

自然资源统一确权登记的探索与实践

谭昀朋

中色蓝图科技股份有限公司 北京 101300

摘要: 中国自然资源部统一确权登记,是为推进生态文明制度改革、构建美好中国、贯彻新经济思想的一个重大措施。这也是正确利用资源,推动自然资源可持续开发利用的重要保障。所以资源地的确权登记管理工作应受到充分关注,在土地确权和登记的过程中准确掌握土地当前资源情况,以便正确调配资源。

关键词: 自然资源;统一确权登记;确权;问题;对策

1 该的现实意义

1.1 推动自然资源资产产权制度建成

自然资源部门与各省人民政府共同负责,组织实施由中央直接行使所有权的国家公园、自然保护区、重点自然公园等各种类型的天然保护地,以及大江小河流大湖等跨境河道、对环境意义特别重要的湿地和草原、经国务院认定的重要国家森林、由中央直接行使所有权的特殊水域、无人岛屿、石油天然气、珍贵稀有矿产资源等重要自然资源,以及生态空间的确权登记工作。自然生态环境空间的全面管理与维护需要通过规范的管理体系,对每一工作细节有效监督管理,并按照实际需要设置了自然资源资产产权制度,将自然生态环境资源统一确权登记,以便建立清晰的自然资源资产所有权归属,使全民所有和集体所有的界限有效明确,以及对不同集团的资源所有者界限清楚划明,从而有效管控了国家的资源^[1]。

1.2 明确自然资源管理和保护对象

自然资源的管理和保护工作要非常清楚对象及其内容,自然资源统一确权工作能明确各种自然资源的实况,对自然生态空间中的土地、草原和森林、水域、湿地以及海洋等资源进行清晰划分,每项调查工作根据规定标准展开,再根据实际需求制定严格的评价标准。自然资源统一确权能作为国家土地调查和自然资源专项调查工作展开的基础,对国家地理国情普查结果核查有着重要意义,可根据统一调查的结果,对国家的生态空间布局进行划分,从而有效提高国有自然资源的利用率,更好的确定自然资源用途,确保每项自然资源有准确的权属,从而实现我国的自然资源全方位保护。

1.3 支持生态文明评价

能获得准确的资源数据,才能有效提高生态保护的效果,使生态保护红线严格落实,保证每项资源的用途明确规定,使自然资源的分类有效统一,且自然资源的口径能得到全方位的统一。自然资源统一确权能确保生

态文明评价工作顺利,形成完整的评价体系,基于生态空间保护目标对自然资源进行有效的布局,根据国家发展战略对主体功能进行准确的定位,这对空间开发需求分析有着积极作用,也能更全面的了解资源环境的承载力,形成良好完整的生态文明考核评价基础资料,使各项评价工作具备专业的数据支撑,从而有效提高生态文明考核评价的效率和准确性^[2]。

2 该工作路径

2.1 工作难点

实际工作中存在部分难点不容忽视,比如我国的该标准规范基础较为薄弱,致使具体项目中可能出现不科学行为的情况,所以自然资源研究中应寻求新思维,针对实际需要的最新规定,对自然资源中的森林和自然资源、矿产资源的学科概念加以审核与调整,保持概念准确清晰,从而保证各项任务能按标准规范进行。自然资源空间区域内存在着不同角度的交叉现象,包括自然资源的红线和河湖、城市饮用水资源保护区、城市森林自然保护区、湿地保护区等,自然资源问题存在严重的交叉现象,实际研究中要高度重视研究项目的顶层设计,提高顶层设计的正确准确性,对参与的不同学科项目做好统筹协调,保证项目研究任务的成功进行。资源的意义与作用并不一致,特别是业界对资源的意义并没有统一的概念,实际研究中大多是把资源的价值分为生态效益、经济性和社会效益,这些价值需要针对各种功能要求加以确定,所以研究人员必须从现实着眼,整体兼顾资源的意义与作用,深度克服基础资料获取困难和资料品质参差不齐的困难,强调资料数据管理与储存的合理配合,使得形成的数据高精度、高准确性,为我国生态文明发展提供参考借鉴^[3]。

2.2 制作工作底图

资源调查统一土地确权登记工作需要重视对资源调查的综合分析,并建立科学规范的工作底图,资源调查

工作底图是土地预划与登记工作的主要内容,属于国家内部自然资源类型,因此需要做好资源调查工作的顺利开展。资源统一确权登记工作开始之前,要对资源的各类统计资料加以搜集,按照行业标准对资源种类加以详细说明,再根据各主管部门的基本数据建立工作底图。通过资源调查表,对管理机关的统计资料加以综合分类,选取其有益的信息和统计资料,对各类资源统计加以科学的综合与叠加,促使海量数据成为工作底图,注意工作底图要有效套合自然资源的调查范围,以确保所有自然资源在工作底图上体现。

