

地方标准《互联网+地籍调查“云指界”服务规范》编制说明

一、目的意义

（一）行业发展现状

习近平总书记提出，要把满足人民对美好生活作为数字政府建设的出发点和落脚点，让百姓少跑、数据多跑路。党中央、国务院多项重大改革对地籍调查支撑能力和服务水平提出了新要求。近年来，“互联网+不动产登记”、“多测合一”、优化营商环境、数字中国建设等重大改革都对地籍调查提出了要求，新时代地籍调查需要进一步完善地籍调查工作机制，加强地籍数据共享应用。2023年，自然资源部印发《关于进一步做好地籍调查工作的通知》（自然资发〔2023〕195号，以下简称《通知》），国家标准《地籍调查规程》（GB/T 42547—2023，以下简称《规程》）自2023年9月1日起实施。《规程》和《通知》的相继出台，为新时代地籍调查工作的制度化、规范化、标准化提供了根本遵循和全面指引，对于进一步规范地籍调查、提升地籍工作质量和水平、助力自然资源事业高质量发展具有重要意义，成为地籍领域新的里程碑。

为应对新时代地籍调查工作新要求，互联网+地籍调查技术已经成为地籍管理领域的一项重要创新，各地推出了不同的互联网+地籍调查应用，杭州通过微信视频通话实现线上看地指界，但申请、受理、审核还是线下，且微信视频通话无法保障人员真实性，有一定法律风险；乐清仅是对权籍调查成果进行线上审核，但申请、受理、调查还是线下；瑞安仅是对权籍调查做线上申请与受理，调查与审核还是线下。综上，现在各地推出互联网+权籍，并不完备，都仅实现地籍调查某一业务环节的线上办理，未覆盖全业务流程，且部分线上环节还存在一定的法律风险，并不能为企业群众提供安全、便捷、全面的互联网+权籍调查服务。

（二）必要性

《通知》明确了新时代地籍工作的重要意义，从地籍调查工作机制健全、地籍调查规范开展、地籍调查成果严格审核、地籍数据库建设、地籍数据共享应用强化和动态更新等方面提出了新的更高要求。为保障自然资源和不动产确权登记乃至服务自然资源相关管理工作，地籍调查工作的规范推进与创新发展的需要政策制度和技术标准的双重保障，《规程》和《通知》的相继出台为地籍调查工作奠定了保障基石。

建立互联网+地籍调查“云指界”服务规范，立足全局，统

一可复制可推广的服务模式、服务范围、服务流程，有利于加强地籍管理体系和能力、规范互联网+不动产地籍调查行业秩序、提高服务质量、推动营商环境不断优化、推进地籍调查工作同市同标、增强核心竞争力、强化地籍数据的共享应用，从而更好地服务自然资源和不动产确权登记乃至服务自然资源相关管理，不动产统一登记业务的高质量发展，进一步推动完善社会治理体系和治理能力，促进房地产市场和金融市场的发展，推进税收立法，促进城市规划和土地利用的优化，提高不动产市场价值，并保障个人和企业财产权益，进一步提升企业群众幸福感、获得感、安全感。

（三）可行性

为落实国家“放管服”和省政府“3550”改革要求，持续释放不动产统一登记制度改革红利，真正实现“只进一扇门”“最多跑一次”的目标，苏州市自然资源和规划局从2017年着手创新推行“互联网+不动产登记”服务。

2018年3月，苏州市自然资源和规划局正式开启“互联网+不动产登记”服务新模式。

2019年1月8日，银保监会、自然资源部、省自然资源厅来苏调研，“互联网+不动产登记”模式获两部委高度肯定。

2019年1月30日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，要求推进“互联网+不动产登记”，推行线上申请、联网审核、网上反馈、现场核验、一次办结，因此该模式推进是大势所趋。

2019年4月，在充分吸收苏州做法基础上，自然资源部、银保监会联合出台《关于加强便民利企服务合作的通知》（自然资发〔2019〕42号），推动“互联网+不动产登记”向纵深发展。

