



最高人民法院

《关于审理房屋登记案件 若干问题的规定》 理解与适用

杨临萍◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE



最高人民法院

《关于审理房屋登记案件 若干问题的规定》 理解与适用

杨临萍◎著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》理解与适用 / 杨临萍著. — 北京: 中国法制出版社, 2012. 1

(法治政府与行政审判)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 3374 - 7

I. ①关… II. ①杨… III. ①房地产法 - 法律解释 - 中国 ②房地产法 - 法律适用 - 中国 IV. ①D922. 181. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 259657 号

策划编辑: 张 岩 (editorzhangyan@126. com)

责任编辑: 王佩琳

封面设计: 李 宁

《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》理解与适用

《GUANYU SHENLI FANGWU DENGJI ANJIAN RUOGAN WENTI DE GUIDING》LIJIE YU SHIYONG

著者/杨临萍

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/787 × 1092 毫米 16

版次/2012 年 1 月第 1 版

印张/21.5 字数/374 千

2012 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 3374 - 7

定价: 58.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66017726

传真: 66031119

编辑部电话: 66038139

邮购部电话: 66033288

最高人民法院关于审理房屋登记案件 若干问题的规定

(2010年8月2日最高人民法院审判委员会第1491次会议通过 2010年11月5日最高人民法院公告公布 自2010年11月18日起施行 法释〔2010〕15号)

为正确审理房屋登记案件，根据《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国城市房地产管理法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等有关法律规定，结合行政审判实际，制定本规定。

第一条 公民、法人或者其他组织对房屋登记机构的房屋登记行为以及与查询、复制登记资料等事项相关的行政行为或者相应的不作为不服，提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。

第二条 房屋登记机构根据人民法院、仲裁委员会的法律文书或者有权机关的协助执行通知书以及人民政府的征收决定办理的房屋登记行为，公民、法人或者其他组织不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理，但公民、法人或者其他组织认为登记与有关文书内容不一致的除外。

房屋登记机构作出未改变登记内容的换发、补发权属证书、登记证明或者更新登记簿的行为，公民、法人或者其他组织不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。

房屋登记机构在行政诉讼法施行前作出的房屋登记行为，公民、法人或者其他组织不服提起行政诉讼的，人民法院不予受理。

第三条 公民、法人或者其他组织对房屋登记行为不服提起行政诉讼的，不受下列情形的影响：

- (一) 房屋灭失；
- (二) 房屋登记行为已被登记机构改变；
- (三) 生效法律文书将房屋权属证书、房屋登记簿或者房屋登记证明作为定案证据采用。

第四条 房屋登记机构为债务人办理房屋转移登记，债权人不服提起诉讼，符合下列情形之一的，人民法院应当依法受理：

- (一) 以房屋为标的物的债权已办理预告登记的；
- (二) 债权人为抵押权人且房屋转让未经其同意的；

(三) 人民法院依债权人申请对房屋采取强制执行措施并已通知房屋登记机构的;

(四) 房屋登记机构工作人员与债务人恶意串通的。

第五条 同一房屋多次转移登记,原房屋权利人、原利害关系人对首次转移登记行为提起行政诉讼的,人民法院应当依法受理。

原房屋权利人、原利害关系人对首次转移登记行为及后续转移登记行为一并提起行政诉讼的,人民法院应当依法受理;人民法院判决驳回原告就在先转移登记行为提出的诉讼请求,或者因保护善意第三人确认在先房屋登记行为违法的,应当裁定驳回原告对后续转移登记行为的起诉。

原房屋权利人、原利害关系人未就首次转移登记行为提起行政诉讼,对后续转移登记行为提起行政诉讼的,人民法院不予受理。

第六条 人民法院受理房屋登记行政案件后,应当通知没有起诉的下列利害关系人作为第三人参加行政诉讼:

(一) 房屋登记簿上载明的权利人;

(二) 被诉异议登记、更正登记、预告登记的权利人;

