

城市轨道交通存量土地资产精细化移交管理创新研究——以南京地铁7号线地块实操为例

周楠

南京地铁运营有限公司，江苏南京

DOI:10.62836/gse.v3i2.1278

摘要：在国企深化改革、存量资产全面盘活的宏观政策导向下，城市轨道交通车站周边土地资产的规范化移交与高效能管理，已成为国有资产保值增值、企业高质量发展的核心环节。南京地铁以7号线车站周边地块管理权移交为实践载体，聚焦传统模式中职责模糊、流程粗放、数据分散、技术滞后等突出痛点，构建“组织重构—制度规范—流程闭环—数字赋能—技术升级—问题前置”六位一体精细化管理体系，通过跨部门协同、标准化流程、数字化存档、现代化测绘与前置化处置等创新举措，彻底打通建设向运营移交的管理堵点，实现土地资产从“粗放交接”向“精细运营”、从“沉睡闲置”向“价值激活”的转型。实践证明，该模式显著提升管理效能、夯实资产数据、盘活存量资源、形成可复制范本，荣获南京地铁运营公司2025年度管理创新优秀奖，为轨道交通行业土地资产全生命周期管理提供实践借鉴。

关键词：轨道交通；存量资产盘活；土地移交；精细化管理；管理创新；国有资产保值增值

A Study on the Innovative Transfer Management of Existing Land Assets for Urban Rail Transit—A Case Study of Nanjing Metro Line 7 Land Parcels

Tao Zhou

Nanjing Metro Operation Co., Ltd., Nanjing, Jiangsu

Abstract: Against the macro-policy backdrop of deepening state-owned enterprise reforms and comprehensively revitalizing existing assets, the standardized handover and efficient management of land assets surrounding urban rail transit stations have become central to preserving and enhancing the value of state-owned assets and achieving high-quality corporate development. Taking the management rights handover of land parcels along Nanjing Metro Line 7 as a practical case, this study addresses prominent pain points in traditional models—such as ambiguous responsibilities, coarse processes, fragmented data, and outdated technology. It constructs a six-integrated refined management system centered on “organizational restructuring, institutional standardization, closed-loop processes, digital empowerment, technological upgrading, and proactive issue resolution”. Through innovative measures including cross-departmental collaboration, standardized workflows, digital archiving, modern surveying and mapping, and preemptive problem handling, the study effectively removes managerial bottlenecks in the transition from construction to operation. This facilitates a transformation of land asset management from “rough handover”

to “refined operation”, and from “dormant and underutilized” to “value-activated”. Practice shows that this model significantly improves management efficiency, solidifies asset data, revitalizes existing resources, and provides a replicable framework. It has been awarded the Excellence in Management Innovation Award (2025) by Nanjing Metro Operation Company, offering practical guidance for the life-cycle management of land assets in the rail transit industry.

Keywords: rail transit; revitalization of existing assets; land handover; refined management; management innovation; preservation and appreciation of state-owned assets

1 引言

当前,我国城市轨道交通已从大规模集中建设阶段,全面转入“建设、运营、开发”协同并进、提质增效的高质量发展新时期。盘活存量资产、优化资源配置、提升资产运营效率,成为国家推动国企改革、促进国有资产保值增值的核心要求,也是轨道交通企业突破传统运营模式、实现可持续发展的关键路径。南京地铁作为南京市重要的基础设施投资运营主体与国有资产受托管理单位,承担着轨道交通安全运营与城市空间资源综合开发的双重职能,车站周边土地作为规模大、价值高、成长性强的核心存量资产,是实施TOD综合开发、反哺轨道交通运营主业、支撑企业战略转型的关键载体。

长期以来,地铁车站周边土地资产管理普遍存在管理主体分散、权责边界不清、移交流程不规范、档案资料不完整、现状底数不清晰、技术手段落后等共性问题,导致土地资产监管缺位、开发利用滞后、纠纷隐患较多、价值难以充分释放。为深入贯彻落实国家及省市关于盘活存量资产、促进国有资产高效利用的战略部署,南京地铁主动担当、积极创新,联合多方主体单位组建专项工作组,以7号线全线车站周边地块为试点,开展系统性、规范化、创新性管理权移交工作。本次实践以全流程管理创新破解历史痛点,以数字化技术夯实资产底座,以标准化体系构建长效机制,全面提升土地资产精细化、规范化、信息化管理水平,成功打造轨道交通土地资产移交管理的“南京地铁模式”,为

