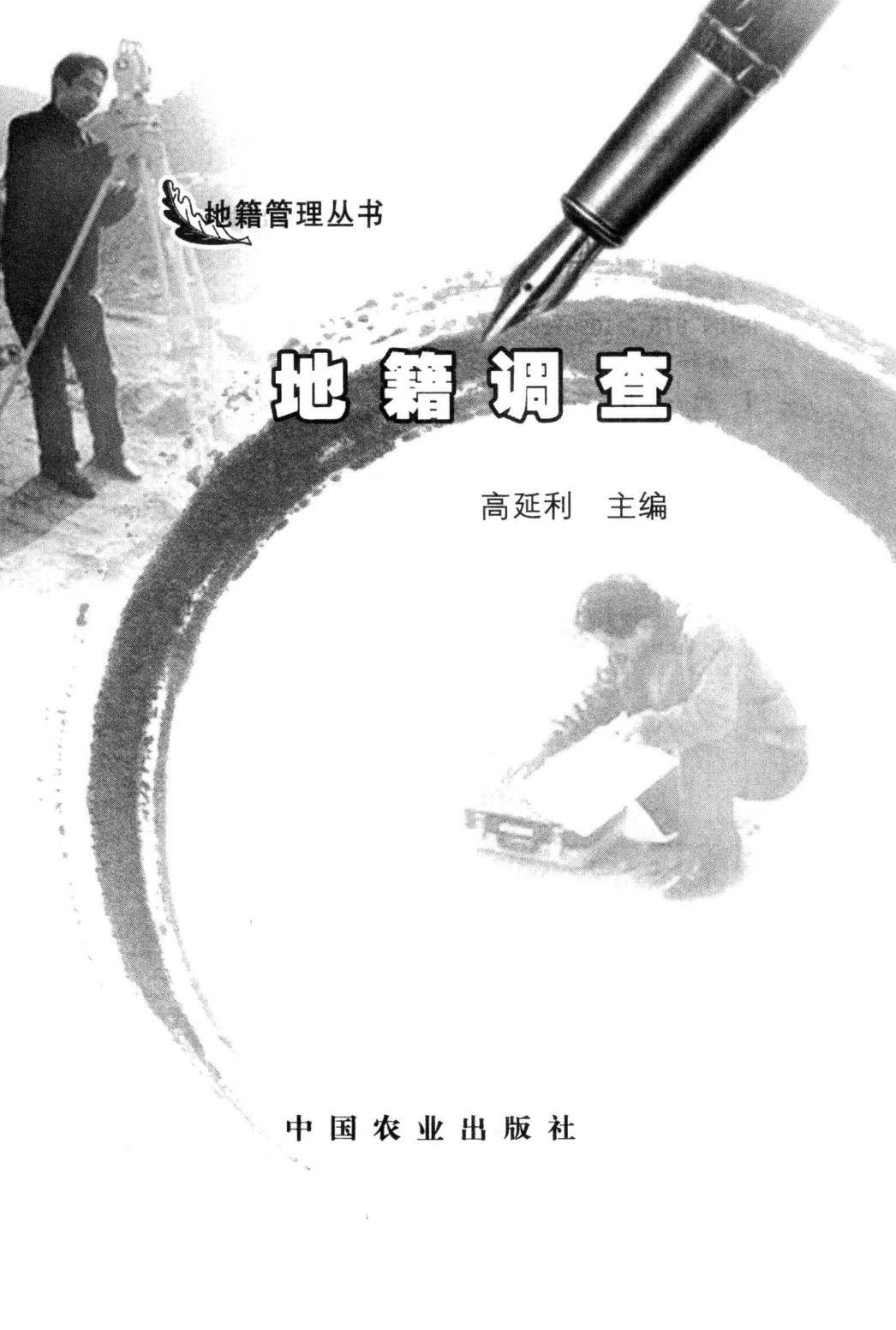


地籍管理丛书

地籍调查

高延利 主编

中国农业出版社



地籍管理丛书

地籍调查

高延利 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地籍调查/高延利主编. —北京: 中国农业出版社,
2008. 9

(地籍管理丛书)

ISBN 978-7-109-12905-4

I. 地… II. 高… III. 地籍调查 IV. P272

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 143972 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100125)

