

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

(2026年7月4日)

为完善自然资源资产管理制度体系,落实统一履行全民所有自然资源资产所有者职责,促进自然资源安全、高效、永续利用和资产保值增值,经党中央、国务院同意,现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,认真落实四中全会精神,牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,尊重自然、顺应自然、保护自然,处理好高质量发展与高水平保护的关系,以健全自然资源资产产权制度为主线,强化自然资源整体保护,促进自然资源资产高效配置,维护自然资源资产所有者权益,健全自然资源资产管理体制机制,加强监督管理,守牢资源安全底线,为推进人与自然和谐共生的现代化提供有力支撑和保障。

主要目标是: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。

二、摸清自然资源资产家底

(一)完善自然资源统一调查监测评价制度。覆盖土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋、荒漠等各类自然资源以及国家公园等国土空间,完善统一调查标准体系。统筹实施国土调查及年度变更调查,自然资源专项调查和监测、国土空间动态监测,体系化开展海洋综合调查,优化森林草原湿地荒漠调查监测等,全面掌握自然资源本底。推进新型基础测绘体系建设,基于统一的时空基准构建自然资源管理和国土空间规划“一张图”。基于国土空间基础信息平台强化调查监测数据分析评价,健全自然资源调查监测评价成果应用和共享机制。加快推进调查监测工作数字化转型。

(二)健全自然资源资产清查统计核算制度。融合运用自然资源调查、国土空间监测、确权登记、分等定级估价等成果,定期开展自然资源资产清查,查清实物量,探索核算价值量,摸清自然资源资产底数,理清使用权状况。建立自然资源资产清查成果年度更新机制,加强清查成果分析应用。健全全民所有自然资源资产统计制

度。完善自然资源资产负债表编制制度并推进常态化编制。探索开展自然资本核算。

三、健全自然资源资产产权制度

(三)健全自然资源资产用益物权等权利体系。坚持资源公有、物权法定,依法设立和保护自然资源资产使用权,推动自然资源资产所有权与使用权分离。建立和完善自然资源资产权利体系,明确相应权利内容和行使方式,解决资源种类交叉重叠时权利不清等问题。探索单独设立深层地下空间建设用地使用权,完善与规划保护利用方式相适应的地下空间权利体系。推动设立国有农用地使用权,健全国有农用地权利体系。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。构建无居民海岛权利体系。依法依规推进用水权改革,明确各区域和各类取水户的用水权利边界。

(四)全面推进自然资源和不产统一确权登记。深化自然资源确权登记制度改革,推进水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域、无居民海岛以及探明储量的矿产资源等自然资源和国家公园、自然保护区、自然公园(含风景名胜区)等国土空间的统一确权登记,明晰自然资源资产的产权主体和权属界线。巩固不动产统一登记改革成果,提升登记规范化水平和便利度。深化农村集体土地所有权登记成果更新应用。规范高效做好林权类、海域使用权和无居民海岛使用权不动产权登记。加快完善地籍数据库,推动形成统一产权底板。

四、强化自然资源整体保护

(五)促进自然资源资产保值增值。建立自然资源资产管理指标体系并发挥引导作用,强化整体保护和合理利用,严守耕地和永久基本农田保护红线,强化生态保护红线底线约束,严格城镇开发边界管控。结合国土空间规划编制实施,推进土地复合开发、空间复合利用和土地用途依法合理转换,健全主体功能区制度体系,引导各地区立足资源禀赋发挥比较优势,充分挖掘和提升自然资源资产价值。在自然资源开发利用全过程强化生态保护修复和系统治理,健全市场化多元化投入机制,通过保护修复促进自然资源资产保值增值。完善生态产品价值实现机制,探索建立资源权益指标市场化交易机制,大陆自然岸线占用与修复平衡机制、生态保护红线内建设用地腾退指标交易激励机制,实现保护成本共担、生态效益共享。

(六)优化自然资源资产储备管护机

制。完善土地储备分级管理,将所有未确定使用权人的国有建设用地纳入储备管理。探索开展自然资源资产综合收储,制定自然资源资产储备计划,分类实施储备资产管护,对公益性特征明显的自然资源资产主要实施日常管护,对经营性特征明显的自然资源资产可进行必要的前期开发和临时利用。探索由自然资源资产专业运营机构、国有林业或农业经营单位等符合条件的主体承担特定自然资源资产管护等工作。

五、促进自然资源资产高效配置

(七)完善自然资源资产市场制度和规则。深化自然资源资产有偿使用制度改革,依法依规建立健全自然资源资产划拨、出让、租赁、作价出资(入股)、联营和承包经营等配置规则,完善相关自然资源资产配置合同,明确各方权利义务责任并实施全生命周期管理。探索建立国有农用地有偿使用制度。全面推进矿业权竞争性出让,严格控制协议出让。逐步提高海域使用权市场化配置比例。培育和规范用水权交易市场。依法依规制定自然资源资产分等定级估价规则,健全自然资源资产价格体系。完善自然资源资产交易机制,加强市场动态监测监管,建立市场信用体系,维护自然资源资产市场秩序。

