



Introduction

孙宪忠

进一步完善不动产登记制度的几点建议

不动产登记制度是建立房地产长效机制的根本制度保障，也是市场经济基础性制度之一。本文梳理了中国建立统一的不动产登记制度的历史与现状，并对不动产登记制度的良性运转提出三点建议。

DOI:10.19409/j.cnki.thf-review.2017.02.006

统一的不动产登记制度为形成全国统一的不动产交易市场构建了明晰的产权基础，是中国市场经济的一项基础性制度，在推动不动产领域的市场经济体制建设的同时，也完善了产权制度建设，确立了保护公共不动产和人民不动产的法制基础。通过不动产登记，尤其是登记公示，国家和社会可以进一步了解不动产市场发展状态，国家有关机构可以理清国家不动产资源的状况，人民也可以在交易中获得充分的安全保障。从各国经济与法制发展历史来看，明确的产权制度是经济保持良性发展的长效机制。2016年12月中央政治局工作会议提出加快研究建立的房地产平稳健康发展长效机制中，不动产登记制度也应是其最根本的基础所在，而不动产登记簿则是决定不动产权支配秩序的关键。

中国以土地为中心的登记制度源远流长，从汉朝的地契制度到明朝的鱼鳞图册制度，客观上都有不动产登记的法律意义。从历史演变可以看出，中国历史上的不动产登记主要伴随土地税赋制度而存在，目的在于便于税赋征收。在这种情况下，地契作为长久以来的权利证明，已经存在了数千年。中国在清末民初继受西方法制才开始建立和物权法相互联系、作为物权法内在制度的不动产登记制度。这种登记制度事实上在新中国成立之后也存在多年。只是后来因社会主义改造的完成，土地作为核心的不动产从政策和法律的角度退出了财产的范畴，而仅仅作为一种自然资源。因此这时起虽然还存在登记制度，但是这种登记只具有资源管理的意义。改革开放后，尤其是1992年修改宪法全面建立市场经济体制之后，不动产市场全面推进，以土地物权为核心的各种不动产权获得了急速发展，不动产登记制度也获得了很大的发展。在这种背景下，符合物权公示手段的不动产登记制度才开始逐渐建立起来。

最初，因中国社会接受的不动产登记制度是行政管理性的，且一开始政出多门，多部门多级别登记，主张登记

不是人民自己的权利交易的公示方法而是政府给人民授权的手段，带有浓厚的行政色彩，甚至滋生行政权力寻租的现象。随着市场经济的发展，分散登记不仅增加老百姓办证成本还带来交易风险，市场呼吁归属清晰、权责明确的产权制度。笔者也曾提出纠正我国不动产登记乱象的“五统一原则”（即统一登记立法、统一登记的法律效果、统一登记的基本程序、统一登记部门、统一不动产登记簿等法律根据）的设想，最终在2007年颁布的《物权法》中得到了体现。而国务院颁布的《不动产登记暂行条例》则在此基础上解决了我国现实中土地、房屋、森林、草原、水面等由多个部门分别登记的问题，之后，国务院组建了统一的不动产登记局，该局现在设立在国土资源部之内。2015年，国土资源部颁布《不动产登记暂行条例实施细则》，建立了比较细致的统一的不动产登记操作规则。至此，“不动产登记制度”作为物权法的程序法、或者说作为《物权法》的内在制度，基本得以建立并开始运作。然而，运行近两年来，不动产登记制度中还是存在着一些问题需要解决，有些基本概念仍然需要厘清。

首先仍需要明确哪些权利可以纳入登记。不动产登记的基本功能是为交易安全以及社会财产支配秩序提供法律依据，有“登记能力”的权利首先必须是物权，而一桩不动产上可以存在多个物权，比如所有权、建设用地使用权、抵押权等，甚至抵押权这样同类型的权利还可以设定多个，这就形成了不动产权特有的“权利束”或“权利树”的现象，其中一些权利是基础性的，一些权利是限制性的。通俗来讲，一些权利是骨干性的，一些权利是这些骨干上生成的枝叶。这些权利共处于一个不动产之上，需要通过不动产登记来明确他们之间限制和被限制的关系。通过不动产登记，可以建立起所有权、使用权、担保物权等各种权利之间关系。就与房地产有关的权利来看，在《实施细则》之中将集体土地所有权、国家建设用地使用权及房屋所有权、宅基地

