

中国地籍管理学习考察团 赴联邦德国学习考察报告集

国家土地管理局 地籍管理司 印
外事办公室

一九九〇年一月

根据国家土地管理局和联邦德国国际发展基金会（DSE）的安排，中国地籍管理学习考察团一行十四人于一九八九年八月二十五日至十月二十七日赴联邦德国进行了为期两个月的考察学习。学习考察团较深入地学习了解了联邦德国地籍管理、土地法律登记、土地评价和土地整理等方面的情况，整理出考察报告和专题报告。为使大家了解联邦德国地籍管理的内容、方法、技术状况及与其它有关业务的关系，我们将报告汇集印刷，供参考。

联邦德国的管理体制与我国不同，在我国土地登记和土地评价是地籍管理的重要内容，在联邦德国却独立于地籍管理之外。所以，对其管理经验只能结合我国实际借鉴，不能照搬。

国家土地管理局组织团组赴联邦德国学习是第一次，学习内容还有待深入，报告中介绍的内容也有待于通过进一步考察学习补充完善。

国家土地管理局 地籍管理司
外事办公室

目 录

中国地籍管理学习考察团赴联邦德国学习考察报告.....	(1)
联邦德国的地籍管理.....	(24)
联邦德国的土地登记.....	(51)
地籍管理的自动化.....	(69)
联邦德国的土地评价.....	(84)
联邦德国的农村土地整理.....	(107)
附：学习考察团名单。	

中国地籍管理学习考察团 赴联邦德国学习考察报告

一、学习考察基本情况

根据国家土地管理局和联邦德国国际发展基金会（DSE）的安排，中国地籍管理学习考察团一行十四人，于一九八九年八月二十五至十月二十七日在联邦德国进行了考察学习。

这是国家土地局成立以来，组织的第一个地籍出国学习、考察团组，也是北京平息反革命暴乱之后派出的第一个团组。这个团组的主要任务是：

- 1、学习联邦德国地籍管理，土地管理等方面的先进经验；
- 2、为今后赴德学习探索路子，并奠定一个良好的基础；
- 3、与德方交换进一步合作的有关意见。

代表团在德期间，学习、考察分为三个阶段。

第一阶段，8月25日——9月18日在黑森州，主要学习地籍管理方面的技术、经验和观摩地籍管理现代化技术设备；

第二阶段，9月19日——10月11日在巴伐利亚州，主要学习土地整理的技术、方法和经验；

第三阶段，10月12日——10月26日在西柏林“DSE”总部，主要是进一步加深所学知识和总结。

在两个月的时间内，代表团除了用大部分时间听取专家授课

之外，还实地参观考察了两个州12个地区（县、市）的17个现场。代表团学习、考察的内容十分广泛，其中有联邦德国的土地管理法律基础、组织机构、发展简史，地籍管理包括地籍测量、地籍图册的建立、日常地籍变更、土地登记、土地评价、地籍更新、土地信息系统的建立，航空摄影与缩微技术的应用，以及土地利用规划、土地整理、村镇改造等多方面的内容。

总的看来，这次学习、考察虽然紧张艰苦，但学到的东西很多，效果十分明显，德方反映也是良好的。从他们业务部门的领导到负责生活的官员都认为，我们这个团勤奋守纪。黑森州测量局局长巴尔奇说，我的同事们反映你们有很强的学习热情，专业上很精通，能够提出很深刻的问题。你们要求我们对整个学习安排更紧张一些，给我们留下了深刻的印象。从你们身上再一次证实，我们找到了一个理想的合作伙伴，我们的选择是正确的。黑森州测量局负责生活的官员海的克先生说，我接待过不少代表团，你们这个团只知道工作，不计较其他。黑森州经济技术部原国务秘书科斯特先生说，你们这个代表团都是专家，有机会和你们在一起，我是十分高兴的，我虽然目前不在国务秘书的岗位上，但作为德方同济之友协会主席我还会寻找途径帮助你们，中国土地管理有着广泛的前途，我们之间的合作一定要进行下去。

