

乐清市土地志

第一章 土地环境

(终 审 稿)

乐清市土地局土地志办公室

二〇〇一年二月

序

土地是一切生产和一切存在的源泉，人类社会的文明史，是一部以土地为载体的生存史，开疆辟土史，土地利用治理史。

乐清，古晋唐之属县，现为经济发达的小康工贸港口旅游城市，其兴衰盛衰无不与土地开发管理相依存。乐清前临江海，背倚崇山，为改善土地环境，乐清人民筑堤御潮，抗洪排涝，围海造地，治山开河，历代延续，百折不挠，付出了巨大代价。今日的虹桥——柳市、清江——南塘、白溪——下塘滨海平原，把昔日“地多高山深溪，土敝而瘠”的荒芜之地塑造成为“水陆要冲”、“海洋牧场”、“沃壤万顷”的热土家园。新中国成立特别是改革开放以来，全市人民更新观念，科学管理土地，贸工农商景气，房地产业兴旺，市场经济趋于完善，综合实力增幅快速，思及土地开发治理前人呕心沥血，艰苦创业的业绩，我们更应开拓创新，发扬光大。

盛世修志，鉴知往来，经世致用，是历史赋予的责任。乐清市土地管理局编纂的《乐清市土地志》是乐清市首部土地专业志，它详今明古，如实记载乐清土地沧桑巨变史实，遵循土地管理的基本国策和可持续发展战略，立足乐清土地资源、土地资产、土地使用制度的历史现状演化特征，突出土地管理的热点、难点、焦点，直叙土地市场机制的运作，为人们提供翔实可靠的市情地史；它体现了乐清特色、时代特征、专业特点，起到“存史、资政、教化”的功用。

编辑人员四度春秋，广征博采，殚精竭虑，数易其稿，志为镜鉴，深化改革，以策来兹，是土地工作者的责任。值此土地日之际，向所有为修纂出版《乐清市土地志》作出贡献的单位和人士，诚致衷心谢意。谨撰文为序。

乐清市土地管理局局长 陈建品

2001年6月25日

凡 例

一、本志运用辩证唯物主义和历史唯物主义观点，实事求是地记叙乐清土地和土地管理事业的历史与现状，体现时代特征、地方特点和专业特色。

二、体裁以志为主，序、述、记、志、图、表、录诸体并用；纲目按章、节、目（不标序号）层次排列，图表分章随文，彩图、彩照列志前；体例结构横排竖写，以事系人，横不缺要项，纵不断主线。

三、志书贯串古今，详今明古，上溯土地史的发端，下限至1998年，个别节、目延至1999年。

四、纪年，清宣统以前用历朝年号，中华民国时期用民国纪年，均括注公元纪年；使用汉字书写；中华人民共和国成立后简称新中国，采用公元纪年，使用阿拉伯字书写。志书中的“××年代”均指二十世纪。

五、行文使用语文体，概述有叙有议，叙议结合；大事记以编年体为主，结合采用记事本末体；正文章节，据事直书，语言力求准确、简洁、通顺。

六、数据，以统计局、规划土地局、土地局及相关部门的统计、调查数据为依据。历史计量单位按文献记述；现代计量单位按国家法定计量单位，但土地面积沿用“亩”为多；地面高程、潮位、水位为吴淞高程系；山峰海拔为黄海高程系。

七、行政区划和机构，采用当时名称。乡镇地名，1992年5月撤区扩镇并乡前的文字图表仍按原文字图表表述；1992年5月后采用扩并后的乡镇名称表述。

八、入志的资料，取自各级政府部门和本单位的档案、史籍、志、专著、报刊、口碑、文物考古、调查报告及有关知情人士提供的史料，经考证甄别后载入，一般不注出处，有异议者加注二说并存。

