

启东市人民政府办公室文件

启政办发〔2020〕42号

市政府办公室关于印发启东市自然资源 统一确权登记总体工作方案的通知

各镇人民政府，各园区管委会，各街道办事处，市各委办局，市各直属单位：

现将《启东市自然资源统一确权登记总体工作方案》印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

启东市人民政府办公室

2020年6月15日

（此件公开发布）

启东市自然资源统一确权登记总体工作方案

为贯彻党中央、国务院和省委、省政府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》《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》和《中共江苏省委江苏省人民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》（以下简称《省方案》）、《南通市自然资源统一确权登记总体工作方案》（以下简称《通方案》），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、南通市委市政府推动生态优先、绿色发展等相关要求，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，最终实现县级自然资源统一确权登记全覆盖。

（三）工作目标

按照国家、省、南通市部署，积极配合做好我市辖区内自然资源部、省自然资源厅、南通市自然资源和规划局直接开展的自然资源统一确权登记工作。

按照《办法》和《省方案》《通方案》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，首先对我市辖区内除自然资源部、省自然资源厅和南通市自然资源和

规划局直接开展确权登记之外的自然保护区、自然公园等各类自然保护地，以及江河湖泊、生态功能重要的湿地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县级自然资源统一确权登记全覆盖。

清晰界定我市辖区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）配合做好国家、省级、南通市级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、南通市自然资源和规划局的统一部署和相关要求，配合做好我市辖区内中央政府直接行使所有权由自然资源部直接开展的自然资源统一确权登记工作，以及中央政府委托省政府、南通市政府代理行使所有权由省自然资源厅、南通市自然资源和规划局直接开展的自然资源统一确权登记工作。市自然资源主管部门要配合、支持自然资源部、省自然资源厅、南通市自然资源和规划局做好自然资源权籍调查、界限核实、权属争议调处等相关工作。

（二）做好我市开展的自然资源统一确权登记工作

市人民政府负责组织本辖区内由中央委托本级政府代理行使所有权的自然资源统一确权登记工作。自然资源主管部门作为承担自然资源统一确权登记工作的机构（以下简称登记机构），按照分级和属地相结合的方式进行登记管辖。登记机构按照本方案确定的任务开展具体登记工作。在中央委托地方政府代理行使所有权的全民所有自然资源资产清单正式出台前，登记机构可先行开展自然资源地籍调查等登簿前的相关工作，待资源清单正式出台后，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

市人民政府组织市自然资源主管部门依据《办法》，参照国家、省、南通市开展自然资源统一确权登记的工作流程和要求，对我市辖区内除自然资源部、省自然资源厅、南通市自然资源和规划局直接开展确权登记之外的自然保护地开展统一确权登记。市自然资源局会同市级相关管理部门联合制定印发实施方案，组织技术力量依据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。

我市自然保护地经林业部门确认的共 2 处，其中启东长江口（北支）湿地省级自然保护区已列入 2021 年省级确权登记计划，启东圆陀角滨海省级湿地公园由市人民政府组织市自然资源局会同市级相关部门联合组织确权登记。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。

2. 开展江河湖泊等水流自然资源统一确权登记

市人民政府组织市自然资源主管部门会同水务部门依据《办法》，参照自然资源部、省自然资源厅、南通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，对我市辖区内除自然资源部、省自然资源厅、南通市自然资源和规划局直接开展确权登记之外的江河湖泊等水流进行统一确权登记。市自然资源局会同市级相关管理部门联合制定印发实施方案，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。

3. 开展湿地自然资源统一确权登记

市人民政府组织市自然资源主管部门依据《办法》，参照国家、省、南通市开展湿地自然资源确权登记的工作流程和要求，对我市辖区内除自然资源部、省自然资源厅、南通市自然资源和规划局直接开展确权登记之外的湿地进行确权登记。市自然资源局会同市级相关管理部门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。

