

自然资源动态监管体系研究

李伟

日照市自然资源和规划局日照经济技术开发区分局 山东 日照 276800

摘要: 构建一套完善的自然资源动态监管体系,是确保自然资源可持续利用和环境可持续发展的关键环节。为实现自然资源管理的动态化与全面覆盖,我们应充分认识到信息化建设的重要性。借助先进的信息技术工具,自然资源动态监管体系的工作能够得到更精准、更高效的执行,从而提高自然资源开发与利用的管理水平,进一步提升自然资源监督管理的质量。本文首先分析我国自然资源动态监管体系建设现状问题分析,其次提出关于构建自然资源动态监管体系的思考与建议,以供参考。

关键词: 自然资源; 动态监管体系; 研究

1 引言

在《自然资源科技创新发展规划纲要》的指导下,明确了以“创新解决方案,助力生态修复”和“构建智慧平台,提升治理能力”为核心的任务目标。这一纲要的实施,旨在推动智慧耕地管理、不动产权籍管理、国土空间规划辅助决策与规划实施动态监管评估、自然资源督查、综合执法监管等领域的技术创新和应用实践。通过搭建跨层级、系统、部门的自然资源动态监管体系,实现多源数据的整合与统一平台的管理,为自然资源监管、国土空间优化和生态系统修复提供强大的技术支撑。对“山水林田湖草”等自然资源的统一监管动态监管,不仅是国家生态文明建设的重要基础工作,更是自然资源部履行“两统一”职责的核心内容。然而,由于自然资源类型多样、变化周期各异、分布广泛且零散,加之我国地域辽阔,使得自然资源监管动态监管面临诸多挑战。随着遥感卫星影像获取能力的不断提升和大数据、互联网、地理信息技术等领域的迅猛发展,我们迫切需要运用先进的技术手段构建自然资源动态监管体系,以提高自然资源监管动态监管的准确性和时效性。这一体系的建立将有助于更好地保护和管理自然资源,促进资源的可持续利用和生态环境的可持续发展。

2 我国自然资源动态监管体系建设现状问题分析

2.1 自然资源分类标准不统一,数据存在“打架”现象

在学术界、法律界和行政管理部门之间,关于自然资源的分类一直存在着深刻的分歧与争议。由于各部门根据其特定的管理职能设立了独立的工作机构,并制定了相应的动态监管标准,导致了自然资源动态监管的混乱与不一致。例如,关于湿地的定义,国家林草局依据《国际湿地公约》采用了广义的定义,将其范围扩展至

河湖沿岸和近岸滩涂,从而与水利部门和海洋部门的管理范围产生了重叠。与此同时,自然资源部在第三次国土调查中,结合土地管理的实际情况,对湿地进行了重新界定,将其定义为“红树林地、天然的或人工的沼泽地、泥炭地、盐田、滩涂等”^[1]。

然而,目前湿地资源动态监管的标准主要基于各部门的管理需求制定,尚未形成统一的技术规范。尽管自然资源部正在努力构建统一的湿地调查动态监管标准体系,但目前仅初步编制了湿地专项调查技术规范。由于这些动态监管标准和管理上的差异,导致不同部门所获取的数据存在空白、重叠、概念不一致和指标矛盾等问题。这些数据成果无法统筹使用,尚未形成有效的动态监管体系,严重制约了山水林田湖草系统治理工作的推进。为了实现自然资源动态监管的统一和协调,学术界、法律界以及行政管理部门需要加强沟通与合作,共同制定统一的自然资源分类标准和技术规范。同时,应重视不同部门间的数据整合与共享,建立统一的数据平台和动态监管体系,确保数据的准确性和一致性,为自然资源保护和系统治理提供有力的数据支持。这一目标的实现需要各方的共同努力和协作,以推动我国自然资源管理工作的科学化和规范化发展。

2.2 动态监管网络间缺乏畅联,动态监管体系建设亟待实现

在现阶段,自然资源动态监管工作主要侧重于单一资源类型的监测,而尚未形成能够全面整合各类资源的统一动态监管体系。这一状况导致了对各类资源监管的孤立性,从而限制了监管的全面性和有效性。为了打破这种局面,亟需构建一个能够融合各类资源监管的动态监管体系,以实现自然资源的全面、系统化管理。

在数据共享方面,尽管我国相关法律法规已经对动

态监管数据的共享做出了规定,但在实际执行过程中,各部门间的数据壁垒仍然存在,阻碍了数据的整合与共享。这导致了“信息孤岛”和“数据壁垒”现象的普遍存在,严重影响了动态监管成果的效用。为了解决这一问题,需要建立健全的动态监管数据共享机制和平台,打破部门间的数据壁垒,促进数据的深度融合与共享。

