

浅谈土地审批表作为不动产登记资料的属性认定

史甜茹

北京海润天睿（西安）律师事务所，中国·陕西 西安 710000

【摘要】土地审批表作为不动产登记过程中的重要文件，其属性认定直接关系到相关不动产登记资料的查询范围认定。本文从行政法与物权法视角出发，探讨土地审批表的法律性质及其在不动产登记资料体系中的定位，并结合我国土地登记法律制度体系演变，提出对土地审批表应采取历史解释方法，结合不同时期的规范体系进行差异化判断，同时指出明确其属性认定的必要性，以解决实务工作中的认定分歧，保障不动产登记及查询工作的公信力与效率。

【关键词】土地审批表；不动产登记；原始资料；档案查询

不动产登记资料查询制度作为不动产登记制度的重要组成，其有效实施直接关系到我国物权登记公示公信原则的制度价值实现。我国不动产登记相关法律法规从查询主体、范围、条件、程序到形式要求等维度建立相对完备的制度架构，为实务工作提供了遵循依据。

在不动产登记原始资料查询实践中，由于规范解释与执行标准的差异性，实践中仍存在诸多特殊情形亟待厘清。笔者在实务工作中，遇到一类具有代表性的争议情形：申请人基于继承房产确权需求，向登记机构申请查询不动产登记初期的土地审批表等历史审批文件，而不动产登记档案管理部门对这类文件是否构成现行法律框架下的“不动产登记原始资料”存在认定分歧。笔者拟从不动产登记资料查询制度、土地登记政策规范等角度予以探讨。

1 不动产登记原始资料的范围

1.1 制度规范

我国现行的不动产登记及资料查询制度体系中，《中华人民共和国民法典》第二百一十八条规定权利人、利害关系人可以申请查询、复制不动产登记资料；《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》区分权利人、利害关系人及国家机关可以查询不动产登记资料的不同情况及要求，《不动产登记资料查询暂行办法》以部门规章形式构建了完整的查询制度框架，《不动产登记规程》设置专门章节予以规范。

根据现行《不动产登记资料查询暂行办法》第二条及《不动产登记规程》第9.1.1条之规定，不动产登记原始资料系指在不动产登记过程中形成的，能够证明登记事项真实性、合法性的基础性材料。包括不动产登记申请书、申请

人身份证明、不动产权属来源等登记原因材料、地籍调查成果等申请材料；不动产登记机构查验、询问、实地查看或者调查、公告等形成的审核材料；不动产登记过程中产生的其他依法应保存的材料等。原始资料直接反映物权变动的法律事实，包括权利来源材料（如买卖合同、继承文书等），标的物特定化材料（如地籍图、测绘报告等），登记审查材料（如查验记录、公告文书等），构成不动产登记行为的证据基础，在证明登记行为的合法性同时补强不动产登记簿的公信力。

1.2 原始资料的范围争议

在不动产登记资料查询实务中，对原始资料的范围界定直接影响查询行为的合法性。鉴于《不动产登记资料查询暂行办法》《不动产登记规程》对不动产登记原始资料均采取“列举+兜底”式规定，目前实务中不动产登记档案管理部门对登记原始资料的范围存在不同观点，主要围绕形式审查与实质审查的边界、登记机构的审查义务以及不同材料的法律效力展开争论。

1.2.1 狭义说：以登记簿为核心

该观点主张，不动产登记原始资料应严格限定为直接形成登记簿内容的基础材料，主要包括：登记申请书（体现申请人意思表示）、权属来源证明（如合同、继承文书、行政决定等）、不动产自然状况证明（如测绘报告、规划许可）；其他辅助性文件（如审批表、内部审查意见）属于行政流程材料，不应纳入原始资料范畴，否则可能混淆行政程序与物权公示的界限。

1.2.2 广义说：包含全过程文件

该观点指出提出，原始资料应涵盖登记机构在办理过

程中生成或获取的全部材料,包括前置审批文件(如土地审批表、规划许可)、审查过程中的补充材料(如补正通知、询问笔录)、登记机构的内部审核记录;认为这些材料共同构成登记行为的完整证据链,对后续纠错、行政诉讼或历史档案查询具有证明价值。

1.2.3折中说:区分“登记依据”与“过程性材料”