2019年7月，自然资源部不动产登记中心何平主任来苏调研，希望苏州再接再厉，在全国不动产登记工作中当好标杆。

2020年5月，自然资源部、国家税务总局、中国银保监会关于协同推进“互联网+不动产登记”方便企业和群众办事的意见中，大力推进网上受理审核，信息共享集成到位的地方，不动产登记所需材料由登记机构通过部门信息共享获取，申请人在网上验证身份，“刷脸”不见面办理，实现“一次不用跑”。信息共享集成暂时不能到位的地方，由申请人将纸质材料拍照或扫描后在网上提交，网上审核，一次性办结，力争实现不见面办理。

2023年6月28日，自然资源部关于持续推进农村房地一体宅基地确权登记颁证工作的通知提到，规范有序推进房地一体宅

基地确权登记颁证，各地要采取向乡镇、村延伸登记服务，以及网络视频确认、特殊困难群体上门服务等方式，方便群众办事。

为深化地籍调查，更好地支撑不动产和自然资源确权登记工作的开展，苏州地籍调查部门通过协调各部门联动、多表合一、流程再造等方式，创新推出互联网+地籍调查“云指界”服务，互联网+地籍调查“云指界”是基于线下指界业务进行科技赋能使其线上化的产品。是一款集地籍调查申请、在线视频指界、人脸识别、实名认证、电子签名、生成地籍调查报告等多种功能，为申请人及地籍调查员用于指界服务。可应用于初始调查、变更调查、传统民居、宅基地、企事业单位、商品房住宅小区竣工调查等多种调查业务场景，切实助力群众在整个办事流程中变得更加便捷、高效，真正实现“数据跑腿”取代“群众跑腿”，实现地籍调查“全流程不见面、线上云指界”的工作目标，为企业群众提供线上线下两地地籍调查服务模式，充分满足个人、企业等群体需求。通过互联网+地籍调查“云指界”系统完成地籍调查成果核定后，实现电子成果线上流转，助力调查成果能够与纵向（国家、省、市、县等）和横向（其它单位相关系统、不动产登记系统）平台实现数据共享和共用。

互联网+地籍调查“云指界”自2023年6月上线以来，已完

成地籍调查全业务类型共计 53 宗，涉及土地面积 62.94 万平方米，《地籍调查“云指界”创新不动产登记服务新模式》荣获江苏省自然资源厅“2023 年度全省自然资源系统创新创优成果”称号。2023 年 12 月 8 日，中国自然资源报头版刊发了《苏州探索不动产地籍调查“云指界”》。利用已有基础，苏州市自然资源和规划局创新探索制定《互联网+地籍调查“云指界”服务规范》，本标准根据《民法典》《中华人民共和国档案法》《不动产登记暂行条例实施细则》《不动产登记操作规范（试行）》以及国家有关法律法规和标准编制，依据充分，合法可行。本标准在制定过程中充分考虑了苏州市不动产地籍调查实际工作需求，进行了针对性设计，科学合理，具有前瞻性、创新性、指导性。

（四）预期经济社会效益分析

地籍调查大数据作为社会信息资源的核心组成部分，具有显著的高投入成本、广泛的应用服务领域以及长期的可重复利用性等特点。它是一个蕴含巨大价值的信息库，承载着无法估量的社会经济意义，已经转变为国民经济建设不可或缺的信息资源。随着知识经济和市场经济的持续深化，经济建设对地籍调查大数据的需求呈现持续增长的态势。地籍调查大数据所蕴藏的庞大经济与社会效益逐渐受到社会各界的广泛认同。深入挖掘这一潜在资

源，实现其社会价值和经济效益的最大化，已成为当务之急。

在地籍调查的实际工作中，充分利用“互联网+”可以有效提升工作效率，缩短勘查周期，实现人力、物力和财力的节约。同时，依托大数据的二次开发成果，提供有偿服务和利用，也能够带来显著的经济效益。借助新理论、新技术和新方法的指导，对现有的地质资料进行深度加工、系统整理和综合分析，旨在发掘新的有用信息，解决历史遗留问题，进而在国民经济建设中发挥至关重要的作用。这不仅能为各部门带来实质性的经济效益，还能进一步提升地籍调查工作在社会上的影响力和认可度。

