

国 家 级 重 点 教 材



# 地籍管理

◎ 主 编

林增杰 严星 谭峻

 中国人民大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

地籍管理/林增杰, 严星, 谭峻 主编.  
北京: 中国人民大学出版社, 2001  
国家级重点教材

ISBN 7-300-03726-7/F·1116

I. 地…

II. ①林…②严…③谭…

III. 地籍管理-高等学校-教材

IV. P273

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 07412 号

普通高等教育“九五”国家级重点教材

**地籍管理**

主编 林增杰 严星 谭峻

---

出版发行: 中国人民大学出版社

(北京海淀路 157 号 邮编 100080)

邮购部: 62515351 门市部: 62514148

总编室: 62511242 出版部: 62511239

E-mail: rendafx@public3.bta.net.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市新世纪印刷厂

---

开本: 787×980 毫米 1/16 印张: 26 插页 3

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第 1 次印刷

字数: 468 000

---

定价: 31.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 前 言

《地籍管理》由原国家土地管理局科技宣教司组织编写，作为土地管理专业第一轮规划教材，于1990年由林增杰教授主编、中国人民大学出版社出版。《地籍管理》的出版，对解决土地管理专业教材的短缺以及丰富和完善土地管理教材体系发挥了积极作用。

随着土地管理事业的发展和地籍管理工作体系的进一步完善，《地籍管理》（修订本）被列入原国家土地管理局科技宣教司组织编审的第二轮全国高校土地管理专业和土地规划与利用专业的统编教材，于1994年由严星副教授、林增杰教授主编，中国人民大学出版社出版。

这本《地籍管理》由原国家土地管理局推荐，被教育部批准确定为普通高等教育“九五”国家级重点教材（国家教育委员会教育[1997]16号文件）。

这次教材的编写是根据教育部关于“九五”国家级重点教材编写的要求和土地管理工作的新形势进行的。由中国人民大学土地管理系林增杰、严星教授和谭峻副教授主编，中国人民大学出版社出版。

本版教材与1994年版相比较，具有以下特点：（1）在体系上作了较大的调整，以原来的七章为基础，扩大为五篇十五章。第一篇绪论：第一章论述了地籍和地籍管理的概念及其内容体系，第二章介绍了地籍管理的沿革；第二篇土地调查：第三至六章分别阐述了土地利用现状调查、地籍调查、土地条件调查和土地利用动态遥感监测的主要内容和方法以及它们之间的联系；第三篇土地登记：第七至十章分别阐述了土地登记的理论依据、初始土地登记和变更土地登记的程序和方法，土地权属的确定及争议的解决；第四篇土地统计：第十一至十三章，阐述了土地统计原理，介绍了土地统计内容和我国现行的土地统计制度；第五篇包括第十四章地籍档案管理和第十五章地籍管理信息系统。从而丰富和充实了地籍管理的内容体系；（2）根据新修订的《土地管理法》的有关规定，增加了

土地条件调查、土地利用动态遥感监测、土地权属的确定及争议的解决和地籍管理信息系统等内容；(3) 为避免与其他教材的重复，删去了土地定级估价一章；(4) 充实了建国以来特别是改革开放以来地籍管理的发展历程，补充了土地登记制度、扩展和细化了初始土地登记和变更土地登记的内容。

本次编写工作是在 1994 年版的基础上进行的，第一、十章由林增杰负责修订、执笔，第二、三、七、八、九章由严星修订，第四章由王邻孟修订，第五章由尚国珩执笔，第六章由沙志刚执笔，第十一、十二、十三章由赵毓芳修订，第十四章由卢立为修订，第十五章由谭峻执笔。最后由林增杰、严星教授和谭峻副教授负责统稿和定稿。

参加 1990 年版编写的人员有：严星、林增杰、边信玲、王邻孟、胡存智、廖永林、赵久田、魏淑英、赵毓芳、邱泽元、叶剑平、黄岚、谭峻等。参加 1994 年（修订本）修订的人员除原有作者外，还有刘育成、高延利、沙志刚、叶明权、俞明轩、韩立英、何平、王广华、卢立为等。

