

分析“二调”与“三调”的区别多措并举切实做好三调工作

温世林

天水市国土资源规划设计院

DOI:10.32629/gmsm.v2i1.67

[摘要] 国土调查是一项重大的国情国力调查,是查查查清自然资源的主要手段。开展第三次全国国土调查,目的是全面查清当前全国国土利用状况,掌握真实准确的国土基础数据,健全国土调查、监测和统计制度,强化自然资源信息社会化服务,满足经济社会发展和自然资源管理工作需要。

[关键词] 国土调查; 自然资源; 质量

引言

为全面查清我国土地利用现状,掌握真实的土地基础数据,建立和完善土地调查、统计和登记制度,实现国土调查信息的社会化服务,满足经济社会发展及国土资源管理的需要,继1996年完成第一次全国土地详查(即一调)之后,在2007年7月开展了第二次全国土地调查,以2009年12月31日标准时点汇总(即二调);形成了第二次调查成果。根据《国务院关于开展第三次全国土地调查的通知》(国发[2017]48号)要求,2017年第四季度全面部署第三次全国土地调查,完成调查方案的编制、技术规范的制订及试点、培训和宣传工作;2018年1月至6月,组织开展实地调查和数据库建设;2019年下半年,完成调查成果整理、数据更新、统一时点成果汇交,汇总形成第三次全国国土调查基本成果。2018年1月11日国务院第三次全国土地调查领导小组办公室印发《第三次全国土地调查总体方案》(国土调查办[2018]1号),2018年8月29日《国务院办公厅关于调整成立国务院第三次全国国土调查领导小组的通知》(国办函[2018]53号),11月19日下发了《第三次全国国土调查实施方案》。从一调、二调到现在的三调,国家制定了《技术规程》和《实施方案》,各省、市也根据实际制定了《实施方案》。

本文主要通过分析二调和三调《技术规程》、《实施方案》、《工作分类》的差异,并联系实际工作需采取得措施,阐述如何做好三调工作。

1 目标任务的区别

二调目标和任务: 全面查清土地利用状况,掌握真实的土地基础数据,建立和完善土地调查、统计和登记制度,实现土地调查信息的社会化服务,满足经济社会发展及国土资源管理的需要。

三调目标和任务: 在第二次全国土地调查成果基础上,全面细化和完善全国土地利用基础数据,掌握翔实准确的全国国土利用现状和自然资源变化情况,进一步完善国土调查、监测和统计制度,实现成果信息化管理与共享,满足生态文明建设、空间规划编制、供给侧结构性改革、宏观调控、自然资源管理体制改革和统一确权登记、国土空间用途管制、国土空间生态修复、空间治理能力现代化和国土空间规

划体系建设等各项工作的需要。

2 工作路径

“三调”采取国家总体控制的工作路径,即国家制作并下发调查底图——地方细化举证——国家在线核实——国家审核确认。此路径明显区别于“二调”的县—市—省—国家的逐级建设路径,更能保证数据一致性,保证后期高质量的数据应用及共享服务。

随着经济发展逐步不再依赖土地及自然资源,以及人们对于环境保护、生态和谐、绿色发展的要求,“三调”中必然会开展国土空间开发、资源环境保护等各项专题调查,促进生态文明建设,满足经济社会发展及国土资源管理的需要。

此外,在“二调”实现信息化基础上,本次调查将会综合十年来的土地调查信息化建设成果,进一步提升土地资源调查、管理、规划、利用的信息化水平,实现国土资源信息的社会化服务。

3 调查方式技术手段

3.1 调查方式

二调: 由于开展时间较早,受条件限制,大部分是以正摄影像图为基础,逐地块实地调查土地的地类和面积。

三调: 第三次全国国土调查包括不动产权籍调查在内,还将启动包括卫星遥感、信息数据共享平台、登记实地调查核实等方式的技术手段进行。当前不动产统一登记信息平台和技术,也将对第三次全国国土调查提供数据支持。其中所运用的系统建设技术、信息数据共享技术、以及地方政府部门与企业之间的合作经验,都将是国土资源信息化升级的重要财富。

3.2 技术应用

二调: “二调”正处于空间信息技术广泛运用的时期,土地内业通过GIS建立数据库,达到了良好的数据存储与应用的成果,构建了国土资源管理“一张图”和综合监管平台。

三调: 随着高分卫星、无人机等遥感测绘技术及应用的逐步成熟,大数据、云计算的兴起,各类国土及地理信息服务的产生,“三调”将以更先进的技术以及更完整的工作体系来保证工作的顺利开展。

