

中共银川市兴庆区委员会

办 公 室 文 件

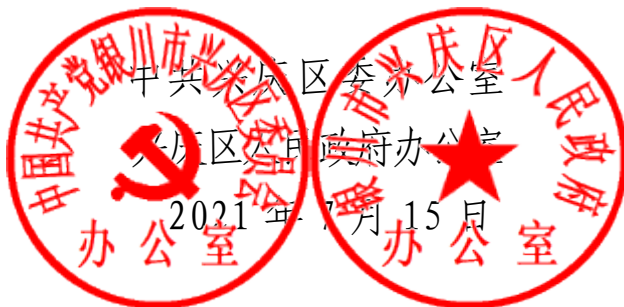
银兴党办发〔2021〕80号



中共兴庆区委办公室 兴庆区政府办公室 关于印发用水权、土地权、排污权、山林权 “四权”改革实施方案的通知

各乡镇党委、政府，各街道党工委、办事处，区委各部委、政府各部门，各直属党组（党委），各人民团体：

《兴庆区关于落实水资源“四定”原则深化用水权改革的实施方案》《兴庆区关于深入推进土地权改革完善土地要素市场化配置的实施方案》《兴庆区关于开展排污权有偿使用和交易改革的实施方案》《兴庆区关于深入推进山林权改革加快植绿增绿护绿步伐的实施方案》已经兴庆区委和政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。



兴庆区关于落实水资源“四定”原则 深化用水权改革的实施方案

为深入贯彻落实自治区《关于落实水资源“四定”原则深入推进用水权改革的实施意见》，进一步优化用水结构、转变用水方式、提高用水效率、强化水资源刚性约束，推进兴庆区在黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设中打造引领区，特制定本实施方案。

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，全面贯彻习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展重要讲话和视察宁夏重要讲话精神，按照区、市党委改革决策部署，坚定不移落实新发展理念和“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，以水资源供给侧改革为主线，以用水总量控制指标为上线，以保障生态安全为底线，以建立高效用水权管理体制机制为核心，全面深化用水权改革，盘活存量、激活市场，促进水资源转向效益高地，以水安全保障银川市“一高三化”建设目标。

（二）基本原则

坚持总量控制，节水优先。把水资源作为最大的刚性约束，坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，实行水资源消耗总量和强度双控，坚决抑制不合理用水需求，实现水资源

节约集约利用。

坚持优化配置，高效利用。系统谋划黄河水、地下水、非常规水空间配置，提高水资源配置能力。坚持生态优先、保障民生，通过优化生产、生活、生态配置格局，转变用水方式、促进用水权合理流转，形成高效用水的空间格局、产业结构、生产方式、生活习惯，建设节水型社会。

坚持两手发力，强化监管。处理好政府调配与市场交易、保障刚需与提高效益的关系，充分发挥市场在水资源配置中的决定性作用，激发水市场活力。完善监管机制、加强执法监督，强化政府在水市场培育中的监督和引导作用。

坚持系统治理，综合施策。把握先行区建设核心在水、关键在水、难点在水的定位，以“四定”原则引领国土空间规划，统筹推进山水林田湖草沙综合治理，以用水权改革带动土地权、排污权、山林权改革，破除制约黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设水资源短缺困境。

（三）总体目标

2021年用水权改革全面推开、重点突破，水资源“四定”指标体系和分区管控体系全面建立，工业用水确权全面覆盖、农业用水确权应确尽确，市场化交易平台建成运行、政府收储调节机制有效实施，水价和水资源税配套改革基本到位，高耗水农业面积大幅调减，高耗水工业得到有效抑制，全社会节水意识明显增强，水资源刚性约束效果显现。2022年用水权改革全面深化、

巩固提升，基本建立符合自治区水权分配、优化配置、收储交易、水权流转、监督考核等用水权制度体系。通过开展用水权改革，到 2025 年，水资源节约集约水平不断提高，万元地区生产总值用水量比 2020 年降低 5%以上，农田灌溉水有效利用系数力争达到 0.6，工业用水重复利用率达到 90%以上；产业布局不断优化，农业用水占比逐步降低。水资源监控网络不断完善，农业水价综合改革全面完成，水资源税改革深入推进，新增合理用水需求得到保障。

二、重点任务

（一）全面开展摸排，优化分配用水量

1. 合理分配使用水资源。开展兴庆区水资源承载力综合评价，持续深化总量和强度双控工作，建立“以水四定”管控体系，按照自治区水资源“四定”管控方案，细化兴庆区水资源“四定”管控方案，对兴庆区地表水、地下水、非常规水资源总量进行摸排、计算、分析。根据水资源能力合理规划城镇、乡村以及产业发展布局，科学划定不同区域、不同水源、不同行业用水量红线及地下水取水量和水位管控指标，建立与水资源承载力相协调的发展布局。（牵头单位：发展和改革局、农业农村和水务局、生态环境分局；责任单位：自然资源局、住房和城乡建设局、各乡镇（街道）、苏银产业园）

农业用水坚持适水种植、量水生产，优化种植结构，压减水稻等高耗水作物面积，扩大高效节水作物比例。严控特色种养业

地下水开采强度。对已建成的设施农业片区水源进行地表水替代地下水。按照自治区水资源“四定”管控方案结果，严控农业灌溉总面积，制定水稻压减计划，压减种稻面积，未经银川市人民政府批准不得新开垦灌溉面积。农业用水权有效期为 5 年，起止期与国家五年规划相一致。（**牵头单位：农业农村和水务局；责任单位：发展和改革委员会、自然资源局、审批服务管理局、各乡镇**）

生态环境用水建立河湖湿地生态流量监测预警机制，制定《兴庆区主要河湖湿地生态水量保障目标及管控方案》，确定兴庆区河道、沟道生态基流，主要湖泊、湿地最小补水量，适度增加补水量，严禁“挖湖造景”等人造水面新增用水量，确保生态基流稳定。同时对公益林、防护林、绿化带等林草用水科学规划、有效控制。科学核算城乡生态用水和区域水资源承载能力，不断平衡经济社会发展和生态用水之间的矛盾。（**牵头单位：自然资源局；责任单位：农业农村和水务局、综合执法局、生态环境分局、各乡镇（街道）**）

城乡生活用水依照兴庆区“互联网+城乡供水”工作任务，兴庆区城乡生活供水保障率达到 100%。全面推进节水达标县建设工作，2025 年年底中水利用率逐步提高到 20%以上，加快兴庆区辖区内机关、事业单位、社区等重点用水户节水达标建设。对超定额、超许可的居民、企业等用水单位，全面实行累进加价制度。（**牵头单位：农业农村和水务局；责任单位：发展和改革委员会、住房和城乡建设局、机关事务服务中心、各乡镇（街道）、苏银**

产业园)

工业用水按照兴庆区产业发展规划，支持新能源、新材料、现代服务业等用水需求，推动能源化工、农业深加工等传统产业转型升级，推进工业企业向苏银产业园集聚，实现工业用水集约化利用。严禁高耗水工业项目建设。到 2025 年底，重点用水行业节水型企业数量占重点用水行业企业总数 50%以上，苏银产业园、红四矿创建为节水型园区。(牵头单位：发展和改革局；责任单位：农业农村和水务局、各乡镇(街道)、苏银产业园)

