纳入财政预算，保障补偿资金的稳定投入，激发地方政府与群众保护土地生态的积极性。完善土地税收政策，对土地集约利用水平高的企业实行税收优惠，对闲置土地与低效利用土地征收闲置费，通过税收杠杆引导市场主体提升土地利用效率。加大财政资金支持力度，设立土地生态修复、低效用地再开发专项基金，支持土地保护与利用优化相关项目建设，同时引导社会资本参与土地生态修复与低效用地整治，形成多元化的资金投入机制。

五、结　语

当前我国土地资源利用与保护面临着供需矛盾、效率偏低、生态恶化、管理不足等多重挑战，破解这些问题需要立足区域实际，以科学规划为引领，以结构优化为抓手，以效率提升为核心，以生态保护为底线，以机制创新为支撑，以政策支持为保障，推动土地开发与保护的动态平衡。通过多维度、系统性的举措，盘活存量土地资源，提升土地集约利用水平，修复受损土地生态，完善土地管理体系，才能实现土地资源的永续利用，让土地资源既成为经济社会发展的坚实支撑，也成为生态环境保护的重要载体，最终推动人地关系和谐发展，为可持续发展战略的深入推进筑牢土地资源根基。□

参考文献：

[1]郭晓东.生态经济视角下耕地保护与土地可持续发展研究[J].农业技术与装备,2025,(12):34-36.

[2]李平光,卢芬,熊伟.浅析基于可持续发展的农村土地利用与保护策略 [J]. 农业科技创新,2025,(32):63-65.

[3]江艳.可持续发展背景下的土地利用与保护优化 [J]. 大众标准化,2025,(16):110-112.

[4]朱海龙.基于可持续发展理念的土地利用与保护策略[J].农村科学实验,2025,(13):55-57.

[5]宋小梅.基于可持续发展的农村土地利用与保护策略研究[J].绿色中国,2025,(09):64-66.

作者单位：安徽省肥西县自然资源和规划局

安徽省国有土地资产专项清查技术体系构建与实践

马俊祥

摘　要：为全面精准掌握省级国有土地资产状况、筑牢自然资源资产管理根基，安徽省于2024—2025年组织开展省属国有企业和省级行政事业单位国有土地资产专项清查工作。本次专项清查以宗地作为基本清查单元，整合国土变更调查、不动产登记、遥感影像等多源数据，构建了涵盖多源数据融合、实物量清查、使用权核实、价值量核算、质量管控的全链条技术体系，形成了标准化清查流程以及专项数据库。本文对安徽省国有土地资产专项清查的技术框架、实施路径及实践成效进行系统梳理，剖析清查过程中存在的空间数据缺失、权属核查困难、成果转化不充分等技术问题，并提出针对性的优化方案，旨在为全国省级层面开展国有土地资产清查、提升自然资源治理能力提供可借鉴的实践范例。

关键词：土地利用与保护；土地资产管理；专项清查；技术体系；存量盘活

一、引　言

国有土地资产是全民所有自然资源资产的核心构成部分，亦是服务于国有企业改革、城市更新及存量资源盘活的关键要素。随着自然资源资产管理体制改革的不断深化，运用国土调查与监测技术开展国有土地资产专项清查，已成为明晰资产底数、规范产权管理、实现国有资产保值增值的重要手段。安徽省严格依照国家自然资源资产清查工作要求，以省属国有企业和省级行政事业单位为清查对象，统筹推进国有土地资产实物量清查、使用权核实、价值量核算及数据库建设等工作，探索构建了符合省级管理实际的专项清查技术体系。本文立足此次专项清

查实践，系统梳理技术构建路径、实施成效及优化方向，为国土调查监测技术助力国有土地资产管理提供实践参考。

二、专项清查工作概况

1.清查范围与核心目标

本次专项清查范围包括安徽省30家省属国有企业及其608家下属企业，以及993家省级行政事业单位，清查工作以独立宗地作为基本单元。其核心目标为全面、准确掌握国有土地资产的数量、分布、用途、权属及价值状况，解决数据碎片化、权属界定不清、利用效率不高等问题，构建标准化、空间化、动态化的国有土地资产管理基础，为存量土地盘活、国有企业改革及自然资源资产核算提供数据支撑。

