

以更高行政效能推动新征程自然资源工作

自然资源部党组书记、部长 王广华



山西黄河老牛湾。 ■资料图

习近平总书记在中央经济工作会议上全面总结 2023 年经济工作，深刻分析当前经济形势，系统部署 2024 年经济工作，为做好下一步经济工作指明了前进方向、提供了根本遵循。我们要深入学习、准确把握，全力以赴推动自然资源事业再上新台阶，为推进中国式现代化贡献自然资源力量。

深刻领会和把握中央经济工作会议精神

这次中央经济工作会议，是在全党全国深入贯彻党的二十大战略部署、实施“十四五”规划进入关键阶段召开的一次十分重要的会议，习近平总书记发表的重要讲话审时度势、高屋建瓴、精辟深邃，总结工作全面客观，分析形势深刻精准，部署工作系统明确，具有很强的政治性、思想性、指导性，进一步丰富了习近平经济思想，对于我们凝心聚力、真抓实干，做好今年乃至今后一个时期的自然资源工作，具有十分重要的意义。

深刻领会和把握我国经济社会发展取得的重大成就。2023 年是全面贯彻党的二十大精神的开局之年，以习近平同志为核心的党中央团结带领全党全国各族人民，顶住外部压力、克服内部困难，全面深化改革开放，加大宏观调控力度，着力扩大内需，优化结构、提振信心、防范化解风险，我国经济回升向好，高质量发展扎实推进。这些成绩的取得，根本在于习近平总书记掌舵领航，在于习近平新时代中国特色社会主义思想科学指引。我们要坚定拥护“两个确立”，坚决做到“两个维护”，始终沿着习近平总书记指引的方向更加奋发有为，全力做好自然资源工作。

深刻领会和把握党中央对当前经济形势的科学判断。虽然当前进一步推动经济回升向好需要克服一些困难和挑战，但综合起来看，我国发展面临的有利条件强于不利因素，经济回升向好、长期向好的基本趋势没有改变，要增强信心和底气。发展离不开资源要素支撑，在有限的资源条件下，如何统筹高质量发展和高水平保护，高质量发展和高水平安全、实现多目标平衡，将是自然资源部门面临的多难选择、重大挑战。我们要统筹国内国际两个大局，强化底线思维、极限思维，为构建新发展格局提供战略性资源支撑。

深刻领会和把握党中央对新时代做好经济工作的规律性认识。习近平总书记用“五个必须”精辟阐释了新时代做好经济工作的规律性认识，既蕴含发展观，又有方法论，是对习近平经济思想的丰富和发展。特别是强调必须把坚持高质量发展作为新时代的硬道理，必须把推进中国式现代化作为最大的政治，在党的统一领导下，把中国式现代化宏伟蓝图一步步变成美好现实，让我们更加坚定了全面推进强国建设、民族复兴伟业的信心和决心，进一步增强了做好自然资源工作的责任感和使命感。

深刻领会和把握党中央对 2024 年经济工作的总体要求、政策取向和工作部署。中央经济工作会议明确了 2024 年经济工作的总体要求和政策取向，系统部署了九大重点任务，强调要坚持稳中求进、以进促稳、先立后破，多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策，在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取，不断巩固稳中向好的基础。我们要深刻把握“稳”与“进”、“立”与“破”的辩证关系，坚持先立后破、不立不破，加强自然资源要素保障政策与财税、金融、投资、环保、科技等各类政策的协同联动，优化实施方式，形成叠加放大效应，巩固经济回升向好态势。

深刻领会和把握加强党对经济工作的全面领导的重要要求。坚持和加强党的全面领导是做好经济工作的根本保证，是高质量发展的必然要求。我们要进一步提高政治站位，坚定政治立场，明确政治责任，确保政令畅通，特别是对习近平总书记强调的耕地保护、能源资源安全等“国之大者”要时刻心中

