

地籍管理丛书

土地登记

理论与方法

樊志全 主编
中国农业出版社





《地籍管理丛书》

土地登记 理论与方法

樊志全 主编

◆ 中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

土地登记理论与方法/樊志全主编. —北京: 中国农业出版社, 2002.10

(地籍管理丛书)

ISBN 7-109-07868-X

I. 土... II. 樊... III. 土地登记 - 基本知识 - 中国 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 087470 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

2003 年 1 月第 1 版 2005 年 10 月北京第 5 次印刷

开本: 850mm×1168mm 1/32 印张: 17.75

字数: 451 千字

定价: 27.70 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

《地籍管理丛书》

编委会人员组成

主 任 李 元

副主任 樊志全 程 烨

委 员 高延利 赵 龙

魏淑英 韩永顺

何 平 佟绍伟

温明炬 沙志刚

《土地登记理论与方法》

主 编 樊志全

副 主 编 魏淑英 何 平

编写人员 (以姓氏笔画为序)

王广华 王 军

孙建宏 李万东

杨继英 何 平

陈现宾 张显胜

金夏萍 赵久田

赵 龙 姜 栋

樊志全 魏淑英

前 言

土地是人类经济社会可持续发展的重要物质基础，关联各行各业，涉及千家万户，影响千秋万代。土地登记是土地产权管理的核心环节，是国家依照法定的程序，将土地权利及其变更事项记载于专门的簿册，以加强政府对土地的有效管理，维护土地权利人合法权益的一项重要法律制度我国自20世纪80年代末开始实施土地登记，经过艰苦不懈的努力，土地登记制度不断发展和完善，相关基础工作日益坚厚和扎实，人们的土地登记意识明显增强。目前城镇土地登记已基本完成，农村集体土地所有权登记正蓬勃展开。土地登记在我国国民经济和社会发展中发挥了重要作用，有效地维护了社会主义土地公有制，保障了正常的土地市场秩序，保护了有限的耕地资源，促进了经济发展和社会稳定。当前，经济全球化日益深入，科技进步日新月异，我国已加入了世界贸易组织，正在向着社会主义现代化建设第三步战略目标迈进。这些，都对我国的土地登记工作提出了新的更高的要求。如何适应新形势的需要，进一步建立健全我国的土地登记制度，更好地为经济社会发展服务，是我们面临的一项十分重大的课题。本书较系统地介绍了我国土地登记的基本理论，详细阐述了各种类型土地登记的程序和方法，是对我国土地登记理论和实践的最新总结。

本书主要作为人民政府土地行政主管部门土地登记人员以及社会上从事法律服务和土地登记代理人员的土地登记工具书和培训教材，也可作为广大土地权利人及有关人员了解土地登记的理论与方法，维护自身权益的参考手册。本书的出版对土地登记工作具有重要指导意义。

本书编写过程中，得到了王世元、马克伟、胡存智、向洪宜、刘育成、林增杰等专家学者的热心指教，在此表示衷心的感谢。

2002年11月1日

目 录

前言

第一章 概论	1
第一节 土地登记的概念、目的和意义	1
第二节 土地登记的历史沿革	4
第三节 土地登记的法律依据及效力	9
第四节 土地登记的特点与基本原则	18
第五节 土地登记的内容	22
第六节 土地登记的基本单元和土地登记机关	30
第七节 土地登记的分类	34
第八节 我国土地登记相关工作制度	36
第九节 土地登记规范化	38
第十节 世界土地登记制度比较	40
第二章 土地登记的程序	45
第一节 土地登记申请	45
第二节 地籍调查	59
第三节 权属审核	87
第四节 注册登记	95
第五节 核发或更改土地证书	103
第三章 初始土地登记	111
第一节 初始土地登记概述	111
第二节 初始土地登记申报	113
第三节 初始土地登记公告	115
第四节 特殊情况处理	118

第四章 土地使用权、所有权和土地他项权利设定登记	120
第一节 划拨国有土地使用权设定登记	121
第二节 出让国有土地使用权设定登记	132
第三节 国家作价出资(入股)国有土地使用权设定登记	139
第四节 国家租赁国有土地使用权设定登记	142
第五节 国家授权经营国有土地使用权设定登记	145
第六节 集体土地所有权和集体土地使用权设定登记	148
第七节 土地使用权抵押权设定登记	154
第八节 土地使用权出租权设定登记	161
第五章 土地使用权、所有权和土地他项权利变更登记	165
第一节 划拨国有土地使用权变更登记	165
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	171
第三节 集体土地所有权及集体土地使用权变更登记	177
第四节 土地他项权利变更登记	180
第六章 名称、地址和土地用途变更登记	184
第一节 名称变更登记	184
第二节 地址变更登记	187
第三节 土地用途变更登记	191
第七章 注销土地登记	198
第一节 注销土地登记的概念、种类	198
第二节 法律依据	199
第三节 注销土地登记的要点	200
第八章 其他土地登记	206
第一节 更正登记	206
第二节 补发或换发土地证书	209
第三节 地下建筑物和公路线路用地土地登记	210
第九章 土地证书查验	212
第一节 土地证书查验概述	212
第二节 土地证书查验程序	217

