国土资源部政策法规司司长王守智就《土地登记办法》答记者问

　　《土地登记办法》将于2008年2月1日起正式实施。作为《物权法》实施之后的一部有关不动产登记的部门规章，该《办法》的出台，广受社会瞩目。《土地登记办法》究竟对土地登记作出了怎样的规范？新规定将对政府机关、土地权益人以及土地市场发展带来怎样的影响？日前，记者就相关问题采访了国土资源部政策法规司司长王守智。　　记者：土地登记制度是我国《土地管理法》确立的一项重要法律制度。据了解，早在10多年前，我国就有了规范和指导土地登记的规范性文件《土地登记规则》，多年来在实践中也得到了较为充分的应用。为什么今天还要出台《土地登记办法》？　　王守智：《土地登记办法》的出台有这样几个背景。　　一是贯彻落实《物权法》中不动产登记有关规定的需要。2007年3月16日第十届全国人民代表大会第五次会议审议通过的《物权法》，确定了包括土地登记在内的不动产登记的基本制度，对不动产统一登记、更正登记、异议登记、预告登记、登记赔偿、登记收费等作了规定，对土地登记程序、方法等提出了新的要求。贯彻落实《物权法》不动产登记规定，有待国家出台不动产登记法规。但考虑到不动产登记法规的出台还需要一段时间，在这段时间内，为进一步规范土地登记行为，依法保护当事人的合法土地权益，我部根据《物权法》中有关不动产登记的规定，在对《土地登记规则》进行补充、修改和完善的基础上，出台了《土地登记办法》。　　二是现行土地登记规范性文件的法律层级不够。此前作为土地登记工作依据的《土地登记规则》，是原国家土地管理局以规范性文件的形式下发的，并没有上升到法律的层面。这在实际工作中，产生了一些问题。近年来，随着我国社会主义市场经济的发展，土地的资产价值日益显化，对土地财产权益的保护提上了日程。我国原有的土地登记规范性文件，有必要提高法律效力层级，才能进一步发挥土地产权保护的效力。　　三是《土地登记规则》需要修改完善。《土地登记规则》由原国家土地管理局1989年颁布实施，1995年进行了修订，多年来一直作为我国开展土地登记工作的依据，对建立完善我国土地登记制度、促进国土资源管理和经济社会发展起到了重要作用。但是随着我国土地法律体系的完善和土地使用制度改革的深入，社会经济发展对保护土地物权的要求越来越高，《土地登记规则》的部分条款已不能适应当前工作的需要，需要进行修改完善。　　记者：有人曾作过统计，在《物权法》中，一半以上的条文涉及土地管理，其中直接与土地登记相关的有25条，“登记”的字样共出现了108次，可见登记在财产权保护中占据了多么重要的地位。《土地登记办法》可以说是《物权法》直接催生的产物。请简要介绍一下《土地登记办法》的制定依据、主要内容。　　王守智：《土地登记办法》是根据《物权法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》和《土地管理法实施条例》制定的。《土地登记办法》共十章78条，主要对土地登记的概念、原则、效力、类型、内容、程序以及土地登记各项基本制度等作出了明确规定。　　主要内容包括:对土地登记、宗地等有关概念进行了明确；对土地登记进行了重新分类，土地登记分为“土地总登记”、“初始登记”、“变更登记”、“注销登记”及“其他登记”，其中“其他登记”又包括“更正登记”、“异议登记”、“预告登记”、“查封登记”等；对土地登记的权利名称与《物权法》进行了衔接；明确规定土地登记实行属地登记的原则；对当事人申请土地登记的方式和提交的申请材料进行了明确；明确了登记机关的职责，对土地登记的程序、土地登记资料的保管、土地登记人员的责任进行了规定；对土地登记公告进行了规定；明确规定了土地登记的基本制度，包括土地登记人员持证上岗制度、土地登记资料公开查询制度等；对土地权利保护进行了明确规定，依法登记的国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地抵押权、地役权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。　　