

话说中国土地问题（三）

郭一平 主编



# 目 录

建设用地管理 .....	1
土地市场管理 .....	21
土地法制建设 .....	29
土地监察 .....	43
土地科技、宣传、教育 .....	64
对外交流与合作 .....	83
土地管理综合统计和信息档案管理 .....	93
土地管理机构与队伍建设 .....	108
土地管理事业机构及社团 .....	129

## 建设用地管理

建设用地管理是土地管理的关键环节，是落实“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”基本国策的具体措施，也是贯彻“一要吃饭，二要建设”方针，保障各项建设，促进经济发展的重要手段。新中国成立以来，建设用地管理工作在体制上，实现了由分散多头管理到城乡统一管理；供地方式上，从单一行政划拨到行政划拨和有偿出让并存；土地使用上，从无偿无限期使用到多种形式的有偿有期使用；用地规模上，从自发盲目占地到按供地计划和用地定额用地。通过加强建设用地管理，将对控制建设乱占土地，保护耕地，节约用地，防止土地资产流失等方面发挥重要作用。

### 征（拨）用地管理

#### 一、部门分管时期的征（拨）用地工作

##### （一）征（拨）用地管理初期。

为适应国家建设的需要，妥善处理国家征用土地问题，一九五三年十一月中央人民政府政务院公布了《国家建设征用土地办法》（以下简称《办法》）。规定全国性的建设事业用地，由中央人民政府政务院批准；地方性建设项目按用地面积大小和迁移居民户数多少分别由大行政区、省（市）和县人民政府批准。明确了征用土地的补偿标准。对于被征地农民，明确要当地政府负责解决其继续生产所需土地或协助转业。《办法》还规定征用之土地，产权属于国家。用地单位不得转让。由于该《办法》对建设单位申请用地缺乏必要的约束机制，又无专

门的土地管理部门严格审查把关，造成国家建设征用土地中浪费现象严重。随着农业合作化的实现，为解决国家建设征用土地中出现的新问题，一九五八年一月经全国人大常委会批准，由国务院重新公布了修改后的《国家建设征用土地办法》，对原有征地程序、土地补偿和对被征用土地者的安置等规定作了修改。特别是进一步强调了国家建设中必须注意节约用地。一九六二年国务院发出通知暂时将征用土地的审批权收归省、自治区、直辖市掌握，严格了国家建设征用土地的审批，对克服浪费土地现象起到了积极作用。随着经济的发展，新建设项目的增多，不论征地多少，均由省统一审批，难以做到件件准确及时，也影响集中精力办好大面积用地审批工作。一九六四年国务院又决定，征用土地 10 亩以下和迁移居民 5 户以下的（不包括水利、水电工程移民），可区别不同情况将审批权限适当下放。但要求省、自治区、直辖市人民委员会加强业务政策指导，经常进行检查，防止因审批权限下放而放松对征地的控制和领导。后来针对有些部门和地区，基本建设多占地、占好地、浪费土地的现象严重以及有些地方耕地显著减少，而且继续减少的趋势，一九七三年六月国家计划委员会、国家建设委员会根据国务院领导人的指示，联合下发了《关于贯彻执行国务院有关在基本建设中节约用地的指示的通知》。

## （二）建设用地管理的加强。

中共十一届三中全会以后，中共中央、国务院先后采取许多具体措施，恢复和加强土地管理。一九八一年四月国务院针对农村经济形势好转后，在一些地方出现的农村建房和兴办社队企业乱占滥用耕地的严重问题，

