究和分析的基础上，综合考虑我国东中西部农村产权流转交易机构的实际情况，科学、合理地编制了本文件的内容，尽量确保文件具有较高的适用性。

3、 依据

《中华人民共和国标准化法》；

《中华人民共和国标准化法实施条例》；

《中华人民共和国农业法》；

《中华人民共和国农村土地承包法》；

2014 年 01 月《中央一号文件》；

2014 年 11 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于引导农村土地经营权有序流转发展农业适度规模经营的意见》；

2014 年 12 月《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》；

2015 年 08 月《国务院办公厅关于印发整合建立统一的公共资源交易平台工作方案的通知》；

2015 年 08 月《国务院关于开展农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点的指导意见》；

2015 年 11 月 3 日《国务院深化农村改革综合性实施方案》；

2016 年农业部关于印发《农村土地经营权流转交易市场运行规范（试行）》的通知（农经发〔2016〕9 号）；

GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第 1 部分：标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》。

四、 工作简况

（一）成立起草小组

2019 年 1 月，辽宁省标准化研究联合中国标准化研究院、安徽省质量和标准化研究院成立了标准起草工作组，制定了工作进度计划，并开展起草标准前期的准备工作。

（二）编制过程

第一阶段：前期预研

早于 2015 年，辽宁省标准化研究院参与研究了国家标准委的课题《农村产权流转交易服务标准前期研究》（项目编号：NCZGKY201504）中的子课题：《农村产权流转交易服务保障标准研究》，在急需制订的标准提案中我院根据调研实际经分析后，提出了“农村产权流传交易

市场建设与管理规范”的制定建议。课题结题后，经国标申报程序，于2018年底国标委正式批准了该计划。

在课题研究过程中，在2015年10月，项目组对“安徽省农村综合产权交易所”进行了实地调研，就农村产权流转交易涉及的服务内容、服务流程、人员要求等内容，与交易所及合肥市农委有关领导进行了详细的讨论。

2015年11月，项目组对辽宁省内的两家交易所进行了调研。海城农村综合产权交易中心和沈阳农村综合产权交易中心。其共同的特点是依托于现有的产权交易中心，调用农业主管部门人员，为农村各类产权流转交易提供场所设施、信息发布、组织交易等服务，对交易行为进行鉴证，履行相关职责。

2015年12月，项目组考察了北京农村产权交易所和中国林业产权交易所(北京)，分析了北京农交所的信息化系统建设和管理的模式，提炼出标准信息化交易平台建设和管理的基本内容。

期间，项目组成员，中标院及安徽质标院对成都交易所、武汉交易所，广州交易所和上海交易所分别进行了实地调研，得到了丰富的数据和材料。同时，还考察了一些县级农村产权交易中心，如福建德化农村产权交易所、陕西岐山县农村产权交易所。

在调研的过程中，项目组召开了4次项目研讨会，一次在贵州讨论了标准的整体框架；第二次在福建确定了标准的整体结构，细化了具体条款的要求；第三次在海南详细讨论了标准的各个条款；第四次在辽宁确定了标准的正式草案稿。

该研究项目于2016年8月，经国标委组织的专家审查，通过了课题验收，同时专家提出了该项标准应尽快向国标委申报立项计划。

2018 年底-2019 年 7 月，国标计划批复后，标准编制组在前期项目研究的基础上，持续收集了农村产权近几年的国家层面、省级层面新发布的制度和政策，对国家及其他省份农村产权流转交易建设与管理现状进行了资料整理与分析。重点对辽宁省农村产权流转交易市场建设与管理现状进行了详细分析。

2019 年 3 月，邀请了辽宁省农业农村厅农经处、新门市农村产权交易服务中心、海城市农村产权交易中心等专家及专业人员召开研讨会，集中研讨了《农村产权流转交易市场建设与管理规范(草案稿)》，并提出了部分修改建议，如选址范围，在城市基础上应增加郊区及乡村，更改为“城乡”；增加设置“交易分级机构”的相关建设及管理要求等。

