

003299

如皋市国土规划管理局

# 如皋土地志



中央文献出版社

# 如皋土地志

如皋市国土规划管理局

方 A255-1

## 《如皋土地志》编纂委员会

顾    问：陈惠娟    奚定九    徐天明    王连生  
主    任：黄裕龙  
副 主 任：蔡泰山    王正山    苏建华    李世同  
          曹圣春    张文宏  
编    委：黄裕龙    蔡泰山    王正山    苏建华  
          李世同    曹圣春    张文宏    徐  进  
          丁正洪    苏绍华    顾建山    陈广余  
          柯俊杰    吕剑鸣    江国太    张定国  
          张英明    陈  建    俞  钧    刘国清  
          席云新    李昌进    肖吉元    汤文庆  
主    编：黄裕龙  
副 主 编：顾建山  
编写人员：顾建山    于新儒    蒋承泽

## 序

《如皋土地志》是如皋第一部土地志。本志较翔实地记述了如皋土地的形成、变迁、开发、利用、管理的历史全貌，不仅具有资料收藏价值，而且具有实际利用价值。它的编纂出版，为如皋地方志增添了新的内容，对于广大读者和社会各界人士更好地认识如皋，熟悉如皋，特别是了解如皋土地管理的历史、现状和前景，具有十分重要的作用。

如皋建县 1580 多年以来，勤劳、智慧的如皋人民在这片土地上辛勤开拓、耕耘、建设，创造了巨大的物质财富和精神财富，这片土地养育了一代又一代如皋儿女。在半殖民地半封建的旧中国，具有光荣革命传统的如皋人民，为了这片土地的新生，在中国共产党的领导下，进行了长期艰苦卓绝的斗争。中华人民共和国成立后，消灭了封建主义土地所有制，建立起社会主义土地公有制。此后 50 年中，从土地的分散多头管理，到集中统一管理；从无偿无限期使用，到有偿有限期使用；从无法可依，到依法行政；从建设用地的分级限额审批，到实行土地用途管制；从沉醉于“地大物博”，到集约用地意识日渐深入人心……我国的土地管理从制度到观念都发生了巨大变化。

党和国家一直十分重视土地资源的开发、利用、保护和管

理,特别是改革开放以来,党和国家把“十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地”,列为我国必须长期坚持的一项基本国策。加强土地管理,切实保护耕地,关乎民族的兴衰、子孙的生存、国家的长治久安。借《如皋土地志》出版之际,呼吁全社会有识之士都来关心、支持、参与如皋的土地管理事业,为建设更加美丽富饶的家园,创造锦绣灿烂的明天而共同奋斗。

如皋市人民政府市长 蓝绍敏

2000年1月

## 凡 例

一、《如皋土地志》收编了古今大量与如皋土地有密切关系的各种信息资料，是一部反映历史发展过程中如皋“大土地”面貌之专业志书。

二、本志坚持辩证唯物主义和历史唯物主义，贯彻“求真存实”，“详今略古”、“详独略同”的原则，客观、准确地记述有关如皋土地的历史特点和地方特色。特别反映在邓小平理论和党的基本路线指导下，土地管理工作取得的成就和经验。

三、继承志书的传统，横排纵写，纵横结合，横分门类不缺项，纵写史实不断线，上限溯及事物之发端，下限迄于 1994 年。

四、如皋境域历史上范围较广，几经变迁，当时管辖范围内土地的有关情况、重大事件，收入本志，以反映历史全貌。

五、本志采用第三人称，以记、志、图、表、录的表述方法。大事记以编年体为主，辅之以记事本末体；志为记叙体，不加褒贬，寓评于述；相关文献用录，附于卷末以资参考；显示形象用图（含照片），列记数字用表，随文设置；概述冠于全书之首，述论结合，统揽全书。

六、本志以章、节、目之层次编排，除概述、文献辑录、大事记、编后外，分土地资源、土地制度、土地调查与登记、地租与

土地税费、地价与土地市场、土地利用及其规划、建设用地管理、土地开发复垦整治、土地法制建设、土地科技成果、土地管理机构队伍与基础建设等 11 章, 下设节、目。章节内容取决于事实的繁简、资料的丰寡, 篇幅长短不等。

