

四川地籍史料



四川省国土局

PDG

地籍管理是土地管理的
重要組成部分，是強化土
地資源和土地資產管理
的重要的基礎工作。

傅宏銓

一九九四年
十月廿三日

提高地籍管理工作水平
為建設社會主義市場經
濟體制服務。

王壽廷

一九九五年二月

前 言

为了适应四川省地籍管理工作的需要，总结历史经验和教训，将地籍工作较完善地记录下来，以示后人，按照编写省志（国土篇）的要求，我们组织编写了这本书。今后，随着土地管理工作的全面开展，土地使用制度改革的深化和地产市场的不断发育完善，地籍管理工作还会有许多新的技术、方法、经验需要总结、提高，为此，我们将在今后每隔 5 年左右编写一次。

编 者

一九九五年三月

目 录

概 述

- 第一节 地籍管理的由来..... (1)
- 第二节 地籍管理的地位和作用..... (3)
- 第三节 地籍管理与国土整治和农业区划的关系..... (5)

第一章 历史沿革..... (7)

第二章 土地调查

- 第一节 土地调查的内容和进程..... (10)
- 第二节 土地详查..... (11)
- 第三节 土地调查成果..... (14)

第三章 土地登记

- 第一节 土地登记的任务和要求..... (16)
- 第二节 我省土地登记的历史状况..... (17)
- 第三节 土地变更登记..... (23)

第四章 土地估价

- 第一节 土地估价的内容..... (24)
- 第二节 土地估价的政策文件依据..... (25)
- 第三节 土地估价机构和队伍建设..... (26)
- 第四节 地价管理措施..... (27)
- 第五节 农用土地分等定级..... (28)

第六节 城镇土地定级和估价.....	(28)
--------------------	------

第五章 土地统计

第一节 土地统计的内容.....	(33)
------------------	------

第二节 我省土地统计工作开展情况.....	(34)
-----------------------	------

第六章 日常地籍管理

第一节 日常地籍管理的内容和要求.....	(40)
-----------------------	------

第二节 城镇土地变更登记.....	(41)
-------------------	------

第三节 农村土地变更登记管理.....	(43)
---------------------	------

第四节 建立地籍信息系统.....	(43)
-------------------	------

附 录

附录一、地籍管理大事记.....	(45)
------------------	------

附录二、四川省土地分类面积数据汇总统计及其使用 说明.....	(64)
------------------------------------	------

附录三、1994年3月全国地籍工作会四川展览资料汇 编.....	(68)
-------------------------------------	------

概 述

1986年12月17日，四川省人民政府238号文通知，成立四川省国土局。明确国土局是主管全省国土规划整治、城乡土地管理和农业区划的综合部门，也是土地管理法的执行和监督部门，主要职责是加强全省国土的统一管理。

第一节 地籍管理的由来

土地管理，最早是地籍和税赋管理。早在公元前两千多年前，就产生了地籍和地籍管理制度。夏禹时，把全国分为九州，按土色、质地、水分等，将土地分为三等九级。《禹贡》是最早的地籍管理和农业区划。商朝和西周，四川由巴国和蜀国割据。公元前329年，秦灭巴蜀，废除奴隶制，实行封建制。从秦惠王到秦始皇一百多年间，多次“移秦民万家实之”，据《史记·秦始皇记》有“开巴蜀”，“开阡陌”的记载。公元前251年，秦昭王任李冰为蜀守，任职期间组织民众兴建都江堰渠首工程，灌溉成都平原，广开稻田，沃野千里，被誉为“天府之国”，乃历史上著名的国土整治工程。

秦灭，刘邦初为汉王，以巴蜀、汉中为根据地。承秦律，定《户律》，将土地田宅与户主姓名记在一起，“收秦半之赋”，巴蜀经济迅速发展。公元前206年刘邦占领关中，进军河南，肖何丞相留守巴蜀，“使给军食”，“诸侯之兵四面而至，蜀汉之粟方船而下”。司马迁说“汉之兴自蜀汉”汉景帝时，文翁任蜀郡守，推行晁错的《重农贵粟疏》，田赋减为三十税一，兴修水利，穿湔江口，使内江水穿渠经蒲阳河汇合青白江，灌繁田千七

