

全国建设用地管理经验交流会

材 料 选 编

国家土地管理局建设用地理司

一九八八年十一月

目 录

陈业副局长在全国建设用地管理经验交流会	
开幕式上的讲话	(1)
陈业副局长在全国建设用地管理经验交流会	
上的总结讲话	(14)
全国建设用地管理经验交流会材料选编:	
一、严格审批制度,加强建设用地审批管理.....	(25)
二、理顺关系,建立健全城乡建设用地	
统管机构	(76)
三、坚持“三参三查”对建设用地实行	
全过程管理	(84)
(完善审批程序,加强建前、批后管理)	
四、深化由政府统一征地、征地费包干	
使用的建设用地管理办法	(128)
五、强化用地管理,为村镇建设服务	(256)
六、健全审批管理制度,管好农民建房用地.....	(277)
七、结合建设用地审批,抓好造地还田	(300)
八、建立健全建设用地管理制度,为经济	
建设服务	(311)
会议交流材料:	
全国建设用地管理经验交流会学习材料	(390)
附:《城镇国有土地使用权有偿出让和转让运行	
机制研讨会》材料选编	(405)

陈业副局长在全国建设用地 管理经验交流会开幕式上的讲话

(一九八八年十一月五日)

同志们：

全国建设用地管理经验交流会，在全国贯彻落实党的十三届三中全会精神的新形势下召开了，会议将以三中全会精神贯穿始终。

这次会议，是我局继去年在青岛召开的全国建设用地管理工作座谈会后的第二次全国性会议。一年多来，各地取得了一定的成绩，积累了不少经验。确实需要及时总结交流，以推动下步工作。

参加这次会议的有来自全国三十个省、自治区、直辖市和计划单列市的代表，其中有不少省局领导同志不辞劳苦由监察会议辗转而来；还有东道主江苏省、南京市人民政府的领导同志亲临会议。值此，深表谢意。

这次会议主要任务有三项：第一，通过会议进一步认清当前土地管理工作的大好形势，增强统管信念，进一步巩固已取得的成果；第二，认真总结交流青岛会议以来建设用地管理工作经验，提高管理水平，建立管理新秩序；第三，遵照十三届三中全会精神，认真落实我局〔1988〕国土〔法〕字第153号《关于贯彻党的十三届三中全会精神，加强土地管理的通知》要求，研究讨论明后两年建设用地管理工作的

任务，更好地推动建设用地管理稳步前进，适应当前全面深化经济体制改革和国民经济发展的需要。

一、进一步认清土地管理工作的大形势，增强统管信念。

全国的土地管理工作，经过两年多的艰苦实践，各方面已打开了局面。特别在土地使用制度改革、建设用地计划管理等方面取得了较显著的效果。

自一九八六年三月，中共中央、国务院发出七号文件和一九八七年一月，颁布实施《中华人民共和国土地管理法》以来，土地管理工作，发生了一系列深刻变化。具体表现在以下六个方面：

（一）土地管理体制，从过去的分散多头管理转变为集中统一管理。从中央到省、地（市）、县、乡（镇）基本上形成四级管理体系；

（二）土地管理手段，从过去单一的行政管理转变为行政、经济、法律和科学技术手段相结合的综合管理，加强了经济调控、法制建设、科学研究，从而强化了土地管理；

（三）实行用地计划管理，有效控制对耕地的占用。从一九八七年开始，将建设用地计划指标和国家建设项目用地定额指标的制订、修订工作纳入国民经济和社会发展规划，每年由国家正式下达。由于在对建设占用耕地采取计划指标的宏观控制同时，加强了微观管理，严格了建设用地审批制度，有效地控制了耕地的大幅度下降。据统计，一九八五年非农业建设占用耕地达四百八十万亩；一九八六年为三百七十八万亩，一九八七年，下达了三百万亩的计划指标，统计局年底公布数字为二百九十多万亩，实际用地没有突破。在土地利用方面，全国各省、自治区、直辖市的土地利用规划试点

工作正在进行。除个别地区外，全国基本上改变了过去土地失控失管的混乱局面。这些成绩与在座的同志们共同努力是分不开的。各地还在“节流”的同时，努力“开源”，开发土地资源，扩大可利用土地面积。

