

《自然资源确权登记实施指南》 (征求意见稿) 编制说明



目 录

一、工作概况	1
（一）任务来源	1
（二）目的意义	1
（三）主导单位	2
（四）主要工作过程	3
（五）标准起草工作组成员及任务分工	4
二、标准编制原则和标准主要内容	5
（一）编制原则	5
（二）主要内容及关键指标确定依据	6
三、实证研究	14
四、知识产权说明	15
五、采标情况	15
六、重大分歧意见的处理经过和依据	15
七、其他应予以说明的事项	15

《自然资源确权登记实施指南》 (征求意见稿) 编制说明

一、工作概况

(一) 任务来源

《自然资源确权登记实施指南》(以下简称《实施指南》)制定任务由陕西省不动产登记服务中心提出,由陕西省自然资源厅归口。2024年9月,实施指南列入陕西省市场监督管理局2024年第二批地方标准制修订计划(陕市监函(2024)590号),项目计划编号:SDBXM 051-2024。

(二) 目的意义

自然资源统一确权登记是贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设决策部署,建立和实施自然资源统一确权登记制度,推进自然资源确权登记法治化,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,实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理的重要基础性工作。

2016年12月,原国土资源部等7部门印发《自然资源统一确权登记办法(试行)》和《自然资源统一确权登记试点方案》,要求以不动产登记为基础,建立自然资源统一确权登记制度,在全国12个省份开展自然资源统一确权登记试点,2018年完成了试点。2019年7月,在试点基础上,自然资源部、财政部、生态环境部、水利部、国家林草局等五部门印发《自然资源统一确权登记暂行办法》,我国开始全面铺开自然资源统一确权登记。2020年2月,自然资源部办公厅印发《自然资源确权登记操作指南(试行)》,从实务操作层面

对如何开展自然资源确权登记作出具体规定。

2020年5月，陕西省人民政府办公厅印发了《陕西省自然资源统一确权登记总体工作方案》，要求从2020年起，利用4年时间基本完成全省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省全覆盖的工作目标，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。

在2020至2023年陕西省自然资源确权登记试点工作、重点区域统一确权工作过程中，逐渐暴露出实际操作与《自然资源统一确权登记暂行办法》《自然资源确权登记操作指南（试行）》等相关文件不相适应的问题。同时在标准化发展领域，陕西省人民政府《关于贯彻落实〈国家标准化发展纲要〉的实施意见》（陕政发〔2022〕16号），提出构建自然资源统一调查、登记、评价、评估、监测等系列标准。因此，陕西省自然资源厅牵头，会同相关单位，在充分研究《自然资源统一确权登记暂行办法》《自然资源确权登记操作指南（试行）》《自然资源地籍数据库标准》等相关要求基础上，吸收陕西省重点区域自然资源确权登记有益实践探索，形成了《实施指南》，指导全省自然资源确权登记工作开展，推进陕西省自然资源确权登记规范化、标准化建设。

（三）主导单位

《实施指南》主导单位为陕西省不动产登记服务中心。陕西省不动产登记服务中心征求参编单位意见、建议，具体负责统筹编制工作，包括确定起草思路和主体框架，报参编单位审核，开展申报立项、编制讨论稿，并组织对关键环节、难点问题组织座谈交流、技术研讨和实地调研，对各阶段征集到的意见，逐条梳理研究，完成征求意见稿

编写。紧盯地方标准申报流程，对各阶段征集到的意见，逐条梳理研究总结修改完善，结合实践经验，编制完成送审稿，形成可推广、能为我省自然资源确权登记工作提供规范依据的地方标准。

（四）主要工作过程

1.标准起草阶段（2024 年 1 月-6 月）

编制组通过查阅文献、专家咨询、编制组讨论等工作，充分调研兄弟省份登记机构在自然资源确权登记工作中的具体情况，以《自然资源确权登记操作指南（试行）》为基础，结合近年陕西省自然资源确权登记工作积累的经验和研究成果，修改完善相关规定，并按照《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》《地方标准管理办法》《地方标准制定规范》（DB61/T 1214-2020）要求，规范文件结构，形成《实施指南》草案。并作为拟申请标准上报“2024 年拟立项第二批陕西省地方标准制修订计划”。

2.标准立项阶段（2024 年 6 月-9 月）

2024 年 6 月本标准通过陕西省自然资源厅立项审查会专家初审，8 月本标准报陕西省市场监督管理局立项答辩，9 月列入陕西省市场监督管理局 2024 年第二批地方标准制修订计划。

