

## 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1版)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,认真贯彻落实党中央、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,以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,着力消除交叉、重叠、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区、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区体系。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制。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方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,落实全面从严治党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示制度,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,提升监管管理效能。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区法律法规体系。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、

## 破解水务难题惠民生

(上接1版)自从政府实施农村安全饮水工程后,她家不再订购桶装水,而是直接喝自来水。“我们这里的水质比较好,现在接通了自来水后,经消毒处理后,大家都能放心使用了。”

自2018年12月坝口社区农村安全饮水工程投入使用后,坝口社区彻底解决了用水困难,“我们通过寻找优质的水源地,实施农村安全饮水工程,修建了几个固定水池,经过消毒处理后,将水管安装到各家各户,目前已解决社区520余户2486余人的安全饮水问题。”坝口社区第一书记罗说。

四月的百里杜鹃,漫山遍野的杜鹃花,吸引着世界各地的游客。穿过花山,来到大水乡后坝村,村民们趁着好天气,冲洗家门口的院坝,“我们这里和百里杜鹃风景区和米底河景区接壤,不时有游客路过,把环境卫生打扫干净,给游客留下好印象。”坝口村党支部书记高松介绍道。

吃水难,一直是后坝村面临的难题。吃望天水、煤洞水、沟沟水等都是后坝村人曾有的经历。“以前我们挑一次水起码要一个小时,不管是天晴、下雨、下雪都要去挑,不挑就没有水吃,还不敢乱用水。现在政府帮我们把水引到家门口,水质好,而且安全。”说起以前吃水的难处,后坝村村民陈永志记忆犹新。

2018年以来,为解决群众吃水难问题,百里杜鹃铆足干劲,加快推进水利建设。“我区2018年度大方片区脱贫攻坚饮水安全工程共涉及新建项目44个,总投资9860万元,覆盖全区47个村居,目前总体形象进度达96%,涉及新建水池129座,安装各型管道1600公里,有效解决了全区23145户87604人的饮水安全问题。在下一步的工作中,将加快工程的进度,严把工程质量,确保工程早日发挥效益,同时做好水质监测等一系列后续工作,确保老百姓用上安全稳定的饮用水。”百里杜鹃管理区水务和生态移民局党组成员、水利局局长陈福说。

如今,刚入户的自来水,成为百里杜鹃很多群众茶余饭后的谈话话题,群众彻底告别了以往人背马驮的年代。

据了解,为切实保障广大群众的用水安全,全市骨干水源工程建设不断夯实。市水务局全力配合贵州省水投公司加快夹岩水利枢纽工程建设,大坝枢纽工程、毕大供水工程、总干渠工程、北干渠工程建设顺利推进。

民生水利项目建设取得突破性进展。基本完工2018年中央资金下达的247个涉及31.3万人建档建档立卡贫困人口的农村饮水安全巩固提升工程项目。全面开工建设741个村农村饮水安全巩固提升行动项目。发展农村耕地灌溉面积12.84万亩,占年度计划的100.15%。完成毕节武家寨、赫章白水

2座电站增效扩容改造和威宁关口农村水电扶贫工程,完成装机任务0.94万千瓦。

## 二

位于大方县对江镇的岔河水库,是隐藏在深山里的一道风景线。自建设以来,水库周边实行水源地保护,生态日益变好。岔河水库管理所所长吴运启介绍,岔河水库以灌溉、农村人畜饮水为主,同时兼顾县城及周边乡镇供水等功能为一体的综合性水利工程,于2012年2月17日开工,设计总投资2.288亿元,总库容1124万立方米。

春日里的毕节倒天河水库,青山环绕,水波粼粼,清澈的水里不时窜出条条鱼儿,白鹭在河岸边悠闲地觅食。倒天河水库管理所所长李军对倒天河如今的變化有很深的感触,“以前水库边上全是人家,人畜产生的垃圾对河水造成了一定的污染,钓鱼、游泳、搞烧烤的人比比皆是,那叫一个乱啊!”李军说,倒天河水库作为毕节城区的主要供水水源,保护工作刻不容缓,2015年以来,在各级各部门的大力支持下,各职能部门对倒天河水库周边环境进行了彻底整治,移民搬迁、土地复绿、农业面改造、禁止钓鱼游泳等工作的持续开展,让倒天河水库日渐青山绿水。

近段时间以来,位于七星关区和纳雍县交界处潘家岩脚的夹岩水利枢纽及黔西北供水工程正热火朝天地施工。作为控制性工程的大坝建设,已进入挡水面板浇筑阶段,标志着夹岩水利工程取得突破性进展。

夹岩水利枢纽工程公司水源部大建管部副主任谢金才介绍,截至2019年2月底,夹岩工程已累计完成投资116.4622亿元,占工程186.489亿元总投资的62.45%,各项工程有序推进。

水兴则民乐,毕节各项水利工程的有序开展,为全市脱贫攻坚提供了坚实的水务保障。

据了解,近年来,毕节水利工作实现固定资产投资稳步增长。2018年完成各类水利水务固定资产投资65亿元(夹岩水利枢纽完成33亿元),与上年同期相比增长了3.17%,占全省完成投资的18.8%,水利水务投资再创历史新高。生态文明建设跨越性发展。完成水土流失治理面积90平方公里的年度治理目标任务。全面落实最严格水资源管理制度。大力开展节水工作,建成七星关区节水城市及节水型社会,严格执行水资源论证制度,开展取水许可专项整治行动,完成2018年最严格水资源管理制度控制目标。全面推进完成河长制工作。完成市级21条河流“一河一策”方案编制工作;完成草海省级湖泊划界工作;开展省、市、县、乡、村级长河巡河活动;开展长江经济带固体废物点位排查工作;开展河湖“清四乱”工作。共排查河流点位7个。完成县城以