（四）在土地使用制度改革方面，为适应商品经济的发展，引进竞争机制，培植土地市场，实行使用权有偿出让。部分沿海省、市进行了以拍卖、招标协议形式进行的出让、转让试点，使土地的公有制和社会主义商品经济间，开始建立起一个合乎逻辑的法律联系；同时变无偿无期使用，为有偿有期使用土地。目前，试点工作已初见成效。通过试点，突破了土地使用权有偿出让、转让的一些理论问题，在有关政策、原则及做法上，使我局有了较充分的发言权。

（五）在土地管理基础工作方面，全国土地资源的调查工作正在抓紧进行。城镇国有土地使用权的申报登记工作已逐步推开。如江苏省土地局在省委、省政府的支持下，一连几天通过报纸向全省发出土地申报登记的通告，取得很好效果，促进了土地申报登记工作，为国家征收土地使用税提供了基础条件。

（六）在土地监督检查方面，经过一九八六年全国非农业建设用地清查动员了五百多万人参加，锻炼出一支土地执法监察队伍，改变了过去有法不依、执法不严的局面，土地违法案件大大减少，乱占滥用耕地的歪风已初步刹止。

上述变化，为众所瞩目。至今，关于土地的国情、国策、国法已日益深入人心。各级土地管理机构的地位、作用已逐步被各级政府领导和人民群众所重视，土地管理工作的形势越来越好。

这些变化，都是由于党的政策的巨大威力，也是各级土

地管理部门坚决贯彻执行《土地管理法》和中央七号文件的结果。两年多的工作，有力地证明了党中央、国务院对全国土地、城乡地政实行统一管理的决策是非常正确的。

近来，在国务院各部门进行“三定”过程中，土地管理工作受到一些干扰。但是应该看到：（一）国务院今年七月北戴河会议和《十三次常务会议纪要》，都重申了土地部门统管全国土地的原则和在取得土地使用权，采取划拨、出让方式时，土地管理部门机构的关键职能；（二）今年十月十五日，国家机构编制委员会第八次会议原则通过的 我局的“三定”方案，进一步明确了上述原则，体现了对土地管理工作的关怀、支持。这些原则是：1、要加强全国土地、城乡地政的统一管理；2、土地资源管理和产业管理分开，强化资源管理；3、要统筹规划综合平衡，合理利用土地资源，强化服务意识；4、依法管地，加强土地资源开发和监督检查工作。我局在“三定”方案中拟定的九项职责分工，也原则上通过。分工中强调了土地管理部门是全国土地行政主管部门和国有土地的产权代表。具体职能是：（1）贯彻执行国家有关土地的法律、法规和政策，拟定土地管理的具体方针、政策和行政法规，并组织实施和监督检查。（2）根据国民经济、社会发展战略目标和规划，组织有关部门编制和实施全国土地利用总体规划、中期和年度土地利用规划，兼顾土地资源的节流和开源，作好土地总需求和总供给的大体平衡。（3）主管全国的土地调查、统计、分等定级和登记、发证工作，制订全国土地调查计划，拟订土地评等定级标准，建立健全土地统计制度、地籍档案制度和土地动态信息监测体系，制订地籍管理技术规程，依法进行土地所有权、使用权的申报登记和协调仲裁，核发土地证书。

(4) 主管全国土地的征用、划拨工作，承办由国务院审批的建设用地的审查、报批，组织编制各类建设用地定额指标，协助财税部门作好土地税费的征收管理工作。(5) 主管国有土地使用权出让、转让的行政管理工作，负责土地出让的组织、协调和审查、报批，负责土地使用权出让、转让、出租、抵押等经营活动的登记和监督。(6) 监督检查各地区、各部门土地开发利用情况；会同有关部门解决土地纠纷，查处土地违法案件。(7) 主管土地科学技术和外事工作，负责土地管理的对内对外宣传，组织指导土地管理干部培训和教育工作。(8) 研究制订全国土地管理事业发展战略，预测中长期内，对各类用地需求情况；提出深化土地管理体制和土地使用制度改革方案，及时总结经验，不断完善各项改革措施。(9) 承办国务院交办的事项。