第二阶段：标准修改完善

2019年8月，工作组结合对沈阳农村产权交易中心、新门市农村产权交易服务中心、海城市农村产权交易中心三家省内建设较好的农村产权交易机构的调研，确定了标准的主要结构为农村产权流转交易市场建设与管理术语和定义、基本原则、市场建设和市场管理形成工作组讨论稿。

2019年10月，工作组在北京召开了标准研制工作的研讨会。来自北京农村产权交易所、中国农业技术推广协会、国家标准技术审评中心、中国农业大学等单位的专家参加了研讨。参会人员就标准技术内容的操作性进行了重点研讨。其中主要意见有：1）由于国家标准《农村产权流转交易 信息平台建设与维护》已经处在报批阶段，因此标准中关于“信息平台建设”方面的内容应引用即将发布的《农村

产权流转交易 信息平台建设与维护》标准；2）关于“基本原则”一章，重新调整，提出了五个“坚持”，确保标准原则的全面及科学性；3）“制度建设”一章，结合全国农村产权制度建设情况，应补充部分内容。

2019年11月，工作组赴吉林省长春市开展调研并召开座谈会。会议邀请了吉林省农村产权交易市场有限公司、吉林省标准院、长春市农业农村局、吉林大学、吉林省信息中心等单位的专家学者。会上专家针对标准的编制情况及内容，进行了研讨。专家提出：关于交易市场建立的交易规则不够充分，应补充完善市场上常用的交易规则，丰富标准覆盖性，具体为：增加5.6.2的“交易指南；交易表单和交易细则”。

2020年8月，工作组赴山东邹城市实地调研了“齐鲁农村产权交易中心邹城分中心”。作为已经完成的国家级新型城镇化标准化试点建设项目之一的交易所，工作人员详细介绍了该所建设与管理情况，交易服务情况，未来发展规划等。在国标编制研讨会上，专家提出了山东地区农村产权交易的特殊情况，如由于各种原因，用于交易的确权面积会经常与实际发生面积不符合的情况，针对此种情况，工作组在标准编制的“风险控制”一章中进行了适当调整，增加了“宜建立由第三方组成的产权交易风险监管体系”等监管要求。经工作组全面修改完善后形成了标准的征求意见稿。

五、 主要技术内容及确定依据

本标准主要规定的是农村产权流转交易市场的建设和管理，适用于所有农村产权交易市场的建设要求和管理要求，并在此基础上进行细化。

标准内容包括范围、规范性引用文件、农村产权流转交易的术语和定义、基本原则、市场建设和市场管理六章内容。

（一）范围。本章主要明确了本标准的主要内容及标准的适用情况。

（二）规范性引用文件。本章主要为使用者列明了标准中所引用的 3 项其它国家标准，在本标准的特定内容中遵守和执行这些标准。

（三）术语和定义。“农村产权流转交易市场”的确定依据为国务院办公厅印发的《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》（国办发〔2014〕71 号）以及调研中了解到的农村产权流转交易市场工作实践。

国办发〔2014〕71 号文件关于农村产权流转交易市场的形式要求：“农村产权流转交易市场可以是独立的交易场所，也可以利用政务服务大厅等场所”；关于农村产权流转交易市场的设立要求“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。”综合这些要求，农村产权流转交易市场可以理解为：为各类农村产权依法流转交易提供综合服务的场所和信息化平台，注：包括现有的农村土地承包服务中心、公共资源管理交易中心、林权管理服务中心和林业产权交易所，以及各地探索建立的其他形式农村产权流转交易市场。

