



私法

Private
Law
Review

第7辑 · 第2卷
(总第14卷)

易继明/主编

华中科技大学出版社

武汉 2007

D913.04-53/7

:7(2)

2007



华中科技大学法学院私法研究所主办
香港连慧仪律师事务所协办

私 法

PRIVATE LAW REVIEW

第7辑·第2卷/总第14卷

华中科技大学出版社

武汉·2007

图书在版编目(CIP)数据

私法第7辑第2卷(总第14卷)/易继明 主编. —武汉:华中科技大学出版社,2007年12月

ISBN 978-7-5609-4225-4

I. 私… II. 易… III. 私法-研究-丛刊 IV. D90-55

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第149393号

私法第7辑第2卷(总第14卷)

易继明 主编

责任编辑:张晓秦 钱 坤

封面设计:潘 群

责任校对:代晓莺

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

录 排:湖北御风文化传播有限公司

印 刷:湖北恒泰印务有限公司

开本:787mm×1092mm 1/16

印张:18.25

字数:315 000

版次:2007年12月第1版

印次:2007年12月第1次印刷

定价:36.00元

ISBN 978-7-5609-4225-4/D·71

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行部调换)

主 编 易继明

副 主 编 刘承黉

本卷编辑部成员（按姓氏拼音顺序排列）

邓建鹏 杜 颖 李 扬 李红海

林瑞珠 刘承黉 罗胜华 梅夏英

王 迁 易继明 尹 飞 周 琼



《私法》学术顾问委员会

(按姓氏拼音顺序排列)

- 崔建远(清华大学法学院教授)
方流芳(中国政法大学民商经济法学院教授)
江 平(中国政法大学民商经济法学院教授)
梁慧星(中国社会科学院法学研究所研究员)
刘剑文(北京大学法学院教授)
罗玉中(北京大学法学院教授)
马俊驹(清华大学法学院教授)
孙宪忠(中国社会科学院法学研究所研究员)
王保树(清华大学法学院教授)
王利明(中国人民大学法学院教授)
王卫国(中国政法大学民商经济法学院教授)
吴汉东(中南财经政法大学教授)
吴志攀(北京大学法学院教授)
徐国栋(厦门大学法学院教授)
杨立新(中国人民大学法学院教授)
尹 田(北京大学法学院教授)
张新宝(中国人民大学法学院教授)

谢怀栻教授序

中国自古以来没有“私法”。人民之间不存在“私法关系”。就连婚姻关系，也是受统治的（受家长、族长和父母官的管制）。新中国成立以后，仍旧不承认“私法”，把民法作为公法。婚姻方面，虽然提倡“婚姻自由”，但是婚姻登记还是被“组织”或“单位”所控制，所掌握。甚至对民事诉讼，也要讲“无限制干预”。这种情况极大地阻碍了我国的发展。

直到 20 世纪 80 年代，情况才大变，“私法”概念得到承认，“私人”之间的“私法关系”得到承认，企业之间的“私法关系”也得到承认。“私法”与“公法”（宪法、刑法、诉讼法）能够并肩而立了。

正因如此，在我国的法学中，对私法的研究仍较薄弱。私法方面的一些原理，一直没有得到充分彻底的阐述和研究。可是一个国家的法律文化中，私法文化如果得不到充分的发展，这样的法律文化必将是虚弱的。因此，要提高我国的法学理论水平，丰富我国的法律文化，就必须特别加强对我国私法的研究，特别是提倡私法精神，发扬私法文化。

北京大学的一些中青年法学者有鉴于此，特别办了《私法》这个出版物，聚集了一些对私法研究特别有认识、有兴趣的学者，致力于私法的研究，将他们的研究成果发表出来，为我国私法文化的建设贡献力量。这是一件非常值得称道的事。我相信他们的努力一定会成功，特书数语以表祝贺。

谢怀栻

2001 年 4 月

王利明教授序

《私法》的主编易继明博士请我为他的出版物作序,我感到非常高兴。

公法、私法之分肇始于罗马法时代。此后,在欧洲漫长的历史长河中,私法不仅吸收了教会法、各地习惯法等营养,而且借助于资本主义经济和思想文化的蓬勃发展,逐渐形成了一种内涵丰富、影响深远的私法传统以及私法文化。这种私法传统和私法文化,一方面为西方文明的产生、发展和繁荣提供了思想动力和制度保障;而另一方面,西方文明的兴盛也为私法制度和私法精神的完善、深化与发展提供了原动力和物质基础。因此,可以说,私法传统和私法文化是欧洲资本主义发展的重要元素之一。

