引文格式：吝含伟,文心远,刘畅,等. 全民所有自然资源资产管理考核评价体系研究[J]. 地理空间信息, 2024, 22(10): 121-124. doi:10. 3969/j.issn. 1672-4623.2024.10.029

全民所有自然资源资产管理考核评价体系研究

吝含伟[1,2,3]，文心远[4*]，刘　畅[4]，张玉婧[1,2,3]，刘殿锋[4,5]
（1. 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司，广东 广州 510060；2. 广州市资源规划和海洋科技协同创新中心，广东 广州 510060；
3. 广东省城市感知与监测预警企业重点实验室，广东 广州 510060；4. 武汉大学 资源与环境科学学院，湖北 武汉 430079；
5. 自然资源部数字制图与国土信息应用重点实验室，湖北 武汉 430079）

摘　要：全民所有自然资源资产管理考核评价是中国自然资源资产产权制度改革的重要内容。当前全民所有自然资源资产管理考核评价仍处于试点阶段，考核评价方法框架、指标体系均有待深入研究。因此在综述自然资源领域相关考核评估方法基础上，构建了由考核目标体系、考核指标体系、考核方法体系和实施监督体系四部分组成的全民所有自然资源资产管理考核评估框架，界定了评估指标体系构建原则，提出了考核全面、兼顾差异、主副结合的全民所有自然资源资产管理考核评价指标体系框架，展望了考核评估框架的应用前景，为推进生态文明建设和自然资源产权制度改革提供了支撑。

关键词：自然资源资产管理；考核评价；指标体系框架；应用前景
中图分类号：P208　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2024）10-0121-04

Research on the Evaluation System and Management of State-owned Natural Resource Assets

LIN Hanwei[1,2,3], WEN Xinyuan[4], LIU Chang[4], ZHANG Yujing[1,2,3], LIU Dianfeng[4,5]
(1. Guangzhou Urban Planning & Design Survey Research Institute, Guangzhou 510060, China;
2. Guangzhou Collaborative Innovation Center of Natural Resources Planning and Marine Technology, Guangzhou 510060, China;
3. Guangdong Enterprise Key Laboratory for Urban Sensing, Monitoring and Early Warning, Guangzhou 510060, China;
4. School of Environmental and Resource Sciences, Wuhan University, Wuhan 430079, China;
5. Key Laboratory of Digital Cartography and Land Information Application, Ministry of Natural Resources, Wuhan 430079, China)

Abstract: The evaluation and management of state-owned natural resource assets is an important aspect of China's natural resource asset ownership system reform. Currently, the evaluation and management of state-owned natural resource assets is still in the pilot stage, and the evaluation methods framework and indicator system need to be further studied. Based on a review of comprehensive and transformational evaluation methods in the field of natural resources, we constructed a framework for the evaluation and management of state-owned natural resource assets, which consisted of assessment objective, assessment indicator system, assessment method system, implementation and supervision system four parts. Then, we defined the principles for constructing the evaluation indicator system, and proposed a comprehensive, balanced, and complementary assessment indicator system framework for the management of state-owned natural resource assets, which could provide support for promoting the construction of ecological civilization and the reform of the natural resource ownership system.

Key words: the management of natural resource assets, evaluation, indicator system framework, application prospect

当前，全民所有自然资源资产管理考核评价工作处于试点阶段，相关理论、方法和实践不断地创新和完善[1-2]。一系列面向自然资源领域的综合、专项考核评估制度、方法为全民所有自然资源资产管理考核评价制度建立提供了重要基础[3-4]。典型的综合考核评价包括生态文明建设目标评价考核、领导干部离任审计考核等，专项考核评估包括田长制工作考核、耕地保护责任考核工作、城市建设用地集约节约利用评价、林长制工作考核、河湖长制工作考核、水资源管理工作考核等。上述研究重点主要涉及到考核评价体系构建、考核指标选择、考核方法设计等方面。在考核评价方法方面，基于国内外先进的理论研究和实践经验，相关学者提出了包括绩效考核法、经济评价法、法律规制法、风险管理法、信息技术法在内的多种方

