

土地管理科学丛书

地籍管理

江苏科学技术出版社



土地管理科学丛书

地籍管理

林增杰 边信玲 主编

江苏科学技术出版社

土地管理科学丛书

地 籍 管 理

林增六 边信玲 主编

出版：江苏科学技术出版社

发行：江苏省新华书店

印刷：江苏建湖县印刷厂

开本787×1092毫米 1/32 印张9.125 字数197,000

1988年1月第1版

1988年1月第1次印刷

印数：1—10,000册

责任编辑 王达政

前 言

土地，是我国极其宝贵的资源，它直接关系到国计民生这个大问题。为了贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地”的基本国策和《中华人民共和国土地管理法》，适应加强土地管理工作和加速培养土地管理专门人才的需要，江苏省土地管理局邀请了全国有关高等院校和科研单位的专家、学者编写了这套《土地管理科学丛书》（以下简称《丛书》）。首批出版的有：《土地管理概论》、《土地经济学原理》、《土地调查与评价》、《地籍管理》、《非农业建设用地管理》、《土地规划》、《村镇规划》和《土地管理法规》等八本书。

《丛书》的作者都是多年从事土地管理、土地规划教学和科研的工作者。在研究和写作过程中，作者都以翔实的第一手资料为依据，对我国土地管理实践所取得的新经验、新成绩和所遇到的新问题加以总结提高和剖析，并参考国内外同类著作中的有益部分，力图根据土地管理和土地规划科学的一般原理，结合我国的国情，揭示中国土地管理的规律性，以促进我国土地管理工作走上科学的轨道。本《丛书》是集体智慧的结晶，也是土地管理实际工作者、教学和科研工作者相结合的产物。

这套《丛书》是一个有机的整体，具有理论性、知识性和实用性特点，适用于从事土地管理和土地规划的实际工作者、教学和科研工作者参阅，可作为全国有关高、中等院

校土地管理和土地规划专业的教学参考书，也可作为国家和地方土地管理干部的培训教材。

在组织《丛书》的撰写过程中，曾得到国家土地管理局、江苏省土地管理局及其下属机构、江苏科学技术出版社、南京农业大学有关单位、江苏省扬州农业学校和其他参加撰写人员所在单位的领导和同志的热诚帮助和大力支持，谨此一并表示谢意。

建立完整的符合我国国情的土地管理科学体系是一项长期而艰巨的任务，本丛书的出版，也是在这方面的初步尝试，并为深入探讨提供资料。书中使用的有关数据由于来源不同可能造成口径不一，仅供参考。由于编著者水平有限，错误和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

《土地管理科学丛书》编委会

一九八七年五月

目 录

第一章 绪 论..... (1)

第一节 地籍管理概述..... (1)

一、地籍和地籍管理的概念..... (1)

二、地籍管理的性质和任务..... (2)

三、地籍管理的内容和方法..... (4)

四、地籍管理的基本原则..... (7)

第二节 我国地籍管理的形成和发展规律..... (9)

一、原始社会和奴隶社会的原始地籍..... (9)

二、封建社会的地籍管理..... (11)

三、解放前国民党统治时期的地籍整理..... (13)

四、社会主义地籍管理的形成和发展..... (15)

第三节 城市地籍管理的特点..... (17)

一、城市地籍管理的意义..... (17)

二、城市地籍管理的特点和内容..... (19)

三、城市地籍管理制度的建立和完善..... (26)

第四节 地籍档案的收集和整理..... (28)

一、地籍档案的作用..... (29)

二、地籍档案的收集..... (31)

三、地籍档案的分类..... (34)

四、立卷..... (36)

第二章 地籍调查..... (39)

第一节 地籍调查概述..... (39)

一、地籍调查的目的和内容..... (39)

二、地籍调查的程序	(40)
第二节 权属调查	(42)
一、准备工作	(43)
二、外业调查	(43)
第三节 地籍测量	(46)
一、地籍补测	(46)
二、地籍测量	(47)
第四节 地籍图	(51)
一、地籍内容与地籍图	(51)
二、地籍草图和现代地籍图	(52)
三、地籍原图和地籍复制图	(56)
第三章 土地登记	(6)
第一节 土地登记的法律依据	(60)
一、土地所有权和使用权	(60)
二、土地登记性质和任务	(62)
三、土地登记法律依据	(63)
第二节 土地登记类型和内容	(66)
一、土地的初始登记	(67)
二、土地的变更登记	(69)
三、土地登记内容	(70)
第三节 土地登记程序	(73)
一、土地初始登记程序	(73)
二、土地变更登记程序	(75)
第四节 土地登记文件的填写	(77)
一、土地登记文件的内容和格式	(77)

二、土地登记文件的填写说明	(78)
附录一	(84)
附录二	(114)

