

土地调查统计手册

刘育成 主编



.5-60

中国农业出版社

土地调查统计手册

刘育成 主编

* * *

责任编辑 洪兆敏

中国农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路2号)

新华书店北京发行所发行 冶金印刷总厂印刷

850×1168mm 32开本 8印张 插页2 22.2千字

1996年8月第1版 1996年8月北京第1次印刷

印数1—20,000册 定价11.90元

ISBN 7-109-04576-5/S·2833

土地调查统计手册

主 编：刘育成

副主编：董北平 赵毓芳

编 者：王郁孟 魏淑英 董北平 赵毓芳

刘育成 黄福奎 贾东力 陈仲元

熊小琳 王永德 李 涛

内 容 简 介

《土地调查统计手册》是依据国家土地管理局颁布的《日常地籍管理办法（农村部分）（试行）》和总结我国近年来土地变更调查、统计等日常地籍管理实践经验编写而成的，比较全面、系统地阐述了我国土地变更调查、统计的理论和方法。

全书共分七章：第一章概要介绍了土地调查统计的特点、任务、内容和土地统计的类型、管理体制；第二章介绍了基层土地统计的任务和内容；第三章介绍了在土地详查成果资料的基础上，建立初始土地统计的目的、内容、程序和完成初始土地统计帐簿的方法；第四章介绍土地变更调查的作用、准备工作和进行变更调查的四种技术方法，以及土地变更调查记录表的填写方法；第五章介绍了年度土地统计的内容、帐簿的填写方法、年内地类变化平衡表的编制方法及应用；第六章介绍了土地统计分析的意义、作用，以及分析的基本方法；第七章介绍了土地统计帐簿表填写范例和填写要求。

本手册与《日常地籍管理办法（农村部分）（试行）》相配套，比较系统全面地阐述了土地调查统计的理论和方法，有较强的实用性，可作为各地开展土地变更调查和建立土地调查统计制度的培训教材，也可供地籍工作者自学参考。

做好调查统计工作
服务土地管理事业

郎玉川

一九九四年

序

土地是人类生存的基本条件，是进行生产不可缺少的、无法代替的生产资料。所以，自人类社会、特别是国家出现以来，土地的占有、分配和利用就是一定社会关系的重要内容。古今中外各国的统治者都非常重视土地问题，十分关注土地的数量、质量、权属和分配、利用情况，从而进行了不同目的、不同范围的土地调查、统计工作。我国早在公元前两千多年夏禹时期，就进行过相当规模的九州各地的土地调查，以后历代政府也都进行了土地清丈、测量和统计工作。新中国成立后，我国进入了社会主义建设时期，为了发展农业，政府有关部门曾组织力量进行过一定范围的耕地、牧草地、林地、荒地等的调查统计，但从未进行过全国的统一调查，所以耕地等面积仍沿用土地改革时的土地数据。由于勘丈技术落后、标准不一，各地虚报、瞒报严重，造成我国解放后几十年来土地统计数据不实，这与我国改革开放和社会主义现代化建设的需要很不适应。为此，1984年国务院批准在全国部署开展大规模的土地利用现状调查（又称土地详查）工作。这项工作，在各级政府领导和有关部门的支持下，经过十余年的艰苦努力，已经结束，并统计汇总出全国各类土地的面积数据，结束了我国长期以来土地资源家底不清的局面，为全面建设科学的土地调查、统计制度打下了坚实的基础。

我国是一个统一的社会主义国家，1986年颁布的《土地管理法》规定“国家建立土地调查统计制度”。早在1984年全国部署土地详查时颁布实施的《土地利用现状调查技术规程》中统一了全国土地分类体系和指标解释，并规定按县级行政辖区进行调查统计，逐级进行上报汇总的管理体制。但科学的土地统计与一般社会经济统计，既有共同性也有不同点。其不同点突出反映在调查统计方法上，土地的总量不变和地类的空间分布的特点，决定了土地统计的调查不应单靠数字报表，更要依据现代测量手段和在土地利用图上量算

地类面积，获取土地调查统计的数据，这是实现统计调查数据准确、可靠的基本保证，是建立科学的土地调查统计制度所必须加以强调和统一认识的。

为了逐步建立我国土地调查统计制度，国家土地管理局在土地详查的基础上，1992年制定下发了《日常地籍管理办法（农村部分）》（试行），要求不失时机地开展土地变更调查统计工作，建立健全土地调查统计制度。在总结各地实践经验的基础上，国家土地管理局地籍司组织编写了这本《土地调查统计手册》，作为全国各地从事土地调查、统计工作者必备的业务、技术指南，可作自学参考书，也可做为业务培训教材，对规范各地土地调查统计工作，培养技术过硬的调查、统计队伍也是非常有益的。

