

引用格式:韩英夫,佟彤.自然资源统一确权登记制度的嵌套式构造[J].资源科学,2019,41(12):2216-2226. [Han Y F, Tong T. On the nested structure of the system for unified confirmation and registration of natural resources rights[J]. Resources Science, 2019, 41(12): 2216-2226.] DOI: 10.18402/resci.2019.12.06

# 自然资源统一确权登记制度的嵌套式构造

韩英夫,佟彤

(辽宁大学法学院,沈阳 110136)

**摘要:**自然资源统一确权登记是自然资源资产产权制度改革的基础性制度,在公示物权秩序的传统功能之外,还承接了生态保护与监管的全新制度目标。双重制度目标引发登记单元划定标准不确定、登记客体法律性质含混等问题,危及确权登记制度的有效发挥。基于自然资源的生态价值对经济价值的实现存在嵌入性的制约关系,自然资源统一确权登记应定位于通过重视各资源要素间生态关联而进行的空间维度的整体性登记。因此,在整合现行不动产登记制度的基础上,有必要释明并完善自然资源统一确权登记在登记功能(生态监管—权属确认)、登记客体(生态空间—资源要素)、运行逻辑(外部行政监管—所有权自我约束)等方面的嵌套式构造,以实现自然资源统一确权登记的双重目标。

**关键词:**自然资源;确权登记;产权制度;自然生态空间;空间确权

DOI :10.18402/resci.2019.12.06

## 1 引文

党的十八届三中全会首次提出“对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间统一确权登记”的改革思路以来,自然资源统一确权登记在自然资源资产产权改革中的基础性地位获得不断强化。2016年七部委联合印发了《自然资源统一确权登记办法(试行)》<sup>[1]</sup>及其附件《自然资源统一确权登记试点方案》<sup>[2]</sup>,2019年《自然资源统一确权登记暂行办法》<sup>[3]</sup>正式颁行(以下简称《试行办法》《试点方案》和《暂行办法》)。上述规范文件围绕自然资源统一确权登记改革展开宏观部署,初步解决了“重大改革必须于法有据”的确权难题。然而,由于条款内容的概括性以及“为未来改革预留空间”表现出的条款弹性,致使确权登记改革中法律困局大量存在。在试行立法和规模实践的双重驱动下,如何准确诠释自然资源统一确权登记的制度定位,厘清以空间为单元的登记规则,成为当前学界研究和

争议的热点问题。

近年来,学者围绕自然资源登记的“客体空间转向”、登记单元划定的生态因素考量、自然资源登记与土地登记关系和登记效力等议题进行了大量研究。21世纪初,伴随土地立体利用的发展趋势,学者们开始在登记理论中引入三维不动产单元的概念,逐渐将不动产单元重塑为自然资源单元并运用到自然资源统一登记<sup>[4]</sup>。在自然资源登记与土地登记关系问题上,一些学者提出以土地登记系统为基础,将土地登记作为自然资源确权登记的标尺,通过辅助性关联登记登载地块上的自然资源权利<sup>[5]</sup>。亦有学者从土地中心主义的视角,主张将自然资源视为其所依附土地的组成部分,自然资源权属登记应为土地权属登记所吸收<sup>[6,7]</sup>。此外,针对当前中国开展的自然资源统一确权登记改革,部分学者从生态系统角度发掘自然资源登记改革的整体性和统一性,尝试探索空间性的整体确权路径<sup>[8]</sup>。

收稿日期:2019-08-16,修订日期:2019-11-17

基金项目:辽宁省社会科学规划基金青年项目(L19CFX001);中国法学会2018年度部级法学研究课题(GLS(2018)D136);辽宁大学亚洲研究中心资助研究项目(Y201918)。

作者简介:韩英夫,男,辽宁沈阳人,讲师,主要从事环境与资源保护法研究。E-mail: hanyingfu0717@126.com

通讯作者:佟彤,女,辽宁抚顺人,博士生,主要从事民法、自然资源法研究。E-mail: tongtong0910@126.com

上述研究成果具有很好的启示作用,但也存在明显不足。多数研究局限于单个资源的分散式探讨,尚未关注到由各资源要素共同聚合所组成的“自然生态空间”在登记程序上的独特性,未能顾及自然资源登记与不动产登记进行衔接等关系到登记制度融贯性的整体谋划问题。部分研究虽试图从生态整体性切入空间确权议题,但缺少对自然生态空间在客体形态上的集合性与传统物权客体理论的调适,且多处于政策解读的初期研究阶段。基于此,本文在梳理国内外自然资源统一确权登记理论的基础上,立足于目前确权登记改革实践中出现的现实问题,提出统一确权登记改革的嵌套式解释路径,以期调和资源登记与传统物权登记理论的紧张关系,并将其作为完善中国自然资源统一确权登记改革的理论指引。

## 2 自然资源统一确权登记制度的演进脉络

自然资源统一确权登记制度形成于外部的自然资源资产产权制度体系与内部的确权登记改革的交互作用下。作为一项程序性和技术性的改革,自然资源统一确权登记改革需置于自然资源资产产权改革的整体背景下;与此同时,“统一确权”的改革趋向契合于生态整体性和“山水林田湖草”生命共同体理论,并要求自然资源统一确权登记应与传统物权登记实现有效衔接<sup>[9]</sup>。这种内部与外部制度关系上的交互作用描绘出中国自然资源统一确权登记改革的总体脉络与背景,并一定程度预设了统一确权登记改革未来的发展方向。“研究经济与法律的人要注重历史研究”<sup>[10]</sup>,在这一意义上,有关统一确权登记的思考绝非呆板地、孤立地聚焦于静态规范文本,而应是整体地、动态地理解自然资源统一确权登记形成的内外部制度结构。

第一,综合性的自然资源资产产权制度体系。《生态文明体制改革总体方案》明确了中国自然资源资产产权制度改革的总体部署,其改革思路体现为:确权与登记—产权与市场—出让与管理,即以自然资源统一确权登记为基础,通过扩权赋能的产权体系的构建实现市场化配置,并以国家自然资源资产管理体制之完善实现有效管理。在制度运行

