

# 2023年度国土变更调查的现实短板与创新路径

陶夏理

1. 广西壮族自治区自然资源调查监测院;

2. 自然资源部北部湾经济区自然资源监测评价工程技术创新中心, 中国·广西 南宁 530000

**【摘要】**国土变更调查是厘清我国自然资源本底数据的重要手段。开展2023年度国土变更调查对于国家未来的建设用地审查、耕地资源保护、生态环境治理以及国土空间规划具有较大应用价值。然而,在推进2023年度国土变更调查过程中,仍存在调查标准融合不足、调查人员技术欠缺、调查工作纰漏较多的现实短板,为此,文章从科学统筹、集中培训、强化监管三个角度对未来国土变更调查提供创新路径,以保障调查如期推进,强化调查管理体系,确保调查成果可靠。

**【关键词】**国土变更; 国土使用现状; 国土空间; 创新路径

**【基金课题】**广西壮族自治区自然资源调查监测院《2023年度全国国土变更调查更新》《永久基本农田调整划定研究》《1:10000 DLG数据更新与探讨》

国土变更调查是我国自然资源管理体制改后实施的全国性的国情调查,对于保障国家土地调查现势性意义重大<sup>[1]</sup>。在全国范围内开展国土变更调查是一项时间紧、任务重、要求高的土地管理工作,对于调查的标准性、严谨性、科学性有着较高要求,需要相关部门与调查技术人员不断探索创新调查路径。本文针对国土变更调查的重要价值,梳理了2023年度国土变更调查过程中存在的现实短板,并依据现存问题探索创新路径,以期为后期国土变更调查提供可行依据,协助相关政府部门完善自然资源系统,做好科学决策,助力国土变更调查高质量、高标准、高效率完成。

## 1 开展2023年度国土变更调查价值所在

### 1.1 为国土空间规划提供详实底板

2023年度的第三次国土变更调查是对前两次调查的良好承接,切实反映我国土地利用状况以及演变特征<sup>[2]</sup>。2023年度的调查成果全方位涵盖了我国的国土空间,有效弥补先前基础底图中城市总规数据覆盖不全的困境,形成我国国土空间编制的首要底板。通过分析此次成果的土地使用现状、土地使用特点、土地使用规模,为国土资源开发和保护提供了支撑数据和现实依据,该调查辅助农业生产、城镇建设开展资源承载力与空间开发力的适应性评价,可以更有利地辅助国土资源规划和空间分区,为国土空间综合治理奠定基础。

### 1.2 为耕地资源保护提供本底资料

利用2023年度的国土变更调查成果中的耕地图斑,可以充分显示耕地种植情况以及耕地质量等级,以此分析我国

近十年的耕地保护状况,确认耕地保护措施的合理性。在农业空间规划方面,自然资源部依据2023年度的国土变更调查结果,提出耕地和基础农田的优化路径,并将优化方案细致到具体图斑;在耕地用途管制方面,相关部门根据现有调查数据严格把控耕地用途,将优质良田划为永久基本耕地<sup>[3]</sup>,严禁耕地非农化使用,加强耕地数量与质量双重保护;在耕地动态监管方面,相关部门可根据2023年度国土变更图斑显示情况,锁定永久优质耕地图斑,利用监测系统并结合人为实地巡查的方式,定期勘测非国土利用情况<sup>[4]</sup>。

### 1.3 为生态环境治理提供数据分析

我国应通过对2023年度国土变更调查成果的分析研究,将调查成果应用于生态环境保护底线、环境质量红线以及资源利用上线等工作中,时刻坚守最严格的生态环境保护红线,坚持最严格的生态环境保护制度,以更好地服务政府部门在生态环境治理方面的决策。另外,2023年度国土变更调查成果可基于调查结果中的资源承载力优化生态空间结构,同时根据国土安全要求对生态保护红线进行科学划分,筛查调整不符合自然地理格局的土地使用布局,及时制止破坏生态环境的用地行为<sup>[5]</sup>。相关单位根据现有调查结果,可进行全新系统性、统一性的生态空间布局,统筹规划山河、湖海、林田治理方案,因地制宜地规划未来国土使用、绿化、修复等生态建设任务,为生态环境治理提供数据支撑,以更好地维护生态平衡。

### 1.4 为国土监管执法提供科学手段

以2023年度的国土变更调查成果为基础依据,结合国土

变更专题资料,利用卫星遥感影像和现代信息化技术手段定期开展国土监管执法工作。相关部门对土地利用现状和发生变更的区域制定区域检测图斑,将变更区域资料下发至执法部门进行实地勘测核查,重点监管胡乱占用耕地、挖田建房、违建大棚等非法占用耕地行为,并对于非法擅自用地采矿等严重破坏生态环境等行为给予严厉处分。通过相关部门对国土资源的日常动态巡查和土地使用跟踪管理,严格控制土地违法行为,对于我国生态环境治理与保护具有重要价值。

