新职能 新期待 聚焦国务院机构改革

专家表示，组建自然资源部对自然资源长期可持续发展利用大有裨益——

山水林田湖草有了“大管家”

经济日报·中国经济网记者 黄晓芳

视点 中国新闻奖名专栏

建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，统筹山水林田湖草系统治理。作为全民所有自然资源资产，山水林田湖草是一个生命共同体，用途管制和生态修复必须遵循自然规律。组建自然资源部，把全民所有自然资源统筹起来，有利于高屋建瓴、统一规划，也有利于自然资源产权明晰、责权到位，对自然资源长期可持续发展利用大有裨益——

3月17日，国务院机构改革方案经十三届全国人大一次会议表决通过。在这份方案中，第一个“亮相”的便是自然资源部。21日，中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》，对自然资源部的定位是统筹山水林田湖草系统治理，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，着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题。

由此，一个统筹山水林田湖草的“大管家”新鲜亮相。专家表示，把全民所有自然资源统筹起来，有利于高屋建瓴、统一规划，也有利于自然资源产权明晰、责权到位。组建自然资源部是我国推进生态文明建设中的关键一步，对自然资源长期可持续发展利用大有裨益。

重塑自然资源管理新格局

2013年11月，习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中就提出，山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律，如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。

正是在这个大背景下，自然资源部应运而生。此次改革，将国土资源部的职责，国家发展和改革委员会的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责，水利部的水资源调查和确权登记管理职责，农业部的草原资源调查和确权登记管理职责，国家林业局的森林、湿地等资源调查和确权登记管理职责，国家海洋局的职责，国家测绘地理信息局的职责整合，组建自然资源部。

由一个部门负责全国范围内所有国土空间用途管制职责，对山水林田湖草进行统一保护、统一修复是十分必要的。中国人民大学教授严金明表示，新部门重塑了自然资源管理的新格局，实现了期盼已久的自然资源管理的“四统一”，即统一行使全民所有自然资源资产管理，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复，统一行使所有自然资源的调查和登记，统一行使所有国土空间的“多规合一”——自然资源管理的“春天”来了。

追根溯源，自然资源部的前身——国土资源部诞生于1998年的第四次机构改革，当年的一个重大变化就是把土地、矿产和海洋等自然资源管理集中在一起。此次组建的自然资源部职责范围更为广泛：将国土资源、海洋、测绘地理信息、城乡规划及水、林、草等自然资源调查确权登记管理职责整合组建自然资源部。同时组建国家林业和草原局，并由自然资源部管理。如此一来，由一个部门统一行使所有国土空间用途管制职责，有利于自然资源整体性保护，有利于生态环境系统性修复，也适应生态文明建设的内在要求。

破解所有者不到位难题

把所有的自然资源统筹到一个部门管理，也有利于解决自然资源所有者缺位、不到位的问题，使自然资源所有者权利和责任真正落到实处。相关专家表示，这不仅可以解决所有者不到位问题，而且有利于体现自然资源的价值，提高其市场化配置的比例，发挥市场配置资源的决定性作用。

同时，自然资源部的一大职能是建立空间规划体系并监督实施。方案确定，国家发展和改革委的组织编制主体功能区规划职责，住房和城乡建设部的城乡规划管理职责划转至自然资源部。此前，我国空间规划任务主要有3项，一是发改委负责的主体功能区规划，二是住房和城乡建设部的城乡规划，三是国土资源部负责的国土规划和土地规划。这些规划，分属不同部门，在实际操作中难免“打架”。中科院地理资源所区域农业与农村发展研究中心主任刘彦随表示，实行自然资源一体化管理，不仅科学还原了自然资源系统的整体性，而且有望解决我国长期以来自然资源多头管理、空间规划重叠打架的大难题。

2013年12月，中央城镇化工作会议上，第一次提出建立统一的空间规划体系。此次多规合一就是对此项工作的具体落实。有专家表示，过去由于规划种类繁多、内容重叠、标准不一，导致建设项目审批程序冗长，造成行政效率低下。此次机构职责整合，是生态文明制度创新的关键措施。