(三) 人民法院能够确认的其他利害关系人。

第七条 房屋登记行政案件由房屋所在地人民法院管辖,但有下列情形之一的也可由被告所在地人民法院管辖:

(一) 请求房屋登记机构履行房屋转移登记、查询、复制登记资料等职责的;

(二) 对房屋登记机构收缴房产证行为提起行政诉讼的;

(三) 对行政复议改变房屋登记行为提起行政诉讼的。

第八条 当事人以作为房屋登记行为基础的买卖、共有、赠与、抵押、婚姻、继承等民事法律关系无效或者应当撤销为由,对房屋登记行为提起行政诉讼的,人民法院应当告知当事人先行解决民事争议,民事争议处理期间不计算在行政诉讼起诉期限内;已经受理的,裁定中止诉讼。

第九条 被告对被诉房屋登记行为的合法性负举证责任。被告保管证据原件的,应当在法庭上出示。被告不保管原件的,应当提交与原件核对一致的复印件、复制件并作出说明。当事人对被告提交的上述证据提出异议的,应当提供相应的证据。

第十条 被诉房屋登记行为合法的,人民法院应当判决驳回原告的诉讼请求。

第十一条 被诉房屋登记行为涉及多个权利主体或者房屋可分,其中部

分主体或者房屋的登记违法应予撤销的，可以判决部分撤销。

被诉房屋登记行为违法，但该行为已被登记机构改变的，判决确认被诉行为违法。

被诉房屋登记行为违法，但判决撤销将给公共利益造成重大损失或者房屋已为第三人善意取得的，判决确认被诉行为违法，不撤销登记行为。

第十二条 申请人提供虚假材料办理房屋登记，给原告造成损害，房屋登记机构未尽合理审慎职责的，应当根据其过错程度及其在损害发生中所起作用承担相应的赔偿责任。

第十三条 房屋登记机构工作人员与第三人恶意串通违法登记，侵犯原告合法权益的，房屋登记机构与第三人承担连带赔偿责任。

第十四条 最高人民法院以前所作的相关的司法解释，凡与本规定不一致的，以本规定为准。

农村集体土地上的房屋登记行政案件参照本规定。

目录 Contents

第一章 《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》起草背景 / 1	88
一、房地产案件增幅加大，亟须统一司法审查标准	2
二、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》的指导思想	3
三、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》透明度和参与 调研征求意见情况	4
四、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》纲要	5
第二章 《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》必需的基础 / 6	93
一、物权法定原则与职权法定原则	6
二、平等保护原则	9
三、征收征用与损失补偿制度	11
四、物权公示公信原则与信赖利益保护原则	15
五、不动产登记错误应承担行政赔偿责任	19
六、正当法律程序原则	21
第三章 物权法对房屋登记行为的定性定位 / 25	102
一、物权公示的本意	25
二、我国物权登记机构的重合性	26
三、我国物权登记发展的阶段性特征	27
四、域外物权登记制度的性质	28
第四章 房屋登记案件的受案范围 / 30	106
一、房屋登记案件的一般受案范围	31

二、关于不予受理的几种情形	36
三、关于不影响登记行为可诉性的三种情形	40
四、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》未规定的若干 事项	45
第五章 房屋登记行政案件原告主体资格 / 52	
一、特定债权人的原告主体资格	52
二、连续转移登记案件的原告主体资格	55
三、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》未规定的若干 事项	57
第六章 房屋登记行政案件适格被告 / 64	
一、我国目前房屋登记监督管理体制	64
二、房屋登记行政案件一般情形下的被告	65
三、房屋登记行政案件特殊情形下的被告	65
第七章 房屋登记行政案件第三人问题 / 67	
一、行政诉讼第三人	67
二、关于法院通知第三人参加诉讼的规定	68
第八章 房屋登记行为的起诉期限 / 69	
一、房屋登记机构不作为的起诉期限	69
二、房屋登记机构未告知诉权的起诉期限	70
三、不知房屋登记行为内容的起诉期限	70
四、如何理解《若干解释》第四十一条和第四十二条规定的请 示的答复	71
五、不知受损的起诉期限	72
六、起诉期限的合理扣除	73
第九章 房屋登记案件管辖 / 74	
一、不动产所在地法院管辖	74
二、涉及不动产所在地法院管辖的例外情形	75