《土地调查统计手册》是一本较系统、全面介绍土地调查统计的工具书。这本书在内容的编写上，力求简明清晰、通俗易懂，注意实践操作，面向广大基层地籍工作者。除简要介绍土地调查统计的概念、内容、特点外，本书用很大篇幅讲述了如何利用土地详查资料建立初始土地统计，开展土地变更调查的基本技能和进行经常性年度统计的步骤及方法，并用范例补充说明，使读者便于自学，并结合实践加强理解和掌握。为充分利用土地调查统计资料，发挥其在决策、咨询、监督、预测等方面的作用，本书还介绍了土地管理中常用的土地统计分析指标和方法。

正确的政策制定依靠准确的信息，也就是对情况的及时、准确的了解；同时信息又是执行政策的反馈。而土地调查统计就是获取土地信息和反馈土地政策、土地管理措施执行结果的重要渠道。为实现我国社会、经济的持续性发展，建设社会主义市场经济和土地使用制度改革的深化，实现耕地总量的动态平衡等都需要可靠、速达的信息。所以土地调查统计工作任重道远。我相信，这本书的出版对促进我国土地调查统计工作的规范化、制度化和现代化会起到重要作用。

马克伟

前 言

土地是宝贵的自然资源,是人类赖以生存和发展的物质基础。我国春秋时,齐国宰相管仲就曾说过:“地者万物之本源,诸生之根苑也。”土地是巨额资产。在人类社会活动中,由于对土地的占有、支配和使用形成了一定的土地关系和一定的土地收益分配问题。无论是合理利用土地,还是调节土地关系和地益的分配都是以对土地基本情况的数量认识为前提的。

自从人类开始土地利用活动,土地调查统计也就随之而产生。在我国,土地统计的原始形态可追溯到禹治水的时代。划九州、定土宜,反映了最早期土地数量和质量统计。三代实行井田制,计田授地,土地税作为最古老税种的征收,使得统治阶级十分重视掌握土地的数量和质量。认为对包括土地在内的基本情况,“不明于计数,欲举大事,如行舟而无楫,险也。”

随着封建制国家的建立和发展,历代政府出于不同目的进行了各种形式和内容的土地调查统计工作。如秦始皇31年(公元前216年),由于农民土地的被兼并,官僚、地主、商人大量占有土地,为了掌握全国各阶层人民占有土地的情况,秦政府采用“申报统计”的方法,“令黔首自实田”,即命令土地私有者,向政府呈报土地占有数字。其目的在于:一方面可以根据呈报的土地数量征收田租和刍稿税,同时,也表明了国家政府对土地私有制的承认和保护。在以后的汉、晋、隋、唐各个时期虽也都有过土地面积的统计数据,但由于地主阶级为逃避田租而隐瞒土地数字,加之一些土地(如少数民族的垦区等)未能统计在内,所以土地(主要是耕地)数字一般和当时的实际情况距离都比较大。如,东汉其经济水平实际超过西汉,但人口、土地数始终没有赶上西汉。至北宋王安石推行新政时,

提出“方田均税法”进行土地调查统计，将土地划方，实地丈量。并依土壤肥沃的情况，确定10个等级，作为征收赋税的依据。这影响了地主官吏的利益，使他们隐瞒土地，逃避赋税有了困难，因而百般阻拦，终使这一工作停顿下来。所以自1072年至1085年，只查清了土地248.4万顷，约占当时土地总面积的一半多一些。南宋推行了“推排法”，尺土寸田，几经排比，同样由于上述原因都没有土地总数的记载。明朝为充实和稳定国家财政收入，进行了清查土地和编定户口。通过编制“鱼鳞图册”清查全国土地面积857.6万顷。万历年间，推行“一条鞭法”，即按田亩数分摊田赋、徭役、杂税，又进行了一次“天下田亩，通行丈量，限三载竣事”，统计出全国土地面积701.4万公顷，清朝承袭了明代的一条鞭法，并实行了“摊丁入亩”的“地丁”制。嘉庆17年户部统计征收田赋的土地数为791.5万顷（其它逃漏隐匿的面积数很大，而且宦田、园地、旗地牧场、屯庄、学田等均未计入）。

