自然资源权籍调查中地类认定与权属审核的协同机制研究

赵利墩

朔州市不动产登记中心　山西　朔州　036000

摘　要：自然资源权籍调查是自然资源确权登记的核心基础工作，其中地类认定与权属审核分别解决”是什么”和”属于谁”两大基本问题，二者在逻辑上紧密关联但在现行实践中分属不同作业序列，协同不足导致的成果矛盾与效率损耗日益突出。本文从地类认定与权属审核的内在逻辑关联出发，系统分析二者在技术标准、数据基础、作业时序和信息传递等方面的分离困境及其产生的连锁问题；在此基础上，提出以”空间-属性-权属”三要素耦合为核心、以”双向验证、闭环校正”为运行机理的协同机制框架，并从标准衔接、数据融合、流程嵌合、冲突处置和平台支撑五个维度构建协同路径。研究认为，地类认定与权属审核的深度协同是提升权籍调查成果质量和登记效率的关键突破口，其实现需要从技术整合走向制度重构。

关键词：自然资源权籍调查；地类认定；权属审核；协同机制

引言

自然资源统一确权登记制度的全面推进，对权籍调查工作提出了系统性要求。权籍调查的核心任务可归结为两个基本命题：一是地类认定——确定自然资源”是什么”和”有多少”，即对自然资源的类型、数量、质量、分布等自然属性进行界定；二是权属审核——确定自然资源”属于谁”和”边界在哪儿”，即对所有权主体、权属界线及其法律依据进行审查确认。两者共同构成登记成果的实体内容，缺一不可。然而，在现行工作组织模式中，地类认定和权属审核往往被作为相对独立的作业模块，分别由不同专业背景的人员、依据不同的技术标准、在不同时段完成。地类认定依赖土地调查、森林资源清查、草原监测等专项调查数据，侧重于空间图斑的属性标注；权属审核则依托不动产登记档案、权属来源证明材料和现场指界，侧重于法律关系的核实。这种分离模式在早期试点阶段尚能维持，但随着确权登记范围扩大、对象日趋复杂，二者脱节引发的成果不一致、反复调查、争议搁置等问题迅速累积，成为制约工作质量和效率的关键瓶颈。

1 地类认定与权属审核的任务逻辑与现实分离

1.1 地类认定的技术逻辑与数据基础

地类认定的本质是依据统一的标准分类体系，对自然资源登记单元内的各地块进行类型归属判定。其技术逻辑包含两个层次：第一层次是”识别”，即利用遥感影像解译、实地调查或已有专项调查成果，确定地表覆盖或资源利用类型；第二层次是”归类”，即按照《土地空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》或自然资源专项分类标准，将识别结果归入相应的地类编码体系。地类认定依赖的数据基础主要包括第三次全国调查成果、年度土地变更调查数据、森林资源管理”一张图”、草地资源清查数据、湿地调查数据以及水资源分区数据等。这些数据具有高度的空间化特征，以图斑为载体，强调空间全覆盖和地类不重叠。

1.2 权属审核的任务逻辑与法律依据

权属审核的核心是确认自然资源所有权的归属及其空间范围的法律有效性。其任务逻辑为：依据土地所有权、使用权和自然资源所有权的历史登记资料、权属界线协议书、争议调解书、生效法律文书等，结合实地指界和相邻主体确认，判定登记单元内各区块的权属主体和权属性质（国有或集体）。权属审核不仅审查”权属归谁”，还审查”边界是否准确”“依据是否充分”“是否存在重叠或间隙”等问题。与地类认定不同，权属审核具有鲜明的法律程序属性，其结论直接决定登记发证的合法性，因此对证据材料的完整性和边界指认的共识性要求极高。

1.3 二者在实践中的分离形态

在当前的权籍调查组织实施中，地类认定和权属审核的分离体现在多个层面。一是标准分离——地类认定执行自然资源分类标准，以生态学、地学特征为主要判

据；权属审核执行不动产权籍调查相关标准，以法律关系为主要判据，两套标准体系在分类维度、精度要求和属性字段上缺乏对应映射关系。二是数据分离——用于地类认定的调查数据和用于权属审核的登记数据分别存储于不同的信息系统（土地调查数据库与不动产登记数据库），空间基准虽已统一，但属性逻辑互不联通。三是时序分离——多数项目先完成地类调查和图斑绘制，再集中开展权属调查与审核，但先期形成的地类图斑边界往往未经权属确认，后续权属审核中发现的边界争议需要返工修改地类图斑，造成重复劳动[1]。四是作业主体分离——地类认定多由测绘或调查专业技术单位承担，权属审核则多由登记机构人员或法律背景人员负责，专业视角差异导致沟通成本高、理解偏差大。

