

# 浙江省自然资源厅文件

浙自然资规〔2023〕3号

## 浙江省自然资源厅印发 《关于加快解决不动产登记若干历史遗留 问题的指导意见》的通知

各市、县（市、区）人民政府，省政府直属各单位：

《关于加快解决不动产登记若干历史遗留问题的指导意见》已经省政府同意，现予印发，请结合实际认真贯彻执行。

浙江省自然资源厅

2023年3月14日

# 关于加快解决不动产登记若干 历史遗留问题的指导意见

根据《中华人民共和国民法典》《不动产登记暂行条例》等相关法律法规，和《自然资源部关于加快解决不动产登记若干历史遗留问题的通知》（自然资发〔2021〕1号）等文件精神，为加快解决因历史遗留问题导致的不动产“登记难”，结合我省实际，现提出如下意见：

## 一、基本原则

（一）以民为本、先行先办。践行以人民为中心的发展思想，切实保障群众合法权益，有效化解社会矛盾，将建设单位责任与群众利益相分开，对量大面广、急难愁盼的问题率先处理，提供便捷高效的办理途径，在坚决维护群众合法权益的同时，要依法依规查处建设单位的违法违规行为。

（二）尊重历史、实事求是。聚焦因历史遗留问题导致的不动产“登记难”，摸清历史遗留问题产生的根源，充分尊重历史成因以及政策法规逐步完善的实际，充分考虑群众的办证需求，紧盯群众最关心最直接最现实的问题，及时处理化解基层矛盾。

（三）明确主体、分类处置。严格落实属地管理的主体责任，根据“缺什么补什么、谁审批谁负责”的原则，各级政府要对造成不动产“登记难”的前端难点问题开展分类梳理，研究制定处置方案，职能部门要通过完善各类审批手续，补齐办理所需的相应资料。

## 二、处置措施

### （一）适用范围。

2021年1月4日前国有建设用地上已经出售的城镇住宅，未办理国有建设用地使用权及房屋所有权首次或转移登记，造成购房人“办证难”，合法权益无法保障的历史遗留问题可按下列问题类型妥善处置。

### （二）关于用地手续不完善的问题。

1. 政府主导的国有土地上安置房、棚改房、保障性住房等项目用地手续不完善的，由建设单位或其他办理主体提出申请，可按照相关规定补办划拨或协议出让手续；国家机关、企事业单位利用自有土地建设房改房、集资房的，由建设单位或其他办理主体凭项目立项依据或其他证明材料提出申请，可按划拨方式补办用地手续。补办用地手续需要补缴土地价款的，由建设单位或其他办理主体按规定缴纳。

2. 其他建设项目用地手续不完善的，可以按照地方实际情况，分不同时间段、不同类型分别采取划拨、协议出让等方式补办用地手续。在2001年10月22日国家《划拨用地目录》发布实施后建造完成，符合《划拨用地目录》规定的，可按照划拨方式补办用地手续；在国家《划拨用地目录》发布实施前建造完成的，可按照项目建设时的政策规定补办用地手续。

3. 已经办理了房屋所有权登记，因各种原因导致土地手续无法办理的，房屋占用土地的宗地经公告权属界线清晰无争议，报经市、县（市、区）人民政府同意，可以直接按现状补办划拨或者协议出让手续。

### （三）关于规划核实不完善影响登记的问题。

4. 因历史原因未办理规划核实手续或手续不完备，按照规定能够补办规划验收等手续的，应当依法依规处理并补办相关核实手续后办理不动产登记。对确因建成时间较早等原因不具备补办条件的，在符合国土空间规划的前提下，报经市、县（市、区）人民政府同意后，市、县（市、区）自然资源主管部门按现状出具认定或规划核实意见。相关核实手续或认定、核实意见可以作为申请不动产登记时确定建设工程符合规划的材料。

5. 建设项目部分符合规划满足单独楼栋条件的，市、县（市、区）自然资源主管部门对符合规划的单独楼栋先行核实，并出具规划核实意见，可将核实意见的书面材料作为建设工程符合规划的材料。

