

【农村社会发展】

# 农村集体产权交易服务与监管制度的建构

姜楠

(吉林大学 马克思主义学院,吉林 长春 130012)

**摘 要:**农村集体产权交易服务与监管制度的确立应当以坚持集体所有制与农村集体产权交易的市场化导向为依据。基于依托农村集体产权交易平台进行交易为未来我国农村集体产权交易主要交易形式的预测分析,农村集体产权交易服务与监管制度应当采取主体性立法模式,即农村集体产权交易服务与监管制度的内容体现为农村集体产权交易平台的服务与监管功能,规定于未来制定的《农村集体产权交易平台法》之中。农村集体产权交易服务机构应当为农村集体产权交易平台,立法应当就服务机构的类型、业务范围以及收费标准予以明确;农村集体产权交易监督主体亦为农村集体产权交易平台,立法应当对主体准入监管、交易对象监管、交易服务监管以及特殊情形下监管权力的行使四方面内容予以明确。

**关键词:**农村集体产权;交易服务;交易监管;交易平台

**中图分类号:**D922.4      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2022)06-0058-11

2020 年中共中央、国务院印发《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》,明确提出,健全要素市场运行机制,要完善要素交易规则和服务、提升要素交易监管水平,为进一步深化农村集体产权制度改革指明了发展方向。依据中央政策精神,以农村集体产权制度改革为契机,农村集体产权交易的开展需要有相应的要素市场,而这一要素市场良好秩序的形成则以农村集体产权交易服务以及监管制度的确立为前提。如何建构有效可行并且适应我国农村集体产权交易发展趋势的农村集体产权交易服务与监管制度是值得深入思考的问题。

## 一、农村集体产权交易服务与监管制度的确立

### (一)农村集体产权交易服务与监管制度确立的基础及必要性

我国既有法律体系中,没有以农村集体产权交易为内容的法律。原因在于“产权”一词是经济学术语,在法律理论语境下,产权并非一个专业性、内涵确定的概念。因此,在法律制度层面确立农村集体产权交易服务与监管制度,首先需要解决的现实问题是如何将经济学意义上的农村集体产权转化为法律意义上的农村集体产权。

不同的经济学流派对于产权形成不同的认知观点。但认可度较高的观点认为,产权是特定主体对特定的物质或物质利益享有的特定权利。例如,德姆塞维茨<sup>[1]</sup>认为,产权包括一个人或其他人受益或受损的权利。这一权利成为一种社会工具,这一工具的重要功能在于帮助人们实现交易的合理预期,促进和激励交易外部性的内在化。阿尔钦<sup>[2]</sup>认为,产权是一个社会所强制实施的选择一种经济品的使用的权利。在现代社会,随着法治的确立和发展,产权人享有的特定权利往往是由法律加以界定并明确其内容的。唯有如此,产权人对于特定产权的享有和行使

收稿日期:2021-12-14

基金项目:国家社会科学基金重大项目“深化农村集体产权制度改革的法治保障研究”(20ZDA046)

作者简介:姜楠,男,吉林大学马克思主义学院副教授,博士生导师,吉林大学司法数据应用研究中心、吉林大学财产法研究中心研究员。

才具备正当性。由此可见,经济学意义上的产权与法律意义上的财产权利能够建立一定的对应关系<sup>[3]</sup>。

在法律制度层面,农村集体产权是指以特定的农村集体享有的财产为客体的权利。这一概念强调的是权利的属性,用以反映人与人、人与物之间的关系<sup>[4]</sup>。

受大陆法系立法体例的影响,我国既有法律体系中并没有确立财产权制度,财产权并非一个具有确定含义和对象范围的法律概念,其表现形式为具有财产性质的具体类型的权利。法律意义上的农村集体产权具有以下特征:一是权利客体须为农村集体财产,农户以及集体成员的财产不能成为农村集体产权的客体;二是农村集体产权的权利性质为财产权,农村集体产权在法律制度层面表现为集体对于其财产享有的权利。

农村集体产权的交易是农村集体财产权以转让、设立用益物权或租赁等法定方式流通的过程。农村集体产权交易应当具有有偿性、交易相对人具有非限定性的特征。这一特征决定了集体基于其集体成员身份而无偿取得的利用或取得农村集体产权的方式并不属于农村集体产权交易的范畴<sup>①</sup>。同时,并非所有的农村集体产权都可以作为交易的对象。依据2014年发布的《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》,具备可交易性的农村集体产权主要包括:集体林地使用权、林木所有权;集体所有的“四荒地”使用权;农村集体统一经营管理的经营性资产(不含土地)的所有权或使用权;集体所有的农业生产设备;集体所有的小型水利设施的使用权以及集体所有的涉农专利、商标、版权、新品种、新技术。上述农村集体产权对应以下类型的权利:

一是以土地为客体设立的用益物权或出租土地而享有的收益权。依据《农村土地承包法》第48条、第49条及第52条,集体可以在其所有的“四荒地”之上为集体成员或集体成员以外的主体设立具有用益物权性质的土地经营权,集体可以收取承包费。依据《民法典》第703条,集体享有将其林地以租赁的方式出租给集体成员或集体成员以外主体并收取租金的权利。除集体林地使用权、集体所有的“四荒地”使用权外,依据《土地管理法》第63条,集体经济组织可以为本集体经济组织成员或本集体经济组织成员以外的主体以出让、租赁的方式设立集体经营性建设用地使用权并取得收益。二是集体享有的除土地所有权以外的动产或不动产的所有权。依据《民法典》第240条及第260条,集体可以成为特定的不动产和动产的主体。除法律有特别规定外,集体对于其享有所有权的不动产和动产享有占有、使用、收益和处分的权利。集体对于其享有所有权的林木、统一经营管理的经营性资产(不含土地)、集体所有的农业生产设备、集体所有的小型水利设施可以以转让、设立用益物权或租赁的方式实现交易。三是集体对于他人所有的动产或不动产享有的用益物权、租赁权。集体对于不属于其所有的经营性资产享有的使用权以及对于不属于其所有的水利设施享有的使用权,即属于集体对于他人所有的动产或不动产享有的用益物权、租赁权。四是集体享有的知识产权。集体所有的涉农专利、商标、版权、新品种、新技术在权利制度领域即表现为集体享有的知识产权。

