

The integrated path of real estate and natural resources right confirmation in the integration of urban and rural development

Yongqiang Ye

Natural Resources Bureau of Xiaoyi City, Lvliang, Shanxi, 033000, China

Abstract

The integration of urban and rural areas is a crucial measure for promoting rural revitalization and new-type urbanization. The confirmation of real estate and natural resources rights, as the foundation of land management, plays a vital role in achieving balanced resource allocation between urban and rural areas. Currently, China's land rights confirmation system faces issues such as unclear ownership boundaries, an incomplete registration system, and uncoordinated management mechanisms, which hinder the process of urban-rural integration. This article addresses the integrated needs for confirming real estate and natural resources rights in the context of urban-rural integration, analyzing the current situation and challenges from both theoretical and practical perspectives. It proposes an implementation path based on unified planning, information platforms, policy coordination, and multi-party participation. By clarifying property boundaries, improving the registration system, building a database sharing platform, and forming a multi-party linkage mechanism, the integration of real estate and natural resources rights can be achieved. This will help promote the assetization of land, activate rural production factors, optimize the spatial layout of urban and rural areas, and provide a solid foundation for the integrated development of urban and rural areas.

Keywords

urban-rural integration; real estate right confirmation; natural resources right confirmation; integration; land management

城乡融合发展中不动产与自然资源确权的一体化路径

叶永强

孝义市自然资源局, 中国 · 山西 吕梁 033000

摘 要

城乡融合是推进乡村振兴和新型城镇化的重要举措, 而不动产与自然资源确权作为土地管理的基础工作, 在实现城乡资源均衡配置方面具有重要意义。当前, 我国城乡土地确权制度在实践中存在权属界定不清、登记体系不配套、管理机制不协调等问题, 制约了城乡融合进程。围绕城乡融合背景下的不动产与自然资源确权一体化需求, 本文从理论与实践层面分析现状与挑战, 提出基于统一规划、信息化平台、政策协同和多元参与的实施路径。通过明确产权边界、完善登记制度、构建数据库共享平台和形成多方联动机制, 实现不动产与自然资源确权一体化, 有助于促进土地资产化、激活农村生产要素、优化城乡空间布局, 并为城乡融合发展提供坚实保障。

关键词

城乡融合; 不动产确权; 自然资源确权; 一体化; 土地管理

1 引言

城乡融合发展是破解城乡二元结构、实现城乡资源要素自由流动的重要路径。随着乡村振兴战略的深入推进, 土地管理改革成为亟待解决的问题。在我国现行制度框架下, 不动产确权与自然资源确权多由分散的管理主体负责, 登记环节相对独立且标准不一致, 使得同一块土地在不动产登记和林地、草地、林权等自然资源方面的权属界定存在差异。

此外, 中西部地区的地理条件复杂, 一些地方因历史原因形成的宅基地与林地、耕地重叠现象频发, 给确权工作带来了诸多困难。城乡融合过程中, 如何实现不动产与自然资源确权的协同性, 既是实现资源高效配置的必然要求, 也是推动城乡统筹发展的重要抓手。本文旨在通过分析当前不动产与自然资源确权一体化的现状与不足, 探讨优化路径, 以期建立更加完善的土地管理体制、促进城乡融合发展提供借鉴。

【作者简介】叶永强（1974-），男，中国山西孝义人，本科，高级工程师，从事自然资源确权、不动产登记研究。

2 不动产与自然资源确权现状与挑战

2.1 权属界定不清与制度分割

我国的不动产确权和自然资源的确权登记都是由不动产登记部门负责的。不动产重点在于房屋、宅基地和其他附着于土地的建设用地；而自然资源确权则涉及林地、草地、水域等，由自然资源部门管理。虽然不动产也是自然资源的下属部门，但由于历史沿革和管理体系不同，在权属界定、技术标准、登记程序上存在明显差异。实际操作中，一块土地既可能登记为宅基地，又可能被列为耕地或林地，两类确权数据往往难以互认，造成权属交叉和确认困难。例如，农村宅基地与林地存在重叠现象，农户难以明确自身权属范围，影响土地流转和融资使用。

