

第一章 不动产登记收件概说

第一节 不动产登记收件的定义

不动产登记收件，从不动产登记申请人、嘱托人的角度来看，也称为不动产登记申请材料、不动产登记嘱托材料，是指申请人申请不动产登记，或嘱托人嘱托不动产登记时，依照法律、法规、规章和政策的规定，应当向登记机构提交的启动不动产登记、证明申请人身份和不动产基本情况，以及佐证申请登记的不动产权利或有关事项合法、真实、有效的书面材料。不动产登记申请材料可以由申请人委托代理人向登记机构提交。由于不动产登记以申请人的申请启动为主，故本书的论述围绕申请人申请启动的不动产登记展开，同时也兼顾嘱托启动的不动产登记。

不动产登记收件的定义表明：

一、不动产登记收件是申请人或其代理人、嘱托人向登记机构提交的书面材料

按《不动产登记操作规范（试行）》第 1.8.2.2 条规定，申请材料应当为纸质介质，其他形式的材料应当转化为纸质介质后方可用作登记收件。据此可知，不动产登记收件是申请人或其代理人、嘱托人向登记机构提交的书面材料。在不动产登记实务中，按《不动产登记暂行条例实施细则》《不动产登记操作规范（试行）》的相关规定，登记人员对申请人或其代理人作的询问笔录，登记人员查看申请登记的不动产的现场形成的记录、照片等书面或影像材料，虽然对申请登记的不动产权利或有关事项的合法性、真实性、有效性具有证明作用，但这些材料是由登记机构和登记人员制作的证明自己履行登记职责的书面材料，也是证明不动产登记程序完整、充分的书面材料，应当由登记机构和登记人员负责归入相应的不动产登记卷宗，属于不动产登记档案的重要组成部分，但不是申请人或其代理人应当向登记机构提交的书面材料，也不是嘱托人应当向登记机构提交的书面材料，故不属于不动产登记收件。

申请不动产登记，是指申请人对其基于法律规定或民事活动设立、变更、转让、消灭不动产权利或其他有关事项，通过申请登记机构登记并被记载在登

记簿上，以得到国家保护的行为。在不动产登记实务中，《不动产登记暂行条例实施细则》第十二条第一款、第二款规定，当事人可以委托他人代为申请不动产登记。代理申请不动产登记的，代理人应当向不动产登记机构提供被代理人签字或者盖章的授权委托书。据此可知，申请人委托他人代为申请不动产登记并提交登记申请材料的，登记机构应当要求代理人提交书面委托书或委托协议后，再收取登记申请材料（当然，委托人向代理人出具的委托书或委托协议也属于登记申请材料），并开始以后的登记工作，否则，在可能出现的行政复议或行政诉讼中，登记程序将会被行政复议机关或人民法院确认违法。

我国现阶段，由于个人诚信系统尚未建立，个人诚信度普遍较低，对委托书的真假，登记人员几乎没有能力辨别。在不动产登记实务中，《不动产登记暂行条例实施细则》第十二条第三款、第四款规定，自然人处分不动产，委托代理人申请登记的，应当与代理人共同到不动产登记机构现场签订授权委托书，但授权委托书经公证的除外。境外申请人委托他人办理处分不动产登记的，其授权委托书应当按照国家有关规定办理认证或者公证。《不动产登记操作规范（试行）》第 3.2.3.2 条之 4 规定，自然人因委托代理人处分不动产在登记机构现场办理的委托手续，不动产登记机构工作人员应当在其上签字见证。据此可知，第一，拥有我国国籍的自然人委托代理人代为申请转让、赠与、抵押、放弃等处分不动产产生的转移登记、抵押权登记、注销登记时，提交的委托手续未经公证的，则该委托手续应当事先由委托人、受托人在登记机构现场办理，且上面有见证的不动产登记人员的签字。但在我国登记的法人及非法人组织委托代理人代为申请转让、赠与、放弃、抵押等处分不动产产生的转移登记、注销登记、抵押权登记时，提交的委托手续虽然未经公证，但不要求其事先到登记机构现场办理。第二，境外的自然人、法人及非法人组织委托代理人代为申请转让、赠与、放弃、抵押等处分不动产产生的转移登记、注销登记、抵押权登记时，提交的委托手续应当经过公证、认证。第三，委托代理人代为申请首次登记、变更登记等非处分不动产产生的登记时提交的委托手续，对拥有我国国籍的自然人，没有要求委托人、受托人事先到登记机构现场办理。对境外的自然人、法人及非法人组织则没有应当经过公证、认证的要求。

