



2015 年度国土资源领域六大改革 进展盘点

● 王永生

2015 年是我国全面深化改革的关键一年，国土资源领域围绕行政审批制度改革、土地制度改革和自然资源管理制度改革等 7 个重点，认真落实“全面发力、多点突破、蹄疾步稳、纵深推进”的总体要求，搞试点、建机构、强监管、提服务，一手抓顶层设计，一手推基层探索，各项改革顺利推进，部分改革取得明显进展。

一、行政审批制度改革

总体进展：十八届三中全会以来，我国全面启动了新一轮的审批制度改革，取得了阶段性重要成果，在中央层面，国务院进行了 6 个批次的取消和下放行政审批事项，力度之大前所未有，仅 2014 年，国务院各部门取消和下放 246 项行政审批事项，取消评比达标表彰项目 29 项、职业资格许可和认定事项 149 项。国土资源部推进行政

审批制度改革，全力念好“减、管、优、控”四字诀，2013 年以来，52 项行政审批事项已取消下放 24 项。

地方创新：广西推进“审管分离”。将 31 个行政审批事项下放到新成立的行政审批办公室集中办理，采取集中审批、简化流程、压缩时限等举措，实现审批事项“一站式”办理。四川下放地灾防治和土地整治项目审批权限。地灾防治项目方面，省级层面只负责特大型地灾防治项目勘察和施工图设计的组织实施、竣工验收，其余地灾防治项目的实施权限全部下放至市县；土地整治项目方面，将地方投资项目的入库立项、验收发证，省级投资项目的规划设计、入库立项、备案监理等权力下放给市（州）国土资源局。浙江嘉兴国土资源行政审批一体化改革。采用“直接下放、委托下放、调整审批权限、延伸下放、

初审权下放”等方式向县级政府全面下放审批权限(共涉及16大项28小项),逐步建立扁平联动、协调监管、权责一致的市县两级一体化的新型审批制度。

综改试验:一是改革审批程序。山西、黑龙江、湖南长株潭、浙江义乌全面清理行政审批事项,推行权力、责任、负面清单制度;天津滨海新区实行审管分离,厦门推行“多规合一”,以创新行政审批方式提高审批效率。二是强化监管职能。温州、上海浦东新区、天津滨海新区整合社会力量,加强协同监管;山西、黑龙江、湖南长株潭规范中介服务机构;温州、义乌建立健全事中事后监管制度。

点评:持续深化国土资源行政审批制度改革,是转变政府职能、促进经济转型的重要抓手,必须做到“三轮”驱动、“三单”突破、“三管”齐下。“三轮”驱动:是指持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革。第一个轮子是“放”,主要是做减法,放要放彻底,但要守住底线,即是要严格按法律和行政法规授权履行职责;第二个轮子是“管”,主要做加法,管要管到位,把责任担当起来,当前尤其要对下放事项做好后续跟踪监管,同时完善审批事项全过程的监管;第三个轮子是“服”,主要做乘法,改革审批流程,提供便利服务,为市场做乘法,用更高水平的改革开放释放经济发展的潜力。“三单”突破:是以“三个清单”(即权力清单、责任清单和负面清单)为突破口,理清各级政府之间的关系,并大力推进政务信息公开。“三管”齐下:一要发挥好国土科技的系统优势,统筹海洋、测绘地理信息资源,把监管服务认真抓好抓出成效;二要规范中介组织机构服务;三要发挥好社会各界力量协同监管。

二、不动产统一登记制度改革

总体进展:截至2015年底,全国不动产统一登记工作实现四大进展:推进职责整合。在国家层面职责机构整合全面完成的基础上,省级职责机构整合完成,市、县级职责机构整合工作基本完成。全国335个市(地、州、盟)、2789个

县(市、区、旗)职责整合到位,占比分别达到100%和98%。完善登记依据。《不动产登记暂行条例》(以下简称《条例》)于2015年3月1日正式实施,以《条例》为核心的登记依据逐步健全,《不动产登记暂行条例实施细则》已经广泛征求社会各界及相关部门意见,不动产权籍调查的有关政策意见和技术方案已经印发,不动产单元设定与代码编制规则已发布试行。统一登记簿证。统一的不动产登记簿册证书样式在3月1日与《条例》实施同步启用。江苏徐州、四川泸州、山东青岛、广西南宁、江西崇义、浙江义乌等30多个实施不动产统一登记的市、县运行良好,累计颁发新版《不动产权证书》10多万本、《不动产登记证明》10多万份。建设信息平台。利用“云计算”等前沿技术,制定了总体方案和相关技术标准,基本完成了信息平台建设的顶层设计。信息管理基层平台目前在上线试运行中。

