

# 征地拆迁档案管理分析与对策

陈立宏

菏泽市牡丹区自然资源局

**摘要：**本文对征地拆迁档案管理的意义以及存在的问题做出分析，并且冲明确档案管理责任体制、完善档案管理相关要求等多方面为征地拆迁档案管理工作提供了有效的借鉴和参考。

**关键词：**房屋征收；补偿；安置；拆迁；档案管理  
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.043

近几年，城市化步伐越来越快，城市的发展也越来越好，城市的形象也越来越好。土地征用与拆迁是土地利用的首要环节，它对土地的发展过程有着重要的作用。而大规模土地征用时，所形成的大批的拆迁文件，不仅反映了一个都市的变化，更成了行政程序上的法定证明，更成了一个充满人性的回忆。怎样全面、高效地收集有价值、有温度、有亮点的档案，是一个很有价值的问题。

## 一、征地拆迁档案管理的意义与特点

### （一）征地拆迁档案管理的意义

土地征收档案是在土地征收、拆迁、补偿安置等工作中所产生的文字、图表、声像、电子、实物等各种形式的记载。

土地征用文件是城建档案中的一项内容，它反映了一座城市的发展变化，反映了人们对过去的怀念和对人性的关注。搜集完整、有温度、有亮点的拆迁资料，对于城市的建设有一定的借鉴意义，而拆迁文件又是拆迁单位、被拆迁单位、个体的合法权益的依据，起到化解矛盾、预防腐败、促进社会稳定的作用。因此，要加强对档案的搜集工作，让档案服务群众，体现人文关怀。

### （二）征地拆迁档案管理的特点

除了具有档案本身的特征之外，土地征用档案还具有以下特征：

#### 1. 分散性

项目的执行单位包括自然资源、征地办、社保、审计、税务等部门、政府平台公司、国有企事业单位、乡镇街道办等部门，这些部门的档案资料分散在各参加单位。

#### 2. 技术难度大

工作流程复杂，工作环节复杂，政策性强，技术性强；文件资料构成比较繁杂，包括文字、图表、图片、音像、电子文件等，涉及多个领域、多学科；文件的整理是一个很繁琐的过程，需要多个不同的单位进行合作，而且需要专业的工作人员对土地征收和拆迁的工作程序很了解，这样，他们就能把这些资料分类合理，整理科学规范。

#### 3. 持续时间长

一个土地征用的工程，少则三五年，多则十年，历

史悠久。

#### 4. 整合度高

土地征用工程建设是一个系统的、连续的过程，必须使档案资料之间形成一个有机的、完整的体系，才能全面、真实地反映工程的实际状况。

#### 5. 对环境的敏感程度

土地征用是一个具有代表性的信访案件，涉及人民群众的个人信息、经费支出等多方面的权益。档案的价值直接关系到整个社会的安定和和谐。

## 二、征地拆迁档案整理中的几个问题

土地征收与拆迁文件作为一项重大工程，由于其复杂性、特殊性和历史背景等因素，使其成为历史遗留问题。例如，成都市的土地征收工程，属于报征审批阶段，已被国土资源系统的档案局进行了存档，并在一定程度上得到了有效的控制。而征后实施补偿安置的文书资料，大都是散落在各个土地征收单位，很难将其系统化、分类，并由档案局进行统一的管理。目前的问题有：