收稿日期：2023-05-26。
项目来源：广州市资源规划和海洋科技协同创新中心资助项目（2023B04J0301、2023B04J0326）；广东省重点领域研发计划资助项目(2020B0101130009)；广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金资助项目（2020B121202019）。
第一作者简介：吝含伟（1990—），高级工程师，注册城乡规划师，研究方向为国土空间规划、自然资源分析评价，E-mail：591796428@qq.com。
通信作者：文心远（1996—），研究生，研究方向为自然资源管理与优化利用，E-mail：785694396@qq.com。

法[5]。在考核指标方面，针对全民所有自然资源资产管理考核评价，相关部门和学者在近年实践探索和经验总结基础上，逐步形成了以自然资源资产产出量、生态环境保护、资源利用效率、自然资源管理制度建设等方面为主要内容的考核指标体系[6-8]。

尽管现有研究能够为全民所有自然资源资产管理考核评价提供重要参考和依据，但是仍然存在以下不足：①考核评估体系相对欠缺。目前可借鉴的自然资源资产考核评估体系缺少系统化的框架，仍无法实现可持续发展目标引领、科学化考核方法支持、严谨性监督体系保障的要求；②考核评估指标过于单一。当前，相关考核评价方法大多采用定量指标来评估考核对象的管理绩效，往往偏重于资源利用效益和财政收益等方面，而生态保护、资源可持续利用等方面的考核则较为薄弱。此外，考核评价标准往往缺乏区域差异性，造成考核指标体系在不同地区可操作性不强。

基于此，本文重点讨论全民所有自然资源资产管理考核评估框架体系、指标构建原则及指标体系框架，为省市级全民所有自然资源资产管理提供框架支撑。

1 全民所有自然资源资产管理考核评估框架

全民所有自然资源资产管理考核评价框架主要由考核实施主体与客体、考核目标体系、考核指标体系、考核方法体系和实施监督体系五部分组成。其中主体客体是关键、目标体系是引领，指标体系是核心，方法体系是支撑，监督体系是保障（图1）。

1.1 考核实施主体与客体

全民所有自然资源资产考核评估对象主要包括公益性资源资产和经营性资源资产。其中，公益性资源资产包括自然保护区、风景名胜区、国家地质公园、国家森林公园以及公益林等特殊生态保护区域和政府的各种公共用地。经营性资源资产包括经营性建设用地和农业生产用地以及经济林木、矿产等资源。

我国《宪法》第九条明确了全民所有的主体是国家。《物权法》第四十五条第一款明确国务院代表国家具体行使所有权，《产权制度改革指导意见》明确国务院授权国务院自然资源主管部门具体代表统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。因此，根据考核对象不同，公益性自然资源资产将由国务院对自然资源部进行考核评价，经营性自然资源资产则由自然资源部委托地方省市级政府及地方自然资源主管部门代理行使所有者权益，再由自然资源部对地方省市级政府及地方自然资源主管部门进行考核。

相应地，考核客体则包括委托主体自然资源部、代理行使部分全民所有自然资源资产所有权的省市地方政府、以及受当地省市政府转委托代理行使部分全民所有自然资源资产所有权的地方自然资源主管部门三部分组成。本文重点讨论地方政府及其自然资源主管部分作为考核客体的情况。

1.2 考核目标体系

全民所有自然资源资产管理考核评价目标体系是指由政府部门根据全民所有自然资源资产的特征、价值和管理要求，确定考核评价的总体目标和具体目标的体系。该体系主要由3个层次构成，即总体目标、战略目标和实施目标。

总体目标是指政府制定全民所有自然资源资产管理考核评价的根本目标，其主要是为了保护全民所有自然资源资产，提高资源使用效率和保障生态安全。战略目标是指在总体目标的指导下，通过制定有针对性的管理政策和行动计划，加强对全民所有自然资源资产的保护和管理，提高自然资源利用效率和生态环境质量，实现可持续发展。实施目标是指政府实施全民所有自然资源资产管理考核评价的具体目标，包括对各类自然资源资产进行分类、分项考核，进一步明确各项考核指标，确立考核评价标准。