2.2 登记体系与信息孤岛问题

不动产登记与自然资源确权建立在不同的信息系统上，各自形成独立数据库，缺乏共享与联通机制。虽然部分地区已开展地理信息系统（GIS）平台建设，但数据标准不统一、更新不及时，导致平台中的信息存在滞后。信息孤岛现象使得政府在制定土地用途规划、生态保护政策时，缺乏全面、准确的资源权属与利用情况，难以形成协同决策。此外，信息化基础薄弱的地区，确权工作依然主要依靠纸质档案和人工核实，效率低且易产生误差。

3 一体化确权的理论基础与原则

3.1 制度协同与整体治理理论

制度协同理论强调多部门、多领域的制度安排应当相互联动，共同作用于特定治理目标。应用于土地确权领域，需要构建跨部门协作的确权体系，以实现数据互认、流程协同和政策统一。整体治理理论则强调将问题置于更大系统中统筹解决，将不动产与自然资源确权视为城乡资源管理的整体部分，通过顶层设计、系统规划，实现治理效能的最大化。两种理论为确权一体化提供了思路：一是建立统一规范与跨部门协作的制度框架；二是将确权工作纳入城乡空间治理和生态保护的整体布局，实现统筹兼顾和长效管理。

3.2 资源要素流动与价值实现理论

资源要素流动与价值实现理论认为，明确产权能够降低交易成本、提高要素转换效率，从而实现资源配置的最优化。在城乡融合背景下，不动产与自然资源的合理流动是推动要素打通、激活农村经济的重要基础。通过一体化确权，可使土地、林地、水域等资源的产权边界清晰，为资源流转、市场交易提供法律依据与技术支撑，最大程度实现价值增值。该理论强调产权明晰对保障农户权益、激发市场活力具有重要意义，一体化确权路径应以产权明晰为核心目标，为资源价值实现奠定基础。

3.3 可持续发展与生态文明理论

可持续发展与生态文明理论强调在经济社会发展的同时，要兼顾生态环境保护，实现人与自然的和谐共生。在城

乡融合过程中，一体化确权不仅是经济发展需要，也应体现生态保护要求。确权成果可用于明确生态保护红线、划定生态功能区，对土地利用方式提供依据，避免资源过度开发或生态破坏。这要求在确权过程中尊重生态规律，将生态保护纳入确权范围与流程，做到确权与生态修复并重，确保城乡融合的可持续性与绿色发展。

4 不动产与自然资源确权一体化路

4.1 信息化平台建设与数据共享

信息化手段是实现确权一体化的技术支撑。应建设全国统一的“资源确权信息共享平台”，打通不动产登记、林权、草权、水域使用权等多种数据通道，汇聚各类地理信息与权属信息。通过GIS、遥感技术、区块链等手段，实现数据的动态更新与多方验证，提高确权效率与准确率。各级政府可在平台上开展权籍调查、数据核查、产权确认等工作，并实时监控确权进度。信息共享平台还应对接乡镇、街道等基层管理系统，使农村宅基地、林地、耕地等自然资源数据能够直达基层，实现“全流程、全要素、一网通办”。

4.2 强化多元化参与机制

确权工作涉及政府、农村集体经济组织、农户及相关利益主体，应构建多元化的参与机制，确保各方利益平衡。通过召开村民代表会议、专题听证会等方式，公开确权标准、流程与结果，增强农户对确权工作的知情权与参与度。推行“双随机、一公开”监督机制，邀请第三方机构和民间组织对确权工作进行评估与监督，提高透明度与公信力。在确权过程中，应鼓励村民学习使用平台进行在线申报与信息查询，逐步实现“村企共建、群众共管”的新型确权模式。

4.3 实现确权成果的综合利用

确权成果不仅是权属确认的结果，还应为土地流转、资产抵押、生态补偿等多种用途提供依据。应将确权成果与农村集体经济发展规划结合，通过确权数据精准标定生态保护红线、农业功能区等。对具备开发条件的资源，可通过确权成果进行市场化运作；对生态功能区，采用“确权+生态补偿”模式，为农户提供生态补偿金。地方政府可建立“产权+金融”服务渠道，鼓励农户将确权资产入股合作社、参与土地信托等创新模式，提高资产流动性与增值能力。

