12 月 11 日，《中国自然资源报》视点版整版报道了黄山市创新构建新时代地籍调查工作新机制的典型经验做法。近年来，黄山市按照新时代地籍调查工作要求，创新性提出将地籍调查与自然资源管理全生命周期各业务紧密融合的理念，创建了"一码管地"体系，构建了全生命周期地籍数据库，"一码管地"赋能自然资源智治取得明显成效。以下为报道原文：

中国自然资源报 在线投稿 https://www.iziran.net
2023年12月11日 星期一 视点 3
本版编辑 陈 琛 排版 李 超 电话：(010)68048593

新时代新征程新伟业
坚定不移推动高质量发展

阅读提示

新时代地籍工作，要为自然资源主管部门履行"两统一"核心职责提供产权底板，为自然资源相关管理提供基础支撑，为明晰产权、定分止争、维护资源资产权益提供根本保障，为不动产安全交易和有序流转以及构建高水平社会主义市场经济体制奠定产权基石。作为地籍调查工作示范点之一，安徽省黄山市构建新时代地籍调查工作新机制，以"一码管地"赋能自然资源管理工作的探索有着重要的实践意义。

工作人员研讨不动产单元表的搭建及应用。 姚雯摄

『一码管地』赋能自然资源智治

——安徽黄山市创新地籍调查工作机制纪略

本报记者 方黎明 通讯员 赵瑞

"过去，房地产开发企业办理房屋首次登记要提供建设工程规划许可证、竣工验收报告、测绘报告等十几种材料，等待材料审批需要20多个工作日。现在，只要提交申请书就能办理，我们申报的9幢、324户房屋首次登记仅用1个工作日就办结，为企业大大减轻了负担，真是又快又好。"近日，黄山置地投资有限公司工作人员结束对记者说道。

同样，黄山博盛消防装备有限公司负责人朱江河也对体验到的高效服务赞不绝口："真没想到，我们刚完成了竣工验收备案，黄山市自然资源和规划局就帮助我们办结了首次登记并送'证'上门，为项目早落地、早建设、早竣工、早投产提供了强有力保障。"

在黄山市自然资源领域的多项服务中，"交地即交证""竣工即拿证""交房即交证""零材料、零等待、零跑腿"已实现常态化。如此便利、快捷、高效的自然资源服务，得益于黄山市探索建立适应新时代自然资源事业发展的地籍调查工作新机制。

理念指引
源于地籍，归于地籍

理念是行动的先导。黄山市历来重视地籍调查工作，不仅敲响"地籍是基础，地籍是纽带，地籍保准确，地籍保效率"的共识，更是将"源于地籍，归于地籍"的工作思路贯穿于自然资源管理和不动产登记全过程。

纵观黄山市地籍调查工作，经历了从"地籍调查"到"权籍调查"又回归"地籍调查"的过程。

早在自然资源部门组建之前，黄山市就将地籍调查作为办理相关业务的关键支撑，将地籍调查融入用地报批、土地征收(收储)、土地供应等各环节，建立了"三线对一线，以图管地"地籍调查工作机制，即在土地供应之前，根据用地报批线、征地线(收储线)，规划红线形成供地线，通过地籍调查查清宗地权属、界址和面积，确保"净地出让"，用地籍调查成果串联土地登记和前期审批结果，提高土地登记质效。

2016年，不动产统一登记制度实施之初，黄山市制定了《不动产权籍调查实施细则》等文件，明确了土地、房屋等不动产的权籍调查方法、调查主体、调查程序、调查内容以及存量数据整合"落宗定位、房地挂接"历史问题的处理原则，对全面开展不动产日常权籍调查进行了规范，夯实登记基础。

变化的是名称，不变的是对"源于地籍，归于地籍"工作思路的一以贯之。随着新时代地籍工作对象逐步拓展为以土地(海域)为载体的各类自然资源和不动产，地籍调查的内容逐步扩大为地籍总调查、日常地籍调查(包括建设项目地籍调查、一般日常地籍调查)和自然资源地籍调查。

