

“三调”成果在自然资源和规划管理中的应用探究

俞晓丽

聊城市地质矿产调查检测中心

摘要：“三调”，即指的是第三次全国国土调查，是一次重大国情国力调查活动。从“三调”结果来看，2019年末全国耕地19.18亿亩，基于全面层面分析，实现了国家规划确定的耕地保有量目标。需注意的是，“三调”成果在自然资源和规划管理工作中能够发挥出显著的作用，为自然资源规划管理决策方案的制定提供有效参考依据。因此，本文以“三调”的概念及基本工作要求为切入点，然后分析“三调”成果应用问题，并提出“三调”成果在自然资源和规划管理中的应用要点，希望以此全面提升自然资源和规划管理工作的质量水平。

关键词：“三调”成果；自然资源；规划管理；应用问题；应用要点

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.09.031

第三次全国国土调查，简称“三调”，为第三次全国性的国土调查，“三调”工作成果，在国家经济社会发展重大战略规划制定方面能够提供有效参考依据。与此同时，在自然资源规划管理工作中，“三调”成果的应用价值颇高^[1]。但是，从现状来看，“三调”成果应用期间仍需解决一些较为明显的问题，比如：机构统一之后，相关标准与事权尚且有待统一；又比如：“三调”土地利用分类标准有必要和目前试行分类标准保持衔接性等。为解决这些问题，发挥“三调”成果的作用，进一步提高自然资源规划管理工作质量水平，鉴于此本文围绕“‘三调’成果在自然资源和规划管理中的应用”进行分析探究价值意义显著。

一、“三调”的概念及基本工作要求概述

（一）概念

“三调”，原称“第三次全国土地调查”，为第三次的全国性的国土调查工作。从2017年开展至今，已形成足够丰富的调查成果。作为一次重大国情国力调查工作，在国家制定经济社会发展重大战略规划方面能够起到重要作用，比如为重要政策举措的制定提供有效参考依据。

（二）基本工作要求

对于“三调”数据成果，可以将我国国土利用情况全面、客观地反映出来，同时将耕地保护、生态建设以及节约集约用地等方面的问题如实反映出来，进一步通过合理科学，且有针对性解决对策的实施，可确保各环节工作的持续优化。由此可见，为了确保“三调”数据成果的真实性、可靠性及可用性，在实际工作开展期

间，需明确一些具体工作要求，即：

（1）严格遵循耕地保护制度，对地方各级党委与政府的耕地保护责任充分明确，对党政同责制度严格落实。对耕地“非农化”严令遏制，对耕地“非粮化”严格管控，进一步使耕地转成其他农用地得到严格控制^[2]。当然，需对各种违法违规占用耕地、改变耕地用途的行为进行严厉查处，对耕地占补平衡加以规范、完善，使国家规划明确的耕地保有量、永久基本农田保护目标任务高效完成。

（2）以系统观念为依据，做好顶层规划工作，遵循因地制宜、统筹生态建设基本工作原则。坚持节约、集约用地，对新增建设用地规模合理明确，使土地开发利用效率得到有效提高。

（3）对城乡存量建设用地开发利用持续推进，对政府引导市场参与的城镇低效用地再开发政策体系持续完善。对土地使用标准加以明确，并合理科学评价节约集约用地，对节地模式积极推广。

（4）对“三调”成果共享应用充分强调，把“三调”成果当作国土空间规划、各类相关专项规划的统一基数与统一底图，使国家治理体系与治理能力现代化目标得以有效实现^[3]。

二、“三调”成果应用问题分析

（一）相关标准与事权尚且有待统一

在机构改革之前，对于自然资源管理权利体系，呈现出分散的局面，即分散至国土、林业、农业、水利、环保等各个部门当中。在设置自然资源和规划主管部门的基础上，虽统一了各类自然资源管理机构，但相关标准体系目前尚且处于制定过程当中，在地方上条块分割明显的弊端仍存在，各种自然资源管理相互之间有内涵界定缺乏统一性及分类体系存在交叉等问题，在调查标准方面难以保持一致，且数据成果存在一定的矛盾性^[4]。此外，在工作底图难以保持一致性的情况下，使“三调”成果的共享应用受到较大程度的制约。

