

海南史志丛书

海南省志

第二卷

土地志

海南省地方志办公室 编

南海出版公司

2007·海口

图书在版编目 (C I P) 数据

海南省志. 土地志 / 海南省地方志办公室编. —海口:
南海出版公司, 2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5442 - 3752 - 9

I. 海… II. 海… III. ①海南省—地方志②土地管理—
概况—海南省 IV. K296. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 069338 号

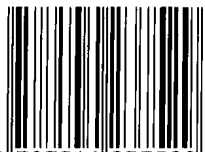
HAINANSHENG ZHI · TUDI ZHI

海南省志 · 土地志

- 编 者 海南省地方志办公室
责任编辑 吴 键 庄秀颜
出版发行 南海出版公司 电话: (0898)66568511(出版) 65350227(发行)
社 址 海南省海口市海秀中路 51 号星华大厦五楼 邮编: 570206
电子信箱 nanhaicbgs@yahoo.com.cn
印 刷 海南三叶印刷工业有限公司
开 本 850 毫米 × 1168 毫米 1/32
印 张 12.5
字 数 312 千
版 次 2007 年 6 月第 1 版 2007 年 6 月第 1 次印刷
印 数 1 ~ 1000 册
审 图 号 琼 S(2007)002 号
书 号 ISBN 978 - 7 - 5442 - 3752 - 9
定 价 105.00 元
-

南海版图书 版权所有 盗版必究

ISBN 978-7-5442-3752-9



9 787544 237529 >

《海南省志》主 修：罗保铭
副主修：许 俊
符桂花

《海南省志》总 纂：王琼文
副总纂：符和积
梁振球

《海南省志·土地志》编纂人员

编撰人员：陈春福 陈贤春 杜 娜 欧阳蔓蓓
符 英 云大修

审核人员：林诗銮 严之尧 蒙亚和 滕昭礼
王业侨 韦凤英 孙善芳 郑有震

审定单位：海南省地方志办公室

参审人员：符和积 雷晓玲 陈 波 陈家传 吴淑贞
朱兴明 颜书明 张永翠

序

海南省位于祖国最南端，与内地间隔着一道琼州海峡。全省陆地总面积 3.54 万平方公里，海域面积约 200 万平方公里，是全省 800 多万汉、黎、苗等族人民赖以生存发展的根基，是全国最大热带经济作物生产基地和最大经济特区所在地。

历代海南土地开拓略为缓慢。解放后，特别是改革开放及建省以来，海南土地开发利用进入了高速、科学发展时期。常言道：“盛世修志。”在海南省建设厅、土地管理局及国土环境资源厅的领导和支持下，现《海南省志·土地志》付梓出版，正是时宜，值得庆贺。它是海南省有史以来的第一部全面记载土地的志书。在编撰《海南省志·土地志》的过程中，编者认真细致地核实考证史实，客观地记载海南土地开拓的进程；如实记述现代海南土地开发、利用、保护及管理建设成果。本志按详今略古、由远及近、综述历史、分陈事物、述而不论的原则撰写，具有鲜明的思想性、科学性和实用性。对热带岛屿、特区土地、民族地区、琼侨故土等事物均有恰当的记述，突出了海南地方特色。

自《中华人民共和国土地管理法》颁布实施和海南省人民代表大会、人民政府相继公布多项土地法规以来，海南土地工作得以全方位的开发，全省掀起了全面保护和合理开发土地的高潮。应土地事业之发展，开发管理土地之需要，《海南省志·土地志》于 1996 年初开编，由原海南教育学院地理学、历史学的教授、专家们承担编撰，历时 2 年，经数稿修改，方完成本志。本志总体结构严谨、史料翔实、门类齐全、记载系统、内容丰

富，是一本可读性、应用性较强的地方志书。

由于海南省长期以来属边远地区，史书记载时断时续，建省之初，资料汇集尚待完备，加之形势发展较快，书中之记载难免有谬误和错漏之处，望读者及时指出，以便修正。

《海南省志·土地志》编写组嘱我作序，我欣然执笔，以区区寸文，仅表个人对海南故土之深情。“治天下者以史为鉴，治郡国者以志为鉴”，愿天下有志于耕耘海南之士，在查阅本书之际，都获你之所需，利你之所为。

