

行政上诉状

上诉人：张念慈，男，1964年06月01日出生，香港特别行政区居民，住香港特别行政区九龙汇翔道8号 THE AUSTIN 第1座10楼C室，香港永久性居民身份证号码 M107868(8)。

联系电话：13816622222。

被上诉人：安吉县自然资源和规划局，住所地浙江省安吉县昌硕街道昌硕东路132号

法定代表人：金山，局长

原审第三人：安吉康桥置业发展有限公司，住所地安吉县梅溪镇晓墅新区。

诉讼代表人：陆诚，安吉康桥置业发展有限公司管理人的负责人。

上诉请求：

1、请求撤销一审判决，发回重审，或依法改判支持上诉人原审诉请中的第1、第3项减少至“判令被告向原告赔偿因不动产权证变更造成被削减的3692.4 m²土地使用权的价值(以比较自规局出让土地的2023年2月24日时点‘生地’评估为准)及前述损失按同期LPR自登记之日2023年2月24日起计算至判决生效之日止的损失”、第4项(上诉人为了避免份额变化导致《民法典》第301条执行障碍故放弃第2项)；

2、本案诉讼费由被上诉人承担。

事实和理由：

原审对于影响上诉人土地权益的系列登记行为(含“首次登记”“变更登记”“转移登记”)不视为整体审查，反而进行主观切割和错误认定；对上诉人提出的增加诉请不予受理、不展开调查，反而直

接作为不利上诉人的认定；对明确存在共有不动产处理约定的客观事实，作出与在先省高院判决截然相反的认定；对案涉重要的县政府指示《专题会议纪要》作出错误认定。

以下上诉人就前述主要错误之处逐一展开：

一、“首次、变更、转移”三类登记前后关联，原审未行通盘审查，径自裁判，造成严重错误。

1、“首次登记”认定的相关错误

原审第 24 页第 2 行认为“上诉人所诉内容未涉及首次登记，首次登记也未减损当事人合法权益。”这一论断上诉人认为存在严重错误。

在被上诉人的书面答辩意见中并未有关于首次登记的答辩（由原代理人，亦是被上诉人破产管理人之一振源所黄立科律师提交），而是在其提交的证据中出现了“首次登记”涉及上诉人名字（**详见被上诉人证据 3、6**）。上诉人在庭审中直接提出“变更登记是否因为首次登记列名了上诉人才导致份额被共同转移”等类似确认首次登记作用的发问，在席的被上诉人副局长予以认可，其代理人还表达“首次登记”列名上诉人是为了保护其权益。被上诉人还一再强调，整个办证过程系依据第三人申请登记，绝不主动介入当事人之间的民事纠纷，但被上诉人在实际执行中却背道而驰。

被上诉人及县政府、各政府部门都认可第三人系土地实际开发主体，所有工规证及建设施工、复核验收、预售许可等文件都核发给第三人，而从未出现过上诉人。上诉人提交的证据 4-6，即湖州中院、浙江高院的三份裁判文书都认定案涉房产系第三人开发建设。但是《不动产登记申请书》中权利人为各购房者，义务人为第三人，到了被上诉人内部审批的《不动产登记审批表》中，义务人又增列了上诉人，

原审法院对此完全未作查证。上诉人作为自然人，无法成为房地产开发主体，这也是与第三人约定合股新设公司并由其开发土地的理由，第三人在另案中（2020 浙 05 民初 105 号）当庭陈述是国土局（被上诉人前身）领导让其开发，于是才有第三人单方开发的违规操作，即便这些行政许可审批违法违规，但开发是由第三人完成是不争事实，被上诉人没有任何事实依据将从未介入开发的上诉人列为房屋所有权人。

另有 《民法典》第三百五十二条之规定，建设用地使用权人建造的建筑物、构筑物及其附属设施的所有权属于建设用地使用权人，但是有相反证据证明的除外。 据此，前述所有工规证和司法判决都是直接相反证据，被上诉人更没有法律依据将上诉人列名房屋所有权人。正因为被上诉人的“首次登记”，才造成之后转移登记的连锁错误反应，将上诉人的合法用益物权在未获得任何受害补偿下凭空转移给了与其不存在任何法律关系的购房者，而对价则早在 2017 年预售许可后就已由第三人收取，并被时任法定代表人沈惠中转移。

