

BUDONGCHAN DENGJI ZANXING TIAOLI SHIYI

《不动产登记暂行条例》释疑

王峰 著

李显冬 审定



中国政法大学出版社

BUDONGCHAN DENGJI ZANXING TI

《不动产登记暂行条例》释疑

王峰 著

李显冬 审定



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

《不动产登记暂行条例》释疑/王峰著. —北京：中国政法大学出版社，2015.1

ISBN 978-7-5620-5879-3

I. ①不… II. ①王… III. ①不动产—登记制度—条例—法律解释—中国—指南 IV. ①D923.25-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第019044号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908285(总编室) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm × 1230mm 1/32
印 张	6.5
字 数	170 千字
版 次	2015 年 1 月第 1 版
印 次	2015 年 1 月第 1 次印刷
定 价	22.00 元



序

显冬师从我三十余年，一直在民商法领域耕耘，在物权、矿业权方面成果丰硕，一直密切关注着理论和实践中的前沿问题，尤其是多次受国土资源部的委托开展课题研究，为实务部门解决了不少理论难题。

王峰律师是显冬现在指导的博士后，先做老师，后在国土资源等政府部门工作，现在是大成所的合伙人。他既有一定的理论功底，又有较为丰富的实务经验。不动产登记条例的立法举国关注，师徒二人也长期跟踪，积极参与研讨，最终促成了本书的面世。

《不动产登记暂行条例》（以下简称《暂行条例》）的出台是2014年重大的法治事件之一。不动产统一登记是我国物权领域的重大的制度变革。不动产统一登记不但关乎每一个寻常百姓的切身利益，而且民众在抑制房价、改革税制、惩治腐败等方面对其还寄予厚望。多年以来，我一直在为权利而呐喊。但我们有哪些权利呢？我们怎么来确认这些权利呢？这是我们首当其冲要解决的问题，也是必须要明确的问题。

不动产登记就是对不动产物权的一种确认。虽然不动产的权利人有国家、集体，但不动产登记的更重大的意义在于对私人不动产权利的确认。通过确认，就会给公权力划定一个边界。只要没有法律的授权，只要不符合法定的程序，公权力就不能对私人的不动产进行戕害。这次《暂行条例》的亮点就在于“统一”。条例要求建立全国统一的不动产登记信息管理基础平台，确保国家、省、市、县四级登记信息的实时共享。这种设计一定意义上而言是具有颠覆

性的，是对以往不动产登记格局的革命性变革，它必将对破除部门利益、地方利益产生巨大的影响。

在写作上，王峰的这本书既旁征博引，参考各家观点，具有一定的理论深度，又尽量将法言法语生活化，做到通俗易懂、贴近百姓，尽量让大众能够容易理解、看得明白。对问题的解读也没有长篇大论，而是尽量短小精悍，只要讲明白即可。书中没有过多地引用两大法系的不动产登记理论及外国的立法例，而是更多地告诉百姓现在该怎么办，需要哪些材料，要走哪些流程，以增加本书的实用性。

党的十八届四中全会将依法治国作为主题，首个国家宪法日刚刚过去，国家要建设法治政府。这些都需要依靠全民的法治观念的提升。但是，值得我们反思的是，改革开放三十多年了，普法也普及了那么多年了，为什么法治的观念还没有完全深入人心呢？我们应当让我们的法律从庙堂之上走向民间，法律是法学家的法，更是大众的法。学者们在研究理论、阐释学问的同时，也要让自己的著作更多地接地气，更多地贴近普通百姓，让我们的法学著作既有阳春白雪，又有下里巴人。这样，就可以让人们都了解法律、熟悉法律、敬畏法律、遵守法律，才能普遍地提高全民的法治意识，最终建设出法治国家。

希望王峰律师的这本书能够帮助百姓了解我国的不动产登记制度，能够调动人民完善统一不动产登记的积极性，为不动产登记领域的继续深化改革做出贡献。

是为序。



2014年12月25日

目 录

序	I
第一章 总 则	1
1. 不动产包括哪些东西?	1
2. 要不动产登记有什么用?	2
3. 为什么我国现在要搞不动产统一登记?	4
4. 哪些权利可以进行不动产登记?	9
5. 哪些权利不能进行不动产登记?	11
6. 《暂行条例》规定哪些权利可以办理登记?	12
7. 不动产登记有何实际作用?	13
8. 不动产登记应遵循哪些原则?	14
9. 统一不动产登记的管理和办理机构是谁?	17
10. 跨行政区域的不动产怎样办理登记?	19
11. 国务院确定的重点国有林区的森林、林木和林地, 国务院批准项目 用海、用岛, 中央国家机关使用的国有土地如何进行登记?	20
第二章 不动产登记簿	21
12. 什么是不动产登记簿?	21
13. 不动产登记簿有哪些特征?	21
14. 不动产登记簿登记的事项与权利证书或证明相左时以谁为准?	23
15. 为什么我国应当建立房地合一的统一不动产登记簿?	24
16. 什么是不动产单元?	25