责任编辑 洪兆敏

北京通州皇家印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 2 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 9.75 插页: 1

字数: 254 千字 印数: 2 001~6 000 册

定价: 26.30 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《地籍调查》

主 编 高延利

副 主 编 温明炬 张炳智 李万东

编写人员 (以姓氏笔画为序)

孙 琦	杨祝晖	李万东	李俊祥
何欢乐	张 宁	张阳阳	张炳智
张燕妮	胡小华	胡碧霞	姜 栋
高延利	黄 亮	黄全义	扈传荣
温明炬	谭 峻	戴银萍	

目 录

第一章 概述	1
第一节 地籍制度概述	1
第二节 地籍调查概述	4
第三节 初始地籍调查概述	7
第四节 变更地籍调查概述	12
第五节 全国土地分类体系	15
第二章 初始权属调查	38
第一节 权属调查的准备工作	38
第二节 宗地权属状况调查	41
第三节 界址调查	45
第四节 地籍编号	49
第五节 绘制宗地草图	52
第六节 地籍调查表	55
第七节 初始权属调查资料的检查与归档	62
第三章 初始地籍测量	66
第一节 概述	66
第二节 地籍控制测量	68
第三节 测定界址点	80
第四节 测绘地籍图	87
第五节 宗地图的制作	104
第六节 面积量算	106

第四章 变更权属调查	127
第一节 地籍变更申请与变更调查通知	127
第二节 宗地变更权属状况调查	129
第三节 界址调查及地籍资料的变更	139
第四节 变更地籍调查的审核与资料入库	143
第五章 变更地籍测量	146
第一节 变更地籍测量的特点及准备工作	146
第二节 变更地籍测量的分类	147
第三节 测量成果资料的变更	153
第六章 成果的整理、归档与验收	157
第一节 初始地籍调查技术总结的编写	157
第二节 初始地籍调查工作报告的编写	158
第三节 初始地籍调查成果资料的整理	159
第四节 初始地籍调查成果的检查验收办法	160
第五节 初始地籍调查成果的评定标准	167
第七章 地籍调查成果的应用	176
第一节 概述	176
第二节 城镇土地利用现状与潜力调查	178
第三节 城镇地籍调查成果在城市建设与管理中的应用	186
第八章 农村土地调查	193
第一节 农村土地调查概述	193
第二节 土地权属调查	199
第三节 土地利用现状调查	214
第四节 集体土地所有权调查	231
第九章 土地勘测定界	242
第一节 土地勘测定界的概念、目的和意义	242

第二节	土地勘测定界准备工作	245
第三节	土地勘测定界外业调查	250
第四节	土地勘测定界外业测量	258
第五节	土地勘测定界内业工作	267
第十章	地籍管理信息系统	281
第一节	地籍管理信息系统概述	281
第二节	地籍管理信息系统主要功能	293
第三节	地籍管理信息系统主要子系统	302

第一章

概 述

第一节 地籍制度概述

“地籍”一词在国外最早的出处有两种观点：一种认为来自拉丁文“Caput”和“Capitastrum”，即“课税对象”和“课税对象登记簿册”；另一种认为源于希腊文“Katastikhon”，即“征税登记簿册”。地籍在我国历史悠久，表现为历代政府登记土地作为征收田赋依据的簿册。公元前 2 100 多年的夏禹时期，《禹贡篇》中记载，治理水患后，按土壤质地、水利条件将疆域土地划分三等九级，作为缴纳贡赋依据，这是我国最早地籍制度的记载。

地籍最初是为征税而建立的记载土地的位置、界址、数量、质量、权属、用途（地类）等状况的田赋清册和簿册，其主要内容是应纳税的土地面积、土壤质量及土地税额的登记。随着社会的发展，现代地籍的主要功能已转变为保护土地产权和课税服务，成为国土资源管理、城市建设管理决策的依据。国家为取得有关地籍资料和全面研究土地的权属、自然和经济状况，采取以地籍调查、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，地籍调查是最重要的一项基础性工作。

