

拥有“私人海岛”不再是梦——

# 自然资源资产产权制度改革全面推开

经济日报·中国经济网记者 黄晓芳

**视点**  
中国新闻奖名专栏

“

- 山、水、湖、田、林、草等自然资源上各项产权相互独立,没有形成有机整体
- 自然资源产权模糊,开发利用收益与保护修复责任不对等,导致破坏性开发
- 产权清晰后,有利于自然资源整体保护和集约利用

日前,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》(以下简称《意见》)。有关专家表示,自然资源与我们每一个人密切相关,产权是一个国家最基本最重要的制度之一。自然资源资产产权制度改革,对完善社会主义市场经济体制、维护社会稳定和公平正义、建设美丽中国具有重要意义。

## 解决权责不清问题

目前,我国自然资源从所有权角度来说,分为国家所有和集体所有,是二元所有格局。客观地说,改革开放以来,我国自然资源资产产权制度逐步建立,形成了所有权和使用权分离的产权制度,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。

但是,这些自然资源分属于不同部门管理,带来的一个严重问题是,各类自然资源资产产权制度服务于行政管理需要,山、水、湖、田、林、草等自然资源上各项产权相互独立,没有形成有机整体。

分属不同部门的一个后果是家底不清,尤其是一些边缘交叉领域,究竟有多少自然资源,常是一笔糊涂账。

资产究竟是属于谁的,由谁来管理?产权不明晰会带来一系列严重后果。

中国人民大学教授严金明表示,产权制度尤其是产权的确权,是自然资源管理的核心基础。产权不清,要做好管理就成了一句空话。

目前来看,所有者不到位,权责不清、权益不落实、监管保护制度不健全等问题是近年来产权纠纷多发、资源保护乏力、开发利用粗放、生态退化严重的重要原因。

中国农业大学土地科学与技术学院教授朱道林表示,自然资源产权制度改革未得到有效重视,自然资源产权模糊、家底不清,开发利用的收益与保护修复责任不对等,导致破坏性开发,滥采滥挖等现象突出。

为此,党的十八届三中全会《决定》提出,要健全自然资源资产产权制度。中央印发的《生态文明体制改革总体方案》更是把健全自然资源资产产权制度列为生态文明体制改革八项任务之首。

去年,我国机构改革中首个亮相的部委是自然资源部。其组建的缘由,就是统筹山水林田湖草生态系统治理,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题。

现在,在所有自然资源统管的基础上,统筹推进自然资源资产产权制度改革,正当其时。

## 明晰产权是基础

朱道林表示,自然资源作为自然产

物,其产权归属与人类劳动产品、交换产品往往存在区别,其产权主体并不具备取得清晰性,加之在土地等自然资源公有制体系下,产权体系全面梳理与构建是改革所要解决的首要问题。

为此,《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。

严金明表示,健全自然资源资产产权体系,是此次改革的重点,以解决自然资源资产权利交叉重叠、缺口遗漏及权能不完善等问题。

具体而言,在土地方面,将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”。

《意见》提出,要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。严金明表示,长期以来,我国对土地主要是二维空间利用,但现在城市中心已经寸土寸金,不能再像以往那样大手大脚建设,须从空间上拓展,向下拓展。

在矿产方面,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。

在海洋方面,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。

这意味着,未来如果你想拥有一座海岛,已经不再是一个梦了。

自然资源部综合司有关负责人表示,此次改革的另一个关键是明确了自然资源资产产权主体。此举是针对自然资源资产产权主体规定不明确、自然资源资产所有者主体不到位、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。

同时,将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。

## 自然资源资产产权制度改革主要任务

- 健全自然资源资产产权体系
- 明确自然资源资产产权主体
- 开展自然资源统一调查监测评价
- 加快自然资源统一确权登记
- 强化自然资源整体保护
- 促进自然资源资产集约开发利用
- 推动自然生态空间系统修复和合理补偿
- 健全自然资源资产监管体系
- 完善自然资源资产产权法律体系

## 扩大竞争性出让

首先,要理顺产权关系,摸清家底。上述负责人表示,长期以来,由于自然资源分类管理、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。

严金明表示,产权制度,尤其是产权确权是自然资源管理的基础。

为此,《意见》提出,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。

产权清晰后,有利于自然资源整体保护和集约利用。朱道林表示,《意见》出台有利于强化整体保护与系统修复,自然资源要素与人类行为共同构成生命共同体,各自然要素之间具有密切的有机关系,必须实施整体保护与系统修复。

同时,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。

此外,针对自然资源资产监管制度不完善,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,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。

