引文格式：张丹,陈晓茜,牟紫微. 湖北省“一码管地”探索与实践[J]. 地理空间信息, 2023, 21(9): 77-80. doi:10. 3969/j.issn. 1672-4623.2023. 09.019

湖北省“一码管地”探索与实践

张　丹[1]，陈晓茜[1]，牟紫微[1]
（1. 湖北省空间规划研究院，湖北 武汉 430071）

摘　要：针对目前土地管理存在的跨部门业务协同不足、跨层级数据共享不充分、全流程信息关联弱等问题，从顶层设计出发，探索“一码管地”建设模式，建立全省统一的土地管理代码编制体系，研发湖北省“一码管地”编码系统，开展土地管理业务应用场景建设实践。以咸宁市建设用地管理为例，通过一码关联、一码合规、一码全息的应用效果证明了湖北省“一码管地”建设思路的可行性。“一码管地”建设有助于实现省、市、县3级土地管理全要素、全业务、全流程信息协同，提高办事效率，优化营商环境。

关键词：土地管理；“一码管地”；3级协同
中图分类号：P208　　**文献标志码：**B　　**文章编号：**1672-4623（2023）09-0077-04

Exploration and Practice of “One Code Land Management” in Hubei Province

ZHANG Dan[1], CHEN Xiaoxi[1], MOU Ziwei[1]
(1. Hubei Spatial Planning Research Institute, Wuhan 430071, China)

Abstract: In view of the existing problems in land management, such as insufficient inter-departmental business collaboration, insufficient cross-level data sharing and weak correlation of information in the whole process, starting from the top-level design, we explored the construction mode of “One Code Land Management”, established a unified land management code compilation system in the whole province, developed the coding system of “One Code Land Management” in Hubei Province, and carried out the construction practice of land management business application scenarios. Taking the construction land management of Xianning for example, through the application effects of one code association, one code compliance and one code holography, we proved the feasibility of construction idea of “One Code Land Management” in Hubei Province. The construction of “One Code Land Management” can help realize the information coordination of all factors, businesses and processes of land management at the provincial, municipal and county levels, improve working efficiency, and optimize the business environment.

Key words: land management, “One Code Land Management”, three-level synergy

近年来自然资源部持续推进“放管服”改革，加快数字中国建设，明确提出推动自然资源治理数字化转型、优化政务服务[1]。2022年3月湖北省人民政府印发了鄂政办发[2022]11号《深化自然资源管理改革服务高质量发展的若干措施》，要求建立运行省、市、县3级联动的土地全流程管理平台，推行“一码管地”，探索自然资源全要素管理；深化“高效办成一件事”改革，优化自然资源审批服务。2022年6月湖北省自然资源厅以建设用地管理、耕地保护、土地执法等为应用场景开展了“一码管地”试点工作[2]，以探索土地全流程管理，推动自然资源治理数字化转型，深入推进自然资源行政审批事项改革，加快业务融合，提高办事效能。

江苏、浙江、安徽、广东等省已相继开展“一码管地”相关探索，盐城市、绍兴市上虞区[3]、黄山市[4]、广州市以“不动产单元代码”为纽带，围绕建设用地管理应用场景开展“一码管地”建设，实现了建设用地管理业务的全周期串联[5]；但在各地的探索过程中，还存在顶层设计不足，要素、业务覆盖不全，省、市、县3级数据共享不充分等问题。湖北省在借鉴其他地区建设经验的基础上，从顶层设计出发，省级统筹编制《土地管理代码编制规则》，建设湖北省“一码管地”编码系统；市县级自然资源部门改造业务系统，谋划落实应用场景建设，通过统一规则、统一系统实现省、市、县3级土地全要素、全业务、全流程的一体化管理；并在咸宁市开展了建设用地管理应用场景建设，实现了市级建设用地全流程管理。

