

浅析草原确权工作方法

高永甲

新疆航天经纬测绘技术有限公司

DOI:10.12238/gmsm.v7i4.1758

[摘要] 草原确权是一项复杂且意义重大的工作,是保障草原资源合理利用和可持续发展的重要手段,需要多方协作和综合治理,才能实现草原资源的可持续发展和牧民的长远利益。该文探讨了在草原管理中确权的重要性,以及实施确权的步骤和方法。强调了草原资源的有限性以及环境保护的必要性,并提出了一系列适用于不同地区和情境的确权策略。文章的重点在于如何通过确权来实现资源的合理利用、保护和管理,以促进草原生态环境的可持续发展。通过总结草原确权工作的经验与不足,本文提出了进一步完善草原确权工作的建议,为相关工作的推进提供参考。

[关键词] 草原确权; 工作方法; 分析; 政策; 生态保护; 社会经济发展

中图分类号: F062.2 文献标识码: A

Analysis of the working method of grassland right confirmation

Yongjia Gao

Xinjiang Aerospace Jingwei Surveying and Mapping Technology Co., LTD

[Abstract] The determination of grassland rights is a complex and significant work and an important means to guarantee the rational utilization and sustainable development of grassland resources, only then can realize the grassland resources sustainable development and the herdsmen's long-term benefit. This paper discusses the importance of confirming right in grassland management, and the steps and methods of implementing confirming right. This paper emphasizes the limitation of grassland resources and the necessity of environmental protection, and puts forward a series of affirmative rights strategies for different regions and situations. The key point of this paper is how to realize the reasonable utilization, protection and management of resources by confirming the right, so as to promote the sustainable development of grassland ecological environment. By summing up the experience and deficiency of the confirmation of grassland rights, this paper puts forward some suggestions for further improving the confirmation of grassland rights.

[Key words] grassland right confirmation; working method; analysis; policy; ecological protection; social and economic development

引言

草原确权是指对草原上土地所有权和使用权的确认和保障,通常涉及到草原资源的管理、保护和利用。在很多国家,特别是草原地区,草原确权是一个具有重要意义的课题,因为草原资源的管理关系到当地牧民的生计和生活方式,也直接影响着草原生态环境的保护和恢复。

在中国,草原确权是为了解决草原生态环境恶化、过度放牧等问题而进行的一项重要改革。中国的草原面积广阔,而且草原资源对于国家的生态安全和畜牧业发展至关重要。然而,长期以来,草原的管理和利用存在着诸多问题,如牧草过度开采、过度放牧等,导致了草原退化和生态环境恶化。因此,中国政府通过实施草原确权,对草原土地进行合理划分、确权登记,明确土地

所有权和使用权,以便更好地管理和保护草原资源。

在国际上,草原确权也是一个备受关注的议题。许多国家的草原地区面临着类似的问题,如过度放牧、土地沙漠化等,因此对草原资源的管理和确权也成为了国际合作的重要内容之一。各国在这方面可以开展经验交流、合作研究,共同探讨解决草原生态环境问题的途径和方法。

总的来说,草原确权研究背景是在面临草原资源管理和生态环境保护等方面的挑战下,各国政府和国际社会为了解决这些问题而开展的一项重要研究和改革。

1 草原确权的概念和意义

1.1 草原确权的定义

草原确权是指对草原地区的土地所有权和使用权进行确认

和登记的过程。这一过程包括对草原地区的土地进行界定、划分和登记,明确土地的归属和使用权归属,以及建立相关的管理制度和法律法规来保障土地所有权和使用权的合法性和稳定性。

草原确权的目的是为了解决草原地区长期存在的土地资源管理混乱、牧民群众土地权益不清晰等问题,促进草原资源的合理利用和保护。通过确权,可以明确土地的所有权归属,提高土地利用效率,保护草原生态环境,促进草原地区经济的可持续发展。

1.2 草原确权的意义

保障土地所有权和使用权,促进经济发展,提高土地利用效率,促进草原地区的农牧业发展和经济增长,改善生态环境,防止过度开发和过度放牧,减缓草原退化和沙漠化的趋势,保护和恢复草原生态环境,促进社会稳定,清晰的土地产权关系有助于减少土地纠纷和争端,维护社会稳定,增强牧民群众对国家政策的信心和认同,加强草原管理和监管,通过确权,可以建立健全的草原资源管理制度和监管体系,加强对草原资源的保护和管理,维护草原生态安全和可持续发展。

草原确权对于保障土地权益、促进经济发展、改善生态环境、维护社会稳定以及加强草原管理和监管具有重要的意义,是草原地区长期发展的基础性工作之一。

2 草原确权工作现状

我国草原确权工作已经在一些地区取得了进展,但在全国范围内尚未完全完成。

地区差异,中国的草原地区广泛分布于北方的内蒙古、新疆、青海、甘肃等省份,每个地区的草原确权进展存在较大差异。一些地区已经启动并完成了一部分的确权工作,而另一些地区则尚未启动或者进展缓慢。

