

附件

全民所有自然资源资产清查工作方案

为贯彻落实《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》《中共中央办公厅 国务院办公厅关于深化生态保护补偿制度改革的意见》《十四届全国人大常委会关于国有资产管理情况监督工作的五年规划》要求，推动全民所有自然资源资产清查（以下简称“资产清查”）在全国范围高效、有序开展，在试点基础上制定本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平生态文明思想，按照“两统一”职责要求，建立健全资产清查制度，夯实自然资源资产管理基础，切实落实和维护所有者权益。

——坚持问题导向、目标导向。着力解决资产底数不清的问题，将查清实物量和核算价值量作为首要目标；同时，从资产管理和履行所有者职责需求角度，将使用权状况纳入资产清查工作。

——坚持系统谋划、有所侧重。坚持山水林田湖草沙是生命共同体的理念，坚持陆海统筹，整体谋划全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地、水、海洋等7类自然资源资产清

查，强化全过程质量控制。结合各类自然资源资产特点突出重点：以利用为主的，兼顾摸清资产底数和理清使用权状况；以保护为主的，侧重摸清底数情况。同时查清储备土地等情况。

——坚持融合已有、查漏补缺。利用已有成果开展资产清查，充分融合调查监测、森林草原湿地荒漠化普查、确权登记、审批供应等成果，查清实物量；在估价、核算等成果基础上，建立统一的覆盖全国、空间化的自然资源资产清查价格体系，核算经济价值。

——坚持因地制宜、应用导向。充分考虑各地发展水平、工作基础和组织模式的差异，已完成资产清查试点的地区，可在原有清查成果上进行时点更新。加大清查成果应用，为2026年国有自然资源资产管理情况专项报告、全民所有自然资源资产负债表、领导干部自然资源资产离任审计等工作提供基础支撑。

到2026年6月，通过融合自然资源调查监测、森林草原湿地荒漠化普查、确权登记、土地市场监测监管、自然资源分等定级估价等成果，查清资产实物量，核算价值量，摸清各类全民所有自然资源资产底数；结合地籍调查、确权登记等进展，逐步理清使用权状况，在自然资源底图基础上，初步形成包含实物量图层、价值量图层、产权图层等共同构成的资产“一张图”，按需协同管理各类底图底数，支撑统一履行所有者职责。结合全国国土调查工作安排，定期开展全面资产清查和年度变动更新。资产清查成果不作为部门管

理边界划分依据。

二、主要内容

本次资产清查范围包括全民所有土地、矿产、森林、草原、湿地¹、水、海洋等 7 类自然资源资产。

（一）查清实物量。

按照国家统一要求，在全国范围内，利用全国国土调查、年度国土变更调查、确权登记、全民所有土地资产管理信息系统、全国耕地资源分区分类评价、矿产资源储量数据库、油气矿产储量数据库、矿产资源国情调查、海域海岛动态监管系统、全国森林草原湿地荒漠化普查数据、分等定级、水资源公报、各类自然资源专项调查等成果，全面掌握各类全民所有自然资源资产的数量、质量、用途、分布等实物属性信息，在管理系统中形成实物量图层。

（二）核算价值量。

收集交易价格、收益、成本等价格信号，结合基准地价、非油气矿产资源开发利用、全国矿业权人勘查开采信息公示系统等成果，按照统一的基准时点更新和完善全民所有自然资源资产清查价格体系，形成价格空间化成果，核算土地、矿产、森林、草原、海洋等资源资产经济价值，在管理系统中形成价值量图层。

¹ 本方案中湿地指用地用海分类指南中“05 湿地”的 7 个二级地类，根据《湿地保护法》，全口径湿地还包括河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面（不含养殖坑塘）、沟渠以及浅海水域。

（三）理清使用权状况。

在地籍调查、确权登记、土地市场动态监测与监管系统、全国矿业权登记信息及发布系统、海域海岛动态监管系统、海域和无居民海岛审批台账等成果基础上，理清使用权主体及其类型、来源、年期、权利变化、合同价款等信息，在管理系统中形成产权图层。重点理清国有建设用地、矿产、海洋等自然资源资产的使用权状况；各地可根据实际情况，开展其他类型国有自然资源资产的使用权状况清查。