逻辑上,自然资源统一确权登记处于整个改革体系的前端,与后续的市场化产权改革以及自然资源国家所有权管理体制的构建,具有前后继起的逻辑关系。换言之,自然资源统一确权登记制度并非绝缘于自然资源资产产权制度单独发挥作用,而是与市场层面的产权配置体系、监管层面的管理体系相互作用。另一方面,在实践层面,由于改革的试验性与紧迫性,中国自然资源统一确权登记制度呈现出不同于以往“实体制度先行、程序配套实体”的改革逻辑,而是在实体性所有权规则尚未明晰和细化的状态下,所开展的程序上的登记尝试。进一步而言,在实体规则缺位的情况下,程序上的“登记”势必内含实体上的“确权”功能,从而形成对实体规则的“反向塑成”作用。但是,从长远看,确权登记制度又需要与产权改革中有关权利配置的实体制度实现协同式的统筹设计。由此,制度运行上的逻辑关联和改革实践上的统筹要求共同构成自然资源统一确权登记改革的整体性制约。

第二,统一的自然资源确权登记制度。自然资源的确权登记经历了从分散到统一、从平面到立体、从土地到空间的发展历程。一直以来,中国自然资源确权登记长期处于各资源主管部门管理的“分散登记”状态。2015年实施的《不动产登记暂行条例》,正式将“集体土地所有权,森林、林木所有权,耕地、林地、草地等土地承包经营权,海域使用权”等资源权属登记予以统合,实现了资源登记由分散到统一的转变。以此为基础,《试行办法》进一步提出,“对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等所有自然生态空间统一进行确权登记”的改革目标。这为统一确权登记改革嵌入了“自然生态空间登记”的全新要求,并由此将自然资源登记从平面引向立体,从二维的土地载体推向三维的整体空间。在具体登记制度设计层面,考虑到自然资源登记与不动产登记的密切关系,从2016年颁布的《试行办法》到2019年实施的《暂行办法》均采用了“以不动产登记为基础”的技术路线。在技术层面实现资源与不动产登记的有效衔接,并进一步开展二者关联路径的研究,是自然资源统一确权登记工作的重要方面<sup>[11]</sup>。事实上,自然资源开发与土地利用所特有的亲和关系,是形成自然资源登记与不动产登记相

互交织的根本原因。自然资源总是以一定空间范围的土地为载体<sup>[12]</sup>,在这一意义上,自然资源确权登记与不动产登记的交叉形成了统一确权登记改革的内部结构。

总之,自然资源统一确权登记因其独特立法背景而呈现出复杂的制度定位难题:在外部结构上,确权登记制度需要有衔接综合性的产权改革;在内部结构上,确权登记制度亦需有效关联不动产登记形成的权属秩序。这一制度生成的内外部过程,形成了自然资源统一确权改革整体性的背景。

### 3 自然资源统一确权登记制度的改革困局

#### 3.1 物之确权抑或生态监管:自然资源确权登记功能定位模糊

就编制体例而言,自然资源登记簿设置了“自然资源登记单元”。一般认为,登记单元系标示“一物”的技术性手段,是实现登记客体特定化的技术性载体。因此,自然资源登记单元具有被定位为“用于标示物权客体”的解释空间,承载“物之确权”功能。目前,地方试点中统一确权登记的“物之确权”功能并未得到完全实现。以福建省九曲溪确权改革为例,在《武夷山国家公园体制试点区自然资源基本信息》中“九曲溪上游保护地带”登记单元被整体登载为国家(全民)所有,而附件《九曲溪上游保护地带自然资源公告表》登载事项却表明,该单元中的国有部分仅为41.95 km<sup>2</sup>,集体部分为232.02 km<sup>2</sup><sup>[13]</sup>。可见,登载为全民所有的“九曲溪上游保护地带”登记单元,在权属层面实际上包含了相当部分的集体面积,这一困局在晋江市紫帽山地方试点中亦有所体现。由此,自然资源统一确权登记至少折射出以下质疑:一个由国家(全民)所有的登记单元内部,同时又包含了国家所有和集体所有这两种不同归属的所有权。这显然与“一物一权”的物权理论相违背,并将导致自然资源登记单元的整体权属和单元内部差异性权属之间的冲突与矛盾。

在“权属确认”的传统登记功能定位之外,当前自然资源统一确权登记改革中“生态监管”功能日益凸显。就财产属性而言,土地和其他自然资源是彼此分离的,它们能够成为各单行法的调整对象,

但从整体保护和监管的角度,自然资源必然依附于土地,进而纳入统一登记单元。由于部门分散管理、立法滞后等因素的影响,各自然资源处于碎片化的管理状态,“山水林田湖草”上的各项产权相互独立,未能形成统一的管理举措。2019年《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》<sup>[14]</sup>提出,发挥自然资源资产产权制度在生态保护中的基础性作用。可见,改革中的政策倾向体现为:将自然资源资产产权制度定位为生态监管的重要基石。而作为自然资源资产产权制度的重要一环,确权登记亦需贯彻产权改革的总体精神并立足于“生态监管”登记的功能定位。

总之,自然资源统一确权登记兼具资源优化利用与生态整体保护的双重目标<sup>[15]</sup>,其承载了至少两方面制度期盼:其一,物之确权功能。划清不同所有者之间权利边界,为自然资源产权化改革奠定基础;其二,生态监管功能。落实管理职责,实现国家对自然资源的有效监管。这种复合性的改革需求引出统一确权登记改革中的功能定位难题,中国自然资源统一确权登记改革踟蹰于“物之确权”登记与“生态监管”登记之间。

#### 3.2 多重因素交互影响:自然资源登记单元划定规则的不确定性

文本规范中的“生态线”划定规则。在立法层面,自然资源登记单元的生态功能划定规则得到现行法的肯定<sup>[16,17]</sup>。自然资源统一确权登记制度改革的突出亮点在于其摒弃了单纯以物的有用性的经济关联为依据的登记单元划定规则,为登记单元划定注入了生态功能上的考量。依据《试行办法》第8条的规定:“按照相对完整的生态功能、集中连片等原则……划分自然资源登记单元。”在地方立法层面,颁布于2017年的《中卫市自然资源统一确权登记(湿地产权确权)工作实施方案》把湿地生态空间作为独立登记单元,依湿地生态系统所结成的“湿地斑块”划分登记单元边界。可见,在现行文本规范层面,自然资源统一确权登记制度突破了传统资源单行法针对具体资源类型进行分别立法、分别登记的传统模式,将生态功能的考量作为自然资源登记单元划分的重要依据,并以“生态线”所标识的不同自然生态空间边界作为登记单元划定的重要标准。



