

003367

# 高邮市土地志

GAOYOU SHI TUDI ZHI



吉林人民出版社

# 高邮市土地志



高邮市土地志编纂委员会

主任 钱才定  
副主任 舒仁泰  
主笔 郭徐飞



吉林人民出版社

A269-3

(吉)新登字 01 号

## 高邮市土地志

---

著 者 高邮市国土管理局  
责任编辑 尹峰文  
责任校对 吉苏扬 姜 静

---

出 版 者 吉林人民出版社  
(长春市人民大街 124 号 邮编 130021)  
发 行 者 吉林人民出版社  
印 刷 者 扬州华星印刷厂  
(扬州市万福闸 0514—7293368)

---

开 本 787×1092 1/16  
印 张 19 插页 16  
字 数 400 千字  
版 次 2000 年 5 月第 1 版  
印 次 2000 年 5 月第 1 次印刷  
印 数 1—1 000 册

---

标准书号 ISBN 7-206-02759-8/Z·130  
定 价 60.00 元

---

如图书有印装质量问题,请与承印工厂联系。

## 序

“万物土中生，有土斯有粮”，土地是我们的衣食之源、生存之本，是人类基本的生产和生活资料。

高邮这片肥水沃土，以她无私的胸怀养育了一代又一代高邮人。我们的祖祖辈辈在这里开发、耕耘、收获、繁衍，用智慧的大脑、勤劳的双手，把我们的土地母亲打扮得愈发美丽、丰腴、动人。高邮这片土地人才辈出，贤良迭现，真可谓物华天宝，人杰地灵。

《高邮市土地志》是一本极具参考价值的地情书。小时候，老师告诉我们，伟大祖国地大物博，那兴奋自豪的心情往往溢于言表。很多年以后，我们才知道，我国的土地资源是有限的，全国人均耕地面积仅为 1.3 亩，不足世界平均水平的 1/3。高邮就更少。人多地少、耕地后备资源不足才是我们真正的土地国情、市情。高邮的土地养育了我们的祖先，也养育了我们这一代人，还要养育我们的子孙后代。如果我们听任土地资源大量流失，让祖祖辈辈辛勤劳动开垦出来的宝贵耕地过多地为非农建设所占用，那将既愧对祖先，更无法向子孙交待。

战国时期的思想家管仲说过“地者，国之本也，是故地者可以正政也”。意思说土地是立国之本，使用、管理好土地可以巩固政权，保证国泰民安。古往今来，从秦始皇到明高祖，从洪秀全到孙中山，都把占有、使用、分配和管理土地作为实施其统治的核心内容之一；从奴隶时代的井田制到太平天国的天朝天亩制度，土地制度的变更往往伴随着时代的更替、社会的进步。中国共产党成立以来，一直把土地问题作为革命和建设的重要问题来研究和解决，从土地革命时期的“打土豪，分田地”，到解放战争时期颁布的

《中国土地法大纲》；从建国前后的土地改革，到 80 年代初的土地家庭联产承包；从把耕地保护列为基本国策到颁布实施《中华人民共和国土地管理法》，中央三代领导集体都十分重视、关心土地问题，为解放和发展生产力发挥了巨大作用。

经济要发展，社会要进步，哪一样也离不开土地的支撑。但土地是不可再生的自然资源，不倍加珍惜不行，不合理利用不行，不切实保护不行。对于土地，我们必须十分珍惜，不是九、八分……，必须合理利用，不是盲目使用、非法占用；必须十分珍惜和合理利用每一寸土地，何况一分地、一亩地、甚至几十亩、上百亩。我们要合理利用土地、保护耕地，首先要熟悉了解我们脚下的这块土地，应当感谢《高邮市土地志》的编纂者们，他们以翔实的资料，再现了开发、利用土地的悠久历史，展示了建国以来特别是《土地管理法》实施以来土地管理工作的巨大成就，为未来整治、保护和管理土地提供了有益的借鉴，使得我们一卷在手，就能前览千年历史，后瞻百年未来。鉴古知今，趋利避害，我揣度这也是编纂者的愿望。

