

即墨市新编地方志丛书

015260

# 即墨市国土资源志

即墨市国土资源志编纂委员会



兰州大学出版社

# 即墨市国土资源志

即墨市国土资源志编纂委员会

兰州大学出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

即墨新编地方志·国土资源志/《即墨市国土资源志》编委会编. —兰州:兰州大学出版社,2003.11

ISBN 7-311-02290-8

I. 即... II. 国... III. ①即墨市—地方志 ②国土资源志—概况—即墨市 IV. K296.24

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第104494号

即墨新编地方志丛书

即墨市国土资源志

即墨市国土资源志编纂委员会

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路308号 电话:8617156 邮编:730000

E-mail:press@onbook.com.cn

http://www.onbook.com.cn

---

青岛新新华印刷有限公司

开本:787×1092毫米 1/16 印张:14.5

---

2003年12月第1版 2003年12月第1次印刷

字数:260千字 印数:1—1500册

---

ISBN7-311-02290-8

定价:58.00元

# 即墨市史志编纂委员会

(2003年8月25日)

名誉主任	张洪训			
主任	李宽端			
副主任	孙云忠	于 澎	宋希娟	
	毛成乐	郭玉娟	梁友全	
	李学民			
委 员	乔宪君	韩乃桂	孙正本	
	于洪考	徐永国	董良省	
	国世清	孙圣瑶	周文毅	
	刘崇珂	傅正会		

## 即墨市国土资源志编纂委员会成员

主 任 李 健

副 主 任 郑志辉

委 员 (按姓氏笔画为序)

孙 彬 宋 超 李式鹏 江俭志

何书建 高 华 高春华 宫作宾

胡忠绪 姜尊元 黄绪瑜

办公室主任 江俭志

主 编 江俭志

副 主 编 黄绪瑜 于忠源

编 辑 马永吉 魏即生

工作人员 张伟伟 王 斌 张 锋

# 序

古往今来，盛世修志。随着建设有中国特色社会主义事业的发展，即墨市国土资源事业也取得了飞速发展。观今鉴古，继承发展，揭示历史规律，推动当代事业发展，此乃修编国土资源志之目的所在。

土地是人类赖以生存和发展的根基，是不可再生的宝贵资源。马克思曾引用威廉·配弟的话说：“劳动是财富之父，土地是财富之母。”人类社会历史发展，无不与土地相连，古今中外概莫例外。近代即墨国土管理随政权更迭、人事变迁，历经磨难，史料残缺不全。国土管理机构成立不过十六载，其间又多次调整，资料非常有限。但为应事业之发展，建设之需要，遂依集体之智慧，历经两度编撰，十载之努力，搜集资料百万字，经筛选整理，认真编辑，始成本志，以此可窥即墨国土管理之一斑。

走过的路是走向未来的最宝贵财富。即墨有数千载的悠久历史，承载着丰富灿烂的历史文化，新时期的即墨又处在我国沿海开放区域。即墨的国土管理事业伴随着新时期即墨的发展而发展。修志以为用，方显志书之价值。愿《即墨市国土资源志》能为了解即墨国土管理历史，推介即墨国土管理工作，推动即墨国土管理事业发展发挥一点作用，体现一点价值。

我们深知，在浩瀚历史长河中，所得资料不过沧海一粟，加之水平有限，经验缺乏，差错难免，遗漏之处必然，诚望读者指教，以待来日续修补正。让我们同心协力，竭诚尽智，热爱这块土地，耕耘这方热土。是为序。

