

老旧小区不动产登记历史遗留问题研究

——以菏泽市区为例

王亚东¹,牛美红¹,仝英平¹,曹庆军¹,于通全²

(1.菏泽市不动产登记交易中心,山东 菏泽 274000;2.昌邑市自然资源和规划局,山东 潍坊 261300)

摘要:随着不动产统一登记工作的开展,各地不动产登记历史疑难问题日益显现,特别是老旧小区的不动产登记历史遗留问题,不仅给群众带来了极大不便,也给不动产登记工作带来了很大困扰,在一定程度上影响了社会稳定,制约了社会经济的发展。因此,为妥善化解矛盾和问题、保护群众合法权益、维护社会和谐稳定、促进社会经济高质量发展,加强对老旧小区不动产登记历史遗留问题的研究力度,显得尤为重要。本文通过对菏泽市区存在不动产登记历史遗留问题的老旧小区进行走访调研,查找问题、剖析原因,针对性提出了一些对策建议,以期为各地妥善化解老旧小区不动产登记历史遗留问题提供参考。

关键词:不动产登记;老旧小区;历史遗留问题;研究

中图分类号:P208

文献标识码:A

doi:10.12128/j.issn.1672-6979.2021.08.011

引文格式:王亚东,牛美红,仝英平,等.老旧小区不动产登记历史遗留问题研究——以菏泽市区为例[J].山东国土资源,2021,37(8):78-84.WANG Yadong, NIU Meihong, TONG Yingping, et al. Study on the Issues Left over from the History of the Real Estate Registration in Old Community——Taking Heze City as an Example[J]. Shandong Land and Resources,2021,37(8):78-84.

0 引言

加快推进不动产登记职能整合,建立统一的登记制度既是我国深化改革的重要举措,也是完善我国社会主义市场经济体系的必然要求。2007年10月1日,《物权法》颁布实施,规定“国家对不动产实行统一登记制度。统一登记的范围、登记机构和登记办法,由法律、行政法规规定。”^[1]。实施不动产统一登记制度不仅有利于房地产宏观调控,维护社会经济发展^[2],而且对于进一步维护群众合法权益、保障不动产登记便民利民作用得以充分发挥,对于提高政府治理体系和治理效能都有着极其重要的意义^[3]。随着不动产统一登记工作的全面启动到规范化运行,新旧职能加速更替和磨合^[4],原有的登记资料移交、存量数据整合、信息数据共享等工作加快推进,过去房、地分散登记的历史遗留问题逐步显现,部门衔接不顺畅、登记办事效率低等问题也不同程

度地发生,群众对于不动产登记特别是涉及房屋不动产登记的信访和诉讼明显增多^[5]。特别是部分老旧小区因建设单位违规建设、企业内部矛盾、资金链断裂、综合验收手续不全等历史遗留问题,不仅给不动产登记工作带来了很大困扰,也导致部分业主无法办理产权登记,给子女求学、申请抵押贷款等带来诸多困难,一定程度上影响社会稳定,也制约房地产市场经济发展。

本文通过采取实地调研、收集有关资料、查找有关文献等技术路线,对菏泽市区老旧小区不动产登记历史遗留问题积极调查研究,摸清问题底数,分析产生原因,对已采取的措施及实施过程中存在的困难及问题进行深入分析^[6]、探讨和研究,提出适合化解菏泽市区老旧小区不动产登记历史遗留问题的对策和建议,为进一步保护人民群众的不动产合法权益、维护社会和谐稳定,促进社会经济高质量发展有着重要的现实意义(图1)。

