附件

海南省第三次国土调查统一时点更新暨

2019年度土地变更调查实施方案

依据《国务院第三次全国国土调查领导小组办公室关于开展第三次全国国土调查统一时点更新调查的通知》（国土调查办发〔2019〕24号）和《海南省第三次国土调查实施方案》（琼土调查办发〔2019〕3号）（以下简称《实施方案》），为全面组织实施海南省第三次国土调查（以下简称“三调”）统一时点更新和2019年度土地变更调查与遥感监测工作（以下简称“年度变更调查”），制定本方案。

一、总体目标

“三调”统一时点更新的主要目标是在“三调”初始调查成果基础上，通过全面内、外业补充调查，将“三调”成果反映的国土空间利用状况更新到2019年12月31日统一时点上，满足国民经济和社会发展对于国土利用基础数据的需要。

2019年年度变更调查主要目标是在“三调”统一时点调查成果基础上，比对近两年年度遥感监测成果和相关管理备案信息，掌握2019年度耕地和建设用地等重要地类的利用变化情况，满足当前土地管理工作的需要。

二、统一时点调查工作任务

“三调”统一时点更新的主要任务是：按照国家统一标准，利用卫星遥感、互联网、云计算等技术，统筹利用现有资料，以最新的正射影像图为基础，提取地类变化信息，开展实地调查举证，全面掌握“三调”初始时点和统一时点间的地类、面积和权属变化情况,更新“三调”数据库。

（一）下发土地利用变化信息。

在2019年年底（2019年11月-2020年1月为主）时间段内，海南省第三次国土调查领导小组办公室（以下简称“省三调办”）根据国务院第三次全国国土调查领导小组办公室（以下简称“全国三调办”）下发的市（县）“三调”统一时点更新遥感监测成果，以“三调”统一时点更新调查底图为基础，内业补充提取“三调”初始调查时点以来的各类土地利用的变化情况，下发各市、县开展调查。

（二）下发用地管理信息。

全国三调办在“三调”统一时点更新遥感监测成果上，套合部综合监管平台中的农转用勘测定界范围界线、增减挂钩项目建新区范围界线和工矿废弃地复垦项目建新区范围界线等新增建设用地管理信息，套合近年来农村土地整治监测监管系统验收土地整治项目区范围界线、历年来增减挂钩备案系统和工矿废弃地复垦备案系统中新增耕地验收项目区范围界线，制作用地管理信息，由省三调办统一领取后下发给各市（县）辅助开展调查。

各市（县）应根据本地区土地管理各类项目实际实施情况，及时补充完善部综合信息监管平台报备的各类用地管理信息。

（三）开展“三调”统一时点更新调查。

各市（县）调查单元以2019年12月31日为统一时点，通过比对“三调”统一时点与“三调”初始调查底图采用的正射影像图，内业提取“三调”初始时点以来各类土地的变化情况，形成“三调”统一时点更新调查底图；以实地现状认定地类为原则，实地调查“三调”初始时点和统一时点间内每一块变化土地的地类、范围、权属和面积等实际情况；对按“三调”《实施方案》和《技术规程》等明确需要举证的图斑逐一实地拍照举证；在县级“三调”初始数据库基础上，形成“三调”统一时点更新数据增量包。

市（县）级“三调”初始数据库采用提交全国三调办复核的数据库（即初始数据库各项差错率达到评价合格要求，并已按国家内业核查意见修改完善后，经省三调办检查通过的数据库）。对全国三调办及省三调办复核检查发现的错误图斑，“互联网+”和外业核查确认的错误图斑未修改到位的，以及其他方式发现的调查错误图斑（以下简称初始调查问题图斑），一并纳入统一时点更新工作进行整改，并随“三调”统一时点同步更新。

（四）开展“三调”统一时点更新省级全面检查。

各市（县）人民政府及其三调办对统一时点更新调查成果的真实性负责。省三调办负责组织对本省区域调查成果进行核查把关，对各市（县）级调查单元的“三调”统一时点更新成果进行全面的检查，重点检查更新不及时、不彻底的情形。

