



从无到有的自然资源部

□ 刘金龙 龙贺兴

为什么组建自然资源部

新中国成立以来，我国对矿藏、湿地、森林、草原、海洋、荒漠等自然资源实行部门管理，这为技术进步、效率提高、工业化开发提供了专业化的保障，大幅度缩小了与发达国家资源利用技术和工业化的差距。但与此同时，由于自然资源本身的复杂性，政出多门、规划打架、协调不畅、执行不力、追责乏力等问题开始不同程度地出现，具体表现为重开发、轻保护；重效益、轻生态；重局部、轻系统；重眼前利益、轻长远利益，甚至在个别地方出现了自然资源过度开发、生态系统破碎化和服务功能弱化的现象，科学管理水平亟待提升。

作为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，生态文明建设和体制探索取得了重大进展，资源环境问题持续恶化的趋势得以扭转，自然资源管理已经基本实现了从重视利用到重视保护的重大转折。《生态文明体制改革总体方案》提出：到2020年，要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。组建自然资源部，有利于整合分散的自然资源相关机构和职责，统筹考虑自然生态各要素、山上山下、地上地下、流域上下游，进行整体保护、系统修复、综合治理，符合生态系统管理的完整性和系统性，有利于在更大尺度上恢复生态完整性和提高人类福利水平。

自然资源治理的使命

新时代赋予新使命。自然资源部承担着维持和改善自然资源数量和质量，做好规划、政策、法律法规落实和监管的职责。当前，中国经济发展已进入新常态，在追求高速度转变为追求高质量，国家经济管理部门当一如既往地推动我国经济快速成长，而自然资源部应当与生态环境部一道，担当起刹车板和方向盘的作用，将经济高速增长校准为经济的高质量发展。

承担统一行使全民所有自然资源资产所有者的职责和使命。全民所有的森林、草原、荒地、滩涂、湖泊等自然资源是全体中国人的宝贵财富。需统筹开展水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然生态空间的确权登记，建立统一的自然资源确权登记系统；推进全民所有自然资源资产有偿使用制度改革，建立权责明确的自然资源产权体系；建立权责明



确、激励约束相容的分级行使所有权的体制。

承担国土空间规划者的职责和使命。把“多张蓝图”变为“一张图”，实现“一张蓝图”管到底，是自然资源部履行国土空间规划者的重大使命。在中央层面，需整合部门编制的各类空间性规划，建立统一规范的空间规划编制机制，“一张蓝图绘到底”，解决规划之间各自为政、标准不一、权责不清、重叠打架的问题。在地方层面，需持续推进正在进行的市县“多规合一”试点工作，探索完善市县空间规划体系，建立空间信息平台，满足经济社会发展和生态环境保护对国土空间规划的需求。

承担自然资源利用和保护监管者的职责和使命。自然资源部需要完成对各部门有关机构和职责的整合，建立统一高效的监管体系，提升自然资源利用和保护的治理能力。自然资源部需要按照山水林田湖系统保护的要求，推进生态保护红线划定工作，实现一条红线管控天然草地、林地、河流、湖泊、湿地、岸线、滩涂等所有自然生态空间。

自然资源治理的重要着力点

要进行一场思想上的革命，重建人才、科技、法治和管理系统。专业化的自然资源治理体系的形成和发展有其自身的理论逻辑和演化规律。例如，我国森林管理制度深受欧洲森林经营思想和绿色革命思想的影响，旨在围绕国家工业化可持续地提供木材和纤维。主流学界、政策界、管理部门也建立起了一个庞大的科学体系、技术体系、技术标准和法律法规体系，形成了政策逻辑、机构安排和国家社会资源的分配格局。自然资源部的成立，在短期之内不可能打破以往思想上的这种路径依赖，需在“破”上循序渐进，有策略有计划有步骤地推进。在“立”上，党中央的政策指向是明确的、坚定的，行动上要有耐心、定力，逐步建立起我国自然资源