收稿日期:2021-03-31;修订日期:2021-05-10;编辑:王敏

基金项目:2020年菏泽市社会科学规划课题项目2020—27

作者简介:王亚东(1979—),男,山东鄄城人,主要从事不动产登记工作;E-mail:21092716@qq.com

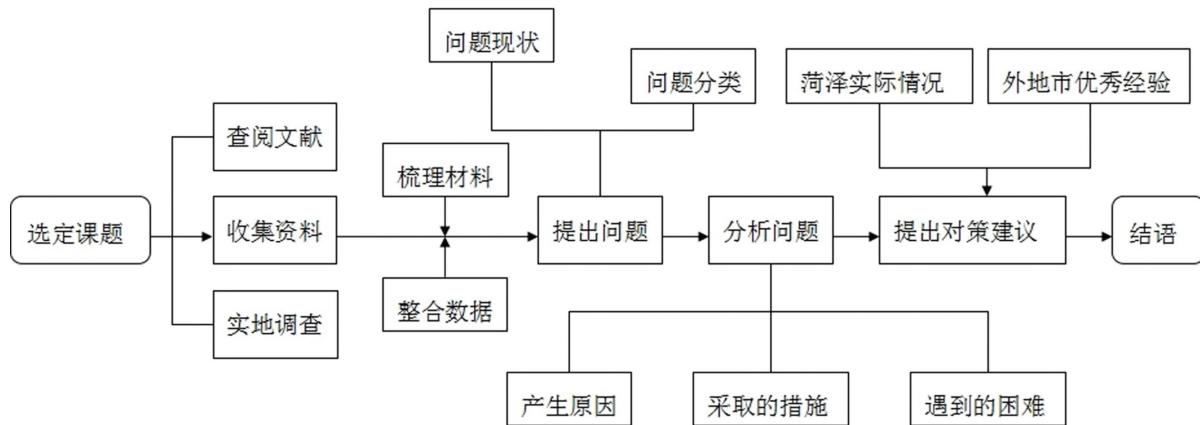


图1 研究技术路线图

1 遗留问题现状及原因分析

1.1 遗留问题现状

菏泽市区自2016年8月份实施不动产统一登记以来,截至2020年底,市区累计颁发不动产权证书29.5万余本,颁发不动产登记证明共计26.5万余份,办理注销登记8110件,办理查封登记883件,不动产登记业务整体呈上升趋势。在不动产统一登记具体实施过程中,登记部门逐步发现老旧小区的不动产登记历史遗留问题给登记工作带来了很大困扰,也给群众带来了极大不便,影响了社会经济的高质量发展。本文就历史遗留问题老旧小区的基本情况向相关主管部门进行了咨询了解,并对菏泽市区内群众反映不动产登记历史遗留较为集中的小区采取随机抽样进行实地走访、深入调查,通过对掌握的数据、资料进行整合、梳理,发现主要存在6个方面的问题致使老旧小区不能办理不动产权登记。菏泽市区历史遗留问题主要种类及所占比重见图2。

(1)项目未按规划设计方案正常建设。开发企业或建设单位在项目施工过程中,违反建设工程规划许可规定,存在擅自更改房屋用途、超出工程规划许可范围、超容积率、实际面积与规划面积严重不符、配套设施不齐全等情况,导致项目竣工后因与规划不符无法正常通过规划主管部门竣工规划核实,也无法正常进行建设工程竣工验收。办理不动产首次登记时因材料不齐全,造成已建设完成的楼房不符合办理不动产首次登记的条件,致使购房群众无法正常申请办理转移登记取得不动产权证书。

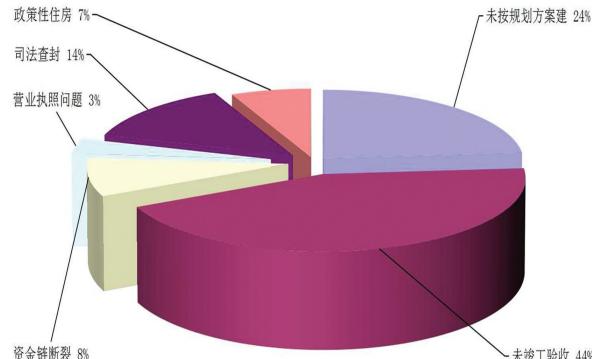


图2 老旧小区不动产登记历史遗留问题主要种类及占比图

(2)项目未及时进行竣工验收。对于已建设完成且符合规划设计的楼栋,建设单位因各种自身原因,迟迟不肯组织建设工程竣工验收,或消极应对竣工验收工作,或者未被审核通过验收却又不肯进行整改,导致项目最终未取得建设工程竣工验收备案证书。因此,申请登记材料不齐备,无法正常办理不动产首次登记,购房群众也不能取得不动产权证书。

