

# 不动产统一登记:公众在期待什么

■本报记者 王卉



## 核心阅读

不动产统一登记多年未有实质突破,是因为存在部门间多头管理、职能重叠、程序烦琐等问题。但如今不动产统一登记制度的出台已驶入快车道。

对于国家而言不动产统一登记具有不同层面的意义,但对于公众而言不动产登记最大的作用则是惩治贪腐,打压房价。

不动产统一登记能否承载这样的期许?还需政府对信息查询和权限进行必要说明,也需要其他措施加以配合。



高波



楼建波

不动产统一登记正迎来新的热度。4月初,国土部公布成立不动产统一登记工作领导小组,由统筹协调不动产统一登记,下一阶段将重点对此进行顶层设计。

在此之前,国土资源部部长姜大明在不动产登记工作第一次部际联席会议上指出,将用3年左右时间全面建立不动产统一登记制度。这意味着不动产统一登记制度的出台已驶入快车道。

不动产统一登记本是非常专业、严谨的一项任务,可是却意外地引发了公众强烈的关注与支持。

“我认为不动产统一登记是好事。这样我们在地打工的就有望买得起房。”有网友如此憧憬。

“公众关注也是一种复杂的心态,我觉得有些是希望借此多打几只老虎、抓一些苍蝇,在反腐方面发挥一定作用,有些则是希望平抑房价有所建树。”在接受《中国科学报》记者采访时中国社会科学院中国廉政研究中心副秘书长高波如是表示。

### 一项基础工作

我国《物权法》自2007年10月1日起开始实施,其中很重要的一点就是明确规定国家实行不动产统一登记制度。

国土资源部副部长徐德明在今年两会期间接受采访时指出,不动产统一登记是对产权的确定和界定,有利于产权保护,有利于参与市场的交割,他强调不会因此侵犯到公民个人隐私。

“明确产权”“杜绝腐败”和促进可持续发展之间,有着千丝万缕的联系。

“产权不清,容易滋生贪腐、渎职集团;产权不清,也容易激化矛盾,引发社会问题。”职业画家陈继群对《中国科学报》记者表示,他曾在内蒙古插队多年,多年来从事草原普法工作。

陈继群认为,最基本的是土地权属要弄清楚,权属不清楚,就会出现卖地、抢地情况,包括出现房地产的畸形发展、土地财政等问题。

目前我国进行不动产登记的部门将近10个。“不动产登记面对的困难之处,就是所谓的

多头管理的问题,另外在跨区域检索即过去所说的跨部门检索方面也存在一定障碍。”高波表示。

土地和房屋是两类最重要也是最常见的不动产,要确定它们的权利归属和内容,必须依靠登记制度。

高波认为,从某种意义上讲,统一的不动产登记制度是市场经济的一项基础性制度,有利于发挥市场配置资源的决定作用。

同时一些业内人士认为,不动产登记制度无疑还将为公正合理地开征房产税,甚至在条件成熟时开征遗产税,提供动态而准确的不动产基础信息,能有效加强不动产市场交易的安全与秩序,并大大降低交易过程中的欺诈风险。

近几日消息显示,对此不少地方已经开始行动,比如,有报道称建立和实施不动产统一登记制度是今年广东省国土资源厅的一项重点工作;河南出台44条“廉政令”规定年内落实不动产统一登记;济南正进行不动产登记前期调研,6月份出台条例等等。

### 制度的防线

对于该制度的反腐作用,有不少专家对此并不乐观。以清华大学法学院副教授程啸为代表的观点认为,有贪腐行为的官员用非法所得购买房屋后,完全可以不办登记或登记在他人名下。不动产登记机构只能进行形式审查,无法进行实质审查,根本无法查账真伪。

“不动产统一登记意义不可小觑!”高波对《中国科学报》记者表示,他认为在深层次上它具备一定的腐败预防和发现功能,对于反腐败的作用具体体现在几个方面:

首先,它有很强的威慑力,有利剑高悬的作用。所谓贪腐就是求财,自古以来,不动产是非法所得的一个重要渠道。如果建立不动产登记制度,再配备特殊部门依法检查,对比,一定程度上就会阻遏贪腐动机。