编史修志，存史资政。《高邮市土地志》不仅是为土地管理工作者和有志于土地问题研究的人们提供了难得的资料，对于全市各级领导干部认识和加强土地管理工作也有重要作用，对于远离家乡的游子来说，更是一份凝聚着浓厚乡情的珍贵礼物。所以我郑重地向大家推荐此书。

爱祖国，就要爱家乡；爱家乡，就要爱我们脚下的这片土地。掩卷而思，这个念头久久地在我心头萦绕，相信每一个读到这本书的人，都会有这样的感受，阅完书稿，几点心得，是为序。

高邮市人民政府市长 王正宇  
二〇〇〇年四月

## 凡 例

一、《高邮市土地志》以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，遵循求真求实、略古详今的原则，全面、科学地记载高邮土地开发、利用的过去与现在和高邮土地管理事业的历史发展进程。

二、本志上限因事而异，追溯事物发端。下限截止 1997 年年底。

三、体裁有记、志、述、图、表、录等。志为主体，横分门类，纵陈历史，“概述”纵横结合，综述高邮土地和土地管理的过去与现在；“大事记”以编年体为主；彩照集中于卷首，“图”、“表”随文设置；有关附件、契约分列各章章后；“附录”则收录高邮有关土地管理的地方法规。

四、纪年以中华人民共和国成立为界，界前使用朝代年号或民国纪年并刮注公元纪年，界后采用公元纪年；民国以前的年、月、日用汉字书写，民国以后（含民国）用阿拉伯字书写；“解放前后”以 1949 年 1 月 19 日高邮县城第二次解放之日为界；“建国前后”以 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立为界。

五、计量单位，建国前用旧制，刮注法定计量标准；建国后按照 1993 年 12 月国家技术监督局颁布的《国际单位制及其应用》规定执行。志中数字依照 1995 年 12 月国家技术监督局发布的《出版物上的数字用法的规定》。

六、文字以 1992 年 7 月国家新闻出版署、国家语言文字工作委员会发布的《关于出版物汉字使用管理规定》为准。

七、建置称谓，建国前以当时实际建置称谓记载，建国后至 1991 年 4 月撤县建市前称高邮县，此后称高邮市。

八、资料来源主要有：历代《高邮州志》、新编《高邮县志》，图书馆与档案馆所存资料；市统计局、财政局、档案局等部门提供资料；市土地管理系统内保存资料；以及少量为走访知情人的口碑资料。

## 目 录

概 述	1
大事记	7
第一章 土地概况	23
第一节 地域	23
一、地质构造	23
二、行政区划	24
第二节 地类	26
一、水域	26
二、陆地	27
第三节 土地资源	28
一、耕地	28
二、水	30
三、矿产	31
第四节 土地承载	32
一、历代人口	32
二、人均耕地	32
第二章 土地所有制	37
第一节 封建土地所有制	37
一、私有土地	37
二、共有土地	39
三、官有土地	41
第二节 农民土地所有制	44
一、土地改革	44
二、土地评产折股入社	47
三、国有土地	49
四、城镇私有土地	49

第三节	社会主义土地所有制 .....	49
一、	高级农业生产合作社集体所有土地 .....	49
二、	人民公社集体所有土地 .....	50
三、	城镇集体土地 .....	51
四、	国有土地 .....	52
第三章	土地使用权 .....	67
第一节	自有使用 .....	67
一、	自耕地 .....	67
二、	私用地基 .....	67
三、	高级农业生产合作社集体耕地 .....	68
四、	人民公社集体耕地 .....	69
第二节	无偿使用 .....	69
一、	水利、交通用地 .....	70
二、	城乡非农业建设用地 .....	71
三、	城乡宅基地 .....	72
四、	其他用地 .....	73
第三节	有偿使用 .....	74
一、	承租、佃种农田和渔业、副业用地 .....	74
二、	房屋地产租赁 .....	75
三、	田产、房地产典当抵押 .....	76
四、	土地入股分红 .....	77
五、	集体土地承包经营 .....	78
六、	宅基地有偿使用 .....	79
七、	有偿划拨国有土地使用权 .....	79
八、	协议出(转)让国有土地使用权 .....	80
九、	竞购、拍卖国有土地使用权 .....	81
十、	房地产市场 .....	84
第四章	地籍管理 .....	93
第一节	土地清丈 .....	93
第二节	土地登记 .....	98
一、	国有土地使用权登记 .....	98
二、	农村集体土地权属登记 .....	101
三、	土地权属变更登记和年度调查 .....	103



