

土地登记代理人职业丛书

4

土地登记

代理实务

第二版

樊志全 主编

中国农业出版社

◆ 土地登记代理人职业丛书

土地登记代理实务

樊志全 主编

[第 二 版]

中 国 农 业 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地登记代理实务/樊志全主编. —2 版. —北京:
中国农业出版社, 2005. 2

(土地登记代理人职业丛书)

ISBN 7-109-09607-6

I. 土... II. 樊... III. 土地登记-代理 (经济)
中国 IV. F321. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 005739 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区农展馆北路 2 号)

(邮政编码 100026)

出版人: 傅玉祥

责任编辑 洪兆敏

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行
2005 年 3 月第 2 版 2005 年 3 月第 2 版北京第 1 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 17.125

字数: 437 千字

定价: 47.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

土地登记是国家依法对国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地他项权利的登记，是国家依照法定程序，将土地权利及其变更事项记载于专门簿册的法律行为。土地登记作为一项重要的法律制度，自 20 世纪 80 年代末在我国开始实施，经过十几年的艰苦努力，已在全国范围内基本完成了城镇初始土地登记，不少地方及时进行了变更登记；全面开展了城镇住房用地的确权、登记、发证和土地证书年检；农村集体土地所有权登记正蓬勃展开。随着社会主义市场经济体制的逐步完善，土地市场不断发育成熟，土地权利人的权利意识会不断增强，申办土地登记的主动性和积极性会不断提高。由于土地登记工作量大、涉及面广，政策性、业务性强，涉及千家万户，非一般专业人士能够胜任。因此，为了充分发挥市场机制，为土地权利人提供高效、便捷、安全的登记代理服务，人事部、国土资源部决定在土地登记代理行业建立土地登记代理人职业资格制度，以积极推动土地登记代理事业的全面、健康发展。

《土地登记代理人职业丛书》包括《土地登记相关法律知识》、《土地权利理论与方法》、《地籍调查》、《土地登记代理实务》。从内容相互协调和体例的完整角度考虑，尽量避免 4 本书之间的大量重复，做到 4 本书既相互独立又相互关联。因此，在 4 本书的相互衔接方面做了不同的侧重安排，如：土地登记代理业务范围涉及的登记申请、指界、地籍调查、领取土地证书等内容中，指界、地籍调查关系紧密，并且地籍调查专业技术性很强，因此在《土地登记代理实务》中，这部分内容完全交由《地籍调查》一书完成。土地登记代理业务范围涉及的帮助土地权利

人办理解决土地权属纠纷的相关手续；提供土地登记及地籍管理相关的法律咨询等内容，主要问题是如何确定土地权利，本书侧重《土地登记规则》中应登记的各项权利的法律特征描述，对各项权利的详尽内容由《土地权利理论与方法》一书完成。对法律基本知识的了解则可从《土地登记相关法律知识》一书中获取。除此，其他代理业务范围的内容，则贯穿在本丛书各个章节中。

本丛书的特点是由“实务”这根线统领，通篇融会土地登记代理应必备的知识和具体操作。这样安排，保证了4本书之间的协调，避免了大量的重复，可以让读者领会到4本书是一个大的整体。同时，每一本书的体例完整、紧凑，内容丰富，具有相对独立性，可自成一册。

在本书的编写过程中，得到了马克伟、程烨、向洪宜、王广华等专家的悉心指导。在写作的调研过程中，得到了浙江省国土资源厅鲁建平、杭州市国土资源局蔡兵备，江苏省苏州市国土资源局沈尧明，河北省廊坊市国土资源局崔广钊、苏晓红及土地登记中心的全体同仁的大力协助。此外，河北省国土资源厅李金鹿，江苏省国土资源厅郜莉，浙江省国土资源厅金夏萍、建德市国土资源局朱建玲，山东省国土资源厅董国海，河南省国土资源厅张平和、洛阳市国土资源局赵立安，湖南省国土资源厅张予蓉、湘潭市国土资源局何文跃，广东省国土资源厅温善强等同志对书稿提出了很多建设性意见，在此一并表示衷心感谢！

2004年2月18日

目 录

前言	1
第一章 土地登记概论	1
第一节 土地登记的概念、意义和作用	1
第二节 土地登记的历史沿革与登记制度	3
第三节 我国土地登记的法律依据及效力	11
第四节 土地登记的特点与基本原则	16
第五节 土地登记的内容与分类	19
第二章 土地登记程序	24
第一节 土地登记申请	24
第二节 权属审核	39
第三节 注册登记	47
第四节 核发或更改土地证书	55
第三章 初始土地登记	64
第一节 初始土地登记概述	64
第二节 初始土地登记准备工作	67
第三节 初始土地登记申请	69
第四节 初始土地登记的权属审核	72
第四章 土地所有权、使用权和土地他项权利设定登记	77
第一节 划拨国有土地使用权设定登记	78
第二节 出让国有土地使用权设定登记	103
第三节 国家作价出资（入股）国有土地使用权设定登记	121