2 分离模式引发的系统性问题

2.1 成果一致性与逻辑自洽性受损

地类认定与权属审核分离的直接后果是成果之间的逻辑冲突。典型表现包括：地类图斑边界与权属界线不一致——调查阶段依据影像特征绘制的图斑边界可能与实际土地权属界线存在偏移，但二者在最终成果中没有建立拓扑关联，导致同一地块在不同成果中呈现不同的空间形态；地类属性与权属主体在逻辑上不相容——例如某图斑被认定为国有林地，但权属审核发现该地块历史上已确权给集体并持有林权证，二者产生直接矛盾。这些问题在单独审查各自成果时难以发现，只有在登记簿合成的最后阶段才暴露，而此时的修改成本极高。

2.2 调查效率与推进进度严重受挫

分离模式下的效率损耗主要表现为反复返工和协调等待。地类调查阶段划定的图斑在权属审核中被告知边界不可用或需要调整，调查单位须重新进行内业修正甚至补测。权属审核中发现的权属争议，若涉及地类认定口径（如河流水面与滩涂的界线认定直接影响国有与集体的权属判定），则需地类调查人员重新依据技术标准进行解释或补充调查[2]。这种" 调查—审核—返工—再审" 的多次循环，在多地实践中将原本数月的工期拉长至一年以上，成为权籍调查进度失控的主要原因之一。

2.3 争议处置缺乏协调基础

自然资源权属争议中有相当比例与地类认定直接相关。例如，在河流两侧，水面、滩涂、耕地的地类界线划定直接关系到国有土地与集体土地的权属分界；在林草交错地带，林地与草地的类型认定不同，对应的所有权归属和管理部门也截然不同。然而，在地类认定与权属审核分离的组织模式下，争议调处往往只在权属审核端进行，地类认定的技术标准被作为既定前提，难以根据权属历史情况进行灵活修正。这种单向度的争议处置模式限制了调解方案的空间，降低了争议化解的成功率。

2.4 标准适用冲突与认知分歧

由于缺少地类认定与权属审核之间的标准衔接机制，在涉及交叉领域时，两类技术人员容易产生认知冲突。典型情境是：当某地块在历史登记资料中记载为" 耕地"，但在最新影像上显示已自然演替为" 灌木林地" 时，地类认定主张按现状变更，权属审核则强调以登记历史为准，二者的立场分歧反映了各自标准体系的优先级差异。若没有明确的协调规则，这种分歧将陷入无休止的专业争论，最终只能搁置或层层上报，耗费大量行政资源。

3 协同机制的理论基础与框架设计

3.1 耦合关系的理论阐释

地类与权属在自然资源客体上是同一空间单元不可分割的两种属性，二者共同构成自然资源产权的完整描述。从产权经济学角度看，地类界定的是资产的物理形态和价值基础，权属界定的是资产的占有关系和收益归属，缺一则产权不完整。从空间本体论角度看，每一个空间位置都同时包含地类特征和权属特征，二者统一于地理空间坐标系中，本应是一体两面的关系。因此，地类认定与权属审核的协同不是可有可无的" 锦上添花"，而是由自然资源产权的内在逻辑决定的必然要求。

3.2 三要素耦合模型

本文提出" 空间—属性—权属" 三要素耦合模型作为协同机制的理论内核。其中，" 空间" 是共同载体——同一套地籍或权籍图斑底图，是地类信息和权属信息叠加的几何基准；" 属性" 是地类认定的成果输出，描述了地块的自然生态特征；" 权属" 是权属审核的成果输出，描述了地块的法律关系状态。协同的目标是实现三要素的一一对应和逻辑自洽——每个空间图斑既要有明确的地类属性，也要有明确的权属归属，且两者在逻辑上相互支持而非矛盾[3]。三要素耦合要求在数据采集阶段即建立空间图斑与权属主体的对应关系，而非事后关联。

3.3 双向验证与闭环校正运行机理

协同机制的核心运行机理是" 双向验证、闭环校正"。所谓" 双向验证"，是指地类认定和权属审核不是单向传递关系，而是互为参照、相互检验——地类认定的结果应作为权属审核的参考信息（例如权属界线是否与自然地类界线吻合），权属审核的结果同样应反馈回地

类认定端（例如权属界线的调整是否要求地类图斑随之修正）。所谓" 闭环校正"，是指当验证发现不一致时，建立明确的反馈路径和校正程序，由两类作业人员协同分析不一致的原因（是标准理解差异、数据精度问题还是权属历史原因），按照预设的冲突解决规则共同确定修正方案，并将修正后的成果重新纳入验证循环，直至二者完全匹配。