6. 在原用途为教育、医疗卫生、办公、工业等划拨土地上已建安置房、棚改房、保障性住房等项目的，已取得建设工程规划许可但未按规定及时办理改变土地用途手续的，在符合国土空间规划的前提下，处置方案报经市、县（市、区）人民政府同意后，市、县（市、区）自然资源主管部门可在补办用地手续后进行实地规划核实，将住房按现状出具规划核实意见，可作为不动产登记资料。

7. 已取得建设工程规划许可，但存在超出建设工程规划许可的范围、超容积率等违反许可规定情形的，对涉及超占超建部分应当采取改正措施消除影响，限期改正；对无法采取改正措施消除影响的，限期拆除；确实无法拆除的由市、

县（市、区）相关主管部门对超占超建部分形成认定处置意见，并对符合规划部分出具规划核实意见。不动产登记时能区分超占超建位置的，应当在宗地图和房屋楼层平面图中标明位置和面积；未能区分超占超建位置的，应当注明面积。

#### （四）关于开发建设单位申请主体不清或缺失的问题。

8. 开发单位或有关单位灭失的，有承继单位或上级主管部门的，由承继单位或上级主管部门作为申请主体办理；没有承继单位或上级主管部门的，可由不动产所在地设区市、县（市、区）人民政府指定的机构、组织代为申请办理。因开发单位或有关单位灭失的，首次登记与转移登记可一并办理，并在登记簿中对权利主体灭失情况予以记载。已办理首次登记的，开发单位或有关单位已经灭失的，购房人可单方申请办理转移登记。

国有土地上已建成入住、申请材料齐全、权属清晰无争议的商品房、单位自建成套住房、保障性住房、拆迁安置房等开发建设项目，原开发单位未灭失但不配合办理首次登记的，开发单位的行业主管部门应当督促其积极履行义务。

#### （五）关于竣工验收手续不完善的问题。

9. 建筑工程项目能够补办竣工验收备案手续的，建设单位或其他办理主体应当按规定补办。对于项目工程质量和消防验收合格的但未取得竣工验收备案结果的，凭参建单位有效验收材料、工程质量监督报告等材料，经建设主管部门审核出具符合竣工验收的意见后，可作为房屋已竣工的材料。

对因各种原因确无法取得竣工验收备案结果的，按各地

建筑工程“竣工测验合一”改革工作的要求，由涉及专项验收的相关单位对项目出具的联合审查备案意见，可作为房屋已竣工的材料。

（六）关于欠缴土地出让价款和相关税费的问题。

10. 房屋已销售且已入住的住宅项目，开发单位未按出让合同约定足额缴纳土地出让价款和违约金，以及将经济适用住房等政策性住房按商品房对外销售但未补缴土地出让价款，或者开发单位欠缴税费的，市、县（市、区）自然资源主管部门将处置方案报经市、县（市、区）人民政府同意后，按照“证缴分离”的原则，在税务等部门追缴土地出让价款、税费和违约金的同时，可办理不动产登记手续。

11. 房屋尚未入住的住宅项目，开发单位未按规定缴纳土地出让价款、违约金和相关税费的，以及划拨土地上自建房擅自对外出售，未补缴土地出让价款的，应当依法缴纳所欠土地出让价款、违约金和相关税费后，可办理不动产登记。

（七）关于原分散登记的房屋、土地信息不一致的问题。

12. 在办理不动产统一登记时，原房屋、土地坐落信息不一致的，以地名管理部门出具的文件证明为依据。分散登记时，已经分别登记的房屋和土地用途不一致的不动产，继续分别按照原记载的房屋、土地用途进行登记，未经依法批准不得改变已登记的不动产用途。

13. 因房屋所有权多次转移、土地使用权未同步转移导致房屋、土地权利主体不一致的，经查阅登记簿，房屋权属关系变动清晰且无争议的，可以按照不动产登记的规定程序，

由房屋所有权人出具书面具结书并单方申请办理房地权利主体一致的不动产登记，并在登记簿中对相关情况予以记载。原土地使用权证书无法收回的，由不动产登记机构公告作废。

对于土地使用权多次转移、已登记的房屋所有权未同步转移的，可参照前款规定办理。

#### （八）关于跨宗地建设的问题。

14. 同一开发主体因依法分期或分宗取得土地使用权，跨宗地建设需要合并宗地的，由开发主体提出合并宗地申请，报属地自然资源主管部门会同建设等部门进行审核，需合并的宗地权利类型、权利性质、用途及土地使用期限一致的，可出具同意合并宗地意见，作为不动产登记资料；涉及土地使用期限不一致的，按土地使用权终止时间在前的使用期限确定。多宗地的权利类型、权利性质、用途等不一致的，不得办理宗地合并手续。

