

003372

泰州市土地志



江苏古籍出版社

泰州市土地志

《泰州市土地志》编纂委员会



江苏古籍出版社

5270-3

图书在版编目 (C I P) 数据

泰州市土地志/泰州市土地志编纂委员会编. —南京:
江苏古籍出版社, 2001. 8

ISBN 7 - 80643 - 424 - 0

I. 泰… II. 泰… III. 土地管理—概况—泰州市
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 77948 号

书 名 泰州市土地志
编 著 者 泰州市土地志编纂委员会
责任编辑 王建平
封面设计 姜嵩
出版发行 江苏古籍出版社
地 址 南京市中央路 165 号
邮政编码 210009
照 排 南京理工排版校对有限公司
印 刷 者 如东印刷厂
开 本 787 × 1092 毫米 1/16
印 张 26
插 页 8
印 数 1—1050 册
字 数 423 千字
版 次 2001 年 8 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7 - 80643 - 424 - 0/K·142
定 价 (精)88.00 元
(江苏古籍版图书凡印装错误可向承印厂调换)

序

土地是人类赖以生存和发展的基础,是不可再生的宝贵资源。耕地是土地的精华,是农业生产中起决定作用的生产资料。人均耕地较少是我国的基本国情,泰州市人多地少的现象更加突出,人均耕地仅0.28亩。随着经济建设加快发展和人口不断增长,如何处理好“一要吃饭,二要建设”的矛盾,已到了刻不容缓的地步。江泽民同志说:“保护耕地就是保护我们的生命线。”编写本志,就是为了让今人和后人了解泰州土地概况,更加热爱土地,深入贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,树立惜土如金的良好风气。

中共泰州市委、市政府对土地管理工作十分重视。自1986年开始,相继设立各级土地管理机构,建立了城乡地政新体制。随着全市城乡土地的统管,土地管理事业走上了依法、统一、全面、科学的轨道,正向深化改革和全面建设阶段转变。本志记载的泰州土地制度、土地开发利用、地籍管理、用地管理、土地执法监察等情况,特别是中共十一届三中全会以来的工作业绩,为今后土地管理事业的发展提供了翔实的资料,具有借鉴历史、服务当前、有益于未来的意义,是我市土地管理系统精神文明建设的丰硕成果,实在可喜可贺。

《泰州市土地志》的编纂历时三年,八易其稿,今付梓成书。三年来,省、市领导多次悉心指点,全体编纂人员精心收集资料,奋力

笔耕,付出了艰辛的劳动;各部门、各乡镇积极支持,各科室密切配合,做了大量的工作。值此志书付印之际,我谨代表泰州市国土管理系统,向一切关心、支持本志编修和付出辛勤劳动的人们,表示衷心的感谢!

愿泰州市的土地管理事业不断开拓前进!愿泰州市土地管理系统精神文明建设更上一层楼!

唐益明

2000年10月1日

凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,力求以辩证唯物主义和历史唯物主义的观点,实事求是地反映泰州市的土地资源、土地开发利用、土地管理的历史和现状,力求思想性、科学性和资料性的统一。

二、本志记述范围为县级泰州市市境。少数章节涉及历史上的泰州、泰县时,略有超越。

三、本志记述内容立足当代,综合古今,略古详今。上限因事而异,下限止于1996年8月,统计数字止于1996年12月。

四、本志由概述、大事记、专志和附录组成。概述总摄全书,大事记以编年体纵述大事。专志设章、节、目、子目四个层次记载史实,共分十一章三十九节一百一十一目五十八子目。附录殿后,收录重要历史资料。图照集中于前,黑白照片和表格随文设置。

五、本志历史纪年,建国前采用旧纪年,夹注相应的公元纪年;建国后采用公元纪年。本志使用的“建国前(后)”,指1949年10月1日中华人民共和国成立前(后),“解放前(后)”,指1949年1月21日泰县县城解放前(后)。

