

全国土地管理统编教材
(岗位培训参考丛书)

建设用地管理

J I A N S H E Y O N G D I G U A N L I



中国大地出版社

国土资源部人教司审定
全国土地管理统编教材
(岗位培训参考丛书)

建设用地管理

主 编 黄华明
副主编 扈永建 杨忠学
编 写 黄华明 扈永建 杨忠学
刘畅庆 李睿光 张卫国
张亚利

中国大地出版社
1999年7月·北京

图书在版编目(CIP)数据

建设用地管理/黄华明主编. —北京:

中国大地出版社, 1999. 7

ISBN 7-80097-312-3

I. 建… II. 黄… III. 基本建设-土地管理

-专业学校-教材 VI. F301.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 33115 号

责任编辑: 李海英

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话: 010—62183493 62172932(发行部)

传 真: 010—62183493

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京京通印刷厂

开 本: 850mm×1168mm 1/32

印 张: 10.625

字 数: 264 千字

印 数: 14000—17000 册

版 次: 1999 年 9 月北京第 1 版

印 次: 2002 年 7 月北京第 5 次印刷

定 价: 13.50 元

书 号: ISBN 7-80097-312-3/G·38

(凡购买中国大地出版社的图书, 如发现印装质量问题, 本社发行部负责调换)

全国土地管理教材统编 委员会组成

主 任：周乃平（中国大地出版社总编辑）

副主任：韩桐魁（华中农业大学教授、博士生导师）
谢经荣（中国人民大学教授，土地管理系主任）

委 员：（按姓氏笔划排列）

王双进	王汉民	茆书斌	张广城	张志勇
陈殿元	徐汝琦	戚昌树	彭捌金	魏普森

出版说明

国土资源部的成立以及新土地管理法的颁布与实施，使我国土地管理事业进入一个新的发展阶段。

新的形势对我国土地管理专业教育提出新的要求。一方面，我国土地管理专业教育基础尚为薄弱，要求进一步加大力度，全方位、多层次普及多种形式的教育；另一方面，保护耕地形势的严峻性和迫切性，要求我们“短、平、快”地加快培养各类人才。正是在这种大背景下，经国土资源部人教司批准，我社统一策划和组织编写了这套教材。统编工作得到了全国 20 多所院校、校的热列响应和支持，30 多名代表承担了编写工作。

新编教材根据专业教育的要求和能力教育体系的特点，力争做到教学目标明确，最大程度地调动学生的积极性和创造性。内容按照够用、适用、实用的原则进行选择安排，以当前正在实施的法律为依据，以普遍使用的技术方法和先进经验为重点，打破了一般教材的传统模式。

由于时间紧，任务重，新编教材尚有许多不足之处，需要不断改进、不断完善，诚望各界提出批评和帮助，以使这套教材在培养我国国土资源管理专业人才的工作中发挥更大的作用。

前 言

为更好地满足全国土地管理专业教育改革与发展的需要,结合1999年1月1日施行的新《中华人民共和国土地管理法》(下称《土地管理法》)的具体规定,根据国土资源部中国大地出版社1999年3月在北京召开的“全国土地管理教材统编工作会议”精神,我们重新组织编写了《建设用地管理》一书。

建设用地管理是土地管理实际工作的重要内容,是土地管理专业的主干专业课,其政策性、地区性及操作性很强。要求通过本课程的学习,使学生熟练掌握建设用地管理方面的基本知识、基本理论和基本技能,并能具体运用到实践工作中去。全书共十章;第二、八章由扈永建(山东省东营农业学校)执笔;第三、六章由杨忠学(山东省临沂农业学校)执笔;第七章由刘畅庆、李睿光(广东省梅州农业学校)执笔;第九章由张卫国(山东省东营农业学校)执笔;第十章由张亚利(河北省廊坊农业学校)执笔,全书由黄华明总纂定稿。

本教材由中国人民大学土地管理系张占禄教授负责审阅,并对教材提出宝贵的修改意见,在此深表谢意。

由于编者水平有限,加之时间仓促,错误与疏漏在所难免,敬请广大读者批评指正。

编 者

1999年6月

目 录

第一章 建设用地管理概述	1
第一节 建设用地概述	1
一、建设用地的概念	1
二、建设用地的特性	3
三、建设用地的分类	5
四、建设用地的取得方式	7
第二节 建设用地管理	10
一、建设用地管理的概念	10
二、建设用地管理的内容	12
三、建设用地管理的基本思想	13
四、建设用地管理的基本原则	14
五、建设用地的报批程序	16
第二章 建设用地的宏观调控	19
第一节 建设用地宏观调控的必要性和依据	19
一、建设用地宏观调控的概念、目标和措施	19
二、建设用地宏观调控的必要性	23
三、建设用地宏观调控的依据	24
第二节 建设用地的计划管理	26
一、建设用地计划管理的概念	26
二、建设用地计划管理的任务	28
三、建设用地计划的分类	28
四、建设用地计划管理的方法	32
五、建设用地计划实施的检查和监督	36