15. 多主体联建、产权清晰的城镇住宅（含划拨土地），经开发单位共同申请并提出分割、分摊方案，报属地自然资源、建设等主管部门对规划、用地、消防、安全等情况进行联合审核，审核通过意见作为不动产登记资料，分割不动产应满足国家关于不动产单元设定的要求。

#### （九）其他问题。

16. 不动产统一登记实施前，购房人已办理房屋所有权登记，但土地使用权仍登记为开发单位并处于抵押、查封状态，或土地使用权在抵押、查封前已办理购房合同备案或预告登记，购房人申请办理不动产登记的，各级政府应积极协

调开发单位、金融机构和法院，通过还款、协商、追缴、置换等方式处理债务纠纷问题，推进抵押和查封问题的化解。

经开发单位与抵押权人、查封单位协商一致的，在明确置换抵押物或查封标的等解决方案前提下，不动产登记机构可办理登记，并在不动产登记簿和不动产权属证书上注明相关状况。

### 三、工作机制

（一）完善处置机制。根据工作需要，建立省不动产登记历史遗留问题处置工作会商机制，不定期研究有关单位提交的不动产登记历史遗留问题处置意见，召集人由省政府相关领导担任，成员由省法院、省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省建设厅、省信访局、省税务局、浙江银保监局等单位负责人组成，各成员单位应明确分管领导、责任处室及负责人、联络员。

（二）明确职责任务。会商机制的主要任务是听取各成员单位工作开展情况、存在困难，研究制定我省不动产登记历史遗留问题的配套政策，协同推进不动产登记历史遗留问题化解工作。各成员单位按照职能职责认真落实会商会议确定的工作任务和议定事项，并组织对各地不动产登记历史遗留问题处置情况开展督导、考核。

（三）强化属地主导。各市、县（市、区）人民政府是本行政区范围内处理不动产登记历史遗留问题的责任主体，要结合本地实际，参照建立不动产登记历史遗留问题处置会商机制，强化统筹协调，明确成员单位及职责，负责指挥和

协调本行政区域内不动产登记历史遗留问题的处置工作。

#### 四、工作要求

（一）提高思想认识。各级政府、各有关职能部门要进一步提高思想认识，高度重视历史遗留问题化解，积极推动构建“政府主导、部门联动”的工作机制，以为人民群众办实事、解难题、维护人民群众合法权益为出发点和落脚点，有效解决不动产“登记难”，让人民群众的获得感成色更足、幸福感更可持续、安全感更有保障。

（二）加强组织协调。各地要结合实际，继续组织开展本地历史遗留问题排查摸底工作，坚持从问题根源出发，重点对信访、群众投诉、媒体曝光等方式反映的不动产“登记难”问题进行梳理汇总，建立清单台账，明确责任主体、措施和时限，形成任务分工明确、责任落实到位，上下联动、齐抓共管的工作机制。要树立整体智治观念，加快实现各部门全业务链条封闭动态监管，防止产生新的历史遗留问题。

（三）完善细化政策。各地要按照“尊重历史、统筹兼顾、让利于民、完善手续”的原则，深入分析历史遗留问题的成因，结合各地实际情况，分类研究处置措施和实施细则等，落实配套政策，积极组织为企业和群众依法补办相关手续，切实把为民服务解难题落到实处。同时，要严格控制历史遗留问题处置的范围，严防违法违规行为以历史遗留问题合法化，严禁将按正常报建手续办理的项目通过历史遗留问题进行处理。

本意见自 2023 年 4 月 17 日起施行，有效期 5 年。

---

浙江省自然资源厅办公室

2023年3月16日印发

---