

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》

(上接一版) 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。正确处理自然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。以产权赋权、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”,加快推动建设用地上、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。健全自然资源领域自然资源资产损害赔偿等制度,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,根据流域生态禀赋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评估制度。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费用。对责任人灭失的,遵循属地管理原则,按照谁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法规提出具体废止、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列。

## 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改革实践经验,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地区、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。

## 关于印发《鞍钢集团党委2019年整治形式主义 官僚主义突出问题 为基层减负专项工作实施方案》的通知

(上接一版) 主持人不再重复要求。除有明确要求外,一般会议不另设主持人。(牵头部门:党委办公厅)

(五)规范监督检查考核,解决过多过频、过度留痕的问题

12. 减少重复督查、多头检查。强化结果导向,考核评价工作,关键看是否解决问题、完成工作目标等的评价如何。不得简单将有没有领导批示、开会发文、台账记录、工作笔记等痕迹作为工作是否落实的检验标准,不得以微信工作群、APP上传工作场景截图或录制视频来代替对实际工作评价。(牵头部门:机关党委)

13. 规范制度文件,优化业务流程,精简考核指标。严格控制“一票否决”事项,不能动辄签“责任状”,变相向基层推卸责

任。(牵头部门:管理创新部)

14. 通过信息化手段优化流程,加强监管,精简基层上报材料、报表,2019年精简30%。(牵头部门:管理创新部)

15. 推进总部信息化建设,对各类工作成果实现数据互通、成果共享,减少基层重复性材料、报表报送,提高管理水平和工作效率。(牵头部门:信息化管理部)

(六)改进完善问责和激励关怀机制,解决干部不敢担当作为问题

16. 坚持严管和厚爱结合。规范、精准、慎重问责,真正起到问责一个、警醒一片效果。做好思想政治工作,及时为干部释疑解惑、加油鼓劲。落实好休假制度,关心干部身心健康,切实保护干部干事创业的积极性。(牵头部门:党委组织部)

17. 正确对待被问责干部。对影响期满、表现好的干部,符合有关条件的,该使用的要使用。(牵头部门:党委组织部)

18. 保障党员权利,及时为干部澄清正名,严肃查处诬告陷害行为。(牵头部门:纪委)

## 二、有关要求

(一)加强领导,落实责任  
集团公司党委要切实履行主体责任,党委书记是第一责任人,领导班子成员、总部部门负责人要承担职责范围内具体责任。以上率下,专项整治工作从总部机关做起,党委办公厅和机关党委协调推进。

(二)立行立改,扎实推进  
各部门要在前期排查基础上有针对性开展工作。4月25日前,牵头部门要汇总拿出

整治措施、完成时间、配合责任部门等。各部门要认真整改,对于本已明确的问题,要做到立行立改,5月底前要取得初步成果,切实增加基层获得感。

(三)加强监督,保障落实  
集团纪委要落实监督职责,坚决防止以形式主义应对专项整治工作现象,发现问题,及时纠正,造成不良后果的要严肃追究责任。机关党委要把专项整治工作与建设“四型”机关相结合,并将转变机关作风情况纳入党建考核,同时要宣传、鼓励在专项整治工作中干实事、作风好、有成效的先进典型,营造良好的氛围。

各单位党委也要切实做好为基层减负工作。各级领导干部要把专项整治工作作为一项重要的政治任务,不打折扣,抓好抓实。

## 坚决破除形式主义官僚主义

(上接一版)

破除形式主义、官僚主义,最有力的是强化监督落实。这次,《实施方案》全文在媒体上发布,不仅是集团公司党委改进文风的具体行动,更是自觉接受监督的政治承诺。纪委出台12条工作措施,是落实监督责任的有力举措。各级纪委要把形式主义、官僚主义问题作为监督重点,督促和推动党委制定问题清单,督办重点问题,加强监督检查,做实做细日常监督。要深挖问题线索,发挥大监督体系作用,开辟多种渠道方便职工群众参与监督,及时发现和处置有关问题线索,上下结合、内外联动,让形式主义、官僚主义无处藏身。要严肃执纪问责,坚决查处典型问题,点名道姓通报曝光,及时开展约谈函询,强化问责压实责任,推动整治工作取得扎扎实实成效。

作风正人心齐、人心齐事业兴。整治形式主义、官僚主义,是一场作风建设的自我革命,要以刮骨疗毒、壮士断腕的决心和气势坚决打好这场硬仗,让党风政风正气充盈,让职工群众拍手称赞,释放上下同心推动鞍钢集团高质量发展的磅礴伟力。

老建筑 老经典 老记忆 新时代 新发展 新形象

# 鞍钢东山宾馆职工俱乐部店 重装启幕

鞍钢东山宾馆职工俱乐部店4月16日隆重开业,特惠酬宾六重好礼等您拿

- 开业5日内,全单8折优惠
- 截止5月8日,凡到店消费均享8.8折优惠
- 鞍钢职工凭钢通卡到店消费,即享全单8.8折优惠
- 198元办理贵宾卡,即享全单8.8折优惠,并赠送精美礼品一份
- 预定会议、演艺即赠送贵宾卡,预定婚宴、生日宴即赠送精美礼品一份
- 储值3000元送450元、5000元送800元、10000元送1800元、20000元送4000元

2019.4.27 东山婚博会火爆来袭.....

13:00-18:00 相约鞍钢东山宾馆职工俱乐部店

预定热线: 0412-5592 588/688 地址: 立山区通山街鞍钢体育馆正门西侧



鞍钢职工俱乐部



金色大厅



百合厅



牡丹厅



紫云厅



雅轩厅