附件3

自然资源资产组合供应关键问题解答

一、什么是自然资源资产组合供应？

根据《关于进一步做好用地用海要素保障的通知》（自然资发〔2023〕89号）、《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）、《关于保护和永续利用自然资源扎实推进美丽中国建设的实施意见》（自然资发〔2024〕150号）等文件，自然资源资产组合供应是指在特定国土空间范围内，涉及同一使用权人需整体使用多门类自然资源资产的，将各门类自然资源资产的使用条件、开发要求、底价、溢价比例等纳入供应方案，利用自然资源公共交易平台等，一并对社会公告、签订资产配置合同，相关部门按职责进行监管的供应方式。需要注意的是，组合供应并非是将所有自然资源资产配置权限集中于一个部门，而是在不改变现行管理体制基础上一种统筹优化的供应方式，所以在实际操作过程中，应十分注重各部门之间的协调配合及利益平衡。

与现行的单个资源传统供应方式相比，组合供应需要在现有法律法规、用途管制和行政管理政策的框架下进行，并按照“两权分离”原则，将使用权等用益物权或特许经营权通过合同约定使用条件、交易价格、监管要求等条款之后交予与使用者占有、使用、经营和管理。组合供应的最大特征就是以实现自然资源资产的多元价值（包括经济价值、生态价值和社会价值）为目标，以市场需求为导向，整合特定空间内各门类自然资源资产的不同用益物权或特许经营权，最终实现资源“1+1＞2”的目的，同时推行“多评合一、多审合一”，并将特许经营等行政许可审批后置，提高行政许可和自然资源资产配置效率。

二、如何选定组合供应项目范围？

**一是摸清资源资产家底。**通过国土变更调查、自然资源确权登记、不动产登记、自然资源资产清查等工作，摸清辖区国有森林资源、自然保护地、水流、闲置国有建设用地、闲置集体建设用地、农用地等的数量、质量、权属等基本情况，形成资产分布一张图；**二是因地制宜挖掘项目需求。**根据资产分布一张图，立足于生态优势、区位条件、产业基础等资源禀赋，充分考虑未来产业导向、用地主体和消费群体的市场需求，重点围绕协同推进生态保护修复与资源合理利用、支撑自然资源领域新质生产力发展、推动绿色产业融合发展、带动乡村全面振兴发展、统筹矿地资源高效利用等方向，深入挖掘各市州、县市区有组合供应计划或同一使用权人需整体使用自然资源资产，亟需相关政策支持的项目；或基于本地区资源禀赋和发展需求，适合开展组合供应的潜在项目；**三是确定组合供应项目和实施主体。**开展项目前期市场调研和论证，梳理项目区内自然条件、资源禀赋、利用现状、权属状况和市场前景等基本情况，合理确定组合供应资产组合类型、项目名称、项目范围、资产规模和实施主体。组合供应项目，原则上由市、县人民政府统一领导，自然资源主管部门牵头组织实施。涉及不同部门供应权限的，经协商，可以采取委托的方式，报经有批准权限的政府或部门批准同意，将供应权限委托给自然资源部门组织实施。

三、如何进行规划衔接？

组合供应项目要强化规划衔接落实，严格套合相关规划及管控规则并出具说明。**一是与地方发展目标衔接。**加强与地方国民经济和社会发展规划、区域发展规划、产业发展规划、乡村振兴规划等衔接，结合经济社会和产业发展需求，统筹资源开发、环境保护、产业布局与区域发展。**二是与管控规则衔接。**加强与“三区三线”、用途管制、生态环境分区管控等规则的衔接，统筹资源开发利用空间和时序，确保项目不偏不倚。**三是与空间类规划衔接。**各地应依据依法批准的国土空间总体规划、详细规划、专项规划、矿产资源规划、村庄规划等，合理确定组合供应资产包的资源门类、边界范围和主要规划用途，制定项目实施的“正负面清单”，明确自然资源保护利用和资产保值增值规划条件。

四、如何进行权利清理登记？

一是明确出让范围内各类自然资源的所有权归属，包括全民所有自然资源的空间范围、代理主体，集体所有自然资源的空间范围、所有权主体，林木等个人所有的空间范围和所有权主体。采用自然资源清单、自然资源确权登记方式明确所有权人，全民所有自然资源资产所有者职责代理主体的确定，应以“自然资源清单”为依据。二是根据《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》和《不动产登记规程》，对现状自然资源资产相关权利进行调查核实，涉及国有建设用地使用权、国有农用地使用权、集体建设用地使用权、土地承包经营权、土地经营权、林地使用权及森林林木所有权、林地承包经营权及林木所有权、林地经营权及林木使用权等不动产权利类型，需要登记发证的进行不动产登记发证，并探索对碳汇、旅游经营权等不同权能进行附注记录，依法确定权利的主体、客体、边界，确保权属清晰，无争议。

