

自然资源统一确权登记中的重难点分析及应对措施研究

任天才

朔州市不动产登记中心 山西 朔州 038500

摘要：自然资源统一认证登记是生态文明体制改革的重要内容，是生态文明建设的基础性工作。自然资源确权登记需要更加完善的技术规范，通过整合自然资源管理各部门制定的技术标准，确权登记标准不仅满足统一登记的要求，而且体现区域差异、资源功能差异对重点生态功能区实施严格的生态保护制度，确保生态系统完整性。开展自然资源统一认证登记，有利于促进和完善自然资源所有制，促进生态环境保护和自然资源的高效利用。

关键词：自然资源统一；确权登记；难点分析；应对措施

引言

开展自然资源统一确权登记与不动产登记数据融合是为确保通过不动产登记使两者的登记所有权形成关联，使两者的登记簿和登记信息能够有效衔接和整合。自然资源统一确权登记与不动产登记的数据库内容、数据库结构、登记要素分类要求都有所差异，应根据两者的相关性和侧重点明确关联要点、构建关联机制，通过同一网络协同管理自然资源与不动产登记簿，多维度展示数据库的信息关联情况，致力于实现对融合数据库信息的分库整合和统一管理。

1 自然资源统一确权登记的意义

自然资源统一认证登记，将推动建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源产权制度，对于加强环境保护、促进生态文明建设具有重要意义。生态文明建设。一是帮助完善自然资源保护和利用体系。厘清自然资源现状，切实建立产权归属和责任体系，形成完备的自然资源产权机制，有利于规范利用行为，增强保护意识，加强对自然资源的监管和保护。二是减少因产权缺失、使用关系混乱、过度使用而造成的“公地悲剧”，有利于对相关责任部门进行监督管理，明确各部门职责，避免对自然资源造成破坏。管理不善造成的。三是有利于促进社会可持续发展。自然资源是生态系统可持续发展的关键因素。只有确定和登记自然资源的所有权责任，才能有效提高自然资源的利用率，促进社会的可持续发展。四是土地利用调控和生态保护修复提供准确依据。

2 自然资源统一确权登记中的重难点

2.1 基础数据不统一

全国各地信息内容数据信息化水准不一。比如一些区域的林权登记成效或是纸质材料，并没有矢量化。部委局数据的真实性和时效性差异很大，有关特性信息

内容不全面。一是一部分行业矢量图格式数据缺失。行业规范规定不统一导致部分领域欠缺矢量图格式数据信息，如局部地区江河、水利枢纽、大草原管辖范围线等图形数据，不益于自然资源的统一土地确权。第二，已有的矢量图格式数据信息无法连接。不同行业的信息空间参照框架和管理方法精密度不一致，造成融合时无法利用目前数据信息开展叠加分析。

2.2 地籍调查的问题

由于各种原因，不同行业对同一自然资源的管理基础数据结果存在较大差异。由于跨部门管理、测量准确性、土地分类和管理标准不一致，同一自然资源的基础管理数据在不同行业 and 部门之间不一致，导致许多产权纠纷和纠纷，导致地籍调查难以推进。《自然资源统一确权登记暂行办法》虽然明确了各行业部门对自然资源登记单元的共同划定及相关确权工作，但具体实施中必须涉及产权确权和产权纠纷调解等环节。目前还没有明确，不同行业部门之间还存在职责不清的问题。

2.3 部门多和交接程序复杂

想要组织数据采集工作，应当明确自然资源统一确权登记的牵头实施单位，如南京市自然资源统一确权登记工作由南京市规划和自然资源局负责。局。数据采集责任部门在第一次年度工作会议上确定，负责统一采集数据，根据年度任务，一次性上报程序，将多个部门的数据集中采集。

2.4 政策制度不完善

《自然资源统一确权登记暂行办法》当中明确提出，“5年内，需要完成全国重点地区自然资源统一登记工作。”在此基础上，各地逐年逐步制定工作协议，但由于需求和工作量不一致，按时完成任务有很大的财务压力。与自然资源统一确权登记有关的指南和标准在实践中仍然不适用，也不详尽。由于国家层面没有统一的预

