

宗教活动场所不动产登记问题思考

张晶

摘要：长期以来，宗教活动场所一直存在不动产权登记难的问题，严重阻碍了宗教事业的健康发展。通过对宗教财产政策历史演变的梳理，指出宗教活动场所办理不动产登记中存在的困难和问题，并建议通过厘清不动产登记权利主体、区分情况完善登记手续、建立有效工作机制等手段，解决宗教活动场所不动产登记历史遗留问题，稳步推进宗教活动场所不动产登记工作。

关键词：宗教活动场所；不动产登记；历史遗留

中图分类号：F293

文章编号：1001-9138-(2022)08-0076-03

DOI:10.13562/j.china.real.estate.2022.24.008

文献标识码：A

收稿日期：2022-07-15

因诸多历史原因，许多宗教活动场所都没有进行不动产登记。习近平总书记在宗教工作会议上指出，宗教工作“关系中国特色社会主义事业发展，关系党和人民群众的血肉联系，关系社会和谐、民族团结，关系国家安全和祖国统一”。妥善解决合法宗教场所确权登记问题，是依法管理宗教工作的重要组成部分，是维护宗教界合法权益，确保宗教界稳定和谐的重要举措。

1 宗教活动场所不动产登记中存在的问题

宗教活动场所是信教群众举行集体宗教活动的特殊公共场所，因法律法规不完善、建设年代久远、失修失管严重等原因，许多宗教活动场所至今未办理产权证，在推进办证的过程中，主要存在以下问题。

一是权利主体不统一、不协调。从宗教财产政策的历史变迁可以看出，宗教财产归属主体存在多元化模式：首先，由于宗教教义、历史传统

等原因，不同宗教的财产制度安排各不相同。佛教和道教的庙观及所属房产为社会所有，带家庙性质的小尼庵为私人所有，基督教和天主教的教堂归教会所有，伊斯兰教的清真寺及所属房屋则为信教群众集体所有。根据《文物保护法》规定，被认定为文物的宗教财产主要归国家所有。其次，实践中又普遍把宗教财产的资金来源作为确定宗教财产归属的唯一标准。资金来源于国家的，财产界定为国家所有；群众集资的，为群众所有；个人出资的，为个人所有；集资来源众多而难以明确的，则定为社会所有。于是，在各种宗教政策性文件和法规规章当中就出现了“寺庙所有”“社会公有”“国家所有”“中国教会所有”“信教群众集体所有”“宗教团体所有”等各种表述。这种宗教财产权归属主体的多元性，给确定不动产登记的权利主体带来了一定的难度。

二是用地性质混乱，与规划不相符。宗教活动场所大多位于风景名胜区、自然保护区和森林

作者简介：张晶，常州市不动产登记交易中心。

公园、湿地公园等依山傍水、生态环境优良之地，这些宗教活动场所大都建造年代长远，建造时未经过统一的规划布局，用地性质有的是国有土地，有的是林地，有的甚至是农村集体土地。宗教活动场所的实际建造位置一般未纳入现行规划，不仅无法满足各类文物或环境保护的要求，而且直接导致无法办理不动产登记。

三是登记资料缺失情况严重。由于宗教活动场所修建及存续时间跨度长，管理人员变动频繁，相关建设手续及产权证明等资料严重缺失，查找困难。且因历史原因，许多宗教活动场所存在未批先建、少批多建等情况，手续也未及时完善，缺乏建设手续的情形大有存在。加之宗教活动场所管理者多数产权意识不强，重视不够，主动申请办理产权登记的很少，导致宗教活动场所办证比例不高。

四是权属来源复杂，权属纠纷多。宗教活动场所产权来源方式众多，有落实政策返还、在古迹原址重建、信众捐赠、寺院购置，等等。众多的产权来源方式，导致了宗教活动场所办证的复杂