三、基准时点

本次全面资产清查基准时点为 2023 年 12 月 31 日。

四、任务分工

资产清查原则上按照“国家统一部署，省负总责，市县抓落实”的模式开展。各省（区、市）也可结合资源禀赋、工作基础、财力保障水平等，由省级统筹实施。

（一）组织分工。

权益部门牵头负责部署资产清查工作，提供全民所有土地资产管理信息系统成果，组织有关单位成立技术支撑小组。调查监测部门提供年度国土变更调查和各类自然资源专项调查等成果。不动产登记机构提供地籍调查、自然资源确权登记、不动产登记等成果。开发利用部门提供分等定级、基准地价、土地市场动态监测与监管系统等成果。耕地保护部门提供全国耕地资源分区分类评价成果。矿业权部门提供非油气矿产资源开发利用、全国矿业权登记信息及发布系统

等成果。矿产资源保护部门提供矿产资源储量数据库、油气矿产储量数据库、矿产资源国情调查、全国矿业权人勘查开采信息公示系统等成果。海域海岛部门提供海域海岛动态监管系统成果。国家林草局统一提供全国森林草原湿地荒漠化普查数据成果。

（二）国家层面主要任务。

1.部署资产清查工作，组织全国培训，明确技术要求，建立协调机制。

2.指导地方更新和完善各类全民所有自然资源资产清查价格体系。开展32种矿产资源资产国家级清查价格更新，测算109种具有储量的矿产资源资产国家级清查价格。测算全民所有未利用土地资源资产国家级清查价格。将各类自然资源资产国家级清查价格成果下发至省级有关主管部门。

3.开展中央直接行使所有权的石油、烃类天然气、页岩气、天然气水合物、钨、锡、锑、钼、钴、锂、钾盐、晶质石墨等12种矿产资源资产和渤海中部海域、省际海域界线未勘定区域的海域和无居民海岛资产清查。开展重点国有林区的实物量清查、价值量核算。开展西藏自治区资产清查。

4.组织开展过程质量核查和省级成果核查、质检，数据汇交入库，建立国家级资产清查成果数据库。

5.组织各地建立资产清查成果更新机制，开展清查成果应用研究。

6.结合自然资本核算，探索以保护为主的自然资源生态价值、社会价值核算，并开展试点。

7.其他需要国家统一组织开展的工作。

（三）省级主要任务。

1.组织全省培训，明确技术要求，建立协调机制。

2.组织采集、汇总各类全民所有自然资源资产清查价格体系更新和完善、109种矿产资源资产中本省（区、市）有储量的矿种和全民所有未利用地资源资产国家级清查价格体系建设所需基础数据资料（具体要求见《技术指南》）。

3.更新省级资产清查价格，形成矢量图层。有条件的地区可以结合本地区优势矿种开展矿产资源资产省级清查价格体系建设。

4.开展水资源资产实物量清查。

5.开展省级管理的矿产资源资产清查，形成实物量图层、价值量图层和产权图层，并将成果逐级下发至县级主管部门。

6.开展未确定使用权人国有建设用地资产清查，重点清查储备土地有关情况，形成实物量图层和价值量图层，并将成果逐级下发至县级主管部门。

7.对市级报送的资产清查成果进行复检，建立省级资产清查成果数据库。

8.负责资产清查工作的监督管理，对所辖单位和市县提交的资产清查成果质量负总责。

（四）市级主要任务。

1.组织县级开展资产清查工作，建立协调机制。

2.配合采集资产清查价格体系建设和更新所需资料，协

助开展资产清查价格体系建设工作。

3.开展市级管理的矿产资源资产清查。开展市级管理的未确定使用权人国有建设用地实物量清查、价值量核算，重点查清储备土地有关情况，形成实物量图层和价值量图层。并将以上成果下发至县级主管部门。

4.对县级提供的资产清查成果进行预检、汇总，建立市级资产清查成果数据库。

（五）县级主要任务。

1.采集资产清查价格体系建设和更新所需的基础资料，更新本行政区建设用地等资产清查价格。

2.开展本行政区内全民所有土地、森林、草原、湿地、海洋资源资产以及县级管理的矿产资源资产清查，其中森林、草原、湿地资源资产清查按照全国森林草原湿地荒漠化普查实物量成果核算价值量。结合逐级下发的各类资源资产清查结果，查清本行政区内各类全民所有自然资源资产底数，形成实物量图层和价值量图层。