未来机遇挑战并存

当前，我国正努力构建现代化经济体系，实现高质量发展。自然资源作为重要的生产要素，集中统筹管理有利于实现自然资源高质量开发利用，保障和促进经济高质量发展，这对于新组建的自然资源部来说，既是重大机遇，也是全新挑战。

机构改革方案中，自然资源部的主要职责是，对自然资源开发利用和保护进行监管，建立空间规划体系并监督实施，履行全民所有各类自然资源资产所有者职责，统一调查和确权登记，建立自然资源有偿使用制度，负责测绘和地质勘查行业管理等。专家表示，其中首次提到履行全民所有各类自然资源资产所有者职责，这意味着不仅要把自然环境当成资源，也要当成资产。

此次机构改革方向是进一步转变政府职能，坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端。新成立的自然资源部整合了以前8个部门的相关职责，责任重大。须进一步严格限定政府和市场的边界，防止权力过分集中导致的问题。相关专家表示，自然资源部作为我国全民所有自然资源的“大管家”，需要在具体业务上进一步提高“放管服”的水平，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，减少微观事务管理和具体审批，激发各类市场主体活力。

日前，人社部、财政部联合下发通知，明确退休人员养老金今年上涨5%左右——

给广大退休人员吃颗“定心丸”

本报记者 韩秉志

新闻深一度

按5%左右调整退休人员待遇，是考虑了职工平均工资增长、物价变化，经济发展水平以及职工养老保险收支等多种因素后确定的结果

在待遇调整方面，企业退休人员养老金待遇水平平均增幅高于机关事业单位的平均增幅，这体现了向企业退休人员倾斜的导向

日前，人力资源和社会保障部、财政部联合下发《关于2018年调整退休人员基本养老金的通知》，明确从2018年1月1日起，继续提高企业和机关事业单位退休人员基本养老金水平，总体调整水平将比上年增长5%左右。预计将有1.14亿名退休人员因此受益。

养老金逐年上涨，对广大退休人员来说是一颗“定心丸”。自2005年至2017年，我国已经连续13年提高企业退休人员基本养老金，企业退休人员月人均基本养老金水平从640多元提高到2017年的2500多元，此次养老金增加将是第14次调整。

值得注意的是，尽管企业退休人员养老金实现14连调，但近年来养老金增幅呈放缓趋势，2017年养老金增幅为5.5%左右，今年增幅再降低0.5个百分点，为5%左右。这一调整水平是如何确定的？

中国劳动和社会保障科学研究院院长金维刚在接受经济日报记者采访时表示，按5%左右调整退休人员待遇，是考虑了职工平均工资增长、物价变化，经济发展水平以及职工养老保险收支等多种因素后确定的结果。

“从去年来看，我国职工平均工资涨幅平稳，物价水平还略有下降，这是两个非常重要的参考指标。”金维刚说。

养老金的调整，必须兼顾基金的承受能力。金维刚表示，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，经济增速放缓，随着人口老龄化加速发展，领取基本养老金人员不断增加，养老负担越来越重，特别是在职人员和退休人员的抚养比不断下降，养老保险基金的负担越来越重。

专家表示，按5%左右调整退休人员待遇，适当放缓养老金增速，既尽力而为，又量力而行。“因此，按5%左右调整退休人员待遇，在保障退休人员基本生活的基础上，适当适度放缓养老金增速，有利于更好更持续地保障退休人员的长远权益。”金维刚说。

今年也是继2016年以来我国连续第三年同步调整企业和机关事业单位退休人员基本养老金水平。对于上述两类人员的养老金水平，通知明确，继续采取定额调整、挂钩调整与适当倾斜相结合的办法，实现企业和机关事业单位退休人员调整办法基本统一。

金维刚表示，在待遇调整方面，企业退休人员养老金待遇水平平均增幅高于机关事业单位的平均增幅，这体现了向企业退休人员倾斜的导向。同步调整的办法，能够适当调节退休人员收入差距，体现了国民收入再分配更加注重公平的原则，有利于缩小过去由于双轨制导致的待遇差。

