

# 重庆市人民政府办公厅 关于印发重庆市自然资源资产产权制度改革实 施方案的通知

渝府办发〔2020〕56号

各区县（自治县）人民政府，市政府有关部门，有关单位：

《重庆市自然资源资产产权制度改革实施方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市人民政府办公厅

2020年4月25日

（此件公开发布）



## 重庆市自然资源资产产权制度改革实施方案

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《印发〈关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见〉的通知》精神，统筹推进我市自然资源资产产权制度改革，促进自然资源节约集约利用和有效保护，加快健全自然资源资产产权制度，进一步推动我市生态文明建设，结合我市实际，制定本实施方案。

### 一、总体要求

#### （一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深化落实习近平总书记对重庆提出的“两点”定位、“两地”“两高”目标、发挥“三个作用”和营造良好政治生态的重要指示要求，全面落实习近平生态文明思想，坚持新发展理念，以完善自然资源资产产权体系为重点，以落实产权主体为关键，以调查监测和确权登记为基础，加强监督管理，注重改革创新，建立健全全市自然资源资产产权制度体系。

#### （二）工作目标。



2020年，基本建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，自然资源开发利用效率和保护力度明显提升，全市生态文明制度体系较为完善、生态安全和资源安全得到保障。

### 二、主要任务

#### （一）健全自然资源资产产权体系。

1. 创新自然资源资产所有权实现形式。制定全民所有自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资工作实施方案。总结大足区集体经营性建设用地入市试点经验，出台农村集体经营性建设用地入市管理办法。（市规划自然资源局牵头，市财政局等配合）

2. 推进承包土地、宅基地“三权分置”。落实承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，推动土地经营权入股、抵押贷款和农业产业化经营。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，推进农村宅基地制度改革。（市农业农村委牵头）

3. 统筹设立建设用地地上、地表和地下使用权。在各级各类国土空间规划中体现地下空间规划设计要求，加强地上、地表和地下的规划统筹。探索建设用地立体空间开发利用方式。依法将建设用地地上、地表、地下使用权纳入自然资源统一确权登记。（市规划自然资源局牵头）



4. 完善矿业权管理机制。探索合理延长勘查许可证有效期期限，分类设定采矿权有效期及延续期限，完善与矿业权设置相匹配的土地使用权供应机制，加强探矿权、采矿权授予与相关规划衔接。建立健全采矿权抵押备案制度。（市规划自然资源局牵头）

5. 完善水域滩涂养殖权利体系。开展水域滩涂养殖权利体系和实现形式研究，理顺水域滩涂养殖权利与土地承包经营权的关系，加强水域滩涂使用权登记管理。（市农业农村委牵头）

6. 理顺地热水、矿泉水取水权与采矿权关系。开展专题研究，完善地热水、矿泉水开采审批流程，加强地热水、矿泉水取水审批与采矿许可审批衔接。（市规划自然资源局牵头，市水利局配合）

### （二）明确自然资源资产产权主体。

1. 探索全民所有自然资源资产所有权委托代理行使机制。选取部分区县（自治县，以下简称区县）开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点，研究提出市级、区县级代理行使所有权资源清单，明确委托实现形式。（市规划自然资源局牵头，市林业局等配合）

2. 完善全民所有自然资源资产收益管理制度。优化我市全民所有自然资源资产收益管理制度，完善市级、区县级收益分配比例和支出结构，加大生态保护修复支持力度。（市财政局牵头，市规划自然资源局等配合）



3. 落实农村集体所有自然资源资产所有权。推进农村集体产权制度改革，开展农村集体经济组织成员身份确认、农村集体资产清产核资、经营性资产股份合作制改革等，赋予农民集体资产股份权能。稳步推进村级集体经济组织登记赋码，落实农村集体经济组织特别法人地位。（市农业农村委牵头）

4. 保障自然资源资产市场主体合法权益。在市场准入、资源配置、供后监管等方面，充分保证自然人、法人和非法人组织等各类市场主体依法平等使用自然资源资产、公开公平公正参与市场竞争，同等受到法律保护。（市规划自然资源局牵头，市市场监管局等配合）

### （三）开展自然资源统一调查监测评价。

1. 建立自然资源分类标准和调查监测评价制度。开展自然资源分类标准研究，为国家制定自然资源分类标准提供重庆经验。构建自然资源调查监测评价标准体系、技术体系、质量管理体系和组织体系。（市规划自然资源局牵头，市水利局等配合）