第十章 房屋登记案件民行刑交叉正当法律程序 / 76

一、关于民行交叉及其处理的规定	76
二、关于民行刑交叉及其处理	77

第十一章 房屋登记案件证据审 / 86

一、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》起草之初的设想	86
二、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》关于复印件、影印件可采性的具体规定	88
三、被告怠于举证与第三人举证证明被诉房屋登记行为合法性问题	89
四、被告补充举证的特殊情形	91
五、法院依申请调取证据和法院依职权调取证据证明被诉房屋登记行为合法的问题	92
六、不利诉讼行为后果与行政行为合法性的区别	93
七、诉不予受理、不予答复案件的举证责任及倒置	94
八、房屋登记起诉期限举证责任及倒置	95
九、房屋登记混合赔偿责任的举证责任	97
十、原告举证不能的法律后果	98
十一、房屋登记原告举证期限	98
十二、房屋登记行为中的规范性文件是否属于证据	100
十三、未经法庭质证的证据不能作为人民法院裁判的根据	101
十四、被告无正当理由拒不到庭的证据质证问题	102
十五、涉及个人隐私等证据的质证问题	102
十六、主要证据不足	103
十七、证据的三性	103
十八、非法证据的排除规则	105
十九、最佳证据规则	106
二十、自认规则	107

二十一、司法认知规则	108
二十二、妨碍举证的推定规则	109
二十三、补强证据规则	109
二十四、关联行政行为的连带审查问题	110
二十五、证据的合法性和行政行为合法性的区分	111
第十二章 房屋登记案件法律适用 / 113	
一、新旧法的衔接适用原则	113
二、法律公平公正原则和法律稳定性原则	114
三、法律适用中的效力优先原则与适用优先原则	115
四、法律规范的冲突规范	115
五、下位法不符合上位法的情形	122
六、分则优于总则的问题	123
七、地方性法规与部门规章冲突的选择适用	125
八、规章冲突的选择适用	125
九、法律规范的竞合	126
十、不确定法律概念以及法律后果的自由裁量	127
十一、适用法律法规错误的一般情形	127
十二、法律适用从优原则	128
第十三章 房屋登记案件裁判权 / 129	
一、《行政诉讼法》对司法审查内容和标准的规定	129
二、《若干解释》对司法审查内容和标准的发展	130
三、关于房屋登记行为合法时如何判决的规定	132
四、关于房屋登记违法如何判决的规定	132
五、关于撤销房屋登记行为及其限制的情形	133
六、登记机关已尽审查职责但结果错误的定性及判决	134
七、房屋登记程序瑕疵的判决方式	134
八、房屋登记机构不作为的判决方式	134

第十四章 房屋登记案件赔偿权 / 135	263
一、关于混合侵权赔偿责任的规定	135
二、关于登记人员与第三人恶意串通的赔偿责任的规定	136
三、当事人请求一并解决涉及民事赔偿的情形	137
四、登记机构无过错不承担赔偿责任	137
五、房屋登记机构不作为的赔偿责任	138
六、登记机构协助执行的赔偿责任	138
第十五章 房屋登记案件附则 / 139	266
关于《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》效力 and 准用的规定	139
附录 / 140	275
一、法律	140
中华人民共和国物权法	140
中华人民共和国行政诉讼法	167
中华人民共和国城市房地产管理法	177
二、行政法规	187
国有土地上房屋征收与补偿条例	187
三、司法解释及批复	193
最高人民法院关于执行《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释	193
最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定	210
最高人民法院关于审理城镇房屋租赁合同纠纷案件具体应用法律若干问题的解释	223
最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释	227
最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释	232
最高人民法院关于审理物业服务纠纷案件具体应用法律若干问题的解释	

