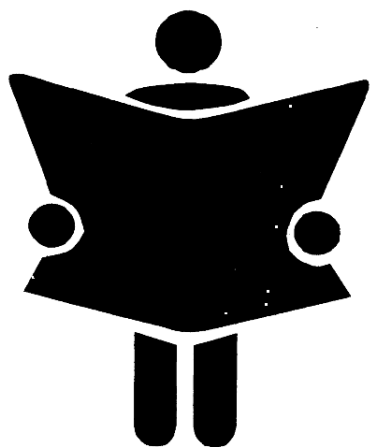


第六章

地籍管理



苍南县土地志编辑部

一九九七年三月

第六章 地籍管理

北宋熙宁五年(1072)，王安石推行步履丈田法，以东、西、南、北千步为一方(相当41顷66亩160步)，按地势土质划分五等，此为地籍测量初始，田契及各种土地册籍制定始此。制定推行的“方田制”结果受豪强地主反对，于元丰八年(1085)告终。徽宋时复行，屡行屡罢，宣和二年(1120)悉废，纳租赋仍照旧额。

明前，平阳尚无地籍反映，及至明初，因赋定役，丁有田，田有赋，平阳县始见赋税《黄册》。后万历推行“一条鞭法”，“量田计丁，计亩征粮”。雍正“摊丁入亩，地丁合一”。清代基本承袭明制。

逮乎民国中期，为征土地税挽救经济危局，曾一度竭力整理地籍，却终未竟厥功。

建国后，随着土地所有制的变革，生产力彻底解放，国民经济日益发展，查清土地资源及其利用状况之事亟待解决，先后多次进行较大规模的有关土地的调查。两次全县土壤普查，土地利用现状概查，待开发土地资源调查，土地开发潜力和前景调查及1991年的土地资源详查。从而查清了全县各类土地的数量、分布、权属、利用现状，填补了苍南地籍的空白，为今后制订国土整治规划，国民经济计划以及实行土地科学管理和发展农业生产提供了翔实依据。昔时“赋税型地籍管理”，遂由“功能经济型地籍管理”所取代。

第一节 土地测量

一、明、清土地测量

明初，编制赋役法，造县《黄册》，分户定权属。田分民田、官田。平阳县只有民田和屯田两类。民田中有氏族或地方性众田及少量寺院

田。屯田中有金乡卫军屯及少数商屯。军屯原本规定军队自耕解决军需，而金乡卫却多派民无偿代耕。金乡卫屯田仅占民田总数不足百分之二，商屯面积尤少。

洪武二十年(1387)，为防民隐田逃税，发落各州、县编制《鱼鳞册》，根据粮食起产，划定区域，设粮长负责丈量田亩，自此按照《鱼鳞册》征赋租。二十四年(1391)，全县有承赋耕地、田、园、山805846.41亩。永乐十年(1412)略增为809761.52亩。景泰三年(1452)划归仁里乡三都田、地、园、山计3409亩入泰顺县后，是年承赋面积778197.20亩。万历七年(1579)，奉旨清丈土地，十年，统计有承赋耕地775455.00亩。

清顺治十八年(1661)，因战乱迁徙弃置田、地、园520789.50亩，实际各则承赋面积260011.58亩，所剩不足三分之一。因社会动荡频仍，地籍面积、权属、用途等动态无常，当局征收赋役失据。康熙至乾隆年间，曾多次清丈土地，鼓励农民开发荒地。康熙九年展界，十、十一两年，复垦弃置荒通各则田、地、园共32185.43亩。至三十年，根据地籍册簿计各则田地共426530.07亩。雍正年间(1723~1735)，共垦各则田、地、园35127.45亩。乾隆元年至二十一年(1736~1756)，共垦各则田、地、园7947.01亩。光绪三十年至宣统末年(1904~1911)，实有各则田、地、园并金乡卫屯田及新垦数额共489555.74亩。与明二十四年(1931)比减320205.78亩，年递减615.78亩。

