



新世纪高等学校规划教材·土地管理核心课系列

地籍管理

王华春 苏根成◎主编

Cadastral
Management



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

划教材·土地管理核心课系列

地籍管理

王华春 苏根成◎主编

Cadastral
Management



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地籍管理 / 王华春主编. — 2 版. — 北京 : 北京师范大学出版社, 2017.3

新世纪高等学校规划教材. 土地管理核心课系列

ISBN 978-7-303-22071-7

I. ①地… II. ①王… III. ①地籍管理—高等学校—教材 IV. ①P273

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 028067 号

营销中心电话	010-62978190 62979006
北师大出版社科技与经管分社	www.jswsbook.com
电子邮箱	jswsbook@163.com

DIJI GUANLI

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京市海淀区新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印刷: 三河市东兴印刷有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 730 mm × 980 mm 1/16

印张: 25.5

字数: 360 千字

版次: 2017 年 3 月第 2 版

印次: 2017 年 3 月第 3 次印刷

定价: 49.00 元

策划编辑: 李红芳 韦燕春 责任编辑: 高玲 李红芳

美术编辑: 刘超 装帧设计: 刘超

责任校对: 赵非非 责任印制: 赵非非

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-62978190

北京读者服务部电话: 010-62979006-8021

外埠邮购电话: 010-62978190

本书如有印装质量问题, 请与出版部联系调换。

印制管理部电话: 010-62979006-8006

前言

土地是财富之母，劳动是财富之父。大自然赐予的珍贵土地是人类生产生活活动得长期顺利进行的物质基础。实施和推进可持续战略需要科学高效地推进地籍管理，集约高效利用好有限的土地资源，并为建设资源节约型社会和环境友好型社会贡献力量。对珍贵有限的土地资源地籍进行有效管理十分必要和迫切。

地籍管理(cadastral management)是指对地籍测量、土地登记、土地统计等资料数据进行编排、整理、估价的各项管理工作。地籍管理的对象是土地这一自然资源和重要的生产资料，其核心是土地权属。完整地籍管理制度可以及时掌握土地数量和质量情况，也可以对土地资源利用与权属变更进行动态管理。实践中，为确保地籍管理的顺利进行，地籍管理将遵循国家统一规定原则，确保地籍资料连贯性、持续性和系统性，确保地籍资料的可信性、精确性和可靠性，确保地籍资料的概括性、完善性和完整性。

地籍管理是土地资源管理专业的骨干课程之一。中国地籍管理工作经历了并正在发生着巨大变革，新一轮土地调查——全国第二次土地调查接近完成，城乡一体化的管理体制正在形成，土地登记办法有了新的规定，地籍信息管理的实践正向现代化迈进；城市土地定级估价已经涉及集镇；农用土地的分等已经完成并应用到补充耕地、农用地产能核算等方面，农用土地定级和估价正在广泛进行；土地变更调查积累了丰富的经验和对原有情况进行不断完善，这一切都为教材的编写提供了极好的机遇。

中国地籍管理事业的深入发展，为教材的编写提供了

丰厚的实践基础，行政主管部门公布的技术规程为本教材的编写提供了依据，以前出版的诸多同类教材为本书的编写提供了撰写的思路 and 良好借鉴。随着社会经济的发展和国家对地籍管理提出更高要求，地籍管理内容随之不断动态调整、变化和充实。为了满足教学、教研的需求，北京师范大学出版社出版了本系列教材。北京师范大学管理学院土地资源管理专业与内蒙古师范大学地理科学学院国土资源系合作编写了《地籍管理》。

参加本教材编写的有7位老师，他们都尽到了自己最大的努力，积极按时完成了下列各章的编写工作：

苏根成(内蒙古师范大学)第1章(地籍管理概论)、第6章(土地分等定级)、第7章(土地统计)；张惜伟(内蒙古师范大学)第2章(土地利用现状调查)、第6章(土地分等定级)；郭海燕(内蒙古师范大学)第3章(地籍调查)；郝润梅(内蒙古师范大学)第4章(土地条件调查)、第2章(土地利用现状调查)、第7章(土地统计)；王考(内蒙古师范大学)第5章(土地登记)；王华春(北京师范大学)第8章(地籍信息管理)。全书由苏根成、王华春统稿、由于编著者能力有限，书中疏漏和不正确之处在所难免，祈盼读者不吝指正。

