

高等学校试用教材

房地产产权产籍管理

林增杰 主编

中国建筑工业出版社

前 言

“房地产产权产籍管理”是房地产经营管理本科专业的一门主干专业课。本教材主要是为满足房地产经营管理及土地管理等相关专业的教学需要而组织编写的。

房地产经营管理专业是在1993年才列入国家教委的本科专业目录,属于新建专业。国家建设部人事教育司于1993~1994年间先后在天津、北京、苏州等地,组织有关院校讨论了房地产经营管理专业的培养方案和教材建设,并组织了全国高等学校房地产经营管理专业指导委员会筹备组,制定了第一批专业课程的统编教材规划,《房地产产权产籍管理》就是其中的一本。1995年全国高等学校建筑与房地产管理专业指导委员会确认了这一规划,并对本教材的编写大纲作了审定。

在本教材编写过程中,笔者把房地产的产权和产籍的管理、土地产权和房屋产权的管理、地籍和房籍的管理,编写在同一本教材中,仅是一种尝试,这种尝试不仅反映了房地产产权和产籍、地籍和房籍的有机联系及其运行规律,而且也适用于国家现行管理体制的需要。这种结合的尝试是本教材建设的方向,有待作进一步的构思和研究。

全书分绪论、产权管理和产籍管理三部分。绪论是全书的总论,它概括地论述了产权、产籍和地籍、房籍的基本概念;以及房地产产权产籍管理学科的基本理论,及其研究内容体系和学科的形成、发展规律等。第一篇产权管理共分四章,分别介绍了房地产产权关系,以及房地产产权登记,包括土地登记和房屋产权登记的基本原则、程序和方法;第二篇产籍管理也分四章,分别阐述了产籍调查,包括土地利用现状调查、城镇地籍调查、房籍调查,以及房地产产籍统计、档案管理和房地产产权产籍管理信息系统等。在房地产产权登记和产籍调查、统计等有关章节的附录中,选编收入了有关登记文件和统计报表等。

全国高校建筑与房地产管理专业指导委员会聘请武汉城建学院朱佳林教授担任本书的主审。朱教授对本书的结构及各章节的内容作了非常认真、细致的审阅,并提出了许多宝贵的修改意见。作者根据主审的意见又反复作了修改和补充。在此特向朱佳林教授的指导、帮助,以及付出的劳动表示衷心的感谢!北京市房地产管理局产权产籍管理处庞林处长为本书的编写提供了许多宝贵的基础资料,并给以热心的指导和无私的帮助,谨致以最衷心的感谢和感谢!同时,本书的编写还得到了全国高校建筑与房地产管理专业指导委员会的教授、专家,以及建设部人事教育劳动司原副司长张玉祥,处长齐继禄、赵琦等的指导和帮助,谨在此一并表示最衷心的感谢!限于编写人员的水平,难免存在疏漏、甚至谬误之处,我们恳切期望能得到同行和读者们的批评、指正。

参加本书编写人员(按章节次序排列)有:第一、二、三、四章由林增杰执笔;第五章由王建国、孟玮执笔;第六章第一~四节由林增杰执笔;第五、六节由王建国、谭峻执笔;第七章第一、二节由王长林、林增杰执笔;第三节由林增杰执笔;第八章由王长林、林增杰执笔;第九章由王建国、张庆范、谭峻执笔,全书由林增杰统稿。

(京) 新登字 035 号

本书由全国高等学校建筑与房地产管理学科专业指导委员会组织编写。内容符合国家现行的管理体制,是高等学校房地产经营管理专业主干课教材之一。内容包括:房地产权及登记,土地登记,房屋产权登记,房地产权籍调查,房地产统计,房地产权管理信息系统等。

本书既可作为高等学校房地产经营管理、土地管理等专业教材,也可供房地产经营管理人员学习参考。

高等学校试用教材
房地产权产籍管理
林增杰 主编

*

中国建筑工业出版社 出版 (北京西郊百万庄)

新华书店总店科技发行所发行
北京市顺义板桥印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 15 字数: 365 千字

1996 年 11 月第一版 1996 年 11 月第一次印刷

印数: 1—1, 600 册 定价: 12.40 元

ISBN7-112-02797-7
TU·2153 (7907)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

目 录

第一章 绪论 1

第一节 概述 1

第二节 房地产产权产籍管理的原则和内容体系 6

第三节 房地产产权产籍管理的历史沿革 9

第一篇 产 权 管 理

第二章 房地产产权 17

第一节 产权和房地产产权 17

第二节 房地产产权类型及其权能 23

第三节 房地产产权取得方式 28

第三章 房地产产权登记 30

第一节 房地产产权登记概述 30

第二节 房地产产权登记的法律依据 33

第三节 房地产产权登记的种类 36

第四章 土地登记 40

第一节 土地登记对象 40

第二节 土地登记内容 44

第三节 初始土地登记程序 47

第四节 变更土地登记的程序和方法 54

附 录 初始土地登记文件 65

第五章 房屋产权登记 92

第一节 房屋产权登记的对象和范围 92

第二节 房屋产权登记程序 95

第三节 房屋产权审查 107

第二篇 产 籍 管 理

第六章 房地产产籍调查 111

第一节 房地产产籍调查的任务和内容 111

第二节 土地利用现状调查 113

第三节 城镇地籍调查 136

第四节 变更地籍调查 146

第五节 房籍调查 150

第六节 房地产测量 156

第七章 房地产统计 165

第一节 房地产统计基本原理 165

第二节 房屋统计 168

第三节 土地统计制度 182

第八章 房地产档案管理 200

第一节 房地产档案管理概述 200

第二节 房地产档案的收集与整理 203

第三节 房地产档案的鉴定和统计 206

第四节 房地产档案的保管和利用 211

第九章 房地产产权产籍管理信息系统 215

第一节 概述 215

第二节 房地产产权产籍管理信息系统目标及功能 217

第三节 房地产产权产籍管理信息系统设计 219

第四节 系统实施 233

第一章 绪 论

第一节 概 述

房地产权产籍管理是房地产开发、经营、服务及其管理的基础性工作。房地产权产籍应包括房地产的产权和产籍；土地产权和房屋产权（简称地产和房产）；地籍和房籍。为此，房地产权产籍管理的基本思路，是把房地产的产权和产籍管理进行有机结合；把土地的产权管理和房屋的产权管理进行有机地结合；把地籍管理和房籍管理进行有机地结合。这种结合不仅反映了房地产的产权和产籍的有机联系及其运行规律，而且还反映了国家房地产现行管理体制改革的需要。

