

法律法规释义系列

不动产登记 暂行条例 释义

国土资源部政策法规司
国土资源部不动产登记中心 编著
(国土资源部法律事务中心)

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

权威：由参加起草本条例的相关部委组织编写
及时：第一时间推出，竭诚服务于读者
准确：全面诠释立法原意，收录相关法律文件
实用：结合实践，着眼应用，指导法律实务

中华人民共和国物权法

不动产登记暂行条例

国土资源部关于贯彻实施《不动产登记暂行条例》的通知

中央编办关于整合不动产登记职责的通知

法制办、国土资源部负责人就《不动产登记暂行条例》

答记者问

准确把握《不动产登记暂行条例》重大制度规定

——国土资源部政策法规司副司长魏莉华

提供法律依据 保护物权权益

——国土资源部政策法规司负责人谈《不动产登记暂行条例》

让不动产统一登记走上法治轨道

——国土资源部地籍司（不动产登记局）司长（局长）王广华

以《暂行条例》为统领，加快推进不动产统一登记工作

——专访国土资源部地籍司（不动产登记局）司长（局长）王广华

ISBN 978-7-5093-5964-8



9 787509 359648 >

定价：29.80 元

法律法规释义系列

不动产登记 暂行条例 释义

国土资源部政策法规司
国土资源部不动产登记中心 编著
(国土资源部法律事务中心)

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

不动产登记暂行条例释义/国土资源部政策法规司,
不动产登记中心编. —北京: 中国法制出版社,
2014. 12

ISBN 978 - 7 - 5093 - 5964 - 8

I. ①不… II. ①国…②不… III. ①不动产 - 产权
登记 - 条例 - 法律解释 - 中国 IV. ①D923. 25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 293182 号

责任编辑 戴蕊 (dora6322@sina.com)、王佩琳

封面设计 李 宁

不动产登记暂行条例释义

BUDONGCHAN DENGJI ZANXING TIAOLI SHIYI

编者/国土资源部政策法规司, 不动产登记中心

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

印张/10.25 字数/205 千

版次/2015 年 1 月第 1 版

2015 年 1 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 5964 - 8

定价: 29.80 元

北京西单横二条 2 号

值班电话: 010 - 66026508

邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66065921

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010 - 66032926)

本书编写人员

主 编：魏莉华 叶明权

副主编：佟绍伟 魏铁军 迟恒伟 蔡卫华

编写人员（以姓氏笔画为序）：

叶明权 刘志强 刘燕萍 李小兵 肖攀

佟绍伟 宋歌 汪健松 张颖 张富刚

迟恒伟 尚晓萍 周嘉诺 赵瑜 姜武汉

唐余 蓝天宇 蔡卫华 魏莉华 魏铁军

序

孟子曰，有恒产者有恒心，无恒产者无恒心。不动产是自然人、法人及社会组织的重要财产，不动产物权是关系国计民生的基本民事权利，而不动产登记制度则是不动产物权取得、变动以及消灭的基本公示方式。

建立和实施不动产统一登记制度，是政府转变职能的重要举措，是国务院进行部门职责整合及机构改革的重点任务，是完善社会主义市场经济体系的基础性制度建设。建立和实施不动产统一登记制度，不仅符合十八届三中全会提出的“完善产权保护制度”、“赋予农民更多财产权”、“健全自然资源资产产权制度”等的内在要求，也是贯彻十八届三中全会、四中全会精神的一项重点改革任务。建立和实施不动产统一登记制度，对于进一步健全现代产权制度，夯实社会主义市场经济基础，提高政府治理效率和水平，实现行政审批和物权公示分离，方便企业和群众都具有重大意义，也是不动产登记理论研究者 and 实践工作者的“中国梦”，更是中华民族历史上的一件大事。制定出台《不动产登记暂行条例》，不断完善不动产登记法律法规体系，使不动产统一登记工作有了明确的法律依据，为不动产统一登记顺利开展提供了法律保障，从而使不动产登记为经济社会发展发挥更大的作用。

按照党中央、国务院的要求，不动产统一登记工作从2014年开始，力争一年左右时间基本完成各级职责整合和基础制度

2 不动产登记暂行条例释义

建设；两年左右时间逐步衔接过渡，统一规范实施；三年左右时间全面建立并完善各项制度；四年左右时间建立有效运行的不动产登记信息管理基础平台。也就是，2014年基本完成各级职责整合，建立基础性制度；2015年健全配套制度，平稳有序实施；2016年形成制度体系，正常有效运行；2017年实现信息共享，依法公开查询。目前，出台《不动产登记暂行条例》仅仅是建立了不动产统一登记的基本制度，今后要不断完善不动产登记的法规体系、技术规程及标准体系，不动产统一登记工作仍任重而道远。

国土资源部政策法规司、不动产登记中心（法律中心）在《条例》制定过程中开展了大量工作，进行了深入严谨的研究，为《条例》的顺利出台做出了巨大的贡献。《条例》出台后，为使地方国土资源主管部门工作人员、不动产登记工作相关人员以及社会公众更好地理解 and 适用《不动产登记暂行条例》，他们又编纂了《不动产登记暂行条例释义》一书。

