



法治日报
星期五
2026年7月17日

法治政府

05
专刊

编辑/李立娟
见习编辑/王策
美编/李晓军
校对/张学军

LEGAL DAILY

中办国办印发完善自然资源资产管理制度体系意见

摸清家底明晰权属，向人民交出“明白账”

全面推进美丽中国建设

□ 本报记者 刘欣

《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善自然资源资产管理制度体系的意见》(以下简称《意见》)近日印发,明确了完善自然资源资产管理制度体系的总体要求和主要目标。《意见》提出到2030年,自然资源资产管理制度体系更加健全,履职主体更加明确,资产家底更加清晰、整体保护更加有力、资产配置更加高效,考核监督更加完善,各类自然资源资产和全部国土空间得到有效保护,自然资源资产管理水平明显提升。到2035年,自然资源资产管理体制机制运转顺畅,系统完备的自然资源资产管理制度体系全面建立,自然资源资产管理水平全面提升。

自然资源部副部长张文彬表示,《意见》是自然资源资产管理领域的纲领性文件,构建了统一履行全民所有自然资源资产所有者职责的“四梁八柱”,对促进自然资源安全高效永续利用和资产保值增值、推动高质量发展、推进人与自然和谐共生的现代化、助力美丽中国建设意义重大。

进一步摸清家底

我国自然资源资产规模庞大,种类繁多、分布广泛。《意见》提出摸清自然资源资产家底,对此,自然资源部自然资源调查监测司司长王华斌表示,“要保护好、利用好自然资源资产,向人民交出‘明白账’,首先要做到底数清、情况明、账本实,全面摸清自然资源资产有什么、在哪里、质量怎么样、价值有多少。”

近年来,自然资源部持续开展自然资源统一调查监测,统筹实施自然资源基础调查和各类专项调查,覆盖土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋、荒漠等各类资源以及国家公园等国土空间。在浙江、重庆等地空间数字化协同治理试点的基础上,融合基础地理信息、调查监测、产权、规划等各类数据,构建自然资源管理和国土空间规划“一张图”,动态掌握各类资源的状况,不断提升精细化和智能化管理水平。牢牢守住了耕地保护红线、耕地数量、质量、生态“三位一体”保护格局逐步形成;全面摸清了有查明资源储量的164种矿产的数量、分布和开发利用情况,夯实能源资源安全根基;全

核心阅读

《中共中央办公厅 国务院办公厅关于完善自然资源资产管理制度体系的意见》是自然资源资产管理领域的纲领性文件,构建了统一履行全民所有自然资源资产所有者职责的“四梁八柱”,对促进自然资源安全高效永续利用和资产保值增值、推动高质量发展、推进人与自然和谐共生的现代化、助力美丽中国建设意义重大。



国森林覆盖率达25.09%,森林蓄积量达到209.88亿立方米,成为全球增绿最多最快的国家;我国管辖海域约300万平方公里,大陆自然岸线保有率保持在35%以上,自然资源家底更加厚实。

为进一步摸清自然资源资产家底,既掌握实物量,也核算价值量,《意见》提出,要健全自然资源资产清查统计核算制度,通过定期开展自然资源资产清查,建立核算技术标准体系,深度融合智能化新技术,既算经济账,又算生态账,全面掌握自然资源资产有什么、值多少。

《意见》还提出,要完善自然资源资产负债表编制制度并推进常态化编制,动态直观反映自然资源资产实物量、价值量及变动情况,形成自然资源资产“一本账”。

“2021年,受国务院委托,自然资源部首次向全国人大常委会专项报告了国有自然资源资产管理情况,今

年,我们将再次进行专项报告并依法向社会公开,让全体人民共同的自然资源资产家底更厚,成色更足。同时,也为自然资源资产管理责任考核,领导干部自然资源资产离任审计等各项工作提供数据支撑。”王华斌说。

完善产权制度

《意见》提出多项健全自然资源资产产权制度方面的改革举措,社会各界高度关注。自然资源部自然资源确权登记局局长胡善顺介绍说:“产权制度是社会主义市场经济的基础制度。党中央高度重视自然资源资产产权制度建设,《意见》主要从完善权利体系和统一确权登记两个关键举措入手,给社会各界吃下‘定心丸’。”

一方面,进一步健全自然资源资产用益物权等权利体系。

近年来,自然资源整体保护和开发利用的方式不断拓展,产权保障的需求日益迫切。《意见》顺应社会需求,着眼推动自然资源资产所有权与使用权分离,提出了一系列完善产权制度的改革举措,对于进一步显化自然资源资产价值、促进高效配置,更好服务高质量发展具有重要意义。

