

# 土地勘测定界中建设用地地类认定问题的探讨

## Discussion on the Identification of Land for Construction in Land Surveying and Delimitation

王小辉 任文静 邓治平

Xiaohui Wang Wenjing Ren Zhiping Deng

长沙市规划勘测设计研究院 中国·湖南长沙 410007

Changsha Planning & Design Survey Research Institute, Changsha, Hunan, 410007, China

**摘要:** 土地勘测定界成果是建设项目农用地转用征收报批的重要依据。在土地勘测定界实施过程中,地类认定是一项关键工作也是一大难题。在实际工作中经常引起争议,难以认定地类或者出现误判的现象不断,建设用地地类是一项关键地类,问题尤其突出。论文介绍了建设项目在农用地转用征收报批情形下建设用地地类认定原则,分析了建设用地必须提供合法来源起始时间和起始地类选择问题,探讨了在土地勘测定界实施过程中不同情形下如何进行建设用地地类认定。这些工作确保建设用地地类认定准确,有利于农用地转用征收报批工作所需的土地勘测定界成果更加规范准确。

**Abstract:** The results of land survey and demarcation are an important basis for the approval of the conversion of agricultural land for construction projects. In the process of land survey and demarcation, identification of the land type is a key task and a big problem. Controversy is often caused in practical work, and it is difficult to identify the land type or misjudgment occurs constantly. The Land for construction type is a key land type, and the problem is particularly prominent. This paper introduces the principles for the identification of land for construction in the case of expropriation and application for approval of agricultural land conversion for construction projects, analyzes the issue that land for construction must provide legal sources of starting time and the selection of starting land types, and discusses the implementation process of land survey and demarcation how to carry out the identification of construction land under different circumstances. These works ensure that the identification of construction land is accurate, and it is conducive to better, standardized and accurate results of land survey and demarcation required for the conversion of agricultural land to the expropriation and approval work.

**关键词:** 土地勘测定界; 建设用地; 地类认定; 探讨

**Keywords:** land surveying and delimitation; land for construction; identification of land types; discussion

**DOI:** 10.12346/se.v4i4.7352

## 1 引言

建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地,主要包括城乡住宅和公共设施用地、交通水利设施用地、工矿用地、军事设施用地、旅游用地等;按其土地权属性质不同,分为集体建设用地和国有建设用地。农用地征收转用是在符合国土规划空间前提下,按照法律规定的程序和批准权限,将集体所有征收为国家所有,将农用地转为建设用地的行为<sup>[1]</sup>。

土地勘测定界是用于建设项目报批的重要技术支撑,对于保障项目用地审批准确性和科学性具有重要意义。土地勘

测定界是根据土地征收、农用地转用和土地整理等工作需要,实地测量确定用地范围和界址点坐标,调查范围内土地地类,为自然资源主管部门用地审批和地籍管理等提供科学、准确的基础资料而进行的技术服务性工作<sup>[2]</sup>。该项工作在各级自然资源行政主管部门组织下,由有资质和技术水平的测绘单位承担。土地勘测定界成果要求范围确定准确,地类认定合理,对于土地相关法律和测绘技术等工作都要求掌握。

土地勘测定界流程一般根据调查红线确定用地范围,实

【作者简介】王小辉(1985-),男,中国河南修武人,硕士,工程师,注册测绘师,从事地籍测绘和土地勘测定界研究。

地测量范围内界址点,调查土地权属,根据土地利用现状图调绘土地地类,计算土地分类面积,根据规范绘制土地勘测定界图,最终按照编制要求编写土地勘测定界报告书。目前土地勘测定界成果广泛应用于土地征收、农转用、违法用地认定、土地征收等自然资源多个领域<sup>[3]</sup>。

许多技术人员和学者结合实际工作经验,总结了土地勘测定界定义,论述了土地勘测定界涉及准备工作、技术流程、质量控制,采用新技术应用于土地勘测定界,开发土地勘测定界成果管理系统。何世光等探求了土地勘测定界工作中对于林地如何进行科学准确认定<sup>[4]</sup>,热依拉·阿布都热依木探讨在土地征用过程中对于地类属性确定的重要性<sup>[5]</sup>。