七、本志行文, 除引文外, 一律使用书面语体文, 力求简洁、严谨。所用数字, 均以阿拉伯数字表示, 计量单位以当时单位计量, 不再换算; 年代依当时历史记年, 注以公元纪年; 日期, 农历以汉字写, 公历以阿拉伯数字写; 地名、人名, 官职、机构, 悉用当时称谓。

八、本志资料, 主要来源于如皋市档案馆、市志办公室、市土地管理局档案室之文件、报刊、文献, 以及查询采访所得资料, 经考证核实, 去伪存真, 除少数必要者外, 一般未注出处。

## 目 录

概述 .....	( 1 )
第一章 土地资源 .....	( 8 )
第一节 地域位置与沿革 .....	( 8 )
一、地理位置 .....	( 8 )
二、区域沿革 .....	( 8 )
三、江滩勘界 .....	( 15 )
第二节 陆地形成与变迁 .....	( 17 )
一、成陆经过 .....	( 17 )
二、江岸变迁 .....	( 19 )
第三节 地理与自然环境 .....	( 22 )
一、地质、地貌 .....	( 22 )
二、土壤、植被 .....	( 26 )
三、水系、水文 .....	( 27 )
四、气候、气象 .....	( 30 )
第四节 土地面积与人口 .....	( 31 )
一、土地面积 .....	( 31 )
二、人口承载量 .....	( 34 )
第二章 土地制度 .....	( 36 )
第一节 封建社会土地制度 .....	( 36 )

---

一、私人土地·····	(36)
二、共有土地·····	(38)
三、官田·····	(39)
第二节 民国时期土地制度·····	(39)
一、土地革命·····	(39)
二、土地改革·····	(40)
第三节 社会主义土地制度·····	(43)
一、农业生产互助合作化·····	(43)
二、集体所有制·····	(43)
三、国家所有制·····	(46)
第四节 土地使用制度改革·····	(47)
一、国有土地使用制度改革·····	(47)
二、集体非农业建设用地使用制度改革·····	(53)
第三章 土地调查与登记·····	(55)
第一节 土地清丈测绘·····	(55)
第二节 土地利用现状调查·····	(58)
一、土地概查(包括土壤普查)·····	(58)
二、土地详查·····	(64)
三、土地补充调查·····	(66)
第三节 农村非农业用地清查·····	(67)
第四节 城镇地籍调查·····	(69)
第五节 土地登记·····	(71)
一、土地登记凭证·····	(71)
二、初始登记·····	(75)
三、变更登记·····	(78)

<b>第四章 地租与土地税费</b> .....	(79)
<b>第一节 地租</b> .....	(79)
<b>第二节 土地赋税</b> .....	(80)
一、漕粮忙银 .....	(80)
二、田赋、地价税 .....	(82)
三、粮赋 .....	(84)
四、农业税 .....	(87)
五、房地产税 .....	(89)
六、契税 .....	(90)
七、耕地占用税 .....	(91)
八、城镇土地使用税 .....	(92)
九、土地增值税 .....	(92)
<b>第三节 土地规费</b> .....	(93)
一、土地管理业务费 .....	(93)
二、土地登记费 .....	(94)
三、土地用途变更费 .....	(94)
四、土地荒芜费 .....	(94)
五、土地复垦保证金 .....	(95)
六、农业重点开发建设资金 .....	(95)
<b>第五章 地价与土地市场</b> .....	(96)
<b>第一节 地价</b> .....	(96)
一、地价政策 .....	(96)
二、地价体系 .....	(99)
三、地价评估 .....	(101)
<b>第二节 土地分等定级</b> .....	(102)

