

承接全国试点,开展量化评价

宁波人大推动国有自然资源资产管理监督提质增效

记 者 伍 慧 通讯员 严 捷 供图

加强人大国有资产监督职能,是党中央赋予人大的一项重要职责。党的二十届三中全会提出“强化人大预算决算审查监督和国有资产管理、政府债务管理监督”,对人大行使监督权、履行监督职责提出新的任务和要求。

宁波依山傍海,区位优势突出,丰富的自然资源及资产在经济社会发展和生态文明建设中承担着重要的支撑作用。为切实把自然资源保护好、利用好、管理好,帮助人大代表和社会各界更好地了解政府对相关资源资产的管理情况,受全国人大委托,去年市人大常委会首次开展国有自然资源资产管理监督的评价试点工作,通过成立领导小组和工作专班,广泛发动代表,组织专家研讨,深度对接政府,实施上下联动,开展量化评价,在理论研究和实践应用两条主线上同步推进,取得积极成效,得到全国人大肯定。试点工作获评2024年度宁波市全面深化改革“最佳实践案例”。

承接试点任务以来,市委高度重视、市政府充分支持,市人大常委会主任、党组书记张平要求,以“制定全国相关标准”的高站位,推进试点各项工作,确保不负重托、走在前列,向全国人大交上高分答卷。

当前,全国各地人大对企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产等四大类国有资产实施全面监督,其中自然资源及资产因其种类繁多、分布广泛、管理复杂、专业性强,在管理体制、监督机制、价值量核算、考核评价等方面仍处于研究和摸索阶段,开展精准监督难

聚焦现实需求

度较高。

“许多人大代表反映,针对量大面广的自然资源资产,在行权履职中普遍存在一些‘看不懂、审不清、督不准’等情况,一定程度上影响了监督的深度、力度和效度。”市人大常委会预算工委主任竺培楠说。

为了更好地了解宁波市自然资源资产的“底数”,进一步加强自然资源保护、利用和管理,市人大常委会立足人大职能定位,着力研究、构建和运用一套

探索实践路径

科学合理、系统完备、实用管用的量化监督评价体系。

在试点工作的前期准备阶段,各方代表和专家集思广益、建言献策,市人大代表、中同华资产评估(宁波)有限公司总经理管宏斌曾参与企业国有资产人大监督评价工作,他提出:“评价体系的设计应尽可能遵循‘三结合一统一’的原则,即指标完整性与可拓展性相结合、定量评价与定性评价相结合、通用指标与专项指标相结合,达到科学性

聚焦科学实用

工作、管理成效、改革创新等四个维度,对指标的赋分权重、取数对象、评分标准、评价依据等进行深入研究和充分论证。其中,资源资产状况是评价的基础指标,主要评价政府对土地、水、海洋、湿地、森林、矿产、自然保护区等7类国有自然资源资产底数(含实物量和价值量)、资产变动、资产配置使用等资产状况掌握情况。

资源资产管理工作和管理成效,是评价的重点和难点。在试点评价工作开展中,由于部分类型的自然资源资产存在权属边界的划分不清,加之不同政府部门的管理边界、职能定位存在交叉等原因,给指标设计和实际评价

设计评价指标

带来一定困难。

宁波大学法学院公共管理研究所所长、博士生导师徐忠国教授作为专班成员,在实地调研中发现对于自然资源统一确权登记的权属问题时有反映,如土地和森林等资源的确权工作,存在全民所有与集体所有之间以及不同集体组织之间的权属边界争议,这对同一类型资源的取数界定和统计评价,带来了操作难度。同时,他认为做好国有自然资源资产的监督工作,还要从财产权和行政权的角度,把握好资源和资产的关系,充分考虑资源资产的权益,将其纳入评价的重要维度,破解现行做法中“重实物量、轻价值量”的共性难题。

聚焦落地实践

升,有效发挥了国有自然资源资产在服务经济社会发展、保障和改善民生、保护生态环境等方面的重要作用。同时也看到,当前我市资源和环境约束趋紧的压力没有发生根本改变,主要在资源基础管理、高效利用以及生态环境保护等方面还存在一些短板和不足,需引起高度关注,研究加以解决。

