

# 淮南市人民政府关于印发淮南市 自然资源统一确权登记总体工作方案的通知

淮府〔2021〕1号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

现将《淮南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。

淮南市人民政府

2021年1月11日

（此件公开发布）

## 淮南市自然资源统一确权登记总体工作方案

为贯彻落实党中央、国务院关于生态文明建设的决策部署，扎实做好全市自然资源统一确权登记工作，依据《自然资源部 财政部 生态环境部 水利部 国家林业和草原局关于印发〈自然资源统一确权登记暂行办法〉的通知》（自然资发〔2019〕116号，以下简称《办法》）及《安徽省人民政府关于印发安徽省自然资源统一确权登记总体工作方案的通知》（皖政〔2020〕24号），结合我市实际，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、五中全会精神，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，严格按照党中央、国务院关于生态文明体制改革部署要求，牢固树立尊重自然、顺应自然、保护自然观念，全面铺开、分阶段推进自然资源统一确权登记，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，夯实生态文明建设基础，助力新时代全面建设美好淮南。

（二）基本原则。坚持资源公有，坚持自然资源社会主义公

有制，即全民和集体所有。坚持物权法定，依法依规确定自然资源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，加强与相关改革衔接。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空间格局。

（三）工作目标。按照《办法》，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，首先对我市自然保护区和自然公园等各类自然保护地、主要河流、湖泊、生态功能重要的湿地和国有林场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，逐步实现对全市的水流、森林、山岭、荒地、滩涂以及探明储量的矿产资源等全部国土空间的自然资源确权登记全覆盖，清晰界定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边界，划清全民所有、不同层次政府行使所有权边界，划清不同集体所有者边界，划清不同类型自然资源边界，推进确权登记法治化，为建立国土空间规划体系并监管实施，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）配合部、省直接开展的统一确权登记工作。**

按照自然资源部和省自然资源厅的统一部署，配合做好我市行政区域内分别由自然资源部、省自然资源厅直接开展的中央政府、省政府直接（代理）行使所有权的自然资源统一确权登记工作。县（区）人民政府、园区管委会和市、县自然资源和规划、林业、水利、农业、生态环境等部门要积极配合、支持自然资源部、省自然资源厅做好通告发布、自然资源权籍调查、界线核实、权属争议调处等相关工作。

**（二）开展全市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，由市、县登记的自然生态空间和自然资源，市、县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，待自然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. 开展全市各类自然保护地统一确权登记。**

市政府组织县（区）人民政府和市县自然资源和规划、林业部门，对全市除自然资源部和省自然资源厅直接开展确权登记之外的自然保护地开展确权登记。通过组织技术力量，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，直接利用全市已有国土调查和自然资

源专项调查成果确定资源类型、分布，开展登记单元内各类自然资源的权籍调查，明确全市自然保护地范围内各类自然资源的数量、种类、质量、分布、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，颁发自然资源所有权证书，向社会公开。

对于自然保护地范围内的森林、湿地、滩涂、探明矿产资源等，不单独划分登记单元，作为自然保护地登记单元内的资源类型予以调查、记载。国家批准的自然保护地登记单元内的水流自然资源不再单独划定登记单元，其他自然保护地登记单元内的水流自然资源，除水流源头外，应尽量保持主要河流的生态完整性，可单独划定水流登记单元。同一区域内存在多个自然保护地时，以自然保护地的最大范围划分登记单元；相互重叠的自然保护地，按照同级别保护强度优先、不同级别低级别服从高级别的原则进行单元归并确权登记；相互交叉的、面积不同的，以自然保护地的最大范围进行确权登记，以保护强度和级别高低确定登记单元。

## **2. 开展河流、湖泊等水流自然资源统一确权登记。**

市政府组织县（区）人民政府和市县自然资源和规划、水利部门，对全市除自然资源部和省自然资源厅直接开展确权登记之外的河流、湖泊等水流进行确权登记。组织技术力量，依据全市已有国土调查和水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，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，并关联管制要求，其中属于市政府代理行使所有权的由市级登记机构负责登记，颁发自然资源所有权证书，向社会公开。

### **3. 开展湿地自然资源统一确权登记。**

市政府组织县（区）人民政府和市县自然资源和规划、林业部门，对全市除自然资源部和省自然资源厅直接开展确权登记之外的湿地进行确权登记。组织技术力量，依据全市已有的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，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，其中属于市政府代理行使所有权的由市级登记机构负责登记，颁发自然资源所有权证书，向社会公开。

