

XIANDAIDIJIJIAN SHE

主编 孙治淮

城乡一体化现代地籍建设 实践与探索

——对内以图管地
对外以证管地



中国大地出版社

● 主编 孙治淮

城乡一体化 现代地籍建设

实践与探索

——对内以图管地
对外以证管地

中国大地出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡一体化现代地籍建设实践与探索/孙治淮主编.

—北京:中国大地出版社,2004.1

ISBN 7-80097-630-0

I.城… II.孙… III.地籍管理-研究 IV.P273

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 004538 号

责任编辑:胡建平

出版发行:中国大地出版社

地 址:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010—62183493(发行部)

传 真:010—62183493

印 刷:南京市天德印务有限公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:29.5

字 数:680 千字

版 次:2004 年 1 月第 1 版

印 次:2004 年 1 月第 1 次印刷

印 数:0—1500 册

书 号:ISBN 7-80097-630-0/F·74

定 价:68.00 元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

编 委 会

主 编：孙治淮

副主编：郜 莉 张在桥 严金泉

编 委：（以姓氏笔画为序）

孙治淮 孙禧才 严金泉

金志培 郜 莉 倪煜南

陶 镭 张在桥 鲍志良

前言

现代地籍是国土资源管理现代化的基础，城乡一体化和数据信息化是现代地籍的重要特征，是开展国土资源管理的平台和重要技术保障。因此，建设城乡一体化现代地籍是现阶段国土资源管理的重要任务。而要完成这个任务，一定要从理论和管理机制上进行突破。为了落实国土资源部关于“江苏省在全国率先实行的‘对内以图管地，对外以证管地’这是管理机制的创新，对全国具有指导意义，决定将此作为2003年全国地籍工作要点之一，在全国推广”的指示；为了交流现代地籍建设的新经验，探索现代地籍建设的新途径，我们编写了《城乡一体化现代地籍建设实践与探索》一书。

本书收录了我省土地学会权籍分会2003年度学术论文研讨会100多篇优秀论文。此书的作者既有我省国土资源厅的领导，也有从事国土资源管理研究的专家学者，更多的是战斗在国土资源管理第一线从事地籍管理工作的专业人员。本书的内容主要包括：建设城乡一体化现代地籍的理论思考；现代地籍建设的实践与创新；现代地籍建设中涉及的土地调查登记发证管理的新探索以及现代地籍信息系统的开发与应用四大部分。此书的内容不仅在理论上有所创新，而且在工作方法上、管理机制上有突破，具有很强的实用性和可操作性。对国土资源管理工作、研究人员及大中专院校相关专业的师生都有重要的参考价值。

在本书编写过程中，我们得到了国土资源部领导，省国土资源厅领导以及我省国土资源管理战线上广大干部和专家学者的大力支持，在此表示衷心地感谢。

江苏省土地学会权籍分会

2003年11月11日

目 录

理清思路 开拓创新 进一步开创全省地籍管理工作的新局面

——兼为《城乡一体化现代地籍建设实践与探索》作序…………… 陶培荣 (1)

加快城乡一体化现代地籍建设的工作构想与思路…………… 王明祥 (4)

对内以图管地 对外以证管地

——通过理论制度创新加快城乡一体化现代地籍建设进程…………… 孙治淮 (9)

建立科学翔实的土地利用现状信息

——土地利用更新调查的实践…………… 孙禧才 (13)

思考 实践 总结 完善

——建立南京现代数字化地籍的基本做法…………… 张在桥 (19)

实施源于地籍归于地籍的国土资源管理

——浅析地籍信息在国土资源管理中的应用…………… 王世平 (27)

对南京市郊区土地权属性质的认识…………… 张荣波 吕礼悦 (32)

如何保持现代地籍资料的现势性

——南京市土地利用现状调查体会…………… 徐士洲 易 兵 (35)

南京市集体土地产权调研报告…………… 南京市初始地籍调查登记办公室 (38)

对集体土地登记发证工作的思考…………… 李建正 (47)

基于数字地籍的土地变更登记工效研究

——以南京市城镇土地变更登记为例…………… 范本贤 刘景凤 (49)

