

003435

南通市土地志

NANTONG SHI TUDI ZHI



《南通市土地志》编纂委员会

南通市土地志

《南通市土地志》编纂委员会

主任 王恒生
主编 朱正年
韩国荣



江苏人民出版社

序

南通市市长



在新中国成立 50 周年和澳门即将回归的喜庆日子里，《南通市土地志》辑成，这是我市土地管理事业发展史上又一重要的成果。

土地是“万物之本源，诸生之根苑”。南通这方热土历经沧桑，先民们为之垦殖、开发、管理、保护，逐步孕育出这片沃土。新中国成立后，特别是中国共产党十一届三中全会以来，改革开放的春风给南通带来融融生机。土地管理从无序到有序，从单一的资源管理到资源与资产管理并重。全社会用地秩序明显好转，乱占滥用耕地的现象得到有效遏制，土地使用制度改革稳步发展，土地管理事业在整个南通经济发展中显示着越来越重要的作用。但是，新的土地管理体制刚刚建立，土地管理面临的形势仍很严峻。“保护耕地就是保护我们的生命线”。珍惜土地、保护耕地，是全市广大公民的共同责任，我们任何时候都不能有丝毫的疏忽和懈怠。

编纂这样一本土地志，在南通前无古人。这是一件面广量大的崭新工作，尤其是征集资料等方面难度很大。由

于全市土地管理工作者群策群力,各相关部门鼎力相助,特别是全体修志人员辛勤劳动,历经5年,几易其稿,终于完成了这部资料较为翔实、地方特色鲜明的志书,成为我市专业志书中的后起之秀,实属难能可贵。

修志的目的在于“借前人之鉴,通古今之变,启后人之智”。《南通市土地志》记述并客观反映了南通这块土地从成陆到垦殖,从开发到建设,从管理到保护的历史,必将对今后的土地管理工作起着“鉴古、资政和教化”的作用。

现实是历史的延伸。今天的土地管理虽然与昨天的土地管理全然不同,但又不能割断两者的关系。为此,在实际工作中,全市土地管理工作者和各级领导不仅要努力学习当前土地管理的法律、法规,恪尽职守,精通业务,而且还要认真阅研《南通市土地志》,运用成功的经验指导实践、规划未来,为促进南通土地管理工作和土地管理事业再上新台阶,为推动南通经济和社会的全面发展作出更大的贡献。

1999年10月8日

凡 例

1. 本志编纂遵循“实事求是”这一修志原则，详今略古，突出时代特点，体现地方特色。

2. 本志体裁以志为主，辅以述、记、图、表、录等。前以《大事记》、《概述》为领，随之正文逐章分述，后以《重要文献辑录》、《参考资料索引》等附之。

3. 本志正文结构是以类系事，横分门类排列，全面展示以土地为中心的各类事项；纵按时间记叙，具体阐述事物的发端、发展与现状。

4. 本志史料的上限因事而异，不作统一规定，下限断止 1994 年。

5. 本志以史籍、档案及有关单位提供的资料和其他文献为依据，在记叙中，有些部分由于资料难以搜集，内容稍显单薄，但力求纵不断线。部分章节内容交叉互见，而所述侧重却各有不同。

6. 本志采用语体文。所用数字，凡统计表，公历年、月、日和行文中出现的数字等，均用阿拉伯数字表示；所述时间，在中华人民共和国成立前，采用朝代纪年（括注公元年份），建国后采用公元纪年。记述的地名以今地名为准。历代度量衡及币制单位一律按当时的记载，不作换算。

7. 本志所引用的各种资料，正文中一般不注明出处，志后附录《重要文献辑录》和《参考资料索引》可资查考。

目 录

大事记.....	1
概 述.....	8

第一章 土地资源

第一节 地域	13
一、地界	13
二、沿革	14
第二节 地域环境	17
一、陆地	17
二、地质	21
三、地貌	24
四、土壤	29
五、气候	34
六、植被	40
七、水域	42
八、人口	47
第三节 地域现状	53
一、特点	53
二、面积	55
三、质量	57
第四节 后备资源	59
一、江海滩涂	59
二、“四低”“三荒”	63
三、其他后备资源	63

