

乐清市土地志

第八章 建设用地管理

(终 审 稿)

乐清市土地局土地志办公室

二〇〇一年四月

第八章 建设用地管理

民国时期及其以前，国家建设用地由政府向民间征收，工商业者所需建设用地由兴办实业者出资向业主购买，私人建房用地以自由买卖方式获得。

50~60年代国家建设用地按国家规定办理征用或划拨方式取得；集体建设用地、农村私人建房用地1963年前由农业生产合作社或生产队统一规划统一安排，1963年后，需办理有关用地审批手续。70年代末期至90年代，国家建设、乡镇村集体建设、私人建房等用地面积大幅度增加，乐清自1984年起对非农建设用地实行指令性计划控制，1989年始施行建设用地制度改革，引入市场机制对建设用地实行有效的管理。

第一节 建设用地计划管理

用地计划程序

乐清县自1984年起对非农业建设用地实行用地计划控制，在每年11~12月份，根据县域经济、社会发展需求，参照前三年建设用地实施的实际情况，本着“从严从紧”节约用地的原则，制定下年度国家建设（包括城镇集体企事业单位建设）用地、乡镇村企事业单位建设用地和农村私人建房用地计划。涉外项目建设用地、工业用地、交通能源与市政建设用地、文教卫生用地、科研及机关事业用地、公益事业与福利事业用地、城镇居民建房用地归属国家建设用地；乡镇村集体企业用地、个体私营与合作企业用地、家庭工业户专用厂房用地归属乡镇村集体建设用地；农村居民宅基地归属农村私人建房用地。年度用地计划编制后，由县计经委和土地管理部门上报省、温州地区（市），计委和土地管理部门根据省下达的建设用地指标和县市上报的计划，经综合平衡后，下达各县市建设用地计划指标，乐清依照年度建设用地指标，分期分批下达给有关建设单位、区或乡镇。

用地计划管理

1984年4月，乐清县土地管理所依据《浙江省城乡建设用地管理办法》和县人民政府审批农村私人建房占用耕地不得超过省规定的年度建设用地控制指标的规定，对非农业建设用地实行用地计划控制。

1988年，县府把建设用地计划管理作为各乡镇年终考核内容之一。1991年，县规划土地管理局对非农建设用地计划强化管理，会同有关单位和部门摸底调查，本着“照顾重点，先急后缓”的原则，对建设用地分期下达指令性用地控制指标。县、乡镇、村实施用地指标、用地计划、审批条件三轨连锁控制；坚持集体审批，层层严格把关，实行建设用地审批公开化、“四到场”制度。同时对建设用地审批后进行跟踪管理，采用规划土地监察巡回检查，地籍、建设工程竣工验收，用地审批股、土地事务管理所在建房时向建房户收取土地押金等监督办法，缓解了建设用地指标少，要求建设项目多的矛盾。1989年~1991年，非农建设用地数量均控制在温州市下达给本县的年度用地指标内，三年间，乐清实际批准用地面积为2805亩，比用地计划指标3088亩节约283亩。1991年5月，局国土整治股请示县规划土地局领导同意，对乐清县个人建房用地计划管理进行改革，改个人建房用地计划指标无偿分配为有偿分配，对经济发达的乐成、柳市、虹桥、城区等三区一镇乡镇个人建房用地计划指标每亩收取1万元的有偿使用费，开了建设用地计划指标有偿化使用的先河。

1992年，邓小平南巡讲话后，解决了股份合作、个私企业“社会主义性质与资本主义性质”的争论，乐清柳市、城区、虹桥等区的股份合作企业、个体私营企业、经济开发区建设形成高潮，非农建设用地规模扩大。1992~1994年，乐清实际建设用地数量均超出温州市下达的年度用地指标，三年间非农建设实际用地面积6014亩，超过下达指标数的812亩，但均在各年度的追加指标中由温州市予以解决。

1994年2月，乐清市规划土地局、计划经济委员会，制订《乐清市国家建设用地、乡（镇）集体建设用地计划管理暂行办法》，规定各建设用地单位均须凭市计经委固定资产投资列项文件向规划土地局国土科申请建设用地计划，如实填写《用地计划申拨单》，经批准后方可进行土地选址和审批。