收稿日期：2023-03-17；修回日期：2023-06-02。
项目来源：基于自然资源大数据挖掘的国土空间功能识别与格局优化关键技术研究（ZRZY2023KJ03）。
第一作者简介：张丹（1988—），硕士研究生，工程师，主要从事自然资源信息化建设工作，E-mail：544719023@qq.com。

1 “一码管地”建设思路

目前湖北省土地管理各项业务分散在多个业务系统中，没有统一可识别和关联的标识，使得系统内部业务信息难关联，系统之间数据共享不充分，存在业务统而未通、系统有而不优、数据用而难管等突出痛点，亟需建立统一的土地管理代码编制体系，探索业务场景协同、系统互联互通、数据共享沿用的实践路径。

1.1 建设目标

结合企业公众和行政管理的实际需求，土地管理“一码管地”重点实现3个维度的目标：①面向自然资源部门，通过一码关联，实现业务信息的归集沿用，通过一码全息，知晓地块的前世今生，通过一码智策，辅助土地管理综合统计和决策分析，通过一码协同，实现省、市、县3级信息互通；②面向社会公众，通过一码智办，提高办事效率和公众满意度，通过一码智查，实现证照信息的关联可查；③面向平行部门，通过一码合作，实现跨部门信息共享，形成规范高效、便民利企的自然资源管理“湖北模式”，助力数字政府建设。

1.2 建设思路

湖北省土地管理“一码管地”建设，按照统筹谋划、示范引领的思路，采用“三统一、N应用”的模式开展，即编码体系统一、编码系统统一、数据平台统一、对接N个应用场景（图1）。编码体系统一，即通过梳理土地管理要素类型、业务环节，编制《土地管理代码编制规则》，申报湖北省地方标准，形成以地块码为核心，业务码为流程标记的土地管理代码编制体系。编码系统统一，即采用省级统建、市级部署、县级应用的模式，建设湖北省“一码管地”编码平台，对接相关业务系统，为业务数据统一赋码，建立数据与码的关联关系，归集传递数据，实现土地管理信息的对内协同、对外共享。数据平台统一，即充分利用国土空间基础信息平台的建设成果，将相关业务数据汇聚到国土空间基础信息平台，同时扩充平台数据资源。对接N个应用场景，即市县自然资源部门立足日常工作中的突出问题和应用需求，通过相关业务系统改造，针对建设用地管理、耕地保护、土地执法等土地管理业务，落实应用场景建设。

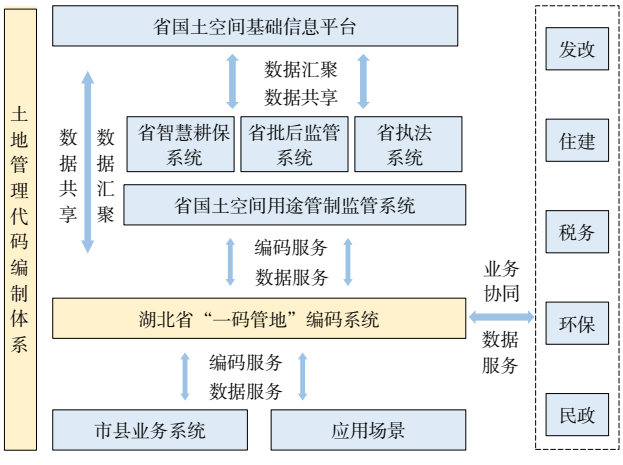


图1 建设模式图

2 编码体系

现有的不动产登记单元号、项目代码、电子监管号等编码体系只适用于特定地块类型和业务阶段，局限性较大，且未能充分考虑地块和业务的相关性。为满足土地全要素、全业务、全流程管理需要，本文以地块为核心，采用数据流的方式梳理各项业务的前驱后继关系，构建了一套由地块码（图2）、业务码（图3）构成的土地管理代码编制体系。地块码作为地块的“身份证号”，从空间位置、地块特征等维度唯一标识地块，打通了土地管理全业务、全流程的各个环节；业务码则从办理时间、权限归属、业务分类等维度刻画地块，构建土地管理流程的“全息画像”[6]。地块码和业务码相互关联建立起逻辑完整、关系稳定的土地管理业务全景图以及满足不同用户群体需求的动态化、精细化、决策化场景应用，形成全省土地管理的统一标识，促进土地管理信息关联和共享[7]。