概 述

乐清市位于浙江东南沿海瓯江北岸，地理坐标介于北纬 $27^{\circ} 57' 34'' \sim 28^{\circ} 32' 26''$ 、东经 $120^{\circ} 47' 5'' \sim 121^{\circ} 15' 18''$ 之间，背山面海，东濒乐清湾，南临瓯江，西倚永嘉，北连温岭市和台州市黄岩区。乐清，古瓯越地，晋宁康二年（374），分永嘉郡之永宁县置乐成县，为建县之始。五代后梁开平二年（908）改名乐清县，一直沿用至公元1993年。1993年撤县，设立乐清市，1998年辖21镇10乡，总人口112.91万人，国内生产总值123.20亿元，其中农业11.65亿元、工业及建筑业73.55亿元、服务业38.00亿元。

市境陆地面积1257.73平方公里，滩涂面积134.40平方公里，海域面积114.40平方公里，市域山丘、平地、浅海水域的面积构成比为“六山二地二水”，其中陆地面积构成比为“一山六丘三平地岛屿”。土壤类型多样，有红壤、水稻土、滨海盐土等7个土类31个土属53个土种，土壤分布的地理地域分异性强，土质肥沃、养分富足。地势由西北向东、东南倾斜，雁荡山脉纵贯南北，主峰百岗尖海拔1056.60米，支脉横穿市境北、中、南，没入乐清湾和瓯江；紧接山体的“六溪”河谷地形，为山丘和平原的过渡地带；中部和东南部沿海海积小平原地面高程3.5~10米，岛礁与浅海滩涂分布在乐清湾，海岸线长达162.74公里。低山、丘陵、平原、岛屿、浅海滩涂及沙带组成乐清地形地貌的五个层次性结构。

燕山运动（中生代侏罗纪~白垩纪）地质构造的演变，孕育、奠定了乐清山脉、岸线、港湾、岛屿的基本轮廓。距今1.4亿年前的侏罗纪——下白垩纪，陆相火山活动，导致剧烈的火山喷发和岩浆喷溢，火山岩浆覆盖了古老地层，包括乐清的浙东地域陆地形成了大面积的酸性、中酸性流纹岩和凝灰岩岩体。距今7000万年前的上白垩纪，火山活动减弱，趋于消失，至1000万年前的喜马拉雅运动中前期（新生代第二纪），古乐清经历了漫长的侵蚀剥蚀作用，山地被夷低，第三纪中后期，地体又有所抬升。350万年前的新生代第四纪以来，古乐清地体伴有间歇性的上升运动，经历了三次大海

侵、海退活动；特别是6000~7000年前的冰川后期的最大海侵，使瓯江沦为潮谷，柳市、乐成、虹桥、清江沦为海湾，岸外汤岙山、盐盘山、茗山、沙头山、岐头山等岛屿罗列，海浪的强烈冲刷，使盐盘、牛鼻洞、岐头、蒲岐、南塘等地的磨蚀岩滩、海蚀崖、海蚀穴、海蚀台历历在目。6000年以来海水逐渐退却，古海湾被海潮携带的泥沙充填、沉积，形成广阔的浅海淤积滩涂。4000~4500年前，今北白象白鹭屿、樟湾、磐石镇重石、白石镇杨柳滩、石帆镇小岑山等地首先淤积成陆，据出土文物的百越文化遗存表明：远在距今4000~5000年前的新石器时代，越族已在乐清这片土地上劳动、生息、繁衍。今乐清平原地区在1560~2000年前为一片水波所驻，沟通乐清——柳市的峡门山北侧仍为海峡，在距今1100多年的11世纪时，当时的瓯江北嘴还在瑄头附近，而今翁垟、柳市——北白象平原仍处水下浅滩阶段，乐成、虹桥平原在104国道线以东仍为泻湖状的古海湾。乐清地质地貌的塑造是大自然赐予的丰厚资产；历代人民对土地的开拓、治理，为乐清实现农用地与建设用地的平衡创造了极为有利的条件。