六、本志涉及单位名称时,第一次使用全称,以后酌用简称。如“泰州市人民政府”简称“市政府”,“泰州市土地管理局”简称“市土管局”或“市局”。

七、本志数字和计量单位,解放前按当时习惯,解放后按国家技术监督局1995年12月13日发布的《出版物上数字用法的规定》和《中华人民共和国法定计量单位》书写。

八、本志建国后的统计数据,以统计部门核定的为准,缺项部分使用部门经过核实的数字。

九、本志所记工农业产值一般为1980年不变价,所引《海陵五十年》中的

数据为 1990 年不变价。

十、本志资料来源于原泰州市地方志办公室、档案馆、局档案室和相关部门资料、报刊、专著,少量系知情人提供的口碑,考证后人志,行文中不一一注明出处。

目 录

概述.....	(1)
大事记.....	(7)
第一章 土地概况	(34)
第一节 建置概略	(34)
一、建置	(34)
二、境域	(35)
三、区划	(37)
第二节 自然环境	(39)
一、地质	(39)
二、土壤、植被	(40)
三、气候、灾害	(41)
第三节 土地资源	(42)
一、陆地	(42)
二、水域	(43)
第四节 土地与人口	(44)
一、人口总量	(44)
二、人口密度	(44)
三、土地承载	(45)
第二章 土地制度	(51)
第一节 土地所有制	(51)
一、封建土地所有制	(51)
二、个体农民土地私有制	(58)

三、社会主义土地所有制	(61)
第二节 土地使用制	(68)
一、租佃制	(68)
二、自耕制	(69)
三、互助合作制	(69)
四、集体使用制	(70)
五、联产承包责任制	(72)
六、土地有偿使用制	(73)
第三节 土地使用制度改革	(76)
第三章 土地开发利用	(82)
第一节 开发与复垦	(82)
一、草滩垦殖	(82)
二、水面利用	(86)
三、复垦	(86)
第二节 土地整理	(90)
一、平田整地	(90)
二、培田改造	(91)
三、圩田治理	(92)
第三节 低产田改造	(94)
一、淤改旱	(94)
二、旱改水	(95)
三、高标准菜地和农田建设	(96)
第四节 土地利用现状	(96)
一、耕地	(97)
二、园地	(99)
三、林地	(99)
四、居民点及工矿用地	(99)
五、交通用地	(99)
六、水域	(99)
七、未利用土地	(100)
第五节 土地效益	(100)

一、经济效益	(100)
二、社会效益	(101)
三、生态效益	(102)
四、土地利用效益分析	(102)
第六节 土地利用发展趋势	(104)
第四章 地价与土地市场	(105)
第一节 地价	(105)
一、地价机构	(105)
二、农村地价	(107)
三、城镇地价	(114)
第二节 地价评估与分等定级	(116)
一、中介评估机构	(116)
二、城镇土地评估定级	(116)
三、农村土地分等定级	(117)
四、清产核资中的土地估价	(118)
第三节 土地市场	(119)
一、封建土地交易	(119)
二、社会主义时期土地交易	(120)
第五章 土地租税费	(127)
第一节 地租	(127)
一、农村地租	(127)
二、城市房地租	(130)
第二节 地税	(133)
一、赋税面积	(133)
二、田赋	(134)
三、公粮、农业税	(143)
四、农林特产税	(160)
五、其他	(161)
第三节 地费	(168)
一、非农业建设用地有偿使用费	(168)

二、征(拨、使)用土地管理费	(174)
三、土地出让业务费	(175)
四、临时用地管理费	(176)
五、土地权属和用途变更费	(176)
六、城乡居民建房用地管理费	(177)
七、国有土地申报登记费	(177)
八、农业发展基金	(178)
九、各类押金	(179)
第六章 地籍管理	(181)
第一节 土地勘查	(181)
一、土地清丈	(181)
二、农村耕地勘查	(185)
三、土地详查	(187)
四、市区地籍调查	(189)
第二节 土地登记	(192)
一、初始登记	(192)
二、变更登记	(199)
第三节 土地统计	(200)
一、土地统计年报	(201)
二、土地统计分析	(204)
三、土地统计台账	(205)
第四节 土地权属纠纷处理	(206)
一、权属调查	(206)
二、权属纠纷裁处	(207)
三、重大权属纠纷案例	(207)
第七章 土地利用规划与管理	(217)
第一节 总体规划	(217)
一、乡级规划	(218)
二、市级规划	(224)
三、划定基本农田保护区	(237)

