

“多测合一”改革中遇到难点和解决建议

王雷

(阜新市自然资源事务服务中心, 辽宁 阜新 123000)

【摘要】“多测合一”通过统一标准、共享成果等方式,降低企业成本,提高行政审批效率,是深化“放管服”改革,提升营商环境的重要措施。政府和行业主管部门出台文件,提出“多测合一”要按照时间节点加快落实,“多测合一、联合测绘、成果共享”将成为新工作常态。但是各地在改革实践中遇到了不少难点,在一些地区具体到测绘某个项目,大家操作起来又有些困惑,不知如何着手去做,在此,笔者谈谈自己对多测合一”改革的一些认识和建议。

【关键词】多测合一; 放管服; 建议

引言

各类测绘工作为工程建设项目各阶段各环节提供重要的基础数据服务,从立项用地许可到不动产登记,涉及住建、规划、土地、房产、绿化、人防、消防等多家单位,社会关注度高。不过,正因为涉及单位多,存在重复测绘、标准不统一、成果反复提供、市场机制不健全等问题^[1]。申请单位每次跑审批、竣工等手续需要提供很多纸件和电子材料,哪一环节出错都要推倒重来,耗费大量时间和精力,成为困扰项目及时落地的“堵点”。如何改变现状,突破行业垄断,提升营商环境,降低企业运营成本,实现“人跑项目”到“数据跑项目”的转变,成为当前面临的重要课题。

一、“多测合一”的概念和工作内容

(一) “多测合一”的概念

“多测合一”是指工程建设项目在项目审批、城乡规划许可、规划核实测量等过程中依法选择具有相应测绘资质的服务机构,来承担多项测绘技术服务。或由具备相应测绘资质的测绘服务机构组成测绘联合体共同承担。通过一次进场测量,即可获得满足规划核实、不动产登记要求的多项调查测绘成果,避免多次测绘,提高了工作效率,统一测绘成果管理,达到“多测合并、联合测绘、成果共享”的目的。依据“一次委托、统一测绘、成果共享”的方式,推进测绘行业改革,打破行业垄断,提升服务效率,构建市场信用体系,激发市场活力和社会创造力。

(二) “多测合一”的工作内容

“多测合一”将行业主管部门负责的规划核实、宗地核查、不动产测绘等实现综合验收。一次性审核建设单位或个人提交的测绘成果,测绘单位和建设单位针对同一标的物只能出具一份综合性的测绘成果。

如果的确需要重新测绘,测绘成果也要进行必要的补充和数据更新。在工程建设项目许可、监管、竣工验收等阶段,“多测合一”包括:

1. “多测合一”工程建设项目许可阶段

主要包括规划设计审查、建设工程规划许可证的核发等环节,对于勘测定界图、宗地图、规划用地控制图、规划设计方案图、配套管线规划设计图、放线定位图等实行“多测合一”。

2. “多测合一”工程建设项目监管阶段

主要包括建设项目施工阶段的用地界线和建筑物、构筑物实施位置监管测绘,参照对比勘测定界图、宗地图、规划用地控制图、规划放线定位图等实施监管。

3. “多测合一”工程建设项目竣工验收阶段

主要包括联合验收阶段的竣工验收图和规范标准要相同,验收阶段所包括的规划测量、消防测量、人防工程测量、地下管线测量^[2],不动产测绘等项目实现“多测合一”。

(三) “多测合一”的工作目标

通过整合并统一地方测绘规范和数据标准,将工程建设项目所包括的勘测定界、规划控制测量、竣工验收测量、宗地测量、房屋测量等工作,联合成一个综合性的“多测合一”项目,由建设单位授权一家具备相应测绘资质的测绘服务机构,进行测绘活动。推行“统一标准、一次测绘、分时办结、分类报告、共享成果”的服务新模式,完善测绘市场竞争机制,提高测绘服务水平与测绘成果质量,压缩测绘时间,精简测绘环节,降低企业办事成本,提升审批工作效率^[3]。

(四) “多测合一”的操作步骤

对行业管理部门来说,要确定4个方面的步骤:

1. 制定工作方案:包括工作内容、工作目标、

实施范围、推进措施等方面的规划。

2. 工作流程确定：包括项目委托、备案、测量工作、成果制作、成果提交等工作流程的衔接和顺序的确定。

3. 平台系统建设：包括业务受理窗口平台、业务合作平台、联合测绘工作平台、成果检验平台等系统建设。

4. 编制作业标准：包含材料收集、专业基础、工作组织、工作内容、质检方案、成果提交标准的编制。

（五）“多测合一”对测绘机构的要求

“多测合一”测绘服务机构应按照“进场一次、统一测绘、分类成果”的要求，结合相应的行业标准，联合编制工程测量、地籍调查、房屋测绘等成果。测绘服务机构应当出具真实、准确的测绘成果报告，不得弄虚作假、隐瞒真实情况，“多测合一”成果报告应当由测绘机构的专业人员审核把关，并要求相关执业人员签署姓名并加盖执业资格名章^[4]，因为测绘机构的原因导致各类测绘成果报告出现问题或者造成的后果，应该由测绘机构负责。

