

文章编号: 2095-2163(2020)01-0183-03

中图分类号: F205

文献标志码: A

# 自然资源统一调查确权初探与实践 ——以六盘水市钟山区为例

贺书, 曾洁

(贵州省第一测绘院信息遥感分院, 贵阳 550025)

**摘要:**以贵州省六盘水市钟山区为试点,通过对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产等自然资源所有权进行统一调查确权,构建自然资源统一确权登记制度体系,推动建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源产权制度,助推国家确权登记法制化,更好地建设贵州省国家生态文明试验区。

**关键词:**自然资源;调查确权;生态文明

## Preliminary study and practice on the unified investigation of natural resources

HE Shu, ZENG Jie

(The First Mapping Institute of Remote Sensing Information Branch of Guizhou Province,  
Guiyang 550025, China)

**[Abstract]** Taking Zhongshan district as a pilot, through the unified investigation of natural resource ownership such as water currents, forests, mountains, grasslands, wasteland, tidal flats, and proven reserves of mineral resources, the paper constructs a system of unified registration of natural resources, promotes the establishment of a natural resource property right system with clear ownership, clear rights and responsibilities, and effective supervision. After that, the paper promotes the legalization of state registration of rights and better builds the national ecological civilization pilot zone in Guizhou Province.

**[Key words]** natural resources; unified investigation; ecological civilization

### 0 引言

十八大以来,党中央明确提出全力推进生态文明建设,努力打造生态中国。开展自然资源统一确权登记是《生态文明体制改革总体方案》和《中央全面深化改革领导小组2016年工作要点》确定的一项重要改革任务,调查明确各类自然资源种类的权属、数量、质量、用途等基本属性,是保护和合理利用相关自然资源的重要前提和根本准则,同时也体现出中国尊重自然、顺应自然、保护自然的强烈意愿,按照自然资源部、贵州省委省政府、贵州省自然资源厅统一部署安排,选定六盘水市钟山区作为国家级试点地区之一,全域、全面、据实地开展自然资源统一调查确权登记工作。

### 1 项目区基本概况

钟山区地处六盘水市中心,位于贵州省西部,是云贵高原结合部。东经 $104^{\circ}35'34''\sim 105^{\circ}4'13''$ ,北纬 $26^{\circ}28'57''\sim 26^{\circ}51'29''$ 之间,该区西北部与毕节地区威宁、赫章、纳雍等县相邻,其余区域与水城县接壤,总体地势为西北高东北低。钟山区海拔最高点

在大湾镇境内的韭菜坪主峰,海拔高度为2 902.79 m,同时也是贵州省的最高点;最低点在月照社区独山村界河出境处,海拔高度为1 489.74 m,平均海拔高程1 951.55 m。

目前全区辖3镇15社区,面积为478.99平方公里,总人口49.94万人,由于多种原因,钟山区境内无大江大河,无国有林场且原始植被尚存较少。

### 2 总体技术路线

通过收集相关职能部门基础数据资料,并对其进行分析、评估,叠加钟山区最新0.05分辨率航飞影像图,依照《贵州省自然资源统一调查确权技术方案》并结合钟山区实际情况,对钟山区全域范围内符合指标的自然资源单元进行预划,编码,经外业实地核查筛选,摸清国有自然资源单元和独立自然资源单元的类型、边界、面积、数量、质量以及权属关系,最后对全民所有自然资源单元和独立自然资源单元整饰,建库,图件编制,为当地不动产登记部门颁发自然资源产权证书提供数据支撑保障。研究可得,钟山区自然资源单元登记确权总体技术路线如图1所示。

