**自然资源统一确权登记工作方案**

　　为贯彻党中央、国务院关于生态文明建设的决策部署，落实《生态文明体制改革总体方案》《深化党和国家机构改革方案》要求，在认真总结试点工作经验的基础上，现就全面铺开、分阶段推进全国自然资源统一确权登记制定以下工作方案。

　　一、总体要求

　　（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于自然资源管理重要论述，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然理念，按照建立系统完整的生态文明制度体系的要求，在总结前期试点工作经验的基础上，全面铺开、分阶段推进自然资源统一确权登记工作，推动建立归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅、监管有效的自然资源资产产权制度，支撑自然资源合理开发、有效保护和严格监管。

　　（二）基本原则。坚持资源公有，坚持自然资源社会主义公有制，即全民所有和集体所有。坚持物权法定，依法依规确定自然资源的物权种类和权利内容、自然资源资产产权主体和行使代表。坚持统筹兼顾，在新的自然资源管理体制和格局基础上，与相关改革做好衔接。坚持以不动产登记为基础，构建自然资源统一确权登记制度体系，实现自然资源统一确权登记与不动产登记的有机融合。坚持发展和保护相统一，加快形成有利于节约资源和保护环境的新的空间格局。

　　（三）工作目标。按照《自然资源统一确权登记暂行办法》（以下简称《办法》），以不动产登记为基础，充分利用国土调查成果，首先对国家公园、自然保护区、自然公园等各类自然保护地，以及江河湖泊、生态功能重要的湿地和草原、重点国有林区等具有完整生态功能的自然生态空间和全民所有单项自然资源开展统一确权登记，逐步实现对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域、无居民海岛以及探明储量的矿产资源等全部国土空间内的自然资源登记全覆盖。清晰界定各类自然资源资产的产权主体，逐步划清全民所有和集体所有之间的边界，划清全民所有、不同层级政府行使所有权的边界，划清不同集体所有者的边界，划清不同类型自然资源的边界，推进确权登记法治化，为建立国土空间规划体系并监督实施，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，提供基础支撑和产权保障。

　　二、主要任务

　　（一）开展国家公园自然保护地确权登记。

　　自然资源部在完善前期国家公园统一确权登记试点工作成果的基础上，对国家公园开展统一确权登记。由自然资源部会同国家公园所在的省级人民政府联合制定印发实施方案，组织技术力量依据国家公园建设、审批等资料划定登记单元界线，收集整理国土空间规划明确的用途、划定的生态保护红线等管制要求及其他特殊保护规定或者政策性文件，直接利用全国国土调查和自然资源专项调查成果确定资源类型、分布，并开展登记单元内各类自然资源的权籍调查。通过确权登记，明确国家公园内各类自然资源的数量、质量、种类、分布等自然状况，所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况，并关联公共管制要求。自然资源部可以依据登记结果颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。国家公园范围内的水流、森林、湿地、草原、滩涂等，不单独划分登记单元，作为国家公园登记单元内的资源类型予以调查、记载。

　　（二）开展自然保护区、自然公园等其他自然保护地确权登记。

　　自然资源部对由中央政府直接行使所有权的自然保护区、自然公园（根据《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》，自然公园包括森林公园、地质公园、海洋公园、湿地公园等）等自然保护地开展统一确权登记。由自然资源部会同自然保护区、自然公园等自然保护地所在的省级人民政府联合制定印发实施方案，组织技术力量依据自然保护区、自然公园等各类自然保护地设立、审批等资料划定登记单元界线，收集整理国土空间规划明确的用途、划定的生态保护红线等管制要求及其他特殊保护规定或者政策性文件，直接利用全国国土调查和自然资源专项调查成果确定资源类型、分布，并开展登记单元内各类自然资源的权籍调查。通过确权登记，明确自然保护区、自然公园等自然保护地范围内各类自然资源的数量、质量、种类、分布等自然状况，所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况，并关联公共管制要求。自然资源部可以依据登记结果颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　省级人民政府组织省级及省级以下自然资源主管部门依据《办法》，参照自然资源部开展自然保护区、自然公园等自然保护地自然资源确权登记的工作流程和要求，对本辖区内除自然资源部直接开展确权登记之外的自然保护区、自然公园等自然保护地开展确权登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　自然保护区、自然公园等自然保护地范围内的水流、森林、湿地、草原、滩涂等，不单独划分登记单元，作为自然保护区、自然公园等自然保护地登记单元内的资源类型予以调查、记载。同一区域内存在多个自然保护地时，以自然保护地的最大范围划分登记单元。