及时发出了《国务院关于制止农村建房侵占耕地的紧急通知》，并组织有关部委对农民建房用地的有关政策和管理问题进行调查。一九八二年一月全国五届人大四次会议的政府工作报告中第一次提出“十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，应该是我们的国策”。进而把土地管理工作摆到了应有的重要地位。紧接着在二月十三日国务院发布了《村镇建房用地管理条例》（以下简称《管理条例》）。为了使《管理条例》尽快落实到基层，国务院专门下发了通知，要求各省、市、自治区人民政府抓紧制定实施办法，结合本地实际情况，对村镇建设用地限额和省、地、县三级审批权限等问题作出规定。要求县级人民政府尽快制订出宅基地面积标准，抓紧进行村镇规划，迅速建立起村镇建房审批制度，坚决刹住乱占滥用耕地之风。对《管理条例》发布以前发生的乱占耕地建房、买卖出租建房用地事件要参照《管理条例》有关规定严肃处理。五月十四日经全国五届人大 23 次常委会批准，国务院公布了《国家建设征用土地条例》（以下简称《征地条例》）。第一次写进了节约土地是中国的国策，明确了各级土地管理部门是征地工作的主管机关，进一步确立了土地管理部门的地位和作用。《征地条例》还制定了比过去更严格的申请、审批程序和监督制度，明确了国家、省和县三级政府的土地审批权限。把征用耕地、园地 1000 亩以上，其他土地 1 万亩以上的审批权收归国务院。征用耕地、园地 3 亩以下，林地、草地 10 亩以下，其他土地 20 亩以下，由县、市人民政府批准。此外，根据一九五八年《征地办法》发布后二十多年经济发展变化情况，为保障农民的生活水平，新的《征地条例》较大幅度地提高了土地补偿费标准，并第一次增加了安置

补助费，以更好地安置被征地社队农民生产、生活。对在征地过程中可能出现的各种违法行为，《征地条例》也分别规定了处理原则和具体办法。《征地条例》的颁布，为合理使用土地资源，保证国家建设所需的土地并妥善安置被征地单位群众的生产和生活，促进中国社会主义现代化建设起到一定的作用。但由于各地对土地管理工作实际重视不够，又没有一个统一管理全国土地的管理机关，土地管理各项任务难以落实。

为贯彻“十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地”的国策，切实抓好《管理条例》和《征地条例》的实施，迅速制止乱占滥用土地，刹住买卖和租赁土地的歪风，一九八二年五月在国家机构改革中，国务院决定在农牧渔业部内设置了土地管理局，作为统一管理全国土地的职能机关，并要求各地结合机构改革，在农业部门内部建立、健全土地管理机构，以适应土地管理工作的需要。与此同时，城乡建设环境保护部称，按照《国务院各部门的主要任务和职责》的决定，城乡建设环境保护部门“负责管理经批准的城市（包括市、县城、镇、工矿区）规划区范围内的土地”，并于一九八四年五月发出通知，要求各级城市建设部门切实负起管理城市规划区范围内土地的专职。

为了认真贯彻执行《征地条例》，管好用好土地，改善国家建设征用土地工作，一九八四年十二月农牧渔业部、国家计划委员会、城乡建设环境保护部联合发出通知，对依法批准征用的土地，实行由县、市人民政府统一负责组织征用，包干使用征地费，并出台了《关于征用土地费实行包干使用暂行办法》，以发挥土地主管部门职能作用，加快征地速度，妥善安置被征地单位群众的

生产和生活，克服征地工作中的不正之风。为辅以经济手段保护城市郊区菜地，做好因国家建设征用郊区菜地，需要开发建设新菜地工作，一九八五年四月农牧渔业部、国家计划委员会、商业部联合下发了《国家建设征用菜地缴纳新菜地开发建设基金暂行管理办法》，对征用不同规模城市郊区菜地，规定了缴纳不同费率的新菜地开发建设基金。

尽管国家有关部门采取许多加强土地管理的措施，但由于土地管理法制不健全，部门分管，职责不清，政出多门。故从全国来看，城乡非农业建设乱占滥用土地的问题仍然普遍存在，有的地方甚至出现了猛增势头。乡镇企业和农村建房乱占耕地、滥用土地的现象更为突出。一九八五年耕地减少达 100 多万公顷（1500 多万亩），是新中国成立以来的高峰。其中非农业建设占用耕地达 32 万公顷（480 多万亩），也是历史上最多的一年。这种耕地锐减的势头不能再继续下去了，土地的管理已到了非加强不可的程度，否则将会给国家建设和人民生活造成严重恶果，贻害后代子孙。

## 二、土地统一管理时期的征（拨）用地管理工作

### （一）加强土地管理的重大决策。

针对全国普遍存在的乱占滥用土地屡禁不止的问题，一九八六年中共中央、国务院对土地管理工作作出了三项重大决策：一是为刹住乱占滥用耕地的歪风，三月二十一日发布了中发〔1986〕7号文件，即《关于加强土地管理、制止乱占耕地的通知》；二是为使中国的土地管理工作走上法制的轨道，全国人大常委会于六月二十五日审议通过了《中华人民共和国土地管理法》（以下简称《土地管理法》）；三是为保证《土地管理法》的实施，