一、产权与产籍

产权是指财产权，即设在或设定在一切客体之中或之上的完全权利。这里讲的产权，当然是指设在或设定于土地和房屋之中或之上的权利总体，即以不动产——土地和房屋为客体，以其所有权为核心，以及与其相联系的和相对独立的各项权利的总和，简称房地产权。

房地产权必须是各项经济关系的“法律表现”，也就是说，要以法律认定为产权成立的前提条件。产权关系并非人与物之间的关系，而是指由于物的存在和使用而引起的人与人之间的一些被认可的法行为性关系。所以，房地产权关系是指在房地产的开发、经营、使用和服务管理过程中发生的人与人之间的财产关系的法律表现。房地产权的认定及其法律关系的确认，都要通过产籍管理来实现。

产籍是记载产权基本状况的册籍。房地产产籍是以记载房地产权性质、权源、产权取得方式、界址，以及土地和房屋的使用状况等为主要内容的专用图、簿、册的总称。籍有簿册、清册、登记之说。颜师古对《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”。所以，房地产产籍最简要说的是房地产权登记的簿册。其登记的簿册，包括各类的地籍图、房屋平面图、建筑竣工图，以及房地产权登记的簿、册、卡和反映产权状况的其他资料、文件等。由此可见，产权是产籍组成的核心内容；产籍又是确认产权的依据和凭证。房地产产籍的广义涵义还包括房籍和地籍的全部内容。

房地产产籍和档案，在其概念上也是有区别的。房地产的权属及其利用状况都是动态的，为此，各级房地产管理部门必须通过调查、测绘，以及产权变更登记等业务活动，不断更新原始的图簿册卡，保持其内容的现势性。同时，各级房地产管理部门也要把已经完成或办理完毕的，对日后工作有一定查考和保存价值的历史资料、文件，按一定的规律和制度进行整理和保存。所以，产籍既包括地籍或房籍的各项专业业务活动的真实记录，即具有现势性的图簿册，又包括具有查考和保存价值的历史资料、文件。房地产档案则主要

指房地产各项业务活动的历史资料、文件，即历史的原始记录。如果说，产籍是一种动态的，并不断保持其内容现势性的过程，那么，档案则是产籍的归宿和必要的组成部分。

产籍分为初始产籍和经常（或日常）产籍，初始产籍是基础，经常产籍是针对房地产产权、数量、价值及其分布和利用、使用情况的变化，以初始产籍为基数，进行修正和更新的。初始产籍和经常产籍是产籍不可分割的完整体系，前者是基础，后者是对初始产籍的补充、修正和更新。如果只有初始产籍而没有经常产籍，产籍将逐步陈旧，变为历史资料，失去现势性，没有使用价值。相反，如果没有初始产籍，产籍就没有依据、基础，也就不存在经常产籍了。

二、地籍和房籍

产籍是房籍和地籍的重要组成部分，并逐步成为房籍和地籍的核心。

地籍一词在国外最早来自拉丁文“*Caput*”和“*Capitastrum*”，前者意为课税的对象，后者译为课税对象的登记或清册。在俄文中用“Кадастр”表示清册、簿或不动产（房地产）征税调查资料的登记注册或登记簿；原苏联有的教科书上用“Земельный кадастр”，译为地籍簿。

在我国历史上，籍字也有税之意。即税由籍而来，籍为税而设之。在我国《辞海》（1979年版）中把地籍称谓：“中国历代政府登记土地作为征收田赋根据的册籍”。可见，地籍最初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含义，至今虽未改变，但是，随着社会的发展，地籍的概念和内涵也有了很大的发展。现代地籍已不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。也就是说地籍的基本概念可以定义为：是记载土地的位置、界址、数量、质量、权属和用途等基本状况的簿册。由此可见，地籍的作用已从最初的以课税为目的，扩大作为产权登记和组织土地利用的依据。同时，随着科技的发展和社会的进步，地籍除采用簿册登记或注册外，还编绘地籍图，采用图簿册卡并用的手段。现代地籍又从图簿册卡逐步向运用电子计算机技术建立数据库和图数结合的方向发展。在城市，地籍逐步与房籍结合，形成房地产产权产籍新体系。

房籍是记载房屋产权及房屋建筑结构和房屋使用状况等的簿籍或图簿册。房屋的产权是房籍的核心内容，包括房屋产权性质类型，以及房屋产权取得方式和变更情况等。房屋建筑结构主要指其结构类型；房屋使用状况指房屋位置、层数、用途、使用面积、建筑面积、容积率、现值以及居住状况等。

房籍和地籍均称谓“产籍”，但它们具有不同于其他“产籍”的特点，如它们的空间性、法律性、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。土地的数量、质量都具有空间分布的特点。在一定的空间范围内，地界的变动，必然带来土地使用面积的改变，各种地类界线的变动，也一定带来各种地类面积的增减。房籍的空间性还反映在它的位置、层次和容积率的空间分布规律上。所以，地籍和房籍的内容不仅记载在簿册上，同时有的还要标绘在图纸上，并力求做到图册与簿册卡的一致性。其法律性往往体现在房籍和地籍的图册资料的可靠性上，如图上的界址点、界址线及房屋建筑红线的位置，以及在簿册上的产权状况记载及其面积登记等的法律依据。地籍和房籍的原始和变更的资料一般要通过实地调查取得，同时还要采用先进的测绘和计算方面的科学技术手段，才能