记者：我们知道，土地登记制度是政府以国家的公信力来保护土地权益人合法权益、维护土地市场交易安全的基本制度，于社稷于民生，土地登记制度的影响都是很大的。相对于人们熟悉的《土地登记规则》，《土地登记办法》作了哪些重大修改？这种修改坚持了怎样的原则？这种变化对于政府机关和普通百姓意味着什么？　　王守智：在《土地登记办法》起草的过程中，我们坚持了三个原则：一是依法的原则。严格依据《物权法》、《土地管理法》、《城市房地产管理法》和《土地管理法实施条例》等一系列法律法规制定，删除了与《物权法》规定不一致的条款。二是保持连续性的原则。尽量不打破多年实践中已经形成的，并被证明为科学可行的土地登记制度，确保土地登记工作的连续性，减少因为修改法律而带来的执行上的成本。三是完善创新的原则。对地方在长期土地登记工作实践中摸索出的好的经验、做法，进行了归纳、吸收，如增加了换证、补证以及查封登记等新的内容规定。　　应当说，《土地登记办法》在原有《土地登记规则》的基础上，作了较大修改，其中最主要的改动体现在以下几方面：　　一是登记的效力。进一步重申了《物权法》关于土地登记物权公示的民事作用。过去，土地登记更多地被看作是行政管理的一种手段，而现在，《土地登记办法》明确规定，土地登记是土地物权公示行为，应当依照申请进行。《办法》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，明确了依法转让土地的时候，不登记没有法律效力，继承和赠予时，不用登记也产生效力，但再转让时必须进行登记。这些都使土地登记的民事作用得到强化。　　二是登记的分类。重新划分了土地登记分类，使土地登记类型更加科学。过去《土地登记规则》的分类较粗略，只分为初始土地登记和变更土地登记两大类，其中变更土地登记又包括土地使用权、所有权和土地他项权利设定登记，土地使用权、所有权和土地他项权利变更登记，名称、地址和土地用途变更登记，注销土地登记等。地方在实践中反映初始土地登记和设定登记不易区分，对设定登记属变更登记难以理解，因此《土地登记办法》将土地登记分为“总登记”、“初始登记”、“转移登记”、“注销登记”及“其他登记”。“其他登记”又包括“更正登记”、“异议登记”、“预告登记”、“查封登记”等。其中，“异议登记”、“预告登记”、“查封登记”和“地役权的登记”都是新增加的土地登记类型，体现了《物权法》的新规定。　　三是登记的程序。过去土地登记的程序是：申请→地籍调查→权属审核→注册登记→颁发证书。地籍调查是登记机关的一项重要职责。而《土地登记办法》根据《物权法》的规定，对土地登记的程序进行了新的规定。按照新规定，当事人在申请登记时，就须提交权属证明和不动产界址、面积等必要材料。而且《土地登记办法》明确规定“申请人提交的地籍调查表、宗地图及宗地界址坐标，可以委托有资质的专业技术单位进行地籍调查获得”。这意味着，过去由行政机关包办的地籍调查测绘等事务，不再是行政机关的分内之事，土地登记必需的相关资料要由申请者自我提供，即自我举证。显然，这种做法更能够提高工作效率、优化行政机关办事程序，更有利于政企分开、依法行政，有利于解决老百姓办证难的难题。　　四是登记的规范化。针对《土地登记规则》中不适应实际工作需要的条款，《土地登记办法》作了删改、补充和完善，保证土地登记操作更加规范。如区分了共同申请和单独申请的情形，区别了登记机关依职权和土地权利人、利害关系人依申请进行更正登记的情形，增加了换证、补证、查封登记等规定，明确了不予登记的几种情形，明确了办理时限，同时将土地登记资料公开查询、土地登记人员持证上岗、登记结果汇交等好的制度做法统统纳入，保证了土地登记规范化的同时，更加便民、利民。　　五是突出了对土地权利的保护。将土地权利保护作为专门一章作出规定，明确规定依法登记的国有土地使用权、集体土地所有权和集体土地使用权、土地抵押权、地役权受法律保护，任何单位和个人不得侵犯。同时，为保护土地权利人的合法权利，为社会提供准确的土地登记信息，规定了县级以上人民政府国土资源行政主管部门应当加强土地登记结果的信息系统和数据库建设，实现国家和地方土地登记结果的信息共享和异地查询。　　