

阳谷县农村村庄地籍管理数据库建设的探索与实践*

吕华清, 张建英

(阳谷县国土资源局, 山东 阳谷 252300)

阳谷县国土资源局在全面完成土地调查与城镇地籍调查两项数据库建设的基础上, 依据自身测绘优势, 结合农村集体建设用地使用证年检, 在全省率先建立起农村村庄地籍管理数据库, 实现了地籍调查数据库建设的全覆盖, 走出一条以图管地的新路子。目前, 全县已建立12万宗地农村宅基地的数据库。

1 开展村庄地籍管理数据库的必要性

(1) 原来的农村地籍管理工作存在很多弊端: 一是普遍采用钢尺加人工的测量方法, 定向不准确, 不规则图形面积计算有偏差; 二是四邻指界不能完全到位, 特别对一些拐角, 院墙走向不一致的容易忽略; 三是由于人工视觉判断上的原因, 极易造成重合与遗漏; 四是由于发证时间不一, 不能全面反映某一个阶段整个村庄的土地利用状况; 五是由于地籍管理信息多而繁杂, 以文字、数据、图件来描述已不能满足实际工作的需要; 六是由于测量的原始数据没坐标, 已经不能适应国民经济发展。

(2) 随着经济社会的快速发展, 原有的土地信息已难以满足新形势发展的需要。建立完整的、合理的地籍管理数据库, 用微机来管理和储存地籍信息, 可从根本上查清集体土地建设用地使用权, 村庄内土地利用状况, 确保权属清楚、地类明确、图数实地一致、数据准确、真实, 保持土地利用的现势性。只有这样, 才能对当地的经济社会形势作出科学的判断, 对影响经济社会发展的有利因素和不利因素作出正确的分析, 从而制定出科学的促进当地经济社会发展的各项政策措施, 把科学发展观落到实处。

建立地籍数据库, 也是构建社会主义和谐社会的需要。在开展地籍数据库建设工作中, 通过开展土地所有权和使用权的权属调查, 及时调处各类土地权属纠纷, 消除各种引发社会不安定的隐患, 依法保护集体和农民的合法土地权益, 可以保证和促进全社会特别是广大农村的安定团结。

2 数据库建设的具体做法

2.1 准备工作

2007年5月, 阳谷县国土资源局决定在试点的基础上, 全面开展农村地籍数据库建设, 并以这次调查数据为依据, 对全县所有农村《集体土地使用证》进行年检, 确保图表与实地完全一致。

(1) 成立了农村地籍调查工作领导小组, 多次召开会议, 专题研究开展农村地籍调查工作的组织领导、工作协调、技术培训、资金落实等问题。领导小组成员经常深入到现场办公。针对野外测绘队员工作条件艰苦的实际情况, 制订落实了劳保用品及生活补助。

(2) 从局科室抽调骨干力量组织专业测绘队伍。聘请山东科技大学教授与具有“甲级测绘资格”的山东正元公司作为技术指导, 技术人员按照工作分工不同, 经过严格技术培训考核合格后上岗。对重要环节的技术人员, 选送参加山东省国土资源厅举办的测绘技术培训班。

(3) 保证物资供应。阳谷县国土资源局投资上百万元, 购买了GPS接收机、全站仪、微机、大型绘图

* 收稿日期: 2009-01-01; 修订日期: 2009-03-26; 编辑: 曹丽丽

作者简介: 吕华清(1964—), 男, 山东阳谷人, 工程师, 主要从事国土资源管理工作。

机等仪器设备,并为野外测绘队调剂了2部面包车。

2.2 明确分工

(1)按照规定,国土资源所人员负责资料收集、喷点定桩、权属调查、岛图绘制、档案填写;县局人员负责权属审核、实地测绘、图件编制、用地审批、土地证打印。为了提高工作人员的积极性,阳谷县国土资源局对调查人员细化分工,将测绘人员分为3个工作测绘队,包括1个GPS控制作业队和2个碎部测量作业队,明确各自责权利。

