

发挥示范带动作用 筑牢意识形态思想防线

——楚雄市自然资源局强化意识形态工作纪实

楚雄市自然资源局党组书记 杨顺华

2021年初以来，楚雄市自然资源局认真贯彻落实中央关于意识形态工作责任制要求，夯实基础、抓实规范、落实责任，层层压实意识形态工作责任制，做到推进任务落实不马虎、阵地管理不懈怠、责任追究不含糊。该局结合全市自然资源系统工作实际，守好阵地、管好队伍，进一步压实意识形态主体工作责任，健全和完善理论培训制度和体系，充分发挥传统宣传阵地和新媒体作用，努力做好全市自然资源系统干部职工的思想政治工作，传播正能量，提高凝聚力，保稳定谋发展。

一、充分发挥示范带动作用，不断强化局党组主体责任

楚雄市自然资源局不断强化政治责任，把意识形态工作纳入局党组年度工作计划，每年制定宣传工作要点，对全年意识形态工作提出明确要求。

一是局党组将意识形态工作作为党组会议、党组理论中心组学习、党建年度工作、干部学习教育培训的重点内容，把意识形态工作作为局党组班子成员专题民主生活会、述职述廉报告、履行党建责任制的重要内容，纳入干部考察考核、执行党的纪律监督检查范围，与党建工作和自然资源业务工作同部署、同落实、同检查、同考核。

二是成立以局党组书记为组长的意识形态工作领导小组，构建局党组统一领导，党组书记负总责，班子成员一岗双责，机关各职能科室、直

属事业单位、各党支部明确目标任务，层层压实责任的工作机制。

三是制定完善《意识形态工作责任制落实办法》《定期分析研判意识形态领域情况制度》《意识形态工作专项督查办法》等阵地管理制度。

二、完善理论培训体系，提升培训实效性

局党组制定实施《年度干部职工教育培训方案》，抓好党员干部职工教育培训工作。

一是着力抓好局党组理论学习中心组的培训学习，除每周通报学习强国学习情况外，还对临时性的学习完成情况作了明确要求，例如：习近平谈治国理政（一、二、三卷）、《中华人民共和国简史》《中国共产党简史》《社会主义发展简史》《改革开放简史》（简称“四史”）及《中共楚雄历史常识（读本）》，教育引导全市自然资源系统干部职工围绕“四史”及《读本》内容开展形式多样的研学活动，撰写心得体会，开展党史知识测试，组织开展以“阅红色经典、读百年征程”为主题的读书月活动，要求全市自然资源系统全体干部职工认真学习领会，交流学习心得，充分发挥示范引领作用。

二是每月举办一次具有象征意义的主题党日专题党课，由各党支部书记、支委成员组织全市自然资源系统全体党员干部职工就《党章》、党纪和党的基本知识重点培训；在提升支部党建工作技能方面，各党小组认真对照《党章》，重点加强各党小组工作方法的交流学习。

三是定期召开党组理论学习中心组学习会，重点学习习近平总书记关于党的宣传思想工作的重要论述，着力抓好党员干部集中学习培训，着重培训党的创新理论、习近平系列重要讲话精神及楚雄市“十四五”发展规划等相关内容，通过专家授课、交流研讨，对舆论生态、新媒体格局、传播技术要有进一步的了解，要明确责任使命、宣传重点和具体要求。

四是坚定不移以习近平总书记关于党的宣传思想工作的重要论述为根本遵循，准确把握新形势、新要求，切实增强改革创新的责任感、使命感和紧迫感。要坚持正确的政治方向，增强政治敏锐性和政治鉴别力，认真落实意识形态工作责任制，加强对习近平生态文明思想传播的整体谋划，深入宣传贯彻党的十九届六中全会精神，重点宣传习近平总书记对意识形态工作、新闻舆论工作以及党史学习教育工作作出的重要指示精神和自然资源领域工作进展、工作举措、工作制度的新探索、新做法、新经验、新进展、新典型，继续为自然资源事业改革发展营造良好氛围，进一步提升理论修养和开拓创新能力。

五是明确宣传工作要点，加强舆情应对，提升意识形态工作的精气神。局党组明确年度全市自然资源系统宣传工作总体要求，即坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，激励引导干部职工树牢“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”。贯彻落实局党组宣传工作要求，围绕楚雄市自然资源局年内工作要点，着力明确宣传定位，统筹宣传资源，创新宣传方式，提升宣传能力，举旗帜、聚人心、展形象，为推动全市自然资源系统实现高质量发展营造良好的舆论环境。

楚雄市自然资源局党组严格落实意识形态工作领导权、加强宣传队伍和宣传平台建设，对宣传工作作出部署，提出了具体要求。2021年以

来，市自然资源局认真落实宣传工作要点，加强舆情应对，提升意识形态工作精气神，按照逐级审查及保密审核工作要求，积极向学习强国学习平台、自然新媒体推送自然资源领域工作新进展、工作新举措等新探索、新做法、新经验、新典型等优秀新闻稿件，被学习强国学习平台采用106篇（条），采用新闻稿件名列全省系统内16个州（市）前茅，在自然新媒体（中国自然资源报）采用新闻稿件78篇（条），采用新闻稿件名列全省系统内16个州（市）前茅，在中央新闻媒体及云南省人民政府门户网站、云岭先锋网、云南网采用新闻稿件26篇（条），地（州）媒体采用22篇（条），积极报送市委、市人民政府党委信息、政务信息，分别被省委办公厅（云南信息）、州委办公室（楚雄信息）省人民政府办公厅（云南政务信息）、州人民政府办公室（彝州政务信息）采用32篇（条），2021年共完成党委信息考核任务的98%，完成政务信息考核任务的168%，完成云南省自然资源厅宣传考核任务的187%。

六是着力抓好以党支部为主体的教育培训，建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态——从学习《四史》的视角召开党员大会、支委会、党小组会、支部书记讲党课、每月定期不定期安排总支委员和支部委员、党小组长讲红色小故事，教育引导全市自然资源系统干部职工将学习成果持续转化为坚守初心使命、赓续红色血脉的“基因”，转化成坚守为民服务情怀、促进高质量发展的动力，充分利用“三会一课”和集中学习教育等时机，对进一步提高意识形态工作能力，找准宣传重点，挖掘宣传素材，做好信息报送工作以及深入开展党史学习教育具有重要促进作用。

三、党员干部带头学党史讲党课，多种方式提升教育覆盖面

各党支部书记和党员以讲党课的形式分层次开展宣讲活动、多种方式提升教育覆盖面。驻村第一书记时常深入扶贫联系点作党课专题报告，深入宣讲习近平新时代中国特色社会主义思想。各党支部书记带头讲党课，持续推进“两学一做”学习教育常态化。在支部党员大会上，各党支部书记和普通党员轮流讲党课，分享学习心得，加强对核心要义的领会和理解。

一是采取“请进来”方式，邀请市委党校老师、市委组织部离（退）休干部开展系列专题讲座，为党员详细解读习近平新时代中国特色社会主义思想和以《学好党史守初心 领会讲话担使命——〈共产党宣言〉》为题作报告。报告生动还原历史故事，阐述了《共产党宣言》第一个中文全译本的重大理论贡献。经历了血与火洗礼的译本见证着共产党人的初心、塑造了共产党人坚定的理想信念，陈望道的坚毅和专注使系统内干部职工深受感染。局班子成员围绕“领导干部上讲台、党课开讲啦、红色故事大家讲”等活动，各支部结合“三会一课”的开展，由支部书记、党员讲授专题党课，随后，局党组围绕“学党史、悟思想、办实事、开新局”召开中心组学习会议，大家表示要从百年党史中把握历史规律，在自然资源领域、生态矿山修复等重大标志性工作上取得新突破。

二是以各党支部党员大会为重要学习渠道，要求各党支部把习近平总书记“七一”重要讲话精神、党的十九届六中全会精神报告，《中华人民共和国简史》《中国共产党简史》《社会主义发展简史》《改革开放简史》《习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答》《毛泽东邓小平江泽民胡锦涛关于中国共产党历史论述摘编》等内容作为党支部学习必修课，全体参学对象利用空余时间认真开展自学，读原著、学原文、悟原理，对书中重要论段作勾画标记，加深学习印

象，领导小组不定期对学习情况进行抽查督促，强化学习效果。

三是通过实地参观楚雄州城乡规划展示馆和楚雄方志馆，亲身体验党的十一届三中全会以来楚雄州各项事业的发展变化，进一步加强党员党性和理想信念教育。为庆祝中国共产党成立100周年，楚雄市自然资源局立足“干在实处，走在前列”履职目标，充分发挥城乡规划展示馆的城乡规划职能作用，充分运用多媒体手段展示彝州风貌。以“世界恐龙之乡”“东方人类故乡”和“中国彝族文化大观园”三张名片为重点，通过声、光、电、影、图等高科技手段和场景复原、互动体验等方式来综合呈现楚雄城乡规划建设管理成果和楚雄的独特个性、特色风貌和形象气质。并配备专职讲解员及设备管理人员，面向公众开放并提供免费讲解服务，同时设立了学习雷锋服务站，提供咨询、导览、讲解、临展及新闻发布、会议室、留言、便民等服务，为广大公众提供安全、整洁、温馨、美好的参观环境，保障接待服务工作有序运行。

楚雄市自然资源局充分发挥楚雄方志馆“记录历史、传承文明，资政育人、服务发展”的作用，组织全市自然资源系统全体干部职工开展“讲述楚雄历史、传播楚雄故事、庆祝党的生日”等系列活动，教育引导全市自然资源系统全体干部职工对楚雄区域文化、自然概貌、历史沿革、地情概貌、历史事件、人物传记、地方方言和省（州）市修史编鉴成果及楚雄改革开放以来产生的历史巨变有了深刻的认识，并对楚雄的文化特色、民情民俗、地域特色、城市魅力、历史沿革有了全面和深入的了解。

四是开辟党史学习教育专栏，结合全市自然资源系统工作实际，研究制定《楚雄市自然资源局开展党史学习教育实施方案》，邀请市委党史研究室老师和市委党史学习教育宣讲团老师举

办《党的历史是最好的教科书》等讲座，从党的艰辛历程、历史经验中领悟中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好，用党史学习教育读书班的形式，学习研讨党的一大到十九大的主要精神、中国共产党人的精神谱系等，沉下心来系统梳理，在学习中坚定党性，守好意识形态阵地。

五是加强党性修养的生动教材，开展好主题党日活动。楚雄市自然资源局把红色资源作为坚定理想信念、开展好主题党日活动，分别组织系统干部职工到楚雄州博物馆红色教育基地感受历史传承，增强道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。在楚雄西山革命烈士陵园、楚雄市子午镇云龙烈士陵园、楚雄市三街镇革命烈士陵园向先烈敬献花篮，鞠躬默哀，重温入党誓词，深切缅怀为新中国解放事业英勇牺牲的革命先烈，深刻感怀我们党先驱者筚路蓝缕、艰辛创业的光辉历程。系统内全体干部职工纷纷表示：永远不能忘记红色政权是怎么来的、新中国是怎么来的、今天的幸福生活是怎么来的……事业发展永无止境，共产党人的初心永远不能改变。唯有不忘初心，方可告慰历史，更加坚定了“守初心、担使命，走好新时代长征路”的决心和信心。

四、丰富学习教育载体，重视网络意识形态工作

一是建立“职工之家及党员活动室”，全体党员和在职干部职工共100人注册激活了学习强国APP，学习注册率达100%，党员标记率达100%，对学习强国学习情况进行周通报，要求参学对象每周学习积分不低于100分，全年学习

积分不低于5000分。同时，要求中层以上干部职工（含班子成员）按照市委组织部要求注册云南干部在线学院APP，目前，系统内17名中层以上干部职工（含班子成员）注册云南干部在线学院APP开展在线学习，参学率为100%，每季度通报学习情况，并要求在年内完成学习积分。总支49名在职党员按市委组织部要求注册云岭先锋APP平台，认真组织学习，实时记录各支部“三会一课”学习情况，积极推进党员教育信息化，电教化、全面提升党员队伍综合素质和履职能力。

二是重视网络意识形态工作，成立网络意识形态工作领导小组，党组书记对网络意识形态工作负主体责任，局党组紧紧围绕网络意识形态这一工作主线，按照全面清理不留死角、重点环节集中整治、狠抓典型严厉查处、督导检查完善机制的工作思路，扎实做好落实网络意识形态工作责任制落实。定期收集、监测互联网、微信群的网络舆情，对异常意识形态网络舆情做到及早发现、及时上报，对工作中存在失职、渎职行为，依照规定严肃问责。同时，进一步加强楚雄市人民政府门户网站动态内容建设和通知公告栏目网络空间治理，在部门动态内容建设和通知公告栏目所发布的内容认真按照审核流程及保密要求审核发布相关内容。2021年初以来，在楚雄市人民政府门户网站共审核发布自然资源系统相关信息及通知公告256篇（条）未出现负面影响及行政问责等情况，同时，市自然资源局还认真细致地做好信息基础设施网络数据的报送工作，牢牢掌握网络意识形态工作主动权。

红河州扛实耕地保护责任守住耕地红线

刘根彦

红河州采取长牙齿的硬措施，坚决扛起耕地保护的政治责任，坚持规划引领、考核检查、整改补足，完成指标，形成合力；坚持层层压实责任，强化严的措施，把保护耕地政策落到实处；坚持依法依规，落实最严格的耕地保护制度，按照耕地保护数质并重的原则，强化政府保护主体责任，统筹落实管控、建设各项措施，坚决遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”，有效保障发展的同时守住耕地红线，为推进红河“担当实干 争先跨越”中作出更大贡献。

一、扛实责任，严格保护，平衡管理

（一）扛实耕地保护政治责任。坚持把学习贯彻习近平总书记关于耕地保护的重要论述和指示批示精神作为政治任务和工作引领，全面贯彻《土地管理法》《基本农田保护条例》等国家法律法规，认真落实国家和省级关于制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”、严格耕地用途管制等方面最新政策要求，在学习、实践、再学习的闭合回路中，进一步提高全州自然资源系统毫不动摇坚持最严格的耕地保护制度和节约集约用地的政治决心，推动“越来越严”不断成为全州广大干部群众的思想自觉和行动自觉，进一步压紧压实各级党委、政府和有关部门耕地保护的主体责任，通过扬优势、补短板、强弱项，“保数量、提质量、管用途、挖潜力”，作为刚性指标，合力推动耕地保护各项重点工作任务见行见效、落到实处。

（二）严格永久基本农田保护。一是强化建设占用永久基本农田踏勘论证，严格重大建设项目占用永久基本农田补划、审查工作。去年以

来，全州重大建设项目占用永久基本农田面积 2095.03 亩，补划永久基本农田面积 2106.87 亩，数量、质量均达到补划要求，做到了“数量不减、质量不降、布局稳定”。二是按照《云南省自然资源厅关于印发永久基本农田核实整改补足工作方案的通知》（云自然资耕保〔2021〕399 号）要求，金平县、河口县永久基本农田核实整改补足地块成果资料已通过省级审查并报自然资源部审查，其余县市成果资料正在省级审查中，待新一轮基本农田保护任务确定后，将按期完成核实整改补足工作。三是加大对哈尼梯田保护投入力度，注重森林、村寨、梯田、水系“四素同构”原真性，积极向上争取项目资金支持，通过前期努力，红河哈尼梯田山水林田湖草沙一体化保护和修复项目已顺利纳入省级项目储备库，目前正在按照省级专家评审意见修改完善《实施方案》，争取纳入国家重点生态保护修复项目储备库，争取获得国家政策和资金支持。

（三）规范耕地占补平衡管理。一是加大补充耕地垦造水田力度。省人民政府下达红河州 2020—2021 年补充耕地垦造水田任务 8200 亩，截至目前，全州已入库水田规模指标 8771.66 亩，超额完成 2020—2021 年垦造水田目标任务。二是做好建设项目耕地占补平衡工作。充分利用好耕地占补平衡动态监管系统，全面实行耕地数量、水田规模和粮食产能 3 项指标核销制度。今年以来，全州建设占用耕地面积 9151.33 亩，其中水田 3938.3 亩，占用粮食产能 521.4908 万公斤，均落实耕地占补平衡，实现了“占一补一、占优补优、占水田补水田”，并完成兑现补充耕

地质量承诺水田规模指标 2382.4 亩。三是抓好土地整治项目建设。全州在建土地整治项目 44 个，建设总规模 9913.46 公顷，总投资 8.16 亿元，预计新增耕地面积 2545.52 公顷，新增水田面积 1956.18 公顷；验收土地整治项目 42 个，其中已下达批复土地整治项目 36 个，完成建设规模 7757.24 公顷，新增耕地 904.49 公顷，新增水田面积 447.16 公顷，完成投资 3.62 亿元。

二、规划引领，用途管制，集约利用

(一) 加强国土空间规划引领。始终坚持节约土地、绿色发展原则，加快推进国土空间规划编制工作，并将永久基本农田作为国土空间规划的核心要素，全面统筹永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的有效衔接。一是抓紧推进州级国土空间总体规划编制。目前，支撑规划编制的 17 项重大专题研究全面完成并通过专家评审；州级国土空间总体规划已形成初稿，并向省自然资源厅作了专题汇报，根据省级规划方案和州第九次党代会精神作进一步修改完善。二是大力推进县市国土空间总体规划编制。13 个县市国土空间总体规划已基本完成规划方案初稿，支撑规划编制的各项重大专题研究已基本完成，其中县市“双评估”、村庄布局布点专题已按照省自然资源厅要求完成州、县市两级审查工作。三是统筹推进村庄规划编制。深入开展干部规划家乡行动，运用州级试点村庄规划编制成果，稳步推进全州“多规合一”实用性村庄规划编制。23 个省级试点和 27 个州级试点已完成规划方案编制，其余 350 个村正在按计划有序推进规划编制工作。四是按照《自然资源部信息化建设总体方案的通知》《云南省州（市）级国土空间基础信息平台及国土空间规划“一张图”实施监督系统建设指南》等文件要求，及时组织开展国土空间基础信息平台及国土空间规划“一张图”实施监督信息系统项目建设，采用“1+13、州级统建、县市直接使用”模式组织建设。

(二) 全面落实耕地用途管制。一是认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，制定下发《红河州人民政府办公室关于红河州坚决制止耕地“非农化”行为任务分解的通知》（红政办函〔2021〕98 号），压紧压实各县市、各有关部门工作责任，对各类耕地“非农化”行为，做到早发现、早制止、严查处，将违法违规行为遏制在萌芽状态，严厉打击破坏耕地行为，“零容忍”查处新增问题，切实稳定耕地种植面积和粮食生产。二是严格耕地卫片监督，采取“长牙齿”的硬措施严格管控耕地“非粮化”。全州 2021 年第一批次耕地卫片图斑 1145 个，全部逐图斑现场核实并在耕地卫片监督系统中进行举证，认定问题图斑 780 个，涉及面积 1532 亩。针对耕地卫片监督中发现的问题图斑，督促有关县市实事求是分类制定整改措施，做好耕地卫片监督与土地卫片执法工作的有效衔接，边试行、边总结，进一步加强分析研判，审慎稳妥推进整改落实。同时，切实加强耕地日常巡查监管，及时发现和纠正苗头性、倾向性问题，不等、不让问题发酵，推动发现问题整改落实。

(三) 强化土地节约集约利用。正确处理保护耕地与保障发展的辩证关系，突出建设项目的谋划，对建设项目占用耕地面积、布局、规模的合理性、必要性进行充分论证，严把占用耕地“源头关”、使用耕地“审批关”，不断提升土地节约集约利用水平。全面落实省委省政府红河现场办公会“打造百万亩高端稻谷基地”目标任务，现已选育水稻新品种 13 个，完成梯田红米区域公用品牌规划，正在加快 50 万亩高标准农田建设和梯田红米地理标志认证工作。坚持把批而未供和闲置土地处置作为强化土地要素保障、破解土地资源瓶颈的有力抓手，不断强化常态化监管，以问题为导向，及时将批而未供和闲置土