国务院第 100 次常务会议决定，成立直属国务院领导的统一管理全国土地、城乡地政的国家土地管理局。它标志着中国土地管理工作开始由分散多头管理转为集中统一管理；由行政管理为主转向行政、法律和经济措施相结合的综合管理新阶段。

国家土地管理局成立之后，即根据中发〔1986〕7 号文件要求，把全国非农业用地清查工作当作一项重要工作，开展了一次新中国成立以来规模最大、时间最长的土地执法活动。据 28 个省（区、市）统计，全国参加清查的人员达 550 多万人，清查出违法占地案件 960 万多件，违法占地 54 万公顷（800 多万亩）。通过清查，基本刹住了乱占耕地、滥用土地的歪风，耕地急剧下降的势头初步得到控制，同时，也为建立建设用地管理的新秩序打下了基础。

一九八六年六月颁布的《土地管理法》是国家土地管理方面的第一次制定的一部大法，标志着中国土地管理工作进入了法制轨道的新阶段，它为依法管好用好土地，包括惩治乱占滥用土地的人，提供了基本的法律依据。这部法律的有关规定，进一步强化了对于建设用地的管理。该法对国家建设征（拨）用地，乡（镇）村建设用地的申请条件、申报程序和审批权限等作了较以前《征地条例》更为严格的规定，严格限制农业用地转为非农业用地。如，只有按国家规定，列入国家固定资产投资计划的或者准许建设的国家建设项目，建设单位才能申请用地。根据中国人多耕地少，后备资源不足的国情，还对土地审批权适当上收，规定“国家建设征用耕地一千亩以上，其他土地二千亩以上的，由国务院批准”。“征用耕地三亩以下，其他土地十亩以下的，由县级人

民政府批准”。有关征地补偿规定也进一步完善。对国家建设使用其他单位使用的国有土地，原使用单位受到损失的，建设单位应当给予适当补偿；原使用单位需要搬迁的，建设单位应当负责搬迁。为适应国民经济由计划经济向社会主义市场经济过渡，加强横向经济联合，《土地管理法》还规定，全民所有制企业、城市集体所有制企业同农业集体经济组织共同投资举办的联合企业，需要使用集体所有土地的，经批准可以按照国家建设征用土地的规定实行征用，也可以由农业集体经济组织按照协议将土地使用权作为联营条件。为控制乡（镇）村建设和农民建房合理规模，制止乱占滥用耕地，该法对乡（镇）村建设和农民建房使用土地的原则作了明确规定，并要求地方各级政府制定乡（镇）村建设规划和用地控制指标；对农村居民建住宅使用土地，也由省、自治区、直辖市政府规定用地定额指标。在总结经验基础上，《土地管理法》针对各种违法行为，分别作出处罚的具体规定，解决了过去无法可依和违法不纠的问题。

## （二）建设用地计划管理制度的创立。

早在一九八四年国务院领导就指出：“要控制建设用地，一是经济手段，二是控制指标”。中发〔1986〕7号文件也指出：“今后必须严格按照用地计划和用地标准审批土地”。根据国情和土地管理现状，一九八七年三月国家土地管理局、国家计划委员会联合下达了一九八七年非农业建设占用耕地的计划。从此对全国年度非农业建设用地特别是占用耕地开始实行计划管理。其计划的编制、下达纳入了国民经济和社会发展规划，其中非农业占用耕地的计划是指令性计划。一九八七年二月国家计划委员会、国家土地管理局联合印发了《关于编制建设

项目用地定额指标的几点意见》的通知，并着手对 20 个主要行业的用地有计划地组织编制用地定额指标。为计算建设项目所需用地面积，总平面设计和按合理方案征拨用地服务。它是建设项目评估、编审初步设计文件、确定建设项目用地规模，以及核定审批用地面积的尺度。由于对建设占用耕地宏观上实行了计划管理，控制非农业建设占用耕地的总量，同时又采取制定项目用地定额指标措施，加强微观管理，严格了建设项目的审批制度，有效地控制了耕地的大幅度下降。一九八五年非农业建设实际占用耕地 32 万公顷（480 万亩），一九八六年降为 25.2 万公顷（378 万亩），到一九八七年下降到 19.3 万公顷（290 万亩），以后几年非农业建设用地逐年下降。

