



BUDONGCHAN
Dengji Tiaoli Caoan Jianyigao

不动产登记条例 草案建议稿

孙宪忠 主编



BUDONGCHAN
Dengji Tiaoli Caoan Jianyigao

中国社会科学出版社



BUDONGCHAN
Dengji Tiaoli Caoan Jianyigao

不动产登记条例 草案建议稿

孙宪忠 主编



BUDONGCHAN
Dengji Tiaoli Caoan Jianyigao

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

不动产登记条例草案建议稿 / 孙宪忠主编. — 北京: 中国社会科学出版社, 2014. 2

ISBN 978 - 7 - 5161 - 3981 - 3

I. ①不… II. ①孙… III. ①不动产—产权登记—条例—草案—中国 IV. ①D923. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 036921 号



出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 2 月第 1 版

印 次 2014 年 2 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 5.25

字 数 110 千字

定 价 18.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

主 编 孙宪忠

编写人员 (按拼音字母为序)

常鹏翱 崔文星 陈 鑫 窦海阳

雷秋玉 王 茵

中国为什么需要建立统一的 不动产登记 (代序)

孙宪忠

建立统一的不动产登记制度，是中国正在进行的立法工作中的一场重头戏。从目前已经进行的工作看，这一项立法将采取由国务院颁布“条例”这样一种形式，而且登记机关已经确定设立在国土资源部所属的机关系统。这样一种登记模式使人非常容易产生一种误解，即不动产登记属于一项行政工作，或者说是一项行政管理工作。这种情形，从人民法院的机构设置似乎也得到了呼应，因为历史沿革的缘故，目前不动产登记所引发的诉讼，都是被当作行政诉讼来予以审理和裁判的。但是把不动产登记理解为行政行为或者行政管理行为的观点，不但于法理有误，也不符合中国物权法的规定。

事实上,在1995年我们开始编写《中国物权法学者建议稿》时,就遇到了必须首先解决不动产登记究竟是一项民法上的制度还是行政法上的制度这个基本问题,因为在这两种不同的法律体系中,立法应该建立的不动产登记制度是完全不一样的。那时,本人受命撰写该项建议稿的总则部分,即在其中写入了不动产登记制度,而这一做法受到了法学界同仁和行政管理部门一些朋友的批评。甚至一些民法学家也认为,不动产登记属于行政管理工作,不应该写在属于民法的物权法之中。为了解决不动产登记的法理问题,本人撰写了《论不动产物权登记》一文,^①比较详细地阐述了不动产物权登记的理论基础、登记和物权法律效果之间的内在联系、登记的基本种类等问题。该文针对我国当时建立的“多部门、多级别”的不不动产登记制度所造成的法理混乱和实践危害,最早提出了建立统一不动产登记制度的要求。之后,在其他的一些论文和著作中,本人将“统一不动产登记”解释为“五统一”,即统一不动产登记立法、统一不动产登记效力、统一不动产登记机关、统一不动产登记程序、统一不动产登记法律文书等。

关于不动产登记的法理,简言之,就是将民事权利主体所拥有的不动产物权予以公示,从而使得这些权利获得法律的承认和保护。不动产物权比如房屋所有权是一种抽象的权利,谁也看着不着它;但是在现实生活中,

^① 见《中国法学》1996年第5期。

我们谁也离不开这样的权利，比如我们能够在任何时候进入自己的房屋，那就是因为法律承认和保护着我们的所有权；在交易中，民众买房子其实买的也是所有权。但是抽象的所有权需要有一种可以被公开认可的方式表征出来，这样权利的享有和取得，才能够获得法律的承认和保护。比如，在不动产诉讼中，法官怎么能够知道某人拥有一宗不动产的所有权呢？在交易中，法官怎么确认某人通过购买取得了所有权呢？这个问题在民法上很早就已经解决了，那就是由国家出面，建立不动产登记制度，将某人的不动产所有权等权利记载在不动产登记簿上。所以，不动产登记在法律原理上被称为“物权公示”，即将民事主体的不动产物权记载于国家设立的不动产登记簿上，借助于不动产登记的公开性，使得这种权利获得法律的承认和保护。如果遇到不动产的争议，我们可以很方便地从不动产登记簿的记载来确定权利和保护权利。不动产登记，是民事主体的财产权利的登记，它和国家对社会事务进行的管理没有什么关系。正因为如此，世界上多数国家建立的不动产登记，都是法院登记，或者是具有司法效力的司法登记。

所以，虽然中国当前建立的不动产登记将由行政管理机关进行，但是这种登记应该属于民法上的物权公示的性质，而不是行政管理的性质。

不动产登记在我国之所以被很多人认定为属于行政管理的行为，那是因为新中国成立后曾经有五六十年的历史里没有不动产的市场，也没有不动产的市场化法律

机制，不动产的占有和使用都来自于行政划拨、审批，或者具有行政意义的分配，那时，物权法意义的不动产登记制度基本上被彻底破坏，残存的不动产登记的工作基本上都是为了适应这些行政工作的需要。正是因为大约有两代人的时间，不动产登记脱离了物权法，因此我国社会相当一部分人不熟悉这种法律制度的法理，也不熟悉这种制度的规则。由于不动产的各项权利都是涉及国计民生最基本最深层的权利，旧体制在这一方面的影响根深蒂固，而我国的体制改革尚未到位，不动产登记制度还留有相当多的行政管理体制的残余。因此，为建立适应我国市场经济体制的不不动产登记制度，我们就要付出更多的努力。

