贵州省国土资源厅
贵州省发展和改革委员会
贵州省林业厅
贵州省水利厅
贵州省农业委员会
文件

黔国土资发〔2017〕27号

省国土资源厅　省发展改革委
省林业厅　省水利厅　省农委
关于印发《贵州省全民所有自然资源资产有偿使用制度改革试点实施方案》的通知

各市、自治州人民政府、贵安新区管委会，各县（市、区、特区）人民政府，省政府有关部门：

经省人民政府同意，现将《贵州省全民所有自然资源资产有

偿使用制度改革试点实施方案》印发你们，请认真抓好落实。

省国土资源厅　　省发展改革委　　省林业厅

省水利厅　　省农委

2017年11月15日

贵州省全民所有自然资源资产有偿使用制度改革试点实施方案

贵州省全民所有自然资源有偿使用制度是生态文明制度体系的重要组成部分。改革开放以来，贵州与全国同步，基本确立了国有土地、矿产、水、国有森林、国有草原等全民所有自然资源有偿使用制度，在促进自然资源保护和合理开发利用、维护所有者权益方面发挥了积极作用。但还存在制度体系不健全、权能体系不完备、有偿使用不到位、市场竞争不充分、监管职责不落实等问题，亟需深化改革。为深入贯彻落实党的十九大精神，特别是对加快生态文明体制改革，推进绿色发展和改革生态环境监管体制的明确要求，落实《生态文明体制改革方案》（中发〔2015〕25号）、《生态文明体制改革实施方案》（黔党发〔2015〕24号）、《关于推动绿色发展建设生态文明的意见》（黔党发〔2016〕19号）和《中共中央办公厅国务院办公厅关于印发<国家生态文明试验区（贵州）实施方案>的通知》（中办发〔2017〕57号）要求，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），《中共贵州省委办公厅 贵州省人民政府办公厅关于印发<2017年贵州国家生态文明试验区建设工作要点><2017年贵州生态文明体制机制改革任务清单>的通知》

（黔党办发〔2017〕2号），结合地方实际和改革工作进展，特制定本实施方案。

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、六中全会和十九大重要精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚守发展和生态两条底线，坚持市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府的服务监管作用，以保护优先、合理利用、维护权益和解决突出问题为导向，以用途管制、依法管理为前提，以明晰产权、丰富权能为基础，以市场配置、完善规则为重点，以创新方式、加强监管为保障，深入推进自然资源资产产权制度改革,加快建立健全全民所有自然资源资产有偿使用制度，为建设美丽贵州提供重要制度保障。

（二）基本原则。

——生态优先、绿色发展。牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持“绿水青山就是金山银山”，坚守发展和生态两条底线，正确处理资源保护与开发的关系，对需要严格保护的自然资源，严禁开发利用，对可开发利用的全民所有自然资源，使用者要遵守用途管制、保护和合理利用自然资源的法定义务,除国家法律和政策规定可划拨或无偿使用的情形外，全面实行有偿使用，切实增强使用者合理利用和有效保护自然资源的意识和内在动力。

——两权分离、扩权赋能。适应经济社会发展多元化需求和自然资源多用途属性，创新全民所有自然资源资产所有权实现形式，推动所有权和使用权分离，完善全民所有自然资源资产使用权体系，丰富自然资源使用权权利类型，适度扩大使用权的出让、转让、出租、担保、入股等权能，夯实全民所有自然资源资产有偿使用的权利基础。

——市场配置、政府引导。充分发挥市场配置资源的决定性作用和政府的服务监管作用，明确全民所有自然资源资产有偿使用准入条件、方式和程序，支持探索多样化有偿使用方式，推动全民所有自然资源资产有偿使用逐步纳入统一公共资源交易平台，完善全民所有自然资源资产价格评估方法和管理制度，构建完善价格形成机制，建立健全有偿使用信息公开和服务制度，切实维护国家所有者权益。

——创新方式、强化监管。按照“放管服”要求，创新监管服务方式，增强放的协同性，提高管的有效性，强化服的主动性。创新管理体制，完善自然资源资产管理体制和自然资源监管体制，合理划分中央和地方政府对全民所有自然资源资产的处置权限，探索建立健全市场主体信用评价制度。创新监管方式，健全完善责任追究机制，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，确保严格保护和合理利用资源、维护国家所有者权益的各项要求落到实处。

（三）主要目标。到2020年，基本建立产权明晰、规则完

善、权能到位、权益落实、监管有效的 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的生态、经济和社会效益有机统一。

二、各领域重点任务

（四）完善国有土地资源有偿使用制度。全面落实土地利用总体规划及其他各类空间规划关于土地功能分区、用途管制和保护利用的要求，优化土地利用布局，规范经营性土地有偿使用。对生态功能重要的国有土地坚持保护优先，其中依照法律规定和规划允许进行经营性开发利用的，逐步设立更加严格的审批条件和程序，全面实行有偿使用，切实防止无偿或过度占用。完善国有建设用地有偿使用制度。扩大国有建设用地有偿使用范围。完善国有建设用地使用权权能和有偿使用方式。鼓励可以使用划拨用地的公共服务项目有偿使用国有建设用地，对能源、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，除可按划拨方式供应土地外，鼓励以出让、租赁方式供应土地，支持市、县政府以国有建设用地使用权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。对国有企业改革和事业单位转企改制的，实行国有企业改制土地资产处置政策。完善租让结合的工业用地多种供应方式。通过有偿方式