## 2 2023年度国土变更调查现实短板

### 2.1 调查标准融合不足

第一,调查内容层面标准不统一。长期以来,我国相关单位与政府部门未能建立起对于国土开发情况、国土资源使用现状等统一标准口径。各部门的联合性较弱,没有统一调查标准,存在闭门造车现象,使得调查结果不一致,调查角度、范围、领域不契合,调查结果难以相互对接,融合度不足。如何制定一套统一调查标准,共享调查信息与数据要素<sup>[6]</sup>,实现各部门互动联合的调查形式成为亟需解决的阻碍之一。第二,调查技术应用层面不平衡。在进行实际调查过程中,由于地域地形差异、地区经济与科技发展水平差异的影响,各省份调查手段有所不同,调查数据也因此存在一定偏差。个别地区提交的调查报告中普遍存在调查范围不全面、调查数据不科学的现象。这在很大程度上阻碍了整合全国国土变更数据工作进程。第三,调查地类使用状况不稳定。《国土变更调查技术规程(2023年适用)》中规定,国土变更调查要以现状判定地物,以规则标注相关属性。此项规定存在一定局限性,因为现实环境千变万化,如现实中有些地块随着月份的变化举证现状也随之变化,同时有些地块的农作物存在种植轮休休耕情况。如若单纯以当前调查时期为期限判断地类则存在判定不合理的情况,需要调查工作组探索更切合实际的调查方案。

### 2.2 调查人才技术欠缺

第一,土地变更调查技能人才匮乏。在新型技术的引入下,相关单位需要同期引进大批能够熟练操作软件与设备的技术人才,调查工作人员不仅要具备土地资源规划管理能力,还应具备计算机专业技能<sup>[7]</sup>。然而目前我国大部分国土资源管理部门均属事业编制类型,缺少科班专业技术出身的复合型应用人才。而技术人员基本属于外包来源,工作轮岗频繁,不能深入掌握核心技术,人才使用分配不合理,人才力量流失严重,这致使土地变更调查工作原地奔

走,调查工作进程缓慢。第二,土地变更调查的技术力量欠缺。国家对于每轮的国土变更调查要求不同,这也使土地变更调查的数据库创建、数据资料上报、质量检测等系统版本在不断更迭,对地方部门的工作造成不小的影响。由于各地方信息化技术水平参差不齐,部分地区仍依赖人工进行调查测算,容易造成主观判断误差。另外,国土变更调查分别承包给多家技术单位,技术匹配度与调查手段各有不同。通常参加过三次国土变更调查的技术承包单位已经具备一定的历史经验与技术实力,能够较快知悉每次国土变更调查要求与调查规则。然而有部分技术单位通过低价竞标获得国土变更调查资格,承担部分地区的土地变更调查任务。但是这些新兴技术部门在开展调查过程中存在一定制约因素,如技术能力低,人员投入少,调查经验不足,解决问题能力较弱等,在一定程度上降低了调查数据的有效性和科学性。

### 2.3 调查工作纰漏较多

第一,土地变更调查内部衔接不协调。土地变更调查工作是一项由自然资源部发起,多部门配合实施的过程。土地变更调查工作量大、涉及领域广、工作内容繁琐,涉及到数据分析、数据处理和数据共享的复杂过程,这要求各部门间相互协作,各环节之间相互衔接<sup>[8]</sup>。但在实际工作中,各部门由于自身特殊的功能性质,部门与部门之间存在隔阂,难以实现有效配合。数据的整理、分析大多以国土资源部及其技术单位承担,其他部门参与度不足,降低了调查工作的效率。同时对于数据传输与共享进程推进较慢,导致调查数据的时效性受限,大大降低了调查成果的实用性。以上问题主要原因归咎为各部门之间的职能划分不明确,所属职责重复、冲突现象显著,从而影响实际工作的推进,降低了调查效率。第二,调查进度与调查质量难以兼顾。由于国土变更调查工作集中在年底,各部门的业务在此阶段堆积繁多,时间紧任务重,从而难以平衡调查进度与调查质量的关系。与此同时,在调查过程中,存在外业举证照片与地图内业不一致的状况,增加了工作人员反复复核的时间成本。第三,调查管理与操作流程存在漏洞。土地变更调查涉及的内容之深、范围之广,要求参与调查的工作人员具备严谨踏实的工作作风。但就现实而言,仍有部分土地监管与执法部门尚未具备专业认真的工作意识,存在执法过程中监管不到位的情形,由此导致土地变更调查过程中的数据与图纸不一致的现象。此情势下,相关人员将这些本身缺乏精确性的数据上报自然资源