（五）配合开展“三调”统一时点更新国家级内业核查和国家级“互联网+”在线核查、外业核查。

省三调办依据“三调”统一时点更新遥感监测成果，对接并配合全国三调办组织的核查队伍，以市（县）级调查单元为单位，内业核实“三调”统一时点更新数据的真实性。对全国三调办下发的疑似错误图斑，各市（县）要配合做好实地核实修改或补充举证，并将整改成果上报省级检查通过后，再次上报全国三调办复核。对接全国三调办获取国家级内业复核结果，及时通知并组织各市（县）级调查单元配合做好国家级“互联网+”在线核查和外业核查工作。

（六）更新“三调”数据库。

省三调办组织专业队伍开展统一时点增量数据质量检查和数据库更新工作，将通过国家级检查的市（县）级“三调”统一时点更新数据成果汇总入库，最终形成2019年12月31日统一时点的全省“三调”数据库现状部分成果。

（七）开展“三调”用地管理信息上图和数据汇总。

省三调办组织专业队伍，依据全国三调办下发的用地管理信息，以单独图层的方式存储在“三调”数据库中，并整合其他自然资源调查及相关管理数据，形成省级“三调”数据库，在此基础上汇总全省“三调”数据成果。

三、工作程序和方法

（一）调查界线及技术指标。

根据全国三调办下发调整后的省级调查界线，省三调办组织专业队伍，制作各市（县）级调查控制界线，并按分幅控制计算控制面积，省三调办将调整后的市（县）级调查控制界线和控制面积下发各市（县）开展“三调”统一时点更新工作。市（县）级调查界线如果发生变化需要调整，必须依据相关主管部门的批准文件，逐级上报批准后方可调整。

统一时点更新调查的数学基础、调查分类、调查精度等技术指标与“三调”初始调查一致。

（二）遥感监测信息提取。

省“三调”统一时点更新工作底图主要采用亚米级遥感卫星数据，部分区域由于常年受云、雨等天气因素影响光学卫星影像极难获取时，则利用优于2.5米级分辨率遥感卫星数据进行补充。

在全国三调办提取的“三调”初始调查时点和统一时点两期影像期间疑似新增建筑物和推填土图斑的基础上，省三调办以“三调”统一时点更新调查底图为基础，比对“三调”统一时点影像与三调初始调查影像，内业补充提取“三调”初始调查时点以来的各类土地利用的变化情况。具体包括结合国家林草部门提供的湿地调查范围，补充提取“三调”初始数据库中的湿地认定不一致图斑，以及结合海南省地理国情监测成果，提取2018、2019年度地表覆盖变化信息，分别下发各市（县）辅助开展“三调”统一时点更新工作。

（三）农村土地利用现状更新。

1.内业预判。

市（县）级调查单元以省三调办下发的统一时点更新调查遥感监测图斑和内业补充提取的各类土地变化图斑为基础，检查在“三调”初始调查时是否已经调查上图，将未调查上图的图斑作为市（县）级外业调查图斑。在此基础上，市（县）级调查单元比对“三调”统一时点影像与三调初始调查影像，自主补充提取“三调”初始调查时点以来的各类土地利用变化图斑，套合“三调”统一时点正射影像图，叠加自然资源管理相关数据，制作市（县）级外业调查数据，开展外业实地调查工作。

2.外业调查。

市（县）级调查单元按照以实地现状认定地类的原则，对市（县）级外业调查数据中所有图斑以及自然资源管理涉及的地块，实地逐图斑核实确认图斑地类，并标注信息，调绘图斑边界，记录土地权属等相关属性信息；对影像未能反映的新增地物进行补测。“三调”统一时点更新的地类调查认定要求应与“三调”《实施方案》《技术规程》《补充通知》《技术问答》等保持一致。“三调”统一时点更新变化图斑涉及的图斑属性标注和单独图层，应按照“三调”初始调查相关要求完成。对“三调”初始调查所有单独图层涉及的图斑，如在统一时点时已发生变化的，应按实地现状对调查数据予以更新，同时在单独图层删除相应范围。外业调查时应询问了解耕地2019年度种植利用状况，对耕地种植属性进行更新。

市（县）三调办对初始调查问题图斑和初始调查后的实地变化图斑，均须赴实地进行踏勘，按照实地现状对此类图斑进行修改。对初始调查问题图斑认定结果存在异议的，应在统一时点更新成果上报时，同步提交全国三调办反馈的初始调查问题图斑列表，在“情况说明”字段中详细说明未按照问题图斑国家确认结果修改的原因。

