

# 自然资源确权登记中资源分类和单元划定办法的研究

杜娜, 王映月 (陕西地建土地勘测规划设计院有限责任公司, 陕西西安 710075)

**摘要** 以自然资源统一确权登记中资源分类和单元划定为切入点, 结合自然资源部在全国范围内开展的自然资源确权登记试点工作, 在对试点中各类自然资源确权的办法进行梳理和总结的基础上, 深入研究自然资源统一确权登记中自然资源的分类、登记单元边界的划定办法, 同时阐述了自然资源属性调查内容, 旨在为全面开展自然资源调查、统一确权登记工作提供具有实践性的建议和意见。

**关键词** 自然资源; 确权; 分类; 划定

中图分类号 F205 文献标识码 A

文章编号 0517-6611(2020)20-0075-03

doi: 10.3969/j.issn.0517-6611.2020.20.021

开放科学(资源服务)标识码(OSID):



## Study on the Method of Resource Classification and Unit Delimitation in Natural Resource Right Registration

DU Na, WANG Ying-yue (Land Surveying, Planning and Design Institute of Shaanxi Provincial Land Engineering Construction Group, Xi'an, Shaanxi 710075)

**Abstract** Taking the resource classification and unit delineation in the unified registration of natural resources as the entry point, combined with the pilot work of the Ministry of Natural Resources to confirm and register the rights of natural resources nationwide, on the basis of sorting out and summarizing the methods for various types of natural resource right confirmation in the pilot, in-depth research on the classification of natural resources in the unified confirmation and registration of natural resources and the delimitation of the registration unit boundaries. At the same time, it expounds the content of natural resource attribute survey, aiming to provide practical suggestions and opinions for comprehensively carrying out natural resource survey and unified confirmation and registration.

**Key words** Natural resource; Confirmation; Classification; Delimit

我国为了健全自然资源资产产权体系和制度, 提出自然资源统一确权登记工作, 这是我国资源管理的重大举措。2016年七部委联合印发了《自然资源统一确权登记办法(试行)》, 2019年自然资源部、财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局在试行稿的基础上联合印发了《自然资源统一确权登记暂行办法》, 为制定自然资源统一确权登记的工作流程、确权方法与工作安排等给予了明确的政策性指导。2017年国家在青海、甘肃、宁夏、陕西、贵州等多个省市开展国家公园、水流、森林、湿地的确权登记试点, 笔者在研读该《办法》的基础上, 结合国家在各地开展的水流、森林、湿地、矿产等自然资源确权登记试点的成果和经验, 提出自然资源确权登记中自然资源分类及边界划定的办法, 并对确权中要明确的资源属性进行阐述。

### 1 自然资源的基本概念

自然资源是确保人类得以生存的基础条件, 它是能够给予人类创造生态和经济价值的自然环境要素, 主要包含土地资源、矿产资源、气候资源、水资源、生物资源等<sup>[1]</sup>。而自然资源统一确权登记工作是依据我国生态文明制度建设的迫切要求, 在不动产登记工作的基础上, 制定自然资源确权登记制度, 对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、湿地等所有自然生态空间统一进行确权登记, 明确国土空间各类自然资源的产权主体, 划清不同权利主体资源的边界, 促进建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度<sup>[2]</sup>, 支撑自然资源有效监管和严格保护。在国际上, 自然资源确权登记的发展经历了漫长的过程, 这个过程也是政府各部门只能逐渐明确、自然资源权利逐渐明晰的发展过程。

### 2 自然资源如何分类

**2.1 自然资源分类的原则** 根据自然资源资源的定义, 结合《自然资源统一确权登记暂行办法》中所明确的要对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等自然资源进行统一确权登记<sup>[3]</sup>。因此自然资源的分类要以实现自然资源统一确权登记为目的, 遵循自然科学、法规标准、现实性的原则, 对自然资源进行分类。