地方典型:湖南三步走构建不动产统一登记体系:一是试点,浏阳、澧县、芷江3个试点市、县于2016年1月5日同时颁发首批不动产权证书,标志着湖南不动产统一登记制度正式落地;二是推进,目前全省市、县两级不动产统一登记职责机构整合已全部完成,2016年底前实现统一登记发证;三是规范,2017年底不动产登记信息管理基础平台投入运行,2020年形成管理规范的不动产登记体制机制。嘉善县五措并举推进不动产统一登记:一是建立了八个部门参与的不动产登记部门联席会议制度;二是制定《嘉善县不动产统一登记工作实施方案》;三是对住建、农经部门的机构、职能、编制、人员及经费等基本情况摸底调查;四是组织各联席会议部门赴义乌市国土资源局学习;五是启动标准制定、系统筹建等前期准备工作。

点评:中国实行不动产统一登记制度是市场经济发展的内在要求,是与国际不动产登记制度契合的需要,也是城镇化背景下发展的必然。不动产统一登记虽然已付诸实践,但仍处于试点阶段,从开始实施到不动产统一登记体系的基本建立还要经过很长一段时间,将会面临着各种各样的问题,这也是一项攻坚战,需要做到“四明确

四加强”。“四明确”是要明确四项改革任务，一是整合登记职责，组建登记机构；二是优化业务流程，统一登记发证；三是搭建信息平台，推进互联共享；四是完善法规制度，提升服务水平。

“四加强”是指一要加强部门联动，协调推进；二要加强摸底调查，了解实情；三要加强宣传发动，争取社会各界的支持；四要加强学习交流，在学习先进经验的基础上，注重结合当地实际，稳步、有序推进此项改革任务。

三、农村土地制度改革

试点进展：国土资源部认真加强对农村土地制度三项改革试点的组织领导，并要求各试点按程序取得法律授权，强化业务培训，加强调研指导。各地落实中央提出的“省委直接抓、试点地方党委负责”要求，扎实推进试点工作，各项试点正在由“定方案”转向“试制度”过程，进展总体顺利。各地试点主要进展如下：一是召开启动大会。湖北省召开视频会议，正式启动试点工作；江苏省武进区根据实施方案梳理出37项子任务、14个工作模块和9项工作试点。二是进行业务培训。河北省定州市组织征地制度改革培训活动，为改革做好准备；江西余江县召开农村宅基地制度改革模拟演练培训暨新农村建设推进会，明确了宅基地改革工作的思路和总体目标。三是开展基础调研。天津市蓟县基本完成宅基地入户调查和实地测量工作；贵州省湄潭县摸清存量的集体经营性建设用地底数，初步完成了入市“第一槌”的准备工作；辽宁省海城市结合镇村实际，全力推进农村土地确权工作。四是全面督察护航。武汉督察局赴贵州省湄潭县调研集体经营性建设用地入市试点的推进情况；北京督察局召开党组会议，部署推进土地制度改革试点工作，要求为地方改革试点工作提供咨询和指导，及时向部、局报告试点经验和重大问题。

综改试验：在农村集体建设用地入市方面，黑龙江省“两大平原”探索农村集体经营性建设用地入市，逐步建立城乡统一的建设用地市场；深圳市完善原农村集体经济组织经营性建设用地入市机制，深入推进原农村集体工业用地入市交

易，试点解决安居型商品房、养老院、中小学、医院等民生领域用地问题。在征地制度改革方面，深圳市建立了土地整备增值收益分配机制，出台了《关于片区统筹土地整备利益共享的指导意见》和《关于征地历史遗留问题处理和收地补偿的若干规定（试行）》等文件。

点评：农村土地制度改革作为2015年国土资源管理工作的重要内容，实现了“全面启动”的目标，改革进展令人鼓舞，也引起了社会各界的高度关注。然而，此项改革关系到我们国家的制度根本和广大人民群众的切身利益，必须做到慎重稳妥。下一步的深入推进，仍然需要秉持试点初衷，分类实施农村土地制度改革。总的要求是：依法推进、底线思维、维护权益、总结提炼。依法推进要求试点地区要严格按程序取得全国人大常委会的法律授权，做到于法有据，封闭运行、风险可控；底线思维要求试点改革必须牢牢守住土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线；权益维护要求试点地区尊重群众意愿，照顾各方利益，切实维护好群众利益；总结提炼要求试点地区做好总结提炼工作，力争更多地形成可复制、能推广、利修法的经验。