一、地籍的类别与地籍制度的建立

地籍具有空间性、法律性、精确性和连续性等特点。地籍的

时空演变经历税收、产权和多用途三个阶段，从内容看，税收地籍是产权地籍的子集，产权地籍又是多用途地籍的子集。税收地籍是各国早期建立的为课税服务的登记簿册。税收地籍记载的主要内容是土地面积和为确定税率所需的土地等级等。随着经济的发展，土地买卖日益频繁，促使税收地籍向产权地籍发展。产权地籍是国家为维护土地权利人合法权利、鼓励土地交易、防止土地投机和保护土地买卖双方的权益而建立的土地产权登记的簿册。产权地籍的主要内容是土地界线和界址点的精确位置，土地的准确面积等。多用途地籍，亦称现代地籍，是税收地籍和产权地籍的进一步发展，其目的不仅是为课税或产权登记服务，更重要的是为土地的有效利用，为全面、科学地管理土地提供信息服务。随着社会发展，科学技术的进步，地籍的内容及其应用范围不断扩展，远远突破了税收地籍和产权地籍的局限，逐步走向技术、经济、法律综合方面发展。可以说，现代地籍是以土地地块为基础的地籍信息系统。

地籍作为维护国家土地制度的工具，在调节社会生产关系中起着重要的作用。地籍制度是国家对各项地籍工作所作的各种规范化的政策、法律规定，也是地籍工作的规范化、制度化和法制化的归宿。地籍制度是通过国家的地籍管理措施得以实现的。

地籍作为一门兼具实践性、操作性和理论性的应用科学，它以研究地籍制度、地籍管理措施体系和地籍管理技术手段为主要内容。地籍的研究对象是指在地籍簿册的建立、变更和发展过程中，地籍诸要素的确定和变化规律，即对土地产权、界址、数量、质量和用途的确定和变化规律的研究。在这些要素中，土地产权是最重要的要素，因此，地籍是以土地产权的确立和调查作为学科的研究核心。

地籍是土地科学的一门重要学科，它形成甚早。地籍所研究的地籍管理措施体系是土地管理的基础与核心之一；所研究的地籍制度中土地登记是确定土地产权的法律手段，土地统计是合理

组织土地利用、实施土地规划的前提条件；所研究的地籍管理技术手段中地籍调查是土地调查重要环节，地籍信息系统是土地信息系统的重要组成部分。

二、地籍管理的手段与方法

地籍管理是国家为获得地籍资料而采取的一系列地政措施。为了保证地籍管理工作的展开，并取得预期的社会和经济效益，我们应遵循以下原则：第一，地籍管理必须有国家制度体系作为保障，有序开展工作；第二，保证地籍资料的连贯性、系统性和现势性；第三，保证地籍资料的可靠性和精确性；第四，保证地籍资料的概括性和完整性。

现阶段我国地籍管理研究的主要内容包括：土地权属调查、地籍测量、土地登记、土地统计、地籍档案与信息管理等。权属调查和土地登记是地籍管理研究体系的主体内容。权属调查和地籍测量是地籍管理的基础性工作，地籍档案与信息管理等是土地登记、土地统计的后续工作，是地籍管理各项工作成果的归宿，并为土地管理各项工作提供参考和依据。

地籍管理措施体系历来是国家地政措施的重要部分，它是一项集政策、法律、经济和技术为一体的综合性管理措施。

为保证地籍管理的各项措施的实施，国家一方面要强化行政手段，另一方面必须重视地籍管理方面的立法。我国早在 20 世纪初就有《土地法》，其中专设“地籍篇”，并相应制定了土地登记规则、地价调查估计规则等地籍法规。20 世纪 50 年代后，尤其是改革开放以来，国家更重视运用行政、法律手段促进地籍管理工作的规范化、制度化和科学化。

地籍测量历来是地籍管理的最基本的技术手段，从地籍的产生开始，就离不开土地经界的丈量和面积量算。随着现代科学技术的发展，地籍测量工作逐步从最简易的丈量，发展到用光学仪器测量，再发展到用电子全站仪测量；测绘技术的进步，使得测绘手段与方法不断得到更新，提高了成果质量。地籍测绘成果是

地籍管理的基本图件及权属认证资料。

有史以来，地籍最简单、最直观的表现形式是图簿册。簿册是土地状况的集中反映，图是产籍状况的空间位置描绘，它们都是地籍管理的手段和工具，随着科学技术的发展，原始的图簿册将被先进技术和信息化处理的图簿册所替代。

