

003283

如东县 土地志

江苏人民出版社

如东县土地志



江苏人民出版社

A252-2

如东县土地志编纂委员会

主	任	虞秉钧			
副	主	朱银生	严世国		
委		葛金才	尤云政	黄小平	杨正英
顾	任	陈宗源	方炳祥		
总	员	朱银生			
副	问	杨向东	杨正英		
执	纂	虞建宣			
行	纂	陈隆			
副	编	杨明珠	蒋毅	袁金泉	盛广球
编	编	肖松华	严启林	张达鑫	王永康
	员	缪祝生	曹成富	郭稷	彭自廉
审	员	房希泉	朱卫东	周建军	张友华
		何兴宝	顾金龙		

序

陆锡泉

自有人类以来，土地便成为人类赖以生存和发展的根本。人们无不把土地视为神圣的生命之源。

如东，是一个古老而又崭新的滨海县份。早在周代，仅是一块露出水面的江口沙洲。上下几千年，如东经历了多少次土地变革的洗礼。勤劳、勇敢的祖先在这扶海洲上演绎了一幕又一幕惊天地、泣鬼神的人与土地的活剧。筑堤御潮，广辟荒滩，使沧海变成桑田，草地长上庄稼。如今，拥有 1856.2 平方公里的如东大地，物华天宝，人杰地灵，工商景气，农副兴旺，一度跻身于全国百强县行列。

古人云：盛世修志。如东县土地管理局的同志正是在建设社会主义市场经济体制，深化土地使用制度改革的进程中，本着观今鉴古、揭示历史规律、推动当代事业的精神，将如东土地纵贯千年、横陈百里的沧桑巨变的历史如实记载下来，编纂出版《如东县土地志》。这是如东县土地管理史上的一件大事。

纵览全书，这部志书以翔实的资料，专业内在的关联，立足当代，详今略古、详近略远、详本略末、详独略共，比较全面系统地记载了如东县地理历史概况，土地资源及开发利用状况，土地制度、地籍管理、用地管理、土地经济、土地监察的演变情况，等等。它必将起到资政、存史、教化等功用。

我怀着感奋的心情读罢全书，为我们如东人民“辟我草莱”，围海造田的壮举而骄傲；为我们土地复垦工作、土地监察工作能

步入全省、全国的先进行列而振奋；为我县在深化土地使用制度改革，培育土地市场中所创造的成绩而欣慰。我相信，在土地的开发、利用及治理的历史长河中，我们有辉煌的昨天，也必然能创造出灿烂的明天。

我们应继承和发扬光大先人留下的辉煌业绩以及保护和合理利用土地资源传统美德，在建立社会主义市场经济体制理论指导下，赋予土地管理新的内涵，走上土地资源管理和土地资产管理并重的新的征程。

以志为鉴，感召后人，功在千秋，上述感触，权以为序。

凡 例

一、本志坚持求实存真的原则，客观公正地记述了本县土地资源和开发、利用状况以及土地管理工作产生、演变、发展的全部过程。

二、本志记事起于周代本县成陆之时，下限止于1993年。个别条目、图表延伸至1994年。

三、本志横分门类，纵写事实，篇目按章、节、目依次排列，首设“总述”，以统摄全书。正文分“地质地貌”、“土壤气候”、“人口区划”、“土地资源”、“土地开发、利用和保护”、“土地制度”、“土地经济”、“地籍管理”、“用地管理”、“土地法规和土地监察”、“土地管理机构和队伍”11章，后列“大事记”。

四、本志采用志、记、图、表、录的表述方法，照片置于篇首，有关图表散见于各章、节、目之中，使其相得益彰，各得其所。

五、本志资料主要来源于原始档案记载，一部分来自口碑回忆。各章、节内容主要取决于事实的繁简和资料的详略，坚持横陈现状，纵述始末。

六、本志未设“人物”，有关人物的先进事迹，在部分条目中加以客观简述，并在记述有关条目时，做到以事系人。

七、本志所用数字，凡统计表，公历年、月、日和行文中出现的数字，均用阿拉伯数字表示。

八、本志为节省篇幅，除援引文献的原文注明出处外，一般资料的引用皆未注明出处。

总 述

如东，原为如皋县东乡，位于长江以北，黄海之滨，古来“据江海之会，握襟带之藪”，壮丽而富饶。唐、宋以来，我们的祖先在这块土地上筑堤建宇，挖河开荒，晒卤煎盐，捕鱼狩猎，种粮植棉，栽桑养蚕，故向有鱼盐之利，粮棉之丰，六畜之兴，商贾之盛。

