

关于自然资源资产管理与国土空间规划的思考

盖建

金田产业发展(山东)集团有限公司

摘要:随着我国经济社会的快速发展,工业化、城镇化进程加快推进,其对土地等各类自然资源需求持续增加。同时,由于长期以来我们在开发利用自然资源时缺乏有效的制度约束以及考核评价体系不完善等原因,导致了一些地方无序开采、过度消耗、粗放浪费现象比较普遍,生态环境破坏严重,自然资源供需矛盾日益凸显,并已成为制约可持续发展的重要瓶颈之一。因此,加强对自然资源资产管理研究,探索建立符合国情、适应市场规律、有利于促进人与自然和谐相处的自然资源资产产权制度和用途管制制度,是当前及今后一个时期内亟待解决的重大课题。

关键词:自然资源;资产管理;国土空间规划

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.23.042

一、引言

党的十八大以来,我国提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。其中,“绿色”是五大发展理念之一,强调要坚持可持续性发展,注重环境保护和节约集约利用资源。在新时代背景下,国土空间规划作为一种全新的空间治理模式应运而生。国土空间规划是指将全国或一定区域内的土地、海洋、水资源、森林草原、湿地等各类自然资源进行系统整合,形成一个相互联系、相互作用的有机整体,并通过制定相应政策措施加以保护、修复和合理利用。而自然资源资产管理则是国土空间规划中不可或缺的重要组成部分。从本质上来讲,自然资源资产管理是一项涉及多学科交叉融合的综合性工作,其目的在于实现自然资源的高效利用和可持续供给,促进人与自然和谐共处。然而,在实践中却存在一些困难和挑战:一方面,不同部门之间的职责分工不明确;另一方面,相关法律法规尚不完善,技术手段不够先进等等。这些问题都制约了自然资源资产管理效能的发挥。针对上述问题,本文旨在探讨如何进一步完善自然资源资产管理体系,推进国土空间规划科学化水平,进而推动我国生态文明建设进程。具体而言,本文主要包括以下几个方面内容:首先,阐述自然资源资产管理与国土空间规划的基本概念及其关系;其次,分析目前自然资源资产管理所面临的困境及成因;最后,提出构建自然资源资产管理体系的思路和建议。

二、自然资源资产管理与国土空间规划的概述

(一)自然资源资产管理:一种新的国土空间资源管理模式

自然资源是人类生存和发展不可或缺的物质基础。随着经济社会快速发展以及人口增长、城市化进程加快等因素影响,我国土地、水、森林等各类自然资源消耗速度不断加快,生态环境面临严峻挑战。因此,加强对自然资源的有效保护和合理利用已成为当前亟待解决的问题之一。而在此背景下,自然资源资产管理逐渐被提出并得到广泛关注。自然资源资产管理主要指通过制度设计和技术手段实现对自然资源进行全方位监测、评估、核算、确权登记、有偿使用及交易等活动,从而达到优化配置、高效利用、可持续供给的目的。相较于传统的行政管制方式,自然资源资产管理更加注重市场化运作机制,强调以价值为导向开展各项工作,具有明显的优势特征。具体而言,其表现在以下几个方面:一是有利于提高自然资源利用效率。通过将产权界定到不同主体间,能够激发各方参与自然资源治理的积极性和创造性,促进自然资源的节约集约利用;二是有利于推动绿色发展。自然资源作为重要生产要素,其开发利用过程中需要考虑环境保护要求,这也倒逼企业转变经营理念,推进清洁生产和循环经济建设;三是有利于强化监管能力。通过建立科学完善的评价指标体系和考核办法,可以客观公正地反映各地区自然资源资产管理绩效,及时发现问题并加以纠正。总之,自然资源资产管理是一种全新的国土空间资源管理模式,其实现不仅有助于缓解人地矛盾,还能促进经济转型升级和生态文明建设。