代表团在德国期间，受到德方有关部门的领导和专家周到的安排和热情的接待，黑森州测量局局长巴尔奇教授、巴伐利亚州粮食农林部土地整理司司长G·斯特勒奈尔特许工程师亲自授课，并陪同代表团到实地考察；基金会经济和社会发展部付部长鲍姆先生先后

两次到州看望代表团。代表团考察所到之处，地方政府首脑或业务部门领导都出面接待，有些地方报纸还刊登代表团活动的消息。尤其是基金会会长海沫教授在我们结束巴伐利亚考察的时候，专程到维尔茨堡市接待了代表团，并参加了中国代表团的报告会和结束性的座谈会。这是海沫教授离开柏林总部在外地接待的第一个外国代表团。海沫教授说，六月以后基金会做了大量的说服工作，才使代表团来访得以实现。基金会非常有兴趣与中国合作，衷心希望明年恢复正常活动。在我们结束柏林考察回国的前一天晚上，他又设宴招待了代表团。

在代表团全体成员的共同努力和德方友好热情接待下，代表团圆满结束了在德的学习考察，顺利地完成了所担负的任务。

二、基本内容

这次考察学习虽然涉及的面很广，内容很多，但基本上是以地籍管理为主，地籍管理、土地登记、土地评价、土地利用规划、土地整理为重点内容的。现就这一方面的内容简要汇报如下：

（一）地籍管理

德国普遍建立地籍已有100多年，它经历了税收地籍、产权地籍和多功能地籍三个阶段，技术方法也从钢尺量距加直角棱镜的简便方法到用电子速测仪的现代化方法，并逐步向自动化地籍发展。

由于联邦基本法规定了地籍管理法不属联邦立法范围，所以地籍管理的立法、机构设置等均由各州独立行事。黑森州地籍管理部门名称是州测量局，下辖26个市、县地籍局，它归口黑森州经济技

术部。

1、地籍的内容：地籍是由地籍图、地籍册、地籍数据资料三部分组成。

(1) 地籍图包含：

①界线：行政界线、地籍界线（地籍区界、街坊、地片界、宗地界）、地类界线、建筑物占地界线以及法定的其他界线；

②点位：控制点包括导线点、图根点、界址拐点、地形地物点等；

③编号注记：地名、地籍区、街坊、宗地、门牌、主要建筑物、河流、道路、地类等编号以及座落名称的注记等。

上述内容一般不全载在一张图上，而是先制作一份载有公里网和地籍界线的基础图（地籍图），其他内容（包括土地评价方面的内容）分层绘到透明片上，形成透写图。使用时根据需要组合叠加，形成各种专题图。

地籍图分框图、岛图二种。岛图为较老的地籍图、目前正通过地籍更新逐步转成框图。

地籍图的比例尺从实际需要出发不完全统计。黑森州农林地区一般为1:2000—1:5000；城镇村庄为1:500—1:1000。

(2) 地籍册：原分田册（宗地册）和地产册（户册）两种。

田册（宗地册）：以宗地编号大小为序，按地籍区记载宗地的土地状态，包括权属、地产册号、地籍图号、坐落、地类、面积、评价结果等。

地产册（户册），以地产形成的先后，即以地产册号为序，

按行政区记载所有产业主的地产状况包括县、区、地产册号，土地登记的册卷、页号、地片、宗地号，坐落、地类、面积，所有情况和土地收获量指数。

现在，田册和地产册已合二为一储存在计算机里。

为了便于检索，还设有宗地号索引，土地所有者姓名索引表、地址索引等。

(3) 地籍数据资料，指有关土地测量的原始图件、数据、资料。其内容主要包括控制点、界地点坐标成果数据和地籍测量草图。

2、日常地籍工作

根据《日常地籍管理规程》规定，地籍局是统管其辖区内地籍的唯一合法机关。只有地籍管理部门提供的地籍资料才具有法律效力。同样有关的地产数据、图件资料，没有地籍局的认可是没有法律效力的。因此，地籍管理部门是一个法定的权威部门。它的日常工作是：