1940年10月，新四军苏北指挥部第三纵队东进南黄海之滨，如皋（东）即建县设治，为苏中四分区抗日民主根据地。1946年全县实行土地改革，极大地提高了农民的生产积极性，推动了农村生产力的发展。全县人民一手拿锄，一手拿枪，为全国的解放事业作出了巨大的贡献。

今如东县位置在东经 $120^{\circ}42'$ — $121^{\circ}22'$ ，北纬 $32^{\circ}12'$ — $32^{\circ}36'$ 。全境总面积（不含海域）1856.2平方公里，人口113万余。在中国共产党的领导下，全县人民在社会主义大道上，奋发图强，使横卧在南黄海西岸的形如巨掌的如东，真正如日东升，朝气蓬勃。境内河渠纵横，田园平整，道路坦直，林木繁茂，层楼迭起，房舍俨然，酷似江南鱼米之乡。

如东土地资源比较丰富。106公里的海岸线，高程在2米以上平缓广阔的浅海滩涂面积达76万亩，而且继续向海面淤积延伸，成为本县得天独厚的土地后备资源。全县土质优良，土壤肥沃，气候湿润，日照充足，无霜期长，具有土地适宜性强等自然优势。1993年，全县土地总面积2784308.29亩。其中国有土地占14.3%，乡有集体土地占4.4%，村有集体土地占81.3%。

如东土地利用结构日趋合理。20世纪80年代家庭联产承包责任制的推行，促使土地生产率大幅度提高。反映在土地利用动态变化上，出现了三种发展趋势：一是耕地中三级分类“沟心

田”（即老河沟填塞后，地面高程低于大田平均高程 0.5 米以上，正常年景仅能生产一熟水生作物的低洼田）的整治，使之一部分深挖改造成鱼池，一部分抬高成一般耕地。全县这类变动面积占地类变化总面积的 9.2%。二是部分灌溉条件较差（指灌水性能差的水渠、保水蓄水能力差的沙性土壤及含盐量高的水源）的地区一般为沿海一线，将原耕地改成桑园、果园等园地。全县这类变动面积占地类变化总面积的 20%。三是独立工矿用地有所增加，1987 年至 1993 年净增近 8000 亩。全县这类变动面积占地类变化总面积的 26.9%，其增长率为 50.3%。

从总体上看，全县土地生产率水平仍然较低。90 年代初，土地生产率在每平方公里工农业总产值为 270 万元的水平上徘徊，1993 年则突破 350 万元。1993 年，全县国民生产总值 31.4 亿元（按现行价计算，下同），工农业总产值 63.76 亿元。全年粮食总产量 71.13 万吨，棉花总产量 3.07 万吨，油料总产量 2.72 万吨，麻类总产量 0.40 万吨，水产品总产量 8.02 万吨，蚕茧总产量 0.77 万吨，肥猪出栏数 49.55 万头，羊年末存栏数 18.59 万只，家禽年末实有数 501.87 万只；全年原盐总产量 2.16 万吨，食用植物油加工 0.98 万吨，饮料酒 3.47 万吨，纱 7672 吨，布 4753.35 万米，丝 1167.7 吨，农用化肥总计（折纯）2.39 万吨，水泥 27.37 万吨，砖实物量 10.72 亿块，瓦实用量 0.14 亿片；全年全社会商品零售总额 13.4 亿元，外贸收购额 5.45 亿元，财政收入 1.56 亿元，年末银行存款余额 19.18 亿元，其中城乡居民储蓄存款余额 15.67 亿元。城镇居民家庭年人均收入 2369 元，农民年人均纯收入 1043 元，城乡居民居住面积人均达 12.5 平方米。

自 1986 年 3 月起，如东县土地管理工作开始了新的里程。如东县人民政府首先在岔南乡进行非农业用地清理试点，推动了全县非农业用地清理以及整个土地管理工作的开展。其次于 1987 年 7 月 1 日正式建立统一管理全县城乡地政的土地管理机构——如

