

法
研

Fons Justitiae

Q&A

REAL ESTATE REGISTRATION

不动产登记 疑难问题精解

张富刚◎主编

翟国徽 谢蓉◎副主编

以问题解答“实用性”为导向，紧扣现行制度精神，汲取不动产登记实践中的成熟通行做法和有效实操经验。理论性和实务性相融合，现实性和前瞻性相统一，贴近基层，服务实践。

 法律出版社
LAW PRESS CHINA

不动产登记 疑难问题精解

张富刚◎主编

翟国徽 谢蓉◎副主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

不动产登记疑难问题精解 / 张富刚主编. —北京:
法律出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0726 - 2

I. ①不... II. ①张... III. ①不动产—产权登记—研
究—中国 IV. ①D923. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 062328 号

不动产登记疑难问题精解
BUDONGCHAN DENGJI YINAN WENTI JINGJIE

张富刚 主 编
翟国徽 副主编
谢 蓉

策划编辑 似 玉
责任编辑 似 玉
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 中煤(北京)印务有限公司

责任校对 晁明慧

责任印制 张建伟

编辑统筹 法研工作室

开本 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印张 23.25

字数 300 千

版本 2017 年 4 月第 1 版

印次 2017 年 4 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ liuwenke0467@sina.com

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85330678

重庆分公司/023-67453036

上海分公司/021-62071639/1636

深圳分公司/0755-83072995

书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0726 - 2

定价: 58.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

《不动产登记疑难问题精解》

编写委员会

主 编 张富刚

副主编 翟国徽 谢 蓉

编写人员 (以姓氏笔画为序)

王月红 王先军 王慎言

古云亮 李 飞 吴凯轩

张富刚 谢 蓉 翟国徽

前 言

不动产统一登记制度作为一项基础性制度,是切实保护公民合法财产权益、维护市场交易安全的重大举措,对建立健全我国社会主义市场经济体制,提高国家治理能力和治理体系现代化具有重大意义。自2013年《国务院机构改革和职能转变方案》正式启动不动产统一登记制度改革以来,国土资源部深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,在地方各级党委政府和相关部门的通力协作下,基本实现了登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台的“四统一”。截至目前,除西藏部分县以外的全国所有地区均已实施不动产登记“发新停旧”工作,不动产统一登记制度已在基层全面落地,不动产统一登记工作取得重大进展。

不动产统一登记工作在我国尚属于一项新生事物。制度构建与落地实施仅是重大改革进程的第一步,如何确保这一新生制度长期规范有序地运行才是关键和难点所在。自2015年3月1日不动产统一登记制度在江苏徐州破冰启程至今,我国不动产统一登记工作摸索前行两年有余,各级不动产登记机构在地方党委政府的大力支持下,积极创新,勇于担当,主动作为,在不动产统一登

记实践中纷纷形成了诸多行之有效、特色鲜明的典型模式、做法,为我国不动产统一登记制度的后续创新发展注入了巨大活力。与此同时,问题与成效交织共存,阻力与障碍叠加放大,已成为地方普遍现象,且态势愈加严重。尤其在长期分散登记中,因相关管理环节不规范、不完善、不到位等导致的登记发证难题层出不穷,备受舆论和社会热议,在一定程度上制约着不动产登记工作的健康有序推进,甚至引发误解误读,亟须破题。根据2017年全国国土资源工作会议关于全面加强不动产权益保护的要求以及不动产登记工作总体安排,国土资源部将抓好不动产登记制度完善和登记规范化作为今年的一项重点工作任务。为充分契合这一现实要求,依法妥善解决登记实践中遇到的疑难问题,指导各级不动产登记机构有序做好各项实务工作,国土资源部不动产登记中心有关人员在长期全程参与完成《不动产登记暂行条例》(以下简称《暂行条例》)、《不动产登记暂行条例实施细则》(以下简称《实施细则》)、《不动产登记操作规范(试行)》(以下简称《操作规范(试行)》)等不动产登记立法支撑工作的基础上,进一步立足本职,主动作为,通过组织开展多层次的深度调研,组织理论与实务专家深入研讨交流等,最终编写形成了《不动产登记疑难问题精解》一书。

本书的面世凝聚了众多专业人士的心血,是一项集体智慧的结晶,参与本书编写的作者兼具理论与实务之长,编写人员既有全程参与《暂行条例》《实施细则》《操作规范(试行)》立法执笔起草者,也有北京、天津、青岛、深圳、成都等地方登记实务部门经验丰富的业务骨干,他们多年来致力于不动产统一登记制度理论研究,一直深度参与国家和地方立法工作,并长期作为国家层面不动产登记业务培训的主要师资代表,赴各地开展业务培训交流,在理论探索、实务操作及问题解答等方面积累了丰富的经验。

本书的编写耗时一年有余。本成果酝酿的出发点是基于我们长期组织或参与各级不动产登记业务培训交流的日常工作实际,陆续收集梳理了500余个涉及理论、政策、技术以及工作组织等方面的不动产登记疑难问题,在此基础上,我们编写组通过研讨分析,进一步归纳提炼,最终精选出80余个关注度高、共性强的重点问题,然后逐一分工落实。其间,我们历经了近10次基层调研、20余次会议研讨、10余次文稿修改,不断反复推敲,最终成稿。在撰写过程中,

我们始终坚持以问题解答“实用性”为导向,坚持“尊重历史、依法依规、兼顾实践、便民利民、维护权益”的基本原则,在对问题进行深入理论解构的基础上,既紧扣《物权法》《暂行条例》及《实施细则》《操作规范(试行)》等现行制度精神,也最大程度上尊重并汲取不动产登记实践中的成熟通行做法和有效实操经验,兼具了理论性和实务性的融合,体现了现实性和前瞻性的统一,最大限度做到贴近基层,服务实践。

在本书编写过程中,为确保成果的严谨、准确和权威,我们特邀请原中国土地勘测规划院院长、教授级高级工程师程焯和北京大学法学院教授常鹏翱两位业界权威对书稿予以审阅指导,他们提出了很多宝贵意见和建议,在此表示衷心感谢!此外,中国地质大学研究生南锡康,中国人民大学研究生韩文静,中央财经大学研究生杨慧、胡宇航等在问题梳理和后期修改等方面也做了大量工作,付出了辛勤劳动,在此也一并表示感谢!