已纳入自然保护地、水流、国务院确定的重点国有林区等自然资源登记单元的湿地，不再单独划定登记单元。

4. 开展海域自然资源统一确权登记

市人民政府组织市自然资源主管部门依据《办法》，参照国家、省、南通市开展海域自然资源统一确权登记的工作流程和要求，对我市辖区内除自然资源部、省自然资源厅、南通市自然资源和规划局直接开展确权登记之外的海域进行统一确权登记。市自然资源局会同市级相关管理部门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。

5. 开展探明储量的矿产资源统一确权登记

市人民政府组织市自然资源主管部门依据《办法》，参照自然资源部、省自然资源厅、南通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，对我市辖区内除自然资源部、省自然资源厅、南通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。市自然资源局会同市级相关管理部门联合制定印发实施方案，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确权登记，探索采用三维登记模式，通过确权登记，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。

6. 开展森林自然资源统一确权登记

市人民政府组织市自然资源主管部门依据《办法》，对我市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。

已纳入自然保护区、水流、国务院确定的重点国有林区等自然资源登记单元的森林，不再单独划定登记单元。

（三）自然资源统一确权登记信息化建设

市自然资源主管部门不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，建立我市自然资源确权登记信息数据库，做好我市负责的自然资源统一确权登记工作。通过预划登记单元、调查信息入库、拓扑关系构建、数据检查入库等流程，最终建立启东市自然资源确权登记信息数据库。

升级现有的市不动产登记业务管理系统，与全国自然资源登记信息系统衔接，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，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、水务、税务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，并依法向社会公开自然资源确权登记结果。

三、时间安排

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、年度实施计划和实施方

案，分阶段推进自然资源确权登记工作。

（一）2020 年—2022 年

1. 配合自然资源部开展我市辖区内的长江干流、自然公园、自然保护区等自然保护地、大江大河大湖、生态功能重要的湿地、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. 配合省自然资源厅、南通市自然资源和规划局开展我市辖区内启东长江口（北支）湿地省级自然保护区、通吕运河等自然资源统一确权登记工作。

3. 市人民政府组织市自然资源主管部门根据《省方案》《通方案》，制定《启东市自然资源统一确权登记总体工作方案》和《启东市自然资源统一确权登记年度实施计划表》，报南通市自然资源和规划局审核后印发，启动我市自然资源统一确权登记工作。

4. 市自然资源局会同市水务局等部门，根据市政府代理行使所有权的资源清单，从自然保护地、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，制定年度实施计划和实施方案，基本组织完成我市重点区域自然资源确权登记工作。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。我市年度实施计划详见表 1《启东市自然资源统一确权登记年度实施计划表》。海域、探明储量的矿产资源统一确权登记工作，根据国家、省、南通市统一部署开展。

表 1 启东市自然资源统一确权登记年度实施计划表

年度	类型	序号	名称	级别	备注
2020 年	水流	1	长江干流	国家级	配合开展
2021 年	自然保护地	1	启东长江口（北支）湿地省级自然保护区	省级	配合开展
	水流	2	通吕运河	市级	配合开展
		3	通启河（启东段）	市级	
		4	灯杆港	县级	
		5	聚星河	县级	
		6	新三和港	县级	
		7	红阳河	县级	
		8	头兴港	县级	
		9	聚阳河	县级	
		10	三条港	县级	
		11	五效港	县级	
		12	馘效河	县级	
		13	连兴港	县级	
2022 年	自然保护地	1	启东圆陀角滨海省级湿地公园	省级	
	水流	2	串场河	县级	
		3	新港河	县级	
		4	蒿枝港	县级	
		5	塘芦港	县级	
		6	协兴河	县级	
		7	中央河	县级	
		8	南引河	县级	

5. 随着统一确权登记工作的开展，同步完成启东市自然资源确权登记数库的建设及不动产登记业务管理系统的升级。

（二）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确权登记工作，最终实现全市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