东县土地管理局。从此，县土地管理局成为唯一有权代表如东县人民政府行使城乡土地统一开发、利用、整治、保护等方面职权的职能机构。

6年多来，全县土地管理工作取得了很大的成绩，为如东的社会发展和经济建设作出了一定的贡献。

第一，自1987年12月份起，在全国率先进行土地使用制度改革，实行土地的有偿使用。在全县范围内对各项非农业建设用地开征土地使用费，不但充实了如东县农业开发基金，支持了经济建设，而且促进了用地单位节约用地、合理用地，有效地控制了乱占滥用土地的现象。同时积极配合如东县税务局、财政局对城镇国有土地开征国有土地使用税，对占用耕地进行非农业建设的单位开征耕地占用税，也增加了财政收入。

第二，制定各项用地年度计划，严格建设用地审批制度。截止1993年年底，共依法审批居民住宅以外的建设用地891宗，面积7686.6亩，审批居民住宅用地11.89万宗。通过审批把关核退核减不合理用地450余宗，节约用地1866亩，其中节约使用耕地1330亩，并对全县各项非农业建设用地实行了依法审批。

第三，编制了如东县土地利用总体规划，明确了公元2000年内全县土地利用的目标与方向，使全县土地的开发、利用、整治、保护纳入规划管理的轨道，使土地利用的数量结构和空间布局得到进一步优化，妥善解决了土地开发利用与保护的尖锐矛盾，为县人民政府调控土地资源的合理利用提供了科学依据。

第四，建立了基本农田保护区，使切实保护耕地的基本国策落到实处。全县共建立基本农田保护片块15327个，保护面积达136.8万亩，占现有耕地的97.3%，其中永久性保护农田12.4万亩。并且都以基本农田保护责任书和保护合同等形式与各乡镇场负责人、各村民委员会主任及各保护片块内的农田承包经营者明确了农田保护的责任和权益，为稳定农业基础提供了土地保障。

第五，开展了全县土地详细调查，摸清了土地家底。继 1986 年土地详查之后，在全县开展了以土地权属变更调查为重点，以地类变更调查为主要内容的土地资源详查补充调查，将全县 1856.2 平方公里的土地，按不同权属性质，划分为国有、集体所有（乡、村两级），按国家分类规程分为 7 个一级类、26 个二级类、2 个三级类，按隶属关系分为县、乡、村三级行政隶属系统和工业、商业、教育等 26 个系统分别进行汇总统计，为编制国民经济规划和政府决策提供了比较准确的现势资料。

第六，开展了城镇国有土地使用权调查，进行了城镇国有土地使用权初始登记。自 1991 年起，全县八大集镇开展此项工作，至 1993 年底全县共调查 7507 宗地，面积 295.20 万平方米，对 6964 宗地进行了国有土地使用权的初始登记，颁发了如东县首批《国有土地使用证》6964 份，实现了城镇国有土地依证管理、凭证用地，为加强国有土地资产管理和城乡地政统一管理奠定了基础。

第七，加强土地开发复垦方面的组织领导，实现了耕地总量的平衡且略有结余。为缓解耕地占用矛盾，如东县于 1988 年起，建立了土地复垦工作领导小组，充分利用全县物力、人力、财力资源，6 年共开发土地 2.56 万亩（包括垦区盐碱地），复垦土地 3.7 万亩，新增耕地 2.17 万亩，一跃成为全国土地复垦先进县。

第八，大力开展对违章违法用地的监察工作，严肃查处违法用地案件，维护了土地所有者、使用者的合法权益。1992 年起又对全县各类土地房屋私下交易——隐性市场进行了严肃的清查处理，为健康发展如东土地市场提供了保障。

总之，进入 90 年代，全县人民对保护土地、依法用地，正日益引起高度重视。各级政府和有关部门亦不断从行政、经济、法律等方面强化土地管理。随着土地使用制度改革的不深化，如东大地一定会更加生机勃勃，大展宏图。