(3)开发企业资金链断裂。开发企业因整体实力不够雄厚,由于过度开发投资或非法融资,在项目具体实施过程中,出现财务周转困难、资金链断裂,致使其投资开发建设的小区项目不能正常施工,造成烂尾现象。为了维护社会稳定和保护购房业主的合法权益,地方政府或办事处虽然接管处理了后续事务工作,但因缺乏具体的处理实施意见,也给购房群众办理不动产登记带来了种种困难。

(4)开发企业营业执照被注销、吊销或消失。由于老旧小区项目建成时间距今较长,项目开发建设完成后,住房虽已交付使用,但目前开发企业已灭失或者失踪。因缺少申请办理不动产首次登记的主

体,故不符合不动产首次登记条件。此外,还存在个别开发企业或建设单位在销售住房时,没有及时为购房群众开具购房发票,购房群众无法缴纳相关税费,也成为办理转移登记的阻碍。

(5)小区土地房屋被司法查封。个别老旧小区还因开发企业存在股东内部纠纷、一房多卖或与施工单位存在经济纠纷等多种复杂问题,导致项目土地和房屋被一家或多家法院司法查封。据了解,很多购房群众多次咨询相关部门并要求办理不动产登记,但依据现行不动产登记相关法律法规规定,购房群众的要求一时难以实现。

(6)安置房、经济适用房、房改房、划拨土地上的房屋无法办理产权证。因规费政策及土地处置方式缺乏操作实施细则,致使安置房、经济适用房、房改房、划拨土地上的房屋无法办理产权证。

1.2 遗留问题原因分析

通过对上述存在的问题进行深层次剖析,对产生问题的原因追本溯源,总结归纳出几个普遍存在且几乎无法规避的原因。

(1)企业违规开发建设。在项目建设过程中,部分开发企业片面追求经济利益,对开发项目擅自改变土地用途或者违反规划许可要求开发建设,导致开发项目无法通过竣工验收审核;开发企业因债务纠纷,所开发的土地和房屋被法院司法查封;开发建设的小区项目尚未全部竣工验收,开发企业营业执照就被注销、吊销,更甚者玩跑路失踪。此外,一些小区尚未竣工验收,有些业主还乱搭乱建,以上因素都成为小区住房无法办理不动产登记的原因。

(2)项目监管不规范。由于菏泽市区房地产开发起步较晚,在房改房政策结束之后,商品房供应量较少,一时不能满足突增的居民住房需求。地方政府为缓解住房需求压力,改善住房环境,便不断加大房地产开发建设力度,适度放宽招商引资门槛,并给予不同程度的优惠政策,再加上房地产开发监管相关部门履职不到位,监管力度不够,导致房地产市场出现了“集资建房”“违规开发”“边申请边建设边预售”的现象,后期开发企业又未主动补办房地产开发相关手续,导致一直无法办理登记。

(3)购房群众法律意识淡薄。早期购房群众对房地产相关法律法规认知不足,鲜少主动要求开发企业办理产权证以维护自己的房地产权益。随着房地产登记愈来愈规范化,产权证的应用场景也越来

越多,作用也越来越广泛。特别是城中村拆迁、孩子上学、抵押贷款使产权证的重要性更显突出,所以,很多购房群众要求办证的诉求愈加迫切。但因为房屋建成年代久远,有些小区的开发企业早已注销或不知去向造成缺少申请主体,还有些小区的土地和房屋因开发企业的债务问题被法院查封,都导致不符合登记条件。