第二,从机制上,领导申报个人事项制度存在宽严口径不一,真假结果难辨的情况,在体制内造假的成本太低。在各种财产之中,不动产肯定是大宗财产,问题是很多人不报,比如有十套房,只报一套。高波认为,有了不动产统一登记制度,制度的防线更加牢固,“如果把中国特色的官员财产公示制度比作一个大坝的话,它就有一个地基性的核心推动作用。按图索骥,对于反腐败部门发现腐败线索,查实腐败问题,也还是有一定意义”。

第三,它对于全社会建立一个社会诚信体系也是非常重要的基础性环境和制度,有利于大家树立合理合法谋取阳光财产、勤劳致富依法享有财产的观念。

### 期待中的多重效果

一些专家认为,不动产统一登记实现后,全国各地的闲置住房和闲置土地都有望通过信息联网查询到,“房姐”“房叔”“房哥”一类的人物将无处藏身,可能会引发部分持有多套房产的人员抛售住房,使市场供应增加,因此房价有可能下降。房地产大鳄潘石屹就曾在微博上评论称,不动产统一登记条例如果实施,房价马上会跌。

而经济之声特约评论员、上海易居房地产研究院副院长杨红旭则认为,不动产登记不会对中国房价造成巨大冲击。

全国房地产经纪人联盟副秘书长陈宝存等也看淡不动产登记对于房地产市场的影响。陈宝存认为,由于工作的复杂性和高难度,中国的不动产登记需要经历很长的时间跨度,注定是一项漫长的工作,因此目前还不是谈论影响的时候。

在高波看来,不动产统一登记或许可以遏制与个人收入不相称的非法财产的获得,也可以遏制房地产投机行为,从而对适度平抑房价有一定作用。

尽管对不动产统一登记的认识并不一定清晰,在公众眼里,不动产统一登记无疑具有多重效果,会给社会带来显著变化。也许公众这种热切的心态、呼声才是真正值得重视与深思的。

# 统一登记的不能承受之重

■本报记者 王卉

我国的不动产统一登记已驶入快车道。公众对不动产统一登记反响热烈,认为通过这一措施可以起到反腐和降房价的作用,同时也为开征房产税铺平道路。为此,《中国科学报》记者专访了北京大学法学院房地产法研究中心主任、副教授楼建波。

《中国科学报》:不动产统一登记的目的是什么?

楼建波:不动产统一登记有两个主要作用:一是国家对包括土地、房屋在内的不动产管理的手段;二是物权公示公信的一个方式。《物权法》规定不动产物权变动必须登记才能生效。严格地说,不动产统一登记的两个基本功能就是不动产统一登记的目的。

学界把我国目前不动产登记的现状概括为“分散登记”或“分别登记”,即不同的不动产由不同部门来负责登记。分散登记模式存在几个问题:其一,给将要进行物权登记的当事人造成很大的不便,比如购买一套房屋,不仅要到当地的住建部门去登记,还要到国土部门去登记。其二,毕竟是两个甚至多个部门负责登记,难免会出现登记不一致,造成麻烦。其三,查询不方便,不同的不动产要到不同的部门去查询。其四,增加了成本,不仅增加了当事人的成本,同时也增加了政府的行政成本。

上述问题或弊端,是我们改革现行的分散登记、建立统一登记制度的原因。

从不动产分散登记走向统一登记更重要的一点,是要改变长期以来不动产多头管理的局面。例如,现在城市建设用地,只要出让以后就不由国土资源部门管了,转而由住建部门管,而今后的变化是,土地出让后仍由土地部门管理,从而理顺了管理归口问题。

《中国科学报》:很多人认为,不动产统一登记能起到反腐的作用。对此您的看法是什么?

楼建波:不动产统一登记本身最基本的目的有两个:其一,权利人公示其物权的一种方式;其二,政府了解全国不动产的基本情况,有利于政府对不动产的管理。现在有些人认为统一登记对反腐有一定作用,我个人感觉,其中多多少少有一些误解。实际上,我们一直以来

都在不懈地进行着反腐工作,在进行不动产统一登记之前,“房叔”“房婶”照样也被查出来;宏观调控也一直在有条不紊地进行。

在分散登记的体制下,房屋需要到房管部门去登记,土地到土地管理部门去登记等等;统一登记后,不动产由一个登记机构进行登记。但统一前后通过登记获得的信息并不会产生实质性的变化。现在把这些工作集中到一个部门,只是在形式上的转换,对反腐到底能起到多大的作用,主要还是看这些信息能否得到更有效率的整合与利用。

