

自然资源资产管理与国土空间规划研究

黄蕾

(赣州市不动产登记中心, 江西 赣州 341000)

【摘要】自然资源资产管理是我国社会经济发展过程中的一项重要内容,能够有效促进我国经济建设事业的可持续发展。国土空间规划是我国政府利用各种方法、手段,对土地、森林、草原、湿地等自然资源进行科学合理的规划,能够有效地提高我国的国土空间利用率,使有限的土地资源得到合理利用,从而减少自然资源的浪费。国土空间规划在发展过程中能够有效促进国家经济建设和自然资源资产管理工作的协调开展,提高自然资源资产利用率。国土空间规划为自然资源资产管理提供了重要依据,可以有效地推进我国自然资源资产管理工作的开展。

【关键词】自然资源; 国土空间; 资产管理

自然资源资产是指具有稀缺性、有用性及产权明确的自然资源,国家对其使用进行监督管理,通过制定法律法规、行政规章等行政手段,优化自然资源资产配置,维护公共利益和社会经济秩序。其中,编制规划是优化自然资源资产配置的重要手段之一,国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的总体部署和统筹安排,在编制过程中涉及土地利用、用途管制、生态保护等多类自然资源资产管理政策措施。在实践中,国土空间规划的编制与自然资源资产管理之间既相互依存,也存在诸多不一致的地方,如现行的“多规合一”改革中,若干在执行的自然资源资产管理要求和目标与国土空间规划内容不协调、不衔接。为此,有必要研究两者之间的关系,构建自然资源资产管理与国土空间规划体系。

一、资源环境承载能力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

资源环境承载能力是基于一定发展阶段、经济技术水平和生产生活方式,一定地域范围内资源环境要素能够支撑的农业生产、城镇建设等人类活动的最大规模,是编制国土空间规划、完善空间治理的基础性工作,在对资源环境承载能力进行评价的过程中,主要是利用综合评价的方法,基于现有的经济技术水平和生产生活方式,以土地资源、水资源为约束,评价相应区域可承载农业生产、城镇建设的最大规模,进而分析自然资源环境禀赋,识别风险和问题,帮助工作人员做好国土空间规划相关工作。而在这一过程中,工作人员需要根据所评价区域的经济发展现状以及国土空间利用现状等信息,

进行详细的分析,从而得出一个相对较为合理的国土空间规划方案,以此来帮助国土空间规划的顺利进行。

(二) 相互制约和相互作用

在国土空间规划中,要针对土地、水、森林、湿地、草原等各类自然资源资产类型,分析不同类型自然资源资产的承载能力,从而为国土空间规划提供科学的依据,同时还需要结合国土空间规划对自然资源资产进行有效的管理和开发利用,需要明确国土空间规划中的生态环境保护要求,从而使得二者在规划上可以相互制约和相互作用,共同促进我国经济社会的可持续发展。

二、自然资源资产管理与国土空间规划的原则

(一) 充分尊重自然

在自然资源资产管理与国土空间规划的过程中,要充分尊重自然,将资源管理与国土空间规划的原则与理念充分结合起来,根据不同区域的资源特点与环境条件,将不同区域内的自然资源进行合理划分,从而为整个社会提供优质的资源。

(二) 要统筹考量资源和环境保护的关系

国土空间规划的目的是对自然资源的有效利用,使自然资源的价值得到充分发挥。但是,在对资源进行利用的过程中,要充分考虑到自然资源 and 环境保护之间的关系。只有对资源进行合理利用,才能最大限度地实现资源价值。

(三) 将特定的自然资源单独分类

在自然资源资产管理和国土空间规划中,对资源的分类和划分是十分重要的。在实际工作中,如果不能对资源进行合理的规划和划分,就会出现资源浪费和短缺的现象。所以,我们要对自然资源进行科学的分类,这样才能更好地对资源进行利用。

三、当前我国自然资源管理与国土空间规划存在的问题

（一）自然资源环境承载能力较低

自然资源环境承载能力较低，主要是指自然资源在开发利用过程中，未能按照相关规定合理开发，造成了自然资源环境质量恶化，资源利用效率降低。具体表现在以下几个方面：第一，部分地区水资源短缺，但相关部门却未对水资源进行合理利用。主要表现为地下水资源不能满足人们的需求，水资源浪费现象严重。同时，一些地区的水资源利用率较低，大量的水资源被浪费，如黄河断流事件、南方干旱事件等，这些现象都与水资源的利用率较低有关。第二，一些地区在进行土地开发时没有注意到土地资源的保护问题，造成了大量土地资源流失。由于自然因素等的影响，有些地区的土地出现了沙化、荒漠化的现象，不仅破坏了生态环境，还给人们的生命财产安全带来了威胁。第三，许多地区出现了能源短缺、空气污染等问题。这些问题的出现与资源环境承载能力较低有关，也与人们环保意识不足有关。具体表现为：我国很多地区的空气污染与工业发展有着密切联系，同时，我国工业发展存在着许多资源浪费问题，造成了资源环境承载力较低。

