

中国房地产丛书

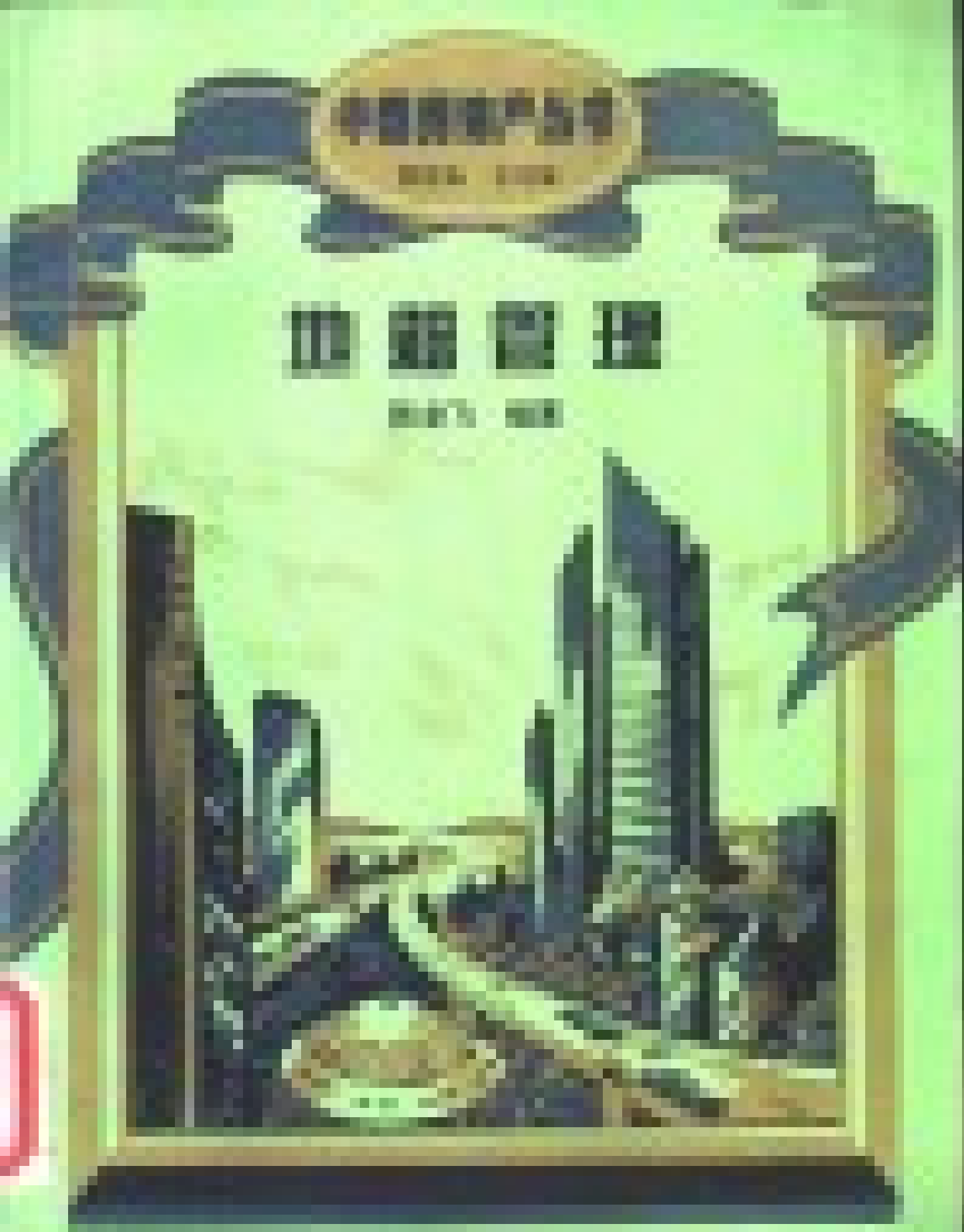
夏克强 总主编

地籍管理

陈龙飞 编著



百家出版社



中国房地产丛书

地 籍 管 理

陈龙飞 编著

百 家 出 版 社

地籍管理

陈龙飞 编著

百家出版社出版发行

(上海市绍兴路5号)

新华书店上海发行所经销 常熟市印刷六厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 6 字数 137,000