林诗奎

2006年12月6日

凡 例

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，实事求是地记述海南土地方面的历史与现状。

二、本志贯穿古今，详今略古。记载年限，上起 1840 年，下限断至 1995 年，部分内容向前追溯。重点记述 1949 年 10 月中华人民共和国成立以后的史实。

三、本志中的“解放前后”是指 1950 年 5 月 1 日海南岛解放前后；“建省前后”是指 1988 年 4 月 13 日海南省建立前后。

四、本志记述范围，为海南省行政区划，分章、节、目，纵向记述。全志共 9 章 35 节，前有概述，后有附录，共 31 万字。

五、本志采用的体裁有述、记、志、图、表、录 6 种。

六、本志纪年、计量单位、行文，均按国家土地管理局关于《土地史志编纂语言文字暂行规定》撰写。凡历史朝代、机构、官职、地名、人名，均依当时称谓。中华人民共和国成立之前的历史纪年，一律加注公元纪年。

七、本志所采用的各项数据，解放前的根据史书或档案资料，解放后的采用省统计局或主管部门所记载的数据。

目 录

序	(1)
凡例	(1)
概述	(1)
第一章 自然资源概况	(9)
第一节 土地资源	(10)
第二节 热带气候资源	(18)
第三节 水资源	(22)
第四节 植被	(25)
第五节 海域、海岸、海岛、海涂	(28)
第六节 矿产资源	(37)
第二章 土地制度	(40)
第一节 土地所有制	(40)
第二节 土地权属的转移	(51)
第三节 土地使用制度	(56)
第三章 土地赋税	(87)
第一节 田赋	(87)
第二节 解放前的土地税	(92)
第三节 解放后的土地税	(96)
第四章 地籍管理	(117)
第一节 地籍调查	(117)

第二节	土地调查	(121)
第三节	土地登记与发证	(128)
第四节	土地分等定级及地价评估	(137)
第五节	土地权属纠纷调处	(140)
第五章	土地资源利用	(146)
第一节	土地资源的特征	(146)
第二节	土地资源开发利用	(157)
第三节	土地资源利用现状	(189)
第四节	土地利用分区	(223)
第六章	土地规划	(238)
第一节	解放初期的海南土地利用规划	(238)
第二节	国土综合规划	(248)
第三节	土地利用总体规划	(252)
第四节	专项规划	(256)
第七章	建设用地管理	(273)
第一节	国家建设用地管理	(274)
第二节	集体建设用地管理	(293)
第三节	个人建设用地管理	(296)
第八章	法制建设与执法监察	(301)
第一节	土地法制建设	(301)
第二节	土地监察	(319)
第三节	土地宣教活动	(344)
第九章	土地管理机构	(349)
第一节	明清时期的土地管理机构	(349)
第二节	民国时期的土地管理机构	(349)
第三节	解放以后的土地管理机构	(351)

第四节 海南建省后的土地管理机构	(354)
附录:	(357)
一、大事记	(357)
二、文件辑存	(377)
编后记	(385)

概 述

海南省管辖海南岛和西沙、中沙、南沙群岛等岛礁及其周围海域。据海南省土地详查结果，全省土地总面积（滩涂及陆域）面积为3535111公顷，海南岛（滩涂及陆域）面积为3442091公顷，海域面积约20000万公顷。海南岛地势中高周低，以五指山、鹦哥岭为隆起核心，从中部偏南向四周沿海呈山地—丘陵—台地—平原逐级递降，组成环层状地貌。西沙、中沙、南沙群岛总面积为89487公顷（陆地1185公顷，滩涂88302公顷）。1995年全省有耕地76.43万公顷、园地51.22万公顷、林地144.81万公顷、居民点及工矿用地21.07万公顷、交通过用地25354公顷、水域面积28.76万公顷。

