国土空间规划下自然资源部门主导不动产登记路径探析

潘　静

摘　要：传统不动产登记职责分散在多个部门，存在诸多问题。而由自然资源和规划（简称自规）部门牵头负责不动产登记，则成为破解传统问题的关键。研究聚焦不动产登记现状，阐明自规部门牵头的重要意义，进而提出落实路径。强化顶层设计，锚定改革方向；更新现代技术，提供坚实支撑；加强部门协同，凝聚工作合力；健全保障机制，筑牢实施根基，以期为产权保护及国家治理现代化提供坚实的理论保障。

关键词：国土空间；不动产登记；登记流程优化；部门协同

一、引　言

不动产作为民生保障与经济运行的关键基石，其登记秩序紧密关联产权安全与社会治理效能。传统多部门分散负责登记，造成流程断裂、权责重叠，加重企业、群众办事负担，进而限制产权制度作用发挥。而自规部门依托自身资源管理基础与国土空间管控优势，牵头主导不动产登记成为改革必然方向。研究围绕该实践展开分析，为优化登记体系、强化产权保护提供路径，更助力提升国家治理精细化水平。

二、不动产登记现状

当前我国不动产登记已建成全域覆盖的统一体系，确权登记范围从城市房屋延伸至农村宅基地、集体建设用地及自然资源，实现所有国土空间与不动产物权登记全覆盖。凭借“一窗受理、并行办理”机制与互联网＋不动产登记模式，预告登记、抵押登记等高频业务已实现全国“跨省通办”，登记效率大幅提高，在营商环境评价中排名持续提升。但区域发展不均衡问题较为突出，部分地方性法规在共有产权界定、登记流程规范上存在差异，易引发跨区域交易法律风险[1]。

三、自规部门主导不动产登记的重要性

1.化解产权权属争议

化解产权权属争议是不动产登记的核心价值，自规部门主导地位为产权保护提供制度保障。多部门分散登记阶段，区域权属边界模糊、城市共有产权界定分歧等问题多发，衍生诸多民事纠纷。自规部门具备权籍调查专业技术优势，依托统一不动产单元编码、规范登记要件审核流程，可将不动产自然状况、权属信息精准载入登记簿，从源头遏制权属争议诱因，为纠纷化解提供权威依据。

2.强化空间管控效能

强化空间管控效能需依托不动产登记数据，自规部门主导可推动数据与治理需求深度衔接。作为国土空间规划与用途管制主管部门，自规部门将登记信息与国土空间规划实施、耕地保护等核心职能联动衔接，精准锁定违规建设、突破规划管控等行为，为执法监管提供靶向支撑，筑牢空间开发保护刚性约束，保障国土空间规划落地执行[2]。

3.提升市场交易效能

提升市场交易效能的核心在于流程整合与标准统一，自规部门主导可有效压缩不动产交易制度性成本。通过推行“一窗受理、并行办理”机制，整合原先分散于多部门的交易、缴税、登记环节，实现高频业务高效办结。企业融资场景中，其牵头优化抵押登记流程、推广电子证照应用，大幅缩短办理周期，搭配带押过户模式创新，减少交易中间环节与资金占用成本。统一登记依据与信息公示平台，降低市场主体信息查询成本，规避权属瑕疵引发的交易风险，稳固市场交易秩序。

4.推动区域要素高效流转

推动区域要素高效流转需以规范不动产登记为基础，以自规部门主导地位为改革落地提供核心支

撑。聚焦工业用地、产业用房、集体经营性建设用地等登记关键领域，自规部门牵头推进与住建、林业等部门的资料移交及标准衔接工作，实现各类产业载体登记信息互通共享，打通要素流动中的信息梗阻，为区域产业资源优化配置、产业升级发展筑牢产权保障[3]。

四、自规部门主导不动产登记的实现策略

1.强化顶层设计

（1）细化法规配套操作规则。紧扣园区不动产登记实践需求，细化操作规范，明确登记要件与材料核验标准，覆盖企业开发建设全流程场景。针对特殊情形制定园区不动产登记细则，规范国有建设用地转让、分割等办理流程。聚焦存量不动产登记难题，出台分类处置方案，区分未批先建、手续缺失、权属模糊等情形，明确不同违规情形补正材料清单、核查责任主体及办理路径，完善法规配套支撑体系。