地处置情况函告各县市人民政府，并每季度通报处置情况；及时召开自然资源系统批而未供和闲置土地处置推进会议，有序、高效推进批而未供和闲置土地处置工作，积极盘活存量土地，为全州赢得了新的发展动能和利用空间。截至目前，全州共处置 2009—2018 批而未供土地 8508.2 亩、2019—2021 年批而未供土地 9052.83 亩、闲置土地 1180.93 亩。13 县市批未供土地消化周期均未超过 3 年，闲置土地发生率均未超过 4%。

三、考核检查，执法监督，浓厚氛围

(一) 开展耕地保护目标责任考核。红河州制订了县市级政府耕地保护目标考核办法，紧盯各级党委、政府耕地保护目标责任落实情况，按照省级《考核方案》安排，结合红河州实际，认真做好“十三五”耕地保护目标责任期末考核工作。一是对照“十三五”时期耕地保护目标要求，实事求是总结分析情况，完成州人民政府耕地保护目标履行情况自查工作，形成自查报告上报省级考核组。二是印发了《红河州自然资源和规划局红河州农业农村局红河州统计局关于开展“十三五”时期县（市）级政府耕地保护目标履行情况考核的通知》（红自然资发〔2021〕25号），制定考核方案，细化考核措施，督促各县市认真组织开展县域内政府耕地保护目标履行情况自查工作，对存在的问题及时整改，不断强化耕地保护工作，目前 13 县市政府已全部完成自查工作。三是做到“三个定”。一是定线。就是按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的顺序，统筹划定落实三条控制线。二是定位。要足额带位置逐级分解下达耕地保有量和永久基本农田保护目标任务，哪块地是耕地、哪块地是永久基本农田都要落到具体的地块上，要做到清清楚楚、一目了然。三是定责，签订耕地保护目标责任书，并作为刚性指标，实行严格考核、一票否

决、终身追责。

(二) 开展耕地保护专项监督检查。在州纪委监委的统一安排下，州自然资源规划部门督促各县市实事求是、客观反应问题，特别是久推不动、久拖不决的老大难问题，通过纪委介入、督战和推动，不断与纪检监督形成合力、建成机制，倒逼各县市真正把耕地保护责任扛在肩上、抓在手中、落到实处，推动耕地保护工作走深走实。

(三) 狠抓耕地保护执法监督。一是持续推进农村乱占耕地建房问题专项整治，按照“堵后门，开前门”要求，认真做好新增问题管控，累计查处整改新增问题 31 宗，承接上级转发疑似新增问题线索 3 批 796 个，核实新增问题 81 个，已完成整改 17 个。健全完善农村宅基地联审联批机制，督促自然资源规划、农业农村等部门严格开展农村宅基地联审联批工作，坚决防止农村乱占耕地问题发生。督促指导开远市做好自发移民问题整改，坚决打击违法占用耕地林地和毁林开荒行为。二是从严抓好卫片执法，认真组织核查 2020 年土地卫片补漏图斑 7470 个、2021 年土地卫片图斑 479 个，判定土地违法行为 2630 宗，目前正在按照全省 2020 年以来土地违法问题专项整治行动方案组织查处整改。三是扎实抓好违法占用耕地问题整改，泸西县黄草洲湿地公园、城子古镇、东方玫瑰谷 3 个建设项目有条件的地方均已恢复原状。建水县西庄紫陶小镇龙窑生态城项目违法用地纳入 2021 年第二次土地征收成片开发案，正在完善用地手续；双龙桥湿地生态科普园、花海项目部分已复耕复垦，部分已纳入 2021 年土地征收成片开发方案（第一次）获省级批准，正在办理农用地转用及土地征收手续。开远市七星湖片区“城乡一体”整体城镇化建设项目、坝区河道综合治理工程支流南洞河项目、现代农业产业园丫口坝水库综合整治项目违法用地纳入 2021 年土地征收成片开发

方案（第一次），正在完善用地手续。弥勒市太平湖森林小镇、弥勒市锦屏山风景区、弥勒市甸溪河治理工程建设项目一期、云南万花谷酒庄有限公司玫瑰庄园依法立案查处，现已完成有关资料收集。个旧市滇南绿洲公园项目、乍甸牛奶小镇项目已缴纳罚款，滇南绿洲公园项目正在筹措资金开展用地报批工作，乍甸牛奶小镇项目已纳入2021年度第五批城市建设用地。蒙自市滇南绿洲公园项目已立案查处，下发了《行政处罚决定书》，即将开展用地报批工作。

（四）大力营造耕地保护浓厚氛围。全州各级各部门结合实际，采取党组会、理论中心组集中学习、支部会议、干部职工会议等形式，广泛、深入学习习近平总书记关于耕地保护工作的重要指示批示精神，以及国家、省级关于耕地保护的政策法规；各县市通过组织专题培训、政策宣讲等方式，充分利用宣传栏、微信公众号等载体，将乡镇、村组干部纳入培训范围，结合“我为群众办实事”系列活动，深入社区、公园、广场等场所，多渠道、多层次、全方位宣传普及耕地保护政策，促使“控制增量、精用存量、激活流量”成为全社会共识。通过立规矩、抓制度、浓氛围，不断提高广大干部群众关心、参与和支持耕地保护的主人翁意识，逐步形成依法依规管地用地的良好局面。

四、整改补足，完成指标，形成合力

（一）落实永久基本农田核实整改补足。紧跟国家和省级工作部署要求，抓紧做好永久基本农田核实整改补足工作，重点对拟调出永久基本农田图斑进行核实，确保按时按质完成永久基本农田核实整改补足工作。结合国家和省级最新部署要求，规范落实耕地占补平衡，探索落实耕地“进出平衡”，加强临时用地、设施农用地审批和监管，切实传导耕地保护的强劲态势，坚决制

止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，确保目前稳定利用耕地总量不减少。

（二）推进完成补充耕地指标。按照时间、步骤要求，组织开展全州耕地后备资源调查，逐地块开展分析评价，挖掘潜力，为做实补充耕地项目提供有力数据支撑。按照“统一规划、分期实施、压茬推进、严控质量”思路，抓紧推进在建土地整治项目，做实拟建项目前期规划，严格验收项目后期管护，确保到2022年底前，全州新增补充耕地水田规模指标13400亩以上。

（三）形成严管强大合力。按照“党中央精神、国家立场、权责对等、严起来”的自然资源工作要求，把执法监督贯穿于自然资源管理工作全过程、全时段，形成规划、保障、监管闭合式工作模式，倒逼提升全州干部群众的自然资源法治意识。适应自然资源督查新特点、新形势、新定位，夯实执法监督主体力量，建立健全常态化自然资源督察机制；扎实开展卫片执法工作和违法违规占用耕地重点问题整治，以“零容忍”态度坚决遏制新增违法问题发生，同时实事求是、分步分类处置农村乱占耕地存量问题。抓实抓细各级各类巡视巡察、督察、审计等指出问题的整改工作，确保涉及红河州自然资源问题清账销号、清仓见底，为各级党委政府抓建设、谋发展提供良好自然资源支撑。强化自然资源规划系统前置谋划和流程服务，对建设项目占用耕地、特别是基本农田进行充分踏勘论证，加强科学性、合理性、可行性分析研判，严把耕地占用源头关、管控关，引导建设单位合法使用土地，完善有关用地手续，在规划、保障、监管的闭合回路中形成耕地保护的强大合力。

（作者单位：红河州自然资源和规划局）

关于红河州耕地占补平衡工作的几点思考

李 斌 余旻谕

近年来，红河州深入学习贯彻习近平总书记关于耕地保护的重要论述和指示批示精神，严格落实以“数量为基础、产能为核心”的占补平衡新机制，实现了耕地数量、质量和生态“三位一体”保护，在统筹保护耕地与保障发展的工作实践中取得了一些成果和经验，但仍存在一些问题和不足，亟待研究解决。

一、红河州耕地占补平衡基本情况

2017年以前，红河州实行州级统一落实耕地占补平衡。2017年底，按照国家和省级要求，红河州调整耕地占补平衡制度，由各县市自行落实耕地占补平衡责任。3年多的实践发现，县市补充耕地的责任心和能动性有所增强，项目资金管理使用、权力承接运行等方面更加规范、顺畅，补充耕地指标入库率环比有所增长。“十三五”以来，全州建设占用耕地面积4.81万亩，其中水田1.42万亩，占用粮食产能2325万公斤；新增补充耕地数量指标5.46万亩、水田规模指标0.84万亩、粮食产能指标3087万公斤，州域内能够实现耕地数量和粮食产能占补，水田规模总体呈现“占”大于“补”。

二、存在困难问题

随着国家新型工业化、城镇化和农业现代化持续高速发展，保障发展用地与保护耕地资源矛盾日益突出。从全省来看，高速公路等重大建设项目占用耕地总体不断增加，新增耕地中水田比例较低，补充耕地水田指标不足，已成为当前耕地占补平衡面临的主要矛盾和困难。从红河州来看，建设占用耕地持续增加，补充耕地“供不应求”；土地开发力度不断加大，耕地后备资源日益紧缺；农业结构转型加快，耕地利用转变加速；新增耕地核定越来越严，加之补充耕地后期管护不力，实现“占一补一、占水田补水田、占优补优”的难度叠加，耕地保护面临多重压力。具体表现在：

一是耕地保护意识不强，建设占用耕地多。部分地方政府对保护耕地的重要性认识仍不到位，州县两级、部门之间横纵联动前置谋划保护

耕地意识不强，前置合力不足，在基础设施建设和生态建设过程中，大量占用耕地，未形成节约集约用地共识。“十三五”以来，全州建设占用耕地面积4.81万亩，其中占用水田1.42万亩。为落实全州4条高速公路及弥蒙铁路项目“占水田补水田”的要求，共借用省级水田规模指标2859.65亩、向国家承诺水田规模指标2382.4亩；此外，承担省级跨州市统筹水田规模指标1000亩。目前已归还国家和省级水田规模指标2188.22亩，年内还需交账4053.83亩。

二是耕地利用转变加速，耕地总量减少。在城市化的大背景下，受自然地理条件和经济利益影响，农民以及流转土地的企业多选择种植收益高的经济作物，农业产业结构调整加速，果林产业发展加快，耕地“非粮化”现象普遍，耕地总量大幅减少。2020年土地变更调查结果显示，全州耕地面积913.5万亩。通过分析比对“二调”结果，全州耕地总面积由基期的1002.67万亩减少至913.5万亩，减少89.17万亩，减少率8.89%；园地面积由基期的261.11万亩增加至417.31万亩，增长156.2万亩，增长率高达59.82%；林地面积也由基期的2537.58万亩增加至2768.16万亩，增加230.58万亩，增长率为9%。

三是补充耕地后期管护不到位，核减储备指标多。通过近10年补充耕地工作发现，部分地区存在“重建轻管”现象，对项目后期管护重视程度不够，主要体现在以下3个方面，规划设计缺乏深度，未深入实地调查，对后期管护的思路、原则、目标、落实措施不实、不细，不具备科学指导性、实际操作性以及针对性；管护资金投入不足，在项目投资时未单列后期管护资金，因缺乏专项管护资金，难以维持地类种植现状；管护责任落实不到位，县、乡、村、组4级的后期管护职责未厘清，未能有效落实管护职责。因未从规划设计、资金保障、管护主体等方面对补充耕地项目后期管护进行规范，近三年来，自然资源部抽查、督察红河州补充耕地项目，发现21个项目范围内调整种植结构或被重大建设项目占用，

被核减储备补充耕地数量指标 17887 亩，水田规模指标 1768.28 亩，粮食产能指标 575 万公斤，未能持续发挥补充耕地项目综合效益。

四是激励机制不健全。目前，国家对补充耕地项目后期管护不到位的项目仅核减储备指标，未出台刚性惩治措施，部分地方政府部门即便发现耕地保护及项目管护责任履行不到位，因缺少具体惩戒措施，不能有效督促管护主体履行职责；同时，对于项目管护较好的，缺乏激励政策，未全面调动基层共同参与耕地保护和项目后期管护的积极性。

五是执法队伍力量不足，矛盾问题多。基层自然资源所无人员、无车辆现象较为普遍，基层执法主体力量薄弱，使得耕地监管难以规范、到位，违法违规占用问题多。比如，全州乱占耕地建房问题量多、面广、难处置，落实耕地占补平衡是其中一大难点。

六是耕地后备资源参差不齐，南北差异大。通过对全州耕地后备资源调查评价摸底，北部 7 县耕地后备资源总量占全州总量 90%，南部 6 县仅占比 10%，北部地区具有耕地开发优势，南部地区耕地开发潜力则十分有限。

三、对策建议

耕地占补平衡作为耕地保护的重要制度，是破解保护与发展矛盾的重要举措，其工作质效事关我州粮食安全和社会经济发展大局，必须站在统筹国家安全、发展的高度，依法依规、用心用力做好耕地占补平衡工作。

一是前移关口，严格用途管制。对建设项目占用耕地、特别是基本农田进行充分踏勘论证，切实加强科学性、合理性、可行性分析，严把占用源头关、管控关，引导建设单位合法使用土地，规范和完善相关用地手续，在规划、保障、监管的闭合回路中形成耕地保护强大合力。通过每年土地卫片执法和耕地卫片监督，全面掌握耕地及永久基本农田变化情况，实现对耕地变化情况的全方位监管，全面落实耕地用途管制，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，保住目前稳定利用的耕地总量不再减少。

二是因地制宜，分类实施项目。按照“统一规划、分期实施、压茬推进、严控质量”的原则，立足时限要求，突出立竿见影，破除“大干快上”的思维习惯，着眼小而精、短平快，稳步扎实推进补充耕地工作。针对南北资源分布差异较大的实际，区分重点、综合施策、各个击破。就

南部 6 县来看，山高谷深坡陡、地形错综复杂，重点利用哈尼梯田地形特点优势，率先探索补充水田规模指标的国土综合整治项目；就北部 7 县市来说，平坝较多，地势较为平缓，补充耕地方式多元化，统筹做好土地开发和提质改造项目。对已经实施的项目，倒排工期，加快进度提速完成，并及时组织验收，做到成熟一个核定一个；对准备规划建设的项目，做足做实分析论证和规划设计，确保项目真实、合理、高效。

三是统筹力量，健全运行机制。充分发挥好州级统筹作用，择优选择投资平台，通过州级与社会、金融资本投资方签订战略合作框架协议，县市与社会、金融资本投资方自行洽谈具体合作方式，拓宽资金渠道；并重点优化和明晰资本方参与土地整治项目的管理程序和指标利益分配问题，进一步规范社会资本投资参与土地整治项目。同时，规范探索跨县域补充耕地统调剂机制，为县市持续开展土地整治提供充分资金，促进耕地保护工作可持续发展，并有效解决南北县市耕地后备资源极其不平衡问题。

四是强化监管，确保稳定长效。压紧压实各级政府主体责任，采取法律的、行政的、经济的、技术的方法手段，合力加强土地整治项目后期管护。按照“谁种植、谁受益”的原则，从监管考核、奖励激励等方面打出政策“组合拳”，既体现粮食种植的刚性约束，又维护好群众的经济利益。将后期管护经费纳入土地整治项目投资成本预算，统筹用于设施管护、土壤提良和种植补助等，并通过政府专项补贴、指标流转交易收益反补等方式保障农民种粮合理收入；借鉴一些地方政府集中流转土地，让农民通过分红、务工等方式增加收益的方式，多措并举提高农民种粮积极性。同时，建议云南省尽快出台“田长制”，建立每块耕地有“田长”的管理模式，形成全覆盖、无漏洞的耕地保护监测监督新机制。

五是积极稳妥，推进耕地恢复。结合耕地“非农化”和“非粮化”问题整治要求，相关职能部门树立“一盘棋”思想，打破部门界限，加强协调联动，推进信息共享，各司其职、各负其责，同心协力把耕地保护职责厘清、把措施定准、把标准提高，确保形成合力，按照国家坚决制止住新增，稳妥处置存量的原则，有计划、有目标、有节奏地抓好耕地恢复落实。

（作者单位：红河州自然资源和规划局）

农村集体建设用地存在的问题与对策建议

安顺川

农村集体建设用地管理存在的问题影响农村经济发展和社会稳定。习近平总书记在农村改革座谈会上指出，要“加大推进新形势下农村改革力度，促进农业基础稳固农民安居乐业”。在推进农村集体建设用地改革中，结合德宏州实际，要切实做到关口前移，程序规范，制度统一，把“苗头性”“焦点性”的问题解决在基层，解决在萌芽状态。

一、三类农村集体建设用地基本情况

农村集体建设用地从使用性上分为村民宅基地、公益事业公共设施用地和经营性用地三类。由于这三类用地管理制度和管理程序不同，管理力度也不同，在基层出现的问题也不尽相同，其中公益事业公共设施用地引发的问题较少，宅基地次之，经营性用地问题较多。

(一) 农村公益事业公共设施用地情况。公益事业设施用地主要包括道路、学校、公园、敬老院等公益性设施的用地。虽然公益事业设施用地存在着用地不规范、管理有漏洞等问题，但由于其受益面广，未成为目前农村用地的主要矛盾。

(二) 村民宅基地用地情况。近年来，宅基地用地增量多、增速快，但缺口仍较大，这显然不符合发展趋势，与城镇化更是背道而驰。

(三) 经营性用地情况。农村集体经营性建设用地主要包括农村集体经济组织使用乡（镇）土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同举办企业、商业所使用的农村集体建设用地。据了解，集体企业用地真正由农村集体经济组织经营或与其他单位、个人联营的不多，大多是落入个人手中或改变用途，挪为他用，这是目前存在于农村基层的隐性危机，是产生矛盾、存在不稳定的主要因素。

二、农村集体建设用地存在的问题及原因

(一) 违法用地现象严重。农村集体建设用地管理使用情况不容乐观，特别是在乡镇，主要

表现在：一是有的乡村公益事业公共设施用地手续不完备甚至没有申请农转用；二是部分乡村私分宅基地，个别村镇干部甚至纵容、包庇亲戚或家属违法占地建房；三是部分乡镇村民宅基地超标，“一户多宅”；四是部分乡镇存在以宅基地之名行商业开发之实的现象；五是有些地方片面强调“以地生财”，造成建设用地无序扩张；六是部分乡村经营性土地被私租、私转、私卖或“长租代卖”；七是一些土地使用者擅自改变土地用途，甚至少批多用。这些问题的存在，使大量应由国家取得的土地收益流失到少数集体和个人手中，严重影响了对土地的保护和合理开发利用。

近年来，各级政府和自然资源等部门先后组织开展了治理违法违规用地、年度季度卫片（利用卫星遥感监测等技术手段制作的叠加监测信息及有关要素后形成的专题影像图片）执法检查、农村乱占耕“三乱”治理等专项行动，严肃查处整治了一批农村基层违法违规用地行为。

(二) 制约农村经济社会发展。农村集体建设用地管理不规范、使用混乱，影响农村稳定和可持续发展。一是集体建设用地利用率低，发展空间不足。农村住宅空置、农村居民点扩张、无限制设立工业区、开发区等问题，造成农村土地的粗放利用和浪费，真正能用于发展的土地不足，限制了发展空间。二是因土地问题造成的不稳定因素越来越多。土地分配不公、使用不当，拉大了农村新的贫富差距，由此产生了一种区别于以前违法用地的怪现象，即越是经济建设用地需求大，征用土地数量多的村镇，越容易出现不稳定因素。违法用地已成为扰乱农村社会经济新秩序、影响农村稳定和发展的“瓶颈”问题。三是“有新房无新村”的现象普遍存在，与规划对接难。一些地区建了不少新房，但由于缺乏规划，比较杂乱。四是农村集体经济体量小，发展后劲不足。村集体经济薄弱，制约农村发展，影响新农村建设。

