

# 历史遗留问题视角下不动产登记难的成因剖析与化解策略

张保路 乔亮 朱凯

山东省德州市自然资源局, 山东省德州市, 253000;

**摘要:** 不动产登记作为保障公民财产权益的核心制度, 在我国推行统一登记后仍面临历史遗留问题导致的“登记难”困境。本文系统剖析了造成不动产登记难的深层成因, 并针对这些问题提出了五方面化解策略, 结合德州市的案例验证了实践成效。研究表明, 通过“尊重历史、实事求是、分类处置”的路径, 可有效破解存量问题并遏制增量矛盾, 为完善不动产治理体系提供理论依据与实践参考, 最终实现群众权益保障与社会稳定的双重目标。

**关键词:** 不动产登记; 历史遗留问题; 成因剖析; 化解策略

**DOI:** 10.64216/3080-1486.25.06.029

## 引言

不动产登记作为物权公示的核心环节, 是保障产权安全、维护交易秩序的基础性制度, 我国自2016年推行不动产统一登记以来, 已实现登记机构、登记簿册、登记依据和信息平台“四统一”, 但历史遗留问题导致的“登记难”仍成为民生痛点。从实践看, 历史遗留问题具有跨部门性、时效性和复杂性特征: 建设项目可能缺失规划许可、竣工验收等关键手续, 企业改制中产权分割易出现权属断层, 拆迁安置中“房随地走”原则常被突破。这些问题若长期悬置, 不仅损害群众财产权益, 更影响政府公信力, 因此, 从历史遗留问题视角剖析“登记难”成因, 构建系统性化解策略, 对完善不动产治理体系、推进法治社会建设具有重要理论与实践价值。

## 1 不动产登记难的成因剖析

### 1.1 建设审批链条断裂, 法定要件缺失

计划经济时期及市场经济初期, 部分建设项目存在“先建设、后审批”甚至“未审批即建设”的违规现象, 导致登记所需的法定材料链条断裂。一是规划许可缺失, 2008年《城乡规划法》实施前, 部分单位或个人未经规划部门批准擅自建房, 或虽经批准但实际建设超出许可范围(如超容积率、改变用途), 形成“无规可依”的历史遗留项目; 二是竣工验收缺位, 早期建设项目普遍缺乏规范的竣工验收程序, 尤其是老旧小区、单位自建房, 未通过消防、工程质量等专项验收, 无法提供竣工验收备案证明; 三是用地手续不全, 部分项目未办理用地手续或涉及违法违规用地, 土地权属来源合法性存疑。此类项目因缺乏完整的“立项—规划—建设—验收”审批链条, 不符合《不动产登记暂行条例》中“权属来源合法、界址清晰、面积准确”的登记条件, 成为

登记难的首要症结。

### 1.2 产权关系混沌, 权属界定困难

历史变迁中产权主体更迭、权利分割不清晰, 导致权属关系陷入“剪不断、理还乱”的困境。其一, 企业改制引发的权属断层, 20世纪90年代国企改革中, 部分企业资产剥离、重组时未同步办理不动产过户, 原厂房、办公楼等资产虽由新主体实际占有, 却仍登记在原国企名下, 且改制文件中未明确产权归属, 形成“占有与登记分离”的局面; 其二, 拆迁安置中的权利错位, 早期拆迁安置多以“协议安置”为主, 部分安置协议未明确房屋产权性质(如公房使用权与所有权混淆), 或安置房屋超出规划指标导致产权无法分割, 尤其在“城中村”改造中, 集体土地上的安置房屋因未转为国有建设用地, 无法办理个人不动产权证; 其三, 继承与赠与的权属模糊, 老旧房屋因年代久远, 原权利人去世后未留下合法遗嘱, 继承人因亲属关系复杂无法达成一致, 或赠与行为仅为口头约定未办理公证, 导致权属争议难以厘清。

### 1.3 税费缴纳机制不完善, 历史欠账累积

部分项目欠缴税费是阻碍登记的刚性障碍, 其根源在于不同时期税费政策的衔接漏洞。一是土地出让金欠缴, 部分划拨土地上的自建房屋(如单位福利房)在房改后出售给个人, 但未按规定补缴土地出让金, 根据《城市房地产管理法》, 此类房屋因土地性质未转为出让, 无法办理转移登记; 二是税费标准调整引发的争议, 早期建设项目因容积率调整、用途变更等需补缴税费, 但原标准与现行政策存在差异, 如2006年调整的土地增值税政策与项目建设时的标准不一致, 导致补缴金额计算分歧; 三是责任主体灭失, 部分房企因破产、注销等

