

# 土地行政管理

## 第七章 地籍行政管理



# 第七章 地籍行政管理

- 第一节 地籍与地籍行政管理
- 第二节 土地调查
- 第三节 土地登记
- 第四节 土地统计
- 第五节 地籍档案管理

# 第一节 地籍与地籍行政管理

- 一、地籍概述
- （一）地籍的定义
- 地籍是记载土地的位置、界址、数量、权属和用途等基本状况的簿册。
- 为此而测绘的地图，称为地籍图。为此而编造的清册，称为地籍册。
- 自古以来便极为重视地籍的管理，地籍管理是土地管理的基础。

# 第一节 地籍与地籍行政管理

- (二) 地籍的功能
  - 1. 税收功能
  - 2. 产权保护功能
  - 3. 土地管理功能
  - 4. 多目标服务功能

# 第一节 地籍与地籍行政管理

- 二、地籍行政概述

- （一）地籍行政的定义

- 地籍行政就是国家土地行政主管部门对土地的位置、面积、质量、用途和权属状况进行行政管理的过程。

- 具体讲，就是国家为取得有关地籍资料和全面研究土地的自然和利用状况而采取的土地调查、土地评价、土地登记、土地统计、地籍档案管理等工作为主要内容的行政管理措施。

# 第一节 地籍与地籍行政管理

- (二) 地籍行政的原则

- 1. 地籍行政必须按国家规定的统一法规制度实施。
- 2. 保证地籍资料的连贯性、系统性和现实性。
- 3. 保证地籍资料的可靠性和精确性。
- 4. 保证地籍资料的概括性和完整性。

# 第一节 地籍与地籍行政管理

- （三）地籍行政管理的目的与任务
  - 1. 为土地管理服务
  - 2. 为保障土地权属服务
  - 3. 为国家的生产和建设服务
  - 4. 为改革土地使用制度服务
  - 5. 为城镇房地产交易服务

# 第一节 地籍与地籍行政管理

## （四）地籍行政的手段和方法

- 1.行政、法律手段
2. 测绘手段
3. 图簿册手段
4. 电子计算机手段



# 第一节 地籍与地籍行政管理

- (五) 地籍行政的内容体系
  - 1. 地籍调查
  - 2. 土地登记
  - 3. 土地统计
  - 4. 地籍档案管理

## 第二节 土地调查

- 土地调查是以查清土地的数量、质量、分布、利用和权属状况而进行的调查。
- 根据土地调查内容的侧重不同，可分为土地利用现状调查、地籍调查、土地条件调查三种。

## 第二节 土地调查

- 一、土地利用现状调查
- 土地利用现状调查主要是以县为单位，按土地利用现状分类调查各类用地的面积、分布和利用状况为主要内容的调查。
- 土地利用现状调查是全国范围的土地全面调查，它根据不同的要求可分为概查和详查。
- 概查是指采用中、小比例尺基础图件进行的分类较粗、精度要求较低的土地利用现状调查工作
- 详查是采用大比例尺基础图件进行的一种分类较细、精度要求较高的土地利用现状调查工作

## 第二节 土地调查

- **（一）土地利用现状调查的内容**

- （1）查清农、林、牧、渔场以及居民点外的厂矿、机关、团体、部队、学校等企事业单位的土地权属界线和村以上各级行政辖区范围的界线。
- （2）查清土地利用类型及分布，并量算出各地类面积。
- （3）按土地权属单位及行政辖区范围汇总出土地总面积和各地类面积
- （4）编制分幅土地权属界线图和县、乡两级土地利用现状图。
- （5）调查、总结土地权属及土地利用的经验和教训，提出确权意见和合理利用土地的建议。

## 第二节 土地调查

- (二) 土地利用现状调查的目的
  - 1、为制订国民经济计划和有关政策提供基础数据
  - 2、为科学安排农业生产提供依据
  - 3、为土地登记、土地统计制度服务
  - 4、为编制土地利用总体规划和全面管理土地服务

## 第二节 土地调查

- **（三）土地利用现状调查的任务**
- 土地利用现状调查的目的、任务和内容，**取决于不同历史发展阶段国家建设地籍管理的要求。**
- **现阶段土地利用现状调查的基本任务是：**分县查清各种土地利用分类面积、分布和利用状况，并在此基础上，按行政辖区逐级汇总出乡、县、地、省和全国的土地总面积及土地分类面积。
- **以县为单位**开展土地利用现状调查，无论从组织领导，还是从技术力量及筹集经费等各方面都较有保障。

