

贯彻统一不动产登记立法原则的几个问题

中国社会科学院法学所所长 孙宪忠

我国《物权法》第十条第二款规定了在我国建立统一不动产登记制度的原则,但4年过去了,贯彻统一不动产登记原则在我国还面临很多问题。《物权法》颁布之前,我国的不动产登记制度不统一的缺陷主要表现在“登记机关不统一”和“登记级别不统一”两个方面,现在登记级别不统一的问题大体上已经解决,但是登记机关的不统一的问题依然存在。最为重要的是,现在还没有制定不动产登记法,人民法院处理不动产登记案件实际上无章可循。因此,现在还必须就建立统一的不动产登记制度作出进一步努力。

在《物权法》中,不动产登记作为物权变动的公示的最主要的方式,规定在“物权的设立、变更、转移和消灭”这一节里。这就是说,不动产登记的法理就是物权公示。准确地说,其法理就是在依法律行为发生的物权变动(比如设立抵押权、使用权、转移所有权等)之时,以不动产登记这个重要的法律事实,来确定物权变动的有效。

不动产登记在法学上被称为不动产物权的“程序法”。在司法实践中,登记的作用更加显著。不论是立法者、司法者还是从事不动产登记的工作人员,都必须了解登记不是物权行政管理的手段。但是在现实中,不动产登记不论在审判规则中还是在行政事务中,都还是被当作一项行政管理的制度。这是我国贯彻不动产登记法理的一大障碍。

目前我国不动产登记机关的不统一,成为登记法理难以贯彻的一个巨大障碍。未来制定不动产登记法时,必须在这一点上作出选择。实际上,国际上对此通行的做法是采纳“土地编成主义”,也就是依据国家的行政区划,建立地籍图册;然后再依据这些图册,编制以土地所有权为基础的不动产登记簿。因此,不论我国不动产登记机关如何设置,不动产登记簿的编制必须采取“土地编成主义”。道理非常简单,只有依据土地地表的延伸,才能够展开地籍图册,也才能够编成不动产登记簿。

目前国家制定不动产登记法的立法工作还没有开始,但是学者编制立法建议稿的工作已经开始。

一、关于该项立法的名称。虽然也有人主张将该项立法称为土地登记法、房地产登记法,但是大多数人主张应该定名为不动产登记法。

二、关于该项立法的级别。该项立法应该制作成为我国“立法法”所说的“法律”,而不应该制作成为法规、条例甚至规则。

三、登记对于物权变动的效力,应该根据《物权法》采纳登记要件主义原则,个别情况下许可登记对抗。

四、对于登记管辖权问题。在一般管辖问题上,应该确立地域管辖的原则;在级别管辖问题上,可以采纳目前的市县一级机构从事业务的规则。但是,对此必须建立特殊管辖(比如城市中的派出管辖)指定管辖等制度作为一般管辖的补充。

五、对于登记争议的解决,目前一些人根据我国当前将不动产登记制度归属于行政管理系统的事实,希望将这一部分纳入行政诉讼法的程序。对此我的看法不同。因为,不动产登记错误,对于当事人而言就是不动产物权确权的问题;因此,这些问题都应该从民事诉讼法的“确权之诉”的规则来予以解决。因此,从权利保护的最后机制也就是诉讼的角度看,不动产登记法还是应该纳入民法的范畴。