《不动产登记暂行条例释义》一书的出版，实为必要与及时。本书对《条例》进行了全面解读，并对立法过程中的重点、难点问题加以解释；同时，对国内外不动产登记的相关知识进行了较为详尽的介绍，对不动产登记工作具有很强的指导性，也是一本很好的普法书籍。希望通过本书的出版，使社会各界了解不动产登记的重要意义，熟悉不动产登记的制度与程序，为不动产统一登记工作的顺利实施发挥应有的作用。

国土资源部党组成员、副部长

胡存智

2014年12月25日

目 录

导 论	1
第一章 总 则	11
第 一 条 【立法目的及依据】	11
第 二 条 【不动产登记及不动产的概念】	17
第 三 条 【不动产登记类型】	23
第 四 条 【登记原则】	39
第 五 条 【不动产登记权利种类】	43
第 六 条 【不动产登记机构】	66
第 七 条 【登记管辖】	78
第二章 不动产登记簿	85
第 八 条 【不动产登记簿】	86
第 九 条 【不动产登记簿的介质】	95
第 十 条 【不动产登记要求】	97
第 十 一 条 【不动产登记人员】	99
第 十 二 条 【不动产登记簿的保管】	104
第 十 三 条 【不动产登记簿的保存和移交】	108

2 不动产登记暂行条例释义

第三章 登记程序	112
第十四条 【登记申请】	116
第十五条 【现场申请和登记申请撤回】	127
第十六条 【申请材料】	134
第十七条 【受理】	148
第十八条 【查验】	157
第十九条 【实地查看和调查】	162
第二十条 【登记期限】	166
第二十一条 【登簿和发证】	169
第二十二条 【不予登记】	176
第四章 登记信息共享与保护	180
第二十三条 【不动产登记信息管理基础平台】	181
第二十四条 【登记信息实时互通共享】	183
第二十五条 【登记信息互通共享】	185
第二十六条 【保密义务】	186
第二十七条 【登记资料查询、复制】	188
第二十八条 【不得滥用登记资料】	196
第五章 法律责任	198
第二十九条 【登记错误赔偿责任】	198
第三十条 【渎职行为的法律责任】	205
第三十一条 【伪造变造证书证明法律责任】	208
第三十二条 【泄露登记信息法律责任】	211
第六章 附 则	216
第三十三条 【过渡期】	216
第三十四条 【制定实施细则】	219
第三十五条 【施行日期】	220

附 录

中华人民共和国物权法	222
(2007年3月16日)	
不动产登记暂行条例	255
(2014年11月24日)	
国土资源部关于贯彻实施《不动产登记暂行条例》的通知 ...	262
(2014年12月29日)	
中央编办关于整合不动产登记职责的通知	268
(2013年12月6日)	
国务院关于同意建立不动产登记工作部际联席会议制度的 批复	270
(2014年2月24日)	
不动产登记条例(草案)(送审稿)	273
法制办、国土资源部负责人就《不动产登记暂行条例》 答记者问	298
准确把握《不动产登记暂行条例》重大制度规定	302
——国土资源部政策法规司副司长 魏莉华	
提供法律依据 保护物权权益	305
——国土资源部政策法规司负责人谈《不动产登记暂行条例》	
让不动产统一登记走上法治轨道	310
——国土资源部地籍司(不动产登记局)司长(局长) 王广华 以《暂行条例》为统领,加快推进不动产统一登记工作	315
——专访国土资源部地籍司(不动产登记局)司长(局长)王广华	
后 记	318

导 论

建立不动产统一登记制度，是经济社会发展的必然要求，是加强和创新社会管理的重要手段，是贯彻落实《物权法》关于建立不动产统一登记制度的重要举措，是规范不动产登记行为，维护不动产交易安全，保护不动产权利人合法权益的重要保障，也是国际上的通行做法。

随着中国经济社会的快速发展，原有的不动产分散登记体制，已不能适应社会管理和社会经济活动的要求，分散登记产生的直接问题是，资源资产利用效益和社会管理效率低，交易活动不安全，公民和社会组织行使物权权利不方便等。2007年颁布实施的《物权法》确立了不动产统一登记制度。但是，由于机构体制等原因，不动产统一登记制度未能真正建立，不动产多头管理、职能重叠、重复登记的问题依然存在，不利于权利人合法权益的保护。党中央、国务院对此高度重视，大力推进改革。2013年3月，《国务院机构改革和职能转变方案》明确要求“减少部门职责交叉和分散。最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责，理顺部门职责关系”，其中就包括整合房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责由一个部门承担。同年11月，国务院第31次常务会议明确，由国土资源部负责指导监督全国土地、房屋、草原、林地、海域等不动产统一登记职责，基本做到登记机构、登记簿册、登记依据