1995年9月第1版 1995年9月第1次印刷

印数: 1—4000册

ISBN 7-80576-472-7/F·66 定价: 8.40元

(沪)新登字 120 号

总 序

房地产作为房屋和土地的社会经济形态,是人类活动的空间和重要的生产要素。房地产业是指从事房地产开发、经营、管理和服务的行业。房地产业涵盖面广,涉及面多。因此,世界上许多国家都把房地产业作为国民经济的支柱产业之一。

在我国,现代房地产业的兴起虽然还是最近几年的事,但是其发展之迅速、规模之巨大,正为世人所瞩目。房地产业现在已成为我国一项基础性、先导性的产业。它的迅速发展反映出我国国民经济持续高速发展,深化改革开放的良好势头。并且在推动我国城市建设,促进社会生产力迅速发展,改善人民居住条件,以及完善市场机制方面,发挥着愈来愈重要的作用。

任何一项大事业的发展,必然伴随着对从事此项工作的大批专业人材的需求。就上海的房地产业现状来看,相当多的从业人员都是“半途出家”的,这给房地产业的规范运作带来一些问题。因此,必须对这部分从业人员进行培训,使他们通过学习,能掌握和运用房地产的基础理论、实践经验和政策法规,以做到科学管理、规范经营,从而推动房地产业的健康发展。

从长远来看,要使我国的房地产业持续而健康的发展,必须造就一支素质好、业务精的专业队伍。这是高等学校责无旁贷的任务。令人高兴的是,近年来我国一些大专院校已设置了房地产专业。由于我国房地产业还处于刚起步的阶段,理论滞后于实践的现象十分明显,迄今未有一套全面系统而又较为成熟的教材问世。

同济大学是我国开设房地产专业较早的高等院校之一,他们根据自己多年的教学实践,并会同兄弟单位的专家、教授,编写了这套房地产专业系列教材(共 23 本),涵盖了房地产业的开发、经营、管理、服务等各个方面,甚至包括专业英语和微机应用等,体系完整,内容丰富。作者们都以严肃的科学态度,借鉴国内外较为成熟的房地产理论,并结合我国的实际情况,进行全面、系统、深入浅出的阐述,既注重理论,又注重可操作性。我相信,这套系列教材的出版,将有助于我国大专院校房地产专业的教材建设和人材的培养,并对我国房地产的健康发展产生良好的影响。

夏克强

目 录

第一章 地籍的定义和分类	1
第一节 地籍的定义	1
第二节 地籍制度的分类	1
一、税收地籍	1
二、产权地籍	2
三、多用途地籍	4
四、我国现行的地籍制度	4
第三节 地籍管理的任务	7
第二章 初始土地登记	8
第一节 土地登记概述	8
一、土地登记的对象	8
二、土地登记的作用	10
三、土地登记的分类	10
第二节 宗地	11
一、共用宗	11
二、一些特殊地块的划宗	12
三、空地宗	12
四、隙地的处理	12
五、道路宗	12
六、水面宗	13
七、绿化宗	13
八、划定宗地界址的注意事项	13
第三节 地籍编号	14
一、辖区界线的划定	15
二、地籍街道	16
三、地籍街坊	17
第四节 初始土地登记的程序	17
一、通知	17
二、申请	17
三、地籍调查	18
四、权属审核	18
五、公告、复查、批准	19
六、注册登记	20
七、颁发土地证书	20
附录1 托伦斯登记制(加)	22
附录2 土地登记公告	22

附录3	土地登记申请书	23
附录4	土地登记收件单	24
附录5	土地登记委托书	25
附录6	土地登记审批表	25
附录7	土地登记复查申请表	27
附录8	土地登记卡、土地归户卡、土地共有使用权登记	27
附录9	土地证书签收簿	29
第三章	权属调查	30
第一节	地籍调查概述	30
第二节	权属调查概述	30
第三节	准备	31
第四节	宗地编号	31
一、	划分街道、街坊	31
二、	预编地籍号	31
第五节	指界通知	31
第六节	现场核实	32
第七节	界址调查	32
第八节	填写《地籍调查表》	34
第九节	绘制宗地草图	34
一、	宗地草图的作用	34
二、	宗地草图的内容	34
第十节	勘丈	35
第十一节	宗地面积计算	35
第十二节	权属调查工作的检查验收	36
一、	权属调查应提交的成果	36
二、	权属调查成果检查验收标准	36
三、	检查方式	36
第十三节	土地权属纠纷的处理	36
一、	产生土地权属纠纷的原因	37
二、	土地权属纠纷处理的步骤	37
三、	处理土地权属纠纷的注意事项	37
附录1	地籍调查法人代表身份证明书、指界委托书、违约缺席定界通知书	39
附录2	城镇土地分类及含义表	40
附录3	土地纠纷原由书	41
附录4	地籍调查表	42
第四章	地籍测量	45
第一节	地籍测量的任务和内容	45
第二节	地籍控制测量	45
一、	地籍基本控制测量	46

