关于深化自然资源改革

服务保障高质量发展的若干意见

（征求意见稿）

各市（州）人民政府、省政府各部门、有关直属单位：

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记对四川工作系列重要指示精神，落实党的十九大和省委十一届三次、四次全会关于推动高质量发展的决策部署，践行创新、协调、生态、共享和节约集约的自然资源高质量发展理念，加快构建系统完备、科学规范、运行高效的自然资源管理体系，推进“一干多支、五区协同”发展战略实施，有效促进乡村振兴和经济强省建设，结合我省实际提出以下意见：

1. 高质量编制国土空间规划

**（一）完善国土空间规划体系。**以资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价为基础，统筹推进各级国土空间规划编制，将“一干多支、五区协同”和“四向拓展、全域开放”发展战略在规划层面落地落实。编制省级国土空间规划和五大片区国土空间规划，同步编制市县国土空间规划，因地制宜编制乡镇国土空间规划。科学有序引导编制多规合一的实用性村规划，结合国土空间规划编制，到2020年底在县域层面基本完成村布局工作。强化规划层级管控、功能定位、指标控制、边界管控等审查机制。（中央农办、农业农村部、自然资源部、国家发展改革委、财政部《关于统筹推进村庄规划工作的意见》及部相关部署）

**（二）优化国土空间开发利用格局。**以国土空间规划为依据，把城镇、农业、生态空间和生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线。各地要合理布局建设用地，优先将重点建设项目和发展区域纳入国土空间规划，引导土地等生产要素集聚配置。充分发挥国土空间规划的空间管控作用，开展长江经济带国土空间用途管制和纠错机制试点，探索适合全省范围的国土空间用途管制纠错机制。

**（三）保障重点项目建设用地规划指标。**在市县国土空间规划未批准实施前，市、县交通水利等建设用地规划指标不足的，对列入土地利用总体规划重点建设项目清单的交通、水利、能源等项目用地指标，在全省范围内统筹平衡，予以保障。允许在市（州）范围内，对市辖县（市、区）明显过剩的规划建设用地指标实行调剂使用。县域内跨乡镇调整规划建设用地指标，不占用永久基本农田、不涉及中心城区或中心城区所在乡镇的，由市（州）人民政府审批。

二、高精准保障项目用地

**(四)实行重点项目台账管理。**建立重点项目用地服务保障机制，重点保障区域协调发展重大基础设施项目和“5+1”现代产业体系重大工业项目，并对省级重点推进项目和省政府审定同意的新引进重点产业项目、重点创新型项目实行台账式管理、清单化推进、跟踪式服务。其中，交通、水利、能源等重点领域项目，年度计划由省全额安排；其余重大项目按照省上70%、市（县）30%的比例分级保障。强化用地规划选址和预审阶段的部门协同，完善协调机制，压实属地责任，力促项目早开工、早建设、早投产。  
　  **(五)明确重点项目准入及保障机制。**围绕提高经济效益、社会效益、生态效益，提高投入产出比。健全省重点项目用地保障工作机制，对用地规划、征地报批、占补平衡、土地供应等工作实行提前介入、上下联动、全程跟踪，集中做好全流程保障服务。支持符合条件的省级开发区调区扩区，支持创建国家级高新区。允许以县为单位开展农村土地综合整治，节余建设用地指标主要用于保障当地重点项目落地和产业发展。（省委全面推动高质量发展的决定等文件及浙江做法）

**(六)完善市场诚信体系建设。**健全完善自然资源领域守信联合激励和失信联合惩戒机制。以市(州)为单位建立自然资源市场主体诚信档案，完善信用信息，开展信用评价。对竞得土地、矿权后不及时签订成交确认书或出让合同、未按合同约定和开发利用方案及规定用途进行开发、未及时缴纳土地价款和矿业权出让收益、未经审批进行建设，以及其他违法违规的市场主体纳入诚信黑名单，在媒体上对社会公示，并实施联合惩戒和约束期禁入，限制参与新的市场竞买活动。