4 调查任务的变化

4.1 二调任务

农村土地调查: 驻地块实地调查土地的地类、面积和权属, 掌握各类用地的分布和利用状况, 以及国有土地使用权和集体土地所有权状况。

城镇土地调查: 调查城市、建制镇内部每宗土地的地类、面积和权属、掌握每宗土地的位置和利用状况, 以及土地的所有权和使用权状况。

基本农田调查: 依据基本农田划定和调整资料, 将基本农田地块落实至土地利用, 现状图上, 掌握全国基本农田的数量、分布和保护状况。

土地调查数据库及管理系统建设: 建立国家、省、市(地)、县四级集影像、图形、地类、面积和权属于一体的土地调查数据库及管理系统。

4.2 三调任务

土地利用现状调查: 包括农村土地利用现状调查和城镇村内部土地利用现状调查, 查清全国城乡各类土地的利用状况。

土地权属调查: 将城镇国有建设用地范围外已完成的集体土地所有权确权登记和国有土地使用权登记成果落实在土地调查成果中, 对发生变化的开展补充调查。

土地权属调查: 结合全国农村集体资产清产核资工作, 将城镇国有建设用地范围外已完成的集体土地所有权确权登记和国有土地使用权登记成果落实在国土调查成果中, 对发生变化的开展补充调查。

专项用地调查与评价: 包括耕地细化调查, 批准未建设的建设用地调查、永久基本农田调查、耕地质量等级调查评价和耕地分等定级调查评价。

同步推进相关自然资源专业调查: 在开展三调的同时, 同步推进相关自然资源专业调查工作。

各级国土调查数据库建设: 包括建立四级国土调查数据库和建立各级国土调查数据分析与共享服务平台。

5 数学基础

5.1 比例尺

二调: 农村土地调查以 1:10000 比例尺为主, 荒漠、沙漠、高寒等地区可采用 1:50000 比例尺, 经济发达地区和大中城市城乡结合部, 可根据需要采用 1:2000 或 1:5000 比例尺。

三调: 农村土地利用现状调查不低于 1:5000 比例尺, 经济发达地区和大中城市城乡结合部, 可根据需要采用 1:2000 或更大比例尺。

城镇村内部土地利用现状调查采用 1:2000 比例尺, 对于村庄内部土地利用现状调查可放宽到 1:5000 比例尺。

5.2 坐标系统

二调: 坐标系统: 农村土地调查采用“1980 西安坐标系”城镇土地调查自行确定。

三调: 坐标系统: 采用“2000 国家大地坐标系”。

6 地类区别

一级地类由原来二调时的十二个增加到十三个。将“湿地”作为一级地类, 与耕地、林地、草地等一级地类并列。

将《土地利用现状分类》国标中“附录 B 湿地归类表”中的“红树林”、“森林沼泽”、“灌丛沼泽”、“沼泽草地”、“盐田”、“沿海滩涂”、“内陆滩涂”和“沼泽地”等 8 个二级地类归类到“湿地”。并且对部分二级地类也进行了拆分和细化, 对于因农业结构调整导致耕地变更为园地、林地、草地以及坑塘水面等农用地, 且耕作层未破坏的, 可以认定为可调整地类。对建设用地在工作分类中也进行了归并, 本次调查取消了现状地物, 依据南北方的差异北方道路大于等于 2 米的全部调查为图斑, 大于等于 8 米的道路全部归并为公路用地。综上所述从地类的变化也凸显土地利用现状分类对生态文明建设的支撑作用, 考虑国土资源管理的需求, 兼顾农、林、住建等相关部门需求。

7 工作措施

综上所述, 本次调查对自然资源管理在广度、深度和精细度上, 都提出了更高的要求。本次调查不仅是前两次调查的延续, 也是一次具有新高度、新要求的全新的工作, 要做好本次调查, 就要全面的认识和理解调查任务和作业方法。随着科技的进步和技术方法的革新本次调查工作必须全方位的进行细化和推进。主要从以下几个方面深入开展。

7.1 提高认识, 工作深入具体

成立各级第三次全国国土调查办公室, 制定各级第三次全国国土调查领导小组办公室职责。向地方政府汇报三调工作重要性, 协调多部门配合, 落实人员、经费。

7.2 注重宣传, 让“三调”工作深入人心

本次调查涉及面广、工作量大, 需要社会各组织的支持和配合。为此进行广泛深入的宣传动员, 营造声势浩大的舆论氛围, 为调查工作的顺利开展创造良好环境。

一是与电视、报刊、广播等传统媒体合作, 根据调查的进度, 对调查的内容、调查进度进行实时报道, 在电视台和报刊上开展专栏、专题宣传。二是开展户外宣传, 利用张贴横幅、宣传报等宣传方式进行宣传; 利用公共场所电子屏播报三调的内容、意义和标语口号等宣传; 在社区、村委会的公告栏内张贴宣传画、政府通告等内容; 在城镇主干道、乡村主要公路、人口密集的广场等地设置公益广告牌和公交站台广告, 营造氛围, 扩大影响。三是为拓宽宣传领域, 增强宣传效果, 利用网络新媒体开展宣传, 以政务微博、微信、公众号等新媒体积极宣传三调的工作部署和有关政策, 取得社会各界的理解和支持。四是印刷具有宣传意义的手提袋配发各级调查组, 既方便调查工作人员使用, 又能深入基层进行宣传。五是购买第三次全国国土调查知识手册, 以基层调查人员为主要力量, 身体力行, 言传身教, 把三调知识传递给广大群众。

