

乐清市土地志

第七章 地籍管理

(终 审 稿)

乐清市土地局土地志办公室

二〇〇一年三月

第七章 地籍管理

《道光乐清县志》记述“乐邑赋役旧志所载，赋自宋始，役自唐始”，官府为征派赋役逐步建立税收地籍。志书保留有南宋淳熙间（1174~1189）乐清土田与户口的统计数据，耕地是征赋的主要依据，可见宋代县内已进行土地丈量。元代已按官田、民田、地、沙涂分类统计。明洪武间为征收赋役编造黄册（户口册）和鱼鳞图册（土地册），户籍、地籍管理趋向完善。清初籍册散失，康熙至道光年间，乐清曾多次履亩丈量核实。民国时期，乐清办理土地陈报、土地编查，成立地籍整理办事处开展土地测量和地籍登记。

50年代土地改革后，县人民政府向农民颁发土地房产所有权证。80年代山林定权发证、浅海滩涂定权发证、综合农业区划和90年代土地利用现状详查及土地变更调查为乐清地籍调查提供资料基础；80年代末的土地使用权申报登记、地籍调查和90年代的土地权属调查、地籍测量、土地基准地价评估为乐清地籍管理运作准备了必要条件；90年代土地使用权变更登记、土地产权登记发证、非耕地认证、建立局信息中心等强化了地籍的产籍、产权管理。90年代同步进行地籍档案整理、建档和地产市场管理等工作。

第一节 土地资源调查

50年代以来，乐清进行过多次土地资源调查，1950~1952年的土地整理，1958~1959年、1980~1984年的2次土壤普查，1965年、1977年、1984年、1991年、1997年的5次森林资源普查，1980年的海岸带资源调查，1988~1989年的沿海滩涂农业资源综合调查，1985年、1990~1993年的土地利用现状调查等对陆地、滩涂资源的普查，其调查手段与技术主要有：

第一次土壤普查

1958~1959年，乐清土壤分类采用土科、土组、土种三级分类制，土壤

面积量算采用实地丈量，土壤理化分析采用土壤速测箱就地分析法。

第二次土壤普查

乐清于1982年5月试点，县土壤普查办公室组织专业队以公社为单位开展，至1984年底完成。土壤分类采用土类、亚类、土属、土种四级分类制。野外调绘采用航摄照片结合地形图调绘。土壤面积量算采用1965年的1:3.5万航片和1979年的1:2.5万航片，经室内判读和野外实地勘查，转绘在1:1万地形图上，进行面积量算。常规性土壤理化分析，土壤剖面取样1856个、分析剖面数55.7个，分析农化样品数621个，速测土壤样品数2750个；土壤样品采用五点取样或蛇形随机取样，农化样品取样深度水田0~15公分、旱地0~20公分，土壤剖面取样深度0~100公分。理化分析项目和分析方法按省统一规定：颗粒机械组成采用卡庆斯基制的粗砂、中砂、粗粉砂、粘粒四级制，以比重计法分析；土壤PH值用比色法，有机质用重铬酸钾法；全氮用扩散吸收法；全磷用酸溶——抗坏血酸法；全钾用氢氧化钠镭——火焰光度法；速效钾用醋酸铵浸提——火焰光度法；速效磷：酸性土壤用盐酸——氟化铵法、中碱性土壤用碳酸氢钠法；交换性酸用氯化铵交换——中和滴定法，交换性钙镁用EDTA容量法，交换性钾钠用火焰光度法；交换量，非石灰性土壤用醋酸铵法、石灰性土壤用氯化铵——醋酸铵法。土地类型分类及面积、土壤养分状况详见本志《土地资源》章。

1988年，乐清土壤重金属背景值分析测定，乐清县土地站布点7处，田块以梅花形或棋盘形采样，表层土壤采样深度0~20厘米，底层土壤采样深度20~40厘米；土壤剖面采样点，按土壤自然发生层次采样，山地土壤采样深度至风化层，平原冲积或浅海沉积母质土壤采样深度至1米处。按规定要求进行预处理后，用原子吸收分光光度法进行铜、锌、铅、镉、镍等元素的测定；用冷原子吸收法测定汞；用DDC—Ag比色法测定砷；用二苯基碳酰二肼比色法测定铬。测定结果见表7—1。

表7—1

乐清土壤重金属背景值表

层次	平均值标准差	镉	锌	铜	铅	镍	铬	汞	砷
A	x	0.107	83.18	18.83	33.05	29.53	59.9	0.242	9.44
	s	0.054	10.96	4.77	9.32	7.29	12.2	0.139	2.93
B	x	0.091	84.34	17.21	32.51	32.98	71.3	0.162	11.92
	s	0.034	12.32	3.48	6.48	6.80	15.3	0.087	3.70

