关于完善产权保护制度依法保护产权的实施方案

（征求意见稿）

为贯彻落实十九大精神和《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）、《吉林省委省政府关于完善产权保护制度依法保护产权的实施意见》（吉发[2017]号）要求，加快完善产权保护制度，依法有效保护各种所有制经济组织和公民财产权，不断提升长春经济社会发展活力和内生动力，提出如下实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想

认真贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实习近平总书记视察吉林重要讲话精神，按照党中央、国务院关于产权保护的决策部署，牢固树立和贯彻落实新发展理念，着力完善产权保护制度，加快建立健全产权保护长效体制机制，在事关产权保护的立法、执法、司法、守法等各方面各环节全面体现法治理念，切实增强人民群众财产财富安全感，引导形成稳定良好社会预期，充分激发和增强各类经济主体创业创新动力，有效推动长春经济全面振兴发展。

（二）基本原则

——坚持平等保护。健全以公平为核心原则的产权保护制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯。

——坚持全面保护。保护产权不仅包括保护物权、债权、股权，也包括保护知识产权及其他各种无形财产权。

——坚持依法保护。落实依法治国基本方略，坚决执行产权保护法律规定，不断完善相关法规制度，强化法律法规实施，确保有法可依、有法必依。

——坚持共同参与。做到政府诚信和公众参与相结合，建设法治政府、责任政府、诚信政府，增强公民产权保护观念和契约意识，强化社会监督。

——坚持标本兼治。着眼长远，着力当下，抓紧解决产权保护方面存在的突出问题，提高产权保护精准度，加快建立产权保护长效机制，激发各类经济主体的活力和创造力。

二、加强各种所有制产权保护

（三）深化国有企业和国有资产监督管理体制改革。积极推动国有企业依法合规引入各类投资者实现股权多元化，2019年基本完成国有企业股权多元化改革。积极推进国有企业混合所有制改革，坚持一企一策，规范有序推动重点领域混改试点；健全严格的产权占有、使用、收益、处分等完整的产权保护制度，依法保护混合所有制企业各类出资人的财产权和知识产权权益。完善国有资本授权经营体制，在总结试点经验的基础上，规范国有资产监管机构与国有资本投资、运营公司关系，扩大试点范围，推进综合性改革，提高国有资本运作效率和水平。创新国有资本运营模式，推动各类国有资本基金规范运作、发展壮大。稳步将机关事业单位所属企业的国有资本纳入集中统一监管体系，优化国有资本布局结构，提高资本配置效率。完善国有资产和国有企业信息公开制度，依法依规、及时准确披露国有资本运营和监管、财务状况等方面信息，建设阳光国企。完善国有资本收益上缴约束机制，逐步提高国有资本收益上缴一般公共预算比例，2020年达到30%。严格规范国有资产授权经营和产权交易等行为，健全清产核资、评估定价、转让交易、登记确权等国有产权流转程序，切实防止国有资产流失。（牵头单位：市国资委、市财政局、有出资企业的市直部门）

（四）完善自然资源资产产权制度。开展全市自然资源调查评估。适时启动全市自然资源国家所有权的登记造册工作，进一步明确国家对全民所有自然资源的所有者权益。实行最严格的水资源管理制度，适时制定我市主要江河流域水量分配方案，明细区域水资源的初始水权。稳定和完善草原承包经营制度，实现承包地块、面积、合同、证书“四到户”，依法赋予广大农牧民长期稳定的草原承包经营权。落实不动产统一登记制度，实现登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”。按照国家和省全民所有自然资源资产有偿使用制度改革部署，健全完善土地、水、矿产资源和国有草原有偿使用制度，探索推进国有森林有偿使用，逐步实现各类市场主体按照市场规则和市场价格依法平等使用土地等自然资源。（牵头单位：市国土局、市水利局、市畜牧局、市林业局）

