

苏州土地分割登记实务

中国大地出版社

SUZHOU TUDI
FENGE DENGJI SHIWU

苏州土地分割登记实务

责任编辑 / 马文晓

封面设计 / 周路路

ISBN 7-80097-503-7



9 787800 975035 >

ISBN 7-80097-503-7/K·84

定价: 28.00 元

苏州土地分割登记实务

国土资源部地籍司 编
中国国土资源报社

中国大地出版社
2002·3·北京

图书在版编目(CIP)数据

苏州土地分割登记实务/国土资源部地籍司、中国国土资源报社编. 北京:中国大地出版社,2002.4

ISBN 7-80097-503-7

I. 苏… II. 中… III. 土地登记-苏州市 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 018328 号

责任编辑:马文晓

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:(010) — 62183493 (发行部)

传 真:(010) — 62183493

印 刷:北京大地印刷厂

开 本:850×1168 1/32

印 张:8.125

字 数:206 千字

版 次:2002 年 4 月第 1 版

印 次:2002 年 4 月第 1 次印刷

印 数:0001—5000

书 号:ISBN 7-80097-503-7/K·84

定 价:28.00

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

目 录

序言 在苏州市土地分割登记经验讲习班上的讲话	李元 (1)
------------------------------	--------

实 务 篇

1. 实施分割登记 方便群众办证	(7)
2. 苏州市土地分割登记操作方法	(14)

政策法规篇

1. 苏州市国有土地使用权分割转让及登记实施办法	(157)
2. 苏州市国土管理局《关于执行〈苏州市成片住宅区公寓式住宅用地的分宗定界意见〉的通知》	(160)
3. 苏州市人民政府办公室《转发市国土局〈关于加快市区住宅房确权登记工作的意见〉的通知》	(162)
4. 苏州市计划委员会、苏州市建设委员会、苏州市财政局、苏州市国土管理局、苏州市规划局、苏州市房产管理局《关于进一步搞好市区住宅土地登记工作的意见》	(166)
5. 苏州市人民政府办公室《转发市国土局〈关于市区住宅用地确权发证中几个具体问题的处理意见〉的通知》	(171)

6. 苏州市土地登记条例·····	(174)
7. 国土资源部《关于印发〈地籍管理“十五”计划纲要〉的通知》 ·····	(182)
8. 国土资源部《关于进一步加快城镇住房用地登记发证工作 的通知》·····	(192)
9. 国土资源部《关于做好当前土地登记和城镇地籍调查工作 的通知》·····	(195)
10. 建设部《已购公有住房和经济适用住房上市出售管理 暂行办法》·····	(202)

经验篇

1. 转变工作思路 提升管理水平 ——地籍司司长樊志全谈大力推广苏州经验·····	(206)
2. 解析“分割登记” ——苏州市土地分割登记制度考察报告·····	(214)
3. 苏州经验不简单 ——苏州市土地分割登记经验启示录(一)·····	(223)
4. 管理观念要更新 ——苏州市土地分割登记经验启示录(二)·····	(225)
5. 方法创新很重要 ——苏州市土地分割登记经验启示录(三)·····	(227)
6. 护民之责重如山 ——关于土地市场管理角色的新思考·····	(229)
7. 旨在护民便民·····	(237)
8. 服务是宗旨·····	(239)
9. 理性的探讨 ——就“两证合一”问题与曲福田的对话·····	(241)

10. 与法不合	
——一论不可强行推行“两证”合一	(245)
11. 产权明晰是根本	
——二论不可强行推行“两证”合一	(247)
12. 谁发证 谁管理	
——三论不可强行推行“两证”合一	(249)
13. 前车之覆不可蹈	
——四论不可强行推行“两证”合一	(251)
14. 便民究竟靠什么?	
——五论不可强行推行“两证”合一	(253)

