

# 历史遗留用地确权登记的政策适配与实操路径探析

王苏欧

菏泽市不动产登记交易中心，山东菏泽，274000；

**摘要：**历史遗留用地确权登记，是土地产权管理体系中的关键环节，其核心价值在于明晰土地产权归属边界，保障各类权益主体的合法土地权益，对维护土地管理秩序具有不可替代的作用。当前，历史遗留用地确权登记工作推进过程中，面临政策与实操问题。本文围绕历史遗留用地确权登记展开系统探析，依次梳理工作推进中存在的核心梗阻、明确政策适配的关键优化方向、构建可落地执行的实操路径。通过全面梳理核心梗阻的具体表现，精准界定政策适配的重点领域，最终提出针对性的实操方法，助力打破历史遗留用地确权登记的瓶颈制约，推动确权工作规范推进，切实保障土地产权稳定与权益主体合法利益。

**关键词：**历史遗留用地；土地确权登记；政策适配性；产权溯源；实操路径；权益保障；政策衔接；部门协同；产权档案

**DOI：**10.69979/3041-0673.26.03.069

## 引言

历史遗留用地的形成，并非单一因素作用的结果，其核心成因包括早期土地管理体系不完善、缺乏统一规范的用地审批流程，以及不同时期土地政策调整、行政区划变动等多重客观因素。受这些因素影响，此类用地普遍存在产权档案残缺破损、土地实际用途与初始登记用途交叉重叠、权属演化链条不完整等问题，导致确权登记工作的技术难度与政策复杂度远超常规用地，成为土地产权管理领域的重点与难点。在此背景下，如何通过政策适配优化，弥补历史遗留用地确权登记的政策空白与衔接断层，如何以清晰、规范的实操路径，破解产权溯源难、流程衔接不畅等实操梗阻，已成为推动历史遗留用地确权登记工作落地、提升土地产权管理规范化水平的重要方向，对切实保障土地权益主体利益、盘活闲置土地资源、维护土地管理秩序稳定具有重要的现实意义。

## 1 历史遗留用地确权登记的核心梗阻

### 1.1 政策适配性不足

首先，政策覆盖范围存在空白，无法全面适配历史遗留用地的特殊情形。现有土地确权登记政策，其核心适用场景多为新增建设用地的初始登记、常规存量用地的变更登记，针对历史遗留用地的专属政策条款较少；对于历史遗留用地中常见的特殊情形，如产权档案完全遗失、早期未办理用地审批手续但长期实际使用、土地用途多次变更且无合规手续等，均未制定明确的政策依

据与确权规则，导致此类用地确权登记时，工作人员面临“无章可循、无法可依”的困境，只能暂缓确权流程。其次，政策执行标准缺乏统一性，不同时期、不同地区的政策差异显著。在历史发展过程中，不同年代的土地管理政策存在明显调整，早期政策与现行政策在确权依据、审核要求上差异较大。这种“时间维度标准不统一、空间维度标准有差异”的情况，导致同一类历史遗留用地，不仅影响政策的公信力，还易引发权益主体对确权结果的异议，阻碍工作推进。最后，不同阶段政策之间的衔接存在断层，无法形成连贯的政策支撑体系。过往政策与现行政策之间，未明确界定历史遗留用地确权登记的政策适用边界，部分早期政策已废止，但未出台对应的过渡性办法，导致部分形成于政策过渡期的历史遗留用地，既无法适用旧政策，又难以完全符合现行政策要求。

### 1.2 实操环节推进受阻

首先，产权溯源难度大，权属依据核实缺乏有效支撑。产权溯源是历史遗留用地确权登记的核心步骤，其核心目标是通过核查档案、核实事实，梳理完整的产权演化链条，明确产权归属。但实际操作中，部分历史遗留用地因形成年代久远，早期产权档案未规范留存，或因保管不当、自然灾害、机构调整等原因，档案残缺、破损甚至完全遗失，无法通过档案追溯产权初始来源；同时，部分历史遗留用地的产权流转，多依赖口头约定或简易手写凭证，导致权属依据难以核实，产权溯源工作陷入停滞。其次，跨部门流程衔接不畅，信息共享机

制缺失,核查与审核耗时冗长。历史遗留用地确权登记,并非单一部门可独立完成,需联动自然资源、档案管理、乡镇(街道)、住建等多个部门——自然资源部门负责权属核查,档案管理部门负责提供历史档案,乡镇(街道)负责实地情况核实,住建部门负责关联建筑物登记信息。但当前各部门之间缺乏常态化的协同工作机制,信息共享存在明显壁垒,各部门的档案数据、核查结果均分散存储在各自系统中,未实现实时互通;工作人员开展核查与审核时,需逐一向相关部门申请调取数据,且数据调取后需人工反复核对一致性,不仅耗费大量时间与人力成本,还易因数据传递延迟、信息核对偏差,导致确权流程反复阻滞,大幅延长整体确权周期,降低工作效率。