中国政府出台了一系列政策文件,鼓励和支持草原确权工作,例如《草原法》等。这些政策文件为草原确权提供了法律依据和政策支持,推动了一些地区的确权工作。

草原确权工作面临诸多挑战和问题,包括土地界定不清、牧民利益保护不到位、技术手段不足、资金和人力资源不足等。解决这些问题需要政府部门、科研机构和社会界的共同努力。

国内草原确权工作在一些地区取得了一定进展,但在全国范围内仍存在不少挑战和问题需要解决。需要政府各部门和社会各界共同努力,推动草原确权工作取得更好的成效。

3 草原确权的基本原则与标准

依法依规:草原确权工作必须依据国家法律法规和相关政策文件,确保在法定程序和规定范围内进行。

科学合理:草原确权应当基于科学的土地测量、界定和登记技术,确保确权结果准确、可靠,符合实际情况。

公平公正:确权过程中应当保障参与者的合法权益,尊重牧民的意愿和利益,确保确权工作的公平、公正和透明。

尊重历史:在确权过程中,应当尊重历史传统、习俗和文化,充分考虑当地的历史土地使用情况和传统管理模式。

生态优先:确权工作应当以生态保护为核心,优先考虑草原生态环境的恢复和保护,避免过度开发和过度放牧。

可持续发展:确权工作应当促进草原资源的合理利用和可持续发展,平衡经济、社会和生态效益的关系,实现草原地区的可持续发展目标。

参与共享:确权工作应当加强与当地牧民和其他利益相关者的沟通和合作,建立共享机制,让牧民群众参与到草原资源管理和保护中来。

综合治理:草原确权立法和政策制定是为了规范和推动草原确权工作的进行,促进草原资源的合理利用和保护。

以下是草原确权立法与政策制定的一般步骤和内容:

立法背景调研:政府部门和立法机构首先需要对草原资源管理的现状、存在的问题以及国内外的相关法律法规进行调研和分析,为立法和政策制定提供依据和参考。

立法目标确定:确定草原确权立法的目标和意义,明确确权工作的基本原则和目标,如保障牧民权益、促进草原生态保护和经济发展等。

立法范围界定:确定草原确权立法的适用范围和对象,包括涉及的地域范围、牧民群体、土地类型等。

法律原则和制度设计:制定草原确权的法律原则和制度设计,包括确权的基本原则、程序规定、登记管理制度、权益保障机制等内容。

参与机制建立:建立草原确权的参与机制,明确政府部门、社会组织、牧民群众等各方在确权过程中的责任和权利,促进多方参与和共同推动确权工作。

技术支持和标准制定:提供草原确权所需的技术支持和标准制定,包括土地测量、界定和登记的技术规范、标准化工作流程等,确保确权工作的科学性和准确性。

权益保障机制:建立草原确权的权益保障机制,包括土地产权和使用权的明确、保护牧民合法权益的措施、解决土地纠纷的机制等。

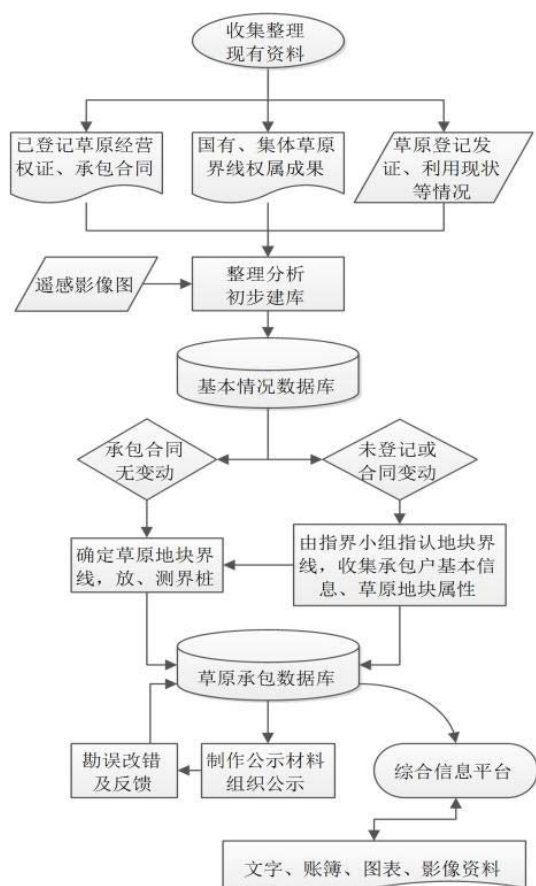
监督和评估机制:建立草原确权的监督和评估机制,加强对确权工作的监督和管理,及时发现和解决问题,保障确权工作的顺利进行和成效实现。