3.调查举证。

市（县）级调查单元在开展外业调查的同时，应使用带卫星定位和方向传感器的设备，利用“互联网+”举证软件，对需举证的图斑地块拍摄包含图斑实地卫星定位坐标、拍摄方位角、拍摄时间、实地照片及举证说明等综合信息的加密举证数据包，上传至统一举证平台。

对于全国三调办下发的疑似建筑物和推填土遥感监测图斑，在“三调”初始调查时未调查上图的，调查时要逐图斑拍照举证。按建设用地调查的图斑，如依据遥感影像特征能够准确认定为建设用地的，如住宅小区、规模化工厂、水工建筑、农村宅基地、机场、火车站、港口码头、公路、广场、桥梁、运动场、停车场、学校等，可不举证；按建设用地调查的图斑，如果举证照片不足以确认为建设用地的，还须拍摄内部照片；按设施农用地调查的图斑，须拍摄建筑物内、外部照片或能反映用途的建、构筑物照片，其中依据影像特征能够准确认定的打谷场等可不举证；国家下发的疑似建筑物的图斑，实地不是建设用地或设施农用地的，须拍摄举证照片。

对于“三调”初始数据库的农用地图斑更新为其他草地、[盐碱地](https://www.tuliu.com/gongying/yanjiandi/)、[沼泽地](https://www.tuliu.com/gongying/zhaozedi/)、[沙地](https://www.tuliu.com/gongying/shadi/)、裸土地、裸岩石砾地等未利用地的，水田更新为水浇地或旱地、水浇地更新为旱地等耕地内部二级类变化的，无论遥感影像是否支持，必须实地举证。市（县）三调办应对此类情况进行审核，了解变化原因、分布及面积，说明县级核实情况及汇总面积，连同相关部门证明材料报省三调办。省三调办组织核查通过后形成专题报告，报全国三调办。对于其他变化更新图斑，如果遥感影像不能准确判断市（县）级更新地类正确的，应按照《关于进一步做好近阶段工作的通知》（国土调查办发〔2019〕18号）关于优化举证方式的要求，根据实际情况选择合适的举证方式全部予以举证。

此外，城镇村庄集中连片范围内的图斑（不含抽查选中的图斑）、军用土地的图斑、遥感影像能够准确判断市（县）级更新地类的图斑等参照“三调”初始调查的相关要求可不举证。人类难以到达区域的图斑按照《关于优化特殊地区举证方式的通知》（国土调查办发〔2019〕22号）的有关要求开展举证。暂时举证困难的图斑，如果市（县）级确定“三调”统一时点更新地类的正确性，可采取承诺举证。

对于采用类型举证、承诺举证、高清影像举证、因天气或其他自然灾害原因实际无法开展补充举证的，必须在举证信息表的类举标注字段，填写“类型举证”“承诺举证”“高清影像举证”“按规程无需举证”或“无法到达”等情况，未填写相关情况的视为未举证。同时，采用类型举证方式进行举证的，所有类举的图斑均需挂接类举照片，不符合类型举证要求的（如影像特征不一致、举证区域非集中连片等），不得采用类型举证方式进行举证。

对于初始调查时因疫情、天气及自然灾害等原因未能举证的图斑，以及承诺举证的图斑，要核实疫情、灾情是否解除，具备举证条件的，要及时补充举证；疫情、灾情仍未解除的，继续承诺举证或说明。

（四）城镇村庄内部土地利用现状细化调查。

市（县）级调查单元充分利用地籍调查和不动产登记成果，开展“三调”统一时点更新城镇村庄内部土地利用现状调查。对地籍调查和不动产登记中发生变化的图斑，要按照《实施方案》和《工作分类》的要求，补充开展变化调查。对于地籍调查和不动产登记资料覆盖不完整或数据现势性不强的，市（县）三调办应协调辖区街道办事处、乡镇政府，了解城镇内部拆建情况，涉及地类变化的要及时予以更新。