(三) 农村集体建设用地管理使用上问题的

存在，既有历史原因，也有现实原因，是多种社会因素互相作用的结果。主要表现在以下五方面：一是“集体”观念淡薄。农村集体建设用地所有权是集体的，有些基层干部群众对此观念淡薄，随意处置只有使用权的农村集体建设用地，同时集体建设用地管理制度、审批程序宣传不到位，群众无所适从，致使乱象丛生。二是基层规划意识不强。一些乡镇干部规划意识薄弱，观念滞后，村镇建设普遍缺乏规划。三是缺乏规范。在农村集体用地管理使用方面，基层缺乏具体、可操作性的独立规范。四是土地执法监管不够严格。有关职能部门对基层管理使用农村集体用地缺乏指导，对相关法律法规解读不到位，未能严格执法。五是农村集体建设用地征地费使用混乱。征地是国家为了公共利益需要，依照法定程序将农村集体土地转为国有，并给被征地农村集体和个人合理补偿和妥善安置的法律行为。《中华人民共和国土地管理法》规定，农村集体建设用地属于农村集体所有。土地所有权也就是财产权，在征地补偿费的管理方面，农民属于弱势群体。当国家利益和集体利益发生冲突时，集体土地所有权往往难以受到保护，加上征地补偿费用分配不合理，使用管理较为混乱，失地农民如果得不到合理补偿和妥善安置，就难以生存和发展，从而产生农村的不稳定因素。

三、加强农村集体建设用地管理的建议

农村集体建设用地管理是自然资源管理的重点，与保护耕地、促进农业产业结构调整、保护农民利益等热点问题有密切联系。从总的情况看，农村集体建设用地管理的问题，与违法用地、征地补偿、农民利益、基层干部的工作作风等都有关。因此，各级政府及其自然资源部门要加强对农村集体建设用地的管理。

(一) 制定出台操作规程，进一步规范程序。根据国务院办公厅下发的《关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》，结合地方实际，研究出台实施细则、规定或通知，进一步规范管理。健全公开办事制度，将农村集体建设用地的申请条件、申报审批程序、审批工作时限、审批权限等相关规定和年度用地计划向社会公告。

(二) 重点加强村级土地执法。解决违法用地的应侧重在村级。一要加大宣传力度。通过多种形式宣传有关法律法规，使土地管理法深入人

心。组织送法律上门，多打些“预防针”和“强心针”，提高群众法律意识。二要严格法纪。要严格按照《中华人民共和国土地管理法》《基本农田保护条例》和刑法中有关土地方面的法律法规办事，做到执法必严。要严肃规章制度，对违反规定、不按程序的村级领导追究责任，严肃处理。要加强执法人员自身的素质建设，确保能够不折不扣、无私无畏地严格执行土地管理法律法规。三要建立健全规章制度。健全点面结合、形式多样、渠道畅通的土地信访主体工作网络，实行定时、定点领导接访和事后回访工作制度，确保群众投诉渠道畅通，从而及时发现问题，了解案情。四要加强日常监管，强化责任追究。重点加强对“问题村”的巡查监管，进一步推行不定期约谈问责乡镇党政主要领导工作制度。

(三) 建立征地补偿款使用去向的动态监控引导机制。征地补偿款大多数额巨大，如何使用征地补偿款对农村集体经济组织来说，是一个关系集体经济积累如何保值增值的课题。集体经济组织应企业化经营，但又有别于企业，以免“破产”引发社会不安定因素。这是因为：农村的社会保障系数较低，集体经济组织对投入资金的安全系数缺乏有效的监控手段，农民从心理上对风险的承受、认识能力相对较脆弱。因此，政府有关部门应从保护农民权益和维护社会稳定的角度出发，建立征地补偿款使用去向动态监控引导机制。

(四) 加强规划，科学配置土地资源。改革开放的初期、中期用地管理不规范，规划用地不科学，经济过热的背后出现了违法用地、滥用耕地、闲置土地、弃荒土地、烂尾楼房等不良现象。“新农村建设要规划先行”是习近平总书记在农村改革座谈会上提出的要求。因此，如何因地制宜，加强规划，科学配置土地资源、统筹城乡发展，是各级政府应予以高度重视的问题。各相关部门必须指导、督促编制好国土空间规划、村庄规划等，尤其是在规划建设新村时，要防止新村建设与旧村改造脱节，造成土地浪费；要控制宅基地用量，严防占用基本农田；要努力做好农民的思想工作，推动“划新交旧”工作；要创新旧村改造方式方法，最大限度地盘活盘好农村这笔土地财富。

(作者单位：德宏州自然资源和规划局)

德宏州基础测绘工作存在问题及对策建议

刘晓东

基础测绘是指建立全国统一的测绘基准和测绘系统,进行基础航空摄影,获取基础地理信息的遥感资料,测制和更新国家基本比例尺地图、影像图和数字化产品,建立、更新基础地理信息系统。近年来由于遥感科技的发展,测绘行业给社会提供大量的基础地理信息数据和遥感影像数据等产品,促进地理信息数据广泛服务于经济建设,国防建设,社会管理,人民生活等诸多数字化领域。因此基础测绘在国民经济与社会发展的基础性、前期性、公益性事业的运用更加凸显。

一、德宏州基础测绘工作情况

(一)基本情况。在国家和省已完成的基础测绘中,德宏州境内现有国家一、二、三等三角点 117 个,省级 GPS C 级大地控制点 43 个(注:其中有 7 个 C 级点与国家三角点重合),国家二等水准路线里程 262.2 公里,省级三等水准点数 71 个,路线里程 343.9 公里;国家 1:5 万地形图大部分已实现二次更新,省级 1:1 万纸质模拟地形图已基本实现全州覆盖,全州暂无 1:1 万数字线划图(DLG)、数字正射影像图(DOM)和数字高程模型(DEM)等基础测绘产品。

多年来,德宏州基础测绘工作取得了较好的成绩。各县市基本建成了比较科学、合理的测绘基准体系,建立了本区域内统一的平面坐标系统和高程系统,平面坐标系统多采用与 1980 西安坐标系有联系的地方坐标系,高程系统多采用 1985 国家高程基准;现有三、四等平面控制网控制面积分别达到 400km²、330km²,已完成三等水准路线观测约 208km、四等水准路线里程约 479km。城市基本比例尺测图取得较快进展,现有 1:500 地形图面积 155.5km²、1:2000 地形图面积 145.2km²。1:5000 地形图全覆盖。航空或卫星遥感影像获取已实现全州 2.5 米分辨率卫星影像

完整覆盖。以上基础测绘成果为德宏州经济与社会发展提供了重要保障,产生了显著的经济与社会效益。

(二)面临形势。建设、国土、规划、环保、林业、水利、交通、民政等部门都迫切需要基础测绘成果资料。此外,城乡基础设施重大项目建设、社会主义新农村建设、政府的前瞻性规划决策和宏观调控、公共安全、防灾减灾、突发事件应急处理、对外招商、信息化建设、“数字德宏”地理空间框架建设等对基础测绘成果的需求也不断增加。基础测绘成果资料的需求遍及德宏州各县市及乡镇,涉及各行各业。各方面需求基础测绘成果资料的形式多种多样,精度不一,其中对测绘基准的需求涉及 GPS C、D、E 级平面控制和三、四等高程控制;对基本比例尺地形图的需求涵盖 1:500、1:1000、1:2000、1:5000、1:1 万到 1:5 万等各种比例尺的数字线划图、数字高程模型和正射影像图等。以上对基础测绘资料的需求,是德宏州今后基础测绘工作的重要内容和发展方向。

(三)人员构成。目前,全州含 5 县市约有 18 人测绘地理信息管理工作人员,且都是行政管理工作者,缺乏相关专业知识和技能人员和相应的工作环境及设备。自 2021 年 7 月 1 日起开始测绘资质复审换证以来,德宏州内目前仅有 8 家测绘单位完成复审换证,6 家还在办理中,均是以前丙级或丁级换成乙级资质单位,德宏州内无甲级测绘资质单位。

二、存在问题

当前随着社会对基础测绘信息保障服务功能要求越来越高,凸显我州基础测绘管理手段滞后,主要表现在以下问题:

(一)对基础测绘作用认识不到位。近年来

随着测绘手段的快速提升,卫星、遥感技术、无人机测绘等新技术的广泛运用,以及大推进测绘成果发展。现对原基础测绘的意义认识不够深远,更没有很好的将基础测绘的发展与信息化建设结合起来,以至于信息化建设成果不能快速转化为经济和社会效益。

(二) 缺乏数据共建共享机制。随着城市化进程的加快,各职能部门为满足自身建设和管理工作的迫切需要,需要用图的单位自筹资金组织施测,测绘成果归组织施测的部门所有,有时甚至造成同一地区,不同单位重复测绘的现象,这种条块分割的管理方式影响了测绘成果的共建共享,导致基础测绘资源的严重浪费,而且还造成测绘基准不同,技术标准不一,成果质量不均等现象。测绘标准化工作严重滞后,各部门数据采集的标准不统一,信息不全、不准,数据交换渠道不畅。

(三) 未建立专业测绘数据机构及专业技术人才匮乏。测绘信息化建设所依赖的关键技术都是当今世界高新技术,信息化建设必须拥有一批高素质的人才队伍,对测绘成果进行专业化、技术化和集中化管理。德宏州现有的基础测绘队伍中存在人才结构不合理,专业技术素质偏低,缺乏具备测绘专业知识,能熟练操作并精通计算机技术的高中级技术人才等问题。现有基础测绘队伍中,虽然可以开展数字化测绘等工作,但离基础数字化,信息化的要求仍有较大差距。

(四) 地方政府支持及财政投入不足。因地方财政资金困难,德宏州对国家关于基础测绘实行分级投入的机制落实不到位,投入水平过低,基础测绘数据更新不及时。全州C级测量控制点、CORS系统的运维管理工作滞后,因缺乏相关经费,目前只能简单做巡查,经常出现断网现象。RORS德宏州分基站网络建设已于2021年10月到期,不能正常开展服务工作。由于基础设施建设水平低,设施体系不配套,尚未实现与政府信息系统连网,数字化测绘规模生产能力明显不足,不能满足信息化建设对基础测绘成果的需求,社会化测绘社会化服务程度和水平亟待提高。

三、对策建议

(一) 加强基础测绘的有效宣传,及时编制

“十四五”基础测绘规划,有效的建立基础测绘的更新周期,建立起符合国家、省的测绘资金投入体系,将基础测绘的发展与信息化建设结合起来,促进信息化建设成果快速转化为经济和社会效益。

(二) 推进基础地理信息共建共享机制建设。采集积极措施落实基础测绘成果汇交制度。测绘法明确规定,使用财政资金的测绘项目和涉及测绘的其他使用财政资金的项目,有关部门在批准立项前应当征求本级人民政府测绘地理信息主管部门的意见;有适宜测绘成果的,应当充分利用已有的测绘成果,避免重复测绘。目前,积极可行的一种办法是可以采取合作共建、合约方式共享来建立测绘成果的共享共建机制,各地理空间数据生产部门对生产的地理数据成果要完整、定期的向测绘行政主管部门汇交成果目录,对政府财政投入生产的成果,应汇交成果副本,由测绘行政主管部门定期向社会公布测绘成果目录。

(三) 抓好基础测绘队伍建设。建立测绘技术服务中心,加强人才的培养和引进,积极贯彻“科技兴测、人才强测”战略,坚持以人为本,完善人才引进、培养使用和评价制度,进一步优化人才结构。加大测绘科技投入,积极引进新设备,新技术努力打造一支管理科学,作风过硬,技术先进,装备精良,结构合理的基础测绘队伍,促进各级基础测绘工作健康发展。

(四) 加大基础测绘投入,加快基础测绘信息数据库建设与更新。《基础测绘条例》中明确规定:县级以上人民政府应当加强对基础测绘工作的领导,将基础测绘纳入本级国民经济和社会发展规划及年度计划,所需经费列入本级财政预算。各级政府要加大基础测绘工作经费的投入,加强对C级控制点的维护管理,强化德宏州CORS的运行服务,大力发展综合导航,定位,移动测量,虚拟现实网格地理信息系统以及地理信息安全处理等方面的核心技术,同时,加强对外技术交流与合作,充分引进国内外最新研究成果及技术,不断提升全州测绘的自主创新能力和竞争力。

(作者单位:德宏州自然资源和规划局)

精准发力耕地保护 全面推进乡村振兴

——对牟定县加强农村耕地保护调查思考

李振华

统筹发展和安全，是党的十九届六中全会提出的要求，也是“十四五”时期必须办好的两件大事。当前，随着农村经济社会发展的进一步推进，极少数农村农户乱占耕地违规建房、耕地“非农化”“非粮化”现象时有发生，给粮食安全和经济社会发展带来严峻挑战。耕地是粮食生产的命根子。立足新发展阶段，我们要不折不扣落实耕地保护基本国策，坚决制止农村乱占耕地违规建房症结，为实现第二个百年奋斗目标提供自然资源保障，全面推进乡村振兴。

一、保护耕地中彰显职能作用

针对农村违规占用耕地问题，牟定县按照应保尽保、落地落图原则，严格划定永久基本农田，确保完成国家规划确定的耕地保护目标。同时，强化执法，着力开展农村乱占耕地建房问题专项整治。一是全面推进农村乱占耕地建房问题专项整治。及时成立了牟定县农村乱占耕地建房问题整治摸排工作领导小组，制定了工作方案。同时，召开县委常委会议和县人民政府常务会议专题研究整治摸排工作，通过高位推动，按时按质完成了一阶段的摸排工作。部、省先后三次下发牟定县农村乱占耕地建房疑似问题图斑 7504 个，我县拓展摸排 238 个，通过全面摸排，录入摸排系统 1061 个，通过信息平台会交上报 1061 个，违法率达 14.14%，未发现 7 月 3 日后新增农村乱占耕地建房行为。二是矿产资源领域打非治违成效显著。认真开展矿产资源领域打非治违，定期深入矿山企业开展动态巡查，共查处矿产资源违法越界开采 9 件，收取罚款 52.39 万

元。三是扎实开展行业综合整治。针对群众反映强烈的行业乱象，制定了五个专项整治方案，集中各方力量，全方位进行专项整治，有效遏制了公路沿线木材加工厂、发科屯步行街私搭乱建、大棚房农地非农化、矿产资源越层越界开采的违法违规行为。扎实开展长管采石企业综合整治工作，完成两家采石场采矿权整合重组转型升级工作。四是抓牢“大棚房”问题常态监管机制。对涉及“大棚房”的 4 个问题已按照整改要求已全部彻底销号整改到位，并通过省、州领导实地督查验收。为了防止“大棚房”问题反弹，坚决遏制农地非农化乱象，制定了关于建立常态长效监管机制防止“大棚房”问题反弹的通知的规范性文件，健全由相关部门组成的联勘联审、排查整治等制度，做到常抓不懈，巩固了清理专项整治成果，防止了“大棚房”问题反弹，切实保护好耕地红线。

二、保护耕地中正视症结所在

(一) 法律淡薄滥占耕地。近年来，国家颁布了一系列关于耕地保护的法律法规，制定了最为严格的耕地保护制度。但是，在具体的耕地保护工作中，极少数群众法律意识淡薄，认为土地承包到户后土地是自己的，想搭就搭，想建就建，造成违法用地多发。少数地方为引进招商引资企业来带动地方经济的发展，也存在非法占用基本农田的行为。我国一直以来实行最严格的土地管理制度，“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策已深入人心。但是在以往的耕地保护工作中，只是看重耕地数量的保

护，对质量的认识还不够，直接导致了“占优补次”、用养失调等诸多耕地质量问题的出现。

(二) 违法建房滥占耕地。一是边远山区极少数农户滥占承包田地未批违法建房比较突出。二是极少数农户滥占山地、菜地、空闲宅基地未批违法建房比较突出。三是极少数农户私自互换承包田地未批违法建房比较突出，导致耕地面积逐渐减少。四是极少数农户毁林滥占土地未批违法建房比较突出。五是极少数农户私自买卖土地未批违法建房比较突出。

(三) 沿路建房滥占耕地。一些农民为了出行方便、利于经商等原因，私自沿乡镇村级公路两侧占用耕地未批违法建房，主要是建住房、建车库，而且没有经过自然资源部门批准，这完全不符合村庄建设规划，不符合公路两侧红线控制区要求，这种情况在边远山区村表现更为突出。

(四) 职能软弱滥占耕地。基层信息员制度虽已建立，但功效不明显。目前，绝大部分信息员都是由村两委干部兼职，行政事务比较多，而且怕得罪人，导致基本农田保护工作责任心、主动性不强。

(五) 一户两宅滥占土地。边远山区农户一户两宅比较多，不少农村还出现建新房不审批、建新不拆旧房，两处占用土地，一户有两宅，旧宅基地不交回集体，群众意见比较大。再者，有些人将承包后的土地看成私人财产，认为将新房建在自己承包的土地上，哪怕损失面积再多，不拆旧房，也无人能管等，这样土地浪费更严重，导致建新房一幢，报废土地一片，让人感到痛心疾首。

(六) 执法不严滥占土地。目前，边远山区违法滥占耕地建房问题正从个别农户向全村范围、从普通房屋向楼房别墅、从农民自住向非法出售蔓延。相关法律制度成了“摆设”和“稻草人”，有关部门监管不力、执法不严，对农村滥占土地未批违法建房查处力度不够，甚至听之任之、置若罔闻。在部分群众中也存在“法不

责众”心理，认为“别人建，我也建，别人不拆，我也没事”。农村乱占耕地未批违法建房问题还夹杂着复杂的利益关系，甚至是极少数村干部腐败问题。

(七) 管理滞后滥占耕地。现有的耕地保护管理手段还不够健全，影响了保护工作的效果，由于经济实力有限，基层在耕地保护管理中尚未引入科技含量比较高的现代化管理手段，工作效率比较低，这使得耕地保护违法现象难以及时发现，执法工作比较难开展。

三、保护耕地中创新精准发力

新冠肺炎疫情常态化防控和暴雨洪水汛情给我们上了一堂粮食安全课，虽然我们已经把饭碗牢牢地端在自己手上，但粮食安全这根弦放松不得，“藏粮于地”这个战略必须贯彻。要不断完善耕地保护的法律制度，严格耕地用途管制，强化执法监督，加强耕地变化监督，为强化耕地保护工作“保驾护航”。

(一) 筑牢宣传广度。中央全面深化改革委员会第十五次会议强调，要坚决守住农业农村改革三条底线，其中第一条是守住土地公有制性质不改变。土地公有制是我国土地制度的核心，也是我国土地管理法等一系列土地立法的基础。一是坚持土地公有政策。县、乡镇、村各级干部要宣传贯彻落实土地公有制政策，必须执行三个所有：我国宪法规定，城市土地属于国家所有。农村和城市郊区土地，除法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有。宅基地和自留地、自留山也属于集体所有。新修订的物权法对此也予以规定，并进一步明确农村集体包括三种形式，即村农民集体、村以下农村集体经济组织和乡镇农民集体。二是加大法律法规宣传，依法遏制滥占耕地违法建房。将《中华人民共和国土地法》《中华人民共和国土地承包法》《基本农田保护条例》等法律法规的宣传教育纳入农村普法规划并认真付诸实施，使法律法规的主要精神进村庄、入农户，提高基层干部和农民群众的法律意

识，增强依法保护耕地的自觉性。同时，建立“执法必严，违法必究”的常态机制，选择滥占耕地未批违法建房和耕地弃耕抛荒有影响的个案进行公开处理，以案说法，树立法律权威。三是落实“一户一宅”政策。农村一户只能有一处宅基地，面积不得超过规定的标准。村民应严格按照批准面积和建房标准建设住宅，禁止未批先建、超面积占用宅基地。经批准易地建造住宅的，应严格按照“建新拆旧”要求，将原宅基地交还村集体。村民出卖、出租、赠与住宅后，再申请宅基地的，一律不批，牢牢守住耕地保护红线。