## 第二节 土地调查

- **（四）土地利用现状调查的工作程序**
- 1. 准备工作阶段：包括调查申请、组织准备、经费准备、资料准备和物质准备等。
- 2. 外业工作阶段：包括调绘前准备、航片或卫片的室内预判、外业调绘、外业补测、外业调查的检查等。
- 3. 内业工作阶段：包括航片转绘、面积量算、成果整理等。成果整理又包括面积统计汇总，土地利用现状图、权属界线路图的整饰、编制土地利用现状调查报告编写等。
- 4. 检查验收和成果归档阶段：检查实行省、县、作业组三级检查制度，一般分为自检、互检和上级检查等形式。验收，实行省、县两组验收制度。

## 第二节 土地调查

- **二、地籍调查**
- 地籍调查是国家采用科学方法，依据有关法律，通过权属调查和地籍测量，查清每一宗土地的位置、权属、界线、数量和用途等基本情况，以图、簿示之，在此基础上进行土地登记。
- **地籍调查的核心是土地权属调查**，其内容仅包括权属、位置、界址、用途、等级和面积等的调查



## 第二节 土地调查

- （一）地籍调查的内容
- **1.土地权属调查：**通过对土地权属及其权利所及的界限的调查，在现场标定土地权属界线，绘制宗地草图，调查用途，填写地籍调查表，为地籍测量提供工作草图和依据。
- **2.土地面积测量：**调查土地总面积和各类土地面积，还有各使用单位的土地面积，铁路、公路、河流、宅基地面积等。
- **3.地籍测量：**包括地籍平面测量、地籍细部测量、地籍原图绘制和面积量算。

## 第二节 土地调查

- **（二）地籍调查的任务**
- 地籍调查的主要任务，就是分县查清每宗地的位置、境界、四至、面积、地类、质量及权属单位。
- **（三）地籍调查的目的**
- 地籍调查的目的在于获取地籍所关心的土地及建筑物、构筑物的基本情况，满足地政管理、税费征收、城乡规划、农田保护、房地产市场监管及土地动态监测以及其他国民经济各部门之需要。
- 从根本上讲是为维护国家土地制度，保护土地权利人的合法权益服务的，并为制定土地政策与土地利用计划等提供基础资料。

## 第二节 土地调查

- **（四）地籍调查的程序**
- **1.准备工作阶段：**包括组织准备、行政事务准备、业务准备、实施准备等方面。
- **2.权属调查阶段：**包括准备工作、外业调查、权属界线的审核与调处。
- **3.地籍测量阶段：**遵循“先整体后局部”，“先控制后细部”的原则。具体包括：地籍控制测量、地籍细部测量、地籍原图编绘、面积量算、汇总统计等步骤
- **4.成果整理阶段：**包括成果检查验收和整理地籍资料、档案两项内容。检查验收分为二级检查，二级验收。

## 第二节 土地调查

- 三、土地条件调查

- 土地条件调查指对土地的自然条件和经济条件的调查，并据此评定土地质量，进行土地分等定级。

- （一）土地自然条件

- 1、土壤资料                      2、地形地貌资料
- 3、水文资料                      4、植被资料
- 5、气候资料                      6、主要作物生物学资料
- 7、自然资源条件资料

## 第二节 土地调查

- (二) 土地的社会经济条件
- 1、地理位置与交通运输条件：包括有关土地相对于城镇、工矿区、风景区、港口、车站的位置与大致距离的资料
- 2、土地资源、人口、劳力情况：包括有关土地面积、人口、劳动力数量、人均土地拥有量、人口密度等资料
- 3、土地经济条件：包括单位土地面积的总产值或总收入、单位土地面积的净产值或纯收入、资金收益系数、百元投资的产值或收入。
- 4、耕地（林地、牧地）的调入产出水平：每个土地单元的利用方式和投入产出水平。

# 第三节 土地登记

- 一、土地登记的概念和特点
- （一）土地登记的概念
- 土地登记是国家依照法律程序将土地的权属关系、用途、面积、界址等情况登记于专门的簿册，以加强政府对土地的有效管理，保护土地权利拥有者的合法权益的一项重要行政管理措施。
- （二）土地登记的特点
- 土地登记具有统一性、唯一性、完整性、连续性、强制性、可信性的特点

