**《关于加强深圳市工程建设项目测绘市场监督管理的通知（征求意见稿）》起草说明**

为强化对测绘成果质量的监督，深入推进“放管服”改革和“多测合一”审批制度改革，构建多主体协同配合的工程建设项目测绘管理机制，进一步优化营商环境，根据《中华人民共和国测绘法》、《房产测绘管理办法》、《广东省自然资源厅 广东省住房和城乡建设厅 广东省人民防空办公室 关于印发广东省工程建设项目联合测绘规则的通知》等法律法规，结合我市实际，起草了《关于加强深圳市工程建设项目测绘市场监督管理的通知（征求意见稿）》（以下简称《通知》），现就主要情况说明如下：

一、起草背景与过程

为贯彻落实国家、省、市深化“放管服”改革要求，进一步简政放权，规范市场秩序，深入推进房产测绘市场化改革，2017年9月，市规划国土委制定了《深圳市房产测绘管理改革工作方案》并经2017年第16次主任办公会审议通过，全面启动房产测绘改革工作。房产测绘改革的四项任务之一即为健全房产测绘监督管理机制，制定房产测绘市场监督管理规范性文件，明确在市场全面放开的背景下综合运用多种手段进行房产测绘市场监管的具体措施。

2017年9月24-28日、10月23-27日，市规划国土委房产测绘管理改革工作组分别由测绘处张健处长、市地籍测绘大队成建国大队长带队，分两批对厦门-成都、北京-上海-昆山等5个城市的房产测绘管理工作展开调研，通过座谈、实地调查、企业走访等方式全面学习上述城市在房产测绘管理方面的经验做法。在以上工作的基础上，原测绘处组织多次讨论，结合我市实际，起草了《关于加强我市房产测绘监督管理的通知》草拟稿，于2017年12月19日与其他改革成果一同报委主任专题会议审议。2018年下半年，经与市编办沟通，明确增设房产测绘审核事项须待全市事业单位机构改革工作落实后方可落实，因此规范性文件出台工作暂时搁置。2019年，随着测绘大队职能改革的深入推进，测绘大队明确开展房产成果审核工作。

2019年9月，广东省自然资源厅、住房和城乡建设厅、人民防空办公室联合发布《关于全面开展工程建设项目联合测绘的通知》（粤自然资函〔2019〕1982号），规定联合测绘的范围包括本省房屋建筑和城市基础设施等工程建设项目在竣工验收阶段涉及的规划条件核实测量、人防测量和不动产测绘等，并提出培育联合测绘市场、强化事中事后监管等要求。在此形势下，市规划和自然资源局在原有工作的基础上，将城市基础设施等工程建设项目纳入规范性文件范畴，形成《关于加强深圳市建设项目测绘市场监督管理的通知（征求意见稿）》，围绕工程建设项目测绘成果的质量控制，重点加强事中、事后监管。

二、《通知》内容体系说明

《通知》出台的目标为：深入推进“放管服”改革和“多测合一”审批制度改革，构建多主体协同配合的工程建设项目测绘管理机制，进一步优化营商环境，保障商品房预售以及规划验收、不动产登记等工作顺利进行。为实现该目标，需要工程建设项目测绘相关各方共同参与，从质量管理、成果审核、监督检查、行业自律、信用管理以及信息化等多个方面协同发力。除《中华人民共和国测绘法》《广东省测绘管理条例》《房产测绘管理办法》外，对上述方面有明确规定的法规和规范性文件有：

1. “多测合一”相关，《广东省自然资源厅 广东省住房和城乡建设厅 广东省人民防空办公室 关于印发广东省工程建设项目联合测绘规则的通知》（粤自然资函〔2019〕1982号）；

2. 测绘质量监督管理相关，《测绘地理信息质量管理办法》（2015）、《测绘成果质量监督抽查管理办法》（国测国发〔2010〕9号）、《测绘资质管理规定》（国测管发〔2014〕31号）；

3. 行业信用管理相关，《测绘地理信息行业信用管理办法》（国测管发〔2015〕57号）、《深圳市公共信用信息管理办法》（2017）、《关于加强测绘地理信息行业信用管理和推进征集发布工作常态化的通知》（测办函〔2017〕167号）；

