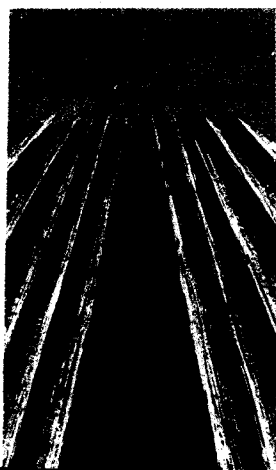


非农业建设用地管理

501.2

)



土地管理科学丛书
非农业建设用地管理

陈景元 编

出版：江苏科学技术出版社

发行：江苏省新华书店

印刷：南京人民印刷厂

开本787×1092毫米 1/32 印张4.875 字数104,000

1988年2月第1版 1988年2月第1次印刷

印数1—10,000册

ISBN 7—5345—0273—X

S·43

定价：1.40元

责任编辑 杨立生

《土地管理科学丛书》编委会

主 编 王印才 (江苏省土地管理局副局长)
副主编 王万茂 (南京农业大学农经系副教授)
费仕良 (南京农业大学农经系副教授)
韩桐魁 (华中农业大学农经系副教授)
林增杰 (中国人民大学农经系副教授)

委 员 (按姓氏笔划为序)

王万茂 (南京农业大学农经系副教授)
王印才 (江苏省土地管理局副局长)
叶公强 (西南农业大学农经系副教授)
边信玲 (北京农业科学院土肥所副研究员)
刘书楷 (南京农业大学农经系教授)
陆红生 (华中农业大学农经系副教授)
陈若凝 (华中农业大学农经系副教授)
陈景元 (江苏省土地管理局工程师)
沈守愚 (南京农业大学农经系副教授)
严 星 (中国人民大学农经系副教授)
林增杰 (中国人民大学农经系副教授)
张月蓉 (中国农业科学院农经所副研究员)
胡季荣 (江苏省扬州农业学校教务科科长)
费仕良 (南京农业大学农经系副教授)
高尚德 (华中农业大学农经系副教授)
韩桐魁 (华中农业大学农经系副教授)

前 言

土地,是我国极其宝贵的资源,它直接关系到国计民生这个大问题。为了贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地”的基本国策和《中华人民共和国土地管理法》,适应加强土地管理工作和加速培养土地管理专门人才的需要,江苏省土地管理局邀请了全国有关高等院校和科研单位的专家、学者编写了这套《土地管理科学丛书》(以下简称《丛书》)。首批出版的有:《土地管理概论》、《土地经济学原理》、《土地调查与评价》、《地籍管理》、《非农业建设用地管理》、《土地规划》、《村镇规划》和《土地管理法规》等八本书。

《丛书》的作者都是多年从事土地管理、土地规划教学和科研的工作者。在研究和写作过程中,作者都以翔实的第一手资料为依据,对我国土地管理实践所取得的新经验、新成绩和所遇到的新问题加以总结提高和剖析,并参考国内外同类著作中的有益部分,力图根据土地管理和土地规划科学的一般原理,结合我国的国情,揭示中国土地管理的规律性,以促进我国土地管理工作走上科学的轨道。本《丛书》是集体智慧的结晶,也是土地管理实际工作者、教学和科研工作者相结合的产物。

这套《丛书》是一个有机的整体,具有理论性、知识性和实用性的特点,适用于从事土地管理和土地规划的实际工作者、教学和科研工作者参阅,可作为全国有关高、中等院校土地管理和土地规划专业的教学参考书,也可作为国家和地方土地管理干部的培训教材。

在组织《丛书》的撰写过程中，曾得到国家土地管理局、江苏省土地管理局及其下属机构、江苏科学技术出版社、南京农业大学有关单位、江苏省扬州农业学校和其他参加撰写人员所在单位的领导和同志的热诚帮助和大力支持，谨此一并表示谢意。