治理科学研究体系、人才培养体系，逐步建立起法律法规体系、技术标准体系。

善于总结与借鉴国内外的良好经验。五千年来，中华民族在长期实践的过程中，总结出很多自然资源可持续管理的技术、方法和模式，孕育了“天人合一”等优秀思想和文化。20世纪中叶以后，国际自然资源治理思想和理论发展十分迅速，提出了分权改革、适应性管理、景观管理、相关利益者、社会生态系统等理论，并成功运用到了实践中。对此，我们应做到既不敢故步自封，也不盲从照搬，在实践中不断完善，在传承中不断变革，探索并形成适合我国国情的自然资源治理道路。

重视基层经验，坚持循序渐进、实事求是的工作思路。中国幅员辽阔，自然资源丰富多样，各地自然、经济、社会情况千差万别，寻求人与自然和谐相处的道路没有固定的模式。我们应善于并重视向自然资源基层管理和利用者学习，相信人民有智慧有能力探索出自然资源可持续管理的实践经验。支持和调动地方政府开展创新的积极性，鼓励他们开展自然资源治理的制度创新和政策试验，并通过反馈机制促进地方经验与顶层设计的良性互动。

充分发挥市场、社会和社区的作用。政府在自然资源治理中居于主导地位，但应改变以往大包大揽、承担无限责任的做法，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚决遏制用非市场手段分配自然资源使用的行为，使各类企业平等进入对自然资源，尤其是可再生资源开发与保护领域的权利。对此，政府需做好对企业资格的严格审核以及后续的监管。同时，给予市场、社会和社区足够的空间，明晰政府与市场、社会、社区的边界，协同发挥政府、市场、社会和社区的力量，形成多层次的自然资源治理体系和综合的治理能力。

战略参考

日前，应急管理部已正式组建，这是在新的体制架构基础上全面提升公共安全应急管理能力的历史性契机，将成为我国公共安全应急管理事业的重要里程碑。但需注意的是，公共安全应急管理体系建设和能力提升不是一蹴而就的，变革转轨中也可能产生新的风险。

一是责任落实不到位的风险。公共安全无处不在，各级党委政府和有关部门都对公共安全负有重要责任。新的应急管理部门主要负责对全面风险防范与应急准备工作的指导，组织大部分自然灾害与事故灾难类突发事件的综合预防、准备、处置，整合各种应急救援资源和救援力量。而各级政府综合部门和各专业部门依然要对本领域内的公共安全应急管理工作负有重要责任。如果认识不到这一点，应急管理部门过于把主要精力放在自然灾害和事故灾难的应对上，忽视发挥综合应急管理的作用，或者其他相关部门误认为其应急管理责任可以转移给应急管理部门，都可能造成部分管理事项的责任落空，并进而造成风险防控的漏洞。

二是改革流于表面的风险。改革涉及相关部门利益的调整，时间紧任务重。各级政府将不得不把如何平衡各种利益关系、尽快形成新的架构作为主要任务。但若因此而忽视以改革为契机精心地构建公共安全体系、科学地理顺应急管理流程，满足于结构重组而忽视流程再造与优化，将严重有悖于改革的初衷。部门调整、板块重组仅仅是深化改革的第一步，形成中国特色的现代公共安全治理体系才是根本。

为此，我们亟须深化对公共安全治理体系改革原则的认识，确保此次改革落到实处、取得最佳效果。

落实统一领导原则，坚持公共安全事业的“党委领导、政府负责”。在国家层面，党中央对重大公共安全问题 and 特别重大突发事件处置发挥最高政治领导作用；国务院按照《中华人民共和国突发事件应对法》的要求，是突发事件应对的最高行政管理机关。这一点不会随着应急管理部的成立而发生任何变化。与此相适应，在各级地方层面，省市县各级党委应充分落实对本地区公共安全事业的政治领导作用，各级应急管理委员会应继续发挥全面领导本区域应急管理工作的作用。为充分发挥各级应急委的作用，可以考虑将其更名为公共安全委员会，使其全面承担起领导公共安全的源头治理与风险防控、应急准备与应急响应、事后恢复与重建等工作的领导作用。

落实依法治理原则，使公共安全应急管理工作建立在坚实的法治基础之上。在改革进程中必须加强法治保障，落实法治先行。要以新的体制架构建立为契机，尽快把《突发事件应对法》及其

