

# 摸清黑土地 自然资源家底

## 黑龙江省第三次全国国土调查工作巡礼

□孙佳岩 罗钢



第三次全国国土调查是一项重大的国情国力调查,目的是掌握翔实准确的自然资源利用现状和变化情况,积极探索和完善新技术、新要求下自然资源调查、监测和统计制度的经验,实现调查成果成为经济社会生态文明建设、空间规划编制、宏观调控、不动产确权登记、国土空间用途管制和信息化管理与共享的基础数据和决策参考。同时,对落实最严格耕地保护制度,提升国土资源管理精准化水平,支撑和促进经济社会可持续发展都具有重要意义。

### 多措并举抓落实

在“三调”开展之初,黑龙江就已经洞察到本次调查时间紧、技术新、范围广、要求高、任务重。针对这种情况,及时推出四项措施。一是明确分工。省里负责实施方案编制、技术准备、业务指导培训、预检验收、数据汇总、全省数据库建设以及相关专题研究;各地负责本辖区调查工作的组织实施、业务指导、成果汇总及市级预检。二是保证成果。各级政府主要负责人对调查成果的真实性负责;各级自然资源部门具体组织实施,采用遥感、测绘、地理信息和互联网+等新技术,确保调查结果真实、准确;同时加强对调查过程与成果的监督、检查,健全分阶段成果检查、分级检验和省级全面核查制度。三是密切配合。第三次国土调查涉及面广,各级自然资源部门加强了与民政、农业、水利、林业、畜牧、测绘等部门的紧密联系,协同作战。四是高度重视。各级政府统一思想,把调查工作摆上重要日程,在人力、财力、物力上给予充分保障,严管严查经费使用,确保专款专用,节约高效。黑龙江省政府还将第三次国土调查工作列入各地政府年度工作考核,全力为第三次调查工作保驾护航。

为把措施落到实处,黑龙江多方面、多举措加大推进力度。在工作方法上,积极取得当地党委和政府支持,在当地政府领导下,扎实有效地开展工作;各级自然资源部门一把手亲自部署,国土调查办具体负责,地籍部门狠抓落实,省国土调查办统筹协调;成立督导组,对全省经费落实、使用、招投标以及相关工作开

展实地督导,并建立周报制度,严密掌控各地进度。在确保数据真实上,采取分阶段成果检查和县、市、省及国家检验的四级验收制度;每个调查区域设立第一责任人,将调查数据真实准确与目标考核相挂钩,对在调查数据上弄虚作假的,一查到底,绝不姑息;调查成果全部存档备查,确保全过程可溯源有依据检查;引入项目监理机制,实行全程监理,确保调查成果真实可信。在工作联系上,强调“四个配合”。加强政府各成员单位之间的协作配合;加强各技术承担单位与当地国土调查办的衔接配合;加强各技术承担单位之间的技术配合;加强具体业务部门与国土调查办的密切配合。

省国土调查办积极探索调查经验,开展齐齐哈尔市梅里斯区、大庆市让胡路区、汤原县、林口县、鸡东县5个示范工作。根据省国土调查办统一部署,试点区县迅速成立“三调”领导小组及办公室;积极参加省市相关技术培训;制定科学合理的实施方案;下大力气保障调查经费足额及时落实;严格按国家要求开展招投标工作;省国土调查办派专职技术人员全程跟踪指导调查工作,认真执行各项检查验收制度。

这些举措的有力实施,极大地推动了我省“三调”工作进程。截至目前,5个示范点外业工作已全部完成,正在进行数据库建设。同时,示范点市县,利用科技手段和工作制度,摸索出了一套行之有效的“三调”工作方法,为其他地区调查工作提供参考依据和经验指导。

### 党组重视促实干

省自然资源厅党组高度重视“三调”工作,尤其是党组书记、厅长鄂忠齐,刚接手省自然资源厅就两次组织召开了“三调”工作座谈会,推进宁安市“三调+自然资源”全要素调查试点。这个试点的目的是构建“1+x”型自然资源统一调查体系。“1”是指三调;“x”是指林、草、水等专项调查。通过宁安试点,将林、草、水等自然资源调查统一纳入第三次国土调查中,探索解决自然资源调查分类、精度、坐标体系不统一、衔接难等问题。同时,充分开发利用“三调”数据成果,构建我省自然资源信息平台,为龙江振兴铺