除了依法听取和审议报告,试点评价还创新运用“五评五督法”,对人大监督的赋能增效,起到了关键支撑作用,探索了向评价广度挺进、深度挖掘、效度提升的新路径。即运用审核分析法,评材料、督指标;运用专题座谈会法,评专题、督管理;运用

聚焦基层落地

和分类评价,将形成一套框架统一、重点明确、体现不同类别资源资产管理情况特点的指标体系,为各区(县、市)人大全覆盖地开展国有资产监督量化评价工作,提供丰富样本,奠定扎实基础。

竺培楠表示:“近年来,宁波人大的国有资产监督工作主要围绕制度、机制、做法、成效等方面,进行了探索创新,也积累了经验做法。接下来,我们还将

创新“五评五督”

现场勘查法,评现场、督问题;运用专家咨询法,评制度、督落实;运用集中评审法,评实绩、督成效。

“根据各项指标评价得分的汇总情况,2023年度宁波市国有自然资源资产管理情况综合评价得分为87.51分,其中资产底数状况、管理工作情况的评级为优秀,管理绩效情况的评级为良好,主要是在生态安全屏障体系建设、海洋资源环境保护、地表水质目标完成情况等方面出现失分。”市人大常委会预算工委副主任姚尧岳说,这一得分与实际工作、调研情况及佐证材料基本相符,也得到了代表们的广泛认可。

提升实战实效

进一步完善体系结构,优化指标设计,不断增强监督评价的规范性、实效性和可操作性。”去年12月底,市人大财经委将企业国有资产和自然资源资产等监督评价指标体系,以指导意见形式印发至各区(县、市)人大参照使用,共同提升全市人大国有资产监督工作的整体水平。

下一步,市人大常委会将围绕“理论成果、实践成果、改革成果”齐向发力,立足职能定位、坚持守正创新、强化系统观

与实用性相统一。”

“我们坚持监督与促进、理论与实践、全面与重点、共性与个性相结合的工作导向,把握‘以理论牵引实践、以评价验证研究’工作路径,通过搭建工作专班、组建专业联盟、强化部门协同、深化市县联动等‘四向发力’,梳理形成‘理论研究、实践应用、优化完善、复制推广’四项任务,力争拿出一套既能体现地方人大的工作实践和改革创新,又能在全国范围可复制、可推广、可落地的监督评价指标体系,为各地人大提升监督质效做好探路先行。”竺培楠说。

“有了指标,如何赋分,又是一个关键问题。特别是权重比例将直接体现监督的导向、评价的重点,对试点工作的结果影响较大。为了体现科学性严谨性,本次研究综合运用层次分析法、重要性排序、一致性检验等方法,通过建立结构模型和逐级权重赋分,围绕着资源资产状况、管理工作、管理成效、改革创新及激励约束情况等重点领域,对逐级逐项指标进行了重要程度的等级赋分。”全程参与试点工作的专业智库机构——宁波国际投资咨询有限公司投资发展研究院常务副院长胡滨及其团队表示。

最终,经过各方研究论证,结合代表、专家的意见建议和各部门、区县的多轮反馈,形成了覆盖7类资源、3个层级、52项指标的《宁波市国有自然资源资产管理人大监督评价指标体系》。

市人大代表、海曙区胜丰股份经济合作社党支部书记朱升海在审议发言中表示,这套评价指标的设置科学合理,便于精准量化评估,每项指标得分和失分情况举证清晰,反映工作成绩和问题短板客观如实,有助于代表和群众一目了然、便捷易懂地知晓我市自然资源资产管理工作的各方面底数情况。

结合前期调研和指标评价情况,市人大常委会向市政府提出3大类9方面的审议意见,涉及5方面93个问题清单,以及制定国土空间规划条例的配套文件、修订更新土地储备及地下空间开发利用管理办法、落实完善城市地质安全风险防控相关制度、加强自然资源资产有偿使用和管护等建章立制的5项具体建议,起到了摸清底数、发现问题、助力发展的重要作用。