二、“多测合一”存在的主要问题

目前“多测合一”在避免重复测绘，压缩测绘时间、降低测绘费用、提高工程建设项目全流程审批效率等方面起到了积极作用，但仍存在一些突出问题亟待解决。

（一）数据标准不统一、不规范

目前，绝大多数城市在工程测量和房产测量时仍需使用不同的技术标准和规范，这是制约“多测合一”改革进一步深化的瓶颈。具体而言，《建筑工程建筑面积计算规范》在工程建设和竣工验收阶段的建筑面积计算中采用，而《房产测量规范》是不动产登记时的测量房屋面积计算的依据，两个国家标准在阳台、墙体、挑空等面积计算的标准规则不一致，导致同一幢建筑的竣工验收面积和房产测绘面积存在差异，影响不同部门行政审批对数据的认定和整合。大多数城市的“多测合一”按照“测算分离”模式操作，各类测绘项目委托给一家测绘服务机构，由测绘服务机构根据不同标准计算面积，出具多本成果报告，提交给不同主管部门。

（二）测绘机构关于“多测合一”经验积累不足

“多测合一”改革前多数测绘机构仅专精某几个测绘事项开展业务，改革后为了被纳入“多测合一”名录申请获得了资质，却并未积累充分的经验。部分测绘服务机构对于专业科目实施细则经验不足，例如过去主要进行工程测绘的服务机构对于房产测

量的操作不熟悉，实际服务质量不尽如人意，企业反而更倾向于分头委托。“多测合一”推行下来，对测绘单位能力的要求肯定会越来越高，需要综合能力的整体提升。传统测绘企业，还有之前在某个细分领域做专做精的企业，市场范围会越来越小。这也促使了一些测绘机构在硬件设备、技术水平、人员结构等方面需要不断升级。

（三）竞争开放的测绘市场尚未培育起来

目前测绘服务市场仍存在一定程度的不公平竞争。一方面，一些地方的测绘市场并不向外地测绘单位开放；另一方面，部分测绘机构本身是行政审批部门下属事业单位，或由事业单位转企改制而成，具有较好的政府关系基础，有着丰富的工作经验，并累计了一定的人脉资源。“多测合一”改革后，测绘市场形式上放开，实质上部分服务机构尚未与审批部门完全脱钩，依然掌握一定垄断性资源，既是行政审批资源的所有者，又是市场竞争的参与者。有些地区只有房管局下属事业单位持有房屋权属调查系统密钥，其他测绘机构均没有，只能按照“测算分离”模式操作。大部分企业选择委托一家测绘服务机构完成“多测合一”工作，再委托一家房屋调查机构完成房产测绘。

（四）地方政府是关键因素

“多测合一”，不只是技术问题，也不只是测绘行业内部的问题，最终的目的是解决企业和群众在测绘过程中需要解决的压缩时间成本和降低费用的问题，其实就是常说的如何优化营商环境，保障企业和群众利益的问题。有些部门在转制前垄断性的负责测量和审核各类测绘项目，既当裁判员又当运动员。事业单位改制后不愿意放弃既得利益，思想保守，行动迟缓，拖延，不作为，甚至是拖后腿，反而成了“多测合一”改革最大的阻碍。“多测合一”本身就是地域性很强的工作，每个地方经济发展状况、领导的意识、从业者的素质都不一样，不可能一个平台放到四海皆准。一般情况下“多测合一”项目应该是一个整体的，包括规划核实测量、竣工验收测量、勘测定界测量、人防工程测量、宗地测量和房屋测量等等，但目前一些地区合并后还是以自然资源部门牵头的测绘项目为主。住建、人防等部门涉及的部分还需要进一步沟通，由他们提出需求和建议，这也涉及到各自领域权利和权属问题，不能有效地融合在一起。

（五）测绘成果无法得到质量保障

如何保障测绘成果质量是个关键的问题，尤其是房屋面积测算成果的质量，是用于商品房销售的重要属性数据，其作为房屋价值、各种税费的衡量依据，关乎购房人切身利益。但是在经济利益的驱动下，一