除中央政策列举的上述可交易的农村集体产权外,农村集体享有的债权、基于对外投资而享有的股权等投资性的权益亦应当属于可以交易的农村集体产权。

由此可见,法律意义上的农村集体产权并非一个抽象性、概括性的概念,而是表现为类型丰富的具体权利,特定类型的农村集体产权可以作为交易对象。事实上,我国既有法律制度为这些权利的交易提供了成熟和明确的规则。例如,《民法典》第209条、第224条已经就不动产以及动产物权变动的法定条件予以明确规定,集体享有的除土地以外的动产和不动产权利变动亦

① 例如,农户的宅基地使用权是农户基于其集体成员身份而无偿取得的,因而农户取得宅基地使用权的过程并不属于农村集体产权交易。

应当满足上述规定的要求;《民法典》第545条、第546条对于债权转让的条件做出明确规定,集体转让其享有的债权亦应当遵循这一规则。农村集体产权交易可以依据既有法律规定确定其交易规则。同时,随着农村集体经济组织立法的推进,以农村集体经济组织为规范对象的法律即将出台<sup>①</sup>。依据《民法典》第262条,集体经济组织是代表农民集体行使农村集体产权的法定主体,其作为农村集体产权交易主体具有法律依据且具有实践基础。《农村集体经济组织法》中关于集体经济组织的决议规则为农村集体产权交易主体做出农村集体产权交易决定的法律效力的认定提供了必要的法律依据。

但值得注意的是,农村集体产权交易主体决议规则以及权利变动规则仅仅能够满足实现农村集体产权交易的基本条件,没有农村集体产权交易服务与监管制度作为保障,良好的农村集体产权交易秩序必然难以长久维持。农村集体产权交易制度不仅包括以交易规范为内容的制度,还应当涵括确保交易顺利开展以及确保交易具有正当性的交易服务与监管制度。目前,农村集体产权交易服务与监管法律制度的缺失较为明显,确立农村集体产权交易服务与监管法律制度具有一定的现实必要性。

## (二)农村集体产权交易服务与监管制度确立的现实依据

从我国农村集体产权交易改革的现实出发,坚持农村集体所有制,坚持以市场化为导向,是农村集体产权交易改革必须遵循的总体方针。坚持农村集体所有制意味着农村集体产权交易不能改变农村集体产权的集体所有制属性,要尊重农村集体产权的特殊性;坚持以市场化为导向意味着农村集体产权作为市场交易的对象,应当遵循市场交易的一般规则,适应市场发展规律。农村集体产权交易服务与监管制度设计应遵循上述总体方针并以其作为确立的现实依据。

首先,坚持集体所有制是农村集体产权监督制度确立的现实依据。集体所有制在我国的发展和具有历史必然性<sup>[5]</sup>。坚持集体所有制是以坚持农村集体产权的公益性为核心。农村集体产权是特定区域的集体成员共同享有的产权。农村集体产权具有公有制属性,是公有制在农村地区实现的具体方式<sup>[6]</sup>。农村集体产权亦是集体经济在农村地区得以存续和发展的重要载体。这一产权主体结构表现为农民集体享有,由集体经济组织代表农民集体经营、管理这一产权。依据《民法典》第261条,集体所有即为集体成员集体所有。集体成员基于其成员身份与集体产权形成必然的权益关联性<sup>[7]</sup>。由此决定,与一般性的个人享有的产权不同,农村集体产权具有保障集体成员生存和发展的基本功能,是集体成员享有并获得收益以及壮大集体经济的重要物质基础。农村集体产权的交易往往会对集体成员利益产生重要影响,因此,农村集体产权交易需要配置相应的监管制度,以防止农村集体产权在交易过程中不当流失、贬值,进而造成对农民集体以及集体成员的合法权益的侵害。农村集体产权交易监管制度是农村集体产权交易坚持集体所有制的重要保障,其只有坚守农村集体所有制的法治底线,才能保证农村经济社会的和谐稳定,为集体经济发展壮大提供长久稳定的增长空间<sup>[8]</sup>。

其次,农村集体产权交易改革的市场化方向是农村集体产权服务制度确立的现实依据。农村集体产权制度改革的任务之一便是“活权”,即促成特定的农村集体产权交易,实现其市场化流通<sup>[9]</sup>。市场主体在参与交易活动中以追求利益的最大化为目标,而提高交易效率是实现这一目标的有效途径。因此,众多市场主体的这一需求合力促使市场与效率形成必然联系,交易效率的高低成为决定市场运行优劣的重要因素,而效率的提高又与交易环节的职业化分工程度具有密切的关联性。交易主体在参与市场交易过程中,受到自身职业、信息获取能力等因素的限制,对于该交易领域的知识或信息无法完全掌握;而为了提高交易效率,这些知识的具备是必不

