



普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪土地资源管理系列教材

地籍管理 (第五版)

谭 峻 林增杰 ● 主编

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

21 世纪土地资源管理系列教材

地籍管理 (第五版)

谭 峻 林增杰 ● 主编

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

地籍管理/谭峻, 林增杰主编. —5 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 10
普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪土地资源管理系列教材
ISBN 978-7-300-14455-9

I. ①地… II. ①谭…②林… 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 (2011) 第 194244 号

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
21 世纪土地资源管理系列教材
地籍管理 (第五版)
谭 峻 林增杰 主编
Dijiguanli

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com(人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京市鑫霸印务有限公司	版 次	1990 年 1 月第 1 版
规 格	185 mm×260 mm 16 开本		2011 年 11 月第 5 版
印 张	19 插页 1	印 次	2011 年 11 月第 1 次印刷
字 数	436 000	定 价	38.00 元

21世纪土地资源管理系列教材

编审委员会

◆ 顾 问 李 元 林增杰 严 星 谢经荣

◆ 主 编 叶剑平

◆ 副主编 严金明 吕 萍 丰 雷 谭 峻

◆ 编 委 (按姓氏笔画排序)

丰 雷 王守智 甘藏春

叶剑平 曲卫东 吕 萍

严 星 严金明 李 元

张正峰 张占录 张秀智

张跃松 林增杰 罗 明

胡存智 高向军 郭桂英

蒋一军 谢经荣 谭 峻

总 序

土地是人类赖以生存的基础，土地数量固定而人口在不断增长，其对土地的需求也在不断增加，如何在有限的土地资源条件下，合理配置人类生产、生活所需土地，保证土地资源的永续利用和社会经济持续发展，协调好人地矛盾，是摆在我们面前的重大课题。土地管理学科是一门关于土地知识的学科体系，是自然科学、社会科学和新兴科学有机结合的产物，是不同性质的多门学科大交叉形成的边缘科学。土地管理学科在我国既新又久，说它久，可以追溯到夏、春秋时代，《史记·夏本纪》中有“左准绳，右规矩”的记载，这是我国最早关于土地调查的记述，夏商周时期的“井田制”，是我国土地税制的最早记录；说它新，是因为我国现代土地管理学科的发展也只有 20 多年的发展历史。当前我国土地管理学科的主要研究内容应该是依据社会经济发展和生态环境要求，能动地协调人地关系，合理地配置土地资源，组织土地利用，不断地改善土地利用结构和提高利用的综合效益，保障社会经济持续发展和土地资源的持续利用。土地管理学科研究的重点随着社会发展而不断发展、完善。新中国成立后特别是改革开放后，我国土地管理学科得到了长足发展。归纳起来，我国土地管理理论和实践的发展大致经历了三个阶段。

第一个阶段为 1949 年 10 月至 1978 年。新中国成立伊始，国家向苏联派出一批留学生，从苏联引进了土地规划科学；一批土地科技工作者努力学习苏联经验，同时深入生产实践，在国内最早开始土地资源管理研究与具体工作。这个阶段，城市土地的大部分已经归国家所有，农村在 1953 年完成土地改革之后，于 1956 年基本实现了土地的集体所有。在土地公有及高度集中的计划经济体制下，土地更多体现的是其自然属性，土地的经济活动基本消失，土地资源管理研究主要集中在农村土地的整治方面。这一时期，整个学科受苏联土地规划（整理）科学的影响较大，这一时期以认识自然、改造自然为研究重点。

第二阶段为 1978 年到 2002 年。改革开放以来，随着我国经济体制由计划体制向市场体制转变，尤其是 1986 年城乡土地统一管理并成立各级土地管理机构后，土地管理学科

得到快速发展。在这一时期，土地调查、土地评价体系与技术等基础性学科得到长足发展，1987年后随着土地使用制度改革的展开，建立了符合我国社会主义市场经济的，在土地公有制条件下，以土地使用权市场为基础的土地管理理论体系，包括土地产权理论、土地经济理论、土地规划理论、土地价格评估理论、土地信息获取与管理技术等。同时国内外学术交流也日益活跃，出版了大量关于土地管理学科的优秀著作。社会对土地管理学科人才需求量大增，许多高校设立了土地（资源）管理专业，土地管理理论研究与实践活动吸引了众多不同学科背景的专家、学者的参与。

