

中国土地登记 基本知识

苏甦 编著

北京农业大学出版社

(京)第 164 号

中国土地登记基本知识

苏甦 编著

*

责任编辑 凤 梅

封面设计 郑 川

*

北京农业大学出版社出版
(北京市海淀区圆明园西路 2 号)

河北省定州市印刷厂印刷

新华书店经销

*

787×1092 毫米 32 开本 9 印张 200 千字

1992 年 5 月第 1 版 1992 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1—7000 册

ISBN 7—81002—351—9/C·4

定 价: 4.90 元

土地登記是地籍管理的
核心是管好土地的基本
必須認真抓

為中國土地登記基本知識題

王先進

序

土地登记,是依法确认土地所有权、使用权的法律注册登记,是维护土地的社会主义公有制,保护土地所有者、使用者合法权益的主要措施。为了适应工作的需要,苏甦同志根据《土地登记规则》、《城镇地籍调查规程》及有关法规文件的规定,结合工作实际,编写了《中国土地登记基本知识》。该书着重阐述了土地登记的概念、意义、内容、程序、方法、原则、历史沿革以及地籍调查、权属审核、纠纷处理、案例与分析、资料归档等,内容较为系统,有一定实用性。该书注意理论联系实际,文字简明易懂,适合县(市、区、旗)、乡(镇)土地管理人员阅读;亦可供从事土地管理的教学、科研以及其他有关工作的同志参考。

馬克伟

目 录

第一章 土地登记的概念	1
第一节 土地登记的概念与法律根据	1
第二节 土地登记的目的、任务与重要意义	4
第三节 当前我国土地登记的主要特点与基本原则	6
第四节 国内土地登记的历史沿革	8
第五节 国外的土地登记	13
第二章 土地登记的种类、内容和程序	23
第一节 土地登记的种类	23
第二节 土地登记的内容	27
第三节 土地登记的程序	33
第三章 土地初始登记的准备工作	35
第一节 土地初始登记的组织准备	35
第二节 土地初始登记的宣传发动	38
第三节 登记人员的培训,资料与物质的准备	40
第四章 土地登记的通知、申请与检查	43
第一节 土地登记的通知与申请书的发送	43
第二节 土地登记申请的法律依据与申请书的内容及含义	45
第三节 对土地登记申请的检查	47
第四节 国有土地使用权申报的必要性与可行性	48

第五章 地籍调查	51
第一节 地籍调查概述	51
第二节 地籍调查的准备工作	53
第三节 土地权属调查	54
第四节 城镇地籍测量	55
第五节 农村土地利用现状调查	73
第六章 处理土地权属问题的原则与方法	86
第一节 土地权属的概念	86
第二节 产生土地权属问题的原因与处理权属问题的迫切性和重要性	93
第三节 土地权属纠纷的类型与确权依据	95
第四节 确认土地权属的原则	97
第五节 调解处理土地权属纠纷的一般方法	99
第六节 解决土地所有权纠纷的可行方法	101
第七节 土地权属纠纷的典型案例分析	104
第七章 土地权属审核	124
第一节 土地权属审核的内容	124
第二节 土地权属审核方法与步骤	128
第八章 注册登记与颁发土地证书	131
第一节 注册登记人员的培训	131
第二节 注册登记的含义、程序与土地登记卡、土地证书的填写	132
第三节 土地登记卡、土地证书填写质量的检查、验收与土地证书的颁发	137
第九章 土地变更登记	139
第一节 变更登记的依据与申请的时间	139

第二节	变更登记的申请手续·····	141
第三节	变更地籍调查与登记发证·····	143
第十章	土地登记资料的归档·····	151
第一节	土地登记资料的概念·····	151
第二节	土地登记资料的整理·····	155
第三节	土地登记资料的保管与使用·····	162

附录

A. 有关的表、图、卡、证的格式 ·····	165
B. 土地登记规则(文字部分) ·····	231
C. 关于确定土地权属问题的若干意见 ·····	241
D. 城镇地籍调查规程(文字部分) ·····	249
E. 土地利用现状分类与含义 ·····	273
编后记·····	278

第一章 土地登记的概述

第一节 土地登记的概念与法律根据

一、土地登记的概念

目前我们国家进行的土地登记,主要是指土地的所有权和使用权以及其他权利的登记。是国家依照有关法律用来确认土地所有者的土地所有权和土地使用者的土地使用权的一种法律程序和手段。凡依法经过登记的土地所有权和使用权均受法律保护,任何人不得侵犯。