保证它们的界址和数据的准确性。社会生产和建设的发展，及其规模的不断扩大，以及产权的变更等，都会使地籍和房籍的资料失实。所以，产籍不是静态的现象，必须经常更新，保持它们的连续性和现势性。

三、房地产产权产籍

房地产产权产籍最早是从地籍发展而来的。从资本主义国家的地籍发展过程来看，大致经历了税收地籍——产权地籍——多用途地籍三个阶段。税收地籍是资本主义各国早期建立的为课税服务的登记簿册。税收地籍是指最初地籍仅仅具有为税收服务的功能，而无其它作用而言。所以，税收地籍的主要内容是纳税人——业主的姓名、地址和纳税单位的土地面积以及为确定税率所需要的土地等级等。税收地籍所采用的手段主要是地块面积丈量 and 按土壤质量及产量、收入评定土地等级。

产权地籍亦称“法律地籍”，是资本主义国家为维护土地产权、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，产权地籍最重要的任务是保护土地所有者、使用者的合法权益和防止土地投机。为此，产权地籍必须以反映宗地的界线和界址点的精确位置，以及产权登记的准确面积等为主要内容。其手段要保证土地界线、界址拐点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。

多用途地籍，是税收地籍和产权地籍的结合和发展。其目的不仅是为课税或产权登记服务，更重要的为各项土地利用和土地资产管理提供信息和基础资料。随着城市房地产业的崛起和发展，地籍的内容及其应用范围逐步向地籍和房籍结合——房地产产权产籍方面发展和拓宽。

一般认为，城市土地是一切房屋及其他各种建筑物的载体，房屋的所有权与土地的使用权是密不可分的，其产权主体必须是一致的，所以，产权、产籍是房籍和地籍的有机结合，是房屋产权和土地产权的结合。为此，房地产产权产籍是反映或记载土地和房屋的产权和使用状况的簿籍或图簿册卡的总称，其内容体系可以用图1-1所示的框图表示：

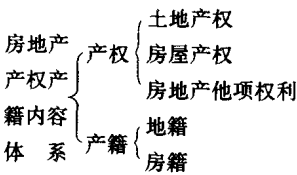


图 1-1 房地产产权产籍内容体系

房地产产权产籍的核心内容是产权，其内涵是地籍和房籍的有机结合。随着城市房地产业的发展，以及城市经济体制的深化改革，地籍和房籍的有机结合，将越来越重要。

产产权产籍的诸项内容，建立和完善产权产籍管理制度而进行的产权、产籍调查、测量、登记、统计和档案等方面工作措施的总和。所谓产权产籍管理制度，是指国家为规范房地产产权产籍管理的各项工作措施而建立的一系列行为准则。目前，我国在这方面的主要制度有：房地产调查制度（包括土地调查、城镇地籍调查、房产调查等）、房地产产权登记制度（包括土地登记、房产登记等）、统计制度（包括土地统计制度、房产统计）、房地产档案管理制度（包括收集、归档、分类、组卷、保管、利用等）等。可见，房地产产权产籍管理是一项综合性的工作，它不同于房地产档案管理，房地产档案管理只是其中的一项，两者是总体和局部的关系。

产权管理是产籍管理的核心部分，产籍管理是产权管理的基础和依据。产权管理侧重于对土地和房屋的产权确认、申报登记、颁发产权证书，以及产权纠纷的调处等一系列工作措施；产籍管理侧重于对土地、房屋的产权状况、使用状况等的调查、登记、评估、统计及档案的管理等。所以，产籍管理包括产权管理，如产籍调查就包括有产权状况的调查，它为确权、申报、登记等提供基础资料和凭据。同时，产权管理中形成的文件资料又必须通过产籍管理进行不断的修正和补充，使它始终保持现势性。所以，产权管理是产籍管理的重要组成部分；产籍管理是产权管理的归宿。

综上所述，房地产产权产籍管理的主要任务和意义是：

（一）审查、确认房地产产权——房屋所有权、使用权，城市国有土地使用权，以及其他权利，为保护其所有者和使用者的合法权益提供依据。

依照国家法律规定，城市土地属国家所有，任何用地的单位和个人均只有使用权。房屋的产权比较复杂、多样，其所有权可以属国家、集体，也可以属于个人；国家法律允许房屋出租、典当、抵押、继承，并设定相关的他项权利。长期以来，国家虽组织进行土地调查、房屋普查，但是，房地产的产权不清、产籍不明，以致造成管理混乱的现象仍十分普遍。为此，产权产籍管理的首要任务是查清产权的性质、权源及其变更状况；对土地和房屋的产权实行申报、登记、核发证书，确认房地产的产权，给房、地所有者、使用者以法律承认，保障产权人的合法权益。

（二）摸清房屋和土地两大资产的家底及其使用状况，并不断更新房地产的基础数据，保持产权及使用状况的现势性，为编制国民经济计划、土地利用总体规划、城市规划、旧城改造及城市发展建设、管理和住房制度改革提供基础资料。

