中办国办印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》

新华社北京4月14日电 **近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。**

《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》全文如下。

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。改革开放以来，我国自然资源资产产权制度逐步建立，在促进自然资源节约集约利用和有效保护方面发挥了积极作用，但也存在自然资源资产底数不清、所有者不到位、权责不明晰、权益不落实、监管保护制度不健全等问题，导致产权纠纷多发、资源保护乏力、开发利用粗放、生态退化严重。为加快健全自然资源资产产权制度，进一步推动生态文明建设，现提出如下意见。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，全面落实习近平生态文明思想，认真贯彻党中央、国务院决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，以完善自然资源资产产权体系为重点，以落实产权主体为关键，以调查监测和确权登记为基础，着力促进自然资源集约开发利用和生态保护修复，加强监督管理，注重改革创新，加快构建系统完备、科学规范、运行高效的中国特色自然资源资产产权制度体系，为完善社会主义市场经济体制、维护社会公平正义、建设美丽中国提供基础支撑。**

（二）基本原则

——坚持保护优先、集约利用。正确处理资源保护与开发利用的关系，既要发挥自然资源资产产权制度在严格保护资源、提升生态功能中的基础作用，又要发挥在优化资源配置、提高资源开发利用效率、促进高质量发展中的关键作用。

——坚持市场配置、政府监管。以扩权赋能、激发活力为重心，健全自然资源资产产权制度，探索自然资源资产所有者权益的多种有效实现形式，发挥市场配置资源的决定性作用，努力提升自然资源要素市场化配置水平；加强政府监督管理，促进自然资源权利人合理利用资源。

——坚持物权法定、平等保护。依法明确全民所有自然资源资产所有权的权利行使主体，健全自然资源资产产权体系和权能，完善自然资源资产产权法律体系，平等保护各类自然资源资产产权主体合法权益，更好发挥产权制度在生态文明建设中的激励约束作用。

——坚持依法改革、试点先行。坚持重大改革于法有据，既要发挥改革顶层设计的指导作用，又要鼓励支持地方因地制宜、大胆探索，为制度创新提供鲜活经验。

（三）总体目标。**到2020年，归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度基本建立，自然资源开发利用效率和保护力度明显提升，为完善生态文明制度体系、保障国家生态安全和资源安全、推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局提供有力支撑。**

二、主要任务

（四）健全自然资源资产产权体系。**适应自然资源多种属性以及国民经济和社会发展需求，与国土空间规划和用途管制相衔接，推动自然资源资产所有权与使用权分离，加快构建分类科学的自然资源资产产权体系，着力解决权利交叉、缺位等问题。处理好自然资源资产所有权与使用权的关系，创新自然资源资产全民所有权和集体所有权的实现形式。落实承包土地所有权、承包权、经营权“三权分置”，开展经营权入股、抵押。探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”。加快推进建设用地地上、地表和地下分别设立使用权，促进空间合理开发利用。探索研究油气探采合一权利制度，加强探矿权、采矿权授予与相关规划的衔接。依据不同矿种、不同勘查阶段地质工作规律，合理延长探矿权有效期及延续、保留期限。根据矿产资源储量规模，分类设定采矿权有效期及延续期限。依法明确采矿权抵押权能，完善探矿权、采矿权与土地使用权、海域使用权衔接机制。探索海域使用权立体分层设权，加快完善海域使用权出让、转让、抵押、出租、作价出资（入股）等权能。构建无居民海岛产权体系，试点探索无居民海岛使用权转让、出租等权能。完善水域滩涂养殖权利体系，依法明确权能，允许流转和抵押。理顺水域滩涂养殖的权利与海域使用权、土地承包经营权，取水权与地下水、地热水、矿泉水采矿权的关系。**

（五）明确自然资源资产产权主体。**推进相关法律修改，明确国务院授权国务院自然资源主管部门具体代表统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。研究建立国务院自然资源主管部门行使全民所有自然资源资产所有权的资源清单和管理体制。探索建立委托省级和市（地）级政府代理行使自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度，法律授权省级、市（地）级或县级政府代理行使所有权的特定自然资源除外。完善全民所有自然资源资产收益管理制度，合理调整中央和地方收益分配比例和支出结构，并加大对生态保护修复支持力度。推进农村集体所有的自然资源资产所有权确权，依法落实农村集体经济组织特别法人地位，明确农村集体所有自然资源资产由农村集体经济组织代表集体行使所有权，增强对农村集体所有自然资源资产的管理和经营能力，农村集体经济组织成员对自然资源资产享有合法权益。保证自然人、法人和非法人组织等各类市场主体依法平等使用自然资源资产、公开公平公正参与市场竞争，同等受到法律保护。**