互联网+地籍调查“云指界”工作要通过工作机制优化、统一调查和成果审核要求等，助力“交地即交证”“交房即交证”，不断提升群众和企业的获得感、幸福感。同时，推动建立地籍调查机构工作质效评价等机制，推动建立公开、公平、公正的市场环境。此外，调查工作还要逐步形成全域覆盖、要素齐全的地籍图，并依法提供地籍信息可视化查询服务，助力营商环境不断优化。

此外，通过“互联网+地籍调查”的方式，不仅可以实现环保的无纸化办公，还能极大地提高工作效率和准确性。传统的地籍调查过程中，需要大量的人力和物力投入，包括打印、填写、

传递和存储大量的纸质文件。这些过程不仅耗时耗力，而且容易出错，数据的更新和维护也是一个巨大的挑战。然而，通过“互联网+地籍调查”，我们可以将这些繁琐的过程简化为电子数据的录入、传输和存储。数据的更新和维护也变得轻而易举，只需要通过网络连接，就可以实现实时更新和共享。这不仅提高了工作效率，也大大提高了数据的准确性和可靠性。此外，这种模式还有助于推动数字化转型，促进相关行业的创新发展。通过大数据分析，我们可以对地籍信息进行更深入地挖掘和利用，为城市规划、土地使用、环境保护等领域提供更有价值的参考。

最后，通过《互联网+地籍调查“云指界”服务规范》地方标准的发布实施，将进一步强调地籍调查线上服务的重要性和紧迫性，将依托不动产登记网上（掌上）办事大厅、部门数据共享、人脸识别等技术，推进全流程“网上办”“掌上办”，相继实现常见业务“网上办”“掌上办”等多个“一件事”全流程网上办理进一步优化办事流程、精简收件材料，实现跨部门的高效协同，从以前的“线下人工跑”变为“线上数据跑”，打通了不动产登记服务的“最后一公里”。

二、任务来源

本任务来源于《关于下达 2024 年度第一批苏州市地方标准

项目计划的通知》（苏市监管标发〔2024〕5号）。标准项目名称《互联网+地籍调查“云指界”服务规范》，标准性质为推荐性标准。本项目由苏州市不动产登记中心提出，苏州市自然资源和规划局归口。

三、编制过程

1. 前期筹备。2024年3月，为应对互联网+地籍调查“云指界”的实施，不动产登记中心部署了互联网+地籍调查“云指界”服务的内容、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。实验研究、理论分析相结合的研究编制互联网+地籍调查“云指界”服务的思路和方法。

2. 资料收集与比较分析。2024年4月，在资料分析和广泛调研的基础上，对互联网+地籍调查“云指界”内容技术进行比较分析，以《不动产登记数据库标准（试行）》为基础，采用吸收整合《地籍调查规程》，对苏州市不动产地籍调查数据标准化的必要性、可行性以及标准化需求进行了深入的调研和预研究，在此基础上提出了不动产地籍调查数据地方标准的立项申请。

3. 立项下达。2024年5月，在资料分析和广泛调研的基础上，形成草案并编写标准申报书，上报至市场监督管理局。2024年6月14日，标准制定项目计划下达后，在苏州市自然资源和规划局的领导和指导下，成立了由苏州市不动产登记中心、苏州

中地行信息技术有限公司、苏州市麦斯达夫标准技术服务有限公司等单位共同组成标准起草组，起草组讨论确定了工作进度安排、任务分工及标准的初步思路，正式启动标准制定工作。

4. 总体框架设计。2024年6月20日，根据《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》（自然资办函〔2019〕1041号），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等地籍数据管理的实际需求，开展多次研讨会，了解实际操作中存在的问题和现实需求，同步进行理论分析和专家研讨，初步确定了互联网+地籍调查“云指界”服务标准的服务流程和基本方法。

5. 形成工作组讨论稿。2024年6月25日，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，形成了依据互联网形成“云指界”标准。考虑到地籍调查数据库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，在不动产登记数据库基础上，建设“云指界”平台，形成全覆盖、可更新、衔接有序的、服务于大众的服务规范，内容上根据标准编制导则和“云指界”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。

6. 重点公关。2024年7月1日，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“云指界”、如何实现地籍数据内容的共享、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。