## 2 历史遗留用地确权登记的政策适配关键方向

### 2.1 补全政策覆盖空白

补全政策覆盖空白,核心在于针对历史遗留用地的特殊情形,制定专属、细化的政策条款,确保各类历史遗留用地确权登记均有明确政策依据,避免“无章可循”的困境。需首先系统梳理历史遗留用地的常见特殊情形,按“产权档案缺失程度、用地合规性、用途变更情况”等维度进行分类,明确每一类特殊情形的核心确权难点;在此基础上,针对不同类型特殊情形,制定专项确权政策,明确对应的确权依据、认定条件与操作规则——如针对产权档案完全遗失的用地,明确“长期实际使用、集体组织证明、邻里佐证”等可作为辅助确权依据;针对早期用途变更但无合规手续的用地,明确用途变更的认定标准与补正要求,确保每一类历史遗留用地在确权登记时,均能找到对应的政策支撑,彻底填补政策覆盖空白。

### 2.2 统一政策执行标准

一方面,全面梳理不同历史时期出台的土地确权相关政策,提取其中与历史遗留用地确权相关的条款,对比条款之间的差异,结合现行土地管理法规,剔除已不适用的内容,整合可延续的核心要求,形成统一的“历史遗留用地确权政策核心条款汇编”,明确时间维度上的政策适用标准;另一方面,汇总各地区的地方执行标准,梳理地方标准中的合理做法与共性问题,在此基础上制定全国统一的历史遗留用地确权登记执行规范,明确全流程的审核标准、材料要求、权属认定规则,确保

不同地区、不同工作人员在推进同一类历史遗留用地确权登记时,执行相同标准,得出一致结果,提升政策执行的一致性与公平性。

### 2.3 强化政策衔接联动

首先,针对过往政策与现行政策的衔接,明确历史遗留用地确权登记的政策适用时间界限,按用地形成年代划分政策适用范围;对形成于政策过渡期的历史遗留用地,制定专门的过渡性政策,明确哪些情形可参照旧政策、哪些情形需符合现行政策,以及不符合现行政策时的补正路径,确保政策衔接无断层。其次,针对不同部门政策的衔接,由牵头部门(如自然资源部门)组织住建、档案管理、司法等相关部门,开展政策协同梳理,剔除部门政策之间的冲突条款,补充协同衔接条款,明确各部门在历史遗留用地确权登记中的政策适用分工,确保不同部门依据统一的政策导向开展工作,形成部门间政策协同联动的格局,避免因政策冲突导致确权工作停滞。

## 3 历史遗留用地确权登记的实操路径构建

### 3.1 搭建产权溯源体系

首先,联合多部门开展历史产权档案的全面整合,建立历史遗留用地产权溯源专属数据库。由自然资源部门牵头,联动档案管理、乡镇(街道)、村(社区)等部门,系统调取不同时期的土地登记档案、用地审批文件、产权流转协议、集体决议记录等原始材料;对残缺、破损的纸质档案,组织专业人员进行修复与信息补录;对所有档案进行数字化扫描与分类存储,按“土地位置、形成年代、权属主体类型”建立索引,构建统一的产权溯源数据库,实现档案信息的快速查询、比对与调取,为产权溯源提供基础数据支撑。其次,开展全覆盖的实地走访核实,补充档案缺失的信息缺口。组织工作人员深入历史遗留用地现场,走访长期居住或使用该用地的权益主体、邻里居民、原土地管理工作人员,详细记录用地的历史使用情况、产权流转过程、权属争议点等信息;对走访获取的信息进行整理与交叉验证,形成实地核实报告,作为产权溯源的重要补充依据,填补部分用地档案缺失的信息空白。最后,建立多元佐证机制,解决无档案用地的权属核实难题。对产权档案完全遗失、实地走访也无法获取完整依据的用地,通过“权益公示、邻里佐证、集体评议”的多元方式核实权属;在用地所

在区域的村（社区）、乡镇（街道）公示拟认定的权属主体与用地范围，公示期内收集异议；组织邻里居民出具书面佐证材料，说明用地的历史使用归属；对集体所有的历史遗留用地，组织集体成员代表开展评议，结合长期使用事实形成评议意见，最终综合公示、佐证、评议结果，明确权属归属。