李健

# 凡 例

一、本志记述的时限，上限溯自1840年，下限断至2001年。为增强记述的完整性，个别章、节追溯到明末清初。

二、本志记述的内容，根据详今略古的原则，立足当代，侧重近代。民国以前的略写，中华人民共和国建立后详写。

三、本志体裁为记、述、志、图、表、录等。全篇设章、节、目、子目4个层次，共11章43节，并设概述、大事记于前、附录于后。

四、本志文体为语体文记述体，横排纵述。大事记采用编年体，以时为经，以事为纬。人物称谓一律直书其名。

五、本志采用公元纪年，个别情况需用旧制纪年则在公元纪年后标注。中华人民共和国建立前和建立后，一律缩写为“建国前”和“建国后”。

六、本志统计数字用阿拉伯数码记写，引用数字以即墨市统计年报为准；利用有关单位提供数字注明出处。

七、度量衡及货币单位按照历史计量单位，不作换算。

八、本志资料来源于新旧县志、《即墨简志》、《即墨年鉴》、有关部门的专业志及市、县档案、文献等，均已核实。为节省篇幅，不再另注出处。

# 目 录

序 .....	(1)
凡例 .....	(1)
概述 .....	(1)
大事记 .....	(4)
第一章 土地概况 .....	(44)
第一节 历史及地理状况 .....	(44)
地理位置 .....	(44)
建置沿革 .....	(44)
幅员 .....	(45)
行政区划 .....	(45)
第二节 自然条件 .....	(46)
地质 .....	(46)
地貌 .....	(46)
土壤 .....	(47)
植被 .....	(47)
气候 .....	(47)
海域 .....	(48)
第三节 土地资源 .....	(51)
耕地 .....	(51)
园地 .....	(54)
林地 .....	(55)
水域 .....	(57)
山岭 .....	(60)
矿藏 .....	(61)
未利用土地 .....	(62)

第四节	土地与人口 .....	(64)
人均耕地 .....	(64)	
人口密度 .....	(66)	
第二章	土地权属 .....	(69)
第一节	封建土地所有制 .....	(69)
屯田 .....	(69)	
学田 .....	(69)	
寺庙田 .....	(69)	
祭田 .....	(69)	
民田 .....	(69)	
第二节	个体农民土地所有制 .....	(70)
第三节	集体土地所有制 .....	(71)
高级农业生产合作社 .....	(71)	
人民公社 .....	(72)	
家庭联产承包责任制 .....	(72)	
第四节	全民土地所有制 .....	(72)
第三章	土地赋税 .....	(73)
第一节	田赋 .....	(73)
第二节	农业税 .....	(79)
正税 .....	(79)	
附加 .....	(80)	
第三节	契税 .....	(83)
第四节	耕地占用税 .....	(83)
第五节	城镇土地使用税 .....	(84)
第六节	规费 .....	(85)
清代规费 .....	(85)	
民国时期规费 .....	(85)	
建国后规费 .....	(85)	
第七节	征地补偿费 .....	(86)
第四章	地籍管理 .....	(96)
第一节	地籍测量 .....	(96)
土地清丈 .....	(96)	
地籍测量 .....	(96)	

第二节	登记发证 .....	(98)
	私有土地登记发证 .....	(98)
	房地产总登记 .....	(98)
第三节	土地资源详查 .....	(99)
	计划安排 .....	(99)
	资料收集及物资准备 .....	(99)
	技术路线和方法 .....	(100)
第四节	土地定级估价 .....	(107)
	形成的成果资料 .....	(107)
	工作程序与时间安排 .....	(107)
	技术路线 .....	(107)
	实施步骤与方法 .....	(107)
第五节	土地统计 .....	(113)
	统计内容 .....	(113)
	统计程序 .....	(113)
第六节	地籍档案管理 .....	(113)
第五章	建设用地管理 .....	(115)
第一节	国家建设用地 .....	(115)
	审批权限演变 .....	(115)
	审批程序及变革 .....	(116)
	土地征用 .....	(118)
第二节	乡(镇)村企事业用地 .....	(120)
	审批权限 .....	(120)
	补偿办法 .....	(121)
第三节	农村宅基地 .....	(122)
	宅基地管理变革 .....	(122)
	宅基地审批原则 .....	(123)
	宅基地用地标准及审批程序 .....	(123)
第四节	外商及港澳台商企业用地 .....	(126)
	取得土地使用权程序 .....	(127)
	用地限制 .....	(127)
第六章	土地使用制度改革 .....	(128)
第一节	国有土地出让转让 .....	(128)

第二节	乡(镇)村企业用地有偿使用·····	(129)
第三节	农村宅基地有偿使用·····	(130)
<b>第七章</b>	<b>土地监察·····</b>	<b>(131)</b>
第一节	监察机构·····	(131)
	机构设置·····	(131)
	主要职责及内容·····	(131)
	土地矿产监察的权力·····	(132)
第二节	执法监察·····	(133)
	执法程序·····	(133)
	专项清查·····	(133)
	违法占地案件查处情况·····	(135)
第三节	法制建设·····	(136)
	专业培训·····	(136)
	开展创“三无乡镇”、“四无村”活动·····	(136)
<b>第八章</b>	<b>土地治理与开发利用·····</b>	<b>(138)</b>
第一节	土地治理改造·····	(138)
	涝洼地治理·····	(138)
	盐碱地改良·····	(139)
	水土保持·····	(139)
第二节	低产田及荒地资源调查·····	(139)
第三节	土地开发复垦·····	(142)
<b>第九章</b>	<b>土地规划与保护·····</b>	<b>(144)</b>
第一节	综合农业区划·····	(144)
	西部平原洼地粮牧经济作物区·····	(144)
	东部低山丘陵粮油林渔区·····	(146)
	农业生产结构调整·····	(147)
第二节	土地利用总体规划·····	(147)
	土地利用现状·····	(148)
	土地利用结构调整·····	(149)
	土地利用用地分区·····	(150)
	土地利用总体规划修编·····	(151)
第三节	基本农田保护区规划·····	(158)
	基本农田保护区规划的指导思想·····	(158)