　　（三）开展江河湖泊等水流自然资源确权登记。

　　自然资源部对大江大河大湖和跨境河流进行统一确权登记。由自然资源部会同水利部、水流流经的省级人民政府制定印发实施方案，组织技术力量依据国土调查和水资源专项调查结果划定登记单元界线，收集整理国土空间规划明确的用途、划定的生态保护红线等管制要求及其他特殊保护规定或者政策性文件，并对承载水资源的土地开展权籍调查。探索建立水流自然资源三维登记模式，通过确权登记明确水流的范围、面积等自然状况，所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况，并关联公共管制要求。自然资源部可以依据登记结果颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　省级人民政府组织省级及省级以下自然资源主管部门会同水行政主管部门，依据《办法》，参照自然资源部开展水流自然资源确权登记的工作流程和要求，对本辖区内除自然资源部直接开展确权登记之外的水流进行确权登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　（四）开展湿地、草原自然资源确权登记。

　　自然资源部对由中央政府直接行使所有权的、生态功能重要的湿地、草原等进行统一确权登记。由自然资源部会同湿地、草原所在的省级人民政府联合制定印发实施方案，组织技术力量依据国土调查和湿地、草原资源专项调查结果划定登记单元界线，收集整理国土空间规划明确的用途、划定的生态保护红线等管制要求及其他特殊保护规定或者政策性文件，并开展权籍调查。通过确权登记明确湿地、草原自然资源的范围、面积等自然状况，所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况，并关联公共管制要求。自然资源部可以依据登记结果颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　省级人民政府组织省级及省级以下自然资源主管部门依据《办法》，参照自然资源部开展湿地、草原自然资源确权登记的工作流程和要求，对本辖区内除自然资源部直接开展确权登记之外的湿地、草原进行确权登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　（五）开展海域、无居民海岛自然资源确权登记。

　　自然资源部对由中央政府直接行使所有权的海域、无居民海岛进行统一确权登记。以海域作为独立自然资源登记单元的，由自然资源部会同沿海省级人民政府联合制定印发实施方案，组织技术力量充分利用国土调查和海域专项调查结果，依据海岸线和各沿海县市行政管辖界线划定登记单元界线，收集整理国土空间规划明确的用途、划定的生态保护红线等管制要求及其他特殊保护规定或者政策性文件，并开展权籍调查。探索采用三维登记模式，通过确权登记明确海域的范围、面积等自然状况，所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况，并关联公共管制要求。

　　所有无居民海岛都单独划定自然资源登记单元，进行整岛登记。以无居民海岛作为独立登记单元的，由自然资源部制定印发实施方案，组织技术力量充分利用国土调查和无居民海岛专项调查结果，按照“一岛一登”的原则，划定登记单元界线，收集整理国土空间规划明确的用途、划定的生态保护红线等管制要求及其他特殊保护规定或者政策性文件，并开展权籍调查。通过确权登记明确无居民海岛的名称、位置、面积、高程（最高点高程和平均高程）、类型和空间范围等自然状况，所有权主体、所有权代表行使主体以及权利内容等权属状况，并关联公共管制要求。

　　省级人民政府组织省级及省级以下自然资源主管部门依据《办法》，参照自然资源部开展海域确权登记的工作流程和要求，对本辖区内除自然资源部直接开展确权登记之外的海域进行确权登记。

　　（六）开展探明储量的矿产资源确权登记。

　　自然资源部对探明储量的石油天然气、贵重稀有矿产资源进行统一确权登记。由自然资源部会同相关省级人民政府制定印发实施方案，组织技术力量依据矿产资源储量登记库，结合矿产资源利用现状调查数据库和国家出资探明矿产地清理结果等划定登记单元界线，调查反映各类矿产资源的探明储量状况，收集整理国土空间规划明确的用途、划定的生态保护红线等管制要求及其他特殊保护规定或者政策性文件。对矿产资源的确权登记，探索采用三维登记模式，通过确权登记，明确矿产资源的数量、质量、范围、种类、面积等自然状况，所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况，并关联勘查、采矿许可证号等相关信息和公共管制要求。自然资源部可以依据登记结果颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　省级人民政府组织省级及省级以下自然资源主管部门依据《办法》，参照自然资源部开展矿产资源确权登记的工作流程和要求，对本辖区内除自然资源部直接开展确权登记之外的矿产资源进行确权登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　（七）开展森林自然资源确权登记。

　　自然资源部对已登记发证的重点国有林区要做好林权权属证书与自然资源确权登记的衔接，进一步核实相关权属界线。在明确所有权代表行使主体和代理行使主体的基础上，对国务院确定的重点国有林区森林资源的代表行使主体和代理行使主体探索进行补充登记。

　　省级人民政府组织省级及省级以下自然资源主管部门依据《办法》，对本辖区内尚未颁发林权权属证书的森林资源，以所有权权属为界线单独划分登记单元，进行所有权确权登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

　　（八）自然资源确权登记信息化建设。

　　将自然资源确权登记信息纳入不动产登记信息管理基础平台。在不动产登记信息管理基础平台上，开发、扩展自然资源登记信息系统。全国自然资源登记工作采用统一的信息系统，按照统一的标准开展工作，实现自然资源登记信息的统一管理、实时共享，并实现与不动产登记信息、国土调查、专项调查信息的实时关联。自然资源部门与生态环境、水利、林草等相关部门要加强信息共享，服务于自然资源的确权登记和有效监管。