基于这一认识，黄山市自然资源和规划局成立后，首先解决了实施地籍调查责任主体这一问题。黄山市按照"谁需要、谁组织"和"谁使用、谁负责"的原则，明确了地籍总调查，一般日常地籍调查、建设项目地籍调查的责任主体和地籍调查成果审核入库的责任主体。

开展地籍调查，关键还需要一支适应新时代要求的地籍调查人才队伍。为破除人才力量，黄山市打破"地籍调查只是地籍部门工作"的旧思想藩篱，提出了"人人警惕地籍，会地籍，用地籍"的新观念。

近年来，黄山局编发了《地籍调查基本知识》，开展了自然资源业务全流程地籍调查培训班，并编制了《新时代地籍调查业务200题》，掀起了一场学习地籍知识的热潮。同时，该局采取不定期开展工作督查的方式，使全系统工作人员适应地籍调查工作新机制，习惯和熟练使用平台各项功能，为全面推进地籍调查工作示范点建设，创新开展新时代地籍调查提供人才队伍保障。

流程重塑
以码为"根"，全面融合

如何以"物理串联"催生"化学反应"，将地籍调查与自然资源全业务有机融合，串联起自然资源各类业务办理事项，是开展新时代地籍调查工作直面的命题，也是必须攻克的难题。几经摸索、反复实践后，黄山市成功探索出一条用不动产单元代码将地籍调查成果贯穿于自然资源全生命周期管理的新路径。

黄山局一级调研员查秋生感慨地说："早在2019年，黄山市就提出并建立了以不动产单元代码为唯一识别码的'一码管地'工作机制，即贯穿从规划选址到竣工验收的土地管理全生命周期的地籍调查工作机制，串联起土地'前世今生'，让后续管理'一脉相承'。"

黄山市结合机构改革，将整合办事事项、再造办事流程作为催化服务改革"化学反应"的重点，印发了《地籍调查贯穿工程建设项目全流程实行"一码管地"方案》，全面梳理了建设项目6个阶段26项具体地籍调查内容，明确了共47项地籍调查成果，应用于土地预审与选址、土地征收、用地报批、土地供应、规划许可、竣工验收以及不动产登记等18个方面的工作，有效推进工程建设项目用地审批和城乡规划许可"多审合一、多证合一"改革。

对"一码管地"工作机制的探索，黄山市有逻辑有体系——从确定"源头赋码，全面覆盖"的不动产单元编制原则，到探索建立及登建不动产单元表；从编制《地籍调查成果入库标准》，到制定《地籍调查成果提供使用管理办法》；从构建自然资源综合管理平台，到建立以不动产单元代码为纽带、宗地一体、二三维一体、"图一数一属一档"一体全地域、全生命周期的地籍数据库，实现全过程、全业务、全方位"闭环管理"。

从整合走入融合，"一码管地"机制赋能自然资源管理工作，释放显化效能。目前，黄山市自然资源部门工程建设项目行政许可事项由11项整合为7项，办事环节从48个减少到13个，申请材料由121种压缩为除提交申请和设计成果外"零材料"。在黄山，不动产登记所需自然资源部门内部产生的16种信息全部实现共享集成，无需申请人重复提交，有效支撑了"交地即交证""竣工即拿证""交房即交证"。

黄山市自然资源信息中心主任汪科说："自2020年7月地籍调查新机制实施以来，黄山市工程建设项目各阶段所有地籍调查成果和办事结果全部存入数据库。截至今年10月底，共存入各种地籍调查成果等数据14.35万份，全面支撑了92次建设项目用地预审与选址、310个红线图和规划设计条件出具、52个批次用地报批、196次土地供应、202份工程规划许可、278次规划验线、322次建设工程规划核实等自然资源业务事项的办理，有力支撑了各业务环节服务到位、监管到位，彻底改变了工程建设项目土地、规划管理错、漏、重、慢等现象。"

工作人员在不动产登记"一窗受理"综合为群众提供"一码一价"智能核税服务。 姚雯摄

新建商品房项目"交房即办证"活动现场。 余莉雯摄

查秋生介绍，在共享应用上，住建、税务等部门可通过系统互联互通、接口实时共享，以不动产单元代码为唯一识别码获取不动产单元表相关信息。其中，住建部门在工程竣工验收材料上记载不动产单元代码，将新建商品房预售信息记载在不动产单元表上；税务部门在完税凭证上标注不动产单元代码，实现新建商品房预售备案与预告登记同步办理，不动产登记"一码一价"智能核税服务。数据显示，黄山市地籍调查新机制实施以来，黄山局已向住建、税务、财政等部门共享不动产单元表35.89万份(幢)。

