**中共山西省委 山西省人民政府**

**关于完善产权保护制度依法保护产权实施方案**

（晋发〔2017〕29号）

 为深入贯彻中共中央、国务院《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》（中发〔2016〕28号），加快完善符合我省省情的产权保护制度，依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权，增强人民群众财产财富安全感，增强各种经济主体创业创新动力，促进我省经济社会持续健康发展，制定如下实施方案。

 一、总体要求

 全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，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，牢固树立和贯彻落实新发展理念，以着力推进供给侧结构性改革为主线，以全面推进法治山西建设为目标，以平等保护、全面保护、依法保护、共同参与、标本兼治为原则，完善现代产权制度，全面推进产权保护法治化，基本形成归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度和产权保护法律框架。

 二、加强各种所有制经济产权保护

 **（一）深化国有企业和国有资产监督管理体制改革。**建立监管权力清单和责任清单，实现以管企业为主向以管资本为主的转变。探索有效的运营模式，改组（组建）国有资本投资运营公司。积极稳妥发展混合所有制经济，在部分省属企业开展混合所有制试点。加强和改进党对国有企业的领导，充分发挥党组织的领导核心和政治核心作用，理顺省属企业的决策、执行、监督和运行机制。加强省属企业财务监督工作，落实相关制度要求，提高企业财务管理水平，增强企业财务监督和管控国有资产的能力。强化董事会规范运作和对经理层的监督。加强对企业财务、采购、营销、投资等内部制度方面的监督。加强对企业产权转让、增资和资产转让等国有资产交易监管，督促省属企业建立本企业的国有资产交易管理制度，加大对省属企业国有资产交易的检查力度，防止国有资产流失。

 牵头部门：省国资委

 参加部门：省财政厅

 **（二）建立健全自然资源资产产权制度。**建立权责明确的自然资源产权体系。适时制定权力清单，明确各类自然资源产权主体权利。创新自然资源全民所有权和集体所有权的实现形式，除生态功能重要的以外，推动所有权和使用权相分离，明确占有、使用、收益、处分等权利归属关系和权责。建立自然资源资产产权管理制度。全面建立覆盖各类全民所有自然资源资产的有偿出让制度，加强自然资源资产交易平台建设。创新自然资源全民所有权和集体所有权的实现形式，探索建立活化使用权、保障收益权、激活转让权的资源管理机制。

 牵头部门：省国土厅

 参加部门：省编办、省发改委、省财政厅、省林业厅、省农业厅、省水利厅、省环保厅

 **（三）优化资源配置。**加大国有建设用地招拍挂力度。严格规范土地出让底价，严格土地竞买人资格审查，建立诚信管理体系。逐步推进矿业权公开出让制度。着力推进煤炭资源市场化配置。以招拍挂方式为主配置煤炭资源，严格限制协议出让，在明确矿业权人权利、创新资质管理、实行矿业权出让总量控制等方面加强和完善自然资源资产产权制度。着力推进非煤资源市场化配置，非煤资源全部实行在市场上公开出让。

 牵头部门：省国土厅

 参加部门：省煤炭厅、省发改委、省财政厅

 **（四）建立统一的确权登记系统。**以建立不动产统一登记制度为目标，根据国家不动产统一登记的总体部署，按照统一登记机构、统一登记簿册、统一登记依据和统一信息平台的“四统一”要求，整合登记职责，由单独一个机构负责所有不动产的登记工作。在此基础上，试点探索对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂（湿地）等自然生态空间进行统一确权登记。逐步建立和完善自然生态空间统一确权登记的制度体系，推进确权登记法治化。

 牵头部门：省国土厅

 参加部门：省发改委、省财政厅、省住建厅、省交通厅、省环保厅、省水利厅、省林业厅、省农业厅、省审计厅、省统计局

**（五）开展水流和湿地产权确权试点。**探索建立水权制度，开展河流、湖泊等水生态空间确权试点，分清水资源所有权、使用权及使用量。开展湿地产权确权试点。

 牵头部门：省水利厅

 参加部门：省国土厅、省发改委、省财政厅、省环保厅、省林业厅、省农业厅

 **（六）完善农村集体产权确权和保护制度。**继续抓好农村土地承包经营权确权登记颁证工作，按照“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的原则，科学确认农村集体经济组织成员身份，全面加强农村集体资产管理，逐步开展农村集体产权制度改革，完善农村产权流转交易市场运行机制。做好林权登记颁证工作，保护不动产权利人合法财产权。加强集体林权权益保护，逐步建立集体林地所有权、承包权、经营权分置运行机制。依法保障林权权利人合法权益。有序开展进城落户农民集体林地承包权依法自愿有偿退出试点。积极稳妥流转集体林权，创新流转和经营方式，发展林业适度规模经营。