房地产产权产籍的另一重要任务是查清土地及房屋的数量、质量及其使用状况，为国家提供这两大资产的家底。我国早在1984年国务院就决定进一步开展土地资源调查；1985年开展我国第一次全国房屋普查。我国的土地调查和房屋普查为彻底摸清全国各类土地的数量和房屋状况、居民居住水平等奠定了基础。正如1984年《国务院批转农业部、国家计委等部门关于进一步开展土地资源调查工作的报告的通知》中指出，“准确的人口和土地数据资料，是编制国民经济计划、制定有关政策的重要依据。实践证明，准确的人口和各类土地数据资料，城市房屋的占有、分布状况，及其数量和质量，以及房屋的用途和居住密度等的资料，不仅是编制计划、规划的基础资料，也是城市发展建设、管理和住房制度改革的重要依据。为了不断更新房地产的基础数据，保持其现势性，国家要建立和健全房地产产权产籍管理制度，定期组织变更调查、统计和产权的变更登记等工作。家底不清、产权不明，势必使计划、规划、建设和改革缺乏科学依据，给它们带来盲目性。为此，健全

的房地产产权产籍制度，是编制计划、规划，以及进行城市发展建设和各项改革的基础和条件。

（三）稳定和规范房地产市场，为促进土地使用制度和住房制度改革提供服务。

我国土地使用制度和住房制度改革的主要目标是改变过去不合理的土地无偿无限期使用为有偿有限期使用；逐步提高房屋租金，实现住房商品化，建立与社会主义市场经济体制相适应的房地产市场。房地产交易的实质是房地产产权的转移，房地产产权产籍管理为房地产交易提供反映宗地界线和界址点的精确位置，以及产权登记的准确面积和产权变更登记的有关资料，从而保证房地产交易具有法律效力，保护交易双方产权人的合法权益。

房地产产权产籍管理还为制定土地使用税、土地增值税，以及房地产各种税种的税额和房屋租金的标准，提供基本依据，对土地使用权出让、转让及商品房出售起到指导和监督的作用。

（四）实现房地产的科学管理，贯彻、执行国家有关房地产方面的方针政策，为完善房地产产权管理制度和使用制度奠定良好的基础。

房地产产权产籍管理是房地产管理的一项基础性工作。房地产管理的核心是产权管理，房地产开发、经营必然涉及到产权的确认和变更，只有产权清楚、产籍明确，房地产的生产、流通和消费等环节才能得到合理的运行。房地产产权产籍管理具有鲜明的阶级性，在一定社会生产方式下，它必须为土地制度、住房制度服务，并不断根据统治阶级的意志，与该社会占统治地位的产权制度相适应。统治阶级的意志，要通过国家的法律、政策来实现，房地产产权产籍管理也是贯彻、执行国家有关房地产开发、经营、消费和服务，以及房地产改革方面的方针、政策的必要手段，是进一步完善产权管理制度和使用制度的重要保证措施。

五、房地产产权产籍管理与其他学科的关系

任何一门学科的形成和发展，都是由社会生产发展的客观需要决定的。房地产产权产籍管理作为一门独立的学科还是近几年的事，它是随着我国房地产业的迅速发展，以及房产管理和地产管理的有机结合的结果而逐步形成的。一方面，它是地籍管理学的拓宽或外延；另一方面，是作为房地产行政管理学的组成部分而又逐步分离出来的一门独立学科。一方面，房地产产权产籍管理同房地产行政管理学之间存在着母子关系；另一方面，房地产产权产籍管理又以研究房地产的产权关系和产籍的建立和更新过程的运行规律为主要对象的一门新学科而独立于房地产的行政管理学。

现代的房地产产权产籍管理是一项政策性、技术性均很强的措施，它已不完全属于国家行政管理的内容范畴，已在很大程度上广泛应用测绘、航测、遥感和计算机等现代科学技术手段的一项工程技术措施。同时，房地产产权产籍管理是反映国家的意志，贯彻、执行国家的方针、政策的一项法律措施。随着社会主义商品经济的发展，房地产市场的形成和发展使房地产产权产籍管理更具有经济性特征，它日益成为研究和规范房地产市场的必要手段和保证措施。由此可见，房地产产权产籍管理不仅与地籍管理学、房地产行政管理学有着密切的互补关系，而且与房地产测量学、房地产法学、房地产经济学、统计学、档案学等都有着密切的相关关系。

房地产行政管理学和地籍管理学，以及房地产法学、经济学等为房地产产权产籍管理学科奠定了理论基础；房地产信息管理、房地产测量学及统计学、档案学等为本学科的研究

究内容提供方法和手段。同时，房地产产权产籍管理学科的形成和发展不仅大大地拓宽了以上相关学科的研究内容；而且这些学科的许多研究成果，构建和充实了本学科的研究内容体系和方法体系。这里要强调指出的是，房地产产权产籍管理不是以上学科研究内容的简单组合，而是按本学科的研究对象和研究内容体系进行有机的构建和应用发展。房地产产权产籍管理虽然可以成为房地产行政管理学的组成内容，但是，它的研究内容，不论在广度和深度尤其是在应用方面，已大大超出行政管理的研究范畴。房地产产权产籍管理虽然是从地籍发展起来的，但是，随着房产和地产的有机结合，地籍管理的内容已不能完全满足房地产业发展的需求，需要进一步的拓宽。所以，地籍管理和房籍管理的有机结合，产权和产籍的有机结合是房地产产权产籍管理这一新学科形成的基本条件。地籍管理是一门比较成熟的学科，其研究的内容体系和方法体系为房地产产权产籍学科的发展和完善奠定基础，但不能替代房地产产权产籍管理学；同样道理，房地产产权产籍管理学也不能替代地籍管理学，它们之间可以互补，相互完善，而不能相互替代。

