

# 全民所有自然资源资产清查方法研究

张林曼

福建省地质测绘院

DOI:10.12238/gmsm.v3i5.861

**[摘要]** 十九大以来,国家机构和行政体制发生了重大改革,组建自然资源部门的主要目的就是为统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责,着力解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题,实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理。为摸清全民所有自然资源资产家底,自然资源部在5个省开展了全民所有自然资源资产清查项目。本文探讨了福建省晋江市全民所有自然资源资产清查的内容、任务、方法,总结了工作开展的成效。

**[关键词]** 全民所有; 自然资源; 资源管理; 资产清查

中图分类号: F239 文献标识码: A

## 引言

为加强全民所有自然资源资产管理,统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。按福建省自然资源厅工作部署在晋江市开展全民所有自然资源资产清查试点工作。全民所有自然资源资产清查目的是探索建立全民所有自然资源资产清查制度,对全民所有自然资源资产清查技术规范和报表体系提出优化意见,为福建省开展全民所有自然资源资产清查工作提供经验。

## 1 工作内容

本次清查工作任务包括全民所有土地、矿产、森林、湿地、海洋共5类自然资源。清查区域为晋江市行政辖区。清查试点的数据基准时点为2018年12月31日;对于基准时点没有准确数据的,以最近统计或行政管理数据为准。清查主要任务包括,建立清查统计制度、汇集和补充数据、开展经济价值估算、建立数据库。

## 2 技术路线

根据《全民所有自然资源资产清查试点技术指南》和福建省自然资源厅有关文件的要求,结合晋江市各类自然资源资产管理基础和特点,充分利用现有相关自然资源调查成果,按照分类施策的原则,对清查试点工作涉及的全民所有自然资源不同属性的数据,采取不同采集方法,应用3S技术和ARCGIS、CASS等软件

技术,开展实物量清查和经济价值估算工作;探索建立全民所有自然资源资产清查制度,完善全民所有自然资源资产清查指标、报表体系、技术规范和工作方法;对各项数据进行统计汇总,对各项成果进行分析并总结工作经验,编写技术总结等文字报告。

## 3 技术方法

3.1 确定各类自然资源的基数和底图

全民所有土地、森林、湿地资源资产,以晋江市第三次全国国土调查中全民所有土地、森林、湿地图斑为基础,补充已报部监管平台的用地管理信息中的建设用地报批数据(2010-2018年)和晋江市自然资源统一确权登记试点成果中的国有土地数据为全民所有自然资源范围,以及第三次全国国土调查中为非国有林地而森林资源管理“一张图”中林木权属为国有且在道路两旁及公园区域的林地,确定本次晋江市全民所有土地、森林、湿地资源资产的基数和底图(工作范围)。

矿产资源资产,以储量库为基数,以矿区为清查单元。

海洋资源资产以晋江市海域海岛动态监管系统中信息为基数和底图,清查晋江市域内的海域和无居民海岛资源资产。

3.2 形成各类自然资源的实物属性数据

利用已有各类自然资源专项调查(清查)成果,生成反映各类资源资产实物量的相关数据。以第三次全国国土调查的图斑为依据,叠加森林资源管理“一张图”、湿地调查监测成果、晋江市自然资源统一确权登记试点成果等自然资源图斑(斑块)界线,按照先核清各类资源范围、面积,再确定资源数量、质量的工作顺序,形成以晋江市为清查单位的全民所有自然资源资产权属、数量、质量、用途、分布等实物属性信息。

3.3 价值属性清查和经济价值估算

3.3.1 全民所有土地资源资产价值属性清查与经济价值估算

①土地供应价值属性清查:通过采集土地市场动态监测与监管系统和不动产登记信息管理基础平台系统中涉及建设用地价格和使用权登记等相关信息,摸清全民所有土地使用权供应情况和使用权交易价格。

②储备土地价值属性清查:采集土地市场动态监测与监管系统中储备土地的规划用途数据(该系统中土地成本和土地资产价值均未录入),并结合城镇基准地价成果估算储备土地的经济价值。

③经济价值估算。全民所有农用地经济价值估算:因晋江市无农用地基准

地价等可用于农用地经济价值估算的相关成果,本次通过收集晋江市征地区片综合地价的相关数据资料,以土地取得成本作为农用地经济核算基础。

全民所有建设用地经济价值估算:以晋江市政府最新公示的城镇基准地价成果为基础,结合土地供应市场交易情况进行期日修正,对全民所有建设用地进行经济价值估算。

全民所有未利用地经济价值估算:因未利用地短期内不能利用或无经济收益的资源,采用名义价值(1元/图斑)作为经济价值估算基础。

3.3.2 矿产资源资产价值属性清查与经济价值估算

①价值属性清查。晋江市矿业权已全部注销,无需采集矿产资源开发利用统计数据库、矿业权人勘查开采信息公开系统等涉及矿产资源储量变化、矿业权出让收益的行政审批和登记数据。

