

国土资源大调查土地资源监测调查工程系列成果

全国地籍管理 学术研讨会论文集

QUANGUO DIJI GUANLI XUESHU YANTAOHUI LUNWENJI

• 中国土地勘测规划院 中国土地学会地籍分会 编

地质出版社

国土资源大调查土地资源监测调查工程系列成果

全国地籍管理学术研讨会 论文集

中国土地勘测规划院 编
中国土地学会地籍分会

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

全国地籍管理学术研讨会论文集 / 中国土地勘测规划院, 中国土地学会地籍分会编. —北京: 地质出版社, 2009. 9

ISBN 978-7-116-06299-3

I. 全… II. ①中…②中… III. 地籍管理 - 学术会议 - 文集 IV. P273 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 154679 号

责任编辑: 蔡 莹
责任校对: 杜 悦
出版发行: 地质出版社
社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083
咨询电话: (010) 82324519 (办公室); (010) 82324502 (编辑室)
网 址: <http://www.gph.com.cn>
电子邮箱: zhs@gph.com.cn
传 真: (010) 82310759
印 刷: 北京地大彩印厂
开 本: 787mm × 1092mm $\frac{1}{16}$
印 张: 27.75
字 数: 670 千字
版 次: 2009 年 9 月北京第 1 版 · 第 1 次印刷
定 价: 86.00 元
书 号: ISBN 978-7-116-06299-3

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

《全国地籍管理学术研讨会论文集》

编 委 会

主任委员：高延利 郑凌志

副主任委员：温明炬 周建春 魏淑英 张建平 何 平

委 员：何 平 姜 栋 杨继英 沙志刚 孙建宏
卢立为 张炳智 邱烈飞 杨祝晖 戴银萍

主 编：姜 栋 何 平 孙 琦

编写人员：（按姓氏笔画排列）

于军伟	马 辉	孔 源	孔来生	尤晓东	尹 君
尹成玉	尹鹏程	文亭诚	王 宇	王 志	王 智
王宇卓	王春香	王朝明	车 鑫	邓 炯	卢桂静
史春香	平四勇	石 峰	刘 斌	刘军芳	刘宇琼
刘丽钦	刘建华	刘润华	向 娟	向洪宜	孙 逊
孙 琦	孙承玉	安守林	曲士军	曲福田	朱小青
朱文亮	朱亚财	朱伟亚	朱晓伟	朱殿闽	纪成旺
许连华	闫 聪	何欢乐	吴 健	吴 耿	吴海涛
宋小虎	宋泽文	张 华	张 坚	张 苏	张 奇
张 敏	张生富	张军连	张军辉	张贵军	张娟娟
张渝庆	李 钢	李 健	李 琪	李乃强	李万东
李长生	李永清	李向东	李红艳	李轶平	李效顺
李海军	李爱新	杜玉琦	杨 华	杨 林	杨 柳
杨苏辉	杨松岩	杨祝晖	步延瑞	肖长斌	邵周岳

陈世津	陈伯陶	陈建宁	陈建华	周灵霞	房希泉
房雪梅	林 涛	林学艺	林美锋	罗凤霞	罗建平
郑 伟	郑红晓	俞 钧	俞振武	姜 栋	姜 海
姜志清	姜武汉	胡 昊	胡 辉	胡加中	胡银昌
胡碧霞	唐利红	夏 飞	徐启营	徐志红	徐茂波
柴 渊	桂德竹	袁清云	贾文珏	郭利华	钱 平
顾鸿凌	扈传荣	梁 耘	梁永刚	阎炳和	黄 亮
黄 斌	黄利莉	黄志凌	黄贤忠	喻存国	曾 华
曾 巍	温 礼	程 烨	程亚鹏	蒋冬梅	谢秋昌
蒲玲媛	路建国	靳 燕	鲍文东	蔡先变	谭 荣
潘万余	潘家文	戴银萍	戴 韫卓		

前言

国土资源大调查土地资源监测调查工程自 1999 年开展以来已逾 10 年，采用创新的现代地籍管理理念，在全国开展和推广了一系列地籍管理重点工作：土地登记体系建设、土地登记资料公开查询、农村集体土地产权调查、城镇土地利用现状与潜力调查、土地权属状况调查等，取得了丰硕的成果。建立一大批国家级应用示范点，改革创新地籍管理工作制度，探索建立多元化现代地籍管理辅助技术手段，搭建起集制度研究、技术规范研究、成果应用为一体的现代地籍管理框架，为深化地籍管理基础业务建设，参与国家宏观调控发挥了保护资源、保障发展、维护权益、服务社会的基础保障作用。