以森林资源和土地资源动态监管为例,尽管长时间的发展已经积累了丰富的数据成果,但由于部门间的数据壁垒,将这些数据进行深度融合并开展应用仍然面临较大的难度。因此,为了提高动态监管成果的有效应用,需要进一步推动各部门间的合作与交流,打破数据壁垒,实现数据的深度融合与共享。

2.3 高新技术应用不充分,动态监管水平尚待提高

在自动化与智能化技术迅猛发展的背景下,自然资源动态监管面临着前所未有的技术挑战。当前,各动态监管网络所采用的技术水平参差不齐,部分网络由于技术限制,难以实现高精度的动态监管和自动化的监管方式。这导致了需要投入大量的人力成本来完成动态监管任务,降低了工作效率。

在遥感动态监管方面,尽管技术不断发展,但目标提取的判读效率仍有待提高。目前,人工目视解译仍是主要方式,而遥感影像信息的自动化高精度提取技术尚需进一步研发和应用。这不仅影响了动态监管的精度,也制约了智能化监管的推进。同时,在水资源动态监管中,物联网技术的应用尚未得到充分挖掘。连续自动的动态监管尚未实现大规模应用,许多老旧的动态监管点位的设备更新不足。这导致了地表水国控断面的大部分点位仍然依赖于人工取样进行动态监管,影响了数据采集的准确性和实时性^[2]。

3 关于构建自然资源动态监管体系的思考与建议

3.1 构建自然资源动态监管体系中的自然资源安全

我国自然资源安全的概念涵盖了极其丰富的内容,其内涵与外延的深度和广度都达到了相当高的层次。自然资源的安全问题不仅受到自然环境因素的直接影响,还与政治、经济、社会和文化环境因素存在着错综复杂的交互关系。在现实世界中,资源安全的概念具有广义和狭义之分。广义的资源安全是指涵盖所有自然和非自然的资源安全状态;而狭义的资源安全则特指自然资源的保障问题。通常在专业领域内,我们更倾向于使用狭义的资源安全概念。

狭义的资源安全主要涉及耕地、矿产、海洋、水、森林、草原和生物等关键自然资源的可持续利用与保护。这些资源的稳定供给对于维护国家经济安全、促进

社会和谐稳定、保障国土安全以及保持生态系统的平衡都至关重要。其中,耕地资源安全的维护不仅是农业生产的基础,还直接关系到国家的粮食安全和社会稳定。在广义的层面上,耕地资源安全是指一个国家或地区能够在可持续发展的前提下,有效地解决因人口增长和经济发展所引发的耕地资源需求问题,从而避免耕地资源的过度开发、破坏和流失。

更为复杂的是,各种资源安全问题之间存在着相互关联、相互影响的关系。一种资源的安全问题可能引发其他资源的安全问题,甚至在一定条件下会相互转化。例如,水资源的短缺不仅可能导致农业生产的减产,还可能引发地区内的社会动荡和政治不稳定,从而对国家的经济和社会发展产生深远的影响。因此,对于自然资源安全的维护需要我们从多个维度进行深入分析,充分理解其内在的逻辑关系和动态变化规律。这要求我们不仅要深入研究各种资源安全的特性和影响,还要关注它们之间的相互作用和影响机制,以便更好地制定和实施自然资源可持续利用的政策和措施。

3.2 对自然资源动态监管体系中架构的思考

自然资源动态监管体系是一个错综复杂的系统工程,旨在实现多维度、全方位的监管。这一体系的核心架构可以概括为“1+2+1”模式,即职能职责管控、开发利用管控和保护管理管控以及机构人员管控。在职能职责管控方面,该体系从宏观、中观和微观三个层面展开,确保各层级职责清晰、分工明确。宏观层面涵盖了党中央、国务院赋予自然资源部的核心职责,确保国家自然资源政策的贯彻执行;中观层面聚焦于对生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等关键要素的管控,以保障自然资源的可持续利用;微观层面则针对各类自然资源的特性,制定具体的标准和要求,如土地管理中的耕地保有量、永久基本农田保护面积等,实现精细化管理。开发利用管控和保护管理管控是动态监管体系的核心内容。这一环节涵盖了调查评价、用途管制、确权登记、有偿使用、开发利用、规划管控、防灾减灾、生态修复等方面,对各类自然资源的开发利用和保护管理进行全面规范。针对土地、矿产等七类自然资源,制定具体的开发利用和保护管理标准与要求,确保资源的合理利用和生态环境的可持续发展。机构人员管控作为整个监管体系的支撑保障,负责对监管机构和人员进行规范和管理。通过明确机构和人员的职责与权限,确保整个动态监管体系的顺畅运行。通过加强对机构和人员的培训与考核,提高监管人员的专业素质和责任心,为自然资源动态监管体系的稳定性和持续性提供

