

Land Registration Practice

土地登记实务精解

● 蔡卫华 / 著 ●

Tudi Dengji Shiwu Jingjie

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

Land Registration Practice

土地登记实务精解

● 蔡卫华 / 著 ●

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

土地登记实务精解/蔡卫华著. —北京: 中国法制出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5093 - 2234 - 5

I. ①土… II. ①蔡… III. ①土地登记 - 中国 - 指南
IV. ①F321. 1 - 51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 191777 号

责任编辑 戴 蕊

封面设计 李 宁

土地登记实务精解

TUDI DENGJI SHIWU JINGJIE

著者/蔡卫华

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2010 年 10 月第 1 版

印张/ 20.25 字数/ 273 千

2010 年 10 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2234 - 5

定价: 48.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

传真: 66031119

编辑部电话: 66065921

邮购部电话: 66033288

目 录

第一部分 总 则

第一章 土地登记概述 / 1

- 一、土地登记的定义 / 1
- 二、土地登记的权利种类 / 3

第二章 土地登记机关 / 5

- 一、我国不动产登记的现状 / 5
- 二、我国不动产分散登记的弊端 / 6
- 三、我国不动产应当统一登记的原因 / 8
- 四、我国应当建立以土地为核心的不动产统一登记制度 / 9

第三章 土地登记的权利主体 / 15

- 一、土地所有权 / 15
- 二、土地用益物权 / 16
- 三、土地担保物权 / 18
- 四、实践中常见的问题 / 19

第四章 土地登记的权利客体 / 22

- 一、我国法律中的土地概念 / 23
- 二、土地概念的考证 / 30
- 三、《物权法》中相关规定的探讨 / 43

第五章 土地登记的基本原则 / 49

- 一、土地属地登记原则 / 49
- 二、土地依申请登记原则 / 54

第二部分 各种类型的土地登记

第一章 土地总登记 / 58

- 一、保留土地总登记的原因 / 58
- 二、土地总登记的特点 / 59
- 三、以总登记为抓手,全面推进农村土地登记发证工作 / 60

第二章 初始登记 / 62

- 一、初始登记与总登记的区别 / 62
- 二、初始登记的特点 / 62
- 三、总登记遗漏的土地应按初始登记办理 / 63

第三章 变更登记 / 64

- 一、公司合并致使土地发生转移的,如何登记 / 64
- 二、公司分立致使土地发生转移的,如何登记 / 65
- 三、当事人取得土地后,申请直接登记到其新成立的公司名下的,如何处理 / 67
- 四、公司营业执照被吊销后,能否将土地直接变更登记到股东名下 / 69
- 五、股权转让导致公司法定代表人、(或)名称变更的,如何处理土地登记 / 69
- 六、办理因继承取得土地权利的登记,应当注意哪些事项 / 74
- 七、因法院裁决或者继承等取得的土地权利是否需要登记 / 77

第四章 注销登记 / 79

- 一、办理土地注销登记的情形 / 79
- 二、办理土地注销登记的注意事项 / 79

第五章 更正登记 / 81

- 一、创设更正登记制度的原因 / 81
- 二、更正登记程序的启动主体 / 81
- 三、更正登记程序审查 / 82
- 四、撤销登记准用更正登记的有关规定办理 / 83
- 五、更正登记不应有时效的限制 / 83

第六章 异议登记 / 84

- 一、什么是异议登记 / 84
- 二、办理异议登记过程中需要注意的问题 / 87

第七章 预告登记 / 91

- 一、预告登记的创设目的 / 91
- 二、预告登记的特征 / 92

- 三、预告登记的效力 / 92
- 第八章 查封登记 / 94**
 - 一、查封登记的特征与效力 / 94
 - 二、登记机构审查如出现错误, 由谁承担赔偿责任 / 95
 - 三、轮候查封法院要求协助执行土地权利, 如何处理 / 96
 - 四、合并前被查封的土地能否过户到合并后的公司名下 / 98
 - 五、公安、检察等机关要求查封土地的, 如何处理 / 100
 - 六、公安、检察等机关要求协助办理土地过户, 如何处理 / 101