题的解释	236
最高人民法院办公厅关于房地产管理部门协助人民法院执行造成转移登记错误, 人民法院对当事人提起的行政诉讼的受理及赔偿责任问题的复函	238
最高人民法院行政审判庭关于农村集体土地征用后地上房屋拆迁补偿有关问题的答复	240
最高人民法院关于行政机关根据法院的协助执行通知书实施的行政行为是否属于人民法院行政诉讼受案范围的批复	244
最高人民法院关于房地产管理机关能否撤销错误的注销抵押登记行为问题的批复	245
最高人民法院研究室关于人民法院是否受理涉及军队房地产腾退、拆迁安置纠纷案件的答复	249
最高人民法院行政审判庭关于违法的房屋抵押登记行为行政赔偿数额计算问题的电话答复	250
最高人民法院关于不服政府或房地产行政主管部门对争执房屋的确权行为提起诉讼人民法院应作何种案件受理问题的函	253
最高人民法院关于房地产案件受理问题的通知	254
最高人民法院关于行政机关对土地争议的处理决定生效后一方不履行另一方不应以民事侵权向法院起诉的批复	255
最高人民法院关于非产权人擅自出卖他人房屋其买卖协议应属无效的复函	256
最高人民法院关于私房改造中典当双方都是被改造户的回赎案件应如何处理问题的批复	259
最高人民法院关于对土改时祖遗房产填写土地房产证后的产权确认问题的复函	260
最高人民法院研究室关于贯彻执行《关于复查历史案件中处理私人房产有关事项的通知》第二条中的几个问题的电话答复	261
最高人民法院关于、城乡建设环境保护部《关于复查历史案件中处	

《理私人房产有关事项的通知》	263
最高人民法院关于土改时部分确权、部分未确权的祖遗房产应 如何继承问题的批复	264
最高人民法院关于受理房屋拆迁、补偿、安置等案件问题的批 复	265
四、行政规章及其他规范性文件	266
中国房地产研究会房地产产权产籍和测量委员会关于印发纸介 质《房屋登记簿》参考式样的通知	266
房屋登记簿管理试行办法	267
房屋权属证书、登记证明填写说明	273
房屋登记办法	275
房屋权属登记信息查询暂行办法	292
五、相关案例	295
安徽省淮南市田家庵区洞山农村信用社诉淮南市房地产管理局 颁发房屋产权证上诉案	295
湖北省十堰市金港商贸中心诉湖北省十堰市人民政府行政复议 决定上诉案	303
重庆市丰都县罗边槽村一社诉重庆市人民政府行政复议决定上 诉案	315
中国银行江西分行诉江西省南昌市房产管理局行政赔偿上诉案	322

第一章 《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》起草背景

《中华人民共和国物权法》^①已由中华人民共和国第十届全国人民代表大会第五次会议于2007年3月16日通过，自2007年10月1日起施行。物权法是规范财产关系的基本法律，调整因物的归属和利用而产生的民事关系，包括明确国家、集体、私人和其他权利人的物权和对物权的保护。胡锦涛同志强调，要充分认识依据宪法和法律对国家、集体和私人的物权给予平等保护的重大意义，牢固树立依法平等保护和正确行使财产权利的物权观念。物权法虽然是规范财产关系的基本法律，西方国家对其性质定位为私法性质公法规制，但在中国特色社会主义法律体系中，不是私法性质。因为物权法最大的物就是土地，我国土地无论集体所有制还是国有制，均属于公有制范畴；我国所有制的基础是公有制为主体的多种所有制并存，共同发展。正因为物权法不属私法性质，是公有制为主，当然公法规制的程度更强。对所有权规制，对公有制以及公共权力的依法运行，依法行政和行政审判意义重大。在行政审判工作中牢固树立物权观念，对保护公民、法人和其他组织合法权益，维护和监督行政机关依法行政，保证法院公正审理行政案件具有划时代的法治意义。

