

大事记

清代

乾隆三十三年(1768年)，“奏准将太通道改驻通州，就近清理(沙案)，通州添设州同一员，驻河基镇，统辖州沙务”。

光绪年间，通州设管理田粮、赋税的官员库总。张禹杨、季平直、卢瑞生、李辅卿、陈星槎先后任通州库总。在乡村设里、排、图等基层组织。光绪二十七年(1901年)，张睿等集资创建通海垦牧公司。光绪三十三年，通州开始测绘土地，历时7年，完成了五千万分之一、一千万分之一、二千万分之一、五千万分之一、二十五万分之一5种清图。

中华民国

民国元年(1912年)3月，南通县建立清丈局。8月，南通县创办清丈传习所。同时，南通县公产公款保管处改为地方自治善后事务所。

民国3年7月，余东场灶(盐)民因土地权属纠葛引发烧毁大有晋公司，烧死职员两名。事后，顾兆祥等三人被处死。4月1日，南通县建立清丈总局。

民国8年，南通县土地丈竣，计200余万亩，占全县土地总面积十分之六。同年，南通县成立土地局，撤销清丈总局。

民国19年，国民政府颁发《土地法》，南通县实施执行。

民国23年、24年，如皋等县开办图根测量、地籍测量。

民国25年，南通县建立地政局。

民国36年2月，南通县建立地政科，并开始地籍清查。5月，南通县政府颁布《土地权利清理办法施行细则》。

民国37年，国立中央大学对南通地区土壤选10个样，作分析调查。

中华人民共和国

1949年初,南通市政府制订、发布《房地产管理条例》。2月,南通市建立房地产管理处。

1950年9月,南通市郊区实行土地改革。

1952年3月,南通市建立建设科,副市长尤海平兼任科长。同年4月,南通市建立地政科。

1954年11月,南通市撤销地政科,设房地产管理科。

1956年2月9日,南通市人民委员会发出《关于市郊农业社处理社员生产资料公有化的若干问题的规定》。南通农村初级农业生产合作社全面改为高级农业生产合作社,几千年的土地私有制转变为社会主义集体所有制。6月,南通市政府建立建设局,下设房地产管理科。5—6月,江苏省农林厅对南通、如东等县进行土壤概查。

1959年3月,南通地区对六县及市郊进行第一次土壤普查。6月25日,如东县德贵公社与邻县海安旧场公社因滩面捕鱼纠纷,发生械斗,互有伤亡。两县政府及时制止,作了处理。5月,南通市成立土地丈量委员会。

1962年5月,南通市对1958年至1962年期间国家征用土地作全面回顾检查。

1964年5月,南通市政府制订《南通市房地产管理暂行办法》。

1975年9月,南通市革命委员会发出《关于加强城市建设管理的通知》。

1976年7月5日,南通市革命委员会发出《南通市建设征用土地办法(试行)》。

1979年,南通市政府建立房地产管理局,下设地政科。10月,南通市进行第二次土壤普查。

1981年3月,南通市对全民、集体单位租借的土地进行清理。

1984年4月,南通市政府发出《关于贯彻执行〈国家建设征用土地条例〉的通知》。

1986年,南通市贯彻、宣传《中华人民共和国土地管理法》。南通市对全市非农业用地进行清理。

1987年1月3日,市政府决定:撤销市征地拆迁办公室、市农业局土地

管理办公室、市房地产局地政科,建立南通市土地管理局。局长周通生,副局长邵瑞林、顾沛云。同月16日,市土地管理局召开全市土地管理经验交流会。同月24日,市土地管理局增设建设用地事务所。同月25日,市土地管理局发出《关于颁发〈南通市市区国有零星土地管理暂行办法〉的通知》。5月30日,《南通政讯》转载市土地管理局发出的《1987年土地管理工作情况》。6月11日,市土地管理局增设地政管理服务站。同月28日,市政府在南通县召开非农业用地清理工作经验交流会,市委副书记唐增寿、副市长张琛出席。7月29日,市政府发出《关于颁发〈南通市砖瓦窑用地用土管理的暂行规定〉的通知》。8月,经国家土地管理局批准,南通成为全省首先进行城镇国有土地登记、发证的试点单位。同月7日,市土地管理局主办的《土地管理情况》创刊。12月16日,国家土地管理局监察司副司长林国昌和省土地管理局地政地籍处副处长胡锡九至海安、如皋、如东县检查非农业用地清理等工作。

1988年4月20日,市政府表彰非农业用地清理工作中成绩显著的46个先进单位和36位先进个人。5月3日,市政府在如东县召开全市非农业用地清理总结表彰大会。市委副书记唐增寿、副市长张琛、省土地管理局地籍处副处长胡锡九等到会。同月20日,市计委批复:建立南通市土地资源开发公司。6月30日,国家土地管理局通知:确定南通市土地管理局为第二批国家和省级土地监察联合试点单位。7月23日,市编制委员会通知:市土地管理局机关内部机构调整,设人秘、监察、地政地籍三科。8月3日,市编制委员会通知:市土地管理局建立土地监察队。9月16日,国家土地管理局通知:江苏省在南通市进行城镇国有土地登记、发证试点。11月2—3日,国家土地管理局监察司司长胡炳南和省土地管理局监察管理处处长陆胜其至如东等县视察。同月4日,南通市成立城镇国有土地使用权登记发证领导小组。副市长张琛兼任组长,冯祖祥、周通生任副组长。1988年11月4日,南通市政府发出《关于印发〈南通市城镇国有土地使用权登记发证暂行办法〉的通知》。同月7日,市土地管理局召开全市城镇国有土地使用权申报登记工作座谈会。同月14日,国家土地管理局副局长陈业、建设用地司副司长李玉光、省土地管理局副局长倪驥程至南通检查工作,并视察如皋磨头镇等地。同月28日,南通县人民法院于环本农场公开审理谢某非法倒卖土地一案,市土地管理局副局长顾沛云、科长吴功明参加。经法院审判原告谢某败诉。此为南通第一起通过法律程序处理非法倒卖土地的案件。12月1日,

