

中国地产丛书

中国 土地登记手册



向洪宜 主编

改革出版社

(京)新登字 053 号

责任编辑 张艳华

封面设计 范树军

中国土地登记手册

向洪宜 主编

*

改革出版社出版发行

(北京东城安德里北街 23 号)

唐山市胶印厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 13.125 印张 300 千字

1994 年 4 月第 1 版 1994 年 4 月第 1 次印刷

印数:10000 册

ISBN7-80072-558-8/F·319

定价:15.8 元

简 介

《中国土地登记手册》是根据国家土地管理局颁布的《土地登记规则》、《城镇地籍调查规程》、《关于变更土地登记若干规定》和总结我国近年来土地登记的实践经验编写成的,本书全面、系统、详细地阐述了我国土地登记制度的理论、内容和方法。

全书共分十章:第一章主要介绍了土地登记的目的、意义、法律依据、法律地位以及土地登记中的一些基本原则。第二章、第三章介绍了初始土地登记的程序、内容、方法,地籍调查的基本方法及初始土地登记中的主要表格及填写方法。第四章、第五章、第六章、第七章、第八章、第九章介绍了变更土地登记的概念,申请、调查、审核、注册登记,更改、换发土地证书和核发他项权利证书的基本操作方法。第十章介绍了土地登记资料的管理、归档、利用、借阅的内容和方法。同时书后附有土地登记表格填写实例和有关土地登记文件汇编等。

本手册全面系统地介绍了我国土地登记运作的内容和方法。方法规范,操作性强。该手册是与《土地登记规则》、《关于变更土地登记若干规定》配套使用的、不可缺少的工具书,其主要对象是各级土地管理部门的土地登记工作人员,同时,也可供大专院校师生、科研人员参考使用。

序

土地问题的核心是产权问题。土地产权始终是历代统治者和劳动人民共同关心的问题。国家通过土地登记确认土地产权,强化土地管理,明确土地产权关系,维护土地所有者和使用者的合法权益。土地所有者和使用者通过土地登记,在法律上取得国家政权对其土地所有权和使用权的确认和保护。

世界各国都实行土地登记制度,中国土地登记也有上千年的历史,由于历史原因,我国从 50 年代中期中断了这项工作,以至造成土地产权关系不明,土地权属紊乱,导致土地资源浪费,土地资产流失,土地纠纷不断。1986 年我国《土地管理法》颁布实行,恢复了土地登记,成为人民政府管理土地的核心内容。特别是建设社会主义市场经济,改革土地使用制度,建立土地市场以来,这项任务的重要性和紧迫性愈益显示出来。与所有市场经济发达国家一样,土地登记制度是管理、规范土地市场的主要手段。

土地登记之所以能够成为土地管理的核心内容,在于土地依法登记具有很高的权威性和公信力,在于其程序的严肃性、方法的科学性、内容的准确性和最后成果的合法性。要达到这些要求,必须严格按照法律、法规及有关技术规范的规定进行。国家已经颁布了《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》和《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,国家土地局也颁布了《土地登记规则》、《变更土地登记的若干规定》、《城镇地籍调查规程》、《城镇土地定级规程》和《城镇土地估价规程》等技术标准,依照这些法律、法规和规程标准,各地已全面开展了土地登记工作,取得了很大成绩,但由于土地权属内容的

复杂性和变更形式的多样性,有些登记工作还不够规范,势必影响土地登记的法律效力,并会留下新的土地纠纷,产生权属混乱的隐患。为了土地登记的规范化、制度化,国家土地局地籍司组织编辑了《中国土地登记手册》。这本书作为实施《土地登记规则》和《变更土地登记若干规定》的操作手册,我认为是很必要的。

