

附件 2

关于《深圳经济特区不动产登记条例（征求意见稿）》的说明

为了贯彻落实《民法典》《不动产登记暂行条例》等规定，规范不动产登记行为，维护不动产交易安全，保护权利人的合法权益，市规划和自然资源局启动了《深圳经济特区不动产登记条例》的起草工作。经广泛调研、征求意见后，形成《深圳经济特区不动产登记条例（送审稿）》并报市司法局审查。市司法局经与市规划和自然资源局座谈沟通后，修改为《深圳经济特区不动产登记条例（征求意见稿）》。现将有关情况说明如下：

一、立法必要性

（一）不动产登记立法是贯彻落实党的十九大精神的重要部署

党的十九大报告提出，经济体制改革必须以完善产权制度和要素市场化配置为重点，实现产权有效激励、要素自由流动。不动产登记作为不动产物权确认与公示的基本法律制度，在保障交易效率与安全、维护群众财产权益、提高服务便利化水平中发挥了重要作用，是社会主义市场经济产权基石的基础。近年来，《民法典》《优化营商环境条例》《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》相继出台，对不动产登记提出了更多、更细的要求，亟需通过地方

立法予以落实和实施。一是《民法典》增加了居住权登记的规定，修改了被抵押不动产不能转移登记的规定，取消了经公证遗嘱的优先效力，同时增加了遗产管理人、遗嘱执行人的规定。《民法典》的创新规定均需要在地方立法层面得到响应和细化，明确细化操作规范。二是《优化营商环境条例》要求不动产登记机构加强协作，实现不动产登记、交易、缴税一窗受理，压缩办理时限、降低办理成本。三是《不动产登记暂行条例》及实施细则对不动产登记进行了全面、系统的规定，但对于登记机构审查责任、继承转移登记、登记信息查询、登记赔偿责任等内容规定比较原则，缺乏实操性规定，需要根据我市实际情况制定特区法规予以规范与引导。

（二）不动产登记立法是统一不动产登记依据的重要举措

2015年起国家实施不动产统一登记制度，核心是必须实现登记机构、登记簿册、登记依据和登记信息平台的“四统一”。其中统一登记依据是不动产登记“四统一”的基础。在国家的支持与督导下，我市已经陆续完成了不动产登记机构、登记簿册、登记信息平台的统一工作。在登记依据上，我市依然在适用1993年颁布实施的《深圳经济特区房地产登记条例》。该条例早在1993年就以立法形式明确“房地一体登记”，创全国先河，构建了相对完整的深圳房地产登记体系，使深圳房地产市场交易稳定、高效，为特区快速发展奠定了坚实的基础。但是该条例已经实施了二十余年，期间在2013年作了修订、2021年作了修正，修改了部分条款。

现行规定中很多内容已经不符合房地产登记现实需求，与国家《不动产登记暂行条例》及实施细则的很多制度规定不一致，导致我市不动产登记规则适用不明，易造成登记行为预期性不足。因此，亟需重新审视我市房地产登记工作，通过制定《深圳经济特区不动产登记条例》，构建我市不动产统一登记制度框架，进一步统一规范林地、海域等不动产的登记工作，以适应不动产统一登记的新形势。

（三）不动产登记立法是发挥先行示范作用优化政府管理服务水平的重要体现

新时代，中共中央赋予深圳打造中国特色社会主义先行示范区的历史使命，要求深圳成为法治城市示范，一是要全面提升民主法治建设水平，要在要素市场化配置、营商环境优化等重点领域深化改革、先行先试。二是要优化政府管理和服务，全面推行权力清单、责任清单、负面清单制度，推进“数字政府”改革建设，实现主动、精准、整体式、智能化的政府管理和服务。不动产登记是登记机构对不动产登记权属的确认行为，是不动产参与市场经济的前提条件。不动产登记服务是政府服务的重要方面，也是提升深圳营商环境的重要领域。随着“互联网+”的迅猛发展，对不动产登记服务提出了更高的要求，“无纸化审核”、“不见面服务”、“简化申请材料”、“一窗办理”、“压缩办理时限”等系列便民利民政策相继落地。因此，制定一部严格保护合法权益、有效促进产权流转、方便人民群众的不动产登记法规，是优化政府管理和服务、全面提升民主法治建设水平的重要体现。