地类认定是土地勘测定界实施过程中一个关键问题,并且也是一个难题,在实际工作中争议不断,难以认定地类或误判地类的情形时有发生<sup>[6]</sup>。农用地转用和征收中一个目的就是农用地转用为建设用地,因此对于土地勘测定界中进行建设用地地类认定是一项关键的工作,要求建设用地地类认定工作必须依法依规并且尊重历史,实事求是。论文介绍了建设项目在农用地转用征收报批情形下地类认定原则,分析了建设用地必须提供合法来源起始时间和起始地类选择问题,探讨了在土地勘测定界实施过程中不同情形下如何进行建设用地地类认定。这些工作确保建设用地地类认定准确,有利于农用地转用征收报批工作所需的土地勘测定界成果更加规范准确。

## 2 建设用地地类认定原则

### 2.1 建设项目用地审查报批中建设用地认定原则

中国实施严格土地用途管制。国家编制土地利用总体规划,规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地。严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。

根据建设项目用地审查报批的地类对于地类的要求,以第三次国土调查数据为基础的最新年度的国土变更调查调绘的现状数据为基准。对于建设用地地类,应该考虑地类来源的合理、合法性<sup>[7]</sup>。主要如下:

根据建设用地来源是否合法进行分类处理。对于现状为建设用地,如果可以提供合法来源的,在报批过程中地类可以认定为建设用地;对于无法提供合法来源,按照建设占用时的国土变更调查(土地变更调查)的实际地类报批。地类为耕地的,应依法落实耕地占补平衡。

### 2.2 建设用地提供合法来源的起始时间和起始地类选择问题

根据建设项目用地审查报批的地类认定原则,由于从建国以来,用途管制基本是空白,直到1998年明确实施用途管制<sup>[8]</sup>。因此,对于1999年以前建设用地,特别是农村建设用地,提供合法来源是困难。因此,确定建设用地提供合法来源起始时间和起始地类选择的问题对于建设用地地类

认定具有重要意义。

目前,将1999年1月1日作为必须合法来源起始时间和将第一次土地调查成果作为建设占用追溯至的起始地类是最合理的,符合依法依规,实事求是的原则。

主要原因如下:

①1998年中国对《土地管理法》进行了修订,本次修订对于强化土地资源管理,促进社会经济可持续发展具有重要意义。1998年修订的《土地管理法》首次明确规定实行土地用途管制制度,将用途管制制度用法律的形式确定;同时,修订的《土地管理法》明确了用途管制途径,明确要求在土地利用总体规划中应当规定土地用途,将土地分为农用地、建设用地和未利用地;同时还对土地利用总体规划编制的依据、原则,土地利用总体规划的构成及其编制程序作了明确的规定。明确规定严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量,对耕地实行特殊保护。该法案是全国人大常委会于1998年8月29日发布,自1999年1月1日起施行。

②第一次土地调查从1984年开始,一直持续至1996年才基本完成,是新中国历史上首次进行的土地调查成果。从此,每一年度都进行了土地变更调查,这为当时国家进行宏观调控和依法进行土地管理提供了重要依据。考虑1998年土地变更调查在1996年第一次土地调查调查地类基础上进行,但未形成土地利用现状图。因此,将1996年第一次土地调查调查地类认定为起始地类是符合实事求是的原则。由于1998年中国对《土地管理法》进行了修订,因此在1996年至1999年期间,依据地类也发生了部分变化,并且部分土地依据按照1986年的《中华人民共和国土地管理法》规定的程序和权限已经完成了征地,这部分土地按照国有建设用地地类进行管理<sup>[9]</sup>。

因此,在建设项目用地审查报批过程中,对于1999年1月1日以后新增的建设用地,必须提供农转用审批单,才能按建设用地地类报批;对于未提供合法用地审批新增建设用地,都属于违法用地,要按照建设占用时的国土变更调查(土地变更调查)的实际地类报批,最早追溯至1996年第一次土地调查变更成果,对于之前的地类之间的变化不再进行追究。