---

第三节	土地定级估价	105
一、	市区土地定级估价	106
二、	地价评估	108
三、	改制企业的土地资产评估	108
第四节	土地权属纠纷调处	109
一、	行政调处	109
二、	司法判处	111
第五章	土地利用规划	119
第一节	土地利用现状	119
第二节	土地利用总体规划	121
第三节	基本农田保护规划	124
第四节	城乡建设规划	126
一、	城市建设总体规划	126
二、	乡(镇)、村建设总体规划	126
第六章	土地开发与利用	137
第一节	土地整理	137
一、	耕作制度改革	137
二、	土壤改良	138
三、	土地方整化与河网化	139
四、	联圩御水	140
五、	农业用地结构调整	140
第二节	湖荡开发	142
一、	高邮湖开发	142
二、	运东荡滩垦殖	143
第三节	土地复垦	146
第四节	城市建设用地	147
一、	历史遗存用地	147
二、	基础设施建设用地	148
三、	房地产开发用地	149
四、	单位建设用地	149
五、	经济开发区用地	150
第五节	村镇建设用地	150
一、	集镇建设用地	150

	二、村庄建设用地 .....	151
第六节	交通建设用地 .....	152
	一、航道建设用地 .....	152
	二、公路建设用地 .....	153
第七章	建设用地管理 .....	157
第一节	计划调控 .....	158
	一、计划用地 .....	158
	二、节约用地 .....	158
	三、盘活存量土地 .....	159
第二节	审批制度 .....	160
	一、会商审查 .....	160
	二、审批程序 .....	162
第三节	跟踪管理与服务 .....	164
	一、跟踪管理 .....	164
	二、征地包干 .....	165
	三、劳力安置 .....	166
	四、撤销村民小组建制 .....	167
第八章	土地法规与监察 .....	179
第一节	法规建设与宣传 .....	179
	一、地方法规建设 .....	179
	二、法制宣传 .....	181
第二节	执法监察 .....	183
	一、监察队伍与网络 .....	183
	二、巡回监察 .....	185
	三、查处违法用地 .....	187
第三节	非农业用地清查 .....	189
第四节	创建“三无”乡镇活动 .....	192
第五节	信访工作 .....	194
第九章	土地税费 .....	201
第一节	田 赋 .....	201
	一、宋、明代田赋 .....	201
	二、清代田赋 .....	202
	三、民国时期田赋 .....	203

第二节	土地税收	206
	一、农业税	206
	二、农业税附加	208
	三、耕地占用税	208
	四、房地产税	208
	五、契税	208
	六、城镇土地使用税	209
	七、土地增值税	210
第三节	行政规费	210
	一、征(拨、使)用土地管理费	210
	二、土地登记费	210
	三、土地变更费	211
	四、临时用地管理费	211
	五、窑业管理费	212
	六、土地出让业务费	212
第四节	地价评估费	212
第五节	土地有偿使用费	213
	一、土地出让金	213
	二、国有土地有偿划拨费	213
	三、非农用土地有偿使用费	214
第六节	代收的各种基金、专项费用	214
	一、省农业重点开发建设基金	214
	二、新菜地开发费	214
	三、复垦保证金	214
	四、土地荒芜费	215
	五、粮煤油(农转非)差价基金	215
第七节	土地补偿费用	215
	一、土地补偿费	216
	二、劳力安置补助费	216
	三、青苗补偿费	217
	四、附着物和房屋搬迁等补偿费	218
	五、撤组预备费	218
第十章	管理机构	221

