



重庆市人民政府关于 印发《重庆市要素市场化配置综合改革 试点行动方案》的通知

渝府发〔2025〕16号

各区县（自治县）人民政府，市政府各部门，有关单位：

现将《重庆市要素市场化配置综合改革试点行动方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市人民政府

2025年11月23日

（本文有删减）



重庆市要素市场化配置综合改革 试点行动方案

为贯彻落实《国务院关于全国部分地区要素市场化配置综合改革试点实施方案的批复》（国函〔2025〕86号），推动全域试点落地见效，结合我市实际，特制定本行动方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，学习贯彻习近平总书记关于要素市场化配置改革的重要论述和视察重庆重要讲话重要指示精神，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，认真落实市委六届历次全会安排部署，按照市场化导向、集成式改革、小切口着力、数字化赋能、新场景应用原则，持续优化制度供给和政策供给，着力破除阻碍要素自由流动和高效配置的体制机制障碍，加快打造一批标志性成果。到2027年，要素配置数字化平台初步构建，要素市场制度更加完善，价格形成机制更加健全，要素配置效率大幅提升，经营主体活力充分激发，努力把我市打造成为“引领西部、服务全国、畅通内外”的要素综合枢纽。



二、重点举措

（一）促进技术要素向现实生产力转化

1. 完善创新主体主导的科技创新资源配置方式。建立“企业出题、企业出资、企业牵头、企业评价验收”的产学研协同攻关机制，对达到标准的企业自主重大攻关项目视同市级科技计划项目。支持企业共建自然科学基金创新发展联合基金。支持企业牵头组建创新综合体，有效统筹“四链”。支持重庆实验室等高端新型研发机构建立“政府引导、多元参与、市场投入”机制，探索“专项+负面清单”管理模式，向社会开放共享技术服务。（责任单位：市科技局、市财政局、市经济信息委等）

2. 完善科技成果转化市场化机制。全面推行职务科技成果单列管理、先使用后付费、以权代股、转化收益分配、技术转移职称评聘等改革，科研人员参与成果转化收益分配比例不低于 70%。支持高校师生通过科技成果转化创办科技企业，探索职务科技成果通过许可方式授权中小微企业使用。完善职务科技成果转移转化容错纠错机制。探索在细胞治疗、脑机接口等领域建设新质生产力培育集聚地。（责任单位：市科技局、市教委、市国资委等）

3. 健全知识产权运营服务体系。支持重庆知识产权保护中心

开展专利快速预审。依托重庆科技要素交易中心探索开展国际知识产权交易运营，建立交易鉴证、结算汇兑等制度，完善知识产权市场化定价和交易制度。支持重庆知识产权运营中心建设跨区域知识产权运营平台。探索知识产权证券化的有效路径。（责任单位：市知识产权局、市委金融办等）

4. 推动技术和资本融合发展。实施科技金融“长江领航计划”，推进科技企业并购贷款试点，落地金融资产投资公司（AIC）股权投资基金，建立种子基金快决快投、容错机制。推广应用“创新积分制”，政银联动支持企业开展产业化应用。支持国有创投机构开展不穿透到单个项目的考核评价。（责任单位：人行重庆市分行、重庆金融监管局、市科技局、市国资委等）

5. 打造科技资源统筹平台。加快建设成渝地区区域科技创新中心、国家科技成果转移转化示范区、“一带一路”国际技术转移中心、国家技术转移人才培养基地，提质建设环大学创新创业生态圈。优化重庆市技术交易市场，健全技术交易服务体系，数智科技、生命健康、新材料、绿色低碳四大重点领域创新平台体系初步形成。建立科技资源统筹中心，构建“科创资源+科创大脑+科创服务”体系。（责任单位：市科技局、市发展改革委、市教委、市大数据发展局等）

（二）全面提升土地资源市场化配置效率

6. 深化土地管理制度改革。用好土地配置自主权，优化用地用林用草审批涉及的初步设计审查事项，探索委托下放农用地转为建设用地的审批权限，统筹城市绿色空间一体化治理。深化建设用地指标、收储和出让统一管理。探索建立多途径保障矿业用地模式。深化统筹协调耕林空间改革。（责任单位：市规划自然资源局、市农业农村委等）

