

中国社会科学院法学研究所民法室主任孙宪忠教授认为

## 不动产登记旨在完善物权变动程序

陈文瑞

近日,由中国社会科学院法学研究所举办的不动产登记立法研讨会在京召开。来自全国人大常委会法工委、国务院法制办、国土资源部以及高校的百余位专家学者参加了会议,就建立统一不动产登记制度进行了研讨。笔者围绕不动产登记条例草案学者建议稿,采访了中国社会科学院法学研究所民法室主任孙宪忠教授。

问:请介绍一下这部草案建议稿的总体情况?

答:受国土资源部委托,由我们起草不动产登记条例学者建议稿,目前已经完成该建议稿并提交给国土资源部。草案分为七章,共 70 条。第一章是总则,阐述了立法指导思想、立法渊源、基本原则、法律责任等原则性规定。第二章、第三章对登记管辖、登记机关及登记簿进行了规定。第四章是总登记与初始登记规范。第五章规定了变更登记、涂销登记、预告登记、异议登记。第六章和第七章分别是法律责任和附则。

问:我国已经有了物权法,为什么还要建立具体的不动产登记制度?

答:建立不动产登记制度,是为不动产的物权变动提供官方的、公开的、恒久的、统一的法律依据、法律措施。我国物权法第 5 条规定了物权公示原则。公示原则的基本含义,就是将物权这种抽象的法律权利以法律确定的方式予以公示,以达到保护交易安全以及社会财产支配秩序的目的。具体地说,不动产登记作为法律依据的作用,主要体现在确定物权是否存在或者确定物权转移是否已经生效等环节中。它可为法官和司法工作者提供法律分析和裁判规则的依据,将不动产登记簿上记载的物权和权利人视为法律推定正确的物权和权利人,并在司法中予以承认和保护。

总之,建立统一的不动产登记制度,对于保障和促进我国市场经济体制的健康发展,对于保障公共资产和公民的不动产权利,对于保障行政执法司法,意义十分重大。

问:不动产登记制度的实质是什么,它与物权法是怎样的关系?

答:不动产登记立法实质是物权变动的程序立法,是以不动产登记流程为基点形成的系统规范。该法规定的不动产登记,与物权法规定的相关制度相比,重在规范不动产登记过程和方法,而不是登记与否对物权变动的法律效果。它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、变更和消灭不动产权利的程序。

基于程序法律规范原理,二者关系主要有:第一,物权法中的不动产登记规则,是不动产立法的实体法,不动产登记制度中的登记规则,是不动产立法的程序法。第二,物权实体法决定程序法,程序法反过来影响实体法。我们在编写此次的学者建议稿时,也紧密围绕上述法理展开。

问:不动产登记是否属于行政行为?

答:从不动产登记本身的特点看,它并不属于行政管理行为。不动产登记的法理,就是将民事权利主体所拥有的不动产物权予以公示,从而使这些权利获得法理的承认和保护,这就是物权法上的“物权公示”。实践中遇到涉及不动产的争议,通过“物权公示”,通过不动产登记簿的记载,可以很方便地确定权利和保护权利。从登记机关方面来看,不动产登记机关从事的行为虽然不是直接对于当事人之间的权利、义务和责任的某种是非的裁判,却是对于不动产登记是否可以作为法律事实的确认。由此可见,不动产权利登记在某种意义上可以直接决定当事人权利义务关系,

是具有一定司法效力的司法登记。也正因为此，国外很多国家将不动产登记纳入法院工作范围。

从登记的权利人方面来看，不动产登记是民事主体财产权利的登记，这种登记不仅是不动产物权确定的生效要件，也是基于当事人的登记请求权而发生的，即当事人的登记意思表示是不动产登记的必要前提条件。只有当事人提出登记申请，且登记机关同意登记时，才发生登记的效果，因此，登记是一种法律行为。这样，物权法第9条明确规定的不动产登记的事实就会成立。虽然基于我国的实际情况，不动产登记由行政机关进行，但从登记权利人方面看，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。

因此，不动产登记具有司法行为的特点是非常显著的，但是这种司法行为具有间接司法的特点，因为它属于程序司法、法律事实司法，而不是直接的权利义务司法。

问:很多人把不动产登记制度作为反腐的有力举措，对此应怎么看待?

答:要理性地看待这个问题。一是从范畴上看，不动产登记立法与反腐倡廉是两个不同的范畴。不动产登记立法属于物权法中的程序性规范，而物权法属于私法的范畴，反腐倡廉涉及的法律问题往往属于公法范畴，与作为物权法的私法无关。二是从立法目的上看，不动产登记的立法目的具有很强的指向性，它是为了规范不动产登记行为，保障权利人的合法权益，而并非为了满足反腐的需要。三是从功能上看，任何社会规范的制度功能都是有限的，不动产登记法律规范的功能同样也是有限的。立法目的决定法律功能，不动产登记就是为确定物权建立法律根据。也许有人会说，不动产登记法律规范建立之后，可以通过统一的不动产登记簿公开官员的房产，从而发挥反腐倡廉的功能。这个理由是很牵强的，是在人为地附加不动产登记不应有的功能。如同在惩治腐败工作中相关机关可以查阅官员的银行信息，但不能因此说公民的个人存款账户具有反腐倡廉的政治功能。四是从法律规范的特征上看，不动产登记规范具有极强的技术性，这种关于不动产登记簿的技术性规范的设置完全是物权登记立法本身的内在要求。有些登记信息可能会为反腐工作带来便利条件，但如果为了反腐倡廉而采取一种不顾及物权登记规范技术性要求的其他规范，就会破坏不动产登记规范功能的发挥。

将不动产登记赋予反腐倡廉的政治功能是旧有的泛政治化思维在现阶段的反映，是不科学的。不动产登记制度的建立如果能有助于反腐工作的开展固然是件好事，但不可硬性和反腐倡廉等事项挂钩。不动产登记制度要严格依据物权法的原理，保持法律的科学性和体系性。