二、开展土地登记工作的法律根据

目前,在我国普遍开展的土地登记工作,主要依据是《中华人民共和国土地管理法》。《土地管理法》的第九条规定:“集体所有的土地,由县级人民政府登记造册,核发证书,确认所有权。”“全民所有制单位和个人依法使用的国有土地,由县级以上地方人民政府登记造册,核发证书,确认使用权。”“确认

林地、草原的所有权或者使用权，确认水面、滩涂的养殖使用权，分别依照《森林法》、《草原法》和《渔业法》的有关规定办理”。

《森林法》第三条规定：“全民所有的和集体所有的森林、林木和林地，个人所有的林木和使用的林地，由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认所有权或者使用权”。

《草原法》第四条规定：“全民所有制单位使用的草原，由县级以上地方人民政府登记造册，核发证书，确认使用权。集体所有的草原和集体长期固定使用的全民所有的草原，由县级人民政府登记造册，核发证书，确认所有权或使用权。”

《渔业法》第十条规定：“县级以上地方人民政府……，可以将规划用于养殖业的全民所有的水面、滩涂，确定给全民所有制单位和集体所有制单位从事养殖生产，核发养殖使用证，确认使用权。”

《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第七条规定：“土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止及有关的地上建筑物、其他附着物的登记，由政府土地管理部门、房产管理部门依照法律和国务院的有关规定办理。”该法第二十五条规定：“土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权分割转让的，应当经市、县人民政府土地管理部门和房产管理部门批准，并依照规定办理过户登记。”

国务院批转机构改革办公室《对建设部、国家测绘局与国家土地管理局有关职能分工意见的通知》中指出：“国家土地管理局，统一管理土地资源和城乡地籍、地政工作。”“土地权属管理，由国家土地管理局负责”。

国家机构编制委员会《关于印发国家土地管理局“三定”

方案的通知》中指出：“国家土地管理局主管全国土地的调查、统计、定级和登记，发证工作。”

中共中央、国务院一九八六年发出的《关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》中指出：“在全面清查非法占地的基础上，各地要对所有非农业用地进行登记和发证，建立健全地籍管理制度。”文件还提出，国家土地管理局“主管全国土地调查、登记和统计工作”。

这就是说，在全国开展土地登记发证工作，建立土地登记制度，并且由土地管理部门负责实施是有法律依据的，是《土地管理法》规定的，党中央、国务院给予的重要职责。

根据《土地管理法》等法律文件的有关规定，国家土地管理局于 1987 年又制定了《土地登记规则》（附录 B），《规则》不仅明确了土地登记的目的与意义，还具体的规定了我们国家土地初始登记与变更登记的程序和内容以及重要原则和各项工作的具体要求；指出了在土地登记过程中土地管理部门的职责和土地所有者和使用者的义务；规定了土地登记申请书、审批表、登记卡、土地证书的具体格式。这些具体规定和要求，为全面开展土地登记工作创造了条件，提供了具体的行为规范。

第二节 土地登记的目的、任务与重要意义

一、土地登记的目的、任务

起初，土地登记是统治者为了维护其统治地位，满足税收、摊派兵卒、车马等要求，而采取的一种强制措施。由此形成的地籍，一般称税收地籍。随着资本主义商品经济的发展，土地进入了流通领域，土地登记逐渐变为维护土地私人占有制度服务，通过登记，保护地主、资本家对土地的自由买卖、出租、典当、抵押等占有和支配的权利。这种登记，一般称做产权登记。由此形成的地籍叫产权地籍。我们国家目前开展的土地登记，其主要任务，是为了维护和巩固社会主义的土地公有制。通过土地登记，确认土地所有者的土地所有权和土地使用者的土地使用权，保护土地所有者和使用者以及他项权利拥有者的合法权利。

二、土地登记的重要意义

土地登记，不仅对加强土地管理有重要意义，而且具有很多的社会效益和经济效益。具体表现在以下几个方面：

(一)是一项很好的法制教育。土地登记在我们国家，自从土地实行公有制以来还是第一次，过去许多人吃惯了土地大锅饭，不懂得自己使用的或拥有的土地还要进行登记，也不明

白为什么要进行登记。通过土地登记,履行登记手续,让每个单位和个人都能明白,进行土地登记,既可以保护自己应有的权利,又是贯彻《土地管理法》的具体步骤,也是必须履行的义务,因而增强了人们的法制观念,做到知法、懂法、执法、守法、依法用地。