为贯彻落实党的十七届三中全会提出的完善农村土地管理制度精神，继续推进和完善现代地籍管理工作，总结、交流国土资源大调查工作成果和经验，促进地籍管理人员和科研人员技术交流与沟通，中国土地勘测规划院和中国土地学会地籍分会共同举办了全国地籍管理学术论文征集活动，共征集论文 134 篇，涉及土地登记制度研究、土地产权制度研究、土地调查、地籍管理信息系统建设和地籍管理相关研究五个部分，经专家审查、评选，共有近 90 篇论文入选论文集。入选论文多关注目前地籍管理制度建设、技术手段创新、发展趋势，代表和体现了当前地籍管理整体创新能力、科研能力和实践应用能力。现将评审后的论文编辑出版，为建立现代土地产权制度、规范地籍管理提供政策和实践指导。由于文稿数量多，时间紧，且编者水平有限，本论文集有不当之处，敬请作者和读者指正。在论文集出版过程中，蒙中国土地学会、各级国土资源管理部门、大专院校、科研及生产单位大力支持，积极组织，以及作者的辛勤耕耘，在此一并致以谢意。

编者

二〇〇九年九月十二日

目 录

第一部分 土地登记制度研究

土地登记资料社会化服务研究	孙 琦 姜 栋 (3)
试论土地登记制度	步延瑞 张 敏 (8)
政府储备土地设定抵押权的法律和实务分析	李红艳 纪成旺 (12)
新形势下土地登记规范化建设研究	张贵军 尹 君 王 宇 张军辉 (18)
浅析土地登记办法之预告登记	张娟娟 (24)
县级土地管理机构是不动产统一登记机构的必然选择	潘万余 (28)
从法学视角看日常地籍调查社会化	张军连 文亭诚 (33)
关于城区土地初始登记权属调查环节实施代理制的思考	陈伯陶 (38)
浅谈自我举证制度下宗地地籍调查存在的问题与对策	唐利红 (43)
对土地登记自我举证制度的几点思考	于军伟 (47)
农村宅基地登记制度的问题与完善	吴海涛 (52)
城市建设中亟待加强集体土地权属注销登记	杨苏辉 马 辉 (57)
浅议《物权法》实施对土地登记的影响 ——《土地登记办法》突破之处思考	陈建宁 (60)
土地登记中的几个难题及处理意见	姜志清 (65)
数字化 程序化 制度化 ——日照市国土资源局土地登记规范化建设实践与探索	徐茂波 徐启营 (69)
浅析土地使用权与房屋产权分别抵押	黄利莉 (72)
完善土地使用权抵押制度的思考	安守林 杨 林 蒲玲媛 (74)
住宅小区登记的土地面积分摊及其他	胡银昌 (80)
关于土地登记档案并档的思考	靳 燕 (84)

第二部分 土地产权制度研究

浅析取得时效制度在土地确权中的应用	向洪宜 李海军 纪成旺 (91)
在农村宅基地上创造条件让农民拥有更多的财产性收入	扈传荣 (96)
新农村背景下的中国农村土地产权制度改革与创新研究	张 苏 程亚鹏 (100)
从物权视角试论我国农村土地产权制度改革	王朝明 朱文亮 (105)
对城镇国有土地使用权类型混合区域土地确权问题的思考	孔来生 (113)
沿海滩涂权属管理对策研究	朱殿阁 孙 逊 (115)
土地权属争议处理程序及应注意问题	罗凤霞 (117)

谁是这块土地的所有者和使用者	平四勇 顾鸿凌 (121)
谈土地权属争议调处中存在的问题	胡 昊 王春香 石 峰 (124)
土地纠纷调查与思考	卢桂静 (130)
土地权属争议的类型及其调查处理	林美锋 (135)
关于城市私有房屋土地使用权确权发证问题的探讨	西城区第二次土地调查办公室 (141)
土地权属争议成因及处理原则	胡加中 (146)
一起土地所有权争议案件引发的几点问题	胡加中 (150)
论我国农村集体土地使用权的流转	宋泽文 (154)
在征收征用土地过程中农村地权利益冲突浅析	房希泉 (161)

