



《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、权责不明晰、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,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。研究制定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。加强陆域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主体责任。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,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,增强生态修复和产权激励并举,增强生态修复规划,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有关规定提出具体废止、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、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,事关改革发展稳定全局,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等重大决策部署,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,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。

别让奇葩广告消费历史

□辛颖平

“穿越历史老集市,让物价回归1948”,如此“穿越”究竟闹哪样?近日,某商家以民国物价为噱头的营销海报引发热议。广告策划者自以为物价低廉的年份,在史实中却满是“物价容易把人抛,薄了烧饼,瘦了油条”的严重通胀情景。这种歪曲历史的操作,自然被人们拍砖。

民国时期通货膨胀、民不聊生的各种奇闻并不冷僻,在中学历史教科书中就有很多描述。为什么连中学生都一眼就能看出的常识性问题,却会被一些人奉为别出心裁的“创意”?“奇葩”海报的出现,表面看是某些人的历史常识“让人捉急”,却也从侧面反映了消费历史的“跑偏”倾向。

实际上,以消费主义思维、娱乐心态对待历史,并非个案。有的调侃英烈壮举,有的打着“戏说”的幌子肆意编排,有的为了轰动效应故作惊人之语甚至哗众取宠……这些做法不仅屡屡出现在影视、广告等大众媒介中,一些名人、网红在谈论某些历史问题时也是错谬频出,给大众特别是青少年群体造成了历史认知的混乱。

创新点燃发展新引擎



新华时评

随着去年四季度以来各项逆周期调节措施相继落地,当前我国经济呈现出更多积极迹象。企业开工积极的同时,紧紧牵住“创新”这个牛鼻子,为经济发展聚集新动能、增添新活力。

记者在调研中发现,打造技术创新团队、增强技术创新能力,构建开放、协同、高效的共性技术研发平台成为各行各业不约而同的选择。北汽氢燃料汽车进入第四阶段研发,进一步改善环境适应性、降成本、延长电池寿命,令产业化前景可期;三一重工孵化的工业互联网平台树根互联通过大数据监测,实现对工业品的运维和管理,提升工业利润;晨阳水漆推出植物基儿童漆,利用易降解的可再生植物,让涂装更环保……这些新

形成“家校共育”的合力

□张烁

前不久,教育部在答复政协委员提案时表示:“教师不得通过手机微信和QQ等方式布置作业,不得将批改作业的任务交给家长,避免出现‘学校减负、社会增负,教师减负、家长增负’等现象。”

禁令一出,社会反响热烈,在一片叫好声中,也不乏一些议论,如:“小低年级孩子不具备记作业的能力,怎么办?家长想了解孩子的当日学习情况,什么方式合适?老师日常发布的提醒通知、家校共育活动,算不算‘作业’?微信‘打卡’有督促作用,还有英语语音作业,是不是都要取消?禁止微信和QQ布置作业,‘校讯通’等是否会变相取代?”

禁令背后,直指减轻中小学生课业负担这个顽症痼疾,一些议论则折射出不同层面的教育关切:主管部门对教育发展的关切、学校老师对教学质量的关切、学生家长对孩子前途的关切。

如今,一些学校布置的作业正在“跑偏变味”:有让一年级小学生做PPT的,有让幼儿园孩子做“手抄报”的,还有要求完成“蚕宝宝21天观察日记”“废旧纸箱制作小汽车”的……如果没有家长“辅导”甚至“代劳”,孩子很难完成,再如请家长检查作业、辅导预习复习等,更是常见。然而,不是所有家庭都懂教育、不是所有家长都有督促作用,一些家长颇有微词也就不可避免了。

事实上,禁止微信布置作业,禁的不是家校交流,而是禁通过这种即时通信方式,把本属于学校和老师的责任“推卸”给家长。批改作业是教师履行教育教学职责的应有之义,教师法第八条规定,“教师应当履行教师聘约,完

文娛、商业与历史题材发生联系是常见的事情,但如果这种联系是以混淆黑白、颠倒是非为代价,以制造噱头、颠覆“三观”为能事,不但站不住脚,更会受到社会谴责。在某些人眼里,历史成了任人打扮的小姑娘,只要能追名逐利,尽可“为我所用”,于是改编成了乱编,戏说成了胡说、化用成了滥用……如果对历史缺乏起码的敬畏之心,类似“让物价回归1948”的笑话就难保不会再出现。

一个民族的历史是一个民族安身立命的基础,这是为什么世界上大多数国家都注重历史编修、研究和教育的原因所在。对历史的敬畏,最基本的一条就是尊重史实和常识,不能随意歪曲和涂抹。不管是商业机构还是文娛明星,谨历史说事的时候,理应多一份谨慎,多一些敬畏,不能在名利面前昏了头脑、乱了方寸,说一些让人大跌眼镜的胡话。

不是所有的“穿越”都能捡到便宜,不是所有的“脑洞大开”都是好创意。“奇葩”海报下架了,商家也出来致歉了,一场网络围观某种意义上变成了历史常识普及课。这场风波再次提醒我们:历史不可忘却,应该永远铭记于心。

新华社北京4月14日电

技术、新材料、新业态等方面的突破,给生产方式、产业格局带来新变迁。

勇于创新、乐于创新、善于创新的氛围愈发浓厚,还源自一系列政策落地增强了推动高质量发展的信心。去年以来,政府着力减税降费,今年更承诺确保所有行业税负只减不增,企业负担轻了,创新发展后劲更足;着力缓解企业融资难融资贵问题,精准有效支持实体经济,让企业有钱生产、有钱创新;深化“放管服”改革,着力优化营商环境,让企业集中精力抓生产、搞创新;厚植“双创”土壤,营造良好科研生态,让

人人皆可创新,创新惠及人人。惟创新者进,惟创新者强,惟创新者胜。创新之路不总是一帆风顺,会有这样那样的问题出现,坚持创新驱动发展,充分释放市场活力和社会创造力,涓涓细流就能汇成大海,筑牢实体经济根基,“创”见未来。

新华社北京4月14日电

成教育教学工作任务”。

令人欣慰的是,一些地方教育行政部门就中小学作业管理做出了规定。在浙江,规定“不得布置要求家长完成或需要家长代劳的作业,不得要求家长批改教师布置的作业或纠正孩子的作业错误”;在山东,规定“严格控制学生作业量”“科学设计作业内容,提倡分层布置作业,不布置机械重复、死记硬背型作业”“作业批改必须由教师完成,不得让家长批改作业”。

办好教育事业,家庭、学校、政府、社会都有责任。“禁用微信布置作业”,目的在于形成“家校共育”的合力。学校与家庭是孩子健康成长过程中不可或缺的主体,构建和谐家校关系、形成合作共育的格局,才能保障儿童健康成长。对于家庭来说,家长是孩子的第一任老师,要给孩子讲好“人生第一课”,帮助和好孩子人生第一粒扣子;对于学校来说,应肩负起立德树人的重任,保质保量完成好国家规定的教育教学任务,从而培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人。

面对“作业”问题,一方面,应当重视与家长的沟通与合作,引导家长树立正确的教育观,避免“校内减负、校外增负”现象,正确发挥家长在学生作业过程中的督促、支持与鼓励作用;另一方面,各级教育行政部门、各地中小学教师不得要求家长批改教师布置的作业,不得布置要求家长完成或需要家长代劳的作业。

禁令下了,老师布置作业的方式正在改变。期待这一改变能为切实减轻小学生过重的课业负担起到推动作用。