综上所述：第一，首先肯定了全国土地管理的成就，土地管理部门用实际行动，创造了土地统管的环境条件；第二，在国务院十三次常务会议纪要中，进一步确定了土地管理部门统管全国土地和城乡地政管理的职能；第三，最近李鹏同志亲自主持的国务院会议上，对土地管理工作做了进一步肯定。为此，我们应该坚定不移地坚持统管的信念。避免因一时的反复，影响我们的信心，给工作造成不应有的损失。当前的形势证明，土地统管的政策、决策没有变；一九八六年国务院第一百次常务会议制订的方案、《土地管理法》和中央七号文件精神没有变；《宪法》修正案，也没有修改土地统管的原则；全国和各级政府人大，对强化土地管理是非常支持的。因为这一决策有利于国计民生，有利于造福子孙后代，所以土地管理部门得到了各方面的关怀和支持。土地的统一管理顺应国情、国策，人心所向，今后将

会取得更大成就。我们必须坚定信心，排除干扰，继续贯彻中央统管原则和精神，巩固和发展大好形势。

二、总结交流建设用地管理的情况，推广各地先进经验，促进管理工作稳步前进。

青岛会议后，建设用地管理在国家土地管理局统一部署下，做了大量工作，创造了统管环境，形势同样很好。在深化改革中，建设用地管理已步入正轨，建立了建设用地“统管”的新秩序。主要表现在：

（一）建立健全了建设用地管理的机构和队伍，全国各级土地管理机构中有专人负责机构管理建设用地工作，确立了统管的组织保障。各地在“抓工作，促机构”的原则指导下，抓紧了建设用地管理机构和队伍的组建。在全国范围内，已初步形成了建设用地管理的体系。目前凡有土地机构的省（自治区）、地、市、县都建立了相应的建设用地管理机构。尽管部分未独立设置，但已承担了审批和征前批后的系列管理工作，起到不容忽视的作用。

（二）初步建立了建设用地统管的新秩序。表现为：一是国家局通过代国务院审批占用千亩以上耕地的项目用地，摸索了统管规律，总结了经验，指导了各地的审批工作。二是及时统一了申报的文、图件格式，并已下发各地执行。三是建立健全审批制度和程序，逐步理顺各方面的关系，实现全国上下“一支笔”审批建设用地的制度。目前，大多数地区的建设单位和个人都必须首先到土地管理部门，依法申请办理用地审批手续。四是对地方进行业务指导，现已正式下达了一系列的文件和工作计划，巩固和维护了建设用地统一管理的新秩序。

(三) 严格把好用地审批关，为国家节省了投资和用地。截至一九八七年底，国家土地管理局共承接了各省报国务院审批的大、中型建设项目五十三件。通过审查协调，共核减用地八万八千亩，占拟征用土地面积的百分之十五。其中耕地二万九千亩，占拟占耕地面积的百分之十八。同时还压减了部分地上附着物的拆迁和征地费用，为国家节省基建投资一亿一千万元。据了解，黑龙江省通过对一九八七年全省各项建设用地的审批，共压缩征用耕地一万一千二百多亩，为国家节省投资一千多万元。山西省土地局在支持和保证国家重点建设从严审批和节约用地方面成绩显著，仅去年一年，通过对报省和国家审批的三百四十三件用地项目的审查，就核减、节约用地一万多亩，为国家节省基建投资一亿三千多万元，缓征土地一万一千多亩。从全国估算，去年经各级土地管理部门审核节约下来的土地，不下十五万亩，可为国家节约投资近七至八亿元。

(四) 城市土地使用权的有偿转让试点工作，取得了初步成果。遵照中央领导同志对“关于选若干点试行使用权有偿转让的建议”批示精神，去年下半年以来，深圳、上海、天津、广州、福州、厦门、海南等一省、六市，先后开展了试点工作。在当地政府的重视和领导下，试点工作进展顺利。据不完全统计，截止今年十月，他们前后采取公开招标、拍卖和协议方式有偿出让土地五十五块，面积七十点一九公顷，总地价款达三点四亿多元。其中，深圳、上海、福州、广州和海南等省和城市，还通过立法和行政规定，明确了出让、转让的具体办法。今年三月，国家土地管理局组织各省、市在深圳现场召开研讨会，通过总结深圳的经验，对全国土地使用制度改革，起了积极的推动作用。会后，黑龙