利用土地利用现状数据库 快速实现土地变更调查任务…………… 周卫娟 (55)

南京市城乡一体化地籍信息系统建设的若干关键技术研究…………… 马 刚 丁 华 (58)

农村集体土地村民宅基地登记发证政策与方法研究…………… 徐蓓蓓 (63)

农村集体土地宅基地登记管理问题的探讨…………… 周荣根 (66)

集体土地宅基地使用权登记的若干现实问题…………… 黄 斌 (73)

土地登记代理制度的初步探讨…………… 周荣根 (78)

析变更地籍测量与地籍精度关系

——关于提高南京市整体地籍精度的对策…………… 施凤翔 (83)

现有数据向新土地分类转换方法研究…………… 贝业海 吴明辉 (86)

乡(镇)村企业土地确权方法之我见…………… 许 燕 (89)

现有土地利用现状数据转为新土地分类的方法…………… 闻卫明 (92)

重视土地立体利用中他项权利的登记	张荣波 吕礼悦	(96)
无锡市变更地籍调查及地籍管理信息系统建设的实践	陈 艳	(99)
建好国土资源数据库 规范国土资源管理		
——如何开展城镇地籍调查工作	谈志浩	(103)
开展土地利用现状补充调查 建立土地利用现状数据库	陈善豹 虞卫锋	(106)
论土地管理政策在我市住宅产业化进程中的作用	吴 勇 邱宏杰	(109)
实行租赁用地 完善有偿方式		
——宜兴市土地年租制工作的实践与体会	何国强 蒋晓贤	(120)
浅谈“以图管地”的应用与效能分析	丁 军	(126)
苏南某地农村宅基地超占情况的调研	朱敏芳 陈 健	(128)
土地使用权抵押若干问题的探讨	王劲松 安新辉	(130)
“以图管地”的运作机制及效益分析	华福年 谭忠诚	(134)
“以图管地”的运作机制与效能研究	宋 波	(138)
“以图管地”工作中图件现势性和适用性初探	权 刚	(141)
变更调查“月清季累”工作制度实施方法研究	刘 冰	(144)
充分利用地籍调查成果 加快城乡一体化地籍管理体系建设	王孝强	(147)
关于“以图管地”的运作机制与效能的研究	周 明 韩 光	(151)
简述全面实现地籍管理信息化的必然趋势		
——以县(市)级地籍信息系统为例	王会冲	(153)
浅议“以图管地”的运作机制	刘 炜 张成军	(156)
土地变更调查工作的几点思考	权 刚	(159)
完善农村集体土地登记制度的构想		
——农村集体土地登记政策与方法研究	吴俊品	(164)
“以证管地”的运作机制与效能研究	王介友	(168)
城乡一体化地籍管理模式的研究	刘 江	(171)
浅谈农村集体土地登记发证	孙向群	(174)
溧阳地籍发展之构想	施 敏	(177)
浅议地籍信息的功能及应用	昌红霞	(182)
城乡一体化地籍信息系统开发与应用	王吉林 王铁成	(186)
注重测绘成果 实现“以图管地”	黄志高 刘 红 张建亚	(201)
强化土地登记 实现“以证管地”	季正兴 沈金兵	(204)
试论地籍数据标准的制定	缪锐钢 蒋丹红 张洪锋	(209)

