

# 《不动产登记暂行条例实施细则》

## 条文理解与适用

### 第一章 总 则

第一条 为规范不动产登记行为，细化不动产统一登记制度，方便人民群众办理不动产登记，保护权利人合法权益，根据《不动产登记暂行条例》(以下简称《条例》)，制定本实施细则。

#### 理解与适用

本条是关于本实施细则制定目的与制定依据的规定。

##### 一、制定目的

##### 1. 规范不动产登记行为

《不动产登记暂行条例》第六条规定，国务院国土资源主管部门负责指导、监督全国不动产登记工作。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，负责不动产登记工作，并接受上级人民政府不动产登记主管部门的指导、监督。据此可知，不动产登记属于行政行为，规范的行政行为应当遵循“法无授权不可为”“程序合法”等行政法原则，换言之，规范的不动产登记行为：一是不动产登记机构必须依法履行法定的不动产登记职责，不得不作为或不充分作为，更不得滥用职权乱作为；二是严格按照法律、法规和规章确定的程序实施登记行为，确保登记程序齐全、完整、充分，保障登记行为的合法性、有效性和权威性。规范不动产登记行为，是“依法行政”理念在不动产登记中的具体体现，更是“依法治国”思想在不动产登记中的贯彻落实。

##### 2. 细化不动产统一登记制度

行政法规《不动产登记暂行条例》只对不动产登记的范围和类型、不动产登记的机构

和人员、不动产登记簿、不动产登记的程序、登记信息平台 and 查询服务制度、不动产登记有关法律责任等作了原则性、框架性的规定。在不动产登记实务中，不动产登记类型的适用，申请人申请登记时应当提交的具体的登记申请材料，登记机构实施不动产登记时应该遵循的程序，不动产登记簿应当记载的各种不同的不动产权利或事项的内容等，都需要不动产统一登记制度来明确、具体。换言之，本实施细则就是为细化、落实《不动产登记暂行条例》的原则性、框架性的规定，满足不动产登记实务的要求而制定的。

### 3. 方便群众申请登记

此举旨在推进贯彻简政放权、减少多头管理、实行一个窗口和一个标准对外的行政服务理念，是体现便民、利民，服务社会、服务经济发展和维护社会和谐的有效举措，更是党的群众路线教育实践活动效果在不动产登记中的具体体现。方便群众、服务群众、服务好群众，也是建立不动产统一登记制度的主要目的之一。

### 4. 保护不动产权利人的合法权益

《物权法》第一条规定，明确物的归属是该法的立法目的之一。据此可知，当事人申请不动产权利或有关事项登记，旨在寻求国家公权力的保护，即经过登记簿的记载，将此权利或事项的归属确定下来，以达到定纷止争的目的。但当事人申请登记的不动产权利或有关事项，是基于民事活动取得或设立的，登记机构应当依照法定职权判定、确认可否登记，依照法定程序实施登记，才能保障当事人记载在登记簿上的不动产权利或有关事项合法、真实、有效，才能为欲与登记簿上记载的权利人进行交易的人提供合法、真实、有效的信息，切实维护交易秩序、保障交易安全，从而将保护当事人的合法权益落到实处。

## 二、制定依据

《不动产登记暂行条例》第三十四条规定，本条例实施细则由国务院国土资源主管部门会同有关部门制定。据此可知，本实施细则是行政法规授权作为全国不动产登记主管部门的国土资源部，牵头制定的细化和具体落实《不动产登记暂行条例》相关规定的行政规章，是全国不动产登记机构和登记人员实施登记行为的重要依据之一，故本实施细则的制定依据是《不动产登记暂行条例》。

