

**《地籍调查规程（不动产部分）》  
（征求意见稿）编制说明**

# 目 录

一、工作简况.....	1
(一) 任务来源.....	1
(二) 编制背景.....	1
(三) 工作目标.....	2
(四) 主要工作过程.....	2
(五) 主要起草人.....	5
二、国家标准编制原则和确定国家标准主要内容.....	5
(一) 编制的原则.....	5
(二) 规程的主要内容.....	6
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.....	8
(一) 技术路线.....	8
(二) 主要工作内容和方法.....	8
1. 基础研究.....	8
2. 现行技术标准的比较分析.....	9
3. 重点研究界址调查与测量的方法和程序.....	10
4. 解决的主要科技问题是法律法规与调查方法及程序的耦合问题.....	10
5. 按照国家标准编制导则编制规程.....	11
(三) 规程编制的要点.....	11
1 范围.....	12
2 规范性引用文件.....	12
3 术语和定义.....	12
4 一般规定.....	12
5 通则.....	12
6 总调查.....	15
7 建设项目地籍调查.....	16
8 日常地籍调查.....	16
9 数据库建设.....	17

10 附录.....	17
四、采用国际标准和国外先进标准的程度，以及与国际、国外同类标准水平的对比情况，或与测试的国外样品、样机的有关数据对比情况.....	18
五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系.....	18
（一）与法律法规的衔接.....	18
（二）与部委法规性文件的衔接.....	19
（三）与相关技术标准的衔接.....	19
六、重大分歧意见的处理经过和依据.....	21
七、国家标准作为强制性国家标准或推荐性国家标准的建议.....	21
八、贯彻国家标准的要求和措施建议(包括组织措施、技术措施、过渡办法等内容).....	21
九、废止现行有关标准的建议.....	21
十、其他应予说明的事项.....	22

## 一、工作简况

### （一）任务来源

2014年5月，编写组接受了国家标准委员会下达的制订国家标准《不动产权籍调查规程》计划项目。2019年12月更名为《地籍调查规程（不动产部分）》（以下简称规程）。

计划编号：20142193-T-334。

归口单位：自然资源部科技司。

工作起止年限：2014~2020年。

### （二）编制背景

不动产统一登记制度是《物权法》规定的一项重要制度。2013年11月20日国务院常务会议决定：整合不动产登记职责，建立不动产统一登记制度，由国土资源部负责指导监督全国土地、房屋、草原、林地、海域等不动产统一登记职责。

不动产统一登记制度的内容有“四个统一”构成，即登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台统一。纵观国内外不动产登记制度的建立与实施，地籍调查是不动产统一登记的重要前提条件，其技术标准是登记依据的重要组成部分。当前，包括土地、房屋、林地、海域在内的各类不动产调查技术规定分别由不同的部门制定，且现行的调查技术标准无法达到不动产统一登记的要求。

2013年底，为确保不动产登记制度顺利实施，原部地籍管理司（不动产登记局）立即部署了地籍调查的内容、技术、方法和程序的研究工作，确定了在坚持统一登记、继承性和兼容性等原则的基础上，采取实地调研、专家论证、试验研究、理论分析相结合的研究编制规程的思路和方法，为不动产登记提供坚实的技术支撑。

### （三）工作目标

为切实贯彻落实《不动产登记暂行条例》，建立以土地为基础的不动产统一制度，依据土地（海域）以及房屋、林木等定着物权利形成的法律文件、历史过程和现实状态，针对土地（海域）以及房屋、林木等定着物组成的不动产单元，综合考虑地籍调查规程（2012版）、海籍调查规程、房产测量规范等12部相关调查技术标准，依据标准化导则的规定和不动产登记、不动产税费征收和不动产管理的基本要求，按照先进性、适应性、可操作性原则，采用整合、补充、优化、完善等方式，研究并编制规程。具体目标如下：

一是落实《物权法》和《不动产登记暂行条例》，建立不动产统一登记制度，切实保护不动产权利人合法权益、保障不动产市场交易安全和提升不动产交易效率提供技术保障。

二是为规范地籍调查行为，保障地籍调查成果质量，提高地籍调查工作水平和维护地籍调查市场秩序提供支撑和依据。

三是进一步提高不动产登记工作的科学性、规范性、准确性，有效促进不动产统一登记制度建设和完善，为全面提升不动产登记的法律效力和行政效率提供技术支撑。

四是对于不动产登记、不动产税费征收、不动产权属管理和工程建设项目中“多测合一”的制度建设，提供统一的调查技术、方法和程序。

### （四）主要工作过程

1. 工作部署。2013年底，为应对不动产登记制度的实施，原部地籍管理司（不动产登记局）就部署了地籍调查的内容、技术、方法和程序的研究工作，确定了采取实地调研、专家论证、试验研究、理论分析相结合的研究编制规程的思路和方法。