### **4. 开展探明储量的矿产资源统一确权登记。**

市政府组织县（区）人民政府和市县自然资源和规划部门，对全市除自然资源部和省自然资源厅直接开展确权登记之外的

矿产资源进行确权登记。组织技术力量，依据矿产资源储量数据库管理系统、矿产资源储量登记库，结合矿产资源利用现状调查数据库和已探明矿产地清理结果等划定登记单元界线，调查反映各类矿产资源的探明储量情况，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，探索采用矿产资源三维登记模式，明确矿产资源的数量、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，其中属于市政府代理行使所有权的由市级登记机构负责登记，颁发自然资源所有权证书，向社会公开。

#### **5. 开展森林自然资源统一确权登记。**

市政府组织县（区）人民政府和市县自然资源和规划、林业部门，对全市除自然资源部和省自然资源厅直接开展确权登记的森林资源外的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，开展森林资源所有权登记，其中属于市政府代理行使所有权的由市级登记机构负责登记，颁发自然资源所有权证书，向社会公开。

#### **（三）加强自然资源确权登记信息化建设。**

建立市、县级自然资源确权登记数据库和信息管理平台，实现全市自然资源登记信息的统一管理，并关联不动产登记、国土

调查、专项调查等信息。自然资源主管部门与生态环境、水利、林业等相关主管部门要加强信息交换共享,服务于自然资源确权登记和有效监管。

### 三、时间安排

按照全面铺开、分阶段推进自然资源确权登记工作要求,从2020年起,利用4年时间基本完成全市重点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。

(一)准备启动阶段(2020年12月底前)。制订全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,以市政府名义印发实施;成立工作领导小组,明确部门职责分工,启动全市自然资源确权登记工作。

寿县、凤台县人民政府要组织自然资源主管部门制订本级自然资源统一确权登记总体工作方案,报市自然资源和规划部门审核后,以本级人民政府名义印发。

(二)组织实施阶段(2020年12月至2022年12月底)。市自然资源和规划部门会同市有关部门、县(区)人民政府组织开展市政府代理行使所有权的自然保护地、河流湖泊、重要湿地、国有林场、探明储量矿产资源等自然资源确权登记。2020年,做好市级自然资源确权登记前期准备,制定市级自然资源确权登记工作计划。2020年12月—2022年底,根据市政府代理行使所



有权的资源清单，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，建立全市自然资源确权登记信息数据库。具体年度实施计划表及编制说明见附件。

（三）全面覆盖阶段（2023年及以后）。在基本完成重点区域的自然资源统一确权登记基础上，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统一确权登记全覆盖的目标。

#### **四、有关要求**

（一）加强组织领导。建立以市政府分管领导担任组长，市政府相关副秘书长、市自然资源和规划局主要负责同志任副组长，市财政局、市生态环境局、市水利局、市林业局等部门及各县（区）政府分管负责同志为成员的全市自然资源统一确权登记工作领导小组，统筹指导协调全市自然资源统一确权登记工作。领导小组办公室设在市自然资源和规划局，负责组织实施全市自然资源统一确权登记工作，确保工作有序开展，按期完成。市、县政府是组织实施自然资源统一确权登记工作的责任主体。寿县、凤台县人民政府也要建立相应的工作机制，保障相关工作有序开展。

（二）强化协调配合。市自然资源和规划局要认真组织实施，精心制订工作方案，加强政策研究、业务指导和督导检查，统筹协调自然资源确权登记工作，了解掌握全市自然资源确权登记工

作进度，确保自然资源确权登记工作落实落地。市财政、生态环境、水利、林业等部门和县、区人民政府要积极配合自然资源主管部门，协同做好相关资料收集提供、权属纠纷调处、自然资源登记单元划定和权籍调查等，协商解决工作中的重大问题，形成“政府统一领导、自然资源主管部门牵头、相关部门支持配合”的工作机制。

（三）落实经费保障。自然资源统一确权登记和权籍调查经费，根据财政事权和支出责任划分，由同级财政承担支出责任。

（四）做好舆论宣传。各地要通过电视、广播、报刊等媒介，全面准确宣传自然资源统一确权登记的重大意义，解读自然资源确权登记工作的目标任务、主要内容和工作要求，切实做好舆论引导，为全市开展自然资源统一确权登记工作营造良好氛围和舆论环境。

（五）加强队伍能力建设。各地要根据自然资源统一确权登记工作需要，进一步加强自然资源登记专业队伍建设，充实人员力量，加大培训力度，提升队伍素质，确保人员队伍适应自然资源统一确权登记工作要求。