（五）权属界线上图和补充调查。

市（县）级调查单元根据日常确权登记工作掌握的权属变化情况开展“三调”统一时点权属更新，对权属界线发生变化的，按照集体土地所有权和不动产调查相关规定，开展权属界线补充调查。

（六）统一时点数据库更新。

市（县）级调查单元按照全国三调办制定的“三调”统一时点数据更新技术要求，及“三调”数据库变更方法、标准及相关质量要求，采用增量更新的方式，开展统一时点数据库更新工作。

1．数据库质量检查及更新方法。

（1）市（县）级采用“三调”数据库变更软件，以“三调”初始数据库为基础，将发生变化的信息逐块录入并变更“三调”初始数据库，生成“三调”初始数据库与统一时点之间的增量变化信息及相关变更统计报表。

（2）市（县）级采用国家统一下发的“三调”数据库质量检查软件，将增量变化信息导入该软件生成市（县）级统一时点更新数据包，并利用“三调”数据库质量检查软件开展统一时点更新数据包与“三调”初始数据库的校核与数据质量检查工作。

（3）市（县）级统一时点更新数据包成果经省级检查、国家最终质量检查通过并确认后，省、市（县）三调办分别组织开展本级“三调”数据库统一时点更新工作。

2．增量数据质量检查及更新要求。

“三调”统一时点数据库更新工作，以各市（县）复核阶段上报的最终版“三调”初始数据库及统计报表为基准，且初始数据库必须经过全国三调办组织的国家级数据库质量检查。

市（县）级统一时点更新数据包必须完全通过质检软件检查，确保数据成果无错误。

（七）“三调”统一时点更新成果检查与核查。

省、市（县）三调办按照《实施方案》《技术规程》《国家级核查方案》的要求，严格执行分阶段和分级检查的检查制度，做好“三调”统一时点更新成果检查与核查。

1.县级自查。

市（县）三调办组织对本地区“三调”统一时点更新成果进行100%全面自检，确保成果的完整性、规范性、真实性和准确性；同时，利用全国统一的数据库质量检查软件检查统一时点增量数据的规范性。

2.省级内业核查。

省三调办负责组织做好省级“三调”统一时点更新成果的核查把关，对各市（县）级调查单元的“三调”统一时点更新成果进行100%全面核查，对照统一时点更新卫星遥感影像底图和举证照片，检查市（县）级更新成果是否及时、彻底；同时，利用全国统一的数据库质量检查软件检查各市（县）级单位的统一时点增量数据的规范性。

省三调办组织专业队伍，按照“三调”核查要求，依据“三调”统一时点更新遥感监测成果和市（县）级举证照片及相关资料，内业逐图斑核实各市（县）级调查单元“三调”统一时点增量更新数据的真实性，依据最新卫星影像抽样核实非增量更新数据的真实性，对内业核查发现的疑似错误图斑，反馈市（县）级复核整改；对省三调办反馈的疑似错误图斑，市（县）级要实地核实修改或补充举证，并将整改成果报省三调办复核。对省级复核仍有疑似错误的图斑，省三调办组织开展省级外业核查。

对于省级外业核查确认结果的图斑，省三调办组织专业队伍直接修正“三调”统一时点更新数据。各市（县）对省三调办修正结果有异议的，可在15个工作日内提出申诉，未按时申诉的即视为确认。对因各市（县）调查错误导致省级核查改库的，省三调办将予以通报。

3. 配合国家级内业核查、“互联网+”在线及外业核查

经省级复核通过的市（县）级“三调”统一时点更新调查成果，报送全国三调办开展国家级内业核查。对内业核查发现的疑似错误图斑，全国三调办将反馈各市（县）进行整改。

省三调办组织各市（县）三调办开展国家级内业核查反馈的疑似问题整改，对各市（县）上报的整改成果，经省级核查后重新上报开展国家级内业复核。经内业复核仍有疑似错误的图斑，全国三调办将组织专业队伍开展国家级“互联网+”在线核查。对“互联网+”在线核查仍不能够确定结果的图斑，全国三调办组织专业队伍开展国家级外业核查。

对于“互联网+”在线核查和外业核查能够确认结果的图斑，全国三调办组织专业队伍直接修正“三调”统一时点更新数据。各市（县）对全国三调办修正结果有异议的，可在15个工作日内提出申诉，未按时申诉的即视为确认。对因地方调查错误导致国家级核查改库的，全国三调办将予以通报。