3.修改完善阶段（2024 年 9-12 月）

针对标准中的关键技术内容，编制组采用线上与线下相结合的方式，多次组织召开专家咨询会。邀请自然资源调查监测、测绘地理信息、地图制图、林业、水利、标准化研究等领域专家，围绕标准的技术细节进行了深入交流和探讨，从不同方面提出专业意见，对地方标准编写、修改、完善过程中遇到的技术难点进行答疑和指导，编制组根据专家意见对标准草案多次进行修改完善，完成标准征求意见稿和

编制说明。

4.审查阶段（2025 年 1-2 月）

《实施指南》报省卫星中心技术科，组织行业专家完成内审工作，编制组依据内审会研讨交流意见建议再次修改完善，编制形成征求意见稿和编制说明。

5.公开征求意见阶段（2025 年 2-5 月）

为使《实施指南》更加科学合理，具有广泛的指导性和适用性，起草单位广泛、充分征求行政主管部门、企事业单位、科研机构等利益相关方意见，完成意见征求。

6.标准送审阶段（2025 年 6 月）

整理公开征求意见，完善修改编制标准送审稿。

（五）标准起草工作组成员及任务分工

编制任务下达后，陕西省自然资源厅自然资源确权登记局、陕西省不动产登记服务中心、自然资源陕西省卫星应用技术中心共同成立了标准起草工作组。

陕西省自然资源厅自然资源确权登记局、陕西省不动产登记服务中心统筹《实施指南》编制工作，确定起草思路和主体框架，协调参编单位意见，开展征求意见等。

自然资源陕西省卫星应用技术中心具体负责《实施指南》的编制工作，完成起草、申报立项、讨论稿编制、修改完善等任务，对自然资源登记重点难点问题，组织研讨和实地调研，对各阶段征集到的意见，逐条研究，采纳吸收，修改完善。

起草工作组成员为：郭花利、郑莹、兰海、付垒、郭超、贺五一、王银菊、李龙斌、高光普、郝宁燕、雷雨默、梁秀娟、李小慧、宋诗

雨、武雄骁、陈继川。王银菊担任《规程》项目负责人，牵头组织实施。郭花利负责技术分析、大纲制定工作。郑莹、兰海、付垒、郭超负责对接协调部署安排。贺五一、李龙斌负责开展与其他现行标准规范衔接的技术工作，高光普、郝宁燕负责组织研讨和实地调研、起草、修订完善、编制说明撰写、开展征求意见，并对各阶段征集到的意见，逐条研究，采纳吸收。雷雨默、梁秀娟同志负责规程技术问题收集梳理。李小慧、宋诗雨、武雄骁、陈继川负责规程技术试点与问题反馈。

二、标准编制原则和标准主要内容

（一）编制原则

编制依据《标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T1.1-2020），《标准编写规则第7部分：指南标准》（GB/T 20001.7-2017），具体遵循以下原则：

1.一致性原则

遵守国家现行行业、地方的有关法律、法规和方针政策规定，注意做好《实施指南》编制与现行相关标准之间的衔接和协调，结合国家、行业和地方已颁布实施的有关规程，处理好国家标准、自然资源行业标准与地方标准的关系，防止出现矛盾。

2.科学性原则

本标准的目的是指导和规范我省自然资源确权登记工作的调查流程、调查方法、成果形式等，因此标准的编制必须遵循科学性原则，标准要求的流程、方法、指标等必须科学、合理、准确。

3.适用性原则

作为指导我省自然资源确权登记工作的标准，应当具有适用性。本标准广泛对接交流了自然资源、水利、林业等主管部门业务需求，

融合继承了现有各类专项调查成果，吸纳了陕西省 2020-2024 年省级重点区域自然资源统一确权登记技术支撑单位经验建议，充分考虑了自然资源确权登记工作的实施流程、工作内容、技术手段及成果形式，确保《实施指南》符合陕西省自然资源统一确权登记工作需要，填补了我省自然资源确权登记领域的标准规范空白。

（二）主要内容及关键指标确定依据

依据了《中华人民共和国土地管理法》《不动产登记暂行条例》《中华人民共和国民法典》等相关法律法规和中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》、中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《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》等法律法规和政策文件；《自然资源确权登记操作指南（试行）》（2020 年）《自然资源统一确权登记暂行办法》《自然资源地籍数据库标准》《地籍调查规程》（GB/T 42547-2023）等为本规程的制定提供了参数依据和核心指标确定依据。