土壤理化分析测定和重金属背景值的分析测定为农用地土壤的因土种植、因土施肥和滨海滩涂的海水养殖提供了科学依据，为土地资源的开发利用提供了合理性的界定条件，为改善土壤环境、保护土地资源发挥重要作用。60年代至80年代，乐清曾有针对性地施用硼肥、钼肥、锌肥、铜肥等微量元素和增施磷、钾肥，改善了土壤养分结构，收到了增产增长的效果。

土地利用现状概查

1985年3月，在1984年完成第二次土壤普查的基础上，乐清土肥站依据《浙江省土地利用现状概查技术要点》（试行）开展土地概查，于同年9月完成并通过省市主管部门验收。土地概查以1979年的1:2.5万航摄照片结合1:1万地形图，在不同地貌类型上选点野外实测后在室内对照航片进行判读、调绘、转绘，经航片与地形图校核、透绘、缩绘，编绘成1:5万《乐清县土地利用现状概查图》，在图上进行面积量算，按“层层控制，分级量算，按比例平差”的原则，汇总全县8个一级地类面积，土地类型除耕地划分为二级地类外，园地、林地、居民点及独立工矿用地、特殊用地、交通用地、内陆水域用地、未利用地均划分至一级地类。应用土地测量新技术，首次拿出有土地利用现状内涵的乐清县土地面积。主要成果有：1:5万《乐清县土地利用现状概查图》、1:2.5万《乐清县土地利用现状概查图》、1:20万《乐清县乡镇图幅面积接合图》、1:30万《乐清县人均耕地、林地、园地、未利用地分析图》、乐清县土地利用现状概查报告和工作总结、乐清县各乡镇地类汇总表册。

土地利用现状详细调查

1990年，县规划土地管理局按照《浙江省土地利用现状调查技术规范》

及其补充规定，制订《乐清县土地利用调查实施细则》、《乐清县土地详查内业整理细则》。是年7月，县局在万岙乡开展土地详查试点，9月完成。面上分南北片二期进行，首期于1990年10月至1991年1月，完成北片大荆、雁荡、清江区各乡镇外业调绘；二期于1991年4~6月完成南片柳市、虹桥、城区及乐成等区镇外业调绘，1991年9月至1992年8月完成内业工作。土地详查以1989年编绘的1:1万正射影像图为工作底图，通过野外外业对土地权属界、境界、各种地类的调绘和判读，进入室内内业面积量算、成果图编绘、报告编写，于1993年5月通过省、市验收。

外业地类调绘 包括地类调绘、插花地调绘、土地权属界、境界调绘等。地类调绘：逐村进行，地类图斑编号，以行政村及相应权属单位为单元，按地类调绘顺序连续编号，被线状地物切割后各自编号，单线上图的线状物不编图斑号。地类图斑调绘：按《乐清县土地利用现状分类系统》的标准划分地类。各地类最小上图标准为：居民点及独立工矿用地、交通用地为400平方米，耕地、园地、水域为600平方米，林地、未利用地1500平方米。线状地物调绘：小于1米宽的不调查；1~2米宽的实地丈量宽度，作好记录；2~10米宽的实地丈量宽度，注记宽度，单线上图（正射影像图，下同）；10~20米宽的实地丈量，注记宽度，双线上图；大于20米的应单独编号，注记宽度上图。零星地类调绘：面积小于100平方米的不调查；面积大于100平方米但不足上图标准的作调查；足够上图面积标准的应实地丈量，记录地类名称和面积上图。新增地物补测：采用寻找明显地物点，用简易交会法、截距法、比较法直接在图上对小面积进行补测。田埂系数测定：按各坡度级别分别采样，实地丈量田块、田埂面积，在图上按要求做出回归曲线，求得各坡度级别的耕地田埂系数；按坡度级别（坡度取中值）的图斑面积，只扣除水田田埂面积。

插花地调绘：在村界范围内，不属本村的土地均作插花地调绘。插花地不分面积大小，一律调查。以宗地为单元，面积大于最小上图标准的在正射影像图上调绘，面积小于最小上图标准的，在外业记载表中作调查记载。

