

物权法法律热点问题

不动产统一登记的立法及最新实践

引言：在《不动产登记暂行条例》实施以前，我国多年来一直对于不动产物权实行分散登记模式，即土地、房屋、林业、农业、海洋等行政主管部门分别对不同的不动产物权行使登记管理职权。虽然2007年《物权法》首次提出国家对不动产实行统一登记制度，但由于行政机构设置体制的约束以及统一登记配套法律、行政法规的缺失，不动产统一登记制度一直未能建立，不动产物权分散登记伴随的行政资源浪费、登记信息不一致等问题依然存在。2015年3月1日起施行的《不动产登记暂行条例》使得不动产统一登记制度真正开始得以落实。本文将介绍我国不动产统一登记的发展历程、立法及最新实践。

一、 不动产统一登记的发展历程

在《不动产登记暂行条例》实施以前，我国对于不动产物权实行分散登记模式。我国不动产物权登记除了适用《物权法》以外，按照不动产的具体不同种类还分别适用专门的法律法规，如土地登记适用《土地管理法》、《土地登记办法》；房屋登记适用《城市房地产管理法》、《房屋登记办法》；森林、林木和林地登记适用《森林法》、《林木和林地权属登记管理办法》；土地承包经营权登记适用《农

村土地承包法》、《农村土地承包经营权证管理办法》；草原登记适用《草原法》；海域使用权登记适用《海洋法》、《海域使用权登记办法》等等，地方甚至还出台适用于本地区的地方规定。根据上述法律、法规、部门规章和地方规定，国土资源部、住房和城乡建设部、林业部、农业部、国家海洋局及其等地方分支机构分别对不同的不动产物权行使登记管理职权。

在分散登记模式下，由于各部门各地区对于不动产物权登记要求不一，容易造成重复登记、登记信息管理混乱等问题，从而导致行政资源的浪费，增加当事人负担。为了消除分散登记的弊端，我国决定采纳其他国家和地区普遍实行的不动产统一登记模式。

从分散登记模式进化到统一登记模式，不仅需要立法层面制定不动产统一登记制度，还需要在执法层面整合不动产登记职责。

在立法层面上，2007年《物权法》首次提出国家对不动产实行统一登记制度，并规定统一登记的范围、登记机构和登记办法，由法律、行政法规另行规定。遗憾的是，此后几年，配套法律、行政法规的制订活动基本处于停滞状态。

2014年7月30日，国务院公布了《不动产登记暂行条例（征求意见稿）》（“《条例（意见稿）》”）公开征集意见。2014年11月24日，国务院正式颁布了《不动产登记暂行条例》（“《条例》”），并已于2015年3月1日开始实施。国土资源部在此期间还颁布了《关于启用中华人民共和国国土资源部不动产登记专用章的通知》（国土资厅发[2015]2号）、《关于启用不动产登记簿证样式（试行）的通知》（国土资发[2015]25号）等相关规定。

为了进一步实施《条例》，国土资源部受托起草并于2015年3月26日公布了《不动产登记暂行条例实施细则（草案征求意见稿）》（“《实施细则（意见稿）》”），目前《实施细则（意见稿）》正在向社会公开征求意见。

在执法层面上，2013年3月14日，国务院制定《国务院机构改革和职能转变方案》要求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，将房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责整合由一个部门承担。2013年11月20日国务院常务会议决定，将分散在多个部门的不动产登记职责整合由国土资源部负责指导监督，做到登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”。

2014年1月21日，中央机构编制委员会办公室制定《关于整合不动产登记职责的通知》，确定由国土资源部统一负责行使以下职责：指导监督全国土地登记、房屋登记、林地登记、草原登记、海域登记等不动产登记工作；会同有关部门起草不动产统一登记的法律法规草案，建立不动产统一登记制度，制定不动产权属争议的调处政策；推进不动产登记信息基础平台建设；会同林业局负责国务院确定的重点国有林区森林、林木、林地的登记发证；会同海洋局负责国务院批准项目用海、用岛的海域使用权和无居民海岛使用权的登记发证等。同时，