① 农村集体经济组织立法已列入十三届全国人大常委会立法规划研究论证类项目。农业农村部正在牵头组织开展起草工作,围绕农村集体经济组织的基本特征、法人属性、功能作用、内部运行机制等重点问题开展立法调研,并研究起草农村集体经济组织法草案初稿。司法部建议农业农村部在起草过程中认真研究、吸收代表所提建议,进一步完善草案稿。



可少的。此时,市场主体获得这些知识或信息的渠道便是求助具备这些知识或掌握相关信息的专业人士,后者利用其专业知识或掌握的信息为交易主体提供服务。交易主体对具备一定知识或掌握相关信息的专业人士进入市场有了强烈的需求,其进入市场便具备了基础与条件。可以说,交易服务成为市场交易不可分割的组成部分。同时,市场服务的兴起和繁荣对于市场开放、平等的本质属性的塑造起到了重要作用,即在不违反交易的正当性的前提下,只要市场交易主体有现实的需求,任何类型的服务主体均可以进入市场。服务主体平等准入的价值理念在市场交易环节得以彰显。在农村集体产权交易改革坚持市场化方向的背景下,服务主体为农村集体产权交易主体提供相应的服务,能够有效满足交易主体需求,提高交易效率。因此,以市场化为导向的农村集体产权交易改革预示着农村集体产权交易服务的制度化成为必然趋势。

## 二、农村集体产权交易服务与监管的立法模式

### (一)农村集体产权交易服务与监管立法模式确立的影响要素

农村集体产权交易的规范化是我国农村集体产权交易未来发展的总体趋势。农村集体产权交易的规范化主要体现在农村集体产权正规、高效、便捷的交易模式的确立。就目前而言,我国农村集体产权交易主要存在两种交易模式:一是一般性交易,即农村集体产权交易当事人不借助专业化的农村集体产权交易平台进行的交易。在这一交易过程中,农村集体产权主体自主寻找交易相对人,在协商一致的情况下双方签订交易协议。二是农村集体产权主体通过专业化的农村集体产权交易平台进行交易。农村集体产权交易平台是农村集体产权交易的媒介和载体。与其他产权交易平台不同,农村集体产权交易平台往往是由政府组织或引导设立的具有非营利属性的法人<sup>①</sup>。其设立目的在于促进和保障农村集体产权交易。实践中,农村集体产权交易平台可以依据不同的地域层级设立不同的分支机构<sup>②</sup>。依托农村集体产权交易平台的农村集体产权交易表现为农村集体产权主体将交易意向以及意欲成交的价格等信息提供给农村集体产权交易平台,由其对外发布信息寻求交易相对人并在其组织之下完成交易。

在一般性交易模式中,农村集体产权主体在选择交易相对人、与其进行交易谈判的过程中往往要付出较高的成本。此外,农村集体产权主体受到自身搜集交易信息能力的限制,无法准确知悉农村集体产权合理的市场价格,进而无法确定农村集体产权交易的最优方案,使得农村集体产权这一要素无法通过交易实现优化配置。与之相对,依托农村集体产权交易平台进行的农村集体产权交易,由于农村集体产权交易平台是专业化的农村集体产权交易媒介机构,农村集体产权主体将交易意向及相关信息提供给农村集体产权交易平台,无须自行寻找交易相对人。农村集体产权交易平台对外发布交易信息,有意向的交易相对人即可通过该交易平台与农村集体产权主体就交易事项进行协商。农村集体产权主体不仅节省了搜寻交易相对人的成本,亦可以借助农村集体产权交易平台获得相应的市场交易信息,当存在多个潜在的交易相对人时,对交易相对人进行适当的筛选,保证农村集体产权在交易过程中实现优化配置。两种交易模式相比较,后者更具有优势。因此,农村集体产权交易平台覆盖范围的扩大以及建设的不断

① 江苏省如皋市将设立的市农村集体产权交易服务中心的性质确定为事业单位。参见姜永华《如皋:加快农村产权交易平台建设 推动城乡生产要素自由流动》,《江苏农村经济》,2016年第1期。《济南市人民政府关于推进农村产权流转交易市场体系建设工作的实施意见》明确规定,产权交易平台和服务平台主要提供公益性公共服务,不以营利为目的。依据这一规定设立的农村集体产权交易平台不具有营利法人属性。

② 山东省济宁市汶上县成立农村综合产权流转交易中心,各镇街道设立农村综合产权流转分中心,村级成立农村产权交易服务站;浙江省余姚市建立农村产权交易中心,在各乡镇(街道)和行政村建立农村集体产权交易分中心和土地流转服务站。参见刘艳丽《关于加强农村产权流转交易市场发展的调查与思考》,《农民致富之友》,2019年第12期;农贵新、韦风涛、宋宇宇等《加快构建宁波农村产权流转交易市场研究》,《宁波经济》,2015年第8期。

完善具有一定的现实必要性<sup>[10]</sup>。可以说,农村集体产权通过交易平台进行交易是我国未来农村集体产权交易的必然发展趋势<sup>①</sup>。

以农村集体产权交易平台为媒介的农村集体产权交易成为我国未来农村集体产权交易的主要样态,其对农村集体产权交易服务与监管制度的确立提供了预设条件,农村集体产权交易服务与监管立法需要正视这一现实发展趋势,其供给的规则应当能够满足这一现实发展的需求,进而实现立法与社会生活实际相契合的目标。这意味着农村集体产权交易服务与监管立法不仅不能忽视农村集体产权交易平台这一要素,其供给的规则还应当以农村集体产权交易平台为线索展开布局。

