

关于印发《关于推进解决 历史遗留城镇住宅“办证难”问题 工作方案》的通知

各市、县（区）人民政府，宁东管委会：

经自治区人民政府研究同意，现将《关于推进解决历史遗留城镇住宅“办证难”问题工作方案》印发给你们，请结合实际抓好贯彻落实。

宁夏回族自治区自然资源厅 宁夏回族自治区住房和城乡建设厅

宁夏回族自治区信访局 宁夏回族自治区人民防空办公室

国家税务总局宁夏回族自治区税务局

2023年3月28日

(此件公开发布)

关于推进解决历史遗留城镇住宅 “办证难”问题工作方案

为贯彻落实自治区人民政府 2023 年度民生实事安排部署，专项推进历史遗留城镇住宅“办证难”问题应化尽化，切实解决群众急难愁盼问题，结合实际，制定本工作方案。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神和习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神，落实自治区第十三次党代会安排部署，始终坚持以人民为中心的发展思想，全力解决历史遗留城镇住宅“办证难”问题，切实维护人民群众合法不动产权益。

（二）基本原则。

1. 尊重历史，实事求是。充分考虑房屋建设时的政策法规和当前的实际情况，坚持综合施策，简化办理程序，化解群众无过错历史遗留“办证难”问题。

2. 民生优先，证缴分离。维护群众权益，鼓励担当作为，把办理不动产登记与追缴项目建设单位税费、追究相关责任人责任相分离，推进历史遗留问题化解。

3. **属地管理，上下联动。**坚持属地管理，明确责任主体，切实履职尽责，密切协调配合，提高处置任务办理效率，推进遗留问题化解销号。

4. **依法依规，分类处置。**区分遗留问题类型，“缺什么补什么、谁审批谁负责”，依据相关法律法规和政策措施，分类处置，依法登记。

（三）工作目标。压实主体责任，完善工作机制，明确政策措施，2023年6月底前“办证难”问题化解50%以上，9月底前达到80%，11月底前全区国有土地上城镇住宅历史遗留问题应化尽化、产权证书应颁尽颁，群众“办证难”问题得到有效解决。

二、主要任务

按照问题类型，明确处置措施，推动化解国有土地上城镇住宅已销售且已入住，土地及房屋来源合法、清晰，因各种原因长期不能正常办理不动产登记的住宅类项目“办证难”问题。存在权属争议、重大安全隐患、严重影响规划实施、小产权房等项目，不纳入本次遗留问题处置范围。国有土地上已出售的商业、办公、工业等房屋涉及的历史遗留问题可参照执行。

（一）用地手续不完善的问题

1. 由政府主导的安置房、棚改房、经济适用住房、限价商品房等项目，可按照划拨、协议出让方式补办用地手续。国家机关、企事业单位利用自有土地建设房改房、集资房的，可按划拨

方式补办用地手续。其他建设项目，按照实际情况，分不同时间段、不同类型分别采取划拨、协议出让等方式，按照项目建设时的政策规定补办用地手续。

2. 已经办理了房屋所有权登记的住宅，经自然资源部门公告权属清晰无争议的，报经设区的市、县人民政府同意，直接按现状核发用地划拨决定书或者补办协议出让手续。

3. 以协议出让方式补办用地手续且需评估补缴土地出让价款的，以市、县（区）住建部门认定的房地产项目开工日期作为土地价款评估基准日。

（二）欠缴土地出让价款、相关税费的问题

4. 开发单位未按出让合同约定或政策规定足额缴纳土地出让价款、相关税费，以及将经济适用住房等政策性住房按商品房对外出售但未补缴土地出让价款、相关税费，或者划拨土地上自建房擅自对外出售未补缴土地出让价款的，报经设区的市、县人民政府同意，可按照“证缴分离”原则，在有关部门依法追缴的同时，办理不动产登记手续。