《南通日报》对此作了报道。12月13日,省土地管理局转发南通市政府下发的《关于贯彻省政府〈关于认真清理和严肃纠正违法占地情况的紧急通知〉的意见》。

1989年1月3日,市土地管理局举行建局两周年庆祝活动。3月4—13日,市土地管理局召开土地管理工作研讨会。其间,周通生局长、顾沛云副局长率领县(市、区)土地管理局负责人分赴苏北、苏南,到一些市、县考察。同月12—13日,国家土地管理局地籍司司长马克伟在南通指导工作。同月25日,国家土地管理局建设用地司乡镇处高处长至南通检查工作。同月29—30日,市中级人民法院在海门县公开审理三厂镇土地行政案件。一审判决:维持市土地管理局原处罚决定。范本连违法占地一案,范以败诉告结。该案例收进《缘于土地的官司》一书。同月,市土地管理局张跃进等6人被评为1988年度先进工作者。5月25日,市土地管理局被评为全国监督、监察先进单位。同日,国家土地管理局秘书处处长张乃贵等至南通考察。6月,南通市开展城镇土地申报登记工作,城区有申请登记单位1350个,2290万平方米,建成区面积1600万平方米。全市共完成申报登记面积6920.2314万平方米。7月11—14日,市土地管理局在海门县召开土地管理工作经验交流会。同月24日,市政府决定:市土地管理局调整为一级局建制。8月10日,市政府任命邵瑞林、顾沛云为市土地管理局副局长。同月19日,市人大任命周通生为市土地管理局局长。同月20日,《南通土地监察信息》创刊。9月6日,市编制委员会决定:市土地管理局增设建设用地科。同月23日,省土地管理局表彰如皋县土地管理局为全省先进单位。10月4日,市土地管理局迁至青年西路15号新址。同月19日,市土地管理局于如东县召开全市土地复垦现场会议,如东县土地管理局等五单位作经验介绍。11月10日,南京电影制片厂到南通,与市土地管理局联合摄制《在被告席上》。同月28日,周通生带领市、县(区)土地管理、农业等部门有关人员一行15人,赴湖北省等地区考察建立基本农田保护区工作。同月,由市土地管理局、规划局、房管局局长组成“三图并出”领导小组,与市测绘队联合制订“两步成图”方案。

1990年1月23日,省政府副秘书长、省土地管理局局长陈根兴至南通视察。2月10日,市土地管理局表彰吴功明等五人为1989年度先进工作者。同月29日,市土地管理局陈宗源、张跃进等四人组成联合试点组,至如东县岔南乡开展建立基本农田保护区试点。3月6日,市土地管理局陶月娥被授予市级机关“三八红旗手”。同月23日,市政府批转《市土地管理局等六

个部门关于对土窑进行全面清理整顿意见的通知》。4月24日,市编制委员会通知:决定在市经济技术开发区设立土地管理分局。5月4日,市政府表彰32个土地管理先进单位和41位先进个人。同月12—13日,全市土地管理工作会议在如皋县召开,副市长张琛等到会。同月15日,省土地管理局表彰启东市朱惠康、海门县王浩如为土地管理先进工作者。市土地管理局表彰海门县长乐乡等21个单位为1989年度“无违法占地案件乡镇”。同月25日,市土地权属纠纷仲裁委员会成立。同月31日,市土地管理局周通生局长等在闸西乡处理强行占地事件,遭到新闻二村村民围攻。同日,市政府发出《关于进一步加强土地管理工作的通知》。7月5日,市政府发出《传达贯彻国务院8号文件精神的汇报》。张琛副市长批示:“清理建设用地审批工作要抓紧进行,务使土地管理纳入法制轨道。”8月7日,市土地管理局发出《关于开展向吴功明等28位先进工作者学习的通知》。同月14日,市政府发出《关于印发〈南通市土地复垦实施细则〉的通知》。同月21日,市政府发出《关于全面开展建立基本农田保护区工作的通知》。同年,南通市被列为全国土地管理综合试验区。市政府颁布《严禁任何单位和个人侵占、买卖或以其它形式非法转让土地的通告》。

1991年2月,在全国土地管理局长会议上,将南通市《集体土地使用制度改革的实践和认识》一文作为典型材料印发。3月2日,市土地管理局表彰常乐镇等56个单位为1990年度“无违法占地案件乡镇”。同月21日,市土地管理局内设法制科。同月22日,市土地管理局、如东县土地管理局被授予“1990年度江苏省土地监察先进单位”称号,市土地管理局吴功明为土地监察先进工作者。同月31日,市委、市政府授予市土地管理局“1990年度先进集体”称号,局长周通生获县处级记功奖励。4月25日,市委、市政府表彰如皋县土地管理局为1990年度信访工作先进集体;市土地管理局陶月娥为先进工作者。同月,市崇川区建立土地管理局。5月2日,吴功明任市土地管理局副局长。同月13日,市土地管理局表彰施玉珍、陶月娥、陈宗源、吴功明、蔡桂英、单伟为1990年度先进工作者。6月25日,南通市举行全国第一个土地日庆祝活动。10月15日,国家土地管理局表彰如东县为全国土地复垦先进县。同月18日,市土地管理局人秘科改为办公室。同年11月26日,国家土地管理局表彰市土地管理局为全国土地管理宣传工作先进单位。同期市土地管理局局长周通生获全市事业单位“管理改革服务积极分子”称号。

1992年2月20日,市土地管理局表彰建设用地事务所为1991年度先进集体,杜高祥等7人为先进个人。3月7日,市土地管理局表彰墩头镇等38个单位为1991年度土地复垦先进单位,苏俊虎等13人为土地复垦先进个人。5月12日,市土地管理局表彰吕四镇等31个单位为1991年度“三无乡镇”。6月15日,市政府颁布《南通市国有土地使用权出让和转让暂行办法》。同月16日,市政府发出《南通市土地使用制度改革方案》。5月14日,建立南通市土地综合开发公司,内设土地资产管理科。7月24日,南通市人民政府办公室转发市土地管理局拟订的《南通市国有土地使用权出让方案(第1号)》的通知;同年10月4日转发该方案的第2号通知。8月19日,省土地管理局表彰启东市、海安县为乡镇土管员培训先进辅导站,施菊为先进工作者,陈隆为优秀辅导员,杨乃华等4人为优秀学员。9月28日,省土地管理局表彰南通县土地管理局为1991年度土地统计先进单位,吴素兰(市局)、陈永华(南通县)为先进工作者。11月28日,市土地管理局表彰杨正英、孙学成等6人为乡镇电教培训先进工作者,张荣辉、赵栋等6人为优秀辅导员。