（五）稳步推进农村集体产权制度改革。落实国家和省关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见，对全市乡、村、组集体所有的各类资产进行全面清产核资，准确界定产权关系，落实集体资产所有权，建立健全集体资产登记、保管、使用和处置等制度。在产权界定基础上，开展成员身份确认、股权设置、股份改革、股权管理、注册登记，发展壮大新型集体经济。力争到2019年完成农村集体资产清产核资任务、2021年完成经营性资产股份合作制改革任务。健全农村产权交易体系，促进农村产权有序流转交易。建立健全集体经济组织民主议事机制，完善财务管理监督制度，积极探索农民集体行使集体所有权的具体方式，切实防止农村集体经济组织内部少数人侵占、非法处置集体资产，防止外部资本侵吞、非法控制集体资产。（牵头单位：市农委、市金融办）

（六）加强民营经济产权保护。严格按照市场体系建设中公平竞争审查制度，全面清理不利于民营企业公平竞争的地方性法规、政府规章和规范性文件。保障各类市场主体平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。设立企业诉求线上平台，健全完善县（市）区、开发区民营企业投诉、举报受理渠道和查处机制，帮助民营企业维护自身合法权益。加大对非公有制财产的刑法保护力度，依法惩治通过金融诈骗、商业贿赂、破坏生产经营、合同诈骗等不法手段，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，以及利用职务便利侵占、挪用非公有制经济主体财产的犯罪。加强对虚假诉讼和恶意诉讼的审查力度，对于恶意利用诉讼打击竞争企业的，要区分情况依法处理。（牵头单位：市工信局、市法制办、市人大、市法院、市检察院、市公安局）

三、妥善处理历史形成的产权案件

（七）依法处理历史产权纠纷案件。进一步加大历史产权纠纷案件的甄别纠正工作力度，对于我市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判决或裁定，当事人、案外人提出申诉的，要及时审查，认真甄别；确有错误的，坚决依法纠正。对于确属事实不清、证据不足、适用法律错误的错案冤案，要依法予以纠正并及时启动国家赔偿程序，赔偿当事人的损失。严格遵循法不溯及既往、罪刑法定、疑罪从无、从旧兼从轻等原则，坚持以发展眼光客观看待和依法妥善处理改革开放以来各类企业特别是民营企业因经营不规范所引发的问题。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局）

（八）健全依法纠错和责任追究程序。完善办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。认真落实《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》、《最高人民法院关于完善司法责任制的若干意见》等制度，对案件审理过程中的违法违规审判情形依法依规严肃处理。完善审判管理，坚持纠防结合，从源头上有效预防错案冤案的发生。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局）

四、严格规范涉案财产处置的法律程序

（九）严格规范强制措施使用。进一步规范细化涉诉、涉执的企业和人员财产处置规则，依法慎重决定是否采取强制措施。对于确需采取查封、扣押、冻结等措施的企业和人员财产，要严格按照法定程序进行。除依法需责令关闭企业的情形外，在条件允许情况下可以为企业预留必要的流动资金和往来账户，最大限度降低对企业正常生产经营活动的不利影响。不得查封、扣押、冻结与案件无关的财产。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局）

（十）完善涉案财产处置机制。加强查封、扣押、冻结涉案财产甄别审查工作，最大限度缩短甄别审查期限。严格区分违法所得和合法财产，严格区分个人财产和企业法人财产，严格区分涉案人员个人财产和家庭成员财产，没有确实充分证据证明为违法所得的，不得判决追缴或者责令退赔，确保合法财产不受牵连。对股东、企业经营管理者等自然人的违法行为，在处置其个人财产时不任意牵连企业法人财产；对企业的违法行为，在处置企业法人财产时不任意牵连股东、企业经营管理者个人合法财产。严格执行涉案财物管理相关规定，及时办理涉案财物的移交、返还、变卖、拍卖、销毁、上缴国库等工作，确保涉案财物的处置依法依规。完善涉案财物保管、鉴定、估价、拍卖、变卖制度，做到公开公正和规范高效，充分尊重和依法保护当事人及其近亲属、股东、债权人等相关方的合法权益。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局）

