

法律法规释义系列

# 不动产登记 暂行条例 释义

国土资源部政策法规司  
国土资源部不动产登记中心 编著  
(国土资源部法律事务中心)

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法律法规释义系列

# 不动产登记 暂行条例 释义

国土资源部政策法规司  
国土资源部不动产登记中心 编著  
(国土资源部法律事务中心)

中国法制出版社  
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

## 图书在版编目 (CIP) 数据

不动产登记暂行条例释义/国土资源部政策法规司,  
不动产登记中心编. —北京: 中国法制出版社,  
2014. 12 (2015.3 重印)

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5964 - 8

I. ①不… II. ①国…②不… III. ①不动产 - 产权  
登记 - 条例 - 法律解释 - 中国 IV. ①D923. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 293182 号

责任编辑 戴蕊 (dora6322@sina.com)、王佩琳

封面设计 李 宁

---

## 不动产登记暂行条例释义

BUDONGCHAN DENGJI ZANXING TIAOLI SHIYI

编者/国土资源部政策法规司, 不动产登记中心  
经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/ 10.25 字数/ 205 千

版次/2015 年 1 月第 1 版

2015 年 3 月第 2 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5964 - 8

定价: 29.80 元

北京西单横二条 2 号

值班电话: 010 - 66026508

邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfsz.com>

编辑部电话: 010 - 66065921

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

## 本书编写人员

主 编：魏莉华 叶明权

副主编：佟绍伟 魏铁军 迟恒伟 蔡卫华

编写人员（以姓氏笔画为序）：

叶明权 刘志强 刘燕萍 李小兵 肖 攀

佟绍伟 宋 歌 汪健松 张 颖 张富刚

迟恒伟 尚晓萍 周嘉诺 赵 瑜 姜武汉

唐 余 蓝天宇 蔡卫华 魏莉华 魏铁军

## 序

孟子曰，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。不动产是自然人、法人及社会组织的重要财产，不动产物权是关系国计民生的基本民事权利，而不动产登记制度则是不动产物权取得、变动以及消灭的基本公示方式。

建立和实施不动产统一登记制度，是政府转变职能的重要举措，是国务院进行部门职责整合及机构改革的重点任务，是完善社会主义市场经济体系的基础性制度建设。建立和实施不动产统一登记制度，不仅符合十八届三中全会提出的“完善产权保护制度”、“赋予农民更多财产权”、“健全自然资源资产产权制度”等的内在要求，也是贯彻十八届三中全会、四中全会精神的一项重点改革任务。建立和实施不动产统一登记制度，对于进一步健全现代产权制度，夯实社会主义市场经济基础，提高政府治理效率和水平，实现行政审批和物权公示分离，方便企业和群众都具有重大意义，也是不动产登记理论研究者 and 实践工作者的“中国梦”，更是中华民族历史上的一件大事。制定出台《不动产登记暂行条例》，不断完善不动产登记法律法规体系，使不动产统一登记工作有了明确的法律依据，为不动产统一登记顺利开展提供了法律保障，从而使不动产登记为经济社会发展发挥更大的作用。

按照党中央、国务院的要求，不动产统一登记工作从2014年开始，力争一年左右时间基本完成各级职责整合和基础制度

## 2 不动产登记暂行条例释义

建设；两年左右时间逐步衔接过渡，统一规范实施；三年左右时间全面建立并完善各项制度；四年左右时间建立有效运行的不动产登记信息管理基础平台。也就是，2014年基本完成各级职责整合，建立基础性制度；2015年健全配套制度，平稳有序实施；2016年形成制度体系，正常有效运行；2017年实现信息共享，依法公开查询。目前，出台《不动产登记暂行条例》仅仅是建立了不动产统一登记的基本制度，今后要不断完善不动产登记的法规体系、技术规程及标准体系，不动产统一登记工作仍任重而道远。