1993年1月15日,南通市市区首批出让国有土地5幅,计40115.07平方米。4月8日,市政府决定撤销市土地管理局、规划局,成立南通市国土规划局。周通生任局长,吴功明、何寿平、邵瑞林、张炳林任副局长。5月5日,市编制委员会批复:同意市国土规划局设总工程师室、办公室、综合法制科、组织人事科、用地规划管理科、建设用地管理科、建设工程管理科、测绘管理科、地政地籍科、监督检查科等科室。同月12日,市委组织部决定:刘广植、陈宗源、施中任副总工程师。10月31日,市政府任命朱正年为市国土规划局副局长。11月7日,国家土地管理局局长王先进、省土地管理局局长杨向杰等至南通视察。

1994年1月28日,市国土规划局表彰永和乡等78个单位为1993年度土地管理“三无乡镇”。2月17日,国家建设部副部长叶如棠至南通检查城市规划工作。同月28日,南通市土地学会成立。同年3月1日,国家土地管理局科技宣教司决定:南通市列为国家土地管理新技术示范基地。同月12日,市委通知:免去周通生市国土规划局长职务。同月14日,市信访局表彰陶月娥为信访系统先进工作者。同月18日,金桥土地资源开发公司划归土地综合开发公司。4月5日,江苏法制宣传教育领导小组表彰市国土规划局为1991—1993年度二五普法先进集体。同日,市级机关妇女工作委员会

表彰市国土资源局施玉珍为市级机关“三八红旗手”。5月10日,南通市土地管理局、崇川区土地管理局被评为江苏省征收农业重点开发建设资金先进单位。南通市、如皋市、南通市土地管理局,如东县环北乡、港闸区东乡、海门县货隆镇、启东市圩角乡土地管理所被评为财务先进单位。同月18日,市国土资源局表彰邓庄乡等38个单位为1993年度“国土杯”复垦竞赛先进单位,李和义等13人为先进个人。同月24日,南通市国土资源局表彰启东局袁卫民、海安局沈永明、海门局徐德生、通州局孙成昌、如东局徐裕兵、如皋局丁正洪等8人为土地复垦开发先进工作者。同月25日,建立南通市测绘院。同月26日,市国土资源局在广州举办南通市土地使用权出让招商会,与中外客商签订了面积133.4万平方米土地使用权出让合同或意向书。同月27日,国家测绘局、总参测绘局表彰市国土资源局测绘管理科为全国测量标志维护管理先进集体。6月6日,市政府转发了《市城乡建委、市国土资源局关于市区城市主要道路两侧规划控制意见的通知》。同月10日,市政府发出《关于集中整治市区违法建筑的通告》。同月14日,江苏省土地管理局验收了《南通市城乡土地定级估价报告》。同月18日,建立南通市土地市场服务中心。同月24日,市人大任命王恒生为市国土资源局局长。7月2日,经市档案馆考评组考核,市国土资源局档案馆总分为94.5分,达市级机关档案二级先进标准。同月9—11日,江苏省人大常委会执法检查组在南通市检查《城市规划法》的贯彻执行情况。9月27日,市国土资源局向各县(市、区)土地管理局局长传达全国土地使用制度改革会议精神。10月10日,市国土资源局王恒生局长、邵瑞林副局长一行10人赴大连、烟台等市考察。同月20日,省土地管理局表彰丁堰镇等13个单位为江苏省“三无乡镇”先进单位,如皋、海门市土地管理局为土地信访先进单位。11月3—5日,市国土资源局举办南通总体规划修编纲要研讨会,省、市有关专家、领导到会。12月6日,市政府任命颜卫东为市国土资源局副局长,邵瑞林改任巡视员。同月7日,市国土资源局制订并发布《南通市地产评估管理暂行办法》。同期,市国土资源局杜高祥被授予“全国建设用地管理先进个人”称号。

1995年4月28日,市政府表彰市国土资源局为1991—1994年度先进集体。5月3日,市国土资源局表彰市土地综合开发公司、市规划设计院、建设用地事务所、监督检查科为1994年度“公仆杯”竞赛先进集体,吴功明、周坤等25人为积极分子。5月8日,市国土资源局表彰李庄乡等37个单位为1994年度“国土杯”复垦竞赛先进单位,沈晖等10人为先进个人。

概 述

南通市位于江苏省的东南部,处长江入海口的北岸,北纬 $31^{\circ}41'06''$ — $32^{\circ}42'44''$,东经 $40^{\circ}11'47''$ — $121^{\circ}54'33''$,南北跨距 114.2 公里,东西跨距 158.8 公里。东濒黄海,南临长江,西毗泰州,北接盐城,隔江与上海、苏州相望,隔海与日本、韩国遥对。1994 年南通市辖如皋、通州、启东、海门、海安、如东,及崇川、港闸、市经济开发区,狼山旅游度假区等四市二县四区。全市总面积 8001 平方公里,总人口 782.43 万,平均每平方公里 978 人,人均土地 1.53 亩,人均耕地 0.917 亩,是全国、全省人口最稠密、土地最少的地区之一。

南通区域是由长江北岸古沙嘴不断发育、若干沙洲不断合并而成,系长江下游冲积平原。约 6000 年前,长江水从上游夹带大量泥沙不断沉积在江口,形成陆地,并逐渐自西向东、向南延伸扩展。海安成陆最早,如皋渐次。南通市区和附近地带古称胡逗洲。唐代时,该洲已是一块东西约 40 公里、南北约 17.5 公里的岛屿,与海安、如皋等地夹江相望;以后不断淤涨、并接,最终连成一片。全境东西向长于南北向,三面环水,一面靠陆,似不规则的菱形状。地势低平,地表起伏甚微,高程一般在 2.0—6.5 米,自西北向东南略有倾斜。按其地理位置、成陆先后、地貌显示及成因,可分为狼山残丘区、海安里下河低洼泻湖沉积平原区、南通古河汊水网平原区、南部平原区和洲地、三余海积平原区、沿海新垦区等。后周显德五年(958 年),南通因其“州据南北之汇、江海之喉”,便由静海军改称通州。那时“州之东北,海通辽海诸夷;西南,江达吴、鄂、楚、蜀;内运渠通齐、鲁、燕、冀”。

