引用信息：原载《中国国土资源经济》2025年5期4--11页

新时期我国自然资源督察体系构建探析

顾龙友

（自然资源部咨询研究中心，北京 100035）

摘要：文章阐明加快创新完善自然资源督察制度的重要性和必要性，在梳理地方实践和成效的基础上，对新时期我国自然资源督察体系的构建作了深入探析，提出构建我国“三级九类”自然资源督察体系及完善机制建议。“三级”即国家级、省级、设区市级；“九类”即土地督察、矿产资源督察、海洋督察、森林（自然保护地、国家公园）督察、草地（湿地）督察、水资源督察、国土空间规划督察、国土空间生态修复保护督察、全民所有自然资源资产督察。同时，要在增强自然资源督察工作权威性和威慑力、提升自然资源督察干部能力素质等方面创新完善相关机制。

关键词：自然资源督察体系；构建；地方实践；实施机制；建议

中图分类号:F205；F062.1　**文献标识码**:A　**文章编号**:1672-6995（2023）01-0000-00

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001185

Analysis on the Construction of China's Natural Resources Supervision System in the New Era

GU Longyou

(Consulting and Research Center, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China)

Abstract: This paper expounds the importance and necessity of speeding up the innovation and perfection of the natural resources supervision system, on the basis of sorting out local practice and results, makes an in-depth analysis of the construction of the natural resources supervision system in the new era, and puts forward the construction of the "three levels and nine categories" of natural resources supervision system in China and suggestions for improving the mechanism. The "three levels" refer national level, provincial level and city level with districts; the "nine categories" refer land supervisions, mineral resources supervision, marine supervision, forest (natural protected areas, national parks) supervision, grassland (wetlands) supervision, water resources supervision, territorial space planning supervision, territorial space eco-restoration and protection supervision, and supervision of natural resources assets owned by the whole people. At the same time, it is necessary to innovate and improve the relevant working mechanisms by adhering to the fundamental purpose and core value of the natural resources supervision system, enhancing the effectiveness and authority of natural resources supervision, and improving the ability and quality of supervision cadres.

Keywords: natural resources supervision system; build; local practice; implementation mechanism; suggestions

从2006年7月13日国务院办公厅印发《关于建立国家土地督察制度有关问题的通知》（国办发〔2006〕50号）以来，我国自然资源督察（土地督察）制度建立已逾18年。在这期间，该制度经历了4次政府机构改革，特别是2018年政府机构改革中组建自然资源部，国家土地督察机构随之改为国家自然资源督察机构。党的二十届三中全会审议通过了《关于

收稿日期：2025-01-14；**修回日期**：2025-03-06

作者简介：顾龙友（1952—），男，江苏省常州市人，自然资源部咨询研究中心特邀咨询委员，原国家土地督察南京局巡视员兼副局长，曾任中国国土资源报社总编辑，主要从事自然资源管理研究。

进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》（以下简称《决定》）。当前，我国自然资源督察制度正面临着如何加快改革与发展的重大问题。近期，笔者采取书面或实地考察的方式，对四川、湖南、湖北、浙江、江西、山东、河南、山西、吉林、云南等 10 个省，北京、沈阳、南京 3 个督察局，以及黑龙江测绘地理信息局，开展了自然资源督察制度调研。综其所获所思，建议在我国构建“三级九类”自然资源督察体系。

1 加快创新完善我国自然资源督察制度的必要性和重要性

（1）党和政府高度重视自然资源督察。当初建立国家土地督察制度绝非权宜之计。它是进入新世纪后中共中央、国务院加强土地管理的重大决策，是落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度的内在要求，是完善中央与地方行政权力和责任体系的改革创新。2004 年出台的《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》中，明确提出建立国家土地督察制度。2019 年修改的《土地管理法》第六条规定，国务院授权的机构对省（自治区、直辖市）人民政府以及国务院确定的城市人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。此后修订的《土地管理法实施条例》，则具体规定了国家自然资源督察机构的职责[1-2]。近年来，中共中央、国务院在许多重要文件中都对自然资源督察提出了明确要求。例如，《中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》要求，国家自然资源督察机构加强对省级人民政府实施土地利用总体规划、履行耕地保护目标责任、健全耕地保护制度等情况的监督检查。《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容。此外，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》等文件，以及国务院印发的《国务院关于印发全国国土规划纲要（2016—2030 年）的通知》《国务院关于加强滨海湿地保护严格管控围填海的通知》等文件，都明确提出了自然资源督察重点事项。2024 年新修改的《矿产资源法》第十四条规定，国务院授权的机构对省（自治区、直辖市）人民政府矿产资源开发利用和监督管理情况进行督察。以上情况，反映了近年来中共中央、国务院对自然资源督察寄予的厚望，同时也显现出自然资源督察的政治属性、安全属性、经济属性、社会属性。