此外，黄山市还创新了地籍图可视化查询，任何人经身份验证后，可通过图、数双向联动，依法查询全市城不动产自然状况，权利限制状况，地籍图等信息，实现在电脑PC端或手机APP端"图数立查、结果一致、同屏展示"，便利了不动产登记结果公示的需求，提高了土地管理质量水平。

值得一提的是，黄山市充分利用自然资源和不动产三维立体调查登记试点成果，将地籍调查成果直接应用于实景三维数据库，自然资源三维立体时空数据库更新，成为国土空间基础信息平台最重要的底层数据，为国土空间规划体系、自然资源调查监测评价应用体系、自然资源监管决策应用体系，"互联网+自然资源政务服务"应用体系构建提供关键数据支撑。

此外，黄山局还将地籍调查成果依法有序共享给相关部门，应用于人口普查、城市管理、税收、生态环境保护等方面，支撑以地控程、智慧城市、数字社会、"双碳"目标，提升政府治理能力和治理水平，服务生态文明建设，助力美丽黄山建设。

深化应用
开拓创新，综合提升

开展地籍调查，最终要回归到对地籍成果的应用上。在这一点上，黄山市一直在探索和推进，其中最为显著的就是不动产登记。

创新开展新时代地籍调查工作，为黄山市不动产登记服务改革提供了坚实基础，有效支撑了高质量不动产登记，也为构建高水平社会主义市场经济体制夯实了产权基石。近年来，黄山市高质量完成了不动产登记综合创新示范工作，并获评全国法治政府建设示范项目，其典型经验和做法被自然资源部向全国推广。

在黄山市，"码"的应用已经从内部延伸到外部，以不动产单元代码为唯一识别码关联不动产登记、交易和缴税相关信息，建立了外部"一码关联"应用体系，实现跨系统、跨部门共享服务。

群众的感受是直观而真实的。黄山市市民郎娟说："之前办理房产证要跑很多部门，提供很多材料，现在到大厅办理不动产权证书，窗口工作人员收件后，不一会儿就告知应缴税额，完成税款缴纳及过户手续只需跑一趟，并且水、电、气都一并过户，提供的材料又少，真是太棒了！"

创新没有终点线。2023年是地籍工作启新程、开新篇的一年，《地籍调查规程》(以下简称《规程》)的实施，提供了技术标准层面的保障；《关于进一步做好地籍调查工作的通知》(以下简称《通知》)的印发，指明了下一步工作方向；地籍示范点工作的开展，形成了可复制、可推广的经验。这一切，让黄山市创新开展新时代地籍工作的势头更足了。

《通知》印发后，黄山市全面推进地籍调查工作示范点建设，持续优化完善自然资源综合管理平台，并按照《规程》要求，对系统中的地籍调查流程进行优化，组织编制《系统业务流程操作手册》《系统业务流程图》，将地籍调查程序和成果嵌入系统予以固化，地籍调查成果未入库的不能办理后续环节，实现地籍调查成果在自然资源业务事项办理过程中实时入库，并形成与业务办理结果的关联关系。

回望黄山市地籍工作，黄山局相关负责人说："将地籍调查与自然资源管理业务深度融合带来的红利是显而易见的，我们将持续推进，力争到2024年年底，地籍调查的工作机制更加健全、工作体系更加完善、事项流程更加规范、成果质量全面提升，全生命周期地籍数据库全面建成。"

阅读提示

新时代地籍工作，要为自然资源主管部门履行“两统一”核心职责提供产权底板，为自然资源相关管理提供基础支撑，为明晰产权、定分止争、维护资源资产权益提供根本保障，为不动产安全交易和有序流转以及构建高水平社会主义市场经济体制夯实产权基石。作为地籍调查工作示范点之一，安徽省黄山市构建新时代地籍调查工作新机制、以“一码管地”赋能自然资源管理工作的探索有着重要的实践意义。