众所周知,私法传统在我们国家一直未能形成与发达,其中的原因较为复杂,既有经济方面的原因(比如资本主义生产方式在我国迟迟不能发展),也有社会文化方面的原因(比如儒家的道德规范对整个中华文明的影响)。在我看来,私法传统对于一个民族来说非常重要。它不仅影响到法律制度及法律文化,而且对于一个民族的制度选择、思维习惯、行为方式等等也产生着广泛而深远的影响。现阶段,我国正在致力于社会主义市场经济建设和民主法制建设,努力实现中华民族的伟大复兴,在这个过程中,加强民商立法、弘扬民法精神、培育私法文化,对于我们实现这一伟大目标将发挥举足轻重的作用。

加强民商立法,在当前主要是制订民法典。我国民法典的制订自20世纪50年代初期以来,曾为无数的学者所呼吁和企盼。迄今为止,我国几个重要的法律部门如刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法都已制订了较为系统完备的法律。它们尽管在名称上未被称为法典,但实际上已具备了法典的特点和功能。然而,民法典至今仍未出台,许多学者曾呼吁,在刑法典的修改工作完成以后,民法典的起草工作应尽快地提上议事日程。我认为民法典的制订的必要性并不仅仅在于法律工作者的热烈企盼,而主要在于我国经济和社会发展的迫切需要。民法典的制订,正是实行依法治国战略,完善社会主义市场经济法律体系的重要标志。通过制订民法典,全面地将公民法人的民事权利法定化、明确化,充分保护其合法权益。并使人民法院审理民事、经济案件有法可依、有章可循。通过制订民法典,可以为交易当事人从事各种交易行为提供明确的行为规则,使其明确自由行为的范围、逾越法定范围的后果和责任,从而对其行为后果便



有合理预期,这就能从制度保障市场经济的良性运转,从而有利于市场经济秩序的建立。通过制订民法典,还能够弘扬人格独立、人格平等、契约自由、责任自负等理性的精神,这些都是建立法治社会所必需的。

随着我国《合同法》的颁行,市场经济合同活动的规则由以前纷繁、复杂、冲突与落后的状态走向统一和谐与完善。作为民法典重要组成部分的《合同法》的出台,是我国民法典制订工作的一个重要步骤。在《合同法》制定以后,如何加快民法典其他部分的制订步伐呢?考虑到我国民法典不太可能采取“一步到位式”的法典编纂方法,而只能采用分段制订最后通过汇编整理修订的方式来完成。因此,我们目前应该着重考虑民法典体系的总体设计。我认为我国民法典总体上应采用大陆法系的民法典体系,同时应采用潘得克顿(德国式)式的模式。既要有总则,又要明确区分债权与物权。但传统的大陆法系民法典体系具有的几个缺陷应加以克服。首先,在传统民法典的体系中缺乏独立的人格权制度。而人格权制度既无法在总则的“民事主体制度”中作出规定,也不能在侵权法中规定。因此,人格权制度应该独立成编,并置于分则之首。其次,传统大陆法系的民法根据债的发生原因,将侵权行为法仅仅作为债法的组成部分,这种模式强调了侵权行为制度与债法其他制度的共性,却忽略了侵权制度所具有的更强的个性。而且由于许多债权总论中的许多规则无法适用于侵权制度,从而造成了债法体系的不和谐。同时,将侵权法放在债法之中也限制了极为复杂的侵权制度的发展。因此,我认为侵权法应该从债法中分离出来,作为民法分则中的一个独立制度。侵权法与债法的分离,并不意味着债法制度的消亡,债法的基本规则仍将与合同法及其他债法制度(如无因管理、不当得利)共同组成“债与合同法制度”,放在侵权制度之前。