（三）无法取得销售不动产发票的契税申报问题

5. 根据人民法院、仲裁委员会的生效法律文书发生土地、房屋权属转移，受让人不能取得销售不动产发票的，可由受让人持人民法院执行裁定书原件和有关材料办理契税纳税申报。

6. 开发建设主体已办理注销税务登记或被税务部门列为非正

常户等原因，致使购房人不能取得销售不动产发票的，税务部门核实相关情况后，予以受理。

7. 政府主导建设的安置房、棚改房等项目，对于实行产权调换安置的房屋，由政府主导建设部门牵头办理相关税收手续，并负责开具不动产销售发票。其中购房人缴纳差价的，对差价部分征收契税，不缴纳差价的免征契税。

8. 上述购房人（或受让人）不能取得销售不动产发票的情形，税务部门根据税法规定和原合同金额予以核定计算征收购房人应缴纳的契税和印花税。

（四）未办理规划许可和未进行规划核实的问题

9. 按规定能够补办规划核实等手续的，应当依法依规处理并补办核实手续；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前提下，报经设区的市、县人民政府同意，自然资源部门按现状出具认定或核实意见。建设项目部分符合规划的，自然资源部门可对符合规划的部分先行核实，并出具规划核实意见。

10. 建设项目未按要求配建公共用房或者配建的公共用房未达规定面积的，经市、县（区）人民政府研究确定补建、置换、易地建设等措施，由项目建设单位出具整改承诺书后，自然资源部门出具规划核实意见。

11. 对于违反建设工程规划许可规定，擅自改变土地用途、

超出规划许可范围、超容积率等建设的项目，由自然资源部门提出处置意见，经设区的市、县人民政府研究同意后，按实际测量成果出具规划核实意见。涉及违反规划相关法律法规的行为，依法处理并追缴土地出让价款。

12. 规划核实手续或认定意见、核实意见可以作为不动产登记建设工程符合规划的材料，不再补办建设工程规划许可证。

（五）开发建设主体灭失或建设主体不具备资质销售的问题

13. 开发企业或项目单位灭失，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办理相关缺失手续，提交登记申请；没有承继单位和上级主管部门的，由不动产所在地县级人民政府指定的机构或组织代为办理相关缺失手续，提交登记申请。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。

14. 已办理首次登记，开发企业或项目单位灭失的，购房人可单方申请办理转移登记。购房合同内容与首次登记内容不一致的，以首次登记的时间和内容为准直接登记，不再提供补充材料。

15. 国家机关、企事业单位申请建设的经济适用住房项目，部分房屋未按经济适用住房销售的，买卖双方签订土地性质为划拨的商品房购房合同并由住建部门备案后办理不动产权证书，土地出让金缴清后，将商品房土地性质变更为出让。

16. 国家机关、企事业单位建设的康居安置房项目，由申请

首次登记的建设单位签订安置协议，各市、县（区）拆迁安置部门组织审核。

（六）未办理竣工验收备案的问题

17. 建设工程项目手续齐全、能够补办竣工验收备案手续的，建设单位或其他申报主体应当按规定补办；建设工程项目质量和消防验收合格、但未办理竣工验收备案手续的，凭参建单位有效验收材料、房屋质量鉴定报告等，由住建部门审核出具是否符合竣工验收的意见。

18. 确因建成时间较早，项目审批手续资料齐全，施工技术资料缺失、相关参建主体灭失或不配合等原因无法办理竣工验收备案手续的，由申报主体委托具有相应资质的质量鉴定机构进行房屋质量安全鉴定，住建部门对第三方机构出具的房屋质量鉴定报告进行认定并出具验收是否合格意见。

（七）未办理消防验收的问题

19. 1998年9月1日前建成，未进行改建（含用途变更）、扩建的房屋，可不再办理消防验收（备案）手续。1998年9月1日至2020年6月30日前开工建设的房屋，由申报主体向住建部门申报消防验收，住建部门牵头，消防救援机构配合，在住宅建筑实体满足建设时消防执行标准，无消防安全隐患的前提下，不关联建设工程的立项、土地、规划、环评、质量报监、施工许可、规划核实等手续，不关联建设责任主体灭失等情况，完善消防验