有力保障^[3]。

在自然资源动态监管体系中，机构人员管控占据着至关重要的地位。这一环节旨在确保安全生产、防范失职渎职行为以及维护资产安全，其影响范围覆盖所有机构和全体人员，呈现出全面而深入的特性。例如，在土地执法监察工作中，机构和人员需对可能出现的违法用地行为保持高度警惕，防止因疏忽或延误导致的生产安全事故发生，从而避免被追究失职渎职责任。同时，在土地开发利用方面，机构和人员需坚守国家产业政策的底线，坚决抵制任何不符合规定的要求，从源头上杜绝安全风险的发生。

为了构建完备的自然资源动态监管体系，我们需要制定一个严谨的架构。具体而言，这一体系应采用“1+2+1”的模式，即以职能职责管控为核心，开发利用管控和保护管理管控为重点，同时辅以机构人员管控的全面实施。在此基础上，针对土地、矿产等7种自然资源以及全国、省级等5个行政层级，应结合实际情况进行具体的动态监管体系构建，形成覆盖全面的监管网络。这一网络应具备实时更新的能力，确保及时纳入最新的政策法规，既保持其长期有效的监管能力，又确保其适应时代发展的需求。在体系构建过程中，应坚持多种原则相结合。对于能够量化的要求，应尽可能进行精确的量化评估；对于能够具体管控到岗位和人员的操作，应实施精细化管理。同时，监督检查的可行性也应得到充分考虑。通过这些努力，我们可以实现对自然资源的科学、高效、安全和可持续利用，为生态文明建设和可持续发展提供坚实保障。

3.3 加快高新技术研发应用，提高自然资源动态监管的智能化程度

构建与实施自然资源动态监管体系是一项精密且宏大的工程，需要我们审慎规划、锐意创新，并强化各环节的协同合作。首先，我们必须将智能化建设置于核心地位。借助尖端技术、手段和方法，我们应深化与人工智能的融合，以提升自然资源安全管控的效能。这不仅有助于精准预警和有效监督，还能在数字政府和数字机关的构建中，同步推进自然资源安全的数字化管控，确保实时、精确的数据采集与处理。其次，监管路径的创

新也是至关重要的。监管力度直接关系到自然资源安全管控的效果，因此我们需要探索更为高效的监管方式。强化国家督察和部门执法是不可或缺的环节，应将保障自然资源安全纳入国家督察和部门执法的重要内容，并与领导干部任期制相结合，定期开展自然资源安全的国家督察和部门执法。这样可以确保自然资源得到充分保护和合理利用，有力维护国家资源安全。各级自然资源部门应义不容辞地履行自身职责，同时积极建议地方党委和政府建立并实施旨在保障自然资源安全的协同管理机制^[4]。这一机制应遵循“权责一致、分工明确、执行顺畅”的原则，确保各部门之间的顺畅沟通与协作，避免陷入“龙多不治水”的困境。在迈向第二个百年奋斗目标的过程中，我们需要不断提升自然资源安全保障的能力和水平。通过加强智能化建设、创新监管路径以及强化内外协调等方面的努力，我们可以构建一个更加完善、高效和可持续的自然资源动态监管体系，为国家的长期发展提供坚实支撑。

4 总结

综上所述，自然资源动态监管体系的建设，是一项长期且艰巨的任务，需要经过不断努力和持续改进。尽管目前已经取得了一定的成果，但仍然存在许多需要改进和提高的方面，如信息整合、技术支撑和协调管理等。为了更好地推进这一体系建设，需要从制度建设、基础平台搭建和创新力度加大三个方面入手。通过完善相关制度，强化组织协调和夯实顶层设计，并保障网络安全，进一步推进资源管理、业务体系和数据支撑的深度融合。只有这样才能不断提升自然资源治理的现代化水平，为自然资源的保护与可持续利用提供坚实保障。

参考文献

- [1]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.
- [2]吴建廷,许恒周.山东省自然资源信息化建设的探索与运用[J].中国土地,2021,(06):40-42.
- [3]冯永玉,关纯安,刘伟等.自然资源动态监管体系研究[J].测绘与空间地理信息,2021,44(01):34-37.
- [4]崔巍.对自然资源调查与监测的辨析和认识.现代测绘2019,2(04):17-22.