原因退出市场,其开发的商品房项目存在超建、欠缴税费等问题,购房者虽已入住,却因房企缺位无法补缴相关费用,陷入“入住易、登记难”的僵局。

#### 1.4 分散登记遗留弊端, 房地信息脱节

2016年不动产统一登记实施前,房屋、土地分属不同部门登记,形成“房地分离”的历史遗留问题。一方面,权利主体不一致,部分房屋经多次转让后,房屋所有权已变更至现权利人,但土地使用权仍登记在最初的权利人(如开发商、原单位)名下,且因时间跨度大,原土地权利人难以联系,无法按规定共同申请变更登记;另一方面,信息不匹配,房屋登记的建筑面积与土地登记的分摊面积存在误差,或房屋用途与土地用途登记不一致(如房屋用途为住宅,土地用途为商业),导致统一登记时权属审核无法通过。这种“房地两张皮”的状况,在老旧小区、房改房等项目中尤为突出,成为登记难的典型堵点。

#### 1.5 政策衔接存在空白, 处理依据不足

历史遗留问题的特殊性与现行政策的普遍性之间存在适配性矛盾,导致处理缺乏明确依据。一是“法不溯及既往”的适用困境,部分项目建设时符合当时政策,但按现行标准判定为违规(如早期农村宅基地超面积建设),若严格适用现行规定则无法登记,若突破规定则缺乏法律支撑;二是部门职责交叉模糊,历史遗留问题涉及自然资源、住建、行政审批、税务等多部门,但原部门间政策口径不一,如原规划部门认为“符合当时规划即可认定合法”,而登记机构坚持“必须符合现行标准”,形成审批与登记的衔接断层;三是缺乏容错机制,对于因政府原因导致的登记难(如早期招商引资项目未完善手续),未建立针对性的补救措施,单纯要求权利人承担历史责任,加剧了矛盾的复杂性。

### 2 不动产登记难的化解策略

德州市树牢群众立场,按照“群众无过错即可办证”工作原则,多措并举做好不动产登记难化解工作。

#### 2.1 分类补齐审批要件, 构建容错补救机制

对建设审批手续缺失的项目,按“年代分段、类型分区”原则制定差异化补救方案。对于2008年《城乡规划法》实施前的老旧项目,由自然资源部门牵头核查历史档案,若项目符合当时城市规划且无安全隐患,可出具“规划符合性认定意见”替代规划许可证;对未通过竣工验收的房屋,由住建部门委托第三方机构开展质量鉴定和消防评估,鉴定合格的可凭报告办理登记,不再要求补办竣工验收备案。针对超容积率、改变用途等

违规情形,区分责任主体处理:若因政府规划调整导致,按原标准补缴相关费用;若因企业擅自违规,处罚完成后按现行标准补缴。

#### 2.2 厘清产权归属关系, 打通权属流转堵点

针对企业改制遗留的产权断层,由国资、财政部门联合梳理改制文件,明确剥离资产的承继主体,若文件缺失则通过工商档案、审计报告等佐证权属,允许承继单位单方申请转移登记。对拆迁安置中的权利错位,由住建部门牵头重构安置链条:若安置协议未明确产权性质,参照同期同地段政策认定为商品房;集体土地上的安置房屋,在完成土地征收、转为国有建设用地后,按“一户一宅”原则办理登记。对于继承、赠与引发的权属争议,推行“公证+调解”双轨制:简单案件由社区调解委员会出具调解意见,复杂案件通过公证机构继承权公证,两类文件均作为登记依据,减少诉讼依赖。

#### 2.3 创新税费清缴模式, 破解历史欠账难题

按照“税费清单+分类处置”原则,区分欠缴主体制定清缴方案。房企灭失的商品房项目,由政府出具已无法追缴会议纪要,购房者缴纳个人契税后即可办理登记;房企未灭失的,由自然资源、税务部门督促责令缴纳,仍然无法缴纳的,按照“证缴分离”原则,先行为购房者办理登记后,相关部门负责追缴到位;单位自建房、房改房的土地出让金补缴,按建设时间房屋评估价值的1%补缴土地出让金。针对税费政策调整引发的争议,采用“就低不就高”原则,即按项目建设时的标准核算应缴金额,避免权利人承担政策变动成本。

#### 2.4 整合房地登记信息, 消除数据壁垒

依托不动产登记信息管理平台,建立“房地数据比对一差异标注一联动更正”机制。对权利主体不一致的,由登记机构通过公告15个工作日,原权利人无异议或异议不成立的,按照“地随房走”原则,办理土地使用权转移登记,将权利主体统一至现房屋所有权人;对面积、用途不匹配的,以房屋实测面积为准,土地分摊面积按比例调整,用途冲突的优先依据规划部门的用途认定意见更正。同时,打通住建、自然资源部门的历史档案数据库,自动关联房屋、土地登记信息,实现“一键核验”,减少人工审核误差。