（六）开展自然资源统一调查监测评价。**加快研究制定统一的自然资源分类标准，建立自然资源统一调查监测评价制度，充分利用现有相关自然资源调查成果，统一组织实施全国自然资源调查，掌握重要自然资源的数量、质量、分布、权属、保护和开发利用状况。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，编制自然资源资产负债表。建立自然资源动态监测制度，及时跟踪掌握各类自然资源变化情况。建立统一权威的自然资源调查监测评价信息发布和共享机制。**

（七）加快自然资源统一确权登记。**总结自然资源统一确权登记试点经验，完善确权登记办法和规则，推动确权登记法治化，重点推进国家公园等各类自然保护地、重点国有林区、湿地、大江大河重要生态空间确权登记工作，将全民所有自然资源资产所有权代表行使主体登记为国务院自然资源主管部门，逐步实现自然资源确权登记全覆盖，清晰界定全部国土空间各类自然资源资产的产权主体，划清各类自然资源资产所有权、使用权的边界。建立健全登记信息管理基础平台，提升公共服务能力和水平。**

（八）强化自然资源整体保护。**编制实施国土空间规划，划定并严守生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线，建立健全国土空间用途管制制度、管理规范和技术标准，对国土空间实施统一管控，强化山水林田湖草整体保护。加强陆海统筹，以海岸线为基础，统筹编制海岸带开发保护规划，强化用途管制，除国家重大战略项目外，全面停止新增围填海项目审批。对生态功能重要的公益性自然资源资产，加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系。国家公园范围内的全民所有自然资源资产所有权由国务院自然资源主管部门行使或委托相关部门、省级政府代理行使。条件成熟时，逐步过渡到国家公园内全民所有自然资源资产所有权由国务院自然资源主管部门直接行使。已批准的国家公园试点全民所有自然资源资产所有权具体行使主体在试点期间可暂不调整。积极预防、及时制止破坏自然资源资产行为，强化自然资源资产损害赔偿责任。探索建立政府主导、企业和社会参与、市场化运作、可持续的生态保护补偿机制，对履行自然资源资产保护义务的权利主体给予合理补偿。健全自然保护地内自然资源资产特许经营权等制度，构建以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。鼓励政府机构、企业和其他社会主体，通过租赁、置换、赎买等方式扩大自然生态空间，维护国家和区域生态安全。依法依规解决自然保护地内的探矿权、采矿权、取水权、水域滩涂养殖捕捞的权利、特许经营权等合理退出问题。**

（九）促进自然资源资产集约开发利用。**既要通过完善价格形成机制，扩大竞争性出让，发挥市场配置资源的决定性作用，又要通过总量和强度控制，更好发挥政府管控作用。深入推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，加快出台国有森林资源资产和草原资源资产有偿使用制度改革方案。全面推进矿业权竞争性出让，调整与竞争性出让相关的探矿权、采矿权审批方式。有序放开油气勘查开采市场，完善竞争出让方式和程序，制定实施更为严格的区块退出管理办法和更为便捷合理的区块流转管理办法。健全水资源资产产权制度，根据流域生态环境特征和经济社会发展需求确定合理的开发利用管控目标，着力改变分割管理、全面开发的状况，实施对流域水资源、水能资源开发利用的统一监管。完善自然资源资产分等定级价格评估制度和资产审核制度。完善自然资源资产开发利用标准体系和产业准入政策，将自然资源资产开发利用水平和生态保护要求作为选择使用权人的重要因素并纳入出让合同。完善自然资源资产使用权转让、出租、抵押市场规则，规范市场建设，明确受让人开发利用自然资源资产的要求。统筹推进自然资源资产交易平台和服务体系建设，健全市场监测监管和调控机制，建立自然资源资产市场信用体系，促进自然资源资产流转顺畅、交易安全、利用高效。**

（十）推动自然生态空间系统修复和合理补偿。**坚持政府管控与产权激励并举，增强生态修复合力。编制实施国土空间生态修复规划，建立健全山水林田湖草系统修复和综合治理机制。坚持谁破坏、谁补偿原则，建立健全依法建设占用各类自然生态空间和压覆矿产的占用补偿制度，严格占用条件，提高补偿标准。落实和完善生态环境损害赔偿制度，由责任人承担修复或赔偿责任。对责任人灭失的，遵循属地管理原则，按照事权由各级政府组织开展修复工作。按照谁修复、谁受益原则，通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等产权安排，激励社会投资主体从事生态保护修复。**

