

西安城乡融合要素交易市场组建方案

为认真贯彻落实习近平总书记关于“健全城乡融合发展的体制机制，完善城乡要素平等交换、双向流动的政策体系，促进城市资源要素有序向乡村流动”的重要指示精神，根据党中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》和《陕西省构建更加完善的要素市场化配置体制机制的实施方案》等文件精神，按照市委、市政府工作部署，结合我市实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）总体目标

以实现更高水平的乡村振兴为目标，以市场化手段推动农村资源资本化，挖掘转化农村资源资产的资本价值，增强农村经济发展活力，壮大我市村集体经济，大幅度提高农民财产性收入，提升我市农村“三资”管理科学化规范化水平，努力从根本上改变资源要素从农村单向流出的局面，促进各类要素在城乡之间平等交换、双向流动，推动城乡要素自由流动、城乡融合发展，全面助推西安都市型现代农业强市建设。

（二）主要任务

力争 2023 年底前，将符合相关规定的城乡融合要素资源全面纳入市场交易，实现交易信息系统全市全域覆盖，逐步建成全

市统一的网络体系和市、区县（开发区）、街道（镇）、村四级联动的城乡融合要素交易市场。

通过3—5年努力，逐步将城乡融合要素交易平台升级为具有农村产权综合服务功能、乡村振兴招商引资功能、大数据信息共享功能为一体的综合性城乡融合要素交易服务平台，走在全省乃至西部前列。

同时，城乡融合要素交易市场突出公益性和功能性，充分发挥龙头企业内引外联作用，最大限度挖掘释放农村资源价值潜力，推动农村要素资源由分散向集中、由小平台向大平台集聚，对标全国最高水平的农村产权交易市场体系，学习借鉴先行地区的先进经验和成功做法，建设“市、区县（开发区）两级交易，市、区县（开发区）、街道（镇）、村四级服务”的城乡融合要素交易服务体系，即在市、区县（开发区）两级建立城乡融合要素交易市场，在街道（镇）一级建立城乡融合要素交易服务中心，在村一级建立城乡融合要素交易服务信息站。

（三）工作原则

1.坚持党委领导、政府主导、公益性方向与市场化运作相结合原则。在各级党委领导下，将城乡融合要素交易市场建设与深化农村集体产权制度改革结合起来，通盘筹划，整体部署，一体推进；在各级政府主导下，坚持为农服务宗旨，突出公益性、不以盈利为目的，同时，在交易中充分发挥市场作用，实现农村资源资产要素价值最大化。

2.坚持机制创新与规范推进相结合原则。创新工作思路，学习借鉴先行地区的成功经验，凡是法律、法规和政策没有限制的法人和自然人均可以进入市场参与流转交易，凡是法律没有限制的农村资源、资产均可以入市流转交易；坚持公开透明、公正交易、公平竞争，逐步形成完善的交易程序、交易规则、监管办法和服务方式，建设规范的城乡融合要素交易市场。

3.坚持因地制宜与审慎推进相结合原则。依法保护农村集体经济组织和农民对农村产权的占有、使用、收益等合法权益。尊重农民的流转交易主体地位，坚持自愿互利、平等协商，任何组织或个人不得违背农民意愿，不得强迫流转交易，不得妨碍自主流转交易。充分考虑西安市的经济发展水平、市场活跃程度、城乡融合要素交易基础和交易条件，稳妥推进我市城乡融合要素交易市场建设。

4.坚持目标导向与问题导向相结合。聚焦我市清理规范农村集体经济合同、构建农村集体资产监管运营体系、规范农村集体资源开发利用等重点任务，抢抓灞桥区、高陵区、阎良区集体经营性建设用地入市试点和高陵区农村宅基地改革试点等改革机遇，有效解决清理规范农村集体经济合同和农村集体“三资”监管的存量问题，确保集体建设用地有市可入，推进我市城乡融合要素交易市场高质量发展。