(二) 筑牢政策高度。县、乡镇、村各级必须不折不扣执行自然资源部、农业农村部联合下发的《关于农村乱占耕地建房“八不准”的通知》，即：一是不准占用永久基本农田建房。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途，农村村民建住宅亦不得占用永久基本农田。二是不准强占多占耕地建房。超过批准的数量占地建房，多占的土地以非法占用土地论处。强占耕地建房行为未经合法审批，多占耕地建房行为超出了合法批准的面积，均应明令禁止。三是不准买卖、流转耕地违法建房。任何单位和个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地用于建房等非农业建设。以买卖、流转耕地等方式建房，改变了耕地的农用地性质，应明令禁止。四是不准在承包耕地上违法建房。《土地管理法》《土地承包法》规定，承包经营土地的单位和个人，有保护和按照承包合同约定的用途合理利用土地的义务，未经依法批准不得将承包地用于非农业建设。五是不准巧立名目违法占用耕地建房。“乡村振兴”、“美丽乡村”、“新农村建设”、“设施农业”、易地扶贫、移民搬迁等涉及非农业建设的，均须依法办理用地审批手续。六是不准违反“一户一宅”规定占用耕地建房。农村村民一户只能拥有一处宅基地。农村村民出卖、出租、赠予住宅后，再申请

宅基地的，不予批准。七是不准非法出售占用耕地建的房屋。八是不准违法审批占用耕地建房。农用地转用手续等用地审批须由有权机关依照法定权限及法定程序作出。单位或者个人非法批准占地建房的，批准文件无效。

以上列出的八种情形，涵盖了多种违法情形。对于不同的违法行为，需要根据具体的违法事实，依法作出处罚。需要注意的是，《通知》规定了不准乱占耕地建房的八种情形，并不意味着没有列入的行为就是允许的。对“八不准”未涵盖的其他农村乱占耕地行为，也要依法依规予以严厉打击。

(三) 筑牢执法严度。要以“零容忍”态度和措施坚决遏制新增农村乱占耕地建房，对农村乱占耕地未批违法建房行为全面排查、逐一审核，依法依规严肃处理。一是未批先建违法占地的必须拆除；未批违法占用基本农田建房的必须拆除；严格执行一户一宅政策，新建房屋不拆旧房有两宅的农户必须拆除旧房，宅基地交回集体。二是对私自买卖耕地、买卖地基以及各类土地未批违法建房的，要严肃查处。非法买卖耕地和地基建起的房屋，必须没收非法所得，不准办理不动产登记。借观光农业、设施农业等名义，新增违法占用耕地实行非农建设的，依法从严、从快查处。三是坚决拆除“两违”建房。严格按照“三个一律、四个不放过”、“三个一律”即：对发生的违法违规建房一律拆除，对突击抢建的一律露头就打，对拆除违法违规建筑一律不予补偿。“四个不放过”即：界定为违法违规建筑没有拆除的不放过，违法违规建筑产生的原因没有查清的不放过，对当事人没有处理或处理不到位的不放过，负有领导责任没有处理的不放过。坚决拆除各类违法违规建房，对违法违规建房户3年之内不再受理其在本乡镇范围内建房申请。四是落实执法监察责任。县、乡镇人民政府、自然资源部门负责对本村辖区内的农村违法用地动态巡查工作。做到及时发现，调查取证、

及时下达《停止违法耕地行为通知书》等相关法律文书，防止违法用地行为事态发展。五是严格实施违纪违法行为责任追究。切实落实农村宅基地管理和耕地保护制度，严格实施土地管理和耕地保护过错责任追究。在耕地保护和土地管理、开发、利用及资金使用过程中的玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等行为，依照有关规定进行责任追究。对户与户之间变相买卖宅基地违法建房的，必须严肃查处，构成犯罪的，依法追究刑事责任。对未经批准擅自建房点土地动工建设的，按违法占地予以查处。国家工作人员和村两委干部以及村组干部参与、纵容、指使非法占地、非法买卖土地建房的，严格追究责任并进行纪律处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。六是严格审批程序。农村拟建房屋符合农村宅基地审批条件的，必须严格按照《自然资源部关于规范农村宅基地审批管理的通知》相关文件规定申请批准，未经批准的，一律禁止建设。强行修建的，依法强制拆除，恢复土地原貌。对强占、多占、非法出售耕地建房及违规改建、扩建、加层等违法行为，发现一起、查处一起、打击一起。

（四）筑牢规划深度。抓好源头治理，基层反映，要遏制和解决农民占用耕地建房问题，最迫切的是要制定一套符合实际，切实可行，相互衔接的土地利用总体规划、美丽乡村建设规划、村镇建设规划等。要抓好土地利用总体规划修编工作，县、乡镇要抓住机遇，结合土地利用总体规划修编，带动各项规划编制，使各项规划都充分考虑本规划期内农民建房需要，考虑目前农民建房的实际情况，本着从群众中来，到群众中去，为群众服务的原则。为满足今后本规划期内的农民建房需要预留好土地使用空间，以更好的指导和规范农民建房。

（五）筑牢机制力度。要进一步提高管理水平，完善机制，严防耕地流失。一是建立严格的耕地保护目标责任制。县、乡镇、村要层层签订

耕地保护目标责任制，落实责任，根据土地变更调查和土地利用动态监测结果，对达不到规定耕地保有量的地方，追究主要领导的责任，使各级领导增强对耕地保护的责任感。二是建立巡查机制。要加大巡查力度，严格落实基本农田“五不准”的规定。对于圈占、破坏优质良田的行为，要从严从快查处，进行曝光，追究相关人员责任，切实起到震慑警示的作用。建立土地违法违纪案件的快速发现机制和分级查处机制，进一步落实执法监察责任制度，并结合卫片执法对各乡镇、村基本农田及时调整，积极化解矛盾纠纷，拓展空间，为增加有条件建设区奠定基础。三是建立检测和机制。加强耕地质量的检测和管理。依托自然资源信息系统，充分利用自然资源“一张图”综合电子信息监管功能，实行互通互联、信息综合、实时监控，建立耕地质量检测站进行耕地质量动态监测，建立耕地预警制度，严格加强耕地质量的管理，使占用耕地始终处于严密的监控之下。县、乡镇重点建设项目和乡村建设要本着保护耕地的原则，尽量占用荒地、劣地，少占或不占耕地。要认真贯彻国务院《基本农田保护条例》，落实基本农田保护区的规划。四是建立基本农田保护奖励激励机制。对在改善基本农田生产条件，提高基本农田质量，促进基本农田保护方面做出贡献的单位或个人，给予必要的表彰奖励，形成基本农田保护奖励激励机制，以引导和促进基本农田保护。五是建立质量机制。要稳步提高基本农田质量，加强基本农田保护示范区和高产农田建设，不断提高基本农田质量。六是建立布局机制。合理布局基本农田，适当调整基本农田布局，保证基本农田的稳定性。调出城镇规划发展区域内，以及城镇周边未来建设发展范围内的现有基本农田，为城镇发展预留空间，将生产条件较好、集中连片的现有一般农田划为基本农田，保证基本农田的保护面积不减少。七是建立控制机制。要严格控制非农建设占用耕地，建设发展应积极挖掘存量用地潜

力，非农业建设可以利用荒地的，不得占用耕地，可以利用劣地的，不得占用好地，尽量不占或少占耕地。八是建立调整农业结构机制。要适度调整农业结构，合理引导农业内部结构调整，协调各行业发展供给与需求。通过经济补偿机制、市场手段引导农业结构调整向有利于保护耕地的方向进行。九是建立责任机制。要明确责任，强化管理力度。分析农民乱占耕地未批违法建房问题的发生和蔓延，许多都是由于权责界线不清，工作责任不明、部门之间工作不协调造成的，这种状况必须改变。建议各级政府将耕地保护和农民建房管理工作纳入年度重要工作议程，县级政府承担直接领导责任，乡镇政府和村民委员会承担具体工作责任，县级自然资源部门和建设规划部门承担管理责任。乡镇政府在耕地保护和农民建房管理工作中负有重大责任，必须把这项工作作为乡镇政府工作的一项重要内容，要象抓经济工作一样搞好耕地保护和农民建房管理工作。村民委员会要加强对农民建房的管理和服务工作，对没有建房手续，对本村内违法乱占耕地未批建房的行为坚决予以制止，及时向上级政府和有关部门报告，并协助查处。自然资源部门和规划建设部门要严格按照有关法律、法规的规定，切实履行好管理的职责。

（六）筑牢保障强度。强化党政同责是保护自然资源的关键。在基层，必须把坚决落实耕地保护基本国策理念贯穿工作全过程。在具体工作中，不能认为耕地保护是自然资源主管部门“一家的事”，要体现共同责任，强化党政同责，实行“县级负主责、乡镇具体负责、行政村负责落地”的责任机制，压实主体责任、突出政治担当，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局。要推行三级田长制，县、乡镇、村各级党政主要领导担任本级田长，切实提高政治站位、增强责任意识，以身作则、率先垂范抓好耕地保护工作。县、乡镇自然资源部门要科学编制自然资源空间规划，强化自然资源空间用途管制，合理

安排建设用地布局，加强项目用地选址引导，从源头上减少占用耕地。相关职能部门要共同发力，落实依法依规用地，严格控制耕地转为林地、园地、坑塘等其他农用地。要严守耕地保护红线和永久基本农田控制线，已经确定的耕地保护红线绝不能突破，已经划定的永久基本农田绝不能占用。要强化高标准农田建设，提升农田生产能力。要落实耕地卫星遥感技术监督，强化乡级监管、村级管护，以行政村为耕地保护网格单元，实行村级全覆盖的耕地保护网格化监管，做到“地有人种、田有人管、责有人担”。

（七）筑牢发展宽度。要注重农业比较效益，提高农业从业收入水平，推进耕地保护。一是用好各项惠农政策。完善农民种粮的利益激励机制，降低生产成本、提高农业效益。建议适当提高耕地地力保护补贴、农资综合补贴、良种补贴、农机补贴等，并加大对种植大户的补贴力度。当前，应该将耕地实际耕作面积作为补贴的主要考量因素，使惠农政策起到鼓励利用耕地的作用，提高实际耕作人的收益。二是支持农业产业化发展。实施“藏粮于技”战略，大力推广农业新技术、新品种，把成果送进田间，以科技带动农业产业的发展，提高农业生产的物质转化率。鼓励和引导社会资本进入农业领域，不使农业生产因贫血而虚弱。三是完善土地流转机制，继续推进农业适度规模经营。健全县、乡镇、村组土地流转服务体系，坚持依法、有偿、自愿的原则，鼓励和引导抛荒农民依法流转土地承包经营权。四是培育壮大新型农业经营主体。依托优势产业，因地制宜发展有市场竞争力的自主品牌。建立利益联结机制，引导各类新型经营主体与农户建立利益共享、风险共担的多种发展模式，促进农业产业发展，增加农业经济效益等，全面推进乡村振兴，加快农业农村现代化。

（作者单位：牟定县自然资源局）

整体促进建筑工程质量、进度、成本管理的动力机制研究

——通过文献资料、实地调查等研究方法对楚雄格林集团对建筑工程的质量、进度、成本管理的调查进行研究为例

毕光琼

(楚雄市自然资源局国土空间规划科, 云南 楚雄 675000)

摘要: 通过文献资料、实地调查等研究方法对楚雄格林集团对建筑工程的质量、进度、成本管理进行研究, 研究表明: 建筑工程的质量、进度成本之间存在以下关系: 进度与成本管理必须以质量保证质量为前提; 施工进度与成本管理在一定程度上也反映了建筑工程的品质; 三者相互影响共同促进施工良性进行与企业文化培育。整体促进建筑工程质量、进度、成本管理的动力机制为: 宏观政策的导向机制; 科技创新的催化机制; 人才培养的可持续发展机制; 社会保障体系的保障机制; 各个监管机构协作的监督机制; 社会文化氛围的熏陶机制。

关键词: 建筑工程; 质量管理、进度管理、成本管理

1 绪论

1.1 研究目的

1.1.1 满足理论需要

通过查阅各学术期刊网, 对建筑工程质量、进度、成本管理的文献较为多见, 但能够在前期研究的基础上探索建筑工程质量、进度、成本管理的内在联系, 探寻到整体促进建筑工程质量、进度、成本管理的动力机制的研究并不多见, 因此该研究可以进一步充实建筑工程管理研究的理论体系。

1.1.2 满足实践需求

人类不断地进行学术研究就是为了满足理论与实践的辩证统一, 该研究在探寻建筑工程质量、进度、成本管理的内在关系的基础上提出能整体提升三者的动力机制, 这能进一步满足为人们进行建筑工程管理的实践需求。

1.2 研究的意义

1.2.1 学术积淀意义

笔者通过中国知网等学术网站的查阅, 对建筑工程质量、进度、成本管理的文献较为多见, 但能够在前期研究的基础上探索建筑工程质量、进度、成本管理的内在联系, 探寻到整体促进建筑工程质量、进度、成本管理的动力机制的研究并不多见, 因此, 本研究可以为建筑行业的施工控制、顶层制度设计、企业的盈利和企业可持续发展提供参考, 也为更能够为后续对于探寻建筑工程管理方面的研究提供理论支持。

1.2.2 实践导向意义

该研究可以为建筑、房地产行业、相关产业链行业和政府决策部门进行相关的管理活动、政策及制度制定、新材料、新施工方法与手段的研发实践提供一定的导向及参考。

1.2.3 助力政策意义

和谐社会、中国梦的实现离不开各行各业的不懈努力, 一个国家建筑业的兴衰与建筑物质量关系到民生、民权的基本保障; 此外, 国家出台

了很多关于建筑工程质量保障的相关政策，都是为和谐社会和中国梦的实现添砖添瓦，本研究立足于当下建筑工程管理的核心要素，探寻三者的关系和整体提升的动力机制，其成果结果势必能助力相关国家政策的落实；另外随着我国建筑工程的管理水平、管理模式不断完善、科学化与高效化，文化的输出势必对世界基建领域产生深远影响，也将助力“一带一路”倡议。

1.2.4 营造和谐建筑文化氛围的意义

随着建筑工程质量、进度、成本管理的关系及整体促进的动力机制被深入研究，其成果用于顶层设计，会使建筑、房地产等相关行业的企业文化氛围得到进一步良好营造，也会使建筑人才、管理人才的培养理念、路径等有着一定的参考意义。

1.3 国内外研究现状分析

1.3.1 国内研究现状

国内对建筑工程的质量管理的文章较为多见，其中朱云（2021）对大数据时代建设工程质量监督管理模式进行了探讨，提出了工程监管的创新模式；赵苏华（2021）对建理的重要性进行了阐述，并对当下建筑工程管理的现状和存在的问题进行了一定的探讨，并提出了一定可行性建议；蔡勇（2021）等对江苏水利工程质量检验管理进行了探讨，认为施工单位的工程质量评定非常重要，其结果对水利工程的质量影响深远；戴晓莉（2021）对质量管理标准化提升建筑工程质量实践的路径进行了探讨；徐志强（2021）对建设工程进度管理问题进行了研究，从多个视角对其进行了阐释；赵剑（2021）对全动态管理模式进行了研究，分析了全动态管理模式在建筑工程中的应用优势，探析其在建筑工程诸多领域的运用策略；张强（2020）对唐山高新区等地的建筑项目进行了深入调查，在调查了影响工程施工进度的影响因素的基础上提出了提高建筑工程管理的相关措施；柯文杰（2021）分析了建筑工程项目进度管理影响因素，并针对这些因素提出了一些措施来加以控制管理；杨宏

（2020）从工程预算的内涵与基本原则出发，分析了工程预算在建筑管理、盈利方面的重要意义，并提出了相关优化建议，对建筑企业的发展具有一定参考价值；魏晓民（2020）对我国工程造价的管理进行了研究，为我国在建筑造价管理改革方面的标准化、科学化发展提出了建议；郭培培（2019）对工程造价预算与建筑成本管理之间的关系进行了探讨，提出了二者之间协调有效的运作机制。

1.3.2 国外研究现状

A. Howie（2020）对墨尔本某建筑发生的楼房质量事故进行了探讨，认为质量控制与建筑成本控制在某些时域的相悖性。S. Hery（2019）对新墨西哥州的11家房地产企业进行了深入调研，并提出了优化的管理模式。N. Newton（2012）对洛杉矶某些别墅区及贫民区的居民的幸福指数进行了研究。Z. joe（2012）对威尔士某市大部分建筑物存在的质量问题进行了探讨，并认为施工管理和成本控制是问题的根源。H. billy（2011）对洛杉矶的住房对某些不同民族居民心理的影响进行了研究。

上述研究对建筑工程在质量控制、成本控制、造价预算和对人们的心理健康等方面都做出了一定研究，但专门探寻整体促进建筑工程质量、进度、成本管理的动力机制的研究并不多见。

1.4 研究的基本内容

1.4.1 文献研究

对相关文献进行研究，对各类选题分门别类，对其得出观点进行逻辑推理，探索研究目标信息。

1.4.2 政策研究

对建筑工程管理的相关政策进行研究，解读政策，为研究提供导向。

1.4.3 关系研究

对既定目标建筑工程质量、进度、成本管理之间的关系及其它相关关系进行研究，厘清它们之间的内在联系。

1.4.4 实证研究

对云南楚雄格林实业集团及其旗下的建筑企业进行调研，找出它们在建筑工程质量、进度、成本管理方面的基本现状、执行流程及所存在的问题。

1.5 研究的目标

第一、厘清建筑工程质量、进度、成本管理的内涵、外延及基本操作常规。

第二、探索建筑工程质量、进度、成本管理的内在联系。

第三、探寻整体促进建筑工程质量、进度、成本管理的动力机制。

2 建筑工程质量、进度、成本管理概述

楚雄格林实业集团是楚雄较大的实业集团，注册资本1亿元，业务涉及房地产开发、建筑工程、酒店服务、物业管理等，在建筑、房地产开发方面，他拥有自己旗下的建筑企业，并成功开发了格林天城、格林绿城等楼盘，因其良好的房屋设计、品质及服务，在市民当中营造了良好的口碑，以下部分内容是对格林集团的调研结果。

2.1 质量的管理方面

质量作为企业的生命，从根本上决定企业是否能够顺利的发展。如果只为了当前的蝇头小利而没有底线的进行成本控制，势必会导致豆腐渣工程的产生，而质量管理的松懈或方法、制度存在问题也会对企业发展不利，随着建筑行业的日益发展，建筑市场的竞争程度也与日俱增，如今，提高建筑施工的管理水平已成为各大企业管理者所必须高度重视的问题。

2.1.1 质量监督机制

在对格林集团质量监督机制进行研究时，可以用以下阐述建筑工程中的质量管理：目标确定，明确责任；进行难点分析，组织攻关；全程控制，严格把关；根据示范样板，摸索经验；对产品进行定期监测。建立健全工程质量管理体系，利用科学的方法、手段以及三全控制基础理论对工程质量实施干预与控制。首先，要建立健全工程质量自检制度：随着中国社会经济的不断

发展，建筑、房地产行业作为其中的重要组成部分，为我国经济GTP做出了巨大的贡献，特别是房地产行业，其工程质量的优劣影响到社会的诸多方面，比如民生、会稳定等非常重要的社会方方面面，也会体现一个建筑施工、房地产企业的综合管理水平。通常情况下格林集团都应当对自身的工程建设项目进行监督。如今在工程建设中常见的机制主要是通过项目质检人员以及各位施工人员驻工地监督工程施工质量，严格对工程质量的监督与把关。第二，通过第三方进行质量监督第三方主要是指业主的监督，在监督管理体系中是最具有权威性的。格林集团委派的工程质量监督专项小组，常驻在工地，对工程的施工进行全面的监督。此外政府决策部门还应更多成立相关的建筑工程监督机构，以及引入相关的企业进行共同监督，比如成立相关民间建筑工程监管协会、放款给施工方和地产的银行共同监管，从建材进货渠道到最后的人工费等，都要做到清晰化、透明化。通过以上两套质检机制的作用，有效地使工程的质量达到预定的目标。