第三部分 各种土地权利的登记

第一章 集体土地所有权的登记 / 102

- 一、集体土地所有权的主体 / 103
- 二、集体土地所有权的登记申请 / 105
- 三、集体土地所有权的登记范围 / 108

第二章 土地用益物权的登记 / 111

- 一、集体建设用地使用权的登记 / 111
- 二、地上、地下建设用地使用权的登记 / 114
- 三、宅基地使用权的登记 / 115
- 四、国家租赁土地使用权的登记 / 124
- 五、作价出资(入股)取得的国有土地使用权的登记 / 128
- 六、通过授权经营取得的国有土地使用权的登记 / 130
- 七、地役权的登记 / 137

第三章 土地抵押权的登记 / 139

- 一、允许办理抵押登记的土地权利 / 139
- 二、办理国有划拨建设用地使用权抵押登记的注意事项 / 142
- 三、办理集体建设用地使用权抵押登记的注意事项 / 143
- 四、土地储备机构抵押储备土地的, 抵押登记如何处理 / 144
- 五、企业之间土地使用权抵押的, 能否办理抵押登记 / 145
- 六、以土地进行反担保的, 如何处理土地抵押登记 / 146
- 七、私立的学校、医院等单位用地能否抵押 / 147
- 八、最高额土地抵押权登记应当注意哪些事项 / 148
- 九、办理土地抵押登记时, 关于抵押期限应当注意哪些事项 / 150

- 十、土地抵押期限发生变更的, 如何办理 / 151
- 十一、抵押期限届满的, 登记机构能否主动注销登记 / 151
- 十二、所担保债权的诉讼时效已过, 登记机构能否主动注销抵押登记 / 152
- 十三、能否办理“土地的分割抵押”登记 / 154
- 十四、融资租赁抵押如何处理抵押登记 / 155
- 十五、银团贷款土地抵押登记的办理 / 156
- 十六、办理土地抵押登记是否应当审查抵押金额 / 157

第四章 其他土地权利的登记 / 160

- 一、储备土地使用权及登记 / 160
- 二、国有农用地使用权的登记 / 165
- 三、土地承租权的登记 / 167

第四部分 土地登记实务运用

第一章 《土地登记办法》具体法律问题适用 / 168

- 一、《土地登记规则》是否还有效? / 168
- 二、地方关于土地登记的规定和《土地登记办法》不一致的, 如何适用? / 169
- 三、代理境外申请人申请土地登记如何办理公证? / 170
- 四、《土地登记办法》规定的“法律法规规定的完税或者减免税凭证”具体包括哪些? / 171
- 五、为什么要实行土地登记人员持证上岗制度? / 171
- 六、土地登记代理中介有权确定土地的权属界址吗? / 173
- 七、如何正确理解《土地登记办法》第九条? / 176

第二章 其他土地登记实务疑难问题 / 178

- 一、农村空房土地如何确权? / 178
- 二、两家法院执行同一宗地, 查封登记应遵循什么原则? / 179
- 三、能否以公告的形式收回国有土地使用权? / 182
- 四、宅基地权属异议能否办理变更登记? / 183
- 五、宅基地权利证书上的标注面积与实际面积不符, 以哪个为准? / 185
- 六、申请土地变更登记应提交哪些材料? / 187

- 七、超占宅基地如何登记界址? / 188
- 八、划拨所得的土地使用权转让能否办理变更登记? / 189
- 九、如何处理四邻指界难题? / 190
- 十、可否以公告形式办理变更登记? / 194
- 十一、土地登记资料为什么不能完全公开查询? / 196
- 十二、抵押登记是否另需办理审批手续? / 197
- 十三、宅基地变更登记是否须经政府批准? / 199
- 十四、划拨土地抵押: 办理登记即视同审批 / 201
- 十五、省了公告程序, 土地初始登记被判撤销 / 204

