

闲置国有土地收回的实践困境与高效能治理 路径研究

——以湘潭市为例

杨婉恬

中共湘潭市委党校法学教研部, 湖南 湘潭

收稿日期: 2026年9月5日; 录用日期: 2026年9月16日; 发布日期: 2026年10月14日

摘 要

随着城镇化进程从增量扩张转向存量提质, 闲置国有土地处置已成为衡量地方政府治理效能的重要标尺。作为全国低效用地再开发试点城市, 湘潭市在盘活存量土地、创新处置机制方面积累了较为丰富的实践经验, 但闲置土地无偿收回制度在收回行为的法律性质认定、抵押权等第三人合法权益保护、认定标准与处置程序执行、民行救济衔接等方面仍存在明显的实践短板。文章以湘潭市相关实践为切入点, 结合行政法学理论与法律经济学的交易成本分析, 剖析闲置国有土地无偿收回中收回行为定性不清、抵押权行政法实体保护缺位、认定标准执行不一、程序空转等突出问题及其导致的交易成本上升与资源错配, 进而从明确行为性质、构建“存续保护 + 补偿保护”双轨机制、完善正当程序、健全全链条协同治理体系等维度, 提出闲置土地收回高效能治理的具体路径, 以期为地方政府优化土地资源配置、防范化解处置风险提供参考。

关键词

闲置国有土地, 无偿收回, 抵押权保护, 高效能治理, 交易成本

Practical Challenges and Effective Governance Approaches to the Uncompensated Repossession of Idle State-Owned Land

—A Case Study of Xiangtan

Wantian Yang

Department of Law, Party School of the CPC Xiangtan Municipal Committee, Xiangtan Hunan

Received: September 5, 2026; accepted: September 16, 2026; published: October 14, 2026

Abstract

As China's urbanization transitions from incremental expansion to the qualitative improvement of existing urban land, the disposal of idle state-owned land has become an important indicator of local governments' governance capacity. As a national pilot city for the redevelopment of inefficiently utilized land, Xiangtan has accumulated considerable practical experience in revitalizing existing land resources and innovating disposal mechanisms. Nevertheless, the current practice of uncompensated repossession of idle state-owned land continues to exhibit notable shortcomings, particularly in relation to the legal characterization of repossession measures, the protection of the lawful rights and interests of third parties such as mortgagees, the consistent application of identification standards and disposal procedures, and the coordination of civil and administrative remedies. Drawing on the practice of Xiangtan, relevant theories of administrative law, and a law-and-economics analysis of transaction costs, this article examines the principal challenges arising from the uncompensated repossession of idle state-owned land, together with the resulting increase in transaction costs and misallocation of resources. In response, it proposes a governance framework aimed at improving both the efficiency and legality of idle land repossession by clarifying the legal nature of repossession measures, establishing a dual-track mechanism combining continued protection of existing rights with compensatory protection, strengthening procedural safeguards, and developing a coordinated governance system covering the entire disposal process. This study is intended to provide a reference for local governments in optimizing land resource allocation and preventing and mitigating disposal-related risks.

Keywords

Idle State-Owned Land, Uncompensated Repossession, Protection of Mortgage Rights, Effective Governance, Transaction Costs

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

过去十余年间,我国城镇化率持续攀升,建设用地供给格局也逐渐从“以增量满足需求”转向“存量提质增效”。在此背景下,一批因资金链断裂、规划调整、权属纠纷等原因未能如期开发的国有建设用地长期闲置,不仅造成土地资源的巨大浪费,也在客观上抑制了区域经济高质量发展。2023年9月,自然资源部启动低效用地再开发试点工作¹,湘潭市作为全国首批试点城市之一,围绕“标准地+承诺制+代办制”、“土地超市”、全域土地综合整治等改革举措,探索出一批可复制、可推广的经验做法,其中“吉利LCV改造项目”入选自然资源部低效用地再开发试点第一批典型案例,成为湖南省唯一入选案例²。

同时,闲置土地无偿收回作为处置闲置土地最具强制性的手段,在实践中暴露出诸多亟待解决的现实问题:一是收回行为的法律性质认识不统一,直接影响后续权利救济路径的选择;二是土地使用权上