②经济价值估算。根据《福建省自然资源厅关于印发福建省矿业权出让收益市场基准价的通知》(闽自然资〔2018〕1号)文件,对已公示基准价的矿种,根据公示基准价要求开展矿产资源资产经济价值估算。

压覆矿产资源资产的经济价值和划入自然保护区内的所有矿产资源资产经济价值,采用名义价值每个储量分类1元的方式估算矿产资源资产经济价值。

3.3.3 全民所有森林资源资产价值属性清查与经济价值估算

①价值属性清查。林木、林地价值属性清查,清查(收集)林木近期交易价格、营造林成本、伐区设计费、木材采运成本、经济林产品采摘运输成本、销售税费、林业生产投资收益率、木材生产利润率、经营管理费用及不可预见费、林种生长率及出材率、林地征地价格等内容。

②经济价值估算。对于全民所有生

态公益林资源资产,采用名义价值计量,按1元/图斑估算其经济价值;林地和林木所有权均为国有的商品林资源资产需评估林地和林木价格;林地所有权为集体、林木所有权为国有的商品林资源资产,在评估林木价格(不评估林地价格,不扣除林地租金)后,扣除林木非国有分成现值或折算的林地租金现值;林地所有权为国有、林木所有权为非国有的商品林资源资产只评估林地价格,不评估林木价格。

3.3.4 全民所有湿地资源资产价值属性清查与经济价值估算

湿地具有极其重要的生态功能,以保护为主,侧重生态价值,暂不估算经济价值,用名义价值计量全民所有湿地资源资产的价值,按1元/图斑计量。

3.3.5 海洋价值属性清查与经济价值估算

①海洋价值属性清查。结合海域使用金征收标准、海洋功能区划分区、用海方式等成果,形成清查单元对应的海域使用金价格信息。通过海域海岛动态监管系统等,获取海域面积、海域使用金征收额、海域使用权招标采购宗数、无居民海岛数量与面积、海岛使用金征收额、海域使用权登记证等相关数据。

②海洋经济价值估算。根据《调整海域无居民海岛使用金征收标准》财综〔2018〕15号文,使用年限采用可出让的最高年限,结合海域等别、用海方式、海岛等别、用岛方式、用岛类型,估算海洋资源资产经济价值;对于公益性用海,采用名义价值按1元/宗海计量;全民所有未纳入可开发利用的无居民海岛,采用名义价值按1元/海岛计量。

#### 4 工作成效

通过本次清查,摸清了晋江市全民所有自然资源资产家底。经统计,晋江市全民所有土地资源资产清查图斑

共15463个,总面积为16556.25公顷,经济价值共9784261.66万元。全民所有森林资源资产清查图斑共2780个,总面积为1148.01公顷,经济价值共4909.54万元。全民所有湿地资源资产清查图斑共194个,总面积为1179.20公顷,经济价值共0.02万元。矿产资源资产清查矿区数量为4个,经济价值共78.94万元。海洋资源资产清查,海域资源资产总宗数为224宗,无居民海岛资源资产为32个海岛,总面积为94180.45公顷;经济价值最低价376771.43万元,最高价13266138.62万元。本次清查,晋江市经济价值总量最低价10166021.59万元,最高价23055388.78万元。

#### 5 结语

全民所有自然资源资产清查是跨行业、跨部门、跨学科、跨区域的工作,涵盖内容广泛,涉及行业众多,要求清查工作需强化横向合作和纵向协作,明确职责分工,完善工作机制。因此,在开展全民所有自然资源资产清查时,应加强沟通协调和需求对接,同土地、林业、海洋、水利、农业、气象和矿产等各个相关专业职能部门联合,充分借助其他领域的力量,多部门协同,跨行业合作,建立联合清查的工作机制。

#### [参考文献]

- [1]中央编办二司课题组.关于完善自然资源管理体制的初步思考[J].中国机构改革与管理,2016,(5):29-31.
- [2]施志源.自然资源资产有偿使用的改革难点与规则完善[J].中国特色社会主义研究,2019,(2):86-91.
- [3]马永欢,吴初国,黄宝荣.构建全民所有自然资源资产管理体制新格局[J].中国软科学,2018,(11):10-16.
- [4]贺冰清.矿产资源产权制度演进及其改革思考[J].中国国土资源经济,2016,(6):4-9.