

集体经营性建设用地权属界定测绘应用举措

张丽

南京鑫土地信息技术有限公司, 中国·江苏 南京 211100

摘要: 集体经营性建设用地入市改革是土地管理制度重要创新,其核心前提在于清晰、准确的权属界定。测绘技术作为权属界定的关键支撑手段,其应用水平直接关系到改革成效与土地权益保障。本文旨在系统梳理当前集体经营性建设用地权属界定测绘工作的现状,分析其在技术与实施层面存在的现实问题。在此基础上,文章提出以合法合规、精准高效、便民实用为核心的测绘工作基本原则。围绕这些原则,文章进一步从地块边界精准测绘、权属信息规范采集、成果审核流程优化、成果应用落地推动以及成果动态更新维护五个方面,构建了一套具体的应用举措体系,以期提升集体建设用地权属管理精细化、规范化水平提供实践参考。

关键词: 集体经营性建设用地; 权属界定; 测绘技术; 土地管理

Measures for the Application of Surveying and Mapping in the Definition of Ownership of Collective Business-Use Construction Land

Zhang Li

Nanjing Xin Tudi Information Technology Co., Ltd., China Jiangsu Nanjing 211100

Abstract: The reform of the entry of collective business-use construction land into the market is an important innovation in the land management system. The core prerequisite for this reform lies in clear and accurate ownership definition. Surveying and mapping technology, as a key supporting means for ownership definition, its application level directly affects the reform's effectiveness and the protection of land rights and interests. This paper aims to systematically review the current status of surveying and mapping work for the definition of ownership of collective business-use construction land, and analyze the practical problems existing in the technical and implementation aspects. On this basis, the article proposes the basic principles of surveying and mapping work centered on legality and compliance, precision and efficiency, and convenience and practicality. Around these principles, the article further constructs a specific application measure system from five aspects: precise mapping of land parcel boundaries, standardized collection of ownership information, optimization of the review process of results, promotion of the application of results, and dynamic update and maintenance of results, with the aim of providing practical references for improving the refinement and standardization level of the management of collective construction land ownership.

Keywords: Collective business-use construction land; Ownership definition; Surveying and mapping technology; Land management

0 引言

土地是人类生存和发展的物质基础,土地权属关系清楚是市场经济正常运转和社会稳定的基础。伴随着城乡融合发展进程的加快,农村土地资源,尤其是集体经营性建设用地的资产价值越来越明显。盘活这部分存量土地资源,使其有序入市流转,对改善土地资源配置、增加农民财产性收入、推进乡村振兴具有十分重要的意义。但是集体经营性建设用地入市遇到的第一个难题就是历史遗留下来的权属不明、边界不清的问题。传统的地籍管理手段已经不能满足新时期高精度、高效率、高公信力的权属管理要求了。现代测绘技术由于具有高精度、数字化、可视化等优点,给破解这一难题提供技术途径。因此,对测绘技术在

集体经营性建设用地权属界定全流程中具体的运用措施进行深入研究,促进测绘工作同土地管理制度改革的深度融合,既有着理论上的必要性,又有着急迫的现实意义。本文的论述将从现状分析、原则确定和应用措施三个方面入手,努力形成有操作性实践指导意义的建议。

1 集体经营性建设用地权属界定测绘现状

1.1 测绘技术应用现状

目前集体经营性建设用地权属界定中,测绘技术应用存在传统方法和现代技术并存的情况。全球导航卫星系统技术、遥感技术、地理信息系统是本研究主要的技术手段。可以迅速得到地表空间信息,完成大面积土地利用现状监测和变化发现。高分辨率遥感影像的使用可以对地块范围

进行初步判断,也可以对疑似违法用地进行识别。但是技术应用的深度和广度还存在局限。一方面,各种技术之间缺少有效的集成融合,数据标准不统一,造成外业数据采集、内业成图建库之间出现断层现象,从而降低了整体的工作效率。另一方面,在集体建设用地权属纠纷解决时,经常出现历史界线不清、地形起伏较大的情况,现有的技术手段很难对它们进行准确的测量,因此造成技术应用不准确的现象^[1]。

1.2 测绘工作实施现状

从组织实施角度来讲,集体经营性建设用地权属界定测绘工作正慢慢由零散、被动的项目式作业,转变为系统化、主动性的日常管理工作。许多地区将农村地籍调查和不动产统一登记工作结合起来,得到了很多的基础测绘数据。但是在具体的实施过程中,一系列现实的困难仍然存在。工作流程的规范化程度有高低,各个地区、各个项目的测绘精度、成果形式要求不一样。权属调查和实地测绘衔接不紧密,测绘成果和权利人指界确认范围有出入时需要返工^[2]。测绘成果的管理比较分散,还没有实现和国土空间规划、用地审批、市场监管等环节信息的实时共享和联动更新。另外专业测绘队伍和基层土地管理人员之间没有形成合作机制,技术能力同政策理解之间存在着差别,测绘成果不具备权威性,不能起到作用。