5.坚持农村“三资”流转交易“应进必进、阳光交易”。建立农村“三资”流转交易“应进必进、阳光交易”制度体系，杜

绝农村集体“三资”私下交易、暗箱操作，实现农村集体“三资”流转交易全部进场，推动农村集体“三资”交易全流程监管，助推基层党风廉政建设。

二、建设内容

（一）组建方式

西安农投集团全额出资组建西安城乡融合要素交易市场有限公司（暂名，具体名称以市场监管部门核定登记为准，以下简称要素交易市场），注册资本 5000 万元。原则上在各区县、西咸新区、各开发区设立子公司（新城区、碑林区、莲湖区、未央区、雁塔区统一整合在市级平台交易），要素交易市场占股 51%，区县（开发区）占股 49%；在高新区、国际港务区设立分公司，由要素交易市场负责牵头组建；经开区不设分（子）公司，统一整合在临潼区区级平台交易。

要素交易市场承办《陕西省公共资源交易目录》内相关农村产权交易等具体业务，做好各类农村产权交易的各项前置和后置服务。要素交易市场交易系统与西安市公共资源交易中心交易信息平台的数据端口进行接驳，做到同步发布信息、同步交易数据。鼓励和引导《陕西省公共资源交易目录》以外的城乡融合要素在要素交易市场进行交易。

（二）交易实体

1. 机构设立。要素交易市场负责管理、运营和维护全市四级要素交易服务体系。

市级交易平台：主要负责汇总和发布全市城乡融合要素流转交易信息；组织大宗产权现场或网络竞价交易，出具交易鉴证书；召开各类城乡融合要素交易推介会；提供城乡融合要素流转交易相关政策咨询、业务培训；指导和管理全市城乡融合要素流转交易工作。

区县（开发区）级交易平台：负责收集汇总和发布本辖区内城乡融合要素流转交易信息；组织现场或网络竞价交易，出具交易鉴证书；提供城乡融合要素流转交易相关政策咨询和其他综合服务。

街道（镇）级服务平台：负责协调街道（镇）相关职能部门进行交易前置审批、提供交易政策咨询、项目包装汇总、要素流转交易信息的收集、初审、上报以及村级信息服务站指导等工作。

村级服务平台：由村组基层干部或其他社会组织工作人员兼任信息员，负责本村城乡融合要素流转交易信息收集、核实和报送。

2.组织架构。要素交易市场及其分（子）公司按照《公司法》和国有企业党建工作有关规定设立党组织、董事会、经理层，建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制，充分发挥党组织的领导作用、董事会的决策作用、经理层的经营管理作用。

3.管理方式。采取“六统一”管理方式，即按照统一信息系统、统一交易规则、统一交易鉴证、统一收费标准、统一交易结

算和统一交易监管的管理模式开展城乡融合要素流转交易一站式服务。

4.交易场所。市级要素交易市场由市机关事务服务中心提供满足办公需求的场所。各区县（开发区）分（子）公司由政府（管委会）指定地点设立服务窗口及交易场所。

5.软件系统。要素交易市场使用的交易软件系统在参照国内同类型交易平台软件系统的基础上，与第三方合作开发，交易数据与西安市公共资源交易中心交易信息平台的数据端接驳。

（三）交易品种

1.农村资源资产产权交易类

（1）农村土地经营权交易。家庭承包的耕地、草地等经营权权利人对其拥有的土地经营权，采取出租、入股等方式流转交易，流转期限不能超过法定期限。

（2）农村“四荒地”使用权交易。农村“四荒地”（荒山、荒沟、荒丘、荒滩）权利人将其拥有的“四荒地”使用权，采取转让、出租、入股、抵押等方式流转交易。

（3）农村水域、滩涂养殖权交易。权利人将其拥有的农村水域、滩涂养殖权，采取转包、出租、互换、转让、入股或者其他依法可以流转的形式流转交易。

（4）农村集体资产交易。农村集体经营性资产所有权、使用权交易；农村集体非经营性资产使用权交易；街道（镇）持有、代管及受托管理的集体资产所有权、使用权的交易。

(5) 闲置农村住房和宅基地使用权交易。权利人自愿进行的出租、入股等农村闲置住房流转交易，宅基地使用权在同一集体经济组织成员内部进行的流转交易。

(6) 农村集体资产股权交易。农村集体经济组织所有未确权到户的土地、房屋及其他集体资产清产核资后，折股量化到集体经济组织成员，成员按份额或股份享受的农村集体资产财产权益的权利交易。

