

# 基层自然资源管理的困惑与建议研究

马红松

(菏泽市自然资源和规划局)

**摘要:** 现如今,随着我国人口数量的不断增加及社会经济的持续发展,导致土地资源相对匮乏,并且出现土地资源利用率低下的问题。此外,过度人类活动如森林资源滥砍滥伐、过度放牧、土地及水资源浪费等造成了多种生态环境问题。故此,本文针对基层自然资源管理中存在的困境进行分析,并从实践角度出发,提出了针对性建议,旨在提高基层自然资源管理水平。

**关键词:** 基层自然资源; 管理困惑; 建议研究

Research on Puzzles and Suggestions for Grassroots Natural Resource Management

MaHongsong

Heze Natural Resources and Planning Bureau

**Abstract:** Nowadays, with the continuous increase in population and socio-economic development in China, land resources are relatively scarce, and there is a problem of low land resource utilization rate. In addition, excessive human activities such as deforestation, overgrazing, and waste of land and water resources have caused various ecological and environmental problems. Therefore, this article analyzes the difficulties in grassroots natural resource management and proposes targeted suggestions from a practical perspective, aiming to improve the level of grassroots natural resource management.

**Keywords:** Grassroots natural resources; Management confusion; Suggested research

最近几年来,我国各级自然资源管理局一直将资源保护及保障作为核心工作内容,并将自然资源保护作为各项工作的导向。致力于提高当地产业结构合理性及科学性,严格落实好国家的供地政策,进而实现环境保护与社会经济发展的有效统一<sup>[1]</sup>。但是随着我国社会经济的飞速发展,基层自然资源管理职能发生了转变,管理工作所面临的局势越来越复杂。

## 1 自然资源及基础自然资源管理的概述

### 1.1 自然资源的概述

所谓自然资源,主要是指能够为人类生存与发展所利用的各种自然生成的资源。例如空气、水资源、土壤、森林、草原、野生动物、矿产资源等。自然资源除了包含了可以被人类所利用的物质资源之外,同时还包含了可以被人类在特定时间所利用及未来一定发展阶段所利用的自然资源。其中可再生自然资源如果没有被过度开发利用而出现退化现象,那么则是可以被潜在的、无限的进行资源开发的。

自然资源的主要作用如下:第一,自然资源能够以消耗和服务的形式为人类生存与发展提供基础物质保障<sup>[2]</sup>。如生态系统是有具有生产力的土壤、洁净的水资源及空气资源、稳定的气候条件等共同构成的;第二,土壤能够为农业及人类生活场所的建设提供充足空间;第三,从生物遗传学角度分析,自然界中的生命物种是多种多样的,对于保护和提高植物、家养生擒的食品安全具有十分重要的意义;第四,野生动植物是我国传统中医药学和现代物理学的核心内容之一。

以森林资源举例,森林自然资源的可利用价值较高,并且使用渠道较为广泛。首先能够为人类提供森林资源产品,如木材、燃料、药材、水分等;其次能够为人类提供森林服务,如森林康养旅游、生态系统科研等;最后能够调节气候,维护生态系统稳定,保持水土平衡。

### 1.2 基础自然资源管理的概述

基础自然资源管理,主要是指为了实现某一个目标对基础

自然资源进行合理利用,并采取多种措施维护好基础自然资源生态系统。现阶段这一目标为推动我国可持续发展,保护生态环境<sup>[3]</sup>。同时也包含了效率与增长方面的目标。该目标是长期的、持续发展的,但是也能够满足短期需求。基础自然资源管理能够最大限度上保障自然资源有效利用率,对于造福人类,推动我国持续的发展具有积极意义。

基础自然资源管理与人类的切身利益息息相关,能够以人类某种需求作为具体的管理目标。基础自然资源管理主要通过确定价值—制定政策—策略优化—制定计划—具体执行来得以实现。而基础自然资源管理与环境管理、水资源管理、陆地资源管理之间存在密切关联性:环境管理中涵盖了基础自然资源管理,而基础自然资源管理中又包含了水资源管理及陆地资源管理。但是环境资源管理的范畴更广,不仅包含了基础自然资源管理,同时还包含了人类健康管理、人口管理等。而水资源管理及陆地资源管理更具针对性。

## 2 现阶段基础自然资源管理中存在的困惑

### 2.1 垂直管理的执行力度不足

自从1998年6月我国就明确要求各乡镇地区的自然资源管理所、财、物等交由县级自然资源管理局进行统一管理,并于2004年基本实现了县级自然资源管理局副科级以上领导干部由地方党委管理转变为由市级国土资源局进行管理。而深化落实好省以下的垂直管理,能够有效提高县乡镇级自然资源管理工作的独立性和有效性。但是就当前基层自然资源管理情况分析,其中自然资源管理体制并不完善,并且其中的内容存在一定冲突性。在实际基础自然资源管理中呈现出“不垂直状态”,例如工资及办公经费的实际支出仍然需要由同级的财政部门进行统筹管理,但是机构编制却从属于县级政府部门进行统一管理,而市区级国土资源管理部门仅负责对副科级以上干部的任免工作。这种不垂直状况导致基层自然资源管理工作无法发挥最大效应,严重制约了基础自然资源管理工作的顺利开