国土资源部政策法规司、不动产登记中心（法律中心）在《条例》制定过程中开展了大量工作，进行了深入严谨的研究，为《条例》的顺利出台做出了巨大的贡献。《条例》出台后，为使地方国土资源主管部门工作人员、不动产登记工作相关人员以及社会公众更好地理解 and 适用《不动产登记暂行条例》，他们又编纂了《不动产登记暂行条例释义》一书。

《不动产登记暂行条例释义》一书的出版，实为必要与及时。本书对《条例》进行了全面解读，并对立法过程中的重点、难点问题加以解释；同时，对国内外不动产登记的相关知识进行了较为详尽的介绍，对不动产登记工作具有很强的指导性，也是一本很好的普法书籍。希望通过本书的出版，使社会各界了解不动产登记的重要意义，熟悉不动产登记的制度与程序，为不动产统一登记工作的顺利实施发挥应有的作用。

国土资源部党组成员、副部长

胡存智

2014年12月25日

# 目 录

导 论 .....	1
第一章 总 则 .....	11
第 一 条 【立法目的及依据】 .....	11
第 二 条 【不动产登记及不动产的概念】 .....	17
第 三 条 【不动产登记类型】 .....	23
第 四 条 【登记原则】 .....	39
第 五 条 【不动产登记权利种类】 .....	43
第 六 条 【不动产登记机构】 .....	66
第 七 条 【登记管辖】 .....	78
第二章 不动产登记簿 .....	85
第 八 条 【不动产登记簿】 .....	86
第 九 条 【不动产登记簿的介质】 .....	95
第 十 条 【不动产登记要求】 .....	97
第 十 一 条 【不动产登记人员】 .....	99
第 十 二 条 【不动产登记簿的保管】 .....	104
第 十 三 条 【不动产登记簿的保存和移交】 .....	108

## 2 不动产登记暂行条例释义

<b>第三章 登记程序</b> .....	112
第十四条 【登记申请】 .....	116
第十五条 【现场申请和登记申请撤回】 .....	127
第十六条 【申请材料】 .....	134
第十七条 【受理】 .....	148
第十八条 【查验】 .....	157
第十九条 【实地查看和调查】 .....	162
第二十条 【登记期限】 .....	166
第二十一条 【登簿和发证】 .....	169
第二十二条 【不予登记】 .....	176
<b>第四章 登记信息共享与保护</b> .....	180
第二十三条 【不动产登记信息管理基础平台】 .....	181
第二十四条 【登记信息实时互通共享】 .....	183
第二十五条 【登记信息互通共享】 .....	185
第二十六条 【保密义务】 .....	186
第二十七条 【登记资料查询、复制】 .....	188
第二十八条 【不得滥用登记资料】 .....	196
<b>第五章 法律责任</b> .....	198
第二十九条 【登记错误赔偿责任】 .....	198
第三十条 【渎职行为的法律责任】 .....	205
第三十一条 【伪造变造证书证明法律责任】 .....	208
第三十二条 【泄露登记信息法律责任】 .....	211
<b>第六章 附 则</b> .....	216
第三十三条 【过渡期】 .....	216
第三十四条 【制定实施细则】 .....	219
第三十五条 【施行日期】 .....	220



## 附 录

中华人民共和国物权法 .....	222
(2007年3月16日)	
不动产登记暂行条例 .....	255
(2014年11月24日)	
国土资源部关于贯彻实施《不动产登记暂行条例》的通知 ...	262
(2014年12月29日)	
中央编办关于整合不动产登记职责的通知 .....	268
(2013年12月6日)	
国务院关于同意建立不动产登记工作部际联席会议制度 的批复 .....	270
(2014年2月24日)	
不动产登记条例(草案)(送审稿) .....	273
法制办、国土资源部负责人就《不动产登记暂行条例》 答记者问 .....	298
准确把握《不动产登记暂行条例》重大制度规定 .....	302
——国土资源部政策法规司副司长 魏莉华	
提供法律依据 保护物权权益 .....	305
——国土资源部政策法规司负责人谈《不动产登记暂行条例》	
让不动产统一登记走上法治轨道 .....	310
——国土资源部地籍司(不动产登记局)司长(局长) 王广华	
以《暂行条例》为统领,加快推进不动产统一登记工作 .....	315
——专访国土资源部地籍司(不动产登记局)司长(局长)王广华	
后 记 .....	318

