

## **解读《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》**

4月，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》（以下简称《意见》），明确了统筹推进自然资源资产产权制度改革的时间表与路线图。

### **基本思路**

#### **加快构建中国特色自然资源资产产权制度体系**

《意见》明确，到2020年，基本建立归属清晰、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。

自然资源资产产权制度改革的基本思路，是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。

“这一基本思路，突出和强化了产权的两大关键要素——权利体系和主体，突出和强化了产权的重要基础性工作——调查监测和确权登记，突出将产权制度贯穿自然资源源头保护、过程节约和末端修复的全过程。”自然资源部综合司负责同志对此进行了解读。

### **基本原则**

一是坚持保护优先、集约利用。这是坚持节约资源和保护环境的基本国策，贯彻节约优先、保护优先、自然恢复为主方针的需要，目的是发挥自然资源资产产权制度在促进经济、社会、生态效益最大化中的作用。

二是坚持市场配置、政府监管。这是充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用的需要。通过市场与政府作用的有机结合，努力提升自然资源要素市场化配置水平，同时加强政府监管，促进自然资源权利人合理利用资源履行相关义务。

三是坚持物权法定、平等保护。这是全面落实依法治国基本方略，体现物权平等保护的要求。通过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的合法权益，以更好发挥产权制度在生态文明建设中的激励约束作用。

四是坚持依法改革、试点先行。这是基于改革涉及资源门类多、环节多、部门多、内容广、综合性、复杂性强的考量，也是坚持重大改革于法有据、坚持顶层设计与基层探索相结合的要求。既发挥改革顶层设计的指导作用，又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，实现二者有机结合、良性互动。

## **主要任务**

### **夯实九大任务确保改革落地见效**

《意见》明确了九项具体任务：

1. 健全自然资源资产产权体系。这是改革的重点。针对自然资源资产权利交叉重叠、缺位遗漏及权能不完善等问题，《意见》提出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，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。土地方面，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；矿产方面，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衔接机制；海洋方面，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。

2. 明确自然资源资产产权主体。这是改革的关键。针对自然资源资产产权主体规定不明确、所有者主体不到位、所有者权益不落实、因产权主体不清造成“公地悲剧”、收益分配机制不合理等问题，《意见》提出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。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。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。

3. 开展自然资源统一调查监测评价。这是改革的重要基础性工作。长期以来，由于自然资源分部门管理、对各类自然资源的定义、分类、调查评价标准、周期不同等原因，导致部分自然资源底数不清，甚至交叉统计。针对上述问题，《意见》提出“三个统一”，即统一自然资源分类标准、统一自然资源调查监测评价制度、统一组织实施全国自然资源调查。同时，建立“两个制度、一个机制”，即自然资源资产核算评价制度、自然资源动态监测制度、自然资源调查监测评价信息发布和共享机制。

4. 加快自然资源统一确权登记。这也是改革的重要基础性工作。针对标准规范不统一、资源家底不清，资源主体不到位，边界模糊，权属不清的问题，《意见》提出要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，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。

5. 强化自然资源整体保护。这是改革的重要目标。针对过去分部门管理导致的规划不协调、规划管控作用弱、生态修复与保护分散、生态保护补偿机制不健全等问题，《意见》提出要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。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。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。

6. 促进自然资源资产集约开发利用。这也是改革的重要目标。针对自然资源资产价格形成机制不健全、市场配置资源的决定性作用难以充分发挥、部分自然资源资产有偿使用制度不健全、自然资源资产市场流转不顺畅等问题，《意见》提出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。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。统筹推进自然资源资产交易平台和服务体系建设，促进自然资源资产流转顺畅、交易安全、利用高效。

7. 推动自然生态空间系统修复和合理补偿。这同样是改革的重要目标。

针对生态修复规划缺失，修复的系统性与综合性不足以及生态环境损害赔偿制度不完善等问题，《意见》提出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。

8. 健全自然资源资产监管体系。这是改革的重要实现途径。针对自然资源资产产权监管制度不完善、自然资源资产管理考核评价体系缺失、社会监督作用不足等问题，《意见》提出要发挥人大、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。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。完善自然资源资产产权信息公开制度，强化社会监督。建立自然资源行政执法与行政检察衔接平台。完善自然资源资产督察执法体制，严肃查处自然资源资产产权领域重大违法案件。

9. 完善自然资源资产产权法律体系。这是改革的重要保障。针对当前自然资源资产法律体系不完善，产权纠纷解决机制协调不够，难以满足经济社会发展、生态文明建设与依法治国的需要等问题，《意见》提出全面清理涉及自

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，根据自然资源资产产权制度改革进程，推进各门类自然资源资产法律法规的“立改废释”。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。

编辑：上矿所 Jaylin

免责声明：

本报告是基于上海联合矿权交易所认为可靠的已公开信息编制，但上海联合矿权交易所不保证所载信息的准确性和完整性。本报告所载的意见、评估及预测仅为本报告最初出具日的观点和判断，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。本报告所载的资料、工具、意见及推测仅供参考，并非作为或被视为出售或购买证券或其他投资标的的邀请或向人做出邀请。

本报告版权仅为上海联合矿权交易所所有。未经上海联合矿权交易所书面同意，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发布、转发或引用本报告的任何部分。若上海联合矿权交易所以外的机构向其客户发放本报告，则由该机构独自为此发送行为负责，上海联合矿权交易所对此等行为不承担任何责任。

如未经上海联合矿权交易所授权，私自转载或者转发本报告，所引起的一切后果及法律责任由私自转载或转发者承担。上海联合矿权交易所将保留随时追究其法律责任的权利。