第二章 土地制度

第一节 封建社会土地制度	67
一、官田	67
二、民田	68
第二节 民国时期土地制度	69
一、国有土地	70
二、地主土地	71
三、土地革命	71
第三节 社会主义土地制度	72
一、土地所有制度改革	72
二、土地使用制度改革	76

第三章 土地调查与登记

第一节 土地调查	85
一、土地丈量	85
二、农村非农业用地清查	93
三、城镇土地面积演变	97
四、土地利用现状调查(详查)	99
第二节 土地测绘	102
第三节 土地登记	104
一、土地权属凭证	104
二、初始登记	112
三、变更登记	116
第四节 土地权属纠纷调处	117

第四章 地租与土地税费

第一节 地租	123
一、实物地租	123
二、劳役地租	125
三、货币地租	125
第二节 土地赋税	128

一、税种与税率	128
二、赋税的征收、管理与使用	141
第三节 土地规费	143
一、规费种类	143
二、规费收取、管理与使用	147

第五章 地价与土地市场

第一节 土地分等定级	153
第二节 地价	158
一、建国前地价	158
二、建国后地价	169
三、地价体系	172
四、地价评估	183
第三节 土地市场	192
一、土地市场建立和发展	192
二、地产管理措施	194
三、清理自发交易	194
四、中介服务机构	198

第六章 土地利用及规划

第一节 土地利用结构	201
第二节 土地利用规划编制与管理	204
一、总体规划	204
二、专项规划	214
三、规划管理	227
第三节 基本农田保护区	228
一、划定基本农田保护区	228
二、基本农田管理	231

第七章 建设用地管理

第一节 用地政策与规定	237
第二节 建设用地供应	240

一、用地类别	240
二、供地方式	246
三、征地程序与补偿规定	247
第三节 建设用地计划管理	254
一、计划编制与实施	254
二、全程管理	256

第八章 土地开发、复垦与整理

第一节 土地开发	259
一、海涂开发	259
二、江滩开发	266
三、未利用土地开发	269
第二节 土地复垦	271
一、复垦政策	271
二、复垦项目	273
第三节 综合整理	279
一、农田水利	279
二、水土保持	282
三、高沙土改造	292
第四节 土地复垦竞赛	292

第九章 土地法制建设

第一节 土地立法	299
第二节 土地法制宣传	300
一、日常宣传	300
二、普法教育	301
三、“土地日”活动	302
第三节 土地监督检查	303
一、监察机构及队伍	303
二、监察制度及职责	303
三、创建“三无”乡镇	304
四、土地信访	308

五、执法检查	310
六、重大案件查处	310
第四节 行政复议与诉讼	314
第十章 土地科技与教育	
第一节 土地科技	315
一、科技管理	315
二、科技成果	317
三、科技成果的推广应用	322
第二节 教育培训	324
一、脱产教育	325
二、岗位培训	326
三、电视教学	326
第三节 土地学会	327
一、学会组织	328
二、学会活动	328
第十一章 土地管理机构与基础建设	
第一节 管理机构	329
附：先进集体和先进工作者	336
第二节 基础建设	340
一、土地统计	340
二、土地财务	344
三、地籍信息	345
四、土地档案	347
附 录	356
一、重要文献辑录	356
二、参考资料索引	379
编 后	385
编纂机构及编纂人员	387

大事记

清代

乾隆三十三年(1768年)，“奏准将太通道改驻通州，就近清理(沙案)，通州添设州同一员，驻河基镇，统辖州沙务”。

光绪年间，通州设管理田粮、赋税的官员库总。张禹杨、季平直、卢瑞生、李辅卿、陈星槎先后任通州库总。在乡村设里、排、图等基层组织。光绪二十七年(1901年)，张睿等集资创建通海垦牧公司。光绪三十三年，通州开始测绘土地，历时7年，完成了五千万分之一、一千万分之一、二千万分之一、五千万分之一、二十五万分之一5种清图。

