

关于《不动产登记法（征求意见稿）》 的起草说明

按照全国人大立法计划和自然资源部工作安排，自然资源部自然资源确权登记局会同自然资源部不动产登记中心起草了《不动产登记法（征求意见稿）》。有关起草情况说明如下：

一、起草背景和过程

党中央、国务院高度重视不动产登记工作。2013 年，《国务院机构改革与职能转变方案》提出整合不动产登记职责，建立不动产统一登记制度。经过 5 年的努力，基本实现了登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”，初步构建起以《物权法》为统领，以《不动产登记暂行条例》为核心，以《不动产登记暂行条例实施细则》《不动产登记操作规范》等规章规范为支撑的不动产登记制度体系，保障了不动产统一登记制度落地实施。进入新时代，不动产登记面临很多新形势、新要求，有必要制定专门的不动产登记法，顺应人民群众保护合法财产权益的新的更高需求。

一是严格保护产权、维护群众财产安全的需要。2016 年党

中央、国务院印发《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》，要求进一步完善现代产权制度，推进产权保护法治化。党中央国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》和十九届四中全会明确要求，推进确权登记法治化。刚刚通过的《民法典》对保护民事权利和完善不动产登记制度提出了新的要求。不动产是人民群众最主要的财产权，不动产登记工作涉及千家万户的重大财产利益和财产安全。但是，目前单纯程序性的行政法规、规章无法解决权利体系、登记效力、审查责任等重大问题，协调不了相关法律关于不动产分散登记的规定，制约了不动产登记保护权利、保障交易、便民利民作用的更好发挥。随着改革不断深入，行政法规、规章较低的效力层次与产权保护基本制度的重要性不相匹配的问题日益凸显。

二是进一步完善不动产登记制度的需要。按照“放管服”改革要求，各地深入推进不动产登记信息共享集成、流程集成和人员集成，压缩登记时间，优化登记服务，涌现了很多便民利企的好做法、好经验，有待立法总结提炼。“互联网+不动产登记”、优化财产登记营商环境等创新举措涉及电子证照、电子签章、电子档案等法律效力，亟需法律支持。不动产登记程序性强，为规范登记程序，增强操作性，更好保护群众依法申请登记的权利，有必要对登记程序作出更加细致的规定。

三是党中央对制定不动产登记法有明确要求。落实十九大

报告提出的完善产权制度的要求，党中央提出了制定不动产登记法的立法任务。2018年，《不动产登记法》被列入十三届全国人大常委会立法规划第一类项目，属于条件比较成熟、本届人大任期内提请审议的法律草案。《中共中央国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》要求，推动制定不动产登记法。

自然资源部连续两年将《不动产登记法》列入立法工作计划，推动立法起草工作。陆昊部长指出，不动产统一确权登记工作必须本着为人民服务的宗旨要求、以人民为中心的发展思想，优化工作流程，提升服务质量。2018年10月以来，经过多轮专题研讨、调查研究，广泛征求意见，起草形成了《不动产登记法》（建议稿）。2020年9月10日，王广华副部长召开专题会，研究提出完善意见。在修改完善的基础上，形成了《不动产登记法（征求意见稿）》（以下简称建议稿征求意见稿）。

二、起草的主要思路

不动产登记法起草的指导思想是：全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，落实党中央、国务院关于全面依法治国、不动产统一登记改革的决策部署，按照部党组关于贯彻党中央精神、坚持国家立场、坚持权责对等的要求，总结实践经验，

适应时代要求，贯彻《民法典》，在《不动产登记暂行条例》等法规规章的基础上，进一步完善不动产登记制度体系，增强不动产统一登记立法的系统性和协调性，进一步加强产权保护，促进要素流动，维护交易安全，进一步优化营商环境，强化登记机构和队伍建设，推进不动产登记服务便利化，为不动产统一登记高效运转、优质服务提供科学完备的法治保障。