第四节	国家租赁国有土地使用权设定登记	139
第五节	国家授权经营国有土地使用权设定登记	157
第六节	集体土地所有权和集体土地使用权设定登记	174
第七节	土地使用权抵押权设定登记	219
第八节	土地使用权出租设定登记	241
第五章	土地所有权、使用权和土地他项权利变更登记	266
第一节	划拨国有土地使用权变更登记	266
第二节	出让、国家作价出资（入股）、国家租赁和授权经营国有 土地使用权变更登记	288
第三节	集体土地所有权和集体土地使用权变更登记	307
第四节	土地他项权利变更登记	359
第六章	名称、地址和土地用途变更登记	364
第一节	名称变更登记	364
第二节	地址变更登记	381
第三节	土地用途变更登记	394
第七章	注销和其他土地登记	415
第一节	注销土地登记	415
第二节	其他土地登记	438
第八章	土地登记公开查询	445
第一节	土地登记公开查询的意义	445
第二节	土地登记公开查询的法律依据和范围、方式	446
第三节	土地登记公开查询的程序	448
第四节	土地登记公开查询的有关要求	451
第九章	土地登记代理制度	454
第一节	代理与土地登记代理	454
第二节	土地登记代理人	457
第三节	土地登记代理机构	462

第四节 土地登记代理管理	467
第十章 土地登记代理内容与操作	474
第一节 土地登记代理内容与程序	474
第二节 土地登记代理合同	480
第三节 土地登记代理业务的具体操作及案例分析	487
第四节 土地登记代理成果及其管理	520
 附：国家土地管理局关于重新印发《土地登记规则》的通知	525
《土地登记规则》	526

第一章

土地登记概论

第一节 土地登记的概念、意义和作用

一、土地登记的概念

世界上许多国家实施土地登记制度。土地登记，也称土地权利登记，是指由国家专门机关依法对土地的各项权利实行登记的制度。

根据《土地登记规则》第二条规定，我国土地登记是指国家依法对国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地他项权利的登记。

二、土地登记的意义

按照民法理论，土地登记是一项法律制度，它的根本目的是对权利的公示。所谓公示，是指将物权变动的意思表示公开向社会公众显示。物权是排他性财产权，是对世权和绝对权，除了物的权利人以外，其他人均均为权利义务人。物权变动（设立、变更、终止）必须遵循公示原则，即物权的变动必须通过法定的公示方式才能产生法律效力。物权按其标的物的不同可分为动产物权和不动产物权，二者的公示方式不同。动产物权以交付公示，以物的这种直接的现实的转移来公示，获得社会承认。土地等不动产物权以登记公示，即将不动产物权变动的有关情况，通过一定程序记载到国家法定登记机关的簿册上，土地物权的变动才发生

效力。

随着社会主义市场经济的发展和完善，土地权利作为一项重要的财产权，将日益显示其重要的价值。为了保障广大权利人的土地财产权利，维护社会主义土地要素市场的正常秩序，国家必须采取一种稳妥、高效的土地登记制度，把土地上的每项权利及其变动事项都准确无误地记载到国家专门的簿册上。

三、我国土地登记的作用

我国的土地登记在国民经济和社会发展中发挥了重要作用。

（一）维护土地的社会主义公有制

我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有。通过土地登记，明确了国家土地所有权和集体土地所有权，为切实维护土地的社会主义公有制提供了重要的法律依据和保障。

（二）维护土地权利人的合法权益

国有土地和农民集体所有的土地可以依法确定给单位或者个人使用。通过土地登记，确认依法取得的土地使用权，在此基础上，理清了土地所有权和土地使用权的产权关系，界定了国家、集体和个人在土地上的权益范围，保护了土地权利人的合法权益。

（三）维护正常的土地市场秩序

土地登记是对土地市场实施有效监管的关键措施。在土地交易过程中，通过土地登记对土地交易的合法性进行审查，对土地权属变动关系进行确认，可以有效促进土地市场的规范，维护正常的土地市场秩序。

（四）有效地保护耕地

土地登记是土地用途管制的重要组成部分，农业用地转为非农业建设用地必须进行土地用途变更登记。在对土地用途变更登记进行审核时，凡不符合土地用途管制要求，随意将农业用地转