确定住房和城乡建设部协同国土资源部指导房屋登记工作；负责建设个人住房信息系统。农业部在五年过渡期内会同国土资源部等部门负责指导农村土地承包经营权的统一登记工作。林业局配合国土资源部开展重点国有林区森林、林木、林地登记发证工作，协同国土资源部指导地方林权登记等工作。海洋局协助国土资源部开展国务院批准项目用海、用岛的海域使用权、无居民海岛使用权的登记工作，协助国土资源部指导地方实施海域、无居民海岛使用权登记造册等工作。

2014年5月，国土资源部在地籍管理司加挂不动产登记局牌子，承担指导监督全国土地登记、房屋登记、林地登记、草原登记、海域登记等不动产登记工作的职责。中央机构编制委员会办公室2014年11月同意中国土地矿产法律事务中心（国土资源部土地争议调处事务中心）更名为国土资源部不动产登记中心（国土资源部法律事务中心），主要承担不动产登记相关政策、业务、技术等方面支撑工作和国土资源法律事务工作。至此，国家层面的职责和机构整合工作已基本完成，地方层面的职责和机构整合工作正在积极推进中。

二、 不动产统一登记的具体内容

《条例》作为不动产统一登记的纲领性文件之一，全文共六章35条。《条例》的立法目的是整合不动产登记职责，规范登记行为，方便群众申请登记，保护权利人合法权益。《关于〈不动产登记暂行条例（征求意见稿）〉的说明》指出，制定《条例》时“主要遵循四条原则：一是整合职责。明确一个部门负责登记，并对机构设置、簿册管理、基本程序、信息共享与保护提出统一要求。二是物权稳定。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。三是方便群众。逐步实现一个窗口对外，并简化程序，减少群众负担。

四是严格管理。重点规范登记行为，强化政府责任，提高登记质量，增强不动产登记的严肃性、权威性和公信力。”

为了与实施《条例》相配套，国土资源部制定并公布了《实施细则（意见稿）》，全文共八章 137 条。《关于不动产登记暂行条例实施细则（征求意见稿）的说明》指出，在制定《不动产登记暂行条例实施细则》时“主要遵循四条原则：一是统一登记。以土地、海域为基础，将土地、海域及建筑物、构筑物作为不动产整体进行登记。二是便民利民。完善登记程序性规定，维护群众知情权，保证交易安全。三是可操作性。明确不同登记类型，细化各类不动产登记的适用情形、办理材料等，确保登记实务工作可操作。四是平稳过渡。继承和发展现行各类不动产登记的成熟做法，确保新旧制度的有效衔接。”

上述原则在《条例》及《实施细则（意见稿）》中也基本得到体现：

（一） 不动产登记范围

明确不动产登记范围是不动产统一登记制度的前提。《条例》除了规定不动产是指土地、海域以及房屋、林木等定着物外，还列举了不动产权利登记范围包括集体土地所有权，房屋等建筑物、构筑物所有权，森林、林木所有权，耕地、林地、草地等土地承包经营权，建设用地使用权，宅基地使用权，海域使用权，地役权，抵押权以及法律规定需要登记的其他不动产权利等。

《实施细则（意见稿）》进一步提供了不动产范围明细，包括耕地、林地、草地、荒地、水域、滩涂、建设用地以及因自然淤积和人工填海、填湖形成的土地等；定着于地表、地上或者地下的房屋等建筑物、构筑物以及特定空间；海域及海上建筑物、构筑物；定着于土地的森林和林木；法律、行

政法规定可以登记的其他不动产。

《条例》和《实施细则（意见稿）》中规定的不动产定义和范围以及不动产权利登记范围继承了当前法律规定的不动产权利，同时不动产权利登记范围最后的兜底条款还为日后扩大不动产权利登记范围留下了空间。

（二） 不动产登记业务类型

《条例》吸收了《物权法》、《土地登记办法》、《房屋登记办法》等规定的登记业务类型，明确规定不动产登记的业务类型包括首次登记、变更登记、转移登记、注销登记、更正登记、异议登记、预告登记、查封登记等。《实施细则（意见稿）》则细化了上述登记类型的适用情形及登记办理的程序。

