

青 島 市 农 业 农 村 局
中 共 青 島 市 委 组 织 部
青 島 市 发 展 和 改 革 委 员 会
青 島 市 财 政 局
青 島 市 自 然 资 源 和 规 划 局
青 島 市 住 房 和 城 乡 建 设 局
青 島 市 水 务 管 理 局
青 島 市 海 洋 发 展 局
青 島 市 园 林 和 林 业 局
青 島 市 人 民 政 府 国 有 资 产 监 督 管 理 委 员 会
青 島 市 市 场 监 督 管 理 局
青 島 市 地 方 金 融 监 督 管 理 局
青 島 市 行 政 审 批 服 务 局
中 国 人 民 银 行 青 島 市 分 行
国 家 金 融 监 督 管 理 总 局 青 島 监 管 局

青农字〔2023〕67号

青 島 市 农 业 农 村 局 等 15 部 门 关 于 印 发 《 青 島 市 农 村 产 权 流 转 交 易 规 范 化 试 点 实 施 方 案 》 的 通 知

现将《青 島 市 农 村 产 权 流 转 交 易 规 范 化 试 点 实 施 方 案 》

印发给你们，请结合工作实际，认真贯彻落实。





2023年12月28日

青岛市农村产权流转交易规范化 试点实施方案

一、思路目标

(一) 总体思路。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作重要论述和对山东工作的重要指示要求，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进、守正创新，坚持农业农村优先发展，坚持巩固和完善农村基本经营制度，从青岛农业农村改革与发展、城乡融合发展实际出发，遵循“党委领导、公益为本，政府主导、市场运营，系统集成、协同高效，规范交易、创新服务，突出特色、守住底线”基本原则，按照“强体系、建标准、优服务、提效能”基本思路，建立健全交易体系、完善交易规则、加强风险防控、强化监督管理的制度安排与有效路径，形成产权清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的农村产权流转交易制度体系，全面提升交易发展质量，畅通城乡要素合理流动与经济有机循环，激活市场、激活主体、激活要素，推动新型农村集体经济发展，拓宽农民增收致富渠道，促进共同富裕，为打造乡村振兴齐鲁样板先行区提供改革支撑，为加快建设农业强国作出青岛贡献。

（二）试点目标

1. 总体目标。因地制宜探索“三位一体、六统一分”的交易体系，即构建“政府主导+企业运营+市场配置”的交易组织模式，健全“四级运行+陆海联动+全域覆盖”的交易运营体系，打造“产权流转+金融支持+全链赋能”的交易生态系统，实行统一交易规则、统一交易系统、统一信息发布、统一交易结算、统一交易鉴证、统一监督管理和分级办理业务的规范交易模式，从而形成立足青岛、带动胶东、辐射全国，“确权先行、赋权有序、活权规范、护权平等”有机联动的开放型、数智化、综合性的农村产权流转交易市场体系。

2. 具体目标。到2024年，实现交易服务涉农镇村全覆盖、交易品种市级层面全覆盖，形成一套覆盖主要交易品种的标准化交易规则；建立健全交易机构内控、金融服务风险控制、信息系统风险控制于一体的风险防控体系，形成符合交易发展特点的监管机制，促使全市范围内的交易组织架构更加健全有力、制度建设更加规范完善、交易服务更加高效有序，农村产权的规范化流转交易能力和高质量发展水平得到明显提升。

到2024年底，全市农村产权流转交易额累计突破100亿元；试点期间，累计完成农村承包地、林地、“四荒”地等经营权（使用权）流转业务1000笔以上，累计完成农村

产权抵（质）押融资担保笔数 100 笔以上，贷款金额 10 亿元以上，服务全市 50% 以上的农村集体经济组织。

二、试点任务

（一）抓好青岛优势发挥，提升交易特色化水平

1. 探索“政府主导+企业运营+市场配置”交易组织模式。一是坚持政府主导。充分发挥政府在规划引领、制度设计、运行监管、政策支持、分担风险、营造环境等方面的积极作用，完善政府调节与监管，做到放活与管好有机结合，提升监管和服务能力。二是加强企业运营。青岛市农村产权流转交易平台采取企业化运营模式，不断健全交易体系、完善交易规则、强化内控建设、加强风险防控。三是推进市场配置。充分发挥市场配置资源的决定性作用，推动农村产权和资源要素配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化。

2. 构建“四级运行+陆海联动+全域覆盖”交易运营体系。一是四级运行。依托青岛市农村产权流转交易平台，建立健全“市—区（市）—镇（街道）—村（社区）”四级互联互通、有机衔接的农村产权流转交易运行体系，实现资源共享、功能互补、协同发展和有机融合。二是陆海联动。将海域使用权、渔港、渔船、船网工具指标等涉农海洋产权与资源纳入“青岛市农村产权流转交易品种目录”，统筹建立“陆地—海洋”涉农全产权要素和全品种的统一交易市