基本农田保护区规划的主要原则·····	(159)
基本农田保护区规划的制定·····	(159)
基本农田保护区规划的实施·····	(162)
基本农田保护区规划的调整·····	(162)
第十章 宣传教育·科技成果·····	(165)
第一节 宣传教育·····	(165)
第二节 科技成果·····	(166)
《即墨市城区地籍调查》·····	(166)
《即墨市土地利用现状调查》·····	(166)
《即墨市城区土地定级估价》·····	(167)
《即墨市村庄地籍调查》·····	(167)
《即墨市土地利用总体规划》·····	(167)
第十一章 管理机构·····	(168)
第一节 行政机构·····	(168)
机构沿革·····	(168)
机构职能·····	(170)
内设机构及职能·····	(171)
干部任免·····	(172)
第二节 党组织·····	(179)
第三节 群团组织·····	(180)
共青团组织·····	(180)
工会组织·····	(180)
第四节 职工队伍·····	(181)
文化结构·····	(181)
人员结构及分布·····	(181)
先进单位、先进个人·····	(182)
附录：一、《即墨市土地开发复垦管理规定》·····	(207)
二、《即墨市农村宅基地管理办法》·····	(208)
三、《即墨市土地一级市场管理暂行办法》·····	(211)
四、历届《国土资源志》编纂委员会成员及参与审稿的领导和工作人员·····	(213)
编后：·····	(216)

## 概 述

即墨是历史悠久的文明古城，位于山东半岛东南部，东濒黄海，南依崂山，西跨胶莱平原与胶州、平度相连，北与莱西、莱阳相接，因古城坐落在墨水河之滨（今平度市朱毛村处）而得名。战国时期，即墨已巍然屹立在齐国的东方，与西面的临淄遥相对峙，并夸富饶。典型的沿海暖温带季风性气候，给即墨1780平方公里的土地带来盎然的生机，于人类也赐予太多的恩惠，光照充足、四季分明，冬无严寒、夏无酷暑。即墨的地形大势由东南向西北倾斜，东部的河流源近流短，匆匆入海；西部的河流多为蜿蜒转折，性情缓慢，所以历史上多生涝淤之灾。大沽河、五沽河、桃源河环绕县境之西疆北界以及南岸，洪江、流浩、淮涉诸河则交流内地。即墨南偎青岛，北达烟台，居南北交通之咽喉，烟青、青石公路必经县城，胶济、蓝烟铁路相交境内；随着国民经济的飞速发展，308国道、204国道、济青、青银、青威高速公路纵横交错，交通四通八达，经济繁荣。八十年代末九十年代初进行的土地使用制度改革，更使昔日丰邑一跃成为现代胶东半岛上土地管理工作的一颗璀璨“明珠”。

纵观历史，即墨土地载荷着丰富而沉

重的内容。

明末清初，灾害尤甚，地震、水灾、蝗灾、瘟疫先后袭境，即墨田地荒芜，人口锐减。其时，即墨土地为封建私有制，大量土地集中在封建统治者和地主宗族手中，土地管理方式随土地拥有者的个人意愿而改变，农民很少拥有土地或完全没有土地。据1991版《即墨县志》载：清道光年间，县内地主李秉和家族约有土地700亩，至1936年，李家27口人，占有耕地29000余亩，平均每人占有1075亩，人均占有量为贫农人均占有量的955倍。南京国民政府时期，即墨县政府为扩大粮源、筹集军饷，曾在莱阳三都河设民政科主管地政业务，但缺少起码的管理法规，加之当时县内烽烟四起，田地荒芜，地政管理只有其名、而无其实。1946年，中国共产党领导的即墨县人民政府、即东县人民政府为彻底废除封建土地所有制，实现“人人有田种，人人有饭吃”，率先在华山、官庄、店集、金口、雄崖、王村、嶗山、汤泉、段村、灵山、东移风、刘家庄、瓦前、灵西、丰台、七级、挪城、长直等部分解放区村庄进行土地改革，没收地主土地46318亩，分给了贫苦农民。后因地主分子“反攻倒算”夺回了部分土地。