比如,《意见》提出推动设立国有农用地使用权,通过设权赋能,促进国有农用地规范管理和合理利用;提出探索单独设立深层地下空间建设用地使用权,今后利用洞穴、废弃矿坑等深层地下空间发展旅游、储能等产业,权利将得到更好保障;提出完善填海成陆后海域使用权向土地使用权转换的衔接机制,更好保障相关企业群众合法权益。

另一方面,全面推进自然资源和不动产统一确权登记。

胡善顺介绍,我国扎实开展国家公园、大江大河大湖、国际重要湿地、国家重点林区等重要生态空间自然资源确权登记,经过这些年持续努力,完成了首批设立的5个国家公园、长江干流(四川段)、太湖等3800多个重点区域的登记工作,登记面积达37.7万平方公里,绿水青山有了自己的“户口本”。同时,大力推行不动产登记集成办理,“跨省通办”“带押过户”等便利民企改革,不断提升登记便利度和群众满意度,着力创新完善存量时代不动产登记政策,促进自然资源资产高效配置和盘活利用。

《意见》提出深化自然资源确权登记制度改革,推进重点自然资源和重要国土空间的统一确权登记,巩固不动产统一登记改革成果,规范高效做好林权类、海域使用

权等不动产登记;加快完善地籍数据库,推动形成统一产权底板等一系列重要任务。”胡善顺表示,“接下来,我们将狠抓落实,推动加快形成归属清晰,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,为推动人与自然和谐共生的现代化建设提供有力支撑。”

强化考核监督

《意见》印发后,不少人关注将采取哪些措施,守好、用好自然资源资产。张文彬认为,应该从收益管理、职责体系、考核监督三方面考虑,协同发挥作用,才能实现守好、用好自然资源资产的目的和目标。

自然资源资产的收益是所有者权益的最直接体现。在收益管理方面,这些年,自然资源部会同财政部,在土地使用权收益、水资源有偿使用收益、矿业权出让收益等方面积极改革探索,形成了一系列举措。

《意见》对各类政策、措施又进一步进行了丰富完善。比如,建立统一的全民所有自然资源资产收益管理制度,相关收入全部纳入政府预算;健全全民所有自然资源资产收益成本核算制度;健全农村集体经营性建设用地入市增值收益分配机制。“简单地说,就是算好、管好、用好资源出让收益,更加科学有效地发挥这些收益的作用,维护社会公平正义。”张文彬说。

在职责体系方面,《意见》提出探索建立全民所有自然资源资产所有权资源清单管理制度,进一步明确了责任主体、责任内容、权利和义务,通过清晰的界定和明确,压实责任,明确边界,进一步推动各类责任主体在法律法规框架范围内更加有效、高效发挥作用。

在考核监督方面,《意见》提出统筹开展自然资源资产管理责任考核,探索对自然资源资产履职主体的考核评价,对领导干部的责任履行,管理成效进行“精准画像”,回答“自然资源家底到底是厚了还是薄了,生态修复效果是好了还是差了,资产价值是高了还是低了”这些问题,进一步引导领导干部树立和践行正确政绩观。同时,进一步发挥国家自然资源督察机制作用,加强日常监督。

一分部署,九分落实。张文彬表示,“自然资源部将按照党中央、国务院统一部署,与各地区各部门协同配合,完善工作机制,压实工作责任,做好风险防控,加强科技支撑和人才队伍建设,强化激励机制,特别是严明纪律规矩,强化监督执纪问责,严格约束权力运行,防止腐败和权力滥用。通过强化部署,强化落实,强化监督,让《意见》中各项改革措施真正落到实处。”

李悦：用心做好群众信赖的行政复议“贴心人”

行政复议先锋

□ 本报记者 周文馨 赵志锋

“行政复议不是冰冷的法条适用,而是带着温度的纠纷化解工作;每一份案卷背后都承载着一个家庭的期盼,每一次审理都关乎群众对法治的信仰。”近日,甘肃省酒泉市司法局党组成员、副局长李悦接受《法治日报》记者采访时说。

扎根行政复议岗位10余年,李悦不仅对每一件案件审理都认真负责,还注重将案件审理中的经验升级为行政复议的制度效能,让文书说理更加充分合理,类案处理更加明确规范,争议化解更加彰显法治温度,真正成为群众心中值得信赖的行政复议“贴心人”。她一直认为,行政复议工作的核心价值就是要实质性化解行政争议,让每一起争议化解成效经得起历史、实践和人民检验。