变为非农业建设用地，破坏耕地，非法占用耕地的，均不得办理土地登记手续，不得颁发土地证书。

（五）为土地管理和经济社会发展提供重要的基础信息

土地登记是土地管理主要的基础性工作，是国家掌握土地动态变化的一个重要的信息源，是国家收取土地租、税、费的依据。

第二节 土地登记的历史沿革与登记制度

一、土地登记的历史沿革

（一）国外土地登记历史沿革

历史上许多国家对土地登记都很重视。古希腊、古罗马、古埃及等很早就有地籍管理和土地登记方面的记载。

古埃及早在公元前 3 000 年～公元前 2 700 年，国王（尊称法老）每两年就派人清查全国的人口、土地等财富，以确定租税数额。清查是当时国家的一件大事，在古代的编年史中，往往把它作为年代的名称，如“第一次清查之年”、“第二次清查之年”。另据《旧约·创世纪》记载，古代埃及早期，即已建立起对全国土地财富进行普查的制度，并为古王国历朝法老所沿袭。法老对土地的普查，被视作国家对领土的统治权和对土地的所有权的综合体现。

约在公元前 9 世纪～前 8 世纪被系统编成的荷马史诗，其中就描述了这个时期的土地所有制；古希腊著名思想家柏拉图，在他著名经济著作《法律篇》第八卷规定：不管是邻近边界的本国公民还是外国人（即他拥有毗邻边界的土地），任何人不得移动土地的边界标志。公元前 450 年，反映早期罗马共和国社会经济关系的罗马最古老的成文法——十二铜表法编定，全文现存 104 条，其中第七表为土地权利法，明确规定在地界诉讼中，必须遵循十二铜表法的规定。可见当时的土地经界分明，权属明确。

随着经济社会的发展，世界各国开始了比较先进的地籍调查

和登记。法兰西于 15 世纪开始定平民赋税之制，把土地测量当作最紧急事务。当时有许多王朝官吏及诸州政府开始进行土地调查，现在多芬烈仍保存有古代的测地簿。

德国地籍始建于 1656 年，19 世纪初普遍开展，历经 40 年之久，全面完成全国土地经界。目前，德国各市、县都设有地籍局，具体负责土地登记的变更、地籍资料的维护等管理工作。

英国早在 1862 年就设置了政府土地登记局，统一管理英国城乡土地权属。1896 年发布法令，规定土地买卖必须登记。从此，土地登记局成为政府统一从事土地所有权的审查、确认、登记、发证以及办理过户换证的部门。英国 1925 年完善《土地登记法》、《地产管理法》等法律，规定不论私地、公地的买卖，都必须到土地登记处过户、登记、换证，否则不受法律保护。

美国在 1785 年 5 月 20 日，开始由国家测地总局举行测量事务。1849 年，测地总局隶属内务部，正式颁布条例，规定凡土地登记、民间产业授受、遗产分割等，均要依土地测量条例规定。个人产业一经确定，土地所有权受法律保护。

日本在明治维新以前，就曾进行土地清丈。现专门制订有《不动产登记法》、《不动产登记法施行令》等专门法律法规。

纵观历史，世界多数国家的土地登记大体都经历了由最初的为政府税收服务，发展到产权保护，到现代可用于多种用途。为政府税收服务的土地登记对应的是税收地籍，即各国早期建立的为课税服务的登记簿册，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；以产权保护为目的的土地登记对应的是产权地籍，也称“法律地籍”，是为了维护土地所有权，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登记簿册，产权地籍以反映宗地的界限和界址点的精确位置及产权登记准确面积为主要内容；现代的多用途土地登记对应的是多用途、多目的地籍，也称“现代地籍”，是为课征税收、产权登记、土地利用、土地后备资源等多目标服务的地籍，是税收地籍和产权地籍的进一步发展，其目的不仅为课税或产权登记服务，更主

要的是为各项土地利用和土地保护措施，及全面、科学管理土地资源提供信息和基础资料。

（二）我国土地登记历史沿革

我国的土地登记有着悠久的历史，它是历代土地管理的基础和封建政府的立国之本。据史料记载，早在公元前 4 000 年～公元前 2 000 年的黄帝、大禹时即有平水土，划九州，辨土质，定田等，制赋则的记载，已开创清理地籍订定赋则之先河。并设置了名曰“太常”的官员负责绘制人文地理图、丈量划分田地。《周礼》、《禹贡》等书都有关于土地分类和土地评价思想的记载。

