

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、权责不清晰、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，着力促进自然资源节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。以确权赋能、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、缺失等问题。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，分类设定探矿权有效期及延续期限。依法明确探矿权抵押权能，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。推进相关法律法规修改，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区、重点国有林区、湿地、大江大河重要生态功能区确权登记工作，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利用规划，强化用途管制，除国家重大战略项目外，全面禁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行使主体在试点期间可不调整。积极预防、及时制止破坏自然资源资产行为，强化自然资源损害赔偿赔偿责任。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，对履行自然资源保护义务的权利主体给予合理补偿。健全自然保护区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区内的探矿权、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。有序开展油气勘查开采市场，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便捷合理的区块流转管理办法。健全自然资源资产产权制度，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公共服务体系建设，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、谁赔偿原则，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领域重大违法案件。

(十二)完善自然资源资产法律体系。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、刑事、行政案件协同审判机制。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、国务院有关自然资源资产产权制度改革重大决策部署，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。强化中央与地方联动，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”、自然资源资产资产负债表、空间开发权利等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、促进资源节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。

壮丽70年·奋斗新时代

新华社天津4月14日电(记者 郭方达)河北省唐山市迁西县，有一尊10余米高的白色纪念碑，一名战士形象巍然而立，望着前方。他注视的，正是引滦入津工程的起点。西流的滦水，就是一座流动的丰碑。

一湾水，两地情
天津地处九河下梢、渤海之滨。上世纪70年代，天津城市生活和工农业用水不足现象日益突出。由于超量抽取地下水，造成大面积漏斗区，地面平均每年以80毫米的惊人速度沉降。

用水最紧张时，市民只能喝苦咸水。据介绍，当时天津甚至制定了万不得已情况下，工业分批停产和疏散城市人口的应急预案。
1981年8月召开的京津水紧急会议上，国务院决定引黄济津。豫鲁冀三省人民顾大局，立即响应。

但这不能从根本上解决问题，只有可靠的地表水源才是最好的出路，“引滦入津”工程雏形应运而生。
按工程规划，川流不息的滦河水，自河北穿燕山山脉，循黎河水道，自潘家口—大黑汀水库流向于桥水库，跨越两百多公里流入天津。
1982年5月11日，引滦入津工程开工。
一湾水，将津冀两地紧密相连。

子弟兵，爱人民
“引滦精神就是为民造福！”已经90多岁的原铁道兵第八师师长刘敏在接受采访时说。

1982年1月，刘敏所在的原铁道兵八师正式接到命令，参加引滦入津工程。在寒冷的冬季，部队仅用了不到两个月的时间，就打开了进入各个斜井口的通道，抢盖了临时住房五万余平方米，比预计准备工期快了1个月。

施工期间，铁道兵并入铁道部，铁八师编制撤销。30多年过去，刘敏对于部队“最后”一次任务，记忆犹新。
施工中，原计划通过10余个隧洞增大工作面来加快工程进度，谁料地下情况复杂，时常塌方，还牺牲了不少战士，废弃两个隧洞后重凿新洞才能赶上进度。

铁八师正是负责其中引水隧洞的关键部分，而部队撤销的消息突如其来，基层战士们一时难以接受，工程进度大受影响。
部队和官兵将来怎么办？询问的信件将刘敏的办公桌堆得满满当当。

正当他一筹莫展之际，传来了好消息：天津市同意相关部门战士都在天津落户转业，并得到天津社会各界的广泛支持。

原本不知如何是好，战士们，一下子有了底气：有天津人民做后盾，什么工程都不在话下。
1983年9月11日，甘甜的滦河水流入天津。“吃水不忘挖井人”——许多参与工程的战士就此留下，成为天津人。

绿水青山，真金白银
进入21世纪后，受铁矿石价格上涨等因素影响，黎河沿岸出现了大批的采矿企业，当地山体植被遭到不同程度破坏；为了增加收入，滦河沿线养殖业悄然兴起。水体，开始遭受污染。

寻找保护环境与当地居民增收的平衡点，成为区域流域管理的重难点。
为此，河北省加大引滦入津沿线污染治理力度，加快实施上游潘家口—大黑汀水库库区网箱养鱼清理工作。截至2017年5月，潘大水网箱清理工作已全部完成，共清理网箱79575个，库鱼1.73亿斤。