牵头部门：省农业厅

参加部门：省林业厅、省国土厅

 **（七）深化商事制度改革，营造国际化、法治化、便利化营商环境。**继续深化“五证合一”“两证整合”改革，积极探索多证合一；推进“先照后证”改革；稳步推进企业登记全程电子化；完善市场主体退出机制。

 牵头部门：省工商局

 参加部门：省发改委、省编办、省政府法制办等

 三、完善平等保护产权的法律制度和程序

 **（一）健全以企业组织形式和出资人承担责任方式为主的市场主体法律制度。**开展涉及产权保护的地方性法规和规章清理工作，对现行的地方性法规和规章中与本方案精神不相符、与上位法不一致的条款进行修订。有计划地开展立法调研，启动农村产权立法。

 牵头部门：省政府法制办

 参加部门：各有关单位

 **（二）依法维护企业正常生产经营活动。**依法慎用强制措施和查封、扣押、冻结措施，最大限度降低对企业正常生产经营活动的不利影响。对涉案人员，应当综合考虑行为性质、危害程度等情况，依法慎重适用强制措施；对涉案企业慎重决定是否采取查封、扣押、冻结措施。确需采取查封、扣押、冻结措施的，除依法需责令关闭企业的情形外，在条件允许的情况下，可以在法院监管下为企业预留必要的流动资金和往来账户。在对涉企纠纷裁判、执行时，充分考虑裁判、执行结果对企业的影响，特别是对产品有市场、发展有前途、一时运转有困难的企业，要实施诉讼费减、缓、免等救助措施。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省检察院、省公安厅

 **（三）严格规范涉案财产的处置。**依法区分企业和企业从业人员的个人财产，以及股东与公司的财产，制定详细的区分标准，充分保护各自的财产，做到产权明晰。追加股东为被执行主体时，要严格依照相关法律法规，不得随意追加。要严格区分涉案个人财产与家庭成员间的共同财产关系，对非涉案财产应依法保护，不得任意处理。对涉案财产的处置应首先采用评估、拍卖的方式，要严格按照最高人民法院制定的评估、拍卖规定变现，提倡用网络司法拍卖，做到及时、方便、快捷、公开、透明，最大限度的保护各方当事人的合法权益。在执行过程中，当事人、利害关系人或案外人对产权的查封、冻结和评估、拍卖提出异议的，应按照相关法律规定，及时立案，认真审查。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省公安厅、省检察院

 **（四）依法惩治各类侵犯产权犯罪。**依法惩治侵吞、瓜分、贱卖国有、集体资产的犯罪，促进资产监督管理制度不断健全。加大对非公有财产的刑法保护力度，依法惩治侵犯非公有制企业产权以及侵犯非公有制经济投资者、管理者、从业人员财产权益的犯罪。对非法占有、处置、毁坏财产的，不论是公有财产还是私有财产，均依法及时追缴发还被害人，或者责令退赔。重点惩治侵犯驰名商标、战略性新兴产业和现代服务业商标权的犯罪，严厉惩治侵犯商业秘密、制售假冒伪劣商品、损害先进制造业、战略性新兴产业、现代服务业商业信誉、产品声誉的犯罪。对产权主体提请抗诉、确有错误的刑事判决、裁定，依法提出抗诉，确保犯罪分子受到应有的惩罚。加强部门间沟通联系，互通情报信息，对重大案件适时介入侦查，形成打击侵犯产权犯罪的合力。

 牵头部门：省检察院

 参加部门：省公安厅、省法院

 四、妥善处理历史形成的产权案件

 **（一）依法处理历史形成的产权申诉案件。**坚决落实有错必纠的要求，对于改革开放以来作出的涉及重大财产处置的产权纠纷以及民营企业和投资人违法犯罪的生效裁判，当事人、案外人提出申诉的，法院要及时审查，认真甄别；经审查确属事实不清、证据不足、适用法律错误的，依法及时予以纠正并赔偿当事人损失。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省公安厅、省检察院