第二节 专项规划	(243)
一、城市建设规划	(243)
二、农村居民建房规划	(244)
三、交通水利规划	(244)
第三节 规划管理	(245)
一、土地利用总体规划管理	(245)
二、基本农田保护区规划管理	(245)
第八章 建设用地管理	(248)
第一节 用地类型与管理	(248)
一、国家建设用地	(248)
二、经济开发区用地	(255)
三、集体建设用地	(258)
四、个人建房用地	(259)
第二节 用地审批	(267)
一、审批权限	(267)
二、报批程序	(269)
第三节 用地补偿	(273)
一、土地补偿	(273)
二、劳力安置	(275)
第四节 撤销无田村民小组	(278)
一、撤组依据	(278)
二、撤组审批	(279)
三、撤组管理	(281)
第九章 土地执法监察	(283)
第一节 地方法规建设	(283)
第二节 土地监察	(285)
一、制度建设	(285)
二、队伍建设	(288)
第三节 土地执法	(289)
一、非农业建设用地清理	(289)

二、违法用地查处	(295)
三、土地信访处理	(304)
四、创建“三无”乡(镇)	(307)
第十章 宣传、教育与科技	(309)
第一节 土地宣传	(309)
一、土地法规宣传	(309)
二、宣传月活动	(310)
三、“土地日”宣传	(312)
四、“二五”普法	(315)
第二节 土地教育	(317)
第三节 土地科技	(319)
第十一章 土地管理机构与队伍	(322)
第一节 管理机构	(322)
一、市级管理机构	(322)
二、城乡管理网络	(327)
第二节 队伍建设	(334)
第三节 机关管理	(336)
一、行政管理	(336)
二、财务管理	(338)
三、档案管理	(340)
附录	(342)
一、泰州地域变迁图	(342)
二、重要文件辑存	(351)
编纂机构及人员	(400)
后记	(402)

概 述

泰州市位于江苏省中部、长江北岸、里下河地区南缘,东距黄海 120 公里。地理坐标为北纬 $32^{\circ}27'36''\sim 32^{\circ}34'00''$,东经 $119^{\circ}48'33''\sim 119^{\circ}59'11''$ 。西面与江都市接壤,其余三面均与姜堰市相连。自北端王家舍至南端南郊公墓直线距离约 11.4 公里,自东端茶庵桥至西端界沟河直线距离约 16 公里。全市总面积约 119.5 平方公里(航测数据)。

先秦时代,今泰州一带称海阳。海阳春秋时属吴,战国时先属越,后属楚,秦灭楚后属秦九江郡(一说东海郡)。秦亡,先后为汉之楚、荆、吴、江都等国属地。西汉初设海陵县(确切时间不详),东晋义熙七年(411 年)设海陵郡,南唐李昇昇元元年(937 年)设泰州,下辖海陵、盐城、兴化、泰兴等县。宋、元时期,泰州辖区变动频数,至明初海陵县并入泰州后,仅辖如皋县。清雍正三年(1725 年),如皋县改属通州。乾隆三十三年(1768 年),东台县析出。民国元年(1912 年),泰州改称泰县。民国 29 年(1940 年)10 月,在中国共产党领导下,泰县抗日民主政权在东境海安建立。民国 38 年(1949 年)1 月 21 日,泰县县城解放,翌日划城区设立泰州市,为江苏省设置最早的县级市,农村仍设泰县。以后泰州市与泰县之间区划不断调整,其中 1950 年 5 月至 10 月、1959 年 1 月至 1962 年 5 月曾两度合并。1984 年废社建乡,泰州市下辖 4 个乡。1985 年,泰县的泰西、朱庄两乡划归泰州市;1988 年,泰县的泰东乡又划归泰州市。1996 年,全市农村设 1 镇 4 乡 1 社,下辖 81 个村民委员会,另有水产养殖试验场、林场、果场、畜牧养殖试验场;城区设 6 个街道办事处,85 个居民委员会。是年 8 月,设地级泰州市,原县级泰州市改称海陵区。

