

重庆市人民政府关于印发 全民所有自然资源资产有偿使用制度改革实施方案的通知

渝府发〔2017〕46号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

现将《全民所有自然资源资产有偿使用制度改革实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市人民政府

2017年11月16日

（此件公开发布）

全民所有自然资源资产有偿使用制度改革实施方案

全民所有自然资源是宪法和法律规定属于国家所有的各类自然资源，主要包括国有土地资源、水资源、矿产资源、国有森林资源、国有草原资源、海域海岛资源等。自然资源资产有偿使用制度是生态文明制度体系的一项核心制度。为认真落实生态文明体制改革决策部署，健全完善全民所有自然资源资产有偿使用制度，按照《国务院关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》（国发〔2016〕82号）有关要求，结合重庆实际，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大，十八届三中、四中、五中、六中全会和党的十九大精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实习近平总书记视察重庆重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，以保护优

先、合理利用为导向，以市场配置、完善规则为重点，以开展试点、健全法制为路径，以创新方式、强化监管为保障，加快建立健全全民所有自然资源资产有偿使用制度，努力提升自然资源保护和合理利用水平，切实维护所有者和使用者权益，更好地支持和保障我市经济社会持续健康发展。

（二）主要目标。到 2020 年，基本建立产权明晰、权能丰富、规则完善、监管有效、权益落实的全民所有自然资源资产有偿使用制度，使全民所有自然资源资产使用权体系更加完善，市场配置资源的决定性作用和政府的服务监管作用充分发挥，所有者和使用者权益得到切实维护，自然资源保护和合理利用水平显著提升，实现自然资源开发利用和保护生态、经济、社会效益相统一。

二、工作任务

（一）完善国有土地资源有偿使用制度。

1. 扩大国有建设用地有偿使用范围。按照有度有序利用自然、调整优化空间结构的原则，严格管控土地资源开发利用，切实保护生态用地。积极对接国土资源部《划拨用地目录》修订情况，逐步缩小划拨用地范围。完善公共服务项目用地政策，根据投融资体制改革要求，对可以使用划拨用地的能源、环境保护、保障

性安居工程、养老、教育、文化、体育及供水、燃气供应、供热设施等项目，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持以作价出资或者入股的方式提供土地，与社会资本共同投资建设。根据土地取得成本、市场供需、产业政策和其他用途基准地价等，制定公共服务项目基准地价，依法评估并合理确定出让底价。规范划拨用地管理，结合国有建设用地使用权二级市场改革试点工作，研究制定划拨土地出租收益征收办法，加强城镇存量土地收益征收。

2. 改革完善国有建设用地供应方式。根据产业政策、产业生命周期和降低企业初始用地成本等情况，实施差别化产业用地政策，积极推行工业用地弹性年期、长期租赁、先租后让、租让结合的供应制度。支持以土地使用权作价出资或者入股方式供应标准厂房、科技孵化器用地。规范国有土地使用权作价出资或者入股、授权经营管理，作价出资或者入股土地使用权实行与出让土地使用权同权同价管理制度。

3. 完善国有企事业单位改制建设用地资产处置政策。事业单位等改制为企业的，土地资产处置的权限和程序参照国有企业改制土地资产处置相关权限和程序办理。政府机构、事业单位和国有独资企业之间划转国有建设用地使用权，符合规定保留划拨方式的，直接办理转移登记手续；需有偿使用的，应办理有偿使用

手续，并办理土地转移登记和变更登记。国有企事业单位改制以作价出资或者入股、授权经营方式处置的国有建设用地，依据法律法规改变用途、容积率等规划条件的，应按照相关规定调整补交土地出让金。

4. 规范国有农用地使用管理。严格执行土地用途管制制度，不得擅自改变国有农用地用途。国有农用地的有偿使用严格限定在农垦改革的范围内。农垦企业改革改制中涉及的国有农用地，国家以划拨方式处置的，使用权人可以按照相关规定承包租赁；国家以出让、作价出资或者入股、授权经营方式处置的，考虑农业生产经营特点，合理确定使用年限，最高年限不得超过50年，在使用期限内，使用权人可以承包租赁、转让、出租、抵押；国家以租赁方式处置的，使用权人可以再出租。申请国有农用地使用权登记的，可按照相关批准用地文件，根据权利取得方式的不同，参照《不动产登记暂行条例实施细则》有关规定，分别办理国有农用地划拨、出让、租赁、作价出资或入股、授权经营使用权登记手续。