不动产登记法起草中，坚持了以下基本原则：

一是坚持贯彻党中央精神。贯彻以人民为中心的发展思想，将人民群众依法享有的不动产财产权全部纳入不动产登记，予以严格保护。落实党中央关于“放管服”改革、优化营商环境的部署要求，减环节、减材料、减时间、优服务，将登记程序、申请材料以法律形式固定下来，防止随意增加不必要环节和材料，压缩不动产登记时间，规定一般登记5个工作日办结。落实十九届四中全会决定，规定自然资源统一确权登记制度，推动确权登记法治化。落实党中央关于政务信息共享要求，强化部门信息共享，从网上申请到发放电子证书，全流程规范“互联网+不动产登记”，让数据要素发挥作用，降低制度性交易成本，方便企业和群众办理登记。

二是坚持问题导向。为破解“办证难、办证慢”问题，规定不动产登记、交易和缴税一窗受理、并行办理，充分运用互联网、大数据等技术手段，通过信息集成、流程集成和人员集

成改进和提升登记服务。为解决部分不动产权利和事项登记效力不明确的问题，规定除土地承包经营权、地役权等权利外，不动产权利实行登记生效原则，强化预告登记法律效力，发挥预告登记稳定预期作用。为健全不动产登记人员管理机制体制，规定不动产登记官制度、不动产登记代理人制度，将不动产登记人员纳入国家职业分类体系，推动不动产登记队伍专业化、职业化发展。为完善不动产登记错误赔偿制度，按照过错原则，区分因嘱托文件错误、共享的信息错误、登记机构过错、申请人提供虚假材料、登记人员与第三人恶意串通等情形，承担相应法律责任。规定不动产登记责任保险、不动产登记赔偿基金，分解登记人员和登记机构法律风险。

三是坚持制度继承与创新。充分吸收不动产统一登记制度改革成果，对《不动产登记暂行条例》等现行制度行之有效的规定，予以整体承继，保持制度相对稳定。全面总结各地实践经验，将“互联网+不动产登记”、电子证照、信息集成共享等做法制度化，推动治理能力和治理体系现代化。与《民法典》新规定的土地经营权、居住权等内容充分衔接，明确登记要求。既保持不动产登记法律制度的连续性、稳定性，又保持适度的前瞻性、开放性。

四是坚持实体与程序相结合。兼顾不动产登记的实体性、程序性特点，既完善不动产登记程序，又着力解决《不动产登

记暂行条例》未规定的实体性问题，回应实践需求。采取“大而全”的立法结构，对各种不动产权利、各类不动产登记类型的适用情形、申请材料等进行细化，明确列举了申请材料，强化法律的指导性和可操作性，力争让不动产登记法成为新时代保护人民不动产财产权的基本法律。

三、立法框架和需要说明的重点问题

建议稿征求意见稿分为总则、权利登记、其他登记、自然资源确权登记、法律责任、附则等6章，共239条。主要规定了不动产登记的一般原则、登记机构和人员、地籍调查与权属争议处理、一般登记程序、登记信息共享与保护、登记资料查询与管理、各类权利登记、更正等其他登记、自然资源确权登记和法律责任等。需要重点说明的是：

（一）关于纳入不动产登记的不动产权利。扩大不动产登记的权利范围是依法更好保障人民财产权益的需要，是构建现代市场经济体系的必然要求。根据《不动产登记暂行条例》的规定，纳入不动产登记的权利主要包括集体土地所有权，房屋等建筑物、构筑物所有权，森林、林木所有权，耕地、林地、草地等土地承包经营权，建设用地使用权、宅基地使用权、海域使用权、地役权、抵押权等9类。在此基础上，建议稿征求意见稿新增了应当纳入不动产登记的权利。一是与《民法典》相衔接，新增土地经营权和居住权登记。二是按照物权法定的

要求和相关法律的规定，新增森林林木使用权、探矿权、采矿权、取水权。三是将实践中存在、而又没有登记保护的国有农用地使用权、集体农用地使用权纳入不动产登记。四是根据实践的需要，将不动产信托财产权、不动产租赁权、不动产收益权纳入不动产登记。