本教材的编写，得到了国土资源部原国家土地管理局副局长马克伟、地籍司领导及土地登记处赵龙处长、何平副处长、法规司赵久田处长的帮助，他们提供了珍贵的资料并提出了宝贵的意见，在此向他们致谢！在教材的编写过程中，曾参阅了有关书籍和资料，引用了其中的部分内容，在此向有关作者表示感谢！并向关心本教材编著和出版工作的所有领导和同志致谢！

本书可作为高等学校土地资源管理、工程管理房地产管理方向的专业教材，并可供中等教育及学位教育作参考书，也可供从事土地管理和房地产管理方面的科研和实际工作者参阅以及干部培训之用。

限于编著者水平，献给读者的这本教材，难免存在疏漏甚至谬误之处，我们恳切期望得到专家、学者及所有同行和读者的批评、指正。

编著者

2000 年 12 月 1 日

# 目 录

## 第一篇 绪论

|                    |    |
|--------------------|----|
| 第一章 地籍与地籍管理        | 3  |
| 第一节 地籍的概念与类别       | 3  |
| 第二节 地籍管理的概念和任务     | 9  |
| 第三节 地籍管理的原则和内容     | 13 |
| 第二章 我国地籍管理的历史沿革    | 19 |
| 第一节 地籍的产生和历史发展     | 19 |
| 第二节 民国时期的地籍管理      | 31 |
| 第三节 社会主义地籍管理的形成和发展 | 35 |

## 第二篇 土地调查

|                  |     |
|------------------|-----|
| 第三章 土地利用现状调查     | 47  |
| 第一节 土地利用现状调查概述   | 47  |
| 第二节 土地利用现状分类     | 50  |
| 第三节 县级土地利用现状调查程序 | 56  |
| 第四节 调查成果的整理和检查验收 | 64  |
| 第五节 土地利用现状调查各级汇总 | 81  |
| 第四章 地籍调查         | 97  |
| 第一节 地籍调查概述       | 97  |
| 第二节 土地权属调查       | 103 |
| 第三节 地籍测量         | 115 |
| 第四节 变更地籍调查       | 122 |
| 第五章 土地条件调查       | 128 |

|            |                   |            |
|------------|-------------------|------------|
| 第一节        | 土地条件调查概述          | 128        |
| 第二节        | 土地自然条件调查          | 132        |
| 第三节        | 土地社会经济条件调查        | 147        |
| <b>第六章</b> | <b>土地利用动态遥感监测</b> | <b>152</b> |
| 第一节        | 土地利用动态遥感监测概述      | 152        |
| 第二节        | 多源数据预处理           | 157        |
| 第三节        | 变化信息发现及变化类型确定     | 161        |
| 第四节        | 外业核查及变化信息后处理      | 165        |
| 第五节        | 监测精度评定            | 166        |
| 附录         | 土地利用动态遥感监测统计表     | 168        |

### 第三篇 土地登记

|            |                      |            |
|------------|----------------------|------------|
| <b>第七章</b> | <b>土地登记概述</b>        | <b>179</b> |
| 第一节        | 土地登记概念和种类            | 179        |
| 第二节        | 三种基本的土地登记制度          | 188        |
| 第三节        | 土地登记内容               | 193        |
| <b>第八章</b> | <b>初始土地登记</b>        | <b>201</b> |
| 第一节        | 初始土地登记概述             | 201        |
| 第二节        | 初始土地登记申请             | 205        |
| 第三节        | 权属审核                 | 214        |
| 第四节        | 注册登记、颁发土地证书          | 221        |
| 附录         | 初始土地登记主要文件           | 228        |
| <b>第九章</b> | <b>变更土地登记</b>        | <b>248</b> |
| 第一节        | 变更土地登记的特点和类型         | 248        |
| 第二节        | 土地权利设定登记             | 256        |
| 第三节        | 土地权利变更登记             | 270        |
| 第四节        | 名称、地址和土地用途变更登记       | 278        |
| 第五节        | 注销土地登记               | 284        |
| <b>第十章</b> | <b>土地权属的确定及争议的解决</b> | <b>288</b> |
| 第一节        | 土地权属概述               | 288        |
| 第二节        | 土地权属的确定              | 296        |
| 第三节        | 土地权属争议处理             | 305        |

