

学习贯彻习近平生态文明思想 努力推动人与自然和谐共生[※]

陈尘肇

习近平生态文明思想是马克思主义基本原理同中国生态文明建设实践相结合、同中华优秀传统文化相结合的重大成果，是我们党对生态文明建设理论认识的重大飞跃，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。习近平生态文明思想充分体现了习近平总书记对人与自然、保护与发展、环境与民生、国内与国际等关系的深邃思考，对事关中华民族永续发展问题的高瞻远瞩，是新时代我国生态文明建设的根本遵循和行动指南。自然资源部作为生态文明建设的主责部门之一，近年来认真学习贯彻习近平生态文明思想，聚焦“两统一”核心职责，坚持在加强制度建设、统筹保护利用、守住底线红线等方面下功夫，努力推动人与自然和谐共生，促进党中央关于生态文明建设的重大决策部署在自然资源管理

领域落地见效。结合这几年的工作实践，我谈四个方面的体会认识。

一、学习贯彻习近平生态文明思想， 必须推动重大制度建设，着力构建生态文明制度的“四梁八柱”

制度是关系党和国家事业发展的根本性、全局性、稳定性、长期性问题。习近平总书记强调“推动绿色发展，建设生态文明，重在建章立制。”“只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。”近年来，我们按照党中央、国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》明确的路径和要求，深入开展调查研究，认真总结实践经验，牵头起草并报请以中共中央、国务院或中办、国办名

※作者根据2022年9月6日在《习近平生态文明思想学习纲要》出版座谈会上的发言整理。

义印发了一批重要文件，推动了一批重大制度建设。如报请印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，明确将主体功能区规划、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”；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》，从健全自然资源资产产权体系、开展自然资源统一调查监测评价、加快自然资源统一确权登记等方面，进行了统筹部署安排，夯实自然资源管理和生态保护修复的基础；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》，明确按照自然生态系统原真性、整体性、系统性及其内在规律，依据管理目标与效能并借鉴国际经验，将自然保护地按生态价值和保护强度高低依次分为国家公园、自然保护区、自然公园 3 类；印发《关于坚决制止耕地“非农化”行为的通知》，强调对耕地实行特殊保护和用途管制；印发《全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点方案》，落实统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，明确“主张所有、行使权利、履行义务、承担责任、落实权益”职责内容，并在国家、省、市三个层面同步开展试点；印发《关于全面推行林长制的意见》，明确各级林长的森林草原保护发展责任；印发《关于加强草原保护修复的若干意见》，明确建立健全草原调查和监测评价体系，统筹推进林草生态治理；等等。同时，我们统筹法律法规的立改废释，完成土地管理

法及其实施条例修改，全力配合有关机关推进矿产资源法修改，积极配合立法机关制定出台长江保护法、湿地保护法等；全面清理与生态文明建设要求不相适应、与深化“放管服”改革要求不相适应的自然资源管理规章、规范性文件，累计废止和宣布失效相关规范性文件近 200 件。

二、学习贯彻习近平生态文明思想，必须强化重大基础性工作，为人与自然和谐共生打下坚实基础

党的十八大以来，生态文明建设从认识到实践都发生了历史性、转折性、全局性变化，这背后离不开有力的基础支撑。而且，生态文明建设是一个需要付出长期艰苦努力的过程，不可能一蹴而就，必须坚持不懈、久久为功。近年来，我们下大力气加强重大基础性工作，一是在摸清自然资源“家底”上下功夫。推进构建统一的自然资源调查监测体系，全面反映地下资源、地表基质、地表覆盖和管理要素 4 个层面信息，通过统一坐标体系建立联系，形成完整支撑生产、生活、生态的自然资源立体时空模型。统一自然资源领域用地用海等重要分类标准，我们印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》，设置 24 种一级类、106 种二级类及 39 种三级类，实现国土空间的全域全要素覆盖。高质量完成国土“三调”，汇集 2.95 亿个调查图斑，以 2019 年 12 月 31 日为标准时点，全面查清

