

第三次全国土地调查总体方案

根据《土地调查条例》和《国务院关于开展第三次全国土地调查的通知》（国发〔2017〕48号，以下简称《通知》）的要求，为保证第三次全国土地调查（以下简称“第三次土地调查”）顺利开展，制定本方案。

一、第三次土地调查的目的和意义

土地调查是我国法定的一项重要制度，是全面查实查清土地资源的重要手段。第三次土地调查作为一项重大的国情国力调查，目的是在第二次全国土地调查成果基础上，全面细化和完善全国土地利用基础数据，国家直接掌握翔实准确的全国土地利用现状和土地资源变化情况，进一步完善土地调查、监测和统计制度，实现成果信息化管理与共享，满足生态文明建设、空间规划编制、供给侧结构性改革、宏观调控、自然资源管理体制改革的统一确权登记、国土空间用途管制等各项工作的需要。开展第三次土地调查，对贯彻落实最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度，提升国土资源管理精准化水平，支撑和促进经济社会可持续发展等均具有重要意义。

（一）开展第三次土地调查，是服务供给侧结构性改革，适应经济发展新常态，保障国民经济平稳健康发展的重要基础。

当前我国经济发展进入新常态，不动产统一登记、生态文明建设和自然资源资产管理体制改革等工作提上了重要议事日程，

这些都对土地基础数据提出了更高、更精、更准的需求。开展第三次土地调查，全面掌握各行各业用地的数量、质量、结构、分布和利用状况，是实施土地供给侧结构性改革的重要依据；是合理确定土地供应总量、结构和时序，围绕“三去一降一补”精准发力的必要前提；是优先保障战略性新兴产业发展用地，促进产业转型和优化升级，推进实体经济振兴和制造业迈向中高端的现实需要。

（二）开展第三次土地调查，是促进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，确保国家粮食安全，实现尽职尽责保护耕地资源的重要支撑。

耕地是我国最为宝贵的资源和粮食生产最重要的物质基础，也是农民最基本的生产资料和最基础的生活保障。我国人均耕地不到世界平均水平的 1/2，中低产田约占 72%，粮食生产保障能力不够稳定。随着人口持续增长，我国人均耕地还将下降，耕地资源紧约束态势仍将进一步加剧。这一基本国情决定我们要多措并举，要像保护大熊猫一样保护耕地。开展第三次土地调查，全面掌握全国耕地的数量、质量、分布和构成，是实施耕地质量提升、土地整治，建设高标准农田，合理安排生态退耕和轮作休耕，严守 18 亿亩耕地红线的根本前提；是确保永久基本农田“划足、划优、划实”，实现“落地块、明责任、建表册、入图库”的重要基础；是全面实施“藏粮于地”战略，加强耕地建设性保护、激励性保护和管控性保护，建立健全耕地保护长效机制的根本保障。

（三）开展第三次土地调查，是牢固树立和贯彻落实新发展理念，促进存量土地再开发，实现节约集约利用国土资源的重要保障。

我国人多地少，当前工业化、城镇化正处于快速发展阶段，国民经济也处于中高速发展时期，建设用地供需矛盾十分突出。牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，大力促进节约集约用地，走出一条建设占地少、利用效率高的符合我国国情的土地利用新路子，是关系民族生存根基和国家长远利益的大计。开展第三次土地调查，全面查清城镇、工矿、农村及开发区等内部各类建设用地状况，是全面评价土地利用潜力，精准实施差别化用地政策，开展土地存量挖潜和综合整治，贯彻“严控增量、盘活存量、放活流量”建设用地管控方针的基本前提；也是落实最严格的节约用地制度，科学规划土地、合理利用土地、优化用地结构、提高用地效率，实现建设用地总量和强度双控的重要依据。

（四）开展第三次土地调查，是实施不动产统一登记，维护社会和谐稳定，实现尽心尽力维护群众权益的重要举措。

保护产权是坚持社会主义基本经济制度的必然要求。土地和矿产是人民群众和企业的重要财产权益。国土资源领域重大改革、征地拆迁补偿、保障性住房用地保障、农村宅基地管理、土地整治、矿产勘查开发、地质灾害防治、执法督察等工作，均与人民群众和企业利益息息相关。开展第三次土地调查，查清土地

