

自然资源确权登记工作技术难点问题探讨

Discussion on Technical Difficulties in the Registration of Natural Resource Rights

蒋丹红

Danhong Jiang

江苏省南通市不动产登记中心 中国·江苏南通 226001

Jiangsu Nantong Real Estate Registration Center, Nantong, Jiangsu, 226001, China

摘要: 国家在构建自然资源资产产权制度过程中, 需要做好各级自然资源统一确权登记工作, 并以此为自然资源主管部门各项工作的开展提供有力的数据支撑, 以促进国家自然资源的开发和利用的科学合理性。自然资源确权登记工作具有较强的专业性、综合性和复杂性, 其所涉及的部门比较多, 在实际工作中需要与各部门紧密联系, 积极协调与配合, 需要管理和技术结合起来才能完成。再加上确权登记工作所涉及的资源种类众多, 单元划分极为繁杂, 在实际工作中存在较高难度, 同时, 在技术方面还存在一定的问题。由此, 论文以自然资源确权登记管理的重要意义作为切入点做了简要说明, 对当前自然资源确权登记工作技术难点问题展开了详细剖析, 最后具有针对性地提出了几点应对策略, 以促进中国自然资源确权登记工作的推进。

Abstract: In the process of building a property rights system for natural resource assets, the country needs to do a good job in the unified registration of natural resources at all levels, and provide strong data support for the work of the natural resource management department to promote the scientific rationality of the development and utilization of national natural resources. The registration of natural resource rights has strong professionalism, comprehensiveness, and complexity, involving multiple departments. In practical work, it requires close contact with various departments, active coordination and cooperation, and a combination of management and technology to complete. In addition, the registration of property rights involves numerous types of resources, and the division of units is extremely complex, which poses high difficulties in practical work. At the same time, there are also certain technical issues. Therefore, the paper briefly explains the importance of natural resource ownership registration management as a starting point, and conducts a detailed analysis of the technical difficulties in the current natural resource ownership registration work. Finally, several targeted strategies are proposed to promote the progress of China's natural resource ownership registration work.

关键词: 自然资源; 确权登记; 权属; 划定; 难点问题; 应对策略

Keywords: natural resources; registration of rights confirmation; ownership; delineation; difficult issues; coping strategies

DOI: 10.12346/etr.v5i8.8472

1 引言

国家进一步推进自然资源资产产权制度和生态产品价值实现等多方面的改革与发展, 就需要以自然资源确权登记工作为基础, 全面保证该项工作的正常、有序推进, 积极构建生态文明建设, 全面落实新时代发展的实际需要, 全面保证自然资源的开发、利用与保护工作的推进。但就目前来看, 在自然资源确权登记工作中还存在一定的技术性难题, 极大

地阻碍了自然资源确权登记工作的推进, 进而在一定程度上影响了国家自然资源资产产权制度的改革与发展, 所以, 我们务必要敢于正视当前在自然资源确权登记工作中的技术性难题, 努力奋进, 积极进取, 切实从根本上解决技术性难题, 保障自然资源确权登记工作的持续与高效落实。

2 自然资源确权登记管理的重要意义

近几年国家相继出台了許多与自然资源有关的管理类文

【作者简介】蒋丹红(1976-), 女, 中国江苏南通人, 本科, 工程师, 从事不动产登记研究。

件, 以实现自然资源的合理规划与确权登记管理, 促进管理效率的提升。自然资源确权登记工作在具体的实施过程中, 不仅要河流、湖泊等自然资源做好保护工作, 而且还注重生态功能的保护, 如草原、湿地等。在确权登记中, 需要将草原、山地等区域列入进来, 以实现登记覆盖面积的进一步扩大, 在对确权登记信息进行管理过程中, 需要严格按照统一的标准进行, 以确保登记信息与实际信息完全统一, 且还需要落实好全面的调查工作, 做到实时有效的动态更新。为了更进一步完善与优化我国自然资源确权登记信息, 落实好确权登记管理工作, 以促进生态环境的发展, 国家也相继出台了有关自然资源确权登记管理制度, 以便更好地实施自然资源的保护工作。要严格以制度文件有关要求为依据, 全面落实好确权登记管理工作, 促进自然资源信息的高效共享。通过科学、合理和规范化的自然资源确权登记管理工作, 可以实现自然资源的科学有效监管, 有助于资源产权制度的推动, 共同促进生态文明建设^[1]。工作还应当严格以党中央指导思想及有关文件为基础, 进一步推动自然资源的确权登记管理, 促进自然资源的高效监管, 促进生态文明建设与发展。