加快地籍调查进度 夯实“以证管地”基础	屈宝田 倪善新	(212)
浅析城镇用地登记发证工作中的有关问题和建议	俞 钧	(216)
国有土地使用权抵押登记程序及疑难问题的探讨	谢德明	(220)
地籍管理与土地开发复垦整理工作协调机制的研究	茅根明	(223)
坚持“以图管地” 加强城乡一体化现代地籍建设 ...	刘 颖 陆必庆 孙 明	(227)
集体土地产权管理模式探讨	顾雅能	(235)
这里的土地所有权应当确定给谁	吴厚超	(239)
浅议日常地籍管理	吴广儒	(242)
变更调查工作制度调研	张步峰 吴国玺	(246)
依法行政 减少土地行政案件	卜 露 胡加中	(248)
浅谈集体土地所有权登记发证	颜俊昌	(251)
土地登记代理管理模式运行探索	李树华	(254)
加强土地使用权抵押登记管理初探	曹岩松	(257)
集体土地所有权发证的难点和解决办法浅谈	周利同 余万权 薛贵彬	(261)
利用土地详查信息系统建立土地台账的探索	陈长华 常 青 王 飞	(265)
新《土地分类》运用研究	严俭铭 石步理 刘其军	(268)
浅谈“以图管地”	徐建蔚 陈玉明	(270)
依托“3S”技术 提高调查质量 创新管理手段		
——更新调查管理机制改革与创新研究	王斯朋 杨 军	(272)
地籍管理与土地开发复垦整理协调机制探讨	朱广富 王冬梅	(275)
集体土地登记发证到村为宜	徐正祥 姚鹤权	(277)
浅析“3S”技术在县级土地利用动态监测中的应用	贾宏俊	(279)
城乡一体化地籍信息系统开发与应用	王德江 刘逸文	(285)
变更调查“月清季累”工作制度实施方案研究	王宝玉	(288)
“以图管地” 推动国土资源管理迈上新台阶	华素兵	(292)
“以证管地”运作机制与效能研究	蒋荣涛	(295)
提高图件质量 服务“以图管地”	高 勤	(299)
更新调查管理机制改革与创新研究		
——镇江新区土地利用更新调查的实践	李扣红	(302)
扬中市耕地后备资源调查分析评价报告	王文生	(305)
“以证管地”的运行机制及效能研究	倪卫星	(309)
浅议土地登记制度建设	庞佑林	(315)

浅析土地使用权抵押登记	郭天波	(321)
关于完善土地登记制度的思考	周振华	(323)
积极运用现代信息化手段 逐步实现地籍数据化管理		
——从农村宅基地登记管理信息化建设谈起	任秀华	(327)
关于土地变更调查动态维护的新思考	周华健	(331)
集体土地所有权登记发证和思考	徐德银	(336)
浅谈如何以新地类进行变更调查	吉书香 顾峻驰	(341)
浅析城镇地籍管理制度及方法	朱里杰 顾 勇	(343)
依据新《土地分类》开展土地变更调查统计工作方法研究	刘红军 毛小虎	(346)
盲点透视		
——土地隐形交易的规范登记	侯建明	(350)
浅谈农村地籍管理信息系统	杨松柏 梅 嘉	(355)
理清思路 明确目标 积极推进集体土地所有权登记发证工作	栾 俊	(359)
“以图管地”的运作机制及效能探讨	张俊业 张学刚	(362)
集体土地所有权确权发证的实践与思考	谢午西	(366)
依据新《土地分类》方案开展土地变更调查工作方法研究	王明甫	(370)
土地使用权抵押应依法登记	陈新中	(377)
与时俱进 开拓创新 全面实现新旧地类过渡衔接	王高新	(379)
地籍管理与土地开发整理	郑习祥	(381)
浅谈国企改革中国有土地租赁的设定登记	许 红	(383)
土地变更调查工作方法探研		
——变更调查“月清季累”工作制度如何真正在基层全面扎根	张华平	(385)

附 录

国土资源部关于进一步规范土地登记工作的通知

(国土资发〔2003〕383号) (387)

国土资源部办公厅转发国家发展改革委办公厅关于地籍档案资料信息咨询服务收费性质问题的复函的通知

(国土资厅发〔2003〕117号) (389)

国土资源部关于加强土地利用更新调查工作有关事项的通知

(国土资发〔2003〕296号) (393)

国土资源部关于依法做好退耕还林中土地变更调查和土地变更登记工作的通知

(国土资发〔2003〕302号) (396)

江苏省人事厅、江苏省国土资源厅关于转发《关于印发〈土地登记代理人职业资格制度暂行规定〉和〈土地登记代理人资格考试实施办法〉的通知》及《关于土地登记代理人职业资格认定工作有关问题的通知》的通知

(苏人通〔2003〕217号) (398)

江苏省国土资源厅关于转发国土资源部《关于进一步做好土地登记人员持证上岗工作的通知》的通知

(苏国土资发〔2003〕279号) (419)