法律宣传和培训:开展草原确权法律宣传和培训工作,提高相关部门和牧民群众的法律意识和能力,增强法律的实施效果和社会认同度。

4 草原确权工作方法

4.1 资料收集与整理

收集测区内草原承包台帐、现有承包合同、承包经营权证书等承包户相关的权属资料;承包户家庭根本信息等;国有、集体所有草原地块权属界线等;退耕还林或其他当地相关政策性文件;各级行政界线、其他确权工作确定界线等。根据上述收集成果分析整理,对承包户承包关系无异议的登记造册;国有、集体所有草原地块权属界线划定为本次确权登记警戒线;对于其他确权成果界线穿越草原的暂时登记。^[1]



草原确权承包登记工作流程图

4.2 建立基本情况数据库

依据测区范围内的影像提取草地类图斑,结合数字正射影像图上对草原的人工识别初步建立“测区草原地类数据库”;根据收集到的成果确定国有、集体所有草原权属界线并矢量化图斑;同时对跨越现有其他权属界线的草原地块进行调查核实;对已明确界线的国有、集体所有草原地块设置界址点,并提供界址点成果表。^[2]

4.3 调查和测绘

草原确权调查与测绘是指对草原资源进行调查、评估和测绘,以确保资源的合理利用和保护。这个过程通常包括以下几个步骤:

调查阶段:调查员会深入草原地区,收集相关的地理信息和资源数据,包括地形、植被、土壤、水资源等。同时,也会调查草原上的人口分布、畜牧业情况以及其他土地利用方式。

确权阶段:根据调查结果,对草原资源进行确权,确定各个地块的权属关系和使用权。这个过程通常需要与当地政府、农牧民以及其他利益相关者进行沟通和协商,以达成共识。

测绘阶段:在确权完成后,需要进行草原地区的测绘工作,包括地界测量、地形测量、地物调查等。这些数据将用于制定草原资源的管理规划和保护措施。

草原确权调查与测绘对于维护草原生态环境、保障畜牧业

生产、促进草原经济发展具有重要意义。通过确权调查和测绘,可以避免资源过度开发和环境恶化,实现草原资源的可持续利用和保护。^[3]

4.4 召开听证会

草原确权召开听证会是为了让相关利益相关方就草原确权的方案、程序、结果等进行听取意见和建议,促进公众参与和民主决策。在召开草原确权的听证会时,需要做好以下准备工作:

确定时间和地点:选择一个合适的时间和地点召开听证会,通常在工作日的工作时间举行,地点选择在离受影响群体较近且便于到达的地方。

制定议程:制定听证会的议程,明确每个议题的讨论内容、时间安排和发言人顺序等。

征集参与人员:邀请相关的政府部门、专家学者、草原牧民、环保组织等各方参与听证会,确保听证会的代表性和多样性。

公告和通知:通过官方网站、媒体发布公告,向相关利益相关方发送邀请函,通知他们参加听证会,并说明听证会的目的、时间、地点等信息。

准备材料:准备相关的资料 and 文件,如草原确权方案、程序文件、调查报告等,供参与人员参考和讨论。

组织会场:布置听证会的会场,确保设施设备完善,提供必要的座位、投影设备等。

主持听证会:由主持人主持听证会,按照议程进行讨论和发言,确保听证会的秩序和效果。

记录意见和建议:安排专人记录听证会上各方的意见和建议,做好会议纪要,作为后续决策的参考依据。

通过召开听证会,可以有效地听取各方意见,增加草原确权工作的透明度和民主性,提高方案的合理性和可行性。

4.5 数据库相关

对于承包关系未发生变化、承包合同或是草原经营权证保存完好的农户再次调查核实承包草原地块界线后根据之前收集到的承包户根本信息、养殖牲畜情况等信息和地块属性(名称、坐落、流转、等级、用途等)整理登记、承包地块图形上库;对于承包关系发生变化,或是新承包草原地块的承包户,须由村上指界小组直接确认、主管部门审核后确定现承包草原地块界线,同时登记承包户根本信息、养殖牲畜情况等信息和地块属性(名称、坐落、流转、等级、用途等)并作图形上库。

确权登记数据库包括草原确权承包登记必备属性、确权登记的地理信息数据和其他相关权属数据。地理信息数据包括定位根底、境界与管辖区域以及显著特征地物信息;权属要素指草原承包地块空间位置、坐落、面积、编码和毗邻关系的矢量信息;权属数据包括发包方、承包方、承包地块信息、权属来源、承包经营权登记簿、承包经营权证等。确保调查成果完整、有序地组织在“草原承包数据库”中,方便查询、修改、调用、交换。可与草原承包管理整合信息平台无缝连接,便于成果上传平台。

