

006911

珠海市国土志

珠海市国土局 编
珠海市地方志办公室

广东人民出版社

· 庆祝珠海市国土局成立十周年 ·

珠海市国土志

珠海市国土局 编
珠海市地方志办公室

广东人民出版社

责任编辑：卢 权

封面设计：杨白子

责任技编：黎碧霞

珠海市国土志
珠海市国土局 编
珠海市地方志办公室

*

广东人民出版社出版发行

广东惠阳印刷厂印刷

(厂址：惠州市南坛西路17号)

850×1168毫米 32开本 16.25印张 12插页 360,000字

1997年5月第1版 1997年5月第1次印刷

印数1—4,000册

ISBN 7-218-02317-7/K·545

定价：34.00元

如发现印装质量问题，影响阅读，请与承印厂联系调换。

《珠海市国土志》编辑委员会

总顾问：梁广大

顾问：黄龙云 李南华 何仲云 陈焕礼

编委主任：卢 体

编委副主任：郑鉴波 吕耀基 张广明 刘超宜

林行道 莫 任 曹安善 陈锐明

林景福 邓 雄 黄志明 徐 坚

黄仁凯

主 编：吕修谦 陈 义

副主编：吴文莱 陈义火 罗祖宁 郑潮龙

罗兴寿

审 稿：林景福

凡 例

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想以及邓小平关于建设有中国特色的社会主义理论为指导，力求做到思想性、科学性和资料性相统一。

二、本志遵循详今略古、详近略远的原则，立足珠海建市后的史实，横排纵写，叙而不议。

三、本志上限 1953 年，有时为说明事物的来龙去脉，也往上追溯；下限 1995 年，部份 1996 年。

四、本志体裁以记述为主，以图、表、附件为辅。

五、本志结构，先冠“概述”，主体为十五章，后为大事记。

六、本志纪年，建国后用公元纪年；民国期间用民国纪年，夹注公元纪年；民国之前用朝代纪年，夹注公元纪年。“建国”指 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立，“建县”指 1953 年珠海县建立，“建市”指 1979 年珠海市建立，“建特区”指 1980 年国务院批准建立珠海经济特区。

七、对交叉内容，有关章节着重志其不同侧面，力求文不重出。

八、本志序数、约数、概数以及传统纪年和农历月日，均用汉字书写，其余数字用阿拉伯数字书写。

九、本志度量衡及币制单位，一律沿用原文，不作换算。

十、本志所引资料，来源颇多，为节省篇幅，志中不一一注明出处。

8 ← 1

序

今年是珠海市国土局成立十周年。值此喜庆的日子,《珠海市国土志》顺利完成编印工作,这是我市深化土地使用制度改革、发展土地管理事业又一可喜的成就,在此,表示祝贺!

珠海各级有关领导非常关心、支持《珠海市国土志》的编印和珠海市土地管理工作,亲自题词。黄龙云市长说:“《珠海市国土志》编印完成,可喜可贺,对推动我市国土工作必将发挥重大作用”。在此,对各级领导深表谢意!

珠海 1953 年建县, 1979 年升格为珠海市, 1980 年设立珠海经济特区。因此,《珠海市国土志》时间上限从 1953 年开始,下限至 1996 年止。解放前的土地管理状况,引录中山市的历史资料陈述。纵观历史全过程,由于珠海市行政区域的变动较多及历史时代的局限性,解放前珠海市土地管理工作不太为人们所重视。解放后土地管理工作虽然引起各级政府的重视,但仍是一项起步较迟的新兴事业。从 1986 年成立珠海市国土局起,珠海市土地管理工作才逐步走上正轨。1988 年市委、市政府等“五套”领导班子,回顾历史,认真总结了 1979 年建市以来土地管理的正反经验和教训,借鉴国外及港澳地区土地管理行之有效的经验,结合珠海的

具体实际，解放思想，开拓创新，深化土地使用制度改革，在全国率先建立土地管理“五个统一”的管理体制和有偿、有限期、可流转（使用权）的土地使用制度，这是珠海市土地管理事业发展进程中划时代的里程碑。从此，珠海市土地管理事业走上蓬勃发展的正轨，取得了显著的经济、社会和生态环境效益，在珠海市国民经济中占有重要的位置，促进了珠海特区花园式海滨城市的建设和经济的发展。土地管理“五个统一”的做法，得到了江泽民总书记等中央和国家领导人，以及国家土地管理局、广东省国土厅的肯定，并在全国推广。

《珠海市国土志》，全面、系统、如实地记录着我市土地管理发展的进程，是我市地方志的重要组成部分，是我市的宝贵财富之一。地方志工作并不显赫一时，但将永远存在，是一项功在当代，利在千秋的大事业，是人类文明进步的阶梯。随着人类社会文明程度的提高，对史志的利用将越来越深入地渗透到人类活动的方方面面。《珠海市国土志》对我市正确总结过去，指导现在，规划将来，促进土地使用制度的深化改革，推动珠海经济的发展，都将具有十分重要的作用。