权属状况，巩固并完善现有各类不动产确权登记成果，是有效保护人民群众合法权益和企业利益，及时调处各类土地权属争议，积极显化农村集体和农民土地资产，维护社会和谐稳定的重要基础。

（五）开展第三次土地调查，是推进生态文明体制改革，健全自然资源资产产权制度，重塑人与自然和谐发展新格局的重要前提。

国土是生态文明建设的空间载体，山水林田湖草是一个生命共同体。党的十八大将生态文明纳入中国特色社会主义“五位一体”总体布局，生态文明体制改革正协同整体推进，自然资源统一确权登记试点已全面铺开。开展第三次土地调查，掌握耕地、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等各类自然资源范围内土地利用状况，是贯彻落实中央生态文明体制改革战略，夯实自然资源调查基础和推进统一确权登记的重要措施。

二、第三次土地调查的主要任务

第三次土地调查主要任务是：在第二次全国土地调查成果基础上，按照国家统一标准，在全国范围内利用遥感、测绘、地理信息、互联网等技术，统筹利用现有资料，以正射影像图为基础，实地调查土地的地类、面积和权属，全面掌握全国耕地、园地、林地、草地、商服、工矿仓储、住宅、公共管理与公共服务、交通运输、水域及水利设施用地等地类分布及利用状况；细化耕地调查，全面掌握耕地数量、质量、分布和构成；开展低效闲置土

地调查，全面摸清城镇及开发区范围内的土地利用状况；建立互联共享的覆盖国家、省、地、县四级的集影像、地类、范围、面积和权属为一体的土地调查数据库，完善各级互联共享的网络化管理系统；健全土地资源变化信息的调查、统计和全天候、全覆盖遥感监测与快速更新机制。相较于第二次全国土地调查和年度变更调查，第三次土地调查是对“已有内容的细化、变化内容的更新、新增内容的补充”，并对存在相关部门管理需求交叉的耕地、园地、林地、草地、养殖水面等地类进行利用现状、质量状况和管理属性的多重标注。具体任务如下：

（一）土地利用现状调查。

土地利用现状调查包括农村土地利用现状调查和城市、建制镇、村庄（以下简称城镇村庄）内部土地利用现状调查。

1. 农村土地利用现状调查。以县（市、区）为基本单位，以国家统一提供的调查底图为基础，实地调查每块图斑的地类、位置、范围、面积等利用状况，查清全国耕地、园地、林地、草地等农用地的数量、分布及质量状况，查清城市、建制镇、村庄、独立工矿、水域及水利设施用地等各类土地的分布和利用状况。

2. 城镇村庄内部土地利用现状调查。充分利用地籍调查和不动产登记成果，对城市、建制镇、村庄内的土地利用现状开展细化调查，查清城镇村庄内部商服、工业、仓储、住宅、公共管理与公共服务和特殊用地等地类的土地利用状况。

（二）土地权属调查。

结合全国农村集体资产清产核资工作，将城镇国有建设用地范围外已完成的集体土地所有权确权登记和国有土地使用权登记成果落实在土地调查成果中，对发生变化的开展补充调查。

（三）专项用地调查与评价。

基于土地利用现状、土地权属调查成果和国土资源管理形成的各类管理信息，结合国土资源精细化管理、节约集约用地评价及相关专项工作的需要，开展系列专项用地调查评价。

1. 耕地细化调查。重点对河道或湖区范围内耕地、林区范围内的耕地、牧区范围内耕地、沙荒耕地等开展细化调查，分类标注，摸清各类耕地资源家底状况，夯实耕地数量、质量、生态“三位一体”保护的基础。

2. 批准未建设的建设用地调查。将新增建设用地审批界线落实在土地调查成果上，查清批准用地范围内未建设土地的实际利用状况，为持续开展批后监管，促进土地节约集约利用提供基础。

3. 耕地质量等级调查评价和耕地分等定级调查评价。在耕地质量调查和评价的基础上，将最新的耕地质量等级调查评价和耕地分等定级评价成果落实到土地利用现状图上，对评价成果进行更新完善。