二、地籍图根控制测量	46
第三节 地籍细部测量的方法	47
第四节 解析测算界址点坐标的具体方法	48
一、极坐标法	48
二、线性插值法	49
三、直角坐标法	49
四、距离交会法	50
五、变形距离交会法	51
六、方向线交会法	51
七、两已知直线平行线的交点	52
八、两直线交点	53
九、求垂足	53
第五节 地籍图的制作	58
一、地籍图的内容	58
二、地籍图的制作	62
第六节 宗地图的制作	64
一、宗地图的内容	64
二、宗地图的制作方法	65
第五章 面积量算	66
第一节 面积量算的方法	66
一、解析法	66
二、几何法	68
三、图上求积法	69
第二节 面积量算的精度分析	69
一、解析法求积的精度分析	69
二、几何法求积的精度分析	70
三、图上求积的精度分析	72
第三节 面积量算的检核	73
一、用解析法作细部测量时宗地面积量算的检核	73
二、用部分解析法作细部测量时宗地面积量算的检核	73
三、用图解勘丈法作细部测量时宗地面积量算的检核	74
第四节 城镇土地面积分类统计	74
第六章 日常(变更)土地登记与变更地籍调查	76
第一节 日常(变更)土地登记	76
一、产权地籍是动态地籍	76
二、日常(变更)土地登记的模式	76
三、日常(变更)土地登记的步骤	79
第二节 变更地籍调查	79
一、变更地籍调查的特点和作用	79
二、变更地籍调查的准备	79
三、变更权属调查	79

第三节 变更地籍测量	80
第四节 地籍资料的变更	80
一、变更宗地号	80
二、变更宗地面积和界址点的坐标	81
三、变更地籍图和宗地图	82
四、变更地籍文字资料	82
五、变更土地登记过程中地籍资料与地籍档案的关系	82
第五节 日常(变更)土地登记举例	83
一、出让(征用、划拨)	83
二、转让,包括出售、交换、继承、赠与等	84
三、部分转让,包括联合建房、联合经营等活动	84
四、其他产业主信息的变更	85
五、注销登记、补(换)土地证书的登记、更正登记	85
六、宗地分割	86
七、宗地合并	86
八、宗地独立边界的调整	86
九、两宗地公共边界的调整	87
十、宗地用途变更,地价的变更	87
十一、增加地上物、减少地上物	87
十二、抵押、出租和其他他项权利(如地役权、通行权等)的产生、变更、消失	87
主要参考文献	89

第一章 地籍的定义和分类

第一节 地籍的定义

土地是立国之本,所以古今中外的统治者都十分重视对土地的管理。

地籍是一个国家管理土地的必要条件。地籍制度是一个国家管理土地制度的核心和基础。

《辞海》(1979年版)定义地籍为“中国历代政府登记土地作为征收田赋根据的册籍”。这个定义只适用于1949年10月以前的中国历代政府,并不适用于现在,也不适用于其他国家。

地籍制度随一个国家不同历史时期的社会、经济状况而变化。在我国,在不同的历史时期采用的地籍制度有所不同。当前的地籍制度与以往更有着显著的差别。在同一历史时期,各国实施的地籍制度也不相同。因此,地籍的定义不宜与具体的地籍制度相联系。地籍宜定义为“记载辖区内每一地块的权属、权利人、界址、位置、用途、数量和质量等基本状况的籍册”。从信息学的角度来说,地籍可定义为“为管理土地而系统收集的辖区内所有地块的信息”。