（二）完善水资源有偿使用制度。

1. 加强水资源保护与监控。落实最严格水资源管理制度，按照重庆市实行最严格水资源管理制度考核办法，强化全市各级政

府责任，严格水资源管理考核评估和监督。严守水资源开发利用红线，实施水资源消耗总量和强度双控行动，防止不合理新增取水，切实做到以水定需、量水而行、因水制宜。严守用水效率控制红线，坚持节水优先，全面提高用水效率。加快实施农业、工业和城乡生活节水技术改造，坚决遏制用水浪费。严守水功能区限制纳污红线，根据水功能区划确定的河流水域纳污能力和限制排污总量，落实污染物达标排放要求，切实监管入河库排污口，严格控制入河库排污总量。加强水资源监控，取水者应按规定安装经检验合格的取水计量设施，并及时将计量结果传输到全市水资源信息管理平台。实施国家水资源监控能力建设二期重庆市项目，建成一批水质水量在线监控监测设施，完善重庆市水资源信息管理平台。

2. 健全水资源费征收制度。积极对接水利部《水资源有偿使用制度改革实施方案》的制定情况，研究修订《重庆市取水许可和水资源费征收管理办法》，合理调整分级管理权限，落实最严格水资源管理要求。综合考虑水资源禀赋状况、经济发展水平、社会承受能力以及城乡、行业取用水的差别和特点，合理调整不同地域、不同行业的地表水、地下水差异化水资源费征收标准，建立水资源费与水价顺价调整机制。加大水资源费征收力度，严格按照规定的征收范围、对象、标准、取水量和程序征收水资源

费，确保应收尽收，不得擅自减免、缓征或停止征收。加强水资源费使用管理，水资源费主要用于水资源管理、节约和保护等工作，防止挤占、挪用水资源费的现象发生。

3. 探索开展水权交易。探索建立水权制度，开展水资源使用权确权登记，研究探索政府有偿出让水资源使用权，制定主要江河水量分配方案，开展水权交易试点，充分发挥市场在水资源配置中的作用。

（三）完善矿产资源有偿使用制度。

1. 加强矿产资源开发利用和保护。全面落实法律法规禁止和限制设立探矿权、采矿权的有关规定，完善矿业权准入条件，全面实行矿产资源规划管控，控制矿山总量、规模及布局。制定重庆市“绿色矿山”建设标准和建设规划，加快推进“绿色矿山”示范区建设。贯彻落实推进矿产资源全面节约和高效利用的意见，促进市、区县（自治县，以下简称区县）“十三五”矿产资源规划落地，制定重庆市主要矿种开采回收率、选矿回收率和综合利用率指标标准，提高矿产资源综合利用效率。

2. 完善矿业权有偿出让制度。推进矿业权竞争性出让，除协议出让等特殊情形外，一律以招标、拍卖、挂牌方式公开出让。研究制定矿业权出让价格形成机制和采矿权出让基准价，完善矿

业权评估标准。健全矿业权分级分类出让制度，按照法律法规和国土资源部授权，合理划分矿业权出让审批权限。对国家出资勘查形成的矿产地、砂石土类矿产资源直接设置采矿权、采矿权灭失等情形，分矿种、规模明确采矿权出让条件。规范探矿权转采矿权管理，完成勘查工作且勘查程度符合开采设计要求的，探矿权人可以直接申请采矿权。

3. 建立矿产资源国家权益金制度。按照国家规定，在矿业权出让环节取消探矿权、采矿权价款，征收矿业权出让收益。矿业权出让收益应当以资金方式缴纳，主要用于地质调查、勘查及矿山生态环境修复、矿业权出让成本费用等支出。将探矿权、采矿权使用费调整为矿业权占用费。矿业权占用费依据占地面积、单位面积定额，由财政部门会同矿产资源主管部门按年征收。单位面积定额分探矿、采矿两类，并根据矿产品价格变动情况和经济发展需要，建立动态调整机制。继续深化完善资源税改革，对大部分矿产资源品目实行从价计征，进一步清理取缔针对矿产资源违规设立的各种收费基金项目，确保清费彻底，规范税费关系。取消矿山环境治理恢复保证金，建立矿山环境治理恢复基金，矿山企业根据矿山环境治理与生态恢复的要求，按照销售收入一定比例提取矿山环境治理恢复基金，提取的资金用于开展矿山环境保护和综合治理。

4. 创新矿产资源监管方式。加强信息化监管和服务，持续提升矿业权统一配号监管功能，加大采矿权现场复核力度，实行网上行政审批，落实审批结果公开制度。对区县矿业权审批工作开展随机抽查和重点检查，建立定期通报制度，及时制止违规行为。建立矿业权人信用约束、管理部门和社会共同监督机制，强化多部门联合巡查、案件移送和信息通报等制度，提高执法效能。按照国土资源部要求和“双随机一公开”监管模式，制定矿业权人勘查开采信息公示制度实施办法，建立矿业权人“异常名录”和“严重违法名单”，督促落实主体责任，促进矿业权人诚信自律。