雁荡山、深水港、乐清湾为乐清土地资源的三大特色。雁荡山雄秀瑰丽，“锐峰叠嶂”、“奇巧百出”，有“造型地貌博物馆”之美称，1982年，首批列为国家重点大型滨海山岳名胜区；中雁荡山灵秀超尘，明湖连环，涧瀑相叠，湖光山色映衬成山水胜境，1989年并入雁荡山国家重点风景名胜区；乐清湾为全国著名强潮海湾之一，潮汐能蕴藏量居浙江省前茅，是海水养殖和捕捞的天然宝库，是全国重要的海水贝类苗种生产基地，是全国最大的泥蚶育苗及泥蚶苗中间培育基地；黄华——七里港和沙港头——东山港两处深水港区中心深水岸线长分别为6.3公里和4.5公里，可建1~3万吨级深水泊位32个和5~10万吨级深水泊位4个，可开发成为我国沿海中部和中南地区内外贸能源物资中转枢纽。

乐清是国务院批准的第一批对外开放县，区位优势优越。104国道线贯穿全境，沿海航线直抵全国各大港口，与温州机场和台州路桥机场相距甚近，金温铁路延伸可与七里港相连，甬台温高速公路乐清段已破土动工，海、陆、空交通便捷；沪浙闽大容量光缆干线已在乐清切口，拥有24万部程控电话、9万户无线寻呼机、4万户移动电话，实现了通讯交换程控化，传播

数字化；投资环境日臻完善，1994年以来连续被评为全国综合实力百强县（市），跨入全省小康县（市）行列。独特的地理位置和综合经济实力的增强使乐清市成为东部沿海地区可依托的大陆腹地和邻近内陆地区沟通外部世界、扩大经济辐射范围的重要通道。

乐清土地开发利用以荒地开垦为先，海涂围垦为主。早在新石器晚期和铜石并用时期，先民已在平坝荒山开荒垦地。“晋后沧海变良田，县西村落始成”，多向海筑堤围田，滩涂稍有开发。唐、宋时期，围垦主要在柳市水系上游，滩涂开发为耕地，海域拓展成陆地，纵深2.5~5公里，县城至瑛头平原形成。明代，围垦主要在柳市、乐成、虹桥一带，涂园变良田，海域拓展成陆纵深5公里，柳市、乐成、虹桥沿海平原形成。清~民国时期，围垦主要在清江南北、白溪、下塘一带，滩涂变耕地，慎海、南塘、清北、下塘等小平原形成。新中国成立后，1950~1998年，围垦海涂193处、筑海塘线160公里，增加陆地面积6.26万亩。土地利用类型有耕地44.57万亩、园地12.17万亩、林地81.26万亩、居民点及独立工矿用地13.79万亩、交通用地2.43万亩、内陆水域13.69万亩、未利用地20.75万亩；滩涂20.16万亩、浅海17.16万亩，土地利用多宜性明显，适宜农、林、牧、副、渔和工、贸、房地产、旅游观光业的全面发展。

改革土地生产关系，进行农村经济体制改革。土地制度经历了深刻的变化，50年代初的土地改革运动废除了乐清几千年的封建土地所有制，合作化运动促使土地从个体农民所有制转变为劳动群众集体所有制。1978年中共十一届三中全会后至1982年，乐清农村实行家庭联产承包责任制，促进了农村剩余劳动力的专业化分工，平原村镇土地转接包在1983年应运而生，1984年南岳乡杏渔村陈昌贤接包渔民水田91.7亩，成为温州市第一个大面积接包水田的种粮大户。1988年，中共乐清县委、县府宣布在坚持土地公有制、家庭联产承包责任制、双层经营体制“三不变”的前提下，明确土地的集体所有权，稳定土地的承包权，搞活土地的经营使用权，实行土地“三权分离，稳制活田”政策，允许有偿转移土地经营使用权，建立土地合理流转机制。乐清的“三权分离，稳制活田”政策，同年被中共浙江省委、省府作为农村重要政策在省试点县推广，1989年5月，在全国农业规模经营研讨会上把