17. 被记载于登记簿上的不动产应符合什么要求?	26
18. 我国不动产单元现状如何?	26
19. 什么是宗地?	27
20. 什么是宗海?	28
21. 不动产登记簿应记载哪些内容?	29
22. 不动产登记簿一定要纸质的吗?	30
23. 如何保证不动产登记簿的完整性?	32
24. 为什么说不动产登记官是世界各国包括我国应当普遍采 取的制度?	33
25. 为什么说建立不动产登记官制度是提高我国不动产登记水平的 重要环节?	35
26. 不动产登记簿应如何保存?	37
27. 何种情况下不动产登记簿可以重建?	38
28. 为什么按件收费应当成为不动产登记收费的一项基本原则?	39
29. 现行的不动产登记费是何标准?	40
30. 不动产权属证书工本费如何收取?	42
31. 交易手续费如何收取?	42
32. 不动产测绘费如何收取?	43
33. 如何借鉴海外的不动产登记收费经验?	45
34. 为什么不动产权属证书和登记证明应全国统一?	46
第三章 登记程序	47
35. 不动产登记的一般程序有哪些?	47
36. 不动产登记程序应当遵循哪些原则, 以确保程序正义?	48
37. 不动产登记的申请类型有哪些?	51
38. 哪些人可以代为申请不动产登记?	53
39. 不动产登记申请是否可以撤回?	56
40. 不动产登记应提交哪些材料?	57
41. 自然人应提交哪些身份证明文件?	58

42. 法人应提交哪些身份证明文件?	59
43. 其他组织应提交哪些身份证明文件?	60
44. 为什么应当编制全国统一的登记申请书?	60
45. 为什么要说明不动产的自然状况?	61
46. 应当提交哪些登记原因证明文件?	61
47. 为什么要提交与他人利害关系的证明材料?	63
48. 什么是不动产登记申请的顺位?	63
49. 收到登记申请材料后, 不动产登记机构如何分门别类进行 快速处理?	64
50. 不动产登记机构对哪些方面进行查验?	65
51. 为什么不动产登记审查采用形式审查、实质审查相结合的原则? ...	66
52. 何种情况下不动产登记机构可以实地查看?	69
53. 何种情况下应当不予登记?	70
54. 不动产登记机构办理登记的最长期限是几天?	72
55. 对登记机构不予受理、不予登记、超期未办结的, 是否可以 提起行政复议或行政诉讼?	72
56. 不动产登记有几种类型?	74
57. 什么是总登记?	74
58. 什么是首次登记?	74
59. 总登记与首次登记的联系与区别?	75
60. 首次登记有何法律意义?	77
61. 什么是集体土地所有权?	78
62. 集体土地所有权如何进行首次登记?	79
63. 土地承包经营权如何进行首次登记?	81
64. 农用地使用权如何进行首次登记?	81
65. 国有建设用地使用权如何进行首次登记?	82
66. 集体建设用地使用权如何进行首次登记?	82
67. 宅基地使用权及村民房屋所有权如何进行首次登记?	83
68. 房屋所有权如何进行首次登记?	84

69. 建筑物区分所有共有部分如何进行首次登记?	85
70. 森林、林木所有权如何进行首次登记?	87
71. 什么是海域使用权?	90
72. 海域使用权如何进行首次登记?	91
73. 什么是地役权?	92
74. 地役权有哪些特征?	93
75. 如何设立地役权?	93
76. 地役权登记效力如何?	94
77. 怎样设定地役权的期限?	94
78. 地役权设立后有何效力?	95
79. 地役权首次登记需要哪些材料?	95
80. 什么是抵押权?	96
81. 抵押权有何特征?	96
82. 不动产抵押登记有何效力?	97
83. 哪些财产可以抵押?	98
84. 哪些财产不得抵押?	98
85. 抵押权首次登记需要哪些材料?	99
86. 什么是最高额抵押?	99
87. 土地、房屋设立最高额抵押首次登记需要哪些材料?	99
88. 最高额抵押登记簿如何记载?	100
89. 将已经存在的债权纳入最高额抵押权担保的债权范围时如何 办理登记?	100
90. 在建建筑物如何办理抵押登记?	101
91. 什么是转移登记?	102
92. 何种情况下可以进行转移登记?	102
93. 为什么要办理土地承包经营权转移登记?	103
94. 土地承包经营权转移登记如何办理?	104
95. 房屋所有权转移登记如何办理?	104
96. 地役权转移登记如何办理?	105