## (二)农村集体产权交易服务与监管立法模式的应然选择

法律的调整对象为特定主体之间的法律关系,法律关系的主体以及特定主体实施的行为对于法律关系的形成具有结构性影响<sup>[11]</sup>。就法律关系主体而言,具有不同属性及特征的法律主体与其他主体之间形成的法律关系亦具有较大差异。不同的主体形成不同的法律关系。就特定主体实施的行为而言,不同的主体以具备不同性质和特征的行为为媒介形成不同的法律关系。法律关系主体及其行为对法律关系性质的决定作用使得主体与行为这对法律关系的要素对于法律的形成亦产生重要影响,即主体成为法律确立的先决条件<sup>[12]</sup>,同时主体的行为亦是法律本质表现的一个重要面向<sup>[13]</sup>。立法往往以特定主体或以特定行为为主线,组织相应的规范内容。例如,在商法领域就存在商主体法与商行为法的划分标准<sup>[14]</sup>,《公司法》为典型的商主体法,《票据法》为典型的商行为法。在以农村集体产权交易平台为媒介的农村集体产权交易成为未来我国农村集体产权交易发展趋势的背景下,农村集体产权交易服务与监管立法应当采取主体法的立法模式。

这一立法模式的选择意味着农村集体产权交易服务与监管制度并不独立成为立法对象,而是作为农村集体产权交易平台立法的部分内容。农村集体产权交易服务与监管是农村集体产权交易平台的法定功能,农村集体产权交易服务与监管的规则以农村集体产权交易平台功能规则的面貌得以呈现,即立法机关通过制定《农村集体产权交易平台法》,赋予农村集体产权交易平台以交易服务与监管职能,进而明确农村集体产权交易服务与监管规则,实现农村集体产权交易服务与监管制度确立的目标。这一立法模式的选择具有以下比较优势:

其一,农村集体产权交易监管主体得以明确,促进农村集体产权交易监管责任的落实。监管责任落实的关键在于监管主体的明确。主体立法模式的选择实现了农村集体产权交易服务主体与农村集体产权交易监管主体的有效整合,两者统一于农村集体产权交易平台。农村集体产权交易平台履行相应的监管职能<sup>②</sup>,其作为农村集体产权交易监管主体,具有一定的正当性。

首先,农村集体产权交易平台一般为非营利性法人,这一主体性质有利于其承担农村集体产权交易监管主体的职能。依据中央政策精神,农村集体产权交易平台应当是在政府指导之下,由相应的法人组织提供特定的场所、设施而形成的。建立市场并提供相关服务成为这一法人组织主要的功能。基于市场建设的公益性要求,这类法人往往不以营利为目的。多数农村集体产权交易平台在政府部门的支持和引导下设立,农业经济管理部门对于农村集体产权交易平

① 《江西省南昌市农村集体产权交易规则(试行)》第3条明确规定,“本市所辖农村集体产权依法转让、出租、入股、抵押或以其他方式流转交易的,必须在市、县(区)、乡(镇)统一的农村综合产权交易管理平台进行”。

② 《河北省农村产权流转交易管理办法》第26条规定:“流转交易中心应对市场主体从事农村产权流转交易活动的信用情况进行记录。推行农村产权流转交易‘黑名单’制度。”在这一过程中,农村集体产权交易平台事实上发挥了监督主体的作用。

台运营和管理予以一定的指导<sup>①</sup>。可以说,农村集体产权交易平台并非一般性的法人组织,而是接受政府指导并发挥一定公益性职能的法人组织,由其作为农村集体产权交易监管主体,符合其公益性宗旨。

其次,农村集体产权交易平台作为农村集体产权交易的媒介和承载主体,由其作为农村集体产权交易监管主体,能够有效降低监管成本。农村集体产权交易平台具有组织农村集体产权交易的功能。在组织交易过程中,农村集体产权交易平台对于农村集体产权交易主体、交易对象、交易价格等相关事项比较了解并能够及时掌握与农村集体产权交易相关的材料。由其作为农村集体产权交易监管主体,能够有效节省监管信息搜集成本,提高监管效率。

再次,农村集体产权交易平台作为农村集体产权交易监管主体有利于扩大农村集体产权交易监管的覆盖范围。目前,农村集体产权交易平台在大部分农村地区建立,通过农村集体产权交易平台进行的农村集体产权交易数量不断攀升。随着农村集体产权交易平台建设和不断完善,绝大多数农村集体产权在农村集体产权交易平台上进行交易已经成为未来的发展趋势<sup>②</sup>。因此,由农村集体产权交易平台作为农村集体产权交易监管主体,能够保证将绝大多数农村集体产权交易纳入监管范畴,确保农村集体产权交易监管具有广泛性。