**2.1.1 自然科学原则。**自然资源是自然界的产物, 具有自然界原本的特性, 依据其自然特点, 运用土地、林业、草原、水利等相关的管理科学理论, 科学地将自然资源进行分类。

**2.1.2 资源法规原则。**以我国最高法《宪法》和相关的自然资源法<sup>[4]</sup>规定明确自然资源分类体系的一级类。

**2.1.3 现势性原则。**在不违背自然资源相关法律法规的前提下, 根据国土、水利、林业、草原等行业标准规范<sup>[5]</sup>, 与各部门分类体系不冲突, 有效衔接, 达到层次分明有利于自然资源统一确权登记工作为目的。

**2.2 自然资源各分类的含义** 根据自然资源分类的原则, 基于第三次土地利用现状分类体系, 结合自然资源试点中具体开展的情况<sup>[6-7]</sup>, 形成自然资源分类体系, 细分为7大类型, 33个类别, 具体见表1<sup>[8]</sup>。

### 3 自然资源登记单元如何划分

**3.1 自然资源登记单元** 自然资源登记单元由县级以上人民政府按照不同自然资源种类和在生态、经济、国防等方面的重要程度, 按照集中连片、生态功能相对完整等特征划定的空间范围, 单元边界划定时应结合国土、水利、林业、农业、环保等资源管理部门调查成果为基础明确自然资源的分布范围<sup>[4]</sup>, 将集中连片、生态功能相对完整的划为一个登记单元, 同时单元边界线衔接生态红线和不动产登记的物权权属边界。