《条例》明确登记类型弥补了《条例（意见稿）》的重大缺陷。《条例》及《实施细则（意见稿）》对不动产登记的业务类型、适用情形及程序等的明确规定，除了有利于指导权利人根据具体情形申请相应的不动产权利登记外，还有助于统一及规范不动产登记机构的登记行为。

（三） 不动产登记机构

为了整合职责，《条例》明确规定国土资源部负责指导、监督全国不动产登记工作；还明确县级以上地方人民政府应当确定一个部门为本行政区域的不动产登记机构。《条例》延续之前主要由不动产所在地的县级人民政府不动产登记机构办理不动产登记的做法。此外，值得注意的是，《条例》还规定直辖市、设区的市人民政府可以确定本级不动产登记机构统一办理所属各区的不动产登记，而该规定原先并未包括在《条例（意见稿）》中。

对于跨县级行政区域的不动产登记，《条例》规定由所跨县级行政区域的不动产登记机构分别

办理。不能分别办理的，协商办理，协商不成的，由共同上一级人民政府不动产登记主管部门指定办理。该做法比《土地登记办法》采取的由土地所跨区域各县级以上人民政府分别办理登记的做法、《森林法实施条例》采取的由共同的上一级人民政府登记的做法更加清晰且方便群众办事。

（四） 一体登记

《实施细则（意见稿）》首次提出，房屋等建筑物、构筑物 and 森林、林木等定着物应当以土地、海域为基础一体登记（具体体现在确定不动产单元和编制不动产登记簿上，详细内容请见下述）。这主要是基于土地和海域稳定存续的物理特性，且此前多个地方房地合一登记的成功实践也证明了一体登记的可行性。

（五） 不动产登记簿证

《物权法》首次确立了不动产登记簿是物权归属和内容的根据，并明确不动产权属证书是权利人享有不动产物权的证明。《条例》要求不动产登记机构按照国土资源部的规定设立统一的不动产登记簿。《实施细则（意见稿）》进一步要求不动产登记机构应当根据不动产登记簿，缮写《不动产权证书》和《不动产登记证明》。

1. 不动产单元

《条例》第八条首次引入了“不动产单元”的概念，并规定不动产以不动产单元为基本单位进行登记，但是《条例》并未对“不动产单元”作出定义。《实施细则（意见稿）》则明确了不动产单元的定义为由权属界线固定封闭且具有“独立使用价值”的空间构成。“权属界线”、“封闭空间”、“独立使用价值”成为不动产单元的判断标准。我们注意到《实施细则（意见稿）》在吸收《土地登记办法》有关宗地、《房屋登记办法》有关房屋基本单

元定义的基础上，提出“独立使用价值”这一要素。但对于“独立使用价值”的具体内涵及外延，还有待国土资源部会同有关部门进一步明确。

此外，针对不动产单元的概念，《实施细则（意见稿）》还对如何确定有无房屋等建筑物、构筑物以及森林、林木定着物的土地、海域不动产单元分别作出了规定。无房屋等建筑物、构筑物以及森林、林木定着物的土地、海域，以土地、海域权属界限封闭的范围为不动产单元。有房屋等建筑物、构筑物以及森林、林木定着物的土地、海域，以该房屋等建筑物、构筑物以及定着物与土地、海域权属界限封闭的范围为不动产单元。其中“土地、海域权属界限封闭的范围”的表述所指并不甚明确，就此，我们注意到该表述与《实施细则（意见稿）》中宗地和宗海的定义所使用的表述十分近似，即宗地是指土地权属界线封闭的地块或者空间，宗海是指权属界线封闭的用海单元，但是，是否就此可以推知“有房屋等建筑物、构筑物以及森林、林木定着物的土地、海域”的不动产单元定义中的“土地、海域权属界限封闭的范围”，即指对应的宗地、宗海，还有待国土资源部会同有关部门进一步明确。

2. 不动产登记簿的编制

《实施细则（意见稿）》明确了不动产登记簿的编制原则。不动产登记簿以宗地、宗海为单位编成，同一宗地、宗海范围内的所有不动产编入同一不动产登记簿。

3. 不动产登记簿的记载事项

《条例》规定，不动产登记簿应当记载不动产的坐落、界址、空间界限、面积、用途等自然状况；不动产权利的主体、类型、内容、来源、期限、权利变化等权属状况；涉及不动产权利限制、提示的事项及其他相关事项。