为了合理利用土地资源，在加强行政管理的同时运用经济手段加强土地管理、保护耕地，一九八七年四月国务院发布了《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》，对占用耕地建房或者从事其他非农业建设的单位和个人要按照不同税额交纳耕地占用税，用于土地的开发复垦和中低产田的改造。

遵照中发〔1986〕7 号文件和《土地管理法》的规定，一九八七年十二月国务院办公厅转发了国家土地管理局《关于开展土地利用总体规划工作报告》。土地利用总体规划是国土规划的组成部分，是土地利用宏观的、指导性的长期规划。它是编制地区和专项土地利用规划以及审批土地占用的依据。

一九八八年十月国务院发布了《土地复垦规定》，对于因从事开采矿产资源，烧制砖瓦，燃煤发电等生产建设活动，造成土地破坏的企业和个人，本着“谁破坏，谁复垦”的原则，承担复垦义务。具体复垦任务可以由

生产过程中破坏土地的企业和个人自行复垦，也可由其他有条件的单位和个人承包复垦，以弥补因各项建设占用造成的耕地减少。

### （三）严格建设用地的审批制度。

为加强建设用地的行政管理，严格申请、审批制度，合理利用土地。根据《土地管理法》的有关规定，一九八八年十一月国家土地管理局下发了《关于国家建设用地审批工作暂行规定》，对建设单位申请用地的条件，征（拨）用地程序、必需具备的文件、资料图纸的具体要求做了明确规定。为严把建设用地审批关，依法保障各项建设必需的土地，实现建设用地的规范化、科学化管理奠定了基础，与此同时，国家土地管理局在南京召开了全国建设用地管理经验交流会，会议认真贯彻落实中共十三届五中全会关于“治理整顿”精神，总结交流了国家土地管理局成立以来建设用地管理经验，在全国初步建立起建设用地“统管”新秩序，使建设用地管理工作在经历了初创和业务建设阶段后，开始向深入发展阶段迈进。特别是总结推广了吉林省在项目用地审查工作中“三参三查”全程管理的经验，对推动全国建设用地管理工作起了重要作用。一九九一年一月国务院发布了《土地管理法实施条例》（下简称《条例》），该《条例》第十七条明确规定：“建设项目设计任务书报批时，必须附具土地管理部门的意见。”为土地管理部门参与建设项目用地的前期工作提供了法律依据。

为加强大中型水利水电工程建设征地和移民的管理，合理征用土地，妥善安置移民，根据《土地管理法》和《水法》的有关规定，一九九一年一月国务院发布施行了《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条

例》(以下简称《安置条例》)。明确了“国家提倡和支持开发性移民，采取前期补偿、补助与后期生产扶持的办法”，并对不同条件下土地补偿费、安置补助费的标准以及移民安置规划的编制实施等做了明确规定。《安置条例》还明确规定“国家设立库区建设基金，用于大中型水利水电工程库区维护和扶持移民发展生产”。这条规定对保障新建大中型水利水电工程和处理以前遗留问题提供了政策和资金的保证。

一九九二年七月国家土地管理局针对一度出现的“开发区热”、“房地产热”造成一些地区违法占地、越权批地、多头批地的现象，竞相压低地价，大片圈地问题严重的情况，下发了《关于严格依法审批土地的紧急通知》，重申要严格依法审批土地，提出加强成片土地开发和地价管理。在当时对于维护建设用地管理正常秩序，抑制圈占土地歪风起到积极作用。

为了总结交流征地工作经验，研究新形势下如何加强征地工作，严格依法审批土地，更好地为经济建设服务，一九九四年七月在吉林省召开了国家土地管理局成立以来的第一次征地工作会议。会议充分肯定了前几年征地工作取得的成绩，同时指出目前仍存在不少亟待解决的问题：一是违法批地、滥用土地的现象依然存在，有的地方还比较严重；二是征地难的问题较为突出，工作难度越来越大；三是现行征地法律法规与社会主义市场经济的建立和发展不相适应。会议要求：1.各级土地管理部门切实加强对征地工作的领导，积极支持征地拆迁工作，帮助解决工作中的问题和困难。2.要适应经济体制改革的需要，加快征地改革的步伐。为此，要科学确定征地补偿标准，使征地补偿标准逐步趋向合理。要

