

盐城市自然资源统一确权登记总体工作方案

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》《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》和《江苏省委、省政府关于加快推进生态文明建设的实施意见》要求，依据《自然资源统一确权登记暂行办法》（以下简称《办法》）、《江苏省自然资源统一确权登记总体工作方案》，现就全面铺开、分阶段推进全市自然资源统一确权登记制定本方案。

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、四中全会精神，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，深化落实习近平总书记对江苏工作系列重要讲话指示精神以及省委、省政府推动生态优先、绿色发展，市委、市政府“两海两绿”发展路径、“四新盐城”建设等相关要求，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，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。

——坚持平稳推进。先易后难，有序推进，最终实现市级自然资源统一确权登记全覆盖。

（三）工作目标。

按照国家、省部署，积极配合做好我市行政区域内自然资源部、省自然资源厅直接开展的统一确权登记工作。

按照《办法》要求，以不动产登记为基础，充分利用国土调查成果和自然资源专项调查成果，首先对我市行政区域内除自然资源部、省自然资源厅直接开展统一确权登记之外的自然保护区、自然公园等各类自然保护地，以及河流湖泊、生态功能重要

的湿地、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、荒地、滩涂、海域以及探明储量的矿产资源等市级自然资源统一确权登记全覆盖。

清晰界定我市行政区域内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，推进统一确权登记法治化，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）配合做好自然资源部、省自然资源厅直接开展的统一确权登记工作。

按照自然资源部、省自然资源厅的统一部署和相关要求，配合做好我市行政区域内中央政府直接行使所有权或者委托省级人民政府代理行使所有权分别由自然资源部、省自然资源厅直接开展的自然资源统一确权登记工作。各县（市、区）人民政府，盐城经济技术开发区、盐南高新区管委会和本级自然资源部门要配合、支持自然资源部、省自然资源厅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。

（二）做好市级和县（市、区）开展的自然资源统一确权登

记工作。

我市各级登记机构按照本方案确定的任务开展自然资源统一确权登记工作。其中由县（市、区）登记的自然生态空间和自然资源，县（市、区）登记机构可先行开展权籍调查等自然资源统一确权登记登簿前的相关工作，待全民所有自然资源资产中央政府行使所有权和委托地方代理行使所有权的资源清单出台后，再由具有登记管辖权的登记机构进行登簿。

1. 开展自然保护区、自然公园等自然保护地统一确权登记。

市自然资源和规划局对我市行政区域内由市政府代理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、湿地公园等）等自然保护地开展统一确权登记。由市自然资源和规划局会同自然保护区、自然公园等自然保护地所在的县（市、区）政府（管委会）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。通过统一确权登记，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。市自然资源和规划局可以根据登记结果颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

县(市、区)政府(管委会)组织本级自然资源部门依据《办法》，参照自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局开展自然保护区、自然公园等自然保护地自然资源统一确权登记的工作流程和要求，对本行政区域内除自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局直接开展统一确权登记之外的自然保护区、自然公园等自然保护地开展统一确权登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

我市自然保护地经省林业局确认的共 11 处，其中大丰麋鹿国家级自然保护区、盐城湿地珍禽国家级自然保护区、黄海海滨国家森林公园、大丰林海森林公园已列入省级 2020-2022 年工作计划。根据自然资源分级和属地相结合的登记管辖原则，考虑自然保护地的等级、所在地等情况，剩余的 7 个自然保护地，其中盐城大纵湖国家湿地公园、盐城沿海森林公园、江苏建湖九龙口国家湿地公园由市自然资源和规划局会同自然保护地所在地县(区)政府联合组织统一确权登记，其余 3 个自然保护地(不含九龙口风景名胜区)由所在县(市、区)政府组织统一确权登记。自然保护地的统一确权登记工作应结合自然保护地勘界立标工作，实施过程中如发生自然保护地的数量、名称、边界、范围、面积等变化的，应随之调整。