传递复议为民温度

“办案有尺度,更要有温度”。在办理张某不服工伤认定不予受理的行政复议一案时,李悦的切身体会让她更加坚定了复议为民的初心。

2023年,20多岁的张某在工作期间意外受伤,随后向人社部门申请工伤认定,却收到了不予受理的决定,原因是申请超过了1年的法定期限。张某家庭本就因她受伤而陷入困境,这一结果更是令她绝望。

李悦接手案件后,认真审阅每一份案卷材料,反复核对案件事实与法律依据。

经过细致审查,李悦发现扣除劳动仲裁期间后,张某向人社部门“提出工伤认定申请并未超过法定时限”。

经过进一步的调查,李悦了解到一个棘手的情况:用人单位因经营不善已濒临破产,且已进入破产清算程序,更严重的是,该企业并未为张某缴纳工伤保险。这意味着,即便人社部门重新作出认定工伤的决定,张某也可能因企业破产导致赔偿难以落实到位。

看着张某无助的眼神,李悦暗下决心:一定要帮她找到最优解。她采取实地走访、当面沟通等方式,多次与张某、人社部门、用人单位进行沟通协调。

在李悦的不懈努力下,人社部门主动撤销原不予受理决定,用人单位所在的总公司最终同意承担赔偿责任。

当看到张某邮寄来的感谢信时,李悦的眼眶湿润了,她更加坚信,行政复议不仅是“定分止争”的手段,更是传递法治温度,守护群众幸福的纽带。

推行“说理式”文书

行政复议文书的专业性强、法律术语密集,而优质的说理性文书能深入找出释法,让群众轻松理解,消除疑虑减少矛盾,促进社会和谐稳定。

“让群众‘懂法、信法’,是化解矛盾的第一步,也是最关键的一步。”李悦深知这一点,因此她在工作



图为李悦工作照。
酒泉市司法局供图

把公正审理和释法说理摆在同样突出位置。

在担任酒泉市司法局行政复议与应诉科科长期间,为充分发挥行政复议文书释法说理作用,她主动扛起重任,牵头梳理从事行政复议工作以来的百余起典型案例,提炼文书撰写中的共性问题与改进方向,逐字逐句打磨文书范本,推动印发《行政复议文书释法说理工作指引》,将概括、抽象的法律要求转化为清晰、可操作的说理要点,为一线办案人员划定了文书说理的标准范式、核心要点,撰写规范和实操细则,统一了不同类型行政复议案件的说理尺度,有效解决了办案中的说理不充分、表述不规范、尺度不统一等问题。

在办理一起因驾驶报废机动车上路行驶被行政处罚引发的行政复议案件时,她通过证据梳理,听取申请人意见,发现申请人不服该行政处罚的焦点问题是认为其并没有驾驶报废机动车上路行驶的故意。如何让申请人扭转认知误区,才是解开案件症结的关键所在。

李悦发挥行政复议释法说理职能作用,指出申请人存在的问题:驾驶车辆前要进行安全检查,车辆如果已达到强制报废标准或报废年限,就不能再上路行驶,这是驾驶员的基本常识。作为驾驶员,驾驶达到报废年限的车辆上路,不仅是对自己生命安全不负责任,还漠视了其他人的生命安全。

她在撰写行政复议文书时,不仅从“法”的角度阐明了驾驶报废机动车上路行驶必然受到处罚的规定,从“理”的角度强化了遵守交通法规的教育引导意义,还从“情”的角度强化了申请人安全驾驶的行车观念。最终,申请人认识到自身的错误,自觉接受处罚。

如今在酒泉市,随着复议文书法理阐释更加透彻、群众诉求回应更加充分,越来越多的群众选择通过行政复议依法维护权益,有效提升了群众的法治意识和法治观念。

建立类案审理标准

行政复议案件类型繁杂,涉及治安管理、信息公

开、房屋征收、社会保障等多个领域,若审理尺度不一,不仅会影响行政复议的公信力,更会让群众对法治失去信心。

为统一同类案件审理标准,李悦对近年来全市办理的行政复议案件进行系统梳理,重点研究行政处罚、政府信息公开、房屋征收等高频领域的案件特点,深入剖析其中存在的共性与差异,为出台相关指导性文件提供理论支撑。