（八）配合国家级数据库质量检查与入库。

基于全国统一的“三调”数据库质量检查软件，全国三调办组织开展统一时点数据国家级质量检查工作，形成各级统一时点数据的国家级质检报告。未通过检查的成果，返回地方限期修改直至通过；通过检查的统一时点数据成果，国家统一组织成果更新入库，形成“三调”统一时点国家级数据库。

四、同步开展2019年度变更调查

为满足土地管理工作的需要，充分利用“三调”统一时点更新调查成果，掌握2019年度耕地、建设用地等重要地类的面积和权属变化情况。

（一）工作内容。

重点查清2019年度内耕地和建设用地的变化情况。耕地变化包括年内土地整治项目验收合格的新增耕地，因建设占用、农业结构调整等原因减少的耕地。建设用地变化包括年内实际建设的新增建设用地，因增减挂钩、土地复垦等减少的建设用地。

（二）技术方法。

根据省“三调”统一时点更新调查工作基础，各市（县）三调办组织专业队伍，开展2019年度变更调查工作。

1.建设用地和设施农用地变化调查。

将疑似新增建筑物和推填土图斑与2018年度和2017年度的遥感监测图斑套合，筛选出未套合上的图斑，利用市（县）级“三调”统一时点调查成果进行内业比对，确定2019年度新增建设用地和设施农用地图斑。同时，对已经审批或供应（包括增减挂钩项目建新区和工矿废弃地复垦项目建新区）的建设用地地块、已经备案的设施农用地地块进行实地调查核实，对于已经建设完成和动工的，按照2019年度新增建设用地和设施农用地图斑调查。

将疑似拆除建筑物的图斑与市（县）级“三调”统一时点外业调查成果进行内业比对，确定2019年度建设用地和设施农用地的减少图斑，按统一时点实地现状调查。同时，对增减挂钩拆旧区的图斑以及督察、执法和环保的拆除图斑进行实地调查核实，对于实地已经拆除的，按照实地现状调查。

2.开展耕地调查。

收集2019年度各类土地整治项目（增减挂钩和工矿废弃地复垦）验收资料，利用“三调”统一时点外业调查成果，确定2019年度新增耕地图斑、耕地二级类调整图斑。对2019年度新增建设用地和设施农用地占用耕地的图斑，按照耕地减少图斑调查。对经国家级验收合格的新一轮退耕还林地块图斑，经与“三调”统一时点调查成果比对后，确定是否为耕地减少图斑。

五、成果汇总

统一时点调查成果汇总包括国土调查成果汇总和专项调查成果汇总，汇总内容主要包括数据汇总、图件编制、文字报告编写和成果分析等。汇总要求遵照《实施方案》相关内容。

六、主要成果

（一）“三调”统一时点更新成果。

统一时点主要成果按照《实施方案》要求形成整套国土调查成果资料，应包括影像、图形、权属、文字报告等。统一时点成果上报按照《关于明确三调县级调查成果报送要求的通知》（国土调查办发〔2018〕22号）要求的内容和目录组织结构提交，其中国土调查矢量数据包括统一时点更新数据包（含增量信息与统计报表，由“三调”数据库质检软件打包生成）；“互联网+”举证成果为DB格式，统一时点所有举证的图斑放置在统一时点举证（TYSDJZ）属性表中；举证信息表为MDB格式；初始调查问题图斑列表为EXCEL格式。

（二）2019年度变更调查成果。

2019年度市（县）级耕地、建设用地变化统计表，农用地变为未利用地统计表。

七、进度安排

2020年4月15日前，各市（县）要按照《海南省第三次国土调查统一时点更新暨2019年度土地变更调查实施方案》，制定本市（县）实施方案，落实调查队伍和人员，开展技术培训，收集有关资料，组织开展调查工作；各市（县）级调查单元完成市（县）级“三调”统一时点更新调查工作，向省三调办报送“三调”统一时点更新数据增量包。

2020年4月30日前，省三调办组织完成省级检查和市（县）级整改工作，向全国三调办报送经省级检查合格的市（县）级“三调”统一时点更新数据。省、市（县）三调办依据完成的“三调”统一时点数据进行初步汇总分析。