（2）自然资源督察在国家政治体制、国家治理体系中具有不可替代性。自然资源督察属于行政监督权，区别于人大监督权、司法监督权、党纪监督权等。在行政监督权中，它是受上级人民政府授权对下级人民政府进行监督检查[3]，而不是系统内或部门内上级对下级的监督检查。党的二十届三中全会《决定》强调，要深化行政执法体制改革，健全行政执法监督体制机制。要完善党和国家监督体系，完善权力配置和运行制约机制。近年来，各地自然资源部门按照中央和地方关于深化综合行政执法体制改革的要求，逐步推进了省、市、县级自然资源行政执法体制机制改革。例如，海南省 19 个市（县、区）的自然资源行政执法职能已划转所在市（县、区）综合行政执法局，编制和人员也相应划转。浙江省自然资源厅不设自然资源专业执法队伍，市、县（市）实行“局队合一”管理体制，统一行使自然资源综

合执法职责。在中央和地方不断深化综合行政执法体制改革的背景下，自然资源督察更显示出制度上的优越性、执法上的权威性。通过加快创新完善自然资源督察制度，在自然资源管理和国土空间治理领域从上到下形成统一的执法主线和主体，有利于把自然资源管理和国土空间治理的中央精神、国家意志“一个声音喊到底”，为国家治理体系的创新完善作出自然资源领域和自然资源部门的贡献。

（3）加快创新完善自然资源督察制度是履行中共中央、国务院赋予自然资源部门“两统一”核心职责的必然要求[4]。土地督察立足于土地管理和耕地保护，自然资源督察则立足于自然资源管理和国土空间治理。自然资源督察从土地督察演变而来。2018年机构改革中新组建的自然资源部整合了原国土资源、发展改革、住建、水利、农业、林业、测绘地理信息、海洋等8个部门的相关职责，被赋予了“统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责”[5]。与此相适应，自然资源督察的职责、内容发生了重大变化，这在中共中央办公厅、国务院办公厅关于国家自然资源督察机构的“三定”方案中已有明确规定。其中，在督察对象方面，将督察对象从原土地督察的省级、计划单列市人民政府扩大至所辖地方人民政府。换言之，即把全国333个地级行政区和2846个县级行政区都纳入了督察对象。在我国，自然资源管理和国土空间治理拥有比较统一、完备的体系，服务于自然资源管理和国土空间治理的自然资源督察，应当建立并完善相关的体系，其中包括体制机制。通过构建上下贯通的自然资源督察体系，有利于加快推进自然资源管理、国土空间治理体系和能力现代化，为贯彻落实中共中央、国务院有关决策部署和政策法规顺利落地提供有力而有效的保障。一方面，本级自然资源管理和国土空间治理有许多重点领域需要强化督察；另一方面，上级自然资源督察发现的重大问题、提出的整改意见，需要下级自然资源督察帮助落实。上级自然资源督察与下级自然资源督察“同在一个屋檐下”，既是连通与补充的关系，又是协同与促进的关系。