(二)国土空间规划:一种全域性的自然资源资产空间管控模式

国土空间规划是以国家发展战略和政策为导向,综合考虑生态、农业、城镇等各类空间关系及其相互作用所形成的具有地域特征的空间形态。其核心在于强调“山水林田湖草沙”生命共同体理念下对于全域自然资源要素的系统保护、修复及合理利用,旨在实现经济社会可持续协调发展。从本质上来看,国土空间规划是一种全域性的自然资源资产空间管控模式,它将原本分散、独立的自然资源要素进行了有机整合,并通过科学合理的空间布局来促进区域内各种生产要素的优化配置以及产业结构调整升级,进而推动整个地区的高质量发展。在实践中,国土空间规划主要包括以下几个方面内容:一是明确规划目标和任务,即确定国土空间开发保护格局、功能定位、规模总量等;二是构建空间管制体系,即将全国划分为不同的区域单元,依据各地区的资源环境承载能力、现有开发密度和未来发展潜力等因

素，制定相应的用途管制规则和限制要求；三是开展详细规划编制工作，即在已经批准实施的各级国土空间总体规划基础上，进一步细化完善各项控制指标和约束条件，提出具体的空间安排方案和项目落地措施；四是建立健全监督考核机制，定期评估规划执行情况，及时发现问题并加以解决。综上所述，国土空间规划作为一项重要的制度设计，不仅有助于推进我国自然资源资产管理体制改革，而且也有利于加强对于生态环境保护和维护国家安全利益的力度，因此在我国新时期的发展进程中将会发挥越来越重要的作用^[1]。

三、自然资源资产管理与国土空间规划的关联性分析

（一）资源环境承载能力评价是国土空间规划的前提

在国土空间规划中，对于不同地区、不同类型的自然资源和生态系统要素进行科学合理地评估是非常必要的。而这种评估需要以明确的自然资源资产数据为基础，因此自然资源资产管理工作显得尤为重要。通过建立完善的自然资源资产管理体系，可以实现对各类自然资源资产的有效监管和保护，从而提高其质量和价值，进一步增强国家整体资源环境的承载能力。同时，也能够更好地理解各种自然资源之间相互依存、相互制约的关系，进而推动形成人与自然和谐共生的发展新格局。此外，在国土空间规划编制过程中，还应当充分考虑到自然资源资产管理的相关内容。例如：在确定城市规模时，除了考虑人口数量等因素外，还需综合考虑水资源、土地资源、气候条件以及其他自然资源等方面的约束；在制定区域产业政策时，也需要结合当地的自然资源禀赋情况来加以考量。

（二）国土空间规划能调节资源环境承载能力

国土空间规划是以国家发展战略和目标为导向，通过对各类空间要素进行合理配置、调整和优化，形成具有内在联系、相互依存的国土空间布局。在推进生态文明建设过程中，国土空间规划可以发挥重要作用。首先，国土空间规划可明确不同区域的功能定位和开发方向，从而引导经济社会发展向着符合资源环境承载力要求的方向转变。其次，国土空间规划注重保护生态系统完整性和稳定性，加强对各种类型的自然生态空间及其生态廊道的管控，维护了生物多样性及生态安全格局。最后，国土空间规划还强调了“山水林田湖草”生命共同体理念，统筹考虑山、水、林、田、湖、草等各类自然资源之间的关系，协调好各方面利益诉求，实现了人与自然和谐共生。