部门, 就会破坏调查结果的真实性与现势性。

### 3 2023年度国土变更调查创新路径

#### 3.1 科学统筹: 保障调查如期推进

第一, 提前做好战略部署。各部门应深入贯彻上级文件与会议精神, 向下级传达工作要求, 迅速调配技术人员, 做好物资技术保障。召集相关单位集中进行业务培训, 以便详细、系统地做好各项调查准备工作<sup>[9]</sup>。第二, 合理划分职责领域。指挥中心要深入分析各部门专业人员, 分配人数, 组建队伍, 明确驻地位置, 以省级行政单位为整体, 将调查任务清晰合理地下分至各部门中心。紧接着, 各部门进行细化分解, 选取专业业务人员组件组建分区调查小组, 执行调查任务。第三, 加强各部门协调联动。自然资源部协调各部门, 安排专职人员负责各部门间的工作对接, 保障各部门、小组间保持顺畅沟通与协调, 建立并肩作战模式。

#### 3.2 集中培训: 强化调查管理体系

首先, 集中培训与独立培训相结合。指挥中心要根据调查情况与存在问题定期组织集中培训, 以探讨解决调查过程中存在的技术壁垒与现实困境, 增强工作人员业务能力。同时, 编写印发业务工作手册, 将其下发至各地方调查中心, 为外业调查工作提供参考依据。其次, 理论培训与实践操作相结合。在强化调查理论基础, 相关部门要分区域开展实训核查, 确保理论与实践相辅相成, 强化外业工作能力。最后, 核实技术人员资质。在全方位开展土地变更调查工作以前, 各部门要严格筛选核实技术人员资质能力, 组织理论考试与实操考核, 筛选优秀技术人员。待审查结果合格后, 再由指挥中心统一分配工作任务, 以保证调查结果质量。

#### 3.3 强化监管: 确保调查成果可靠

第一, 采取线上线下融合模式, 及时破解技术壁垒。为保障调查质量与效率, 指挥中心应协调自然资源部门与国土勘测规划院建立线上互动交流群, 邀请专业技术人员提供全天候在线技术支持, 保障调查工作人员实时咨询技术疑难问题。与此同时, 外业积极进行线下对接, 及时解决技术难题。另外, 线上线下要加强技术研讨, 相互交流调查经验, 对日常调查工作中存在的共性问题进行记录并集中解决, 形成更加详实的工作手册以供调查人员遵照执行。通过线上+线下的有效配合, 可有效打破区域沟通壁垒, 极大提高了土地变更调查工作效率。第二, 外业内业相互联通, 及时进行数据核查。严格落实三级质量检查制

度, 定期检查图斑质量。外业核查方面, 由指挥中心领导带队前往一线实地审查工作情况, 提出问题并给予解决措施, 并安排人员对调查数据进行抽检, 统一技术标准, 全方位把控工作质量。内业核查方面, 指挥中心组建项目质检团队, 审查内部质量管控措施, 利用国土调查平台及时检查各个工作小组提交的图斑, 以确保图斑的准确性。

### 4 结语

2023年国土变更调查成果显著, 应用前景良好, 为未来我国自然资源管理改革和政府宏观决策方面提供了详实的底板资料, 体现了国土变更调查的价值所在。国土变更调查的任务重、时间紧、要求高、作业分散, 这对自然资源部门、国土勘测规划部门等相关部门提出了较高要求。各部门要提前做好战略部署, 合理划分职责领域, 加强各部门协调联动。其次要定期组织集中培训与独立培训, 保障调查理论培训与实践操作相结合, 核实技术人员资质, 确保工作如期推进。还要采取线上线下结合、外业内业联通的调查模式, 解决技术难题, 确保国土变更调查质效统一。

#### 参考文献:

- [1] 宋马林, 马晓伟. 考虑生态产品价值实现的自然资源管理体制建设路径[J]. 学术界, 2023(12): 180-194.
- [2] 许军, 徐海贤, 韦胜. “三调”成果数据在市县国土空间总体规划编制中的应用探索[J]. 城乡规划, 2020(6): 83-90.
- [3] 汤怀志, 鄢文聚. 新时期耕地保护需要“生态良田工程”[J]. 中国农业综合开发, 2022(1): 11-13.
- [4] 孙涛, 何乐, 张玉川等. 第三次国土调查及年度变更调查成果应用的探索与研究[J]. 现代测绘, 2023, 46(4): 18-21+31.
- [5] 史园莉, 高吉喜, 张文国等. 生态保护红线监管台账关键技术研究与应用[J]. 生态学报, 2022, 42(21): 8892-8901.
- [6] 郑越, 刘清丽, 许永强. 北京市第三次全国国土调查关键技术及应用[J]. 北京测绘, 2022, 36(12): 1641-1645.
- [7] 田亮生. 第三次国土调查在县域经济发展中的作用[J]. 中国农业会计, 2023, 33(2): 109-111.
- [8] 黄建来, 江雁斌, 胡紫颖. 宁波市自然资源调查监测工作助力地方经济高质量发展[J]. 浙江国土资源, 2022(4): 26-28.
- [9] 邓俊珍. 第三次全国国土调查工作浅析[J]. 华北自然资源, 2022(3): 141-143.