^① 《中华人民共和国物权法》以下简称《物权法》；《中华人民共和国宪法》以下简称《宪法》；《中华人民共和国行政诉讼法》以下简称《行政诉讼法》；最高人民法院《关于贯彻执行中华人民共和国行政诉讼法若干问题的解释》以下简称《若干问题的解释》。

一、房地产案件增幅加大，亟须统一司法审查标准

根据2008年和2009年行政案件统计情况^①，位居前三位的案件仍然为房地产类案件，以房屋拆迁、房屋登记、土地城建案件为主；逐渐上升的案件为社保类案件，尤以工伤认定案件为特点；新类型案件为信息公开案件。《物权法》的颁布实施，确定了以物权法定和物权公示为灵魂的法则，对审理房屋登记行政案件、审理土地行政案件、审理拆迁行政案件、审理解决物权性行政许可案件带来一系列变革。为审理好涉及民生类行政案件，目前起草的司法解释主要是《关于审理房屋登记行政案件的若干规定》、《关于审理土地行政案件的若干规定》、《关于审理城市房屋拆迁行政案件的若干规定》，已经制定实施的司法解释为《关于审理行政许可案件的若干规定》等。

近年来，随着房地产市场的活跃，房屋登记案件数量迅速增长。2002年，全国受理一审房屋登记案件为3949件，2003年猛增至5323件，2004年超过6000件，2006年突破7000件，2008年更是达到创纪录的8545件，一举超过拆迁案件，跃居城建案件的首位。个别省份的房屋登记案件数量已近行政案件总数的五分之一。2000年以来，行政诉讼案件总量从10万余件缓慢增加到12万件，增幅不到20%，但房屋登记案件的增幅却超过200%。在此过程中，各地遇到了大量具有共性的疑难问题，2007年出台的《物权法》又增加了许多新的疑难问题。这些问题不仅制约着人民法院的审判质量和效率，也制约着房屋登记制度功能的发挥，从而对人民群众的财产利益乃至社会的和谐稳定产生重大影响。为了实质性解决房屋登记行政纠纷，实现“司法为民”的宗旨，我们应当积极探索解决问题的方案。在此情况下，有些地方法院自发开展了房屋登记案件的专题调研，还有不少地方法院建议制定司法解释。鉴此，我们在2007年初把房屋登记确定为调研课题之一。2008年5月，经审委会讨论决定，正式立项就房屋登记行政案件审理问题起草司法解释。概括地说，起草该司法解释的必要性有如下几个方面：

第一，与《物权法》的要求相衔接。《物权法》的原则和精神并不限于民事领域，其对行政管理也产生着深刻的影响，尤其在房屋登记、行政征收征用、行政确权等领域更是发挥着支配作用。随着《物权法》的实施，房屋

^① 2008年全国法院受理一审行政案件108398件，较去年上升6.17%，审结109085件，结案率为94.16%。受理非诉行政执行案件170911件，裁定准予执行156406件，裁定不予执行14505件。转引自“四个行政审判司法解释正在起草”，载《法制日报》2009年2月27日第五版。

登记案件审判中出现了很多亟待解决的问题，比如预告登记、异议登记、查询行为的可诉性问题，裁判如何保护善意取得的问题，行政赔偿中如何适用《物权法》第二十一条的问题，等等。这些问题涉及《物权法》、《行政诉讼法》、行政实体法的理解和相互衔接，应当由我们统一标准，以保证法律适用的一致性。

第二，解决房屋登记案件的共性问题。多年来，房屋登记审判积累了许多具有共性的疑难问题，比如，协助其他机关办理房屋登记的可诉性问题，连续转移登记案件的受理问题，复印件、影印件的举证和证明力问题，民行交叉的审理程序和判断权限问题，等等。这些问题一直困扰着一线法官，制约着行政审判质量和效率，解决这些问题，制定专门的司法解释殊为必要。

