



# 高质量发展背景下优化 自然资源规划实施机制探析

王春磊, 郭琳琳

(自然资源部咨询研究中心, 北京 100088)

**摘要:**自然资源规划实施对于提升资源要素保供水平、指引规划期内资源政策导向具有重要作用。本文通过梳理新时期关于完善规划实施的政策要求,基于“十三五”时期有关规划实施评估的实践经验,结合自然资源事业发展需求,提出进一步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和拓宽公众参与规划的渠道方式等政策建议,以期为高质量发展背景下优化规划实施机制提供参考和借鉴。

**关键词:**高质量发展;自然资源规划;实施机制

中图分类号:F301

文献标识码:A

doi:10.12128/j.issn.1672-6979.2024.01.010

**引文格式:**王春磊,郭琳琳.高质量发展背景下优化自然资源规划实施机制探析[J].山东国土资源,2024,40(1):65-70. WANG Chunlei, GUO Linlin, Suggestions on Optimizing the Implementation Mechanism of Natural Resource Planning in High Quality Development Stage[J].Shandong Land and Resources,2024,40(1):65-70.

## 0 引言

规划是对未来中长期发展作出的前瞻性谋划和战略性部署,是我们党治国理政的一种重要方式,也是中国特色社会主义发展模式的重要体现<sup>[1-2]</sup>。当前,高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,通过不断完善规划体系,优化规划实施路径和机制建设,努力发挥规划导向作用是推进高质量发展的重要支撑<sup>[3]</sup>。《“十四五”自然资源保护和利用规划》(以下简称“《规划》”)是国家重构自然资源业务体系适应高质量发展需要编制实施的首个国家级专项规划,对于提升资源要素保供水平、指引规划期内资源政策导向具有重要作用<sup>[4]</sup>。规划“效用”发挥和“愿景”实现离不开完善的实施机制,本文通过梳理新时期党中央国务院关于完善规划实施的政策要求,结合评估实践,从强化规划管理制度建设、健全考核评价与激励约束机制、完善规划实施监测评估机制、拓宽公众参与规划实施渠道等方面,对完善规划实施机制进行了思考。

## 1 关于完善规划实施机制的政策趋向

以规划引领经济社会发展,是实现党和国家决策意志的重要途径和手段<sup>[5]</sup>。自1953年“一五”计划至今,经过70多年理论研究和实践探索,发展规划已成为党建设社会主义国家的重要方法手段、宏观调控与社会治理的主要战略举措<sup>[6]</sup>。“十八大”以来,随着我国社会主要矛盾变化,顺应经济社会发展新特征新要求,国家制定实施了“十三五”和“十四五”规划,旨在落实新发展理念、明确新的历史方位中发展方向等战略问题。并出台多项指导文件对完善规划实施机制作出规定和要求。

### 1.1 突出党的全面领导,强化规划导向作用

国家中长期发展规划凝聚了中国共产党对世界形势的判断和国情的把握,确定了规划期内施政的主体内容与重点目标,在实施过程中逐步成为党的主张、国家意志和人民意志的有机统一体<sup>[7]</sup>。党在领导制定和实施规划过程中,积累了丰富的历史经验,规划逐步成为国家治理体系和治理能力的重要

收稿日期:2023-07-18;修订日期:2023-11-02;编辑:曹丽丽

基金项目:自然资源专项业务项目“自然资源规划实施与评估”(12130046)

作者简介:王春磊(1985-),男,副研究员,主要从事自然资源管理政策研究;E-mail:ocean0315@163.com

载体<sup>[8-9]</sup>。为强化规划管理,增强执政能力建设,党对规划的领导力建设也逐渐作为重要内容板块纳入规划文本中,尤其国家“十四五”规划纲要加强规划实施保障中列出专门章节强调党的领导作用。发展规划具有综合性、战略性和全面性的特点,对推动和实施者的政治素养和专业能力要求较高。为此,国家“十三五”规划纲要提出强化党对规划的管控,并