(2)在工作中,首先由国土所在计划调查的村张贴县政府公告,召开村民广播会议,向群众讲清调查建库的重大意义。其次深入农户,在四邻现场指界的情况下,喷点定桩,并收集户主身份证明材料及宗地权属来源材料,现场绘制宗地岛图,交县国土局技术人员验收合格后进入下一环节。县国土局GPS控制作业队进村设立控制点,碎部测量作业队依次入户测绘,进入内业。打印出村宗地图要,并经村公示应该确权发证的宗地到期无异议后,由国土所组织人员填写档簿资料,进行土地登记。对符合注册登记条件的,由县政府颁发《集体土地证》。

(3)为了保证调查的高效有序进行,阳谷县国土资源局根据各阶段所需时间科学安排,即在一个国土所进行权属调查或填写档案时,测绘队进入到其他乡镇调查,每个碎部测量作业队分成2个作业小组,负责6个乡镇的测绘调查。每个乡镇一轮测绘土地1000宗左右。坚持每周一总结,每月开一次专题局长办公会。同时制定了严格的奖惩制度,每天将进度写进地籍调查专栏。

2.3 规范程序

为确保高质量完成调查与建库工作,阳谷县结合国土资源部《集体土地所有权调查技术规定》(国土资发[2001]359号)、原国家土地管理局《确定土地所有权和使用权的若干规定》(1995年)原国家土地管理局《土地登记规则》(1995年)、原国家土地管理局《日常地籍管理办法〔农村部分〕(试行)》(1992年)、原国家土地管理局《城镇地籍调查规程》(1989年发布,1993年6月修订)、国家测绘局《地籍测量规范》(1987年)、建设部《城市测量规范》CJJ8-99(1999年)、建设部《全球定位系统(GPS)测量技术规程》CJJ73-97(1999年)、《全球定位系统(GPS)测量规范》(GB/T18314-2001)、测

绘技术设计规定》(ZBA75001-89),研究制订了《阳谷县农村村庄地籍调查实施方案》。

(1)控制测量点设置。在控制测量点设置时,采用GPS-RTK技术要求进行,基准站架设在一、二级控制点上,并采用能够覆盖测区的至少3个控制点进行校准,最大作业半径为5km;点位选在视野开阔处,视场内障碍物的高度角不宜超过 15° ;点位应远离大功率的无线电发射源,高压输电线及大面积水域,离高压线不少于50m,离发射源距离不少于200m;观测时流动点的架设应稳固,流动站与基准站之间不得存在大功率的信号干扰区;RTK观测的采样率为1s,每次测量的历元数不小于10个,每点观测时间不低于3min,观测的平面精度 ≤ 2 cm,必须联测周边已有同等级以上的控制点。检测高等级控制点时,其点位互差 ≤ 5 cm,检测同等级控制点时,其点位互差 ≤ 7 cm,并将检核,校正情况填写在“GPS-RTK点位检核校正表”上。

(2)村庄“地籍导图”的制作。在调查之初,由于没有现成的地籍图和大比例尺地形图,该局以国土所到村庄实地绘制的宗地关系位置图作为调查工作底图。因村庄内部宗地位置关系错综复杂,很多边墙和界点非常隐蔽,老宅基地更是如此,造成工作底图不准确、不细致,大大影响碎部测量的工作进度。经过研究,该局决定启用航片影像图资料做为工作底图,将航片影像图输入电脑,以一个行政村为单位输出彩图,并在上面用红笔标注宗地的使用者名称、宗地号、界址点号、界址线等地籍要素,制作出比较实用、直观的地籍导图,大大提高了工作效率。

(3)村庄宗地调查。首先由国土所按照编制好的工作计划通知相关行政村,由行政村负责通知各被调查农户。调查队员持地籍岛图作为工作底图,深入到村庄每宗宅基地实地调查。在测绘时,首先由GPS-RTK设定的控制点开始进行定向。在选择新设引点时,尽量选择楼顶、房顶等,一次定向多测绘大量的界址点;当沿较直的街道面市图根导线时,在一个点上架设全站仪,采用“直接定向”的方法,在认为应该转向的各支街道或胡同尽量由一个控制点上引出各导向点,减少架站次数,保证观测精度,提高工作效率。测绘的当天直接导入电脑,与土地调查数据库进行对比。