**作者简介** 杜娜(1984—), 女, 陕西西安人, 工程师, 硕士, 从事土地管理、土地规划、土地工程技术应用研究。

**收稿日期** 2020-03-09; **修回日期** 2020-04-07

表1 自然资源分类  
Table 1 Classification of natural resources

一级类(类型) First-level class(type)		二级类(类别) Second-level class(category)		含义 Meaning
编码 Coding	名称 Name	编码 Coding	名称 Name	
01	水流			指在陆地表面上承载流动水的土地或常年积蓄水体的洼池土地和承载水体的空间总和,广泛的定义即为江、河
		0101	河流	由人工开挖或者天然形成的常水位线以内的水面称为河流
		0102	湖泊	天然形成的积水面,在常水位线以内的水面称为湖泊
		0103	水库	水库一般多是人工建设拦截蓄积而成的水面,一般指总库容量 $\geq 10$ 万 $m^3$ 正常蓄水位岸线所围成的水面
		0104	坑塘	坑塘指蓄水量 $< 10$ 万 $m^3$ 的人工开挖或天然形成的常水位岸线所围成的水面
		0105	冰川及永久积雪	表面被冰雪常年覆盖的土地
02	森林			指地面主要生长树木和其他木本植物的土地和其承载植物的土地总和。不包含用于绿化的林木,铁路、公路征地范围内的林木,以及河流、沟渠的护堤林
		0201	乔木林	主要树种为乔木,面积大于 $0.067$ $hm^2$ ,郁闭度大于 $0.20$ 的土地
		0202	灌木林	主要树种为多年生的低矮灌木组成,面积大于 $0.067$ $hm^2$
		0203	红树林	主要树种为红树植物,该树种一般在河道泥滩地上,为常绿的灌木和小乔木
		0204	竹林	主要以各类竹子为主要植被,仅混生有少量的针阔叶树种,面积大于 $0.067$ $hm^2$
		0205	疏林	主要由乔木树种组成,郁闭度在 $0.10\sim 0.19$ 的林地
03	草原			指以生长草本植物为主的土地,分为天然草原或人工草地
		0301	天然草原	以生长天然草本植物为主,该类草地可用于放牧或割草
		0302	人工草地	指用于饲养等人工种植牧草的草地,如苜蓿地
04	荒地			指在地面上以裸露岩石或者未耕种的土壤为主,没有进行开发和建设的土地,包含未种植而长满荒地土地
		0401	盐碱地	表面呈盐碱状,主要生长天然耐盐碱植被的土地
		0402	沼泽地	表面经常积水或渍水,以生长沼生和湿生植物为主的土地
		0403	沙地	表面基本无植被生长,多被沙石覆盖的土地
		0404	裸地	表层为土质,基本无植被生长的土地
		0405	荒草地	指表层为土壤,以生长草本植物为主,树木郁闭度 $< 0.1$ ,不用于畜牧业的草地
05	滩涂			是海滩、河滩和湖滩的总称
		0501	内陆滩涂	指河流、湖泊等常水位到洪水位线间的未被利用的土地
		0502	沿海滩涂	指沿海大潮高潮位与低潮位之间的潮浸地带未利用的土地
06	山岭			连绵起伏的高山或山岳,由若干山峰组成
		0601	最高山	海拔(绝对高度)在 $5\ 000$ m以上的山岭
		0602	高山	海拔(绝对高度)在 $3\ 500\sim 5\ 000$ m,具有强烈的冰川刨石切割作用的山岭
		0603	中山	海拔(绝对高度)在 $1\ 000\sim 3\ 500$ m,以构造作用为主的山岭
		0604	低山	海拔(绝对高度)在 $500\sim 1\ 000$ m,以构造作用为主的山岭
		0605	丘陵	海拔(绝对高度)小于 $500$ m的山岭
07	湿地			湿地是由河流、湖泊、沼泽等天然形成的水域地点,包含静止或流动的淡水、半咸水
		0701	海岸带湿地	自然地滨海地貌形成的浅海、海岸、河口以及海岸性湖泊湿地的统称,包括在低潮时水深不高于 $6$ m的永久性浅海水域
		0702	河流湿地	由河流以及河床、河滩、洪泛区、冲积区形成的三角洲和沙洲等范围的总称
		0703	湖泊湿地	在地面上形成的形状不规则,大小不一的洼地的总称。
		0704	沼泽湿地	包含沼泽和沼泽草甸,其重要特征是地表经常或长期都是处于湿润,生长着特殊的植被,且成土过程不同于普通土壤,部分沼泽已形成泥炭。
		0705	人工湿地	人类为了保护或者利用湿地的功能而建造的湿地,是在自然湿地基础上进行改造而形成的
08	矿产			由地质作用形成的,具有利用价值的,呈固态、液态、气态的自然资源。探明储量是指经过地质勘查和可行性评价工作所获得的已发现的矿产资源蕴藏量。具体分类按照《中华人民共和国矿产资源法实施细则》(1994年)中的矿产资源分类细目 <sup>[8]</sup>
		0801	能源矿产	能源类的矿产资源包括煤、石油、天然气、煤成气、油页岩、油砂、石煤、铀、钍、天然沥青、地热等
		0802	金属矿产	金属矿产包含铁、铜、铅、锌、锰、铬、钒、钛等
		0803	非金属矿产	非金属矿产主要指金刚石、石墨、磷、自然硫、硫铁矿、钾盐、硼、水晶等
		0804	水气矿产	水汽矿产主要指地下水、矿泉水、二氧化碳气、硫化氢气、氦气、氢气等

**3.2 自然资源登记单元的划定** 因自然资源的特点不同,且我国目前为了保护一个或多个典型生态系统的完整性划定了需要特殊保护、管理和利用的自然区域,包括国家公园、自然保护区等独立的管理范围,在该研究中将这些国家公园、自然保护区(省级及以上自然保护区)连同河流(干流、一级

支流及其他重要支流)、山岭可划为独立登记单元进行确权登记,其他作为全要素登记单元进行确权登记。已划为独立登记单元水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等资源,不再划入全要素登记单元。