2.3 预划管理

2.3.1 预划登记单元

针对各个有关管理部门所提供的资料范围,围绕着已经登记的地物权属边界,以及按照不同的资源类型,以及其在各个方面的重视程度,在已明确了资源与生态规划建设红线的情形下,在对具体工作底图开展调查研究时,也可根据资源登记单位及其内部的资源类型单元,开展预划工作^[4]。

通过将原登记单元的边界与不动产单元权属的边界进行紧密相连,并按照原登记单位中自然资源的所有权、使用权等权属界线,对原先设定的自然资源登记单位界限进行了相应调整。通常,对土地登记单元进行预划的范围原则主要是选取调查区域内的重要资源,以及资源所在权属界定的最大范围。

2.3.2 登记单元的类型

① 海域登记单元。登记单元内的海域,均属国家所有。

② 无居民海岛登记单元。登记单元的自然资源,全部为国家所有。

③ 自然保护地的登记单位。分为城市公园、保护区、自然公园登录单位等。登录单位中,通常包括了多种类型、多种所有权类型的自然资源。

④ 水流登记单元。登记内容中也有涉及各种产权类型,以国家所有居多。

⑤ 经国务院确认的全国重点国家林区登记单位。登记单元内可能涉及多种类型的资源,或涉及自然保护区、自然公园等天然保护地的,但所有森林资源均由中央政府直接行使产权。

⑥ 湿地公园、林木、草场、荒地等自然资源登记单位。登记单元的自然资源以国家所有为主。

⑦ 探明最大储量的国家矿产资源登记单元。含固体矿产的可推断资源量、控制资源量、勘探资源量,以及天然气(含石油、天然气、页岩气、煤层气)的探明地质储量^[5]。

2.3.3 资料收集清单

① 基础数据处理:包括正射影像图、数字线划图形数据处理(DLG)、等基本测量成果;

② 各类资源研究成果。如土地统计、湿地资源调查、草原资源调查等;

③ 关于各类资源的所有权和使用权等不动产登记成果资料。主要包含了不动产的地点、建筑面积、界址、单元编号等自然状态信息。

④ 关于各部门的公共管理规定和特殊环境保护法规的有关内容。

⑤ 国家公园、自然保护区、自然公园和天然保护地的监督管理以及环境保护的主要内容,河道、湖泊和河流的堤防、海域岸线、矿产资源储量评价范围等。自然资源的国土确权与登记工作的顺利进行必须形成详细的资源工作底图,并根据预划记录的范围,制定了详细的工作底图,使调查资源分布图和预划记录中的各种信息有效地整合,将有关资料统一构成了预划记录中的自然资源工作底图。

2.3.4 内业调查

该工作顺利实施前要高度重视内业预评估,由专业人员对内业有关的数据进行与分析,以正射影像图、预划工作底图等资料,对内业影像进行初步解析,根据已有资料对预划登记工作中的问题进行有效处理,这时应得到预划登记的研究草图,把各种资料记载到自然资源权籍的材料上,并给出合理的解决对策。对资源进行严格的考察,并正确的核实权籍调查项目中的真实状况,研究各项管理措施能否行之有效,从而保证实际项目中存在的各类问题能够进行有效的解决,确保资源的确权登记项目成功进行^[1]。

2.4 首次登记工作通告

该工作的关键是自然资源权属调查,调查表中的内容注重了解内业可能存在的各种问题,对自然资源的类型进行严格的调查,保证各项工作记录详细准确。实际工作要考虑部门意见,对登记工作中存在的问题及时修正,以获得自然资源的权籍调查表。自然资源调查工作开展前,要专门发布通告,确保各单位有效配合,将国家的自然资源全部登记,要求每项工作根据通告中的规定进行,严格管控自然资源的调查和审核、登簿等,确保首次登记工作顺利展开,保证每项工作有序进行。

3 自然资源统一确权实践调查

3.1 权属状况核实

开展调查时,应当由调查工作人员会同双方的指界人一起在现场指界。而经双方确认后的地界,也应当由双方

指界人在自然资源确权登记权籍的调研表上签章。权属边界上有纠纷的,则双方都必须进行现场协调解决^[2]。经协商后未能达成一致意见的,按纠纷调处方式解决。若任何一方的指界人无合理原因而未能在法定时间内到场重新指界,则暂以另一方当事人所指认之权利界限,作为双方的共有权利界限。将重新确权的结果,以书面方式递交给违约缺席者。缺席者若有异议,则其应在十五日内递交重新划定的工业产品生产许可证,若逾期不提出申请,即视同为其对重新确定的权利界线无异议。