最后,农村集体产权交易平台作为农村集体产权交易监管主体有利于实现对农村集体产权交易服务机构的监管。农村集体产权交易服务体系包含了各类服务机构。为了实现农村集体产权交易服务的规范化,保障农村集体产权交易当事人的合法权益,服务机构提供服务的行为应当受到一定的监管。农村集体产权交易平台能够最大限度地发挥对农村集体产权交易服务机构的监管作用:一方面,农村集体产权交易平台对农村集体产权交易相关事项能够及时了解和掌握,对服务机构经营行为的特征较为熟悉,因而具备对服务机构行使监管权力的能力。另一方面,农村集体产权交易平台对服务机构进行监管具备现实可行性。实践中,我国大部分农村集体产权交易平台都建立了相应的服务机构,这些服务机构可以是农村集体产权交易平台内部组建的服务机构,亦可以是农村集体产权交易平台引进的商业性服务机构。就第一种情形而言,农村集体产权交易平台对服务机构行使监管职责当无疑问。就第二种情形而言,这些服务机构具有独立的法人资格并以营利为目的。农村集体产权交易平台与这些服务机构形成业务合作关系,这一合作关系的建立意味着服务机构受农村集体产权交易平台的委托从事相关服务业务,农村集体产权交易平台委托的服务机构违反法律或行政法规规定,没有履行相应的服务职责、履行职责不符合约定以及在履行相应职责过程中基于过错给农村集体产权交易当事人造成损害,农村集体产权交易当事人可以请求服务机构承担损害赔偿责任。农村集体产权交易服务机构的不当行为给农村集体产权交易当事人或第三人造成损害,农村集体产权交易平台有过错的,应当承担连带赔偿责任<sup>③</sup>。农村集体产权交易平台承担赔偿责任后,就超出其应当承担的损害赔偿份额部分有权向农村集体产权交易服务机构追偿。上述责任机制的设置农村集体产权交易平台充当农村集体产权交易监管主体提供了必要条件:农村集体产权交易平台为了规

① 《河北省农村产权流转交易管理办法》第5条规定:“农村产权流转交易市场须坚持为农服务宗旨,突出公益性,不以盈利为目的。”该管理办法第22条规定:“为减轻农民负担,流转交易中心对进行流转交易的农户和农村集体经济组织免收服务费用,对其他交易主体收取费用,收费标准向社会公开。”《江西省人民政府办公厅关于引导农村综合产权交易市场健康发展的实施意见》明确提出,农村综合产权交易平台应为服务“三农”的非盈利性机构,可以是事业单位法人,可以是国有资本出资组建的企业法人,依法组织各类农村产权交易,独立承担法律责任和市场风险。

② 《江西省南昌市农村集体产权交易规则(试行)》第3条明确规定:“本市所辖农村集体产权依法转让、出租、入股、抵押或以其他方式流转交易的,必须在市、县(区)、乡(镇)统一的农村综合产权交易管理平台进行。”

③ 江西省南昌市东湖区人民法院在“江西鑫瑞建设工程有限公司与南昌市农村产权交易中心、南昌高新技术产业开发区昌东镇光明村民委员会合同纠纷案”中认为,农村集体产权交易平台依据交易方提供的信息材料发布竞价公告信息,且在竞价中没有过失的不承担民事责任。可见,农村集体产权交易平台存在过错是其承担责任的条件。参见江西省南昌市东湖区人民法院(2019)赣0102民初7754号民事判决。



避法律风险,其承担相应的监管职责便具有了内在动力,进而能够更好地履行监管职责。

其二,有利于提升交易服务水平,促进农村集体产权交易以及交易服务的一体化建设。农村集体产权交易的实现需要有运行高效、稳定的市场以及相应的服务主体为其保驾护航。因此,农村集体产权交易服务配套制度应当以农村集体产权交易的市场建设以及市场服务为主要内容。市场是为农村集体产权交易提供交易平台的载体<sup>①</sup>。农村集体产权交易当事人对于交易服务的需求主要集中在交易过程中,两者具有较强的关联性。农村集体产权交易服务体系是否建立以及交易服务机构的服务质量直接决定了农村集体产权交易当事人是否进行交易。远离农村集体产权交易平台的交易服务机构,其提供服务的成本往往高于农村集体产权交易平台内部设置的农村集体产权交易服务机构,加之其是否具备良好的信誉,以及是否具备相应资质等因素的影响,该类交易服务机构在与后者的竞争中难以具备一定优势。此外,非依托农村集体产权交易平台建立的农村集体产权交易服务机构难以实现统筹规划,极易发生在同一地区重复建立农村集体产权交易服务机构的现象,这不仅导致资源浪费,而且容易诱发不同的农村集体产权交易服务机构之间的恶性竞争。与之相对,主体立法模式的选择使得农村集体产权交易平台成为农村集体产权交易服务的主体。这意味着依托农村集体产权交易平台的农村集体产权交易服务体系得以建立。而这一体系的建立能够发挥整合交易服务资源、避免农村集体产权交易服务机构重复建立的作用。同时,依托农村集体产权交易平台建立的农村集体产权交易服务体系能够与农村集体产权交易平台形成有效的衔接,节省了农村集体产权交易当事人的成本,促进了农村集体产权交易服务体系的良性发展。因此,农村集体产权交易体系建设成为作为产权交易服务主体的农村集体产权交易平台建设的重要组成部分,农村集体产权交易服务体系的建立和完善不仅起到方便交易当事人、促进农村集体产权流转的作用,还能够有效促进农村集体产权交易平台建设的不断完善。可以说,依托农村集体产权交易平台建立农村集体产权交易服务体系具有一举两得的功效。在实践中,农村集体产权交易服务机构依托农村集体产权交易平台建立的模式已经得到认可<sup>②</sup>。

### 三、农村集体产权交易服务与监管制度的构成

#### (一)农村集体产权交易服务制度的主要内容

未来我国关于农村集体产权交易的立法应当明确四项主要内容:

一是依托农村集体产权交易平台设立农村集体产权交易服务机构的两种方式:其一,农村集体产权交易平台出资组建相应的农村集体产权交易服务机构,该机构并不具有独立的法律人格,属于农村集体产权交易平台的组成部分。其二,农村集体产权交易平台通过与一般性的商业服务机构签订协议的方式引进该服务机构作为农村集体产权交易服务机构<sup>③</sup>。该交易服务机构具有独立的法律人格,并非农村集体产权交易平台的组成部分。但是,该交易机构在从事交易服务过程中应当服从农村集体产权交易平台的管理。各地区在依托农村集体产权交易平台

