

陕西省人民政府关于 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

陕政发〔2018〕28号

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

现将《陕西省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。

陕西省人民政府

2018年9月19日

陕西省全民所有自然资源资产有偿使用 制度改革实施方案

为贯彻落实《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），推进我省全民所

有自然资源资产有偿使用制度改革，维护国家所有者权益，促进自然资源保护和合理利用，制订本实施方案。

一、总体要求

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照国家生态文明体制改革总体部署要求，坚持发挥市场配置资源的决定性作用和更好发挥政府作用，以保护优先、合理利用、维护权益和解决问题为导向，以依法管理、用途管制为前提，以明晰产权、丰富权能为基础，以市场配置、完善规则为重点，以开展试点、健全法制为路径，以创新方式、加强监管为保障，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，紧紧围绕“追赶超越”目标，践行“五个扎实”要求，为陕西“三个经济”高质量发展提供重要保障。

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的生态、经济、社会效益有机统一。

二、重点任务

（一）完善国有土地资源有偿使用制度。（牵头单位：省国土资源厅）

1. 规范土地有偿使用。切实发挥土地利用总体规划对土地利用的统筹管控作用，全面落实土地利用总体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，其中按照法律规定和规划允许进行经营性开发利用的，严格审批，全面实行有偿使用。

2. 扩大国有建设用地有偿使用范围。出台我省扩大国有土地有偿使用范围的意见及配套政策，积极对接自然资源部《划拨用地目录》修订情况，逐步缩小划拨用地范围。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，研究制定公共服务项目用地基准地价。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公共服务项目。

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规定办理。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《划拨用地目录》的，可直接办理土地转移登记手续；需有偿使用的，由划入方办理有偿使用土地手续。

4. 探索建立国有农用地有偿使用制度。探索建立国有农用地土地等级价体系，加快制定国有农用地基准地价。加快推进国有农用地确权登记工作，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。通过有偿方式取得的国有建设用地、农用地使用权，可以转让、出租、作价出资（入股）、担保等。

5. 积极稳妥开展西安市建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场试点工作，精心组织，按照自然资源部要求确保试点工作按期完成。在完成试点工作的基础上，制定规范、完善土地二级市场的政策措施，促进国有建设用地顺畅流转和盘活利用。充分利用我省整合建立统一的公共资源交易平台，探索完善建设用地使用权转让、出租、抵押机制，初步建立全省统一的土地二级市场交易平台。

（二）推进水资源有偿使用制度改革。（牵头单位：省水利厅、省财政厅）

1. 落实最严格水资源管理制度。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，加强水资源监控，建立健全水资源承载能力监测预警机制，加快建立严控区域用水

超载、严控河湖开发超限、严控地下水超采、严控行业用水超定额的水资源管控体系，切实将各类开发利用活动控制在水资源承载能力以内，保障江河的基本生态水量（流量），维持湖泊、水库以及地下水体的合理水位，维护水体生态功能，促进经济发展方式和用水方式转变。大力实施国家节水行动，推进水资源节约和循环利用。研究出台我省水资源有偿使用制度改革实施方案。

2. 积极推进水资源税改革试点。根据国家统一部署安排，积极推进水资源税改革试点，严格落实水资源税征收管理政策，按照“税务征管、水利核量、自主申报、信息共享”的原则，强化水资源税征收管理，发挥税收调控作用，大幅提高地下水超采区和严重超采区取用水的水资源税税额标准，抑制地下水超采和不合理用水需求，调整优化用水结构。纳税人应当如实办理纳税申报；水行政主管部门要做好水量核定；税务机关依法征管，增强执法刚性，形成有效约束机制；财政部门要保障水利部门和单位依法履行水资源管理职能所需相关经费。

3. 严格水资源税征收管理。按照规定的范围、对象、标准和程序征收水资源税，不得重复征收水资源税，不得擅自扩大和缩小征收范围、提高和降低征收标准、超越权限征收。除规定的减免政策外，不得擅自减免、缓征或停征水资源税，对违规减免的要予以纠正，确保应征尽征。严格取用水计量，规范计量设施安

装运行，积极推行在线监控。强化水资源税征收事中事后监管，定期开展水资源税征收检查，确保应收尽收。

4. 探索开展水权试点工作。积极稳妥推进白水縣、三原縣、洛川縣和榆林市榆阳区四县区水权试点工作，落实节水优先、统筹配置、政府主导、市场运作、权责一致、稳步推进的要求，在试点地区按期完成分类确权登记等改革任务。

5. 鼓励引导开展水权交易。积极推进区域间、流域间、流域上下游、行业间、用水户间等多种形式的的水权交易，积极培育水市场，在全省统一的公共资源交易平台上研究搭建水权交易平台，公开公平公正进行水权交易，充分发挥市场配置水资源的作用。加强对水权交易活动的监督管理，强化水资源用途管制，防止以水权交易为名套取取水指标，变相挤占生活、生态和合理农业用水。

