**辽宁省自然资源统一确权登记制度的立法完善**

**宋一诺 刘昕宇**

**（辽宁大学，辽宁 沈阳 110136）**

**摘 要**：辽宁省自然资源统一确权登记制度虽然已经下发了指导方法，但并未大范围的进行实施，并且存在自然资源分类交叉重叠、市场机制不能迎合登记制度发展的需求、管理体制与监督保障措施不完善等问题。在此基础上提出**明确资源分类与界定资源界限相结合、**明确市场与政府间的界限、完善监管体制与法治化建设同步等具体发展方向，探索真正符合辽宁自身资源禀赋特性和资源配置的方式。

**关键词**：自然资源统一确权登记 空间确权 自然资源资产产权改革

**一、自然资源统一确权登记制度的文本解读**

自然资源是生态系统的主要构成要素、重要空间载体和生态保护的主要对象，它们具有经济、社会和生态多种属性。然而，过去很长一段时间里，我国的自然资源管理却存在着自然资源所有者不到位、所有权边界模糊的问题。资源过度使用，严重不利于资源保护和污染治理。基于此，2015年，中共中央与国务院审议通过的《生态文明体制改革总体方案》中就明确指出，“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，着力解决自然资源所有者不到位、所有权边界模糊等问题。”2016年12月，按照中央改革要求，原国土资源部等部委联合印发了《自然资源统一确权登记办法（试行）》，明确在12个试点省份先行实施。经过2年的试点，探索出一套行之有效的自然资源确权登记工作流程、技术方法、标准规范，验证了自然资源确权登记的现实可操作性。自然资源部联合财政部、生态环境部、水利部、国家林草局于2019年7月制定印发了新的《自然资源统一确权登记暂行办法》。《办法》的出台，正是针对现有自然资源管理“痛点”，目的则是清晰界定我国全部国土空间各类自然资源资产的所有权主体，体现了自然资源统一确权登记是中央生态文明体制改革的重要决策部署，是加强自然资源资产管理的现实需要，是履行自然资源管理“两统一”职责的基础支撑。但是当前，自然资源统一确权登记制度在我国尚处于试点阶段，相关论述与研究仍然聚焦于宏观设计层面，对具体制度的创新性研究较为薄弱。具体到辽宁省来说，其仅仅在2019年12月份审议了《辽宁省自然资源统一确权登记工作总体方案》**，**在具体的制度架构以及实施方案的设计上仍然处于粗糙的状态，相关部门在具体实施过程中缺乏具体的参照标准，到目前为止仅在朝阳县与盘锦市开展了初步试点工作，严重阻碍了辽宁省自然资源统一确权登记制度由理论向实践转化的步伐。

二、**建立自然资源统一确权登记制度的意义**

随着经济和科技的逐渐发展，人们越来越认识到环境的重要性。我们要依据习总书记提出的“绿水青山就是金山银山”的理念，紧随时代步伐，通过自然资源统一确权登记制度，清晰界定各类自然资源的产权主体，推动建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源产权制度，支撑自然资源严格保护和有效监管。国务院在2016年出台了《自然资源统一确权登记暂行方法（试行）》，可见其对自然资源登记制度的重视程度。辽宁省实施的自然资源统一确权登记制度将会在时代、理论两方面产生巨大的引领作用。

1. **时代意义**

在新时代自然资源资产产权改革的总体部署下，自然资源统一确权登记日趋成为当前改革的前沿阵地。2015年《生态文明体制改革总体方案》提出“对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记”，并将其纳入全面深化改革任务清单。2016年《自然资源统一确权登记办法（试行）》确定在福建、吉林等12个省启动为期2年的试点工作。2019年7月在试点基础上的《自然资源统一确权登记暂行办法》正式颁行，确立了自然资源统一确权登记的基本框架。于此，在试行立法和规模实践的双轮驱动下，开展本主题的研究具有重大的前瞻性时代意义。

