

自然资源资产管理与国土空间规划

叶晶晶

河池市宜州区自然资源局

摘要：当前经济社会稳步发展的过程中，国家对自然资源管理、国土空间规划提出了全新的要求，陆续出台了各项法律法规与政策制度，指导了实际的工作。但根据实际的工作情况，自然资源资产管理与国土空间规划方面依旧存在很多问题，主要是因为相关单位在工作中未处理好自然资源管理、国土空间规划的关系，未来的工作中相关部门需立足当下的工作现状，保持自然资源资产管理与国土空间规划的融合。基于此，本文从自然资源资产管理与国土空间规划的关系出发，重点分析了二者的融合策略，对实际工作具有指导价值。

关键词：自然资源；资产管理；国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.14.041

生态环境的构成复杂，自然资源为其中的关键构成部分，现阶段的经济形势下，各地区都在致力于生态文明建设，而在此项工作中，自然资源管理、国土空间规划是重点工作，这些工作关乎区域经济发展、资源利用。许多地区在自然资源资产管理、国土空间规划方面都采用的新理念、新方法、新技术，取得了显著的工作成就，形成了全新的工作机制，对促进当地经济发展的意义重大。未来各个地区应妥善处理自然资源管理、国土空间规划的关系，创新工作机制。

一、自然资源资产管理与国土空间规划的内在联系及协调融合的必要性

（一）自然资源资产管理与国土空间规划的内在联系

国土空间规划是新时期的关键任务，此项工作关乎城乡发展、区域布局、产业方向，随着我国总体经济形势的变化，现阶段开展的国土空间规划呈现出现代性特征，不仅要保障有足够的人类生存与活动空间，加速城市化发展进程，合理利用土地资源，更需要确保区域内自然资源的整合与合理配置，用自然资源创造更大的经济与社会效益。因此，从根本上看，国土空间规划对自然资源资产管理有直接影响，通过持续优化与调整国土空间规划，有助于提升自然资源资产管理水平，保持资产价值。为确保国土空间规划符合新时代的要求，全国范围内都在编制国土空间规划纲要，并推行“三区三线”规定试点工作，在这些前提下，有关部门和岗位人员在实际的工作中需坚持三调，按照坚持底线、统筹发展、保护优先、紧凑发展、因地制宜的原则开展工作，全面落实生态红线、耕地保护^[1]。“三区三线”就是城镇空间、农业空间和生态空间所对应的城镇开发边界、永久基本农田保护红线、生态红线三条控制线，“三

区”为功能划分，“三线”强调边界的刚性约束。通过国土空间规划，可以对其实施专业化分类，以用途为基准采用恰当的管理方式，将区域内的资源数量维持在相对稳定的状态下，具体来说，就是可精准分析不同区域内的自然要素情况，改善和优化管理方式，在资产管理中渗透可持续发展观念。

（二）将自然资源资产管理融入国土空间规划工作中的必要性

国土空间规划工作的复杂度较高，为保障此项工作的效果，有关部门在规划工作之前需安排专人进入区域内开展专业化调研，了解区域内的自然资源类型、分布、利用和开发情况，在此基础上采取更有针对性的管理方式，提高自然资源的利用价值，带动行业的整体发展。现阶段在我国陆续出台的相关标准中明确指出在国土空间的自然资源开发与利用中要渗透精细化思想，就是要保障开发部门需清晰掌握规划区域内的资源情形，以现有自然分布、未来发展为基础制定最为科学的规划方案，保障在开发与利用自然资源时能为当地创造更大的经济效益，带动区域的整体进步，实施开发与保护并重，最大化利用自然资源。因此，要做好空间规划工作，使此项工作能符合国家最新要求，有关部门需提前勘察区域内的自然资源情况，了解资源种类、分布、用途、开发价值，协调不同要素，制定最为科学合理的开发方案，保障在开发与利用资源时能保护生态环境，减小对生态环境的危害。

