

济南市解决城市建设历史遗留问题领导小组文件

济遗留字〔2019〕1号

关于印发《济南市关于妥善解决国有土地上 城市建设历史遗留无证建筑问题的 指导意见》的通知

市历史遗留领导小组有关成员单位、各工作组：

《济南市关于妥善解决国有土地上城市建设历史遗留无证建筑问题的指导意见》已经2019年4月26日市解决城市建设历史遗留问题领导小组会议研究通过，现印发你们，请认真贯彻执行。

济南市解决城市建设历史遗留问题领导小组

2019年4月26日



济南市关于妥善解决国有土地上城市建设历史遗留无证建筑问题的指导意见

按照市委、市政府《关于调整济南市解决城市建设历史遗留问题领导小组组成人员的通知》（济办发电〔2018〕99号）精神和加快解决城市建设历史遗留问题的要求，依据2014年市解决城市建设历史遗留问题领导小组下发实施的《关于妥善处理国有土地上历史遗留无证住宅问题的意见》、《关于妥善处理国有土地上历史遗留无证非住宅房产确权问题的意见》文件执行标准，结合形势发展变化和当前实际，现就解决市国有土地上城市建设历史遗留无证建筑问题，提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。坚持以人民为中心，以实践为标准、以问题为导向，用历史唯物主义观点看待和处理无证房产确权问题，以对城市发展负责、为群众和企事业单位排忧解难的态度，采取积极务实的措施，全力推动解决我市城市建设历史遗留问题，促进社会和谐稳定。针对焦点热点和矛盾突出的问题，以创新的思路、担当的精神予以妥善处理。

（二）工作目标。通过梳理分析、研究对策，提出切实可行的解决措施，力争利用三年时间分类解决群众、企事业单位办理不动产权证难题；切实加强建设项目动态监管，健全完善长效机

制，从源头上防止违法违规行为的发生。

（三）工作原则

1. 尊重历史、实事求是。充分考虑历史遗留问题发生的历史背景和客观环境，从维护人民群众和企事业单位合法权益的角度出发，分类分步制订解决问题方案，客观公正的处理城市建设历史遗留问题无证确权问题。

2. 先易后难、急事急办。根据建设项目存在问题的难易程度和突出矛盾，区分情况、分类排序，突出重点、快速推进。

3. 厘清责任、办缴分离。厘清项目主体与购房群众、行政（招商）主体、建设单位各自承担的责任，在努力创造条件优先为群众、企事业单位办证的同时，有关部门依法依规责令项目建设单位补办手续、补缴费用，并依法处罚。

（四）适用范围

本意见适用于 2016 年 12 月 31 日前在市辖各区（含济南高新区、南部山区）范围内国有土地上形成的无证建筑不动产权证办理。小产权房、宅基地建房等集体土地上的无证住宅、旧村（城中村）改造集体土地上无证村民安置房产的不动产权证办理不适用本意见。

对不在本意见时限范围、处置原则情形内的城市建设无证建筑项目，情形特殊的，需经市领导小组办公室提交市领导小组会议研究后，可按照本指导意见办理。

二、处置原则

（一）住宅类建筑

1. 第一类情况。对 1993 年 7 月 1 日市政府印发《关于划分市区国有土地等级做好土地出让工作的通知》（济政发〔1993〕48 号）之前形成的无证住宅类建筑，不再进行技术审查和行政处罚，免缴各种规费，经市级建筑质量监督机构审查或房屋安全鉴定机构鉴定符合安全使用要求的，建设单位和购房人按当时政策缴纳有关税费后，可持相关材料申请办理不动产权证。

2. 第二类情况。对 1993 年 7 月 1 日至 2004 年 8 月 31 日（国土资源部、监察部《关于继续开展经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让情况执法监察工作的通知》明确可按协议出让方式处理历史遗留经营性土地使用权的最后期限）形成的无证住宅类建筑，土地手续完善的，不再进行规划审查和行政处罚，经市级建筑质量监督机构审查或房屋安全鉴定机构鉴定符合安全使用要求的，建设单位和购房人按当时政策缴纳有关税（规）费后，可持相关材料申请办理不动产权证；土地手续不完善的，或土地用途与实际用途不符的、土地使用权性质不符合法定要求的，应当按当时政策缴纳土地有偿使用费及有关税费后，持相关材料申请办理不动产权证。

3. 第三类情况。对 2004 年 9 月 1 日至 2008 年 9 月 30 日（《济南市城乡规划条例》实施之前）形成的无证住宅类建筑，不严重影响城市规划且土地手续完善的，履行行政处罚程序并经市

级建筑质量监督机构审查或房屋安全鉴定机构鉴定符合安全使用要求的，建设单位和购房人按当时政策缴纳有关税（规）费后，可持相关材料申请办理不动产权证；不严重影响城市规划但土地手续不完善或者超容积率建设的，或土地用途与实际用途不符的、土地使用权性质不符合法定要求的，按当时政策缴纳土地有偿使用费及有关税费后，再行办理；对严重影响城市规划、违反土地利用总体规划、存在重大安全隐患及其他严重违法情节的，不予办理不动产权证。