（2）统一全国登记标准体系。构建全链条标准化框架，在权籍调查环节，统一权籍调查技术标准，产业园区执行无人机航测与实地调绘结合的作业流程，同步统一工业用地界址认定、产业用房建筑面积核算、相邻宗地指界等核心指标标准，确保登记操作统一规范，结果精准且可追溯；在数据管理环节，统一不动产单元编码规则、权属信息字段格式、空间数据投影坐标系，消除区域数据格式冲突。在业务流程环节，明确预告登记、抵押登记、转移登记等12类高频业务材料清单、办理环节与时限要求，实现不同地区业务办理的同质化。

（3）推进跨制度衔接机制建设。贯通多领域制度接口，构建开发区工业用地使用权、产业用房产权与不动产登记衔接体系。细化住建、工信等部门向自然资源和规划部门移交相关登记资料的要求，同步梳理工业用地使用权流转、产业用房产权转让后的登记变更具体流程，保障不同制度高效衔接，登记业务有序推进，产权流转合法合规。构建国土空间规划与不动产登记联动机制，将规划符合性审核嵌入登记前置环节，明确耕地保护红线、城镇开发边界等规划分区内不动产登记规划核实意见要件。

2.更新现代技术

（1）升级权籍调查技术体系。优化权籍调查技术适配性，在城市区域，推广三维激光扫描结合实景三维GIS技术，实现不动产物理形态与空间位置精准关联，支撑连廊式住宅、地下车库等复杂建筑权属边界划分；升级园区权籍调查技术体系，运用天宝GPS-RTK实施图根控制测量，在此基础上借助拓普康全站仪依极坐标法测量界址点与地物点，局部隐蔽区域辅以测距仪量距，最终依托Microstation v8i软件二次开发完成宗地图绘制。以数字测绘技术的应用为基础，完善地籍调查数据库，及时更新数据库中权属、界址点坐标、面积等地籍信息，保证空间信息的实时性、完整性。

（2）优化登记系统智能化功能。提升登记系统自动化与互通性，开发登记材料智能审核模块，运用权属信息跨库比对算法，自动核验身份证、不动产权证书、契税完税证明等材料真实性与一致性，针对材料缺失、信息不符等情形自动推送补正提示。探索搭建全国电子不动产权证互通系统，统一电子证照数字签名算法、存储格式与核验接口，实现跨省份电子证照实时调取、验证与复用。升级“互联网+不动产登记”平台，优化全程网办流程，新增人脸识别身份认证、电子签名、材料在线上传等功能，覆盖预告登记、抵押注销、变更登记等8类高频业务。

（3）构建数据治理与安全体系。完善登记数据全生命周期管理，建立数据清洗常态化机制，针对早期登记数据缺失、错误问题，按住宅、商业、工业等不动产类型分类制定数据补录规则，明确补录权籍调查要求与材料依据。实施数据同源管理，明确登记数据采集、存储、更新需通过统一入口完成，避免多渠道数据录入导致信息冲突。搭建等级保护三级以上安全防护体系，采用数据脱敏技术处理公开查询数据，设置岗位权限分级访问控制，配置数据操作日志审计功能，保障登记数据保密性与完整性。

3.强化协同管理

（1）建立跨部门协同工作机制。构建跨部门业务协同体系，成立工程建设重点项目推进专班，协助企业提前备齐材料并全程跟踪指导，引导企业自愿进入“拿地即开工”审批流程。推行“容缺受理+告知承诺”制度，健全检查、记录、惩戒全流程监管机制，以“一份承诺”替代“一摞材料”，变“事前审”为“事后补”，对承诺不兑现或弄虚作假行为实施整改、撤销许可等惩戒。推行智慧审批模式，依托业务协同、流程再造、数据共享精简办事材料，个人凭身份证、法人凭统一社会信用代码证即可办理，审批时限缩短超50%。严格执行首问负责、限时办结等制度，公开办理清单与流程，健全投诉机制，强化服务效能与监督，优化营商环境。制定跨部门数据共享接口规范，明确数据传输格式、频率与权

限，实现税务部门契税缴纳信息、公安部门身份信息、民政部门婚姻信息与登记系统实时核验。构建业务协同闭环流程，将房屋交易备案、契税缴纳环节嵌入不动产登记“一窗受理”流程，明确各环节材料传递时限与责任主体。