朱道林表示,改革也存在不少难点,一是不同类型自然资源具有不同的属性和特征,而且作为自然资源,土地资源与矿产、水、森林、草原、海洋等之间既具有密不可分的联系,又有本质的区别,如何将统筹推进与分类对待有机结合,将面临困难。

此外,如何整体构建自然资源的权、责、利关系是改革成功与否的关键,只有将产权主体明晰与集约可持续开发、整体保护与修复责任密切相关,并建立整体的、具有严格法律地位的规划管制制度,才能为统筹推动自然资源可持续利用、保护、修复奠定制度基础。

中国人民大学国发院报告显示——

## 市场信心得到有效逆转

本报记者 熊丽

4月20日,中国人民大学国家发展与战略研究院发布宏观经济月度数据分析报告认为,在“六稳”政策和系列改革举措的提振作用下,一季度中国宏观经济成功抵御了各种下行风险的冲击,宏观经济、金融市场和劳动力市场保持平稳运行,市场信心得到有效逆转,多数指标较去年四季度企稳或改善。

“2019年一季度最为明显的两大特征是,宏观调控政策发力和改革开放进程提速。随着各类逆周期宏观经济政策效果开始显现,经济实现超预期企稳。”中国人民大学国家发展与战略研究院研究员刘晓光代表课题组发布了报告。他表示,在加大宏观调控力度的同时,年初以来特别是3月份至4月份,政府各部门接连出台了一系列改革举措,如增值税改革、户籍制度改革、金融供给侧结构性改革、《外商投资法》等。这些改革举措既有长期经济结构调整的目标导向,又能够在短期内有效提升总需求,所释放的新一轮改革红利有望在二三季度逐步发力,支撑全年经济平稳增长。

刘晓光表示,对从全年投资增速的展望看,进入二三季度后,随着针对制造业和民营企业的大规模减税政策和融资支持政策逐渐发力,有望重新提振制造业和民间投资。但由于房地产销售面积、竣工面积、新开工面积和土地购置面积等指标增速已出现不同程度下滑,下一阶段房地产投资很可能出现回落。因此,全年投资增速依然很难出现大幅度回升。

“不过,从剔除价格因素的实际增速来看,总体投资低点在去年三季度已经出现,至今年一季度已连续两个季度企稳。”刘晓光说。

从消费方面看,一季度消费增速较去年四季度企稳回升,但较去年全年增速仍处于较低水平,能否扭转转额以上消费特别是汽车消费的持续较快下滑,成为今年“稳消费”的关键。从全年出口展望看,2019年全球经济下行压力加大,总体上对中国出口形成不利局面。

刘晓光认为,由于宏观调控和改革力度同时加大,2019年经济形势有可能会好于2018年的实际运行情况,但需要密切关注新风险的累积和旧风险再度上扬以及结构分化加剧下的局部压力,把握好政策调整的節奏和力度,适时出台更多的改革举措。

**直播间**

## 571万人次限乘高铁

“老赖”的日子越来越不好过了。国家发改委近日发布数据显示,截至3月底,全国法院累计发布失信被执行人名单1349万人次,限制购买动车高铁票571万人次,这样的惩罚力度可真不小。那么,哪些严重失信行为会被限乘飞机火车?对“老赖”还有哪些消费行为被限制?本期主持人一一为您解答。

**问:**整治失信人员取得哪些新成效?

**主持人:**从社会信用体系建设情况看,联合惩戒机制持续显威。一季度,新增失信黑名单主体信息约64.3万条,涉及失信主体约57.1万个,退出失信黑名单主体约26.1万个。截至3月底,390万失信被执行人慑于信用惩戒主动履行法律义务。

值得注意的是,社会信用体系建设重点领域专项治理成效显著。国家发改委会同有关部门,持续推进19个重点领域失信问题专项治理。

**问:**哪些人会被限乘火车、飞机?

**主持人:**严重影响铁路运行安全和生产安全有关行为的责任人被公安机关处罚,或铁路车站单位认定的7种行为将不允许乘坐火车。旅客在机场或航空器内实施相关行为被公安机关处以行政处罚或被追究刑事责任的,将被限制乘坐民用航空器,有效期为一年。

对于其他领域严重违法失信行为有关责任人,将限制乘坐火车高级别席位,包括列车软卧、G字头动车组列车全部座位、其他动车组列车一等座以上座位。同时限制乘坐民用航空器。相关失信行为责任人包括:有履行能力但拒不履行的重大税收违法案件当事人;在财政性资金管理使用领域存在弄虚作假、虚报冒领、骗取套取、截留挪用、拖欠国际金融组织和外国政府到期债务的严重失信行为责任人;在社会保险领域存在严重失信行为的责任人;证券、期货违法被处以罚没款,逾期未缴纳的;上市公司相关责任主体逾期不履行公开承诺的;被人民法院按照有关规定依法采取限制消费措施,或依法纳入失信被执行人名单的。