建国后,1950年中央人民政府颁布《中华人民共和国土地改革法》,即墨总结解放区经验,根据《中华人民共和国土地改革法》,在全县进行土地改革,共没收、征收耕地191256.87亩、非耕地11305.71亩,将土地依法分给了农民,并颁发了土地证书,在一定的历史时期内,促进了生产力的极大发展。1955年高级社的产生,使即墨的土地所有权发生了根本性变化:一切生产资料归集体所有,农民只有耕种权,没有土地所有权。1958年创办人民公社,人民公社一切生产资料包括土地都归劳动群众集体所有,即墨县完成了农村土地权属从私有制到集体所有制的转变。此后,一些国防、水利、公路和必要的基本建设使用土地,均以行政划拨手段为主,并且也没有大的用地项目。党的十一届三中全会后,即墨全县农村实行家庭联产承包责任制,在所有制不变的情况下,将土地使用权承包给农民,社会经济得到迅猛发展,即墨各项基本建设用地、乡镇企业用地、农民宅基地也迅猛发展,开始出现土地求大于供现象,不少用地单位未依法办理用地审批手续,部分用地乡镇甚至还化整为零,自己用地自己批,乱占土地和越权批地现象时有发生。

1987年8月,即墨县土地管理局成立,成为即墨市有史以来第一个城乡土地统管一体化的土地专管机构。即墨县土地管理局成立后,对全县所有机关、团体、企业、事业单位用地现状进行了清查,对大多数违法占地现象依法进行了制裁,并由即墨县人民政府发布了《关于加强土地管

理的布告》和《关于对违法占地处理意见的通知》,加强了对全县土地的宏观管理。违法占地现象初步得以遏制。1989年5月,即墨实行土地使用制度改革,首次突破单一的土地资源管理模式,代之以资源、资产管理并重的方针;1991年制定出台的土地利用总体规划,又对耕地保护、开发提出了具体要求,缓解了此间经济快速增长与占用耕地的矛盾,并首次出现开发复垦耕地大于建设占用耕地的好局面,1987年至1993年,六年复垦耕地逾万亩。1993年,即墨普遍建立基本农田保护区,基本农田保护工作逐步纳入法制轨道。与此同时,即墨实行国有土地使用权出让、转让,开始把土地使用权推进市场,并取得了令人瞩目的成就:自1990年11月即墨市第一家外商独资企业—正大集团青岛正大有限公司在即墨安家落户,到2001年底,全市出让给外商投资企业国有土地使用权82幅,出让土地682公顷,收缴出让金14812.08万元。为此,《中国土地报》曾刊出专版向全国介绍即墨市经济发展和土地使用制度改革的成就。

即墨土地赋税始自春秋末期。明朝中叶,即墨实行“一条鞭”法,赋、役合一,官府每亩计税、农民以银充租。清继明法,又将税率分为三等九则,把田赋、赋役、丁银合并征收,称地丁银。其时,即墨每年共征地丁银36558两,征谷730石2斗9升。明清时期,即墨县署设有“户房”,对田赋实行征管。民国时期,战乱频繁、即墨自然灾害流行,农民流离失所,土地荒芜,各级地方政权横征滥收,即墨统治者不恤民情,

又增官捐田赋、附加税、附加捐等苛捐杂税,农民反抗时有发生。建国后,随着政策的稳定和社会的安宁,即墨县人民政府将公粮、柴草、田赋等项合征为农业税,后贯彻“依率计征、依法减免、稳定负担、鼓励增产”政策,对个别贫穷地区给予减免。此后,农业税在不同时期屡有增减。至1982年,全县实行家庭联产承包责任制,农业税是以合同形式落实到户。期间,农民负担明显下降,仅以粮食为例:1957年应征公粮占粮食总产量的14.75%;1975年占7.04%;1985年占5.88%;1987年占6.71%;1994年占7.77%;2001年占2.2%。

历史上的即墨曾因地大物博而扬名海内。但随着时间的更迭,疆域的变迁,至

1994年,即墨已成为土地后备资源濒临枯竭、人均耕地仅1.27亩的资源贫县。如何为政府管地、为子孙造福,如何进一步深化土地使用制度改革、做好以地生财文章,让这块有限的土地资源大放异彩,是新形势下摆在即墨全体土地管理工作工作者面前的一项艰巨任务。

近几年来,在市委、市政府的正确领导下,全局上下奋力拼搏,在搞好耕地资源保护、节约用地的同时,采取有效措施,积极挖掘存量土地的潜力,并建立土地储备制度,做好“以地生财”文章,使即墨这片古老的土地,焕发出新的生机,土地收益连年增长,成为全市财政收入的重要来源。