3.2 调查自然资源界址

该工作要注重自然资源界址的调查,同时准确了解自然资源的属性,由专人和资源管理部门对各项情况进行调查,将自然资源的实际情况详细记录。自然资源界址调查时,要着重了解自然资源的空间状况,准确分析自然资源的属性,记录自然资源的坐落和面积、类型以及数量、质量等资料,基于公共管制的属性确定自然资源的属性。

3.3 绘制自然资源登记草图

该工作中的登记草图重在记录自然资源的位置和界址、相邻资源等方面资料,附有自然资源与周围地物的关系描述,这些信息不得随意涂改。预划记录图通常与土地登记调查的草图和实际测量资料有关,一般为权籍测量报告书中的附件材料,包括资源界址地点的各有关系描述,着重在保证权为信息清楚无异议,并确保资源界址地点的准确,要求对各类注记描述必须清晰明确。而自然资源的记录图通常涉及多种信息,首先包括单位名称和资源界址地点及其界址线等,再者包括记录单位内的资源界址地点及其界址线、直接关系地物信息等,并要求所有资料资源的类型及注记清楚准确,还附有详尽完备的北方战线图和黑白照片等^[3]。

3.4 建立自然资源调查数据库

该工作的有序展开要具备完善的调查数据库,纳入自然资源属性与权属等方面数据,将各方面调查信息详细整理后传输到数据库中,随机产生的成果形式,促进各种资源的确权登记工作的顺畅运行。运用先进地理计算机技术和专门的信息平台管理软件,根据各种调查结果和资料,形成全面合理的信息数据库,注意严格检验信息数据库的时间坐标系和空间拓扑等,同时要保证信息系统的安全性,对资源属性进行有效的检测。把自然资源的确权记录数据及时传输入数据库系统中,将数据库系统中的不动产投资记录数据有效整合,建立相互验证的信息系统,以实现所有资料和信息在数据库系统中

的资源共享、合理衔接。

3.5 确权登记

由地方不动产登记部门进行的自然资源确权申请审核工作,在审定合格后对不涉及国家秘密的自然资源登记情况,由负责地方自然资源登记管理的当地国土部门,联合在地方门户网站或者县乡镇村等指定场所进行了公示,公示期限一般不少于十五个工作日,并对公示的进行过程拍照留痕。公示期内,相关权益主体对资料记录情况提出异议的,登记机构应当对提交的异议信息进行调查核实。对公示期满无异议或者异议信息不存在的,由技术保障单位或者登记机构对相关的基本状况、权益主体和公共治理情况及相关记载情况,整合记载并录入在信息登记簿上^[4]。

3.6 自然资源确权登记资料归档

该工作完成后要第一时间对各项成果进行全面整理,信息登记部门要根据国家要求构建完善的档案管理制度,对自然资源确权信息全面管理。该资料归档要注重多方面资料的完整性,包括权籍调查表和实地测量结果等,根据自然资源的实际情况附上专业的图册等,将上述资料制成成果样式,全方位的体现自然资源情况。将形成的全部纸质资料提交上级部门,同时对各种电子数据严格审核后也上交统一保管。自然资源确权登记资料要求完整准确,由专业人员对登记成功整理和立卷、编目等,最后将全部的纸质资料和电子资料统一归档^[5]。

结语

当前,自然资源的确权登记可以把各种资源的质量、规模以及环境保护状况等信息全部摸清,再通过有关登记的法律手段进行公示明确,落实到了每一位资源所有权人或者所有权人,就可以全面了解资源家底,从而按照资源容量和承载力加以合理分类利用和保护,从而实现了资源分类施策。

参考文献

- [1]王军德.自然资源统一确权登记与不动产登记数据融合研究[J].国土资源信息化,2021(01):38-42+5.
- [2]何灏,覃瑜.自然资源统一确权登记相关问题[J].中国土地,2020(06):31-33.
- [3]张星星,蔡青,何军军.贵州省自然资源统一确权登记的做法与思考[J].中国国土资源经济,2019,32(6):66-72.
- [4]张旭强.完善自然资源治理体系.提升不动产登记质量[J].中国房地产,2021(13):41-44.
- [5]张星星,蔡青,何军军.贵州省自然资源统一确权登记的做法与思考[J].中国国土资源经济,2019,32(6):66-72.