（四）各级土地利用数据库建设。

1. 建立四级土地调查及专项数据库。国家编制统一的数据库标准及建库规范，以县（市、区）为单位组织开展县级土地调

查数据库、耕地细化调查专项数据库、建设用地专项数据库、耕地质量等级和耕地分等定级专项数据库建设,实现对城镇和农村土地利用现状调查成果、权属调查成果和专项调查成果的综合管理。以县级各类数据库成果为基础,省、地级组织建设省、地级土地调查及专项调查数据库;国家组织建设国家级第三次土地调查及专项调查数据库,实现全国土地调查成果和专项调查成果的集成管理、动态入库、综合查询、统计汇总、数据分析、快速服务等功能。

2. 建立各级土地调查数据及专项调查数据分析与共享服务平台。基于四级土地调查与专项调查数据库,利用大数据和云计算技术,建设从县到国家的土地调查数据综合分析与服务平台,实现土地调查数据、专项调查数据与土地规划、基础测绘等各类基础数据的互联互通和综合分析应用,结合自然资源管理和国土资源管理需要,开发相关应用分析功能,提高第三次土地调查成果对管理决策的支撑服务能力。

(五) 成果汇总。

1. 数据汇总。在土地调查数据库和专项数据库基础上,逐级汇总各级行政区划内的城镇和农村各类土地利用数据及专题数据。

2. 成果分析。根据第三次土地调查数据,并结合第二次全国土地调查及年度土地变更调查等相关数据,开展土地利用状况分析。对第二次全国土地调查完成以来耕地的数量、质量等级、

分布、利用结构及其变化状况进行综合分析；对城市、建制镇、村庄等建设土地利用情况进行综合分析，评价土地利用集约节约程度；汇总形成各类自然资源数据，并分别对其范围内的土地利用情况进行综合分析，为生态文明建设、自然资源管理提供基础依据。根据土地调查及分析结果，各级国土资源管理部门编制第三次土地调查分析报告。

3. 数据成果制作与图件编制。基于第三次土地调查数据，制作系列数据成果，编制国家、省、地、县各级系列土地利用图件、图集和各种专题图、图集等，面向政府机关、科研机构和社会公众提供不同层级的数据服务，满足各行各业对第三次土地调查成果的需求，最大程度的发挥重大国情国力调查的综合效益。

三、第三次土地调查的技术路线与方法

（一）技术路线。

采用高分辨率的航天航空遥感影像，充分利用现有土地调查、地籍调查、集体土地所有权登记、宅基地和集体建设用地使用权确权登记、地理国情普查、农村土地承包经营权确权登记颁证等工作的基础资料及调查成果，采取国家整体控制和地方细化调查相结合的方法，利用影像内业比对提取和 3S 一体化外业调查等技术，准确查清全国城乡每一块土地的利用类型、面积、权属和分布情况，采用“互联网+”技术核实调查数据真实性，充分运用大数据、云计算和互联网等新技术，建立土地调查数据库。经县、地、省、国家四级逐级完成质量检查合格后，统一建立国

家级土地调查数据库及各类专项数据库。在此基础上，开展调查成果汇总与分析、标准时点统一变更以及调查成果事后质量抽查、评估等工作。

（二）技术方法。

1. 基于高分辨率遥感数据制作遥感正射影像图。农村土地调查全面采用优于 1 米分辨率的航天遥感数据；城镇土地利用现状调查采用现有优于 0.2 米的航空遥感数据。采用高精度数字高程模型或数字地表模型和高精度纠正控制点，制作正射影像图。

2. 基于内业对比分析制作土地调查底图。国家在最新数字正射影像图基础上套合第二次全国土地调查数据库，逐图斑开展全地类内业人工判读，通过对比分析，提取数据库地类与遥感影像地物特征不一致的图斑，预判土地利用类型，制作调查底图。

3. 基于 3S 一体化技术开展农村土地利用现状外业调查。地方根据国家下发的调查底图，结合日常国土资源管理相关资料，制作外业调查数据，采用 3S 一体化技术，逐图斑开展实地调查，细化调查图斑的地类、范围、权属等信息。对地方实地调查地类与国家内业预判地类不一致的图斑，地方需实地拍摄带定位坐标的举证照片。

4. 基于地籍调查成果开展城镇村庄内部土地利用现状调查。对已完成地籍调查的区域，利用现有地籍调查成果，获取城镇村庄内部每块土地的土地利用现状信息。对未完成地籍调查的区域，利用现有的航空正射影像图，实地开展城镇村庄内部土地