**问:**对“老赖”还有哪些消费行为被限制?

**主持人:**除了限乘火车、飞机,“老赖”可谓处处受限。纳入法院失信被执行人名单的被执行人,将有下列消费行为限制:乘坐交通工具时,不得选择飞机、列车软卧、轮船二等以上舱位。不得在星级以上宾馆、酒店、夜总会、高尔夫球场等场所高消费。不得购买不动产或者新建、扩建、高档装修房屋。不得租赁高档写字楼、宾馆、公寓等场所办公。不得购买非经营必需车辆,不得旅游度假,子女不得就读高收费私立学校,不得支付高额保费购买保险理财产品。不得乘坐G字头动车组列车全部座位,其他动车组列车一等以上座位等。

(本期主持人 王轶辰)

汽车消费领域投诉不断,专家建议——

# 算清汽车金融服务这笔账

本报记者 彭江

近日,汽车消费领域投诉问题此起彼伏。其中,围绕金融服务费的问题更是争议不小,引发了社会各界广泛关注。

日前,银保监会再次重申,汽车金融公司在提供服务时收取费用应当严格遵守国家法律、法规、规章和有关监管规定,遵循公开、公平、诚实、信用的原则,应在各类相关营业场所醒目位置、公司官网等公示收费项目和标准,主动接受社会监督。

中国人民大学重阳金融研究院副院长董希淼认为,我国汽车金融市场近年来发展较快,汽车金融服务在一定程度上为消费者购车提供了便利,也推动了汽车消费的增长。从供给主体看,提供汽车金融服务的主要有商业银行(购车贷款、信用卡购车分期)、汽车金融公司(购车贷款)以及互联网平台。

但是,一些汽车4S店在协助客户办理汽车金融业务时,出现了较多不规范、不合规甚至不合法现象,主要包括不尊重客户意愿,强制客户办理汽车金融业务并收取所谓服务费;混淆金融术语,偷换相关概念,以“零首付”“零利率”等噱头诱骗

客户后收取高额手续费;与一些不具备信贷资质的非金融机构勾结,将客户引向非法金融平台,损害客户利益;在办理汽车金融业务过程中强行搭售保险等产品。

董希淼称,汽车4S店不具备金融服务资质,在协助客户办理汽车金融业务时,应充分尊重消费者的知情权、自主选择权、公平交易权。不得为了收取服务费误导甚至强制客户办理,不得隐瞒事实、不尊重消费者的权益,不明确告知相关权利和义务,不得向客户介绍不具备信贷资质的非法金融平台。

中国人民大学国际货币研究所研究员甄新伟认为,汽车经销商向客户收取所谓“金融服务费”,本应是为了支付汽车经销商协助汽车金融公司推荐汽车信贷服务,以及协助签署分期付款合同、办理车辆抵押手续等服务的费用。消费者委托汽车经销商代办汽车消费信贷相关服务的“劳务费”,用“金融服务费”名目容易发生混淆,而且收取方式不规范,容易发生侵害消费者合法权益问题。

甄新伟建议,汽车经销商应切实规范相关服务收费。汽车经销商向消费者收

取服务费时,应事前向消费者充分披露收费价格和对应服务标准、服务内容等。此外,如果收费与汽车金融公司提供的金融产品相关,需要提前报备,以获得与其合作的汽车金融公司认可,并且应用汽车经销商公司账户收取,提供正规发票,不能采取个人账户收取等违规方式。

据部分消费者反映,不少汽车销售企业存在不合理收费现象。除了金融服务费之外,4S店在卖车时还会收取上牌费和车辆检测费。董希淼建议,金融监管部门和消费者保护协会要加强对汽车金融消费的清理和整顿,督促有关机构合理、合法、有序地提供金融产品和服务,维护好汽车金融消费市场秩序,保护好消费者合法权益。

董希淼认为,作为消费者,在购车时要全面理性看待4S店的营销宣传,同时选择正规金融机构办理汽车金融服务,仔细计算利率和手续费之后的综合成本。如果选择4S店推荐的金融服务,一定要签书面合同,相关款项支付要进入相应机构的账户,并注意保存好合同、录音等重要证据。



朱慧卿作(新华社发)



本版编辑 郭存举 李 瞳