《实施指南》包括七个章节和附录内容：

1.范围

本章简要说明本指南适用的具体领域，明确其适用范围和目的。

2.规范性引用文件

共引用了行业标准 8 项。

3.术语和定义

本章明确了自然资源、自然生态空间、自然保护地、自然资源地籍调查、自然资源确权登记、自然资源登记单元、行权主体、自然资源登记簿、自然资源登记单元图 9 个术语和定义。

4.总体原则

本章提供了自然资源确权登记工作各环节内容及方法，包括自然资源类型、确权范围、确权类型、登记原则、登记管辖、坐标系统、比例尺、分幅及编号、计量单位。

本章关键指标的确定依据有：

（1）自然资源类型

确权登记的自然资源类型根据《自然资源统一确权登记暂行办法》（自然资发〔2019〕116号）的通知第三条确定，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自然资源的所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记，我省自然资源类型不包括海域和无居民海岛。自然资源类型宜按照最新年度国土变更调查成果确定。

（2）确权范围

根据自然资源部2020年印发《自然资源确权登记操作指南（试行）》第三章各省人民政府负责组织开展本行政区域内由中央委托地方政府代理行使所有权的自然资源 and 生态空间的确权登记工作。包括除自然资源部直接开展确权登记之外的各类自然保护地、水流、森林、湿地、草原、荒地、探明储量的矿产资源。

（3）坐标系统

坐标系统与投影方式与TD/T 1055-2019第三次全国国土调查技术规程4.4要求一致，建议平面坐标系统采用2000国家大地坐标系（CGCS 2000），投影方式采用高斯-克吕格（Gauss-Kruger）投影，标准3度分带，高程系统建议采用1985国家高程基准。

（4）比例尺、分幅及编号

根据自然资源部 2020 年印发《自然资源确权登记操作指南（试行）》第四章内关于自然保护地、水流、国务院确定的重点国有林区、森林、草原、湿地、荒地等不同类型工作底图底图制作要求，并结合《第三次全国国土调查技术规程》TD/T 1055-2019 内关于困难地区精度调查要求，明确了规范内工作底图制作比例尺，各比例尺标准分幅图及编号执行《国家基本比例尺地形图分幅和编号》GB/T 13989 的规定。

5. 工作流程

本章明确了工作流程，包括资料收集分析处理、编制工作底图、预划登记单元、发布通告、地籍调查、成果入库、登记审核、发布公告、登簿发证。

本章关键指标是工作流程的确立。陕西省 2020 年、2021 年自然资源确权登记试点任务，依据自然资源部 2020 年印发的《自然资源确权登记操作指南（试行）》3.3 确定的工作流程执行完成。为确保指南的实操性和指导效力，编制组进一步优化工作流程，并在陕西省 2022 年省级重点区域 49 个自然资源登记单元确权登记工作中试运行。根据试运行成效，组织多轮次技术研讨会议，邀请陕西省自然资源厅、陕西省自然资源确权登记局、陕西省不动产登记服务中心及自然资源确权登记领域权威专家开展专项论证，重点针对预划登记单元、地籍调查等关键节点进行技术攻关，形成既符合国家规范要求又适配陕西地域特征的标准工作流程。为提升可操作性和适用性，通过“理论—实践—优化”的迭代方式，应用于陕西省 2023 年度省级重点区域 100 个自然资源登记单元确权登记工作，指导了省级确权登记工作顺利完成，全部登记单元成果均通过省级专家组验收，并汇交至

自然资源部自然资源确权登记局。

6.工作方法

本章给出了资料收集分析处理、编制工作底图、预划登记单元、发布通告、地籍调查、成果入库、登记审核、发布公告、登簿发证九项工作具体方法。

(1) 资料收集分析处理

本节的关键指标包括：资料分析、资料处理。

①资料分析。明确了资料收集后宜从自然资源状况、权属状况、公共管制状况三方面开展数据分析。

土地利用现状数据：叠加比对自然资源矢量数据与正射影像图的关系，明确土地利用类型与自然资源类型的关联。

不动产确权登记数据：梳理国有、集体及争议土地的分布与权属，确保登记单元与不动产登记成果有效衔接。

公共管制资料：将主体功能区规划、生态红线等管制数据与影像套合，识别并反馈与公共管制要求明显不一致区域。

②资料处理。通过矢量化、坐标系转换、数据格式转换等步骤，将原始数据转化为标准化成果，补充缺失或不合格资料，并对不同比例尺数据优化适配，确保数据格式与空间基准一致。同时宜按附录 A.2 填写资料处理清单。