3.在地籍调查成果覆盖范围内，结合土地市场动态监测与监管等管理数据开展全民所有土地、森林、草原、湿地、海洋等自然资源资产的使用权清查以及县级管理权限的矿产资源资产的矿业权状况清查，结合逐级下发的各类资源资产清查结果，重点理清国有建设用地、矿产、海洋等自然资源资产的使用权状况，根据实际情况开展其他类型国有自然资源资产的使用权清查，形成产权图层。

4.开展县级管理的未确定使用权人国有建设用地实物量

清查、价值量核算，重点查清储备土地有关情况。汇总省、市级下发的未确定使用权人国有建设用地清查结果，形成实物量图层和价值量图层。

5.对资产清查成果进行自检，建立资产清查成果数据库。

五、时间安排

（一）准备工作（2024年7月）：7月底前，印发全面开展资产清查工作的通知与工作方案，组织开展全国培训，明确工作规范和技术要求。

（二）查清实物量和核算价值量（2024年7月-2026年6月）：2025年6月底前，完成全民所有未利用地、109种具有储量的矿产资源国家级资产清查价格测算和农用地、建设用地、矿产、森林、草原、海洋资源资产清查价格体系更新和完善。完成基准时点实物量清查、价值量核算。2026年6月底前，将实物量和价值量基准时点更新至2025年12月31日。

（三）理清使用权状况（2024年7月-2025年12月）：根据地籍调查、确权登记等工作进展，持续开展使用权清查，2025年12月底前，基本理清地籍调查覆盖范围内的使用权状况。

（四）未确定使用权人国有建设用地资产清查（2024年7月-2025年12月）：持续开展未确定使用权人国有建设用地资产清查，2025年6月底前，重点完成储备土地资产清查。

2025年12月底前，完成未确定使用权人国有建设用地资产清查。

（五）核查质检入库（2025年6月-2026年6月）：开展全过程质量核查。2025年12月底前，完成基准时点资产清查成果国家级核查质检、汇交入库工作，2026年6月底前，完成更新时点资产清查成果国家级核查质检、汇交入库工作。

六、技术方法

各类资源的资产清查范围、资产清查方法、清查价格体系建设方法详见《技术指南》。

（一）土地资源资产。

1.实物量清查。以年度国土变更调查成果中的图斑为基本单元，结合确权登记成果提取权属性质为国有的图斑，套合分等定级、全国耕地资源分区分类等成果信息，形成土地资源资产实物量图层。

2.价值量核算。对于国有建设用地、耕地、园地、设施农用地、养殖坑塘等已建立资产清查价格的土地资源资产，需收集最新的建设用地、园地等农用地基准地价成果和价格信号样点，通过必要的修正和补充完善，更新至基准时点资产清查价格；对于未利用地资源资产，部层面收集典型案例，确定方法并测算未利用地国家级资产清查价格。各县（市）结合实物属性信息分类核算经济价值，形成土地资源资产价值量图层。

3.使用权清查。根据地籍调查成果中的宗地基本信息，提取国有宗地和相关属性信息，补充确权登记成果、土地市场动态监测与监管系统数据，重点理清国有建设用地使用权主体及其类型、来源、年期、权利变化、利用状况、合同价款等使用权信息，形成土地资源资产产权图层。

（二）矿产资源资产。

1.实物量清查。从油气矿产储量数据库和矿产资源储量数据库中提取油气田、有储量的固体矿产资源和地热、矿泉水资源储量估算范围和中心点坐标（计算坐标），形成要素层；将储量数据库中相关属性字段通过油气田编码、矿区编号挂接至对应要素层，形成矿产资源资产实物量图层。