7.3 多措并举积极推动调查工作开展

一是依照《第三次全国国土调查实施方案》、《第三次全国国土调查技术规程》, 结合《甘肃省第三次土地调查实施方案》及我市自然资源特点, 制定地方性第三次全国国土调查实施方案, 确立目标和任务。

二是苦练内功, 增强调查阶段的工作后劲。组织管理和

技术人员开展专业技术培训,让国土干部职工成为行家里手,管理好、监督好作业队伍,从调查开展的第一个环节上把好质量关。另一方面抓好作业队伍人员技术培训和交流,锁定主要技术骨干和质量监督人员,从作业的内力上下功夫,使得作业队伍把自己的质量关。

三是邀请省三调办专家及我市土地调查专家成立评审专家组,组织召开第三次国土调查技术设计书评审会,严格审查、评审各县区技术设计书,做到技术规范、环节有控、质量有保障。同时加强县区之间及作业队伍之间的横向交流,取长补短促进业务技术的统一,达到“一把尺子、一个标准”的要求。

四是建立周报制度,县区每周报送三调工作进展及需要解决的问题,统一汇总后形成周报、月报。并不定期举办业务技术交流会,遇到的共性问题提早交流解决,并将新的调查技术、科技信息,传达到每一个调查人员,确保优质达标按期完成调查工作。

五是巡检,组织成立专家督导组,定期到作业一线检查工作开展情况,实实在在地深入到工作一线去,对调查有关技术问题给予指导和咨询,提出可行性建议,在技术层面给予支持与帮助。

8 几点建议

8.1 第三次国土调查要始终坚持当地政府的统一领导和相关部门的共同参与

第三次国土调查涉及多个部门的业务和数据,将关系到相关部门已有成果和数据的衔接与调整,比如林业部门已有成果林地面积与第三次土地调查的林地面积不一致的,必须由政府牵头进行衔接和调整,确保一个县相关地类数据的一致性和唯一性,有利于社会和公众使用调查成果,发挥成果的最大社会效益。

8.2 充分利用各级各部门已有的相关调查成果和资料

一是充分运用农业部门农村土地承包经营权调查所采用的1:2000航摄成果资料。二是充分借鉴省测绘管理部门

第一次全国地理国情普查成果资料。三是有效利用年度土地变更调查成果和农村土地所有权登记发证成果资料。

8.3 实事求是的原则

第二次土地调查于2007年7月开展,调查数据更新至2009年10月31日标准时点,距今已经近8年了。第二次土地调查由于受当时土地利用总体规划指标等因素的影响,其部分成果真实性存在问题,图斑数据与实地有许多不一致,加上8个年度土地变更调查存在的变更不到位和地方人为因素的干扰,现有的成果现势性不强,已经不能客观、准确反映各地实际的土地利用状况。第三次国土调查必须避免第二次土地调查出现的问题,要客观、准确调查各地土地利用真实情况,对出现耕地面积增减和建设用地面积增减等情况要实事求是地反映出来,不能隐瞒和擅自修改。

8.4 充分应用“3S”等新技术新方法的原则

与第二次土地调查相比,第三次国土调查采用的遥感影像的分辨率更高、时效性更强,互联网技术更加成熟,因此大力推广运用新技术、新方法将大大提高第三次国土调查的效率和成果的准确率,也更有助于成果的运用和互联共享。

8.5 以土地利用现状调查为重点的原则

第三次国土调查内容很多包括土地利用现状调查、土地权属调查、专项用地调查与评价、自然资源调查等。第三次国土调查要求于2019年6月底前完成实地调查和数据库建设,2019年12月31日为调查的标准时点,时间紧、任务重,必须突出以土地利用现状调查为重点,才能确保调查工作按时保质顺利完成。

[参考文献]

[1]武东海,朱岩.浅析如何做好第三次全国土地调查工作[J].国土资源,2018(04):64.

[2]文加权.浅析如何做好第三次全国土地调查工作[J].建筑工程技术与设计,2018(17):74.

[3]吴伟.浅析第三次全国土地调查工作如何开展[J].商品质量研究,2018(23):33.