2. 比较分析。2014年，在资料分析和广泛调研的基础上，对土地、海域、房屋、林木等12部技术标准进行比较分析，认为宜以2012年版《地籍调查规程》为基础，采用吸收整合、补充、完善等方式编制规程，对于原各类技术标准中专业、成熟的部分，采用引用条款的方式进行衔接。

3. 研究启动。2015年，为了尽快配套不动产登记制度的实施，针对日常地籍调查、宅基地使用权和集体建设用地使用权确权登记发证等工作，开展多次实地调研，了解实际操作中存在的问题和现实需求，同时进行理论分析研究和专家研讨，初步确定了规程的技术路线和基本方法。期间，编制了《不动产权籍调查技术方案（试行）》，起草发布了《国土资源部关于做好不动产权籍调查工作的通知》（国土资发〔2015〕41号）。

4. 重点攻关。2016年，随着不动产登记制度的落地生根，新旧制度衔接过程中带来了大量的疑问，如资料利用、房屋落宗、不动产单元设定与编码、权属调查与地籍测绘的逻辑关系、地籍调查成果的公信力等，为此，继续开展大量的调研，多次进行专家研讨和论证，除编制了《不动产单元设定与代码编制规则》外，还凝练出编制规程的原则、重点解决的科技问题和主要技术难点，并提出了应对措施。

5. 形成工作组讨论稿。

2017年初，在前期理论分析、调查研究、专家论证、试验研究成果的基础上，提出了四套规程编制方案，采用“编制组织、编制过程、技术方法协调、与法律行政耦合、标准审查签批”共5个指标，对四套方案进行评价，选出最优的编制方案。按照最优方案，于2017年5月底形成了规程工作组讨论稿。2017年6月-2017年11月，组织召开专家研讨和函询征求意见，共收集了333条意见和建议。其中

256 条意见被采纳，占总意见的 76.88%；部分采纳意见 37 条，占总意见的 11.11%，未采纳的意见 40 条，占总意见的 12.01%，在《意见汇总处理表》中做了不采纳的原因说明。

6. 形成征求意见稿与实地验证。2018 年 1 月-2018 年 9 月，利用会议研讨、实地调研等形式，到银川、哈尔滨、成都、福州、广州、昆明、海口等地，与地籍调查和确权登记的技术人员、管理人员深入交流，就宅基地使用权和集体建设用地使用权确权登记中遇到的问题进行探讨，从法律、行政其社会等角度如何提升地籍调查方法的效率、可靠性及其历史继承等做出更加科学的安排。同时，根据标准编制导则和地籍调查的技术特征，精细调整规程的语言及其格式，初步形成了规程征求意见稿，并下发江西南昌、山东昌邑、甘肃武威等地进行实地验证，并根据实地验证取得的经验对征求意见稿进行了修改完善。

7. 系统内意见征询。2018 年 10 月-2019 年 2 月，在北京多次组织召开征求意见稿专家研讨会和论证会，除对规程进行研讨外，还对规程的全覆盖问题，以及规程是否需要和如何满足“多测合一”的问题进行了研讨，共收集专家意见 118 条。2019 年 3 至 2019 年 12 月，自然资源部标准委员会和科技司将征求意见稿发送给部相关司局、省自然资源厅、省测绘局、部分市自然资源局、部分地籍调查建库公司企业等单位征求意见。共收到意见 36 份，意见 417 条。两个阶段共征求意见 535 条，其中 339 条意见被采纳，占总意见的 63.36%；部分采纳意见 41 条，占总意见的 7.66%；未采纳的意见 155 条，占总意见的 28.97%；对这些意见的采纳方式在《意见汇总处理表》中做了说明。

8. 征求意见稿的修改与完善。2020 年 1 月-2020 年 7 月，为了

进一步贯彻执行部“多审合一”“多测合一”的部署，针对征求意见稿，部确权登记局组织集中研讨有关建设项目全生命周期地籍调查和“一码管地”等相关问题，编制了“一码管地”流程图和建设项目地籍调查全生命周期地籍调查流程图，确定将“建设项目地籍调查”单列第七章，将总调查的部分内容与总则部分整合形成“通则”为第五章，规程编制小组随即对规程做出相应调整，并将规程正式修订为《地籍调查规程》。随后组织天津、南京、武汉、厦门、义乌、合肥等地的专家，对规程征求意见稿进行了讨论和再次修改完善。

### （五）主要起草人

## 二、国家标准编制原则和确定国家标准主要内容

国家标准编制原则和确定国家标准主要内容(如技术指标、参数、公式、性能要求、试验方法、检验规则等)的论据(包括试验、统计数据)，修订国家标准时，应增列新旧国家标准水平的对比。

### （一）编制的原则

编制规程时，以现有技术标准为基础，充分吸收多年来的研究成果，按照国家标准编制导则的格式和编制方法，补充完善规程内容，增补操作程序框图，凝练语言文字，强化条款之间逻辑关系，着力提升规程的可操作性。具体原则如下：