南通区域内的土壤主要有四大土类,分别为潮土、盐土、水稻土和棕色石灰土。潮土占总耕地面积的 86.86%,分布于江北岸古沙嘴延伸的古沙洲

平原上,成土年龄一般约 5000 年左右,最短的只有一二百年。盐土占总耕地面积的 3.17%,主要分布在海安、如东、通州、海门、启东等县(市)堤岸内侧的带状区域。盐土的土体及浅层地下水含有较多的可溶性盐分,影响作物正常生长,后经引水淋盐、改造土壤,含盐量自东向西逐渐降低。水稻土面积占总耕地面积的 9.43%,主要分布在里下河低洼古泻湖沉积平原区和中部古河汊水网平原区。棕色石灰土则分布在市区南郊五山地带。

南通属北亚热带湿润性气候区,气候温和,四季分明。年平均气温在 15 摄氏度左右,全年气温稳定在 10 摄氏度以上的有 220—230 天,无霜期达 226 天。年平均日照 2100—2200 小时。年平均降雨量 1000—1100 毫米,且雨、热同季,夏季雨量约占全年降雨量的 40%—50%。

二

南通先民在这片土地上先“煮海为盐”,发展盐业,继而排水植禾,耕耘劳作,把大片草地、芦滩、荡地、灶田和盐碱荒地逐渐改造成肥沃的良田,使其成为以粮棉为主、兼顾多种经营的富庶之地。南宋文天祥南渡经通州石港场东卖鱼湾时,曾为这片“崇州福地”留下了“春红堆蟹子,晚白结盐花”的优美诗句。为了抗御洪水和海浪的侵袭,北宋宝元年间(1038—1040 年),通判任建中率众修筑南通城西江堤 10 余里。北宋庆历年间(1041—1048 年),知州狄守礼率众修筑西起石港,经西亭、金沙至余西的海堤。北宋至和年间(1054—1056 年),海门知县沈起又率众修筑余西至吕四的海堤(称“范公堤”,系范仲淹修筑的北起阜宁、南止掘港海堤的延伸)。此堤具有“束内不致伤盐,隔外潮不致伤稼”的作用。修成后,盐灶迁至堤外,堤内种植。光绪三十一年(1905 年),张謇等人在三余组办大有晋盐垦公司,围垦金陵荡、环本荡 27 万余亩土地。据专家考证,该工程的规划布局具有国际先进水平。公司分三余、广运、贡安、同兴、东余、晋南、恒兴、海晏、环东、晋余、晋东、大东等 12 区,各区又划为若干框,每框呈正方形,边长 1.25 公里。在框内,自南向北分为 5—6 排,每排又划为 5 至 20 墩,每墩 25 亩。在墩内又分为前埭和后埭,前埭 16 亩,后埭 8 亩,中间 1 亩为宅基地。整个工程包括筑堤、开沟、建闸、筑路、整地 5 个方面。经 10 余年开发,该垦区后来成为全国著名的棉区。

南通区域在“黄金海岸”和“长江黄金水道”结合部,是长江三角洲平原

的顶端地带,海岸带面积 13 240 平方公里,其中海涂面积 21 万公顷,是全国沿海土地资源最丰裕的地区之一。它不仅有充沛的地表水、地下水可利用,而且有源远流长的长江水补给,基本达到旱、涝保收的要求。垦区内动植物资源丰富,其中鱼、虾、蟹、贝类蕴藏量很大。“天下第一鲜”的文蛤,出口总量占全国的 60% 以上,有“软黄金”之称的鳗鱼苗和中华绒螯蟹苗也十分丰实,是全国主要产地之一。新中国成立后,尤其是近年来,南通市从拓展生存空间和寻找新的经济发展增长点出发,把大力发展水产业作为全面发展海洋经济的突破口,并构思出建设“海上南通”的战略。战略目标:到“八五”期末,全市水产品总量达到 30 万吨,创汇 1 亿美元,水产行业实现产值 20 亿元,相当于 1990 年全市的畜牧业产值;到 20 世纪末,水产品总量达到 50 万吨,创汇 2 亿美元,水产行业实现产值 40 亿元,超过 1990 年全市种植业的总值。1993 年 3 月,南通市委、市政府正式下发《关于大力开发江海水产资源,建设“海上南通”的决定》,全市上下掀起了新一轮开发滩涂水面资源、加快发展水产业的热潮。经过两年艰苦努力,到 1994 年底,全市共完成水产品总量 32.52 万吨,水产行业实现总产值 26.1 亿元,提前 1 年实现“八五”期末建设“海上南通”的战略目标。目前,南通滩涂进入了农、林、牧、副、渔、种、养、加工、贸易全面的发展新阶段,成为粮棉林果、畜牧、对虾、鳗鱼、文蛤、紫菜、盐业、大米草及花木草、沙蚕等十大类商品的生产、加工、出口基地,并逐步向产业化、外向化、高科技化发展。海门滩涂农业综合开发区、海安高科技园区、南通外向型滩涂农业开发区正以崭新的面貌吸引海内外投资者。

南通平原广阔,水网密布,自然资源丰富。南通市地下水有 4 个含水层,其中第三承压含水层的地下水总量 6.6 亿吨,日单井水量可达 5000 吨。南通沿海地带有效风能密度值为每平方米 500 千瓦小时。沿海纳湖含盐度 30% 左右。近海波浪较小,常年不冻,受台风和海雾的影响不大,海底地质情况稳定,历史记载中未见里氏七级以上地震和严重海啸,泊稳条件较好。南通有长江岸线 206 公里、海岸线 230 公里,其中可建万吨级码头的长江岸线 30 多公里,可建 5 万吨级以上深水泊位的黄金海岸线 40 多公里。现经多方论证,南通可望建成万吨级以上码头泊位 50 多座。孙中山先生在《建国方略》中称未来“东方大港”的启东吕四以及如东洋口两个沿海港区均可建 10 万—20 万吨级、5 万—10 万吨级的泊位。如今,南通港作为全国十大港口之一,是上海组合港的北大门。南通港的通过能力不断增强,年集装箱作业量突破 12 万标箱。货物吞吐量达到 2500 万吨,其中外贸吞吐量 344 万吨,港

口功能不断拓展。南通市区是著名的花园城市,宽阔清澈的濠河静静地环抱着城市的中心地带。在她的两岸,有南通人自己创办的国内最早的博物馆、图书馆和师范学校,也有近年来建造的纺织博物馆、给水博物馆、风筝博物馆、韬奋纪念园、沈寿纪念馆、赵丹纪念亭、个簃艺术馆等。在城南,有全国佛教八小名山之首的狼山以及军山、剑山、马鞍山、黄泥山。“山不在高,有仙则灵”。这五山矗立江边,绵延 3.6 公里,既有气吞吴会的水天美色,又有阡陌纵横的田园风光,为一马平川的江海平原平添了几分阳刚之美。在五山下,有鉴真东渡纪念塔、骆宾王衣冠冢、张謇墓(啬园)等景点。狼山旅游度假区以山水景观和历史人文景观为依托,正在建设一个融旅游、度假、娱乐、休闲、保健、会议、商务为一体的综合性旅游度假区。如今,南通正以它独特的江海自然资源和人文资源的优势,勾画出独具匠心、独特无二的旅游画卷。