明、清时期土地测量，旨在征赋，故仅求分清等则，测定面积而已。

二、民国土地测量

民国光复初，军阀混战，政局动荡，承赋《鱼鳞册》散失，庄书裁撤，地籍缺乱。其间豪绅中饱，亦有业户瞒报，国家亏损，民负不均，国计日蹙，民生凋敝，征粮失据，整理地籍，遂成燃眉急务。

民国19年(1930)6月，国民政府颁布第一部《土地法》。23年10月，平阳县当局鉴于失粮滥管地日多，税收每况愈下，鱼鳞册籍散佚，飞洒之弊渐炽，产权纷争迭起。邀经县第二届设计委员会决议，实施土地清丈。旋经省民政厅派员莅县会同拟订土地测量计划，呈报省政府第894次委员会会议通过，于26年(1937)6月成立地政处，下设两股，司办总务与测量事宜。27年1月，因战事吃紧，奉令暂停，九月恢复。次年三月，增设第三股筹备办理土地登记业务。29年7月地政处改组，成立土地测量队及土地登记处，分办土地测量与土地登记工作。县政府设立地政科，办理沙田整理与土地行政。33年7月，处、队复奉令合并为县地籍整理办事处。平阳县系自筹经费办理整理地籍业务，时值抗战，通货膨胀，物价飞涨，际此艰难处境，终于26年4月开始小三角测量，7月图根测量，9月户地测量。旋即续办求积制图。28年8月，完成全县全部面积测量。唯图根测量及户地测量至27年1月因战事影响奉令结束，9月又令复办。30年“四·一九”事变后编制紧缩。次年“七·七”事变，县城受敌机扰炸，应复疏散。嗣后又以经费、人才两缺而全部停顿。时仅完成全县总面积37%强。求积制图系属配合登记、发状需要，办理迄是年6月止，完成全县总面积计求积36%，制分布图26%，户地制图15%。

茲將有關測量各項業務截至35年(1946)10月末止進度分列如下：

土地測量

- (一) 小三角測量。共236丘計3244500畝。
- (二) 圖根測量。共1889丘計1208735畝。
- (三) 戶地測量。共1532476丘計1213496畝。
- (四) 求積。共2467丘，累計837010丘。
- (五) 制分布圖。8030丘，累計716085丘。
- (六) 制戶地印圖。25119丘，累計348411丘。

35年(1946)下半年原擬繼續完成圖根、戶地測量及求積、制分布圖和戶地印圖工作，因經費告竭而擱淺。各項工作進度詳見下表。

民国28~34年平阳县沙田暨旱荒情况统计表

项目	总起数	总面积	远水荒沙	近水荒沙	已垦面积	清理时期	备注
数量	27492	58300亩	2117亩	3741亩	52588亩	起迄年份	
乡镇土地坐落		面积	公有或私有	上 质	完成期限	26~34年	
河口	五板桥	847	私有	沙质	33年2月	26年4月	
雁门	三大厂	125	私有	沙质	34年4月	26年6月	
仙游	北厂新院门	3018	私有	斥卤地	34年6月	29年6月	
象湾	宋埠	4533	私有	斥卤地	35年8月	29年7月	
石磴	凉亭	17	私有	草原地	35年4月	32年2月	
石塘	展下	3	私有	草原地	31年6月	28年1月	
钱仓	新溪	22	私有	斥卤地		29年6月	
白沙	黄家洲	2681	私有	斥卤地		31年7月	制盐用地
龙江	江口	3042	私有	斥卤地		31年3月	制盐用地
芦浦	夹尾	3892	公有	斥卤地		32年1月	制盐用地
蒲城	沿浦	10247	公有	斥卤地		33年4月	制盐用地
象湾	仙口	385	私有	草原地	32年1月	28年1月	制盐用地
澄海	路尾	992	公有	斥卤地		33年6月	制盐用地
镇霞关	霞关	17787	公有	斥卤地		34年9月	制盐用地

三、建国后地籍管理

建国初，县人民政府筹备委员会于1949年7月5日，开始地籍申报、调查，结果发现业户化整为零，分立户头者甚众，即公告限期申请合并并登记。随后召开当地农民大会审查，动员检举地主、富农瞒报逃税。时地籍管理工作先后由县财粮、民政、农业诸部门轮管，土地征用由县人民政府掌握。