下达的各类建设用地计划，占用耕地的，属指令性计划，只能节余，不得突破；占用非耕地的，从严控制，确需调整用地指标的，必须按规定的权限和程序审批。对确需超计划用地的单位，应向市计经委和规划土地局提出书面申请，经市府批准后，相应增加造地任务。国家建设用地计划与乡镇集体建设用地计划不能互相调剂使用。成片开发的土地建设项目，须先报计经委和规划土地局进行用地论证定点后，按单个项目程序报批。报上级土地部门审批项目用地，须附市《用地计划申请审批表》。各乡镇和市土地监察科、中队，应将单位非法占用土地处罚结果及时抄送局国土科，扣除当年同类土地用地计划。土地事务所应将项目用地审批结果按月抄送国土科，局国土科建立建设用地台帐登记制度，及时掌握建设用地计划执行情况。同年3月，市规划土地局制订《关于加强个人建房建设用地计划管理的暂行办法》规定：个人建房用地计划指标属指令性指标，全年用地面积审批控制在计划指标数内，不得突破，不准越权自行无计划安排用地。改革计划管理办法实行个人建房用地公开化制度，不再使用计划票，个人建房用地计划下达到乡镇政府后，乡镇在二个月内及时分解到村委会，并将分解方案报局国土科、用地科备案。城乡个人建房用地，需占用耕地的，乡镇土地管理所填写个人建房用地计划申报单与个人建房用地审批表，统一上报市局国土科，国土科凭乡镇个人建房用地计划数核发计划许可后，转送局建设用地科审批；占用非耕地的，亦使用计划申报单，经局国土科规划许可后，返回乡镇政府审批。局国土科、用地科、乡镇土管所均应建立个人建房用地计划的台帐登记制度，以利调控。对个人建房非法占用土地的，规划土地监察科应将处理情况及时抄送国土科，扣除该乡镇用地计划。实行用地与造地相结合的方法，对未完成当年造地任务的乡镇，相应扣减用地指标，经局批准增加个人建房用地计划的乡镇，相应增加造地任务。扶贫迁村、旧村改造用地计划和超计划垦造农用地奖励指标的管理参照本执行办法。同年10月市规划土地局为搞好农房用地的计划管理工作，规定：乡镇建立农房用地计划管理台帐，控制所辖村农房用地计划，按乐规土字[1994]17号文件规定程序和方法报局国土科审核计划；乡镇要控制所辖村与村之间的农房用地计划流动，如确需调剂流动，由调出村向乡镇政府书面请示，乡镇同意后报本局备案，方可调剂。同年12月

31日,乐清市府制发《关于筹措重点水利工程和造地建设资金实行对非农业建设用地计划有偿化的通知》,经市委常委会研究,决定从1995年1月1日起对非农业建设用地计划实行有偿化并规定了收费范围:非农建设用地计划有偿化包括年度农房用地计划有偿化和提高公建项目造地费标准;公建项目用地计划有偿化范围指除行政事业国家拨款建设单位和基础设施建设用地以外的国家建设用地、乡镇集体建设用地和房地产业建设用地等三项。

1995年,严格控制建设用地计划总量,坚持以项目批地,确保省、温州市落实在乐清的重点工程项目用地和工业技改项目用地需求,调整项目用地结构,落实山老区贫困村扶贫迁村建房用地项目、沿海地区受1994年11号台风毁坏的重建灾民新村项目,从严控制工业区、开发区圈地、批地项目。1996年,根据重点建设项目较多的情况,采取清理历史遗留的用地项目以缓解建设用地计划管理的压力。1997~1998年,贯彻执行中共中央[1997]1号文件精神,多次对建设用地项目进行清理、整理,使建设用地计划管理逐步趋向完善。1989~1998年乐清市非农建设用地计划执行情况见表8—1。

表8—1 1989~1998年乐清市非农业建设用地计划执行情况表

年份	计划用地指标			实际用地			其 中								
							国家建设			农村集体建设			农村居民建房		
	总用地	耕地	非耕地	总用地	耕地	非耕地	总用地	耕地	非耕地	总用地	耕地	非耕地	总用地	耕地	非耕地
1989	1322	1076	246	1284	1077	207	529	465	64	410	332	78	345	280	65
1990	1091	885	206	946	780	166	529	456	73	325	244	81	92	80	12
1991	675	441	234	575	424	151	244	191	53	102	71	31	229	162	67
1992	1375	1175	200	1691	1474	217	465	384	81	990	947	43	236	143	93
1993	2122	1413	709	2559	2399	160	2000	1949	51	320	306	14	239	144	95
1994	1705	1135	570	1764	1694	70	1200	1172	28	155	127	28	409	295	114
1995	1384	915	469	1341	1182	159	1083	1018	65	47	47	—	211	118	93
1996	2250	1550	700	2233	1506	727	2150	1441	709	5	5	—	78	60	18
1997	890	110	780	872	794	78	849	783	66	—	—	—	23	11	12
1998	860	110	750	827	393	434	497	393	104	140	—	140	190	—	190
合计	13674	8810	4864	14092	11723	2369	9546	8252	1294	2494	2079	415	2052	1293	759