有数，找准工作方向，加强调查研究，勇于担当作为，不折不扣抓好贯彻落实，把讲政治落到具体工作和实践中。

全力以赴抓好 2024 年自然资源领域重点工作任务

中央经济工作会议部署的九大重点任务，紧扣事关高质量发展的关键问题、重点环节，抓住了主要矛盾和矛盾的主要方面，明确了具体抓手和解决路径，充分体现了以习近平同志为核心的党中央统筹驾驭大局的高超能力以及对形势的清醒认识。九大重点任务很多涉及自然资源部门职责，我们要按照会议要求部署，紧抓不放，抓出成效。

围绕以科技创新引领现代化产业体系建设，积极支持新产业、新模式、新动能。充分发挥新型举国体制优势，积极推动自然资源系统重大科研项目立项，建好建强地质、海洋等领域全国重点实验室，开展新一批自然资源部高层次科技创新人才工程推荐遴选，调动各类创新力量开展“大兵团作战”。鼓励以沙漠、戈壁、荒漠为重点建设大型风电光伏基地，推广光伏治沙等模式。加强海洋能关键核心技术研发、装备测试和示范应用，因地制宜实施海岛海水淡化工程，加快建设海洋药物与生物制品新兴技术孵化器和科技成果转移中心。大力推进实景三维时空大数据平台建设，促进时空大数据与人工智能深度融合。继续稳妥推进智能网联汽车高精度地图应用试点。

围绕着力扩大国内需求，积极优化自然资源要素供给与配置。修订《产业用地政策实施工作指引》，重点保障实体经济特别是战略性新兴产业合理用地。加大与新能源汽车产业相关的锂、钴和镍等战略性矿产资源找矿力度，在国土空间规划中适度超前规划布局充电基础设施并保障好用地，助力释放新能源汽车消费潜力。改进创新矿业权竞争性出让方式，使交易价格保持在合理区间，引导资金更多用于勘查开发。继续严格管控新增围填海和新增用岛，推动围填海和无居民海岛历史遗留问题加快处置，引导具备条件的投资项目在“未批已填”类围填海历史遗留问题区域有序落地。着力增强测绘地理信息服务能力，有序支持大数据、人工智能、物联网感知等新兴行业发展。

围绕深化重点领域改革，积极谋划和推进自然资源领域重大改革。深化完善自然资源资产管理体制体系，健全自然资源分等定级价格评估制度。开展国有农用地和未利用地权利体系建设试点，审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市试点。加快推进油气矿业权公开竞争出让。逐步扩大用海市场化配置比例，探索赋予无居民海岛使用权依法转让、抵押、出租等权能，开展低效用海退出机制试点。推动美丽中国数字化治理体系建设。探索完善一般生态空间、黄河

滩区差别化用途管制机制。

围绕扩大高水平对外开放，深度参与全球生态治理。提升“海上丝绸之路”海洋环境预报能力，做好南中国海区域海啸预警预报工作，主动参与有关国际标准制修订，提供更丰富的国际公共服务产品。举办中国国际矿业大会、中国—东盟矿业合作论坛，加快“一带一路”国际地质培训中心和中国与上合组织、东盟等地学合作中心建设，推动建立中拉地学合作中心。推进联合国全球地理信息知识与创新中心、全球滨海论坛，基于自然的解决方案亚洲中心等新型合作平台建设，做好第二届联合国“海洋十年”大会和第三届联合国海洋大会、2024 东亚海大会筹备工作。

围绕持续有效防范化解重点领域风险，积极做好房地产领域“三大工程”配套政策保障。继续指导各地对保障性住房用地供应优先安排、应保尽保，多措并举支持各类存量用地盘活用于保障性住房建设。调整优化商品住宅用地供应，更好满足改善性住房需求。以城中村改造为重点，着力推进 43 个城市开展低效用地再开发试点。出台支持“三大工程”的规划政策指引。研究支持盘活存量土地的办法。

