自然资源统一确权成果检查与验收规范

（征求意见稿）

编制说明

**陕西省不动产登记服务中心**

**二〇二五年四月**

**目 录**

一、工作概况 1

（一）任务来源 1

（二）目的意义 1

（三）主导单位 2

（四）主要工作过程 2

（五）标准起草工作组成员及任务分工 4

二、标准编制原则和标准主要内容 5

（一）标准编制原则 5

（二）主要内容及关键指标确定依据 6

三、实证研究 10

四、知识产权说明 11

五、采标情况 11

六、重大分歧意见的处理经过和依据 11

七、其他应予以说明的事项 11

# 一、工作概况

## （一）任务来源

《自然资源统一确权成果检查与验收规范》（以下简称“规范”）由陕西省不动产登记服务中心提出，由陕西省自然资源厅归口。

2024年8月，规范参与陕西省市场监督管理局2024年第二批地方标准制修订申报专家评审工作，根据专家意见，将标准名称由改为《自然资源统一确权成果检查与验收规范》，参与下一批次地方标准制申报工作。2024年12月，规范列入陕西省市场监督管理局2024年第三批地方标准制修订计划（陕市监函〔2024〕941号），标准计划编号SDBXM 298-2024。

## （二）目的意义

自然资源统一确权登记是贯彻落实党中央、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、综合治理的重要基础性工作。2020年5月，陕西省人民政府办公厅印发了《陕西省自然资源统一确权登记总体工作方案》，要求从2020年起，利用4年时间基本完成全省重点区域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省全覆盖的工作目标，制定总体工作方案和年度实施方案，分阶段推进自然资源确权登记工作。

为加强自然资源统一确权登记规范化标准建设，保证陕西省自然资源统一确权登记成果的质量统一，符合国家数据库的建设要求，在国家质检规范要求的基础上，结合我省实际，依据《陕西省自然资源统一确权登记总体工作方案》和《陕西省自然资源统一确权登记实施指南（试行）》，制定本检查与验收细则。自然资源统一确权工作涉及多个环节和多个部门，制定统一的标准可以确保各项工作规范有序地进行，减少因操作不当或理解差异导致的问题；通过制定明确的检查与验收标准，可以清晰地界定各级政府和相关部门在自然资源统一确权工作中的职责和权限，有利于形成工作合力；制定省级自然资源统一确权检查与验收规范有利于确保自然资源确权工作的质量和效果，使确权成果符合法律法规和政策要求。

## （三）主导单位

规范主导单位为陕西省不动产登记服务中心。陕西省不动产登记服务中心征求参编单位意见、建议，具体负责统筹编制工作，包括确定起草思路和主体框架，报参编单位审核，开展申报立项、编制讨论稿，并组织对关键环节、难点问题组织座谈交流、技术研讨和实地调研，对各阶段征集到的意见，逐条梳理研究，完成征求意见稿编写。紧盯地方标准申报流程，对各阶段征集到的意见，逐条梳理研究总结修改完善，结合实践经验，编制完成送审稿，形成可推广、能为我省自然资源统一确权登记成果质量提供科学有效依据的地方标准。

## （四）主要工作过程

1.起草阶段（2024年2月-8月）

编制组通过查阅文献、专家咨询、编制组讨论，收集分析相关标准规范等工作，充分调研兄弟省份登记机构在自然资源统一确权登记成果检查的具体情况，以《自然资源确权登记操作指南（试行）》为基础，结合近年陕西省自然资源统一确权登记成果质量检查工作积累的经验和研究成果，修改完善相关规定，并按照《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的结构和起草规则》《地方标准管理办法》《地方标准制定规范》（DB61/T 1214-2020）要求，规范文件结构，形成规范草案。并作为拟申请标准上报“2024年拟立项第二批陕西省地方标准制修订计划”。

