

房地產權產籍

FANG DI CHAN QUAN CHAN JI

编印单位：常州市不动产登记交易中心

2021

3

总第191期

期/双月

准印证号S(2021)04000056

内部资料 免费交流

目 录

权属登记

凭什么样的生效判决法律文书才能单方申请不动产
登记? 戴志荣 (2)

遗失补证时收到异议, 能否继续补发?
..... 于 磊 (6)

不动产登记中的“法无禁止即可为”与“法无授权不
可为” 刘守君 (9)

试论不动产登记审核材料的查验深度
..... 韩爱鸿(12)

关于不动产登记公告制度的分析 郑明珠(14)

案例分析

不动产疑难案例剖析(二十二) 刘守君(18)

房地产测绘

关于共享利用多测合一成果用于不动产落宗的探索
..... 刘 翔(21)

行政管理

不动产登记服务标准体系建设与实践应用
..... 杜建刚 刘 敏(27)

房地产权产籍

2021 年第 3 期

(总第 191 期)

2021 年 5 月 28 日出版

编委主任

姜万荣

编委副主任

杨佳燕 桂国杰 赵鑫明 郭 斌

编委会委员(排名不分先后)

金绍达 曹利华 杜建刚 冯 骏

李 炜 刘守君 刘彦希 孟庆才

魏立新 于 磊 袁 玮 张振明

周 英

主 编: 李 树

副主编: 周 英 张 晶

责任编辑: 褚文静 刘翎艳 郑明珠

常州市不动产登记交易中心

编 辑:《房地产权产籍》编辑部

投稿邮箱:江苏省常州市锦绣路 2 号

2-1 号楼 508 室

编辑部电话:(0519)88127317

传 真:(0519)88127317

投稿邮箱:czfcpx@163.com

网 址:[http://bdedj.changzhou.gov.cn/
class/LAAAJEIE](http://bdedj.changzhou.gov.cn/class/LAAAJEIE)

邮政编码:213003

发送对象:全国不动产登记和交易行业
从业人员

印 数:5000

印刷单位:常州报业传媒印务有限公司

准印证号:S(2021)04000056

内部资料 免费交流

不动产登记与标准化建设

杜建刚 刘 敏

引言:

近期,由山东省济南市不动产登记中心承担的“济南市不动产登记服务”国家级社会管理和公共服务标准化试点项目进行了终期评估验收。经评估组综合评估,济南市不动产登记中心以95分的高分顺利通过终期评估验收,成为全国不动产登记行业首家通过国家级社会管理和公共服务综合标准化试点验收的不动产登记机构。

该中心于2016年6月被国标委确定为国家基本公共服务综合标准化试点单位,以构建不动产登记服务标准体系为突破口,以标准化试点创建活动为载体,把在优化营商环境中不断创新推出的同城通办、业务联办、全链条办事、不见面审批、网上服务、移动车流动办理等特色服务举措,从业务、服务、保障方面全面推进标准化建设工作,搭建了内容较为完善、科学合理、覆盖不动产登记服务全过程的服务标准化体系并有效运行。取得了显著成效,办事流程不断优化,申请材料大幅精简,办证时限持续压缩,办事效率明显提高,不动产登记服务效能显著提升。

为更好地推广先进经验,让同行深入了解标准化体系建设与不动产登记规范化创新发展相结合的做法,济南市不动产登记中心准备了一系列文章,详细介绍标准化在不动产登记实践中的具体应用,从传统的大厅窗口管理到“互联网+不动产登记”的应用、从不动产登记人才队伍建设及服务质量体系提升等多方面详细介绍,供广大同行参考借鉴。