（二）国土空间规划处于起步阶段

随着我国社会经济的不断发展，我国的土地利用规模也在不断扩大，但现阶段我国国土空间规划仍处于起步阶段，国土空间规划仍然存在着许多问题，其主要表现为以下几个方面：第一，我国国土空间规划的体系有待完善。我国的国土空间规划涉及土地、水利、交通、林业等多个部门，部门之间管理职能尚待衔接与协调。国土空间规划编制过程尚在摸索，技术标准有待完善，目前仍有重复编制和内容交叉等现象。第二，土地利用规划研究方法不够科学。我国相关部门在研究土地利用计划时受到人为影响分析方法具有一定的局限性，对土地资源的开发情况把握可能不精准。

（三）协调编写人和管理单位的职能和责任方面遇到困难

目前，我国国土空间规划的编制工作是由自然资源部门完成的，其主要任务是对一些部门提出的规划方案进行审批，对一些地区的土地利用情况进行分析，对一些地区进行初步评估，并根据评估结果制定出相应的措施。虽然我国国土空间规划体系已经初步建立起来，但在实际工作中，因为编写者和管理单位之间存在着一定的矛盾，编写者和管理单位在工作中遇到了一些困难。其中最主要的原因是编写者和管理单位之间的职能不明确。虽然我国政府已经对相关的法规进行了明确规定，但是在具体操作中还是会遇到一些问题，导致相关工作的开展受到了阻碍，无法顺

利进行。另外，管理单位和编写者在对资源进行规划时，由于自身的专业技术水平较低，并且在研究过程中不能充分了解相关的资源利用情况，导致其得出的结果与实际情况存在较大差异。

（四）关于自然资源管理在空间规划中的缺陷的考虑

目前，许多工作人员在空间规划中对自然资源管理的思考还不够充分，无法精确地评价资源使用带来的社会效益与经济效益，在质量保证、质量提升、价值评估等方面，缺乏一个统一的标准与需求，在某种程度上造成了资源的浪费。另一方面，由于空间规划对自然资源管理的重视不足，许多工作人员也没有考虑到自然资源管理的重要性，在自然资源管理中存在一些缺陷，如缺乏对自然资源的科学认知与合理利用等，影响了空间规划的有效实施。

四、促进自然资源资产管理与国土空间规划协调开展的策略

（一）重视宣传教育，增强国土规划工作人员的专业性

随着经济的不断发展，国家的各个方面都有了很大的变化，为了能够更好地促进自然资源资产管理与国土空间规划的协调发展，应该重视对宣传教育工作的重视，增强国土规划工作人员的专业性，为了保证宣传教育工作能够顺利进行，首先应该加强对工作人员的培训，让他们能够熟练掌握各项工作技能，提高自身的综合素质水平，同时确保他们能够按照国家规定的要求进行工作，促进自然资源资产管理与国土空间规划的协调发展。其次，要加强宣传教育工作的重视程度，必须加强对工作人员的专业知识培训，确保他们能够对各项制度和法规有一个全面的了解，在工作中严格遵守国家规定，保证每一位工作人员都能够认识到自然资源资产管理与国土空间规划之间的关系，从而更好地促进相关工作的开展。另外，相关的单位部门也可以邀请专家举办讲座，时刻给工作人员拓宽视野，推动开发地区的发展，促进自然资源资产管理与国土空间规划的协调发展。

（二）完善国土空间规划的法律体系

目前我国在国土空间规划中的法律法规体系建设还不够完善，在土地利用管理方面的法律法规仍处于空白阶段，需要进一步加强国土空间规划中法律法规的建设工作。虽然国土空间规划主要是解决人地矛盾，但仍要充分考虑到生态保护、资源利用、经济发展等方面的问题。因此，在国土空间规划中应充分体现人地和谐发展的理念，不能为了完成指标而进行土地资源的开发利用。为有效解决这一问题，需要在国土空间规划中建立起完善的法律法规体系，对国土空间规划中土地资源开发利用的规定进行明