2.立项申报阶段（2024年8月-12月）

2024年6月，规范通过陕西省自然资源厅立项审查会专家初审，8月，报陕西省市场监督管理局第二批标准立项答辩，专家建议修改名称后参与下一批次地方标准制申报，12月，规范修改后报陕西省市场监督管理局第三批标准立项答辩，同月列入陕西省市场监督管理局2024年第三批地方标准制修订计划。

3.标准完善阶段（2025年1月-3月）

针对规范中的关键技术内容，编制组采用线上与线下相结合的方式，多次组织召开专家咨询会。邀请自然资源调查监测、测绘地理信息、地图制图、林业、水利、标准化研究等领域专家，围绕标准的技术细节进行了深入交流和探讨，从不同方面提出专业意见，对地方标准编写、修改、完善过程中遇到的技术难点进行答疑和指导，编制组根据专家意见对标准草案多次进行修改完善，完成标准征求意见稿和编制说明。

4.审查阶段（2025年3-4月）

规范报省卫星中心技术科，组织行业专家完成内审工作，编制组依据内审会研讨交流意见建议再次修改完善，编制形成征求意见稿和编制说明。

5.公开征求意见阶段（2025年4-6月）

为使规范更加科学合理，具有广泛的指导性和适用性，主导单位广泛、充分征求行政主管部门、企事业单位、科研机构等利益相关方意见，完成意见征求。

## （五）标准起草工作组成员及任务分工

编制任务下达后，陕西省不动产登记服务中心、陕西省自然资源厅自然资源确权登记局、自然资源陕西省卫星应用技术中心共同成立了标准起草工作组。

陕西省不动产登记服务中心、陕西省自然资源厅自然资源确权登记局统筹规范编制工作，确定起草思路和主体框架，协调参编单位意见，开展征求意见等。

自然资源陕西省卫星应用技术中心具体负责规范的编制工作，完成起草、申报立项、讨论稿编制、修改完善等任务，对自然资源登记重点难点问题，组织研讨和实地调研，对各阶段征集到的意见，逐条研究，采纳吸收，修改完善。

起草工作组成员为：郭花利、郑莹、兰海、付垒、郭超、贺五一、王银菊、秦海燕、李龙斌、高光普、郝宁燕、雷雨默、梁秀娟、李小慧、宋诗雨、米安娜、宋芳芳、牛奔、盛茜、李茜、王璇、翁旭、武雄骁、陈继川、赵许昕、高晟淇、盛祥虎。王银菊担任项目负责人，牵头组织实施。郭花利负责技术分析、大纲制定工作。郑莹、兰海、付垒、郭超负责对接协调部署安排。贺五一、李龙斌、秦海燕、雷雨默、梁秀娟、米安娜负责开展与其他现行标准规范衔接的技术工作，高光普、郝宁燕、宋芳芳、牛奔、盛茜负责组织研讨和实地调研、起草、修订完善、编制说明撰写、开展征求意见。李小慧、宋诗雨、李茜、王璇同志负责对各阶段征集到的意见，逐条研究，采纳吸收反馈编制组。翁旭、武雄骁、陈继川同志负责技术问题收集梳理。赵许昕、高晟淇、盛祥虎负责技术试点与问题反馈。

# 二、标准编制原则和标准主要内容

## （一）标准编制原则

编制依据《标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则》（GB/T1.1-2020），《标准编写规则第5部分：规范标准》（GB/T 20001.5-2017），具体遵循以下原则：

1. **规范性原则**

遵循国家、行业和地方现行的法律法规、政策要求，确保与已有相关标准之间的协调与衔接，严格使用规范性语言，确保条款表述具有明确性、约束力和可执行性，避免出现与现行法规或上位标准的矛盾，合理处理不同层级标准之间的关系，确保标准内容具有法律效力和可操作性，便于监管部门、行业从业人员及用户遵循和执行。