2.1.2 监督的方法与手段

身为管理人员，对于现场管理工作而言，工程施工质量的管理是其组成部分的重中之重，其中管理人员的监督力度与管理水平很大程度上决定了工程质量的好坏。第一，现场监督人员监督：格林集团现场监督人员提出施工过程中出现的问题并加以纠正，检测手段必须采取实测实量与整体感观相统一的方式，已经完工的成品若是达不到预期标准有权责令相关施工人员推到重来，宁可亏损也要保证质量，要树立起质量重于泰山，重于生命的理念。第二，现场管理人员监督：格林集团要求管理人员要尽心尽责，针对企业、施工队的每一个人自上而下地制定出工作制度，让每一个人各司其职，用制度来管理。组织现场管理人员指出在工程施工过程中出现的问题，严格纠正施工人员的技术缺陷，纠正错误并要求及时改正。第三，顶层设计的助力监管：格林集团管理层会根据自身情况整合在施工过程中

经常发生或已经出现的质量通病，并指明应对措施，明确责任。当然，质量管理方法与手段必须是以国家规范以及检验评估标准为基础，根据工程的性质与特点采取的相应措施。

2.2 进度的管理方面

工程项目的进度直接影响到项目经济与社会效益的发挥。影响项目进度的因素有很多，其中包括人为因素、自然因素以及环境因素等。身为项目管理人员，应该针对上述因素拟写一份合理具体的施工进度计划，并在项目施工过程中严格按照计划内容进行施工作业，只有这样才能做到引导施工方向，提高施工进度，保证在规定时间内完成工程项目。为了做好项目的进度管理，格林集团解决了以下几个问题：

2.2.1 建立完善的项目管理模式

针对一个成功的项目而言，就必须需要一个成功的管理团队，一套完善的工作模式与工作制度，使整个企业各个部分都能有条不紊地进行工作，并且还要有应对各类突发事件的应变能力，尽量能把整个企业因为变故的影响控制到最小，唯有如此，才能更有效地在规定的期限内按质按量完成工程项目。

2.2.2 建立健全严密的合同体系

针对一个较大的工程而言，其是由许多不同的建设者组成的共同体，这就要求企业管理必须有一个严密的合同制度，调动施工参与者的积极性，避免大家互相拆台。

2.3 成本的管理

建筑项目的成本主要分为计划成本、预算成本及实际成本等形式。根据成本在建筑工程项目中特点，施工成本的管理需要围绕着成本的预测、成本的计划、成本的控制、成本的核算以及成本的分析等几个方面展开。为了加强工程的成本管理，格林集团从以下几个方面着手：第一，企业应该根据工程总量套用给公司内部劳动额，算出人工的总量，从而制定出劳动定额。除此之外，还要在一定程度上对成本进行控制，从根本上控制人工费用。第二，加强对材料的管理，对

材料出入库进行严格管理，实行限额领取材料制度。第三，定期对施工器械进行管理维修，提高机械设备的利用率，加快施工工期。第四，在施工过程中关键是选择正确的施工方案，达到缩短工期、降低成本以及提高质量的目的。第五，在工程施工作业中，应该严格做到按图施工，规范施工，对质量进行严格把关，确保工程质量。第六，为了达到节约管理费用的目的，应该对管理机构进行精简，减少施工管理层次。

3 建筑工程的质量、进度、成本之间的关系

3.1 进度与成本管理必须以保证质量为前提

从以上也可以看出，在规定的期限内完成建筑工程而且尽可能地让收益最大化必须是在保证质量的前提下，如果是为了最求利益而压缩工期或是使用建筑材料以次充好都有必将产生严重后果。按质按量完成建筑工程施工是建筑行业、房地产行业的生命线，也是企业赢得良好口碑的基础条件，格林集团对质量把关非常严格，在之前开盘的某个项目的运作过程当中，因为在某个各环节环节当中没有达到取其效果，集团高管勒令施工团队重来，因此逾期交房，并且也补偿了客户的违约金，但是他们的这一举措却赢得了楚雄市众多购房者的高度评价，从业也在市民心中创立了楚雄良心房企的称号，这可谓是“得大于失”的一个典型案例。

3.2 施工进度与成本管理在一定程度上也反映了建筑工程的品质

一个高品质的建筑物背后一定有一个实力雄厚的集团，在这个集团的运筹帷幄之下进度与成本管理都控制得井井有条，格林集团在每一个项目开工之前都会对具体施工的环境做出详尽的调研，包括自然地理环境和人文社会环境，而后还会对工程有一个周密的预算，也包含了在预期中可能会出现的一些情况和人力所不可预计和不可控的突发事件，最后在周密安排下通常能够将期房按质按量地交到客户手中，因此，施工进度与成本的良好管理从一个侧面也反映出建筑企业的文化积淀，成功的地产、建筑集团一定是在

它的控制范围内将进度、成本控制好的同时也建成高品质的工程。

3.3 三者相互影响共同促进施工良性进行与企业文化培育

建筑工程质量、进度、成本管理是建筑企业对一项工程管理的三个基本方面，三者有机结合才会使得工程有条不紊地顺利进行，既满足施工方对既定目标与计划的顺利完成，又让客户能有按预期顺利拿到想要的房产。同时三者之间的完美协作也会使建筑企业的工作实践积累了宝贵经验，特别是对于一些突发情况的应急处理，以及在协调政府监管部门、施工人员、附近居民的关系上会有一些经验的积累，从而也就形成了一个企业约定俗成的规矩和办事风格，这对企业形成自有的文化传统作用可见一斑。

4 整体促进建筑工程质量、进度、成本管理的动力机制

4.1 宏观政策的导向机制

《中华人民共和国建筑法》已经对建筑工程的质量管理进行了规定，对建设单位、勘察、设计单位、工程监理单位、施工单位的质量责任和义务；建筑工程质量保修；罚则等都作出了详尽论述。其中对建筑工程的进度、成本控制也有涉及，任可施工单位进行施工的成本与进度控制都不能以忽略质量品质为代价，否者会承担相关的法律后果，因此，就提示所有的地产及其旗下或合作关系的建筑集团无论如何也要保住质量的底线不动摇，这也就意味着质量监管是整个建筑工程管理的核心，在各类监管时一定要以保证质量为前提。

4.2 科技创新的催化机制

2021年2月，住建部发文同意上海等地区作为试点，全力打造智能建筑工程，此前，住建部等13个部门已经下发了《关于推动智能建造与建筑工业化协同发展的指导意见》，要求到2035年我国智能建造与建筑信息化、工业化协同发展，建筑企业的科技创新能力大幅提升，“中国建造”的优势在世界上达到领先水平，竞

争力显著提升，争取进入智能建筑、智能制造领先国度。这就提示建筑、房地产集团要把科技创新提升到前所未有的战略高度，除了人工智能以外，建筑、房地产企业应和研究中心、高校等科研机构进行合作，全力打造符合未来建筑需求、风格、布局的新技术、新设备、新材料，新产品，它们的应用在保证质量的基础上不仅可以降低建筑成本，也可以缩短施工周期，这会使企业在市场竞争中立于不败之地，同时也会让建筑工程的质量、进度、成本管理高效化，简洁化。

4.3 人才培养的可持续发展机制

在当下，任可一个想要发展的国度都把人才培养作为重中之重，唯有如此我们才能在每一个领域立于不败，实现中华民族伟大复兴。我国对建筑人才的培养也不例外，在2020年12月，住建部等12部门发布《关于加快培育新时代建筑产业工人队伍的指导意见》，当中对新时代建筑及管理人才提出了更高要求，明确到2035年建立完善的建筑人才培养体系，拥有中级以上职称工人和管理人才达1000万以上，这对我国建筑工程的质量、成本、进度管理水平的整体提升与持续进步提供了源源不断的内源动力。

4.4 社会保障体系的保障机制

2021年1月，人社部印发《工伤预防5年行动计划》，计划部署了“十四五”期间全国工伤预防工作，重点探讨了危险化学品、建筑施工等职业病、事故高发行业。随着国家对建筑行业施工人员安全作业的不断关注，也深切落实了以人为本的方针政策，此外，之前出台的各类社会保障政策使得建筑从业者的社会保障度越来越高，从而使工程施工各个方面管理有了重要的后勤保障和基本支持。

4.5 各个监管机构协作的监督机制

除了建筑、房地产企业自身配备监督机构以外，其它单位也必须设置监督机构来监管建筑工程的质量、进度及成本管理，比如政府行政部门，还有银监会、银行这些与放贷有关的机构，

民间的组织协会等都要设立监管的机构，由政府部门统筹安排，将各自监管的职能及责任进行梳理，对施工工程进行严格监管，各司其职，相互监督，以防只有一方监管部门进行监管时出现监管不力的情况发生。这也为质量工程各个领域的监管提供了体制支持。

4.6 社会文化氛围的熏陶机制

优良的建筑企业文化对于建筑工程的质量、进度及成本管理有着潜移默化的熏陶作用。这不仅仅需要建筑、房地产企业的文化培育，甚至需要整个社会的共同努力，才能完成此项工作。比如企业应有着自己对工程质量、进度、成本管理的格言与规章制度，同时也要把本企业、本行业的经典名言、标杆性事件、人物进行象征标识，在企业的墙壁文化、各类聚会中常常提及，让企业从业者都受到潜移默化的持续教育和熏陶。此外，整个社会也应对创立优质的建筑企业文化贡献力量，营造出浓郁的建筑文化氛围。比如教育行业，对学生从小就应该灌输质量重于生命的基本理念和做人底线，倡导科技是第一生产力，通过影像、讲解、启发、互动等教学手段和方法让学生学习相关的建筑文化、管理文化，对我国基建行业在近年来所取得的成就进行讲解，让学生树立让我我国基建水平屹立于世界之巅的远大理想等。

5 结 论

通过对相关文献资料的查阅、分析及对楚雄格林集团的调研，得出了一些观点：建筑工程的进度与成本管理必须以保证质量为前提；施工进度与成本管理在一定程度上也反映了建筑工程的品质；三者相互影响共同促进施工良性进行与企业文化培育。整体促进建筑工程质量、进度、成本管理的动力机制为：宏观政策的导向机制；科技创新的催化机制；人才培养的可持续发展机制；社会保障体系的保障机制；各个监管机构协

作的监督机制；社会文化氛围的熏陶机制。

但是随着人类社会的不断发展和人类环境的不断改变，建筑工程质量、进度及成本管理也会随之改变，加之本人水平有限及所做实证调研对象的局限性，所以本研究经仅供参考，所述若有不当之处还望海涵与指正！

参考文献：

- [1] 陈超, 龚巍. 浅谈施工建设成本、进度、质量三要素的协调控制 [J]. 价值工程, 2011 (32): 12-15.
- [2] 梁玉龙. 基于质量、安全、进度和成本的加强建筑工程项目管理措施的分析 [J]. 门窗, 2013 (07): 34-36.
- [3] 吴海燕. 浅析建筑工程项目中业主方的项目管理 [J]. 江西化工, 2014 (10): 51-53.
- [4] 王东海. 建筑工程项目各专业分项工程施工协调管理中的问题分析与解决措施 [J]. 广东建材, 2009 (05): 22-25.
- [5] 林佳玮. 论建设工程项目质量、进度、成本控制及相关性 [J]. 科技信息, 2010 (03): 11-14.
- [6] 朱云. 大数据时代建设工程质量监督新模式 [J]. 中国建设信息化, 2021 (12): 68-69.
- [7] 赵苏华. 建筑工程管理现状分析与控制策略研究 [J]. 产业与科技论坛, 2021 (12): 112-114.
- [8] 蔡勇 何继业. 江苏加强水利工程质量检验管理的探索 [J]. 中国水利 2021 (05): 58-60.
- [9] 戴晓莉. 质量管理标准化全面提升建筑工程质量实践的路径思考 [J]. 大众标准化 2021 (22): 39-41.

第三次全国国土调查概要

段自广，田 昌，张 蕾，廖远鸣

(云南瀚哲科技有限公司，云南 昆明 650101)

摘要：土地调查是重大的国情国力调查，第三次全国国土调查，主要是查清全国土地利用状况，掌握真实准确的土地基础数据，强化土地资源信息社会化服务，满足经济社会发展和国土资源管理工作需求。随着我国经济社会的持续发展，在当前及今后一段时期，生态文明建设、自然资源管理体制改革及统一确权登记、湿地保护、生态退耕、高标准农田建设、耕地质量提升等工作将全面铺开，各行各业对土地资源基础数据提出了更高、更精、更准的需求，开展第三次全国国土调查，对相关决策及实施有着非常重要的意义。通过各种数据的共享与实地调查等手段，确保调查数据切实、准确。第三次全国国土调查，采用现代测绘技术通过计算机信息载体，实现了国土调查的高效性、精准性。

关键词：第三次全国国土调查；新技术应用；数据质量控制。

1 调查方法

第三次全国国土调查采用了各类新型调查技术，通过各种数据的共享与实地调查等手段，确保调查数据切实、准确。调查主要以 2018 年 1 月出台的《第三次全国国土调查总体方案》为依据，对调查手段进行了更富现代化的革新。在统一确权登记方面有着重要作用，通过调查全国范围内的土地利用现状与权属状况，为实现社会的稳定发展打下良好基础。在整个调查中采用的航空影像部分分辨率超过 0.2m，并能经由综合化、客观化的土地质量评价。

2 工作流程

地调查的工作顺序为收集分辨率较高的数据、创建影像图，将图与变更调查结果进行相对比，从而得到调查结果与影像不符合的图斑。之后在调查过程中利用新技术根据“不一致图斑”

进行调查，将不一致的部分进行数据收集，了解当前耕地、草地以及村庄用地的实际情况。除此之外，在调查过程中还要对不动产的地籍等进行登记，了解当地的住宅及商用地的使用情况，从而将当地的土地状况了解清楚并对此做好记录，方便未来的国土资源管理工作的进行。

3 调查要点

(1) 对我国现有土地地类进行调查分析。我国地处辽阔，地形条件复杂，并且随着地壳板块的变迁，土地地类情况可能会发生细微变化，因此要对土地的地类进行重新调查，包括地类分布、地类范围以及地类的地理位置等，进行充分调查研究，实现对我国土地情况的掌握。

(2) 对土地利用情况实现监控，保证土地资源利用的科学性。土地资源利用概况是土地调查工作的重点所在，通过第三次国土调查，能够

实现对我国现有土地使用情况数据进行统计,并通过全球定位系统实现对土地资源利用的监控,进而保证我国土地资源利用的科学性,实现我国可持续发展战略。

(3) 对土地所属权情况进行调查。土地所属权调查是第三次全国国土调查工作的重点所在,通过对我国现有农、林、渔、牧等土地资源所属权情况进行调查分析,能够为我国下一步国家战略的实施提供土地数据指导,还能够实现对土地利用状况的调查,确认土地类型搭配的合理性。

(4) 创建相应的土地调查数据库,从而实现土地资源的管理,使国家土地资源能够得到系统的管理。

(5) 规定数据更新时间,够保证土地调查解雇能够更好地得到保障。

4 新技术应用

4.1 遥感技术在土地地类调查中的应用

通过遥感技术在第三次全国国土调查中的应用,能够实现对土地类型的辨别,进而达到土地调查工作中地类调查工作要求。遥感技术是以传感器对土地进行电磁波辐射,并通过对反射特性的分析实现对土地地类的探测,是一种远程测绘技术,并不需要进行实地接触测绘,并且能够在一定程度上实现对测绘目标的深层地质测绘,以保证土地调查工作的真实性,推动第三次全国国土调查工作的开展。

4.2 遥感影像测绘技术在土地利用情况调查中的应用

第三次全国国土调查工作的重点工作内容之一就是

对现有土地资源利用的科学性进行研究。在土地资源利用情况的调查测绘工作中,遥感技术的影像测绘能够起到巨大作用,通过远距离影像测绘的技术形式,实现土地利用情况的远程数据采集,并通过数据传输,以计算机成图系统对测绘采集数据进行绘制,明确土地调查中土地资源利用情况的调查。

4.3 “3S”测绘技术体系在土地调查中的应用

第三次全国国土调查中应用新技术的重要一点就是对“3S”测绘技术体系的应用,也是在第三次土地调查中应用最为广泛的技术体系,以遥感技术为核心,通过全球定位系统 GPS 静态定位为技术支撑,再通过动态 GPS 对土地进行测量,同时对土地的界址点进行精准测绘,将采集的数据与地理信息信息系统的数据库进行对比融合,实现对地理信息数据库的更新,采用“3S”测绘技术极大地提升了土地调查工作的效率,推动我国第三次国土调查工作高质量开展。

5 调查措施优化

(1) 项目质量追踪检查需要专门的质量检查人员去做,每一道工序产生的成果都需要积极去深入了解然后才能做好调查。例如,进行行政界线检查,就要知道行政界线的来源;行政界线坐标转换是否正确;各种线条数据的转换是否与影像产生偏差都需要跟踪检查。如果出现纰漏会给项目质量留下隐患。

(2) 阶段性成果质量筛查项目阶段性成果统一筛查是项目进行到某一阶段或完成某一道工序要进入下道工序时需要进行的质量核查。阶段性成果一般指的是土地利用现状调查、土地权属调查、专项用地调查与评价等方面的成果,他们

的下道程序就是三调数据库。阶段性成果质量的筛查关系到数据库入库成果的质量，能够查漏堵缺，将一切发现的问题解决在入库前，将给项目后续工作带来极大的方便。

(3) 突发性质量问题的处理突发性问题是有客观原因的，例如先前签署的相关权属文件因某些原因不被承认或重新举证导致产生纠纷，而且原因本身在规范标准上又没有明确的规定，这个时候就要积极联系甲方，由甲方按照国家相关法律和政策规定给予处理意见或处理结果，作业单位按照甲方出具的结果重新搜集材料，整理成

果。突发性问题处理不当会引起群众性事件或矛盾纠纷，给项目生产造成不必要的阻力。

6 采用计算机检查与人机交互检查进行质量控制

(1) 计算机自动检查在三调中的主要应用
在三调成果数据检查中，计算机可通过设定的规则自动检查数据库逻辑正确性、空间关系正确性、面积正确性及相关汇总表格成果的正确规范等内容。通过“云南省第三次国土调查质检服务系统”实现计算机自动检查，检查流程如图 1 所示。

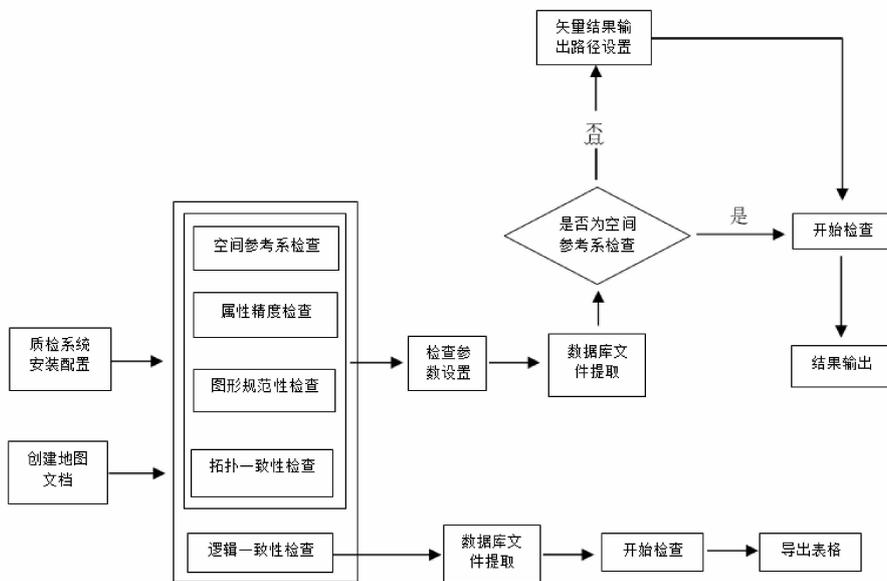


图 1 自动检查流程图

1) 空间参考系：可检查到成果坐标系统、高程基准、地图投影各项参数是否与 CGCS2000 定义完全一致。

2) 图形规范性：可检查到图斑夹角小于 20 度的不规则图斑，未达最小上图面积（农用地最小上图面积 200 平方米，建设用地最小上图面积 400 平方米，未利用地最小上图面积 600 平方

