

公共经济与管理专业系列教材

地籍管理

DIJI GUANLI

简德三 主编 杨倩 副主编

43



上海财经大学出版社

Shanghai University of Finance & Economics Press

公共经济与管理专业系列教材

地籍管理

简德三 主 编

杨 倩 副主编

 上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地籍管理/简德三主编,杨倩副主编. —上海:上海财经大学出版社,
2006.7

(公共经济与管理专业系列教材)

ISBN 7-81098-679-1/F·626

I. 地… II. ①简… ②杨… 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(2006)第 058393 号

☐ 责任编辑 张美芳

☐ 封面设计 周卫民

DIJI GUANLI

地籍管理

简德三 主 编

杨 倩 副主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海崇明裕安印刷厂印刷装订

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 15.5 印张(插页:2) 320 千字

印数:0 001—3 000 定价:27.00 元

前 言

土地是人类生存之本、财富之母,是人类全部活动得以进行和实现的物质基础。随着我国人口的不断增长及可持续战略的实施,如何科学地管理土地、更集约地经营和利用土地,如何以占世界 14% 的耕地面积养活占世界近 1/4 的人口,如何遏制耕地面积不断缩减、土地沙漠化日趋严重等,就成为人们日益关注的焦点和需要迫切解决的问题。不仅如此,要构建社会主义和谐社会,要建设资源节约型社会和环境友好型社会,更是离不开土地资源这一基本前提。为此,对有限的国家土地进行登记造册,并辅以必要的调查统计分析和管理工作,就显得尤为必要和重要。

本书分为七章。第一章主要阐述了地籍的一般含义、地籍管理的概念与原则;第二章主要阐述了土地利用现状调查、土地利用分类和土地利用现状调查流程及汇总;第三章主要介绍了地籍调查,包括土地权属调查、地籍测量和变更地籍调查;第四章主要阐述了土地条件调查,包括土地自然条件和社会经济条件调查;第五章主要阐述了土地登记,包括初始土地登记和变更土地登记;第六章主要阐述了土地统计,包括土地统计设计、土地统计调查、土地统计整理和分析;最后一章主要介绍了地籍的档案管理,包括地籍档案整理、地籍档案的保管与利用。

本书由上海财经大学简德三副教授担任主编、上海体育学院杨倩讲师担任副主编。写作分工如下:第一、二、三章,由简德三、秦明政、杨倩、杨倩倩、石芳分别编写;第四、五章,由简德三、王军、姚婉菱、徐毅梁、商淑凤分别编写;第六、七章,由简德三、于明、杨倩、袁铁芽、石芳分别编写。

2 本书在编写过程中,参考了较多的国内专业著作与教材,力求达到新颖、系统,在此谨向有关专家与作者表示深深的谢意。

由于作者理论水平和实际工作经验所限,书中难免存在错误,敬请同行和广大读者批评指正。

编 者

2006年7月

目 录

前言/1

第一章 绪论/1

第一节 地籍概述/1

第二节 地籍管理的概念、性质和任务/6

第三节 地籍管理的原则、内容和手段/10

第四节 我国地籍管理的历史沿革/15

本章小结/34

复习思考题/35

第二章 土地利用现状调查/36

第一节 土地利用现状调查概述/36

第二节 土地利用现状分类/39

第三节 土地利用现状调查流程/47

第四节 土地利用现状调查各级汇总/68

本章小结/81

复习思考题/82

第三章 地籍调查/87

第一节 地籍调查概述/87

第二节 土地权属调查/92

第三节 地籍测量/99

第四节 变更地籍调查/105

本章小结/110

复习思考题/110

- 2 **第四章 土地条件调查/111**
 第一节 土地条件调查概述/111
 第二节 土地自然条件调查/114
 第三节 土地社会经济条件调查/128
 本章小结/131
 复习思考题/132

- 第五章 土地登记/133**
 第一节 土地登记概述/133
 第二节 初始土地登记/148
 第三节 变更土地登记/156
 本章小结/181
 复习思考题/182

- 第六章 土地统计/183**
 第一节 土地统计的含义及基本原理/183
 第二节 土地统计设计/188
 第三节 土地统计调查/191
 第四节 土地统计整理/193
 第五节 土地统计分析/195
 第六节 现行土地统计制度/204
 本章小结/219
 复习思考题/220

