

(修订本)
地籍管理
严星 林增杰 主编

中国
人民大学
出版社



地 籍 管 理

(修订本)

严星 林增杰 主编

中国人民大学出版社

(京)新登字 156 号

地籍管理 (修订本)

严星 林增杰 主编

出版者：中国人民大学出版社

发行者：中国人民大学出版社

(北京海淀路 39 号 邮码 100872)

印刷者：中国人民大学出版社印刷厂

经销者：新华书店总店北京发行所

开 本：850×1168 毫米 32 开

字 数：341 000

印 张：13 插页 1

版 次：1990 年 9 月第 1 版 1994 年 2 月第 2 版

印 次：1994 年 2 月第 2 次印刷

册 数：1—6 000

书 号：ISBN 7-300-01865-3/F·530

定 价：8.90 元

内 容 简 介

《地籍管理》一书由中国人民大学土地管理系严星、林增杰、主编。本教材比较全面、系统地介绍和讲解了地籍管理的理论和方法。并注意结合生产实践，较好地反映了我国当前地籍管理的水平及其研究成果。

《地籍管理》全书分七章。第一章为绪论。综合介绍了地籍和地籍管理的概念及其内容体系和历史沿革。第二至七章对地籍管理的体系和内容逐一作了介绍。其中：第二至三章为土地调查，主要介绍了土地利用现状调查和地籍调查主要内容和方法以及它们之间的相互关系。第四章介绍土地分等定级的基本原理和方法，农用土地分等定级的特点，地价评估原理及方法。第五章是土地登记，它是本书的核心内容，包括土地登记的理论依据、初始和变更登记的程序和方法，以及土地登记中的确权问题。第六章土地统计，主要介绍土地统计原理和土地统计设计、调查、整理、分析，以及我国现行土地统计制度的内容。第七章为地籍档案管理。为了帮助学生在学中能理论联系实际，有关章节附录还介绍了我国现行土地登记文件和土地统计报表以及它们的填报内容和方法。

前 言

根据国家教委关于加强专业教材建设的文件精神,全国高、中等专业院校土地管理专业的专业教材由国家土地管理局负责组织编审、出版工作。为了加快土地管理专业教材的建设,满足专业教学的急需,我司从1988年起多次组织有关专家、教授共同研究确定了土地管理专业的骨干课程,制定了土地法学,土地经济学,地籍管理,土地利用规划,建设用地管理,土地资源学和地籍测量、航测与遥感,土地信息系统等九门课程的教材编写大纲,并采取公开招标,专家评估、审定的方式组织编写了上述教材,作为土地管理专业的第一轮规划教材,陆续公开出版。

参加土地管理专业教材编写、评估、审定工作的有教学、科研和行政管理部門的专家、学者和从事实际工作的同志,他们为编好这套教材付出了辛勤的劳动,参加评估、审定工作的同志分别对各门教材提出了宝贵的意见,有的还作了重要的修改和补充,在此,一并表示衷心的感谢!

本套教材可作为土地管理、土地规划与利用专业以及其他相关专业本科、大专和专业证书教育的教材和参考书,也可供有关专业理论和实际工作者参阅以及干部培训之用。

土地管理在我国还是一门新的学科,在这一领域内,许多理论和方法还处于研究探讨和总结阶段,给教材编写带来一定难度。加之组织时间紧张,编写人员的水平所限,献给读者的这套教材,错漏之处在所难免,我们热诚地期望所有的同事仁人和广大读者批评、指正,以期将土地管理专业的教材建设工作越作越好。

参加本书编写的人员有:严星、林增杰、边信玲、王邻孟、胡

存智、廖永林、赵九田、魏淑英、赵毓芳、邱泽元、叶剑平、黄岚、谭峻等。

国家土地管理局科技宣教司

1990 年 5 月

修 订 说 明

《地籍管理》自 1990 年 9 月出版后，受到了广大读者的热烈欢迎，为解决土地管理专业教材的短缺问题，丰富土地管理教材的体系发挥了积极的作用。随着土地管理事业的深入发展及地籍管理工作体系的日趋完善，对原有教材进行进一步的充实和提高已成为必要。因此，我司组织有关专家对该教材作了修订。

修订后的《地籍管理》在体系上作了适当调整，由原来的十章调整为七章；在内容上，对各章作了适当的补充和修改，主要增加了“土地利用现状调查的各级汇总”、“变更地籍调查”、“变更土地登记”、“变更土地统计”、“土地估价”等新的内容。同时，为避免和其他教材的交叉和重复，对原有教材中的有关部分做了适当删节。