（三）二者之间相互制约并相互影响

从本质上来讲，自然资源资产管理和国土空间规划是两个不同的工作内容。但在实际应用过程中，它们又存在着密切的联系，这种联系主要体现在以下几个方

面：首先，自然资源资产管理对于国土空间规划具有重要的指导作用。通过对各种自然资源进行有效地保护、修复以及合理利用等措施，可以为我国未来的可持续发展提供有力保障。同时，这些举措也能够促进国土空间规划更加科学化、规范化和精细化水平的提升，进一步推动国家治理体系和治理能力现代化进程。其次，国土空间规划对于自然资源资产管理同样起到了积极的引导作用。作为一项全局性、综合性的战略规划，国土空间规划不仅涉及各类自然资源要素的统筹安排，还需要考虑社会经济发展的各个层面。因此，只有在充分理解和理解自身所处环境特征及其变化趋势的基础上，才能制定出符合国情、顺应时代潮流的国土空间规划方案。而这一过程中所采取的各项政策、制度及技术手段等，都将直接或间接地影响到自然资源资产管理的具体实践效果。最后，自然资源资产管理和国土空间规划在实践中还会产生一定程度的协同效应。例如：在开展自然资源调查评价时，往往会结合国土空间规划的相关要求来确定评价指标和权重；而在编制国土空间规划时，则需要依据详细的自然资源数据和现状情况来划定生态红线、永久基本农田和城镇开发边界等限制性范围^[2]。

四、国土空间规划与自然资源资产管理融合面临的问题

（一）国土空间规划管理缺乏自然资源资产管理思维

当前，我国在推进生态文明建设和实施可持续发展战略过程中，对于自然资源资产管理提出了更高要求。然而，在实践层面上，我们发现目前存在着国土空间规划管理缺乏自然资源资产管理思维等问题。具体表现为：一是部分地方政府仍然将经济增长作为首要目标，忽视环境保护、耕地保护等方面；二是一些地区的国土空间规划编制过于注重城市规模扩张和土地开发利用，而忽略了自然资源本身及其承载力的重要性；三是尚未形成系统化的自然资源资产调查评价体系，无法准确把握各类自然资源的数量、质量、分布以及变化情况等信息。这些问题导致了国土空间规划难以有效地支撑自然资源资产管理工作的开展。

（二）自然资源管理工作过于机械，缺乏弹性

在当前的自然资源资产管理过程中，很多地区仍然采用传统的、较为单一的管理方式。这种模式下，对于不同类型的自然资源进行分类和评估时主要依靠人工调查和统计分析，而忽略了这些数据背后所蕴含的信息及其动态变化情况。同时，由于土地利用现状图等基础性资料更新不及时，导致无法准确把握各类用地规模、布局及其他相关指标的实际状况，从而影响到后续的策略制定及实施效果。此外，由于缺乏灵活性，难以及时应对各种突发事件或环境风险，也给自然资源保护带来一定难度。因此，如何将自然资源资产管理工作变得更

加科学化、精细化是一个亟待解决的难题^[3]。

（三）各职能的关联协作性有待提高

新时代时期，我国对于自然资源资产进行了统一化、集中式的管理。然而在实践中发现，不同部门之间存在着信息壁垒和职责不清等情况，导致工作效率低下，难以形成有效合力。例如，土地利用总体规划和城市总体规划虽然都是围绕着“山水林田湖草”展开的，但二者所涉及的具体内容却有所区别。前者主要关注生态环境保护，而后者则更加注重城市建设布局和经济社会发展。因此，如何打破部门间的界限，加强各部门之间的沟通协调，成为推进自然资源资产管理与国土空间规划深度融合亟须解决的难题之一。此外，由于缺乏完善的法律法规体系作为支撑，现有的自然资源资产产权制度也存在一定程度上的缺陷，如所有权界定不明确、流转交易市场不成熟等，这些问题同样制约了自然资源资产管理与国土空间规划的有机结合。

