

《济南市地上地下国有建设用地使用权及其所 附建（构）筑物所有权确权登记 暂行办法》解读

一、制定背景

按照山东省自然资源厅工作部署，自 2021 年 10 月开始，济南市开展了地上、地下国有建设用地使用权及其所附建（构）筑物所有权确权登记试点工作，试点任务包括基于立体空间分层供地、地上地下一体化容积率管理、地上地下空间详细规划的前提，开展国有地下空间的铁路、地下商城、地下车库（站）、地下仓库、地下游乐场、人民防空工程等建设项目不动产登记制度研究。经过前期调研及项目试点，我局研究制定了本《暂行办法》，用以指导我市地上地下国有建设用地使用权及其所附建（构）筑物所有权确权登记工作规范开展。

二、制定依据

《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《不动产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》等。

三、重点内容说明

（一）关于适用范围。本市各行政区（含功能区）地上、地下国有建设用地使用权及其所附建（构）筑物所有权的确权登

记，按照本办法办理；商河县、平阴县参照执行。

在适用范围内，强调确权对象的“国有”属性，即确权对象必须是地表依法确定为国有建设用地的地上地下空间权利，集体土地的地上地下空间权利登记不在《暂行办法》的适用范围内。

（二）关于如何登记。重点规定了以下几点：

1. 不动产单元代码编制。地上、地下国有建设用地使用权不动产单元代码参照地表所在地籍区和地籍子区进行编制。不动产单元代码贯穿土地供应、规划审批、权属登记、产权交易全过程，实行一码关联管理。

2. 三维坐标建立。地上、地下国有建设用地使用权首次登记时，应当根据国有建设用地划拨决定书、国有建设用地使用权出让合同等权属来源材料，建立权属界线界址点二维或三维坐标，所涉权籍调查、宗地图编绘、权属标注等内容应当符合有关技术规范的规定。

考虑到试点阶段的实际情况，《暂行办法》没有对权属界线界址点成果作“一刀切”的规定，允许部分暂不具备条件的项目仍按二维形式建立坐标，但鼓励以三维形式为主建立界址点坐标，这也是未来不动产立体确权登记的趋势要求。

3. 用途和年限确定。地上、地下国有建设用地使用权的土地用途、使用年限，依据国有建设用地划拨决定书、出让合同等权属来源材料确定。地上、地下建（构）筑物用途依据建设工程规划许可、竣工验收材料确定。

4. 证簿记载。单独办理地上、地下国有建设用地使用权登记的，应当在不动产登记簿和不动产权属证书中注明“地上国有建设用地使用权”或“地下国有建设用地使用权”字样。办理地上、地下国有建设用地使用权及其所附建(构)筑物所有权登记，应当在不动产登记簿和不动产权属证书中注明“地上建(构)筑物”或“地下建(构)筑物”字样。属人民防空工程的，还应当注明“人防工程”字样，并记载平时用途等。

(三) 地役权登记。建设地上、地下建(构)筑物及其附属设施，确需占用他人国有建设用地使用权空间的，有关当事人应当协商一致，并可以书面协议方式设定地役权，申请地役权登记。按照《暂行办法》，是否申请地役权登记由当事人自主决定；申请登记的，必须以书面协议方式设定地役权。

(四) 用途变更登记。地上、地下国有建设用地使用权及其所附建(构)筑物确需改变用途的，产权人依法办理变更批准手续并按规定补缴土地出让金后，可申请办理用途变更登记。

(五) 地下综合管廊确权。对已依法办理国有建设用地使用权划拨或出让手续的地下综合管廊用地，投资建设主体可以申请地下国有建设用地使用权登记；地下综合管廊经依法批准建设并完成竣工验收的，投资建设主体可以申请地下国有建设用地使用权及建(构)筑物所有权登记。地下综合管廊廊体和相对独立的附属设施，可以作为独立的不动产单元分别进行登记。

地下综合管廊确权登记分为两种类型：一种是单独进行土

地使用权登记，该类登记的前提要件是“已依法办理国有建设用地使用权划拨或出让手续”，未办理划拨或出让手续、仅提供使用土地的证明文件（如与地表土地使用权人达成的用地协议、地表土地使用权人出具同意使用的证明等）的，不符合确权登记条件。另一种是地下综合管廊竣工后进行的土地使用权与建（构）物所有权的一体登记，该类登记除需具备前一种登记所需条件外，还需具备“经依法批准建设并完成竣工验收”的条件，即依法应当办理建设工程规划许可证、竣工验收备案等手续的，应取得相应证件材料，否则亦无法办理登记。

（解读联系人：尚艳艳 联系电话：68628026）

济南市自然资源和规划局

2022年11月15日