（十一）健全自然资源资产监管体系。**发挥人大、行政、司法、审计和社会监督作用，创新管理方式方法，形成监管合力，实现对自然资源资产开发利用和保护的全程动态有效监管，加强自然资源督察机构对国有自然资源资产的监督，国务院自然资源主管部门按照要求定期向国务院报告国有自然资源资产报告。各级政府按要求向本级人大常委会报告国有自然资源资产情况，接受权力机关监督。建立科学合理的自然资源资产管理考核评价体系，开展领导干部自然资源资产离任审计，落实完善党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度。完善自然资源资产产权信息公开制度，强化社会监督。充分利用大数据等现代信息技术，建立统一的自然资源数据库，提升监督管理效能。建立自然资源行政执法与行政检察衔接平台，实现信息共享、案情通报、案件移送，通过检察法律监督，推动依法行政、严格执法。完善自然资源资产督察执法体制，加强督察执法队伍建设，严肃查处自然资源资产产权领域重大违法案件。**

（十二）完善自然资源资产产权法律体系。**全面清理涉及自然资源资产产权制度的法律法规，对不利于生态文明建设和自然资源资产产权保护的规定提出具体废止、修改意见，按照立法程序推进修改。系统总结农村土地制度改革试点经验，加快土地管理法修订步伐。根据自然资源资产产权制度改革进程，推进修订矿产资源法、水法、森林法、草原法、海域使用管理法、海岛保护法等法律及相关行政法规。完善自然资源资产产权登记制度。研究制定国土空间开发保护法。加快完善以国家公园为主体的自然保护地法律法规体系。建立健全协商、调解、仲裁、行政裁决、行政复议和诉讼等有机衔接、相互协调、多元化的自然资源资产产权纠纷解决机制。全面落实公益诉讼和生态环境损害赔偿诉讼等法律制度，构建自然资源资产产权民事、行政、刑事案件协同审判机制。适时公布严重侵害自然资源资产产权的典型案例。**

三、实施保障

（十三）加强党对自然资源资产产权制度改革的统一领导。**自然资源资产产权制度改革涉及重大利益调整，事关改革发展稳定全局，必须在党的集中统一领导下推行。各地区各有关部门要增强“四个意识”，不折不扣贯彻落实党中央、国务院关于自然资源资产产权制度改革的重大决策部署，确保改革有序推进、落地生效。建立统筹推进自然资源资产产权制度改革的工作机制，明确部门责任，制定时间表和路线图，加强跟踪督办，推动落实改革任务。强化中央地方联动，及时研究解决改革推进中的重大问题。**

（十四）深入开展重大问题研究。**重点开展自然资源资产价值、国家所有权、委托代理、收益分配、宅基地“三权分置”、自然资源资产负债表、空间开发权利等重大理论和实践问题研究，系统总结我国自然资源资产产权制度实践经验，开展国内外比较研究和国际交流合作，加强相关学科建设和人才培养，构建我国自然资源资产产权理论体系。**

（十五）统筹推进试点。**对自然资源资产产权制度改革涉及的具体内容，现行法律、行政法规没有明确禁止性规定的，鼓励地方因地制宜开展探索，充分积累实践经验。改革涉及具体内容需要突破现行法律、行政法规明确禁止性规定的，选择部分地区开展试点，在依法取得授权后部署实施。在福建、江西、贵州、海南等地探索开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点，明确委托代理行使所有权的资源清单、管理制度和收益分配机制。在国家公园体制试点地区、山水林田湖草生态保护修复工程试点区、国家级旅游业改革创新先行区、生态产品价值实现机制试点地区等区域，探索开展促进生态保护修复的产权激励机制试点，吸引社会资本参与生态保护修复。在全民所有自然资源资产有偿使用试点地区、农村土地制度改革试点地区等其他区域，部署一批健全产权体系、促进资源集约开发利用和加强产权保护救济的试点。强化试点工作统筹协调，及时总结试点经验，形成可复制可推广的制度成果。**

（十六）加强宣传引导。**加强政策解读，系统阐述自然资源资产产权制度改革的重大意义、基本思路和重点任务。利用世界地球日、世界环境日、世界海洋日、世界野生动植物日、世界湿地日、全国土地日等重要纪念日，开展形式多样的宣传活动。**

关于转

为认真贯彻落实习近平总书记关于力戒形式主义、官僚主义的重要指示批示精神和《中共中央办公厅关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》要求，确保全省“基层减负年”取得实效，现制定如下措施。

