

003192



# 盐都县土地志

YAN DU XIAN TU DI ZHI

江苏人民出版社

# 盐都县土地志

主 编 刘 跃 成汉珠  
副主编 胡 跃 花勇生

盐都县(原盐城市郊区)土地志编纂委员会 编

江苏人民出版社

## 序

盐城市郊区历史上第一部土地管理专业志书——《盐都县〈原盐城市郊区〉土地志》，历时三载，正逢盐都县成立之时，今付梓成书。这是我县土地管理事业中的一件大事，可喜可贺。

盐都县历史悠久。西汉元狩四年（公元前119年）建立盐渎县，东晋义熙七年（411年）改为盐城县，距今已有2100多年的历史。1983年实行市管县体制后，易名为盐城市郊区。在旧社会，封建统治者通过对土地的占有，实现对人民的统治。盐城人民为了能在这方土地上休养生息，建设家园，饱尝了封建统治阶级的剥削和压迫。直到1946年“五四”土改后，人民才从地主手中夺回了土地。新中国成立后，党和政府十分重视对土地利用和改造，先后采取了一系列有效措施，加以保护与管理。特别是1986年6月国家《土地管理法》颁布以后，各地建立了专门土地管理机构，揭开了土地管理事业新的一页。郊区土地管理局建立后，认真贯彻执行国家土地管理法律法规，坚持“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”的基本国策，在强化土地管理方面做了大量的工作，取得了一定的成绩，连年受到省、市政府以及上级土地管理部门的表彰奖励。1991年4月，国家土地管理局副局长马克伟亲临郊区检查工作时，欣然挥笔写下了“合理用地、振兴经济”的题词。

著名历史学家范文澜说过：“土地问题是研究中国三千年历史的钥匙”。编写这部《盐都县土地志》，正是试图准确、全面地记

载盐城这块古老的土地形成、开发、利用、管理的历史全貌，以资政当今，保存历史，教化后世。1996年是国家《土地管理法》颁布10周年，又是盐城市郊区撤区建盐都县，逢此盛世，出版《盐都县土地志》必将对加强土地管理，深化土地改革，起到进一步推动作用。

该书坚持马列主义、毛泽东思想的基本原理，坚持四项基本原则，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，以翔实的资料、朴素的语言、严谨的文风，按照社会主义新方志体例要求，以统治阶级对土地税的征收为主线，结合郊区的地理、经济特点，客观记述了盐城市郊区土地管理的变迁历史，重点介绍了郊区土地管理局成立后的土地管理概况。读者可从一个侧面去认识郊区的发展概况。尽管它还有不足之处，但仍不失为一部较好的“存史、资政、教化”的专业志书。

《盐都县土地志》的编写工作，从1994年开始，到1996年定稿付印，历时3年。全体编纂人员从收集资料到精心著述，付出了艰辛的劳动。各部门密切配合，各乡镇积极支持，做了大量的工作。其间，省、市国土局土地志办公室和市、区地方志办公室给予了热情的指导和帮助。在此，我代表盐城市郊区土地管理局，向关心这部志书的所有同志表示感谢。并借此机会，向多年来关心和支持我区土地管理事业的各级领导和社会各界人士表示衷心的感谢！

盐都县土地管理局局长



# 凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想、邓小平建设有中国特色的社会主义理论和党的基本路线为指导，坚持辩证唯物主义和历史唯物主义的基本原理，坚持求实存真的原则，力求完整、准确地记述境内土地管理的历史衍变。

二、本志上限不限，各类事物的记述尽可能向前追溯；章、节记述下限至1994年底。大事记延伸至1996年9月初盐都县成立。封面照片是大纵湖。

三、本志遵循贯通古今、详今略古的原则，重点记载1988年盐城市郊区土地管理局成立以后土地管理的历史和现状。

四、本志以记述为主，采用述、记、录、图、表等体裁，按章、节、目、子目编排。共分14章、41节、69目。子目以【 】符号表示。

五、本志记述中涉及较多的名称，在大事记首次出现时括注；大事记未涉及的，在有关章节首次出现时予以括注。

六、中华民国建立前，采用历史纪年，括注公元纪年。凡括注公元年份，一般省略“公元”二字，公元前则在年份前加“公元前”三字。农历年、月、日用汉字书写，公元及民国年、月、日用阿拉伯数字书写。中华人民共和国建立前（后），简写新中国成立前（后）或建国前（后）。