(4)受相关法律法规制约。随着《物权法》《房屋登记办法》《不动产登记暂行条例》等相关法律法规的相继颁布实施,有些政策性用房建成投入使用后,因当时没有及时申请房屋登记,多年后业主再想办理不动产登记,却因为法律法规的更迭,已不符合现行法律规定的登记要求,如部分经济适用房小区因相关法律法规不健全,缺少法律依据支持,致使无法正常登记,长此以往形成了历史遗留问题。

2 遗留问题的化解方法及存在的困难

2.1 菏泽化解不动产登记历史遗留问题的方法

随着各地不动产登记机构职责整合工作完成和不动产统一登记工作的全面运行,不动产登记历史遗留问题日益凸显,如何破解不动产登记历史遗留难题,妥善化解矛盾,维护群众合法权益,已经成为各地市开展登记工作探索的焦点。目前,全国各地都在结合自身实际,积极研究出台加快推进不动产登记有关历史遗留问题解决的实施意见和建议,菏泽市高度重视不动产登记历史遗留问题化解,自不动产登记机构整合成立以来,针对工作中遇到的不同问题,多次召开专题会议商议解决,采取了一系列化解不动产登记历史遗留问题的举措,并研究出台加快解决不动产登记历史遗留问题的意见,想法设法加快推进问题解决。

(1)加强制度建设。菏泽市区在加快推进解决老旧小区不动产登记历史遗留问题过程中,以贯彻落实国家、省加快不动产登记历史遗留问题文件精神为契机,结合当地实际情况,进行创新和突破,于2021年4月份,以市政府办公室名义研究印发了《关于化解市区居民住房产权历史遗留问题的实施意见》,并成立了化解遗留问题工作专班,明确了相关部门职责和化解措施,必将为今后进一步加快推进解决困扰老旧小区居民多年的不动产登记历史遗留问题发挥极其重要的作用。

(2)坚持分类施策。为有效化解不动产登记历史遗留问题,菏泽不动产登记相关部门坚持分类施策、统筹推进原则,制定出台了一系列措施意见,如:为妥善解决房改房出让金缴纳、土地使用方式界定及土地使用年限问题,2016年11月份,出台了《关于已购公有住房(房改房)转移登记有关问题的通知》;为妥善解决国有划拨土地上城镇住宅房屋转让涉及的出让金征缴、土地使用方式界定及土地使用年限问题,2017年5月出台了《关于不动产登记工作中国有划拨土地上城镇住宅房屋转移登记有关问题的通知》;为妥善解决经济适用住房上市交易涉及的上市条件、规费缴纳、土地处理方式等问题,2019年7月印发了“关于印发《菏泽市经济适用住房上市交易实施意见》的通知”等^[7]。

(3)实施容缺办理。经调查了解,菏泽市为解决市区老旧小区不动产登记历史遗留问题,多次召开老旧小区历史遗留问题不动产登记专题会议。2020年4月份,在“尊重事实、维护稳定、让利于民”原则基础上印发会议纪要,筛选出问题较为集中,群众反映强烈的部分老旧小区先行按照容缺办理方式办理登记(涉案涉诉被查封的不动产,不在容缺办理登记范围内)^[8],为后期更大范围妥善化解老旧小区不动产登记历史遗留问题探索道路(图3)。

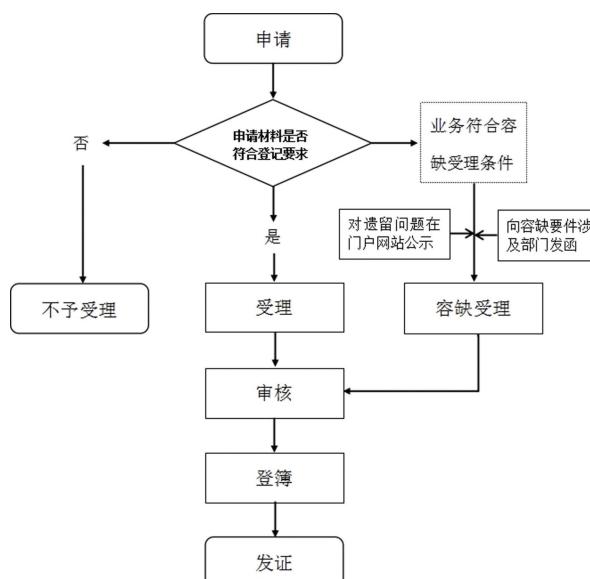


图3 容缺受理登记流程图

(4)加强业务研讨。据了解,菏泽不动产登记主管部门为解决不动产登记历史遗留问题,在正式实施不动产统一登记之初成立了不动产登记业务研讨小组,在现有政策范围之内针对不同问题,提出化

