



不动产统一登记的难点与对策

——湖南澧县试点的经验总结

韩啸,谭勇,钟宏华,蔺礼乐

(湖南省国土资源规划院,湖南长沙 410007)

摘要:自湖南省开展不动产统一登记试点工作以来,澧县不动产统一登记已进入全面实施阶段。该文扼要叙述了澧县不动产统一登记的推进进程,分析了不动产统一登记的难点,并从总结试点经验入手,探析需要把握的组织机构、岗位设置、工作衔接、资料移交等工作要点,提出了湖南全面开展不动产登记工作的建议。

关键词:不动产登记;职责机构整合;制度建设;湖南澧县

中图分类号: D923.2

文献标识码: C

引文格式:韩啸,谭勇,钟宏华,等.不动产统一登记的难点与对策——湖南澧县试点的经验总结[J].山东国土资源,2016,32(8):81-84.HAN Xiao, TAN Yong, ZHONG Honghua, etc. Difficulties and Countermeasures of Unified Registration of Real Estate——Experiences and Summary of Lixian Pilot in Hunan Province[J].Shandong Land and Resources, 2016,32(8):81-84.

为了落实《物权法》,国家明确要建立不动产统一登记制度^[1]。2015年3月1日,《不动产登记暂行条例》正式实施,标志着不动产统一登记进入实质性推进阶段。按照国务院第31次常务会议决定,湖南省人民政府办公厅印发了《关于开展县级不动产统一登记试点工作的意见》(湘政办函[2015]29号),确定了浏阳市、芷江侗族自治县、澧县3个省级试点。各项工作有序开展,取得了一定成效。

1 澧县不动产统一登记推进进程

1.1 澧县概况

澧县,隶属于湖南省常德市,因澧水贯穿全境而得名,位于长江中游,湖南省西北部,洞庭湖西岸,与长江直线距离80 km。近年来,澧县经济社会事业快速发展,2014年实现地区生产总值252.53亿元,比上年增长10.4%。其中,第一产业增加值53.10亿元,增长4.7%;第二产业增加值97.44亿元,增长9.0%;第三产业增加值101.99亿元,增长15.2%。按常住人口计算,全县人均生产总值32 145元,同

比增长13.6%,按年均汇率折算为5 233美元,比上年增长671美元^①。良好的区位、经济优势为澧县不动产统一登记工作的开展奠定了基础。

1.2 不动产统一登记的工作安排

根据《澧县不动产统一登记试点工作实施方案》,澧县不动产统一登记分4个阶段进行。

(1)前期工作阶段。2016年以前完成机构组建、职责整合及窗口建设、制度建立、资料移交等工作。其中拟在国土资源局增设不动产登记中心,为县国土资源局下属财政全额拨款事业单位,设副科级主任1名,副主任3名。同时,按照不动产登记机构职责职能范围,落实不动产登记机构下设股室及人员配置,落实办公场所;加强不动产登记中心和乡镇不动产登记站软硬件建设,落实对外服务窗口;理顺不动产统一登记业务流程,制定不动产统一登记机构和人员管理细则;完成不动产登记资料的整理、移交和统一管理,建立信息共享机制。

(2)测试运行阶段。2016年5月31日前完成流程测试和总结归纳工作。流程测试分2部分进行,农

收稿日期:2015-11-19;修订日期:2015-12-18;编辑:陶卫卫

基金项目:“国土资源部公益性行业科研专项(201411012)”资助

作者简介:韩啸(1989—),男,湖南长沙人,土地估价师,主要从事不动产技术应用研究;E-mail:840509324@qq.com

①澧县统计局,2014年国民经济和社会发展统计公报,2014年。

村地区主要进行集体土地所有权、林地承包经营权、耕地承包经营权、宅基地使用权、房屋所有权等单项权利和多项权利登记;城镇地区进行国有土地使用权、房屋所有权等权利登记。总结归纳厘清不动产调查、确权、登记、权属争议调处各个环节逻辑关系,理顺不动产登记受理、审核、登记发证业务流程,总结工作经验,编写工作日志和试运行报告。

(3)正式实施阶段。2016 年开始,按照已经制定的不动产统一登记机构人员配置方案,落实县、乡级登记机构对外服务窗口人员;公开不动产统一登记发证各环节的业务流程、工作规则等业务内容。建设统一登记的信息平台和数据库。

(4)推广应用阶段。2017 年开始,总结归纳澧县不动产统一登记职责整合、机构搭建、登记发证、业务办理、技术研究等方面的试点工作经验与模式,形成澧县不动产登记试点一系列工作成果,为全省不动产统一登记工作全面铺开提供示范与借鉴。

