

自然资源资产管理与国土空间规划体系融合方法及问题探讨

李雪

贵州省第二测绘院

摘要：随着全球城市化进程的加速和自然资源利用的不断增加，自然资源资产管理和国土空间规划成了实现可持续发展的关键领域。在这个背景下，如何有效融合自然资源资产管理与国土空间规划体系，成了摆在我们面前亟待解决的重要问题。在当代社会，自然资源的管理和保护已经成了全球范围内的共同挑战。同时，国土空间规划作为一种综合性的治理手段，旨在实现土地、城市和区域的合理布局和发展。然而，目前存在的问题是自然资源资产管理与国土空间规划体系之间缺乏有效的协调和整合，导致资源的浪费和环境的恶化。本文旨在探讨自然资源资产管理与国土空间规划的融合方法，并分析其中存在的问题与挑战，以期促进资源的可持续利用和国土空间的可持续发展。

关键词：体系融合；国土空间规划；资产管理；自然资源

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.15.028

引言：自然资源资产是一个国家或地区最重要的财富之一，包括森林、土地、矿产等各种类型的资源。它们不仅仅是经济发展的基础，也是人类生存和发展的重要条件。然而，由于资源的有限性和不可再生性，自然资源的利用过程中常常面临着过度开发、破坏和浪费等问题。国土空间规划是一种针对国家、地区或城市的整体发展情况，通过对国土资源进行评估、分析和规划，实现国土空间的合理利用和布局。它是国家发展战略的基础，并对经济、社会和环境的协调发展起着重要作用。然而，由于资源利用和空间规划在实践中往往独立进行，导致了资源开发与规划之间的不协调，甚至存在相互冲突的情况。将这两个领域进行融合，不仅有助于优化资源配置，提升土地利用效率，还能促进经济可持续发展和生态环境的保护。

一、自然资源资产管理及国土空间规划的关联性

自然资源资产管理和国土空间规划是现代社会面对日益紧缺和有限的自然资源所采取的重要管理和规划手段。两者之间存在着紧密的关联性，共同促进着可持续发展、生态保护和社会经济的协调发展。

（一）资源利用与空间布局的平衡

自然资源资产管理包括对自然资源的评估、规划、保护和监管，旨在实现资源的有效配置和长期可持续利用。而国土空间规划则是对土地利用和空间组织进行科学规划，以实现经济、社会和生态的协调发展。自然资源的合理管理需要依赖于国土空间的规划布局，确保资

源的合理分配和利用的协调性。国土空间规划也需要考虑和充分利用自然资源，以支持经济发展和社会进步。只有通过科学规划和管理，才能实现资源利用和空间布局的平衡。

（二）资源开发与土地利用的协调

自然资源的开发利用往往需要占用土地，而国土空间规划能够指导土地利用的合理安排。通过规划土地利用类型和空间分布，可以确保资源的最佳利用效益，减少资源浪费和冲突。同时，资源开发活动的影响也需要在国土空间规划中得到考虑，以实现资源开发与土地利用的协调。

（三）生态环境保护与整体规划

自然资源的有效管理必须与生态环境保护相结合，而国土空间规划是保护生态环境的重要手段之一。通过规划生态保护区、限制开发区域、推动生态修复等措施，可以保护重要的生态功能区和生物多样性^[1]。自然资源资产管理在此基础上，通过科学评估和监测，确保生态环境的持续健康，为资源的长期利用提供保障。

（四）参与主体的协同合作

自然资源资产管理与国土空间规划的关联性需要各个参与主体之间的协同合作和密切配合。政府部门、企业、社会组织 and 居民等各方应加强沟通与交流，共同制定资源管理和空间规划的政策和措施。同时，共享信息、加强数据共享与技术创新，提升管理与规划的效率和准确性。