土地“三权分离”制度作为与传统的靠集体调节相并列的另一种土地流转机制。1993年11月市府作出了调整土地发展土地规模经营的部署，至1998年，乐清经营粮田10亩以上的有2925户、面积10.97万亩，其中转接包粮田面积100亩以上的有249户，面积3.97万亩，签订转包合同3174份，土地转接包面积居浙江省前茅。发展土地规模经营和农业企业股份化，解放了农村生产力，提高了劳动生产率和土地出产率，推动市场经济的发展。

倡导土地使用制度改革，实行土地有偿使用。80年代末，乐清进行土地管理体制和土地使用制度改革试点，倡导土地所有权和土地使用权分离、土地使用权与土地经营权分离，鼓励国有土地由无偿、无限期使用转变为有偿、有限期使用，变土地使用权不能流转（不可转让）为可合理流转（可以转让、出租、抵押等）。1989年5月25日，乐清首次举行乐成镇云浦南路一宗地面积为2383平米的国有土地使用权有偿出让公开招标，收取地价款384.90万元，是全国国有土地使用权有偿出让继上海、深圳之后的第三次，为浙江省、温州市的土地使用制度改革提供了成功的试点经验。90年代，乐清采取招标出让、协议出让、拍卖出让方式，推行国有土地有偿使用，以地生财，为经济建设积聚资金，促进了地产市场的发育。加大土地使用制度改革力度，扩大土地有偿使用范围，土地有偿使用方式主要有国有土地使用权有偿出让、国有土地使用权有偿使用和重点水利及工程造地项目非农建设用地计划有偿化等三项，由乐成镇点延伸至各乡镇铺开。启动房地产开发和地产市场交易，建立基准地价评估体系，强化地价管理，逐步完善土地市场机制，盘活城镇土地资产存量，有效地堵截了国有资产的流失，推进了城市化进程。

开展土地资源和国有土地资产调查，摸清土地数量、质量和国有土地资产“家底”，为合理配置土地资源和国有土地资产增值提供科学依据。明至民国虽曾编审田赋，丈量土地，编造丘地图册，进行地籍调查和发证，限于历史原因，乐清土地“家底”仍不清楚。50年代以来乐清先后进行了1950~1952年的土地整理，1958年和1980~1984年的两次土壤普查，1965年、1977年、1984年、1991年、1997年的五次森林普查，1980年的海岸带资源调查，1985年的农业区划调查，1988年的沿海滩涂农业资源调查，1993年的海岛资

源综合调查，1985年、1990~1993年、1996年的土地利用现状（概查、详细调查、变更调查）调查，1994~1996年的城镇地价评估、1995年的国有资产清产核资评估等工作，基本上掌握了土地时空分布规律和国有土地资产的数量及资产运作规律，为制定土地利用总体规划、农业区划、城市总体规划、城镇体系规划和基本农田保护规划提供了科学依据，为乐清在有限的土地资源和土地资产在产业间、部门间、区域间的合理配置，提供了最佳的土地利用结构布局调整方案。

组建土地管理局，统一城乡地政管理。1987年8月，乐清县政府建立土地管理局级机构，代表县（市）人民政府对辖区实施城乡地政统一管理，1987~1998年的12年，是乐清土地管理从松散到集中，从单一用地审批管理到实施政策法规、政工财务、教育培训、地籍地政、用地审批、执法监察、利用规划、资源保护等多层次全方位土地管理的12年，是从计划管理到土地市场化机制导向管理的12年，是建立土地管理体系，形成管理规模的12年。

区位条件独特，其优势显著但局限性突出。中亚热带海洋型季风气候，赋予乐清光照适宜、热量丰富、雨量充沛、夏少酷暑、冬无严寒、无霜期长的特征，但受季风环流影响，台风、暴雨、天文大潮、洪涝、干旱等灾害性天气时有发生，造成水土流失严重，给工农业、商贸业带来不利影响。地形地貌的多样性和气候的立体分布，适宜进行各类用地的土地利用结构布局调整，但乐清人多地少（土地资源调查数1998年含陆地和滩涂的土地人均面积1.84亩，其中人均耕地仅0.39亩），建设占用土地面积的扩大和土地资源匮乏的矛盾日趋尖锐。乐清土壤肥沃，河网密布，森林覆盖率高，但废水废气废物等环境污染的负面影响日益严重。

