

# 笃行新发展理念，推动自然资源高质量发展

姚国征

**摘要：**“绿水青山就是金山银山”和“人与自然和谐共生”的理念是习近平生态文明思想的重要内容和核心要义。自然资源是经济社会发展的物质基础，是生态文明建设的空间载体。内蒙古自然资源的多样性，决定了内蒙古自然资源管理和自然生态保护任务的艰巨性和复杂性。如何贯彻新发展理念，统筹好经济发展和生态环境保护之间的关系，探索出一条符合内蒙古战略定位、体现内蒙古特色的高质量发展新路子，自然资源工作责任重大，使命神圣。

**关键词：**生态文明 自然资源 高质量发展

## 一、自然资源的经济效益和生态效益

自然资源，是指地球上一切有生命和无生命的物质资源，通常是指在一定技术经济条件下对人类有益的资源，即与人类社会的发展有关的、能被利用来产生使用价值以提高人类当前和未来福利的自然诸要素。

### （一）内蒙古自然资源现状

内蒙古草原和森林面积分别占全国的22%和7%，水面、湿地面积位居全国前列，保留着大面积的原始生态区域，是北方面积最大、种类最全的生态功能区，同时也是荒漠化和沙漠化土地集中、危害严重的省区之一。基于内蒙古生态环境的特殊性，习近平总书记在参加十三届全国人大二次会议内蒙古代表团审议时强调，“保持加强生态文



明建设的战略定力，探索以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子，加大生态系统保护力度，守护好祖国北疆这道亮丽风景线”。讲话指出了内蒙古的发展路径，对内蒙古的发展具有全局性、方向性、系统性意义，是做好内蒙古自然资源管理工作的根本遵循和行动指南。

（二）自然资源的经济效益与生态效益

自然资源不仅具有生产功能，还具有重要的生态功能。在人与自然的物质交换过程中，合理地进行人为调控，充分发挥自然资源系统的自我调控作用，从而维护生态与经济的平衡，以求得生态效益与经济效益的统一，是当前世界各国经济发展中的迫切任务。

### 1. 经济效益

开发利用自然资源和保护自然资源实质上都是在利用自然资源的价值。开发自然资源是利用各种资源对人类的有效性，实现的是资源的资产价值；而保护自然资源本质上是强调未利用资源的价值，只是从生态环境系统角度很难对它进行市场定价，存之不觉，失之痛心。

过去十几年，内蒙古抓住国家工业化、城镇化加速的市场机遇和国家推进西部大开发等政

策机遇，通过实施资源开发和转化战略，推动了经济社会迅速发展。在资源开发效益方面，矿产采矿业对工业发展贡献巨大。2002—2017年，内蒙古规模以上采矿业产值占规模以上工业总产值比重均值约为22%。在资源转化效益方面，资源型产业是支撑内蒙古工业发展的主导产业。2002年以来，内蒙古规模以上电力、化工、冶金及金属制品、建材四大资源型行业产值对全部规模以上工业产值的贡献率保持在42%—52%。

## 2. 生态效益

由于过去粗放式的发展模式，我国森林、草原、湿地、水等自然资源消耗过度，相应的生态系统及其服务功能受到破坏，造成环境风险升高、生态环境质量下降等问题，已经成为我国生态文明建设的主要掣肘。中共十九大报告指出我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，而不平衡不充分的一个重要方面就是优质的生态产品和服务供给不足。面对这一现实矛盾，要切实做好各类资源的保护、开发、利用，着力提升各类生态系统的服务能力，强化生态效益。

## 3. 经济效益与生态效益二者关系

经济效益的提高有利于资源的高效利用，有利于资源本身的节约，有利于减慢自然资源耗竭

的速度，这样就间接地起到保护自然资源的作用，也有利于资源生态效益的发挥。反之，自然资源生态效益的提升，有利于增加自然资源的开发利用潜力，有利于增加资源的潜在经济效益。所以，经济效益与生态效益是自然资源为人类所用不可或缺的两方面，需要统筹兼顾。

## 二、自然资源系统笃行新发展理念

### （一）现实意义

我国已逐步驶入生态文明建设的快车道，在加快可持续发展问题上，态度前所未有地鲜明而坚决。资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化是当前经济社会发展面临的严峻形势。今后，经济社会发展的巨大资源需求和有限的资源生态环境条件，将使自然资源管理面临更加严峻的挑战。

### （二）必要性

改革开放以来特别是新世纪以来，内蒙古经济发展取得巨大成就，但欠发达的基本区情尚未根本改变，发展不平衡不充分问题还很突出。内蒙古发展面临的困难，既有客观因素，也有主观原因，但根源在思想观念上。扎实推动经济高质量发展，必须贯彻新发展理念，坚决从过度依赖资源开发的思维定式和路径依赖中摆脱出来，立足资源禀赋特点，体现区域优势特色，坚定不