表 1 盐城市自然保护地统一确权登记清单

序号	名称	所在地	级别
1	盐城大纵湖国家湿地公园	盐都	国家级
2	江苏省盐城龙冈国家生态公园（试点）	盐都	国家级
3	江苏建湖九龙口国家湿地公园	建湖	国家级
4	九龙口风景名胜区	建湖	省级
5	盐城沿海森林公园	亭湖	省级
6	江苏东台永丰省级湿地公园	东台	省级
7	阜宁金沙湖省级湿地公园	阜宁	省级

2. 开展河流湖泊等水流自然资源统一确权登记。

市自然资源和规划局对我市行政区域内除自然资源部、省自然资源厅直接开展统一确权登记之外的、跨县（市、区）行政区域范围的河流湖泊等水流进行统一确权登记。由市自然资源和规划局会同市水利局、相关流域管理机构、水流流经的县（市、区）政府（管委会）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，以河流、湖泊管理范围为基础，结合堤防、水域岸线，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，通过统一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。市自然资源和规划局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。

县（市、区）政府（管委会）组织本级自然资源部门会同水行政主管部门，依据《办法》，参照自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局开展水流自然资源统一确权登记的工作流程和要求，对本行政区域内除自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局直接开展统一确权登记之外的水流进行统一确权登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

3. 开展湿地自然资源统一确权登记。

市自然资源和规划局对我市行政区域内由市政府代理行使所有权的、生态功能重要的湿地进行统一确权登记。由市自然资源和规划局会同湿地所在的县（市、区）政府（管委会）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。通过统一确权登记明确湿地自然资源的范围、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。市自然资源和规划局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。

县（市、区）政府（管委会）组织本级自然资源部门依据《办法》，参照自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局开

展湿地自然资源统一确权登记的工作流程和要求,对本行政区域内除自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局直接开展统一确权登记之外的湿地进行统一确权登记,可以颁发自然资源所有权证书,并向社会公开。

在自然保护地、水流等自然资源登记单元内登记的湿地不再作为单独湿地进行登记。

4. 开展海域自然资源统一确权登记。

市自然资源和规划局对由市政府代理行使所有权的海域进行统一确权登记。以海域作为独立自然资源登记单元的,由市自然资源和规划局会同沿海县(市、区)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、区)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,通过统一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。

沿海县(市、区)政府组织本级自然资源部门依据《办法》,参照自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局开展海域统一确权登记的工作流程和要求,对本行政区域内除自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局直接开展统一确权登记之外的海域进行统一确权登记。

5. 开展探明储量的矿产资源统一确权登记。

参照自然资源部、省自然资源厅的工作流程和要求，市自然资源和规划局对我市行政区域内除自然资源部、省自然资源厅直接开展统一确权登记之外、跨县（市、区）行政区域范围的探明储量的矿产资源进行统一确权登记。由市自然资源和规划局会同相关县（市、区）政府（管委会）制定印发实施方案，组织技术力量依据探明储量的矿产资源储量登记库，结合探明储量的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，调查反映各类探明储量的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。对探明储量的矿产资源的统一确权登记，探索采用三维登记模式，通过统一确权登记，明确探明储量的矿产资源的数量、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。市自然资源和规划局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。

县（市、区）政府（管委会）组织本级自然资源部门依据《办法》，参照自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局开展探明储量的矿产资源统一确权登记的工作流程和要求，对本行政区域内除自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局直接开展统一确权登记之外的探明储量的矿产资源进行统一确权

登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公布。

6. 开展森林自然资源统一确权登记。

县(市、区)政府(管委会)组织本级自然资源部门依据《办法》，对本行政区域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，进行所有权统一确权登记，可以颁发自然资源所有权证书，并向社会公开。

(三) 推进自然资源统一确权登记信息化建设。

全市各级自然资源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，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，建立本级自然资源统一确权登记信息数据库，做好本级负责的自然资源统一确权登记工作。

将自然资源统一确权登记信息纳入不动产登记信息管理基础平台，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、水利等相关部门要加强信息共享，服务于自然资源的统一确权登记和有效监管。

三、时间安排

按照从 2020 年起，利用 4 年时间基本完成全市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市全覆盖的工作目标，制定总体工作方案和年度实施方案，分阶段推进自然资源统一确权登记工作。