① 实践中,农村集体产权市场的组织形式具有多元化发展趋势,这一市场可以是具有一定场所的现实市场,亦可以是依托网络进行交易的农村集体产权网络交易市场。例如,江苏省扬州市依托市及各县(市、区)建立了农村产权交易网站,为农村产权出让方、受让方提供开放的交易与服务平台,实现了网上竞拍成交,力争在更大范围内扩散交易信息,寻求交易对象,提升交易品种的成交价格。参见吴兆明、周爱军、刘乃祥《搭建产权交易平台 优化农村资源配置——扬州全面构建市县镇三级农村产权交易市场体系》,《江苏农村经济》2015年第1期。

② 《江西省人民政府办公厅关于引导农村综合产权交易市场健康发展的实施意见》明确提出,农村集体产权交易必须在农村集体产权交易平台进行。

③ 《安徽省宣城市农村集体经营性资产流转交易规则(试行)》第25条明确规定,各级农村集体产权交易市场可以引入财务、会计、法律以及资产评估等服务机构。

建立农村集体产权交易服务机构过程中,可以根据本地区的实际,选择适合自身的农村集体产权交易服务机构的建立模式。

二是农村集体产权交易服务体系组成机构的类型。实践中,我国农村集体产权交易服务机构主要为交易咨询、资产评估、交易代理、交易中介四类服务机构<sup>①</sup>。农村集体产权交易咨询机构是向有交易意向或正在进行交易的当事人提供专业化的咨询服务机构,主要业务为向农村集体产权交易当事人提供农村集体产权交易法律法规咨询、农村集体产权交易政策咨询等咨询服务。农村集体产权资产评估机构是具有相应资产评估资质的机构,主要业务为向农村集体产权交易当事人提供作为交易对象的农村集体资产价值的评估服务。农村集体产权交易代理机构是具有一定业务代办资质且以被代理人名义为被代理人提供一定代理服务的机构,主要业务为以农村集体产权交易当事人的名义办理与农村集体产权交易相关的事务。农村集体产权交易中介机构是为农村集体产权交易提供中介服务的机构,主要业务是为有意向进行农村集体产权交易的当事人寻找交易相对人或者提供相应服务的机构。这四类交易服务机构可以作为农村集体产权交易平台的组成机构,其不具备独立的法人资格。农村集体产权交易平台可以根据农村集体产权交易业务需要设立新型的农村集体产权交易服务机构。同时,上述农村集体产权交易服务机构可以是一般性的商业服务机构,其设立应当履行相应的法人登记程序并取得相应的营业执照,以具备法人资格。农村集体产权交易平台可以与单独设立的农村集体产权交易服务机构签订合作协议,约定由其为农村集体产权交易当事人提供相应的交易服务。

三是农村集体产权交易服务机构的业务范围。作为农村集体产权交易平台的服务机构,其业务范围主要由农村集体产权交易平台确定,具体内容应当由其章程加以确认。农村集体产权交易服务机构需要变更其业务范围的,应当向农村集体产权交易平台申请变更章程。农村集体产权交易服务机构提供的服务超出农村集体产权交易平台章程记载范围的,农村集体产权交易平台不得以该理由主张提供服务的行为无效。单独设立的农村集体产权交易服务机构的业务范围应当由工商登记加以确定。

四是农村集体产权交易服务机构收费标准。作为农村集体产权交易平台组成部分的农村集体产权交易服务机构不以营利为目的,其提供服务可以收取相应的费用,亦可不收取相应的费用。农村集体产权交易平台收取费用的,收费标准应当由农村集体产权交易平台与农业经济管理部门、市场物价管理部门共同确定。具有独立法律人格的农村集体产权服务机构应当在特定的收费价格区间内确定收费标准,费用收取区间标准应当由农业经济管理部门会同市场物价管理部门依据农村集体产权交易服务机构所在地的经济状况等因素确定。农村集体产权交易平台根据实际情况在这一价格区间内,与具有独立法律人格的农村集体产权交易服务机构以协议的方式确定具体的服务价格标准。同时,具有独立法律人格的农村集体产权交易服务机构应当将其确定的收费标准向农业经济主管部门、市场价格管理部门以及农村集体产权交易平台进行备案。

以市场化为导向,不违反法律、行政法规以及中央政策精神的农村集体产权交易服务都具有正当性。农村集体产权交易服务类型的规制应当保持一定的开放性。同时,鉴于我国各个农村地区在农村集体产权交易方面存在一定差异,农村集体产权交易平台在遵循开放性原则的基础上,可以根据本地区农村集体产权交易的实际情况制定相应的市场管理细则对上述制度内容

<sup>①</sup> 《安徽省宣城市农村集体经营性资产流转交易规则(试行)》第 10 条明确规定,集体经营性资产的出让人可以委托中介服务机构办理农村集体资源性资产流转的相关事宜。



予以细化和补充<sup>①</sup>。

## (二)农村集体产权交易监管制度的主要内容

农村集体产权监管是农村集体产权法权结构的重要要素<sup>[15]</sup>。农村集体产权交易监管具有使农村集体产权在交易过程中实现保值、增值<sup>[16]</sup>、预防市场失灵以及维护集体成员合法权益的重要功能<sup>[17]</sup>。因此,实现农村集体产权交易监管的制度化对于促进良性的农村集体产权交易秩序的形成具有重要而现实的意义。农村集体产权交易监管制度应当包括以下主要内容:

