

中办国办印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》

(上接第一版)

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能,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(市)级政府行使自然资源资产所有权的资源清单和管理体制。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,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,清晰界定全国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,强化自然资源损害赔偿赔偿责任。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、购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。健全自然资源资产产权制度,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和服务体系建设,健全市场监管和调控机制,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。完善自然资源资产登记制度。研究制定国土空间开发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要意义、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。

一周经济评论

年内经济仍有下行压力,需求带动核心通胀大幅走高的可能性不大,更不至于发生全局性通胀。所以,综合各方面因素来看,未来通胀风险在可控范围之内

□ 盛刚

国家统计局11日发布,3月CPI同比上涨2.3%,创5个月新高,自去年12月以来涨幅首次回到“2时代”。其中,猪肉价格已经或将继续推升CPI最受关注。同时,3月PPI同比上涨0.4%,环比更增长0.2%,结束了连续4个月的负增长,说明工业生产及需求有企稳迹象。这意味着出现通缩的风险在降低,但猪周期叠加非洲猪瘟疫情却加剧了市场对通胀的担忧。通胀会因猪肉价格的持续上涨而大幅升高吗?

CPI同比涨幅重回2%以上,猪肉贡献较大,一因肉价近来涨势猛,二因CPI中猪肉消费权重较高。从同比看,3月食品价格上涨4.1%,影响CPI上涨约0.82个百分点。其中,猪肉价格上涨5.1%,同比连降25个月首次反弹,影响CPI上涨约0.12个百分点。此外,3月CPI增速回升,跟去年同期基数较低也有关系。据统计局测算,3月份2.3%的同比涨幅中,去年价格变动的翘尾影响约为1.1个百分点,新涨价影响约为1.2个百分点。

猪肉价格为何会上涨?原因是猪周期叠加非洲猪瘟疫情。猪肉在连降25个月之后,价格达到近年新低,生猪存栏量、能繁母猪存栏量也都降至近年新低,而此时非洲猪瘟疫情有所加剧,生猪及能繁母猪存栏数量进一步减少,各地猪肉供给持续紧张。据统计,今年1、2月生猪存栏分别同比下降13.1%和17.0%,能繁母猪同比下降15.6%和19.8%。而与此同时,猪肉进口规模却非常有限,不足以对冲产能去化引发的生猪供给收缩。供求严重失衡,必然导致生猪价格大幅上涨。来自农业农村部的数据表明,今年3月份,全国生猪价格为每公斤14.35元,同比上涨14.3%。

猪周期回升只是刚开始,猪肉价格还会持续上涨,自然引发对通胀的担忧。毕竟,猪肉在人们日常生活和CPI中影响都比较大,而生猪去产能可在“一夕”之间解决,但恢复产能需要的时间却要长得多。所以,就今年来说,随着生猪产能的快速去化,猪肉价格继续走高难以避免,这也一定会推升食品价格和整体CPI。还要考虑预期的因素。公众对通胀的感受主要基于日常购买商品的价格,当“感受通胀”大于“实际通胀”时,预期可能进一步被推高。

因此,对猪肉价格持续走高带来何种影响必须重视。不过从目前来看,影响CPI未来走势的并非只有向上的力量。实际上,当除了猪价以外,其他食品价格走势相对尚算平稳,4月增值税减税政策的落地有助于拉低非食品价格和PPI价格,而猪肉进口逐渐增加以及国家推出猪肉收储政策,也会在高位平抑猪肉价格。

另外,当前经济下行压力较大的大背景并未改变,总需求依旧相对疲软,而此次猪肉价格上涨主要因供给端减少所致而非需求拉动,虽然短期供给缺口压力大,会驱动CPI一定程度的上行,但没有需求端大幅提升的配合,这种冲击的中长期影响有限,而由于年内经济仍有下行压力,需求带动核心通胀大幅走高的可能性不大,因而更不至于发生全局性通胀。所以,综合各方面因素来看,未来通胀风险在可控范围之内。

当前猪价走势备受关注,人们除了担心肉价上涨推升通胀外,还因为通胀压力加大会影响央行政策的走向。众所周知,物价指标是宏观政策关注的重要变量之一。从以往来看,但凡CPI快速上升,通胀压力明显加大时,都会对货币政策边际宽松形成压制。但就目前来看,CPI整体走势仍在预期之内,除猪价外,暂未看到其他可能带动通胀短期快速上行的风险因素。而一般来说,央行并不会对个别商品带来的局部通胀做出特别反应,何况货币政策的调整,不仅要看CPI,还有PPI及其他因素。当前宏观经济有所企稳,但持续性仍有待观察,PPI中下游需求相关项的价格也仅仅是企稳而已,经济并未出现过热。总体来看,中国经济仍在筑底,需求恢复尚需时日,即便年中某个时点因特殊原因CPI可能达到3%,但长期保持甚至突破3%的概率并不大。而3%左右正是本年的物价调控目标。因此,在没有明显高通胀预期的情况下,年内通胀大概率不会对货币政策形成明显制约,宏观层面整体宽松基调仍将延续。

公安机关行政执法 电子签名电子指纹被认可

在行政执法办案中,使用符合技术规范、通过安全认证的电子签名、电子指纹捺印制作的法律文书和电子证据材料,与当事人签名和捺印的纸质法律文书和笔录文件具有同等法律效力;行政案件中各类笔录文件、通用法律文书均可适用当事人电子签名、电子指纹捺印,全省各级公安机关、人民法院、司法机关均予以认可