秦始皇曾大规模清查地籍，“令黔首自实田”。黔首自实田，是秦代清查土地数量、扩大赋税来源的办法。秦始皇 31 年（公元前 216 年），宣布命令“黔首自实田”，即令平民自报所占土地面积，自报耕地面积、土地产量及大小人丁。所报内容由乡出人审查核实，并统一评定产量，计算每户应纳税额，最后登记入册，上报到县，经批准后，即按登记数征收。此前著名的改革家商鞅还在秦国推行了包括土地制度在内的改革，提出了“算地”和“定分”的主张。“算地”就是对土地进行全面的调查核算，以作为制定土地政策的客观依据；“定分”就是用法律形式确认地主或平民对土地占有的“名分”，确认土地所有权。这些实际上都是土地登记的内容。

宋代有量田之事，则方田与首实两法，同时并举。北宋的王安石在发起并实施著名的变法中规定：1）以东西南北各千步为一方，相当 41 顷 66 亩 160 步，四周立标确界；2）每年 9 月，由县令、县佐分地计量，根据土质划为五等，半年后制成土地凭证；3）以后各家分产、买卖等，均以所方之田为证。此做法与现今的调查、确权、登记、发证十分相似。

元代行经理之法。经理法是元时清查土地的方法。元仁宗延佑元年（1314 年），采纳铁木迭奏议，实行经理法。通过张榜，做到家喻户晓。限 40 天内，各家将所有田产及应纳田赋自行向官府呈报。并规定若有隐瞒，许人告发，告发属实，或杖或流，所隐

田产没收归官。

明朝初期，令民自实田，汇为图籍。朱元璋举行了大规模的土地丈量和人口普查，按照田地坵块，要求业主登记、定税、编制图册。把全国各个地区被分割成零碎小块的土地，都按地权所有将其四至、形状、土质等级等详细地登记下来，形成了具有历史意义的鱼鳞图册和赋役黄册制度，完成了六百年来若干朝代若干政治家所不能做到的事情。

清朝进行了大量的地形测量和地图编绘工作。康熙四年（1665年），各地奉文清丈，历时五年，填造鱼鳞图册，归户办粮，为在全国推行地丁合一、摊丁入亩提供了条件，为“康乾盛世”创造了基础。

辛亥革命结束了中国两千多年的帝制，孙中山先生提出“平均地权”的主张。1914年民国北洋政府成立了“经界局”；1922年颁布“不动产登记条例”；1927年开始注意土地测量和登记；1930年6月30日公布《土地法》。该法第二编专门规定土地登记内容，明确要对土地及其定着物的权利进行登记和变更登记，登记的土地权利包括土地所有权、地上权、永佃权、地役权、典权和抵押权；土地权利在登记程序进行中发生争议由土地裁判所裁判等。

中国共产党一直高度重视农民的土地问题，把土地登记工作摆在重要位置。1921年7月中共“一大”通过的党纲中提出了土地问题；1927年中共“五大”通过《土地问题决议案》；1928年中华苏维埃政府颁布《井冈山土地法》；1929年出台《兴国土地法》；1931年中央人民委员会第41次常委会通过《土地登记法》，决定“颁发土地证，确定土地所有权”；1931年11月27日，中央土地人民委员会（土地部）在瑞金成立，设立“调查登记局”；1947年7月，中共中央制定了《中国土地法大纲》；1949年11月7日，中央人民政府内务部正式成立地政司，把土地清丈、登记、土地证发放作为重要职能；1950年，颁布了《城市郊区土地改革条例》，开始建立以土地清查、地权登记发证等为主要内容的地籍

管理体系；1953年6月，中央人民政府委员会通过了《中华人民共和国土地改革法》；1982年5月，决定农业部下设土地管理局，开始在不同类型的县开展了土地调查、土地登记、土地统计试点工作；1986年6月25日，《中华人民共和国土地管理法》公布，明确了土地所有权和使用权的确认、登记、发证规定；1986年8月1日，国家土地管理局正式成立，设立了地籍管理司等职能司室，统一管理城乡地籍工作，新的土地登记制度开始构建。1998年4月8日，国务院机构改革组建国土资源部，内设地籍管理司，组织指导土地登记是其重要职能之一。1998年8月29日，九届全国人大常委会第四次会议通过修订后的《土地管理法》，进一步明确国家建立土地调查制度和土地统计制度，依法登记的土地所有权和使用权受法律保护。目前，已初步形成了包括土地登记持证上岗制度、土地证书定期查验制度、土地登记公开查询制度、土地登记代理制度等在内的土地登记工作制度。土地登记工作开始向依法有序的法制化、规范化和信息化的方向发展。