第四章 土地统计原理与方法 (147)

第一节 土地统计概述 (147)

一、统计概念	(147)
二、土地统计对象	(150)
三、土地统计任务	(151)
四、土地统计内容与单位	(152)
五、土地质量统计	(155)

第二节 土地统计制度 (158)

一、土地统计类型	(158)
二、土地统计的工作程序	(160)
三、土地统计工作体系	(162)

第三节 土地统计表册及其填写 (165)

一、土地统计表册及其类别	(165)
二、土地统计表册的内容及其填写	(167)

第四节 国家现行土地统计报表制度 (175)

第五节 土地统计资料的计算机贮存与应用 (177)

一、计算机技术在土地统计中的作用	(177)
二、土地统计信息库的类型	(179)
三、土地统计资料的规范化处理	(183)
四、土地统计资料的计算机贮存与检索	(188)
附录一	(195)
附录二	(195)
附录三	(214)

第五章 土地统计分析方法.....(223)

第一节 综合指标分析法.....(223)

- 一、土地绝对指标分析法.....(224)
- 二、土地相对指标分析法.....(225)
- 三、土地平均指标分析法.....(230)
- 四、土地变异指标分析法.....(232)

第二节 动态分析法.....(235)

- 一、动态分析的概念.....(235)
- 二、土地变动的水平分析法.....(237)
- 三、土地变动的速度分析法.....(241)
- 四、土地变动的趋势分析法.....(244)

第三节 平衡分析法.....(248)

- 一、平衡法的概念.....(248)
- 二、土地单项平衡分析法.....(249)
- 三、土地联系平衡分析法.....(251)
- 四、土地综合平衡分析法.....(252)

第六章 国外地籍概况.....(255)

第一节 资本主义国家的地籍工作.....(255)

- 一、资本主义国家的早期地籍工作.....(255)
- 二、现代资本主义各国的地籍工作特点.....(259)
- 三、资本主义国家的土地契据登记及产权登记.....(263)

第二节 苏联及东欧社会主义国家的地籍工作.....(266)

- 一、社会主义地籍工作的目的和任务.....(266)
- 二、苏联地籍工作.....(269)
- 三、东欧社会主义国家的地籍工作.....(279)

第一章 绪 论

第一节 地籍管理概述

土地是人类进行社会生产所必不可少的物质条件。地籍及地籍管理是人们认识和运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，是加强土地管理的基础性工作。

一、地籍和地籍管理的概念

地籍最初来自拉丁文“caput”，其意为课税的对象和“capitastrum”译为课税对象的登记或清册。在俄文中，最早用“кадастр”表示清册、簿或不动产征税调查资料的登记清册、簿；或者表示有关土地课税对象的资料的登记注册或登记簿；现在用《земельный кадастр》——地籍簿。可见，地籍最早就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，其主要内容有应纳课税的土地面积、土壤质量及土地税额的登记。地籍作为某种用途的簿册的含义，至今没有改变。所以，地籍是指反映土地的位置（地界、地号）、数量、质量、权属和用途（地类）等基本状况的

册籍（或清册），也称土地的户籍。

地籍管理是国家为收集和取得有关地籍资料 and 为全面研究土地的法律（权属）、自然和经济状况而采取的以地籍调查（测量）土地登记、土地统计和土地评价等为主要内容的国家措施体系，亦称地籍工作。地籍管理的对象是作为自然资源和生 产资料的土地。目前，我国的地籍管理，可以根据需要，分为国家地籍管理和基层地籍管理。国家地籍管理是以满足国家土地管理的需要而建立的一系列地籍管理制度。在全国土地实行统一管理的条件下，国家地籍管理的对象是全国土地资源，包括全国的国有土地（全民所有的土地）及集体所有土地。所以，国家地籍管理是指以国有土地的使用单位（一级使用）和集体土地的所有单位的土地为主要对象的地籍管理体系。基层地籍管理是以国有土地和农村集体所有土地的二级使用权的管理服务的基层地籍管理体系。所谓土地的二级使用权，是指集体或个人从国有土地的一级使用单位（直接从政府取得使用权的单位）或从土地的集体所有单位取得对国有土地或集体所有土地的使用权。地籍管理的核心是土地的权属问题，建立、健全地籍管理制度，不仅可以及时掌握土地数量、质量的动态变化规律，保持土地调查成果的现势性，而且可以利用它对土地利用及权属变更进行监测。所以，地籍管理，一方面是土地权属管理的必要前提条件，另一方面也是为土地利用管理提供最新的基础图件及数据资料。因此，地籍管理是科学管理土地的一项不可少的基础工作。