一

早在更新世（距今250万~1.1万年）末期，琼雷池洼中部产生断陷，琼州海峡逐渐形成。至全新世（距今1.1万年~1990年）早期，海南与大陆最终分离，成大陆型岛屿。从此海南岛开始了它独特的历史进程。据考证，早在约10000年前的中石器时代，海南岛这块土地上就有人类繁衍生息；到约3000年前的新石器时代，人类活动的足迹遍及沿海和各主要河流沿岸，并留下多处遗迹。据记载：夏、商、周三代，海南为扬越之南裔，属百越族分支——骆越发展而成的黎族远祖生息之地，汉武帝元封元年（前110年）置珠崖、儋耳2郡于海南。南朝梁大同年间

(535 ~ 545 年) 置崖州、治义伦辖海南岛全境。西汉至南北朝 700 年间, 汉族移民逐渐增多, 开始推动岛上东北沿海地区的土地局部开拓, 促进了封建社会的萌芽。

隋大业三年 (607 年) 改崖州为珠崖郡, 后析西南地置临振郡。唐武德五年 (622 年) 改珠崖、儋耳、临振为崖州、儋州、振州。唐贞观五年 (631 年) 增设琼州。元至元十五年 (1278 年) 设海南道宣慰司。从隋、唐、五代至宋、元 700 年间, 海南岛的封建化逐步加强。汉族移民南渡者众, 在州、县治所, 环岛沿海、沿江和山区外围开荒拓土, 使海南封建经济得以不断发展。

明洪武元年 (1368 年), 改琼州乾宁抚司为琼州府。清代袭明代旧制。明、清时期将西沙、中沙、南沙群岛划归琼州府管辖。从明中期至清朝, 行政机构设置已遍布海南。多数黎峒已成为封建政权的基层组织。海南开垦土地不断扩大, 形成由沿海向山区纵深发展格局。封建经济在海南已占统治地位。

民国元年 (1912 年) 设广东琼崖道。1926 年置海口市。1926 年 6 月成立中共琼崖特委。1931 年建立琼崖苏维埃政府。1941 年成立琼崖东北区抗日民主政府。1948 年 7 月, 白沙、保亭、乐东 3 县全境解放, 五指山中心革命根据地建立。民国时期, 海南种植业有一定的发展, 成功引种了多种热带经济作物。截至 1949 年, 海南种植热作面积达 2200 公顷。众多琼侨为谋求家乡经济发展, 在热作种植、房地产开发 (占侨资 50%) 等方面作了重大投资, 为海南热带土地开发作出了突出贡献。同期, 在海南苏区进行了土地革命, 颁布土地法, 抗日民主政府颁布了《暂行土地条例》、《救国粮征收法》等, 从而对土地进行了良性管理。

1950 年 5 月海南岛解放。1951 年设广东省人民政府海南行政公署。1952 年设置海南黎族苗族自治区, 于 1955 年自治区改

为自治州。1984年海南行政区公署改为海南行政区人民政府。建国后，自1950年至1988年的38年间，海南土地开发利用进入崭新的历史阶段，但尚有起伏，大致经历了三个时期：一是1950年至1957年。在该时期，海南完成了土地改革，耕地面积稳步增大，大规模开垦种植热带作物。同时，修复东线（223国道）公路、石八铁路，新建中线（224国道）公路。海南土地开发得到恢复和发展。二是1958年至1978年。受意识形态的影响，海南曾盲目地开垦土地，导致一定面积丛林、草本植被受毁，引起水土流失，一定程度上破坏了生态平衡。农业生产呈曲线发展，土地开发利用处于徘徊开发时期。三是1978年至1988年。中共十一届三中全会后，海南根据党中央重新恢复实事求是的思想路线，调整农业生产结构。农村土地实行家庭联产承包责任制。农用土地得到充分开发利用。在热带林区，依法治林，森林面积由减增多。海南土地开发利用进入良性发展的新阶段。1988年4月海南建省，并定为海南经济特区，海南大规模开发建设从此拉开序幕。1988年，海南发布了《海南土地管理办法》；1990年，发布《海南经济特区土地使用权有偿出让规定》；1994年，实施《海南经济特区土地管理条例》。从此，土地管理者、使用者有法可循。由此农业用地结构更趋合理，土地成片开发取得显著效果，城镇用地、交通用地、旅游用地效益明显提高，至此海南省的土地资源得到科学的开发利用，从而进入快速发展的新年代。