使用权及房屋所有权、集体建设用地使用权及建筑物、构筑物所有权、土地承包经营权、以及抵押权纳入登记范围，这些已是《物权法》规定的类型化权利。对于农村土地，已经实现了“集体土地所有权——土地承包经营权——抵押权”这样完善的权利树，而对于城市土地而言，虽然一般情况下“国家”的土地所有权不必要纳入登记，且实际操作中已经明确了“以建设用地使用权抵押的，该土地的建筑物、构筑物一并抵押，以建筑物、构筑物抵押的，该建筑物、构筑物占用范围内的建设用地使用权一并抵押”，但是并未建立起以国有土地为本的“权利树”，这在某些情况下不利于国有土地的保护、确权、流转和管理，也自然不利于建立完善的房地产长效机制。因此，在立法中必须明确“国家”的不动产权利登记的规则，建议所有的国家机关的不动产还是应该纳入登记。这样也从根本上有助于完善农村可流转土地入市与城市土地的接轨。另外，长期租赁土地的权利也需纳入不动产登记。

其次，不动产登记在于公示，是物权变动的内在制度，而非行政管理的内在制度。不动产统一登记制度对土地确权的推进有积极意义，为土地制度改革间接提供法律支持。因为不动产登记面向我国社会全部不动产，其中包括普通人民群众的不动产，“反腐”或是其附带“成果”，但并不是不动产登记制度的内在因素。需要明确的是，不动产登记制度的意义在于不动产的公示。《不动产登记暂行条例》和《不动产登记暂行条例实施细则》的法律依据，是中国《物权法》确定的物权公示原则。《物权法》第9条规定：“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，不发生效力，但法律另有规定的除外。”依据这一规定，中国物权法确定的不动产物权的基本公示方式是不动产登记。仅对于房地产市场而言，明确的公示制度有助于为国有建设用地使用权、买卖中房屋所有权、抵押权等的登记、交易和流转建立透明的底层基础设施与安全的交易环境。在国外，不动产登记制度也是国际通行的一项基本物权制度。通过登记公示，可保护当事人权利，也使第三人知晓物权变动情况，有助于保障产权清晰、交易安全。德国100多年前就制定了《不动产登记法》，其原则也为中国不动产登记制度所借鉴：一是登记部门的官方性；二是登记的恒久性；三是公开性，让利害关系人知道登记的存在，达到交易风险的规避；四是采取以属地主义为本的统一性。因此可看

出，不动产登记簿明确的是支配秩序，不动产登记其实就是不动产物权公示，就是借助于国家登记，将不动产物权设立、移转、变更以及消灭的法律事实予以公开展示，从而使得这些权利的变动获得国家法律承认和保护的手段。

由于历史原因与中国发展条件所限，法律界包括立法者、法学界包括民法学界在内，受旧体制下行政管理观念的束缚比较明显，在《物权法》《不动产登记暂行条例》制定时期，由于对涉及城市居民家家户户购买房屋、从何时取得房屋所有权等物权变动的重大现实问题缺乏清晰的符合法理的认知。在这些法律法规颁布后，还有学者和立法解释文件认为，物权变动的效力来源于不动产登记机构的赋权、或者确权，结果在我国社会产生了物权的最终效果来源于不动产登记机构的行政行为的结论。这种观点在法理上和实践中否定了物权只能来源于民事主体自己创造的本质、交易中的物权本来只是民事主体自己的权利的本质。这些观点严重损害了人民的权利。因此，在不动产登记的后立法和法律执行过程中，应该尽快纠正这些错误观点，坚持不动产登记只是发挥公示作用，坚持物权变动是民事主体的法律行为发挥决定性作用的基本原理。在物权变动过程中，应该根据是否针对第三人的实际情况，依据当事人之间的物权变动的效果意思来确定公示方式的法律效果。这一点目前已经在最高法院的相关司法解释中得到了体现。

第三，继续完善《物权法》，保护交易安全的法律制度。不动产登记制度的初衷与目的，都是要明确权利顺序，保护交易安全。这对于建立房地产长效机制起到基础性决定性作用。担保物权比如抵押权，常常是设立在第三人的不动产或者动产之上的，第三人为债权人的权利实现而将自己的物品拿来作担保。这也是涉及交易安全的制度。但在《物权法》制定之前，我国法律关于交易安全的法律制度基本上是空白。《物权法》虽然建立了善意取得制度和担保物权制度，弥补了保护交易安全的很多制度空白，能够满足相当一部分实践的需要。但是同样因为认识缺陷问题，这些立法规则还存在着核心条文甚至核心制度没有规定、一些规定过分简单难以操作的不足。总体而言，我国《物权法》的制定，从民法体系建设的角度看，从保护正当财产权利和促进市场经济体制发展的角度看取得了重大的成就，但是缺陷仍然需要弥补。①

（孙宪忠为全国人大代表、中国社会科学院法学研究所研究员。本文编辑/王蕾）