在苏州市土地分割登记经验 讲习班上的讲话

国土资源部副部长 李元

二〇〇二年三月十六日

在江泽民总书记亲自主持一年一度的中央人口资源环境工作座谈会和国土资源部召开的全国国土资源管理厅局长会议后不久,部地籍司委托中国国土资源报社、江苏省国土资源厅、苏州市国土资源局承办的苏州市土地分割登记经验讲习班今天正式开班了。这是贯彻落实中央座谈会和全国厅局长会议精神的具体步骤,也是在我国加入世贸组织后,国土资源管理事业积极应对,增强国家竞争力和投资吸引力的实际步骤。目的是通过学习、宣传、推广苏州的经验,在地籍工作中进一步贯彻体现“三个代表”的重要思想,以护民、便民为宗旨,全面推进土地登记工作。这次讲习班,顺应了各地地籍干部的要求,报名情况非常踊跃。用办班的方式来研究、推广先进经验是一个非常好的办法。下面,我就学习、宣传、推广苏州经验讲几点意见。

一、苏州经验的核心是护民、便民

江泽民总书记“三个代表”的重要思想是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。体现到地籍工作中,就必须把护民、便民放在首位,以此作为出发点和落脚点。

苏州市实行的土地分割登记制度,通过国土资源部门提前介入住房用地登记,为购房者买到土地权属来源合法、产权有保障的住房提供了有力保证,彻底解决了住房用地登记存在的办证难、办证周期长、手

续复杂、权利人合法权益得不到切实保护的问题。既强化了土地管理部门对市场的管理,又方便了群众。群众在办理住房用地登记时,只需在土地分割证上签上自己的名字,就可在 10 天之内领到过去需要两个月或半年才能领到的土地证书,将来还可以实现立等可取。苏州之所以能在传统土地登记制度上有所突破和创新,探索和总结出土地分割登记这一护民、便民的行之有效的制度,关键是把对传统住房用地登记的改革与“三个代表”重要思想紧密联系起来,真心诚意地为人民群众服务的结果。苏州土地分割登记的创新主要表现在以下三个方面:

1. 苏州经验是管理观念的更新

在古代社会,地籍产生之初,是为统治者服务的,主要用于征粮收税,以保证国家机器的运转,所以被称为税收地籍。在现代社会,地籍功能主要转为为保护产权和交易安全服务,因此称之为产权地籍,这为地籍的运用乃至产业化开辟了广阔的空间。业主土地登记积极性的高低与业主对土地登记保护其合法权益功能的认识程度密切相关。过去,我们的一些方法、程序并没有得到群众的理解和认同。比如,一个用户需要填许多表格,需要弄清许多专业人员才能清楚的术语,需要等几个月甚至更长的时间才能拿到土地证书。在这样的条件下,业主办理土地登记的积极性很难调动起来。因此,我们的管理观念要真正更新到为管理对象服务的方向上来。苏州经验告诉我们,更新管理观念,把为社会、公众和市场服务作为出发点,带来的是民众的理解、拥护和支持,带来的是工作的顺利推进和管理水平的提高。苏州在实行土地分割登记前,按照传统的规定,住房用地土地登记要求购房人和房地产开发商在规定时间内,共同到土地部门办理手续。而由于房地产开发的一个项目少则几十套房屋,多则成百上千套,且房地产开发商面对的购房人多为个人,很难按规定的要求办理土地登记手续,造成住房用地登记申请率极低。推行土地分割登记制度后,政府的服务意识增强了,办事程序也大大缩短了,从而也调动了业主依法登记的积极性。苏州市年住房用地登记率从原来的 10% 上升到目前的 96%,就是一个最好的说明。

2. 苏州经验是管理方法的创新

在传统管理观念支配下,我们很难跳出以我为中心的管理模式。

管理方法一旦出了问题,往往又通过制定更加具体和详细的规定加以解决。长此以往,我们的一些管理规定和管理环节越来越繁琐,成本越来越高,管理效果越来越差。特别是对管理对象的限制性要求越来越多,而管理的难度也越来越大。苏州经验给我们的启示是,一个方法的创新会带来整个管理面貌的更新。看似一个简单的土地转让分割许可证,却使办事程序大大简化,办事效率大大提高。苏州经验的可贵之处正在于,面对“办证难”的社会舆论,他们没有简单地通过更改作息时间、加班加点来加快土地登记办理速度,而是注重于方法和制度的创新。通过采用新的制度和办法,原来非常复杂的难题迎刃而解。我们在工作中,要学会这种思维方式,在遇到工作上的困难时,要开拓思路,找准突破口,力求使管理中的复杂问题简单化,多从制度和办法上的创新入手,降低管理成本,真正提高我们的管理水平和管理效率。

