



法治日报  
星期五  
2025年8月15日

# 法治政府

05  
专刊

编辑/刘欣  
主编/李晓军  
校对/宜爽

LEGAL DAILY

## 全面推进美丽中国建设

产权更明晰 权益更显化 落实保护责任

# 首批5个国家公园全部有了“户口本”

□ 本报记者 张维

自然资源确权登记是党中央推进生态文明建设的一项重要决策部署和制度创新。

7月4日，三江源国家公园顺利完成登簿。这标志着我国首批设立的5个国家公园——三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林和武夷山国家公园全部完成自然资源确权登记，从此有了自己的“户口本”。

记者近日从自然资源部了解到，这一里程碑式的成果，为健全自然资源资产产权制度，推动国家公园和美丽中国建设，贡献了“中国智慧”。一本本绿水青山的“户口本”，使产权更明晰，权益更显化，落实保护责任，服务生态文明建设，激活了保护与发展的双重效能。

### 制度筑基 产权明晰守护绿水青山

产权不清、权责不明，保护就会落空。国家公园是具有国家代表性的自然生态系统，保护范围大，生态过程完整，是我国自然生态系统中最重要、自然景观最独特、自然遗产最精华、生物多样性最富集的部分。

2019年，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》，明确要求重点推进国家公园等重要生态空间确权登记工作。同年印发的《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》将“坚持依法确权、分级管理”作为基本原则，对“推进自然资源资产确权登记”作出明确规定。

据自然资源部有关负责人介绍，通过对国家公园等自然保护地，以及水、林、草、湿、海、矿等各类自然资源统一进行确权登记，坚持自然资源资产的公有性质，加强自然资源产权保护，厘清自然资源资产所有者、监管者及其责任，不仅夯实了生态文明建设产权基础，更让“绿水青山就是金山银山”的理念落地生根。

2021年10月，我国宣布正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山第一批5个国家公园。

2022年12月28日，海南热带雨林国家公园在全国率先完成登簿，标志着在全国首次打通自然资源确权登记“最后一公里”。海南省创新性探索出土地权属置换路径，制定了《关于实施海南热带雨林国家公园生态搬迁土地权属置换的指导

### 核心阅读

自然资源确权登记是党中央推进生态文明建设的一项重要决策部署和制度创新。第一批5个国家公园圆满完成登簿，通过摸家底、建档案，明确了“谁所有”“由谁管”，真正实现“底数明、权属实、边界清”。



意见》，实行迁出地与迁入地的土地所有权等价置换。

2023年6月19日和9月8日，武夷山国家公园江西片区、福建片区相继完成登簿。福建、江西两省在各自摸清武夷山国家公园所属片区范围内的自然资源资产情况和权属状况，厘清国有与集体所有自然资源边界的基础上，加强跨省协同，建立省际协调机制，共同解决保护、建设中的重大问题。两省联合编制武夷山国家公园总体规划，共同推进武夷山国家公园保护管理，实现“山共治”。

2023年6月21日、8月25日、12月30日，大熊猫国家公园陕西片区、甘肃片区、四川片区陆续完成登簿。清晰的权属划分让责任落实更精准，为大熊猫国家公园建设提供了产权保障。

2024年9月6日，东北虎豹国家公园完成登簿。通过开展确权登记，妥善化解了公园范围内1.9万多公顷的权属重叠历史遗留问题，划清国有与集体所有界线。

打通落实生态环境保护责任“最后一公里”

## 生态环保责任制规定压紧压实领导干部责任

**本报讯** 记者张维 生态环境保护能否落到实处，关键在领导干部，根本在制度保障。近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《地方党政领导干部生态环境保护责任制规定（试行）》（以下简称《规定》）。生态环境部负责人表示，《规定》是我国生态环境领域又一部重要党内法规。出台《规定》是坚持和加强党对生态文明建设全面领导的重要制度和利器。

“《规定》是我们党领导和推进生态环境保护工作的重要理论成果和实践成果，进一步强化了党的全面领导，牵牢责任制“牛鼻子”，压紧压实地方各

级党政领导干部生态环境保护责任，打通了落实生态环境保护责任的“最后一公里。”这位负责人说。

《规定》明确了党委、政府和相关部门党政领导干部的岗位职责，实现了对生态环境保护各领域、各环节的全覆盖。与党内法规和国家法律充分衔接，形成责任闭环，是推动地方党政领导干部落实生态环境保护责任的重要制度安排。这位负责人表示，出台《规定》是健全生态环境保护责任体系的有效举措。

