

土地收购中历史遗留问题处置对策研究

朱 军

湖北省随州市土地收购储备中心 湖北 随州 441300

【摘 要】：土地收购涉及权属确认、补偿核算、手续衔接及利益协调，早期管理不规范容易形成资料缺失、权属争议、补偿差异、程序倒置等历史遗留事项，造成项目推进受阻、资金成本增加及群体纠纷风险。依据问题来源、责任主体和风险等级建立分类台账，采取权属核验、资料补正、补偿复核、协商调解、部门联审及司法衔接措施，可形成责任清晰、程序完整、处置有序的闭环机制，提升土地收购效率，保障相关主体合法权益，降低项目实施风险。

【关键词】：土地收购；历史遗留问题；分类处置；权属核验；风险控制

DOI:10.12417/2705-0998.26.12.015

引言

土地收购是城市更新、产业建设和公共项目落地的重要环节，既涉及土地权属转移，也关联补偿支付、审批手续、安置安排及多方利益协调。部分收购项目受早期政策调整、档案管理薄弱、权属登记不完整、补偿口径不统一等因素影响，形成长期未决事项。此类问题具有时间跨度大、法律关系复杂、责任主体分散等特征，若继续依赖临时协调，容易引发重复补偿、项目停滞及行政争议。建立统一台账，准确核验事实，划分问题类型，明确责任边界，再配置协商、行政和司法处置程序，是提高土地收购规范化程度的关键路径。

1 土地收购历史遗留事项的形成机理

1.1 权属登记资料缺失成因

权属登记资料缺失多源于早期土地管理制度不完善与档案管理标准不统一，历史阶段中存在手工登记、信息分散保存、档案移交不规范等情况，导致原始权属凭证、界址资料及变更登记难以完整追溯。部分地块经历多次流转或用途调整，权属变更未及时登记或登记信息未同步更新，形成账实不符状态。基础地籍测绘精度不足、界址点缺乏统一坐标体系，也加剧了权属界定难度。在新型国土空间治理要求下，权属信息数字化整合滞后，使历史数据与现行信息系统难以有效衔接，进一步放大资料缺失对土地收购实施的制约。

1.2 补偿政策调整影响

补偿政策在不同发展阶段呈现标准差异与适用范围变化，历史收购行为受当时政策条件限制，补偿方式、价格体系及支付结构存在明显阶段性特征。政策迭代过程中，原有补偿标准与现行市场价值之间出现偏差，导致利益主体对补偿结果产生重新认知^[1]。部分地块在政策过渡期实施收购，补偿口径界定不清，执行标准缺乏统一解释，形成遗留争议。补偿项目构成不断细化，涉及附着物、安置方式及收益分配等内容，历史处理方式未能全面覆盖现行规范要求，在土地收购再推进过程中引发补偿差额核算与合法性认定问题。

1.3 审批管理衔接偏差

土地收购涉及规划、自然资源、财政等多环节审批流程，历史阶段中部门职责划分不够清晰，审批标准与程序衔接存在差异，形成流程断点与手续缺项。部分项目存在先实施后补手续的情况，审批资料未按规范归档，导致后续核查难以形成完整链条。不同管理部门之间信息共享机制不足，审批结果未实现同步更新，产生重复审批或审批遗漏。国土空间规划体系重构后，原有审批依据与现行管控要求存在不一致，历史审批结论在新规则下缺乏直接适用性，增加了土地收购过程中的程序校正与合法性审查难度。

2 土地收购历史遗留事项的风险识别

2.1 土地权属争议风险

土地权属争议风险主要源于界址不清、权属登记不一致及历史流转记录缺失等因素叠加影响。部分地块存在多主体主张权利情形，登记信息与实际占用状态不匹配，形成事实占有与法律权属分离格局。集体土地与国有土地边界界定不明确，权属转换手续不完整，导致法律关系复杂化。在统一确权登记体系推进过程中，历史数据与现行不动产登记系统存在衔接断层，增加权属认定难度。争议一旦进入司法程序，将延长土地收购周期，抬高交易成本，并对项目整体推进产生连锁影响。

2.2 补偿核算偏差风险

补偿核算偏差风险集中体现在历史补偿标准与现行价值体系脱节以及核算依据不统一。土地等级、用途属性及附着物评估标准在不同阶段存在差异，导致同类地块补偿结果出现明显不均衡。部分历史补偿资料缺乏完整记录，价格构成及计算过程难以追溯，影响补偿复核的准确性^[2]。补偿项目范围界定不清，安置费用、搬迁费用及收益补偿之间界限模糊，增加核算复杂性。数字化评估体系尚未完全覆盖历史数据，使价值重估缺乏统一技术支撑，容易引发补偿结果争议并影响资金安排的合理性。