建议优化决策者知识结构和专业结构,加强党组织特别是基层党组织的功能建设等内容<sup>[10]</sup>;国家“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要更是提出“加强党中央集中统一领导”“把党的领导贯穿到规划实施的各领域和全过程”“把完善党和国家监督体系融入规划实施之中”(表 1)。

表 1 关于规划实施的政策文件及主要内容

发布时间	发布主体	文件名称	主要内容
2005 年 10 月	国务院	《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》	建立规划的评估调整机制。实行规划评估制度,适时对规划进行调整和修订
2016 年 10 月	中办国办	《关于建立健全国家“十三五”规划纲要实施机制的意见》	强化《纲要》实施监测评估。加强动态监测分析,建立年度监测评估机制,完善中期评估和总结评估机制,健全动态调整修订机制
2018 年 2 月	中共中央	《关于深化党和国家机构改革的决定》《深化党和国家机构改革方案》	完善宏观调控体系,创新调控方式,构建发展规划、财政、金融等政策协调和工作协同机制。建立健全评估和督察机制,加强对深化党和国家机构改革落实情况的督导检查
2018 年 9 月	中共中央、国务院	《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》	开展规划实施年度监测分析、中期评估和总结评估,鼓励开展第三方评估,强化监测评估结果应用。健全规划动态调整和修订机制,完善规划实施监督考核机制
2019 年 10 月	中共中央	《关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》	健全决策机制,加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估,强化决策执行、评估、监督
2021 年 3 月	十三届全国人大	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》	加强对规划实施的组织、协调和督导,建立健全规划实施监测评估、政策保障、考核监督机制

## 1.2 改革机构设置,为规划实施管理提供制度保障

长期以来,造成规划管理和实施不顺的很大原因在于机构重叠、职责交叉、权责脱节等问题。新一轮的政府机构改革提出优化国家发展战略制定和规划体系管理等宏观管理部门职责、权限,强化国民经济发展规划对各专项规划的指导约束,加强规划管理指向更加明确。在实操层面,国家发展改革委成立相关司局实现对国家重大战略规划、重大工程项目等进行评估督导和纠偏完善;自然资源部综合司承接自然资源中长期规划、相关发展战略编制和组织实施的职能。与此同时,在自上而下的机构改革中,各省级自然资源主管部门也成立了相关处室,承担组织编制各省级自然资源规划的职能任务。这些都为建立健全自上而下的规划实施机制提供了必要的体制机制保障。

## 1.3 实践层面做好顶层设计,统筹规划生命周期管理

从政府运作角度来看,在实践中更加注重规划生命周期管理,强调规划编制、实施和管理的整体性。在规划编制层面,主要是以相关文件明确规划涉及的领域、编制原则和要求、时间进度和程序安排

等内容;国家层面的规划内容较为宏观和战略性,地方和部门规划相对明确和详实,既是落实上位规划的目标任务,又要结合地区实际情况有所侧重。实施层面,在任务分解、责任落实、协调衔接、监测评估、考核评价等方面逐步走向制度化规范化。比如,针对主要目标指标、重要任务和重大工程及重大改革举措的细化分解,牵头单位和责任单位的分工,涉及规划内容的衔接原则和协调方式,评估流程及结果应用等。在管理层面,主要是通过健全目录清单、建立国家规划综合管理信息平台推进规划备案、构建联席机制等完善规划管理。

## 2 国土资源规划实施经验总结

自“十五”以来,原国土资源部已连续发布实施了四个事业发展规划<sup>[11]</sup>。“十三五”时期,随着机构改革不断深化,原有的国土资源规划拓展到了自然资源领域,相应的规划实施内容也作出了调整<sup>[12]</sup>。围绕完善规划编制体系、建立规划生命周期评估机制、推动规划实施落地等方面国土资源管理部门及后来的自然资源管理部门进行了积极探索,形成了具有部门特色的规划管理经验,对于新时期发展规

