

日常地籍调查质量管理与控制

张军连 程 烨
北京土地学会 梁桂明 张丽亚 等编著
杨燕敏 陈 金



中国大地出版社

日常地籍调查质量管理与控制

张军连 程 烨
北京土地学会 梁桂明 张丽亚 等编著
杨燕敏 陈 金

中国大地出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

日常地籍调查质量管理与控制 / 北京土地学会, 张军连等编著. —北京: 中国大地出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 80246 - 224 - 3

I. 日… II. ①北…②程… III. ①地籍调查—质量管理—中国②地籍调查—质量控制—中国 IV. P272

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 096165 号

责任编辑: 张海风 赵 芳

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82329127 (发行部) 82329120 (编辑部)

传 真: 010 - 82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 4.625

字 数: 150 千字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

印 次: 2009 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 224 - 3/P · 122

定 价: 36.00 元

版权所有 · 侵权必究

前 言

地籍调查的质量管理不仅关系到土地资产数据的真实性和准确性，而且关系到地籍调查成果的法律效力和社会影响。目前，现行地籍调查的质量管理和质量控制缺少专门的制度，在有关技术标准及规程中虽然分散着一些对承担地籍调查单位资质管理、权属调查的质量控制、地籍测量的质量控制等方面的原则性规定，但内容不够全面和集中，且操作程序不够具体。

自 2008 年 2 月 1 日《土地登记办法》（中华人民共和国国土资源部令第 40 号）施行后，日常地籍调查的重要性凸显，它不仅是地籍调查总登记的后续工作——保证地籍资料的现势性，更是为了满足地籍社会化发展趋势的要求，不仅有利于提高国家土地管理水平，更有利于保障土地权属，健全土地市场，促进土地合理流转与利用。同时，地籍调查的社会化发展趋势对日常地籍调查的质量提出了新要求。如果日常地籍调查出现错误，可能导致相关民事主体重大的土地财产损失；如果日常地籍调查不能及时完成，就可能导致土地财产权利转移、抵押或租赁等市场行为无法进行，也会使民事主体的权益遭受损失。因此，在新的土地登记制度条件下，加强日常地籍调查质量管理与控制，具有重要意义。

本书依据国家地籍管理“十一五”规划的要求，从地籍管理的工作实际出发，在对日常地籍调查中的权属调查常见质量

问题进行分析的基础上，针对土地登记申请人自我举证和社会单位承担地籍调查任务的问题，提出土地行政管理部门对日常地籍调查全过程进行质量管理和质量控制的理论依据和方法、措施，形成较为完整的质量监管体系，以进一步提高地籍行政管理部门的服务水平和保障能力。

本书内容包括日常地籍调查质量管理理论、日常地籍调查质量管理机制和日常地籍调查质量控制办法三个部分。在日常地籍调查质量管理理论部分，根据质量的一般定义，提出了日常地籍调查质量的概念是日常地籍调查产品（成果）满足顾客（这里主要指土地管理部门和土地财产权益人）要求的程度，即日常地籍成果的真实性、准确性、规范性和有效性。从此概念出发，分析了日常地籍调查质量控制的特点，提出了实施日常地籍调查质量控制的基本思路。

在日常地籍调查质量管理机制部分，针对我国日常地籍调查的社会化发展趋势，结合国外以及我国各省（市）的日常地籍管理工作现状，分析了我国日常地籍调查及其产品的法律性质，提出了完善日常地籍调查质量控制体制和机制的思路。主要思路包括：在土地调查机构成立专门的质量检验部门，对调查结果进行全面的检验，对质量进行全面、有效的控制；以《土地登记办法》等有关法规为依据，制定更为详细和具体的质量控制规章制度和标准，并且规范土地权属调查和质量控制的程序；建立“谁主张、谁投资、谁收益”的调查投资激励机制；从土地出让金收入中提出一部分作为赔偿准备金，建立调查和登记错误的赔偿机制；针对调查和登记的程序和参与者之间的相互关系，制定法律责任分摊的具体办法，包括出现错误后，