（4）自然资源保护形势依然严峻，迫切需要自然资源督察发挥更大作用。近年来，我国土地供需矛盾由于经济发展的不确定性而有所缓和，但违法违规用地的惯性仍然存在。同时，国家和地方对土地管理的要求更高更严，一些原本不属于违法违规的问题如今也已被视为违法违规。随着自然资源资产属性、资本属性、生态属性越来越显化，一些单位和个人为了谋求私利，置法律法规于不顾，违法违规占用自然资源，包括一些重大基础设施违法用地。在我国一些地方，违法违规用地问题居高不下、重大违法违规情形屡禁不止仍是“常态”。2023年是中共中央、国务院对省级党委、政府落实耕地保护和粮食安全责任制的“首考”之年。按照中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强耕地保护提升耕地质量完善占补平衡的意见》，其中永久基本农田保护面积、补充耕地指标、违法占用耕地为“一票否决”事项。然而，据某省年中监测结果推算，如果不采取有力举措，2023年全省永久基本农田保护面积将达到“一票否决”的标准。与部门自然资源执法最大的不同是，国家自然资源督察是“根据中央授权，对地方政府落实中共中央、国务院关于自然资源和国土空间规划的重

大方针政策、决策部署及法律法规执行情况进行督察”。地方自然资源和国土空间重大违法违规问题，仅仅依靠部门执法是难以解决的，即使查处，也往往久拖不决，这就需要充分发挥自然资源督察作用，以“零容忍”的态度、“长牙齿”的措施，坚决守住自然资源管理和国土空间治理的“红线”和“底线”，以确保自然资源管理和国土空间治理长治久安。

2 省级自然资源督察制度的地方实践探索

自2018年3月政府机构改革以来，我国已有一半的省（自治区、直辖市）探索建立实施了省级自然资源督察制度，有的已在探索建立实施设区市级自然资源督察制度。首先，其主要有上位法依据，即国家有自然资源督察，据此，地方也可以有自然资源督察。其次，是基于地方自然资源管理和国土空间治理的严峻现实，迫切需要建立地方自然资源督察。根据调研情况，各地探索建立实施省级自然资源督察呈现良好态势，已经探索建立实施省级自然资源督察制度的省（自治区、直辖市）正在健全完善制度，尚未探索建立实施省级自然资源督察制度的省（自治区、直辖市）正在跃跃欲试。

2.1 省级自然资源督察职能、机构和人员情况

在依法行政的法治社会，自然资源督察实际上是一种行政授权执法行为。山东省人民政府、河南省人民政府、吉林省人民政府分别于2019年4月、2020年3月、2023年9月印发了关于授权省自然资源厅开展自然资源督察工作的通知。湖北、山西、浙江等省委办公厅、省人民政府办公厅在其印发的省自然资源厅“三定”方案中，都有省级自然资源督察机构设置和工作职责的规定。《四川省<土地管理法>实施办法》明确规定，省、市（州）人民政府授权本级自然资源部门对下级人民政府土地利用和土地管理情况进行督察。通常，各地在省自然资源厅设立了自然资源督察办公室，有四五名专职人员；由厅长兼任自然资源总督察，一名副厅长兼任自然资源副总督察。四川、湖北、湖南等省还设置了专职自然资源副总督察。山东省遴选了80名自然资源督察员，分别派驻8个设区市。四川省遴选了81名自然资源督察员，派驻21个市（州）。浙江省有7个设区市设立了自然资源总督察，4个设区市设立了专职自然资源副总督察，全省共有自然资源督察员98名，其中专职的31名。湖北省有9个市（州）设立了自然资源总督察或副总督察。湖南省设立了省级自然资源督察机构，新组建4个督察处室，按照督察执法一体化运行、分区域负责协同推进的模式开展自然资源督察。四川省自然资源督察员实行分片区管理，按照驻地相近、便于集中的原则组成片区组，负责片区日常自然资源督察。各省级自然资源督察员的聘任、使用方式不尽相同。四川省派驻各市（州）的专职自然资源督察员，原则上在退休人员或不在公职岗位人员中遴选。这些人员是在省、市、县自然资源系统从事过相关管理工作的行政或事业单位副科级以上干部，或具有行业执业资格，或具有自然资源相关专业副高级以上职称，实践经验丰富的人员；在高等院校、科研设计机构等事业单位从事过国土空间规划或土地矿产等方面工作，具有副高级以上职称的管理、教学、科研、设计人员。山东省则是从各设区市自然资源局、林业局和省海洋局遴选从事专业技术工作且经验丰富、管理能力较强的自然资源督察工作人员。一些省级

自然资源督察机构还探索建立了相应的技术业务支撑单位，如浙江省设立了正处级的自然资源督察技术所，现有工作人员35名；湖北省自然资源厅明确其直属单位航测遥感院为自然资源督察业务支撑单位。