¹https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6903884.htm

²https://www.hunan.gov.cn/hnszf/hnyw/szdt/202410/t20241004_33468861.html

设立的抵押权等担保物权在收回后如何保护；三是闲置认定标准、处置程序在基层执行中存在弹性空间，容易引发“同案不同判”；四是民事救济与行政救济衔接不畅，利害关系人往往陷入维权无门的困境。上述问题不仅关涉个体权益保护，更直接影响地方政府依法行政的公信力以及土地要素市场化配置改革的成效。湘潭市作为中部老工业基地城市，历史遗留用地多、低效用地存量较大，闲置土地收回与盘活利用之间的矛盾具有一定典型性。本文拟结合湘潭市近年来在低效用地再开发、闲置土地处置领域的实践探索，并引入法律经济学的交易成本分析视角，剖析当前闲置土地收回实践中存在的深层次问题，并从法律定性、权益保护、程序完善、协同治理等方面提出高效能治理的路径建议。

2. 闲置国有土地收回制度的规范基础与湘潭实践

2.1. 现行法规范体系

我国现行法规范中对闲置国有土地处置的规定，主要体现在《中华人民共和国土地管理法》（后文简称《土地管理法》）³第三十八条、《中华人民共和国城市房地产管理法》⁴（以下简称《城市房地产管理法》）第二十六条、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》⁵第十七条以及《闲置土地处置办法》⁶，共同构成“法律—行政法规—部门规章”三级规范体系。其中，《土地管理法》第三十八条规定，非农业建设占用耕地连续二年未使用的，经原批准机关批准，由县级以上人民政府无偿收回用地单位的土地使用权，并明确在城市规划区范围内以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的闲置土地，依照《城市房地产管理法》的有关规定办理；《城市房地产管理法》第二十六条对此作出具体规定：以出让方式取得土地使用权进行房地产开发的，超过出让合同约定的动工开发日期满一年未动工开发的，可以征收相当于土地使用权出让金百分之二十以下的土地闲置费，满二年未动工开发的，可以无偿收回土地使用权，但因不可抗力或者政府、政府有关部门的行为或者动工开发必需的前期工作造成动工开发迟延的除外。《闲置土地处置办法》第十四条对上述规则作了进一步细化，明确市、县自然资源（原国土资源）主管部门在报经有批准权的人民政府批准后，可以向国有建设用地使用权人下达《收回国有建设用地使用权决定书》。2023年《最高人民法院行政审判庭关于无偿收回土地使用权法律性质等有关问题的复函》⁷（后文简称《复函》）中，倾向于认为无偿收回闲置土地使用权属于行政处罚性质，这为收回行为的合法性审查提供了较为统一的定性基础。但对收回过程中利害关系人权益的实体保护，现行规范仍主要停留在程序告知层面，尚缺乏具体、可操作的实体保护规则。

2.2. 湘潭市的实践探索

作为全国低效用地再开发试点城市，湘潭市自2023年以来陆续印发《湘潭市低效用地再开发试点工作实施方案》⁸、《湘潭市优化土地要素保障助推产业升级的若干措施（试行）》《湘潭市加强土地利用推进城市更新的若干措施（试行）》⁹等系列政策文件，形成了具有地方特色的闲置低效用地处置制度框架，主要体现在以下四个方面。

一是建立“两上两下”四级联动摧排机制。湘潭市依托市、县、乡、村四级网络，对全市域低效用地开展拉网式摧排，并逐地块建立“数字档案”，其低效用地认定标准的核心内容已被自然资源部采纳，实现了从“地方经验”向“行业标准”的转化。

³http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/201909/t20190905_300663.html

⁴http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201909/t20190905_300665.html