委托代理人代为申请不动产登记的情形主要有：

(1) 合同当事人中的一方委托合同外的第三人代为申请登记，此情形形成直接代理。所谓直接代理，指代理人在代理权限内，以被代理人名义为意思表示

示，其法律效果直接归属于被代理人之代理^①。

(2) 合同当事人中的一方委托对方代为申请登记，此情形形成自己代理。所谓自己代理，指代理人以被代理人的名义与自己实施法律行为^②。

(3) 合同当事人均委托合同以外的第三人代为申请登记，此情形形成双方代理。所谓双方代理，指一个民事主体同时担任双方当事人的代理人的情形^③。

《民法总则》第一百六十八条规定，代理人不得以被代理人的名义与自己实施民事法律行为，但是被代理人同意或者追认的除外。代理人不得以被代理人的名义与自己同时代理的其他人实施民事法律行为，但是被代理的双方同意或者追认的除外。据此可知，在代理制度中，自己代理与双方代理均是被禁止的行为。这可以看作是代理权的限制。当然，如果发生了自己代理与双方代理，也并不意味着该行为自然无效，如能得到被代理人本人或者双方当事人的同意，该代理行为也可以有效。^④因此，只要是基于委托人真实意思表示产生的自己代理、双方代理，就应当有效。

委托他人代为申请不动产登记时，无论直接代理、自己代理，还是双方代理，都以委托书或委托合同的方式明确代理关系。委托人为自然人时，委托书或委托合同经过公证或登记人员的见证，表明委托是基于委托人的真实意思表示，据此申请的转移登记，登记机构应当受理，经过公证或登记人员见证的委托书可以直接用作登记申请材料。

二、不动产登记收件是申请人或其代理人、嘱托人按法律、法规、规章和政策的规定向登记机构提交的书面材料

《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。《不动产登记暂行条例》第十六条规定，申请人应当提交下列材料，并对申请材料的真实性负责：（一）登记申请书；（二）申请人、代理人身份证明材料、授权委托书；（三）相关的不动产权属来源证明材料、登记原因证明文件、不动产权属证书；（四）不动产界址、空间界限、面积等材料；（五）与他人利害关系的说明材料；（六）法律、行政法规以及本条例实施细则规定的其他材料。不动产登记机构应当在办公场所和门户网站公开

① 梁慧星：《中国民法典草案建议稿附理由·总则编》，法律出版社 2004 年版，第 218 页。

② 梁慧星：《中国民法典草案建议稿附理由·总则编》，法律出版社 2004 年版，第 203 页。

③ 梁慧星：《中国民法典草案建议稿附理由·总则编》，法律出版社 2004 年版，第 203 页。

④ 王利明：《民法学》，复旦大学出版社 2004 年版，第 107 页。

申请登记所需材料目录和示范文本等信息。在不动产登记实务中,《不动产登记暂行条例实施细则》第九条第一款规定,申请不动产登记的,申请人应当填写登记申请书,并提交身份证明以及相关申请材料。此外,《不动产登记暂行条例实施细则》和《不动产登记操作规范(试行)》还对申请人申请集体土地所有权、国有建设用地使用权、国有建设用地使用权及地上房屋所有权、不动产抵押权、地役权等不动产权利的设立、变更、转让和消灭产生的登记时,应当向登记机构提交的材料作了专门规定,对申请人申请更正登记、异议登记等有关事项登记时应当提交的材料也作了专门规定。据此可知,法律、法规、规章和政策对申请人向登记机构提交不动产登记申请材料作规定,既为登记机构和登记人员在登记实务中的收件行为的合法性提供了依据,也对登记机构和登记人员的收件行为进行了规制,即严格依法收件,不能超越法律、法规、规章和政策的规定要求申请人提交材料,以增加申请人的举证负担。换言之,既明确规定了申请人申请不动产登记时应当提交什么,不应当提交什么,也为申请人对登记机构和登记人员不合法的收件行为提供了抗辩依据。

三、不动产登记收件是申请人或其代理人、嘱托人提交的启动登记、证明申请人适格和不动产基本情况属实,以及申请登记的不动产权利或有关事项合法、真实、有效的书面材料

在不动产登记实务中,登记机构不对申请登记的不动产权利和有关事项作确认,而是根据申请人的申请将其基于法律规定或民事活动设立、变更、转让、消灭的不动产权利或其他有关事项依法记载在登记簿上,在保护权利人合法权益的同时,供与之相关的当事人查阅、知晓,抉择是否就该不动产权利或其他有关事项产生交易。因此,申请人向登记机构提交的登记申请材料,需要解决五个问题:一是启动不动产登记程序;二是申请登记由谁实施,即申请人或其代理人是否适格;三是申请登记的不动产的基本状况怎样;四是申请登记的不动产权利或其他有关事项属于谁;五是申请登记的设立、变更、转让和消灭的不动产权利或其他有关事项是否合法、真实、有效。据此可知,不动产登记收件收取的是与登记簿上记载的权利主体、权利客体、权利内容或其他有关事项紧密相关的书面材料,以保证登记簿上记载的内容合法、真实、有效,与之无关的材料则无须收取。