2. 继续推进自然资源调查。适时开展自然资源基础调查，每年开展自然资源专项调查监测，并按照国家统一部署开展自然资源普查。（市规划自然资源局牵头）

3. 开展自然资源资产核算评价。继续做好自然资源实物量清查统计工作，开展自然资源资产价值评估方法、管理应用研究，探



索各类自然资源价值量核算和评价，探索自然资源资产负债表编制。（市规划自然资源局牵头）

4. 推进自然资源调查监测评价信息发布和共享。组织开展各类自然资源调查监测评价及年度变更调查成果发布，及时推送相关调查监测数据，实现调查监测成果数据部门共享。（市规划自然资源局牵头，市水利局等配合）

### （四）加快自然资源统一确权登记。

1. 建立健全自然资源统一确权登记工作机制。落实自然资源统一确权登记相关要求，推进自然资源统一确权登记工作制度化、规范化、标准化。重点推进自然保护区和自然公园等各类自然保护地、重点国有林区、湿地、大江大河等重要生态空间确权登记工作，逐步实现自然资源确权登记全覆盖。（市规划自然资源局牵头，市水利局等配合）

2. 提升自然资源确权登记信息化水平。推动城镇地区存量登记数据更新汇交，提高增量数据质量。建立登记信息管理基础平台，实现部门间信息共享，提升公共服务能力和水平。（市规划自然资源局牵头，市水利局等配合）

### （五）强化自然资源整体保护。

1. 编制实施国土空间规划。加快推进国土空间规划编制工作，制定国土空间保护、开发、利用、修复“一张蓝图”。划定并严守



生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界等控制线。（市规划自然资源局牵头）

2. 严格实施国土空间管控。建立健全国土空间用途管制制度，对国土空间实施统一管控，强化山水林田湖草整体保护。高质量完成长江经济带国土空间用途管制和纠错机制试点工作。（市规划自然资源局牵头，市发展改革委等配合）

3. 科学建立自然保护地体系。研究论证我市设立国家公园的可行性，建立自然保护地体系严格落实国家自然保护地内特许经营制度。推动自然保护地内矿业权、取水权、水域滩涂养殖权、特许经营权退出和分类处置工作。（市林业局牵头，市规划自然资源局等配合）

4. 加强河道水域岸线管控力度。公布流域面积 50 平方公里及以上河流河道名录，划定河道管理范围，规划岸线保护和利用功能区，制定河道自然岸线管控指标，合理规划河道砂石资源可采区、禁采区和保留区。（市水利局牵头）

5. 完善生态环境和自然资源资产损害赔偿机制。完善生态环境损害赔偿机制，探索建立自然资源资产损害赔偿机制，建立健全破坏自然资源资产行为的预防和制止机制。（市生态环境局牵头，市规划自然资源局等配合）

（六）促进自然资源资产集约开发利用。



1. 推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革。落实我市全民所有自然资源资产有偿使用制度改革要求,适时出台国有森林资源资产有偿使用改革实施方案,健全资源节约集约循环利用政策体系。规范完善矿业权竞争性出让机制,调整与竞争性出让相关的探矿权、采矿权审批方式。完善用水总量控制指标体系,开展取水工程(设施)登记核查。(市规划自然资源局、市水利局、市林业局牵头)

2. 开展自然资源资产分等定级价格评估。探索自然资源资产分等定级价格评估制度和资产审核制度。适时更新城镇基准地价,公布城镇标定地价,开展城市地价动态监测,制定集体建设用地和农用地基准地价。(市规划自然资源局牵头)

3. 完善自然资源资产开发利用标准和产业准入政策。研究自然资源资产开发利用地方标准体系,健全各类产业的用地标准和自然资源资产开发利用的产业准入政策。完善各类自然资源供应公告和合同文本。(市规划自然资源局牵头,市林业局等配合)

4. 规范自然资源资产市场化运行机制。制定建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场实施意见。完善自然资源资产交易平台和服务体系,健全市场监测监管和调控机制,探索建立自然资源资产市场信用体系。(市规划自然资源局牵头,市市场监管局等配合)