展及有效进行,其统筹保护自然资源的功能受到了严重约束与限制<sup>[4]</sup>。

### 2.2 现阶段的机构编制已经无法再适应实际工作需求

最近几年来,随着时代进步与社会发展,我国中央政府部门逐步加强了对基层政府机构的监督与管理力度。在这一背景下,基层政府部门的职能及工作职能也发生了一定转变,工作任务量、复杂性增加,但是基层政府部门的人员编制却仍然保持现状。首先,基层自然资源管理局中的整体人员编制不足,自然资源管理人员数量占比更少。有限的自然资源管理人员需要负责较为庞大的工作任务量,这就在一定程度上导致一线工作力量明显不足,进而给基础自然资源管理工作的顺利开展带来了一定难度。其次,当前基层自然资源管理部门中存在人员编制复杂的问题。尤其是县级自然资源管理系统中包含了行政编制、事业编制、工勤编制等<sup>[5]</sup>。此外还存在着拥有事业编制的人员参与到公共管理工作中,但是在待遇上却不享有公务员的待遇。多种编制混岗也在一定程度上给基础自然资源管理增加了工作难度。

### 2.3 设施农用地承担着较大的管理压力

根据我国制定的《自然资源部农业农村部关于设施农业用地管理有关问题的通知》中规定,种植农作物、进行牲畜养殖及水产养殖等活动的设施用地按照农业用地进行管理,不需要办理农业用地转用手续。在用地选址上应该尽可能选择原有闲置的集体建设用地、未利用土地等,尽量不占或者少占耕地面积,尤其是永久性基本农田、生态红线等。如果无法避免永久性基本农田,则需要严格按照相关规定对土地资源进行补划。但是在实际的设施农业用地选择过程中受到了较多因素限制,如何不占用或者少占用耕地在实际操作中具有较大难度。因此保护耕地尤其是永久性基本农田与基础自然资源管理之间的矛盾愈发突出。

### 2.4 用地指标不足,严重制约了地方经济持续发展

最近几年来我国政府部门高度重视土地资源合理利用问题,并且加强对耕地资源的保护力度,将土地资源管理纳入了宏观调手段之中,并对新建设的用地指标控制较为严格。在各项管理政策制约下,各乡镇出现了巨大的用地指标缺口,进而制约着地方经济持续发展。

## 3 关于解决基层自然资源管理困境的几点建议

### 3.1 加强对自然资源管理系统中的人力、财力、物力统一管理

县、镇自然资源管理机构中的管理干部应该纳入到市区级国土资源局或者省级自然资源管理局进行统一化管理。这样就能够将县、镇自然资源管理机构中的管理人员工资及管理经费保障纳入到市区级国土资源局或者省级自然资源管理局的财政预算中。这一做法能够有效打破基层自然资源管理部门在经费上过于依赖地方财政的问题,同时能够按照职能转化后所产生的工作量,增设相应编制,将县、镇自然资源管理机构纳入到行政管理体制之中,进而提高基层自然资源管理水平与效率。

### 3.2 做好统筹规划,合理设定用地指标

县、镇自然资源管理机构应该结合每年我国下达的新建用

地指标,优先保障好交通运输、能源建设、水利工程等基础设施建设,同时还需要注重点民生工程的建设。县、镇自然资源管理机构可以根据上一年的用地指标使用情况确定好新增的建设用地指标,并通过土地动态化监测平台对用地指标进行统一分析。这样就能够杜绝只审批不供给、供给却不适用的问题<sup>[6]</sup>。

### 3.3 加强专业培训,提高服务质量

一线自然资源管理人员是基层自然资源管理工作的重要组成部分<sup>[7]</sup>。对此,省市级自然资源管理部门应该每年至少开展一次专业业务培训活动,并引导基层自然资源管理人员进行积极参与,促使其认真学习最新理论知识及法律法规等。只有这样才能在最大限度上提高基层自然资源管理水平与工作质量,帮助政府部门守住耕地红线,进而提高土地资源合理利用率。

### 3.4 因地制宜管理农业用地

首先,基层自然资源管理机构应该提前做好用地规划,提高用地布局的合理性。将设施农业用地划分到国土资源管理范畴之中,并结合当地政府的产业规划进行农业用地科学选址与合理布局<sup>[8]</sup>。其次,加强对农业用地使用情况的监管力度。各级自然资源管理部门应该落实好日常巡查工作,对于不合规的土地使用行为做到早发现、早治理。

### 结束语:

综上所述,基层自然资源管理工作应该结合当地的实际情况进行有序开展。其中对于人员、审批制度、土地监管等工作内容进行合理优化。只有这样,能够在满足当地人们实际生产建设需求基础上,加强自然资源保护,提高各方自然资源的配置合理性与有效利用率,进而实现地方现代化经济建设与生态资源保护协同发展。

### 参考文献:

- [1] 崔晓鹏,张成刚.网格化管理在基层自然资源用地监管联防联控联治工作中的实践[J].江苏科技信息,2022,39(34):55-57.
- [2] 陈慧玲,张毅.自然资源所信息化建设标准化探索[J].自然资源信息化,2022(04):10-15.
- [3] 练勇.浅谈基层自然资源管理的困惑与建议[J].西部资源,2022(02):107-109.
- [4] 刘义欢,陆美静.全力推进基层自然资源管理工作——陈建军到钦州市调研[J].南方国土资源,2021(08):2.
- [5] 贺玢玲,李文军.基层政府与社区自然资源管理——基于青藏高原 Y 村虫草采集案例的研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2020,37(03):66-76.
- [6] 刘秀梅,谢蕾.浅谈基层机关国有自然资源资产管理的思考[C]//中国财政学会.中国财政学会 2019 年年会暨第 22 次全国财政理论研讨会交流论文集(第四册).中国财政学会 2019 年年会暨第 22 次全国财政理论研讨会交流论文集(第四册),2019:295-301.
- [7] 董雄华.浅谈新形势下如何做好基层规划和自然资源管理工作——以杭州市富阳区为例[J].浙江国土资源,2019(07):19-20.
- [8] 杨应奇.基层自然资源管理需要更多“多面手”[N].中国自然资源报,2018-11-13(003).