

南沙区建设用地审查报批中土地勘测定界工作的优化策略研究

唐威

广州市城市规划勘测设计研究院

摘要: 本文从建设用地审查报批对土地勘测定界工作的需求出发,结合生产实践和南沙区用地报批现状,从土地勘测作业流程、成果和应用三个角度理清与建设用地报的关系,分析土地勘测定界工作在工期要求、质量控制、项目管理、应对机制、人员能力等几个方面存在的问题,针对分析结果和建设用地行政审查部门的审查要求,提出土地勘测定界工作的优化策略。

关键词: 建设用地审查报批;土地勘测定界;优化策略

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.13.031

一、前言

按照国家、省、市的部署要求,南沙区正在加快推进新区、自贸试验区、粤港澳全面合作示范区和承载门户枢纽功能的广州城市副中心“三区一中心”建设,为更好的支撑南沙新区发展,满足新区建设对土地的要求,2020年南沙新区开展建设用地报批审批流程优化试点工作,将原广州市规划和自然资源局审批的“省管权限农用地转用和土地征收”“省管权限建设项目占用国有未利用地及农村集体经济组织使用本集体所有的未利用地进行农业建设”权限可由南沙区分局实施。城市建设的加快和审批权力的下放,南沙区用地需求急剧增长,用地报批效率为项目落地至关重要因素。

土地勘测定界工作作为用地报批工作中基础且最为重要的一环,是用地审批工作更加科学化、制度化、规范化重要保障;健全了用地的准入制度,使项目用地依法、科学、集约和规范,严格控制非农业建设占用耕地,保障耕地保护制度的实施;是项目用地从立项到审批过程中的重要环节,是用地审批的重要依据^[1]。

二、南沙区建设用地审查报批现状

(一) 报批工作体量大,重点工程多,任务重

南沙区正处于落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》关键时期,作为建设主战场,大批高新技术产业、教育、基础设施、医疗等项目需要落地,为了确保建设用地满足项目落地需求,土地征收、整理等工作如火如荼。2020年南沙区除去3000亩一般性建设用地指标和2000亩“国务院大督查用地计划奖励指标”,还购买增减挂钩节余指标10000亩。为此,2020年约144批次呈报待批,报批面积高达2590公顷,加上历年未能报批成功或勘界红线修改的重新报批的批次,总体工作量巨大。大量批次的增加,但报批审核程序却未得到合理优化,且因用地政策收紧,土地管理法第三次修正,在征地合理性、公益性方面要求更加严格,报批组卷工作任务加重。

(二) 政策要求变动频繁,更加注重基础数据的科学性、准确性和现势性

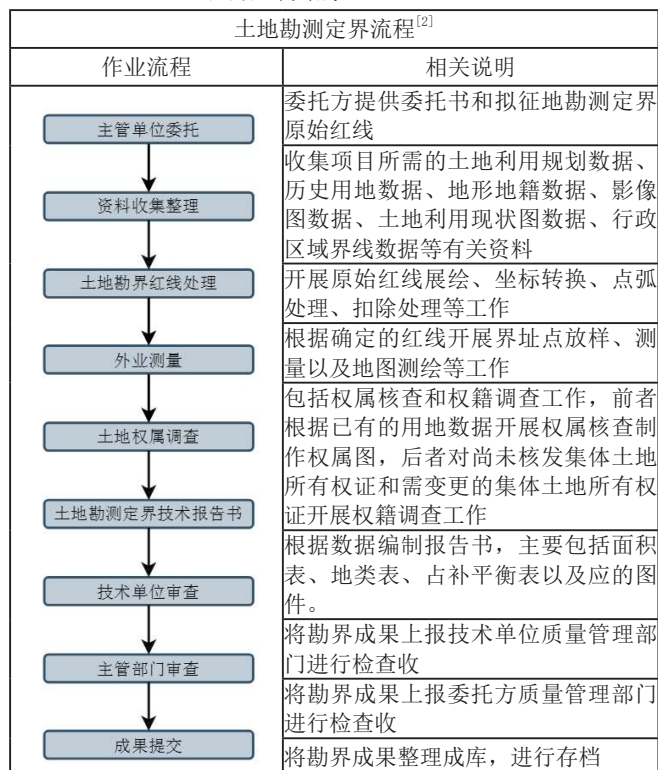
南沙区2019年至2020年间在建设用地倒推规则、违法建设用地查处、听证告知书、耕作层剥离方案、耕地占补平衡、征地补偿安置方案、区片综合地价、国土空间规划衔接情况、区府结论性意见等多个方面的要求都有相应变化。在多变的政策和审查要求下,主管部门用地审核部门更加注重基础数据科学性、准确性和现势性,使得勘测定界成果能直接运用在多个部门、多个环节、多份材料,满足报批系统对数据面积准确、权属清晰、过程严谨的要求,以稳定的勘界基础数据,应对频繁的政策要求变动,确保报批过程的可控,节省成本。