2 不动产登记暂行条例释义

和信息平台“四统一”。12月，中央编办下发《关于整合不动产登记职责的通知》，明确了职责整合的路径和方向。建立和实施不动产统一登记制度的目的是按照完善制度、方便群众、统筹兼顾、平稳实施的原则，在基本实现登记机构、登记依据、登记簿册和信息平台“四统一”的基础上，加快形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的不动产统一登记体系，最终实现各类不动产从分散登记到统一登记的转变，彻底转变政府职能，保障不动产交易安全，保护不动产权利人的合法财产权。

一、制定条例的必要性

一是更好地保护不动产权利人合法财产权，保障不动产交易安全，维护正常的市场交易秩序。“有恒产者有恒心”，登记的本质目的就是确定不动产的权利归属，并在登记簿上进行记载公示，从而达到保护不动产物权的目的。以前由不同的部门管理和登记，导致农林用地、农牧用地以及林牧用地之间的权属界线不清，权利归属不明确，引发众多矛盾和纠纷，有的甚至产生恶性械斗，引发群体性事件。除此之外，以前分散登记，由于各部门的登记方法、技术规程等不一致，很容易导致各种不动产权利的重登、漏登现象的产生。特别是不同类型的土地权利面积重叠或者重复登记严重，造成了大量登记错误，不利于保护土地权利人的权利。统一登记后就可以减少甚至杜绝类似的问题发生，更好地理清当事人之间的不动产权利界限，减少权属纠纷，提高登记的准确性和权威性，更好地维护当事人的不动产物权。同时，统一登记之后，建立不动产登记信息依法公开查询系统，将有效保障不动产交易安全，维护不动产市

场的正常交易秩序。

二是提高政府治理效率和水平。不同的部门都办理不动产登记，各个部门都配备一套专门的人员、机构、场所以及设施设备，国家不仅为此相应地多支付人力物力成本，而且由于各部门之间的职能交叉，容易导致各部门之间的争权夺利或者扯皮推诿，降低行政办事效率。建立不动产统一登记制度，理顺部门职责关系，将房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记以及海域登记的职责整合由一个部门承担，促进政府职能转变，可以大大减少政府行政成本，提高办事效率，提高政府的公信力。

三是方便企业、方便群众，减轻当事人的负担。分散登记时，在农村，当事人要分别到四个不同的部门办理不同证件：住房要到建设部门办理《房屋所有权证》，宅基地要到国土资源部门办理《集体土地使用证》，承包的土地要到农业部门办理《农村土地承包经营权证》，栽种的树木要到林业部门办理《林权证》。在城市，当事人最少也要办两个证：到建设部门办理《房屋所有权证》，到国土资源部门办理《国有土地使用证》。各种证书满天飞，不仅增加了人民群众办证的不便，而且增加了其时间成本和金钱成本。统一登记之后，在统一不动产登记依据的基础上，确保实现登记机构、登记簿册证和登记信息管理平台的统一，逐步实现一个窗口对外，减少办证环节，可以让当事人少跑路，大大减轻群众负担，方便企业和群众。

二、制定条例的指导思想

一是体现贯彻落实党中央、国务院关于加快政府职能转变的要求，加快不动产登记管理职能的转变。新一届政府把深化

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



www.docsriver.com 商家 本本书店
内容不排斥 转载、转发、转卖 行为
但请勿去除文件广告宣传页面

若发现去宣传页面转卖行为，后续广告将以上浮于页面形式添加

www.docsriver.com 定制及广告服务 小飞鱼
更多**广告合作及防失联联系方式**在电脑端打开链接
<http://www.docsriver.com/shop.php?id=3665>



4 不动产登记暂行条例释义

改革作为着力点，把加快转变职能作为大事。2013年3月，《国务院机构改革和职能转变方案》明确要求实行不动产统一登记。去年11月，国务院第31次常务会议明确，由国土资源部负责指导监督全国不动产统一登记。按照中央“凡属重大改革都要于法有据”的总体要求，不动产统一登记各项制度建设都要以立法为前提，并紧紧围绕不动产登记相关法律法规规定的各项内容搭建制度框架。为此，国家起草出台了《不动产登记暂行条例》（以下简称《条例》）。

二是以维护交易安全、保障物权稳定、明确不动产登记的基本规则为立法宗旨。不动产登记突出不动产登记在公示公信方面的基本功能；公示原则的基本含义，就是必须将物权这种抽象的法律权利是否存在、是否发生变动的情形以法律规定的方式公开展示出来，使物权获得法律和社会的承认和保护，以达到保护交易安全和明确社会财产支配秩序的目的。在不动产领域里，物权是否存在、物权变动是否发生的法定公示方式就是不动产登记。对于物权变动是否能够发生效果，我国《物权法》第九条第一款规定：“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，不发生法律效力，但法律另有规定的除外。”这个条文明确规定，确定物权变动是否生效的法律根据，就是看其是否已经纳入了不动产登记。而对于物权是否存在的法律根据，我国《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。”同时，《条例》注重稳定连续、保护权利，明确已经发放的权属证书继续有效，已经依法享有的不动产权利不因登记机构和程序的改变而受到影响。