二

土地制度包括土地所有、使用、管理等体制。早在3000多年前，黎族先祖就已移居于海南岛，过着原始农业生活。西汉以

后，大陆封建势力南下，海南封建土地私有制随之发展。当时土地私有主要以民田、民屯田、氏族轮田、寺庙田等方式存在，并占主要地位。历代海南土地已逐步集中于权门、大农、富贾等手中。至民国时期，土地买卖更趋于自由化，地方军阀、官僚、日伪人员、不法地主等进一步霸占、兼并土地，使海南土地更加畸形集中。是时，仅占人口 10% 的地主、富农就占有 80% 以上的土地，广大农民仅有不到 20% 的土地。另外黎区尚有为数不多的耕地属原始公社残余的“合亩制”所占有。解放后，海南于 1953 年完成土地改革，彻底摧毁封建土地制度，使约 61840 公顷的土地（1952 年夏征前 90 个土改乡除外）回到农民手中。接着在群众习惯的变工制、换工制和合亩制的基础上组成互助形式，进而组织农业生产合作社、高级农业生产合作社。截至 1956 年，海南共建成合作社 3686 个，参加农户占农户总数的 93.08%，至此海南农业私有土地全部向集体土地制转移。1958 年 12 月 15 日，海南区党委公布全区基本实现人民公社化，全岛共建 141 个人民公社。1982 年 4 月 26 日，公布《中华人民共和国宪法修改草案》后，海南设立乡政权，按照政社分开的原则，保留人民公社作为集体经济组织。1988 年 2 月 13 日，海南建省筹备组发布的《海南土地管理办法》规定，实行土地全民（国有）和集体所有制；国有土地由国家划拨、出让给申请部门有偿使用；集体所有土地实行家庭联产承包责任制，由责任承担者使用。

三

清代，海南征收的田赋主要有地丁银、本色仓米（民米）、屯租三项。是时，琼州府属官民田地、山塘 22982 顷 27 亩 4 分 9

厘5毫（折合约153215公顷），应征银为67220两9钱7分7厘，遇闰加征银1729两1钱7分9厘。1928年5月，海南苏区公布的《琼崖工作计划大纲》规定：土地分配后，政府征收土地收益的10%~15%；对尚无法收取土地税的地区，红军粮食的供给由派粮和购粮办法解决。民国34年（1945年），海南按《广东省土地税征收规则》的规定，土地税包括地价税及土地增值税两种。解放后，土地税基本按发展经济、保障供给，国家、集体（企业）和农民三者利益合理兼顾、大体平衡、适当调整的方针安排。海南现行土地税分四类：一是农业税，初称公粮，1995年海南农业税金额达7610万元；二是耕地占用税，按1990年5月公布的《海南省耕地占用税征收实施办法》执行，1995年全省耕地占用税征收总金额为5299万元；三是城镇土地使用税，按1988年12月公布的《海南省城镇土地使用税实施细则》征收，1995年海南省城镇土地使用税征收总金额为1108万元，1996年为1139万元；四是土地增值税，海南按1993年12月颁布的《中华人民共和国土地增值税暂行条例》征收，1995年全省土地增值税征收总金额为139万元，1996年为226万元。

四

历代对海南土地的管理及建设用地管理制度极不健全，仅以管理户籍、地籍册（明、清时用鱼鳞册、量册；民国时用地价册）为主。凡建设所需用地，均是向民间私人购买，并向有关负责土地管理之机构和财税机关办理手续。解放后，海南于1952年下半年始遵照《中南区颁发的土地、房产所有证办法》进行土地证颁发工作，地籍管理工作也开始正规进行。但在1954~1978年，由于开展各项政治运动，以及地籍管理机构变