四、主要内容相关指标确立

第1章是范围。规定了互联网+地籍调查“云指界”服务的基本条件、服务要求、服务流程和内容、平台要求、投诉处理、评价与改进等内容，总结于文本的章标题，是整个文本的框架。其中还说明了标准适用于苏州市下辖区县范围，不动产登记机构、地籍调查等部门的互联网+地籍调查“云指界”服务事项。

第2章是规范性引用文件。规定了本文件引用的标准。如下：GB/T 18894《电子文件归档与电子档案管理规范》、GB/T 42547《地籍调查规程》、TD/T 1077《地籍调查基本术语》。

第3章是术语和定义。对文中对此提及的云指界、权利人、相邻宗地权利人、云委托、界址线、界址点、地籍调查成果、指界确认书等术语进行定义。其中引用了GB/T 42547、TD/T 1077

的相关术语。

第4章是基本条件。明确了标准内的一些基础性资料，对云指界的类型进行划分，明确了本标准参与人员使用人群，以及要求参与人需要准备的资料，为后期完成提供基础条件。

第5章是服务要求。规定了完成线上地籍调查的好处，实现线上操作、统一收件材料、实时掌握动态、信息公开透明、电子成果归档等要求，依据《自然资源部关于进一步做好地籍调查工作的通知》（自然资发〔2023〕195号）总结提炼。

第6章为服务流程和内容。本标准规定了线上操作的操作流程，帮助指界参与人能够清晰了解如何操作，为参与人提供优质服务，依据网站的操作流程制定。

第7章是平台要求，本标准规定了“云指界”平台的具体工作，明确平台为参与人提供安全保障的服务，为指界人提供安全保障，信息保障，并让参与人了解平台的运用要求，也为想要搭建此平台的人提供参考。

第8章是投诉处理。本标准依据《自然资源部关于进一步做好地籍调查工作的通知》（自然资发〔2023〕195号）的要求，建立健全地籍测绘投诉机制，妥善处理相关投诉。完善地籍调查机构工作质效评价机制，及时公示调查机构成果合格率、委托人满意度等信息，方便当事人选择调查机构。

第9章是评价与改进。本标准依据苏州市自然资源和规划局的要求，建立评价与改进机制，持续完善互联网+地籍调查“云指界”服务，促进完善云指界平台。

五、主要条款的说明及相关意义

为贯彻落实全国自然资源与不动产确权登记会议精神，用实际行动不断提升便民惠企服务举措，苏州市不动产登记中心创新探索互联网+地籍调查“云指界”服务范本，实现地籍调查从“调查申请、现场指界、签章确认、成果领取”由原来的“跑多次”变为“一次也不用跑”，具体要求如下：

1、锚定一个目标。地籍调查是不动产登记工作的基础，传统线下的工作模式往往需要办事企业和群众跑多次，服务质量不高。苏州市不动产登记中心通过前期调查研究，广泛听取意见，明确了地籍调查“全流程不见面、线上云指界”的工作目标。

2、形成两种模式。通过“云指界”实现地籍调查线上、线下两种工作模式，企业群众可以根据实际需要自行选择服务方式，以更优的服务质量、更快的服务效率，让企业群众办事更安心、更放心、更舒心。

3、优化三个模块。通过“人脸识别、实名认证、视频会议多人同屏、电子签名、视频双录、结构化表格”等技术创新及理念创新，优化了“苏易登、云指界、地籍调查”三个模块，为“云

指界”顺利开展做好了技术保障。

4、实现四个线上。四个线上即：调查申请线上、现场指界线上、界址签章线上、电子成果流转线上。将不动产地籍调查服务延伸至客户家中、工作场所等，企业群众不管身处何地，都可完成全流程地籍调查；同时，也实现了地籍调查工作的无纸化。