米）指标的图斑及宽度小于 1 米（南方）或 2 米（北方）的沟渠等线状地物图斑。

3) 属性精度：可自动筛查出林区耕地部分、林区园地部分，耕地未标注耕地种植属性的图斑。线状地物未标注线状地物宽度的图斑，地类名称与地类编码不匹配的图斑。

4) 逻辑一致性：通过三调数据成果与原土

地调查数据作对比，可自动筛选出耕地调查为草地的图斑、新增耕地属性标注未耕或休耕的图斑、以及原数据库为耕地，三调调查为林地园地坑塘水面等未标注工程恢复或即可恢复的图斑，或原地类不是耕地，三调调查为林地园地坑塘水面等标注工程恢复或即可恢复的图斑；通过举证信息表与调查图斑的关联作用，可直接筛选出遗漏举证的新增设施农用地部分。

(2) 人机交互检查的主要作用

人机交互检查主要是利用高分辨率的遥感正射影像图、实地举证照片，与国土调查数据中的相关土地利用数据叠加套合，全面检查调查数据成果的图斑地类、图斑边界、属性标注信息、单独图层等与遥感影像、举证照片和实地现状的一致性。通过“GEOWAY 土地调查内业核查系统”来实现人机交互检查阶段，核心作业流程如图 2 所示。

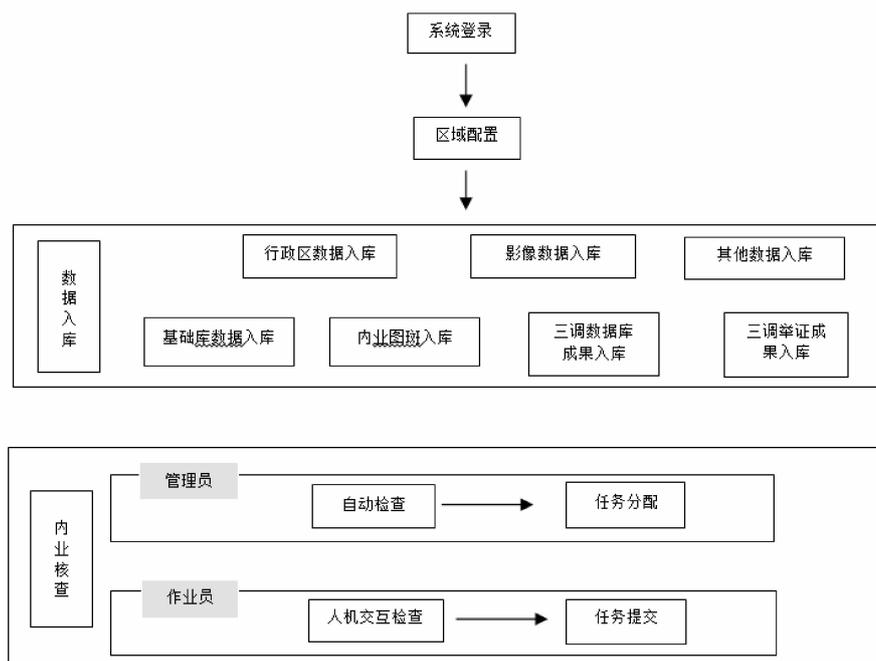


图 2 作业流程图

(3) 人机交互检查结果范例

1) 对照遥感影像，可检查到三调数据库中图斑边界与遥感影像的套合情况，如图斑边界明显偏移或边界不套合的应合理调整边界；

2) 对重点地类图斑和未按照国家依据影像判读地类调查的图斑，可通过人机交互检查的方式做全面检查；

3) 通过举证照片的拍摄角度、拍摄方向和拍

摄内容是否符合要求来对举证照片合理性的检查，通过人机交互检查方法可排查到举证不规范的、影像地类与认定地类不一致的举证照片，从而进行补充举证来实现三调数据的规范性和准确性；

4) 对标注 20X 属性的图斑地类，可通过人机交互检查方法排查属性标注及地类认定是否存在逻辑上不相符的图斑，同时通过检查图斑的位置和分布来判断对标注 20X 属性的调查地类为

非建设用地的图斑是否合理；

5) 通过人机交互检查方式,可排查到在临时用地图层表示的是否有批文;按临时用地调查的图斑地类是否与工程主体反映一致。按建设用地调查的推土区是否在部综合信息监管平台备案,在推土区还原原地类调查的农用地中,调查为耕地的图斑,耕地种植属性是否正确标注未耕种。套合部综合信息监管平台备案信息,检查依法批准的光伏用地是否按照建设用地调查,对部综合信息监管平台备案信息范围外的光伏用地是否按照地表地类调查。在拆除未尽区范围内的图斑,检查影像和举证照片是否为构筑物拆除未尽;对原地类为批准未建设的建设用地图斑,检查是否按照现状调查以及举证照片及遥感影像与实地的一致性。

7 数据质量控制

7.1 总体要求

建立完整的质量管理体系,对提供的测绘成果承担质量责任,实行质量检验人员责任制,对作业过程进行现场监督和检查,处理质量问题,组织实施内部成果的质量检查工作,编写质量检查报告。生产过程严格遵守国家和相关技术标准,严格按质量管理体系进行质量管理。要求作业人员、各级质检人员、管理人员高度重视,把影响成果质量的差、错、漏问题消灭在生产第一线。

7.2 加强数据溯源

(1) 数据来源权威性:数据来源需合法,需经相关部门验收通过且批准使用。

(2) 数据质量可靠性:数据需经质量、精度验证后可投入使用。

(3) 数据版本唯一性:数据需经检查验收并

修改完善后的最终成果数据,不得使用过程数据。

(4) 数据现势性:所使用参考资料必须具有较好的现势性,满足各项规定规范的要求。

(5) 参考数据坐标转换情况:三调的基础数据包括国土、林业、水利、省测绘地理信息局等相关部门数据库。首先需进行坐标转化,同时要检查已有数据之间是否套合,是否存在属性、范围、界线矛盾冲突,为内业矢量化勾绘精度提供更好的质量保障。

7.3 加强质量检人员业务培训

(1) 加强质量检查人员业务培训学习,组织学习国家实施方案、技术规程、三调工作分类、国家、省关于三调相关问题的技术问答等处理方法、阶段性更新的三调相关文件以及其他三调相关政策。

(2) 同时要统一共识、统一工作方法和技术路线,对于区域性问题达成共识。

7.4 加强工作协调

(1) 加强与业主单位、调查单位、监理单位的协调:三调成果数据质量检查工作本身涉及要素类型多、成果形式多,在质检过程中会遇到各种各样的问题,质量检查人员应及时把检查到的问题记录汇总反馈到调查单位。遇到重大问题需及时组织业主单位、调查单位、监理单位的项目负责人及技术负责人开交流会,严格按照国家下发的三调相关文件合理把控尺度、统一技术路线。监理单位应配合业主单位全程对调查单位项目进度和质量进行监控,对文字成果进行检查;业主单位也应监督调查单位、监理单位的调查进度及质量,同时协调调查所需的各部门参考资料。

(2) 加强与各级三调办、技术牵头单位沟通

汇报：定期向各级三调办、技术牵头单位汇报检查进度、完成的工作量、存在的质量问题，保证使用统一的尺度对调查成果进行检查评定，做到质量检查工作客观、公平公正，将质量控制在过程中。

7.4 加强数据安全的管理

(1) 三调成果数据作为一项基础性的调查成果，需要按照涉密成果及资料保密管理规定进行管理，参与项目的所有工程技术人员需签署保密协议，严格遵守保密协议条款；

(2) 为避免质检过程中不恰当的操作带来不可挽回的损失，接收到的数据应及时备份，将过程数据与更新数据进行区分备份，在做调查成果数据质量检查工作前，应进行数据完整性审核，确保各项数据完整且准确。

结语

在第三次全国国土调查中借助信息化技术进行数据的采集和综合处理是一个十分复杂的过程，工作量庞大、精确度要求高、时间紧迫。短时间内要提交高质量的成果，数据成果质量控制十分重要。无论是内业矢量化、外业调查举证、内业数据处理、数据入库、绘制各种图件等环节都必须做好质量检查工作；省级质量检查单位通过内业检查、在线检查及实地检查的方式全面检查调查成果的真实性和准确性，利用遥感影像和“互联网+”实地举证照片，采用内、外业相结合的方式全面检查遥感影像、举证照片和实地现状的一致性，对调查成果利用云南省和国家统一

的数据库质量检查软件，进行计算机自动检查与人机交互检查的方式保证成果的正确规范，确保第三次全国国土调查成果整体质量。

参考文献：

[1] 贺涌源，戴磊. 测绘科学与技术自然资源调查监测中的应用——以第三次国土调查为例 [J]. 浙江国土资源, 2019 (05): 42-44.

[2] [2] 田晓红，吕亮卿. 第3次全国国土调查中外业调查补测技术方法特点与优化方案 [J]. 河北农业科学, 2018, 22 (06): 101-104.

[3]. SWJD 第三次全国国土调查建库与管理系统 [J]. 资源导刊, 2019 (01): 65.

[4] 国务院第三次全国国土调查领导小组办公室关于印发《第三次全国国土调查实施方案》的通知。

[5] 云南省第三次全国国土调查成果质量检查实施细则。

[6] 第三次全国国土调查省级成果质量控制方法 (余金芳、邓昌军、张倩、杨云雷等)。

作者简介：段自广，男，云南西畴县人，中国矿业大学矿山测量专业毕业，现任云南瀚哲科技有限公司技术顾问。联系电话：13759137559，(E-mail) 2637058352@qq.com

全站仪测量功能的应用

周宗洪, 李超力, 王路, 张常元, 王征珠

(云南瀚哲科技有限公司, 云南 昆明 650101)

摘要: 在现代工程建设中, 全站仪作为主要测量工具, 起着非常重要的作用。随着全站仪的更新换代, 全站仪的测量精度不断提高, 其应用领域在不断地扩大和深化。本文结合三鼎 STS700 (R) (L) 全站仪的特点以及系统组成对全站仪的测量原理、测量方法及一些特殊测量功能的应用, 采用图文方式分别对一些特殊测量功能进行了系统的表述。

关键词: 全站仪; 测量原理; 功能; 应用

1 序言

全站仪融合了电子经纬仪和光电测距仪的功能, 将机械、光学、电子元件组合在一起, 可同时进行角度测量、距离测量、施工方样、数据编算等功能的一种高新技术测量仪器。电子全站仪除了能直接测定点与点之间的角度、距离、高差以及对些数值的进行改正外, 还自带了一些设计好的计算程序, 用于实时计算测定点的三维坐标, 并根据需要放样已知坐标点, 这些设计好的程序主要包括: 点的三维坐标测量, 导线测量、后方交会、对边测量、悬高测量、坐标数据的存储与调用以及施工放样等。

2 全站仪的应用领域

(1) 控制测量

线路控制测量和城市控制测量, 使用全站仪的基本导线测量功能, 布设导线网和边角网十分灵活, 观测方便, 精度高。与 GNSS 产品 (手持机、RTK) 配合使用, 可达到更好的效果。平面和高程控制可同时进行。

(2) 地形测量

使用全站仪的程序测量功能进行三维坐标测量, 不但操作简单, 且速度快、精度高, 并可同时进行控制测量和碎部点测量。通过传输设备可将全站仪与计算机、绘图仪相连形成内外业一体化的测绘系统, 从而大大提高地形图测绘的质量和效率。

(3) 土地整治工程放样

使用全站仪放样测量功能可将土地整治项目设计好的道路、管线等设施的位置, 按图纸要求快速、准确地测设到施工现场的实地, 作为施工的依据。

(4) 变形监测

在建筑物的变形观测和地质灾害的动态监测中, 使用全站仪的坐标测量功能对变形部位的三维坐标进行实时监测, 可以及时掌握变形规律, 保障建筑物的结构安全。

3 全站仪的系统组成

全站仪系统由同轴望远镜、键盘、存储器、通讯接、和中央单元 (CPU) 组成, 全站仪系统组成如下图 1 所示:

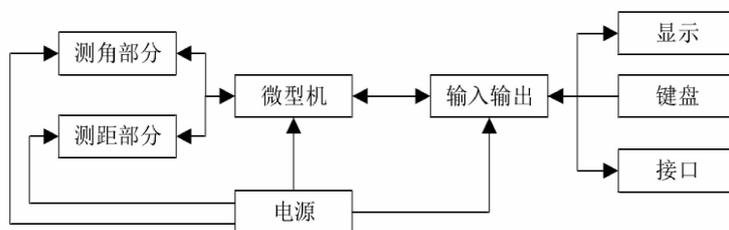


图1 全站仪系统组成

同轴望远镜：用于瞄准目标物，由于全站仪望远镜的测距光路和测角瞄准是同轴，可同时测定水平角、垂直角和斜距。在工程测量中，通过直角目镜，瞄准位于天顶的目标，测定高差。

双轴倾斜传感器：用于监视由传感器测定的纵轴倾斜角度是否超限。所谓“双轴”即制定仪器的视准轴的水平投影方向为 X 轴、仪器的横轴方向为 Y 轴。如果超限，则通过微处理器在度盘度数中自动改正。

存储器：全站仪的存储器分为机内存储器和存储卡两种，用于将全站仪测量的数据存储在内存上，然后将数据传送到计算机和电子记录手簿等外围设备。

通讯接口：具有双向通讯功能，既可以将内存中的数据通过通讯接口和电缆传输给计算机，

也可接收由计算机传来的相关信息。

中央处理单元（CPU）：电子计算机的中央处理单元主要是根据外业测量数据，实时计算出点与点之间的方位角、距离、高差及点的三维坐标。

4 全站仪的测量原理

全站仪距离测量是通过电磁波来完成的。电磁波又称电磁辐射。变化的电磁场使相邻的区域也产生电磁场，从而使能量和动量以波的形式传递出去，传播速度为光速。全站仪的测距原理就是利用电磁波在两点之间直线传播，通过传播所用的时间，计算出两点间的距离。

电磁波测距主要有光电测距、微波测距和雷达测距。全站仪的测量原理详见图 2：

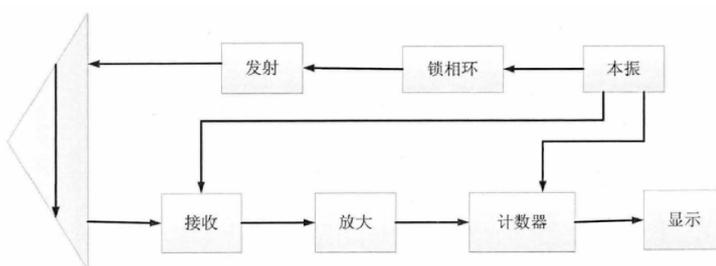


图2 全站仪的测量原理

全站仪的本振器发出一个恒定频率的信号，通过锁相环发送出去，遇到被测点放置的棱镜后反射回来。同时本振器发送信号给计数器。其中锁相环的作用是使主震频率与信号频率形成一个

固定差。经反射后的电磁波先经过接收器，再放大后送入检相计数器。通过比较一开始发送给计数器和反射后的信号比相，得到相位差，计算出距离。

$$D = \frac{\lambda}{2}(N + \Delta N) = L(N + \Delta N)$$

以上公式计算的全站仪测距用的是电磁波在真空中传播的速度来计算的。但是在实际中，各种电磁波的波长是不同的，而且在空气传播中，电磁波的辐射能量逐渐衰减，使测距受到影响。造成衰减的原因有：电磁波的能量一部分被大气气体分子吸收；一部分由于在传播过程中空气密度的变化以及散在空气中微粒将电磁波散射；还有由于大气流动造成的折射。因此在传播过程中，电磁波的振幅，相位等参数都发生相应的变化，测出来的距离也受到一定影响。所以，要根据衰减程度对测得的距离进行修正。衰减的主要系数有：

衰减系数 a ：

$$a = 3.9 \text{ km/S}$$

其中 S 为估算出的视程。

射束强度 I_D ：

$$I_D = I_0 e^{-a(\lambda)D}$$

其中， $a(\lambda)$ 为光谱衰减系数，为 I_D 通过了所测距离后信号的射束强度，信号的初始射束强度为 I_0 。原则上测量要尽量不在阴雨，刮风，冰雹等恶劣天气，通过上式计算出通过距离 D 后的信号射束强度。修正公式为：

$$\Delta D = d - d' = c_0 \cdot \frac{\Delta t}{2} \left(\frac{1}{n} - \frac{1}{n_{\text{REF}}} \right) = \frac{c_0 \cdot \Delta t}{n_{\text{REF}}} \left(\frac{n_{\text{REF}} - n}{n} \right)$$

其中， d 为信号经过的实际距离， d' 为一起显示的距离， n 为大气折射率， Δt 为测量距离记录所用的时间， n_{REF} 为仪器所设计的折射率。现代全站仪采用光电测距，这种光电测距仪的出现给测绘行业带来了工作方式的转变，实现了测绘量距由人工丈量向电子测量发展的迈进，减轻了劳动强度，提高了测量的精度，推动了测绘事业的发展。

5 测距方法

(1) 相位式测距法

相位法测距普遍用于高精度的测量仪器。相位法基本原理如图 3 所示：

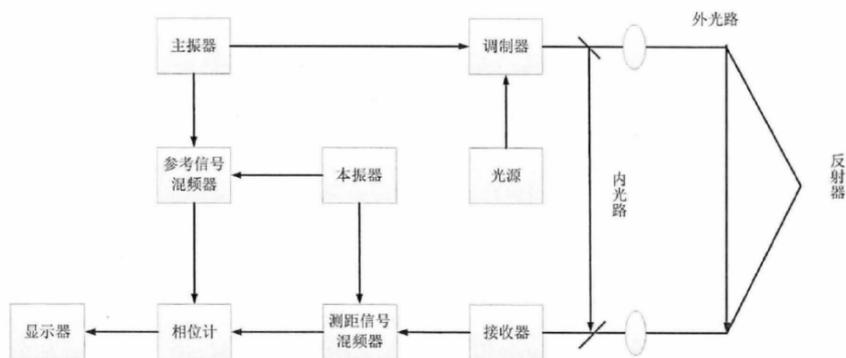


图 3 相位法原理

(2) 脉冲式测距法

脉冲测距主要是计算主波脉冲和回波脉冲的时间差，然后通过时间差来计算被测距离。全站仪发出一束光脉冲，一部分发射出去经棱镜返回，一部分进入仪器的光电系统，形成主波脉

冲。仪器的光电系统接收到反射回来的光脉冲后，形成回波脉冲。公式为： $D = \frac{1}{2}ct_D$ 。其中，主回脉冲的时间间隔是由计数器来计算。当有光脉冲发生时，电子门被主波脉冲打开，于此同时

计数器经时标脉冲触发开始计时，当回波函数返回后，电子门关闭，计数器停止计数。如果设从开始到结束计数器一共极录了 n 个时标脉冲，每个脉冲的周期为 T 。则待测距离为： $D = \frac{1}{2}cnT$ 。

脉冲式测距的特点是测量距离长，但是测量误差相对较大。见图 4：

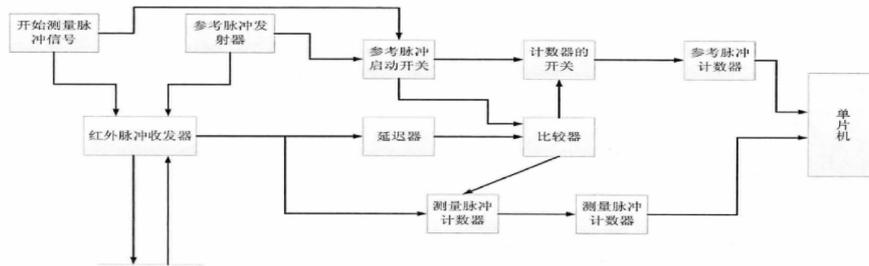


图 4 脉冲式测距原理图

6 全站仪的特殊测量功能

6.1 在跨越测量中的应用

在线路测量中，跨越测量是一项很重要的内容，利用全站仪的悬高测量和对边测量功能，就能很方便地进行跨越测量。在进行中线测量时，跨越测量也能够同时进行，具体操作如下：

(1) 在目标（欲测电线）下 B 点放置反射镜（手持杆）并对中；

(2) 记下反射镜高度 h_1 ，并将其输入仪器中；

(3) 用全站仪照准反射镜中心；

(4) 在基本模式下，按 [7]、[8] 或 [9] 中的任一健，则即进入距离测量模式，并开始测量，约 3s 后，距离、天顶距和水平角值即显示，并储存于仪器中；

(5) 抬起望远镜，准确照准目标（欲测电线）；

(6) 按键 [5] 则开始悬高测量，约 0.7s 后，即显示自地面点 B 至目标（欲测电线）的高度 $Ht(h_1+h_2)$ ；

(7) 按键 [NO]，停止测量。

利用同样的方法，可测出左、右杆（ $C、D$ ）的杆高和上（下）线高度。利用全站仪的对边测量功能可测出左、右杆（ $C、D$ ）的档距。方法是：

A: 仪器不动，仍在 A 点，首先在 B 点安置反射镜（手持杆）并对中，照准反射镜中心，在经纬仪模式或基本模式下，按 [7]、[8] 或 [9] 中的任一健，则即进入距离测量模式，并开始测量。约 4.7s 后，显示距离、天顶距和水平角值，并将它们储存于仪器内存中；

