

以习近平生态文明思想为指导 深入推进自然资源领域重大改革落地生效

吴太平

(自然资源部综合司, 北京 100812)

编者按: 自然资源部综合司副司长吴太平在“2020年深入学习贯彻习近平生态文明思想研讨会”上作了主题发言。本刊特此刊发以飨读者。

吴太平介绍了自然资源部学习贯彻习近平生态文明思想, 深入推进自然资源领域重大改革的相关进展和下一步工作。一是按照中央的统一部署, 充分借鉴国外经验、结合中国国情, 加快推进自然资源管理体制重构性改革, 全面完成了自然资源管理体制深化改革任务。二是加快构建覆盖所有国土空间的用途管制制度, 始终把加快国土空间规划编制和三线划定作为推进改革的重中之重。三是加快构建自然资源资产产权制度。四是加快构建生态保护修复制度。五是加快构建自然资源节约集约利用制度, 着力健全完善节约集约用地制度、矿产资源全面节约和高效利用制度、海洋资源开发保护制度, 取得积极进展。六是加快构建自然资源法律法规体系。七是加快构建自然资源统一调查评价监测制度。下一步, 自然资源部将根据十九届四中全会关于健全自然资源监管体制的精神, 加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度; 认真组织开展全民所有自然资源所有权委托代理试点和生态产品价值实现机制探索; 加快推进国家公园和自然保护区立法; 着力完善资源利用财税金融政策, 全面建立资源高效利用制度, 增强自然资源对可持续发展的支撑能力; 加快土地管理法实施条例及其他配套法规制修订工作, 推进矿产资源法修改, 开展不动产登记、自然保护区等方面的立法前期研究工作; 开展编制自然资源法典研究; 加快建立自然资源统一调查评价监测制度。

中图分类号: X22 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)06-0025-03 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202006025

自然资源是人与自然生命共同体的物质基础、空间载体、构成要素和能量来源。自然资源领域是生态文明建设和生态文明体制改革的主战场。自然资源部认真学习贯彻习近平生态文明思想, 深入推进自然资源领域重大改革, 自然资源管理体制框架基本建立, “四梁八柱”改革顶层设计基本完成, 但深化研究探索、完善体制机制、巩固改革成果、推进落地生效的任务依然繁重。

1 加快推进自然资源管理体制重构性改革

自然资源部是生态文明体制改革的产物。组建自然资源部是党中央立足建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计、树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念、统筹山水林田湖草系统治理、统一行使全民所有自然资源资产所有者职责、统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责、着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题作出的重大战略决策, 具有鲜明的战略指向、价值取向、目标定向和问题导向, 充分体现了人与自然和谐共生基本方略、山水林田湖草生命共同体理念对自然资源和生态整体保护、系统修复、

综合治理的内在要求, 既充分借鉴国际经验, 又完全符合中国国情。目前, 按照中央的统一部署, 自然资源管理体制深化改革任务全面完成。下一步, 我们将根据十九届四中全会关于健全自然资源监管体制的精神, 深入开展综合评价和重大问题调研, 适时提出意见建议。

2 加快构建覆盖所有国土空间的用途管制制度

自然资源部将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划, 实现“多规合一”。对所有国土空间实行用途管制, 是党中央在总结土地用途管制经验基础上、针对解决规划重叠交叉问题、适应生态文明建设新形势作出的重大决策部署。自然资源部组建以来, 始终把加快国土空间规划编制和三线划定作为推进改革的重中之重。2019年5月, 中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》; 《全国国土空间规划纲要(2020—2035年)》已形成征求意见稿, 印发规划编制技术指南, 指导地方编制省级及以下国土空间规划; 2019年10月, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发

作者简介: 吴太平, 自然资源部综合司副司长, 长期从事自然资源政策研究和改革协调工作, 主要负责自然资源重大改革和自然资源领域“十四五”规划编制等工作, 本文为作者在“2020年深入学习贯彻习近平生态文明思想研讨会”上的发言稿