1979年始，进行农村经济改革，实行农业生产家庭联产承包责任制，明确区分土地所有权与使用权的不等概念，土地集体所有制不变。1981年7月，随同置县，设立苍南县农业局（下设土地管理股），负责地籍管理工作，1988年1月建立苍南县土地管理局后，地籍管理始有头绪。

第二节 资 源 调 查

由于土地资源备受自然侵蚀及围垦开发影响而消长动态无常。建设地籍工作，尤为重要。

1951年为摸清全县土地实有面积，发动广大干部群众开展大规模的查田定产，通过业主自报、查对、丈量，初步摸清全县土地面积，而行土地改革。一俟“土改”运动结束，即行土地、房屋全面登记发证。

一、土壤普查

根据1958年农业部《关于加强人民公社土地利用规划工作通知》精神，次年1月成立平阳县土壤普查土地规划工作委员会，深入发动群众，组织基层干部、技术员及老农，进行逐片实地勘察，取样挖坑3140个，摸清土类土种底细。通过航片和常规化验分析法得出技术指标成果，予土地资产评估，区划用途及因地制宜指导农业生产提供科

学依据。

1979年国务院下达111号文，要求全国开展第二次土壤普查，进而摸清土壤特性及其肥力状况，揭其奥秘，解决农业生产中因土种植，因土改良，因土施肥之目的，提高科学种田水平。由于分县原因，苍南县二次土壤普查工作于1982年12月开始。试点取得经验后，组成39人的专业队，各乡派专人配合，以乡为单位进行工作。按照全国和省第二次土壤普查技术规程，应用航片技术，以一点三万分之一，二万分之一、二点五万分之一、三万分之一四种不同比例尺的航片，对全县75个乡（镇）、5个林茶场作全面调查。共挖主剖面1826个，其中水田1011个，旱地409个，山地406个，取回土样1782个；野外速测7312个项次，分析主剖面样品55个计212个层次，农化分析样品616个，总计化验5323个项次。历时两年多，终于完成了三图、一志、一报告、一套资料的规划要求。

二、土地利用现状概查

与第二次土壤普查的同时，组织专业队伍依照农业现代化对土地资源综合区划需经济研究的要求，开展土地利用现状概查。量算统计了全县分乡土地面积；完成理论和控制面积接合图、县1:5万土地利用现状图和土地利用现状概查报告等有关资料和图件。从而进一步搞清土地面积及其利用现状概况。

三、待开发土地资源调查

依照国家土地管理局（1987）国土字第140号文和浙江省土地管理局（1988）浙土管字第14号文和25号文精神，苍南县于1988年6月组织对县内待开发土地资源调查工作，为时三个月，基本查清全县闲散地、

废弃地、未利用地、水面等面积质量和分布。按照“宜农则农、宜林则林、宜牧则牧、宜建则建”原则，对充分挖掘土地潜力，广开土地资源，缓解土地供需矛盾提供现实依据。

四、土地开发潜力与前景规划

1991年1月，县规划土地管理局根据县委(1990)27号《关于开展调查研究活动的通知》要求，组织全县土地开发潜力和前景调查。历时20日，分内、外业两项程序进行，摸清全县宜农荒地、海涂滩地和闲散地、废弃地的现状、面积和分布，制定至2000年的开发利用规划。

五、土地详查

苍南县土地利用现状调查(下简称土地详查)是根据国务院(1984)70号文、省人民政府(1986)62号文精神，及苍南县人民政府1991年批复县规划土地管理局“关于开展土地详查工作的报告”而组织进行的。是历史上规模最大、要求最高、工作最细、内容最全的一次土地大普查。遵循《浙江规范》，按常规土地详查办法，结合苍南县实况，制定工作方案。其做法：境界与土地权属界调绘由县土地详查办公室组织完成；地类调绘，航片转绘及面积量算，主要委托福建省区域地质调查队承担。定时两年完成任务。