不同机构和人员分摊责任的比例，在土地登记机关承担责任后，由土地登记机关再对具体的责任机关或个人实施追偿。

在日常地籍调查质量控制办法部分，从权属调查、地籍测量、调查主体和土地行政审批中日常地籍调查前置等四个方面分别提出了日常地籍调查质量控制办法，通过对日常地籍调查的各个方面、各个环节的逐级控制，确保日常地籍调查质量。对于权属调查，通过建立统一登记制度，实行严格过程控制 and 责任分摊制度、风险控制制度和完善的法律体系，并努力实现权属调查和质量控制的规范化，包括地籍信息公开查询、群众监督制度、加强人才队伍的专业化、在地籍部门成立专门的质量检查审核机构来实施质量控制；对于日常地籍测量，通过严格的机制设计来实现地籍调查数据质量，包括实行地籍测量工程监理制度、制定日常地籍测量质量控制的技术标准、规范地籍测量程序，确保与权属调查合理衔接；对于日常地籍调查主体，针对日常地籍调查过程涉及的不同主体的选择及其应该承担的责任做出区分，包括委托主体承担的质量责任、实施主体承担的质量责任、监理主体承担的质量责任、行政主体承担的质量责任四类来实施质量控制；对于行政审批项目前期地籍调查，从具体行政审批项目前期地籍调查的质量控制和土地开发、复垦和整理的地籍调查过程这两大方面，针对具体操作来实施对应的质量控制。

本书是在北京市国土资源局地籍处科研课题“北京市日常地籍调查管理机制与质量控制研究”报告的基础上写作完成的。该课题的承担单位为北京市土地学会，课题参加单位有中国农业大学土地资源管理系和北京国土伟业科技有限公司。参加本

课题研究和本书写作的人员为张军连、程烨、梁桂明、张丽亚、杨燕敏、陈金、穆笛、江桥、王莉、文亭诚等。课题研究期间，到成都市进行了调研，得到了成都市国土资源局和成都土地学会的无私帮助，深表谢意。

希望本书的出版，能够为提高日常地籍调查质量水平和地籍行政管理部门的服务水平献上绵薄之力。由于时间仓促，水平有限，书中遗误之处敬请各位同仁批评指正。

编 者

2009 年 3 月

目 录

第 1 章 绪论	(1)
1 日常地籍调查质量管理与控制的基本概念	(1)
1.1 地籍和地籍管理	(1)
1.2 地籍调查与日常地籍调查	(1)
1.3 日常地籍调查质量管理与控制	(2)
2 日常地籍调查质量管理与控制的现实意义	(3)
2.1 日常地籍调查是土地管理基础性的先行工作	(3)
2.2 日常地籍调查是维护地籍调查成果质量的关键环节	(4)
3 有关基础数据调查质量管理及其启示	(5)
3.1 国外统计数据调查质量管理	(5)
3.2 我国的统计数据质量管理的主要方式	(9)
3.3 日常地籍调查质量管理与控制的启示	(11)
4 本书写作的目的、内容和思路	(12)
4.1 主要目的	(12)
4.2 主要内容	(12)
4.3 写作思路	(14)
第 2 章 国内外地籍调查的质量管理工作	(15)
1 国外地籍调查质量管理概况	(15)
1.1 德国的地籍调查质量管理	(15)
1.2 美国的地籍调查质量管理	(17)

1.3	英国的地籍调查质量管理	(18)
1.4	澳大利亚的地籍调查质量管理	(20)
2	我国目前地籍调查质量管理状况的总体评述	(21)
2.1	地籍权属调查	(22)
2.2	地籍测量	(22)
2.3	地籍信息的数字化	(22)
3	我国地方地籍调查质量管理工作的典型调查	(23)
3.1	成都市地籍调查质量管理	(23)
3.2	天津市日常地籍调查质量管理	(28)
3.3	深圳市日常地籍调查质量管理	(31)
3.4	北京市日常地籍调查质量管理	(34)
第3章	日常地籍调查质量管理的基本理论	(36)
1	日常地籍调查质量的概念及其特点	(37)
1.1	一般质量的概念和特点	(37)
1.2	日常地籍调查质量的概念和特点	(38)
2	日常地籍调查质量管理体系	(40)
2.1	一般质量管理体系	(40)
2.2	日常地籍调查质量管理体系	(40)
3	日常地籍调查质量控制方法	(41)
3.1	一般质量控制	(41)
3.2	日常地籍调查质量控制	(42)
第4章	日常地籍调查质量控制的管理机制	(45)
1	日常地籍调查及其产品的法律性质分析	(45)
1.1	日常地籍调查的法律性质分析	(46)
1.2	日常地籍调查产品的法律性质分析	(48)
2	日常地籍调查的社会化趋势分析	(49)
2.1	日常地籍调查社会化的重要意义	(49)