《中国土地登记手册》是土地登记工作的工具书,也可称为土地登记工作操作指南。这本书的编者,既有研究和起草土地登记法规和技术标准的人员,也有从事实际操作土地登记的人员,因此该书在理论和实践的结合上有一定深度,全书三部分内容从概念、程序到实例,应用法律、法规和规定都简明清晰,通俗易懂,使用方便,非常适于基层土地登记工作人员随身备用,学习参考。也可作为土地登记培训教材。土地中介机构和房地商以及土地所有者、使用者都可以通过阅读此书了解土地登记的法律、法规,掌握必须的
土地登记常识。

随着土地使用制度改革的不深化和土地市场的建立,土地登记工作将进一步显示其规范土地市场的重要法律地位和作用。同时,市场经济的发展以及法律、法规的逐步完善和技术手段的现代化必将对土地登记规范化、制度化提出更加严格的要求。我预祝这本书对加速我国土地登记工作朝着法制化、规范化及现代化的方向发展,为我国早日建立适应社会主义市场需要的地籍管理制度作出贡献。

马克伟

1994年6月

目 录

第一部分 土地登记程序与方法	(1)
第一章 土地登记概论	(3)
第一节 土地登记的概念、目的,意义	(3)
第二节 土地登记的特点	(5)
第三节 土地登记所遵循的几项原则	(7)
第四节 土地登记的内容	(8)
第五节 土地登记分类	(20)
第六节 土地登记的执行机构与土地登记申请	(21)
第七节 土地登记的基本单元	(23)
第二章 初始土地登记	(25)
第一节 初始土地登记程序	(25)
第二节 初始土地登记的准备工作	(32)
第三节 初始土地登记公告	(36)
第四节 初始土地登记申报	(39)
第五节 地籍调查	(55)
第六节 权属审核	(80)
第七节 注册登记、颁发证书	(88)
第三章 初始土地登记主要表格与填写方法	(92)
第一节 初始土地登记中的主要表格及相互关系	(92)
第二节 初始土地登记表格的填写	(93)
第四章 变更土地登记概述	(100)
第一节 变更土地登记的概念与特点	(100)
第二节 变更土地登记的类型	(102)
第三节 变更土地登记程序	(104)

第五章 变更土地登记申请	(106)
第一节 变更土地登记的申请人、申请时间 及提交的文件资料.....	(106)
第二节 变更土地登记申请书.....	(114)
第三节 变更土地登记申请的方法.....	(116)
第六章 变更地籍调查	(118)
第一节 变更地籍调查的内容及依据.....	(118)
第二节 变更地籍调查的方法和要求.....	(118)
第七章 变更土地登记的审核	(122)
第一节 变更土地登记审核的内容和方法.....	(122)
第二节 变更土地登记审批表.....	(129)
第八章 变更土地登记的注册登记、核发证书	(131)
第一节 注册登记的依据和方法.....	(131)
第二节 核发证书.....	(135)
第九章 几种变更土地登记的方法	(138)
第一节 土地使用权出让登记.....	(138)
第二节 土地使用权转让登记.....	(139)
第三节 土地使用权出租登记.....	(141)
第四节 土地使用权抵押登记.....	(142)
第五节 划拨土地使用权交易的土地登记.....	(143)
第六节 改组或新设股份制企业的土地登记.....	(145)
第七节 企业兼并的土地登记.....	(146)
第八节 破产企业的土地登记.....	(146)
第九节 联建中的土地登记.....	(147)
第十章 土地登记资料管理	(148)
第一节 土地登记资料管概述.....	(148)
第二节 土地登记资料的收集与整理.....	(150)
第三节 土地登记资料的保管和利用.....	(155)

第二部分 土地登记表格填写实例	(159)
1. 实例一 国有土地使用权(共有使用权)登记.....	(161)
2. 实例二 国有土地使用权登记.....	(184)
3. 实例三 集体土地所有权登记.....	(205)
4. 实例四 集体建设用地使用权登记.....	(225)
 第三部分 土地登记文件选编	 (245)
一. 有关法规	(247)
1. 中华人民共和国宪法(节录)	
2. 中华人民共和国土地管理法(节录)	
3. 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例	
4. 中华人民共和国土地管理法实施条例	
二. 中共中央、国务院文件.....	(266)
1. 中共中央、国务院关于加强土地管理制止乱占耕地的通知	
2. 国务院办公厅关于印发国家土地管理局职能配置内设机构和人员编制方案	
三. 有关部门文件	(275)