2. 强化水资源刚性约束。实行最严格的水资源保护制度，在规划编制、政策制定、产业布局中坚持以水而定、量水而行，严格落实《自治区水资源超载能力监测预警管理办法》，落实水资源超载地区新增用水项目和取水许可“双限批”制度，对重点取用水工业企业建立水量在线采集、实时监测系统，定期开展水平衡测试、用水审计及水效对标，坚决抑制不合理用水需求(牵头单位：发展和改革局、审批服务管理局；责任单位：自然资源局、住房和城乡建设局、农业农村和水务局、审计局)。落实自治区水资源最大刚性约束考核制度，将用水节水作为五年规划约束性指标，纳入乡镇、部门党政领导班子和领导干部政绩考核范围(牵头单位：区委督查室、组织部，责任单位：发展和改革局、农业农村和水务局)。兴庆区人大常委会每年年初听取审议水资源节约集约利用年度执行情况(牵头单位：人大办；责任单位：发展和改革局、自然资源局、住房和城乡建设局、农业农村和水务局、

各乡镇（街道））。强化计划用水管理考核，用水单位严格按照上报计划用水计划进行取水。（牵头单位：农业农村和水务局；责任单位：发展和改革局、自然资源局、综合执法局、各乡镇（街道））

（二）精准核定用水权

3. 细化水资源使用权确权。进一步明确兴庆区各乡镇用水权益，包括地表水、地下水、非常规水等不同水源用水权，科学核定取用水户确权水量。2021 年起全面清查用水“黑户企业”，建立用水企业名录，并要求其按规定购买相应用水权，未取得用水权的停止取水，2022 年底前用水权确权实现全覆盖。工业企业用水权有效期原则上不超过 10 年，有效期满后重新到市场购买用水权，申领取水许可证或水资源使用权证。

农业用水权以自治区农业用水水量分配和调度计划为参考依据，结合兴庆区水资源评价成果，在已确权到乡镇、干渠直开口的基础上，进一步细化到最适宜配置与核算的用水单元。引、扬黄灌区确权到农业用水大户或最适宜计量的末级渠口，井灌区确权到户。农业用水权有效期为 5 年，每 5 年重新核定用水权，起止期与国家五年规划相一致，农业取用地下水要根据调度计划及当地地下水管控指标综合考虑确权至用水户。村组、用水大户每年年底在用水确权量范围内上报下年度用水计划量，确权量与计划量形成的用水权“富余量”可进行年度短期市场交易；因节水改造或种植结构长期调整形成的用水权“富余量”可进行中长

期交易（牵头单位：发展和改革委员会、农业农村和水务局、审批服务管理局；责任单位：各乡镇）。健全水资源管理体系，建立兴庆区、乡、村、农民用水协会四级管理体系，各乡镇主要负责人为辖区内水资源管理和用水权改革工作总负责人，并安排专人负责此项工作。工作主要职责是：按照兴庆区农水部门分配的农业用水量指标，细化分配到各村、各直开口；指导农民用水协会做好灌溉管理、水费收缴、小型水利工程维修养护；配合兴庆区农水部门做好辖区内“富余”用水权收储；负责辖区内用水大户、农户间用水权交易的审核、落实。（牵头单位：各乡镇；责任单位：农业农村和水务局）

工业用水权以区域工业用水总量、取水许可量、行业定额标准、节水潜力等综合考虑确权水量，确权到用水户（牵头单位：农业农村和水务局；责任单位：发展和改革委员会、审批服务管理局、各乡镇（街道）、苏银产业园）。工业企业根据项目水资源论证核定水量，一律到市场购买用水权，并以此办理用水权确权凭证。直接从黄河、地下水取水的企业办理取水许可证，公共管网内的企业核发水资源使用权证（牵头单位：发展和改革委员会、审批服务管理局；责任单位：农业农村和水务局、综合执法局、各乡镇（街道）、苏银产业园）。2021年底前全面完成用水“黑户企业”的清查，建立用水“黑户企业”清单，并督促到市场购买相应用水权，未取得用水权的停止取用水（牵头单位：发展和改革委员会；责任单位：农业农村和水务局、综合执法局、各乡镇（街道）、苏

银产业园)。工业企业用水权有效期原则上不超过10年,有效期满后重新申领取水许可证或水资源使用权证,凭证到市场购买相应用水权。(牵头单位:农业农村和水务局、审批服务管理局;责任单位:发展和改革委员会、综合执法局、各乡镇(街道)、苏银产业园)

4. 开展取水许可与区域水资源论证改革。健全水资源论证体系,发挥水资源在区域发展、相关规划和项目建设中的刚性约束作用,将经济社会活动严格控制在水资源承载能力范围之内,保障合理用水需求,抑制不合理用水需求。创新区域水资源论证评估制度,明确评估区域的用水总量、用水效率控制目标和项目准入条件。农村地区小型饮水和灌溉取水工程、非高耗水、非高污染行业自备水源的农业、工业建设项目等可单独编制或打捆编制建设项目水资源论证表。全面推行取水许可电子证照改革,简化审批流程,不断优化营商环境。严格落实节水评价制度,全面开展涉水规划和建设项目节水评价。涉及取用水的各类规划及建设项目必须包含取用水监测设施规划和设计,实行监测设施与主体工程同步设计、同步建设、同步运行,无取用水监测设施的用水项目不得审批和验收,不得办理取水许可。(牵头单位:农业农村和水务局、审批服务管理局;责任单位:发展和改革委员会、司法局、自然资源局、住房和城乡建设局、综合执法局、公安分局、各乡镇(街道)、苏银产业园)

(三) 合理确定用水价

5. 执行用水权基准价。根据水资源稀缺程度、工农节水潜力、生态补偿标准、用水机会成本和输水工程成本等，按照自治区用水权交易基准价指导意见，制定兴庆区区域间、行业间、灌域间、用水户间用水权交易基准价，作为用水单位有偿取得用水权的依据，开展水权交易，做好交易监管。用水权交易价格以市场调节为主，但不得低于用水权基准价。用水权基准价可根据水资源总量供给、市场供需关系、产业政策导向、水量丰枯增减等情况适时调整，并向市场公开。农业用水权基准价要充分考虑农民经济承受力、保障粮食安全、农业生产成本等因素，确保灌域间、用水户间用水权交易的积极性和可行性。**（牵头单位：农业农村和水务局；责任单位：发展和改革局、财政局）**

6. 实行用水权有偿取得。坚持资源有价、使用有偿。推动用水权商品化，实行用水单位有偿取得用水权，不免除其依法缴纳相关税费义务**（牵头单位：财政局；责任单位：发展和改革局、税务局）**。“十四五”时期农户暂免缴纳农业初始用水权有偿使用费，以后根据经济社会发展趋势确定是否缴纳或部分缴纳。农户将无偿取得的“富余”用水权，在农业内部进行市场交易的、收益全部归农户所有，向工业进行市场交易的、农户按规定比例获得用水权交易收益。按照区市节约用水奖惩政策规定，建立健全部门联动、财税支持、价格调节、激励约束、考核监督、信用评价等机制，实行准公益性供水水费收缴与管理费用脱离政策，激发供水单位和企业的节水内生动力，通过政策引导、资金奖补、