他有关法律和相关法规的修订提上议事日程，早日出台核心的新法规，加快构建科学完整的法律法规体系。要运用好法治手段，进一步明确责任，通过法规和应急预案的修订把有关各方的责任、相关岗位的责任，讲清楚并落到实处。要落实法治思维，提升依法治理公共安全的效能，需要各级领导干部和有关部门加强法律知识学习，提升依法行政意识。各级领导干部尤其应自觉地依法处理各种公共安全问题，避免简单的长官意志、行政命令。

落实综合治理原则，综合采用多种方式统合应对各类风险。一是在治理对象上，从应对单一灾种向综合减灾转变。二是在治理手段上，综合运用科技、法治、文化、社会等手段应对公共安全领域的矛盾与问题。这要求各级党委政府应着眼于综合应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等各类突发事件，统筹谋划，在确立应急管理部门基础性地位的同时，继续加强和完善以公安政法部门、卫生应急部门、生态环境应急部门等为主要支柱，以及其他相关部门为辅助力量的公共安全治理部门体系。三是在工作机制上，进一步着力于建设跨部门的协同联动机制。四是在工作方法上，综合构建公共安全的技防网络、制度网络、社会与文化网络体系，切实综合防范和应对各类公共安全问题与突发事件。

落实源头治理原则，将公共安全风险治理落到实处。应急管理工作要从以往的预案引领转变到风险管理引领上。新组建的应急管理部可以借鉴德国等西方国家应急管理主管部门的经验，尽快制定出台国家公共安全战略，明确源头治理的目标；制定出台国家风险治理的框架指南，为各级政府开展全方位风险管理提供方法支撑；组织有关部门开展重大风险隐患排查，发布国家公共安全风险地图，为各地开展全面风险治理提供带动和示范。各地政府在公共安全治理方面，也要把风险治理作为第一要务，切实抓到位。

落实分级治理原则，把属地管理为主落到实处。《突发事件应对法》规定我国实行“分级负责、属地管理为主的应急管理体制”。我们应以此此次深化公共安全应急管理体系改革为契机，把能够下沉的应急执法与救援力量下沉到基层，把处理一般风险隐患、一般突发事件的责任与机制落实到基层，把应急保障体系建设的重心放到基层，构建一个强大的基层公共安全应急管理网络体系。

落实系统治理原则，充分发挥社会和市场机制的作用。公共安全的系统治理是党委领导、政府负责，社会和市场各方面力量共同参与的治理体系。在深化公共安全体系改革的进程中，我们要进一步落实“坚持群众观点和群

深化公共安全体系改革的基本原则

□ 李雪峰

众路线，拓展人民群众参与公共安全治理的有效途径”的观念，在指导思想上切实落实人民群众参与公共安全治理的基本方针。在具体做法上，落实“把公共安全教育纳入国民教育和精神文明建设体系”的要求，把安全教育作为各级各类学校的必修课，加强面向全社会的公益宣传，健全公共安全社会心理干预体系；落实公共安全相关的各类社会组织、志愿者组织参与公共安全治理的途径，在跨部门协调机制中，给他们充分发挥作用的一席之地；推动灾害保险业、应急产业等的大力发展，用市场机制推动人民不断享有更高的安全保障。

公共安全

事业单位改革应澄清的三个认识误区

□ 刘尚希 韩凤芹

核心阅读

一直以来，事业单位改革在一定程度上还未能从政府与社会关系的范畴做出清晰统一的定位，而局限于政府与市场关系视角，从部门领域来各自定位。这样只是大致解决了“事业”与“产业”的方向区分，而对于“事业”怎么办的问题，模糊地归为政府责任，由此产生了不少认识误区。如果不澄清这些模糊认识，既会束缚事业单位发展，也会加大财政负担，公益服务的效率也会受损。

党的十九大报告明确提出，要“深化事业单位改革，强化公益属性，推进政事分开、事企分开、管办分离”。最近发布的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》进一步提出，应“区分情况实施公益类事业单位改革，面向社会提供公益服务的事业单位，理顺同主管部门的关系，逐步推进管办分离，强化公益属性，破除逐利机制”。在全面深化改革过程中，事业单位改革事关科教文卫体等社会各个领域，是难啃的骨头。难啃的原因是一直未能对事业单位从政府与社会关系的范畴做出清晰统一的定位，而局限于政府与市场关系视角，从部门领域来各自定位。这样只是大致解决了“事业”与“产业”的方向区分，而对于“事业”怎么办的问题，模糊地归为政府责任，由此产生了不少认识误区。如果不澄清这些模糊认识，既会束缚事业单位发展，也会加大财政负担，公益服务的效率也会受损。