三是将条例定位于程序法，明确了当事人提出不动产登记

申请的各种程序。《物权法》中的不动产登记的相关规则，是不动产立法的实体法；《条例》中的登记规则，是不动产立法的程序法。物权实体法决定程序法，程序法反过来影响实体法，程序法的建立也取决于实体法。因此，我国的不动产登记立法必须保障登记与否能够发挥立法所强调的实质主义的作用的实现。反过来，程序法也会对实体权利发挥决定性影响。与物权法的相关制度相比，《条例》规定的不动产登记的主要特点在于如何进行不动产登记，而不是登记与否对物权变动的的影响。《条例》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、变更和消灭不动产物权的程序。

四是以便民利民和保障交易安全为导向，实现不动产登记实质上的统一。在统一不动产登记依据的基础上，确保实现登记机构、登记簿册证和登记信息管理平台的统一，实现一个窗口对外，并简化程序，减少群众负担。《条例》特别强调，不动产登记机构能够通过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。

三、条例的起草过程

国土资源部一直十分重视对不动产统一登记的基础研究，《物权法》出台后，就开始进行不动产统一登记的相关研究工作。2010年以来，法律中心就在有关司局的指导下，持续开展了不动产统一登记的理论及立法研究工作，并组织相关单位收集整理欧洲、亚洲、美洲和大洋洲12个国家和地区50多万字的不动产登记法律法规资料，深入开展相关法律的比较研究，奠定了丰富的理论基础和立法基础。

6 不动产登记暂行条例释义

2013年3月国务院提出制定《不动产登记条例》后，地籍司会同法律中心等单位在前期成果基础上，研究形成了《不动产登记条例》草案初稿，于2014年3月10日按程序报送法规司。

2014年3月中下旬，法规司在委托中国社会科学院、珠海市国土资源局分别起草了条例专家建议稿和地方建议稿的基础上，与地籍司报送的草案初稿进行对接，形成了新的征求意见稿。

2014年4月1日，法规司会同地籍司、法律中心在重庆召开了座谈会，邀请全国人大常委会法工委、国务院法制办有关司局同志参加，听取全国部分省市国土资源主管部门法规处长、地籍处长以及部分房地产登记中心从事登记的一线工作人员的意见，并于4月中旬修改形成了新的条例草案。

2014年5月14日，法规司将条例草案征求了全国国土资源系统的意见。地方意见主要集中在要求将市、县不动产登记机构设置在国土资源部门、登记单元应当统一编码等方面。

2014年5月23日，法规司会同地籍司、法律中心召开了不动产登记部际联席会议法律小组座谈会，听取住房和城乡建设部、农业部、林业局、海洋局、国家税务总局、国务院法制办等成员单位法律小组成员的意见，并在此基础上形成了部门征求意见稿。

2014年6月13日，国土资源部就条例草案征求中央、国务院相关部门的意见。

2014年7月1日至4日，国土资源部会同住房和城乡建设部、国务院法制办赴广东省对房地产登记进行了专题调研。

2014年7月7日，胡存智副部长主持召开了不动产登记条例专家论证会，邀请王利明、马怀德、孙宪忠等国内知名法律专家、学者以及律师等对条例进行论证。

2014年7月11日，国土资源部第三次部务会议审议通过了《不动产登记条例》送审稿，并于7月16日正式报请国务院审议。

2014年7月30日，国务院常务会议讨论征求意见稿，决定向社会公开征求意见。

2014年8月15日，国务院法制办在门户网站公布《不动产登记暂行条例（征求意见稿）》，正式向社会征求意见，9月15日，征求意见结束。

2014年9月至10月，国务院法制办会同国土资源部等有关部门先后召开专家座谈会、部门协调会、市县领导座谈会，对《不动产登记暂行条例（征求意见稿）》进行论证完善，形成《不动产登记暂行条例（草案稿）》。

2014年11月24日，李克强总理签署国务院第656号令，《不动产登记暂行条例》正式发布，自2015年3月1日起施行。

四、条例的基本框架

《条例》共六章，三十五条。

第一章“总则”，共七条，对条例的立法目的及依据、不动产登记及不动产的概念、不动产登记的类型、不动产登记的原则、需要进行登记的不动产权利种类、不动产登记机构以及不动产登记管辖进行了规定。

第二章“不动产登记簿”，共六条，对不动产登记单元及不动产登记簿应当记载的事项、不动产登记簿的介质、不动产登

8 不动产登记暂行条例释义

记簿记载要求、不动产登记工作人员要求、不动产登记簿保管要求、不动产登记簿永久保存及移交等进行了规定。

第三章“登记程序”，共九条，对不动产登记申请情形，现场登记、代理登记和撤回登记申请，登记申请应提交的材料及材料目录、范本公示，不动产登记机构初步审查，登记机构查验，登记机构实地查看和调查等审查职责，登记机构审查期限，完成登记，不予登记的情形等内容进行了规定。

第四章“登记信息共享与保护”，共六条，对不动产登记信息管理平台建设、不动产登记信息互通共享、各部门加强有关信息互通共享、工作人员保密义务，登记资料查询、复制，查询主体对登记信息不得随意泄露等内容进行了规定。