土地权属界、境界调绘：村土地权属界，由村指界人员各自单方实地指界调绘，如果各方调绘一致，则签订村土地权属界线协议书；如果不一致，

则实地复查，消除调绘差错；若有争议，双方签订土地权属争议原由书，说明争议地段、地类名称、地类号和争议原由。乡、镇境界，在村土地权属界调绘的基础上，乡、镇人民政府认为各村土地权属界线符合乡、镇境界实际，则在接边协议书上签字盖章，相邻乡、镇核实后无异议，亦签字盖章。各农、林、渔场和水库，按《浙江规范》要求确定权属界。县界，采取双方实地指界调绘或我县先单方调绘，相邻县核实认可的方法进行；由双方县（市）土地管理局签订县（市）界接边协议书，确认县（市）界，说明界址，对有争议的界线，详细说明争议地段、地类、争议原因、争议面积。权属界、境界的确定：凡权属本行政区域的土地，能够连接的，均划归本行政区域范围内，不能连接的，作相邻行政区划的插花地处理；对原有争议的土地，法院已判决，或经政府和上级有关部门解决，双方认可同意的，按已确定的土地权属界调绘；无争议的境界、权属界，签订接边协议书，有争议的则签订争议原由书。

1992年9月，省市土地详查检查组检查乐清县外业工作质量，结论如下：地类图斑划分正确率98%；地类界线正确率97%；线状地物正确率92%；零星地物90%；权属界98%。均超过《国家规程》确定的80%精度要求。

内业面积量算 以图幅为控制，分幅量算，按比例平差，自下而上逐级汇总。面积量算采用图幅理论面积控制到村、村控制到地类图斑的二级控制，用高斯——克吕格坐标查取各图幅理论面积和在1:1万正射影像图上量算地类图斑面积；面积量算在正射影像图经清绘后的聚酯薄膜上，使用求积仪、方格网法及微机进行，村控制面积量算结束后，以图幅为单位按村进行地类图斑面积量算和以村控制面积进行地类图斑面积平差，扣除零星地类、线状地物等面积，得净地类面积；土地面积汇总，权属面积按土地权属性质、权属单位汇总，行政区域面积分村统计、按乡镇、县区域范围的各类土地面积汇总。

土地面积量算科技成果的应用，提升了土地面积的精确度和准确度，使乐清土地利用类型分类从1985年的8个一级地类、2个二级地类至1992年细分为7个一级地类、35个二级地类、10个三级地类，改土地利用类型的定性分类为土地利用类型的定性、定量、定位的“三定”分类，详见附录一，提高

了土地利用的水平。

这次土地详查的主要成果：按系列汇集全县各乡、镇、村的各类土地面积；编绘了1:1万《分幅土地利用现状图》、1:1万《分幅土地权属界线图》、1:1万《分幅土地坡度等级图》、1:1万《分幅等高线图》、1:1万《乡（镇）土地利用现状图》、1:5万《乐清县土地利用现状图》、1:20万《县乡土地边界接合图》、1:20万《乐清县土地利用类型分区图》等图件；签订境界、权属界、插花地协议书；编写《乐清县土地资源》及其缩编本、工作报告、技术总结。“土地资源详查”是乐清土地资源调查史上内容丰富，手段先进，数据准确的一次调查。

土地利用现状变更调查（简称土地变更调查）

1996年2~10月，市局根据《浙江省土地变更调查技术规定》（试行）及《乐清市土地利用现状变更调查实施细则》，土地详查后，凡土地地类、权属、境界、权属界线等土地利用现状发生变化的，以图斑为单元进行实地变更调查。以1:1万分幅土地利用现状图为工作底图，对照变更地段进行逐个图斑核对，并勾划出变更图斑界线，填写变更登记表。外业调查技术路线：对照实地——发现变更地类——定位——确定变更范围——勾划变更图斑——实地丈量——记载——绘制示意图。对详查时地类调查出现误差的作变更调查处理，对与台州市接边的三个乡镇土地总面积出现的误差进行校正调查。内业整理主要包括图件清绘、变更图斑面积量算和数据汇总等。

通过变更调查，制作聚脂薄膜底图更新的图件成果有1:1万分幅各《乡镇土地利用现状图》、1:5万《乐清市土地利用现状图》，更新的数据有乐清市（乡镇）土地变更调查数据汇总表。

1997年、1998年，均进行土地变更调查。重点放在耕地变化大的集镇和技术力量薄弱的偏远山区，按时完成野外调绘和内业整理，经审核和计算机数据汇总制成软盘存档。

第二节 土地专题调查研究

1987~1993年,乐清县(市)土地管理部门进行的土地专题调查和研究有:待开发土地资源调查、雁荡山地质地貌考察、山丘坡地资源开发利用研究、海岛土地资源调查评价与土地规划设想、基本农田保护规划的研制及其应用、乐清市区城镇土地基准地价评估研究、土地利用总体规划研究。