折中观点认为,应根据文件的法律效力将材料区分为:

(1)核心原始资料(直接影响登记结果):如权属证书、合同、司法文书等;(2)辅助性资料(程序性文件):如审批表、缴费凭证等,仅作为登记流程的见证,不直接决定物权变动。该观点强调,原始资料的范围应服务于登记公信力,而非机械扩大归档范围。

上述不同观点,主要的争议焦点与实务影响均在于对不动产登记行为司法审查标准的认定:如原始资料范围过宽,则可能加重登记机构的行政审查工作,后续如涉及司法程序还会进一步加重登记机构的举证责任;如原始资料范围过窄,则可能削弱登记错误救济的可行性,减损登记行为的公示公信效力。同时,随着《不动产登记规程》对登记资料电子化的推行趋势:随着不动产登记信息化的深入落实,原始资料的电子存档范围是否需要调整,亦可能引发后续讨论。

2 土地审批表法律性质的制度嬗变

结合上述理论背景,在实务案例中,针对土地审批表的性质问题,笔者认为需根据我国土地登记政策、相关法规的变化对其进行认定。

2.1行政审批主导阶段(1989—2003年)

根据《土地登记规则》(1989年)相关规定^[1],我国土地管理制度初创时期,土地审批表具有明确的法定地位,其与土地登记簿、归户册等并列作为法定登记文书,其式样由国家土地管理局统一制定,体现行政规制的标准化要求。在实质功能层面,确立“审核一审批”的双重控制机制,土地审批表系权属确认的核心载体,其填写需以地籍调查结果为基础,具有事实认定的终局性。在查询方面,土地审批表作为土地登记主要文件资料,纳入专项管理制度。根据《土地登记规则》(1995年修订)第六十二条、第六十三条之规定^[2],进一步强化土地审批表的保密性与不可篡改性,形成“制作一管理一利用”的闭环规范体系。

2.2登记功能转型阶段(2003—2015年)

随着《土地登记资料公开查询办法》(2003年)的颁布,土地审查制度发生显著变化。《土地登记资料公开查询办法》第二条^[3]通过“二分法”将登记资料划分为登记结果与原始资料,土地登记资料的公开查询范围未体现土地审批表;土地审批表未被明确列入任一类别,反映其从公开领域的策略性退出。地籍调查表、权属来源文件等材料逐渐承担起审批表原有的证明功能。2007年《土地登记办法》第二十条^[4]虽仍将土地审批表作为土地登记行政行为的必要文件,但其实际作用已呈现形式化趋势。

2.3不动产统一登记阶段(2015年至今)

不动产统一登记实施后,土地登记不再需要报经同级人民政府批准,取消分级审批机制,采用“申请一审核一登簿”的线性流程,土地审批表失去制度存续的程序基础。《不动产登记暂行条例》(2019修正)和《不动产登记暂行条例实施细则》(2019修正)均未体现土地审批表的表述。

上述制度的演变轨迹清晰地展现了我国土地管理从“行政管控”向“物权公示”的范式转换。审批资料的式微反映行政权在确权领域的后撤,查询机制的调整体现我国法律体系中强化物权公示公信原则的价值取向。

3 土地审批表的性质认定

基于我国土地登记制度的演进轨迹,土地审批表的法律性质认定应当采取历史解释方法,结合不同时期的规范体系进行差异化判断:

3.1行政审批主导阶段(1989—2003年)

土地登记表具备登记资料的完整法律属性,其制定、使用和管理均受强制性规范约束;在此阶段,由于制度尚未建立“原始资料”与“审批过程性文件”的二元区分体系,在档案属性上土地审批表被明确列为法定登记资料,当然属于可查询的登记档案资料范畴。

3.2登记功能转型阶段(2003—2015年)

土地审批表就实质功能而言,仍记载着权属认定的关键行政过程信息,符合原始资料的本质特征,但相关法规的列举式规定已将其排除在法定查询范围之外。

3.3不动产统一登记阶段(2015年至今)

