

生态文明体制改革进展及 自然资源资产相关问题

谷树忠

国务院发展研究中心
资源与环境政策研究所

第一讲 对生态文明建设的基本理解

一、对生态文明的历史思考

- 人类文明发展历史

原始文明→农业文明→工业文明→生态文明

远古时代→5000年前→1760年代→1990年代

- 中国现代发展进程：新中国三个觉悟时代

政治觉悟时代→经济觉悟时代→环境觉悟时代

1949~1978年 →1978~2008年（？） →2009

（？）年之后

二、对生态文明的理论思考

- 生态文明是一种现代文明形态，并与传统农业文明、工业文明形成鲜明对比。
- 生态文明的核心是尊重自然、适应自然、保护自然，认为自然就是上帝、老天爷。
- 生态文明就是一种指导人们追求与自然和谐共处的文化、伦理。
- 生态文明就是一种新的政治宣言、执政理念

二、对生态文明的理论思考

- 生态文明就是高度关注和保护自然资源基础、环境质量容量和生态系统服务和国土空间格局。
- 生态文明就是对资源耗竭、环境污染、生态退化等事关人类生存和发展根本问题高度敏感——有限容忍或零容忍。
- 生态文明就是倡导资源节约、环境友好、生态保育的生活方式和生产方式。

二、对生态文明的理论思考

- 生态文明，是尊重自然、顺应自然、保护自然，旨在实现人类与自然和谐共处、持续发展的现代文明形态。
- 生态文明，是以资源节约、环境友好、生态保育、格局合理为主要目标的发展哲学、发展理念与发展模式集成。
- 文明——哲学——思想——理念——模式

三、不要对生态文明有误解

- 误解一：中国的生态文明=国外的可持续发展
- 误解二：生态文明是中共十八大提出来的
- 误解三：生态文明是一种“战略”
- 误解四：生态文明的核心就是环境保护
- 误解五：生态文明只是发达地区的事
- 误解六：生态文明是政府的事
- 误解七：生态文明就是不要发展
- 误解八：生态文明太高大上了，太虚了

四、对生态文明建设的解析

广义的生态文明建设

- 生态环境建设：生态修复+环境保护改良
- 生态经济建设：经济生态化+生态经济化
- 生态社会建设：社会生态化+生态社会化
- 生态文化建设：文化生态化+生态文化化
- 生态政治建设：政治生态化+生态政治化

四、对生态文明建设的解析

狭义的生态文明建设

- 资源节约、保护与可持续利用
- 环境保护、治理与可持续容纳
- 生态保育、修复与可持续承载
- 国土空间、治理与可持续安全

第二讲 生态文明大厦与制度框架

一、生态文明“大厦”

- 四梁：资源基础（厚实）、环境容量（增大）、生态服务（增强）、国土空间（优化）
- 八柱：产业支撑（产业绿色转型）+科技支撑（绿色科技创新）+文化支撑（绿色生态文化建设）+教育支撑（国情国势教育）+财政支撑（财政绿色转型）+金融支撑（金融绿色转型）+社会治理（社会生态化+生态社会化）+政治建设（执政理念与执政方式转型、政治生态格局优化）

一、生态文明“大厦”

- 一基：生态文明制度体系=硬制度+软制度
 - 硬制度：他律——法制、体制、机制、规制
 - 软制度：自律——道德信仰、观念意识、风俗习惯；价值观念与信用体系
 - 软制度比硬制度更管用：我国“最严格”（“最严厉”）的尴尬；加强自律（自组织）
- 一顶：美丽中国（梦）=憧憬（美丽中国梦）+现实（美丽中国）——生态文明建设的目标、旗帜，感召力、诱惑力

一、生态文明“大厦”

- **四屏**：而非四壁（避免碰壁），更非铁幕（避免黑箱）。可透视的帷幕、甚至玻璃墙、滚动屏幕。四屏——信息屏（资源环境信息）+责任屏（责任义务，GGR+CSR及黑名单）+权力屏（权力清单，正面清单+负面清单）+红利屏（利益奖励，激励奖励及红名单）。
- **大门**：参与建设之门、共享生态红利之门、公民社会监督之门、国际交流展示之门。门槛要尽可能低，门楣尽可能醒目。门要好进。