（二）相关分类标准之间衔接性不足

对于自然资源，包括了土地资源、森林资源、草原资源、矿产资源、水资源、湿地资源、海域海岛资源等等。从现状来看，“三调”和各项自然资源的专项调查，处于调查内容、分类体系、技术方法等各个方面，均具备一定差异性，需进行优化整合，使统一完善的自然资源调查成果得到有效形成。与此同时，《土地利用现状分类》（GB/T21010-2017）技术规程、《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》等

相关现行、试行标准及其规程指南等，需维持良好的衔接关系^[5]。但是，一些指南虽明确了用地分类对应关系，然而基于实操过程中，“三调”《工作分类》和其他分类标准，处于最小级类方面的详细对应、归并、划分关系等方面，仍不够清晰。因此，针对此类问题，需在了解“三调”土地利用分类标准的基础上，确保其和现行、试行分类标准维持良好的衔接关系。

（三）“三调”和管理类数据叠加分析工作薄弱

基于“三调”数据层面分析，为土地利用现状直观获取的断面数据，没有与管理属性形成套合关系，在此情况下，容易出现调查现状和管理信息之间相互脱节的问题。在未能合理科学审批、规范交付土地资源、合理利用土地资源等情况下，加上部分违法建设图斑地类以实际现状情况进行认定，则易出现与规划用途不相符的现实问题^[6]。总体而言，目前“三调”和管理类数据叠加分析工作薄弱，在具体管理应用工作开展期间，需针对叠加相应的管理信息展开综合分析，进一步提高“三调”成果在自然资源规划管理工作的利用成效。

三、“三调”成果在自然资源和规划管理中的应用要点分析

（一）明确“三调”成果应用方向，统一相关标准与事权

将“三调”成果应用在自然资源和规划管理工作当中，需对“三调”成果应用方向充分明确，并统一相关标准以事权。一方面，对于自然资源和规划管理来说，涉及的工作项目内容包括：其一，自然资源调查；其二，自然资源规划；其三，自然资源保护利用；其四，自然资源监管等。基于自然资源“两统一”中，第一个“统一”，指的是对全民所有自然资源资产所有者职责统一行使，比如对自然资源进行调查监测、确权登记、所有者权益与自然资源开发利用等^[7-8]。第二个“统一”即指的是对所有国土空间用途管制、生态保护修复职责统一行使，包括国土空间规划、用途管制以及生态修复责任的行使等。另一方面，基于自然资源和规划管理中，“三调”成果的衔接应用体现在诸多方向，即：

（1）对自然资源资产产权制度持续完善，将“三调”成果当作调查工作的主要依据，然后积极开展自然资源调查工作，对自然资源底数充分摸清，将自然资源统一调查监测体系构建出来，并与自然资源确权登记维持良好的衔接关系。