1. **理论意义**

辽宁省现提出的有关自然资源统一确权登记的工作方案，存在着很多问题，并且到目前为止也只是理论层面，没有大范围的进行实施。所以在理论和实践存在双重盲点的情况下，辽宁省内的自然资源统一确权登记制度的改革就显得尤为重要。伴随着辽宁政府对环境的日益重视，且提出“五大区域发展战略”和“一带五个基地建设”等方略，自然资源统一确权登记制度成为现阶段迫切的研究项目。自然资源统一确权登记在理论上坚持资源共有、物权法定和统一确权登记原则，从而实现对山水林田湖草的整体保护、系统修复、综合治理。

三、**自然资源统一确权登记制度的现状**

1. **自然资源分类交叉重叠**

联合国环境规划署将自然资源定义为：在一定的时间和技术条件下，能够产生经济价值，以提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总称。《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》的解释是：“自然资源是指天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。”两者关于自然资源的定义较为一致，即**自然资源同时具有自然属性和社会经济属性。**我国的土地法、草原法等法律法规中明确了关于自然资源的权利内容，同时提出了利用自然资源时的环境保护的要求。因此，自然资源统一确权登记制度中自然资源分类也要同时兼顾权利与生态环境的需要。我国现有的自然资源分类体系主要为两种：专家分类与行业分类。前者是以自然、环境等角度对自然资源的分类，如《中国自然资源学丛书》将自然资源划分为土地资源、水资源等10种。后者是以行业管理角度对自然资源的分类，如《土地利用现状分类》将自然资源划分为耕地、林地等12个一级类与天然牧草地、乔木林地等73个二级类。[1]

辽宁省对于自然资源涵义与分类的理解和把握，是进行自然资源统一确权登记的基础。受到部门管理体制和方式的影响，各部门统计的自然资源数据存在标准不统一、空间交叉重叠甚至相互冲突的问题。辽宁省开展自然资源统一确权登记面临的首要问题便是缺少**统一权威**自然资源**数据作为支撑。**

1. **市场机制不能迎合登记制度发展的需求**

自然资源统一确权登记制度的目的之一在于推动建立归属清晰、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。自然资源统一确权登记的内容是目前暂未纳入不动产统一登记的国家所有自然资源的所有权。随着登记工作的开展，我国自然资源资产的所有权主体得到清晰界定，作为自然资源资产产权制度基础的产权归属更加明确。因此，开展自然资源统一确权登记工作有利于推进自然资源资产产权制度。

同时，随着登记工作的开展，自然资源所有权与使用权逐步分离，为自然资源资产交易创造了条件。但是目前辽宁省的自然资源市场机制并不完善，政府与市场在自然资源配置中边界划分不清：在某些领域，政府部门的权力过大，对市场进行过度干预；在某些领域，政府部门则没有完全发挥自身的应有职能，没有对市场资源配置失当问题进行及时纠正。由此可见，辽宁省自然资源的政策失效与市场失灵并存[2]，自然资源价值难以体现，从而导致自然资源浪费。如果不能完善自然资源市场机制，辽宁省难以抓住由自然资源统一确权登记带来的这一契机，难以进一步推动自然资源资产产权制度改革。

1. **管理体制与监督保障措施不完善**

《深化党和国家机构改革方案》明确要求组建自然资源部，旨在解决自然资源所有者不到位、空间规划重叠等问题。自然资源部、财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局发布的《自然资源统一确权登记暂行办法》（以下简称《办法》）中明确指出自然资源统一确权登记工作由自然资源部指导、监督并由各级自然资源主管部门与其他相关部门沟通、协调。但基于我国自然资源管理体制综合管理的立法格局初步形成的现状，自然资源管理目前缺乏综合性立法，各部门之间职权划分不清、职能交叉或重复。《办法》中忽略了我国自然资源管理体制不完善这一现状，将开展登记工作的全部环节交给自然资源部门，而没有明确其他有关部门的工作。这对于自然资源部门工作的开展造成阻碍。