一、生态文明“大厦”

- 两窗：前视、后视；展示
- 结构：传统砖混结构（进度慢、随意性、质量参差不齐）→预制模块结构（进度快、标准化、多化融合）（由4大模块向多模块的逐步拓展？）（经验模式也是模板）
- 设计：中国特色社会生态文明大厦设计理论——中国生态文明（总）设计师（习总书记关于生态文明的系列论述，特别是“绿水青山也是金山银山”的论述、）

二、生态文明制度框架

《生态文明体制改革总体方案》：8个制度领域、47项制度、183个制度点

- 8个制度领域：构建起由自然资源资产产权制度、国土空间开发保护制度、空间规划体系、资源总量管理和全面节约制度、资源有偿使用和生态补偿制度、环境治理体系、环境治理和生态保护市场体系、生态文明绩效评价考核和责任追究制度等八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。

- **领域1**：构建归属清晰、权责明确、监管有效的**自然资源资产产权制度**，着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题——**核心是清晰**。
- **领域2**：构建以空间规划为基础、以用途管制为主要手段的**国土空间开发保护制度**，着力解决因无序开发、过度开发、分散开发导致的优质耕地和生态空间占用过多、生态破坏、环境污染等问题——**核心是适度**。

- **领域3**：构建以空间治理和空间结构优化为主要内容，全国统一、相互衔接、分级管理的**空间规划体系**，着力解决空间性规划重叠冲突、部门职责交叉重复、地方规划朝令夕改等问题——核心是优化。
- **领域4**：构建覆盖全面、科学规范、管理严格的**资源总量管理和全面节约制度**，着力解决资源使用浪费严重、利用效率不高等问题——核心是高效。

- **领域5**：构建反映市场供求和资源稀缺程度、体现自然价值和代际补偿的**资源有偿使用和生态补偿制度**，着力解决自然资源及其产品价格偏低、生产开发成本低于社会成本、保护生态得不到合理回报等问题——**核心是有偿**。
- **领域6**：构建以改善环境质量为导向，监管统一、执法严明、多方参与的**环境治理体系**，着力解决污染防治能力弱、监管职能交叉、权责不一致、违法成本过低等问题——**核心是优良**。

- **领域7：构建更多运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系，着力解决市场主体和市场体系发育滞后、社会参与度不高等问题——核心是市场。**
- **领域8：构建充分反映资源消耗、环境损害和生态效益的生态文明绩效评价考核和责任追究制度，着力解决发展绩效评价不全面、责任落实不到位、损害责任追究缺失等问题——核心是问责。**

第三讲 生态文明体制改革 专项方案清单与重点方案解析

一、生态文明体制改革专项方案清单

（一）中央全面深化改革领导小组通过的专项方案。2014.01~2017.10.10，共召开了38次全体会议，讨论并决定一系列重要事项，特别是推出了一系列专项体制改革。生态文明体制改革也是其中的重要内容，特别是2015年以来，推出了一系列生态文明体制改革专项方案。

- 中央全面深化改革领导小组讨论通过的生态文明体制改革专项方案共计40余项。

1. 《关于农村土地征收、集体经营性建设用地上市、宅基地制度改革试点工作的意见》
（2014年12月2日第7次会议通过，尚未公开）
2. 《环境保护督察方案（试行）》（2015年7月1日第14次会议通过，已公开）
3. 《生态环境监测网络建设方案》（2015年7月1日第14次会议通过，已公开）
4. 《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》（2015年7月1日第14次会议通过，尚未公开）
5. 《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》（2015年7月1日第14次会议通过，已公开）

6. 《中国三江源国家公园体制试点方案》
(2015年12月9日第19次会议通过, 不予公开)
7. 《探索实行耕地轮作休耕制度试点方案》
(2016年5月20日第24次会议通过, 已公开)
8. 《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》 (2016年6月27日第25次会议通过, 已公开)
9. 《国家生态文明试验区(福建)实施方案》
(2016年6月27日第25次会议通过, 已公开)
10. 《贫困地区水电矿产资源开发资产收益扶贫改革试点方案》 (2016年7月22日第26次会议通过, 已公开)