第三阶段为2003年至今。我国经济体制发生了转变，资源特别是土地资源的稀缺严重制约了经济的发展。由于前一阶段土地的过度开发和土地的粗放利用，土地开发与保护之间的矛盾异常尖锐，如何解决好我国土地资源的可持续利用和社会经济稳定持续协调发展问题成了土地管理学科必须研究的课题。国家开始了土地市场的清理整顿，并将土地管理作为宏观经济发展的调控手段。如何建立有效的机制，使“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策能够真正得以落实，成为研究和实践的重点。这一时期，土地管理的地位被提到了前所未有的高度，与此相应，土地管理学科面临重要挑战和发展机遇，把经济学、社会学、信息科学、管理学、法学等基本理论与土地管理学科有机交叉融合，形成有自己独特理论体系的土地管理学科应是该学科发展的方向。

中国人民大学于1985年设立土地管理专业，至今已经走过了整整20个春秋，这20年也是我国现代土地管理学科建设的重要时期。中国人民大学土地管理系是全国最早从事土地管理教学、科研的系所之一，已培养毕业生（包括进修生）近1000人，许多毕业生已经成为单位的骨干和领导，现有在校本科生120人、硕士研究生70人、博士研究生30人、在站博士后研究人员5人。土地管理系设有土地资源管理（含房地产经营与管理）本科专业，土地资源管理、房地产经济学2个硕士专业，及城市建设和房地产开发、土地行政管理2个MPA专业方向和土地资源管理（含房地产经营管理）博士点。能够提供从本科生到博士生完善的教学和培养服务，其中土地资源管理博士点是国内最早的经教育部批准的两个博士点之一。本科教育一直是土地管理系教学的重点，系里也很重视教材的编写，如林增杰、严星等编著的《地籍管理》、《城市地产评估》和毕宝德编著的《土地经济学》等在全国土地管理教学中影响很大。这次出版的系列丛书是本系老师在长期教学、研究基础上并吸收国内外的最新科研成果编写而成的，丛书共十册，分别是《土地科学导论》、《土地资源管理学》、《土地利用规划学》、《地籍管理的原理与方法》、《不动产经济学》、《不动产估价》、《地产经营与管理》、《土地信息系统》、《土地行政学》、《土地法学》等。

我们编写21世纪土地资源管理系列教材，一方面是对20年土地管理教育的总结，另一方面也是为我国土地管理学科建设做出应有的贡献。本套丛书力求理论联系实际，将理论阐述寓于实践问题的解决之中。本套丛书可作为土地管理专业及相关专业的教材，也可以作为土地管理干部的专业培训用书。

本套丛书的出版发行是在中国人民大学出版社公共管理出版事业部的大力支持下完成的，没有出版社的策划和支持就没有本套丛书的出版，同时本套丛书也得到了国土资源部的支持，在此一并致谢。

通过组织者、参编者、出版者的共同努力，我们力求使本套丛书能体现完整性、全面性和系统性，并以新的视角、较高质量奉献给读者。由于土地科学是一门新兴学科，至今没有形成完整的体系，国内外也没有成熟的教材，且其研究对象、体系、方法、内容随社会变迁、时空变化而发展变化，因此要写好它们并不容易。希望有更多的同仁加入本套丛书的编写。

叶剑平

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年由林增杰主编，中国人民大学出版社出版。《地籍管理》的出版，丰富和完善了土地管理教材体系。

1994年版《地籍管理》（第二版）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，由中国人民大学土地管理系严星、林增杰主编，中国人民大学出版社出版。

2001年版《地籍管理》（第三版）列入国家教育部“普通高等教育‘九五’国家级重点教材”，该版修编是在土地管理工作的新形势下进行的，由林增杰、严星、谭峻主编，中国人民大学出版社出版。