2.组织实施与协同机制

本次专项清查工作由省自然资源厅牵头组织，横向协同省财政厅、省国资委，联合梳理省属国有企业和省级行政事业单位名录与对应土地信息，以此作为专项清查的核心依据；同步收集汇总多源数据，构建“名录－权属－空间”关联的本底数据库。纵向联动省、市、县三级，提升跨层级任务响应效率，整合不动产登记、土地供应等关键数据，为清查数据的全面性与准确性提供基础支撑。同时强化统筹协调，成立工作专班，编制省属国有企业和省级行政事业单位土地资产清查技术方案，明确任务分工、技术要求及时间节点，对清查进度进行实时调度与监测。

三、专项清查核心技术体系构建

本次专项清查以多源数据融合为核心，构建了专项清查技术体系，并形成全链条核算路径。

1.多源数据融合与底板构建

针对国有土地资产数据来源分散、格式缺乏统一标准的问题，本次专项清查依据《全民所有自然资源资产清查技术指南》进行数据结构设计，预留多源数据接口，以保障不动产登记、土地供应、城镇开发边界、卫星遥感影像、国土变更调查、城镇低效建设用地、价格体系成果等多源数据的标准化接入。针对国有企业因股权结构复杂导致的权属界定不清问题，本次专项清查创新性采用“双维权属追溯”机制：纵向依托部门隶属关系明确所属单位层级，横向运用“股权穿透法”确定合资公司国有资产归属，有效破解混合所有制背景下的资产权属认定难题。与此同时，本次清查确立了统一的空间基准与数据格式。

2.实物量与使用权清查

本次清查以省属国有企业名录和省级行政事业单位名录为基础，对包括地籍调查、不动产确权登记及土地市场动态监测与监管系统在内的关键业务系统所涉土地数据资源进行系统性整合。严格依照国家及地方国有资产清查工作的规范与标准，全面开展数据属性的深度梳理工作：对各数据表属性字段进行规范化整理，将矢量图形数据与属性数据进行精确的空间套合比对，并逐项核查校验现有属性值的准确性、完整性、一致性。在此前提下，重点针对地块数量、占地面积、权属性质与归属、地理坐落、实际土地利用现状、资产经营使用状况等核心属性字段进行查漏补缺与信息完善，最终形成全面、准确、规范的国有土地资源实物量数据及相应使用权状况的清查成果。

3.价值量核算与数据库建设

采用“空间套合＋系数修正”的价值量核算方法，将建设用地、农用地、林地等各类资源资产的核算价格图层与其对应实物量图层进行精准空间套合，有效提取各地类基准地价关键信息，并在此基础上完成全面系统的经济价值核算。最终构建形成数据来源清晰可追溯、价值核算过程严谨可验证的专项清查成果数据库，为科学管理与决策提供坚实数据支撑。同时，针对工作中面临的图斑属性批量赋值、核算价格体系构建等具体技术难题，项目团队自主研发图斑属性自动赋值工具、核算价格智能匹配系统等专用工具软件，显著促进整体工作流程的优化与自动化处理水平的提升，大幅提高各项任务的处理效率，从根本上增强成果数据的准确性与可靠性。

四、安徽省专项清查实践成效

1.全面摸清国有土地资产底数

通过专项清查，已全面掌握省级国有土地资产的规模、结构及分布特征。本次专项清查涉及近8000宗土地地块，总面积近300万亩，资产总价值近4000亿元。其中，省属国有企业为资产的核心承载主体，省级行政事业单位则具有显著的公益属性。同时，精准识别出一批低效闲置土地，明确了存量盘活的重点范围，全面厘清了省级国有土地资产的实际状况。

2. 建成标准化资产数据管理底座

安徽省结合本次专项清查的成果，建立了省级国有土地资产的专项数据库。该数据库将每一宗地的空间位置、权属关系、用途类型和价值信息都融入了全省全民所有自然资源资产管理信息系统，做到了可视化查询、系统化管理、动态化更新。更值得

