

绥化市自然资源局

关于《同一权利人分割或合并不动产变更登记的操作规范（试行）》的起草说明

现就《关于同一权利人分割或合并不动产变更登记的操作规范（试行）》（以下简称《规范》），说明如下：

一、制定《规范》的历史背景

随着房地统一不动产登记工作的深入推进，一些法律法规没有明确规范的登记业务逐渐显现。其中包括因为市场变化对原登记在一个权利人名下的整栋、整层登记的商场进行分割转让；因为企业经营需要将原登记在一宗地内的房屋和土地进行分割或合并转让；因为个人需要对已登记的车库或住宅进行分割或合并。类似这些对同一权利人名下不动产分割或合并变更登记的需求越来越多。在房地分别登记的年代，分割、合并登记就是一个很困扰登记机构的一种业务，这种情况一直延续到不动产登记的当下，仍然没有得以解决，而且感觉越发复杂了。在当前各地的具体操作中一般都分成几种操作模式，如涉及到土地分割、合并的，由土地管理部门审批后办理，这个争议不大；涉及到房屋实体分割、合并的，

一些地方由规划部门前置审批，但很多地方的规划部门认为，房屋建成后的内部分割或者基本单元的改变和规划审批无关，因此不予审批，导致一些地方登记机构无所适从，不知应如何处理。究竟分割类业务需不需要其他行政机关前置审批，如需要，由那个机关或者那几个机关审批；如不需要，则应该如何处理。

二、政策依据

《不动产登记暂行条例》、《不动产登记暂行条例实施细则》、《不动产登记操作规范（试行）》以及《国务院办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》、黑龙江省自然资源厅等七部门《促进开发区盘活闲置土地和闲置资产的若干措施》等相关法律法规。

三、制定政策说明

（一）完善登记类型的需要。

不动产的分割、合并根据不同的情况，涉及不同的登记类型，涵盖变更登记以及转移登记，从涉及至土地分割、合并的情况到涉及到房屋实体分割、合并的情况等等，具体类型如下：

1. 国有建设用地使用权变更登记中的分割、合并。根据《不动产登记操作规范（试行）》8.2.1 中第 4 款以及 8.2.3 第 5 款的规定“同一权利人分割或者合并国有建设用地的提交国土资源主管部门同意分割或合并的批准文件以及变更后的不动产权籍调查表、宗地图以及宗地界址点坐标等不动

产权籍调查成果。”

2. 国有建设用地使用权转移登记中的分割、合并。根据《不动产登记操作规范（试行）》8.3.1第6款以及8.3.3关于转移的材料第6款规定：“分割、合并导致权属发生转移的，提交分割或合并协议书，或者记载有关分割或合并内容的生效法律文书。实体分割或合并的，还应提交国土资源主管部门同意实体分割或合并的批准文件以及分割或合并后的不动产权籍调查表、宗地图、宗地界址点坐标等不动产权籍调查成果；”

3. 国有建设用地使用权及房屋所有权变更登记中的分割、合并。根据《不动产登记操作规范（试行）》9.2.1第4款以及9.2.3中关于国有建设用地使用权以及房屋所有权变更登记需要提供的材料第5款规定：“同一权利人分割或者合并不动产的，应当按有关规定提交相关部门同意分割或合并的批准文件；”

4. 国有建设用地使用权及房屋所有权转移登记中的分割、合并。根据《不动产登记操作规范（试行）》9.3.1第6款以及9.3.3中关于国有建设用地使用权以及房屋所有权转移登记需要提供的材料第6款规定：“不动产分割、合并导致权属发生转移的，提交分割或合并协议书，或者记载有关分割或合并内容的生效法律文书。实体分割或合并的，还应提交有权部门同意实体分割或合并的批准文件以及分割或合并后的不动产权籍调查表、宗地图、宗地界址点坐标等

不动产权籍调查成果；”

（二）登记合法性的需要。

通过同一权利人分割或合同所涉业务各类来看，单纯国有建设用地使用权的分割、合并在《规范》中规定明确，提供国土资源主管部门同意分割或合并的批准文件即可办理，其他材料属于技术性的辅助材料，非审批类。而涉及到房屋实体的分割、合并类业务则规定不明确，仅描述为提交有权部门同意的审批文件，而没有明确有权部门的具体指向。

1. 国有建设用地使用权分割、合并的审批。

根据《土地管理法》第 56 条规定：“建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当经有关人民政府土地行政主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，在城市规划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。”而根据《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（以下简称《出让条例》）第 11 条的规定：“土地使用权出让合同应当按照平等、自愿、有偿的原则，由市、县人民政府土地管理部门（以下简称出让方）与土地使用者签订。”可见，土地使用权出让合同也是属于具有行政性质的民事合同的一种，也需适用《合同法》的相应规则，故而根据《合同法》第 77 条之规定：“当事人协商一致，可以变更合同。法律、行政法规规定变更合同应当办理批准、登记等

手续的，依照其规定。”