取得的国有建设用地土地使用权，可以转让、出租、作价出资(入股)、担保等。规范推进国有农用地使用制度改革。探索国有农用地有偿使用。明晰国有农用地使用权，明确国有农用地的使用方式、供应方式、范围、期限、条件和程序，对国有农场、林场（区）、牧场改革中涉及的国有农用地，参照国有企业改制土地资产处置相关规定，采取国有农用地使用权出让、租赁、作价出资（入股）、划拨、授权经营等方式处置。单位和个人通过有偿方式取得的国有农用地土地使用权，可以转让、出租、作价出资(入股)、担保等。（责任单位：省国土资源厅、省农委、省林业厅）

工作进度：2017 年，开展完善公共服务项目用地政策试点，修订《划拨用地目录》，缩小划拨用地范围；2018 年，完善国有企事业单位改制建设用地资产处置政策；推进国有农用地使用制度改革，加快国有农用地确权登记，规范国有农用地使用管理，明确国有农场、牧场改革国有农用地资产处置政策。完善国有农用地土地等级价体系；严格国有土地开发利用和供应管理，严格生态用地保护，规范国有土地使用权作价出资或者入股、授权经营管理，改革完善国有建设用地供应方式；规范国有土地使用权抵押管理。

主要成果：2017 年出台《贵州省扩大国有土地有偿使用范围实施方案》；2018 年编制贵州省扩大国有土地有偿使用范围工作总结报告。

（五）完善水资源有偿使用制度。落实最严格的水资源管理制度，严守水资源开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污三条红线，强化水资源节约利用与保护，加强水资源监控。维持江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水体的合理水位，维护水体生态功能。全面实施水资源消耗总量和强度双控行动，建立省市县三级用水总量和强度控制指标体系，推进贵州省实行最严格水资源管理考核制度，全面建立省、市、县、乡、村五级河长体系。健全水资源费征收制度，探索水资源费改税试点工作，合理制定水资源费征收标准，严格执行水资源费征收管理相关规定。开展水权交易试点研究，探索建立水权交易管理制度。加强水资源监控计量，严格水资源用途管制。（责任单位：省水利厅、省环境保护厅、省财政厅）

工作进度：2018 年，探索建立水权交易管理制度；加强水资源监控计量，严格水资源用途管制。

主要成果：2018 年，出台《贵州省水权交易管理办法》和《贵州省地下水开采利用管控办法》。

（六）完善矿产资源有偿使用制度。全面落实禁止和限制设立探矿权、采矿权的有关规定，强化矿产资源保护。按国家部署改革完善矿产资源有偿使用制度，明确矿产资源国家所有者权益的具体实现形式，贯彻落实矿产资源国家权益金制度，在矿业权出让环节，取消探矿权价款、采矿权价款，征收矿业权出让收益。以招拍挂方式为主全面推进矿业权竞争性出让。除国务院确定的

特定勘查开采主体和批准的重点建设项目，以及大中型矿山已设采矿权深部外，所有新设矿业权一律以招拍挂方式出让。严格限制矿业权协议出让，规范协议出让管理，建立协议出让基准价制度，完善国家财政出资探矿权管理。配合国家矿业权审批权限下放改革，细化完善矿业权审批权限下放落实办法，稳妥调整和规范省、市、县三级矿业权审批权限。贯彻落实矿业权有偿占用制度。在矿业权占有环节，将探矿权、采矿权使用费调整为矿业权占用费，积极贯彻执行国家适时调整矿业权占用费标准的有关规定，充分利用经济手段有效遏制“圈而不探”、“占而不采”等行为。贯彻落实矿产资源税费制度。按照全面推进资源税改革要求，全面取缔违规设立的各项收费基金，推进矿产资源税从价计征，提高资源综合利用效率，促进资源合理开发利用和有效保护。规范矿业权行政审批制度，强化监管服务，建立矿业权出让事前、事中和事后的全程监管制度。规范探矿权、采矿权准入和退出机制，区别对待固体、液体和气体矿产勘查开发，引导地热水、矿泉水资源的合理开发利用。（责任单位：省国土资源厅、省财政厅）

工作进度：2017 年，探索实现贵州省矿产资源开发利用、土地复垦、矿山环境恢复治理“三案合一”审查备案，推动贵州省页岩气竞争出让试点，完善矿业权竞争出让制度； 2018 年，全面推进矿产资源权益金制度改革，落实国务院及有关部委出台的相关配套文件。

主要成果：2017 年出台《贵州省矿产资源开发利用、土地复

垦、矿山环境恢复治理“三案合一”方案》和开展贵州省页岩气竞争出让试点；出台《贵州省矿业权出让制度改革实施方案》；2018年出台《贵州省矿产资源权益金制度改革实施办法》。