路筑基。根据鄂忠齐相关要求,省国土调查办派出由省国土空间规划研究院和省测绘局联合组成的专家组入驻宁安市,与当地政府及相关部门共同成立试点领导机构;协调当地林业、水利、畜牧等部门采集基础数据,加快试点工作进程;成立技术标准研究组,综合考虑国土空间规划、确权和生态功能区建设等各方面情况,建立符合实际情况的统一标准。目前,宁安市“三调+自然资源”全要素调查试点正加班加点开展外业调查和相关数据采集。

根据国务院要求,省级调查成果的上报工作今年5月31日前全面完成。省自然资源厅召开加强全省第三次国土调查成果质量管理视频会议,党组书记、厅长鄂忠齐要求,统一思想,提高政治站位,明确各方责任,强化质量监管,开展全省“三调工作90天大会战”,确保5月底前拿出真实、准确的调查数据。

第三次全国国土调查是一项基础性很强的调查,数据成果将成为2020年以后判断重大国情国策的重要参考和基本依据,涉及国家安全和发展战略,已列入中央政治局常委会的工作要点。鄂忠齐要求,各地各部门必须坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署,牢固树立“四个意识”,坚持实事求是、国家立场、底线思维,坚定不移地高质量推进“三调”工作;黑龙江目前正处于经济转型升级阶段,掌握翔实、准确的自然资源数据,有利于优化产业结构布局,推进生态文明建设,

严守耕地红线,实现山水林田湖草整体保护、系统修复、综合治理,推进自然资源产权制度改革,推动农业现代化、新型城镇化建设,为实现龙江振兴打下坚实基础;新时期经济建设要求自然资源管理“一张图、一套数”。真实可靠的调查成果是落实国土空间用途管制和生态保护修复等一系列自然资源管理和利用的重要支撑。

鄂忠齐强调,采取强硬措施,加大推进力度,确保按时、保质完成调查任务。对于进度慢、问题多的地方,采取跟踪督导、专人蹲点的做法,确保全面推进不留死角。对于调查过程中弄虚作假的行为,一律遵照自然资源部的要求,对相关单位和责任人按相关法律法规最高量级,依法从严、从快、从重进行惩处。省、市(地)细化对作业单位的管理办法,对确实难以继续胜任项目要求的任务承担单位,及时做出异常风险提示。对核查存在严重质量问题的任务承担单位,按合同约定及相关质量管理规定进行处罚,并及时向社会公布。对存在弄虚作假、重大舞弊、严重劣迹以及转包调查项目的任务承担单位,除依法依规处罚外,还要列入“黑名单”,禁止其单位和有关责任人员继续承担调查任务,并向国家“三调”信息平台报送信息,对失信者实行市场约束和联合惩戒。

### 严格检查不打折

检查、核查是保证“三调”数据真

实、准确的重要手段。为强化责任落实,推动全省“三调”工作向纵深发展,确保5月31日前拿出真实、准确的调查数据,省国土调查办成立五个检查组,针对各地“三调”工作的组织协调、工作进度、技术方法、成果质量、经验总结及推广等方面进行检查指导。重点检查组机构是否健全;经费落实、招投标完成和标段划分情况;作业单位是否进场,进场人员基本情况;内外业、数据库建设工作以及完成的进度;主体责任落实是否到位,沟通协调是否顺畅;实际工作进度和预期的差别,及时调整工作的合理性和可行性;技术流程、技术方法是否正确可行,作业人员掌握技术是否扎实;健全完善质量控制机制情况,是否按“实事求是”要求开展各阶段、最终成果检查工作,抽查各阶段成果是否满足国家级、省级要求;发现问题、总结经验是否全面,解决办法是否合理、有效,总结经验是否易于推广。

检查采取分片包干、责任到人,跟踪问效、日常巡查、重点督导等形式进行。对工作进度缓慢、方法不当、成果质量较差的地区开展重点督导。

针对检查中存在的问题,省国土调查办又开展了为期两周的全省核查工作。为避免核查工作受到人为干扰,确保“三公”原则落到实处,省国土调查办启用“双随机一公开”制度(随机抽取核查员,随机抽取被核查单位,被核查单位和核查员信息完全公开),做好阶段性核

查任务。首批30名“三调”核查员均为行业内业务骨干,全部经过相关专业技术培训,并且通过严格考试,获得优异成绩而被选拔出来的。被核查的相关市县也是在省国土调查办专人监督下,随机抽取出来的。如发现核查员与被核查单位有利害关系,立即启动回避机制,保证核查工作公平、公正、公开。目前,省内各地“三调”工作底图制作接近尾声,外业调查核实、举证工作也已过半。为加快各地“三调”工作进度,对各地内、外业及数据库建设中存在的问题提供技术指导;对各地开展土地利用现状调查、土地权属调查的进度和质量进行审核,并开展调查成果质量评价工作。

