

自然资源统一确权登记成果应用探索

姜雪菲

红河哈尼族彝族自治州自然资源和规划局

DOI:10.12238/gmsm.v8i2.2143

[摘要] 自然资源统一确权登记成果的深度应用面临多重挑战,其有效价值转化路径尚未完全畅通。核心障碍源于基础性产权制度安排,特别是所有权委托代理机制有待明晰,导致权责边界模糊,影响登记的权威性与应用主体责任的精准定位。登记内容与技术标准的现有设定,在全面反映资源多样性、质量差异及生态价值方面存在局限,加之普遍存在的数据壁垒和信息共享机制梗阻,进一步限制成果的综合分析与跨领域应用效能。应对这些挑战,亟需健全产权制度、完善登记标准、打破数据孤岛并探索多元化应用路径,为发挥登记成果的基础性作用提供系统性解决方案。

[关键词] 自然资源; 统一确权; 生态文明; 登记内容

中图分类号: F062.1 文献标识码: A

Exploration on the Application of Unified Ownership Registration Achievements of Natural Resources

Xuefei Jiang

Honghe Hani and Yi Autonomous Prefecture Natural Resources and Planning Bureau

[Abstract] The in-depth application of unified ownership registration achievements of natural resources faces multiple challenges, and the path for effective value transformation has not yet been fully unblocked. The core obstacle stems from the fundamental property rights system arrangement, particularly the need to clarify the principal-agent mechanism of ownership, which has led to blurred boundaries between rights and responsibilities and affected the authority of registration and the precise positioning of application subjects' responsibilities. The existing settings of registration content and technical standards have limitations in comprehensively reflecting resource diversity, quality differences, and ecological values. Coupled with the widespread data barriers and obstructions in information sharing mechanisms, these further restrict the comprehensive analysis of achievements and cross-disciplinary application efficiency. To address these challenges, it is urgent to improve the property rights system, refine registration standards, break down data silos, and explore diversified application paths, so as to provide a systematic solution for giving full play to the fundamental role of registration achievements.

[Key words] natural resources; unified ownership confirmation; ecological civilization; registration content

引言

在生态文明建设向纵深推进的新阶段,对自然资源治理体系的现代化水平有了更高要求。统一确权登记作为明晰产权、奠定管理基础的关键环节,已在多个区域取得阶段性进展。但是登记完成并非终点,其核心价值在于成果的有效应用。当下,如何把海量登记数据从静态档案转变为驱动生态产品价值实现、优化国土空间格局、提升生态系统服务功能的动态引擎,是紧迫且现实的课题。本文着眼于确权登记成果的应用,深入分析实践中遇到的瓶颈,探寻突破障碍、释放成果潜能的优化策略与可行路径,为促进自然资源可持续利用和高质量发展提供参考。

1 自然资源统一确权登记面临的挑战

1.1 产权制度与权责体系的结构性障碍

随着自然资源统一确权登记工作的推进,配套的产权制度安排仍存在结构性矛盾。当前各级政府在该机制中的权责清单界定仍不清晰^[1],直接影响确权登记获取充分权属依据的确定性。同时,跨部门协同职责存在较多模糊地带,水利、林业、生态环境等管理机构在登记信息核实、成果共享应用及后续监管环节中,具体权限与分工常缺乏明确界定,增加了流程运转的内部协调成本与不确定性。

1.2 登记内容与技术标准的适配性不足

现行登记规范及技术标准在全面反映自然资源多样性与动态性方面还需进一步细化, 标准化内容难以充分体现资源质量差异和生态服务价值的细微变化。具体来看, 矿产、水流、湿地等资源的划定标准, 与相关行业部门的管理实践及认知存在差异。同时, 登记簿记载的指标体系多侧重面积、数量等基础物理信息, 而对质量等级、生态功能强度、可持续利用潜力等体现资源内在价值的关键要素, 覆盖不够全面。

1.3 数据壁垒与信息共享机制的梗阻

不同管理部门与层级间的自然资源信息流转存在梗阻, 形成的数据壁垒制约了确权登记成果综合效能的发挥。此外, 跨部门数据共享平台建设进展滞后, 部分已建平台运行效率不足, 未能实现预期的数据交换能力。

1.4 成果应用转化路径与支撑体系的缺失

确权登记成果向资产价值转化并支撑生态产品供给的路径存在较多障碍, 暴露出成熟市场机制、配套金融工具及政策法规支撑体系的系统性缺失。具体而言, 登记成果信息与生态产品价值评估、核算体系之间缺乏明确且可操作的衔接机制, 导致登记信息难以转化为市场可识别的价值信号。同时, 现行自然资源登记制度在承载和规范特许经营权、生态旅游权等新型自然资源用益物权时存在明显的适应性不足。