（四）不动产登记立法是破解深圳不动产登记现实问题的重要抓手

随着我市房地产登记工作的深入推进，实践中陆续出现了一些新情况、新问题：**一是不动产登记机构职责范围有待完善。**《深圳经济特区房地产登记条例》2013年修订后，明确了原深圳市房地产权登记中心的房地产登记机构主体地位。2015年，《不动产登记暂行条例》出台，不动产登记在原有房地产登记的基础上增加了海域、无居民海岛以及林地林权等内容，致使登记中心的职责已不能满足不动产统一登记的要求，需要从立法上完善不动产登记中心的主体资格。**二是登记历史遗留问题有待解决。**由于深圳历史上产权管理不规范，房地产管理政策变化快等原因，留下诸多历史遗留问题，这些问题难以通过现有登记规范解决，亟待明确登记原则，破解现实困境。

二、主要内容说明

《深圳经济特区不动产登记条例（征求意见稿）》（以下简称《登记条例》）共计7章、121条。总体思路上，一是保留了原《深圳经济特区房地产登记条例》部分特色制度，删除了不合时宜的条款；二是细化了上位法关于居住权、嘱托登记、单方申请的具体内容；三是创新了继承权登记、历史遗留登记问题的解决路径，并融入了近年来优化营商环境改革的最新成果。

（一）统一不动产登记依据及不动产登记机构

一是统一登记依据。落实国家不动产统一登记制度，不

再将房地产、海域、林权等各类不动产分别登记立法，将各类不动产登记纳入统一规范，以统一不动产登记依据。《登记条例》将海域使用权、海岛使用权、林地使用权及森林林木所有权均予以规定，从而从根本上确认了海域、林权等不动产的物权地位，明确其可以设立抵押权、地役权等相关从物权。

二是统一登记机构。2015年实施的《不动产登记暂行条例》明确了国家实行不动产统一登记制度，并规定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，接受上级人民政府不动产登记主管部门的指导、监督。为此，《登记条例》明确深圳市不动产登记中心为经济特区的不动产登记机构，负责不动产的统一登记。

（二）完善继承、遗嘱、遗赠不动产登记

继承、遗嘱、遗赠不动产登记一直是不动产登记的难点，按照《民法典》的规定，继承、遗嘱、遗赠不动产需要登记机构审查很多事项。在继承中，需要对继承人的资格、遗产情况、放弃继承权是否自愿、放弃继承权声明书的真实性、被继承权人生前是否有债权债务以及继承人对此的意见、继承人有无依法丧失继承权的事项进行审查；在遗嘱继承中，要对被继承人的真实意思、遗嘱的范围、遗嘱的效力、遗嘱被继承人是否丧失继承权等事项进行审查；在遗赠中，要对遗赠扶养协议的效力、涉及财产是否属于遗赠扶养协议范围、法定继承人是否缺乏劳动能力又无生活来源、遗赠扶养

协议扶养人是否履行了扶养义务等事项进行审查。此类法律关系在社会生活中非常复杂，需要谨慎处理。因此，《登记条例》着力细化继承、遗嘱、遗赠相关不动产登记规定。

一是将法定继承与遗嘱继承分开规定，明确两类继承转移登记的申请材料。在法定继承转移登记中，需要全部法定继承人关于不动产分配的协议等材料，遗嘱、受遗赠转移登记中，需要当事人关于遗嘱、遗赠抚养协议真实性的承诺。同时明确此类转移登记，当事人也可以提交经公证或者其他法律文书。