注:计划指标数含温州市追加指标。

第二节 国家建设用地

审批程序

国家建设用地审批程序 民国33年（1944）规定，建设用地“由兴办建设事业机关关于事业计划确定后会商地政机关勘定之”。36年7月，县田赋粮食管理处处长诫令区乡办事处、乡镇公所将征用的公路路基、河基及飞机场等办理除粮手续如期上报无延。其程序：先布告通知所有权人检证申请，由区乡办事处调查报结，剔除田粮。

1956年9月县人委发布《关于征用土地手续的补充通知》：征用土地单位按照县人委确定的使用范围，择定土地，造好用地计划书（包括土地征用图，征用后对居民生产生活安排意见），报县人委审核，再由县人委通知当地乡、镇委员会办理征用手续。征用后，乡镇委员会通知被征用单位携带土地、房屋所有证状及乡镇委员会证明书到县人委财粮科进行土地更正。1958年9月，县人委《关于对征用土地几个有关规定的通知》规定：各新建扩建单位要求拨用土地前，应先经上级业务部门同意并签署意见，申请核报用地时，须送交征用土地申请书（详细注明土地属境、位置和经批准数量），并附对被征用土地者的补偿、安置计划，以及经批准的建设工程初步设计文件（附平面布置图）、施工时间文件和土地所在地的乡镇委员会书面意见，报县人委批复和减免农业税。1963年5月，县人委制订《关于国家建设征用土地和社员建筑房屋用地审批监督办法的规定》，规定审批程序：由建设单位填写《国家建设征用土地申请表》一式三份，经单位负责人签字、加盖公章，报公社、区审查备案，再报县人委审查；县人委接到申请表派人实地调查，核实工程设计任务书有关文件等情况，在申请表上写明审查意见，由负责人签名、加盖公章，报省民政厅审核后，再报省人委批示。1972年，土地征用审批工作由内务局转给农业局办理。1979年规定：按《农村人民公社工作条例》（试行草案）有关规定，国家和集体建设用地必须严格按照法律程序办理。1982年贯彻执行国务院关于《国家建设征用土地条例》（1982年5月14日公布），规定审批程序：用地单位持建设项目设计任务书向县府提出用地申请，经市府审查批准后，进行选址，用地单位、被征地单位及有关单

位共同协商征地数量和补偿安置方案，核定用地面积、划拨土地。1983年7月，市人大常委会颁发《浙江省城乡建设用地管理办法》，乐清县自7月19日起按管理办法规定的审批程序执行。

1987年8月，县规划土地管理办公室成立。建设单位征用土地程序为：报县计委列项，向规划土地管理办公室提出申请，征地涉及城镇规划、交通邮电、文物古迹、风景名胜、环境保护、水利消防及电力范围，由有关部门提出意见，规划土地管理办公室初审同意，核定用地面积，土地部门召集建设用地单位和被征地单位，签订征地协议书，报县府审批，或报上级审批。1992年4月，县府规定，各建设单位均要持项目批准文件，向统一征地办公室提出申请，由统一征地办公室会同被征地单位签订征地协议，并办理上报审批手续。经县以上人民政府批准后，交纳征地费等有关税费，予以划拨土地。任何建设单位或个人都不得直接向村农业集体经济组织或村民商议征地条件或签订征地协议。

根据《基本农田保护条例》的规定，1995年9月，乐清市基本农田保护委员会办公室（以下简称农保办）履行基本农田保护审批职能：凡公建项目用地和临时用地均需由市农保办会同规划土地局规划科经实地勘察，不属基本农田保护区范围、落实在公建项目建设留用地内、且其区位连片不孤零的选址才能予以规划选址。凡落实在基本农田保护区内的项目，原则上不列入规划选址。计经委已立项、规划土地局国土科已下达土地计划指标的项目，落实在公建项目建设留用地范围内的予以办理农保审批手续。国家、省、温州市能源、交通等重点工程项目，且有省固定资产投资计划的，如项目区位于基本农田保护区内的，须经乡镇政府与用地单位及村委会签订基本农田保护区地块与公建项目建设留用地地块等量面积交换协议书，并报经市农保办或市农保委员会批准，才能办理农保审批手续。

1995年11月，省土地管理局制发《关于启用新的建设用地呈报表的通知》，为加强对建设项目用地审批的规范化管理，规定：从1996年1月1日起，各地申请、核查和申报建设项目用地都要严格执行统一的土地类别划分标准，规范地类名称，统一使用新制呈报表式。使用耕地、园地、林地的，可按二级分类标准划分；使用牧草地、居民及工矿用地、交通用地、水域、