3 自然资源确权登记工作技术难点问题分析

3.1 部门间的改革未实现同步

在自然资源确权登记中, 包含了对自然资源状况、权属状况及公共管制状况等有关内容的登记管理, 而这些信息主要来自各个部门和多项改革工作, 但就目前来看, 自然资源权力清单与委托代理有关机制仍然处于试点和摸索阶段, 还未能对有关权利主体做出明确。自然资源确权登记主要是以总登记模式进行, 主要由登记机构组织并开展相应的调查与登记工作。但在生态保护和基本农田保护红线与自然保护地界线仍然处于优化调整阶段, 还未能形成最终的结果; 自然资源资产对于中央和地方的分组代理行使清单还未能做出明确规定, 尤其是对于地方自然资源主管部门来讲, 并未能对国家及地方自然资源确权登记工作的范围及职责加以明晰, 难以实现全面高效和有序推进^[2]。

3.2 登记单元划界问题

在自然资源确权登记工作中, 登记单元范围的确认是一项基础性工作, 有关文件方案提出, 需要以国有、集体土地确权登记和土地利用现状数据叠加起来, 以这种多层叠加起来的方式对国有且尚未利用的土地范围加以确认, 再结合国家有关规划与自然资源保护登记的自然资源范围为依据对其需要统一确权登记的空间范围做进一步确定。通过这种多层叠加的方式可以适用在引导登记单元空间格局上, 但并不具备具体的实施技术规范, 但目前登记单元划界方面还存在一定的歧义。在具体的实践工作中, 在生态空间的定义中往往存在空间的重叠, 想要进一步保证划定登记单位生态功能的完整性, 这在试点工作中已经达成了共识。

3.3 自然保护区优化调整工作的协调问题

登记机构在对自然保护区登记单元界线进行划定时, 可以以自然保护区、保护审批部门等所提供的管理作为依据, 在对自然保护区融合优化过程中, 需要进一步开展调查摸底工作, 切实做到实事求是, 保证任务范畴确定的精准性。但就目前来看, 仍然存在重叠、交叉及边界不清晰等问题。

4 自然资源确权登记工作技术难点问题的应对策略

4.1 强化质量检查

就目前来看, 所使用的质检系统主要是对成果组织与数据库内部逻辑关系的检查, 而在成果与原始数据方面的关联性检验还有待提升, 同时在部分报错内容的揭示上存在缺失, 也因此一定程度上增加了成果修改完善工作。在自然资源确权登记工作管理系统中, 重点对数据库成果与原始数据的关联性的检查, 同时形成可靠的成果报告。与此同时, 还可以实现对质检结果报告报错的内容提供详细的分析, 并给出精准的定位, 对现有质量系统起到良好的补充作用, 可以为成果更正提供很好的指示效果。

4.2 重视产权保护

现阶段, 以有关暂行办法为依据进行自然资源确权登记时, 通常是以权属为核心来展开的, 侧重于国家自然资源的确认与保护工作, 通过科学划分登记单元实现对确权登记客体范围的明确, 真正划清边界, 以实现资源产权归属和内容的明晰, 以促进所有权及权益问题的有效解决。在有关操作指南中对于登记单元预划的规定, 要始终坚持资源公有, 物权法定, 可见, 在对登记单元进行划分时, 要始终坚持产权保护的基本原则, 且在自然资源所有权范围的基础上做好已登记不动产物权边界的衔接工作^[2]。

4.3 协同发展, 有序推进

在自然资源确权登记工作中, 要严格按照工作节奏稳步推进, 要对自然资源统一确权登记工作和国家自然资源资产所有权分级行使等所有者权益管理改革的协同衔接展开充分考虑, 使之与国土、森林、草原及湿地等监测成果充分连结起来, 同时, 还需要对确权登记单元、权属、自然分类、各类自然资源边界、质量等数据信息做及时有效的更新处理。

4.4 重视自然保护区优化调整工作协调

有关规定中指出, 对于相同区域内出现管理和保护审批范围界线重叠或交叉问题的, 需要以整合优化之后的自然保护区审批范围界线对其登记单元进行划定; 对于未能对审批范围界线进行整合优化的, 需要将其合并再取最大管理或保护范围界线作为登记单元的划定, 特别需要注意的是, 在数据库中仍然需要将原审批有关范围线保留下来。对于自然保护区的优化与调整工作还应当积极与相关部门协调、沟通并解决, 结合有关政策、技术规定进行整合与优化, 全面