1. 依法依规的原则。按照《物权法》确定调查的不动产类型，按照不动产登记暂行条例、实施细则、操作规范、簿册证的规定确定调查的内容、方法和程序。
2. 以地籍调查为基础的原则。以《地籍调查规程》（2012版）为基础框架，构建规程的总体框架。
3. 坚持统一登记的原则。地籍调查是不动产登记的前提和基础，

应按照不动产统一登记的要求，明确地籍调查的内容、程序、技术指标和成果质量要求等。

4. 兼容性原则。将各部门技术标准中有关调查的内容、方法和程序，采用吸收整合、补充、完善等方式进行统筹形成规程。

5. 继承性原则。对于原各种技术标准中专业化程度高、成熟度高的部分，将其编制成附录的内容纳入规程进行衔接，保持工作的连续性。

6. 规范性原则。按照技术标准编制的规定组织编制工作，按照国家标准《标准化工作导则第1部分：标准的结构和编写》（GB/T 1.1-2009）编写规程。

## （二）规程的主要内容

规程共有 11 部分构成，即 1 范围，2 规范性引用文件，3 术语与定义，4 一般规定，5 通则，6 地籍总调查，7 建设项目地籍调查，8 日常地籍调查，9 数据库建设与管理，10 附录，11 参考文献。

1 范围。主要界定本规程的主要内容和适用范围。本规程规定了地籍调查的内容、程序、方法、技术要求、数据库建设及其成果验收、审核、整理归档等，适用于土地、海域（含无居民海岛）以及房屋、林木等定着物的权属调查和地籍测绘工作。

2 规范性引用文件。列出了编制本规程所引用的国家或行业标准共 27 部。其中不注日期的引用文件，其最新版本适用于本标准。

3 术语和定义。将存在于相关法律法规、部委规范性文件中，同时原 12 部技术标准中给出含义的 27 个相关术语、名词纳入本规程的术语和名词部分，以指导正确理解本规程。

4 一般规定。主要针对不动产单元设定与编码、坐标系统、调查比例尺、地（海）籍图分幅与编号、界址点编号和计量单位及其小数

取位等做出明确的规定。

5 通则。主要对调查工作内容、基本要求、权属调查和地籍测绘的基本方法做出明确规定。

6 地籍总调查。按照调查工作环节，针对准备工作、工作底图制作、权属调查、地籍测绘、检查验收、成果资料整理与归档等做出了明确的规定。

7 建设项目地籍调查。按照建设项目进度环节，分别就用地预审（规划选址）、用地审批、土地供应、建筑工程规划许可、施工、竣工验收等阶段地籍调查的技术方法、成果资料做出明确规定。

8 日常地籍调查。按照调查工作环节，针对准备工作、权属调查、地籍测绘、成果审查与入库、成果的整理与归档等做出了明确的规定。

9 数据库建设与管理。针对数据库的内容，数据库的建设、更新与维护，地籍信息系统建设的原则及其主要功能等做出了明确的规定。

10 附录。针对地籍调查中所涉及的调查表、调查文件、样图、计算公式、相关技术标准中成熟的规定、调查程序框图等做出明确的规定，并将其作为附录列出。主要附录包括地籍调查表、宗地调查表、界址调查文件与界标、土地权属争议原由书、宗海调查表和宗海定界规则、房屋等建（构）筑物调查表、林权调查表、面积计算公式、地籍调查资料协助查询单、地籍调查报告、地（海）籍图样图、调查程序框图、不动产单元表等。

11 参考文献。主要列出了使用本规程需要参考的政策法规文献、行业标准等共 14 部。

### **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**

在分散登记时期,针对土地、房屋、海域等不动产对象,其主管部门制定了相应的调查技术标准。实施不动产统一登记后,如何理顺技术指标之间的逻辑关系,实现程序方法的体系化和标准化,是本次标准编制需要解决的主要问题。为此,重点做了以下工作。

#### **(一) 技术路线**

以科学发展观的思想为指导,实事求是,传承历史,把握先进,全面收集并梳理已有的技术标准和近年来实践中取得的经验,通过实地调研、文献检索、实验验证、专家论证等形式,统筹考察多年来地籍调查的实践得失,采用法律性、适应性和操作性等指标对现有的调查方法做出科学的评估,深入剖析现有各种方法存在的问题,细化研究界址调查、界址测量、面积测算的方法和检核方法,系统化编制多层次的地籍调查程序框图,然后按照国家标准编制导则编制规程。

#### **(二) 主要工作内容和方法**

以国家不动产登记、国土资源管理的需求为导向,立足于充分保护不动产权利人的切身利益和不动产市场交易的安全,系统深入研究地籍调查的方法、程序中的重点和难点问题,科学编制地籍调查规程。