4. 测绘市场管理相关，《测绘市场管理暂行办法》（国测法发〔2010〕7号）。

通过梳理上述法律法规和规范性文件的具体要求，结合深圳市实际需求，得出加强工程建设项目测绘市场监督管理的七个方面内容：

**一是**健全工程建设项目测绘管理体系，明确工程建设项目测绘管理的相关责任主体以及管理的组成部分，作为《通知》全篇的总纲。**二是**工程建设项目测绘质量控制，明确工程建设项目测绘委托单位、测绘单位在质量控制中分别承担的责任。**三是**工程建设项目测绘成果审核，明确工程建设项目测绘成果审核的条件、标准和内容。**四是**工程建设项目测绘质量监督检查，明确质量监督检查的对象、方式、和问题惩戒措施。**五是**工程建设项目测绘单位信用监管，规定信用信息征集、考核的对象、主要内容以及失信惩戒措施。**六是**工程建设项目测绘行业自律，明确测绘行业自律组织在加强行业管理、维护市场秩序重点的义务，规定测绘成果复核专家委员会的测绘成果复核工作要点。**七是**工程建设项目测绘信息化管理与信息共享，提出工程建设项目测绘管理的信息化支撑措施以及相关信息公开共享等。

三、《通知》具体内容说明

**（一）关于工程建设项目测绘管理体系**

工程建设项目测绘管理涉及主体包括测绘行政主管部门、测绘单位、测绘委托单位以及测绘行业自律组织。《关于全面开展工程建设项目联合测绘的通知》（粤自然资函〔2019〕1982号）要求“各地要按照‘非禁即入’的市场准入原则，清理、取消本地区涉及联合测绘服务的区域限制性、行业保护性政策，允许符合条件的测绘单位开展业务”。因此，工程建设项目测绘管理不在事前设立资质以外的条件，以强化测绘活动的事中事后监管为核心，具体手段包括测绘成果质量控制、测绘成果审核、质量监督检查、行业自律、信用监管和信息化管理。

事中监管措施包括工程建设项目测绘成果质量控制和成果审核，事后监管措施包括测绘质量监督检查和信用监管，配套措施包括测绘行业自律和信息化管理。其中，测绘成果审核是监管工作的重要抓手，不仅能够为相关行政审批事项提供技术支撑，而且能够收集掌握在深从事工程建设项目测绘业务的企业名录，从而为质量监督和信用管理提供基础。

**（二）关于工程建设项目测绘质量控制**

《测绘地理信息质量管理办法》（国测国发〔2015〕17号）明确规定，测绘地理信息项目实行“两级检查、一级验收”制度，分别涉及测绘单位和测绘委托单位。

对于测绘单位，在成果质量责任方面，《房产测绘管理办法》（2001）第三条规定“房产测绘单位应当严格遵守国家有关法律、法规，执行国家房产测量规范和有关技术标准、规定，对其完成的房产测绘成果质量负责。”《测绘市场管理暂行办法》（国测法发〔2010〕7号）第三十条规定“对已交付使用的测绘成果，因不符合合同规定的质量标准出现质量不合格并造成损失的，由测绘单位负责。”《关于全面开展工程建设项目联合测绘的通知》（粤自然资函〔2019〕1982号）规定“从事联合测绘的测绘单位对联合测绘成果质量负主体责任。”综上，房产测绘单位应当严格按照技术标准开展工作，并采取有效措施加强质量管理，对测绘成果的质量负主体责任。在质量控制措施方面，《测绘地理信息质量管理办法》（国测国发〔2015〕17号）对“两级检查”作了明确要求，即“作业部门负责过程检查，测绘单位负责最终检查。过程成果达到规定的质量要求后方可转入下一工序。必要时，可在关键工序、难点工序设置检查点，或开展首件成果检验”。

对于测绘委托单位，《房产测绘管理办法》（2001）第九条规定“房产测绘单位应当是独立的经济实体，与委托人不得有利害关系。”第十三条规定“向承揽方提供与项目有关的可靠的基础资料，并为承揽方提供必要的工作条件。”因此，工程建设项目测绘委托单位在项目委托时有义务选择具有相应资质条件且不存在利害关系的测绘单位开展房产测绘，并向承揽方提供与项目有关的可靠的基础资料和必要的工作条件，以保证房产测绘单位能够真实、有效地开展测绘工作。此外，《测绘地理信息质量管理办法》（国测国发〔2015〕17号）明确规定“项目委托方负责项目验收”。