“过去，房地产开发企业办理房屋首次登记要提供建设工程规划许可证、竣工验收报告、测绘报告等十几种材料，等待材料审批需要 20 多个工作日。现在，只要提交申请书就能办理，我们申报的 9 幢、324 户房屋首次登记仅用 1 个工作日就办结，为企业大大减轻了负担，真是又快又好。”近日，黄山置地投资有限公司工作人员岳丽对记者说道。

同样，黄山博盛消防装备有限公司负责人朱江河也对体验到的高效服务赞不绝口：“真没想到，我们刚完成了竣工验收备案，黄山市自然资源和规划局就帮助我们办结了首次登记并送‘证’上门，为项目早落地、早建设、早竣工、早投产提供了强有力保障。”

在黄山市自然资源领域的多项服务中，“交地即交证”“竣工即拿证”“交房即交证”“零材料、零等待、零跑腿”已实现常态化。如此便利、快捷、高效的自然资源服务，得益于黄山市探索建立适应新时代自然资源事业发展的地籍调查工作新机制。

理念指引

源于地籍，归于地籍

理念是行动的先导。黄山市历来重视地籍调查工作，不仅凝聚“地籍是基础、地籍是纽带，地籍保准确、地籍保效率”的共识，更是将“源于地籍、归于地籍”的工作思路贯穿于自然资源管理和不动产登记全过程。

纵观黄山市地籍调查工作，经历了从“地籍调查”到“权籍调查”又回归“地籍调查”的过程。

早在自然资源部门组建之前，黄山市就将地籍调查作为办理相关业务的关键支撑，将地籍调查融入用地报批、土地征收（收储）、土地供应等各环节，建立了“三线对一线，以图管地”地籍调查工作机制，即在土地供应之前，根据用地报批线、征地线（收储线）、规划红线形成供地线，通过地籍调查查清宗地权属、界址和面积，确保“净地出让”，用地籍调查成果串联土地登记和前期审批结果，提高土地登记质效。

2016 年，不动产统一登记制度实施之初，黄山市制定了《不动产权籍调查实施细则》等文件，明确了土地、房屋等不动产的权籍调查方法、调查主体、调查程序、调查内容以及存量数据整合“落宗定位、房地挂接”历史问题的处理原则，对全面开展不动产日常权籍调查进行了规范，夯实登记基础。

变化的是名称，不变的是对“源于地籍、归于地籍”工作思路的一以贯之。随着新时代地籍工作对象逐步拓展为以土地(海域)为载体的各类自然资源和不动产，地籍调查的内容逐步扩大为地籍总调查、日常地籍调查（包括建设项目地籍调查、一般日常地籍调查）和自然资源地籍调查。

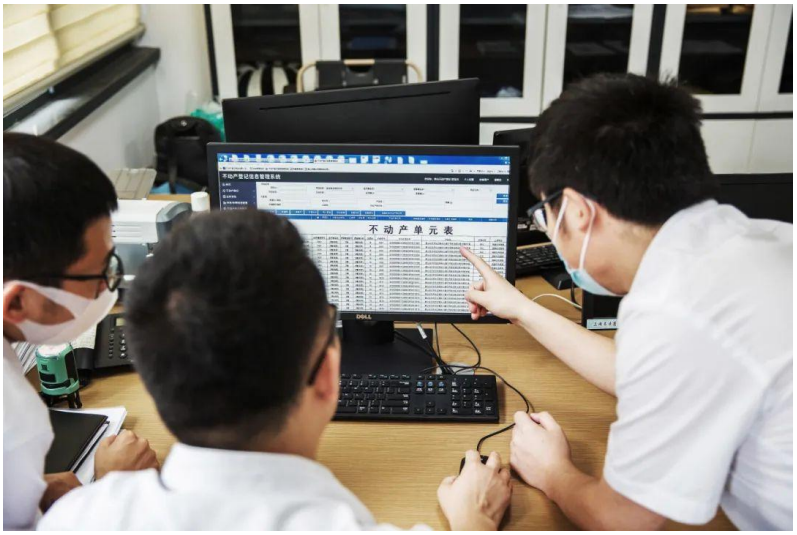
基于这一认识，黄山市自然资源和规划局成立后，首先解决了实施地籍调查责任主体这一问题。黄山市按照“谁需要、谁组织”和“谁使用、谁负责”的原则，明确了地籍总调查、一般日常地籍调查、建设项目地籍调查的责任主体和地籍调查成果审核入库的责任主体。