（四）建立国有森林资源有偿使用制度。

1. 严格执行森林资源保护政策。充分发挥森林资源在生态建设中的主体作用。划定国有森林保护红线，严格实施林地保护利用规划，强化国有林地用途管制。健全保护发展国有森林资源目标责任制，把森林覆盖率、森林蓄积量、林地保有量和天然林保护情况纳入政府年度考核体系。严格控制建设项目占用国有林场林地，按照“总量控制、定额管理、合理供地、节约用地、占补平衡”的要求，建设项目原则上不占或少占国有林地，保持国有林地范围和用途长期稳定。严格森林采伐限额管理，逐步减少国有森林采伐量，全面停止天然林商业性采伐，严禁移植天然大树进城。大力推进生态保护、生态修复工程建设，启动森林质

量精准提升工程,开展中幼林抚育和低效林改造,培育健康森林。严厉打击破坏国有森林资源违法行为。

2. 探索国有森林资源有偿使用。开展国有森林资源调查摸底,建立完善数字化管理档案和信息化管理系统。积极开展国有森林资源有偿使用专项调研,待国家林业局出台《国有森林资源有偿使用实施方案》后,结合我市实际出台相关贯彻意见,确定有偿使用的范围、期限、条件、程序和方式等。研究制定国有森林资源资产评估办法、实施细则,建立健全国有森林资源评估体系。探索建立建设项目占用国有林地按照森林资源资产评估结果予以补偿的制度。鼓励运用政府和社会资本合作(PPP)、租赁、特许经营等方式,引导社会资本参与林业生态建设和利用国有森林资源发展森林旅游、森林康养等产业。积极建设森林公园,有条件的地方逐步向市民免费开放。

3. 积极完善林权登记。按照“逐级全面排查、突出重点难点、集中攻坚调处”的工作要求,调解处理因历史原因导致的国有林权纠纷,确保调处一块、确权一块、发证一块。及时裁决已多次协商、反复调处且证据确凿、事实清楚的纠纷。多次调解不成的,引导通过司法判决等法律途径解决纠纷,避免久拖不决。推进国有林地使用权确权登记工作,切实维护国有林确权登记颁证成果的权威性和合法性。

4. 清理规范国有森林资源流转。严格执行国有森林流转规定，国有天然林和公益林、国家公园、自然保护区、风景名胜区、森林公园、国家湿地公园的国有林地和林木资源资产不得进行出让。摸清已流转国有森林资源的面积、收益和使用、流转方式、林权现状、流转合同及国有林场隶属关系变更等情况，本着尊重历史、照顾现实的原则分类进行处置。

三、保障措施

（一）加强组织领导，落实责任分工。各区县政府、市政府有关部门和单位要加强组织领导，按照本方案要求，抓紧研究制定配套政策，积极稳妥推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革工作。市国土房管局要牵头建立协调机制，加强对改革工作的统筹指导和督促落实，及时研究解决改革中出现的新情况、新问题。改革任务涉及的各牵头单位要按照本方案确定的任务分工，落实责任，主动与国家有关部委对接，积极跟进各领域自然资源有偿使用制度单项改革方案出台情况，推动我市贯彻落实工作；各协办单位要密切配合，加强工作指导，确保各领域改革任务落到实处。

（二）开展清查核算，夯实改革基础。以相关自然资源资产统计监测为基础，协同开展全民所有自然资源资产清查核算，建

立全民所有自然资源资产目录清单、台账和动态更新机制，全面、准确掌握我市自然资源资产“家底”，为全面推进有偿使用和监管提供依据。开展自然资源资产负债表编制试点，探索编制年度土地、林木和水资源实物量核算账户，摸清自然资源资产变动状况，为有效保护和永续利用自然资源提供基础信息、监测预警和决策支持。

（三）部署改革试点，推动制度规范。各牵头单位要结合实际，积极争取国家层面的改革试点，系统谋划和开展重大问题研究，根据工作需要，选取有条件的区县开展改革试点并做好总结和推广。各区县政府、市政府有关部门和单位要强化改革跟踪问效，研判改革形势，发现问题及时纠偏。要积极对接国家层面自然资源资产有偿使用法律法规修订工作，对全民所有自然资源资产有偿使用不规范的行为进行清理排查，对不合时宜的政策文件进行废止或修订，妥善做好新老制度衔接工作，确保改革平稳过渡。

（四）强化统筹协调，形成改革合力。要立足生态文明体制改革全局，系统谋划、统一部署，注重与自然资源产权制度、自然资源统一确权登记制度、国土空间用途管制制度、空间规划体系、自然资源管理体制、资源税费制度、创新政府配置资源方式等相关改革的衔接协调，增强改革的系统性、整体性和协同性。