建立完整的符合我国国情的土地管理科学体系是一项长期而艰巨的任务，本丛书的出版，也是在这方面的初步尝试，并为深入探讨提供资料。书中使用的有关数据由于来源不同可能造成口径不一，仅供参考。由于编著者水平有限，错误和不妥之处在所难免，敬请读者批评指正。

《土地管理科学丛书》编委会

一九八七年五月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 加强非农业建设用地管理的必要性	(1)
第二节 非农业建设用地管理的任务和原则	(3)
一、非农业建设用地管理的任务...	(3)
二、非农业建设用地管理的原则	(5)
第二章 国家建设用地管理	(9)
第一节 国家建设用地的依据	(9)
一、国家建设用地的性质	(9)
二、国家建设项目的划分	(9)
三、用地审批的设计依据	(16)
第二节 征用土地的程序.....	(19)
一、征用土地的条件	(19)
二、征用土地的程序	(20)
三、征地业务知识	(26)
四、征地报批注意事项	(29)
第三节 征用土地的审批权限	(35)
一、征用土地的审批权限	(35)
二、临时用地的审批权限	(38)
第四节 征用土地的补偿和安置标准	(40)
一、征用土地的补偿标准	(40)
二、拨用土地的补偿标准	(44)
三、临时用地的补偿标准	(46)
四、青苗补偿和地面附着物等的补偿标准	(46)
五、安置补助费的标准	(51)
六、剩余劳力的安置	(59)
七、征地补偿、安置补助费的支付和使用	(62)

八、征地费用包干办法	(63)
第五节 城乡联营企业建设用地管理	(69)
一、城乡联营企业用地方式	(69)
二、举办城乡联营企业的条件	(71)
第六节 外商投资企业建设用地管理	(71)
一、审批程序	(72)
二、补偿和安置的标准	(73)
三、土地开发费和土地使用费的收取	(74)
四、外商投资企业临时用地的管理	(76)

第三章 村镇建设用地管理

第一节 安排村镇建设用地的原则	(77)
一、当前村镇建设用地的矛盾	(77)
二、安排村镇建设用地的原则	(78)
三、安排村镇建设用地的技术条件	(79)
四、村镇建设用地的分类	(79)
第二节 村镇建设拨用土地的程序	(81)
一、宅基地的拨用程序	(81)
二、专业户、个体户、经济联合体用地的拨用程序	(83)
三、乡镇企事业建设用地的拨用程序	(86)
第三节 村镇建设用地的审批权限	(90)
一、村民建房用地审批权限	(90)
二、乡镇企事业用地的审批权限	(90)
三、乡镇公益事业用地审批权限	(91)
第四节 村镇建设用地标准	(91)
一、宅基地用地标准	(91)
二、村镇其他建设用地标准	(93)
第五节 村镇建设用地的补偿安置原则	(93)
第六节 村镇企事业用地的报批材料	(94)
一、报批材料的组成	(94)
二、乡镇企事业建设用地的图纸要求	(98)

第四章 非农业建设用地管理的指标控制 (102)

 第一节 制定非农业建设用地控制指标的依据和方法... (102)

 一、制定控制指标的依据..... (102)

 二、制定控制指标的方法..... (104)

 第二节 非农业建设用地的宏观控制与微观控制..... (109)

 一、非农业建设用地的指标分类..... (109)

 二、非农业建设用地的宏观控制..... (119)

 三、非农业建设用地的微观控制..... (123)

 四、非农业建设用地限额指标的选用..... (125)

附 录 (128)

后 记 (147)

第一章 绪 论

第一节 加强非农业建设用地 管理的必要性

凡是利用土地的养殖力,从事于动植物的培育和管理,以取得农副产品的社会生产部门,称之为农业。凡是用于农业需要或规定用于此目的的土地即称之为农业用地。农业用地有广义、狭义两种解释。前者是指动植物生产所用的土地,如耕地、园地、林地、牧地、蔬菜、花卉或其他作物的暖房用地、太阳温室和育秧室用地,以及包括农用道路、农用排灌水渠、田边和路边地等;后者则专指耕地一项而言。除广义农业用地以外的土地,即称之为非农业用地,如城市用地、工矿用地、交通用地、疗养区、风景区和名胜古迹用地、集镇和农村居民点用地等已经得到利用的土地。非农业用地也包括沙漠、戈壁、冻土、冰川、沼泽、荒山、荒滩等一切未被利用的土地。