1. **科学性原则**

编制过程中，充分运用科学方法与先进技术理念构建规范体系。从成果数据准确性、完整性到登记程序合规性等方面，均基于科学理论依据设定检查与验收指标，切实解决成果质量把控的实际问题。

1. **适用性原则**

作为指导我省自然资源统一确权登记成果质量检查与验收的标准，应当具有适用性。本规范广泛吸纳了陕西省2020-2024年省级重点区域自然资源统一确权登记技术支撑单位成果检查验收经验建议，充分考虑了自然资源统一确权登记工作的作业过程和最终成果，通过全流程质量检查，最终成果“两检一验”，内外业结合等技术要求确保工作成果符合陕西省自然资源统一确权登记工作需要，填补了我省自然资源确权登记领域的标准规范空白。

## （二）主要内容及关键指标确定依据

依据了《中华人民共和国土地管理法》《不动产登记暂行条例》《中华人民共和国民法典》等相关法律法规和中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》、中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》等法律法规和政策文件；《自然资源确权登记操作指南（试行）》（2020年）《自然资源统一确权登记暂行办法》《自然资源地籍数据库标准》《地籍调查规程》（GB/T 42547-2023）《测绘成果质量检查与验收》（GB/T 24356-2023）《数字测绘成果质量检查与验收》（GB/T 18316-2008）等为本规范的制定提供了参数依据和核心指标确定依据。

本规范共分八章和附录：

1.范围

本章简要说明了本规范的主要内容和适用范围。

2.规范性引用文件

本章共引用参考各项标准规范6项。

3.术语和定义

本章明确了自然资源登记单元、自然资源权属调查、自然资源地籍调查3个术语和定义。

4.基本规定

本章规定了检查依据，检查方法内容。采取“三级检查，一级验收”的方式，参考GB/T 42547-2023 6.9.3，6.9.4制定检查方法，并补充增加了如下要求：

（1）各级检查工作应独立、按顺序进行，不得省略、代替或颠倒顺序；

（2）补充抽样检查要求，可根据需要对样本外成果进行概查，提升成果质量；

（3）“三检”工作接受登记机构的监督与指导。

5.检查内容

本章规定了过程检查，成果检查的内容。过程检查包括项目管理检查、实施过程检查和专项成果检查三部分。其中，项目管理检查和实施过程检查的具体条款是在2022年省级重点区域自然资源统一确权登记项目督导过程中确定的。当时，省级督导发现部分项目承担单位对自然自然确权工作理解不到位，为确保全省工作思路和作业标准统一，登记局组织登记中心、行业专家、项目承担单位及技术支撑单位共同研讨，最终形成过程检查的相关条款。2023年，各项目单位严格按照过程检查要求推进工作，取得了良好的实施效果，最终成果质量得到提升。

专项成果检查按照《自然资源确权登记操作指南（试行）》规定的自然资源统一确权登记实施步骤，对资料收集利用情况、工作底图制作情况、预划登记单元、通告发布情况等重要步骤进行对应检查。

成果检查内容按照“自然资源地籍调查成果组织格式”，“自然资源调查成果汇交交接单”进行组织，具体内容包括内业检查、外业检查。对自然资源统一确权登记涉及的各种类型的成果进行检查，其中：

（1）外业检查中登记单元界址测量参考GB/T 42547-2023 5.3.2.2.4的界桩要求，补充留存现场指界、埋桩等影像材料的要求。界址点精度要求按照GB/T 42547-2023 5.4.5，5.4.3执行

（2）补充现场指界、埋桩照片要求，照片需满足清晰度要求，对焦准确、光线合理。界桩主体清晰可见，无遮挡物，界桩周边环境清晰可辨，除水印外不得有任何修饰、加工、压缩。

（3）增加点之记要求：核对提交点之记文件信息、现场照片与实地是否统一，检查点之记界址点号、界桩类型等填表信息与界桩是否一致，重点检查点之记实地照片与实地不符等弄虚作假行为。

