

土地登记人员培训教材之二

土地登记理论与方法

(上册)

胡存智等 编著

中国农业出版社

土地登记人员培训教材之二

土地登记理论与方法

胡存智等 编著

责任编辑 洪兆敏

中国农业出版社出版 (北京市朝阳区农展馆北路2号 100026)

新华书店北京发行所发行 北京忠信诚胶印厂印刷

850mm×1168mm 32开本 9印张 243千字

1998年9月第1版 1998年11月北京第2次印刷

印数 10001~15000册 定价 15.00元(上册)

ISBN 7-109-05448-9/F·635

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

参加编写人员

胡存智 王广华 王 军
何 平 张显胜 孙建宏
陈现宾 赵久田 杨继英

目 录

第一章 土地登记概述	1
第一节 土地登记的概念、目的和意义	1
第二节 土地登记的法律依据	4
第三节 土地登记的特点	8
第四节 土地登记的基本原则	10
第五节 土地登记的内容	12
第六节 土地登记的分类	22
第七节 土地登记机关与土地登记申请	23
第八节 土地登记的基本单元	25
第九节 土地登记的效力与期限	26
第十节 土地登记规范化	27
第十一节 国外土地登记	30
第二章 初始土地登记	33
第一节 初始土地登记概述	33
第二节 初始土地登记准备工作	35
第三节 初始土地登记申报	39
第四节 权属审核	61
第五节 注册登记颁发证书	72
第六节 特殊情况处理	91
第七节 初始土地登记质量评定	92
第三章 地籍调查	94
第一节 地籍调查概述	94
第二节 城镇土地分类	95
第三节 准备工作	101

第四节	权属调查	101
第五节	地籍平面控制网	115
第六节	地籍细部测量	119
第七节	地籍调查表填写说明	126
第八节	成果资料的整理	134
第九节	变更地籍调查	135
第四章	变更土地登记概述	144
第一节	变更土地登记的概念与特点	144
第二节	变更土地登记类型和程序	146
第五章	土地使用权、所有权和土地他项权利设定登记	149
第一节	划拨国有土地使用权的设定登记	151
第二节	出让国有土地使用权设定登记	167
第三节	国家入股国有土地使用权设定登记	175
第四节	国家租赁国有土地使用权设定登记	180
第五节	集体土地使用权设定登记	185
第六节	土地使用权抵押权设定登记	194
第七节	土地使用权出租设定登记	204
第六章	土地使用权、所有权和土地他项权利变更登记	211
第一节	划拨国有土地使用权变更登记	212
第二节	出让和国家入股国有土地使用权变更登记	223
第三节	集体土地使用权变更登记	231
第四节	集体土地所有权变更登记	235
第五节	土地他项权利变更登记	238
第七章	名称、地址和土地用途变更登记	241
第一节	名称变更登记	241
第二节	地址变更登记	247
第三节	土地用途变更登记	253
第八章	注销土地登记	262
第九章	土地登记文件资料管理	271
第一节	土地登记文件资料管理概述	271

第二节 土地登记文件资料的收集、整理和保管	273
第三节 土地登记文件资料的利用和更新	277

土地登记范本

一、 划拨国有土地使用权设定登记	279
二、 出让国有土地使用权设定登记	299
三、 国家入股国有土地使用权设定登记	315
四、 国家租赁国有土地使用权设定登记	331
五、 集体土地使用权设定登记（共用宗）	347
六、 土地使用权抵押设定登记	379
七、 土地使用权出租设定登记	399
八、 划拨国有土地使用权补办出让手续的登记	418
九、 出让国有土地使用权的变更登记	434
十、 荒地拍卖集体土地使用权变更登记	450
十一、 集体土地所有权变更登记（土地调整）	466
十二、 集体土地所有权变更登记（征地）	499
十三、 名称变更登记	524
十四、 地址变更登记	540
十五、 土地用途变更登记	549
十六、 土地使用权抵押权注销登记	565

第一章 土地登记概述

第一节 土地登记的概念、目的和意义

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、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，加强政府对于土地的有效管理，保护权利人对于土地的合法权益的一项重要法律制度。

土地的不可移动性决定了在取得土地的所有权、使用权或其他权利后，土地权利人不可能像对待其他商品那样，将其移至安全可靠的地方，并且构成土地权利的，除权利主体因子外，还包括土地的位置、界址、面积、用途、使用条件、等级、价值等，只有建立公众信赖的权威统一的土地登记制度，将上述土地权利的主、客体内容记录在册，才能明晰土地产权，确保土地权利人的财产安全以及土地市场交易行为的规范和安全可靠，避免土地权属争议。