随着生产建设的发展、社会的进步、生活的改善,人们需要扩建工厂、铁路、码头、机场、道路、广场,增建住宅、商店、公园、文化宫、影剧院、游乐场等。为此需占用的土地就是我们所说的非农业建设用地或简称为建设用地。

由于多种原因,我国非农业建设滥占耕地的现象相当严重。有的单位和部门,无视党纪国法,大搞计划外工程,大搞违章建筑。不少省市县都存在未经批准而擅自大量占用土地

或私自到农村征用和租用土地的情况。有的单位和部门，各自为政，重复建设，浪费了大量的耕地。一种情况是，机关、团体日益增多，工厂的办公、生活、辅助设施自成体系，占地面积盲目扩大；另一种情况是，各地重复建设的项目很多，形成重复布点，重复占地，大量占用农田。

许多地区的农村，生活富裕了，要求改善居住条件，这是可喜的现象。但占用的耕地也日益增多，例如，江苏省农村约有1200万农户，每年有将近10%左右的农户（即120万户）需要扩建、改建住宅，每户宅基地按0.2亩计算，则每年用于农村建房的耕地即达24万亩之多。有的农村建房指标失去控制，占用耕地的数量常常被突破，有的不按规划办理，爱在哪里盖就在哪里盖，爱怎么盖就怎么盖，结果大量良田被毁坏掉了。

我国是一个人多地少的国家，但非常有限的宝贵耕地每年仍以上千万亩的速度减少，近20多年共损失了5亿多亩，现已成为世界上人均占有耕地最少的国家之一。随着国家经济建设的发展和人民生活水平的提高，每年免不了要继续占用部分土地。我们必须加强对非农业建设用地的管理，合理使用每一寸土地，杜绝乱占滥用土地的现象，才能保证我国四化建设的顺利进行。为此，全国人大常委会于1986年6月25日通过了《中华人民共和国土地管理法》，国务院设置了国家土地管理局，各省、市、县均相应成立土地管理部门。我们的党和政府已将保护耕地作为大事提到议事日程上来，并就乱占滥用耕地的现象制定和采取了必要的措施。目前，我国已建立起一支人数众多，力量雄厚的专业技术队伍，并掌握了一整套较为完善的土地管理手段和方法。这就为我们全面贯彻执行《中华人民共和国土地管理法》打下了基础，提供了保障。

第二节 非农业建设用地管理的任务和原则

一、非农业建设用地管理的任务

党的十一届三中全会以来,党中央、国务院三令五申、要求各地加强土地管理,切实节约用地,制止乱占耕地、滥用土地,这一系列方针政策的贯彻执行,在一些地方收到了成效。

但由于非农业建设用地的管理工作是一项开创性的工作,任务十分繁重,难度也很大。在各项基本建设事业中,许多规划建设部门和用地单位考虑当前利益和局部利益多,考虑长远利益和全局利益少,因此在征占用土地过程中,很多单位不注意节约用地,多征少用,早征迟用或征而不用的情况相当普遍。在农村中,不少干部和群众,存在着集体土地可以自由支配的错误观点,有的乡镇企业用地自批自用,不受约束;有的法制观念极其模糊,非法买卖、租赁和擅自转让建设用地。为此,必须对各种非农业建设用地,用法律的、经济的、行政的和技术的四大手段,进行全面的科学管理。

非农业建设用地管理的根本任务,概括起来有以下几个方面:

(1)通过对非农业建设用地的科学管理,确保“珍惜每寸土地、合理利用每寸土地”的基本国策得到坚决、认真、全面地贯彻执行,为最大限度地节约用地、保护耕地、缓解当前我国存在的尖锐、复杂的人地矛盾,为妥善地解决因土地利用不当而引起的土地问题作出积极的贡献。

(2)通过对非农业建设用地的科学管理,寻求出一条使城乡之间、工农业之间都能得到正常协调发展的用地途径。它既能确保城市建设、工业发展以及其他一切建设事业所必需的建设用地;又必须让我国十亿人口和他们子孙后代有足够的农业用地。

(3)通过对建设用地的科学管理,维护社会主义土地所有制,确保土地所有者和使用者的合法权益。随着国民经济建设事业的发展,各种经济组织相应的也在不断地前进,工业和农业,城市和农村等在土地利用上都不断地发生新的需求,从而引起土地利用关系中的各种变化。加强非农业建设用地的管理,依法调整土地关系,在符合国家整体的、全局的、宏观的经济效益前提下,对土地利用进行综合平衡之后,及时解决国民经济各部门所必需的非农业建设用地,保障社会主义四个现代化建设的顺利进行。

非农业建设用地管理的主要内容,概括起来有以下几个方面:

(1)依法承担在规定的非农业建设用地控制指标范围内的各项国家建设用地和村镇建设用地的征用、拨用及其全部的审核工作,确认业已被正式批准用地的建设单位或个人的一部分土地的使用权。

(2)根据国家所规定的方针政策和具体的标准,分别与有关单位共同搞好征用、拨用土地涉及的全部土地补偿、安置补助以及剩余劳力的安置等事宜;监督、检查非农业建设用地的实际使用情况和补偿、安置工作的最后落实情况。

(3)纠正和制止各地滥占、浪费土地以及其他私自买地、租地的违法行为,及时调处因建设用地而引起的土地争议和纠纷。

根据我国社会主义土地公有制的两种形式，解决城乡建设所需的土地，通常采取以下几种方式：

1. **征用土地** 是指因国家建设需要，采取国家措施依法征用原来属于集体所有的土地。它作为一项国家措施，具有一定的强制性，凡是按照有关法律规定，尤其是在县(市)以上人民政府规定的用地指标控制范围内批准的城乡建设用地，任何单位和个人都必须认真贯彻执行。

征用有经济收益的土地，用地单位需按规定对土地及其附着物给予补偿，对剩余劳动力作妥善安置。

经批准征用的土地，其所有权即由集体所有变为全民所有，用地单位只有使用权。

2. **拨用土地** 是指把国家机关、企事业、部队、人民团体等已在使用的国有土地或国有储备土地，根据需要转拨给另一个建设单位使用。此外，集体企事业或农民建房用地，经批准使用本乡、本村的土地亦属此类。这种土地使用权的改变，发生在全民的或集体的经济组织之间或其内部，不改变原有土地所有制的性质。乡镇兴办企、事业需要使用村组土地的，按有关法律程序批准后，也要给被占土地的村组进行土地补偿，并对需要安置的剩余劳力，作妥善安置，但补偿、安置费的标准可略低于国家建设征用土地的标准。

农村中非农业人口举办的集体所有制企业及个人建房用地，按国家建设征用土地的标准办理。土地所有权属国家，用地单位和个人只有使用权。

二、非农业建设用地管理的原则

无论是对国家建设用地的管理，还是对村镇建设用地的

管理，都必须遵循以下的原则：

（一）依法管理的原则

根据国家有关的政策、法令以及各项用地指标，及时地安排、解决国民经济发展所必须的土地，以保证社会主义现代化建设的顺利进行，维护社会主义土地所有制。各项建设用地在整个征用、拨用过程中，必须认真执行国家以及省市有关政策法规，严格履行审批手续，任何人无权越级批准，决不允许非法侵占国有的和集体的土地，严格禁止买卖、出租和私自转让土地等违法乱纪的行为。