第二条 不动产登记应当依照当事人的申请进行，但法律、行政法规以及本实施细则另有规定的除外。

房屋等建筑物、构筑物和森林、林木等定着物应当与其所依附的土地、海域一并登记，保持权利主体一致。

## 理解与适用

本条是关于不动产登记依当事人的申请启动为原则和申请登记的房屋等建筑物、构筑物及其他定着物所有权权利主体与相应的土地使用权、海域使用权权利主体须一致的原则的规定。

### 一、依申请启动登记的原则

《物权法》第十一条规定，当事人申请登记，应当根据不同登记事项提供权属证明和不动产界址、面积等必要材料。依《不动产登记暂行条例》第十四条规定，一般情形下，不动产登记以当事人的申请为前提。据此可知，一般情形下，不动产登记是依申请行政行为。依申请行政行为，是指行政主体只有在行政相对人提出申请后才能实施的行政行为。<sup>①</sup>因此，不动产登记应当依当事人的申请启动，当事人不申请，不动产登记不启动，登记机构更不能主动为当事人办理不动产登记。概言之，不动产登记依当事人的申请启动为原则。

### 二、依申请启动登记原则的例外情形

本实施细则本条第一款但书部分“但法律、行政法规以及本实施细则另有规定的除外”指不动产登记依当事人的申请启动为原则的例外情形，即：一是指登记机构按照国家有权机关的嘱托办理登记，即嘱托登记。所谓嘱托登记，是指不动产登记机构按照有权的国家机关的嘱托在登记簿上记载相关内容的不动产登记类型。如《民事诉讼法》第二百五十一条规定，在执行中，需要办理有关财产权证照转移手续的，人民法院可以向有关单位发出协助执行通知书，有关单位必须办理。据此可知，人民法院在执行案件中发出协助执行通知书，要求登记机构办理转移登记、查封登记等不动产登记的，登记机构必须办理。此外，行政复议机关的行政复议决定、税务机关因以不动产抵税的原因等要求协助办理相关登记的文书，也是嘱托启动登记的有效材料。二是指登记机构按照法律、法规和规章的授权，自行启动的不动产登记，即径为登记。所谓径为登记，是指登记机构无须当事人的申请，基于法律、法规、规章或政策授予的职权主动办理的登记。径为登记又称为依职权登记。如本实施细则第八十一条规定，不动产登记机构发现不动产登记簿记载的事项错误，应当通知当事人在30个工作日内办理更正登记。当事人逾期不办理的，不动产登记机构应当在公告后，依法予以更正。

### 三、申请登记的房屋等建筑物、构筑物和其他定着物所有权权利主体与相应的土地使用权、海域使用权权利主体须一致的原则

不动产，是指依自然性质或者法律的规定不可移动的物，包括土地、土地定着物、与土地尚未脱离的土地生成物、因自然或者人力添附于土地并且不能分离的其他物。<sup>②</sup>《不动产登记暂行条例》第二条第二款规定，不动产是指土地、海域以及房屋、林木等定着物。从法理阐述和行政法规的规定可知，不动产主要包括土地、海域以及房屋、林木等定着物。换言之，《不动产登记暂行条例》将土地、海域、房屋、林木的登记确定为整个不动产登记的基础和重点，但地上、海域范围内的构筑物、用海设施等其他定着物也属于不动产登记的对象。

《物权法》第一百四十七条规定，建筑物、构筑物及其附属设施转让、互换、出资或者

<sup>①</sup> 王连昌、马怀德等：《行政法学》，中国政法大学出版社2002年版，第110页。

<sup>②</sup> 梁慧星：《中国民法典草案建议稿附理由·总则篇》，法律出版社2004年版，第125页。

赠与的，该建筑物、构筑物及其附属设施占用范围内的建设用地使用权一并处分。该法第一百八十二条规定，以建筑物抵押的，该建筑物占用范围内的建设用地使用权一并抵押。以建设用地使用权抵押的，该土地上的建筑物一并抵押。抵押人未依照前款规定一并抵押的，未抵押的财产视为一并抵押。据此可知，《物权法》的这些规定确立了建筑物、构筑物所有权权利主体与其占用范围内的建设用地使用权权利主体一致的原则。

《森林法》第三条第二款规定，国家所有的和集体所有的森林、林木和林地，个人所有的林木和使用的林地，由县级以上地方人民政府登记造册，发放证书，确认所有权或者使用权。据此可知，县级以上人民政府对“国家所有的和集体所有的森林、林木和林地”确认其依法享有所有权；对“个人所有的林木和使用的林地”则确认其依法享有林木所有权和相应的林地使用权。换言之，《森林法》的规定确立了地上林木所有权权利主体与相应的林地使用权权利主体一致的原则。