一提的是，数据库还实现了与国土调查监测平台的技术对接，为编制自然资源资产负债表、开展资产统计核算提供了统一口径的数据来源。

3. 助力低效用地识别与存量土地盘活

将专项清查的成果和城镇低效用地的数据放在一起交叉分析，能够精准掌握低效用地的空间分布、具体类型、形成原因。特别是传统产业退出后闲置下来的地块，还有亩均效益不达标的宗地，全都被梳理得清清楚楚。有了可靠的数据作为基础，安徽省已经顺利完成了多宗划拨土地的估值和划转。经过改造升级，这些土地的资产价值上涨了不少，民生服务配套也跟着受益，为全省盘活存量土地积累了丰富经验。

4. 赋能自然资源资产管理现代化转型

本次专项清查最突出的价值，是把国土调查监测技术和国有土地资产管理结合到了一起，推动管理模式从以前的纸质台账、静态统计的老办法，转向了现在平台管理、动态监管的新形态。跨部门的数据共享和业务配合顺畅了很多，省级层面治理自然资源资产，不管是精细度还是智能化水平，都有了肉眼可见的提升。

五、清查工作中的技术短板与问题

1.数据的完整性与准确性不足

部分宗地受机构改革等历史因素影响，原始资料缺失严重，拿不出有效的空间矢量数据，没法在图上精准定位。还有不少宗地，用途、利用现状、规划条件这些关键信息要么缺项，要么填写不规范，数据质量较差，满足不了精细化管理的要求。

2.历史遗留问题化解难度较大

大量无证用地、权属来源不清、界址模糊的宗地，都是早年报批手续不完善、资料没留存下来造成的，用常规的权属核查手段根本啃不动这些硬骨头。不光是确权难，资产动态更新的技术机制也有漏洞。有些土地早就处置完了，台账里的信息却没及时核减，造成了账实不符的情况。

3. 跨部门数据协同机制有待完善

国土调查、资产台账、不动产登记这些分属不同部门的数据，共享使用还有不少困难，至今没建成一套成熟可行的技术体系，数据互通的效率有待提升。土地全生命周期管理的技术体系还不完善，闭环管理尚未形成，数据整合利用的效率不高，资产管理的效能还需增强。

4. 清查成果转化应用的深度不足

目前专项清查的成果，大多还停留在数据梳理、汇总统计的基础层面，没有真正应用到资产管理的核心业务流程里。像资产核算、盘活决策、保值增值考核这些关键场景，清查成果的实际应用度都不够。另外，针对低效用地盘活这类复杂问题，现有的技术路径存在明显不足，缺少系统深入的攻关，很多研究成果最后只停留在论文和报告阶段，没有形成实打实的治理能力。

六、技术优化与长效实践建议

1.补齐清查数据短板，筑牢精准调查基础

进行一次专项清查成果“回头看”，全面核查成果质量。对没有矢量数据的宗地，采用无人机航拍等技术手段进行补测，保证空间定位准确。同时，按照标准把每块宗地的属性信息补充完整，并结合年度国土变更调查数据定期同步更新，确保清查成果始终贴合实际。在此基础上，逐步将清查范围延伸到市县一级，统一技术标准，最终实现全省国有土地资产清查的全覆盖。

2.强化权属技术攻坚，规范产权管理流程

组建专门的技术团队，用补充地籍调查、档案追溯、联合确权等方法分类施策，逐个化解历史遗留的权属难题。权属清晰的宗地，加快发证进度；有争议的宗地，建立技术化解台账，依法依规推进确权登记。更重要的是，要搭起一套覆盖资产变动全流程的技术监管体系，从技术层面保障账实始终相符，避免出现信息滞后的问题。

3.完善协同工作机制，实现全生命周期监管

从技术接口入手，打通各部门的数据共享通道，让国土变更调查、不动产登记、资产台账等数据实时同步、自动更新。在此基础上，加快搭建国有土地资产“一张图”管理平台，把清查成果、规划信息、供应数据、低效用地情况全部整合进来，真正实现智能化监管。同时出台配套的省级技术规范，健全技术标准体系，规范有序的开展相关工作。