江省拟定了十三个市、县土地有偿出让、转让的试点计划，又组织全省土地管理系统赴深圳办了现场学习班。目前，内地几个省的土地管理部门，正在酝酿或者已开展试点工作。预计《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》公布实施后，这项工作将会有较大进展。

（五）组织开展建设用地定额指标的编制工作，为用地审批提供科学依据。为适应土地管理和土地使用制度的改革，使建设用地管理逐步走上定额管理的科学轨道。国家局从去年开始，组织有关部门开展了国家建设用地定额的研制工作，得到了国家计委标准定额局的大力支持。同年十一月份，我局与国家计委联合发布了《关于编制建设项目用地定额指标的几点意见》，将用地定额指标纳入国家工程建设标准定额体系。并确定十六个部门第一批开展。编制工作现已正式列入《一九八八年国家工程建设标准制订、修订计划》，并得到各有关部门的支持配合。年内，电力、有色、石油、化工、机械、电子等部门将提出初步成果，明年将报送国家土地局和建设部审定发布。在组织制定国家建设用地定额指标的同时，根据《土地管理法》关于乡（镇）、村企业用地指标由地方负责制订的精神，先后在吉林、辽宁、四川、浙江、内蒙等省、自治区开展了编制试点工作。在各省（区）政府及有关的支持下，年底前可汇编部分初步成果，明年将总结经验，继续进行试点。

通过各地的实践，大家一致感到建设用地管理，不仅限于项目用地，还应该扩大视野，搞好与项目用地有关的城市建设、旧城改造、农村建设、城乡结合部用地的管理。同时，要研究部门建设用地的战略对策，使建设用地管理工作逐步齐全配套，以适应土地管理和国民经济建设发展的需要。

总之,建局以来,建设用地管理工作的发展,大体上可以分为三个阶段:第一阶段可以说是创业阶段,即青岛会议前后时期;第二阶段为业务建设阶段,指在改革的形势下建立健全建设用地统管的新秩序;目前已进入第三阶段,即深入发展阶段,要在贯彻三中全会精神的新形势下,把建设用地管理工作推向一个较高的发展阶段。

三、讨论研究如何贯彻落实十三届三中全会精神,进一步加强建设用地管理工作。

当前,我们的任务是贯彻党的十三届三中全会精神,结合国务院第十三次常务会议纪要和国务院原则通过的“三定”方案,提出今后建设用地管理的任务;推动工作稳步前进。

(一)首先,要求各级土地管理部门认真学习、正确理解三中全会精神,掌握有关方针政策和具体措施。

1. 明确明后两年改革和建设的重点要放在治理经济环境和整顿经济秩序上。

2. 明确“治理”、“整顿”和当前改革的关系是相辅相成的。治理经济环境、整顿经济秩序是在坚持改革、开放总方向的前提下进行的。从总体上说,是为全面深化改革创造更好的条件,决不意味着改革受阻,更不是改革的方向变了。

3. 十年改革的成果是巨大的,改革的方向不应当变。但具体步骤和方法,应当根据实际情况的变化及时加以调整。

4. 治理整顿的内容,指整顿流通领域的各种混乱现象。如清理公司、惩治“官倒”等,这不仅有利于煞住乱涨价之风,也有利于社会主义商品经济秩序的建立。在“治理”、

“整顿”当中，加强各级政府对经济的宏观调控，逐步建立完善管理制度，这本身就是改革。

5. 压缩基本建设规模，是治理经济环境的中心环节。明、后两年能否真正取得成效，取决于压缩基建规模的程度。即便是中外合资项目，也要严格控制，这两年一般不再开新的项目。