最后需要说明的是,虽然本书尽可能地力求准确、详尽、通俗地阐释各类问题涉及的相关法条内容,但与纷繁复杂的不动产登记实践相比,本书作者对不动产登记有关规定的理解难免存在局限或不足,对一些长期存在争议的问题也难以给出定论,仅供不动产登记理论界、实务界的广大同人参考和批评指正。因时间紧促,本书中的一些缺点和错误在所难免,请广大读者指正。

编者

2017年3月30日

目 录

前 言 / 001

第一章 综合性问题

1. 如何准确把握不动产登记工作的功能定位? / 003
2. 如何妥善处理登记与交易的关系? / 007
3. 不动产登记机构应如何正确履行法定职责? / 012
4. 新时期, 地方各级不动产登记机构应如何做好不动产登记资料移交工作? / 015
5. 不动产登记特殊过渡阶段, 各相关部门应如何正确履行不动产权属纠纷调处职责? / 020
6. 如何正确理解不动产登记相关法律政策的适用问题? / 026
7. 如何处理好开发区、新区或园区的不动产登记管辖问题? / 030

8. 原来各相关部门的不动产登记人员划转到不动产登记机构之后, 应如何做好衔接管理? / 033
9. 如何准确理解国土资源行政主管部门、不动产登记机构与不动产登记中心之间的区别与关联, 设计好不动产登记业务办理的审核权限与流程? / 037

第二章 不动产单元划分和权籍调查

10. 不动产登记单元应如何设定? / 043
11. 不动产登记实务中应如何进行土地面积分摊? / 048
12. 合并或分割不动产应如何办理登记? / 052
13. 一个不动产单元同时跨两个地籍区或地籍子区的情况下, 应如何进行不动产单元编码? / 055
14. 不动产登记职责整合后, 房屋测绘工作应如何组织实施? / 058
15. 如何正确理解与适用房屋和国土部门的不同测绘技术标准? / 063
16. 如何正确把握实地查看、调查等登记审核手段与不动产权籍调查的关系? / 066
17. 房屋等建筑物、构筑物跨占两宗或多宗土地时, 不动产单元如何设定, 编码如何编制? 如何办理登记? / 069
18. 关于建筑区划内地下商场、车库、地下室等特定空间的登记应如何办理? / 073
19. 地下人防停车位(库)如何办理登记? / 077

第三章 登记程序

20. 当事人提交不动产登记申请时, 是否应该提交交易确认单、交易告知单以及不动产交易网签合同? / 083

21. 不动产登记的申请主体主要包括哪些? / 086
22. 监护人代为申请的, 哪些材料属于被监护人为无民事行为能力人、限制民事行为能力人的证明材料? 登记机构应如何审核这些监护关系证明材料? / 090
23. 当事人是否可以通过网上申请方式提出不动产登记申请? / 094
24. 离婚协议书已经明确约定双方不动产权利归属的, 当事人可否持离婚协议书进行不动产登记的单方申请? / 097
25. 夫妻双方在婚姻存续期间购买的不动产, 不动产交易合同上的签名是夫妻中的一方, 在登记时是否需要夫妻双方共同申请? / 100
26. 人民法院、仲裁委员会等的生效法律文书中已明确原买卖合同无效或证明当事人以隐瞒真实情况、提交虚假材料等非法手段取得房屋登记的, 不动产登记机构是否可以凭此依法进行更正登记? / 104
27. 购房人从房地产开发企业购买房屋, 商品房转移登记是否可以由购房人单方申请? / 108
28. 实务中, 如何正确适用依嘱托登记的相关规定? / 111
29. 当事人以信息公开方式申请查询复制不动产登记资料的, 不动产登记机构是否受理? / 113
30. 对于只有房屋所有权证、无土地使用权证的不动产, 人民法院发出协执, 要求给申请执行人直接办理转移登记的, 登记机构应如何办理? / 116
31. 开发企业对土地申请办理首次登记后, 房屋竣工后对该房屋的登记应当办理首次登记还是变更登记, 是否需要先行注销原国有建设用地使用权? / 119
32. 关于土地和房屋用途不一致的情况下, 不动产登记机构应如何办理登记? / 121
33. 对于综合用途的土地, 登记机构应如何准确填写记载土地用途及使用权期限? / 124

34. 房改房的权利人因取得不动产时骗取登记，现被审批部门撤销房改资格，原产权单位要求登记机构撤销该行为并申请更正登记，登记机构应如何办理？ / 126
35. 当事人处分共有不动产的，登记机构应如何办理？ / 128
36. 申请人在申请不动产登记时，提供我国港澳台地区或外国的司法文书和公证文书，登记机构应如何办理？ / 135
37. 不动产登记机构如何正确履行登记审核职责？ / 139
38. 国有建设用地上房屋，在办理首次登记时，是否需要提交施工许可证、建设工程规划许可证以及消防、环保、人防等材料？ / 143
39. 《暂行条例》要求一次性告知申请人应补正的全部内容，但是登记机构在受理后的审核过程中能否再次要求补正补齐其他相关材料？ / 148
40. 因继承、受遗赠取得不动产，当事人申请登记的，不动产登记机构应如何办理？ / 150
41. 开发商申请国有建设用地上商品房首次登记时，可否不颁发不动产权证书或颁发集成版不动产权证书？ / 156
42. 《实施细则》第 17 条规定公告期 15 个工作日，期满无异议或异议不成立方可登记，但第 22 条第 2 款对灭失声明 15 个工作日后，没有规定“无异议或异议不成立”，是否不须征询异议也可补发？ / 157

第四章 不动产权利登记

43. 连续登记原则在实践中的具体表现有哪些？ / 163
44. 以出让方式取得国有建设用地上房屋已全部出售，但一直未办理房屋所有权证，现业主申请办理不动产权证书时，开发商不予配合或找不到的，登记机构应如何办理？ / 166

45. 国有划拨建设地上的房屋依法办理房屋所有权证但未办理土地证，或房屋所有权证和土地证都有，但房屋所有权发生多次转移后一直未办理土地变更登记的，现业主申请不动产转移登记，如何处理？ / 169
46. 土地批准用途与房屋规划用途不一致，应如何处理转移登记或抵押登记？ / 172
47. 因历史上房地产开发中用地、规划或建设等手续不完善尚未办理不动产首次登记，现当事人申请办理不动产登记的，不动产登记机构应如何处理？ / 176
48. 分期开发建设的商品房小区，小区道路、绿地、其他公共场所、公用设施和物业服务用房等业主共有部分是否可以由开发商分期申请登记？ / 178
49. 土地综合利用背景下，一宗土地上存在商业、住宅等多种用途、不同使用期限的情形，不动产登记机构应如何处理登记？ / 182
50. 划拨地上的房屋能否抵押？ 应如何处理登记？ / 186
51. 土地尚未办理登记的情况下，权利人持房屋所有权证申请办理抵押登记，是否需要先换发不动产权证后再做抵押登记？ / 190
52. 针对设施农用地上建造的建筑物、构筑物提出登记申请的，登记机构能否办理并发放不动产权证？ / 192
53. 针对“一户多宅”、面积超占、混合用途等情况，登记机构应如何处理不动产登记？ / 196
54. 农村“村改居”后，原房管部门已经为居民住房颁发了房屋所有权证，但土地尚未登记发证，现房屋所有权人申请办理不动产登记手续，应如何处理？ / 200
55. 办理宅基地使用权及房屋所有权首次登记时，因乡村规划不完善、权属来源资料不齐全等原因，农民无法提供登记申请的必备材料的，登记机构应如何处理？ / 202