一、着力解决党性不纯、政绩观错位问题

1.提高政治站位。深刻汲取祁连山自然保护区生态环境破坏问题和秦岭北麓西安境内违建别墅问题教训，坚持旗帜鲜明讲政治，把力戒形式主义、官僚主义作为严肃的政治纪律和政治规矩，坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央各项决策部署，以实际行动增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

2.树立正确政绩观。以党的政治建设为统领加强思想教育，用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑，在深化消化转化上下功夫。将力戒形式主义、官僚主义作为“不忘初心、牢记使命”主题教育的重要内容，教育引导党员干部在学思践悟中改进作风，牢固树立以人民为中心的发展思想，强化宗旨意识，把对上负责与对下负责统一起来，真正做出经得起实践、人民和历史检验的政绩。

3.以上率下排查整治突出问题。从省级机关做起，开展作风建设专项整治行动，对困扰基层的形式主义问题进行大摸排，着重从思想观念、工作作风和领导方法上找根源、抓整改，为各级作出示范，自上而下推动问题整改。

二、着力解决发文过多过滥、反弹回潮、层层配套、以文件落实文件问题

4.精简文件数量。从省委、省政府层面做起，层层大幅精简文件，2019年省委、省政府发至县团级的文件数量减少30%以上。各地各部门和各级议事协调机构要建立并执行年度发文计划制度，严格控制计划外发文，2019年发文数量减少30%以上。

5.实行发文自查制度。省直部门拟提请以省委、省政府名义印发文件，应当先对照《中共甘肃省委办公厅关于认真做好重大事项请示报告工作的通知》和《甘肃省人民政府办公厅关于进一步精简文件的通知》中明确的不印发省委、省政府文件情形进行自查，符合发文条件的再向省委、省政府报送发文请示。

6.减少层层配套。除党中央、国务院和省委、省政府文件明确要求的外，地方和部门不再层层制定贯彻落实意见和实施细则，可结合实际提出务实管用的措施。

7.规范行文规则。未经省委、省政府批准，省直部门和省级议事协调机构不得向下级党委、政府发布指令性公文或在公文中提出指令性要求，不得要求下级党委、政府报文。

8.提高文件质量。健全完善省委、省政府文件起草、审核、把关责任体系，严格执行文件前置审核制度，科学确定密级和印发范围，做好依规公开发布工作。各地各部门要加大本地本部门文件审核把关力度，严禁照抄照搬、上下一般粗、依葫芦画瓢，坚决杜绝把发文当政绩、以文件落实文件等形式主义问题。

9.切实改进文风。大力弘扬“短实新”文风，坚持开门见山、直奔主题，防止穿靴戴帽、冗长繁琐，做到简明扼要、文风朴实。省委、省政府印发的政策性文件原则上不超过10页，部署某领域重要工作的文件稿一般不超过6000字，部署专项工作或具体任务的文件稿一般不超过4000字。各地各部门也要按此从严掌握。

三、着力解决会议过多过频、层层陪会、空耗精力问题

10.压缩会议数量。从省委、省政府层面做起，层层大幅精简会议，2019年全省各级各部门会议数量减少30%以上。除脱贫攻坚会议根据工作需要确定参会范围外，其他全省性会议原则上只开到市州一级，经批准直接开到县级以下的，市县和省直部门不再层层开会。省直部门召开本系统全省性会议原则上每年不得超过1次。对时间或内容相近、参会人员基本相同的，合并开会或套开会议。多采用电视电话、网络视频等形式召开会议。

11.提高会议实效。坚持开短会讲短话，开管用的会，除省党代会、省委全会、省“两会”、省政府全体会议、省纪委全会、部署全局性重要工作的全省性会议外，其他全省性会议原则上只安排1位领导作主题报告或讲话，主题报告或讲话时间一般不超过60分钟；各类业务工作会、推进会、座谈会、汇报会等其他会议领导讲话时间一般不超过30分钟，参会人员发言一般不超过8分钟。没有重要审议事项的会议，不安排分组讨论，会期不得超过半天。各地各部门召开会议要务实节俭高效，不搞照本宣科，不搞泛泛表态，不刻意搞传达不过夜，坚决防止对同一事项议而不决、反复开会。

12.控制会议规模规格。除省党代会、省委全会、省“两会”、省政府全体会议、省纪委全会等会议外，省委、省政府召开的全省性会议人数一般不超过300人，省直部门召开的本系统全省性会议人数一般不超过200人。未经省委批准，担任部门职务的省委常委不出席非分管和联系部门召开的工作会议，不得要求地方和部门主要负责同志参会。各地各部门不得把省委、省政府主要领导是否出席会议作为衡量对某项工作重视的依据。严禁无关人员层层陪会，各地各部门召开的各类会议，只安排与会议内容密切相关的单位参加，每个单位参会人员不得超过1人；各级议事协调机构召开的各类会议，不担任职务和不涉及相关工作的领导不出席。