在市场经济体制下，不动产登记制度一定要统一。原因很简单，国家的立法一定要给不动产物权建立统一的法律根据。现实生活中不动产包括土地、建筑物以及生成物，比如房屋、桥梁、道路、铁路、涵洞、河流、湖泊、水库、森林、草原、矿场、军事设施等。而临时性的工地、未收获的果实庄稼、甚至近海供养殖的水面也是不动产。不动产的利用，对国计民生具有最基本的价值，我国社会普遍重视不动产的占有和使用。但是在法制社会里，占有和使用不动产必须得到法律的承认和保护，否则容易产生极大的权利冲突。因此，占有和使用不动产的权利基础，就要靠不动产登记簿来提供。如果不动产登记分为五六个部门，你登记土地，我登记房屋，他登记道路，还有人登记森林、水面，这些具有法律效力的登记给当事人提

供的法律根据就是难以划清界限的。正如我们在现实调查中发现的那样，很多情况下当事人的权利支配范围不清，就是因为多个登记部门建立的登记簿的冲突造成的。因为不动产的经济意义显著，当事人因为不动产权属不清而引发的冲突，常常也是剧烈的。这个问题，只能通过统一的不动产登记制度来解决。

制定物权法以来，以不动产的市场化法律机制为基础的不动产登记制的法律科学原理，已经逐渐被我国社会普遍接受。不但中国《物权法》总则部分采纳了我们撰写的不动产登记制度的整体建议，而且执掌不动产登记工作的两个最主要的部门，即国土资源部门和房地产建设管理部门，都很快地在自己的系统内部取消了多级别登记，实现了本系统内部登记级别上的统一。这样，我国不动产登记实践方面的混乱，已经得到了部分的清理。2013年以来，在新一届中国领导人下大力气推动下，中国《物权法》第10条要求建立的统一的不动产登记制度即将实现。这个对于国计民生具有重大意义，乃是我国市场经济体制的具有基础意义的法律制度的建立，必将对我国社会政治经济的发展，对民众权利的保护发挥极大的作用。

在这个我们为之呼吁将近二十年的法律制度即将建立的时候，我们荣幸地获得了国土资源部的委托，撰写统一不动产登记条例的学者建议稿。课题组的组建是非常顺利的，项目的进行也是迅速的，因为我们为了建立统一的不动产登记制度早已做好了理论的准备。在国土资源部法规

司以及国务院法制办有关部门的支持下，我们也进行了一些现实调研的工作。

目前完成的这个建议稿，更多反映的还只是学者的看法，供有识者参考和批评吧。

孙宪忠

2014年2月

目 录

一 前言：编制统一不动产登记法的指导思想和基本设想	(1)
1 明确认识不动产登记的基本功能	(2)
2 实现不动产登记制度的基本统一	(4)
3 不动产登记法应该设计成登记程序法	(7)
4 不动产登记的司法性特征	(9)
二 基本结构	(11)
三 立法建议稿及相关说明	(13)
第一章 一般规定	(13)
第一条【立法目的和立法依据】	(13)
第二条【适用对象】	(16)
第三条【统一法律根据的原则】	(17)
第四条【统一登记机构的原则】	(18)
第五条【统一登记程序的原则】	(21)
第六条【统一登记效力的原则】	(21)

第七条【统一登记簿的原则】	(23)
第八条【统一权属证书和登记证明的原则】	(24)
第九条【法定文字登记的原则】	(26)
第二章 不动产登记的管辖	(27)
第十条【属地管辖原则】	(27)
第十一条【派出管辖】	(30)
第十二条【跨辖区不动产的登记管辖】	(31)
第十三条【协议管辖和指定管辖】	(32)
第十四条【不动产登记辖区的变更】	(33)
第三章 不动产登记簿	(34)
第十五条【不动产登记簿的种类】	(34)
第十六条【不动产登记簿页的设置】	(35)
第十七条【不动产登记簿页的内容和格式】	(37)
第十八条【对不动产登记簿记载事项的特别 规定】	(41)
第十九条【不动产登记簿页的电子化】	(43)
第二十条【不动产登记簿的重建】	(44)
第二十一条【不动产登记簿的公开】	(45)
第四章 总登记和初始登记	(48)
第一节 总登记	(49)
第二十二条【土地总登记的界定】	(49)
第二十三条【土地总登记的规则】	(49)
第二十四条【土地总登记的申请】	(50)