- 第七章 地籍档案管理/221**
 第一节 地籍档案管理概述/221
 第二节 地籍档案整理/228
 第三节 地籍档案的保管和利用/235
 本章小结/238
 复习思考题/238

参考文献/239

第一章 绪 论

土地是人类生存之本,是人类全部活动得以进行和实现的基础。随着全球人口的不断增加及可持续发展战略的实施,科学管理土地、更集约地经营和合理利用土地已成为全球共同关注的焦点。土地管理就是通过对土地资源禀赋的准确把握和理解及对土地资源利用进行分析和科学规划,来实现对有限土地资源的可持续利用和保护,它是实现土地资源现代化管理的基础。

土地信息是进行土地投资、土地开发和土地管理决策的依据;借助土地信息来认识和分析土地问题,减少不确定性和外部性是土地管理中采取的重要手段。因此,土地信息的质量以及利用这些信息的方式对土地管理决策的科学性和有效性至关重要。其中,地籍资料就是土地管理中最重要土地信息资料。

地籍管理不仅是国家行政管理的重要内容,也是国家土地管理的基础性工作,搞好地籍管理对于合理、有效地利用有限的国土资源,促进国民经济持续稳定发展具有重要的意义。

第一节 地籍概述

一、地籍的含义与特征

(一)地籍的含义

地籍是人们认识和利用土地的自然和社会经济属性的产物,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重要内容之一,是国家地政的重要组成部分,也是土地管理的基础。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。

从一般意义上来说,地籍是指土地,包括海洋滩涂和内陆水域。按照现代国际商法的解释,它不仅指土地本身自然物质、土地定着物(含农作物定着物 and 建筑定着物),而且还包括土地权利(债权和物权、所有权、使用权和其他权利)。在古代中国,籍有账册、清册、登记之意。比如唐代颜师古对《汉书·武帝纪》中“籍史民马,补车骑马”的“籍”就注为“籍者,总入籍录而取之”。所以,地籍最简要说就是土地登记册。此外,籍也有税之意,

2 即税由籍而来,籍为税而设。1979年出版的《辞海》对地籍的解释为:“中国历代政府登记土地作为田赋根据的账册。”

地籍一词在国外最早来自拉丁文“caput”和“capitastum”,前者意为课税的对象,后者意为课税对象的登记或清册。现代词典提出源于希腊文“katastikhon”,引申为征税登记账册。在英、法、德、俄等文中,地籍指土地编目册、不动产登记簿册、按地亩征税课目而设的簿册。在美国,地籍指关于一地块的位置、大小、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认为地籍是指中央政府控制下的根据地籍测量测得的地块登记图册。

可见,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账册的含义,至今虽未变,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簿册,而且还包括土地产权登记、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,地籍的作用就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之外,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。

综合以上各种地籍概念的叙述,我们可以将地籍的概念归纳为:国家为一定目的而对土地的位置、界址、权属、数量、质量、地价和用途等基本状况加以记载的图册。

(二)地籍的特征

从地籍的含义中可以看出,它虽然是土地的户籍,但与其他“户籍”相比,具有如下主要特征:

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、大小都具有空间分布的特点。在一定空间范围内,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会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,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权威性和可靠性,地籍图上的界址点、界址线的位置和地籍上的权属记载及其面积的登记等都应应有法律依据,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

地籍的原始和变更资料一般都要通过实地调查取得,同时还要运用先进的测绘和计算手段,以保证地籍数据的准确性。

4. 地籍资料的连续性

经济、社会的发展,建设规模的扩大,以及土地权属的变更,都会使原有的地籍数据失真。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和现势性,否则难以反映它的真实性。

二、地籍的分类

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。一般来说,地籍可以按其发展阶段、对象、目的和内容等进行分类。

(一)按地籍的发展阶段,可划分为税收地籍、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,发达国家的地籍发展史就大致经历税收地籍、产权地籍、多用途地籍三个阶段。

1. 税收地籍。税收地籍是发达国家各国早期建立的为课税服务的登记簿册,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)的地名、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是丈量地块面积和按土壤质量及产量、收入评定土地等级,而为税收地籍进行的测量工作,一般是图解测量。

