

中共中央办公厅 国务院办公厅印发

《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、权责不明确、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制度体系为重点,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者的权利行使主体,健全自然资源资产产权体系,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的需要,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。探索海域使用权立地分层设权,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。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衔接的探矿权、采矿权审批方式。有序放开油气勘查开采市场,完善竞争性出让方式和程序,制定实施更为严格的区块退出管理办法和更为健全的区块流转管理办法。健全水资源资产产权制度,根据流域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价格体系建设,健全市场监管和调控机制,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,激励社会资本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保护的规定提出具体废止、修改意见,按照法定程序推进修改。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。适时公布严重违法自然资源资产产权典型案例。

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,事关改革发展稳定大局,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,先行法律、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要意义、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。

为了民族复兴·英雄烈士谱

王尚德

陕西早期马克思主义传播者



新华社西安4月14日电(记者 李浩)“爷爷为了共产主义事业变卖家产,奋斗不息,直至牺牲。家人一直将爷爷的革命初心和奉献精神作为家风家训,把红色基因代代传承。”英烈王尚德的孙子王中新说,自己始终铭记爷爷的革命精神,在工作和生活上严格要求自己。

王尚德,1891年出生于陕西省渭南(今渭南市临渭区)。1918年,他怀着对新知识的渴望,以及寻求救国救民之道的满腔热情,奔赴辛亥革命发祥地武汉,考入武昌中华大学。入学后,他加入了恽代英、林育南等创办的利群书社,1922年7月加入中国社会主义青年团。

1922年8月,受董必武指派,王尚德等回到陕西,在渭南赤水镇建立了陕西社会主义青年团组织。王尚德等人在家乡成立了乡村教育研究社,并在此基础上集资创办赤水职业学校,宣传革命思想,为党培养干部。从1922年下半年起,他逐步把马克思主义的传播范围扩大到华县、三原、西安等地。

1925年10月,在王尚德指导下,陕西最早的农民协会渭南东关村农民协会成立。同年12月,

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,先行法律、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要意义、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。

他转为中共党员,任中共赤水特支支部书记。

1926年,王尚德赴黄埔军校,在政治部宣传科工作。1927年春,他到达西安,任国民党陕西省党部执行委员兼农民部长,负责筹备建立陕西省农民协会。

大革命失败后,王尚德受到匪特严密监视,处境险恶,他按照组织指示转入地下斗争,先后在崇凝、高塘地区创建苏维埃,开展兵运工作。1928年春,他参加渭华起义,起义部队在河南邓县被打散后,在当地坚持秘密斗争。同年当选为中共豫西南特委委员,不久因叛徒出卖被捕,后经党组织营救获释。

1933年冬,王尚德返回家乡继续办学,从事革命活动,发展党的组织。西安事变期间,被任命为陕西省抗日民众运动指导委员会委员。中央红军到达陕北后,他把子女和大批学生送往延安。

王尚德的革命活动引起了反动派的恐惧。1941年5月,国民党军统特务逮捕了王尚德,逼他供出渭华一带党的组织。在国民党秘密设置的特别监狱里,王尚德经受了皮鞭、老虎凳等各种酷刑的折磨,但他义正词严地拒绝了敌人的威逼利诱。1945年抗战胜利前夕,在各方压力下,王尚德获释出狱。

出狱后的王尚德不顾个人安危,不惧政敌威胁,毅然留在渭南坚持斗争。1946年8月13日,国民党军统特务以卑劣的手段,将王尚德暗杀。

新中国成立后,为了纪念王尚德为革命所做的杰出贡献,当地党委和政府修建了王尚德烈士陵园。在陵园里,展示了王尚德在任赤水团支支部书记和赤水特支支部书记期间来往的书信。这些书信穿越历史的尘埃,向无数前来瞻仰的干部群众诉说着革命的初心。

李三小在泸西弥勒调研时强调
补短板扬优势扎实抓好
“创新提质年”工作

本报讯(记者 朱海)4月12日至13日,省委常委、省委组织部部长李三小在泸西、弥勒调研时强调,各地各部门要持续补短板、扬优势、创新方式,不断推动基层党建形成常态、生动活泼、发挥作用,提升质量和水平。

李三小先后深入泸西县金马镇新坝村、石缸冲村和弥勒市太平湖森林公园、东风韵小镇、甸溪河、可邑小镇、红河水乡等地,详细了解“基层党建创新提质

我省追授4名云南籍森林消防队员
“云南青年五四奖章”