编 者

目 录

第 1 章 地籍管理概论 /1

【内容结构图】	1
【内容提要】	1
【本章导读】	1
1.1 地籍的概念、特性、分类和功能	2
1.1.1 地籍的概念	2
1.1.2 地籍的特性	3
1.1.3 地籍的分类	4
1.1.4 地籍的功能	6
1.2 地籍管理的概念、性质和任务	7
1.2.1 地籍管理的概念	7
1.2.2 地籍管理的性质	8
1.2.3 地籍管理的任务	9
1.3 地籍管理的原则、内容和手段	10
1.3.1 地籍管理的基本原则	10
1.3.2 地籍管理的基本内容	11
1.3.3 地籍管理的手段	15
1.4 中国地籍管理的历史变迁	17
1.4.1 早期地籍管理	17

1.4.2 民国时期地籍管理	20
1.4.3 社会主义地籍管理的产生和发展	21
【本章基本概念】	26
【思考与练习】	26
【推荐读物】	26

第2章 土地利用现状调查 /27

【内容结构图】	27
【内容提要】	27
【本章导读】	28
2.1 土地利用现状调查概述	28
2.1.1 土地利用现状调查的目的	29
2.1.2 土地利用现状调查的意义	29
2.1.3 土地利用现状调查的基本任务	30
2.1.4 土地利用现状调查的主要内容	31
2.1.5 土地利用现状调查的原则	32
2.1.6 土地利用现状调查的基本技术方案	32
2.2 土地利用现状分类	35
2.2.1 土地分类	36
2.2.2 我国地籍管理中的土地分类	39
2.3 土地利用现状调查流程	57
2.3.1 准备工作	58
2.3.2 外业调查	61
2.3.3 内业工作	68
2.4 土地利用现状调查各级汇总	81
2.4.1 土地面积各级汇总	81
2.4.2 图件绘制	84
2.4.3 调查报告的编写	86
2.4.4 县级以上调查成果汇总的特点	87
【本章基本概念】	89
【思考与练习】	89
【推荐读物】	89

第3章 地籍调查 /90

【内容结构图】	90
【内容提要】	90
【本章导读】	91
3.1 地籍调查的目的和内容	91
3.1.1 地籍调查的定义	91
3.1.2 地籍调查的目的	92
3.1.3 地籍调查的内容	92
3.1.4 地籍调查的原则	93
3.1.5 地籍调查的实施程序	93
3.2 土地权属调查	97
3.2.1 土地权属调查的任务和内容	97
3.2.2 土地权属调查的基本程序	98
3.2.3 调查工作区和调查单元的划分	99
3.2.4 宗地和界址点编号	101
3.2.5 界址调查	103
3.2.6 填写调查表及绘制宗地草图	106
3.2.7 地上建筑物的调查	111
3.3 地籍测量	112
3.3.1 地籍测量的任务和方法	112
3.3.2 地籍平面控制测量	113
3.3.3 地籍细部测量与地籍图	117
3.3.4 宗地图	122
3.3.5 土地面积的测算	124
3.4 变更地籍调查	130
3.4.1 变更地籍调查的作用与特点	130
3.4.2 地籍变更的内容	131
3.4.3 地籍变更申请	132
3.4.4 变更地籍调查的准备	132
3.4.5 变更地籍要素的调查	133
3.4.6 变更界址测量	133
3.4.7 变更地籍资料的要求	135
【本章基本概念】	136

【思考与练习】	136
【推荐读物】	137

第4章 土地条件调查 /138

【内容结构图】	138
【内容提要】	138
【本章导读】	138
4.1 土地条件调查概述	139
4.1.1 土地条件调查的概念和目的	139
4.1.2 调查内容和方法	140
4.2 土地自然条件调查	143
4.2.1 气候条件调查	143
4.2.2 地形地貌条件调查	145
4.2.3 水资源条件调查	149
4.2.4 土壤条件调查	150
4.2.5 植被条件调查	153
4.3 土地社会经济条件调查	155
4.3.1 地理位置与交通条件	155
4.3.2 人口与劳动力	156
4.3.3 经济结构与生产力水平	157
4.3.4 土地利用水平调查	158
4.4 其他土地条件调查	159
4.4.1 土地生态环境条件调查	159
4.4.2 土地政策条件调查	160
【本章基本概念】	160
【思考与练习】	160
【推荐读物】	160

