

西咸研究

(第14期·总第187期)

西咸研究院

2019年9月10日

关于自然资源管理体制改革的几点思考

王陈伟

自然资源部门的设立是我国自然资源管理体制的一次重大变革。深刻理解自然资源管理体制改革的背景脉络，厘清自然资源的职责定位和当前面临的新要求新任务，对全面做好新区自然资源管理工作具有十分重要的意义。

一、为什么要组建自然资源管理部门

自然资源是发展之基、生态之源、民生之本。我国在相当长的时期内由于生产力水平有限，经济发展是以消耗大量资源为特征的粗放型发展模式，过度开发、粗放利用致使可耗竭自然资源逐年减少，可再生资源逐渐衰弱，究其原因主要有两个方面。

一方面，由于自然资源条块分割的管理体制造成。长期以来，自然资源按照计划经济色彩的行政管理模式进行管理，将自然资源依据门类条块分割交由与之相关的国土、水利、林业、农业、环保等部门分散管理，这也符合当时国情建设的需要。但是门类条块分割管理也导致权力的分散构建，单独来看，每个门类都在做各自体系内的细化管理，而从总体来看，“九龙治水、各管一段”的管理体制，经常会出现自然资源管理的缺位、越位和监管的不到位，形成了自然资源的所有权主体虚位，系统统筹管理较弱。一个最为生动的例子就是管理青蛙的故事，青蛙在水里游归渔业部门管，跳到岸上就归林业或者国土部门管，被人抓了进入市场就归工商管，很自然地就出现了政出多门、多头管理却管不好的问题。

另一方面，由于重资源开发利用、轻资源保护节约造成。自然资源分属的行业部门在日常管理上侧重于对自然资源的开发利用，更多的精力集中在自然资源使用的审批监管上，对集约节约保护和生态修复保护系统谋划得不够、推进落实得不到位，各管一块、各梳一条。虽然也经常提及保护自然资源和生态环境，但在地方 GDP 经济驱使下往往本末倒置，不得已走了先污染求发展再治理的老路，陷入盲目求速度的发展陷阱。

基于此背景下，党的十九大提出要设立国有自然资源资产管理机构，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态修复职责。这一设想正是遵循自然资源生态系统多样性、整体性及其内在规律，

按照“山水林田湖草”是一个生命共同体的理念，进一步强化对陆地海洋、上中下游、山上山下、地上地下、自然生态各要素等自然资源进行统筹监管，对以土地为依托的国土空间管理职能进行整合，按照“一件事情由一个部门负责”的原则，着力解决自然资源资产所有者不到位、资源资产负债低效使用、空间规划重叠冲突、部门自成体系条块分割管理等问题。改革重在自然资源的开发利用保护进行整体系统性修复治理，全面增强自然资源生态系统的自我调节、自我修补、自我平衡能力，维护生态平衡和持久生产力。

二、自然资源管理部门主要职责是什么

自然资源管理部门作为一个全新职能机构，主要负责全国 960 万平方公里陆地和 300 万平方公里海洋上的所有自然资源的监管，包括履行各类自然资源资产所有者职责，对各类自然资源进行统一调查监测评价、确权登记、用途管制和整治修复等，负责建立国土空间规划体系并监督实施，严格落实自然资源开发利用保护和有偿使用，推动自然资源监管法治化、制度化，提升自然资源监管能力，实现在开发中保护、在保护中发展。

国家此次组建自然资源部，作为国务院组成部门，整合了原国土等 8 个部、委、局的规划编制和资源管理职能。各省区市也相继按照中央机构改革要求结合地方实际，成立自然资源管理部门。组建自然资源部门标志着我国自然资源管理理念的重大转变，即在生态文明建设总体设计下，着重从经济发展保障部门转变为全民所有自然资源资产所有者权