些测绘机构为了满足开发商提出的不合理需求,对测绘结果进行人为调整,违规操作^[5],伤害了消费者的利益,扰乱房地产市场。造成这些问题的原因是各地方行业管理部门缺少专业强、认真负责的工作人员和监管体系,管理缺失造成的,再加上各项测绘内容的标准和规范不尽相同,不能有效统一,使得各类测绘成果难以得到质量的保障。

三、“多测合一”改革遇到问题的解决建议

(一) 强化行业管理部门的引导

行业管理部门是“多测合一”改革的引领者、组织者,管理者,要发挥“火车头”的作用。所有,各地方行业管理部门要高位推进,积极行动,增加责任感,认真部署,统筹管理,尽快将“多测合一”改革实施到位。各地方政府要成立以国土、住建、规划、消防等部门参与协调推进的专班,磋商和实施“多测合一”工作。

(二) 统一标准,健全机制

统一技术标准,从源头上解决标准不一致问题,形成推进工作的强大动力。“多测合一”使用基于2000国家大地坐标系和1985国家高程基准。严格执行《工程测量规范》(GB 50026-2007)、《建筑工程面积计算规范》(GB/T 50353-2013)、《房产测量规范》(GB/T 17986-2000)、《测绘成果质量检查与验收》(GB/T 24356-2009)等测绘标准,在此基础上还要符合相关行业审核工作规章制度的要求,保证“多测合一”的测绘成果质量和技术能力水平的稳定提高。

(三) 建立成果质量监管机制

行政主管部门依据相关法律法规,通过信息化技术推行“不见面”成果审核,并逐步建立完善的“多测合一”信用体系。要不定期抽取被检查对象,审查人员也要随机安排,对测绘服务机构的承揽业务范围、技术人员、测绘成果质量、测绘仪器年检等情况进行质量监督和检查,检查结果要当地主管部门网站上公示。测绘服务机构对于成果质量评定结果存在异议的,可向当地行业主管部门提出复查申请,对复查结果仍存在异议的,提请行业主管部门从专家库中抽取专家进行论证。行业管理部门负责对测绘服务机构进行信用评价、测绘名录和黑名单的管理,负责组织对测绘机构和从业人员进行相关知识学习,技术培训等工作。负责测绘成果的质量检查和规范性标准的抽查,负责“多测合一”数据入库更新、共享应用,并负责最终成果质量评定。

(四) 加大从业人员培训力度

行业管理部门或者测绘服务机构应该邀请相关

技术专家和支持单位,对“多测合一”改革的总体形势、实践经验、信息化建设及平台使用流程进行了详细讲解。对“多测合一”技术规程、测绘成果质量检查与验收及相关规定进行培训学习。通过培训,测绘机构要对“多测合一”的政策、出台背景、内容、技术标准及操作规程有更深入的认识和了解。经过“多测合一”专题业务培训,考试合格方能上岗。定期组织开展测绘专业能力提升培训,以提升技术队伍能力水平形成强大技术力量。还要培训相关法律业务知识、合同履行知识等,以提高规避风险的能力,确保测量成果质量和测绘成果真实性,有效性。

(五) 测绘服务机构加强自身管理

测绘服务机构应该严格按照测绘资质管理相关规定和实际投入的技术人员、仪器设备情况承接“多测合一”项目。只能在申请的测绘资质的范围内营业和开展测绘工作,形成一家测绘服务机构测到底的工作模式,依据技术规范 and 标准出具测绘成果报告,并且成果报告要经过申请企业或委托人的确认,签订测绘合同,只有经过双方认可的测绘成果才能办理相关各类业务。“多测合一”改革不但有利于提高行政效率,而且势必倒逼测绘服务机构转变思想,强化契约精神,提升服务态度,不断提高自身技术能力和成果质量。

结语

“民之所呼,我之所应”。行业管理部门要正视企业与群众的需求,发现问题,看准问题,解决问题,积极解决建设项目审批存在的难点、堵点和痛点问题,推进规划用地“多审合一、多证合一”改革落地生效。多测合一”的意义是最终形成高效、先进、科学、价格合理的管理体系和制度,优化营商环境,提效增速,开放市场、加强监管,统一标准、共享成果。

参考文献:

- [1] 李倩.“多测合一”简政“一码通办”利民,中国自然资源报;2020-12-10(版次:01版)
- [2] 许承权,张宁.“多测合一”背景下的《不动产测量与管理》课程教学改革研究[J].创新创业理论与实践,2021,4(20):37-39.
- [3] 周红卫.“多测合一”之我见[J].居舍,2020(13):195.
- [4] 孙璐.“合”出来的新变化——济源产城融合示范区推进“多测合一”改革纪实[J].资源导刊,2022(09):44.
- [5] 高春芬.我国不动产测绘工作的现状及分析[J].建筑工程技术与设计,2017(10):4665-4665.