各省级自然资源督察机构的职责大体相同。例如，山东省人民政府、河南省人民政府分别授权省自然资源厅开展自然资源督察，主要内容为：设区市人民政府贯彻落实中共中央、国务院关于自然资源和国土空间规划的重大方针政策、决策部署情况；设区市人民政府落实省委、省政府关于自然资源和国土空间规划的重要工作部署、工作要求的情况；设区市人民政府履行自然资源管理，以及组织编制和实施国土空间规划主体责任的情况。四川省级自然资源督察的督察内容除上述内容外还作了细化，具体有：各地编制和实施国土空间总体规划、专项规划和详细规划的情况，落实生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界等控制线情况，包括国土空间规划体系建设情况，国土空间用途管制执行、生态修复情况，建设项目规划许可情况等；各地落实耕地保护、建设用地审批、土地节约集约利用等土地开发利用与管理情况；各地落实自然保护地及生态保护、矿产资源监管及保护等情况，包括地质调查勘查、矿业权出让和审批登记、资源开发利用、矿山安全生产责任落实、地质灾害防治、矿山地质环境恢复治理等；各地对自然资源违法违规问题的处理情况；各地出台的自然资源管理政策和文件合法合规情况；各地对群众举报、信访投诉和媒体反映的自然资源管理具体问题受理和处理情况；本级党委、政府交办的其他自然资源督察事项。通过调研得知，各省级自然资源督察的职责也有一些不同[6]：一些比较完善、规范的省级自然资源督察，一方面部署开展本级自然资源督察工作，另一方面支持配合国家自然资源督察工作；一些尚不完善、不规范的省级自然资源督察，其与省（自治区、直辖市）自然资源厅（局）的相关业务部门合并设立（如与执法局）或挂靠在厅（局）相关业务部门（如法规处），其业务主要是开展省级自然资源执法和支持配合国家自然资源督察工作；还有一些带有探索性、过渡性的省级自然资源督察，如江西省自然资源厅组建了由主要负责同志和分管负责同志担任总牵头人的自然资源督察工作专班，下设1个综合组和4个督察组（主要成员以省自然资源保护检查中心工作人员为主），其主要职责是受厅党组委托，对地方执行自然资源管理方针政策、决策部署及法律法规情况进行督察，并指导督促地方整改国家自然资源督察发现的问题。

各省级自然资源督察在制度、机制建设上，都坚持“在开拓中创新，在创新中完善”。在内部制度、机制构建上，如湖南省自然资源督察出台了《自然资源督察工作规则（试行）》《自然资源督察执法工作纪律“十严禁”》[7]，并明确了《自然资源督察通知书》的样式及其字体字号；山西省自然资源督察出台了《自然资源督察问题整改标准及核销办法（试行）》；四川省自然资源督察出台了《自然资源督察办法》《自然资源督察员管理办法》《自然资源督察反馈问题整改核销制度》《派驻督察工作月报告和派驻督察员年度考核制度》[5]；湖北省自然资源督察制定了《自然资源督察公文处理暂行办法》，并明确了发文种类及其字体字号、行文规则与公文拟制等；浙江省自然资源督察出台了《自然资源督察约谈工作办法》《自

然资源督察挂牌督办工作办法》等。在外部制度、机制构建上，湖南省自然资源厅与湖南省审计厅联合构建了自然资源督察执法与自然资源相关审计协作联动机制，与省公、检、法机关联合建立健全了自然资源领域督察执法协作联动机制。各地比较完善、规范的省级自然资源督察工作程序大体是：工作启动，提出书面督察请示，经批准后组织实施；进行准备，制定工作方案，下发督察通知书；实地检查，通过听取汇报、个别谈话、检查台账、调阅资料、外业踏勘等方式进行；结果反馈，向地方人民政府下发督察意见书，并提出整改意见，明确整改时限；检查验收，对督察地区的整改落实情况组织检查验收，并提出验收意见。