第三部分 土地调查

基于数据中心的土地利用数据更新方式研究	刘 斌 郭利华 (167)
国家土地督察遥感应用系统研究	温 礼 柴 渊 李万东 周灵霞 (172)
土地利用遥感监测成果共享与应用	贾文珏 (179)
确保土地调查成果真实准确的思考 ——学习《土地调查条例》体会	刘丽钦 (184)
遥感技术在城市新增建设用地执法监察中的应用	张生富 车 鑫 (189)
高分辨率遥感影像和 GIS 软件在山西省田坎系数测算中的应用探析	刘军芳 (196)
浙江省土地更新调查省级汇总技术创新分析	戴榘卓 (201)
提高二次调查作业规范途径分析	杨 柳 (207)
基于“3S”技术的北京市农村地籍调查技术方法研究 ——以怀柔区试点为例	潘家文 (211)
大比例尺城乡一体化地籍调查与信息系统建设	阎炳和 孙承玉 (220)
城乡一体化地籍管理模式及关键技术问题研究	俞振武 黄 斌 (226)
城镇数字地籍调查关键技术研究	徐志红 (230)
城镇土地利用情况调查初探 ——以河南省为例	邓 炯 (235)
地籍调查成果检查验收中值得注意的几个问题	张渝庆 朱亚财 (241)
关于 GPS 测量和航测数据法地籍数据采集在第二次全国土地调查中的应用研究	林学艺 (245)
结合地物空间特性的土地利用遥感分类	谢秋昌 梁永刚 刘宇琼 (249)
浅议黑龙江省农用地分等成果在第二次土地调查中的应用	李永清 史春香 李长生 (254)
开展测量标志维护和用地确权登记发证的探讨	俞 钧 (259)
土地调查评价初探	房雪梅 (262)
土地利用情况图的编绘研究	黄贤忠 杜玉琦 (269)

关于土地利用更新调查和第二次土地调查的几点思考	胡 辉 刘润华 (273)
基于 QuickBird 遥感影像的开发区土地利用监测	陈世津 罗建平 曾 华 夏 飞 (279)
第二次土地调查中耕地图斑坡度的获取方法研究	鲍文东 路建国 邵周岳 李轶平 朱晓伟 朱伟亚 (288)
基于变更地籍调查的地籍数据更新机制研究	孔 源 (292)
淄博市 GNSS 连续运行参考站网络系统建设实践	肖长斌 尹成玉 许连华 (298)
第二次土地调查工作中的几点思考	张 华 袁青云 (303)
综合调绘法在第二次土地调查中的应用实践 ——以黑龙江省东宁县为例	王 志 王宇卓 杨松岩 钱 平 (306)

第四部分 地籍管理信息系统建设

国土地政业务全过程管理模式研究	李 钢 尹鹏程 黄 亮 喻存国 (315)
土地调查运行数据库质量评价研究	尹鹏程 蔡先婵 桂德竹 (323)
三维地籍建立的关键技术探讨	刘建华 李爱新 梁永刚 (329)
地籍信息系统国内外比较及发展趋势分析	吴 耿 王 智 (333)
我国城乡一体化地籍管理信息技术系统的建设与发展研究	曲士军 (338)
国土资源空间信息管理模式研究	张 坚 (344)
基于 GIS 的地籍数据建库探索和实践	宋小虎 李乃强 平四勇 (354)
浅谈基于“自定义”思想的地籍管理信息系统建设	朱小青 尤晓东 (358)
信息技术在地籍管理中应用若干问题的思考	闫 聪 (366)
江西省 1:1 万县级土地利用数据库成果省级集成技术研究	胡 辉 (371)
GIS 与土地信息系统的融合	陈建华 (378)