1.3 考核指标体系

全民所有自然资源资产管理考核评价指标体系是指全民所有自然资源资产考核评价的测度指标体系，它是衡量考核对象是否达到考核目标的重要标准。考核指标应涵盖自然资源资产数量、质量、增值、利用效率、生态效益和管理效能等方面的内容。

1.4 考核方法体系

全民所有自然资源资产管理考核评价方法体系是开展考核评价的方法支撑，通常分为专家评估法、层次分析法、主成分分析法、灰色关联分析法等多种方法，通过这些方法对考核对象进行多元指标的综合计算和分等定级，从而量化反映全民所有自然资源资产所有权代理人的工作成效。

1.5 实施监督体系

全民所有自然资源资产管理考核评价实施监督体系是指对考核评估工作进行有效监督的过程。实施监督体系需由外部监督和内部监督共同组成，外部监督源于全民所有自然资源管理的委托代理机制，是指代理人应受到委托人的监督。内部监督源于各级代理人内部，同级内部各机关、各部门之间互相监督。

2 全民所有自然资源资产考核评估指标体系

指标体系是全民所有自然资源资产考核评价的核心，直接影响到考核评价结果的准确性和合理性[9]。

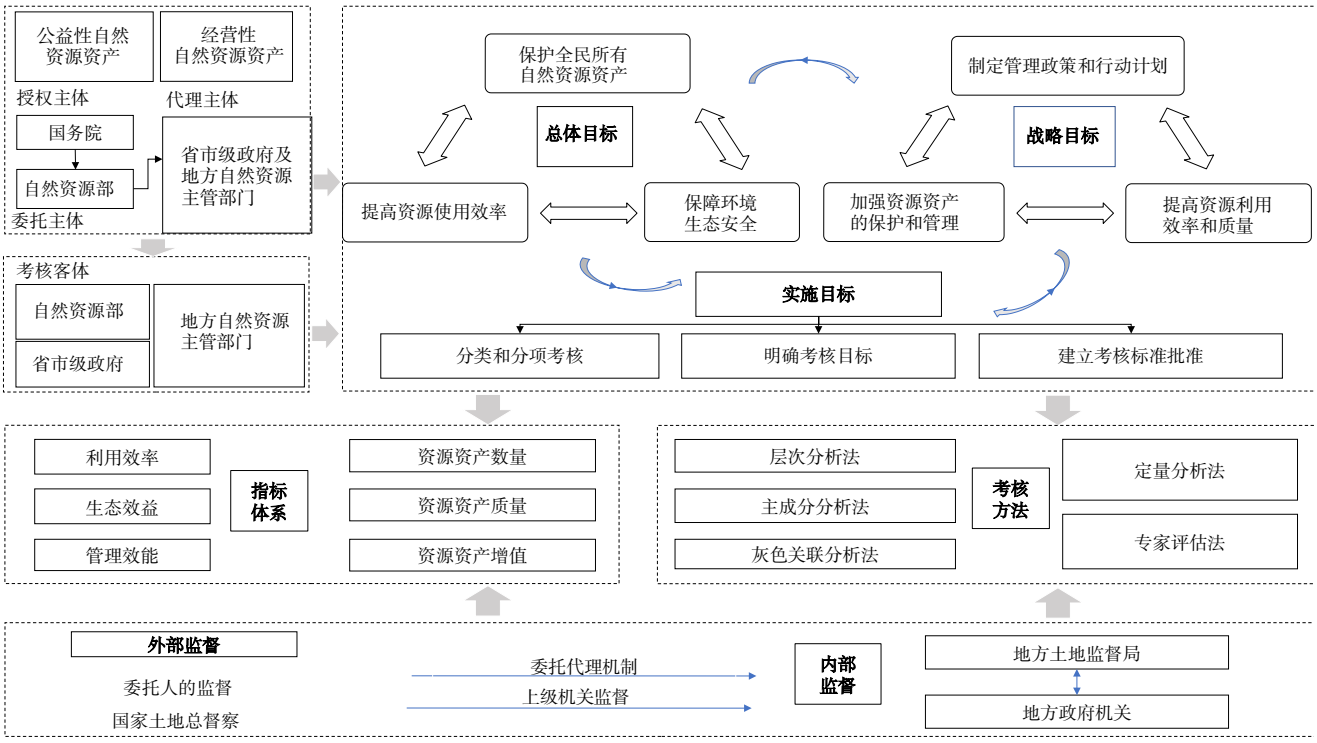


图1　全民所有自然资源资产管理考核评估框架

全民所有自然资源资产考核评估指标体系构建要充分反映考核评估目标的多元性和考核对象的差异性，形成考核全面、兼顾差异、主副结合的评价指标体系。

2.1　评估指标框架

围绕自然资源资产产权制度改革目标，依托分级与分类相结合、可持续发展目标引导、效益类与管理类相结合、综合性与约束性相结合、定量化与定性化相结合、必选与备选相结合、任期考核与年度考核相结合等原则，构建了“主副结合”的全民所有自然资源资产考核评价指标体系框架（图2）。