二、我国资源环境承载能力与国土空间规划存在的不足

（一）资源环境承载能力较低

改革开放后的很长时间内，我国一直将经济建设作为首要任务，不论各项工作中都以经济效益作为关键考察指标，在这样的发展思路下，经济建设取得重大发展成就的同时也造成了较大的环境问题，特别是工业化、城市化发展的过程中，资源环境承载能力持续降低，严重影响了我国整体的环境质量，这是国土空间规划、自然资源管理方面存在的突出问题，一旦存在环境问题，未来需要很长一段时间来恢复。现阶段的发展条件下，国家和地方政府越发强调生态环境保护，在自然资源资产管理、国土空间规划过程中的资源环境承载力不足情况较为突出，这是当前及未来工作中需要关注的方面。

（二）国土空间规划处于起步阶段

伴随着经济社会的高速发展，国土空间规划持续推进，国家相关部门陆续出台了关于国土空间规划的法律

法规与政策规定，对实际的工作起到了指导作用。但从整体来看，我国的国土空间规划起步较晚，即使在多年的工作中已经取得了突出的成就，但依旧处于初步阶段，空间规划中还存在许多亟待解决的问题，如城市发展规划较为随意；城市土地利用不合理，存在土地资源的浪费现象；未立足区域实际情况制定最佳的空间规划路径，规划效率偏低且效果不好。

三、自然资源资产管理与国土空间规划的融合策略

（一）重视宣传教育，增强国土规划工作人员的专业性

为符合国家现行的相关标准，有关部门在自然资源资产管理与国土空间规划中需保持二者的融合性，为提高融合效果，需重视日常的宣传与教育工作，逐步提高岗位人员的专业素质，使这些专业人员意识到自然资源资产管理、国土空间规划的重要性、二者的关联性、国家现行的法律法规，立足于当地的实际情况来开展工作，制定最佳的自然资源资产管理、国土空间规划策略。有关部门在培训工作中，需引导岗位人员学习政策、法规，使这些人员在后续的工作中能严格执行政策法规。当然，培训工作中也需要向岗位人员传授新理论和新方法，在潜移默化中提高这些岗位人员的专业能力，确保这些人员可灵活应用自身的专业知识来解决自然资源资产管理、国土空间规划中的诸多问题。

（二）树立全局意识，充分考虑开发格局

针对国土空间规划工作，部门与岗位人员都需要有全局观念，以国家相关规定严格以“现状+管理+增量+流量”的方式来预测集中建设区规模，将开发空间的生态功能拓展作为重点任务，既要满足日常用途，也需要凸显其生态作用。目前的国土空间规划中，主要包含城镇、农业与生态空间，各类规划与开发任务中，必须要协调区域内的自然要素，关注区域内的自然资源类型，合理开发并利用这些资源，优化整体的发展布局，确保空间规划效果能满足当下的生产生活所需，又能符合长远规划需求^[2]。

（三）统筹土地资源保护工作的安全与发展

国土空间规划中，土地资源是最为重要的自然资源，在达到最佳的规划目标，有关部门需坚持保护土地资源，减少土地资源的浪费及不合理利用。具体来说，相关部门应大力开发区域内的耕地，精确统计区域内的数量与质量，按照前期制定的规划方案、生态发展需求来制定切实可行的保护制度，遵循底线思维，保障粮食、生态与国土安全，全面执行耕地保护、生态环境保护、节约集约用地制度，以永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界的先后顺序开展工作，最新划定刚性控制线，按照有关文件中“可以长期稳定利用耕地总量不减少”的要求，落实到地块与图斑上，再以此为前提划定城镇开发边界，将资源管理、生态保护放在同等重要的位置^[3]。