在民法典体系确立之后,我们需要分阶段、分步骤,根据社会生活的实际需要程度展开民法典的制订工作。我认为,当前要做的第一项工作应当是加快物权法的制订工作。作为调整人对生产资料、生活资料的支配与使用的重要法律制度,物权法是市场经济最基本的法律规则。如果缺了一个系统合理的物权法律制度,市场经济所需要的法律体系和规则便难以真正建立和完善。在制订物权法的同时,需要加紧修改《婚姻法》、《继承法》及知识产权法的工作。第二项工作就是,制订完善的侵权行为法与人格权法。目前对人格权和侵权责任加以规定的主要法律就是《民法通则》,但《民法通则》的规定过于简略,远远不能适应社会生活与司法实践的要求。因此,应当一部完善的侵权行为法与人格权法。与此同时,应该加紧对民法总则的修订工作。鉴于《民法通则》主要是关于民法总则内容的规定,因此可以在《民法通则》的基础上完善民法总则内容的修订工作。

迈向新世纪的中国,需要一部民法典。由于我国市场经济体系的建立为民



法典的制订奠定了经济基础,我国司法实践已为民法典的制订工作积累了丰富的实践经验,广大民法学者也做了大量的理论准备,因此颁行一部体系完整、内容充实、符合中国国情的民法典,是完全可行的,并将为我国在 21 世纪经济的腾飞、文化的昌明、国家的长治久安提供强有力的保障。我们有充分的理由相信,一部有中国特色的、先进的、体系完整的民法典的问世在不远的将来,将成为现实。如果说 19 世纪初的法国民法典和 20 世纪初的德国民法典的问世,成为世界民法发展史上的重要成果,则 21 世纪初中国民法典的出台,必将在民法发展史上留下光辉的篇章。

由于历史及文化的原因,我国的私法传统过于薄弱,学界对其重视和研究尚不够。为此,我们需要大力弘扬民法精神、培育私法文化。这种精神和文化的培育和发扬,需要一大批人持久而踏实的努力。今天,一批青年学者能够通过出版严肃的学术刊物的形式,来弘扬和发展这种精神和文化,确实是难能可贵的。我想,他们应该得到所有法学界人士、甚至是整个社会的支持和认同,因为这不仅是为我们法学界的学术研究作贡献,同时也是在为我们这个社会、为我们的民族作贡献。

祝愿《私法》系列出版物越办越好,也祝愿我国私法研究日益繁荣与昌明。

王利明

2002 年 6 月

梁慧星教授序

私法和公法的划分,是大陆法系区别于英美法系的重要特征之一。作为公法的对称,私法是市民社会的基本法,它调整市民社会中一切私人性质的人身关系和财产关系,在一国法律体系中居于重要的基础性地位。通过物权界定资源归属,通过契约实现资源流动,通过侵权责任救济受到损害的社会关系,通过亲属和继承给个人以家庭的温情与扶助,这些形成了大陆法国家对社会进行治理的基本模式。这种通过私法来实现社会治理的模式,可以有效地将国家权力排除在私人生活之外,实行私人生活的非政治化和非意识形态化,从而实现私人生活的自由、平等与博爱,这是对人的一种终极关怀。

私法在大陆法国家法律体系中具有核心地位,也决定了私法制度、私法理论与私法文化的研究在大陆法国家的法学研究中占有举足轻重的地位。众所周知,在我国,由于历史文化方面的原因,私法一直没有得到很好的发展。清末改制后引进欧陆民法,形成了大陆法传统。但其后民国法统被废除,转而实行高度集中的计划经济,根本谈不上有什么真正意义上的“私法”,甚至对“私人”性质的东西都畏如蛇蝎。《私法》的创办,弥补了中国没有以“私法”命名的系列出版物的缺憾,倡导了一种“私的”精神和理念,也为国际民商法苑增添了一道中国的风景线。

近些年来,法学教育、法学研究逐渐呈现出欣欣向荣的景象,这是一件值得我们欢欣鼓舞的事情。然而,相对中国社会转型的发展方向而言,我们的法学研究和民事立法仍然也有些不成熟的表现。早年《民法通则》的制定,就曾遭到一些经济法学学者们的反对,嗣后又有民法与经济法长达数年的论战,不仅民法经济法学学者悉数卷入,许多法理、宪法和行政法学者也被潮流所挟,所发表文章数量之巨,所耗费的人力、物力难以计数。实际上,以今天将私法作为市民社会基本法的观点来看,这些都是一些无谓的争论。私法本身包含了所有与建构市民社会有关的“私人性”的法律,具有其自身的一般价值和完整体系,是可以作为一个整体的理论而存在的。而且,这种理论也并不排斥具有一些“社会性质”但以“私的”价值为追求目标的成分(如反垄断法和反不正当竞争法)。