五、如何对资源资产进行设权赋能？

根据资产包内不同资源门类，在原不动产权利体系基础上，按照相关法律规定，依法赋予资产更丰富的权能，如碳汇权益指标、水面旅游观光权、地役权、特许经营权等。所设资源和权利类型具体可参考以下体系：

自然资源资产组合供应资产包构建参考体系

| 资源类型 | 权利体系 | | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 所有权 | 不动产权利 | 许可物权 | 特许经营权 | 权益指标 |
| 土地  资源 | 国有 | 国有建设用地使用权（地表、地上）及房屋所有权 |  | 基础设施和公用事业领域的特许经营 |  |
| 国有 | 国有建设用地使用权（地下）及房屋所有权 |  |  |
| 集体 | 集体建设用地使用权及建筑物、构筑物所有权 |  |  | 土地增减挂钩指标 |
| 集体 | 宅基地使用权及房屋所有权 |  |  | 土地增减挂钩指标 |
| 集体（三权分置） | 宅基地使用权及房屋使用权 |  |  |  |
| 土地  资源 | 国有 | 国有农用地的使用权 |  | 国有农用地开发利用许可 | 耕地生态系统碳汇、耕地占补平衡指标 |
| 国有\集体 | 土地承包经营权 |  | 耕地生态系统碳汇、耕地占补平衡指标 |
| 国有\集体 | 土地经营权 |  | 耕地生态系统碳汇、耕地占补平衡指标 |
| 国有\集体 | 地役权 |  |  |  |
| 水资源/湿地 | 国有 | 国有农用地的使用权 | 取水权 | 水资源开发利用特许，包括但不限于取水许可、水域滩涂养殖许可、渔业捕捞许可 |  |
| 水域滩涂养殖权 |
| 捕捞权 |
| 森林  资源 | 国有 | 林地使用权/森林、林木使用权 |  | 森林资源开发利用许可 | 森林蓄积量指标、林地生态系统碳汇 |
| 国有\集体 | 林地承包经营权/林木所有权 |  |
| 国有\集体（三权分置） | 林地经营权/林木所有权，林地经营权/林木使用权 |  |
| 集体（自留山） | 林地使用权/林木所有权 |  |
| 草原  资源 | 国有 | 草原使用权 |  | 草原资源开发利用许可 | 草原生态系统碳汇 |
| 国有\集体 | 草原承包经营权 |  |
| 湿地  资源 | 国有\集体 | 国有农用地的使用权（不含取水、捕捞、养殖） | 取水权 | 湿地开发利用许可，包括但不限于取水许可、水域滩涂养殖许可、渔业捕捞许可 | 湿地生态系统碳汇 |
| 国有\集体 | 土地承包经营权 | 水域滩涂养殖权 | 湿地生态系统碳汇 |
| 国有\集体 |  | 捕捞权 |  |
| 矿产  资源 | 国有\集体 | 建设用地使用权 | 探矿权 | 资源勘查许可 |  |
| 国有\集体 | 建设用地使用权 | 采矿权 | 采矿许可，特定范围内砂石土产品处置 |  |

六、组合供应的主要模式有哪些？

组合供应的主要模式包括跨资源、跨权属、跨区域和跨层级等。其中：**跨资源**是指多门类自然资源资产组合供应，包括“土地+水”“国有农用地+建设用地”“土地+森林+矿产”等，如江西九江经开区打造“土地+水”自然资源资产组合包，涉及一定年限的养殖种植权、休闲旅游开发权、工业旅游线路经营权等权能；如我省益阳安化雪峰湖项目资产包涉及“土地+森林+水”等多类自然资源。**跨权属**是指同一资源门类多种权利组合供应，包括“国有+集体”建设用地、水资源不同权能组合等，如江苏江阴、江苏常熟、江苏射阳等将国有和集体不同所有权主体的经营性建设用地使用权进行组合供应；如我省益阳桃江“桃花江竹海”项目和安化雪峰湖项目也均涉及“国有+集体”两种权属。**跨区域**是指同一资源门类跨区域或地上地下跨空间组合供应，包括“森林生态银行”“矿产+地下空间”等，如江苏常州鼓励采矿权人和地下空间使用权人以多种方式合作开展采矿与地下空间建造工作，盐矿开采必须同时取得地面及地下建设用地使用权；如我省沅江南洞庭湖项目和靖州排牙山项目，将不同空间范围的原材料生产地和加工区进行组合。**跨层级**指涉及矿产、林草湿水等资源资产跨层级审批，如江西黎川探索饮用天然矿泉水采矿权与配套矿泉水生产的国有建设用地使用权组合供应，出让主体涉及江西省自然资源厅和黎川县自然资源局；如我省张家界热水坑项目和衡阳东洲岛项目，按有关规定，所设热水探矿权、旅游经营权和国有建设用地使用权的行权主体分属省市县三级政府。在具体实践中，还涉及以上几种模式互相结合的综合型组合模式，如我省张家界热水坑项目“土地+矿产”组合涉及“跨资源+跨层级”等模式。