##### **1. 基础研究**

准确界定地籍调查的含义、目的、性质、范围和作用及其必要性,细致分析其法律、行政和技术特征,收集汇总自《不动产权籍调查技术方案》实施以来,各地在操作过程中遇到的问题及其应对方法,提出地籍调查的关键点及其现有标准缺陷产生的原因,并提出对策。

## 2. 现行技术标准的比较分析

2014年，在资料分析和广泛调研的基础上，对土地、海域、房屋、林木等12部技术标准进行比较分析，得出以下的结论和建议。

(1)《地籍调查规程》(2012版)的内容、方法、程序比较成熟，体系完整，逻辑性强，覆盖总调查和日常调查；

(2)《房产测量规范》中房屋的结构、产别、用途、建筑面积计算、共有建筑面积分摊等内容比较成熟，权属调查部分相对薄弱，并且日常调查的规定较为简单；《建筑工程建筑面积计算规范》主要用于规划阶段的建筑报建和规划审批阶段，建筑面积用途存在较大差异。

(3)《海籍调查规范》是一种日常调查技术规范，其中宗海界址定界、用海方式与类型等内容比较成熟，权属调查部分比较弱，并且总调查的有关规定存在缺失；

(4)《农村土地承包经营权调查规程》适应于总调查，内容、方法、程序与《地籍调查规程》相关度较高，差异不大，并且日常调查的规定存在缺失；

(5)草地、林地(林木)、水域滩涂等不动产没有成熟的调查技术标准。

(6)《土地勘测定界规程》适用于土地征收、土地供应、用地审批、农用地转用等日常国土资源管理工作，具体的操作方法与地籍调查没有本质的区别，但是成果表达存在一定的差异。

综上所述，为克服各技术标准的弱点，取长补短，应按照不动产登记的法律法规和行政规章的要求，引入最新的研究成果，采用吸收整合、补充、完善等方式编制《地籍调查规程》(以下简称规程)，对于原各类技术标准中专业、成熟的部分，采用附录的方式进行衔接。

### 3. 重点研究界址调查与测量的方法和程序

界址是地籍的核心要素，“界址清晰”是土地（不动产）确权的核心关注点。因此，规程编制需要研究的重点内容是界址调查与测量。

基于多年来积累的教训，借鉴国际经验，将法律、行政和技术的观点形成综合视角，对界址的含义、界线的分类、界址定界的方法、界址的设置方法与描述规则、界址调查的方法和程序，开展系统化的研究，并将研究成果贯彻到规程中，提升规程的科学性和可操作性。

### 4. 解决的主要科技问题是法律法规与调查方法及程序的耦合问题

地籍调查成果的核心用途是用于不动产登记，履行登记程序之后，就产生了法律效力。现阶段，存在较为普遍的现象是调查人员按照自己的理解，单存考虑技术的先进性、方法的简便性、程序的高效性来实施调查的工作，至于成果的法律效力如何体现，则放在次要地位，有的甚至完全不顾及，造成调查成果的法律效果或法律效力经不起历史的检验，经不起法律诉讼的检验。究其原因：

一是，《地籍调查规程》（2012版）的程序及其检核环节都有规定，但显化细化还有空间。如：权属调查和测量都有规定程序的条款，但权属调查与测量之间的程序逻辑显化和强调显化不够，需要编制专门的程序框图显化展示操作环节的逻辑关系；检核方法条款多达十几处，但显化细化方面，还需要进一步完善。

二是，其他技术规程的操作程序和检核环节存在缺失，其操作方法也很粗糙。如：海籍调查中的权属检核和现场指界的规定过于简单，农村土地承包经营权调查中的界址信息的描述显得粗糙，而林地、草地、滩涂水域等调查没有实质上的调查操作规程。

三是，因调查成果造成的败诉，都是由政府埋单，对调查人员法

律责任追究不到位（实际上没有追究调查人员的法律责任），造成调查人员的行为没有任何约束。

因此，本规程需要构建不同层级的程序框图，强化显化调查程序框图的法律地位和作用，深化细化操作方法，最大限度地缩小随意简化程序和方法的做法。需要编制的程序主要有：

（1）地籍总调查总程序、日常地籍调查总程序。

（2）权属调查程序和界址调查程序。

（3）地籍测绘程序，包括 RTK 控制测量程序、各种解析界址测量程序、图解界址测量程序、界址检核程序、界址放样程序等）。

#### 5. 按照国家标准编制导则编制规程

（1）确定规程的内容和体例。以地籍调查规程（2012 版）、海籍调查规程为基础，吸收房产测量规范、农村土地承包经营权调查规程的相关内容，确定规程的内容和体例。

（2）按照国家标准编制导则编制规程。编制的主要技术难点是在地籍调查的程序和方法中如何体现政策法规的要求。如：调查成果的真实性如何保障，数据、文字、图形之间如何保持一致性，调查成果中的界址边长、界址点坐标、面积等数据是否存在有效检核或验证。