### 3.2 优化确权登记流程

首先，梳理现有确权登记流程，剔除冗余环节，合并功能相近的步骤。对申请受理、材料初审、实地核查、材料复审、登簿发证等核心环节进行全面梳理，剔除重复的材料核查步骤、不必要的审批节点；将“材料初审”与“申请受理”合并，“实地核查”与“信息核对”同步开展，缩短流程链条，避免工作人员与权益主体在重复环节中浪费时间，提升流程推进效率。其次，明确各环节的办理时限，建立时限管控机制。针对申请受理、实地核查、材料审核、异议处理、登簿发证等每个环节，制定明确的最长办理时限，如申请受理需在1个工作日内完成，实地核查需在5个工作日内完成；建立时限管控台账，由专人跟踪各环节进度，对临近时限仍未完成的工作进行预警，督促工作人员加快推进，避免因时限不明导致的流程拖延。最后，推动核心环节线上化，减少线下跑腿与材料核对时间。开发历史遗留用地确权登记线上服务平台，实现“申请提交、材料上传、进度查询、异议反馈”等核心环节线上化；权益主体可通过平台上传身份证明、用地相关佐证材料，无需线下反复提交纸质材料；工作人员可在线上接收材料、审核信息，并将审核结果与进度实时更新至平台，权益主体可随时查询，减少线下沟通成本与材料核对时间，进一步提升流程效率。

### 3.3 建立多部门协同机制

首先，搭建跨部门信息共享平台，实现数据实时互通。由自然资源部门牵头，整合自然资源、档案管理、住建、乡镇（街道）等部门的相关数据资源，搭建历史遗留用地确权登记专属信息共享平台；将各部门的产权档案数据、建筑物登记信息、实地核查数据、审核结果等，同步接入平台，实现数据实时上传、查询与核对，工作人员无需跨部门调取纸质材料，大幅减少数据传递与核对时间，打破信息壁垒。其次，明确各部门的协同职责，避免职责交叉与空白。制定《历史遗留用地确权

登记多部门协同职责清单》，明确自然资源部门负责权属核查与最终审核，档案管理部门负责提供历史产权档案，住建部门负责关联建筑物登记信息核查，乡镇（街道）负责实地走访与异议收集，确保每个环节均有明确的责任部门，避免出现“有人管、无人担责”或“多部门管、却无人牵头”的情况，保障流程衔接顺畅。最后，建立常态化沟通机制，及时解决协同中的问题。建立“周例会、月汇总、应急联动”的沟通机制：各部门每周召开协同工作例会，同步工作进度，解决本周推进中遇到的衔接问题；每月汇总协同工作成效与存在的难点，共同制定解决方案；针对确权登记中出现的突发问题（如部门数据冲突、复杂权益异议），启动应急联动机制，各部门快速对接，共同协商解决，确保协同机制高效运行，推动历史遗留用地确权登记流程顺畅推进。

## 4 结语

历史遗留用地确权登记难题的破解，并非单一维度措施可实现，必须依赖政策适配与实操路径的深度协同、双向发力，二者互为支撑、缺一不可——政策适配为实操路径提供合法、明确的依据，确保实操工作不偏离规范；实操路径则将政策要求转化为实际行动，推动政策落地见效，形成“政策有支撑、实操能落地”的良性循环。通过补全政策覆盖空白、统一政策执行标准、强化政策衔接联动，可构建适配历史遗留用地复杂需求的政策体系，彻底解决“无章可循、标准不一”的问题，为确权登记提供坚实政策支撑；依托搭建产权溯源体系、优化确权登记流程、建立多部门协同机制，可有效破解实操中的产权溯源难、流程衔接不畅等梗阻，推动确权登记工作高效、精准落地。

### 参考文献

- [1] 张竞强. 不动产登记历史遗留问题分类及解决方法[J]. 上海房地, 2022(02): 56-58.
- [2] 张飞, 张庆, 李晨儒. 西安市不动产登记历史遗留问题解决路径探析[J]. 住宅与房地产, 2023(04): 19-23.
- [3] 屈金超. 农村房地一体不动产确权登记问题及对策研究[J]. 山西农经, 2024, (12): 145-147.
- [4] 高晓晨. 农村不动产确权登记制度建设与土地经营权流转研究[J]. 黑龙江粮食, 2024, (02): 152-154.
- [5] 欧阳勋, 刘彦琴, 欧阳鑫. 不动产确权登记人员职业化建设的实践与思考[J]. 中国培训, 2023, (07): 56-58.