97. 与抵押相关的转移登记如何办理？	106
98. 事实取得的不动产处分前如何进行转移登记？	108
99. 何种情况下可以进行变更登记？	108
100. 房屋所有权变更登记如何办理？	109
101. 最高额抵押变更登记如何办理？	109
102. 集体土地所有权变更登记如何办理？	111
103. 土地承包经营权变更登记如何办理？	111
104. 森林、林木所有权变更登记如何办理？	111
105. 什么是抵押权的变更登记？	112
106. 什么情况下应当进行抵押权变更登记？	113
107. 申请抵押权变更登记应当提交哪些材料？	113
108. 地役权变更登记如何办理？	113
109. 海域使用权变更登记如何办理？	114
110. 用益物权如何续期？	115
111. 什么是注销登记？	115
112. 何种情况下可以进行注销登记？	115
113. 土地注销登记如何办理？	116
114. 房屋注销登记如何办理？	117
115. 填海造地注销登记如何办理？	117
116. 何种情况下需要办理地役权注销登记？	118
117. 注销后权属证书如何收回？	118
118. 什么是嘱托登记？	118
119. 嘱托登记与依申请登记有何区别？	119
120. 嘱托登记与依职权登记有何区别？	121
121. 哪些机关有权嘱托不动产登记机构办理登记？	122
122. 嘱托登记有哪些类型？	124
123. 什么是嘱托处分登记？	124
124. 什么是嘱托查封登记？	124
125. 查封登记有何限制？	125

126. 查封登记的期限最长多久？	127
127. 查封登记有何效力？	128
128. 查封登记如何办理？	129
129. 什么是预查封登记？	130
130. 什么是轮候查封登记？	131
131. 何种情况下可以嘱托注销登记？	132
132. 什么是预告登记？	133
133. 预告登记有何特征？	134
134. 预告登记有何效力？	134
135. 何种情况可以申请预告登记？	134
136. 预告登记如何办理？	135
137. 预告登记如何自动转换成首次登记？	136
138. 预告登记如何注销？	136
139. 什么是更正登记？	136
140. 更正登记有几种类型？	137
141. 更正登记有何效力？	137
142. 如何依申请更正登记？	138
143. 什么是异议登记？	139
144. 异议登记有何特点？	140
145. 异议登记如何办理？	141
146. 什么是信托登记？	142
147. 不动产信托有何意义？	143
148. 不动产信托登记的效力如何？	143
149. 信托登记如何办理？	144

第四章 登记信息共享与保护..... 146

150. 什么是不动产登记资料依法公开查询制度？	146
151. 可以查询哪些不动产登记资料？	148
152. 谁可以查询不动产登记资料？	149

153. 如何查询土地登记资料?	151
154. 如何查询房屋登记资料?	152
155. 查询人有何保密义务?	153
156. 为什么要建设全国不动产登记信息管理基础平台?	154
157. 为什么要推动不动产登记信息不同部门之间的实时互联共享? ...	156
158. 如何促进不动产登记资料的信息化?	157
第五章 法律责任	158
159. 登记错误如何承担赔偿责任?	158
160. 擅自毁损、伪造不动产登记簿、虚假登记等滥用职权、玩忽 职守行为应当承担什么法律责任?	162
161. 伪造、变造、买卖及使用伪造、变造不动产权属证书、证明, 应当承担什么法律责任?	163
162. 泄露不动产登记资料或信息, 应当承担什么法律责任?	164
第六章 附 则	166
163. 《暂行条例》实施前后如何衔接?	166
164. 在过渡期内如何开展不动产登记?	167
165. 探矿权、采矿权、取水权、国有自然资源所有权如何办理 登记?	167
166. 为什么要尽快制定《实施细则》, 如何推动相关法律法 规的“立、改、废”工作?	168
附 录	171
参考书目	179
跋	188