第五章“法律责任”，共四条，对不动产登记错误造成损害应承担赔偿责任，不动产登记机构工作人员在不动产登记工作中渎职行为应承担法律责任，伪造、变造不动产权属证书或者证明以及买卖、使用伪造、变造的不动产权属证书或者证明应承担法律责任，泄露不动产登记资料、登记信息或者利用不动产登记资料、登记信息进行不正当活动应承担法律责任等进行了规定。

第六章“附则”，共三条，对以往证书是否有效以及农村土地承包经营权登记过渡期，授权国务院国土资源主管部门会同有关部门制定实施细则，条例生效日期等进行了规定。

五、条例的主要内容

(一) 关于登记机构。按照《国务院机构改革和职能转变方案》关于整合房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记职责的要求，以及中央编办《关于整合不动产登记职责的通知》中

明确国土资源部指导监督全国土地登记、房屋登记、林地登记、草原登记、海域登记等不动产登记工作的职责的有关规定,《条例》明确国土资源部负责指导、监督全国不动产登记工作,同时要求县级以上地方人民政府确定一个部门负责本行政区域不动产登记工作,并接受上级不动产登记主管部门的指导和监督。

(二) 关于登记簿册。不动产登记簿是物权归属和内容的根据,严格规范登记簿的管理有利于保护不动产权利人的合法权益。《条例》规定,登记机构应当设置统一的登记簿,载明不动产自然状况、权属状况等相关事项,并对登记簿的介质形式、登记机构的保管保存义务等进行明确。同时,为妥善处理好不动产统一登记过程中新证和老证之间的关系,《条例》特别强调,条例施行前依法颁发的各类不动产权属证书和制作的登记簿继续有效。

(三) 关于登记程序。为贯彻落实党中央、国务院关于简政放权,在服务中实施管理、在管理中实现服务的要求,本着简化程序、方便群众的原则,《条例》规定,一是充分尊重申请人的意愿,允许申请人在特定情形下可以单方提出登记申请,在登记机构登记前还可以自愿撤回登记申请。二是要求登记机构公开申请登记所需材料目录和示范文本等信息,为申请人提供便利。三是规范受理,要求登记机构收到申请材料进行初步审查;申请人可以当场更正错误的,当场受理;登记机构未一次性告知申请人需要补正内容的,视为符合受理条件。四是登记机构能够通过互通共享取得的信息,不得要求申请人重复提交。

(四) 关于登记信息共享与保护。统一不动产登记信息平台是不动产统一登记工作的重要内容,为加强登记信息共享与保

10 不动产登记暂行条例释义

护,《条例》专设一章作出规定,一是要求国务院国土资源主管部门牵头建立统一的不动产登记信息管理基础平台,各级登记机构的信息要纳入统一基础平台,实现信息实时共享。二是国土资源、公安、民政等有关部门要加强不动产登记有关信息互通共享。三是明确权利人、利害关系人、有关国家机关有权依法查询、复制不动产登记资料。四是对查询获得的不动产登记信息、资料的使用进行规范。

第一章 总 则

本章共七条，对条例的立法目的及依据、不动产登记及不动产的概念、不动产登记的类型、不动产登记的原则、需要进行登记的不动产权利种类、不动产登记机构以及不动产登记管辖进行了规定。

第一条 【立法目的及依据】* 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。

释 义

本条规定的是《条例》的立法目的及法律依据。

一、《条例》的立法目的

(一) 整合不动产登记职责是实现不动产统一登记的基础

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，也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。不同的部门都办理不动产登记，各个部门都配备一套专门的人员、机构、场所

* 条文主旨为编者所加，下同。

12 不动产登记暂行条例释义

以及设施设备，国家不仅为此相应地多支付人力物力成本，而且由于各部门之间的职能交叉，容易导致各部门之间的争权夺利或者扯皮推诿，降低行政办事效率，严重影响政府的形象。因此，为减少部门职责交叉和分散，最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责，理顺部门职责关系，将房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记以及海域登记的职责整合由国土资源部一个部门承担，可以大大减少政府行政成本，提高办事效率，提高政府的公信力。

（二）规范登记行为是实现不动产统一登记的要求

随着中国经济社会的快速发展，现有的不动产分散登记体制，已不能适应社会管理和社会经济活动的要求。各部门分别进行登记，登记依据不统一，登记机构不统一，登记簿册不统一，登记信息平台不统一，势必造成资源资产利用效益和社会管理效益低，交易活动不安全，公民和社会组织行使物权权利不方便等一系列问题。为此，党中央、国务院对此高度重视，大力推进改革，要求国土资源部负责指导监督全国土地、房屋、草原、林地、海域等不动产统一登记职责，基本做到登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”。按照完善制度、方便群众、统筹兼顾、平稳实施的原则，在基本实现登记机构、登记依据、登记簿册和信息平台“四统一”的基础上，形成登记行为统一规范、权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的不动产统一登记体系，最终实现各类不动产从分散登记到统一登记的转变。

