



与官员财产申报完全是两回事 短期内对房地产市场不会造成影响

## 不动产登记暂行条例最大亮点是“统一”

备受关注的《不动产登记暂行条例》即将揭开面纱。

7月30日,国务院总理李克强主持召开国务院常务会议,讨论《不动产登记暂行条例(征求意见稿)》(以下简称“征求意见稿”),决定向社会公开征求意见,强调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影响。会议决定,按照立法程序要求,将征求意见稿向社会公开征求意见,之后再推进相关法律修改工作。

此次国务院常务会议强调,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。

### “统一”是最大亮点

今年6月,《不动产登记条例草案》(专家意见稿),提交给国土资源部做政策参考,中国社会科学院法学研究所民法室主任孙宪忠是专家意见稿的起草人之一。

他告诉中国青年报记者,“征求意见稿”最大的亮点是“统一”,建立统一的登记制度。“统一”有四点涵义:首先是统一登记的部门,按照立法逐渐把各个登记部门统一起来,这样才符合《物权法》的要求,才能达到保证交易安全的目标,这是最基本的;第二,在统一登记机构之后,还需建立统一的登记程序;第三是统一权属证书、不动产登记簿,统一登记的基本信息;第四是立法的统一,需要与《物权法》这部基本性的法律相配合。

孙宪忠进一步解释,以前,分散在各部的登记程序不尽相同,不同的程序会不断地给当事人带来麻烦。同时,还有一些地方、部门私设程序,不仅增加当事人的负担,而且存在寻租空间,利用程序来“创收”。程序统一以后,大体上来说能解决这样的问题。

过去,法律基础信息不统一也会带来麻烦。“不动产登记信息不统一、登记簿不统一,反映出来的法律信息就都不一样,这样可能会出现矛盾,成为市场经济、交易安全的隐患。”孙宪忠说,以前发放的权属证书很多,名字不同,在当地可能不会引起太大误解,但是在其他地区可能会引起误解。而现在不动产登记,首先要统一登记信息,不动产登记簿上记载的信息至少是一致的。“最基础的问题解决以后,会不断走向统一”。

此次《不动产登记暂行条例》向社会公开征求意见时,值得注意的一句话是“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影响”。全国房地产经理人联盟副秘书长陈宝存对此的解释是,新中国建国以来发放的所有权属的证明都是有效的。尽管现在要采取新的登记方法,但原有的权属依然有效。

“不动产登记现在是要建立全面的、由一个部门领导的登记制度,但是这个登记制度不能把前面所有的登记都否定掉,那样的话难度太大。”陈宝存说,所以暂时保留原有的。不能在登记期间,任何东西都尚未完善的情况下,就把以前的废除,需要逐渐替换。

北京大学房地产法研究中心主任楼建波告诉中国青年报记者:“不动产登记的整个目的就是稳定不动产的权属关系。”因此,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影响,这是很有必要的。楼建波说,逻辑上其实有两种处理方法,一种是现在采用的这种;另一种是规定期限,要求规定时间内,老百姓自己完成登记。但第二种做法,“会给广大权利人造成不必要的麻烦和负担”。“只要承认原有登记簿信息的效力”就可以了。

“对既往已经发生的合法权利,法律都是承认的。立法颁布以后,新产生的权属就按照新法律来办。”在孙宪忠看来,新旧之间并不存在明显矛盾,登记簿统一才是最大的问题。孙宪忠表示,按照《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。”该条明确指出,不动产登记的基本法律功能就是为确定物权建立法律根据。不动产登记发挥的法律根据的作用,主要是在确定物权是否存在,或者确定物权转移是否已经生效等环节中,法官或者其他司法实践家,以不动产登记簿上记载的物权和权利人,作为法律推定正确的物权和权利人,并予以承认和保护的法律分析和裁判的规则。“这个登记簿才是权利的根据。”孙宪忠对中国青年报记者说。

陈宝存认为,无论是土地还是房屋,最后都将纳入一个产权管理制度之下。但目前,各项制度混乱,且有冲突,所以不动产登记将是一个漫长的过程。他还表示,大家现在对不动产登记有误解。“实际上不动产登记当时在物权法上说得很清楚,是产权的持有人、使用人主动要求登记才登记,不是强制性登记,不是行政管理的手段,而是服务的手段。”这是政府保护产权的一种方式,是产权制度逐渐发展的一个方向。

在陈宝存看来,整个不动产登记的真实目的,“是服务大家,保护大家的产权”。即政府承认并保护产权,保护私有财产。并不是为了打压房地产,“跟房地产没有直接的线性关系”。

至于不动产登记对征收房产税的影响,陈宝存认为,“大家把事情想得太简单了”。想征收房产税,必须有一个准确的、让老百姓都认可的评估价格,但现在并没有。同时存在太多拉锯的过程,需要很长时间才能完成,“不是一朝一夕能改变的”。

“我们现在物权法改在最前面,但是别的法规还未进行修改”,这导致法律法规中一些内容是冲突的,需要逐渐调节。陈宝存表示,“目前需要政府踏踏实实做这些工作,欲速则不达”,就目前的局面来看,不动产统一登记短期内对房地产市场不会造成影响。

### 不动产登记与《物权法》的衔接

2013年3月,十二届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》中明确,整合房屋登记、林地登记、草地登记和土地登记等职责。2013年11月下旬,国务院确定由国土资源部负责指导监督全国不