七、计量单位。中华人民共和国建立前，某些历史资料的计量、旧币未折算。中华人民共和国建立后，一般使用统计年份、统计部门使用的计量单位。

八、统计数字，一般以统计部门资料为准。统计部门空缺的数

字，以有关单位提供的资料为准。耕地面积除注明出处外，一律引用统计部门数字。1983年实行市管县（区）新体制后，1983年前的统计数字是盐城县的统计数字；1983年后（包括1983年）至1994年底是盐城市郊区的统计数字。

九、某些有存史、备查价值的文件，资料不便归卷，采用原文或文题等形式收入附录。

十、抗日战争期间，盐城县曾一度出现三种不同性质的县政权机构，均称“盐城县政府”。为加以区别，在行文中称国民党县政府为“民国县政府”，称共产党领导的县政府为“县抗日民主政府”或“县民主政府”，称汪伪政权的县政府为“汪伪县政府”。

十一、本志资料来自有关档案馆、图书馆、博物馆、部门档案室（或个人）收藏的文件、报刊、史书、旧志、家谱，以及新编的《盐城县志》、部门志、乡镇史志和当事人的回忆等。为节省篇幅，一般不再注明出处。

# 目 录

凡 例.....	1
概 述.....	1
大事记.....	7
<b>第一章 自然地理</b> .....	<b>31</b>
<b>第一节 地质地貌</b> .....	<b>31</b>
一、地貌地形 .....	31
二、地质构成 .....	35
<b>第二节 土 壤</b> .....	<b>38</b>
一、土壤成因 .....	38
二、土壤普查 .....	39
<b>第三节 气 候</b> .....	<b>49</b>
一、气 温 .....	49
二、降水量 .....	49
三、日 照 .....	50
四、霜 期 .....	50
<b>第二章 自然资源</b> .....	<b>51</b>
<b>第一节 水 域</b> .....	<b>51</b>
<b>第二节 植 被</b> .....	<b>52</b>
一、木本植物 .....	52
二、草本植物 .....	52

三、水生植物 .....	53
<b>第三节 矿产资源</b> .....	53
一、高硅土 .....	53
二、建筑砂 .....	54
三、地下热水 .....	54
四、矿泉水 .....	55
<b>第四节 旅游资源</b> .....	55
一、大纵湖 .....	55
二、枯枝牡丹园 .....	57
<b>第三章 土地与人口</b> .....	59
<b>第一节 土地面积</b> .....	59
<b>第二节 人口与土地承载力</b> .....	62
<b>第四章 土地制度</b> .....	69
<b>第一节 土地私有制</b> .....	70
一、封建土地所有制 .....	70
二、农民土地所有 .....	75
三、土地公有 .....	77
<b>第二节 土地公有制</b> .....	79
一、集体土地所有制 .....	79
二、国有土地所有制 .....	81
<b>第三节 土地使用制度</b> .....	81
<b>第五章 土地垦殖和开发利用</b> .....	83
<b>第一节 土地垦殖</b> .....	83
<b>第二节 土地开发利用</b> .....	94
<b>第三节 土地改造</b> .....	96
一、改造中低产田 .....	96
二、平坟还田 .....	98
<b>第六章 土地经济</b> .....	99

---

第一节 地 价 .....	99
第二节 地 租 .....	100
一、农村土地地租 .....	100
二、城镇地租 .....	103
第三节 地 税 .....	105
一、清代前田赋 .....	105
二、民国期间田赋 .....	106
三、新中国成立后税费 .....	109
第七章 地籍与管理 .....	113
第一节 地政地籍 .....	114
一、清代以前地籍 .....	114
二、民国地籍 .....	114
三、新中国成立后地籍 .....	118
第二节 地籍管理 .....	118
一、土地利用状况调查与补充调查 .....	118
二、土地登记发证 .....	122
三、土地统计 .....	124
四、土地评估 .....	124
第八章 建设用地 .....	127
第一节 建设用地类型 .....	128
一、国家建设用地 .....	128
二、集体建设用地 .....	134
三、个人建房用地 .....	136
四、“三资”企业用地 .....	140
五、私营企业用地 .....	141
第二节 用地管理 .....	142
一、依法审批 .....	142
二、计划用地 .....	145