成立启东市自然资源统一确权登记工作领导小组，领导小组由市政府分管副市长任组长，市政府办分管副主任、市自然资源局主要负责人任副组长，市相关部门分管负责人为成员（名单和职责分工详见附件）。原市不动产统一登记工作联席会议并入该领导小组。领导小组下设办公室，承担日常工作。

在市自然资源统一确权登记工作领导小组的统一领导下，市自然资源局是组织实施全市自然资源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确权登记工作对支撑生态文明建设的重大意义，强化统筹协调，明确任务要求，保障工作经费，落实责任分工。市自然资源局要加强对全市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，委托市不动产登记服务中心承担由市登记机构具体负责的自然资源统一确权登记实施工作。

市政府对全市的自然资源统一确权登记工作负总责，组织市自然资源主管部门会同有关部门编制本市工作方案、年度工作计划及实施方案，指导创新工作机制，组织工作力量，落实工作责任，加强监督指导，确保自然资源统一确权登记工作落到实处。

（二）强化统筹协调

市自然资源局以及财政、生态环境、水务、住建、农业农村等相关部门要密切配合，形成合力，不折不扣完成自然资源确权登记工作任务。市自然资源局要加强对自然资源确权登记工作的

指导、监督和实时监管，及时叫停违法违规、损害所有者权益得的登记行为，并追究有关单位和人员责任。市政府要配合、支持自然资源部、省自然资源厅、南通市自然资源和规划局做好相关实施工作。

（三）健全协调机制

市自然资源局要主动做好与财政、生态环境、水务、住建、农业农村等相关部门的沟通、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，由市财政承担支出责任。

（五）做好宣传培训

市自然资源局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。要加大培训力度，提升队伍素质，加强自然资源登记专业队伍建设。

附件：启东市自然资源统一确权登记工作领导小组名单及职责分工

附件：

启东市自然资源统一确权登记工作 领导小组名单及职责分工

为加强自然资源统一确权登记工作的组织领导，有序推进我市自然资源的统一确权登记工作，市政府决定成立市自然资源统一确权登记工作领导小组，负责自然资源统一确权登记工作过程中重大问题的研究和决策。

一、成员名单

组 长：	余德华	市政府副市长
副组长：	沈 波	市政府办副主任
	周长海	市自然资源局局长
成 员：	季祖辉	市民政局副局长
	郭海健	市司法局党组书记、副局长
	孙丽娟	市财政局副局长
	陈 兵	市自然资源局副局长
	陆 杰	南通市启东生态环境局副局长
	张 熹	市住房城乡建设局副局长
	陆海群	市水务局总工程师
	杨晓华	市农业农村局副局长
	黄 健	市审计局副局长
	李爱玲	市妇联副主席
	林海平	市税务局副局长

领导小组办公室设在市自然资源局，承担日常工作，陈兵同志兼任办公室主任。领导小组成员如有变动，由其所在单位接任领导自然替补。

二、职责分工

在市委、市政府领导下，统筹协调我市自然资源统一确权登记和不动产登记工作，研究确定全市自然资源统一确权登记和不动产登记工作方针、政策和措施，协调解决工作中重大事项、重大问题和重要工作安排，完成市委、市政府交办的其他事项。各成员单位根据各自职责，共同推进自然资源统一确权登记工作，具体分工如下：

1. **市自然资源局：**负责指导、监督全市自然资源统一确权登记和不动产统一登记工作，建立完善各项工作制度，开展自然资源确权登记工作，深入推进不动产统一登记工作。承担领导小组办公室日常工作。

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. **南通市启东生态环境局：**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排污口设置成果等自然资源统一确权登记需要的相关基础资料。

6. **市住房城乡建设局：**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. **市水务局：**协助开展市自然资源统一确权登记工作，提供水流（河流、湖泊、水库）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。

11. **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。

抄送：市委各部门，市人大办、政协办，市法院、检察院，市人武部，市各人民团体。

启东市人民政府办公室

2020年6月15日印发