第三节 建设用地的定额管理	37
一、建设用地定额管理的意义	37
二、建设用地定额指标的制定	41
三、建设用地定额指标的选用	43
第三章 农用地转用管理	45
第一节 农用地转用概述	45
一、农用地转用的概念	45
二、农用地转用与土地用途管制	47
三、农用地转用的依据	49
第二节 农用地转用管理	51
一、农用地转用的批准权限	51
二、农用地转用的办理程序	53
三、农用地转用、土地征用、建设用地之间的关系	55
第四章 征用土地与国有建设用地的管理	58
第一节 征用土地概述	58
一、征用土地的特征	58
二、征用土地的原则	60
三、征用土地的程序	61
四、征用土地的审批权限	63
五、征用土地的补偿及安置	64
第二节 征地方案的拟定及征地后的实施	68
一、制定征地方案的条件	68
二、制定耕地方案的主要内容和特点	69
三、制定征地方案的基本原则	69
四、制定征地方案的工作程序	70
五、制定征地方案应注意的问题	70
六、征地方案的审查与报批	71
七、征地后的实施	71
第三节 建设用地项目供地政策与供地方案	72

一、编制供地方案的原则	72
二、供地方案的内容和结构	75
三、供地方案的审查要点	75
四、供地方案的实施	76
第四节 国有建设用地管理	77
一、国有建设用地的范围	77
二、国有建设用地使用权的取得方式	78
三、国有土地有偿使用费及收缴办法	80
四、临时使用土地	80
五、国有土地使用权收回	81
第五章 国有土地使用权出让管理	84
第一节 国有土地使用权出让概述	84
一、国有土地使用权出让的概念与特点	84
二、国有土地使用权出让的指导原则	86
三、国有土地使用权出让的方式	89
第二节 国有土地使用权出让的程序	91
一、国有土地使用权出让的报批程序	91
二、拍卖出让土地的实施程序	94
三、招标出让土地的实施程序	95
四、协议出让土地的实施程序	96
五、划拨土地使用权补办出让程序	97
第三节 国有土地使用权出让的合同管理	103
一、国有土地使用权出让合同的概念和类型	103
二、国有土地使用权出让合同的内容	106
三、国有土地使用权出让合同签订时 应注意的问题	113
四、国有土地使用权出让合同示范文本	119
第四节 国有土地使用权出让的审查与监督管理	119
一、国有土地使用权出让的条件审查	119

二、国有土地使用权出让审批必备条件	124
三、国有土地使用权出让审查要点	128
四、国有土地使用权出让的监督管理	131
第六章 国有土地使用权转让、出租、抵押和划拨管理	133
第一节 土地使用权转让管理	133
一、土地使用权转让的概念	133
二、土地使用权转让的原则	134
三、土地使用权转让的条件	136
四、土地使用权转让的形式	139
五、土地使用权转让的监督管理	141
第二节 土地使用权出租、抵押管理	145
一、土地使用权出租管理	145
二、土地使用权抵押管理	148
第三节 划拨土地使用权管理	153
一、划拨土地使用权的概念及特点	153
二、划拨土地使用权流转形式及要求	154
三、划拨土地使用权管理的程序	155
四、国有企业改革中划拨土地使用权的管理	158
第七章 外商投资企业用地管理	164
第一节 外商投资企业概述	164
一、外商投资企业的概念	164
二、外商投资企业的形式	164
三、外商投资企业用地的供地方式	165
四、外商投资企业用地的特点	166
第二节 外商投资企业用地的审批	167
一、外商投资企业预约用地的程序	167
二、外商投资企业划拨用地程序	168
三、外商投资企业出让用地程序	169
第三节 外商投资企业用地的补偿安置	170

一、外商投资企业用地的申报办法	170
二、对被征地单位的补偿和安置标准	171
三、土地开发费和土地使用费的收取标准	172
四、土地开发费和土地使用费的减免规定	173
第四节 外商投资企业用地的审查	174
一、兴办外商投资企业的有关规定	174
二、外商投资企业用地合同	177
三、外商投资企业用地的政策性问题与规定	181
第八章 乡(镇)村建设用地管理	186
第一节 乡(镇)村建设用地管理的任务及原则	186
一、乡(镇)村建设用地的概念	186
二、乡(镇)村建设用地的分类	187
三、加强乡(镇)村建设用地管理的意义	188
四、乡(镇)村建设用地管理的任务	190
五、乡(镇)村建设用地的用地原则	192
第二节 乡(镇)村企业建设用地的管理	193
一、乡(镇)村企业的审批	193
二、乡(镇)村企业建设用地的费用补偿	196
三、乡(镇)村企业建设用地的审查	196
第三节 乡(镇)村公共设施和公益事业用地管理	199
一、乡(镇)村公共设施和公益事业用地 的审批程序	199
二、乡(镇)村公共设施和公益事业用地 的费用补偿	199
三、乡(镇)村公共设施和公益事业用地 的审查	199
第四节 农村专业户、个体工商户和经济联合体 的用地管理	200
一、农村专业户、个体工商户和经济联合体	