2.价值量核算。对于已建立价格体系的32种矿产，收集2020年后矿山企业财务数据，开展矿产资源资产清查价格更新，形成矿产资源资产清查价格空间化成果。对于尚未建立国家级资产清查价格的109种具有储量的矿产资源资产，结合各地优势矿种分类开展测算：一是具有大中型生产矿山且资料收集完整的矿种，采用净现值法测算或更新；二是只有小型生产矿山的矿种，优先采用净现值法测算，在条件不允许的情况下可采用系数比较调整法进行测算；三是没有生产矿山的矿种，可采用系数比较调整法或收入比例法进行测算，形成矿产资源资产清查价格矢量成果。各级按照管理权限确定需清查的矿种，叠加对应矿种的矿产资源实物量图层和资产清查价格矢量，分类核算经济价值，形成矿产资源资产价值量图层。

3.使用权清查。对于有采矿权范围的矿业权，从全国矿业权登记信息及发布系统（矿业权管理部门行政记录）中提取矿业权范围和中心点坐标；对于缺少采矿权范围信息的矿业权，以矿业权所在的最小行政单元（如：村镇、县区）中心点作为矿业权坐标，形成要素层，根据许可证编码挂接矿业权人、开采方式、开发利用状况等属性信息，形成矿产资源资产产权图层。

（三）森林、草原、湿地资源资产。

1.实物量清查。以年度国土变更调查成果中的图斑为基本单元，结合部局共同审定的全国森林草原湿地荒漠化普查成果和确权登记成果，提取权属性质为国有的图斑，叠加全国林地和草地分等定级数据成果，将林地等级、草地等级、林分因子等信息挂接到对应地类图斑，查清实物属性信息，形成森林、草原、湿地资源资产实物量图层。

2.价值量核算。对于林地、草地等自然资源资产，通过收集已经公示的林地、草地基准地价成果，和 2020 年后的森林、草原交易价格信号，通过必要的修正和补充完善，更新至基准时点资产清查价格。各县（市）结合实物属性信息分类核算经济价值，形成森林、草原资源资产价值量图层。

（四）海洋资源资产。

1.实物量清查。利用海域海岛动态监管系统成果，提取海域审批现状数据、围填海现状调查、无居民海岛开发利用现状数据，叠加最新海岸线、国土空间规划、海域勘界成果数据和现行海域行政界线、地籍调查和确权登记数据，形成

海洋资源资产实物量图层。

2.价值量核算。收集 2020 年后正式颁布实施的地方海域使用金征收标准或基准价，以及招标、挂牌、拍卖用海样本，更新海洋资源资产清查价格。叠加海洋实物量图层和价格矢量成果，核算经济价值，形成海洋资源资产价值量图层。

3.使用权清查。根据地籍调查、确权登记、海域海岛动态监管系统等成果，理清使用权主体及其类型、来源、年期、权利变化、使用金金额等使用权信息，形成海洋资源资产产权图层。

（五）水资源资产。

以省级行政区划为清查单元，利用全国水资源基础调查成果，结合水资源公报、生态环境状况公报、地表水环境质量状况报告等成果，查清水资源数量、质量和开发利用状况等信息。

（六）未确定使用权人国有建设用地资产。

1.实物量清查。提取全民所有土地资产管理信息系统中填报的储备土地和由各类开发区（园区）管委会、国有平台公司、基层政府或相关单位依法承担具体实施工作（含前期开发）的其他土地资产信息，形成未确定使用权人国有建设用地实物量图层。若地块拐点坐标缺失，可通过内业勾绘的方法确定地块坐标，有条件的地区可以采用重新勘测定界的方式确定地块坐标。

2.价值量核算。对于规划用途、规划容积率等规划条件明确的土地，结合全民所有建设用地资源资产清查价格，使

用修正法测算资产清查价格，核算资产经济价值；对于规划用途、规划容积率等规划条件不明确的土地，依据成本法核算经济价值，形成未确定使用权人国有建设用地资产价值量图层。

七、质量管理与数据安全

为保证资产清查成果的完整性、规范性、真实性和准确性，资产清查工作实施全过程质量控制，包括过程质量核查、成果质量核查与质检。过程质量核查由自然资源部组织有关单位开展，重点对各地区资产清查工作的组织实施、技术流程、问题处理、重要过程成果和数据库标准规范等进行质量检查与监督。成果质量核查与质检采取县级自检、地市级预检、省级复检、国家级核查与质检的分级控制制度，对资产清查最终成果进行质量检查和评定。各地区应严抓质量控制，落实质量责任，建立逐级检查机制，形成成果质量核查报告，确保数据真实、可靠，成果质量符合要求。