据介绍，《规定》适用于县级以上地方党委和政府领导班子成员，生态环境部门和承担重要生态环

2025年7月4日，三江源国家公园完成登簿。此举有力推动生态保护补偿机制落地实施，充分激发周边社区参与生态保护的积极性，形成共建共享的良好局面。

### 确权赋能 公园确权登记成效初显

第一批5个国家公园圆满完成登簿，通过摸家底、建档案，明确了“谁所有”“由谁管”，真正实现“底数明、权属实、边界清”。据上述负责人介绍，确权登记成效主要体现在以下几个方面：

为维护国家公园所有者权益提供产权凭证。根据民法典等法律法规，国务院代表国家行使全民所有自然资源资产所有权，但具体由谁来代表行使、如何行使、行使的权利内容是什么，长期以来并不明晰。通过自然资源确权登记，将具有重要生态价值的国家公园四至范围在国土空间上精准落地，以登记的法定形式，明确和宣示了国家公园各类自然资源资产的产权主体，清晰界定不同层级政府行权的具体范围，厘清自然资源资产所有者、监管者及其责任，能够为国家公园产权管理提供支撑。通过清晰界定国有与集体所有的权属边界，妥善化解国家公园范围内的权属争议，同时关联不动产登记信息，明晰了自然资源资产产权主体，划清了权属界线，解决了所有权不清、所有权边界模糊等问题，为国家公园所有者职责履行主体“主张所有、行使权利、履行义务、承担责任、落实权益”提供具有法律效力的产权依据。

为国家公园生态产品价值实现夯实产权基础。近年来，我国国家公园建设取得了显著成果，但在生态产品价值实现方面仍面临产权界定、资产配置与有偿使用等难题。通过自然资源确权登记，解决了一批自然资源产权纠纷，划清全民所有和集体所有之间的边界，划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，划清不同集体所有者的边界，划清不同类型自然资源的边界，清晰掌握国家公园的产权“家底”，建立涵盖各类自然资源权属状况和自然状况的数据库，为国家公园全民所有自然资源资产处置、配置、有偿使用和收益管理等提供权责归属依据。

为加强国家公园严格保护、整体保护、系统保护提供服务保障。山水林田湖草沙冰是一个生命共同体。国家公园涉及的自然资源种类繁多，包括森林、水流、草原等。这些资源的所有权和使用权往往跨越多个行政区划和管理部门。通过国家公园确权

登记，将国家公园作为独立的登记单元，依法对国家公园内的水流、森林、山岭、草原、湿地、滩涂等自然资源进行统一确权登记，将国家公园内各类自然资源的权属状况、自然状况等信息在登记簿进行记载，明确谁所有、谁管理、谁负责，为国家公园分类施策、生态保护和有效监管提供产权依据。登记结果具有公示公信效力，相应内容及时更新，并接受社会监督，促进权责主体夯实生态保护责任，有利于生态资产保值增值，助力提升国家公园生态系统的原真性、完整性。

### 夯实基石 从国家公园到美丽中国

给自然资源上“户口”，不止于国家公园。据了解，自然资源确权登记从试点探索到全面铺开，从5个国家公园到国际重要湿地，从大江大湖到国家重点林区，自然资源确权登记已在全国“星火燎原”。

数据显示，截至2025年7月底，全国共有1057个重点区域相继完成登簿，总面积达32万平方公里，覆盖国家公园等自然保护地、森林、草原、湿地、河流、湖泊、探明储量的矿产资源、无居民海岛等各类自然资源。特别是今年以来，全国自然资源确权登记明显提速，431个重点区域完成登簿，占已登簿总数的四成。今年6月，太湖完成确权登记，标志着唯一由中央直接行权的湖泊完成登簿，7月西藏米堆冰川确权登记已发布公告……一本本绿水青山的“户口本”，为山水林田湖草沙冰等各类自然资源的整体保护、系统修复和综合治理提供了产权支撑。

清晰的产权，是保护与发展的基石。自然资源部有关负责人表示，下一步，自然资源部将持续提升自然资源统一确权登记法治化、规范化、标准化、信息化水平，着力拓展自然资源登记覆盖面。“十五五”期间基本完成新设立的国家公园、国际和国家重要湿地、重要河流湖泊等自然资源登记，有序推进自然保护地、国家重点林区、探明储量的矿产资源、海域和无居民海岛等自然资源登记，力争实现登簿面积一百万平方公里。同时将自然资源确权登记深度融入生态文明建设大局和自然资源管理全局。进一步强化登记成果服务应用于生态产品价值实现、自然资源资产清查、生态保护补偿、国家公园建设等相关领域，发挥好确权登记在生态文明建设 and 自然资源管理链条中的作用，努力擦亮美丽中国绚丽底色。