四、矿政管理制度改革

总体进展：一是持续深化行政审批制度改革，完善企业经营环境，促进矿业投资便利化，2013年以来国土资源部先后取消了矿业权设置方案审批或备案核准、中外合作勘查开采矿产资源合作前置性审查等24项矿产资源管理行政审批事项，并努力做到放管结合、优化服务；二是推进油气资源勘查开发体制改革，启动了新疆油气勘查开采改革试点，推出首批5个油气资源勘查区块面向社会公开招标，得到市场积极响应；三是大力推动公益性地质工作成果资料面向社会公开，建立了多层级、分布式、集群化信息共享平台和服务体系，地质资料社会化服务能力不断增强，2015年中国国际矿业大会期间首次公开发布1000幅1:5万区域地质图，11万幅全国矿产资源潜力评价成果资料服务目录和近百幅海洋地质调查成果图件，35万个地质钻孔资料。

地方实践：黑龙江矿业权市场化配置改革：一是抓规范，取消了矿业权年检制度和地质勘查资质抽查制度，用矿审批要件精简近 40%；二是抓制度，制定出台了《关于做好矿业权招标投标挂牌出让的意见》、《关于规范矿业权协议出让的意见》等多个文件，建立健全联席会议制度、矿地联合会审制度、地质资料公开查询制度；三是抓服务，深入调研了解矿业权人的用矿困难和发展意愿，主动跟踪服务。浙江完善地矿信用监管体系。在湖州、舟山和兰溪市试点的基础上，浙江还建立了采矿权人信用监督管理办法和评价标准，全面推进采矿权人信用监督管理工作；制定探矿权人、地矿资质单位和专家人员信用监督管理办法和评价标准，启动探矿权人、地矿资质单位信用监督管理试点工作。湖南邵阳实施矿政管理 5 项改革。一是适当延长采矿许可证发证年限，将矿业权设置方案与划定矿区范围归并审批，并推行采矿权登记网上直报；二是建立市级矿业权储备制度，规范采矿权抵押备案管理；三是开展规范采矿登记管理质量建设年活动，加强储量动态监测，推动储量管理动态化；四是引进民间资本治理矿山地质环境；五是加强基层国土资源所建设，着重抓好矿产勘查开采日常监督管理、地质灾害防治、国土资源管理法律法规和政策宣传等工作。

点评：面对经济发展的新常态，我国矿政管理必须做到积极适应、主动作为，依靠改革创新，为经济持续健康发展和社会和谐稳定提供有力支撑和保障。改革需要在“两个根子”上下功夫，努力实现“三个突破”。“两个根子”：一个是对《中华人民共和国矿产资源法》及其配套法规进行修订，另一个是完善矿业权管理制度，发挥市场机制的决定性作用。“三个突破”：一是实现监管方式的突破，运用科技创新、机制创新在简政放权的背景下着力强化市、县基层矿政的监管力量与水平；二是实现体制障碍的突破，主要是以新疆油气矿业权招拍挂试点等为基础，进一步突破油气勘查开采上游的体制障碍，进而促进油气探采炼输链式改革；三是实现服务保障上的突破，通过加强地质工作，深化地勘行业改革，地

质资料信息服务集群化产业化，实现矿政服务经济社会需求，保障科学发展的突破。

五、油气勘查开采体制改革

两会声音：油气资源勘查开发体制目前存在三大问题：一是当前国际能源格局和地缘政治格局正在发生深刻变化，加快推进“一带一路”油气合作面临着地缘博弈加剧、政治风险突出、合作政策收紧、开发难度加大等严峻挑战；二是油气改革大多停留在销售、炼油等下游环节，勘查开发等上游环节仍处于垄断格局，多为中石油等央企控制；三是矿业权分属不同开发主体，导致煤层气开发使用中“煤气开采一体化”很难落实，同时无序开采现象产生新的环境破坏和污染，治理难度和成本偏高，地方政府投入和收益严重失衡。

试点进展：2015 年油气勘查开采体制改革试点首先在新疆启动，试点的主要内容是：油气勘查区块招标；促进新疆企业合作开展油气勘查开采；支持地方发展；探索完善油气勘查区块出让制度，落实地方安全和环保监管责任，营造有序的勘查环境；总结出可复制、能推广、利修法的制度经验，适时向全国推广。2015 年主要进展有：7 月 7 日，国土资源部发布新疆石油天然气勘查区块招标公告，拿出 6 个油气勘查区块，涉及面积约 1.5 万平方公里，面向社会公开招标；10 月 20 日，新疆石油天然气勘查区块招标出让项目招标会在北京举行，吸引了 13 家企业投标，既有中石化、新疆能源等国企，也有永泰能源等民企；10 月 26 日，国土资源部公示了新疆石油天然气勘查区块招标出让项目评标结果，新疆布尔津盆地布尔津地区油气勘查项目为山东宝莫生物化工股份有限公司获得第一名；其余三个区块（伊犁盆地巩留地区油气勘查、塔里木盆地柯坪北地区油气勘查、塔里木盆地喀什疏勒地区油气勘查）均为北京能源投资（集团）有限公司获得第一名。