七、如何进行资产组合？

将土地、矿产、林、草、湿、水等多种资源的不同权利和权能，围绕市场主体实际需求进行组合配置，实现各类自然资源资产的多样化组合，自然资源资产包中的自然资源资产权利组合通常包括但不限于土地+矿产、国有建设用地＋集体经营性建设用地、土地+水+森林、土地+湿地+水等多种形式。各自然资源资产权利组合过程中需注意：

**一是国有土地使用权组合，**依据现有法律法规，通过权能新设、确权登记、空间规划、用途管制等方式对国有土地（国有建设用地、国有农用地和国有未利用地）设权赋能，依据现有法律法规，完成相关审批程序，如农用地转用、土地征收、用地预审等。**二是集体土地组合，集体建设用地**参照自然资源部和省厅关于集体经营性建设用地入市要求和程序进行。**三是矿业权组合，**按照省市县矿产资源总体规划或专项规划，在符合相关产业政策、满足安全环保底线要求的前提下，按照相关程序设置矿业权和砂石矿产品处置权。**四是林权等其他用益物权组合，**林权、捕捞权、土地经营权等其他用益物权的设权赋能，依照现有法律法规完成审批程序，没有规定的由当地市、县级政府审批设立，涉及集体所有的，需要按照民主决策程序，由土地储备机构统一收储和权利归集。**五是特许经营权组合，**景区、自然生态空间和湿地等特许经营权的设立，由市、县政府批准设立。**六是自然生态系统权益指标组合，**制定普惠性碳券管理办法和普惠性项目方法学，对项目范围内的各类资源碳汇量进行核算。

八、如何进行权利归集？

根据不同资源类型、不同权属状况，采取不同的权利归集方式，如：国有建设用地采取出让，国有森林资源采取委托，集体农用地经营权采取流转，集体经营性建设用地采取入市联营，特许经营采取行政授权等。支持地方土地储备机构承担自然资源资产综合收储、权利归集等事项，将分散的集体经营性建设用地、集体林地的使用权和经营权，通过租赁、入股、入市等方式进行集中收储，形成集中连片的资源资产包，达到“净出让”条件后再整体配置给市场主体。

九、如何进行资产评估？

按照省厅统一的资产评估要求，依托现有自然资源估价规程规范，各地应委托具备相应自然资源资产评估资格的估价机构对资产包进行评估。根据有关估价规程规范、技术标准等，在各类自然资源资产价格评估的基础上，充分考虑整体溢价，探索开展自然资源资产组合包整体评估，依法出具评估报告，并按相关规定备案。涉及林地系统碳汇的项目，地方应研究提出林地系统碳汇计量方法，按照计量方法核算出碳减排量，出具碳汇核算报告。

十、资产组合供应资产包如何出让？

以衡阳市东洲岛自然资源资产组合供应资产包为例，该资产包包含国有土地使用权、岛上文化旅游娱乐经营权和湘江游船旅游观光经营权。衡阳市政府统一安排，市资规局会同文旅广体局、交通局起草出让方案、资产包合同等，并与发改、财政、农业农村、水利、生环等部门多次集体会商，委托具有资质单位进行评估，通过市财政局评审，提出出让价格建议，由市土地储备与经营委员会审定并经市政府同意，报省厅审查，在市公共资源交易平台公开挂牌出让。资产包挂牌出让起始价为土地价格，挂牌溢价也为土地溢价，成交价款缴入国库，竞得人需缴纳契税；岛上文化旅游娱乐经营权和湘江游船旅游观光经营权作为附加条件在出让公告中予以明确，成交价款为财政非税收入，不要缴纳契税。

在资产包出让方案中，针对国有土地使用权、岛上文化旅游娱乐经营权和湘江游船旅游观光经营权设置相应限制性条款，如为确保东洲岛的公益属性，对外免费游憩的开敞空间不低于出让土地面积的50%，不得擅自将公园封闭，不得收取公园门票，禁止封闭、阻断环岛现有主要游行道路；项目开发建设应符合环境保护要求，严格控制水源保护区的建设活动；旅游开发符合宗教管理和文物保护等相关要求；游船、码头及运营主体的管理符合相关部门提出的要求。