记者：《物权法》规定了不动产统一登记的基本原则，但现实中，不动产登记法规的出台尚待时日。在这个法律真空期，作为部门规章的《土地登记办法》，对不动产登记会产生怎样的影响？它在贯彻实施《物权法》有关不动产登记的规定方面作了哪些衔接？　　王守智：《物权法》是我国的民事基本法律，对我国的土地物权制度乃至国土资源管理事业产生重大而深远的影响。其中关于不动产登记规定的条文，确定了我国不动产登记的根本制度，将为制定《不动产登记法》奠定基础，决定我国不动产登记的发展趋势和方向，也决定我国土地登记制度的未来发展方向。　　我部出台《土地登记办法》，严格遵照依法的原则，与《物权法》的规定保持一致。比如，增加了预告登记、异议登记、地役权登记等登记类型并细化了这些登记类型的内容与程序，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，修改了与《物权法》不相符的关于申请人提交的资料、更正登记等内容等。　　在一些具体规定上，我们注意与《物权法》保持衔接：　　一是关于登记的土地权利名称。《土地登记办法》涉及的土地权利，既涉及《物权法》规定的集体土地所有权、建设用地使用权、宅基地使用权、抵押权、地役权，也涉及土地管理相关法律法规规定的农用地使用权等。建设用地使用权按土地所有权可分为国有建设用地使用权、集体建设用地使用权。农用地使用权分为国有农用地使用权、集体农用地使用权。为保持土地权利名称的连续性，同时也体现与《物权法》和土地管理相关法律法规规定的土地权利的衔接，《土地登记办法》使用的土地权利名称为国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权和土地抵押权、地役权等，并在有关条款中对上述土地权利的内涵进行了解释，即国有土地使用权，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）。　　二是关于土地证书。为保持土地证书的连续性，避免土地证书过多不易管理的问题，《土地登记办法》根据土地权利的主要种类，规定土地证书分为国有土地使用证、集体土地所有证、集体土地使用证以及土地他项权利证明书四种。同时，规定了“国有建设用地使用权和国有农用地使用权在国有土地使用证上载明；集体建设用地使用权、宅基地使用权和集体农用地使用权在集体土地使用证上载明”，以在土地证书上体现与《物权法》和土地相关法律法规规定的土地权利的衔接。　　记者：土地登记工作关系到土地市场交易安全，关系到土地权利人的权益保障，对经济社会发展影响重大。目前我国这项工作基础怎样？为确保《土地登记办法》的有效实施，国土资源部门将采取哪些措施？　　王守智：经过多年努力，我国土地登记工作已经具备了相当工作基础，建立了完整的规章、制度和技术规程，健全了各级登记机构，土地登记覆盖率大幅提高，为保护土地资产，保障权利人合法权益，促进经济社会平稳、健康发展发挥了不可或缺的物权保障作用。统计数字显示，目前，我国国有土地使用权登记率已达86％，集体土地所有权登记率已达53％，集体建设用地使用权（包括宅基地使用权）登记率已达73％。　　《土地登记办法》的出台，为进一步提高我国土地登记覆盖面、加强土地产权保护提供了契机。但再好的法律法规，也需要通过落实才能生效。下一步，我们要在系统内全力以赴抓好《土地登记办法》的贯彻实施，部里将出台专门文件，对各级国土资源管理部门严格遵照《土地登记办法》规定做好土地登记工作，提出具体要求。在此基础上，我们还将重点抓好四项工作：一是在全系统大张旗鼓地组织学习和宣传《物权法》和《土地登记办法》；二是加强培训工作，部里计划举办全国地籍处长培训班，对《土地登记办法》进行专门培训，提高土地登记人员的业务素质。三是要进一步加强土地登记规范化建设，配合《办法》实施，部里将设计出台新的土地登记表册卡簿，提高土地登记质量，保证土地登记结果的准确性和权威性。四是要进一步采取措施，提高土地登记效率，加快土地登记发证进度，扩大土地登记覆盖面。（国土资源报 张晏）