地籍是分区建立的。例如,我国的土地管理法规定县(市)是管理土地的基层单位。各县的土地管理部门管理各自辖区内的土地,建立自己辖区内的地籍。

按理说应该对辖区内的每一块土地都建立地籍。在一些发达的工业化国家里就是这么做的。在那里每一块土地都属于某一宗地,如道路、河流,分段之后分别形成各自的宗地。小块的空地一般合并于邻宗地。较大的空地独立设宗。因此,每一宗地都与其他宗地直接相邻。

但是,我国当前土地管理的任务很重。目前通常只对由具体个人或单位使用着,并由这些使用者申请土地登记的地块建立地籍。把每一块地都管理起来应是要努力实现的目标。

地籍包括哪些信息由土地管理的任务决定。在不同国家的不同历史时期,土地管理的目的与任务不一样,从而需要收集的信息也不一样。随着一个国家社会、经济的发展,土地管理的目的与任务也会发展,从而需要收集的地块信息也会增加。

第二节 地籍制度的分类

地籍制度可分为三种基本类型:税收地籍、产权地籍和多用途地籍(制度)。

一、税收地籍

税收地籍是国家为了收取土地税而建立的地籍制度。在农业经济为主的国家里,土地税往往是国家的主要财政收入。为了保障土地税的收取而建立的地籍,就是税收地籍。至今有些国家的土地管理部门仍隶属于财政部,这就反映了税收地籍的实质。世界各国早期实施的都是税收地籍制度。实际上,地籍起源于收取土地税。

税收地籍的定义是：“为征收土地税而建立的田赋清册”。税收地籍要收集两种主要信息：一是为了回答向谁收税这个问题而收集的地块产业主信息，如：姓名、地址等；另一方面是为了回答该收多少税即为了确定税率、税额所需的信息，如：土地等级和地块面积等。

至今世界各国不同的地籍制度中仍都保留着为征税服务的功能。但是不能够认为它们都是税收地籍。只有当地籍仅仅为征收土地税服务而没有其他功能时才称为税收地籍。

在实行税收地籍制度的国家里，保护土地的产权通常是产业主自己的事，政府对此不负责任。在税收地籍制度下地产权利证书（如地契）是土地产权的全权证书。土地的产权随着证书的转让而转移。例如，可以把土地的产权证书出售、赠予或当作抵押品。这些证书甚至可当作有价证券在社会上流通。

税收地籍很适合土地私有制度。国家不必化费很大精力去管理频繁的土地变更情况。只要持有土地证书者前来缴纳土地税，就不去过问纳税人是否就是土地权利证书上记载着的产业主。

我国在1949年10月之前实行的基本上是税收地籍制度。在这种地籍制度下，土地权利证书的丢失，不管是什么方式，例如遗失、赠予、继承、出售、被偷、被抢、被骗……等，都意味着产权的丢失。因此，可以理解为什么解放前的产业主，不管是地主还是农民，都把地契当作最珍贵的财产收藏。从而形成了我国各界人士都珍视土地产权证书的传统。

二、产权地籍

土地的产权是指能够给人们带来经济效益的土地的所有权或使用权。

产权地籍除了保留为税收服务的功能外，还具有保护土地所有者、使用者或其他权利拥有者的合法权益，即保护产业主对地块的产权的功能。

在实行产权地籍制度的国家里，政府负有保护土地所有者、使用者或其他权利所有者对于某个地块合法权益的责任。

德国的地籍制度是典型的产权地籍，在德国根本取消了土地产权证书，每个地块权利属谁所有以及地产权主对其地块的权利有哪些限制（他项权利）等都由政府部门进行土地登记。土地登记册具有法律效力。没有登记的权利国家法律不予保护。土地买卖、抵押、出租或其他涉及土地权利的变更行为只有经过变更土地登记才产生法律效力，未经变更土地登记的变更行为不受法律保护。在产生涉及土地权利的纠纷时，法院尊重土地登记册中记载着的内容。这是把“政府通过土地登记制度保护土地所有者或使用者对其地产的合法权益”的原则付于实施的有力措施。地产权主或其他有关人员如果要想了解某块地产的权属情况，可以到土地管理部门去索取土地登记卡的拷贝。拷贝可以索取多份。但这些拷贝只是了解地产情况的资料而不是地产的权力证书，不具有任何法律效力，更不可以作为有价证券在社会上流通。如它不可以作为抵押品向银行贷款，因为银行工作人员（以及社会各界人士）都清楚地知道，如果只有这种拷贝而没有把涉及土地的抵押行为在有关政府部门进行土地登记，法律不会保护其债权。