念,依法履行人大国有资产监督职能,推进国有资产管理情况报告制度深化拓展,实现人大国有资产监督工作提质增效。同时,不断健全工作机制、创新方式方法,建立健全以评价体系为重点、以应用场景为依托、以常委会审议意见研究处理和问题清单整改落实为抓手、以满意度测评为闭环的“全口径全方位全链条”人大国有资产监督机制,标准化、系统化、数字化、智能化推进科学评价、精准监督,努力打造具有全国辨识度和地方显示度的人大工作品牌,为各地人大深化国有资产监督提供参考借鉴,切实有效地放大试点成果和改革效应。

全国人大常委会预算工委来甬指导国有自然资源资产管理人大监督量化评价试点工作。

新闻多一点

1、江北区人大以盘活低效闲置用地作为监督重点,围绕6个方面37项指标,运用代表视察、专题调研、专题询问、执法检查、审议意见落实情况“回头看”等方式,全力推进工业用地“二次开发”、村级物业改造和全域国土空间综合整治。同时,将试点评价与代表夜聊等地方人大工作品牌相结合,组织各级人大代表、居民议事会成员,针对工业用地、村级物业、耕地保护、水环境治理等领域成立专项监督小组,定期开展实地走访,以代表问政形式督促有关部门积极疏堵解难、推动整改落实。通过联动试点等一系列工作,听取相关工作汇报10次,形成调研报告14篇,提出审议意见16条,并作出关于进一步推进水环境治理和加强污水处理提升改造城乡污水管网等2项决定。

2、象山县人大运用制度创新、机制重构、技术赋能,推进“全方位规范化”“全流程协同化”“全周期效能化”监督。一是规范化夯实监督根基。建立“专项报告+数据核查+产权确权”监督机制,通过“五阶段”调查法,摸清全县6618平方公里海域、505个海岛资产底数,破解权属不清、监管缺位等难题。创新建立海洋资源监测评估体系,设置资源利用率、生态补偿执行率等18项量化指标,引入第三方评估提升监督专业性。二是协同化贯通监督链条。创立“1+1+N”联动机制,形成人大统筹、专工委协同、多部门联动的监督格局,同时深化与审计部门“信息共享—联合调研—问题会商—整改闭环”全流程协作,推动

21项突出问题纳入审计跟踪清单。三是效能化升级监督手段。开发“代表通”数字化监督平台,运用大数据动态分析资源开发、生态保护等关键数据。建立指标体系动态调整机制,对标国家战略迭代更新监督指标12项。

3、海曙区人大综合运用“听取+审议+询问+评价+测评”全链条闭环监督模式,对全区国有自然资源资产管理情况进行量化评分。从评价结果看,该区的自然资源空间格局不断优化,自然资源开发利用有序推进,生物多样性保护走在全国前列,自然资源治理能力得到加强。但同时,一些确权等基础工作还需夯实,土地等资源利用还需加强,国土空间治理综合集成等重大应用建设有待加强。同时,对政府管理工作提出一系列具体意见,一是加强基础工作,建立健全监管机制;二是优化配置机制,促进资源开发利用;三是严格督查执法,守护资源生态安全;四是完善报告制度,提升人大监督实效。

4、奉化区人大重点围绕推进国土空间总体规划编制、规范自然资源调查与统一确权登记、强化自然资源保护监督执法、促进土地节约集约利用工作、深化推进自然资源生态修复、加快自然资源民生工程建设、优化自然资源领域法治建设等七个方面,形成综合评价得分。在监督评价基础上,着重对加速推进国土空间总体规划编报工作提出了具体意见,对构建自然资源违法行为联合惩戒机制进行了探索,对国有自然资源资产管理的绩效评价进行了研究。

宁波市国有自然资源资产管理人大监督评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
资源资产状况	资源资产底数状况	7项三级指标
	资源资产变动情况	
	资源资产配置收入情况	
资源资产管理工作	落实党中央决策部署、重大改革任务情况	16项三级指标
	依法管理情况	
	规范管理情况	
资源资产管理绩效	管理目标完成情况	25项三级指标
	支持经济社会发展	
	改善生态环境质量	
激励约束评价事项	正向加分工作	4项三级指标
	负向扣分情况	

宁波市国有自然资源资产管理人大监督评价指标体系。