开展地籍调查，关键还需要一支适应新时代要求的地籍调查人才队伍。为凝聚人才力量，黄山市打破“地籍调查只是地籍部门工作”的旧思想藩篱，提出了“人人要懂地籍、会地籍、用地籍”的新观念。

近年来，黄山局编发了《地籍调查基本知识》，开展了自然资源业务全流程地籍调查培训班，并编制了《新时代地籍调查业务 200 题》，掀起了一场学习地籍知识的热潮。同时，该局采取不定期开展工作督查的方式，使全系统工作人员适应地籍调查工作新机制，习惯和熟练使用平台各项功能，为全面推进地籍调查工作示范点建设，创新开展新时代地籍调查提供人才队伍保障。

流程重塑
以码为“根”，全面融合

如何以“物理串联”催生“化学反应”，将地籍调查与自然资源全业务有机融合，串联起自然资源各类业务办理事项，是开展新时代地籍调查工作直面的命题，也是必须攻克的难题。几经摸索、反复实践后，黄山市成功探索出一条用不动产单元代码将地籍调查成果贯穿于自然资源全生命周期管理的新路径。



工作人员研讨不动产单元表的搭建及应用。姚莹 摄

黄山局一级调研员查秋生感慨地说：“早在 2019 年，黄山市就提出并建立了以不动产单元代码为唯一识别码的‘一码管地’工作机制，即贯穿从规划选址到竣工验收的土地管理全生命周期的地籍调查工作机制，串联起土地‘前世今生’，让后续管理‘一脉相承’。”

黄山市结合机构改革，将整合办事事项、再造办事流程作为催化服务改革“化学反应”的重点，印发了《地籍调查贯穿工程建设项目全流程实行“一码管地”方案》，全面梳理了建设项目 6 个阶段 26 项具体地籍调查内容，明确了共 47 项地籍调查成果，应用于土地预审与选址、土地征收、用地报批、土地供应、规划许可、竣工验收以及不动产登记等 18 个方面的工作，有效推进工程建设项目用地审批和城乡规划许可“多审合一、多证合一”改革。

对“一码管地”工作机制的探索，黄山市有逻辑有体系——从确定“源头赋码、全面覆盖”的不动产单元编制原则，到探索建立及搭建不动产单元表；从编制《地籍调查成果入库标准》，到制定《地籍调查成果提供使用管理办法》；从构建自然资源综合管理平台，到建立以不动产单元代码为纽带、房地一体、二三维一体、“图—数—属—档”一体全地域、全生命周期的地籍数据库，实现全过程、全业务、全方位“闭环管理”。

从整合迈入融合，“一码管地”机制赋能自然资源管理工作，释放显化效能。目前，黄山市自然资源部门工程建设项目行政许可事项由 11 项整合为 7 项，办事环节从 48 个减少到 13 个，申请材料由 121 种压缩为除提交申请和设计成果外“零材料”。在黄山，不动产登记所需自然资源部门内部产生的 16 种信息全部实现共享集成，无需申请人重复提交，有效支撑了“交地即交证”“竣工即拿证”“交房即交证”。

新建商品房项目“交房即办证”活动现场。余莉雯 摄

黄山市自然资源信息中心主任汪科说：“自 2020 年 7 月地籍调查新机制实施以来，黄山市工程建设项目各阶段所有地籍调查成果和办事结果全部存入数据库。截至今年 10 月底，共存入各种地籍调查成果等数据 14.35 万份，全面支撑了 92 次建设项目用地预审与选址、310 个红线图和规划设计条件出具、52 个批次用地报批、196 次土地供应、202 份工程规划许可、278 次规划验线、322 次建设工程规划核实等自然资源业务事项的办理，有力支撑了各业务环节服务到位、监管到位，彻底改变了工程建设项目土地、规划管理错、漏、重、慢等现象。”