解“办证难”问题的具体措施并形成会议纪要;同时成立优化营商环境和解决历史遗留问题工作专班,对不动产登记疑难问题不定期进行专题研究,对老旧小区不动产登记历史遗留问题的解决起到了一定推动作用。

据调查统计,2020年,菏泽市区完全解决锦绣花城、两馆小区、匹克国际花园等6个老旧小区不动产登记历史遗留问题,为3303户登记发证;部分解决陶然美地、天阔逸城、天荷御园3个老旧小区不动产登记历史遗留问题,为3042户登记发证,尚有920户因为开发企业未申请首次登记、规划未验收或验收未通过等问题未登记办证。据悉,其它老旧小区遗留问题也正在有序推进解决。具体分析见表1、表2。

表1 老旧小区不动产登记历史遗留问题完全化解情况统计

项目名称	涉及户数	存在的主要问题	已化解并登记发证户数	未解决户数	原因
两馆小区	2000	土地手续未完善	2000	0	无
锦绣花城	325	有九幢楼因开发企业注销、手续缺失造成一直未办理不动产登记	325	0	无
牡丹公馆	208	因物业楼规划、竣工手续不全,造成其他两幢楼业主不能办理转移登记	208	0	无
匹克国际花园	580	3幢楼和规划方案个别地方不符	580	0	无
南华广场	28	该小区1幢楼建成多年,因第三层由商业变为住宅,规划手续不全,造成未办理不动产登记	28	0	无
水利局家属院	162	共4幢楼划拨土地上住宅无法转让	162	0	无

表2 老旧小区不动产登记历史遗留问题部分化解情况统计

项目名称	涉及户数	存在的主要问题	已化解并登记发证户数	未解决户数	原因
陶然美地	791	合同纠纷	716	75	因合同纠纷导致规划未验收
天阔逸城	1196	规划核实、竣工验收	796	400	因28户的日照分析不能满足,规划没有验收通过
天荷御园	1975	有13幢楼部分规划未验收,均未办理登记	1530	445	除5幢楼未办理房屋所有权首次登记外,其他8幢楼均已办理首次登记

2.2 解决老旧小区不动产历史遗留问题遇到的困难

经调查知悉,菏泽市为解决老旧小区不动产登记历史遗留问题采取的一系列方法措施,取得了一定成效,依据颁发的实施意见、通知等文件为部分小区办理了不动产登记,但在这些方法措施的实施推进过程中,遇到了很多既无法忽视又无法规避的困难障碍。

(1)容缺办理缺乏法律法规支持。菏泽市区正在推进为部分老旧小区实施容缺办理不动产登记,但在具体容缺办理过程中,登记经办工作人员发现容缺办理与《物权法》(现为《民法典》)《不动产登记暂行条例》等法律法规规定要求存有一定部分的抵触,一旦办理,经办人员需要承担较大法律风险。如果因容缺办理登记产生行政诉讼案件,从司法角度解读则存在着败诉风险,另外如果由此产生上访案件,则很难从法律层面给当事人作出合法解释,让当事人信服。

(2)联动配合机制不健全。老旧小区产生不动产登记历史遗留问题原因较多,需要相关职能部门、所辖区政府(管委会)、办事处等共同参与、密切配合。根据存在的问题类型,逐一理清各自职责,积极协调解决问题,做好登记前期工作,充分完善不动产登记必备要件。但在具体实际工作中,由于部门间缺乏有效的配合联动机制,一些部门和单位往往过多地从自身角度考虑承担的法律政策风险,在处理复杂、棘手历史遗留问题时消极被动,致使在推进化解老旧小区不动产登记历史遗留问题时进展缓慢或被搁置不前。