三、高水平推进节约集约

**(七)严格城镇节约集约用地管控。深入挖掘存量**，加强城市建设动态监测和国有用地动态监管，实行“增存挂钩”，每年在分解下达各地新增建设用地计划时，批而未供、闲置土地处置任务一并下达，年底实施奖惩。允许通过区位调整和批文撤回等形式，盘活批而未供土地。“十三五”时期，单位国内生产总值建设用地使用面积下降22%。对近5年供地率低于60%或违法用地面积增长20%以上，以及信访、复议、诉讼案件数量呈爆发性增长的市县，次年暂停安排新增建设用地指标。研究出台盘活存量建设用地增强用地保障能力的指导意见，指导地方各级政府通过收购储备、退二进三、增容技改等方式，全力推进城镇低效用地再开发。**提升用地效率，**提高用地准入门槛，开展工业用地调查，实施单位地区生产总值建设用地使用面积指标控制，强化对亩均效益指标的综合评价，选取部分地区在用地20亩以上的工业企业试点实施“亩产效益”评价。优化项目审批、监管，探索开展“标准地”供应，实现带建设规划、环保要求、投资强度、亩产税收等一系列标准进行土地出让。**推进复合利用，**创新土地开发模式，实施差别化用地管理，按《城乡用地分类与规划建设用地标准GB50137（修订）》，推进混合用地和用地兼容，发展城市功能区，满足新产业、新业态发展和产业转型需要。统筹地上与地下一体开发，市(州)可自行组织地质勘查，编制利用规划，探索开展地下空间综合利用。积极发展高铁与地铁经济，探索推进铁路建设投资主体对新建铁路站场及毗邻地区实施土地综合开发。（省发改委《关于推动四川高质量发展实施意见》等）

**（八）盘活农村闲置建设用地资源。**全面总结和**有序推广农村土地制度改革试点经验**，优化乡村振兴用地供给。支持有条件的村集体以有偿收回方式盘活闲置宅基地资源。允许县级人民政府统筹，将节余的建设用地指标进行收储，在县域内落地发展农村新产业新业态；允许在县域内开展全域乡村闲置校舍、厂房、废弃地等整治，建设特色小镇、特色村落，对乡村振兴工作先进县给予新增建设用地指标奖励；允许在编制村规划的前提下，以村集体为主体，通过入股、联营、合作等形式，利用存量集体经营性建设用地发展农村新产业新业态。推进宅基地“三权分置”，支持返乡下乡人员依法使用农村集体建设用地和闲置宅基地创新创业。**优化增减挂钩管理运行模式，**实行拆旧区与建新区相对分离，城镇建新区实施方案单独编制，在土地报征时一并审批。进一步下沉项目管理权限，提高审批效率，加强监督检查。**服务保障县域经济发展，**对在城镇开发边界外，完善基础设施，充分利用自然景观资源，开发乡村旅游、休闲农业、发展农产品加工等建设项目，允许在落实生态保护和严格审批的前提下，规范有序探索开展**“点状用地”**。项目须整体持有，不得进行分割转让。探索落户城镇的农村贫困人口在原籍宅基地复垦腾退的建设用地指标由输入地使用的政策措施，实现区域协调、城乡融合发展。（中央、省委一号文件、国家部委十一个文件、省委全面推动高质量发展的决定，2019年新型城镇化建设重点任务）

**（九）促进矿产资源节约集约利用。**积极推进矿产资源节约集约利用和绿色矿山建设，完善重要矿产资源“三率”指标考核机制，引导矿山企业应用探、采、选先进适用技术，提高矿产资源综合高效节约集约利用水平，健全矿业权人勘查开采信息公示制度，助推矿产资源领域综合改革。

四、高标准建设生态文明

**（十）推进产权制度改革。**按照中央《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，有序推进我省自然资源资产产权制度改革。明确自然资源资产产权主体，研究建立省级行使所有权的自然资源资产清单和监督管理制度，开展自然资源资产负债表编制试点，研究建立自然资源资产核算评价制度，开展实物量统计，探索价值量核算，建立科学合理的自然资源资产管理考核评价体系。（《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》）

**（十一）强化生态环境保护。**全面贯彻落实习近平生态文明思想，严格落实永久基本农田特殊保护制度，确保全省永久基本农田面积保持在7800万亩以上。将耕作层表土剥离作为建设用地占用耕地的前置条件，落实和完善生态环境损害补偿制度，由责任人承担修复或赔偿责任，推进重金属污染耕地治理修复。将自然资源开发利用标准和生态保护要求作为选择自然资源使用权人的重要因素纳入出让合同。依法严厉打击非法勘查开采行为，将自然保护区等禁止开发区依法划入矿产资源禁止勘查开采区，按时有序推进涉自然保护区334宗矿业权整改工作，探索建立自然保护地矿业权退出补偿机制。（《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》及有关文件）