二、自然资源资产管理及国土空间规划体系融合现状

（一）部门职责界定不清

当前的自然资源管理和国土空间规划往往由不同的机构或部门负责，存在明显的分割与分立现象。资源管理部门关注资源的开发和保护，而规划部门则专注于土地利用和空间规划。不同部门之间缺乏有效的协调和合作机制，导致管理和规划的互补性和协同性不足。缺乏明确的部门职责会影响资源管理和规划的整体效果和效率。

（二）信息断层、数据难整合

自然资源管理和国土空间规划需要大量的信息和数据支持，但存在信息和数据共享不畅的问题。不同部门和机构之间信息孤岛较多，数据共享和整合存在壁垒。不同部门、单位之间缺乏充分的信息共享和数据交流，制约了融合的推进。缺乏统一的信息平台和数据标准使得资源管理和规划决策的基础不够充分和准确。

（三）规划与实际操作相脱节

国土空间规划通常是长期的宏观规划，而自然资源资产管理更侧重于具体的项目操作，存在规划与实际操作的脱节。规划的要求和目标未能充分融入资源管理中，导致资源的开发和利用不够符合规划的导向，影响了整体的可持续发展。不同部门往往各自为政，缺乏协调机制和沟通渠道。这导致资源管理和规划中的问题和冲突难以得到及时解决，综合效益无法最大化。

（四）缺乏公众参与和社会调动

自然资源管理和国土空间规划应充分重视公众参与和社会意识的培养。然而，现实中的参与机制不完善，公众对资源的管理和规划理解和参与意识较低。这导致决策局限于专家和政府，容易忽视公众的需求和声音，影响了管理和规划的准确性和可持续性。决策过程缺乏民众参与，社会各界对资源管理和规划的认识和理解有限^[2]。这导致决策的合法性和可接受性受到质疑，影响了融合的可持续性和社会共识的形成。

（五）制度机制不完善

自然资源资产管理及国土空间规划的融合需要健全的制度机制和政策支持。然而，目前缺乏完善的法律法规和政策措施，无法有效协调和促进融合的实施。在制度机制不完善的情况下，资源管理和规划很难形成统一的目标和行动框架。

三、自然资源资产管理及国土空间规划体系融合策略

（一）构建跨部门协作机制

构建跨部门协作机制是确保自然资源资产管理和国土空间规划协同推进的关键。不同部门和机构应加强沟通与合作，明确各自的职责和角色。定期召开协调会议，共同制定目标和行动计划，以加强资源管理和规划的衔接性，提高综合效能，进而确保管理和规划的一体化和一致性，实现更加综合高效的决策和行动。举例而言，在国家G，为实现自然资源资产管理与国土空间规划的协调推进，建立了自然资源管理与国土规划联席会议。该联席会议包括自然资源部门、城市规划部门、交通运输部门以及相关环境保护部门的代表。定期召开联席会议，共同讨论资源管理和规划的重点议题，明确各自的职责和协同工作方式。这样可以促进不同领域间的合作，确保资源管理和规划的一体化和一致性；在区域H，为了协调自然资源管理和国土空间规划，设立了自然资源管理和城市规划协作机制。该机制由自然资源管理部门、城市规划部门和当地政府的代表组成。定期召开协调会议，共同制定和监督自然资源管理和城市规划的目标和行动计划。通过协作机制，不同部门和机构能够更好地协同工作，实现资源管理和规划的有机衔接；在自治区I，为了推进自然资源资产管理和国土空间规划的协同推进，建立了自然资源与区域发展协调小组。该小组由自然资源部门、区域规划部门以及经济发展部门的代表组成。定期召开会议，共同商讨自然资源管理