收（备案）手续并出具意见。

（八）未通过人防验收的问题

20. 应建未建人防工程的项目，主体工程已建成，在项目中可补建人防工程的，由建设单位向人防部门提出申请，经批准后可在本单位同期实施的项目限期补建；已办理人防工程建设审批手续，但防空地下室未修建、修建面积不足或已建成的工程不符合人防战术技术要求和标准规范，且无法整改补救的，由人防部门对建设单位依法予以处罚，并责令按照批准应建的面积补建人防工程；无法补建的，按人防工程易地建设的有关规定处理。

（九）住房、土地被开发企业抵押及司法查封的问题

21. 开发项目建设用地使用权、在建工程未解除抵押而对外违规销售的，督促开发建设单位限期还款解除抵押；抵押难以解除的，组织相关部门协调抵押人和抵押权人置换抵押物，无法置换且当事人无法协商一致的，由当事人通过诉讼等法律途径解决。

22. 开发建设单位因债务等原因导致不动产被法院查封的，开发建设单位要限期清偿债务，申请法院解除查封；查封难以解除的，可协调债权人置换查封标的，无法置换且当事人无法协商一致的，由当事人通过诉讼等法律途径解决。

（十）房屋、土地信息不一致，项目跨宗地建设的问题

23. 不动产统一登记实施前，已经登记的房屋和土地用途不

一致的，继续按原记载的房屋、土地用途进行登记，未经批准不得改变已登记的不动产用途，但有证据证明原用途登记错误的除外。不动产统一登记实施后，不动产未登记且房屋用途与土地批准用途不一致的，根据权属来源资料、不动产现状等能够确定统一用途的，按统一用途进行登记；无法确定统一用途的，土地用途依据权属来源材料或用地批准文件确定，房屋用途按照规划用途确定。

24. 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，经核实权属关系变动清晰且无争议的，可由房屋所有权人单方申请办理房地权利主体一致的不动产登记。原土地使用权证书无法收回的，由不动产登记机构公告废止。存在争议的，应加快争议调处，待争议解决后再行办理。

25. 房屋和土地有合法权属来源文件、跨宗地建设未超出批准用地范围、权利主体一致的，由权利人提出申请，经自然资源部门出具同意分割或合并宗地的批准文件后，办理不动产变更登记；权利主体不一致的，由当事人与被占用宗地主体协商一致形成书面意见，经自然资源部门按照房屋实际占地情况重新确定宗地范围并出具同意分割或合并的意见后，办理不动产分割转移登记。合并宗地时涉及土地使用期限、土地性质、土地用途不一致的，应综合考虑自然幢实际建设、宗地实地边界等情况，由自然资源部门合理确定宗地界址、土地使用年限、土地性质、土地用

途之后，办理不动产登记。

三、处置程序

（一）遗留问题申报。开发建设单位或承继单位向属地遗留问题处置机构提出遗留问题项目申请，提交能够证明项目建成交付时间的相关材料，并填报《遗留问题项目申报表》。不主动申请的，对其法定代表人（负责人）进行约谈，督促其配合完善相关手续。

（二）形成处置意见。遗留问题处置机构对项目情况和申请主体进行审查确认，对适用本方案的遗留问题项目，组织相关部门梳理项目存在问题，拟定处置方案，提出补缴税费、行政处罚、补办手续、依法追缴等处理意见，报经属地人民政府研究同意后执行。