## 第四篇 土地统计

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>第十一章 土地统计基本原理</b> ..... | 313 |
| 第一节 统计与土地统计.....           | 313 |
| 第二节 土地统计的含义和特点.....        | 315 |
| 第三节 土地统计的对象、任务与法律依据.....   | 317 |
| <b>第十二章 土地统计内容</b> .....   | 321 |
| 第一节 土地统计设计.....            | 321 |
| 第二节 土地统计调查.....            | 325 |
| 第三节 土地统计整理.....            | 328 |
| 第四节 土地统计分析.....            | 330 |
| <b>第十三章 现行土地统计制度</b> ..... | 342 |
| 第一节 初始和日常土地统计制度.....       | 342 |
| 第二节 基层土地统计和国家土地统计.....     | 344 |
| 附录一 县、乡土地统计账簿.....         | 351 |
| 附录二 土地统计指标解释.....          | 360 |

## 第五篇 地籍档案管理与地籍管理信息系统

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>第十四章 地籍档案管理</b> .....   | 365 |
| 第一节 地籍档案管理概述.....          | 365 |
| 第二节 地籍档案的收集与整理.....        | 372 |
| 第三节 地籍档案的鉴定和统计.....        | 383 |
| 第四节 地籍档案的保管和利用.....        | 384 |
| <b>第十五章 地籍管理信息系统</b> ..... | 390 |
| 第一节 地籍管理信息系统概述.....        | 390 |
| 第二节 地籍管理信息系统设计.....        | 398 |
| 第三节 地籍管理信息系统实施.....        | 403 |

# 第一篇

## 绪 论



# 第一章 地籍与地籍管理

土地是人类立足的场所，生存的条件和使人类劳动过程能够得以全部实现的基本条件与基础。地籍是人们认识和运用土地的自然属性、社会属性和经济属性的产物，是组织社会生产的客观需要。地籍管理历来是国家行政管理的措施之一，是地政的重要组成部分，是土地管理的基础性工作。地籍和地籍管理是随着社会生产力和生产关系的发展而不断发展和完善的。

## 第一节 地籍的概念与类别

### 一、地籍的概念

地指土地，为地球表层的陆地部分，包括海洋滩涂和内陆水域。籍有簿册、清册、登记之说。颜师古对《汉书·武帝纪》中“籍吏民，马，补车骑马”的“籍”注为“籍者，总入籍录而取之”。所以，地籍最简要说土地登记册。在我国历史上，籍字也有税之意。即税由籍而来，籍为税而设。在1979年出版的《辞海》中，把地籍称为：“中国历代政府登记土地作为田赋根据的册籍”。

地籍一词在国外认为最早来自拉丁文“Caput”和“Capitastrum”，前者意为课税的对象，后者译为课税对象的登记或清册。现代词典提出源于希腊文“Katastikhon”，引申为征税登记簿册。在英、法、德、俄等文中，地籍为土地编目册，不动产登记簿册，按地亩征税课目而设的簿册。在美国，地籍是指关于一宗地的位置、四至、类型、所有权、估价和法律状况的公开记录。日本则认为地籍是对每笔土地的位置、地号、地类、面积、所有者的调查与确认的结果加以记载的簿册。国际地籍与土地登记组织提出的地籍含义是：在中央政府控制下根据地籍测量测得的宗地登记图册。

1997年台湾新版《地政大词典》中，“地籍(cadaster)”是指测量各宗土地之方位、界址、形状并计算其面积大小、同时查明土地之坐落、类别、土地权利

状况与使用情形等，记载于图册，以便明了土地状况、确定土地权属而为课征土地税及实施土地政策之依据。简化的地籍，为记载土地及建物之标示及权利事项的图册。

从以上各种地籍的概念可知，地籍最初是为征税而建立的一种田赋清册或簿册，即按田亩征税课目而设置的簿册。其主要内容是应纳课税的土地面积、土壤质量及土地税额的登记。地籍作为某种用途的簿册的含义，至今虽未改变，但是，随着社会的发展，地籍的概念和内容却有了很大的发展。现代地籍已不仅是课税对象的登记清册，而且还包括了土地产权登记、土地分类面积统计和土地等级、地价等内容的登记簿册。由此可见，地籍的作用从最初的以课税为目的，扩大为产权登记和土地利用的依据。同时，随着科技的发展和社会的进步，地籍除采用簿册登记外，还编绘地籍图，采用图册并用的手段。现代地籍又从图册逐步向运用电子计算机技术建立地籍信息系统的方向发展。