一、标准与标准化的定义

何为标准,标准就是按照规定的程序经

协商一致制定,为各种活动或其结果提供规则、指南或特性,供共同使用和重复使用的文件。

标准化是指为在一定的范围内获得最佳秩序,促进共同效益,对现实问题或潜在问题确立共同使用和重复使用的条款以及编制、发布、应用文件的活动。

标准与法律法规存在明显的区别,一是制定程序和发布机构不同,标准是按照标准固有的制定程序,经标准化管理机构发布实施的规范性文件;法律法规是国家的立法机构按照立法程序制定,经国家权力机构发布实施的规范性文件。二是性质不同,标准可以是推荐性的,也可以是强制性的;法律法规必须是强制执行的。三是约束对象不同。标准约束的对象主要是重复性概念或事物;法律法规主要是对人的及人的行为的约束。

标准与法律法规又存在着必然的联系。二者都是管理工作的重要组成部分,通过互相配合,全面促进管理和技术工作的规范化。

二、标准分类简介

标准包括国家标准、行业标准、地方标准和团体标准、企业标准。

(一) 国家标准

国家标准是由国家标准机构通过并公开发布、对全国经济技术发展有重大意义、需要在全国范围内统一的技术要求所制定的标准。国家标准在全国范围内适用,其他各级标准不得与之相抵触。

涉及不动产登记的国家标准有:《不动产单元设定与代码编制规则》(GB/T 37346)。

(二) 行业标准

行业标准是对没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内统一的技术要求所制定的标准。行业标准由行业标准归口部门统一管理。

涉及不动产登记的主要行业标准有：《房地产市场信息系统技术规范》（CJJ/T 115）；《房屋代码编码标准》（JGJ/T 246）；《房地产登记技术规程》（JGJ 278）。

（三）地方标准

地方标准是在国家某个地区通过并公开发布的标准。制订地方标准一般有利于发挥地区优势，有利于提高地方产品的质量和竞争能力，同时也使标准更符合地方实际，有利于标准的贯彻执行。

山东省近年来非常重视不动产登记地方标准的制定，出台了《省级不动产存量数据整合质量控制规范》地方标准，济南市出台了《不动产抵押登记数据接口规范》地方标准。

（四）企业标准

企业标准是在企业（组织）范围内为协调统一技术要求、管理要求和工作要求而制定的标准，是企业（组织）组织生产、经营活动的依据。国家鼓励企业（组织）自行制定严于国家标准或者行业标准的企业标准。企业标准由企业（组织）制定，由企业（组织）法人代表或法人代表授权的主管领导批准、发布。

目前济南市不动产登记中心经过国家标准委组织专家终期评估验收的就是企业标准。

三、标准化对不动产登记的重要作用

（一）不动产登记行业特性决定要实行标准化建设

服务业是指从事服务活动的行业的总称。不动产登记服务属于广义的服务业中的社会管理和公共服务类别，服务过程满足服务行业的特点。不动产登记行业蓬勃发展的窗口服务、电话服务、网上服务、手机端服务、上门服务、驻点服务、不见面服务等全方位的服务体系，亟需标准化的支持。

（二）不动产登记的规范特性决定要全面落实标准控制

不动产登记改革以来，相继出台了《不动

产登记暂行条例》《不动产登记暂行条例实施细则》及《不动产登记操作规范》以及很多涉及不动产登记优化服务、加强管理的法律法规和通知文件；同时《民法典》已经正式实施，《不动产登记法》正在酝酿出台，《房地产管理法》《土地管理法》等相关法律法规和司法解释、司法文件、技术规程等构成了庞大的不动产登记规范体系。法律法规、规章制度往往是原则性的规定，一些业务工作中的细节在当前的各类规范和文件中没有详细规定，需要用标准化体系来细化，便于操作。作为服务一线的不动产登记机构来说，需要在执行层面进行系统地梳理和规范地运行，标准化恰恰可以解决法律法规、政策文件最后一公里的落地问题，将法律法规、政策文件真正落实到登记机构的执行层面。