2008年版《地籍管理》（第四版）列入国家教育部“普通高等教育‘十一五’国家级规划教材”，该版修编注重教材的思想进步性、技术先进性、内容全面性。该版与过去几版相比较，为适应社会进步和教学改革的需要，在体系和内容上进行了比较大的调整，从2001年版的五篇十五章，缩减为七章，删节了与土地专业其他教材重叠的内容，突出了地籍的本质与特征。

2011年版《地籍管理》（第五版）我们将其并入“21世纪土地资源管理系列教材”。本次修编在充分汲取前辈和同行成果的基础上，对传统内容体系进行了大胆改革，努力反映和探讨地籍管理中的新问题和新观点，并充分吸收教育部人文社科规划项目“建筑物区分所有权登记制度研究”（08JA820035）、司法部国家法治与法学理论研究项目“土地权益保障与土地登记制度研究”、中国人民大学科研基金项目“发展方式转变下城市土地利用结构调整方略研究”（11XNI011）等相关研究项目的丰硕成果。

本书的出版对提高地籍管理科学化水平具有重要意义。

参加本书编写的学者们努力钻研业务，辛勤工作，积极投入各章的撰写工作：

林增杰：第1章

谭峻：第2章、第3章、第5章、第7章

张璋、赖靖萍：第2章

王林、杜晋芳：第3章

刘洁、吴晓：第4章

涂宁静、魏锴琰：第5章

朱传梅、陶钧钧：第6章

褚刚、罗兰：第7章

全书由谭峻统稿。

本书在编写中参考了相关内容的课题报告、文献书籍和国家有关法规和技术规程，在此深表谢意。本书的编写得到了中国人民大学土地管理系师生的大力支持，他们在使用教材的过程中提出了许多宝贵意见，对此表示诚挚感谢。由于作者能力有限，书中疏漏和不正确之处在所难免，祈盼读者不吝指正。

谭峻 林增杰

2011年9月

目 录



第 1 章 总论	1
1.1 地籍管理研究体系	1
1.2 中国地籍管理制度的历史发展	8
1.3 国外地籍管理制度概述	24
本章小结	32
关键术语	32
复习思考题	32
第 2 章 土地产权制度	33
2.1 产权制度概论	33
2.2 我国地权制度的历史变迁	38
2.3 我国现代地权制度概论	44
2.4 土地权属确定与争议调处	64
本章小结	76
关键术语	76
复习思考题	76
第 3 章 土地调查与遥感监测	77
3.1 土地调查	77
3.2 土地利用遥感动态监测	96
本章小结	112
关键术语	112

复习思考题	112
第4章 地籍调查	113
4.1 地籍调查概述	113
4.2 土地权属调查	119
4.3 地籍测量	135
本章小结	150
关键术语	150
复习思考题	150
第5章 土地登记	152
5.1 不动产登记制度概述	152
5.2 土地总登记	162
5.3 土地初始登记与他物权设定登记	174
5.4 土地变更登记	186
5.5 更正登记和注销登记	196
5.6 其他不动产登记制度	200
5.7 不动产统一登记问题探讨	215
本章小结	222
关键术语	222
复习思考题	223
第6章 地籍信息管理	224
6.1 地籍档案管理	224
6.2 土地统计分析	236
本章小结	254
关键术语	254
复习思考题	254
第7章 地籍信息系统建设	255
7.1 地籍信息系统概述	255
7.2 城乡一体化地籍信息系统建设	272
本章小结	288
关键术语	288
复习思考题	288
参考文献	289

1.1 地籍管理研究体系

地即土地，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（公元 581—645，字籀）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”。可见，地籍最简要的表述是土地信息记载册。在我国历史上，“籍”也有税之意，籍为税而设。《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。”

人们对于“地籍”一词在国外最早的出处有两种观点：一种认为来自拉丁文“caput”和“capitastrum”，即“课税对象”和“课税对象登记簿册”；另一种认为源于希腊文“katastikhon”，即“征税登记簿册”。在英国、法国、德国、俄罗斯等欧洲国家，地籍为土地编目册、不动产登记簿册或按不同土地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：在中央政府控制下基于地籍测量成果建立起来的宗地登记图册。