各地调整水平和办法一样吗？是否对所有人“一刀切”？受访专家指出，各地的具体调整方案，需要兼顾企业与机关事业单位退休人员，按照国家统一要求，合理确定“定额调整、挂钩调整、适当倾斜”各部分的具体标准，在充分研究论证的基础上制定。由于各地经济发展水平、退休人员基本情况等不尽一致，地区之间、企业与机关事业单位之间的具体调整办法可能会存在一定差异。

金维刚表示，“5%左右”的调整水平，指的是企业和机关事业单位全部退休人员待遇调整的总体人均水平，并不是企业和机关事业单位退休人员分别以各自人均养老金水平为基数、都按照5%的比例调整。具体到每一位退休人员，要根据参保缴费的情况确定，由于缴费年限和养老金水平不同等原因，每个人实际增加的养老金标准是不同的，对应到占个人养老金的比例也不同。按照“多缴多得”“长缴多得”的激励机制，在职时缴费年限长、缴费工资水平较高的人员，增加的基本养老金绝对额也会相对较高。

今年养老金何时能够调整到位？金维刚表示，从时间进度上看，按照通知要求，各地要按照“定额调整、挂钩调整和适当倾斜”的“三结合”调整办法，结合本地区实际，制定具体实施方案，并在2018年5月31日前报送人社部、财政部。人力资源和社会保障部、财政部对地方具体实施方案进行审批后，再由各地抓紧组织实施。

“各地发放到位时间可能不尽相同，对退休人员而言，无论各地在何时开始组织发放，都将从2018年1月1日起补发。早点发，晚点发，对个人的收入多少不会造成影响，参保人的权益能够得到保障。”金维刚说。

聚焦

北方地区遭遇大范围沙尘天气

“黄土”来袭有元凶

本报记者 郭静原

3月28日一早，北京的天空已被漫天沙尘搅“黄”，能见度一度降至1公里至3公里。经济日报记者从中央气象台获悉，由于受冷空气和气旋影响，3月26日至28日，北方地区出现了今年以来第四次沙尘天气，内蒙古中东部、山西北部、河北中北部、北京、天津及东北地区先后出现扬沙或浮尘，阵风达8级至9级。浮尘加之前期雾霾污染积累，使得北京地区空气质量持续降低，已达到严重污染水平。由于大气扩散条件没有得到明显改善，北京地区预计28日至29日两天仍会受浮尘影响。

沙尘天气缘何突发而至？据中央气象台首席预报员桂海林介绍，3月以来，我国北方地区降水偏少，气温偏高，其中内蒙古中部及华北等地降水偏少三成至八成，气温偏高2℃至6℃，加之北方地区地表土壤已基本解冻，沙尘天气生成的气象条件较为充分。而且本次影响我国北方地区的气旋发展强盛，从蒙古国起源的沙尘天气，随气旋东移发展携带上游的沙尘一路向西影响到京津冀及东北地区。

根据北京观象台沙尘资料统计分析：20世纪50年代是北京市沙尘最严重时期，春季沙尘日数平均多达26天；60年代至80年代，沙尘日数有所下降，在10天至20天之间波动；90年代以后至21世纪初，沙尘日数明显下降，在5天至7天左右；2010年以后（2011年至2017年）平均沙尘日数在3天左右。此外，北京常年（1981年至2010年）3月份平均沙尘日数为2.2天，同期历史最多为1954年的12天。北京市气象台首席预报员翟亮表示，从气候变化趋势看，目前北京沙尘天气处于年代际偏少的背景下，但春季为沙尘天气多发季节，部分时段仍有可能出现较重沙尘天气。

接下来，沙尘天气还将有何动作？专家预计，未来10天，冷空气和气旋活动较为活跃，新疆南疆盆地、内蒙古中西部、西北地区东部等地多扬沙或浮尘天气，局地有沙尘暴。4月2日至3日，新疆南疆盆地、内蒙古中西部、甘肃西部及华北北部等地还将有一次沙尘天气过程。

