



四川科学技术出版社

陈景元 主编

# 建设与土地

—建设用地管理的理论和方法

PDG

# 出版说明

本书由国家土地管理局组织编写，经评审委员会评审作为大专院校土地管理专业本科参考教材和干部培训教材。由于本书内容涉及建设用地管理全面、系统的理论探讨和广泛深入的工作细则，因此对包括计划经济、工业决策、农业发展、城市规划、乡镇建设、工程设计和土地复垦在内的有关建设用地的各行业业务主管部门、工程设计部门、用地单位和土地管理部门，都有一定的参考作用。

**主 编：**陈景元

**副 主 编：**钟善昌      吴长海      庞立如      张兴沛

**参编人员：**韩达泽      杭仲明      权学臣      王明卿  
董思思      王同济      张全智      李双林

**参编单位：**江苏省土地管理局      陕西省土地管理局  
安徽省土地管理局      青海省土地管理局  
河南省土地管理局      四川省土地管理局  
徐州市土地管理局      镇江市土地管理局  
咸阳市土地管理局      宝鸡市土地管理局  
铜山县土地管理局      无锡县土地管理局  
吴 县土地管理局      江苏大屯煤电公司

**执 笔：**陈景元

工業建設、城市建設、佔用農地是不可避免的，  
但是農業是國家經濟的基礎，尤其在於國人均  
土地少的地區，保護耕地是國家興業重要步驟  
不可少者。兩者之間有矛盾，就必須要於發展  
建設用地與農業佔地處理。為此必須考慮重  
視建設用地管理工作。這就是要研究并傳播建  
設用地管理科學與技術。根據對除果元此書  
輪廓有了初步了解，除果元已知的三個，此次不這事  
務的出版，對於此種建設用地與農地、又保護耕地  
不可缺者是有助的。

李其達 一九八二年

工业建设、城市发展，占用土地是不可避免的。但是农业是国民经济的基础，尤其在我国人多地少的地区，保护耕地是国家头等重要意义的事情。两者之间的矛盾，就只有靠善于管理建设用地这一条来正确处理。为此必须高度重视建设用地管理工作。这就是要研究并传播建设用地管理科学和技术。根据我对陈景元此书轮廓的了解和对陈景元学识的了解，我认为这本书的出版，对于既保证建设必要的用地，又保护耕地的事情将是有用的。

于光远  
一九九〇年十二月

在人多地少中國  
強化建設用地的管  
理具有深遠意義。

王先道

## 景元同志

非常感谢你写了一本好书，如果你的构想得以实现，对中华民族将是巨大的贡献。谁说土地战线没有人才，陈景元就是一个。希望你坚持不懈，继续努力，期待你有新的著作问世。

王先进

四月十日于北京

# 序

中国土地学会副理事长 何永祺

土地是人类生存和发展的物质基础，人多地少是我们的基本国情，随着人口的增长、经济建设的占地、生态环境的不断恶化问题越来越突出，它们越是当前要着重加以研究和解决的重大课题。所有这些问题中，以土地总需求和总供给之间的矛盾最为突出，其中又以农业用地和建设用地相互争夺的问题最难解决。

当前城市发展、工业建设占用耕地的现象十分普遍，它们往往集中地占用城镇周围地势最平、肥力最好、产量最高的农村土地，对农业的冲击和影响也最大。这里的土地资源最宝贵，但是这里的土地资源遭受侵占的现象最严重，土地资源遭受污染的程度最难估计。为此，加强土地管理，尤其是强化建设用地管理机制，对于解决上述矛盾，有着非常重大的现实意义。

建设用地管理是土地管理工作的极其重要的组成部分，是切实贯彻珍惜每寸土地、保护耕地基本国策的主要阵地，是认真执行“一要吃饭、二要建设”国民经济发展方针的先决条件。工业化、城市化过程是我国经济发展的总趋势；切实保护耕地是确保十几亿人口生存所必须做好的头等大事，如何使城市建设、工业发展、交通延伸、水利工程等用地得到保证，同时又能最大限度地节约用地，充分发挥土地的总体功能，实在是建设用地管理的首要任务。只有这样，才能使工业和农业之间、城市和农村之间走出一条互不干扰、各得其所的用地新路。

一般说来，农业用地改作建设用地是比较容易的，但是要将建设用地再改回农业生产用地，则是不可能的，因为具有肥力的

耕作土层被毁坏后，无法使它再生並使它具有种植能力。这种变化常常是不可逆的。我国土地资源极其有限，能作为各类农业用地的仅有60%左右，而真正能开垦为耕地的，数量也就更少。所以，在划定建设用地时，尤其将耕地用于工程建设时，要非常慎重、非常爱惜，要千方百计地提高土地利用率，要使土地发挥最大的经济效益。