（2）推进开发区全域登记协同落地。统一市直不动产登记系统及实施标准，推动规范开展登记工作，切实缩小区域办理差异。在园区设立不动产登记窗口，配齐移动登记终端，提供上门权籍调查、材料收取及初步审核服务，便利企业办事，持续优化营商环境。构建市直与四县登记数据联动更新机制，用地调整、工业用地流转、产业用房转让等业务办结后，确保权属信息及权利限制内容实时同步。组织四县登记人员开展专项培训，重点掌握市直系统操作流程及材料审核标准，提升全域跨区域业务处理能力，筑牢全域登记协同落地根基。

（3）完善市直跨区域登记协同机制。实现跨区域业务标准化，制定《不动产登记业务手册》，统一市直不同区域材料要求、办理流程与审核标准，覆盖不动产转移登记、抵押登记、信息查询等核心业务。设立协调专员，各区域均指定专人对接处理跨区域业务中权属争议、数据不一致等问题，建立 24 小时内响应、3 个工作日内处置的时限机制。商品房转移、存量房转移等高频业务，可通过安徽省政务服务网滁州市板块中“不动产亭好登”专题线上申报，审核通过后 1 个工作日内，携带材料到政务服务大厅领取不动产权证。依托长三角“一网通办”虚拟窗口，可办理区域内跨省登记业务；抵押登记等已实现滁州市全域通办，在市不动产登记中心即可一次性办结，0.5 个工作日即可完成，业务办理效率大幅提升。

4.完善保障机制

（1）强化登记队伍专业建设。构建分层分类的能力提升体系，实施分级培训计划，开展法规与标准培训，聚焦《不动产登记暂行条例实施细则》及配套规则解读。开展技术与系统操作培训，覆盖权籍调查技术、登记系统智能化功能应用。开展业务实操培训，针对高频业务与历史遗留问题处理开展演练。建立登记人员岗位资质认证制度，明确权籍调查、登记审核、数据管理等岗位资质要求，定期开展技能考核与资质复核；推行岗位轮换机制，跨权籍调查与登记审核等业务类型开展人员交流，提升综合业务能力。

（2）构建全流程监督机制。实现登记业务合规性管控，建立内部稽核制度，针对登记审核、数据录入等关键环节，采用随机抽查、交叉复核方式开展监督。开通社会监督渠道，在登记服务站点公示业务流程、办理时限与投诉方式，依托政务服务平台接受群众对材料收取、办理效率等问题的反馈。制定登记错误纠错机制，明确错误认定标准、责任划分依据与修正流程，规范登记错误核实、公示与更正操作。

（3）落实资源保障措施。强化登记工作资源保障，将不动产登记工作经费列入地方财政专项预算，明确经费使用范围包括外包测绘服务、系统运维、设备更新、材料整理等，建立经费使用绩效考评机制。配齐窗口服务必需设备，为园区登记窗口配置移动登记终端、材料存储设备等，支撑现场核查与材料整理高效推进。建立登记资源倾斜保障机制，优先保障园区登记窗口人员配备与设备供给，确保企业仅需携带公章即可办理登记业务，充分适配产业发展对登记服务的实际需求。

五、结　语

自规部门主导不动产登记，依托顶层设计统一、技术体系升级及全流程保障机制落地，有效破解分散登记权责冲突与效率瓶颈，夯实产权保护、市场运行与国家治理基础支撑。未来需持续深化法规场景适配性，推进城乡登记资源均等化配置，统筹好“保护”与“发展”的辩证关系，以更精准实操策略推动登记体系向智能化、全域协同方向迭代，更好适配国家治理与民生服务长远需求。我们既要当好绿水青山和良田沃土的“守护者”，严守生态保护红线和耕地红线；又要当好园区高质量发展的“绘图师”，优化不动产登记业务，确保登记服务能力均衡匹配产业发展需要，为园区构建新发展格局提供坚实的资源支撑和空间保障。□

参考文献：

[1]季言，顾梦宇，黄馨宁，等.整体智治视角下的不动产登记市县一体化建设探索与实践——以连云港市不动产登记市级统建平台为例[J].幸福生活指南，2023(22):0166-0168.

[2]王帅.依托“区块链”赋能实现“三化”并进伊春市在全省率先推行不动产登记“上链”服务新模式[J].黑龙江国土资源，2023(10):14-14.

[3]李志刚，乔相飞.不动产登记的宗地体构建关键技术研究[J].测绘与空间地理信息，2024,47 (9):169-171.

作者单位：滁州市中新苏滁建设发展集团有限公司