2.2 省级自然资源督察制度实施及其主要成效

通过调研得知，在我国已探索建立实施省级自然资源督察制度的省（自治区、直辖市）中，湖南省、四川省实施的力度和取得的成效更大一些。湖南省自然资源督察连续5年开展省级耕地保护和矿产开发例行督察或专项督察[8]，向市（州）反馈问题1.14万个。同时，对整改不力的5市16县（市、区）人民政府负责人进行警示约谈，向纪检监察机关移送问责342人，向组织部门移送组织处理86人。此外，湖南省扎实推进耕地“非农化”“非粮化”专项整治，深入推动土地、矿产执法“双零”行动。2023年全省违法占用耕地比例为0.62%，比2018年减少了93%；全省548个历史存量涉矿问题整改到位率达到80.8%；全省存量土地处置完成率达到45%，比2018年上升了54.8%。2023年，湖南省自然资源督察还在全国率先开展了国土空间规划专项督察试点，力争用3年时间实现国土空间规划专项督察全覆盖[9]。四川省自然资源督察持续完善自然资源督察体系，深入拓展自然资源督察内涵，稳步推动自然资源督察反馈问题整改。2023年，四川省统筹安排了专项督察、例行督察、日常督察[10]。其中，耕地保护专项督察聚焦土地整理补充耕地项目排查整改、设施农用地批后实施监管、流出耕地恢复补充、批而未供和闲置土地处置、土地卫片执法工作情况等内容。矿产资源专项督察聚焦矿山企业按照开发利用方案开采矿产资源情况、新建矿山“绿色矿山”建设推进情况、矿产资源违法开采问题查处整改等内容。该省自然资源督察在绵阳市开展了例行督察，全面检查了地方人民政府耕地保护、矿产资源开发、国土空间规划编制实施、生态修复保护，以及国家、省级自然资源督察发现问题整改等情况，共发现各类违法违规问题30个，并形成了督察意见书。绵阳市人民政府据此制定了整改方案，采取有力措施，确保在规定时限内整改到位。

据调查，省级自然资源督察发挥的作用和效能是多方面的，而且越来越显化。一些地方随着省级自然资源督察制度的建立实施，正在重塑省级自然资源督察执法体制机制。在这些地方，省（自治区、直辖市）、设区市（州）两级都设立了自然资源执法和自然资源督察机构，二者相互支持、相互协同，有利于加快推进自然资源管理、国土空间治理体系和治理能力现代化。云南省自然资源督察积极配合国家自然资源督察工作，强化与省自然资源厅相关处室协作联动，加强对各州（市）整改工作的指导，特别是对重点督办问题整改情况进行逐一实地核查，通过指标调剂、报件受理、办案指导等方式及时研究解决问题，有力推动了督

察发现问题完成整改。截至 2024 年 8 月 5 日，云南省历年督察发现问题完成整改销号率为 94%。近年来，浙江省自然资源督察严格落实国家和本省的各项政策法规制度，紧密结合地方实际，不断摸索改进、总结提高。该省突出压实整改主体责任，将自然资源督察发现的重点典型问题纳入省委、省政府“七张问题清单”进行重点监督；同时强化自然资源督察问题自我发现、自我整改能力，切实将重大违法违规问题解决在“萌芽”状态。例如，2024 年 2 月，浙江省主动开展自然生态领域重大风险隐患排查工作，“排雷”发现并移交地方问题线索 480 个，涉及耕地 6515.16 亩、永久基本农田 3298.11 亩。其工作成效获得了国家自然资源督察上海局和生态环境部华东督察局的一致肯定。湖南省自然资源督察把以往的“单打独斗”变为“组合作战”，通过“督察执法+”，在全省营造了“大督察大执法”的氛围，创新构建了“问题全核实、任务全交办、整改全到位、责任全追究、工作全保障”的“五全”自然资源督察执法工作模式，形成了共建、共治、共享的自然资源督察执法新局面。

3 建立我国“三级九类”自然资源督察体系架构的建议

习近平总书记指出：“生产关系必须与生产力发展要求相适应。发展新质生产力，必须进一步全面深化改革，形成与之相适应的新型生产关系。”这是习近平经济思想对马克思主义基本理论的创新性应用与发展[11]。在构建我国自然资源督察体系时，必须遵循马克思主义基本理论和习近平经济思想，从生产关系适应生产力发展、上层建筑适应经济基础来着眼着力。建议基于此构建我国“三级九类”自然资源督察体系（表 1）。