算编制参考标尺, 市级也没有可直接使用的定额标准或预算核算方法, 只有国家第三次调查或农村地籍测绘定额标准^[1], 所以在一定程度上影响了地方预算的规划。

2.5 权属争议多

首先, 同一自然资源的基础管理数据在不同行业的结果差异很大。由于多头管理、调查准确性、分类重要性、统计口径和管理标准等历史和客观原因, 同一自然资源在不同行业和部门之间的基础管理数据不一致。二是产权重叠现象普遍。主要表现在集体土地所有权的产权边界与国有林业企业经营范围、河道管理的交汇处; 河流管理区与国有土地使用权归属地交集; 江河湖泊水源涵养工程管理、国家级森林保护区、国家公园湿地保护区、自然生态保护区和生态功能保护区等生态保护红线区域存在重叠。三是“一地多证”情况普遍。自然资源跨部门管理、权属分立、信息不兼容等制度性障碍, 导致同一财产的多个所有者认定, 甚至对自然资源类型的不同认定^[2]。

3 自然资源统一确权登记难点的应对措施

3.1 统一安排登记资料管理工作

矿产资源统一确权登记之初, 各地对如何进行确权和登记单位划定进行了大量研究, 但对如何登记管理没有深入研究主要是由于尚未开展确权登记工作, 尚未建立全国统一的自然资源登记信息系统, 形成的纸质和电子资料仅确权调查结束后存放在各地, 未进行有效管理。问题是纸质材料尚未归档, 归档方式尚不清楚; 电子资料未妥善保管。为改善登记资料管理现状, 本文有以下可能: 第一, 解决纸质资料未归档的情况。明确备案方式, 设计统一的“年份+项目名称”形式的自然资源项目代码, 编制统一的自然资源确权登记档案, 制定登记材料分类清单, 将各类纸质材料按顺序组织列表; 设立临时仓库或在现有仓库内设立专门区域, 集中存放纸质资料, 方便后期查阅和使用。二是解决电子资料保管不善的问题。在国家建立统一的自然资源确权登记数据库之前, 各登记机关信息化部门应以现有信息平台为基础, 按照规定设计统一的自然资源确权登记调查流程。符合国家标准。嵌入新流程, 各类电子数据通过流程存储在现有潜在数据库中, 自然资源数据可参照现有地籍成果数据存储标准进行保存和管理。

3.2 制定标准规范, 作为自然资源统一确权登记的操作指南

一是积极鼓励试点工作。综合分析自然资源分布情况, 选择具有代表性的行政区域, 开展水流、森林、山地、草原、荒地、滩涂和探明储量的矿产资源等要素自

然资源统一确权登记试点工作。试点过程中, 加强工作反馈, 开展评估验收, 综合分析试点结果的准确性、存在的问题以及与不动产登记衔接, 逐步实现自然资源统一确权登记全覆盖。二是制定工作计划。明确工作目标、调查内容、试点地区、年度计划及相关具体要求。三是制定技术规范。在原有区域、水资源、森林、草原等已有技术标准的基础上, 借鉴和融合, 制定符合实际的技术规范, 进一步强化这项工作的功能性。标准应详细统一相关概念, 明确具体的技术方法, 包括自然资源记录单位和类型单位的划分原则、产权调查的技术和方法、自然资源质量指标和量化标准的选取等。技术问题^[2]。四是重视政策制定和规则创新。梳理试点地区地方做法, 全面开展制度改革和规则创新实践, 努力满足统一权利登记的要求, 体现不同地区、不同用途的登记差异。

3.3 加强培训指导, 做好政策解读

生态资源统一备案对人员的专业素质和业务水平要求很高。大家建立了生态资源的备案, 与此同时, 大家采用线上与线下的办法, 在防止新冠肺炎疫情的与此同时开展业务指导。提升生态资源统一登记制度宣传策划, 对地方以及社会广泛关心的问题搞好政策措施, 清除社会发展顾虑和担心, 为自然资源登记工作中构建和谐舆论氛围。

3.4 建立人员力量, 明确技术单位的职责

统一自然资源认证登记机构成立, 但由于体制改革后林权、土地承包经营权等不动产登记职能职责整合, 自然资源统一认证登记任务艰巨, 省登记局现有工作人员很难大力推动这项工作。建议扩大自然资源公司下属具有不动产登记和地籍测量经验的事业单位自然资源统一认证登记的职能职责^[3], 明确工作职责和自然资源司全力支持实施自然资源统一认证登记。