(七) 推动自然生态空间系统修复和合理补偿。



1. 编制国土空间生态修复规划。启动国土空间生态修复总体规划编制,开展国土空间生态修复规划试点。编制我市重要生态系统保护和修复重大工程专项规划。(市规划自然资源局、市发展改革委牵头,市生态环境局等配合)

2. 加强生态环境保护修复。探索建立以生态系统(区域)为单元统筹山水林田湖草生态系统修复和综合治理机制,研究出台历史遗留废弃矿山土地复垦指标交易政策,引导社会资金投入废弃矿山生态修复,指导在建矿山企业有序开展矿山生态修复。(市规划自然资源局牵头)

3. 探索建立市场化生态补偿机制。坚持“谁破坏、谁补偿”原则,加强森林植被恢复费征收,适时调整征收标准。开展生态类“地票”试点,深化“林票”制度改革,稳步推进森林覆盖率横向生态补偿,实施区县流域横向生态补偿和跨省流域横向生态补偿。(市规划自然资源局、市生态环境局、市林业局牵头)

### (八) 健全自然资源资产监管体系。

1. 完善自然资源资产监管机制。发挥人大、行政、司法、审计和社会监督作用,实现对自然资源资产开发利用和保护的全程动态有效监管。定期报告国有自然资源资产情况并接受监督。做好自然资源信息主动公开目录编制和依申请公开工作,接受社会公众监督。(市规划自然资源局牵头)



2. 建立自然资源资产管理考核评价机制。探索建立自然资源资产管理考核评价体系，推行领导干部自然资源资产离任（任中）审计，落实党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度。（市规划自然资源局、市审计局牵头）

3. 强化自然资源资产督察执法。完善国土空间规划和自然资源资产监管督察工作方式、方法，加强执法队伍建设，选取部分区县开展城镇开发边界遥感督察，严肃查处自然资源资产产权领域重大违法案件。建立自然资源行政执法与检察公益诉讼衔接平台，健全执法、司法机关协作机制。（市规划自然资源局、市检察院牵头，市公安局等配合）

### （九）完善自然资源资产产权法规体系。

1. 开展自然资源资产产权制度清理。清理涉及自然资源资产产权制度的地方性法规、市政府规章、规范性文件清理，废止、修改不利于生态文明建设和自然资源资产产权保护的规定。（市司法局牵头，市规划自然资源局等配合）

2. 推进自然资源资产立法工作。有序开展各类自然资源资产专项法规的修订工作，鼓励高校、科研院所开展自然资源资产产权制度改革相关立法研究和人才培养，增设自然资源资产产权相关学科方向。（市规划自然资源局、市水利局、市林业局、市教委牵头，市司法局配合）



3. 完善自然资源资产产权纠纷解决机制。建立健全协商、调解、仲裁、行政裁决、行政复议和诉讼等多元化纠纷解决机制。完善公益诉讼和生态损害赔偿制度衔接机制。优化自然资源资产审判专门化工作机制，构建自然资源资产民事、行政、刑事案件协同审判机制。适时公布严重损害自然资源资产产权的典型案例。（市高法院、市检察院、市司法局牵头）

### 三、保障措施

#### （一）加强组织领导。

自然资源资产产权制度改革涉及重大利益调整，事关改革发展稳定大局，必须坚持在党的集中统一领导下推行，各区县政府、市政府有关部门、有关单位要不折不扣贯彻落实党中央、国务院关于自然资源资产产权制度改革的重大决策部署，结合本地实际，细化工作措施，确保改革有序推进、落地生效。依托市规划与自然资源利用和管理制度改革专项小组现有工作机制，明确部门责任，制定时间表和路线图，加强跟踪督办，主动与国家有关部委对接，积极跟进国家层面改革任务落实情况，有力推动改革任务落实到位。

#### （二）统筹推进试点。

对自然资源资产产权制度改革涉及的具体内容，现行法律、行政法规没有明确禁止性规定的，有关部门要因地制宜开展探索、聚焦重点难点问题，充分积累实践经验。着力抓好全民所有自然资源

资产所有权委托代理机制、农村集体产权制度改革、山水林田湖草生态修复等试点工作。

（三）积极宣传引导。

加强宣传和政策解读，系统阐述自然资源资产产权制度改革的重要意义、基本思路和重点任务。利用多种形式向公众普及自然资源资产产权制度改革知识，强化生态保护意识，促进人与自然和谐发展。