六、重大分歧意见的处理过程和依据

本标准在编写过程中广泛收集相关部门和标准化专家的意见与建议，并对所提出的问题及时沟通交流，并无重大意见分歧。

七、与相关法律法规和国家、行业、江苏省地方标准的关系

1. 法律法规

本标准参考和依据的法律法规、政策文件如下：

《中华人民共和国物权法》

《中华人民共和国档案法》

《中华人民共和国电子签名法》（2019 修正）

《不动产登记暂行条例》

《不动产登记暂行条例实施细则》

《不动产登记操作规范（试行）》

《江苏省不动产登记条例》

《“互联网+不动产登记”建设指南》

《不动产登记簿样式（自然资源部）》

《不动产登记数据库标准（自然资源部）》（试行）
《不动产登记信息管理基础平台接入技术规范》
《政务服务电子文件归档和电子档案管理办法》
《关于在全省全面推行不动产登记“同市同标”服务的通知》
《江苏省自然资源档案分类方案及档号编制规则》
《江苏省自然资源文件材料归档范围和档案保管期限表》
《不动产权籍调查技术方案》（试行）
《苏州市不动产登记服务“同市同标”权籍调查技术规程》
《苏州市不动产登记服务“同市同标”日常权籍调查工作方案》。

2. 国家、行业和地方标准情况

经检索全国标准信息公共服务平台，未发现“互联网+地籍调查‘云指界’服务规范”相关的国家标准、行业标准和地方标准。

八、适用领域

《互联网+地籍调查“云指界”服务规范》适用于苏州市下辖区县范围，不动产登记机构、地籍调查等部门的互联网+地籍调查“云指界”服务事项。

九、推广实施建议

（一）使用对象

本标准使用对象为苏州市内不动产登记部门及其他参与部门。

（二）标准宣贯实施方案

按照党中央、国务院关于深化“放管服”改革、深入推进审批服务便民化等决策部署，以便民利企为出发点，积极开展互联网+地籍调查“云指界”，以实现规范管理、提升为民服务效能为目标，不断优化办理流程、精简办理环节、压缩办理时限，努力为企业、群众提供更加主动、高效、人性化的不动产协调服务。

1. 标准实施步骤。以互联网+地籍调查“云指界”服务规范为基础，立足已有的不动产地籍调查信息化基础，充分发挥已有信息化成果的作用。向上对接省平台、向下对接县市区平台，在确保信息数据安全的基础上，实现不动产地籍调查全程网办，切实提升便民利企服务水平，优化营商环境。

2. 邀请专家领导在全省范围内为不动产登记部门等参与部门的相关人员开展规范宣讲学习培训活动，对《互联网+地籍调查“云指界”服务规范》进行详细解读。

3. 编印宣传学习手册、视频教学片，将《互联网+地籍调查“云指界”》及实际操作中的注意要点汇编成册，印制分发给相关人员，提供专家技术指导以及标准化操作案例。

4. 规范实施后，总结各地实际经验，对后续产生的问题进行

分析、组织再调研，出台具体实施方案和细则，进一步细化规范的相关内容，形成服务规范标准体系。

（三）组织保障

1. 加强组织领导和统筹协调

进一步提高政治站位，把互联网+地籍调查“云指界”作为优化营商环境的重要抓手。切实加强组织领导，强化经费保障，确保规范尽快落地见效。

2. 加强宣传推广和解读引导

规范实施后，不动产登记机构要及时在部门网站及新媒体上做好相关宣传解读。通过门户网站、“12345”热线以及不动产登记服务评价通道等倾听收集企业和群众意见建议，及时解决突出问题。

十、起草单位和起草人员信息及分工

起草单位和主要起草人员信息及分工情况见图 1。

图 1 主要起草人员及分工

姓 名	单 位	项目分工
莫栋升	苏州市自然资源和规划局	全面统筹工作
邵繁荣	苏州市自然资源和规划局	全面统筹工作
周晓静	苏州市自然资源和规划局	项目协调
吴志峰	苏州市不动产登记中心	起草标准
陈 斌	苏州市不动产登记中心	起草标准

张伟锋	苏州市不动产登记中心	起草标准
付 强	苏州市不动产登记中心	起草标准
朱楠楠	苏州市不动产登记中心	收集资料，起草标准
金智辉	苏州中地行信息技术有限公司	起草标准
黎迎春	苏州中地行信息技术有限公司	起草标准
黄 琰	苏州中地行信息技术有限公司	编制说明
王钊柱	苏州麦斯达夫标准技术服务有限公司	修改标准
谢婷婷	苏州麦斯达夫标准技术服务有限公司	收集资料，修改标准