在介绍上述各种地籍概念的基础上，可以归纳为地籍是指国家为一定目的，记载土地的位置、界址、权属、数量、质量、地价和用途（地类）等基本状况的图册。

## 二、地籍的特性

地籍是土地的户籍，它具有不同于其他“户籍”的特性。如它的空间性、法律性、精确性和连续性等特点。

### 1. 地籍的空间性

地籍的空间性是由土地的空间特点所决定的。土地的数量、质量都具有空间分布的特点。在一定的空间范围内，地界的变动，必然带来土地使用面积的改变，各种地类界线的变动，也一定带来各地类面积的增减。所以，地籍的内容不仅记载在簿册上，同时还要标绘在图纸上，并力求做到图与簿册的一致性。

### 2. 地籍的法律性

地籍的法律性体现了地籍图册资料的可靠性，如地籍图上的界址点、界址线的位置和地籍簿上的权属记载及其面积的登记等都应有法律依据，甚至有关法律凭证还是地籍的必要组成部分。

### 3. 地籍的精确性

地籍的原始和变更的资料一般要通过实地调查取得，同时还要运用先进的测绘和计算方面的科学技术手段，才能保证地籍数据的精确性。

#### 4. 地籍资料的连续性

社会生产的发展和建设规模的扩大,以及土地权属的变更,都会使地籍数据失实。所以,地籍不是静态的,必须经常更新,保持资料的记载和数据统计的连续性,否则难以反映它的现势性。

### 三、地籍的类别

随着地籍使用范围的不断扩大,其内容更加充实,类别的划分也更趋于合理。地籍可以按其发展阶段、对象、目的和内容的不同,划分为以下几种类别体系:

#### (一) 按地籍的发展阶段,划分为税收地籍、产权地籍和多用途地籍

在一定社会生产方式下,地籍具有特定的对象、目的、作用和内容,但它不是一成不变的。从资本主义国家的地籍发展史来看,大致经历了税收地籍——产权地籍——多用途地籍三个阶段。

税收地籍是各国早期建立的为课税服务的登记簿册。税收地籍是指最初地籍仅仅具有为税收服务的功能,所以,税收地籍记载的主要内容是纳税人——业主的姓名、地址和纳税单位的土地面积以及为确定税率所需的土地等级等。税收地籍所采用的手段主要是丈量地块面积和按土壤质量及产量、收入评定土地等级。为税收地籍而进行的测量工作,一般是图解测量。

随着经济的发展,土地买卖日益频繁和公开化,促使税收地籍向产权地籍发展。产权地籍亦称法律地籍,是国家为维护土地合法权利、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。凡经登记的土地,其产权证明具有法律效力。产权地籍最重要的任务是保护土地所有者、使用者的合法权益和防止土地投机。为此,产权地籍必须以反映宗地的界线和界址点的精确位置,以及产权登记的准确面积等为主要内容。为了使土地界线、界址拐点能随时在实地准确地复原和保证土地面积计算的精度要求,一般采用解析,或解析与图解相结合的地籍测量方法。

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,更重要的是为各项土地利用和土地保护,为全面、科学地管理土地提供信息服务。随着科学技术的发展,特别是电子计算机和航测、遥感技术的发展与广泛的应用,地籍的内容及其应用范围也大为扩展,远远突破了税收地籍和产权地籍的局限,并逐步向技术、经济、法律综合全方位发展,其手段也逐步将被光电、遥感、电子计算机和缩微技术等所代替。