第一节	市(县)级机构	221
	一、机构设置及职责	221
	二、内部设置及职能	225
第二节	乡、镇级机构	228
第三节	直属事业单位	232
	一、土地开发征用事务所	232
	二、土地勘测队	232
	三、地价评估事务所	232
	四、地产交易所	233
第四节	党群组织	234
	一、党组织	234
	二、共青团组织	235
	三、工会	235
第五节	管理队伍	236
	一、人员构成	236
	二、队伍建设	236
第六节	内部管理	238
	一、机关制度建设	238
	二、财务管理制度	239
	三、档案与统计	240
附 录		245
	一、高邮县村镇建房用地管理暂行办法	247
	二、高邮县村镇建房用地管理暂行办法的补充规定	253
	三、高邮县关于贯彻《江苏省〈土地管理法〉实施办法》 的补充规定(试行)	258
	四、高邮县砖瓦窑管理暂行规定	265
	五、高邮县土地权属管理办法	267
	六、高邮市农村宅基地管理暂行办法	277
	七、关于进一步加强城市规划区内个人建房用地管理意见	281
后 记		285
编纂记事		287

## 概 述

高邮市位于长江以北、淮河下游、里下河西缘。东邻兴化市,南连江都市、邗江县、仪征市,西接天长市(安徽省)、金湖县,北界宝应县。经纬度为东经  $119^{\circ}13' \sim 119^{\circ}50'$ ,北纬  $32^{\circ}38' \sim 33^{\circ}05'$ 。地势西南稍高,为低丘平岗;东北低洼,为里下河浅洼平原。全市湖荡河流属淮河水系,西部富饶的高邮湖为江苏省第三大湖,中部宽阔的京杭大运河纵贯南北,东部为交错有致的里下河水网,是扬州水面最多的市(县)。市域属北亚热带季风气候区,四季分明,光照充足,雨水充沛。年平均气温  $14.6^{\circ}\text{C}$ ,年平均日照 2207.92 小时,年平均降水量 1014.6 毫米,无霜期 220 天左右。

高邮历史悠久。据考古证实,高邮地区成陆时间早于距今 7000 年。距今 6800~5500 年的新石器时期便有先民在此进行生息繁衍和从事养殖、渔猎。秦王嬴政时在此筑高台,置邮亭,故名高邮,别称秦邮。西汉元狩五年(公元前 118)始设县,宋置军、州,元明清置路、府、州,民国为县。中华人民共和国成立后,仍置县,属扬州地区(市)管辖。1991 年 4 月,撤县建市。市境内名胜古迹众多,有新石器时期的龙虬庄遗址,商周时期的周邱墩遗址,汉代天山汉墓,唐代镇国寺塔,宋代文游台,明代孟城驿,清代王氏父子故居等,令人留连忘返。

1997 年,全市土地总面积 1962.68 平方公里(294.40 万亩),净陆地(含陆地内的水域)面积 1463.82 平方公里(219.42 万亩),其中耕地 120.23 万亩,占土地总面积的 40.84%,占净陆地面积的 54.79%。

高邮土地的占有和使用,在不同的历史时期,有着不同的表现形式。

在封建土地所有制时期,高邮土地的占有,主要有官有、公有、共有、私有四种形式。“官有”,即土地为封建王朝所有。此类土地,除州衙、卫署、兵营、教场为官有官用外,有屯田、群地和学田。据《高邮州志》记载:明代高邮有屯田 61375 亩,至清光绪二十八年(1902)废。明代高邮境内有牧马草场 17 所,纳粮群地 11493.895 亩,至明天启三年(1623)群地转为私有。屯田和群地多为军、民耕种,交纳公粮;明代至清乾隆五十五年(1790)高邮学田累计为 2148.2 亩。“公有”,即土地为地方官府所有,主要是“公田”和书院、学堂田产,出租给农民耕种,收取地租,明嘉靖元年(1522),知州谢在用州库羨馀,置买田产,以补官俸、学廩之缺,称为“公田”,并立碑记之;清光绪三十三年(1907)高邮书院、学堂田产计 6306.33 亩。“共有”,即土地为社会团体或家族所共有,主要是庙宇、庵堂、宗祠、义冢坟地和慈善团体所拥有的土地。其中,庙宇、庵堂建筑用地和宗祠、义冢坟地为共同无偿使用,其余田产大多出租给农民耕种,收取田租。“私有”,即土地为私人所有,豪绅、地主、富农占有为主体,劳苦大众占有甚少。据统计:民国 37 年(1948),全县私有耕地 1592452 亩,占总耕地的 98.82%。其中,仅占总户数 7.8%、占总人口 8.5%的地主、富农占有总耕地的 36.3%,每人平均占有耕地 12.3 亩;而占总户数 49.9%、总人口 44.9%的贫雇农,仅占有总耕地的 20.6%,每人平均只有耕地 1.3 亩。在私有土地中,乡村宅基地为自有自用,城镇房基地多为自有自用,少数以租赁、典押方式出让使用权;农村私有耕地,以自耕自种为多。除占有少量土地的贫雇农自己耕种收益外,还有许多地主、富农采用雇用长工、短工的方式自家种植。也有许多地主、富农及工商业资本家,出租其占有的土地,收取地租。民国时期的每亩地租高达亩产量的 40~50%。