三

南通地区经历了长期的封建社会土地制度后,到 20 世纪呈现出激烈动荡、变更的局面。民国时期,南通和全国其他地区一样,缺地少地的广大农民在中国共产党的领导下打土豪、分田地,实行“二五”减租。1949 年 2 月,南通全境解放,接着进行土地改革,没收官僚、买办的土地归国家所有,没收地主、富农多余的土地分配给农民。从此砸碎了千百年来的封建土地制度枷锁,真正实现了亿万农民“耕者有其田”的心愿。

新中国成立后,南通按照中央和省政府的部署,引导农民走集体化道路,先后组织农民成立互助组、初级社和高级合作社,以后又建立了人民公社。全市土地逐步实行社会主义公有制,即形成集体土地所有制和国家土地所有制两种形式,土地管理走过了一条由统一到分散、再到统一的曲折道路。

1986 年,中央为加强土地管理作出了三项重大决策:一、成立了国家土地管理局,统管全国城乡土地;二、颁发了《关于加强土地管理,制止乱占滥用耕地的通知》,决定在全国开展非农业用地大清查;三、全国人民代表大会通过和颁发了《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)。从此,我国的土地管理事业开始了一个新纪元。为顺应土地管理的新形势,1986 年以后,南通市及所辖县(市)、区先后建立、健全了市、县、乡(镇)、村

四级管理土地的机构,坚持依法、统一、全面、科学管理全市城乡土地,并从实际出发,认真贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的国策,坚决落实“一要吃饭,二要建设”的方针,在为经济建设服务、为基层服务、为广大土地使用者服务的过程中,扎扎实实地开展了土地调查,编制了市、县、乡三级土地利用规划,划定了基本农田保护区,制定和下发了关于管理土地的一整套法规性文件,认真实行了土地管理体制和土地使用制度改革,发动群众开展土地复垦、整理、开发工作,加强了土地法制和科技建设。通过组建土地管理局后三年的工作,全市土地管理工作已由初创阶段转向全面展开的新时期。1990年,南通市被国家土地管理局列为全国七个土地管理综合试验区之一。

为了加快改革开放步伐、加速南通经济发展,南通市人民政府在全面加强土地管理工作、努力实现全市耕地总量和人均耕地动态平衡的基础上,还制定了包括改革土地使用制度、推进城镇建设和房地产业发展等若干方面的决定,颁发了《南通市国有土地使用权出让和转让暂行办法》,对用于港口、工贸、商业、住宅、旅游、综合建设的若干块土地已进行成片开发和出让。南通的土地充满希望和魅力。随着土地管理事业的发展,江海大地必将描绘出更新、更美的图画,谱写出更加壮丽的新篇章。

第一章 土地资源

南通市的土地资源受成陆过程中江、海岸线的推移、涨塌,历代行政区划更迭,以及人们对土地开发利用技术进步程度等因素的影响,从古至今变化很大。

第一节 地 域

一、地 界

北宋元丰年间(1078—1085年),通州地界为:“东至海八十里”,“西自界首泰州二百五十里”,“南至江二十四里”,“北至本州界五十里”。

明朝万历年间(1573—1620年),通州地界为:“去其至东南四百二十里而遥,州治界海门东四十里而近。西十七里至灰港,南十八里至狼山,皆逼于江。北至白蒲镇六十里为如皋界”。

清朝乾隆年间(1736—1795年),通州范围:“东至吕四场蓼角嘴”,“东南界海门”,“南与西界大江”,“西至七接桥合如皋、泰兴县界”,“西南一角界靖江”,“西北界泰州”,“北界东台”,“东北界大海”。当时的地域范围在光绪《直隶州志》上有较为详细的记述。

民国时期,南通县志上记载其县界为:东北临海,西南濒江,东南自老港始,沿东北界河直抵海滨为海门县,北自东向西沿双龙镇、白蒲镇到鱼丝港为如皋县界。

新中国成立后,政区又几经调整,地域比清末民初扩大了3—4倍。自1983年实行市管县体制后,四市两县两区及两开发区统归南通市管辖,四邻界址稳定。

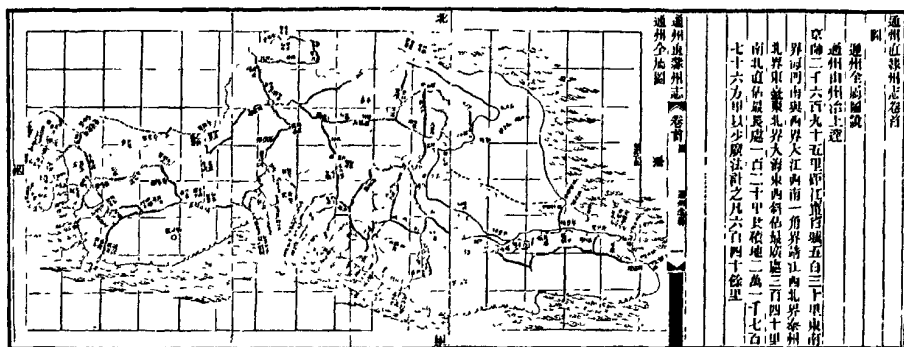


图 1-1 清光绪二年通州全属图

二、沿革

南通的成陆时间要比江苏省很多地区晚得多,所以历史上行政区域的建制也相对比其他地区要迟。

汉代,如今的海安地区属于海陵县地。

东晋时,海安、如皋一带属海陵郡(今泰州)。

南北朝时,今南通市区一带始成沙洲,初名“壶豆洲”,后名“胡逗洲”。

隋代,南通市区仍为沙洲,属海陵郡。

唐朝开元十年(722年),设置盐亭场,立盐官。南通大部分地区属扬州广陵郡,隶属于淮南道。唐僖宗乾符二年(875年),于狼山置“狼山镇遏使”,属浙江西道节度使管辖。