未利用地的按一级分类标准划分。建设用地审批情况和国有土地使用权出让情况统计，按新的附表执行。1997年11月，为方便群众，提高办事效率，土地管理局在用地审批科设立“窗口岗位”，对公建项目建设用地审批程序实行“一条龙”服务，其具体程序为：由用地单位向“窗口岗位”递送用地申请及报批资料。“窗口岗位”专人对报批资料进行审阅，用地科受理收件后，发联系卡由市农保办办理农保手续、征地办办理征地协议，由用地科审查审核、局集体审定，报上级政府（部门）批准。用地科与用地单位签订土地出让合同、租赁合同和划拨协议等手续。用地科填发通知书，用地单位到“窗口岗位”领取有关批件。从用地科受理收件到局集体审定为30个工作日，其中办理农保审批手续和征地协议为10个工作日。用地科受理收件后，及时出具收件证明送行政监察室一份，由该室对“一条龙”服务进行全程监督，发现问题，按《承诺制度》办理。

城镇居民建房用地审批程序 1985年4月县府办《集镇居民集资建房工作会议纪要》、同年9月中共乐清县委《关于县、区、镇干部在县城和各建制镇建房有关问题的通知》规定，符合建房条件的集镇居民户申请人，由所在单位或所在地居委会开具证明，单位主管部门核实并签署意见，向当地镇政府提出申请，镇政府会同城建规划部门确定地址并签署意见，由计经委下达基建项目，按有关规定办理用地手续；由干部本人申请，当地镇政府审查并签署意见，耕地报县土地管理部门审批，非耕地报镇政府审批，由镇房地产开发公司或当地政府统一规划、统一征地、统一安排，任何干部不得直接向当地村委会申请建房地基，确定建房地段，拟定收费标准。

1988年4月，县府制发《关于建制镇干部、职工私人住宅建设有关问题的暂行规定》，凡符合建房条件的，由本人向单位提出申请，按规定组织调查，主要负责人核准，由单位汇总向县计经委提出列项报告，经县房管处签证，当地镇政府初审报批，县计经委对房屋经营公司或联建户下达基建项目联建年度计划，耕地由县规划土地局复核，非耕地由所在镇政府审批。1990年4月、1992年7月，县规划土地局对城镇居民办理个人“两证”程序作出具体规定：个人凡在城镇规划内申请建房用地（含非耕地）均须办理个人《建设用地规划许可证》。新建、扩建、加层、改建及其他设施等，均须办理

《建设工程规划许可证》。1992年9月，县府乐政[1992]133号通知规定，机关工作人员购建住房的审批程序：申请人向县住房办领取并填报《购建房审批表》，由所在单位签署调查意见，报主管部门和住房办审查同意，个人建房对象按规定办理个人建房审批手续，集资建房对象由主管部门按程序办理手续。

1993年9月，规划土地局制订《乐清县个人建房用地申报程序和审批方法的通知》，审批程序为：申请人提出书面申请，经当地村委会研究同意并张榜公布，7天内无异议的，村民填写《申请审批表》由村上报镇土地所，镇所在30天内调查核实完毕，提交镇府审核。城镇居民使用非耕地的，由镇府审核后报土地管理部门审批，使用耕地的报县审批，审批后，将《申请审批表》一份报县局备案。镇所派员调查审核，填报调查审核意见，镇所在县下达用地指标的4个月内，将报批的《申请审批表》附《建设用地规划许可证》，送用地股并办理移交手续。用地股在收到镇上报报表的15天内对《申请审批表》和《审核表》审查完毕后交股长提供局集体研究。建设用地股将局审批结果通知镇政府，镇政府将批准建房户在本村公布于众，如无异议，镇所在一个月内派人领取用地手续并通知建房户。镇府在办理好建房用地手续后，通知建房户在六个月内动土施工，并由土地员按批准的座落、四至、面积进行定点、放样；逾期不建的，按规定收取抛荒费，超过二年未建的，收回原批准用地手续，注销用地批文。房屋竣工后三个月内建房户凭有关用地批文向镇土地所申请土地使用权登记，核发土地使用证。

1994年市规划土地管理局制订《关于干部、职工、城镇居民购建住房问题暂行规定》，审批程序：购买商品房的对象，由房产开发公司按基本建设程序和购建住房的条件和标准，办理有关审批手续。集资（合作）统建、联建公寓式住房对象，属于干部职工的，由所在单位或主管部门单独或联合组成建房合作社，按基本建设程序和购建住房条件、标准，由建房合作社申报办理有关审批手续；属于城镇居民的，由镇政府办理审批手续；购建住房对象为党政机关（乡镇和群众团体）工作人员，还需办理机关工作人员购建住房手续。1995年市基本农田保护委员会规定：凡划入基本农田保护区的土地，任何单位和个人不得擅自改变划区范围或审批用地；确需动用的须按有