⁵<https://fgk.chinatax.gov.cn/zcfgk/c100010/c5192953/content.html>

⁶https://www.gov.cn/zhengce/2012-06/01/content_5711418.htm

⁷<https://www.allbrightlaw.com/CN/10531/2a14d165f3b9f83c.aspx>

⁸https://zrzyt.hunan.gov.cn/zrzyt/xxgk/gzdt/sxxx/202402/t20240227_32944479.html

⁹http://www.hunan.gov.cn/zq/zcsd/202402/t20240218_32861818.html

二是编制低效用地再开发专项规划,划定 55 个再开发单元¹⁰,推行“一地一策”处置模式,构建起“全市-策略片区-低效用地单元-重点项目”的空间传导体系,避免了“盲目开发”“重复建设”。

三是搭建“土地超市”平台,深化“标准地+承诺制+代办制”改革,创新实行“增存并举、双轨运行”供地模式。2024 年,湘潭市以园区为实施主体启动 37 个低效产业用地再开发项目,总面积 131.93 公顷;以县(市、区)为实施主体启动历史遗留用地再开发项目 6 个,面积 173.41 公顷¹¹。

四是探索多元化处置路径。例如,湘潭县天易经开区对北京中农大动物保健品集团湘潭兽药厂搬迁后的闲置厂房用地,以“退二进三”方式,由政府有偿收回 30.6 亩土地使用权(价款 1632 万元),整合周边地块并调整用途为居住用地后公开挂牌出让,最终成交价 5732 万元,实现土地增值 4000 余万元;湘潭高新区通过盘活闲置资产,推动双马电气、灵鹿医疗等企业低效用地转型,其中双马电气利用原闲置的 42.3 亩出租出借用地新建标准厂房,新增年产值 6000 万元¹²;近三年,湘潭高新区累计盘活处置低效用地 2159.51 亩¹³。

据湘潭市自然资源和规划局统计,试点工作开展一年多来,全市已完成 13 个低效用地再开发项目,盘活低效用地 982 亩,另有 23 个项目 2718 亩正在实施,累计完成投资 29.06 亿元¹⁴。上述实践为闲置土地处置提供了有益经验,但也从侧面反映出,湘潭市当前的探索更多聚焦于“存量盘活”与“经济效益提升”,对无偿收回过程中涉及的第三人权益(尤其是抵押权等担保物权)保护,尚未形成系统的制度安排。

3. 闲置土地收回中的实践困境

3.1. 收回行为法律性质认定不统一, 制约治理路径的科学选择

学界关于无偿收回闲置土地行为的法律性质,长期存在“行政行为说”与“民事行为说”的分歧。前者认为该行为具有对土地使用权人违反法定义务的制裁属性,符合行政处罚的构成要件;后者则倾向于将其解释为政府作为出让合同一方主体行使的违约救济权或法定解除权。因此,在实践中,若将收回行为定性为民事违约处理,则理应遵循协商、通知、举证等民事程序,抵押权人可依民法途径主张权利;若定性为行政处罚,则收回决定的作出应当遵循行政处罚法定程序,并对第三人权益给予相应的行政法保护。尽管《复函》已倾向于“行政处罚说”,但在地方执行层面,由于《闲置土地处置办法》效力层级较低,加之地方政府在土地出让合同关系中往往同时具有“出让方”与“管理者”的双重身份,实践中仍存在将收回决定混同为合同违约处理的情形,导致处置程序的合法性基础不够稳固,也为后续行政复议、行政诉讼中的争议埋下隐患。

3.2. 抵押权等他项权利的行政法实体保护机制缺位

实践中,闲置土地上普遍设有抵押权,尤其是以房地产及产业项目开发企业为主体的闲置土地,往往是企业向金融机构融资的重要担保物。现行《闲置土地处置办法》第十三条、第十四条仅规定行政机关在拟订处置方案及作出收回决定时应“书面通知”和“抄送”抵押权人,这一规定的立法目的更多在于提醒抵押权人及时通过民事途径自我救济,而非直接提供实体保护。当土地使用权被无偿收回后,若土地被无偿划拨或纳入政府储备,则不产生新的土地出让金,抵押权因缺乏存续客体而难以实现物上代位;若抵押人本身已陷入资金链断裂的困境(这也往往是导致土地闲置的重要原因),抵押权人通过要求提