水权置换、信用惩戒、市场倒逼等综合措施，形成以奖促节、以罚促节的良好机制，促进各行各业用水主体自觉节水，推动水资源节约集约利用（**牵头单位：财政局；责任单位：发展和改革局、农业农村和水务局、各乡镇（街道）**）。建立现有无偿配置水权的工业企业台账，认可其取得的用水权资格，依照政策要求，从2021年开始分年度、按基准价缴纳用水权使用费，在此期间破产、关停、被取缔以及迁出兴庆区的，用水权由政府无偿收回。

（**牵头单位：发展和改革局；责任单位：财政局、农业农村和水务局、综合执法局、各乡镇（街道）、苏银产业园**）

7. 深化用水权水价分类改革。为深化农业水价综合改革，筹划建设现代化生态灌区项目，创新农业用水管理方式，积极推进智慧农业，加快高标准农田建设，对灌溉渠系闸口进行智能化改造、向末级渠系覆盖，努力提高调水、控水和配水能力（**牵头部门：农业农村和水务局；责任部门：发展和改革局、财政局**）。按照有关规定，在综合考虑农业供水成本和用水户承受能力的基础上，对灌域农业用水价格进行统一测算，建立农业用水精准补贴和节水奖励机制（**牵头部门：发展和改革局、财政局；责任部门：农业农村和水务局、各乡镇**）。对于农业生产取用地下水的，按照自治区水资源税改革办法的要求，在规定限额内的免征水资源税，超出限额的，按照相关规定征收水资源税。完善工业超计划用水加价制度，实际用水每超过用水计划量的10%按照现有工业供水价格的50%累进加价。城乡生活全面实行居民用水阶梯价

格和非居民用水超定额累进加价制度，超计划超定额征收的水费由供水企业使用转为财政收入。建立体现公益性的生态用水价格体系，确保生态用水适量有度，保障生态基本需求。建立非常规水价格补贴制度，逐步实现非常规水水价低于或持平常规水源水价。（牵头部门：税务局；责任部门：发展和改革局、财政局、住房和城乡建设局、农业农村和水务局、综合执法局、各乡镇（街道）、苏银产业园）

8. 深化水资源税改革。建立取水许可和水资源税征税联动机制，水务部门核定用水量，兴庆区财政统筹返还部分水资源税用于水权收储管理及节水奖励、精准补贴等（牵头单位：财政局；责任单位：农业农村和水务局）。调整城乡生活、工业公共供水管网等取水的计税环节，改末端征税为取水端征税，倒逼公共供水单位降低管网漏损率（牵头单位：税务局；责任单位：住房和城乡建设局、农业农村和水务局、机关事务中心、苏银产业园）。全面落实不缴纳、免征减征水资源税和从低确定回收利用矿井疏干排水、地源热泵取用水水资源税税额等优惠政策。积极争取银川市水资源税收入分配返还兴庆区财政，返还资金用于开展水资源相关工作。（牵头单位：财政局、税务局；责任单位：农业农村和水务局）

（四）构建市场化交易机制

9. 搭建用水权二级市场交易平台。制定《兴庆区用水权收储交易管理办法》，建立兴庆区级水权交易平台，积极创新水权市

场化交易模式，因地制宜开展区域间、行业间、灌域间、用水户间、渠道间和年度内或跨年度等长短期相结合的多种形式水权交易。灌域内、支渠间、用水户间等其他短期、小量灌溉用水户用水权交易可在兴庆区域内进行，坚决杜绝平台下私自违法交易（**牵头单位：农业农村和水务局；责任单位：发展和改革局、司法局、审批服务管理局、各乡镇**）。按照自治区用水权市场交易规则，重点用水权交易应在自治区公共资源交易平台进行。农户不得向工业企业私自交易，由农业用水向工业用水交易的，应由兴庆区政府统一进行。（**牵头部门：审批服务管理局、农业农村和水务局；责任部门：发展和改革局、自然资源局**）

10. 建立用水权收储调控机制。牢固树立水商品意识，加快推进水银行制度建设。探索政府投资、社会投资或联合投资节水等用水权收储模式。落实区市闲置用水权指标认定与处置机制，盘活存量水资源。兴庆区政府投资节约的水权由兴庆区政府进行收储，社会资本投资节约的水权可优先获得，2022 年底建立兴庆区用水权收储调控制度。兴庆区政府和社会资本联合投资节约的水权经兴庆区政府收储后，余量可由社会资本方优先获得。涉水项目中，凡涉及节水及水资源利用管控节约下来的水权，按照“谁投资谁节约谁享有”原则进行分配。兴庆区政府无偿收回、有偿回购的用水，探索政府投资、社会投资或联合投资节水等用水权收储模式。（**牵头部门：财政局、农业农村和水务局；责任部门：发展和改革局、自然资源局、审批服务管理局、各乡镇、**

苏银产业园)

11. 完善用水权投融资机制。探索建立节水改造及用水权收储交易投融资机制，利用各类政策性资金开展水权收储；探索建立水权绿色金融，设立水权绿色发展基金，选定金融机构联合开发水权质押抵押、担保、租赁等绿色金融产品。建立“合同节水+水权交易”等模式。鼓励社会资本直接参与节水改造建设及运行养护，优先获得节约的水资源使用权。**(牵头部门：财政局、发展和改革委员会、农业农村和水务局；责任部门：自然资源局、审批服务管理局、市场监管分局、各乡镇、苏银产业园)**

12. 建立市场化水权交易激励机制。按照“谁节水谁收益，谁交易谁收益”的原则，建立农业用水权交易收益分配机制，农户将无偿取得的节余用水权，在农业内部进行市场交易的，收益全部归农户所有。水权交易所得，由政府、社会资本方及节水户按一定比例分配交易所得收益。将水权交易收入精准性、直通式返还农业节水户。形成以奖促节、以罚促节的良好机制，驱动各行各业用水主体自觉节水，推动水资源节约集约利用**(牵头部门：财政局；责任部门：发展和改革委员会、农业农村和水务局、各乡镇、苏银产业园)**。制定用水权交易资格确认、水量核准、资金监管、效果评估等制度，加强对用水权交易行为的监管，禁止囤积水权、挤占生活生态和合理农业用水行为。建立用水权交易评估机制，定期评估用水权交易实施效果以及对相关利益方的影响，保障水市场良性运行。**(牵头部门：农业农村和水务局；责任部门：发**

展和改革局、司法局、财政局、自然资源局、审批服务管理局、市场监管分局、各乡镇、苏银产业园)

(五) 建立监测监管体系

13. 全面提升监测计量能力。提升和完善兴庆区地下水监测信息平台，扩大覆盖范围，补充相应功能。建设覆盖全面、标准统一、信息共享的水资源监测网络和监管平台（**牵头单位：农业农村和水务局；责任单位：自然资源局、住房和城乡建设局、生态环境分局、各乡镇（街道）、苏银产业园**）。严格实行监测设施与用水项目主体工程同步设计、同步建设、同步运行，无取用水监测设施的用水项目不得审批、核准、备案和验收，不得办理取水许可证（**牵头单位：发展和改革局、农业农村和水务局；责任单位：自然资源局、住房和城乡建设局、审批服务管理局、苏银产业园**）。加快推进灌区内部农业用水监测计量。结合高标准农田建设、土地整治等项目，实施渠系测控一体化技术改造，加大干渠直开口和末级渠系计量设施建设力度，精准计量农田灌溉用水量，实现用水可计量、水权可明确，为用水权精细化管理和交易提供支撑。到2024年年底，引扬黄灌区干渠直开口监测计量率达到95%，末级渠系监测计量率达到90%。（**牵头部门：农业农村和水务局、发展和改革局；责任部门：财政局、自然资源局、各乡镇**）