目 录

序.....	1
凡例.....	1
目录.....	1
总述.....	1
第一章 地质地貌.....	1
第一节 地质.....	1
一、地质成因	1
二、发育	2
第二节 地貌.....	5
一、三角洲平原区	5
二、海积平原区	5
三、古河汉区	5
第二章 土壤气候.....	7
第一节 土壤.....	7
一、土壤分布	7
二、土壤类型	8
三、土壤理化性状.....	12
第二节 气候	17
一、四季特征.....	17
二、气象要素.....	19
三、自然灾害.....	25
第三章 人口区划	32
第一节 人口	32
一、人口变动.....	33
二、人口分布.....	35

三、人口构成·····	36
四、人口素质·····	39
第二节 区划·····	41
一、区·····	42
二、镇·····	47
三、乡·····	53
四、场·····	68
第四章 土地资源 ·····	71
第一节 土地面积·····	71
一、人均土地面积·····	71
二、土地分布及类别·····	74
第二节 耕地评价·····	76
第三节 后备资源·····	77
一、闲置、废弃土地·····	77
二、滩涂·····	79
第五章 土地开发、利用和保护 ·····	81
第一节 土地开发·····	81
一、海涂围垦·····	81
二、内地开垦·····	87
三、盐碱地改造·····	89
四、闲置、废弃土地复垦·····	89
第二节 土地利用现状·····	99
一、内地土地利用现状·····	99
二、省属农场土地利用现状·····	103
三、垦区土地利用现状·····	107
第三节 农田保护·····	112
第六章 土地制度 ·····	116
第一节 土地所有制·····	117

一、封建土地私有制	117
二、减租和土地改革	122
三、农村土地集体所有制	128
四、国有土地所有制	130
第二节 土地使用制度改革	131
一、农村土地承包	131
二、非农业建设用地有偿使用	134
第七章 土地经济	136
第一节 地稅	136
一、田賦、农业稅	136
二、城镇房地產稅	147
三、附加稅	149
第二节 地租	152
一、农业地租	152
二、城镇地租	154
第三节 地价	159
一、农田地价	159
二、城镇地价	159
三、涉外地价	160
第四节 土地市场	160
一、公开市场	160
二、隱性市场	163
第八章 地籍管理	167
第一节 地籍調查	168
一、土地測量	168
二、土地利用现状調查及其动态监测	170
三、土地权属調查	177
第二节 土地登記	184

一、初始土地登记	184
二、变更土地登记	189
三、土地契约、证书	190
第三节 土地分等定级	191
第九章 用地管理	195
第一节 土地利用规划	195
一、土地利用分区规划	196
二、区域性重点建设用地规划	198
第二节 建设用地管理	203
一、国家建设用地管理	203
二、乡(镇))、村集体建设用地管理	203
三、居民建房用地管理	204
四、“三资”企业用地管理	204
第三节 用地补偿和劳动力安置	210
一、用地补偿标准	210
二、劳动力安置	212
第十章 土地法规和土地监察	214
第一节 土地法规	214
一、1946年6月12日如东县政府训令	215
二、1973年10月9日江苏省如东县革命委员会《关于 加强房地产管理的通告》	215
三、1980年12月5日江苏省如东县革命委员会《关于 进一步加强征用土地管理的通知》	217
四、1980年12月26日江苏省如东县革命委员会 《关于重申私人建房用地问题的通知》	220
五、1987年12月1日如东县人民政府关于颁发《如东 县砖瓦窑用地用土管理的暂行规定》的通知	221
六、1988年11月22日如东县人民政府关于印发《如东	

县城镇国有土地使用权登记发证实施细则》的通知	225
七、1992年7月30日如东县人民政府关于颁发《如东县 基本农田保护区管理暂行办法》的通知	227
八、1992年7月30日如东县人民政府关于颁发《如东县 城乡居民建房管理暂行办法》的通知	231
九、1993年10月28日如东县人民政府《关于深化土地 使用制度改革,强化土地市场管理的通知》	241
十、1993年4月16日如东县人民政府颁发《如东县 转让、出租、抵押国有土地划拨部分使用权补缴抵 缴出让金暂行办法》的通知	245
第二节 土地监察	249
一、土地信访	249
二、土地权属纠纷调处	251
三、土地违法案件查处	252
第三节 “三无乡镇”创建	255
第十一章 土地管理机构和队伍	258
第一节 管理机构	258
一、县土地管理局机关办事机构	261
二、派出机构	266
三、下属机构	267
四、经济实体	269
第二节 管理队伍	270
一、队伍构成	270
二、队伍建设	272
三、科研成果	272
四、先进集体和先进个人	274
大事记	286
编后记	305