企业高质量发展注入新动能。

2 实践背景与创新动因

2.1 政策导向：存量资产盘活是国企改革硬性要求

近年来,国家及省市国资委、发改委连续出台政策文件,明确要求国有企业加大存量资产盘活力度,推动闲置资产、低效资产加快转化为有效资产、高效资产,提升国有资产运营效率与回报水平,实现国有资产保值增值与可持续发展[1,2]。地铁车站周边土地资产属于城市核心稀缺资源,具备显著的区位优势与开发潜力,其规范管理、高效利用与价值提升,是落实国家存量资产盘活政策的重要抓手,也是国有企业履行社会责任、实现经济效益与社会效益统一的必然选择[3]。

2.2 战略需求：“轨道+物业”转型的必然支撑

南京地铁正加快推进从传统“轨道交通建设运营商”向“城市空间综合运营服务商”的战略转型,以TOD为核心的“轨道+物业”综合开发模式是企业转型的核心支撑[4]。车站周边土地是TOD开发的基础载体,传统模式下土地管理分散在建设、运营、开发等多个主体,存在职责交叉、信息不对称、决策链条长、市场响应慢等问题,严重制约综合开发进度与资源协同效率。只有通过移交管理创新,实现土地资产权责清晰、底数精准、管控高效,才能为“轨道+物业”战略落地提供坚实保障[5]。

2.3 现实痛点：传统移交模式存在突出短板

在本次系统性移交之前，地铁土地资产移交多伴随线路开通简易完成，缺乏统一标准、精细流程与长效管控，主要存在四大突出问题：一是职责模糊，建设、运营、资源等主体管理边界不清，易出现责任真空与相互推诿；二是流程粗放，以会议沟通与纸质文件交接为主，缺乏节点管控与闭环管理，遗留问题多、整改难度大；三是数据缺失失真，红线图、地形图、权属资料等档案保存不完整、版本不统一，实地现状与图纸不符现象普遍；四是技术手段落后，以人工测量为主，效率低、精度差、覆盖不全，难以支撑精细化管理与科学决策。在此背景下，开展土地资产精细化移交管理创新，既是政策落地的政治任务，更是企业破解管理瓶颈、提升资产价值的内在需求。

3 土地资产精细化移交管理的创新实践

本次7号线土地移交创新实践，以“权责清晰、流程标准、数据精准、技术先进、问题前置、闭环管理”为核心目标，从组织、制度、流程、管理、技术、机制六个维度系统发力，构建全链条、标准化、数字化的移交管理新体系。

3.1 组织创新：组建联合工作组，打破部门管理壁垒

为从根本上解决多头管理、协同不畅的历史难题，南京地铁打破部门边界与职能分割，由集团公司统筹，联合运营公司、建设公司、资源公司、及第三方测绘机构等多方力量，正式成立“移交联合工作小组”。工作组明确建设公司为移交主体、运营公司为接收主体、集团公司为总协调与监督主体，细化现场勘察、权属协调、资料审核、测绘复核、问题处置等分工，确保各环节有人抓、有人管、有人负责。同时建立常态化协同机制，定期召开工作推进会，搭建专项线上沟通渠道，实现信息实时共享、问题及时研判、决策高效落地，将传统“双方点对点简易交接”转变为“多方协同一体化推进”，为全流程精细化移交提供坚强组

织保障。

3.2 制度创新：制定权责清单与标准手册，筑牢管理制度根基

针对以往权责不清、标准不一的痛点，工作组将制度建设作为首要任务，以制度化、标准化推动移交规范化。一是编制土地管理权责清单，全面界定运营公司接管后在安全管控、环境卫生、设施维护、日常巡查、应急处置、经营开发接口等方面的具体职责，同时明确建设公司、集团土管部门在历史遗留问题处理、产权办理支持、重大工程接口协调等方面的协同责任，形成土地资产管理“权责白皮书”，从源头杜绝责任真空与推诿扯皮。二是制定土地移交标准手册，将移交内容细化为实物资产、文件资料、电子数据三大类，明确围墙、场地、构筑物等实物资产的量化验收标准，规范红线图、竣工图、用地许可、权属证明等资料的移交要求，实现交接工作有章可循、有据可依、有标可对，全面提升移交工作的规范性与严肃性。

