

领导批示：

内部参阅

# 智库成果要报

(第105期)

中共宁夏区委宣传部

2024年5月17日

〔第六批宁夏新型智库课题阶段性成果〕

以“六权”改革牵引生态文明建设体制机制创新突破的对策研究

.....安 军



# 以“六权”改革牵引生态文明建设 体制机制创新突破的对策研究

习近平总书记在2023年6月6日、7月17日先后主持召开巴彦淖尔座谈会、出席全国生态环境保护大会，分别发表重要讲话，为推进新征程生态文明建设提供了科学行动指南。总书记两次视察宁夏都对深入推进生态文明建设提出明确要求，赋予宁夏努力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的使命任务。自治区党委牢记习近平总书记殷切嘱托，把改革创新作为先行区建设“破局”关键一招，系统集成推出用水权、土地权、山林权、排污权、用能权、碳排放权“六权”改革，在自治区十三届五次全会上提出打好体制机制创新突破战，对“六权”改革进行再部署、再安排，通过着力构建确权到位、权能有效、定价合理、入市有序的市场体系，实现了资源要素配置效益最大化、效率最优化，为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏注入了强劲动力。

## 一、我区“六权”改革的主要做法及成效

(一) 确权工作有序推进，实现了扩面增量。一是全面完成用水确权。农业领域确权灌溉面积1058万亩、确权水量43.6亿立方米，工业领域确权企业3701家、确权水量4.9亿立方米，养殖领域确权规模化畜禽养殖企业1909家、确权水量0.5亿立

方米。二是加快推进土地确权。及时出台化解各类土地确权登记历史遗留问题的政策措施，加强区、市、县三级部门联动，重点地类确权实现应确尽确，其中宅基地确权61.65万宗、占总数的65.5%，农村承包地确权登记1556.7万亩、占总面积的96.4%，完成集体经营性建设用地不动产权籍调查、依法合规确权登记2175宗，颁发葡萄酒企业土地经营权证43本1.85万亩。三是科学核定排污确权。实现了应核尽核，其中累计完成初始排污权企业确权1794家，申报可交易排污权企业28家、新增排污权企业158家。改革两年来，自治区级共储备二氧化硫14726.7吨、氮氧化物5963.89吨、化学需氧量7234.72吨、氨氮446.11吨。四是稳步推进山林确权。加快集体林地所有权、承包权、经营权“三权分置”改革，全面厘清全区1400万亩林地所有权属，权属无争议林地确权583.2万亩，在原林权证依法有效的基础上，依申请颁发林权类不动产权证540本，登记面积16.2万亩。五是用能权改革确权有力推进。完成五个地级市和宁东基地用能权确权工作，新增能耗指标580万吨标准煤。六是完成碳排放配额预分配。按照生态环境部统一部署，2022年度全区有41家电力行业重点排放单位纳入全国碳排放管理的名单，已完成碳排放配额的预分配额度的确认、报送工作，预分配配额约1.15亿吨二氧化碳。

（二）金融赋能不断拓展，实现了“量价齐升”。一是水权融资规模不断扩大。出台金融支持用水权改革的指导意见，引

导金融机构创新金融产品和服务模式，8家银行开展用水权质押授信贷款11笔、4.51亿元。二是地权融资能力不断提升。积极推动葡萄酒产业国有农用地的使用权、承包经营权、土地经营权等各类不动产权抵押融资4.99亿元。三是排污权融资渠道不断拓展。制定出台金融支持排污权改革工作指导意见、排污权抵押贷款和租赁管理办法，引导金融机构加大金融服务，累计完成5笔排污权抵押贷款，授信金额达1.11亿元。四是林地融资模式不断创新。制定出台金融支持山林权改革工作指导意见，构建“政府+银行+担保+保险”的林业金融服务机制，全区山林权抵押贷款余额21亿元，抵押面积达18.3万亩。

（三）定价机制不断健全，实现了有力引导。一是水价定价机制不断完善。建立起覆盖各区域、各行业、各灌区的分区分类水价体系，实行“阶梯水价”、农业灌溉定额内优惠水价、超定额累进加价等制度，末级渠系全部执行新水价。在全国率先探索实行用水权有偿取得，已征缴工业用水权有偿使用费1.93亿元。二是地价定价及时完成更新。全面开展了第四轮城镇国有基准地价更新，制定出台全区征收农用地片区综合地价和各县区农用地基准地价，平罗、永宁、中宁、利通区等10个县区完成了集体建设用地基准地价制定工作。三是排污定价持续保持稳定。测算发布4项主要污染物排放指标有偿使用费征收标准，作为排污权交易的基准价格，其中二氧化硫2000元/吨、氮氧化物2000元/吨、化学需氧量2700元/吨、氨氮5400元/吨、挥