1.1.1 地籍与地籍管理

《禹贡篇》中记载，公元前 2100 多年的夏禹时期，禹治理水患后，按土壤质地、水利条件将疆域土地划分三等九级，作为缴纳贡赋的依据，这是我国最早的地籍制度的书面记载。

地籍最初是为征税而建立的记载土地的位置、界址、数量、质量、权属、用途（地类）等状况的田赋清册和簿册，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。随着社会的进步，地籍的概念和内容有了很大发展，现代地籍已不仅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，扩大到产权登记和土地合理利用的范畴。同

时，随着科技的发展和社会的进步，地籍除采用簿册形式外，还测绘地籍图，采用图册并用的手段。现代地籍又从传统图册逐步向基于信息技术的地籍信息系统的方向发展。

因此，地籍是国家为一定目的，记载土地的权属、界址、数量、质量（等级）和用途（地类）等基本状况的图簿册。

地籍具有空间性、公信性、精确性和连续性等特点。地籍的空间性是由土地的空间特点所决定的；土地的坐落必须与空间位置、界线相联系，地界的变动必然带来土地使用面积的改变；同时土地的数量、质量都具有空间分布的特点。所以，地籍的内容不仅记载在簿册上，同时还要标绘在地籍图纸上，做到图簿册的一致性。地籍的公信性体现了地籍图册资料的权威性，地籍图上界址点、界址线的位置，地籍簿上权属、面积的登记等都具有法律凭证的作用。地籍的精确性表现在地籍的原始和变更资料一般要通过实地调查取得或确认，并运用先进的测绘技术手段，保证地籍数据的准确度和精密度。地籍资料的连续性说明地籍信息不是静态的，社会经济的发展和城镇化进程、土地利用与权属的频繁变更，都会使地籍数据失实，必须经常更新，以保持资料记载和数据统计的连续性，否则难以反映地籍信息的现势性。

1. 地籍分类

随着社会的发展，地籍的内涵更加宽泛。地籍按其发展阶段、对象、目的和内容等的不同，可划分为不同的类别体系。

按发展阶段划分，地籍可分为税收地籍、产权地籍和多用途地籍。考察世界上大多数国家的地籍发展史，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，记载的主要内容是土地纳税人的姓名、土地坐落、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、土地出产物等评定土地等级。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，经登记的信息具有法律效力。产权地籍最重要的任务是保护土地产权人的合法权益，产权地籍必须以反映宗地的界线和界址点的精确位置为主要内容，为了使土地界址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，一般采用解析法测算界址点坐标。多用途地籍又称现代地籍，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保障服务，更重要的是为各项土地利用和农地保护，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，特别是计算机技术、遥感技术和信息技术的发展，地籍的内容及其应用范围不断扩展，远远突破了先前的税收地籍和产权地籍的局限，逐步向技术、经济、法律等综合方面发展。

按特点和任务划分，地籍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、利用状况等都是动态的，地籍必须始终保持现势性。初始地籍是指在某一时期内，对区域内全部土地进行全面调查后，最初建立的地籍图册，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，以初始地籍为基础，进行修正、补充和更新以保持地籍现势性的地籍图册。初始地籍和日常地籍构成了不可分割的完整体系。

按行政管理层次划分，地籍可分为国家地籍和基层地籍。习惯上将县级（含）以上各级

土地管理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(国有农牧渔场的生产队), 以及其他非农业建设单位所从事的地籍工作。

按地域和城乡土地的不同特点划分, 地籍可分为城镇地籍和农村地籍。城镇地籍的对象是城市和建制镇的建成区或规划区的土地, 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, 国有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, 容积率高、建筑密度高, 土地价值区位明显, 其位置和交通条件所形成的级差收益较为悬殊, 因此, 城镇地籍需要采用大比例尺地籍图, 其地籍测量数据要求采用精度高的测量方法测算。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, 城镇的比农村的复杂得多, 技术要求也更高。村镇农村居民点的地籍与城镇地籍也有许多相同的地方, 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。