(二)土地所有者和使用者的合法权利能够真正得到保护。确认土地权属,划清土地的权属界限,是土地登记的重要步骤。因此,凡是依法经过土地登记的土地所有权或使用权皆是合法的,界址是清楚的。土地所有者和使用者,经过土地登记,领取了土地证书,便是办理了合法手续,取得了法律凭证。如其权利受到侵犯,土地所有者或使用者便可凭土地证书请求国家依法保护,土地管理部门处理土地权纠纷时,以及法院的判决,也要以土地证书和其它的登记资料作为具有法律效力的凭据。土地所有者和使用者的合法权益从而得到了真正的保护。

(三)土地登记资料,有多种用处。土地登记是在地籍调查的基础上进行的,经过地籍调查,可以查清城、乡土地的数量、质量、权属、用途、地类及其分布情况,这些可贵的资料,在土地登记中,经过验收、审查、核对,准确性高、可靠性强,不仅有利于进一步加强权属管理,搞好土地监察,而且能为土地利用规划,审批建设用地,依法、统一、全面、科学管理土地提供条件;更能给国民经济计划,土地有偿使用,征收土地使用税等,提供准确、可靠的依据。

(四)通过土地登记,确认土地权属,可以解决土地纠纷,消除土地权属紊乱,制止违法占地和控制非农建设用地,促进安定团结。

(五)土地登记是地籍管理的核心。要加强地籍管理,建立地籍管理制度,必须搞好土地登记。

第三节 当前我国土地登记的主要特点 与基本原则

一、土地登记的主要特点

(一)有强制性。土地登记在世界上,不少国家实行自愿的原则,不愿意的可以不登记。我们国家法定必须进行登记。这不仅在《土地管理法》第九条、第十条,《土地管理法实施条例》第四条中有规定,在全国《土地登记规则》的第四十二条中还明确规定:“土地使用者、所有者,凡不按规定如期申请土地登记的,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。”从这些规定中可以看出土地登记在我国不是自愿不自愿问题,而是强制的,必须进行的。

(二)有权威性。土地管理部门,按《土地管理法》规定,是进行土地登记的执法机关,因此从《土地管理法》在全国实施以后,凡在土地管理部门进行土地登记的,其土地所有权和使用权便是合法的,否则都是不合法的。也就是说只有在政府土地管理部门进行的登记才是最有权威的,而其它部门所谓的土地登记是不算数的,没有权威的。

(三)具有法律效力。我国的土地登记,属于法律登记,凡是在土地管理部门进行了登记和变更登记的土地所有权和使用权以及其他权利,皆受法律保护。《土地管理法》第十一条规定:“土地的所有权和使用权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯。”《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定:“土地使用者在支付全部土地使用权出让金后,应当依照规定办理登记,领取土地使用证,取得土地使用权。”该条例还规定:“依照本条例的规定取得土地使权的土地使用者,其使用权在使用年限内可以转让,出租、抵押或者用于其他经济活动。合法权益受国家保护。”从这些规定中可以看出,经过登记的土地所有权和使用权是有法律效力的。

二、土地登记的几项基本原则

(一)必须坚持统一性。土地登记是国家规定的一项制度,其登记内容、方法等都是国家统一制定的,各地不得随意更改。如“土地登记规则”,“地籍调查规程”的条文,土地证书、土地登记申请书、审批表、登记簿、登记卡的格式,皆是全国统一制定的,是必须严格遵守的。

(二)必须保持土地登记资料的现势性。土地初始登记完成以后,土地的权属、用途等,会很快发生变化,因此,应及时建立并坚持土地变更登记制度,通过变更登记、变更地籍调查,使初始登记资料,得到不断的相应变更,使土地登记资料,始终保持现势性。如果做不到这一条,不能建立并坚持土地变更登记制度,土地初始登记资料将会变成历史资料,活资料变成了死材料,从而失去了应有的使用价值。

(三)必须保证土地登记资料的可靠性。土地登记资料属于法律性文件,必须执行国家统一制定的“规程”、“规则”,经过严格的审核,达到一定的精度要求,保证其可靠性。确认土地权属也要有合法依据,理由充分,达到手续完备,准确可靠。土地登记资料,如果出现不实,失去可靠性,也就失去其法律作用,丧失了土地登记的重要意义。不仅如此,还会产生更多的问题,出现新的矛盾,并且给土地管理人员造成工作上的被动。