确,使国土空间规划具备更加全面的法律效力。

(三) 促进国土空间规划内容的融合

国土空间规划内容的融合主要是指各类规划在同一区域的融合,具体来说,是指国土空间规划作为国土资源管理的一部分,其内容具有统一性,而自然资源资产管理也包含在国土空间规划之中。各类规划都是国家为了实现对国土资源的合理利用而制定的,在一定程度上都具备了生态性及协调性,但是由于两者之间存在差异性,所以在实际开展工作时存在一定的难度。自然资源资产管理工作的开展过程中需要对生态环境进行保护,而国土空间规划工作则是为了更好地促进经济发展而制定的,所以在具体开展工作时需要以生态为根本原则。为了促进国土空间规划内容的融合,需要对规划进行充分了解,并找出其共同点,对各类规划进行统筹管理。比如,浙江省衢州开化县作为通过“多规合一”,实现了将国民经济规划、社会发展规划、城乡规划、环境保护规划等多个规划在同一区域的融合,并将主体功能规划区作为基础,对其他空间性规划进行统筹管理,并严格根据该区域的功能定位,以生态原则为主要原则,最后淘汰了120余家搬迁企业,进行土地流转的工作,从而有效促进国土空间规划内容的融合。

(四) 强化土地使用监管,优化审批流程

在国土空间规划和自然资源资产管理协调开展的过程中,还应加强对土地使用的监督,充分发挥部门协作优势,优化审批流程。一方面,要进一步加大对违法占地、土地闲置等方面的监管力度,不断优化用地审批流程,以提升资源利用效率。地方政府在土地利用规划中,应积极落实并深化“放管服”改革措施,不断优化审批流程,推行网上办理、联合审查等方式,并对国土空间规划和自然资源资产管理工作实施监督。另一方面,还要在土地利用和开发中注重保护耕地和生态环境,严格把控永久基本农田和生态保护红线等方面的指标,并建立完善的预警机制和惩罚机制。另外,还要进一步健全土地执法监管体制机制,加强部门间的沟通协作,构建全流程、全覆盖、可追溯的国土资源监测网络,全面推进国土资源动态监管体系建设,实现国土资源监测监管的智能化、信息化和网络化。

(五) 强化外部监督,做好申报和公示工作

为了使国土空间规划与自然资源资产管理的相关要求能够得到有效落实,需要强化外部监督,做好申报与公示工作。一方面,国务院及相关部门应制定合理的政策,为地方政府提供指导与支持。在实际操作过程中,需要根据实际情况对政策进行优化调整,以保证各项规定能够得到有效执行。另外,应规范地方政府行为,明确责任与义务,做好宣传教

育工作,使地方政府能够主动进行申报与公示工作。另一方面,为了保证申报与公示工作能够顺利实施,还应加大监督力度。在申报与公示工作开展过程中,应加大监管力度,保证申报与公示工作顺利实施。

(六) 构建“互联网+自然资源政务服务”应用体系

为更好地适应新形势、新要求,进一步加强国土资源管理信息化建设,推进国家土地资源、矿产资源、海洋资源和测绘地理信息等自然资源调查监测评价工作,创新国土资源管理方式,提高管理效率,促进土地使用监管和空间规划编制实施,将互联网技术运用到国土资源管理工作中,利用互联网和地理信息技术手段构建“互联网+自然资源政务服务”应用体系。同时,以实现自然资源统一调查监测和评价为重点,建设自然资源调查监测“一张图”业务系统;加强数据共享交换和技术集成应用系统建设;构建全国统一的自然资源调查监测体系。围绕“多规合一”“多测合一”等工作,推进自然资源信息化建设,推动自然资源管理的精细化和智能化。同时,基于大数据和云计算技术,实现对土地利用变化情况、国土资源管理数据的动态更新、综合分析等功能,提高国土资源管理的信息化水平。

综上所述,自然资源资产管理与国土空间规划有着密不可分的关系。自然资源资产管理和国土空间规划之间的协调开展,对我国社会经济的可持续发展具有重要作用。随着经济的发展,我国城市用地不断增加,土地资源十分紧张。随着土地资源开发利用,部分地区出现了生态环境破坏等问题。为了确保国土空间规划的有效实施,必须做好自然资源资产管理和国土空间规划的协调开展工作。在该背景下,我国的自然资源资产管理部门和国土空间规划部门必须对自身的职能进行重新定位,通过建立“互联网+自然资源政务服务”的制度,从多方面提升土地空间规划下的资源利用率,促进自然资源资产管理和国土空间规划之间的有效融合,从而促进社会经济的健康可持续发展。

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] 阎炎.自然资源部国土空间规划局负责人谈加强规划资质管理[J].资源与人居环境,2021(5):23-24.
- [4] 程美才.自然资源资产管理与国土空间规划[J].百科论坛电子杂志,2020(7):593-594.