**（十二）严格生态规划管控。**以生态保护红线、永久基本农田和城市开发边界为依据和主要内容，明确自然生态空间保护要求、目标和布局。落实空间用途，分类制定生态功能类型区的准入条件，制定和实施用途转用许可，确定各类自然资源生态空间的用途、权属和分布等情况。严格管控生态控制区建设行为，严禁不符合主体功能的各类开发活动。积极探索开展提高生态用地节约集约水平、促进生态文明建设试点，严格生态用地管控利用。

**（十三）大力推进生态修复。**启动编制全省国土空间生态修复总体规划，对我省国土空间生态修复活动进行统筹谋划和总体设计，统筹山水林田湖草等重大工程部署。积极探索实施全域国土空间综合整治与生态修复工程，科学规范调整优化生产、生态、生活空间布局，实现“三生融合，绿色发展”。倡导自然修复，严格执行国家重点生态功能区产业准入负面清单。结合我省实际研究完善利用社会资金进行生态修复的政策措施。支持公园城市和海绵城市建设试点。（省委全面推动高质量发展的决定等文件）

五、高起点夯实工作基础

**（十四）完善党建统领机制。**全省各级自然资源主管部门要提高政治站位，切实增强使命感和责任感，坚持“业务当中有政治，政治当中有业务”的理念，把推动高质量发展作为破解难题的关键之举、提升能力的指引方向，坚持党建统领，大力推进党建和业务工作深度融合、有机结合。党组（党委）对推动本部门高质量发展负全面责任，党政主要领导负第一责任，要亲自挂帅、靠前指挥，分工负责、统筹推进、狠抓落实，务求实效。

**（十五）完善评估考核体系。**强化考核导向，加快形成推动全省自然资源领域高质量发展的绩效评价和政绩考核体系。全面建立自然资源规范性文件实施后评估制度，要对印发实施满一年的规范性文件进行评估评价，持续进行政策优化；要建立问题收集反馈制度，定期征集基层意见建议，及时研究回复；要将推动高质量发展任务完成情况纳入自然资源年度综合考评和绩效考核工作，有效传导责任，切实推进各项工作落地落实。

**（十六）完善技术支撑体系。**注重创新驱动，强化科技支撑。立足已有基础，统筹整合各类信息化资源，运用云计算、大数据、物联网、人工智能、卫星遥感等新一代信息技术，完善自然资源“一张图”系统，建设自然资源基础信息平台，构建自然资源管理系统、监测监管与决策支持系统和“互联网＋”自然资源政务服务应用系统，为自然资源动态监测与态势感知、综合监管与科学决策提供全方位技术支撑。（部要求与江苏经验）

**（十七）完善督察执法体系。**建立省市县三级自然资源督察体系和执法体系，向市(州)派驻督察员，对市县人民政府执行自然资源和国土空间规划管理重大方针政策、上级决策部署及法律法规情况，特别是耕地保护情况开展督察，及时发现和整改苗头性、倾向性问题。要以卫片执法为抓手，通过立案查处、挂牌督办、联合执法检查、公开通报等形式，重点查处涉及永久基本农田、各类自然保护地重大违法违规问题。严肃约谈问责，逐步落实“增违挂钩”，倒逼优化自然资源管理秩序。将自然资源违法违规问题数量与各类计划指标下达挂钩，土地利用年度计划按该地区年度内仍处于违法状态的违法用地总量的15%予以暂扣。（机构改革要求及部2019年自然资源卫片执法工作方案）

六、高效率优化政务服务

**（十八）加快推进行政审批改革。**推进落实行政审批“两集中、两到位”。全省各级自然资源主管部门要将审批事项集中到一个内设机构并整体进驻政务服务中心，完善授权和监管机制，提高行政服务效能。在天府新区和绵阳科技城探索土地审批权下放，省人民政府审批的建设用地项目农用地转用、土地征收权限，以委托方式下放给项目所在的设区市。建立重大项目审批绿色通道，精简程序、优化流程，提高资源要素保障的效率与质量。推进用地预审、选址意见书、建设用地规划许可证和土地划拨决定书等“多审合一”“多证合一”改革，配合推进工程建设项目审批制度改革，全面推行“多测合一”。（自然资源部《关于推进建设用地审批和城乡规划许可“多审合一”改革的征求意见稿》）