试点实践中的“行政线”划定规则。在地方改革试点层面,《试行办法》提出的登记单元生态功能划定标准并未得到各地试点实践的充分贯彻,自然资源登记单元划定受到行政区划的深刻影响。以渭河水流确权登记试点为例,为贯彻《试行办法》有关登记单元生态功能划定原则的要求,《渭河水流自然资源统一确权实施方案》规定应“遵循水生态系统性、整体性原则”开展渭河水流资源统一确权登记工作。但在实际操作中,该《方案》第五章“渭河水流自然资源登记单元的预划分”提出了不同的单元划定标准,即“(渭河水流)登记单元的界限按照河堤内以行政界线划分”,并在岐山县、潼关县等县(区)域确权登记实践中,形成了岐山县、潼关县等渭河水流登记单元<sup>[18,19]</sup>。由此,水流单元的整体性与连续性因行政管理需要被人为切割,登记单元划定的生态性考量为科层作用和行政区划所替代。以“行政线”标示的行政辖区取代生态关联的登记单元划定规则,深刻影响着统一确权登记改革的法治实践。

他项制度衔接中的“权属线”划定规则。在与不动产登记关联层面,自然资源登记单元与土地利用权属界线关系密切。自然资源总是以一定范围的土地为载体和依托,以森林和草原确权登记为例,实践中针对这类自然资源的确权往往以土地权利为基础,将不动产登记中的资源权属边界作为登记单元划定的标准。例如,吉林省延边州在探索国有林场统一确权时,将林权证确定的界限范围作为自然资源登记单元划定的依据,未颁发林权证的,以“林地一张图”数据库确定的界限为准<sup>[20]</sup>。由此,不动产登记中“权属线”标示的土地利用关系,成为影响自然资源登记单元划分的重要因素。

可见,在生态系统服务功能、行政管控、物权归属的多重因素作用下,中国自然资源登记单元的划定同时受到空间内各资源要素间的“生态关联”、科层管理下的“行政关联”、基于土地利用秩序所形成的“土地权属关联”的多重影响,不同依据间的冲突致使登记单元划定规则面临较大不确定性,并已逐渐成为制约登记确权改革的主要难题。

### 3.3 资源要素抑或空间单元:自然资源确权登记客体指代不明

基于自然生态系统的整体性和完整性,虽然自

然资源在立法研究中常被拆分成具体的资源类型,但它实质上却是一个“聚合概念”。一般认为,自然生态空间是草原、森林、矿藏、水流等在国土空间上以一定比例与结构形成的地域空间构成,但其功能却已不再局限于上述单项资源要素间的简单叠加,具有整体意义上的独立价值。为此,中国《生态文明体制改革总体方案》第(五)条提出了“空间确权”的概念,将“自然生态空间”作为整体性的登记客体<sup>[21]</sup>。与之形成鲜明对照的是,现行自然资源立法秉持的是区分资源类型的立法模式,《宪法》和《物权法》将自然资源作“土地、矿藏、水流等”类型划分,并未涉及整体性的生态空间概念。沿袭这一立法传统,2019年7月实施的《暂行办法》第3条列举了“水流、森林、山岭、草原”等9类登记客体类型,将自然生态空间内“各类自然资源”作为确权登记的客体<sup>[22]</sup>。由此引发的困局是,自然资源统一确权登记的客体究竟是整体的生态空间,还是具体的资源品类。

总体而言,自然资源要素间的生态关联预示着以生态空间为单元进行统一登记的必要,与此同时,当前“摸家底”“划边界”的改革需求也使厘清空间概念下的具体资源权利关系成为确权登记的应有之意。但在相关制度尚未健全的改革初期,两种不同改革需求间的内在张力,一定程度上加剧了确权登记改革的混乱局面。通过上述规范比较可以发现,在登记客体层面,《生态文明体制改革总体方案》提出的“空间确权”概念与《暂行办法》提出的“国土空间各类自然资源(资产)统一确权”概念,具有解释上的差异。由此引发了“确权登记客体究竟是统一性的自然生态空间,还是具体性的自然资源类别”的改革困局。

### 3.4 虚置的国家所有权:自然资源所有权行使主体规则缺位

在制度的外部关系结构上,确权改革能够有效纾解国家所有权虚化问题。从法理角度来说,私法上的所有权旨在确立归属秩序,在“定纷止争”的物权框架下,归属关系即特定的物归特定民事主体所有的财产关系,是所有权制度的调整范畴<sup>[23]</sup>。但国家所有权则不然,由于“国家”主体在法律上是虚置的,自然资源产权改革除了需要确立所有权的归属

秩序外,尚需格外关注所有者内部基于“代表行使关系”和“代理行使关系”而形成的所有权行使秩序。换言之,国家所有权与私人所有权具有不同的运行逻辑,即“在实践中,国家毕竟是抽象的存在,其权利的行使必须通过各个层级、各个方面的代表或代理人实现<sup>[24]</sup>。”因此,国有自然资源的确权登记不仅需要厘清资源的归属主体,还需要明确其行使主体,以此将虚置的国家所有权“作实”。

然而,上述改革目标未能得到试点地区的切实贯彻。针对“自然资源所有权代表行使主体”这一关乎所有者权益能否真正落实的核心登记事项,当前确权登记试点采取了“暂不填写”的搁置态度。按照《自然资源登记簿填写说明》的规定:“所有权代表行使主体、所有权代表行使内容[暂不填写。”而2019年颁行的《暂行办法》在《试行办法》的基础上,对于国家所有权行使主体的登记规则进行了完善,于第10条第2款规定“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”。但“相关部门”的表述仍过于笼统模糊,缺乏可操作性的具体规则指引。在地方实践中,《江西省自然资源统一确权登记试点实施方案》虽然提出了“进一步明确国有自然资源的产权主体、分级行使代表”等制度内容,但从实践效果来看,其只是初步实现了资源自然情况的登记,仍缺少“所有权代表行使主体”和“所有权代表行使内容”的记载。

## 4 自然资源统一确权登记制度的嵌套式构造

为细化落实生态保护优先兼顾资源有效利用的自然资源资产产权改革目标,自然资源统一确权登记制度在功能定位、登记客体、运行模式方面均具有复合式结构,并且这种复合式结构是以嵌套的方式发挥制度效用(图1)。