李悦介绍,在历时两年的时间内,她先后牵头编制完成《行政处罚类行政复议案件审查要点与审理标准》《政府信息公开类行政复议案件办案指引》《国有土地上房屋征收类行政复议案件办案指引》三个指导性文件,明确了三类案件的受理条件、审查重点、证据采信规则和裁量基准,为一线办案人员提供了清晰明确的工作遵循。

据统计,自2024年上述三个文件陆续实施以来,全市同类行政复议案件的审理效率提升了32%,案件办理质量显著提高,全面统一了同类案件审理标准。

不仅如此,李悦提出跳出个案抓治理的办案思路,充分发挥行政复议监督纠错的倒逼效能,积极搭建“数据归集—类案研判—风险预警—整改落实”闭环管理机制,依托复议案件大数据开展深度分析,深挖行政执法共性问题短板,推动事后纠错向事前源头防控转变。例如她在案件办理中发现,部分行政单位存在收案登记履职滞后未及时内部流转的问题,致使行政机关未能按期履职,超期作出答复,最终引发行政复议纠错案件。针对这一共性问题,她精准梳理执法流程漏洞,牵头编制行政执法程序风险防控指南,靶向整治信件流转不及时、履职答复不规范、工作衔接不到位等问题,有效压降了履职超期、答复不规范类复议纠错案件发生率,从源头上预防和减少行政争议。

“在新岗位上,我会继续践行初心使命,带着对法治的赤诚与对群众的深情,用专业与温情守护群众合法权益,实实在在为咱老百姓排忧解难,让群众能够真切感受到法治的温暖。”李悦说。

航空医疗救护『北京标准』获国标立项

本报讯 记者张雪泓
近日,国家标准化管理委员会下达国家标准计划,由北京市地方标准《航空医疗救护服务规范》(DB11/T 1750-2020)转化升级的《应急救援 航空医疗救护通用要求》国家标准成功获批立项。这是传承用好北京冬奥赛后遗产,推动冬奥遗产发挥最大价值的又一标志性成果,将为全国航空医疗救护体系规范发展、应急救援能力现代化建设树立标杆。

2020年,北京市发布实施国内首个航空医疗救护领域地方标准《航空医疗救护服务规范》,该标准作为2022年北京冬奥会、冬残奥会航空医疗保障的技术支撑,护航冬奥会赛事保障全过程。

航空医疗救护具备突出效率优势,响应速度较地面救护平均快3至5倍,可在灾害救援、急危重症转运等场景下,将事故死亡率降低约40%。冬奥赛事保障阶段,航空医疗保障团队以该标准为指导,实现张家口、延庆赛区航线审批、空域开放、空中医疗、空地对接全流程无缝衔接,圆满完成高山滑雪等高危赛事项目医疗保障任务。

据悉,依托“北京标准”,国内多地持续开展航空医疗救护专项培训十余场,覆盖20多个省市超5000人次从业人员,成功完成千余例患者转运任务,服务对象覆盖出生3天的新生儿至93岁高龄长者。在多年落地应用中,该标准的科学性、可行性和实效性也延伸至了自然灾害救援、重大活动保障、急危重症跨区域转运、偏远地区医疗救助等领域。



慧眼观察

□ 梅宏

建设美丽中国是全面建设社会主义现代化国家的重要目标。“十五五”时期是美丽中国建设承前启后、扩面提质,实现生态环境根本好转的关键阶段。

国务院日前印发《美丽中国建设“十五五”规划》(以下简称《规划》),有利于凝聚全社会力量,加快建设人与自然和谐共生的现代化。《规划》要求“加快经济社会发展全面绿色转型”,明确提出减污降碳协同的指标,从四个方面为“加快形成绿色生产生活方式”作出规划,并在“健全美丽中国建设保障体系”中专设“完善生态环境法治体系”。

在法治轨道上加快经济社会发展全面绿色转型亟待地方立法创新、区域制度创新与配套实施机制完善,补齐区域差异化制度供给短板,是“十五五”时期应对全面绿色转型法治需求的当务之急。

首先,能源安全与低碳转型亟须全链条法治引导。国家依据节约能源法、可再生能源法、电力法,明确统筹能源安全与低碳转型双重目标,统一设立新能源消纳、绿电交易、储能配置、能源数据安全基础制度,区分高耗能项目刚性约束与企业降碳市场化激励。但目前地方立法普遍存在能源规范碎片化:新型电力系统、海上储能、氢能等新兴业态面临缺乏法定权责边界等问题;新能源并网成本分摊、绿电交易地方实施细则存在空白,存量高耗能产能改造、新能源项目准入制度衔接不畅;海上风电、大型储能等新型设施安全监管,能源关键信息基础设施数据保护缺乏配套实施规范等。