(一) 2020 年。

1. 配合省自然资源厅开展我市行政区域内的大丰麋鹿国家级自然保护区、黄海海滨国家森林公园、通榆河、苏北灌溉总渠、淮河入海水道等自然资源统一确权登记工作。

2. 市自然资源和规划局制定《盐城市自然资源统一确权登记总体工作方案》，报省自然资源厅审核后，以市人民政府名义印发实施，并依据总体工作方案，制定盐城市自然资源统一确权登记年度实施方案，启动盐城市自然资源统一确权登记工作。根据国家出台的相关标准、规范，适时开展培训工作。

3. 各县（市、区）政府（管委会）要组织本级自然资源部门，制定本行政区域范围内自然资源统一确权登记总体工作方案，于2020年4月底前报市自然资源和规划局审核后，以县（市、区）政府（管委会）名义印发。根据总体工作方案，县（市、区）政府（管委会）自然资源部门制定本行政区域范围内自然资源统一确权登记年度实施方案和工作计划，并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。县（市、区）政府（管委会）要加强对本级自然资源统一确权登记工作的监督、指导。

4. 市自然资源和规划局根据市政府代理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、跨县（市、区）行政区域范围的河流湖泊等水流等全民所有自然资源中，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。根据国家统一部署开展海域、探明储量的矿产资源统一确权登记工作。

（二）2021至2022年。

1. 配合自然资源部、省自然资源厅开展我市行政区域内的自然公园、自然保护区等自然保护地、河流湖泊等水流、生态功能重要的湿地、海域，以及探明储量的石油天然气等重要自然生态空间和单项自然资源的统一确权登记工作。

2. 市自然资源和规划局根据市政府代理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、跨县（市、区）行政区域范围的河流湖泊等水流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。根据国家统一部署开展海域、探明储量的矿产资源统一确权登记工作。

3. 各县（市、区）政府（管委会）自然资源部门根据本行政区域范围内自然资源统一确权登记总体工作方案和制定的年度工作计划，基本完成本行政区域内重点区域自然资源统一确权登记工作。

4. 随着统一确权登记工作的开展，同步完成各级自然资源统一确权登记数据库的建设。

（三）2023 年及以后。

在基本完成全市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统一确权登记工作，最终实现全市自然资源统一确权登记全覆盖的目标。

自然资源统一确权登记年度实施计划，可根据正式发布的全民所有自然资源资产中央政府行使所有权和委托地方政府代理

行使所有权的资源清单进行调整。

四、保障措施

（一）加强组织领导。

调整优化市自然资源统一确权登记工作领导小组组织架构，确立由市自然资源和规划局、市财政局、市民政局、市生态环境局、市水利局等部门组成的工作领导小组，明确各部门工作职责。在市自然资源统一确权登记工作领导小组的统一领导下，市自然资源和规划局和各县（市、区）政府（管委会）作为组织实施全市自然资源统一确权登记工作的责任主体，各有关部门要充分认识自然资源统一确权登记工作对支撑生态文明建设的重大意义，严格对照职责分工，进一步细化任务要求，确保按时序推进相关工作。市自然资源和规划局要加强对全市自然资源统一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，委托盐城市不动产登记中心、盐城市国土资源信息中心等单位承担由市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。各县（市、区）政府（管委会）对本行政区域内的自然资源统一确权登记工作负总责，要组织本级自然资源部门会同有关部门编制本行政区域内总体工作方案和年度工作计划，批准和指导监督本级自然资源部门制定、实施本级自然资源统一确权登记实施方案，创新工作机制，组织工作力量，落实工作责任，加强对行政区域内县（市、区）单位的监督、指导，确保自然资源统一确权登记工作落到实处。

（二）强化统筹配合。

全市各级自然资源部门要密切配合，形成合力，不折不扣完成自然资源统一确权登记工作任务。市自然资源和规划局要加强对各级登记机构开展自然资源统一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。各县（市、区）政府（管委会）和自然资源部门要配合、支持自然资源部、省自然资源厅、市自然资源和规划局做好相关实施工作。