第二节 不动产登记收件的作用

《物权法》第十六条规定，不动产登记簿是物权归属和内容的根据。依此规定，具体到不动产，不动产权利或其他有关事项属于谁，这些权利或事项包括哪些内容，均以不动产登记簿的记载为准。不动产登记簿的记载，是登记机构依照法定程序，将申请人申请登记并满足登记要求的不动产权利或其他有关事项记载在登记簿上的行为。故登记机构须在力所能及的范围内保证记载在登记簿上的不动产权利或其他有关事项的合法、真实、有效，为此，不动产登记收件具有重要作用。

一、实现保护当事人合法权益的登记目的

按《物权法》第一条规定，国家制定物权法的主要目的是明确物的归属，发挥物的效用，保护权利人的物权。按《不动产登记暂行条例》第一条规定，国家制定不动产登记暂行条例的目的中，有规范登记行为，方便群众申请登记，保护权利人合法权益。在不动产登记实务中，按《不动产登记暂行条例实施细则》第一条规定，作为不动产登记主管部门的国土资源部制定不动产登记暂行条例实施细则的目的中，有方便人民群众办理不动产登记，保护权利人合法权益。笔者综合法律、行政法规和规章的规定认为，保护权利人的合法权益是不动产登记的最主要的目的之一。

要切实保护权利人的合法权益，须保证记载在登记簿上的不动产权利或其他有关事项的合法、真实、有效。在不动产登记实务中，登记机构为了确保登记簿上记载的不动产权利或其他有关事项的合法、真实、有效，须对登记申请人是否适格，登记申请行为是否合法，申请登记的不动产权利或其他有关事项有无权利凭证、有无权利来源证明或其他相关证据支撑及其是否具有法律效力等作审核、判定。由于申请人提交的不动产登记申请材料，形成于不动产登记申请和不动产权利或其他有关事项设立、变更、转让和消灭的过程中，能够真实地反映不动产登记申请和不动产权利或其他有关事项设立、变更、转让和消灭的情况。故在登记人员的审查过程中，申请人提交的材料具有相应的证明作用，登记人员在判定申请人适格，申请行为合法，申请登记的不动产权利或其他有关事项的设立、变更、转让和消灭合法、真实、有效后，才能将相应的不动产权利或其他有关事项记载在登记簿上，权利人的

合法权益才能得到法律的保护，从而实现登记目的。同时，充分发挥登记簿的公信力作用，为查阅登记簿的相关当事人提供安全、可靠的信息，为其交易抉择提供值得信赖的证据。所谓公信力，即法律对第三人依据不动产登记簿的记载所表述的不动产物权的内容而取得的该项权利予以强制保护，使其免受任何人追夺的强制力^①。

二、维护登记程序，确保登记的合法、合理

《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。质言之，不动产登记是行政行为。据此可知，不动产登记是行政行为，不动产登记程序则属于行政程序。

行政程序是指国家行政机关在行使行政权力、实施行政管理和服务活动过程中所遵循的方式、步骤、顺序、时限以及当事人参与行政活动程序的一种制度^②。据此可知，不动产登记也须遵循一定的方式、步骤、顺序、时限等。在法律规范上，《物权法》第十二条规定了不动产物权的登记程序，即“登记机构应当履行下列职责：（一）查验申请人提供的权属证明和其他必要材料；（二）就有关登记事项询问申请人；（三）如实、及时登记有关事项；（四）法律、行政法规规定的其他职责。申请登记的不动产的有关情况需要进一步证明的，登记机构可以要求申请人补充材料，必要时可以实地查看。”《不动产登记暂行条例》第十五条第一款规定，当事人或者其代理人应当到不动产登记机构办公场所申请不动产登记。在不动产登记实务中，《不动产登记操作规范（试行）》第1.7.1条第1款规定：“依申请的不动产登记应当按下列程序进行：（一）申请；（二）受理；（三）审核；（四）登簿。”概言之，法律、行政法规和不动产登记政策明确规定了登记机构实施既是行政管理行为又是行政服务行为的不动产登记时应遵循的步骤和顺序，此步骤和顺序中的第一步就是申请人应当到登记机构的办公场所，向登记机构提交登记申请材料，登记机构须收取并查验这些材料。登记机构是否充分履行了收取并查验登记申请材料的职责，登记机构办理不动产登记时收取的材料会客观、公正地予以证明。