**作者简介:**贺书(1989-),男,硕士,测绘工程师,主要研究方向:不动产测绘、遥感信息与地理信息系统;曾洁(1990-),女,硕士,测绘工程师,主要研究方向:数字城市与大数据平台。

收稿日期: 2019-10-08

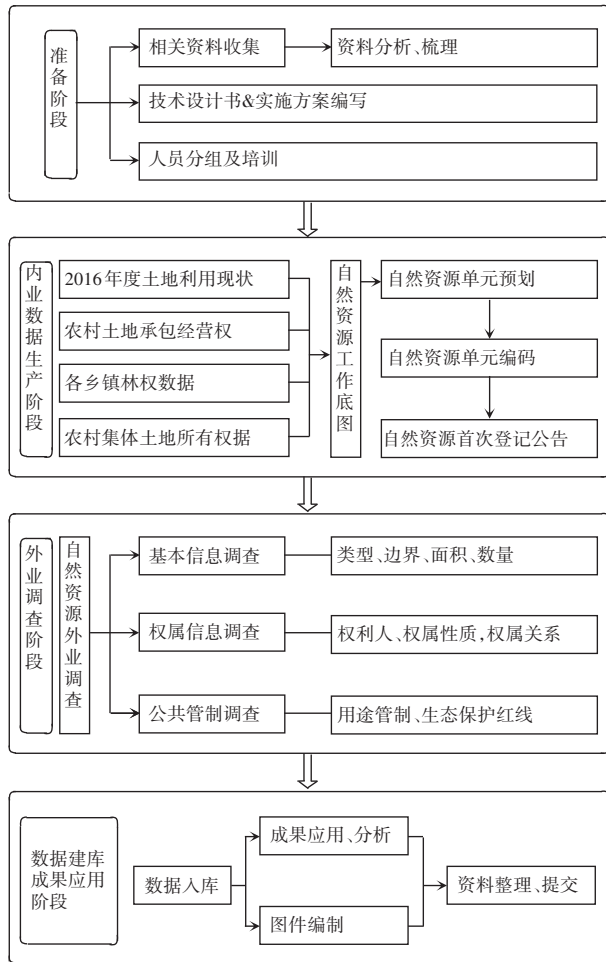


图1 钟山区自然资源单元登记确权总体技术路线图

Fig. 1 The technical route of registration and confirmation of natural resource unit in Zhongshan district

### 3 关键技术与新思路探索

(1) 预划全要素自然资源单元。结合钟山区实际情况,依照相对完善的生态性能、达到贵州省自然资源统一调查确权采集指标表给出的资源类型最小面积、符合集中连片的原则,预划全要素自然资源登记单元,登记单元可包括一种或多种自然资源类型。贵州省自然资源统一调查确权采集指标详见表1。

(2) 预划独立自然资源单元。经批准的省级以上自然保护区、风景名胜区(不含已登记的设施)、城市公园、湿地按照相关部门批复范围界线预划为独立自然资源单元。省级以下的自然保护区、风景名胜区(不含已登记的设施)、城市公园、湿地,符合条件的,作为本次调查的全要素单元进行调查。

(3) 单元内各类自然资源类型确定。充分利用土地利用现状、地理国情普查等已有资料,将划定范围内的各类自然资源对象进行提取,对模棱两可、判别不清的单元采用无人机举证与外业实地调查相结合的方式核实,并结合其他相关行业部门数据,对单元内自然资源类型数量与质量进行核算。

(4) 自然资源公共管制确定。以三区三线划定范围为依据,结合资源管理部门对登记单元范围内自然资源在用途管制、生态保护红线、公共管制、特殊保护等方面需求,将各部门行业数据叠加分析,统计汇总各自然资源单元内部涉及相关公共管制区域的面积和占比。

表1 贵州省自然资源统一调查确权采集指标表

Tab. 1 Guizhou province natural resources unified investigation confirmed right collection index table

名称	分类	贵州省自然资源调查采集指标
水流	江河	江河指陆地表面承载流动水,具有宣泄水流通作用、水体长度10千米以上的土地和其承载水体的总和
	湖泊(水库)	湖泊指陆地上蓄水水面面积50公顷以上的洼地土地和其承载水体的总和,包含已建成的水库
森林	乔木森林	森林指地面主要生长针叶林、阔叶林,郁闭度0.2以上、面积超过30公顷(450亩)的土地和其承载植物的总和
	竹林森林	
	灌木森林	
	疏林森林	
山岭		山岭特指面积超过333.3333公顷(5000亩)、地表起伏相对高差500米,山岭不单独登记,在森林、草地、荒地等自然资源登记时,作为属性记载
草原 (贵州草地)	天然牧草地	贵州草地特指地面植被以草本植物覆盖为主,多用于放牧或割草,树木郁闭度<0.1或灌木覆盖度<40%,面积超过7公顷(105亩)的草地
	人工牧草地	
	其他草地	
荒地	裸地	裸地多指地表层为土质,无植被覆盖的土地;或沙质岩土、砾石覆盖面积≥60%的土地
	盐碱地	
	沙地	
滩涂	内陆滩涂	内陆滩涂指河流、湖泊常水位线至洪水水位线之间的泥沼地;坑塘的正常蓄水位与洪水水位间的滩地
	沿海滩涂	

## 4 取得成效

(1)通过本次调查六盘水市钟山区首次登记12个自然资源单元。面积约2 223公顷,内含国有自然资源面积约350公顷(其中,森林约62公顷、水流约218公顷、草地约45公顷、滩涂约15公顷、荒地约10公顷);集体自然资源单元约1 186公顷(其中,森林约1 154公顷、草地约32公顷)、非自然资源约687公顷,因登记单元内未有相对高差达到500米的山岭,故钟山区自然资源登记单元内无山岭要素存在。