2 自然资源统一确权登记面临的优化策略

2.1 健全产权制度与明晰权责边界

健全基础性产权制度是优化自然资源统一确权登记的首要任务, 其核心在于完善全民所有自然资源资产所有权的委托代理机制。当前, 迫切需要出台细化该机制的具体实施办法, 根据制度设计清晰界定各级政府及指定代理机构的权利范围与责任清单。明确的权责划分是保障登记工作合法规范的前提, 在此基础上还需建立常态化跨部门协同机制, 进一步明确各管理部门在自然资源统一确权登记流程中的职责分工。

2.2 完善登记标准与提升技术规范

提升自然资源确权登记成果应用效能, 关键在于推进登记标准与技术规范的优化升级。需建立一套科学、动态且适应性强的内容指标体系, 对现行自然资源分类标准和登记单元划分规则进行修订完善^[2], 增强其与资源管理实践的契合度, 减少理论标准与操作层面的脱节。登记簿承载的信息内容也需拓展深化, 研究增加反映资源质量状况、生态系统服务功能、开发利用限制条件等关键价值信息的指标, 是提升成果实用性的重要方向。针对矿泉水、地热等具有独特属性的特殊资源类型, 应探索制定差异化的登记内容要求和专门的技术调查方法。

2.3 打破数据孤岛与构建共享平台

释放自然资源确权登记成果的应用潜力, 需着力破除数据壁垒, 推动信息资源的流通共享。统一的数据标准体系是实现互联互通的基础, 需加快制定自然资源数据整合共享所需的关键标准, 包括统一的分类编码、空间基准和数据交换格式等, 为后续平台建设奠定基础。建设高效的信息共享平台是核心载体, 应推进国家、省、市多级联动的自然资源“一张图”及确权

登记数据库建设, 实现各类数据的集中汇聚、统一管理与便捷服务。

平台功能定位需从单纯的信息存储向综合应用支持转变。明确数据共享的规则与边界是关键, 需界定各类数据的共享范围、开放层级、访问权限及安全保障要求。建立常态化、制度化的数据共享机制, 保障信息流动的可持续性。借助大数据、云计算、人工智能等技术, 可提升多源异构数据的融合处理与深度分析能力, 进而挖掘数据隐含的价值信息。

2.4 探索多元应用路径与强化政策支撑

确权登记工作的核心目标是服务实践, 其成果价值的充分释放需拓展多元化应用路径。推动登记成果在生态产品价值实现、自然资源资产市场化运营、生态保护补偿机制优化等领域的深度应用, 是提升工作实效的关键方向。需建立确权登记成果与后续环节的有效对接机制, 将其与科学价值评估、规范市场交易、创新绿色金融工具等进行系统性衔接。鼓励地方结合自身资源禀赋和发展需求^[3], 探索基于确权成果的资产盘活模式, 自然资源资产的组合供应、有偿租赁、作价入股等创新实践应获得政策支持与引导。精准化生态补偿机制的构建, 需要以可靠的产权登记成果为基础。

3 自然资源统一确权登记的具体实践

3.1 建立协同工作机制与制度框架

确权登记工作的推进以协同机制构建与制度框架设计为起点。各地普遍建立政府主导的工作协调架构, 由自然资源部门牵头, 相关部门协同参与。出台总体工作方案及地方性管理办法配套技术操作指南逐步完善, 共同构建地方制度基础。关键环节如成果核实时采用部门联合审查机制以提升协同效率, 尽管部门间仍存在协调成本, 影响整体合力的充分发挥。各级部门联动模式的建立, 则有效打通了不同层级间的协作通道。

3.2 推进标准化建设与数据库构建

标准化建设与数据库构建构成了确权登记实践的技术核心支撑。各地在遵循国家层面统一要求的前提下, 结合自身区域特点与管理需求, 着手细化具体的技术标准规范。针对自然保护区、矿产资源等特定类型, 一些地区编制了更具针对性的地方性登记规程或详细操作细则。地籍调查工作普遍依据统一的技术标准展开。由此形成了包含空间位置信息与关键属性特征的调查成果数据。与标准化建设并行推进的是确权登记数据库的构建工作。多数省份已启动或正在规划建设省级层面的确权登记数据库系统。数据库建设的目标是实现对不同来源、不同类型登记数据的有效集成与统一管理。部分数据库已初步具备数据查询、统计分析及可视化展示等功能, 为登记成果的集中管理和初步应用奠定了信息化基础。