附录: 土地登记相关规定

中华人民共和国物权法 / 206

(2007 年 3 月 16 日)

中华人民共和国土地管理法 (节录) / 233

(2004 年 8 月 28 日)

中华人民共和国城市房地产管理法 (节录) / 234

(2009 年 8 月 27 日)

中华人民共和国农村土地承包法 (节录) / 236

(2009 年 8 月 27 日)

中华人民共和国担保法 (节录) / 237

(1995 年 6 月 30 日)

中华人民共和国土地管理法实施条例 (节录) / 239

(1998 年 12 月 27 日)

土地登记办法 / 242

(2007 年 12 月 30 日)

关于贯彻实施《土地登记办法》进一步加强土地登记工作的通知 / 253

(2008 年 4 月 8 日)

国土资源部关于进一步加快宅基地使用权登记发证工作的通知 / 256

(2008 年 7 月 8 日)

国土资源部关于印发《土地登记表格》(试行) 的通知 / 258

(2008 年 7 月 15 日)

房屋登记办法 / 276

(2008 年 2 月 15 日)

林木和林地权属登记管理办法 / 291

(2000 年 12 月 31 日)

中华人民共和国农村土地承包经营权证管理办法 / 294

(2003 年 11 月 14 日)

海域使用权登记办法 / 298

(2006 年 10 月 13 日)

水域滩涂养殖发证登记办法 / 303

(2010 年 5 月 24 日)

财政部、国家税务总局关于企业改制重组若干契税政策的通知 / 306

(2008 年 12 月 29 日)

国家税务总局关于企业改制重组契税政策若干执行问题的通知 / 308

(2009 年 4 月 28 日)

住房和城乡建设部关于私立学校、幼儿园、医院的教育设施、医疗卫生设施能否抵押的复函 / 309

(2010 年 1 月 4 日)

国土资源部办公厅关于做好灾后地籍档案恢复和土地登记工作的通知 / 310

(2008 年 8 月 16 日)

国土资源部办公厅关于在中国邮政速递物流重组改制中做好土地确权登记有关工作的通知 / 312

(2009 年 7 月 27 日)

国土资源部、中华全国供销合作总社关于加快供销合作社土地确权登记工作的通知 / 313

(2009 年 12 月 7 日)

后记 / 315

第一部分 总 则

第一章 土地登记概述

根据《土地登记办法》第二条的规定，土地登记是指将国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地抵押权、地役权以及依照法律法规规定需要登记的其他土地权利记载于土地登记簿公示的行为。其中，国有土地使用权，包括国有建设用地使用权和国有农用地使用权；集体土地使用权，包括集体建设用地使用权、宅基地使用权和集体农用地使用权（不含土地承包经营权）。

一、土地登记的定义

1986年6月25日颁布的《土地管理法》就对土地登记工作进行了规定，1989年原国家土地管理局印发了《土地登记规则》（1995年进行了修订）专门用以指导全国的土地登记工作，之后国家出台了不少法律法规或规范性文件对土地登记工作进行了规定。但什么是土地登记，国家正式颁布的法律法规或文件中都没有明确的定义。《土地登记规则》第二条第一款曾规定：“土地登记是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”，但这并不是一个严格意义上的概念。2008年2月1日正式实施的《土地登记办法》对土地登记作出了明确的定义，即土地登记是指将国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地抵押权、地役权以及依照法律法规规定需要登记的其他土地权利记载于土地登记簿公示的行为。

此定义包括了三层含义：

一是明确了土地登记的范围是各种依法应当登记的土地权利，并明确了目前应当依法登记的土地权利种类，即国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地抵押权、地役权以及依照法律法规规定需要登记的其他土地权利。