围绕坚持不懈抓好“三农”工作，有力有效推进乡村全面振兴。扎实开展耕地保护和粮食安全责任制“首考”，将耕地保护党政同责落到实处。改革完善耕地占补平衡制度，把各类对耕地的占用纳入统一管理，守好耕地这个命根子。分类稳妥开展违规占用耕地整改复耕，合理安排时序，不能脱离实际搞“一刀切”。树立大农业观、大食物观，充分利用西北地区和内蒙古荒漠、戈壁等未利用地资源建设大型设施农业基地，推进盐碱地等耕地后备资源开发。学习“千万工程”经验，全面推广全域土地综合整治，优化农村地区国土空间格局，助力乡村全面振兴、促进区域城乡协调发展。研究出台加强村庄规划和村庄空闲土地使用政策文件，推动美丽乡村建设和农村一二三产业融合发展。

围绕推动城乡融合、区域协调发展，促进国土空间开发保护格局优化。全面完成各级国土空间规划编制审批，为各类建设和开发保护活动提供法定依据。加快编制实施全国国土空间总体规划优化实施规划，发挥各地区比较优势，按照主体功能定位，积极融入和服务构建新发展格局，支持京津冀、长三角、粤港澳大湾区等经济发展优势地区更好发挥高质量发展动力源作用。有序推进城市国土空间详细规划编制实施，分类编制村庄规划，积极引导城市更新行动和乡村建设行动。大力发展海洋经济，举办极地考察 40 周年系列活动，推动国家深海基因库、深海标本样品馆和深海大数据中心等三大平台立项建设，支持沿海地区开展海洋强省市建设，以点带面推进海洋强国建设。

围绕深入推进生态文明建设和绿色低碳

碳发展，持续加强生态保护和修复。继续推进“十四五”山水林田湖草沙一体化保护和修复重大工程实施，协同打好“三北”工程三大标志性战役，扎实推进历史遗留废弃矿山生态修复，继续实施海洋生态系统保护修复，不断提升红树林等重要海洋生态系统质量和稳定性。探索开展生态系统碳汇能力巩固提升示范基地建设，推进蓝碳生态系统碳储量调查评估和碳汇监测，开展生态系统碳汇参与温室气体自愿减排交易相关工作。完善自然资源领域生态产品价值实现机制，拓宽绿水青山转化为金山银山的路径。继续深入开展新一轮找矿突破战略行动，加强绿色勘查开发和绿色矿山建设，加大增储上产力度，提高战略性矿产资源保障能力。实施全面节约战略，加强土地、矿产、海洋等各类资源节约集约循环高效利用。

围绕保障和改善民生，着力提升人民群众获得感、幸福感、安全感。启动全国不动产登记便民利民典型窗口建设，扩大不动产预告登记覆盖面，优化继承登记流程。支持长三角、京津冀等深化不动产登记“跨省通办”改革。京粤有序开展房地一体宅基地、土地承包经营权等登记颁证，严格落实修订后的土地征收成片开发标准，切实维护被征地农民合法权益。坚持人民至上、生命至上，用足用好特别国债、转移支付等财政资金，做好地质、海洋灾害综合防治体系建设。推进“三区三线”管控情况督察，强化影响生态保护突出问题的督察执法，防止以生态修复和土地复垦之名破坏生态、违法采矿等。

着力推动自然资源事业再上新台阶

我们要坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，沿着习近平总书记擘画的方向高效推动工作落实，确保自然资源工作不断迈上新台阶。

强化政治引领，加强对习近平新时代中国特色社会主义思想的体系化理解和把握，既要全面系统学习掌握其主要内容，又要整体把握其科学体系，对习近平总书记在中央经济工作会议上提出的“五个必须”要放在这个科学体系中去认识和把握，做到融会贯通，避免碎片化、片面性。同时，深刻把握习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观、方法论，自觉运用贯穿其中的立场观点方法，做到知其然、知其所以然、知其所以必然。