2. 地籍的功能与作用

(1) 地籍是国土资源管理的基础。

地籍提供有关土地的空间位置、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。土地经界位置和使用状况资料, 是进行土地分配, 土地划拨、出让和转让, 土地征用、征收工作的重要依据。土地的数量、质量及其分布和变化规律是组织土地利用、编制土地规划的基础资料。地籍资料的完整性、准确性和现势性是科学管好用好土地的基本条件。记载每宗地的面积大小、用途、等级和土地产权状况的地籍, 是实行土地使用制度改革、开征各项土地税(费)、进行土地使用权出让转让活动的基本依据。

(2) 地籍是合法权益保障的基础。

地籍的核心是土地权属, 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的图册。因此, 地籍是调处土地争议、复原界址、确认土地产权最具法律效力的依据; 地籍是建立和完善土地市场、保护土地产权人合法权益最具有公信力的基础资料。

(3) 地籍是国民经济发展的保障。

地籍可以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信息。运用这些资料不仅可以指导生产和建设, 而且可以进行科学的效益评价和预测分析, 为政府决策提供支持。因此, 完整准确的地籍信息资料, 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, 是组织行业生产和进行各项建设的基础。

(4) 地籍为国家税收提供基础资料。

来自土地的税收是国家财政收入的重要组成部分, 土地历来是课税的主要对象。土地登记簿册可以提供土地所有者、使用者的准确信息, 提供准确的土地数量、质量、等级等的信息, 这些都是国家土地课税的基础资料。

3. 地籍制度

地籍制度是国家对涉及地籍工作所作的法律和政策规定, 也是地籍工作规范化、制度化和法制化的归宿。地籍制度必须通过国家的地籍管理措施才能实现。根据我国地籍的特性和作用, 以及土地管理的客观需要, 国家应建立产权登记制度、地籍调查制度、土地分等定级与估价制度、土地统计制度、地籍档案和信息化管理制度等。土地产权是地籍的核心, 土地登记是土地产权确认和界定的法律程序, 建立和完善适合我国国情的土地权利体

系及其土地登记制度是地籍制度的重要组成部分。地籍调查主要涉及权属调查和地籍测量工作,是土地确权和土地登记的前置工作;土地分等定级与估价可以评定土地的质量等级和待估地块的价格;土地统计是基于属性指标和统计指标体系对土地信息加工汇总分析的过程,可以及时准确掌握土地的现状构成与变化动态;地籍档案是地籍工作过程和土地状况的历史记录,地籍档案的信息化管理是社会进步的结果。由此可见,地籍制度各组成部分不是孤立的,而是相互联系的有机整体,是完整的规范化体系。

1.1.2 地籍管理的研究对象与内容体系

土地科学是包括地籍管理在内的一系列土地学科的集合体,是跨自然科学和社会科学的综合性很强的交叉科学。地籍管理是土地科学研究人地关系的基础学科之一。地籍管理作为土地科学的一门重要分支学科,形成甚早,我们可以追溯到上古时代。

1. 地籍管理的研究对象

地籍管理以土地科学这一领域中的土地产权、界址、数量、质量和用途等基本要素的变化规律作为研究对象,它揭示了土地利用领域中人地关系这一特殊矛盾在时空上的运动规律。

地籍管理是以地籍制度、地籍管理措施体系和地籍管理技术手段作为主要研究内容的一门学科。地籍制度是国家对各种地籍要素的确定和变更规律所作的各种规范化的政策、法律规定,通过国家的地籍管理措施得以实现。土地登记制度是确定土地产权的法律手段;土地统计制度是合理组织土地利用的前提条件;地籍测量是土地测量的主要一环;地籍信息系统是土地信息系统的重要组成部分。地籍管理所研究的地籍制度及地籍管理措施体系是土地管理的基础,也是反映土地科学属性并区别于其他相关学科的重要标识之一。

2. 地籍管理的内容体系

完善的地籍管理工作体系,是中国建立世界上最严格土地管理制度的重要保障,是保护资源、促进发展、维护权益、服务社会的重要手段。进入新世纪,我国地籍管理制度体系将加快由传统向现代转变的进程,其基础和保障作用将得到更充分的发挥,从而更加科学有效地为国土资源管理服务,为全面建设小康社会服务,为实现经济持续、快速、协调、健康发展和社会全面进步服务。地籍信息数据是有效调控宏观经济的基石,它也可以为各级政府的决策提供支持。