3. 苏州经验是政府工作作风的转变

近些年来,随着机构改革的不断深化,我们的机关工作作风有了明显的改进。但随着市场化进程的加快和社会改革力度的加大,我们的工作作风还有待进一步改进。应该看到,在一些部门,办事效率不高、服务意识不强,门难进、脸难看、事难办的现象依然存在。机关工作作风的改进,关键是如何看待我们手中的权力。苏州的经验证明,以护民、便民为宗旨,切实深刻理解、领会“三个代表”的精神实质,就会在工作中形成高效、廉洁,受群众拥护的良好作风。特别是随着管理观念的转变和工作方法的更新,机关工作人员从复杂、繁琐的事务性工作中解放出来,工作效率会大大提高,工作态度会更加改善,工作热情会更加高涨。苏州的经验也引发了部机关工作作风的改进。地籍司的同志们在设计新版土地证书时,充分听取地方同志的意见,以便利使用、提高效率为宗旨,很快完成了这项工作,值得表扬。

我国已经加入了世界贸易组织。虽然我国在国土资源管理方面没有什么具体承诺,但加入世界贸易组织与国土资源管理工作有着极为密切的关系。主要表现在四个方面:一是要创建稳定、公平、安全的市场环境,用市场机制配置国土资源。二是要创造有吸引力的矿产资源勘探、开发的投资环境。三是要十分关心弱势群体的弱势产业,特别是

农村、农业和农民问题。四是要大力降低行政成本,管理要护民、便民而不扰民,转变管理方式、方法,提高行政效率。我们一定要站在时代的高度,以更开阔的视野认识和推进城镇住房用地登记发证工作的重要意义。我们一定要深刻理解、掌握苏州经验的实质。推广苏州经验,不只在苏州经验做法的本身,而是希望通过苏州经验的推广,进一步更新我们的观念,改进工作方法,转变工作作风,真正以人民群众根本利益为出发点,以护民、便民为宗旨,促进地籍工作再上一个新水平。

二、以苏州经验为样板,进一步加快 城镇住房用地登记步伐

加快城镇住房用地登记发证工作是促进住房制度改革、依法保护土地权利人根本利益的重要措施,也是扩大土地登记覆盖面、实现城乡地政统一管理的重要内容。对此,各级国土资源管理部门必须有清醒的认识。目前,我国城镇住房用地登记发证工作发展很不平衡,有些地方进展不快,一定程度上影响了住房制度改革的顺利进行。为此,我部近期印发了《关于进一步加快城镇住房用地登记发证工作的通知》,要求各地加快工作步伐,尽快做到城镇土地登记发证的全覆盖。最近个别地方又出现了在土地和房产管理机构分设的情况下,强行推行“两证合一”的苗头,应该引起高度重视。同志们应该注意从法律、政策、理论上进行深入的学习和研究,向有关领导、立法机关、决策机关很好地宣传土地登记的功能和基本原理。如果简单地去争论,说我的职能不能弄到别的部门去,别人会认为这是部门之见,是部门利益之争。从法理的角度看,两证是否合一是关系到土地登记的功能和基本原理的问题。土地登记的基本功能就是保护权利人的合法权益,不动产登记的基本原理就是登记的唯一性和统一性。因为登记是唯一的、统一的,证可能有错,可能有假,但是从登记上是不应该错的,如果错了,政府应负赔偿责任。不动产登记是政府以公信力保护产权人的利益的一项基本制度。应该不错、不重、不漏、不间断,不是哪个部门发证收费的问题。