划实施工作具有重要借鉴意义。

## 2.1 发展历程

作为部门业务纲领文件,历次国土资源规划的总体功能定位为:承接落实上位规划重大任务,统筹指导部门综合事业发展,作为行业理念引发各级国土资源部门对规划期内管理工作形成价值共识。在规划任务的传导方面,主要采用核心指标和重点任务自上而下的传导机制来推动。例如,《国土资源“十五”计划纲要》以国土资源调查评价、保护与利用、土地综合整治、信息化建设以及市场建设为主

线,随着部门业务体系分化和专项规划出台,后续规划中的核心指标和重大任务逐步以“全国土地利用总体规划”“矿产资源规划”“土地整治规划”等专项规划来推动和实现。自然资源部组建后,进一步细化规划落实责任,按照国家关于规划管理的新部署新要求,系统梳理规划落实的责任分工,组织实施规划评估工作;聚焦未来规划期内自然资源管理工作重点领域和薄弱环节,精准施策抓短板弱项,加强规划实施督导,并为新一轮规划编制和实施打下坚实的基础(表2)。

表2 国土资源规划的发展演进<sup>[13]</sup>

序号	名称	规划理念	总体定位	主要任务
1	国土资源“十五”计划纲要	保护和合理利用国土资源	战略性、宏观性、政策性的规划,“十五”期间国土资源工作的纲领性文件	国土资源调查评价;国土资源保护与合理利用;国土综合整治;国土资源信息化与科技创新;国土资源行政管理与市场建设
2	国土资源“十一五”规划纲要	保护资源更加严格规范、保障发展更加持续有力、维护权益更加切实有效、服务社会更加优质全面	明确国土资源调查评价、规划、管理、保护和合理利用战略意图和工作重点,是未来五年国土资源工作的行动纲领	切实巩固全面建设小康社会的资源基础;积极推进资源节约集约利用;完善土地市场和矿业权市场体系建设;改革完善土地产权管理制度;提高地质灾害预警预报和防治能力;建立国土资源科学技术支撑体系;建立适应社会主义市场经济要求的国土资源管理体制
3	国土资源“十二五”规划纲要	围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线,进一步提高国土资源保障能力和保护水平	落实经济社会发展目标任务的重要部署,指导未来五年国土资源改革发展的行动纲领	提升国土资源保障和服务能力;强化国土资源保护;大力推进资源节约集约利用;加强地质灾害防治与国土综合整治;深化国土资源管理制度改革;加强国土资源科技创新与国际合作
4	国土资源“十三五”规划纲要	以创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念开创国土资源工作新局面	落实经济社会发展目标任务的重要部署,指导未来五年国土资源改革发展的行动纲领,履行国土资源管理职责的基本遵循	以创新增强国土资源事业发展新活力;以协调构建国土资源开发利用新格局;以绿色开辟国土资源永续利用新途径;以开放拓展国土资源合作发展新空间;以共享实现国土资源惠民利民新成效

## 2.2 实施经验

历经四期规划,国土资源部门在深化规划评估理论研究、完善规划编制体系和动态监测规划实施等方面取得一些经验。逐步形成“1+n”的总体规划编制体系。“1”为国土资源规划,兼具规划管控的刚性和弹性,明确规划期国土资源事业发展的纲领性要求和重点任务,作为布局重大工程项目、合理配置资源、制定相关政策的重要依据;“n”为空间类规划、专项业务规划和单要素规划等。空间类规划主要指土地利用总体规划、土地整治规划等与地理空间布局联系密切的规划;专项业务规划主要指地质灾害防治规划、国家地理信息产业发展规划、地质调查信息化规划等针对特定领域的战略规划;单要素规划主要指矿产资源规划、海洋经济发展规划等强化某类自然实体管理所编制的规划。