五代十国时期,吴国设“东州静海都镇遏使”。

南唐时立“静海都镇制置院”(又称“静海指挥使兼都镇遏使”),置如皋县,属泰州,历时半世纪。

后周显德五年(958年),静海都升为静海军。不久改名“通州”,领静海与海门两县,属扬州管辖。至此正式有了行政建制。

北宋天圣元年(1023年),一度称为“崇州”或“崇川”。不久复称“通州”,领静海、海门两县,隶属东南路。

北宋政和七年(1117年),称“静海军”,后仍复名“通州”。

元朝至元十五年(1278年),升为通州路,隶江北淮东道。二十一年(1284年)又称“通州”,属扬州路,领静海、海门两县,隶江北淮东道廉访使司。北部一直属扬州路海陵县、如皋县。

明朝时期称“通州”，属扬州府。

明洪武二年(1369年)，废静海县，领海门、崇明两县。九年(1376年)划崇明属苏州府。

清朝康熙十一年(1672年)，海门废县为乡，并入通州。

清雍正三年(1725年)，改通州为直隶州，领泰兴、如皋两县，隶江苏布政使司。

清乾隆二十六年(1761年)，直隶州改隶江宁布政使司。

辛亥革命(1911年)后，中华民国废州立县。

民国元年(1912年)，称“南通县”，属江苏省苏常道，县境范围和清末通州相仿，其时泰兴、如皋两县已不隶属于南通县管辖。

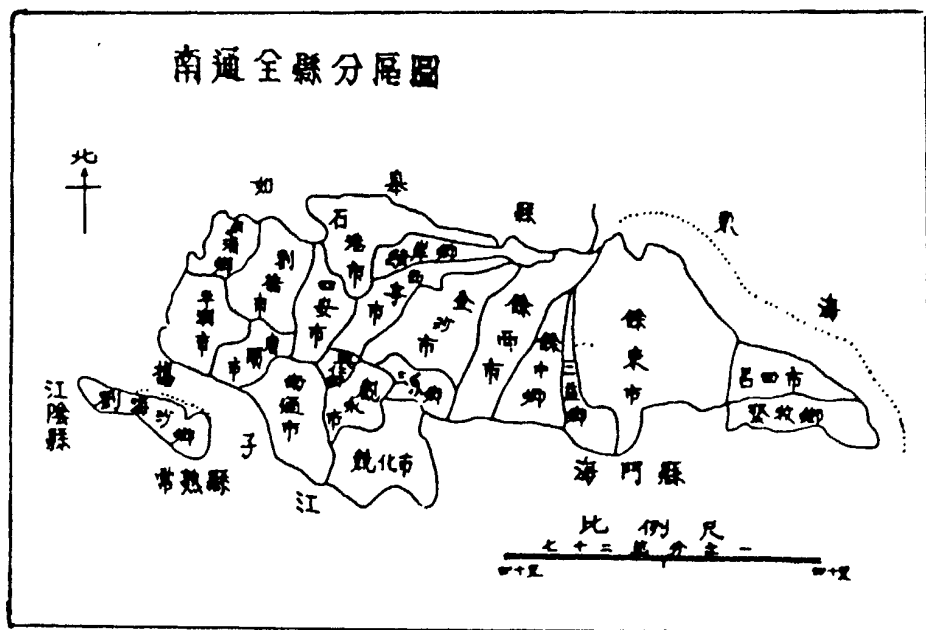


图 1-2 民国元年南通全县分区图

民国 3—16 年(1914—1927 年)间，南通、如皋、靖江、泰兴等县为苏常道辖，海门、崇明等归沪常道辖。

民国 23 年，设立南通行政督察区专员公署，管辖南通、崇明、启东、海门、如皋和靖江六县。

民国 27 年，日本军占领南通城，设立区伪政权；国民党政权先后北迁金沙、北兴桥，专署先后迁马塘、掘港。

民国 29 年，中国共产党领导新四军东进后，析如皋县东境，设置如东

县。

民国 30 年,中国共产党于南通县北兴桥建立抗日民主政府,至解放战争期间,曾分设通东、通海、通西、通如行署;在如东县掘港建立苏中第四行政区专员公署,至解放战争期间曾改建苏皖(华中)第一、第九行政区。

民国 32 年,划泰县、如皋、东台三县部分地区设紫石县。民国 37 年,紫石县更名海安县。

民国 34 年侵华日军投降,国民党接管南通城,恢复原国民党政权。

1949 年 2 月 2 日,南通全县解放,将南通城和唐闸、天生港、狼山镇及城郊区农村从南通县划出,置南通市,南通县城迁至金沙镇。同时设立南通专区,归苏北行政公署,管辖海安、如皋、如东、南通、海门、启东和崇明七县及南通一市。

1952 年底,江苏恢复建省,南通市于 1952—1958 年定为省辖市。

1958 年,崇明县划入上海市。

1962 年,南通市再次列为省辖市,并脱离南通专区。

1970 年,江苏省又统一改专区为地区。

1983 年南通市与南通地区合并,实行市管县体制。南通市下辖海安、如皋、如东、南通、海门、启东六县和市区内城区和郊区八个县级行政区划。

1989 年后,启东、南通、如皋、海门等县相继撤县立市(县级市),南通市区内原城区和郊区也改建为崇川、港闸和富民港办事处。

表 1-1 1994 年南通市行政区划表

单位:个

地区 类别	市 区			海 安 县	如 皋 市	如 东 县	通 州 市	海 门 市	启 东 市
	崇川区	港闸区	富民港 办事处						
县(市)、区 政府驻地	跃龙南路	城山路	市开发区	海安 镇	如城 镇	掘港 镇	金沙 镇	海门 镇	汇龙 镇
县(市)属镇	4			14	13	9	21	17	13
县(市)属乡	10			28	40	42	28	13	26

第二节 地域环境

一、陆地

(一) 成陆过程

南通地区的土地是由长江、淮河、黄河携带的泥沙和海洋所含的海相泥沙,在潮流的作用下不断由西北向东南搬运、沉积而成的。

根据考古资料,距今 7500 年前左右,长江和淮河曾在镇江、淮阴市以东不远处入海,南通除军山、剑山、狼山等是露出于水面以上的岛丘外,其余仍为一片浅海;以后江口东移,逐渐发育了一些浅滩、沙嘴和沙洲。从 1973 年至 1987 年海安县三次出土的亚洲象化石与古人类遗址看,成陆最早的是位于海安、如皋境内的扬泰古沙嘴,露出水面距今已有 5000—6000 年之久。以后在如东境内,数量较多的浅滩也逐渐形成了沙洲群。在南通市以北形成胡逗洲(亦称“壶豆洲”),金沙一带有南布洲、东洲等。洲间仍为海域,还有河道曲流。