4. 第四类情况。对 2008 年 10 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日形成的无证住宅类建筑，已签订国有土地使用权出让合同、土地手续完善且已取得建设工程规划许可证未按规划要求建设，实际建设情况未对城乡规划造成严重影响并经市级建筑质量监督机构审查或房屋安全鉴定机构鉴定符合安全使用要求的，须由建设单位妥善处理相邻关系、补缴土地有偿使用费及有关税费、履行行政处罚程序，建设单位和购房人按当时政策缴纳有关税（规）费后，可持相关材料申请办理不动产权证。本阶段土地评估并补缴土地有偿使用费的时点统一确定为 2016 年 12 月 31 日。

按照规划要求建设、符合工程质量安全，市政配套不完善但不影响使用功能的，由建设单位出具相关证明和承诺后，办理不动产权证。本阶段其他情形的无证住宅，不予办理不动产权证。

对 1993 年 7 月 1 日至 2008 年 9 月 30 日形成的以违法占地或违法转让国有土地使用权等方式取得土地建设的无证住宅类建

筑，对申请权人进行处罚后，直接为其完善用地手续。由原土地使用权人及现申请人共同出具同意处置意见的证明，对原土地使用权人不再进行补偿，并注销原产权证书。补缴土地有偿使用费按市领导小组办公室认定项目形成的时点评估宗地价格全价款收取。

（二）非住宅类建筑

1. 规划审查。对位于市自然资源和规划主管部门已出具规划条件的用地范围内或已列入旧城更新年度计划的项目范围及严重影响城市规划实施、违法情节恶劣的无证非住宅类建筑不予办理。

对规划严格控制的公共管理与公共服务设施用地、道路与交通设施用地、公用设施用地、绿地与广场用地范围内与用地性质不符的无证非住宅类建筑不予办理。

对无证非住宅类建筑的用途与规划用地性质相符且不属于本项第一款所列情形的，予以规划认可；对无证非住宅类建筑用途与规划用地性质不符但不属于本项第一、二款所列情形的，按建筑用途调整用地性质后予以规划许可。

已办理规划许可手续或办理了部分规划审批手续的项目，其与有关建筑的日照间距和日照标准按审批时的法律法规、规范要求确定，不符合要求的，由申请人妥善处理后再行办理；未经规划审查审批的项目，其与有关建筑的日照间距和日照标准按现行法规要求确定，不符合要求的，由申请人妥善处理后再行办理。

对规划认可的无证非住宅类建筑，结合项目现状和规划实施要求划定用地范围，根据实测成果确定建筑面积指标。

2. 土地审查。对符合国家《划拨用地目录》的无证非住宅类建筑用地，仍以划拨方式供地；其他无证非住宅类建筑用地，一律按协议出让方式供地。对存在用地纠纷的，需由申请人妥善处理，再行办理。

利用自有土地开发建设的项目及通过购买政府主导的市、区两级房地产开发公司开发建设的项目所占用土地，按现状用途直接确认为申请人使用，符合《划拨用地目录》的直接办理划拨手续；需以协议出让方式供地的，按补办手续时的时点评估宗地价格并按评估价的40%收取土地出让金，改变用途的，另行收缴用途差价。

以违法占地或违法转让国有土地使用权等方式取得土地建设的无证非住宅类建筑，对申请人进行处罚后，直接为其完善用地手续，对原土地房屋使用人不再进行补偿，并注销原产权证书。符合《划拨用地目录》的直接办理划拨手续；需以协议方式供地的按补办手续时的时点评估宗地价格并按全价款收取土地出让金。

已签订国有土地使用权出让合同的项目，按补办手续时的评估宗地价格并补缴土地出让金差价及相关税费；改变用途的，对申请人进行处罚，收缴用途差价后，按现状用途为申请人完善用地手续。

3. 消防审查。无证非住宅类建筑符合项目形成时的消防技术标准，或经整改后符合项目形成时的消防技术标准，消防部门出具检查确认意见。

4. 建筑质量审查。市住房和城乡建设主管部门参照无证住宅类建筑质量审查的有关程序，对无证非住宅类建筑的建筑质量进行审查。

5. 违法建设处罚。对违反城乡规划和建筑管理法规进行建设的无证非住宅类建筑，由城管执法部门按照住宅类建筑相关程序 and 标准实施行政处罚，但对符合国家《划拨用地目录》的公用设施、公益事业项目，或全部使用政府财政资金建设的项目，不予行政处罚。

6. 其他税费。申请人除按规定缴纳土地出让金及相关契税外，还须按项目形成时的政策规定缴纳城市建设综合配套费、人防易地建设费及有关税款。

（三）用地规划条件认定

由于部分历史遗留无证建筑形成时间较早，相关审批文件表述不明确或资料缺失，导致原用地规划条件无法确定的，按照以下原则处理：

1. 宗地范围。以国有土地使用权证范围或者规划审查组出具的规划红线确定，具体数据以实测为准。

2. 宗地容积率。原使用条件，有明确规划条件的以规划条件确定；无明确规划条件的以市领导小组办公室认定的项目形成

时点对应用途的标准容积率确定。新使用条件，以规划明确容积率指标或规划认定的建筑面积与土地面积核算确定。

3. 宗地用途。原用途以土地出让合同、划拨决定书或国有土地使用权证证载用途确定，原用途与现行标准用途表述不一致的，按照自然资源部规范用途标准原则进行确定。新用途以规划认定的用途确定。