动产统一登记职责;12月初,中央编办印发了部门职责整合的文件,国务院确定由国土资源部牵头负责不动产统一登记职责。

早些时候,国土资源部新闻发言人表示,《不动产登记条例》是落实《物权法》的重要行政法规。《物权法》中一些重大问题需要通过《条例》进一步细化、明确,这些问题还需要深入研究,做好与《物权法》的充分衔接。

孙宪忠认为,《物权法》最基本的一个要求就是要完成权利的公示。“比如说老百姓房屋的所有权,可是所有权是什么样子的,谁也看不着”。因为所有权是法律制度中间的一个设计,是抽象的,但从法治社会来讲,所有权是一个基础性的权利。法律如何承认和保护这样一个权利,则需要把抽象的权利通过具体的方法展示出来。在孙宪忠看来,我国古代的房契、地契、鱼鳞图册都是把抽象的权利具体化的表现形式,“这恰恰是我们现在《物权法》的一个做法,也是不动产登记的一个基本出发点”。

孙宪忠还强调,从起草、讨论前期来看,最大的争议是所谓通过不动产登记达到反腐的目的。有观点认为,不动产登记簿应该公开、公示、公告,甚至挂在网上,以达到反腐的目标。但孙宪忠表示,“所有的老百姓都有财产权利,都需要不动产登记制度去保护它,它跟官员的财产申报完全是两回事”。至于官员应该采取怎样的方式公布自己的财产,是廉政立法方面的内容。

同时,“另一个很重大的分歧是谁有查询登记的信息。不动产登记法是涉及交易安全的一个保障。”孙宪忠说,“只有在交易的许可下才可以查询,不涉及交易的不能查。对于反腐来讲,官员无论登记在哪里,有关部门都可以去查,而在一般老百姓的交易中就不能这样做。《条例》里涉及的‘以人查房’,这个‘人’指的是权利人或利害关系人,并不是谁都可以查询。”

### 这只是第一步

6月,山西省全面启动不动产统一登记工作。山西省国土资源厅地籍处处长冯智曾对媒体表示,推进不动产登记最大的难点就是改变当前“五龙治水”的局面。“这项工作原来分散在国土、林业、农业、住建甚至海洋部门,现在我们事实上是要把它整合、统一到一个部门,必将涉及各个部门的职责再分配。”

事实上,不动产统一登记在地方层面早已开始落实。截至目前,北京、山东省青岛市、湖南、江西、广西、四川等地方政府,均已建立“联席会议”制度。由于不动产统一登记工作横跨国土资源、住房和城乡建设、海洋、林业等多个部门领域,“联席会议”成为了不动产统一登记工作推进的实质性行动。

“不动产统一登记如果下决心去做的话,应该不是什么特别困难的事情。”西南财经大学经济与管理研究院院长甘犁说。虽然现在不动产的信息是在各个部门、各个地方分散的,房子、汽车、土地涉及到不同的部门,但实际上可以通过身份证号码连起来。

只要中央要求把这些信息统一登记,或是通过身份证联网,技术上不应该是一个困难的事情。

当然,这其中会涉及各部门利益。在落实过程中,考验的是政府的决心。甘犁表示,我们在做机构重组时,都会有一些组合障碍,但是要坚定推进的话,还是能够做下去的。

曾对我国房屋空置率做过调研的甘犁认为,简单的不动产登记条例并不能计算清楚空置率。让房子的拥有者登记很容易做到,“能算出来每一个身份证下面有多少套房子,但不知道这套房子有没有使用。”房子是自住的还是租出去的,不同的身份证号码是否是同一家庭,这些情况需要进一步了解。

“需要拥有这些家庭的其他信息,比如收入信息,家庭成员结构等等。”同时这又是在不断的动态变化中。因此,甘犁认为,不仅要将不动产登记,以后还应该有一个非常完善收入和财产的新系统,“这只是第一步”。

### 登记之后,更需管理

甘犁认为,对于财产信息,不仅是登记,登记之后还有管理,最终的目的是为社会提供服务。长期来看,不动产登记可能对税收、信息查询等各种方面都有影响,如遗产税、房产税、财产税等。

“在这个时候,政府面临一个角色问题。”甘犁表示,信息登记工作并不一定要让政府来做,在规范之后可以尝试让私营机构、企业参与其中。在甘犁看来,政府机构既有人浮于事的现象,也有疲于奔命的现象。“如果没有编制,实际上很难腾出手来做这项工作”。

在规范信息安全的前提下,可以通过招标的方式,让几家机构来参与。甘犁认为,从长远考虑,要让登记的信息发挥作用,既能维护老百姓的隐私,又能产生效益,这需要运作,需要收费,需要商业化。对于这一部分,“让私企来做是一个非常好的尝试”,或者至少让私企参与其中,政府不需要都揽在手上。

甘犁表示,信息发挥作用,是需要进行组合、分析的;最后能产生多大效益,是需要一些创新思维的。企业有动力,也有能力,更有资金,用社会的、市场的资源来做,会发挥更大的效用。

老百姓担心的是隐私,只要规范好隐私保护,可以“引进企业,引进竞争”,来发挥信息系统的作用,并且不断完善这个系统。甘犁认为,很多企业会有兴趣,“因为这些信息会产生商业价值”。

“法律条文不能太简单、法律制度不能太简单,更不能为了回避矛盾把问题简单化。”孙宪忠最后说道,立法本身涉及民众利益,涉及许多重大的关系问题。立法应该详细一些,细致一些,更加方便操作,过于简单,反而给实践造成了麻烦。

(据《中国青年报》)