最近,有一个地方,在土地、房产机构分设的情况下,要推行“两证合一”,相关的条文甚至通过了“二读”。但该地方的领导非常认真地听

取了法学家的意见,果断地采取措施,防止了失误。法律专家认为,一是有关的法律法规对房产、土地的登记已经有非常明确的规定。《中华人民共和国城市房地产管理法》规定,只有“经省、自治区、直辖市人民政府确定,县级以上人民政府由一个部门统一负责房产管理和土地管理工作的,可制作、颁发统一的房地产权证书”。对房产管理和土地管理机构分设的,继续分别进行土地、房屋登记并颁发国有土地使用证和房屋所有权证。这些规定本身就是国际上通行的不动产登记以土地登记为主的惯例在我国的具体运用,地方性的法规、规定同国家的法律法规不能相冲突,不能相抵触。否则就违反了《立法法》的规定,与我国加入 WTO 的形势不相适应。二是搞“两证合一”,从形式上好像是便利民众,但实际上难以护民、便民。因为它容易导致土地、房屋权属关系混乱,不利于房地产开发、销售的依法进行,容易发生烂尾、非法交易和土地权属争议,影响社会稳定,从而违背“两证合一”的初衷。三是即使是象北京、重庆,虽然机构合一了,但是为了便于操作,考虑到法律和职能的衔接,还是发两个证。四是从苏州、南京的土地登记发证实践看,土地登记发证速度,远远高于其它相关登记的速度,收费也远远低于其它登记收费,完全能够做到既护民又便民,从根本上实现利民。最近又有一个省拟通过行政规章推行“两证合一”,最后也是认真听取了法学界的意见,没有通过。从中可以看出,以苏州经验为样板,进一步加快城镇住房用地登记步伐,对于实现城乡地政统一管理有重大的意义。现在有些地方,土地登记进展缓慢,虽然有任务重、工作量大、人员经费不足等方面的实际困难,但还是跟我们的工作方式、方法不适应实际需要有很大关系。希望大家以推广苏州经验为契机,进一步加快城镇住房用地登记发证工作进度,严格按照部里的要求,在一年内完成这项工作。

三、采取切实措施,认真推广苏州经验

1. 要把推广苏州经验作为国土部门建制度、抓监督、树形象的一件大事来抓

在前不久召开的全国国土资源厅局长会议上,田凤山部长提出国

国土资源部门要依法行政,要建制度、抓监督、树形象。我们一定要把推广苏州经验作为建制度、抓监督、树形象的一件大事来抓,深刻领会、正确把握苏州经验的实质。要将苏州经验所产生的新观念、新方法和新作风贯穿整个地籍管理工作始终,促进地籍工作实现“三个迈进”。

2. 要加大宣传力度

同志们回去以后,要向所在厅局的领导汇报,争取支持。要进一步加强苏州经验的宣传。要向党委和政府宣传,通过宣传汇报,进一步争取各级党委政府的理解和支持,使地籍管理的各项工作落实到位。要向社会宣传,通过宣传,树立国土资源管理系统护民、便民的良好形象,让社会进一步了解地籍管理工作的内容、要求、方法和作用,争取全社会对土地登记乃至国土资源管理工作的支持和认同。要对国土资源系统宣传,通过宣传,使国土资源系统的干部职工牢固树立全心全意为人民服务的思想,真诚为群众服务,切实转变工作作风,使我们在工作思路、方法、方式上一次根本的转变。

3. 要结合实际,研究推广的措施

苏州的经验是坚持与时俱进、探索创新的结果。结合实际,第一是结合本地的实际。我国幅员广阔,情况千差万别,各地在执行国家法律、法规和政策规定时,要紧紧密结合本地实际,在法律和政策规定的原则下,研究和制定切实可行的具体操作办法,开展制度、方法创新,把国家法律、法规和政策规定落到实处。第二是注意研究新的实际,我们在经验推广中会遇到一些新的问题,土地管理本身也会遇到一些新的问题。要在研究新情况、新问题的过程中,注重用新制度、新方法解决这些问题。