**（三）关于工程建设项目测绘成果审核**

《房产测绘管理办法》（2001）第十八条规定“用于房屋权属登记等房产管理的房产测绘成果，房地产行政主管部门应当对施测单位的资格、测绘成果的适用性、界址点准确性、面积测算依据与方法等内容进行审核。审核后的房产测绘成果纳入房产档案统一管理。”在外地调研的房产测绘市场全面放开的3个城市中，北京、成都、昆山均安排专门的机构或人员开展房产测绘成果审核。

目前，我局已经依据相关法律法规形成《深圳市工程建设项目测绘成果审核管理规定》，明确了审核的技术细节和业务流程，包括审核依据、机构、对象、内容、申请材料、办理流程等，与本文件具有衔接关系。因此，在本文件中不对审核的具体细节做详细阐述，仅列举审核对象、审核结果形式、审核的标准和内容等概要信息。

**（四）关于工程建设项目测绘质量监督检查**

测绘行政主管部门每年均针对在深圳注册的资质单位以“双随机”的方式开展质量监督检查。鉴于工程建设项目测绘服务于多项行政审批、涉及利益重大的特殊性，对工程建设项目测绘质量监督检查进行着重加强。

首先，在“双随机、一公开”的框架下开展工程建设项目测绘质量监督检查，在全面开放的市场条件下，将检查范围扩大至所有在深圳从事工程建设项目测绘的单位。考虑到实际可操作性，将检查对象限定在“本年内所有在深圳完成工程建设项目测绘成果审核的测绘单位”，即以测绘成果审核工作为抓手，获取在深从事工程建设项目测绘的单位名录。

根据《广东省测绘质量监督检查实施方案》，测绘质量监督检查工作分为非成果类检查和成果类项目抽检两部分，非成果类检查内容包括测绘资质单位的执业合法性、基本架构及人员条件、仪器设备及检定情况、测绘标准执行与测绘成果资料档案管理及履行测绘义务、质量管理体系及执行情况。成果类抽检指从测绘单位一年内完成的项目中抽取一定比例的测绘成果开展质量检验。监督检查结果评判标准依据广东省测绘质量监督检查实施方案》执行。

考虑到部分测绘单位多次审核不通过、质量检查不合格等情况可能由于质量管理、仪器设备鉴定不到位等原因造成，从提升测绘成果质量的角度出发，参照《关于加强测绘地理信息行业信用管理和推进征集发布工作常态化的通知》（测办函〔2017〕167号）中“在随机抽查中提高失信单位被抽中的概率”的要求，将具有年度工程建设项目测绘成果一次性审核通过率较低、上年度质量监督检查不合格、一年内被记入失信信息、一年内被投诉举报几种情形单位的质量监督检查被抽中的概率提升至100%，重点开展非成果类检查。

对于测绘质量监督检查发现的问题，《中华人民共和国测绘法》（2017）第六十三条、《房产测绘管理办法》（2001）第二十一条、《测绘地理信息质量管理办法》（国测国发〔2015〕17号）第三十四条、《测绘资质管理规定》（国测管发〔2014〕31号）第三十一条、三十二条等均规定了相关罚则，主要包括资质降低或吊销、整改赔偿、罚款等。由于涉及内容较多，情形细分较为复杂，此处仅列举处罚依据文件，不列出具体处罚条款。

**（五）关于工程建设项目测绘单位信用监管**

我市历年信用信息征集工作中，仅针对深圳市测绘资质单位。考虑到测绘市场全面放开的情况下，外地企业也可承揽我市工程建设项目测绘业务，将在深圳注册的测绘资质单位以及所有在深圳开展工程建设项目测绘的单位均纳入信用信息征集范围。考虑到实际可操作性，将检查对象限定在“在深圳注册的测绘资质单位以及近三年在深圳完成工程建设项目测绘成果审核的测绘单位”，即以测绘成果审核工作为抓手，获取在深从事工程建设项目测绘的单位名录。