二、土地登记制度

当今世界各国的不动产登记制度，虽在具体做法上不尽一致，但主要通行的有契约登记、权利登记和托伦斯登记三种基本制度。

（一）契约登记制度

契约登记制度由法国首创，故又称“法国土地登记制度”，英国、美国及我国的香港地区均采用这种土地登记制度。其主要特点为：

1. 采用意思主义立法 土地权利变动当事人双方只要意思表示一致，订立了契约，就发生土地权利变动的法律后果，以契约为生效要件。土地登记只是对抗第三人的要件，即未经登记的土
地权利不得对抗第三人。

2. 采取形式审查主义 土地登记机关对土地登记申请不进行实质性审查，而只进行形式审查，完全按照土地登记申请人提交的文件资料予以审查，不过问土地权利是否真实等事项。

3. **登记无公信力** 已经登记完毕的土地权利变动事项，当有第三人主张其权利时，仍应按照实体法律决定该土地权利的归属。

4. **登记无强制作用** 土地权利变动事项是否登记，依当事人双方意愿，政府无强制要求。

5. **登记簿的编成采取人的编成主义** 由于不是强制登记，所以土地登记簿的编成不采用物的编成主义，即不是以土地为标准，而是以土地权利人登记的次序为标准编成。

6. **不颁发权利凭证** 土地登记机关只在土地登记簿上登记，不向土地权利人颁发权利凭证。

7. **土地权利以动态登记为主** 土地登记包括土地权利和土地权利变动事项的登记，仅对土地权利现在状态的登记为静态登记，对土地权利变动事项的登记为动态登记，后者为登记的主要状态。

（二）权利登记制度

权利登记制度发源于德国，故又称“德国主义登记制度”。其主要特点为：

1. **采用形式主义立法** 土地登记是土地权利变动的生效要件，土地权利的取得或变动不经登记不发生效力。换言之，土地权利变动只有到土地登记机关办理登记后，才产生法律效力。

2. **采取实质审查主义** 土地登记机关不仅审查土地登记申请人提交的文件资料等登记所必备的形式要件，而且对土地权利变更的原因和事实以及是否符合有关法律规定等进行实质性审查。

3. **登记有公信力** 土地权利一经登记即具有法律效力，即使登记本身有瑕疵，土地登记簿上记载的土地权利变动事项按照实体法不成立或无效，对于善意取得土地权利的第三人仍具有法律效力，善意第三人不负返还义务。

4. **强制性登记** 一切土地权利的发生和变更均必须登记。

5. **登记簿的编成采取物的编成主义** 土地登记簿以土地为标准，另外按照登记的先后顺序编成。

6. **不颁发权利凭证** 登记机关只在登记簿上登记，不向土地权利人颁发土地权利凭证。

7. 土地权利人以静态登记为主 土地均应先登记现在的权利状态，待变动时，再登记变动时的状态。

(三) 托伦斯登记制度

托伦斯登记制度为澳大利亚人托伦斯所创，目前东南亚许多国家引入这一登记制度。其主要特点为：

1. 初次登记不强制，但一经登记即进入强制登记状态 不强制要求一切土地都必须登记，但任何一块土地只要经第一次登记，其后的每一次土地权利的转移或变动，都必须经过登记，非经登记不发生效力。

2. 登记有公信力 土地权利一经登记，便有不可推翻的效力。

3. 土地登记机关负有赔偿责任 土地登记后产生的不可推翻的效力是由国家保证的，国家专门从收取的土地登记费中提取一定比例资金作为保证金，以赔偿由于错登而使土地权利人所受的损失。

4. 采取实质审查主义 登记机关对土地登记进行实质性审查，并可要求经公告程序后方准予登记。

5. 颁发权利凭证 土地登记簿填写两份，登记机关保留正本，权利人取得副本，正副本内容完全一致，副本作为土地权利人持有的土地权利凭证。

6. 登记簿上的编成采取人的编成主义 土地登记簿按土地权利人登记的先后次序编成，而不是以土地为标准。

7. 地籍图 地籍图可辅助说明登记簿的内容。

8. 负担登记 土地上如设有抵押权或其他权利，则作为该块土地的负担登记。

9. 土地经登记后，如有处分或设定负担以及其他各种法律行为，须依照法定的契约方式，订立契约

(四) 关于我国的土地登记制度

我国的土地登记制度兼具权利登记制度和托伦斯登记制度的特点，偏重于权利登记制度。其主要特点为：

1. 采用形式主义立法 土地权利非经登记不发生效力，土地