（三）完善矿产资源有偿使用制度。（牵头单位：省国土资源厅、省财政厅）

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，优化调整矿山总量、规模及布局。禁止新建严重破坏生态环境的矿产资源开发项目，严格限制新批开山采石矿产资源开发项目。制订我省绿色矿山建设方案，加快推进绿色矿业发展示范区建设。

2. 完善矿业权有偿出让制度。推进矿业权竞争性出让，除国家规定可以协议出让的情形外，对所有矿业权一律以招标、拍卖、挂牌方式出让。健全矿业权分级分类出让制度，按照法律法规和自然资源部授权，合理划分矿业权出让审批权限。加大简政放权力度，探索下放部分矿业权审批权限，进一步提高审批效率、降低管理成本。

3. 建立矿产资源国家权益金制度。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，研究出台我省矿业权出让收益征收管理实施办法，制定我省矿业权出让收益市场基准价。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防范“圈而不探”等行为。在矿产开采环节，深化完善矿产资源税费制度，落实全面推进资源税改革的要求，推进矿产资源税从价计征，提高矿产资源综合利用效率，促进资源合理开发利用和有效保护。

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，落实审批结果公开制度。按照自然资源部要求和“双随机一公开”监管模式，落实矿业权人勘查开采信息公示制度，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。（牵头单位：省林

业厅)

1. 严格保护国有森林资源。严格执行森林采伐、限额政策、国有天然林商业性禁伐与公益林保护政策，充分发挥森林资源在生态建设中的主体作用。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。大力推进生态保护、生态修复工程建设。严厉打击破坏国有森林资源违法行为。

2. 推进国有森林资源有偿使用制度改革。积极开展国有森林资源有偿使用前期工作，待国家林业和草原局出台《国有森林资源有偿使用实施方案》后，结合我省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。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。研究制订国有林区、林场改革涉及的国有林地使用权有偿使用的具体办法。探索通过租赁、特许经营等方式积极发展森林旅游、森林康养和林下经济，促进森林旅游资源生态、经济和社会效益相统一。

3. 推进国有林地使用权确权登记工作。切实维护国有林区、国有林场确权登记成果的权威性和合法性。本着尊重历史、照顾现实的原则，全面清理规范已经发生的国有森林资源流转行为。

(五) 建立国有草原资源有偿使用制度。(牵头单位: 省农业厅)

1. 依法依规严格保护草原生态。严格执行国家全民所有草原

资源有偿使用制度改革相关政策，积极推进全省全民所有草原资源有偿使用制度改革重点任务，健全基本草原保护制度。任何单位和个人不得擅自征用、占用基本草原或改变其用途，严控建设占用和非牧使用。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。严格查处非法征占用草原、非法开垦草原等违法案件，严厉打击破坏草原资源和生态环境的违法行为。

2. 稳定和完善国有草原承包经营制度。规范国有草原承包经营权流转，对已确定给农村集体经济组织使用的国有草原，继续依照现有土地承包经营方式落实国有草原承包经营权。国有草原承包经营权向农村集体经济组织以外单位和个人流转的，应按有关规定实行有偿使用。

3. 加快推进国有草原确权登记颁证工作。明确国有草原所有权主体，划清国有草原所有权边界。按照分级行使所有权制度的要求，细化分解各级政府行使所有权的草原资源资产清单。

三、保障措施

(一) 加强组织领导。各地、各部门要高度重视自然资源资产有偿使用制度改革工作，由国土资源部门牵头、发展改革、财政、水利、林业、农业等单位组成，建立自然资源资产有偿使用制度改革部门协调机制。协调机制召集人由国土资源负责同志担任，各有关单位分管负责人为成员。各成员单位指定1名干部任

联络员，负责日常事务联络沟通。各成员单位要按照职责分工，各司其职，密切合作，细化任务分工，明确责任主体、时间进度，确保改革实施工作落到实处。

(二)加强与相关改革的衔接协调。推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，要切实加强与自然资源产权制度、自然资源统一确权登记制度、国土空间规划用途管制制度、自然资源管理体制、资源税费制度、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改革的衔接协调，增强改革的系统性、整体性和协同性。

(三)加强有偿使用收入管理。坚持自然资源资产全民所有，按照有偿使用的原则坚持“使用者付费”制度，根据法律法规和各项规章制度完善国有资源资产有偿使用收入管理办法。规范全民所有自然资源资产有偿使用收入的征收和预算管理，实现规范公共财政收入体系建设、提高资源使用效益、优化资产合理配置的目标。

(四)制定实施方案。重点任务的牵头单位按照国家出台的分领域有偿使用制度改革意见或方案的部署要求，负责制定相应的实施方案，提出主要任务及分解、实施路径、进度安排、预期成效、责任分工及推进举措等，确定改革路线图、时间表，全面开展相关工作，确保各项改革工作依法依规有序进行。

(五)执行信息报送制度。严格执行信息报送制度，各牵头

单位按照本实施方案工作安排，定期向国土资源部门报送季度进展情况。全省自然资源资产有偿使用制度改革期间，涉及重大事项要及时报告省政府研究审定。