用地的取得	200
二、农村专业户、个体工商户和经济联合体	
用地的审查	201
三、农民进城镇务工、经商办服务业用地的管理	202
第五节 农村居民建房用地管理	203
一、农村居民建房用地管理	203
二、农村居民建房用地的审查	206
第六节 农业建设用地管理	208
一、加强农业建设用地管理	208
二、农业建设用地的审批程序	210
三、农业建设用地审批注意事项	211
第七节 农业生产结构调整用地的管理	212
一、农业生产结构的概念和内容	212
二、农业生产结构调整用地的管理	213
第八节 乡(镇)村建设用地的有偿使用	216
一、有偿使用的形式	216
二、有关税费的收取及使用管理	218
三、集体土地使用权的限制与收回	219
第九章 专项建设用地的管理	220
第一节 城镇用地管理	220
一、城镇及城镇用地的概念	220
二、城镇规划及用地选择	222
三、城镇房屋的拆迁工作	225
第二节 工矿用地管理	227
一、工矿用地的特点	227
二、工矿用地管理的一般要求	229
三、各类工矿用地的管理要求	230
第三节 交通用地管理	235
一、铁路用地管理	235

二、公路用地管理	237
三、航道及港口用地管理	239
四、机场用地管理	239
第四节 军事用地管理	241
一、军事用地的概念及分类	241
二、军事用地管理的任务、内容和要求	241
三、军事用地的开发利用	243
第五节 风景名胜区和自然保护区用地管理	244
一、风景名胜区用地管理	244
二、自然保护区用地管理	247
第十章 建设用地的开源和节流	249
第一节 建设用地开源	249
一、充分利用山坡、荒地	250
二、滩涂地的利用	259
三、建设用地复垦利用	263
第二节 建设用地节流	265
一、城镇用地的挖潜改造	266
二、村镇建设用地节流	269
三、工业用地节流	271
四、公路建设用地节流	276
附录	281
参考文献	325

第一章 建设用地管理概述

建设用地管理是土地管理工作的重要组成部分，是实施土地用途管制制度，依法保障城乡各项建设用地，严格控制不合理占地的关键措施，也是各级人民政府合理配置土地资源，调控基本建设规模和土地市场的有力手段。人口多，耕地少，耕地后备资源不足是我国的基本国情，加强建设用地管理，对于贯彻“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策和改革开放的方针，促进国民经济的快速、健康、协调的发展，促进土地使用制度改革，实现我国的现代化将起到十分重要的作用。

第一节 建设用地概述

一、建设用地的概念

正确理解建设用地的概念，明确建设用地的范围，对加强土地管理，依法实行土地的用途管制有着十分重要的意义。正确理解建设用地的概念应对土地的概念有正确的理解，土地是一个涉及面广泛而且很复杂的问题。古今中外，莫衷一是，其说各异。从经济学和管理学的角度来看，土地是指地球表面由土壤、岩石、气候、水、地貌和植被等组成的自然历史综合体，它包括人类过去和现在的活动成果。它有固定的位置，不能与陆地分离，其水平范围与地球表面相等。而通常所说的土地面积是地球内陆范围的陆地面积与水面面积之和。

不同的分类方法可将土地分为不同的类型，此次新《土地管理法》根据建立土地用途管制制度的要求，将土地按其利用状

况，划分为农用地（农业生产用地）、建设用地和未利用土地三大类（见图 1-1）。

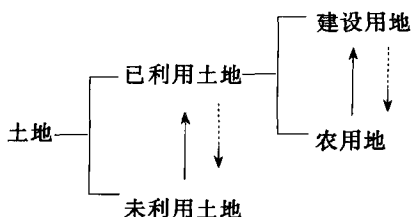


图 1-1 土地分类及流动框图

新《土地管理法》第四条规定：“建设用地是指建造建筑物、构筑物的土地，包括城乡住宅和公共设施用地、工矿用地、交通水利设施用地、旅游用地、军事设施用地等。”