该教材的修订工作主要由原作者之一的中国人民大学土地管理系的严星副教授主持。参加修订的人员除原有作者外，还有刘育成、高延利、沙志刚、叶明权、俞明轩、韩立英、何平、王光华、卢立伟等。

国家土地管理局科技宣教司

1993 年 10 月

目 录

第一章 绪 论	1
第一节 地籍与地籍管理	1
第二节 地籍管理的原则和内容	10
第三节 我国地籍管理的历史沿革	16
第二章 土地利用现状调查	28
第一节 土地利用现状调查概述	28
第二节 土地利用现状分类	32
第三节 县级土地利用现状调查程序	40
第四节 调查成果的整理和检查验收	52
第五节 土地利用现状调查各级汇总	73
附录 土地利用现状调查各级汇总表	97
第三章 地籍调查	113
第一节 地籍调查概述	113
第二节 土地权属调查	121
第三节 地籍测量	135
第四节 变更地籍调查	145
第四章 土地定级估价	153
第一节 土地分等定级概述	153
第二节 城镇土地定级方法	159
第三节 土地定级因素分值计算方法	168
第四节 农用土地分等定级特点	176
第五节 土地估价	184

第五章 土地登记.....	212
第一节 土地登记概念和种类	212
第二节 土地登记对象	219
第三节 土地登记内容	229
第四节 初始土地登记	238
第五节 变更土地登记	249
附录 初始土地登记文件.....	273
第六章 土地统计.....	291
第一节 土地统计的基本原理	291
第二节 土地统计设计	299
第三节 土地统计调查	305
第四节 土地统计整理	309
第五节 土地统计分析	312
第六节 现行土地统计制度	325
附录一 国家土地统计报表.....	344
附录二 土地统计指标解释.....	349
附录三 县乡土地统计帐簿表式.....	356
附录四 有关过录表.....	366
第七章 地籍档案管理.....	368
第一节 地籍档案管理概述	368
第二节 地籍档案的收集与整理	378
第三节 地籍档案的鉴定和统计	395
第四节 地籍档案的保管和利用	401

第一章 绪 论

第一节 地籍与地籍管理

土地是人类立足的场所，生存的条件，和使人类劳动过程能够得以全部实现的基础与基本条件。地籍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。地籍管理历来是国家行政管理措施之一，是地政的重要组成部分，是强化土地管理的基础性工作。地籍和地籍管理都是随着社会生产力和生产关系的发展而不断发展和完善的。

一、地籍的概念

地籍是记载土地的位置、界址、数量、质量、权属和用途（地类）等基本状况的簿册。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，地籍最简要的说法是土地登记册。

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、簿或不动产征税调查资料的登记注册或登记簿；现在有的教科书上用“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年版本）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，至今虽未改变，但是，随着社会的发展，地籍的概念和内容也有了很大的发展。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。由此可见，地籍的作用从最初的以课税为目的，扩大作为产权登记和土地利用的依据。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，采用图簿册并用的手段。现代地籍又从图簿册逐步向运用电子计算机技术建立数据库的方向发展。

建立地籍的目的，一般应由国家根据生产和建设的发展需要，以及科技发展的水平来确定。目前，我国的地籍也已由课税为目的，扩大为产权登记、土地利用服务的多用途地籍。多用途地籍的作用具体归纳如下：

（一）为土地管理服务

地籍是土地管理的基础，提供有关土地的数量、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。土地使用状况及其经界位置的资料，是进行土地分配和再分配，征拨土地工作的重要依据；土地的数量、质量及其分布和变化规律是组织土地利用，编制土地利用总体规划的基础资料。地籍资料的完整及其现势程度是科学管好用好土地的基本条件。

（二）为保障土地权属服务

地籍的核心是权属。地籍是记载土地权属界址线、界址拐点位置，以及土地权源及其变更的基本依据等的图簿册。所以，它是调处土地争执、恢复界址、确认地权的依据；是维护社会主义土地公有制，保护土地所有者和土地使用者合法权益的基础

资料。

（三）为国家的生产和建设服务

完整的地籍图册和统计表簿册，是国家编制国民经济计划，制定各项规划的基本依据，是组织工农业生产和进行各项建设的基础。地籍是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资料，掌握和科学地运用这一基本资料，不仅可以指导生产和建设，而且可以进行各项效益分析，避免失误。