产权地籍要收集下述三组信息：

（一）土地权利人（即产权的主体，简称产业主）的信息

土地权利人包括土地所有者、土地使用者、土地他项权利拥有者（如承租者、抵押权人等）。

土地权利人的信息有：姓名、身份证号、住址、电话等。如果土地权利人是单位，则还要

有单位编码、上级单位、单位法人代表等。

(二) 地块的信息(即产权的客体)

地块的信息包括地块座落、权属界线、用途、面积、土地级别以及地上物等。随着房地产市场的发展,土地价格将作为重要的信息进入地籍。

(三) 产业主对地块权利的信息(产权主体对客体的权利)

土地权利人对地块的权利不是无限的,也不是一成不变的。有的具有所有权、有的只具有使用权。有的宗地属几个产业主所有,而不是属一个产业主所有。

有的产业主对其地块的所有权或使用权有着某种限制。例如,国家出于保护公共利益的需要,通过立法对一些宗地的用途加上限制,即通过具有法律效力的规划或者划定环境保护区、耕地保护区、文物保护区等限制土地的用途。又如产业主把其土地出租或作为抵押品,他就在一定时间内转让了他对土地的权利给他人(或单位)。

这些都属于土地权利人对地块权利的信息。在土地使用权进入市场的条件下,土地权利人对地块权利的信息是产权地籍的重要组成部分。

此外,产权地籍具有以下几大特征:

一是具有动态管理土地产权的“土地登记制度”。

土地作为能给其所有者、使用者带来经济收益的资产,但又是不能被其权利人带走的不动产,其产权归属的确认是个十分敏感而严肃的问题。确认土地权属向来是涉及一个国家根本制度之一——土地制度,所以它总是由法律规定的。每个国家都有一个普遍的确认土地权属的初始土地登记发证过程。但是如果对以后土地权属的变更不再管理的话,则成了税收地籍制度。

事实上,土地产权可以进入市场,土地的信息会频繁地发生变更。这使土地产权归属的动态确认显得更加重要,也使土地产权归属的确认变得更加困难。只有实施动态管理土地产权的“土地登记制度”的地籍制度才是产权地籍制度。

二是产权地籍的不同形式的地籍资料之间在内容上必须一致。

地籍资料记录了每一宗地的权利人、地块和权利人对地块权利的情况。根据国家土地局的规定,地籍资料主要有以下几种:

图:分幅地籍图、宗地图、土地定级估价图等;

表:土地登记审批表、地籍调查表、土地登记卡、土地归户册等;

数:宗地面积控制点坐标、界址点坐标、地物点坐标、各种勘丈值,如相邻界址点间距、界址点与邻近地物点的间距、地物的周边尺寸以及地物点之间的间距、土地估价成果等;

证:土地证,分为《国有土地使用证》、《集体土地所有证》和《集体土地建设用地使用证》。

同一宗地的图、表、数、证之间有不少内容是相同的,如产业主名、宗地面积等,同一内容在不同形式的资料中应该完全相同。

三是产权地籍的地籍资料必须与实际情况一致。

地籍资料中的地块信息,如宗地界址线、土地用途、宗地面积等,以及产业主、他项权利等信息都应与实际情况相一致。

四是产权地籍应该是动态地籍。

土地的权属、利用等情况总是不断地变化着。为了达到“地籍资料的内容与实际情况一

致”的要求,必须及时通过变更土地登记掌握变化的信息,并及时进行变更地籍调查,及时变更各种图、数、文字的地籍资料。所以,产权地籍必然是动态的地籍。

五是产权地籍的资料应能用来准确地恢复地块界址在实地的位置。

土地登记的结果具有法律效力,土地登记所依据的图、数、文字也因此而具有法律效力。地块的权属界线是产权地籍管理的主要对象。如发生土地权属界线纠纷,土地管理部门就应该凭借产权地籍的资料能在实地准确地恢复地块界址的位置,作为法院判决的依据。