其次,全国统一碳市场体系亟待地方配套制度衔接。我国构建“全国强制配碳市场+温室气体自愿减排交易”一体化碳管控体系,相关部门持续更新温室气体减排方法学,统一碳排放核算、第三方核查、配额抵销、碳信息披露国家标准,但当前地方碳法治建设存在系统性滞后,如温室气体自愿减排交易项目审定、核查流程未能同步更新国家标准一技术规范,碳数据质量监管、配额清缴未形成闭环监管;森林、农田、滨海湿地等特色碳汇资源交易,补偿、抵销的地方性规范不足等问题。

再次,减污降碳协同治理亟须法治保障。现阶段地方生态法治保护体系存在三重短板:地方环境法规未系统吸纳新发展理念,有关减污降碳协同治理、新污染物全生命周期管控的规定分散;区域特色生态资源保护细则缺失,相关重点生态单元修复全过程监管、生态损害赔偿实施规则不完善;跨区域生态协同执法、横向生态补偿标准、生态产品价值实现机制缺乏法定支撑,难以实现从末端治污向源头低碳管控转型。

另外,发挥绿色生产生活方式法治激励作用需对接全国碳普惠、绿色消费制度体系。国家依托循环经济促进法搭建绿色发展激励约束框架,部署全国统一碳普惠体系建设,但某些地方尚未形成统筹性绿色低碳激励规定。餐饮、交通、建筑、居民日常生活领域碳减排核算无统一法定标准,碳普惠平台与全国强化、碳市场数据互不联通;绿色产品认证,生产者责任延伸制度仅为零散条款,垃圾分类计费收费,低碳行为财政激励缺乏稳定制度保障。

笔者认为,“十五五”时期,可以从以下三方面推动全面绿色转型法治建设。

一是分层完善能源领域地方规定。各地需对标国家新型能源体系规划,统筹推进能源领域法规“立改废释”,构建与全国能源法治贯通的地方性规则。修订地方节约能源条例,将“保障能源安全”与“推动绿色低碳转型”并重作为立法宗旨,增设储能、海上风电、氢能专章,明确市场主体权责,落地全国新能源消纳责任权重制度。专项出台可再生能源、新型电力系统、氢能产业配套规定,细化风光项目用地并网保障,建立氢能全链条安全准入规则。健全新能源消纳市场化法治机制,以立法落实“新能源+储能”强制配储机制,明确储能成本分摊、电价激励细则,搭建省级绿电交易平台,实现与全国绿证系统数据互通,补齐能源安全监管短板,针对海上风电、大型储能电站制定专项安全监管规则。

二是健全碳市场配套法治。严格落实全国碳市场一体化建设要求,以综合性绿色低碳条例统一规范碳配额、碳汇、碳普惠全流程管理,打通地方与全国碳市场联动通道,统一碳市场监管规则,严格执行国家核证自愿减排量抵销比例、减排量核算方法学动态更新机制,完善碳信息披露、跨部门联合执法、绿色财税激励制度,覆盖强制减排与自愿减排两大市场。

三是创新碳普惠法治激励机制。遵循“引导为主、约束为辅,社会共治”原则,推动地方法治激励机制与全国碳普惠体系互联互通。出台碳普惠专项管理办法,依托省级政务数字化平台建立统一个人碳账户,标准化核算绿色出行、垃圾分类等低碳行为减排量,在合规前提下探索碳积分与区域碳市场间接联动,完善绿色消费激励立法,在消费者权益保护地方性法规中增设“绿色消费”专章,统一绿色产品标识与认证制度,建立约束性配套制度,修订地方立法,推行计量化、差别化垃圾收费机制,以成本约束减少资源浪费。依托省级数字化政务平台统一碳普惠、绿色消费等数据标准,出台标准化减排量核算方法学,确保碳普惠“可测量、可报告、可核证”。探索设立社会资本参与的绿色低碳发展基金,不断完善全民绿色生产生活方式的激励体系。

(作者系中国海洋大学海洋发展研究院高级研究员,中国海洋大学法学院、海洋碳中和中心教授)

在法治轨道上加快经济社会发展全面绿色转型