

**《地籍数据库 第 1 部分：不动产》  
(征求意见稿) 编制说明**

2021 年 12 月

## 目次

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) 修订的必要性.....	4
(五) 主要工作过程.....	4
(六) 主要起草人.....	6
二、标准编制原则和主要内容.....	6
(一) 编制原则.....	6
(二) 标准内容与主要技术指标的确定.....	8
三、主要试验和技术经济论证.....	9
(一) 技术路线.....	9
(二) 修改完善.....	10
(三) 技术经济论证.....	11
四、采用国际标准和国外先进标准的程度.....	11
五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系.....	12
(一) 与法律法规的衔接.....	12
(二) 与部委法规性文件的衔接.....	12
(三) 与相关技术标准的衔接.....	13
六、重大分歧意见的处理经过和依据.....	14
七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议.....	14
八、贯彻国家标准的要求和措施建议.....	14
九、废止现行有关标准的建议.....	15
十、其他应予说明的事项.....	15

# 《地籍数据库第 1 部分：不动产》 (征求意见稿) 编制说明

## 一、工作简况

### (一) 任务来源

2020 年,《地籍数据库 第 1 部分:不动产》列入自然资源部本年度自然资源标准制修订工作计划,修订原标准名称为《城镇地籍数据库标准》(TD/T 1015-2007),修订后标准更名为《地籍数据库第 1 部分:不动产》(以下简称本文件)。

计划编号:202031016。

归口单位:全国地理信息标准化技术委员会(SAC/TC230)。

工作起止年限:2020~2022 年。

### (二) 编制背景

不动产统一登记制度是《民法典》规定的一项重要制度。建立和实施不动产登记制度是我国进行机构改革和政府职能转变的一项重大改革任务,党中央、国务院高度重视,全社会广泛关注。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。自 2014 年 12 月 22 日国务院颁布《不动产登记暂行条例》(国务院令 656 号),确立不动产登记制度以来,自然资源部深入推进和认真落实这一重大改革任务,印发了《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)、《国土资源部办公厅关于加快推进地籍区(子区)划分工作的通知》(国土资厅发〔2016〕30 号)、《国土资源部办公厅关于规范不动产权籍调查有关工作的通知》(国土资厅函〔2017〕1272 号),并于 2019 年 10 月正式实施《不动产单元设定与代码编

制规则》国家标准，要求积极推进不动产地籍调查工作，切实保障不动产登记制度落地实施。

不动产地籍数据库是在已有不动产地籍调查和登记成果的基础上，创新工作组织模式、技术方法，整合用地（海）审批、规划许可、竣工验收、确权登记等管理活动中不动产权属状况和自然状况等相关信息的数据库。不动产地籍数据库应当掌握详实准确的不动产地籍现状及变化情况，是对不动产客体的全覆盖，同时要对不动产权利人和实际使用人的情况进行详细地调查和记载。因此，不动产地籍数据库所能提供的数据相较于不动产登记机构和职能整合以来的不动产登记数据库，能更真实、客观、全面地反映包括调查未登记，以及实际使用人在内的不动产信息，对于推进“地籍一张图”建设意义重大。

首先，开展不动产地籍数据库建设，促进地籍调查成果间的衔接统一，可为地籍调查服务工程建设项目全流程管理提供支撑和纽带，大大减少征地拆迁、土地整治和不动产登记等工作中因数据不一致导致的业务冲突，优化业务流程、简化审批环节、缩短审批时间等，从而更好地维护权利人的合法权益；第二，不动产地籍调查以不动产单元为调查单元，查清每个不动产单元的位置、范围、面积、用途等状况，并确定权属关系。在我国依申请登记制度的前提下，相较于不动产登记数据，不动产地籍数据库能够更加全面地掌握一个地区的所有包括土地、房产在内等不动产的详尽情况；第三，不动产地籍数据库的建设是全面掌握全国不动产状况的重要一环，可为“三区三线”划定、节约集约利用评价、国土空间规划，以及房地产调控、税收征管等经济社会活动提供基础数据支撑。上述背景说明，目前亟需建设权威、全面、准确的不动产地籍数据库。