民国时期，在实施“地籍总归户”中，取得了一些土地统计资料，如各种地类的土地面积与约数统计，各项组距土地的各类项有权人、人数与面积统计，自耕地与佃耕地的分配统计，公私有土地的分配统计等。但由于政治腐败，对地籍整理的认识和方法又不一致，地籍整理和建立在其基础上的有关土地调查统计活动成效甚微。

在数千年的我国土地调查统计活动中，有时规模也是很大的，也产生过某些统计思想。但总的讲，由于处在长期的封建、半封建、半殖民地的土地制度下，土地私有制生产力不发展，并没有形成系统的、理论形态的土地调查统计体系。

国外土地调查统计活动起源也很早，罗马斯第二（ROMESS II）对埃及土地的调查是最早期的土地调查统计。时至今日，土地调查统计已成为国家土地管理的一项重要内容和基础工作。加强土地调查统计已成为世界许多国家普遍关注的问题。

由于土地调查统计既是土地管理的重要内容，又是社会经济统计的重要组成部分，这就决定了直接参与土地调查统计的组织机构不仅有国家的土地管理部门，同时还有国家的有关统计组织。此外，

在很多国家参与土地调查统计的还有一些与土地利用有关的国家主管部门如农业部、建设部、环境部等。受土地管理制度影响，土地调查统计制度大体可分为集中土地调查统计制度（如前苏联、加拿大）和分散土地调查统计制度（如英国、联邦德国、荷兰等）两大类。

在组织土地统计调查的方式上主要为三种：普查、抽样调查和全国性的土地统计报表制度。

欧美等西方资本主义国家采取的主要是普查和抽样。在这些国家中普查一般都是定期进行的，如日本、美国，都是五年进行一次。由于随着时间的推移，土地的数量、质量、利用状况等都在不断地发生变化，客观上要求不断地修正、补充、更新原有统计资料，为了解决这个问题，这些国家在普查年度之间的各个时期就采用非全面调查，即抽样调查，以取得普查年度间连续性的土地统计资料。在美国的土地调查统计工作中，对于普查取得的统计资料视为“标志性统计数字”，对于普查期间抽样调查的统计资料称为“现时性统计数字”。在国外土地统计抽样调查中，抽样调查一般采用三种方法：即随机抽样调查、代表抽样调查和外延抽样调查。由于西方统计学界普遍认为随机抽样调查费用少，时间快，且比较易于计算统计误差和控制其可靠程度，所以它是一种用得最多的调查方法。例如，日本每年的耕地面积统计数字就是在随机抽样调查的基础上推算的。它是将日本全国划分成 262 万个单位农业区，从中抽样 1/60，对本区进行实测调查（时点为 8 月 1 日），然后根据样本区的数字推算全国耕地面积。

全国性的统计报表制度是以前苏联为代表的社会主义制度国家采取的土地统计调查方式。这是按照土地统计报表制度的规定，各基层单位和各级土地管理部门按统一的指标涵义统计报表格式、报送程序、定期向国家报送土地统计资料。

各国的土地调查统计，从内容来看，都可以划分为数量统计和质量统计两大部分。土地数量统计的基础是土地利用现状分类，土地质量统计的基础是土地分类。土地统计的指标体系，特别是数量

统计指标,有些国家就是直接运用本国的土地利用分类体系构成的。如英国的土地利用分类为:①森林和林地;②可耕地;③割草地和永久草场;④荒原和泥沼地;⑤庭园、果园;⑥非农用地等。

由于土地制度及社会经济统计体制等各方面的原因,目前真正具有健全的土地调查统计制度和统计网络的国家并不很多。但深入研究各个国家的土地调查统计方式及土地统计资料特点,对于我国土地调查统计工作的进一步改革和完善是有一定参考价值的。