利用现状调查。

5. 基于内外业一体化数据采集技术建设土地调查数据库。按照全国统一的数据库标准，以县（市、区）为单位，采用内外业一体化数据采集建库机制和移动互联网技术，结合国家统一下发的调查底图，利用移动调查设备开展土地利用信息的调查和采集，实现各类专题信息与每个图斑的匹配连接，形成集图形、影像、属性、文档为一体的土地调查数据库。

6. 基于“互联网+”技术开展内外业核查。国家和省（区、市）利用“互联网+”技术，对县级调查初步成果开展全面核查和抽样检查。采用计算机自动比对和人机交互检查方法，对地方报送成果进行逐图斑内业比对，检查调查地类与影像及地方举证照片的一致性，并采用“互联网+”技术开展在线举证及外业实地核查。

7. 基于增量更新技术开展标准时点数据更新。按照第三次土地调查数据库标准，设计土地调查增量更新模型，结合 2019 年度土地变更调查工作，获取土地调查成果标准时点变化信息，开展实地调查，形成增量更新数据，将各级土地利用现状调查成果统一更新到 2019 年 12 月 31 日标准时点。

8. 基于“独立、公正、客观”的原则，由国家统计局负责完成全国土地调查成果事后质量抽查工作。国家统一制定抽查方案，结合统计调查的抽样理论和方法，在全国范围内利用空间信息与抽样调查等技术，统筹利用正射遥感影像图、土地调查成果图斑，开展抽查样本的抽选、任务包制作、实地调查、内业审核、

结果测算等工作，抽查耕地等地物类型的图斑地类属性、边界及范围的正确性，客观评价调查数据质量。

9. 基于大数据技术开展土地调查成果多元服务与专项分析。利用大数据、云计算等技术，面向政府、国土资源管理部门、农业部门、科研院所和社会公众等不同群体特点，优化海量数据处理效率，提供第三次土地调查成果快速共享服务；开展各类自然资源、重点城镇节约集约用地分析，形成第三次土地调查数据成果综合应用分析技术机制。

四、第三次土地调查的主要成果

第三次土地调查成果主要包括：数据成果、图件成果、文字成果和数据库成果等。

（一）数据成果。

1. 各级土地分类面积数据；
2. 各级土地权属信息数据；
3. 城镇村庄土地利用分类面积数据；
4. 耕地坡度分级面积数据；
5. 耕地细化调查、批准未建设的建设用地、耕地质量等级和耕地分等定级等专项调查数据。

（二）图件成果。

1. 土地利用现状图件；
2. 土地权属界线图件；
3. 城镇村庄土地利用现状图件；

4. 第三次土地调查图集；
5. 耕地细化调查、批准未建设的建设用地、耕地质量等级和耕地分等定级等专项调查的专题图、图集。

（三）文字成果。

1. 第三次土地调查工作报告；
2. 第三次土地调查技术报告；
3. 第三次土地调查成果分析报告；
4. 各市县城镇村庄土地利用状况分析报告；
5. 耕地细化调查、批准未建设的建设用地、耕地质量等级和耕地分等定级等专项调查成果报告。

（四）数据库成果。

形成集土地调查数据成果、图件成果和文字成果等内容为一体的各级土地调查数据库。主要包括：

1. 各级土地利用数据库；
2. 各级土地权属数据库；
3. 各级多源、多分辨率遥感影像数据库；
4. 各项专项数据库。

五、第三次土地调查的组织实施

（一）进度安排。

按照《通知》要求，2017年10月9日全面启动第三次土地调查，至2020年，完成全国调查工作。具体安排如下：

2017年下半年,部署开展第三次土地调查的有关准备工作，

完成总体方案编制、技术规范制定、经费预算编报、试点验收总结、全国工作部署、技术政策培训和动员宣传等工作，同步启动遥感数据采集。

2018 年，全面启动第三次土地调查，完成遥感数据采集、处理和全地类内业初步预判工作，完成土地调查统一底图制作并陆续下发各地开展调查。

2019 年，完成地方调查任务和国家级核查，各地对调查结果进行整理，并以 2019 年 12 月 31 日为调查标准时点，统一进行调查数据更新。2018 年度土地变更调查工作，充分利用第三次土地调查采集的遥感数据和工作底图，做好两项工作的统筹和衔接。国家统计局组织实施全国土地调查成果事后质量抽查工作。