在中国共产党领导下,高邮于 1946 年进行土地改革(即“五四”土改)和于 1951 年进行土地改革复查,彻底废除了封建土地所有制,建立了农民土地所有制。据土改复查统计,全县共没收、征收地主、富农土地 457682 亩,按政策分配给无地、少地的农民耕种。

1953 年春,马棚区张轩乡成立全县第一个半社会主义性质的农业集体经济组织——何庄初级农业生产合作社;1955 年冬、1956 年春武安乡成立了全县第一个宝塔高级农业生产合作社,1957 年底全县基本实现高级农业合作化,全境 99.64% 的农户加入了高级农业生产合作社。在此期间,土地所有权出现了个人私有、集体经济组织所有和国家所有者三者并存的过渡或交叉依附存在的形式。“个人私有”,即 1957 年底全县基本实现高级农业合

作化后,尚有 558 户单干农户保留私有土地 3749 亩和宅基地;加入初级农业生产合作社的农户土地入股但仍保持私有的耕地和自留地;加入高级农业生产合作社的农户保留的私有宅基地和小竹园;城镇居民自住出租房屋的宅基地等。这类土地由个人自耕自种,建房自住或出租他人使用。“集体所有土地”,即高级农业生产合作社统一耕种的土地;农村供销合作社和信用合作社经营、办公场所的地基;城镇合作商业网点的店铺地基;手工业合作社生产、经营场所地基等。这类土地由集体经济组织成员作为生产、经营活动场所之用。“国有土地”即湖、河、公路等水陆交通用地,大、中型水利设施用地,国家行政事业机构设施用地,国营和公私合营工商企业生产、经营用地,城镇公房宅基地,国营场圃土地和“劳改”基地,军事设施用地等,这类土地属于无偿划拨或补偿征用,使用权较长期的处于非流动和无期限状态。

1958 年 9 月,全县实现人民公社化。全境城镇居民宅基地仍为个人私有外,已建立起以农业集体经济组织集体所有为主体的土地公有制。在人民公社初期,农村土地为人民公社集体所有,生产大队承包;后又改为生产大队所有,生产队承包,公社尚有部分土地;1962 年 1 月,全县实行公社、生产大队和生产队三级所有,生产队为基本核算单位。除公社、大队两级保留少量社、队企业单位用地外,绝大部分土地归生产队所有;1983 年底,农村行政管理体制实行社改乡后,农村集体土地归乡镇、村和村民小组所有。这类土地先是大部分由集体经济组织成员统一耕种经营、统一按劳分配收益,后由村民小组统一种植经营,但一直给社员或村民保留少量比例的自留地,归个人分散经营。1984 年,全县农村全面实行联产承包到户后,土地仍归集体所有,分散承包给农民个人经营,实行有偿使用。

非农业建设用地制度,在建国后发生了一系列变化。1964 年,对城镇出租私房进行改造,对一部分超限额出租的私房实行赎买,改造为公房,其地基随之转为国有。至 1982 年 12 月,城镇土地归为国有,单位用地和居民住宅用地享有永久性使用权,但需向政府交纳房地产税或国有土地使用税。从 1992 年起,非农业建设用地单位,必须向地方政府交纳有偿使用费。自 1995 年 3 月首次公开拍卖海潮东路 6 块土地使用权后,全市土地资产开始进入市场经济运作的轨道。但国有土地使用权尚有不通过国家垄断的一级土地交易市场,而直接进入二、三级土地市场交易的现象。据 1997 年度土地变更调查统计,高邮市共有各类土地 2944170.2 亩,其中:集体土地 2102809.9 亩,占 71.4%;国有土地 841360.3 亩,占 28.6%。