待开发土地资源调查

1988年5月中旬开始,至同年8月底结束。根据《温州市待开发土地资源调查实施意见》,结合本县实际情况制订《乐清县待开发土地资源调查工作实施方案》。具体内容分为宜农荒地调查、闲散地、废弃地调查、滩涂资源调查等三方面。

大面积宜农荒地调查 系指面积在50亩以上宜垦的成片未利用地。调查程序:在室内利用1:2.5万分幅土地利用现状概查图,对照原航片,分区、乡镇按图斑实地踏勘,根据利用现状,在航片上勾出未利用地图斑中已利用部分的土地面积和不宜作为宜农荒地的面积,并依此修正现状图上原未利用的图斑的形状和面积。在野外实地校核修正,根据宜农荒地的土壤、坡度、高程、水源条件等,按片确定其开发利用方向。

闲散地、废弃地调查 系指零星分布的面积0.3至50亩的荒地,指征而未用的土地、四旁闲地(村旁、宅旁、路旁、水旁)、河(溪)滩地、荒园地、废弃宅基地、其他闲弃地等。调查程序:选择柳市镇、万家乡、北白象镇、湖头乡、后所乡、盐盆乡、雁东乡、福溪乡、甸岭乡等9个乡镇,按人口分布密度、社会经济条件以及山区、半山区、平原等不同地貌特征,进行实地测量,并将其全部行政村勘查丈量的实测面积类型汇总上报。其他乡镇均选择有代表性的行政村3个以上进行实地测量,以所测量行政村的平均数为根据进行推算汇总。

滩涂资源调查 根据1980年海岸带调查资料、图件及1985年乐清县海涂定权发证办公室有关海涂定权的面积及分乡图件等资料,对沿岸或岛围的海涂分三种类型面积:岸线至大潮平均低潮位、岸线至小潮平均低潮位、岸线

至最低潮位（即理论基准面），进行统计及提出开发利用方向。

主要成果有：乐清县待开发土地资源分类面积汇总表、乐清县待开发土地资源利用方向汇总表、1:5万《乐清县待开发土地资源分布图》、乐清县待开发土地调查工作总结、乐清县滩涂资源围垦开发利用规划。省、温州市土地局验收意见：调查程序符合省、市技术规程要求，资料完整，提交成果齐全，质量好，并附有调查工作总结一篇；数据统计、图斑量算准确，成图符合要求，闲散地、废弃地面积调查方法正确，推算合理仔细，经检查予以验收。

雁荡山地质地貌考察报告

1987年8月，为开发雁荡山旅游资源提供地质地貌特征的科学依据，县农业区划办公室与县地理学会共同组织实施，至1989年1月编制完成。1989年1月，经杭州大学地理系教授、《地理知识》主编、浙江化工地质大队和第十一地质大队高级工程师等专家评审，其评语如下：

《考察报告》阐述了景区地层、岩石、构造特征，论证并确定了古火山口的存在，探讨了雁荡山各种风景地貌的形成机理，阐明了新构造运动的种种迹象。既具有一定的科学价值，又有对风景地貌成因比较生动的描述，且图文并茂，实为我省优秀的地区性地质地貌有价值的科学报告。其不足之处是尚缺少大比例尺的地质填图。

山丘坡地资源调查与开发利用研究

1989年11月开始，至1991年3月完成。根据浙农区委（1989）6号《浙江省市（地）县级山丘坡地资源调查与开发利用研究工作要点》文件的要求，1989年11月乐清县农业区划办公室选择雁美乡进行试点，1990年4月在总结试点的基础上展开。利用土地利用概查和农业区划成果，采取“点、线、面相结合，外业调查与内业综合分析结合，统计分析与实地测算结合”，查清山丘坡地类型、等级、分区利用现状和潜力面积。从总结群众经验着手，评价山丘坡地资源质量和农业利用价值，研究如何开发资源潜力和合理利用，拟订主要农产品基地的规划与布局，为宏观决策和分类指导提供依据。通过调查和研究取得主要成果：山丘坡地类型划分标准和面积统计表、山丘坡地资源等级和分区面积表、山丘坡地资源开发利用效益表、山丘坡地资源调查