2.2	日常地籍调查社会化的主要内容	(49)
2.3	日常地籍调查社会化的发展方向	(51)
3	日常地籍调查质量控制的必要性	(52)
3.1	社会化对地籍调查质量控制提出的新要求	(53)
3.2	地籍调查质量控制的作用	(54)
4	完善地籍调查质量控制的体制和机制设计	(55)
4.1	成立专门的质量控制部门	(55)
4.2	制定质量控制的规章制度和标准	(56)
4.3	规范地籍调查和质量控制的程序	(56)
4.4	建立“谁主张、谁投资、谁受益”投资激励机制	(57)
4.5	探索调查和登记错误的赔偿机制	(57)
4.6	法律责任依法分摊与追偿机制	(58)
第5章	日常地籍调查中权属调查质量控制	(59)
1	日常地籍调查中权属调查的内容与步骤	(59)
1.1	权属调查的步骤	(59)
1.2	权属调查的内容之土地确权	(61)
2	日常地籍调查中权属调查的特点与质量控制意义	(64)
2.1	日常地籍调查中权属调查的特点	(64)
2.2	权属调查质量控制的意义	(65)
3	日常地籍调查中的权属调查常见质量问题分析	(66)
3.1	不同权属质量属性的质量问题	(66)
3.2	不同土地登记类型中的权属调查质量问题	(68)
4	权属调查的质量控制办法	(71)
4.1	程序问题导致的质量问题的控制办法	(71)
4.2	证据问题导致的质量问题的解决	(75)
5	权属调查质量控制的法律责任	(75)
5.1	民事法律责任	(76)

5.2	行政法律责任	(76)
5.3	刑事法律责任	(77)
第6章 日常地籍调查中地籍测量质量控制		(79)
1	日常地籍调查地籍测量的特点	(80)
1.1	日常地籍测量的法律性	(80)
1.2	日常地籍测量与权属调查的相互印证性	(80)
1.3	测量任务的独特性	(80)
1.4	测量对象的零散细碎性	(80)
1.5	测量程序的简化性	(81)
1.6	测量成果的逻辑一致性	(81)
2	日常地籍调查地籍测量的依据	(81)
2.1	法律依据	(81)
2.2	技术依据	(81)
3	日常地籍调查地籍测量质量控制的意义和作用	(82)
3.1	日常地籍调查地籍测量质量控制特点	(82)
3.2	地籍测量质量控制的意义和作用	(83)
4	日常地籍测量质量控制的原则	(83)
4.1	分类型实施控制	(83)
4.2	全过程实施控制	(83)
4.3	全面检核, 有效检核	(84)
4.4	逐级控制, 互相印证	(84)
5	日常地籍调查地籍测量的质量环和证据链	(84)
5.1	质量环	(85)
5.2	证据链	(88)
6	日常地籍调查地籍测量质量控制的措施	(89)
6.1	初始登记地籍测量质量控制	(90)
6.2	变更登记地籍测量质量控制	(91)
6.3	注销登记地籍测量质量控制	(93)
• 4 •		