(三) 急需单项材料获取流程除冗,压缩组卷时间

为了确保报批任务及时保质保量完成,主管部门在增加人手的同时,在整体流程上进行多次调整,切合报批政策要求。现有的建设用地审查报批流程,为组卷必要的流程,各个环节都是审查部门必审项,难以再做出精简。但是在单个组卷材料的会办获取流程上还有又很大的除冗空间,例如,违法建设用地查处材料,可由组卷经办对接勘界技术单位和区执法部门,根据违法建设用地范围线和最新影像资料,确定需做违法查处的初步位置和现状情况,再由执法局现场核实,进行查处,确保材料的准确性,节省中间时间,避免反复修改。

二、建设用地报批与土地勘测定界关系

(一) 土地勘测定界流程



(二) 土地勘测定界成果内容

根据《土地勘测定界规程》(TD/T 1008-2007)和南沙区建设用审查报批要求,土地勘测定界环节提供五部分的主要成果:委托和审核文件、土地勘测定界红线处理过程图件、《土地勘测定界技术报告书》、建设用

地拆分图表、耕地等级图件和其他附件(征地预告公告、征地公告、红线坐标信息和矢量数据等)。

(三) 土地勘测定界成果作用

土地勘测定界工作的需要在建设用地报批各个环节提供数据支持,其对应关系如下表所示:

用地报批主要环节	用地报批主要工作内容	土地勘测定界成果作用
制定年度报批计划	制定土地利用年度计划,分解下达报批指标	提供土地利用计划图件
用地预审	核查用地选址、地类、权属等情况	用地红线处理、选址范围权属调查图
上报建新区方案	编制城乡建设用地规模增减挂钩建新区实施方案	提供拟征地红线及坐标、土地现状分类面积、报批分类面积
征收集体土地	征地预告公告、土地利用现状调查、征地补偿登记、征地听证、征地补偿安置、留用地安置情况说明、征地农民养老保险、社会稳定评估等	提供预告附图、土地利用现状分权属汇总数据、农用地地类情况及面积、土地分类数据
收回国有土地	收回有权利人和政府控制性国有土地	提供国有用地范围线及坐标表、权属情况
核查高标准农田	核查高标准农田占压情况	提供占压高标准农田面积和坐标
核查园林地	核查是否占用园林地	提供占压园林地面积、坐标及权属数据
耕作层剥离	编制耕作层剥离方案	提供耕地面积、地类及位置数据
耕地占补平衡	落实耕地占补平衡指标	耕地面积、范围及位置(包括还原地类)
违法用地查处	违法建设用地违法查处	提供现状建设用地面积、位置;建设用地倒推地类情况;违法影像图等数据
县级会审	县级会审	
县级上报	报批主管部门将组卷材料上报广州市局	提供《土地勘测定界技术报告书》作为审查依据
上级审批	审批机关出具批文	

三、土地勘测定界工作存在的问题

(一) 质量成果的高精度要求与工期存在矛盾

勘界成果的基础性及重要性决定了其成果高精度要求,勘界工作的技术难度和负责程度决定了土地勘测定界必须经历100%成果检查。建设用地报多为重点项目的选址落地,组卷审查时间紧张,分留给勘测定界工作的时间一般在3至5个工作日,相较于复杂的作业流程和高质量的成果要求,时间紧迫。

(二) 土地勘测定界成果具备时效性

土地勘测定界作成果为用地报批的基础性数据,必须在短时间内将勘界成果给组卷部门,一般要求三个工作日出具红线核查成果,七个工作日内出具勘测定界报告书。拟征地红线需要录入“广东省土地管理与决策系统”,而系统的数据会定期更新调整,决定了勘界的成果数据具有时效性,且也会因勘界红线录入和历史数据的修正及更新,可能会出现同一数据在不同时间偏差,导致原符合报批条件的红线出现不合规情况,所以,必须在最短的时间内就完成报批。

(三) 数据收集量大,且更新频繁,处理难度大

土地勘测定界需要收集的数据主要有:土地利用现状数据、历史用地数据(包括国有土地使用证、批准书、出让合同、批文、集体土地证、已收地等数据)、土地利用总体规划数据、城市总体规划数据、基本农田数据、耕地等级数据等。对历史用地数据缺失或者不明的,应尽量搜集用地范围内的《建设用地规划许可证》及其附图或《建设项目选址意见书》以及附图、地籍图、地形图、土地利用现状图、土地利用总体规划图、土地权属界线图、用地单位提供的建设项目工程总平面布置图。数据体量大,由多个部门负责不定时更新,土地勘测定界报告书需以最新的用地信息为基础,处理难度大。

(四) 从业人员缺少必要的政策、法律认识,综合素质待提高

土地勘测定界工作不仅需要掌握基础测绘知识,还需要对用地政策、法律法规有系统的了解,从业人员具备测绘和国土的综合专业技能才能保证勘界成果的高质量,做到既能满足测绘技术要求也能满足行政主管部门审批需要。目前的从业人员,技术和行政分层,勘界从