2.3 收购程序失范风险

收购程序失范风险主要表现为审批环节缺失、程序顺序错

位及资料归档不规范等问题。部分历史项目存在未按规定履行公告、公示及听证程序情况，程序透明度不足，影响合法性认定。审批依据更新后，原有流程未及时调整，形成新旧制度交叉运行状态，导致程序适用混乱。部门间信息壁垒仍然存在，审批结果未实现实时共享，增加重复审核或遗漏审核概率。全过程监管机制不完善，缺乏动态跟踪与责任追溯路径，使程序瑕疵在后续环节被放大，影响土地收购整体规范性与可持续实施能力。

3 历史遗留事项分类核查机制

3.1 历史资料归集核验

历史资料归集核验应以统一数据标准为基础，系统整合土地审批、权属登记、规划许可及补偿支付等多源信息，构建全要素档案体系。通过对纸质档案数字化处理，实现原始资料与现行不动产登记数据的结构化对接，提升信息检索效率与比对精度。核验环节需明确资料来源、形成时间及法律效力，对存在缺失或矛盾的信息进行交叉验证，确保权属依据、界址坐标及用途属性具备可追溯性。引入空间信息技术对地块边界进行复核，实现图属一致性校验，避免因数据偏差导致后续处置误判。全过程嵌入数据审计与质量控制机制，保障资料完整性与真实性，为分类处置提供可靠支撑。

3.2 利益主体身份确认

利益主体身份确认应依托法定登记信息与历史交易记录，系统梳理土地权利关系链条，明确权利归属及责任边界。通过整合不动产登记、集体经济组织成员信息及历史协议资料，对权利主体身份进行多维校验，防止权属重复主张或身份错位。对存在继承、转让及内部调整情形的主体关系，应依据现行法律法规进行合法性认定，确保权利主体具备完整法律资格^[3]。引入动态更新机制，对信息变动及时修正，保持主体信息与实际状态一致。结合信用评价体系，对主体履约情况进行记录与分析，增强身份确认的规范性与约束力，为后续补偿及处置程序提供明确依据。



图1 土地权利全生命周期数字化管控体系

3.3 事项等级分类建档

事项等级分类建档应依据问题复杂程度、法律风险及处置

难度构建分级标准体系，实现差异化管理。通过设定权属清晰度、资料完整度、补偿争议程度及程序合规性等指标，对历史遗留事项进行量化评估，形成统一分类规则。各类事项建立独立档案单元，明确问题性质、涉及主体及处置路径，确保信息结构清晰、责任边界明确。依托信息化平台实现分类数据的动态更新与可视化管理，便于全过程跟踪与调度。分类结果与处置策略实现联动，针对不同等级匹配相应审查程序与决策权限，提升处置效率与精准度，推动土地收购管理由经验驱动向规则驱动转变。

4 历史遗留事项针对性处置路径

4.1 权属争议核定处置

权属争议核定处置需以法定登记为基础，结合历史资料与现状使用情况开展多维度核查，构建“事实认定—证据校验—法律适用”三位一体的认定流程。通过整合不动产登记信息、原始审批文件及地籍测绘成果，对权属边界进行空间复核，确保图属一致。针对多主体主张权利情形，应依据权利形成时间、登记效力及合同履行情况划分优先顺位，明确权利归属。对存在登记瑕疵但长期稳定占用的地块，可在合法性审查基础上通过补充登记或变更登记实现权属确认。争议程度较高事项纳入司法衔接机制，通过行政裁决与司法审理相衔接的方式形成权威结论。全过程引入信息化平台记录核定过程与依据，形成可追溯的证据链条，避免重复争议并提升处置公信力。

4.2 补偿差异复核处置

补偿差异复核处置应围绕价值重估与标准统一展开，构建以市场评估为导向的动态核算体系。通过对历史补偿档案进行系统梳理，明确原补偿构成及计算依据，并与现行土地价格体系进行对标分析，识别差异来源。引入第三方评估机构，依据地块用途、区位条件及开发强度等因素开展重新评估，形成科学合理的价值基准。复核过程需细化补偿项目结构，对安置费用、地上附着物价值及相关补贴进行分项核算，确保补偿结果透明可核^[4]。建立分级复核机制，对差异较大的事项实施重点审查，并结合财政承受能力制定分期补偿方案。相关核算结果需通过统一平台公示，强化信息公开与过程监督，提升补偿执行的规范性与稳定性，具体指标体系（见表1）。