7. 盘活农村资源要素。构建全市统一的农村产权流转交易市场体系，完善农村产权交易鉴证、融资担保等延伸服务内容。允许农民合法拥有的闲置农房通过出租、入股、合作等方式盘活利用，有序引导进城落户农民自愿有偿退出宅基地使用权。分类盘活撂荒耕地，推广“供销合作社+村集体+农户”共耕模式。全面推开农村集体经营性建设用地入市，允许零星插花集体建设用地通过全域土地综合整治并为大块宗地入市，实现集体经营性建设用地与国有建设用地同等入市、同权对待。（责任单位：市规划自然资源局、市农业农村委等）

8. 优化产业用地供应方式。将“标准地”模式推广至物流仓储用地。制定工业项目经济效益指标标准，建立工业企业产出效益评价机制。健全长期租赁、先租后让、弹性年期出让等市场

化供应体系，根据企业需求灵活设定租赁期限和出让年限。探索混合产业用地供给，完善新型产业用地（M0）制度，允许不同功能用地混合布局和供应。对同一使用权人整体使用多门类自然资源资产的，探索实施组合供应。（责任单位：市规划自然资源局、市经济信息委等）

9. 深化地票改革。将地票“两费”功能使用到工业和划拨类城镇建设用地，允许在供地环节单独购买使用地票经营性用地指标，农村建设用地复垦指标可以按城乡建设用地增减挂钩方式使用。（责任单位：市规划自然资源局、市农业农村委、市委金融办等）

10. 优化存量用地盘活机制。有序推进盘活存量商品房转为保障性住房改革。支持使用专项债券收回收购符合条件的存量闲置土地。探索短期利用盘活储备土地和已供存量建设用地，合理设置短期利用期限。开展工商业用地使用权续期试点，允许在法定最高出让年限内灵活选择续期时间。允许有条件的存量商业办公用地功能性质合理转换、置换。推动不同产业用地类型合理转换，探索按新规划用途（房地产用地除外）以协议方式办理用地手续。建立土地二级市场转移预告登记制度，探索工业项目分割登记转让。推行公共交通导向综合开发（TOD），探索生态环境

导向开发（EOD）模式。优化详细规划治理机制，推进国有企事业单位存量土地盘活利用。（责任单位：市规划自然资源局、市委金融办、市财政局、市住房城乡建委、市国资委等）

（三）畅通人力资源要素合理有序流动渠道

11. 完善城乡有序流动的人口迁徙制度。进一步放宽城镇落户条件，推动成渝地区双城经济圈户籍准入年限同城化累计互认、居住证互通互认。在国家城乡融合发展试验区（重庆西部片区）探索返乡入乡就业创业人员在原籍地或就业创业地落户并依法享有相关权益。加大对农业转移人口落户多的区县财政支持力度，建立城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩机制。全面推行常住地提供基本公共服务制度，加快建立以居住证为载体的基本公共服务提供体制。（责任单位：市公安局、市人力社保局、市农业农村委、市发展改革委、市财政局、市规划自然资源局等）

12. 强化高层次人才引进培育。深化“双聘双用”人才交流制度改革，支持高校、科研院所等事业单位通过特设岗位引进急需紧缺高层次专业化人才，建立国有企业高层次人才引进和薪酬激励制度。鼓励有条件的企业为高层次人才购买企业年金。在重大科技基础设施平台设立博士后工作站，实现应设尽设。推动实

现外国人来华工作政务服务事项集成办理。优化外籍高层次人才居留政策，扩大居留许可申请对象范围。（责任单位：市人力社保局、市教委、市科技局、市公安局、市国资委等）

13. 完善技能人才评价制度。支持用人单位备案开展职业技能自主评价，全面推行新八级工制度。探索职业院校专业设置与职业（工种）对接、国家职业标准与人才培养方案对接。支持职业院校深化“学历证书+若干职业技能证书”制度改革，建立职业资格证书、职业技能等级证书与学历证书有效衔接机制。推进高技能人才与专业技术人才职业贯通发展。（责任单位：市人力社保局、市教委、市科技局等）

14. 构建市场化专业化就业服务体系。开展人力资源服务业与制造业融合发展试点，打造专业化人力资源市场。实施重点领域、重点行业、城乡基层和中小微企业就业支持计划，建设“15分钟就业创业服务圈”。探索灵活就业人员权益保障方式，开展新就业形态人员职业伤害保障试点，强化新就业形态劳动者安全保障底线。持续实施卫生人才“县聘乡用、乡聘村用”。（责任单位：市人力社保局、市卫生健康委等）