（四）建立健全国土空间规划系统

不论是自然资源资产管理还是国土空间规划都具有高度的复杂性与专业性，其中涉及了很多细节性工作内容，为提高整体的工作水平，在现阶段的技术条件下相关部门需引入现代化技术构建国土空间规划系统，在该系统中明确相应的工作要求、要点，为自然资源利用、保值与升值等提供制度体系指导，提高各项工作的规范性。如国土空间规划部门应按照土地利用与保护要求，将城乡协调发展、维护生态文明作为重点方向，梳理国土空间规划流程与细节，选定对接对象，与其他部门做好协调与配合，制定细化的工作方案；深入基层单位与市县、乡镇等相关机构了解情况，按照规划需求与要求下发指标，使各个单位与岗位人员能相互配合，高效开展工作^[4]。以某一省区为例，由省级部门明确国家对国土空间规划提出的工作标准，了解战略目标，并为市县下发工作任务，使市县相关部门可立足自身的实际情况来细化工作任务，合理分配资源，如乡镇地区应合理分配资源，分解空间规划任务，精准划定城镇开发边界，使城市与乡村之间有明显的边界，避免在发展过程中出现过度扩张的情况，同时，也需要在空间规划中预留一定的弹性空间，使后续城乡发展中可在该空间内加以调整与优化。

（五）坚持用途管制，保证自然资源合理利用

每个空间都有其对应的用途，为提高国土空间规划的整体水平，有关部门与岗位人员在参与到国土空间规划时必须要考虑空间的用途差异，全面推行管制机制，合理利用各种自然资源。如遇到城镇地区的空间规划任务时，有关岗位人员必须按照混合用地模式开展工作，保障不同区域之间的可靠衔接，在边界区域则需预留一定的空间，为后续发展提供保障。对于农业与生态空间，尤其要管制其用途，具体的工作中应规定使用、限制使用标准，分析有关开发、规划行为是否会破坏当地的生态环境，是否会造成不必要的资源消耗。生态空间规划中应按照分层管理思想，严格划定开发禁区，保障在此区域内部的存在任何的空间规划、资源利用活动，在禁区之外的空间范围内的开发工作中，应从生态保护的角度利用资源，提高规划水平，不论是森林、草地还是沙地，都需要遵循科学、合理开发的要求。用途管制虽然对提高国土空间规划水平有着重要的意义，但有关部门在工作中应避免单一化问题，而应该从更多维度实施多元化管理与控制，确保管理的全面性与有效性，始终保持自然资源资产管理、国土空间规划的协调性。

（六）强化土地使用监管，加强审批流程优化

自然资源资产管理中，土地资源管理十分重要，我国的土地资源总量庞大，但很多地区受限于原有的发展理念和思想，在开发与利用土地资源时存在着诸多不合理行为。针对这些现象，为保障土地利用符合自然资源资产管理、国土空间规划的新要求，相关部门应重视土

地使用监管,开展全流程监管。首先,从政府部门的角度,其在长期的工作中必须要根据土地资源开发利用要求来出台有关的政策,特别要强化对违规用地等行为的惩罚,以通过政策规定、制度约束来保护基本农田。政府部门在出台了相关的政策规定后,平常的工作中也需开展宣传与推广工作,使基层工作人员和农民能全面掌握当下的政策情况,不断约束自我行为。其次,政府需加大技术投入,引导相关部门引进新技术开展工作,如利用现代卫星遥感等技术建立可视化动态管理体系,通过实时监督土地利用来发现、处理其中的问题。其次,相关部门要根据工作要求简化审批流程,构建全新的土地审批机制,如在现代化技术支持下可推行线上审批,强化部门之间的配合。