地籍的基础地位与作用,完全有能力、也必须参与国民经济宏观调控,以平衡各阶层利益,促进土地资源节约、集约、可持续利用,为构建中国特色的和谐社会服务。现在,地籍信息库初步覆盖全国 34 个省级行政区、三百多个市、两千多个县,全国基本建立国家、省、市(县)各级地籍信息数据库;同时土地登记也基本实现全覆盖。

现阶段我国地籍管理研究的主要内容包括:土地权属调查、地籍测量、土地产权登记、土地信息统计分析、土地利用遥感监测、地籍信息系统建设与地籍电子政务等。土地权属调查和土地产权登记是地籍管理研究体系的主体内容与核心。土地权属调查和地籍测量是地籍管理的基础性工作,地籍信息系统建设是土地产权登记、土地信息统计分析、土地权属调查的后续工作,是地籍管理各项工作成果的归宿,并为土地管理各项工作提供参考依据和基础数据。

土地产权是地籍管理的核心。考察人类社会的发展历程,无论是税收地籍、产权地

籍，还是多用途地籍，地籍的核心是土地权利归属。土地产权就是对土地的权利，是人们围绕或通过土地形成的权利关系。土地产权，是权利人依法对其所有或使用的土地享有的占有、使用、收益和处分的权利；土地产权是一种具有排他性的绝对权，产权人对其所有或使用的土地具有完全的支配力。同时，产权人对其所有或使用的土地也承担相应的义务，如及时申请产权登记，主动缴纳有关税费，适时进行土地整理、保持土地性状等。

土地产权保障的基本制度是土地产权登记。世界各国，不论历史、社会、人文、政治体制等因素有无差异，皆有符合本国国情的不动产登记制度，将不动产物权依法律行为而取得、设定、丧失及变更者由登记机关加以登记，以公示或公信。研究不动产登记制度史，主要有“成立要件主义”和“对抗要件主义”两种模式。“成立要件主义”认为，不动产产权的变动在登记之前只体现为债权的存在，在登记之后才能认为是完成不动产物权的变动，未经登记，权利受让方只能得到债权的保护，而不能得到物权的保护。与“成立要件主义”相适应，登记制度有德国的权利登记制度和澳大利亚的托伦斯登记制度。“对抗要件主义”认为，不动产是一种特定物，其权利的变动应与债权的成立同步，即在登记之前权利就已经变动，登记只是对抗第三人的要件。与“对抗要件主义”相适应，不动产登记采行契据登记制。总之，世界上没有十全十美的事物，不动产登记制度也是如此。我们应充分吸收权利登记制度和托伦斯登记制度的长处，建立适合我国国情的登记模式。

地籍管理的内容体系见图 1—1。

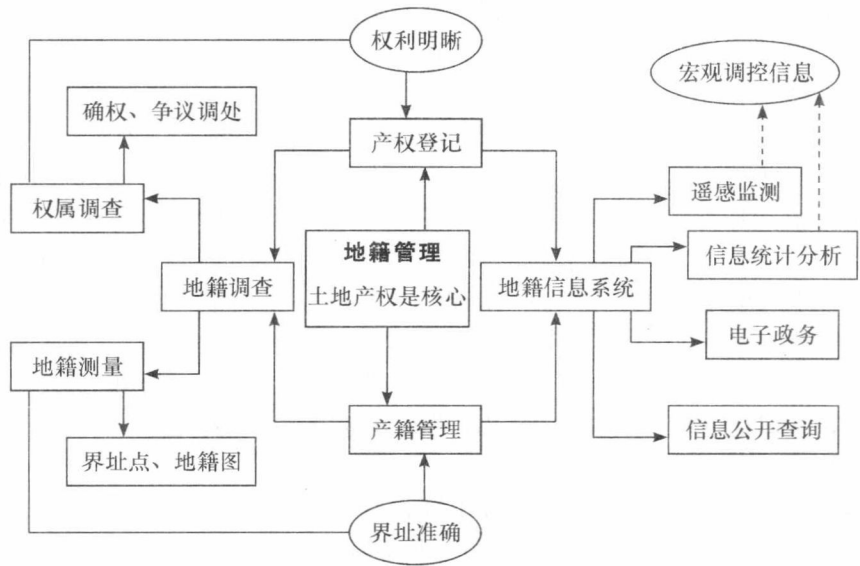


图 1—1 地籍管理的内容体系

3. 地籍管理的基础理论

地籍管理是土地科学的基础学科，涉及许多相关学科的知识，并与它们共同形成一个科学理论体系，主要涉及的相关学科有：产权经济学、土地法学、行政管理学、测绘学、统计学、档案学、管理信息系统等。