事业单位改革进展缓慢，突出表现在对其公益属性的理解上有偏差。

误区一：误读“强化公益属性”，坚持公益属性就不得从事经营活动。强化公益属性是一个社会视角，从宏观管理来看，应指结果，而非过程；是指功能，而非要素。具体来说，其实是要求事业单位更好地提供公益

服务，并以此为目标，而不应是对每个事业单位微观活动的限制。

事业单位是公益服务的重要提供者之一，其公益属性区别于行政性、市场性，需要与之匹配的组织来实现。承担行政职能或者以营利为目的的从事生产经营活动的单位，都应排除在公益事业单位体系外。只有以提供公益服务为目标单位，才属于公益类事业单位，不能混为一谈。对此，不应只看其登记的单位性质，而应看其实质。科研院所、教育机构、医疗机构、文化机构等可以是事业即社会化，也可以是产业即市场化。这需要具体情况具体对待，不能一概而论，搞一刀切。

同时，公益属性内含着不以营利为目的，但并非不能有经营活动。筹集从事公益服务所需资金，可以是政府拨款、社会捐赠，也可以搞经营创收，经营活动只是事业单位的一个要素而已。从国际惯例看，其他国家都没有事业单位的称谓，但类似的组织形式普遍存在，统称为公益组织。这些公益组织有政府举办，也有社会组织举办，他们遵循的法律原则大体相同。综合看，各国虽对公益组织进行了一些限制，主要是禁止分配经营活动的盈利，但并不限制其具体活动。其含义是：第一，公益组织是非盈利的，并不是说公益组织不能从事经营活动，而是其所得盈利必须用于公

益。第二，公益组织也可以盈利，但是它不能将利润在投资者及其成员之间进行分配，而是继续用于公益活动。第三，对公益组织的营利活动进行限制，主要是通过税收政策等进行间接限定，以此确保其公益性。也就是说，只要将所得收益用于公益事业且不与营利企业竞争，公益组织就可以从事与其目标相关或无关的经营活动或商业活动。第四，国外公益组织的收入来源是多元化的，包括政府资助、经营收入、捐赠收入等，而且经营收入是欧美国家的公益组织收入的最大来源，它包括服务收费、商业经营等多种形式。在美国、日本等国家，公益组织的经营收入来源日益增

多。以美国非营利组织为例，其收入来源结构为经营收入约占51%，政府资助约占30%，剩余19%左右的资金属于捐赠收入。我国公益服务的提供主体不应局限于事业单位，更不能拘泥于完全由政府提供，应采取多主体、多样化服务的提供方式。在满足人民日益增长的美好生活需要的今天，重塑公共服务微观基础，事业单位改革至关重要。

误区二：事业单位不能收费养人。这其中的关键是“收什么费”“养什么人”。事业单位没有用人自主权，甚至有“国家用人”而不是“单位用人”的提法。所谓“国家用人”，就是事业单位招录要经过严格的选拔程

序，“入门”较难。与此同时，退出机制尚不健全，所以宏观上就出现了“养人”现象。与之相伴随的是，随着社会事业的发展，以及人员更替的需要，传统的编制管理难以适应事业单位的用人需求，事业单位的社会化招聘日渐增多，增大了选人用人的灵活性，这虽然有利于更好地发展社会事业，但这部分经费不在财政保障范围内，只能由事业单位自行解决。这是一种发展中的“养人”问题，产生的根源在于事业单位改革尚没有到位。

误区三：将分类管理理解成行政化管理的细化。从现有属性看，公益一类和二类的区别只是财政保障程度的区分，而没有从整体的角度、从体制机制上理顺并确定政府与不同类型事业单位的关系。如公益二类在财政部分保障的条件下，如何更好地提供公益服务？作为独立的事业法人，与其他类型事业单位有哪些权利和义务上的差异？与政府的关系有何不同？应实行什么样的管理体制？诸如此类，都应当明确，不宜一锅煮。事业单位的分类改革还需要进一步深化、细化、科学化。大而化之的分类，将滞延整个事业单位改革。

国家治理