积极主动深入谋划工作。围绕自然资源基础理论、治理能力、开发保护战略、重大改革等，开展前瞻性研究，及时提出专业化、建设性、周全稳妥的政策建议。多从政策是否符合科学、部门有无同频共振、基层能否承载接受等角度反思和改进工作，对明显不合理、不合适的要通过改革创新作出新的制度设计，提供新的政策供给。

以时时放心不下的责任感抓落实。坚持不折不扣抓落实，完善贯彻落实党中央精神的制度机制，形成工作闭环，确保最终效果符合党中央决策意图。坚持雷厉风行抓落实，对看准了、议定了的就抓紧干，能多干就多干一些，能早干就不要晚干，实现从破题到解题、积小胜为大胜。坚持求真务实抓落实，决不能把便于管理置于便利群众之前，更不能把群众的技术误差和政策变动“买单”。坚持敢作善为抓落实，树立正确用人导向，实现优者上、庸者下、劣者汰。

驰而不息推进全面从严治党。全面贯彻二十届中央纪委三次全会精神，及时开展警示教育，举一反三、防微杜渐，增强自我革命的思想自觉和行动自觉。保持永远在路上的警醒状态，既要抓好“关键少数”，也要管好“绝大多数”。坚持用制度管权管事管人，强化纪检监察专责监督与巡视协调、内部审计、信访举报等其他监督的贯通协作，提升监督效能。持续深化正风肃纪反腐，在全系统开展加强监督预防腐败专项治理，深化以案为鉴、以案促改、以案促治，实现查处一案、警示一批、治理一域。

应急减排措施还需进一步做实，数据核算手段还需进一步丰富。《关于加强重污染天气应对夯实应急减排措施的指导意见》等文件要求，重点行业企业“一厂一策”应明确具体停产的生产线、工艺环节和各类减排措施涉及天然气用量、用电量等的关键性指标，但实际中还存在一定程度上减排比例和减排措施“两张皮”的情况。此外，文件还规定简易工序或重污染预警期间实施全厂、整条生产线停产和轮流停产的工业企业，可只制定“公示牌”，但相当一部分县区对于此项可以惠及广大小微企业的政策利用不足。其次，应依据《环境监管重点单位名录管理办法》等法规规范做实重点排污单位名录，落实《大气污染防治法》关于“重点排污单位安装、使用大气污染物排放自动监测设备，与生态环

在全国生态环境保护大会上，习近平总书记系统阐述了继续推进生态文明建设需要正确处理“五个重大关系”。其中之一，是要处理好重点攻坚和协同治理的关系，强调要坚持系统观念，抓住主要矛盾和矛盾的主要方面，对突出生态环境问题采取有力措施，以重点突破带动全局工作提升。重点攻坚和协同治理的科学方法论，为黑龙江省打好蓝天保卫战、推进美丽中国建设龙江实践提供了根本遵循。

近年来，针对北方地区气候条件和能源结构特点，黑龙江省坚持以细颗粒物控制为主线，强化源头管控、多污染物协同控制和区域污染协同治理，探索实施了大气污染防治的“四治路径”，即城市问题周边治、末端问题源头治、整体问题局部治、常规问题专题治，通过重点攻坚和协同治理，环境空气质量持续改善。2023 年全省优良天数比率扣除沙尘异常超标天后为 94.2%，好于全国平均值 7.4 个百分点，PM2.5 浓度为 25 微克/立方米，好于全国平均值 5 微克，群众蓝天幸福指数不断提升。

坚持城市问题周边治，重点攻坚瓶颈性难题。黑龙江是农业大省，粮食生产实现“二十连丰”的同时，随之产生的秸秆量巨大，秸秆露天焚烧成为重污染天气“农村包围城市”的重中之患。全省牢牢抓住秸秆综合利用和禁烧管控这一“牛鼻子”，坚持源头疏导，在前端狠抓秸秆离田和综合利用，不断完善秸秆综合利用奖补政策，推动秸秆肥料化、能源化、饲料化、原料化和基料化利用，通过政策惠民促使农民不想烧不愿烧。