(3)原有政策具体操作性不强。为解决不动产登记历史遗留问题,有关部门虽然出台了一些文件和措施,但由于法律层级较低,可操作性不强,导致一些深层次的问题无法解决。比如,《关于化解市区居民住房产权历史遗留问题的实施意见》文件在缺失开发企业的情况下,虽然明确了相关申请主体或者指定代办主体,那么在办理项目产权相关手续和不动产首次登记中原本应该由开发企业负担的费用由谁来代为负担,代办主体有没有负担费用的责任,若负担费用的主体不能明确或明确了而贯彻落实不了,就会成为解决历史遗留问题的挡路石。

(4)登记簿信息缺乏有效衔接。不动产登记职

责整合之初,菏泽市不动产登记中心建设了不动产登记信息管理平台,原房产交易主管部门移交了房产档案数据信息时,虽移交了房屋登记簿电子信息,但没有移交房产信息管理平台和技术,不动产登记信息管理平台技术无法读取原房产登记簿信息,以致不动产登记簿信息与原房产登记簿信息未能有效衔接,存在漏洞,成为解决不动产历史遗留问题的障碍。

3 对策及建议

综上,目前菏泽市区部分老旧小区的历史遗留问题已初步得到解决,但一些情况较为复杂、实施容缺办理风险高的老旧小区的登记问题尚且存在,需要进一步加大力度,强化措施,妥善推进不动产登记历史遗留问题化解。本文针对解决不动产登记历史遗留问题的实际情况,提出以下几点对策建议。

(1)坚持维护购房群众合法权益。老旧小区产生不动产登记历史遗留问题往往成因复杂、涉及面广,因此,妥善解决老旧小区不动产登记历史遗留问题,应当坚持“尊重事实、依法依规、维护稳定、让利于民”的原则,充分考虑形成遗留问题的特定历史背景及客观成因,解放思想,放开束缚,尽可能做到“特事特办,难事专办,应办尽办”,最大限度维护群众对拥有不动产享有的权益。

(2)建立联动协商机制。加快解决不动产登记历史遗留问题,需要当地政府及相关部门的共同努力,应成立不动产登记历史遗留问题处理工作领导小组,相关部门共同参与,建立联动协商机制,定期召开问题化解协商会议。相关职能部门应各司其职、密切配合、简化程序、提高效率,及时打通不动产登记工作中疑难问题的“卡点”“堵点”,并应加大工作力度,采取有效措施,做到各类问题“能办尽办、应解尽解”。

(3)建立督导考核机制。严格落实属地管理主体责任,督促所辖地、办事处及社区加大老旧小区不动产登记历史遗留问题排查力度,及时摸清问题底数,列出问题清单、责任清单,建立问题台账,实行对账销号、分类化解、强力推进,切实提高化解效能;建立完善问责考核机制,拟定不动产登记历史遗留问题化解考核办法,出现相关不动产登记奖励政策,做到履职尽责奖罚分明(图4)。