3.3 开展重点区域与类型试点探索

自然资源统一确权登记的全面实施, 依赖于前期试点探索积累的实践经验。各地在实践中普遍采取先行先试策略, 优先选取具有典型性的区域开展工作, 这些区域主要包括生态功能重要的自然保护区、跨区域河流廊道以及大面积森林分布

区等^[4]。重点区域的率先确权登记,有助于集中破解关键问题并形成示范效应。针对特定资源类型的登记难点,各地也开展了创新探索,尤其是矿产资源领域,液体矿产、已探明储量矿体的有效登记长期存在瓶颈,部分地区在登记方法创新、特定指标补充及三维空间技术应用等方面进行了有益尝试。

3.4 拓展成果在管理与规划中的应用

确权登记初步成果已在自然资源管理与规划多个领域体现应用价值。国土空间规划编制中,登记成果为其提供准确的基础地理底图信息,同时为生态保护红线的科学评估及动态调整提供可靠的权属边界依据。林长制、河湖长制等网格化管理制度中,责任区域的精准划定以确权登记的权属界线为依据。森林防火责任区界定、病虫害防治范围确认及自然保护区执法活动,均以登记的法定权属界线信息为依据。登记数据还为自然保护区体系优化整合及管理效能提升提供基础支撑,其应用正从基础管理向规划决策层面深入。

确权登记成果的价值潜力并不仅限于提供静态的边界信息或基础底图。其所蕴含的权属清晰性与空间精准性,为优化资源配置效率和提升管理决策水平开辟了更广阔的空间。资源利用的总量控制与空间布局规划的精细化依赖于准确掌握每一登记单元的产权归属和具体范围。例如,在制定区域发展规划时可以依据登记成果更科学地评估不同地块的承载能力与开发适宜性,引导产业项目合理落地。提升精确度避免因权属不清或范围模糊而引发的后续管理难题与潜在的社会矛盾。登记信息同时也为建立动态监测与评估体系提供了坚实基础。将登记成果作为参照系,可以更有效地追踪土地利用变化、生态修复成效以及各类管理措施的实施效果。清晰界定的行政边界与自然资源单元边界,为建立区域联防联控机制、协调上下游生态保护与经济发展关系等复杂治理议题,提供了基础性的空间对话平台。

3.5 探索对接生态产品价值实现的路径

确权登记的核心目标是服务生态产品价值实现,部分地区已探索将登记成果与自然资源资产化运营结合的路径,旨在打通“绿水青山”向“金山银山”的转化通道。“多门类自然资源资产组合供应”模式是重要探索方向,该模式将登记明确的权属、范围信息作为构建资产包、开展价值评估及市场化出让的

基础依据。生态补偿领域也尝试应用确权成果,部分地方根据登记信息提升补偿额度核算科学性和资金分配精准性。绿色金融服务创新同样依赖确权成果支撑,当前重点探索利用登记信息为自然资源资产抵押、评估、融资等活动提供可靠依据。新型用益物权的设立与登记也开始衔接确权成果,在自然资源登记簿中记载相关信息,切实维护权利人合法权益。

4 结语

自然资源统一确权登记作为一项基础性制度工程,其成果应用的探索实践揭示了从“摸清家底”到“有效利用”的复杂性。当前实践虽在机制构建、标准细化及初步应用方面取得进展,但距离实现登记成果支撑生态产品价值充分实现、服务高质量发展的目标仍有距离。挑战主要集中在制度供给、技术适配、信息流通与市场对接四个维度相互交织、相互制约的系统性难题。未来的优化方向不应局限于单一环节的修补,需提升整体效能。以健全产权安排与明晰权责为基础,完善标准规范与提升技术为手段,畅通数据共享与融合,探索多元应用与强化政策。进行制度的持续创新、技术攻关与跨部门、跨领域的深度联合。推动登记成果从静态数据向动态资产转化。真正将确权登记奠定的产权基础,转化为促进生态文明建设和经济社会可持续发展的坚实动力。

参考文献

- [1]尹祥瑞.自然资源统一确权登记制度研究综述[J].盛京法律评论,2024,16(02):129-157.
- [2]于丹丹.自然资源统一确权登记的积极作用及实施建议[J].农村科学实验,2024,(05):40-42.
- [3]石渊.国家公园自然资源统一确权登记制度研究[D].西南政法大学,2023.
- [4]牛利斌,肖德明,张学洲.第三次全国国土调查成果在自然资源统一确权登记中的应用[J].测绘与空间地理信息,2022,45(09):129-132.

作者简介:

姜雪菲(1979--),女,汉族,云南省弥勒市人,大学本科,测绘高级工程师,研究方向:不动产登记、自然资源确权登记、不动产登记信息化建设与数据质量提升。