严格实施秸秆“全域全时段全面”禁烧，建立省市县三级指挥体系，实施市县乡村四级网格监管机制，生态环境、农业农村、公安、交通、林草、气象 6 部门联动，协同开展现场检查督导，并整合重点流域排污口、林草系统、公安系统等数字监控资源，实现全覆盖全时段科技监管，通过依法管控有效遏制秋冬季城市周边大气污染。

坚持末端问题源头治，系统突破结构性矛盾。坚持在产业结构、能源结构、运输结构等方面源头发力，推动解决大气污染的根源性问题。

源头引领产业绿色布局。落实最严格“三线一单”生态环境分区管控制度，严格实施环保准入判定机制，环评提前介入项目前期方案论证，坚决遏制高耗能高排放项目盲目发展，确保新建项目实施后区域环境质量不降低、增产不增污。

源头推动能源替代改造。聚焦城市近郊农村、棚户区 and 城中村等散煤燃烧污染，持续开展散煤污染治理，有序推进清洁能源和集中供热替代工程，加快钢铁、水泥、焦化等重点行业及燃煤锅炉超低排放改造。“十四五”以来，全省累计削减散煤 918.62 万吨，淘汰或升级改造 1769 台燃煤锅炉。

源头调整优化运输结构。推进大宗货物及中长距离货物运输向铁路有序转移，重点推进物流园、煤炭消费大户及大型工矿企业铁路专用线等“公转铁”线路建设，加快提升铁路运输能力。深入实施柴油货车污染治理攻坚，“十四五”以来全省淘汰老旧车 32.65 万辆。

坚持整体问题局部治，协同遏制趋势性污染。针对全省各地环境基础的差异性和环境空气质量改善的不平衡性，坚持一地一策、一事一策、一时一策，通过分区协同治理，以局部突破支撑整体环境空气质量改善。比如在区域性重污染天气应对上，积极推进省际交界城市联防联控，建立东北三省一区大气污染防治联治机制，实施信息互通、资源互享、污染共治。同时在省内深化“哈大绥”（哈尔滨市、大庆市、绥化市）重点区域重污染天气应对联防联控机制，责任共担、信息共享、协商统筹、联防联控。

坚持常规问题专题治，分类管好群众身边事。聚焦老百姓身边事、烦心事，坚持分类施策、精准治污，常态化制度化开展系列专项行动，全力改善直接影响群众身心感受的环境民生。

探索实施『四治路径』助力打好蓝天保卫战

黑龙江省生态环境厅党组书记、厅长 刘伟

由于受风场辐合影响且存在逆温、高温等不利气象因素导致污染物持续累积，河北省邢台市于去年底启动一轮橙色应急响应，并在几天后由橙色预警升级为红色预警。根据工作安排，笔者在此期间到邢台市重污染天气预警响应督导帮扶。

从现场看，生态环境执法和企业守法的科技含量已大幅提升，国控站点、省控站点和乡镇站点的大气环境质量数据，重点大气污染物排放单位的在线监测数据，涉气工业企业分表计电系统的主要生产设施、环保设施用电量数据，门禁系统的重型载货车辆进出数据等，已和河北省大气环境综合监管平台联网。区县生态环境执法人员和企业环保技术员通过接收大气环境综合监管平台即时推送交办的问题，开展现场排查，反馈整改情况，实现了精准执法和精准对接。

但也必须看到，重污染天气预警响应措施中还存在一些需要注意和优化的问题。以此轮重污染天气预警响应工作为例，笔者有以下思考。

考核标准还需进一步统一。《京津冀及周边地区、汾渭平原 2023-2024 年秋冬季大气污染综合治理攻坚方案》对 2023 年 10 月~12 月、2024 年 1 月~3 月时段的京津冀各城