与开发利用研究总结，1991年4月经温州市组织验收通过。

海岛土地资源调查评价

乐清县局组织实施，1990年10月开始至1993年7月完成。内容包括海岛的土地总面积、权属境界及各种土地利用类型面积，分布和利用现状，在调查的基础上进行总体规划。调查方法：外业调查采用1:1万正射影像图和1:1万地形图作为工作底图，进行实地勘察和调绘。分一级地类7个、二级地类20个，三级地类7个，查清海岛土地权属境界和各种地类的分布状况，内业面积量算以图幅为控制，分幅量算。采用透明格网法两次求测，按比例平差，各碎部面积量算误差均控制在允许范围内。通过调查取得的主要成果有：地类图斑面积量算表、全县分海岛陆域土地利用类型面积统计表、按乡、村海岛陆域土地权属面积统计表、岛区滩涂及利用类型面积统计表、海岛岸线一览表、1:1万《乐清县海岛土地利用现状图》、《外业调绘记载表》、签订境界权属接边协议书、《乐清县海岛土地资源调查评价与土地规划设想》。1993年8月经温州市海岛资源综合调查成果审查验收组验收通过。

海岛资源综合调查

乐清的海岛大多数位于乐清湾内，陆域面积大于500平方米的有14个，在县行政辖区内的有10个，属近陆型海岛。按照国务院下达的国科发办字（1988）133号《关于对全国海岛资源进行综合调查和开发试验的通知》等文件精神，乐清县府1989年11月建立海岛资源调查领导小组，参加和协作单位27个、计86人，组成10个专业组，乐清规划土地局组成土地专业组参加调查。

根据《浙江省海岛资源综合调查实施大纲》各专业组制订细则，1990年4月开始至1993年12月完成。调查内容包括林业、植被、土壤、海洋生物、土地利用、淡水、交通港口、环境质量、社会经济、地质、地貌、海洋水文、海水化学、海岸线类型等14项，各专业组根据调查任务，采用详查与概查结合的办法，对西门、白沙、小横床三个有人居住的海岛，按上述项目进行详查，对其余的无人岛则进行概查，只调查其数量、位置、面积、林业、植被、岸线长度等。

主要成果有：各专业组共撰写调查报告、工作报告和档案录著27份，总字数61万多，其中综合性的总结报告即《乐清县海岛资源综合调查报告》有4篇16章近9万字；绘制图件表格1000幅（张）以上；提出海岛综合开发利用规划，为海岛建设提供基础资料和科学依据。该项调查规模大、时间长、项目全、参加人数多，是本县海岛科研调查史上首次。

基本农田保护规划研制及其应用

县局于1990～1992年完成的乐清县基本农田保护规划（1989～2020年），经1992年12月省、温州市专家验收组检查验收和科技鉴定，认为：技术路线正确，严格按照《浙江省划定基本农田保护区技术规程》的要求进行，技术操作规范，特点是利用正射影象图作为野外调查底图，同时采用小平板实测建设留用地，比《省技术规程》要求前进了一步；资料、图件齐全，数据准确，精度较高；对经济指标进行了多途径多方位预测，并采用建立GM（1，1）数学模型计算，程序合理，方法科学，有所创新；把农田保护与旧村落改造、村镇建设规划和用地管理审批相结合，方法可取。缓解人地矛盾措施完整，具有较高实用性；规划对国民经济发展、正确处理建设和用地矛盾、稳定和发展农业提供了政策措施，具有较好的社会、经济效益，为加强用地计划宏观调控提供有力手段，为制定经济发展和城乡建设规划、建设用地选址审批提供科学依据，有较高的使用价值；研究成果达到国内同类规划的先进、省内领先水平。

城镇土地基准地价评估研究

乐清市局于1994年至1996年开展城镇土地定级估价工作，建立科学合理的地价评估体系，规范地产市场，强化土地资产管理。乐清市土地基准地价评估按照土地区位、土地利用类型及强度、土地利用效益等因素划分为均质区片及路线价区段，应用市场交易案例直接评估商业用地路线价、住宅地区片价、工业用地区片价，并建立该三种用地类型的宗地标定地价评估体系。

土地估价技术方法 均质路线价区段划分采用多因素综合分值法；均质区片划分采用多因素分层叠加分析法；样点地价采用租金剥离还原法和房屋交易价格剥离法；还原利率采用综合分析法，具体应用租价比、一年期存款

利率等结合进行；土地级别划分采用模糊聚类分析法；商业用地路线价、住宅和工业区片价采用样点地价平均法；“空白区”地价采用多因素比较法；宗地标定地价评估的修正系数采用典型调查法和统计分析法。