情况作为考察评价的重要内容。

这位负责人说，《规定》明确了5种追责情形，一是贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设和生态环境保护的决策部署不力，做选择、搞变通、打折扣；二是落实生态环境保护责任不到位，搞形式主义、官僚主义，敷衍塞责，失职失责；三是作出的决策违反生态文明建设和生态环境保护的政策和相关党内法规、法律法规；四是致使生态环境问题突出，生态环境状况恶化，发生严重生态环境损害；五是其他应当追究责任的情形。

## 慧眼观察

□ 严荣

住房租赁是居民解决居住问题的重要途径，是国民经济和社会发展的重要领域。近年来，随着加快培育发展住房租赁市场的一系列政策陆续出台实施，我国住房租赁市场呈现出快速发展的态势，涌现出许多新主体、新业态、新技术、新模式。但与此同时，庞大的租赁规模和复杂的租赁关系也带来了不少新问题和挑战，市场主体参差不齐、经营服务不尽规范、租住品质差强人意等现象时有发生。面对新形势、新情况和新问题，亟需加强住房租赁法制建设，为住房租赁市场高质量发展提供坚实的法治保障。

《住房租赁条例》（以下简称《条例》）出台，是我国健全住房租赁法治保障体系的重要举措。《条例》旨在规范住房租赁活动，维护住房租赁活动当事人合法权益，稳定住房租赁关系，促进住房租赁市场高质量发展，推动加快建立租购并举的住房制度。

一是适应住房租赁品质提升新需求，规范住房租赁活动，保障当事人合法权益。住房租赁已是人民群众住有所居的重要途径，但租赁市场不规范、租赁关系不稳定、合法权益难保障，纠纷解决渠道不通畅等问题一直较为突出。这些问题既影响了新市民、青年人等租房群体的生活品质，也影响到住房租赁市场的健康发展。

对住房租赁活动进行有效规范，平衡租赁当事人的权利义务关系，是维护当事人合法权益的重要方式。《条例》在“总则”中明确，“从事住房租赁活动，应当遵守法律、法规，遵循平等、自愿、公平、诚信原则，不得危害国家安全、损害公共利益和他人合法权益，不得违背公序良俗。”在具体条款中还作了相应规范。首先，明确出租住房的要求。规定用于出租的住房应当符合建筑、消防、燃气、室内装饰装修等方面的法律、法规、规章和强制性标准，不得危及人身安全和健康。厨房、卫生间、阳台、过道、地下储藏室、车库等非居住空间，不得单独出租用于居住。其次，分别明确了出租人和承租人的行为规范。对于出租人，规定应当将住房租赁合同备案，向承租人出示相关材料，核验承租人身份证明材料，不得擅自进入租赁住房，无正当理由不得扣押金，解除合同应当通知承租人并为腾退租赁住房留出合理时间。对于承租人，规定应当向出租人出示身份证明材料，安全且合理使用租赁住房，不得擅自改变租赁住房用途，遵守物业管理规约，对出租人依法确需进入租赁住房的予以配合。再次，平等提供权益保障。国家鼓励出租人和承租人依法建立稳定的住房租赁关系，推动租购住房在享受公共服务上具有同等权利。对于住房租赁合同连续履行达到规定期限的，出租人按照有关规定享受相应的政策支持，承租人按照有关规定享受相应的基本公共服务。

二是适应住房租赁市场发展新形势，强化市场主体责任，维护市场秩序。经历蓬勃发展新后，我国住房租赁市场的总量规模急剧扩张，市场主体更多元，产品类型和服务方式更加多样。比如，按照投入和持有周期可以将住房租赁企业分为轻资产、中资产和重资产等类型；在房源方面，当前市场中既有量大面广的分散式租赁住房，也涌现出不少集中分布的租赁项目；从业态看，在策划、建造、运营、管理、服务等各个环节，都有各类市场主体提供富有特色的产品和服务，使得产业链更长，产业生态更加丰富。

促进住房租赁市场高质量发展，离不开住房租赁行业各类市场主体的守法经营、诚信服务。《条例》分别针对住房租赁企业和经纪机构作出了明确规定。首先，针对住房租赁企业，确定了培育市场化、专业化企业的政策导向，明确住房租赁企业的定义及基本要求，规定该企业的经营范围应当使用“住房租赁”的表述，建立健全了企业报送开业信息、租赁住房信息及其变化情况的制度，规范了房源信息发布要求，对从事转租赁的企业明确实行资金监管。其次，针对经纪机构，明确从事租赁业务应当具备与其经营规模相适应的自有资金，从业人员和管理能力，规定了从业人员名单备案、房源信息发布、收费项目应明码标价、办理住房租赁合同备案等要求。