3.5 解决权属争议问题, 为自然资源统一确权登记排除障碍

一是建立产权纠纷调解机制。统一立足点, 从尊重现状、尊重历史和群众意愿出发, 建立协商、调解、仲裁、审判等差异化纠纷解决机制, 有效化解纠纷, 切实做到“确权出铁证”“维护国家利益和保障群众权益, 促进社会和谐。二是规范防范新产权纠纷的流程和方式。自然资源分类标准、技术要求和技术措施的统一, 使自然资源权利的界定有了法可依, “四界”得以明确。三是产权纠纷领域的创设。对于目前不可调和的产权纠纷, 将暂时取消对争议产权区域的划分^[4], 日后在找到合适的证据后, 本着尊重历史、保护产权的原则, 暂缓划分有争议的产权区域, 深入解决问题。

3.6 加强组织领导，建立部门间的统筹协调机制

“成就来自和衷共济，发展源于同心协力”，自然资源要牵头与财政、环保、水利、林业、草原等相关部门沟通，负起责任，共同努力。一是明确要求二是要形成有关部门和单位的合力，加强沟通协调，增强主人翁意识，建立健全畅通的沟通机制，认真梳理工作内容。统筹筹划，确保各项筹备工作稳步推进；三是简化信息收集渠道，避免层层积累造成的数据重复和数据重复；四是加强合作，配合相关工作，如核实资源类型和审查权利和地位调查的结果，需要相关部门的密切配合^[5]。

3.7 积极运用科技手段，提高自然资源统一确权登记效率

一就是采用先进的测绘技术。运用野外测绘、无人机摄影、倾斜摄影测量等先进测绘技术，解决产权调查面积大、物种复杂、周期长等问题，提高自然资源产权调查的效率和准确性。二是构建立体动态的自然资源信息系统。以不动产登记系统和自然资源“一张图”为基础，构建三维动态自然资源信息系统^[6]，形成图文并茂、二维、三维一体化的自然资源管理系统。维度整合和时空整合研究成果为自然资源保护、治理和监测的综合管理和应用提供了技术支持^[5]。

3.8 构建关联机制

首次开展自然资源统一确权登记时，应按照职权要求将自然资源登记单元和不动产登记单元进行对应和关联，构建登记单元的关联机制，得出准确和权威的融合数据。不动产权利主体在提出不动产登记后，应由专业的权利调查组织查询与判断所申请的登记权利是否归属在自然资源统一确权登记的业务范围内，若在自然资源统一确权的登记内容中明确查出不动产权利和关联关系后，则应为申请登记的权利主体进行登记簿的载入或变更，重新明确自然资源和不动产登记信息的关联关系。自然资源统一确权登记与不动产登记应围绕空间维度和动态维度进行关联，空间维度关联是指权利主体和登记单元的相互关联，明确两者登记要素的相对位置关系和数据关联的空间关系^[7]。动态维度关联是指在数据库或信

息平台中清晰展示两者登记单元的调整与变换信息，实时呈现登记单元的动态变更情况，以此有效完成对不同阶段登记单元的追踪和回溯。基于自然资源统一确权登记和不动产登记簿的关联，构建数据库级别的登记关联机制，为两者的数据融合提供动态图属关联信息。

结束语

综上所述，自然资源登记是为全面解决归属、责任、界限划分不清的国土空间等自然资源资产问题，不动产登记是使登记具有物权公示作用，进一步确保公民和法人的不动产权。自然资源登记与不动产登记的登记范围、登记管辖、登记单元、登记内容等存在差异，使自然资源统一登记确权与不动产登记数据存储方式、获取方式、数据库内容等也有所不同，数据库的建立应分析自然资源确权登记与不动产登记的登记要素、空间要素和数据库结构，并通过构建数据融合的关联机制，实现数据库的互通与衔接。

参考文献

- [1]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.
- [2]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(1):38-42+5.
- [3]钟骁勇,潘弘韬,李彦华.我国自然资源资产产权制度改革的思考[J].中国矿业, 2020, 029(004): 11-15, 44.
- [4]王春梅.浅析自然资源与不动产登记制度改革的协同发展[J].中国市场, 2022(4):75-76.
- [5]刘聚海,佟业真,张敬波,等.自然资源确权登记信息系统总体框架研究[J].国土资源信息化, 2020(6):3-8.
- [6]陆钦网,黄东海,张李军.自然资源统一确权登记存在问题与对策[J].国土资源导刊, 2019,16(02):20-23.
- [7]邱媛媛,唐伟,陈春森.自然资源统一确权登记的技术难点探讨——以浙江省开化县钱江源国家公园体制试点区为例[J].中国国土资源经济, 2021, 34(02): 29-35, 55.