我国陆地国土利用现状等情况，建立了覆盖国家、省、地、县四级的国土调查数据库。加强基础测绘工作，开展矿产、森林等方面的专项调查工作，完成全国无居民海岛、沿海滩涂、珊瑚礁，及红树林、滨海盐沼、海草床三大蓝碳生态系统等的基础和基线调查。二是在加强自然资源监测监管上下功夫。积极构建全国统一的自然资源要素综合观测体系，完成全国三级自然资源区划，构建起包含 30 余个观测站点、覆盖全国 11 个典型自然资源区的自然资源要素综合观测站网。综合运用“天上卫星飞、空中视频看、现场专人查”等手段，组织开展常规监测、专题监测、重点区域监测、应急监测等工作，及时掌握自然资源动态变化情况。开展重大地质灾害隐患综合遥感识别与监测，累计在全国 4.5 万余处地质灾害隐患点安装各类普适型监测预警设备近 20 万台套。强化黄河口、长江口等重点河口海域生态监测，推进黄淮海浒苔绿潮灾害防控。三是在完善自然资源治理手段上下功夫。深化“放管服”改革，改革土地管理制度，赋予省级人民政府更大用地自主权；结合机构改革职能并入，印发《关于以“多规合一”为基础推进规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》，明确合并规划选址和用地预审，合并建设用地规划许可和用地批准，并推进建设项目“多测合一”改革，提升行政效率。加快推动以国土“三调”和年度变更调查为基础，以自然资源“一张网”“一张图”“一个平台”为支

撑，面向调查评价、监管决策和政务服务的信息化体系建设。印发《自然资源科技创新发展规划纲要》，明确实施以“一核两深三系”为主体的自然资源重大科技创新战略，构建地球系统科学核心理论支撑（“一核”），引领深地探测、深海探测国际科学前沿（“两深”），建立自然资源调查监测、国土空间优化管控、生态保护修复技术体系（“三系”），全面增强对高质量经济发展和生态文明建设的科技支撑。

三、学习贯彻习近平生态文明思想，必须坚持系统观念和底线思维，在多目标平衡中守住自然生态安全边界

习近平总书记强调，“资源开发利用既要支撑当代人过上幸福生活，也要为子孙后代留下生存根基”，并指出，“在整个发展过程中，我们都要坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针”。我们体会，加强生态文明建设，维护的是我们和子孙后代共同的利益，必须控制人类向自然无度索取的不合理欲望，限制人类过度利用自然的不合理行为，包括某些在技术和工程上可行，但违背伦理和自然法则的行为，限制和规范人类开发利用活动边界，最大限度减少对自然的破坏性影响，努力用最少的资源环境代价取得最大的经济社会效益。近年来，我们认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，在工作中注重以下方面：一是坚持节约优先。建立建设用地增量安排与消化存量挂

钩机制，与地方政府共同努力，过去 4 年共消化 2018 年之前批而未供土地 1372 万亩、闲置土地 436 万亩。严控新增围填海，2018 年 7 月《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》印发以来，违法围填海规模由以往一年几百上千公顷下降到近 4 年累计不到 22 公顷。实施更为严格的无居民海岛保护，严格管控新增用岛，未开发的作为战略“留白”纳入生态保护红线。印发《绿色矿山评价指标》，明确从矿区环境、资源开发方式、资源综合利用等 6 个方面对绿色矿山建设水平进行评价，多数矿种开采回采率和选矿回收率总体呈上升趋势。二是坚持保护优先。统筹划定耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界，守住粮食安全、生态安全底线，防止城镇无序扩张。实行“两平衡一冻结”的耕地保护措施，对于耕地转为非农建设用地，严格落实占补平衡；对于耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，严格执行“进出平衡”；对于违法建设占用耕地，处置到位前先行冻结补充耕地指标。实行一条红线管控重要生态空间，生态保护红线内按照管控规则限制或禁止人类活动，给自然生态系统留下休养生息空间。推进自然保护地优化整合，全国各级各类自然保护地 1.18 万处，约占陆域国土面积的 18%，并正式设立三江源、大熊猫、东北虎豹、海南热带雨林、武夷山等第一批国家公园，涵盖近 30% 的陆域国家重点保护野生动植物种类。三是坚持自然恢复为