对于因各项建设事业而被征土地的单位和群众，要妥善、认真地进行补偿和安置，必须逐项核实、兑现。防止个别单位和个人，利用征地机会，索取过高的土地补偿、安置等费用，加重国家不必要的经济负担；但也不能搞平调，不能剥夺农民正当合理的利益。我们应该掌握的原则是：不能敲国家的“竹杠”，也不要让农民吃亏，不能使建设单位遭受损失，也不要使农民的生产、生活受到损害。矛盾是存在的，但一定要处理好，协调好。

建设用地的选择，一定要与保护生态环境紧密结合在一起，各项建设用地都必须同时符合土地管理、城乡建设、环境保护等法规的要求。防止三废污染物质对土地的严重侵蚀，对具有污染物质的建设项目，必须会同环保部门共同进行审定，提出治理要求，限定排放标准，要求用地单位提出治理方案，并与工程建设同步投产。对于那些施工前提不出切实治理措施的建设项目，污染程度严重的不能拨给土地。

(二)计划管理的原则

我国实行的是有计划的商品经济,各项建设事业的发展,都要纳入计划管理的轨道。根据我国“人口多、耕地少”的这一国情,按照“吃饭第一、建设第二”的国民经济发展总方针,为了防止非农业建设大量侵占耕地,有必要对非农业建设占用耕地的速度加以特殊形式的控制,这就要对非农业建设用地实行严格的计划管理。

对非农业建设用地实行计划管理,使以往只讲经济发展,不讲土地管理,只求产值增长,无视耕地减少的状况来一个根本的转变。为加强土地利用的计划指导、计划管理,从中央到地方都应在国民经济和社会发展规划指标体系中,增加一张土地利用计划表,在国民经济总表中,增加一项用地指标。今后,国家建设项目、乡镇企事业等,非农业建设所占土地的类别、质量和数量,在整个基本建设的过程中,从计划任务书到规划设计的各个阶段,都要做到计划用地,实行严格的指标控制。各级计划部门都要根据本地区所允许占用耕地的年度指标,按部门进行分解。若正常分解有困难,还需进行论证,并在规定的指标内进行平衡调整。从1987年起,全国对非农业建设用地实行计划管理,对非农业建设用地的数量,由下而上地编报计划,然后由国家统一下达计划控制指标。对于非农业建设项目占用耕地的,国家每年给各省、市、自治区下达指令性控制指标;对于非农业建设项目占用非耕地的,国家每年也给各省、市、自治区下达指导性控制指标。对于每一个非农业建设单项工程,则制定统一的用地限额指标。各用地单位,必须在有限的面积上进行建筑布置,不断提高土地利用率。

(三)节约用地的原则

珍惜每寸土地,合理利用每寸土地,是我们的国策。国策者,治国的方略,政策的依据,工作的准则。就土地管理而言,就是最大限度地节约用地,提高土地利用率。这也是衡量建设用地能否达到最高经济效益的主要标准。

第二章 国家建设用地管理

第一节 国家建设用地的依据

一、国家建设用地的性质

所谓国家建设用地，是指国家根据国民经济发展计划进行安排的各项国家建设项目所需的建设场地。根据《中华人民共和国土地管理法》规定，城市市区的土地属于全民所有，即国家所有。国有土地可以依法确定给全民所有制单位或者集体所有制单位使用。所以城市集体所有制单位因建设需要使用土地的，同样按照国家建设用地的有关规定办理。

国家建设用地的来源：一是征用集体土地，二是拨用国有土地。经征用的集体土地，土地所有权属于国家，用地单位只有使用权。国家对建设用地管理的实质，就是依法妥善地处理征用、拨用土地的有关事宜；并通过科学地管理土地，使每寸土地都得到珍惜，得到合理利用，制止乱占、滥用土地现象，使耕地得到有效地保护，使其他非农业用地得到最大程度的开发利用。

二、国家建设项目的划分

在国家建设用地管理中，必须首先弄清各工业建设项目