14. 加大水行政执法监管力度。加强配齐水行政执法力量与综合执法改革的有限衔接，持续推进水行政执法队伍能力建设，提

升执法效能。强化综合执法，建立水利、公安、自然资源、审批、司法、综合执法等多部门联合执法机制。提升水资源违法违规线索发现和快速处置能力，以案例打击违法违规取用水行为。2025年底公共供水管网覆盖范围内全面关停自备井。（牵头部门：检察院、司法局、综合执法局、公安局；责任部门：自然资源局、农业农村和水务局、各乡镇）

三、进度安排

（一）准备阶段，优化完善实施方案（2021年6月-7月）

2021年6月制定兴庆区用水权改革实施方案，成立用水权改革领导小组及其办公室，成立用水权改革工作专班。

2021年7月，工作部署阶段，细化各部门、各乡镇工作职责，明确路线图、任务书、时间表；组织开展现场会或专业业务培训，做好政策解读、横向交流等工作。进行调查摸底，各街道社区开展城市自备井、中水回用普查，乡镇开展农业灌溉设施普查。

（二）全面推开阶段（2021年8月-12月）

2021年8月-10月，重点突破阶段，重点开展用水权市场化交易，建立农业用水权交易收益分配机制；探索建立“合同节水+水权交易”模式，鼓励社会资本直接参与节水改造工程建设及运行养护；推进农业水价综合改革，建立农业灌溉定额内优惠水价、超定额累进加价制度。

2021年10月-12月，全面推开阶段，按照自治区、银川市

相关配套政策，全面开展用水权改革。

（三）全面深化、巩固提升阶段（2022年-2023年）

按照自治区、银川市相关配套政策，全面深化用水权改革。全面实行阶梯水价制度，农业水价改革基本完成，形成水权收储交易良性机制。

（四）总结评估、常态推进阶段（2023年-2025年）

全面总结用水权改革经验，评估成效，强化水权市场监管，常态化推进用水权交易。

四、保障措施

（一）加强组织领导

用水权改革在兴庆区委和政府统一领导下开展，兴庆区委全面深化改革委员会增设用水权改革专项领导小组，由兴庆区政府分管领导同志担任专项小组组长，领导小组办公室设在农业农村和水务局，局长任办公室主任，分管副局长任副主任，负责日常事务协调，成员单位为检察院、发展和改革局、司法局、财政局、自然资源局、住房和城乡建设局、综合执法局、审批服务管理局、机关事务服务中心、公安分局、税务局、生态环境分局、市场监管分局、各乡镇（街道）。各单位按照“谁主管谁牵头谁负责”的原则共同推进。各成员单位要强化组织领导，进一步细化工作任务，压实工作责任，做到政策一体谋划、改革一体发力，点上突破、面上推进，全面完成各项改革工作。

（二）强化责任落实

各成员单位要加强协调配合，形成工作合力。建立多部门联席会议制度，协调解决相关重大问题。主责牵头单位要细化方案及举措，制定改革目标、路径及措施，明确路线图、分工表，牵头推进改革事项。配合责任单位按照职责分工，抓好落实。区委、政府督查室要及时对改革工作进展情况进行督查，对进度滞后的单位进行通报，对工作不力的责令整改。

（三）强化基础保障

加大用水权改革专项经费投入，完善与用水权改革工作需求相适应的财政保障机制，支持推进用水权改革顺利实施。建立与科研院所、高校的合作机制，实施“项目+平台+人才”一体化合作模式，在更深层次推进用水权改革。加强人才队伍建设，加大培训力度，提高水资源管理与社会服务能力。

（四）引导舆论宣传

要推进水资源管理科学决策和民主决策，完善公众参与机制，强化社会舆论监督，依法公开改革信息，及时发布改革政策，提高决策政策透明度；强化水情教育和舆论引导，积极营造有利于深化用水权改革的良好舆论氛围。

兴庆区关于深入推进土地权改革完善土地要素市场化配置的实施方案

为深入贯彻落实自治区《关于深入推进土地权改革完善土地要素市场化配置的实施意见》，全面推进兴庆区土地权改革，在黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设中打造引领区，结合兴庆区实际，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九届五中全会和习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，认真落实《宪法》《土地管理法》等法律法规和国家有关政策，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，坚决落实“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”原则，聚焦先行区建设，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以盘活土地资源、保障市场供给、提高配置效率、守住耕地红线为根本目的，统筹土地资源，解放思想、改革创新，加快推进土地要素市场化配置改革，着力加强用地管控、参与构建统一市场、提升用地效益，为在黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设中打造引领区，提供更加坚实的空间保障、生态基础和发展支撑。

（二）主要目标。2021 年土地权改革全面展开、重点突破。配合银川市完成国土空间总体规划编制；完成两乡两镇 21 个行

政村“多规合一”实用性村庄规划编制；按照自治区、银川市统一部署完成各类土地确权登记工作应确尽确；先行先试，积极推进兴庆区农村集体经营性建设用地入市改革试点工作。2022年、2023年改革政策举措集成深化、制度机制不断完善。完成15个行政村“多规合一”实用性村庄规划编制；兴庆区农村集体经营性建设用地入市改革试点工作取得阶段性成效，农村土地市场活跃度明显提升，带动农民财产性收入明显提高，土地权改革红利充分显现。2025年基本建立城乡统筹、权责明确、有序流动、配置高效、集约利用、价值彰显的现代化土地市场和治理体系，单位GDP建设用地使用面积下降达到自治区、银川市预设指标。

二、重点任务

（一）加强用地规划管控

1. 优化国土空间规划布局，强化国土空间用途管制。着眼理清土地边界和底数、优化用地空间，突出水资源“四定”原则，全面落实“一高三化”和黄河“几”字弯都市圈核心城市要求，配合银川市完成《银川市国土空间总体规划（2020-2035年）》，围绕“三廊三区”功能布局和兴庆区“五大重点产业”“六大工程项目”“四大提升行动”用地需求，配合银川市划准划实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线，明确各类土地类型、用途、边界。配合银川市编制完成城、镇（乡）、村三级贯通的国土空间规划，推进“多规合一”实用性村庄规划编制，按照集聚提升、城郊融合、特色保护、整治改善、搬迁撤并

五种类型,实现镇河村等 9 个行政村共 46 个自然村集聚提升、月牙湖村等 16 个行政村共 81 个自然村整治改善、塔桥村等 14 个行政村共 59 个自然村搬迁撤村庄分类编制工作,引导农村土地合理有序开发利用。探索规划“留白”机制,村庄规划安排不少于 5%的建设用地机动指标,为重点产业发展、重大工程项目、生态保护修复等预留弹性空间。严格执行自治区空间规划条例和生态保护红线管理条例,落实国土空间用途管制制度机制,实行最严格的耕地保护制度,严格控制非农建设占用耕地,坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”,确保耕地数量不减少、质量有提升。