（三）标准化建设可有力地支撑不动产登记的行业发

一是随着放管服改革、优化营商环境的深入，不动产登记的种类越来越多，分类越来越细，部门间的信息共享、业务协作正在成为服务常态，“一站式”“一窗式”“一次办成”“全链条办理”“不见面申请”成为服务新常态。不动产登记与税务、住建、公证、法院等部门间的业务协作越来越频繁，特别是跨省通办、全省通办事项的出现，让这种协作关系遍布在全国各地。这样广泛、复杂的生产组合，需要在技术上保持高度的统一和协作一致，建立符合不动产登记规范的流程管理、信息管理、质量管理、安全管理等一整套科学管理制度，形成工作和管理标准，实现规范化。二是“互联网+不动产登记”的新事物的产生，在没有相关法律法规支撑的情况下，需要标准化引领。通过信息共享、大数据开展不动产登记服务，倡导使用电子签名、电子资料等创新技术手段，基层不动产登记机构和人员在执行时往往存在不确定性，不敢、不愿承担创新举措带来的业务风险，通过登记机构内部制定发布标准的形式，为业务服务人员提供了具有组织内部效力的工作依据，可以很好地解决这种暂无法律法规支撑的创新举措的实施问题。

(四) 标准化建设能够不断提升不动产登记的服务和业务能力

标准化是合理简化流程、组织专业化发展的前提。现在许多登记机构不论大小，其登记种类是一致的，有些地区办证量小，质量差，管理混乱，生产效率不高，要改变这种落后状况，主要途径就是要广泛组织专业化生产，而标准化正是组织专业化生产的重要前提。标准化活动的一项重要内容就是合理简化材料、流程和时限，有利于采用先进技术装备，进而实现优质、低成本、高效率的效果；同时，不动产登记服务标准不仅对流程、环节作了具体规定，还要对服务方式、结果、提升也作了相应规定，严格按标准组织工作，按标准核对登记质量，登记工作才能得到可靠的保证。不仅登记机构本身的受理、审核、制发证要有标准，申请人及配合机构都应制定相互适应、相互配套的标准，只有这样才能保证不动产登记机构有序地组织工作，保证登记质量。

(五) 登记机构的人才队伍建设也需要标准化工作的支持

不动产登记机构普遍存在编制不足、人才缺乏的困难，而合同制、第三方派遣人员流动性比较大，人员队伍不稳定，培训成本较高。标准化工作，可以将复杂的各类不动产登记业务进行细致的梳理、规范，明确各岗位工作要求，细化审核要点，把存在于老员工、业务专家头脑中的知识，进行收集梳理，实现文字化、固定化、信息化、公开化，增强了知识的明确性、共享性、传播性。整套不动产登记服务标准文件，可以有效缩短员工培训时间，提升服务水平。