“预计4月份，欧亚中高纬度地区环流呈明显阶段性变化特征，上旬北方地区冷空气活跃，沙尘的动力输送条件较好，华北地区出现沙尘天气的可能性仍较大；中、下旬北方冷空气势力转弱，则不利于华北地区出现沙尘天气。”桂海林说。

专家提醒，未来几天，沙尘天气影响范围较大，公众需注意及时关闭门窗，做好防风防沙准备并尽量减少外出。外出需携带口罩、纱巾等防尘用品，行走时远离高层建筑、广告牌等，谨防高空坠物。沙尘天气能见度较低，开车出行的公众需放低车速谨慎驾驶。

直播间

遭遇家暴，请用法律当盾牌

3月27日，全国妇联在北京召开第二届“依法维护妇女儿童权益十大案例”发布会。同日，北京市反家庭暴力典型案例发布。预防和制止家庭暴力是全社会共同的责任。由于涉家暴案件的特殊性，一旦遭遇家暴，受害者一定要及时用法律武器维护自身合法权益。请看本期主持人就相关问题的解答。

辽宁网友“荆棘之鸟”：*当遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的危险该怎么办？*

主持人：涉家暴案件多集中在离婚、赡养等纠纷案件中，家暴行为主要表现为殴打、侮辱、恐吓、限制人身自由等方式，有的严重暴力行为甚至构成刑事犯罪。当事人因遭受家庭暴力或者面临家庭暴力的现实危险，可以向人民法院申请人身安全保护令。人身安全保护令具体包括：禁止被申请人实施家庭暴力；禁止被申请人骚扰、跟踪、接触申请人及其相关近亲属；责令被申请人迁出申请人住所；保护申请人人身安全的其他措施。人身安全保护令的有效期不超过6个月，在人身安全保护令失效前，人民法院可以根据申请人的申请撤销、变更或者延长。人身安全保护令更加注重事前防止，减少不必要的伤害，对于预防和制止家庭暴力具有重要意义。

重庆网友“小小蒲公英”：*遭受家庭暴力的受害方能提出离婚损害赔偿请求吗？*

主持人：根据《中华人民共和国婚姻法》四十六条的规定，离婚案件中遭受家庭暴力的一方当事人遭受的人身权益的损害，可以要求对方承担赔偿责任。此赔偿根据司法解释的相关规定，既包括物质损害赔偿，也包括精神损害赔偿。法院在处理时，一般参照侵权行为法，结合具体案件中暴力情节恶劣程度、暴力频率以及受害方的受损害程度等情节，对赔偿数额进行判定，体现司法对受害方合法权益的保护。对于离婚损害赔偿请求，遭受家庭暴力的无过错方可以在离婚诉讼中提出，也可以在离婚后一年内另行提出。考虑到家暴施暴者可能存在的不良习气与暴躁性格，未成年子女可能因此而受到不良影响，在认定存在家庭暴力的离婚案件中，人民法院一般不将未成年子女判决由施暴方直接抚养。

北京网友“金色胡杨”：*家庭生活的私密性导致认定家庭暴力行为的举证比较难，如何解决收集证据难题？*

主持人：为解决此难题，在受害人申请人民法院调取证据或人民法院认为确有必要依职权主动调取证据时，法官会尽可能地向当事人住所地居委会、村委会、妇联、邻居调查取证，到公安部门调取相应的报警记录、出警记录、调解笔录等材料。人民法院还适当拓宽证据形式，将施暴者的书面保证、悔过书、有旁证支持的视听资料、网络聊天、微博等电子信息采纳作为认定家庭暴力的证据。法官在具体案件中还会根据个案情况，运用生活经验法则通过推定的方式来认定家暴行为的存在，避免因申请人举证不足而让施暴者逃脱相应的法律责任。

（本期主持人 李万祥）

02:15

本版编辑 郭存举 张 頔