¹⁰<https://news.sina.com.cn/zx/gj/2026-01-23/doc-inhihsrv4939931.shtml>

¹¹https://www.hunan.gov.cn/hnszf/hnyw/szdt/202410/t20241004_33468861.html

¹²https://www.hunan.gov.cn/hnszf/hnyw/szdt/202410/t20241004_33468861.html

¹³<https://m.voc.com.cn/xhn/news/202510/30636197.html>

¹⁴<https://www.hunantoday.cn/news/xhn/202501/27332237.html>

前清偿债务或另行提供担保等民事救济方式亦难以实现,由此形成“民事救济受阻、行政保护虚化”的双重困境。有学者从抵押权追及效力的解释论出发,主张抵押权人可就再次出让所获土地出让金优先受偿[1],但也有学者指出,这一追及效力在实践中常因存续客体缺失或规范依据不足而被虚置、空洞化[2],凸显出单纯依赖民法解释论难以周全回应无偿收回场景下的抵押权保护需求,还需以土地抵押权保障与闲置土地监管冲突协调的整体思路加以补强[3]。在湘潭市的处置实践中,天易经开区兽药厂案例通过有偿收回、增值出让的方式实现了政府、原用地企业与新受让企业多方共赢,但对于以无偿方式收回且原土地使用权上设有抵押权的情形,目前尚缺乏公开、可资借鉴的制度化处理规则。

3.3. 闲置认定标准与处置程序的地方执行仍存弹性空间

《城市房地产管理法》第二十六条及《闲置土地处置办法》第八条规定,因不可抗力、政府或政府有关部门行为、动工开发必需的前期工作等原因造成动工延迟的,不属于应予无偿收回的闲置土地情形。但何为“政府原因”、如何认定“动工开发必需的前期工作”,实践中认定标准弹性较大,容易出现同类情形在不同地区、不同部门认定结果不一致的问题。湘潭市通过建立“两上两下”四级联动摧排网络、编制低效用地再开发专项规划等方式,在客观标准统一化方面作出了积极探索,其认定标准也已被自然资源部吸收采纳,这一经验值得肯定。但也应看到,认定标准的统一化更多解决的是“哪些地块属于低效或闲置用地”的技术识别问题,而对于闲置成因中“企业原因”与“政府原因”的责任划分、举证责任分配等法律适用问题,仍缺乏明确、可操作的裁量基准,基层自然资源主管部门在个案裁量中仍面临一定的法律风险。

3.4. 民事救济与行政救济衔接不畅,易引发程序空转

由于现行法规范对抵押权等第三人实体权利的保护规定模糊,实践中抵押权人往往在民事诉讼与行政复议、行政诉讼之间往返求助,却难以获得实质性救济。一方面,在行政诉讼中,法院通常仅审查收回决定本身的合法性,未通知抵押权人多被认定为“程序瑕疵”而非影响决定效力的重大违法,有学者对这种将实质损害程序性权利的行为一概归入“轻微违法”的裁判倾向提出批评,认为其识别标准应以相关程序性权利设定目的能否实现为准[4],抵押权人即便胜诉,也往往只是导致行政机关重新履行告知程序后再次作出内容相同的收回决定,实体权益并未因此得到实质保障,这一现象也被学界概括为行政诉讼中的“程序空转”困境[5];另一方面,在民事诉讼中,由于债务人(原土地使用权人)大多陷入资不抵债的困境,抵押权人即便主张提前清偿或另行担保,也难以获得实际清偿。这种“程序空转”不仅耗费行政、司法资源,也使地方政府在推进闲置土地处置、盘活存量资产的过程中面临潜在的信访、诉讼风险,客观上迟滞了如湘潭市“一地一策”处置模式的实际推进效率,亦不利于金融机构参与地方产业项目融资积极性的保持。