表 1 我国“三级九类”自然资源督察体系基本架构

督察层级	督察内容	备注
国家级	土地督察 矿产资源督察 海洋督察 森林（自然保护地、国家公园）督察 草地（湿地）督察 水资源督察 国土空间规划督察 国土空间生态修复保护督察 全民所有自然资源资产督察	全领域、全方位督察
省级	土地督察 矿产资源督察 海洋督察 森林（自然保护地、国家公园）督察 草地（湿地）督察 水资源督察 国土空间规划督察 国土空间生态修复保护督察 全民所有自然资源资产督察	根据本区域自然资源禀赋选择性督察
设区市级	土地督察 矿产资源督察 海洋督察 森林（自然保护地、国家公园）督察 草地（湿地）督察 水资源督察 国土空间规划督察 国土空间生态修复保护督察 全民所有自然资源资产督察	根据本区域自然资源禀赋选择性督察

（1）无论是国家级自然资源督察，还是省级、设区市级自然资源督察，首先要解决“授权”问题。即：既要有“行政授权”，也要有“法律授权”。即使是“行政授权”，也必须

是正式授权，如山东省人民政府、河南省人民政府以正式文件予以授权。目前，国家自然资源督察在新修订的《土地管理法》《矿产资源法》中已有法律地位，建议在《森林法》《草原法》《湿地保护法》《黑土地保护法》《海域使用管理法》《农村土地承包法》《水法》《环境保护法》等法律修改时，以及在《耕地保护与质量提升法》《国土空间规划法》《自然保护地法》等法律制订中，赋予自然资源督察法律地位。同时，要抓紧出台《国家自然资源督察条例》。有了上位法依据，省级、设区市级自然资源督察的“行政授权”“法律授权”问题即可迎刃而解。

（2）自然资源督察的职能配置、内设机构和人员配置十分重要。据调查，一些地方的省级自然资源督察工作存在以下问题：没有专职副总督察，由副厅长兼任；督察办与其他处室合署；督察人员往往是临时抽调。缺乏相对的独立性和较强的权威性，这不利于督察事业发展和督察工作开展。据悉，山西省生态环境督察在山西省生态环境厅设置了5个实职并专职的副厅级督察专员，这种工作安排值得各地学习借鉴。

（3）国家级、省级、设区市级自然资源督察的内容、方式、重点不能“上下一般粗”。中共中央办公厅、国务院办公厅公布的自然资源部“三定”规定中对国家自然资源督察机构职责的规定是总体性、原则性的，内涵丰富。中华人民共和国成立以来，我国政府管理体系尽管不断有所调整，但一直实行的是中央政府、省级人民政府、地市级人民政府、县市级人民政府、乡镇级人民政府5级政府管理体系。对政府来说，管理工作越到基层越具体。我国自然资源管理和国土空间治理也是这样。因此，国家级、省级、设区市级自然资源督察的内容、方式、重点也应当有所不同。如在督察内容上，省级、设区市级督察不仅要有计划地组织开展本级督察，而且要充分利用本级督察优势，对上级督察发现问题的整改加强督办。

（4）现行自然资源督察既有加快完善的问题又有抓紧开拓的问题[12-13]**。**相对来说，土地督察比较成熟，矿产资源督察、海洋督察次之，其他6种督察尚未开展[14]。一是国土空间规划督察仅开展了“三区三线”专项督察，尚未就“建立国土空间规划体系并监督实施”展开全面督察[15-16]。二是国家林业和草原局已在全国建立了14个森林资源督察专员办事处。据调研得知，其属于系统内上级对下级工作的监督，还包括协助和协同相关机构开展执法检查活动，履行有关国际公约和实施行政许可等，因此尚非真正意义上的督察。故而，自然资源督察机构需要重构森林（自然保护地、国家公园）督察和草地（湿地）督察。三是按照《水法》规定，水资源的统一管理和监督工作由水利部门负责。水资源属于国家所有。水资源的所有权由国务院代表国家行使。2018年3月政府机构改革，中共中央、国务院已赋予自然资源部统一行使包括水资源在内的7种全民所有自然资源资产所有权职责。由此可见，自然资源督察必须把水资源督察纳入其中，不过应明确其督察的主要是水资源产权。四是我国正在加快推进自然资源资产管理工作，2023年已全面开展了全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点工作，并取得了丰硕成果。开展全民所有自然资源资产督察无疑是自然资源督察的题中应有之义。五是自然资源督察机构开展国土空间生态修复保护督察[17]，必须解决

