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》

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。

(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。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。

(新华社北京4月14日电)

探寻5亿年前"生命大爆发"之奥秘

——中国科学家发现寒武纪"化石宝库"清江生物群纪实

遥远的5亿多年前,地球上存在过哪些生物?曾令达尔文感到困惑的"寒武纪生命大爆发"到底蕴藏着哪些奥秘?生活在当下的我们该如何看待那个遥远又遥远的地质时代?

近日,中国科学家在全球知名的美国《科学》杂志上发表的论文《华南早寒武世布尔吉斯页岩型化石库——清江生物群》,再次引发了圈内圈外对研究地球早期生命演化和动物门类起源话题的广泛关注。

中国西北大学早期生命与环境创新研究团队张兴亮、傅东静等首次公布了他们在湖北宜昌长阳地区发现的距今5.18亿年的寒武纪特异埋藏软躯体化石库——"清江生物群"。

《科学》杂志在给媒体的简介中说:"揭示寒武纪之秘的新宝藏出土了。"

英国《自然》杂志在报道中称:"清江生物群打开了观察壮观寒武纪的又一个窗口,各种新的生物类群前所未见。"

"清江生物群是令人震惊的科学发现!"瑞士洛桑大学古生物学家艾莉森·戴利在《科学》同期刊发的评论文章中说。

这个引发国际科学界不吝赞美之辞评价的突破性发现,到底打开了怎样的"新宝藏"?中国科学家又是如何打开并探究这个宝藏的?

5.18亿年与12年:寒武纪"化石宝库"渐露真容

2007年的暑假,西北大学地质学系教授张兴亮带着傅东静等几名研究生在湖北宜昌长阳地区进行野外踏勘。

这里,群山环抱,清江在山里静静流淌着。一天傍晚,当他们沿着河边行走时,一块石头引起了张兴亮的注意。于是他们便拿出地质锤开始敲了起来,没想到竟然在石头中发现了拇指长的半只虫化石。这个"虾"状节肢动物正是布尔吉斯页岩型化石库很有代表性的林乔利虫。紧接着,他们又在这个位置找到了寒武纪早期的无脊椎动物纳罗虫化石。

尽管是一个重大发现,但从事早期生命研究的科学家似乎都特别冷静,发现有数亿年久远历史的化石似乎并没让他们一味欢呼雀跃。在与蕴藏着5亿多年前生命信息的林乔利虫化石"邂逅"之后,他们在这片区域的研究延续了12年。

发现清江生物群的宜昌长阳地处鄂西南山区,寒武纪地层分布广泛。2007年后,西北大学早期生命与环境创新研究团队的研究人员经过记不清多少次野外发掘和大量的研究工作,逐渐揭开了这个寒武纪"化石宝库"的神秘面纱。

"刚开始每年去清江两三次,只要听说水位下降,河床露出来了,我们就去开采化石,不论刮风下雨,即使下雪也不例外。"论文第一作者傅东静副教授回忆说。

采集化石的过程异常艰辛。在实验室里,每一块标本都要在显微镜下进行前期修复,使用扫描电镜揭示化石的超微结构以及元素组成,再对化石进行高精度三维立体扫描……

就这样,他们在湖北大山的"石海"中搜寻,找出了两万多枚化石标本。

科研上的突破是在2014年取得的重要进展。那时,团队已经采获了上万块化石。经过无数次分析、比较、研究,团队终于做出了这样的判断:这是一个能够揭示寒武纪大爆发时期动物门类多样性及其演化进程的重要化石宝库。

谈到对"清江生物群"的命名,傅东静说,一方面是因为化石埋藏地是在清江与丹水河的交汇处。"更重要的一个原因,是希望清江生物群与云南澄江生物群日后能够成为享誉世界的'中国两江生物群'。"

90%对1%:科学家对"寒武纪生命大爆发"的探索

"寒武纪生命大爆发"被称为古生物学和地质学上的一大"悬案"。

在距今5.4亿年的早寒武世,地球生命演化史上出现了一次规模最大、影响最深远的生物创新事件。在不到地球生命发展史1%的时间里迅速创生出了90%以上的动物门类。寒武纪地层突然出现了门类众多的无脊椎动物和最古老的脊椎动物——"天下第一鱼"昆明鱼目化石。但是,在更为古老的地层中,长期以来没有找到其明显的祖先化石,这一现象被称作"寒武纪生命大爆发",简称寒武纪大爆发。

该如何解释在如此短的时间内突然涌现出如此之多的动物门类?一直困扰着学术界。于是,寒武纪大爆发与生命起源、智能起源等一起被列为"六大自然科学难题"。

"要破解寒武纪大爆发的奥秘,需要找到可靠的化石实证。而布尔吉斯页岩型化石库则是探索寒武纪大爆发的最佳窗口。"傅东静说。

"清江生物群正是顶级的布尔吉斯页岩型化石库。后续挖掘、研究与保护将有可能为探索寒武纪大爆发这一重大科学难题提供多方面科学依据。"傅东静说。

据介绍,对清江生物群已经采集到的大量珍贵化石标本中的4351件进行初步研究后,已分类鉴定出109个属,其中53%为此前从未有过记录的全新属种。而且,清江生物群中软躯体生物居多,已发现的后生动物属中,85%不具有矿化骨骼,绝大多数为水母、海葵等没有骨骼的"基础动物"。