上诉人在庭后提交了增加诉请申请书，明确对“首次登记”提出异议，原审法院不予准许，但其却又在没有展开任何审查的情况下，认定“首次登记”没有减损当事人合法权益。反观被上诉人所举证据大量围绕“首次登记”展开，上诉人从未介入开发却被凭空“首次登记”为房屋所有权人、设定了出售方的义务，进而在未获得任何受害补偿下被无偿转移土地份额，同时因为列名产权人可能背负开发、税务等风险，实难得出没有减损当事人合法权益、没有对上诉人土地权益产生影响的结论。

不动产登记实务中，首次登记、变更登记、转移登记环环相扣、

互为关联，办证时系统内部同步连贯完成，无法切割认定，原审对“首次登记”对整个办证过程的影响，认定错误。

2、“变更登记”的相关错误

原审以变更登记后的两处土地面积之和倒推上诉人权益未受损，略过了分离部分土地所加盖的房屋已被出售，以及变更后马上要进行转移的客观事实。

原审第24页第6行起认为，2014年46248 m²土地证被分割为2023年33940 m²和一二期房产对应的建设用地使用权，两者相加总和等于2014年权证面积，所以没有损害上诉人的土地权益。

对此上诉人认为，原审把“变更登记”以阶段性面积结果相加，来试图倒推未侵害上诉人利益的结论。但该“变更登记”根本不是独立存在的，是为了最终“转移登记”而服务，不能片面地、孤立地将其一环拿出来单独论证，而忽视三个登记环节为整体的用益物权转移过程。原审说理没有考量变更的目的是什么，切割一二期本身就是为了转移给业主，所以切割当时总面积相等，但是系统处理紧跟转移登记，上诉人损害明显出现，不动产登记簿作为最后权利保障被突破。

本案中的“变更登记”将一二期对应土地权利切割是因为有在先的交易行为（第三人预售），其存在不过是登记簿中过渡性的一行信息，本质上是为了衔接“首次登记”和“转移登记”。如前所述，因为“首次登记”错误将上诉人列为房屋所有权人，被上诉人就以此认为在预售法律关系中上诉人也是预售的相对方，之后的“变更登记”才名正言顺，但是这不符合基本事实，理由和证据与前述“首次登记”部分一致。

3、“转移登记”的相关错误

“转移登记”导致上诉人 30%的登记土地使用权被强行切割部分，加入到已售卖的一二期房屋所对应的土地面积中，被上诉人却称“为保护上诉人利益”，明显不公。

(1) 上诉人没有转让土地使用权的意思表示也并非房屋出售方
根据《实施细则》第三十八条之规定：

申请国有建设用地使用权及房屋所有权转移登记的，应当根据不同情况，提交下列材料：

(一) 不动产权属证书；

(二) 买卖、互换、赠与合同；

(三) 继承或者受遗赠的材料；

(四) 分割、合并协议；

(五) 人民法院或者仲裁委员会生效的法律文书；

(六) 有批准权的人民政府或者主管部门的批准文件；

(七) 相关税费缴纳凭证；

(八) 其他必要材料。

不动产买卖合同依法应当备案的，申请人申请登记时须提交经备案的买卖合同。

本案中转移登记所依据的基础法律关系显然是“买卖”，预售为证。而上诉人仅享有案涉土地 30%登记份额，对上盖建筑物并不享有所有权。除却“首次登记”中所列的行政许可、专题会议纪要认定、司法判决认定开发人系第三人之外，案涉预售证下产生的相关购房合同、发票、完税凭证等证据可直接证明，房屋出售方为第三人。上诉人从未成为买卖关系中的相对方，亦未曾收取任何房款，更没有任何出让土地使用权的意思表示。被上诉人无视基础法律关系，径行将在

未获得任何受害补偿下的上诉人土地份额转移,没有事实和法律依据、公平基础。

再者, 《民法典》相关法条规定:

第二百零七条 国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律平等保护, 任何组织或者个人不得侵犯。

第二百零八条 不动产物权的设立、变更、转让和消灭, 应当依照法律规定登记。动产物权的设立和转让, 应当依照法律规定交付。

第二百一十五条 当事人之间订立有关设立、变更、转让和消灭不动产物权的合同, 除法律另有规定或者当事人另有约定外, 自合同成立时生效; 未办理物权登记的, 不影响合同效力。

由上述法律规定可见, 上诉人所享有的土地使用权作为用益物权, 受到物权条款的保护, 其设立、变更、转让、消灭应有相应的意思表示和合同。本案中, 没有任何上诉人的意思表示或合同证明上诉人欲处分土地使用权。与购房者发生法律关系、取得行政许可审批的均为第三人, 故被上诉人受理房屋销售发生的变更登记也只能及于第三人。被上诉人的登记显然侵害了上诉人的土地权益。

