

海南农垦土地大调查现状、问题与优化路径研究

刘 庄

海南省农垦设计院有限公司 海南 海口 570311

【摘要】：海南自贸港建设背景之下，农垦土地属于海南主要的国有资源，是推进海南产业发展、促进乡村振兴以及垦地融合的关键承载主体。本文依托本次大调查工作实践，对海南农垦土地基本状况、大调查开展背景及推进过程进行整理归纳，对调查过程中出现的突出土地问题进行分析并探究其背后存在的历史与技术原因，并在此基础上提出有针对性的优化路径，以期给海南农垦土地精细化管理和资源高效利用以及垦地融合发展提供一些参考。

【关键词】：海南农垦；土地大调查；土地资源管理；一张图平台；垦地融合；资源优化配置

DOI:10.12417/2811-0528.26.15.020

1 研究背景

海南自贸港建设不断深入，国有土地资源精准管理、高效利用的要求也越来越高，国有土地是自贸港产业落地、生态保护、民生改善的主要载体。长期以来，垦区一直沿用传统的土地管理模式，存在诸多历史遗留问题，违规占地、合同不规范、数据更新迟缓等现象比较普遍，私垦私占、土地三过等问题时有发生，不仅造成了国有资产的流失，而且制约了垦区的高质量发展。为了克服上述困难，夯实土地管理的基础，海南农垦开始开展全域土地现状大调查专项工作，并且积极推进智慧管地改革，促进土地管理由粗放型向精细化、数字化转变，为垦地融合、产业升级打下基础。

2 海南农垦土地基本概况与土地大调查实施情况

2.1 海南农垦土地基本概况

(1) 土地规模与空间分布：海南农垦土地总面积约为1014万亩，分布在全省各市县内，属于全域性分布，并且按照分区管理的方式进行管控。垦区土地区位优势明显，沿海地区、交通便利地区是旅游开发的好地方，内陆地区、土壤肥沃地方是发展热带农业、橡胶种植的好地方。海南国有土地中主要构成部分是垦区土地，垦区土地既是天然橡胶等战略性物资生产的重要基地，又是自贸港产业布局的主要空间载体。

(2) 土地利用结构现状：垦区土地利用类型多为农用地，兼有建设用地、特种用地等。农用地占比较高，主要用作橡胶种植、热带作物栽培等，建成180万亩标准化胶园，包括24.6万亩特种胶园，是我国天然橡胶产业的主要生产基地。建设用地主要分布在农场场部、产业园区周边，用作办公、居住、产业配套等，面积小，利用集中。特种用地主要是指胶园、园林、林地等，土地利用呈现出一定的特色。另外垦区还有不少闲置土地、低效利用土地，土地利用结构还需改善。

2.2 海南农垦土地大调查实施背景与工作部署

(1) 实施动因：开展全域土地大调查，根本目的就是解决垦区长久存在的土地管理问题。长期以来垦区土地家底不清、数据碎片化严重，早期测绘标准不统一、台账缺失，造成土地权属界定不清。本次大调查的主要目的是对土地的现状进行全方位的了解，厘清土地的权属关系，规范土地管理秩序，为土地精细化管理、资源优化配置打下基础。

(2) 整体工作方案：海南农垦土地大调查工作采取垦区统一部署、分层推进、专项培训、全域摸排的工作方式，依靠1+2+N制度集成创新体系加以支持。海垦集团为实施主体，制订统一的调查方案，确定调查范围、内容、程序及时间安排，由各所属农场、片区组建专项工作组实施调查。前期进行专项培训，提高调查人员的专业水平，保证调查工作的标准化、规范化开展；中期对全区域全覆盖的摸排，无一处遗漏、无一地块漏掉。

2.3 海南农垦土地大调查实施路径与技术支持

(1) 人工实地摸排核查流程：人工实地摸排核查为本次大调查的主体，采取分层推进的方式进行。各下属农场、片区以属地管理为原则，成立专门的核查队伍，以党员干部为带头示范，分片区、分地块开展实地排查，记录地块位置、面积、利用类型、权属情况、承包现状等信息，并进行台账登记和问题汇总。对检查出来存在的违规占地、合同不规范等问题进行现场记录、分类整理，形成问题清单，为以后整改工作提供依据。

(2) 数字化技术应用：本次大调查重视数字技术的支撑作用，冲破了传统的人工调查局限性，把遥感影像对比、GIS地理信息测绘、大数据台账整理等技术手段融合起来使用，从而改善调查的精确程度以及效率。采用无人机、ArcGIS等技术对偏远地区、细碎地块实施全方位的巡查，填补人工检测的