　　省级及省级以下自然资源主管部门不再单独建设自然资源登记信息系统，统一使用全国自然资源登记信息系统，加强自然资源确权登记成果的信息化管理，建立本级自然资源确权登记信息数据库，做好本级负责的自然资源确权登记工作。

　　三、时间安排

　　按照从2019年起，利用5年时间基本完成全国重点区域自然资源统一确权登记，2023年以后，通过补充完善的方式逐步实现全国全覆盖的工作目标，制定总体工作方案和年度实施方案，分阶段推进自然资源确权登记工作。

　　（一）2019年。自然资源部修订出台《办法》、操作指南、数据库标准、登记单元编码和划定规则等，印发实施《自然资源统一确权登记工作方案》。根据工作安排，适时启动全国自然资源统一确权登记工作。重点对海南热带雨林、大熊猫、湖北神农架、浙江钱江源、云南普达措等国家公园体制试点区，长江干流，太湖等开展自然资源统一确权登记工作。开展由地方人民政府负责的自然保护区、自然公园等其他自然保护地自然资源确权登记的示范建设。探索开展矿产资源自然资源统一确权登记的路径方法。完成全国自然资源确权登记信息系统的开发，并部署全国使用。完善前期国家公园统一确权登记试点工作成果，纳入自然资源统一登记信息系统。对已完成确权登记的区域，适时颁发自然资源所有权证书。

　　省级人民政府要组织省级自然资源主管部门，制定本省自然资源统一确权登记总体工作方案，于2019年9月底前报自然资源部审核后，以省级人民政府名义予以印发。根据总体工作方案，省级自然资源主管部门分年度、分区域制定本省自然资源确权登记实施方案，启动本省自然资源确权登记工作。

　　（二）2020—2022年。自然资源部根据中央政府直接行使所有权的资源清单，从自然公园、自然保护区等自然保护地，黄河、淮河、松花江、辽河、海河、珠江等大江大河大湖，生态功能重要的湿地和草原，海域、无居民海岛，以及探明储量的石油天然气、贵重稀有矿产资源等全民所有自然资源中，每年选择一批重要自然生态空间和单项自然资源开展统一确权登记。

　　省级及省级以下自然资源部门根据本省自然资源统一确权登记总体工作方案，制定年度工作计划，基本完成本辖区内重点区域自然资源确权登记工作。

　　（三）2023年及以后。在基本完成全国重点区域的自然资源统一确权登记工作的基础上，适时启动非重点区域自然资源确权登记工作，最终实现全国自然资源确权登记全覆盖的目标。

　　四、保障措施

　　（一）加强组织领导。自然资源部和省级人民政府是组织实施自然资源确权登记工作的责任主体。要充分认识自然资源确权登记工作对支撑生态文明建设的重大意义，切实加强组织领导，建立多部门合作的协调机制，明确任务要求，保障工作经费，落实责任分工。自然资源部要加强对全国自然资源确权登记工作的指导监督，完善制度建设，会同有关部门及时协商解决工作中的重大问题，委托自然资源部不动产登记中心、中国国土勘测规划院、信息中心等单位承担由国家登记机构具体负责的自然资源统一确权登记组织实施工作。省级人民政府对本省行政区域内的自然资源确权登记工作负总责，要组织省级自然资源主管部门会同有关部门编制本省工作总体方案和年度工作计划，批准和指导监督省级及省级以下自然资源主管部门制定实施本级自然资源确权登记实施方案，创新工作机制，组织工作力量，落实工作责任，确保自然资源确权登记工作落到实处。

　　（二）强化统筹配合。各级自然资源主管部门要密切配合，形成合力，不折不扣完成自然资源确权登记工作任务。自然资源部要加强对各级登记机构开展自然资源确权登记工作的指导、监督，了解掌握各地工作推进情况并加强实时监管，及时叫停违法违规、损害所有者权益的登记行为，并追究有关单位和人员责任。县级以上地方人民政府和自然资源主管部门要配合、支持自然资源部做好自然资源权籍调查、界线核实、权属争议调处等相关工作。

　　（三）健全协调机制。各级自然资源主管部门要主动做好与生态环境、水利、林草等相关部门的沟通、协调，充分利用已有的自然资源统一确权登记基础资料，现有资料不能满足需要的，应该积极研究解决办法，必要时可开展补充性调查。加强数据质量审核评估和检查，确保基础数据真实可靠、准确客观。

　　（四）落实资金保障。自然资源确权登记和权籍调查，根据财政事权和支出责任划分，分别由中央财政和地方财政承担支出责任。

　　（五）做好宣传培训。各级自然资源主管部门要全面准确宣传自然资源统一确权登记的重要意义、工作进展与成效，加强全国自然资源统一确权登记工作经验交流，为自然资源统一确权登记工作营造良好舆论氛围。各级自然资源主管部门要加大培训力度，提升队伍素质，加强自然资源登记专业人才队伍建设。