2020 年，完成统一时点数据汇总，形成第三次土地调查数据成果，经国务院审查同意后发布。开展第三次土地调查数据分析、成果集成、工作总结以及地方调查成果验收等工作。2019 年度土地变更调查工作，全面利用第三次土地调查统一试点更新采集的遥感数据和工作底图，做好工作统筹和数据对接。

自 2020 年起，逐年开展新一轮年度土地变更调查工作；年度土地变更调查，以上年度 12 月 31 日统一时点的第三次土地调查数据为基础，查清年度内重点区域和重点地类的土地利用变化情况，维持好第三次土地调查数据现势性。

（二）实施计划。

第三次全国土地调查工作按照“全国统一领导、部门分工协作、地方分级负责、各方共同参与”的形式组织实施，按照“国家整体控制、统一制作底图、内业判读地类，地方实地调查、地类在线举证，国家核查验收、统一分发成果”的流程推进。具体实施计划如下：

国家负责第三次土地调查总体方案、技术规程、技术标准等的制定，负责全国的技术指导、省级调查技术培训和省级调查成果质量抽查，组织建设国家级土地基础数据库等。同时，国家统一负责遥感影像购置及正射影像图制作，为农村土地利用现状调查提供基础图件，并对土地调查成果进行全面内业检查和“互联网+”在线举证结果检查，对重点地区和重点地类开展外业实地核查，确保调查成果的统一性、真实性和准确性。

各省（区、市）负责本地区土地调查工作的组织实施。各省（区、市）按照国家统一要求，根据本地区的土地利用特点，编制地方土地调查实施方案，报国务院第三次全国土地调查领导小组办公室后施行。各省（区、市）在土地调查实施方案的基础上制订土地调查的实施细则，利用国家统一下发的基础底图，负责组织各地实地开展土地调查和数据库建设工作，主要包括农村土地利用现状调查和城镇村庄内部土地利用现状调查等。同时，各省（区、市）负责对各县（市）土地调查工作的质量检查和成果验收。此外，地方各县（市）收集并利用现有的航空摄影数据开展城镇村庄内部土地利用现状调查。

第三次全国土地调查可面向社会选择符合《土地调查条例》规定条件的专业调查队伍承担具体土地调查任务。各地要加强对承担调查任务的调查队伍的全程监管，以合同方式规范其调查行为；同时可积极发挥相关学会、协会等机构的智力支撑、中介服务和行业自律作用。

（三）宣传培训。

通过报纸、电视、广播、网络等媒体和自媒体等渠道，大力宣传本次调查对促进国民经济发展和社会进步，以及促进生态文明建设、资源节约利用、耕地和环境保护、社会和谐发展的重要意义，提高全社会对本次调查工作重要性的认识。认真做好舆情引导，积极回应社会关切的热点问题，为本次调查营造良好的外部环境。

各级应加强对调查人员的培训。其中：国家负责对省级土地调查技术人员的业务培训；省级负责对地、县级土地调查人员以及专业队伍的业务培训。培训需制定培训方案和培训计划，编制培训教材，统一培训调查技术、调查规程和调查政策等。经培训且考试合格取得[全国统一土地调查员工作证](#)的人员方可承担调查任务。

（四）保障措施。

1. 组织保障

第三次全国土地调查工作领导小组办公室负责调查工作的具体业务和日常管理事务。同时，抽调部分地籍管理和土地调查

领域的专家，组成技术专家组，对调查中遇到的重大技术问题进行研究解决。另外，邀请部分土地管理领域的老专家、老领导，组成专家咨询委员会，通过巡查、咨询、考察及时掌握各地工作动态和调查进度，及时发现和研究重大政策问题。

各地成立相应的土地调查工作领导小组及办公室，加强对调查工作的组织领导。领导小组组长由各级政府领导担任，办公室设在国土资源部门，办公室成员由管理人员和技术人员组成并邀请相关职能部门派员实质参与进来，共同负责本地区土地调查工作。下设耕地质量调查评价和耕地分等定级联合工作组，由农业部门、国土资源部门管理人员和技术人员组成。