4 协同机制的实现路径

4.1 标准衔接与分类映射

实现协同的首要条件是地类分类体系和权属分类体系之间建立清晰的映射关系。应编制《自然资源地类与权属属性对应参考表》，明确每种地类在权属审核中应关注的典型权属问题（如湿地与国有土地的关系、森林类别与公益林划定主体的对应），以及权属状态对地类认定的约束规则（如有权属争议的区域应暂缓确定最终地类）。同时，在技术规程层面统一地类图斑和权属区块的最小制图单元精度，避免因尺度差异导致的空间无法匹配。

4.2 统一底图与数据融合

打破数据分离的关键在于构建" 权籍调查协同底图"。以第三次土地调查图斑为空间基底，叠加不动产登记权属界线、自然资源专项调查数据和管理边界（如自然保护地、生态红线），形成一张标注了地类预判信息和权属预审信息的工作底图，供地类调查和权属审核共同使用[4]。所有后续调查和审核工作均基于此底图开展，任何一方的修改都必须同步更新底图并通知另一方，确保两套作业始终基于同一空间参照和信息版本。

4.3 流程嵌合与联合调查

将地类认定和权属审核从" 串行分立" 改造为" 嵌合同步"。具体做法是：在调查准备阶段，地类调查人员和权属调查人员共同参与资料收集和图斑预划，就边界取舍标准达成一致；在外业调查阶段，实行" 一次外业、双重核实"——现场不仅采集地类特征信息，同时核实权属主体身份、确认边界标志，将两类信息在同一次实地踏勘中同步获取；在内业整理阶段，地类属性和权属属性在同一数据库中进行关联填写，设置逻辑校验规则（如" 地类为河流水面的图斑，权属性质应为国有"），实时提示逻辑冲突。

4.4 冲突分类处置规则

将地类与权属冲突按照成因分为四类：技术误差型（因测绘精度或标准差异导致的空间偏移）、标准理解型（因分类定义理解不一致导致）、历史遗留型（因历史登记资料模糊或政策变化导致）、事实变更型（因自然演替或人为活动导致地类与历史登记不符）。针对不同类型分别制定处置规则：技术误差型由测绘人员修正，标准理解型由行业主管部门解释裁决，历史遗留型纳入权属争议调处程序，事实变更型依据变更的合法性和时间节点分别处理。各类冲突的处置路径和时限应在协同流程中明确约定，避免因类型界定不清而陷入久拖不决。

4.5 协同信息平台支撑

开发权籍调查协同作业信息系统，核心功能包括：底图共享管理（统一存储和分发工作底图及所有修订版本）；任务协同分配（将地类认定子任务和权属审核子任务按空间单元配对派发）；逻辑一致性自动检查（设置地类-权属匹配规则库，在数据录入阶段实时拦截明显矛盾）；冲突登记与跟踪（记录所有不一致事项的发现时间、原因分析、处置方案和处理结果，形成知识库供后续参考）。平台应支持多角色权限管理和操作留痕，确保协同过程可监督、可回溯。

5 结语

自然资源权籍调查中的地类认定与权属审核，是对空间客体自然属性与法律属性的双向界定。现行分列并行甚至割裂作业的模式违背了产权信息的内在统一性，导致成果矛盾、效率损失及争议处置困难。本文提出协同机制框架，以三要素耦合为理论基座，通过双向验证和闭环校正，从标准、数据、流程、规则和平台五个维度构建系统化协同路径，旨在将二者从“两张皮”整合为“一盘棋”。协同机制的落地不仅是技术调整，更是工作理念转变和管理制度重构，需克服部门惯性、专业壁垒及利益格局阻力。唯有将协同内化为基本组织原则，才能提升确权登记成果质量，为生态文明建设提供坚实可靠的产权数据底座。

参考文献

[1] 姜海, 陈逸, 诸培新. 自然资源权籍调查关键技术问题与对策 [J]. 地理科学进展,2022,41(8):1423-1434.

[2] 林坚, 张书海, 李江. 自然资源统一确权登记的产权逻辑与实施路径 [J]. 中国土地科学,2022,36(1):1-9.

[3] 谭荣, 曲艺, 靳亚亚. 自然资源资产产权制度改革的协同推进研究 [J]. 中国人口・资源与环境,2023,33(6):79-88.

[4] 吴次芳, 叶艳妹, 罗明. 自然资源调查监测与确权登记的标准衔接问题分析 [J]. 自然资源学报,2023,38(9):2255-2266.