第一章 总 则

1. 不动产包括哪些东西？

动产与不动产是民法中对物的一种划分，这种划分是以物是否能够移动并且是否因移动而损坏其价值作为划分标准的。不动产（real estate or real property）是指位置不能移动或者移动位置后会引引起性质、形状改变或降低其价值的财产。^{〔1〕}

平常我们所谓的动产是指能够移动而不损害其价值或用途的物，例如汽车、家具、电脑、手机等，而所谓不动产是指不能移动或者若移动则损害其价值或用途的物，例如土地、房屋等。

不动产是一个国家或地区的重要资源，是人类赖以生存和发展的物质基础。^{〔2〕}《担保法》第92条规定：“不动产是指土地以及房屋、林木等地上定着物。”我国《不动产登记暂行条例》所指的不动产其实是一个广义的法律概念，其既包括土地、房屋，还包括森林、林木、草原、滩涂、集体土地所有权、土地承包经营权、建设用地使用权、海域使用权、地役权、抵押权等。^{〔3〕}

〔1〕 金俭等：《中国不动产权》，法律出版社2008年版，第3页。

〔2〕 谭峻：《建筑物区分所有权与不动产登记制度研究》，知识产权出版社2012年版，第194页。

〔3〕 参见《不动产登记暂行条例》第5条。

2. 要不动产登记有什么用?

一、我国不动产登记的历史

早在西周就有关于不动产登记的文献记载。《周礼·秋官·司盟》记载：“司盟掌盟载之法。凡邦国有疑，会同，则掌其盟约之载，及其礼仪。北面诏明神，既盟，则贰之。盟万民之犯命者。诅其不信者，亦如之。凡民之有约剂者，其贰在司盟。有狱讼者，则使之盟诅。凡盟诅，各以其地域之众庶，共其牲而致焉。既盟，则为司盟共祈酒脯。”《周礼·春官·大史》记载：“大史掌建邦之六典，以逆邦国之治……凡邦国都鄙及万民之有约剂者藏焉，以贰六官，六官之所登，若约剂乱，则辟法，不信者刑之。”可见司盟负责管理官员，大史负责管理这些登记文件。

我国土地登记的历史可以回溯到奴隶社会，自周朝开始就形成了土地管理制度，历史上有名的井田制即为明证。在唐代，土地制度实行的是均田制，为了证明百姓土地买卖的合法性采用了“文牒制度”。宋朝的时候，对后世有较大影响的“鱼鳞册”制度就产生了。清末民初，西学东渐，由于大量西方法律制度的引进，一系列现代法制的概念和理论随之引入中国，不动产登记制度作为现代民法的内容之一，也在中国扎根发芽。^{〔1〕}

统一的物权登记制度是近代社会才产生的，它是随着经济的发展，国家对私有财产权的尊重程度的提高而发展起来的一种法律制度。1922年民国政府就颁布了《不动产登记条例》。^{〔2〕}1930年颁布

〔1〕 马欣、庞佑林、瞿巍：“中国土地登记制度变迁与演化”，载《中国国土资源经济》2009年第12期。

〔2〕 李昊、常鹏翱、叶金强、高润恒：《不动产登记程序的制度建构》，北京大学出版社2005年版，第393页。

了《土地法》，规定要对土地及土地上的定着物、建筑物进行登记。1946年又颁布了《土地登记规则》，建立土地登记的程序制度。^{〔1〕}1947年9月，中国共产党在河北省石家庄市西柏坡村举行全国土地会议，通过了《中国土地法大纲》，于同年10月10日由中共中央公布。新中国成立后，1950年颁布了《中华人民共和国土地改革法》。改革开放以后，国家又制定了《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《农村土地承包法》、《海域使用管理法》、《物权法》、《房屋登记办法》、《土地登记办法》等法律法规规章。新中国的不动产登记逐渐步入法治的轨道。

二、不动产登记的基本法律特性

（一）不动产登记的实施主体是国家机关

不动产登记是由公共机构实施的一种登记。在大多数国家，不动产登记均由国家设立的行政机关或者法院下属的机构进行。

（二）不动产登记的对象是特定的物权

不动产物权是法律调整财产关系的产物，是人们对于特定的物所享有的直接支配的权利，并排除他人非法干涉。这种利益受法律保护，经过法律的调整形成一定的权利，并通过登记对权利予以确认。

（三）不动产登记的直接目的就是対物权予以保护以维护交易安全^{〔2〕}

不动产登记即国家登记机关在不动产登记簿上记载不动产物权的权利状况及其变动情况，并赋予其权利推定力和公信力，从而实现物权公示的效果，保障权利人及善意第三人的合法权益。^{〔3〕}

