

地籍管理丛书

土地登记 实务

高延利 主编

中国农业出版社

地籍管理丛书

- 土地登记相关法律知识 45.20 元
- 土地权利理论与方法 35.40 元
- 地籍调查 26.30 元
- 土地登记实务 43.10 元

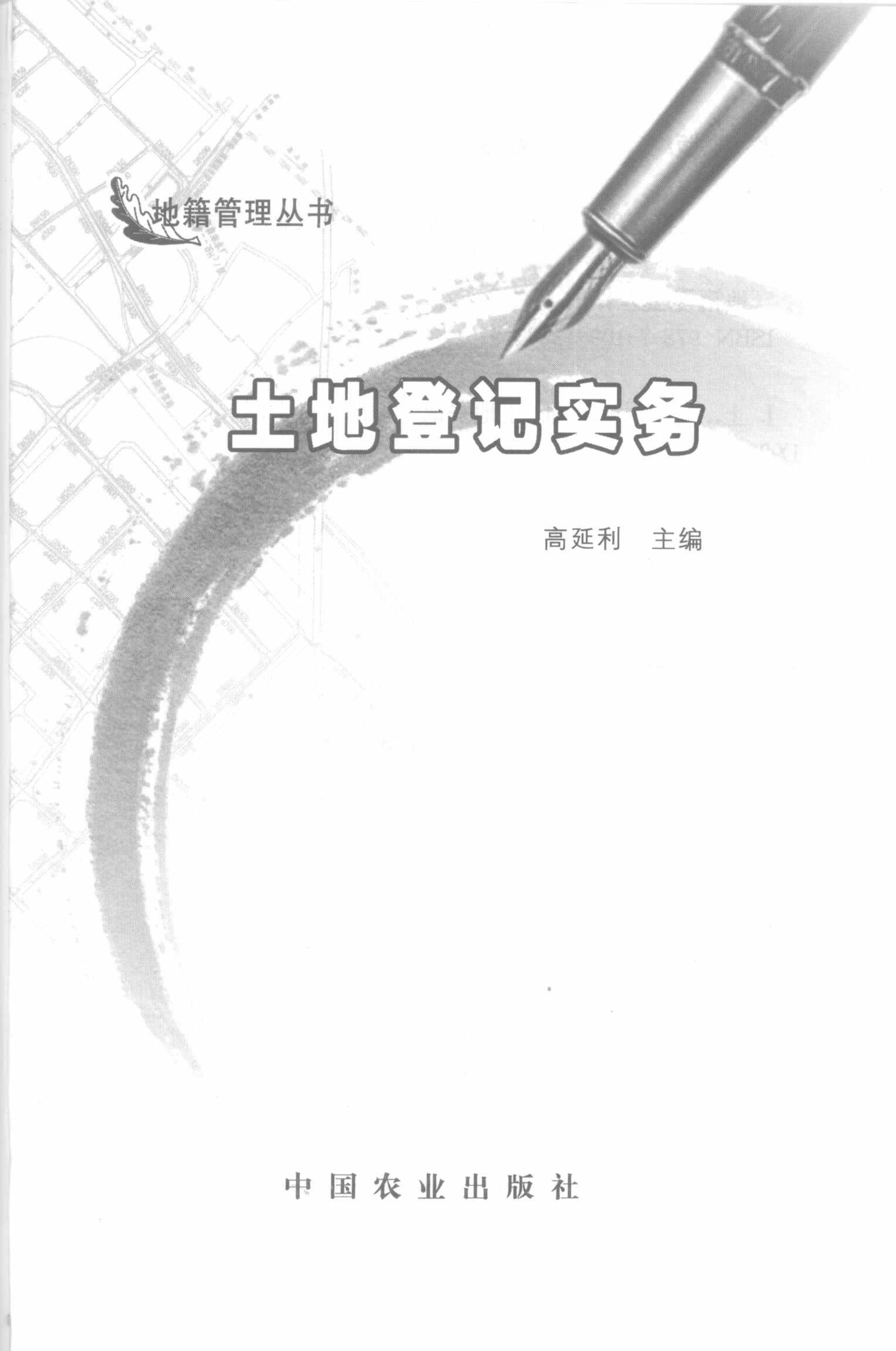
封面设计 晓 农

ISBN 978-7-109-12971-9



9 787109 129719 >

定价：43.10 元

The background of the cover features a detailed, grayscale map of a city grid with streets and blocks. A large, dark, curved brushstroke or fountain pen stroke sweeps across the middle of the cover, starting from the bottom left and curving towards the top right. In the upper right corner, the tip of a fountain pen is visible, pointing towards the center. The overall design is professional and thematic, related to land management and urban planning.