 **（二）加强涉及民事行政诉讼监督。**加强对涉及非公有制企业的民事行政案件审判、执行活动的法律监督，加强对虚假诉讼、恶意诉讼、诉讼欺诈的监督，加大对非公有制企业债务纠纷、劳动争议等案件的办理力度，深入推进民事执行专项监督活动，保证非公有制企业的合法权益依法得以维护。依法妥善办理涉及企业的投融资纠纷、知识产权纠纷、公司破产清算等各类案件。依法妥善办理劳动争议、补贴救助等涉及民生的案件。依法妥善办理农村土地征收征用、土地承包经营权流转等涉农案件。开展督促起诉工作，加强对国有资产的司法保护。积极稳妥地开展民事执行监督工作，促进公正判决落到实处。加强与劳动保障等部门的协作配合，充分运用检察建议、支持起诉等手段，帮助农民工追索劳动报酬，维护劳动者合法权益。切实增强风险防范意识，对处置“僵尸”企业、办理破产清算、处理企业债务纠纷等司法案件，加大监督力度，配合有关部门做好风险控制，依法、稳妥地参与债务风险的化解工作。对历史形成的产权申诉案件依法甄别，确属事实不清、证据不足、适用法律错误的错案，要依照审判监督程序，提出再审检察建议、提出抗诉或者提请抗诉，促使纠正。

 牵头部门：省检察院

 参加部门：省公安厅、省法院

 **（三）进一步加强对司法活动的监督。**深入推进“阳光司法”，让人民群众感受到看得见的公正。进一步深化和巩固规范司法行为专项整治成果，加大司法不规范突出问题整改力度，严格落实办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制、机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度。健全完善案件集中管理机制，强化对司法办案活动的源头控制、全程监管、事后评价，增强严格规范司法的刚性约束。健全不立案、不逮捕、不起诉、不抗诉等终结性法律文书公开制度，完善公开审查、公开听证制度。

 牵头部门：省委政法委

 参加部门：省法院、省检察院、省公安厅、省司法厅

 **（四）客观看待企业经营的不规范问题。**对于改革开放以来各类企业，特别是民营企业，在生产经营等活动中不规范所引发的问题，要以历史和发展的眼光客观看待。对于法律界限不明，罪与非罪不清或者虽有违法违规情形，但不具备犯罪构成要件的，应当宣告无罪。对在生产、经营、融资等活动中的经济行为，除法律、行政法规明确禁止的，不得以违法犯罪论处。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省检察院、省公安厅

 **五、审慎把握处理产权和经济纠纷的司法政策**

 **（一）准确认定经济纠纷与经济犯罪。**杜绝利用刑事手段干预经济纠纷。充分考虑非公有制经济特点，正确区分经济纠纷与刑事犯罪的界限；正确区分企业正当融资与非法集资的界限；正确区分经济合同纠纷与合同诈骗的界限；正确区分民营企业参与国有企业兼并重组涉及的经济纠纷与恶意侵占国有资产的界限。对法律政策界限不明，罪与非罪、罪与错不清的，要注意听取行业主管部门和监管部门的意见，慎重妥善处理。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省检察院、省公安厅

**（二）严禁党政干部干预司法活动、介入司法纠纷、插手具体案件处理。**严格落实《山西省领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究实施细则》，支持政法机关依法独立公正行使职权，促使全省领导干部不得干预司法活动、插手具体案件处理，不得向司法人员施加压力影响案件公正办理，不得要求司法机关违反法定职责或法定程序处理案件，不得要求司法机关做有碍司法公正的事情，不得对依法处理中的案件以打招呼、批条子、递材料或其他明示、暗示等方式提出任何书面、口头意见。