土地级别图、地价图采用机助制图法 选择1:3000的成图比例尺绘制地理底图，经转绘反映有关土地定级估价研究成果信息的控制系统；图形预处理，在底图上标注各估价影响因素并编上特征码，特征码用五位数字表示；数据获取，各要素数据通过数字化仪和通过计算机键盘输入得到；数据编辑，把数字化结果在显示器上恢复成图形，与原图核对并修改，数据编辑有点线状要素编辑和多变形要素编辑，把净化的数据以二进制形式存入数据库，得到底图各要素以及各定级估价因子的坐标、属数数据；数据处理，采用多因素空间叠置分析方法划分估价区片及路线价区段，根据案例地价估价结果及区位比较分析，确定不同用途的土地级别，得到各类土地级别界线，并在此基础上进行基准地价评估；土地定级估价图件采用计算机辅助制图（包括绘图仪及屏幕作图）的方法输出，各类制图数据和各类地价结果经处理，由有关软件组织成可制图的数据形式，采用分层绘制，逐个叠置的方法完成整个制图数据文件的组合制图。

土地利用总体规划研究

乐清市土地管理局1998年编制的1996~2010年《乐清市土地利用总体规划》，其规划编制技术要点是：重视对土地利用宏观社会背景及区位条件变化和土地利用布局及开发利用程度与效益分析研究，提出土地利用战略方向；根据人口、社会经济发展的需求，采用平均增长法、回归预测法、定额指标法等科学预测各类用地需求量，进行用地结构平衡与布局调整，并在土地利用总体规划图上逐一落实各项控制指标；科学确定不同级别的城镇及其用地水平和用地范围，突出重点，分级控制，具体划定基本农田保护区和建设用地区界线；定性定量结合，应用系统分析的层次分析法与线性最优化模型结合的方法，确定规划推荐方案；采用地理信息系统（GIS）等高新技术手段，通过人机对话方式，进行科学预测、模拟、分析与制图，提高编制规划方案及成果图的精度和效率。在编制乐清市土地利用总体规划的同时，进行了乐清市土地适宜性评价、乐清市土地利用现状分析、乐清市人口预测

研究、乐清市粮食单产预测、乐清市城镇体系预测与规划研究、乐清市滩涂利用现状与规划、乐清市基本农田保护规划、乐清市耕地总量动态平衡规划等八项专题研究。

第三节 地籍调查

农村地籍调查

现存乐清县志有关全县土地数量最早的记述为“宋淳熙（1174~1189）田四千六百余顷（1顷为100亩，下同）”。元大德（1297~1307）“田4176顷62亩，……实田3425顷40亩”，分官田、民田、地、山、沙涂等几类统计计税土地面积。明初洪武十四年（1381）命各州县分田（110户）编造黄册（以户为主，详列丁口、田产及应负赋役的簿册）一式四份，存各级政府部门，作为征收赋役的依据。洪武二十年命各州县分区编造鱼鳞图册（以田地为主，分号详列面积、丘形、四至、土质及业主姓名，图上所绘田亩挨次排列如鱼鳞状，故名）一式四份，令十年一造，作为征赋依据，为旧中国较完整的地籍地产凭据纪录。乐清县境计二隅、六乡、二十四都、二百五十五图，以一百十户为一图，编成十甲，每十户为一甲，按次丈量田亩，虚粮为之一洗。洪武二十四年至清康熙时，乐清土地可供耕种之地按田、地、山、池分类统计。

明正德七年（1512）至万历三十年（1602）乐清田地山池总数均在45万亩左右。据旧志中乐清滩涂围垦的记载，明代大规模筑塘埭，建陡阡，围垦海涂，大批滩涂变良田，为柳市、乐成、虹桥沿海平原形成时期，但承赋的土田面积不见增加，可见隐瞒田地面积、逃避赋税征收情况之严重，地籍管理纰漏甚多。明末乐清鱼鳞图籍散失，清康熙二年（1663），迁徙阡界时田地丁口额数不符，民负甚重，重行丈量但仍失实。至五年，县令窦三聘再行履丈，察弊剔奸，民负稍减。经清顺治十八年（1661）海禁迁界，康熙九年（1670）至雍正九年（1731）展界垦复查丈，雍正十二年丈实田地山池面积

37.92万亩，分熟田、涂田、饶田、熟地、熟山、熟池六类。至道光五年（1825）田地山池面积上升为42.89万亩。自康熙元年至光绪末年（1662~1908），几经小片围垦拓展，新老围区连片，慎海、南塘、清北、下塘等小平原形成，但乐清承赋的田地山池面积却比明万历三十年减少2.11万亩，其中地籍管理作奸舞弊之严重可见一斑。