随着计算机技术的发展与应用，地籍管理手段的自动化水平大大提高。建立以计算机信息处理为平台的地籍数据库和信息系统，可以实现数据的采集、处理、更新的自动化和信息化。实现地籍资料的信息化处理是地籍管理手段发展的方向。

第二节 地籍调查概述

地籍调查是指依照国家的规定，通过权属调查和地籍测量，查清宗地的权属、界址线、面积、用途和位置等情况，形成数据、图件、表册等调查资料，为土地注册登记、核发证书提供依据的一项技术性工作。地籍调查是土地登记的法定程序，是土地登记的基础工作，其资料成果经土地登记后，具有法律效力。为保证城镇（包括村庄）地籍调查工作规范、有序，符合土地登记的要求，原国家土地管理局制定了《城镇地籍调查规程》（TD 1001—1993）。该《规程》从我国实际出发，按照合法、有效、可行、满足当前地籍管理和土地登记需要，本着有重点、有步骤地完善我国地籍管理制度的原则，对当前开展的地籍调查的内容、方法、程序、精度和成果资料等作了系统性、整体性的规定。对于规范全国的地籍调查工作，因地制宜采用调查方法和先进科学技术手段，促进调查工作的有效开展，建立和完善地籍管理制度起到了重要作用。

一、地籍调查的作用和意义

我国实行的是土地产权登记制度，登记之前须对登记材料进行实质审查，对需要登记的土地开展地籍调查，查清和核实每宗

地的地籍要素，目的是保护土地产权人的合法权利和利益，建立起科学的地籍管理制度。

地籍调查成果是地籍管理的依据和基础，初始地籍调查起到了地籍管理基础建设的作用，随着变更地籍调查的开展，地籍管理信息库建设越来越丰富，不仅奠定了地籍管理的基础，也为土地管理科学的研究积累了资料。

二、地籍调查的主要内容

当前我国实行的土地登记制度，要求对每宗土地的登记应反映登记对象质和量方面的要素，包括土地权利主体、土地权属性质和来源、土地权利客体及与这三方面直接相关的其他内容。土地权利主体是指土地权利人，包括集体土地所有权人、国有土地使用权人、集体土地使用权人和地役权人。土地权利客体指土地权利、义务所共同指向的对象。地籍调查时对土地权利主体调查的内容包括土地权利人的地址、单位名称或个人姓名、法定代表人、个人身份证明等。地籍调查时对土地权属性质和来源调查的内容包括土地的所有权、使用权、他项权利的性质及其来源证明。地籍调查时对土地权利客体调查的内容包括土地的界址、面积、坐落、用途（地类）、使用条件、等级和价格等。其他相关内容的调查包括土地及其地上建筑物、构筑物的权利限制等。

为了满足土地登记的需要并为制定土地税费标准、土地利用规划、城市规划、区域性规划和有关政策提供科学依据，地籍调查必须对每宗土地进行确切的描述和记载，因此，地籍调查的主要内容可概括为土地权属调查和地籍测量。

土地权属调查指通过对土地权属及其权利所及的界线的调查，在现场标定土地权属界址点、线，绘制宗地草图，调查用途，填写地籍调查表，为地籍测量提供工作草图和依据。土地权属调查的基本单元是宗地。

地籍测量指在土地权属调查的基础上，借助仪器，以科学的

方法，在一定区域内，测量宗地的权属界线、界址位置、形状等，计算面积，测绘地籍图和宗地图，为土地登记提供依据。地籍测量的内容包括：地籍控制测量，地籍细部测量。地籍细部测量又分为：测定界址点位置、测绘地籍图、宗地面积量算、绘制宗地图。

权属调查和地籍测量有着密切联系，但也存在着质的区别。权属调查主要是遵循规定的法律程序，根据有关政策，利用行政手段，调查核实土地权利状况，确定界址点和权属界线的行政性工作，权属调查工作主要是定性的；地籍测量则主要是测量、计算地籍要素的技术性工作，地籍测量工作主要是定量的。

地籍调查是依照法律程序和技术程序，采用科学方法进行的，调查工作具有法律性质，成果对于维护法律尊严、政府威望、树立国土资源行政主管部门的管理权威和信誉具有重要作用，地籍调查成果经土地登记后具有法律效力。