好与生态环境督察机构的“错位督察”问题，以避免重复督察、交叉督察。

（5）自然资源督察探索创新需要持续深化。中共中央、国务院对自然资源管理和国土空间治理高度重视，自然资源管理和国土空间治理已成为我国生态文明建设的核心问题之一；中共中央、国务院已明确对耕地保护和粮食安全实行“党政同责”，并已通过制度化形式将地方各级党委纳入了耕地保护和粮食安全考核[12]；近年来，我国涉及自然资源管理和国土空间治理的重要问题，均是由中共中央、国务院联合出台文件；现实工作中，自然资源督察发现的重大问题整改，越来越需要各级党委组织、宣传、纪检与政府行政、经济、司法等力量一起发力；自然资源督察在落实总体国家安全观中的意义和作用已越来越显化，国家自然资源督察升格为中央自然资源督察的条件正日趋成熟。

4 创新完善我国自然资源督察实施机制的建议

（1）牢牢坚守建立自然资源督察制度的根本宗旨与核心价值。我国土地督察制度建立时便已明确：国家土地督察机构对其督察范围内地方人民政府土地利用和管理情况进行监督检查，不改变、不取代地方人民政府及其土地主管部门的行政许可、行政处罚等管理职权。显然，国家土地督察是本级人民政府监管所辖区域土地之外的一种制度创新，虽仍属于行政监督，但不同于本级人民政府内部的行政监督，它是经授权后由上级人民政府对下级人民政府进行的行政监督。因此，不能简单地认为建立自然资源督察制度可以给自然资源部、自然资源厅、自然资源局增加一定数量的行政编制和执法力量。必须清楚，多年来，各地区、各部门一直在大力精简机构、压缩编制、减少行政开支，不会允许增加常规行政编制和执法力量。我国之所以要创新建立自然资源督察制度，是因为其在政府行政管理体制中有着独特的意义和作用，属于“该加强的要加强”范畴。

（2）自然资源督察行稳走远的关键是效用，必须不断增强自然资源督察的权威性和威慑力。目前，国家自然资源督察机构仅有336名行政编制，却承担着对全国960万平方千米国土面积的自然资源督察，人均督察面积近3万平方千米。面对繁重而艰巨的自然资源督察任务，必须进一步强化政治督察，即重点督察地方人民政府落实中共中央、国务院关于自然资源管理和国土空间治理的重大方针政策、决策部署和法律法规实施情况。在政治督察中，要重点督察危及我国经济安全、社会安全、资源安全、生态安全的重大问题。影响自然资源督察效用的问题有很多，其中必须进一步增强各级总督察、副总督察敢于斗争、敢于碰硬的意识；同时，必须进一步增强自然资源部门自我革新、自我完善的意识。自然资源督察不可能做到面面俱到，要把有限的人力用到最能见效的“刀刃”上。从这个意义上说，“全面督察”不可取。自然资源督察机构在督察内容和督察对象上，只有重点抓、抓重点，方能增强督察威慑力。同时，要通过建立跨区域、跨部门的协作机制，形成督察工作合力，以确保各项督察任务有效落实[18]。经分析，“公开”和“移送”无疑是自然资源督察机构屡试不爽的两张“王牌”。事实上，凡违法违规的地方人民政府、企事业单位和公民个人，最怕自然资源督察机构把发现的问题“公开”和“移送”，因为“公开”了、“移送”了，就少了把问