11. 《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》（2016年7月22日第26次会议通过，已公开）
12. 《关于构建绿色金融体系的指导意见》（2016年8月30日第27次会议通过，已公开）
13. 《重点生态功能区产业准入负面清单编制实施办法》（2016年8月30日第27次会议通过，已公开）
14. 《生态文明建设目标评价考核办法》（2016年8月30日第27次会议通过，已公开）
15. 《关于全面推行河长制的意见》（2016年10月11日第二十八次会议通过，已公开）

16. 《省级空间规划试点方案》（2016年10月11日第二十八次会议通过，已公开）
17. 《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革方案》（2016年11月1日第二十九次会议通过，已印发）
18. 《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》（2016年11月1日第二十九次会议通过，已公开）
19. 《自然资源统一确权登记办法（试行）》（2016年11月1日第二十九次会议通过，已公开）
20. 《湿地保护修复制度方案》（2016年11月1日第二十九次会议通过，已公开）

21. 《海岸线保护与利用管理办法》（2016年11月1日第二十九次会议通过，已公开）
22. 《关于健全国家自然资源资产管理体制试点方案》（2016年12月5日第三十次会议通过，尚未公开）
23. 《关于加强耕地保护和改进占补平衡的意见》（2016年12月5日第三十次会议通过，已公开）
24. 《大熊猫国家公园体制试点方案》（2016年12月5日第三十次会议通过，尚未公开）
25. 《东北虎豹国家公园体制试点方案》（2016年12月5日第三十次会议通过，尚未公开）

26. 《围填海管控办法》（2016年12月5日第三十次会议通过，尚未公开）
27. 《矿产资源权益金制度改革方案》（2016年12月5日第三十次会议通过，已公开）
28. 《矿业权出让制度改革方案》（2016年12月30日第三十一次会议通过，已发布）
29. 《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》（2017年2月6日第三十二次会议通过，尚未公开）
30. 《关于禁止洋垃圾入境推进固体废物进口管理制度改革实施方案》（2017年4月18日第三十四次会议通过，已公开）

31. 《关于建立资源环境承载能力监测预警长效机制的若干意见》（2017年5月**23**日第三十五次会议通过，已公开）
32. 《关于深化环境监测改革提高环境监测数据质量的意见》（2017年5月**23**日第三十五次会议通过，已公开）
33. 《跨地区环保机构试点方案》（2017年5月**23**日第三十五次会议通过，尚未公开）
34. 《海域、无居民海岛有偿使用的意见》（2017年5月**23**日第三十五次会议通过，尚未公开）

- 35. 《祁连山国家公园体制试点方案》（2017年6月26日第三十六次会议通过，尚未公开）
- 36. 《领导干部自然资源资产离任审计暂行规定(试行)》（2017年6月26日第三十六次会议通过，尚未公开）
- 37. 《国家生态文明试验区（江西）实施方案》（2017年6月26日第三十六次会议通过，已公开）
- 38. 《国家生态文明试验区（贵州）实施方案》（2017年6月26日第三十六次会议通过，已公开）

39. 《建立国家公园体制总体方案》（2017年7月19日第三十七次会议通过，已公开）

40. 《关于完善主体功能区战略和制度的若干意见》（2017年8月29日第三十八次会议通过，尚未公开）

41. 《生态环境损害赔偿制度改革方案》（2017年8月29日第三十八次会议通过，未公开。

2015年12月中办国办印发《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》；2016年8月30日中央深改组听取《关于在部分省份开展生态环境损害赔偿制度改革试点的报告》）

（二）国办公开发布的专项方案（部分）

1. 《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》（国办发〔2014〕38号）
2. 《编制自然资源资产负债表试点方案》（国办发〔2015〕82号，2015年11月8日）
3. 《关于健全生态保护补偿机制的意见》（国办发〔2016〕31号）

（三）部委公开发文的专项方案（部分）

1. 《关于促进绿色消费的指导意见》（国家发展改革委、中宣部、科技部、财政部、环境保护部、住房城乡建设部、商务部、质检总局、旅游局、国管局，2016年2月17日）
2. 《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》（国家发展改革委、财政部、国土资源部、环境保护部、水利部、农业部、国家林业局，国家能源局、国家海洋局，2016年5月30日）
3. 《国有林场改革方案》（国家发改委）