### 4.1 功能定位的嵌套式构造:实现生态监管与确定权属秩序

自然资源统一确权登记并非纯粹遵循私权的市场化配置逻辑,以确定“物的归属与利用秩序”为唯一关注点,抑或在“物尽其用”指引下片面追求资源利用效率的经济最优,而是将自然资源整体性保

护的公共性价值考量渗入其中。针对自然资源的资产属性,统一确权登记制度承载着定分止争、公示权属秩序的确权功能;针对自然资源的生态要素属性,该项制度兼具生态监管、整体保护的管理功能。因此,自然资源统一确权登记需有效服务于资源利用的经济目标以及生态功能整体发挥的公共目标。事实上,这种“二元式”功能定位绝非空洞的理论抽象,它根植于当下自然资源资产产权改革制度实践,具有着深刻的改革依据和实践基础。首先,在宏观改革战略层面,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《生态文明体制改革总体方案》均提出了:“归属清晰、权责明确、监管有效”的整体改革目标。其次,在地方实践中,《福建省自然资源产权制度改革实施方案》要求:“建立归属清晰、权责明确、流转顺畅、保护严格、监管有效的自然资源产权制度<sup>[25]</sup>。”不难看出,“归属清晰、权责明确、监管有效”是融贯于上述规范文本中的共性的改革内核。其中,“归属清晰”对应于权属秩序的确认,“监管有效”对应于监管秩序的构建,“权责明确”则集中彰显了依托登记来公示自然资源之上的权利及管制状况的改革要求。

上述有关自然资源统一确权登记制度“二元式”功能定位的描述是一种静态意义上的理论解析,其提炼并勾勒出“生态监管”和“权属确认”的二元制度功能。值得进一步思考的是两者间的关系问题,即权属确认功能与生态监管功能在动态意义上是如何相互作用的?或者说两者是否存在主从位序,或者制约关系?生态监管与权属确认的双重目标并非处于彼此无关的自运行状态,而是呈现为生态保护对权属确认的嵌入性的制约作用。

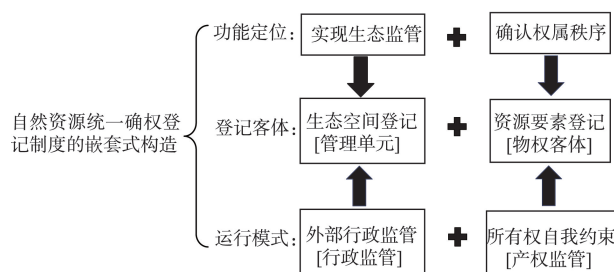


图1 自然资源统一确权登记制度的嵌套式构造

Figure 1 Nested structure of the system for unified confirmation and registration of natural resources rights



2019年12月

第一,权属确认功能对应于自然资源的经济物属性,自然资源是社会发展的资本要素,具有稀缺性、有用性等经济特质,对其予以权属确认是实现自然资源市场化改革的前提,这里所考虑的因素主要是私权层面的财产属性和市场化利用需求。另一方面,生态监管功能对应自然资源的生态物属性,自然资源在支撑经济社会发展的同时又是生态系统的重要组成部分,对其予以生态监管是实现环境保护和生态文明的必然要求,这里所考虑的因素主要是资源承载的公益性之生态利益。而在法理意义上,公益保护往往是私益限制甚至剥夺的正当性理由。故在两者关系中,生态监管对权属确认具有更高位阶的制约性作用。第二,前者对后者的制约关系不能理解为非此即彼的排斥关系,而应是将生态监管嵌入到权属确认之中,以整体性的生态监管来制约碎片化、无序化的开发利用。第三,基于自然资源的自然形态、赋存状态、生态功能的重要程度等差异,在具体的确权登记事务中,监管功能对确权功能的嵌入性制约强度逐次递增或递减,这类似于物理学上渐变式的光谱结构。倘若将纯粹生态监管与完全市场化利用作为自然资源上权利义务配置的两种极端形态(光谱的两端),那么,实践中真实存在的制度二元功能间的权重状态必然是位于两端之间的“光谱式”过渡地带。从权利登记的视角来看,生态监管体现为对登载于登记簿的各项自然资源权利的公法约束。而这种监管性公法约束的强度随登记客体所承载的生态功能的增强而逐次递增。以自然保护区为例,根据《自然保护区管理条例》第18条的规定,自然保护区分为核心区、缓冲区、实验区(核心区生态监管限制较多,缓冲区、实验区限制较少)。其权责配置规律是:随着生态功能重要性程度的递增,生态监管对权属确认的制约作用逐渐强化,自然保护地具备更多的公法负担和更少的私权利用可能。而“光谱式”过渡地带的称谓形象地描述了生态保护功能对自然资源物权所施加的不同程度、强度的制约作用。

#### 4.2 登记客体的嵌套式构造:生态空间登记与资源要素登记

自然资源统一确权登记呈现双重客体的嵌套式构造。在整体的登记单元层面,确权登记以特定

生态关联结成的自然生态空间为登记客体,通过登记单元的划定落实空间维度的生态监管功能。在这里,登记客体已不再局限于各单项资源要素的简单叠加,而是形成了一个全新的生态空间单元,表现为“聚合式”的客体存在。另一方面,在登记单元内部,确权登记又以法定的各类资源为登记客体,通过所有权的初次登记以及与已有不动产登记相互关联的方式,实现确权功能。

第一,基于特定生态关联形成的空间整体是自然资源确权登记的全新客体,表现为生态空间的整体性登记。《暂行办法》第3条规定:“对水流、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的所有权和所有自然生态空间统一进行确权登记。”这表明,统一确权登记的客体首先呈现为一种空间概念,是因相对完整的生态功能、集中连片等因素,而结成的“内部相对一致、外部相对差异”的空间整体,在生态系统整体运动的作用下,引发了单纯经济确权关系以外的生态空间管制的制度响应。