其一,交易主体准入监管。农村集体产权具有一定的公益属性,作为农村集体产权交易的当事人应当满足一定条件。农村集体产权交易当事人的市场准入审核是指市场管理主体对于农村集体产权出让方、农村集体产权交易相对人是否具备相应资质进行审查和核准的监督。对于农村集体产权出让方(代理人),农村集体产权交易平台应当对农村集体产权主体对于农村集体产权交易是否经过集体决议进行审查,作为农村集体产权出让方的农村集体产权主体(代理人)应当提供相应的证明材料。农村集体产权的出让方证明其具有农村集体产权转让资格的,应当提交以下材料:主体资格证明、农村集体产权权属的有关证明、准予农村集体产权交易的有关证明。农村集体产权交易平台应当对其予以严格审核。对于农村集体产权受让人,农村集体产权交易平台应当审查其是否属于禁止作为法律、行政法规以及中央政策规定的农村集体产权受让人,如果农村集体产权受让人不属于法律、行政法规以及中央政策规定的禁止受让农村集体产权的主体,则应当允许其进入市场参与交易,否则,农村集体产权交易平台应当禁止其进入农村集体产权交易市场<sup>②</sup>。农村集体产权交易平台在对农村集体产权交易主体监管过程中应当秉持公平理念,平等对待农村集体产权交易当事人,明确农村集体产权交易主体准入标准并予以公开。在法律、行政法规没有对特定主体参与农村集体产权交易予以限制的情况下,不得随意提高交易主体准入标准或故意限制某一类主体参与农村集体产权交易。

其二,交易对象监管。农村集体产权交易平台应当对作为交易对象的农村集体产权是否符合法律、行政法规的规定进行监管。农村集体产权交易平台在组织当事人进行交易前,应当审查交易对象是否属于法律、行政法规、中央政策规定不得进行交易的农村集体产权。如果交易对象属于法律、行政法规、中央政策规定不得进行交易的农村集体产权(如集体土地所有权),农村集体产权交易平台有权终止该交易的进行。

其三,交易服务监管。农村集体产权交易平台对于其内部建立的交易服务机构,应当保障其具备相应的资质,监督交易服务机构履行相应的职责。其实施的交易服务行为违反法律、行政法规以及农村集体产权交易平台章程的规定的,农村集体产权交易平台应当纠正其不当行为并追究相关责任人的责任。农村集体产权交易平台在聘请商业化的市场服务机构为农村集体产权交易主体提供市场服务的情况下,需要对商业化的市场服务机构的营业资质、专业化水平、商业信誉以及服务收费标准等事项做出明确要求,对其经营行为实施必要的监督和管理<sup>③</sup>。商

① 市场组织者对于产权交易对象的管理可以采取会员制形式,以接受交易所和行业协会规则为成为会员的条件。参见姜健、唐青生、袁天昂《云南省农村要素市场交易所构建发展研究》,《时代金融》2016年第11期。各地有关农村集体产权交易的政策性文件鼓励农村集体产权交易市场在管理方面加强自治。例如,《甘肃省人民政府办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的实施意见》明确规定,鼓励各地建立农村产权流转交易行业协会,行业协会由产权交易市场主体和相关服务单位依法自愿组建,推进行业规范、交易制度和服务标准建设,加强经验交流、政策咨询、人员培训等服务,增强行业自律意识,自觉维护行业形象,提升市场公信力。

② 《陕西省人民政府办公厅关于引导农村产权流转交易市场健康发展的实施意见》明确规定,农村产权流转交易市场要依托交易中心委托的相关职能部门对产权流转申请材料以及各类市场主体的资格进行审查核实、登记备案。产权流转交易的出让方必须是产权权利人。

③ 《陕西省农村产权流转交易管理办法》第7条规定:“与农村产权流交易相关的资产评估、产权经纪、项目推介及其他中介服务机构应当具备下列条件:(一)依法批准设立,具有良好信誉和经营业绩;(二)遵守国家法律、法规、规章和政策;(三)承诺遵守农村产权流转交易机构制定的各项规章制度和业务规则;(四)承诺为农村产权流转交易活动提供优质服务。”

业性的市场服务机构未履行尽职义务,不能依照合作约定为交易当事人提供市场服务或违反法律、行政法规在提供市场服务过程中存在不当行为的,农村集体产权交易平台应当果断制止并依照相关规定公正处理,不得徇私舞弊;情节严重的,农村集体产权交易平台可以与市场服务机构解除合作协议。农村集体产权交易服务机构因其不当行为给农村集体产权交易平台造成损害的,应当承担违约责任或损害赔偿责任<sup>①</sup>。

其四,特定情形下的监管权力行使。农村集体产权交易平台在组织交易过程中出现下列情形的,有权中止农村集体产权交易:一是有证据证明作为交易标的的农村集体产权存在权属争议的;二是相关管理部门决定中止交易的,但其需要以书面方式向农村集体产权交易平台发出通知并说明理由;三是农村集体产权交易当事人、利害关系人向农村集体产权交易平台提出中止交易申请,经审查后认为其申请中止交易具有正当理由的;四是人民法院或仲裁机构发出书面通知要求中止交易的;五是当事人在交易过程中发生纠纷的<sup>②</sup>;六是农村集体产权交易平台认为应当中止交易的其他情形<sup>③</sup>。交易中止的,农村集体产权交易平台应当及时发布公告。农村集体产权交易平台应当对中止事由进行核实调查,亦可以请求相关部门予以调查,农村集体产权交易平台应当依据调查结果决定交易是否进行。为了提升农村集体产权交易效率,农村集体产权交易平台决定中止交易的期限应当不超过 30 个工作日,特殊情况下农村集体产权交易平台可以决定适当延长一定期限,但延长的期限不应当超过 10 个工作日<sup>④</sup>。农村集体产权交易平台应当及时将交易中止事由的调查结果予以公告并通知当事人。在中止事由消失后,农村集体产权交易平台应当及时恢复交易程序并及时告知交易当事人。超过中止期限后,中止事由未消失的,农村集体产权交易平台应当决定并宣布交易终止。