6.4	其他登记地籍测量质量控制	(93)
7	日常地籍测量质量控制的机制设计	(94)
7.1	实行地籍测量工程监理制度	(94)
7.2	制定日常地籍测量质量控制的技术标准	(94)
7.3	规范地籍测量程序, 确保与权属调查合理衔接	(95)
第7章	日常地籍调查中调查主体质量控制	(96)
1	调查主体质量控制理论基础	(96)
2	调查主体质量控制制度基础	(97)
3	日常地籍调查实施主体质量控制	(98)
3.1	实施主体的适宜性分析	(98)
3.2	实施主体的选择方式	(100)
3.3	实施主体的资质条件	(101)
3.4	实施主体的行为规范	(104)
4	日常地籍调查监理主体质量控制	(105)
5	日常地籍调查行政主体质量控制	(106)
6	日常地籍调查委托主体质量控制	(107)
6.1	委托主体的身份	(107)
6.2	委托主体的民事能力	(107)
6.3	委托主体的意思表示	(108)
6.4	委托主体的原始证据	(108)
7	日常地籍调查主体质量责任分析	(108)
7.1	委托主体承担的质量责任	(108)
7.2	实施主体承担的质量责任	(109)
7.3	监理主体承担的质量责任	(109)
7.4	行政主体承担的质量责任	(109)
第8章	土地行政审批中日常地籍调查前置质量控制	(110)
1	土地行政审批与地籍调查的关系	(110)

1.1	土地征收和农地转用与地籍调查的关系	(111)
1.2	耕地保护与地籍调查的关系	(112)
1.3	土地整理与地籍调查的关系	(112)
1.4	土地供应与地籍调查的关系	(113)
2	土地行政审批前期地籍调查的质量控制	(113)
2.1	行政审批前期地籍调查的主要内容和一般程序	(113)
2.2	地籍调查质检验收指标及内容	(114)
3	具体行政审批项目前期地籍调查的质量控制	(115)
3.1	土地征收和农地转用、土地划拨和出让的地籍调查	(115)
3.2	土地开发、复垦和整理的地籍调查	(117)
3.3	城镇建设用地拆迁中的地籍调查	(119)
附件	土地登记办法	(121)
参考文献		(135)

第1章 绪 论

1 日常地籍调查质量管理与控制的基本概念

1.1 地籍和地籍管理

1.1.1 地籍

传统意义上的地籍，是特指记录产权历史的土地登记簿册等文书资料，具有狭义性。而现代意义上的地籍，是指由国家监管的、以土地权属为核心、以地块为基础的土地及其附着物的权属、位置、数量、质量和利用现状等土地基本信息的集合，它具有显著的空间特征、丰富的属性描述和强烈的时态，是国土管理的基础。

1.1.2 地籍管理

地籍管理是国家为取得有关地籍资料 and 为全面研究土地权属、自然和经济状况而采取的以地籍调查、土地登记、土地统计、土地评价等为主要内容的国家措施，是国土公共管理系统的重要组成部分。

1.2 地籍调查与日常地籍调查

1.2.1 地籍调查

地籍调查是土地管理部门为取得地籍基本资料而进行的一项调查工作，依照国家规定的法律程序，在土地登记申请的基础上，通过权属调查和地籍测量，查清每一宗土地的权属、界线、面积、用途和位置等情况，形成地籍调查的数据、图表等调查资料，为土地注册登记、核发证书作好技术准备。因此，地籍调查是土地登记的



基础性工作，其资料成果经土地登记后，即具有法律效力。

地籍调查是一项极其细致和严肃的工作，又是一项属于法律和技术相结合的调查工作，其成果具有法律效力。土地权属的调查应按照权属合法、界址清楚的原则，以宗地为单元逐个进行调查，调查人员必须在实地进行现场调绘，如实反映地籍现状，现场逐项填写地籍调查表的各项内容，以保证地籍调查的成果质量。

1.2.2 日常地籍调查

日常地籍调查主要是指在土地总登记之外的初始登记、变更登记、注销登记和其他登记这些日常登记需要进行的地籍调查，也包括土地征收与农地转用，土地征用，土地开发、复垦、整理，土地划拨、出让，以及城市建设用地拆迁等日常行政审批前的地籍调查。

1.3 日常地籍调查质量管理与控制

1.3.1 日常地籍调查质量管理

日常地籍调查质量管理是为实现日常地籍调查质量目标，保证调查的准确性和公信力，通过一定的调查机构，依据规范的操作程序和相关法律规定而有效开展的各项质量管理活动。它是一种全过程管理，管理核心主要是人。