# 第三节 土地登记

- 二、土地登记的内容和程序
- （一）土地登记的内容
- 土地登记的内容，是指反映在土地登记簿内的土地登记对象各方面的要素，包括土地权利人拥有或者使用土地的权属性质、权属来源、坐落、界址、面积、用途、等级、价格等，对于出让的国有土地使用权还包括使用期限。

# 第三节 土地登记

- (二) 土地登记基本单元
- 土地登记的基本单元为一宗地。所谓宗地是指被权属界址所封闭的地块或者空间。
- 1、宗地的划分：划分宗地时要注意土地使用者实际使用范围与或者其他证明文件上的界线保持一致，不一致的要按政策规定处理后确定。要注意公共交通、特征地等不能划入使用人的宗地范围内；农村集体土地所有权按集体土地划分宗地，不能完全按行政区界划分宗地；
- 2、大中型企事业单位和内部宗地划分：大中型企事业单位一般有明确的外围界线，但内部有时存在政府派驻机构，如果这些单位有独立的使用土地范围和界线及房产，可单独划分为一宗地。



## 第三节 土地登记

- **3、共用宗地：**指几个土地使用单位或者个人，在实地上无法划清各自使用范围和界线的一块土地。共用宗地由共有土地使用权人分别申请土地登记，各共有使用权人共同或委托代表认界。
- **4、跨登记区土地的划宗：**一个单位拥有或使用的土地跨越某一个土地登记机关所辖的范围，形成一块土地分属两个以上土地登记机关管辖的状况时，可按县级行政界线分别划分。

## 第三节 土地登记

- (三) 土地登记的程序
- 1、申报阶段：包括通告、申请、收件三项内容
- 2、权属审核阶段：包括土地登记申请者资格、土地权属来源、权属种类及性质、土地界址及范围、土地面积、用途等。要求达到：权属合法、界址清楚、面积准确。
- 3、注册登记阶段：内容包括土地基本状况、土地权利者相关信息、土地他项权利等。
- 4、颁发或更换证书阶段

# 第三节 土地登记

- 三、土地代理登记
- （一）土地代理登记的定义和类型
- 土地代理登记是指初始土地登记申报期间，土地登记申请人不能亲自申请土地登记时，可以授权代理人办理，被代理人对代理人的代理行为承担民事责任。
- 土地登记可采用委托代理、法定代理和指定代理三种形式。
- 委托代理：是基于本人授予他人代理权的意思表示而发生的代理
- 法定代理：是因为法律规定的身份或资格而取得的代理权。
- 指定代理：是当委托代理人和法定代理人不确定时，由有关部门依法指定的代理人。

# 第三节 土地登记

- **（二）土地代理登记的登记的手续**
- 不管采用何种土地代理形式，都应按规定办理登记手续。
- 委托代理和指定代理均应具有授权委托书，它是土地登记代理关系成立的重要的**要式行为**。
- 代理人和被代理人所进行的法律活动，必须按照授权书上规定的内容行使代理事项，即按照代理的权限和代理期限办理代理人应代理的事项。
- 代理人对被代理人负责，被代理人对代理人的行为承担责任。凡是代理人在授权委托书范围内进行的行为，均直接对被代理人发生效力。
- **代理人、被代理人双方必须签字盖章，代理行为才有效。**

# 第三节 土地登记

- 四、国内外土地登记制度

- （一）契约登记制度

- 起源于法国、英国、意大利、西班牙、比利时、美国及中国的香港地区。特点：

- 1、采用登记对抗主义及登记公示主义
- 2、以契约为生效要件
- 3、采取形式审查主义
- 4、登记无信力
- 5、登记无强制作用
- 6、登记簿的编成采取人的编成主义
- 7、土地权利以动态登记为主

# 第三节 土地登记

- (二) 托伦斯登记制度
- 采用这种登记制度的国家有澳大利亚、新西兰、爱尔兰、加拿大、菲律宾等。特点：
  - 1、初次登记不强制，但一经登记即进入强制状态
  - 2、采取实质审查
  - 3、登记有公信力
  - 4、颁发权利凭证
  - 5、负有赔偿责任
  - 6、登记簿的编成采取人的编成主义

## 第三节 土地登记

- （三）产权登记制度
- 采取产权登记制度的国家有德国、瑞典、荷兰等。  
**特点：**
  - 1、采用形式主义立法
  - 2、采取实质审查主义
  - 3、登记有公信力
  - 4、不颁发权利凭证
  - 5、强制性登记
  - 6、登记簿的编成采取物的编成主义
  - 7、以静态登记为主