我国自1949年中华人民共和国成立以来,土地调查统计随着国家统计工作的发展,调查统计制度的建立,在各个时期搜集和整理了大量的统计资料,为研究和制定各项政策,提供了重要依据。自国家土地管理局成立以来,十分重视土地调查统计工作。1987年和国家统计局共同制定了国家土地统计报表制度及填报方法。1984年国务院在全国部署了土地利用现状调查工作,明确规定在查清全国土地的类型、数量、质量、权属、分布和利用状况,在此基础上建立土地调查、统计和土地登记制度。国家土地管理局成立后将这项工作列入地籍管理工作,到1995年全国县级调查已经结束,并汇总统计出各类土地面积数据,为全面建立土地调查统计制度打下基础。1992年初又制定了《〈日常地籍管理办法(农村部分)〉》,对年度土地统计,对县、乡土地变更调查技术方法、统计帐簿的设置及填写,做了具体规定。1994年1月20日国务院批准国家土地管理局职能配置、内设机构和人员编制的“三定”方案,在实现全国土地、城乡地政统一管理、资源与资产并重管理、建立健全土地市场,加强宏观调控,在国民经济持续、快速、健康发展中,土地调查统计是重要的基础工作之一。

自统管全国土地的机构成立八年来,在土地调查统计方面做了很多工作。但由于历史的原因,土地调查统计的工作基础和理论都比较薄弱,怎样才能做好土地调查、统计分析、咨询、监督,为提高土地调查统计总体功能,逐步完善适合我国国情的土地调查统计体系,按照社会主义市场经济体系完善土地统计指标体系和调查方法体系,在定性基础上加强土地统计定量分析和预测,加快计算机

应用，软件开发，数据库建立等，这些都是土地调查统计工作者面对的、需要解决的问题。

目 录

序

前言

第一章 绪论	1
第一节 统计与土地统计	1
第二节 土地管理与土地统计	6
第三节 土地统计的特点、任务与内容	9
第四节 土地统计的类型	13
第五节 土地统计的管理体制	15
第六节 土地统计的法律依据	18
第二章 基层土地统计	23
第一节 概述	23
第二节 基层土地统计与日常地籍管理	24
第三节 基层土地统计的任务与内容	26
第三章 初始土地统计	28
第一节 初始土地统计的目的与任务	28
第二节 初始土地统计的内容与程序	29
第三节 初始土地统计台帐、统计簿的建立	34
第四章 土地变更调查	55
第一节 概述	55
第二节 土地变更调查的准备工作	56
第三节 土地变更调查技术方法	59
第四节 土地变更调查记录表的填写方法	66
第五节 土地变更调查的内业工作	71
第五章 年度土地统计	76
第一节 概述	76
第二节 年度土地统计帐簿的填写方法	77

第三节	年内地类变化平衡表的编制方法	81
第四节	年内地类变化平衡表的应用	84
第五节	年度土地统计资料的保管和使用	92
第六章	土地统计资料的整理与分析	94
第一节	土地统计资料整理	94
第二节	土地统计分析概述	97
第三节	土地综合指标分析	102
第四节	土地动态数列分析	108
第五节	土地平衡分析	112
第六节	土地统计分析报告的编写	117
第七章	土地统计帐簿表填写范例	121
第一节	范例基本情况	121
第二节	范例基本表目录及简要说明	123
第三节	范例基本表 (1—13)	124
附录		
(一)	中华人民共和国土地管理法	187
(二)	中华人民共和国统计法	198
(三)	关于村、乡土地利用现状调查面积按权属汇总表式的通知	204
(四)	国家土地管理局《关于印发日常地籍管理办法〈农村部分〉(试行)的通知》	209
(五)	国家土地管理局《关于进一步扩大土地变更调查、统计工作试点范围的通知》	236

第一章 绪 论

土地调查是土地统计工作的重要內容，是取得土地统计资料的前提，是进行土地统计分析的基础。本章就土地统计的概念、特点、内容及我国土地统计的管理体制做概括地介绍。

第一节 统计与土地统计

一、土地统计是社会经济统计的重要组成部分

统计是对自然和社会经济现象数量方面的认识和研究。它是认识世界的有力武器。社会统计是国家制定政策的依据，是实现国民经济管理的重要手段。

统计一般是指统计工作、统计资料和统计学（统计理论）。统计工作是对社会经济和自然现象数量方面进行资料搜集、加工整理、综合分析过程的总和。统计资料是统计工作的成果。统计学是研究如何正确反映和认识客观事物数量方面的一门科学。作为统计理论，它来源于统计工作的实践，并能动地指导统计实践。