### （一）缺少一种行之有效的运作方式

由于土地征收与拆迁的实施对象众多，彼此间的联系错综复杂，缺少对各方当事人的档案资料的搜集、归档、转交等方面的监督与责任。

### （二）档案资料收集不完整，管理不善

土地征收工作政策性强、时间紧、任务重、涉及范围广、程序复杂、利益冲突多、工作压力大、工作人员工作紧张、工作压力大、资料搜集少、管理与使用少。

（三）档案资料的存取和整理不能满足相关技术规范的规定

特别是乡镇的征地拆迁安置补偿档案，存在着严重的问题，不能按照档案的要求进行整理和编目，而是将档案编目和编目工作做了一些粗浅的工作。

### （四）档案管理员变动较大，业务能力较差

土地征用、拆迁等方面的文件，是一项复杂的工作。但是，由于土地征收和房屋征收的文件大多是不熟练的外勤工作，而且经常发生人事变化，缺乏责任心和积极性。

### （五）资料不全

拆迁从摸底调查、测算规划、程序审批、拆迁启动、拆迁过程、拆迁完成，都是一个漫长的程序，短的要三到六年，期间会出现很多拆迁文件。拆迁工作并没有定义哪些文件是有用的，也没有什么需要保留的，他们通常都会保留最终的拆迁合同，对于拆迁前的调查报告、测算、报批资料，还有拆迁时的房屋评估照片、拆迁人身份证、建房报告等，都会保留下来，造成最终纠纷的时候无处查询研究。

### （六）数据分布不清，难以使用

拆迁工作牵扯的行业很多，不只是主体，就连社区、街道、区的土地征收办，也是区里的土地征收办，他们的档案管理意识很弱，对文件的归档也不清楚，更没有一个能够动态的反应拆迁工作，及时进行拆迁的信息处理和利用的房屋拆迁档案信息系统。没有实现对网络整理、检索和利用等全流程的管理，没有进行集中保存、登记、一家一档，所有的文件都是零零碎碎、不规范、不全面、质量差。数据的散落、遗失，对文件的使用和工作的效果都有很大的影响。

### （七）缺乏人文档案的收集

随着城镇化的快速发展，人们难免会注重效率与效率，忽略了对人文文化的关注，保留了对城市的美好回忆。若在房屋被拆完之后，被拆家腾走，我们会对其进行拍摄，供以后的鉴定使用，但极少数的時候，我们会为被拆迁者在自己要被拆掉的房屋前合影，更不会对被拆迁者在离开自己居住的房屋之前的想法。

## 三、档案整理中存在的问题成因

### （一）体制的缺陷

近年来，由于我国城镇建设的大量进行，我国的建筑项目的归档制度、归档范围、归档时限等方面都比较完善，而对于拆迁的归档制度、归档范围、归档时限等问题，尚无较为系统、完善的归档制度。我国《档案法》、《城市房屋拆迁管理条例》仅是关于文件的一般性条款，并未制定针对性强、操作性强的拆迁文件资料的收集与存档。因此，搬迁群众也没有可供参照的资料，仅靠工作经历搜集资料，这就不可避免地导致资料搜集不全。由于土地征收过程中涉及的各个方面都有不同的运作方式，档案管理部门对土地征收工作的过程不了解，而忽视了对土地征收工作过程的调研，导致档案管理制度、规范适用性和可操作性差。

### （二）缺乏对档案管理工作的认识

拆迁工作牵扯的各个方面都比较复杂，不少在最前线的拆迁工人都是从各个单位抽调过来的，他们的档案观念比较薄弱，对拆迁档案的重视程度还不高，往往重拆迁轻档案，拆迁中出现的档案材料并没有及时的收集，有的甚至自己手中的档案也没有系统地分类，乱堆乱放，一旦拆迁完毕，想要归档，往往就会失去档案，这就会对档案的存档造成一定的负面效果。

### （三）缺乏人文精神

长久以来的拆毁方式，造成了“经济基础”概念的产生，加之现有制度阻碍了对人性的全面落实。受巨大的经济利益驱动，往往重拆迁轻档案，特别是人文档案。目前的制度并没有把重点放在“以人为本”、“人性化”的原则上，对被拆迁者的“服务观念”和“意识”不足。因为他们缺乏对人文的认识，不懂得“人文”的含义，无法从被拆迁者的视角来考虑问题，无法为人民做好，最终无法产生具有温度和亮点的“人性化”的拆迁记录。

## 四、做好土地征收和房屋征收的文件整理工作的策略

### （一）强化宣传，切实加强对档案搜集工作的组织领导

拆迁档案是一种具有现实意义的、具有一定价值的历史档案。首先，要从领导着手，提升领导重视程度，一线动迁人员重视，建立“合力”。建立了档案工作领导小组机构，建立了档案工作的网络化系统，对其工作职责进行了界定，并对其进行了评价，并制定了相关的政策法规，并制定了相应的文件制度和 workflows。其次要加大宣传力度，从依法治国的角度全面理解档案工作的重要意义，并将《档案法》及当地相关政策、法规等文件的组织和组织，深入了解档案工作的重要意义。拆迁单位要组织有关档案收集和管理的讲座，并对档案收集的方法进行说明，使档案收集工作成为档案工作的一部分，使档案工作成为整个搬迁工作的一部分。