① 梁慧星：《中国民法典草案建议稿附理由·总则编》，法律出版社2004年版，第31页。

② 王连昌、马怀德：《行政法学》，中国政法大学出版社2002年版，第212页。

行政程序是行政法律关系主体进行行政行为时应遵守的一定程序，是确保行政行为合法、正确、公正地运行，提高行政效率，保障行政相对人合法权益，增进相对人对政府依赖的一种制度^①。据此可知，如果登记机构没有充分履行法定职责，收取的登记申请材料不齐全、不充分，则会导致登记程序不合法。《行政复议法》第二十八条第一款第（三）项规定，违反法定程序属于行政复议机关决定撤销、变更或者确认具体行政行为违法的情形。《行政诉讼法》第七十条第（三）项规定，违反法定程序属于人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以判决被告重新作出行政行为的情形。据此可知，登记机构因不充分、不齐全收取登记申请材料而导致登记程序违法的，在可能出现的行政复议或行政诉讼中，登记簿上的不动产登记有被行政复议机关或人民法院撤销的可能，给登记工作造成负面影响。

三、证明对与错，为明确责任的归属提供证据

《物权法》第二十一条规定，当事人提供虚假材料申请登记，给他人造成损害的，应当承担赔偿责任。因登记错误，给他人造成损害的，登记机构应当承担赔偿责任。《不动产登记暂行条例》第二十九条规定，不动产登记机构登记错误给他人造成损害，或者当事人提供虚假材料申请登记给他人造成损害的，依照《中华人民共和国物权法》的规定承担赔偿责任。在不动产登记实务中，按《不动产登记暂行条例实施细则》第一百零四条第（一）项规定，当事人采用提供虚假材料等欺骗手段申请登记，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。在司法实务中，《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定》（法释〔2010〕15号）第十二条规定，申请人提供虚假材料办理房屋登记，给原告造成损害，房屋登记机构未尽合理审慎职责的，应当根据其过错程度及其在损害发生中所起作用承担相应的赔偿责任。概言之，法律、行政法规、规章的规定和司法实务均表明：不当登记损害他人权益的，过错方将承担赔偿责任。参与不动产登记的，是申请人和登记机构，谁对谁错，登记机构收取的登记申请材料会做出客观、有效的证明。如果申请人提交的登记申请材料错误、虚假，而登记机构在力所能及的范围内不能辨别此错误、虚假情况，则错在申请人，由其承担责任；反之，登记机构承担责任。在司法实务中，四川省成都市中级

^① 王连昌、马怀德：《行政法学》，中国政法大学出版社2002年版，第212页。

人民法院在“张某诉某房产管理局房屋行政登记及行政赔偿一案”中认为“第三人苏某作为申请人，应对所提交申请材料的真实性负责。但其提供的部分材料虚假，造成了被上诉人对该房屋转移登记不实，其责任和后果理应由第三人苏某承担。被上诉人尽到了审查义务，不具有违法行使职权的行为，不应承担赔偿责任。上诉人提起的行政赔偿请求缺乏法律依据。”遂作出维持初审人民法院确认被告的房屋登记行为违法，驳回原告行政赔偿诉讼请求的判决的判决^①。本案中，人民法院的判决和认为表明，由于登记机构收取的登记申请材料，证明了申请人苏某在登记活动中提交虚假登记材料获取房屋登记的“错误”，且登记机构在力所能及的范围内尽到了必要的注意义务，在侵害他人利益的后果发生后，人民法院判决申请人苏某承担了相应的法律责任。反之不然。

第三节 不动产登记收件的原则

在不动产登记实务中，登记收件具有实现登记目的，维护登记程序，证明不动产登记当事人对与错的作用，那么，不动产登记收件自身就应该具有正义的信服力，换言之，不动产登记收件自身应当具有证明力，即对登记申请人资格，不动产基本情况属实，申请登记的不动产权利或其他有关事项的合法、真实和有效具有充分的证明作用。故无论不动产登记收件如何繁杂，也须遵循一定的原则。

一、合法性、真实性、有效性原则

《不动产登记暂行条例》第二十二条第（一）项规定，登记申请违反法律、行政法规规定的，属于不动产登记机构应当不予登记的情形。据此可知，由于登记申请材料属于登记申请的重要组成部分，故登记机构须对受理的登记申请材料的合法性作审查。在司法实务中，《最高人民法院关于审理房屋登记案件若干问题的规定》（法释〔2010〕15号）第十二条规定，申请人提供虚假材料办理房屋登记，给原告造成损害，房屋登记机构未尽合理审慎职责的，应当根据其过错程度及其在损害发生中所起作用承担相应的赔偿责任。据此可知，登记机构应当对受理的登记申请材料的真实性作审查。在不动产登记实务中，《不动产

^① 四川省成都市中级人民法院：“张某诉某房产管理局房屋行政登记及行政赔偿一案”，
<http://www.law-lib.com/>，访问时间：2017年11月13日。