13.加强统筹管理。严格执行会议计划管理和审批制度，省委办公厅、省政府办公厅年底前汇总制定下一年度全省性会议计划；未列入计划确需召开的全省性会议，应当按程序报批后召开。各地各部门要严格清理、切实减少各类会议。

四、着力解决督查检查考核名目繁多、不求实效、过度留痕问题

14.强化结果导向。督查检查考核一个地方和部门的工作，关键看决策部署是否真正落实、实际问题是否真正解决、群众是否真正满意。坚决纠正机械式做法，不得随意要求基层填表报数、层层报材料，不得简单将领导批示、发文数量、开会次数、台账记录、工作笔记、影像资料等作为工作是否落实的标准，不得以微信和QQ工作群、政务APP上传工作场景截图或录制视频来代替对实际工作的评价，不得刚安排就督查、刚部署就考核、刚发文件就要结果。

15.开展专项清理。在全省范围内开展督查检查考核事项专项清理，坚决撤销名目繁多、多头重复、劳民伤财、虚头巴脑的督查检查考核事项，清理后保留事项实行清单管理，严防反弹回潮。对涉及城市评选评比表彰的各类创建活动进行集中清理，严格控制数量。对巡视巡察、环保督察、脱贫攻坚督查考核、政府督查、党建考核等，各牵头部门要倾听基层意见进行完善，制定优化改进措施。

16.大幅压减数量。2019年省级对市州的督查检查考核事项减少30%以上，对县乡村和厂矿企业学校的督查检查考核事项减少50%以上。省直部门原则上每年开展1次综合性督查检查考核。

17.实行年度计划和审批报备制度。省委办公厅、省政府办公厅每年年底汇总制定下一年度全省性督查检查考核计划，按程序报批备案后实施。对紧急突发事项的全省性督查检查，须按程序报省委、省政府批准后实施。各地要制定本地区年度督查检查考核计划，报上级党委、政府办公室（厅）备案。

18.严格控制规范“一票否决”事项和“责任状”。对“一票否决”事项和“责任状”进行清理规范，除党中央、国务院和省委、省政府明确规定的外，各地各部门不得擅自设置“一票否决”事项，不得层层签“责任状”，变相向地方和基层推卸责任。

“基层减负年”在省委统一领导下进行，建立省委层面整治形式主义为基层减负专项工作机制，将其作为深入开展转变作风改善发展环境建设年集中整治形式主义官僚主义的重要专项工作，由省委办公厅牵头，省纪委监委机关、省委组织部、省委宣传部、省委改革办、省直机关工委、省人大常委会办公厅、省政府办公厅、省政协办公厅等参加，负责统筹协调推进落实工作，专项工作机制办公室设在省委督查室。各地各部门党委（党组）要切实履行主体责任，一把手负总责，党委办公室（厅）负责协调推进落实，把力戒形式主义、官僚主义作为重要任务，拿出有效管用整治措施，确保见底见效。省纪委监委机关、省委办公厅要会同有关部门，加强政治巡视和政治督查。省委宣传部要加大舆论引导力度，对形式主义、官僚主义典型问题点名道姓通报曝光，对干实事、作风好的先进典型及时总结推广，营造良好舆论氛围。（据《甘肃日报》）

雅戈尔 YOUNGOR 建春®服饰 价值源于发现 JZ 玖姿
特许加盟：庆阳建春服饰有限责任公司
地 址：西峰区西大街17号 企业总机：8216105（转接）

饮不尽的乡愁 甘肃彭阳春酒业有限责任公司 彭阳春® 陇东一品酒
地址：庆阳市安定东路278号 销售热线：0934-8218217 8228229

中国福利彩票 CHINA WELFARE LOTTERY
扶老 助残 救孤 济困
取之于民 用之于民 取信于民
庆阳市福利彩票发行管理中心 宣

喝九龙春贵宾级酒 逍遥天下走
庆阳市九龙春酒业有限公司荣誉出品 电话：0934—8613200

本报地址：甘肃省庆阳市西峰区解放西路8号 邮政编码：745000 邮箱：qysldb@126.com 本报年订价：325.00元 新闻热线：（0934）8353311 广告发行中心：（0934）8612120（传真）