陈景元同志主编的《建设与土地——建设用地管理的理论和方法》一书，较系统地阐述了有关建设用地科学的理论性问题和建设用地管理方面的实践经验，是目前我国建设用地理论和管理方法研究领域少有的一部专著，相信它的出版和问世，一定会使我国建设用地管理工作迈开新的步伐，对于我国土地科学宝库也将是一种新的奉献。不久前，国家土地管理局局长王先进同志说过：“谁说土地战线没有人才，陈景元就是一个。”因为他写了一本好书，应该表示感谢，王先进局长指出：“书中提出的各项措施，如能付诸实现，对中华民族将是一个巨大的贡献。”陈景元通过艰苦劳动完成的这部著作，真实的价值就在这里，真正的意义也在这里。

城市土地利用与管理方面，是当前我国土地科学研究领域中的薄弱环节，希望会有更多的人来从事这方面的探索和研究，並期待他们做出更大的成绩。

1991年3月24日

# 目 录

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| 序·····                 | 何永祺 ( 1 ) |
| 导 言·····               | ( 1 )     |
| 第一章 绪 论·····           | ( 11 )    |
| 第一节 建设用地的含义、分类和特性····· | ( 12 )    |
| 一、建设用地的含义·····         | ( 12 )    |
| (一)建设用地的狭义解释·····      | ( 12 )    |
| (二)建设用地的广义解释·····      | ( 13 )    |
| 二、建设用地的分类·····         | ( 13 )    |
| (一)按性质分·····           | ( 13 )    |
| (二)按内容分·····           | ( 14 )    |
| (三)按用途分·····           | ( 14 )    |
| (四)按规模分·····           | ( 15 )    |
| 三、建设用地的特性·····         | ( 17 )    |
| (一)建设用地的无限性·····       | ( 17 )    |
| (二)建设用地的再生性·····       | ( 18 )    |
| (三)建设用地的空间性·····       | ( 19 )    |
| 第二节 建设用地管理的重要性·····    | ( 20 )    |
| 一、建设用地扩展的现状·····       | ( 20 )    |
| (一)世界建设用地扩展的现状·····    | ( 20 )    |
| (二)我国建设用地扩展的现状·····    | ( 22 )    |

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| 二、建设用地扩展的趋势           | ( 24 ) |
| (一)建设用地扩展是当前最大的环境问题   | ( 24 ) |
| (二)建设用地的范围每隔15—25年翻一番 | ( 27 ) |
| 三、建设用地失控的后果           | ( 31 ) |
| (一)建设用地失控必将动摇国策       | ( 31 ) |
| (二)建设用地失控定要产生祸乱       | ( 34 ) |
| 第三节 建设用地管理的任务         | ( 37 ) |
| 一、建设用地管理的对策           | ( 37 ) |
| (一)建设用地观念的更新          | ( 37 ) |
| (二)建设用地方向的转变          | ( 39 ) |
| 二、建设用地管理的任务           | ( 42 ) |
| (一)思想战线上的任务           | ( 42 ) |
| (二)业务战线上的任务           | ( 44 ) |
| 第四节 建设用地管理的原则         | ( 47 ) |
| 一、建设用地管理的前景           | ( 47 ) |
| (一)建设用地管理的基础          | ( 47 ) |
| (二)建设用地管理的展望          | ( 49 ) |
| 二、建设用地管理的原则           | ( 52 ) |
| (一)依法管理的原则            | ( 52 ) |
| (二)计划管理的原则            | ( 53 ) |
| (三)节约用地的原则            | ( 55 ) |
| (四)有偿使用的原则            | ( 57 ) |
| 第二章 建设用地的理论体系         | ( 59 ) |
| 第一节 建设用地的研究现状         | ( 59 ) |
| 一、国内研究现状              | ( 59 ) |
| (一)一般情况               | ( 60 ) |
| (二)成果简介               | ( 61 ) |
| 二、国外研究现状              | ( 62 ) |
| (一)基本理论研究             | ( 62 ) |
| (二)专业理论研究             | ( 64 ) |