第一部分

土地登记程序与方法

第一章 概 述

第一节 土地登记的概念、目的、意义

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、等级、价值等情况登记于专门的册簿,以加强政府对于土地的有效管理,保护权利人对于土地合法权益的一项重要行政管理制度的。

土地登记最初是国家为了维护土地私有制而建立的一种土地行政管理措施。例如在封建社会的土地登记制度是为了维护封建地主对土地的占有制,以保证代表封建地主贵族阶级利益的国家实行兵役制和地税制等政策的实施。随着资本主义的发展,资本主义各国所实行的近代土地登记制度,尽管具体内容有所不同,但其根本目的是为了保护资产阶级对土地的占有制,为促进地产交易、自由买卖、出租、抵押和分摊土地税服务。

社会主义国家的土地登记制度,虽然形式上也是将土地的权利等状况记录于政府登记簿上,但与资本主义国家的土地登记有着本质上的区别,社会主义国家通过土地登记,确认社会主义的土地所有权和土地使用权,维护社会主义土地公有制不受侵犯,保护土地所有者、使用者的合法权益,为充分合理有效地利用土地提供法律依据。

1987年,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,制定了全国《土地登记规则(试行草案)》,根据改革开放和土地使用制度改革的新形势,经过试点、修改,1989年正式颁布了我国解放以来的第一部《土地登记规则》。

我国实行的土地登记制度是一种法律登记制度,它是一种以国家强制力为后盾,积极主动的行政法律措施。

我国自1986年实行城镇土地统一管理以来,开展了全国性的初始土地登记工作。这是建国后为强化土地行政管理,发展社会主义经济而采取的重大举措。通过多年的实践证明,土地登记工作为整顿产权关系,解决权属纠纷,规范市场行为,以及控制土地收益流失等方面发挥了显著的作用。

当前,我国正处于经济体制由计划经济向市场经济转变的重要时期,改革开放的政策促进了土地使用制度的改革,同时也给完善土地登记制度,加强土地登记工作,以及有效地保护产权利益和规范地产行为提出了新的任务。邹家华副总理代表国务院在全国土地管理厅局长会议上,针对整顿房地产市场的混乱现象搞好土地管理工作,提出了十项重要措施,并且突出强调“要切实加强土地登记工作”。为了能够充分的发挥土地登记工作在静态状态下确认产权和在动态状态下监护地产流转的权威作用,很有必要根据现行登记法规,在总结经验的基础上规范土地登记工作。

土地登记在我国国民经济和社会生活中有着十分重要的意义。

首先,它确认了土地产权属关系,是维护土地的社会主义公有制,保护土地所有者、使用者的合法权益的法律保障。我国是一个以公有制为主体的多种经济成份并存的国家,通过土地登记,确定了国家所有土地和集体所有土地的产权;分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、个人在土地上的权益范围,这就为保护土地权利人的合法权益提供了依据。土地权利一经土地登记即受法律保护,任何人不得侵占,为保护土地权利人的合

法权益提供了法律保证。同样的,通过土地登记,集体土地的权益也就可以得到有力的保护。

其次,它作为土地统管体制的主体内容,是土地实现全面、依法、统一、科学管理的一个重要条件。我国实行城乡土地统一管理的新体制,这在《中华人民共和国土地管理法》第五条中有明确规定“国务院土地管理部门主管全国土地的统一管理工作”。而土地登记是统一管理工作的最基本的内容,统一管理最基本的体现就是落脚在“土地登记”上。离开了土地登记这一环,我国城乡土地全面、依法、统一、科学管理将是一句空话。因此,唯有通过土地登记,才能最终实现城乡土地的统一管理。