(八)构建自然资源资产配置新模式新路径。根据国民经济和社会发展规划、国土空间规划,探索编制自然资源资产配置方案,区分公益性、经营性资产,因地制宜在国土空间规划中划定储备片区、配置单元,统筹谋划自然资源资产储备、配置、价值实现、收益管理等内容,形成资产组合标的。加强自然资源资产配置方案与国土空间规划的协同,结合落实详细规划有关土地和空间使用性质、开发强度等要求,明确并细化自然资源资产配置的规模、用途、结构、形态、方式、时序。完善多要素自然资源资产组合配置规则和估价技术体系,在特定国土空间范围内涉及同一使用主体需整体使用多种类自然资源资产的,可依法实行组合配置。将各种类自然资源资产的使用条件、开发要求、起始价、收益核算和生态保护修复要求等纳入组合标的配置方案,一并向社会公告、签订资产配置合同,相关部门按职责进行监管。探索研究自然资源资产组合配置收益按资源种类核算方法,并与自然资源资产收益分配和管理制度做好衔接。

六、完善自然资源资产监督考核

(九)加强自然资源资产收益管理。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,加强自然资源资产收益管理。健全农村集体经营性建设用地入市增值收益分配机制。

(十)强化自然资源资产管理监督。制定全民所有自然资源资产所有权资源清单管理办法,编制所有权资源清单,明确主体、对象、权利义务责任等。加强自然资源保护利用全流程监管,压实履职主体的保护责任。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。更好发挥国家自然资源督察机制作用,依职责对全民所有自然资源资产所有者职责履行和权益维护情况开展监督。探索建立国有自然资源资产损害赔偿机制,并做好与检察公益诉讼制度、生态环境损害赔偿制度的衔接,所有者职责履行主体及承担管护工作的主体根据法定职责或清单管理事项,承担资产损害的发现、核实、索赔和报告责任,有权依法要求侵权人停止侵害、恢复原状、赔偿损失和作为原告向法院提起诉讼。

(十一)完善自然资源资产统一报告制度。完善政府向同级人大常委会专项报告国有自然资源资产管理情况的机制。建立自然资源资产管理及履职情况报告机制。依法向社会公布国有自然资源资产状况和管理情况,接受社会监督。

七、加强组织实施

坚持党中央对自然资源资产管理工作的集中统一领导。按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的要求,强化自然资源资产管理工作的组织协调。各地区各有关部门要树立和践行正确政绩观,密切协同配合,以全链条协作促进一体化治理,加强对各类风险的监测预警,提升风险防控能力,确保自然资源资产管理各项制度落地落实。要严明纪律规矩,强化监督执纪问责,持续深化自然资源领域正风肃纪反腐。完善自然资源资产领域立法,严格执法、公正司法。提高科技支撑能力,加强自然资源资产相关学科和人才队伍建设。加强自然资源资产管理信息化建设,促进信息共享。提高绿色金融服务质效,引导金融机构按照市场化法治化原则加大对自然资源保护和利用等领域的金融支持。建立激励机制,鼓励各地区结合实际开展差别化改革探索。自然资源部要会同有关部门及时研究解决本意见实施过程中出现的新情况新问题。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

新华社北京7月13日电

上半年全国铁路发送旅客23.48亿人次

新华社北京7月13日电(记者樊曦)记者13日从中国国家铁路集团有限公司获悉,今年上半年,全国铁路累计发送旅客23.48亿人次,同比增长5.0%,创历史同期新高。

铁路部门统筹高速铁路和普通铁路资源,精心制定列车开行方案,加大客运能力投放,全国铁路日均安排开行旅客列车11468列,同比增加630列、增长5.8%。5月1日全国铁路发送旅客2484.4万人次,创单日旅客发送量历史新高。

与此同时,铁路部门加强跨境客运组织,中老铁路发送跨境旅客18.8万人次、同比增长25.9%,广深港高铁发送跨境旅客1696.2万人次、同比增长13.8%;开好中俄、中越、中蒙、中朝国际旅客列车,促进跨境人员往来和经贸交流;积极适应国家过境免签政策带来的客流增长,为外籍旅客出行提供便利,全国铁路发送外籍旅客1231.4万人次,同比增长33.6%。

在铁旅融合发展方面,铁路部

门坚持“火车向着景区开”,主动对接各地文旅部门,精心安排开行各具特色的旅游列车,串联沿线美食美景和人文名胜,促进旅游经济、银发经济发展。上半年,全国铁路累计开行旅游列车1797列,其中旅游专列967列、旅游专线830列;精准对接各地赛事、展会、文艺演出活动安排,定制化开行“歌迷专列”“球迷专列”等445列,激活“题列车+”经济,吸引新兴客流,有效拉动沿线文旅消费,促进了服务消费扩能提质。