2020年6月30日前，省三调办配合全国三调办组织市（县）级调查单元完成“三调”统一时点更新数据增量包的国家级内业核查、数据库质量检查、“互联网+”在线核查、外业抽查、数据库修改工作，并完成“三调”成果整改和完善工作。

2020年7月31日前，省三调办组织完成“三调”数据更新入库及数据汇总分析工作。在此基础上，组织完成2019年度变更调查工作，并向全国三调办汇交成果。

八、实施保障

（一）组织保障。

省三调办负责海南省“三调”统一时点更新和年度土地变更调查工作的组织实施，具体包括制定省级实施方案、开展培训和宣传工作、组织检查与指导工作、组织省级核查和预检验收、开展省级“三调”数据库和管理系统建设及数据汇总等具体业务和日常管理事务。

各市（县）应参照省级组织模式，健全国土调查及年度变更调查工作机制，扎实做好本地区“三调”统一时点更新及2019年度变更调查工作。具体包括开展调查人员业务培训、确定承担单位、核实调查底图和调查控制界线、组织具体调查工作、组织县级自检复核及成果汇总等。具体调查工作按照政府采购相关规定，选择具备《实施方案》要求的专业技术队伍。

（二）技术保障。

1.统一技术标准规范。

执行统一的调查规范和标准。省三调办按照全国三调办编写的统一时点更新及年度变更调查工作相关技术规定、方案等，结合本省情况，制定实施方案。

2.采用高新技术和先进设备。

在执行统一标准和规范的同时，充分利用现有设备，进一步充实、完善国土调查工作的软、硬件环境。充分应用成熟、实用的现代高新技术手段，以遥感、地理信息系统、全球定位系统、互联网+和网络技术为核心，全面提升调查的科技含量。

3.加强技术指导与咨询。

省三调办成立技术咨询组，对调查中遇到的重大技术问题进行研究解决并指导市（县）开展国土调查工作。

（三）机制保障。

1.建立检查验收制度。

采取切实的保证措施，严格检查验收制度，确保国土调查的数据、图件与实地三者一致。“三调”采用分阶段成果检查制度，每一阶段成果需经检查合格后方可转入下一阶段，避免将错误带入下阶段工作，保证成果质量；执行分级检查验收制度，调查结束后逐级汇总上报调查成果，市（县）级国土调查成果由省三调办负责组织预检和验收。

2.专项资金管理制度。

调查工作专项资金，依据相关的财务会计制度规定严格管理，专款专用，严禁挪用，按任务提出年度预算，列入部门预算。根据项目进度和质量评估情况，按项目合同向项目承担单位拨付资金。项目实施单位的专项资金的使用，接受财务和审计部门的监督和审计。

3.建立质量保障目标责任制。

“三调”统一时点更新工作对数据真实性实行分级目标责任制，各市（县）政府主要负责人为第一责任人。对虚报、瞒报土地调查数据的，按照《中华人民共和国土地管理法》和《中华人民共和国统计法》有关规定，追究相关当事人法律责任，并对相关领导追究相应的行政责任。为保证调查成果客观、真实和准确，避免主观人为干扰和弄虚作假，所有调查成果应全部留档，确保全过程可溯源检查。

4.建立质量监督机制。

为做好“三调”成果质量控制，省三调办建立质量监督机制，全程跟踪项目进展和成果质量。有条件的市县可以通过质量监督机制，引入第三方监督机构对调查成果进行质量把控，无条件的市县可以通过组织作业单位互检的方式进行质量把控。

5.建立保密机制。

在“三调”项目执行过程中，针对各项基础资料、行业部门资料以及调查成果资料等，严格遵守国家及相关部门的保密规定，提高调查管理技术人员保密意识，从数据资料获取、数据内、外业生产作业、成果资料的保管等环节严格加强保密责任。

（四）经费保障。

调查工作经费按照《土地调查条例》和《通知》的要求，由省级和市（县）级人民政府共同负担，按分级保障原则，由同级财政予以保障。根据国土调查任务和计划安排，列入相应年度的财政预算，按时拨付，确保足额到位，保障调查工作的顺利进行。