（3）组织专家咨询论证。主要组织工作组讨论稿、征求意见稿等形式的专家咨询专家论证。

工作组讨论稿：组织规程编制人员、规程编制单位相关技术人员、规程发布单位相关人员，进行多次次参与讨论、修改。

征求意见稿：采用两种形式的方式，一是组织行业专家参与论证；二是征求自然资源部内部相关部门、地方自然资源部门及其相关单位征求意见。

### （三）规程编制的要点

## 1 范围

主要根据本规程的目的，界定本规程的主要内容和适用范围。

## 2 规范性引用文件

编制要点：将分散登记时期的 12 部技术标准的规范性引用文件整合在一起，同时将其全部纳入规程的规范性引用部分。

## 3 术语和定义

将存在于相关法律法规、部委规范性文件中，同时在原 12 部技术标准中给出含义的 27 个相关术语、名词纳入本规程的术语和名词部分，以指导正确理解本规程。编制要点：将存在于不动产登记簿册证，同时在原 12 部技术标准中给出含义的相关术语、名词纳入本规程的术语和名词部分。共计解析了 27 个术语和名词。

## 4 一般规定

主要针对不动产单元设定与编码、坐标系统、调查比例尺、地(海)籍图分幅与编号、界址点编号和计量单位及其小数取位等做出明确的规定。

编制要点：将原 12 部技术标准中的相关内容，采用吸收整合完善的方法，纳入到此部分。

## 5 通则

主要对调查工作内容、基本要求、权属调查和地籍测绘的基本方法做出明确规定。编制要点：将地籍总调查、日常地籍调查和建设项目地籍调查工作中共同的技术要求汇编成一章，相应章节采用的技术方法引用本章的相应内容即可。

(1) 权属调查基本要求。本部分由一般规定、土地权属调查、

海域权属调查、房屋权属调查、构（建）筑物权属调查和森林林木权属调查共 6 部分组成。主要采用吸收整合优化的方法，将原 12 部技术标准中权属调查的内容和方法，综合形成一致的概念与逻辑框架和一致的体例安排，对不动产单元设定与代码编制，采用全文引用的方式进行衔接。各部分其编制要点如下：

①土地权属调查。主要以地籍调查规程为底子，吸收农村土地承包经营权调查规程、林地保护利用规划林地落界技术规程中的相关内容，做了 7 个方面的增补、细化与调整：一是增加了权属调查程序框图和界址调查程序框图；二是细化了“位置”要素的调查与表达方法；三是给出了 3 种界址调查的方法及其操作规定；四是增补了地籍总调查期间，权利人出席指界有困难或无法联系权利人的指界方法；五是增加了界址设置的原则、细化了界址设置的方法；六是增加了记录界址调查结果的技术要求；七是在细节上做了适当的调整，如宗地草图的绘制部分。

②海域权属调查。相对于《地籍调查规程》，《海籍调查规范》权属调查部分比较弱。按照权属调查的概念与逻辑框架，采用整合补充完善的方法编制海域权属调查的规定，增加权属调查和界址调查的程序框图。对于《海籍调查规范》中宗海界址定界、用海方式与类型等比较成熟的内容，采用附录的方式衔接。

③房屋权属调查。《房产测量规范》中房屋权属调查的规定比较成熟，按照权属调查的概念与逻辑框架，采用整合补充完善的方法编制房屋权属调查的规定，增加权属调查程序框图。针对房屋产别分类、结构类型、用途分类等稳定成熟的内容，采用附录的方式引用衔接。

④构（建）筑物权属调查。陆地上的隧道、桥梁、水塔、高压线塔、风力发电设施、管线设施、消防设施等构（建）筑物，及其海上

透水构筑物、非透水构筑物、跨海桥梁、海底隧道、高压线塔、风力发电设施、管线设施、消防设施等构（建）筑物类型，没有专门的权属调查规定。本规程按照权属调查的概念与逻辑框架和不动产簿册证的内容，编写了构（建）筑物权属调查的规定。

⑤林木权属调查。林木权属调查内容和方法的规定，分散于林木登记办法、林地保护利用规划林地落界技术规程和森林资源规划设计调查技术规程之中，且欠缺规范化和系统化。按照权属调查的概念与逻辑框架和不动产簿册证的内容，整合补充林木权属调查的内容和方法，增加权属调查的程序框图。

（2）地籍测绘。本部分由一般规定、控制测量、界址测量、房屋和构（建）筑物测量、地（海）籍图测绘和面积测算共 6 部分组成。主要采用吸收整合优化的方法，将原 12 部技术标准中不动产测量的内容和方法，综合形成一致的概念与逻辑框架。各部分其编制要点如下：