信息能不能很好地起到作用,主要取决于两个方面,一是信息公开,二是公开查询。其中整合问题,即登记信息联网和统一的信息平台的建立,正是这次不动产统一登记工作的一部分。另外,公开查询问题,按照我国《物权法》规定,只有权利人或者利害关系人可以去查询。但如果只是公检法、纪委要去查询,登记机关是应该予以配合的。因此,准确地说,不是统一登记后就能使所有的工作都上一个台阶,而是统一登记后,如果提高信息的利用效率,加大反腐力度,就能对反腐起到促进作用。

大家经常会认为,老百姓能去查某领导到底有多少套房产,让官员随时处在老百姓的监督之下,反腐工作才能到位。其实,这是一把双刃剑,我们国家法律赋予了包括官员在内每一位公民的隐私权和居住安宁权,在相应配套制度没有到位前,允许无利害关系人去查询他人的不动产登记状况,可能会对社会的安宁造成不利的后果。

当然,官员应该向社会公开自己的财产,这也正是我们推行官员财产公示制度的目的。

《中国科学报》:有不少人认为,不动产统一

登记后房价就会跌。也有专家指出,实行不动产统一登记制度将为全面征收房产税铺路。对此您怎么看?

楼建波:房价问题取决于供求关系和调控的手段。不动产统一登记本身不会影响供求关系,不动产统一登记对调控提供的帮助无非是基础数据。统一登记本身不是调控的手段,二者不能画等号。

至于房产税征不征、怎么征,与不动产统一登记和分散登记没有直接关系。目前,我们在分散登记的数据基础上也是能征房产税的,尚未全面开征房产税不是因为没有进行不动产统一登记,而是出于各方面的考虑。

换言之,征不征税跟是否进行不动产统一登记没有必然关系,即使实现了不动产统一登记,如果不应该征收,就不会征收。

《中国科学报》:还有人认为,不动产统一登记制度将推动政府财政公开。您的观点呢?

楼建波:进行不动产统一登记的国家有很多,但是有的国家财政公开、透明比咱们糟糕,当然也有比我们好的国家,所以,我不认为一些国家财政公开做得好是实现了不动产统一登记,而一些国家做得不好是因为没有实行不动产统一登记。财政公开绝对是应该的,但是财政公开是一个分阶段分步骤的事情,应该慢慢来。

总之,我们不要给不动产统一登记赋予不属于它的功能,应该还其本来面目——它会使我们的登记制度更有效率、更准确,可以节约政府和老百姓的成本。

当然,大家对不动产统一登记有很多期许,这是一件好事,至少表明了人民群众对政府的信心与希望。

## 思想者

### 夏尔·德·塞孔达·孟德斯鸠 (Charles de Secondat, Baron de Montesquieu)

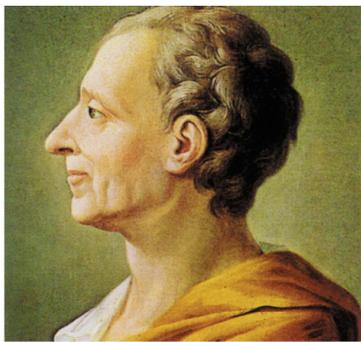
国籍:法国  
出生日期:1689年1月18日  
代表作:《波斯人信札》《罗马盛衰原因论》《论法的精神》

孟德斯鸠在政治观点方面主张进行社会改革,建立以“开明君主”为首的君主制(即君主立宪制),用三权分立的办法来限制君主的权力,剥夺君主及其政府干预司法事务的权力,以保障人民的政治自由和生命财产的安全。

- 自由就是做法律所许可的一切事情的权力。
- 一切拥有权力的人都有滥用权力为自己谋求私利的倾向。

### 评价

浪漫主义的卢梭能够引起中下阶层的共鸣,但他的论述却缺少逻辑性和理性分析,以激昂的口号打动人,但实行起来却依据不足。温和的孟德斯鸠擅长理性分析,以严谨著称,因而其学说成了后来西方统治



者的镜子。一个主张三权合一,一个主张分权制衡,一个高唱公义,一个强调法的精神和法治,在实行上显然孟德斯鸠的设想更具有制度保障,而卢梭则难免成为新极权主义的精神偶像。

——伯特兰·罗素

# 公私界限应分明

■沙霖

前不久,国土资源部部长姜大明在不动产登记工作第一次部际联席会议上指出,将用3年左右时间全面建立不动产统一登记制度。这意味着我国的不动产统一登记制度有了确切的进度表。