(2) 编制工作底图

在自然资源部 2020 年印发《自然资源确权登记操作指南(试行)》基础上，结合陕西省确权登记工作实际情况，参考 GB/T 20257.1，GB/T 20257.2 中的要求，明确自然保护地、水流、森林、草地、湿地、荒地、探明储量的矿产资源等不同类型的登记单元工作底图制作基本要

素，对不同类型自然资源工作底图特殊要素进行了说明，同时提供了工作底图编制方法及要素符号、颜色、尺寸的参考。

（3）预划登记单元

本节规定了登记单元的预划原则、预划顺序、自然资源登记单元预划方法，关键指标如下：

①预划登记单元原则：与自然资源部 2020 年印发《自然资源确权登记操作指南（试行）》4.3 中一致。

②登记单元预划顺序：按照“自然保护地-水流-单项资源-矿产资源”登记单元顺序划定，国家公园等自然保护地登记单元独立成块、边界清晰，宜首先进行预划，其次预划跨度大的水流登记单元，在此基础上，预划湿地、森林、草原、荒地等单项自然资源登记单元，最后划定探明储量的矿产资源登记单元。同一登记单元内仅允许存在一个所有权直接行使或代理行使主体，且需完整保留原有所有权权属界线、地类图斑线及行政界线，确保权属清晰和管理衔接。

③各类自然资源登记单元预划。

自然保护地登记单元按审批范围划定，优先将国家级自然保护地划为独立单元（重点国有林区内的除外）；不相连的应单独划定。存在交叉或重叠的，按整合优化后审批界线划定，未整合的按最大范围合并并保留原界线；涉及集体所有自然资源的，应纳入登记单元并载明权属信息。

水流登记单元的预划建议以河道（河流、湖泊、水库）为单位，按县级以上政府管理范围线划定，以河流、湖泊管理范围为基础，有堤防按堤防范围界定，无堤防以设计洪水位或政府岸线为界，避让城镇开发及永久基本农田红线；干流/支流可独立或整体划分，大江大

河大湖单独成单元，交界处划入高一级水系；与自然保护地重叠时优先保持国家级保护地完整性，非国家级则兼顾河流生态；跨行政区湖泊水库整体划定，滩涂并入湿地单元。

湿地、森林、草原、荒地登记单元的预划，宜按国土调查地类图斑预划，湿地依专项调查独立划定（含滩涂）；森林、草原、荒地按国有权属封闭划定，已纳入其他单元的不重复划定；连片区域可整体划分并保持生态完整性，以主体资源类型确定单元，优先保留国有资源，必要时纳入集体部分。

探明储量矿产登记单元的预划，固体矿产按矿区、油气按油气田划定，矿业权整合区按整合后范围统一确定；边界综合储量数据库矿区范围、审批估算范围及国家矿产地范围确定，多范围并存时取合并规整边界。自然保护地内矿产与行使主体一致时不再单独划定，分层标注记录储量、类型等信息。

（4）发布通告

本节给出了发布通告的内容和形式。

（5）地籍调查

自然资源地籍调查以登记单元为基本单位，调查自然资源权属状况、自然状况以及公共管制情况等，填写自然资源地籍调查表（见附录 E）。地籍调查包括：

①权属调查。宜基于管理、审批、规划及不动产登记等资料，调查自然资源所有权人、职责主体及内容，核实集体和国有土地的不动产单元号、权利类型、登记时间及机构等信息，关联已登记的各类许可等权利，并核查集体与国有土地间权属争议，确保调查全面准确。

②自然状况调查。宜针对水流、湿地、森林、草原、荒地及探明

储量的矿产资源等自然资源类型，明确了调查方法和数据来源。水流资源调查需依据最新国土调查成果及专项调查数据，获取水流类型、面积、名称、河流长度等信息；湿地资源调查需查清湿地类型、植被状况及主要优势植物种等；森林资源调查需获取森林类型、面积及蓄积量等数据；草原资源调查需明确草地类型及质量等级；荒地资源调查需依据国土调查成果获取荒地类型及面积；探明储量的矿产资源调查需依据专项调查成果，查清资源类型、储量及矿区信息等。通过系统化调查，确保自然状况数据的全面性和准确性，为自然资源确权登记提供科学依据。