此外，标准化对合理充分利用国家资源、巩固信用体系建设、进一步保障企业和群众的

财产安全有着重要的作用。

四、不动产登记标准体系建设的主体框架和详细构成

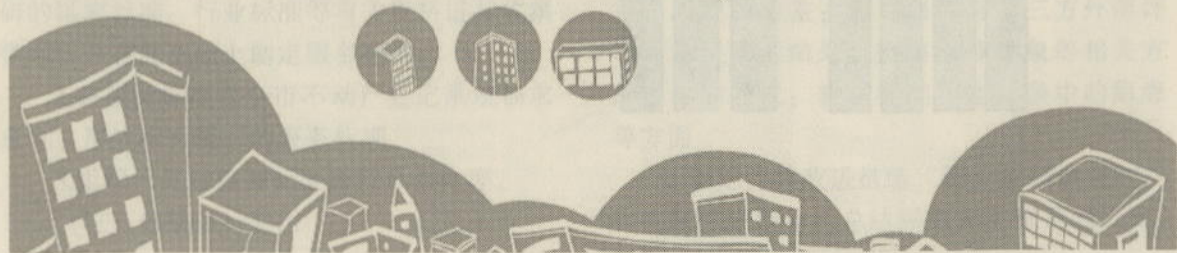
(一) 标准体系主体框架组成

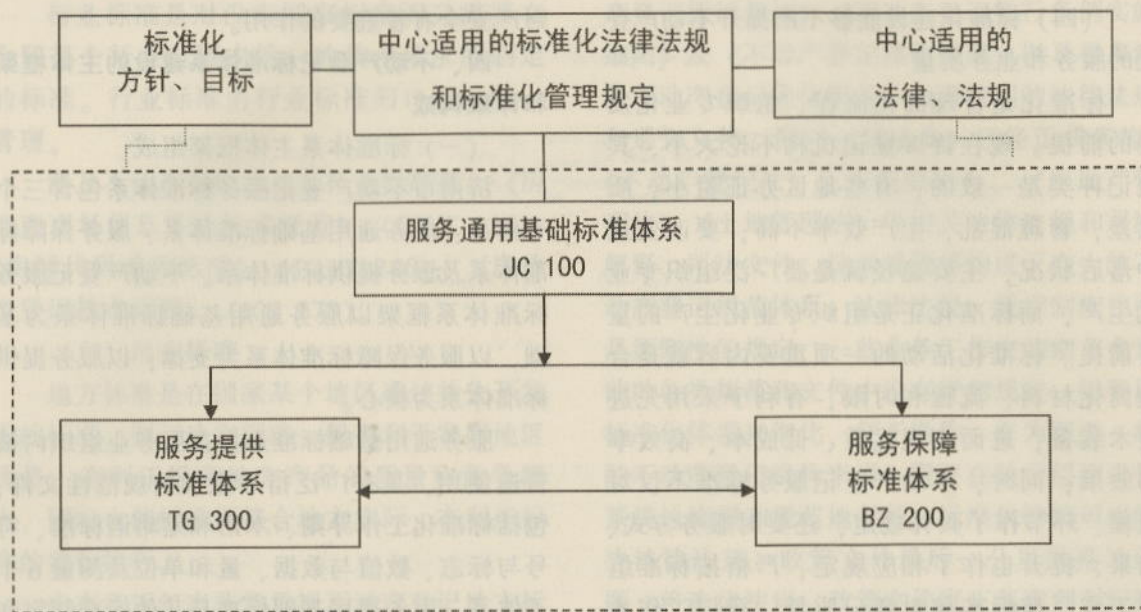
济南市不动产登记服务标准体系包含三个子体系：服务通用基础标准体系、服务保障标准体系及服务提供标准体系。不动产登记服务标准体系框架以服务通用基础标准体系为基础，以服务保障标准体系为支撑，以服务提供标准体系为核心。

服务通用基础标准是指在服务业组织内被普遍使用，具有广泛指导意义的规范性文件，包括标准化工作导则、术语和缩略语标准、符号与标志、数值与数据、量和单位及测量6个子体系。服务通用基础标准是其他标准制定和实施的基础，主要指导怎样构建标准体系，如何制定、实施和改进标准，发挥引领和规范作用，不受服务业组织的行业类型、运行模式、技术水平等因素的限制。

服务保障标准是指为支撑服务有效提供而制定的规范性文件，包括环境卫生管理与能源管理、安全与应急管理、职业健康管理、信息管理、财务管理、设施设备及用品管理、人力资源管理、后勤保障管理及党务管理9个标准子体系。