建设用地是人们基于一种积极的、良好的愿望，在自然的土地上，通过“营造活动”建成的各种看得见、摸得着，而且具有固定形状工程实体（建、构筑物）所涉及的场地，是非农业生产用地的一种。这种场地是人类建设的结果，同时它一旦形成，又紧密地为人类建设活动服务。如：因经济建设的发展、社会的进步、人民生活的改善，而建起的工厂、铁路、码头；增建的住宅、商店、公园、文化宫、影剧院、游乐场等，这些建筑工程的实施，都是人类积极因素所造成的结果。而有些虽为人为因素，但不具备积极意义而转变成的非农业用地，就不属建设用地范围。如：滥伐森林造成的沙漠扩大、吞噬农田；陡坡垦荒引起的水土流失，山岩裸露等，这些都是对生态环境的破坏，是环境灾难。因此，从这个意义上说，建设用地是指通过工程手段，为人类一切生产、生活资料，一切社会经济活动提供操作场地和建筑空间的土地。

至于利用土地的特殊功能，如：奇特形态的自然景观、人工精巧创作的优美景色及珍贵稀有动植物栖息生长等所占用的土

地；历史文化遗址及特殊场地、基地等所占用的土地，就是广义的建设用地。广义的建设用地是指一切不以取得生物产品为主要目的的土地，是已利用土地中的一切非农业生产用地。

二、建设用地的特性

美国经济学家伊利曾指出：“成功的土地利用是以对土地特性认识为基础的”，因此，正确认识建设用地的特性对于合理组织建设用地利用，搞好建设用地管理工作具有十分重要的意义。建设用地除具备土地的一般特性外，它还突出表现下列几个方面的特性：

（一）建设用地的扩展性

土地是自然的产物，其面积的有限是人们的共识，尤其是耕地面积的有限则更是人们熟知的。土地是实现任何生产所必需的物质前提，它不仅在农业生产中起生产资料的作用，同时在工业、交通、运输业以及人类物质生产活动的所有其他部门中同样起着生产资料的作用。建设用地，也就是除去农业生产之外的包括工业、运输业以及人类一切生产、生活的物质需求所使用的土地，这些用地却是在不断地延伸、扩大，它总是侵占农用地，吞噬农田。建设用地的数量，是一个巨大的未知数，它源于土地，却不断地冲击土地、损害土地，尤其是它无限制的扩展，对农业用地构成了巨大的威胁。

（二）建设用地的非生态利用性

狭义的建设用地是指付出一定投资（土地开发建设费用），使其具备一定的建设条件，用来建筑的土地，它利用的是土地的承载力或空间，不以取得生物产品为主要目的。广义的建设用地是指一切不以取得生物产品为主要目的的土地，不仅包括建筑用地，也包括利用土地的自然景观等功能，起特殊的场所、基地作用的土地，如风景旅游区用地、自然保护区用地等，即在已利用土地中的一切非农业生产用地。建设用地所利用的是土地的非生

态功能，即土地可以承载的功能。因此，这一特性决定了在选用建设用地时，主要考虑土地的非生态因素，而影响土地肥力的生态因素等则不予考虑，它对建设没有多大关系。实际工作中，当建设用地与农业用地发生矛盾时，应首先考虑把肥力较高的土地优先用于农业生产。

（三）建设用地的逆转相对困难性

我们从图 1-1 建设用地与农用地的双向流动中看出，农业用地和建设用地可以相互逆转。然而，在这一转换中，从农业用地变为建设用地较为容易，占土地流转的绝大多数，而从建设用地变为农用地则较为困难，是少量的。如：将一块农田修作一条高速公路，它所涉及的只是一个工程量的问题，但如果要将一条废弃的公路复垦为农田，则相当困难，需要消除所有的沥青、石子、水泥等，甚至可能包括一些特殊的有毒物质。这一特性告诉我们，搞建设时，特别是将农用地转变为建设用地时应十分慎重，注意建设项目的可行性研究，进行充分的论证分析，最终作出正确的决策。

（四）建设用地的空间利用性

建设用地与农用地在土地利用的相互关系上，有着显著本质的区别，在现有科技水平条件下农用地一般来说只是平面和单层利用，不存在多层化、高层化进行种植的可能性，而建设用地则不同，它不仅可以平面利用，而且还可以多层或超高层利用。

（五）建设用地的显著区位性

在建设用地的选择中，位置始终扮演着第一重要的角色。因为土地的承载力对于大多数的建设项目而言一般不构成制约，只是在涉及到诸如高层建筑、大型水坝建筑物时才有特殊要求。而土地的位置则不同，它处处影响着建设用地的选择。各种矿产主要由位置决定，道路主要考虑位置，城市发展也依据其合理的区位，有污染的企业则更是一个位置问题。需要指出的是，位置是一个相对概念，它的相对性表现在两个方面：一是对一种用地是