场。三是全域覆盖。建设覆盖全市涉农区（市）、镇（街道）、村（社区）服务网格，形成“全市一个交易平台、市—区（市）分级交易、试点全域覆盖”的交易空间格局。

3. 打造“产权流转+金融支持+全链赋能”交易系统。一是拓展农村产权融资权能。持续推进承包土地经营权抵押贷款，探索将养殖水面经营权、集体经营性建设用地使用权等资产资源要素纳入抵（质）押物范围，创新探索“农村产权直接抵（质）押贷款”“农村产权抵（质）押+贷款”模式。二是加大农村金融有效供给。联合各类金融机构在“青融通”平台金农通特色专区开设“金融超市”，联合银行机构针对交易主体融资需求科学确定授信额度和利率，联合担保机构提供更多增信服务，联合保险机构提供投标保证保险、履约保证保险、贷款保证保险等支持。三是增强金融配套服务功能。引导金融机构将流转交易信息纳入农户、家庭农场等主体信用档案，依托青岛地方征信平台，为金融机构创新农村数字普惠金融产品提供基础信息支撑。

（二）抓好交易体系健全，提升交易组织化水平

1. 健全交易运行体系。建立健全“市—区（市）—镇（街道）—村（社区）”交易运行体系。一是市交易平台。青岛市公共资源（国有产权）交易中心负责市交易平台的开发、建设、运营和维护，负责制定全市统一的交易细则、交易流程、交易文本，交易品种的设计、开发与应用，统一信

息发布，统一交易结算，市内四区农村产权流转交易，以及业务培训与指导。二是区（市）交易组织。负责本行政区域内交易审核、信息发布、组织交易、交易鉴证等，并提供交易政策和业务咨询服务。三是镇（街道）交易组织。负责承担本镇（街道）农村产权流转交易及农村集体工程、货物和服务等采购项目信息的收集、委托受理、组织签约、交易鉴证、纠纷调解、归档备查等工作，提供农村产权流转交易政策和业务咨询服务。四是村（社区）服务点。负责本村（社区）交易信息收集、初审、上报等工作，并定期与镇（街道）组织实行数据交流对接和汇报。

2. 创新运营模式。市交易平台采取多种形式合作共建，与各区（市）进行对接。一是市南区、市北区、李沧区、崂山区：直接在市交易平台进行交易，不再设立区级交易组织。二是城阳区、即墨区、黄岛区（西海岸新区）、莱西市：将交易系统直接在区（市）、镇（街道）、村（社区）进行部署，统一纳入市交易平台。三是平度市（已建立企业化运营交易机构）：采取新设合资公司或股权划转等方式共同运营平度全市交易业务。四是胶州市（已成立交易办事机构）：与其做好交易数据对接，实现交易数据与信息的互联互通。

3. 拓展交易服务。市交易平台、各区（市）交易组织主动适应交易主体、目的和方式的多样化需求，充分发挥信息传递、价格发现、交易中介等方面的功能，扎实做好信息

发布、组织交易、交易鉴证、档案管理等基础性服务。积极拓展市场化交易服务，包括交易前端的项目评估、政策咨询、法律服务、招商推介，交易后端的管理咨询、农产品销售、品牌打造。定期发布青岛市农村产权流转交易发展报告，提供交易情况、交易价格指数等综合数据分析服务。

4. 搭建信息平台。整合现有各类交易系统，形成全市统一的交易信息平台。加强推进区块链、大数据等现代信息技术应用，使用全省统一的公共资源交易 CA 认证，推进交易的全域、全链条数字化运营与管理，建设全市统一的数字化交易系统。研究制定市交易信息平台与各区（市）交易组织、市农业农村大数据平台等的数据共享标准，打通数据共享接口，建立交易信息共享体系，实现数据互通、数据验证，完善数据治理，提高数据使用效率。加强市交易信息平台与自然资源部门信息数据共享，推进与不动产登记机构的业务协同、协作配合和系统联动，实现交易信息与不动产登记信息的实时互通共享。

5. 完善政策服务。以组织规范化、管理制度化、运营市场化、监督数智化、政策集成化为路径，不断创新农村集体资产管理体制和运营机制。加强农村集体“三资”监管信息平台建设，提高管理信息化水平加强农村集体资产的民主监督、监事会监督、审计监督、部门监督等。配备与交易工作相适应的专业人员，健全交易设施。鼓励市交易平台、各