《物权法》第9条规定：“不动产物权的设立、变更、转让和消灭，

〔1〕 马欣、庞佑林、瞿巍：“中国土地登记制度变迁与演化”，载《中国国土资源经济》2009年第12期。

〔2〕 谭峻：《建筑物区分所有权与不动产登记制度研究》，知识产权出版社2012年版，第14~15页。

〔3〕 向明：《不动产登记制度研究》，华中师范大学出版社2011年版，第1页。

经依法登记，发生法律效力；未经登记，不发生法律效力，除非法律另有规定。”

譬如，老百姓买房，只签了房屋买卖合同，即使已经住到房屋里，在法律上还没有取得所有权。只有过户登记以后，起码也得搞了网签（法律上叫预登记），你才是真真切切的房屋所有人。

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。如果遇到不动产权属争议，我们就可以很方便地按不动产登记簿的记载来确定权利和保护权利。虽然我国当前建立的不动产登记将由行政机关进行，但是这种登记应该属于民法上的物权公示性质，^{〔1〕}而并非单纯的行政管理的性质。

不动产登记一般申请在先，而后由国家有权部门来进行登记，通过登记进行物权的法律确认。故而不动产登记无非是指经权利人申请，国家有关登记部门将有关申请人的不动产物权的事项记载于不动产登记簿的一种法律事实。^{〔2〕}不动产登记最终是一种行为，即权利人申请后，不动产登记机构依法进行登记的行为。可见不动产登记制度中不仅有平等主体的私权关系，而且有纵向的行政法律关系，其中贯穿着个人目标和国家目标之双重价值。^{〔3〕}

3. 为什么我国现在要搞不动产统一登记？

一、过去的不动产登记“九龙治水、各搞一套”

在实施统一登记之前，我国的不动产登记是由多个行政部门来予以

〔1〕 孙宪忠主编：《不动产登记条例草案建议稿》，中国社会科学出版社2014年版，序第3页。

〔2〕 吴谦编著：《中华人民共和国物权法注释全书》，法律出版社2012年版，第17页。

〔3〕 王洪亮：“不动产登记立法研究”，载《法律科学》2000年第2期。

多头管理的。国土资源部门负责登记土地，住房和城乡建设部门负责登记房屋，林业部门负责登记森林和林木，海洋管理部门负责登记海域使用权等用海权益，等等。不动产登记领域维持着“九龙治水”的局面。往往在同一块土地上会出现你登记土地，我登记房屋，他登记道路的现象。当然还有其他的部门来负责森林、水面、探矿权、采矿权等的登记。

这些登记都具有法律效力，但各个权利的界限却有些含糊不清。各个不动产登记簿最终没有确定各项不动产权利，相反，却造成各个不动产登记簿之间产生了权利冲突。比如，房地产开发企业为了融资向银行贷款，银行要求用其不动产进行抵押。按照不动产统一登记之前的制度安排，如果房地产工程还没有建造地上建筑物，这时可以用土地抵押，应当到国土资源管理部门办理登记。随着工程的进度，地面上盖起了楼房，这时该房地产企业如需要再次融资，那么抵押权应当到住房和城乡建设部门办理登记。这两个抵押权人在实现抵押权时势必会发生冲突。这种登记乱象应当通过不动产统一登记来一并解决。

我国的不动产登记存在十个方面的“不统一”，分别是法律概念不统一、不动产登记类型不统一、不动产登记程序不统一、不动产权属证书不统一、不动产登记簿不统一、当事人需提交的材料不统一、登记机关审查方式不统一、登记错误赔偿不统一、不动产登记收费不统一、不动产登记查询程序不统一。^{〔1〕}诸多不统一和分散登记直接导致资源与资产利用效率和社会管理效益低下，交易活动不安全，公民和社会组织行使物权权利不方便等问题。先前，各个不动产管理部门都在办理不动产登记，各自配备了一整套专门的人员、机构、场所以及设施设备等。国家不仅为此多支付人力物力成本，而且由于各部门之间的职能交叉，容易导致争权夺利或者推诿扯皮，

〔1〕 刘燕萍、张富刚、肖攀、于丽娜：“我国不动产登记立法与实践研究”，载中国土地矿产法律事务中心编：《国土资源政策法律研究成果选编》（2013~2014），中国法制出版社2015年版，第1~6页。