3.3 流程创新：推行移交五步法，实现全流程闭环管控

为确保移交工作有序、高效、无遗漏，工作组将复杂移交过程拆解为“启动准备—现场勘察与资料审核—权属梳理与问题解决—接管实施—后续复盘”五步标准化流程，形成环环相扣、全程可控、闭环管理的流水线作业。第一步启动准备，全面接收土地基础信息，判断接管条件，组建工作组、下达工作计划、开展人员培训，统一工作思路与操作要求；第二步现场勘察与资料审核，组织多方主体联合开展“地毯式”现场核查，分工开展边界测量、现状拍照、资料收集，全面审核权属合法性与资料完整性，建立土地资产信息台账；第三步权属梳理与问题解决，分类处置手续缺失、权属争议、现状不符等问题，符合补办条件的加快补办，不符合条件的制定专项整改方案，把问题解决在移交之前；第四步接管实施，在权属清晰、手续完备后签订正式交接协议，开展现场实物交割，正式完成管理权责转移；第五步后续复盘，移交完成后定期开

展全面复盘,总结经验、优化流程、归档资料,持续提升移交管理水平。通过五步闭环流程,实现移交工作全过程可控、可追溯、可优化。

3.4 管理创新:建立一站一档数字资产库,夯实资产数据底座

针对传统档案管理分散、混乱、易丢失的顽疾,本次实践全面推行数字化、标准化档案管理,为每一座车站的周边地块建立独立电子档案,实现“一站一档、一地一档”精准管理。档案库统一编号规则,完整收录矢量电子红线图、带坐标PDF红线图、现场实景影像、勘测定界报告、宗地图、权属证明、审批文件等全套资料,确保资料完整、版本唯一、查询便捷。同时将所有数据接入集团统一土地管理系统,实现地块位置、范围、面积、权属、规划用途等信息可视化展示,支持与地铁设施、城市规划图叠加分析,为土地资产日常管理、产权办理、维权处置、开发策划提供权威、精准、高效的数据支撑,彻底改变数据分散、底数不清的被动局面。

3.5 技术创新:应用三维测绘技术,实现资产精准管理

本次实践在传统人工测量基础上,创新引入现代化测绘技术,采用“人工定界+无人机倾斜摄影”组合测量模式,全面提升勘察效率与数据精度。通过无人机倾斜摄影快速获取地块高分辨率三维实景模型,可精准量测距离、面积、体积,清晰还原地形地貌、树木、构筑物、临时建筑等全部细节,形成真实、客观、具备法律效力的地块“三维数字身份证”。与传统人工测量相比,该模式大幅缩短外业勘察周期,降低人力成本,提升数据全面性与准确性,为资产盘点、侵权认定、开发方案设计提供硬核技术支撑,也为后续线路土地移交树立技术应用标杆。

3.6 机制创新:建立问题前置披露机制,降低运营接管风险

为避免“先交接、后扯皮”,本次实践将问题

发现与处置环节全面前置,建立“问题早排查、早披露、早处置”机制。工作组系统梳理权属模糊、现状不符、设施配套不全、规划冲突等四类典型问题,建立标准化问题库与处置指引,对每一块土地开展全面问题摸排,形成问题清单与整改台账。针对权属不清地块,主动对接规划与自然资源部门启动确权;针对被占地块,制定“一站一策”清理管控方案;针对有开发潜力地块,统筹纳入经营开发储备。通过前置处置,确保移交的资产权属清晰、问题可控、路径明确,显著降低接管风险与后续管理成本,实现“干净交接、放心接管”。