4. 要注意培养骨干,推动本地各市县学习苏州经验

国土资源报社受地籍司的委托还要继续举办讲习班,苏州市也很欢迎各地的同志通过办班的渠道来学习。大家回去以后,要采取办法,培养骨干,积极地推动这项工作。

我相信,通过苏州经验的学习和推广,可以使全国地籍管理工作按照十五计划的要求,在实现城乡土地登记的全覆盖方面,取得明显的进步,实现新的飞跃。

实施分割登记 方便群众办证

苏州市国土资源局

土地分割转让许可登记是指土地管理部门对需分割转让的房地产,在转让前进行调查、登记,并按需分割转让单元颁发“分割转让许可证”,转让后受让方凭“分割转让许可证”办理过户登记的一种管理制度。

一、问题的提出

分割转让许可登记是我局在 1997 年底提出,1998 年开始实施的一种管理制度。

实施分割登记以前,我市对房地产开发用地的管理办法是:房地产开发商依法取得土地使用权后,先办理整个项目的土地设定登记,领取土地证书,项目竣工后进行建设用地验收换发证书,房地产交易后办理变更登记。这种做法的主要缺陷是:开发商登记的是整个项目,而购房后交易的只是整个开发项目中的某一套室,二者不一致;一些分期开发的房地产项目,由于建设周期较长,购房者在购房后,由于整个项目没有进行建设用地竣工验收,而无法及时办理土地证。由此在房地产开发用地的管理中引发以下问题:

(一)土地登记工作效率难以提高。土地登记从受理申请开始到登记初审、审核、批准各道程序都要对所申请登记的土地权利人、土地坐落、土地权属来源、登记的土地面积是否准确、合法等进行审核,其中重点和难点是土地权属、面积的审核确定。在权属审核上,由于分割销售商品房某一套室土地坐落名称与该房地产整个项目土地使用证上的土地坐落名称通常不一致,一些住宅房的“商品房购销合同”往往还使用

施工编号,不但与整个项目土地使用证上的土地坐落名称不一致,还与正式公安编号不一致,这给权属审核、登记工作带来了一定难度,特别是在受理申请时,很难当场确定该套房屋是否属合法用地,是否该受理接件;在土地面积登记审核上,由于分割房地产其土地使用权面积属共有分摊面积,目前通行的分摊方法如下:

$$\text{土地分摊面积} = \frac{\text{宗地面积}}{\text{总建筑面积}} \times \text{某套室建筑面积}$$

总建筑面积是整个建设项目的建筑面积总和,对一些分期开发的房地产,由于开发周期较长,总建筑面积的确定须待整个项目竣工后才能得出,势必会影响首期购房者及时办理土地证。另外这种分摊方法还会带来其他相关影响,例如:整个项目中某一部分的建筑面积因丈量发生错误进行调整,会使整个项目的土地分摊系数随之变化,所有已登记的土地证面临登记面积调整而需重新换证的可能,在今后的日常管理中,如果该项目用地范围内再新增或拆除部分建筑物,又将带来类似问题。由于在权属、面积审核确定上产生上述问题,使土地登记工作效率难以提高,社会上对土地局办证速度慢,办不到土地证的反响较为强烈,每年人大、政协的提案都有不少是关于办土地证的,严重影响了土地部门的社会形象。

(二)土地申报登记率低。由于房地产开发项目绝大部分需分割销售,特别是其中的公寓式住宅房,所购房是整幢建筑中的一小部分,没有独用的土地,因此大部分购房者往往忽视土地证。苏州市每年的新建商品房交易和二手房交易一般在 20000 套左右,1987 年至 1997 年每年的变更登记申报量为 2000 份左右,申报登记率仅占 10%。这除了购房者办理土地证的意识不强这一主要因素外,还有如下原因,一是土地部门作的一般性宣传往往是针对群体的,而不是针对某一购房者个体的,针对性不强,到不了位,没有在每一位购房者购房后告知其需办理土地证。二是购房者办理土地证的手续繁琐,购房者先要到土地部门领取申请书,再回去填申请表,盖上转让双方当事人的章;在提供权源材料方面还要该房屋原来开发商的土地证复印件,一些开发商对

每套房屋都要复印原土地证不配合、不支持或借故推脱等,使购房者又要往返于开发公司。三是由于绝大多数购房者是普通居民,他们中大部分人对《土地登记申请书》上诸如“权属性质”、“使用权类型”、“图号”、“地号”、“共有使用权分摊面积”等专业术语不理解,多数购房者反映申请表不会填。