(1) 接受委托，为地产主地产划分、调整、用途改变等进行定界埋石、测量计算、并作地籍变更记载。

(2) 对其他测量部门或国家批准的私人测量工程师事务所接受委托进行的地籍测量工作进行监督、检查、验收，并接受他们合格的地籍资料，变更原有资料。

(3) 接受土地登记局转来的土地权属变更等有关资料，变更原有地籍。

(4) 接受财政局土地评价方面新资料和新图件。

(5) 接受土地管理局和其它业务部门通过大型工程建设、土地整理及其它途径更新的地籍资料。

(6) 将变更后新的图、册、资料，复制送给地产主、土地登记局、财政局及地方政府。

(7) 根据地产主或有资格查询者的要求，提供有关地产情况数据、图件资料其中包括为土地的租赁、抵押买卖、划分、合并、调整所需的各种资料。

(8) 满足社会各方面的需求，提供各种地籍信息资料。

(9) 土地统计。统计土地动态变化情况，逐级上报直至联邦统计局。

3、地籍更新

联邦德国地籍建立很早，资料早已覆盖全国土地，现在的重要任务之一是地籍资料的更新。

地籍更新包括地籍图更新和地籍册更新。

地籍图更新的内容是：①将岛图转换成框图，藉以统一坐标系（历史上许多公国或地方建的地籍坐标不统一，现全部统一到高斯——克吕格坐标系）；②统一图式符号。

地籍图更新的途径一般有三种：

①重新测量绘制；

②利用原来岛图，测出部分相关点坐标，采用数据化法和坐标变换计算其它点坐标，转绘成新图；

③通过大型工程建设、土地整理、旧城区改造等途径更新。

地籍册更新是根据新图，将老册中按行政区划分的老地籍区更

换成新地籍区，使图、册内容统一，便于自动化管理。

黑森州地籍更新工作已进行了十多年，地籍图更新了60%左右，地籍册更新了50—60%。

4、地籍的自动化

地籍自动化是地籍管理现代化的重要标志。联邦德国现阶段地籍自动化主要内容是：

- ①电子速测仪的应用和自动化数据流；
- ②地籍册自动化；
- ③缩微技术的应用；
- ④地籍图自动化；
- ⑤土地信息系统的建立；

黑森州1979年就开始了地籍自动化建设，十多年来，效果显著。主要表现在：

①图数结合，方便使用。他们建立的自动化图、册是通过数据终端和电话电缆网与州计算中心相连的，图册同时显示。人们利用地块、地产主的任何一个信息都能在很大范围内用很短的时间查询、并绘制和打印出需要的图件、数字信息。

②方便地籍变更和更新。当发生地籍变更或更新时，不再需要象过去那样通过手工对地籍资料进行修改，而只要通过人机对话，直接对已变更或更新的信息进行更改，并存贮在计算机中，同时输出变更或更新后新的图件、数字资料，旧资料进入档案，这样大大提高了工作效率。

③提高了地籍资料的质量，方便资料的管理。

④更大范围内及时满足社会各方面的需求，可以提供出不同幅面、不同比例尺、不同范围、不同土地信息内容的图件。比如，有关部门需要一幅河流专幅地图，按过去的办法需将所涉及的图幅拼接起来绘制，现在则通过计算机自动完成。地籍自动化的工作量大，耗资也较大，黑森州的2800个地籍区、550万宗地，至目前为止，地籍册自动化花了十五年时间，花费了几百万马克，完成70%左右的任务。

由于历史条件限制和计算机技术的飞速发展，黑森州现在利用的这个大中心——分终端系统已经暴露出某些缺陷，他们正考虑在条件成熟时统一更换成小中心联大网的系统。使自动化系统的技术更加完备。

5、土地系统信息正在研究、建设之中，州财政部门已有专项拨款用于这项工作。

（二）土地登记

德国为产权保险所进行的土地登记始于1900年，当时通过的《帝国土地登记规则》，使地籍资料通过法律确认为地产凭证。延续到了今天，土地登记内容和工作范围有了很大的发展。产权，已不单是地产本身，而且还包含着利用要求。因此，对土地所有的权利、义务用法律登记形式加以固定，促进了社会经济的发展。