更令科学家惊喜的是,清江生物群的化石形态保真度很高,各类群动物保存栩栩如生,动物的眼睛、神经、内脏等软体组织和器官的形态结构清晰可见。

生物统计学的"稀疏度曲线"分析显示,清江生物群的物种多样性将有望超过已知所有寒武纪软躯体化石库。

"清江生物群的特色和优势主要体现在新属种比例最高、后生动物相对多样性最大、软躯体生物类群最多、化石形态保真度最优、原生有机质的埋藏保存最好,具有难以估量的研究潜力。"傅东静说。

已知和未知:"三幕式寒武纪大爆发假说"和更多的奥秘

近年来,西北大学早期生命与环境创新研究团队在中国科学院院士舒德干的带领下,对澄江生物群及寒武纪大爆发进行了长期探索,取得了系统的创新成果。

团队在达尔文提出的地球生命呈"树形演化"猜想基础上,通过数十年的研究与实证,提出了"三幕式寒武纪大爆发假说",勾勒出了寒武纪生命大爆发分三阶段依次创生了基础动物、原口动物、后口动物三大枝系的"动物大树"的基本轮廓,进而首次构建了完整的早期动物谱系树框架图。

"随着日后研究工作的展开和深入,清江生物群将为'早期动物谱系树'到底在哪里分叉,在哪里开枝散叶,找到更多生物进化的直接证据。"舒德干院士说。

不仅在古生物学研究领域,清江生物群的发现,对于进化生物学、系统发生学以及埋藏学、古生态学、地球化学等交叉学科前沿研究方向,也具有非常特殊的价值。

可以期待,随着交叉学科研究的推进,中国的清江生物群会带给我们更多:生发更多的问题,破解更多的奥秘…… **(据新华社西安4月14日电)**

北京世园会进行半负荷压力测试

首次迎接3万游客

新华社北京4月14日电 北京世园会开幕在即,记者从北京世园局获悉,北京世园会园区13日进行了约3万游客的半负荷压力测试。这是世园会园区首次迎接普通游客,对测试园区正常运营意义重大。

北京世园局有关负责人介绍,截至目前,北京世园会园区工程建设总体完成,中国馆、国际馆、生活体验馆、植物馆、永宁阁等工程建设全部完成,"一心、两轴、三带、多片区"的世园会园区已经成型;服务保障工作全面展开,运行管理、礼宾接待、游客服务、安保团队等12个团队近4000人全部到位;世园会开幕式和试运行期所需要的高校志愿者也已顺利招募完成,正在开展系统培训。

此次组织首批来自延庆的3万名游客入园参观,目的是检验园区接待适应能力、管理流程通畅状况、各项工作组织能力和设备运行状况,让园区步入正常化运营。当天,演练现场78条入园通道全部开放,为满足游客购物、用餐等消费需求,园区内已具备开业条件的商户均进行试运营,同时还安排了30辆电瓶车投入运营服务游客。压力测试现场还组织了555名志愿者,按岗位分为18个业务口100个岗位点,为游客提供问询服务、秩序引导、接待协助、语言翻译等8大类服务。

据悉,当天,国际园艺生产者协会秘书长提姆·布莱尔克里夫也实地参观了园区,听取了北京世园会筹备进展情况汇报。他表示,北京世园会筹办工作进展顺利,园区面貌焕然一新,令人钦佩,相信北京世园会将为世界打造一届极具特色、意义非凡的盛会。

14日,在第十七届中国国际人才交流大会设置的招聘会上,求职者与用人单位工作人员交流。

当日,第十七届中国国际人才交流大会在深圳启幕,来自50多个国家和地区的4000多家专业机构和组织、4万余名海内外政府代表、专家学者、高端人才应邀参展参会。 **新华社**

福建省宸万和拍卖行有限公司拍卖公告

中国拍卖行业AAA企业

受招商银行股份有限公司厦门分行委托,定于2019年4月23日上午10时30分在厦门市思明区湖滨南路19号音乐岛酒店5楼中会议室公开拍卖:**丰禾(中国)有限公司债权项目,截至2019年4月12日,债权本息合计人民币26416126.15元,其中本金人民币23494615元,利息人民币2921511.15元。**有意竞买者请于2019年4月22日下午17时前将竞买保证金汇至委托方指定账户上(款项以实际到账为准),并凭汇款凭据原件和相关有效证件原件到本公司办理竞买登记手续。标的展示时间:即日起至2019年4月22日止;标的展示地点:本公司;联系电话:0592-5887788;公司网址:www.xmpaimai.com;公司地址:厦门市思明区湖滨北路28号建业大厦A幢21层。

备注:国家公务员、金融监管机构工作人员、政法干警、资产公司工作人员、国企债务人管理人员、参与资产处置工作的律师、会计师、评估师等中介机构等关联人或者上述关联人参与的非金融机构法人;与参与不良债权转让的资产公司工作人员、国企债务人或者受托资产评估机构负责人员等有近亲属关系的人员;失信被执行人或失信被执行人的法定代表人、主要负责人、影响债务履行的直接责任人员、实际控制人等不得参与竞买。