《海域使用权管理法》第三十九条第二款规定，海域使用权终止后，原海域使用权人应当拆除可能造成海洋环境污染或者影响其他用海项目的用海设施和构筑物。据此可知，海域使用权终止后，海域使用权人应当拆除自己建造并享有所有权的用海设施和构筑物。笔者据此认为，《海域使用权管理法》的规定也确立了在海域使用权有效期内，建造在海域范围内的用海设施和构筑物所有权权利主体与该海域使用权权利主体一致的原则。

《不动产登记暂行条例》第二十二条第（一）项规定，申请登记的内容违反法律、行政法规规定的属于不予登记的情形。据此可知，在不动产登记实务中，如果申请登记的内容属于地上、海域范围内的建筑物、构筑物和其他定着物，其所有权权利主体与相应的土地使用权、海域使用权权利主体不一致的，则违反前述《物权法》《森林法》《海域使用权管理法》等相关法律规定，登记机构应当作不予登记处理。因此，不动产登记必须遵循地上、海域范围内的建筑物、构筑物和其他定着物所有权权利主体与相应的土地使用权、海域使用权权利主体须一致的原则。

第三条 不动产登记机构依照《条例》第七条第二款的规定，协商办理或者接受指定办理跨县级行政区域不动产登记的，应当在登记完毕后将不动产登记簿记载的不动产权利人以及不动产坐落、界址、面积、用途、权利类型等登记结果告知不动产所跨区域的其他不动产登记机构。

## 理解与适用

本条是关于建立与不动产登记属地管理原则相冲突时的解决机制的规定。

《物权法》第十条第一款规定，不动产登记，由不动产所在地的登记机构办理。质言之，《物权法》的规定，确立了不动产登记属地管理原则。笔者据此认为，与不动产登记属地管理原则相冲突，主要是指跨两个以上的登记管辖区域的一处不动产，如果分别向有管辖权的登记机构申请登记时，则导致该不动产登记客体的人为分割而不满足登记基本单元要求

的情形。

一、《不动产登记暂行条例》第七条第二款规定，跨县级行政区域的不动产登记，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，由所跨县级行政区域的不动产登记机构协商办理；协商不成的，由共同的上一级人民政府不动产登记主管部门指定办理。据此可知，此规定有三层意思，一是跨登记管辖区域的不动产登记，原则上仍然应当遵循属地管理原则，否则，所跨区域内的任何登记机构均无管辖权；二是与属地管理原则发生冲突时，由均有管辖权的登记机构协商决定登记实施主体；三是与属地管理原则发生冲突时，均有管辖权的登记机构协商后不能决定登记实施主体的，由其共同的上级不动产登记主管部门指定确认其中的一个登记机构作为登记实施主体。笔者认为，此规定虽然能解决不动产登记实务中跨区域不动产的登记问题，但不方便群众申请登记，也不利于登记机构顺利开展登记业务，致使登记效率、效能不高。