结合简政放权、放管结合、优化服务改革要求，加快推进我市全民所有自然资源行政审批制度、监督管理制度、价格评估制度改革，提高政府管理科学化、规范化和法治化水平。

（五）创新管理方式，实现有效监管。全面履行政府监管职能，构建依法监管与信用激励、政府监管与社会监督相结合的新型监管格局。加快推进社会信用体系建设，建立健全市场主体信用评价制度，强化各自然资源主管部门职能，形成各司其职、各负其责、横向协调、纵向联通的监管机制。认真贯彻落实《中共中央关于领导干部自然资源资产离任审计暂行规定》，研究制定《重庆市领导干部自然资源资产离任审计实施方案》，完善重庆市领导干部自然资源资产离任审计操作指南、审计评价指标体系，客观评价领导干部履行自然资源资产管理责任情况，实现对全民所有自然资源资产有偿使用全程动态有效监管。

附件：全民所有自然资源资产有偿使用制度改革任务分解

附件

全民所有自然资源资产有偿使用制度改革任务分解

任务	主要任务及完成时间	牵头单位	协办单位
一、完善国有土地资源有偿使用制度	1. 制定改革工业用地供应方式的政策文件（2017 年）。 2. 制定扩大国有土地有偿使用范围的实施意见，完善公共服务项目用地有偿使用政策（2018 年）。 3. 制定公共服务项目基准地价（2018 年）。 4. 结合国有建设用地使用权二级市场改革试点工作，研究制定划拨土地出租收益征收办法（2018 年）。	市国土 房管局	市发展改革委、市财政局、市城乡建委、市农委、市规划局、市林业局、市国资委、人行重庆营管部、重庆银监局

二、完善水资源有偿使用制度	5. 开展水权交易试点（2017 年）。 6. 研究修订《重庆市取水许可和水资源费征收管理办法》，合理调整分级管理权限（2019 年）。	市水利局	市发展改革委、市财政局、市城管委、市物价局、市公共资源交易中心
三、完善矿产资源有偿使用制度	7. 制定重庆市“绿色矿山”建设标准、主要矿种“三率”标准和采矿权准入条件（2017 年）。 8. 制定明确矿业权出让审批权限的政策文件（2017 年）。 9. 制定我市矿业权人勘查开采信息公示制度实施办法（2017 年）。 10. 建立矿业权人	市国土房管局	市信访办、市发展改革委、市财政局、市农委、市环保局、市规划局、市水利局、市地税局、市安监局、市林业局、市煤管局（重庆煤监局）、

	“异常名录”（2017年）。 11. 制定采矿权出让基准价（2017年）。 12. 制定我市“绿色矿山”建设规划（2018年）。 13. 完成矿产资源补偿费征管遗留问题的清理处置（2018年）。 14. 出台矿业权分类出让管理办法（2019年）。 15. 建立矿业权人“严重违法名单”（2019年）。		市文物局、市公共资源交易中心
三、完善矿产资源有偿使	16. 制定重庆市矿产资源权益金制度改革实施办法（2018	市财政局	市发展改革委、市国土房管

用制度	年）。		局、市地税局、市工商局、市国税局，各区县政府
四、建立国有森林资源有偿使用制度	17. 开展国有森林资源调查摸底工作，建立数字化管理档案和信息化管理系统（2018年）。 18. 开展国有森林资源有偿使用调研工作，待国家出台国有森林资源有偿使用实施方案后出台相关贯彻意见（2020年）。 19. 积极调处国有林权纠纷，确保国有森林资源确权发证率达98%以上（2020年）。	市林业局	市发展改革委、市财政局、市民政局、市司法局、市国土房管局、市旅游局、市政府法制办、重庆银监局、市公共资源交易中心，各区县政府

	20. 建立国有森林资产评估专家库,制定有关森林资源资产评估办法、实施细则(2020年)。		
五、开展自然资源资产负债表编制试点	21. 开展自然资源资产负债表编制试点,编制年度土地、林木和水资源实物量核算账户(2017—2020年)。	市统计局	市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市林业局
六、开展领导干部自然资源资产离任审计	22. 继续开展好试点区县党政主要领导干部自然资源资产离任审计工作(2017年)。 23. 按照审计署的统一要求,出台重庆市领导干部自然资源资产离任审计实施方案	市审计局	市发展改革委、市农委、市国土房管局、市环保局、市水利局、市林业局

	(2018 年)。 24. 在审计署出台的自然资源资产离任审计指南、评价指标等基础上,结合重庆市具体实际,进一步完善重庆市领导干部自然资源资产离任审计操作指南、审计评价指标体系(2019 年)。		
--	---	--	--