## **(二) 按地籍的特点和任务，分初始地籍和日常地籍**

土地的数量、质量、权属及其空间分布利用、使用状况，都是动态的，地籍必须始终保持现势性。根据土地特性和地籍连续性的特点，为了经常保持地籍资料的现势性，国家必须建立初始地籍和日常（变更）地籍。

所谓初始地籍是指在某一时期内，对县以上行政辖区内全部土地进行全面调查后，最初建立的图册，而不是指历史上的第一本簿册。日常地籍是针对土地数量、质量、权属及其分布和利用、使用情况的变化，以初始地籍为基数，进行修正、补充和更新的地籍。初始地籍和日常地籍是地籍不可分割的完整体系。初始地籍是基础，日常地籍是对初始地籍的补充、修正和更新。如果只有初始地籍而没有日常地籍，地籍将逐步陈旧，变为历史资料，失去现势性、失去其使用价值。相反，如果没有初始地籍，日常地籍就没有依据、基础，也就不存在日常地籍了。

日常地籍一般包括以下几方面内容：

### **1. 建立初始地籍**

在完成了土地利用现状调查或城镇地籍调查的基础上建立初始地籍。即进行初始土地登记和初始土地统计，为日后进行土地变更登记和开展统计调查，建立土地统计台账和基层土地统计簿等日常地籍管理工作做好准备。

### **2. 建立土地变更登记制度**

建立了初始地籍之后，还应有相应的日常地籍管理制度与之配套，即相应地建立起日常的变更登记制度，要求平时发生的土地所有权、土地使用权、主要用途及土地他项权利等的变更由使用者及时申请，由土地管理机关随时予以办理变更登记手续。即一发生变更，随时变更调查、及时变更登记。

### **3. 建立日常土地统计制度**

开展年度土地统计调查，即土地变更调查，核实土地的权属、用途、地类、面积、界址等动态变化情况，建立原始记录和统计台账制度，编写土地统计年报，使其发挥对土地管理成果的信息反馈和统计监督的职能。

### **4. 建立土地利用动态遥感监测制度**

开展遥感监测，获取卫星影像、数字化的调查图，利用分层信息材料、变化的信息图斑核查土地利用变更状况，编制各种土地利用动态遥感监测统计表等。

日常地籍管理的几个基本方面，其内容并不是一成不变的，它既然是地籍管理的一项经常性工作，它也就会随着地籍管理工作的逐步深入而日趋完善。

## **(三) 按行政管理的层次，分为国家地籍和基层地籍**

习惯上将县级以上各级土地行政主管部门所从事的地籍工作称为国家地籍，

基层地籍是指县级以下的乡（镇）土地管理所和村级生产单位（国营农牧渔场的生产队），以及其他非农业建设单位所从事的地籍工作。

也可根据权属单位取得土地权属的级别管理层次来划分。随着城乡经济体制的改革，以及土地所有权和使用权的分离，客观上形成了两级土地权属单位。一级土地权属单位指农村集体土地所有单位及直接从政府取得对国有土地的使用权的单位，即由国家出让、租赁和土地征用、划拨取得国有土地使用权的单位；二级土地权属单位是指从一级土地权属单位取得对集体土地承包使用权的单位和个人，或通过国有土地的转让取得的国有土地的使用权的单位或个人。根据我国客观存在两级土地权属单位的事实，地籍可以按其管理层次，划分为国家地籍和基层地籍两种。

国家地籍是指以集体土地所有权单位的土地和国有土地的一级土地使用权单位的土地为对象的地籍。基层地籍是指以集体土地使用者的土地和国有土地的二级使用者的土地为对象的地籍。当前，为强化国家对各项非农业建设用地的控制管理，可以把农村宅基地及乡、镇、村企业建设用地等方面的地籍，划属国家地籍。从地籍的作用而言，基层地籍主要服务于对土地利用或使用的指导和监督；国家地籍则主要服务于土地权属的国家统一管理，它们是相互衔接、互为补充的一个完整体系。

