

# 高质量发展下优化自然资源规划实施机制思考

陈雄伟

(广东致诚土地房地产资产评估与规划设计有限公司, 广东 河源 517000)

**摘要** 自然资源规划的实施不仅能够有效提升资源要素的保障水平, 确保资源供应的稳定性与可靠性, 还能为规划期内的资源政策制定提供明确的导向和指导。通过科学合理的配置和管理自然资源, 可以促进可持续发展, 增强经济社会的韧性, 并确保长期的繁荣稳定。因此, 自然资源规划的执行是推动资源高效利用、环境保护和生态文明建设的的关键步骤。本文将从自然资源规划实施总体情况入手, 简要阐述当前自然资源规划实施过程中存在的问题, 并提出相应的优化建议, 以期为相关从业者提供借鉴。

**关键词** 高质量发展; 自然资源规划; 实施机制

**中图分类号**: F205

**文献标志码**: A

**文章编号**: 2097-3365(2024)10-0103-03

规划不仅仅是一纸蓝图, 更是行动的指南, 是实现国家战略目标、推动经济社会可持续发展的重要工具。因此, 为了确保规划的“效用”得到充分发挥, 以及“愿景”得以顺利实现, 建立完善的实施机制尤为关键。目前, 自然资源规划实施还存在诸多问题, 如规划体系不够完善、缺乏有效的激励约束机制、实施观念有待转变等等, 要想有效解决这些问题, 就要针对实施机制展开深入思考和研究, 从而推动国家的发展和社会的进步。

## 1 自然资源规划实施总体情况

为了适应新时代的要求, 自然资源管理部门致力于完善规划编制体系, 构建了一套更为科学、合理的评估流程。此外, 还建立起了规划生命周期评估机制, 以确保规划的持续性和有效性。这些措施的实施, 有效促进了自然资源规划从制定到执行的全过程, 使得规划能够更好地服务于国家战略和经济社会发展大局<sup>[1]</sup>。在推动规划实施落地方面, 自然资源管理部门积极开展实践探索。不仅总结出了一系列有针对性的规划管理经验, 而且还通过案例研究、政策宣讲等多种方式, 有效推广了成功经验, 助力其他部门或地区在规划管理上取得了重大突破。

在我国自然资源管理体系中, 经过四个阶段的规划实施和不断的深化研究, 自然资源部门积累了丰富的经验。这些经验主要集中在深化对规划评估理论的研究、改进规划编制的方法论以及建立实时更新和动态监控规划实施效果的机制上。随着时间的推移, 自然资源部门逐渐构建出了“1+n”的总体规划编制体系。

其中, “1”代表自然资源规划, 这一规划不仅要有明确的管控要求, 同时也要具备一定程度的灵活性, 能够成为布局重大项目工程、合理分配资源、制订相关政策措施的重要指南。而“n”则是由多个子规划构成的庞大体系, 如空间类规划、专项业务规划、单要素规划。其中, 空间类规划着眼于自然资源的合理利用与优化布局, 涵盖了土地利用总体规划和土地整治规划等内容, 这些规划紧密结合地理空间结构, 确保资源配置的科学性和合理性。而专项业务规划则专注于特定行业的战略发展, 如地质灾害防治、国家地理信息产业发展、地质调查信息化等领域, 旨在提升特定领域的服务能力和效率。而单要素规划则更加注重某一类自然资源或经济要素的管理与规划, 比如矿产资源规划和海洋经济发展规划, 这些规划强化了对特定资源管理的精细化和专业化。这种“1+n”的规划编制体系, 形成了一个全面、系统且动态的自然资源管理框架, 使得部门能够更好地适应国家经济发展的新形势, 有效应对各种挑战, 保障自然资源的可持续利用和生态环境的和谐发展<sup>[2]</sup>。

此外, 在深入探索与实践的过程中, 还精心构建了一套融合了部门业务特点的规划评估方法。这一方法紧密结合当前的政策要求以及自然资源管理的核心业务要求。通过细致的分析与评估, 确立了自然资源规划评估工作的“合目的性”, 即一切规划活动都应以实现目标为导向。同时, 坚持原则定位, 确保每一项评估都能准确地反映出自然资源规划的真实意图和预期效果。在方法论上, 采用了定性与定量评价相结合的手段。定性分析着眼于对自然资源规划的深层次

理解和把握,而定量评价则侧重于数据的统计和分析,以此来辅助决策制定更为科学合理。这样的方法论不仅提升了规划评估的准确性和可靠性,也使得整个评估体系更加具有前瞻性和适应性<sup>[3]</sup>。