此外,铁路部门进一步优化服务,提升旅客出行体验。“静音车厢”服务拓展至超8000列动车组列车,“爱龙行”服务拓展至163座高铁车站,364趟动车组列车,“轻装行”服务覆盖212座车站。铁路畅行码覆盖所有动车组列车,全国120个车站可实现便捷换乘,94个车站提供互联网订餐服务,打造动车组餐饮特色品牌,提升列车餐饮服务品质,努力为旅客提供“一盒好饭”。

跨域党建融合 做实企地共建 龙口红韵摄影展在鹤城开展

为深化跨区域党建融合,做实企地共建,近日,“赓续红色血脉 共建时代新篇”纪实摄影展暨中铁二十三局“遇见美好”国企开放日活动在鹤城开展。展览以“党建引领企地共建·龙口红韵走进鹤城”为主题,系胶东红色文化首次跨越千里落地北疆央企,以实景影像打造沉浸式红色党课,架起鲁黑两地红色文化互通交融的连心桥。

本次展览共展出纪实摄影作品120幅,其中105幅系中国新闻奖获奖者张大琪先生潜心创作,另有15幅作品聚焦展现中国铁道兵光辉历史。这场跨越千里的红色巡展,是胶东红色文化与铁道兵精神的深情对话,更是央企担当与老区活力的双向赋能。

此次摄影展的背景源起于山东龙口两座英雄村庄。龙口市七甲镇常伦庄村,是抗日英雄任常伦的故里。他一生参加战斗120余

次,9次负伤,1944年壮烈牺牲,年仅23岁。其所在连队被命名为“任常伦连”,村庄也因此更名。龙口市石良镇丰仪店村,则铭刻着1942年八路军“钢八连”53名无名烈士阻击日军、全员殉国的悲壮历史。80余年来,村民自发祭扫,守护英烈荣光,让英雄精神生生不息。

此次展览搭建起龙口红色山村与鹤城铁道兵央企的红色连心桥,实现红色文化双向输送、精神力量双向赋能。下一步,企业将以本次展览为纽带,健全长效党建共建机制,常态化开展红色互访、联合主题党日、共建实践交流等活动;深入总结推广常伦庄、丰仪店双拥共建典型经验,让两面功勋章背后的红色故事跨越山海、代代相传,以党建同心凝聚奋进合力,携手绘就企地协同、军民同心、振兴发展的时代新画卷。

(韦学林 于鸿麒)

大庆石化持续深化设备基础管理提升年活动,在制度上做减法,用数据驱动决策,向难题深处攻关,为装置长周期运行筑基,为高质量发展赋能——

设备装置“焕新颜” 一线实干见匠心

7月6日清晨,大庆石化机动设备部高级主管刘宝来照例打开机泵在线监测系统,全公司转动设备的振动、温度数据一目了然。

“以前跑现场,一上午转不完,现在看电脑,心里就有底了。”他口中的“底”,来自投用近3个月的北斗智能巡检系统——涵盖14个生产部及机电仪专业,巡检效率提升近50%。

智能化手段落地见效,为装置安稳高效运行提供硬件支撑。依托设备基础管理提升年活动,大庆石化聚焦设备全生命周期,将精细化管理贯穿设备运维各环节,用数据驱动决策,向难题深处攻关。今年前5个月,聚丙烯、全密度二等3套装置突破长周期运行纪录,5项物耗、11项能耗指标达历史最优。

转观念,让管理焕新

以制度“减法”换效能“加法”,大庆石化重塑管理流程,将“软要求”变成“硬杠杠”,让每台设备背后都有具体的责任人。大庆石化公用工程二部设备技术组组长刘冰,每月都要盯着KPI考核表,因为那上面指标完成率,直接关系到每个人的“面子”和“里子”。“今年,针对静密封点泄漏率偏高问题,我们细化润滑标准、严控密封质量,在完成考核指标的基础上,多次达成月度挖潜目标。”刘冰说。

通过明确考核指标,引导各单位主动对标、查找差距,1至5月份,大庆石化各运行部实现设备专业挖潜目标124次、奋斗目标26次。KPI考核不再是目的,而是撬动主动管理的杠杆。

KPI明确了“干什么”,但要让基层知道“怎么干”更高效,关键在制度流程的优化。为进一步减轻基层负担,提升工作质效,大庆石化遵循“实用、合规、减负”原则,依托“一体化”管理体系优化制度流程,把36项设备管理制度精简至29项,