牵头单位:自然资源局

配合单位:农业农村和水务局、发展和改革委员会、财政局、审计局、纪委监委、商务和经济技术合作局、住房和城乡建设局、交通运输局、文化旅游体育广电局、各乡镇

完成时限:根据银川市统一安排

(二)深入推进土地确权

2. 全面完成农村承包地确权。深入落实县区主体责任,尊重历史、兼顾现实、分类处置,在两乡两镇 36 个村开展农村土地承包经营确权“回头看”,解决纠纷承包地、涉权属争议等农用地确权登记问题,实现应确尽确、不留“死角”。加强对农民承包地用益物权的保护,依法保障农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包土地的经营权抵押、担保权能等,切实把农民对承包地

的各项权利落到实处。充分运用农村承包地确权登记颁证成果,扎实开展第二轮土地承包到期后再延长 30 年试点工作,保持农村土地承包关系稳定并长久不变。

牵头单位:农业农村和水务局

配合单位:自然资源局、发展和改革委员会、财政局、审计局、司法局、信访局、各乡镇

完成时限:2021 年 12 月底

3. 全面完成农村宅基地确权。按照自治区、银川市统一安排加快开展农村宅基地基础信息摸底调查,完善宅基地规模、布局、权属、利用状况等基础信息,建立农村宅基地数据库,实现标准规范统一、数据填平补齐、系统使用高效。对应确未确的宅基地,依法依规全面确权登记,确保应确尽确。落实解决自发移民、“一户多宅”、超面积占用、权属有争议、无权属来源等遗留问题,完善宅基地矛盾纠纷调解机制,实现农村宅基地“房地一体”确权全覆盖、登记发证应颁尽颁。

牵头单位:自然资源局

配合单位:农业农村和水务局、财政局、信访局、各乡镇

完成时限:2021 年 12 月底

4. 扎实推进国有农用地确权。根据自治区、银川市相关办法开展国有农用地承包经营权确权登记,对月牙湖乡等涉及生态移民迁入区农民集体使用的国有农用地,参照农村集体土地确权办法,依法依规确权登记。完成国有土地使用权确权登记,依法调处

国有农用地权属争议,落实以有偿方式取得的国有农用地承包经营权确权登记,维护使用者权益。

牵头单位:农业农村和水务局

配合单位:自然资源局、各乡镇、月牙湖治沙林场

完成时限:2021年12月底

5. 加快推进集体建设用地确权。坚持依法依规、房地一体、应登尽登原则,按照自治区银川市统一安排开展农村集体建设用地摸底调查,一村一梳理、一地一确认,查清所有地块坐落、四至、权属、性质,配合自治区、银川市依法对集体经营性建设用地、公益性建设用地予以确权,全面完成集体建设用地不动产权籍调查,实现确权登记颁证应颁尽颁。

牵头单位:自然资源局

配合单位:农业农村和水务局、各乡镇

完成时限:2022年12月底

(三)有效盘活土地资源

6. 推进城乡闲置建设用地盘活利用。坚持“以亩均论英雄”用地导向,按照自治区、银川市企业闲置低效土地利用处置办法,积极对接银川市对供而未建、用而未尽、建而未投等土地采取限期开发、征收土地闲置费、失信惩戒、无偿收回等方式盘活利用,调剂使用批而未供土地。盘活利用农村闲置宅基地和闲置农房,鼓励农户和农村集体经济组织利用现有闲置住宅或流转宅基地使用权,支持农村集体经济组织、农业合作社等流转整合闲置宅

基地和闲置农房,发展休闲农业、餐饮民宿、电子商务等新产业新业态和一二三产业融合发展项目。

牵头单位:自然资源局

配合单位:发展和改革委员会、财政局、司法局、商务和经济技术合作局、农业农村和水务局、各乡镇、街道

完成时限: 长期推进

7. 推进国有荒地开发利用, 配合推进工矿废弃地整治利用。对未确定使用权的国有荒山、荒地、荒丘、荒滩,以乡(镇)为主体,坚持以水定地原则,宜林则林、宜草则草、宜农则农、宜荒则荒,由单位和个人按照国土空间规划,依法依规开展荒地整治,新增耕地经过验收入库后申请纳入占补平衡。按照“谁修复、谁受益”的原则,配合自治区、银川市落实工矿废弃地市场化整治机制,激励社会投资主体开展生态保护修复。

牵头单位:自然资源局

配合单位:农业农村和水务局、发展和改革委员会、财政局、商务和经济技术合作局、各乡镇

完成时限: 长期推进

8. 推进农村土地入市交易。深入开展农村承包地“三权分置”改革,落实集体所有权,稳固农民承包权,放活农户经营权,鼓励农民以多种方式流转承包土地经营权,支持承包地向家庭农场、农业专业合作社等新型经营主体流转,强化土地流转用途监管,有效防控租赁承包风险,推进土地规模化经营。先行试点开展农

村集体经营性建设用地入市改革,建立民主决策、公开运作、收益分配机制,设立村集体经营性建设用地收储基金,推进村集体经济组织、农业合作社、土地股份合作社等多主体“自主入市”“委托入市”“合作入市”模式。依托自治区农村土地市场交易系统、公共资源交易平台、银川市农村产权交易中心,按照依法依规、自主自愿、公开公平交易的原则,引导推进农村承包地经营权、宅基地使用权、农民房屋所有权等流转交易。

牵头单位:农业农村和水务局、自然资源局

配合单位:发展和改革委员会、财政局、司法局、商务和经济技术合作局、各乡镇

完成时限:2022年6月底

(四)加强土地执法监管

9. 强化用地执法监管。坚持源头严防、过程严管、后果严惩,推行土地全生命周期管理机制,依托自然资源执法综合监管平台,运用信息化手段早发现、早制止、严查处,提升土地违法违规线索发现和快速处置能力。积极探索推进纪委监委、司法公安、自然资源协作配合机制,加强行政执法和刑事司法衔接,严厉打击违法违规行为。

牵头单位:自然资源局

配合单位:农业农村和水务局、纪委监委、政法委、司法局、各乡镇(街道)

完成时限:长期推进

三、保障措施

(一) 强化组织领导。土地权改革在兴庆区党委和政府的领导下开展,兴庆区党委全面深化改革委员会增设土地权改革专项小组,定期研究重大改革事项,协调解决重大改革问题。由兴庆区政府分管领导担任专项小组组长,自然资源局、发展和改革局、财政局、审计局、农业农村和水务局、纪委监委、政法委、司法局、商务和经济技术合作局、住房和城乡建设局、信访局、交通运输局、文化旅游体育广电局、各乡镇、街道、月牙湖治沙林场等部门(单位)主要负责人为成员,推动具体改革任务落实。专项小组办公室设在自然资源局,负责土地权改革日常工作。各部门(单位)根据职能职责,建立由主责部门牵头、相关部门配合的推进机制,加强组织协调和工作落实,推动改革系统集成、协同高效,形成工作合力。