土地审批表的法律属性发生根本性转变。《不动产登记暂行条例》《不动产登记规程》构建的新类型化体系已不再将土地审批表认定为原始资料,尽管部分地方实践中可能存

在路径依赖现象，但基于“法无授权不可为”的行政法治原则，土地审批表作为原始资料的查询已无制度基础。

4 土地审批资料查询权限的界定

鉴于土地审批表已逐步弱化作为登记文件的效力，但其所属的土地审批资料查询权限的设定直接关系到行政透明度、物权公示效力以及个人隐私或商业秘密的保护。在当前不动产统一登记制度下，土地审批表的查询规则尚缺乏统一标准、笔者认为，需结合其形成时间、内容属性及法律效力进行个案判断，并通过司法解释或部门规章进一步明确其法律地位，以平衡行政公开与权利保护的需求。

4.1 土地审批资料的形成时间对查询权限的影响

土地审批资料的查询权限应结合其形成阶段进行区分：

(1) 登记前土地审批文件（如用地预审、规划许可）：属于行政管理行为的一部分，可能涉及国土、规划等部门的内部审查流程，其公开性应受《政府信息公开条例》约束，通常需区分涉密信息与可公开内容。

(2) 登记过程中的审批资料（如不动产登记机构审核意见）：作为登记行为的组成部分，其查询权限应参照《不动产登记暂行条例》及实施细则，原则上向权利人开放查询渠道，但对社会公众的查询可能受限。

(3) 登记完成后的归档文件：若土地审批资料已作为登记档案的一部分，其查询应遵循不动产登记资料的查询规则，但需注意保护个人隐私和商业秘密。

4.2 内容属性对查询范围的限制

土地审批资料的内容可能包含不同性质的信息，需分类确定查询权限：

(1) 权属确认类信息（如用地批准文号、权利人信息）：属于登记核心内容，利害关系人（如相邻权人、潜在买受人）可依法查询。

(2) 内部审查意见（如审批签字、补正要求）：可能涉及行政决策过程，通常不对外公开，除非涉及行政诉讼或监察需要。

(3) 涉密或敏感信息（如军事用地、国家安全相关审批）：应严格限制查询范围，仅限特定权限机关调阅。

5 土地审批表查询的实践困境与裁量空间

尽管《土地登记资料公开查询办法》《不动产登记暂行条例》等规定将土地审批表排除于法定公开查询范围之外，但现行规范体系并未完全禁止该资料依申请查询的可

能性。在行政实践层面，存在以下制度弹性空间：

5.1 特殊情形的例外处理

基于行政服务的便民原则与档案管理的完整性要求，当群众或国家机关因权属争议调处、司法调查等正当理由提出申请时，不动产登记档案管理部门可能通过实质审查机制予以个案处理。例如，在涉及历史遗留权属纠纷案件中，审批表作为还原登记审核过程的关键载体，其查询必要性可能获得特别许可。

5.2 过程性信息的附随公开

土地审批表具有行政行为过程性文件的特征，但当其与土地权属确认存在不可分割的关联性时，为保障档案材料的完整性和查询实效性，不动产登记档案管理部门在实践中可能进行一并查询，即在提供地籍调查表等核心原始资料时，将土地审批表作为补充材料一并附具。

综上所述，土地审批表的查询权限需结合其形成时间、内容属性进行个案判断。在不动产统一登记制度下，应通过司法解释或部门规章明确其法律地位，平衡行政公开与权利保护需求。

参考文献：

[1] 《土地登记规则》（1989年）第十七条：“土地管理部门应根据地籍调查结果，对土地权属、面积、用途等逐宗进行全面审核，填写审批表”。第三十八条：“土地登记形成的主要文件资料有如下几种：……4. 土地登记审批表；……”

[2] 《土地登记规则》（1995年修订）第六十二条：“土地登记文件资料的查阅，按照土地管理部门规定办理。未经允许不得向第三者提供或者公布。”第六十三条：“任何单位和个人不得伪造、擅自涂改和复制土地证书、土地登记文件资料。”

[3] 《土地登记资料公开查询办法》（2003年）第二条：“本办法所称土地登记资料，是指：（一）土地登记结果，包括土地登记卡和宗地图；（二）原始登记资料，包括土地权属来源文件、土地登记申请书、地籍调查表和地籍图。”

[4] 《土地登记办法》（2007年）第二十条：“土地登记形成的文件资料，由国土资源行政主管部门负责管理。土地登记申请书、土地登记审批表、土地登记归户卡和土地登记簿的式样，由国务院国土资源行政主管部门规定。”