综合以上法规可以看出，国有建设用地使用权的分割、合并由国土资源管理部门审批是完全合法的，其既有行政权的行使也有代表合同当事人一方的合法权利。

2. 规划审批的合法性分析。

《土地管理法》第 56 条中规定了涉及到土地用途的变更需要规划主管部门审批，而对于涉及到规划变更的，如对于建设过程中变更规划条件的，《城乡规划法》第 43 条规定：“建设单位应当按照规划条件进行建设；确需变更的，必须向市、县人民政府城乡规划主管部门提出申请。变更内容不符合控制性详细规划的，城乡规划主管部门不得批准。城市、县人民政府城乡规划主管部门应当及时将依法变更后的规划条件通报同级土地主管部门并公示。”《城乡规划法》第 64 条规定：“第六十四条未取得建设工程规划许可证或者未按照建设工程规划许可证的规定进行建设的，由县级以上地方人民政府城乡规划主管部门责令停止建设；尚可采取改正措施消除对规划实施的影响的，限期改正，处建设工程造价百分之五以上百分之十以下的罚款；无法采取改正措施消除影响的，限期拆除，不能拆除的，没收实物或者违法收入，可以并处建设工程造价百分之十以下的罚款。”

由此可以看出，规划主管部门主要审批的是当事人申请的建设需符合控制性规划的要求而进行批准的。而所谓的控制性规划是指以城市总全规划或分区规划为依据，确定建设

地区的土地使用性质和使用强度的控制指标、道路和工程管线控制性位置以及空间环境控制的规划要求。其在具体建设审批的时候主要控制的是以下的几项经济指标：主要技术经济指标，一般应包括以下各项：总用地面积；总建筑面积；住宅建筑总面积，平均层数；容积率、建筑密度；住宅建筑容积率，建筑密度；绿地率。工程量及投资估算。而建设单位委托设计单位出具的施工图纸经过图纸审查后符合相关的经济技术指标即可，规划主管部门并不需要对具体的平面布局进行审批，因此如果仅仅是基本单元的分割、合并并不影响到相关的经济指标，则规划主管部门当然不会予以审批。

再从另外一个角度来看，《城乡规划法》规定的规划部门可以审批的变更仅仅限于规划许可的申请人，而目前很多实践中遇到的申请分割、合并的当事人已经非当时的原产权人，因此根据《行政许可法》第49条的规定：“被许可人要求变更行政许可事项的，应当向作出行政许可决定的行政机关提出申请；符合法定条件、标准的，行政机关应当依法办理变更手续。”必须是被许可人才有权提出变更行政许可的事项，如果非原来的许可对象，即使是产权人也无权提出许可变更，而应该提出新的规划许可，而这种内部基本单元的分割、合并，又非许可内容，除非涉及到了规划用途的变更。

综合以上分析，如非涉及土地、房屋规划用途变更的房屋实体的分割、合并，不应申请规划部门审批。

（三）满足群众登记申请需求的需要。

随着房、地一体的不动产登记工作的深入开展，对原登记在同一权利人名下的整栋、整层登记的商场进行分割转让、企业因经营需要将原登记在一宗地上的房屋和土地进行分割或合并转让、个人对已登记的商业用房、车库或住宅进行分割或合并转让等，类似这些对同一权利人名下不动产进行分割或合并的不动产登记申请越来越多。

按照“我为群众办实事”工作要求，为解决群众办事实实际需要，我们参照重庆、福建等地做法，征求了省自然资源厅、市住建局和市自然资源局相关科室意见后，出台了《规范》，明确同一权利人不动产分割或合并登记工作原则和具体操作规范，简化要件、优化流程，为群众提供高效、便捷的服务，解决群众办事难题。

四、工作原则及事后监管

（一）分割或合并后应符合基本单元的要求。

同一权利人申请分割或合并变更登记后的土地使用权或房屋，应符合不动产单元设定的要求，应具有固定界线并可以独立使用，且不影响相邻土地、房屋的独立通行权、相邻权。

（二）分割或合并后应符合安全性要求。

同一权利人分割或合并后的土地使用权或房屋，应当在变更登记后的不动产登记簿中附记，权利人应当在申请分割或合并变更登记时对房屋使用安全性等事项进行具结承诺，并按照土地或房屋的实际利用情况取得房屋安全、消防及环评等相关部门同意后使用房屋，在使用过程中不得随意改变

原有设计用途使用房屋。

五、《规范》的主要内容

第一部分，法律依据和适用范围。第二部分，工作原则，第三部分，业务分类和工作程序。第四部分，实施期限和约束。第三部分是主体部分，分为 5 条。国有建设用地分割或合并的、国有建设用地使用权及房屋所有权分割或合并的、已按幢、层进行总体登记的房屋分割或合并的、城市或乡镇自建房屋已办理以“幢”为最小登记单元的、国有建设用地使用权或房屋所有权分别进行登记的，分割或合并登记方法。

绥化市自然资源局
2022 年 4 月 24 日