民国时乐清土田分为田地山荡四类（即水田、旱地、山坡、湖沿水区）。民国十八年（1929）乐清奉令办理土地陈报，19年经陈报登记土地面积比“陈报”前增加14470亩，收取土地陈报费5万元。31年，乐清办理土地编查，次年改为以编查成果征赋。32年乐清县田赋管理处奉令举办土地陈报，根据“浙江省土地陈报大纲”制订《乐清县土地陈报须知12条》，陈报之土地凡在本县境内，无论公有、私有、共有、已垦、未垦、有粮、无粮之一切田、地、山、荡等土地，除道路、河流城墙外，均应据实陈报。陈报完竣，按丘颁发“土地管业执照”，作为依土地法举办土地测量登记以前土地产权的重要凭证。33年，民政厅派省土地测量总队五分队来白象等地续办土地测量，面积达2万亩，其土地测量资料移交县田粮处。35年2月县田粮处卷房被焚毁，土地编查、测量、图籍等遭毁后土地经界不清，权利失据。36年2月县成立地政科，负责筹备地籍整理事宜。同年3月，省地政处派土地测量队八分队驻乐帮助办理土地测量、图件绘制事宜。4月16日，成立“乐清县地籍整理办事处”，举办二期学习班，培训测绘人员80余人，以小三角测量、图根测量、户地测量为主要内容，自西至东依次展开，经外业测量、内业绘算、制图张榜公布、对存有异议者重行复测，并进行地界调查，作为土地登记的依据。是年乐清完成户地测量16.44万亩，其间成立复查队，举办粮地复查，由粮户认领自己所有之田地，校对面积、位置、编制“坵领户”、“户领坵”两册，以利校对更正。36~37年，对已完成土地测绘并经复议的区乡先行土地登记，颁发土地所有权状。至民国38年5月，柳市—一虹桥一带土地登记发证工作基本完成，但大荆、清江、芙蓉、双阁等区图件测绘工作未完成。

地籍整理（简称“土整”），1949年9月，县人民政府下设财政科，配备地籍员，接收旧有地籍档案。1950年，整理原有土地册、图件等有关资

料，全县8区84乡中城区、柳市、白象、盐区、虹桥5区48乡镇有测量图和地籍册，芙蓉、大荆、双阁3区36乡仅有地籍册而无测量图。抽调人员深入基层对各阶层农户进行土地调查登记，对图册齐全者填写表格自报，对有册无图者以地籍册为基础，发动群众自报、补图、评议、校对结合，予以补充，为土地改革作准备。1951年土地改革运动后，推翻封建土地所有制，实行农民土地所有制。1952年初，对土地改革后乐清农户土地状况进行调查，根据分田榜，挨村挨户清查土地面积和评定土地等级，按户编制土地清册，即至今保存在档案局里的土地分户长册，颁发“土地房产所有权证”，并核定全县陆地面积为1174平方公里（为统计局沿用至今的乐清陆地面积）。

经过农业合作化运动，农村土地所有权、使用权归属集体经济组织，此后，农村地籍调查土地所有权均确权为集体组织与国营农业组织。1949年5月至8年代前期，乐清农村均以土改时的土地房产所有权证作为房地产转让租赁、征用建设用地、解决房地产纠纷和办理日常土地权属转移的主要依据。

1989年9月，农村地籍调查参照《城镇地籍调查规程》执行。1990年，按《规程》有关技术规定，结合农村非农业用地有偿使用，乐清县局进行农村地籍调查试点，至1991年在乐成等镇地籍调查9032宗地。1992年7月，乐清县府乐政（1992）110号文件转发县规划土地管理局《关于在全县范围内开展农村地籍调查、登记发证工作的报告》的通知。农村土地申报登记、地籍调查范围：全县行政区内的单位和个人用地。以宗地为单位，查清每个单位和个人所使用的土地座落、四至、界线、面积、用途、权属来源及有无反纠纷等基本情况；查清行政村内土地分类与面积。按《乐清县农村地籍调查技术设计书》申报方法：以乡镇、村为单位，土地使用者，在指定的时间内统一进行申报；土地申报与地籍调查同时进行，即在地籍调查的同时，由土地使用者申报登记。调查程序为：划分街坊——宗地编号——确定界址点、线——丈量距离——填写地籍调查表——绘宗地草图——签字盖章。在实际应用过程中，大部分采用第二种方法。1992年全县有19个乡镇开展农村土地申报登记和地籍调查（含国有土地地籍调查），至年底土地申报15.36万宗。1993年，全县30个乡镇开展土地申报和地籍调查，至年底农村土地申报

17.11万宗。1994年，土地申报和地籍调查在全县31个乡镇全部开展，至年底农村土地申报7万余宗。为乐清农村地籍的初始登记打下了基础。

城镇地籍调查

乐清城镇地籍调查据现存资料，于民国32年（1943）已测丈完成乐成城厢和虹桥镇市街面积约2000亩，33年曾在白象镇进行测丈。36年3月着手整理绘算、规定地价和进行土地总登记，是年8月，白象镇划分10个区段规定标准地价。