（四）为改革土地使用制度服务

我国土地使用制度改革的主要内容是，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。实行土地有偿使用制度，需要制定土地使用费和各项土地课税额的标准，开辟土地使用权的出让、转让市场。反映每宗地的面积大小、用途、等级和土地所有权、使用权状况的地籍，是开展土地使用制度改革、开征各项土地课税（费）和进行土地使用权出让、转让活动的基本依据。

（五）为城镇房地产交易服务

城镇房地产交易是以房产的买卖和租赁为主。土地及其地上房屋建筑都属不动产。地籍对房产的认定、买卖、租赁及其他形式的转让活动，都是不可少的依据。同时，地籍还为建立和健全房产档案，解决房产争执和处理房产交易过程中出现的某些不公现象等，提供参考凭籍。

地籍是土地的“户籍”，它具有不同于其他“户籍”的特点。如它的空间性、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，也一定带来各地类面积的增减。所以，地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的一致性。地籍的法律性体现了地籍图册资料的可靠性，如地籍图上的界址点、界址线的位置和地籍簿上的权属记载及其面积的登记等都应有法律依据，甚至有关法律凭证还是地籍的必要组成部分。地籍的原始和变更的资料一般要通过实地调查取得，同时还要运用先进的测绘和计算方面的科学技术手段，才能保证地籍数据的准确性。社会生产的发展和建设规模的扩大，以及土地权属的变更，都会使地籍数据失实。所以，地籍不是静态的现象，必须经常更新，保持资料的记载和数据统计的连续性，否则难以反映它的现势性。

二、地籍的类别

随着地籍使用范围的不断扩大，其内容也更加充实，类别的划分也更趋于合理。地籍可以按其发展阶段、对象、目的和内容不同，划分为以下几种类别体系：

（一）按地籍的发展阶段，划分为税收地籍、产权地籍和多用途地籍

在一定社会生产方式下，地籍具有特定的对象、目的、作用和内容，但它不是一成不变的。从资本主义国家的地籍发展史来看，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，而无其他作用而言。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。为税收地籍而进行的测量工作，一般是图解测量。

随着资本主义经济的发展，土地交易日益频繁和公开化，促

使税收地籍向产权地籍发展。产权地籍亦称法律地籍，是资本主义国家为维护土地私有产权、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。凡经登记的土地，其产权证明具有法律效力。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。为了使土地界线、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，一般采用解析，或解析与图解（勘丈）相结合的地籍测量方法。

多用途地籍，亦称现代地籍，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登记服务，更重要的是为各项土地利用和土地保护，为全面、科学地管理土地提供信息和基础资料服务。随着科学技术的发展，特别是电子计算机和航测、遥感技术的发展与广泛的应用，地籍的内容及其应用范围也大为扩展，远远突破了税收地籍和产权地籍的局限，并逐步向技术、经济、法律综合方面发展，其手段也逐步将被光电、遥感、电脑和缩微技术等所代替。

（二）按地籍的特点和任务，分初始地籍和日常地籍

土地的数量、质量、权属及其空间分布和利用、使用状况，都是动态的，地籍必须始终保持现势性。根据土地特性和地籍连续性的特点，为了经常保持地籍资料的现势性，国家必须建立初始地籍和日常（变更）地籍。

所谓初始地籍是指在某一时期内，对县以上行政辖区内全部土地进行全面调查后，最初建立的图簿册，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，以初始地籍为基数，进行修正、补充和更新的地籍。初始地籍和日常地籍是地籍不可分割的完整体系。初始地籍是基础，日常地籍是对初始地籍的补充、修正和更新。如

果只有初始地籍而没有日常地籍，地籍将逐步陈旧，变为历史资料，失去现势性、失去其使用价值。相反，如果没有初始地籍，地籍就没有依据、基础，也就不存在日常地籍了。

日常地籍一般应包括以下三方面内容：

1. 建立初始地籍 在完成了土地利用现状调查或城镇地籍调查的基础上建立初始地籍。即：进行初始土地登记和初始土地统计，为日后进行土地变更登记和开展统计调查，建立土地统计台帐和基层土地统计簿等日常地籍管理工作做好准备。

2. 建立土地变更登记制度 建立了初始地籍之后，还应有相应的日常管理制度与之配套，即相应地建立起日常的土地变更登记制度，要求平时发生的土地所有权、土地使用权、主要用途及其他项权利等由使用者及时申请，由土地管理机关随时予以办理土地变更登记手续，即：随时变更、随时调查、随时登记。