56. 宅基地使用权人应如何界定？ 登记为户还是家庭成员？ / 207
57. 如何处理和应对长期分散登记导致的林权和土地等各类不动产重复登记发证的问题？ / 211
58. 申请人凭原先颁发的水域滩涂养殖证换发不动产权证的，登记机构应如何处理？ / 215
59. 同一承包地块上既有林木，又有草地，应如何进行登记发证？ / 217
60. 在海域使用权登记实践中，海域使用权的审批交易管理部门和不动产登记部门如何实现高效衔接？ / 219
61. 通过设定地役权的方式使用土地建造的建筑物、构筑物，如电信信号基站、电网基站、广告牌等，能否颁发不动产权属证书？ / 222
62. 登记实务中，抵押权人的主体资格有什么限制？ / 224
63. 哪些财产不能作为抵押物设立抵押权？ / 227
64. 在建建筑物抵押登记时，如何划定不动产登记单元？ / 231
65. 登记实务办理中，建设用地使用权抵押登记与在建建筑物抵押登记应如何做好衔接？ / 235
66. 登记机构在办理在建工程抵押登记工作中，如何准确把握在建工程抵押的抵押权人主体范围、抵押人主体范围和贷款资金用途问题？ / 238
67. 在土地上存在在建建筑物（可能合法或违法）的情况下，登记机构可否仅办理建设用地使用权抵押权登记？ / 242
68. 因地上建筑物、构筑物不符合规划条件，只办理了建设用地使用权抵押登记，待规划手续补办后，地上建筑物、构筑物是否随之一并抵押？ / 245
69. 不动产超额抵押的，不动产登记机构是否需要审查？ / 248
70. 如何正确理解《实施细则》中的“预购商品房抵押登记”的性质？ / 250

71. 抵押双方因担保范围的变更申请抵押权的变更登记，登记簿中没有“担保范围”的记载项目，登记机构应如何处理？ / 253
72. 最高额抵押债权数额确定后，转为一般抵押权，抵押双方申请债权确定登记并同时申请主债权数额变更，但现登记中没有抵押权确定登记这一登记类型，应如何处理？ / 257
73. 债权人转让部分债权，当事人若约定最高额抵押权随同部分债权的转让而转移的，登记机构应如何处理？ / 260
74. 不动产登记机构在办理抵押登记时，是否应当记载抵押期限？ / 263

第五章 其他登记

75. 利害关系人申请更正登记时，是否必须提交登记簿记载权利人同意更正的证明材料？ / 269
76. 办理不动产登记依据的合同被生效法律文书撤销或公证文书被公证机构撤销，登记机构能否依申请人申请办理更正登记？ / 271
77. 登记机构在异议登记办理中，如何准确把握利害关系人的范围？ / 274
78. 在不动产存在权属争议的情况下，登记机构应如何处理？ / 278
79. 商品房预售时，开发商不按约定配合办理预告登记，能否单方申请？在非预售情况下，如当事人之间进行房屋买卖或抵押，并约定办理预告登记，一方当事人不予配合的，能否单方申请？ / 280
80. 预告登记期间，预告权利人死亡的，应如何处理后续的本登记？ / 283
81. 依人民法院等国家有权机关嘱托办理查封登记后，若查封期限届满后无续封，登记机构如何处理查封登记注销业务？ / 286
82. 在登记与交易职责分设的地区，法院嘱托登记机构办理不动产预查封登记时，应如何处理？ / 289
83. 已被预告登记的不动产是否能查封？宗地之上有部分预购商品房办理预告登记，能否协助查封开发企业整宗地使用权？ / 291

第六章 不动产登记资料的查询、保护和管理

84. 如何准确理解不动产登记查询制度中的利害关系人? / 297
85. 当事人能否通过互联网而无须到登记办事大厅直接查询、复制不动产登记资料? / 301

第七章 法律责任

86. 不动产登记机构在风险防范方面应注意哪些事项? / 307
87. 不动产登记发生错误给当事人造成损失, 登记机构承担民事赔偿责任还是行政赔偿责任? / 312
88. 登记机构因登记错误承担赔偿责任的, 承担的是过错责任还是无过错责任? / 315

附录一 不动产登记暂行条例 / 320

附录二 不动产登记暂行条例实施细则 / 327

综合性问题

问题

◆ 第一章

1
2
3
4

5

6

7

8

9

10

11

1 如何准确把握不动产登记工作的功能定位?

不动产统一登记工作在我国尚属于一项新生事物。随着各地区陆续实施“发新停旧”工作,地方一线实务工作同志愈加关注不动产登记工作的性质定位问题,如登记是否属于审批行为,登记是否就是简单的记载行为,登记作为最后环节是否需要为房管、林业等相关部门以及国土部门内部的利用、规划、执法等诸多前续环节逐一把关。尽快厘清这类问题是各级登记机构及其从业人员的迫切需求。关于此问题,应该从以下方面理解与把握。

一、从改革背景层面,准确把握中央关于不动产登记制度改革的精神实质

对不动产登记工作定位的理解,我们应该溯源到中央部署启动不动产统一登记这项重大改革的时代背景和精神实质上来。整合不动产登记职责、建立不动产统一登记制度,是国务院机构改革和职能转变方案的重要内容,是完善社会主义市场经济体制、建设现代市场体系的必然要求,也是贯彻落实党的十八届三中、四中全会精神的一项基础性工作,对于保护不动产权利人合法财产权,提高政府治理效率和水平,方便企业、方便群众,尤其是对进一步健全归属清

晰、责权明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度,夯实社会主义市场经济基础具有重要意义,这是新时期我国不动产统一登记制度改革的出发点和落脚点。2014年7月30日,国务院总理李克强主持召开国务院第31次常务会议,强调指出建立不动产统一登记制度是推进简政放权,整合部门职能职责、减少多头管理、逐步实现一个窗口对外,方便企业和群众的有效举措。“不动产统一登记是简政放权、转变职能、方便群众的一项重大改革举措。”国土资源部王广华副部长在接受媒体采访时也强调,不动产统一登记的核心价值在于保障不动产交易安全,有效保护不动产权利人的合法财产权,不是为了降房价和反腐败,这与降房价没有直接关系,与反腐并没有直接关联。因此,做好不动产登记工作,必须准确理解把握好这一改革的实质要义。

二、从现行立法层面,正确理解我国不动产登记制度的立法目的和条文原义

从立法原义看,《暂行条例》第1条明确规定:“为整合不动产登记职责,规范登记行为,方便群众申请登记,保护权利人合法权益,根据《中华人民共和国物权法》等法律,制定本条例。”简言之,职责整合是基本前提,保护权益是核心目的,规范管理是重要抓手,便民利民是工作准则。另外,《实施细则》第1条规定:“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。”该条规定对不动产登记制度要义进一步重申并细化。总之,不动产登记立法的核心功能和目的只有一个:保护权利人的财产权益,维护市场交易安全。不动产登记工作绝非一项行政审批事项,更不是为了干预、增负或设卡。

三、从学理层面，正确理解不动产登记工作理论内涵的双重属性

从学理层面看,关于不动产登记的性质主要存在三种观点:行政行为说、民事行为说和双重属性说。我们认为,我国的不动产登记在法律属性上有双重性,它既是由典型的行政机构即不动产登记机构实施的公法行为,也是对民事主体的物权归属产生重要影响的私法行为。针对不动产登记机构本身的行政属性,应该侧重于规范,以促进登记机构依法行政。这一点从《暂行条例》中频繁使用“依法”“应当”“及时”等立法语言可以体现出来,其根本目的在于更好地约束登记机构,规范登记行为。针对后一私法行为属性,现行制度设计侧重于保护,维护合法权益,充分贯彻了公示公信原则。简言之,不动产登记是重要的物权公示方式,不创设新的权利义务关系,属于程序性行为。从这个意义上讲,不动产登记机构需要按照《暂行条例》《实施细则》《操作规范(试行)》等现行制度中的各项要求,既严格贯彻依申请登记原则,又要依法履职到位;既不能额外增加业务流程或申请材料,也不能随便简化办理程序。

