



# 《物权法》的颁布对国土资源管理工作的影响

刘方君, 刘彦

(济南市国土资源局, 山东 济南 250014)

2007 年 3 月 16 日, 十届全国人大五次会议审议通过了《中华人民共和国物权法》。土地、矿产资源作为《物权法》的主要调整对象之一, 直接关系到国家的基本经济制度和普通百姓的切身利益, 这也对国土资源管理工作提出了更加严格的要求。具体来讲, 《物权法》的颁布对国土资源管理工作主要带来以下几方面的影响。

## 1 关于土地登记问题

### 1.1 规定了不动产统一登记制度

《物权法》第 10 条第二款规定: “国家对不动产实行统一登记制度。统一登记的范围、登记机构和登记办法, 由法律、行政法规规定。”第 246 条规定: “法律、行政法规对不动产统一登记的范围、登记机构和登记办法作出规定前, 地方性法规可以依照本法有关规定作出规定。”不动产统一登记制度主要是针对目前土地、房屋分别由不同部门登记的情况而设立的, 尽量节省当事人的时间, 减轻当事人的负担。在法律、行政法规以及地方性法规对不动产统一登记问题作出规定前, 对不动产的登记可以继续保持现状, 待上级部门出台有关规定后再实行不动产统一登记制度。

### 1.2 提高了对不动产登记机构的要求

《物权法》第 12 条规定: “登记机构应当履行下列职责: (1) 查验申请人提供的权属证明和其他必要材料; (2) 就有关登记事项询问申请人; (3) 如实、及时登记有关事项; (4) 法律、行政法规规定的其他职责。申请登记的不动产的有关情况需要进一步证明的, 登记机构可以要求申请人补充材料, 必要时可以

实地查看。”第 13 条规定: “登记机构不得有下列行为: (1) 要求对不动产进行评估; (2) 以年检等名义进行重复登记; (3) 超出登记职责范围的其他行为。”从正反 2 个方面提高了对不动产登记机构的要求, 防止登记机构在工作中怠于履行职责或滥用行政权力。比如“不得要求对不动产进行评估”, 强调不得违背当事人意愿强制要求评估。

### 1.3 进一步明确了不动产登记簿的法律效力

《物权法》第 14 条规定: “不动产物权的设立、变更、转让和消灭, 依照法律规定应当登记的, 自记载于不动产登记簿时发生效力。”第 16 条规定: “不动产登记簿是物权归属和内容的根据。不动产登记簿由登记机构管理。”第 17 条规定: “不动产权属证书是权利人享有该不动产物权的证明。不动产权属证书记载的事项, 应当与不动产登记簿一致; 记载不一致的, 除有证据证明不动产登记簿确有错误外, 以不动产登记簿为准。”相对于现行的土地管理法律法规来讲, 《物权法》进一步强调了不动产登记簿的法律意义, 明确不动产登记簿是物权归属和内容的根据, 如果发生纠纷将以此为依据进行处理, 这就要求土地登记机构进一步增强责任心, 加强对不动产登记簿的管理。

### 1.4 关于更正登记和异议登记的规定

《物权法》第 19 条规定: “权利人、利害关系人认为不动产登记簿记载的事项错误的, 可以申请更正登记。不动产登记簿记载的权利人书面同意更正或者有证据证明登记确有错误的, 登记机构应当予以更正。不动产登记簿记载的权利人不同意更正的, 利害关系人可以申请异议登记。登记机构予以异议

收稿日期: 2007-03-27 修订日期: 2007-08-15 编辑: 陶卫卫

作者简介: 刘方君(1962-), 男, 山东烟台人, 高级讲师, 主要从事国土资源政策法规工作。

登记的,申请人在异议登记之日起 15 日内不起诉,异议登记失效。异议登记不当,造成权利人损害的,权利人可以向申请人请求损害赔偿。”针对不动产登记实践中存在的各种错误登记的情形,《物权法》除了规定更正登记制度外,还设立了异议登记制度,特别是为了防止因利害关系人无限期提出异议登记影响正常的登记工作。