2. 产权地籍。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,是国家为维护土地私有、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。为了保证土地界线、界址拐点能随时在实地得到复原和保证土地面积计算的精度,一般采用解析或解析与图解相结合的地籍测量方法。

3. 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资料服务。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内容,并逐步向技术、经济、法律等综合方面发展,其手段也将逐步被光电、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,可分为初始地籍和日常地籍

土地的数量、质量、权属及其空间分布和利用、使用状况,都是动态的,地籍必须始终保持变动性和前后一致性。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,对县以上行政辖内全部土地进行全面调查后最初

4 建立的图册,而不是指历史上第一本簿册。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,以初始地籍为基础进行修正、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,日常地籍就变得没有依据、基础,也就不存在日常地籍了。

日常地籍一般包括如下三方面内容:(1)建立初始地籍。在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、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,还应有相应的日常管理制度与之配套,即相应地建立起日常的土地变更登记制度,要求将平时发生的土地所有权、土地使用权、主要用途、其他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土地变更登记手续,即随时变更、随时调查、随时登记。(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职能。

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,也就会随着地籍管理工作的逐步深入而日趋完善。

(三)按地籍行政管理的层次,可分为国家地籍和基层地籍

一般我们将县级以上各级土地行政主管部门所管理的地籍称为国家地籍,基层地籍是指县级以下的乡镇土地管理机构和村级生产单位以及其他非农业建设单位所管理的地籍。

当然,也可以根据权属单位取得土地权属的级别管理层次来划分。在我国,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集体土地承包使用权的单位或个人,或通过国有土地的转让取得国有土地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,地籍也可以按其管理层次,划分为国家地籍和基层地籍。

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,它们是互为补充、相互充实的一个完整体系。

(四)按城乡土地的不同特点,可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和建制镇城区的土地,以及独立于城镇以外的工矿企业、铁路、交通等用地。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、集约化程度高,建(构)筑物密度大,土地价值高,以及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。

三、现代地籍的作用

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

(一)服务于国家的土地管理

地籍是土地管理的基础,提供有关土地的数量、质量和法律状况的基本资料,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以及土地出让、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。地籍资料的完整及其现势程度是科学管好用好土地的基本条件。

(二)服务于土地权属的保障

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、确认地权最有力的依据;是维护社会主义土地公有制、保护土地所有者和土地使用者合法权益的最具公信力的基础资料。

(三)服务于国家的生产和建设

完整的地籍图册,是国家编制国民经济计划、制定相关政策和各项规划的基本依据,也是组织工农业生产和进行各项建设的基础。地籍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、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)服务于土地使用制度的改革

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、无限期使用为有偿、有限期使用。实行土地有偿使用制度,就需要制定土地使用费和各项土地课税额的标准,建立土地使用权的出让、转让市场。记载每宗土地的面积大小、用途、等级和土地所有权、使用权状况的地籍,是开展土地使用制度改革,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)服务于城镇房地产交易

城镇房地产交易以房产的买卖和租赁为主。土地及其土地上的房屋建筑都属于不动产。地籍对于房产的认定、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了参考依据。

第二节 地籍管理的概念、性质和任务

一、地籍管理的概念

地籍是记载土地基本状况的图册,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采取的以地籍调查、土地登记、土地统计和土地分等定级为主要内容的一系列工作措施的总称。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;有的则是指它的某项工作,如地籍调查工作、地籍测量、土地登记工作、土地分等定级工作和土地统计工作等。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》一书中提到:“地籍二字的意义,为土地清册。所谓地籍整理,就是将土地之种类、形状、面积、位置、性质、使用状况,以及权利状况等详细调查测量后,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,前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》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

地籍图册;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、簿册而实行的一系列工作措施体系。

二、地籍管理的性质

从地籍和地籍管理的产生和发展的历史可以看出,地籍管理是国家管理土地的一项重要措施。在一定的社会生产方式下,地籍管理为一定的土地制度服务,并体现统治阶级的意志。土地制度的核心是土地所有制。在资本主义国家,地籍管理是为资本主义土地私有制服务、为维护少数土地占有者的利益服务的一项国家措施。我国实行的是土地社会主义公有制,按法律规定土地属于国家和农民集体所有,单位或个人可依法取得国有土地使用权,农村集体经济组织成员可依法获得集体土地使用权,因此我国地籍管理的根本任务是巩固和发展社会主义公有制、为维护土地所有者和使用者的合法权益服务。