(四)必须保持土地登记资料的完整性。土地登记以宗地为基本单元,每宗地的登记资料汇集起来是一个整体。在地籍图上,在档案资料里,每宗地都应占有一定位置,不能遗漏,也不能重复,必须保持应有的完整性。

(五)必须注意土地登记资料的一致性。土地登记资料是由各种表、卡、簿、证、图等组成,这些材料的内容,特别是数字,相互必须一致,否则将会因为返工而造成损失。

第四节 国内土地登记的历史沿革

一、新中国建立以前的土地登记

土地登记在我们国家并不是现在才有,而是有一个悠久的历史。在原始社会前期,人类以渔猎为生,人们对土地的依赖性较差,既不调查勘丈,也不登记。随着农业的产生和发展,人类从游牧生活逐渐转向定居生活,土地成为农业生产的主

要生产资料 and 重要财产，人们才逐渐对土地开始重视。奴隶社会，土地逐渐变成私有，土地占有数量的多少，成了划分贵族、平民和承担兵役、租税义务的标准。周朝的“井田制”，就是我国历史上，分田确权的一种方法。在封建社会，封建地主阶级为了收取地租、地亩税，对农民进行剥削，为了维护和巩固地主阶级的土地所有权，许多朝代和社会开展了土地调查和土地登记。

(一)公元前 770 年—476 年，春秋中页，鲁、楚、郑三个王国，先后进行过土地清查，其中楚国清查规模大，记载详细，他们根据土地质量的好坏等，将土地划分为各种地类，然后根据占有土地面积的多少与地类的好坏，确定地产主应承担的士兵、车马和甲盾的数量。并将这些内容登记在簿册上，这就是一般说的地籍簿。鲁国经过土地调查之后，根据田亩的实有数量征税，叫“初亩税”。郑国以十六个井田为一丘，以战马一匹、牛一头为一丘田的地租。

(二)公元前 221 年，秦始皇打败了齐、楚、燕、韩、赵、魏，统一了六国之后，对地籍进行了大规模的清查，然后进行登记造册，承认土地所有权。

(三)公元 618 年，唐朝时期，把土地和人口放在一起进行登记，登在一个统一的簿册上。

(四)公元 960—1127 年，北、南宋时期，朝廷曾令人丈量土地，经过丈量的土地要进行登记，建立帐簿，并将土地分成若干等级，且按等收税。南宋时成立有“经界局”，实行过“经界法”，规定了土地登记的统一格式和内容，并绘有标明四至的地块图，编制了地籍簿。同时还规定，未经登记的土地，官府不承认其所有权。

(五)公元1368年,进入明朝,朱元璋曾下令在全国进行土地的清查登记,建立户口田帖,编制“鱼鳞图册”和全国性总登记簿。“鱼鳞图”是将鱼鳞状的田块,绘制成图,又编制成鱼鳞图册,进而可以更加准确的掌握土地所有者的地产状况,这样可以避免瞒报、少报土地逃避课税的行为发生。“鱼鳞图”虽属于示意性的图件,但内容相当丰富,不仅有边界线,有四至、土地座落,业主姓名,所在行政辖区的都、里、甲,还有统一编号,土地面积等。这在历史上,已使土地登记走上一个新的台阶,向着以图管地的方向迈开了重要的一步。

(六)公元1644—1840年,在清朝时期,朝廷曾用而地的办法,将大量的土地分封给各种官员,划归他们所有。还发布了“垦荒令”,组织逃难农民开垦荒地,发给其《印信执照》,永准为业。官府设有“清丈局”,负责土地清丈,编绘“鱼鳞图册”。颁发《田单》,受理买卖过户,处理田产纠纷等事项。这里所说的《印信执照》、《田单》,相当于目前正在全国颁发的土地证;买卖过户相当于当前的土地变更登记。

(七)公元1911年以后,孙中山先生执政期间,推行过平均地权的政策,还从德国请来地政专家当顾问。以后国民党政府成立了地政部,部内设有地籍、地权、地价、总务四个司,省、市、县也有土地管理机构。省里有土地局或地政局;县里有地政科或地籍办事处等,这些单位主要职责是:管理土地簿册、负责土地测量、土地登记、颁发土地契据、评估地价、解决土地纠纷、编制土地税册、办理土地权属转移等。1930年6月国民党政府制订和公布了第一部《土地法》,1946年又修改和公布了新的《土地法》。先后还制订了《土地法施行法》、《地政部组织法》、《荒地勘测法》、《土地登记规则》等。根据“土地法”的规