①控制测量。主要采用《地籍调查规程》中的控制测量方法，细化 RTK 首级加密控制测量方法和精度指标，细化 RTK 图根控制测量方法和精度指标，增加了 RTK 图根控制测量成果数据处理与检查的内容，增加 RTK 图根控制测量的程序框图。

②界址测量。以《地籍调查规程》（2012 年版）为基础，吸收整合房产测量规范、农村土地承包经营权调查规程、海籍调查规范、土地勘测定界规程等技术标准中界址测量的精度要求，细化完善界址测量的精度体系，增加了图解界址点的方法，增加界址边长和坐标的精度检验方法，增加了极坐标法、截距法、直角坐标法、距离交会法、角度交会法和图解坐标法等 6 种界址测量程序框图。

③房屋和构（建）筑物测量。整合《地籍调查规程》（2012 年版）、

《海籍调查规范》、《房产测量规范》、《城市测量规范》等房屋、房屋和构（建）筑物测量的规定，吸收浙江、上海、成都等地方相关标准中有关房屋数据采集、建筑物高度与层高测量的规定，形成本规程的房屋和构（建）筑物测量技术和方法。

④地（海）籍图测绘。此部分包括地籍图和海籍图的测绘、不动产单元图的编制、地籍索引图的编制等内容。吸收整合地籍调查规程（2012版）、房产测量规范、农村土地承包经营权调查规程、海籍调查规范等技术标准中地（海）籍图测制的技术要求，完善地（海）籍图的种类和精度体系，理顺各种地（海）籍图编制的方法和逻辑关系，构建了地（海）籍图的精度体系。

⑤面积测算。包括土地、海域面积测算和房屋面积量算。

——对土地、海域面积测算，吸收整合地籍调查规程（2012版）、海籍调查规范、农村土地承包经营权调查规程等技术标准中面积测算的技术要求，完善土地、海域面积的含义，增加地表水平面积和倾斜面面积的计算方法，增加土地海域面积测算的精度估算方法和限差规定。

——房屋面积量算。以房产测量规范为基础，吸收浙江、重庆、成都、上海等地房屋面积计算的规则和方法，整合完善形成房屋面积测算的项目及其测算检核方法。针对房屋建筑面积计算规则和方法，采用附录的方式引用。

## 6 总调查

主要由7个方面的内容组成，包括调查程序、准备工作、工作底图制作、权属调查、地籍测绘、地籍数据库建设与更新、检查验收、成果资料整理与归档等。编制要点：

（1）调查程序。增加地籍总调查程序框图及其调查工作的内容

说明，显化、强化各技术方法环节的逻辑关系。

(2)准备工作。将原 12 部技术标准的准备工作进行了整合优化。

(3)工作底图制作。工作地图制作，在《地籍调查规程》中放在“准备工作”环节，本规程单独列出并编制了程序框图，旨在强调工作底图制作的重要性，强调基础图件与工作底图的关系，强调工作底图制作、权属调查、地籍测绘三者之间次序不能够颠倒。

(4)权属调查。本部分主要由一般规定、土地权属调查、海域权属调查、房屋权属调查、构（建）筑物权属调查和林木权属调查共 6 部分组成。除总调查的特殊要求外，直接应用“通则”中的相关内容。

(4)地籍测绘。本部分主要由一般规定、控制测量、界址测量、房屋和构（建）筑物测量、地（海）籍图测绘和面积测算共 6 部分组成。除总调查的特殊要求外，直接引用“通则”中的相关内容。

(5)检查验收和成果整理归档。主要采用吸收整合、补充完善的方法编制，统一体系关联和逻辑关系。

## 7 建设项目地籍调查

是以建设项目为单位，建设项目的建设进程分为用地预审（规划选址）、农转用审批、建设用地规划许可和土地供应、建筑工程规划许可、施工、竣工验收等 6 个阶段，按照各阶段对地籍调查成果的需求和特点，分别规定调查的技术方法和成果类型。编制具体条款时，坚持同一标的物只调查一次、同一成果只提交一次、只能拥有唯一标识码的原则。

## 8 日常地籍调查

日常地籍调查由 5 个方面的内容组成，包括准备工作、核实确认不动产的状况、工作底图的编制、权属调查、地籍测绘、成果审查与

入库（审核确认）、成果整理与归档等。编制要点：将《地籍调查规程》（2012版）、《不动产权籍调查技术方案》、《海籍调查规范》、《房产测量规范》和《土地勘测定界规程》进行整合、调整和细化，增加了组织日常权属调查的方式，增加核实确认不动产现状、工作底图制作、房屋权属变更调查、地籍调查报告编制等内容，增补完善成果审核与入库环节。增加日常地籍调查、界址检查、界址放样等3个程序框图。