《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，完成永久基本农田划定并正在核实调整，加快推进生态保护红线划定和评估调整，将已完成整合归并及功能区和范围调整优化的自然保护地纳入生态保护红线，起草完成城镇开发边界划定技术指南。与此同时，积极开展用途管制制度研究和试点探索，将研究制定深化自然生态空间用途管制试点方案纳入2020年中央全面深化改革委员会办公室年度改革要点。按照深化“放管服”改革的要求，大力推进土地计划管理方式改革和用地审批制度改革，积极推动将用地审批制度改革纳入土地管理法修改，国务院印发《关于授权和委托用地审批权的决定》（国发〔2020〕4号），赋予地方更多用地自主权。下一步，我们将按照十九届四中全会要求，加快建立健全国土空间规划和用途统筹协调管控制度，统筹划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界以及各类海域保护线，深化规划用地审批制度改革，分区分类深入研究探索和健全完善用途管制规则。

3 加快构建自然资源资产产权制度

自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。习近平总书记提出，要加快推进自然资源资产产权制度改革。自然资源部会同有关部门深入开展研究，2019年中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，对构建归属清晰、权责明确、流转顺畅、保护有力、监管有效的自然资源资产产权制度作出全面部署，重点改革有序推进。积极研究探索全民所有自然资源委托代理机制。《全民所有自然资源资产所有权委托代理试点方案》正按程序报审。不动产统一登记改革实现全覆盖，登记规则逐步建立，服务水平不断提升。自然资源统一确权登记，已形成登记暂行办法、工作方案和操作指南，已启动部分重点区域和生态空间登记工作。全民所有自然资源有偿使用制度改革深入推进。2016年国务院印发《关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见》后，国有土地、矿业权出让、海域无居民海岛、水资源有偿使用制度改革的意见或方案陆续出台实施，国有森林、草原资源资产有偿使用制度改革方案正在进行深入研究论证。以“绿水青山就是金山银山”理念为指导，开展生态产品价值实现机制的理论探讨和实践探索。农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点全面完成，成效显著、符合预期。下一步，我们将按照十九届四中全会要求，加快健全自然资源资产产权制度，认真组织开展全民所有自然资源所有权委托代理试点和生态产品价值实现机制探索，推进自然资源统一确权登记的法治化、规范化、标准化、信息化，推进自然资源有偿使用制度有

效落实，继续巩固和深化农村土地制度改革成果。

4 加快构建生态保护修复制度

加强生态整体保护和系统修复是生态文明建设的核心任务，也是改革的重点难点。习近平总书记强调指出，山水林田湖草是生命共同体，人与自然是生命共同体。要深入实施山水林田湖草一体化生态保护和修复。2019年中央办公厅、国务院办公厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》。与有关部门一道编制完成《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》。积极参与组织实施一批山水林田湖草生态保护修复工程试点，推进全域土地综合整治试点。完善和落实矿山地质环境保护政策，持续推进绿色矿山建设，研究起草国家公园和国家级自然保护区内矿业权分类处置的意见。强化围填海管控，除国家重大项目外，禁止围填海，加大滨海湿地保护力度。下一步，我们将按照十九届四中全会要求，进一步健全生态保护和修复制度，加快推进国家公园和自然保护地立法，健全完善吸引社会资金参与生态修复政策，探索建立统筹推进生态保护修复的工作机制。

5 加快构建自然资源节约集约利用制度

习近平总书记明确指出，节约资源是保护生态环境的根本之策。大部分对生态环境造成破坏的原因来自对资源的过度开发和粗放型使用。因此，必须从资源使用这个源头抓起。自然资源部着力健全完善节约集约用地制度、矿产资源全面节约和高效利用制度、海洋资源开发保护制度，取得了积极进展。特别是实行建设用地方面总量和强度双控、实施城镇低效用地再开发政策、城乡建设用地增减挂钩政策和增存挂钩政策，存量土地盘活力度不断加大，既保障了发展需要，又减轻了对生态和耕地保护的壓力。下一步，我们将按照十九届四中全会要求，进一步加强部门协同，着力完善资源利用财税金融政策，全面建立资源高效利用制度，增强自然资源对可持续发展的支撑能力。