（三）部委公开发文的专项方案（部分）

4. 《关于加快发展农业循环经济的指导意见》
（国家发展改革委、农业部、国家林业局，
2016年2月1日）
5. 《关于培育环境治理和生态保护市场主体的
意见》（国家发展改革委、环境保护部，
2016年9月22日）
6. 《碳排放权交易管理暂行办法》（国家发展
和改革委员会令第17号，2014年12月10日）

二、生态文明体改重点专项方案解析

（一）《环境保护督察方案（试行）》

- 2015年7月1日第14次会议通过，尚未公开。
- **所针对问题**：环境质量、环境事件、环境职责失察的现象
- **目标**：建立环保督察工作机制是建设生态文明建设的重要抓手，对严格落实环境保护主体责任、完善领导干部目标责任考核制度、追究领导责任和监管责任，具有重要意义。
- **重点**：要明确督察的**重点对象**、**重点内容**、**进度安排**、**组织形式**和**实施办法**。

（一）《环境保护督察方案（试行）》

- **督察对象**：要把环境问题突出、重大环境事件频发、环境保护责任落实不力的地方作为先期督察对象，近期要把大气、水、土壤污染防治和推进生态文明建设作为重中之重，重点督察贯彻党中央决策部署、解决突出环境问题、落实环境保护主体责任的情况。
- **强化问责**：要强化环境保护“党政同责”和“一岗双责”的要求，对问题突出的地方追究有关单位和个人责任。

（二）《生态环境监测网络建设方案》

- 2015年7月1日第14次会议通过，已公开。
- **所针对问题：**我国生态环境监测网络存在范围和要素覆盖不全，建设规划、标准规范与信息发布不统一，信息化水平和共享程度不高，监测与监管结合不紧密，监测数据质量有待提高等突出问题，难以满足生态文明建设需要，影响了监测的科学性、权威性和政府公信力。

（二）《生态环境监测网络建设方案》

- **努力目标：**建成全面设点、全国联网、自动预警、依法追责，政府主导、部门协同、社会参与、公众监督的生态环境监测新格局。
- **具体目标：**到2020年，全国生态环境监测网络基本实现环境质量、重点污染源、生态状况监测全覆盖，各级各类监测数据系统互联共享，监测预报预警、信息化能力和保障水平明显提升，监测与监管协同联动，初步建成陆海统筹、天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络，使生态环境监测能力与生态文明建设要求相适应。

（二）《生态环境监测网络建设方案》

- 任务一：全面设点，完善生态环境监测网络
 - 建立统一环境质量监测网络
 - 健全重点污染源监测制度
 - 加强生态监测系统建设。
- 任务二：全国联网，生态环境监测信息集成共享
 - 建立生态环境监测数据集成共享机制
 - 构建生态环境监测大数据平台
 - 统一发布生态环境监测信息

（二）《生态环境监测网络建设方案》

- 任务三：自动预警，防范环境风险
 - 加强环境质量监测预报预警。
 - 严密监控企业污染排放。
 - 提升生态环境风险监测评估与预警能力。
- 任务四：依法追责，建立生态环境监测与监管联动机制
 - 为考核问责提供技术支撑。
 - 实现生态环境监测与执法同步。
 - 加强生态环境监测机构监管。

（四）《生态文明建设目标评价考核办法》

- **所针对的问题或弊端**：各级党委政府对GDP的过度痴迷，以及由此对资源环境生态目标长期被漠视、轻视；对资源环境生态重要功能区党委政府的考核未能体现出差异化。
- **起草过程**：由中央组织部、中财办、国家发改委、环保部共同起草。

（四）《生态文明建设目标评价考核办法》

- **差异化考核**：统一目标但不同目标值；设置地方特色指标
- **考核主体**：党政双主体
- **考核对象**：是各级党委政府；
- **考核指标**：资源环境生态改善类、生态文明建设人民获得感、生态环境安全极端事件类、生态文明建设党政工作类、生态文明建设地方特色类、生态文明建设年度评价类。逻辑是：改善——获得感——极端事件——工作表现——地方特色——评价结果。