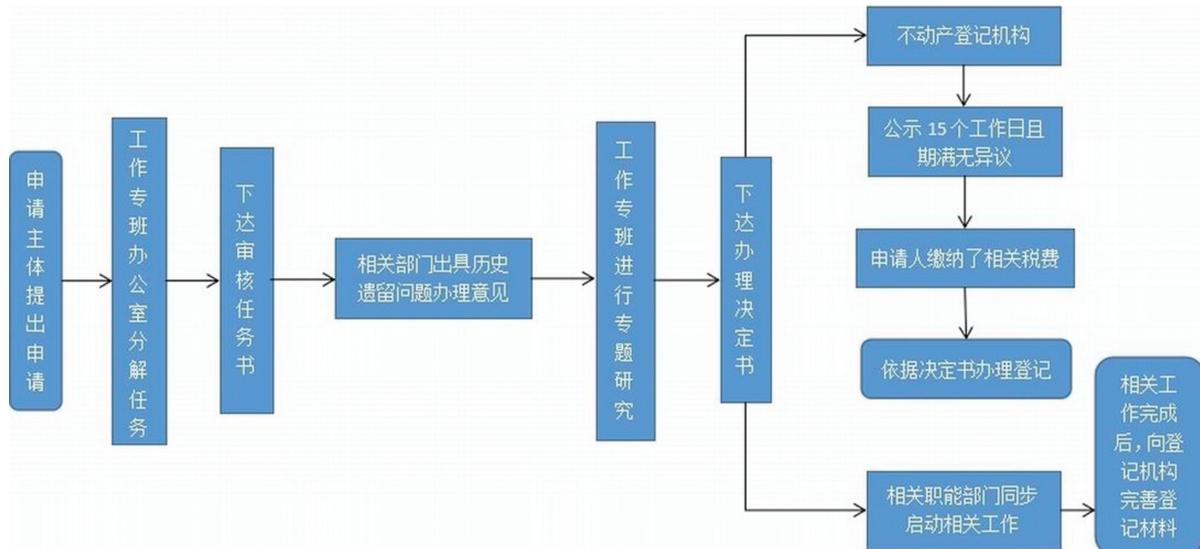


图4 化解历史遗留问题工作流程

(4)寻求更多政策支持。《关于化解市区居民住房产权历史遗留问题的实施意见》的印发实施,在加快解决老旧小区不动产登记历史遗留问题过程中发挥重要的推动作用。根据“缺什么补什么,谁审批谁负责”的原则,各相关单位应针对存在的不同问题(除司法查封之外),分门别类制定具体的解决方案,使妥善解决不动产登记历史遗留问题做到有法可依、有章可循,同时也尽量避免因容缺办理而给具体承办人员带来的法律风险。

(5)加快推进数据整合。加快推进原有房产登记信息与不动产登记信息整合(图5),及时将原房产登记数据按照不动产登记信息管理平台标准要求整合进入不动产登记信息库,健全完善统一的不动产登记权籍信息数据库^[9],不仅有利于避免或减少不动产权属界线不清、权利归属不明、利益相互冲突等矛盾和问题,而且更加有利于提高不动产登记效率和服务水平,消除部门之间的“信息孤岛”,促进登记信息更加完善准确可靠,保障房屋交易市场持续健康发展,保护购房群众的合法权益^[10-11]。

(6)建立完善失信企业惩戒机制。因开发建设单位自身原因不配合或者不缴纳所欠的项目建设用地出让金、相关税费等原因导致历史遗留问题迟迟不能得到有效解决的,相关部门应对其从严依法追究责任,并通过建立完善失信企业惩戒机制,限制投标资格,暂停办理用地和规划及新建项目建设手续,限制该销(预)售、投融资等措施,规范房地产开发行为,杜绝新的“历史遗留问题”发生。

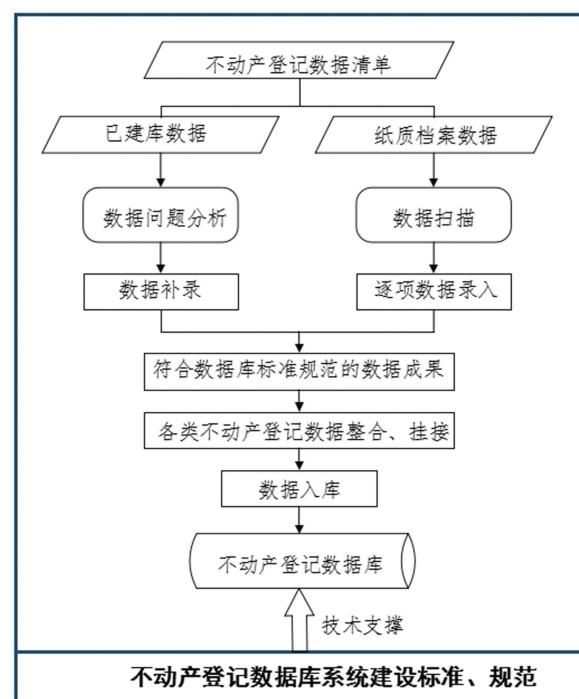


图5 数据整合路线图

4 结语

菏泽市区老旧小区存在的不动产登记历史遗留问题既有共性问题,又有自身原因。本文秉持客观原则认识到老旧小区不动产登记历史遗留问题存在的普遍性,充分意识到加快解决老旧小区不动产登记历史遗留问题的迫切性、重要性。本文通过对老旧小区的不动产登记历史遗留问题的调查了解、分