## 导 论

建立不动产统一登记制度，是经济社会发展的必然要求，是加强和创新社会管理的重要手段，是贯彻落实《物权法》关于建立不动产统一登记制度的重要举措，是规范不动产登记行为，维护不动产交易安全，保护不动产权利人合法权益的重要保障，也是国际上的通行做法。

随着中国经济社会的快速发展，原有的不动产分散登记体制，已不能适应社会管理和社会经济活动的要求，分散登记产生的直接问题是，资源资产利用效益和社会管理效率低，交易活动不安全，公民和社会组织行使物权权利不方便等。2007年颁布实施的《物权法》确立了不动产统一登记制度。但是，由于机构体制等原因，不动产统一登记制度未能真正建立，不动产多头管理、职能重叠、重复登记的问题依然存在，不利于权利人合法权益的保护。党中央、国务院对此高度重视，大力推进改革。2013年3月，《国务院机构改革和职能转变方案》明确要求“减少部门职责交叉和分散。最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责，理顺部门职责关系”，其中就包括整合房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责由一个部门承担。同年11月，国务院第31次常务会议明确，由国土资源部负责指导监督全国土地、房屋、草原、林地、海域等不动产统一登记职责，基本做到登记机构、登记簿册、登记依据

## 2 不动产登记暂行条例释义

和信息平台“四统一”。12月，中央编办下发《关于整合不动产登记职责的通知》，明确了职责整合的路径和方向。建立和实施不动产统一登记制度的目的是按照完善制度、方便群众、统筹兼顾、平稳实施的原则，在基本实现登记机构、登记依据、登记簿册和信息平台“四统一”的基础上，加快形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的不动产统一登记体系，最终实现各类不动产从分散登记到统一登记的转变，彻底转变政府职能，保障不动产交易安全，保护不动产权利人的合法财产权。

### 一、制定条例的必要性

一是更好地保护不动产权利人合法财产权，保障不动产交易安全，维护正常的市场交易秩序。“有恒产者有恒心”，登记的本质目的就是确定不动产的权利归属，并在登记簿上进行记载公示，从而达到保护不动产物权的目的。以前由不同的部门管理和登记，导致农林用地、农牧用地以及林牧用地之间的权属界线不清，权利归属不明确，引发众多矛盾和纠纷，有的甚至产生恶性械斗，引发群体性事件。除此之外，以前分散登记，由于各部门的登记方法、技术规程等不一致，很容易导致各种不动产权利的重登、漏登现象的产生。特别是不同类型的土地权利面积重叠或者重复登记严重，造成了大量登记错误，不利于保护土地权利人的权利。统一登记后就可以减少甚至杜绝类似的问题发生，更好地理清当事人之间的不动产权利界限，减少权属纠纷，提高登记的准确性和权威性，更好地维护当事人的不动产物权。同时，统一登记之后，建立不动产登记信息依法公开查询系统，将有效保障不动产交易安全，维护不动产权

场的正常交易秩序。

二是提高政府治理效率和水平。不同的部门都办理不动产登记，各个部门都配备一套专门的人员、机构、场所以及设施设备，国家不仅为此相应地多支付人力物力成本，而且由于各部门之间的职能交叉，容易导致各部门之间的争权夺利或者扯皮推诿，降低行政办事效率。建立不动产统一登记制度，理顺部门职责关系，将房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记以及海域登记的职责整合由一个部门承担，促进政府职能转变，可以大大减少政府行政成本，提高办事效率，提高政府的公信力。