（四）探索建立数据要素流通规则

15. 推动公共数据开放运营。完善公共数据资源体系，推动

税务、铁路等公共数据共享。规范数据开放渠道，按需推动企业登记监管、卫生健康、交通运输、气象等高价值数据向社会有序开放。全量授权运营一体化智能化公共数据平台编目归集数据，支持企业参与公共数据授权运营，健全公共数据产品和服务定价机制，推动公共数据产品入场交易。（责任单位：市大数据发展局、重庆市税务局、市交通运输委、市市场监管局、市卫生健康委、重庆气象局等）

16. 探索数据产权制度。推动出台数字经济促进条例，依法建立持有权、使用权、经营权分置的数据产权制度。建立数据产权登记管理制度，支持权利人开展数据产权登记。探索在流通交易、资产入表、融资担保等经济活动中使用数据产权登记凭证。（责任单位：市大数据发展局、市发展改革委、市国资委等）

17. 健全数据流通体系。完善数据产品上架挂牌、交付结算、交易存证等制度，推广标准化交易合同文本，开展数据交易价格监测。加快建设可信数据空间，探索建立数据交易平台与可信数据空间协同联动机制。探索建立数据中介服务机构资质认证和服务质量评价体系。依法打击黑市数据交易、大数据杀熟等数据滥用行为。（责任单位：市大数据发展局、市市场监管局、市委网信办等）

18. 强化数据开发利用。发挥企业“数据要素×”主体作用，在重点领域建设一批行业高质量数据集。建设全国一体化算力网络成渝国家枢纽节点，加快推进“疆算入渝”工程，迭代国家（西部）算力调度平台。推进智能网联汽车“车路云一体化”试点，打造智能汽车大数据云控基础平台，建设国家工业互联网大数据区域及行业分中心。建成国家区块链网络区域枢纽。深化中新（重庆）国际互联网数据专用通道应用。发挥重庆人工智能学院、重庆通用人工智能研究院、重庆市医学影像大数据与医疗 AI 研究中心平台作用，引进和培育数据企业，建设国家级数据产业集聚区。（责任单位：市大数据发展局、市发展改革委、市经济信息委、市医保局等）

（五）推动资本要素更好服务实体经济发展

19. 深化绿色转型金融改革。推动“长江绿融通”系统、金渝网平台等与地方政务平台实现跨系统数据共享，建立适应绿色发展的贴息、增信、风险补偿等服务体系。推动中国—新加坡绿色金融合作，协同农业转型金融标准试用，开发农林领域典型场景自愿减排方法学。有序推进气候投融资试点。（责任单位：人行重庆市分行、市生态环境局、重庆金融监管局等）

20. 打造通道金融服务枢纽。建成“跨境结算、融资增信、

枢纽服务”综合枢纽数字金融服务平台，打通西部陆海新通道全域数字金融服务渠道。推广“一单制”数字提单融资模式，探索在综合枢纽数字金融服务平台上线“一单制”模式专项应用场景。

（责任单位：人行重庆市分行、市委金融办、重庆金融监管局等）

21. 持续优化跨境金融服务。将中新数字人民币双边跨境结算试点升级为“中新数币+”模式。推动新加坡金融机构使用人民币互换资金支持“渝新”贸易，争取首单新加坡企业在渝挂牌。支持境内持牌支付机构的境外关联合法支付机构，通过人民币境外机构境内账户（NRA）办理跨境电商结算。推动合格境外有限合伙人（QFLP）政策在渝落地，深化合格境内有限合伙人（QDLP）试点，推动银行开展凭交易电子信息为跨境电商办理外汇收支业务，允许符合条件的跨国公司集中运营管理境内外本外币资金。探索新业态异常外汇交易的智能化筛选和精准研判模式。（责任单位：人行重庆市分行、市委金融办等）

22. 完善普惠金融服务体系。完善全国融资信用服务平台（重庆站），向金融机构提供公益性融资信用服务。推动主要银行机构全面接入、互联网平台机构整体接入资金流信息平台。引导企业征信机构、信用评级机构发展，拓展信用评级应用。发展小微企业首贷续贷中心，探索建立中小企业坏账快速核销制度。探索

建立普惠保险金融服务体系。健全“三农”信用体系，探索“整村授信”模式，农户信用评定比例提升至 39%。（责任单位：人行重庆市分行、市发展改革委、重庆金融监管局等）