（三）方便群众申请登记是不动产统一登记的核心

分散登记，群众在办理不动产登记时非常不方便。比如，

在农村，当事人仅就其财产就要分别到四个不同的部门办理四个不同的证件：住房要到建设部门办理《房屋所有权证》，宅基地要到国土资源部门办理《集体土地使用证》，承包的土地要到农业部门办理《土地承包经营权证》，栽种的树木要到林业部门办理《集体林权证》。在城市，当事人最少也要办两个证：要到建设部门办理《房屋所有权证》，到国土资源部门办理《国有土地使用证》。再如：原来由于房地分别登记，导致房屋和土地分离的现象十分严重，不仅权利人办理登记不方便，而且交易相对人查询登记资料不容易，了解交易标的权利状况很困难。在房地产抵押时，不仅要到建设部门办理房屋抵押登记，而且要到国土资源部门办理土地抵押登记。同时，各种证书满天飞，不仅增加了人民群众办证的不便，而且增加了其时间和资金成本。统一登记之后，将分散在多个部门的不动产登记职责整合由一个部门承担，减少办证环节，可以让当事人少跑路，大大减轻当事人负担，方便企业和群众。

（四）保护权利人合法权益是不动产统一登记的目的

“有恒产有恒心”，登记的本质目的就是确定不动产的权利归属，并在登记簿上进行记载公示，从而达到保护不动产权利的目的。以前由不同的部门管理和登记，导致农林用地、农牧用地以及林牧用地之间的权属界线不清，权利归属不明确，引发众多矛盾和纠纷，有的甚至产生恶性械斗，引发群体性事件。除此之外，以前分散登记，由于各部门的登记方法、技术规程等不一致，很容易导致各种土地权利的重登、漏登现象的产生。特别是不同类型的土地权利面积重叠或者重复登记严重，造成了大量登记错误，不利于保护土地权利人的权利。统一登记后

就可以减少甚至杜绝类似的问题发生，可以更好地理清当事人之间的不动产权利界限，减少权属纠纷，提高登记的准确性和权威性，可以更好地维护当事人的不动产权利。

需要注意的是，《条例》的起草工作受到了社会各界的广泛关注，关于《条例》起草的目的，社会各界也存在不同的认识。例如，很多人把不动产登记作为了遏制腐败或者限制房价的主要工具。但是，我们应当准确认识到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，才是不动产登记条例起草的直接目的。虽然随着不动产登记制度的完善，特别是登记信息的准确，可能会对遏制腐败，稳定房价带来一定的影响，但是这些并不是不动产登记直接目的。

二、立法依据

《条例》作为国务院行政法规，其直接的立法依据应当是《条例》的上位法，其中最主要的是《物权法》，因为其明确规定了国家实行不动产统一登记制度。其他法律如《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《森林法》、《草原法》、《农村土地承包法》等相关法律对土地、房屋、森林林木、草原等不动产登记也进行了规范，但是由于这些法律在登记机关、登记管辖、登记内容、登记程序等方面规定都不相同，不利于不动产统一登记制度的建立。为此，《条例》以《物权法》为立法依据，吸纳其他法律中对不动产登记的相关内容，并进行了归纳总结。经过充分讨论研究，在条文上采用“根据《中华人民共和国物权法》等法律”的表述，不对其他法律进行罗列。

当然，除了《物权法》等相关法律，《条例》还有其他间接立法依据。

（一）直接依据

一是《物权法》。2007年10月1日起施行的《物权法》是《条例》起草的重要法律依据。《物权法》第十条规定：“国家对不动产实行统一登记制度。统一登记的范围、登记机构和登记办法，由法律、行政法规规定。”第二百四十六条规定：“法律、行政法规对不动产统一登记的范围、登记机构和登记办法作出规定前，地方性法规可以依照本法有关规定作出规定。”这是《条例》起草的直接依据。同时，《物权法》中还有近二十条规定涉及不动产登记，包括：不动产登记效力，属地管辖，登记机构的审查职责以及禁止性行为，不动产登记效力与合同效力之间的关系，不动产登记簿和权属证书的性质以及二者冲突的解决规则，预告登记、更正登记、异议登记等新的登记类型，登记资料的查询，登记错误赔偿责任、登记收费等。此外，《物权法》还对所有权、用益物权、担保物权等各种需要登记的不动产权类型也进行了规定，这些都是《条例》起草的重要依据。

二是其他法律。与不动产登记相关的法律主要有《土地管理法》、《城市房地产管理法》、《森林法》、《草原法》、《农村土地承包法》、《海域使用管理法》、《渔业法》等相关法律。这些法律对各类不动产权及其登记都做出了一定规定，都是《条例》起草的重要依据。