6.成果质量评定

本章规定了质量评定基本单位、质量元素及错漏分类、权重设置、质量评分的内容。

质量元素及错漏分类、权重设置的内容在《测绘成果质量检查与验收》（GB/T 24356-2023）7.6.3部分基础上，对质量元素体系及错漏分类标准进行了优化调整。在质量元素设置方面，新增"准备工作"元素（权重0.15），并调整各元素权重为调查质量（0.35）、测量质量（0.2）、入库数据质量（0.15）、资料质量（0.15），同时相应调整各质量子元素的权重配比。该权重体系经过行业专家、项目承担单位及技术支撑单位多轮研讨确定，并在2022，2023年省级重点区域自然资源统一确权登记成果检查中试运行，根据实际效果对权重比例进行了动态优化。

在错漏分类方面，针对自然资源确权登记工作特点，补充完善了收集资料、设备及表格准备、工作方案、登记单元编号等质量子元素的错漏分类标准。其中，A类错误指可能导致后续工作产生连锁性、系统性错误的严重问题，B类错误指大量出现时会对后续工作造成较严重影响的缺陷。由于GB/T 24356-2023 7.6.3采用的是不动产测绘成果质量错漏分类，其子元素错漏分类与自然资源确权登记存在差异，本规范对其进行了针对性修改，确保分类标准更符合自然资源确权登记工作实际需求。

质量评分参考GB/T 24356-2023中错漏扣分方式评分办法相关内容制定。

7.成果验收

本章规定了数据库成果验收要求、图件成果验收要求、表格成果验收要求、文字材料验收要求内容。

8.附录

附录给出了项目管理检查记录清单、项目实施检查记录清单、技术投入情况检查表、资料收集处理利用检查记录表等17项资料性附录。

# 三、实证研究

规范编制团队在自然资源确权登记领域具备深厚的专业积淀与实践优势，采用了“试点先行—实践验证—动态优化”的迭代方式，确保规范的适用性、科学性。编制组核心成员全程参与陕西省自然资源确权登记省级试点、陕西省2022年度、2023年度重点区域自然资源确权登记等重大专项工作，形成覆盖确权登记成果检查全流程的实操经验体系，为本规范编制奠定了坚实的技术基础。

2022年，我省部署了49个自然资源登记单元确权登记工作，为保证全省自然资源调查成果的真实、准确、可靠，确保调查程序规范、成果完整、调查有效，规范全省自然资源调查成果检查验收的程序、内容、方法和要求，制定《陕西省自然资源确权登记检查验收细则（试行）》，随着成果检查逐渐深入，持续优化检查工作流程，明确各项要求，并经多轮次专家论证，补充修订更新后形成既符合国家规范要求、又精准匹配我省自然资源确权登记成果需求的标准草案。

2023年，我省开展了陕西省100个登记单元自然资源确权登记工作，对规范草案的技术指标开展了系统性实证研究。重点针对外业抽样比例、质量评价体系等关键技术参数进行了多方案比选和优化调整。通过对比不同比例外业抽样方法的实际应用效果，综合考虑错误识别率和工作效率等因素，最终确定20%的抽样比例作为规范推荐值。同时对质量元素权重设置进行了科学调整，新增"准备工作"评价维度，使评价体系更加完善。此外，新制定的错漏分类标准在实践中展现出良好适用性，特别是将登记单元编号错误等关键问题明确界定为A类错误，显著提高了工作质量。最终指导完成了100个自然资源登记单元的确权登记工作，成果质量通过专家验收并汇交至自然资源部。

历时4年151个登记单元的确权登记实证检验表明，本规范方法合理，成果满足部省要求，符合陕西省自然资源确权登记工作实际，具有较强的地方适应性和操作性，能够有效指导我省自然资源确权登记成果质量检查工作开展。

# 四、知识产权说明

无。

# 五、采标情况

无。

# 六、重大分歧意见的处理经过和依据

无。

# 七、其他应予以说明的事项

无。