---

一、农村土地等级 .....	(102)
二、城镇土地定级估价 .....	(103)
第三节 土地市场 .....	(104)
一、土地一级市场 .....	(105)
二、土地二、三级市场 .....	(106)
三、清理土地隐形市场 .....	(106)
第六章 土地利用及其规划 .....	(108)
第一节 土地利用结构 .....	(108)
第二节 土地利用规划与管理 .....	(110)
一、市级土地利用总体规划 .....	(110)
二、乡镇土地利用规划 .....	(113)
第三节 基本农田保护区 .....	(115)
一、基本农田保护区划定 .....	(115)
二、基本农田保护区管理 .....	(116)
第七章 建设用地管理 .....	(118)
第一节 国家建设用地 .....	(118)
一、土地征用 .....	(118)
二、国有土地使用权划拨 .....	(133)
三、国有土地使用权出让 .....	(135)
第二节 乡(镇)村集体建设用地 .....	(136)
第三节 村、居民建房用地 .....	(138)
第四节 外资企业建设用地 .....	(148)
第五节 开发区用地管理 .....	(150)
第八章 土地开发、复垦、整治 .....	(152)
第一节 土地开发 .....	(152)

---

一、初始开发 .....	(152)
二、废灶兴垦 .....	(152)
三、围滩造田 .....	(153)
四、防潮保坍 .....	(160)
第二节 土地复垦 .....	(162)
一、拆窑平坟 .....	(162)
二、废地复垦 .....	(164)
三、“国土杯”、“皋土杯”土地复垦竞赛 .....	(165)
第三节 综合整治 .....	(168)
一、平高沙 .....	(168)
二、修水利 .....	(169)
三、增肥改土 .....	(170)
第九章 土地法制建设 .....	(171)
第一节 土地法规 .....	(171)
第二节 土地法制宣传 .....	(174)
一、日常宣传 .....	(174)
二、专题教育(“二五”普法) .....	(177)
三、“土地日”活动 .....	(178)
第三节 土地监督检查 .....	(179)
一、监察机构与队伍 .....	(179)
二、监察职权与工作制度 .....	(180)
三、“三无”乡镇活动 .....	(181)
四、土地信访 .....	(184)
五、土地执法检查 .....	(185)
第十章 土地科技成果 .....	(189)

---

第十一章 土地管理机构、队伍与基础建设 .....	(201)
第一节 管理机构 .....	(201)
第二节 队伍建设 .....	(209)
一、队伍形成 .....	(209)
二、教育培训 .....	(211)
第三节 基础建设 .....	(213)
一、土地财务管理 .....	(213)
二、土地档案管理 .....	(214)
第四节 荣誉录 .....	(215)
文献辑录 .....	(229)
关于土地管理的规定 .....	(229)
关于干部建房用地问题的通知 .....	(231)
关于严格控制干部、社员占用集体耕地建造房屋 的几项规定 .....	(232)
如皋县村镇建房用地暂行规定 .....	(234)
如皋县村镇建设用地管理实施细则 .....	(238)
如皋县征收土地使用费试行办法 .....	(244)
关于非农业用地清查处理的意见 .....	(249)
如皋县砖瓦窑用地用土管理的暂行规定 .....	(256)
关于处理农村土地纠纷的几个政策性意见 .....	(260)
关于土地纠纷分工处理的意见 .....	(264)
关于副乡(局)级以上党政干部建(购)房中有关问 题的暂行规定 .....	(268)
如皋市农村居民建房用地管理暂行规定 .....	(271)
如皋市征地剩余劳动力管理暂行办法 .....	(280)

如皋市土地市场建设和管理暂行规定·····	(283)
如皋市城镇国有土地管理暂行办法·····	(290)
大事记·····	(299)
编后·····	(321)

## 概 述

如皋市地处长江三角洲江海平原,位于江苏省东部,南濒长江,北接海安县,东邻如东县,西连泰兴市,东南与通州市、西南与靖江市交界。如皋自东晋义熙七年(411年)置县,距今已有1580多年历史。原如皋负海枕江,幅员广阔。1940年析为如皋、如西二县。1945年9月,如西县复名如皋县(原设在如皋东乡的如皋县更名如东县)。1991年,如皋撤县建市。1994年,全市辖9区、13镇、40乡、10个国营场圃、892个村,总面积1552.04平方公里(不含长江水面),总人口1446749人。