4.4 健全长效管理与纠纷化解机制

一体化确权不是一劳永逸的工作，需要建立长效管理与纠纷化解机制。首先，应完善定期更新制度，针对确权后出现的新情况进行补充调查和调整，确保确权数据与实际情况相符。其次，应健全乡镇、街道和村（社区）三级网格化管理制度，明确基层管理主体的职责，设立专门机构或人员负责确权后期的日常维护。同时，建立多层次的纠纷调解机制，包括村级调解委员会和地方人民法院等，在出现权属争议时，能够及时提供法律援助与调解服务，促进矛盾快速化解。

5 典型案例与经验借鉴

5.1 浙江省“耕地确权+宅基地确权+林权确权”试点

浙江省在推进城乡融合中，通过“耕地确权+宅基地确权+林权确权”试点建设，实现了三类资源确权数据的有效衔接。浙江省自然资源厅联合当地农机部门，通过无人机遥感与地理信息系统（GIS）技术，精准测绘耕地、宅基地和林地的边界；结合基层农技员走访与村民确认，形成高精度的“三权”确权数据。确权后，通过统一信息平台，不仅实现了多要素数据互认，还为农村集体经济组织资产入股、金融机构信贷提供了可靠依据，为乡村振兴注入了新活力。该试点经验表明，信息化技术与基层群众参与的结合，是实现资源确权一体化的关键。

5.2 山东省“村镇一体化公共服务平台”

山东省在推进城乡融合过程中，建设了“村镇一体化公共服务平台”，将不动产、林权、宅基地与土地利用等数据信息一体化管理。平台对接乡镇网格化管理系统，基层工作人员可通过移动端实时查看地块信息、权属变更情况和生态保护红线等。此外，平台提供在线申报、网上审批、结果公示等功能，实现“数据多跑路、群众少跑腿”。在该模式下，农业用地流转、生态补偿资金发放、宅基地调增等环节都能通过平台完成，大大提高了管理效率。该案例启示我们，一体化信息平台建设是实现资源确权协同管理的重要手段。

5.3 福建省“生态补偿与确权挂钩”

福建省在山区生态保护与乡村发展之间，通过“生态补偿与确权挂钩”模式取得成效。政府以确权成果为基础，划定生态保护区，并对达到保护标准的农户发放生态补偿金；补偿标准根据土地类型、林木覆盖率等指标计算，并与确权数据挂钩。与此同时，当地推动林权、耕地权等确权工

作，确保补偿与权属一致。该模式使得农户有权参加补偿并享有财产性收益，在保障生态环境的基础上，激发了农户保护环境的主动性。该经验表明，将确权成果与生态补偿政策结合，能够兼顾生态保护与农户利益，促进可持续发展。

6 结语

实现不动产与自然资源协同确权，需依托地理信息系统（GIS）、遥感监测、区块链等技术手段，构建全面、动态的资源数据库。但目前，多数地区的信息化平台尚在建设初期，不同资源类别的数据来源多样，缺乏统一接口，无法实现数据的互联互通。数据质量参差不齐、更新不及时且存在格式不统一等问题，难以支持高效的协同管理与实时核验。基层机构在确权过程中仍依赖人工测量与传统纸质资料，不仅费时费力，还易出现测绘偏差，严重影响权属界定的准确性和公信力。信息化水平的滞后成为制约权属准确性和协同效率的瓶颈，需要加快构建资源共享平台、统一标准与数据更新机制，推动技术在基层的落地与应用。

参考文献

- [1] 蔡继明,张勇超.允许农房盘活利用,推进城乡融合发展——解读党的二十届三中全会有关完善城乡融合发展体制机制的决定[J].新型城镇化,2024,(11):20-25.
- [2] 车娜,焦思颖,李卓聪.守护大国资源命脉澎湃强国复兴动能——新中国成立75周年自然资源事业发展综述[J].资源导刊,2024,(19):12-21.
- [3] 焦思颖.破局开路谋变革奋楫笃行写新篇——自然资源系统深化改革成效述评[J].资源与人居环境,2024,(08):12-18.
- [4] 罗强,王秋妹,仇巍巍.元宇宙概念下自然资源孪生应用探索[J].自然资源信息化,2024,(02):15-22.
- [5] 金晓斌,叶超,岳文泽,等.新时代中国城乡融合发展:挑战与路径[J].自然资源学报,2024,39(01):1-28.