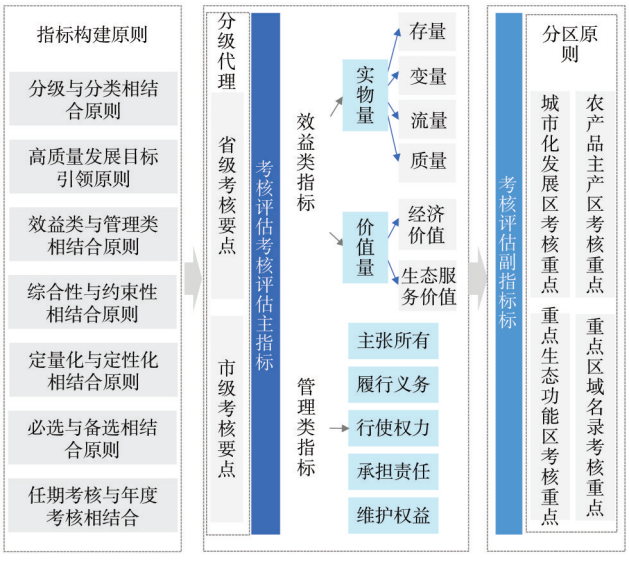


图2　指标总体框图

1）分级与分区相结合。结合自然资源资产所有权分级代理机制，明确自然资源部、省、市等多级代理主体的所有权界定强调自然资源多级代理主体。在分级方面，根据省级、市（地）级政府代理行使所有权的自然资源资产清单设置评价指标，考评省级、市（地）级政府及地方自然资源主管等部门行使所有者职责。在分区方面，结合主体功能区分区绩效考核，明确不同分区的分类考核指标。分级指标强调自然资源多级代理主体，分区指标强调考核的时空异质性导向，分级与分区相结合，优化考核措施的空间传导机制。

由于分区机制的存在，评价指标主要分为主指标和副指标。其中，主指标为普适性指标，包括效益类和管理类两部分。副指标为主体功能分区指标，表现区域发展目标的差异性，重点考核不同城市化发展区、农产品主产区、重点生态功能区内自然资源开发与保护对其发展定位实现水平的支撑能力（表1）。

2）可持续发展目标与任务导向相结合。自然资源可持续利用事关全人类福祉，是实现社会经济高质量发展的关键，建立自然资源资产管理与可持续发展目标之间的关联关系具有重要意义。2030可持续发展目标（SDGs，sustainable development goals）是联合国制定的17个全球发展目标，旨在解决社会、经济和环境3个维度的发展问题，建设天蓝地绿水清的和谐环境。SDGs规范了自然资源开发与保护的远期目标，具备目标明确、指标可量化等特性，是自然资源资产可持续管理的有效补充。