《私法》倡导将私法作为一个整体的学问进行整合性研究,特别重视私法基本理论,是非常有创见、有理论品位的系列出版物。事实上,现在提交到全国人



大常委会审议的民法草案出现了一些立法随意性倾向,也是缺乏私法一般理论研究、特别是缺乏将私法作为一个整体进行研究的结果。没有对私法制度、私法理论与私法精神的统摄性研究,就很难保证民法典有一个完备的体系,民法也就会失去作为市民社会一般法所应当具有的包容性,也很容易使我们在制订中国民法典的过程中迷失方向。

在这个意义上,我欣喜地关注着《私法》的诞生与成长,希望《私法》能一如既往地奉行严格的学术标准和严谨的学术规范,为中国法学的发展留下一笔厚重的财富。

梁慧星

2003年4月



目 录

〔专题研究：民法法典化〕

论我国不动产登记制度中的主要缺陷

——写在物权法通过以后 于海涌/ 1

〔论文〕

人事保证制度研究 刘子平/ 19

康德“理性占有”思想对物权观念的影响 王玉花/ 101

自然权利与近代民法学上的权利本位 李中原/ 127

〔评论〕

民间调解与民法实现 张振国 武建敏/ 149

民初法人制度与庙产制度结合初考 林达丰/ 181

从民法的角度看征收 〔沙俄〕M. B. 维涅茨安诺夫/ 205

〔编后记〕

法律是一种思维的幸福 易继明/ 271



Contents

Monograph: Codification of Civil Law

- On the Major Defects of Registration of Real Estate in China
..... by Yu Haiyong/ 1

Articles

- A Study on the Personnel Guarantee Institution
..... by Liu Ziping/ 19
- The Influence of Kant's Thought "Reason Possession" on
the Concept of Real Right by Wang Yuhua/ 101
- Natural Right and the Right- centralism in the Modern
Science of Civil Law by Li Zhongyuan/ 127

Essays

- Folk Mediation and Civil Law Realization
..... by Zhang Zhenguo Wu Jianmin/ 149
- Evolution of Temple Property's Legal Status from 1911 to 1925
..... by Lin Dafeng/ 181
- Expropriation According to Civil Law by M. B. Vinets Annuofu/ 205

Afterwords

- Law is a Kind of Happiness in Thought by Yi Jiming/ 271



论我国不动产登记制度 中的主要缺陷

写在物权法通过以后

内容摘要:不动产登记是物权对世效力和公示原则的基本要求,但我国尚无不动产登记法。目前我国不动产登记制度中的明显不足就是理论基础模糊不清,制度设计简单粗糙,缺乏可操作性。现行有关不动产登记的法律不仅零散,而且存在不少错误,有的甚至违反物权法的基本原则,这种制度缺陷直接危及当事人的切身利益与市场交易的秩序与安全。本文分析了我国不动产登记制度中存在的主要缺陷,以期有利于完善我国的不动产登记制度。

关键词:不动产登记 物权变动 物权公示

Abstract: The registration is the basic requirement for real estate because of the absolute effectiveness and publication principle of right in rem, but up till now China have not adopted the law of registration of real estate. At present, the major defects in registration are as follows: the basic theory is not clear, the legal arrangement is simple and scattered, some arrangement is not easy to execute, and some arrangement even violates the basic principles of right in rem. These defects are harmful to the interests of the party concerned, and this is unfavorable to establish an order and safe market for transferring of property. The paper analyses the major defects in registration of real estate so as to improve it in China.