上污水处理厂提标升级改造。新开工236个(城镇污水处理项目74个)污水处理项目,建成污水处理厂180个(城镇污水处理项目21个),全市新增污水日处理能力4.94万吨。

## 三

攻坚奋进破难题,改革创新增活力。

近年来,毕节市水务部门积极探索,勇于创新,通过一系列措施,加强成果保护,提升执政能力,进一步推进我市水务工作迈上新台阶。

据了解,近年来,我市水利防灾减灾工程及防汛抗旱工作有序推进,启动实施11个中小河流治理项目。完成5座病险水库除险加固。建成防汛抗旱指挥系统并投入使用,完成山洪灾害非工程措施59个雨水情站点升级改造建设和13处抗旱应急水源工程验收。

依法行政能力不断提升。法治政府建设各项任务全面完成,水利“放管服”改革持续深化,清理规范权责清单及运行流程99项,累计受理行政审批119件。普法责任制有效落实,深入学校、企业、机关等开展普法宣传100余次。执法队伍建设加强,执法责任制和行政执法“三项制度”得到落实,日常河湖巡查200余次,查处各类水事违法案件51件,依法督促县区政府强制拆除了胜天水库保护范围内的违法建筑、处罚鹏程煤矿等企业非法取水。全市征收水资源费617.23万元,水土保持补偿费2264.14万元。

水利工程质量和管理水平不断提高。按照水利工程质量监督管理相关规定和行业相关规章制度开展监督检查,共开展现场检查100余人次,全年未发生质量事故。安全生产工作紧盯重点领域和重点项目、薄弱环节及隐患排查整改,共检查项目41个(次),排查出一般安全隐患80个,已整改完成75个,全年无安全事故发生。

2019年是脱贫攻坚决战决胜之年,毕节市水务局局长卢瑶表示,全市水务部门将进一步深入贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记对贵州对毕节重要指示批示精神,认真践行“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水方针,坚持“水利工程补短板、水利行业强监管”的治水总基调,围绕坚决打赢“113攻坚战”总体目标,努力推进全市水务工作。同时,全力抓好党风廉政建设、骨干水源工程建设、全面解决饮水安全问题、民生水利项目实施、水生态管理和工程实施、水旱灾害防御、质量与安全生产、持续深化水务改革发展等,努力补齐工程短板、强化行业监管,为全市决战决胜脱贫攻坚提供坚实的水务保障。

## ☆政务简报

■4月12日,全市2019年未成年人思想道德建设工作推进会召开。会议通报了毕节市2018年度未成年人思想道德建设测评情况,安排部署下一步工作。市委常委、市委宣传部长、市委教育工委书记何云江出席会议并讲话,副市长王泉松主持会议。

■4月12日,全市史志工作会议召开。市委常委、市委宣传部长何云江出席会议并讲话,副市长王泉松主持会议。

## 民心为盟 情倾乌蒙

(上接1版)2004年7月,厉以宁教授把他个人荣获的日本福冈亚洲文化奖金300万日元全部捐献给毕节建设一所希望小学……

回顾民盟参与毕节试验区建设的历程:一是坚持民盟中央主要领导亲自参与协调,推动重大项目落地。几届毕节试验区专家顾问组组长都由民盟中央领导担任,历届民盟中央主要领导多次到毕节考察指导工作。民盟中央多次在高层座谈会上建言献策,通过有关部门沟通协调,推动了倒天河水库综合治理、飞雄机场建设等一批项目立项实施。二是坚持发挥民盟资源优势,以教育、医疗为主要帮扶领域,帮助改善民生。近年来,在毕节试验区持续开展农村教育“烛光行动”,协调力量向毕节中小学捐助教学物资,开展教师培训;实施民盟“同心助学”工程,东部十省市民盟组织与七星关区15所中小学签订结对帮扶协议,开展形式多样的帮扶活动;“明眸工程”“民盟名医大讲堂”等医疗扶贫品牌相继在七星关区开展。义诊救助贫困患者,开展医学专题讲座。三是坚持示范引领,集中力量打造示范点,以点带面推动工作开展。从毕节试验区建立至今,民盟中央先后把何官屯镇、青场镇和梨树镇上小河村、长春堡镇干堰村作为帮扶示范点。通过组织专家推广农业技术,帮助建设特色种植养殖

示范项目,投入资金改善村级公共设施,帮扶示范点的经济得到较快发展,面貌焕然一新。四是坚持与试验区紧密联系,不间断地派驻挂职干部,推动帮扶项目实施。近年来形成了民盟挂职干部派驻不间断、干部轮换帮扶不间断的工作局面。挂职干部在毕节直接分管或协助分管某一方面工作,深入调研了解需求,帮助争取项目、资金,促成了一批帮扶项目落地实施,成为民盟中央支持毕节试验区建设的一个亮点。

如今,在民盟中央及各级民盟组织的帮扶和支持下,黔西北地区上,一个个“长在深山人未识”的小村庄凭着自身优越的自然条件和民族资源,变成了一个集生态农业、休闲观光和民族风情旅游于一体的新农村,走上了生产发展、生活富裕、生态良好的小康之路。村民们那些“没有水、电视、通组公路,没有卫生室、自来水,人背马驮”的日子一去不复返。

新起点新征程,2019年,毕节试验区将在民盟中央的帮扶下,牢记嘱托、感恩奋进,以“踏平坎坷成大道,斗罢艰险又出发”的顽强意志,同心聚力夺取决战之年的根本性胜利,以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年,不辜负民盟中央和社会各界的鼎力支持与期望。