

# 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，完善采矿权、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。构建无居民海岛使用权体系，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者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者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者确权，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者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，加快建设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者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。

**(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，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，推进修訂矿产资源法、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者的资源清单、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、基本思路和重点工作。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。

## 世界最大飞机顺利完成首次试飞



名为“斯特拉托”的双体飞机正在飞行。新华社发

据新华社洛杉矶4月13日电（记者谭晶晶）美国航天企业斯特拉托发射系统公司13日发布公告说，由该公司开发的世界最大飞机当天在美加利福尼亚州顺利完成了首次试飞。这架名为“斯特拉托”的双体飞机采用双机身设计，拥有6台发动机，总重近230吨，翼展约117米。

美国西部时间13日6时58分（北京时间13日21时58分），飞机从加州莫哈韦航空航天港起飞，在莫哈韦沙漠上空飞行了两个半小时，最高时速达到每小时约304公里，最高飞行海拔高度近5200米，随后返回莫哈韦航空航天港，安全着陆。

斯特拉托发射系统公司首席执行官让·弗洛伊德表示，这是一次美妙的首飞。这次飞行将公司的使命向前推进了一步，未来将为火箭地面发射系统提供灵活的替代方案。

为争夺商业卫星发射市场，已故美国微软公司联合创始人保罗·艾伦于2011年创立了斯特拉托发射系统公司，旨在将飞机打造为火箭的空中发射平台。据介绍，“斯特拉托”将来可以携带不同类型的火箭从地面升空，作为一个移动发射平台，让火箭在高空点火、发射、脱离大气层，并将卫星送入轨道。飞机的加强型中心机翼可以支撑多枚运载火箭。这种做法较传统地面发射方式更准确、快速，成本也更低。

## 双胞胎研究： 太空旅行可能 改变宇航员基因表达

据新华社华盛顿4月13日电（记者周舟）由美国航天局主持的一项联合研究显示，长时间太空旅行可能会改变宇航员的基因表达并构成多种健康风险，但并未改变基因本身。研究结果日前发表在美国《科学》杂志上。

美国宇航员斯科特·凯利在国际空间站工作了1年，其同卵双胞胎兄弟马克·凯利则在地球上生活。美国韦尔·康奈尔医学院、约瑟夫·霍普金斯大学和德国波恩大学等多个机构的科研人员对他们开展了对比研究，收集并分析了执行宇航任务前后共计25个月中二人的健康状况。结果显示，宇航任务结束6个月后，斯科特的大部分基因表达恢复了基准水平，但仍存7%的基因表达存在变化。

血液里的两种免疫细胞调查显示，调控基因表达的DNA甲基化最大差异发生在宇航任务进行到第9个月时，当时斯科特的DNA甲基化率为79%，而在地面上的马克DNA甲基化率为83%。并且斯科特有关炎症反应的生化标记物也相应升高了。

调查还发现，在国际空间站的后6个月，斯科特与马克的基因表达差异是前6个月的6倍。斯科特出现了颈动脉硬化、肠道菌群改变、认知能力下降、衰老和视网膜变厚等症状。

## 埃及塞加拉发现一座 第五王朝时期贵族墓葬



4月13日，在埃及首都开罗以南约30公里的塞加拉地区，人们拍摄贵族墓葬内部壁画。

13日，埃及文物部组织媒体参观了近日在首都开罗以南约30公里的塞加拉地区发现的一座第五王朝时期的贵族墓葬。埃及文物部发布的声明说，该金字塔位于杰德卡雷金字塔旁，是迄今为止发现的古王国时期最大的王后金字塔。新华社/法新

## 珠峰南坡一小飞机撞直升机 至少2人死亡



这是4月14日在尼泊尔卢卡拉机场拍摄的事故现场。

尼泊尔一架小型飞机14日在珠穆朗玛峰南坡的卢卡拉机场起飞时撞上一架停在地面的直升机，造成至少2人死亡。

新华社/路透

## 壮丽70年 奋斗新时代

### “引滦入津”：一座流动的丰碑



这是“引滦入津”工程重要水源地潘家口水库一景。

新华社发

西流的滦水，就是一座流动的丰碑。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。

#### 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生产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8毫米的速度沉降。

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月召开的京津用水紧急会议上，国务院决定引黄济津。豫鲁冀三省人民顾全大局，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，自河北穿燕山余脉，循黎河水道，自潘家口—大黑汀水库流向于桥水库，跨越两百余公里流入天津。

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

#### 绿山水，真金银

进入21世纪后，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。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。

家住天津市蓟州区白庄子村的孙大姐告诉记者，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，是一笔珍贵而永久的财富。

（据新华社天津4月14日电）