性，如果按现行政策规范对号入座，许多寺院都不具备合法权属来源材料和办证条件。宗教活动场所长期无法办证，直接导致宗教活动场所权利归属不明。

2 解决宗教活动场所不动产登记问题的建议

宗教活动场所不动产登记问题大多为历史遗留，情况复杂，处理难度较大，笔者建议可以从以下几个方面着手突破。

2.1 厘清不动产登记的主体

根据《民法典》规定，宗教团体和宗教活动场所都属于民间非营利性组织，可以成为独立的民事主体，进行法人登记以后，即可以成为不动产登记的主体。就这两类权利主体而言，以宗教活动场所作为主体登记更有利于宗教事务的开展和管理，保障宗教活动场所自身的合法权益，也有利于将宗教团体从管理场所的事务中解放出来，更好地加强自身建设，做好教务指导、培养教职人员等工作，充分发挥桥梁纽带作用。所以，笔者认为，尚未进行不动产登记的，可以由宗教活动场所提供“宗教活动场所登记证”，在完善相关后续后将不动产直接到宗教活动场所名下；已经以宗教团体名义办理房产登记或土地登记的，为确保房地权利主体一致，可先登记到宗教团体名下，之后再按照统一部署要求进行转移登记。

2.2 区分情况完善登记手续

一是完善土地利用手续。根据《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2007)，宗教用地属于特殊用地的一种，指专门用于宗教活动的庙宇、寺院、道观、教堂等宗教自用地。按照《国务院关于促进节约集约用地的通知》(国发〔2008〕3号)，军事、社会保障性住房和特殊用地等可以继续以划拨方式取得土地。对于历史沿用国有土地的宗



教活动场所，登记机构可以《确定土地所有权和使用权若干规定》为依据，由申请人提交土地权属来源及占用情况的书面说明，经属地政府（街道）和民宗部门确认，并经公告无异议后，按划拨性质的宗教用地确认国有土地使用权。占用林地的，应由林业部门给予意见，并视情补办用林手续；占用集体土地的，需先办理土地征用、转用手续。

二是完善规划手续。对于《城乡规划法》实施前已经建成的宗教活动场所，可以由自然资源和规划部门审查是否符合现行规划，并按照现状出具规划意见。对于《城乡规划法》实施后新建的宗教活动场所，应按照规定补办规划许可手续，或者经相关部门处罚后，再由自然资源和规划部门按照现状出具规划意见。

三是完善竣工验收手续和消防手续。对于因建设手续不全、资料缺失，无法补办竣工验收的房屋工程，应由申请人委托具有相应资质的检测机构进行房屋安全鉴定，委托符合消防技术服务机构从业条件的消防安全评估机构对现状建筑进行消防安全评估，对房屋结构安全、消防评估合格的，予以办理不动产登记。由第三方机构出具的报告，相关部门应形成会议纪要，确认据此办理的效力，解决登记部门工作人员认为于法无据、不敢办理的问题。

2.3 建立有效的工作机制

宗教活动场所的办证问题涉及部门众多，如民宗、住建、自然资源、林业、园林、文化、城管，等等。只有政府牵头，各部门联动，形成良好的工作机制，才能更有效地化解宗教活动场所不动产登记中的疑难问题。近年来，常州市不断探索，形成了由市委统战部牵头，自然资源、住建、城管等多部门参与的工作专班，按照“尊重历史、依法合规、分类处理、规范管理”的原则，通过“摸



清分布情况、制定专项规划、确定保留场所、调整用地性质、完善用地手续、开展安全鉴定、规范管理制度、依法办理登记”等8个步骤，破解宗教活动场所“两证”不全问题，获得了全国统战工作实践创新成果奖。

2.4 注意登记后的处置问题

《宗教事务条例》第51条规定：“涉及宗教团体、宗教院校、宗教活动场所土地使用权变更或者转移时，不动产登记机构应当征求本级人民政府宗教事务部门的意见”。《宗教事务条例》第54条规定：“宗教活动场所用于宗教活动的房屋、构筑物及其附属的宗教教职人员生活用房不得转让、抵押或者作为实物投资”。

可见，在宗教活动场所的不动产首次登记完成后，处置受限的问题也是登记机构不容忽视的，转让需要取得宗教事务管理部门的意见，并且房屋不能设定抵押。