发性有机物（VOCs）7000元/吨。四是山林权价格调节更加灵活。山林权参照粮食收购保护价格制度，建立政府回购兜底机制。

（四）入市交易逐步规范，呈现出向好态势。一是用水权交易增益显著。出台自治区用水权市场交易规则和用水权收储交易管理办法，统一政策、规则、市场、监管，累计完成水权交易191笔、1.076亿立方米、3.81亿元。二是土地权交易获益增多。全区一级市场的规范化标准化水平不断提高，2021年以来高效供地2552宗19.07万亩、出让价款244.81亿元；二级市场的体系逐步完善，初步形成“1+5”交易平台，并逐步向县（区）延伸覆盖。西吉县、红寺堡区等5个乡村振兴重点县（区）实现跨省域交易4000亩、获得财政收入12亿元。三是排污权交易稳步推进。建立排污权市场交易“1+6”政策制度体系，建成覆盖区、市、县三级的排污权交易平台，累计开展排污权交易274笔、1219万元。四是山林权交易收益提高。构建了“1+5+22”山林权市场交易体系，引导市场主体在公共资源交易平台交易林地面积4274.1亩、194.1万元，带动全区流转20.69万亩集体林地。五是用能权改革开局有力。出台用能权有偿使用和交易改革的《实施意见》、交易管理《暂行办法》、《市场交易规则》等“1+5”政策制度体系，建成用能权交易平台，全区用能权交易全面启动。六是碳排放权交易已融入全国碳市场。发布2022年度纳入全国碳市场配额管理的41家发电行业重

点排放单位名单，预分配约3.27亿吨二氧化碳，已有26家重点排放单位参与全国碳排放配额交易1102.45万吨、7.44亿元。银川市碳排放权改革经验做法在去年阿联酋迪拜举办的《联合国气候变化框架公约》第28次缔约方大会上现场展示。

## 二、宁夏“六权”改革存在的难点堵点

(一) 确权堵点有待破解。一是不敢确。目前全区仍有32.57万宗宅基地难以确权。林地普遍存在一地多证、证地不符、地类重叠、四至不清、面积不准等遗留问题，仅有16.2万亩办理了不动产登记证、占总面积1.19%。二是不能确。农垦移交地方的土地确权问题解决难度大，土地分割办证和农场职工房屋产权确权尚未启动，对农场职工、职工子女、自发移民所居住的房屋如何定性尚无政策依据。三是不愿确。我区集体林地总体规模小、公益林占比大，造林成本高、产出效益低，加之推进确权需要大量经费支出，部分县区无足够财力保障。

(二) 金融产品有待创新。用水权、排污权、山林权在金融赋能方面普遍存在“量少价低”的情况。有的金融机构担心抵押担保后会变成呆账死账，不愿、不敢参与。

(三) 制度配套有待完善。一是用水权需要完善用水权使用费收缴、水资源最大刚性约束考核、非常规水使用管理、简化跨区跨行业领域用水权交易、超定额超计划累进加价、扬水泵站管理历史遗留问题解决办法等方面的政策制度。二是土地权需要研究化解遗留问题的政策措施。三是排污权需要完善排污

权有偿使用费征收、排污权超排总量处罚、金融机构排污权抵押融资制度保障等方面的政策制度。四是山林权需要完善林业资源价值评估、园林草地基准地价评估、“以地换林”标准程序等方面的政策制度。

**（四）协同联动有待加强。**一是主责牵头还不到位。目前自然资源确权技术标准、调查登记、证件颁发都发生了改变，林草部门已难以单独承担确权工作，而自然资源部门又不愿承担山林地确权工作，造成了山林地确权工作进展缓慢。二是部门联动还不到位。农业、自然资源、水利、林草等业务主管部门给市县下任务、定指标，考虑相关要素供给支撑情况不足，市县在落实上感到无所适从。三是上下协同还不到位。当前基层干部和专业人员流动较快，加之各改革主责单位在经常性指导、支持、培训、督促不及时，基层干部群众不懂、不会、不愿的问题仍然存在。

### **三、深化“六权”改革的对策建议**

**（一）加强政策相互衔接。**各改革主责单位在研究制定政策时，注重同国家层面法律法规、规章制度的对标对表，同国家部委下达指标任务上下衔接，同关联部门工作规划计划相互对接，把“六权”改革一体推动、一体落实。对于基层有呼声、具体条件的，大胆改革创新，及时研究制定方案。

**（二）完善协同联动机制。**各专项领导小组切实发挥统筹协调作用，定期召开会议听取成员单位工作汇报，及时调度重点

市县任务落实情况，定期通报、全程跟踪、推动落实。“六权”改革主责单位既加强对市县改革的业务指导，及时进行政策答疑解惑，协调解决实际问题，也加强处室间的工作协作，形成改革合力。要发挥市县改革主动性和积极性，支持银川市开展“六权”改革融合试点。

（三）推动难点问题化解。一要建立整改台账。全面梳理督查调研反映的问题，建立督察台账，制定整改措施，落实整改责任，明确节点、倒排工期，做到年初建账、年底盘点。二要协调解决难题。聚焦堵点难点问题，查找问题症结、研究破解之策，积极协调相关厅局在政策、资金、技术等方面给予支持。三要加大督导力度。通过随机抽查、季度督查、半年核查、年终评查等方式，对“六权”改革重大任务、重点环节、重要领域和主体责任盯着督、盯着查，推动各项改革举措落地见效。

（四）大力营造改革氛围。对在实际工作中经过大胆探索创新形成、经过实践检验取得显著成效、得到企业和群众认可的典型经验做法全面推广。要进一步完善教育引导机制、激励考核机制、澄清保护机制等，真正让干部愿改革、敢改革、能改成。要协调中央媒体积极跟进宣传，组织宁夏日报推出专刊、宁夏电视台开展专题报道、宁夏新闻网开设专栏等，形成多媒体、立体化宣传声势。

（执笔人：自治区党委改革办 安 军）

请将领导同志的批示反馈自治区党委宣传部理论处 联系电话：6669518

---

**呈送：**自治区党委、人大、政府、政协领导班子成员，自治区  
高级人民法院院长，自治区人民检察院检察长。

**印发：**各市、县（区）党委，区直有关部门和单位。

---

共印 40 份