4 实施效果与业绩成果

本次7号线车站周边地块精细化移交管理创新实践,经过全流程落地实施,取得管理效能、资产数据、价值激活、示范引领四大突破性成果,经济效益、管理效益与社会效益显著。

4.1 管理效能显著提升,实现从模糊到清晰的根本转变

通过组织重构、制度规范与流程再造,土地资产管理权责彻底厘清,多头管理、责任真空问题全面解决,内部沟通协调成本降低50%以上,决策与执行效率大幅提升。标准化“五步法”移交流程,使平均移交周期较传统模式缩短约30%,移交质量全面提升,未出现因交接不清导致的重大纠纷与遗留问题。运营公司接管后,可依据清晰标准与精准数据开展日常巡查、安全管控与维护保养,管理针对性、有效性显著增强,实现从粗放管控到精细运营的全面升级。

4.2 资产数据全面夯实,实现从分散到集成的系统升级

本次实践建成统一、完整、准确、权威的车站周边土地资产数据库,实现土地资产底数清、边界明、资料全、可查询、可分析。精准完整的资产数据,为资产评估、产权办理、招商引资、经营决策提供坚实依据,有效防范因数据不准导致的资产流失与价值低估。规范档案与高精度测绘成果具备法

律效力，在应对侵权侵占、边界争议时成为有力证据，大幅提升国有资产维权能力，切实维护企业合法权益。

4.3 地块价值有效激活，实现从沉睡到唤醒的价值突破

清晰的权属、精准的数据、规范的管理，使一批因历史遗留问题长期搁置的地块成功“解冻”，快速落地临时停车、广告位经营、绿化利用等短平快收益项目，实现即时现金流回报。同时全面扫清TOD综合开发前期障碍，降低开发不确定性与市场风险，提升地块投资吸引力与开发价值。通过本次移交全面摸排地块潜力，筛选储备一批优质开发地块，为南京地铁培育新的经济增长点，有力支撑“轨道+物业”战略落地，实现国有资产保值增值。

4.4 示范效应突出，形成可复制可推广的南京地铁模式

本次创新实践成果突出，荣获南京地铁运营公司2025年度管理创新优秀奖，得到集团公司高度肯定。实践形成的组织模式、制度体系、操作流程、技术标准、工作机制，经过实战检验成熟可行，已转化为集团标准化工作指南，成为后续新线土地移交、既有线路存量地块清理规范的统一操作范本，为集团土地管理实施细则颁布奠定坚实基础。该模式可复制、可推广、可深化，为全国轨道交通行业土地资产移交、存量资产盘活、空间资源运营提供实践参考与经验借鉴。

5 结论与展望

南京地铁7号线车站周边地块精细化、规范化

移交管理创新实践，是轨道交通企业落实国企改革要求、盘活存量资产、促进国有资产保值增值的成功探索，也是企业推动管理创新、实现高质量发展的重要成果。本次实践通过组织、制度、流程、管理、技术、机制六大维度协同发力，彻底破解传统土地资产管理痛点堵点，构建起适配企业战略转型的现代化土地资产移交管理体系，实现管理效能、数据质量、资产价值、示范效应四大提升，有力支撑南京地铁从轨道交通运营商向城市空间综合运营服务商转型。

本次实践充分彰显南京地铁作为大型国有企业主动创新、提质增效、担当作为的责任与智慧，所形成的标准化、数字化、精细化管理模式，具备较强的行业适用性与推广价值。未来，南京地铁将持续深化创新成果应用，把7号线成熟模式全面推广至全域线路与全类型空间资产，不断优化制度流程、升级技术手段、完善管理机制，持续提升资产全生命周期管理水平，进一步盘活存量资源、释放资产价值、提升运营效益，为南京城市高质量发展与市民美好出行贡献更大力量。

参考文献

- [1] 国务院办公厅.关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的意见[Z].2022.
- [2] 国家发展改革委.关于推动国有企业盘活存量资产促进提质增效的通知[Z].2023.
- [3] 中国城市轨道交通协会.城市轨道交通资产管理指南[M].北京:中国建筑工业出版社,2024.
- [4] 南京市人民政府国有资产监督管理委员会.南京市属国有企业存量资产盘活工作实施方案[Z].2023.
- [5] 轨道交通TOD综合开发理论与实践[M].南京:东南大学出版社,2022.