移地走以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。在内蒙古自然资源系统开展思想再解放、思维方式再变革，统筹好自然资源经济效益和生态效益的关系，意义重大。

## 三、自然资源系统推进高质量发展

### （一）启动国土空间规划编制工作

一是开展全区资源环境承载力评价和国土空间开发适宜性评价，摸清自治区资源禀赋和本底条件。二是对“三区三线”全面划定、评估、完善、保护。按自然资源部、生态环境部要求，对生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界进行评估，结合实际进行调整完善，为规划编制奠定基础。三是会同有关部门落实耕地保有总量、建设用地总规模、用水总量、重要江河湖泊水功能区水质达标率约束性指标，探索将森林、草原面积纳入约束性指标。四是2019年底前编制完成自治区国土空间规划。五是尽快组建自治区层面的国土空间规划委员会，加强对国土空间规划编制工作的监督指导。六是组织开展村庄规划编制工作。

### （二）加快推进全区第三次国土调查工作

第三次国土调查是一项极其重要的基础国情国力调查，是我国对2020年之后一系列重大

国情国策做出判断的基本依据之一。这次调查是采用国家统一的分类标准,确定城乡各类土地利用的界线范围、面积、空间位置,在此基础上整合森林、草原、水资源等普查成果,形成自然资源管理的基础数据成果,解决长期存在的标准不一和空间重叠问题。在调查成果的基础上,探索建立自然资源监测信息系统,统一搭建自然资源信息平台,为自然资源不动产统一确权登记,为自然资源资产所有者收益和领导干部自然资源资产离任审计等打下坚实基础。

#### (三) 实行最严格耕地保护和节约集约用地制度

一是加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。强化各级政府保护耕地的主体责任和自然资源部门监管责任,严格落实耕地占补平衡制度,开展永久基本农田储备库建设,强化占优补优,构建保护有力、集约高效、监管严格的永久基本农田特殊保护新格局。牢牢守住内蒙古 1.1499 亿亩的耕地红线,确保永久基本农田保护面积不低于 9300 万亩。二是加大推进节约集约用地力度,落实“增存挂钩”制度,加快批而未供、闲置土地盘活和处置,推进城市低效用地再开发和地下空间利用。深入开展自然资源节约集约开发利用示范区建设。三是坚决完成“大棚房”整治,建立长效监管机制。

#### (四) 全面推进绿色矿山建设

一是实施绿色矿山建设三年行动。在原有工作的基础上,进一步加强领导、明确目标、强化责任,基本解决矿山地质环境突出问题。二是以国土空间规划为依据,修编矿产资源总体规划,科学设置矿业权总量指标。在禁止开采区内不得新设探、采矿权;可开采区域内,提高矿产资源开发准入门槛,将绿色矿山建设、资源综合利用和生态修复内容作为重要的指标,严格控制矿山增量。三是认真落实中央环保督察整改任务,确保自然保护区内的矿业权在 2020 年底前全面退出。四是加快推进绿色矿山和绿色矿业发展示范区建设。2020 年前,完成 300 个绿色矿山建设;到 2025 年,全部矿山达到绿色矿山建设标准,不符合绿色矿山标准的矿山企业逐步退出市场,做到“非绿即退”。

#### (五) 实施山水林田湖草综合治理

一是启动编制全区国土空间生态修复规划,落实国家生态修复标准体系,指导全区山水林田湖草综合治理和生态修复工作。二是全面推进乌梁素海流域山水林田湖生态保护修复项目实施。建立自治区级联席会议制度,明确部门监管职责和巴彦淖尔市主体责任,实行“区级协调、部门监管、市为主体”的工作监管机制,确保项目顺利实施。三是针

对内蒙古重点生态功能区谋划一批生态修复项目,积极争取国家资金,加大对内蒙古生态修复力度。四是按照国家 9 部委《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》(发改西部〔2018〕1960 号)部署,贯彻落实生态补偿制度。

#### (六) 建立自然资源督察制度

一是将原省级国土资源执法队伍职能转变为自然资源督察职能,建立自治区自然资源督察制度,与国家自然资源督察体系贯通。二是确定自然资源督察方向、方式和工作机制,推动自然资源法律法规和政策的贯彻落实,特别是加大涉及永久基本农田、国家级自然保护区等重大典型违法违规问题督察整治。三是构建“源头严防、过程严管、后果严惩”的自然资源督察工作机制,形成全程监管完整工作链条,切实维护自然资源管理秩序。■

#### 参考文献:

张利平. 珍爱美丽地球 守护自然资源 共建我国北方重要生态安全屏障 [N]. 内蒙古日报, 2019-4-22, 002 版.

(作者单位:内蒙古自治区国土资源信息院)

责任编辑:代建明