江苏省国土资源厅关于开展地籍管理规范化建设争创全国地籍管理“百强县”活动的通知

(苏国土资发〔2003〕304号) (432)

江苏省国土资源厅关于进一步加快土地登记发证进度切实保护土地权利人合法权益的通知

(苏国土资发〔2003〕149号) (442)

江苏省国土资源厅关于进一步加强地籍基础业务工作的通知

(苏国土资发〔2002〕16号) (445)

江苏省国土资源厅关于进一步加强土地利用现状变更调查和更新调查管理工作的通知

(苏国土资发〔2002〕244号) (448)

江苏省国土资源厅关于认真做好2002年度土地利用现状变更调查成果检查验收工作的通知

(苏国土资发〔2003〕5号) (453)

理清思路 开拓创新

进一步开创全省地籍管理工作的新局面

——兼为《城乡一体化现代地籍建设实践与探索》作序

地籍，是土地的户口。地籍管理，管的主要是土地的权属、地类和面积。这三个要素，是开展国土资源管理工作的重要基础和基本依据。我们管土地，就像公安部门管理户口需要户籍一样，无论是从资源管理还是从资产管理的角度讲，都离不开地籍。

首先，从资源管理的角度讲，地籍管理提供的全面、准确、现势的土地利用现状数据等成果资料，为土地资源的合理配置和集约利用、为正确处理经济发展与资源保护的关系奠定了基础。同志们不要小看这些地籍数字，他们看起来很枯燥，实际上他是国民经济运行情况的晴雨表，通过对特定时间段内各类土地数据的调查分析，可以从一个侧面看出国民经济的运行情况，从而给各级政府和有关部门决策提供依据。从这个意义上说，这些数字连着大局、连着政治、连着中心工作，必须引起高度重视。

其次，从资产管理的角度讲，地籍通过土地调查和登记发证，提供了以宗地为单位的现势、完备的土地信息，既可以明晰产权关系，有效地维护土地产权制度，保护土地权利人的合法权益，又可以规范土地市场，保证经济秩序的正常运行。无论是对国家、集体还是对个人来讲，土地资产都是一笔重要的固定资产，对于这笔资产，如果不通过土地登记加以确认，权益是得不到保证的。这也是在市场经济体制逐步完善的条件下单位和个人越来越重视土地证书作用的重要原因。

第三，从整个国土资源管理发展的态势看，地籍基础工作也越来越显示出他的重要作用。二十世纪80年代初，我国城乡统一的土地管理工作刚刚起步，那时的地籍还是初始地籍，管理还很原始、很粗放，地籍图一般都是手工绘制，不仅精度不高，而且效率很低。而现在，我们全系统已经广泛应用计算机和“3S”等高新技术，技术的创新给地籍工作带来了管理方式的转变，提高了工作效能和管理水平，进一步促进了国土资源管理各项业务工作的深入发展。

总之，做好地籍工作，是依法、统一、规范、科学管理国土资源的需要，是服从、服务于经济建设大局和促进经济社会可持续发展的需要，是推进依法行政、树立政府良好社会形象和提高政府公信力的需要。特别是国土资源部门作为政府的组成部门，担负着国土资源的调查、规划、管理、保护和合理利用的重大责任，国土资源管理部门的行政行为直接关系到政府的形象，行政结果直接关系到政府的公信力。各级国土资源管理部门的领导特别是主要负责同志一定要立足长远，总揽全局，增强做好地籍工作的紧迫感，按照地籍工作发展的客观规律和内在要求，从确保国土资源管理事业可持续发展的高度，自觉地把

地籍管理工作摆上国土资源管理工作的重要议程,采取有效措施切实加强地籍基础业务工作。要结合本地实际,研究制定地籍基础业务建设的总体目标,明确各个时期的具体任务,及时解决工作中遇到的困难和问题,不断地从政策、人员、经费和技术等方面予以重视和支持。国土资源系统内部各级、各业务处科室之间也要密切配合,形成合力,支持做好地籍工作,共同为国土资源管理事业的跨越式发展奠定一个坚实的地籍业务基础。