## 9 数据库建设

主要包括数据库的内容，数据库的建设、更新与维护等。

## 10 附录

主要包括地籍调查封面、宗地调查表、土地权属界线协议书、土地权属争议原由书、宗海调查表、宗海定界规则、房屋调查表、建筑面积计算规则、共有建筑面积分摊计算方法、林权调查表、指界委托书、指界通知书、违约缺席定界通知书、界址点标志类型、面积计算公式、不动产调查资料协助查询单、地籍调查报告、地（海）籍图样图、调查程序框图、农转用审批阶段地籍调查、宗海图编制技术要求、无居民海岛地籍调查技术要求、不动产单元表等。编制要点：主要按照不动产登记暂行条例、实施细则、操作规范、簿册证的规定，设计地籍调查所需的表格及其作业需要的规范性文本。按照地籍调查规程（2012版）、海籍调查规程、房产测量规范及国家基本比例尺地图图式等技术标准设计地（海）籍籍图样图。按照程序框图设计的基本规则设计了调查程序框图。

## 四、采用国际标准和国外先进标准的程度，以及与国际、国外同类标准水平的对比情况，或与测试的国外样品、样机的有关数据对比情况

在国际上，地籍调查或地籍测量，其技术标准早在 20 世纪 70 年代以前就已经制定完毕，其内容和方法在我国 20 世纪 90 年代编制的城镇地籍调查规程、房产测量规范、土地利用现状调查技术规程和地籍测绘规范中就得到借鉴。因此，本规程与以德国为代表的西方国家技术标准相比，除权属调查因国情不同有所差别外，其技术方法相差无几。

在国内，与本规程相关的技术标准有地籍调查规程（2012 版）、海籍调查规范、房产测量规范、无居民海岛使用测量规范、林地保护利用规划林地落界技术规程、农村土地承包经营权调查规程、土地勘测定界规程等。这些技术标准都是在不动产分散登记时期制定的，各技术标准只针对特定的不动产有效。

目前形成的规程，从内容上讲，涵盖原来各类不动产相关技术标准的全部内容；从适应范围来讲，适用于地籍总调查、日常调查和建设项目地籍调查，覆盖全部不动产类型，覆盖不动产全生命周期；从技术指标上来讲，对原技术指标进行整合、优化、扩展，建立了逻辑关联合理的技术指标体系，技术指标体系适应性更好；从调查方法上来讲，整合、优化、扩展完善了调查的方法体系，给出了各种方法的合理适用范围，为不同目的的地籍调查提供多样化的选择。

综上所述，本规程综合了分散时期相关技术标准的合理规定，然后在不动产统一登记思想的指导下，得到完善和提升。

## 五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

### （一）与法律法规的衔接

本技术标准涉及的主要法律法规包括《民法典》、《物权法》、《民法通则》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《森林法》、《草原法》、《农村土地承包法》、《渔业法》、《海域使用管理法》、《海岛保护法》、《不动产登记暂行条例》、《农村人民公社工作条例修正草案》等。

本技术标准中术语、名词的出处与这些法律法规的规定之间能够印证。技术

指标及其成果要求，符合这些法律法规对不动产登记和自然资源管理的规定。

## （二）与部委法规性文件的衔接

本技术标准涉及的部委法规性文件有《确定土地所有权和用权的若干规定》、《不动产登记暂行条例实施细则》、《不动产登记操作规范》、《国土资源部关于启用不动产登记簿证样式（试行）的通知》等。

本技术标准中术语、名词的出处与这些部委规范性文件的规定之间能够印证。调查内容、方法、程序及其成果要求，符合这些部委规范性文件的要求。

## （三）与相关技术标准的衔接

本技术标准涉及《地籍调查规程》（2012版）、《海籍调查规范》、《房产测量规范》、《无居民海岛使用测量规范》、《农村土地承包经营权调查规程》、《林地保护利用规划林地落界技术规程》、《土地勘测定界规程》、《不动产权籍调查技术方案》等。

因此，为克服各技术标准的弱点，取长补短，并充分引入最新的研究成果，采用吸收整合、补充、完善等方式编制规程，对于原各类技术标准中专业、成熟的部分，采用引用条款的方式进行衔接。具体的方法措施如下：

（1）总体上，本规程以《地籍调查规程》（2012版）为基础，统筹分类处置不同调查的内容、空间、技术、方法、程序等逻辑关系，细化完善土地、海域界址调查方法，完善权属调查各个环节的程序描述、补充制作程序框图，吸收整合、补充、完善内容体系。

（2）权属调查部分，以《地籍调查规程》（2012版）为基础，充分利用近年来的研究成果，吸收整合《房产测量规范》、《农村土地承包经营权调查规程》、《海籍调查规范》、《林地保护利用规划林地落界技术规程》等技术标准中权属调查的内容、方法，按照权属调查的内涵补充构（建）建筑物权属调查、林木权属调查的内容。本部分与相关技术标准衔接的方法如下：