省国土调查办坚信,做好阶段成果核查是落实质量管理责任机制的关键一环,要求各地树立“一盘棋”思想,密切配合核查组,纠正和消除系统性、倾向性质量问题及隐患,分析存在问题,提出整改建议,反馈并监督各地抓好整改落实。在核查过程中一旦发现核查员违反工作纪律、廉政规定的行为,省国土调查办将依法依规严惩。

第三次全国国土调查是国务院部署的一项重要任务。黑龙江省自然资源系统全省上下团结一致,在省自然资源厅党组的统一领导和指挥下,求真务实、真抓实干、勇于担当;以全省第三次国土调查为契机,努力工作、甘于奉献,为振兴龙江,为“中华大粮仓”坚如磐石,坚守履行国土人的一份责任和使命。

## 4月18日,省政府召开以“依法统一开展国土调查,摸清我省自然资源基础家底”为主题的新闻发布会,黑龙江省自然资源厅就一些问题进行现场解答。

国土调查是由多部门分工协作,全社会共同参与的一项重要国家任务,是一项复杂的系统工程。那请问本次调查工作的主要难点是什么?又应该如何解决?

以往我国自然资源按类型分别由国土、林业、水利、农业等部门管理。近年来,这些部门相继开展了土地调查、森林资源清查、水利普查、草地资源清查和地理国情普查等工作,获得了大量数据,为国家重大决策部署提供了基础依据,为促进经济社会发展发挥了重要作用。但是,资源分散管理造成自然资源调查监测缺乏顶层设计,各部门数据因采用的分类体系、技术标准、调查方法、底图精度、调查时点等各不相同,调查对象也仅限于本行业管理领域,缺乏国土空间上的整体控制,导致数出多门、粗细不均、重复交叉等相互矛盾的问题。海量数据的集成管理和各类基础数据的互联互通,是调查工作的难点。为此,我省深入贯彻落实“统一组织开展,统一法规依据,统一调查体系,统一分类标准,统一技术规范,统一数据平台”的“六统一”原则,以实地认定地类,确保各种资源不重、不漏、全覆盖;明确不同要素调查成果表达形式,优化海量数据处理效率,提高调查成果信息共享程度,满足社会各界对自然资源基础数据的需求。还结合我省实际,完成自选动作,在宁安开展了“三调+自然资源”全要素调查试点工作。我们在对存在复合管理需求交叉的耕地、林地、草地、水面等地类进行利用状况、质量状况和管理属性的多重标注基础上,同步推进森林、草原等自然资源的专业调查,按照“先汇总、再集成”的思路,充分参考和借鉴相关调查成果,推进现有调查监测数据成果整合。建立各类自然资源在国土空间上的内在联系,并利用大数据技术和数据分析模型,推进数据集成和深度开发利用。既能满足空间规划、空间用途管制需求,也能成为各部门行业管理的数据支撑和决策参考,同时满足科学研究、社会公众等对自然资源调查成果的需求,实现调查成果的广泛应用。

在本次机构改革中,新组建的自然资源厅职能定位为“统一行使全民所有自然资源所有者职责,统一行使全省国土空间用途管制和生态保护修复职责”。开展第三次国土调查,摸清自然资源家底,对于“统一行使全民所有自然资源所有者职责”这项职能的履行,有着非凡的意义,请郭厅长介绍一下,自然资源厅应该如何履行这一职能?

机构改革方案确定,自然资源部门统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,是自然资源资产的“看门人”。要履行好“看门人”职责,保障全民所有自然资源所有权有效实现,归结起来是算好“三笔账”,定期向人大汇报。第一笔账,“摸清家底”。即通过第三次国土调查,全面掌握我省土地、森林、草原、湿地、水、矿产等各类自然资源资产的数量、质量、分布和构成,理清“自然资源家底账”。第二笔账,在自然资源实

物量核算基础上,开展价值量核算探索,自然资源部门对各类自然资源的保护和开发利用情况进行核算评价,编制全民所有自然资源资产负债表,建立“自然资源损益账”。第三笔账,由有关部门对领导干部实行自然资源资产离任审计和差异化绩效考核,建立生态环境损害责任终身追究制,推动领导干部切实履行自然资源资产管理和生态环境保护责任,形成“自然资源管理绩效账”。只有把各类自然资源的“家底”摸

国土调查是一项国情国力的调查。第三次调查和前两次调查相比,有什么新特点?