### 2.3 土地勘测定界中建设用地地类认定

#### 2.3.1 有合法来源的,按照建设用地地类报批

①已经办理国有建设用地审批,这部分用地已经属于国有建设用地,不需要再办理农用地转用征收,需要在土地勘测定界范围内剔除。

②已经办理集体建设用地转用审批,这部分用地属于集体建设用地,但因还不是国有,要办理征收,应在土地勘测定界中体现,按建设用地地类报批。

③存量建设用地,主要是1999年1月1日之前的建设用地,已经完成了不动产登记(土地登记)或者土地确权;如果登记为国有建设用地,这部分用地须在土地勘测定界范

围内剔除;如果是集体建设用地,应在土地勘测定界中体现,按建设用地地类报批。

④由于第三次国土调查是按照现状认定地类的原则进行。因此,对于现状调查为农用地或者未利用地,但实际已经完成了相关用地审批文件或者确权登记等,类似如果用地审批或者登记为国有建设用地,这部分用地须在土地勘测定界范围内剔除;如果是集体建设用地,应在土地勘测定界中体现,按建设用地地类报批。

### 2.3.2 无合法来源的,具体情况具体分析

①对于在第三次国土调查、第二次土地调查、1996年第一次土地调查中地类都为建设用地,这部分地类在土地勘测定界中按建设用地地类报批;考虑土地变更调查底图一般是1:10000,而土地勘测定界底图不小于1:2000,因此实际建设用地面积需按土地勘测定界底图中建构筑物范围圈定建设用地统计,并且不能大于土地变更调查建设用地图斑面积。

②对于第三次国土调查是建设用地,第二次土地调查是建设用地,1996年第一次土地调查是非建设用地。这种情况下就要按照建设占用1996年第一次土地调查时的地类报批。

③对于第三次国土调查是建设用地,第二次土地调查是非建设用地,无论1996年第一次土地调查是否是建设用地。说明在第二次土地调查之后发生了建设行为,因此按照建设占用时的国土变更调查(土地变更调查)的实际地类报批。

④已经明确为违法用地,按照违法用地建设占用时的国土变更调查(土地变更调查)的实际地类报批。

## 3 结语

土地勘测定界作为自然资源管理部门履行土地管理职能所需的重要技术支撑,其成果是建设项目农用地征收转用报批的重要依据。考虑地类认定特别是建设用地认定复杂的情

况,论文介绍了建设项目在农用地转用征收报批情形下建设用地地类认定原则,分析了建设用地必须办理农转用审批起始时间为1999年1月1日和1996年第一次土地调查变更成果作为建设占用追溯至的起始地类的问题,并且探讨了在土地勘测定界实施过程中在不同情形下如何进行建设用地地类认定。

论文有助于土地勘测定界从业人员在实际工作合理认定地类,可以有效避免地类误判现象的出现,有力保障了建设用地地类认定准确性。同时,准确的地类认定可以有效避免建设用地报批过程中的农用地数量的减少,特别是耕地数量的减少,避免国家相关税费的流失。

## 参考文献

- [1] 张军连,张凤荣.农用地转用征用的法律特征及路径选择[J].中国土地,2001(2):10-12.
- [2] 张志芳.土地勘测定界在农用地专用征收报批工作中的应用分析[J].上海国土资源,2019(3):32-35.
- [3] 杨文联,胡君.土地勘测定界在推进建设项目规划用地“多审合一、多证合一”的改革探讨[J].吉林水利,2020(9):59-62.
- [4] 何世光,汪永红.土地勘测定界中林地认定——以兰渝铁路(甘肃段)为例[J].甘肃科技,2013,29(6):29-31.
- [5] 热依拉·阿布都热依木.探讨土地征用过程中地类属性的重要性[J].商情,2011(16):132.
- [6] 朱波,蔡林红.土地勘测定界中存在的问题及处理方法[J].浙江测绘,2010(1):35-36.
- [7] 徐志红.对建设用地审查报批地类的探讨[J].浙江国土资源,2022(4):23-25.
- [8] 林坚,武婷,张叶笑,等.统一国土空间用途管制制度的思考[J].自然资源学报,2019,34(10):2200-2208.
- [9] 谢文伟,李凤英.浅议第二次全国土地调查——与第一次全国土地调查之比较[J].科技信息(学术版),2007(5):55.