炼油区仪表车间联合属地单位现场“会诊”仪表故障。
杨志明摄



技术人员开展机泵隐患攻关。

并对其中682处内容进行了修订。

员工感受最直接,以前每天盘车,2个人就要花近1小时,现在调整为2周一次,时间腾出来去做测温、测振。“低风险仪表校验也用联络员替代了作业票,不再需要层层签字。”刘冰说。

做好基层减负工作的同时,大庆石化持续完善管理机制,机动设备部将“四有工作法”嵌入管理,建立起“查、改、验”的完整链条。历时4个月的特种设备专项排查,2934项问题整改完成率超九成,每台设备都拥有了专属的“一台一档”。设备劳动竞赛不仅看现场标准、运维管理,更侧重员工主动发现和解决问题的能力。从被动执行到主动创优,管理导向和员工观念进一步发生转变。

早预警,让数据说话

用数据替代经验,以主动赢得先机。大庆石化构建智能监测网络与分级响应机制,将隐患消除在萌芽状态,让设备运维从“事后救火”转向“事前防火”。“数据驱动决策,是从经验判断走向科学预知的关键一步。”大庆石化机动设备部经理焦庆雨说。

今年5月,仪表运维综合管理平台预警提示,公用工程一

部2号生化池PH分析仪故障记录多达17次。“这种频率不正常。”大庆石化设备维修中心炼油区仪表车间主任林柏松说。他带领技术人员调出历史档案,联合属地单位现场“会诊”,发现直管道受压力波动,造成测量数据失真。他们迅速制定整改方案,加装稳压型流通池后,再未出现同类故障。

从个案预警到系统应对,大庆石化建立起设备故障分级响应机制:一般预警由运行部自行处置;遇重大异常,则一键触达公司专业部室,启动“机电仪管操”联合研判。这让“数据跑在前、人到故障前”不再是一句口号。

支撑这套机制高效运转的,是持续完善的数字化平台。现在仪表运维综合管理平台已具备开具作业卡、定时工作清单等6大类功能;动设备运维综合管理平台已涵盖检修档案归档、备件管理等10大模块。在此基础上,覆盖设备全生命周期的完整性管理平台正加快建设,未来将整合监测、报警、台账、采购等功能,支持故障自动分析与流程联动。

平台运转以来的效果正在显现。目前,北斗智能巡检系统已实现巡检全流程数字化、规范化管控,高危介质泵在线监测实现全覆盖,机泵在线监测率提升6.8%,仪表主动维护占比提升20%以上,有效保障了装置安全平稳运行。

数字化的价值,不仅在于“看得见”异常,更在于“管得住”风险。从“人找隐患”到“隐患找人”,数据驱动下的主动

维护,正让设备运维真正跑在故障前面。

攻难关,让运行更稳

长周期运行是炼化企业效益的源头,而瓶颈往往集中在少数关键设备上。大庆石化对准这些“老大难”精准发力,把一块块硬骨头变成了行业领先的“新纪录”。

聚烯烃部高压聚乙烯二装置有两台核心压缩机,一次机出口压力24兆帕、二次机250兆帕,按惯例“半年一检”,每次检修都连带着装置负荷的下降。

“把难题当课题,集中力量啃硬骨头。”聚烯烃部副部长曹君臣说。这个部组织人员多次开展状态评估,系统梳理近20年的柱塞润滑油品数据,发现不同油品对系统洁净度影响很大。他们“因油施策”调整用油方案,并升级非接触雷达传输系统,让二次机连杆瓦的轴瓦温度实时可见。通过实施“一机一品一策”,今年装置预防性检修,两大机组以连续安全运行523天的好成绩,刷新了国内同类机组长周期运行纪录。

把每台设备的脾气摸透,才知道如何让它运行得更稳、更久。炼油二部高级技师邵帅对此深有体会。连续重整装置变压吸附单元的82台高频程控阀曾因开关延迟、气罐漏气等故障,每月频繁切塔近10次。邵帅带领团队制定差异化预知维修方案,为每台阀门加装电伴热保温套,将切塔频率降至3个月1次,年可节省运维成本近10万元。这种“定制化运维”的思路,迅速在其他运行部得到推广。

伴随整改一项问题,提升一类管理,今年以来,大庆石化完成36台机泵B区进A区隐患攻关,A区机泵占比突破80%;首次应用干冰清洗技术,重油催化二装置余热锅炉排烟温度下降了约40℃,年增效超500万元;优化动平衡试验方法,尿素装置区二氧化碳压缩机振幅降幅超55%。

攻关不只是解决眼前问题,更是为长远布局。“各部门各单位积极谋划2028年二次机大修,制订完善了60类110项检修策略,同步建立长周期物资采购清单。”焦庆雨说。从日常运维到规划布局,干部员工的每一步精耕细作,都在为企业高质量发展积蓄力量。

(刘军强)



岗位人员使用北斗巡检仪进行巡检。

杨志明摄