6 加快构建自然资源法律法规体系

通过法律法规立改废释，巩固自然资源领域重大改革成果。2019年主要完成了土地管理法修改。下一步重点是加快土地管理法实施条例及其他配套法规制修订工作，推进矿产资源法修改，开展不动产登记、国家公园等自然保护地、国土空间规划等方面的立法前期研究工作，研究编制自然资源法典。

7 加快构建自然资源统一调查评价监测制度

研究制定自然资源调查监测体系构建总体方案并明确分工部署。按照真实准确的要求，扎实推进全国第三

次国土资源调查，将尽快形成 2019 年 12 月 31 日统一时点调查数据。持续加强基础测绘和地理信息工作，不断提升服务水平。下一步，我们将按照十九届四中全会的要求，加快建立自然资源统一调查评价监测制度。

自然资源领域重大改革仍处于深水区 and 攻坚期。我

们将继续深入学习理解和贯彻落实习近平生态文明思想，强化统筹协调、聚焦重点难点，推进自然资源领域重大改革深化细化实化，为实现自然资源治理体系和治理能力现代化、建设美丽中国提供动力支撑和制度保障。

Major reforms in the field of natural resources will be implemented and put into effect under the guidance of Xi Jinping's Thought on Ecological Civilization

WU Taiping

(Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China, Beijing 100812, China)

Editor's Note: Wu Taiping, Deputy Director General of the Comprehensive Department of the Ministry of Natural Resources, delivered the keynote speech at the symposium on In-depth Study and Implementation of Xi Jinping's Thought on Ecological Civilization in 2020. Here is his speech report to share with readers.

Wu Taiping introduced the progress of the Ministry of Natural Resources in studying and implementing Xi Jinping's Thought on Ecological Civilization and pushing forward major reforms in the field of natural resources and the next steps. First, we accelerated the restructuring of the natural resources management system in accordance with the unified arrangements of the CPC Central Committee, drew on foreign experience and combined China's national conditions, and completed the reform in all respects. Second, we will speed up the establishment of a control system for the use of all China's land space. We will always give top priority to speeding up the formulation of territorial space planning and the delineation of the Three Line. Third, we will accelerate the establishment of a property right system for natural resources assets. Fourth, we will accelerate the establishment of a system for ecological conservation and restoration. Fifth, we accelerated the establishment of a system for the economical and intensive use of natural resources, and made positive progress in improving the system for the economical and intensive use of land, the system for the comprehensive conservation and efficient use of mineral resources, and the system for the exploitation and protection of Marine resources. Sixth, we will accelerate the establishment of laws and regulations on natural resources. Seventh, we will accelerate the establishment of a unified natural resources investigation, evaluation and monitoring system. Next, the Ministry of Natural Resources will accelerate the establishment and improvement of the overall coordination and control system for land space planning and use in accordance with the spirit of the 4th Plenary Session of the 19th CPC Central Committee on improving the natural resources supervision system. We will conscientiously organize the pilot project of entrustment and agency for the ownership of natural resources owned by the whole people and explore mechanisms for realizing the value of ecological products. We will accelerate legislation on national parks and nature reserves. We will improve fiscal, taxation and financial policies for the use of resources, establish a comprehensive system for efficient use of resources, and make natural resources more supportive of sustainable development. We will speed up the revision of the regulations on the implementation of the Land Management Law and other supporting laws and regulations, advance the revision of the Mineral Resources Law, and carry out preliminary research on legislation related to real estate registration and natural protected areas. To carry out research on the compilation of natural resources code, we will accelerate the establishment of a unified system for investigating, evaluating and monitoring natural resources.