第五部分 地籍管理相关研究

浅议地籍在土地管理中的基础作用	程 烨 (383)
当前地籍管理存在的问题及对策研究	尹鹏程 李 钢 (387)
地籍与经济社会协调发展研究	姜武汉 (392)
建设项目用地验收管理措施与实践	尹鹏程 郑 伟 吴 健 (401)
浅谈新疆耕地占补平衡考核新机制	林 涛 (405)
基于过度性损失计量与消减的耕地资源保护目标研究	李效顺 曲福田 谭 荣 姜 海 蒋冬梅 (409)
基于信息熵和分形理论的区域土地利用结构分析	杨 华 李 健 (414)
焦作市土地节约集约利用研究	郑红晓 李向东 (418)
土地开发整理现状图测制工程标准研究	张 奇 (424)
徐州市采煤塌陷地调查研究	蒲玲媛 杨 林 向 娟 (429)

第一部分

土地登记制度研究

土地登记资料社会化服务研究

孙 琦 姜 栋

(中国土地勘测规划院 北京 100035)

摘 要 参考国际不动产信息公开基本做法,立足我国土地登记资料应用实际,针对土地登记资料社会化服务存在弊端开展制度设计,初步搭建土地登记资料社会化服务体系基本框架。

关键词 土地登记 社会化

1 前 言

我国自《土地管理法实施条例》实施以来,在全国实行了土地登记信息公开制度,成为土地登记制度的重要组成部分。在社会主义市场经济条件下,土地登记资料社会化服务既是法律赋予国土资源行政主管部门的职责,也是保护土地权利人合法权益的前提和基础。随着土地参与国家宏观经济调控的力度不断深入,《物权法》、《土地调查条例》、《土地登记办法》的陆续出台,构建集制度体系、程序规范、技术规范一体的土地登记资料社会化服务体系,将为国土资源管理政务公开、规范土地登记行为、保护土地产权人权益、维护土地市场秩序提供基础保障和有效服务,是当前国土资源地籍管理工作的一项迫切要求。

2 土地登记资料社会化服务的地位和作用

2.1 以信息对外公开为载体,保障土地登记公示作用的实现

按照民法理论,土地登记是土地权利状况和土地权利变动状况的法定公示方式的一项法律制度,它的根本目的是对权利的公示,即将物权变动的意思表示公开向社会公众显示,物权的变动必须通过法定的公示方式才能产生法律效力。我国《物权法》第十六条规定:“不动产登记簿是物权归属和内容的根据”,确定了不动产登记簿是物权变动的法律根据,只有将土地登记资料向社会公众公开,让土地权利人和土地权利义务人了解土地权利的状况,才能真正把土地登记的公示作用落到实处,因此,实行土地登记资料社会化服务,是实现土地登记公示作用的必然途径。

2.2 保护善意第三人,维护土地登记公信力

登记的公信力,是指法律对第三人依据不动产登记簿的记载所表述的不动产物权的内容取得的该项权利予以强制保护,使其免受任何人追夺的强制力。其目的是保护交易安全,保护善意第三人,为交易主体从事交易时提供安全保障。假定产权交易人通过查询获取了产权信息,根据登记权利为正确权利的推定作用,相信土地登记簿上记载的权利是真实的,并由此发生了交易,该产权人可以被推定为产权交易善意第三人,即使该产权存在瑕疵,法律也应保护善意第三人的权利。确定土地登记资料可以查询,则推定产权相对人已经知悉登记簿的内容,即使他没有查阅,也不得以不知道登记簿的记载为由而主张善意

的抗辩，通过登记资料对外公开，才能发挥登记的公信力。

2.3 保障公众知情权的实现，保护土地产权交易安全

土地登记资料对社会公开，可以将土地权利变动情况予以公示，可以让土地产权交易人了解土地的所有权性质、使用权类型、用途、历史交易情况和是否有共有人、土地使用条件、用途等限制条件，避免产权交易中潜在的风险，合理选择是否交易，保障土地权利交易安全。通过查询，可以保障社会公众知情权的实现，避免房地产开发商利用集体土地建商品房欺骗消费者的行为，避免利用假土地证合资入股的欺诈行为，防止土地市场交易欺诈，有效降低交易金融风险，维护土地权利人的合法权益，保障产权人交易安全。

2.4 为国家宏观调控提供地籍基础数据，保障社会经济健康发展

土地登记资料是政府各部门制定宏观调控政策、实施管理措施等职能工作所需基础数据的有力支持，是创建稳定的社会经济秩序的保障。国土资源管理部门作为参与国家宏观调控部门，需要建立共享全面、现势、准确的全国土地登记资料，及时、动态地把握全国土地的权属、用途、用地规模和各类用地的比例关系，为产业结构调整、土地资源配置、节约集约利用土地、促进经济社会可持续发展提供基础数据保障。