4. 不动产登记证书和不动产登记证明

《实施细则（意见稿）》明确了不动产登记证书和不动产登记证明的适用情形。办理登记后需要发放证书的，除办理抵押权登记、地役权登记、预告登记、异议登记向申请人发放《不动产登记证明》外，对于其他登记，不动产登记机构应当向不动产权利人发放《不动产权证书》。另外，根据《关于启用不动产登记簿证样式（试行）的通知》，查封登记不颁发证书或证明。

《物权法》和《条例》并未区分不动产登记证书和不动产登记证明，《实施细则（意见稿）》虽对两者进行区分但未说明区分两者的依据以及意义。对此，还需要关注《实施细则（意见稿）》的修改进展。

5. 不动产登记簿的介质

《条例》要求不动产登记簿应当采用电子介质，暂不具备条件的，可以采用纸质介质。《条例（意见稿）》规定不动产登记簿可以采用纸质介质，也可以电子介质。《条例》最终首选电子介质不仅顺应了进一步推进政务信息化的需要，也便于登记信息的保存和共享。

6. 不动产登记簿证样式

为落实统一不动产登记簿证的要求，国土资源部制定了不动产登记簿证样式，并于《条例》实施同日试行。不动产登记簿证样式包括《不动产登记簿》、《不动产权证书》、《不动产登记证明》和《不动产登记申请审批表》的样式。同时，国土资源部也允许各地根据实际需要不动产权登记簿证进行相应调整，但为满足统一不动产登记簿证的要求，对于簿证的调整在《关于启用不动产登记簿证样式（试行）的通知》中做出了严格规定。

（六）信息平台

为了打破分散登记模式下形成的信息孤岛，《条例》要求国土资源部会同有关部门建立统一的不动产登记信息管理基础平台。各级不动产登记机构登记的信息应当纳入统一的不动产登记信息管理基础平台，以确保登记信息的实时共享。不动产登记信息还要与住房城乡建设、农业、林业、海洋等部门审批信息、交易信息等实时互通共享。国土资源部要与公安、民政、财政、税务、工商、金融、审计、统计等部门加强不动产登记有关信息互通共享。

国土资源部要求各地负责推进本地区不动产登记的数据整合、接入信息平台的相关准备工作，力争 2015 年底完成不动产登记操作系统软件与信息平台的对接，通过信息化建设促进不动产登记的“四统一”。

（七）不动产登记资料查询

《条例》明确规定只有权利人、利害关系人和有关国家机关可以查询不动产登记档案，而且在查询时应说明查询目的，并不得将查询获得的资料用于其他目的，未经权利人同意，不得泄露查询获得的不动产登记资料。《实施细则（意见稿）》不仅明确了不动产登记资料查询的属地原则，即仅能向办理不动产登记的不动产登记机构申请查询，还进一步明确了查询申请材料，对于利害关系人申请查询的，应提交存在利害关系的证明材料。

不动产登记资料查询自由是不动产统一登记最寄予厚望的内容之一，但《条例》和《实施细则（意见稿）》却未能如愿。首先，《物权法》并未要求权利人、利害关系人申请查询时应说明查询目的，《条例》不仅要求申请人说明查询目的，还要求不得将查询获得的资料用于其他目的。《实施细则（意见稿）》进一步规定如果申请人采用欺诈手段申请查询不动产登记资料的，还有可能面临治安

管理处罚、民事赔偿责任甚至刑事责任。这无疑会阻碍申请人查询不动产登记资料。其次，由于《实施细则（意见稿）》并未规定申请人应提交哪些材料以证明存在利害关系，不动产登记机构有可能以申请查询的主体不符合规定为由不予查询。如果国土资源部在其最终颁布实施的《实施细则》中未能进一步明确或者未能删除该等要求，该等要求也会阻碍申请人查询不动产登记资料。最后，《实施细则（意见稿）》确立的不动产登记资料查询的属地原则不利于查询权利人全国范围内全部的不动产登记资料。我们理解依靠统一的不动产登记信息管理基础平台，在任何一个不动产登记机关均可查询到同一权利人在全国范围内的不动产登记资料。如果国土资源部在其最终颁布实施的《实施细则》中未能删除该等限制，这也会给申请人查询不动产登记资料造成不便。