(二) 强化工作督导。兴庆区各部门(单位)要结合各自职能,指导各乡镇、街道因地制宜研究改革事项,制定改革政策,确保各项改革任务落地见效。兴庆区委改革办、区委督查室、政府督查室要把推进土地权改革作为年度重点督查任务,纳入效能目标管理考核,定期督查通报改革进度和成效。要全程跟进督导,及时发现纠正损害农民利益、突破耕地红线、破坏生态环境等行为,确保改革始终沿着正确方向前行。

(三) 强化宣传引导。各部门(单位)要广泛宣讲中央和自治区土地法规政策和改革动态,完善推进措施,促进改革有力有序推

进；要充分利用主流媒体，跟进报道土地权改革最新进展情况，及时总结推广好经验好做法，深度宣传改革综合效应，让广大群众知晓改革、参与改革、支持改革，形成上下协同抓、人人促改革的良好氛围。

兴庆区关于开展排污权有偿使用和交易改革的实施方案

为深入贯彻落实自治区《关于开展排污权有偿使用和交易改革加快建设污染防治率先区的实施意见》，建立市场化环境污染防治机制，推进兴庆区排污权有偿使用和交易改革，结合实际，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，深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，坚定不移贯彻新发展理念，坚持生态优先、绿色发展，聚焦“一高三化”和先行区生态示范市建设，以建立环境成本合理负担机制为原则，以持续改善环境质量为目标，以污染减排约束激励机制为核心，发挥市场在环境资源配置中的决定性作用，建立排污权市场化配置机制，调动排污单位降污减排、减污增益内生动力，坚决守好改善生态环境生命线，建设天蓝、地绿、水美的美丽兴庆。

（二）改革范围。根据《排污许可管理条例》要求，配合自治区、银川市建立全区统一的排污权交易市场体系，在兴庆区范围内开展排污权有偿使用和交易改革。坚持排污权改革的生态优先、总量控制、市场价值、公平合理四个原则，先期对氮氧化物（NO_x）、二氧化硫（SO₂）和化学需氧量（COD）、氨氮（NH₃-N）四项指

标开展交易，随后将挥发性有机物(VOCs)，以及影响兴庆区环境质量改善的其他特征污染物逐步纳入交易范围。主要实施对象涵盖工业、农业等实行排污许可证管理的全部排污单位，依法平等参与排污权有偿使用和交易。

(三) 主要目标。2021 年全面启动排污权交易改革，从兴庆区工业源污染物排放量占比较大企业中，选定约 15 家企业，作为第一批试点单位，对其实际排放量进行核查，配合银川市开展以试点单位为主体的富余排放量交易，进行清缴结算。2022 年配合自治区建立起较为完善的排污权许可确权、有偿使用、市场交易、监测监管等制度机制和政策体系，基本实现环境有价、使用有偿、交易有市的改革目标，主要污染物排放总量明显下降，环境空气质量稳定提升，生态环境质量持续改善、绿色发展水平显著提升。

二、重点工作

(一) 梳理已发放排污许可证情况。生态环境分局牵头，审批服务管理局、苏银产业园管委会等单位配合，综合利用环境统计、第二次污染源普查初步成果、环境执法实地核查等管理手段，对辖区内企业全面调查摸底。查清目前兴庆区共发放的排污许可证数量，争取由市生态环境局委托第三方核查机构，对兴庆区排污单位上一年度的污染物实际排放量进行初步核查，核查清楚兴庆区工业类别数量，工业排放氮氧化物、二氧化硫、化学需氧量、氨氮数量。(责任单位：生态环境分局，配合单位：审批服务管

理局、发展改革局、各乡镇（街道）、苏银产业园管委会）

（二）梳理已备案登记排污企业情况。生态环境分局牵头，审批服务管理局、苏银产业园管委会等单位配合，梳理核查兴庆区已备案登记工业类、农业类企业数量，核查清楚工业类涉及氮氧化物、二氧化硫、化学需氧量、氨氮、挥发性有机物等排放详细情况。同时采取三项措施：一是及时告知并动员企业，根据发证清单，逐一下发《排污许可申报告知书》，传达各行业申请和核发证书的工作要求和时间节点要求；二是积极创建微信工作群和电话咨询平台，解决企业在填报过程中存在的问题，帮助企业加快填报进度和填报质量；三是依托银川市向社会购买技术服务，生态环境分局严把审核关，核发兴庆区排污许可证。（责任单位：生态环境分局，配合单位：审批服务管理局、发展改革局、各乡镇（街道）、苏银产业园管委会）

（三）做好政府储备排放权工作。根据兴庆区本地环境质量状况和主要污染物排放总量控制目标任务，兴庆区政府作为市场交易主体，通过市场交易，主动储备一定量的排污权，为重点民生项目实施等做好基础性工作。排污单位自愿放弃或者破产、关停、取缔、排污设施迁出兴庆区的，或者不再排放相应污染物等原因释放出的排污权，其未缴纳排污权使用费的由政府无偿收回，有偿取得的可通过市场交易出让或由政府有偿收储。配合自治区将政府的排污权出让收入作为非税收入，实行“收支两条线”管理，统筹用于污染防治、排污权回购与储备等工作。财政局牵

头执行银川市排污权出让收入管理办法，负责协助管理主要污染物排放权交易专项账户，并监督管理专项资金的使用。（责任单位：财政局，配合单位：生态环境分局、发展改革局、审批服务管理局、苏银产业园管委会）

（四）配合银川市政府核定初始排污权。主要配合银川市做好氮氧化物、二氧化硫、化学需氧量、氨氮、挥发性有机物等主要污染物总量分配、对已有排污许可证企业进行核定排污权等工作。配合市生态环境局确定兴庆区排污单位初始排放量，对已核发排污许可证的排污单位排污许可量进行校核，将校核后的排污许可量确定为初始排污权，并载入排污许可证；对排污许可证核发过程中要求限期整改的排污单位，按照整改目标要求核算排污许可量，待整改完成后确定为初始排污权，并载入排污许可证。结合污染物排放管理工作要对排污许可证中一般排放口及填报排污登记表的排污单位开展初始排污权确权，未取得排污权的排污单位不得排污。（责任单位：生态环境分局，配合单位：发展改革局、审批服务管理局、苏银产业园管委会）

（五）配合新上项目排污权有偿取得工作。配合兴庆区新上项目单位，协调银川市人民政府，在环境容量容许的前提下，通过市场交易，获取相应的排污权。2年改革期内对新老排污单位排污权有偿取得分类施策，**现有排污单位暂免缴纳有偿使用费，改革后逐步实现有偿取得**；新改扩建项目新增排污权，通过市场交易有偿取得。排污单位通过缴纳有偿使用费、市场交易或定向

购买取得的排污权，在有效期内拥有使用、转让、抵押和租赁等权利。排污单位有偿取得排污权的，可交易排污权出让收益归企业所有；排污单位未缴纳有偿使用费的，可交易排污权进行市场交易后，按照基价标准补缴有偿使用费，溢价部分归企业所有。

（责任单位：生态环境分局，配合单位：发展改革局、审批服务管理局、财政局、苏银产业园管委会）

（六）加强业务培训。建立排污权交易人才培育机制，加强与自治区、银川市相关单位在排污权交易人才交流领域的合作，培养兴庆区从事排污权有偿使用和交易工作专业队伍。加强对排污单位的宣传培训工作，全面提高企业从事该项工作人员业务能力和管理水平，推动形成政府、企业、技术支撑单位共同参与的排污权交易人才储备和协作机制。**（责任单位：生态环境分局，配合单位：发展改革局、审批服务管理局、财政局、苏银产业园管委会、各乡镇（街道））**