Key Words: Registration of Real Estate, Transfer of Property, Publication of Real Right

* 于海涌承担的中国博士后科学基金项目《不动产登记立法研究》的阶段性研究成果。

** 于海涌,中山大学法学院副教授,中国政法大学博士后。



我国刚刚出台物权法,还没有制定专门的不动产登记法。总体而言,物权法关于不动产登记的规定十分简单,甚至对一些棘手的问题采取了搁置处理的方式。目前我国不动产登记制度中的明显不足就是理论基础模糊不清,制度设计简单粗糙,缺乏可操作性。时至今日,除物权法的规定外,我国的不动产登记制度主要散见于《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《森林法》、《草原法》、《担保法》、《土地管理法实施条例》等法律和行政法规之中;至于专门的不动产登记规则,主要有国家土地管理局发布的《土地登记规则》和建设部制定的《城市房屋权属登记管理办法》等部门规章;此外还有各省、市、自治区、各部委以及一些较大城市制定的地方性法规、规章、通知、决定、批复等。总之,由于没有统一的登记机构和统一的登记规则,这就很容易出现政出多门、各自为政的混乱局面,各种登记规则中就难免出现重复、矛盾、不协调等现象,有的规则不仅不够科学,甚至违物权法的基本原则。如果试图在我国建立比较完善的登记制度,还要依赖将来出台的不动产登记法,这表明我国不动产登记制度中的一些缺陷还将在经历较长一段时间后才能逐步消除。本文分析了我国不动产登记制度中存在的诸多缺陷,以期对完善我国的不动产登记制度有所裨益。

一、基础理论模糊不清

物权变动在我们的日常生活中时常发生,但当我们仔细地去思考其中的法学理论问题时,却意外地发现看似简单的事实背后,其隐含的法律理论却错综复杂。究其原因,主要是因为:物权变动往往同时涉及物权和债权两个领域,债权往往是物权发生变动之原因,而物权发生变动往往又是债权履行之结果。我们不难发现物权变动其实并不纯粹地属于物权法的范畴,也不纯粹地属于债权法范畴,而是跨越两大财产法领域而处于物权法与债权法的交叉口上。以此为基点,法律对物权变动进行调整的困难就会逐渐明晰:仅仅具有相对性的债权何以最终能够导致具有绝对性的物权得以变动?这个交叉口就自然而然地成为各国物权立法分道扬镳的起点。各国往往因为坚持不同的基本理论而导致立法体例中的制度设计相距甚远,而学者间的观点也往往针锋相对,莫衷一是。

我国的物权立法究竟应当采用何种物权变动模式,中国的学术界出现了百家争鸣的局面。首当其冲的是对物权行为理论的认识问题。对于应否采用物权行为理论,有学者力主采用德国物权行为理论,认为物权行为理论是可以解决我国目前物权法领域中争论的科学理论,力主以物权行为理论为基础建立



“登记成立主义”的物权变动模式；^{〔1〕}另有学者则声称在我国的物权立法中无论如何不能把德国的物权行为理论搬到中国的土壤中来。^{〔2〕}有意思的是，在反对物权行为理论的阵营中，学者之间的意见也有重大分歧，对于究竟应当如何选择适合我国的物权变动模式，一部分学者主张采用“登记对抗主义”，另一部分学者则主张采“折中主义”。^{〔3〕}此外，对于不同的变动模式，用学者认为在立法中可以多种登记模式并用，也有学者认为，登记模式应当整齐划一，多头并用将导致操作上的困难。^{〔4〕}这场学术争论最终因物权法的出台而暂时告一段落，物权法第9条最终确立了“折中主义”的核心地位。由于“折中主义”将登记作为物权变动的生效要件，有效地解决了登记对抗主义缺乏公示的弊端，同时又避免了承认物权行为理论的诸多争议，其具有简捷实用的优点，但这种物权变动模式能否在理论上可以自圆其说则另当别论。“折中主义”模式首先遇到的困难就是无法回应物权行为理论的责任：债权行为仅对债权法律关系的当事人具有约束力，那么债权行为何以引起绝对权之变动？这个问题可能会成为物权行为理论攻击折中主义的重磅炸弹。坚持“折中主义”模式的学者可能会解释说，仅凭债权行为本身并不能引起物权变动，债权行为必须和登记结合在一起才可以引起物权变动，所以物权变动并不是纯粹由债权行为所引起，正是因为存在登记这种公示方式，所以才保护第三人的利益，物权变动才可以因此而具备产生排他性效力的合理性基础。这种解释似乎可以跨越物权和债权之间的鸿沟，但问题并没有彻底解决，随之产生的疑问是：登记的性质是什么？显然，登记并非债权行为的成立要件或生效要件，而是确定物权效力的关键因素。既然登记在引起物权变动中发挥了举足轻重的作用，那么登记无疑应当是引起物权变动的法律事实。法律事实，无非是事件和行为两种形态，也就是说，登记要么是行为，要么是事件。显然登记与人的意识有关，不可能是事件。如果认为登记是一种行为的话，那么它是否是法律行为？如果登记是法律行为的话，那么在登记中是否存在引起物权变动的意思表示？如果登记中存在关于物