**（十九）压缩不动产登记办理时间。**通过流程集成、数据集成、人员集成，实行“一窗受理、并行办理”。2019年底前，地级及以上城市一般登记、抵押登记办理时间压缩至5个工作日以内，其余市（县）分别压缩至10个工作日和5个工作日以内；地级及以上城市不动产登记完成与有关部门信息共享工作。2020年底前，不动产登记所需部门信息实现全部共享，“互联网+不动产登记”在地级及以上城市全面实施，全省一般登记、抵押登记办理时间压缩至5个工作日以内。（国务院办公厅《关于压缩不动产登记办理时间的通知》）

七、高要求抓好综合保障

**（二十）开展全域自然资源调查行动。**始终坚持“国家立场、实事求是、质量第一”的调查原则，按照“毫不动摇、寸步不让、虚报严惩、讲清原因”的总体要求，加快推进第三次全国国土调查，全面摸清自然资源家底。推进建立自然资源统一调查监测评价制度，认真执行统一规范的自然资源分类标准，开展全域自然资源统一调查行动，全面掌握自然资源的数量、质量、分布、权属、保护利用状况。加快建立自然资源统一监测和监管信息平台，及时跟踪掌握各类自然资源保护监管、开发利用、消长变化等情况，全面构建统一权威的自然资源动态监测、数据共享和成果发布机制，为实现山水林田湖草整体保护、系统修复和综合治理提供支撑服务。（陆昊部长讲话及机构改革职能要求）

**（二十一）支持基层开展全域国土综合整治和生态修复探索。**继续推进“川德合作土地综合整治与农村发展示范区建设项目”，为全省农村土地综合整治改革创新提供经验。坚持“试点示范、规划先行、分类管理、分别算账”的原则，在县域范围内大力推进整村、整乡（镇）国土综合整治。鼓励县级人民政府统筹开展全域国土整治与生态修复工程试点，以整村或同乡镇相邻几个村为项目区，对区域内山水林田湖草路村等进行全域规划、全域设计、全域整治，建成农田集中连片、建设用地集中集聚、空间形态集约高效的美丽国土新格局。

**（二十二）深化地质灾害防治体制机制改革。**完善地质灾害调查评价机制，强化重点地区隐患发现能力。完善地质灾害监测预警机制，探索通过政府购买服务方式开展专业监测预警，深化自动化专业监测体系建设。完善地质灾害防治机制，实施地质灾害综合治理与搬迁避让工程，加大地质灾害综合防治力度。把信用管理作为重要抓手，继续深入推进地质灾害防治项目建设市场主体信用管理工作。完善地质灾害能力保障机制，强化科技支撑力度。构建完善以地质灾害调查评价、监测预警、综合防治、能力提升为核心的防治体系。

**（二十三）全面加强自然资源督察执法。**提高政治站位，加强条块协作，畅通自然资源主管部门与地方党委政府信息沟通机制。加强对地方政府的督察工作力度，督导市县级人民政府建立健全自然资源执法监管共同责任机制，强化日常执法监管，巩固开展“大棚房”、违法建设治理等专项清理整治行动成效。持续推进重点区域整治，常态开展卫片执法工作，坚持“源头严防、过程严管、后果严惩”，对占用耕地特别是占用永久基本农田建设非农设施，侵占自然资源破坏生态环境，无证采矿、越层越界开采、破坏矿山生态环境等违法违规行为，严格依法查处整改。

**（二十四）全力助推脱贫攻坚。**对贫困县继续继续单列用地计划。对深度贫困地区基础设施、易地扶贫搬迁、民生发展等用地足额保障。支持开展农村建设用地整治、开发利用集体建设用地、宅基地“三权分置”等改革探索。扎实推进补充耕地指标和增减挂钩节余指标跨区域调剂使用，深度贫困地区增减挂钩可不受指标规模限制。建设项目涉及农用地转用和土地征收，可在做好补偿安置前提下，边建设边报批。光伏方阵、种植、养殖用地及旅游项目中的自然景观及观光台、栈道等非永久性附属设施占用一般农用地的，可不征收、不转用，按现用途管理。支持甘孜、阿坝、凉山三州将土地指标调剂到省内其他地区，合作发展飞地园区。扎实推进75个农村土地综合整治扶贫专项和我省乌蒙山连片区域重大土地整治项目，确保如期完工。（国土部关于支持深度贫困地区脱贫攻坚的意见、国土部、住建部、国家旅游局关于支持旅游业发展用地政策的意见等）