1988年5月，县局在北白象镇举办土地申报登记和地籍调查试点，是年8月26日，乐清县府发布《关于在全县范围内开展土地申报登记的通告》，同月30日县局制订印发《乐清县土地申报登记、发证试行办法的通知》，规定：使用国有土地的单位，原则上以批准用地面积和范围办理国有土地使用权申报登记，对相沿接管或经上级部门调拨用地单位，根据用地实际情况，核定土地使用范围和面积后，予以申报登记；使用国有土地的个人，原则上按地面建筑物占地而积办理土地使用权申报登记，但过去一直为己所用的院落、天井、空隙地等，现在不影响城镇规划和四邻关系的，且权属清楚者，经审查后，可按原使用的面积和范围办理国有土地使用权申报登记。使用集体所有非农业建设用地的单位和个人，原则上按批准使用范围和面积办理集体所有土地使用权申报登记，对特殊情况，可根据用地者的实际情况，核定土地使用范围和面积后，予以申报登记。临时使用土地的单位和个人，按批准使用的面积、范围、期限，办理临时用地申报登记。在土地申报登记的同时结合开展地籍调查（含土地权属调查和地籍测量），认定宗地权属，确定宗地、分宗地界址点和实际使用情况。10月15日，县局在乐成镇进行土地申报试点，申报宗地达5000余宗，面积3000余亩。县府同时组织7个工作队，帮助16个建制镇的103个村、27个居委会、872个单位、40918户，开展土地申报工作，至12月15日，申报登记单位计775个，38913户，地籍申报47060宗、宗地面积9956.40亩。1989年4月在19个建制镇开展国有土地申报登记工作。5月在北白象镇结合确权试点，地籍调查200余宗地，试发国有土地使用证99本（内含居民97本、单位2本）。

1989年9月执行国家土地局《城镇地籍调查规程》，是年在北白象镇地

籍调查2998宗，其中单位70宗、个人2928宗。1990年3月，县局组建地籍权属调查队，在乐成镇开展工作，查清土地的所有者、使用者和土地性质、土地座落、权属来源、土地面积及用途等基本情况，县府在乐成镇试发土地使用权证，发放国有土地使用权证570本、集体土地使用权证354本。

1990年10月~1991年7月，县局委托冶金部宁波勘察研究院对乐成镇宗地面积3.04平方公里、合4560亩进行地籍测量，其中地籍宗地面积商业金融用地75.24亩、工业仓储用地482.45亩、市政用地101.23亩、公共建筑用地364.34亩、住宅用地988.15亩、交通用地470.59亩、内陆水域用地345.19亩、特殊用地10.49亩、农用地1185.14亩、其它用地537.18亩。1991年9月，省、温州市土地局组织领导、专家对乐成镇地籍调查试点验收，被评为良好工程。至是年下半年城镇地籍调查在全县多点展开。

1992年成立 乐清县土地申报登记发证办公室，加强地籍初始登记发证的工作。1993年4月，采取领导分片负责、股室联乡镇督促指导的工作方法，在保证质量的前提下，加快城镇地籍调查和登记发证进度。1994年，市规划土地局委托河北省保定勘察设计院等三单位对7个建制镇的12.13平方公里面积开展地籍测量，当年完成白石、象阳、翁垟等建制镇的城镇地籍测量验收。是年，乡镇土地管理重心从审批土地管理转移到以地权管理为核心的土地登记发证工作上来。

1995年3月，乐清市府乐政发[1995]32号《关于委托市规划土地管理局办理土地使用权证登记颁发手续》的通知，市规划土地局代表市人民政府办理土地初始登记和变更登记手续及颁发使用权证，市局应严格按照有关规定核发证书，并承担由此而引起的各类诉讼代理与责任，核发的土地权证必须加盖乐清市人民政府土地证书专用章，自觉接受市政府的监督，重大疑难案件应及时征求市府意见。市行政执法监督办公室应严格履行行政执法监督，严防违法发证行为的发生。据此，市局根据《房地产管理法》，向社会各界和公民宣讲土地使用证的法律地位和作用，并规定：以往的土地权源文件限期有效，不领取土地使用证视为非法用地，所有房地产开发、旧城房改建、拆建、转让、抵押等必须以土地使用权证为依据，未依法领取证书的，不得改建转让。土地登记类别扩展到房地产开发出售土地登记、水利设施土地登