三是方便企业、方便群众，减轻当事人的负担。分散登记时，在农村，当事人要分别到四个不同的部门办理不同证件：住房要到建设部门办理《房屋所有权证》，宅基地要到国土资源部门办理《集体土地使用证》，承包的土地要到农业部门办理《农村土地承包经营权证》，栽种的树木要到林业部门办理《林权证》。在城市，当事人最少也要办两个证：到建设部门办理《房屋所有权证》，到国土资源部门办理《国有土地使用证》。各种证书满天飞，不仅增加了人民群众办证的不便，而且增加了其时间成本和金钱成本。统一登记之后，在统一不动产登记依据的基础上，确保实现登记机构、登记簿册证和登记信息管理平台统一，逐步实现一个窗口对外，减少办证环节，可以让当事人少跑路，大大减轻群众负担，方便企业和群众。

## 二、制定条例的指导思想

一是体现贯彻落实党中央、国务院关于加快政府职能转变的要求，加快不动产登记管理职能的转变。新一届政府把深化

#### 4 不动产登记暂行条例释义

改革作为着力点，把加快转变职能作为大事。2013年3月，《国务院机构改革和职能转变方案》明确要求实行不动产统一登记。去年11月，国务院第31次常务会议明确，由国土资源部负责指导监督全国不动产统一登记。按照中央“凡属重大改革都要于法有据”的总体要求，不动产统一登记各项制度建设都要以立法为前提，并紧紧围绕不动产登记相关法律法规规定的各项内容搭建制度框架。为此，国家起草出台了《不动产登记暂行条例》（以下简称《条例》）。

二是以维护交易安全、保障物权稳定、明确不动产登记的基本规则为立法宗旨。不动产登记突出不动产登记在公示公信方面的基本功能；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和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》第九条第一款规定：“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。”这个条文明确规定，确定物权变动是否生效的法律根据，就是看其是否已经纳入了不动产登记。而对于物权是否存在的法律根据，我国《物权法》第十六条规定：“不动产登记簿是物权归属和内容的根据。”同时，《条例》注重稳定连续、保护权利，明确已经发放的权属证书继续有效，已经依法享有的不动产权利不因登记机构和程序的改变而受到影响。

三是将条例定位于程序法，明确了当事人提出不动产登记

申请的各种程序。《物权法》中的不动产登记的相关规则，是不动产立法的实体法；《条例》中的登记规则，是不动产立法的程序法。物权实体法决定程序法，程序法反过来影响实体法，程序法的建立也取决于实体法。因此，我国的不动产登记立法必须保障登记与否能够发挥立法所强调的实质主义的作用的实现。反过来，程序法也会对实体权利发挥决定性影响。与物权法的相关制度相比，《条例》规定的不动产登记的主要特点在于如何进行不动产登记，而不是登记与否对物权变动的的影响。《条例》建立的是不动产登记的各项程序，也就是规范不动产登记机关开展不动产登记的程序，以及引导和保障民事主体设立、转让、变更和消灭不动产物权的程序。

四是以便民利民和保障交易安全为导向，实现不动产登记实质上的统一。在统一不动产登记依据的基础上，确保实现登记机构、登记簿册证和登记信息管理平台的统一，实现一个窗口对外，并简化程序，减少群众负担。《条例》特别强调，不动产登记机构能够通过互通共享取得的信息，不得要求不动产登记申请人重复提交。

### 三、条例的起草过程

国土资源部一直十分重视对不动产统一登记的基础研究，《物权法》出台后，就开始进行不动产统一登记的相关研究工作。2010年以来，法律中心就在有关司局的指导下，持续开展了不动产统一登记的理论及立法研究工作，并组织相关单位收集整理了欧洲、亚洲、美洲和大洋洲12个国家和地区50多万字的不动产登记法律法规资料，深入开展相关法律的比较研究，奠定了丰富的理论基础和立法基础。

## 6 不动产登记暂行条例释义

2013年3月国务院提出制定《不动产登记条例》后，地籍司会同法律中心等单位在前期成果基础上，研究形成了《不动产登记条例》草案初稿，于2014年3月10日按程序报送法规司。

2014年3月中下旬，法规司在委托中国社会科学院、珠海市国土资源局分别起草了条例专家建议稿和地方建议稿的基础上，与地籍司报送的草案初稿进行对接，形成了新的征求意见稿。