深化应用
开拓创新，综合提升

开展地籍调查，最终要回归到对地籍成果的应用上。在这一点上，黄山市一直在探索和推进，其中最为显著的就是不动产登记。

创新开展新时代地籍调查工作，为黄山市不动产登记服务改革提供了坚实基础，有效支撑了高质量不动产登记，也为构建高水平社会主义市场经济体制夯实了产权基石。近年来，黄山市高质量完成了不动产登记综合创新示范工作，并获评全国法治政府建设示范项目，其典型经验和做法被自然资源部向全国推广。

在黄山市，“码”的应用已经从内部延伸到外部，以不动产单元代码为唯一识别码关联不动产登记、交易和缴税相关信息，建立了外部“一码关联”应用体系，实现跨系统、跨部门共享服务。

群众的感受是直观而真实的。黄山市市民郭娟说：“之前办理房产证要跑很多部门，提供很多材料，现在到大厅办理不动产权证书，窗口工作人员收件后，不一会儿就告知应缴税额，完成税款缴纳及过户手续只需跑一趟，并且水、电、气都一并过户，提供的材料又少，真是太棒了！”

工作人员在不动产登记“一窗受理”柜台为群众提供“一码一价”智能核税服务。姚莹 摄

查秋生介绍，在共享应用上，住建、税务等部门可通过系统互联互通、接口实时共享，以不动产单元代码为唯一识别码获取不动产单元表相关信息。其中，住建部门在工程竣工验收材料上记载不动产单元代码，将新建商品房预售信息记载在不动产单元表上；税务部门在完税凭证上标注不动产单元代码，实现新建商品房预售备案与预告登记同步办理、不动产登记“一码一价”智能核税服务。数据显示，黄山市地籍调查新机制实施以来，黄山局已向住建、税务、财政等部门共享不动产单元表 35.89 万份（幢）。

此外，黄山市还创新了地籍图可视化查询，任何人经身份验证后，可通过图、数双向驱动，依法查询全市域不动产自然状况、权利限制状况、地籍图等信息，实现在电脑 PC 端或手机 APP 端“图数互查、结果一致、同屏展示”，便利了不动产登记结果公示的需求，提高了土地管理质量水平。

值得一提的是，黄山市充分利用自然资源和不动产三维立体调查登记试点成果，将地籍调查成果直接应用于实景三维数据库、自然资源三维立体时空数据库更新，成为国土空间基础信息平台最重要的底层数据，为国土空间规划体系、自然资源调查监测评价应用体系、自然资源监管决策应用体系、“互联网 + 自然资源政务服务”应用体系构建提供关键数据支撑。

此外，黄山局还将地籍调查成果依法有序共享给相关部门，应用于人口普查、城市管理、税收、生态环境保护等方面，支撑以地控税、智慧城市、数字社会、“双碳”目标，提升政府治理能力和治理水平，服务生态文明建设，助力美丽黄山建设。

黄山市南滨江沿岸城市风光。黄山局供图

创新没有终点线。2023 年是地籍工作启新程、开新篇的一年。《地籍调查规程》（以下简称《规程》）的实施，提供了技术标准层面的保障；《关于进一步做好地籍调查工作的通知》（以下简称《通知》）的印发，指明了下一步工作方向；地籍示范点工作的开展，形成了可复制、可推广的经验。这一切，让黄山市创新开展新时代地籍工作的劲头更足了。

《通知》印发后，黄山市全面推进地籍调查工作示范点建设，持续优化完善自然资源综合管理平台，并按照《规程》要求，对系统中的地籍调查流程进行优化，组织编制《系统业务流程操作手册》《系统业务流程图》，将地籍调查程序和成果嵌入系统予以固化，地籍调查成果未入库的不能办理后续环节，实现地籍调查成果在自然资源业务事项办理过程中实时入库，并形成与业务办理结果的关联关系。

回望黄山市地籍工作，黄山局相关负责人说：“将地籍调查与自然资源管理业务深度融合带来的红利是显而易见的，我们将持续推进，力争到 2024 年年底，地籍调查的工作机制更加健全，工作体系更加完善，事项流程更加规范，成果质量全面提升，全生命周期地籍数据库全面建成。”

来源：黄山市不动产登记中心官微