积极改进劳动力安置办法，妥善安排被征地单位群众的生产和生活。要继续推行征地工作改革，扩大统一征地、包干征地的范围。3.要严格依法批地，规范征地行为。4.要把好土地审批关，切实保护耕地资源。5.要切实加强征地管理法规建设，为征地工作提供法律保证。6.加强机构建设，提高从事建设用地管理人员的业务素质和政策水平。这次会议对推动征地政策，加强征地工作起到积极作用。

为认真贯彻一九九五年中央农村工作会议、八届人大三次会议精神，加强建设用地管理，有效制止乱占滥用土地，切实保护耕地，国家土地管理局于一九九五年三月发出通知，决定在全国范围内对非农业建设闲置土地进行一次全面清理，并对近几年的建设用地进行一次认真检查。国家土地管理局派出工作组重点检查了10个省、市。经过近一年的时间，全国查出闲置土地6.7万公顷（100多万亩），初步查清了闲置土地的现状、分布、数量及造成的主要原因，并在此基础上提出解决闲置土地的政策意见。一九九五年底，国家土地管理局向国务院报送了《关于清理闲置土地情况的报告》，得到国务院领导的肯定。清理闲置土地在全国产生较大震动和影响，引起了各级政府领导的重视，有效地遏制了违法用地、浪费土地现象，对扭转土地管理工作不利局面有重要作用。

为了正确贯彻一九九五年一月一日实施的《中华人民共和国房地产管理法》的有关规定，加大土地有偿使用力度，严格限制划拨用地的范围，明确项目用地的供地方式，更好地界定土地使用权市场配置的范围，规范市场行为，保障能源、交通、重要原材料等基础产业优

先得到发展。从一九九五年初开始，在行业主管部门的积极配合下，制定和发布了石油天然气、民航、铁路、交通、水利、电力等行业的《划拨用地项目目录》。《目录》发布后，对凡未列入《目录》的用地都要逐步纳入出让或其他形式的有偿用地轨道。

### 国有土地使用权出让的管理

#### 一、国有土地使用权出让的法律依据

改革开放以前，中国城镇国有土地实行的是单一行政划拨制度，国家通过征（拨）方式，调配建设用地，将土地使用权无偿、无限期提供给用地者，而且限制土地使用权流动，不允许转让、出租、抵押。这种旧的土地使用制度，造成了土地利用率低，土地配置效益差，土地收益流失，由此产生的土地投机禁而不止。随着中国经济、政治体制改革的深入，特别是对外开放的需要，已越来越不适应社会主义市场经济的发展，迫切要求进行改革。

一九八七年十一月国务院批准了国家土地管理局等部门的报告，确定在深圳、上海、天津、广州、厦门、福州进行土地使用制度改革试点。按照土地所有权和使用权分离的原则，国家在保留土地所有权的前提下，通过拍卖、招标、协议等方式将土地使用权以一定的价格、年限及用途出让给使用者，出让后的土地可以依法转让、出租、抵押。为了使土地使用制度改革有法可依，一九八八年四月，全国人大修改了《宪法》，删除了土地不得出租的规定，增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的规定，一九八八年十二月，《土地管理法》也进行了相应修改，明确规定“国家依法实行国有土地有偿使用制度。”以上只是对国有土地使用权出让、转让作出

原则规定，其国有土地使用权出让和转让的各个环节、各项工作也需要提出规范性要求。一九九一年五月国务院以总理令的形式颁布了《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》（下简称《暂行条例》）和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》，从此，中国的土地出让、转让走上了有法可依的轨道，从而使土地使用制度改革向前推进了一步。

## 二、国有土地使用权出让管理的逐步完善

《暂行条例》的出台，进一步完善了城乡土地统管体制，明确了土地管理部门在土地使用权出让、转让中的管理职能，明确了土地管理部门负责使用权出让工作的具体实施，为土地使用制度改革提供了组织保证。