点评：我国油气资源丰富，勘查开采尚处于初期至中期阶段，加大国内油气勘查开采力度必须依赖于改革红利。新疆油气勘探开采体制改革试点引起了媒体和社会的广泛关注，深入推进油


气勘查开采体制改革需要做到一个“打破”、两个“站位”、三个“结合”：一个“打破”是打破油气上游领域长期以来由国有石油公司专营的局面，放开资质限制门槛，为民营等社会资本介入油气开发打开市场空间。两个“站位”：一是要把油气勘查开采体制改革放在“一带一路”的位置上，通过进一步的深化改革促进我国与丝路沿线各国的经济合作交流，推动由资源国、消费国、过境国共同组成的新型油气机制的形成；二是要将油气勘查开采体制改革放在整个油气探采炼输全产业链的角度去布局推进，最终实现油气资源的链式改革。三个“结合”：一是结合地区经济发展，促进当地企业与中石油、中石化合作开展油气勘查开采；二是结合资源税改革，调控油气资源勘查开采税负；三是结合资源开发补偿机制的构建，克服资源诅咒问题，促进和谐矿区建设。

六、自然资源管理制度改革

两会声音：目前我国自然资源管理存在诸多问题：一是“九龙治水”，即涉及国土空间管理和资源用途管制的部门多达10余家；二是“各扫门前雪”，即治理缺乏全局性；三是职能交叉处处存在，如对未开发利用的土地，国土资源、农业、林业三家以不同形式管理；四是行政监管与产权管理关系有待理顺，行政监管部门集“裁判员”“运动员”于一身，对产权权益人的合法权益造成损害，也导致了自然资源的配置效率不高等问题。

综改试验：一是探索自然资源统一确权登记。深圳健全自然资源资产产权和用途管制制度，启动自然资源统一确权登记试点，探索建立统一确权登记制度体系。二是开展体制改革试点。长株潭开展国家公园体制改革试点，山西深化煤炭管理体制变革，重庆推动页岩气勘探、开发和利用等领域混合所有制改革。三是健全自然资源管理制度。长株潭建立领导干部自然资源资产离任审计等制度，山西推进水资源有偿使用制度改革，深圳实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。四是推进资源税改革。山西完善煤炭资源税省、市、县三级共享格局，做好煤炭资源税从价计征改革；重庆推进“营改增”、消费税、资源税等税制改

革。五是发挥市场机制作用。黑龙江“两大平原”探索开展水价改革、碳排放交易制度改革、用能确权和指标交易以及排污权有偿使用和交易制度改革；山西推进煤炭资源市场化配置，对新设矿业权依法实行招拍挂，完善矿业权二级市场，探索建立矿业权转让超额收益调节机制，深化煤炭交易方式的改革，探索发展以煤炭为主的能源期货交易；厦门加快资源型产品价格改革，合理调整水资源费征收标准；温州开展海域使用权市场化配置机制改革。

点评：自然是人类生存之本，发展之基。加强自然资源管理制度改革就是要处理好人与自然的关系，从无节制单向索取自然转向有序利用自然，进而实现人与自然和谐共生。具体改革思路是“基础研究支撑，制度建设保证；确权登记先行，体制机制为要；空间体系引领，低碳循环发展”。基础研究方面，要做好自然资源资产负债表编制，合理确定各类生态空间的面积与规模；制度建设方面，既要注重加强自然资源管理与保护相关法规的制定，又要着力构建自然资源有偿使用制度、生态补偿制度、用途管制制度、自然资源资产离任审计制度等系列制度；确权登记方面，在自然资源统一确权登记试点的基础上探索建立统一确权登记制度体系，健全自然资源资产产权制度；体制机制方面，要在开展国家公园体制改革试点，煤炭管理体制变革，页岩气勘探、开发和利用领域混合所有制改革试点等的基础上，探索建立全国统一的自然资源管理机构，同时通过深化资源税改革、水价改革、碳排放权改革等方式不断发挥市场机制作用；空间体系方面，要形成以市、县级行政区为单元，由空间规划、用途管制、领导干部自然资源资产离任审计、差异化绩效考核等构成的空间治理体系；低碳循环方面，就是要依托能源革命、资源总量和强度“双控”行动、循环发展引领计划等促进我国经济发展方式实现向绿色、低碳、良性循环方向转变。

（作者是中国国土资源经济研究院研究员，北京大学博士后）