（二）关于不动产登记的效力。不动产登记是不动产物权变动的法定公示方式，根据《民法典》规定，不动产登记以登记生效为原则，登记对抗为例外。但是目前我国的不动产物权中，集体土地所有权、宅基地使用权、国有农用地使用权、探矿权、采矿权、取水权等设立、变更、转让和消灭，究竟以不动产登记为生效要件还是对抗要件并不明确，不利于保护权利、便捷交易。为更好贯彻不动产登记的公示公信效力，建议稿征求意见稿规定除土地承包经营权、土地经营权、地役权、不动产租赁权、不动产收益权实行登记对抗外，其他不动产权利实行登记生效。同时，强化了不动产登记簿推定效力和公信力，明确登记簿是不动产权利归属和内容的根据，善意信赖登记簿的登记而取得不动产权利的，不因登记错误影响其取得的不动产权利。此外，还强化了预告登记的效力，规定预告登记具有限制处分、顺位保全、对抗强制措施、破产保护效力，为更好发挥预告登记制度功能提供法律依据。

（三）关于登记申请材料。最大限度精减申请材料，是优

化营商环境的要求，也有利于方便群众办事。建议稿征求意见稿从三个方面作了规定：一是申请材料法定，在全面梳理各类不动产登记申请材料的基础上，用专门一编规定了各类登记的申请材料，最大限度予以细化，推动不动产登记申请材料法定化，明确法律没有规定的材料，不得作为登记申请材料。二是减少不必要材料，不再收取不动产权证书，不再保留申请材料的兜底条款等。三是通过信息共享优化服务，规定不动产登记机构通过信息技术手段可以核验的身份证明材料，以及信息共享能够从相关部门获取的权属来源材料，不得要求申请人重复提交。

（四）关于登记机构的审查责任。登记审查的范围和限度一直是困扰登记机构的一大难题，，法律没有明确的规定，是立法起草实践中中也存在“实质审查”和“形式审查”的争议。急需解决的问题。我们认为，登记审查应当符合及时、如实登记的法律要求，具体标准可以采用司法解释提出的合理审慎原则。据此，建议稿征求意见稿规定登记机构应当履行合理审慎的审查义务，并将审查内容进一步细化为查验申请材料的齐备性、内容一致性、询问、实地查看等，明确实地查看的具体情形和查看内容，将抽象的审查原则具化为实际的操作要求。为提高登记质量和效率，建议稿征求意见稿规定，对通过信息共享或交换等方式由其他部门依职责分工提供的材料或

信息，登记机构不再审查，依法采信。

（五）关于不动产登记错误损害赔偿。不动产登记错误造成损害赔偿的，登记机构究竟是过错责任还是无过错责任，《物权法》和《民法典》都没有明确，理论和司法实践中一直存在争议。我们认为，为了使登记机构更好地履行审查职责，对不动产登记错误造成损害赔偿的，应按照主流的司法实践意见，明确登记机构的错误赔偿责任为过错责任。同时分清区分信息共享时不同部门的责任、申请登记时不同主体的责任，按照权利与义务对等的原则合理配置赔偿责任。为此，建议稿征求意见稿规定，一是因嘱托文件错误导致登记错误造成他人损害的，不动产登记机构不承担法律责任，但超越嘱托范围或者改变嘱托内容的除外。二是因共享的信息错误导致登记错误造成他人损害的，由提供错误信息的部门承担责任。三是登记机构因过错导致登记错误，造成他人损害的，应当承担赔偿责任。申请人提供虚假材料导致登记错误，造成他人损害的，应当承担赔偿责任。四是登记机构工作人员与第三人恶意串通违法登记，造成他人损害的，登记机构与第三人承担连带赔偿责任。登记机构承担赔偿责任后，可以向有故意或者重大过失的工作人员追偿。此外，为了确保登记赔偿责任的落实，化解登记机构的赔偿风险，建议稿征求意见稿还规定了不动产登记机构应当参加不动产登记责任保险，国家设立不动产登记赔偿基金。