《暂行条例》不仅系统规定了土地使用权出让、转让、出租、抵押及终止的有关问题而且对划拨土地使用权发生转让、出租、抵押行为也作了严格规定，较好地处理了新旧两种不同的土地使用制度的衔接和过渡问题。针对国有土地使用权有偿出让试点阶段，一些地方在批准权限上出现的混乱现象，一九八八年七月国务院发布了《关于出让国有土地使用权批准权限的通知》，明确规定，政府对有偿出让国有土地使用权与划拨国有土地使用权的批准权限相同，而且出让使用权的国有土地的用地指标，也要纳入国家下达的地方年度建设用地计划。

《暂行条例》出台后，一九九一年四月国家土地管理局以局令形式发布了《出让国有土地使用权审批管理暂行规定》，明确了报批程序、必备文件以及事先预报、事后备案制度。同年九月，国家土地管理局下发了《关于加强城镇国有土地使用权出让和转让管理的通知》，规范了出让和转让行为。一九九一年十一月国家土地管理局下

发了《关于划拨土地使用权补办出让手续及办理土地登记程序的通知》对划拨土地使用权进入市场需要办理的手续做了明确规定。同年还印发了《国有土地使用权出让合同外商投资企业土地使用合同示范文本》，以加强国有土地使用权出让合同和外商投资企业土地使用合同管理，促进合同文本规范化。为了加强政府对出让国有土地使用权的宏观调控和制止一些地方竞相压低地价出让土地，保障国有土地资产的收益，促进地产市场健康发展，一九九五年六月国家土地管理局以局令形式，下发了《协议出让国有土地使用权最低价确定办法》。由于采取一系列行之有效的措施，加强对国有土地使用权出让工作的管理，不断扩大出让土地比例，发挥市场在配置土地中的基础性作用，保证了中国的土地使用制度改革积极、稳妥、健康的发展。据不完全统计，从一九八七——一九九五年底，全国共出让国有土地使用权 27.6 万宗，总面积达 15.2 万公顷。全国依法出让的土地占新增建设用地供应总量的比例，由改革初期的 1% 上升到 25% 左右。到一九九五年底全国累计收取土地出让金 2450 亿元。这些资金用于城市基础设施建设和土地开发，改善了投资环境，促进了经济的发展。

### 外资企业用地管理

#### 一、外商投资企业用地依照执行的法律法规

一九七九年七月公布的《中华人民共和国中外合资经营企业法》就规定了有关取得场地使用权的条款。规定“中国合营者的投资可包括为合营企业经营期间提供的场地使用权。如果场地使用权未作为中国合资者投资的一部分，合营企业应向中国政府缴纳使用费。”

一九八 年七月国务院颁布了《中外合营企业建设

用地的暂行规定》明确规定：“中外合营企业用地，不论新征用土地，还是利用原有企业的场地，都应计收场地使用费。”而且对场地使用费的组成，费用标准，场地使用费的收取和使用等做了原则规定。同时规定中外合营企业对批准核拨的建设用地，只有使用权，没有所有权。中外合营企业用地合同期满，企业使用的土地，须交回中国政府，不得自行转让。这样外商投资企业用地一开始就纳入有偿、有限期使用制度。一九八三年九月发布的《中外合资经营企业实施条例》还专列了“场地使用权及其费用”一章，就有关问题特别是对土地使用合同的内容作了具体规定。为了改善投资环境，更好地吸引外商投资，引进先进技术，提高产品质量，扩大出口创汇，发展国民经济，一九八六年十月国务院颁布了《关于鼓励外商投资的规定》，对产品出口企业和先进技术企业的场地使用费作了特别优惠的规定。一九八八年七月国务院颁布的《关于鼓励台湾同胞投资的规定》有了鼓励台湾投资者到海南省以及福建、广东、浙江等省沿海地带划定的岛屿和地区从事土地开发经营的原则规定。一九九一年初国务院领导在视察厦门时感到外商成片开发土地没有一个管理办法不行。明确由国务院特区办牵头，有关部门参加，抓紧制定办法。当年五月以国务院总理令的形式颁布了《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》（以下简称《办法》）。该《办法》对成片开发的涵义、成片开发的目的，成片开发项目的几个主要环节的工作以及施行的范围都作了明确规定，成为《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》的配套法规。根据《土地管理法》的有关规定，《外商投资企业用地管理条例》（送审稿）已于一九九五年五月由国家土地管理局和