农村集体产权交易平台在组织交易过程中出现下列情形的,有权终止农村集体产权交易:一是交易当事人不具有农村集体产权交易主体资格的;二是作为交易标的的农村集体产权不具备交易资格的;三是中止交易事由在规定的期限内没有消除的;四是交易当事人或利害关系人提出终止交易的;五是相关管理部门提出终止交易的,但其需要以书面方式向农村集体产权交易平台发出通知并说明理由;六是人民法院或仲裁机构提出终止交易的;七是农村集体产权交易平台认为应当终止交易的其他情形<sup>⑤</sup>。农村集体产权交易平台决定农村集体产权交易终止的,应当及时发布公告并通知交易当事人。

## 四、结论

农村集体产权交易服务与监督制度的确立具有一定的现实必要性和可行性。以坚持集体所有制以及农村集体产权交易市场化为基本理念,充分考虑农村集体产权交易以农村集体产权平台为依托的发展趋势的影响,农村集体产权交易服务与监督的主体应当实现有效整合,统一于农村集体产权交易平台。农村集体产权交易服务与监管制度以农村集体产权交易平台的功能为表现形式。农村集体产权交易服务与监督的制度最终应以制定《农村集体产权交易平台

① 《江西省南昌市农村集体产权交易规则(试行)》第 21 条规定:“进行农村集体产权评估的机构弄虚作假、徇私舞弊的,其评估行为无效;造成损失的,应当依法承担赔偿责任。”

② 参见《江西省南昌市农村集体产权交易规则(试行)》第 23 条。

③ 参见《安徽省宣城市农村集体经营性资产流转交易规则(试行)》第 21 条;《贵州省瓮安县农村产权交易规则(试行)》第 15 条。

④ 参见《海南省三亚市农村产权流转管理办法(试行)》第 23 条、第 24 条;《宁夏回族自治区银川市农村产权流转交易服务管理暂行办法》第 52 条。

⑤ 参见《海南省三亚市农村产权流转管理办法(试行)》第 25 条;《宁夏回族自治区银川市农村产权流转交易服务管理暂行办法》第 53 条。

法》、明确农村集体产权交易平台的服务与监督功能的方式加以实现。

参考文献：

[1] 哈罗德·德姆塞维茨.关于产权的理论[M]//陈昕.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集.刘守英,等,译.上海:格致出版社,2014:70-82.

[2] 阿曼·A.阿尔钦.产权:一个经典注释[M]//陈昕.财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集.刘守英,等,译.上海:格致出版社,2014:121-129.

[3] 王洪平.农村集体产权制度改革的“物权法底线”[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2019,40(1):42-50.

[4] 郭强.农村集体产权制度的创新过程解析与发展路径研究——以北京市为例[M].北京:经济管理出版社,2018:27.

[5] 王洪平.论我国农民集体所有制的必然性[J].求是学刊,2021,48(4):14-24.

[6] 张晓山,苑鹏,崔红志,等.农村集体产权制度改革论纲[M].北京:中国社会科学出版社,2019:2.

[7] 肖盼晴.农村集体产权改革背景下成员共益权的实现困境与出路[J].南京农业大学学报(社会科学版),2021,21(4):68-75.

[8] 房绍坤.深化农村集体产权制度改革的法治保障进路[J].求索,2020(5):14-23.

[9] 方志权.农村集体产权制度改革:实践探索与法律研究[M].上海:上海人民出版社,2015:54.

[10] 冯兴元.农村产权交易平台现状、问题及其改革进路[J].社会科学战线,2021(10):64-70.

[11] 张文显.法哲学范畴研究[M].北京:中国政法大学出版社,2001:40,100-108.

[12] 星野英一.私法中的人[M].王闯,译.北京:中国法制出版社,2004:9.

[13] 迪特玛尔·冯·德尔·普佛尔滕.法哲学导论[M].雷磊,译.北京:中国政法大学出版社,2017:49-55.

[14] 王建文.论我国商事权利的体系化构建[J].当代法学,2021,35(4):93-103.

[15] 王洪平.农村集体产权制度的法权结构研究[J].中国不动产法研究,2020(2):95-111.

[16] 房绍坤.农村集体产权制度改革的法治保障[J].人民法治,2019(9):10-15.

[17] 姜楠.农村集体产权交易制度建构的困境与出路[J].中国不动产法研究,2021(1):81-95.

(责任编辑:刘浩)

Rural Collective Property Right Transaction Service and the Construction of Supervision System

JIANG Nan

**Abstract:** The establishment of rural collective property rights trading service and supervision system should be based on adhering to the market-oriented orientation of rural collective ownership and rural collective property rights trading. Rural collective property rights trading service institutions should be established by relying on the rural collective property rights trading platform, and the types, business scope and charging standards of service institutions should be clarified through legislation. The supervision subject of rural collective property right transaction is also the rural collective property right transaction platform. Four aspects should be clarified through the legislation—subject access supervision, transaction object supervision, transaction service supervision and the exercise of supervision power under special circumstances.

**Keywords:** Rural Collective Property Rights; Trading Service; Transaction Supervision; Trading Platform