2.5 促进土地登记规范化建设，提高国土资源管理依法行政能力

土地登记资料对社会公开，必然要求国土资源管理部门规范土地登记行为，促使土地登记机关工作人员提高工作效率、改进工作作风，真正做到依法行政，提高政府部门的威信，是体现政府公信力、树立政府部门形象的重要举措。

3 我国土地登记资料社会化服务现状

我国当前土地登记资料社会化服务存在着诸多问题，影响了土地交易市场的规范运转，影响了土地登记公信力的发挥，制约了土地登记在维护土地产权人利益、维护市场秩序作用的发挥。主要体现在土地登记资料社会化服务制度建设、技术手段、工作机制等方面。

3.1 土地登记资料社会化服务主体权限过窄

土地登记的根本目的是对土地权利的公示，即将物权变动的意思表示公开向社会公众显示，而物权的变动必须通过法定的公示方式才能产生法律效力。而2003年实施的《土地登记资料公开查询办法》，仅规定了社会公众可以对土地登记结果无条件查询。由于土地登记机关为防止因查询错误而导致的赔偿，对于土地登记原始资料的社会化服务主体主要局限于公、检、法、纪检、安全部门及土地权利人和权利利害关系人。《物权法》第十八条规定，“权利人、利害关系人可以申请查询、复制登记资料，登记机构应当提供。”将查询主体进一步拓宽到利害关系人，而指导我国土地登记资料查询操作方法的《土地登记资料公开查询办法》并未贯彻落实这一精神，影响了社会公众行使查阅权利，减损了登记社会化服务的广度和深度，给土地产权交易留下隐患。

3.2 土地登记资料社会化服务救济力不足

开展土地登记资料社会化服务，需明确查询赔偿责任，落实错误查询结果给查询人提供的救济措施，保障土地登记资料应用的公信力，维护查询机构提供资料的权威性。为保证提供的土地登记资料社会化服务的公信力，必须制定一系列具体规则，来维护善意第三人权益，对真正权利人建立救济机制。建立由责任追究机制、赔偿机制、赔偿基金等要素

构成的登记、登记查询赔偿责任，在大陆法系立法中已成为通例，而我国关于登记查询赔偿保障登记公信力的手段较为薄弱。《土地登记资料公开查询办法》第十五条、十六条中提到查询人非法使用查询结果和查询机关的工作人员因徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守的，应当承担赔偿责任和刑事责任，但对具体的经济赔偿标准未加涉及，会造成产权纠纷后，赔偿无法实现的实际问题。

3.3 土地登记资料社会化信息化进度不一

我国当前存在着土地登记信息化水平发展不平衡的问题，影响了土地登记资料查询的快捷和异地查询功能的发挥。我国以县（市、区）为单位开展土地登记发证，查询人可以查询本行政范围内的土地登记资料。但是由于全国土地登记技术手段缺乏统一的组织协调和技术规程，各省市之间由于经济技术条件的差异，土地登记技术手段发展很不平衡，上海、南京、杭州、深圳等一些发达城市已实行登记工作的数字化、自动化和网络化，而全国多数地区土地登记仍然是手工作业为主，严重制约了全国土地登记资料网络化共享和异地查询进展。

3.4 土地登记资料社会化服务经营机制不明确

我国《土地登记资料公开查询办法》第十三条规定，查询土地登记资料所发生的费用由查询人承担。收取一定的费用，一方面可以提供查询系统的维护成本，另一方面可防止申请人滥用信息查询系统，使查询制度为真正需要信息的土地产权利害关系人服务。我国已由国土资源部会同国家发改委，研究确定了土地登记资料查询服务的经营服务性性质，但是土地登记资料应用的方式、查询的收费类型、收费标准均未明确，成为制约各地查询机关有偿使用地籍资料，形成地籍资料生产、应用良性循环的瓶颈。