探索形成了具有部门业务特色的规划评估方

法<sup>[14]</sup>。结合政策要求和自然资源管理业务特点,明确了自然资源规划评估“合目的性”价值取向和原则定位等;按照定性分析和定量评价相结合的方式,初步探索适应自然资源规划内容的标准体系,并在实践中检验、发展和完善;在组织模式、指标方法、工作流程、结果应用等方面形成了一套务实高效、可操作的模式。此外,培养和形成了一支熟悉相关业务理论和评估流程的人才队伍。

构建了具有部门特色的发展规划评估范式<sup>[15]</sup>。为强化规划实施和以评促导,由主管业务司局负责、智库机构牵头、相关单位参与,构建了“年度监测评估+中期评估+总结评估”全生命周期、“责任主体+内容”全覆盖的“自评+第三方评估”的规划评估范式。通过评估工作,形成了“规划编制—任务分解—规划实施—评估督导—结果反馈”的规划管理闭环;充分发挥智库机构准“第三方”评估优势,创新

和完善了“上下联动、横向互动、多方参与”的规划管理和参与方式。

### 2.3 难点痛点

尽管国土资源规划在管理部门大力推动和相关单位的积极配合下取得了一些经验,但也存在部分难点痛点。

规划体系不够完善,权威性不足。以《国土资源“十三五”规划纲要》为例,它作为保障和支撑经济社会发展目标任务的部门规划,因未纳入国家级规划体系、缺乏上下传导和衔接的政策法律依据,导致规划出现任务承担对象、规划评估指向的“缺陷”。作为综合事业发展规划,对部门领域内其他规划缺乏刚性约束,以往的“柔性”落实机制,导致规划实施过程一些领导对规划工作不够重视,在管理层面、决策层面、实施层面没有达成一致性认识,缺乏规划行动的规范性和指导性。

缺乏有效的激励约束机制,规划实施的理念亟需转变。“十三五”评估中发现,各省规划编制进度和文本质量不一,缺乏有效的顶层指导和通盘谋划<sup>[16]</sup>;部分地区对规划的认知不够深入,一些重要任务未能及时部署;规划实施与绩效考核脱节,缺乏有效的激励约束机制,甚至认为规划实施是规划部门的事情。“十四五”时期规划的核心是改善供给质量、提升保障能力,资源理念由传统的资源要素型管理转向资源功能型管理,规划实施的理念也亟需转变。

评估手段较为泛化,缺乏明确的技术标准。虽然“十三五”规划评估在统筹定量测算和定性评价,充分运用专家测评、问卷调查、大数据分析等方面进行了有益探索和尝试,但规划评估缺少系统合适的方法体系,对一些指标任务没有同口径的评估要求,不少地方以原则性的工作描述代替定性、定量数据,主观认知对评估结果影响较大,评估标准化、规范化有待进一步提升。还需要注意的是,对于某些确实难以量化的目标任务,以指标过度量化处理,并不能提高评估的科学性,反而使评估结果在应用时表现出更多的局限性。社会参与度不足,公众价值效用无法充分发挥。虽然已有相关法律规范和政策要求,但公众自主参与规划的氛围暂未形成,参与动力依旧薄弱。部分公众虽然加入到规划修订和实施中,但由于没有充分认识与了解国土资源规划对于自身利益及社会影响,难以展开深入细致的考量分

析,反馈结果甚至无法有效代表所在群体的意见与要求,严重限制公众参与规划管理效用的发挥。

## 3 新时期自然资源事业发展需求

“十四五”时期,国际经济政治格局扰动频繁,国际合作协调难度增加,加之新时期高质量发展背景下扩内需、调结构、促改革等任务更加艰巨紧迫。《规划》实施对贯彻落实国家重大战略部署、提升自然资源支撑和保障社会发展能力具有重大意义。从行业发展特征看,自然资源涉及土地、海洋、矿产、测绘等诸多重要资源领域,覆盖范围广且门类特征迥异,加之自然资源兼具基本生产要素、空间载体等多重属性,通过综合性的《规划》统筹全系统核心职责业务显得十分必要<sup>[17]</sup>。从行政改革的需求看,作为重构自然资源业务体系后形成的首个中长期发展规划,《规划》是夯实生态文明建设基础、提升自然资源利用效能和服务保障能力的重要抓手,也是自然资源领域规划体系内“打基础、定框架、立支柱”的长远谋划<sup>[18]</sup>。通过《规划》引领自然资源事业改革发展、统筹协调各类重点工作、理顺分工管理具有重要的现实意义。