关规定报批，并根据用一造一的原则增交造地费。1996年8月，市政府讨论通过《乐清市干部职工集资（合作）建房暂行规定》审批程序为：符合建房条件的干部、职工向所在单位提出书面申请。单位组织干部职工评议，并征求配偶单位意见后张榜公布，群众无异议的，可向市房管局统一领取《建房审批表》。申请人如实填写，经单位领导班子集体讨论，签署调查意见，报市房管局审批。副局长以上领导干部集资建房由市房管局报市干部住房管理领导小组审批。1999年11月规定：规划建成区内的住宅建设，已批准的建设工程，应由市规划行政部门测绘队放线，并经验线合格后，领取《建设工程许可证》实行挂牌施工。

审批权限

1953年11月，政务院公布施行《国家建设征用土地办法》，规定：用地不足1000亩，迁移居民不足50户者，县人民政府有权批准。1957年10月进行修正，1958年1月全国人大常委会批准、国务院公布施行：建设工程用地300亩以下和迁移居民30户以下的，向县人委申请核拨。1962年4月，根据国务院规定：凡基本建设征用土地统一报省政府审批。1963年5月，乐清县人委《关于国家建设征用土地和社员建筑房屋用地审批监督办法》规定：征用土地1亩以上，荒地5亩以上、移民5户以上者，由县人委民政科严格审查核对后，报省人委审批。1969年11月，县革委会《关于严格控制基本建设征用土地和社员造屋用地的通知》规定：属于生产性的国家基本建设，征用非耕地或耕地面积在3亩以下，迁移居民在5户以下的，报县革委会审查批准，并报省革委会生产指挥组审查备案。非生产性建设（指机关、企事业单位办公用房、礼堂、招待所、职工宿舍等）征用土地，不论征用耕地面积多少，一律报省革委会批准。1972年4月，县革委会规定：凡生产建设征用耕地1亩以上，要经县、地审核，报省批准。非生产性建设，不论征用多少，一律由县报地审核，报省批准。1983年7月省人大常委会通过《浙江省城乡建设用地管理办法》规定：征用耕地（包括园地、养殖水塘）1亩以下（含1亩），非耕地3亩以下（含3亩），由县、市土地管理部门审查，县、市人民政府批准，是年9月乐清县政府印发并通知下属机构“切实贯彻执行”。1984年9月，省人代会修订并重新颁布《浙江省城乡建设用地管理办法》，其中规

定：征用耕地（包括园地、养殖水塘）2亩以下（含2亩），非耕地5亩以下（含5亩），由县土地管理部门审查，县（市）政府批准。1987年1月，省人大常委会通过《浙江省土地管理实施办法》，规定：征用耕地（包括园地、养殖水塘）3亩以下，非耕地10亩以下，由县级土地管理部门审查，县级政府批准，报省、市土地管理部门备案。

1989年3月、1994年1月，《浙江省土地管理实施办法》作了两次修正，征用土地审批权限不变。1998年8月29日全国人大常委会9届四次会议修订的《土地管理法》规定（自1999年1月1日起施行），征用基本农田、基本农田以外的耕地超过35公顷（合525亩），其它土地超过70公顷（合1050亩）的建设用地，由国务院批准；征用前款规定以外土地的，由省、自治区、直辖市人民政府批准。

用地标准

公建项目用地标准 国家重点工程、涉外建设、城镇集体、个体私营企业、公益福利事业、其他经济文化事业等国家建设项目用地，均按有关法规条例规定的用地标准执行。

50年代前期，用地单位提出征用土地计划书，报上级机关核批。1957年10月8日，乐清县人委《关于今后征用土地和占用粮食生产面积问题的补充规定的通知》中对国家机关、企业、事业单位、厂矿、学校、人民团体等公建项目的用地标准，作出具体规定：各类学校每个学生用地，普通中学15~20平方米，小学10~15平方米；医院、疗养院每张床位用地不得超过90~100平方米；乡镇的一般办公用房、仓库用地、宿舍用地，不得超过建筑基地的2.5~3倍；各类剧院和城市的一般办公室、宿舍用地，不得超过建筑基地的2~2.5倍。

1983年，乐清县土地管理部门遵照温州市农业局《常用工程项目用地指标（试行）》中规定的公建项目基本建设程序办理，大、中型工程建设项目需征用土地或划拨土地的，用地指标按扩初设计批复的核实面积征用或划拨（扩初设计会审按省府[1983]38号文件规定办理），按规定的公建项目建设用地定额指标标准进行审批。1987年《土地管理法》颁布后，公建项目用地标准根据浙政[1987]45号、乐规土字[1988]67号文件的规定标准进行审

批。

城镇干部职工住房用地标准 50~70年代，机关企事业单位干部职工大部分用公房解决，由县府直接管理，住房占地面积无明确标准。70~80年代初，机关单位大多建集体宿舍，一般以干部职工的职别、工龄、职称等条件按大、中、小套分房，亦无明确规定用房占地面积。