3.5. 现行规则模糊引发的交易成本攀升与资源错配

从法律经济学的视角看,上述规则模糊与程序衔接不畅并非仅具有个案意义上的公平缺憾,更会在系统层面推高交易成本、扭曲资源配置效率。第一,信息成本与谈判成本上升。由于闲置成因认定标准、抵押权保护规则均缺乏明确的裁量基准,土地使用权人、抵押权人与自然资源主管部门在处置方案协商阶段需要投入大量时间和费用查证事实、援引类案、聘请专业机构评估,客观上抬高三方达成合意所需的信息成本与谈判成本;当协商未能达成一致进入复议、诉讼程序后,反复的举证、质证与执行环节又进一步叠加了监督与执行成本。第二,“程序空转”本质上构成一种无谓损失。行政诉讼中未通知抵押权人被认为是“程序瑕疵”而径行发回重作,往往导致行政机关在履行告知程序后再次作出内容相同

的收回决定，整个诉讼周期消耗的公共财政资源、当事人诉讼成本以及司法资源，并未转化为任何权利救济或资源配置效率的实质改进，属于科斯意义上交易费用为正的情形下因权利界定不清所产生的社会净损耗。第三，风险溢价内生导致信贷资源错配。抵押权保护规则的不确定性，会被金融机构在授信定价环节内部化为更高的风险溢价，或直接压缩以土地使用权作为抵押物的融资规模，这不仅推高企业用地开发的融资成本，也会使原本可以通过市场化方式实现的土地资源与信贷资源的有效配置发生扇曲，客观上延缓了闲置土地的盘活进度，与国家推进低效用地再开发试点、促进存量土地要素市场化配置的政策初衷相悖。由此可见，完善闲置土地无偿收回中的实体与程序规则，不仅是保护抵押权人个体权益的需要，更是降低交易成本、矫正资源错配、提升土地要素市场化配置效率的内在要求。

4. 闲置土地收回高效能治理的路径构建

针对上述实践困境及其造成的交易成本攀升与资源错配问题，本文认为应在坚持“节约集约用地、维护公共利益”初衷的基础上，构建兼顾行政效能与权益保护的闲置土地收回治理体系，具体可从以下五个方面着力。

4.1. 明确收回行为的行政处罚属性，统一裁量基准

根据《复函》的倾向性意见，无偿收回闲置土地属于行政处罚，应据此严格遵循《中华人民共和国行政处罚法》¹⁵第四十四条关于事先告知、第四十五条关于陈述申辩等程序要求。同时，可借鉴湘潭市已被自然资源部采纳的低效用地认定标准的经验做法，将其进一步延伸至“闲置成因认定”环节，制定分类清晰、要件明确的裁量基准，明确“政府原因”“企业原因”及“不可抗力”等情形的具体判断标准与举证责任分配规则，运用比例原则中的适当性、必要性、均衡性子原则对个案裁量结果进行检验^{[6] [7]}，减少基层执法的自由裁量空间，从源头上降低“同案不同判”的风险，进而压缩前文所述的信息成本与谈判成本。

4.2. 构建抵押权等担保物权的“存续保护 + 补偿保护”双轨机制

针对抵押权实体保护规则缺失的问题，湘潭市可以结合本地“土地超市”平台建设和存量建设用地处置盘活“三年行动”的实践基础，探索建立两类保护机制：其一为存续保护，即在闲置土地被再次出让的情形下，明确原抵押权可依法追及至新设立的土地使用权之上，并要求受让方在出让合同及不动产登记环节予以如实披露，保障交易安全与抵押权人知情权；其二为补偿保护，即在土地被无偿划拨或纳入政府储备、不产生新出让金的情形下，可参照部分地区探索的“偿债基金”提存做法，从土地出让收入中按一定比例计提专项资金，用于在原土地出让金不予退还的额度内对无过错的抵押权人给予相应补偿。这一制度设计也与信赖保护原则的基本要求相契合——当抵押权人基于土地登记的公信力及行政机关此前的授益性行为形成合理信赖时，行政机关不宜简单以公共利益为由完全否定其信赖利益，而应通过存续保护或补偿保护予以适度回应^[8]，实现公共利益维护与私权保护的动态平衡。从法律经济学的角度看，明确抵押权的存续或补偿规则，有助于金融机构在授信定价中降低风险溢价，缓解前文所述的信贷资源错配问题，也能够为其参与土地开发融资提供更为稳定的预期，助力优化营商环境。