### （三）工作目标

为切实贯彻落实《不动产登记暂行条例》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《优化营商环境条例》等有关要求，建立以土地为基础的不动产统一制度，加强地籍管理，建立健全地籍数据库，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、城镇地籍数据库标准（2007版）、不动产登记数据库标准（TD/T 1066—2021）、农村土地承包经营权确权登记数据库规范、海籍调查规程、房产测量规范等相关调查、信息化等技术标准，依据标准化导则的规定，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，研究并编制地籍数据库标准。具体目标如下：

一是落实《民法典》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，规范地籍调查数据成果的规范性，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。

四是地籍调查服务工程建设项目全流程管理机制建设提供支撑。为提升土地管理效率，提高自然资源全流程监管效能，优化营商环境，进一步整合优化工程建设项目涉及各类地籍调查工作流程、技术标准、成果管理等势在必行。这其中，建立健全完善、统一的地籍数据库标准对于实现地籍调查成果共享沿用十分必要。

#### （四）修订的必要性

《城镇地籍数据库标准》（TD/T 1015-2007）是分散登记时期由原国土资源部提出研制并印发实施，规定了城镇地籍数据库的内容、要素分类代码、数据分层、数据文件命名规则、图形和属性数据的结构、数据交换格式和元数据等，适用于城镇地籍数据库建设及数据交换，在不动产统一登记前，对于规范城镇地籍调查和土地登记结果，促进城镇地籍数据管理和共享等方面起到了重要作用。

在不动产统一登记制度实施后，需要面向土地、房屋、草原、林地、海域等不动产进行统一的地籍调查和登记。为适应这种情况，自然资源部适时开展了《地籍调查规程》的修订工作，也需要同步开展有关地籍数据库相关标准的修订工作，以便于规范不动产统一登记后地籍调查全流程调查成果的标准化、规范化，支撑“互联网+不动产登记”、地籍调查服务建设项目全流程管理等工作的全面实施。

#### （五）主要工作过程

1. 前期筹备。2019年3-4月，为应对不动产登记制度的实施，部不动产登记局就部署了地籍数据库标准的内容、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数据库标准的思路和方法。

2. 资料收集与比较分析。2019年5-7月，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《不动产登记数据库标准（试行）》为基础，采用吸收整合、补充、完善新编《地籍调查规程（征求意见稿）》等方式编制地籍数据库标准，对于《不动产登记数据库（试行）》中专业、成熟的部分，采用引用条款的方式进行衔接。

3. 总体框架设计。2019年8-9月，为了配合《关于完善信息平

台网络 运维环境推进不动产登记信息共享集成有关工作的通知》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地籍数据管理的实际需求，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，初步确定了地籍数据库标准编制的技术路线和基本方法。

4. 形成工作组讨论稿。2019年10月-2020年3月，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，形成了依据地籍调查规程独立形成地籍数据库标准、结合不动产登记数据库标准增加独立的地籍调查内容形成地籍数据库和在不动产登记数据库标准基础上补充完善形成地籍数据库标准三种编制思路，并形成了三个版本的本文件草稿。最终，考虑到不动产登记数据库标准已经在全国范围内试行，并且各地已经积累了大量的不动产登记和地籍调查信息，地籍调查信息在有些地方是和不动产登记信息存在一个数据库中，有些地方是分别存储、联动管理的，项目组进行了认真研究，并征求了相关登记机构、信息平台建设管理单位的意见，最终采取第三种版本：在不动产登记数据库基础上，在地籍调查规程的指导下增加地籍调查要素，形成全覆盖、可更新、衔接有序的地籍数据库，内容上根据标准编制导则和地籍数据的技术特征，精细调整标准的语言及其格式，初步形成了本文件的工作组讨论稿。

5. 重点攻关。2020年5-6月，随着“互联网+不动产登记”建设指南编制等工作的开展，在业务内网如何建设地籍数据库、如何实现地籍数据库内容的共享、更新，既要保持与登记系统的衔接，又要保持空间信息的及时更新，还要保持不动产的全覆盖调查成果管理，为此，继续开展大量的调研，多次进行专家研讨和论证，制定了本文件的编制原则、重点解决的科技问题和主要技术难点，并提出了应对措

施。

6. 试行与系统内意见征询。2020年7月-2021年4月，将工作组讨论稿在全覆盖不动产地籍调查示范区试行，收集相关意见和建议。同时发给系统内相关专家征求意见。

7. 形成征求意见稿。2021年5-10月，项目组根据征求意见情况，结合最新的《不动产登记数据库标准》(TD/T 1066-2021)和《地籍调查规程》(征求意见稿)，进行完善，并根据《中华人民共和国土地管理法实施条例》关于加强地籍管理、建立健全地籍数据库的规定，结合地籍调查支撑工程建设项目全流程管理的思想，形成征求意见稿。