资产清查成果数据公开前按机密级管理。各级主管部门要切实担负起数据保密主体责任，严格落实安全保密工作责任制，加强保密教育、健全保密制度、完善保密措施、落实保密责任到岗到人，严格执行保密法规制度。

八、工作成果和应用更新

资产清查成果以及数据库建设标准详见《技术指南》。

（一）数据成果。

1. 资产清查数据

（1）全民所有农用地资产清查数据

- (2) 全民所有建设用地资产清查数据
- (3) 全民所有未利用地资产清查数据
- (4) 未确定使用权人国有建设用地资产清查数据
- (5) 矿产资源资产清查数据
- (6) 全民所有森林资源资产清查数据
- (7) 全民所有草原资源资产清查数据
- (8) 全民所有湿地资源资产清查数据
- (9) 海洋资源资产清查数据
- (10) 水资源资产清查数据
- (11) 陆海重叠区域清查数据

2. 资产清查价格体系。

- (1) 全民所有农用地资产清查价格数据
- (2) 全民所有建设用地资产清查价格数据
- (3) 全民所有未利用地资产清查价格数据
- (4) 矿产资源资产清查价格数据
- (5) 全民所有森林资源资产清查价格数据
- (6) 全民所有草原资源资产清查价格数据
- (7) 海洋资源资产清查价格数据

3. 价格信号数据。

- (1) 全民所有农用地资产清查价格信号数据
- (2) 全民所有建设用地资产清查价格信号数据
- (3) 全民所有未利用地资产清查价格信号数据
- (4) 矿产资源资产清查价格信号数据
- (5) 全民所有森林资源资产清查价格信号数据

(6) 全民所有草原资源资产清查价格信号数据

(7) 海洋资源资产清查价格信号数据

(二) 文字成果。

1. 《全民所有自然资源资产清查总结报告》

2. 《全民所有自然资源资产清查质检报告》

(三) 图件成果。

各类资源资产清查专题图

(四) 数据库成果。

1. 国家级资产清查成果数据库

2. 省级资产清查成果数据库

3. 地市级资产清查成果数据库

4. 县级资产清查成果数据库

(五) 探索资产清查成果应用和更新机制。

各地区应加强资产清查成果共享和应用。除服务于全民所有自然资源资产负债表和国有自然资源资产专项报告编制等常态化工作外，各地可结合实际情况，探索资产清查成果在明确各级履职主体空间范围、资产储备管护、资产统计、离任审计、考核评价、自然资本核算、生态产品价值实现等自然资源资产管理中的应用场景，以及实物量和使用权状况成果在自然资源资产配置中应用。同时，依据本地区实际情况，完善自然资源资产管理属性信息更新机制。

九、保障措施

(一) 加强组织保障。各地区自然资源（海洋）主管部门和林业草原主管部门建立协调机制，密切配合，权益管理

会同调查监测、确权登记、开发利用、矿业权管理、矿产资源保护、海域海岛、森林资源管理、草原资源管理、湿地资源管理等职能部门，共同推进资产清查工作。各地区按照自然资源领域事权划分原则，将资产清查工作按规定列入相应年度财政预算，保障工作顺利开展。

（二）加强技术支撑。各地区要高度重视资产清查工作，切实担负起职责，加强技术创新，充分利用大数据、人工智能等信息化手段，推进数据共享，提高资产清查智能化水平。国家成立资产清查技术小组，提供全过程技术支持和指导，及时解决资产清查工作中遇到的问题，确保资产清查工作顺利开展。省级主管部门组织协调有关部门，对市县资产清查工作提供技术支撑，加强业务指导，定期向部报送工作推进情况报告。资产清查工作的实施单位，应具备必要的技术条件，并按照规定的方式选择确定。

（三）加强宣传引导和舆情应对。各地区要及时梳理总结典型经验与案例，加强宣传工作。要把握好对外发布信息的“时度效”，加强舆情监测、舆论引导和突发事件的协调处置。