五、促进自然资源资产管理与国土空间规划协调发展的策略

（一）重视宣传教育，增强国土规划工作人员的专业性

在进行自然资源资产管理和国土空间规划时，需要充分发挥相关从业者的作用。因此，要加强对于该领域人才培养、引进以及激励等方面的支持力度，提高其专业水平和综合素质。同时还应当加大对于现有从业人员的培训力度，使之能够更好地适应新时代发展需求，并且不断更新自身知识储备，提升业务能力。此外，还可以通过建立健全完善的考核机制来激发员工积极性，推动各项政策落地实施。为了进一步推进自然资源资产管理和国土空间规划工作的顺利开展，还需加强对外交流合作，借鉴其他国家先进经验和做法。例如，可以组织相关专家学者到国外学习考察，吸取优秀成果，从而拓宽思路，创新理念；也可邀请国内外知名专家学者举办讲座或研讨会，就自然资源资产管理和国土空间规划领域的热点问题展开深入探讨，以期达成更多共识，共同推动我国自然资源资产管理和国土空间规划事业迈上新台阶。

（二）树立全局意识，充分考虑开发格局

在进行自然资源资产管理和国土空间规划时，需要树立全局观念。要从整体出发，对区域内所有资源、环境等因素进行综合分析，以便更好地实现可持续发展目标。同时还需注意到不同地区之间存在着巨大差异性，因此不能简单套用其他地区的经验做法来解决本地区问题。应该结合当地实际情况制定相应政策措施，确保各项工作顺利推进。此外，在具体实践中，还需加强与其他部门的沟通协作，形成合力共同推动相关工作有序开展。为此可以采取以下几项措施：一是建立健全自然资源资产管理机构，明确其职责权限；二是完善法律法规

体系，强化制度保障；三是加大宣传力度，提高公众参与程度；四是注重科技创新，提升信息化水平。这些举措不仅有助于规范管理行为，也能够有效增强政府公信力，赢得广大群众支持。

（三）统筹土地资源保护工作的安全与发展

在进行国土空间规划时，需要对于土地资源进行合理的开发和利用。如果不加以限制或者过度开发，就会导致生态环境遭到破坏，进而影响到国家整体利益以及人民群众的生产生活。因此，我们必须要做好土地资源的保护工作，确保其能够为社会经济建设提供良好的基础保障。首先，建立健全完善的法律法规体系，加强执法力度，对于违法违规行为进行严格打击和惩处。同时还需加大宣传教育力度，提高广大民众的环保意识和法制观念，增强他们的自我约束能力。其次，注重科技创新，采用先进技术手段加强对于土地资源的监测和评估，及时发现问题并采取相应措施予以解决。例如：运用遥感技术、全球定位系统等高科技手段对于土地资源进行实时监控和分析，从而实现对于土地资源变化情况的动态掌握。这样不仅有助于更好地了解土地资源现状及未来趋势，也有利于提前预防可能出现的风险隐患，降低损失发生的概率。最后，坚持可持续发展理念，尽可能减少对于土地资源的消耗和损害，避免浪费现象的发生。这既包括节约用水用电等日常生活方面的细节，也涉及工业生产、农业种植等各个领域。只有全面贯彻落实这些要求，才能真正做到“像保护眼睛一样保护生态环境”，使得国土资源得到有效保护和合理利用^[4]。

结语

本文通过对自然资源资产和国土空间规划进行分析，发现两者之间存在着密切联系。在新时代背景下，我们应该加强对自然资源资产的有效保护，并合理利用好国土空间规划，以推动我国可持续发展进程；同时也要注意到目前面临的问题和挑战。因此，我们需要进一步深化研究，完善相关法律法规体系，提高全民环保意识，共同推进人与自然和谐共生。希望本次研究能够为有关部门提供参考意见，促进自然资源资产管理与国土空间规划工作更加顺利地开展。

参考文献

- [1]唐寄翁，徐建刚，邹艳丽，李淑洋.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）：25-31.
- [2]李庆忠.自然资源资产管理与国土空间规划[J].价值工程，2020，39（27）：11-12.
- [3]胡玉明.自然资源资产管理与国土空间规划浅析[J].甘肃农业，2020（08）：117-118.
- [4]刘昌昊，向丹.关于自然资源资产管理与国土空间规划的思考[J].中国标准化，2019（18）：223-224.