6. 这次压缩国家投资、基本建设的特点。根据国务院清理固定资产投资项目领导小组办公室主任陈光健提出以下几个特点：一是，主要精力放在清理在建项目上，把按规定应该停建的项目坚决停下来；二是，强调以产业政策为主要依据，并按照产业结构的调整方向，列出停建项目具体目录，提高了清理工作的透明度；三是，不论基建项目还是技术改造项目；全民所有制还是集体所有制建设项目，都纳入清理范围。全面清理同步动作，便于堵塞漏洞。针对各类项目的特殊情况，实行分类指导的原则。为压缩固定资产投资，调整产业结构，避免因盲目上马建设项目，造成社会财力物力供应不足而引起通货膨胀。国务院清理固定资产领导小组对在建项目部分，公布了一批停建项目（工程），限于今年十二月一日前停建（具体如：非国家批准部门和地方擅自开工的项目；原材料供应不足或需进口及国内加工能力过剩的项目；经济效益差或污染严重的工程建设项目；高耗能产品；非生产性建设项目；现有生产企业能源原材料不足，而又开工建设的项目等）。

7. 统一决策、部署，局部服从整体，防止地方要求大上“局部过热”现象发生。

（二）深刻认识治理环境、整顿秩序与土地管理的关系。认真学习我局〔1988〕国土〔法〕字第153号文件。

三中全会指出：“为了创造理顺价格的条件，把改革的风险减少到最低限度，必须在坚持改革、开放总方向的前提下，认真治理经济环境和整顿经济秩序。”这是党中央、国务院关于深化改革、发展经济的重大决策，是全国政治经济生活的大局。土地是生产的要素，是经济建设必须的物质基础。治理经济环境的中心环节，是压缩基本建设规模。而控制建设用地是抑制预算外基建规模膨胀的有效手段之一。加强土地管理与治理经济环境、整顿经济秩序是紧密相关的。就当前开放、搞活形势下，在土地使用制度改革中，随着土地使用权在商品经济领域以转让的形式出现，地价和土地市场的变化，对经济环境、秩序具有一定的影响，压缩固定资产投资、控制基建规模与协调土地供求计划关系也是十分密切的。各级土地管理部门，要在地方政府的领导下，配合有关部门把压缩基建规模，控制建设用地当作中心任务来抓。

（三）发挥土地统管机制的职能，有效地控制建设用地。坚持全国城乡地政统一管理的原则，在“治理”、“整顿”中，充分发挥土地管理部门的职能作用。

（四）按照基本建设程序办事，严格建设用地审批制度。各地土地管理部门，要严格按《土地管理法》规定的审批程序和批准权限，审批各类建设用地。对不具备申请审批用地条件的项目，一律不予批准。

（五）加强土地市场的管理。要结合贯彻国务院关于清理固定资产投资、清理整顿公司等通知，整顿土地市场，制止土地“官倒”和开发公司乱涨地价的混乱现象。建立健全土地市场的管理机制，加强土地市场的计划控制，制订相应的政策办法，充分发挥国家机关的宏观调控机能，保障土地市场的健康发展及建立土地商品经济的正常秩序。

(六)在深入贯彻《土地管理法》的基础上,充分发挥土地管理部门在“清理”、“整顿”中,执法、监督检查等行政管理职能。

(七)加强土地管理队伍职业道德教育,在清理、整顿中做为政清廉、以身作则、执法守法的模范,对知法犯法者,从严办理。

四、关于建设用地管理工作需研究的问题。

在当前新形势下,建设用地管理的实践,向我们提出一个值得深思的问题,即如何全面认识和加强建设用地管理。

国务院第十三次常务会议纪要指出:“今后取得国有土地的使用权,将采取土地划拨和土地出让两种方式进行。”即指“双轨制”问题。从国外情况看,如新加坡的土地管理体制,明确分为:1.征用署(指征用私有土地),2.割让署(指使用权出让的管理),3.国有土地管理署(包括准证组和执行组)。从我国目前情况看,大部分还要采取常规管理办法,只有部分地区,实行土地有偿使用制度。在执行“双轨制”的情况下,既不能忽略常规土地管理,也不可轻视有偿使用制度的改革。为此,考虑今后建设用地管理应分为上述两大系列。首先,土地使用权做为商品进入流通领域,随着有计划的商品经济发展及资源供需矛盾的日趋尖锐,如何加强土地市场的治理整顿,调整供求关系,建立市场管理机制,加强计划管理,建立有计划的土地使用权商品市场,成为加强建设用地管理的一个方面;与此同时,要加强建设用地的常规管理,依照法定程序,严格审批制度,加强从征前服务,到审批直至批准后的监督检查各个环节的管理工作。明确各环节的程序、内容和相互关系,建立一整