另, 被上诉人所举的其他法规也可反证其违法。

《不动产登记条例》第十四条第一款规定: 因买卖、设定抵押权等申请不动产登记的, 应当由当事人双方共同申请。

该条文的意思也明确登记的效力发生于共同申请的双方当事人之间, 本案中初始登记申请方为第三人, 转移登记申请人为各购房者和第三人, 虽第三人的经办人系违法授权申请, 但不论如何得不出上诉人作为申请人的结论, 故登记行为也显然不及于上诉人。

《城市房地产开发经营管理条例》第三十二条(不赘述)之规定,

亦是房地产开发企业应当协助购买人办理土地使用权变更和房屋所有权登记，这是第三人的义务，显然不及于上诉人，被上诉人依据这一条文就应当作出止步于上诉人的登记行为。被上诉人在此登记行为中突破了中立的行政地位，主动介入民事争议，将无任何过错和处分意思表示的上诉人份额在未获得任何受害补偿下转移给他人，明显不当。

（2）被上诉人对于共有物处分条文的适用理解不当并错误认定证据

原审也注意到“转移登记”可能是影响上诉人土地权益的关键一环，遂着重论证该点内容，并且援引《民法典》第301条、《不动产登记暂行条例实施细则》第十条之规定，两者均系支持份额三分之二以上按份共有人处分权利的条文。前者《民法典》系法律，后者《不动产登记暂行条例实施细则》（下称《实施细则》，特指登记办理时的2019版）系部门规章，从效力位阶上讲明显前者优先于后者，故上诉人着重论证《民法典》第301条，如不能适用本案则后者立论不成立。

其一、适用《民法典》301条的前提并不具备

第三人在安吉发改局、安吉住建局均监管缺位的情形下，以其部分使用权单方违法开发了全部共有土地，第三人也一直作为唯一的卖方主体与购房者建立商品房买卖合同关系，其与监管部门在案涉地块的开发及后续商品房预售时就未将上诉人视为共有人，而《民法典》301条规定的是共有人对共有财产重大事项的表决权规则，故该条适用的前提并不具备。本案中上诉人登记享有的30%份额经过湖州中院、浙江省高院等生效判决书反复确认，上诉人与购房者间又无任何合约和交易行为，故被上诉人的登记应当将土地变更登记的范围控制在

第三人份额范围内。

其二、不动产登记行政行为不适用《民法典》301条

登记机构性质上为公权力机关，没有权利直接介入私权争议，本案中转移登记的前提就是买卖关系，上诉人不是建设主体也不是买卖主体，被上诉人就无权将上诉人列为初始登记权利人。

被上诉人应当考量的是处分上诉人物权权利的变更登记行为是否由上诉人申请，如是第三人申请，其请求权权力基础为何？其售卖的一二期房屋对应的土地使用权并未超出其 70%份额的情况下，能否延及上诉人份额。上诉人对此认为，答案是否定的。

其三、多数决应保障共有权人的知情权和表决权

《民法典》301条等对按份共有规定的是三分之二多数决，而非按份共有人一致同意，如此规定的理由在于，如果按份共有物的处分采取一致同意的方式，可能会影响共有物的效益的发挥，另外也容易引发按份共有人之间的内部矛盾，物之利用效率不高，亦可能导致交易机会的丧失，故而采用了“占份额三分之二以上”多数决的方式，但这并不意味着份额占三分之二以上的共有人可以不通知其他共有人擅自作出处分决定。（援引自《最高人民法院民法典物权编理解与适用》关于第301条分析的原文）

从《民法典》301条文义可见，应是处分行为在后，征求意见在前。所有共有人对涉及共有物的重大事项均有知情权及表决权，只有所有共有人对共有物的重大事项已知情并做出表决但无法达成全体一致意见的前提下，《民法典》301条才得以适用。

而本案中，第三人并未通知上诉人其处分行为，也未征求上诉人意见，其擅自单方开发土地、售卖房屋行为，直到2018年上诉人才获

悉，这一事实由（2020）浙05民初105号生效判决书予以确认，可见第三人的处分行为即便及于上诉人，也没有尽到通知、征求意见的义务，故而不属于《民法典》301条的适用范围。而形成于2023年2月23日的【2023】16号《安吉县人民政府专题会议纪要》也未通知过上诉人，也未对上诉人合法登记的物权被削减后如何处理发表意见，更值得强调的是，所谓多数决要处置的物，早就在2017年被第三人单方售卖，现在强行以民法典301条去论证当初违法行为的合法性，明显不当。