“从群众中来,到群众中去”是我们党历来倡导的工作方法。地籍岗位上的同志要按照创建“学习型、服务型、改革型机关”的要求,大兴调查研究之风。要想解决工作中存在的矛盾和问题,首先要把主要精力放在调查研究上。这一次就地籍业务中迫切需要解决的一些重点课题在全省开展调研,并对调研论文进行征集评审,就是一次很好的活动,通过这种形式,促使同志们转变作风,深入基层、深入实际,把握宏观、抓好微观。下一步要在对地籍管理工作中的热点、难点问题进行深入细致调查研究的基础上,积极做好调研成果转化,制定出解决问题的政策和规定。

两年来的实践表明,“对内以图管地、对外以证管地”管理机制显化了地籍基础作用,推动了地籍工作的深入开展,保证了相关业务工作的规范运行。目前全省各地纷纷下大力气加强地籍基础业务建设,通过加大城镇地籍调查和土地详查工作力度,力争使地籍成果资料做到数据、图件、实地“三一致”。

在目前这种形势下,我们要突出重点,围绕如何“把图搞准确、把证发到位”,深入开展调查研究,通过调研,不断完善政策规范,推动政策创新、制度创新和机制创新,不断开创地籍工作的新局面。

第一个重点是要“抓图”,要把相当一部分精力放在努力提高地籍图件的质量上。“以图管地”充分发挥了地籍成果资料的作用,在农地转用、土地征用、土地开发整理、土地评估及土地规费收取中,以土地利用现状图为依据,核实土地权属、地类及面积。现在需要我们十分注意的是,如何才能把图件搞准,保持图件的现势性,怎样通过完善机制解决长期以来一些地方地籍管理中存在的数据、图件和实地不一致的问题。2001、2002年省厅连续上收了两次地籍图,总体上看各地对这项工作是重视的,提供的地籍图质量是好的,但也有一些地方提供的地籍图没有严格按照规定要求变更地类。这方面的情况通过省厅组织开展的图件核查工作已经有了底,对擅自更改地类、造成严重影响的个别案例进行了通报。今后绝不允许再出现此类问题,否则将严肃查处。

国土资源部最近下发了《关于加强土地利用更新调查工作有关事项的通知》,要求进一步规范更新调查工作,保持成果的连续性和现势性,更新调查要建立严格的质量控制体系,实行地类认定错误“一票否决制”,凡发现一处地类认定错误的,预检则为不合格,连续三次预检未通过的,视为弄虚作假,调查成果不予验收,同时要给予相关责任人通报批评。最近国土资源部连续就土地变更调查、更新调查工作发文进行强调,表明了国家对土地更新调查、变更调查工作的高度重视和审慎态度,对我省做好这方面的工作具有重要的指导意义。

第二个重点是要注意“抓证”,就是要切实做好土地登记发证工作。要加大工作力度,加快发证进度,力求土地登记的全覆盖。有了这个基础,才能更好地实施“以证管地”。

要按照省厅《关于进一步加快土地登记发证进度切实保护土地权利人合法权益的通知》要求，建立健全有关工作制度，完成重点工作，针对不同证书的发放要求，采取有效措施，努力把土地证书发放到位，实现土地登记发证工作的全覆盖。

下一步，我们还要进一步采取更有效的措施推动土地登记发证工作的开展。比如过去建设用地审批涉及到权属时，对没有发证的一般都是采取开权属证明的方法，这样做权利的界定很模糊。今后要按“以证管地”的要求规范管理，做到所有涉及到土地权属的事项一律凭土地证办理，从机制上推动土地登记发证工作。我们还要对土地登记发证工作开展专项治理，促使土地登记发证工作做到规范化制度化程序化，各地要积极创造条件，配合做好这方面的工作。

地籍管理工作关系着国土资源管理的全局，关系着经济发展和社会稳定，关系着人民群众的切身利益，我们要借助各方面的力量，通过多种形式，包括这次的学术论文征集活动，加强调查研究，认真总结经验，不断开拓创新，进一步开创我省地籍工作的新局面，为富民强省、实现“两个率先”的目标做出新的贡献。

陶培荣

2003. 11. 11.