土地征用与拆迁有关的历史遗留问题，促进社会公平正义，构建和谐社会，具有特殊的功能。要把土地征收档案工作作为一项重要内容，不仅要强化组织领导，还要强化档案意识和责任意识，把土地征收档案的工作列入征地拆迁工作，落实到土地征收的各个方面，还应当纳入年度工作目标任务进行考核。按照“由谁来领导、由谁来”的方针，由专门的人员来收集、整理、归档，并妥善处理好相关的工作和场地，并提供相关的设施和设备，为今后的行政工作提供便利。征收文件的资金也要纳入土地征收工程的资金，做到资金到位、人员到位、责任到位。档案管理部门、征地主管部门、征地实施单位和档案部门要相互协作、相互协作。要搞好文件制度设计，规范编制，强化对土地征收房屋征收工作的监督检查，尤其是对镇（街）的监督和指导。征收管理机关应配合有关部门做好规范、制度建设和督导工作，并对土地征收工作进行档案管理和技术训练。

### （二）进行信息化管理工作

要全面地搜集资料，一是要建立完善的档案管理体系，清楚地规定档案的存取范围和存档时限，使搬迁工作的人在搜集资料时能有所依据，及时搜集到较为全面、有意义的资料。加强信息化建设工作。因为拆迁文件的形成与文件的正式交接需要很久，在拆迁的时候，往往需要大量的数据，需要一个内容丰富、容量庞大、查询方便的信息共享系统，并通过不断的扩充和管理，构建科学、实用、合理利用的信息资源，在拆迁的时候，文件利用就能大大提高效率，不至于造成文件散失，利用难问题。

### （三）加强对档案的管理，为档案的转办奠定良好的基础

很多拆迁工作的材料，不能第一时间把这些材料整理出来，否则材料就会散落在各处，久而久之，就会遗失。因此，在日常工作中，要做到做到做到及时、准确、及时地对信息进行分类和标准化。管理不当的档案是一大摞原始材料，只有经过整理、归档、规范管理的材料，方可称为“档案”。将档案资料及时输入到系统中，方便查阅和使用，同时也为档案单位的高品质资料

的交接奠定了坚实的依据。

#### （四）加强档案工作的人性化管理

当前的拆迁工作投入了大量人力物力，注重利益，对被拆迁对象的服务观念较弱，而被拆迁对象获得的人文关爱也相对较少。所谓“人本”，是指在拆迁过程中，要有一种人文情怀，要了解拆迁户、关心拆迁户、尊重拆迁户，不要协议一签完，就算完成任务，再也没有对拆迁户进行后续的关怀。因此，在进行房屋拆迁时要做到以民为本，要把人性化的关怀融入人民的生活中。以良北地区区块为例子，在拆迁工作中，搜集到了不少“送清凉”、“送温暖”的图片，反映了拆迁者和拆迁户之间的和谐，同时也是对“强”拆和“暴力”拆最好的辩解，同时也充实了文件的内涵。然而在前期的房屋拆迁工作中，例如九堡村，并没有搜集到被拆迁者在被拆迁房屋之前的留影，开发商如何在土地上进行开发等等。

#### （五）健全各项经营管理体系及操作规程

要对土地征收、拆迁档案管理制度和业务规范进行综合整理，对存在的档案进行及时的补充和修订。在建立土地征收工作的管理体系时，要对土地征收工作的具体规定进行具体的规定，同时要把文件与项目目标任务、资金结算、项目竣工验收相结合，如果文件未按照规定的程序进行，将无法验收。在制订土地征收房屋档案的管理制度和标准时，要充分调查研究，立足于现实，重视可操作性，做到分类科学，保管期限划分准确，档案整理标准要统一。