主。印发实施全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划及 9 个专项建设规划，重点在青藏高原生态屏障区、黄河重点生态区、长江重点生态区、东北森林带、北方防沙带、南方丘陵山地带、海岸带等部署开展生态系统保护与修复工作。实施红树林保护修复专项行动计划（2020—2025 年），对我国现有红树林实施严格保护，科学开展红树林的生态修复。科学推进国土绿化，实行造林任务带位置上报、带图斑下达，截至 2021 年，全国森林覆盖率达到 24.02%。探索国土空间生态保护修复市场化路径，鼓励和支持社会资本参与生态保护修复项目投资、设计、修复、管护等全过程。出台《关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》，通过政策激励吸引投资，推行矿山生态修复市场化运作、科学化治理模式。坚决制止生态形式主义，严防以生态建设为名行生态损毁之实，稳步提升生态系统质量和稳定性。四是坚持严格督察执法。聚焦粮食安全这个“国之大者”，着力守护耕地这个粮食生产的命根子，国家自然资源督察机构持续对省级政府开展耕地保护督察，近年来，约谈 133 个问题严重的市县负责人，公开通报 116 个重大典型问题，坚决制止耕地“非农化”，严格管控“非粮化”。拓宽督察范围，在部分省份探索开展矿产资源督察，对沿海省份开展以巩固深化围填海严格管控成果为重点的海洋督察。强化执法监督，严肃查处违法违规占用耕地、乱采乱挖矿产资源、非法围填海

等突出问题，2021年，全国卫片执法发现并立案查处违法用地、违法采矿案件6万多件，恢复土地40多万亩，移送纪检监察机关给予党纪政务处分1000多人；全国发现并制止涉嫌违法填海19处、涉嫌违法构筑物用海98处、涉嫌违法用岛22处。同时，2021年，我部立案查处、挂牌督办、公开通报152起重大典型土地违法案件；部省联合查处5起、挂牌督办4起、公开通报50起矿产违法案件，维护了自然资源利用秩序。

四、学习贯彻习近平生态文明思想，必须加强生态文明宣传教育，把建设美丽中国转化为全体人民自觉行动

习近平总书记指出：“生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业。”人民群众既是生态文明建设的受益者，也是生态文明建设的践行者。近年来，我们坚持把依靠系统内推动与动员全社会行动统一起来，努力在凝聚共识、激发动力、明确方向上下功夫。一方面，在自然资源系统，注重发挥部党组理论学习中心组学习的领学促学作用，深入学习习近平生态文明思想，及时跟进学习习近平总书记关于自然资源工作的重要指示批示，找准工作方向。开展形式多样的集中学习，引导党员干部联系实际、联系工作、联系自己、寻找差距地学，努力理解习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想的重大意义、核心要义、丰富内涵、实践要求，做

到既把握重要思想观点，又掌握重要思想方法，更领悟崇高精神境界。另一方面，注重加强资源环境国情宣传教育，开展自然资源节约集约示范县（区）创建，联合中央宣传部开展“最美自然守护者”学习宣传活动，联合中央网信办开展“以习近平生态文明思想为指引——人与自然和谐共生”主题采访活动，并利用“学习强国”APP、部门门户网站、部政务新媒体、自然资源报等平台，开展世界地球日、世界海洋日暨全国海洋宣传日、全国土地日、测绘法宣传日暨国家版图意识宣传周等主题日活动，实施自然保护公益伙伴计划，努力引导全社会树牢尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，凝聚推动生态文明建设的磅礴力量。

我们将以《习近平生态文明思想学习纲要》出版发行为契机，在自然资源系统进一步掀起学习贯彻习近平生态文明思想的新高潮，并从坚定捍卫“两个确立”、坚决做到“两个维护”的高度，把学习《习近平生态文明思想学习纲要》同贯彻落实习近平总书记重要指示批示结合起来，同高质量完成自然资源工作结合起来，切实把学习成效转化为建设美丽中国的生动实践，以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

作者：自然资源部党组成员、国家自然资源副总督察（专职）

编号：1673-288X(2022)05-0045-05

DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202205045