区（市）交易组织提供便利公益性服务。依法依规探索建立交易的市场化收费制度。探索完善政府购买公益性服务、公益性业务奖补等支持政策，建立市场化收费的财政支持机制。

（三）抓好交易规则完善，提升交易标准化水平

1. 丰富交易品种。法律没有限制的品种均可进场交易。坚持“应进必进、能进则进”原则，探索创新交易品种，推动形成“三资一品”（资产、资源、资本以及“青岛农品”）交易品类，青岛市农村产权流转交易监督管理委员会结合实际情况动态调整交易品种目录。鼓励和引导农家庭农场、农民专业合作社、农业企业等非集体经济组织以及农民个人所持有的资产、股权、知识产权等通过产权交易市场进行交易。探索逐步将渔港、渔船、船网工具指标、海洋养殖装备、远洋渔业配额、海域滩涂养殖权证等涉农产权纳入交易平台进行交易。探索闲置农村住房与其宅基地使用权进场流转交易。探索搭建“青岛农品”等农副产品交易平台。

2. 规范交易主体。凡是法律、法规和政策没有限制的法人、自然人及个人独资企业、合伙企业等非法人组织均可参与交易。各类主体参与交易的具体准入条件严格按照相关法律、法规和政策执行。制定和完善交易主体行为规则。探索建立农村产权流转交易主体“异常名单”制度。

3. 完善交易程序。市交易平台进一步完善“交易委托

—委托受理—信息公告—意向受理—组织交易—成交公示—组织签约—交易结算—交易鉴证—归档备查”交易程序，不断优化交易流程，规范交易行为，推动交易市场有序运行。

（四）抓好交易风险防控，提升交易安全化水平

1. 加强交易机构内控建设。统一制定内部章程、内部监督管理和风险管控制度等，明确交易资金管理、信息披露、财务管理、风险管理、纠纷调解、数据和档案管理、第三方服务行为等规则。建立全面风险管理工作机制和内控机制。

2. 加强金融服务风险防控。日常交易资金实行“专户储存、专账核算、专款使用”管理模式。青岛市农村产权流转交易监督管理委员会建立经营行为负面清单，严守非金融化、非证券化、非期货化的底线。交易平台建立交易保证金管理制度，严格规范招标投标交易担保行为。利用“青岛阳光采购平台”在市交易平台搭建涵盖保险、银行两类出函金融机构的“电子保函服务专区”，上线交易保证金保险电子保单、银行电子保函等产品。

3. 加强信息系统风险防控。交易平台建设与运维应要严格遵守有关法律法规规定，健全交易系统的日常维护、运行监测、数据备份等机制。按期进行信息安全等级保护测评，加强全流程数据安全保护，严防规模级数据信息泄露，确保系统运行安全稳定。协同运用“制度+技术”，建立健

全分责管理体系、网络防控平台、数据访问策略等信息系统风险防控机制。定期检测数据库、操作系统（包括系统类、认证类、授权类）的安全配置。

（五）**抓好交易监督管理，提升交易质效化水平。**青岛市农村产权流转交易监督管理委员会负责统筹推进试点工作，承担组织协调、政策制定、年度评估、业务指导、监管管理等方面职责。建立议事规则等工作机制，各成员单位按照各自工作职能执行监督管理委员会的决策部署，共同推进农村产权流转交易及市场建设工作有序开展。

三、进度安排

（一）**2023 年 12 月：开展先行试点。**选择基础条件较好、市场空间潜力大的部分区（市）、镇（街道）进行先行试点。加强对区（市）、镇（街道）、村（社区）的指导，持续跟踪，全程调度，强化过程管理。

（二）**2024 年 1 月至 10 月：全面推进试点。**组织先行试点自评，深入总结有益做法和经验，提炼有推广价值、示范效应的操作模式。在全市所有区（市）、镇（街道）全面推进试点工作。出台全面推进试点的政策措施。

（三）**2024 年 11 月至 12 月：完善总结与评估。**加强调查研究，全面提炼总结试点进展、主要做法和重要成效，形成可复制、可推广的制度成果、有益经验等。多种途径加强试点工作成功做法、成效和经验的宣传报道，不断巩固和扩

大试点成果和影响力。做好评估验收工作。

四、预期效果

（一）促进农村资源要素潜能有效激活，形成内生发展动力。通过规范化试点，能促进集体资产资源的权利分置和权能完善，激活土地资源潜能；巩固提升集体产权制度改革成果，拓展集体资产股份质押担保、收益分配等权能和潜能；破除城乡二元机制障碍，促进城乡要素合理流动，畅通城乡经济循环，激发农村内生发展动力。到 2024 年底，全市 80% 以上新增土地经营权规模流转（50 亩以上）、30% 以上新增闲置农村住房与其宅基地使用权流转进场交易。