4.3 程序缺失补正处置

程序缺失补正处置需依据现行法律法规对历史流程进行系统校正，形成完整的手续链条。通过对原有审批流程进行梳理，识别公告、公示、听证及审批等关键环节缺失情况，明确补正内容与顺序。对缺失公告及公示程序的事项，应重新履行信息发布与意见征集流程，保障程序公开透明。审批资料不完整的地块需补充规划许可、用地审批及相关批复文件，确保程序合法性。建立跨部门协同机制，实现自然资源、规划及财政等部门的信息共享与联合审查，避免重复补正或遗漏补正。对

涉及重大程序缺陷的事项，引入法律审查机制进行合规性评估，确保补正结果具备法律效力。全过程通过数字化系统记录补正进度与责任主体，实现动态监管与责任追溯，推动土地收购程序由分散管理向闭环控制转变。

表 1 土地收购补偿复核指标体系与参考数据

(单位: 元/平方米)

指标类别	一线城市均值	二线城市均值	三线城市均值	权重 (%)
基准地价	12000	8000	5000	40
区位修正系数	1.20	1.10	1.05	15
用途调整系数	1.30	1.20	1.10	15
附着物补偿	1500	1000	700	10
安置补助费用	2000	1500	1000	10
政策性补贴	800	600	400	10

数据来源: 自然资源部《全国土地市场运行监测报告(2025)》及各省市统计年鉴整理。

5 历史遗留事项处置成效评价

5.1 收购程序规范程度

收购程序规范程度主要体现在各环节执行与法定流程的一致性以及资料闭环管理水平。通过对公告发布、公示反馈、审批许可及档案归集等关键节点进行系统核查,可检验程序执行的完整性与连续性。规范化水平需以制度化流程为支撑,依托统一的信息平台实现审批节点标准化管理,确保每一环节具备明确依据与可追溯记录。对补正后的程序进行合法性复核,重点关注程序顺序、审批权限及文件有效性,避免因历史缺陷造成后续法律风险。引入全过程留痕机制,对关键操作进行电

子化记录,提升流程透明度与监管能力。通过量化程序合规率与资料完整率,可对规范程度进行客观评估,推动土地收购从经验操作向规则执行转变。

5.2 项目推进效率水平

项目推进效率水平主要反映历史遗留事项处置对土地收购整体进度的影响程度。通过建立事项处理周期监测机制,对各类问题从识别、核查到处置完成的时间节点进行动态记录,可直观反映效率变化趋势。效率评价需结合审批时限压缩、信息流转速度及部门协同程度等多维指标,形成综合评估体系^[5]。依托信息化手段实现跨部门数据共享,减少重复核查与材料传递环节,有助于缩短处理周期。对复杂事项实施分级管理与集中会审机制,优化资源配置路径,提高决策响应速度。通过对处置周期缩减率与项目落地周期的对比分析,可检验处置路径对整体推进效率的提升效果,体现集约化管理导向。

5.3 纠纷风险化解质量

纠纷风险化解质量侧重于历史遗留事项处理后矛盾消解程度与稳定性维持水平。通过对权属确认结果、补偿执行情况及程序合法性进行综合评估,可判断纠纷化解的有效性。质量评价需关注争议事项复发率、信访数量变化及行政复议、诉讼案件数量等指标,反映风险控制能力。构建多元化解机制,将协商调解、行政裁决与司法衔接纳入统一框架,有助于提升处理结果的权威性与可执行性。信息公开与结果反馈机制的完善,可增强处置透明度,降低信息不对称带来的不稳定因素。通过持续跟踪已处理事项的后续状态,实现风险动态监测与预警,保障土地收购工作的持续稳定运行。

6 结语

土地收购历史遗留事项处置需依托规范化程序、精细化核查与系统化治理路径,实现权属清晰、补偿合理、流程闭合的管理目标。分类核查与针对性处置协同推进,可有效压缩处置周期,稳定利益关系,降低不确定性因素对项目实施的干扰。以制度约束与数字化支撑为基础,持续强化全过程管理能力,有助于提升土地要素配置效率与治理水平。

参考文献:

- [1] 张川.耕地保护约束下土地收购储备的空间布局优化策略[J].新型城镇化,2026,(2):121-122.
- [2] 郑州市人民政府关于进一步完善和规范国有土地收购工作的通知[J].郑州市人民政府公报,2022,(9):8-10.
- [3] 王凡.深圳存量用地盘活背景下的土地收购研究——基于收购渠道及多重价值探索[J].住宅与房地产,2022,(24):10-17.
- [4] 黄碧辉,陈可新,周文娟.基于 GIS 的土地收购储备系统设计与实现[J].现代信息科技,2022,6(9):22-25.
- [5] 王敏.提高土地收购储备资金利用效率的途径探讨[J].山西农经,2021,(14):188-189.