23. 加快发展资本市场。深化企业上市“千里马”行动，开展“认股权+”业务模式创新，推动上市公司并购重组和再融资。强化投资和融资相结合的资本市场功能，以市场化方式有序推进资产证券化。优化基础设施不动产投资信托基金（REITs）项目全链条服务，通过信用承诺、容缺受理、后置核验等方式开辟绿色通道。（责任单位：市委金融办、重庆证监局、人行重庆市分行、市发展改革委、市国资委等）

（六）加快资源环境市场制度建设

24. 深化天然气体制改革。支持重庆石油天然气交易中心扩大交易规模，建立油气产业链相关产品上线交易绿色通道，研究推动油气期货现货市场联动。探索海外油气资源直接销售，开展油气大宗商品人民币跨境结算，发布并推广中国陆上天然气价格指数。支持年用量在 1000 万立方米以上的天然气大用户自主选择供气路径，支持天然气（页岩气）勘探开发企业开展天然气销售业务。加快天然气管网设施独立运营和公平开放，推动管输业务和销售业务分离，完善市内天然气管道运输价格机制。（责任

单位：市能源局、市发展改革委、市委金融办等）

25. 深化电力市场改革。深化售电侧改革，建立保底售电公司运行机制，完善增量配网准入和退出机制。深化新能源上网电价市场化改革，构建绿电直连政策体系并开展试点。在川渝毗邻地区探索“电力跨省域办理”一站式服务。完善“中长期+现货”“电能量+辅助服务”体系，推动电力现货市场转入正式运行。（责任单位：市发展改革委、市能源局、市经济信息委等）

26. 推动碳市场提质增效。主动参与全国碳市场政策标准制定，建成温室气体全品类交易的地方碳市场，构建非二氧化碳温室气体市场化管控机制。完善企业碳账户系统，集成建立碳金融智慧服务平台。健全温室气体自愿减排机制，构建多层次、全链条碳普惠生态。（责任单位：市生态环境局、人行重庆市分行等）

27. 健全环境权益实现机制。加快水权初始分配，推进区域水权交易、取水权交易，实现长江流域首笔跨省用水权交易。探索水权质押贷款。建立以排污许可证为基础的排污权有偿使用和交易制度。加强长江上游生态环境司法保护，探索建立市内流域横向生态保护补偿机制效果评估体系和差异化补偿政策。推动能耗双控逐步向碳排放双控转变，支持保障能效和碳排放达到行业先进水平的项目优先落地。（责任单位：市水利局、市生态环境

局、市高法院、市财政局、市发展改革委等)

(七) 全面提高要素协同配置效率

28. 构建完善要素配置数字化平台。全量摸清要素资源底数，依托数字重庆建设，推动各类要素交易平台数字化升级。优化政策供给和制度供给，充分挖掘、迭代上线交易产品，逐步实现全要素市场化集成配置。(责任单位：市发展改革委、市大数据发展局、市科技局、市规划自然资源局、市人力社保局、人行重庆市分行、市生态环境局等)

29. 加快新场景培育开放。聚焦航空航天、人工智能、低空经济、新型能源、生命健康等新业态新领域，孵化应用场景。探索要素创新性配置方式，吸引全球资本、先进技术、创新人才等高端要素资源集聚。支持在有条件的园区开发区、生产性服务业集聚区等，布局打造一批要素创新性配置新场景，促进新质生产力发展。(责任单位：市发展改革委、市科技局、市经济信息委、市商务委、市大数据发展局等)

30. 健全要素配置市场化机制。支持各类所有制企业参与要素交易平台建设，健全要素交易信息披露制度。支持要素交易平台与金融机构、专业化中介机构合作，构建产权界定、价格形成、价值评估、信息披露、融资担保等综合服务体系。健全要素由市

场决定报酬的机制，探索要素价格监管有效方式，维护要素市场公平竞争秩序。（责任单位：市发展改革委、市市场监管局、市科技局、市规划自然资源局、市人力社保局、市大数据发展局、人行重庆市分行、市生态环境局、市能源局等）

三、其他事项

成立重庆市要素市场化配置综合改革试点工作专班，建立任务迭代更新、责任细化分解、进展定期调度、问题协同攻坚、经验总结推广等机制，统筹推进试点工作落地见效，做好风险管控和应对处置。各要素领域配套出台具体行动方案，细化改革措施。各责任单位强化工作协同，加强向上对接，争取更多国家试点在渝布局。各区县因地制宜做好试点承接工作。强化试点工作法治保障，试点过程中凡涉及需调整现行法律或行政法规的，按法定程序授权后实施。健全容错纠错机制，正确对待干部在改革创新中出现的失误过失。重大事项及时请示报告。