1989年9月，中共乐清县委文件规定，单位公房户面积标准，县级领导干部每户60~70平方米（建筑面积，下同），一般干部、职工每户42~50平方米。1992年9月，县府《关于机关工作人员购建住房问题的通知》、1993年12月《乐清市城镇住房制度改革实施方案》、1994年1月《乐清市干部、职工城镇居民购建住房问题暂行规定》把“缓解居民住房困难，改善住房条件，逐步实现住房商品化，发展房地产事业”列为改革的根本目的，通过改革把住房纳入社会主义市场经济轨道，把福利住房制度转变为货币工资分配制度。购建住房标准：按城镇在册人口计算，人均建筑面积一般不得超过20平方米。独生子女已领证的按两人计算，超生的不计在册人口，在农村的年老父母确需进城赡养的，可酌情计算在册人口。1996年8月，《乐清市干部职工集资（合作）建房暂行规定》：凡干部、职工在四大集镇规划区内，除土地有偿出让获得地基、老城区内旧房翻建外，一律不再审批单间式住房用地；房地产开发企业也不得建造单间式住房出售。集资（合作）建房面积控制标准为：县处级，每户建筑面积不得超过100平方米；科局级，不得超过90平方米；一般工作人员不得超过80平方米。人口较多家庭可按在册人口计算，但人均不得超过20平方米，独生子女按两人计算。

90年代末，深化住房制度改革，乐成、柳市、虹桥、北白象四大重点集镇的规划建成区禁止批建造独立式住宅（包括别墅式住宅）和联立式住宅（单间式住宅），一律建公寓式住宅，其他建制镇规划建成区参照执行。以节约城市建房的用地面积和促进城市配套设施的建设。

城镇个人住房用地标准 1982年11月中共乐清县委规定城镇居民、1984年4月乐清土地管理所规定集镇非农业户的建房宅基地用地限额（包括原有住房面积）均为每人占地10~12平方米，6口以上大户不超过65平方米；4~5口中户不超过55平方米；3口以下小户不超过36平方米。1990年县规划土地局规定

个人建房用地使用耕地标准按大、中、小户划分，大户不超过120平方米，中户不超过100平方米，小户不超过60平方米，面积计算包括原有住房和庭院在内。

统一征地

1985年9月26日，中共乐清县委[1985]299号文件对县、区、镇干部在县城和各建制镇建房中首先提出由镇房地产开发公司或当地镇政府进行统一征地的意见。1989年3月20日，县府成立乐清县统一征地领导小组，由县长兼任组长。是年8月3日县府制订《关于建设用地实行统一征地暂行规定》，对建设用地实行统一规划、统一征地、统一开发和统一管理，在乐成、柳市、虹桥、大荆、北白象五大集镇进行试点；根据《土地管理法》办理《国有土地建设用地使用证》和《集体建设用地使用证》。1990~1991年，104国道沿线五大集镇开展征地方式改革，实行统一征地。

统一征地，是县（市）政府根据国家建设需要，委托征地事务机构统一办理征地中的各项事宜。其基本程序是，县（市）政府土地管理职能部门根据建设单位提出的用地请求和有关依据材料，经初步审查后，委托征地事务机构承担征地任务；征地事务机构根据委托，同用地单位和被征地单位协商补偿、安置、支付等事项，与被征地单位签订征地补偿安置协议，向用地单位预收征地费（实行征地费用包干的项目应同时签订费用包干协议），并按法定程序办理报批事宜；待该征地项目经法定权限批准后，征地事务机构按批准的土地面积和协议，支付、结算征地费用，办理其他有关手续；各项征地事宜办理完毕后，县（市）土地管理局根据建设进度划拨土地。征地费用由用地单位承担，实行统一征地办法后，征地费用全部通过征地事务机构统一支付结算。征地费用由土地补偿费、安置补助费、青苗补偿费、地面附着物补偿费、造地费、新菜地开发建设基金等项构成；对征地费用采取包干方式的统一征地项目，以上述征地费用为基数，增列3~4%的不可预见费、一并构成征地费用包干额。实行统一征地的项目，用地单位按征地费用（或包干额）的3~4%向县（市）土地局缴纳土地管理费；土地局在土地管理费中划出部分经费给征地事务机构，作为其工作业务经费。

1992年4月8日，县府[1992]26号文件规定，全县所有建设单位都要实行

统一征地（包括国家重点工程建设），由县统一征地领导小组办公室（设土地管理事务所）具体负责办理建设单位征地的上报审批和日常事务处理工作。统一征地办公室在承办过程中做到：批前将每个申请单位建设项目的用地面积进行仔细审查、认真把关；批中严格按照定额用地，克服随意性；批后到实地放样打桩，防止少批多占。是年承办统一征地项目58个，核减用地面积10余亩，节省建设资金40余万元。1990~1998年，乐清土地局土地事务管理所办理统一征地项目916批次、征用土地面积6368亩，其中耕地5466亩，非耕地902亩。