（二）其他间接依据

除了相关上位法依据外，《条例》的制定还有其他间接依据，包括相关文件等。

2013年3月14日，国务院公布《国务院机构改革和职能转

变方案》，其中明确规定：“（五）减少部门职责交叉和分散。最大限度地整合分散在国务院不同部门相同或相似的职责，理顺部门职责关系。房屋登记、林地登记、草原登记、土地登记的职责，城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗的职责等，分别整合由一个部门承担；……（九）加强基础性制度建设。推进国务院组织机构、职能配置、运行方式法治化。加强政务诚信制度建设。建立以公民身份证号码和组织机构代码为基础的统一社会信用代码制度。建立不动产统一登记制度。加强技术标准体系建设。完善信息网络、金融账户等实名登记制度和现金管理制度。完善各类国有资产管理制度和体制。”

2013年3月26日，国务院办公厅发布《国务院办公厅关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》（国办发〔2013〕22号），其中明确规定：“二、2014年完成的任务（共28项）……（十二）出台并实施不动产统一登记制度。（国土资源部、住房城乡建设部会同法制办、税务总局等有关部门负责。2014年6月底前出台不动产登记条例）。”

2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，其中明确规定：“健全自然资源资产产权制度和用途管制制度。对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制。健全能源、水、土地节约集约使用制度。”2014年1月，中央编办发布《关于整合不

不动产登记职责的通知》，其中明确规定：“国土资源部：指导监督全国土地登记、房屋登记、林地登记、草原登记、海域登记等不动产登记工作；会同有关部门起草不动产统一登记的法律法规草案，建立不动产统一登记制度，制定不动产权属争议的调处政策；推进不动产登记信息基础平台建设；会同林业局负责国务院确定的重点国有林区森林、林木、林地的登记发证；会同海洋局负责国务院批准项目用海、用岛的海域使用权和无居民海岛使用权的登记发证等。”

第二条 【不动产登记及不动产的概念】本条例所称不动产登记，是指不动产登记机构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的行为。

本条例所称不动产，是指土地、海域以及房屋、林木等定着物。

● 释 义

本条规定的是不动产登记及不动产的概念。

一、不动产登记的概念

《条例》将不动产登记定义为“不动产登记机构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的行为”，其中包含了几层含义：

（一）登记的主体是不动产登记机构

《物权法》第十条规定：“不动产登记，由不动产所在地的登记机构办理。”据此，本条第一款把登记机关明确为不动产登

记机构。《条例》第六条又明确规定：“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。”这样规定，将登记的职责明确授予国家专职的部门，即在国家层面，为国务院国土资源主管部门；在地方层面，是县级以上地方人民政府确定的部门。这是综合考虑我国不动产登记的实践，并借鉴域外不动产登记机构设置的经验而做出的规定。

（二）登记的内容是不动产权利归属和其他法定事项

不动产登记的重要作用就是进行物权公示，确定不动产权利的归属。确定一项不动产权利的归属，一般包括主体、客体、内容三个方面，这对应在不动产登记簿中便是不动产权利人的姓名、名称等身份信息，不动产的坐落、面积等自然状况，以及权利的具体类型等内容。通过对这些内容的记载和公示，社会公众便可以了解不动产权利的归属情况，起到定分止争的社会效果。其他法定事项，主要是指不动产存在异议、被查封等事实情况，这些内容是通过异议登记、查封登记等具体登记类型予以体现的，通过对这些事项的记载和公示，权利主体可以及时发现不动产交易所存在的风险。

（三）登记事项须记载于不动产登记簿

《物权法》第十四条规定：“不动产物权的设立、变更、转让和消灭，依照法律规定应当登记的，自记载于不动产登记簿时发生效力。”第十六条规定：“不动产登记簿是物权归属和内容的根据。”因此，除《物权法》规定的个别情形以外，物权归

属及物权变动等事项，只有记载于不动产登记簿时才发生效力。需要注意的是，《条例》起草过程中，有观点认为《条例》应当对记载于登记簿所产生的法律效果一并进行规定，但是考虑到《条例》只是一部规范登记行为的行政法规，物权变动的效力属于《物权法》规定的实体规范，因此，《条例》只是从规范登记行为的角度对不动产登记做出解释，并不涉及实体效力。登记产生何种法律效力，应当根据《物权法》的规定执行。

二、不动产的概念

不动产是与动产相对而言的，都属于“物”的范畴，都由《物权法》（大陆法系国家）或者财产法（英美法系国家）进行调整。两者之间的区别主要是能否人为地移动，如果能够移动的被称为动产，不能移动的被称为不动产。因此，在域外其他国家和地区，不动产的概念比较广，一般包括土地以及附着于土地与其无法分离的房屋、林木等，甚至与林木没有分离的果实等也属于不动产。

但是在我国，不动产一词在法律中以及生活实践中用得很少。相反，由于房屋相对其他不动产较早地进入财产权领域，而且我国于1994年专门出台了《城市房地产管理法》，因此为公众所熟知的是房地产一词。虽然，不动产和房地产概念的区别很清晰，房地产一词只包括土地和房屋，不动产不仅包括房屋、土地，还包括与土地没有分离的林木以及海域、水面等等。但是社会上经常将两者混淆，把“房地产”等同于“不动产”。在立法过程中，对于什么是不动产，不动产的内涵和外延，各个部门包括专家学者都没有分歧和争议，关键是如何给不动产下一个准确的定义。而对概念的界定主要有两种方法，一种是