4 完善我国土地登记资料社会化服务的相关建议

4.1 建立符合我国国情的社会化服务主体区别制度

世界各国对查询主体的限制主要有两种模式，一种是面向社会公众，完全、无限制的公开登记信息，如俄罗斯等国家，另一种模式主张有限的公开，如日本等国家，将查询内容仅限于与查询人有利害关系的部分。我国的土地登记资料应用既要体现登记的公示和公信力，也要考虑到保护产权人商业秘密和个人隐私，对于登记资料可以查询的内容和查询主体应采取不同的管理方式。需要通过修改完善《土地登记资料公开查询办法》，拓宽查询主体，将对原始登记资料的查询人范围拓宽到潜在的利害关系人，为土地潜在利害关系人规避土地市场交易风险提供便利；科学界定保密资料的范围，处理好公开与保密的关系，研究《保密法》《商业秘密法》与土地登记保密资料之间的关系，明确公开资料、保密资料的标准，对非保密资料合理分类，明确对外查询的范围和权限。

4.2 建立全国统一的社会化服务技术体系

土地登记资料的信息化是国土资源管理的必然趋势，我国应当完善信息化的相关法律、制度，构建采用计算机技术、网络技术和 GIS 技术的面向土地登记资料公开查询业务的计算机软件查询系统，实现土地登记资料公开查询信息化，尽快适应社会和时代发展需要，侧重以下三方面的技术方法体系的统一。

一是研发统一的土地登记资料管理信息系统，实现土地登记资料信息化管理。在全国各县（市、区）采用土地登记 workflow 技术，建立土地登记数据库，实现土地登记办公全

程信息化。根据土地登记资料的特点、部门职责、审批权限,通过不同的操作界面将系统划分到土地登记部门不同人员电脑上,将土地登记资料管理与土地登记审批办公自动化融为一体,实现了土地登记、资料管理、社会化应用的全程信息化管理,保障了土地登记数据库的现势性、准确性。

二是开展全国土地登记资料信息化研究,建立统一的土地登记数据标准。研究制定全国统一的土地登记数据标准,按照标准的数据格式,形成各县(市、区)土地登记数据库,满足全国地籍信息系统、土地登记信息系统间不同数据库数据传输、共享的要求。对已有地籍信息系统、土地登记信息系统的土地登记资料,按照统一的土地登记数据标准进行数据转换。

三是充分利用网络技术,实现全国土地登记资料社会共享。遵循相关标准研制网络技术、标准、协议和接口,保证网络的标准性、开放性和安全实用性,构建国家—省—市—县土地登记资料四级联网平台,逐级汇总形成全国土地登记数据库,由登记机构全面掌握全国已登记发证的每一宗地的登记类型、权属性质、产权人、使用权类型、面积、用途、抵押权等及其变化状况,为土地参与宏观经济决策提供基础数据,社会公众可通过网络在任意查询机构查询到全国的土地登记数据,方便社会公众对土地产权异地查询,维护规范有序的土地市场秩序。

4.3 建立完善的查询赔偿机制

我国现行土地管理法律、法规未明确规定土地登记查询机构提供错误登记结果的赔偿机制,在理论界和实践中普遍存在两种模式,其一是对登记行为错误的采取行政赔偿方式,此种观点是建立在登记行为是行政行为的基础上,另一种观点是定位为采取民事责任方式,虽然承担土地登记的机关是行政机关,但是根据《民法通则》第一百二十一条规定,“国家机关或者国家机关工作人员在执行职务中,侵犯公民、法人的合法权益造成损害的,应当承担民事责任。”从中可以看出,土地登记行为本质上是民事行为,对于因土地登记错误和提供登记结果错误而产生的赔偿责任,应由土地查询机构承担民事侵权责任。从赔偿责任的实际承担责任的落实来看,考虑到土地查询机关因登记、查询错误依法承担民事侵权责任时,由于经费有限难以确保全面赔偿责任的落实,故笔者对赔偿责任的落实倾向于后者,这样利于保护因依赖土地登记查询机构提供的登记资料的查询人权益,保障查询人所受损失的救济机制的实现。

在明确了登记资料查询机构的民事赔偿责任基础上,应根据我国土地登记资料提供错误引发的赔偿责任现状,设立专门的赔偿基金,专门用于因土地登记查询机构提供错误登记结果造成查询人损失,以该项财产作为承担责任的基础。为强化查询机构的责任感,还可行使追偿权,建立由查询机构先行赔付,再追究相关工作人员责任机制。