落实好摸底调查工作，重点对技术、历史问题而出现不科学不合理的情况进行优化整合，以为后续登记单元的划定提供保障。

4.5 重视整体规划，保证资源整合

自然资源和不动产登记信息化是当前政府管理信息化中不容忽视的重要内容，其涉及多部门、多领域的工作，有着极强的综合性。所以，务必要对各部门职责加以明确划分，切实对其登记范围加以明确，真正从登记内容和流程的规范性着手，联合多部门展开统一的管理，实现信息数据的高效共享。例如，在对自然资源、不动产等进行登记前，要做好整体规划设计，积极构建统一高效的信息化共管平台，以实现统一管理，促进资源和成本的节约和流程的简化，有效提高工作效率。

4.6 重视有无堤防的情形的区分

4.6.1 判定堤防

在对堤防进行判定时，需要以水利部门提供的堤防数据为依据，同时还需以全国国土调查成果中的水工建筑用地图斑及高分辨率遥感影像信息为参照，再结合特征地物的实际情况展开综合有效的判定。在具体的工作中，水利部门所取得的数据信息往往都是首次水利普查堤防数据和历年更新数据，通常都是在施工设计、竣工时所产生的，所以，可以将其作为堤防数据判定的首选；在没有准确的堤防数据的情况下，可以以水工建筑用地图斑数据和最新高分辨率遥感影像数据作为参照展开判定。当影像数据有良好现势性且堤坝特征突出的情况下，可以以影像和实际核实情况为依据展开认定工作。对于有围垸、圩堤等较多堤坝的河流来讲，可以将临水侧围垸、圩堤为参考依据进行划分，这种情况往往出现在大江大河的分河段中，外侧大堤通常在特大洪水灾害时使用，其与河流间距较远，同时，土地权属情况较为复杂；临水侧堤与河流相近，通常可以满足日常防洪的实际需要，且周围土地权属和利用情况相对较为简单，通常可以将其作为水流登记单元划分的参考堤防。关于水流两侧道路的认定，通常需要以调查成果图斑地类加以确定，如地类属于水工建筑的，则可以将其作为登记单元划分的参考堤防进行考虑，如果属于交通运输类的，则需要以合法城镇开发建设项

目做必要的避让处理；如真实存在以路代堤情形的，则需要以影像信息和实际情况作为依据展开综合认定^[1]。

4.6.2 合法城镇开发建设项目的避让

是否需要做避让处理，通常需要以依法登记的不动产登记资料为依据加以确定；如不具有法定不动产登记资料的，则需要以项目建设合法审批文件为依据来进行确定。对于一些建设项目中空间登记范围边界不一致、不清晰的，则可以以实际核查为依据，再由登记机构与有关部门进行协商处理。

4.6.3 集体土地的避让

关于集体土地的认定，通常需要以不动产登记结果为依据来展开，切实将登记结果作为物权归属和内容的重要依据。在中国第三次全国国土调查成果中，包含了集体土地权属确认的调查成果，需要通过不动产登记各项程序进行登记后再使用。如果集体土地所有权登记成果存在错误的情况的，则需要由登记机构做进一步更正登记处理，且在更正登记前不得做避让处理或调整。

5 结语

综上所述，自然资源确权登记工作，是国家现阶段试行的一项新的管理制度，现阶段该项工作仍然处于初始阶段，还未能形成系统和标准的理论体系，在具体的实践过程中还需要做进一步的研究、分析与探索。如在自然资源确权登记技术方面还需要进一步完善与规范，还需要对各自自然资源管理部门的各项技术标准加以整合，使确权登记标准得以实现统一，同时，还要充分体现各区域及资源功能上的差异。另外，还需要做好重点生态功能区的生态环境保护工作，切实保证生态系统的完整性。

参考文献

- [1] 柴洁.三维技术在长江干流自然资源确权登记中的应用[J].城市勘测,2021(5):31-34.
- [2] 冯玉森,任超,张建勇.农村房地一体确权登记调查工作的重难点浅析[J].农村经济与科技,2020,31(15):26-27.
- [3] 张金峰,王睿.自然资源统一确权登记中的重难点及应对措施研究[J].大众标准化,2023(8):136-138.