二、《不动产登记暂行条例实施细则（第一次征求意见稿）》第八条规定，“跨县级行政区域的不动产，申请人可以向不动产所跨的县级行政区域的任一不动产登记机构提出登记申请，并说明不动产在其他行政区域的有关事项；不动产登记机构受理后，应当将登记申请事项分送不动产所跨的其他县级行政区域内的不动产登记机构。”此条文是对日本、我国台湾地区不动产登记法中的相关规定的吸收与创新，如《日本不动产登记法》第八条第二款规定，不动产跨数个登记所的管辖区域时，依法务省令所定，由法务大臣、法务局长或地方法务局长指定管辖登记所。“台湾地区土地登记规则”第三条规定，建筑物跨越两个以上登记机关辖区的，由该建筑物门牌所属的登记机关办理登记。《不动产登记暂行条例实施细则（第一次征求意见稿）》此条规定也是对《不动产登记暂行条例》第七条第二款规定的具体落实和补充完善，是一个亮点。按此规定，当事人可以依自己的意思表示，本着方便、快捷的原则在有管辖权的登记机构中择其一申请登记，真正践行了“方便群众申请登记”的《不动产登记暂行条例》的制定目的，也有利于登记机构顺利开展登记业务。之后，《不动产登记暂行条例实施细则（第二次征求意见稿）》第五条规定：“依照《条例》第七条第二款的规定，接受指定办理跨县级行政区域不动产登记的登记机构，在登记完毕后应当将不动产登记簿记载的有关事项告知不动产所跨区域的其他不动产登记机构。”笔者认为，此修改条文虽然忠实地贯彻落实了《不动产登记暂行条例》第七条规定的精神，但没有对该第七条规定本身不完善的内容予以完善，也没有对不合理的内容予以修正，换言之，没有起到补充、完善《不动产登记暂行条例》第七条规定的作用。本实施细则的本条规定，虽然对《不动产登记暂行条例实施细则（第二次征求意见稿）》第五条的规定作了完善和具体，但仍然没有对《不动产登记暂行条例》第七条规定本身不完善的内容予以完善，没有对不合理的内容予以修正。在不动产登记实务中，不能落实“方便群众申请登记”的《不动产登记暂行条例》的制定目的，也不利于登记机构顺利开展登记业务，是登记效率、效能不高的制度原因。笔者呼吁，相关部门在《不动产登记暂行条例实施细则》修订或制定新的不动产登记法规、规章时予以关注。

三、在不动产登记实务中，地方政府为了发展本地经济，联合建立跨行政区域的工业集中区，使得一幢厂房、仓库等房屋、构筑物建在跨不同行政区域的土地上的情形已有出现，以往因受制于属地登记原则和“法无授权不可为”而使登记无法进行，有了本实施细则的本条规定，此类问题迎刃而解。

四、承办不动产登记的登记机构，应当在登记完毕后，通过安全、稳定的网络或纸质材料将不动产登记簿记载的不动产权利人以及该不动产的坐落、界址、面积、用途、权利类型等登记结果告知不动产所跨区域的其他不动产登记机构，使其他不动产登记机构知晓该处不动产已经申请登记，警示其不得再为该不动产办理相关登记，否则会出现一处不动产重复登记而承载两个不相容的权利或事项的状况，有悖“一物一权”的物权法原则，故此情形应当予以规制。

五、笔者认为，跨两个以上的登记管辖区域的不动产，首次登记完成后，在此基础上产生的变更登记、转移登记、注销登记、查封登记等后续的登记，也应当由实施首次登记的登记机构完成，以保持登记簿记载信息的连续、完整，也为了使相关登记材料集中、统一保管，方便利用。

第四条 国务院确定的重点国有林区的森林、林木和林地，由国土资源部受理并会同有关部门办理，依法向权利人核发不动产权属证书。

国务院批准的项目用海、用岛的登记，由国土资源部受理，依法向权利人核发不动产权属证书。

中央国家机关使用的国有土地等不动产登记，依照国土资源部《在京中央国家机关用地土地登记办法》等规定办理。

## 理解与适用

本条是突破不动产登记属地管理原则的规定。

笔者认为，国务院确定的重点国有林区的森林、林木和林地，以及国务院批准的项目用海、用岛等，这些不动产的登记，也应当遵守《物权法》第十条第一款规定确立的不动产登记属地管理原则，即一般情形下，由该不动产所在地登记机构办理登记。若这些不动产跨登记管辖区域时，则与不动产登记属地管理原则相冲突，应当适用《不动产登记暂行条例》第七条和本实施细则第三条规定的解决冲突的规定，即当事人向有管理权的登记机构间协商确定的实施登记的登记机构申请登记，或向上级不动产登记主管部门指定的实施登记的登记机构申请登记，实施该不动产登记的登记机构完成登记后，应当将登记申请事项的登记结果分送不动产所跨区域的其他不动产登记机构，以规避一处不动产重复登记的不利后果发生。因此，本实施细则的本条规定违反《物权法》第十条第一款规定，笔者不支持。但是，法律或新的规章没有对此另行作出规定前，各级登记机构仍然应当认真遵守此规定。