# 大事记

## 明

(公元1368年—1628年)

- 1368年(洪武元年),山东旱,免夏秋二租。
- 1369年(洪武二年),诏天下州县立学,山东旱,饥,免今年租税。
- 1370年(洪武三年),免山东租税。
- 1381年(洪武十四年)秋,农历八月,诏行赋役黄册法。
- 1385年(洪武十八年),免山东田租。
- 1387年(洪武二十年),命度量田亩编为鱼鳞册。
- 1391年(洪武二十四年),蝗灾,粮食歉收,大饥。免山东秋粮。
- 1392年(洪武二十五年)春,割平度所属移风等三乡隶属即墨。
- 1401年(建文三年),全县发生饥荒。县主簿周歧凤奏请免除户口盐钞,得以批准,又颁布法令劝借杂粮。
- 1436年(正统元年),命田亩纳粮折银。
- 1451年(景泰二年),命山东巡抚举孝廉,专司劝农。授民荒田,贷牛种。
- 1464年(天顺八年),全县发生饥荒。
- 1472年(成化八年),全县发生饥荒。
- 1506年(正德元年),农历八月,鳌山卫地震,声如雷,城垛坏。
- 农历十二月,三标山石崩。
- 1524年(嘉靖三年),农历正月,地震。
- 1529年(嘉靖八年),农作物丰收。
- 1532年(嘉靖十一年),飞蝗蔽天,农作物受害。
- 1538年(嘉靖十七年),大水。
- 1539年(嘉靖十八年),粮食歉收,粮价陡长六倍。
- 1550年(嘉靖二十九年),大水,淮涉河(今墨水河)暴涨至城墙。
- 1575年(万历三年),免莱属历年所欠赋税,全县清丈田亩。
- 1580年(万历八年),诏括田。冬十一月,民田按溢额增赋。
- 1581年(万历九年),勘核户口。
- 1584年(万历十二年),全县大饥。
- 1593年(万历二十一年),大水,农作物歉收。
- 1594年(万历二十二年),大饥,人相食。

1599年(万历二十七年),农历闰四月,加派田赋。

1615年(万历四十三年),大饥,人相食。瘟疫流行,尸积如山。

1616年(万历四十四年),山东各地爆发农民起义,政府增收田赋。

1619年(万历四十七年),冬,政府再增加田赋。

1628年(崇祯元年),增加田赋,作为军饷。

1640年(崇祯十三年),大饥,人相食。

## 清

(公元1645年—1911年)

1645年(顺治二年),免荒田赋税。

1647年(顺治四年)秋,暴雨连绵,水与城齐,民舍倒塌,淹死多人。

1650年(顺治七年),大饥。

1654年(顺治十一年),免历年所欠赋税。

1656年(顺治十三年),免历年所欠赋税。

1663年(康熙二年),免历年所欠赋税。

1665年(康熙四年),免历年所欠赋税。

1668年(康熙七年),农历六月,地震,荡如漂舟,声如殷雷,城郭屋舍多处倒塌。

1670年(康熙九年)冬,大雪,奇寒,树木多冻死。

1672年(康熙十一年)农历五月,地

震。蝗灾,飞蝗遮蔽天日。

1675年(康熙十四年)农历四月,霜冻,正在返青的麦苗受害,继而复生,获得丰收。

1679年(康熙十八年),干旱,农作物歉收,发生饥荒。

1686年(康熙二十五年),免钱粮,以七分免业户,三分免佃。

1696年(康熙三十五年),大水,阴雨六十日,农作物歉收。

1697年(康熙三十六年),发生严重饥荒,政府发放赈粮。

1703年(康熙四十二年)秋,淮涉河(今墨水河)水暴涨,道口堤决口,河道改向西流。

是年,因荒免租。

1704年(康熙四十三年),严重饥荒,瘟疫流行,草根树皮均食尽,人相食,免本年钱粮。

1706年(康熙四十五年),免历年所欠赋税。

1713年(康熙五十二年),免租。始定丁赋,以五十年为常额,永不加赋,免钱粮,历年旧欠亦并免徵。

1719年(康熙五十八年),自农历六月至七月,大雨连绵,农作物多涝死。

1723年(雍正元年),免租赋。

1726年(雍正四年),丁银摊入地亩,勘灶地均摊民田。

1730年(雍正八年),盐课摊入地亩。

1734年(雍正十二年)秋,大水,民房多冲没。

是年,裁鳌山卫、雄崖所、浮山所归并