- 附件：1. 淮南市自然资源统一确权登记年度实施计划表和编制说明
2. 淮南市自然资源统一确权登记工作领导小组成员

名单

3. 淮南市自然资源统一确权登记工作领导小组议事规则

附件 1

## 淮南市自然资源统一确权登记年度实施计划表

| 2020 年度实施 |       |        |    | 2021 年度实施       |         |              | 2022 年度实施       |                   |              |
|-----------|-------|--------|----|-----------------|---------|--------------|-----------------|-------------------|--------------|
|           | 保护地名称 | 涉及行政区域 | 备注 | 保护地名称           | 涉及行政区域  | 备注           | 保护地名称           | 涉及行政区域            | 备注           |
| 1         |       |        |    | 淮南焦岗湖<br>国家湿地公园 | 淮南市、阜阳市 | 已列入省实<br>施清单 | 淮南八公山<br>国家森林公园 | 淮南市               | 已列入省<br>实施清单 |
| 2         |       |        |    | 潘集泥河省级<br>湿地公园  | 潘集区     |              | 舜耕山国家<br>森林公园   | 大通区、田家庵区、谢<br>家集区 |              |
|           |       |        |    |                 |         |              | 上窑国家<br>森林公园    | 大通区               |              |
|           | 河湖名称  | 涉及行政区域 | 备注 | 河湖名称            | 涉及行政区域  | 备注           | 河湖名称            | 涉及行政区域            | 备注           |
| 1         | 大涧沟   | 大通区    |    | 淮南施家湖           | 淮南市     | 已列入省实<br>施清单 | 淮南白洋店湖          | 寿县                | 已列入省<br>实施清单 |
| 2         |       |        |    | 蔡城塘水库           | 大通区     |              | 淮西湖<br>(春申湖)    | 谢家集区              |              |
|           |       |        |    | 架河              | 凤台县、潘集区 |              | 十涧湖             | 田家庵区、<br>谢家集区     |              |

（注：该实施计划确定的工作任务，可根据正式发布的全民所有自然资源资产中央政府委托地方政府代理行使所有权的资源清单进行调整。）

## 编制说明

### 一、开展确权登记的自然资源类型及登记主体

根据国家关于自然资源的分类，我市确定开展自然资源统一确权登记的自然资源类型为自然保护地、水流、湿地、探明储量的矿产资源和森林五种。

市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 生态空间的统一确权登记。具体登记工作由市、县登记机构负责办理。全民所有自然资源资产中央委托地方政府代理行使所有权的资源清单正式出台前，我市各级登记机构按照淮南市自然资源统一确权登记总体工作方案确定的主要任务开展确权登记。市、县登记机构应先行开展权籍调查等登簿前的相关工作，待自然资源清单正式出台后，再由具体有登记管辖权的登记机构进行登簿。

### 二、市级自然资源确权登记年度计划的确定原则

按照在生态、经济、国防等方面的重要程度，以及相对完整的生态功能、集中连片的原则，初步从主要的自然保护地类型中选出5个自然保护地（含已列入省级实施清单的2个自然保护地），由市级开展确权登记，做好自然资源统一确权登记与自然保护地整合优化和生态保护红线评估调整工作衔接，开展过程中可根据上级部署和实际工作情况进行调整。



江河湖泊等水流具体名单的确定：国家对大江大河和跨境河流由自然资源部直接确权登记，涉及我市的淮河已明确由国家直接确权登记。根据《办法》要求，跨行政区域的自然资源由共同的上级登记机构直接办理或指定办理。按照水流由市（区）级管理、不跨市界、跨县区的标准，选出 7 个河流、湖泊、水库开展确权登记（含已列入省级实施清单的 2 个河湖），开展过程中可根据实际工作情况进行调整。

探明储量的矿产资源的统一确权登记工作按照国家部署实施。

根据确定的自然保护地和湖泊名单，按照年度数量均衡、涉及地区面广、具有一定代表性和先易后难的原则，确定 2020、2021、2022 年 3 年具体实施计划。该计划可根据实际工作情况动态调整。

附件 2

## 淮南市自然资源统一确权登记工作 领导小组成员名单

- 组 长：** 汤传信 市政府副市长
- 副组长：** 刘开东 市政府副秘书长
- 孙跃山 市自然资源和规划局局长
- 成 员：** 张 猛 市自然资源和规划局副局长
- 刘世民 市财政局四级调研员
- 李艳辉 市生态环境局副局长
- 刘树开 市水利局四级调研员
- 柏晓东 市林业局副局长
- 张 斌 寿县政府常务副县长
- 常国辉 凤台县政府副县长
- 聂 鑫 大通区政府副区长
- 曹 峰 田家庵区政府副区长
- 葛远群 谢家集区政府常务副区长
- 张景新 八公山区政府副区长
- 盛 星 潘集区政府副区长
- 李立正 毛集实验区管委会副主任
- 姚保斌 淮南经济开发区管委会副主任



许 耀 淮南高新技术产业开发区管委会副主任

领导小组下设办公室，办公室设在市自然资源和规划局，张猛同志兼任办公室主任。办公室建立联络员制度，由各成员单位相关业务科室主要负责人担任联络员。各成员单位任务分工如下：