（四）《生态文明建设目标评价考核办法》

- **考核程序**：国家规定目标分解地区特色目标确认基础数据采集处理目标完成情况赋分单项分数加总分档考核结果初步协商考核结果公开发布通报表扬诫勉批评
- **考核时间**：五年一考核，且与规划期一致。
- **结果应用**：评价各省区市综合发展水平；考核各省区市党委政府领导班子；评价考核和选拔任用干部。

绿色发展指标体系

一级指标	序号	二级指标	计量单位	指标类型	权数(%)	数据来源
一、资源利用 (权数=29.3%)	1	能源消费总量	万吨标准煤	◆	1.83	国家统计局、国家发展改革委
	2	单位 GDP 能源消耗降低	%	★	2.75	国家统计局、国家发展改革委
	3	单位 GDP 二氧化碳排放降低	%	★	2.75	国家发展改革委、国家统计局
	4	非化石能源占一次能源消费比重	%	★	2.75	国家统计局、国家能源局
	5	用水总量	亿立方米	◆	1.83	水利部
	6	万元 GDP 用水量下降	%	★	2.75	水利部、国家统计局
	7	单位工业增加值用水量降低率	%	◆	1.83	水利部、国家统计局
	8	农田灌溉水有效利用系数	—	◆	1.83	水利部
	9	耕地保有量	亿亩	★	2.75	国土资源部
	10	新增建设用地规模	万亩	★	2.75	国土资源部
	11	单位 GDP 建设用地面积降低率	%	◆	1.83	国土资源部、国家统计局
	12	资源产出率	万元/吨	◆	1.83	国家统计局、国家发展改革委
	13	一般工业固体废物综合利用率	%	△	0.92	环境保护部、工业和信息化部
	14	农作物秸秆综合利用率	%	△	0.92	农业部

一级指标	序号	二级指标	计量单位	指标类型	权数(%)	数据来源
二、环境治理 (权数=16.5%)	15	化学需氧量排放总量减少	%	★	2.75	环境保护部
	16	氨氮排放总量减少	%	★	2.75	环境保护部
	17	二氧化硫排放总量减少	%	★	2.75	环境保护部
	18	氮氧化物排放总量减少	%	★	2.75	环境保护部
	19	危险废物处置利用率	%	△	0.92	环境保护部
	20	生活垃圾无害化处理率	%	◆	1.83	住房城乡建设部
	21	污水集中处理率	%	◆	1.83	住房城乡建设部
	22	环境污染治理投资占 GDP 比重	%	△	0.92	住房城乡建设部、环境保护部、国家统计局
三、环境质量 (权数=19.3%)	23	地级及以上城市空气质量优良天数比率	%	★	2.75	环境保护部
	24	细颗粒物(PM _{2.5})未达标地级及以上城市浓度下降	%	★	2.75	环境保护部
	25	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例	%	★	2.75	环境保护部、水利部
	26	地表水劣Ⅴ类水体比例	%	★	2.75	环境保护部、水利部
	27	重要江河湖泊水功能区水质达标率	%	◆	1.83	水利部
	28	地级及以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例	%	◆	1.83	环境保护部、水利部
	29	近岸海域水质优良(一、二类)比例	%	◆	1.83	国家海洋局、环境保护部
	30	受污染耕地安全利用率	%	△	0.92	农业部
	31	单位耕地面积化肥使用量	千克/公顷	△	0.92	国家统计局
	32	单位耕地面积农药使用量	千克/公顷	△	0.92	国家统计局
	33	森林覆盖率	%	★	2.75	国家林业局
	34	森林蓄积量	亿立方米	★	2.75	国家林业局