2. 政策保障

（1）编制第三次全国土地调查系列规程规范和技术标准，包括编制调查技术规程、完善土地调查数据库标准、制定调查成果检查验收办法等；针对调查中涉及到的部门统计的耕地、园地、林地、草地、水域空间重叠、法院查扣地调查、军用土地调查以及权属界村组调查等具体政策性问题，会同相关部门，研究出台相应的调查政策，拟定解决方案或技术处理办法。

（2）土地调查数据是核定各地实际耕地保有量、新增建设用地数量和建设用地审批、土地利用总体规划修编、耕地质量提升、土地整治等各项土地管理工作的重要依据。第三次土地调查工作完成之后，农用地转用、土地征收、不动产登记、土地规划、土地整治、土地出让等土地管理工作，均应以第三次土地调查成

果为依据。

（3）充实调查工作人员和技术队伍，保证调查经费，并加强经费监督审计。各地及时将调查数据报国家汇总，保证国家调查数据全面、准确、客观、现势。国家级土地基础数据库将作为国土资源管理工作的基础平台，农用地转用、土地征收、土地利用总体规划修编、土地整治审批、城镇建设用地增加与农村建设用地减少挂钩试点、城镇低效用地开发等涉及的基础数据和图件均以第三次全国土地调查数据库为准。

3. 技术保障

国家制定调查技术标准、操作规范等，加强技术指导，明确各流程环节的技术要求以及操作程序和检查办法，分阶段分级进行调查质量检查。根据土地调查成果以数据为主、数据成果可多形式表达的特点，制定数据成果标准，明确调查成果的表达形式，提高调查成果信息共享程度。按照统一的信息化标准和规范，结合不同层级和不同部门的管理需求，明确调查数据库建设的框架结构、内容、维护更新要求等，提高土地基础数据库的兼容性，拓展土地基础数据应用服务领域，提高服务质量。

在坚持统一标准和规范的同时，第三次土地调查将充分利用现有设备，进一步充实、完善土地调查工作的软、硬件。充分应用成熟、实用的现代高新技术手段，全面提升土地调查的科技含量和成果精度。

4. 机制保障

（1）引入竞争机制。依据《政府采购法》和政府购买服务的相关要求，按照“公平、公正、公开”的竞争原则，择优选择技术强、信誉好、质量高的调查单位和项目监理单位，以合同方式约定双方职责、项目任务、成果质量、以及项目进展要求、经费支付方式等。同时，推行项目监理管理，土地调查项目实施全流程监管，落实质量责任终身追究制度，明确当事人和责任人，在后期应用阶段或国土资源管理其他业务工作中发现问题，继续追究相关单位及当事人责任。

（2）建立检查验收制度。各地要采取切实的保证措施，严格检查验收制度，确保土地调查的数据、图件与实地三者一致。第三次全国土地调查，采用分阶段成果检查制度，每一阶段成果需经检查合格后方转入下一阶段，避免将错误带入下阶段工作，保证成果质量；执行分级检查验收制度，调查结束后逐级汇总上报调查成果，国家、省、地级分级负责检查验收。县级土地调查成果由地级国土资源部门负责组织预检，省级国土资源部门组织验收。国土资源部负责组织对省级汇总成果验收。同时，为加强成果质量检查力度，国家对省级成果进行全面的内业检查，并对重点地区、重点地类进行外业抽查核实，确保土地调查的数据、图件与实地三者一致。

5. 经费保障

三次土地调查经费按照《土地调查条例》和《通知》的要求，由中央和地方各级人民政府共同负担，按分级保障原则，由同级

财政予以保障。根据土地调查任务和计划安排，列入相应年度的财政预算，按时拨付，确保足额到位，保障第三次全国土地调查工作的顺利进行。

6. 共享应用

第三次土地调查进程中形成的调查成果，可随时与各部门共享并用于宏观调控和各项管理。第三次全国土地调查基本数据，经国务院批准后，向社会公布。土地调查相关成果由各部门共享，充分发挥土地调查成果在服务经济发展和社会管理、支撑宏观调控和科学决策中的基础作用。同时，通过成果集成，满足科学研究、社会公众等对土地调查成果资料的需求，实现调查成果广泛应用。