三、节约用地 .....	145
四、征地撤组农转非 .....	147
第三节 建设用地收费 .....	147
<b>第九章 窑业与取土管理</b> .....	<b>153</b>
第一节 窑业管理 .....	153
一、窑业概况 .....	153
二、窑业登记 .....	156
第二节 取土规划与管理 .....	157
一、粘土资源规划 .....	157
二、取土管理 .....	160
<b>第十章 土地规划与保护</b> .....	<b>161</b>
第一节 土地规划 .....	161
第二节 土地保护 .....	176
一、土壤改良 .....	176
二、农田保护 .....	177
<b>第十一章 土地执法和监察</b> .....	<b>183</b>
第一节 地方政策规定 .....	183
第二节 非农业用地检查 .....	184
一、非农业用地调查 .....	184
二、非农业用地清查 .....	186
第三节 执 法 .....	188
一、监察队伍 .....	188
二、土地监察 .....	189
三、查处违纪建私房 .....	191
第四节 信访和调处 .....	195
一、信 访 .....	195
二、调 处 .....	196
第五节 创建“三无”乡镇 .....	200

---

第六节 专项执法检查.....	200
第十二章 管理机构.....	203
第一节 县（区）级机构.....	203
一、新中国成立前机构.....	203
二、新中国成立后机构.....	204
第二节 乡镇级机构.....	205
第十三章 组织建设与内务管理.....	221
第一节 组织建设.....	222
一、党、团、工会组织.....	222
二、先进集体和先进个人.....	223
三、局、股、所长任职表.....	227
第二节 机关管理.....	232
第三节 财务管理.....	237
第四节 档案管理.....	240
第十四章 科技宣传.....	241
第一节 宣传教育.....	241
一、土地法规宣传.....	241
二、报 道.....	244
第二节 科技及论文.....	245
一、科研成果.....	245
二、论 文.....	247
三、业务培训.....	248
四、职称评定.....	248
附 录.....	
一、盐城市郊区区委、区人大、区政府和盐城县政府有关 重大决议、文告、政令.....	300
二、乡规民约.....	299
三、附 件.....	303

---

《盐都县土地志》编纂始末 .....	306
《盐都县土地志》编纂委员会工作人员名单 .....	308
《盐都县土地志》验收委员会人员名单 .....	309

## 概 述

盐城自西汉元狩四年（公元前 119 年）置盐渑县至今，已有 2100 多年历史。东晋义熙年间（405~418 年），始有盐城县名，隶属山阳郡。南唐时，县境改属泰州。宋代复属楚州。元时，县境属淮安路。明、清两朝代，属淮安府。民主建政后，先后隶属盐阜区、盐城专区等。1983 年 3 月 1 日，盐城地区改为盐城市，撤销盐城县，划为盐城市城区和郊区。1996 年 9 月 1 日，撤销盐城市郊区，建立盐都县。

盐城市郊区位于江苏省中部偏东，地处江淮之间，里下河腹部，新洋港上游。跨里下河和沿海两个农业区，环抱盐城市城区。东北与射阳县相邻，东南与大丰县接壤，西北与宝应、建湖县毗邻，南和西南与兴化市隔河相望。地理坐标：东经  $119^{\circ}41'12''\sim 120^{\circ}23'39''$ ，北纬  $33^{\circ}07'58''\sim 33^{\circ}31'57''$ 。

郊区属于北亚热带向南温暖过渡的湿润地带。境内季风盛行，雨量充沛，雨热同期，光、热、水资源丰富，适宜多种农作物生长。境内平原辽阔，河网密布，土地肥沃，素有鱼米之乡的美称。

1994 年，郊区行政区划有 12 个建制镇、13 个乡、一个国营果树良种场、一个经济开发区，696 个行政村，50 个居民委员会、4768 个村民小组。共有居民 33.18 万户、111.74 万人口（其中非农业人口 13 万）。总面积为 1670.2 平方公里，折 250.53 万亩。