第5章 土地登记 /161

【内容结构图】	161
【内容提要】	162
【本章导读】	162
5.1 土地登记概述	162
5.1.1 土地登记的概念、任务与意义	162

5.1.2	土地登记的法律依据	164
5.1.3	土地登记制度	168
5.1.4	我国现行土地登记的类型	172
5.1.5	我国土地登记的实施	173
5.1.6	土地登记的原则	176
5.1.7	土地登记的内容	177
5.1.8	土地登记的程序	184
5.2	土地总登记	203
5.2.1	土地总登记概述	203
5.2.2	土地总登记的准备工作	203
5.2.3	土地总登记通告和登记申请	205
5.2.4	土地总登记的公告	208
5.2.5	特殊情况的处理	209
5.3	土地初始登记	213
5.3.1	划拨国有土地使用权初始登记	213
5.3.2	出让国有土地使用权初始登记	215
5.3.3	国家出资(入股)或授权经营国有土地使用权初始登记	218
5.3.4	国家租赁国有土地使用权初始登记	219
5.3.5	集体土地使用权初始登记	220
5.3.6	土地使用权抵押初始登记	222
5.3.7	地役权初始登记	224
5.4	变更土地登记	225
5.4.1	变更土地登记的概念和意义	225
5.4.2	变更土地登记的特点	227
5.4.3	变更土地登记的程序	228
5.4.4	变更土地登记的类型	231
5.5	注销土地登记	234
5.5.1	注销土地登记的概念和类型	235
5.5.2	注销土地登记的一般程序	235
5.6	其他登记	238
5.6.1	更正登记	239
5.6.2	异议登记	241

5.6.3 注销异议登记	242
5.6.4 预告登记	243
5.6.5 注销预告登记	244
5.6.6 查封、预查封登记	246
5.6.7 注销查封、预查封登记	248
【本章基本概念】	249
【思考与练习】	249
【推荐读物】	250

第6章 土地分等定级 /251

【内容结构图】	251
【本章提要】	251
【本章导读】	251
6.1 土地分等定级的总述	252
6.1.1 土地分等定级的含义和对象	252
6.1.2 土地分等定级体系	254
6.1.3 土地分等定级的理论基础	255
6.1.4 土地分等定级的基本原则	258
6.2 土地分等	259
6.2.1 城镇土地分等	259
6.2.2 农用土地分等	263
6.3 城镇土地定级	267
6.3.1 城镇土地的特性	267
6.3.2 城镇土地定级的作用	268
6.3.3 城镇土地定级的方法与程序	269
6.3.4 城镇土地定级的步骤	272
6.4 农用土地定级	291
6.4.1 农用土地质量观	291
6.4.2 农用土地定级作用	292
6.4.3 农用土地定级方法与程序	293
6.4.4 农用土地定级的步骤与内容	294
【本章基本概念】	307
【思考与练习】	307

【推荐读物】	307
第7章 土地统计 /309	
【内容结构图】	309
【内容提要】	309
【本章导读】	310
7.1 土地统计概述	310
7.1.1 土地统计的概念及作用	310
7.1.2 土地统计的特点和法律依据	311
7.1.3 土地统计的主要内容和研究方法	315
7.1.4 土地统计的类型	317
7.1.5 土地统计的程序	319
7.2 土地统计指标体系	322
7.2.1 土地统计指标的概念和分类	322
7.2.2 土地统计指标体系	324
7.3 土地统计调查	327
7.3.1 土地统计调查的内容	327
7.3.2 土地统计调查的要求	328
7.3.3 土地统计调查的种类	328
7.3.4 土地统计调查的方式和方法	329
7.4 土地统计整理	331
7.4.1 土地统计整理的内容	332
7.4.2 土地统计分组	332
7.4.3 土地统计资料的汇总	334
7.5 土地统计分析	335
7.5.1 土地统计分析概述	335
7.5.2 土地综合指标分析	338
7.5.3 土地动态分析	341
7.5.4 土地平衡分析	345
7.6 我国现行土地统计制度	346
7.6.1 我国土地统计管理体制	346
7.6.2 我国现行土地统计报表制度	348
【本章基本概念】	363