#### 2.5 健全跨部门协同机制, 强化政策保障

成立由政府分管领导牵头的历史遗留问题处理专班,明确自然资源、住建、税务等12个部门的职责清单,实行“周调度、月通报”制度。对重大疑难问题研究会商、“一事一议”,如早期招商引资项目的手续缺

失问题,由专班组织联合核查,形成书面处理意见作为登记依据。此外,按照县级政府承担化解工作的“主体责任”和“属地化解责任”,业务部门按照“谁主管谁负责”“谁产生问题谁化解矛盾”原则,发动问题清单,明确责任、压实责任,确保政策落地。同时,制定长效机制政策,强化部门间信息共享和工作协同,实行房地产行业“全生命周期”监管,防范新的遗留问题发生。

通过上述策略,既能破解历史遗留问题的“存量”,又能通过流程优化遏制“增量”,在保障物权稳定的同时,推动不动产登记制度向更具包容性、适应性的方向发展。

### 3 案例分析

#### 3.1 案例背景

德州市作为鲁西北传统工业城市,在计划经济向市场经济转型过程中,积累了大量不动产登记历史遗留问题。据2021年排查数据显示,全市共有490个小区、涉及10.7万户居民存在登记难问题,主要集中在三类情形:一是2000年前后的国企改制房,原企业因破产、重组未办理土地使用权变更,房屋所有权与土地使用权主体不一致,占比28%;二是早期城中村改造项目,19个小区因未完成集体土地征收,安置房屋无法转为国有建设用地登记,涉及2.1万户;三是商品房项目历史欠账,23家房企因无土地手续、超容积率、欠缴税费等问题,导致4.2万户业主“入住多年无证”,引发多次信访事件,这些问题不仅制约了居民资产流通(如无法交易、抵押),也影响了城市更新进程。

#### 3.2 化解措施

德州市采用“政府主导、专班推进、分类施策”的工作模式,针对不同类型问题制定靶向解决方案:

**国企改制房问题:**由市国资委牵头,联合自然资源局梳理32家改制企业档案,对权属清晰的1.2万套房屋,直接依据改制文件认定承继单位为权利人,无需原企业到场即可办理转移登记;对房改后未缴纳土地出让金的,按建设时间房屋评估价值的1%补缴土地出让金,2021年至今累计办理此类登记0.9万套。

**城中村改造项目:**推行“土地征收+权属确认”同步办理,对19个未完成征收的小区,由属地政府统筹土地指标完成土地转用审批,为群众办理“大产权”不动产权证,2021年至今已解决1.7万户登记问题。

**房企遗留项目:**建立“证缴分离+司法追偿”机制,

对23家房企的欠缴税费,按照“证缴分离”原则,先行为购房者办证,责任部门负责追缴;对超容积率项目,按“规划调整时的基准地价”核算补缴费用,允许业主分期缴纳(最长5年),2022-2023年累计为3.8万户办理登记。

此外,德州市还搭建了跨部门协同平台,整合自然资源、住建、税务等部门数据,实现“历史档案一键查询、税费核算自动生成”,将登记办理时限从30个工作日压缩至3个工作日。

#### 3.3 化解效果

经过两年攻坚,德州市不动产登记历史遗留问题化解率达98%,8.1万户居民成功领取不动产权证。从社会效应看,化解工作推动居民财产性收入提升,2023年全市二手房交易量同比增长35%,房产抵押融资额增长28%;从治理效能看,相关信访量下降87%,群众满意度达96%。制度层面,德州市形成的“群众无过错即可办证”“分类处置”“证缴分离”举措被纳入《山东省不动产登记历史遗留问题典型经验辑录》,为全省提供了可复制经验。

### 4 结论

历史遗留问题引发的不动产登记难,是制度转型期产权治理矛盾的集中体现,其化解需兼顾历史合理性与现实合法性,解决此类问题,既要构建“尊重历史、实事求是、容错纠错”的政策体系,也要建立跨部门长效机制,从源头上防范新问题滋生。唯有将群众权益置于首位,在法治框架内寻求历史与现实的平衡,才能实现不动产登记从“梗阻”到“畅通”的转变,为产权保护与社会治理提供坚实支撑。

#### 参考文献

- [1]高雪新,孙萍.嘉兴市多举措化解不动产登记历史遗留问题破解群众“办证难”[J].浙江国土资源,2025(6):62-63.
- [2]张中强.合力破解历史遗留不动产“登记难”[J].资源导刊,2025(13):9.
- [3]任宝峰.化解国有建设用地上不动产登记历史遗留问题探讨[J].经济师,2025(6):278-279,281.

作者简介:张保路,(1985.03-),男,汉族,山东德州人,研究生,文学学士,主要从事化解不动产“登记难”,开展不动产登记等工作。