（六）关于“互联网+不动产登记”。充分利用互联网、大数据为群众提供服务，是新时代做好不动产登记工作的必然要求。为适应“互联网+不动产登记”需要，建议稿征求意见稿强化了不动产登记线上线下一体化要求。一是深化《优化营商环境条例》的有关要求，实行不动产登记、交易和缴税线上线下一窗受理、并行办理。二是明确可以通过网络向不动产登记机构提交申请材料。申请人提交的采用符合国家规定的电子签名或者电子印章形成的电子材料，以及对纸质材料扫描、拍照等形成的申请材料，具有法律效力。三是明确申请人通过网络申请的，不动产登记机构应当及时通过网络告知申请人受理结果。四是可以发放电子介质权属证书，电子介质与纸质介质的不动产权属证书具有同等法律效力。五是明确不动产登记电子档案资料与纸质资料具有同等法律效力。

（七）关于不动产登记机构与人员。登记机构与人员是不动产登记工作的组织保障，也是决定不动产登记工作质量和服务水平的关键因素。根据实际情况，建议稿征求意见稿明确了各级不动产登记中心的法律地位，规定不动产登记具体事务工作由不动产登记经办机构承担。为深化放管服改革，结合用海、用岛的属地性，将由国家登记的国务院批准用海用岛，改由地方登记。为与不动产登记工作的专业性相匹配，切实保障登记工作质量，建议稿征求意见稿强化了登记人员的管理与职业保

障。一是实行不动产登记官制度，借鉴国外做法和原来房屋登记官、土地登记持证上岗制度经验，通过登记官制度提升登记人员专业化水平，更好保护群众权利。二是将不动产登记人员纳入国家职业分类体系，推动登记人员职业化发展。三是建立不动产登记人员信息数据库，加强对登记人员的管理、考核和技术培训。四是实行不动产登记代理专业人员水平评价类职业资格制度和信用管理制度，培育发展登记代理人员力量，为群众服务提供更多选择。

（八）关于不动产登记配套制度。为保障不动产登记制度有效运行，建议稿征求意见稿规定了不动产登记必要的配套制度。一是地籍调查与权属争议处理，通过地籍调查与权属争议处理，实现权属清楚、界址清晰、面积准确，是开展不动产登记的基础和前提。建议稿征求意见稿规定国家建立地籍调查制度，开展全要素地籍调查，服务用地审批、规划许可、土地供应等不动产物权的设立、变更，形成全覆盖的地籍图，并对不动产单元代码应用和不动产单元表提出要求。明确不动产存在权属争议的，应当在申请不动产登记前进行处理。二是信息共享与保护，规定国家建立统一的不动产登记信息管理基础平台，相关部门与登记机构实时互通共享，满足登记需要，支撑行业监管。三是公证与查封登记。发挥公证机构在不动产登记中的作用，规定继承不动产等申请材料必须公证。区分查封、

轮候查封、预查封，明确司法查封与不动产登记的衔接要求，避免不规范查封，侵害群众权益。

（九）关于自然资源确权登记。自然资源确权登记与不动产登记既有联系，也有区别，按照习近平总书记强调的“以不动产登记为基础推进自然资源统一确权登记”、落实《生态文明体制改革总体方案》和十九届四中全会决定要求，征求意见稿将自然资源确权登记纳入不动产登记法予以规范，实现自然资源确权登记制度法治化。特别在由于自然资源确权登记与不动产登记在登记管辖、登记单元、登记组织、登记程序等方面，二者差异较大，立法起草中，是否将自然资源确权登记纳入不动产登记法予以规范，争议较大。我们认为，按照习近平总书记强调的“以不动产登记为基础推进自然资源统一确权登记”，落实《生态文明体制改革总体方案》和十九届四中全会决定要求，应当在不动产登记法征求意见稿仅就自然资源确权登记做出原则性规定，确定自然资源确权登记的法律地位，实现自然资源确权登记制度法治化。为此，建议稿征求意见稿对自然资源确权登记的任务、登记管辖、登记单元、登记类型以及与不动产登记的衔接作了规定，对自然资源登记程序、登记簿册、登记证书等具体规范，授权国务院自然资源主管部门另行规定。