第二节 房地产产权产籍管理的原则和内容体系

一、原则

为了保证产权产籍工作的顺利进行，要力求取得预期的效果和经济效益，房地产产权产籍管理必须遵守以下基本原则：

（一）实行统一管理原则

房地产产权产籍历来是国家地政、房政措施的重要组成部分，国家必须对其各项工作制定规范化的政策或技术要求的统一规定。如果全国没有统一的要求，也不制定统一的制度，那么就不能实现全国地政、房政的统一管理，也不能使这项工作取得预期效益。国家对房地产产权产籍管理所作的统一规定不是一成不变的，它将随着社会的进步和科学技术手段的更新，逐步建立和完善。有的暂时做不到的，达不到统一要求的，可以待条件成熟后再补充和完善。当前，国家首先必须对地籍和房籍的簿册、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，房地产产权登记规则，统计报表制度，以及地籍、房籍资料中有关的分类系统、指标体系作出统一的规定，并要求全国按国家的统一规定开展地籍和房籍的各项工作。关于房地产测量的方法和数据库的建立等方面的规范性要求，要另行作出技术规定。同时，有的内容可以由地方作出统一规定来补充，但是，地方的规定不能与全国的统一规定相矛盾。

（二）产权产籍资料的连续性和系统性原则

根据房地产产权产籍管理的连续性特点，其基本文件和资料，应该是有关房地数量、质量、权属和价值等状况的连续记载资料。地籍和房籍都分为初始地籍（房籍）和经常地籍（房籍）。前者是基础，是最初的基数或状况，后者是因时间的推移而对初始的变更进行修正和更新，并使地籍（房籍）始终保持在同时性的水平上。初始地籍（房籍）和经常地籍（房籍）之间，各种簿册及图簿之间，年度报表中的各项内容及数字之间，应互相关联，构成承上启下和不间断的完整系统，体现地籍（房籍）资料的连续性、系统性。为了保证这种连续性和系统性，地籍（房籍）管理工作项目及其文件的格式、要求等应保持相对的稳定，不要过于频繁的改动。可见，房地产产权产籍管理制度的稳定性是保持资料的连续性

和系统性的重要保证条件。

（三）可靠性和精确性原则

为了保证房地产产权产籍管理资料的可靠性和精确性，其基础资料必须是具有一定精度要求的测量、调查和土地分等定级、房地产资产评估等的成果资料。凡是涉及到权属的，必须以相应的法律文件为依据；宗地的界址线、界址拐点的位置，应达到可以随时在实地得到复原的要求；房地产登记的面积必须精确，统计报表的面积必须做到可以相互校核的要求。

（四）概括性和完整性原则

为了保证房地产产权产籍管理资料的可靠性和精确性，不仅需要采用正确的测量和评估方法，而且需要注意保持资料的概括性和完整性。所谓概括性和完整性，是指房地产产权产籍管理的对象必须是完整的地域空间。如全国的地籍资料的覆盖面必须是全国土地；省级、县级和县级以下的地籍资料的覆盖面，必须分别以省级、县级和县级以下的乡镇村的行政区域范围内的全部土地，宗地的或地块的地籍也必须保持一宗地或一个地块的完整性。所以，在地区之间、宗地或地块之间的地籍资料都要有严格的接边措施，不应该出现间断和重漏现象。房籍资料是按区、段、幢、户建立的，一要保证区段空间的完整性，保证房地产产权的一致性；二是要从数量上保证房籍资料的齐全，避免残缺不全；三是维护产籍资料的有机联系和历史的真迹。

（五）安全性和方便利用的原则

房地产产权产籍的资料或档案具有一定的法律效力和实用价值，可以作为产权争执的调处依据或凭证。同时，它还反映了一个地区或一个单位和个人的资源和资产的状况，从维护法人或公民的权益出发，政府有义务保护它的安全。产权产籍的安全，一方面是保密性；另一方面是保护它的质量不受损害和资料不被盗窃和丢失。

房地产产权产籍不仅为确权提供依据和凭证，还为国家编制计划，规划和建设提供科学的依据。为此，为用户提供使用的方便是房地产产权产籍管理的一个重要出发点和原则。

二、内容体系

房地产产权产籍管理的内容，一方面取决于社会生产水平及与其相适应的生产关系的变革；另一方面也取决于它的对象——土地和房屋的基本特性。在一定的社会生产方式条件下，房地产产权产籍管理都有其特定的内容体系。

房地产产权产籍管理是在地籍管理的基础上发展起来的，而地籍又是在户籍的基础上发展起来的。早在春秋时期，就有户籍、兵籍、地籍合一，并以户籍为主统一记录在一个簿册上，即地籍附于户籍之中。随着社会生产的发展，地籍作用的加强，以及房屋在人民生活和生产中的作用日益突出，地籍逐步从户籍中分离出来，房屋要素作为地上建筑物逐步记入了地籍簿册，促使地籍和房籍管理结合，产权和产籍管理的结合，并逐步形成房地产产权产籍管理内容的新体系。

随着我国社会主义现代化建设和房地产市场的形成和发展，我国房地产产权产籍管理可包括的内容体系见图 1-2。

房地产产权管理是国家或政府主管部门依法对其产权的确认和变更，以及由此而发生的各种产权关系的协调和处理所采取的一系列措施，如产权调查，确认，登记及产权保护等方面措施的总和。产权管理包括土地产权管理和房地产产权管理，它是房地产产权产籍

管理的核心内容，是保护房地产交易，发展房地产市场经济的必要手段和国家措施。

产籍管理是指国家或政府主管部门为取得和系统研究产籍诸项内容，和建立、完善产籍制度而进行的调查、测量、登记、统计及档案管理等各方面措施的总和。

房地产产权产籍管理的内容不是一成不变的，其各项内容也不是相互孤立存在的，而是需要相互联系和衔接的。产权管理和产籍管理是房地产产权产籍管理不可分割的有机组成的两大内容体系。在产权管理中有产籍管理的内容，在产籍管理中也有产权管理的内容。如产权的确认和登记文件不仅是产权管理内容，也是产籍管理核心内容的来源；产权调查是产籍调查的最重要内容之一，是产权管理的必要手段；房地产统计是要按权属类别进行分类统计，确权，权属清楚是房地产统计的先决条件；房地产档案管理也不单纯是产籍管理的问题，它是产权管理、产籍管理全部内容的归宿，并为房地产产权产籍管理的基础的基础。

