

《国土调查成果核查规范》 (征求意见稿)

编制说明

陕西省国土空间勘测规划院



2023 年 9 月

目 录

一、工作概况	1
(一) 任务来源	1
(二) 目的意义	1
(三) 起草单位及主要起草人	3
(四) 主要工作过程	5
二、标准编制原则和确定标准主要内容	7
(一) 编制原则	7
(二) 主要内容	9
三、主要试验(或验证)的分析、综述报告,技术经济论证,预期的 经济效果	12
(一) 主要试验(或验证)的分析	12
(二) 技术经济论证、预期经济效益和社会效益	12
四、采用国际标准或国外先进标准的,以及国内外同类标准水平的对 比情况	13
五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系	16
六、重大意见分歧的处理依据和结果	16
七、作为推荐性或强制性标准的建议及其理由	16
八、贯彻标准的措施建议	16
九、废止现行有关标准的建议	17
十、其他应予说明的事项	17

《国土调查成果核查规范》

编制说明

一、工作概况

（一）任务来源

2022年5月17日，根据陕西省市场监督管理局关于下达2022年地方标准计划的通知，批准陕西省国土空间勘测规划院申请的《国土调查成果核查规范》（项目编号 SDBXM036-2022）作为陕西省地方标准立项编制。

（二）目的意义

调查数据真实准确是国土调查工作的核心要义，国家在第三次全国国土调查工作期间多次强调“调查数据真实准确是第三次国土调查工作的生命线，要把调查成果的真实性和准确性摆在首要位置”。为实现此项要求，国家采取了强有力的措施，在《第三次全国国土调查实施方案》中已明确“省级要组织对国土调查成果进行全面检查，对全省调查成果的真实性、准确性负责”，同时在《第三次全国国土调查成果国家级核查方案》中明确“对省级把关不严，造成国家级核查质量评价错误率超限的进行全国通报并追究责任”。在今后的年度变更国土调查工作中，国家将延续并加强保证调查成果真实准确的要求和措施。而保证调查成果质量的核心工序是核查工作，因此为我省核查工作制定一套规范是重中之重。

第三次全国国土调查工作开展期间，自然资源部发布了《第三次

全国国土调查成果国家级核查方案》（国土调查办发〔2019〕4号）、《第三次全国国土调查成果国家级核查技术规定》等文件指导国家级核查工作，但没有出台相应的省市级核查规范，在工作实践过程中，发现如下问题：

一是流程不适用。国家级核查流程和省市级核查流程完全不同。由于提交至国家的县级调查成果已经通过市级和省级把关，质量相对完善，所以国家级核查流程相对简单，只有初查、复查两轮核查。但省市级核查初期接收的县级调查成果尚不完善，需经初查、复查、复核，甚至多轮复核和技术指导，县级调查成果质量才能满足上报国家要求，相对国家级核查流程而言，省市级核查流程更为细致严格，因此需要制定适合省市级核查流程的规范，以满足省、市级核查工作要求；

二是内容缺失。缺少关于年度变更国土调查成果核查的相关内容，自然资源部发布的第三次全国国土调查成果国家级核查方案和技术规定主要用于指导十年一次的大规模调查，核查对象是全量调查成果，而年度变更国土调查成果每年都需要进行更新，核查对象是本年度部分更新的增量更新调查成果，核查对象发生变化，相应的核查流程、核查内容和质量评价体系等也需要进行调整，因此需要制定相应规范，补充关于年度更新调查成果核查的相关内容；

三是规则陈旧。第三次全国国土调查工作开展以后，地类和属性划分更加详细，相应的核查规则也在第三次全国国土调查工作推进过程中，不断进行调整和完善，而第三次全国国土调查成果国家级技术

规定是在三调工作初期制定，截止目前，部分核查规则已经滞后，缺乏一定的适应性，因此急需制定规范，对核查规则进行更新完善；

四是不适合陕西省具体省情。国家方案中的具体案例及核查规则未能涵盖陕西省特殊地类的核查、认定规则，因此急需制定涵盖陕西省各个地类，并符合陕西省省情的核查规范，服务于陕西省国土调查工作。

综上，第三次全国国土调查成果国家级核查方案和技术规定已经无法有效地指导陕西省的核查工作，目前迫切需要一套适用于陕西省核查工作的规范，形成更加精细的质量控制标准和更加完善的省级核查流程，应对陕西省（年度变更）国土调查的省级核查任务，并作为指导市级核查和县级自查的技术文件，用于规范（年度变更）国土调查成果核查工作的开展，确保陕西省（年度变更）国土调查成果的真实性和准确性。