二是土地登记是将需要登记的土地权利在土地登记簿上加以记录、记载。记录、记载是登记的字面含义，将土地权利在土地登记簿上加以记载是土地登记的应有之义。

三是土地登记为土地权利的公示行为。《土地登记办法》明确地将登记定义为“公示”行为，更加符合创设不动产登记制度的目的。如何判断土地权利的归属，特别是在交易的过程中如何判断对方是否有权转让或者抵押土地，现代社会都是依据登记资料，判断其是否是土地登记簿记载的权利人。其实，登记成为土地乃至不动产的公示手段有一个发展的过程。在古代社会，经济社会发展程度不高，土地利用水平较低，当时判断土地归谁所有主要是看谁占有这块土地。后来随着经济的发展，土地权利人有可能通过打桩或者围篱笆的方式来对外宣示自己的土地权利，让别人知道自己的土地权利界限，尊重自己的土地权利。随着经济发展到一定程度，土地利用由平面转向立体，不同土地空间的权利人有可能不一致，更重要的是土地上出现了越来越多的权利，如土地的所有权人是甲，土地使用权人是乙，乙有可能将土地出租给丙实际使用，同时乙又可能将土地抵押给了丁等等。土地权利的多元化，使得在进行土地交易时，越来越难判断谁有权对土地进行处分，因此需要以登记的资料来判断土地的权利归属而不再依据占有，这一做法得到世界各国的普遍采纳，并成为各国的通行做法。后来甚至发展到对一些财产价值较大的动产如机动车、轮船、航空飞行器等都以登记来判断权利的归属。而对普通的动产，还是以占有来判断归属，谁占有动产就表明谁是动产的权利人，但有相反证据的除外。我国以前主要是将土地登记当作行政管理的手段。其实登记在民事方面最重要的功能就是产生公示公信效力，是物权公示的手段。登记机关进行登记只是行政确认，而不是行政许可。《土地登记办法》将土地登记定义为依法将土地权利以及与之相关的事项记载于土地登记簿并公示的行为，主要作用是定分止争，实现物尽其用，有利于登记本身制度价值的回归，促进社会和谐与发展。与之相适应，《土地登记办法》还删除了《土地登记规则》中关于证书查验、申报地价、不登记按非法占地、违法占地处理等的规定，使土地登记的民事功能得到强化。

二、土地登记的权利种类

（一）其他国家和地区关于登记权利种类的规定

关于登记的权利种类，其他国家和地区的关于不动产登记的法律中都作出了明确的规定。如日本《不动产登记法》第一条规定：“登记，就不动产标示或下列不动产权利的设定、保存、移转、变更、处分限制或消灭而进行：1. 所有权；2. 地上权；3. 永佃权；4. 地役权；5. 先取特权；6. 质权；7. 抵押权；8. 承租权；9. 采石权。”我国台湾地区“土地登记规则”第五条规定：“下列土地权利之取得、设定、移转、变更或消灭，应办理登记：一、所有权。二、地上权。三、永佃权。四、地役权。五、典权。六、抵押权。七、耕作权。土地权利名称与前项各款名称不符，而其性质与其中之一种相同或相类者，经中央地政机关审定为前项各款中之某种权利，得以该权利办理登记，并添注其原有名称”等。

（二）就登记的土地权利，《土地登记办法》与《物权法》进行的衔接

为了与《物权法》所规定的物权体系保持衔接，《土地登记办法》第二条第二款对登记的土地权利进一步进行了诠释。《物权法》第五条规定“物权的种类和内容，由法律规定”，明确了物权法定原则。即物权的种类及各类物权的内容，必须由法律明文规定，不允许当事人自由创设物权和改变物权的内容。之所以规定物权法定原则，一是因为物权涉及到基本的财产关系。根据我国《立法法》的规定，涉及到民事基本制度、基本经济制度的法律，只能由全国人大或全国人大常委会通过制定法律予以规范。国务院行政法规、地方性法规、规章以及其他的一些规定，都不能对物权的种类和内容作出规定。二是由物权本身的特点决定的。物权是对世权，权利人以外的所有人负有尊重权利人的物权和不得侵犯权利人物权的义务，因此物权必须法定。