空白；依靠遥感影像比较技术，同以前各个时期的土地利用状况展开对比，准确地发现土地利用改变、违法占地等状况。

3 海南农垦土地大调查及土地利用现存问题

3.1 土地调查工作层面问题

(1) 历史土地数据遗留问题多：垦区土地开发时间较长，经历了许多发展阶段，早期的土地测绘标准不统一，各个时期的测绘数据差异很大，而且部分历史土地台账丢失或者损坏，造成土地权属认定不清。部分地块因为多次划转、调整而存在权属关系复杂的情况，新旧数据衔接困难，不能对地块历史归属及利用变化情况有清楚的掌握。

(2) 全域调查精细化程度不足：虽然此次大调查进行了全域摸排，但是由于地形条件、人员力量等各方面的因素限制，部分偏远地区、山地丘陵地带的细碎地块的排查工作没有完全到位，存在着实地核查的死角。部分调查人员专业能力欠缺，对地块的使用类型以及权属情况的判断不准，致使调查数据出现偏差。

3.2 土地资源利用现存问题

(1) 土地利用效率偏低：垦区土地资源优势没有得到充分的发挥，土地利用普遍较低。部分农用地存在闲置、粗放种植的现象，种植模式落后，科技投入小，土地产出率低，有些建设用地出现浪费情况，一些产业配套用地闲置，没有达到高效利用的程度，部分未利用地没有得到合理的开发，和自贸港产业发展需求相匹配，土地产值不能充分反映自然资源的优势。

(2) 土地承包经营不规范：土地承包经营环节还存在着许多不规范的情况，承包价格乱、租金低、租期不合理的问题比较突出。部分土地承包没有签订规范合同，或者合同条款不完备，存在私下流转、转包的情况，没有经过相应的审批程序，造成土地权属纠纷频繁发生。

4 海南农垦土地大调查和土地精细化改进措施

4.1 完善全域常态化土地调查工作体系

(1) 细化分层分类调查标准：根据不同的地块特点制定出不同的调查规范，明确分层分类的调查标准。农用地以种植类型、种植规模、利用效率为调查重点，形成农用地分类调查体系；建设用地以权属状况、利用情况、配套设施为重点，规

范建设用地调查标准；闲置土地、历史遗留地块以权属情况、闲置原因、整改潜力为主要对象，确定调查重点及流程。

(2) 建立动态常态化排查更新机制：抛弃阶段性调查模式，创建起动态的、常态化的排查更新机制，促使土地调查工作步入常态化、长效化的轨道。实行季度巡查、年度全面核查制，即安排专人定时对垦区土地进行巡查，及时发现垦区土地利用变化和违法违规占地行为，做好动态记载工作，每年对垦区土地进行全面核查，把实地勘察的结果及时记入数据库并加以完善，保证垦区土地数据和实际情况相符一致。依靠土地“一张图”平台，使调查数据得到及时更新并实施动态管理，创建起数据共享的渠道，促使调查数据同管理数据形成无缝对接。

4.2 规范土地利用秩序，提升资源利用效率

(1) 全面规范土地承包租赁管理：健全土地承包租赁制度，统一承包定价标准，按土地区位、利用类型、市场行情等要素确定合理的承包租金标准，杜绝承包价格混乱、租金过低的情况出现；规范租期年限，根据土地利用类型及产业发展需求合理确定承租租期，防止租期过长或过短造成土地利用效率降低；加大私自发包、转包等违法行为查处力度，严格按照土地流转审批流程执行，规范土地流转行为，保障土地管理秩序。

(2) 推进闲置、低效土地盘活利用：按照海南自贸港产业规划的要求，对热带农业、文旅、康养、南繁育种等特色产业闲置或低效土地进行精准的盘活利用。对闲置农用地进行规模化、集约化种植，推广先进的种植技术，提高土地产出率；对闲置建设用地进行产业布局优化，引进与垦区发展相适应的产业项目，实现建设用地的有效利用；对未利用地在不破坏生态环境的前提下合理开发利用，促进土地资源向高效产业集聚。

5 结论

海南农垦全域土地大调查工作开展以后，较好地摸清了垦区土地家底，规范了垦区土地管理秩序，为垦区土地精细化管理、资源优化配置打下了基础，随着自贸港建设不断深入、垦地融合持续深化，海南农垦还要破解土地管理难题，发挥土地资源优势，推进垦区高质量发展，为全国农垦系统土地智慧化治理提供海南方案。

参考文献：

- [1] 杜玲.土地管理中的测绘技术研究[J].低碳世界,2026,16(02):26-28.
- [2] 张何欣,崔郑,王松妍.大连土地复垦中 GIS 技术应用调查与思考[J].辽宁自然资源,2023,(11):49-51.
- [3] 蔡应奎.甘肃农垦畜牧生产优势与土地承载力调查研究[J].甘肃畜牧兽医,2020,50(05):7-9.