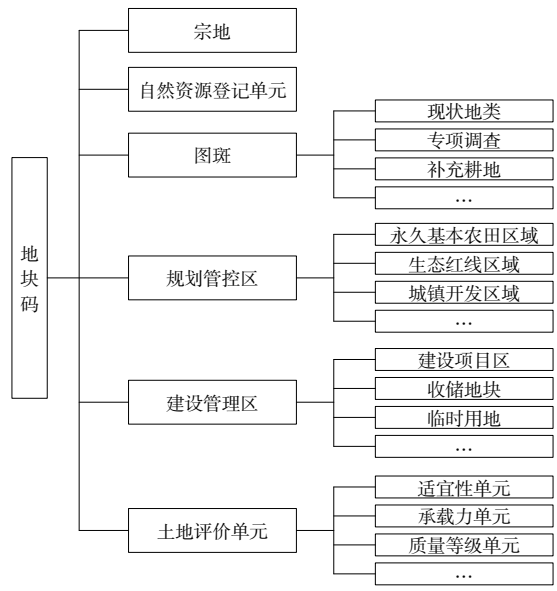


图2 地块码结构图

3 编码系统

目前各地各部门多建设有各种业务系统，但数据分散、格式不统一、共享困难。本文在充分利用并保

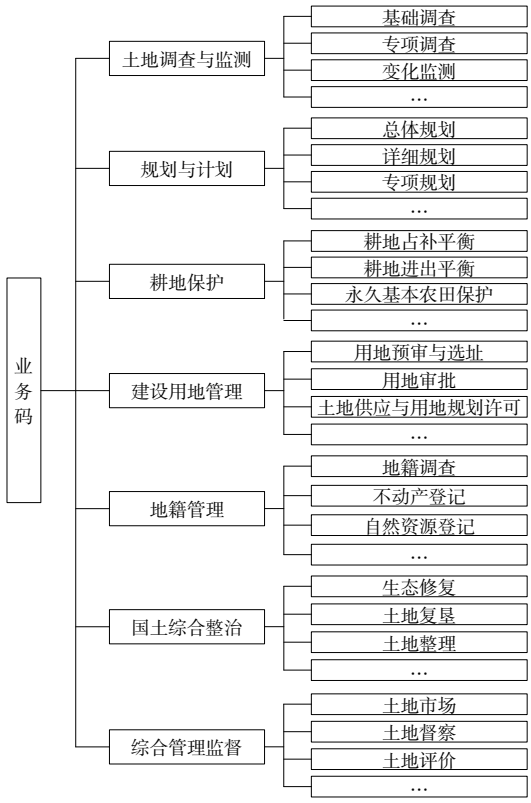


图3　业务码结构图

留原有业务系统功能和操作习惯的基础上，采用省级统建、市级部署、县级应用的模式，建设湖北省“一码管地”编码系统。在赋码过程中汇聚、整理数据，从赋码、用码、核码到管码形成闭环管理，对所有码的生成、利用、共享、灭失进行监控和分析展示，在最大限度减少重复建设的同时，确保全省编码规则、代码标识统一，业务数据规范可识别，形成贯通省、市、县3级“信息公路”。