土地详查程序，主要分四个阶段进行：前期准备，外业调绘，内业资料整理和档案材料整理与检查验收。

(一) 前期准备

根据国务院及省政府要求，苍南规划土地局于1991年5月，向省土地局资源调查办公室呈报《苍南县土地详查任务申请书》。同时县人民政府成立以分管土地副县长为组长，县农经委、土地、农业、林

业、水利、财政、交通、民政等部门领导组成县土地详查领导小组，设办公室于规划土地局内。并抽调14名具有高中以上学历技术骨干，组织发动各乡镇规划土地管理所土管员积极参加。

2、落实经费

土地详查工作量大，时间久，技术要求高，涉及面广，队伍庞大，经费浩巨。省拨9万，县财政26万，共35万元，奠定物质基础。

3、搜集资料

向省测绘部门购1/1万地形图5套，1/5万地形图1套，全县近期航片1套，1/1万正射影像图1套；

收集县土地利用现状概查资料；

向林业部门征集森林资源调查资料及林业“三定”资料（包括文据、面积、地理位置及特殊用林、防护林资料和有关图件等）；

向水利、交通部门征集1980年后新增水利和交通设施（包括水库、渠道、堤坝、新改建和拓宽公路等资料及图件）；

收集城乡建设规划、工矿企业分布、近期土地审批文据、图件资料；

向地名办公室收集全县行政乡村、自然村等地名资料；

对所搜集资料予以全面整理、汇总，分析其规划性、普通性与特殊性。

用场准备

配备各种量算工具与文具用品；

印制各种调查手簿和表格；

配备调查人员生活和劳动用品等。

技术培训

土地详查工作新，技术生，对参与详查人员必须给予技术培训，使之熟识技术规范，谙谙技艺，掌握操作要领。

1991年8月9日，开办技术培训班，参加者有县土地详查办公室21人，邀请市详查办专家讲授技艺一周，8月15日结束。

试点实习

为求理论与实践相融洽，边学边用，立竿见影。选择地类齐全，地形复杂，土地面积大小中等的云岩乡作为外业调绘试点乡。详查办全员出动，共赴试点外业境界（权属界）进行摹拟调查。同时派员往兄弟县观摩学习，交流经验。通过这些实习渠道，得以充实、提高思想认识和技术水平，以确保任务圆满完成。在此前提下制编《苍南县土地利用现状调查实施细则》作为工作圭臬。

（二）外业调绘

土地详查任务，旨在查清各类土地面积，及其利用的分类，这是整个土地详查的目的。

外业调绘是利用航空像片、影像平面图列实地对各种境界、土地权属界、地类进行调查和判读。此次利用1989年航摄航片作调绘片，采用连片作业。在室内，对各张航片进行作业面积线的勾划，并对之编号整理，做航片接合图。其准确性将决定整个调查质量和今后的地籍管理业产生重大影响。

确定土地所有权界线主要是依据《中华人民共和国土地管理法》及国家土地管理局《关于确定土地权属问题的若干意见》规定，由各权属单位法人代表共同确认的双方权属界线。如发生争议，则由双方协商解决，协商不成，由人民政府处理。境界调查分乡镇界调查和县界

接边测绘，要与相邻县核实认可后由双方土地管理局（详查办）签订县界接边协议书，确认并说明界址。凡村内不属于本村的土地，均作插花地测绘，在调查中逐村核对，插花地无论大小一律调查。地类测绘，逐村进行。地类图斑编号以行政村及相当行政村权属单位为单元，从左到右从上到下编号，以分子式表示，其分子为地类号，分母为图斑号。

线状地物测绘 是指河流、沟、渠、公路、小路等。小于1m宽的线状地物不调查。1~2m宽的线状地物以实地丈量宽度记录之。2~10m线状地物（半依比例尺）单线上图。线状地物贯穿城镇者，均作城镇用地处理。小于20m穿过居民点的线状地物作居民点处理。

由于航片是1980~1984年航摄片放大，大量的新增地物需行补测及求测田埂系数等内容。

分类系统 苍南县土地分类系统，是根据全国和浙江省分类系统，结合苍南县实际而建立的。土地分类按《浙江规范》编码，在省统一规定8个一级分类基础上，以二级分类为主，部分二级以下续分三级类。苍南县一级8个，二级37个，三级11个。