### 3.2.1 登记单元边界划定。

(1) 国家公园。国家公园是由国家批准设立并主导管理,边界清晰,以保护具有国家代表性的大面积自然生态系统为主要目的,实现自然资源科学保护和合理利用的特定陆地或海洋区域<sup>[9-10]</sup>。

依据国家公园的审批范围线、行政区界线、不动产登记单元边界线进行划定,被行政区界线、铁路、公路等重要地物分割的划分成不同的单元。国家公园指由国家批准设立的三江源国家公园、大熊猫国家公园、东北虎豹国家公园、湖北神农架国家公园、浙江钱江源国家公园、湖南南山国家公园、祁连山国家公园、北京长城国家公园、云南普达措国家公园、福建武夷山国家公园等,其他由地方自设的不含在内。

(2) 自然保护区。自然保护区是对具有代表性的区域自然生态系统,用于珍稀濒危野生动植物物种的天然形成的集中分布区、对具有特殊意义的自然遗迹等保护群体所在的陆地、陆地水体或者海域,按照规定,依法划出具有一定面积的区域,对其予以特殊保护和管理。按照级别分为国家级自然保护区和地方自然保护区(省、市、县3级),仅将省级及以上自然保护区作为独立登记单元登记。

自然保护区作为独立的登记单元,依据批复的自然保护区管理界线、行政区界线、不动产登记单元边界线进行划定,被行政区界线、铁路、公路等重要地物分割的划分成不同的单元。

(3) 水流。重要江河、湖泊的干流、一级支流及其他重要支流作为独立登记单元,依据《中华人民共和国河道管理条例》规定的河道管理范围,有堤防的河段以河道大堤背河堤脚处为水流登记单元边界线,无堤防的河段根据历史最高洪水水位或设计洪水水位确定水流登记单元边界线。单元边界应当与不动产登记的物权权属边界,与辖区行政界线相衔接,跨区域的水流,按县域范围内的岸线边界划分单元。其中江河干流上的水库纳入江河登记单元。

其余汇入主要江河、湖泊的支流归入县级行政区的全要素自然资源登记单元中一并确权登记。

(4) 山岭。山岭作为独立的登记单元进行登记,登记单元按照林业部门划定的山岭范围并结合不动产登记物权边界确定其边界线,被行政区界线、铁路、公路等重要地物分割的划分成不同的单元。已作为国家公园、自然保护区等进行登记的不再重复登记。

(5) 湿地。被列为省级及以上湿地保护区或其他重要的作为独立登记单元登记。按照政府批复的湿地保护范围及林业部门划定的湿地范围,结合不动产登记物权边界确定湿地登记单元的边界线,被行政区界线、铁路、公路等重要地物分割的划分成不同的单元。已作为水流、国家公园、自然保护区等独立登记单元的,不再划入湿地登记单元。

(6) 其他登记单元。独立登记单元划定完成后,行政辖区内剩余的自然资源,以行政界线为边界,将集中连片的自然资源生态综合体划为一个全要素的自然资源登记单元。

**3.2.2 自然资源边界划定。**国家公园、自然保护区、山岭和湿地作为独立登记单元,是自然资源的生态综合体,包含多

类型的自然资源,因此其单元内的资源认定办法与全要素登记单元内资源认定办法一致;水流独立登记单元内的自然资源均为水流资源。

**3.2.2.1 全要素登记单元。**对于划定为全要素进行确权登记的单元,单元内各类自然资源的界线主要依据土地利用现状调查、地理国情普查、林地普查、湿地资源监测调查、探明储量的矿产资源调查以及各类不动产确权登记数据,并结合遥感影像在室内判读的基础上,进行外业核实确认资源边界。认定方法如下。

(1) 水流。依据土地利用现状调查、地理国情普查数据中的水流边界为基础,并与最新遥感影像进行校准分析确定水流资源的边界,按照自然资源分类标准确定河流、湖泊、水库、坑塘、冰川及永久积雪等各类水流资源的边界。