二、地籍管理的性质和任务

地籍管理具有鲜明的阶级性质，社会主义国家的地籍管

理与资本主义国家的地籍管理有着本质的区别。在资本主义国家里，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。土地一向是国家财政收入的一部分，是课税的对象。在资本主义社会发展的早期，大多数国家都建立了许多新的课税计算体系。因此，地籍成为建立统一的国家地租课税制所不可缺少的条件。一般认为，古典地籍的发源地是北意大利(18世纪)。到了19世纪的后半世纪，在奥地利才进行了比较完整形式的地籍工作，以后又在法国、瑞士、德国、美国和其他国家得到了更广泛的开展。近代资本主义国家的地籍和地籍管理不仅是为课税目的，为国家提供土地所有者的准确信息而设置的簿册；而且又以地产法律登记为目的，作为维护土地私有制、巩固资本主义生产关系而进行的土地权属登记的法律凭证；甚至是编制土地利用、土地保护措施的一种手段。

在社会主义制度下，地籍和地籍管理是为组织全国土地的经济有效的合理利用，协调国民经济各部门的用地计划，巩固和发展社会主义土地公有制服务的一项综合性国家措施。它为编制计划、规划，制订有关土地政策，为稳定社会主义土地利用方式，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。在社会主义经济规律的指导下，地籍管理还为国家有计划地收购农副产品及正确确定农业企业所得税额等提供科学的经济依据。同时，地籍资料是区域性土地总体规划、乡镇土地规划所不可少的原始资料。它为因地制宜地指导各部门、各企业的生产，以及科学鉴定其经营效果，提供科学依据，对合理利用土地和提高土地利用效率，提高农业生产的专业化、集约化水平等起着重要的指导作用。当前，在我国为了有效地控制非农业建设占地，为了保护、节约和合理利用现有耕

地，国家实行土地有偿使用制度，如向用地单位征收土地税或土地使用费等；在农村为进一步完善以家庭经营为主的联产承包责任制，对土地要实行分等定级，制定土地价格及补偿费等。地籍为研究和制订以上各项收费标准及其他经济管理措施提供基础资料和科学依据。

三、地籍管理的内容和方法

地籍管理的内容和方法，一方面取决于社会生产水平及与其相适应的生产关系变革，另一方面也取决于它的对象——土地的基本特性。在人类的发展史中，地籍是从原始统计开始的，土地统计又是在人口统计和户口统计之后。在我国很长的历史阶段，地籍是附在户籍之中，直到明朝中叶，地籍才居户籍之外。随着私有制的加强，地籍管理逐步成了历代统治阶级用以维护和强化土地私有制的工具。地籍管理的内容主要是为制订各种与土地占有制密切相关的税收、劳役和租赋制度而进行的土地清查、分类、统计和登记等。约公元前16~12世纪，埃及曾进行过庙产登记和土地清查及税册的编制，又以公元前4~3世纪埃及托勒密王朝时代的土地登记、土地统计为最有名。在一定的社会生产方式条件下，地籍管理作为一项国家措施，有特定的内容体系，但它不是一成不变的。

随着社会生产的发展，地籍管理的内容和形式也在不断地加深、扩展。发达资本主义国家从以课税为目的“税收地籍”，逐步发展为以地产法律登记为目的“产权地籍”，当今又演变成了为多利用目的服务的土地信息系统——“经济统计地籍”。日本、联邦德国、法国、奥地利、瑞士等国的地

籍管理，其主要内容包括：地籍测量或地籍调查和土地评价等内容，并在其基础上编制了地籍簿册。苏联、东欧一些国家的地籍管理的主要内容则从土地使用登记、土地统计逐步扩大为土地使用登记、土地的数量与质量统计、土壤鉴定（评价）和土地经济评价等。

从我国社会主义现代化建设的发展需要和基本国情出发，现阶段地籍管理的基本内容应包括：地籍调查（测量）、土地登记、土地统计、土地评价和地籍档案的收集、整理等。

地籍调查（测量）自古以来就是为取得有关土地的位置（四至）、权属、数量、质量及其他地籍资料的必要手段。早期的调查不仅方法简单，而且内容也比较单一，一般是以地形和土壤肥力性状为主要调查内容。解放初期，结合土改分地所进行的土地清丈、划界、定桩等，则是这一时期的土地权属登记地籍所不可分割的组成部分。我国地籍测量由于地籍管理的中断而未形成独立的一项工作，但其内容已不完整。地籍包括在国家大比例尺测图工作中。根据近年来开展土地利用现状调查和土地登记、统计的试点经验，地籍管理所需要的能反映更为详细内容的专用地图——地籍图，必须通过土地调查，或者在土地调查基础上开展地籍补充调查，或者开展专项的地籍测量来编绘。国内外的实践证明，地籍调查或地籍测量不仅是地籍管理不可分割的主要内容之一，而且是地籍管理的基础性工作和必要的先决条件。