〔1〕 参见孙宪忠：《再谈物权行为理论》，载孙宪忠著：《论物权法》，北京：法律出版社2001年版，第156页。

〔2〕 参见梁慧星：《我国民法是否承认物权行为》，载梁慧星著：《民法学说判例与立法研究》，北京：中国政法大学出版社1993年版，第127页。参见王利明：《物权法论》，北京：中国政法大学出版社1998年版，第60页。另参见陈华彬：《论基于法律行为的物权变动——物权行为及无因性理论研究》，载梁慧星主编：《民商法论丛》第6卷，北京：法律出版社1997年版，第146页。

〔3〕 参见郭明瑞：《物权登记应采用对抗效力的几点理由》，《法学》2005年第4期；另参见王轶：《物权变动论》，北京：中国人民大学出版社2001年版，第48页。

〔4〕 参见梁慧星：《中国物权法草案建议稿——条文、说明、理由与参考立法例》，北京：社会科学文献出版社2000年版，第109页；参见王利明主编：《中国物权法草案建议稿及说明》，北京：中国法制出版社2001年版，第182页。参见肖厚国：《物权变动研究》，北京：法律出版社2002年版，第447页。



权变动的意思表示,那么登记是否是物权行为?针对诸如此类的问题,折中主义恐难以在理论上给出清晰的答案。

法学界之所以对登记制度的设计存在如此天壤之别,主要的原因在于至今尚未在法学界形成普遍认可的基础理论,基础理论的模糊不清,自然会导致制度设计的混乱局面。^{〔5〕}虽然中国的物权立法已经确立了折中主义模式的地位,但这并不意味着其理论上正确。相反,关于物权变动的理论争议不仅没有尘埃落定,不同的争论将在物权立法结束之后继续深入进行,甚至对于双方均表示赞同的法律用语构建的同一制度(例如《物权法》第15条关于区分原则的规定),不同的理论仍将对其内涵作出不同的解说;司法机关援引同样的法律条款,可能也会因为采用不同的理论支撑而有不同的判决结果。由此可见,为我国的登记制度寻找科学理论基础的工作远没有结束。

二、多头管理,分级登记

《物权法》第10条虽然明确规定对不动产实行统一登记制度,但对于统一登记机构仍然采取了搁置处理的方法,究竟哪一个机构是统一的登记机构尚不明确。预计我国目前“多头管理、分级登记”的体制仍然要持续相当一段时间才能够逐步消除。目前我国不动产登记部门主要是依据行政管理的职能来确定,由于土地、房屋、森林、草原、海域等不动产分别属于不同的政府职能部门进行行政管理,关于不动产的登记也就相映地分散在不同的行政机关。^{〔6〕}对于登记机关来说,在登记中又往往可以收得一定的登记费用,在一定程度上又可以缓解目前我国行政机关经费紧张的局面,因此不同的行政机关在争夺登记权限方面又有一定的利益驱动。根据我国现行的法律,至少存在以下主要的不动产登记机关:土地管理部门、房产管理部门、林业管理部门、草原管理部门、海洋行政管理部门、地质矿产管理部门、公证部门以及县级以上人民政府规定的部门。

登记机关不仅分布在不同的行政部门,在同一行政部门内部还存在级别的划分,并进行分级管理。例如我国《城市房地产管理法》第60条就规定:“以出让或者划拨方式取得土地使用权,应当向县级以上地方人民政府土地管理部门申请登记。”县级以上人民政府就应当包括县级人民政府、市级人民政府、省级

〔5〕 参见于海涌著:《绝对物权行为理论与物权法律制度研究》第一章“典型物权变动模式的分析检讨”,北京:北京大学出版社2006年版,第3页以下。

〔6〕 1998年,地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局合并组建为国土资源部,但多头管理的问题依然存在。