第二,自然资源统一确权登记同样关注登记单元内部各类具体自然资源,通过对单元内各类资源权属状况的登记,以衔接后续“两权分离、扩权赋能”的自然资源产权化改革<sup>[26]</sup>。在此意义上,对登记单元内各类自然资源的登记具有公示物权状态、维护交易安全的作用。以土地资源为例,国有土地虽不能转移所有权,但并不妨碍其进入交易领域,在土地所有权之上设定他物权也是一种交易<sup>[27]</sup>。自然资源所有权作为自然资源产权制度体系的逻辑起点,以单一自然资源类型为客体的权属状况记载,有助于构建归属清晰、流转顺畅的自然资源物权体系,为自然资源的合理利用提供产权依据。如2017年宁夏回族自治区《中卫市自然资源统一确权登记(湿地产权确权)工作实施方案》将“坚持权利连续性和衔接性”作为确权登记的原则之一,指出“不改变湿地生态空间的既有用途和权属关系,已经明确的各类确权结果直接沿用”。在湿地权属状况记载部分,既记载湿地内各类自然资源所有权信息,也记载如取水权、水域滩涂养殖权、探矿权、采矿权、林权等用益物权信息<sup>[28]</sup>。此时,湿地生态空间内的水资源、矿产资源、森林资源是作为物权意义上的

权利客体进行记载。

总之,自然资源既是有生态价值的环境要素,又是有经济价值的财产形态,由此决定自然资源的立法规制必然是对其上配置的生态产权和经济产权的妥当确认和保护<sup>[29]</sup>。目前,无论是确立自然资源归属秩序的《民法总则》《物权法》,还是对自然资源进行行政管理的《森林法》《矿产资源法》《海域使用管理法》等,均以单一资源类型为权利客体或规制对象。由此观之,相较于不动产登记,自然资源登记客体呈现“嵌套式构造”的特征。在大的空间范围上,生态空间登记呼应生态管控功能,资源要素登记呼应权属确认功能。两种登记客体及功能并不是孤立存在,而是呈现相互套合的整体结构。当然,在一些特殊情况下,这种“套合”也会表现为登记单元物理界限上的重叠,譬如水流登记中,水流登记单元既是国家所有权的客体又是生态监管的客体,在此种情形中,统一的生态空间内部并不存在若干资源权属单元,权属界线与管控界限彼此重合。

#### 4.3 运行模式的嵌套式构造:外部行政监管与所有权自我约束

相较于以土地为中心的不动产登记而言,自然资源统一确权登记承载着生态保护的价值目标,而这一目标乃是通过嵌套式的双重监管模式实现的。概括而言,为落实生态保护目标,自然资源登记簿设置的登记事项与不动产登记簿具有鲜明差异,集中体现为对“所有权权利内容事项”的记载和“公共管制事项”的关联记载,并以此为依托落实行政主体的行政监管与所有权主体的产权监管,最终形成外部行政监管与所有权自我约束既相互区隔又相互渗入的嵌套式运行模式。

第一,“所有权权利内容”登记事项。根据《试行办法》及其附件一“自然资源登记簿”的规定,“所有权权利内容”是自然资源统一确权登记中的重要事项。自然资源国家所有权与私人所有权具有差异性的权能构造,集中表现为国家所有权独特的管理权能。具体来说,无论自然资源国家所有权的法律定性如何,学者们基本认可自然资源国家所有权并非依凭主体意志运行的可处分性的纯粹民事私权<sup>[30-32]</sup>。当自然资源因彼此结合而生成整体性的生

态价值时,基于生态环境利益的公共性,国家作为所有权主体应自觉按照“公益保护优先”的价值排序行使自然资源所有权。例如,在“九曲溪上游保护地带”登记单元的确权登记实践中,所有权代表行使主体为“武夷山国家公园管理局”,所有权代表行使内容为“武夷山国家公园体制试点区内自然资源管理和国土空间用途管制职责。”此即国家作为所有权主体,在自然资源登记单元之上行使的、以管理权能为典型形态的国家自然资源所有权,该项权能不同于传统私人所有权的典型权能(占有、使用、收益、处分),表现为一种产权监管,本质上是一种自然资源国家所有权的“自我约束”。

第二,“公共管制”关联登记事项。除自然状况和权属状况外,自然资源登记簿中还设置了“公共管制”关联事项,用于记载国土空间规划、生态保护红线等管制要求信息。在不动产登记簿的设置中,公共管制性事项主要指向用途事项,其往往作为不动产自然状况的组成部分<sup>[34]</sup>。公共管制性事项系在权利行使过程中,对权利主体所施加的公共性外在约束,表现为一种与所有权(产权)监管所截然不同的行政监管模式。如在自然资源登记簿中,公共管制性事项是以自然资源登记单元为基本单位,对该单元整体作出的用途管制、生态红线以及其他特殊保护要求,这些事项的关联记载在制度性质上均属于行政性监管手段。

“所有权代表行使内容”登记事项和“公共管制”关联登记事项顺应了所有权监管与行政权监管区隔的应然趋势,前者呼应于国家基于自然资源所有者身份而进行的“产权管理”,后者呼应于国家基于行政管理身份而进行的“行政监管”。长期以来,各级资源管理部门是自然资源国家所有权的实际行使主体<sup>[35]</sup>。行政管理权与国家所有权的一体融合,致使自然资源国家所有权行使的泛权力化<sup>[36]</sup>。为化解这一困局,《生态文明体制改革总体方案》提出“区分自然资源资产所有者权利和管理者权力”。十九大报告在“改革生态环境监管体制”中进一步指出,“设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构。”因此,基于自然资源国家所有权所形成的“产权监管”源自所有权本身的管理权能。而基于自然资源蕴含的生态性公共利益,其上的所有



2019年12月

权和用益物权行使亦受到行政管理机关的外部监管。理论上,二者并非处于同一层次,前者系所有权内含的管理权能,后者系以国家公权为依托的监管职责,行政机关作为社会公共利益的实现者、维护者,对自然资源所有权主体负有监管的职责<sup>[37]</sup>。

## 5 自然资源统一确权登记制度的完善方向

第一,确立嵌套式的自然资源统一确权登记模式。自然资源确权登记在不动产登记的基础上,变革了登记单元的划定方法,扩展了可登记事项的范围,使生态监管和权属确认同时获得登记效力,以此确立自然资源所有权尤其是国家所有权的独特运行逻辑和实现途径。在未来确权登记规则构建上,应坚持“生态空间登记(总登记)+资源要素登记(分登记)”的嵌套模式。①对应于自然资源内在的生态整体性,“总登记”应是管理登记,是对生态空间的整体登记。自然资源登记单元并非旨在明确物权客体,而是框定具有相对紧密生态关联的自然资源的保护范围,通过进行空间式的“整体登记”,划定不同自然生态空间的管理界限,进而采取不同管理措施和利用策略。因此,“总登记”是以多种自然资源共同结成的整体意义上的自然生态空间为登记客体,以生态红线、用途管制等生态管制事项为登记内容,旨在实现自然生态空间公共监管目标的管理性登记。②顺应自然资源产权化改革的需要,“分登记”关注于自然生态空间内具体自然资源权属秩序的确认。“分登记”以空间内各具体自然资源要素为登记客体,以各资源要素的权属内容为登记内容,旨在实现自然生态空间单元内各资源要素所有权记载的权属性登记。