征地数量

经土地改革，各乡镇村都留有机动土地，兴办学校，兴修水利，建设道路、桥梁，办农场（包括县万岙农场、柳市区茗东农场、虹桥孝顺桥农场）等建设用地，一般动用机动田解决。1954年根据国务院关于征用土地方法的精神，乐清县在建造柳市至黄华的战备公路时，政府发出征用土地文件，征地300余亩。1956~1957年间，因搞抽水机埠等农田水利和公建项目等，征地近万亩。1958年，大办地方工业，共征用土地130亩（实际只用去72亩）。60年代征地面积52亩，1962年仅0.25亩。70~80年代，随着商品经济的发展，建设用地占用土地的面积增加迅速，据统计局资料，1976~1988年，乐清县国家建设和乡镇村（社队）集体建设项目占用耕地面积总数达22636亩，其中国家基建用地为3281亩，乡镇村集体建设用地为19355亩。

1989~1996年，随着国民经济综合实力的增强，各项事业建设用地大幅度增加。1997年4月15日至1998年4月14日，乐清贯彻执行中央[1997]11号文件精神，除经国家批准的重点建设项目使用耕地由上级直接控制使用外，其他各类非农业建设一律不准占用耕地，乐清市局实行非耕地认证制度。1998年市府发出《关于立即停止审批建设工程征占用林地的通知》，按照国务院明传电文通知要求，冻结各项建设征占用林地一年，确实需要征占用林地的，必须报国务院批准。凡未经批准擅自占用林地或未批先用的，要追究直接责任人员和负有领导责任人员的责任，严肃处理。1989~1998年乐清市公建项目用地面积见表8—1，国家建设和农村集体建设公建项目总用地面积12040亩。

建设用地补偿

1956年，土地征用时其补偿费原则上按一年产量（实际产量）计偿，但在征用期间因建筑损失已下种作物或地上附着物，则按实况补偿。1963年规定：征地补偿费按当年土地年产值的3倍计算。1982年12月中共乐清县委、县府规定土地补偿费：每亩500~900元，最高不得超过1400元；劳力安置补助费：每个农业人口0.5亩土地的，每亩500~900元，不到0.5亩土地的，每亩900~1400元；不到0.3亩的，最高不得超过1900元。青苗补偿费：每亩60~120元，赔偿经济损失的，不赔偿青苗补偿。

1984年，征地补偿费按《省城乡建设用地管理办法》执行。土地补偿费：征用耕地的为年产值的4~5倍，年产值按耕地被征用前3年的平均产量和国家牌价计算；征用非耕地的，最高不超过耕地补偿费的二分之一，年产值以粮田计算。劳力安置补助费：需要付给安置补助的人数，按征用面积与被征单位原人均耕地之比计算，每一个人的安置补助费，为被征耕地每亩年产值的2~3倍，但征用耕地每亩需安置的人数在4人以上的，其安置费总额最高不得超过被征耕地每亩年产值的10倍。因耕地被征造成的农业剩余劳力，经省府批准，也可用招工办法进行安置。被征地单位的计税耕地被征用后，其农业税和粮食、农副产品购销指标应予调整。青苗补偿费：为当季作物的产值，无青苗不予补偿。地面附着物补偿费：被征土地上的树木和建筑物、构筑物等设施，予以折价补偿或迁建。

1985年，乐清县府规定，土地补偿费：水田每亩855~1069元，旱地（含山地）每亩389~648元，宅基地、荒山、溪滩等非耕地按可耕地补偿费的二分之一计算支付。劳力安置补偿费： $\frac{\text{年产量} / \text{亩} \times \text{价格} (\text{元}) / \text{百斤}}{\text{大队可耕亩数} \div \text{农业人口}} \times \text{征亩数}$ 。青苗补偿费：农作物一般以120~150元/亩仅计当年一季，有苗有补，无苗不补；蔬菜类按180~200元/亩计，一次性结算。地面附着物补偿：征用土地中房屋拆迁按30~50元/平米补偿原主，一般树木按5~15元/株补偿，果树（已可结果的）及经济林根据该树木年产值高于一般树木的2~3倍补偿。