三、地籍调查分类

地籍调查通常分为初始地籍调查和变更地籍调查。

初始地籍调查是土地总登记前的区域性普遍调查。变更地籍调查是在变更土地登记或初始土地登记时利用初始地籍调查成果对变更宗地的调查，是地籍管理的日常性工作。

地籍调查还可按区域范围分为城镇地籍调查和村庄地籍调查。

城镇地籍调查是指对城市、建制镇以及城镇以外的工矿、企事业单位所进行的权属调查和地籍测量，由于城镇土地利用率高、建筑物密集、土地价值高等因素，对城镇地籍测量的精度要求也比较高，城镇地籍图的比例尺一般为 1:500 或 1:1000。村庄地籍调查是指对农村居民点用地按城镇地籍要求进行的地籍调查，对村庄地籍测量的精度要求较城镇地籍测量低，村庄地籍图的比例尺一般为 1:1000 或 1:2000。

四、地籍调查技术依据

地籍调查的基本技术依据有以下几个方面：《城镇地籍调查规程》、《城镇变更地籍调查技术规定》（试行）及《地籍图图式》；《中华人民共和国土地管理法》；《城市测量规范》；《土地利用现状分类》；《确定土地所有权和使用权的若干规定》；其他相关政策、法规、政策性文件，有关部门规范性文件、批复、答复、函；地方制定的政策及技术标准的补充规定。

第三节 初始地籍调查概述

初始地籍调查是土地总登记前的区域性普遍调查，初始地籍调查是地籍信息获取技术之一，是地籍工作的一项极其重要的基础工作。初始地籍调查一般要在无地籍资料或地籍资料比较散乱，严重缺乏、陈旧的状况下，才开展这项工作。这项工作涉及到司法、税务、财政、规划、房产等多方面，规模大，范围广，内容浩繁而复杂、费用巨大。

初始地籍调查的成果为产权管理、地政管理、税收、统计、规划及建立地籍信息系统提供基础资料，因此要求其成果必须具有完整性、可靠性和精确性。初始地籍调查既是一项政策性、法律性和社会性很强的具体工作，又是一项集科学性、技术性、实践性、统一性、严密性于一体的基础工作。

一、初始地籍调查目的

初始地籍调查的目的就是在某一时期内，依照有关法律程序对县以上某一行政辖区内申请登记的全部宗地进行全面现场调查，以核实宗地的权属和确认宗地界址的实地位置并掌握土地利用情况，再通过地籍测绘获得宗地界址点的平面位置、宗地形状及其面积的准确数据，并把它们记载于地籍调查表和地籍图上，建立一套准确、完整的地籍卡、册、图，并建立地籍档案。从而

为土地登记、核发土地使用证书做好技术上的准备，并满足地政管理、税费征收、城乡规划、农田保护、房地产市场管理及土地动态监测以及其他国民经济各部门之需要。所以，初始地籍调查是一项非常重要的基础工作，从根本上讲是为维护国家土地制度、保护土地权利人的合法权益服务的，并为制定土地政策与土地利用计划等提供基础资料。

二、初始地籍调查的内容、对象

(一) 初始地籍调查的内容

初始地籍调查的内容包括初始权属调查和初始地籍测量。初始权属调查的目的是：查清行政辖区内申请登记的全部宗地的权属、界址位置、用途等。初始地籍测量的目的是：建立覆盖整个登记行政辖区的地籍平面控制网、测量行政辖区内申请登记的全部宗地的界址点平面位置、宗地形状、面积，绘制地籍图和宗地图，建立地籍档案等。

(二) 初始地籍调查对象

初始地籍调查对象包括村庄初始地籍调查和城镇初始地籍调查。城镇初始地籍调查的范围是：城市、建制镇和独立工矿的用地。村庄初始地籍调查的范围是：城镇郊区、集镇、村庄，国营农、林、牧、渔场和农民集体经济组织使用的非农业建筑用地。

三、初始地籍调查的工作程序

初始地籍调查的工作程序包括准备工作、初始权属调查、初始地籍测量、文字总结、资料整理、检查验收等几个方面（图 1-1）。

初始地籍调查的准备工作主要包括：组织准备、宣传工作、试点工作、技术培训、资料收集与踏勘、制定初始地籍调查技术方案等；初始权属调查的工作程序主要包括：宗地权属状况调查、界址调查、绘制宗地草图、填写地籍调查表；初始地籍测量的工作程序主要包括：地籍控制测量、测定界址点、测绘地籍图、制作宗地图、面积量算；初始地籍调查的文字总结主要包