（一）市自然资源和规划局：负责全市自然资源统一确权登记工作的组织实施、业务指导和督导检查。会同各有关职能部门开展自然资源登记单元划定、权籍调查、登记审核发证等工作，负责全市自然资源数据库建设、数据整合、数据统一汇交、信息互通共享，建立完善各项工作制度，加快推进自然资源统一确权登记工作。承担市自然资源统一确权登记工作领导小组办公室日常工作。提供正射影像图、高分辨率卫星遥感影像，第三次国土调查，土地、房屋等不动产登记成果；提供生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界控制线等国土空间规划成果；提供矿产资源储量登记、储量统计、矿产资源利用现状调查数据、矿业权审批登记数据、国家矿产地储量空间数据、矿产资源储量审批认定和备案、矿产资源储量评审、审查合格的历年的矿山储量年度报告及其审核意见等成果。

（二）市财政局：结合工作需要，保障自然资源统一确权登记市级工作专项经费。

（三）市生态环境局：配合市自然资源和规划局开展相关自然资源的统一确权登记，做好相关自然资源登记单元划定、权籍

调查、登记审核等配合工作，并对单元划定成果进行核实、确认。负责提供环境保护规划、水功能区划、排污口资料等成果；协助提供生态保护红线成果。

（四）市水利局：配合市自然资源和规划局开展水流自然资源统一确权登记，做好相关自然资源登记单元划定、权籍调查、登记审核等配合工作；配合市自然资源和规划局确定水流登记单元划定边界标准要求，并对单元划定成果进行核实、确认。负责提供自然资源统一确权登记工作需要的河湖和水利工程管理范围、取水许可、河长制、水利普查等相关水资源基础数据和资料。

（五）市林业局：根据自然保护地勘界立标工作进行和要求，配合市自然资源和规划局开展自然保护地（包括森林公园、地质公园、湿地公园等）、湿地、森林等自然资源统一确权登记，做好相关自然资源登记单元划定、权籍调查、登记审核等配合工作，并对单元划定成果进行核实、确认。负责提供森林公园、湿地公园等自然保护地规划审批成果，森林、湿地等专项调查和保护利用相关规划、林地“一张图”、林地质量等级评定报告及图件等成果。

（六）各县区政府（管委会）：配合、支持自然资源部、省自然资源厅以及市自然资源和规划局做好通告发布、自然资源权籍调查、界线核实、权属争议调处等相关工作；其中，寿县、凤台县人民政府要根据市政府统一部署统筹协调本地相关部门、乡镇政府（街道办事处）、村级组织做好行政区域内由县政

府代理行使所有权的自然资源统一确权登记工作。

附件 3

## 淮南市自然资源统一确权登记工作 领导小组议事规则

**第一条** 为保障淮南市自然资源统一确权登记工作顺利推进，依据《自然资源统一确权登记暂行办法》，制定本规则。

**第二条** 以下事项需经领导小组议定：自然资源统一确权登记过程中的重大问题，自然资源统一确权登记有关制度、技术规范和工作方案，自然资源统一确权登记工作的宣传和舆论指导，市级重要自然资源统一确权登记工作部署，统筹协调对区、县自然资源统一确权登记工作的监督指导，完成市政府交办的其他事项。

**第三条** 领导小组会议由组长召集和主持，或者由组长委托副组长召集和主持，领导小组成员参加会议。

领导小组办公室承担领导小组会议日常工作，负责组织筹备会议召开，协调落实会议议定事项。

**第四条** 领导小组会议实行全体会议、专题会议、联络员会议。

**第五条** 全体会议由组长召集和主持，全体人员（包括单位成员、联络员、联席会议办公室全体人员）参加。主要内容是研究讨论重大事项，通报重要情况，传达重要文件，部署、总结全

面工作。

**第六条** 专题会议由组长或副组长召集和主持，参加会议人员由主持人确定，会议主要内容是研究专项工作，讨论专项议题，提出解决方案或建议。

**第七条** 联络员会议由副组长或副组长委托办公室主任召集和主持，各成员单位联络员参加，会议内容是沟通协调相关事宜，研究工作事项，提出解决方案或建议。联络员会议根据需要召开。

**第八条** 领导小组成员单位根据工作需要可以提出召集会议的建议和会议议题。

**第九条** 各成员单位按照职责分工，主动研究自然资源统一确权登记工作有关问题，切实履行本部门的职责，认真落实领导小组会议确定的工作部署和任务，相互支持，密切配合，形成合力，充分发挥领导小组会议作用。领导小组会议要及时向各成员单位通报工作进展情况。

**第十条** 各类会议均指定人员记录，按照会议要求及时编写会议纪要。全体会议或重大事项决议的会议纪要，经与会单位同意后，由召集人签发，印发各成员单位以及各有关部门。

**第十一条** 全体成员应严格执行会议决定，履行保密责任。