外业成果 全县共调查42个镇（乡），966个村及7个林、茶、盐场的土地资源。提供测绘航片468张。记载手簿51卷，签订境界接边协议书53卷2898分；权属界线接边协议书与争议原由书4份；插花地协议书564分；签订与平阳、文成、泰顺、福鼎相邻县县际土地边界接边协议书4份。

<三>内业整理

外业测绘结束，经市土地详查办公室检验后，按《浙江规范》要求，于1992年11月转入内业工作。内业工作内容，包括航片转绘，面积测算，图片编制及资料汇编与归档等。

由于详查与概查的精度要求不同与时间相隔多年，其调查方法、范围有异，详查主要面积与概查主要面积对比有明显差距。

土地详查与概查主要面积对比表

单位：亩

地类名称	详查面积	概查面积	对比增减	年报统计	
				面 积	对比增减
水 田	313961	409976	-96015	33902	-25041
旱 地	259415	330882	-71467	109692	+149723
菜 地	12208				
果 园	16232	7359	+8873		
桑 园	18	797	-779		
茶 园	25237	45050	-22813		
其他园地	45	37	+8		
林 地	720163	23046	+489698		
居民点及 工矿用地	104679	83120	+21559		
交通用地	12809	24786	-11977		
水 域	184017	193180	-9163		
未利用地	185192	506574	-321382		
特殊用地	4217	674	+3543		
总 计	1838193	1863221	-25028		

面积汇总 首先进行1:1万分单幅汇总,按权属、权属性质、地类、耕地所在坡度等汇总单幅数据,在1:1万分幅汇总的基础上,汇总出县、镇、乡、村及场等不同要素的面积汇总。

内业成果 转绘1:1万影像平面图62幅,绘制1:1万幅土地利用现状图67幅,绘制1:1万乡(镇)土地利用现状图42幅,1:5万县土地利用现状图1幅,1:1万分幅土地权属界线图64幅,1:1万分幅坡度图66幅和等高线图66幅,1:5万分幅土地利用现状图4幅,1:1万分幅面积量算图斑图67幅和苍南县土地边界接合图表。

面积量算,统计汇总数据,共量算1225.63平方公里土地面积的各类图斑予以汇总,编辑苍南县土地资源数据集和乡(镇)调查说明书42分,以及《苍南县土地资源》一书。

(四)档案材料

土地详查档案,是详查成果进入地籍历史料库,为软科学存在的基本形式。它将与制订国土整治规划、国民经济宏观调控有关土地政策,提供科学的基础数据,且将给今后有关土地资源研究呈现珍贵史料价值。

档案材料收入内容:①有关土地详查指导性文件和组织管理、财务政策等文件;②有关土地详查航片、影像平面图、地形图等图件;③技术培训和试点乡工作资料与调查成果材料;④外业调查过程中形成的各类记载表、调绘航片、膜片、图件、检查表、协议书、乡(镇)说明书等原始资料及成果材料;⑤内业工作过程中形成的各种面积量算、统计汇总表、成果图件资料及调查报告原始资料。

档案成果 按《浙江规范》归档要求,分案卷整理,分类编码,

组织专人保管。1993年10月，基本完成147卷(册)归档任务。

第三节 登 记 发 证

一、民国时期登记发证

平阳县第一次土地所有权登记，始于民国28年(1939)8月。先就旧万全区横阳坡南(并为昆阳镇)两镇着手，按乡依次推进。次年4月，陆续开办鳌江区各乡镇土地登记。12月，宜山区各乡续行。32年6月，灵溪区的肖江乡等五乡镇，同时依照作业程序行进。‘外业’按乡公布收件，‘内业’开始审查，公告记录登记总属并配发权利书状。收件、登记、发状工作截至是年7~10月，作业完成数量分列于下：