六是产权地籍的资料中应有准确的宗地面积。

土地作为资源在管理时对地块面积的精确度要求不高。现在土地既是资源,更是资产,而且是很贵重的资产,因此其计量的精确度必须提高。

三、多用途地籍

多用途地籍与产权地籍没有实质性差别,它是在产权地籍的基础上综合收集和管理多方面与土地有关的信息,从而可以为多方面服务的地籍制度。例如,加上地下管线信息后可得地下管线籍,它可为城市建设提供非常重要的信息;加上房产信息后可得房产籍等。

实际上世界各国实行某种具体的地籍制度,它们往往是在税收地籍制度和产权地籍制度之间的某种过渡形式的地籍制度。它们由各国的法规决定,适应这个国家的社会、经济发展水平。

至于多用途地籍更是形式众多。多用途地籍没有严格的定义,只要在产权地籍的基础上增加了某种专业信息,就成为多用途信息。与土地有关的专业信息很多,所以多用途地籍的形式也很多。实际上,多用途地籍是逐步发展、逐步完善的。

四、我国现行的地籍制度

我国于1986年颁布的《中华人民共和国土地管理法》规定:

“第九条

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、集体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。”

“第十条

依法改变土地的所有权或者使用权的,必须办理土地权属变更登记手续,更换证书。”

国家土地局于1987年颁布的《土地登记规则》又进一步规定了“土地的所有权、使用权必须由县级以上人民政府进行登记。”“依法登记的土地使用权、土地所有权及他项权利,受国家法律保护,任何单位和个人不得侵犯。”

此外还规定了“土地登记卡是最基本的土地权属文件和法律依据。”这就是说,谁是某地块的产业主?他对哪一块土地具有哪些权利?这些都要以土地登记卡上的记载为准。

《中华人民共和国城市房地产管理法》(1994年7月5日颁布)又对土地使用权的确认和变更作出了明确的规定:

“第五十九条

国家实行土地使用权和房产所有权登记发证制度。”

“第六十条

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,经县级以上地方人民政府土地管理部门核实,由同级人民政府颁发土地使用权证

书。

在依法取得的房地产开发用地上建成房屋的，应当凭土地使用权证书向县级以上地方人民政府房产管理部门申请登记，经县级以上地方人民政府房产管理部门核实并颁发房产所有权证书。

房地产转让或者变更时，应当向县级以上地方人民政府房产管理部门申请房产变更登记，并凭变更后的房屋所有权证书向同级人民政府土地管理部门申请土地使用权变更登记，经同级人民政府土地管理部门核实，由同级人民政府更换或者更改土地使用权证书。”

“第六十一条

房地产抵押时，应当向县级以上地方人民政府规定的部门办理抵押登记。

因处分抵押房地产而取得土地使用权和房产所有权的，应当依照本章规定办理过户登记。”过户登记即转让登记。

“第六十二条

经省、自治区、直辖市人民政府确定，县级以上地方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，可以制作、颁发统一的房地产权证书，依照本法第六十条规定，将房屋的所有权和该房屋占用范围内的土地使用权的确认和变更，分别载入房地产权证书。”

这一切都表明，土地登记不仅是确认土地使用权、土地所有权及他项权利的国家法律措施；也是确认房地产权属变更的国家法律措施。

土地登记带有强制性。《土地登记规则》第三条规定：“国有土地使用者、集体土地所有者和他项权利拥有者，必须依照本规则规定，申请土地登记。”

第四十二条规定：“土地使用者、所有者凡不按规定如期申请土地初始登记的，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人民政府批准，注销土地登记，吊销土地证书。”

我国法规表明，政府负责保护土地所有者或使用者对于某个地块的合法权益。这种地籍制度就是产权地籍制度，它与解放前的税收地籍制度有着本质的差别。这种本质的差别首先表现在土地证书的权力上。当前土地证书有三种，即《国有土地使用证》、《集体土地所有证》和《集体土地建设用地使用证》。它们不是土地权利的全权证书，不能作为抵押品，更不允许作为有价证券参与流通。法律规定了土地登记册才是“最基本的土地权属文件”。一切涉及土地权利和义务的行为只有先在土地登记卡上注册登记，即经土地登记确认以后才有法律效力，才受法律保护。没有经土地登记确认的涉及土地权利和义务的变更行为不受国家法律保护。因此，土地证书实际上只是产业主作为业主身份的证明而已，它只在土地管理部门办理手续时有效。显然，这与人们对地契的观念大不相同。