□记者 李子路 报道

本报济南讯 近日,省公安厅会同省高级人民法院、省司法厅下发《山东省公安机关行政执法办案中当事人电子签名、电子指纹法律效力问题的意见(试行)》,明确在行政执法办案中,使用符合技术规范、通过安全认证的电子签名、电子指纹捺印制作的法律文书和电子证据材料,与当事人签名和捺印的纸质法律文书和笔录文件具有同等法律效力;行政案件中各类笔录文件、通用法律文书均可适用当事人电子签名、电子指纹捺印,全省各级公安机关、人民法院、司法机关均予以认可;当事人使用电子签名、电子指纹,应当在不间断的录音录像条件下进行,同步执法音视频资料应具有不间断性且由办案单位按照规定期限保存,法院、司法机关根据办案需要调取,必要时应当随案移送;需要对电子签名、电子指纹鉴定时,公安机关应当提交相应证明材料。《意见》强调,要按照安全、规范的要求应用电子签名、电子指纹捺印技术,确保不可复制、不可篡改、不被盗用,其真实性、合法性和安全性由系统数据生成机关负责。

省公安厅有关负责人表示,《意见》的实施有效解决了行政执法办案中,办案机关需要打印笔录、法律文书之后再回到办案系统的问题,大大节省了办案资源,提高了执法效能,减轻了基层工作负担。

“当事人电子签名、电子签名、电子指纹与相关业务系统对接,可有效避免当事人身份信息、证据信息重复采集,推动执法大数据深化应用,提升执法办案智能化水平。”该负责人表示,《意见》的出台同时解决了电子卷宗推广的瓶颈问题,为公检法司部门执法办案信息实现跨部门流转、共享,加快政法机关一体化办案进程,提升整体诉讼效能,提供了强有力的参照依据。

推进建设用地分设地上地表地下使用权

产权制度是社会主义市场经济的基石,推进自然资源资产产权制度改革,一大关键就是处理所有权与使用权的关系。因此以土地“三权分置”为代表的所有权与使用权分离改革探索,就成为《指导意见》的一大看点。

自然资源部综合司有关负责人说,为解决自然资源所有者不到位、使用权边界模糊等问题,意见提出多方面主要任务,首当其冲就是健全自然资源资产产权体系,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,处理好所有权和使用权的关系,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	矿产方面	海洋方面
<p>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;</p>	<p>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;</p>	<p>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能,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。</p>

省政府确定今年144项立法项目

围绕服务保障八大战略布局,加强重点领域立法工作

□记者 齐静 报道
本报济南讯 省政府2019年立法工作计划日前公布,今年省政府立法项目总计144项,其中地方性法规89项,省政府规章55项,内容涵盖财政经济、教科文卫、城建环保等类别。
今年,省政府确定13项在年内提请省人大常委会审议的重点立法项目,包括《山东省乡镇工作条例》《山东省优化营商环境条例》《山东省人才工作条例》《山东省社会信用条例》等;确定37项在条件成熟时争取提请审议的立法项目,39项抓紧调查研究,起草的立法项目。据介绍,省政府2019年立法工作计划紧紧围绕

服务保障新旧动能转换、乡村振兴、海洋强省、三大攻坚战等八大战略布局,事关经济社会发展大局和贴近中心工作的立法项目以及实践证明已经成熟的改革探索和改革举措,及时上升为地方立法。《山东省优化营商环境条例》《山东省人才工作条例》等被列入重点立法项目,就是通过立法形式推动制度创新,巩固改革成果,体现了立法的引领保障作用。
此外,我省还将分期分批对机构改革、上位法修改涉及的地方性法规、省政府规章作出修改或者予以废止。同时,根据国务院和省政府的部署,开展涉及民营经济、军民融合、外商投资等领域地方性法规、省政府规章的清理和修改工作。及时启动涉及乡村振兴战略实施、生态环保和自然资源保护、民营经济发展、扩大对

将在条件成熟时争取完成24项省政府规章立法项目,其中有关完善市场监管制度的项目8项,有关创新社会治理和健全公共安全体系的项目8项,有关保护资源和推进生态文明建设的项目6项,还有2项有关法治政府和服务型政府建设。
此外,我省还将分期分批对机构改革、上位法修改涉及的地方性法规、省政府规章作出修改或者予以废止。同时,根据国务院和省政府的部署,开展涉及民营经济、军民融合、外商投资等领域地方性法规、省政府规章的清理和修改工作。及时启动涉及乡村振兴战略实施、生态环保和自然资源保护、民营经济发展、扩大对

外开放积极利用外资、社会民生、公共服务、科技创新等方面的立法前期工作。
“法规规章关系着国计民生,只有不断完善法规规章审查工作机制,加强对重点、难点问题的研究论证,拓宽社会各方有序参与政府立法的途径,才能增强政府立法的及时性和有效性。”省司法厅相关负责人介绍,自2016年起,我省开始探索地方性法规和政府规章草案委托第三方起草工作,专业性和技术性较强、法律关系复杂或者社会关注度、部门之间意见分歧较大的立法项目,可以将草案或者草案中的重要制度设计委托第三方起草。