和规划的关键问题，制定协作方案和措施。这样能够促进资源管理和规划的跨部门协同，提高综合效能和可持续发展水平^[3]。

（二）注重信息共享及数据整合

为了加强自然资源资产管理和国土空间规划的融合，推动信息共享和数据整合至关重要。建立统一的信息平台、制定统一的数据标准和格式，能够促进部门间信息的共享和交流，提高决策的科学性和准确性。通过信息和数据的充分共享，各部门能够更好地了解和利用资源，优化规划和管理，提高决策的科学性和准确性，推动可持续发展的实现。在建设信息共享和数据整合机制时，需要关注数据安全和隐私保护，确保信息的安全性和合法性，并确保信息共享的公平性和透明度。同时，也要注重技术的创新和发展，不断提升信息处理和分析的能力，以更好地支持决策制定和规划管理的需求，引入先进的技术手段，如人工智能、大数据分析等，以更好地支持自然资源管理和国土规划的融合发展。

举例而言，在国家M，为了加强自然资源资产管理和国土空间规划的信息支持，建立了国土信息共享平台。该平台集成了来自不同部门和机构的各类数据和信息，包括土地利用、自然资源分布、环境状况等内容。各部门通过该平台共享信息，进行数据交互和协同分析，从而提高决策的科学性和准确性；在区域N，为了加强自然资源资产管理和国土空间规划的数据支持，建立了统一的地理信息系统（GIS）平台。各部门和机构的数据按照统一的数据标准和格式进行整合，实现数据的互操作和整合分析。通过该平台，可以进行空间数据的叠加分析、资源优化配置等操作，为融合发展提供科学依据；在城市O，为了加强自然资源资产管理和城市规划的信息支持，建立了统一的城市数据平台。该平台集成了来自城市规划、环境保护、自然资源管理等部门的数据和信息，包括人口分布、土地利用、环境指标等内容。通过该平台，各部门可以实时共享和交流信息，支持决策的科学化和整合优化。

（三）制定综合性规划及政策

为了促进融合，需制定详细的综合性规划和政策文件，并确保文件涵盖资源管理、土地利用、空间布局等关键方面^[4]。规划过程中应明确制定综合性规划文件的时间表和路径，确保规划的有序推进和落实。制定规划路径时，需要充分考虑各方面的利益和需求，进行务实和可行的阶段性目标设定，并建立监测和评估机制，追踪规划实施的进展和效果。综合性规划应与国土空间规划相衔接，形成统一且协调的发展框架。规划编制过程中，应进行充分的横向和纵向沟通，与相关部门协商和合作，确保各级规划的一致性和互补性。在制定规划目标和政策措施时，要综合考虑区域发展的整体规划和资源利用的协调性。综合性规划应当充分考虑资源管理的需求和要求，关注资源的合理配置、效益最大

化和生态环境的保护。规划编制过程中,需要进行充分的资源调查和评估,了解资源的类型、分布和可持续利用的潜力,以科学依据为规划的制定提供支持。规划的要求和指导原则应贯穿到资源管理的每个环节,包括资源调查和评估、规划设计和决策实施等。规划部门和资源管理部门之间应建立密切的合作机制,进行信息共享和经验交流,确保规划目标与资源管理实践的一致性和协调性。政策应提供支持和保障,激励各部门参与融合的实施。这包括财政扶持、人才引进和培养、技术支持和政策衔接等方面的措施。此外,应推出奖励和激励机制,如表彰先进单位和个人,提供资金和政策优惠等,以鼓励各部门和利益相关方积极参与融合的行动。政策和规划文件应明确推动协同行动的重要性,并通过合作协议、联合实施计划等方式促进各部门之间的协同配合^[5]。此外,可建立跨部门的工作机制,促进各部门之间的沟通和合作,共同推动融合发展的落实和效果的监测。