利保障部门和所有国土空间用途管制、生态保护修复监管部门，主要承担发展保障、生态保护和民生服务三大功能。这充分体现和贯彻了生态文明理念和高质量发展的要求，是坚决摒弃走人类历史上“先污染后治理”的老路，“像保护眼睛一样保护生态环境”来统筹山水林田湖草系统治理的具体实践，突出自然资源在开发利用中的生态保护和修复平衡。自然资源在生态保护中具有源头性和基础性的作用，改革目标就是要在坚持在不超越资源环境承载力的前提下保障经济社会的发展，由一个部门统一管理负责，对地上地下陆上海里进行统一管理和保护修复。应该说，生态保护在自然资源部门三大功能中作用最突出，是未来自然资源部门的首要功能和最大职责。

自然资源部门还有一个核心任务就是要解决“多规合一”的问题。近些年我们经常提规划冲突问题，其实质就是在城市开发建设中以土地为依托的空间规划冲突，即土地利用规划和城乡建设规划的不协调、不一致、不统一问题。两个规划的编制和实施管理机构都分别隶属于国土、住建各成体系的行政管理部门，规划在编制过程中实施标准、分配指标、调查数据、层级结构和审批权限不一，实施过程中经常会出现指标底数、参数依据不统一，存在规划打架冲突问题。组建自然资源部门就是解决这一问题，由自然资源部门牵头组织编制统一、协调、权威的以国土空间规划为依据的空间规划体系，推进“多规合一”并监督实施，构建自然资源监管的一张图、一套数、一张资源资产负债表，全面掌握自然资

源的家底。这是此轮自然资源管理体制改革的重大突破，也是自然资源管理部门的重要职责之一。

三、做好当前自然资源管理工作的几点建议

（一）要转变发展观念和工作思路，更加自觉地树牢生态文明思想。自然资源管理与原来的国土资源管理工作有了质的区别，管理职能和监管范畴更为全面，内涵和外延更为丰富，必须转变发展观念和工作思路，从“国土资源人”向“自然资源人”转变，树立统筹山水林田湖草一体化保护和系统治理的思路，自觉将生态文明思想贯穿于自然资源工作的全过程、全领域，以更大的视野、更大的格局将生态文明思想落到实处。

做好新时代自然资源管理工作，**首先**，要树立大的自然资源观、国土空间观、生态保护观，坚决摒弃做自然主人、主宰和控制自然的思想，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然的观念，树立人与自然是命运共同体的观念；**其次**，要坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，把节约和保护放在优先位置，努力降低经济社会发展的资源消耗，在开发中保护、在保护中发展，以自然恢复为主，与人工修复相结合；**再者**，要树立自然有价、使用付费、损害赔偿的观念，坚持源头严防、过程严管、损害严惩，强化产权保护、用途管制、责任追究意识，完善激励与约束并举的利益导向机制，推进资源监管的法治化、制度化；**最后**，要坚持整体系统谋划、协同推进，要推进事前、事中、事后全程监管，以资源环境

承载力为基础，统筹国土开发、保护和整治，实现自然生态系统的自我调节、修复和平衡。

（二）要进一步严格自然资源开发利用和保护监管。坚持最严格的资源保护制度、落实最严格的资源节约制度、建立最严格的生态保护修复制度，建立自然资源的“源头、过程、后果”全过程监管。一是要**加快建立自然资源集中统一管理体制**。由于自然资源的稀缺性、整体性、公共性的特点，务必实行自然资源的集中统一管理，当前在机构改革完成后加快推进自然资源管理职能的统一，即统一调查评价、统一确权登记、统一用途管制、统一监测监管、统一整治修复。二是**加快完成自然资源保护和节约制度**。资源保护和集约节约利用是保护生态环境的关键，针对重开发轻保护、重数量轻质量、资源利用粗放等突出问题，要尽快完善和落实最严格的资源保护和集约节约利用制度，包括严格落实耕地保护和占补平衡制度，健全森林、湿地、滩涂等保护和占用补偿制度，建立生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界“三线”管控机制，创新节水、节地等管理机制等。三是**加快建立国土整治生态修复制度和工作机制**。生态修复和系统治理是自然资源监管的重中之重，国土整治是生态修复的重要平台，要遵循生态修复原则，把治地、治水、治山、治林、治矿等相结合，统筹推进山水林田湖草整治修复，切实提升区域自然资源环境承载能力。