(一)公布 累计47乡682521丘。

(二)收件 累计514783丘。

(三)发状 累计198713丘。

时因物价扶摇直上，材料费用激增，经费凋浅，各项工作告停。拟俟提高地价税收继续完成。

二、建国后登记发证

遵照《中华人民共和国土地管理法》和《浙江省土地管理实施办法》规定以及国家、省、市土地管理局有关文件精神，为维护社会主义土地公有制，保护土地所有者和使用者合法权益，适应改革与国家开征土地使用税需要，在1993年完成土地资源详查及15个镇地形图测绘成果与地籍工作的基础上，开展城镇国有土地使用权申报登记。全县地籍总宗数69140宗，至1995年末，已申报登记61200宗，占应申报数85%强；完成调查宗地57600宗，占申报数94%以上；发证14068本，累计27663本，占调查数49%弱。登记发证分下列三步进行：

（一）申报登记

为建立健全苍南县城镇地籍管理，必先搞好城镇土地使用权申请登记。1989年初，择灵溪镇作申报登记试点，4月中旬完成试点工作，申报率为90%以上。旋在全县各镇开展，至年末，有灵溪、龙港、金乡、宜山、马站、赤溪、钱库、藻溪、灵江、桥墩、潮前、芦浦、望里13个镇完成土地使用权申报，申报率85%以上。继而莒溪、巴曹两镇办理申报。全县计完成15个建制镇共申报31000宗国有土地和集体非农业建设用地。此后每年继续推进，至1995年末，完成申报登记61200宗，占应申报数85.16%。

（二）确定权属

继土地申报登记完毕之后，参考外地经验，结合苍南实际，拟具《苍南县城镇地籍调查工作实施意见》，经县批复实施。选新建城与老城区兼有之灵溪镇作试点。并拟就《苍南县土地权属与界址若干规定》、《苍南县城镇地籍调查工作程序与办法》、《苍南县宗地草图绘制基础要求》等一系列规定，且设计有关配套表格、图件资料，以及搜集有关技术基础资料，在此基础上开始权属调查。至1989年末，计调查2100宗地，其中新建成达1900宗，老城200宗，调查面积0.5平方公里。委托省第十一地质大队完成灵溪镇四等网控制测量工作，经省测绘局验收合格。继而县局组织测绘人员进行细部测量。是年末，已完成权属合格、四至清楚、面积准确，批准用途与现实用途无异800余宗地予以资料整理，提供翌年春颁发首批土地使用证书。此后，逐年陆续进行，至1995年末，全县累计完成调查土地57600宗，占申报数94.11%。

(三) 颁发证书

苍南县颁发国有土地使用权证书始于1990年春。首批将上年权属调查“四符合”(权属、四址、面积、用途)的800多宗地颁发证书,随后逐批次第颁发。1993年全县颁发国有土地使用权证6189本。至1995年末,累计发证27663本,占调查数48.79%。

第四节 地 价 评 估

民国后期曾搞过地价评估,但弊端甚多,亦不完整。建国后,应市场经济的不断发展之需,于1993年始,在土地详查测量登记的基础上进行地价评估,建立地价体系。予土地市场的实际需要和土地使用权出让、转让、出租、抵押、入股及土地税收等具备基本依据。

一、民国时期地价评估

平阳县自民国31年(1942)春,开始调查城区7个乡镇地价。5月,提交标准地价评议会评定公布后,编造标准地价册,时遇“七·七”事变,机关搬迁水头,且加经费无着,遂告停顿。民国32年4月,恢复造册,6月完成送交征税机关。鳌江(即小南)13个乡镇地价,于是年5月开始调查,7月提交评定。宜山区(即江南)17个乡镇地价,8月开始调查,次年2月提交评定。于公布后一个月继续编造地价,然后送交征税机关。是年7月调查灵溪区(即南港)7个乡镇地价,8月提交评定,送县政府公布,并呈报主管机关核定后,作为各乡镇土地所有权登记的依据。

地价评估初期所定地价,因民国经济危机国币贬值而致地价失准,35年8月奉令办理重估。依照署颁重估办法,根据前城关、敖江、宜山等区原等级,比照灵溪新查成果,加以调整。重要城镇,择要抽查。