## (六) 主要起草人

主要起草人为：黄亮、姜栋、陈红兵、刘喜韬、何欢乐、黄志凌、曲歌、陈川南、林瑞瑞、刘聚海、胡小华、宋唯、李文博、詹长根、张莹光、杨建宇、霍淼、祁峰、王冬艳、查秋生、邓光林、贾文珏、冯飞、刘苹、苏磊、张垚垚、王月红。

## 二、标准编制原则和主要内容

### (一) 编制原则

#### (1) 继承创新原则

不动产地籍调查及数据库建设是不动产统一确权登记制度实施的重要环节，其不是将登记内容全部推倒重建，而是创新性地继承，在前期已有明确归属的不动产物权继续有效的基础上，建立不动产地籍调查流程与数据库建设规范，以实现与不动产登记的衔接，最终补全我国的不动产地籍数据并实现全国的不动产统一确权登记。本文件应充分吸收借鉴原有的数据基础和原有的各类不动产地籍相关的标准和规范，并与《不动产登记数据库标准》充分衔接，按照不动产登

记制度和不动产登记信息管理基础平台建设的总体要求，从形式、内容上进行整合创新，建立统一的不动产地籍数据模型，理清各类不动产地籍数据内容及相互关联，最大程度上促进不动产地籍信息与其他相关部门信息的互通共享。

## **(2) 针对性与适宜性原则**

自 2014 年 12 月 22 日国务院颁布《不动产登记暂行条例》（国务院令 656 号），确立不动产登记制度以来，已完成了包括土地、房屋、草原、林地、海域等在内的多项不动产地籍的整合登记工作，有效地推动了不动产统一登记制度的完善。本次在编制的过程中，充分考虑了不动产地籍调查的技术要求及《民法典》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等新颁布法律规范的相关内容，对于不动产地籍调查有关的不动产单元、权利、权利人及实际使用人进行详细描述，并按照规范化的工作流程设置相关空间及非空间要素，依据实体关系设计数据库的概念模型和逻辑模型，使整个数据库结构符合不动产地籍数据特征。同时，考虑到地籍调查服务建设项目全流程管理的实施，本次的编制过程中与相关标准充分衔接，以支撑地籍调查数据成果的全流程应用。

## **(3) 聚焦核心原则**

本文件以不动产登记数据模型为基础，规范了地籍数据库建设的核心数据标准。地籍数据模型与不动产登记数据模型类似，同时仍涉及多个管理层级、多个行业领域，与不动产地籍相关的数据信息纷繁复杂。通过综合土地、房屋等多种不动产类型，面向统一登记制度，规范不动产地籍调查流程和登记内容指标，明确全国统一的不动产地籍核心数据内容、相互关联及具体数据项。

## **(4) 开放可扩展原则**

本文件定位于规范不动产地籍核心数据，聚焦不动产的权属、位置、界址、面积、用途、等级和价格等地籍要素，保证地籍信息满足基本的业务办理、行业监管、数据上报等法定需求。该文件是不动产地籍数据整合、不动产地籍数据库建设、不动产地籍信息系统建设和不动产地籍互通共享的基础核心保障。各地可在核心数据标准之上，根据各地业务实际进行扩展。该文件也将根据全国不动产登记制度推进和信息化建设情况进行不断扩展完善。

## **(二) 主要内容与主要技术指标的确定**

全文共分九章：

### **1.范围**

本章规定了不动产地籍数据库的内容、要素分类与编码、数据库结构、数据库更新和元数据等。说明标准适用于不动产地籍数据库建设和共享等。

### **2.规范性引用文件**

《标准》共引用了国家标准、行业标准 15 项。

### **3.术语和定义**

本章明确了实际使用人、不动产单元表、地籍数据库共 3 个术语和定义。

### **4.缩略语**

本章对数据类型、字段必要性等缩略语做出了说明。

### **5.数据库内容与要素分类**

本章描述了不动产地籍数据库所包含的内容、不动产地籍要素分类与编码方法、空间要素分层方法。不动产地籍数据库内容包括不动产地籍调查中涉及的不动产单元数据、权利人数据、权利数据和其它数据，应以不动产单元为单位进行组织。根据分类编码通用原则，将