（三）起草单位及主要起草人

1.承担单位和协作单位

承担单位（主编单位）：陕西省国土空间勘测规划院。

协作单位（参编单位）：长安大学、西安建材地质工程勘察院有限公司、自然资源部测绘标准化研究所。

2.主要起草人及其所做工作

表 1 主要起草人及工作安排

序号	姓名	工作单位	所做重要工作
1	赵映秋	陕西省国土空间勘测规划院	组织标准制定，负责标准的结构、内容框架搭建，指导编写标准内容和编制说明，参与编写各项内容及修改意见分析讨论
2	崔建军	长安大学	负责标准的结构、内容框架搭建，指导编写标准内容和编制说明，参与编写各项内容及修改意见分析讨论
3	赵建林	长安大学	参与国土调查成果核查规范范围、术语定义和核查流程编写，参与各项内容及修改意见的分析讨论
4	李良军	西安建材地质工程勘察院有限公司	参与国土调查成果核查规范核查流程编写，参与各项内容及修改意见的分析讨论
5	李添	长安大学	参与国土调查成果核查规范核查内容编写，参与各项内容及修改意见的分析讨论
6	吕磊	陕西省国土空间勘测规划院	参与国土调查成果核查规范质量控制措施和质量评价办法编写，参与各项内容及修改意见的分析讨论
7	马泉	自然资源部测绘标准化研究所	参与国土调查成果核查规范质量控制措施和质量评价办法编写，参与各项内容及修改意见的分析讨论
8	马三振	陕西省国土空间勘测规划院	参与国土调查成果核查规范成果报送和成果汇总内容编写，参与各项内容及修改意见的分析讨论
9	王志超	西安建材地质工程勘察院有限公司	指导标准制定，参与各项内容及意见修改的分析讨论
10	柴华杰	自然资源部测绘标准化研究所	指导标准制定，参与各项内容及意见修改的分析讨论
11	崔国庆	自然资源部测绘标准化研究所	指导标准制定，参与各项内容及意见修改的分析讨论

序号	姓名	工作单位	所做重要工作
12	郭炜信	自然资源部测绘标准化研究所	指导标准制定，参与各项内容及意见修改的分析讨论
13	李旭洋	自然资源部测绘标准化研究所	指导标准制定，参与各项内容及意见修改的分析讨论
14	米国樑	长安大学	参与各项内容及意见修改的分析讨论
15	冯家保	长安大学	参与各项内容及意见修改的分析讨论
16	崔蓉	长安大学	参与各项内容及意见修改的分析讨论
17	冯占领	长安大学	参与各项内容及意见修改的分析讨论

（四）主要工作过程

1、标准立项

2021年3月，陕西省国土空间勘测规划院成立标准立项申报小组，开展《国土调查成果核查规范》标准立项申报工作，并邀请长安大学、西安建材地质工程勘察院有限公司、自然资源部测绘标准化研究所等单位及相关专家开展标准立项研讨咨询会，对该项目的立项申报咨询专家意见。

2021年12月，陕西省市场监督管理局印发《关于征集2022年陕西省地方标准制修订项目的函》。随后，标准立项申报小组按照通知要求，结合前期收集的陕西省第三次全国国土调查成果核查及变更调查成果核查工作资料以及专家咨询会意见，通过陕西省自然资源厅提交了标准制定计划建议书。

2022 年 5 月，陕西省市场监督管理局关于下达 2022 年地方标准计划的通知，《国土调查成果核查规范》获得标准立项，陕西省自然资源厅下属事业单位陕西省国土空间勘测规划院承担组织标准起草、意见征求，对标准的技术指标进行调查、分析、实验及论证等工作。

2.征求意见稿编制

本标准获得立项批准后，承担单位和协助单位积极开展标准启动准备工作，并成立课题组。课题组成立后，首先拟定了工作方案以及标准制定思路，进行任务分配，并开始广泛收集相关成果资料，收集的资料包括：