“交易信息化平台”，引自 2020 年刚发布不久的国标 GB/T 38747-2020《农村产权流转交易 信息平台建设与维护》。

（四）基本原则。根据北京研讨会会议纪要，进行了大幅度修改。提出了“五个坚持”，即坚持公益属性，坚持公平公开，坚持因地制宜，坚持管服并重和市场引导政府主导的基本原则。明确了建设农村产权交易市场应秉持的基本准则。

（五）市场建设。市场建设的要求主要是借鉴了沈阳、海城、山东、武汉、安徽等产权交易机构目前的做法。市场建设主要从规划、功能、设施设备、人员配备、信息化平台建设、制度建设六个方面提出市场建设总体的要求。“规划”条款规定了农村产权流转交易市场主体在筹建阶段应考虑选址、布局和服务模式等要求。

“场所及设施设备”条款规定了基本的农村产权流转交易市场主体应配置的硬件条件，如：交易机构应至少具备咨询服务区、受理出让申请服务区、信息发布服务区、登记受让意向服务区、组织交易服务区、组织签约服务区、交易价款结算服务区、出具交易凭证服务区，并提供等候区、自助服务区等完成交易全流程的服务场所；信息发布区配置多种形式的信息查询服务终端；有条件的交易机构应配备专业的机房基础设施。同时，根据现有农村产权流转交易市场服务模式的特点，在村级一般建有服务站，从而实现信息数据采集功能等现状，特别规定：服务分支机构应有固定办公场所，具备信息录入和查询的功能，有计算机和网络配置。

“人员配置”条款规定了农村产权流转交易市场的人力资源方面

的标准,规定:从业人员分为管理人员和专业技术人员;交易机构应配置交易活动所必须的专业技术人员和其他综合管理的管理人员,宜配置信息化平台维护的专业技术人员;服务分支机构应配置完成信息录入的专业技术人员。进而规定了从业人员应具备的素质要求等方面,即从业人员宜由农业类、金融类、法律类等相关专业背景的人员组成。

“信息化平台建设”在农村产权流转交易市场建设中占据重要位置,是提供农村产权流转交易服务的最便捷有效的手段,因此,在本条款规定了平台的功能等方面的要求。在此期间由于国家标准 GB/T 38747-2020《农村产权流转交易 信息平台建设与维护》已经发布,并实施,因此经专家研讨后认为此处尽管进行了较为详尽的要求,但是仍要以引用作用相近的国家标准为宜,故此处直接删掉了全部内容,直接引用国标 GB/T 38747。

(六) “市场管理”。该条款规定了交易机构应建立内部管理制度包括:人员管理、交易方式管理、信息管理、风险控制四项内容,以保障农村产权流转交易活动的顺利进行。

“人员管理”条款规定了从业人员的管理模式、人员聘用、人员培训和考核等要求。提出从业人员宜采用垂直管理方式;交易机构应制定人员聘用、人员培训和业绩考核等管理标准。

“交易方式管理”条款首先给出了目前农村产权主要的交易方式类型,之后对重点交易方式“拍卖”和“招投标”分别给出具体要求。

“信息管理”条款主要规定了信息化系统平台的日常维护、安全、数据存档等具体要求。系统维护包括硬件和软件两方面,系统安全主

要包括用户权限和网络安全,应符合 GB/T 20270 和 GB/T 20271 的要求,数据存档包括数据管理的程序、分类和期限,以满足农村产权流转交易市场服务的需求为依据。

“风险控制”根据信息不对称风险、合同风险、社会风险等方面,从内部控制和监管措施规定了具体要求。

六、 与现行法律、法规、标准的协调性

标准中的技术内容符合《国务院办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的意见》（国办发〔2014〕71号）《农村土地承包经营权流转管理办法》等相关法律法规的原则要求。

七、 重大分歧意见的处理经过及依据

无。

八、 对标准贯彻的建议

本标准完成后,将作为农村产权流转交易市场建设和管理的基本要求在全国全面推广应用,以指导全国的农村产权流转交易市场建设与管理工作。

标准起草组

2020年9月20日