不动产地籍数据要素依次按大类、小类、一级类、二级类、三级类和四级类划分，大类采用面分类法，小类及以下采用线分类法。不动产地籍数据库定义要素及代码共 73 项，定义空间要素 53 个。

## **6.数据库结构定义**

本章对空间要素属性结构和非空间要素数据结构进行了定义，涵盖了 17 个不动产单元数据表、19 个权利数据表、2 个权利人数据表、1 个不动产实际使用人数据表。

在这些表中，各种类型的不动产单元通过要素代码加以区分，各种权利通过权利类型加以区分，每个权利以不动产单元号与不动产单元关联。权利和权利人是一对多的关系，以不动产单元号关联。

## **7.数据交换内容和格式**

数据交换内容和格式应符合 GB/T 17798 的要求。

## **8.元数据**

元数据依据《国土资源信息核心元数据标准》(TD/T1016-2003)。

## **9.数据库更新**

主要描述了数据库更新的内容和方法，包括空间数据更新、权利数据更新和元数据更新等。

本文件的核心内容为不动产地籍数据库结构定义，涵盖宗地、宗海、房屋、构（建）筑物、其它定着物等不动产单元，也涵盖国家土地所有权、海域所有权、房屋等建筑物所有权、构（建）筑物所有权、建筑物区分所有权、国有建设用地使用权、集体建设用地使用权、海域使用权、地役权、抵押权等权利。

# **三、主要试验和技术经济论证**

## **（一）技术路线**

通过对相关领域技术标准进行集成整合、吸纳融合，按照不动产

地籍要素间逻辑关系进行重构，创建出以地理空间信息为“地盘”、“三位一体”的不动产地籍数据模型和统一的核心数据编码体系。

一是建立了不动产单元-权利-权利人“三位一体”的不动产地籍数据模型，以相互关联的三大基本信息要素组成的数据基本框架，作为吸纳、集成相关数据内容，创建完整的不动产地籍数据模型的基础。其中，基于位置和地理参考的不动产单元信息是核心，关联权利、权利人、实际使用人，即不动产单元必须落在宗地上，权利必须基于不动产单元设定，权利人必须承载于权利之上。

二是建立了不动产地籍核心数据编码体系。以不动产地籍数据模型为基础，以服务于记载不动产地籍数据为出发点，满足相关行业管理需求和信息互通共享为落脚点，以土地、房屋等领域技术标准为“原材料”，整合与不动产地籍不矛盾的数据项，按照地籍要素和相关行业管理要求增减数据指标，通过融合、改造、增减，构建满足不动产地籍调查要求的数据项，对空间信息进行逻辑分层，对属性数据进行关联组织，遵循《国家地理信息标准体系》和《国土资源信息化标准体系》，对于不动产地籍数据所需的地理空间、土地“底盘”信息，继承已有编码并直接纳入不动产地籍数据体系，创设不动产地籍特有的数据大类编码，创建出统一的不动产地籍核心数据编码体系。

三是完成了不动产地籍要素属性表和空间要素定义，规范了标准的数据字典表。规定了三位一体不动产地籍信息要素中具体要素的属性表和空间要素属性，明确了具体字段名称、类型、含义、说明。

## （二）修改完善

不动产地籍数据库标准随着不动产登记制度的完善而逐步完善，本文件在编制过程中吸收了国内长期从事土地、房屋登记工作、具有时间经验的专家组成项目组，使标准的编制紧密结合业务工作，具有

实操性。

本文件的制定过程，注重地方登记机构和具有登记业务经验的信息化企业的意见和建议，多次组织登记机构业务人员和信息化企业讨论与征求意见。注重国土、民政等相关部门的意见和建议，通过部门间联席会多次沟通、了解、吸收多个部门的意见和建议。

一个标准是不是合格的好标准，取决于能否接受实践的考验。本文件编制完成后，抽取了部分现有的不动产地籍数据库进行整合，同时基于试验点反馈的问题，项目组集中讨论研究解决，对项目成果进行补充完善。

### **（三）技术经济论证**

本文件内容主要涉及宗地、房屋等不动产单元的权属、位置、界址、面积、用途、等级和价格等数据，是保证不动产地籍数据管理和利用的基础。本文件的制定一方面统一了不动产地籍数据的入库标准，另一方面更能提高政府的办事效率和参与宏观调控的能力。因此，本项工作是完善不动产登记制度的一个组成部分，对于实现不动产地籍管理工作的标准具有重要意义。