优化重污染天气应对对应注重精确和统筹

河北省生态环境科学研究院 逯飞 王洪华 河北省生态环境应急与重污染天气预警中心 张阳

市的 PM_{2.5} 浓度和重度及以上污染天数提出控制目标，《河北省重污染天气消除攻坚行动方案》则对 2023 年~2025 年全省各设区城市的重度及以上污染天数提出要求。同属京津冀区域，天津市在重污染天气应急预案（津政办规〔2023〕9 号）中明确提出“对因沙尘暴和臭氧形成的重度污染不执行本预案”，而河北省 2023 年 3 月印发实施的《河北省重污染天气消除攻坚行动方案》则仅将沙尘天气影响排除在外。此外，《河北省重污染天气应急预案》（冀政办字〔2019〕81 号）成文较早，建议适时结合国家新的文件精神 and 省情进行合理修订。

重污染天气应急减排清单还需进一步精确。梳理相关文件可知，现阶段应急减排清单主要分为工业源清单、移动源清单和扬尘污染源名录。其中工业源清单编制技术比较成熟，但也存在黄色、橙色、红色预警期

间，二氧化硫、氮氧化物、颗粒物和挥发性有机物的减排比例量化较为模糊和白名单（已于 2024 年 1 月 1 日暂停）把关不严等问题。此外，多个文件提出工业源清单要确保小微涉气企业全覆盖，但可视情减少小微涉气企业管控措施和按需对小微涉气企业采取相应措施，而实际常常存在小微涉气企业覆盖不全，以及管控措施偏简单等问题。其次，移动源清单应包括道路移动源和非道路移动机械清单，涉大宗物料运输单位清单和货车白名单等，而目前移动源清单中柴油货车的统计情况较好，柴油动力三轮汽车、低速货车和非道路移动机械等的统计数据还不完善。最后，依据《河北省重点扬尘污染源名录管理办法》和《河北省城市精细化管理标准》等文件，市、县级生态环境部门需牵头负责本行政区域内重点扬尘污染源名录的确定、公开和调整工作，但目前重点扬尘污染源名

录的覆盖面、精细化程度和调整更新情况都还存在差距。

应急减排措施还需进一步做实，数据核算手段还需进一步丰富。《关于加强重污染天气应对夯实应急减排措施的指导意见》等文件要求，重点行业企业“一厂一策”应明确具体停产的生产线、工艺环节和各类减排措施涉及天然气用量、用电量等的关键性指标，但实际中还存在一定程度上减排比例和减排措施“两张皮”的情况。此外，文件还规定简易工序或重污染预警期间实施全厂、整条生产线停产和轮流停产的工业企业，可只制定“公示牌”，但相当一部分县区对于此项可以惠及广大小微企业的政策利用不足。其次，应依据《环境监管重点单位名录管理办法》等法规规范做实重点排污单位名录，落实《大气污染防治法》关于“重点排污单位安装、使用大气污染物排放自动监测设备，与生态环

境主管部门的监控设备联网”的要求，利用在线数据精确核算应急减排量。再次，严格落实提前 72 小时发布重污染天气预警，不断提高未来 7 天~10 天区域污染过程预报准确率的要求，确保工业企业停工时间较长的工序有充足的反应时间，并督促其严格落实设备工序的报停报开程序。最后，应进一步完善平台建设，将建筑施工场地的视频监控和在线监测数据，城市建成区降尘量、县城降尘量、交通道路降尘量等数据尽快和河北省大气环境综合监管平台联网。

各方力量还需进一步统筹。科研机构应加强对重污染天气来临前和过程中大气流向的研究，力求区县层级污染物传输通断判断精益求精，按照城市 PM_{2.5} 来源解析结果确定扬尘排放量等减排比例上限。进一步理顺专员办、督查办、执法局和其他机关处室在重污染天气应对中的职责划分，充分调动和发挥行业协会、第三方治理单位、政府网格员在工业企业重污染天气应对中的作用，明晰各行业管理部门、建设单位、施工单位、监理单位 and 政府网格员在扬尘污染源管控中的责任分工，逐步打通企业生态环境信用体系、银行商业信用体系乃至个人信用体系，形成广泛的重污染天气应对社会合力。