四、从实务操作层面，不动产登记工作边界范畴已明确化，应坚持法定职责必须为

从实务操作层面看,不动产登记作为各项管理工作的最末端,通常会被要求承担额外责任,这也是地方各级不动产登记机构及其从业人员普遍担忧的风险,甚至不愿意、不敢作为的主要原因。为此,必须在厘清不动产登记行为功能定位的基础上,对具体不动产登记行为本身的工作边界予以清晰界定。这里需要重申以下几点:一是不动产登记不属于行政审批或行政许可行为。虽然在登记业务流程中存在初审、复审、审核等环节,但这仅是《物权法》明确的法定审核职责的具体体现和落实而已,其目的是确保不动产登记结果的准确完整,保证不动产登记质量。二是不动产登记绝非简单的记载行为。《暂行条例》第2条对不动产登记的内涵首次进行明确界定。不动产登记是不动产登记机构通过对当事人提交的申请材料予以严格的查验、审核后,依法将不动产权利归属

和其他法定事项记载于不动产登记簿上的行为。三是不动产登记机构的核心工作范畴主要包括申请、受理、审核、登簿及发证这五大环节。对于这一点,要从两个方面来理解:一方面,这些法定职责必须由不动产登记机构依法履行,其他任何相关部门均不能代为行使。同样地,不动产登记机构自身也不能以其他部门代为行使职责为由不作为。另一方面,不动产登记机构在办理具体登记业务时,应严格按照法定的程序要求,依法履职好申请、受理、审核、登簿及发证这五大环节,无须为房管、林业等相关部门以及国土部门内部的利用、规划、执法等前续环节逐一把关。由于《物权法》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”,因此,《暂行条例》明确规定,违反法律、行政法规规定的,不动产登记机构应当不予登记。作为各项管理行为的最后环节,登记常常被视为落实一些行政管理职能的抓手。这导致地方普遍提出登记部门是否需要为房管、林业等相关部门以及国土部门内部的利用、规划、执法等诸多前续环节逐一把关的问题。我们认为,对于导致登记结果错误或虚假的、有瑕疵的甚至错误的登记原因文件、权属来源资料,如审批文件、交易合同等,登记机构无须也难以做到逐一把关,只须尽到合理审慎义务即可。因审批环节存在瑕疵等原因导致的行政复议或诉讼,由做出审批行为的部门负责;因虚假材料导致的登记错误,由当事人负责。

总之,准确理解和把握好不动产登记工作的性质定位,是不动产登记机构依法履行好职责的重要基础和关键,更是广大不动产登记从业人员合理高效地做好各项实务操作工作的根本前提和客观要求,这一点对于当前我国不动产登记工作的推进尤为重要。

(国土资源部不动产登记中心 张富刚)

2 如何妥善处理登记与交易的关系？

无论是调研座谈,还是培训交流,如何正确认识和妥善处理好不动产登记与交易两者之间的关系,始终是理论界、实务界人士关注的焦点。为此,广大媒体报纸也相继刊发了大量文章,这些观点因地区、从业背景、学科专业甚至部门的不同而存在差异,这进一步导致广大基层登记机构和从业人员无所适从。在当前各地已全面开始“发新停旧”的关键时期,尽快厘清登记与交易两者职责边界,梳理总结典型地区的成功经验模式,显得尤为必要和迫切。

一、全面盘点梳理国家系列政策文件,是理解这一问题的根本前提

自2013年中央部署启动不动产统一登记制度与实施这一重大改革任务以来,关于不动产登记与交易两者之间关系的研究讨论从未间断,并存在愈演愈烈之势。尤其在国家层面开展不动产登记职责整合工作期间,国家部委层面针对此问题进行了多次充分沟通交流,相关部门及专家也进行了深入研讨论证,为顺利实现国家层面不动产登记职责整合提供了重要理论与实践支撑。虽然《中央编办关于整合不动产登记职责的通知》(中央编办发〔2013〕134号)的内

容主要是关于登记职责整合,并未过多涉及两者衔接的问题,但字里行间已经反映出此问题的重要性和复杂性。例如,文件要求“要在坚持中央统一监督指导的前提下,支持地方结合本地实际,充分利用现有资源,将不动产登记职责统一到一个部门,实行‘一站式’服务,减少办证环节,以方便企业和群众。要做好不动产登记资料整理、移交等具体工作,保证不动产登记职责整合工作顺利实施,确保实现不动产登记工作的稳定性和连续性。”随着国家层面职责整合的完成,地方各级不动产登记职责整合陆续开展,关于登记与交易两者如何衔接、是否一并整合等问题,成为各级地方政府及有关部门始终绕不开、躲不过的环节。为此,在一段时期内全国各级不动产登记职责整合工作进展缓慢,如不尽快明确登记与交易的关系,将难以完成国家提出的2015年年底全国基本完成各级不动产登记职责整合的任务目标要求。针对这一形势,一方面,2015年4月13日国土资源部和中央编办联合下发《关于地方不动产登记职责整合的指导意见》(国土资发〔2015〕50号),明确要求厘清登记、交易、审批管理的职责边界,将原来分散在各部门的登记机构进行整合归并,尽快实现不动产统一登记机构的有机重组和 workflows再造。统筹做好不动产统一登记业务流程梳理、登记资料移交、数据信息对接、登记系统融合、信息平台建设,以及设置统一窗口、颁发统一证书等各项工作。另一方面,2015年7月10日国土资源部和住房城乡建设部共同研究并正式印发《关于做好不动产统一登记与房屋交易管理衔接的指导意见》(国土资发〔2015〕90号),要求各地在加强房屋交易管理、推进不动产统一登记工作中,既要梳理再造登记流程,保证不动产统一登记有序推进,又要加强房屋交易管理,保证交易与登记安全便民。对于房屋交易管理部门与不动产登记机构分设的,要切实做好交易与登记有关工作衔接,并从确保业务衔接顺畅、实现信息互通共享、做好资料移交与共用、加强服务窗口建设四大方面明确提出了具体要求。我们应该认识到,这两个文件的出台实施是从中央改革大局出发,进行充分论证和科学慎重决策之举。各地在中央统一监督指导下,结合本地实际,将不动产登记职责统一到一个部门与这两个文件的精神既是一脉相承的,也是其具体落实的体现。