题“大事化小、小事化了”的运作空间。

（3）提升自然资源督察干部能力素质是自然资源督察队伍建设永恒的主题。对自然资源督察工作来说，难在发现问题。纪检、监察、审计等最重要的工作也是发现问题。如果一直发现不了问题，那就没有存在的必要，自然资源督察机构也是如此。通过调研发现，有的地方对近年来本地违法违规问题下降持盲目乐观态度，没有充分认清自然资源督察执法形势的复杂性和艰巨性。众所周知，自然资源具有资源、资产、资本属性。经过多年来的严格执法，在自然资源利用和管理上，显性的资源违法违规问题越来越少，而“挂羊头、卖狗肉”“明修栈道、暗度陈仓”的资源违法违规问题却越来越多。自然资源督察干部的能力素质倘若仅仅停留在发现资源违法违规问题上，那么，其势必适应不了当前复杂的自然资源督察执法形势。因此，提升自然资源督察干部的能力素质则更显得重要和急迫。建议按照党的二十届三中全会《决定》中提出的发展新质生产力的要求，在自然资源督察工作中，发展以高技术、高效能、高质量为特征的执法手段，不断提升自然资源督察干部的能力素质，让各类自然资源违法违规重大问题无处遁形，并确保及时整改到位。

参考文献

[1] 魏莉华，等．什么是自然资源督察？主要职责有哪些？[EB/OL].(2020-10-14)[2025-02-20].https://mp.weixin.qq.com/s/SI3gNA7MIByiFMK90tuifw.

[2] 彭爱华．有法可依，自然资源督察开拓新路径[EB/OL].(2020-03-27)[2025-02-20].https://mp.weixin.qq.com/s/wLSF8eOX5ZsEfENWaojtew.

[3]张步峰.论行政执法监督体系的健全与完善[J].行政管理改革,2024(10):11-21.

[4] 国家自然资源督察工作实践经验交流发言摘登[EB/OL].(2023-11-16)[2025-02-20].https://www.mnr.gov.cn/.

[5]顾龙友.关于创新完善国家自然资源督察制度若干思考[J].中国国土资源经济,2020,33(6):10-17,24.

[6]张世良,刘伯恩,李青青.关于完善省级自然资源督察制度的若干思考[J].中国国土资源经济,2023,36(2):47-54.

[7]彭小云,姚专.湖南自然资源督察执法直面问题、动真碰硬:牢记殷殷嘱托,守护洞庭粮仓[N].中国自然资源报,2024-08-02(01).

[8]彭小云,姚专.湖南：用“长牙齿”的硬措施保护耕地[N].中国自然资源报,2022-08-04(01).

[9]中共四川省委办公厅 四川省人民政府办公厅印发《四川省建立国土空间规划体系并监督实施的实施方案》[N].四川日报,2020-03-07(04).

[10] 赵蕾．四川全面构建自然资源督察体系纪略[EB/OL].(2021-09-23)[2025-02-20].https://www.mnr.gov.cn/.

[11]蔡文成,包雨灵.发展新质生产力促进共同富裕的政治经济学分析:基于生产力与生产关系的二重维度[J].马克思主义理论教学与研究,2024,4(4):11-19.

[12]姜闻远,陈海嵩.中国自然资源督察体系完善的规范路径[J].自然资源学

报,2022,37(12):3073-3087.
[13]吴胜利.国土空间规划督察制度的困境与出路[J].中国不动产法研究,2022(2):18-30.
[14]王世虎,袁国华,胡德斌,等.推进国家矿产资源督察工作的若干思考[J].中国国土资源经济,2023,36(2):39-46.
[15]纪东义.国土空间规划督察督什么、怎么督[EB/OL].(2023-06-30)[2025-02-20].https://mp.weixin.qq.com/s/91UgPfp7_4r-m_NDTsOiGQ.
[16]郑伟元.国土空间规划督察若干问题思考[J].中国土地,2019(9):19-21.
[17]中共中央办公厅 国务院办公厅印发《中央生态环境保护督察工作规定》[EB/OL].(2019-06-17)[2025-02-20].https://www.gov.cn/zhengce/2019-06/17/content_5401085.htm.
[18]刘佳,彭佳,康琪明.自然资源督察如何助推高质量发展?[EB/OL].(2024-09-06)[2025-02-20].https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzUyMzA5MDEyMQ==&mid=2247516311&idx=4&sn=c8ca432bb1236475ff552d444a8e9485&chksm=f9c32131ceb4a827db06b6e3b3d5108cf576f29a1c4bd3ae05b3673a6423490bc29e6c862d82&scene=27.