事实上,我国在多年前已提出统一不动产登记制度,但此项工作一直进展缓慢。现在终于迈出了实质性的一步。

对不动产统一登记制度的进展,社会各界始终关注和支持的态度。不过,社会公众对该项制度实施的直接目的却各有猜测:有人认为这是为了反腐和调控房地产市场;有人认为这是为了规避各种通过离婚、结婚方式逃避限购的现象;也有人认为是在为房产税的开征铺路。

其中最普遍的心态有两种:一是人们期待着在统一登记之后,可以轻易查到名人、富人和官员的房产及交易情况,从而使得腐败现象无处遁形。二是通过不动产统一登记和房产税,使得拥有多处房产的持有人和官员抛售房产,从而降低房价。

诚然,不动产基础数据的不健全使房地产成为腐败官员洗钱和安置非法财产的重要渠道和保值形式,对于法规纪律不允许经商的公务员群体,大部分家庭资产是房产,如果房地产等不动产实现全国统一登记和信息互联,对贪腐官员会有很大的震慑作用。然而,反腐却并不是不动产登记改革的直接目的。

我国的不动产登记现状具有法律依据分散,登记机关分散,登记程序不统一,权属证书种类繁多等特点。

不同类型的不动产在登记时适用不同的法律法规,直接导致登记程序和效力不同,将当事人申报权利、维护权利等事务复杂化,不利于不动产物权的保护和交易。

从登记机关方面讲,不动产登记主要由不动产所在地县级以上政府登记部门负责,但因为不动产种类不同而分属不同部门登记,呈现“多部门”登记的特点。在信息的共享上,缺乏有效机制予以保障,最终导致无法保证登记结果的准确性和一致性。

种类过多的权属证书容易使权利人混淆自己所享有的权利,反而不能起到保护权利人权益实现的目的。

不动产统一登记制度的直接目的正是为了解决在上述分散的登记制度下产生的浪费行政成本、登记效率低下;登记错误、增加当事人负担,容易滋生腐败等登记过程中的弊端。将登记职责统一到部门,让不动产登记与交易信息在部门之间互通共享,实现从机构到程序的统一,进而实现不动产登记部门与财政、税收等部门的信息联网。

不动产统一登记属于私人领域里的事务,而打击腐败是公共领域里的事务,试图用前者来实现后者的功能实为混淆了公权力与私权利的界限。统一登记工作虽然是行政部门推动的,但登记更多的是一个私法过程而不是行政过程,其主旨是促进房屋交易的便利,准确可信的不动产信息可增进交易安全,同时降低交易费用和减少纠纷,政府在其中起到的是服务作用。

西方国家的不动产登记最早就是归属于私法范畴的事务,后来才由政府介入,至今在一些西方国家还是由社会中介绍而不是政府负责的。登记其实只是行政机关对私人的民事权利与交易关系的确认。这决定了登记是被动的,不能成为行政部门的主动干预。如果在这一过程中政府把手伸得过长,乃至侵犯私人领域的商业秘密和隐私,实属“越位管理”。

有学者认为,我国不动产登记制度带有明显的管制倾向,事实上是把不动产登记作为严格控制和监督不动产使用与流通的一种手段和工具。如果我们对登记制度的功能认识有偏差,就很可能进一步鼓励这种倾向,刺激行政机关对不动产交易作出更多的干预。事实上公共政策工具应该各安其位,反腐问题根本上还是要通过构建官员财产申报与公开制度来解决,这个公共政策目标不应过多地由私法领域里的不动产登记制度来承担。

由此可见,不动产统一登记本身并不意味着所有住房信息公开,也不意味着任何人都可以无条件查询他人的住房拥有状况,查询不可能无视对商业秘密或个人隐私的保护。

不动产统一登记的内容和意义远远大于反腐和调控房价,但不可否认的是,不动产统一登记之后,特别是全国的不动产统一登记信息联网之后,将更有利于国家对不动产市场进行宏观调控。在建立和实施不动产统一登记制度的过程中,更要注重保护不动产权利人的合法财产权。

不动产统一登记制度的实施,或许可以间接成为反腐“利器”,但也须防范这一“利器”成为侵犯公民私权利的“帮手”。不论何时何地,私域和公域必须严格划定界限,不可轻易打破。