（三）要加快建立国土空间规划体系，严格落实并监督实施。此轮自然资源管理体制改革的重大突破，也是自然资源

部门最重要的职责之一，就是建立统一、协调、权威的国土空间规划体系，建立自上而下逐级控制、总体规划与专项规划相互促进、基层土地利用规划与城乡规划等有机融合的空间规划体系，深入推进“多规合一”监督实施，实现一张蓝图管到底。西咸新区作为国家级新区，不同于传统意义上的行政区，既是省委省政府派出机构，又由西安市整体代管并全面托管辖区行政社会管理职能，编制国土空间规划具有一定的特殊性和复杂性。为此，新区要严格遵照《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）文件精神，做好国土空间规划编制的基础研究和编制计划推进部署。为保障新区国土空间规划在行政区划上的完整性和避免规划编制的重复审查，必须明确新区规划编制的主体和定位，要积极主动争取自然资源部、省市支持，能否将新区作为独立的编制主体并定位为单独市一级的规划来对待，继续保留和体现国家级新区的独特优势，给予新区各类空间指标由省上直接单独下达。同时，在编制规划时就编制的主要内容、范围、指标、成果等要与所在相关市县行政区进行有效衔接，重点做好第三次国土调查过程管控、成果管控、质量管控，为编制好国土空间规划提供详实准确的基础数据。融入到大西安国土空间体系中并建立新区单独的国土空间规划，实现代管托管后新区内部统一的规划数据蓝图、规划信息平台 and 规划执行的管控机制。

（四）要尽快摸清自然资源“家底”，建立自然资源的“一张图、一套数”。当前要重点解决困扰自然资源管理政

出多门、标准混乱、重复调查、权籍不明等问题，建立统一调查和确权登记体系，这是自然资源监管的重要基础性工作。要参照自然资源部规定，尽快统筹完善各类自然资源调查标准、统一自然分类、坐标体系、空间数据和测绘规范；统筹全国性的基础调查和专项调查任务，统一调查的数量、质量、权属、利用状况等内容，建立资源调查和监管信息平台；以统一确权登记为基础，加快登记颁证，在不动产统一登记基础上，推进河流水域、森林山地、荒地滩涂等所有自然资源生态空间的统一确权登记，建立权责归属清晰、流转合法高效、保护监管有效的自然资源产权制度，结合国土空间规划的编制实施，统一开展自然资源环境承载力评价，建立资源环境的监测预警机制，最终构建形成自然资源“一张图、一套数”，全面准确掌握我国自然资源“家底”。

（五）要加快推进建设用地审批和城乡规划许可审批等“多审合一、多证合一、多测合一”的相关工作。按照国务院“放管服”改革要求，要进一步优化建设项目营商环境，结合自然资源部即将出台的《关于推进建设用地审批和城乡规划许可“多审合一”改革的通知》精神，以“多规合一”为基础，按照“同一个事项由一个部门来管理，同一个阶段的审查按照功能相近、内容相近的原则”进行整合，重点做好建设用地审批和城乡规划许可审批等“多审合一、多证合一、多测合一”基础研究和推进实施准备工作。重点可以推进的包括，将建设项目用地预审意见和选址意见书合并为建设项目用地预审意见（选址意见书），实行“一表申请、一

窗受理、合并办理”；使用已批准建设用进行建设的项目，不再办理用地预审；探索将土地供应、建设用地规划许可证和建设工程规划许可证同步办理；将规划核实、土地核验、不动产测绘等合并为一个验收事项，将建设用地审批、城乡规划许可和不动产登记等环节的多项测绘业务合并，推进“多测合一、联合测绘、成果共享”，不再要求建设单位或者个人多次提交测绘成果，实现建设用地审批和城乡规划许可的信息共享，对建设单位或者个人前期已提供且无变化的、能够通过信息共享的材料，不必再要求重复提交等。这些都是需要加快探索研究推进的基础工作，也是未来建设项目行政审批改革的发展方向和优化营商环境的重大突破。

（作者单位：西咸新区自然资源局）

送：省政府常务副省长。

西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办(镇)。
