

# 土地登记机构的审查责任\*

吴昊<sup>1</sup>, 陈海文<sup>2</sup>

(1. 山东农业大学资源与环境学院, 山东 泰安 271018; 2. 日照市国土资源局, 山东 日照 276826)

土地登记机构对申请登记的土地权利采用什么样的审查方式, 决定了其应承担怎样的审查责任。目前我国法律对不动产登记机构的审查方式没有做出明确规定, 笔者从提高行政效率, 降低行政成本方面着眼, 认为宜采用形式审查为主, 实质审查为例外的审查方式。

## 1 土地登记机构审查责任概述

土地登记机构在受理土地使用权初始登记、变更登记以及土地使用权抵押登记过程中, 对当事人的申请事项应承担什么样的审查责任, 将直接影响到登记机构所负的义务和承担的责任, 同时对相对人的权益也产生重要影响。考察世界各国登记机构的审查方式, 一般分为2种, 即形式审查和实质审查。形式审查, 指登记机构对不动产物权登记申请, 只进行形式上的审查, 倘若申请登记所提出的书件完备, 符合法律规定, 即依照申请书件所载的内容, 予以登记。至于申请书件所载权利事项, 在实质上是否存在, 有无瑕疵, 则不过问。实质审查, 指登记机构对于当事人登记之申请, 除须审查登记书件是否完备外, 还要对申请材料的真实性进行审查, 对于不动产物权变动的原因与事实是否相符, 有无瑕疵, 也须详加审查, 经确定后方予登记。如果登记有错误、遗漏、虚假, 而致权利人损害时, 登记机构应承担赔偿责任。

## 2 我国土地登记机构审查责任的特点

我国有关不动产的立法, 对于土地登记的审查方式没有作出明确的规定。物权法制定以前, 法律对不动产物权的登记要件和登记审查标准没有明确的规定, 各地登记机构掌握的尺度宽严不一, 法院在

审理有关房地产登记的行政案件中审判标准也不尽相同。但从整体上看, 实践中我国土地登记机构是采用实质审查方式的。因为不论在我国的司法领域还是行政执法领域, 历来都存在着“以事实为依据, 以法律为准绳”的传统, 这就决定了无论是行政还是司法, 都以探求事物的真相为终极追求目的。土地权利登记作为一种行政行为, 自然也不例外。

实质审查要求最大限度地查明事实真相, 从而保证权利登记的真实性。这是一种理想化的审查方式, 体现了登记机关实事求是的工作态度和工作方法。但从目前我国登记机构审查的实际情况来看, 大部分的登记机构根本没有那么多的时间和精力对土地物权产生和变动的原因进行实际调查。登记机构所作的也就是对申请材料的审查, 从而使得实质审查往往是流于形式, 造成实际上的形式审查。采用实质审查, 还存在着效率低下的缺陷, 常常会使当事人无法如期完成登记, 而造成时间上的拖延, 增加登记成本。

2007年10月1日起实施的《物权法》对不动产登记机构的审查责任作出了相关规定, 《物权法》第十二条规定: “登记机构应当履行下列职责: (一) 查验申请人提供的权属证明和其他必要材料; (二) 就有关登记事项询问申请人; (三) 如实、及时登记有关事项; (四) 法律、行政法规规定的其他职责。申请登记的不动产的有关情况需要进一步证明的, 登记机构可以要求申请人补充材料, 必要时可以实地查看。”第十三条第三款规定, 登记机构不得有超出登记职责范围的其他行为。从这2条的规定来看, 《物权法》并没有对不动产登记应采用的审查方式加以明确界定, 只是笼统地规定了登记机构应在自

\* 收稿日期: 2008-11-21; 修订日期: 2008-12-20; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 吴昊(1986-), 男, 山东日照人, 学生, 土地资源规划管理专业。

己的职权范围内,充分行使职责,尽可能地保证如实、准确、及时地登记不动产物权有关事项,避免登记错误。可以说,本条内容只是物权法在现阶段作出的一个原则性规定,随着行政管理体制改革,不动产统一登记制度的建立,法律还将在总结实践经验的基础上对登记机构履行职责作出更为具体的规定。

笔者赞成我国的不动产登记宜采用形式审查为主,实质审查为例外的审查方式。这种审查方式,可以最大限度地提高行政效率,同时相应地减轻行政负担。在这种审查方式下,登记机构只对材料的真实性负责,只要材料完备,符合法律规定,所载内容经核对相关材料真实,登记机构就予以登记,而不对土地物权变动的真实原因进行审查,只有在特殊情形下,才可以对物权变动过程的真实性进行审查。如果登记机构承担形式审查责任,虽然自身承担的责任轻了,但其中的损失却有可能转嫁到了相对人身上。国家可以通过建立相关配套制度来加以解决,比如通过建立中介代理制度,把登记中大量的实质审查工作转由中介代理机构承担,通过中介代理机构的行业规范和行业自律,对资料进行实质审查,保证真实性。登记机关对有资质的中介机构的资料进行形式审查,对登记错误造成的损失,登记机关承担责任;对由于中介代理机构造成的登记错误,国家可向中介代理机构追偿。

### 3 土地登记机构应承担的责任

至于登记机构登记错误,应当承担什么样的责任,《物权法》也作出了相关规定。物权法第二十一

条规定:“当事人提供虚假材料申请登记,给他人造成损害的,应当承担赔偿责任。因登记错误,给他人造成损害的,登记机构应当承担赔偿责任。登记机构赔偿后,可以向造成登记错误的人追偿。”其实,土地登记机构是否承担责任以及承担什么样的责任,实际上与登记机构的审查方式相关。如果登记机构是实行实质审查,那么登记机构肯定应该承担登记错误的赔偿责任;反之,如果登记机构只是进行书面的形式审查,那么除非登记机关有重大过错,登记机构一般是不用承担赔偿责任。

由于我国《物权法》并没有对登记机构应采用的审查方式做出明确规定,因此对登记错误承担责任问题,本条只是做出了原则性的规定,即因登记错误,给他人造成损害的,登记机构应当承担赔偿责任。这里造成登记错误的原因,既包括登记机构工作人员故意以及疏忽大意等过错,也包括当事人提供虚假材料欺骗登记机构等情形。登记错误的受害人处于相对弱勢的地位,这样规定,是为了对受害人提供更加充分的保护。登记机构赔偿后,可以向造成登记错误的责任人追偿。物权法之所以规定登记机构有追偿的权利,是因为如果登记人员对登记内容不承担责任,就很难有压力来履行审查义务。因此登记机构通过在内部应建立严格的责任追偿制度,对登记管理中出现的错案,按照职权范围、责任大小和登记工作人员的过失程度及给权利人造成经济损失的情况,对责任人进行追偿,可以更好地促使登记工作人员履行职责,提高行政执法水平。