B: 将反射镜置于左线杆 C 点，照准反射镜

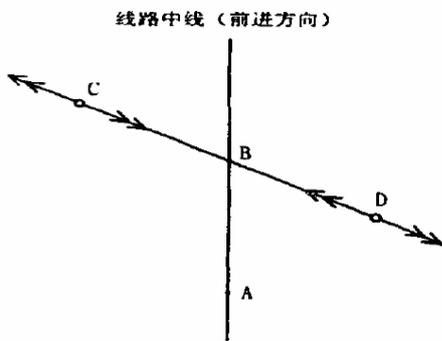


图 6

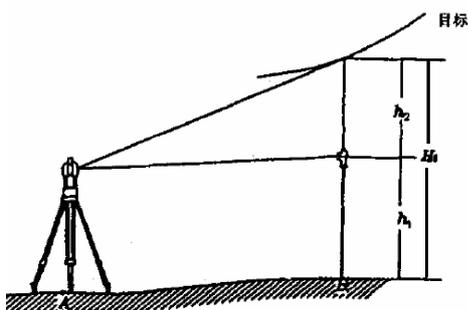


图 7

中心;

C: 按键 [6], 则转入对边测量模式, 并开始对边测量, 约 5.6s 后, 显示出 *C* 点至 *B* 点的斜距、平距和相对于 *B* 点的高差, 其中的平距就是左杆的档距;

D: 将反射镜置于 *D* 点, 重复步骤 (3), 同理测出 *D* 点至 *B* 点的斜距、平距和相对于 *B* 点的高差, 其中的平距就是右杆的档距。

B 点的高程已知, 那么线杆 *C*、*D* 的地面高程自然也就测出来了。

6.2 在横断面测量中的应用

横断面测量是测量垂直于线路中心方向的地面起伏情况。利用全站仪的对边测量功能, 可以替代以前的横断面测量方法。

如图 8 所示, 在线路中线点 *A*、*B*、*C*、*D*… 处要测量横断面, 仪器架设在任意方便的地方。原则是, 视野开阔, 能看到的横断面越多越好。欲测 *A* 点的横断面, 首先在 *A* 点设置反射镜, 照准其中心, 在经纬仪模式或基本模式下, 按 [7]、[8] 或 [9] 中的任一键, 开始距离测量。然后, 将反射镜置于横断面上的 1 点, 照准其中心, 按键 [6], 就能测出 1 点到 *A* 点的斜距、平距、高差, 将 1 点至 *A* 点的平距和高差记下, 再将反射镜置于横断面上的 2 点, 同样按键 [6], 测出并记下 2 点至 *A* 点的平距和高差, 依此类推, *A* 点处的横断面就完成了。仪器不动, 再将反射镜置于 *B* 点, 重复 *A* 点处的横断面测量步骤, *B* 点的横断面也就测量完毕了。详见下图 8

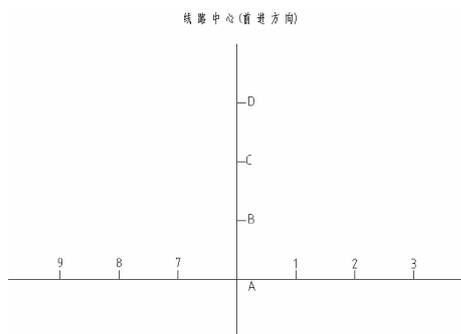


图 8 横断面测量示意图

6.3 碎部点测量

碎部点测量是地形图测绘取得测量数据的基本手段之一。测量人员进行碎部点测量时, 要保证测量点位置正确, 减少误差。因此它在野外测量工作中的意义是巨大的, 也是我们最常使用的一种测量方式。碎部点测量的全过程都需要使用全站仪和计算机, 计算机作为辅助, 承担着数据传输和保存的重要功能, 全站仪的智能化可以帮助我们快速得到测量数据, 最后绘制地形图。为了保证测量数据的准确性, 首先要固定全站仪的位置, 确定其测量方位, 并使其固定, 才能在其他设备的配合下顺利开展, 保证测量的精度。详见下图 9; 图中 *O* 为测站点 (置镜点), *A* 后视点, *B* 为碎部点。

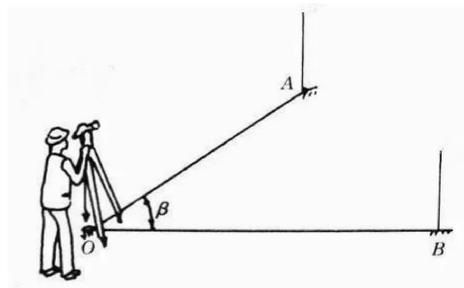


图 9 碎部点测量示意图

(1) 测站点 (置镜点) 设置

进入测站点信息输入屏幕, 输入测站点 (置镜点) 信息: 点号、仪器高、点号编码, 并确认。如果测站点信息已经保存在创建的文件中, 则系统自动调用该点的坐标和高程, 如果文件中没有该点信息, 则屏幕显示坐标和高程输入屏幕, 此时输入测站点 (置镜点) 信息, 便设置完成。

(2) 后视点 (定向点) 信息设置

进入后视点 (定向点) 信息输入屏幕, 输入后视点信息: 点号、视标高、点号编码, 并确

认。如果后视点信息已经保存在创建的文件中，则屏幕显示后视点方位角。如果文件中没有该点信息，则屏幕提示你输入后视点坐标和高程。然后按照屏幕提示照准后视点目标，将水平度盘归零并确认。

(3) 碎部点数据采集

进入碎部点数据采集屏幕，第一个点的测量需要置入碎部点点号和棱镜高，然后照准碎部点所立的对中杆，按确认键测量。坐标和高程显示于屏幕上后，按确认键，碎部点的信息自动存储在创建的作业文件中。再次出现测量屏幕时，碎部点点号递增并默认上一个碎部点的棱镜高，如此反复将各个碎部点测量出来，用于地形图、地籍图或纵横断面图的绘制。

7 结束语

现阶段，全站仪已广泛应用于各种工程建设中，充分利用、发掘全站仪的特殊测量功能，不仅可以提高测量速度和精度，而且能够节省大量的工作时间，降低外业消耗，提高工作效率，同时也提高了经济效益。全站仪作为工程测量的重要工具，在房屋建筑、土地整治、高速公路，高速铁路等多类工程建设中得到广泛应用。由于全站仪的特殊测量功能在工程测量中具备较多的应用优势，不仅能够提升放样时的精确度，减少工作人员的工作时间，更能够提升工作效率，促进测量工作快速有效的完成。在线性工程测量过程中，必须明白全站仪的内部结构及工作原理，

只有这样才能在线性工程测量放样中根据测量的要点展开工作，提高测量质量，为工程后续建设施工提供重要的技术支持，才能更好的为各类建设工程服务。

参考文献：

- [1] 周晴. 全站仪在工程测量中的放样及其应用 [J]. 建材与装饰. 2018 (47).
- [2] 电子全站仪在测绘工程中的应用 [J]. 科技创新导报. 2015 (25).
- [3] 孙磊. 电子全站仪在送电线路测量中的几种方法 [J]. 科技信息. 2017 (25).
- [4] 全站仪在建筑工程测绘中的应用研究 [J]. 建材与装饰. 2016 (08).
- [5] 全站仪在工程施工测量中的应用方案 [J]. 广东科技. 2015 (16).
- [6] 全站仪在线路测量中的应用 [J]. 兰州铁道学院学报. 2016 (01).
- [7] 全站仪专项测量功能及其在工程测量中的应用 [J]. 大众科技. 2015 (08).

作者简介：周宗洪，男，云南文山人，昆明理工大学测量工程专业毕业，现任云南瀚哲科技有限公司测绘工程部主任，主要从事地形测量及不动产测量研究。联系电话：13888348786，(E-mail) 332351364@qq.com

试点先行做规划 典型引路同推进

——隆阳区“干部规划家乡行动”试点村庄规划编制经验探索

张莹

隆阳区是保山市政府所在地，辖21个乡镇（街道），拥有国土面积4849.65平方公里，初步划定的城镇开发边界外有283个行政村（社区），约1700个自然村。按照云南省“干部规划家乡行动”统一安排部署，隆阳区将“多规合一”实用性村庄规划编制作为推进乡村振兴示范区建设、优化国土空间格局、提升农村人居环境的重要抓手，通过优先选取地理区位、资源禀赋差异的村庄开展试点编制，探索不同类型村庄规划编制思路和经验，为全面开展村庄规划编制提供示范。

一、摸清隆阳村庄底数

村庄分布特征。隆阳区境内有澜沧江、怒江两大水系和怒山、高黎贡山两大山系，地理特征呈现大江深切峡谷、平坝嵌于山地间的地势，具有“九分山有余，一分坝不足”的地理格局，山区、半山区占总辖区面积的92.6%，坝区村庄分布少，山区村庄分布多，大型、特大型村庄占比较多。

村庄规划进程。在以自然村为单元的“村庄建设规划时代”，隆阳区完成了全区1295个自然村“两图一书”（现状图+用地规划图+说明书）村庄规划覆盖，规划在一定时期内发挥了作用，但“两图一书”的内容相对简单，未在“多规合一”的基础上进行，存在规划底图数据不清、矢量坐标不准、各类规划矛盾冲突、预留发展用地与基本农田重叠等问题，难以适应村庄发展的需求。机构改革后，以行政村为单元的“多规合一”的实用性村庄规划编制势在必行。

村庄存在问题。隆阳区村庄存在“数量大、山区多、坝区乱、无风貌、不集约、基础差、产业弱”等问题。数量上，隆阳区需编制村庄规划的数量占全市5县（市、区）的40%；分布上，山区村庄占比61%，山区村庄数量多；布局上，坝区“只见房屋，不见农田”的问题突出，村庄无序蔓延严重；风貌上，“无明显特色”已然成为最大特色；用地上，农村居民点用地不断增加，用地集约程度持续下降，户均宅基地过大；基础上，城乡发展不均衡，农村基础设施、公共服务设施覆盖度低；产业上，特色产业仍处于起步阶段，乡村振兴任重道远。

二、开展试点规划经验探索

2021年开始，隆阳区优先开展省、市、区级村庄规划试点编制，通过选取坝区城镇周边、产业特色、历史文化特色等不同特点的11个试点村庄，探索差异化规划编制方法。

（一）以河图街道大官庙社区为代表的，“基础设施条件好、有新兴网红业态支撑旅游发展的文旅融合型坝区村庄”。

大官庙社区位于保山中心城区坝区，背靠东山森林公园，面朝农业观光园，乡村旅游资源丰富，在网红经济的带动下新生态农家乐有所起步，但是坝区村庄外围均是基本农田，用地无法拓展，建设用地需求难以满足。示范探索：一是精准划定村庄边界，引导集聚发展，严控村庄继续向外围蔓延，充分盘活村庄内部批而未建、低效闲置用地和废弃建筑，满足宅基地、公共服务设施及产业发展用地的需求；二是聚焦坝区村庄

承接城市服务需求，结合新兴网红餐饮产业开展产业策划，统筹城乡互补规划产业发展。

(二) 以潞江镇新寨村为代表的，“规划手段创新的，致力于优势产业复兴的中国咖啡第一村”。

新寨村位于怒江大峡谷中段的潞江坝干热河谷，在高黎贡山的孕育下造就了独特的咖啡生产环境，曾经是获得世界、全国重要奖项的咖啡种植地，但村庄发展过程中咖啡产业逐渐衰败，种植、加工水平低端化，村庄旅游基础但设施支持不足，接待能力有限。示范探索：一是围绕优势产业复兴谋规划。制定一个目标：中国精品咖啡第一村；一个策略：回归世界级咖啡原产地核心产区；一个计划：一十百千万工程，1个精品咖啡博览园，10个精品咖啡庄园，100个幸福咖啡院子，1000吨优质精品咖啡豆，10000亩保山小粒咖啡示范基地。二是规划手段创新。运用“规划家乡我参与”手机APP小程序，打通村民、回乡干部、规划编制人员、政府工作人员交流通道，帮助村民参与规划、执行规划；村民读本采用三维航飞图进行标示，村民读得懂、好使用。

(三) 以潞江镇江东村为代表的，“农业产业有企业支撑，但生态红线占比高的搬迁撤并型村庄”。

江东村位于怒江东岸，属半山半坝村庄，生态保护红线面积约占村庄国土面积的63%，在专业公司带动作用，火龙果种植已具备一定规模化和标准化，年均产值达5000万。示范探索：一是围绕火龙果种植及产业链延伸，促进一二三产融合，保障旅游和基础设施用地；二是通过规划引导，鼓励生态红线范围的零散居民点搬迁至集中建设区，统一配套和完善基础设施，集约节约利用资源，保护生态敏感区域。

(四) 以西邑乡鲁图村为代表的“一个被文

化改变的村子，农旅融合发展的特色保护型村庄”。

鲁图村属于山区村，具有独特的山地丘陵地质景观，鲁图村作为永昌府进入广邑州的交通要塞得以开辟，至今仍残留着部分茶马古道遗迹、百年以上古建筑30多栋（四合院为主的徽派建筑），祠堂、家堂、学堂“三堂文化”传承至今。但是，经过时间的洗礼，历史老宅破旧不堪，古道几乎磨灭，自然景观藏在深闺不为人知。示范探索：一是延续村庄历史，通过规划引导抢救性保护修缮古宅、古道、古井等历史遗迹，重塑村庄历史文脉；二是推进“乡旅+”，促进一三产业融合，以第一产业为核心，打造优质农业空间，结合天坑等自然景观发展田园观光休闲农业；围绕历史文化和古建筑群功能业态转化，打造特色乡旅村庄。

除此之外，我们还总结了以敢顶村为代表的“多元民族文化融合，资源丰富的移民安置型村庄”、以杨三寨村为代表的“具有普遍性的产业有一定特色，但村庄人居环境质量一般的特大型村庄”、以安邦村为代表的“香柏场国家草原公园前哨，依托旅游发展的特色保护型村庄”等试点经验探索。

“多规合一”实用性村庄规划是新时期国土空间规划体系下加强村庄建设管控的有效手段，是乡村地区国土空间规划传导最后一公里的重要保障。下一步，我们将按照“干部规划家乡行动”工作方法，汇聚各方力量和智慧，围绕试点经验完善提升，运用好试点规划经验典型引路法，为全区切实编制接地气、能落地，实用、管用、好用的村庄规划作出示范，走出一条村庄规划的保山隆阳路子。

(作者单位：保山市隆阳区自然资源局)

告别土坯房 住上小洋楼 苗岭欢歌感党恩

——马龙区巧借城乡建设用地增减挂钩政策助推苗族同胞脱贫攻坚综述

李国军 陈德斌 王龙乔

黄墙青瓦、观景阳台，8米宽整洁平坦的路面、1200棵随风摇曳的绿化树、别具苗族特色的31幢小别墅如颗璀璨的宝石镶嵌在马龙县城大湾河畔的一处开阔的平地上。

而迈入群山连绵、满目苍翠怀抱着的马过河镇鲁石村委会的百户苗寨黑石头黄泥塘新村同样让人眼前一亮：1条7米宽的水泥街心路贯通村庄，路两旁的绿化树苍翠欲滴，101套安置房排列整齐、功能齐全。畜厩舍、村民活动室、苗岭超市、公厕、垃圾池、路灯等基础设施一应俱全。

上述两个苗族同胞易地扶贫集中搬迁安置点是马龙区巧用城乡建设用地增减挂钩政策助推脱贫攻坚的“旗舰版”，借助“高含金量”政策工具，苗族同胞告别世代代人畜混居、低矮狭窄、黑暗潮湿的土坯房，搬进安全舒适、宽敞明亮、功能齐全的小洋楼，圆了祖祖辈辈梦寐以求的安居梦！昔日贫困的苗族同胞在当地党委、政府坚强带领下，苦干实干脱贫。沐浴着政策春风，感党恩、听党话，步履铿锵迈步在乡村振兴的大道上……

抢抓机遇，用足用活政策“金钥匙”

确保到2020年农村贫困人口实现脱贫，是全面建成小康社会最艰巨的任务，是党中央、国务院确定的重大民生工程，是省委、省政府部署的重大民生项目。实施易地扶贫搬迁工作是省委、省政府深入贯彻落实习近平总书记新时期扶贫开发战略思想和“五个一批”精准扶贫要求的有力行动，是全面打赢脱贫攻坚战、与全国同步实现小康的重大支撑。《中共中央国务院关于

打赢脱贫攻坚战的决定》中提出“利用增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁”。实施增减挂钩，既可为搬迁农民安置提供用地保障，又能为搬迁农民建新居、农村基础设施建设和扶贫产业发展提供有力的资金支持，推动贫困地区经济社会发展，确保易地扶贫搬迁农民搬得出、稳得住、能致富。

为在精准施策上出实招、在精准推进上下实功、在精准落地上见实效，充分发挥国土资源超常规政策特别是城乡建设用地增减挂钩政策对扶贫开发及易地扶贫搬迁的支持促进作用，国土资源部相继出台《国土资源部关于用好用活增减挂钩政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁工作的通知》、《国土资源部关于进一步运用增减挂钩政策支持脱贫攻坚的通知》等文件。《中共云南省委云南省人民政府关于深入贯彻党中央国务院脱贫攻坚重大战略部署的决定》明确提出“实施易地搬迁脱贫。大力实施易地扶贫搬迁‘三年行动计划’和‘十三五’规划，用3年时间，先完成30万户、100万人搬迁，建设3000个安置新村。统筹整合农村危房改造和抗震安居、兴边富民工程等相关项目资金，增大易地扶贫工程投资总量。……整合交通建设、农田水利、人饮安全、土地整治、山洪防治、中小河流治理、地质灾害防治、林业生态等支农资金和社会资金，支持安置区配套公共设施和迁出区生态修复。利用城乡建设用地增减挂钩政策支持易地扶贫搬迁。”为认真贯彻落实省委、省政府决策部署，用好用活增减挂钩政策作为实施精准扶贫、精准脱贫的有力抓手，云南省国土资源厅

主动配合有关部门，先后制定出台《云南省国土资源厅 云南省林业厅关于支持易地扶贫搬迁三年行动计划的十条意见》、《云南省国土资源厅关于保障易地扶贫搬迁用地的意见》、《云南省城乡建设用地增减挂钩试点工作实施办法（暂行）》和《云南省国土资源厅关于贯彻落实城乡建设用地增减挂钩政策支持脱贫攻坚的实施意见》等相关文件。马龙区学深悟透增减挂钩政策，提振精神，牢固树立并切实贯彻执行创新、协调、绿色、开发、共享的发展理念，誓在脱贫攻坚主战场顽强拼搏、奋楫争先。

统筹谋划，规划蓝图变成“施工图”

增减挂钩是指依据土地利用总体规划，将拟整理复垦为耕地的农村建设用地地块（即拆旧地块）和拟用于城镇建设的地块（即建新地块）共同组成建新拆旧项目区（以下简称项目区），通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，实现耕地面积增加、耕地质量提高、建设用地节约集约利用和城乡用地布局更加合理的目标。