截至目前,我国主要完成了两次全国性的土地调查。1984年启动的第一次全国土地调查,完全靠着手工图纸,人工外业测量,历时13年,直到1997年才结束。第二次调查开始于2007年,相较于第一次调查,卫星遥感技术广泛应用

第三次国土调查意义重大,调查数据的准确性关系到调查成败,请问我省采取哪些措施保障调查质量?

数据真实准确是国土调查的生命线。靠制度、技术和配套政策,加之必要的行政、法制手段,保证调查数据全面、准确、客观、现势。

**措施一:**建立健全机构提供组织保障

从国务院至各级政府,均成立调查工作领导小组及办公室,负责统一组织开展调查工作。“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。更能保证数据真实性、一致性,保

证后期高质量的数据应用及共享服务。

**措施二:**建立保障机制消除干扰因素

一是引入竞争机制。按照竞争原则,通过公开招标,择优选择调查单位和项目监理单位,推行项目监理管理,推行调查成果质量回溯机制,将质量保障责任落实到每个任务承担单位和每位作业人员,落实质量责任终身追究制度。二是建立检查验收制度。调查执行分级分阶段验收制度,县级以上地方人民政府对本辖区调查成果质量负总责。国家、省、地、县分级负责检查验收下一级调查成果。每一阶段成果检查合格后方可进

清楚了,为资产管理提供全口径的损益账、绩效账,才能对自然资源进行高效配置,使自然资源收益最大化。算好“三笔账”的同时,按中央、省委要求,省政府每年向省人大常委会报告国有资产管理情况,专项报告国有自然资源资产管理情况,包括自然资源总量、优化国土空间开发格局、改善生态环境质量、推进生态文明等相关重大制度建设、自然资源保护与利用等情况。从我省的实际情况看,自然资源部门应当尽快建立覆盖所有自然资源的调查、监测以及资产核算制度、体系、标准和方法,建立自然资源资产数据库等信息化技术手段,通过算好“三笔账”,代表省政府向省人大常委会报告,切实履行全民所有自然资源所有者职责。

近日,中办国办印发了《关于统筹推

数据的分析、汇总和确认,核实工作造成了一定的困扰,直至2013年底,完成了应用GIS建立的数据库。每个地块的空间数据和面积、地类的相关属性数据,都实现了数据化留存。两次调查跨越中国改革开放重要的30年,全面获取了覆盖全国的土地利用现状信息和集体土地所有权登记信息,形成一系列不同尺度的土地调查成果。

与前两次调查相比,第三次国土调

入下个阶段工作;调查成果经逐级检查合格后才能上报。三是启用“双随机一公开”制度。我省为避免核查工作受到人为干扰,确保“三公”原则落到实处,启用随机抽取核查员,随机抽取被核查单位,被核查单位和核查员信息完全公开的方式,做好省级对各地调查成果的核查工作。

**措施三:**采用先进技术提高调查精度

本次调查由国家统一基于高分辨率遥感数据制作遥感正射影像图下发地方,地方基于影像融合处理技术,制作调查底图;采用基于3S一体化技术的专用软件开展实地调查、举证;采用内外业一体化数据采集建库机制和移动互联网技术,形成图形库、影像、属性、文档为一体的调查数据库。国家和省级采用计算机自动对比和人机交互检查,并利用“互联



进自然资源资产产权制度改革的指导意见,下一步,我们将予以认真贯彻执行,

积极探索,构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。

像、互联网+、大数据、云计算、3S等新技术、新服务、新应用在第三次调查中广泛运用,因此“三调”是科技型工程。“三调”成果是各级政府用公共财政产出的公共成果,将会分层分级实现政府部门、科研单位、社会各界共享,是服务型工程、共享型工程。从调查范围上看,前两次调查只是土地调查,“三调”是把土地、森林、草原、湿地、水、矿产放在统一框架下的全要素调查,是系统工程。

严肃法纪,及时查处非法干预国土调查工作、篡改和虚报瞒报调查结果的行为。对有篡改数据、主管故意弄虚作假等严重违法行为的具体人员,坚持零容忍,依法依规提出责任追究意见或处罚建议,及时移交有关部门严肃处理。根据违法情节,提请纪检监察队伍,按合同约定及相关质量管理规定进行处罚,并及时向社会公布。对存在弄虚作假、重大舞弊、严重劣迹以及转包调查项目的任务承担单位,除依法依规处罚外,还要列入“黑名单”,禁止其单位和有关责任人员继续承担调查任务,并向国家“三调”信息平台报送信息,对失信者实行市场约束和联合惩戒。

**措施五:**运用行政 法治手段 严肃追究弄虚作假行为

## 国土调查 利国利民

## 做好国土调查 服务生态文明建设