泰州属长江下游冲积平原,是一个以新生界为主的大型中新生界复合盆地,矿藏不丰。境内地势低平,起伏很小,除低矮的土丘泰山外,地面高程一般为 2.60~5.50 米,西南部较高,东北部较低。境内水域广阔,河渠总长度约

200公里,河网密度1.7公里/平方公里,河塘沟渠等水面面积约占全市总面积的21.46%。河流大致以通扬公路为界分为长江、淮河两大水系。泰州属亚热带季风性湿润气候,四季分明,气候温和,雨热同步。年平均气温14.7℃,年降水量1049.10毫米,无霜期220天,有利于农作物生长。泰州土壤质地总趋势为南沙北黏,逐步过渡。地带性植被型为落叶阔叶与常绿阔叶混交林。

泰州市人口众多,人口密度较高,是江苏省人口最密集、人均耕地最少的地区之一。1996年,泰州市总人口273669人,人口密度2290人/平方公里,人均耕地面积0.28亩。土地效益较高,1996年每平方公里的工农业总产值为1.4916亿元。泰州土地后备资源匮乏,人地矛盾十分突出。

二

泰州素称鱼米之乡,早在西汉初年,吴王刘濞已在海陵建粮仓,当时人有云:“转粟西向,陆行不绝,水行满河,不如海陵之仓。”唐宋以后,随农业技术改进,农作物品种日渐增多,产量也不断提高。但在封建土地所有制和地主阶级的残酷剥削下,佃农所得仅为收获的一半甚至三分之一,贫苦农民只得逃荒要饭,卖儿卖女。农民反抗斗争,史不绝书。清咸丰三年(1853年)九月,城东十三里汪农民联合抗租,遭清廷镇压。民国15年(1926年),森森庄农民因夏旱歉收发起减租运动,波及全县,毛泽东将此事写入《江浙农民的痛苦及其反抗运动》一文。

泰县抗日民主政权建立后,在根据地内实行“二五减租”、“五四土改”。泰州市设立后,于1950年3月至1951年5月在全市进行土改,市政府颁发了土地证,确立了农民的土地所有权和使用权。为抵御灾害,提高产量,广大农民又走上互助合作化的道路。1952年成立第一个农业生产常年互助组,1954年成立第一个初级农业生产合作社,1956年普遍建成高级农业生产合作社,基本完成农业的社会主义改造,1958年9月全市实现人民公社化,共建7个人民公社。广大农民依靠集体力量,改革耕作制度,改变作物布局,兴修水利,平田整地,农业生产迅速发展。为使荒地、废弃地得到开发利用,先后3次在泰县苏陈区北部与泰县联合垦殖草荒地3.08万亩。1958年开发朱庄乡“北大荒”,至1992年,先后3次,共开垦荒滩地和低洼荒地7000多亩,改造低产田800多亩,开发水面精养鱼池1200多亩。

从 50 年代开始,根据国家颁布的法律、法令及各种规定,通过没收、征收、征用等手段,建立起社会主义全民土地所有制。在农村及郊区,陆续兴办一批国营农林场圃;在城市,所有土地一律收归国有,无论单位或个人需要使用,必须办理土地使用手续。

中共十一届三中全会后,泰州农村逐步落实家庭联产承包责任制。1982 年开始,实行土地所有权与使用权分离,土地长期承包到户。1984 年,农村调整产业结构,大批劳力向非农业转移,农村出现农、林、牧、副、渔全面发展,工、商、建、运、服综合经营的新局面。1996 年,农村经济总收入 23.37 亿元,净收入 3.44 亿元。农民生活水平也大幅度提高,年人均所得为 3351 元,已超过温饱型水平,前景美好。在计划经济条件下,国有土地长期实行无偿、无期、无流动的使用制度。中共十一届三中全会后,改革土地使用制度,实行有偿、有限期、有序流动的土地使用制度。自 1992 年起,开展土地使用权的出让和转让工作,至 1996 年共出让土地 23 幅,计 328.21 亩,收取出让金 797.56 万元。国有土地的使用权进入了政府控制下的“三有”地产市场。