套管理制度、法规和标准，形成一整套完善的系统管理工程。这也是实行“双轨制”的另一个方面。

为此，全面地研究建设用地管理制度、法规、方针、政策，是我们当前迫切的任务。为适应新形势的需要，深入地研究建设用地管理的任务，方向很有必要。现提出几个问题供大家共同探讨。

（一）在“治理”、“整顿”新形势下，建设用地管理的任务和作用；

（二）建设用地管理同当前治理环境、整顿秩序的关系。“治理”、“整顿”的对象及其表现形式；

（三）如何加强土地有偿使用市场的管理，充分发挥土地部门在市场管理中的职能；

（四）明、后两年建设用地管理的任务和方向。

以上这些问题，请同志们开动机器，认真思考，抓紧短暂的会议时间，畅所欲言，广泛交流，以取得最大的收获。

预祝大会圆满成功，祝代表们身体健康。谢谢！

陈业副局长在全国建设用地 管理经验交流会上的总结讲话

（一九八八年十一月八日）

同志们：

全国建设用地管理经验交流会即将结束了。我们开了一个很好的会。这是一次贯彻十三届三中全会精神，总结经验提高认识的会议；是与会同志共同切磋建设用地管理的方针政策、技术办法的会。会上听取了黑龙江、吉林、辽宁、山西、湖南、四川、新疆七省（区），南京、桂林、阿城、天水、公主岭、益阳、清镇等七市一县和荆州地区的经验介绍，现场踏勘了国家重点建设项目扬子乙烯工程用地情况。历时四天胜利地完成了任务，达到了预期的目的。

一、对建局以来建设用地管理工作的估计。

经过认真地总结交流，代表们一致认为南京会议与青岛会议相比情况大不一样。回顾建局以来的历程，建设用地管理大体可划分为两个阶段，即经历了开创阶段和业务建设阶段。已初步进入规范化、制度化、科学化管理的轨道，进一步巩固了建设用地统管的新秩序。目前，尽管各地发展还不够平衡，但仍然是有所前进有所突破的。

二、两年来建设用地管理的基本经验。

这次会议的材料，无论从深度广度、数量还是质量方面看，水平都比较高，经验十分丰富，大体可概括为以下六个方面。

（一）更新观念，提高对建设用地管理的认识，奠定了建设用地管理的思想基础。

通过讨论对建设用地管理的概念，从内涵到外延有了新的认识。认识到：1. 建设用地管理是土地管理的关键环节，合理利用土地资源实施宏观控制的实际保障；是兼顾“一要吃饭、二要建设”，促进国家建设和国民经济发展的的重要手段；也是落实“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。2. 改变了认为建设用地管理，单纯是“办理批地手续”的片面看法，逐步树立了审批工作应包括从征前服务，到批中、批后检查的全面管理的观点。对建设用地管理范围，也从国家建设用地放眼于乡（镇）村建设用地及城乡地政统一管理等新领域。管理手段，从原来单一的行政手段发展为经济、法律、行政和科学技术相结合的综合管理手段，逐步形成一套完整的系统管理工程。

吉林省和双阳县、公主岭市的经验说得好：由适应于自然经济的单一狭隘的“小土地管理”的范畴，转变为适应于商品经济的多元综合的“大土地管理”；由过去抑制型的单纯管理转变为指导、服务型的综合管理。明确了“保吃饭、保建设、保国策”的指导思想。从思想领域来讲，也跨入现代化管理的“大世界”，即走向制度化、规范化、科学化管理的新阶段。

（二）理顺关系建立良好的建设用地统管环境。