4　建设用地管理应用场景实践

咸宁市以机构改革为契机，整合原国土和规划业务审批系统，升级打造市县一体化政务审批系统——咸宁市自然资源与规划政务审批系统（以下简称政务审批系统），建设智慧咸宁时空大数据平台，以基础地理数据为基底，形成了统一、丰富、权威的时空数据库，实现了“一个平台管理各类数据、支撑多重应用”的应用服务目标，为自然资源数字化管理打下了良好基础[8]，在湖北省率先落实落地“一码管地”试点建设。本文以咸宁市建设用地管理应用场景建设为例，对其总体架构以及一码关联、一码合规、一码全息3个应用效果进行了分析。

4.1　总体架构

围绕湖北省“一码管地”试点工作要求，从咸宁市建设用地管理实际需求出发，依托湖北省自然资源政务内网环境，以时空大数据平台为基础数据支撑，部署“一码管地”编码系统，对接改造政务审批系统，构建咸宁市建设用地管理“四横三纵”体系[9]，即基础层、数据层、服务层、应用层以及标准规范体系、组织保障体系、运行安全体系（图4）。

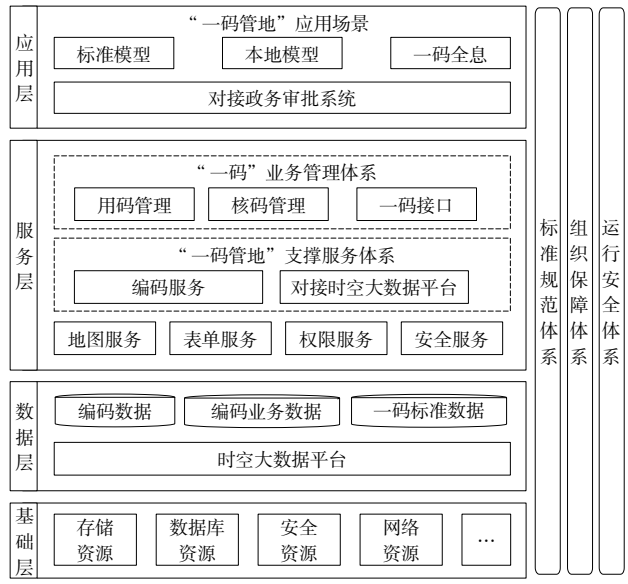


图4　总体框架设计图

4.2　一码关联

按照“业务协同、事项法定、材料数字化”的思路，明确业务指标信息、材料信息和各业务前驱后继关系，将业务事项办理所需的报审材料标准化、规范化。在业务办理的同时编制土地管理代码，归集业务数据，在后续业务办理过程中，通过关联土地管理代码，获取前期业务数据，并将办理结果作为补充，为下一阶段业务办理提供依据和资料。做到源头赋码、全程覆盖，打通各业务环节，继承延用附件材料和空间数据，实现55项高频信息免填报、建设用地业务办理“减材料”，提升审批效能。同时，对接不动产登记业务系统，辅助不动产登记“零材料”办理，推进跨系统“码上协同”。

4.3　一码合规

集成国土空间规划、城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线等用地管控数据，综合应用空间大数据、智能分析规则引擎和地理信息系统等先进技术，对多源数据进行关联、匹配、叠加、比对，带图审批、以图管控。智能检测当前业务数据的合理性，实现用地性质、用地面积、建筑面积、用地红线等167个审查项的智能审查，搭建“以智能审查为主、人工审查为辅”的高效审批模式，提升业务办理的规范化与智能化水平。

4.4 一码全息

通过识别土地管理代码，从时间、空间、业务3个维度集成用地预审与选址、规划条件下达、供地方案审查、土地出让合同（划拨决定书）办理、建设用地规划许可、规划方案技术审查、建设工程规划许可证核发、土地核验与规划核实等全流程信息，了解每块地块的现状和各业务环节办理情况，全息展示土地“前世今生”，实现“全程信息可追溯”（图5）[10]。