中华民国

民国元年(1912年)3月，南通县建立清丈局。8月，南通县创办清丈传习所。同时，南通县公产公款保管处改为地方自治善后事务所。

民国3年7月，余东场灶(盐)民因土地权属纠葛引发烧毁大有晋公司，烧死职员两名。事后，顾兆祥等三人被处死。4月1日，南通县建立清丈总局。

民国8年，南通县土地丈竣，计200余万亩，占全县土地总面积十分之六。同年，南通县成立土地局，撤销清丈总局。

民国19年，国民政府颁发《土地法》，南通县实施执行。

民国23年、24年，如皋等县开办图根测量、地籍测量。

民国25年，南通县建立地政局。

民国36年2月，南通县建立地政科，并开始地籍清查。5月，南通县政府颁布《土地权利清理办法施行细则》。

民国37年，国立中央大学对南通地区土壤选10个样，作分析调查。

中华人民共和国

1949年初,南通市政府制订、发布《房地产管理条例》。2月,南通市建立房地产管理处。

1950年9月,南通市郊区实行土地改革。

1952年3月,南通市建立建设科,副市长尤海平兼任科长。同年4月,南通市建立地政科。

1954年11月,南通市撤销地政科,设房地产管理科。

1956年2月9日,南通市人民委员会发出《关于市郊农业社处理社员生产资料公有化的若干问题的规定》。南通农村初级农业生产合作社全面改为高级农业生产合作社,几千年的土地私有制转变为社会主义集体所有制。6月,南通市政府建立建设局,下设房地产管理科。5—6月,江苏省农林厅对南通、如东等县进行土壤概查。

1959年3月,南通地区对六县及市郊进行第一次土壤普查。6月25日,如东县德贵公社与邻县海安旧场公社因滩面捕鱼纠纷,发生械斗,互有伤亡。两县政府及时制止,作了处理。5月,南通市成立土地丈量委员会。

1962年5月,南通市对1958年至1962年期间国家征用土地作全面回顾检查。

1964年5月,南通市政府制订《南通市房地产管理暂行办法》。

1975年9月,南通市革命委员会发出《关于加强城市建设管理的通知》。

1976年7月5日,南通市革命委员会发出《南通市建设征用土地办法(试行)》。

1979年,南通市政府建立房地产管理局,下设地政科。10月,南通市进行第二次土壤普查。

1981年3月,南通市对全民、集体单位租借的土地进行清理。

1984年4月,南通市政府发出《关于贯彻执行〈国家建设征用土地条例〉的通知》。

1986年,南通市贯彻、宣传《中华人民共和国土地管理法》。南通市对全市非农业用地进行清理。

1987年1月3日,市政府决定:撤销市征地拆迁办公室、市农业局土地

管理办公室、市房地产局地政科,建立南通市土地管理局。局长周通生,副局长邵瑞林、顾沛云。同月16日,市土地管理局召开全市土地管理经验交流会。同月24日,市土地管理局增设建设用地事务所。同月25日,市土地管理局发出《关于颁发〈南通市市区国有零星土地管理暂行办法〉的通知》。5月30日,《南通政讯》转载市土地管理局发出的《1987年土地管理工作情况》。6月11日,市土地管理局增设地政管理服务站。同月28日,市政府在南通县召开非农业用地清理工作经验交流会,市委副书记唐增寿、副市长张琛出席。7月29日,市政府发出《关于颁发〈南通市砖瓦窑用地用土管理的暂行规定〉的通知》。8月,经国家土地管理局批准,南通成为全省首先进行城镇国有土地登记、发证的试点单位。同月7日,市土地管理局主办的《土地管理情况》创刊。12月16日,国家土地管理局监察司副司长林国昌和省土地管理局地政地籍处副处长胡锡九至海安、如皋、如东县检查非农业用地清理等工作。