（三）完善相关手续。按照属地人民政府决定，自然资源、住建等部门出具用地手续、规划核实、验收意见等材料。涉及行政处罚、价款追缴的同步进行。

（四）办理首次登记。开发建设单位按照属地遗留问题处置机构提出的处置方案，提供相关主管部门出具的用地、规划、竣工验收等规定资料，完成不动产首次登记办理。

（五）实施联合惩戒。对于开发建设单位恶意欠缴税费的，依法采取相应措施予以追缴。对失信房地产企业及其法定代表人、主要负责人和对失信行为负有直接责任的从业人员，按照国

家发展改革委、人民银行、住建部等部委印发的《关于对房地产领域相关失信责任主体实施联合惩戒的合作备忘录》实施联合惩戒；追缴未果的，由职能部门依法按程序申请法院对有关单位和责任人强制执行；对涉嫌违法犯罪的，依法追究法律责任。

四、工作要求

（一）提高思想认识，加强组织领导。推进解决历史遗留城镇住宅“办证难”问题，是贯彻落实党的二十大精神、坚持人民至上的务实举措。各市、县（区）要切实提高政治站位，深化思想认识，主动担当作为，履行主体责任，参照自治区联席会议制度，积极构建“政府主导、部门联动”工作机制，成立相应的遗留问题处置机构，全力推进“办证难”问题化解销号。

（二）压实主体责任，确保工作实效。各市、县（区）人民政府要结合本地实际，坚持问题导向，细化化解措施，明确相关部门职责分工，做好工作推进风险评估。要按照“一小区、一方案、一专人”要求，实行领导包抓，化解一个销号一个。对一些个性问题，可通过“一事一议”的方式研究解决，确保工作取得实效。同时，要注重把握工作底线，严防违法违规行为借机搭车的情况发生。

（三）加强宣传报道，强化督导调度。各市、县（区）要做好解决历史遗留城镇住宅“办证难”问题的宣传报道工作，全方位、多角度开展政策解读和宣讲，及时总结推广好经验、好做法，

提高政策知晓度和关注度，发动群众主动配合、积极参与，营造良好的工作氛围，形成强大的工作合力。自治区层面将建立调研督导机制，通过召开会议、实地检查、明察暗访等方式，定期了解核实工作情况，全面掌握工作进展。对不担当不作为、化解工作迟滞不前的市县，进行督导督办、约谈通报，并将工作成效列入民生实事实施结果进行考核。

附件：自治区推进解决历史遗留城镇住宅“办证难”问题联席会议成员名单

附件

自治区推进解决历史遗留城镇住宅 “办证难”问题联席会议成员名单

联席会议由自治区自然资源厅、住房城乡建设厅、信访局、人防办、宁夏税务局等5个部门和单位组成，自治区自然资源厅为牵头单位。

召集人：常晋宏 自治区自然资源厅党组书记、厅长

副召集人：张进 自治区自然资源厅党组成员、副厅长

成员：自治区住房城乡建设厅、信访局、人防办、宁夏税务局有关负责同志。

联席会议办公室设在自治区自然资源厅，承担联席会议日常工作，办公室主任由自治区自然资源厅有关处室负责同志担任。

联席会议设联络员，由各成员单位有关处室负责同志担任。

联席会议职责：统筹推动全区历史遗留城镇住宅“办证难”问题化解工作，指导落实政策措施，强化部门协作配合，协调处理重大事项，研究解决重点难点问题，总结推广经验做法，督导考核各市、县（区）人民政府工作成效。

成员单位职责分工：联席会议成员单位要结合各自职能，合

力化解矛盾问题，指导推动工作高效落实。**自然资源部门**负责指导用地手续不完善、未进行规划核实、房屋与土地信息不一致、项目跨宗地建设等问题化解以及具体登记办证工作；**住房城乡建设、人防部门**负责指导未开展竣工验收、消防验收、人防验收等问题化解工作；**税务部门**负责指导欠缴土地出让价款和相关税费、不能取得销售不动产发票的契税申报等问题化解工作；**信访部门**负责指导做好信访群众政策解读和情绪安抚工作。

宁夏回族自治区自然资源厅办公室

2023年3月28日印发