括：编写初始地籍调查的工作报告和技术报告。

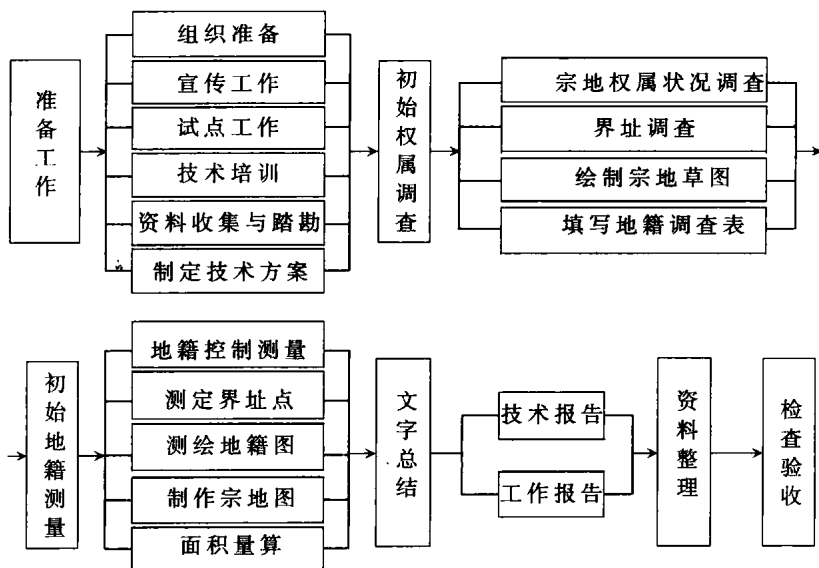


图 1-1 初始地籍调查的工作程序

四、开展初始地籍调查的基本条件

初始地籍调查是一项政策性、技术性很强的工作，开展这项工作必须具备以下条件。

（一）组织保证

成立以市、县领导为组长，各有关部门负责人参加的土地登记领导小组或由当地政府授予国土资源行政主管部门负责，在国土资源行政主管部门设立办公室，负责具体组织实施。

（二）经费保障

在土地登记费尚未收取之前，所需经费可从当地财政或土地收益中垫付，待发证收取土地登记费后再归还。

（三）技术设备准备

要具备一定的技术力量和仪器设备。承担地籍测量的作业单位，应有测绘许可证。

五、初始地籍调查准备工作

初始地籍调查是土地总登记前的区域性普遍调查，是一项综合性的系统工程，在开展初始地籍调查前，应做好充分的准备工作，以便确保工作的顺利进行，并使调查成果质量符合要求。

（一）组织准备

初始地籍调查工作由当地政府组织开展，成立专门的领导机构，并责成调查辖区内各级国土资源行政主管部门成立相应的工作机构，负责本辖区内初始地籍调查工作的实施，组织调查队伍，对辖区内的初始地籍调查工作进行技术指导、组织协调及检查验收。各级组织机构要选定负责人，职责明确，分工有序，使初始地籍调查工作的质量有管理上的保证。

初始地籍调查工作开展之前，必须制定组织方案。该方案包括了调查的区域范围、时间、经费、方法、程序、人员组织等。科学的计划可以加速工作的进程，节省人力、物力、财力，并可减少不必要的浪费。

初始地籍调查工作是否顺利开展，调查队伍是关键。调查队伍应由土地行政管理人員和专业技术人员组成，人员包括土地管理、法律、测量、计算机等专业人员。

（二）宣传工作

初始地籍调查工作牵涉千家万户，需要土地权利人的密切配合。为了得到广大群众对这项工作的理解和支持，要充分利用新闻媒体进行宣传、报道。各级政府应召开本辖区内的用地单位领导动员大会，要求用地单位派专人协助初始地籍调查工作。通过宣传发动工作，使用地单位对初始地籍调查的意义及重要性有较为深刻的理解，得到他们的大力支持。

（三）试点工作及技术培训

由于地籍调查涉及许多方面的法规政策，各地区情况有不同的特殊性，同时地籍调查工作涉及不同专业，为使调查工作在行政管理、技术标准上统一，开展初始地籍调查工作前，应进行试