二是增加了公告程序，明确不动产登记机构可以将当事人死亡证明材料、遗嘱或全部法定继承人关于不动产分配的协议等材料进行公告，公告时间不少于三个月。

三是引入第三方审查机构，明确申请人在办理继承权转移登记时，可以委托公证机构或具有遗嘱管理人资质的律师为登记所涉及的法律事实进行调查或者核实。公证机构或者律师事务所出具的公证文书或法律意见书可以作为登记审查依据。引入《民法典》遗嘱管理人制度，合理分摊审查责任，引导当事人通过聘请遗嘱管理人或者开展被继承不动产的转移登记相关公证，平稳实现继承权。申请人委托公证机构或者具有遗嘱管理人资质的律师为登记所涉及的法律事实进行调查或者核实为可选事项，并不是必选事项，不强制性增加申请人负担。

四是探索建立告知承诺制。在继承、受遗赠转移登记中，申请人确实难以获取死亡证明、亲属关系证明等材料，可以

由申请人书面承诺代替，以减轻当事人的负担。具体告知承诺制的办法由主管部门另行制定。由于告知承诺制在办理时，部分申请材料通过承诺制获得，法律关系还处于一种不稳定的状态中。因此，《登记条例》规定，通过告知承诺制办理转移登记的不动产，按照承诺在转移登记办理后一年内不得再办理转移登记。避免当事人通过欺骗等手段，通过告知承诺获得房产后转让房产，而当存在善意第三人时无法被追回。

（三）详细规定居住权登记

居住权是《民法典》新增加的内容。《民法典》第三百六十八条规定：“居住权无偿设立，但是当事人另有约定的除外。设立居住权的，应当向登记机构申请居住权登记。居住权自登记时设立。”但是《民法典》对于居住权如何登记未予以细化。《登记条例》明确了居住权登记申请材料及办理流程。针对实操中争议较大的已设立抵押权房屋能否设立居住权、一个房屋能否设立多个居住权、居住权能否转移、居住权何时失效等问题给予了明确的规范，有效指导我市居住权登记实践。此外，由于居住权是针对一个不动产单元，因此，规定一个不动产登记单元仅能设立一个居住权，但居住权人可以有多人。

（四）创新预告登记规定

一是取消“楼花”抵押，将预售商品房抵押权预告登记与预售商品房备案衔接。《登记条例》取消了“楼花”抵押，按照国家体例为预售商品房办理抵押权预告登记。为了与预

售商品房备案相衔接，《登记条例》规定“商品房预售人应当自预售商品房买卖合同备案后十日内申请办理预购商品房的预告登记”。从而逐步将预售商品房备案与预售商品房抵押权预告登记相互衔接。

二是衔接更新条例，细化搬迁补偿协议预告登记制度。

《深圳经济特区城市更新条例》于2021年3月颁布实施，其第三十一条规定了搬迁补偿协议可以设立预告登记，预告登记有效期内，未经预告登记权利人一致同意，不动产登记机构不受理被搬迁房屋的不动产转移、抵押或者变更等登记业务。以预告登记方式限制了已经签订搬迁补偿协议城市更新项目的转移、抵押或者变更，从而避免一房二卖。《登记条例》将搬迁补偿协议进行预告登记的程序进一步细化，并将搬迁补偿协议办理预告登记的项目类型扩大至土地整备、旧住宅区改造等项目。

（五）强化信息化便民服务

随着信息技术进步，不动产登记产生了翻天覆地的变化。《登记条例》结合国家行政审批事项改革、优化营商环境等要求，对不动产登记流程进一步优化、简化，多让信息跑路，便民利民。一是简化申请材料，删除申请材料兜底条款，规定当事人申请抵押权登记无需提交主债权合同，规定登记机构可以实时互通取得材料不得要求当事人提供。二是要求登记机构进一步加强信息共享，不断延申登记信息平台，尽快实现抵押权、查封网上办理。三是规定了当事人单方申请、委托申请、代位申请的具体适用类型并及时公布，

方便群众申请登记时查阅。四是细化不动产登记信息查询，《登记条例》规范了不动产登记资料查询与利用，规定登记簿信息公开、夫妻查房、利害关系人查房的条件与要求，严格限制“以人查房”。五是进一步压缩登记办理时限，优化营商环境。

专此说明。