1988年4月20日,市政府表彰非农业用地清理工作中成绩显著的46个先进单位和36位先进个人。5月3日,市政府在如东县召开全市非农业用地清理总结表彰大会。市委副书记唐增寿、副市长张琛、省土地管理局地籍处副处长胡锡九等到会。同月20日,市计委批复:建立南通市土地资源开发公司。6月30日,国家土地管理局通知:确定南通市土地管理局为第二批国家和省级土地监察联合试点单位。7月23日,市编制委员会通知:市土地管理局机关内部机构调整,设人秘、监察、地政地籍三科。8月3日,市编制委员会通知:市土地管理局建立土地监察队。9月16日,国家土地管理局通知:江苏省在南通市进行城镇国有土地登记、发证试点。11月2—3日,国家土地管理局监察司司长胡炳南和省土地管理局监察管理处处长陆胜其至如东等县视察。同月4日,南通市成立城镇国有土地使用权登记发证领导小组。副市长张琛兼任组长,冯祖祥、周通生任副组长。1988年11月4日,南通市政府发出《关于印发〈南通市城镇国有土地使用权登记发证暂行办法〉的通知》。同月7日,市土地管理局召开全市城镇国有土地使用权申报登记工作座谈会。同月14日,国家土地管理局副局长陈业、建设用地司副司长李玉光、省土地管理局副局长倪驥程至南通检查工作,并视察如皋磨头镇等地。同月28日,南通县人民法院于环本农场公开审理谢某非法倒卖土地一案,市土地管理局副局长顾沛云、科长吴功明参加。经法院审判原告谢某败诉。此为南通第一起通过法律程序处理非法倒卖土地的案件。12月1日,

《南通日报》对此作了报道。12月13日,省土地管理局转发南通市政府下发的《关于贯彻省政府〈关于认真清理和严肃纠正违法占地情况的紧急通知〉的意见》。

1989年1月3日,市土地管理局举行建局两周年庆祝活动。3月4—13日,市土地管理局召开土地管理工作研讨会。其间,周通生局长、顾沛云副局长率领县(市、区)土地管理局负责人分赴苏北、苏南,到一些市、县考察。同月12—13日,国家土地管理局地籍司司长马克伟在南通指导工作。同月25日,国家土地管理局建设用地司乡镇处高处长至南通检查工作。同月29—30日,市中级人民法院在海门县公开审理三厂镇土地行政案件。一审判决:维持市土地管理局原处罚决定。范本连违法占地一案,范以败诉告结。该案例收进《缘于土地的官司》一书。同月,市土地管理局张跃进等6人被评为1988年度先进工作者。5月25日,市土地管理局被评为全国监督、监察先进单位。同日,国家土地管理局秘书处处长张乃贵等至南通考察。6月,南通市开展城镇土地申报登记工作,城区有申请登记单位1350个,2290万平方米,建成区面积1600万平方米。全市共完成申报登记面积6920.2314万平方米。7月11—14日,市土地管理局在海门县召开土地管理工作经验交流会。同月24日,市政府决定:市土地管理局调整为一级局建制。8月10日,市政府任命邵瑞林、顾沛云为市土地管理局副局长。同月19日,市人大任命周通生为市土地管理局局长。同月20日,《南通土地监察信息》创刊。9月6日,市编制委员会决定:市土地管理局增设建设用地科。同月23日,省土地管理局表彰如皋县土地管理局为全省先进单位。10月4日,市土地管理局迁至青年西路15号新址。同月19日,市土地管理局于如东县召开全市土地复垦现场会议,如东县土地管理局等五单位作经验介绍。11月10日,南京电影制片厂到南通,与市土地管理局联合摄制《在被告席上》。同月28日,周通生带领市、县(区)土地管理、农业等部门有关人员一行15人,赴湖北省等地区考察建立基本农田保护区工作。同月,由市土地管理局、规划局、房管局局长组成“三图并出”领导小组,与市测绘队联合制订“两步成图”方案。

1990年1月23日,省政府副秘书长、省土地管理局局长陈根兴至南通视察。2月10日,市土地管理局表彰吴功明等五人为1989年度先进工作者。同月29日,市土地管理局陈宗源、张跃进等四人组成联合试点组,至如东县岔南乡开展建立基本农田保护区试点。3月6日,市土地管理局陶月娥被授予市级机关“三八红旗手”。同月23日,市政府批转《市土地管理局等六