（1）土地登记的法律依据是《土地登记规则》、《民法》。对土地的权利和义务只有通过法律登记才能得到确认。

（2）主管部门是地方法院的土地登记局。工作人员全都是律师或其他法律工作者。

(3) 登记内容

土地登记内容共有四大部分：

①地产状况：地块面积、位置、用途、等级、价值、权属等内容（同于地籍的不动产册），特殊的产权形式，如：住房产权、租地造屋权等也要登记。

②产业主状况：姓名、年龄、住址、婚姻状况、家庭成员、共有产权人情况等。

③他项权利、义务。

它项权利与义务分为两大类：

一是公法规定的权利或为公共利益承担的义务。如国家大型建设需要的土地的应征、缴纳税金、文物保护、水源保护、生态保护等义务。这类权力、义务可不必登记。

二是属于民事范畴的，一个土地所有者充许另一个土地所有者在自己某块地产上行使的某种权利。前者为义务，后者是权利，这需要双向登记。

这类权利、义务共有四方面类型：

a、受益权，如永佃权等；

b、地役权；如通行权、地下管道敷设权等；

c、定期收益权；

d、租地造物权；

④财产、借贷、抵押方面的经济关系。

(4) 登记程序

土地登记的一般程序是：

- ①产业主提出申请；
- ②出示证明，公证书等；
- ③登记局审查、批准；
- ④变更登记册内容；
- ⑤变更结果转送给地籍局，变更地籍资料。

一般讲，土地登记时需要的合法的地产证明包括：地籍局认可的地籍资料；公证处或公证人出示的地产权属、它项权利以及银行出具的借贷抵押等经济关系成立或注销的证明。

鉴于土地登记和地籍管理分属两个系统的客观现实，为使工作更加协调，二单位之间用固定的称之为“VN”、“VL”通知单加以联系。

（5）目前状况

一百多年前的老登记册至今还在使用。黑森州威斯巴登市土地局更换老册，工作进行了25年还未完成。由于土地登记工作者对运用计算机处理法律文书有不同看法，所以目前还没有用电子计算机，登记过程和登记册管理仍然是手工操作。

对土地登记和地籍管理分离的状况，联邦德国有关人士认为合二为一比较好，因牵涉面积广目前仍在讨论中。

（三）土地评价

土地评价是土地管理的一个重要内容，它为国家征收地产税、地产主进行地产调换交易，土地转让、国家建设征用土地和土地规划等方面提供了基础资料，联邦德国土地评价的法律依据是《土地评价法》、《联邦农业用地评价规程》、《建设法》和《土地整理

法》。土地评价共有三种类型，一是农业用地评价；二是不动产估价；三是土地整理评价。

（1）农业用地评价

农业用地评价的目的主要用于征收农林产税，而收税的依据是农业收获量的大小，联邦德国的农业用地评价由财政部门主管，是以土地的自然属性为主要因素进行等级评定，从而计算农业收获量的，其标准全国统一。

联邦德国农用土地评价的方法是由国家财政部邀集有关专家，根据气候、地形条件在全国，按一定密度取出土壤标准样，对它的土壤类别，成因母质、土层厚度以及腐殖质、酸碱、颗粒粗细等因素进行分类评分，计算出标准地块的价值指数。

对照联邦标准地块，各州县可以分级加密，评定出州、县级标准地块。各地方具体评估时，可按40—50×40—50米见方绘制网格，网格交点处打一个1米深的土钻，取出土样，对照标准地块逐项进行增减评分，把各地块评定的价值指数标注在地籍图上，然后连结等值线，绘制成评价图，再交地籍局对地产主的土地进行等级土地面积计算、收获量指数（其中包括总数、平均数）计算，并将结果公布于众，如无意见则可登记在不动产册上。最后由财政局对地籍局计算的结果，根据农户经营条件进行修正，按全联邦统一规定的系数换算成土地价值，乘以标准税率计算税金，通知地产主。