1996年6月25日

概 述

珠海市位于广东省南部，珠江口西岸，地处东经 $113^{\circ}02' \sim 114^{\circ}24'$ 和北纬 $21^{\circ}43' \sim 22^{\circ}29'$ 之间，濒临南海，东与香港、深圳隔海相望，南与澳门陆地相连，北依珠江三角洲，西临新会、台山。

珠海原属中山县，1953 年设县，1979 年建市，1980 年设置经济特区。至 1996 年，辖斗门县、香洲区、珠海高新技术产业开发区、横琴经济开发区及平沙、红旗、珠海港、万山、淇澳等管理区。全市总面积 7649 平方公里，其中陆地面积 1514 平方公里，海域面积 6135 平方公里。拥有大小岛屿 146 个，有“百岛之市”之称。

珠海市自然资源丰富。据 1993 年统计，全市陆地总面积 227.1 万亩中，耕地总面积 60 余万亩，人均土地面积和人均耕地面积均高于广东全省平均水平。珠江八大出海口，有四大口门在珠海市，给珠海留下丰富的滩涂资源。除已开发利用的外，尚有 35 万余亩可待垦辟造地，为珠海开拓土地资源的重要来源；水资源平均径流量 15.06 亿立方米，人均拥有水量 3660 立方米；海洋生物资源丰富，“万山渔场”是全国著名渔场之一。

建国前，土地制度以私有制为主。建国后，珠海和全国各地

一样，经过农业合作化和人民公社化，农村土地逐渐变为集体所有，城镇土地大都变为公有。1982年12月起，根据国家新颁布的宪法规定，珠海市城乡全面实行社会主义土地公有制。

建市初期，珠海市由于土地的分散征用、多头管理和无偿（或低偿）无限期使用，特区建设的进一步发展受到一定的制约。1986年4月，珠海市国土局成立；5月，斗门县国土局成立。市国土局代表市政府负责全市土地的统征工作；对全市土地统一行使地政、地籍管理，沙石土矿产资源和土地后备资源的开发管理，土地监察执法管理，土地纠纷的调处和仲裁、地名测绘管理，土地使用费的征收管理和土地二级市场的统一管理、监督；对出让土地的统一开发管理；实施土地统一出让和对土地一级市场的垄断管理；协助市政府调控房地产市场等。经过实践和探索，从1987年10月份开始，逐步实行由市政府高度集中管理土地的“五个统一”，即统一规划、统一征用、统一开发、统一出让和统一管理的管理体制和有偿、有限期、可流转（土地使用权）的土地使用制度。1991年6月，市政府颁发珠府〔1991〕27号文《珠海市城市土地管理实行“五统一”的规定》，标志着珠海市土地管理体制正式确定下来，并付诸实施。土地管理方式和利用方式的转变，培育和发展的统一、开放、竞争、有序的社会主义土地市场，土地管理的社会效益、经济效益和生态环境效益日益明显。

珠海市在不断实践中探索出来的“五个统一”土地管理体制是一个系统工程。其坚持了社会主义土地公有制和土地有偿使用制度，体现了“十分珍惜和合理利用每一寸土地，切实保护耕地”的基本国策，坚持了全国土地、城乡地政统一管理的原则。

珠海市努力实现土地管理工作的“两个转变”，不断完善土地市场体系，扎扎实实开展国土管理工作，使珠海市城市土地开发

和市政基础设施建设走上“投入——回收——再投入”的良性循环道路，达到“以地养地”、“以地养城”和自我积累、滚动发展的城市建设发展要求，探索和建立符合珠海市情的土地市场。

珠海市土地管理“五个统一”的模式，是在总结前期土地管理和特区城市建设经验教训的基础上，根据《土地管理法》、《广东省土地管理实施办法》，结合珠海经济特区的具体实际，借鉴香港地区土地管理的经验，在改革的实践中，随着认识的提高而逐步建立和不断完善的。

珠海市的土地管理是社会主义市场经济体制下的经济、法制和行政三个方面的综合管理。经济管理方面，珠海市政府从1988年至1995年先后制定、调整了18个地价文件，注意发挥地价对调控土地市场的杠杆作用，以规范化的地价管理土地一级市场，指导二级市场。法制管理方面，1988年以来，制定了土地管理方面的30多个规范性文件。1996年全国人大八届四次会议授予珠海市立法权，对增强珠海市的土地法制管理力度，无疑是一个保证。在加强立法基础工作的同时，珠海市加强执法工作。除依靠国土监察队伍外，还引进公安、司法机制，先后成立了公安国土大队、城市管理法庭和城市监察大队，与国土部门联合执法，采取经常监察和突击检查相结合的形式，保证了土地管理“五个统一”的顺利进行。行政管理方面，1988年珠海市政府成立了由市长、常务副市长、分管国土和城建的副市长、国土局长、规划局长等人组成的建设用地审批委员会，并在国土部门建立了由市局、分局、所（站）三级人财物统一管理、垂直领导、强有力的机构。做到批地“集体一支笔”，土地“一家管理”，市政府在法律赋予的权限范围内，根据城市规划和经济发展的要求严格把关。