个部门关于对土窑进行全面清理整顿意见的通知》。4月24日,市编制委员会通知:决定在市经济技术开发区设立土地管理分局。5月4日,市政府表彰32个土地管理先进单位和41位先进个人。同月12—13日,全市土地管理工作会议在如皋县召开,副市长张琛等到会。同月15日,省土地管理局表彰启东市朱惠康、海门县王浩如为土地管理先进工作者。市土地管理局表彰海门县长乐乡等21个单位为1989年度“无违法占地案件乡镇”。同月25日,市土地权属纠纷仲裁委员会成立。同月31日,市土地管理局周通生局长等在闸西乡处理强行占地事件,遭到新闻二村村民围攻。同日,市政府发出《关于进一步加强土地管理工作的通知》。7月5日,市政府发出《传达贯彻国务院8号文件精神的汇报》。张琛副市长批示:“清理建设用地审批工作要抓紧进行,务使土地管理纳入法制轨道。”8月7日,市土地管理局发出《关于开展向吴功明等28位先进工作者学习的通知》。同月14日,市政府发出《关于印发〈南通市土地复垦实施细则〉的通知》。同月21日,市政府发出《关于全面开展建立基本农田保护区工作的通知》。同年,南通市被列为全国土地管理综合试验区。市政府颁布《严禁任何单位和个人侵占、买卖或以其它形式非法转让土地的通告》。

1991年2月,在全国土地管理局会议上,将南通市《集体土地使用制度改革的实践和认识》一文作为典型材料印发。3月2日,市土地管理局表彰常乐镇等56个单位为1990年度“无违法占地案件乡镇”。同月21日,市土地管理局内设法制科。同月22日,市土地管理局、如东县土地管理局被授予“1990年度江苏省土地监察先进单位”称号,市土地管理局吴功明为土地监察先进工作者。同月31日,市委、市政府授予市土地管理局“1990年度先进集体”称号,局长周通生获县处级记功奖励。4月25日,市委、市政府表彰如皋县土地管理局为1990年度信访工作先进集体;市土地管理局陶月娥为先进工作者。同月,市崇川区建立土地管理局。5月2日,吴功明任市土地管理局副局长。同月13日,市土地管理局表彰施玉珍、陶月娥、陈宗源、吴功明、蔡桂英、单伟为1990年度先进工作者。6月25日,南通市举行全国第一个土地日庆祝活动。10月15日,国家土地管理局表彰如东县为全国土地复垦先进县。同月18日,市土地管理局人秘科改为办公室。同年11月26日,国家土地管理局表彰市土地管理局为全国土地管理宣传工作先进单位。同期市土地管理局局长周通生获全市事业单位“管理改革服务积极分子”称号。

1992年2月20日,市土地管理局表彰建设用地事务所为1991年度先进集体,杜高祥等7人为先进个人。3月7日,市土地管理局表彰墩头镇等38个单位为1991年度土地复垦先进单位,苏俊虎等13人为土地复垦先进个人。5月12日,市土地管理局表彰吕四镇等31个单位为1991年度“三无乡镇”。6月15日,市政府颁布《南通市国有土地使用权出让和转让暂行办法》。同月16日,市政府发出《南通市土地使用制度改革方案》。5月14日,建立南通市土地综合开发公司,内设土地资产管理科。7月24日,南通市政府办公室转发市土地管理局拟订的《南通市国有土地使用权出让方案(第1号)》的通知;同年10月4日转发该方案的第2号通知。8月19日,省土地管理局表彰启东市、海安县为乡镇土管员培训先进辅导站,施菊为先进工作者,陈隆为优秀辅导员,杨乃华等4人为优秀学员。9月28日,省土地管理局表彰南通县土地管理局为1991年度土地统计先进单位,吴素兰(市局)、陈永华(南通县)为先进工作者。11月28日,市土地管理局表彰杨正英、孙学成等6人为乡镇电教培训先进工作者,张荣辉、赵栋等6人为优秀辅导员。