(2) 森林。依据土地利用现状调查、林地普查数据中林地边界为基础,叠加林地确权成果,并与最新遥感影像进行校准分析确定森林资源的边界线,按照自然资源分类标准确定乔木林、灌木林、红树林、竹林、疏林等各类森林资源的边界。

(3) 草原。依据土地利用现状调查(不含其他草地)、地理国情普查数据中草地边界为基础,叠加草原确权成果,并与最新遥感影像进行校准分析确定草原资源的边界线,按照自然资源分类标准确定天然草原和人工草地等各类草原资源的边界。

(4) 荒地。依据土地利用现状调查(盐碱地、沼泽地、沙地、裸地和荒草地),参照地理国情普查中的荒地边界为基础,与最新遥感影像进行对比分析研判荒地资源的边界线,按照自然资源分类标准确定盐碱地、沼泽地、沙地、裸地和荒草地等各类荒地资源的边界。

(5) 滩涂。依据土地利用现状调查和地理国情普查的滩涂边界为基础,与最新遥感影像进行对比分析研判滩涂资源的边界线,按照自然资源分类标准确定内陆滩涂和沿海滩涂的边界。

(6) 山岭。以地理国情监测数据为基础叠加 DOM 数据进行综合研判,确定山岭资源的界线。

(7) 湿地。以林业部门湿地资源监测调查成果,并与重要湿地保护区划定界线相衔接,确定各类湿地的边界线。

(8) 探明储量的矿产资源。以国土部门探明储量的矿产资源调查成果为基础,明确探明储量的矿产资源分布的边界线。

**3.2.2.2 独立登记单元。**国家公园、自然保护区、山岭和湿地作为独立登记单元,是自然资源的生态综合体,包含多类型的自然资源,因此其单元内的资源认定办法与全要素登记单元内资源认定办法一致;水流独立登记单元内的自然资源均为水流资源。

## 4 结语

该研究基于国家《自然资源统一确权登记暂行办法》及试点的经验,提出了自然资源的分类体系,并根据实践梳理

(下转第 86 页)

官,其发育状态能在一定程度上反映出机体免疫系统的状态,因此常用免疫器官指数作为衡量机体免疫功能的直观指标<sup>[12]</sup>。在正常动物机体内,免疫器官重量增加为免疫功能增强的表现,而免疫器官重量降低提示免疫功能降低或抑制,如长期摄入过量的 DON 可以降低雏鸡的免疫器官指数和免疫功能<sup>[13]</sup>。该试验结果表明,阳性对照组、低、中剂量组脾脏指数、胸腺指数和法氏囊指数显著高于阴性对照组 ( $P < 0.05$ );值得注意的是,阳性对照组脾脏指数、胸腺指数和法氏囊指数显著高于阴性对照组 ( $P < 0.05$ ),可能与病毒感染造成免疫器官一定程度的出血、水肿及增生等组织病变有关;低、中、高剂量的增效“病毒克”颗粒剂一方面可以刺激免疫器官中 T、B 淋巴细胞增生,另一方面也对受损免疫器官具有修复的功效。关于增效“病毒克”颗粒剂对 NDV 感染肉仔鸡免疫器官组织学变化的详细机理有待日后进一步深入研究。

#### 4 结论

饮水中添加不同剂量增效“病毒克”颗粒剂具有提高 NDV 感染肉仔鸡 ND 抗体效价和外周血液中 IgG 和 IgA 含量的作用,从而增强机体对新城疫病毒的体液免疫功能,拮抗和修复 NDV 对鸡体各组织器官造成的损伤和破坏。

(上接第 77 页)

单元划定的方法,对自然资源确权登记工作的开展具有一定的实践参考作用,下一步笔者进一步从自然资源的权属、属性调查等方面展开研究,以备更好地完成自然资源确权登记工作。

#### 参考文献

- [1] 曲海月.自然资源概念研究[J].职工法律天地(下),2015(6):244-245.
- [2] 自然资源部,财政部,生态环境部,等.五部门印发《自然资源统一确权登记暂行办法》[EB/OL].(2019-07-11)[2019-07-23].http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/23/content\_5413117.htm.
- [3] 李倩.部自然资源确权登记局负责人解读《自然资源统一确权登记暂行办法》[J].青海国土经略,2019(4):38-39.