加快城乡一体化现代地籍建设的工作构想与思路

王明祥

(江苏省国土资源厅, 210029)

这次组织有关地籍方面的调研报告和学术论文征集活动,是权籍分会成立后进行的首次重要的业务学术活动。这次活动是在国土资源管理工作进入改革发展的新时期的形势下进行的,地籍基础业务工作如何进一步适应当前国土资源管理的新形势和新任务,如何通过“对内以图管地、对外以证管地”加强地籍基础工作,在此基础上制定出相关规定,使地籍工作做到制度化、规范化,有很多政策性问题需要我们进行深入的调查研究。所以,开展这次活动意义很大。

当前,全省上下正围绕全面建设现代地籍开展各项地籍业务工作,现代地籍主要具备“四化”特征:一是产权明晰化,二是城乡一体化,三是数据信息化,四是工作规范化。产权明晰化是适应加入 WTO 的客观要求,一定意义上是现代地籍的目标;规范化是依法行政的要求,确保地籍工作内容规范、程序合法;而一体化要求地籍资料全覆盖,实施城乡地籍一体化管理;信息化就是运用现代科学技术,建立数字地籍的运行系统,以实现城镇地籍和农村地籍的一体化管理。因此,城乡一体化和数据信息化是现代地籍的平台和重要的技术保障,以信息化为主要途径,建设城乡一体化地籍,是现阶段开展地籍基础业务工作必须优先考虑的问题。

一、我省城乡一体化地籍建设现状

大家知道,地籍本身源远流长,如果从黄帝的经土制亩起算,迄今已有五千多年的悠久历史。遗憾的是,由于朝代更替、战乱等历史原因,地籍尽管也处于断续发展中,终未有完备系统地呈现。新中国成立后,与地籍相关的工作一直分散在不同的系统和部门,而各行业不同的业务特点和要求无法形成统一的地籍业务体系。随着 1987 年《中华人民共和国土地管理法》的颁布实施和土地管理部门的成立,建立城乡一体化的地籍工作开始有了基础,并逐步走上科学化、规范化的道路。但由于一方面开始时土地管理侧重于资源属性,工作领域基本集中于“农口”,另一方面受技术条件的限制,导致了城镇地籍和农村地籍多年来实际上按照不同体系在分别独立运作,目标不一、内容不一、方法不一,成果各异,事实上是城乡分割。

二十世纪末,随着市场经济的发展、城市化进程的加快、户籍制度的改革以及全球化发展的趋势,建设城乡一体化地籍逐渐作为一个重要课题被提上议事日程,管理部门、专家学者在讨论中形成了不少具有前瞻性、可行性的思路,同时不少地方也开展了积极的探索,做出了有益的尝试。目前,就我省而言,可谓百家争鸣、百花齐放,各地从实际出

发,稳步推进,形成了城乡一体化地籍的基本模式。如南京市城区 1:500、市区 1:1000、农村 1:5000 的“515”模式、常州市以及江阴市市区 1:500、农村 1:1000 的“51”模式、连云港市、昆山市市区 1:500、农村 1:2000 的“52”模式等。其中,南京市已经完成了全部工作,其他的正在开展之中,另有一些地方如溧阳市正在积极筹划工作的开展。从现有的情况看,各地开展城乡一体化地籍建设的热情很高,但各地实际情况不尽相同,因而对城乡一体化地籍的认识、理解也各有差异,这也决定了各自的工作思路与方法不尽相同,事实上到目前为止关于城乡一体化现代地籍也始终未有一个完备的概念和统一的模式,因此从实际出发设定本地区城乡一体化地籍建设无疑是当前开展城乡一体化现代地籍建设的首选因素,目前我省的城乡一体化地籍建设现状也充分证明了这一点。

二、城乡一体化现代地籍建设的工作构想

由现状分析,城乡一体化现代地籍建设符合社会经济发展以及国土资源管理工作发展的必然要求,是现阶段乃至今后地籍工作一个长期的目标和任务,要实现这个目标,要从以下三方面入手。