# 第三节 土地登记

- (四) 我国的土地登记制度
- 我国实行的登记制度可以划为改良的产权登记制度，既保留了产权登记制度的优点，又吸取了托伦斯登记制度的长处。特点：
  - 1、采用形式主义立法
  - 2、采取实质审查主义
  - 3、强制性登记
  - 4、登记有公信力
  - 5、颁发权利凭证
  - 6、登记簿的编成采取物的编成主义
  - 7、土地登记不仅登记土地权利的静态，而且登记土地权利的动态。



# 第四节 土地统计

- 一、土地统计的概念和特点

- （一）土地统计的概念

- 土地统计是利用数字和图件资料，系统地记载、整理、研究、分析和反映土地的占有、使用现状和变化规律的一项土地管理制度，它也是为及时掌握国家土地资源数量、质量、分布和利用状况的动态变化而实行的一项国家统计措施。
- 土地统计不同于土地登记，它的资料及表册等没有法律意义，只有实用意义。
- 土地统计不同于其他生产资料的统计，土地具有空间特性，它的面积由地界来体现，在土地面积不变的条件下，土地界线的变化，意味着一类土地面积的增加和另一类土地面积的减少，因此，土地统计不仅要进行数字统计，而且还要在图纸上标明其地界的空间变化。因此，反映土地变化的图纸资料和数字统计资料都是土地统计的重要依据。

# 第四节 土地统计

- (二) 土地统计的特点
- 土地统计是社会经济统计的重要组成部分，它除具有一般统计的特点（数量性、具体性、广泛性、工具性、社会性）之外，还受土地自然属性本身的制约，有其独特的特点：
  - 1、数量的地域性
  - 2、图、表与实地的一致性
  - 3、总面积的稳定性
  - 4、质量的相对性

# 第四节 土地统计

- **（三）土地统计的意义**
  - 1、是认识土地自然与经济现象的工具
  - 2、是对土地利用实施计划管理的一个重要手段
  - 3、是更新和反馈土地信息，体现和监督土地管理政策执行情况的主要途径

# 第四节 土地统计

- 二、土地统计的分类、指标

- （一）土地统计的分类

- 1、按对象可以分为农用土地统计和非农用土地统计
- 2、按范围可分为国家土地统计和基层土地统计：基层土地统计是以基本土地使用权为单位，主要是指各农村集体土地所有单位和直接由国家分配而取得土地占有权或使用权的国有农、林、牧、渔场和城市、城镇、独立工矿、油田、国防单位。国家土地统计是指基层单位以上的县、市、省及国家土地行政管理部门对基层土地统计资料的统计、整理、汇总、分析和管理工作
- 3、按内容和进行统计的时间，可分为初始土地统计和日常土地统计

# 第四节 土地统计

- (二) 土地统计指标
- 土地统计必须符合规定的标准。国家土地统计指标主要分为以下几类：
- 1、土地利用现状分类面积的统计指标，主要包括**土地总面积**和耕地、园地、林地、草地、商服用地、工矿仓储用地、住宅用地、公共管理与公共服务用地、特殊用地、交通运输用地、水域及水利设施用地及其他土地等，**反映统计单位内所使用着的各类土地的数量情况**
- 2、耕地面积变化指标
- 3、各类建设用地当年增加面积的统计指标
- 4、城镇建设用地当年增加面积的统计指标

# 第四节 土地统计

- **三、土地统计程序**

- **（一）搜集资料和补充调查**

- 搜集的资料包括测绘资料、土地登记文件、土地规划成果、各种专业调查资料、农户、职工的自留地统计资料等。
- 搜集到资料后要进行整理、分类，并加以分析和评价，对除旧、过时的测绘资料进行实地校对或实测、重测

- **（二）编写土地统计文据（表、簿）**

- 按国家统一规定的格式、逐级填写土地数量和质量情况，并在土地统计平面图上标记行政区、土地使用单位及各地类的界线、编号和面积。

- **（三）上报、审核**

- 为保证土地统计成果的可靠性、准确性和同时性，要求在规定时间内，自下而上逐级上报汇总，下一级的统计成果，要经上一级土地行政管理机关审核方为有效。

## 第五节 地籍档案管理

- 地籍档案是土地档案的核心，是国家档案的重要组成部分。所以，地籍档案管理不仅是地籍管理的一项重要内容，而且是全面、科学管好、用好土地的重要保证
- 一、地籍档案管理的定义
- （一）档案的定义
- 档案是指过去和现在的国家机构、社会组织以及个人从事政治、军事、经济、科学、技术、文化、宗教等活动直接形成的对国家和社会有保存价值的各种文字、图表、声像等历史记录。