#### 参考文献

- [1] 蔡宝祥.家畜传染病学[M].4版.北京:中国农业出版社,2001.
- [2] 黄道成.免疫鸡群发生非典型新城疫[J].养禽与禽病防治,2016(2):33-34.
- [3] 杨玉成.中药病毒克颗粒剂的研制及其抗 NDV 的药理学研究[D].北京:中国农业大学,2006.
- [4] 王玉俊,刘开阳,孙黎,等.口蘑多糖对小白鼠免疫功能的影响[J].张家口医学院学报,1996,13(2):17-18.
- [5] 阴天榜,刘兴友.家禽免疫学[M].北京:中国农业科技出版社,1999:260-269.
- [6] 郑雪花,田勇,杨玉成,等.增效“病毒克”颗粒剂对 NDV 在鸡胚中增殖的影响[J].黑龙江畜牧兽医,2008(9):94-95.
- [7] 杨玉成,田勇,乔健,等.“病毒克”颗粒剂对 NDV 在鸡胚成纤维细胞中增殖的影响[J].中国农业大学学报,2006,11(5):51-54.
- [8] 尹秀玲,赵香汝,薛瑞辰,等.中药“病毒克”颗粒剂对人工感染新城疫病毒肉鸡血清免疫球蛋白及新城疫抗体效价的影响[J].黑龙江畜牧兽医,2004(12):61-62.
- [9] LUNDQVIST M L, MIDDLETON D L, HAZARD S, et al. The immunoglobulin heavy chain locus of the duck. Genomic organization and expression of D, J and C region genes[J]. J Biol Chem, 2001, 276(50):46729-46736.
- [10] 邓惠丹,杨军,邓俊良,等.复方中药“禽康散”对人工感染新城疫病毒肉鸡血清免疫球蛋白及新城疫抗体效价的影响[J].中国兽医学报,2014,34(1):144-147.
- [11] MA D Y, LIU Y Q, LIU S W, et al. Influence of *Ligustrum lucidum* and *Schisandra chinensis* fruits on antioxidative metabolism and immunological parameters of layer chicks[J]. Asian-Aust J Anim Sci, 2007, 20:1438-1443.
- [12] PESTKA J J. Deoxynivalenol: Toxicity, mechanisms and animal health risks[J]. Animal feed science and technology, 2007, 137(3/4):283-298.
- [13] 官佳杰,耿芳芳,许伟,等.DON 暴露对雏鸡免疫功能的影响[J].中国兽医学报,2016,36(11):1923-1928.
- [4] 戚道孟.自然资源法[M].北京:中国方正出版社,2005:23-24.
- [5] 王林波.林业分类管理的现状与对策[J].自然科学:文摘版,2015(5):175.
- [6] 王文玉.自然资源统一确权登记的自然资源分类问题初探[J].国土资源,2018(9):36-37.
- [7] 徐文海,谭勇,姚德懿.自然资源统一确权登记的探索与实践[J].国土与自然资源研究,2018(3):4-9.
- [8] 冉文瑞,冉启洋,李育健,等.贵州省矿产资源统一确权登记的做法与成效[J].中国国土资源经济,2019,32(4):69-74.
- [9] 李鹏举,焦世文,曹勇刚,等.祁连山国家公园自然资源确权登记实践与思索:以甘肃省片区凉州区境内为例[J].中国国土资源经济,2019,32(9):63-69,88.
- [10] 黄宝荣,王毅,苏利阳,等.我国国家公园体制试点的进展、问题与对策建议[J].中国科学院院刊,2018,33(1):76-85.