### 1.5 明确了登记机关错误登记要赔偿

《物权法》第 21 条规定:“当事人提供虚假材料申请登记,给他人造成损害的,应当承担赔偿责任。因登记错误,给他人造成损害的,登记机构应当承担赔偿责任。登记机构赔偿后,可以向造成登记错误的人追偿。”该条在规定登记机构的赔偿责任时有些笼统,实际上并不是所有因登记错误给他人造成损害的情形,登记机构都要承担赔偿责任,只有因登记机构工作人员自身的原因(如疏忽大意等)造成错误登记时才需要承担赔偿责任,而对于因当事人提供虚假证明等原因造成的错误登记,只要登记机构履行了应尽的审查职责,就不能再承担赔偿责任。

### 1.6 明确了不动产登记费按件收取

《物权法》第 22 条规定:“不动产登记费按件收取,不得按照不动产的面积、体积或者价款的比例收取。具体收费标准由国务院有关部门会同价格主管部门规定。”该条规定了不动产登记费的收取方式是按件收取,杜绝一些地方按照不动产的面积或者价款的比例收取登记费。

## 2 关于土地征收(用)问题

### 2.1 进一步明确了征收与征用的区别

《物权法》第 42 条规定:“为了公共利益的需要,依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产。征收集体所有的土地,应当依法足额支付土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗的补偿费等费用,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,维护被征地农民的合法权益。征收单位、个人的房屋及其他不动产,应当依法给予拆迁补偿,维护被征收人的合法权益;征收个人住宅的,还应当保障被征收人的居住条件。任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等费用。”第 44 条规定:“因抢险、救灾等紧急需要,依照法律规定的权限和

程序可以征用单位、个人的不动产或者动产。被征用的不动产或者动产使用后,应当返还被征用人。单位、个人的不动产或者动产被征用或者征用后毁损、灭失的,应当给予补偿。”将征收和征用作为 2 种不同的行为来分别规定,其主要区别在于:征收是所有权的改变,征用只是使用权的改变。

### 2.2 对征地工作提出更加严格的要求

《物权法》第 43 条规定:“国家对耕地实行特殊保护,严格限制农用地转为建设用地,控制建设用地总量。不得违反法律规定的权限和程序征收集体所有的土地。”强调征地工作要严格按照法定的权限和程序来进行,征收农民的土地应当依法足额支付土地补偿安置费、地上附着物和青苗的补偿费等,安排被征地农民的社会保障费用,保障被征地农民的生活,任何单位和个人不得贪污、挪用、私分、截留、拖欠征收补偿费等。

## 3 关于建设用地使用权问题

### 3.1 进一步提高了土地供应方式的门槛

《物权法》第 137 条规定:“设立建设用地使用权,可以采取出让或者划拨等方式。工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一土地有 2 个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让。严格限制以划拨方式设立建设用地使用权。采取划拨方式的,应当遵守法律、行政法规关于土地用途的规定。”强调对于工业等经营性用地以及同一土地有 2 个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖等公开竞价的方式出让,确保土地出让工作的公开、公平、公正。

### 3.2 建设用地使用权自登记时设立

《物权法》第 139 条规定:“设立建设用地使用权的,应当向登记机构申请建设用地使用权登记。建设用地使用权自登记时设立。登记机构应当向建设用地使用权人发放建设用地使用权证书。”明确了建设用地使用权的设立时间是登记之时,而不是签订土地使用权出让合同或缴纳土地出让金之时,这有利于清楚的计算建设用地使用权的剩余年限,保护用地者的合法权益,避免发生因建设用地使用权的设立时间问题而引起的纠纷。

### 3.3 收回建设用地使用权时应退还相应的出让金

《物权法》第 148 条规定:“建设用地使用权期间

届满前,因公共利益需要提前收回该土地的,应当依照该法第 42 条的规定对该土地上的房屋及其他不动产给予补偿,并退还相应的出让金。”关于因公共利益需要提前收回建设用地使用权的补偿问题,《土地管理法》第 58 条规定“对土地使用权人应当给予适当补偿”,而《物权法》除了规定对该土地上的房屋及其他不动产给予补偿外,还明确应当退还剩余年限的出让金,更加切实地保护了用地者的合法权益。

