

工作研究

论市场条件下的土地登记工作^{*}

魏汝会,魏忠俊

(济南市国土资源局,山东 济南 250014)

土地登记作为界定土地权属、实现有效管理、保障交易安全的土地管理措施,正得到社会的广泛认可,在国土资源管理中发挥着越来越大的作用。随着土地市场建设的不断规范,供求机制、价格规律在土地使用权交易中逐渐发挥着主导作用,对土地登记工作提出了更高的要求。

1 概况

1.1 土地登记体系逐步完善

土地登记工作始于20世纪80年代末,经过近20年的发展,建立了省、市、县(市)区、乡(镇)4级土地登记工作队伍,制定了严格的规章制度,形成了高效的运作机制,相继出台了土地权属管理规定、土地登记条例等一系列规章制度,完成了土地利用现状调查和城镇地籍调查等基础工作,在全省范围内启动了城镇和农村初始土地登记。在完成初始登记的基础上,及时开展了土地变更登记,将国有土地使用权、集体土地所有权、集体土地使用权、土地他项权等各项土地登记业务纳入了日常土地管理范畴,土地登记率逐年提高,登记的覆盖面不断扩大。

1.2 土地登记的作用显著

一是权属界定作用。土地登记是在界定土地权属、明晰宗地边界、确定权利范围的前提下进行的,为交易的可行性、合法性审查提供了依据,为交易提供了可靠的位置、面积、权利、用途等基本信息,为土地使用权流转奠定了基础。

二是登记权威作用。土地登记成为土地市场运作的基础。土地登记工作的开展与完善,有效地维护了土地所有者、使用者的合法权益,土地登记的权

威性和公信力不断提高,“持证用地、凭证交易”的社会土地登记意识明显增强,土地证书已成为土地交易的最基本要件,是否具有合法的土地证书成为交易者审查的必要环节。

三是登记的确认作用。土地变更登记是对交易的法律性确认,具有不可替代的权威作用。土地交易后需要办理土地变更登记,土地交易也因进行了土地变更登记实现了权利人在法律上的变更。

四是协税护税作用。根据国家关于征收契税的规定,转移土地使用权应按规定缴纳契税,土地登记作为监控土地使用权转移的重要手段,对收缴契税发挥了必不可少的作用。以济南市为例,2000—2004年,该市通过土地登记监控手段,协助征缴契税达7700万元。

2 面临的问题

2.1 土地登记还未做到全覆盖

由于社会上部分单位和个人土地价值观念薄弱或存在侥幸心理,不主动甚至拒绝进行土地登记,济南市土地登记还未做到全覆盖。一是还有部分用地从未进行过登记,尚处在失控状态;二是部分变更登记没有跟上,登记内容与实际不符;三是土地出租登记未有效开展。离“凭证管地”、“持证用地”的标准还有一定差距,对土地有偿使用情况以及潜力缺乏全面必要的了解,影响了土地有偿使用制度的推进和土地公平市场的建立。

2.2 土地登记经济效益得不到体现

近年来土地登记意识不断加强,但由于地位不高,缺乏相关机制的制约,作用发挥不足。在城市拆

迁改造中,土地证书不作为补偿的标准和依据,严重影响了土地登记的地位。不进行土地登记的,处罚的可操作性不强,“收回土地使用权”难以执行,没有一定的经济效益体现,难以引起重视。

2.3 住房土地登记难以操作

住房土地权属一般较为复杂,由于宗地分割、土地收益金交纳、土地权属来源、母证发放等问题受到制约,在一些地方难以有效开展。有的手续不全,无偿甚至违法使用。一方面为建立公平规范的住房土地市场增加了困难,造成有偿无偿一样购买、登不登记一样居住的混乱,打击了按照规定程序办理土地手续者的积极性;另一方面对无合法手续住房用地的没有进行有效监控,失去了对其进行规范化管理的手段,进一步增加了管理的混乱。

2.4 土地登记收费标准偏低

目前,土地登记执行的收费标准是 1990 年四部委制定的,多年来一直未做调整,已经无法满足现在权属调查、地籍测量、信息录入与查询等工作的经费需要,严重影响了土地登记工作的可持续发展。同时,土地登记也承担着一定的风险,与房产登记收费相比也有明显的差距,急需制定新的土地登记收费标准,从经费来源上保障工作的正常开展。

3 对策与建议

土地登记是土地管理的基础性工作,应当在推进土地资产化管理工作中发挥重要作用。为此,应从土地市场建设和发展的需要出发,针对目前土地登记工作中存在的问题,采取有效措施,进一步完善土地登记制度,针对土地市场建设对土地登记工作的需要和土地登记工作目前存在的问题,保障土地资产化管理,应在以下几方面对地籍管理工作进行增强和改进。

3.1 以土地登记为基础摸清土地资产家底

结合土地市场建设和资产化管理的要求,建立土地资产评价与潜力分析指标体系,设计开发统计分析软件,把历年土地登记资料进行整理并输入微机,获得该地区土地有偿和无偿使用的比例,利用有

偿使用土地的数量及潜力等信息,通过实地调查与登记资料比较核查、抽样调查,摸清全市土地资产家底,核算全市土地市场潜力,对推进土地有偿使用,实现土地价值提供第一手资料。

3.2 拓展土地登记覆盖范围

一是扩大土地登记的类别,特别是将土地使用权出租登记纳入日常地籍管理,建立起能够满足土地市场建设需要的全方位、多形式的土地登记体系。二是扩大土地登记范围,消除空白区。针对目前商品房和房改房用地土地登记滞后的情况,协调有关部门,制定出台行之有效的处理办法,对有无征地手续、有无办理用地手续、是否有偿使用、是否办理整宗登记等不同情况,采取恰当的处理方式后,办理土地登记手续。只有将此部分用地纳入监控范围,才能进一步实施市场管理。

3.3 显化土地登记和土地证书的价值

土地证书的价值得不到体现,是社会对土地登记认识不足的一个重要因素。建议出台针对性政策,加大对依法登记者的保护,在拆迁补偿上由“暗补”变为“明补”,对土地与地上物进行分别补偿,充分体现土地资产的价值和土地登记的效益,形成有效的激励机制。建立联动监察和有效处罚制度,与监察、房产管理、税收、拆迁、建设等部门联合,制定合理的处罚标准,建立可操作的制约机制。在国土资源管理内部建立用地联动制度,凡是办理完出让、划拨、查处等手续的土地,均可采取一站式服务,直接办理土地登记手续,从而提高土地登记率。

3.4 提高登记成果的管理和应用水平

随着土地管理的深入和土地市场的日趋活跃,再用传统的方式进行信息存档查询管理远远不能满足需要。要利用现有的计算机和信息系统技术建立地籍管理信息系统,在此基础上统筹考虑土地登记成果的查询统计功能,建立“变更一宗、登记一宗、入库一宗”的管理机制,时刻掌握土地登记和流转情况,为土地资产的保值增值提供可靠的监控手段,为土地交易提供可靠便捷的信息服务。