1993年，土地详查补充调查，耕地面积为152.41万亩；统计耕地为130.36万亩，人均耕地1.36亩。郊区物产丰富，以产粮棉为主，是国家商品粮、优质棉基地之一，也是江苏省猪、禽、蛋主要产区。据统计，1994年郊区粮食总产58639吨，棉花总产19132吨。

郊区环抱盐城市区，地理位置优越，交通便利。境内有“204”国道、盐淮路、西出口公路、盐宁路、盐兴路 and 市区通向郊区的解放南路、建军路、盐马路、西环路以及通榆河、串场河、蟒蛇河、新洋港等河流，纵横交错，四通八达。盐城机场坐落在郊区南洋岸镇境内，有航班直达北京、上海、南京、佛山等地。由北向南穿过境内的新长铁路正在筹建，初步形成了水、陆、空立体交通网。

盐城市郊区是革命老根据地。千百年来，全境人民为反抗封建统治者的压迫和抵御外侮，演出过一幕幕可歌可泣的历史壮剧。隋末，两淮农民义军领袖韦彻，于盐城称王达数年之久。出生于盐城县长建乡长建里（今属建湖县）的南宋左丞相陆秀夫，在国势垂危之际，挺身而出，坚持抗元，失败后他背负幼帝，投海殉国。1940年10月，中国共产党领导的八路军五纵队一部与新四军苏北指挥部二纵队一部，于盐城以南狮子口会师后，建立了盐城县抗日民主政权。未几，中共中央中原局（后为中共中央华中局）和新四军、八路军华中指挥部迁驻盐城。1941年，皖南事变后，新四军在盐城重建军部。在此期间，刘少奇、陈毅等老一辈无产阶级革命家在盐城运筹帷幄，指挥华中军民开展敌后抗日斗争，盐城成为华中敌后的抗日指挥中心。

出生于盐城县宋村（今秦南镇宋村）的爱国民主人士宋泽夫，他兴办了亭湖中学（今盐城中学的前身），培养出的学生有胡乔木、乔冠华等人。1940年新四军到达盐城后，他挺身而出，欢迎新四军，担任盐城县临时议会参议长，参加抗日民主政权的建设，共

商抗日大计。1942年3月18日，宋泽夫被日伪军所捕，他据理争辩敌营，从容不迫，不为所屈。陈毅称他为“苏北的鲁迅”。

解放战争时期，在国民党军队重兵压境和新四军主力部队转移外地的极为艰难条件下，盐城县的党政军民仍坚持原地斗争，为了保卫盐城的每寸土地，不惜流血牺牲，直至全境解放。据1983年初统计，经县以上人民政府和部队师以上领导机关批准为革命烈士的共2071人；以烈士英名命名的有郭猛、学富、潘黄、步凤4乡镇。

建国后40多年，特别是改革开放以来，盐城的经济的发展突飞猛进。1994年，郊区实现工农业总产值（1990年不变价）96.4亿元（其中农业总产值22.01亿元）。特别是乡镇、村工业增长较快，完成产值51.39亿元。出口商品供货值12.02亿元。在科技、教育、文化、卫生、人民生活等方面，都有较大的发展和提高。盐城市郊区已成为黄海之滨的一颗灿烂明珠。

## 二

1986年3月，盐城市郊区农村土地管理办公室成立，郊区的土地管理开始了新的起点。1988年4月，正式建立盐城市郊区土地管理局（简称区土管局）。建局的当年，由于普及全社会的国土观念教育，算“三帐”（即人口增长帐、土地减少帐、粮食需求帐）、排“三队”（即领导群众思想队、违法占地队、节约耕地队），加强土地的管理，抑制耕地大面积减少。1989年，郊区全年三项建设用地只有1126.28亩，占市下达计划的32%，比上年减少591.8亩，下降48%。建局7年来，郊区土地管理工作沿着依法、统一、全面、科学的轨道不断前进。区土管局连年受到省、市表彰，有8个项目获国家土管局、省土管局、市土管局科技成果奖。