二、从现行立法框架下，科学做好不动产交易与登记的关键衔接环节

从现行法律制度体系看，登记与交易衔接的焦点大致包括业务流程、资料移交、窗口设置及信息共享四大方面，各关键环节均有法条明确规定。例如，关于资料移交问题，《暂行条例》第13条规定：“不动产登记簿由不动产登记机构永久保存。不动产登记簿损毁、灭失的，不动产登记机构应当依据原有登记资料予以重建。行政区域变更或者不动产登记机构职能调整的，应当及时将不动产登记簿移交相应的不动产登记机构。”《实施细则》第94条规定：“不动产登记资料由不动产登记机构管理。”关于信息共享问题，《暂行条例》第24条规定：“不动产登记有关信息与住房城乡建设、农业、林业、海洋等部门审批信息、交易信息等应当实时互通共享。不动产登记机构能够通过实时互通共享取得的信息，不得要求不动产登记申请人重复提交。”《实施细则》第96条规定：“不动产登记机构、不动产交易机构建立不动产登记信息与交易信息互联共享机制，确保不动产登记与交易有序衔接。不动产交易机构应当将不动产交易信息及时提供给不动产登记机构。不动产登记机构完成登记后，应当将登记信息及时提供给不动产交易机构。”客观地说，从国家立法层面看，关于不动产登记与交易衔接的宏观要求相对比较明确，并在不同层级的法律政策条文中反复重申。

三、相互借鉴地方典型经验，是破解交易与登记衔接难题的有效途径

从地方实践做法看，由于不动产登记与交易两者之间存在一种天然的密切联系，导致地方职责整合以及业务流程再造、资料移交等方面困难重重，反映出的比较集中的问题有，交易资料难以从登记资料中剥离导致资料移交工作受阻，窗口设置受制于人员编制及办公场所限制导致“一个窗口进出”困难，受网络环境转换（交易系统通常在互联网环境，不动产登记业务系统在主干网环境）等影响交易信息与登记信息共享的实时性有待改进等。可以看出，关于不动产登记与交易的衔接工作已经从国家宏观立法层面逐步深入具体微观具体

环节,为此,很多地区(如苏州、北京等)对交易与登记两大环节所涉及的全部业务环节进行了系统梳理,对需要重点衔接的环节及注意事项也进行了明确,为其他地区提供了良好借鉴。

通过总结发现,关于登记与交易衔接的地方探讨主要从机构建设、窗口设置、技术层面展开,具体经验模式如下:一是组织机构建设及人员划转层面的衔接做法。目前,主要包括完全整合模式、完全分离模式和部分整合模式。其中,大部分地区属于不动产登记与交易职责分离模式(如北京),仅少数先行地区实现了交易与登记职责的一体整合(如盐城),还有极个别地方,如荆州等地将二手房交易职责整合到登记机构。另外,从内部机构设置上,普遍采取“一局一中心”的架构,组织形式以“外挂”和“内挂”两种模式为常态、以新设独立法人资格的二级局为特例(如上海、徐州),但各地在职能部门(处、科、股)的设置构架和数量有所差异,如赣州增设3个机关科室。人员划转方式主要存在两种类型:一种是全部整体划转,如徐州;另一种是在编人员划转但聘用人员买断或买断再返聘,分别以泸州和荆州开发区为代表。场地设备基本上全部划转到国土部门,个别地区的设备跟人员走(如赣州)。二是实体窗口设置层面的衔接做法。目前,大多数地区在政府政务大厅或服务中心设置统一的办事窗口,实现交易与登记窗口一体化办公、“一站式”服务。即使在“一站式”办公模式,具体运行管理也存在差异,如有的地区将交易窗口单独布置在大厅的某一集中区域办公,有的地区将登记交易和登记人员同时集中在一个受理窗口。与此同时,受诸多因素限制,也有个别地区将交易和登记两项业务办事窗口分设,导致群众分头跑,引发对不动产登记制度改革这项工作的误解。这应该是今后需要重点协调解决的问题,否则背离了便民利民、高效服务的改革导向。三是技术层面的衔接做法。重点聚焦不动产登记信息与交易信息实时共享这一法定要求展开,由于交易管理系统大多属于外网运行环境,而登记系统属业务内网运行环境在两个运行环境之间通过双向网闸隔离以及信息资料共享池等方式进行连接,从而确保信息绝对安全,如赣州等地区均采用此模式。除了上述三个层面的衔接做法,还有个别地区专门发文明确,如2016年8月18日江西正式印发《江西省人民政府办公厅关于做好不动产统一登记与房屋交易管理衔接

工作的通知》，对窗口设置和业务流程等事项统一明确要求。

总之，不动产登记与交易的衔接，是当前不动产登记工作的一个关键难点，一旦处理不好将严重掣肘不动产登记工作的顺利推进。纵然，登记与交易之间存在密切联系，但在本轮不动产登记制度改革设计中，一方面，中央已经明确行业管理和不动产交易监管等职责继续由相关部门承担；另一方面，中央对地方职责整合不能过多干涉，地方也可以充分创新探索符合自身实际的模式。因此，各地应该积极争取地方党委政府的理解和支持，以实现彰显便民利民和高效服务的改革目标。

(国土资源部不动产登记中心 张富刚)

3 不动产登记机构应如何正确履行法定职责？

一、不动产登记机构的法定职责范围

依法登记是不动产登记机构的基本工作原则之一。对不动产登记机构的法定职责内容,《物权法》以及《暂行条例》《实施细则》《操作规范(试行)》均做出了明确规定。

首先,《物权法》从法律层面对不动产登记机构的法定职责做出了概括性规定,为不动产登记机构依法履行职责提供了明确法律依据。《物权法》第12条规定:“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。”同时,《物权法》第13条对不动产登记机构的禁止性行为做出列举,进一步明确了登记机构的职责边界。该条规定:“登记机构不得有下列行为:(一)要求对不动产进行评估;(二)以年检等名义进行重复登记;(三)超出登记职责范围的其他行为。”

其次,在《物权法》规定基础上,《暂行条例》进一步明确了不动产登记机构的法定职责范围,在第三章“登记程序”、第四章“登记信息共享与保护”对不动产登记机构的具体职责做出了进一步细化。具体来看,《暂行条例》第15条第1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”,这一条规定了不动产登记的“现场申请原则”,同样也明确了不动产登记机构有接收当事人提出的不动产登记申请的法定职责。《暂行条例》第17条规定,“不动产登记机构收到不动产登记申请材料,应当分别按照下列情况办理……”这一条明确了不动产登记机构应对申请人提交的不动产登记申请书及相关材料履行审查职责,决定是否受理。《暂行条例》第18条规定,“不动产登记机构受理不动产登记的,应当按照下列要求进行查验……”第19条规定:“属于下列情形之一的,不动产登记机构可以对申请登记的不动产进行实地查看……”以上两条规定明确了不动产登记机构受理不动产登记申请后的审查职责。《暂行条例》第21条规定:“登记事项自记载于不动产登记簿时完成登记。不动产登记机构完成登记,应当依法向申请人核发不动产权属证书或者登记证明。”这一条明确了不动产登记机构登簿发证的法定职责。此外,《暂行条例》第23~28条还对不动产登记机构的信息互通共享、信息保密和查询等法定职责做出明确规定。

为进一步明确职责,增强可操作性,《实施细则》针对登记工作实践中的关键环节,进一步细化了不动产登记机构的职责范围。《实施细则》第15~18条分别细化规定了不动产登记机构的审核查验、实地查看、登簿前公告等职责。《实施细则》第20~23条对不动产登记机构登簿发证职责以及换发、补发、收回不动产权属证书等职责做出了细化。此外,《实施细则》第六章对不动产登记机构查询、保护和利用不动产登记资料的法定职责做出进一步细化。