因此,我国社会主义地籍管理与资本主义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人民集体所有,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、合理利用全部土地奠定了基础,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,地籍管理又是有效控制非农业建设占用耕地、控制建设用地总量、合理组织土地利用、保护耕地和实行土地用途管制的基础性工作及保证措施。

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,为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种规范化的政策规定称为地籍管理制度,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的关系,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并影响着地籍管理制度的建立,决定了地籍管理制度的性质、目的和任务。地籍管理制度不断随着土地制度的变革而不断地变化和完善。同时,土地制度的建立与巩固,以及与土地制度相适应的国家各项土地政策的制定和执行,都有赖于地籍管理制度的建立和完善。当然,地籍管理制度的发展和变化最终取决于社会生产力的发展,以及与社会生产力发展相适应的生产关系的变革。为此,在一定社会生产方式下,地籍管理制度必然是统治阶级意识的反应,是国家土地制度及其政策实现的必要组成部分。

三、地籍管理的主要任务与作用

(一)我国地籍管理的主要任务

现阶段地籍管理的任务主要包括以下几个方面:

1. 完善土地登记制度

通过积极探索和深入研究土地权益构成、界定土地权利种类和内涵,逐步形成适合我国国情和社会主义市场经济体制的土地权利体系;完善土地登记、土地确权的法律法规,确立土地登记的法律地位,强化土地登记的权威性;完成土地登记特别是农村集体土地所有权登记、发证全覆盖并及时开展变更登记;实行土地证书年检制度、土地登记公开查询制度和土地登记中介代理制度;建立土地权属争议协调制度。

2. 健全土地调查、统计制度,完善土地分类体系

完成村庄权属调查;形成土地变更调查制度;开展土地条件调查和耕地后备资源调查评价。

3. 完善和贯彻地籍管理的技术规范

自20世纪80年代中期国家实行土地统一管理以来,在地籍管理方面制定了一系列的技术规范,例如《土地利用现状调查技术规程》、《城镇地籍调查规程》、《土地登记规则》、《土地统计报表制度》、《土地利用动态遥感监测规程》等。随着经济建设的发展和科技的进步,需对已有的规程作进一步的修订、补充和完善。

4. 建立全国土地利用动态监测体系

为强化对土地的合理利用,特别是对耕地的保护,要建立以全国50万以上人口城市为架构、以经济建设热点地区为重点的国家级监测网络;以国家级监测网络为中心,构成省级监测网络,全面开展以耕地变化、非农建设用地规模扩展为重点的土地动态监测,形成定期和不定期相结合的监测制度,及时提供土地利用变化空间数据;建立以土地变更为基础,信息多源、短周期的全国土地利用动态监测体系;建立年度监测公报制度,公报土地

利用变化趋势、违法用地查处等。

5. 建立全国地籍信息网络,实现地籍信息的公开查询、上报及发布的网络化

为使地籍成果充分转化为生产力,就要为社会各方提供服务。一方面,各级地籍管理部门如果不将地籍成果充分、及时地提供给社会各方,那么再好的成果资料也将束之高阁,成为历史资料,不能起到地籍信息的应有作用,造成资源的极大浪费;另一方面,通过地籍信息的社会化服务,能及时反馈社会对地籍信息的需求,丰富和完善地籍管理的内容,成为地籍管理事业发展的推动力。为此,要建立县、市级城镇地籍信息系统,在经济较发达的县、市完成土地利用现状数据库和信息系统的建设,进而建立全国的地籍信息网络,实现地籍信息的查询、上报及发布的网络化。

(二)我国地籍管理的作用

地籍管理是国家土地管理的基础工作,也是国家为获得地籍资料而采取的一项综合性的国家措施。在不同国家、不同历史时期,它所承担的历史使命是不同的。在社会主义市场经济条件下,我国地籍管理的作用主要表现在以下几个方面:

1. 地籍管理是维护社会主义土地公有制、依法保护土地所有者和使用者合法权益的重要手段

地籍管理的核心是权属管理。地籍是有关政府机构协调土地争执、恢复界址、确认地权的重要依据。我国的实践表明,只有通过土地登记才能依法确认土地所有权和使用权、维护土地的社会主义公有制,从根本上扭转土地权属关系混乱、纠纷不断的局面。许多地区通过地籍调查和土地登记发证,确定土地所有者和使用者的权属、界址、面积,解决了大量的土地纠纷,有效地保护了土地所有者和使用者的合法权益,促进了社会的安定和团结。

2. 为切实保护耕地、实现耕地总量动态平衡提供基础信息

我国的国情是人多地少,人均耕地面积只有 0.106 公顷(1.59 亩),相当于世界人均 0.25 公顷(3.75 亩)的 43%,且耕地总面积和人均耕地面积呈逐年下降之势。为此,要合理利用土地、切实保护耕地、促进社会经济的可持续发展,必须贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”这一基本国策。并通过土地对人口的负载量和人口对土地的需求量计算,掌握人地矛盾状况,制定和调整相应对策;通过土地变更调查、土地统计、土地动态遥感监测,及时提供科学、准确的土地基础数据,为贯彻基本国策服务。

3. 为社会和国民经济有关部门提供准确的地籍信息服务

当前,地籍不仅仍在发挥着税收职能和产权职能,而且随着社会步入多用途地籍时代,地籍将侧重于为合理利用土地服务。各级地籍管理部门掌握的地籍信息资料可为社会各方如城市规划和建设、村镇建设、国家基础设施建设、各生产部门等,提供第一手最具公信力的信息资料。而地籍工作的生命力也在于为社会提供服务。

4. 为实现土地的科学管理提供保障

地籍管理是土地管理各项工作的基础,基础工作搞得准确、扎实、可靠,土地管理的其他工作如土地规划、土地利用、土地开发整理、建设用地计划等才有保障。

总而言之,在当前社会主义市场经济条件下,我国地籍管理的内容主要可以总结为三个目标:为国家管理土地、土地使用制度改革和土地管理体制改革服务。其现阶段的具体任务可以总结为:(1)为建立完善的土地租赁制提供科学依据;(2)通过土地登记和土地定级估价,培育和规范土地市场;(3)明晰产权,为企业改制、建立现代企业制度,以及巩固农村集体经济、推进农村改革服务;(4)为切实保护耕地、实现耕地总量动态平衡提供基础信息。

四、我国地籍管理机构的工作职能

按照目前的行政建制,我国建立了四级地籍行政管理机构。其中,中央地籍行政管理机构的工作职能主要有:拟定地籍管理办法;拟定土地调查、动态监测、地籍调查和统计的技术规程、标准等;组织土地资源现状调查、动态监测、地籍权属调查、变更调查及统计;拟定土地确权、登记、发证和权属纠纷调处规则和权属管理办法,调处重大土地权属纠纷。

其他各级地籍行政管理机构可据此制定相应的工作职能。

第三节 地籍管理的原则、内容和手段

一、地籍管理的原则

为了保证地籍管理工作的顺利进行,并为取得预期的效果和经济效益,地籍管理必须遵循以下基本原则:

(一)统一性原则

地籍管理历来是国家地政措施的重要组成部分,所以,地籍管理工作必须先形成全国统一的系统,即各项工作均需按全国统一规定的政策、法规、技术规范进行。如果全国地籍管理工作没有统一的要求,也不制定统一的制度,那么就不能实现城乡地政的统一管理,也不能使地籍工作取得预期的效果。国家对地籍管理所作的统一规定不是一成不变的,它将随着社会的进步和科学技术手段的更新逐步建立和完善;有的暂时做不到的、达不到统一要求的可以待条件成熟后再补充和完善。当前,国家首先必须对地籍的簿册、图件(包括比例尺的要求)等的格式、项目、填写内容及详略程度,土地登记规则,土地统计报表制度,以及地籍资料中有关的土地分类系统等作出统一的规定,并要求全国按国家的统一规定开展地籍的各项工作。关于地籍测量的方法和数据库的建立等方面的规范性要求,也应作统一规定。同时,有的内容可以由地方比照统一规定来补充,但是地方的规定