4.推动清查成果转化，助力存量土地资产盘活

针对低效用地，建立分类分级技术管理台账，根据“一宗一策”的原则，灵活运用收储出让、转型升级、复合开发等不同模式推进盘活。清查成果要主动对接长三角一体化、皖北振兴等区域战略，服务土地资源优化配置。同时，依托价值核算的技术成果，进一步健全国有资产核算体系，守好资产保值增值底线，坚决防止国有资产流失。

七、结　语

安徽省省属国有企业和省级行政事业单位国有土地资产专项清查工作，是国土调查与监测技术在省级自然资源资产管理领域的创新性实践。通过构建包含多源数据融合、实物量清查、使用权核实、价值量核算及质量管控的一体化技术体系，全面掌握了省级国有土地资产的基本状况，建立起标准化的数据基础，为存量土地盘活、国有企业改革和资产核算奠定了坚实基础。针对清查过程中显现的空间数据缺失、权属核查困难、成果转化不充分等技术问题，应持续优化调查监测技术的应用，健全跨部门协同机制，推动清查成果从“摸清家底”向“精细管理、高效盘活”转变。本次实践证明，依托国土调查与监测核心技术开展国有土地资产专项清查，是提升自然资源治理能力的有效方式。未来需进一步加强技术赋能，完善长效管理机制，充分发掘国有土地资产价值，为地方经济社会高质量发展提供有力的资源支撑。□

参考文献：

[1]自然资源部.全民所有自然资源资产清查技术指南（试行）[Z].2025.

[2]自然资源部.国土调查数据库标准（TD/T1057—2020）[S].2020.

[3]今日国土编辑部.国土调查监测与自然资源资产管理融合发展路径探析[J].今日国土，2024(05):45—48.

[4]安徽省自然资源厅.安徽省全民所有自然资源资产管理信息系统建设方案[Z].2024.

[5]安徽省自然资源厅.安徽省全民所有自然资源资产清查实施方案[Z].2024.

作者单位：马俊祥，高级工程师，安徽省化工地质勘查总院

深入推进全域土地综合整治背景下坚持规划先行体制机制研究探讨

邓启岭

摘　要：全域土地综合整治是深入学习运用“千万工程”经验，适应新时期耕地保护维护粮食安全的新要求，是落实最严格的耕地保护制度和节约集约制度的具体举措。是立足乡村振兴战略实施，创新农村土地管理新机制的调控器。通过统筹实施农村建设用地复垦、零星分散低效用地整合、高标准农田建设、农村生态环境保护修复整治和土地权属调整等，全面提升土地资源整体环境质量，全面优化农村生产、生活、生态用地空间布局。全域土地综合整治工作涉及范围广、影响因素多、实施周期长，必须依靠科学合理的前期规划进行统筹引导。本文以“规划先行”的理念为核心，探讨规划在全域土地综合整治中的基础性作用与实践价值，分析当前整治工作中存在的统筹不足、约束较弱、衔接不畅等现实问题，并从体系构建、路径优化、制度完善、技术支撑等方面提出改进策略。研究表明，坚持以规划统领全域土地综合整治全过程，能够有效提升资源利用效率、规避实施风险、保障工程长效运行，推动乡村振兴高质量发展。

关键词：全域土地综合整治；规划引领；空间治理；耕地保护；生态修复；乡村振兴

一、引　言

1.研究背景

当前，我国面临新型工业化、新型城镇化和乡村全面振兴的新形势，城镇化与工业化发展进入结构调整与质量提升的新阶段，土地资源供需矛盾日益凸显，耕地保护压力持续加大。部分地区出现土地利用碎片化、空间布局不合理、生态功能弱化、农村建设用地闲置等问题，直接影响全域可持续发展能力。在此背景下，对标国家“十五五”规划纲要关于严守三条控制线、实施永久基本农田优进劣出、提升耕地质量的刚性部署，全面落实2026年中央一号文件“严守耕地红线、统筹农用地布局、严格占补平衡、整治非农化非粮化”要求，以改革创新为根本动力，守牢国家粮食安全底线，提升乡村产业发展水平、乡村建设水平、乡村治理