（八） “权利不变动，证书不更换”

《条例》遵循了物权稳定的原则，注重稳定连续、保护权利，明确已经依法发放的权属证书和制作的不动产登记簿继续有效，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。新的证书公布后申请登记的，则发放新版证书。不动产登记机构不得强制要求更换证书。

（九） 过渡期

我国计划用五年左右时间基本完成土地承包经营权确权登记办证工作，目前该项工作正在由农业部推进。为了整合不动产登记职责，中央机构编制委员会办公室决定，为与农村土地承包经营权确权登记颁证工作做好衔接，农村土地承包经营权纳入不动产统一登记予以五年过渡期。过渡期内，农业部会同国土资源部等部门负责指导农村土地承包经营权的统一登记工作。过渡期后，改由国土资源部负责指导农村土地承包经营权登记工作。因此

《条例》允许农村土地承包经营权的登记在过渡期内按照国家有关规定执行。

三、 不动产统一登记的实践

在启用新版不动产登记簿证方面，虽然《条例》于2015年3月1日起施行，新版不动产登记簿证也于同日起启用，但是由于很多地方的不动产登记机构未完成职责和机构整合工作，尚未具备启用新版不动产登记簿证的条件，所以目前仅在部分地方而未能在全国范围内启用新版不动产登记簿证。为了不影响不动产物权登记，未能启用新版不动产登记簿证的地方继续按照原有职责发放旧版的权属证书，待具备新版不动产登记簿证条件后，方才停止发放旧版权属证书。

为了贯彻《条例》，国土资源部选择了江苏徐州市新城区和睢宁县、山东青岛市、四川泸州市泸县、重庆长寿区、黑龙江牡丹江市林口县、江西赣州市崇义县、广西南宁市等15个地方作为不动产统一登记窗口建设的联系点，指导加快推进不动产统一登记窗口建设工作。自《条例》实施以来，已有联系点当地不动产登记机构颁发了新版证书。首批不动产统一登记大多为商品房的房地统一登记或者宅基地的房地统一登记，少数为土地承包经营权与森林、林木所有权的统一登记。

根据全国各地职责和机构整合的最新进展，全国有30多个市（州）、70个县（市、区）完成了职责和机构整合工作，基本具备了启用新的登记簿证条件。但考虑到上述地区还要进行业务流程再造、登记系统对接、统一窗口设置等必要的技术准备，需要一段时间的磨合，所以采用“成熟一个，启用一个”的原则启用新版登记簿证。国土资源部力争到2015年年底，在全国范围内全面颁发新版证书。

在建设信息平台方面，据国土资源部地籍司（不动产登记局）司长（局长）王广华介绍，国土资源

部计划 2015 年 7 月上线试运行信息平台；2016 年完善平台并扩大试运行范围；2017 年全面运行。目前已经形成了平台建设的顶层设计，即将组织平台的开发建设。

四、 结语

我国不动产统一登记吸收了国外不动产权登记的成功经验，也承继了我国之前不动产权登记的操作方式，这其中有不少值得关注亮点，例如不动产单元的概念以及建立统一的不动产登记信息管理基础平台等。当然，我们也认识到其中存在

的不足之处。首先《条例》仅是不动产统一登记的纲领性文件，不足以指导不动产登记实践，在《实施细则》正式公布前，不动产统一登记仍缺乏明确指引。其次，由于缺乏配套技术支持，《条例》自 2015 年 3 月 1 日实施以来，未能在全国范围内实施不动产统一登记。最后，对于查询不动产资料的限制过多，不利于信息公开。作为法律工作者，我们期待《实施细则》早日公布，在全国范围内真正实现不动产统一登记，同时也希望不动产登记立法方面的不足能够在不久的将来得到进一步改进及完善。

缪晴辉 合伙人 电话：86 20 2805 9066 邮箱地址：miaoqh@junhe.com

李宇明 律师 电话：86 20 2805 9078 邮箱地址：liyuming@junhe.com

潘一鸣 律师 电话：86 20 2805 9092 邮箱地址：panym@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