## 三

历代统治者及其地方官吏,相当重视对土地的管理。高邮历任府、州、县长官,直接掌管土地清丈、划拨、地权判属等事宜。抗战前,高邮县政府设立过土地局;抗战胜利后,国民党高邮县政府也曾设立过地政科,并于1947年设立高邮县地籍整理办事处,由县长兼任处长。中华人民共和国成立后,高邮县人民政府设立的民政科,负责土地改革、发放土地所有权证书以及土地统计、征用土地等事宜;自1967年起,全县土地管理工作先后由高邮县军事管制委员会生产委员会、县革命委员会生产指挥组和县计划委员会以及县村镇建设土地管理办公室、县城乡建设环境保护局等单位负责;1987年1月设立县土地管理办公室(二级局建制),为土地专管机构,1988年3月升格为县土地管理局(一级局建制),1991年、1997年先后更名为市土地管理局、市国土管理局。内设了职责明确、分工合理的科、室,相应地成立了直属所、队及相关的中介服务机构,基层建立了33个乡镇土地管理所,并聘任村级兼职土地管理员,形成了市(县)、乡(镇)、村三级土地管理网络。同时,开展经常性的职业道德和勤政廉政学习教育活动,努力提高土管工作人员的政治、业务和文化素质。

加强土地管理地方法规建设,提高全民保护土地意识。自1983年7月,高邮县人民政府先后制定颁布了10多个规范性文件,为依法管理土地,提供了保障。结合普法教育,在干部、群众中宣传、讲解、学习《土地管理法》,开展全国土地日宣传周(旬)活动,多次组织干群、中小学生开展土地管理法基础知识竞赛,以提高干部群众自觉遵守土地管理法和切实保护土地的意识。

积极开展地籍整理等基础建设,合理利用开发土地。先后完成了市、乡(镇)两级土地利用总体规划编制工作、基本农田保护区和村镇建设规划区划定工作、高邮城区国有土地使用权申报登记工作。至1997年,全市共划定基本农田区31个、保护片586个、保护块3768个,一级农田保护面积122万亩、一般农田保护面积6.1万亩;经勘丈、指界、确权,全市城区已核发国有土地使用证和国有土地权属证明书14836份,占地面积3856377.4平方米。

加强土地执法检查,依法管好、用好土地。1987~1997年,先后开展了



非农业用地清理、砖瓦窑清理整顿、干部建房用地专项清查、“三项建设用地”清查、创“三无”(无违法批地、无违法管地、无违法用地)乡镇活动等项工作,遏制了违法用地现象蔓延的势头。据统计,全县共清查违法非农业用地 1738 宗起,违法占地 8406.343 亩,其中收归国有、集体单位所有或退耕还田 622 宗起,占地 1794.666 亩;关停和拆毁、复垦已无土源的 419 座小土窑,对 1862 座小土窑核发了生产许可证;查处了 544 名局、股和乡、村级干部违法占地建房案件;纠正了县、乡(镇)两级越级批地 32 宗。坚持执法与服务相结合,对北澄子河拓浚、淮江公路加高拓宽(拆迁)、同(江)三(亚)高速公路、运河大桥和湖区漫水公路等项重大工程建设用地,积极协助办理报批用地手续,有力地支持了工程建设,得到用地单位的好评。在严格审批非农占地的同时,十分重视土地复垦工作。据统计,1987~1997 年,全市(县)批准国家建设用地、乡镇企业用地和村民宅基地占用耕地 16377 亩,复垦土地 18809 亩,实现“占补平衡”并略有结余的目标。

1987~1997 年,市(县)土地管理工作先后 8 次受到江苏省国土管理局表彰,14 次受到扬州市国土管理局表彰,8 次受到高邮市委、市政府表彰,还有 6 项科研项目获得国家局和省局各类研究奖。