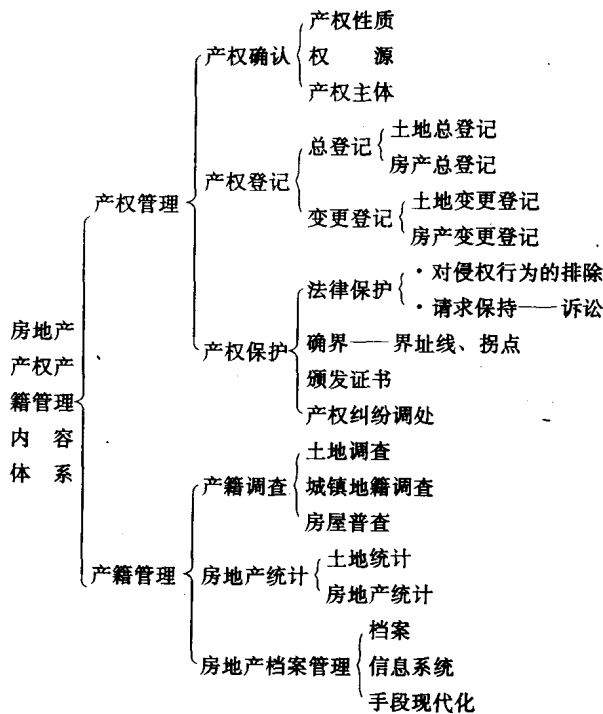


图 1-2 房地产产权产籍管理内容体系

三、手段和方法

长期以来，房地产产权产籍管理是作为国家房地产行政管理措施的一部分。随着房地产业的发展 and 房地产市场的建立与完善，房地产产权产籍管理逐步变为一项政策性、法律性、经济性和技术性均很强的国家综合管理措施的一部分。

(一) 行政、法律手段

为了保证房地产产权产籍管理的各项措施的实施，国家一方面要强化行政手段；另一方面必须重视产权产籍管理方面的立法。我国早在民国时期就有《土地法》，其中立有“地

籍篇”条款，制定了土地登记规则、地价调查估计规则等地籍法规。新中国成立后，尤其是最近几年国家更重视运用行政、法律手段促进房地产产权产籍管理工作的规范化、制度化和科学化。1982年国家城市建设总局（现国家建设部）制定和公布了“城市（镇）房地产产权、产籍管理暂行规定”；1986年城乡建设环境保护部（现国家建设部）下发了“关于开展城镇房地产产权登记、核发产权证工作的通知”。以后，国家颁布的《土地管理法》和《城市房地产管理法》等法律、法规也都对房地产产权产籍管理作了规定。为此，房地产产权产籍管理要按法律程序办理，要以有关的法律、法规和政策为依据进行。

（二）测绘手段

房地产的空间特性，决定了产权产籍管理具有工程技术性质。地籍测量历来是地籍管理的最基本的技术手段，从地籍的产生开始，就离不开土地经界的丈量和面积量算。随着房籍和地籍的结合，以及现代科学技术的发展，地籍测量工作逐步从最简易的丈量，发展到用仪器测量；从简单的经纬仪导线测量、小平板测绘，发展到用电子速测仪完成地籍测量的全过程；从单纯的地籍测量发展为房地产测量。测绘技术的进步，可以使测绘手段不断得到更新，提高测绘的速度及其成果的质量，但不能代替房地产测量工作中的常规测绘的技术手段。房地产测量或地籍测量都必须体现房地产产权产籍管理工作的特点，否则，测绘的成果就无法用于产权产籍管理。

（三）图簿册手段

地籍和房籍的最简单的定义是登记或注册的图簿册。图主要是指地籍图、房地产平面图，包括分幅平面图和分户平面图等。簿册指地籍簿或土地清册，以及房产登记簿等。这些簿册是房地产状况的集中反映，图是房地产产权产籍状况的空间位置的描绘，它们都是房地产产权产籍管理的手段和工具。未来的科学技术水平达到一定高度时，虽然可以大大提高图簿册的质量，减少它的编制程序和工作量，但也不能完全替代图簿册的这一重要作用。

（四）电子计算机手段

随着电子计算机技术的广泛应用，大大推动了房地产产权产籍管理手段的自动化水平。建立以电子计算机为手段的房地产产权产籍数据库或信息系统，可以实现数据的采集、处理，图的编绘和更新，以及数据库应用等方面的自动化。它是实现我国产权产籍管理科学化、现代化的重要目标。

第三节 房地产产权产籍管理的历史沿革

我国的房地产产权产籍是在地籍管理的基础上发展起来的。为了研究房地产产权产籍管理的形成规律，就要首先研究地籍管理的历史沿革。

一、地籍的产生和历史发展

国家的出现是地籍产生的基本原因。在原始社会中，土地处于“予取予求”的状态，人们共同劳动，按氏族内部的规则共享劳动产品，无需了解土地状况和人地关系。随着社会生产力的发展，出现了凌驾于劳动群众之上的国家机器，这时，地籍作为维护这个国家机器运行的工具出现了，它在推行土地制度、保障国家税收方面发挥了重要作用。