(2)通过该项调查明确了权责关系和边界界线,为生态文明建设和自然资源资产改革奠定了坚实基础。

(3)整理了包括林业、农业、国土、水利等多部门的权属资料,为进一步摸清自然资源家底奠定了坚实基础。

(4)在城市自然资源调查中做了大量探索,结合钟山区行政区域面积较小,属于城市自然资源的区域较多,且境内无大江大河和国有林场等特点,综合考虑,对省厅制定的水流类型最小划分指标(10 Km)进行了相应的下浮。

其次,钟山区划定的国有自然资源单元和独立自然资源单元多处于城区部分,若以街坊(地籍子区)进行签字、确权、盖章,涉及到的街坊数量较多且不利于工作配合开展,故将城区范围内涉及的自然资源单元确权盖章至上级主管部门(社区)一级。

## 5 问题与难点

(1)三权重叠、一地多证。在资料分析阶段,普遍存在相关部门之间的数据权属界线不清,农村土地承包经营权与林权、水权相互重叠、压盖的情况,导致出现“一地两证”情况。针对自然资源单元范围内,会同相关部门共同协商,对存在权属交叉的地块进行重新调查确权,划准三者之间的权籍界线,形成自然资源一张图与现行的不动产权籍登记无缝衔接。

(2)数据来源多样、面积差异。针对同一自然资源单元,不同管理部门提供的面积范围差异较大,以“凉都森林公园”为例,省林业厅批复规划面积为1 649.5公顷,凉都森林公园管理处提供的范围面积为1 623.77公顷,钟山区生态文明建设局提供的面积为1 605.12公顷。最终采取批复红线叠加最新影像,查找面积差异原因,明确最终范围界线,形成公共自然资源的一套统计和数据标准。

(3)历史遗留问题多、资料缺失。“钟山公园”、“凤池园”、“德坞儿童公园”、“明湖湿地公园”4个单元,通过多方努力仍无法收集相关批复文件和权属来源材料;水利资料未涵盖到所要登记的河流水库的径流量、库容、水质状况等信息,导致该部分单元的数量与质量信息无法填写。

## 6 结束语

(1)服务生态文明建设、助力自然资源改革。通过自然资源统一确权调查登记全面摸清了钟山区辖区内各类自然资源“生态家底”,为生态文明建设、“山水林田湖草”生命共同体打造和自然资源资产有偿使用制度改革起到基础性数据支撑、科学性决策依据、系统性成果判定的作用。

同时,可在地方编制自然资源资产负债表和生态环境监测时提供基底数据,为领导干部自然资源资产离任审计及政府生态环境绩效评价提供量化依据;支撑建立权属明晰、权责分明和监管有效的自然资源资产产权制度,助推经济发展模式向以绿色GDP衡量的可持续发展方式转变。

(2)服务三变改革、助力精准扶贫。结合当前六盘水全市上下正火热开展的资源变资产、资金变股金、农民变股东“三变”改革,通过自然资源统一确权调查登记可让当地政府及各级集体组织对自己目前拥有的自然性资源做到心中有数,合理分配及处置各类自然资源,将村集体所有的闲置土地、林地、水域等自然资源要素形成一种股权形态,将“死资源”盘活为“活资产”。

(3)服务不同层级政府治理决策,助力社会和谐。通过自然资源统一确权调查登记,准确界定国有与集体之间的自然资源边界和不同层级政府行使所有权的边界,明确自然资源资产权属所有者和使用者、管理者的权益与责任,进一步减少因界线不明、权责不清而引起的争议和纠纷。

## 参考文献

- [1] 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(6):66-72.
- [2] 李鹏举,焦世文,曹勇刚,等. 祁连山国家公园自然资源确权登记实践与思索——以甘肃省片区凉州区境内为例[J]. 中国国土资源经济, 2019(9):63-69,88.
- [3] 余姝辰,余德清,彭璐,等. 自然资源统一确权登记的相关问题维探[J]. 国土资源情报, 2018(2):13-19.
- [4] 徐文海,谭勇,姚德懿. 自然资源统一确权登记的探索与实践[J]. 国土与自然资源研究, 2018(3):4-9.
- [5] 张莉娟,周华,曾荣发. 自然资源统一确权登记的探索与思考:以贵州省兴仁县为例[J]. 中国土地, 2018(11):39-41.