2014年4月1日，法规司会同地籍司、法律中心在重庆召开了座谈会，邀请全国人大常委会法工委、国务院法制办有关司局同志参加，听取全国部分省市国土资源主管部门法规处长、地籍处长以及部分房地产登记中心从事登记的一线工作人员的意见，并于4月中旬修改形成了新的条例草案。

2014年5月14日，法规司将条例草案征求了全国国土资源系统的意见。地方意见主要集中在要求将市、县不动产登记机构设置国土资源部门、登记单元应当统一编码等方面。

2014年5月23日，法规司会同地籍司、法律中心召开了不动产登记部际联席会议法律小组座谈会，听取住房和城乡建设部、农业部、林业局、海洋局、国家税务总局、国务院法制办等成员单位法律小组成员的意见，并在此基础上形成了部门征求意见稿。

2014年6月13日，国土资源部就条例草案征求中央、国务院相关部门的意见。

2014年7月1日至4日，国土资源部会同住房和城乡建设部、国务院法制办赴广东省对房地产登记进行了专题调研。

2014年7月7日，胡存智副部长主持召开了不动产登记条例专家论证会，邀请王利明、马怀德、孙宪忠等国内知名法律专家、学者以及律师等对条例进行论证。

2014年7月11日，国土资源部第三次部务会议审议通过了《不动产登记条例》送审稿，并于7月16日正式报请国务院审议。

2014年7月30日，国务院常务会议讨论征求意见稿，决定向社会公开征求意见。

2014年8月15日，国务院法制办在门户网站公布《不动产登记暂行条例（征求意见稿）》，正式向社会征求意见，9月15日，征求意见结束。

2014年9月至10月，国务院法制办会同国土资源部等有关部门先后召开专家座谈会、部门协调会、市县领导座谈会，对《不动产登记暂行条例（征求意见稿）》进行论证完善，形成《不动产登记暂行条例（草案稿）》。

2014年11月24日，李克强总理签署国务院第656号令，《不动产登记暂行条例》正式发布，自2015年3月1日起施行。

#### 四、条例的基本框架

《条例》共六章，三十五条。

第一章“总则”，共七条，对条例的立法目的及依据、不动产登记及不动产的概念、不动产登记的类型、不动产登记的原则、需要进行登记的不动产权利种类、不动产登记机构以及不动产登记管辖进行了规定。

第二章“不动产登记簿”，共六条，对不动产登记单元及不动产登记簿应当记载的事项、不动产登记簿的介质、不动产登



## 8 不动产登记暂行条例释义

记簿记载要求、不动产登记工作人员要求、不动产登记簿保管要求、不动产登记簿永久保存及移交等进行了规定。

第三章“登记程序”，共九条，对不动产登记申请情形，现场登记、代理登记和撤回登记申请，登记申请应提交的材料及材料目录、范本公示，不动产登记机构初步审查，登记机构查验，登记机构实地查看和调查等审查职责，登记机构审查期限，完成登记，不予登记的情形等内容进行了规定。

第四章“登记信息共享与保护”，共六条，对不动产登记信息管理基础平台建设、不动产登记信息互通共享、各部门加强有关信息互通共享、工作人员保密义务，登记资料查询、复制，查询主体对登记信息不得随意泄露等内容进行了规定。

第五章“法律责任”，共四条，对不动产登记错误造成损害应承担赔偿责任，不动产登记机构工作人员在不动产登记工作中渎职行为应承担法律责任，伪造、变造不动产权属证书或者证明以及买卖、使用伪造、变造的不动产权属证书或者证明应承担法律责任，泄露不动产登记资料、登记信息或者利用不动产登记资料、登记信息进行不正当活动应承担法律责任等进行了规定。

第六章“附则”，共三条，对以往证书是否有效以及农村土地承包经营权登记过渡期，授权国务院国土资源主管部门会同有关部门制定实施细则，条例生效日期等进行了规定。

### 五、条例的主要内容

(一) 关于登记机构。按照《国务院机构改革和职能转变方案》关于整合房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记职责的要求，以及中央编办《关于整合不动产登记职责的通知》中