从落实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来看,更需要以《规划》实施为引线。《规划》体现自然资源管理时代特征,是贯彻国家发展战略和引领自然资源事业发展的着力点<sup>[19]</sup>。通过健全规划实施机制,高标准执行规划,有助于统筹发展和资源安全、协调自然资源保护与开发,提升自然资源要素保障能力,更好地服务经济运行。通过不断完善规划实施规章制度和保障举措、任务责任传导机制、监测评估手段及考核与反馈路径建设,不但可以健全规划体系、推进自然资源协同管理,更是为完善国家治理手段和提升治理能力提供示范。

## 4 完善规划实施机制的意见建议

根据新时期自然资源事业发展的需求,借鉴国土资源规划实施经验,在达成目标的框架下,根据发展规划部署、实施、反馈和修订完善的总体环节,从推动机制和规划落实方面,提出以下政策建议,以期完善自然资源规划实施机制提供参考。

### 4.1 进一步强化规划管理制度建设

做好规划审批管理对接,突出事业发展规划和

专项规划、地方自然资源规划之间的指导约束和衔接协调,充分发挥市、县级规划在自然资源管理中的基础性作用;明确规划衔接内容,全国自然资源规划要做好综合平衡,统筹协调指标、任务和工程项目及改革事项在各职能部门和各省具体分解与对接,省级及以下自然资源规划严格落实上位规划确定的各项约束性指标、重点任务和重大工程及重大改革举措等;加强规划重点目标任务、重大工程等要素保障,分类实施开工项目、续建项目、研究类项目等,强化政府在项目策划、储备工作中的导向作用;加强制度有效供给、创新“政策工具”,进一步创新完善市场机制尤其是社会资金参与规划实施的政策措施。

#### 4.2 健全规划实施考核评价与激励约束机制

完善规划实施的考核监督机制,强化规划实施与绩效评价的衔接,在条件允许的情况下,将规划实施的成效和评估结果,纳入到部门绩效考核指标体系,逐步形成常态化、规范化的监测评估工作机制;分类实现精细化考核评价,推动将规划重要指标和任务纳入地方政府和自然行政管理部门的相关工作考核,对规划执行较好的区域给予年度计划指标、试点政策先行先试等支持,对于一些约束性目标,纳入作为年度例行督查和考核的重要内容和事项。

#### 4.3 完善规划实施监测评估机制

在总结吸收“十三五”实践经验的基础上,进一步完善主管业务部门负责、第三方(委托或独立)机构和相关单位协同参与的规划实施监测评估机制;构建自然资源规划相关技术标准,制定规划编制指南、技术规程及评估准则等,为规划编制和实施评估提供精准指导;健全完善与规划实施评估匹配的自然资源统计和报送制度<sup>[20]</sup>,结合规划内容细化统计数据报送标准和时限要求;完善规划反馈调整机制,在对规划实施情况评估的基础上,客观分析规划实施存在的问题短板,按照法定程序,推动规划修编,制定规划纠偏的政策方案。

#### 4.4 拓宽公众参与规划的渠道方式

加强规划工作的宣传力度,充分利用互联网平台、微信公众号等新媒体技术推进规划信息公开,通过新媒体技术提升公众对于规划信息获取的实效性,营造公众了解规划、参与规划的氛围。针对规划中需征询公众意见的议题,健全规划咨询决策、信息