(一) 充分认识建设城乡一体化现代地籍的必要性和紧迫性

1. 建设城乡一体化现代地籍是实现地籍管理全覆盖的基础

按照全国《地籍管理“十五”计划纲要》要求,当前地籍工作正致力于扩大地籍管理覆盖面,尽快实现地籍管理“进城、上山、下乡”,拓展地籍覆盖面的广度、宽度和深度,以进一步适应社会主义市场经济体制的需要和国土资源管理的需要。而原有的地籍基础资料最大的弊病就在于人为割裂了客观上连续一体的城镇、农村的地籍管理,造成数据接边困难、面积统计困难,因此,通过建设城乡一体化地籍,对城乡土地的权属、地类、面积实施一体化管理,是实现地籍管理全覆盖的基础。

2. 建设城乡一体化现代地籍是打造国土资源信息化的平台

信息化是一场科技革命,实现国土资源信息化是推动国土资源管理跨越式发展的源动力。目前信息化建设的基本要求就是要按照统一的数据标准在同一平台上调查、分析、存储、管理有关土地要素,构建起基础可靠、结构完备、内容齐全的城乡一体化地籍管理信息系统,在此基础上,实施后续开发和高端应用,不断拓展服务功能,开发建成国土资源信息系统,保障社会经济发展和国土资源管理工作的需要。

3. 建设城乡一体化现代地籍是实施城乡地政统一管理的保障

现代地籍的目标是要以产权管理为核心,应用高新技术,不断创新发展先进的地籍管理制度,三足鼎立,构筑起“主体明确、现状清楚、价值显化、权利明晰”的完整的地权体系。产权管理是当前国土资源管理的重心,是现代地籍的特征,建设城乡一体化现代地籍,全面查清并依法确定各类用地的权属和利用状况,加强土地产权管理,建立健全土地登记制度,通过技术创新,推动行政方式变革,才能使地籍工作增加新的活力和动力,为实施城乡地政统一管理提供保障。

(二) 明确城乡一体化现代地籍建设的基本目标和主要任务

概括地说,城乡一体化现代地籍建设的主要目标和任务有以下四个方面。第一,要推进地籍管理全覆盖,建立科学规范的城镇地籍调查和土地利用现状调查制度,加快数字地

籍建设的步伐。第二,要推进土地产权制度建设,加强土地权利的研究,建立健全规范高效的土地登记制度。第三,要加快信息化建设进程,建立城乡一体化的地籍信息系统,提高地籍工作的科技含量和管理水平,实施联网,实现共享。第四,要完善地籍管理工作制度,依法行政,确保地籍成果的真实性、准确性和现势性。

(三) 科学设计城乡一体化现代地籍建设,确保可持续发展

城乡一体化现代地籍建设不仅是一个业务工作问题,同时也涉及大量的技术问题,因此,必须着眼于未来,科学设计,规范实施,确保可持续发展。现阶段有以下六个问题必须引起足够的重视。

1. 功能设计问题

城乡一体化现代地籍建设首先要确保满足当前及未来一个阶段社会经济发展和国土资源管理的需要,系统要具备初始土地调查、统计、登记、土地利用分析、变更调查、变更登记、查询、信息发布等功能。要以地籍管理的需求为主导,同时考虑国土资源管理的多样性,预留扩容空间,适时调整,不断完善,发展多功能地籍。

2. 土地分类问题

按照新法的要求,国土资源部已经颁布了以农用地、建设用地、未利用地为主导的新的土地分类标准,这是城乡统一的土地分类体系,较原有城乡两套不同的土地分类标准有了很大进步。考虑到实施进度以及新旧资料的衔接,国土资源部又颁布了现阶段的过渡方案,原有资料可以此过渡方案操作,但新开展的城乡一体化现代地籍建设必须以全面的土地分类标准为依据,确保调查到位。

3. 数据标准问题

国土资源部颁布了《城镇地籍数据库标准》和《县(市)级土地利用数据库标准》,目前尚无城乡统一的数据库标准,要实现城乡一体化,必须要统一城乡数据标准。因此,从实际出发制定的城乡统一的数据标准必须在执行国家标准的基础上,确保可与国家标准转换。城乡统一的标准方面还涉及城乡地籍统一编号问题。这其中农村调查部分原有的图幅、村的做法要改革,要按照城镇地籍调查的编号方法进行调整。此外,还有一个面积单位的标准问题,传统的土地利用现状调查一直是调查到米、统计到亩,与城镇调查采用的面积单位不一致,这一点土地利用现状调查要从产权管理的要求出发,按照城镇地籍调查的标准进行调整。