珠海市在实施土地管理“五个统一”的过程中，采取多种措

施，提高土地的利用效率，提高土地总体集约利用水平，促进土地利用方式从粗放型向集约型转变。其一，珠海市政府注意发挥规划的“龙头”作用，1994年初已全部完成珠海市国土总体规划和珠海市土地利用总体规划17个专题，为合理利用和保护土地资源提供了科学的依据，成为广东省国土总体规划和土地利用总体规划第一个通过验收的地级市。同时结合珠海市实际，把全市划为六大功能区，充分发挥规划在合理配置土地资源方面的作用。其二，市政府对土地特别是耕地的保有量、年度非农建设用地供应量、建设用地内部结构比例等，通过计划管理做好总量控制，对土地的供求起到较好的制约作用。根据中央和广东省有关保护耕地的精神，结合实际，珠海市划定基本农田保护区3万公顷，通过地籍测量、竖桩立界使之落实到田间地头，并以签订责任书的形式，落实耕地保护、开垦目标责任制，确定到1997年末全市耕地保有量不少于4万公顷的总目标。年度非农建设供应总量控制在100万平方米以内。其三，珠海市从两方面提高土地的价值：一是狠抓市政基础设施“命运工程”，如珠海机场、珠海深水港口、准高速公路和跨海大桥的规划和建设，改善了珠海市土地的经济区位条件；二是高标准完成“七通一平”，把生地变成熟地再出让，不仅使土地达到第二次升值，且有利于土地的集约利用。其四，珠海市政府对土地审批实行从严管理，项目落实、资金落实后才批地，否则缓批或不批。并实行建设用地跟踪管理，对超过两年未动工的闲置地，予以收回或作调整，仅1995年收、调地面积达46.8公顷。同时，成立查荒复耕工作领导小组，使89%的建设闲置地和弃耕地得到复耕。其五，珠海市为确保城市建设总体规划的实施，从1992年开始制定政策加快旧城区的改造，提高城镇旧区土地集约利用水平。在建设用地管理上及时制止擅自改变用地功能和容

积率的行为；对城市用地，规定道路面积、绿化面积、建筑占地面积各占三分之一，以保证海滨花园式城市的要求。九十年代以后，珠海市作了适当增加高层建设的改革，以提高土地利用率，增强城市的立体感，美化城市。其六，珠海根据本市滩涂浅海资源丰富的特点，实行“开源”与“节流”并举的方针，大搞围海造地。1980年以来，全市围海造地29.55万亩，为同期建设占用耕地的8倍，基本实现市政府在建设初期提出的“建设占用耕地一亩，造地十亩”的目标。

珠海市土地管理“五个统一”的实行和完善，加快了建立统一、开放、竞争、有序的土地市场体系的步伐。1991年和1992年的全国沿海城市土地使用制度改革市长研讨班、1992年7月的全国房地产开发经验交流会在珠海召开。1994年6月，江泽民总书记在珠海视察时充分肯定了珠海市对土地管理“五个统一”的管理体制，并在同年9月接见全国土地使用制度改革会议的代表时指出，珠海市土地管理“五个统一”的经验，实践证明效果很好，值得各地借鉴。

经过17年的艰苦创业，珠海由昔日默默无闻的边陲小县，建设成为初具规模的现代化花园式海滨城市。特别1995年，珠海港两个2万吨级码头和具国际水平的现代化珠海机场建成使用，标志着珠海在抢占发展经济制高点方面取得了战略性胜利，增创了特区新优势。珠海市国土局多次被评为全国土地管理系统先进集体、全国建设用地管理先进单位、全国土地开发复垦地（市）级先进单位，全国土地管理档案工作、信访工作先进单位，并多次被广东省国土厅评为先进集体。

目 录

凡例.....	(1)
序.....	(1)
概述.....	(1)
第一章 国土资源.....	(1)
第一节 陆地.....	(1)
一、地貌地类.....	(1)
二、土壤资源.....	(6)
三、土地资源.....	(8)
四、海洋资源.....	(10)
五、矿产资源.....	(11)
六、旅游资源.....	(12)
第二节 海域、海岛、海岸线.....	(13)
一、海域与海岸线.....	(13)
二、海岛.....	(14)
三、海岸带和海涂.....	(15)
第二章 土地制度.....	(17)
第一节 建市以前的土地制度.....	(17)
一、土地改革前的土地制度.....	(17)
二、土地改革.....	(20)