1.3.2 日常地籍调查质量控制

日常地籍调查质量控制是为保证日常地籍调查质量，通过过程跟踪、风险管理、法律责任，以及引入质量培训、标准化、规范化、信息化、质量责任考核、社会部门资质备案管理等方式，对调查主体的可靠性、权属调查成果的合法性、地籍测量成果的准确性这三个主要质量环节实施质量控制，以保证调查成果符合规定的质量标准。

2 日常地籍调查质量管理与控制的现实意义

2.1 日常地籍调查是土地管理基础性的先行工作

2.1.1 地籍调查的基础性

地籍调查是土地管理的重要基础性工作，其在土地行政管理中的基础作用主要表现在：地籍管理为土地行政的各项专业管理提供了一个公共的平台，源自实地调查的地籍基础数据不仅应用于土地利用规划的编制、征地、拆迁、建设用地审批和土地整理，而且还应用于土地利用和土地市场的管理。基础地籍信息输出到各专业管理系统后所产生的新的信息还要反馈给地籍信息系统，循环往复地不断丰富和更新地籍基础信息，从而构成了以地籍为起点和终点的闭合数据环路，这就是土地基础信息始于地籍而又归于地籍的原理。

2.1.2 地籍调查的先行性

地籍调查不仅是地籍管理的基础工作，而且是全部土地行政管理的先行工作。诸如土地规划、土地登记、土地审批、地籍统计等，都需要在决策前期先进行地籍调查，以获取依法行政的基础资料和科学依据。提高土地行政能力，需要高质量的地籍调查。今天，对土地行政审批应当前置地籍调查的认识，来源于无数案例的教训。脱离日常地籍调查的基础进行项目用地审批，尽管在使用现状地形图进行选址设计，然而由于地形图件没有土地权属和土地利用等地籍信息，因此使得审批质量受到极大的不良影响。例如，引发权属纠纷和重批、错批问题，土地利用设计不合理而留有畸零地问题，用地调整和征地补偿安置方案缺少权属资料依据问题等。这些质量问题的发生，对用户利益和政府依法行政的威信都造成了严重损害。目前，国内一些地方的国土资源管理部门把地籍调查前置作为一项管理制度加以规定，就是对地籍基础作用再认识的结果。



2.2 日常地籍调查是维护地籍调查成果质量的关键环节

目前,地籍是国家土地资源管理、城市建设管理决策的依据。为取得有关地籍资料和全面研究土地权属、自然和经济状况,国家采取了以地籍调查、土地登记、土地统计、土地价值评估和地籍档案信息管理为主要内容的经济、技术和法律措施。其中,日常地籍调查是最重要的一项经常性工作,其质量管理不仅关系到土地资产数据的真实性和准确性,而且关系到地籍调查成果的法律效力和社会影响。由于现行地籍调查的质量管理和质量控制缺少专门的制度,在有关技术标准及规程中虽然分散着一些对承担地籍调查任务的单位资质管理、权属调查的质量控制、地籍测量的质量控制等方面的原则性规定,但内容不够全面和集中,且操作程序不够具体。因此,在日常地籍调查工作量占据地籍调查比重较大的条件下,日常地籍调查的质量控制对地籍调查的质量管理而言是一个关键环节。

随着社会经济的发展和土地资源市场化配置的深入,土地作为商品,其经济价值得到了越来越充分的体现,土地使用者对国土部门土地行政审批行为的合法、高效、准确提出了更高的要求。为此,本书对地籍质量管理现状、日常地籍调查质量控制理论、日常地籍调查质量管理机制、日常地籍调查中的权属调查及地籍测量、调查主体和土地行政审批前置地籍调查的质量控制,从理论与实际相结合的角度,研究质量管理和质量控制理论在日常地籍调查管理中的应用,并针对土地登记申请人自我举证和社会单位承担地籍调查任务的问题,提出土地行政管理部门对日常地籍调查全过程进行质量管理和质量控制的理论依据和方法、措施,形成较为完整的质量监管体系,以进一步提高地籍行政管理部门的服务水平和保障能力。这对于改变目前日常地籍调查质量难以控制的现状,进一步促进提高地籍行政管理部门的服务水平和保障能力,实现地籍管理的规范化建设具有积极的意义。