③公共管制调查。查清登记单元内的用途管制状况、生态保护红线及特殊保护规定等情况，并将调查成果填写至自然资源地籍调查初表。

④调查核实。要求核实登记单元界线、所有权界线、相关权利和许可信息等信息，并解决调查记事表中的疑问或问题，最终填写调查成果核实表。

⑤实地补充调查。明确对于内业无法解决的调查核实疑问或问题，宜在登记单元范围内对权属状况、自然资源状况及公共管制等进行实地补充调查。

⑥调查成果编制。规定了调查成果编制的具体要求，包括地籍调查终表填写、自然资源地籍图编绘、登记单元图编绘及面积计算。地籍调查终表需根据核实意见修改完善登记单元界线、权属状况、自然资源类型及公共管制信息后填写。自然资源地籍图以调查底图为基础，内容包括行政区划、地籍、数学及图廓要素，详细规定了各类要素的表示方法，技术要求参照 GB/T 42547，采用数字编绘法绘制

(1:10000 标准分幅)。登记单元图以地籍图为基础编绘，图面要素包括登记单元名称、界址线、权利主体、自然资源类型界线等，比例尺及幅面根据单元大小确定。面积计算在统一系统中自动计算，结果填写至地籍调查终表，确保成果编制的规范性和数据准确性。

(6) 成果入库

整理自然资源登记单元调查核实成果，完成入库工作。

(7) 登记审核

本节说明了登记审核中的登记材料、登记审核内容以及审核要等内容。

(8) 发布公告

本节给出了公告内容、发布形式、公告期限及异议处理等内容。

(9) 登簿发证

本节明确了登簿发证的条件、程序和法律效力。

7.工作成果

本节明确了成果内容、成果组织形式、成果质量、整理与归档、登记资料管理内容。

8.附录

包括资料收集清单、自然资源地籍图图式符号及样图、自然资源登记单元代码编码规则、首次登记通告和公告样式、自然资源地籍调查表样式及填写说明、调查成果核实表及填写说明、自然资源登记单元图图式符号及样图、成果审核表及填写说明、自然资源确权登记审核表、异议处理告知书、自然资源登记簿及填写说明、自然资源登记单元成果组织形式。

三、实证研究

项目编制团队在自然资源确权登记领域具备深厚的专业积淀与实践优势，采用了“试点先行—实践验证—动态优化”的迭代方式，确保《实施指南》的规范性、适用性、科学性。编制组核心成员全程参与陕西省自然资源确权登记省级试点、陕西省 2022 年度、2023 年度重点区域自然资源确权登记等重大专项工作，形成覆盖确权登记全流程的实操经验体系，为本标准编制奠定了坚实的技术基础。

2020 年和 2021 年，依据自然资源部发布的《自然资源确权登记操作指南（试行）》，开展了渭河水流登记单元、子午岭国家级自然保护区试点任务。在试点任务推进期间，记录并梳理了《自然资源确权登记操作指南（试行）》和地方实施的实际差距，结合地方特色细化相关环节和技术处理要求，编写了《实施指南》（试行稿），指导陕西省确权登记工作全面推进。

2022 年，我省部署了 49 个自然资源登记单元确权登记工作，完成了年度工作任务。在《实施指南》（试行稿）基础上，持续优化工作流程，明确各项要求，并经多轮次专家论证，补充修订更新后形成既符合国家规范要求、又精准匹配我省自然资源确权登记需求的标准化解解决方案。

2023 年，我省开展了陕西省 100 个登记单元自然资源确权登记工作，进一步补充完善了自然资源确权登记工作与土地管理专项成果的有效衔接，更新了地籍调查、成果组织与汇交要求等内容，编制了《实施指南》（修订稿），指导完成了 100 个自然资源登记单元的确权登记工作，成果通过专家验收并汇交至自然资源部。

历时 4 年 151 个登记单元的确权登记实证检验表明，《实施指南》

方法合理，成果规范，满足部省要求，符合陕西省自然资源确权登记工作实际，具有较强的地方适应性和操作性，能够有效指导我省自然资源确权登记工作开展。

四、知识产权说明

无。

五、采标情况

无。

六、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

七、其他应予以说明的事项

无。