析原因,提出了维护购房群众合法权益,完善联动协商机制,建立督导考核机制,加快推进数据整合,寻求更多政策支持,建立完善失信企业惩戒体系等解决问题的对策建议^[12],对进一步妥善解决老旧住宅小区不动产登记遗留问题,维护群众不动产权益和社会稳定,促进房地产行业健康发展有重要现实意义,同时也为其它地区不动产登记历史遗留问题的解决提供了参考。

参考文献:

- [1] 黄梓栋.我国不动产预告登记制度研究[J].法制与社会,2019(2):24-25.
- [2] 郭学松.不动产统一登记制度探析[J].山东国土资源,2013,29(10):150-152.
- [3] 杜咏.探索解决不动产登记历史遗留问题[J].中外企业家,2018(20):231.
- [4] 王瑞红.不动产登记“中梗阻”的症结出自哪里[J].城市开发,

- 2017(5):81-83.
- [5] 贺兆成,王静萱,杨春祥.区块链技术在不动产登记中的应用[J].山东国土资源,2021,37(2):61-68.
- [6] 高小博,孙绍敏,郭欣欣,等.黑龙江不动产登记疑难问题的思考:以佳木斯为例[J].当代经济,2018(22):85-87.
- [7] 菏泽市住房和城乡建设局,菏泽市自然资源和规划局,菏泽市财政局.关于印发《菏泽市经济适用住房上市交易实施意见》的通知[Z].2019-07-04.
- [8] 菏泽市人民政府办公室.市区遗留问题住宅小区容缺办理不动产登记专题会议纪要[Z].2020-05-28.
- [9] 周建平.不动产登记历史遗留问题处理的思考与实践:以绍兴市为例[J].浙江国土资源,2019(3):18-20.
- [10] 骆开谋.基于JavaEE的不动产登记管理系统设计与实现[D].南昌:东华理工大学,2017:1-4.
- [11] 黄宝华.烟台市不动产数据整合建库关键技术研究[J].山东国土资源,2018,34(8):85-90.
- [12] 郭廓.齐齐哈尔市涉及房屋不动产登记历史遗留问题研究[D].北京:中国地质大学(北京),2018:1-3.

Study on the Issues Left over from the History of the Real Estate Registration in Old Community

——Taking Heze City as an Example

WANG Yadong¹, NIU Meihong¹, TONG Yingping¹, CAO Qingjun¹, YU Tongquan²

(1. Heze Real Estate Registration and Trading Center, Shandong Heze 274000, China; 2. Changyi Bureau of Natural Resources and Planning, Shandong Changyi 261300, China)

Abstract: Accompanying with the development of the unified real estate registration, the historical difficult problems of real estate registration in various regions have become increasingly apparent, especially the problems left over from the history of real estate registration in old communities. It not only has caused great inconvenience to the masses, but also brought great real estate registration work. Troubles affect social stability to a certain extent and restrict social and economic development. Therefore, in order to properly resolve conflicts and problems, protect the legitimate rights and interests of the people, maintain social harmony and stability, and promote high-quality social and economic development, it is particularly important to strengthen the research on the historical issues of real estate registration in old communities. Through a visit to the old communities in Heze urban area where there are historical real estate registration problems, problems have been found, the reasons have been analyzed, and some countermeasures and suggestions in a targeted manner have been put forward in view to provide some references for resolving the historical problems of real estate registration.

Key words: Real estate registration; old community; issues left over from history; study