4. 成图比例尺问题

城乡一体化现代地籍建设中的比例尺主要关系到精度问题,关系到调查、登记的基本单元,目前没有具体的规定,总的要求是要结合实际,从应用的角度出发,探索运用大比例尺开展调查,以提高基础图件的精度,拓宽成果的应用领域。另外,城乡一体化现代地籍建设中城乡不同的比例尺势必存在城乡土地接边的问题,必须按照“不重不漏”的要求确保无缝接边,解决城郊接合部接边地区普遍存在的权属关系混乱、权利主体混杂,权属争议众多等问题。

5. 坐标系问题

目前土地利用现状调查主要是 54 坐标系,城镇地籍调查部分是 80 坐标系和 54 坐标

系,绝大多数是各个城市的自有坐标系,城乡一体化现代地籍建设必须统一坐标系,确保城区、建制镇、乡集镇地籍调查和土地利用现状调查坐标系一致,同时确保与原有成果、与周边单位的成果数据衔接。此外,日常开展的建设用地勘测定界工作也必须采用该坐标系,形成统一成果。

6. 系统平台问题

目前系统平台的应用很不统一,我认为这方面要从实际出发,主要考虑其功能,兼顾其中的性价比因素,目的是满足当前需要、确保上下联网并可持续发展。经过广泛讨论,目前省厅已确定 GIS 软件采用 Arcinfo、数据库管理软件采用 Oracle;有条件的市县建议采用与省厅相同的平台,条件暂不成熟的市县 GIS 软件可采用 Mapinfo,数据库软件采用 SQLserver。各地要按照这个方向开展城乡一体化现代地籍建设。

三、对内以图管地、对外以证管地,通过政策和机制创新推动城乡一体化现代地籍建设进程

我省“对内以图管地、对外以证管地”实施两年来,推动了地籍工作的深入开展,地籍成果的准确性、现势性和规范性大大提升,为社会经济发展和国土资源管理发挥了积极的作用。当前,要认真总结前一阶段的工作,不断调整、完善工作方法,从狠抓地籍工作的制度化、规范化建设入手,加快城乡一体化现代地籍建设步伐。日常工作中要以纲带目,抓好重点工作,通过重点问题的突破推动现代地籍发展进程。

(一) 深化“以图管地”工作,重点抓图件质量

要进一步深化“以图管地”工作,重点抓图件质量,确保图件与实地、数据相一致,满足对内“以图管地”的要求,对此要从以下三方面入手:

一是要联系“以图管地”开展以来的实际,针对工作中出现的新情况、新问题,制定解决问题的新政策、新措施,进一步完善“以图管地”机制。

二是要扎实开展地籍基础业务建设。要严格按照工作规范和技术规程开展地籍调查和更新调查工作,从确保作为“应用之源”出发,探索运用新技术、新方法开展大比例尺调查,提高基础图件的精度,拓宽成果的应用领域,全省要确保在 2004 年底前完成全部土地利用现状数据库建设任务,在此基础上,通过对城镇地籍管理信息系统、土地利用现状数据库的整合,建立城乡统一的现代地籍管理信息系统。

三是要重点抓好土地变更调查工作。严格执行有关政策规定和技术要求,实事求是,查清以耕地、建设用地为重点的土地利用变化情况,认真做好分析,保持成果的延续性和现势性。

最近,要特别做好江苏沿海及重要湖域土地资源调查工作,彻底查清我省沿海滩涂及重点湖域土地资源状况,摸清全部资源家底,扩大地籍资料覆盖面。

(二) 进一步加大“以证管地”工作力度,着重抓土地登记效能

要进一步加大“以证管地”工作力度,着重抓土地登记效能,扩大土地登记覆盖面,满足对外“以证管地”的要求。当前,特别要抓紧开展以下四项重点工作。第一,全面完成国有土地使用权登记发证。第二,尽快完成集体土地所有权登记发证。第三,基本完成集体土地建设用地使用权登记发证。第四,做好重点行业、系统土地登记发证。