（2）将“三调”成果作为支撑基础，对统一的国土空间规划体系进行构建，然后在国土空间规划编制中发挥出应有的作用。

（3）以其他相关数据有效结合，在自然资源保护监管等相关管理工作中发挥出应用的作用。

（二）合理分类，保证相关分类标准之间的衔接性
在自然资源和规划管理工作开展期间，有必要将

“三调”成果作为重要基础，然后对自然资源分类体系进行构建，进而保证相关分类标准之间的衔接性。与此同时，需认识到，在对自然资源分类标准进行统一的基础上，能够为自然资源统一调查工作的顺利、高效开展打下扎实的基础，进而保证调查监测工作开展的顺利性及有效性。从现状来看，国家层面对于统一的自然资源分类标准尚且缺乏，但以自然资源部颁布的《自然资源调查监测体系构建总体方案》作为参考依据，明确了需对七类自然资源进行分层分类模型的构建，这七类自然资源指的是：①土地资源；②森林资源；③草原资源；④矿产资源；⑤水资源；⑥湿地资源；⑦海域海岛资源^[9]。具体做法为：把各项自然资源体，在地表（比如岩石、土壤等区域）、地表以上（比如林地、草地等区域）、地表以下（比如矿产等区域）有序分布，将完整的三维立体时空模型得到有效构建，确保囊括生活、生产以及生态三要素。对于此模型来说，涉及的层次包括：其一，地表基层层；其二，地表覆盖层；其三，管理层；其四，地下资源层。其中，在地下资源层当中，涉及地下矿产资源，包括了海底矿产资源，还涉及城市地下空间资源等。

当然，将《自然资源调查监测体系构建总体》方案作为参考依据，需将“三调”成果当作基础，对自然资源“一张底图”进行构建，积极做好自然资源调查工作。但需注意的是，目前自然资源调查在自然资源分类方面，和“三调”没有形成统一衔接关系，比如“三调”在《工作分类》方面，将土地当作基础，相对应的主要是地表覆盖层，未关系到地下资源，比如地下矿产资源等；又比如，“三调”在调查范围方面，为零米等深线，而一些自然资源却没有对应的分类标准，比如海域自然资源。对于此类问题，基于地表覆盖层，需将“三调”的《工作分类》作为参考依据，并根据相应的分类标准，合理补充、完善，确保分类不重复、不遗漏，对于自然资源要素可重叠，将相对应的全面覆盖，且完善的自然资源分类体系构建出来^[10]。此外，基于管理层面，需以相关自然资源的管理需求为依据，明确各项管理信息，使自然属性和自然资源管理之间形成有机统一的关联性。

（三）优化自然资源专项调查成果数据衔接整合，做好管理类数据叠加转换工作

根据以上提到的七类自然资源，在合理分类的基础上，需以“三调”成果作为有效依据，对现有专项调查成果和“三调”图斑的信息进行优化整合，使“一张底图”能够初步有效构成。即基于相关部门收集整理获取的各种自然资源调查矢量数据为基础，然后根据“三调”数据成果，以工作分类提取获取“三调”自然资源图层，以统一规则标准，分析处理两个图层当中空间范围与地类认定不相符的部分，然后把相关自然资源调查

成果信息添加至“三调”自然资源图斑当中^[11]。以某市为例，在自然资源框架数据构建过程中，由原来的若干部门将收集的自然资源调查成果展开初步的标准化处理、整合，涉及土地部门、规划部门、农业部门、林草部门、水利部门、生态环境监测部门等，在对“三调数据”和各种数据进行叠加分析的基础上，进一步进行比对分析。结果显示，两者在分类标准、采集精度两方面存在明显差异。尤其是在森林资源方面，“三调”统计的林地图斑和林业部门相比，明显更少，究其原因主要是因为：其一，“三调”木本的种植园用地，林业部门将其划归成经济林；其二，在灌木林地标准上，自然资源部门划定的标准为灌木覆盖度在40%及以上，但林业部门在划定标准方面为灌木覆盖度在30%及以上；其三，在公园当中的绿化林地方面，“三调”调查显示成公园和绿地，归类为建设用地，但林业部门将其调查显示为林地。

在优化自然资源专项调查成果数据衔接整合的基础上，还需做好管理类数据叠加转换工作，对于“一张底图”，需将管理信息充分体现出来，以此确保相关管理工作的衔接性得到有效提升。在此基础上，需科学套合“三调”数据成果和各类管理数据，然后以相关转换规则为依据，把规划现状基数分成若干类情况，比如已审批为建设、未审批以建设、已拆除建（构）筑物的原建设用地、已审批未建设的用海、未确权用海等，然后展开有效转换处理^[12]。以已经办理了农转用，但是实际情况还没有建设的农用地图斑为例，基于管理环节，需确定为已批未建的建设用地；以没有办理农转用，但是存在非法建设情况的建设用地图斑，若在2020年1月1日已经补办了相关用地手续，可以“三调”地类进行认定，其他情况则以“二调”地类标准进行认定。此外，对于类似图斑，有必要进行叠加“三调”各专业调查，并结合各个部门的相关管理类数据，比如已批未供信息、增加挂钩信息、土地置换信息等，通过分析判断，保证管理类数据叠加转换的合理性及科学性。