|                        |        |
|------------------------|--------|
| <b>第二节 建设用地的供需关系</b>   | ( 65 ) |
| 一、传统的供需关系              | ( 65 ) |
| (一)从建设角度看土地利用方式        | ( 65 ) |
| (二)节约用地也是建筑师的职责        | ( 67 ) |
| 二、新型的供需关系              | ( 69 ) |
| (一)从土地角度看建设用地方向        | ( 69 ) |
| (二)建设用地战略中的全局观念        | ( 70 ) |
| <b>第三节 建设用地的最佳模式</b>   | ( 72 ) |
| 一、国外的最佳模式              | ( 72 ) |
| (一)最佳模式的含义             | ( 72 ) |
| (二)最佳模式的标准             | ( 73 ) |
| (三)最佳模式的范本             | ( 75 ) |
| 二、国内的最佳模式              | ( 76 ) |
| (一)最佳模式的设想             | ( 76 ) |
| (二)最佳模式的尝试             | ( 78 ) |
| <b>第四节 建设用地管理的基础理论</b> | ( 80 ) |
| 一、建设用地的制约理论            | ( 80 ) |
| (一)制约理论的含义             | ( 80 ) |
| (二)制约理论的深化             | ( 82 ) |
| 二、建设用地的区位理论            | ( 83 ) |
| (一)区位理论的含义             | ( 83 ) |
| (二)区位理论的探讨             | ( 85 ) |
| <b>第五节 建设用地管理的应用理论</b> | ( 87 ) |
| 一、建设用地的集约理论            | ( 87 ) |
| (一)集约理论的含义             | ( 87 ) |
| (二)集约理论的来源             | ( 89 ) |
| 二、建设用地的高层高密度理论         | ( 92 ) |
| (一)高层高密度理论的含义          | ( 92 ) |
| (二)高层高密度理论的应用          | ( 94 ) |
| <b>第三章 建设用地的宏观调控</b>   | ( 97 ) |

|                   |         |
|-------------------|---------|
| 第一节 建设用地宏观调控的意义   | ( 98 )  |
| 一、建设用地宏观调控的方式     | ( 98 )  |
| (一)宏观调控的含义        | ( 98 )  |
| (二)宏观调控的目标        | ( 99 )  |
| (三)宏观调控的措施        | ( 101 ) |
| 二、建设用地宏观调控的必要性    | ( 102 ) |
| (一)当前建设用地供需的矛盾    | ( 102 ) |
| (二)当前建设用地结构的矛盾    | ( 104 ) |
| 三、建设用地宏观调控的可能性    | ( 106 ) |
| (一)实行宏观调控的基础良好    | ( 106 ) |
| (二)实行宏观调控的时机已到    | ( 107 ) |
| 第二节 建设用地宏观调控的依据   | ( 109 ) |
| 一、宏观调控的理论依据       | ( 109 ) |
| (一)人口与土地的依存关系     | ( 109 ) |
| (二)建设与生存的制约关系     | ( 111 ) |
| 二、宏观调控的政策依据       | ( 113 ) |
| (一)“吃饭第一、建设第二”的方针 | ( 113 ) |
| (二)“保护耕地、节约用地”的国策 | ( 115 ) |
| 三、宏观调控的实践依据       | ( 117 ) |
| (一)宏观失控已造成恶果      | ( 117 ) |
| (二)宏观调控已带来生机      | ( 119 ) |
| 第三节 建设用地的计划管理     | ( 120 ) |
| 一、建设用地计划管理的意义     | ( 120 ) |
| (一)建设用地计划管理的由来    | ( 120 ) |
| (二)建设用地计划指标的确定    | ( 122 ) |
| (三)建设用地计划编制的程序    | ( 125 ) |
| 二、建设用地计划管理的方法     | ( 127 ) |
| (一)建设用地计划指标的下达    | ( 127 ) |
| (二)建设用地计划指标的调整    | ( 130 ) |
| 第四节 建设用地的定额管理     | ( 133 ) |