## 2 自然资源规划实施过程中存在的问题

### 2.1 规划体系不够完善

《全国国土空间规划纲要(2021—2035年)》(以下简称《规划》)作为一项旨在保障和推进经济社会发展的部门规划文件,其重要性不言而喻。然而,由于未能被纳入国家级规划体系中,这份规划缺少了与国家级政策和法律体系相衔接的桥梁,因而在实际执行过程中存在着明显的缺陷。具体表现为规划任务的承担对象不明确,以及规划评估标准的指向性模糊等问题。此外,作为综合事业发展规划,该纲要在对部门领域内其他规划进行约束方面显得力不从心。传统上的“柔性”落实机制虽然在一定程度上适应了部门内部管理的需求,但这种机制并未形成有效的约束力,导致在规划实施过程中,一些领导对于规划工作的重视程度不足,没有充分认识到规划对于整个组织未来发展方向的指导作用,因此在管理、决策和实施层面都难以达成共识,缺乏一致性的规划行动规范性和指导性。这些问题的存在,不仅影响了《规划》纲要本身的有效实施,同时也对其他相关领域的规划制定和实施造成了负面影响<sup>[4]</sup>。

### 2.2 缺乏有效的激励约束机制,观念有待转变

在对规划实施进行评估的过程中,发现主要存在以下两方面问题。一方面是各省在规划编制方面进度不一,这不仅体现在具体的时间表上,同时也反映在规划的文本质量上。许多地区缺乏高效的顶层指导和全面的统筹谋划,导致整体规划未能形成一个连贯的、协同一致的框架。特别是在部分地区,对规划的认识尚不深入,一些关键任务甚至未能及时地被部署和实施,影响了整个规划的有效推进。另一方面,规划实施与绩效考核之间存在明显脱节现象。在实际执行过程中,很多时候规划部门与其他部门之间缺乏有效的沟通和协调,使得规划实施的效果受到了制约。更为重要的是存在着错误的观念,即认为规划实施仅仅是规划部门的责任,而忽视了其他部门的作用和贡献。这种认识的偏差,无疑阻碍了资源的合理配置和政策的全面落实。进入“十四五”时期,我国面临的挑战和机遇并存。新的五年规划将以改善供给质量、提升

保障能力为核心,强调资源理念的转变,从传统的资源要素型管理向资源功能型管理转变。这就意味着要重新审视和优化资源管理的方式,使之更加注重效率和效果,更好地服务于经济社会发展大局。同时,对于规划实施的理念,也要作出相应的调整和优化,确保规划能够得到实质性的贯彻执行,从而推动国家战略目标的实现<sup>[5]</sup>。

### 2.3 评估手段较为泛化,缺乏明确的技术标准

“十三五”规划的评估工作已经取得了一定的进展,这项评估活动不仅涉及对规划实施情况的量化分析,同时也注重定性评价的重要性。通过引入专家评价、问卷调查以及利用大数据分析等多种手段和技术,这一评估过程在方法上进行了有价值的探索和尝试。然而,这些尝试仍然存在不足之处,主要表现在缺乏一个全面、系统的方法体系来支持规划评估。首先对于一些关键的指标任务,目前尚无统一的评估要求和标准。这导致了在实际操作中,不少地方采取了较为原则性的工作描述方式,而非基于具体数据的定性分析。这种做法虽然可以在一定程度上传达信息,但却无法提供足够的支撑来验证规划的执行效果。另外,由于主观认知的介入,评估结果往往受到了较大的影响,从而影响了评估的客观性和准确性<sup>[6]</sup>。

## 3 完善规划实施机制的建议

### 3.1 强化规划管理制度建设

在推进规划审批管理工作时,必须注重规划的系统性和协调性。这就要求不仅要事业发展规划与专项规划紧密结合起来,同时还要确保规划能够与地方自然资源规划相互支持、相得益彰。而这样的衔接不仅仅是形式上的对接,更重要的是在指导原则、约束条件以及具体实施步骤等方面形成一套有效的指导体系。只有这样,才能确保各级规划之间不会出现各自为战或相互冲突的局面,从而充分利用市、县级规划在自然资源管理中的基础性作用。为了实现这种高效的衔接协调,全国自然资源规划需要明确其衔接内容。在制定全国层面的自然资源规划时,要综合考虑各种指标、任务以及工程项目和改革事项,并在各职能部门以及各省之间进行具体分解和对接。省级及以下自然资源规划则要严格执行上位规划所确定的各项约束性指标、重点任务、重大工程以及重大改革举措。通过这样的方式,以确保所有层级的规划都能有效地为国家整体发展战略服务<sup>[7]</sup>。同时,还要加强规划中重

点目标任务和重大工程的保障。应当根据项目的不同类型,如开工项目、续建项目以及研究类项目,采取针对性的措施来确保这些项目的顺利开展。政府在项目策划和储备工作中要加强制度供给和创新“政策工具”,不断创新和完善市场机制,特别是要鼓励社会资金积极参与规划的实施过程,只有这样才能构建更加开放、多元的规划实施体系,促进资源的合理配置和高效利用。