4.3. 完善正当程序机制，切实保障利害关系人的参与权与救济权

在处置方案拟订、收回决定作出、注销登记等关键节点，应明确赋予抵押权人等利害关系人知情权、陈述申辩权及必要情形下的听证权，避免程序保护流于形式。同时，抵押权人具有对收回决定提起行政

¹⁵http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202101/t20210122_309857.html

复议、行政诉讼的申请人(原告)资格,法院及复议机关在审查中应结合“保护规范理论”对相关法规范是否蕴含对抵押权人利益的保护意旨进行实质审查^[9],将未依法保障抵押权人程序性权利认定为足以影响决定效力的重大程序违法,而非可径行忽略的“程序瑕疵”,从而倒逼行政机关在处置闲置土地时将利害关系人权益纳入决策考量,减少程序空转带来的无谓损失,维护行政行为的公信力。

4.4. 健全“认定-处置-盘活-再开发”全链条协同治理机制

湘潭市“两上两下”四级联动推排网络、“规划+策划”专项规划编制、55个再开发单元“一地一策”处置模式等经验,已初步构建起识别、规划、处置、再开发的闭环治理链条。在此基础上,可以进一步强化自然资源、金融监管、法院、行政复议机关等多部门的信息共享与协同联动,建立涉抵押权闲置土地台账,在闲置土地认定环节即同步核查地块上是否存在抵押权等他项权利,提前介入、提前预警,避免收回决定作出后才被动应对权利冲突。同时,可依托“土地超市”平台探索“预处置协商”机制,在正式启动无偿收回程序前,为抵押权人与原土地使用权人提供协商窗口期,鼓励通过提前清偿、置换担保等民事方式化解风险,将无偿收回作为穷尽协商手段后的最终选择,降低前文所述的谈判成本与执行成本,进一步提升治理效能。

5. 结语

闲置国有土地收回制度是平衡土地资源高效利用与市场主体合法权益的重要制度安排。湘潭市作为全国低效用地再开发试点城市,在存量土地盘活、处置程序创新等方面积累了宝贵经验,但闲置土地无偿收回过程中收回行为定性不清、抵押权等他项权利保护缺位、认定标准执行弹性较大、民行救济衔接不畅等深层次实践问题依然存在,并由此带来交易成本攀升与资源错配,制约着治理效能的进一步提升。推进闲置土地收回的高效能治理,需要地方政府结合自身实践,在裁量基准制定、正当程序完善、协同治理机制构建等方面先行先试、积极探索。湘潭市已在低效用地识别、规划统筹、多元处置等方面形成了一批可复制、可推广的经验,未来应进一步聚焦第三人权益保护这一实践短板,加快构建兼顾公共利益与私权保护的闲置土地收回治理体系,为全国同类地区提供更为系统、完整的治理范式参考。

基金项目

2026年度湘潭市法学专项课题(项目编号:2026FX03)。

参考文献

- [1] 刘凯湘,张劲松.抵押担保若干问题研究[J].浙江社会科学,2001(2):78-84.
- [2] 张永.抵押权追及力的确认及空洞化——《民法典担保制度解释》第43条第2款的效力检讨[J].北方法学,2023,17(2):50-61.
- [3] 袁健,李炯.土地抵押权保障与闲置土地监管的冲突与协调[J].中国土地科学,2012,26(12):12-15.
- [4] 梁君瑜.行政行为程序轻微违法的识别[J].行政法学研究,2024(2):109-120.
- [5] 黄先雄.行政诉讼“程序空转”现象的多维审视[J].法治研究,2023(1):50-63.
- [6] 刘权.比例原则适用的争议与反思[J].比较法研究,2021,35(5):172-187.
- [7] 梅杨.比例原则的适用范围与限度[J].法学研究,2020,42(2):57-70.
- [8] 刘飞.行政法中信赖保护原则的适用要件——以授益行为的撤销与废止为基点的考察[J].比较法研究,2022,36(4):128-141.
- [9] 赵宏.保护规范理论的误解澄清与本土适用[J].中国法学,2020(4):167-185.