第三节 土地证书查验有关问题处理	223
第十章 土地登记公开查询	226
第一节 土地登记公开查询的意义	226
第二节 土地登记公开查询的法律依据和范围、方式	227
第三节 土地登记查询的程序	229
第四节 土地登记公开查询的有关要求	232
第十一章 土地登记代理	235
第一节 土地登记代理概述	235
第二节 土地登记代理管理	241
第三节 土地登记代理行业管理	245
第四节 土地登记代理服务程序与服务收费	247
第十二章 土地登记文件资料管理	249
第一节 土地登记文件资料管理概述	249
第二节 土地登记文件资料的收集、整理和保管	251
第三节 土地登记文件资料的利用和更新	255
第十三章 土地登记现代化	257
第一节 土地登记现代化的重要意义	257
第二节 土地登记现代化的可行性	258
第三节 土地登记（地籍）信息系统	259
土地登记范本	261
一、划拨国有土地使用权设定登记	263
二、出让国有土地使用权设定登记	278
三、国家作价出资（入股）国有土地使用权设定登记	291
四、国家租赁国有土地使用权设定登记	304
五、国家授权经营国有土地使用权设定登记	317
六、集体土地所有权设定登记	330
七、集体土地使用权设定登记（共用宗）	343
八、土地使用权抵押权设定登记	369
九、土地使用权出租权设定登记	385

十、划拨国有土地使用权补办出让手续的登记	404
十一、出让国有土地使用权变更登记	417
十二、集体土地所有权变更登记(土地调整)	430
十三、集体土地所有权变更登记(征地)	456
十四、荒地拍卖集体土地使用权变更登记	477
十五、名称变更登记	490
十六、地址变更登记	503
十七、土地用途变更登记	512
十八、土地使用权抵押权注销登记	528
土地登记实务	544
(一) 划拨国有土地使用权设定登记	544
(二) 出让国有土地使用权设定登记	545
(三) 划拨国有土地使用权变更登记	546
(四) 出让国有土地使用权变更登记	547
(五) 土地使用权分割登记	548
(六) 土地他项权利(抵押权)设定登记	549
(七) 集体土地所有权变更登记	550
(八) 集体土地使用权抵押权设定登记	551
(九) 土地用途变更和使用权变更登记	552
(十) 土地使用权注销登记	553
(十一) 更正登记	554
土地登记案例	554

第一章 概 论

第一节 土地登记的概念、目的和意义

一、土地登记的概念

依据《土地登记规则》，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。

这个概念可以从不同的角度来理解：

从政府管理的角度看，土地登记是国家依照法定程序将土地的权属关系、用途、面积、使用条件、等级、价值等情况记录于专门的簿册，以确定土地权属，加强政府对土地的有效管理，保护权利人对土地合法权益的一项重要法律制度。

从土地权利关系人的角度看，土地登记是指土地权利人或土地权利变动当事人按照法律的规定，向国家主管机关提交申请书及有关的产权证书、协议书（或让与书）、契证，要求登载记录土地权利或权利变动事项，该机关经审查确认无误后，将土地的权利或权利变动事项记载于国家土地登记册的法律过程。

二、土地登记的目的和意义

土地位置固定，不可移动。土地交易的对象实质上不限于土地实物本身，还包括有关土地的各种权利。此外，土地还有价值大、用途重要，对权利人乃至整个社会关系重大的特点。鉴于以上特点，要求国家必须采取一种稳妥、有效的制度，来保护土地正常的财产归属和利用关系，维护土地市场交易的正常秩序。这种稳妥、有效的措施（实践已证明）就是把土地的每一项权利及其变动事项都记载到国家专门的簿册上，即实施土地登记制度。

土地登记是一项法律制度，按照民法的有关理论，它的根本目

的是公示。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，其他人均有权利义务人，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。