地籍管理丛书

土地登记实务

高延利 主编

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地登记实务/高延利主编. —北京: 中国农业出版社,
2008. 9

(地籍管理丛书)

ISBN 978-7-109-12971-9

I. 土... II. 高... III. 土地登记—土地法—中国 IV.
D922. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 143969 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 100125)

责任编辑 洪兆敏 姚 佳

中国农业出版社印刷厂印刷 新华书店北京发行所发行

2008 年 9 月第 1 版 2009 年 3 月北京第 2 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 16

字数: 421 千字 印数: 10 001~17 000 册

定价: 43.10 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

主 编 高延利

副 主 编 何 平 姜 栋 戴银萍

编写人员 (以姓氏笔画为序)

王 军	石 珩	卢立为	孙 琦
孙建宏	杨祝晖	杨继英	李万东
李传殿	李国伟	何 平	何欢乐
张 宁	张显胜	陈现宾	林 辉
金夏萍	胡卉明	胡碧霞	赵 龙
姜 栋	姜武汉	钱海滨	高延利
黄 亮	扈传荣	蔡卫华	戴银萍
魏淑英			

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	15
第五节 土地登记的内容与分类	18
第二章 土地登记的程序	23
第一节 土地登记申请	23
第二节 土地权属审核	36
第三节 注册登记	46
第四节 核发或更改土地权利证书	59
第三章 土地总登记	68
第一节 土地总登记概述	68
第二节 土地总登记准备工作	72
第三节 土地总登记通告和登记申请	74
第四节 土地总登记的公告	78
第四章 土地初始登记	82
第一节 划拨国有建设用地使用权初始登记	83
第二节 出让国有建设用地使用权初始登记	110
第三节 划拨依法转为出让的国有建设用地使用 权初始登记	131

第四节	国家租赁国有建设用地使用权初始登记	133
第五节	国家作价出资（入股）国有建设用地使用权初始登记	154
第六节	国家授权经营国有建设用地使用权初始登记	174
第七节	集体土地所有权或集体土地使用权初始登记	194
第八节	土地使用权抵押权初始登记	250
第九节	地役权初始登记	276
第五章	土地变更登记	282
第一节	土地使用权变更登记	282
第二节	土地使用权抵押权变更登记	311
第三节	地役权变更登记	312
第四节	姓名或名称变更登记	314
第五节	地址变更登记	332
第六节	土地用途变更登记	347
第六章	注销和其他登记	367
第一节	注销登记	367
第二节	其他登记	390
第七章	土地登记资料公开查询	412
第一节	土地登记资料公开查询的意义	412
第二节	土地登记资料公开查询的法律依据、范围和方式	414
第三节	土地登记资料公开查询的程序	416
第四节	土地登记资料公开查询的有关要求	419
第八章	土地登记代理制度	423
第一节	代理与土地登记代理	423
第二节	土地登记代理人	426
第三节	土地登记代理机构	432
第四节	土地登记代理管理	436

第九章 土地登记代理的内容与操作 444

第一节 土地登记代理内容与程序 444

第二节 土地登记代理合同 451

第三节 土地登记代理业务的具体操作 459

第四节 土地登记代理业务案例分析 468

第五节 土地登记代理成果及其管理 486

附录：土地登记办法 491

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

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《土地登记办法》第二条的规定，我国的土地登记，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。其中，国有土地使用权，包括国有建设用地使用权和国有农用地使用权；集体土地使用权，包括集体建设用地使用权、宅基地使用权和集体农用地使用权（不含土地承包经营权）。

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、转让、消灭）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，维护土地市场的正常秩序，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）维护了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保障。

（二）维护了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，确认了依法取得的土地权利，在此基础上，理清了土地所有权和土地使用权以及土地使用权抵押权、地役权的产权关系，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）维护了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，对土地权属变动关系进行确认，有效促进了土地市场的规范，维护了正常的土地市场秩序。

（四）有效地保护了耕地

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，凡是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。

(五) 为土地管理和经济社会发展提供了重要的基础信息

土地登记是土地管理的基础性工作，是国家掌握土地动态变化的一个主要信息源，是国家收取土地租、税、费的重要依据。

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有一个重视和实施的过程。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，从古代埃及早期以来，即已建立起来的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～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。

自美国 1785 年 5 月 20 日由国家测地总局举行测量事业。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，即是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社会的立国之本。据史料记载，早在公元前 4 000 年至公元前 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”的负责绘制人文地理图、丈量划分田地的官员。《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，按照田地土丘块，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，如，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。

同期，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，中央人民土地委员会（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土地调查、土地登记、土地统计工作试点工作；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。1989年，国家土地管理局颁布实施《土地登记规则》，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。2007年3月16日，十届全国人民代表大会第五次会议审议通过《物权法》，对不动产统一登记、更正登记、异议登记、预告登记、登记赔偿、登记申请人自我举证、登记收费等进行了规定，对土地登记程序和管理方式提出了新的要求。2007年12月，国土资源部颁布《土地登记办法》，并于2008年2月1日起施行。目前，土地登记工作正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，但大体可分为契约登记、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 土地登记机构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 土地登记机构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，仅对土地权利现实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构办理登记后，才产生法律效力。

2. 采取实质审查主义 土地登记机构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. 土地登记机构负有赔偿责任 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。