《物权法》将物权分为所有权、用益物权和担保物权。其中，所有权与土地相关的有国家土地所有权和集体土地所有权；用益物权又分为土地承包经营权、建设用地使用权、宅基地使用权、地役权，都与土地相关；担保物权又分为质权、抵押权和留置权，涉及到土地的只有土地抵押权。但是

《土地登记规则》中规定的土地权利名称为土地所有权、使用权和他项权利，按照严格的物权法定原则，土地登记的权利名称应与《物权法》完全保持一致。但如果《土地登记办法》中的土地权利名称完全根据《物权法》的规定加以调整，将涉及到大量的土地登记表格、证书等的更改；已经实现电子登记系统的地方，还要涉及到电子系统和档案的更改。如果这样，将对现有的工作造成巨大的冲击，不利于保持土地登记工作的延续性。因此，《土地登记办法》在总则中对国有土地使用权、集体土地使用权进行了解释，力求既保持政策的延续性，又与《物权法》的规定进行了衔接。

（三）实践操作中的注意事项

对我国土地登记的权利范围，在实践中，还应当注意以下三点：

1. 《土地登记办法》没有沿用《土地登记规则》“土地他项权利”这个名词，而是直接规定为土地抵押权、地役权。我国台湾地区是将土地所有权之外的土地权利都统称为土地他项权利，我国大陆是将土地所有权和使用权之外的土地权利都统称为土地他项权利。这个名词曾经在《确定土地所有权和使用权的若干规定》、《土地登记规则》以及其他规范性的文件中出现过，但不是一个严格意义上的法律用语，因此《土地登记办法》中不再规定土地他项权利。

2. 关于宅基地使用权。宅基地属于集体建设用地，以前将宅基地使用权视为集体建设用地使用权的一种，但《土地登记办法》第二条将宅基地使用权与集体建设用地使用权并列，主要是因为《物权法》考虑到宅基地使用权具有权利主体的身份特殊性、无偿分配取得、无使用期限限制等特点，将建设用地使用权和宅基地使用权共同规定为用益物权，没有再把宅基地使用权当作建设用地使用权的一种类型。

3. 《土地登记办法》第二条之所以将土地承包经营权排除在外，主要是因为《农村土地承包法》第二十三条第一款规定：“县级以上地方人民政府应当向承包方颁发土地承包经营权证或者林权证等证书，并登记造册，确认土地承包经营权”，实践中，承包经营权由农业部门进行登记，而不是由国土资源部门进行登记，因此本条规定“不含承包经营权”。

第二章 土地登记机关^①

《物权法》作为一部基本民事法律，明确规定国家实行不动产统一登记制度，这不仅符合不动产的自然属性和国际通常做法，而且反映了广大人民群众的呼声，是民心所向，民意所愿，具有重大意义。但是《物权法》没有规定“统一登记的范围、登记机构和登记办法”，而是将其留待“由法律、行政法规规定”。另外，《物权法》于2007年3月16日审议通过，2007年10月1日正式实施，至今已经两年多时间了，不动产分散登记的状况仍然没有改变，土地统一登记的机关仍未设立。本章旨在考察不动产登记的现状，分析分散登记之弊端，阐述统一登记之理由，希望促进不动产统一登记早日实现。

一、我国不动产登记的现状

什么是不动产？不动产一般是指土地及其附属物，包括定着在土地上的建筑物和构筑物以及附着在土地上的林、木、草等孳生物、种植物等。通俗地说，不动产包括土地和房屋。其中，根据《土地利用现状分类》（国家标准 GB/T21010-2007），土地又分为建设用地、农用地和未利用地，农用地又分为耕地、草地、林地等。

我国不仅土地和房屋由不同的部门进行登记，而且不同类型的土地也分别由不同的部门进行登记。房屋以及各种类型的土地之所以没有统一登记，其实践原因在于登记机构没有统一，而制度原因在于相关的法律没有统一。