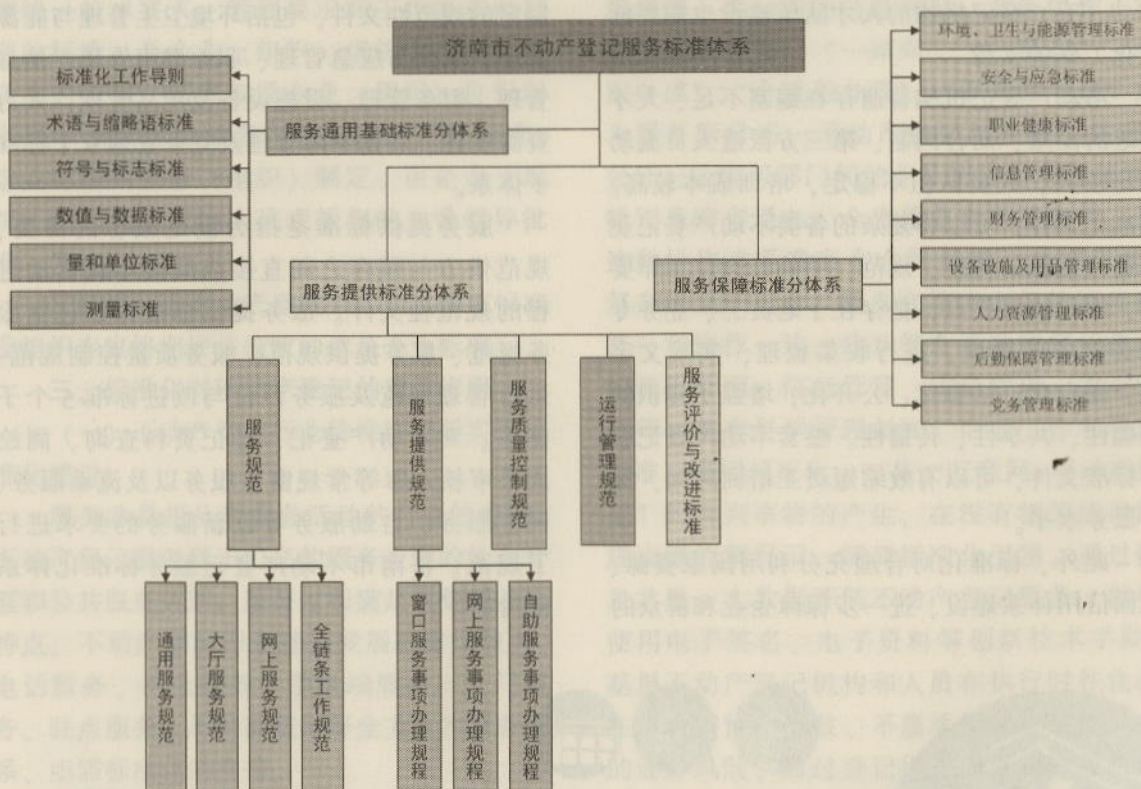
服务提供标准是指为满足顾客的需要，规范供方与顾客之间直接或间接接触活动过程的规范性文件。服务提供标准体系包括服务规范、服务提供规范、服务质量控制规范、运行管理规范及服务评价与改进标准5个子体系。对不动产登记、登记资料查询、测绘成果审核入库等常规窗口服务以及流动服务、网上服务、自助服务等创新服务的要求进行了规范。济南市不动产登记服务标准化体系架构如下：





注：—— 指导关系连线
 服务标准体系范围

济南市不动产登记服务标准体系基本框架图



济南市不动产登记服务标准统计表

项目	标准类别				合计
	国家标准	地方标准	行业标准	不动产登记系统内部标准	
服务通用基础标准	63	1	15	2	81
服务保障标准	18	2	1	103	124
服务提供标准	1	0	0	247	248
合计	82	3	16	352	453

五、不动产登记服务标准体系建设步骤

济南市不动产登记服务标准化试点工作总体分为五个阶段：

(一) 前期准备阶段

1.健全全市不动产登记服务标准化试点工作领导机构，加强标准化试点工作的组织领导。

2.抽调人员集中办公，建立健全全市不动产登记系统标准化试点工作队伍，组织学习标准化有关知识。

3.制定措施落实《关于开展不动产登记服务标准化试点工作的实施意见》。

4.加强试点调研，组织人员到全市不动产登记服务窗口深入了解工作开展情况，赴标准化工作先进省市、先进单位学习考察标准化工作经验。

(二) 体系建立阶段

1.结合全市不动产登记系统实际设计标准体系框架，研究起草《济南市不动产登记服务标准体系建设实施方案》，初步确定不动产登记系统各业务模块试点和标准编制工作计划，广泛征求系统上下意见。