五、审慎把握处理产权和经济纠纷的司法政策

（十一）准确把握经济犯罪的界限。严格执行刑事法律和司法解释，充分考虑非公有制经济特点，严格区分经济纠纷与经济犯罪的界限、企业正当融资与非法集资的界限、民营企业参与国有企业兼并重组中涉及的经济纠纷与恶意侵占国有资产的界限，准确把握经济违法行为入刑标准，准确认定经济纠纷和经济犯罪的性质，坚决防止利用刑事手段干预经济纠纷。防止选择性司法，对于法律界限不明、罪与非罪不清的，严格遵循罪刑法定、疑罪从无的原则，防止把经济纠纷当作犯罪处理。坚决纠正将经济纠纷当作犯罪处理的错误生效裁判。（牵头单位：市法院、市检察院、市公安局）

（十二）依法依规处理民营企业纠纷。坚持罪刑法定原则，依法保护投资人权利，对民营企业在生产、经营、融资活动中的经济行为，除法律有明文规定外，不得以犯罪论处。对于在合同签订履行过程中产生的民事争议，如无确实充分的证据证明符合犯罪构成的，不得作为刑事案件处理。严格适用非法经营罪、合同诈骗罪的构成要件，防止随意扩大适用。涉及犯罪的民营企业投资人服刑期间依法保障其行使财产权利等民事权利。（牵头部门：市法院、市检察院、市公安局）

六、完善政府守信践诺机制

（十三）推进政务诚信建设。完善市、县信用信息数据共享平台体系，重点推进政府采购、政府和社会资本合作、招标投标、招商引资、地方政府债务等领域守信承诺履行情况和失信违约记录纳入信用档案。推进政务信用信息公开共享。加强公务员职业道德、法律知识和信用知识教育，将信用建设纳入公务员培训和领导干部进修课程。完善信用决策机制，引入社会监督和第三方机构评估机制，大力推进信用信息在行政管理事项中的广泛应用。（牵头单位：市金融办、市社会信用体系建设领导小组各成员单位）

（十四）加强政务诚信监督检查。将诚信建设纳入绩效考评体系，加大信用考核权重。针对政府向投资主体作出政策承诺和签订各类合同不兑现问题，开展政府守信履约专项督查，对落实不力的政府部门督促限期整改，持续优化经济发展软环境。妥善认定行政协议效力，保护诚实守信企业的合法权益。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不能按照约定履行政府承诺的，要依照法律规定或者合同约定程序终止承诺，并依法补偿企业和投资人相应的财产损失。（牵头单位：市法院、市委软环境办、市人社局、市发改委）

（十五）建立健全政府失信责任追究机制。加大对政务失信行为的惩戒力度，对存在政务失信行为的单位，由组织部门按照所造成的社会影响程度，对单位主要负责人进行提醒谈话、诫勉谈话，或提出调离岗位、免职、降职等组织处理建议。（牵头单位：市委组织部、市委软环境办）

七、完善财产征收征用制度

（十六）完善财产征收征用法律制度。根据国家相关法律法规，合理界定我市征收征用土地、房屋等适用的公共利益范围，不将公共利益扩大化。根据国家相关法律法规，研究出台《长春市国有土地上房屋征收与补偿条例》，完善长春市集体土地上房屋等附着物征收及补偿政策，完善我市国有土地上房屋及集体土地上房屋等附着物征收与补偿制度。进一步强化县(市)区、开发区实施征收征用土地的主体责任，进一步加强征收征用土地补偿方案论证，严格做好社会稳定风险评估。建立健全土地、房屋征收司法监督、审计监督、法律服务等机制，完善资产评估结果救济渠道，保障被征收群众的财产权利不受侵犯。（牵头单位：市国土局、市建委、市司法局、市审计局）

（十七）完善财产征收补偿机制。认真履行征地报批前告知、确认、听证等法定程序，依法对批准征收征用及安置补偿方案公告进行公示，保障被征收征用者的知情权和监督权。逐步完善土地、房屋征收补偿方案，细化补偿的范围、形式和标准，综合运用多种方式进行公平合理补偿。（牵头单位：市国土局、市建委）