2 集体经营性建设用地权属界定测绘原则

2.1 合法合规原则

权属界定测绘工作首先要牢牢地建立在合法合规的基础之上。该原则规定所有的测绘活动都必须严格按照国家和地方颁布的有关法律法规、政策文件和技术标准来执行。测绘工作开始时应当依照合法的委托或者行政决定,作业过程要保证相关土地权利人知情权和参与权,在指界确认阶段尤其如此。测绘所依据的历史上权属证明、用地协议、规划图纸等基础资料要进行合法性审查。最终形成的测绘成果内容、格式、精度要符合地籍调查规程、不动产单元设定与代码编制规则等国家标准和行业规范^[3]。

2.2 精准高效原则

精准是测绘工作的生命线,高效是改革推进的现实要求。精准高效原则是用成果质量为前提,改进流程、加快速度。精准性即对空间位置进行准确测量,对边界走向进行清楚表述,对面积进行准确计算,对权属信息进行完整真实地记录。这就需要使用可靠的设备、严格执行操作规程、设置多层质量检验。高效性就是使用现代化数据采集和处理技术减少外业工作时间,采用标准化、模板化的内业处理提高成图速度,用网络化、信息化的管理平台加快

资料流转和审核进度^[4]。

2.3 便民实用原则

集体经营性建设用地权属界定牵涉到广大集体经济组织和农民的切身利益,测绘工作要遵照便民实用准则。便民要求测绘服务的提供方式要方便群众,简化申请手续、灵活安排外业指界时间、提供易于理解的成果示意图等。技术手段的选择可以是移动终端辅助指界,方便权利人现场确认。实用要求测绘成果不能停留在技术文件上,而应该成为易于被后人理解和使用的权属管理依据。成果内容要符合权属确认、登记发证、市场交易、抵押融资等实际需要,不能有重复的内容。成果形式要兼顾纸质和电子介质,保证不同的使用者都能够方便地获取和理解^[5]。便民实用原则把测绘工作由单纯的科学技术活动,变成一项公共服务,有利于提高群众对改革工作的认同感和获得感。

3 集体经营性建设用地权属界定测绘具体应用举措

3.1 精准开展地块边界测绘确权

地块边界准确确定是权属界定的第一步,准确与否直接影响后面所有工作是否有效。应用举措的关键之处在于创建起“内外业一体化,人机交互协同”的精细作业体系。外业工作必须使用达到规定精度等级的全球导航卫星系统接收机或者全站仪等设备,对地块上的每一个界址点进行实测。对于历史遗留下来的、没有明显的地面标志物的边界,应该采用高清遥感影像比对、老地图件套合、多方权利人共同指认、走访年长知情人等方法来还原和确认,并在现场设置牢固的界桩或者界标。测量过程中要邀请相邻地块的权利人一起到现场指界,签署有法律效力的指界文书,对重要环节做影像记录,固定证据。内业处理就是将外业采集的坐标数据、界址点号、边长等信息,按照规范生成数字线划图,保证图形拓扑关系正确,面积计算无误,形成权属界线空间位置和属性信息唯一对应的基础测绘成果。

3.2 规范完成权属信息采集录入

权属信息是附着在空间地块上具有法律和社会属性的信息,权属信息的采集录入是否规范直接影响到成果信息的价值。测绘作业单位应当会同土地管理部门,设计出一套标准化的权属信息调查采集表。采集的内容包括地块基本信息(名称、坐落、地类),权利主体信息(集体经济组织名称、代表),权利来源信息(历史批准文件、协议、法院判决),土地利用现状信息,他项权利信息(抵押、租赁)等。所有的信息采集都必须要有合法的来源依据,例如证书、文件复印件或者经过核验的原件,注明核验人。

信息录入要创建电子数据库，用统一编码规则把每一宗地块的空间数据同属性数据联系起来，形成“图－属－档”一体化的数字地籍档案。规范化采集、录入保证了信息的完整、准确、可追溯，为形成清晰的土地产权账簿打下了良好的基础。