1987年，根据《土地管理法》第二十七条、省颁《土地管理实施办法》第二十六条规定进行征地补偿。土地补偿费：为耕地年产值的4~5倍，年产

值按该耕地征用前三年平均年产值计算，耕地包括菜地、果园、鱼塘、藕塘、苗圃等经济收益较高的土地；征用非耕地的，一般不超过耕地标准的二分之一。安置补助费：征用耕地需付给安置补助费的人数，按征地面积与被征地单位原人均耕地之比计算，每一个需安置的农业人口安置补助费标准，为该耕地被征用前3年平均年产值的2~3倍，每亩安置补助费总额最高不得超过被征耕地征用前3年平均年产值的10倍；征用非耕地的安置补助费，一般不超过当地耕地补助费标准的二分之一；已付安置补助费的，不再安排招工。土地补偿费和安置补助费的总额不得超过土地被征用前3年平均年产值的20倍，安置人数不够的，安排符合条件的人员到用地单位，或集体、全民单位就业。青苗补偿费：标准为当季作物的产值，无苗的不予补偿；征用后未使用，乘间隙种植作物的，施工时，其作物不予补偿。地面附着物补偿：被征用土地上的树木和构筑路、建筑物、农田水利设施等地面附着物，予以折价补偿或迁建；开始协商征地方案后，抢种的树木或抢建的设施，不予补偿。

1989年8月，乐清实行统一征地后，土地补偿费：征用耕地每亩补偿4500~6500元，非耕地不超过耕地收费标准的二分之一。安置补助费：被征用耕地的每个农业人口补助3500~4800元；人土比例3.3人/亩以上的，每亩最高不超过14850元；非耕地不超过耕地收费标准的二分之一。青苗补偿费：原则上每亩补偿300元，无青苗则不补。地面附着物补偿：柑桔树、枇杷树、杨梅树、梨树等按未果期、始果期、盛果期、衰果期四个不同时期作价，其他果树参照执行。粪坑补偿，砖石结构的每立方米补偿70元，条石结构的每立方米补偿60元，块石结构的每立方米补偿50元，坑屋按质作价。其他建筑物、构筑物根据实际及有关规定按重置价成新折扣计算。安置补助费：凡征用耕地所造成的农业剩余劳力，符合招工条件的，原则上由征地单位负责安置，安置费由招工单位收取；凡不符合招工条件的劳动力，或用地单位无法安置劳动力的，付给应安置的每个劳动力经济补助3000元。党政机关、群众团体、文教卫生事业单位，部队及国家专项安排的居民住宅，公共设施和福利事业等建设征用耕地，不安排劳动力，只支付安置补助费。被全民（县属大集体）企事业单位征用的土地经批准可减免征购任务及农业税，乡镇企业

用地或全民（县属大集体）企事业单位向无定购任务的单位征用土地时，土地征用后，应按当年平议价之差，一次性补给被征单位10年粮食差价，并减免农业税，但被征地单位不减征购任务。被征地单位土地全部征用的，经省政府审查批准，原有的农业户口可以转为非农业户口，农民农转非时，国家财政不作补贴。根据“谁用地，谁出钱”的原则，每征用一亩土地收取5000元作为农转非专项基金费，专户储存，由土地部门统一管理。根据上级有关文件规定，凡征用耕地（含水田、旱地、果园、养殖水塘等），每亩收缴造地费1000元，用地单位应将征地费用总额的8%（即征地管理费4%，不可预见费4%）上交县统一征地办公室。1999年8月31日，市府制订《乐清市征地补偿标准暂行规定》，把全市区域地段划分为四个类别，规定征地补偿费的标准。土地补偿费：一类每亩25000~30000元，二类每亩20000~25000元，三类每亩15000~20000元，四类每亩10000~15000元；安置补助费：一类35000~40000元，二类25000~30000元，三类15000~20000元，四类10000~15000元；青苗补偿，以当季作物的产值计算，无苗不补偿。补偿标准：常年蔬菜地每亩1000元，水田每亩800元，果园盛果期每株50~70元，初果期、衰退期每株30~50元，幼林期每株5~30元。但柑树每亩不超过130株，桔树每亩不超过70株。对地上附着物、临时安置、搬迁等补助标准亦作出具体规定。

临时用地补偿 1984年以来，用地单位在借用期间按所用土地的年产值逐年予以补偿。1986年以来，借用期间用地单位按所借土地前三年的平均产值补偿。1999年《乐清市征地补偿标准暂行规定》，按原土地用途年产值逐年补偿；使用期满，即恢复耕种条件，退还给使用单位，并增付一年复耕减产费。

补偿费使用 1989年规定：补偿费和劳力安置费，付给村集体经济组织，用于发展生产和安排因土地被征用而造成的多余劳动力的就业和不能就业的生活补助，不得私分和移作他用。青苗和其他附着物补偿费，被征（使）用土地上的青苗及附着物，属于集体经济组织（单位）的，补给集体经济组织（单位），属于个人（承包户）所有的，通过协商，合理折价补偿给个人（承包户）。1999年规定：土地补偿费归农村集体经济组织所有。劳