自然资源管理体制的不完善造成了监督体系不明确。自然资源统一确权登记的实施者与监督者都为自然资源有关部门，这种监督的公开性与公正性难以保证，有关部门以什么形式进行监督，以及监督结果是否能够保障该制度继续进行都不得而知。《办法》中针对这一现状提出了相关的保障措施：要求加强组织领导、强化统筹配合。但落实到实践层面，这些要求就过于宏观，阻碍了工作进一步的开展。

**四、自然资源统一确权登记制度的发展方向**

**（一）明确资源分类与界定资源界限相结合**

为解决各部门统计的自然资源数据存在标准不统一、空间交叉重叠甚至相互冲突的问题：首先辽宁省应该借鉴中央制定的《自然资源统一确权登记暂行办法》里有关自然资源分类的方式，将辽宁省内的不同种类的资源进行规划，将资源分水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等类型，并且明确各种自然资源之间的界限，从而更加明确的界定全部国土空间各类自然资源资产的所有权主体。明确自然资源归属是尊重自然、顺应自然、保护自然，与自然和谐相处的基础和重要体现[3]。其次逐步解决统一度量方式和登记程序等具体问题，统一各登记单位的登记册。登记册内容要包含自然资源的坐落、空间范围、面积、类型以及数量、质量等自然状况。全省统一登记册的格式有利于下一步工作的进行

**（二）明确市场与政府间的界限**

清晰界定国家所有权人范畴，有利于明确自然资源保护的权责。产权关系和产权规则相结合，从而减少交易费用，提高了资源配置效率。针对目前辽宁省的自然资源市场机制并不完善，政府与市场在自然资源配置中边界划分不清的问题：首先是政府作为“有形的手”，要在大的方向上进行强有力的宏观调控，通过政府依法行政为市场交易的有序进行“保驾护航”。其次是市场利用“无形的手”，利用产权机制，高效合理的分配资源，从而提高了交易的效率和便利。二者相互监督和制约，既能防止政府权力过大，造成政府垄断，又能减缓市场自发性、盲目性、滞后性的弊端。政府与市场相辅相成，相互制约，确保自然资源统一确权登记的平稳高效进行。

**（三）完善监管体制与法治化建设同步**

基于我国自然资源管理体制综合管理的立法格局初步形成的现状，自然资源管理目前缺乏综合性立法，各部门之间职权划分不清、职能交叉或重复的问题严重，想把自然资源统一确权登记制度做到更好，就必须完善监管体制。首先是从法律方面进行规制，通过法律和行政法规的颁布与应用，实现推进自然资源合理利用与监管制度的双重目标。其次，划清各部门之间的职权界限，实现体系化监督，将监督者与实施者分开，各司其职。辽宁省应当在工作方案中明确各部门的职责，并且同步规定相应的监督机构，从而为突破我国长期以来沿用的由各个部门依照部门法制定相关政策文件各自为政的管理格局的局面打下基础。最后，为解决监督体系不明确、监督的公开性与公正性难以保证、有关部门以什么形式进行监督等相关问题：一是要强化层级性监督。中央和地方以及地方和地方之间要相互监督，建立立体式监督模式；二是要公开监督内容。公开监督既可以对监督机关的监督内容的审查，使其能够及时修正错误，又能够提高公民对自然资源统一确权登记制度的了解和认识程度，提高了公众的参与度，让广大公民在了解的基础上进行学习和提高，形成知法守法的意识。

**参考文献**

[1]王文玉, 王懿男, 鲍竹. 自然资源统一确权登记自然资源分类问题初探[J]. 国土资源, 2018, 209(12):44-45.

[2]行海燕. 自然资源统一确权登记工作存在的问题及对策[J]. 资源导刊, 2018, No.327(05):20-21

[3] 魏铁军,马永欢,吴初国. 摸清自然资源家底[J]. 南方国土资源, 2019.

**作者简介：**宋一诺（2000.04- )，辽宁营口人，本科，法学专业：刘昕宇（2000.03- )，辽宁沈阳人，本科，法学专业。