(7) 集体所有的农业生产设施设备所有权、使用权交易。产权权利人将其拥有的农业生产设施设备所有权、使用权，采取转让、租赁、拍卖等方式交易。

(8) 集体林权交易。在不改变林地所有权及林地用途的前提下，权利人对其拥有的林权，采取出租、转让、入股、作价出资或合作等方式流转交易。

(9) 农村集体经营性建设用地使用权交易。农村集体以集体经营性建设用地所有者的身份，依法将集体经营性建设用地使用权在法律规定期限内以出让、出租、作价出资（入股）等方式交易。

(10) 城乡建设用地增减挂钩节余指标交易。依据国家和省市有关法律法规和政策规定，实施增减挂钩项目区域在经资源规划部门验收合格或审查备案通过，扣除项目区用于农民安置、非农产业发展建设用地指标后节余的建设用地指标交易。

(11) 建设占用耕地易地占补平衡指标交易。取得自然资源

部农村土地整治监测监管系统备案确认，并纳入陕西省建设占用耕地易地占补平衡补充耕地指标管理库的指标，用于非农业建设占用耕地、建设用地批次报征所需的耕地占补平衡指标交易。

(12) 安置房租赁交易。城中村改造和城乡建设用地增减挂钩试点项目建设的集中居住区的住房、商铺、设施用房，以及因建设项目拆迁，未办理国有产权登记手续但可提供其他权属依据的集中居住区的住房、商铺、设施用房等安置房的租赁交易。

(13) 小型水利设施使用权交易。小型水库、小型水闸、小型堤防、小型农田水利工程及设备、农村饮水工程、小型水电站、农户自建或联户建设的工程，法律法规规定能够进行交易的其他小型水利设施等的使用权交易。

(14) 农业类知识产权交易。涉农专利、商标所有权及使用权、版权、植物新品种权、畜禽新品种权、地理标志、地理标志产品保护和农业科技成果等农业类知识产权交易。

2. 农业农村项目投资招商类

(15) 全域土地综合整治项目。省、市自然资源部门批准立项的全域土地综合整治项目的招商。

(16) 农业产业项目。包括蔬菜粮食等各类农产品种植类项目、中药材种植项目、畜牧养殖项目等农业产业项目的招商和转让。

(17) 农产品加工和乡村服务业项目。包括农产品加工项目、农文旅融合项目的招商和转让。

3.农产品流通类

(18) 农村生物资产交易。生长中的大田作物、蔬菜、用材林、存栏待售的牲畜等消耗性生物资产和经济林、产畜等生产性生物资产交易。

(19) 西安市储备粮（商品贸易粮）购销。西安市市级储备粮轮换购销交易和商品贸易粮购销交易。

4.农村工程、货物及服务采购类项目。包括农村工程建设项目采购、村级货物和服务采购等。

(20) 农村工程建设项目采购。街道（镇）、村（社区、集体经济组织）集体使用自有资金、财政资金（依法必招限额以下工程项目和政府采购限额以下项目）、捐赠资金或其他来源的资金实施的各类农村工程建设项目采购。

(21) 村级货物和服务采购。村（社区、集体经济组织）集体使用自有资金、财政资金（依法必招限额以下工程项目和政府采购限额以下项目）、捐赠资金或其他来源的资金采购货物和服务采购。

在以上明确的 21 个交易品种基础上，根据公司业务发展情况，可逐步扩充和完善流转交易品种，实现“成熟一宗、推出一宗”。

（四）交易机制

1.交易制度。要素交易市场流转交易项目的交易管理办法由相应的主管部门制定，并按照管理权限对交易活动实施指导和监

管（各部门职责任务清单见附件）。

要素交易市场在各相关部门的监督指导下，制定城乡融合要素交易的交易流程、交易规则，并制定申请审核、成交确认、交易鉴证、动态报价、转让拍卖、网络竞价、资金结算、收费管理等制度和办法。