我国的不动产因管理机构不同而由不同的机构登记，如房屋由住房和城乡建设部门主管和登记，建设用地使用权和集体土地所有权等由国土资源部门负责登记，草地由农业部门进行主管和登记，林地由林业部门进行管理和登记，承包经营的耕地也是由农业部门进行登记。另外，还有一些不动产或

^① 本部分内容来源于作者在党校学习期间所完成的论文《贯彻落实物权法 促进不动产统一登记》，曾发表于《国土资源情报》2010年第5期。

者权利由其他的部门进行管理和登记,如水面、滩涂的养殖使用权由渔业部门进行管理和登记,滩涂由国家海洋部门进行登记。除此之外,不动产抵押权的登记,有的由国土资源部门负责,有的由住房和城乡建设部门负责,有的甚至由工商部门负责等等。初步统计,我国涉及不动产登记的部门和机构繁多,有近10个。

之所以各个部门都对不动产进行登记,主要是各个部门都有各自的法律依据。如林业部门对林地登记有《森林法》作为支撑;农业部门对草原进行登记有《草原法》作为依据,对农村承包土地登记有《农村土地承包法》;住房和城乡建设部门对房屋登记有《城市房地产管理法》;渔业部门对水面、滩涂的养殖使用权的登记有《渔业法》;海洋部门对海域滩涂的登记有《海域使用管理法》;工商部门对不动产抵押权登记有《担保法》。国土资源部门对土地进行登记则依据的是《土地管理法》,并且此法第十一条第三款还明确规定“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《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》和《中华人民共和国渔业法》的有关规定办理”,承认了土地分散登记的现状。

目前,各个部门逐步形成了一套登记的机构、人员和技术方法等,有的甚至还出台了具体的部门规章,如除国土资源部出台有《土地登记办法》外,住房和城乡建设部出台了《房屋登记办法》,国家林业局出台了《林木和林地权属登记管理办法》、农业部出台了《农村土地承包经营权证管理办法》、《水域滩涂养殖发证登记办法》等,用以规范登记程序,登记不同的内容,发放不同的证书等,详见本章后附表,笔者不在此赘述。

二、我国不动产分散登记的弊端

我国不动产分散登记的局面是基于历史等各方面的原因而形成。这种分散登记的做法,在计划经济时代,对加强行政管理,促进计划经济发展,起到了一定的作用。但是随着经济社会的发展,特别是市场经济对归属清晰、权责明确的产权制度要求越来越高,这种做法逐渐产生了越来越多的弊端,越来越不适应经济社会发展的需要。

一是影响了社会的和谐与稳定。由于不同的部门管理和登记,导致农林用地、农牧用地以及林牧用地之间之间的权属界线不清,权利归属不明确,引发众多矛盾和纠纷,有的甚至产生恶性械斗,引发群体性事件。据黑龙江

省统计,1998年以后,全省林区每年发生农林争议数百起,至2005年末,尚有711起农林争议未解决,面积达16.5万公顷。为了解决这些纠纷,黑龙江省政府专门设立了土地纠纷划界办公室。

二是造成了大量登记错误。由于各部门的登记方法、技术规程等不一致,很容易导致各种土地权利的重登、漏登现象的产生。特别是不同类型的土地权利面积重叠或者重复登记严重。90年代之前,由于受当时条件限制,林权证发放比较粗放,不少地方采取的是“一局一证”或者“一场一证”的方法,林权证涵盖的面积比较广,如原国家林业部给黑龙江省东京城林业局颁发的国有林权证登记总面积就达40多万公顷,范围不仅涵盖了居民区,而且涵盖了许多经营性用地,导致林地的面积与耕地、集体建设用地的面积重叠严重。内蒙古兴安盟阿尔山市1992年林业用地普查登记时,将阿尔山市辖区范围内的原阿尔山镇、村的行政用地、城市建设用地、水面以及农民的耕地、林地、牧草地等所有土地全部划入林业用地,并且由原国家林业部及自治区政府核发了林权证,导致阿尔山市的任何发展建设工作都面临着侵犯林权、违反林业管理法律法规的局面。