（三）健全协调机制。

全市各级自然资源部门要主动做好与生态环境、水利等相关部门的沟通、协调，共同预划登记单元、划清自然资源类型边界、开展自然资源权籍调查、对登记的内容进行审核。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。

自然资源统一确权登记和权籍调查，根据财政事权和支出责任划分，分别由市财政和地方各级财政承担支出责任。

（五）做好宣传培训。

全市各级自然资源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，加强全市自然资源统一确权

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。全市各级自然资源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培养建设。

- 附件：1. 盐城市自然资源统一确权登记年度实施计划
2. 盐城市自然资源统一确权登记工作职责分工

附件 1

盐城市自然资源统一确权登记年度实施计划

2020 年度实施		2021 年度实施	2022 年度实施	
保护地	1	盐城大纵湖国家湿地公园	盐城沿海森林公园	江苏建湖九龙口国家湿地公园
河湖	1	新洋港	射阳河	黄沙港
	2	夏粮河	斗龙港	潮河
	3	西潮河	川东港-丁溪河	潭洋河
	4	西冈河	六子河	皮汊河
	5	杨集河	盐河	何垛河

附件 2

盐城市自然资源统一确权登记工作职责分工

1. 市自然资源和规划局：负责指导、监督全市自然资源统一确权登记和不动产登记工作，建立完善各项工作制度，开展自然资源统一确权登记工作，深入推进不动产登记工作。

2. 市民政局：协助开展市自然资源统一确权登记工作，提供行政区界线等自然资源统一确权登记需要的相关基础资料。

3. 市司法局：做好涉及自然资源统一确权登记和不动产登记的市政府规范性文件的合法性审查工作。

4. 市财政局：保障市级自然资源统一确权登记工作经费和不动产登记信息管理基础平台建设经费、不动产登记工作经费。

5. 市生态环境局：协助开展市自然资源统一确权登记工作，提供生态保护红线等有关基础资料和水质监测成果、排污许可资料等自然资源统一确权登记需要的相关基础资料。

6. 市住房和城乡建设局：协助开展市自然资源统一确权登记工作，提供自然资源统一确权登记需要的相关基础资料。

7. 市水利局：协助开展市自然资源统一确权登记工作，提供河流湖泊等水流自然资源统一确权登记需要的相关水利资料。

8. 市农业农村局：按照上级统一要求，配合在过渡期结束后将农村土地承包经营权确权登记成果纳入不动产统一登记，做

好农村土地（不含水域、滩涂）承包经营及有关合同管理与不动产登记的日常衔接。协同指导地方水域、滩涂渔业养殖权的不动产登记等工作。协助提供自然资源统一确权登记需要的相关基础资料。

9. 市审计局：应用自然资源统一确权登记成果，开展领导干部自然资源资产离任审计。

10. 市委编办：深化完善不动产登记职责整合，理顺自然资源资产管理体制，协助建立分级行使国家自然所有权体制，明确各类所有权行使主体，协助构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。

11. 市地方金融监督管理局：协助开展不动产登记，做好银行网点增设不动产抵押登记便民服务点等相关工作。

12. 市工业和信息化局：负责市级不动产登记信息管理基础平台及数据库项目立项审批，指导市级自然资源统一确权登记数据库、不动产登记信息管理基础平台及数据库建设。

13. 市妇联：协助开展市自然资源统一确权登记和不动产登记工作，落实性别平等理念和维护妇女权益政策，参与确权登记过程中妇女权益的矛盾纠纷化解，切实维护妇女的合法权益。

14. 市税务局：应用自然资源统一确权登记成果，建立信息共享机制，落实不动产登记“先税后证”制度，推进“以地控税，以税节地”工作。

15. 人民银行盐城市中心支行：持续推进“两权”抵押贷款

工作,积极探索农村土地承包经营权确权登记成果在土地抵押融资方面的转化应用,结合宅基地“三权分置”改革试点进展,稳妥探索农民住房财产权抵押贷款业务。