土地登记最初是国家为了维护土地私有制，确保国家足额征收不动产税等而建立的一种土地法制措施。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，维护社会主义市场秩序，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（试点草案）》，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》。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，重新发布。

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年实行城乡土地统一管理以来，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，土地登记工作为理清产权关系、解决权属纠纷、规范市场行为，以及避免国家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土地使用权交易行为提出了新的任务。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”。在国务院 1994 年批准的国家土地管理局的“三定方案”中再一次明确了国家土地管理局负责全国土地、城乡地政的统一管理工作。《城市房地产管理法》第六条规定建设部和国家土地管理局“依照国务院规定的职权划分，各司其职，密切配合，管理全国房地产工作”，再次从法律的高度肯定了全国土地的统一管理体制。而土地登记是统一管理工作的最基本内容，统一管理最基本的体现就是落脚在“土地登记”上。因此，唯有通过土地登记，强化土地产权管理，才能最终实现城乡土地的统一管理。

第三，它是对房地产市场实施有效管理的关键措施。土地登记是依法规范房地产市场程序至关重要的环节，是确认并保护土地产权的重要措施。每一宗地都有户头，每发生一次交易就办理一次登记，政府通过办理土地登记，审核房地产交易的合法性、规范性，依法办理土地登记手续等，对房地产市场实施有效的监督、管理，并使之规范化。

第四，它是土地用途管制的重要组成部分，是保护耕地的有效措施。土地用途发生变更，特别是农业用地转变为非农业建设用地，都必须进行变更土地登记。凡是不符合土地用途管制要求，随意将农业用地转为非农建设用地的，不依法保护耕地、不充分合理利用土地资源的，一律不予办理土地登记手续，不颁发土地证书。

第五，它还是土地管理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 土地登记的法律依据

土地登记既然是确定土地权属的国家法律制度，其最根本要求是依照法律的规定进行，包括土地权利种类、权利义务、确权规定以及确权和登记程序。从大的分类上看，土地登记的法律依据包括实体法律依据和程序法律依据两大类。

一、实体法律依据

（一）《中华人民共和国宪法》对土地所有制、土地权属的有关规定

《中华人民共和国宪法》第六条规定：“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制”。

第九条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。

第十条规定：“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。”

（二）《中华人民共和国民法通则》对土地权属的规定

《民法通则》规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等村农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有”。“国家所有的土地，可以依法由全民所有制单位使用，也可以依法确定由集体所有制单位使用

(三) 1962年9月《农村人民公社工作条例修正草案》对生产队集体土地所有权的规定

《农村人民公社工作条例修正草案》第四章规定：“生产队范围内的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租……。生产队所有的土地，不经过县级以上人民委员会的审查和批准，任何单位和个人都不得占用。…集体所有的山林、水面和草原，凡是归生产队所有比较有利的，都归生产队所有”。

(四)《中华人民共和国土地管理法》对确认土地权属、开展土地登记、土地调查工作的规定

《中华人民共和国土地管理法》第二条规定：“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”。

第六条规定：“城市市区的土地属于全民所有即国家所有。农村和城市郊区的土地，除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、自留山属于集体所有”。

第七条规定：“国有土地可以依法确定给全民所有制单位或者集体所有制单位使用，国有土地和集体所有的土地可以依法确定给个人使用”。

第八条规定：“集体所有的土地依照法律属于村农民集体所有，由村农业生产合作社等农业集体经济组织或者村民委员会经营、管理。已经属于乡（镇）农民集体经济组织所有的，可以属于乡（镇）农民集体所有。村农民集体所有的土地已经分别属于村内两个以上农业集体经济组织所有的，可以属于各该农业集体经济组织的农民集体所有”。

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、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。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”。

第十条规定：“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”。

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”。

（五）《中华人民共和国城市房地产管理法》对房地产权属登记管理的规定

《中华人民共和国城市房地产管理法》第五章专门规定了房地产权属登记管理，明确规定国家实行土地使用权登记发证制度、土地登记与房屋登记的关系、房地产抵押登记、房产证与土地证合一的条件（即经省、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，…）。