第三,它建立了约束机制,是对房地产市场实施有效管理的关键措施。邹家华副总理把土地登记工作作为规范土地市场的第一项重要措施来抓,他强调指出,土地登记是依法规范房地产市场秩序至关重要的环节,是确认并保护土地产权的重要措施。并要求,每一宗地都要有户头,每发生一次交易就要办理一次登记。这样,政府对房地产市场才能实施有效的监督、管理,并使之规范化。

第四,它还是土地登记部门掌握土地动态变化的一个重要信息源,是土地管理职能的一项必要的内容,是土地管理业务主要的基础性工作,是促进人民安定团结、国家长治久安的有力一环。

第二节 土地登记的特点

在我国,现行的土地登记有着其鲜明的特点,主要有:

一、区域性。土地登记在法律上属于不动产登记;在登记的管辖上为地域管辖,即土地权利的登记由土地所在地政府的土地管理机关办理。

我国法规规定,土地登记必须在一定的行政区划内进行。《土

地登记规则》第三条规定,土地登记以县级行政区(含县级市、旗、自治县、市辖区)为单位组织进行。但具体工作由县级以上人民政府土地管理部门负责。就是说,土地登记必须实行属地管理。

二、完整性和连续性。如前所述,土地登记是土地管理部门代表政府依据国家法律、法规,运用法律手段,确认土地所有权、使用权及他项权利的过程。它是一种法律行为。同时,土地登记工作也是土地权属管理的唯一手段和重要的措施,是土地管理的一项重要基础性工作。土地登记,作为一项制度,它是由法律、法规、规章体系支撑的一个涉及面很广的系统工作,它的内容涵盖现行全部法律、法规要求,这就体现了它的完整性,同时由于需要动态监测管理,又必须不断进行变更土地登记,所以它不是一次性的工作,而是连续性工作。

三、强制性。土地是永久的而不可再生的国家资源,对人类生存和社会发展起着至关重要的作用,所以历代统治阶级对土地的管理极为重视,土地登记被称为法律登记,任何使用或所有土地的个人或单位,都必须遵照法律规定进行登记,尤其在社会主义土地公有制国家,土地登记不仅是维护土地使用者、所有者合法权益的一项措施,而且对土地的合理利用、维护社会的安定也具有重大意义。因此,对不依法进行登记的单位和个人,应由代表政府管理土地的权利机关,即执法机关强制执行。所以《土地登记规则》第三条规定,“国有土地使用者、集体土地所有者、集体土地建设用地使用者必须依照本规则规定申请土地登记”,第四十二条又规定“土地使用者、所有者凡不按规定如期申请初始土地登记的,按照非法占地的处理办法论处,对凡不按规定如期申请变更土地登记的,除按违法占地处理外,视情节轻重报经人民政府批准,注销土地登记,吊销土地证书。”这就是说,凡依照我国法律具有上述土地权利的全民所有制企业,集体所有制企业,农民集体经济组织,国家机关、事业单位、社会团体、中外合资企业、合作企业和外资企业,城

乡居民个人以及在我国境内的一切外国驻华机构要按期申请办理土地登记手续,逾期不进行登记申请的,按规定予以惩罚。

四、可信性。土地管理部门对土地登记的申请,要严格按《土地登记规则》规定的程序组织地籍调查,并根据地籍调查结果,对土地权属、面积、用途等进行全面的实质性的审查,并将审查结果予以公告。公告期满,报经人民政府批准,进行注册登记,颁发土地证书。因此,凡经土地登记的土地使用权、所有权和他项权利都能保证真实可靠,具有很强的公信力。

第三节 土地登记所遵循的几项原则

一、依法的原则。我国实行的土地登记,其依据就是现行的法律、法规。土地产权人在维护自己的利益时需要依据法律条款;土地登记工作人员在执行公务时,也要依据法律来规范自己的行为。这就是说,土地登记是用法律把登记对象和登记人员统一在一起。