### 3.2 健全规划实施考核评价与激励约束机制

为了确保规划的有效实施,还必须不断完善规划实施的考核监督机制。要加强规划实施过程中与绩效评价的紧密结合,通过建立一套完整的评估体系来跟踪和衡量规划目标的实现情况。在资源和条件允许的前提下,还要将这些规划实施的成效和评估结果纳入部门绩效考核指标体系,这样不仅能促进各部门更加积极地参与规划工作,而且还有助于形成持续监测和评价的工作机制。此外,还要致力于实施精细化考核评价,根据不同类型的区域进行有针对性的考核评价。这种分类可以更好地反映出规划目标和任务的实际效果,从而推动地方政府和自然资源行政管理部门将规划的重要指标和任务纳入相关工作考核之中。对于那些执行规划表现出色的区域,应该给予一定的支持,比如年度计划指标的增加、创新试点政策的优先实施等,以此激励其继续保持良好的发展势头。同时,对于一些关键的约束性目标,更应该将其作为年度例行督查和考核的重点内容,以确保这些目标得到切实的推进和实现<sup>[8]</sup>。

### 3.3 完善规划实施监测评估机制

在“十三五”规划的成功实施和宝贵经验之上,应当进一步强化规划实施的监测与评估体系。为此,首先要建立多方参与、职责明确的机制,这一机制要由主管业务部门主导,同时邀请第三方机构以及相关利益方共同参与。这样的协同合作才能够确保监测和评估工作更加全面和深入。其次,为了提高自然资源规划的科学性和操作性,还要构建一套科学合理的技术标准。这些标准不仅要涵盖规划编制的全过程,还要包括技术规程和评估准则。通过制定这些指南和规程,为规划的编制和执行提供精确的指导,确保每一项决策都是基于可靠的基础数据和严格的技术规范。此外,完善的自然资源统计和报送制度对于规划实施评估至关重要,因此要结合规划的具体内容,细化数

据报送的标准和时限要求,确保信息的准确性和时效性,从而更好地反映规划的实际效果,为后续的规划调整和优化提供有力支持。最后,还要进一步强化规划反馈调整机制。要在对规划实施情况进行详尽评估的基础上,客观分析存在的问题和不足。根据法定程序,推动规划的修编,并制定相应的政策方案来纠正可能出现的偏差<sup>[9]</sup>。总之,只有通过上述措施的有效实施,才能够建立起更为有效、透明和动态的规划实施监测评估机制,确保自然资源规划既符合国家的长远发展战略,又能适应时代变化和经济社会发展的需求。

## 4 结束语

在推进高质量发展背景下,相关人员要对自然资源规划实施总体情况进行深入研究,正确认识并解决实施过程中存在的问题,如规划体系不够完善、缺乏有效的激励约束机制等,要通过实施强化规划管理制度建设、健全规划实施考核评价与激励约束机制、完善规划实施监测评估机制等措施,真正实现自然资源规划的科学化、精细化,使其真正能够服务于经济社会的可持续发展,为推动我国自然资源事业的发展提供有力保障。

## 参考文献:

- [1] 丁全利. 服务发展大局 助力增储上产:《关于完善矿产资源规划实施管理有关事项的通知》解读[J]. 资源导刊, 2024(07):16-17.
- [2] 易丙红, 卢玉喜, 李宾, 等. 云南省“十四五”自然资源规划中期实施情况及对策建议[J]. 云南地质, 2024, 43(01):1-5.
- [3] 王春磊, 张兴. 自然资源规划监测评估信息管理系统设计[J]. 自然资源信息化, 2023(06):26-31.
- [4] 刘天科, 靳利飞. 从要素管控到系统治理: 转型逻辑下的省级自然资源规划[J]. 干旱区资源与环境, 2023, 37(01): 1-8.
- [5] 杨杰. 新时期自然资源规划编制实施建议[J]. 大陆桥视野, 2021(05):78-79.
- [6] 刘剑. 自然资源部加强和规范规划实施监督管理[J]. 资源导刊, 2023(12):6.
- [7] 姜杉钰, 冯聪, 张凤仪, 等. 建立健全矿产资源规划评估机制的思考[J]. 自然资源情报, 2024(02):15-20.
- [8] 靳利飞, 刘天科, 沈悦. 新时期自然资源规划编制实施建议[J]. 宏观经济管理, 2021(01):30-36.
- [9] 王璐. 基于自然资源管理与监督实施的市级国土空间总体规划编制研究: 以《烟台市国土空间总体规划》为例[J]. 城市发展研究, 2020, 27(03):6-12.