其四、《民法典》301条设置了兜底条款，尊重当事人间的意思自治应最优先适用

《民法典》301条最后一句以“共有人之间另有约定的除外”进行兜底，说明该条尽管规定了按份共有人处分共有物须经过多数决，但仍遵循意思自治原则。由最高人民法院民法典贯彻实施工作领导小组主编的《中华人民共和国民法典物权编理解与适用》一书也强调“在审判实践中，遇到共有物处分、重大修缮、变更性质或者用途等纠纷时，首先应审查共有人对此是否有约定，如果有约定且不违背法律强制性规定或有悖于公序良俗者，应认可约定的效力。同时在审判过程中，应注意对不同同意者的权利保护”。

具体到本案，上诉人与第三人之间曾各自向被上诉人等职能部门上书，约定就案涉土地在一二期违法售卖后的后续售卖、登记等相关事宜应“共签共办”，相关书面约定上诉人也曾在办证前寄给被上诉人、安吉县住建局等政府部门领导，距离办证也有充裕的研判时间，该约定并不存在违反法律强制性规定或公序良俗而无效的情形，故本案争议事宜应当以经过上诉人同意为前提（上诉人证据 25-27）。被

上诉人在知晓上诉人与第三人约定的情况下，仍予以变更登记，在登记中第三人份额完全足以覆盖转移登记的土地份额情况下，却对上诉人份额不做任何保护，等比例削减上诉人的实际土地使用权面积，明显不公。

而原审判决对上诉人提供的用以证明“另有约定”的证据 25-27，不作任何说理分析，直接不予采信，并且得出未有证据证明上诉人与第三人存在另有约定的结论，属证据认定错误。值得强调的是，证据 25-27 是省市两级生效裁判文书，这些在先案件对于相同证据已经做出了采信的认定，并以约定共签共办为由驳回安吉康桥公司对三期的预售申请。详见以下：

(2021)浙 05 行初 14 号行政案件中，安吉县住建局和上诉人均将约定共签共办的恳请函作为证据提交 (P6、10) 并得到湖州中院采信 (P12-13)，以存在约定“共签共办”为由 (P15)，驳回预售三期申请，紧接着该案的二审 (2021) 浙行终 1541 号行政案件中，安吉县住建局亦将“第三人与上诉人约定办理预售许可证等有关证件和手续时要由双方共签共办，第三人以自己公司名义单独开发，上诉人始终不予认可。” (P7) 作为不予三期预售许可的重要答辩理由，并获得二审法院支持 (P10)，最后的 (2023) 浙行申 487 号再审案件亦延续“存在共签共办约定”的观点 (P6)。但本案原审却认定“未有有效证据证实上诉人与第三人在一二期办证前存在另有约定”，与省市两级法院的在先生效判决明显矛盾，且前后两案一审均是湖州中院同一法官许金荣。

综上，可见《民法典》301 条的适用在本案中主体、法律关系均存在矛盾，在第三人未经该条规定的通知、征求意见等必要措施的情

况下，无视上诉人与第三人的特殊约定，在上诉人不知情且未表态的情况下仍将上诉人土地份额在未获得任何受害补偿下转移登记至他人，违法行为明显且情节严重，原审认定存在重大错误。

二、原审对于《专题会议纪要》认定错误

另在原审判决第25页第10行，原审判决对于容缺办证进行解读，认为《专题会议纪要》针对的是转移登记中“遗失不动产证明”的情形，这一认定显然与事实脱节。

如果是购房者遗失不动产证明，必然是部分小众人群，被上诉人根据其工作程序完全可以处理，无需列席全县重要职能部门，以县政府专题会议纪要形式处理。故“遗失不动产证明”仅是容缺之一，而非全部问题。

该份纪要与本案有重要关联性，其中几个要点上诉人逐一指明：

1、开发及销售主体问题：

纪要第4行起明确，建设期间有关立项批文、规划、建设、施工、竣工及一二期预售许可均由第三人取得，并由第三人售出一二期商品房300余套。

2、产证办理不能的原因：

并非纪要所述因为第三人与上诉人纠纷导致，而是被上诉人无法在房产售卖方仅持有部分土地使用权的情况下直接办证，系自身受制于法规要求。至于纪要所称各部门和梅溪镇的协调，上诉人一直表态只要不侵害自身利益就沉默式配合，事实上是被上诉人担心背责而需要纪要来为其办证做兜底支持。由此可见，纪要本身所述不能办证的原因也和原审判决所认为的“遗失不动产证明”相左。