（七）建立国有森林、国有草原资源有偿使用制度。严格执行国家森林、草原资源保护的相关政策，充分发挥森林资源在生态建设中的主体作用。严格执行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、国家沙漠公园的国有林地和林木资源资产不得出让的规定。研究建立国有森林、国有草原资源资产有偿使用准入清单，对国有森林、国有草原资源资产需经营性利用的，确定有偿使用的范围、期限、条件、程序和方式。推进国有林地、草地使用权确权登记工作，健全森林、草原资源资产评估制度。开展国有林区、国有林场、国有草(牧)场改革试点，按照国有农用地改革政策进行有偿使用。在林地、草地使用权、林木所有权不变和依法经营的前提下，支持国有林场、草（牧）场等经营单位依托森林、草原资源，采取租赁、股份合作、特许经营等方式发展山地生态畜牧业及生态旅游。对国有森林经营单位的国有林地使用权，原则上按照划拨用地方式管理；对全民所有制单位改制涉及的国有划拨草原使用权，按照国有农用地改革政策实行有偿使用。本着尊重历史、照顾现实的原则，全面清理规范国有森林、国有草原资源流转。(责任单位：省林业厅、省农委）

工作进度：2017年探索建立国有森林和草原资源资产有偿使

用准入清单；推进国有林地、草原使用权确权登记工作；开展国有林区、国有林场和农垦改革试点。

主要成果：2018 年出台《贵州省全民所有森林资源有偿使用制度改革试点方案》和《贵州省全民所有农（牧）场有偿使用制度改革试点方案》。

（八）探索建立生态旅游资源管理和有偿使用制度。按照绿水青山就是金山银山的理念，坚持保护中开发、开发中保护，探索研究生态旅游资源有偿使用方式，促进生态旅游资源生态、经济和社会效益相统一。探索研究建立生态旅游资源管理和有偿使用的权利体系，以自然资源所有权为依据，明确生态旅游资源的所有权，按照旅游资源社会公益性和市场收益性特点，推动旅游景区企业现代产权制度建立完善，实现所有权、使用权分离。探索明晰生态旅游资源特许经营权、地役权和使用权，强化对景区特许经营项目的清理和监管。探索研究生态旅游资源价值评估办法，为全民所有生态旅游资源有偿使用奠定基础。（责任单位：省旅游发展委员会）

工作进度：2017 年探索研究生态旅游资源有偿使用方式和生态旅游资源管理办法。

主要成果：2017 年出台关于加强旅游资源保护和规范旅游规划编制工作的相关文件。

三、保障措施

（九）统筹推进相关改革。加强与自然资源资产产权制度、

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、自然资源资产管理体制、生态保护补偿制度、创新政府配置资源方式、统一的公共资源交易平台建设、政府资产报告制度等相关重大改革的衔接协调，提高改革的系统性、整体性和协同性。重点是按照国家统一部署，探索建立自然资源资产管理机构，完善统一公共资源交易平台建设，推动自然资源资产使用权交易逐步纳入统一公共资源交易平台。同时推进全民所有自然资源资产清查核算，与自然资源资产负债表编制工作相衔接。

（十）有序开展制度试点。我省作为中央批准的国家生态文明试验区，具有开展全民所有自然资源有偿使用制度改革的平台优势。相关部门要加强与国家部委沟通，主动申报改革试点，将可复制、可推广作为基本要求，按照本方案的改革方向，积极推进改革试点，其中需要突破现行法律、行政法规、国务院文件和国务院批准的部门规章的，要按程序报批，取得授权后实施。各相关部门要做好风险评估，发现问题及时纠偏，做好经验总结和制度成果提炼。

（十一）强化组织实施。各地、各部门要高度重视全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，充分认识其对于生态文明建设的重要意义，切实加强组织领导和细化落实，及时研究解决自然资源资产有偿使用改革中出现的新情况、新问题，重大问题及时向省委、省政府报告。责任部门要对中央已明确制定有偿使用制度改革方案的，提出实施办法并全面落实，对于尚未作出专门安

排的，要按照本意见的要求，研究制定具体实施方案或试点方案。各部门要分工协作、各司其职，按照职责分工，密切配合，明确责任主体和时间进度，确保改革任务落到实处。地方各级政府要结合实际，加强研究和探索，加强舆论引导，正确解读中央精神，回应社会关切，营造良好氛围，为深化自然资源资产有偿使用改革提供实践支撑。

各部门要按照中央、省的有关部署和要求，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），聚力重点领域改革任务，分步骤组织实施。**一是**按部门发布全民所有自然资源资产有偿使用制度重点领域改革路线图，亮出改革时间表，主动公开并广泛接受监督；**二是**完善重点领域改革任务推进调度督查机制。自本方案发布实施起，建立改革推进情况台帐，实行改革工作进度季度督查制度，适时进行统筹调度。**三是**实行改革任务年终销账制度。至 2020 年，逐年对照任务清单，逐一检查落实重点领域改革任务推进情况，对按要求完成的予以销账，未完成的督促完成并进行责任倒查。