这一切说明我国目前实行产权地籍制度。

我国实行产权地籍制度首先是由我国的国家性质和土地制度所决定的。中华人民共和国实行土地社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。各级土地管理局作为全民所有土地的所有者的代表，有责任管好全民所有的土地，如哪一块土地在哪里、为哪一个单位或个人使用着、规定作什么用途、实际上是什么用途等。

其次，政府应该管好全国土地的利用。土地既是资产又是资源。作为资源，它是有限的。全民族的长远利益和全社会的整体利益要求合理利用和节约每一寸土地，切实保护耕田。要求人们在利用土地时顾及环境保护……等。但是人们一旦掌握了土地的使用权之后

往往会不顾一切地去追求他们的局部利益和近期利益,追求在短期内从土地上获取最大收益。这是一对非常尖锐的矛盾。通过“土地登记”这个强有力的法律手段,政府可以对每一块土地的利用实施监督、控制等管理。从而可以在处理这对矛盾中发挥应有的作用。

第三,实行产权地籍制度有利于维护用地秩序,促进社会的安定。由于土地可以用来创造财富,围绕着土地必然会产生种种纠纷。为了维护用地秩序和社会的安定,政府应该负起管理土地权属的责任,保护土地所有者、使用者或他项权利拥有者的合法权益,依法打击非法占地或利用土地谋取不正当利益的行为。

有人认为目前我国的地籍已经是多用途地籍了。他们的理由是现在的地籍资料已经或者可以为城市规划、市政建设等部门所利用。但分析一下可以了解到,由于产权地籍资料中有土地权属的信息,在土地使用权作为特殊商品可以流通的社会里它是众多部门所关心的重要社会经济信息。所以产权地籍本身有相当广泛的用途。但不能把当前的产权地籍和多用途地籍混为一谈。当前的产权地籍资料只能充分满足土地管理部门的需要,而并不能充分满足其他部门的需要,因为产权地籍资料中缺少这些部门的专业信息。只有加上了其他专业信息以后产权地籍才会发展成为多用途地籍。

实施多用途地籍至少要具备下述三个条件:

一是要应用计算机、土地信息学、计算机网络等现代技术。

不可设想多用途地籍的全部信息可以在传统的图纸(或薄膜)上容纳得下。有人认为在《地籍调查规程》所规定地籍图内容的基础上增加一些内容(如等高线)就成为多用途地籍了,这是误解。

沿用至今的城市大比例尺地形图是按照多用途思想设计的。但是由于传统手段的限制,只能在众多部门的需求中平衡、折中,从而决定取舍标准。按此标准,它虽照顾了众多方面,但同时几乎都不能为任何一方所满意。各部门都必须另外增补许多专业信息以后才能满足本部门的需要。多用途地籍中应该包含能满足多个部门需要的多种专业信息。

利用计算机可以极大地增加贮存信息的容量。分层技术可以有效地分别贮存并管理多种专业信息。机助制图技术可以方便地根据需要输出多种专题图。因此,建立多用途地籍必须应用计算机技术。

多种专业信息如何统一管理,特别是动态信息如何管理(因为这些信息都是动态的,都在不断更新过程之中),不同层信息之间如何作拓扑处理、相关分析、深加工以提取更有价值的信息产品……等。这些问题尚有待研究解决。

此外,只有建立高效可靠的计算机网络,才可以让众多使用者利用多用途地籍中的信息,发挥多用途地籍的效益。但是如何确保网络运行的可靠性、安全性?如何保证信息的广泛被利用和不便滥用?这方面也有很多问题有待研究解决。

二是各部门之间要有良好的协作。

在信息社会中,信息是财富。因此各部门都非常重视所掌握的信息。建立多用途地籍信息系统,要求各部门把其与土地有关的专业信息集中,这必然涉及不同部门之间的合作。还得解决各专业信息基础载体的选择,各专业信息数据结构的协调等技术问题。更加困难的问题在于如何及时更新各种专业信息,建立一种能保障多种专业信息现势性的制度。

总之,建立多用途地籍必须要以各部门间良好合作为前提,这种良好合作关系只有当社会发展到一定阶段,即各部门都能把部门利益服从国家和民族的整体和长远的利益,而且具

备了强有力(例如法治)的手段,能用它保证各部门按规定及时完成协作任务以后,才可实现。目前要解决这一系列问题的条件尚不成熟。由于众多原因当前很难把各部门的资料集中起来,所以也就难以建立集中运行的多用途地籍信息系统。