联邦德国农业用地评价，不仅指耕地、绿地的评价，也包括林地、园地、鱼塘，暖房等的评价。

（2）不动产估价

不动产估价，主要是为地产主在不动产交易调整、转移中进行价格指导，以平抑房地产价格的上涨。同时还是征收地产税的依据。

不动产估价是一个由各方面专家，其中有地籍专家、建筑工程师、测量工程师、银行家、交易所负责人、财政局官员等组成的估价委员会主持的。在黑森州，各县估计委员会主席一般是由地籍局长担任的，办公室也挂靠在地籍局。估价委员会是中立的，独立开展工作，经费的主要来源是收费。

地产估价委员会主要工作是定期提出本地区地产交易参考价格，为此要搜集大量的现势的地产交易动态价格信息，并进行处理存储，绘制出标准地价。据此计算出某一片地产交易的参考价格。

不动产估价委员会另一项工作是接受委托为某一固定房地产估价。其程序是：

①接受单位、个人提出的估价申请；

②办公室准备好资料，其中有地籍图、册，登记册、建筑物施工平面图等；

③估价委员会成员到现场搜集估价对象的实际情况资料；

④在此基础上召开会议，由估价委员会研究作出评估决议；

⑤办公室工作人员进行资料整理，文书处理，并将结果送达申请者；

⑥收取估价费用。

不动产估价的方法，一般有三种：

①比较法。对照类似的地块价格，进行比较计算的方法；

②产值法。用房地产收入作计算依据的方法；

③实物估价法。对建筑物造价加上折旧等因素修正进行估价的方法。

比较法主要用于地产估价；产值法、实物估价用于房产估价。

由于联邦德国房地产交易十分活跃，所以不动产估价工作就显得比较重要。

（3）土地整理评价

对土地价值进行相对估算，这对土地整理中地产调整的再分配有着很大的意义。这里的土地评价是整理区范围内地块之间横向比较的评价，它是由土地整理参加者协会在专家指导下，自己组织评定的。农地整理的评价方法与农业用地评价方法基本相同，只是它更多地顾及当地影响土地价值的因素，样点密度大一些，一般点距为 $20 \times 20\text{m}$ 最后结果以指数表示。建设用地的土地整理评价多采用不动产估价的方法，只是作为建筑用地还要考虑土地成熟等级。如：有小区规划已四通的地；有小区规划无四通（或部分通）的地；有土地利用规划的地；建筑储备地。

（四）土地利用规划

联邦德国的《基本法》明确规定，规划是国家基本任务之一。一个国家没有规划，发展就不会平衡。所以政府十分重视规划工作。全国各级政府都负责规划，但规划的具体技术工作可以部分委托给高等院校或私人公司去做。整个联邦德国的规划分层进行，其体系如下表：

规 划 名 称	范 围	法 律 依 据	立 法 机 关
联邦区域规划	全联邦	联邦区域规划法	联邦议会
州区域规划	全州	州区域规划法	州议会
地区规划	全区	州区域规划法	州议会
土地利用规划 小区建设规划	县(市) 镇(乡)	建设法手册	联邦议会

联邦德国的整个规划贯穿着双向原则（即从上到下、自下而上的原则）；公开性原则（大家都知道）；法律效力原则（一经会议通过就具有法律效力）。

规划的目的从上到下是一致的，只是联邦级规划的目的更宏观、更概括，州、地方规划在联邦规划的基础上进一步加深和补充。如：联邦区域规划的目的主要有：

- 1、能够保证公民的基本生活需要；
- 2、使公民的工作和居住地分布合理；
- 3、工作岗位、教育、文化设施分布合理；
- 4、交通联系方便；
- 5、顾及到环境保护、供能和排污；
- 6、使自然景观得到保护。

联邦区域规划和州发展规划是指导性的规划，真正具体的规划则是地区、县的区域发展规划。

据此，联邦德国的规划把全国分成74个规划区，每区2—3个县。规划中要确定不同层次的中心，构成不同层次的规划轴线，如