统计工作起源于客观实际需要。随着社会生产力的发展，了解掌握国家的基本情况是经济发展需要，是管理国家的需要。土地和人口状况历来是分析一个国家国情、国力的重要要素，也是历代政府极其关注的问题。孟子说过：“诸侯有三宝：土地、人民、政事。”可以认为，调查掌握土地基本状况的数量从统计工作一产生就构成了它的基本内容。在以农业生产为主的社会，土地作为农业中重要生产资料，是国民经济收入的主要组成部分和国家税赋的重要来源，随着工业化、城市化，土地作为一切社会生产的物质条件，在国民经济中的地位和作用更加突出，为了解决土地在国民经济中合理分

配，充分利用，取得更高效益，需要更为详尽、全面的土地基本情况数据。随着人口的增加，人口—土地—环境的矛盾日益尖锐，世界各国，特别是像我国这样人多地少的国家，面对着更为突出的人口、粮食、能源、环境的问题。这要求从更多方面对土地进行研究、调查，掌握土地数量、质量、利用现状、动态变化、发展趋势，这使得土地统计内容日益丰富。

土地不仅是宝贵的自然资源，而且是巨额资产。我国国有土地是国家的资产，集体土地是劳动群众的集体资产。据初步估算，我国土地使用制度改革深化之后，每年集体土地的地租收入可达数百亿，国有土地每年地租收入可达千亿。^①在市场经济条件下，实现国家对土地市场宏观控制，避免国有土地资产流失，做到国有土地资产的保值、增值，需要加强土地权属等社会经济、法律、状况及动态变化的数量信息的调查、收集、整理和分析。

土地统计作为社会经济统计重要内容，逐渐形成了以数字和图件为主要形式，对土地的数量、质量、分布、权属、利用状况，以及这些情况的动态变化，进行的有系统的调查、整理、分析和预测的部门统计工作。

二、土地统计学是统计学的重要分支

统计学虽只有三百余年的历史，但它的形成和发展不但对统计工作有着重要理论指导意义，而且对土地统计学的形成和发展有着重要的影响。

统计学，从产生起就有两个不同学派，记述学派和政治算术学派。

统计学这个名称是记述学派起的。该学派把统计学理解为国家重要事实的记述，如人口、土地、政治结构、继承制度、军队、财政、经济、宗教、地理等。该学派偏重于文字的记述，并不研究事物的内在联系。

所以，一般公认政治算术学派是统计学的真正起源。该学派起

① 刘文甲：“土地制度地产土地市场及其它”，1992年7月31日“中国土地报”。

源于英国 17 世纪，威廉·配第是该学派创始人。他开始用数量比较的方法去作经济分析。因此，马克思认为威廉·配第是“政治经济学之父，在某种程度上也可以说是统计学的创始人。”^①经过二个世纪，于 19 世纪中占主导地位。此时期随着欧洲工业的发展，统计工作发展迅速，许多国家建立或恢复统计机构，统计概念与数量的观察和研究联在了一起。

近代统计学的产生是由于概率论和统计学的结合，并将研究对象扩展到自然科学领域，逐渐形成成为“数理统计学”。数理统计学是作为一种科学研究方法提出来的，是应用概率论原理去认识随机现象规律性的方法科学。但在很长的时间内，人们把统计学已经理解为既包括从数量方面研究社会各个方面所得到的规律性认识，也包括研究方法。由于数理统计学的产生和发展，同时也由于科学的发展，许多学科，如政治经济学、人口学、地理学已成为独立学科，这就向原来的统计学提出了一个问题，它是研究客观现象本身规律的实质性科学，还是方法科学。由于对问题回答不同，基本上形成了两派：数理统计学派和社会统计学派。但在发展中，这两种观点并不是截然对立的，数理统计学派认为它的理论和方法可以用于研究社会问题，社会统计学派在相当大的程度上承认并且应用数理统计学的理论和方法，承认概率论和大数法则是统计学的基础。在我国统计学界基本上也是两种意见，一种是认为统计学是研究社会发展规律的实质性科学；一种意见认为统计学是研究如何搜集整理资料进行分析研究的方法科学。也有一种观点，是认为统计学既研究规律也研究方法。不同意见和不同意见的争论，说明统计学还是一门年轻的学科，是一门正在发展着的学科。

统计学理论的发展对土地统计学的形成、发展均有深刻的影响。在土地统计工作基础上，形成的土地统计学，是对土地的自然、经济、法律状况及它们的动态变化进行调查、统计、分析、预测的方法论科学。它研究的对象是土地统计活动的规律和方法。土地统计

^① 马克思《资本论》，马克思、恩格斯全集，第 23 卷 302 页。