4.4 探索建立产业化运行模式

可全面引入市场机制,全面推行土地登记代理制度和大力发展培育土地登记、土地调查代理机构等各种地籍中介组织参与,逐步形成全社会齐抓共管,职责明晰的土地登记资料社会化、产业化模式。资料的建库、维护和更新和网络化运营等技术性工作由社会机构共同参与,土地登记资料管理机构与有实力的网络运营商合作,由登记资料管理机构提供登记资料,由具有一定实力、规模、信誉好的网络运营商来负责登记数据的网上发布,做到全天候开放,方便社会公众在任意时间、任意地点对登记资料的使用,对于网络安全运

行问题，也可以由网络运营商负责，双方通过合同规定各自的权利、义务和责任。按照市场经济规律发挥中介组织的作用，吸收民间资本，开拓地籍管理资金渠道，增强地籍事业自我发展能力，真正做到“以地籍养地籍”，显化地籍成果资料的资本属性，实现地籍成果的公益性和商业性应用，增加地籍资料的经济效益。

4.5 形成多样化服务费用计征方式

我国应加快登记资料收费配套政策的制定和研究，完善地籍资料的有偿使用机制，形成谁投资、谁受益的有效机制。建议采取按时计征和按件计征的收费模式，对于申请查询土地登记卡、宗地图、地籍图的，可以按件收取查询工本费、复印费、抄录费；对于网络查询登记信息系统的，可实行按时计征的方式；对于申请快递服务项目的，还应另缴邮电费。

参 考 文 献

- 梁慧星. 2000. 中国物权法草案建议稿条文、说明理由与参考立法例. 北京：社会科学文化出版社
- 樊志全. 2002. 土地登记理论与方法. 北京：中国农业出版社
- 黄松有. 2007. 中华人民共和国物权法条文理解与适用. 北京：人民法院出版社
- 王崇敏. 2007. 我国不动产登记机关赔偿责任问题探讨. 河南省政法管理干部学院学报

试论土地登记制度

步延瑞 张 敏

(内蒙古国土资源厅 呼和浩特 010010)

摘 要 《物权法》的颁布及《土地登记办法》的实施对现行的土地登记工作均有一定的影响。笔者从土地登记的现状、存在问题和建议三个方面,就土地登记工作与两法的相关方面进行了论述。

关键词 土地登记 物权法 土地使用权

1989年,原国家土地管理局印发了《土地登记规则》用以指导全国的土地登记工作,逐步建立了土地登记制度。随着土地登记制度的发展,我国的土地登记工作取得了显著成就,土地登记覆盖面不断扩大,技术规程、标准不断健全完善,登记资料和登记数据也不断积累和丰富。同时,土地登记在经济社会发展中也发挥着越来越重要的作用。土地登记不仅贯穿于耕地保护、土地规划、土地利用、执法检查等整个土地管理工作,起着重要的基础保障作用,而且是国家收取土地租、税、费的重要依据。另外,土地登记还在明晰土地产权,定分止争,维护权利人的合法权益,促进社会的稳定等方面发挥着积极作用。

1 土地登记现状

新的《土地登记办法》已于2008年2月1日起施行。此次《土地登记办法》与以往的法律、法规相比,基本概念更加明确。突出的一点是在第二条对土地登记作出了明确的定义。即土地登记是指将国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地抵押权、地役权以及依照法律法规规定需要登记的其他土地权利记载于土地登记簿公示的行为。此定义从三个层面对土地登记进行了解释:一是明确了登记的土地权力范围;二是土地登记是将需要登记的土地权利在土地登记簿加以记载、记录;三是土地登记是土地权利的公示行为,强化了土地登记的民事色彩。《土地登记办法》的另一亮点是明确规定了土地登记的属地登记原则,土地登记的主体必须统一。土地登记应该由土地所在地的登记机构统一进行,而不应因权利人身份不同而在同一区域内由不同级别的登记机关进行登记发证。土地抵押权、地役权的登记机关,必须与该土地所有权和使用权登记机关一致,不得在另一登记机关分别进行登记。如此规定,主要目的在于维护登记的权威性,提高登记结果的准确性,防止重登、漏登、错登现象的发生。总体来说,《土地登记办法》突出了对土地权利的保护,强化了土地登记的民事作用,进一步明确了土地登记的效力,使土地登记在民事方面的界定保护土地产权、维护交易安全、产生公示公信效力等方面的作用得到了进一步发挥。