（七）广泛宣传动员。各乡镇（街道）、苏银产业园及相关部门要通过新闻媒体、网络平台、“六·五”环境日等多种途径广泛宣传深化排污权交易改革的重大意义，加强对开展排污权交易改革政策措施的宣传解读，增强企业的环境责任意识，提高全社会认识水平，使环境资源有价、有限、有偿的理念逐步深入人心，努力营造全社会参与支持改革的浓厚氛围。**（责任单位：生态环境分局，配合单位：宣传部、各乡镇（街道）、苏银产业园管委会、文化旅游体育广电局、发展改革局、财政局、审批服务**

管理局)

三、方法步骤

(一) 制定方案，召开动员会议

根据自治区党委《关于开展排污权有偿使用和交易改革加快建设污染防治率先区的实施意见》(宁党办发〔2021〕39号)等文件精神，仔细摸排辖区具体情况，广泛征求意见，为改革打好基础，2021年6月初制定出台兴庆区排污权有偿使用和交易改革工作方案，6月上旬召开动员大会，配合自治区、银川市全面推开改革工作。

(二) 开展排污权改革具体工作

1. 梳理核查兴庆区已发放的排污许可证情况(2021年7月底前)。对辖区范围内实行排污许可管理的工业、农业、服务业全部排污单位进行全面排查，确定实行排污许可、确权的排放源单位清单，梳理清楚已发放的排污许可证数量、种类等。

2. 梳理核查兴庆区已备案登记企业情况(2021年7月底前)。继续推进全区排污许可证的核发工作，梳理清楚已备案登记排污企业情况，将企业由备案登记向发放排污许可证转变。

3. 配合银川市政府开展排污权确权工作(2021年8月底前)。对照“十四五”时期主要污染物排放总量分配指标，结合行业污染治理水平、企业减排潜力等因素，配合银川市政府核定兴庆区排污单位初始排放权、可交易排污权、新增排污权。

4. 建立排污权有偿取得机制(2021年10月底前)。配合银

川市政府，在环境容量容许的前提下，按照相应政策获取排污权。

5. 开展排污权储备工作（2022 年 10 月底前）。生态环境分局积极向区委、政府汇报排污权有偿使用和交易情况，争取成立兴庆区级排污权储备机构，负责排污权收储及管理工作，落实专职工作人员。

（三）总结评估持续深化完善（2022 年 12 月底前）

对前期改革成效进行总结评估，配合银川市进一步扩大行业范围，拓展试点污染物种类，分类研究重点企业、行业差异化的减排激励制度，完善交易机制优化流程方法，结合国家、自治区排污许可制改革进展及相关要求，做好相关衔接工作。

四、保障措施

（一）加强组织领导。排污权有偿使用和交易改革在兴庆区党委和政府的领导下开展，兴庆区委全面深化改革办公室增设排污权改革专项小组具体组织实施，兴庆区政府分管领导同志担任专项小组组长，生态环境、发展改革、财政、自然资源、文化旅游等部门（单位）主要负责同志为成员，推动具体改革任务落实。专项小组办公室设在生态环境分局，负责排污权改革日常工作。结合排污权改革实际，从生态环境分局、财政局、发展改革局、审批服务管理局各抽调一名工作人员组成工作专班，统筹推进专项小组办公室日常工作，办公室地点设在生态环境分局。各部门（单位）要强化配合，加强工作的组织协调和落实，形成工作合力，全面推动排污权改革各项工作。

（二）完善配套政策。财政局牵头执行排污权有偿使用和交易资金管理使用办法等配套政策，将深化排污权交易改革工作纳入部门预算，加强改革工作的经费保障。发展改革局结合自治区、银川市的政策，研究执行排污权交易基价。生态环境分局牵头，审批服务管理局、苏银产业园管委会等单位配合核查排污许可证、梳理核查已登记备案企业情况。

（三）建立督考机制。健全督查调度考核机制，区委督查室、政府督查室等单位要加大对开展排污权有偿使用和交易改革工作的督查调度和考核力度，定期督查调度进展情况，跟踪问效和考核。把困难和问题弄清楚，把做法和经验总结好，通过电视新闻媒体、专题片等形式推动工作持续开展，对在改革工作中慢作为、不作为、推诿扯皮等情况，将严肃追究相关单位和责任人的责任。

名词解释：

1. 排污权：是指排污单位按照国家或者地方规定的污染物排放标准，以及污染物总量控制要求等，经生态环境行政主管部门核定，允许其在一定期限内（通常为一年）排放污染物的种类和数量。

2. 排污单位：是指在生产经营活动过程中排放污染物的现有排污单位和新建、改建、扩建排污单位。

3. 现有排污单位：是指核定初始排污权以及排污权有效期满

后重新核定排污权时，已建成投产或环境影响评价文件已通过审批、审核或者备案的排污单位。

4. 新改扩建排污单位：是指在本文件生效之后，环境影响评价文件通过审批、审核或者备案的新建、改建、扩建排污单位或者生产设施。

5. 初始排污权：初始排污权是排污单位法定允许的主要污染物排污许可量，排污单位通过进一步的污染治理措施节约出的富余排污量，可进行市场交易、出售获利。

6. 可交易排污权：是指排污单位通过淘汰落后和过剩产能、清洁生产、污染治理等措施，减少污染物排放所形成的可用于排污权交易的污染物种类和数量。

7. 排污权交易出让方：是指拥有可交易排污权的排污单位，或者拥有排污权储备的政府排污权储备管理机构。

8. 排污权交易受让方：是指需要新增可交易排污权的新建、改建、扩建排污单位，以及需要回购可交易排污权的政府排污权储备管理机构。

9. 排污权出让收入：是指政府以有偿出让方式配置排污权取得的收入，包括采取定额出让方式出让排污权收取的排污权有偿使用费和通过公开拍卖等方式出让排污权取得的收入。

10. 排污权有偿使用和交易：是指根据区域环境容量和主要污染物总量控制目标，在保证环境质量达到功能区要求的前提下，排污单位将经生态环境行政主管部门确认拥有的可交易排污

权指标，以及经行政审批部门审批同意的建设项目（包括新建、改建、扩建）需要获取向环境排放的污染物许可权，通过排污权有偿使用和交易管理机构进行有偿使用和交易的行为。

兴庆区关于深入推进山林权改革加快植绿增绿护绿步伐的实施方案

为深入贯彻落实自治区《关于深入推进山林权改革加快植绿增绿护绿步伐的实施意见》，有效助推银川市黄河流域生态保护和高质量发展先行区示范市建设，进一步明晰林地上林木、经果林所有权、使用权和林地所有权、承包经营权、使用权（以下简称林权）归属，完善林权登记管理机制，促进林业增效、林农增收和生态文明建设，结合兴庆区实际，制定本实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九届五中全会和习近平总书记视察宁夏重要讲话精神，以自治区党委“四权”改革实施意见为指导，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，围绕兴庆区“到 2025 年兴庆区森林覆盖率达到 8.9%”目标任务，落实集体所有权、稳定农户承包权、放活林地经营权、保障林业收益权，以放开搞活、增值增效、植绿增绿为核心，以市场化改革促进规模化经营，培育绿化主体、增加绿化投入、提高绿化效率、加快绿化步伐，推动兴庆区山林权生态值转化增值、生态效益优化提升、生态环境持续好转。