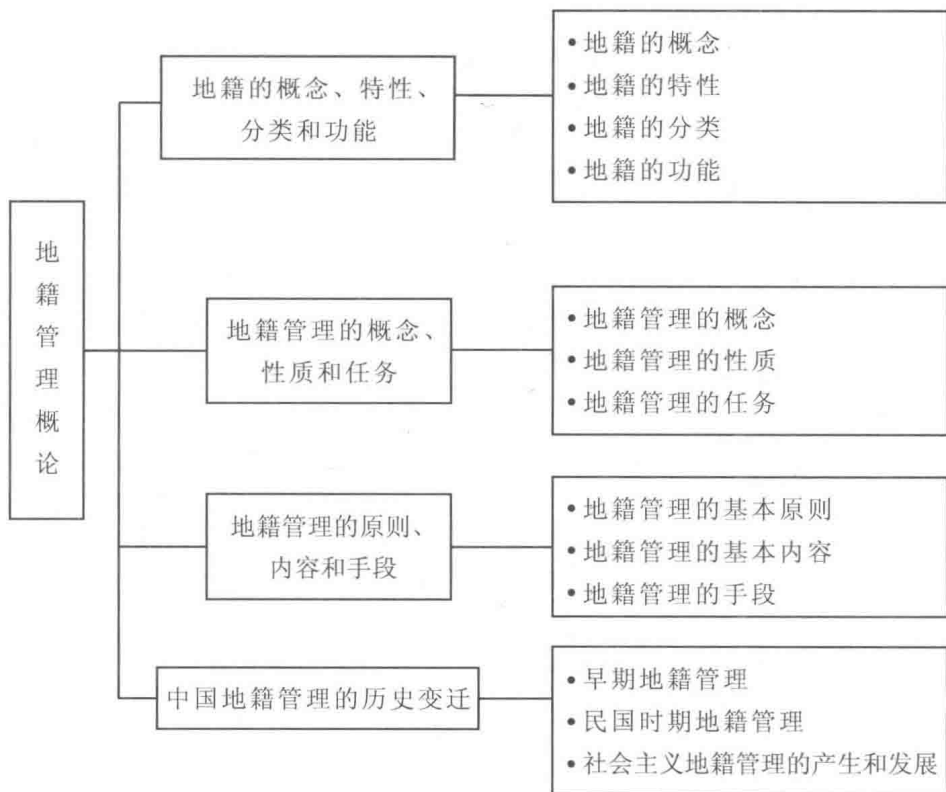
【思考与练习】	363
【推荐读物】	363

第8章 地籍信息管理 /364

【内容结构图】	364
【内容提要】	364
【本章导读】	364
8.1 地籍档案管理概要	365
8.1.1 档案与档案管理	365
8.1.2 地籍档案	368
8.1.3 地籍档案管理	372
8.2 地籍档案管理	373
8.2.1 地籍档案的收集	373
8.2.2 地籍档案的整理	374
8.2.3 地籍档案的鉴定	376
8.2.4 地籍档案的保管	377
8.2.5 地籍档案的统计	378
8.2.6 地籍档案的利用	379
8.3 地籍信息系统	382
8.3.1 地籍信息系统概述	383
8.3.2 地籍信息系统建设	386
【阅读材料】	389
【本章基本概念】	395
【思考与练习】	395
【推荐读物】	395

第1章 地籍管理概论

【内容结构图】



【内容提要】

本章主要介绍地籍、地籍管理的基本概念和地籍管理的基本内容。1.1节简要介绍了地籍概要，包括地籍的概念、特性、分类和功能；1.2节主要讲述了地籍管理的概念、性质和任务；1.3节讲解了地籍管理基本原则、内容和手段，包括行政手段、经济手段、法律手段、技术手段等；第四节讲述中国地籍管理的历史变迁。

【本章导读】

地籍表现为历代政府登记土地作为征收田赋依据和管理土地的簿册。地籍

的基本含义为记载土地的产权状况、位置范围、利用类型、等级价格等的图簿册。但也出现了新的观念。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作用。地籍管理是地籍工作体系的简称。地籍管理有着明确的目的、确定的任务、鲜明的性质、具体的内容。五大工作内容是地籍管理的基本内容,在土地管理中作为基础工作,为其他管理工作提供基础和依据,为国家管理提供决策依据,为社会和经济发展服务。地籍管理体制通过必要的手段,遵循一定的原则,建立起管理的基础、管理的制度、管理的机制,完善地籍管理的建设,搞好社会服务。

1.1 地籍的概念、特性、分类和功能

土地是人类社会活动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,随着社会生产力和生产关系的发展而不断发展和完善。

1.1.1 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,地籍最简要的说法是土地登记册。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》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”一词在国外最早的出处有两种观点:一种观点认为来自拉丁文“caput”和“capitastrum”,即“课税对象”和“课税对象登记簿册”;另一种观点认为源于希腊文“katastikhon”,即“征税登记簿册”。在英、法、德、俄等文中,地籍为土地编目册、不动产登记簿册或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而得的宗地登记图册。

1997年台湾新版《地政大词典》中,地籍(cadaster)为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者,称为地籍。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,扩大作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,可以将地籍归纳为:指国家为一定目的,记载土地的权属、界址、数量、质量(等级)和用途(地类)等基本状况(或称地籍五大要素)的图簿册。

1.1.2 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。土地的存在和表述必须与其空间位置、界线相联系。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. 地籍的精准性

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准确性。

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。

1.1.3 地籍的分类

随着地籍使用范围的不断扩大,地籍的内涵也更加宽泛,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。

1. 按发展阶段划分

按地籍的发展阶段,可将地籍划分为税收地籍、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,一般是较为简易的测量。

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、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遥感技术的发展与广泛应用,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、法律综合的方面发