(4)内业工作。土地登记档案由国土所人员填写,电脑连图、土地证书打印则由局组织专业队伍进

行,从而确保了质量。

3 相关问题的处理

(1)与2004年土地利用现状调查的衔接问题。该局充分利用阳谷县土地利用基础图件与数据变更调查成果,用现状调查时居民点边界线进行控制。对界线内的宅基地进行确权时,该局严格按照《确定土地所有权和使用权的若干规定》处理后进行登记发证;对界线外的新占宅基地也进行勘丈,但区别对待。占用基本农田的建筑物一律依法拆除;占用一般农田的,先登记入库,待全县农村宅基地登记发证全部完成,积极争取计划指标并待新一轮规划调整时纳入村镇规划范围,在依法审批的基础上进行登记发证。

(2)发放土地证时超占面积的处理问题。对由于历史或规划原因超过本村户均宅基地面积且超过法定面积标准的旧宅基地,已经登记发证的,按实际面积进行登记;没有经过登记发证的,视情况进行依法处理后,按实际面积进行登记。对《土地管理法》实施后,农村村民建房占用的宅基地,超过县规定面积标准的,按实际批准面积进行登记;没有经过批准的,依法处理后按标准进行审批。对超过规定标准的面积,先在土地登记簿和土地权利证书记事栏内注明,待以后分户建房或现有房屋拆迁、改建、翻建、政府依法实施规划重新建设时,经处理后,按规定的标准面积重新进行登记。

(3)关于前后邻房屋滴水的处理。因历史、风俗习惯等原因,农村宅基地前后邻居之间所留滴水尺寸不一,虽然有的可找到当时规划时埋设的灰点,但大部分很难确定灰点的准确位置,极易造成权属纠纷。对此,该局在设桩定界时统一以房屋墙基外踢脚线为准,房屋后一律不再留滴水地。这样,每户的实际使用面积并不减少,确权时增加了可操作性和透明度,大大减少了宅基地纠纷的发生。

(4)关于对老宅仅有主房没有院墙的确权。有部分老宅基地仅有主房,没有院墙,边界不好确定。该局规定,在不超过法定面积的情况下,以村规划面

积为准,剩余的由村委会统一处理,解决了因老宅基地面积过大,造成村内空闲、村委会无法在村内安排宅基地的局面。

4 工作体会

(1)争取领导支持,过好“领导关”。上级领导一般都怕搞不好农村宅基地登记发证工作,耗时费力,针对这种情况,该局列举在旧机制下出现的四至非本人指界、签章不严、程序不规范、乡村干部扣留相关证件不下发等种种弊端,多次向领导汇报,最终达成共识。

(2)打破资金瓶颈,过好“资金关”。虽然县财政拨款100万元专项用于农村宅基地登记发证工作,但资金缺口仍然很大。该局从开源节流上着手,一方面积极争取政策支持;另一方面对开支进行严格控制,能节省的尽量节俭,对大型仪器能借的不租、能租的不买。

(3)破解技术难题,过好“技术关”。一是对骨干重点培养。采取走出去和请进来的办法,先后到上海、武汉、哈尔滨、济南、青岛、威海、泰安、桓台等地“拜师学艺”,还请山东科技大学专家到现场指导。二是由骨干组成技术指导组,吃透规程,使技术指导做到有的放矢。三是认真编制地籍调查项目技术任务书,减少人为误差,保证调查精度。四是开好调度例会,及时总结经验进行推广。五是严格执行成果交接制度,认真填写成果表签收簿,保证差错不下传。

(4)内外工作两不误,过好“人员关”。阳谷国土局大胆启用自己的调查队伍,边培训边实践。该局抽调104人组成调查队伍投入到农村宅基地登记发证工作中,工作人员在工作中学到了知识,增长了才干,提高了素质。

(5)克服松懈情绪,过好“思想关”。该局在制度建设上下功夫,陆续制定了十几项规章制度并坚持落实到位,如考勤制度、卫生制度、成果交接制度、仪器保护制度等。