八、加大知识产权保护力度

（十八）加大知识产权侵权行为惩治力度。突出专利权人的主体地位，加强三大展会和电商执法维权，开展专利 “双打”、“护航”等专项行动，实现侵权案件的结案率达到100%。构建广覆盖、常态化版权监管体系，创新执法模式和手段，加大执法力度，集中查处一批大案要案，建立跨部门联合办案机制。加强商标品牌保护，加大商标行政执法力度，实现商标侵权投诉举报案件、转办案件查办率100%。加强“长春市科技局与长春新区专利执法联合办公室”建设，深入推进联合执法工作，建立常态化、规范化专利行政执法机制。建立全市知识产权维权援助服务体系，健全跨部门知识产权举报投诉案件移交办理机制。完善涉外知识产权执法机制，依法平等保护涉外知识产权。（牵头单位：市科技局、市公安局、市文广新局、市工商局、长春新区）

（十九）完善知识产权保护司法体系。以实现市场价值为指引，强化临时措施保护，加大损害赔偿力度，探索建立对知识产权侵权惩罚性赔偿制度，提高知识产权侵权成本。完善知识产权审判工作机制，推进知识产权民事、刑事、行政案件审判“三审合一”，探索建立知识产权行政执法与刑事司法衔接机制，全面优化知识产权审判模式。建立健全各知识产权行政主管部门、执法部门与司法审判机关的信息共享、诉调对接等工作机制。加强知识产权维权援助服务，完善知识产权维权援助机制，构建体系完备、运转高效的知识产权维权援助网络。（牵头单位：市法院、市检察院、市科技局、市司法局）

（二十）建立健全知识产权保护预警防范机制。健全知识产权服务诚信信息管理、信用评价和失信惩戒等管理制度。建立知识产权侵权违法档案，将假冒专利、假冒商标、侵权盗版等信息纳入企业或个人征信系统。利用“国家企业信用信息公示系统（长春）”、“信用长春”等信用平台和报纸、广播、电视、新闻网站等新闻媒体，对侵犯商标专用权、侵犯专利权、侵犯版权、假冒等违法案件行政处罚信息进行公开，提高知识产权侵权成本。建立健全公众投诉举报机制，调动社会公众参与防范和打击侵犯知识产权行为。建立创新市场监管手段，运用大数据、云计算、物联网等信息技术提升预警防范能力。（牵头单位：市科技局、市工商局、市文广新局、市金融办、市委宣传部）

（二十一）完善知识产权保护公共服务体系。推进知识产权转化运用，开展专利运营试点工作，强化知识产权许可、转让、投资、评估管理和技术转移产业化等知识产权全流程服务。加大专利扶持力度，进一步推进知识产权管理体系认证工作。积极开展专利质押融资服务，探索和建立质押融资风险补偿机制。通过知识产权投资运营，盘活科研院所及企事业单位的存量知识产权资产，推动科技成果转化。完善商标品牌保护服务体系，加大商标管理人才培育力度，全面提高市场主体商标品牌保护能力。实施版权兴业工程，加大版权保护财政扶持力度，完善版权产业统计制度，建立版权产业数据库和交易平台，扶持创建一批版权保护示范单位和示范区（基地），带动培育一批版权优势企业，不断提升我市版权产业竞争力和影响力。（牵头单位：市科技局、市工商局、市文广新局、市统计局、市财政局、市金融办、市教育局、市科协）

九、健全增加城乡居民财产性收入的各项制度

（二十二）开展国企员工持股试点。按照相关规定，探索推进有条件的二级及以下混合所有制企业实行员工持股。优先支持人才资本和技术要素贡献占比较高的转制科研院所、高新技术企业、科技服务型企业开展员工持股试点。员工持股坚持同股同权、同股同利，建立完善员工利益和企业利益、国家利益激励相容机制。（牵头单位：市国资委）

（二十三）增加居民理财收入。积极承接和推进专利权抵押融资工作，创新版权、商标权、收益权等抵押贷款模式。鼓励金融机构拓展新的业务增长领域，创造更多支持实体经济发展、使民众分享增值收益的金融产品。（牵头单位：市金融办）