|                      |         |
|----------------------|---------|
| 一、建设用地定额管理的意义        | ( 133 ) |
| (一)建设用地定额管理的由来       | ( 133 ) |
| (二)建设用地定额指标的分类       | ( 135 ) |
| 二、建设用地定额指标的制定        | ( 138 ) |
| (一)建设用地定额指标的产生       | ( 138 ) |
| (二)建设用地临时定额的选用       | ( 140 ) |
| <b>第四章 建设用地的节流技术</b> | ( 154 ) |
| <b>第一节 城镇用地的改造更新</b> | ( 155 ) |
| 一、城镇用地的解剖            | ( 155 ) |
| (一)城镇用地的危机           | ( 155 ) |
| (二)城镇改造的呼声           | ( 156 ) |
| (三)城镇用地的潜力           | ( 157 ) |
| 二、城镇用地的新路            | ( 159 ) |
| (一)城镇用地的再开发          | ( 159 ) |
| (二)城镇用地的再调整          | ( 161 ) |
| <b>第二节 山坡地形的充分利用</b> | ( 163 ) |
| 一、山坡利用的意义            | ( 163 ) |
| (一)山坡利用的现状           | ( 163 ) |
| (二)山坡利用的优点           | ( 165 ) |
| (三)山坡利用的实例           | ( 166 ) |
| 二、山坡利用的方法            | ( 170 ) |
| (一)城镇建设的山坡利用         | ( 170 ) |
| (二)乡村建设的山坡利用         | ( 171 ) |
| (三)工业建设的山坡利用         | ( 174 ) |
| <b>第三节 土地复垦的有效实施</b> | ( 178 ) |
| 一、土地复垦的意义            | ( 178 ) |
| (一)土地复垦的必要性          | ( 178 ) |
| (二)土地复垦的可能性          | ( 179 ) |
| (三)土地复垦的经济性          | ( 180 ) |
| 二、土地复垦的实施            | ( 181 ) |

|                       |         |
|-----------------------|---------|
| (一)土地复垦的要领·····       | ( 181 ) |
| (二)土地复垦的步骤·····       | ( 183 ) |
| (三)土地复垦的方式·····       | ( 184 ) |
| 第四节 建筑合并的全面推广·····    | ( 186 ) |
| 一、工业厂房的平面合并·····      | ( 186 ) |
| (一)厂房合并的含义·····       | ( 186 ) |
| (二)厂房合并的优点·····       | ( 187 ) |
| (三)厂房合并的形式·····       | ( 188 ) |
| 二、工业厂房的垂直合并·····      | ( 190 ) |
| (一)垂直合并的含义·····       | ( 190 ) |
| (二)垂直合并的优点·····       | ( 192 ) |
| (三)垂直合并的方法·····       | ( 193 ) |
| 第五节 总图技术的不断革新·····    | ( 195 ) |
| 一、总图技术的现状·····        | ( 195 ) |
| (一)设计观念的陈旧·····       | ( 195 ) |
| (二)占地过多的症结·····       | ( 196 ) |
| (三)总图革新的前景·····       | ( 197 ) |
| 二、总图革新的内容·····        | ( 198 ) |
| (一)改进运输方式,节省工厂用地····· | ( 198 ) |
| (二)采用高效设备,减少单产用地····· | ( 199 ) |
| (三)大搞综合利用,压缩堆场用地····· | ( 200 ) |
| (四)开展厂际协作,共用辅助用地····· | ( 201 ) |
| (五)近期远期结合,合理预留用地····· | ( 201 ) |
| (六)调整厂前布置,控制厂前用地····· | ( 202 ) |
| 第五章 建设用地的批前工作·····    | ( 204 ) |
| 第一节 建设用地批前工作的意义·····  | ( 205 ) |
| 一、基本建设前期工作的内容·····    | ( 205 ) |
| (一)基本建设程序及其内容·····    | ( 205 ) |
| (二)编制计划任务书·····       | ( 207 ) |
| (三)选择建设场地·····        | ( 209 ) |

---

|                      |         |
|----------------------|---------|
| (四)编制初步设计文件·····     | ( 211 ) |
| (五)编制施工图设计文件·····    | ( 212 ) |
| 二、建设用地批前工作的内容·····   | ( 213 ) |
| (一)建设用地批前工作的对象·····  | ( 213 ) |
| (二)建设用地批前工作的重点·····  | ( 216 ) |
| (三)建设用地批前工作的目标·····  | ( 219 ) |
| 第二节 建设用地批前工作的任务····· | ( 220 ) |
| 一、计划任务书阶段的用地审核·····  | ( 220 ) |
| (一)建设项目立项依据的审核·····  | ( 220 ) |
| (二)建设项目用地定额的审核·····  | ( 222 ) |
| 二、选址阶段的用地审核·····     | ( 223 ) |
| (一)定点布局合理性的审核·····   | ( 223 ) |
| (二)土地现状资料的审核·····    | ( 225 ) |
| 三、初步设计阶段的用地审核·····   | ( 226 ) |
| (一)设计文件完整性的审核·····   | ( 226 ) |
| (二)设计依据合法性的审核·····   | ( 228 ) |
| (三)设计深度可行性的审核·····   | ( 229 ) |
| (四)设计概算可靠性的审核·····   | ( 232 ) |
| 第三节 建设用地批前工作的细则····· | ( 234 ) |
| 一、厂前区用地的审核·····      | ( 234 ) |
| (一)厂前区的含义·····       | ( 234 ) |
| (二)厂前区的用地标准·····     | ( 235 ) |
| 二、生活区用地的审核·····      | ( 236 ) |
| (一)工矿生活区用地计算·····    | ( 236 ) |
| (二)城市居住小区用地指标·····   | ( 236 ) |
| 三、预留用地的审核·····       | ( 241 ) |
| (一)预留用地的方式·····      | ( 241 ) |
| (二)预留用地的原则·····      | ( 242 ) |
| 四、防护间距的审核·····       | ( 444 ) |
| (一)防火间距的审核·····      | ( 444 ) |

