附件2

**《深圳市自然资源统一确权登记实施办法》**

**（征求意见稿）起草说明**

为全面推进我市自然资源确权登记工作，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，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理，根据《自然资源统一确权登记暂行办法》（自然资发〔2019〕116号，以下简称《办法》），在总结试点工作的基础上，制定了《深圳市自然资源统一确权登记实施办法》（以下简称《实施办法》）。现将主要内容说明如下:

# 一、起草背景及必要性

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。

2019年7月，自然资源部等五部门印发《办法》和《自然资源统一确权登记工作方案》，明确了登记管辖、资源类型划分、权利主体确定和登记单元划分等重要方面的规定，要求从2019年起，利用5年时间基本完成全国重点区域的自然资源统一确权登记。2023年以后，分阶段推进其它区域的自然资源确权登记工作，通过补充完善的方式逐步实现全国全覆盖。

2020年5月，省自然资源厅印发《广东省自然资源统一确权登记总体工作方案》，确定广州、深圳等五个市作为试点地区，要求试点地区自行选取部分区域开展统一确权登记工作。

目前，我市根据广东省统一部署，正在推进广东内伶仃-福田国家级自然保护区确权登记试点工作，已完成通告、资料收集、登记单元预划分、地籍调查、关联信息、调查成果审核、公告和异议处理等工作，下一步将开展登簿等工作，确保今年年底前完成试点任务。

经过一年多的试点，我们探索出一套适合深圳市实际情况且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，增强了自然资源确权登记的现实性和可操作性。

为贯彻落实中共中央、国务院关于生态文明建设决策部署，建立和实施自然资源统一确权登记制度，推进自然资源确权登记法治化，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，实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理，我们在总结试点经验的基础上，在遵循《办法》重要内容、增强其适用性的原则，编制了本《实施办法》。

# 二、主要内容说明

# （一）关于《实施办法》框架

《实施办法》有五章二十八条，包括总则、自然资源登记簿、自然资源登记程序、自然资源登记信息管理与应用、附则，与《办法》相比，合并了自然资源登记簿和自然资源登记单元两章。

# （二）关于登记机构

根据《办法》第六条规定，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（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。深圳市不动产登记中心是深圳市的不动产登记机构，不具备自然资源登记职责，因此，深圳市自然资源确权登记机构为市规划和自然资源局，负责自然资源统一确权登记的组织开展工作，市不动产登记中心按照工作部署，具体承办自然资源登记工作。

另自然资源涉及水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂、海域、无居民海岛以及探明储量的矿产资源等自然资源，所以要求市生态环境、水务、城市管理和综合执法等相关部门以及各区政府依职权配合开展自然资源确权登记相关工作。

# （三）关于土地所有权

经过1992年、2004年城市化进程，我市村集体经济组织成员已全部转为城市居民。根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》第二条规定：“下列土地属于全民所有即国家所有：（一）城市市区的土地；（二）农村和城市郊区中已经依法没收、征收、征购为国有的土地；（三）国家依法征收的土地；（四）依法不属于集体所有的林地、草地、荒地、滩涂及其他土地；（五）农村集体经济组织全部成员转为城镇居民的，原属于其成员集体所有的土地；（六）因国家组织移民、自然灾害等原因，农民成建制地集体迁移后不再使用的原属于迁移农民集体所有的土地。”目前深圳市土地全部国有，不存在集体土地。因此，《实施办法》删除了有关集体土地的内容。

# （四）关于划清边界

根据试点经验，为利于管理主体开展自然资源日常管理工作，将《办法》中规定的“四划清”，即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之间的边界。改为“三划清”，即划清深圳市人民政府代理行使所有权的边界，划清不同管理主体行使日常管理的边界，划清不同类型自然资源之间的边界。增加了有关登记管理主体、管理主体行使日常管理的内容，以及相应的图示要求，并增加了 “可以向管理主体颁发自然资源所有权证书”的表述。

# （五）关于权利主体

根据《办法》第十条，深圳市自然资源所有权主体登记为全民。自然资源所有权代表行使主体登记为国务院自然资源主管部门。中央委托相关部门、地方政府代理行使所有权的，所有权代理行使主体登记为相关部门、地方人民政府。因此，中央出台委托地方政府代理行使所有权的清单，明确深圳市人民政府代理行使所有权的，可视深圳市自然资源所有者权益管理的改革成果，将深圳市自然资源所有权代理行使主体登记为深圳市人民政府或者各区人民政府。

《中华人民共和国自然保护区条例》第二十一条　国家级自然保护区，由其所在地的省、自治区、直辖市人民政府有关自然保护区行政主管部门或者国务院有关自然保护区行政主管部门管理。地方级自然保护区，由其所在地的县级以上地方人民政府有关自然保护区行政主管部门管理。有关自然保护区行政主管部门应当在自然保护区内设立专门的管理机构，配备专业技术人员，负责自然保护区的具体管理工作。《深圳市内伶仃岛—福田国家级自然保护区管理规定》（深圳市人民政府令第234号）第四条，广东内伶仃岛—福田国家级自然保护区管理机构（以下简称保护区管理机构）具体负责自然保护区的日常管理工作。

由上述可知，自然资源所有权日常管理主体由行政法规规定行政主管部门管理，行政主管部门依法设立管理机构，或者地方政府规章明确管理机构。因此，自然资源所有权日常管理主体登记表述为深圳市政府或行政主管部门指定设立的管理部门机构。

# （六）关于经费保障

根据《办法》规定，自然资源统一确权登记工作经费应纳入各级政府预算，不得向当事人收取登记费等相关费用。因此《实施办法》规定，深圳市自然资源统一确权登记工作经费应纳入各市、区级政府预算，分别由市区财政、发改部门按规定予以保障，不得向当事人收取登记费等相关费用。

特此说明。

市规划和自然资源局

2020年11月30日