（六）《中华人民共和国担保法》规定了土地抵押的范围、抵押登记效力等。

第三十四条：下列财产可以抵押：

（3）抵押人依法有权处分的国有土地使用权、房屋和其他地上定着物；

（5）抵押人依法承包并经发包方同意抵押的荒山、荒沟、荒丘、荒滩等荒地的土地使用权。

第三十五条：抵押人所担保的债权不得超出其抵押物的价值。

财产抵押后，该财产的价值大于所担保债权的余额部分，可以再次抵押，但不得超出其余额部分。

第三十六条：以依法取得的国有土地上的房屋抵押，该房屋占用范围内的国有土地使用权同时抵押。

以出让方式取得的国有土地使用权抵押的，应当将抵押时该国有土地上的房屋同时抵押。

乡（镇）、村企业的土地使用权不得单独抵押。以乡（镇）、村企业的厂房等建筑物抵押的，其占用范围内的土地使用权同时

抵押。

第三十七条：下列财产不得抵押：

- (1) 土地所有权；
- (2) 耕地、宅基地、自留地、自留山等集体所有的土地使用权，但本法第三十四条第（5）项、第三十六条第三款规定的除外。

第四十一条：当事人以本法第四十二条规定的财产抵押的，应当办理抵押物登记，抵押合同自登记之日起生效。

第四十二条：办理抵押登记的部门如下：

(1) 以无地上定着物的土地使用权抵押的，为核发土地使用权证的土地管理部门；

(2) 以城市房地产或者乡（镇）、村企业的厂房等建筑物抵押的，为县级以上地方人民政府规定的部门。

(七) 《土地管理法实施条例》除对《土地管理法》的有关规定作了具体化的规定外，还明确规定了土地证书式样由国家土地管理局统一制定。

(八) 《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》

(九) 《国家土地管理局确定土地所有权和使用权的若干规定》

二、程序法律依据

依照有关法律规定，土地登记、确定土地权属由各级人民政府土地管理部门负责，国家土地管理局负责管理全国土地登记、土地确权工作，直接负有依法规范土地登记工作的责任。因此，为确保土地登记工作的顺利进行，国家土地管理局专门发布规章，规范土地登记和处理土地权属争议的任务、内容和程序。

(一) 国家土地管理局《土地登记规则》

(二) 国家土地管理局《土地权属争议处理暂行办法》

第三节 土地登记的特点

我国与世界上许多国家一样，土地登记是通过对土地权利状况的公示来保护土地权利人合法权益的。所谓公示，就是将真实状况向公众表示，即使有时个别情况也不一定完全准确。但由于受政府担保，其不准确所造成的经济损失是由政府负赔偿责任的，公众或社会对土地登记结果充分信任。因此，我国现行土地登记制度有以下主要特点：

一、统一性

土地登记既然是对土地权利的公示，其最主要的是要公示两个内容：一是每宗地的土地权属状况；二是相邻地的相互关系。与此同时，要让公众确切地了解公示的机关。因此，土地登记具有极鲜明的统一性特征，即实行分区登记。在同一分区内，确认土地权属的标准要尽可能一致，并且只有一个登记机关管辖。在分区时，尽可能将界线划定在分属两个分区的相邻宗地的相互联系较弱的位置上。在我国，目前主要是按行政区划分管辖区的。《土地登记规则》第四条规定：“土地登记以县级行政区为单位组织进行。具体工作由县级以上人民政府土地管理部门负责”。这实际上就是将我国土地登记按县级行政区进行分区，每一个县级行政单位为一个土地登记区。然而土地登记工作的管辖却可以是县以上任何一级地方人民政府的土地管理部门。但不管是哪一级地方人民政府土地管理部门直接具体负责，都必须以县级行政区为单位组织进行。

二、唯一性

土地登记既然是对土地权属状况的公示，就不能有两个或两个以上的土地登记结果，因此，《土地登记规则》在第六十五条明确规定：“土地登记卡是土地登记的主件，也是土地所有权、

使用权和他项权利的法律依据；土地证书是土地登记卡部分内容的副本，是土地所有者、使用者和他项权利者持有的法律凭证”。把土地登记卡和土地证书的关系进行了规定，明确了土地登记卡是唯一的土地权属的法律依据和结果，解决了土地登记卡与土地证书不一致时的法律问题。

三、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，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的基础性工作。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，而在地域上又全面覆盖所有宗地的土地权利状况，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，而是连续性的工作。

四、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，都必须依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，即土地行政执法机关强制执行。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、集体土地使用者和土地他项权利者必须依照本规则规定申请土地登记”。第六十九条又规定：“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。

五、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，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。

第四节 土地登记的基本原则

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。土地权利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，土地登记非同一般的登记，经过登记后的土地权利受到法律保护，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。

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，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。不经过审查的土地权利不能登记。

四、公示原则

土地登记具有广泛的社会性。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。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。