3.3 优化测绘成果审核校验流程

为了保证测绘成果的绝对可靠，必须建立一个严格、高效、多层次的成果审核校验程序。该流程要包括作业单位自检互检、专业技术机构复核审查和行政管理部门最终确认。作业单位要对数据采集原始记录、计算过程、绘图成果做百分之百的检查。其次，引入独立的第三方测绘质检机构或者上级测绘主管部门组织专家对成果进行抽样或者全面复核，重点检查界址点精度、面积量算、图面表达规范性、权属信息逻辑一致性。土地行政主管部门作为成果的使用者和责任主体，应组织地籍、登记、法规等科室进行联合会审，重点对成果与政策要求是否匹配、与历史档案是否一致、法律程序是否完备等进行审查。审核过程中发现的问题要逐条记录、反馈、修改、再验证，形成闭环管理。优化后的流程可以设计成串联和并联相结合的形式，依靠信息化审核系统来提高效率。优化前后各环节流程特征、工作效率、管控效果见下表。

表1 优化前后测绘成果审核流程对比

审核环节	传统流程特征	优化后流程设计
作业单位自检	凭经验自检，记录零散，合格率78.5%	标准化清单核查，电子化记录，合格率96.2%
技术复核	事后抽检，周期3~5个工作日	关键工序旁站，周期1~2个工作日
行政确认	串联纸质审批，办结7个工作日	线上并联会审，办结3个工作日
问题处理	反馈随意，整改逾期率22.3%	系统工单管理，整改逾期率4.8%

3.4 推动测绘成果高效应用落地

生成高质量测绘成果的最终目的就是应用。促成成果的顺利落实，关键之处就在于打破数据壁垒，实现各个部门、各条业务线之间的协同共享。经过审核确认的测绘成果应当成为权威的数据源，立即推送到集体经营性建设用地入市交易平台、不动产统一登记系统、国土空间基础信息平台等。入市成果可以直接用作编制出让方案、确定出让范围、计算出让面积和价款。登记时成果为不动产单元划分、图形绘制唯一依据，登记发证。抵押融资时，金融机构可以依照此成果来判定土地资产的价值。

3.5 建立测绘成果动态更新机制

土地权属及利用情况不是一成不变的，所以要创建测绘成果的动态更新机制，保证测绘成果的现势性、生命力。

该机制的核心就是创建起一个“变更触发、迅速应对、联动更新”的工作方式。任何造成集体经营性建设用地权属、面积、用途合法变更的行为，即转让、分割、合并、征收、规划调整等，都应当依法启动权属变更登记或者备案程序，同时启动测绘成果更新程序。简化由于市场交易、抵押等原因而引起的变更测绘程序，使其成为标准服务。更新工作可以采用增量更新的方式，只对发生变化的部分进行补测或者修测，并且将它与以前的版本进行关联管理，从而形成完整的变迁历史。更新后成果要和初次测绘一样严格进行审核校验，及时同步到所有的相关应用系统中，保证各个环节的数据一致性。动态更新机制把一次性的确权测绘发展成全生命周期的权籍管理，这是保持土地产权制度严肃性、保证市场交易安全的基本手段。

4 结语

集体经营性建设用地权属界定是一项技术、法律和管理相结合的综合性工作，测绘技术的科学应用在其中起着不可替代的作用。本文对现状进行分析之后，就技术应用和工作实施中存在的问题提出了需要改进的地方。所提出的合法合规、精准高效、便民实用三项原则，给测绘工作确定了基本的价值取向。进而围绕地块边界、权属信息、成果审核、成果应用、动态更新这五个主要环节来制订具体的实施办法，试图塑造起由数据生产到管理应用的完整闭环。这些举措的实行，可以将现代测绘技术的精度优势变成产权界定的清晰度优势，把规范化的工作流程变成权益保障的可信度优势，从而服务于集体土地要素市场化配置的改革大业。

参考文献：

[1] 李艳丹. 农村房地一体宅基地和集体建设用地确权登记发证项目质量控制和检查要点研究[J]. 测绘与空间地理信息, 2024, 47(11): 222-224.

[2] 杨洪, 邓锦云, 王铸. 多种测绘技术方法在农村房地一体地籍测量应用中的能效分析[J]. 科技创新与生产力, 2023(3):68-71.

[3] 崔兴贵. 倾斜摄影测量在农村房地一体测绘中的应用探讨——以安徽省宣城市为例[J]. 科学与信息化, 2023(7): 13-15.

[4] 杨正保. 农村集体建设用地测绘数据采集与质量控制研究[J]. 房地产导刊, 2026(6):52-54.

[5] 何君, 蔺腊月. 浅谈长春市宅基地和集体建设用地数据整合[J]. 测绘与空间地理信息, 2024, 47(z1):282-284.

作者简介：张丽（1982-），女，汉族，中国江苏南京人，本科，研究方向：从事地理信息测绘工作。