根据《测绘地理信息行业信用管理办法》（国测管发〔2015〕57号），信用信息征集内容包括测绘单位登记许可和资质资格等基本信息，测绘单位行政处罚信息或良好信息以及依法公开的其他监管信息等。我市在此基础上细化形成了《深圳市测绘地理信息行业信用评价规则》，规定信用信息的征集范围包括基本信息、良好信用信息和不良信用信息三个部分：

1. 基本信用信息，指工程建设项目测绘单位的基本情况，以及在资质管理、市场交易、市场监管等方面履行相关法律法规义务及政策规定的情况。

2. 良好信用信息，指工程建设项目测绘单位受到表彰奖励，取得荣誉、科技创新、社会贡献等信息。

3. 不良信用信息，指工程建设项目测绘单位违反有关法律法规规定，受到行政处罚或被依法追究刑事责任等信息。

我市每年均采用该规则开展测绘单位信用评价考核工作，并对工程建设项目测绘单位建立信用信息档案，此处继续沿用。

对于测绘单位被记入失信信息的情形，《测绘地理信息行业信用管理办法》（国测管发〔2015〕57号）第十三条规定“计入该单位的严重失信信息，自该信息生效之日起两年内不得申请晋升测绘资质等级或者新增专业范围；计入一般失信信息的，自该信息生效之日起一年内不得申请晋升测绘资质等级或者新增专业范围；计入轻微失信信息的，自该信息生效之日起半年内不得申请晋升测绘资质等级或者新增专业范围。”此外，《深圳市公共信用信息管理办法》（2017）还规定了严重危害人民群众身体健康和生命安全、被监管部门作出责令改正决定但拒不改正等六类应当采取失信联合惩戒的情形，若房产测绘企业具有上述情形，则应当同时按照《深圳市公共信用信息管理办法》（2017）的规定进行处理。

**（六）关于工程建设项目测绘行业自律**

作为市场自发性的管理主体，测绘行业自律组织必须首先配合测绘行政主管部门开展工程建设项目测绘市场监管，其次通过建立行规行约、自律机制、会员信用记录、组织行业交流培训、推广先进技术使用等方式提升房产测绘从业人员专业水平，引导房产测绘单位形成诚信、有序的市场环境。

此外，根据调研，目前上海和昆山均构建了房产测绘成果鉴定机制。上海市由房产测绘工作委员会成立专家组，负责房产测绘成果鉴定工作。昆山市由房地产协会成立专家组，协助市房管局开展房产测绘成果审核与房产测绘企业综合考评工作。为保证我市工程建设项目测绘管理中可能面临的测绘成果争议、纠纷等问题，应当成立测绘成果复核专家委员会，负责对有争议的房屋测绘成果合法性、规范性、准确性进行鉴定。

2017年，我市为满足房屋征收与补偿工作需要，已经成立了“房屋征收测绘专家委员会”，负责对有争议的房屋测绘成果的合法性、规范性、准确性进行鉴定。鉴于工作内容的相似性，计划在该委员会下加挂“深圳市测绘成果复核专家委员会”牌子或对原有委员会进行更名，开展工程建设项目测绘成果复核鉴定工作。该委员会的相关流程和议事规则参照《深圳市房屋征收与补偿实施办法》设定。

**（七）关于工程建设项目测绘信息化管理与信息共享**

信息化是确保业务正常开展，降低管理成本的重要手段。为保证工程建设项目测绘成果审核与相关行政审批工作的顺利实施，我局正建设工程建设项目测绘信息化管理平台。该平台首先需要与工程规划验收、竣工验收、商品房预售、不动产登记等行政审批业务衔接，确保行政审批业务的正常运行。此外，该平台还与省多测整合信息平台（在建）、省测绘质量监管平台以及全市公共信用信息管理系统高度相关，需要实现信息互联互通。

在信用信息公开和共享方面，《测绘地理信息行业信用管理办法》（国测管发〔2015〕57号）第九条规定“测绘资质单位的信用信息通过测绘地理信息行业信用管理平台公开发布，公民、法人或者其他组织均可查询。”为了加强信用监管和成果审核工作成果的应用，测绘行政主管部门应当及时向社会公开工程建设项目测绘单位信用档案相关信息和测绘成果审核结果，并实现与国家测绘地理信息行业信用管理平台、全市公共信用信息管理系统的信息共享共治。