当前比较易于实现的是分散模式。即各部门先建立为各部门专用的专题土地信息系统,然后通过交换、联网逐步实现信息的共享。地籍信息可以作为其他专题信息的载体,应该在这方面发挥重要的作用。

三是大量人力、财力的持续投入。

信息的收集和管理需要花费大量资金和时间。土地信息处于不断变动之中,如果不能及时更新信息,则库中的信息会陈旧过时。而陈旧过时的信息非但无用,甚至可能带来不良后果。但收集和更新频繁变动中的信息需要持续花费更多的人力和资金。因此,建立多用途地籍要求众多部门持续地花费大量资金和人力。

综上所述,建立多用途地籍只能是我们追求的目标。当前在我国应实行产权地籍制度。在有条件的城市可以逐步增加采集的信息,逐步向多用途地籍过渡。

第三节 地籍管理的任务

地籍管理任务在于:建立初始地籍,为依法、科学地管理土地奠定基础;开展日常(变更)土地登记管理,及时变更地籍资料,使其与实际情况一致;为处理土地权属纠纷等提供具有法律效力的证明;为地产交易提供权属管理保障;为政府各部门以及社会各界提供有关地籍信息;为土地规划、土地利用、土地监察等土地管理工作提供资料。

由此可见,地籍是土地管理的基础。地籍管理应该是基层土地管理局的主要任务。

第二章 初始土地登记

第一节 土地登记概述

在很多以土地私有制为主的国家里,土地可以作为商品自由买卖。但是土地不同于一般商品可以由买主带回家去。土地是不动产,不动产的所有权属谁所有并不是一个容易处理的问题。在出现土地交易之前,土地的权属是清楚的,左邻右舍对此都可作证。土地交易发展的初期,每一笔土地交易都要有第三者(通常是村内或族中有威望的人)作为证人参与。随着土地买卖的增多,这种方式就不能作为确定土地权属的唯一方式。为了促进土地交易的发展、保护买主的权益,政府设置专门的机构对土地的权属进行登记。某块土地属谁所有,以官方土地登记册中的记载为准。这是土地登记的起源。随着土地交易的发展,逐渐地形成了现代的土地登记制度。土地登记册已成为不动产权属的官方记录。

在我国,土地登记是国家依照法律对每一宗地的权利人(即产业主)、界址、座落、用途、面积、等级以及他项权利等信息在专门簿册上登记的制度。经土地登记确认的有关数据、图纸、表格、证件等具有法律效力。简单地说,土地登记是确认产业主对某块土地权利的法律行为,是确认土地权属必不可少的法律程序。

一、土地登记的对象

土地登记的对象是国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地建设用地使用权和他项权利(参见国家土地管理局《关于确定土地权属问题的若干意见》)。

土地所有权是指受国家法律承认的土地所有者,在法律许可的范围内,对土地享有占有、使用、收益和处分的权利。占有权是指土地所有者对土地的控制权;处分权是指土地所有者在法律允许的范围内,对土地的支配和处置的权利。

土地所有权,分国有和集体所有两种。国有即国家所有,也称全民所有;集体所有是指劳动群众集体所有。

土地使用权是土地所有权的一部分,是土地所有者把其所有的土地在一定条件下(如无偿划拨、有偿出让、承包等)给予单位、集体或个人使用和取得收益的权利。

“国有土地使用权”是指政府依法将国有土地确认给全民所有制单位、集体所有制单位、外资单位或个人使用和取得收益的权利。

“集体土地所有权”是指村民委员会或乡(镇)农民集体经济组织依法取得对土地的占有、使用、收益和处分的权利。

“集体土地建设用地使用权”是指乡(镇)、村企事业单位和个人依法(根据法律或协议、合同)取得集体土地作非农业建设用地使用和取得收益的权利,如宅基地、乡镇企业用地等。

“他项权利”是非财产所有人(即他项权利拥有者或他项权利人)在他人所有的地产上享有一定的权利,亦称权利的设定。例如,通行权、通水权、排水权、典权等。

集体土地所有权、集体土地建设用地使用权和国有土地使用权在管理的原则上差别不