(三)土地变更登记无法规范到位。土地登记规范化就是要使土地登记工作做到科学、规范、符合《土地登记规则》的要求。根据规则规定,房地产开发商将建成的房屋出售,交易双方当事人都必须在规定的时间内向土地管理部门申请变更登记,土地管理部门根据当事人的申请,注销转让人的土地使用权,登记受让人的土地使用权。对分割转让的房地产,在房产交易后,注销转让人已转让的部分土地使用权,通过变更登记使整个登记的土地面积处于动态平衡之中。但事实上,房地产开发企业不可能在每次售房后都带了原土地证书等有关资料前往土地登记机关注销已售出部分土地使用权面积,其结果是同一块土地发了二本土地证。

(四)违法用地难以有效遏止。在房地产开发用地上,一些房地产企业采取私自购买农村集体土地,购买工矿企事业单位存量土地或采取以房换地联合开发等形式,未办理用地批准手续进行违法建设的现象时有发生,土地管理执法部门尽管进行过多次违法用地大清查,但没有从根本上解决违法用地产生的根源,究其原因主要是一些违法用地开发的房屋能与合法用地的房屋一样在市场上销售。由于违法用地房地产和依法用地房地产在开发成本上的不同,一些房地产开发企业在利益驱动下,甘冒违法用地之险,由此不但造成政府的土地资产流失,也使房地产市场上形成不公平竞争,从而扰乱了房地产市场的正常秩序,不利于房地产市场的健康发展。

二、解决的办法

如何通过加强土地登记工作来遏制违法用地促进房地产市场监督管理;如何进一步明确每一套(室)房屋的土地权属以简化手续、方便权利人办证;如何提高土地登记的工作效率加快办证速度,这是我们需

要解决的问题。为此,我市在分析研究的基础上,提出了土地分割转让许可登记的构想,并于1997年底制定了《苏州市成片住宅区公寓式住宅用地的分宗定界意见》和《苏州市国有土地使用权分割转让及登记实施办法》。

《分宗界定意见》主要是对成片开发项目如何划分宗地,对各种类型的房屋,如何确定宗地界线进行具体规定,主要解决分期开发项目购房者能如期申办证,同时通过合理划分宗地,能比较科学地确定共有使用权土地面积分摊系数。

《分割转让登记办法》主要是对由于房产分割转让而涉及土地使用权分割转让及登记作出规定,具体规定如下:

1. 商品房开发建设项目竣工或分期开发的单体建筑物竣工,房地产开发商即可申请换发土地证,同时申办《国有土地使用权分割转让许可证》,土地管理部门经调查、审批,向房地产开发商颁发该宗地的《国有土地使用证》和每一分割单元的“土地分割证”。

2. “土地分割证”既是准予房地产开发商销售房产的法律凭证,又是该宗地《国有土地使用证》的附件,商品房售出前,由开发建设单位持有,售出后由该商品房购买者持有。商品房售出前,每一份“土地分割证”所登记的分割土地面积之和等于该宗地《国有土地使用证》所登记的面积,商品房部分售出后,房地产开发商对该宗地的国有土地使用权面积是该宗地现存“土地分割证”所登记的分割面积之和。

3. “土地分割证”的内容包括:土地使用者名称、土地证号、所分割宗地的坐落、地号、使用权类型、土地用途、宗地面积、终止日期及分割单元的坐落、使用权类型、土地用途、共用分摊面积、终止日期等,上述内容已包括了土地使用权变更登记申请所必须填报的大多数内容,将“土地分割证”所载内容转为变更登记申请书的组成部分。商品房售出后,开发商将“土地分割证”交购房者,购房者只要在上面签个名字,就可向土地管理部门申请变更登记,换取《国有土地使用证》,商品房开发建设单位所持有的该宗地的《国有土地使用证》所登记土地面积,因其附件“土地使用权分割证”的减少而自动核减。

为使上述办法得到全面贯彻落实,1998年初,我市即着手具体实