增减挂钩有利于充分保障搬迁农民安置用地；有利于进一步优化城乡建设用地结构、布局和规模，解决城镇建设用地难题；有利于为农民新居搬迁、农村基础设施建设和扶贫产业发展提供资金支持；有利于激活农村生产要素市场，增强贫困地区内生动力和活力，实现土地权益最大化，为脱贫攻坚工作提供更大支持。

《云南省国土资源厅关于贯彻落实城乡建设用地增减挂钩政策支持脱贫攻坚的实施意见》于2017年6月27日出台，根据马龙区易地扶贫搬迁安置工作实际，经过实地踏勘并通过1:500地形实测，结合马龙县全国第二次土地调查成果和最新年度变更调成果查数据以及脱贫攻坚安置点的需要进行深入分析，选定位于马龙县鸡头村街道地块一、马过河镇鲁石村地块二至地块五搬迁点的农村宅基地和纳章镇（地块六）1个

废弃采矿用地作为项目区拆旧区。确定鸡头村街道大凹子脱贫攻坚集中安置点和马过河镇鲁石脱贫攻坚集中安置点为项目建新区。精心编制《马龙县2017年鸡头村街道、马过河镇和纳章镇城乡建设用地增减挂钩项目区实施方案》（以下简称《实施方案》），通过建新拆旧和土地整理复垦等措施，在保证项目区内各类土地面积平衡的基础上，实现耕地面积增加、耕地质量提高、建设用地节约集约利用和城乡用地布局更加合理的目标，并将增减挂钩节余指标在省域范围内有偿流转，为脱贫攻坚开辟新的筹资渠道。几经努力，2017年9月14日，云南省国土资源厅对项目区实施方案做出批复，项目区面积45.8194公顷，其中拆旧地块39.0786公顷，通过复垦可新增农用地38.8959公顷，耕地24.4684公顷；安置地块6.7408公顷，占用耕地1.1203公顷。不足100天时间就全部完成实地踏勘、意见征询、方案编制、规划设计、方案审批，不能不说这是个奇迹！这既是兵贵神速，更是对新时期下做好脱贫攻坚工作的责任与担当的最好诠释。

精心组织，一新一旧地块喜“联姻”

美丽家园大凹子。鸡头村街道盛家田社区大凹子居民小组，有群众31户、140人，全部是苗族。人均耕地不足1亩、且多为25度以上的坡地，种植业以玉米、洋芋为主，养殖业以牛、羊、猪、鸡为主，全村勉强解决温饱问题。2014年人均纯收入低于2300元。老村子距社区居委会4.5公里，距街道办事处8公里，距县城6公里。全村国土面积1.9平方公里，山高坡陡，人多地少，河流环绕，交通不便，自然资源条件极差。给群众生产、生活和就医、就学造成了极大困难和诸多不便。

全村原有砖木结构房屋10户、土木结构房屋21户，房屋低矮破旧、变形开裂，居住条件极差。2015年雨水较多，旧村所在的山体出现大面积开裂、下滑现象，村民无法安居乐业。

●脱贫攻坚●

《马龙县发展和改革局关于鸡头街道大巴子居民小组地质灾害避让点整体搬迁方案的批复》同意将大巴子村整体搬迁，全面拉开大巴子苗族村整村易地搬迁工作序幕。

在实施整村易地搬迁工作中，综合考虑大巴子苗族村土地贫瘠、发展种养殖业不利的劣势，以及安置新区风景优美、交通便利、紧邻县城的优势，充分发挥苗族群众能歌善舞的特长，决定大巴子新村建设依托县城片区规划，定位为民族文化及乡村旅游体验村。

安居工程严格按照省、市、县美丽家园“九个一”的标准建设。即：修一幢住房、建一个活动室、修一条道路、安一条水管、装一盏路灯、栽一棵树、设一处垃圾堆集中收集点、培育一个产业、制定一个村规民约。新村总用地面积2.3351公顷、投资680万元，建设居民住房31套；每户住房占地143平方米，建筑面积220平方米（二层砖混结构独体房屋134.5平方米，另建厨房20平方米、卫生间7平方米）；投资31万元，建设畜厩31套，每套占地约28平方米。村内配套建设投资340余万元，建设村内道路、给排水管网、居民活动室、路灯、绿化树木、公厕和垃圾收集箱等。

安居工程建设整合八块项目资金627.94万元。即：省级规划示范村200万元、民族团结进步示范村100万元、省级重点村建设45万元、市级美丽家园建设93万元、地质灾害避让点整体搬迁补助80万元、棚户区改造78.44万元、民政贫困搬迁补助16万元和扶贫异地搬迁15.5万元。协调信用社发放农户扶贫贷款155万元（户均5万元），居民自筹62万元（户均2万元），合计居民自筹资金217万元。工程自2015年9月28日开工，2016年6月完工，2016年10月，整合投入80万元，硬化长690米、厚0.25米、平均宽8米的街心道路5520平方米。2016年7月至当年11月，31户苗族同胞陆续乔迁新居。该村利用交通便利、信息快捷等区位优势，

在鸡头村街道党工委坚强领导下，苗族同胞大力发展斗牛、苗族歌舞风情表演等民俗文化产业，苗族同胞生产生活发生翻天覆地的变化，日益升温成为民族文化旅游的打卡点。2019年全村光荣脱贫，并有近10户苗族同胞购买小轿车，过上以前无法想象的幸福生活。

靓丽的百户苗寨黑石头黄泥塘新村。黑石头和黄泥塘两个苗族村，隶属于鲁石村委会，两村共有108户，423人。长期以来，因交通不便，土地贫瘠，经济基础差，产业结构单一，群众发展意识不强，缺乏技能，导致贫穷落后，两村建档立卡贫困户101户，371人，贫困发生率87.7%，是远近闻名的“贫困村”，尤其村民住房普遍破损陈旧，居住位置地处小江断裂带延长线上，存在严重地质灾害隐患，时刻威胁群众生命财产安全。为彻底改变贫困落后的面貌，按照脱贫攻坚的要求，马龙县发展和改革局下达《马龙县马过河镇鲁石村委会黑石头、黄泥塘易地扶贫搬迁项目实施方案》的批复，同意对两个村101户苗族群众实施整体搬迁、另有7户于整村搬迁前已自行在集中安置区附近建房。

在规划中，坚持符合政策要求、群众意见、体现民族特色有机结合，按照“建设新村庄、发展新产业、过上新生活、形成新环境、实现新发展”的要求，科学合理制定规划。在功能设施上，按照美丽宜居乡村建设“九个一”的要求，做到设施完备、功能齐全，沼气、自来水、太阳能、两污处理设施设备一应俱全，群众可“拎包入住”。户型设计做到人畜分离、厨卫入户、结构合理，方便群众生活。在建筑风格、整体风貌上，体现苗族的文化元素，彰显农村文化特色，绿化以果树为主，建筑采用砖混斜屋顶青瓦，既保障建筑安全，又体现苗族多彩的民族民俗文化。

为把项目建成群众满意的工程，积极发动群众参与和支持，树立“自己的事情自己干”的意识，采用“统规自建”的方式。成立由村民

选举的代表组成的 10 人联建委员会，负责整个工程建设的协议签订、质量进度、安全生产、资金管理以及群众工作，发动群众参与工程建设管理。通过召开群众大会、入户走访等方式，开展政策宣传、广泛征求在规划、选址、户型设计、产业发展等每一个细节的意见，有效的化解矛盾，推进项目的实施。同时，组织群众参与到自家的房屋建设中来，既监督工程质量，又获得打工报酬，抵扣建房费用。工程建设中，群众参与激情很高，积极投工投劳，没有发生一起群众性矛盾。搬迁点占地 4.4057 公顷，101 套房屋，户均占地 120 平方米，项目总投资 2897.8 万元。其中，房屋总价 1827 万元，公共设施总价 1070.8 万元。为最大限度降低群众的负担，在户型设计上，根据群众经济承受能力，按照住房安全、功能齐全、节约成本的原则，设计了两种户型，一层户型 105.74 平方米，共 50 套，房屋价格 136730 元/套，群众需要出资 37054 元；二层 189.48 平方米 51 套，224225 元/套，群众需出资 124549 元。一层户型基础按照两层户型设计，方便群众加层。为解决生活配套建设，积极争取到农村能源沼气建设项目和太阳能热水器项目，每家每户建设一个沼气，建设污水管网，集中收集处理污水，安装了太阳能，让群众能喝上干净卫生的自来水。项目累计整合安居工程、易地扶贫搬迁等项目资金 2071.8 万元，并严格按照招投标要求，做到专款专用。2017 年 12 月苗族同胞载歌载舞乔迁新居，欢快酣畅的芦笙声伴着浓郁的苗族歌舞振荡山谷……几年来通过扶持苗族同胞发展花卉种植、走地鸡、山羊养殖等，2019 年人均纯收入突破 8000 元，甩掉贫困帽子。

百亩工矿废弃地变容颜。纳章镇龙洞村委会的小天生坝村零散分布着品位不均的鸡窝状硫铁矿，受利益驱使，自上世纪末开始，陆续有村民、矿业公司进行矿产品采洗等初加工活动。数十年来的零星、不间断的开采，昔日土地如今面

目全非：地面高低不平、跌宕起伏、坑塘相连、沟壑相间，2009 年来，受矿产品价格下跌、市场低迷等原因，致使 32.6974 公顷采矿地一直闲置废弃。

伴随着挖掘机、装载机的阵阵轰鸣声，如今当步入纳章镇龙洞村委会小天生坝居民小组不远处的拆旧复垦区，因多年采矿形成的矿塘、贫瘠的红土地、塌陷和压占的耕地，通过深翻细犁、客土回填、建设灌溉与排水和田间道路、土壤改良、生物农艺等项工程措施，过去杂草丛生、荆棘遍野的“胡子拉碴”之地诞生出 25.4220 公顷耕地！如今一条条机耕道编织在山腰间，一座座水池镶嵌在山顶，一株株核桃苗茁壮成长，项目的实施更为附近村民提供临时性就业岗位 100 余个，让他们在家门口打工把钱挣。这些由村委会打包对外招商的 300 余亩耕地，经过承包人用心经营，已初步显示出经济效益。每亩土地租金 600 元，客商又投资 10 万余元安装滴灌等现代农业节水设施。2019 年初冬收获的丽贮六号秋季马铃薯，每亩均产量达 2.8 吨，单个最大的马铃薯质量达到 800 克，这些马铃薯将以每公斤 1.8 元至 2 元的价格远销至四川省、重庆市和广州市，倍受消费者青睐。既壮大集体经济又成为附近村民们在家门口打工挣钱的一个好去处，昔日贫瘠、不毛之地的废矿塘如今成为一片膏腴。

节约集约用地，科学规划建新地块。先后委托有地质灾害危险性评估资质的中介机构完成建新区地块评估，两个安置地块土地权属明晰，界址清楚，无争议。建新区地块一用地总面积 2.3351 公顷，属鸡头村街道拆旧区地块一搬迁脱贫攻坚集中安置点，安置 31 户 140 人（全为建档立卡户）。搬迁新建房屋 31 套，建安置房 0.2110 公顷，农村基础设施和公共服务配套设施面积 1.5752 公顷，非农产业发展用地 0.5489 公顷。

建新区地块二用地总面积 4.4057 公顷，属马过河镇拆旧区地块二、地块三、地块四、地块

●脱贫攻坚●

五搬迁脱贫攻坚集中安置点，安置 108 户 426 人（建档立卡 101 户 371 人）。建设住房用地总面积 2.0200 公顷，道路占地 1.6948 公顷，非农产业发展用地 0.6909 公顷。

《实施方案》建新区用地总面积 6.7408 公顷，其中：农用地 6.1759 公顷，农用地中耕地 1.1203 公顷（旱地）、园地 1.0684 公顷（果园）、林地 3.9372 公顷（有林地 0.4029 公顷、其他林地 3.5343 公顷）、其他农用地 0.0500 公顷；未利用地 0.5649 公顷（其他草地）。

高位推进，拆旧地块建设跑出“加速度”。按照土地整治项目管理相关程序，经过努力，项目区所涉及的大凹子、黑石头和黄泥塘三个苗族村拆旧区土地复垦工程于 2017 年 12 月 25 日开工。

众人拾柴火焰高。但拆旧区建设尤其是旧村庄拆除并非一帆风顺。如马过河镇鲁石村委会的黑石头、黄泥塘两个苗族村拆旧区就经历慢快交替、难易交叉的阵痛。动工之初，马过河镇挂钩联系干部通过分片包干、责任到人、任务到户的工作方法，深入细致开展拆旧区各项工作。考虑到当地苗族同胞风土人情、生产生活习惯及当时正值烟叶烘烤期、畜厩房紧张等客观实际情况，制定切实可行的拆旧工作思路。区纪委还将拆除进度列为重点督办事项，每周上报一次拆除进展。鉴于部分村民仍存在等待、观望等思想，自然资源部门分别于 2018 年 7 月 26 日、9 月 17 日两次派出执法人员协助马过河镇全面完成苗族同胞原居住的房屋、生产生活建筑物的强制拆除工作，随即马不停蹄地开展土地复垦、灌溉与排水、田间道路等项工程措施的建设。

转变观念，拓宽思路，提升项目总体管理水平。结合拆旧地块实际地形地貌，通过综合采纳基层政府、监理公司、甲方驻工地代表等多方意见，最终完成优化方案，保证财政投资效益的充分发挥，真正让有限的资金用在刀刃上，累计比预算节约资金 116.45 万元；其次按现行管理体制

制，将结算审核通过政府特例采购确定编制单位，加大督促协调力度，中介机构加班加点，不到一个月之内就出具审核报告，这在以前项目管理实践中是相当少见的……这充分说明参与项目管理的人员认清形势、明确任务，有责任、敢担当，敢于放下包袱、发动脑筋，维护和提升新的历史条件下自然资源部门务实高效、团结拼搏、不辱使命的良好形象。

至 2018 年 4 月 23 日拆旧区全部完成规划设计施工。过去零散简陋、破旧不堪、环境卫生脏乱差的旧村庄和数十年来晒太阳的工矿废弃地摇身变成一片片平坦的耕地，累计投资 484.61 万元，旧村庄的土坯房全部拆除、清运完毕，并通过建设田间道路、灌溉与排水工程等，累计造出水浇地 24.4684 公顷（367 亩），完成土地平整 30.4850 公顷；新建 25 立方米水窖 87 座，沉砂池 87 个，涵洞 13 座，新建农沟 9 条，共计 23335 米，新增人饮 PE 管 180 米；新建生产路 6 条 2102.4 米，改建生产路 4 条 893.4 米，改建田间道 2 条 10981 米，便民桥 4 座等。

2020 年 8 月 6 日，马龙区自然资源局联合马过河镇党委政府在鲁石村委会百户苗寨黑石头黄泥塘新村，现场为苗族同胞颁发全区首批易地扶贫搬迁安置点不动产权证，让他们既搬新家、住新房，又领红本本、吃下“定心丸”。更令人高兴的是，早在 2017 年 9 月 20 日，按照当时政策，项目节余指标就成功实现省内流转 175.11 亩，每亩 25 万元，实现财政收益 4377.75 万元，为全区脱贫攻坚注入“源头活水”、带来“真金白银”；2020 年 7 月 9 日，马龙县 2017 年鸡头村街道、马过河镇和纳章镇城乡建设用地增减挂钩项目实施方案通过云南省自然资源厅验收批复，这标志着马龙区首个借助“增减挂钩”政策积极支持扶贫开发及易地扶贫搬迁的项目圆满收官。

（作者单位：曲靖市马龙区自然资源局）

漫谈读书

丰德金

层次越高的人越酷爱读书，毛主席就是其中之一。读书多了，书与书，相互印证，能看透更多事实真相，同时，开阔视野，升华思想。通过读书，不断置换人的认知，把新的认知不断吸收进来，把旧的观念悄悄“挤”出大脑。

工作之余，多数人都会花时间去交往，当然，必要的饭局和应酬也很有价值，毕竟“吃”能够增进人与人之间的了解。虽说读书是最廉价的社交，但读书也有它枯燥的一面，不像聊天那样随意。“处处留心皆学问，人情练达即文章”。吃饭时，听人聊天，海阔天空，天南海北，即兴发挥，也是一种学问，更是一种互学，关键是会不会把“吃饭”视为一种学习。如果，跟有学问的人共餐，既享受着美味佳肴，又倾听人家引经据典。有时候，饭桌一席话，胜读十年书。在一些饭桌上，人家虽是三言两语，说不定是人家很长时间的潜心研究，甚至是一辈子的学识见解。

人是群居动物，是容易孤独的，甚至会，越越越迷茫。有时候，参加饭局，应酬、应酬，听人“说天阔”，也是一种享受，受益比读书来得更直接。好书亦如好友，好友亦如好书。偶遇，

不仅消除寂寞，还有意外收获，让自己的内心得到净化。

越是思想活跃的人越是偏好交往和读书，越是善侃之人越擅长多视角审视社会生活，越明白自己该怎么“做”？该怎么“活”？我喜欢听领导作报告，更喜欢听老师讲课，还喜欢听人聊天，但不喜欢那种没有多少含金量的聊天活动，我要思量自己的时间成本，用自己的黄金时间去听人家聊一般的事，就如，我是砍柴的，他是放羊的，我俩聊了一天，他羊吃饱了，那我的柴呢。似乎我们每个人都会有这种情形，自以为自己融入了某些高人的世界，而恰恰因为自己读书太少，信息知识太窄，筹码小，够不着人家，人家并没有把自己当回事，而损失掉了自己的宝贵时间。因此，慢慢地，我把读书放在前交友放在后，通过书籍洗礼，却发现读书会比交友更有自尊、更有提升。

我们常常会参加一些活动，但在有些场合，别人热闹，我依孤独，当时热闹，过后孤独，这样的感受，我有过，相信很多人也有过。人孤独的时候，总想出去热闹热闹，参加一些说不清意义的应酬，却不愿一个人好好读读书，当狂欢的

人群散尽之后，心中剩下的仍是无尽的落寞。有位哲人说，几乎，我们所有的痛苦，都来自于我们不善于在房间里读书。后来，我慢慢发现，我们很多的苦恼，大部分在书中可以找到答案。

酷爱读书与讨厌读书，言谈举止，永远不可能一样。人到了一定的年龄，自然清楚自己最需要什么，也不必在意别人把自己视为“什么”或投来异样的目光。而读书，所能享受的清欢只有自己才知道。只要有书读，我就不会觉得生活乏味，也不累及他人。读书，使灵魂升华。杨绛曾说：人这一生，无非是认识自己、洗练自己，自觉自愿的改造自己。她与钱钟书老先生，常常是同居一屋各自读着自己的书，研究着自己的学问。在她看来，只有不断的在读书中找到自己，才是人生中的大乐趣。当她变成垂暮老人之后，依然静谧淡然，不急不躁的度过自己的后半生。对于这位看透世事的老人来说，读书，是一种与世界交流的渠道。说明读书并不孤独，书中有热闹，智慧更多。同时，读书是每个人自发认识自己的最好途径，认真踏实地做好自己当下事之

后，读点书，不迷失自己，不惊恐未来，也不着急找到什么答案。把“心”留一小部分来读书，不经意间，会收获自己之前并没收获的东西，从而，缩小与人交往时的认知信息不对称，只有多读点书，才会更加笃定自己究竟该做什么，该怎么做人。只有多倾听他人的声音，同时，多倾听自己内心的声音，才能变成更好的自己，才能活得更有深度、更有宽度。那些真正能让自己增值而获得升华的时光，便来自于读书。我个人的感受是，只有在读书的时候，才能完全找回真实的自己，才能享受自己的时间，才能找到更有意义的自己。

懂得享受读书生活，可以把枯燥的日子过得更加滋润，可以把平凡生命活得风情万种，可以遇见更好的自己。别害怕读书，别拒绝读书。因为，读书，既能让你融入精神世界的繁华，也能让你享受到酷爱读书的美好人生。

（作者单位：会泽县自然资源局）