据记载，我国早在公元前两千多年夏禹时期，已有九洲（冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、

梁、雍)各地的土地调查,并按土色、质地、水分等把土地分为三等九级。《周礼》记载周代也有户籍、地籍制度,《周礼·小司寇》曰:“登民齿数,自生齿以上,登以天府”,《周礼·司民篇》曰:“掌发万民之数,书于版……”,《周礼·大司徒》曰:“掌建国土地之图,与其人民之数,以安抚邦国,以天下土地之图,周知九州之地域,广轮之数,办其山林川泽丘陵坟原湿之名物”。到了春秋中叶以后(约公元前770~476年)鲁、楚、郑三国先后进行了田赋和土地调查工作。例如,在公元前548年,楚国根据土地的性质、地势、位置、用途等划分地类,然后再拟定每类土地所应提供的兵、车马、甲盾的数量,最后将土地调查结果作系统记录,制成簿册。又如,公元前594年,鲁国在土地调查的基础上,实行“初税亩”,由国家按田亩实数征税。

地籍的历史发展与社会生产关系的变化密切相关,随着社会生产力的发展,社会生产关系也处于不断的变化之中,相应地,地籍的内容也会发生变化。孟子曾说:“夫仁政必自经界始,经界不正,井地不均,谷禄不平;是故暴君污吏,必慢其经界。经界既正,分田制禄,可坐而定也。”(《孟子·滕文公上》)在这里,正经界是地籍管理工作的重要内容,所以地籍在生产关系调节中占有重要地位。为了限制土地兼并、均平税赋,阻止逃避兵役、赋役和隐瞒人口的现象发生,封建统治者十分重视地籍工作。例如,公元前216年,《册府元龟》记载:“始皇帝三十一年,使黔首自实田”,即令人民自己申报田产面积进行登记。200多年以后,杜佑《通典》记载:“元始二年定垦田之数”,这一年《文献通考》上还记载了这个时期人口和土地的统计数字:户数12223000户,人口59594000人,垦田8270536顷(1顷为100亩),每户人口4.8个,每人垦田13.8亩,这说明当时的封建统治者在地籍管理方面确实做了许多工作。公元39年,东汉光武帝还下令对全国土地进行丈量,《文献通考》记载:“帝以天下垦田多不以实自占,又户口年纪互相增减,乃下诏州郡检核”。

唐德宗建中元年,即公元780年,杨炎推行“两税法”,土地私有制得以巩固,如何建立与封建土地私有制相适应的地籍制度成了历代封建王朝工作的重点。建中年间,为推行“两税法”,曾进行大规模的土地调查,郑樵《通志》记载:“至建中初,分遣黜陟使,按此垦田田数,都得百十余万顷”。

宋代对地籍管理极为重视,据历史记载,宋太祖建隆三年,即公元961年曾有关于“度田”的事,宋太宗淳化三年,即公元992年,又有“遣使按诸州民田”之举。同时,宋代所推行的一些整理地籍的办法对后世也造成了深远的影响。

第一,方田法,又称方田均税法。为王安石所创,具体做法是,以东西南北各千步约4166.5亩为一方田,每年9月开始丈量土地,同时,调查地块的地形的土壤的颜色,据此评定土地质量,再按肥力高低,将土地分为五等,作为确定赋税的依据。第二年3月清丈工作结束以后,将结果公布于众,在3个月内没有异议,则发给土地证。并在方田的四角立土为峰、四周植树为界。在土地清理的基础上,进行土地登记,建立方帐、庄帐、甲贴、户贴。凡分家、分产、土地的典当、买卖、割移、发地契都以方田为准。方田法于公元1027年开始推行,前后进行了13年,后来,因“帝知官吏扰民、诏罢之,天下方田已方而见于籍者至是二百四十八万四千三百四十有九顷”(《宋史·食货志》)。

第二,经界法。绍兴十二年即公元1143年。李椿年上书高宗,要求推行经界法,重建农田经界。所谓经界法,即逐块丈量土地,计算其面积,确定其质量,如实载入“砧基簿”,同时,还要绘制地籍图,注明四至,权源。各县的砧基簿一式三份,一份留县、一份

送漕、一份送州。据《玉海》记载：“令官民户各据书图子，当与本户诸管田产数，且从实自行置造砧基簿，一面书田形丘段，详说亩步四至，元典卖或系祖产”。砧基簿造成后，要经过地方政府官员的检查与核对，“集田主及佃客逐丘计亩角押房，保证长于图四正押字，查结罪状申措置所，以统差官按图核实”。砧基簿是土地产权的法律凭证，以后的土地交易与产权转移均以此为依据。《宋会要辑稿·食货六》记载：“以凭照对画到图子，审实天下，给付人户，永为照应。目前所有田产虽有契书，而不上今来砧基簿者，并拘入官，今后遇有将产典卖，两家各齐砧基簿及契书赴县，对行批鉴。如不将两家簿对行批鉴，虽有契砧干照，并不理为交易”。经界法于绍兴十三年6月在全国推行，到十七年才完成二浙40县的经界整理，后来，由于“急功好利之徒”从中扰乱，经界法推行到绍兴二十年就停止了。

第三，推排法。宝佑五年，即公元1257年，宋理宗听从贾似道的建议，在全国推行推排法。推排法是根据经界法简化而来，《宋史·食货志》曰：“盖经界之法，必多差官吏，必悉集都保，必遍走阡陌，必尽量步亩，必审定等色，必纽折计等，好弊转生，久不讫事、乃若推排之法，不过以县统都，以都统保，选任才富公平者，订亩税色，载之图册，使民有定产，产有定税，税有定籍而已”。