1.3 工作进展情况

实行不动产统一登记,是全面深化改革的一项重大任务,是政府机构改革和职能转变的重要内容,是国家治理方式的重大转变,是完善社会主义市场经济体制、建设现代市场体系的必然要求,对保护不动产权利人合法财产权益、提高政府治理效率和水平,具有重大意义^[2]。澧县县委县政府高度重视不动产统一登记,专门成立了试点工作领导小组做出部署。目前,澧县的各项工作平稳推进,不动产统一登记取得了阶段性成效,顺利进入过渡期。

(1)完成了职责和机构整合。2015 年 7 月 2 日县委编委正式下文,明确登记职责包含登记和交易,并在县国土资源局加挂不动产登记局的牌子,成立不动产登记中心(设为副科级),事业编制 90 人,内设办公室、受理股、审核股、权籍调查股、档案信息股。

(2)落实了办公场所和人员。县不动产登记中心设在县政务中心,办事大厅设置 20 个窗口,其中包括 2 个咨询窗口和 18 个业务窗口。完成了办公场所的岗位标志、标牌、宣传标语等的设计和制作。目前,划转人员已经实现集中办公,工资和组织关系已经全部划转到县国土资源局。

(3)开展了业务技术培训。目前,湖南省国土资源规划院已对澧县不动产登记中心全体工作人员进行了技术培训,内容包括不动产登记法律法规及总体工作流程、不动产权籍调查方案、不动产单元编

码、不动产簿证填写、不动产登记政务系统操作等业务知识。

(4)初步搭建了信息平台。按照湖南省国土资源厅信息中心的统一部署,澧县初步拟定在国土局原有机房的基础上进行升级改造并搭建由省信息中心统一组织开发的不动产统一登记信息平台。目前,软件公司已经完成不动产登记试点政务系统部署并开展了试运行测试,并正在针对澧县的实际工作进行信息平台的改造与完善,登记中心新机房已经启动建设。

2 不动产统一登记的工作难点

2.1 人员安置难

完成不动产登记职责整合后,人员划转由于各方面的原因仍然存在一定困难,对于编制性质、临聘人员、混编混岗等如何安置需要深入研究解决。同时人员安置若不能及时到位,权籍调查、登记发证、数据整合等具体业务的推进进程将放缓。

2.2 流程再造难

因各部门关于不动产审批、交易和登记都有相应的系统进行管理^[3],通过职责整合后,需要尽快厘清审批、交易和登记职责界限,梳理再造不动产登记业务流程,结合各地实际办理情况制定登记业务类型、登记流程等。

2.3 数据整合难

土地、房产、林权登记数据量巨大,数据整合难度较高。土地登记数据有大量的登记业务数据和地籍数据库未建立关联,城镇地籍数据库更新不够,覆盖范围小,并且与房产信息关联不强^[4]。房产在大部分未建立楼盘表,房产登记信息落宗工作量大。林权登记以纸质形式办理登记业务,登记档案资料与林权数据库未建立关联,且有部分林权数据信息不完善。需要投入大量的人力、物力、资金去整理完善、整合核对建库。

3 澧县试点的经验总结

开展不动产统一登记,是国家治理体系和治理能力现代化建设的内在要求,同时也是社会主义市场经济发展的必然选择^[5]。澧县凭借本身的经济基础和试点县的政策优势,在全省不动产统一登记

中走在前列,其先进的做法也将为全省其他地区的不动产统一登记工作提供经验借鉴。

(1)健全组织机构,确保试点工作顺利开展。省国土资源厅《关于做好不动产统一登记试点工作的函》(湘国土资函〔2014〕173号)下发后,县委县政府迅速行动,精心组织,对试点工作进行了及时研讨,迅速成立了以县委副书记为组长,常务副县长、分管副县长为副组长,县编办、县国土资源局、县房管局、林业局、农业局等相关部门为成员单位的领导小组,负责全县工作的组织领导综合协调。同时,成立了以省国土资源规划院牵头的技术支撑组,开展部门调研摸底、数据整合分析、技术方案编制等工作。

(2)开展前期调研,科学设置登记中心机构岗位。针对试点工作中机构、岗位设置的具体问题,为了全面摸清全县土地、房屋、林地等不动产登记基本情况,一方面澧县对各不动产登记部门的不动产登记发证情况、登记机构管理概况、登记信息系统、数据库建设以及信息管理基础平台建设等基本情况进行了详细摸底调查,并登记造册,掌握了第一手资料,对从事不动产登记工作人员的编制数量和不动产登记、登记等工作流程、工作量进行估算,制定不动产登记人员编制方案;另一方面,赴徐州、泸州等地开展实地调研,了解其他地区先进做法,结合澧县实际,确定不动产登记中心内设机构及岗位设置方案。

(3)加强部门协调,确保各项工作任务按时完成。各部门在县委县政府的正确领导下,严格按照“四统一”的总体要求,统一思想,端正认识,密切配合协助。县编办切实指导和督促县不动产登记职责整合、机构设置工作;县财政积极出台相关财政政策,保障试点经费落实;县国土局认真牵头研究制订有关工作方案和指导意见,建立和完善相关管理制度;县房管、林业等部门切实配合做好职责整合、工作交接、资料整理移交、信息互联共享等工作,积极主动协助县国土局做好不动产统一登记试点相关工作。试点工作中,各部门各负其责,密切配合,形成了强大的工作合力。