此外,土地登记非同于一般的登记,经过登记后的地产权利受到法律保护,具有排它性的法律效力,所以要求土地登记的申请书和其当事人的意思表示必须采用书面形式,申请人必须提出依据,申请内容必须经过审查。核准后方能确权登记。这些要求正是为了维护土地登记在法律上的严肃性和公正性而体现出来的依法原则。

现行土地登记的法律基础包括《宪法》、《民法通则》、《土地管理法》及其实施条例、国务院 55 号令《土地登记规则》、等一系列法律和法规。

二、申请的原则。土地权利人要求政府土地管理部门保护自己的合法权益必须要有明确的意思表示,即提出登记的申请,由于土地登记是受国家强制力支持的行政管理措施,所以,不申请登记的

土地权利非但不受法律保护,而且对于逾期不申请登记的权利人还要给予处罚。

除法律另有规定外,一般都要由土地权利人和义务人提出申请,并经审查合格后才受理登记立案,申请方式有权利人单独申请和权利人与义务人共同申请两种,初始土地登记通常要用单独申请的方式,变更土地登记和他项权利登记则通常采用共同申请的方式。土地登记的申请原则对于政府从宏观上监控地产市场、规范市场行为具有积极的意义。

三、审查原则。土地登记是一项严肃的法律行为,必须严格审查。土地登记规定的审查有三个层次,一是初审,由土地登记工作人员负责;二是审核,由土地管理部门负责人负责;三是批准,由政府负责人负责。不经过审查的土地产权不能登记。

四、公示的原则。土地登记作为民事活动,具有广泛的社会性。由于确认和保护地产的合法权益,对于权利人和义务人都是十分严肃而又至关重要的,因此,在土地登记中确定公示的原则很重要,公示有利于当事人和登记机关的配合,同时也有利于社会的监督。

公示原则主要体现在登记的公开性上。如进行初始土地登记时公告登记时限、地点和申请须知;公告登记审查结果;公告基准地价等。此外,关于登记的地籍资料可以公开供人查阅。当然按有关规定,登记册和地籍调查表只可查阅副本。

第四节 土地登记的内容

土地登记内容,是指反映在土地登记簿内的土地登记对象质和量方面的要素。主要包括土地权利人拥有或使用土地的权属性质、权属来源、座落、界址、面积、用途(地类)、等级价格等,对于出

让的国有使用权还包括使用期限。

一、土地权属性质

我国实行土地公有制,依据现行法规,土地权属性质分为:集体土地所有权,国有土地使用权,集体建设用地使用权以及他项权利。

(一)集体土地所有权。

土地的劳动群众所有制实际上是指土地的农民集体所有制,表现在土地所有权上应是农民集体的所有权。集体土地所有权的主体只能是农民集体。所谓农民集体应具备三个条件:第一,必须有确定的组织形式和组织机构。如集体经济组织或者村民委员会。第二,应当具有民事主体资格。就是这个集体组织是被法律承认的,能够依照法律享受权利和承担义务。第三,集体成员应为农业户口的农村居民。

农民集体所有的土地,依照法律分别属于村农民集体、乡(镇)农民集体和村内两个以上的各农民集体所有。他们之间在土地所有权上是平等的、相互独立的,都是可以单独承担义务和享受权利的民事主体。

1. 村农民集体土地所有权。

村农民集体土地所有权属于全村农民集体所有,村农业生产合作社或者村民委员会等只能作为集体土地的经营和管理者。农民集体经济组织的法人机关或者法定代表人,也就是集体土地所有者的法定代表。

2. 乡(镇)农民集体土地所有权。乡(镇)农民集体所有的土地属于全乡(镇)农民集体所有,一般由乡(镇)办企事业单位使用,也可以由乡农民集体或个人使用。乡(镇)农民集体经济组织指的应是全乡(镇)性的、包括乡(镇)全体农民在内的经济组织,而不是一般意义上的乡(镇)企业。乡(镇)农民集体所有的土地,目前一般是由乡(镇)人民政府代管的,即由乡(镇)人民政府代行乡(镇)农民