在历经1600多年的社会发展进程中，乐清人民造就了土地肥沃、物产丰富的“鱼米之乡”和经济发达、城市化水平不断提高的工贸旅游港口城市，促进了社会进步和繁荣，历史文献中记述前人在土地开发、利用、治理土地环境的功绩和当代土地管理工作的业绩成为乐清历史的重要组成部分。

土地是人类社会生存发展的物质基础，是建设精神文明和物质文明的依托。实行可持续发展战略，依据土地利用总体规划，严格基本农田保护，执行“土地管理法”，依法行政；合理利用土地，挖掘存量土地潜力，发挥房

地产业作为新的经济增长点的作用，提高土地利用率，深化土地使用制度改革；强化土地、人口、环境保护意识，锐意改革创新，增强土地生态效益、土地经济效益观念，使青山常在，绿水长流，永续利用；在乐清这片生机勃勃的热土上谱写土地管理的新篇章任重而道远。

乐清市土地志

大事记

(终审稿)

乐清市土地局土地志办公室

二〇〇一年一月

大事记

新石器时代晚期至春秋战国时期

公元前3000~220年

20世纪50~80年代，今北白象白鹭屿和樟湾村、磐石重石村四房山、白石杨柳滩、石帆竹屿村小岑山先后出土有石礮、石耜、石犁、石碇、石凿、石钺、石刀、石戈、石矛、石箭礮、石纺轮等新石器；印陶纹片、青瓷碗、黑陶罐、陶网坠等原始陶具；铜铲、铜钺、铜斧、铜镞、铜镢、铜镬、铜铤、铜贝等青铜器。佐证当时乐清先民过着长期定居的农耕生活，其农业生产已初具规模。

汉

建元三年（前138）

闽越刘驹围东瓯关，汉武帝派兵相救，后东瓯国4万余人内徙，东瓯被除国，县境内居民悉随东瓯王按汉廷旨意迁往庐江郡一带（今安徽庐江县）。部分闽越人乘机迁入本县，辟地耕种。

晋

永平元年（291）

因北方动乱，中原士族大量南迁，郡愔任临海太守时，金乡豪门随带宗

族、乡亲、部曲等迁入木榴屿（今玉环岛），建立数百户的田庄。

● **宁康二年（374）**

分永宁县一部分，设立乐成县，属永嘉郡，为建县之始。

南 朝

宋·景平元年（423）

著名世族、诗人、永嘉太守谢灵运巡视木县，留有《行田登海口磬屿山》、《白石岩下径行田》、《筋竹涧越涧溪行》等诗。

隋

● **开皇九年（589）**

改永宁县为永嘉县，撤乐成县入永嘉县。

唐

武德五年（622）

析括州之永嘉县地置东嘉州，复乐成县。七年，改永宁县为永嘉县。乐成并入永嘉县。

武则天载初元年（689）

析永嘉县，复置乐成县。

天宝三年（744）

以县署(即今入武部址)为中心筑县城，周仅一里，高一丈二尺，阔二丈四尺。分东“登瀛”、南“清远”、西“承流”、北“翔云”四门，过溪树以木栅。

贞元年间（785~804）

乐成“久废河防、多水患”，温州刺史路应命民众加固旧有塘堤，疏河，捍潮泄洪，由是除水害，得上田。

五代·后梁

开平二年（908）

吴越王钱镠奏改乐成县为乐清县。

开平至贞明间（907~920）

县令丁公教民治田，“以巨石，竹笼钳(犍)之”，创建北阡、丁公、久防三埭。水所到处尽可耕种，民感其德，名一埭为“丁公埭”。

宋

太平兴国三年（978）

温州由节度州降为军事州，属两浙路，辖乐清等县。

治平年间 (1064 ~ 1067)

邑令焦千之，率民“以石代木”创建白沙、东山、石马陡门。

熙宁三年 (1070)