 牵头部门：省委政法委

 参加部门：省检察院、省法院、省公安厅

 **（三）平等保护各种所有制经济财产和公私财产。**鼓励和支持各种所有制企业创新发展，更加重视平等保护民营企业、小微企业、外资企业的合法权益，确保各种所有制企业“三个平等”，即诉讼地位和诉讼权利平等、法律适用和法律责任平等、法律保护和法律服务平等，坚决防止和制止不作为、慢作为和乱作为。在执法办案和提供法律服务中，对无论是本地企业还是外地企业，无论是国有企业还是民营企业，无论是大型企业还是中小微企业，都要坚持平等对待、同等保护，坚决防止地方和部门保护主义，确保各类市场主体都享有平等的法律地位和权利。

 牵头部门：省检察院

 参加部门：省法院、省公安厅

 六、完善政府守信践诺机制和财产征收征用制度

 **（一）建立政府政策承诺机制。**对因招商引资、政府与社会资本合作等活动引发的纠纷，要认真审查协议不能履行的原因和违约责任，切实维护行政相对人的合法权益。对政府违反承诺，特别是仅因政府换届、领导人员更替等原因违约毁约的，要坚决依法支持行政相对人的合理诉求。对确因国家利益、公共利益或者其他法定事由改变政府承诺的，要依法判令补偿行政相对人的财产损失。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省公安厅、省检察院、省政府法制办、省财政厅

 **（二）建立政府违约补偿及追究机制。**对因政府违约等导致企业和公民财产权受到损害等情形，进一步完善赔偿、投诉和救济机制，畅通投诉和救济渠道。将政务履约和守诺服务纳入政府绩效评价体系，建立政务失信记录，建立健全政府失信责任追究制度及责任倒查机制，加大对政务失信行为的惩戒力度。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省公安厅、省检察院、省发改委、人行太原中心支行、省政府法制办、省财政厅

 **（三）完善财产征收征用制度。**对于公民、法人或者其他组织认为行政机关未依法征收、征用，或者征收、征用未予补偿、补偿不到位向法院提起诉讼的，法院应当依法立案受理，不允许以妨碍地方经济发展等理由为借口，限制剥夺当事人诉权。在审理此类案件中，应当准确把握立法精神，严格适用征收征用法定条件，合理界定公共利益的范围，防止将公共利益扩大化。遵循及时合理补偿原则，对土地征收和房屋补偿标准明显偏低的，要根据案件实际情况，综合运用多种方式给予被征收征用者公平合理的补偿，充分保护被征收征用者的合法权益。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省公安厅、省检察院、省国土厅、省住建厅、省财政厅、省政府法制办

 七、加大知识产权保护力度

 **（一）全面开展知识产权民事、刑事、行政案件审判“三审合一”。**对法律适用难度较大的涉产权民刑交叉、民行交叉案件，要统筹优化审判资源，组成民刑、民行综合合议庭，进一步统一法律适用标准，提高审判质量和效率，全方位加强对知识产权的司法保护力度。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省检察院、省公安厅、省工商局、省新闻出版广电局等

 **（二）加大知识产权侵权行为惩治力度。**依法审理侵犯专利权、商标权、著作权侵权案件，加大知识产权保护力度。加大惩治知识产权犯罪力度，提高知识产权侵权法定赔偿上限；积极探索知识产权侵权损害赔偿制度，对故意侵权，重复侵权，链条式、产业化侵权行为，要大胆适用惩罚性赔偿制度。进一步推进侵犯知识产权违法行为信息公开制度。

 牵头部门：省法院

 参加部门：省检察院、省公安厅、省工商局、省新闻出版广电局等

 **（三）加快构建知识产权交易转化平台。**将知识产权保护和运用相结合，加强机制和平台建设。建立省级知识产权公共服务和行政监管一体化的网络信息平台，构建多层次的综合技术服务平台，促进知识产权转移转化。

 牵头部门：省科技厅（省知识产权局）

 参加部门：省新闻出版广电局、省工商局

 八、健全增加城乡居民财产性收入的各项制度

 **（一）深化土地制度改革。**规范农村集体经营性建设用地产权管理，加快承包地、宅基地、农村集体经营性建设用地所有权和使用权确权登记工作。对符合规划、依法取得的农村集体经营性建设用地所有权人，明确其对经营性建设用地具有占有、使用、收益和处分的权利。建立兼顾国家、集体和个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益。合理确定集体留存比例和农民集体经济组织成员内部分配比例，确保全体成员享受到集体土地带来的财产性收入合理公平增加。研究住宅建设用地等土地使用权到期后续期的法律安排，推动形成全社会对公民财产长久受保护的良好和稳定预期。