最早实施土地登记的目的并不是为了土地权利及权利变动的公示，尽管土地登记也表现出确认土地产权的作用，但主要是为了课税——按照土地权利人拥有的土地的数量和质量课征土地税。随着社会的发展，土地登记在确认土地产权、维护土地市场交易秩序方面发挥的作用越来越重要，物权公示逐渐成为土地登记最根本意义之所在。今天，土地登记的根本目的在于确认土地权属，赋予土地产权以法律效力，维护社会主义公有制，保护土地权利人的合法权益，维护土地市场交易秩序以及为合理有效地管理和利用土地提供依据。

三、土地登记在我国国民经济和社会发展中的作用

我国目前实行的土地登记是一种以国家强制力为后盾，积极主动的行政法律措施。1987年，原国家土地管理局根据我国《宪法》、《土地管理法》和《民法通则》的有关条款，制定了《土地登记规则（试点草案）》，并于1989年正式颁布实施。1995年，又根据我国土地使用制度改革和土地市场发展的实践，对《土地登记规则》进行了修订，并予以重新发布。依据《土地登记规则》及其他一些规范性文件，我国开展了全国性的初始土地登记工作，基本建立了初始地籍管理制度，并逐步从大规模的初始土地登记向日常土地登记转变。我国十几年的土地登记实践表明，土地登记在理清产权关系，保障土地权利人的合法权益，维护社会主义土地公有制，

深化土地使用制度改革,防止国有资产流失,以及培育和规范土地市场、维护社会稳定等方面具有极其重要的作用,在我国国民经济和社会生活中有着十分重要的意义。

首先,通过土地登记对土地权属关系的确认,维护了土地的社会主义公有制,保护了土地权利人的合法权益。我国《宪法》和《土地管理法》规定,中华人民共和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。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,明确了国家所有土地和集体所有土地的产权范围,确认了依法使用土地的使用者的土地使用权,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,为维护土地的社会主义公有制、维护土地权利人的合法权益提供了重要的法律依据和保障。

其次,通过土地登记对土地权利变动关系的确认,保护了土地产权交易安全,维护了土地市场交易秩序。我国1988年七届全国人大一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》把《宪法》第十条第四款“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”修改为“任何组织或者个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地的使用权可以依照法律的规定转让”,这就从法律上规定了土地使用权可以交易。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,即把关于土地权利的变动事项记录到国家土地登记簿上,并发生产权变动的法律后果,从而保护合法的土地交易,维护土地交易的正常秩序。

第三,土地登记是对房地产市场实施有效监管的关键措施。我国《城市房地产管理法》规定,房地产转让、抵押,当事人应当按规定办理权属登记。在办理权属登记的过程中,通过土地登记对房地产市场进行监管,对房地产交易的合法性进行审查,从而有效制止房地产市场中的不法交易行为。

第四,土地登记是土地用途管制的重要组成部分。通过土地登记,可以有效地保护耕地。按照我国的法律法规,土地用途是土地登记的重要内容之一,农业用地转变为非农业建设用地当然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的,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。

第五,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

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~前2 700年,国王(尊称法老)每二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。

大约在公元前9世纪至前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，把土地测量当做最紧急事务。当时王朝官吏及诸州政府，有许多开始进行土地调查，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。英国政府土地登记局及所属各处，都是垂直领导，一统到底；而且房随地走，一并登记；各级登记部门不吃“皇粮”，自给有余。仅 1987 至 1988 年登记费收入就达 1.4 亿多英镑，开支 1.2 亿英镑。土地登记局成立后，只有一年收不抵支。

美国在 1785 年 5 月 20 日，开始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、遗产剖分及公家铁道公司收用土地，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。

越南自古有田赋之制，税额依耕地面积而定。1802 年，颁发嘉隆律令，改正税制，调查户籍，区分土地为上中下三级。越南土地登记方法有两种，一种是原来旧法，一种为试行创始于澳洲，后行于英国殖民地的托伦斯登记法。

纵观历史，世界多数国家的地籍管理大体都经历了税收地籍、产权地籍和多用途多目的地籍三个阶段。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；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；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。随着科技的发展，特别是计算机、航测、遥感技术的发展与广泛应用，地籍的内容及其应用范围大为扩展，远远突破税收、产权地籍的局限，并逐步向技术、经济、法律综合方面发展，其手段也逐步被光电、遥感、电脑和缩微技术等代替。据国土资源部信息中心的信息资料统计，欧洲 40 个国家都颁布了地籍管理、土地登记的法律、法规、条例，其中绝大多数国家专门颁布了《地籍法》、《土地登记法》，而且都设立了地籍局、地籍所、地籍办公室等专门的地籍管理机构。特别是德国正在全面建设地籍管理信息系统，通过现代技术手段使工作效率大大提高。

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，是历代封建政府的立国之本。据史料记载，早在公元前 4 000 年至前 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