(4)做好衔接过渡,确保不动产登记工作顺利交接。过渡期间,澧县采取划转人员到登记中心办公场所集中办公的方式,按照现有登记类型、审核要求、证书式样等开展登记工作,主要目的是为了确

不动产统一登记实现平稳过渡,真正便民利民。同时,同步推进不动产统一登记业务知识培训、信息系统测试运行、统一登记制度建设等基础准备工作,确保正式实施不动产登记发证时顺利交接。

4 全面开展不动产统一登记的建议

不动产统一登记不能一蹴而就,而需因地制宜、分步实施、稳步推进。就全省而言,当前首要任务是加快不动产登记机构建设和职责整合^[6]。只有先把机构和职责确定下来,才有开展下一步工作的基础。为此,一方面,上级政府应积极加强督导,及时掌握各地区不动产统一登记的实施情况,并针对遇到的问题采取商讨的方式解决;另一方面,县级层面应加大不动产统一登记的宣传力度,提高对不动产统一登记重要性的认识,促使“便民利民”的原则深入人心^[7]。目前,湖南不动产统一登记已进入全面推进阶段,在职责机构整合完成后,仍需重点抓好以下几项工作:

(1)业务窗口建设。根据目前各部门登记、交易业务窗口设置情况,设置不动产统一登记业务窗口,制作过渡期岗位标识牌,落实窗口岗位人员。

(2)部门工作交接。完成原各部门登记、交易软硬件设备移交,做好原登记系统安装调试,同时,按照《湖南省不动产统一登记工作实施方案》,做好各部门登记资料整理、移交。

(3)登记制度建设。理顺不动产统一登记业务流程,制定不动产统一登记机构和人员管理细则,包括登记机构管理制度、人员管理细则、财务管理制度、纠纷调处制度等。

(4)系统模拟运行。发新证前,应留出一段时间作为缓冲期,停发旧证,进行全类型全流程登记业务系统模拟,磨合各岗位人员业务操作技能,为统一时点发新证做准备。

实行不动产统一登记是一项事关全局的重大改革,需要在党委政府的统一领导下,统筹协调各方力量,统一思想,深化认识,形成整体合力^[8],更为关键的是需要处理好3个方面的关系:一是理顺政府及其部门之间的管理关系;二是理顺国土资源部门登记职责与其他部门交易监管、审批职责之间的关系;三是理顺政府、社会和权利人的关系^[9]。就湖南而言,不动产登记已明确由国土资源部门负责,住建、林业、农业等部门协同,未来时期,政府仍需加强

对各部门各项工作落实情况的督促检查,尽快形成部门联动机制,确保不动产登记相关制度的建立。

参考文献:

- [1] 郭学松.不动产统一登记制度探析[J].山东国土资源,2013,29(10):140-141.
- [2] 中国国土资源经济.充分认识实施不动产统一登记制度的重要意义[J].中国国土资源经济,2015,28(5):1.
- [3] 尹鹏程,王履华,曲欣,付丽莉.市县级不动产统一登记实施模式探讨[J].国土资源信息化,2015,(3):18-22.
- [4] 晓叶.当前不动产统一登记的难点与问题——从“两权”登记发证说开去[J].中国土地,2015,(5):1.
- [5] 欧阳志军.县级不动产统一登记试点工作探析[J].国土资源导刊,2015,12(1):1.
- [6] 王晓慧.不动产统一登记制度推行中的阻碍因素分析[J].中国房地产,2015,(9):34-37.
- [7] 高婷婷.关于不动产统一登记的几个问题[J].浙江国土资源,2015,(3):51-53.
- [8] 魏双,张明久.论日本不动产登记制度对我国的启示[J].经济研究导刊,2015,(11):309-311.
- [9] 吴超.不动产统一登记问题的探讨[J].陕西建筑,2015,(6):1-3.

Difficulties and Countermeasures of Unified Registration of Real Estate ——Experiences and Summary of Lixian Pilot in Hunan Province

HAN Xiao, TAN Yong, ZHONG Honghua, LIN Lile

(Hunan Land Resources Planning Institute, Hunan Changsha 410007, China)

Abstract: A unified real estate registration pilot has been carried out in Hunan province, and the unified registration of real estate has entered a comprehensive implementation period. In this paper, the process of promoting unified registration of real estate in Lixian county has been introduced, and the difficulty of unified registration of real estate has been analyzed. Further more, starting from the summary of the pilot experiences, the organizational structure, job settings, and the work of convergence, data transfer and other work have been analyzed. Suggestions for carrying out the registration of real estate have been put forward.

Key words: Registration of real estate; integration of responsibilities; institution building; Lixian county