以上规定构成了完整的不动产登记机构法定职责体系。不动产登记机构在开展登记工作中,应全面、依法、规范履行各项法定职责内容,做到不缺位、不越界。

二、不动产审批、交易、登记的职责边界划分

不动产审批、交易、登记是相互独立但又密切关联的三个行为。实际工作中,正确处理三者之间关系,既要认清三者间的独立性,防止产生混淆,如将登记错误地视为审批的内置环节,将登记审核职能错误地作为交易审核职能的内容范围等,也要认识到三者之间的密切联系,及时做到信息互通共享,确保审批信息、交易信息、登记信息的一致性。

三、履行不动产登记职责应坚决纠正两种错误做法

一是不动产登记机构严禁随意拆分登记职责,确保不动产登记流程和登记职责的完整性。针对有的地方提出的由房屋交易部门进行申请、受理、审核,登记机构进行简单记载,是不符合法律规定的,必须纠正。同时,不动产登记机构应严格按照法律、行政法规要求,规范不动产登记申请、受理、审核、登簿、发证等环节。没有法律、行政法规以及《实施细则》依据而设置的前置条件,不动产登记机构不得将其纳入不动产登记的业务流程。

二是不得随意扩大登记申请材料的种类和范围。法律、行政法规以及《实施细则》没有规定的材料,不得作为登记申请材料。不动产登记机构应将所需材料目录在不动产登记机构办公场所和门户网站公布。实践中,个别地区单纯地以房管部门出具的产权交易确认书代替交易合同等登记申请材料,虽然在实践中有它积极的意义,但是违背了《物权法》《暂行条例》《实施细则》等立法精神。首先,房管部门对房产交易进行强制网签备案并无明确法律依据;其次,交易合同是法定的登记申请材料,对交易合同进行审核也是登记部门的法定职责,任何部门都无权代替;最后,如果用交易确认单代替交易合同,一旦因交易管理部门对交易合同审查不当给当事人造成损失,登记机构仍然要承担相应责任,反而给自身带来更大风险。因此,登记机构应依法要求申请人提交交易合同并进行审核。

(国土资源部不动产登记中心 翟国徽)

4 新时期,地方各级不动产登记机构应如何做好 不动产登记资料移交工作?

一、不动产登记历史资料是不动产登记办理的重要基础和前提

不动产登记资料是证明不动产权利内容和归属的重要依据,是依法开展不动产登记和资料查询的前提,不动产登记资料的移交和统一管理是实现不动产统一登记的重要步骤,是落实不动产统一登记制度,实现不动产登记“四统一”的重要内容。只有依据完整的原始资料开展登记,才能保证登记行为准确高效。《物权法》《暂行条例》《实施细则》都明确规定,不动产登记资料应当由不动产登记机构管理。《物权法》第16条规定:“不动产登记簿是物权归属和内容的根据。不动产登记簿由登记机构管理。”《暂行条例》第13条规定:“不动产登记簿由不动产登记机构永久保存……”《实施细则》第94条规定:“……不动产登记资料由不动产登记机构管理……”从政策规定来看,《中央编办关于整合不动产登记职责的通知》(中央编办发〔2013〕134号)规定,要做好不动产登记资料整合、移交等具体工作;《国土资源部、中央编办关于地方不动产登记职责整合的指导意见》(国土资发〔2015〕50号)要求在政府的统一组织领导

下,做好资料移交等工作;《国土资源部、住房城乡建设部关于做好不动产统一登记与房屋交易管理衔接的指导意见》(国土资发〔2015〕90号)规定,房屋登记簿等房屋登记资料由不动产登记机构管理。因此,各级不动产登记机构要按照上述规定,积极争取党委、政府的重视和支持,加强与有关方面的沟通协调,确保登记资料如期移交到位。

二、准确把握不动产登记资料移交的范围、形式和移交方式

不动产登记资料的交接要保证完整、安全,不得遗漏、损坏或丢失。对此,国土资源部《关于印发〈不动产登记操作规范(试行)〉的通知》(国土资规〔2016〕6号)明确指出,各级不动产登记机构要按照有关规定,积极争取党委、政府的重视和支持,加强与有关方面的沟通协调,确保登记簿、权属来源证明材料、登记原因证明文件以及有关登记申请、审核等资料如期移交到位。电子登记资料和纸质登记资料原件必须按计划完整安全同步移交。暂时无法同步移交的,优先移交电子登记资料,再逐步移交纸质登记资料原件。针对实践中存在的部门沟通不畅、资料移交困难等问题,应创新工作方式方法,加强向党委政府汇报力度,积极争取党委政府支持,加大与相关部门的沟通协调力度,并落实好法定职责。

1. 关于移交的资料范围

具体来看,移交资料范围包括各类不动产(房屋、林地、草原、海域)登记中形成的包括申请书、审批表、登记簿、登记原因文件、权属来源文件等全部的历史性资料,不能仅是最近一次登记资料。

2. 关于移交的资料形式

资料的具体形式上,既包括电子资料,也包括纸质资料。

(1)纸质资料包括申请人提交的申请资料和登记机构在登记过程中形成的调查资料、审核资料及收费发证材料。具体包括:一是申请资料,如登记申请书、身份证明材料、权属来源证明材料、登记原因证明文件、权属证书、不动产界址、空间界限、面积等测绘材料。二是调查审核资料,包括权属调查、询问、查

勘、审核、审批等过程形成的各种文字、图、表、卡、册等。三是收费发证材料,包括缴纳税费的各种凭证、发证签收存单等。

(2)电子资料包括现时电子数据信息和历史电子数据信息。具体包括:各类不动产自然状况信息、权属状况信息、限制或提示信息。信息数据应当包含各类信息的初始、转移、变更、注销等历史信息和现势信息。若在移交过程中,存放登记资料的设施设备及场所随同移交的,还应当做好设施设备及场所等资产的清点、封存及接收管理工作。

3. 关于移交的具体方式

(1)做好登记资料交接前的准备工作。第一,与原各不动产登记机构进行对接和沟通,根据实际情况,召开座谈会、联席会等方式积极磋商,就不动产登记资料的移交工作达成共识,建立工作机制,确定联络人员,积极开展工作。在沟通中存在困难的,应当及时向政府主管领导汇报,积极取得政府支持,争取在职责整合文件中明确登记资料交接的内容和方式,厘清关系,明确权责,保证登记资料交接工作顺利完成。第二,摸清不动产登记资料情况。对原各不动产登记机构管理的不动产登记资料情况进行摸底,摸清不动产登记资料的具体情况,包括登记资料的内容、数量、载体等具体情况。第三,制定不动产登记资料交接方案。对不动产登记资料的交接工作制定详细的不动产登记资料移交方案,明确原来保存在有关部门的各类不动产登记图、表、卡、册等纸质资料和电子数据的移交、整理、保存的方式及时间要求等,指派专人开展不动产登记资料移交工作,明确各工作环节的任务、人员、责任及风险控制措施等。第四,制定不动产登记资料交接的配套文书格式。针对登记资料及载体情况,分别制定相应的资料移交办法,设计《登记资料移交清单》《登记资料移交确认书》等文书格式。第五,落实登记资料存放场所和经费保障。根据摸清的登记资料情况,落实资料存放场所,积极争取财政资金支持,保证登记资料的存储和安全。资料存放场所确定后,应按照国家档案资料保密管理的制度要求,对场所进行改造、装修,符合档案管理的要求,做好防火、防盗、防水、防虫等灾害预防和应急预案。