一级指标	序号	二级指标	计量单位	指标类型	权数(%)	数据来源
四、生态保护(权数=16.5%)	35	草原综合植被覆盖度	%	◆	1.83	农业部
	36	自然岸线保有率	%	◆	1.83	国家海洋局
	37	湿地保护率	%	◆	1.83	国家林业局、国家海洋局
	38	陆域自然保护区面积	万公顷	△	0.92	环境保护部、国家林业局
	39	海洋保护区面积	万公顷	△	0.92	国家海洋局
	40	新增水土流失治理面积	万公顷	△	0.92	水利部
	41	可治理沙化土地治理率	%	◆	1.83	国家林业局
	42	新增矿山恢复治理面积	公顷	△	0.92	国土资源部
五、增长质量(权数=9.2%)	43	人均 GDP 增长率	%	◆	1.83	国家统计局
	44	居民人均可支配收入	元/人	◆	1.83	国家统计局
	45	第三产业增加值占 GDP 比重	%	◆	1.83	国家统计局
	46	战略性新兴产业增加值占 GDP 比重	%	◆	1.83	国家统计局
	47	研究与试验发展经费支出占 GDP 比重	%	◆	1.83	国家统计局
六、绿色生活(权数=9.2%)	48	公共机构人均能耗降低率	%	△	0.92	国管局
	49	绿色产品市场占有率(高效节能产品市场占有率)	%	△	0.92	国家发展改革委、工业和信息化部、质检总局
	50	新能源汽车保有量增长率	%	◆	1.83	公安部
	51	绿色出行(城镇每万人口公共交通客运量)	万人次/万人	△	0.92	交通运输部、国家统计局
	52	城镇绿色建筑占新建建筑比重	%	△	0.92	住房城乡建设部
	53	城市建成区绿地率	%	△	0.92	住房城乡建设部
	54	农村自来水普及率	%	◆	1.83	水利部
	55	农村卫生厕所普及率	%	△	0.92	国家卫生计生委
七、公众满意程度	56	公众对生态环境质量满意程度	%	—	—	国家统计局

（五）《编制自然资源资产负债表试点方案》

- **所针对的问题或弊端**：自然资源家底不清、不实、不准和难以核算、难以比较；自然资源基础削弱或自然资源资产赤字；传统GDP不计自然资源消耗
- **目标**：通过探索编制自然资源资产负债表，推动建立健全科学规范的自然资源统计调查制度，努力摸清自然资源资产的家底及其变动情况，为推进生态文明建设、有效保护和永续利用自然资源提供信息基础、监测预警和决策支持。

（五）《编制自然资源资产负债表试点方案》

- **基本原则：**坚持整体设计+突出核算重点+注重质量指标+确保真实准确+借鉴国际经验
- **自然资源资产负债表核算内容：**土地资源、林木资源和水资源。
 - **土地资源资产负债表：**耕地、林地、草地等土地利用情况，耕地和草地质量等级分布及其变化情况。
 - **林木资源资产负债表：**天然林、人工林、其他林木的蓄积量和单位面积蓄积量。
 - **水资源资产负债表：**地表水、地下水资源情况，水资源质量等级分布及其变化情况。

（五）《编制自然资源资产负债表试点方案》

- 自然资源资产负债表的基本平衡关系是：期初存量+本期增加量-本期减少量=期末存量。
- 重点建立台账：按照自然资源变动因素，依据行政记录和统计调查监测资料，建立自然资源增减变化统计台账。
- 主要挑战：理论和方法不成熟；数据基础薄弱；部门间数据矛盾；部门间协调机制缺乏；地方保护主义及怕露丑思想；历史还原难。

（六）《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》

- 所针对的问题或弊端：没有底线、红线思维；生态红线突破及造成不可逆的严重后果；
- 资源环境生态红线：资源消耗上限（能源、水、耕地）、环境质量底线（大气、水、土壤）、生态保护红线（森林、草场、湿地等）
- 资源环境生态红线管控：是指划定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线，强化资源环境生态红线指标约束，将各类经济社会活动限定在红线管控范围以内。

（六）《关于加强资源环境生态红线管 管控的指导意见》

- 建立红线管控制度
 - 建立红线管控目标确定及分解落实机制。
 - 完善与红线管控相适应的准入制度。
 - 加强资源环境生态红线实施监管。
 - 加强统计监测能力建设。
 - 建立资源环境承载能力监测预警机制。
 - 建立红线管控责任制。

第四讲 自然资源资产相关问题

一、自然资源的基本界定

- 自然资源，简言之就是“（主要）以自然形态存在的资财的来源”。
- 或者是指“人类可以利用的、自然生成的物质与能量”。
- 也可以视为“在一定时间、地点、条件下能够产生经济价值，以提高人类当前和将来福利的自然环境因素和条件”。