(七) 推进地球空间网格研究科技创新

随着我国进入了信息化时代,市场上陆续出现了很多新技术,在自然资源资产管理与国土空间规划中可利用这些新技术辅助工作,以发挥技术优势,形成全新的工作模式。以地球空间网络为例,这是信息时代发展的产物,为时空关系表达技术,利用该技术可通过统一空间参考框架来关联各种信息,从而凸显自然资源要素在立体空间中的作用,避免在规划与管理中的数据兼容性不足等问题;利用获取同一尺度下每个网格所承载的全部自然资源信息,对山水林田湖草开展三维空间管理,构建空间网格化管理模式,全面推行自然资源一张图、一平台、一个库的建设要求,构成精细化管理模式^[5]。相关部门之间通过推行三维立体“一张图”,有助于为“两统一”创造良好的前提条件,在其中集成不同类型的数据,保障不同部门与岗位人员之间的数据共享,发挥数据的价值。数据库中的数据类型多样且总量庞大,如包含地质、矿产、土地、水、海洋、湿地等自然资源数据,从数据性质方面划分,包含现状类、规划类、管理类数据,现状类数据就是第三次国土调查数据,这些数据体现的是自然资源与国土空间规划的现状;规划类数据由统一底数所生成,最终以数据、知识、规则形式而存在;管理类数据为各项审批、管理过程中所形成的。通过地球空间网络实时更新、整合有关数据,可为自然资源资产管理、国土空间规划提供数据支持,当前及未来的工作中,有关部门需持续创新技术,科学利用地球空间网络。

(八) 完善法律法规,提高执法力度

国土空间规划与自然资源资产管理中需要有相应法律法规的支持,现阶段的行业范围内虽陆续出台了很多的法律法规,但从实际的工作情况来看,现有的法律法规中依旧存在诸多问题,未来的工作中还需持续完善法律法规,以进一步提高执法力度。有关部门在完善法律法规的过程中应针对自然资源资产管理、国土空间规划

的具体要求,细化相应的工作规范,保障法律法规中各项条款的可行性。其次,在原有基础上提高违法处罚力度,通过增大违法行为成本来减少违法行为。

(九) 加强外部监督,做好申报与公示工作

自然资源资产管理、国土空间规划的融合过程中涉及了诸多工作,为保障良好的融合效果,实际的工作中相关部门需强化外部监督,保障申报、公示的规范性。有关岗位人员需按照国家规定来完成申报与公示,使国家、各级政府等能够充分掌握现有的资源开发与利用、国土空间规划情况,及时根据工作效果来调整未来的工作方向。其次,在工作过程中也需严格执行公示制度,将本区域内的自然资源利用、管理、国土空间规划等情况向民众公示,使每个民众参与到监督工作中。

(十) 进一步明确各部门地区职责,避免分歧

国土空间规划、自然资源资产管理工作中包含了多个参与部门,工作人员数量较多,为提高工作效率与效果,实际的工作中必须要由政府部门来牵头,细分各部门、岗位人员的职责,以通过全面落实责任体系来推进整体的工作进步,保障部门与岗位人员之间的高度配合与协调。在我国的尚未形成完善的空间规划体系之前,各级政府在空间规划方面存在规划类型多、内容重叠等问题,后续工作中出现问题时很难追究相关人员的责任,面对这一方面的问题,在现阶段的条件下需构建完善的责任体系,清晰划分部门、岗位人员的职责,严格执行责任机制,确保各项工作的高效、有序实施。

结束语

自然资源资产管理与国土空间规划之间存在着紧密的联系,在当前经济社会稳步发展的过程中,为推进二者的融合,相关部门需处理好二者之间的关系,构建科学的工作机制,提高自然资源资产管理、国土空间规划水平,促进资源的合理利用,加速城市化进程。

参考文献

- [1]唐寄翁,徐建刚,邹艳丽,等.自然资源资产管理与国土空间规划体系融合研究[J].规划师,2020,36(22):7.
- [2]张濛文,张富刚,李凯等.乡村振兴战略导向下自然资源管理创新探究[J].中国农业资源与区划,2020,41(10):8.
- [3]周玉,邹朝晖.全民所有自然资源资产管理考核评价机制与方法研究[J].上海国土资源,2021,42(1):5.
- [4]张璐.国有自然资源资产管理的主要问题与应对思路[J].中国国土资源经济,2021,034(002):14-21.
- [5]陈德权.自然资源资产内外业一体化审计技术[J].测绘与空间地理信息,2020,43(11):4.