# 第五节 地籍档案管理

- (二) 地籍档案的定义
- 地籍档案是指在国家各级土地管理部门及所属单位中，由地籍管理活动直接形成的，具有保存、参考价值的历史记录。
- 包括土地勘测规划部门进行土地调查、土地登记、土地统计、土地分等定级与估价等各项专业活动逐步形成的历史真实记录，它不是按现在人们的主观意愿或需要而进行修正或肆意涂改的失真记录，也不是事后另行编制的材料。
- 作为地籍档案必须具备以下条件：
  - 1、与地籍直接关联的材料
  - 2、具有保存价值的地籍资料
  - 3、经过编目、立卷归档的文件材料



## 第五节 地籍档案管理

- (三) 地籍档案管理的定义
- 建立地籍档案需要对地籍档案材料进行收集整理、编目、归档保存等工作，所以
- **地籍档案管理可以理解为：**以地籍档案为对象而进行的收集整理、分类编目、归档保存、提供利用等各种活动的总称

# 第五节 地籍档案管理

- **二、地籍档案的种类**

- **（一）按历史时期分类：** 古代地籍档案、民国地籍档案、新中国地籍档案
- **（二）按地籍记录的介质和表示方法分类：** 过去常用结绳、甲骨文、竹木简、帛、纸，现在地籍记录介质多为聚酯薄膜、胶片、磁带、光盘等新品种，表示方法有文字、图表、声像、影像等
- **（三）按地籍工作的内容分类：** 分为土地调查档案、土地分等定级档案、房地产登记档案、土地统计档案、土地征用划拨档案、地籍综合档案等。
- **（四）按地籍信息的空间载体分类：** 宗地档案和非宗地档案
- **（五）按地籍形成的单位分类：** 国家机关地籍档案、基层单位地籍档案

# 第五节 地籍档案管理

- 三、地籍档案的性质和作用

- （一）地籍档案的性质

- 1、是专业性和技术性较强的专门业务档案
- 2、具有严格的法律性
- 3、兼有文书和技术档案的特点

- （二）地籍档案的作用

- 1、为土地权属的查证提供法律凭证
- 2、为土地管理工作提供借鉴
- 3、为国家教育、宣传提供素材
- 4、是土地科学研究的重要依据
- 5、为土地信息交流提供手段

# 第五节 地籍档案管理

## • 四、地籍档案管理的基本原则和程序

### • （一）地籍档案管理的基本原则

- 档案工作实行统一领导、分组管理的原则，维护档案完整与安全，便于社会各方面的利用。
- 1、地籍档案工作必须服从国家的统一领导，接受国家监督
- 2、地籍档案馆、室是各级档案工作的事业单位，是集中管理的文化机构，应按规定对应立卷归档的材料定期向档案馆、室移交，实行集中管理，不允许分散保存。
- 3、地籍档案馆、室必须按照统一的法则制定地籍管理制度，实行档案管理的科学化
- 4、要接受上级和同级档案主管部门的指导和监督

# 第五节 地籍档案管理

- (二) 地籍档案管理工作的程序
- 1、收集：包括①接受土地管理部门和房地产管理部门形成的地籍档案②接受撤并机关移交的地籍档案③接受社会散存的历史地籍档案
- 2、整理：按照地籍档案的分类系统，按照各种图件、文据、凭证、表格和卡片的历史联系进行整理。
- 3、鉴定：通过地籍档案价值的确定，将失去价值的档案销毁，挑选出有价值的部分，并确定保管期限。
- 4、保管
- 5、统计
- 6、提供利用：设置阅览室接待查档，外借档案原件，提供档案副本，编写档案证明
- 7、编研

# 复习思考题

- 1、地籍与地籍行政管理的概念。
- 2、地籍行政的原则。
- 3、简述土地利用现状调查和地籍调查的概念和内容
- 4、土地条件调查的内容。
- 5、土地登记、土地统计、地籍档案的概念
- 6、简述地籍档案的作用及地籍档案工作的程序。

本章结束！