3. 建立日常土地统计制度 开展年度土地统计调查，即土地变更调查，核实土地的权属、用途、地类、面积、界址等动态变化情况，建立原始记录和统计台帐制度，编写土地统计年报，使其发挥对土地管理成果的信息反馈和统计监督的职能。

日常地籍管理的几个基本方面，其内容并不是一成不变的，它既然是地籍管理的一项经常性工作，它也会随着地籍管理工作的逐步深入而日趋完善。

（三）按地籍行政管理的层次，分为国家地籍和基层地籍

随着城乡经济体制的改革，以及土地所有权和使用权的分离，客观上形成了两级土地权属单位。一级土地权属单位指农村集体土地所有单位及直接从政府取得对国有土地的使用权的单位，即由国家第一次出让或土地征、拨取得国有土地使用权的单位；二级土地权属单位是指从一级土地权属单位取得对集体土地的承包使用权利，或通过国有土地的转让取得的国有土地的使用权利的单位或个人。根据我国客观存在两级土地权属单位的事实，地籍

可以按其管理层次，划分为国家地籍和基层地籍两种。

国家地籍是指以集体土地所有权单位的土地和国有土地的一级土地使用权单位的土地为对象的地籍。基层地籍是指以集体土地使用者的土地和国有土地的二级使用者的土地为对象的地籍。当前，为强化国家对各项非农业建设用地的控制管理，可以把农村宅基地及乡、镇、村企业建设用地等方面的地籍，划属国家地籍。从地籍的作用而言，基层地籍主要服务于对土地利用或使用的指导和监督；国家地籍则主要服务于土地权属的国家统一管理；它们是互为补充、充实的一个完整体系。

（四）按城乡土地的不同特点，划分为城镇地籍和农村地籍

根据城镇土地和农村土地的职能、特点和权属的区别，地籍可以分为城镇地籍和农村地籍两种类型、城镇地籍的对象是城市和建制镇的城区的土地，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，国营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，建（构）筑物密集，土地价值高，及其位置和交通条件所形成的级差收益十分悬殊，所以，城镇地籍需要采用更大比例尺（1：500）的图纸，其数据及界址要求采用精度较高的测量和面积量算的方法取得。在地籍的内容、方法、权属处理及其成果整理、地籍编制等方面，城镇的都比农村的复杂得多，技术要求也更高。农村居民点（村镇）地籍与城镇地籍有许多相同的地方。所以，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。

三、地籍管理的性质和任务

如果说地籍是为一定目的而建立的图簿册，那么地籍管理则是为建立这类图簿册而采取的一系列工作措施。因此，地籍管理

是地籍工作体系的简称。

古今中外虽未有地籍管理的提法，但它是客观存在的。有的国家称之为地籍工作、业务；有的指它的某项工作，如地籍调查工作、地籍测量、土地登记工作、土地分等定级工作和土地统计工作等。我国解放前及今日的台湾省，称地籍整理。如1981年台湾省冯小彭著的《土地行政》一书中提到：“地籍二字的意义，为土地清册。所谓地籍整理，就是将土地的坐落、形状、面积、性质、使用状况，以及土地权利等项，按照法定地籍测量与土地登记的程序，整理清楚，绘制详确地籍图册，建立完善的地籍制度，作为施政依据，并确保产权”。又如苏联国立里沃夫大学出版联社1980年出版的高校土地管理专业教科书《地籍》中称地籍工作是通过土地使用登记，土地数量、质量统计，土壤鉴定和为在国民经济中合理组织土地利用而进行的土地经济评价，对土地的权属，自然、经济状况进行全面研究的国家措施体系。综上所述，地籍和地籍管理是两个概念，地籍是指土地清册、簿、地籍图册；地籍管理是指国家为研究土地的权属、自然、经济状况和建立地籍图、簿册而实行的一系列工作措施体系。

地籍管理具有鲜明的阶级性。我国社会主义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（或地籍工作）是为资本主义土地私有制服务的一项国家措施；同时，土地一向又是这些国家财政收入的一部分，是课税的对象，因此，地籍工作成为建立统一的国家地租课税制所不可缺少的条件。现代资本主义国家的地籍工作，不仅是为建立、健全国家土地课税制度服务，为国家提供土地所有者、使用者的准确信息服务，同时，还以地产法律登记为内容。作为维护土地私有制、巩固资本主义生产关系的必要手段和措施。

在我国社会主义制度下，地籍管理是为巩固和发展社会主义土地公有制，为有效组织全国土地的经济、合理地利用，协调国