## **四、采用国际标准和国外先进标准的程度**

本文件的制定特别注意与已有的国际标准、国家标准以及其他行业标准的衔接，在研究过程中参考了 ISO 19152:2012 Geographic information — Land Administration Domain Model (LADM)，并在编制中与住房城乡建设部、农业农村部等部委发布的《房地产市场基础信息标准》《农村土地承包经营权确权数据库规范》等行业标准做了必要、可信的衔接，保证了信息的可持续共享应用。

## 五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

本文件的制定特别注重与现行法律、法规和政策以及相关标准的协调，在制定过程中认真学习和贯彻《不动产登记暂行条例》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《不动产登记簿证样式（试行）》《不动产登记暂行条例实施细则》《不动产单元设定与代码编制规则》《房产测量规范》《土地利用现状分类》《地籍调查规程》《城镇地籍数据库标准》《房地产市场信息系统技术规范》《房屋代码编码标准》《房地产市场基础信息数据标准》《第三次全国国土调查技术规程》《不动产登记数据库标准》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》《国土空间用途管制数据规范（试行）》等法律法规、技术标准和行政管理文件，在各项技术指标确定时，一方面依据现行的法规、标准和行政文件，因此，本文件与相关的法律、法规、规章及相关标准是保持一致的，没有冲突的内容。

### （一）与法律法规的衔接

本文件涉及的主要法律法规包括《民法典》《土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》《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》等。

本文件中术语、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

本文件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》《国土资源部关于做好不动产权籍调查工作的通知》《国土资源部关于启

用不动产登记簿证样式（试行）的通知》《自然资源部办公厅关于印发<“互联网+不动产登记”建设指南>的通知》《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》《国土空间用途管制数据规范（试行）》等。

本文件中术语、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

本文件涉及《房地产市场信息系统技术规范》《房屋代码编码标准》《房地产市场基础信息数据标准》《农村土地承包经营权确权登记数据库规范》《不动产登记数据库标准》等，因此，为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）与《不动产登记数据库标准》规定内容相同或类似的地方，以《不动产登记数据库》为依据，确保充分衔接，语义一致。

（2）与住房城乡建设部发布的《房地产市场信息系统技术规范》等行业标准进行了协调，确保历史延续，前后衔接。

（3）与农业农村部发布的《农村土地承包经营权确权登记数据库规范》等行业标准进行了协调，保留了原土地承包经营权地块编码，增加了家庭方式的权利人等。

（4）其他部分，除行业标准外，还吸收了林业、海洋等行业标准的相关内容，确保原分散登记和调查的数据能够代码衔接、内容规范、组织形式一致的数据库成果。

## 六、重大分歧意见的处理经过和依据

无

## 七、标准作为强制性标准或推荐性标准的建议

不动产地籍数据涉及多个管理层级、多个行业领域，数据信息纷繁复杂。本文件定位于不动产地籍核心数据库的规范，聚焦不动产地籍要素、法定的数据指标等，保证地籍信息满足基本的数据管理、行业监管、数据上报、对外共享等法定需求。

不动产地籍数据模型定位于不动产地籍核心数据库的规范。不动产地籍数据模型是不动产地籍数据整合、不动产地籍数据库建设、不动产地籍信息系统建设和不动产地籍互通共享的最小核心保障。各地可在核心数据模型之上，根据各地业务实际进行扩展。

本文件是实现全国不动产地籍信息互联互通、地籍信息在横向和纵向上的同步于共享的重要依据，建议本文件作为推荐性标准使用。

## 八、贯彻国家标准的要求和措施建议

- 1.部自然资源确权登记局在标准批准后应提出应用要求。
- 2.省级主管部门根据上级的总体要求，实事求是地制定本级工作计划和技术方案。
- 3.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。
- 4.积极做好宣传、培训工作。通过宣传、培训，使从事地籍调查、不动产登记和土地管理工作的行政、技术人员了解本文件的重要意义和具体实施方法，为全国地籍数据库建设和更新工作打下坚实的基础。

## **九、废止现行有关标准的建议**

确定《地籍数据库 第1部分：不动产》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数据库标准的相关内容。具体应废除的标准为《城镇地籍数据库标准》（TD/T 1015—2007）。

## **十、其他应予说明的事项**

无。