业技术人员用地政策掌握程度，报批组卷经办技术成果理解能力都亟待提高。

（五）用地审批制度变动频繁，土地勘测定界工作应对机制滞后

土地勘测定界工作直接受到报批主管部门用地报批工作的影响。例如：建设用地倒推内容调整，有关可调整、设施农用地耕地占补严格化等报批政策变化，在未出新政策和报批主管部门明确指示情况下，直接导致土地勘测定界工作不能推进。除此之外，“三调”地类启动后，省厅要求按照最新的土地现状地类数据和变更数据出具土地勘测定界报告，且将其作为用地报批审查必核项之一^[3]。报批政策多以行政命令的形式为自上而下的传达落实，土地勘测定界作为基础性工作，属于被动接受位置，应对机制滞后。

（六）项目管理缺乏协调，技术单位被动响应

处理事项多，工期缺乏弹性。一方面，除去上述统计在册的土地勘测定界、征地结案、红线核查、用地预审、建设用地核查（倒推）有明确记录的五类工作外，其他事项包含内容多，且大多不计算工期，部分事项采用口述或者个人对接报批主管部门经办处理。另一方面，报批主管部门多项工作进行委托时，没有充分考虑已有案件量及紧急程度，没有适当延长其他工作工期，错时催交案件。

项目经办和委托部门样，彼此缺乏信息对接，影响案件安排。技术单位与报批主管部门之间，报批主管部门各个科室之间，各小组成员之间，信息对接难免滞后或不准确，引起误解。

五、土地勘测定界工作的优化策略

（一）严格质量管理体系，建立“双工期”机制，确保成果的高精度要求和时效性

委托具备“3A”资质认证的技术单位，严格按照相关技术规范和合同款项进行作业，并落实“两级检查，一级验收”检查制度，建立系统的质量管理体系。建立“双工期”机制，即建立案件提交工期，成果修正工期。前者是指在规定时间内提交土地勘测定界成果，满足组卷前期数据需求；后者是指在报批组卷时间内，根据政策和上级要求变动，对已提交的土地勘测定界成果进行修正，技术支撑实时追踪，确保最终成果满足高精度要求和时效性要求，直至审查完成，成果批复。

（二）搭建土地勘测定界成果数据库，分布存储使用用地信息，联动报批数据管理平台

为此，线下技术单位可以利用局域网使用多台计算

机分布存储历史用地数据、土地勘测定界成果数据、规划数据和用地政策数据并由专人负责更新管理；报批组卷部门存储土地勘测定界纸质文档和组卷数据过程文件。线上联动报批数据管理平台，将勘界红线按照统一标准导入平台，并设立正在组卷、增减挂钩、已批复等具有时间连续性的多个图层，挂接批次号、面积、位置、权属、进度、经办人等信息，经办人能直接通过平台核查红线情况。

（三）整体统筹，优化流程，实现协同管理

红线可能多次调整，建议红线未稳定前，不出勘界定界报告，先由技术单位与报批主管部门经办沟通，提供所需的材料即可。同时，为了更好服务报批主管部门用地报批工作，提升勘测定界工作技术人员用地报批方面的业务水平，建议主管部门定期总结用地报批各环节经验，并为我院提供培训指导。

（四）外放组卷权限，培养复合型人才

建设用地审查报批分为审查和组卷两个环节，组卷工作主要包括材料收集和上报，可以通过服务外包的形式委托有资质的第三方技术单位进行，并通过技术审查的形式确保成果质量，主管部门只进行审查和审批工作。技术单位凭借技术力量加强对用地政策、法律法规、组卷流程等系统学习，培养复合型人才，从业报批组卷工作，实现技术和行政工作无缝隙。

结语

建设用地审查报批中土地勘测定界是一项技术性和政策性兼有的复合型工作，以服务政府部门的土地开发、利用和管理目的，具备行政色彩，在满足技术要求的同时，追求土地勘测定界成果的高效应用和管理，本文结合南沙区用地报批现状，分析土地勘测定界成果与用地报批的关系，总结勘界工作存在的问题，结合建设用地行政审查部门的审查要点，并从质量管理、数据管理、流程管理和人才培养等几个角度，提出优化策略。

参考文献

- [1] 王贵祥. 浅谈建设用地土地勘测定界工作[J]. 建材与装饰, 2020(02): 223-224.
- [2] 邓凤妮, 王安祺. 浅谈土地勘测定界流程和方法[J]. 经纬天地, 2018(01): 22-25+34.
- [3] 徐志红. 对建设用地审查报批地类的探讨[J]. 浙江国土资源, 2022(04): 23-25.

作者简介：唐威（1993.4-），男，汉，广东广州人，硕士研究生，技术人员，从事用地报批、勘测定界方面的工作。