《第三次全国国土调查实施方案》；

《第三次全国国土调查成果国家级核查方案》；

《第三次全国国土调查成果国家级核查技术规定》；

《陕西省第三次全国国土调查实施方案》；

陕西省各级调查成果核查技术文件、规定；

陕西省第三次全国国土调查成果核查成果资料；

其他资料。

在资料收集的基础上，与参加省、市、县核查工作的单位进行对接与对接，分析当前国土调查成果核查工作的流程，对资料进行整理、鉴别、分析、选取，研究编制内容与编制方法。

2022 年 9 月，标准编制组召开《国土调查成果核查规范》标准编制会，讨论确定了标准编制的工作内容、职责分工、进度计划等，编制了实施方案。

2022 年 10—11 月，标准编制组对调研中收集的国土调查成果核查方面的已有方案、技术规定等资料，结合陕西省第三次全国国土调查成果核查及年度变更成果核查工作，进行分析研究，针对实际参与省市县三级核查工作的技术单位所提交的国土调查成果核查中遇到的初查、复查、复核甚至多轮复核引起的工作流程繁琐复杂、工作效率低下的现状，明确其中存在的主要问题，初步提出一系列适用于陕西省核查工作的条款，逐章节完成了标准草稿并进行内部讨论。

2023 年 3 月，标准编制组修改完善实施方案，细化工作内容、实施计划、经费安排等内容。同时，为提升标准的影响力与权威性，标准编制组增加了参编单位与专家。

2023 年 4 月—5 月，标准编制组通过现场会议、网络、电话等形式，重点针对国土调查成果核查工作的核查内容、核查流程、质量控制、质量评定等技术问题进行了多次讨论，不断修改完善标准草案。

2023 年 8 月，陕西省国土空间勘测规划院在西安组织召开了《国土调查成果核查规范》草案研讨会，就标准草案总体框架及具体内容展开了认真细致的讨论，提出了修改意见和建议，经逐条修改并核实后，形成了标准征求意见稿，报陕西省市场监督管理局。

二、标准编制原则和确定标准主要内容

（一）编制原则

标准编制依据《标准化工作导则 第 1 部分：标准化文件的的结构和起草规则》（GB/T1.1-2020），具体遵循以下原则：

1、符合相关法律法规

标准规范的编制的过程中，各项内容、程序应符合相关法律、法规，以及国家标准和相关行业标准，贯彻落实国家政策。

遵守国家现行行业、地方的有关法律、法规和方针政策规定，注意做好标准编制与现行相关标准之间的衔接和协调，充分研究和利用现有相关的规范、标准和技术指标，并结合国家、行业和地方已颁布实施的有关规程，处理好国家标准、自然资源行业标准与地方标准的关系，防止出现矛盾。

2、科学性原则

本标准的目的是对国土调查成果核查的对象、核查内容、核查方法、质量评定等方面进行规定，因此标准的编制必须遵循科学性原则，标准规定的要求、方法、指标等必须科学、合理、准确，能够真实、全面的反映国土调查成果核查技术要求。

3、通用性原则

本标准充分考虑当前国土调查成果核查工作的实际情况，按照国土调查成果特点，综合提炼国土调查成果核查方法，适应陕西省内不同地区、不同要求下的国土调查成果的核查。

4、实用性原则

按照技术规范编制任务的要求，针对国土调查成果的主要特点，以技术可行、操作方便、管理便捷为出发点，适当考虑生产、建设和科学技术发展的需要，规定了陕西省全图斑国土调查成果核查和年度变更国土调查成果核查的目的、任务、方法、流程、及内容等。规范

国土调查成果核查工作的开展，确保调查成果最终符合国家标准和要求，保障国土调查成果的现实性和准确性。

作为指导和规范调查成果核查的规范，应当具有实用性，本标准编制过程中融入了实际生产经验，广泛参考吸收了陕西第三次全国国土调查成果核查及年度变更成果核查生产中的技术成果，充分考虑了当前国土调查成果核查的任务、方法、流程、技术手段等内容。规范国土调查成果核查工作的开展，确保调查成果最终符合国家标准和要求，保障国土调查成果的现实性和准确性。

（二）主要内容

本标准主要规定了国土调查成果核查的基本要求、工作流程、准备工作、抽样、质量控制、质量评定、成果报送以及资料整理等内容。具体说明如下：

1. 适用范围

适用于以航天遥感影像数据（以下简称“遥感影像”）为基础开展的全图斑国土调查成果核查工作和年度变更国土调查成果核查工作。其他专项国土调查成果核查工作可参照使用。

2. 术语和定义

《国土调查成果核查规范》定义了 5 条术语，分别是“国土调查成果”、“自动筛查”、“人机交互”、“在线核查”、“实地核查”。通过参考相关学术研究成果和现代汉语词典，并结合专家讨论界定了上述术语。

3. 核查流程

按照核查工作时序，具体流程为核查准备、成果接收、内业初检、初检结果反馈、内业复检、复检结果反馈、外业核查、复核、成果报送、国家级核查问题整改成果核查、国家级核查问题整改成果报送和成果汇总。