三、农业合作化后的土地制度	(25)
第二节 “五个统一”的土地管理体制	(31)
一、“五个统一”的土地管理体制的酝酿与形成	(31)
二、“五个统一”的土地管理体制	(33)
三、贯彻“五个统一”的土地管理体制的配套措施	(41)
四、“五个统一”的成效	(44)
第三章 地籍	(49)
第一节 土地调查	(49)
一、概况	(49)
二、土地普丈	(51)
三、土地量算	(52)
四、土地利用现状调查(详查)	(55)
五、土地利用现状变更调查	(59)
六、城镇地籍调查测量	(62)
七、斗门县城镇地籍调查测量	(64)
第二节 土地登记和发证	(65)
一、建市前的登记和发证	(65)
二、建市后的登记和发证	(66)
第三节 地价管理与地价评估	(70)
一、地价政策	(70)
二、土地估价	(72)
三、市区基准地价评估	(73)
第四节 地权纠纷调处	(75)
一、地权纠纷调处概况	(75)
二、珠海与深圳、中山、江门等市的土地纠纷	(76)

第四章 测绘地名	(85)
第一节 测绘管理	(85)
一、珠海市洪湾 1:500 地形测量	(86)
二、珠海市淇澳岛南部 1:500 地形测量	(89)
三、珠海市鸭涌河地形测量	(93)
四、珠海市三灶管理区土地权属竖桩立界测量	(97)
第二节 地名管理	(102)
一、地名管理机构	(102)
二、地名命名、更名的审批权限和程序	(104)
三、地名标志的设置和管理	(106)
四、海部地名普查	(107)
五、地名补查和资料更新	(110)
第五章 土地资源调查	(112)
第一节 农林用地调查	(112)
第二节 荒地勘查	(114)
第三节 沿海咸田、反酸田调查	(115)
第四节 海岸带和滩涂资源综合调查	(116)
第五节 海岛资源调查	(119)
第六节 土壤调查	(120)
第六章 土地利用与耕地保护	(127)
第一节 土地利用	(127)
一、珠海地区的土地开发利用	(127)
二、土地利用现状结构及其特点	(132)
三、海岛土地利用现状及其特点	(150)
第二节 耕地保护	(153)
一、人均耕地的变化	(153)

二、耕地的保护与管理	(154)
第七章 国土规划	(162)
第一节 农业区划	(162)
一、珠海农业区划的进程	(162)
二、农业分区	(164)
第二节 土地利用分区	(172)
一、东部海岛渔业仓储旅游用地区	(173)
二、中部平原丘陵城市建设用地区	(175)
三、横琴岛农渔业经济开发用地区	(177)
四、西区东部丘陵平原综合发展用地区	(178)
五、西北丘陵平原农业用地区	(180)
六、西南沿海低地港口重工业用地区	(183)
第三节 国土总体规划	(184)
第四节 土地利用总体规划	(192)
第八章 沙石土矿产资源的	(197)
第一节 沙石土矿产资源	(197)
一、沙料	(197)
二、石料	(198)
三、粘土	(199)
四、其他矿产	(199)
第二节 建市初期沙石土矿的开采和管理	(199)
第三节 沙石土矿产资源“五个统一”的管理	(202)
一、统一规划	(203)
二、统一勘查	(205)
三、统一计划开发	(206)
四、统一管理审批发证	(208)

五、统一征收资源补偿费.....	(213)
第四节 沙石土矿产资源“五个统一”的	
管理所取得的成效.....	(215)
一、提高群众矿产资源国有的观念.....	(215)
二、有效地保护了国家矿产资源.....	(216)
三、资源优势转化为经济优势.....	(216)
四、保证城市规划和保护环境.....	(217)
第九章 土地赋税.....	(218)
第一节 城市房地产税.....	(218)
第二节 农业税和农林特产税.....	(223)
一、农业税.....	(223)
二、农林特产税.....	(231)
第三节 耕地垦复基金和耕地占用税.....	(234)
一、耕地垦复基金.....	(234)
二、耕地占用税.....	(235)
第四节 土地使用费(税).....	(239)
第十章 土地市场.....	(250)
第一节 珠海市土地一级市场.....	(250)
一、珠海市土地一级市场的培育.....	(250)
二、高度集中垄断为特征的土地一级市场.....	(253)
第二节 珠海市土地二级市场及房地产转让、	
抵押、出租.....	(258)
一、商品房出售.....	(258)
二、房地产转让.....	(261)
三、房地产抵押.....	(265)
四、房地产出租.....	(269)