三

田赋是封建统治阶级的主要收入,历代王朝为增加田赋,均清丈田地。泰州可考的清丈田地,最早为明万历九年(1581 年)。民国时期,于民国 20~26 年(1931~1937 年)、民国 37 年(1948 年),多次举办土地陈报。解放后,泰州市耕地面积随辖区范围变动而不断变化。1986 年《土地管理法》颁布后,市政府对全市耕地实地勘察,查明至 1984 年底,全市耕地总面积为 17250 亩。1988 年,全市耕地总面积(包括泰西、泰东、朱庄 3 乡)为 81300 亩。之后,由于城市建设、乡村企业和城乡居民建房用地齐头并进,耕地总面积逐渐减少,1996 年全市耕地总面积为 76005 亩。

抗日战争和解放战争时期,根据地和解放区的农民不纳田赋而交集公粮。新中国成立后,以亩计征公粮改为以常年产量计征农业税。1952 年,为贯彻合理负担政策,泰州市在土地整理的基础上查田定产,实行稳定负担,增产不增税以及大灾大减、小灾小减等政策,减轻农民负担。农业税税额在财政收入中所占比例逐年缩小,至 1996 年只占全市财政收入的 3.3%。农业税收基本用于支援农业生产、发展农田水利事业和乡村工业。

为清理全市的土地资源,加强地籍管理,泰州市政府组织力量,先后进行

了一系列调查。1952年查田定产,1959年、1981~1983年两次进行土壤普查,查清了全市土壤类型及分布,为土壤的利用和改良提供了依据。1981~1984年进行土地资源利用现状详查,1992年进行土地资源勘查,查明了全市土地总面积及各类用地面积,为合理利用土地资源、推进建设事业提供了翔实的数据。1988年开始进行国有土地申报登记工作,至1992年,全市城镇国有土地申报单位2143宗、个人10500宗,面积约19510亩。1990年起,进行地籍调查,处理纠纷,确权发证,同时办理土地权属变更手续589宗,其中单位459宗、个人130宗。处理国有、集体和个人土地权属纠纷案件25起。1996年起,加强农村地籍管理,完成土地权属调查44个村,面积为30平方公里,发证5930本。市土管局严格执行土地统计报表制度,至1995年,年报已有《耕地面积变化情况》等6种表格,使土地统计工作制度化。为使全市土地得到合理利用,市土管局于1991年按先乡后市的顺序,开展土地利用总体规划的编制工作,1993年完成后,又于1995年颁发规划实施意见。至此,全市各业用地纳入规划管理的轨道。

四

新中国成立前与建国初期,用地没有严格的管理制度。1953年政务院《关于国家建设征用土地办法》颁布后,办理征用土地的手续逐步完备。但由于主管部门经常变更,浪费土地现象较为普遍。1958年后,泰州市执行国家规定的各级政府用地审批权限。1985年起(其中1989~1992年除外),因泰州市国民经济计划由省列户管理,征用土地也享有省辖市同等审批权限。80年代末和90年代,《中华人民共和国土地管理法》、《江苏省〈土地管理法〉实施办法》、《扬州市关于〈江苏省〈土地管理法〉实施办法〉的补充规定》等文件颁布后,泰州市对建设用地申报程序和审批、劳力安置条件、征用土地的补偿标准、农户宅基地标准、撤销无田村民小组建制等问题都做了明文规定,并严格执行。

泰州市土地管理局成立后,建设用地即由土管局审核并报市政府批准。对建设用地划为非农业建设用地和农业建设用地,实施指令性计划管理。按照保证重点、兼顾一般、适当留有余地的原则,将计划分解下达,及时调度平衡,严格审批。在审批项目用地的过程中,实行全程管理,参与前期工作,对项目用地进行可行性研究和初步设计审查,审批后进行跟踪,实行竣工验收制