百顷，扩大都江堰灌区，史称“文翁之治”。

北魏、隋、唐实行均田制。唐初制《唐律》，减轻负担，有利农业发展。唐末均口制崩溃。宋初鼓励垦辟，实行“履亩而税”，采取自由政策。到宋朝中期，官僚、封建地主侵吞土地，兼并严重，佃农达人口百分之七、八十。寺院地主占了许多良田好土，仅成都附近就有寺院几十个，如正法寺庙占田万亩以上。青城山被称为“神仙都会之府”，有36庵、72观之多。

元朝时在四川推行屯田制，修筑川滇驿道，生产有一定发展。明玉珍在湖北隋州起义后攻入四川，公元1361年在重庆自立“隆蜀王”，对土地收税“十分取一”免除了力役，减轻负担，促进了生产。

明沿宋制，《明制》规定田多田少，听民自为，形式皇族、贵戚、宦官占有大量土地，四川自耕农土地减了一半。明末四川战乱，人少田荒，出现“蜀省有可耕之田，而无可耕之民”。清初，鼓励垦殖，顺治元年（公元1643年）定荒地垦种条例，准州、县荒地无主者，分给流民及官兵屯种。康熙十年（1671年）定各省（湖广包括湖南、湖北、福建、广东、陕西）平民入蜀者，官府“给牛、种”或“贷以牛、种”，准其入籍，插占耕种，领取土地凭证，永远管业。雍正年间，清丈土地，绘制鱼鳞册，直至晚清都按人口占田亩数量，计征赋税。

民国时期，将计征的“银两”改为“圆”。三十年代，国民政府颁布《土地陈报纲要》，四川省、县设田赋管理处，乡镇设专职，办理土地陈报与清丈。据占有的田亩，征收实物（稻谷）。1930年6月，国民政府制定《中华民国土地法》，几经修订，1946年正式公布施行。分年篇二十五章二百四十七条，内容有：地权、地政、土地权属变更登记、土地使用，地价、地税和土地增值税、征收程序等，是一部较详尽的法典。

1931年11月，中华工农兵苏维埃第一次代表大会通过了《中

华苏维埃共和国土地法》，废除封建土地所有制，按人口平均分给雇农、贫农。川陕省根据中央规定，于1934年12月30日，颁发了《川陕省平分土地须知》。

1950年6月，中央人民政府颁发了《中华人民共和国土地改革法》，10月，政务院颁发了《城市郊区土地改革条例》。据此，西南军政委员会，1951年2月至5月，先后批准《重庆市郊区土地改革实施办法》、川北、川东《土地改革实施办法》，《川南区对实施土地改革法若干具体问题处理办法》、《川西区实施土地改革补充办法》，至1952年底，四川全省完成土地改革。

1956年，农村实现农业合作化，形成了土地国有和集体所有两种土地所有制。

第二节 地籍管理的地位和作用

在土地管理上长期存在分散、多头管理体制，管理部门屡经变更，机构不健全，用地与管地未分开，监督机制未形成，擅自下放征地审批权限，越权审批等，形成乱占滥用耕地。六十年代和八十年代曾出现过两次土地管理失控的势态。1984年，全省减少耕地132万亩。因灾损毁耕地，无偿征拨建设用地，多征少用，早征迟用，乡镇工业用地缺乏管理，加之农民建房热，耕地面积锐减，人口又急剧增加，人均占有耕地从1949年的1.82亩降到1987年的0.91亩，人地矛盾日益尖锐。为了加强土地管理，1985年9月，四川省人民政府156号文通知，成立四川省土地管理局（二级局，归口省农牧厅管理），各市、地、州、县相应成立土地管理机构，对土地占用实行了严格的审批；对违法占地进行清理。1986年3月，四川省委、省政府在乐至县召开会议，部署全省范围内清查非农建设占地。查出违法占地100多万件，面积76.9万亩，占1982至1985年四年中非农建设占地总数的50%。

1986年12月，四川省国土局成立后，全省的国土资源管理逐

步走上依法管理的轨道。一是省、地、县、乡四级土地管理网络和城乡土地统管体制逐步形成；二是逐步制定完善配套法规。先后制定了《四川土地管理实施办法》、《四川成都平原耕地保护条例》等10多个法规和规范性文件，在全省贯彻执行；三是加强执法监督，查处土地违法案件；四是严格依法审批土地，控制非农建设占地；五是开展土地使用制度改革，发展规范化地产市场；六是加强土地管理的基础工作，土地详查、登记发证、地价评估、土地利用规划等步伐加快；七是坚持“节流”与“开源”并重，大力开发土地后备资源；八是国土宣传教育和科技活动有了很大的进展。改革开放，推动了土地管理事业的发展，我省的土地管理工作基本实现了“四个转变”。即：由分散多头管理到集中统一管理的转变；由单一行政管理到行政、法制、经济相结合综合管理的转变；由控制用地到控制与开发土地并重的转变；由单纯的土地资源管理到土地资源与资产管理并重的转变。