县令管滂，率民于县东西两溪(即银溪、金溪)砌石筑堤防洪，导水南流入海，农田得以灌溉，水患减少。

熙宁七年 (1074)

四月 沈括巡查温、台两州时在雁荡龙鼻洞、雪洞刻石题名；其《梦溪笔谈·雁荡山》提出流水对地形的侵蚀作用，雁荡山是沈括产生流水侵蚀地貌学说的源地。

绍兴二年 (1132)

县令刘默，率西乡民众修筑乐清塘河，自县治至瑄头五十余里，改泥塘为石塘，增高加固塘岸，浚内河深广通舟楫，两岸良田得到开发灌溉，群众名之“刘公塘”。

绍兴十五年 (1145)

县令赵敦临率民修筑县城溪塘，西循溪曲而南至迎恩桥；东自溪桥而上至望莱桥，计四百丈，用石筑固旧塘，水患减轻。

淳熙六年 (1179)

知县袁采，率民筑黄华东西两大埭，并筑黄华、曹田、长林三护埭。

元

至元十三年 (1276)

十二月，改瑞安府为温州路，下辖乐清等县。

至正末年 (1367)

县尹刘敬存率民浚深县城内河，复东西两渠与金、银两溪相通，引山泉入城，导水东塘入海。

明

洪武元年(1368)

改温州路为温州府，乐清属温州府，编户一百六十八里。

洪武十四年 (1381)

攒造鱼鳞册（土地清册）和黄册（户口簿）。全县计二隅、六乡、三十四都、二百五十五图。

洪武二十年 (1387)

乐清因倭乱，迁弃玉环岛。
筑磐石卫城和蒲岐寨城。

洪武二十四年(1391)

据《永乐·乐清县志》，全县田地山池54.83万亩，其中耕地53.51万

亩，人口13.25万人，人均耕地4.04亩。

洪武初年至二十八年 (1368 ~ 1395)

县境内共开发大小河道计37条，县西8条、县东29条，使滨海塘田得到开发。

永乐年间(1403 ~ 1424)

据《永乐·乐清县志》，洪武四年至永乐二十二年（1371 ~ 1424），全县海塘东南起玉环乡34都花严塘蛸蚌岙，西止茗屿乡象浦塘白鹭屿，计119条塘线总长186.16公里，对土地开发保护起重大作用。

天顺初(1457 ~ 1459)

乐清知县周正，发动民工修筑青屿、江山、蒲岙、永宁四塘。

成化元年 (1465)

全县数千顷田地为山潦冲啮，而公税如前，破产者甚多，温州同知蔡蒙往相地命因其势，浚渠筑塍，时蓄泄，慎防护，田遂还为膏腴。

成化十二年 (1476)

划乐清东部山门乡之二十九、三十、三十一及玉环乡桃花溪以北之三十二、三十三、三十四等六都三十二里入太平县(今温岭市)。此时，本县辖二十八个都一百二十个图。

弘治十一至十三年(1498 ~ 1500)

温州推官何重器，弘治十一年至十二年春，修筑完成蒲岐塘，长780余

丈，塘岸完整，城址坚固；弘治十三年修筑完成清江抚安塘长770余丈，恢复田750亩，徙海居民1034人，民得安居。

正德十六年 (1521)

知县林有年重修县城，置六门，以御倭寇。

嘉靖二十六年 (1547)

本县为防倭寇，在南岳鸮头筑“鸮渚堡”，周三百丈，门六。

嘉靖三十一年 (1552)

知县杨钥重修县城，南拓至横河，历时七年始成，计周8里，高2丈4尺，阔2丈2尺，大门6，小门4，敌台118个，城垛1720堵。

嘉靖四十一年 (1562)

据《隆庆·乐清县志》，全县耕地面积41.85万亩，人口7.53万，人均耕地5.82亩。

万历二十三年 (1595)

知县张子理，捐奉重筑白沙塘660丈，自鸣阳门抵白沙岭。

万历三十年 (1602)

清丈田地山池，履编鱼鳞册，丈实全县田地山池45.81万亩。