土地登记主要是土地的权属登记，即土地的所有权和使用权的登记。土地的所有权登记主要指农村集体所有土地权属的登记、发证工作；土地的使用权登记主要是使用国有土地的一级使用权登记，即直接从人民政府取得使用国有土地权

利的登记。为了加强对非农业建设用地的控制，土地登记还包括对使用集体土地做非农业建设用地的使用权属的登记。

土地统计是经济统计的一种形式，自古以来就是地籍管理的主要内容之一。它应包括土地数量统计和土地质量统计两部分。土地质量统计还是近年来随着经济统计地籍的发展而提出来的。

完整的土地统计过程包括统计设计、统计调查、统计整理和统计分析等阶段。土地统计分析是为全面掌握土地数量特征及其动态变化的内在联系和规律性，及时发现新问题、新情况、新矛盾和充分发挥土地统计资料作用的一项不可缺少的工作。

土地评价在地籍中最初是以土壤评价为主要内容。随着地籍成果的广泛应用，土地评价作为地籍管理的必要内容，它的综合性和多功能性大大加强，其形式包括有土地适宜性评价、土地经济评价等。

地籍档案是土地档案的最重要的组成部分。所以，地籍档案的收集和整理工作，是土地档案管理的最基础性的工作，也是建立、健全各项土地管理制度的基础。

地籍管理的各项内容不是相互孤立存在的，而是相互联系的。其中，土地登记、土地统计是主体，地籍调查、土地评价是前提、基础。随着社会生产的发展和需要，地籍管理的内容也不断地变化和充实。

地籍管理的内容和方法还受土地基本特性的影响。土地受地球陆地部分的空间限制，其数量是有限的，它的空间位置及面积的大小由地界来体现。在土地总面积不变的条件下，土地界线之变化，意味着某一地类面积的增加和另一地类面积的减少。土地的空间特性使地籍资料具有工程技术性质，地

籍管理不仅需要设置地籍簿或清册，对土地的数量、质量的变化进行登记和统计，对土地的自然、法律和经济状况进行描述，而且还需要通过地籍调查、测量和编绘地籍图的方法，反映土地位置或地界的变化。土地具有永久性，即它在利用过程中，“只要处理得当，……就会不断改良”，成为世代相传的永久性的生产资料；反之，违背自然经济规律，不合理地开垦与利用土地，将导致自然生态系统的破坏，使土壤肥力和土地生产能力下降。所以，地籍管理不仅要系统地登记或统计土地质量的变化趋势，而且要采用正确的方法进行土地评价及土地分类和评定等级工作。土地的两重性（既是生产资料，又是社会土地关系的客体）决定了地籍资料的法律性质。土地的权属登记文件是地籍资料的重要组成部分，它反映了土地所有者或使用者的合法权益受到国家法律的保护。

近代科学技术的发展，使地籍管理的方法和手段，不断得到改进和更新。从地籍簿、册的内容、格式的标准化设计，到地籍调查、测量及计算手段和地籍图的编绘方法等都有了新的发展。特别是近年来经济数学方法、电子计算机及其遥感、信息储存、缩微等技术的广泛应用，大大提高了地籍管理工作的经济效益和精确度，使地籍资料在经济建设中发挥着越来越大的作用。与此同时，地籍管理逐步成为需要专门知识和技能的复杂措施，需要由国家土地管理机构及其专业技术队伍来完成。

四、地籍管理的基本原则

为保证地籍管理工作的顺利开展，在进行地籍管理工作

时，一般必须遵循以下原则：

（一）地籍管理必须按国家统一的制度进行

地籍管理的对象是全国的土地资源，因此，必须按国家在土地管理方面的统一制度进行。所谓统一制度是指地籍管理的内容和方法均由国家统一确定。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，统计、登记体系，填报程序和日期等有关内容和项目，均应按国家统一要求进行。地籍资料中有关土地的分类系统及标准，统计、登记单位的隶属系统等，也应服从国家的统一规定。

（二）保证地籍资料的连贯性和系统性

地籍管理的基本文件，应该是有关土地数量、质量和权属等状况的连续记载资料。按地籍资料的内容和时间，可分为初始地籍（基本地籍、原始地籍）和经常地籍（变更地籍）。初始地籍属于最初的统计、登记资料；经常地籍是因时间的推移而对初始地籍资料的修正和补充。通过土地统计年报（或变更登记）可使初始地籍得到不断的更新，并使全部地籍资料始终保持在同时性水平上。初始地籍和经常地籍之间，各种簿、册及年度报表中的各项内容及数字，应互相关联，构成承上启下和不间断的完整系统，体现地籍资料的连贯性、系统性。

（三）保证地籍资料的可靠性和精确性

为了保证地籍资料的可靠性和精确性，其基础资料必须