#### （四）按城乡土地的不同特点，划分为城镇地籍和农村地籍

根据城镇土地和农村土地的职能、特点和权属的区别，地籍可以分为城镇地籍和农村地籍两种类型。城镇地籍的对象是城市 and 建制镇的建成区的土地，以及独立于城镇以外的工矿企业、铁路、交通等的用地。农村地籍的对象是城镇郊区及农村集体所有土地，国营农场使用的国有土地和农村居民点用地等。由于城镇土地利用率高、集约化程度高，建（构）筑物密集，土地价值高，其位置和交通条件所形成的级差收益十分悬殊，所以，城镇地籍需要采用更大比例尺（1:500）的图纸，其数据及界址的获取要求采用精度较高的测量方法和面积测算的方法。在地籍的内容、方法、权属处理及其成果整理、图册编制等方面，城镇的都比农村的复杂得多，技术要求也更高。农村居民点（村镇）地籍与城镇地籍有许多相同的地方，所以，在实践中农村居民点地籍可以按城镇地籍的相近要求建立，并统称为城镇村庄地籍。

### 四、多用途地籍的作用

建立地籍的目的，一般应由国家根据生产和建设的发展需要，以及科学技术

发展的水平来确定。目前，我国的地籍也已由课税为目的，扩大为产权登记、土地利用服务的多用途地籍。多用途地籍的作用具体归纳如下：

### **(一) 为土地管理服务**

地籍是土地管理的基础，提供有关土地数量、质量和法律状况的基础资料，是调整土地关系、合理组织土地利用的基本依据。土地使用状况及其经界位置的资料，是进行土地分配和再分配，土地出让、转让和征用、划拨工作的重要依据；土地的数量、质量及其分布和变化规律是组织土地利用，编制土地利用总体规划的基础资料。地籍资料的完整、准确及其现势程度是科学管好用好土地的基本条件。

### **(二) 为保障土地权属服务**

地籍的核心是权属。地籍是记载土地权属界址线、界址拐点位置，以及土地权属来源及其变更的基本依据等的图册。所以，它是调处土地争执、复原界址、确认土地产权最有力的依据；是维护土地的社会主义公有制，保护土地所有者和土地使用者的合法权益的最具有公信力的基础资料。

### **(三) 为国家的生产和建设服务**

完整准确的地籍图册和统计表册，是国家编制国民经济计划，制定相关政策及各项规划的基本依据，是组织工农业生产和进行各项建设的基础。地籍是提供土地资源的自然状况、社会经济状况，以及土地的数量、质量及其分布状况的基本资料，掌握和科学地运用这些基本资料，不仅可以指导生产和建设，而且可以进行各项效益分析，避免失误。

### **(四) 为改革土地使用制度服务**

我国土地使用制度改革的主要内容，是变过去不合理的土地无偿、无限年期和无流动使用为有偿、有限年期使用。实行土地有偿使用制度，需要制定土地使用费和各项土地课税额的标准，开辟土地使用权的出让、转让市场。记载每宗地的面积大小、用途、等级和土地所有权、使用权状况的地籍，是实行土地使用制度改革、开征各项土地税（费）和进行土地使用权出让、转让活动的基本依据。

### **(五) 为城镇房地产交易服务**

城镇房地产交易以房产的买卖和租赁为主。土地及其地上房屋建筑都属不动产。地籍对房产的认定、买卖、租赁及其他形式的转让活动，都是不可少的依据。同时，地籍还为建立和健全房产档案，解决房产争执和处理房产交易过程中出现的某些不公平现象等，提供参考凭证。

## 第二节 地籍管理的概念和任务

### 一、地籍管理的概念

地籍是记载土地基本状况的图册。而管理一词，有多种说法，最简单的是指管辖、处理、条理的意思。从系统论的角度看，管理是对系统的运动、发展和变化进行有目的、有意识的控制行为。以现代管理学的观点看，管理是为实现某种活动的最佳目标，通过计划、组织、指挥、控制等，协调机构内人员及其他资源，以达到高效运行的综合性活动。

根据地籍的概念和管理的含义，地籍管理是指国家为建立地籍和研究土地的自然状况、权属状况和经济状况而实行的一系列工作措施体系。简言之，地籍管理是地籍工作体系的总称。所谓土地的自然状况主要指土地的位置、四至、形状、地貌、坡度、土壤、植被、面积大小等；土地的权属状况主要包括权属性质、权属来源、权属界址、权利状况等；而土地的经济状况则主要指土地等级、评估地价、土地用途等。地籍工作体系主要包括土地调查、土地登记、土地统计、地籍信息系统等。