沟通交流机制和公众参与机制,条件允许情况下,可构建社会公众发表自身见解的专门讨论平台,推动规划从“行业内审”到“公众可审”,完善规划实施质量与成效,进一步增强规划的规范性和权威性。

### 参考文献:

- [1] 林木西.中长期规划是中国共产党治国理政的重要方式[J].经济动态,2021(5):31-40.
- [2] 金民卿.用中长期规划指导经济社会发展是治国理政重要方式[J].中国纪检监察,2020(22):62-63.
- [3] 石建国.中长期规划与中国式现代化道路的探索[J].邓小平研究,2023(1):1-11.
- [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(1):1-8.
- [5] 王琳.对优化发展规划编制的研究探讨:基于“十四五”规划的几点思考[J].特区经济,2022(6):18-22.
- [6] 杨近平.中国共产党领导制定五年计划和规划的历史启示[J].广西社会科学,2011,194(8):93-96.
- [7] 刘泽.发展规划决策对规划实施水平的影响机制研究[J].软科学,2022,36(9):8-14.
- [8] 董志凯.我国中长期规划指导思想的演变[J].中共宁波市委党校学报,2005(5):46-51.
- [9] 杜鹏辉.规划周期、工作阶段和领导注意力:中国地方发展规划内容清晰或模糊的分析[J].中国行政管理,2023,39(8):127-136.
- [10] 刘小蒙.加强和改善党的领导保证“十三五”规划的顺利实施[J].中共南昌市委党校学报,2016,14(2):27-30.
- [11] 陈铁雄.全面落实五大发展理念实现“十三五”国土资源工作良好开局[J].浙江国土资源,2016(1):5-10.
- [12] 马永欢,吴初国,强海洋,等.健全自然资源融合管理机制研究[J].中国软科学,2022(8):12-18.
- [13] 沈悦,靳利飞,刘天科,等.统一规划体系下自然资源规划顶层设计初探[J].中国国土资源经济,2019,32(7):52-57.
- [14] 郭琳琳,周怀龙,王凌云.我国自然资源“十三五”规划评估实践探索[J].中国国土资源经济,2021,34(2):74-80.
- [15] 张兴,周怀龙,郭琳琳.发展规划评估的范式特征与流程架构研究[J].自然资源情报,2022,264(12):7-13.
- [16] 王春磊,张兴.以公众视域对国土资源“十三五”规划实施情况的评估[J].国土资源情报,2021(11):23-28.
- [17] 周星汝,蔡云楠,江海燕,等.关于自然资源资产保护利用规划的若干思考[J].中国国土资源经济,2022,35(10):39-44.
- [18] 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(1):30-36.
- [19] 顾龙友.自然资源保护与开发进入强化规划引领、管控新阶段[J].国土资源情报,2019(3):3-7.
- [20] 李娜,任沛安.推动全民所有自然资源资产统计工作路径探索[J].中国国土资源经济,2023,36(3):50-57.

# Suggestions on Optimizing the Implementation Mechanism of Natural Resource Planning in High Quality Development Stage

WANG Chunlei, GUO Linlin

(Consulting and Research Center of the Ministry of Natural Resources, BeiJing 100088, China)

**Abstract:** Natural resource planning plays an important role in improving resource element guarantee ability and in guiding resource policy-making tendency. By sorting out the requirements about planning implementation in the new era, according to practical experiences of planning evaluation in the "13th Five-Year Plan", and combining with the development vision in natural resources conservation and utilization, it is proposed that the construction of planning management systems should be furtherly strengthened, the assessment, evaluation, and incentive and constraint mechanisms for planning implementation should be strengthened, the monitoring and evaluation mechanisms for planning implementation should be improved, and the channels for public participation in planning should be improved. It will provide some references for optimizing the planning implementation mechanism in the context of high-quality development.

**Key words:** High-quality development; Natural resource planning; Implementation mechanism