第二,在总登记与分登记的关系设计上,应建立自然资源公共管制登记事项(即总登记)专门簿页,将各资源要素的“分登记”包含于“总登记”簿页内。这种登记设计类似于“总和分”的关系:首先,依照自然资源间的生态关联划定自然生态空间,以此作为总登记的登记单元,记载整体意义上的公共管理性内容(如生态红线等);其次,按照一定顺序,将自然生态空间内的各自然资源的所有权进行权属登记。分登记中的各自然资源权属均应服从于

总登记中有关自然生态空间的整体性管控。

第三,与现行不动产登记制度实现统合。根据《不动产登记暂行条例》的规定,纳入不动产登记体系的自然资源所有权包括集体土地所有权、森林所有权。此外,不动产登记作为物权法的配套规定,除了登记所有权之外,还涵盖土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、海域使用权等土地及海域之上的用益物权的登记。通观《不动产登记暂行条例》与《暂行办法》所塑造的自然资源登记制度体系,在登记对象上,二者既有重叠,亦存在共同遗漏。例如,二者均将森林所有权纳入自身的登记范围,但将国家土地所有权排除在外。在登记功能上,《暂行办法》对《不动产登记暂行条例》实现了覆盖。不动产登记基于土地、森林、海域等自然资源的经济性价值,侧重于发挥物权变动的公示功能,以财产权保护为价值目标形成了权属状况为核心登记事项的单一(单中心)的结构:自然状况记载为实现物权客体的特定;用途管制事项的记载为了确定物权行使的边界。但是,自然资源统一登记具有监管和确权的并行目标,系“保护中利用”的嵌套式关系。为提高交易效率,降低登记信息公示的成本,自然资源统一登记的权利登记应当与不动产登记实现融合和统一。沿着上述提出的“显性嵌套”路径,即以特定生态功能区域为编制单位,明确将生态空间作为自然资源登记单元以后,土地、森林等资源要素作为整体登记单元内的物权客体,依据自然资源物权的种类名称设定登记簿页并进行权利登记。

## 6 结论

本文提出的“嵌套式构造说”是对当前自然资源统一确权登记改革展开的学理解释:

(1)在制度定位上,自然资源统一确权登记改革的长效运行需突破传统物权登记理论中“重权属确认,轻生态监管”的思维局限,同时兼顾权属确认和生态监管的双重目标。

(2)在登记客体和内容上,统一确权登记制度并非仅关注“单项的自然资源要素”一元中心,它必须同时规制由多项资源要素共同组合而成的“生态空间”登记,以有效统合要素登记和空间登记的二元改革内容。



(3)在运行模式设计上,统一确权登记制度的理论研究和制度构建须科学衔接所有权自我约束和外部行政监管相结合的自然资源改革动向。在实现自然资源权属登记的物权公示目标的同时,为资源利用过程中的生态性管控等公法内容提供登记渠道。

总体来说,本文贡献在于创造性的提出嵌套式构造的解释构想,并指明“嵌套式”的制度设计应是该项制度未来立法的总体方向。诚然,本文关于嵌套式理论的解说还只是一种粗线条的解释论框架,作为一项涉及多项资源要素、牵动多方主体利益的资源登记创新性改革,自然资源统一确权登记的制度完善仍有大量问题留待进一步探讨。