#### （六）强化对档案管理工作人员的培训

征地拆迁档案管理工作多是以部门内勤务人员的兼职为主，这些人的档案管理基础知识和技能都不具备。与此同时，由于土地征收工作任务繁杂，人员短缺，人员频繁变动，导致土地征收、拆迁档案管理混乱，问题频发。档案行政部门和征收房屋征收主管机关要经常开展档案工作的培训，以增强档案工作者的档案意识、责任意识和职业素质。要保证档案工作的稳定性，使其工作热情得到充分发挥，保证土地征用工作的持续性。在进行整理工作之前，要进行业务培训，交流经验，观察，分析整理中存在的问题，统一观念，统一规范。要加强对卷宗的质量检验，对归档资料整理不规范、著录项目不正确的，要立即进行纠正。

#### （七）强化督导，把档案管理工作做好

没有严密的监督措施、检查考核手段、责任追究机制等，最终都只是一种形式主义的做法，其工作成效就会大减。档案管理和土地征收管理机构要组织、档案材料收集、整理质量、保管条件等方面进行定期的检查和评估，并对其进行有效的管理。要健全土地征收档案工作，完善土地征收档案的制度和措施，推动土地征收档案的规范化。

#### （八）建立健全档案的职责体系

目前，随着我国的社会发展和城镇规划建设，房屋

征收与安置工作仍处于困境之中，其中一些人的观念不高，过于追逐经济利益导致房屋征收补偿及拆迁档案管理工作存在很大的难度，往往情况下就会出现相关工作人员难以调整利益关系，导致对档案管理工作产生厌烦。由于一些重大公益性基础设施项目的时限限制，致使征地补偿安置工作在一个时间内进行，相关工作人员的工作重点放在商谈、协议签订、补偿资金发放等征收具体工作上，而对房屋征收补偿安置及拆迁文件的收集及整理的内业工作重视不够。面对这种情况，应加强房屋征收和拆迁档案的监管，并建立健全档案的管理机制。首先，要进一步细化各单位的工作职责和各自的职责，使房屋征收补偿和拆迁文件的工作更加细致，以保证行政人员的作用；其次，要加强与各有关单位的联络与交流，建立协调、联动、协作机制，建立月度、季度、年度巡查机制，以确保房屋征收和拆迁档案管理工作及时、有序开展。

#### （九）提高档案的管理水平和标准

为了实现对土地利用的全面、准确的利用，必须建立健全的档案管理制度，使之能够全面、准确地进行档案的搜集、整理、保管。所以，加强对房屋征收的文件管理和文件的管理，可以保证房屋征收的补偿和拆迁文件的完整和有效地使用。它的实施方式与关键在于：要按照《国有土地房屋征收与补偿条例》的要求，根据地方的实际，进行档案的办理；要建立健全的档案管理干部奖惩体系，检查有关部门在征地、拆迁档案的工作中的工作规范性，并通过各种奖励措施激励干部提高积极性和主动性，确保档案管理为城市化和城镇化建设提供有力支持。

#### 结论

总之，在新形势下，土地征收拆迁档案的工作对于我国城镇发展演变、经济社会发展、维护房屋所有人合法权益具有积极意义，同时档案管理工作也面临着较大的问题。为此，有关征地、拆迁档案管理单位必须掌握管理的手段和要领，从管理责任体系，完善档案管理规范与要求，加强档案保管与使用，加强档案管理工作，全面提升档案管理的管理质量和水平，促进经济发展。

#### 参考文献

- [1] 张凤存, 李国政. 拆迁档案分类和档号编制的思考[J]. 城建档案, 2021(03): 95-96.
- [2] 石海涛. 如何做好城市房屋拆迁档案的管理工作[J]. 中外企业家, 2019(26): 113.
- [3] 刘志国. 城市房屋拆迁档案的管理研究[J]. 中外企业家, 2019(24): 103.
- [4] 史新锋. 关于城棚改档案管理工作的思考[J]. 陕西档案, 2019(03): 42+41.
- [5] 金滔慧. 关于做好房屋征收和拆迁档案管理工作的思考与建议[J]. 浙江国土资源, 2019(06): 38-40.
- [6] 刘燕. 房屋拆迁档案利用工作[J]. 住宅与房地产, 2018(18): 158-159.