2.组织设计包括岗位职责、业务流程、工作制度、政策法规等内容的编写模板，指导各业务试点单位做好填报工作。

3.对各业务模块服务内容和流程进行梳理，对不动产登记领域内已颁布、待修订和在研的国家标准、行业标准等有关资料进行收集整理，并在此基础上制定服务标准。

4.将服务标准在全市不动产登记系统征求意见，形成相对统一的服务标准。

5.组织人员对服务标准进行自查自评。

(三) 体系运行阶段

1.选择试点做好体系试运行工作，并根据试运行情况对服务标准进行调整。

2.组织召开全市不动产登记服务标准化试点工作推进会，安排部署基本公共服务标准的推广实施工作。

3.组织开展标准化宣贯培训。

4.将不动产登记服务标准在不动产登记服务场所、网站公示、宣传。

5.按照不动产登记服务标准调整工作人员、窗口、场所、设备等设置，进一步规范形象外观、环境设施、服务行为、业务流程、管理制度和岗位职责。

6.收集整理在贯彻落实不动产登记服务标准过程中发现的问题，并做好改进工作。

(四) 评估验收

1.组织各部门检查总结组织管理、标准体系建设、标准实施应用、任务完成和落实效果等情况。

2.组织相关部门和专家对标准化试点工作进行自查和评估，按要求做好改进工作。

3.自查合格后，向有关单位提交评估验收申请和总结报告，做好评估验收相关工作。

(五) 巩固和提升

不动产登记服务标准化的巩固和提升是项长期工作，主要包括：

1.畅通持续改进的信息来源。收集持续改进信息来源主要包括：在日常服务和管理过程中出现的偏差；通过内部与第三方外部评审回访反馈的结果；搜集服务对象等相关方的投诉和建议；检查标准实施记录中的隐患等方面。

2.制定持续改进措施。建立持续改进的工作机制，定期分析总结标准化工作开展情况，

对行之有效的办法、经验加以推广应用，对标准实施过程中发现的问题加以改进和解决，确保类似问题不再发生和防止不发生，实现服务标准化的持续改进。

3. 针对新出台的法律法规和政策文件编制新的标准文件，修改和废除不适宜的标准或内容，积极创建不动产登记标准化服务品牌。

六、标准体系建设取得的成效

(一) 办事效率明显提高，群众满意度大幅度提升。

标准体系试运行以来，多数不动产登记业务办理的外部环节压缩至2个，企业新建或购买不动产登记的外部环节减少为1个；不动产登记时限由原来的10-30个工作日缩短到1-5个工作日，绝大多数不动产登记业务实现当日办结；企业购买不动产登记及查封登记、预告登记、异议登记、注销登记等业务实现即时办结；抵押登记、新建商品房转移登记业务实现了“不见面”办理。2019年，在济南市政风行风民主测评中，中心由之前的第12名跃居第四，标准化服务发挥了关键作用。

(二) 取得显著经济效益。

通过开展标准化工作，我市不动产登记服务效能显著提升，办事流程不断优化，申请材料大幅精简，办证时限持续压缩，每年为不动产登记机构节约政务服务成本247万元，为企业和群众年节约办事成本3.14亿元。

(三) 受到各级领导和社会各界的广泛关注和赞誉。

在实施标准化试点工作的三年时间内，累计收到社会各界和群众表扬信、锦旗以及12345表扬300多次；中央、省、市新闻媒体，多次对中心服务工作进行报道；部、省、市有关部门多次寄送表扬信，对济南市不动产登记部门推进行业规范管理工作中的单位和个人进行了表扬。2019年被自然资源部确定为“不动产电子证照”试点城市；2020年7月，济南市被自然资源部确定为全国不动产登记规范化标准化综合创新联系点；2020年8月，国务院办公厅政务信息工作网以“高效便捷惠民引领行业发展 济南市持续推进不动产登记国标试点”为题，宣传报道我市不动产登记服务标准化典型做法。

(作者工作单位：济南市不动产登记中心)