4. 检查内容

在开展核查工作时，首先根据核查规则，结合核查参考资料，对县级调查成果进行自动筛查，自动筛查无法判定的，再参考自动筛查分析结果开展人机交互检查。

（1）自动筛查，涉及重点图斑（农用地变未利用图斑、耕地二级类变化图斑、补充及新增耕地图斑）提取、图斑地类筛查、图斑属性筛查、单独图层（推土区、拆除未尽、临时用地）筛查、行政界线筛查、接边筛查和遥感图斑监测记录表检查（只针对年度变更国土调查成果核查）。

（2）人机交互检查，包括成果资料检查、举证照片合理性检查、图斑地类检查、图斑属性检查、单独图层检查、图斑边界检查、权属检查、接边检查、同谱异物检查和专项报告检查。

5. 质量控制

通过设置层级核查、监理检查和检查结果地方申诉机制进行质量控制。

（1）层级核查

核查单位建立内部自检、互检和专检质量控制制度，并保留各级核查记录和核查相关的矢量数据，形成相应的检查报告。

（2）监理检查

组织监理单位，对核查单位工作计划、人员配置、检查进度、层级核查制度落实情况开展过程监理。同时，对核查单位提交的初检、复检、“互联网+”外业核查、复核结果按照核查进度，分批次随机抽取进行监理检查。

（3）地方申诉

地方整改过程中，对核查结果有异议的图斑可进行申诉。

6. 质量评价

根据国土调查和年度变更国土调查更新对象的差异，以县（区）为单位，采用不同的调查成果质量评价体系对调查成果进行质量评价。

7. 调查成果报送

核查单位对通过复核检查的县级调查成果，按照规定格式进行整理。监理单位对核查单位整理的报送成果，从目录结构的正确性，成果资料的完整性、齐全性和规范性进行检查确认。检查通过后组织编制省级专项报告，完善省级上报公文，分批次报送国家。

8. 核查成果完善

核查成果包括历次核查成果（矢量成果、表格成果和核查报告）、省级核查技术报告、工作报告、监理报告和质量评价报告。

三、主要试验（或验证）的分析、综述报告，技术经济论证，预期的经济效果

（一）主要试验(或验证)的分析

项目编制团队在国土调查成果核查方面积累了丰富的经验。所有编写成员都曾直接或间接地参与过第三次全国国土调查、2020年度国土变更调查工作及相应的成果核查工作，在本规范的编制过程中发挥了关键作用。本标准在陕西省2021年度国土变更调查成果核查工作中选取了陕西省本级，咸阳、安康、延安、汉中等地市进行了生产实践，并获得了优良成效，证明了其实用性和合理性，证实了所确立的核查指标和核查方法的适用性。

本标准的检查项与《第三次全国国土调查成果国家级核查技术规范》所规定的检查项保持有机统一。针对国土调查的特点，综合考虑实际生产需要，形成了国土调查成果质量检验内容，明确了质量检验方法。

《国土调查成果核查规范》的执行简化了国土调查成果的核查流程，提升了效率和质量。该规范对陕西省的国土调查成果核查工作提供了技术方向。相较于以前的工作流程，它不仅大大减少了人力、物力和财力的消耗，降低了生产开销，还提高了管理效益，技术和经济上完全可行。

（二）技术经济论证、预期经济效果和社会效益

本规范为首次制定，技术规范能够为国土调查成果核查提供技术

指导，服务于各级国土调查部门进行成果核查，用于规范（年度变更）国土调查成果核查工作的开展，确保陕西省（年度变更）国土调查成果的真实性和准确性。项目组在本规范制定过程中进行了充分的调研和广泛的征求意见，吸取了相关单位的生产实践经验，与相关人员进行交流和沟通，充分考虑和协调了各方的意见和要求。本规范在制定时充分考虑了新技术的发展，尽量弱化与具体技术方法有关的内容，并汲取普适的共性技术要求，以更好地指导工作，这一规范的发布和执行将进一步提升国土调查成果核查工作的整体水准，其所带来的社会效益将是显著的。

四、采用国际标准或国外先进标准的，以及国内外同类标准水平的对比情况

国土调查成果核查尚无相关标准。因此本标准填补了相关标准的空白。与该工作有所关联的已发布文件有两个：

1、《第三次全国国土调查成果国家级核查方案》（国土调查办发〔2019〕4号），2019年发布。该方案是针对第三次全国国土调查国家级核查任务发布的技术方案，侧重于核查工作的任务规定，是宏观的技术框架性文件。