第三，规范房屋登记案件的审理和裁判。法院不能拒绝裁判，在面对疑难问题时，各地法院只能按照自己的理解作出判断，这在一定程度上造成了法律适用的混乱。有些省级高院发布了一些指导性意见，但其规范作用亦只限于局部。要统一规范全国房屋登记案件的审判工作，最高法院责无旁贷。

二、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》的指导思想

我们始终将以下几点方针作为起草司法解释的指导思想：

第一，解决实际问题。审理房屋登记行政案件，涉及诉权、胜诉权、裁判权、赔偿权、补偿权和民行交叉以及民行刑交叉的正当程序等问题；关乎物权法立法本意，关乎司法审查的标准，关乎房屋登记机构整个行业规则。对实践中急需解决而又能达成共识，符合法律原则和规范的予以确立，以实质解决纠纷，化解矛盾。

第二，不逾解释权界。严格按照《立法法》和《人民法院组织法》的授权，在能动发挥司法解释功能的同时，注意严守权力界限，避免以司法解释取代立法和行政解释。

第三，立足实践需要。在起草司法解释当中，我们注重调查研究，切忌闭门造车。充分听取各级法院、法官尤其是一线法官的意见和建议，确保司法解释有的放矢，切实解决房屋登记案件审判实践中的真问题。

第四，合理把握时机。房屋登记案件需要解决的问题很多，其中有共性与个别之分，实践需求有急缓之分，研究程度有深浅之分，所以，我们在起草当中，始终注意追求实效，成熟一条写一条，不贪大求全。

第五，广收各方意见。房屋登记涉及立法机关、建设部门、土地部门，

在法院内部涉及行政审判和民事审判，亦受到行政法学者和民法学者的深度关注，所以我们在起草司法解释的过程中，注意广泛吸取各方意见，追求方案的妥当性。

第六，遵守立法机关意见。多次通过各种形式听取立法机关意见，符合法律本意，契合未来发展方向，得到立法机关支持认同。

三、《关于审理房屋登记案件若干问题的规定》透明度和参与调研征求意见情况

自2007年初以来，我们共举办了五次座谈会，两次庭内讨论，并正式征求全国人大法工委、国务院法制办、建设部和国土资源部和院内有关部门意见，前后做了多次修改，经研究室审核，形成送审稿。其调研和征求意见主要过程如下：

1. 2007年3月《物权法》出台后，我庭迅速成立由副庭长负责的有关法律适用问题调研小组，涉及房屋登记、拆迁、土地和民行交叉等四个专题。考虑到房屋登记案件问题较多，具有紧迫性，且各地法院已有不少经验和探索，条件较为成熟，故决定先就此展开调研。同年4月向各省（市、区）下发通知，要求各地在9月之前上报问题、方案和案例。

2. 2007年10月，根据调研情况，选择成果比较突出的江苏、浙江、上海、北京、辽宁、广东、重庆七家法院作为委托单位，试拟司法解释草稿。

3. 2008年4月，根据委托单位上报的司法解释草稿，归纳出实践中需要明确的44个问题。并于同月召集各委托单位，在江苏常州召开研讨会，对44个问题逐个论证，确定了29个有必要写入司法解释的问题。

4. 2008年7月，我们针对常州会议确定的问题拟写了司法解释第一稿。并于同月在浙江宁波召开由各委托单位和当地建设部门参加的研讨会，根据各方意见进行修改形成了第二稿。

5. 2008年9月，根据庭内讨论意见修改形成第三稿。同月召开由全国人大法工委、国务院法制办、建设部、学者和北京市法院派员参加的论证会，根据各方意见修改形成了第四稿。

6. 2008年12月和2009年2月，与建设部一同在北京、上海、杭州考察房屋登记流程，听取一线登记人员和法官的意见，根据考察情况做了修改，形成征求意见稿，送全国人大法工委、国务院法制办、建设部、国土资源部征求意见，同时送民一庭征求意见。