第一章 地质地貌

第一节 地 质

一、地质成因

据地理学家研究，古长江口地段，其范围大致北起新通扬运河和东串场河，南起杭州湾，西以 10 米等高线与江苏西南低山丘陵为界，东止海滨。大地构造古老，其主体属于太湖—钱塘褶皱带，其北岸古沙嘴属扬子台褶带。

下古生代加里东运动，形成由泥盆纪石英沙岩组成的沙地。中生代燕山运动断裂活动显著，形成海安—江都断裂带和溧阳—江阴—如皋断裂带，下扬子台褶带介于此两断裂带之间，太湖—钱塘褶皱带位于溧阳—江阴—如皋断裂带的东南侧。第四纪以来的长江三角洲形成过程，据太湖低平原存在海相沉积推断，新构造运动使如皋、江阴、宜兴一线广大区域，形成以太湖湖盆为沉降中心的坳陷盆地，又因经受海水浸淹，形成一片与江淮平原和沂沭河下游冲积平原的前身相类似的浅水海湾。从全新世开始，随着海岸线后退，留下沙核淤结成低陆，于是滋生杂草，继而出现食草动物，成为远古时的沼泽地。

约在 6000 年前，古长江口移至扬州、镇江以来，江面骤然开阔，呈喇叭形，江流平缓，泥沙沉积，同时海水含有电解质，与江流中的杂质交混，生成大量胶态悬浮物质（即“江花”），加速凝结沉淀，形成古代水下三角洲。在江流和海浪激荡下，又使部

分泥沙向长江口外南北两侧回旋堆积，而各形成一条沙嘴。北岸古沙嘴略呈扇形，其外缘和 50 米等深线相符，其中轴为东偏北方向，和外缘交叉点在北纬 $32^{\circ}18'$ 。斯为古代主泓方向。

约在公元前一世纪，距今 2000 年左右，长江又在江阴以下南北沙嘴之间，开展新的河口演变和现代（新）水下三角洲的沉积过程。这个现代水下三角洲的中轴呈西北、东南方面，与古代水下三角洲的中轴不相重合。主要原因是由于地球自转，海水产生的惰性，以及来自东北合成风产生的作用，迫使长江主泓流向，逐渐向东南偏移，从而使接近北岸的流速较缓，有利于泥沙向北岸堆积形成沙洲。且沙洲与沙洲之间夹江支叉，也易于淤积连接成片，因而较多的沙洲胀连北岸，构成北岸古沙嘴的延伸。其中在江床里形成的沙洲，胀接北岸后，则缩狭了原来广阔的喇叭形江口。

二、发育

近三四千年以来，首先逐渐形成的自扬州到海安、李堡一线的扬泰沙嘴（又称扬泰岗地），海岸逐步向东南延伸，不断向沧海争得土地。这是因为长江入海，江水流速降低，使大量泥沙沉积，浅海海底逐渐升高，形成水下三角洲。最初波浪作用促使部分泥沙向江口两侧回旋堆积，形成沙嘴。在江口，流速慢，海潮顶托，形成长洲泽和扶海洲。长洲泽为北岸古沙嘴近海沼泽地带，扶海洲原在江口海中，现大部为如东县地。《读史方輿纪要·泰州》：“或曰秦汉东阳广县，在州东百里有长洲泽，又东有扶海洲，今湮。”明崇祯《泰州志·古迹》：“所谓长洲泽者，沿海洲上皆是桑田之变，莫详其实。”“长洲泽，刘昭注：长洲泽多麋。博物记曰：千麋成群，掘食草根，其处成泥，名曰麋峻，民人随此峻种稻，不耕而获，其收百倍。”

扶海洲在西周时为海中隐沙，春秋战国时始发育为大块沙洲。自如皋东陈斜向东北，有一条小芹河，沿线存在一些低洼荡地和