 牵头部门：省国土厅

 参加部门：省农业厅、省住建厅

 **（二）深化金融改革。**努力推动金融创新，积极发展新金融业态，积极发展地方保险机构，鼓励创造更多支持我省实体经济发展、使民众分享增值收益的金融产品，增加民众投资渠道。

 牵头部门：省政府金融办

 参加部门：人行太原中心支行、山西银监局、山西证监局、山西保监局

 **（三）稳妥推进企业员工持股。**在国有企业混合所有制改革中，支持有条件的混合所有制企业实行员工持股，坚持同股同权、同股同利，着力避免大股东凭借优势地位侵害中小股东权益的行为，建立员工利益和企业利益、国家利益激励相容机制。在省属国有企业中，试点开展对企业经营业绩和持续发展有直接或较大影响的科研人员、经营管理人员和业务骨干等持股工作。

 牵头部门：省国资委

 参加部门：省发改委、省财政厅

 九、营造全社会重视和支持产权保护的良好环境

 **（一）加大宣传力度。**大力宣传党和国家平等保护各种所有制经济产权的方针政策和法律法规，使平等保护、全面保护、依法保护观念深入人心，营造公平、公正、透明、稳定的法治环境。在坚持以经济建设为中心、提倡勤劳致富、保护产权、弘扬企业家精神等方面加强舆论引导，总结宣传一批依法有效保护产权的好做法、好经验、好案例，推动形成保护产权的良好社会氛围。

 牵头部门：省委宣传部

 参加部门：各有关单位

 **（二）构建守信激励和失信惩戒机制。**逐步将有关产权保护违法违规行为信息纳入企业和个人信用记录，明确有关信用信息的采集规则，积极推进信用信息的有效使用。加快推进产权保护领域联合惩戒机制建设，充分利用相关监管和惩戒手段，加大对重复侵权、恶意侵权和重大产权保护假冒案件的联合惩戒力度，强化产权保护行政执法惩戒手段。

 牵头部门：省发改委

 参加部门：省法院、省检察院、省公安厅、省科技厅（省知识产权局）、省商务厅、省工商局、省新闻出版广电局

**（三）完善法律援助制度。**健全司法救助体系，确保人民群众在产权受到侵害时获得及时有效的法律帮助。进一步扩大法律援助范围，降低法律援助门槛，使符合条件的公民都能够获得及时有效的法律援助；通过在全省开展法律援助办案专款专项检查活动和法律援助案件质量行政评查活动，进一步加强法律援助监管，提高法律援助服务质量；加强法律援助的社会宣传力度，向社会大众特别是产权受到侵害的群众广泛宣传法律援助制度，充分发挥法律援助的职能作用。

牵头部门：省司法厅

参加部门：省法院、省检察院

 **（四）发挥社会组织作用。**推动行业协会商会在保护非公有制经济和民营企业产权、维护企业合法权益方面发挥桥梁纽带作用，加强行业自律，切实履行好服务企业的宗旨。加强相关行业协会商会组织教育培训工作，强化和完善行业协会商会对非公有制经济和民营企业的产权保护意识、服务能力和集体维权机制。

 牵头部门：省民政厅

 参加部门：省司法厅、省经信委、省工商联、各行业协会商会

 **（五）完善产权纠纷多元化解机制。**充分发挥人民调解在解决产权纠纷中的积极作用，预防和化解涉及产权权益矛盾，把侵权行为和矛盾纠纷化解在萌芽状态。积极指导各仲裁委员会依法依规做好产权保护仲裁工作，在产权保护仲裁工作中加大宣传力度，宣传仲裁法律法规和仲裁典型案例，充分发挥仲裁解决产权纠纷的平台作用。进一步提升行业协会商会在化解产权纠纷中的能力。

 牵头部门：省司法厅

 参与部门：各有关单位

 各市、省直各部门要充分认识完善产权保护制度、依法保护产权在不断塑造山西美好形象、逐步实现山西振兴崛起中的重要作用，统一思想，形成合力，狠抓工作落实。各牵头部门要进一步完善产权保护协调工作推进机制，抓紧制定具体实施方案，确保本方案各项举措落到实处、见到实效。