二、自然资源的基本属性

- **“有用性”**：只有“有用的”自然要素，才能称之为自然资源——“以人为本”的体现。
- **“可控性”**：只有在能力范围内的自然要素才是自然资源，而超越技术能力、经济承受能力之外，或不为法律法规或宗教信仰所允许，只能视作自然条件，而不能视为自然资源。
- **“区域性”**：呈显著区域性、地带性分布，水资源有流域性，植物资源有地带性，矿产资源有成矿带——决定了自然资源开发、利用和保护必须因地制宜，没有放之四海皆准的模式。

二、自然资源的基本属性

- “**系统性**”：相互联系、相互影响和相互制约，构成自然资源复杂系统——自然资源开发利用保护必须系统思维，不能就水论水、就土论土，或就矿说矿、就林说林。
- “**更新性**”：可更新资源如森林、地表水资源，不可更新资源如矿产资源。
- “**时效性**”，有些资源不因时间而发生变化，如矿产资源，为恒定性资源，要尽可能控制开发利用的速度；有些资源则存在时间极短、稍纵即逝，如光照、风力等，为流逝性资源，要尽可能快地加以开发利用。

三、自然资源的基本功能

- 自然要素

- 资源要素：物质、能量
- 环境要素：关系大气、水、土壤等环境质量
- 生态要素：关系农林水草湿生态系统功能与服务
- 空间要素：自然空间，特别是土地

- 经济要素

- 生产要素：与资本、技术、劳动一道
- 商品（完全商品及有限商品）
- 财产（最重要不动产，且天然的保值增值）
- 资信（质押）

三、自然资源的基本功能

- 社会功能
 - 社会服务
 - 社会公平
 - 社会支配
 - 社会监督
- 政治功能
 - 国家主权
 - 民族权益
 - 公民权利
 - 政治工具

四、自然资源资产的内涵

- 所谓自然资源资产，是指以自然资源形态存在的物质资产。
- 所谓自然资源资产，是指产权主体明确、产权边界清晰、可给人类带来福利、以自然资源形式存在的稀缺性物质资产。

五、自然资源资产分类

- 按主体性质分类：公有（国家所有、集体所有）、私有、共有。国有资源资产的重要性。
- 按实物性质分类：土地资源资产；水资源资产；矿产资源资产；生物资源资产；生态资源资产；综合资源资产。土地资源资产的基础性
- 按使用性质分类：公益性资源资产；非公益性资源资产；准公益性资源资产。公益性资源资产的敏感性与关注度。

五、自然资源资产分类

- **按存在位置特性**，分为原位性自然资源资产和开采性或非原位性自然资源资产。在评价一个地区的自然资源资产总体状况时，应把重点放在原位性资源资产上。流动性的难度与影响。
- **按所有权分割特性**，分为专有资源资产、共享资源资产。前者边界清楚、可以分割、可以排他；后者要么边界不清，要么不可分割，要么不可排他，要么法律规定或历史形成的公共进入。共享资源资产交由政府公开配置和代理管理；专有资源资产交由市场配置，并接受政府监管。流域性及其影响。

五、自然资源资产分类

- 按资产的作用大小，可分为战略性资源资产和非战略性资源资产。前者关系国计民生，是资源资产中最活跃、位置最关键、在非常态下难以从国际市场获得的资源资产；后者的作用则非基础性、关键性、战略性的。在构建国家自然资源资产管理体系、建立健全自然资源资产管理体制时，应重点关注战略性资源资产，包括耕地资源资产、水资源资产、重要能源矿产、森林资源资产等。

结束语

- 生态文明是顺应历史潮流和符合人民意志的当代文明形态
- 生态文明建设是“五位一体”总体格局的重要组成部分
- 生态文明建设必须依靠科学有效的生态文明制度保障支撑
- 生态文明制度创新和体制改革任重道远并已取得重要进展
- 自然资源资产管理和自然资源监管关系生态文明建设和体制改革之成败
- 领导干部自然资源资产离任审计工作意义重大且大有可为

十九大报告中关于生态文明的论述

- 总的提法：

加快生态文明体制改革，建设美丽中国

- 概述：

— 人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路，人类对大自然的伤害最终会伤及人类自身，这是无法抗拒的规律。

—我们要建设的现代化是人类与自然和谐的现代化，既要创造更多的物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要，也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。

—必须坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，还自然以宁静、和谐、美丽。