4.6 纠纷处理

草原确权纠纷处理涉及到土地所有权、使用权、经营权等方面的问题,通常需要综合考虑法律、政策、地方风俗等因素。以下是处理草原确权纠纷的一般步骤:

调查核实: 对涉及的土地进行详细的调查和核实,确定土地的实际情况和所有权归属。

依法规处理: 根据国家和地方相关法律法规,对草原所有权、使用权的规定进行分析,确定各方权利义务,依法处理纠纷。

协商解决: 首先通过协商的方式尝试解决纠纷,双方可以寻求第三方的调解或者仲裁机构的帮助,争取达成一致的解决方案。

诉讼解决: 如果协商无果,可以通过诉讼途径解决纠纷,向法院提起诉讼,由法院根据法律进行判决。

政府介入: 在处理复杂的草原确权纠纷时,可能需要政府相关部门的介入,协助解决问题,提供法律依据和指导。

执行结果: 一旦达成协议或者法院作出判决,需要确保执行到位,保障各方权益。

在处理草原确权纠纷时,需综合考虑各方利益,尊重当地风俗习惯,合理保护草原生态环境,确保纠纷得到公正、合理的解决。

5 草原确权工作中的挑战与对策

草原确权工作面临着诸多挑战,包括法律政策的不完善、地方风俗的影响、资源管理的复杂性等。以下是一些挑战以及应对对策:

(1) **法律政策挑战:** 草原确权的法律政策不够完善,相关法规和制度还需要进一步完善和健全。对策: 推动相关法律法规的修订和完善,建立健全的草原确权法律政策体系,为草原确权工作提供明确的法律依据。

(2) **地方风俗挑战:** 草原地区的地方风俗习惯对草原确权工作可能产生影响,一些传统观念和习惯可能与现代法律制度不相符合。对策: 开展针对性的宣传教育工作,加强对当地居民的法律法规宣传和教

(3) **资源管理挑战:** 草原资源管理复杂,涉及到生态环境、畜牧业、旅游业等多个方面,不同利益相关者之间存在利益冲突和竞争。对策: 建立跨部门、跨领域的合作机制,加强各方沟通与协调,协同推动草原资源的可持续管理和利用。

(4) **信息不对称挑战:** 部分草原居民对草原确权政策不够了解,信息不对称可能导致误解和不配合。对策: 加强宣传和教育工作,向草原居民普及草原确权政策和知识,提高他们的参与度

和配合度。

(5) **技术手段挑战:** 草原确权工作涉及到大量的地理信息和土地调查,需要借助先进的技术手段进行数据采集和分析。对策: 加强技术培训和人才队伍建设,引入先进的地理信息系统(GIS)、遥感技术等手段,提高草原确权工作的效率和精度。

通过有效的对策措施,可以应对草原确权工作中的各种挑战,推动草原确权工作取得更好的成效。

6 结论与展望

草原确权是保护草原生态环境、促进草原可持续利用的重要举措。通过多年的努力,已经取得了一定的成效,但也面临着一些挑战和问题。总的来说,草原确权的初步成果: 经过一段时间的工作,已经取得了一些初步的成果,一部分草原地区的确权工作取得了实质性进展,为草原资源的保护和管理提供了基础。草原确权的法律政策体系逐步完善,相关法规和制度的建立为确权工作提供了明确的法律依据,为今后的工作奠定了基础。公众对草原确权工作的认知度逐渐提高,越来越多的人意识到确权对于草原生态保护和可持续利用的重要性,参与度逐步增加。借助先进的技术手段,如地理信息系统、遥感技术等,草原确权工作的数据采集和分析能力得到提升,工作效率和精度有所提高。

未来需要持续推进草原确权工作,加大工作力度,扩大工作范围,逐步覆盖更多的草原地区,确保所有权、使用权、经营权的明晰。在确权的基础上,进一步加强草原综合治理,推动草原生态环境保护和资源利用的协调发展,实现草原可持续利用。加强对草原确权工作的法治保障,进一步完善相关法律法规,加大执法力度,维护土地所有权和使用权的合法权益。继续推动技术创新,引入更先进的技术手段,提高数据采集和分析的能力,提高工作效率和精度。加强社会各界的参与和监督,促进公众的积极参与,形成全社会共同参与草原资源保护和管理的良好局面。

[参考文献]

[1] 草原确权工作流程与意见, 互联网文档资源 (<https://wenku.baidu.com>), 2019.

[2] 汤以胜, 黄兴. 基于不动产登记架构下的土地承包经营权确权登记数据规范设计[J], 吉林农业, 2016(10): 122-123.

[3] 朱磊. 新疆塔城地区草原确权与管理系统构建[J], 经纬天地, 2021(06): 77-80.

作者简介:

高永甲(1978--), 男, 汉族, 新疆乌鲁木齐人, 本科, 高级工程师, 研究方向: 测绘工程。