

# 强化自然资源管理 促进生态文明建设

廖 飞

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》（以下简称《意见》），标志着自然资源管理改革进入深水区，将对我国生态文明建设起到全面的促进作用。江苏在强化自然资源管理方面面临压力较大，《意见》为江苏实现高质量发展，尤其在产业转型升级方面，带来了新的机遇。

## 主动担责是自然资源管理履责实践的内在要求

《意见》提出，到2020年基本建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度。通过明确“谁所有、归谁使用、受谁监督”等关键问题，《意见》将产权制度贯穿自然资源源头保护、过程节约和末端修复的全过程。对于所有者、使用者、监督者而言，主动担责是自然资源管理履责实践的内在要求，是生态文明建设所急需的。

所有者主动担责。所有者不到位、所有权边界模糊一直是自然资源管理面临的重大挑战。《意见》明确授权国务院自然资源主管部门具体代表统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，探索建立委托省级和市（地）级政府代理行使自然资源资产所有权的资源清单和监督管理制度，建立相应的收益管理制度。简言之，自然资源主管部门及各级政府作为所有者，拥有相应权利，获得合理收益，同时也要对自然资源资产的合理使用、保值增值承担起相应责任。使用者主动担责。在所有者不到位、所有权边界模糊的情况下，使用者在节约集约利用、保护等可持续发展方面缺乏动力。使用者事实上控制了自然资源资产，按照最有利于自己的方式使用资产，占有了更多收益却没有承担起相应责任。在所有者、使用者角色明确之后，双方的权利和责任逐步明晰。使用者要在所有者划定的框架内科学合理地使用自然资源，拥有相应的收益权，同时在资源受到损害时也要承担起对应责任。监督者主动担责。自然资源管理部门以及各级政府都是代持所有权，对两者都要进行监督。从内部来看，自然资源主管部门对被委托行使所有权的各级政府进行监督，在法律允许范围内，延伸到使用者。各级政府代行所有权，要对使用资源的全过程进行监督。从外部来看，要对自然资源管理部门以及各级政府进行再监督。《意见》中已明确要求，发挥人大、行政、司法、审计和社会监督作用，创新管理方式方法，形成监管合力。



## 深入开展领导干部自然资源资产离任审计

《意见》指出，建立科学合理的自然资源资产管理考核评价体系，开展领导干部自然资源资产离任审计，落实完善党政领导干部自然资源资产损害责任追究制度。领导干部自然资源资产离任审计被作为生态文明绩效评价考核和责任追究制度的一部分，构成强化监督问责的基础性制度安排。

《意见》明确提出健全自然资源资产产权体系、明确自然资源资产产权主体、健全自然资源资产监管体系及完善自然资源资产产权法律体系等九类任务，离任审计对这些任务本身进行监督，推动了贯彻落实。《意见》要求建立科学合理的自然资源资产管理考核评价体系，审计对象的履责情况也越来越清晰。

审计属于监督者角色，对其他监督者履职实践进行再监督。已有离任审计实践比较多地关注自然资源管理与生态环境的问题，在绩效评价方面关注较少。在进一步工作中，审计人员应在离任审计中更为关注绩效。一方面，已有审计实践关注自然资源与生态环境的实物量与质量，这是自然资源管理与生态环境履职实践绩效的直接反映。另一方面，领导干部履职是为了经济社会和资源环境的可持续发展。与经济责任审计联动，离任审计的进一步发展应关注强化自然资源管理对创新驱动发展的影响，以及与经济高质量发展的融合。

## 强化自然资源管理激励创新驱动发展

地方政府普遍将土地等自然资源作为重要收入来源，在开发利用上劲头十足，在保护修复方面缺乏动力，存在占多补少、占优补差、违法占用等情况。随着自然资源资产产权制度改革统筹推进，自然资源资产产权体系逐步完善，产权主体得以落实，调查监测和确权登记稳定推进，全面监督体系建立，上述情况定会得到有效改善。

强化自然资源管理激励创新驱动发展，主要表现在以下三个方面。第一，地方政府和企业等各方面面临的资源环境约束更为趋紧，为了在单位资源上获得更多产出，创新是必然选择。“亩均论英雄”改革在长三角地区兴起，无锡、苏州、扬州等地已试行相应政策措施。《意见》指出，加快推进建设用地地上、地表和地下分别设立使用权，促进空间合理开发利用。这为创新思路集约节约利用自然空间提供了指导。第二，强化自然资源管理将进一步倒逼区域产业转型升级，因而产业、企业以创新驱动发展是应有之义。当所有者、使用者和监督者角色模糊时，排污获得的经济收益都归排污者（常常也是资源使用者），产生的危害却由资源所有者承担，但所有者和监督者缺位使得排污难以得到有效遏制。这是产业、企业缺乏创新动机的重要成因。强化自然资源管理，将激发创新动机。第三，自然资源管理是个复杂的公共过程，强化管理激励了地方治理创新。当土地使用、污染治理方面日趋严格，地方难以再靠土地供给、放宽排污等方式来吸引企业，而创新营商环境治理，为企业提供更好的软环境则是有效途径。在《意见》中创新一词多次出现，主要意图就是统筹推进自然资源资产产权制度改革本身需要创新，而创新同样是自然资源管理的内生需求。

## 强化自然资源管理与经济高质量发展有机融合

江苏南北地区经济发展不平衡，如何在强化自然资源管理的同时仍然实现经济高质量发展，是迫切需要探讨的问题。应从江苏可持续发展的战略高度来认识《意见》等自然资源管理的重要政策，充分意识到其对创新驱动发展的激励作用，把强化自然资源管理与经济高质量发展有机融合起来。

以调查监测和确权登记为基础，摸清自然资源资产底数，为领导干部统筹自然资源管理与经济高质量

发展打好基础。到目前为止，各地对本地自然资源资产情况并未全面准确掌握，也就难以统筹规划。因此，有必要加快建设自然资源资产大数据平台，为高层决策提供更为完备可靠的数据基础。同时，做好资源环境承载力研究，这对江苏这类受资源环境约束较重的区域有更为迫切的需求。对可供开发利用的自然资源，尤其是土地资源进行精确测算，将之与经济高质量发展需求统合考虑，全盘规划。

无论是《意见》本身，还是随后印发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，都强调离任审计的重要作用。党政机构改革之后，审计已明确其宏观管理部门的作用。各级党政领导干部应意识到，离任审计发挥监督作用，更重要的目的是通过揭示问题来推动问题的解决，对发展发挥建设性作用。强化自然资源资产管理与经济高质量发展，都涉及到多层级、多部门、多利益相关方，并且发生在时空结构上。审计部门具有全面、专业和客观的优势，在应对这些高度复杂的挑战方面有独特的优势。