（二十四）保障农民土地收益。深化农村土地制度改革，坚守土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、粮食生产能力不减弱、农民利益不受损的底线。稳步推进九台区农村土地征收制度改革和集体经营性建设用地入市试点并及时总结试点经验，探索建立程序规范、补偿合理、保障多元的土地征收制度和同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市制度，保障农民集体和个人公平分享土地增值收益。按照国家部署，适时启动农村宅基地“三权分置”改革，落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地和农民房屋使用权。积极推进农村土地所有权、承包权、经营权三权分置，稳妥推进农村土地承包经营权和农民住房财产权抵押贷款，有效盘活农村资金、资产、资源，多渠道增加农民财产收益。建立健全农村产权抵押贷款风险补偿机制。（牵头单位：市国土局、市农委）

十、营造全社会重视和支持产权保护的良好环境

（二十五）大力宣传产权保护方针政策和法律法规。把产权保护方面的方针政策和法律法规纳入普法规划、年度计划，利用法治文化阵地，定期开展巡回讲座、法律知识大讲堂等群众性法治宣传活动。全面落实“谁执法谁普法”普法责任制，开展产权保护制度宣传进机关、进学校、进企业、进社区、进乡村、进网络等活动。全面落实媒体公益普法责任，利用报刊、广播、电视和网络等媒体宣传保护产权方面的法律法规。充分利用4.26世界知识产权日、5.10中国品牌日及长春商标展，宣传相关法律法规，提高市场主体产权保护能力。（牵头单位：市司法局、市工商联、市科技局、市工商局、市文广新局、市委宣传部）

（二十六）完善法律援助体系。完善市、县、乡、村四级法律援助网络，充分发挥全市统一的“12348”公共法律服务热线功能，建立健全覆盖城乡居民的法律援助制度，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，探索推动将贫困群众因土地承包经营权纠纷等导致合法权益收到侵害的和请求承包地征收补偿、房屋拆迁安置补偿的案件列入法律援助补充事项范围。探索开展小微企业商会人民调解委员会试点。（牵头单位：市司法局）

（二十七）充分发挥社会组织作用。充分发挥长春市工商业联合会广泛联系企业的作用，采取多种形式，宣传有关产权保护的方针、政策，维护企业合法权益。充分发挥学会、协会、研究会联系广大科技工作者的优势，在支持产权保护、推进知识产权转化运用和科研成果转化方面发挥积极作用，建立保护科技工作者知识产权援助机制，维护科技工作者在知识产权方面的合法权益。整合行业主管部门、工商业联合会、科学技术协会、律师协会等资源，建立对涉及产权纠纷的中小企业维权援助机制。（牵头单位：市工商联、市科协、市科技局、市民政局）

（二十八）加强对政法机关的执法监督。贯彻落实《关于严禁党政领导干部干预司法活动、介入司法纠纷、插手具体案件的实施意见》，支持政法部门依法独立行使职权，综合运用案件督办协调、重大执法事项报备等措施，加强党委政法委对政法机关涉产权案件的执法监督，推动政法部门自身加强对涉产权刑事、民事、行政、执行案件的监督，依法保护产权所有人合法权益。（牵头单位：市委政法委）

十一、保障措施

（二十九）强化组织领导。成立市委牵头，市人大常委会、市政府和市级司法机关共同参加的市级产权保护协调工作机制，日常工作由市委政法委负责。各县（市）区、开发区要参照建立产权保护协调工作机制。

（三十）强化责任落实。各有关单位要按照责任分工，逐项细化工作措施、明确责任主体、摸清底数现状、完善推进机制、提高推进力度，确保各项工作落到实处、取得实效；要加强与国家和省有关部门对接，抓好政策贯彻，及时出台相关具体配套政策措施。各县（市）区政府、开发区管委会负责本行政区域内产权保护工作的推进落实，要抓好工作部署、明确部门责任、务实有效推进，推动形成改革合力。

（三十一）强化监督考核。将产权保护工作纳入软环境建设和年度绩效考评体系，对产权保护成效显著的单位予以适度奖励；对产权保护工作不力的单位和地区，进行通报批评与问责。

（三十二）强化宣传引导。整合政府、媒体、社会等各方宣传资源，灵活利用多种方式，广泛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。要及时宣传推广产权保护的正面典型，积极客观展示我市产权保护成果和决心。要及时回应社会关切，关注网上舆情动态，正确引导社会预期，调动社会各界的主动性、积极性和创造性，营造公平、公正、透明、稳定的法治环境。