记者了解，身处下游的于桥水库周边的居民们也经历了南岸搬迁、退耕等整治行动。
家住天津市蓟州区白庄子村的孙大娘告诉记者，当地政府按照土地征用面积每年每户给予补偿，还组织集中种植蓝莓、金银花等高产值作物，“现如今环境更好了，收入更高了”。

2017年6月，天津市正式与河北省签订了《关于引滦入津上下游横向生态补偿的协议》。根据《协议》内容，2016年至2018年，河北省、天津市各出资3亿元共同设立引滦入津上下游横向生态补偿资金，专项用于引滦入津水污染防治工作。此后，津冀两地还将持续探索流域治理的区域协同新模式。

30多年过去，南水北调等多重引水工程的实施，滦河水已不再是天津唯一的用水来源，但引滦精神及其区域协同的治理经验，在津冀人民心中，是一笔珍贵而长久的财富。

因不适应一线办案等原因 辽宁452名法官 检察官退出员额

据新华社沈阳4月14日电(记者 范春生)辽宁省三级法院、检察院去年以来加大员额退出机制的执行力度，对不适应或不胜任一线办案的、离开办案岗位的、因违纪违法不适合继续履行办案职责的坚决退出员额，2018年退出员额452人，为启动司法体制改革试点以来退出员额人数最多的一年。这是记者从13日召开的辽宁省委政法工作会议上了解到的。

在上述已退出员额的法官检察官中，包括法官225人，检察官227人。

2016年2月，辽宁作为全国第三批司法体制改革试点省份启动改革。在人员分类管理方面，推行法官检察官员额制。随着员额制的逐步落实，全省法院、检察院的员额退出机制也得以推出并完善，到了2018年，司法体制综合改革改革进一步深化。去年一年，这个省法院系统建立健全员额法官管理制度，免去21名入额法官的非审判岗位领导职务，225人退出法官员额；检察系统建立健全员额检察官遴选、培训、考核、晋升、退出等管理机制，227人退出检察官员额。

遗失声明
天怡(福建)现代农业发展有限公司不慎遗失车牌号为闽B07607(黄色)的道路运输证正本壹份，号码为闽交运管青字350302011314号，声明作废。
2019年4月14日

福建启动海岸线生态检察协作机制

新华社福州4月14日电(记者 王成)记者从福建省人民检察院获悉，该省检察机关探索海岸线生态检察协作机制，结合司法办案，督促行政机关清理不符合规划的禁养区海域283公顷，清理非法设置长袖定置网的海域面积910亩，为海洋经济可持续发展构筑起一道牢固的司法屏障。

福建海域面积13.6万平方公里，超过陆地面积，海岸线长达3752公里，居全国第二位，是名副其实的海洋大省。针对海洋生态资源环境的特殊性，以及涉海违法犯罪跨区域、涉及海域广、污染扩散等特点，福建省检察院提出建立“守护福建海岸线生态检察协作机制”，力图统筹推进海洋生态保护。

今年1月下旬，福建省检察院组织协调福州、泉州、厦门等六个沿海设区市检察院，建立起专门性、专业化的跨区域检察协作机制，具体包括跨区域案件管辖移送机制、跨区域案件检察协作机制、区域间日常沟通联络机制、调研智库协作机制、普法宣传协作机制，凝聚跨区域检察力量，共同预防和惩治破坏海洋生态环境的犯罪行为。

自协作机制启动以来，在协同有关部门开展打击非法捕捞交易红珊瑚、打击盗采海砂、浅海近滩治理等专项整治的同时，福建检察机关督促行政机关清理不符合规划的禁养区海域283.42公顷，清理非法设置的长袖定置网51槽，清理竹竿2万余根，清理非法设置长袖定置网的海域面积910亩。



4月14日，观众在航空工业试飞中心功勋园与功勋飞机合影。4月14日，航空工业试飞中心功勋园在陕西西安正式揭幕并对外开放。这个功勋园以为中国航空工业立下不朽功勋的16架各型飞机为主角，是中国试飞事业60年的缩影。
新华社发