## 参考文献(References):

- [1] 国土资源部,中央机构编制委员会办公室,财政部,等.自然资源统一确权登记办法(试行)[EB/OL]. (2016-12-12) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content\\_5152458.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content_5152458.htm). [The Ministry of Land and Resources, The State Commission Office of Public Sectors Reform, The Ministry of Finance, et al. The Measures for the Unified Confirmation and Registration of Natural Resources (for Trial Implementation) [EB/OL]. (2016-12-12) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content\\_5152458.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content_5152458.htm).]
- [2] 国土资源部,中央机构编制委员会办公室,财政部,等.自然资源统一确权登记试点方案[EB/OL]. (2016-12-12) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content\\_5152458.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content_5152458.htm). [The Ministry of Land and Resources, the State Commission Office of Public Sectors Reform, the Ministry of Finance, et al. The Pilot Program for the Unified Confirmation and Registration of Natural Resources[EB/OL]. (2016-12-12) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content\\_5152458.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/24/content_5152458.htm).]
- [3] 自然资源部,财政部,生态环境部,等.自然资源统一确权登记暂行办法[EB/OL]. (2016-12-12) [2019-08-07]. [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201907/t20190723\\_3305773.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201907/t20190723_3305773.htm). [The Ministry of Natural Resources, the Ministry of Finance, the Ministry of Ecology and Environment, et al. The Interim Measures for Unified Recognition and Registration of Rights in Natural Resources[EB/OL]. (2016-12-12) [2019-08-07]. [http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201907/t20190723\\_3305773.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201907/t20190723_3305773.htm).]
- [4] 常鹏翱.论可登记财产权的多元化[J].现代法学,2016,38(6):45-62. [Chang P A. On the diversification of registerable property [J]. Modern Law Science, 2016, 38(6): 45-62.]
- [5] 黄志凌,姜栋严,金明,等.瑞典不动产登记法律制度研究与借鉴[J].中国土地科学,2013,(2):73-79. [Huang Z L, Jing D Y, Jin M, et al. Implications of the legislation regime of Sweden's real property registration[J]. China Land Sciences, 2013, (2): 73-79.]
- [6] 余姝辰,余德清,彭璐,等.自然资源统一确权登记的相关问题刍探[J].国土资源情报,2018,(2):12-19. [Yu S C, Yu D Q, Peng L, et al. Preliminary discussion of related issues during unified registration of natural resources[J]. Land and Resources Information, 2018, (2): 12-19.]
- [7] 陈丽萍,吴初国,刘丽,等.国外自然资源登记制度及对我国启示[J].国土资源情报,2016,(5):3-10. [Chen L P, Wu C G, Liu L, et al. Foreign natural resources registration system and the enlightenment[J]. Land and Resources Information, 2016, (5): 3-10.]
- [8] 吴春岐,宋晓倩.关于《自然资源统一确权登记办法(试行)》的思考和建言[J].国土资源,2019,(1):50-51. [Wu C Q, Song X Q. Thoughts and suggestions on the measures for the unified confirmation and registration of natural resources (for trial implementation)[J]. Land & Resources, 2019, (1): 50-51.]
- [9] 刘洋,毕军,吕建树.生态系统服务分类综述与流域尺度重分类研究[J].资源科学,2019,41(7):1189-1200. [Liu Y, Bi J, Lv J S. Classification of ecosystem services and a reclassification framework of watershed ecosystem services[J]. Resources Science, 2019, 41(7): 1189-1200.]
- [10] 戴维J·格伯尔.二十世纪欧洲的法律与竞争[M].冯克利,魏志梅,译.北京:中国社会科学出版社,2004. [Gerber D J. The Twentieth Century Europe's Law and Competition[M]. Feng K L, Wei Z M, Trans. Beijing: China Social Sciences Press, 2004.]
- [11] 崔丽,常戈群.自然资源统一确权登记业务框架初探[J].中国矿业,2018,27(6):57-61. [Cui L, Chang G Q. Preliminary study on business framework of rights unified verification and registration of natural resources[J]. China Mining Magazine, 2018, 27(6): 57-61.]
- [12] 陈从喜,马永欢,王楠,等.生态国土建设的科学内涵和基本框架[J].资源科学,2018,40(6):1130-1137. [Chen C X, Ma Y H, Wang N, et al. Scientific connotation and basic paths for constructing ecological land[J]. Resources Science, 2018, 40(6): 1130-1137.]
- [13] 南平市国土资源局.武夷山国家公园自然资源首次登记公告(2018)[EB/OL]. (2018-02-12) [2019-08-07]. <http://www.wys.gov.cn/zfshow.aspx?id=402933>. [Nanping State Land and Resources Administration. The First Time Registration Announcement of Mount Wuyi National Park(2018)[EB/OL]. (2018-02-12) [2019-08-07]. <http://www.wys.gov.cn/zfshow.aspx?id=402933>.]
- [14] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见(2019)[EB/OL]. (2019-04-14) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content\\_5382818.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content_5382818.htm). [Office of the Communist Party of China Central Committee, Office of the State Council. Opinions on Advancing the Reform of the Property Rights System of Natural Resources Assets(2019)[EB/OL]. (2019-04-14) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content\\_5382818.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content_5382818.htm).]

2019年12月

- OL]. (2019-04-14) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content\\_5382818.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content_5382818.htm).]
- [15] 李倩. 为“两统一”职责夯实产权基石[J]. 中国不动产, 2019, (1): 13-15. [Li Q. Consolidation of the property rights foundation for the two unified responsibilities[J]. China Real Estate, 2019, (1): 13-15.]
- [16] 中共中央. 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[EB/OL]. (2013-11-15) [2019-08-07]. <https://www.mfa.gov.cn/ce/cejm/chn/zggk/t1101725.htm>. [The Communist Party of China Central Committee. CPC Central Committee on Deepening Reform of the Overall Number of Major Issues[EB/OL]. (2013-11-15) [2019-08-07]. <https://www.mfa.gov.cn/ce/cejm/chn/zggk/t1101725.htm>.]
- [17] 中共中央国务院. 关于加快推进生态文明建设的意见(2015)[EB/OL]. (2015-05-05) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content\\_2857363.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm). [The Communist Party of China Central Committee and the State Council. Opinions on Accelerating the Construction of Ecological Civilization(2015)[EB/OL]. (2015-05-05) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content\\_2857363.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857363.htm).]
- [18] 岐山县人民政府. 岐山县渭河水流自然资源统一确权登记实施方案[EB/OL]. (2018-01-08) [2019-08-07]. <http://www.qishan.gov.cn/html/zwgk/xxgkml/zfwj/xzfbwj/201805/99766.html>. [Qishan County People's Government. Implementation Plan for Unified Confirmation and Recognition of Natural Resources Rights in Weihe in Qishan Country[EB/OL]. (2018-01-08) [2019-08-07]. <http://www.qishan.gov.cn/html/zwgk/xxgkml/zfwj/xzfbwj/201805/99766.html>.]
- [19] 潼关县人民政府. 潼关县人民政府关于开展渭河水流自然资源统一确权登记的通告[EB/OL]. (2018-01-05) [2019-08-07]. <http://www.tongguan.gov.cn/gk/gk19/39497.htm>. [Tongguan County People's Government. The Affiche for Unified Confirmation and Recognition of Natural Resources Rights in Weihe River Flow in Tongguan County[EB/OL]. (2018-01-05) [2019-08-07]. <http://www.tongguan.gov.cn/gk/gk19/39497.htm>.]
- [20] 张强. 吉林探路国有林区自然资源确权登记[J]. 中国不动产, 2018, (6): 18-19. [Zhang Q. Jilin pathfinder state-owned forest district of rights unified verification and registration of natural resources[J]. China Real Estate, 2018, (6): 18-19.]
- [21] 中共中央国务院. 生态文明体制改革总体方案(2015)[EB/OL]. (2015-09-21) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content\\_2936327.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm). [The Communist Party of China Central Committee and the State Council. The Overall Plan of Ecological Civilization System Reform(2015)[EB/OL]. (2015-09-21) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content\\_2936327.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2015-09/21/content_2936327.htm).]
- [22] 自然资源部, 财政部, 生态环境部, 等. 自然资源统一确权登记暂行办法(2019)[EB/OL]. (2019-07-23) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/23/content\\_5413117.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/23/content_5413117.htm). [Ministry of Natural Resources, Ministry of Finance, Ministry of Ecology and Environment, et al. The Interim Provisions on Unified Confirmation and Registration of Natural Resources Rights(2019)[EB/OL]. (2019-07-23) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/23/content\\_5413117.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/23/content_5413117.htm).]
- [23] 江平. 民法学[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2015. [Jiang P. Science of Civil Law[M]. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2015.]
- [24] 温世扬, 廖焕国. 物权法通论[M]. 北京: 人民法院出版社, 2005. [Wen S Y, Liao H G. The General Theory in Law of Real Property [M]. Beijing: People's Court Press, 2005.]
- [25] 福建省人民政府. 福建省自然资源产权制度改革实施方案(2018)[EB/OL]. (2018-07-06) [2019-08-07]. [http://www.fujian.gov.cn/zc/zxwj/szfbgtwj/201807/t20180706\\_3415003.htm](http://www.fujian.gov.cn/zc/zxwj/szfbgtwj/201807/t20180706_3415003.htm). [Fujian Provincial People's Government. Implementation Plan for the Reform of the Property Rights System of Natural Resources Assets in Fujian(2018)[EB/OL]. (2018-07-06) [2019-08-07]. [http://www.fujian.gov.cn/zc/zxwj/szfbgtwj/201807/t20180706\\_3415003.htm](http://www.fujian.gov.cn/zc/zxwj/szfbgtwj/201807/t20180706_3415003.htm).]
- [26] 国务院. 关于全民所有自然资源资产有偿使用制度改革的指导意见(2016)[EB/OL]. (2017-01-16) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content\\_5160287.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content_5160287.htm). [The State Council. Opinions on the Reform of the All Ownership Paid Use of Natural Resource Assets(2016) [EB/OL]. (2017-01-16) [2019-08-07]. [http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content\\_5160287.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/16/content_5160287.htm).]
- [27] 高圣平. 不动产权利的登记能力: 评《不动产登记暂行条例(征求意见稿)》第4条[J]. 政治与法律, 2014, (12): 8-17. [Gao S P. The registration ability of real estate rights: Comment on article 4 of the provisional regulations on the registration of real estate (draft for comments)[J]. Political Science and Law, 2014, (12): 8-17.]
- [28] 中卫市人民政府办公室. 宁夏中卫市湿地产权确权公示(2017)[EB/OL]. (2017-01-16) [2019-08-07]. [http://www.nxzw.gov.cn/zwgk/zfxgkml/szfbwj/201712/t20171214\\_637636.html](http://www.nxzw.gov.cn/zwgk/zfxgkml/szfbwj/201712/t20171214_637636.html). [Office of Zhongwei People's Government. The Affiche Publication of Wetland Property Right Confirmation in Zhongwei City, Ningxia Province(2017) [EB/OL]. (2017-01-16) [2019-08-07]. [http://www.nxzw.gov.cn/zwgk/zfxgkml/szfbwj/201712/t20171214\\_637636.html](http://www.nxzw.gov.cn/zwgk/zfxgkml/szfbwj/201712/t20171214_637636.html).]
- [29] 刘尚希. 自然资源设置两级产权的构想: 基于生态文明的思考[J]. 经济体制改革, 2018, (1): 5-11. [Liu S X. Conception of two-level property rights set by natural resources: Based on ecological civilization[J]. Reform of the Economic System, 2018, (1): 5-11.]
- [30] 税兵. 自然资源国家所有权双阶构造说[J]. 法学研究, 2013, (4): 4-18. [Shui B. The theory of double-layer structure in state ownership of natural resources[J]. Chinese Journal of Law, 2013, (4): 4-18.]
- [31] 王涌. 自然资源国家所有权三层结构说[J]. 法学研究, 2013, (4): 48-61. [Wang Y. The theory of three levels in state ownership of