2.交易权限。要素交易市场分（子）公司按照地域归属开展交易活动，并限定各分（子）公司交易权限，限额标准在1000万元以下的交易在区县（开发区）分（子）公司进行；限额标准在1000万元（含）以上的交易或涉及较大规模的交易，由市级交易平台组织进行。

3.交易程序。需要进行流转交易的项目，按照出让人填写出让申请、要素交易市场或其分（子）公司进行信息发布、产权受让人申请并接受资格审查、双方当事人签约成交、要素交易市场或其分（子）公司进行产权变更、转移登记的程序办理。

4.交易收费。要素交易市场的交易服务费遵循公益性原则，采取单向收费，不向作为出让方的农户或农村集体经济组织收取交易费用。

三、进度安排

（一）组建期。2023年11月底前，各有关部门完成相关城乡融合要素交易管理办法的制定和相关政策文件配套工作，西安农投集团完成西安城乡融合要素交易市场有限公司的注册及组建工作；2023年底前市级平台正式开展业务，同时力争完成灞

桥区、阎良区、临潼区、长安区、高陵区、鄠邑区、蓝田县、周至县、西咸新区、高新区、国际港务区分（子）公司组建工作。

（二）培育期。2024年—2026年，要素交易市场侧重市场培育，完善公司各项制度，深度挖掘市场，积极宣传策划，深入基层推广各类城乡融合要素流转交易的进场工作，稳步推进交易规模扩大，力争实现自主盈利。同时开发创新包括担保、融资、咨询、输出服务、城乡融合要素综合服务等各类城乡融合要素交易衍生产品，延伸业务链条。

（三）成熟期。2026年以后，要素交易市场将打造成为城乡融合要素综合服务平台，各类交易品种齐全、市场增值服务不断优化、市场活跃，并将业务延伸至西安周边市区，辐射至整个西部地区。

四、保障措施

（一）加强组织领导。成立要素交易市场体系建设推进工作专班，由市委副书记、市政法委书记李婧任组长，市政府分管副市长仵江任副组长，市发改委、市财政局、市农业农村局（市委农办）、市资源规划局（市林业局）、市水务局、市住建局、市市场监管局、西安农投集团等相关部门为成员单位，负责具体工作推进及协调。专班办公室设在市委农办，办公室主任由市政府分管副市长仵江兼任，办公室副主任由市委农办主任、西安农投集团董事长兼任，负责日常事务。将现有西安市农村产权流转交易市场监督管理委员会更名为西安城乡融合要素交易市场监督管

理委员会，市政府分管副市长任主任，市发改委、市财政局、市农业农村局（市委农办）、市资源规划局（市林业局）、市水务局、市住建局、市市场监管局等相关部门为成员单位，办公室设在市委农办，承担组织协调、政策制定等方面的职责，负责对要素交易市场进行指导和监管。各相关区县（开发区）参照市级模式建立相应工作机制。市、区县（开发区）两级纪检监察部门要强化对相关部门及公职人员在推进城乡融合要素交易市场体系建设和运行中的监督；切实加强对农村集体“三资”监管，维护集体经济组织和农民群众合法权益，深入推进基层党风廉政建设，确保农村集体“三资”应进必进、阳光交易；对在推进城乡融合要素交易市场建设和运行中工作不力、阻碍城乡融合要素“应进必进、阳光交易”的，依法依规严肃问责。

（二）强化监督管理。将现有市、区县（开发区）两级农村产权流转交易服务中心职能优化升级，具体履行监督管理委员会办公室职责；将现有街道（镇）农村产权流转交易服务站职能进行调整，取消交易职能，受区县（开发区）要素交易市场监管部门监管和考核，接受区县（开发区）要素交易市场分（子）公司业务指导；将村级农村产权流转交易联络点职能进行调整，取消交易职能，负责城乡融合要素流转交易信息的收集、初审、汇总、上报等工作。市、区县（开发区）两级监督管理委员会办公室要按照各自职能职责，对要素交易市场的运行进行统筹协调，并做