4. 对符合审查处置条件但未取得土地使用权属的无证建筑，或者需要分割办理土地权属的，按照公平、合理原则确定用地范围和面积。

（四）政策性变更认定

在本意见确定的时间段内，建设单位按照已经取得的审批内容建设并验收合格，但由于国家、省、市政策或规范要求变化导致施工图纸变更，或因其它政府鼓励性事项发生变更，造成实际建设面积与审批数据不一致、无法办理房产初始登记的无证建筑，不再进行规划、土地、建筑质量等审查，也无须进行行政处罚、补缴税（规）费，按照实际建设情况办理房产登记。

（五）房改房项目供地方式

根据国家和省、市关于“用于行政机关、企事业单位职工以房改政策出售的住房，其土地可以划拨方式供应”的有关规定，对由省、市或其他执行房改审批方面的房改审批部门出具证明，能够确定以房改政策出售给职工的住宅项目，土地保留划拨方式，土地用途按规划审查意见确定为住宅用途，不再办理用途变

更审批手续，按房改政策直接进行不动产登记并备注。待其在二级市场交易时，再按相关规定缴纳土地出让金。

（六）住宅项目分批办证问题

为加快解决遗留问题，对无证住宅类项目采取按分摊面积分批收取政府土地收益或全面积一次性收取政府土地收益，不再签订土地出让合同，由不动产登记机构按照政府收益对应的建筑面积直接办理分户的不动产权证，不再办理不动产大证。

（七）以经济适用住房名义取得划拨土地商品住宅问题

对以经济适用住房名义取得划拨土地后进行商品房开发销售的房屋，原则上不适用本意见办理。情形特殊的，依照住房和城乡建设部“建办房函〔2019〕81号”文的精神，稳妥处置。

（八）市拆迁工程拆迁安置房屋确权问题

对因实施重点工程使用或经市拆迁主管部门批准使用的无法确权登记的安置房源，可根据“关于我市重点工程拆迁安置房屋确权登记历史遗留问题的处理意见”规定的程序和要求，继续办理尚存的拆迁安置房源确权登记手续。

遇到“关于我市重点工程拆迁安置房屋确权登记历史遗留问题的处理意见”以外的特殊问题，由市解决城市建设历史遗留问题领导小组办公室提交市领导小组会议研究，按照“一事一议”的原则处理。

（九）税费追缴

历史遗留无证建筑项目处置意见确定后，市领导小组办公室

将意见转各区遗留办，由区遗留办通知申报单位按要求补缴税费、整改落实。确权登记所需缴纳的有关费用应由建设单位承担的，建设单位不积极履行缴费义务，对规定期限内没有缴清的，实行联合惩戒，将建设单位及其主要负责人纳入失信人员名单，并向社会公示。对工作不配合、拒不缴纳的建设单位，由领导小组办公室税费追缴组牵头，各区配合采取有效措施，依法查清建设单位及其主要负责人的财产状况，有无转移购房款、偷税漏税及其他违法犯罪问题，并依法严肃处理。

三、组织实施

按照市统一决策、区为实施主体、建设单位为责任主体、成员单位按职责做好相关工作的运转模式，加强组织领导，明确工作责任，加快推进城市建设历史遗留问题解决。

（一）市领导小组职责。市领导小组负责研究确定解决历史遗留问题不动产权证办理有关政策、工作方案和确权工作中重大事项。市领导小组办公室负责日常工作，负责明确市区两级领导小组办公室职责分工及处理历史遗留无证建筑问题的工作流程、申报要件、审核标准、办理要求等事项，组织召开例会对各区申报项目进行梳理汇总，提出处置意见按程序报领导小组研究确定。办公室下设综合协调、土地和规划审查、建筑审查、办证、税费追缴五个工作组，各工作组要根据职责分工，明确任务，创新思路、敢于担当，通力合作、限时办结。

（二）区级组织机构及职责。各区要参照市领导小组架构调

整充实区领导小组，并设立办事机构。负责集中受理辖区内无证建筑申报，审查核实申报材料，结合现场踏勘、调查取证、社会公示等工作，对项目形成时间和购房人进行认定并分类提出初审意见。负责对建设单位主体缺失的，依法确定代理主体办理相关手续。负责处置相关信访案件。

本意见未明确的有关内容及工作中遇到的具体问题，由有关成员单位研究提出解决意见，领导小组办公室汇总后报领导小组研究同意后实施。

本意见由市解决城市历史遗留问题领导小组办公室负责解释，自印发之日起施行。《济南市关于妥善解决国有土地上城市建设历史遗留无证建筑问题的指导意见（试行）》（济遗留字〔2018〕1号）自行废止。