（四）完善自然资源属性表达，做好自然资源统一确权登记工作

在完善自然资源属性表达，然后做好自然资源统一确权登记工作的基础上，才能够使“三调”成果的作用有效体现出来，进而使自然资源和规划管理工作的质量得到有效提高。一方面，需认识到的是，在自然资源调查监测工作当中，“三调”成果属于基础调查成果，其将地表覆盖当作基础，然后将各种自然资源的面积、权属、分布以及范围等相关底图底数查清，为自然资源统一调查的首要步骤，然后需以“三调”为依据，做好各项专项调查工作，将各类自然资源的数量、质量、结构以及生态功能等多维度属性信息查清楚，确保自然资源属性表达的完善性。以森林资源为例，在“三调”工

作中，将林地的面积、范围、所处位置等情况查清，但是在树种、蓄积量、林种、生态效能等相关数据信息方面，仍有不足；在水资源调查工作中，对于水量、水质、流量等级等相关信息存在缺乏的情况。在此情况下，为了做好自然资源统一确权登记工作，需将“三调”技术标准作为重要参考凭据，然后以相关行业标准作为支撑基础，对各种资源调查内容、方法进行统一处理，确保调查成果的一致性，确保能够为自然资源统一确权登记提供更加便利、高效的服务。

四、结语

综上所述，在“三调”工作开展期间，需明确各项工作要求，将其合理科学地应用到自然资源规划管理工作当中。针对其实际应用过程存在的问题，需在明确“三调”成果应用方向的基础上，对相关标准与事权加以统一；同时，合理分类，保证相关分类标准之间的衔接性。并且，还需对自然资源专项调查成果数据衔接整合进行优化处理，做好管理类数据叠加转换工作。此外，在对自然资源属性表达充分完善的基础上，做好自然资源统一确权登记工作。总之，相信从以上方面做好，“三调”成果在自然资源和规划管理中的作用能够有效发挥出来，进一步促进自然资源规划管理工作质量水平的全面提高。

参考文献

- [1] 孟江霞. 第三次全国国土调查成果在国土空间规划中的应用[J]. 文渊(高中版), 2021(12): 1840.
- [2] 赵伟. 浅析第三次国土调查成果在村庄规划中的应用[J]. 文渊(高中版), 2021(12): 1845.
- [3] 张文吉. 3S技术在第三次国土调查中的应用[J]. 华北自然资源, 2020(1): 76-77, 80.
- [4] 程进明, 李智, 王佳. 测绘监理在第三次全国国土调查中的应用[J]. 江苏科技信息, 2019, 36(19): 34-36, 47.
- [5] 夏晓艳. 第三次全国国土调查成果在地理国情监测中的应用[J]. 电脑校园, 2020(2): 1257-1258.
- [6] 唐铁. 基于三调成果的自然资源本底数据整合研究[J]. 国土资源导刊, 2021, 18(1): 37-41.
- [7] 石伟. 基于三调成果的自然资源宏观监测思路研究[J]. 价值工程, 2019, 38(33): 5-6.
- [8] 黄闰兵. 三调成果在县级国土规划中的应用展望[J]. 探索科学, 2019(9): 149.
- [9] 程伟亚, 张燭漫, 王涵, 等. 森林资源管理“一张图”与国土“三调”差异分析及整合探讨[J]. 林业资源管理, 2021(6): 6-11.
- [10] 顾守军, 李萍, 张开亮. 国土三调与相关自然资源专项调查融合衔接路径研究——以日照市草原专项调查为例[J]. 中国房地产业, 2021(35): 253-254.