(四) 强化公众参与和社会共识

在自然资源资产管理和国土空间规划的融合过程中,公众的广泛参与和社会的积极支持至关重要。首先,可设立专门的公众参与渠道和机制,如公开听证会、座谈会、社区论坛等,让公众能够直接参与到决策过程中。其次,要积极主动地征求公众的意见和建议,以了解他们对自然资源管理和国土空间规划的期望和关切。可通过社区会议、问卷调查、网上平台等多种方式实现,确保不同利益相关方的声音都被充分听取,并纳入决策过程中。同时,要确保信息的透明性和公开性,向公众提供有关自然资源管理和国土空间规划的相关信息,并解释决策过程中的考虑因素和权衡。通过多种沟通渠道,如官方网站、社交媒体、公告栏等,使公众能够了解到最新的进展和决策结果。不仅如此,还可通过宣传教育和社会媒体等平台,提高公众对资源管理和规划决策的认知和参与意识。加强公众对自然资源和国土空间的重要性的传播,促使公众积极参与融合工作。此外,需通过广泛的公众参与和信息沟通,努力形成对资源管理和规划决策的广泛社会共识。鼓励不同利益相关方之间的对话和协商,寻求可行的妥协和共同利益,以推动决策的实施和落地。最后,要重视决策的合法性和可持续性,公众参与和形成社会共识的过程将为决策提供合法性和可持续性的基础。通过公平、透明和负责任的决策过程,并将公众的关切和需求融入决策中,使决策更加符合公众期待,确保决策的合法性和可行性,实现可持续实施^[6]。

(五) 加强法律法规和制度建设

①完善相关法律法规,明确各方责任和权力范围。确立法律框架,规定资源管理和规划的原则、流程和标准,为融合进程提供明确指导。②建立健全的制度机

制,确保融合策略的实施和监督。设立专门的机构或组织负责协调、监测和推动融合工作,明确相关部门和机构在资源管理和规划融合中的角色和职责,确保各方紧密合作、协同推进。同时,建立监督机制,确保融合策略的有效实施和执行。③鼓励创新和科技应用,以提升资源管理和规划的效能和效率。利用先进技术(如人工智能、大数据分析、无人机等)进行数据采集、分析和决策支持,加强智能规划和管理措施。④建立健全的监测和评估机制,以确保融合的效果和进展。定期开展评估工作,收集和分析数量和质量方面的数据,全面评估综合管理和规划策略的实施效果,并发现潜在问题和挑战。⑤基于评估结果,及时调整策略和措施,进一步推进融合进程,提升资源管理和规划的综合效能^[7]。灵活应对变化的环境和需求,不断优化措施和方法,促进可持续发展的自然资源管理。

结语:随着全球自然资源的稀缺性和国土空间的有限性日益突显,自然资源资产管理与国土空间规划体系的融合不仅仅是为了实现单一领域的发展,更是为了推动可持续发展的目标。通过综合管理和规划,可以更好地保护和合理利用自然资源,确保国土空间的合理布局,促进经济、环境和社会的协调发展。融合是一个动态的过程,需要不断进行评估和调整。及时发现问题和挑战,并通过灵活调整策略与措施,持续推进融合进程,提高资源管理和规划的综合效能。在未来的研究和实践中,需持续关注并寻求创新的方法和策略,推动自然资源资产管理与国土空间规划体系的融合迈向新的里程碑,为构建可持续发展的未来贡献力量,实现人与自然和谐共生的美好愿景。

参考文献

- [1] 黄冠明. 关于自然资源资产管理与国土空间规划的思考[J]. 产城: 上半月, 2023(1): 3.
- [2] 黄利民. 关于自然资源资产管理与国土空间规划的思考[J]. 中文科技期刊数据库(文摘版)工程技术, 2022(10): 3.
- [3] 邹英海. 自然资源资产管理与国土空间规划的思考[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)自然科学, 2022(8): 3.
- [4] 卓燃. 自然资源资产管理与国土空间规划浅论[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)工程技术, 2021(12): 2.
- [5] 刘昂. 自然资源资产管理与国土空间规划体系结合研究[J]. 产城: 上半月, 2023(4): 3.
- [6] 李芸. 试论自然资源资产管理与国土空间规划[J]. 2021.
- [7] 张玉芳, 梅小龙. 自然资源资产管理与国土空间规划体系融合研究[J]. 中文科技期刊数据库(全文版)社会科学, 2022(3): 3.