三是增加了当事人的负担。在农村,农民仅就其财产就要分别到四个不同的部门办理四个不同的证件:住房要到建设部门办理《房屋所有权证》,宅基地要到国土资源部门办理《集体土地使用证》,承包的土地要到农业部门办理《耕地承包证》,栽种的树木要到林业部门办理《集体林权证》。在城市,居民最少也要办两个证:要到建设部门办理《房屋所有权证》,到国土资源部门办理《国有土地使用证》。各种证书满天飞,不仅给人民群众办证带来不便,而且增加了其时间、资金成本。

四是影响了正常的市场交易秩序。目前由于房地分别登记,导致房屋和土地分离的现象十分严重。不仅权利人办理登记不方便,而且交易相对人查询登记资料不容易,了解交易标的权利状况很困难。在房地产抵押时,不仅要到建设部门办理房屋抵押登记,而且要到国土资源部门办理土地抵押登记。实践中,还有的人利用此漏洞,将房屋和土地分别抵押,或多次抵押,骗取银行贷款,此类案例经常发生,造成大量的国有资产流失。

五是增加了政府财政支出,降低行政效率,影响政府的形象。不同的部门都办理不动产登记,各个部门都要配备一套专门的人员、机构、场所以及设施设备等,国家不仅为此相应的多支付人力物力成本,而且由于各部门之间的职能交叉,容易导致各部门之间的争权夺利或者扯皮推诿,大大降低了行政办事效率,严重影响了政府的形象。

三、我国不动产应当统一登记的原因

不动产统一登记不仅是经济社会发展的客观需要，而且是人民群众的迫切需要。国家行政机关和立法机关均意识到了这一点。如2004年国务院颁布的《关于深化改革严格土地管理的决定》（国发〔2004〕28号）明确指出：“国土资源部要会同有关部门抓紧建立和完善统一的土地分类、调查、登记和统计制度”；2007年颁布实施的《物权法》明确规定国家实行不动产统一登记制度。不动产登记统一是必然趋势，主要体现在以下：

第一，从不动产的自然属性上来看，建立不动产统一登记制度符合不动产的自然属性。因为房屋、林木、草原等其他不动产均依附于土地而存在，无法分割。如果人为地分割，将违背自然属性。

第二，从国际上来看，建立不动产统一登记制度符合国际通常做法。有关国家和地区不动产登记的主管机关虽然不同，如有的在法院，有的在司法行政部门，有的在地政部门，但有一个共同的特点，即登记主管机关只有一个，登记机关是统一的，不动产没有分散登记。

第三，从历史上看，建立不动产统一登记制度符合我国的传统。因为我国长期以来形成了不动产统一登记的 tradition。民国初期，我国便建立了不动产的统一登记，现在台湾地区实行的仍然是统一登记。我国大陆，从1956年起，土地权利退出财产权范畴，土地登记本身失去了存在的价值。改革开放后，房产、林木等比土地更早进入财产权的范畴，房屋、林木的登记也先于土地登记而建立。因此才造成目前房屋、林木与土地分别由不同的部门管理和登记的局面。

第四，从当事人的角度来看，建立不动产统一登记制度便民，顺应民心 and 民意。因为统一登记不仅可以方便权利人的申请登记，方便交易相对人和利害关系人查询登记资料，减少当事人的交易成本，活跃市场交易，而且可以保护当事人的合法权益，维护交易安全，降低交易风险。

第五，从登记机构的角度来看，建立不动产统一登记制度，不仅可以提高登记效率，降低登记成本，节省国家登记的人力、资源成本，而且可以克服分别登记所造成的弊端，如避免重复抵押、减少因权属不清而造成的各种纠纷等。