如皋土地古老而年轻。北部为扬泰岗地,距今有近6000年历史,南部则为出水仅百年左右的长江沙洲。内地成陆毕于唐天佑年间。“老岸”外之滩地,沧桑变迁,史载历经三次。

如皋位于扬子准地台的下扬子台褶皱带上,地层无基岩出露,全为松散层所覆盖,均是平原。如皋地处江淮之间,河流分属长江、淮河两大水系。因成陆时间先后,成土母质不同,水文条件之差异,土壤类型复杂,土质差,属少氮、低磷、缺钾、严重缺锌之低肥土。高沙土地区往日引灌不上,容蓄不住,排泄不畅,易旱易涝,经多年平沙治水,已大有改善。全县位于中纬度地带,属北亚热带湿润气候区,四季分明,气候温

和,雨量充沛,日光充足。

如皋土地夏时属扬州之域,周时为海阳之地,春秋先属吴、后属越,战国属楚,秦统一后,海阳地划归九江郡,汉置海陵县。东晋义熙七年(411年),如皋置县,一直隶属于海陵(泰州)。清雍正二年(1724年),转隶于通州。二十世纪四十年代,曾复属于泰州,1950年再划归南通至今。

地域划分随行政设置,明代以前分乡设里,清初置都图,后为乡都里。民国初年划分18个市、乡,1929年(民国十八年)改为18区,区下设乡(镇),乡下设闾邻。1934年(民国二十三年)划区乡设保甲。1942年民主政权实行新乡制,废保甲,划村组。战争年代区划多变,1956年方稳定。1958年后人民公社时期设公社、大队,1983年农村政治体制改革,仍行乡(镇)、村制。

如皋土地,长期为封建主义私有制,少数地主占有大量土地,以地租剥削农民。辛亥革命推翻了清王朝,然而封建主义土地制度未变,土地反而日益向地主集中。如皋人民为改变这种制度进行了长期的斗争。1928年在中共如皋县委领导下,组织农民暴动,开展土地革命,有史以来第一次触动了封建土地制度。抗日战争时期,变“土地革命”为“二五减租”。经1946年解放区的土地改革,1947年的土改复查,1950~1951年的新区土改,彻底废除了封建主义土地所有制。获得土地的农民组织起来互助合作,经过土地入股的初级农业生产合作社,到取消土地分红的高级农业生产合作社,进而组建人民公社,土地由农民个体所有变为农民集体所有,连同国有土地,实现了社会主义土地公有制。

在封建主义私有制下,土地之使用,除自耕农外,为地主占有农民租种。土地改革,没收地主土地归农民自有自耕。人民公社实行“土地公有,统一经营,集体劳动,计工分配”的模式。二十世纪八十年代初,经过体制改革,土地的所有权与使用权由统一到分离,实行以农民家庭为单位的联产承包(大包干)。国有土地的使用也在体制改革中从原来的“行政配给”,经过行政划拨、有偿使用,到九十年代把土地使用权作为商品推向市场,从“无偿、无限期、无流动”逐步转为“有偿、有限期、有流动”使用,社会主义土地市场开始建立。

土地赋税是历代官府的主要财源。如皋在明代有夏税、秋粮、桑绢、马草,万历年间改征银两,清袭明制。民国时期“改两为元”,除正税外,附税名目繁多。1937年(民国二十六年)按“值百税一”实行地价税。1940年后,抗日民主政府的“粮赋”及建国后的农业税,也是政府的一项财政收入。历任县衙对土地赋税都很重视,设立机构,委派人员,因赋而管地。明代有司粮主簿、税课大使,清代聘幕友设钱粮柜,委局书、漕总,承办造册、推收、散单、催科。民国初年县民政公署由主计课主管田赋、地籍,此后所设的测绘局、清丈局、清赋委员会、土地局、地政局、地政科等管地机构,先后进行的清丈、测绘、调查、统计、清厘、整籍、申报、登记、颁发产权证等,无不为管赋而管地。中华人民共和国成立后,土地管理先后由民政科、县革命委员会生产指挥组、民政局、计划委员会、农业局和城乡建设委员会负责。

历代官府曾为赋税而进行过土地调查,中华人民共和国建国初期也曾“查田定产”、“土地普丈”,但限于当时的科技水