第二十五条【土地总登记的公告】	(51)
第二十六条【公告期间的异议处理】	(55)
第二十七条【公告期满的效力】	(57)
第二十八条【未编号登记的土地】	(58)
第二节 土地权利的初始登记	(58)
第二十九条【农民集体土地所有权的 设立登记】	(58)
第三十条【国有建设用地使用权的设立登记】	(61)
第三十一条【集体建设用地使用权的 设立登记】	(65)
第三十二条【土地承包经营权的设立登记】	(67)
第三十三条【宅基地使用权的设立登记】	(69)
第三十四条【地役权的设立登记】	(70)
第三十五条【抵押权设立登记】	(73)
第三节 建筑物所有权的初始登记	(78)
第三十六条【建筑物测量】	(78)
第三十七条【建筑物初始登记的申请文件】	(79)
第三十八条【国有土地上房屋所有权的 设立登记】	(80)
第三十九条【集体土地上房屋所有权的 设立登记】	(84)
第四十条【区分专有部分的初始登记】	(86)

第四十一条【区分共有部分的初始登记】 (87)

第五章 变更登记、涂消登记、预告登记、

异议登记 (91)

第四十二条【房屋所有权的移转登记】 (91)

第四十三条【建设用地使用权的移转登记】
..... (94)

第四十四条【土地承包经营权的移转登记】
..... (97)

第四十五条【地役权的移转登记】 (99)

第四十六条【抵押财产的移转登记】 (101)

第四十七条【抵押权的移转登记】 (103)

第四十八条【变更登记的一般规范】 (105)

第四十九条【抵押权转化登记的特别规范】
..... (107)

第五十条【注销登记的一般规范】 (110)

第五十一条【因地役权合同解除的地役权

注销登记】 (113)

第五十二条【预告登记保全的对象】 (114)

第五十三条【申请预告登记】 (116)

第五十四条【预告登记效力】 (119)

第五十五条【预告登记义务人的抗辩】 (122)

第五十六条【预告登记的移转】 (123)

第五十七条【预告登记的变更】 (123)

第五十八条【预告登记的注销】 (124)

第五十九条【更正请求权】 (125)

第六十条【申请更正登记】	(128)
第六十一条【主动更正登记】	(131)
第六十二条【利害关系人单方申请的异议登记】	(134)
第六十三条【双方申请的异议登记】	(137)
第六十四条【主动的异议登记】	(139)
第六十五条【异议登记的注销】	(140)
第六章 法律责任	(142)
第六十六条【当事人的法律责任】	(142)
第六十七条【行政复议与诉讼】	(144)
第六十八条【不动产登记机构及其工作人员的 法律责任】	(147)
第七章 附则	(150)
第六十九条【特别规定】	(150)
第七十条【生效日期】	(151)

一 前言:编制统一不动产登记法的 指导思想和基本设想

按照我国《物权法》第10条第2款的规定,我国应该建立统一的不动产登记制度。依据《物权法》的这一规定,同时也是依据民法科学原理,不动产实行统一登记已经成为贯彻实施我国《物权法》的一项最为重要的工作。虽然我国物权法的颁布实施已经数年,统一的不动产登记制度却还没有建立起来,仅仅多级别登记的问题得到了解决,而多部门登记的问题还没有解决。这一问题持续多年,目前已经到了必须解决的时候。最近国务院公布工作计划,明确指出将在2014年6月实施统一的不动产登记制度。建立统一的不动产登记制度,对于保障和促进不动产领域的市场经济体制建设,对于保障公共资产和人民的不动产权利,对于保障和促进我国相关行政执法和法院司法,意义都十分重大。

编制学者建议稿,需要统一思想认识。以下几点意见,为本次建议稿的指导思想。

1 明确认识不动产登记的基本功能

不动产登记的基本功能是为不动产物权建立法律根据，而不是行政管理。这是我们首先必须明确认识和坚持的基本出发点。

虽然我国社会基本上已经知道，本次编制不动产登记法是为了贯彻我国《物权法》的有关规定；但是对于不动产登记法的法理，我国社会并不十分清楚。因为现行体制下的不动产登记属于行政机关的职能，而且过去的宣传解释也经常说到，不动产登记的基本功能是对土地、房产、森林、滩涂等自然资源进行行政管理。这些看法和物权法的原理并不符合。关于不动产登记在物权法上的基本功能，我国《物权法》实际上已经有明确的规定。在这里我们来看看这些规定。首先是该法第5条规定的物权公示原则。

公示原则的基本含义，就是必须将物权这种抽象的法律权利是否存在、是否发生变动的情形以法律规定的方式公开展示出来，使物权获得法律和社会的承认和保护，以达到保护交易安全以及明确社会财产支配秩序的目的。在不动产领域里，物权是否存在、物权变动是否发生的法定公示方式就是不动产登记。对于物权变动是否能够发生效果，我国物权法第9条第1款规定：“不动产物权的设立、变更、转让和消灭，经依法登记，发生法律效力；未经登记，不发生法律效力，但法律另有规定的除外。”这一条文明确规