本报讯(记者 李翥坚)4月9日,中国共产主义青年团云南省委员会、云南省青年联合会联合发文,追授在四川省凉山彝族自治州木里藏族自治县雅砻江镇立尔村森林火灾中不幸牺牲的4名云南籍森林消防队员查卫光、幸更繁、陈益波、孔祥磊“云南青年五四奖章”荣誉称号。

3月30日,四川省凉山彝族自治州木里藏族自治县雅砻江镇立尔村发生森林火灾,凉山州森林消防支队西昌大队迅速赶赴现场扑火。3月31日,在扑火行动中,受瞬间风力风向突变影响,突发林火爆燃,造成27名

年”实施情况及脱贫攻坚、乡村振兴、基层治理、特色小镇建设等工作进展。

李三小强调,要以扫黑除恶为契机净化基层党组织和党员队伍,用好用好基层党组织活动阵地,发挥好基层党组织的战斗堡垒作用,提升质量和水平。党员干部要进一步解放思想、开拓创新、提升本领,积极作为,要积极主动适应新形势新任务新要求,立足地方实际,大力引进、培育人才,为经济社会发展提供有力支撑。

云南玉溪玉昆钢铁集团有限公司
产能置换升级改造项目启动

本报讯(记者 郑海燕)近日,云南绿色钢城暨云南玉溪玉昆钢铁集团有限公司产能置换升级改造项目在峨山彝族自治县大化产业园区启动。按照规划,到2023年,大化产业园区将建设成为集钢材生产、加工、交易、配送、金属材料研发、配套商业等为一体的“云南玉溪绿色钢铁城”。

玉昆钢铁产能置换升级改造项目总投资212亿元。项目建成后,将形成年产炼铁456万吨、炼钢515万吨的现代化花园式企业。

预计实现年产值360亿元以上,年利税10亿元以上,实现就业1.2万人以上,将极大地带动物流运输、餐饮住宿、商业地产、农产品生产、钢铁配套等行业迅速发展,为当地群众提供大量创业就业机会和增收致富渠道。

据悉,项目还将与新彝族自治县大开门仙福钢铁企业连片集中集聚发展,形成沿昆玉高速、从研和到大化产业园区,重构件产能超千万吨、工业产值超千亿元的钢铁产业带,推动玉溪经济高质量跨越式发展。

广南排查
问题线索23件

上接第一版

牵牛要牵牛鼻子。经过认真分析研判,昭通市纪委监委决定将民情较大的案件作为切入点,先拔“伞”再除“毒”,以此打开局面。

“万赞长期收受赌场‘安全股’和赌博游戏室保护费,为操纵、经营‘黄赌毒’等违法犯罪活动的黑恶势力和以季华东为首的恶势力团伙充当‘保护伞’……”当时任威信县公安局党委委员、副局长兼扎西派出所所长万赞的材料出现在市纪委主要领导的办公桌

上接第一版

上时,市纪委会当机立断,迅速抽调精干力量成立专案组奔赴威信展开调查。经查,万赞严重违法违纪案件,生活纪律和法律法规,长期收受赌场“安全股”和赌博游戏室保护费,为操纵、经营“黄赌毒”等违法犯罪活动的黑恶势力和以季华东为首的恶势力团伙充当“保护伞”……”当时任威信县公安局党委委员、副局长兼扎西派出所所长万赞的材料出现在市纪委主要领导的办公桌

重拳出击拔“伞”除“毒”

上时,市纪委会当机立断,迅速抽调精干力量成立专案组奔赴威信展开调查。经查,万赞严重违法违纪案件,生活纪律和法律法规,长期收受赌场“安全股”和赌博游戏室保护费,为操纵、经营“黄赌毒”等违法犯罪活动的黑恶势力和以季华东为首的恶势力团伙充当“保护伞”……”当时任威信县公安局党委委员、副局长兼扎西派出所所长万赞的材料出现在市纪委主要领导的办公桌

上接第一版

上时,市纪委会当机立断,迅速抽调精干力量成立专案组奔赴威信展开调查。经查,万赞严重违法违纪案件,生活纪律和法律法规,长期收受赌场“安全股”和赌博游戏室保护费,为操纵、经营“黄赌毒”等违法犯罪活动的黑恶势力和以季华东为首的恶势力团伙充当“保护伞”……”当时任威信县公安局党委委员、副局长兼扎西派出所所长万赞的材料出现在市纪委主要领导的办公桌