3、容缺的真实内容：

纪要第三页第五、六点言明，政法委、信访局、公安局、资源规划局、住建局、梅溪镇等部门联合做好办证过程中突发事件防范和应对，并且要求为解决历史遗留问题可能存在的问题和风险做好预案，妥善应对和化解。第八点又称，根据《安吉县激励干部改革创新干事担当容错免责实施办法（试行）》和《安吉县“四大领域”容错免责实施细则（试行）》两大文件精神处理此事。

由此可见，前文所述的突发事件、历史遗留问题不可能指的是“遗失不动产证明”，而是预见到了办证可能会侵犯到上诉人权益，允许其违规操作，即容许土地权属未合一情况下办证，但应做好预案和应对。

但遗憾的是，县政府指示并没有得到被上诉人落实，整个办证过程上诉人从未知晓，直至在安吉县法院另案诉讼中法院依职权调查土地情况才发现，没有任何人来与上诉人协商办证具体事宜，以及讨论如何最小化影响上诉人利益的问题。

以上诉人的理解，既然都有无法避免的错误，完全可以按分割登记形式在第三人份额内转移权证，也符合开发、售卖的事实，被上诉人目前的做法显然没有贯彻纪要精神。

三、上诉人对提起案件的初衷和真实诉求

被上诉人因为信访压力产生的《专题会议纪要》，在短短1天内完成了数百套房屋所有权证的办理，和对整宗土地的切割、发新证。其结果之一是数百位购房者获得了房屋所有权证，这点上诉人并无异议。因为自问题爆发之初，上诉人即表示沉默式配合，国家和业主利益优先。但结果之二却不甚理想：上诉人2013年在安吉投资3300万，准备和第三人新设公司开发房地产项目，到如今分文未得，对应土地



使用权面积却少了数千平方，未获得任何受害补偿。

第三人时任法定代表人沈惠中胡乱作为（沈惠中在另案 2020 浙 05 民初 105 号中当庭陈述是国土局领导让其单方面开发，于是有了系列第三人单方开发的违规操作），把持第三人在仅登记 70%土地份额的情况下开发了整宗土地，获取了所有发改立项、工规证照、竣工验收、预售许可，直到三期预售在住建局意识到问题严重性后被驳回，进而产生预售许可诉讼。这一过程，导致建成售卖的房屋对应的土地使用权是分裂不完整的，引发一二期房屋办证不能的信访问题。

目前第三人已进入破产清算，沈惠中主导的关联借贷案件被查出存在大量虚假诉讼（驳回申报 7 起约 11 亿、自认及司法认定倒签 6 起并惩戒），以及破产管理人拟直接以施工方自行申报工程量定数据（超过发改系统备案价格 2 倍以上，且有诸多不合理处，但管理人拒绝委托审计）的行为，使破产财产被侵害的风险上升，上诉人只有秉承以国家、业主等公益为先的初衷，依法保护破产财产。

上诉人对本案从来不是为了争夺案涉房地产开发利益，而是：

1、恳请法院对上诉人没有参与开发却被列名为房屋所有权人、房产转移义务方的情形予以查明，并为后续三期处置打样；

2、回绝被上诉人和原审判决的“善意”，拒绝在三期中因一二期的类似认定而再次被认定为房屋所有权人，进而可能被分配不属于自身的房产价值分配，以及承担不属于自身的开发商义务。

3、因为第三人资产仅存三期房产和部分土地，上诉人尽力争取一二期土地使用权的权益，是为业主尽量多争一分利益，以免虚假债权人能多分一分利益。因为第三人违法开发售卖房产，应当转移的是其所属份额的土地，没有理由将上诉人土地份额在未获得任何受害补偿



下用于转移登记给购房者。上诉人希望通过诉讼获得受害补偿，而非作为破产财产被虚假债权瓜分。

综上，上诉人认为原审法院对于案件基本事实没有全面查清，割裂隐瞒了“首次登记”等与案件事实重要关联的待查证内容；判决内容适用法律错误，证据采信错误，导致对《民法典》第 301 条的误读；恳请二审法院能加以查明，依法裁判。同时也希望二审法院能主持调解，将有限的司法资源用于上诉人配合政府维护广大业主等真实债权人权益的工作。

此致

浙江省高级人民法院

具状人张念慈：张念慈

2026 年 07 月 20 日