图5 一码全息界面

5 结 语

湖北省通过“一码管地”的探索与实践，建立了全省土地管理的编码规范，形成了省、市、县3级数据交换共享的信息通道，证明了“一码管地”建设思路的可行性。咸宁市通过建设用地管理“一码管地”应用场景建设，有效推进了建设用地管理全过程、全链条、全业务的多跨协同、整体智治，总结出“一码管地”在各市县推广的建设模式：①明确一个本地应用场景落地业务系统，与省级“一码管地”编码系统开展对接联调，实现业务办理实时赋码；②梳理本地业务流程和对应数据形成数据规范，统一数据集成共享规则；③根据实际业务需要，“小切口”谋划本地应用场景，优化工作流程，实现数据共享、业务协同。“一码管地”建设本身是一个复杂的系统性工程，咸宁市的建设成果为其他地区提供了示范案例，是湖北省推广“一码管地”工作的良好开端，为“一码管矿”、自然资源全要素管理提供了借鉴。本文还存在许多不足，后续应进一步加深在全省推广应用的研究。

参考文献

[1] 郭仁忠，罗婷文. 土地资源智能管控[J]. 科学通报，2019，64(21):2 166-2 171

[2] 湖北省自然资源厅. 省自然资源厅关于印发湖北省土地管理“一码管地”信息化支撑试点工作推进方案的通知:鄂自然资函[2022]341号[Z].

[3] 郑建军. 绍兴市上虞区创新实施“一码管地”构建自然资源管理“数字图景”[J]. 浙江国土资源，2021(5):42-44

[4] 安徽省自然资源厅. 黄山市稳步推进地籍调查贯穿工程建设项目全流程实行“一码管地”工作[EB/OL]. (2020-08-14)[2023-02-15].https://zrzyt.ah.gov.cn/xwdt/jcdt/143295061.html

[5] 彭涛，朱向晖，束邱恺，等. 基于土地全生命周期的“一码管地”关联模型[J]. 测绘标准化，2022，38(2):57-61

[6] 蔡先娈，尹鹏程，李钢. 土地管理业务全要素编码与应用:基于宗地代码的编制规则[J]. 国土资源科技管理，2014，31(1):62-67

[7] 应申，李程鹏，郭仁忠，等. 自然资源全要素概念模型构建[J]. 中国土地科学，2019，33(3):50-58

[8] 中华人民共和国自然资源部. 时空大数据平台建设之“咸宁模式”[EB/OL]. (2022-10-24)[2023-02-15]. https://www.mnr.gov.cn/dt/ch/202210/t20221024_2762869.html

[9] 王爱爱，郑灿霞，潘娴斌. 县级自然资源管理数字化转型的探索与实践:以安吉县自然资源一体化管理信息平台建设为例[J]. 测绘与空间地理信息，2021，44(11):93-96

[10] 周丹，徐德军，张欢，等. 面向全生命周期管理的“一码管地”建设思路与应用探讨[J]. 规划师，2022，38(8):106-110

（上接第39页）

[12] 吴宏伟，陈守义，庞宇威. 雨水入渗对非饱和土坡稳定性影响的参数研究[J]. 岩土力学，1999，20(1):1-14

[13] 沈开俊，刘严松，何政伟. 四川兴文县滑坡发育特征及影响因素分析[J]. 中国地质灾害与防治学报，2007，18(4):120-122

[14] 朱杰，徐颖，亓燕秋. 冻结红层软岩的蠕变特性研究[J]. 安徽理工大学学报(自然科学版)，2013，33(4):26-31

[15] 宋磊. 红层软岩遇水软化的微细观机理研究[D]. 成都:西南交通大学，2014

[16] 张炳江. 层次分析法及其应用案例[M]. 北京:电子工业出版社，2014

[17] 崔志超，王俊豪，崔传峰，等. 基于层次分析法和模糊数学相结合的甘肃东乡八丹沟泥石流易发性评价[J]. 中国地质灾害与防治学报，2020，31(1):44-50

[18] 翁中银，李维庆，李永鑫. 成都市生态环境质量评价[J]. 地理空间信息，2015，13(4):12-13