三是适应住房租赁监督管理新要求，健全公共治理机制，促进市场高质量发展。住房租赁监管是城市治理的重要内容，涉及广大人民群众、众多市场主体和各类租赁住房，对打造宜居、韧性、智慧城市具有重要影响。为贯彻落实加强国家治理体系和治理能力现代化建设的部署要求，提高住房租赁监管的法治化、智能化、专业化水平，有必要总结、固化我国住房租赁管理有益经验，通过制定出台《条例》，健全治理机制，增强管理能力，优化服务水平，提升治理效能。

坚持市场主导与政府引导相结合，注重公共服务与公共治理并重，适应行业监管新要求，是促进住房租赁市场高质量发展的必由路径。首先，健全综合治理机制。针对住房租赁法律关系复杂、涉及主体多样等特点，《条例》建立健全了多主体参与、各部门协同的治理体制。明确国务院住房城乡建设主管部门负责全国住房租赁活动的监督管理工作，县级以上地方人民政府房产管理部门负责本行政区域内住房租赁活动的监督管理工作，市场监管、公安等部门在各自职责范围内负责有关监督管理工作。要求住房租赁相关行业组织建立健全行业规范，加强行业自律管理。其次，强化公共服务供给。要求主管部门制定并发布住房租赁合同、住房租赁经纪服务合同示范文本，明确市级以上地方人民政府应当建立住房租金监测机制，定期公布不同区域、不同类型住房的租金水平信息。要求地方房产管理部门应当通过住房租赁管理服务平台开展合同备案、租赁房屋信息管理等，统计监测等管理与服务，并与其他相关管理部门建立信息共享机制。再次，加强监督管理。明确地方房产管理部门应当会同有关部门加强对住房租赁活动的监督检查，依法及时处理违法行为。“法律责任”共11条，全面明确了各类主体各类情形的相关责任，具体处罚的举措具有较强的针对性，有望取得良好效果。

（作者系上海市房地产科学研究院党委书记、院长，研究员）

## 健全法治保障体系促进住房租赁市场高质量发展



近日，“好辽山东”定向运动联赛（枣庄站）在山东省枣庄市滕州市开赛。活动期间，选手们走进滕州市消防救援大队北辛消防救援站消防打卡点，沉浸式参与消防知识学习、解锁应急技能，化身“水枪射手”，打卡“火焰蓝”等趣味活动。图为消防救援人员现场与选手们互动。

本报通讯员 季龙 摄

## 荆门扁平化管理压实信访工作责任

□ 本报记者 刘志月  
□ 本报通讯员 赵秋枫

见到湖北省荆门市沙洋县委书记陈威，信访人李某怀等人见到了希望。

李某怀等人是沙洋县一条城乡公交线路的运营车主。2016年，他们响应政府号召，购买了6辆天然气公交车参与公交运营。巧合的是，没多久，全县唯一的加气站因设备检修停止运营。这一停就是2年多，燃气公交车也被迫停运。

停运带来减收和生活压力，让李某怀等人不堪重负。2023年开始向有关部门反映，要求解决停运和亏损问题，但长时间未得到解决。

后又因解决燃气问题无望，加上他们对经营城乡公交客运前景并不看好，遂请求沙洋县政府对他们持有的公交车予以收购，实行公车公营。

沙洋县成立工作专班，专题研究化解方案。经专项审计、测算成本，沙洋县决定由县交通投资有限公司出资收购。不过，收购方认为，依法只能对6辆公交车残值部分进行收购，不接受经营亏损和补偿费用，李某怀等人对此并不认同。

收购方案一度搁浅。2024年初，陈威接待李某怀等

人，并现场研判办公，最终提出双方认可的方案：收购方负责车辆部分，经营亏损和补偿部分由交通部门与信访人、客运公司协调解决。至此该信访问题得到圆满化解。沙洋这起公交线路运营信访问题的成功化解，是荆门市推行“市、县统筹调度，高位推动压实信访工作责任”取得明显成效的一个缩影。

为深入推进信访工作法治化，荆门建立市、县两级调度机制，落实领导包案化解工作要求，健全完善“研、交、办、督、结”的工作闭环。

荆门市委、市政府常态化听取信访工作汇报，研究部署信访问题源头治理、领导干部接访包案、信访积案化解等重点问题。

与此同时，荆门市积极发挥信访工作联席会议机制作用，统筹协调、整体推进、督促落实，对信访重点工作日研判、周调度、月通报。

今年1月至6月，荆门市，县各级党政领导干部一线调度信访事项909件次，办结299件，实质性化解率96.8%。荆门市将扁平化管理引向深入，对矛盾问题多发频发、信访总量靠前的乡镇（街道）实行“进笼子”管理，纳入市级重点管理对象，加强信访问题源头治理，着力夯实基层基础。数据显示，今年上半年，荆门市信访总量同比下降23.6%。