(2)做好登记资料交接时的具体工作。具体可以参照以下步骤:第一,签

订交接协议。做好充分准备后,应当与原登记资料存储部门签订交接协议,明确交接的时间(最好安排在周末或节假日,避免造成登记工作暂停等问题)、地点、方式、人员及责任,由双方负责人签字盖章确认。协议书应当明确各节点的完成时间、负责人员及具体工作分工。第二,进行资料整理清点。整理和清点登记资料工作是交接登记资料工作的关键环节,各地应当做好充分沟通,要全面整理和清点各类不动产登记资料,全部资料要登记造册,制作资料清单,由双方负责移交工作的人员签字确认。第三,资料封存保管。经双方整理和清点后的登记资料,应当采取封库、封机等方式封存资料,在交接前双方均不得拆封。同时应当协商做好封存期间的保管工作。第四,举行交接仪式。经交接双方充分沟通、协商,在确定不动产登记资料的交接时间、地点和方式等的基础上,建议举行登记资料交接仪式,交接仪式上可以请公证机构进行全程公证。第五,接收资料。按照协议约定,由双方交接人员签字确认《登记资料移交清单》,签订《登记资料移交确认书》,顺利完成交接工作。若在移交过程中,对存放登记资料的设施设备及场所未随同移交的,还应当做好登记资料的运输、安保等工作。

(3)做好登记资料交接后的整理归档工作。具体可以参照以下步骤:第一,资料整理。资料接收后,应及时对登记资料进行整理。纸质登记资料应当做好整理、装订、立卷。第二,扫描纸质资料。条件成熟的地区,应当将纸质资料及时进行数字化扫描,实现数字化存储、备份。第三,数据整合。对电子数据资料应当按照数据整合的要求尽快将电子数据资料整合导入不动产登记信息系统,与纸质资料建立链接。第四,存档。登记资料梳理整合完毕后,应当按照登记资料的管理技术规范,及时纳入登记资料存储场所和系统中。

三、积极借鉴有关地方成熟经验和做法

1. 整体移交模式

为了保证登记资料的完整移交,保障登记工作的顺利开展,建议各地采取整体移交的模式。一是避免登记资料在运转过程中遗失、毁损;二是利于登记

资料的整理和数据整合;三是利于人员、物资的稳定,实现无缝对接。需要注意的是,采用该种模式的,应当做好登记资管理人员、场所、设施设备的接收和安置,保证登记资料管理人员的稳定和登记资料存储场所及设施设备的安全。在交接过程中,双方要及时对登记资料及设施设备进行清点、封存,接管存储场所,接收档案管理人员,保证人员、资料及设施设备和场所的平稳交接。

2. 逐步移交的过渡模式

为保证不动产登记工作的顺利开展,赣州市采取四个办法予以解决:一是成立新机构。批准成立了市国土资源(不动产权籍)档案馆,为市国土资源局下属正科级全额拨款事业单位,具体承担不动产登记中心开始受理业务以来全市各类不动产登记资料的归档、保管、利用和查询等职责。二是电子化拷贝数据。赣州市房产和国土部门选择数据化移交方式。确定双方数据交割的时间后,对房产交易、登记、抵押、查封等所有数据,全部进行电子化拷贝,房产和国土部门签订《赣州市数字房产登记系统数据移交清单》,签订了协议书,协议明确规定,“移交方式为数据光盘形式移交,双方对移交事项及内容确认无误。数据移交清点及数据光盘一式两份,提供方和接受方各保存一份”,由双方领导签字并加盖单位公章确认。三是逐步丰富登记资料。对不动产登记中心开业后的所有不动产登记资料,按照不动产登记的要求,有一宗,办理一宗,逐步建立、逐步完善,不断地丰富不动产登记资料。四是登记信息随时共享。房地产档案馆在产权上没有进行移交,但是在实践工作中,如果发现电子拷贝的资料信息不全、不完善的,不动产登记机构随时可以到房地产档案馆进行查询,核实有关信息,实行不动产登记信息随时共享。

(国土资源部不动产登记中心 翟国徽)

5 不动产登记特殊过渡阶段,各相关部门应如何正确履行不动产权属纠纷调处职责?

随着我国不动产统一登记工作在基层全面落地,今后很长一段时期内,不动产统一登记工作的重点将转移到规范化实施的轨道上。为此,国土资源部将不动产登记规范完善与平台接入作为2017年两项重点任务。不动产登记的规范化推进是一项持续的系统性工作,一方面需要各地准确理解和把握好现行制度体系下各项制度的实质要义,确保各项制度精神真正实现在基层落地,杜绝误解、误读、误操作,另一方面还需要加快推进地方立法进程,进一步结合地方实际,采取自上而下、上下结合的方式,不断建立健全我国不动产统一登记的制度体系,逐步塑造形成全国不动产登记立法欣欣向荣的崭新局面。在这项工作的推进过程中,各地必将面临一个首当其冲的难题,就是如何科学应对不动产权属纠纷,如何依法解决纠纷,通过及时定分止争,达到充分保护权利人的合法权益、维护市场交易安全之目的。为此,各地已未雨绸缪,对不动产权属争议工作给予了高度重视。从地方反映的针对此工作的问题来看,关于此工作的责任边界和履职主体仍需进一步明确。对此,我们认为应该从以下方面把握。

一、从中央层面的不动产登记职责整合文件精神看，相关部门必须依法履职担当

综合现行国家、省、市县的不动产登记职责整合文件精神看，不动产权属纠纷调处事宜普遍被当作不动产登记的一项工作内容予以明确纳入。不过，各地往往对其履职主体等要求迥异。从国家层面看，《中央编办关于整合不动产登记职责的通知》（中央编办发〔2013〕134号）明确规定，国土资源部负责制定不动产权属争议的调处政策。农业部负责调处合同纠纷，协同调处权属纠纷等。国家林业局负责调处合同纠纷，协同调处权属纠纷等。从这些要点看出，一是加快制定不动产权属争议调处政策，属于国土资源部的一项重要职责，必须加快推进。二是合同纠纷的调处仍由原来负责合同管理的相关部门负责，暨农业部负责调处合同纠纷，国家林业局负责调处合同纠纷。三是关于权属纠纷调处工作，农业部和国家林业局均属于协同角色，而对国土资源部门的职责未曾明确涉及。这一文件关于各项工作的分工虽然仅限于国家部委层面，对地方职责整合工作不具备强制约束力，但仍具有一定的参考指引价值。毋庸置疑的是，加快不动产权属争议调处政策已经成为当务之急，一方面需要加快理论研究储备；另一方面需要与相关部门沟通，争取以行政法规等高位阶的法律形式出台，以更好地服务实践需求。

从地方职责整合情况看，一些地区已经将不动产权属纠纷调处明确纳入不动产登记机构职责范围，并在具体承办不动产登记事务的登记中心设置了纠纷调处科（股）室，具体承办纠纷调处政策研究及调处事务性工作。还有一些地区仅是明确不动产登记机构负责土地权属纠纷调处，不负责房屋、林业、海域等其他类型不动产权属纠纷调处。国家层面针对此问题并无统一要求，其态度是充分尊重地方的做法。