深化土地管理体制和土地使用制度改革，建立和培育土地市场，是近年来土地管理工作的重点。我省从1992年开始推行的土地使用制度改革，建立土地市场机制的历史进程，大体可分三个发展阶段。即：一是土地有偿使用试验阶段。我国的经济体制改革源于土地，源于农村实行家庭联产承包责任制这一用地制度的改革。随着经济体制改革由农村向城市的成功推进，城镇国有土地有偿使用开始了试验。二是土地使用权商品化阶段。1987年，国家土地管理开始组织以实行土地使用权有偿出让、转让并建立土地市场为特征的地改试点工作。三是土地市场培育发展阶段。党的十四大确立社会主义市场经济体制，推进了我省地改和土地市场的培育过程。据不完全统计，到1993年上半年，全省已有18个市、地、州开展了城镇国有土地使用权出让达400多幅，面积700多万平方米，政府收取土地出让金20多亿元。成都、重庆是我省土地使用制度改革开展较好的城市，1992年两市政府收取土地出

让金分别达10亿元和16亿元。同时，全省通过清理整顿土地市场，1992年，收取土地流失资金7000多万元。为了培育和完善地产市场，加强土地资产的管理，全省建立了二十一个地价评估事务机构，地价评估体系基本形成。重庆、成都、乐山等十一个市、地建立了地产交易所或地产交易中心，建立了市场管理制度，逐步形成了地价评估、土地登记、收费、发证等一条龙服务体系，开始向规范化发展。

第三节 地籍管理与国土整治和农业区划的关系

国土整治，历代都进行了一些整治工作。民国时期，国民政府资源委员会加强了对采矿业、盐业、航运等资源利用的管理；组织大专院校、科研单位对国土资源进行了一些单项调查，进行了整治水利、城市建设规划、煤炭勘测等。

新中国成立后，国土整治逐步列入了国家的议事日程，1981年4月2日，中共中央书记处97次会议决定开展国土整治工作，提出“要搞立法、搞规划”。根据国家的部署，1980年，四川省计委、省建委、省农业区划办公室等部门选调了部分同志参加了全国的国土整治培训班，培训了技术骨干；1983年，省计经委建立了国土整治处，按照抓立法抓规划的要求，先后开展了金沙江下游、攀西、川南、川西北、乌江等区域性国土规划，编制了四川省国土规划纲要，制定了《四川省长江上游水源涵养保护条例》，进行了部分地区泥石流、滑坡的考察治理，进行了安岳县国土综合整治试点。

随着农业生产的发展，出现了地域分工，就产生了农业区划。从《禹贡》划分九州，到汉唐、宋都有不少著作研究农业区划，到元朝以后未见有类似农业区划的著作。直到三十年代，我国地理学家受西方学术思潮的启发，对我国农业分区开始进行研究；一些大专院校和科研单位的专家、学者在这方面作过不少考

察和探索。但只有在新中国成立后，才逐步把它列为政府发展农业的基础工作。1978年，全国科技大会制定国家“六五”科技攻关项目108项，把农业自然资源调查和农业区划列为第一项。1979年，省召开第一次农业自然资源调查和农业区划会议，制定了农业资源调查和农业区划技术要点，并确定在广汉、盐源两县进行试点。此后，省、地、县相继成立了农业区划委员会及其办公室。全省动员组织了三万多名农村科技人员，在205个县（市、区），开展了大规模的农业资源普查和农业区划工作，涌现出了一批象大邑县那样按自然规律和经济规律指挥农业生产的典型。1980年，全国第二次农业区划会议上四川省作为全国五个典型之一，在会上介绍了经验，大邑县被列为全国县级农业区划的样板。1985年，全省基本完成农业资源调查和农业区划后，转入区域规划、试验示范和成果应用。四川省委、省政府采纳农业区划成果，作出因地制宜，分类指导，发挥区域优势指导农业生产的规定，提出了在一亿亩耕地上搞集约经营，在5亿亩非耕地上搞开发的方针，大张旗鼓调整棉花生产布局 and 结构，调整了甘蔗生产布局，大力发展了蚕桑、柑桔生产。以后又建立了14个农业综合开发试点示范区，和大足生态农业试验，米易立体农业试验，这些都取得了较好的效果。