本文选出与自然资源资产密切相关的4个SDGs目

表1 不同类型主体功能区绩效考核重点

主体功能区类型	绩效考核评价重点	重点区域
城市化发展区	1.实行自然资源资产开发与保护并重的方针。 2.自然资源开发与保护能够服务于发展方式转变、经济结构优化、空间结构、城镇布局和人口分布优化，有助于加强基础设施互联互通，加快公共服务均等化，强化生态保护和环境治理。	京津冀、粤港澳大湾区、长三角以及成渝地区等。
农产品主产区	1.保护耕地为主、以增强农产品生产能力为目标的开发为辅，成为保障国家农产品安全的主体区域，农村居民安居乐业的美好家园。 2.自然资源开发与保护能够保持并提高农产品特别是粮食综合生产能力，加强高标准农田建设，优化农业生产结构和布局；有助于实施好乡村振兴战略，完善乡村基础设施和公共服务，改善村庄人居环境。	东北平原、黄淮海平原、长江流域、汾渭平原、河套灌区等都是我国重要的农产品主产区。
重点生态功能区	1.保护修复自然生态系统、提供生态产品作为发展的首要任务，提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要。 2.推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保护和恢复，完善天然林保护制度，健全草原森林河流湖泊休养生息制度，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量。	大小兴安岭森林生态功能区、三江源草原草甸湿地生态功能区、祁连山冰川与水源涵养生态功能区，以及青海三江源国家公园、东北虎豹国家公园、大熊猫国家公园等各级各类自然保护地都是生态功能区。

标，指导全民所有自然资源资产管理考核评价指标体系的构建，具体包括目标2：消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业；目标11：建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区；目标12：采用可持续的消费和生产模式；目标15：保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失。

3）效益类与管理类相结合。效益类指标突出自然资源资产开发、利用、保护的成效与水平，具体核算土地资源资产的实物量与价值量，实物量是对其存量、变量、流量和质量进行评估，价值量是对其经济价值与生态服务价值进行评估。管理类指标突出代理主体职能履行水平的评估，包括主张所有、行使权利、履行义务、承担责任、维护权益。

4）综合型与约束型相结合。考核评价指标按量化规则的不同可分为约束型与综合型。其中，综合型指标评主要依据国土空间规划指标预期与2030可持续发展目标阈值，采用最大最小值标准化方法计算考核对象的百分制分值。约束型指标主要根据木桶效应原理，采用“先决性一票否决规则计算考核对象的分值”，满足指标阈值为100分，超出阈值则为0分。

5）定量与定性相结合原则。为了解决部分关键指标难以量化的问题，全民所有自然资源资产考核评价指标遵循定量为主、定性为辅，定量与定性相结合的原则进行设计。定量指标突出客观评价，体现资源资产保护成效、集约开发利用水平、资产管理的科学合理性和所有者权益维护情况；定性指标突出主观评价，体现自然资源资产管理制度的建设与完备情况。

6）必选与备选相结合原则。必选指标强调基础性、备选指标强调差异性。必选指标为主指标，包括管理类与效益类，具有基础性与普适性。分区指标作为备选指标强调差异性与修正性，增加指标选择的弹性，更好地结合实际情况，为地区量身定制一套适宜的指标体系。

7）任期与年度考核相结合。参考国有企业经营业绩考核体系的业绩考核方法，自然资源资产管理考核的方式可分为年度考核和任期考核。在此基础上，年度考核以约束型指标考核为主，任期考核则结合约束性与综合性指标。

2.2 评估指标体系

指标体系作为自然资源资产考核评价的核心组成部分，既是指导自然资源资产产权制度改革的重要抓手，又是生态文明建设目标评价考核和领导干部自然资源资产离任审计的重要参考。围绕自然资源资产产权制度改革目标，依托七大原则，本文构建了“主副结合”的全民所有自然资源资产考核评价指标体系。主指标为普适性指标，包括效益类和管理类两部分。副指标为主体功能分区指标，表现区域发展目标的差异性，主体功能分区考核，包括城市化发展区、农产品主产区、重点生态功能区的发展定位绩效考核。

3 结 语

全民所有自然资源资产管理考核评价是推动完善我国自然资源产权制度改革的重要内容。本文构建了分区分级、可持续发展目标引导的全民所有自然资源资产管理考核评估框架，界定了指标选取原则并构建了可供参考的考核评价指标体系。由于该框架规范了考核主体与客体、考核目标体系、考核指标体系、考核方法体系和考核监督体系，实现了对全民所有自然资源资产管理考核评价的全链条和全过程规则界定。同时，本文所构建的考核评价指标体系充分考虑了指标的普适性和特殊性，通过副指标重点突出不同主体

（下转第128页）