1993年1月15日,南通市市区首批出让国有土地5幅,计40115.07平方米。4月8日,市政府决定撤销市土地管理局、规划局,成立南通市国土规划局。周通生任局长,吴功明、何寿平、邵瑞林、张炳林任副局长。5月5日,市编制委员会批复:同意市国土规划局设总工程师室、办公室、综合法制科、组织人事科、用地规划管理科、建设用地管理科、建设工程管理科、测绘管理科、地政地籍科、监督检查科等科室。同月12日,市委组织部决定:刘广植、陈宗源、施中任副总工程师。10月31日,市政府任命朱正年为市国土规划局副局长。11月7日,国家土地管理局局长王先进、省土地管理局局长杨向杰等至南通视察。

1994年1月28日,市国土规划局表彰永和乡等78个单位为1993年度土地管理“三无乡镇”。2月17日,国家建设部副部长叶如棠至南通检查城市规划工作。同月28日,南通市土地学会成立。同年3月1日,国家土地管理局科技宣教司决定:南通市列为国家土地管理新技术示范基地。同月12日,市委通知:免去周通生市国土规划局长职务。同月14日,市信访局表彰陶月娥为信访系统先进工作者。同月18日,金桥土地资源开发公司划归土地综合开发公司。4月5日,江苏法制宣传教育领导小组表彰市国土规划局为1991—1993年度二五普法先进集体。同日,市级机关妇女工作委员会

表彰市国土资源局施玉珍为市级机关“三八红旗手”。5月10日,南通市土地管理局、崇川区土地管理局被评为江苏省征收农业重点开发建设资金先进单位。南通市、如皋市、南通市土地管理局,如东县环北乡、港闸区东乡、海门县货隆镇、启东市圩角乡土地管理所被评为财务先进单位。同月18日,市国土资源局表彰邓庄乡等38个单位为1993年度“国土杯”复垦竞赛先进单位,李和义等13人为先进个人。同月24日,南通市国土资源局表彰启东局袁卫民、海安局沈永明、海门局徐德生、通州局孙成昌、如东局徐裕兵、如皋局丁正洪等8人为土地复垦开发先进工作者。同月25日,建立南通市测绘院。同月26日,市国土资源局在广州举办南通市土地使用权出让招商会,与中外客商签订了面积133.4万平方米土地使用权出让合同或意向书。同月27日,国家测绘局、总参测绘局表彰市国土资源局测绘管理科为全国测量标志维护管理先进集体。6月6日,市政府转发了《市城乡建委、市国土资源局关于市区城市主要道路两侧规划控制意见的通知》。同月10日,市政府发出《关于集中整治市区违法建筑的通告》。同月14日,江苏省土地管理局验收了《南通市城乡土地定级估价报告》。同月18日,建立南通市土地市场服务中心。同月24日,市人大任命王恒生为市国土资源局局长。7月2日,经市档案馆考评组考核,市国土资源局档案馆总分为94.5分,达市级机关档案二级先进标准。同月9—11日,江苏省人大常委会执法检查组在南通市检查《城市规划法》的贯彻执行情况。9月27日,市国土资源局向各县(市、区)土地管理局局长传达全国土地使用制度改革会议精神。10月10日,市国土资源局王恒生局长、邵瑞林副局长一行10人赴大连、烟台等市考察。同月20日,省土地管理局表彰丁堰镇等13个单位为江苏省“三无乡镇”先进单位,如皋、海门市土地管理局为土地信访先进单位。11月3—5日,市国土资源局举办南通总体规划修编纲要研讨会,省、市有关专家、领导到会。12月6日,市政府任命颜卫东为市国土资源局副局长,邵瑞林改任巡视员。同月7日,市国土资源局制订并发布《南通市地产评估管理暂行办法》。同期,市国土资源局杜高祥被授予“全国建设用地管理先进个人”称号。

1995年4月28日,市政府表彰市国土资源局为1991—1994年度先进集体。5月3日,市国土资源局表彰市土地综合开发公司、市规划设计院、建设用地事务所、监督检查科为1994年度“公仆杯”竞赛先进集体,吴功名、周坤等25人为积极分子。5月8日,市国土资源局表彰李庄乡等37个单位为1994年度“国土杯”复垦竞赛先进单位,沈晖等10人为先进个人。