第一章 历史沿革

地籍和地籍管理，在我国有着悠久的历史，早在公元前两千多年的夏朝，我国就已产生了地籍和地籍管理制度。

从秦汉到唐朝的很长历史时期内，人口、土地、赋税的记录都登记在一个簿册内，并以户籍登记为主，地籍附记在户籍册中，直到宋以后，地籍才逐渐从户籍中分离出来，独立存在。南宋令各户各乡建砧基簿（地籍簿），按规定格式记载各户田亩数量、质量和用途外，还绘有田地丘块示意图，标明四至，按图校地。南宋末期（1264年）实行“推排法”——以乡都为单位，选用有才之士，办事公平之人，逐一调查每一块地的业主变化情况，修正“经界法”成果，然后登记入图册，并按田亩质量，制定税收，据此收费。明朝洪武四年（1371年），开始了全国性大规模土地清查，逐一调查和登记每一块地的四至、边长、大小、地质及税别，并给每一块地绘制一图（称为分图），以州、县、乡、都、里为单位，按各地块的相互位置关系，顺序编号，分别编制各级总图册——鱼鳞图册。

鱼鳞图册作为地籍登记簿册，不论是其项目、内容，还是记载方式，在当时的技术水平下，都是相当完备的。

到了近代，土地登记始发展为“地籍管理”。地籍管理，包括土地调查、登记发证、定级估价、土地统计等方面。是为地块编立地籍，有如人口之“户籍”，旨在建立完善的土地登记制度，不仅有利于征收税费，依法管理土地，处理地权纠纷，亦为综合利用土地推行土地政策奠定基础。1930年，民国时期，制定并颁布了土地法及有关配套法规。1946年，进行了土地法修订，

在全国和各省相继进行了地籍测量、土地登记和颁发土地权状的试点，初步建立了土地登记簿和地籍图等地籍档案。1941年，重庆市成为国民政府战时陪都，为城市发展和推行新税制，开辟税源，首次举办土地总登记，以掌握土地客观状态，明了业主的主观状态，掌握土地动态。这次总登记收件应办地号73358件，已办地号62909件，已办占85.7%，发了状的（土地证书）25711件。重庆市自1941年举办土地总登记后，次年即首次开办移转变更新登记。1944年至1947年这4年中，移转变更登记共收件6300件，以移转登记占多数。总之，重庆市于四十年代开办地籍转量，实行土地总登记，当时已具有一定的施政理论为导向，已有较为完备的法令、办事细则，其目的在于开始实施依土地法管理土地，加强土地行政职能。惟推行此项工作之时，正值抗战方殷，困难重重，又以事属首创，群众多不理解，业主多疏散乡间、外地，不能如期申请登记，致历时9年，尚有万件未申请办理，有65%的权状未能发出。又因受国内战争影响，市地政局于1949年又告撤销，故此次土地登记未取得预期结果，地籍管理新政亦未深入人心。

新中国成立后，于1950年，中央人民政府颁布了《中华人民共和国土地改革法》，1953年，基本完成了土地改革，并结合分地，进行了土地清丈、划界、定桩、登记和颁发土地所有证等工作。1956年，农村实现了农业合作化，城市进行了社会主义改造，建立了土地公有制。1986年，国家颁布《中华人民共和国土地管理法》，并建立健全中央和各级土地管理机构，强化全国土地和城乡地政统一管理。1986年，四川省国土局成立后，各地、市、州、县也相继成立了国土局。还在1982年，分别在全国农、牧区及城市郊区九个不同类型的县，开展了土地利用现状调查的试点，并同时开展了土地登记、统计和估价试点，为建立完备的地籍管理制度打下了基础。各地有计划地、分期分批地开展了土地