二、从各类不动产权属纠纷调处实践看，各自救济途径和方法存在差异

过去分散登记时期，土地、房屋、林业、海域等各类不动产管理部门均出台

过相关政策文件,对各类不动产权属纠纷救济途径以及救济程序予以明确细化,大致包括自行协商和解、政府调解、仲裁、复议或诉讼方式。具体如下:

一是关于土地权属争议调处工作方面。2003年1月3日印发的《土地权属争议调查处理办法》(国土资源部令第17号)对我国土地权属争议的基本概况、调处管辖、调处流程以及救济方式、法律责任等方面分别予以全面细化。其中,第4条规定,“县级以上国土资源行政主管部门负责土地权属争议案件(以下简称争议案件)的调查和调解工作;对需要依法做出处理决定的,拟定处理意见,报同级人民政府做出处理决定”,明确了调处事务的具体承办单位为国土资源管理部门,做出决定的责任主体是同级人民政府。第23条规定:“国土资源行政主管部门对受理的争议案件,应当在查清事实、分清权属关系的基础上先行调解,促使当事人以协商方式达成协议。调解应当坚持自愿、合法的原则。”第27条规定:“调解未达成协议的,国土资源行政主管部门应当及时提出调查处理意见,报同级人民政府做出处理决定。”第31条规定:“当事人对人民政府做出的处理决定不服的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。在规定的时间内,当事人既不申请行政复议,也不提起行政诉讼,处理决定即发生法律效力。生效的处理决定是土地登记的依据。”上述条款明确了土地权属争议的救济方式,即“先行协商—部门调查调解—政府做出处理决定—行政复议或诉讼”,由此可见,协商调处是行政复议或诉讼的前置环节,只有对政府调查处理决定不服的情况下,才能由行政调处转向启动行政复议或诉讼的其他途径。

二是关于土地承包经营权的纠纷处理方面。2009年6月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议通过的《农村土地承包经营纠纷调解仲裁法》对此进行了详细规定。其第3条规定:“发生农村土地承包经营纠纷的,当事人可以自行和解,也可以请求村民委员会、乡(镇)人民政府等调解。”第4条规定:“当事人和解、调解不成或者不愿和解、调解的,可以向农村土地承包仲裁委员会申请仲裁,也可以直接向人民法院起诉。”由此明确了土地承包经营权纠纷处置的路径包括自行协商和解、政府调解、申请仲裁、诉讼,这四种方式可以由当事人自行选择,属于并联关系,不存在前置环节一说。

三是关于海域使用权争议处置问题。2002年4月28日国家海洋局正式

印发《海域使用权争议调解处理办法》，其中第3条规定：“海域使用权争议由当事人协商解决；协商不成的，由当事人向县级以上人民政府海洋行政主管部门申请调解处理；当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。调解应当符合自愿、合法的原则。”海域使用权争议同样以协商解决为倡导途径，同时还存在海洋部门调处和诉讼两种途径，但这两者途径属于并联关系，这是与土地争议调处不同之处之一；另一点不同是，海域使用权争议的工作直接由海域管理部门负责，无须再报同级人民政府做出处理决定。其中第19条规定：“调解书经当事人签名或者盖章，由承办人员署名并加盖海洋行政主管部门印章后生效，具有法律效力，作为海域使用权登记的依据。”

四是关于林权纠纷调处方面。1996年10月14日印发《林木林地权属争议处理办法》（林业部令第10号），其中第4条规定：“林权争议由各级人民政府依法做出处理决定。林业部、地方各级人民政府林业行政主管部门或者人民政府设立的林权争议处理机构（以下统称林权争议处理机构）按照管理权限分别负责办理林权争议处理的具体工作。”第13条规定：“林权争议发生后，当事人应当主动、互谅、互让地协商解决。经协商依法达成协议的，当事人应当在协议书及附图上签字或者盖章，并报所在地林权争议处理机构备案；经协商不能达成协议的，按照本办法规定向林权争议处理机构申请处理。”第18条规定：“林权争议经林权争议处理机构调解达成协议的，当事人应当在协议书上签名或者盖章，并由调解人员署名，加盖林权争议处理机构印章，报同级人民政府或者林业行政主管部门备案。”第19条规定：“林权争议经林权争议处理机构调解未达成协议的，林权争议处理机构应当制作处理意见书，报同级人民政府做出决定。”第22条规定：“当事人对人民政府做出的林权争议处理决定不服的，可以依法提出申诉或者向人民法院提起诉讼。”从上述条款规定可知，林权争议同样以鼓励当事人协商解决为导向，在不能协商的情况下，报经林权争议处理机构调解，并由其盖章后报同级人民政府或林业部门备案即可；在对林权争议处理机构调解未成的情况下，必须报同级人民政府做出决定；如果不服人民政府决定，才可以依法提出申诉或者向人民法院提起诉讼。相对而言，解决途径更为复杂多样，总体上前期协商和行政调处仍是诉讼的必要前置条件，与土

地争议调处类似但又不完全相同。

五是关于房屋权属纠纷方面。这部分纠纷的解决途径相对而言比较简单,即直接通过司法救济途径解决。虽然纠纷解决途径单一,但量多面广,极为复杂,也备受关注,必将是今后不动产权属纠纷乃至整个不动产登记工作的工作重点和难点。

梳理上述五类不动产权属纠纷的现行政策文件要点发现,分散登记时期的不动产登记争议以行政调处和司法救济两种方式为主,土地、海域、林权、土地承包经营权四类纠纷通常以行政调解为主、仲裁或复议诉讼方式为辅,基本上很好地化解了社会矛盾纠纷,在司法资源相对紧张的情况下这也是符合我国实际的。相对而言,房屋所有权方面的权属纠纷主要通过司法途径解决,随着广大群众对财产权保护意识的增强,这部分纠纷的数量和难度将进一步呈现出上升势头。由此判断,未来我国不动产权属争议调处政策的制定理应充分吸收以往立法及实践中的成熟做法,并充分立足实际情况,探索构建一套多元、高效的不动产权属调处救济制度体系。

三、在结合不动产登记工作的边界正确厘清交易、审批与登记关系的基础上明确争议调处的责任主体,及时防范、科学应对法律风险

为进一步确立不动产登记类行政复议和行政诉讼案件办理标准,2016年6月,国土资源部邀请最高人民法院、国务院法制办、北京市高级人民法院和北京市第一中级人民法院以及部分省市国土资源主管部门召开了国土资源行政复议和行政诉讼案例评析会,并对不动产登记复议诉讼工作形成了初步共识。总体认为,关于不动产权属纠纷的责任主体问题必须从导致纠纷产生的具体原因区别对待,有的属于不动产引起的争议,有的属于不动产登记引起的争议,不能一概而论,不能在所有情形下均以不动产登记职责整合为由将不动产登记机构作为责任主体。具体区分以下层面:

一是从宏观层面看,不动产权属纠纷应该分阶段、分部门、分职责确定责任主体。从目前掌握情况看,虽然一些纠纷名义上是指向登记,实质上是登记前