- natural resources[J]. Chinese Journal of Law, 2013, (4): 48-61.]
- [32] 巩固. 自然资源国家所有权公权说[J]. 法学研究, 2013, (4): 19-34. [Gong G. The public right theory of state ownership of natural resources[J]. Chinese Journal of Law, 2013, (4): 19-34.]
- [33] 南平市国土资源局. 武夷山国家公园自然资源首次登记公告(2018)[EB/OL]. (2018-02-12) [2019-08-07]. <http://www.wys.gov.cn/zfshow.aspx?id=402933>. [Nanping State Land and Resources Administration. The First Time Registration Announcement of Mount Wuyi National Park(2018)[EB/OL]. (2018-02-12) [2019-08-07]. <http://www.wys.gov.cn/zfshow.aspx?id=402933>.]
- [34] 程啸. 不动产登记法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2018. [Cheng X. The Research on the Law of Real Estate Registration[M]. Beijing: Law Press, 2018.]
- [35] 叶榭平, 郭军武. 自然资源国家所有权收益共享的基本路径与制度保障[J]. 管理世界, 2018, 34(2): 176-177. [Ye Y P, Guo J W. The basic path and system guarantee for income sharing of state ownership of natural resources[J]. Management World, 2018, 34(2): 176-177.]
- [36] 单飞跃. 论行政权限结构与国家所有权[J]. 法学评论, 1998, (6): 50-56. [Shan F Y. Administrative power structure and state ownership[J]. Law Review, 1998, (6): 50-56.]
- [37] 屈茂辉, 唐莉. 自然风景资源管理机构法人化研究[J]. 湖南大学学报(社会科学版), 2017, 31(6): 139-145. [Qu M H, Tang L. A study on the legalization of natural landscape resource management agency[J]. Journal of Hunan University (Social Sciences), 2017, 31(6): 139-145.]

## On the nested structure of the system for unified confirmation and registration of natural resources rights

HAN Yingfu, TONG Tong

(Law School, Liaoning University, Shenyang 110136, China)

**Abstract:** As a basic system for the reform of the property right system of natural resources assets, the unified confirmation and registration of natural resources rights has also taken on the brand-new system goal of ecological protection and supervision in addition to the traditional function of publicizing the real right order. The dual purpose of the system is to cause problems such as uncertainty of the demarcation standard of the registration unit and vagueness of the legal nature of the registration object, thus jeopardizing the effectiveness of the system for unified confirmation and registration. Based on the embeddedness of the ecological value of natural resources in the realization of economic values, unified confirmation and registration should be located in the overall registration of spatial dimensions by re-recognizing the ecological relationship between various resource elements. Therefore, on the basis of integrating the current real estate registration system, it is necessary to clarify and improve the nested structure of the unified confirmation and registration of natural resources in terms of registration function (ecological supervision-ownership confirmation), registration object (ecological space-resource element), and operation logic (external administrative supervision-ownership self-restraint), so as to successfully realize the dual goal of confirmation and registration of natural resources rights.

**Key words:** natural resources; confirmation and registration; property rights system; natural ecological space; confirmation of rights to space