通过确定事物的特性和本质即内涵的方式来确定概念；一种是通过明确外延的方式来确定概念。由于从确定内涵的方式来确定不动产的概念，学理化的色彩浓重，不能通俗地为大众所接受。因此，《条例》通过列举明确外延的方式来确定不动产的概念，同时，为与《担保法》中的不动产定义相统一，避免出现不同的概念，《条例》参照《担保法》的表述，在“土地”后面增加了“海域”，基本保证了不动产定义的统一。

（一）我国对不动产的定义

不动产一般指不可移动的物或者财产，但是我国法律只有《担保法》对不动产的含义进行了界定。其第九十二条规定：“本法所称不动产是指土地以及房屋、林木等地上定着物。本法所称动产是指不动产以外的物。”另外，1988年《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民法通则〉若干问题的意见（试行）》表述为“土地、附着于土地的建筑物及其他定着物、建筑物的固定附属设备为不动产”。

2004年10月15日物权法第二次审议稿第二条第二款曾经明确规定不动产是指土地以及建筑物等土地附着物，但是在以后的审议稿以及正式的颁布稿都没再进行规定。

《物权法》第五十八条在界定集体的不动产和动产时虽有涉及但是没有明确：“集体所有的不动产和动产包括：（一）法律规定属于集体所有的土地和森林、山岭、草原、荒地、滩涂；（二）集体所有的建筑物、生产设施、农田水利设施；（三）集体所有的教育、科学、文化、卫生、体育等设施；（四）集体所有的其他不动产和动产。”

国内与不动产类似的概念有房地产，住房和城乡建设部颁

布的《房地产登记技术规程》(JGJ278-2012)对房地产的含义进行了界定：“2.1.1 房地产 real estate 定着于地表或地下的房屋及其所占用的土地。”

(二) 其他国家对不动产的定义

《法国民法典》对不动产采取列举式规定。不动产分为三类：依其性质而为不动产者，依其用途而为不动产者以及依其附着客体而为不动产者。首先，《法国民法典》第五百一十八条规定：“地产与建筑物依其性质为不动产。”第五百一十九条规定：“固定于支柱以及属于建筑物之一部分的风磨、水磨，依其性质，亦为不动产。”接着，《法国民法典》以第五百二十条至第五百二十五条对依其用途而为不动产者以及依其附着客体而为不动产者进行了详细列举。此外，第五百二十六条规定，不动产之用益权、地役权与土地使用权以及旨在请求返还不动产的诉权皆为因其附着客体而为不动产。

德国民法中并没有使用“动产”与“不动产”，而只有“不可动之物”(unbewegliche Sache, Liegenschaft)与“可动之物”(bewegliche Sache, Fahrnis)之分。换言之，《德国民法典》所谓之“不可动之物”与“可动之物”也大致相当于“不动产”与“动产”。《德国民法典》遵照罗马法的原则：“地上物属于土地”，以土地及其附着物为不动产，其余之物即为动产。因此《德国民法典》的“不可动之物”即指“地产”，但其涵义并不等同于我们日常所言及的“土地”。除“有特定四至的地球表面”的“土地”外，与此“土地”相附着者，《德国民法典》按照“土地之物属于土地”的一元主义思想，认其为土地的一部分，亦属于“地产”。因此，德国民法中不动产包括土地、建

建筑物，还包括添附于土地或者建筑物而在法律上不能与之相分离的动产。但是，《德国民法典》第九十五条旋即又排除了那些为临时目的而附着者属于不动产。而是否系“为临时目的而附着”就取决于法官的解释。

《瑞士民法典》第六百五十五条规定“土地所有权的标的物为土地。本法所指的土地为：①不动产；②不动产登记簿上已登记的独立且持续的权利；③矿山；④土地的共有部分等等”。可见，在瑞士，不动产与土地是两个可以互换的概念。瑞士是在土地的基础上构建的不动产体系。这样的结论还可以从《瑞士民法典》对动产所辖的定义得到验证。

根据《意大利民法典》第八百一十二条第一款规定，“土地、泉水、河流、树木、房屋和其他建筑物，即使是临时附着于土地的建筑物以及所有自然或人为的与土地结为一体的东西是不动产”，不动产包括土地、房屋等。

《日本民法典》以其第八十六条根据物的自然属性对动产和不动产下了定义，意即不动产是指土地及固定在土地上之物，如建筑物及其他“定着物”，土地及“定着物”以外之物就是动产。各个“定着物”是否具有作为不动产的独立性，则根据其他规定和交易上的观念来决定。

在美国的不同州，“不动产”一词有多种解释，但在所有的定义中，“不动产”本质上都包括土地、固着在土地上的定着物和附属或者从属于土地的物。如佛罗里达州法称：“‘不动产’包括所有土地；土地上的改良物和定着物；所有土地上的自然附属物或在使用上与土地相连的物；制定法或衡平法规定的一切地产、收益（如股份、利息），土地上合法的或公正的权益