（二）主要目标。2021 年全面推行山林地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革，实现林权类不动产应登尽登，赋予经营权抵押融资等权能，山林权交易全面有序开展，涉林生产要素

不断汇集，林长制、全面实施，资源变资产、资金变股金、农民变股东的改革效应初步显现。通过山林权改革带动森林覆盖率快速提升，到 2022 年兴庆区森林覆盖率达到 7.23%，2025 年达到 8.9%，为全区森林覆盖率提升作出贡献。

二、重点任务

（一）推进山林地确权登记

1. **理清山林资源地类界线。**依据兴庆区第三次全国土地调查结果、国土空间规划和 2020 年森林资源管理“一张图”年度更新调查结果，与科研及企业单位合作，全面摸清兴庆区林地、草地资源数量、重叠情况以及权属等。在 2022 年底前建成林草资源综合管理服务系统，基于同一张底图、同一个平台，妥善解决林草重叠、权属不清、四至不明、登记不准、证地不符等问题，打好山林权确权登记基础，统一界定林地、草地等山林资源地类和界线。实现林草资源应确尽确、应登尽登，并将林权内容在集体经济组织范围内进行公示。

牵头单位：自然资源局

配合部门：财政局、各乡镇

（二）放活山林地经营权

2. **加快推进“三权分置”改革。**按照产权规律和林业经营特点，分置和界定山林所有权、承包权、经营权，鼓励经营主体通过实物计租货币结算、经营权作价入股、保底分红等利益分配方式参与山林权流转，促进规模经营。经营权流转分离后，新的经

营主体在流转期内依法享有占有、种植并取得相应收益的权益，拥有经营权再流转、融资、合作等权能，依法获得经营性各类补偿补贴。鼓励支持农户开展山林地经营权和林木所有权流转，通过家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营、委托经营等多种经营方式，促进适度规模经营。

牵头单位：自然资源局

配合单位：财政局、各乡镇

3. 加快培育新型绿化经营主体。培育以家庭承包为基础，以龙头企业为牵引，以林业专业大户、家庭林场、专业合作社和专业化服务组织为重点的多样化、多层次绿化主体和经营主体。重点支持培育一批规模势力大、管理水平高、创新能力强的林业龙头企业，通过“公司+合作社+农户+基地”的经营模式，引导工商资本进山入林、投资林业，推动林业企业化、规模化经营，提高劳动生产率、林地产出率和资源利用率。

牵头单位：自然资源局

配合单位：各乡镇

（三）推进建立市场交易体系

4. 积极探索碳汇林交易。配合开展林业资源价值评估，建立制度机制和评测体系，将山林权交易纳入银川市公共资源交易平台。积极发展森林碳汇，探索推进森林碳汇进入碳交易市场。根据国家碳汇计量、监测、核算技术方法，探索建立符合兴庆区实际的碳汇计量与监测体系，合理确定碳汇交易成本和碳价。按照

国家《碳排放权交易管理办法（试行）》，确定碳吸收量和碳排放量及实现碳中和所需碳汇林面积，积极开展碳汇造林横向补偿。建立碳排放权交易下的林业碳汇交易模式，鼓励碳排放企业通过出资购买碳排放权、政府组织建设碳汇林抵消碳排放，或由企业直接出资在指定地。建设碳汇林抵消碳排放。加强对林业碳汇知识的宣传和普及，在全社会倡导绿色、低碳、环保的生产生活方式，提高公众造林固碳意识。

牵头单位：自然资源局

配合单位：财政局、各乡镇

（四）建立市场化植绿增绿新机制

5. 推进“以林养林”新模式。按照“近期得利、长期得林”的思路，制定扶持林产业发展政策举措，设立专项扶持资金，重点发展林下经济和林产品深加工业，构建横向拓展、纵向延伸的林产业发展格局，提高林业资源综合利用水平，实现林业就地增值增效，使林业成为有附加值、有吸引力的产业。

牵头单位：自然资源局

配合单位：商务和经济技术合作局、发展和改革局、各乡镇

6. 探索“以地换林”新路径。制定支持鼓励社会资本投资林业建设的政策举措，探索林地综合利用、发展生态旅游、异地配套建设用地等盈利模式，鼓励工商企业以独资、合作、股份制以及 PPP 模式投资国土绿化、荒山造林、生态修复等。在不影响树木生长、不造成环境破坏的前提下，在山林和“四荒”地开展生

态旅游、森林康养等绿色环保经营活动，享受市建设用地政策，引导企业植树造林、植绿增绿，鼓励一二三产业融合发展，培育一批林特小品种大产业基地。

牵头单位：自然资源局

配合单位：发展和改革局、文化旅游体育广电局、各乡镇

（五）健全林业服务管理体系

7. 强化技术服务，提升管理水平。优化一线林业技术人员结构和供给，引导技术人员向基层流动，配齐配强乡镇技术人员。加强林业实用技术人才培养，打造一批“土专家”“林秀才”队伍，力争在每个乡镇配备 3-5 名。持续推进科技特派员制度，以政府购买林业技术服务为引导，加快构建新型农业社会化科技服务体系，加强新品种、新技术和新模式引进示范推广，加快推进“互联网+政务服务”，推行网上办理，进一步降低制度性交易成本，优化营商环境。探索建立基于智能手机的区域性林业服务综合平台，将林业金融服务、山林权流转交易、林业政策、科技推广、林业有害生物防治、林业生产中介服务等信息延伸到每个经营者手中，打通信息服务的“最后一公里”。

牵头单位：自然资源局

配合单位：组织部、人社局、科学技术局、审批服务局、各乡镇

8. 加强林业管理执法。推行林长制，构建职责明确、配合紧密、协调有序、监管有力的“一林一长”林体管理责任体系。创

新执法监管方式,深化森林草原综合执法改革,推行行政执法“三项制度”。完善森林草原防火预警监测体系,健全火灾应急处置机制,加强人员技能培训,提高实战扑火能力。

牵头单位: 自然资源局

配合单位: 应急管理局、综合执法局、各乡镇

三、保障措施

(一) 强化组织领导。兴庆区山林权改革在兴庆区党委和政府的领导下开展,成立山林权改革专项小组具体组织实施,由兴庆区政府分管领导担任专项小组组长,自然资源局、商务和经济技术合作局、发展和改革委员会、财政局、人社局、组织部、应急管理局、综合执法局、科学技术局、文化旅游体育广电局、审批服务局及各乡镇等部门(单位)主要负责同志为成员,推动具体改革任务落实。专项小组办公室设在兴庆区自然资源局,具体负责改革组织实施工作。

(二) 强化宣传引导。要广泛宣讲中央和自治区山林权改革政策和动态,完善推进措施,促进改革有序推进。要充分利用主流媒体,跟进报道山林权改革最新进展情况,及时总结推广好经验好做法,深度宣传改革综合效应,让广大群众知晓改革、参与改革、支持改革,形成上下协同抓、人人促改革的浓厚社会氛围。

中共兴庆区委办公室

2021年7月15日印发

共印10份