利用现状调查、土地登记发证、城镇土地测绘、土地统计、土地分等定价等地籍管理工作，为加强我省土地管理奠定了坚实基础。

地籍，通常划分为税收地籍，产权和多用途地籍。税收地籍，是以征税对象为单元丈量其地块面积，以其土地质量和产量(值)评定土地等级，最后，按其土地等级和面积确定征税标准和数额。税收地籍，是地籍管理的初级形成。产权地籍，是继税收地籍后，土地权属变更和转移日益频繁而出现的。它是国家为保护土地权属，适应土地权属变更，转移而实行的以法律登记为核心的工作体系的总称。因此，产权地籍又称法律地籍。经法律登记，各项产权的内容受法律保护，其产权证明具有法律效力。多用途地籍，是税收地籍和产权地籍的进一步发展，是地籍管理的高级形式。我国社会主义地籍管理制度的建立，主要包括五个部分的工作：一是要在城镇国有土地使用权登记申报基础上，进行地籍调查和土地登记，建立城镇土地初始地籍；二是在土地详查基础上对农村集体土地所有权和国营农、林、牧、渔场为主的国有土地使用权进行土地登记，建立城镇和村庄外部的初始地籍；三是在村庄内部经过地籍调查，进行农民宅基地、乡镇企业用地为主的集体土地建设用地的注册登记，建立村庄内部的初始地籍；四是在建立初始地籍的过程中，对城乡土地评定等级和估价工作；五是在初始地籍建立之后，根据土地权属和主要用途的变化情况，随即进行变更申请、变更调查和变更登记，定期进行土地统计的调查和年报工作，建立日常地籍管理制度。总之，由土地的调查、登记、定级和统计等工作组成的地籍管理是土地管理的核心和基础，而土地调查又是地籍管理的基础。

第二章 土地调查

土地调查，是地籍管理的重要内容之一。是以查清土地的数量、质量、分布、用途和地权状况而进行的调查。土地调查，可以分为土地利用现状调查、地籍调查和土地条件调查等。土地利用现状调查，又分为土地概查和土地详查。1986年，全省土地概查已结束。1995年，土地详查基本结束。地籍调查，又分为城镇地籍调查和农村地籍调查，核心是土地的权属调查和地籍测量，包括权属、位置、类别、级别、等级和面积等的调查。土地条件调查，主要是对土地的土壤、植被、地貌、气象、水文和地质以及对土地的投入产出、收益、交通、位置等土地的自然和社会经济条件的调查。

第一节 土地调查的内容和进程

建国四十多年来，我省组织过三次大的土地资源调查。一是在六十年代组织了第一次土壤普查，1979年至1991年又第二次开展土壤普查；二是1981年至1985年，开展了土地利用现状概查；三是从1984年至1994年仍在开展的土地利用现状调查。上述三次土地资源调查，前两次都是由省农牧厅为主、有关部门协助配合组织实施的。第三次土地调查的前期工作也是由农业部门牵头组织实施，直至1986年省和各级国土部门成立之后才接管此项工作的组织实施。

我省土地资源详查和概查，始于八十年代初期。1981年，省农业区划委员会委托西南师范大学地理系与蓬溪县农业区划办公室合作，在蓬溪县进行了土地详查试点。1982年初，四川省农业区划委员会土地资源专业组成立，由省农牧厅牵头，负责组织协调

全省土地详查工作。同年，结合土壤普查在全省开展土地概查。1982年6月，蓬溪县试点基本结束。1983年，在总结蓬溪县试点经验的基础上，进一步在我省平坝、丘陵和山区扩大试点，开展了龙泉驿区、新津县、原乐山市（现市中区、沙湾区、五通桥区）青川县、郫县、荣县等单位的土地详查。以后，又分期分批安排了一部分县（市、区）开展这一工作。

1984年12月，四川省政府以川府发（1984）203号文批转了省区划委员会《关于进一步开展土地资源的调查报告》，确定这项工作由四川省农业区划委员会领导，具体工作仍由省农牧厅牵头，并对有关政策、测绘工作、工作计划和经费来源、专业队建设等作了明确规定。1986年12月，四川省国土局成立后，全面统一管理国土工作，调整了土地资源调查专业组，由焦成斌等11人组成。在四川省国土局内设办公室，制定计划，组织省级有关部门落实项目，督促实施。同时，由有关厅局、大专院校的专家、教授组成“四川省土地利用现状调查技术指导组”，负责技术指导、培训人员、咨询验收等，保证了土地详查工作的顺利开展。

第二节 土地详查

（一）建立领导班子，作好组织保证。

土地详查是以县为单位进行，建立了由县人民政府一位分管县长为组长，县国土局局长为副组长，成员有：农、林、水、交通、城建、民政等部门负责人参加的土地详查领导小组，对全县土地详查工作实行统一领导、统一部署和检查工作，解决有关重大问题。下设办公室，一般设在国土局，抽调国土局的干部参加，负责土地详查工作的实施与检查。

从省上讲，1987年6月，经四川省政府批准，省农业区划委员会土地资源调查专业组的牵头单位由四川省农牧厅改为四川省国