宋代虽然创立了许多管理地籍的办法，但是未能完成全国范围的土地清丈。真正完成全国土地清丈，并建立起完善的地籍制度则发生在明代。据《大政记》及《广治平略》记载，洪武年间，从公元1368年开始，前后经过326年的时间，于公元1393年完成全国范围的地籍整理。他们在总结宋代经界法经验的基础上，创立了鱼鳞图册制度。这次整理地籍，他们不仅调查田亩，编砧基簿，即鱼鳞图册，而且还同时进行人口普查，将其结果编为黄册。黄册和鱼鳞图册是相互补充的，陆世仪的《论鱼鳞图册》记有：“一曰黄册，以人户为亩，以田为子，凡定徭役、征赋税用之，一曰鱼鳞图册，以田为本，以人户为子，凡分号数，稽四至，则用之”。这时，地籍完全从户籍中独立出来，这是我国地籍制度发展变化的重要里程碑。此后，与封建土地私有制相适应的地籍制度终于形成。明神宗万历年间，即公元1678年，为了推行新的土地税制——“一条鞭法”，又举办了一次全国范围的土地清丈。这次清丈前后经历了4年。清朝的地籍管理完全采用明朝的办法和万历年间的地籍资料。《大清会典》记载：顺治三年有诏：“悉复明万历间之旧计”，顺治十五年又有诏：“其地亩大水及丈量绳尺悉照旧规，不提任意盈缩……田土查明万历年间赋役全书，与今赋役全书数符者，不必清丈”。

二、民国时期的地籍管理

地籍管理是为确立和维护土地的所有制，征收土地税赋服务的，因此，政权统治的目的不同，地籍管理的工作体系和内容也不一样。1912年1月1日中华民国成立后，首先就是长达十余年的北洋军阀统治。1927年国民党建都南京开始执政，直到1949年，在这期间，日本曾占领东三省，建立满洲国，中国共产党开辟了自己的解放区，并日益扩大。政治格局的纷乱复杂使得民国时期的地籍管理相当杂乱。

（一）北京政府时期的地籍管理

中华民国成立之初，地籍、田赋异常混乱，土地分配、社会负担极为不均，为此，北京政府在1913年秋于内务部下设立全国土地调查筹备处，组织全国的地籍管理工作。1915年全国土地调查筹备处改名为全国经界筹备处，它所进行的工作称为经界整理。全国经界筹备处成立之后，他们一方面派人到日本、东南亚各国以及国内的广东、浙江、安徽、贵

州、东三省等处考察和收集有关土地调查、测丈、登记的资料，另一方面制订经界整理办法，将经界整理分为调查、测丈、簿册编制三部，其中，“调查分为预查、实地调查、复查、地目等则调查四种”；“测丈，分图根测量、细部测量、求积、制图四种，但因地方情形，得适用经纬网测量”；“册图分土地清册、地稅户册、地籍图三种。土地清册，登录土地的坐落、地号、等则、地目、地积、法定地价、地主之住所、姓名或名称。地稅户册于前项外，并载稅额及缴纳额两项。地籍图，载明地形，用以备查览”。1916年3月^①，经界局在河北试办经界整理。“4月17日开始测丈，进行60余日。而地方人民极端抗拒，竟至捣毁事务所，大起风潮，于是遂将经纬测量、细部测量及预查，均暂停止”。7月11日^②，袁世凯下令停止清丈，全国经界局也随即裁撤。

1992年北京政府颁布《不动产登记条例》。《条例》规定：不动产登记的对象为土地及建筑物；登记的权利分为所有权、地上权、永佃权、地役权、典权、抵押权、债权、租赁权等八种。主办登记的机关为各省地方司法机关，当时称为地方审判厅。《不动产登记条例》所定不动产登记制度，基本上仿效日本的契据登记制，其条文多半采用日本的《不动产登记法》。1992年8月，司法部通令该条例分三期施行，以京师和各省地方审判厅第一审区域为施行区域，并颁布不动产登记条例施行细则七十三条，以资遵守，然各省遵令施行者，为数寥寥，且因土地测量多未举办，所登记之土地面积，皆凭地主填报，至不正确，其不申请登记者，亦无法查究。故已办理不动产登记之省县，殊鲜成效可言”^③。

从全国来看，北京政府的地籍管理的成效甚微，整个国家的地籍仍然处于十分混乱的状态，但是，它在理论和实践上仍有一定的创新。第一，土地测量抛弃了过去那种清丈的办法，广泛吸收现代测量学知识，而采用经纬网测量，图根测量，细部测图，求积、制图等程序。土地登记仿效日本，采用国际流行的契据登记制度，这些方法上的改进使我国的地籍制度有了突破性的发展。第二，历史上地籍工作的兴起与停顿都是以皇帝的诏令为依据，《不动产登记条例》的颁布和推行意味着我国地籍管理开始步入法制化、经常化的进程。

（二）国民党统治区的地籍管理

国民党的地籍管理又称为地籍整理。最早推行于广州军政府时期，当时就任中华民国临时大总统的孙中山聘请德国的单维廉博士作为他的土地政策顾问，并于广州市政府设立土地局，在广州市进行地籍管理，当时的主要工作内容是土地测量和土地登记。

1927年国民党在南京成立中华民国政府，开始所谓的中华民国训政时期。根据《民国政府建国大纲》的规定，全国各地广泛开展地籍整理，有的称之为“土地整理”。即让地主申报土地状况，然后据此进行测丈，评价、修正税赋，编制新的田粮税册。有的称为土地陈报，即由地主申报自己的土地，由政府予以审查，根据审查结果修正田赋，而不进行实地测丈。类似的还有查丈、查报等等。还有的进行土地测量，即采用先进的测量仪器，运用一定的方法进行土地的测丈。1930年国民党政府颁布了《土地法》，把国民党的地籍管理工作通过法律的形式固定下来。《土地法》对土地登记和地籍测量作了详尽的规定，依此规定，土地登记指土地及其定着物之权利登记；地籍测量由主管地政机关执行（主管地政机

① 注：刘世仁：《中国田赋问题》，第214～215页。

② 注：郑震宇：“中国土地行政概况”，《地政月刊》第2卷第一期，第45页。

③ 注：鲍德澄：“土地登记概论”，《地政月刊》第1卷第2期，第155页。