好各类城乡融合要素交易的相关前置服务和审批工作，切实加强对交易活动的监督和管理。

(三) 做好引导支持。坚持“政府搭台、市场运作”的基本模式，建立健全要素交易市场体系建设的配套政策和制度，给予必要的财政支持。市、区县（开发区）监督管理委员会各成员单位要结合实际，研究出台具体的指导政策和配套文件（配套制度文件参考目录见附件），为要素交易市场科学规范运行提供政策支撑。市级财政一次性给予平台建设补贴 1000 万元；对作为出让方的农村集体经济组织和农户所免除的交易服务费，按照政府购买服务模式，由市、区县（开发区）财政给予 5‰ 补贴，市级每年补贴总额不超过 100 万元，每区县（开发区）每年补贴总额不超过 30 万元；市、区县（开发区）两级免费提供满足需要的办公场所。对我市农村产权在要素交易市场实现流转交易的，公证服务费由要素交易市场垫付，市财政按年度给予全额补贴。农业农村、资源规划（林业）、水务、住建、市场监管等部门要将要素交易市场出具的交易鉴证书作为办理产权变更和备案登记的重要依据，简化办证手续。对取得交易鉴证书的涉农项目，凡符合市、区县（开发区）两级财政有关涉农优惠政策的，优先给予支持。鼓励引导银行、保险、融资租赁、商业保理和担保等机构将交易鉴证书记载的成交价格作为抵押融资标的资产的价值评估依据之一，优先为交易主体提供融资、担保等金融服务。

本方案自印发之日起 30 日后施行。

附件：各相关部门职责任务清单和配套制度文件参考目录

附件

各相关部门职责任务清单和配套制度文件 参考目录

配套制度文件由各相关单位根据要素交易市场培育需要制定出台，具体名称由各单位根据工作需要自行制定，本文件目录仅供参考。

一、出台规范城乡融合要素入场交易的联合文件

西安市城乡融合要素流转交易管理办法，明确应进必进类和鼓励类的交易目录。（由市农业农村局牵头，与市发改委、市资源规划局、市财政局、市住建局、市水务局、市市场监管局等相关部门联合出台）

二、围绕 21 项交易品种各部门需出台的规范流转管理文件

1.市农业农村局：负责制定农村水域滩涂养殖权、农村“四荒地”使用权、农村集体资产、农村集体资产股权、集体所有的农业生产设施设备所有权使用权、村级货物和服务采购、农村工程建设项目采购、农业产业项目、农产品加工和乡村服务业项目、农村土地经营权等 10 类交易项目的权属登记、审查、审批及流转交易管理办法；负责制定闲置农村住房和宅基地使用权交易项目的审批及流转交易管理办法。

2.市资源规划局（市林业局）：负责制定集体林权、农村集体经营性建设用地、全域土地综合整治项目等 3 类交易项目的权

属登记、审查、审批及流转交易管理办法；负责城乡建设用地增减挂钩节余指标、建设占用耕地易地占补平衡指标等 2 类交易项目的初步审查，制定流转交易流程；负责闲置农村住房和宅基地使用权交易项目的权属登记审查。

3.市水务局：负责制定小型水利设施使用权交易项目的权属登记、审查、审批及流转交易管理办法。

4.市住建局：负责制定安置房租赁交易项目的流转交易管理办法。

5.市市场监管局：负责制定农业类知识产权交易项目的权属登记、审查、审批及流转交易管理办法。

除以上权属登记和流转交易管理办法外，各部门应按相应管理权限制定引导和支持要素交易市场担保、抵押融资等衍生服务发展的制度文件。

三、纪检监察部门职能职责

市纪委监委立足职能职责，认真发挥监督作用，督促农业农村、资源规划（林业）、水务、、住建、市场监管等职能部门和区县（开发区）、街道（镇）、村（社区）认真履行主体责任，扎实推进城乡融合要素交易规范化建设；充分发挥“三资”专项工作领导小组和工作专班作用，开展“应进必进、阳光交易”专项监督行动。