古今中外虽未有地籍管理的提法，但它是客观存在的。有的国家称之为地籍工作、地籍业务；有的指它的某项工作，如地籍调查工作、地籍测量、土地登记工作、土地统计工作等。民国时期及今日的台湾省，称地籍整理。如1997年台湾新版《地政大词典》中词条“地籍整理 (Arrangement of cadastration)”系就土地之种类、位置、四至、面积、使用情形及权利状态等，详予调查测量后，登载于有关图册，藉以确保人民产权，并作为课征土地税，推行土地政策之依据，为土地行政之基本工作。”又如原苏联国立里沃夫大学出版联社1980年出版的高校土地管理专业教科书《地籍》(Земельный кадастр)中称地籍工作是通过土地使用登记，土地数量、质量统计，土壤鉴定和为在国民经济中合理组织土地利用而进行的土地经济评价，对土地的权属、自然、经济状况进行全面研究的国家措施体系。

综上所述，地籍和地籍管理是两个概念，地籍是指土地清册，是记载土地基本状况的图册；地籍管理是指国家为研究土地的权属、自然、经济状况和建立地籍图、册而实行的一系列工作措施体系。

## 二、地籍管理的性质

通过地籍与地籍管理的产生及发展，能够清晰地看出地籍管理具有鲜明的阶级性，它为维护 and 巩固土地制度服务。

我国社会主义地籍管理与资本主义国家地籍管理有着本质的区别。在资本主义国家，地籍管理（或地籍工作）是为资本主义土地私有制服务的一项国家措施；同时，土地一向又是这些国家财政收入的一部分，是课税的对象，因此，地籍工作成为建立统一的国家地租课税制所不可缺少的条件。现代资本主义国家的地籍工作，不仅是为建立、健全国家土地课税制度服务，为国家提供土地所有者、使用者的准确信息服务，同时，还以土地产权法律登记为内容，作为维护土地私有制、巩固资本主义生产关系的必要手段和措施。

在我国社会主义制度下，地籍管理是为巩固和发展土地的社会主义公有制，为有效组织全国土地的经济、合理利用，协调国民经济各部门的用地计划，为推进改革、开放和土地使用制度变革服务的一项综合性国家措施。我国土地属于全民所有和劳动群众集体所有，地籍管理必须为稳定社会主义土地使用方式，保护土地所有者和使用者的合法权益提供基础资料和依据。在社会主义市场经济条件下，地籍管理对开征城镇国有土地使用税、土地增值税、耕地占用税等起到指导和监督的作用；对实行土地有偿使用制度，开辟土地使用权出让、转让市场起到保证作用。社会主义土地制度为充分、合理利用土地奠定了基础，但是有些地方也存在着土地浪费、乱占、滥用耕地和破坏土地的现象。所以，地籍管理又是有效地控制非农业建设占用耕地、控制建设用地总量和合理组织土地利用，保护耕地，实行土地用途管制的基础性工作及其保证措施。

综上所述，在一定社会生产方式下，地籍管理必须为一定的土地制度服务，并不断根据统治阶级的意志，与该社会占统治地位的土地制度相适应。土地制度是在一定的社会条件下土地关系的总称，主要包括土地所有制、土地使用制两大方面。土地所有制是人们在一定社会制度下拥有土地的形式，是整个土地制度的核心。土地使用制是土地所有制状况的反映和体现，也是以法律为依据实现土地所有制的措施。所以，在一定条件下，土地制度决定了国家的性质，是国家制定政策的基本出发点，也是建立地籍管理制度的依据。

国家对地籍管理的各项措施所作的各项规范化的政策规定，称地籍管理制度，即地籍调查制度、土地申报登记制度、土地统计报表制度和地籍档案管理制度、土地利用动态监测制度等的总和。地籍管理制度与土地制度有着密切关系。一方面地籍管理制度是实行土地制度的基础；另一方面，土地制度制约和影响