### 3.4 住宅建设用地使用权期间届满自动续期

《物权法》第 149 条规定:“住宅建设用地使用权期间届满的,自动续期。非住宅建设用地使用权期间届满后的续期,依照法律规定办理。该土地上的房屋及其他不动产的归属,有约定的,按照约定;没有约定或者约定不明确的,依照法律、行政法规的规定办理。”按照规定,住宅建设用地使用权的期间届满后自动续期,从根本上解决了住宅所有权人的担忧,也为住宅建设用地续期后住户可能不用再支付土地使用费留下了余地。

## 4 关于宅基地使用权问题

《物权法》第 153 条规定:“宅基地使用权的取得、行使和转让,适用土地管理法等法律和国家有关规定。”目前,我国农村社会保障体系尚未全面建立,农民一户只有一处宅基地,一旦失去住房及其宅基地,将会丧失基本生存条件,影响社会稳定。因此,《物权法》坚持了现有的法律规定和国家目前的政策,并在第 183 条第 2 项中明确禁止以宅基地使用权设定抵押,严格限制宅基地使用权的流转。

## 5 关于土地使用权抵押问题

《物权法》第 182 条规定:“以建筑物抵押的,该建筑物占用范围内的建设用地使用权一并抵押。以建设用地使用权抵押的,该土地上的建筑物一并抵押。抵押人未依照前款规定一并抵押的,未抵押的财产视为一并抵押。”以往的房地产管理法律法规中很多都规定了“房随地走”和“地随房走”的原则,即“以建筑物或建设用地使用权抵押的,该建筑物占用范围内的建设用地使用权或该土地上的建筑物一并抵押”,但对于当事人不按规定一并抵押的如何处理则缺乏明确的规定。此次《物权法》强制性的规定“抵押人未依照前款规定一并抵押的,未抵押的财产视为一并抵押”,使得“房随地走”和“地随房走”的原则得到进一步落实,可以有效避免房地产抵押中“房地分离”现象的发生。

## 6 关于矿产资源使用权问题

《物权法》第 119 条规定:“国家实行自然资源有偿使用制度,但法律另有规定的除外。”第 120 条规定:“用益物权人行使权利,应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源的规定。所有权人不得干涉用益物权人行使权利。”第 123 条规定:“依法取得的探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖、捕捞的权利受法律保护”等。坚持了矿藏等资源的国家所有权,并强调了对探矿权人、采矿权人的保护,不得随意干涉其依法行使权利。

### 日照市 6 方面贯彻落实全省国土资源管理电视会议精神

山东省国土资源管理电视会议召开后,按照省会议精神的要求,日照市对如何贯彻落实省会议精神作了安排部署。严格土地管理,切实加强耕地特别是基本农田保护。进一步明确地方政府主要负责人对该行政区域内的土地管理和耕地保护负总责的责任,坚决制止“以租代征”、“小产权”经营房地产等违法违规用地行为。大力推行节约集约用地,保障经济建设用地需求。加强土地利用计划管理,从严控制建设用地规模。挖潜盘活存量土地,鼓励“城中村”实行平房改楼房,集中建设公寓式、楼房化住宅。引导乡镇企业向园区集中,引导农民住宅向城镇和中心村集中,最大限度拓展建设用地空间。继续深化改革,进一步提高国土资源市场化配置水平。大力推行经营性土地使用权和工业用地“招拍挂”,努力增加政府土地收益。全面实施土地租赁制度,规范土地出让行为。全面落实探矿权采矿权招标、拍卖和挂牌出让制度。加强法制建设,提高依法行政水平。认真落实行政执法责任制,加强依法行政各项制度建设。进一步健全完善执法监察体系,严肃查处各类违法案件。大力推行政务公开和窗口办公,对各类行政审批实行阳光操作。加强矿产资源管理,继续整顿和规范矿产资源开发秩序。重点抓好矿产资源整合和地质环境保护工作,确保矿业秩序长治久安。抓好建设项目压覆矿产资源的管理,做好地质环境保护和汛期地质灾害防治工作。坚持统一监管,提高测绘保障水平。强化测绘行政管理,抓好测绘项目登记、测绘质量监督和测绘成果汇交工作,促进成果共享。严格测量标志管护,将管护责任落实到基层国土资源所和具体责任人。

(日照局 贺兆成)