——农村土地承包经营权调查规程：吸收整合调查内容。

——森林资源规划设计调查主要技术规定和林地保护利用规划林地落界技术规程：吸收整合调查内容和方法。

——房产测量规范：吸收整合调查内容，并将房屋产别分类、结构类型、用途分类等内容，将原文做成附录的形式引用。

——海籍调查规范、无居民海岛使用测量规范：吸收整合调查内容、方法。针对用海类型与方式、宗海界址定界等内容，将原文做成附录的形式应用。

(3) 地籍测绘部分，以《地籍调查规程》(2012版)为基础，充分利用近年来的研究成果，吸收整合《房产测量规范》、《农村土地承包经营权调查规程》、《海籍调查规范》等技术标准中测量的内容、方法，具体衔接的方法如下。

——控制测量。主要采用《地籍调查规程》(2012版)中的测量方法，细化RTK首级加密控制测量方法和精度指标，细化RTK图根控制测量方法、精度检验方法和精度指标。

——界址测量。以《地籍调查规程》(2012版)为基础，吸收整合《房产测量规范》、《农村土地承包经营权调查规程》、《海籍调查规范》等技术标准中界址测量的精度要求，细化完善界址测量的精度体系，增加了图解界址点的方法，增加界址边长和坐标的精度检验方法。

——房屋和构(建)筑物测量。整合《地籍调查规程》(2012年版)、《海籍调查规范》、《房产测量规范》、《城市测量规范》等房屋、房屋和构(建)筑物测量的规定，吸收浙江、上海、成都等地方相关标准中有关房屋数据采集、建筑物高度与层高测量的规定，形成本规程的房屋和构(建)筑物测量技术和方法。

——地(海)籍图测绘。以《地籍调查规程》(2012版)为基础，吸收整合《房产测量规范》、《农村土地承包经营权调查规程》、《海籍调查规范》等技术标准中地(海)籍图的技术要求，完善地(海)籍图的种类和精度体系，理顺各种图件编制的方法和逻辑关系，增加图解界址点的方法，增加界址边长和坐标的精度检验方法。

——土地、海域面积测算。以《地籍调查规程》(2012版)为基础，吸收整合《海籍调查规范》、《农村土地承包经营权调查规程》等技术标准中面积测算的技术要求，完善土地、海域面积的含义，增加地表水平面积和倾斜面面积的计算方法，增加土地海域面积测算的精度估算方法和限差规定。

——房屋面积测算。以《房产测量规范》为基础，吸收地方有关房屋数据采集和建筑物层高和高度测量的规定，完善房屋面积测算的项目及其测算检核方法。针对房屋建筑面积计算方法，做合理修订，做成附录的形式引用。

(4) 日常地籍调查部分，主要将《地籍调查规程》(2012版)、《不动产权籍调查技术方案》、《海籍调查规范》、《房产测量规范》和《土地勘测定界规程》

进行整合、细化，完善成果审核与入库环节，增加核实确认不动产现状、房屋权属变更调查、地籍调查报告编制等内容。

(5) 其他部分，除前述编制方法外，对于检查验收、成果整理归档、数据库建设、信息系统建设等内容，采用吸收整合、补充完善的方法编制，统一体系关联和逻辑关系。

## **六、重大分歧意见的处理经过和依据**

无

## **七、国家标准作为强制性国家标准或推荐性国家标准的建议**

在研制过程中充分考虑顾及到适应性问题。本规则适用于国土资源、林业、农业、海洋等领域的调查、登记、统计及信息化。建议《地籍调查规程》为推荐性国家标准。

## **八、贯彻国家标准的要求和措施建议(包括组织措施、技术措施、过渡办法等内容)**

(一) 采用本规程的相关部委应制定总体实施方案，提出可行的实施步骤。

(二) 省级主管部门根据上级的总体实施方案，实事求是的制定本级工作计划和技术方案。

(三) 县级管理部门，根据国家、省相关要求，结合自身实际情况，编制可操作的工作和技术方案，并建立地籍调查的日常制度。

(四) 积极做好宣传、培训工作。通过宣传、培训，使从事地籍调查、不动产登记和地籍管理工作的行政、技术人员了解本规程的重要意义和具体实施方法，为全国地籍调查工作的推进打下坚实的基础。

## **九、废止现行有关标准的建议**

确定《地籍调查规程（不动产部分）》的实施时点时，应同时明示废除或修改相关规范、规程中有关不动产地籍调查技术标准的相关内容。具体应废除的规程、规范包括：

- (一) 《地籍调查规程》(TD/T 1001—2012);
- (二) 《土地勘测定界规程》(TD/T 1008-2007);
- (三) 《海籍调查规范》(HY/T 124-2009);
- (四) 《无居民海岛开发利用测量规范》(HY/T 250-2018);
- (五) 《宗海图编绘技术规范》(HY/T 251-2018)。

## **十、其他应予说明的事项**

无。