深入持久地开展土地管理法律、法规的宣传活动，特别是以

每年“六二五”（《中华人民共和国土地管理法》于1986年6月25日颁布。1991年5月24日，国务院决定每年的6月25日为国家“土地日”）土地日宣传为重点，加大宣传力度，4年的土地日共接待咨询群众万人以上。并运用各种宣传工具及多种形式进行全方位、多层次的宣传。郊区干群的法制观念、国策观念、国情观念大大增强，依法批地、用地、管地的自觉性也大大提高，使合理利用每寸土地、切实保护耕地的基本国策家喻户晓。

坚持“节流”、“开源”和资源、资产管理并重的方针。依法加强用地的审批与管理，始终坚持做到节约用地和复垦开发荒废地并重，保持了郊区耕地增减的大体平衡。据统计，1991~1993年6月，郊区依法审批国家、集体建设用地403宗，个人建房2130户，共使用土地3308亩（其中耕地2629亩）。同期，郊区复垦开发荒废土地10431亩（其中耕地3124亩）。1991~1994年，郊区平坟235000个，还田6177.52亩。

开展了创建“三无”乡镇竞赛活动，强化了土地监察和执法工作。从1991年开始，郊区开展了创建无违法批地、用地、管地的“三无”乡镇活动。当年底，“三无”乡镇达标的有11个。至1994年底，郊区“三无”乡镇已有16个达标。通过“三无”乡镇的创建活动，郊区违法用地案件得到了控制，发案率及人民来信、来访均有明显下降。

完成了郊区、乡镇两级土地利用总体规划的编制任务和基本农田保护区的划定工作。从1990年开始，郊区在南洋岸镇先行试点，接着全面推开。1992年底，乡镇一级土地利用总体规划全部完成，并获国家土管局科技优秀成果二等奖，省土管局科技优秀成果一等奖。郊区基本农田保护区都逐级落实了保护措施，层层落实责任制和与农户签订责任书。做到了室内有图册，实地有标牌，管理有规定，保护有专人，验收有标准，奖惩有制度。

加强地籍管理。郊区建制镇国有土地申报8732宗，面积256

万平方米，经调查核实权属无争议的已发证 7421 宗，占应发证数的 90.2%。南洋岸镇进行了国有土地地籍测量试点，完成了集镇区的控制测量和测区内两幅 1:500 的地籍图。1986 年以来，郊区办理土地权属变更手续 990 宗。

1990 年后，郊区积极推行建设用地向出让供地方向发展。至 1994 年底，以出让方式供地 17 幅，共 40.215 亩，收取出让金 34.73 万元。逐步朝着有偿、有限期、可流动的，以市场手段配置土地的新制度过渡。

加强矿产资源的管理。郊区、乡镇两级土管部门实行了“三图二册一跟踪”的管理工作法，即：区“三窑”分布图，各乡镇窑业逐年取土对比图，窑业逐年取土面积、类别分析图；各乡镇“三窑”逐年取土登记册、复垦登记册；矿产跟踪管理工作法。在采矿取土审批中，做到区、乡镇有台帐、村组有规划，严格坚持了按规划依法审批取土和采矿。这一做法得到国家地矿部和省、市有关部门的肯定。

郊区境内土地后备资源较少，没有滩涂，属于耕地资源约束型区，主要是开发湖荡和水域。1987~1991 年的 5 年中，利用里下河地区项目资金 151 万元（地方集资的 282.89 万元不在内），先后开发精养鱼池 1600 亩，精养河沟 1045 亩，围滩提水养鱼（含鱼蟹混养）17200 亩，湖泊网围 650 亩，合计总面积为 20495 亩。

1991 年 5 月，步凤、南洋岸、青墩 3 个乡镇的 25 个行政村、166 个村民小组被批准列为国家二期黄、淮农业资源综合开发期。至 1994 年，共投资 961.89 万元（其中国家、省、市投资 576 万元），共改造中低产田 7 万亩，使年增产值达 3259.09 万元。

加强机构队伍建设，增强了服务功能。区土管局从 1988 年建立，特别是 1990 年后，各方面得到了很大的发展。局机关在解决办公用房和宿舍用房的同时，购置了微机、测绘仪器、监察工具等设备。至 1994 年底，区土管局已拥有固定资产 600 多万元。乡