(1) 产权经济学。

20 世纪 60 年代，产权经济学成为一个相对独立的经济学分支，并形成比较完整的理

论体系。产权经济学在理论上有四大贡献：交易费用理论、产权的“生产效率”、产权制度的效率比较、产权制度的演进。现代产权经济学主要研究市场经济条件下产权的界定和交易，其基本观点是：资源配置的外部效应由资源主体的权利和义务不对称所导致，市场失灵由产权界定不明所导致；产权制度是经济运行的根本基础，有什么样的产权制度就有什么样的组织、技术和效率；产权制度对资源配置具有根本的影响，它是影响资源配置的决定性因素。地籍管理的中心议题就是确定和明晰土地产权。根据科斯定理，土地产权制度的完善与改革对土地开发利用和保护管理具有不可替代的作用，市场经济需要完善土地产权，土地产权交易又离不开土地市场。从法律权利的角度看，在市场经济中，无论是商品还是劳务的交换，既是物质的转移，也是权利的转让，因此，交易实质上是产权的交易，明确的产权是交易的先决条件。土地产权制度的合理安排是解决我国土地市场的关键。

（2）土地法学。

土地法学是土地科学中的一门基础学科，也是法学领域的一门边缘学科。土地法学以调整土地关系的法律规范为研究对象，研究的内容十分广泛，主要包括土地法制史、土地法律关系、土地物权关系、土地权属纠纷处理等。土地法调整的土地关系是一种社会关系，我国土地法调整的土地关系首先是土地的所有关系和使用关系，这是地籍管理中土地权属调查的基础。我国的土地所有关系包括国有土地的所有关系、劳动群众集体所有土地的所有关系以及与此相联系的因国家建设征收集体土地而产生的征收关系；而土地使用关系则主要包括国家机关、社会组织、公民个人和集体农民因使用国有土地和集体所有土地而产生的土地使用关系。这些关系均通过土地登记加以保护。

（3）行政管理学。

行政管理学是一门研究政府对社会进行有效管理规律的科学，作为一门科学，20世纪初成立以来，已经得到了长足的发展。在发达国家，行政管理学已成为一个独立的、具有众多理论流派、多学科交叉的、理论联系实际的科学。行政管理学研究的内容一般包括：管理的一般理论、管理的主体、管理的过程、管理的保障等。改革开放以来，行政管理在各种管理中起领导、主管作用。在社会主义现代化建设中，行政管理是否科学、有效，直接影响着国家、社会的发展，真可谓“科技与管理是车之两轮、鸟之两翼”。行政管理学研究的是国家行政机关及其官员依法管理国家事务、社会事务和机关内部事务的客观规律。地籍管理是地籍工作体系的总称，属于国家行政，简称地政。

（4）测绘学。

测绘学是研究如何测定地面点的平面位置和高程，将地球表面的地形及其他信息测绘成图，以及确定地球的形状和大小的科学。土地测绘学是为土地管理服务的专业测绘科学，其主要任务包括：为土地开发与利用、土地规划提供基础图件资料，为确定土地疆界、权属界线、土地地块分割与合并、土地面积提供地籍图件和资料，还包括土地利用现状图的测绘、土地整理定点测量等。地籍测量是土地测量的一环，测定每块土地的位置、测算其面积、调查其使用类型和权属状况是地籍测量的工作项目。

（5）统计学。

统计学是应用方法论的科学，是一门收集、整理、描述、显示和分析统计数据的科学，其目的是探索数据内在的数量规律性。从统计方法来看，统计学提供了一系列的方