|                 |         |
|-----------------|---------|
| (二)卫生间距的审核..... | ( 247 ) |
| (三)防振间距的审核..... | ( 249 ) |
| (四)防噪间距的审核..... | ( 249 ) |
| 五、工程间距的审核.....  | ( 250 ) |
| (一)厂区通道的审核..... | ( 250 ) |
| (二)厂区道路的审核..... | ( 252 ) |
| (三)绿化间距的审核..... | ( 254 ) |
| (四)管网间距的审核..... | ( 257 ) |

## **第六章 国家建设用地的审批..... ( 267 )**

### **第一节 国家建设用地的概念..... ( 268 )**

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 一、国家建设用地的性质.....    | ( 268 ) |
| (一)什么是国有土地? .....   | ( 268 ) |
| (二)什么是国家建设用地? ..... | ( 269 ) |
| 二、国家建设用地的来源.....    | ( 269 ) |
| (一)征用集体土地.....      | ( 269 ) |
| (二)拨用国有土地.....      | ( 270 ) |

### **第二节 征(拨)用地的审批办法..... ( 270 )**

|                     |         |
|---------------------|---------|
| 一、征(拨)用地的基本条件.....  | ( 271 ) |
| 二、征(拨)用地的申报材料.....  | ( 271 ) |
| (一)申报材料的主要内容.....   | ( 273 ) |
| (二)申报材料的技术要求.....   | ( 274 ) |
| (三)申报材料的数量要求.....   | ( 274 ) |
| 三、征(拨)用地的审批权限.....  | ( 274 ) |
| (一)征(拨)用地的审批权限..... | ( 276 ) |
| (二)临时用地的审批权限.....   | ( 279 ) |

### **第三节 征(拨)用地的补偿办法..... ( 279 )**

|                  |         |
|------------------|---------|
| 一、征用土地的补偿标准..... | ( 279 ) |
| (一)补偿原则.....     | ( 279 ) |
| (二)补偿标准.....     | ( 280 ) |
| 二、拨用土地的补偿标准..... | ( 282 ) |

|                      |         |
|----------------------|---------|
| (一) 补偿方式·····        | ( 282 ) |
| (二) 补偿办法·····        | ( 284 ) |
| 三、临时用地的补偿标准·····     | ( 284 ) |
| 四、青苗的补偿标准·····       | ( 286 ) |
| 五、林木的补偿标准·····       | ( 287 ) |
| 六、附着物的补偿标准·····      | ( 290 ) |
| 第四节 征(拨)用地的安置办法····· | ( 291 ) |
| 一、安置补助费的标准·····      | ( 291 ) |
| 二、安置补助费的支付·····      | ( 295 ) |
| 三、多余劳动力的安置·····      | ( 297 ) |
| 第五节 征地撤组的实施办法·····   | ( 299 ) |
| 一、征地撤组的条件·····       | ( 299 ) |
| 二、征地撤组的程序·····       | ( 300 ) |
| 三、征地撤组的政策·····       | ( 303 ) |
| (一) 清理户口的政策·····     | ( 303 ) |
| (二) 清理土地的政策·····     | ( 304 ) |
| (三) 清理资金财产的政策·····   | ( 305 ) |
| 四、征地撤组的安置保养·····     | ( 306 ) |
| (一) 撤组后的劳力安置工作·····  | ( 306 ) |
| (二) 保养人员的保养标准·····   | ( 307 ) |
| 第六节 征地包干的具体办法·····   | ( 308 ) |
| 一、实行征地包干的依据·····     | ( 308 ) |
| (一) 征地包干的含义·····     | ( 308 ) |
| (二) 征地包干的来由·····     | ( 309 ) |
| 二、实行征地包干的原则·····     | ( 311 ) |
| (一) 征地包干的要点·····     | ( 311 ) |
| (二) 征地包干的优点·····     | ( 312 ) |
| 三、实行征地包干的形式·····     | ( 313 ) |
| (一) 指令性包干·····       | ( 313 ) |
| (二) 指导性包干·····       | ( 315 ) |