（二）促进新型经营体系构建，巩固完善农村基本经营制度。通过规范化试点，能促进新型经营主体获得更具稳定性和安全性的土地经营权，发展多种形式农业规模经营；拓展经营主体之间的分工、合作与融合发展，形成家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营共同发展格局，不断巩固完善农村基本经营制度。到 2024 年底，全市培育市级、省级示范家庭农场和示范农民专业合作社分别达到 420 家以上、130 家以上和 560 家以上、200 家以上。探索促进强村共富公司高质量发展的有效路径。

（三）促进产权改革成果应用，发展壮大新型农村集体经济。试点以农村产权改革为基础，以巩固提升改革成果、推进成果应用为方向，能促进形成产权关系明晰、治理架构

科学、经营方式稳健、收益分配合理的农村集体经济运行新机制。

（四）促进增收致富渠道拓宽，推动农民持续增收共同富裕。能赋予农民更多的财产权利和更充分的财产权益，让农民更多分享产业增值收益，不断拓宽增收致富渠道；能有效增强村集体“统”的功能，为农民提供更多公平、可及的公共产品服务，从而促进农民福利水平提升，加快实现共同富裕。到 2024 年底，全市农村居民人均可支配收入突破 3 万元，城乡居民人均可支配收入差距缩小到 2.2 : 1 以内。

（五）促进乡村治理体系完善，加快建设宜居宜业和美乡村。通过规范化试点，能激发农民群众参与村级事务的积极性，增强村集体自治能力，让农村小微权力运行更加有序。能培育发展新型经营主体、引入城市人才，促进乡村治理主体的多元化和协同共治。

五、保障措施

（一）强化组织领导。市监督管理委员会统筹全市的规范化试点和监督管理工作。各区（市）建立健全由相关部门组成的农村产权流转交易监督管理委员会工作机制，明确任务分工，确保责任压实到位、任务落实到位。各级农业农村部门牵头抓总。组织部门发挥好党建引领作用，强化基层党组织建设。其他相关部门各司其职，确保高质量完成试点任务。

（二）强化政策支持。将规范化试点必要资金，按照市、区（市）分级保障原则，列入年度财政预算。鼓励依托交易平台创新农村金融、农业保险产品与服务。建立健全农村产权流转交易领域人才培育机制，支持科研院所和高等院校到交易平台建立实训、研发基地，提供人才及技术支撑。鼓励引进职业经理人团队。

（三）强化宣传培训。市、区（市）、镇（街道）、村（社区）四级发动，广泛深入基层，深入群众，扎实做好规范化试点宣传引导工作。充分发挥各类新闻媒体作用，报道先进典型与成果经验，营造浓厚氛围。多种形式加强政策与业务培训。

（四）强化督导考核。加强对规范化试点工作的分步骤、分阶段督导和检查。探索建立暗访督导机制和问题反馈整改机制，及时梳理问题，督促研究解决。建立争先创优机制。将规范化试点作为区（市）、镇（街道）、村（社区）书记抓乡村振兴的重要内容，纳入乡村振兴实绩考核，强化考核结果应用。

附件：青岛市农村产权流转交易监督管理委员会成员
名单

附件

青岛市农村产权流转交易监督管理 委员会 成 员 名 单

召集人：袁瑞先 市委农办主任、市农业农村局局长、
市乡村振兴局局长

成 员：梁述军 市委组织部副部长
王好东 市发展改革委党组成员
朱洪杰 市财政局党组成员、副局长
薛洪利 市自然资源和规划局副局长
丁树更 市住房城乡建设局副局长
贺如泓 市水务管理局二级巡视员
宋 晓 市乡村振兴局副局长
王晓训 市海洋发展局副局长
吴 琛 市园林和林业局副局长级领导干部
陈炯斌 市国资委党委委员、副主任
郭大鹏 市市场监管局知识产权保护中心主任
杨伟伟 市地方金融监管局副局长
隋朋铎 市行政审批局党组成员、副局长
陈海青 人民银行青岛市分行副行长

李继明 国家金融监督管理总局青岛监管局党
委委员、二级巡视员

监督管理委员会办公室设在市农业农村局，宋晓同志兼任办公室主任，负责日常工作。

主送：各区（市）农业农村局、组织部、发展改革局、财政局、自然资源局、住房和城乡建设主管部门、水务主管部门、海洋发展部门、园林和林业主管部门、国资部门、市场监管局、地方金融监管局、行政审批局（部）

抄送：各区（市）人民政府。

青岛市农业农村局办公室

2023 年 12 月 29 日印发