2、《第三次全国国土调查成果国家级核查技术规定》（国土调查办发〔2019〕12号），2019年发布。该规定是针对第三次全国国土调查国家级核查任务发布的技术规范，明确了国家级核查的工作程序，核查流程、核查对象。

与这两个指导文件相比较，本次制定的《国土调查成果核查规范》是针对陕西省国土调查成果省市级核查任务，包括十年一次的国土调查以及年度变更调查成果核查技术规范，主要技术指标对比情况如下：

（1）增加年度变更国土调查成果核查的内容

第三次全国国土调查成果国家级核查方案和技术规定主要指导十年一次的全量更新调查成果的核查工作，而年度变更调查成果是本年度依据国土利用状况变化情况进行部分更新的增量调查成果，核查对象发生变化，相应的核查流程、检查内容和质量评价体系等也需要进行调整。本次制定的《国土调查成果核查规范》增加了年度变更国土调查成果核查相关内容，能更有效地指导国土调查成果核查工作。

（2）增加成果复核流程相关内容

由于提交至国家的县级调查成果已经通过市级和省级把关，成果质量相对完善，再经国家级核查初查、复查两轮核查，即可达到预期质量目标。但省市级核查初期接收的县级调查成果尚不完善，需经初查、复查、复核，甚至多轮复核，县级调查成果质量才能满足上报国家要求。本次制定的《国土调查成果核查规范》明确了该阶段的核查对象、核查内容、核查方法，更符合省市级成果核查的工作实际。

（3）规范核查监理相关内容

核查监理是确保核查成果质量的一项有效措施，经陕西省第三次全国国土调查成果核查实际工作验证，该项措施能有效统一省级核查标准，降低核查成果错误率，进而提升县级调查成果质量。《第三次全国国土调查成果国家级核查方案》、《第三次全国国土调查成果国家

级核查技术规定》未对核查成果的监理提出量化标准，并未明确监理要求、方法。本次制定的《国土调查成果核查规范》规范了省市级核查监理对象、监理内容、监理方法，使得核查质量控制体系科学完整、更加完善。

（4）明确核查自动筛查规则

由于国家级核查采用专项核查软件开展核查工作，故《第三次全国国土调查成果国家级核查方案》、《第三次全国国土调查成果国家级核查技术规定》仅提出了自动筛查的概念和流程，并未定具体筛查的规则进行明确。本次制定的《国土调查成果核查规范》规定了重点图斑、图斑属性、单独图层、行政界线、接边检查等 30 余项自动筛查规则。这部分规则的明确，能指导各级在没有能力开发专项核查软件的情况下，利用基础软件开展自动筛查工作；也能有效指导有能力研发专项核查软件单位开展软件研发，提升核查效率。

（5）对部分核查规则进行了更新补充

随着第三次全国国土调查工作的推进，国家级核查和省级核查的实施，国土调查的技术规范在不断进行调整和完善，而第三次全国国土调查成果国家级技术规定是在三调工作初期制定，截止目前，部分核查规则已经滞后，缺乏一定的适应性，需要根据最新技术要求进行更新。本次制定的《国土调查成果核查规范》规定了内业检查中自动筛查和人机交互检查的对象，在自动筛查中增加疑问图斑，并将其纳入人机交互检查范围，制定了更加细致的内业检查规则，如自动筛查细化了耕地恢复属性的检查规则，增加耕地种植、类型、田坎系数属

性，城镇村属性，可调整属性检查的具体规则。在质量控制上增加地方申诉的流程和规定。让省级核查工作更加科学、系统和全面，填补了我省行业标准的空白。

五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

本文件与有关的现行法律、法规不相抵触。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

七、作为推荐性或强制性标准的建议及其理由

本标准在推进指导和规范国土调查成果核查，保证国土调查成果质量具有重要的意义和作用，不涉及国家和人民财产安全等方面内容，因此，建议作为推荐性陕西省行业标准发布实施。

八、贯彻标准的措施建议

本标准发布实施后，一是建议加大标准宣传力度。通过网络、讲座、培训等形式，做好标准的宣传普及工作。二是要建立标准贯彻有效机制。及时组织对国土调查、核查、应用等单位的宣贯培训，确保技术人员及时掌握相关技术要求，提高从业单位和人员对于国土调查成果核查的标准化意识。三是要加强标准实施效果的评估。对标准中出现的技术问题，做好记录，及时评估，以便标准在后续工作中不断提高和完善。

九、废止现行有关标准的建议

无。

十、其他应予说明的事项

无