约在 5—7 世纪,如东古沙洲群不断发育,扩大成为扶海洲,与向东伸展的扬泰岗地逐渐相连,形成较大的北岸古沙嘴,连接处为海安与如皋、如东接壤的小芹河沿线低洼荡地(见图 1-3)。

约在 10 世纪初,由汉代开始形成的胡逗洲与北岸古沙嘴并接扩大,将南布洲并入,蓼角嘴东伸到通州市余西附近,东洲、布洲合为东布洲,洲间水道则淤积成低洼的南通古河汉。11 世纪中叶后,胡逗洲东扩,与东布洲相连,形成通吕水脊,北岸蓼角嘴达到今吕四港以东。至此,除残留的三余海湾外,南通地区的陆地已连成一片(见图 1-4)。

约在 14—15 世纪,全球气候转暖,海面上升,长江主泓北移,引起北岸大坍削,旧海门沿江、沿海地带几乎只剩吕四一角。直到 1720 年左右,沿江一带才开始新的涨积,出现不少沙洲,而后逐渐并连。崇明外沙与北岸相连后形成现在的新三角洲平原的启海陆地,蓼角嘴向东南推移了 45 公里。元末以来,由于黄河口南迁带来大量泥沙,使江苏海岸迅速外移,三余海湾也

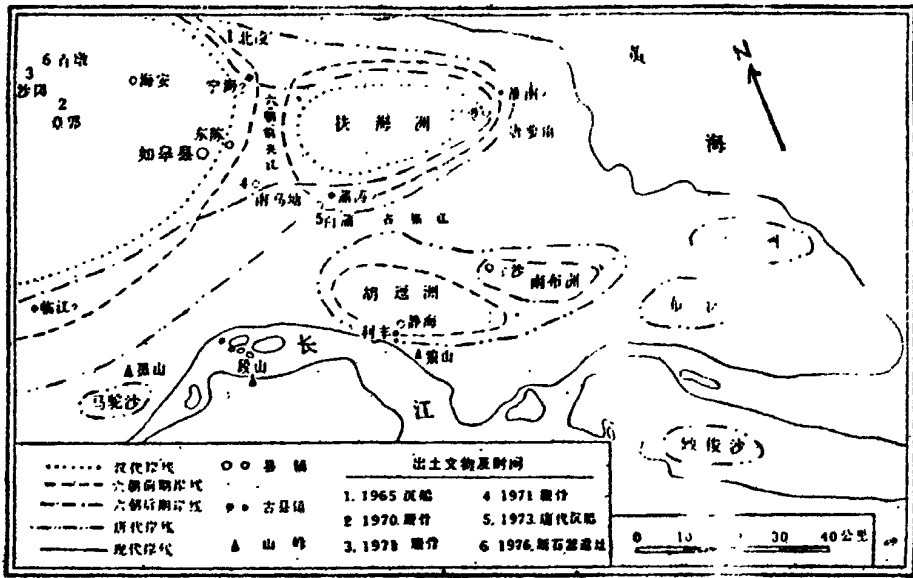


图 1-3 唐以前通州江岸变迁示意图

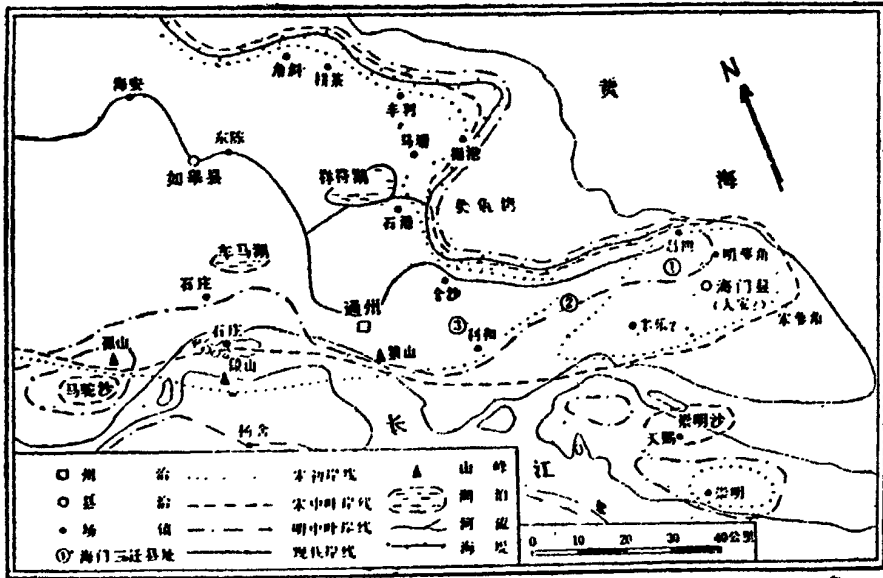


图 1-4 宋、明朝通州江岸变迁示意图

由海洋淤浅成陆,与先成的陆地连成一体,形成三余马蹄形海积低平原区。至 20 世纪初,就奠定了南通土地的基本轮廓(见图 1-5)。

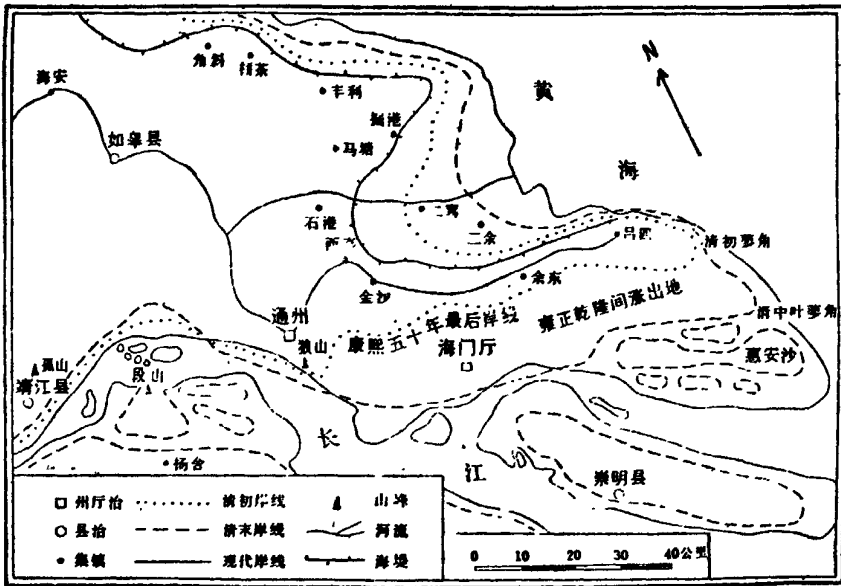


图 1-5 清代通州江海岸变迁示意图

(二) 陆地变迁

南通地处江海交汇处,由于海岸线不断东推,然而有时发生局部的内蚀,又由于长江岸线的左右移摆,形成陆地境域的多次变迁。据史料记载:

唐初以后,海面上升,导致如皋南部江岸大幅度后退,濒江的浦寿和临江两县被废。

元末至清初,通州东部江岸长期大肆塌蚀,致使从宋朝始隶属于淮南东路的海门县治经历了 300 余年后,于 1672 年被撤销。

清代雍正之后,通州东境江边水域沙洲突涨,形成了启海平原,土地面积又骤增。

清末以来,南通市区江段天生港以下部分也不断蚀退,大片良田坍入江中(见图 1-6)。

新中国成立后的 40 多年中,仍可见到上述现象:

沿海东灶港—蒿枝港的 28.5 公里侵蚀型海岸滩面,一度以年平均 20 米的速度后退、10 厘米的速度被侵蚀刷深。

市区东南营船港以东,自清末以来形成的通海沙,在 20 世纪 50 年代后的 30 多年中滩面变化显著,西侧岸线不断摆动(见图 1-7)。

20 世纪 40 年代前西部如皋以南的永安沙,与石庄之间有一航道,可通

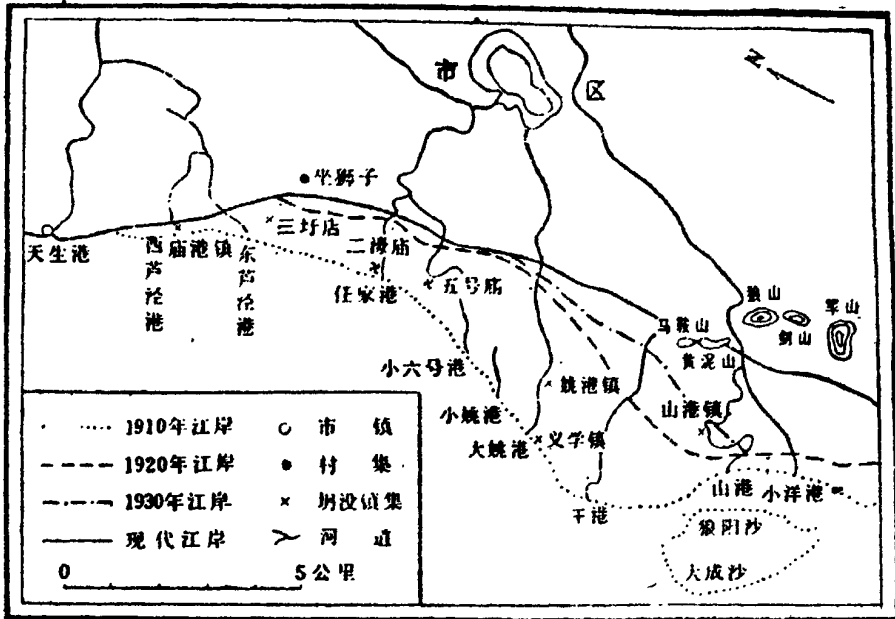


图 1-6 清末以来南通市区江岸变迁图

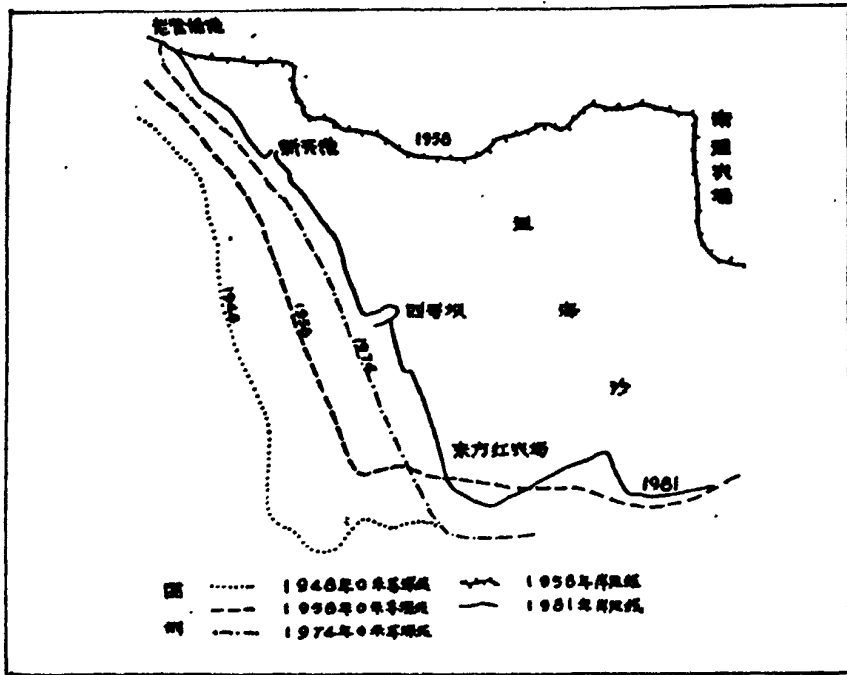


图 1-7 20 世纪 50—80 年代通海沙西侧滩面变迁图

行千吨以上船只,而50年代后,这条夹江已变为一条不大的河流。二案镇早已并接于北岸,沙南又继续形成了长青沙、又来沙等。

东南启海段南部江岸,由于江心沙和南通农场等地进行围垦,江岸南移,缩小了崇明岛以北的长江北泓入口,使崇明岛以年平均200—300米的速度向北淤扩。50年代初,海门青龙港尚有10余公里宽的江面,至90年代,最狭处已不到4公里。可以预料,如顺其自然发展,不需多少时日,长江北泓必将自行闭塞,千余年前古横江淤积,致使胡逗洲并接北岸的情景又将重现。

二、地 质

(一) 地质演变

南通地区的地质发展历史,大致经历了如下几个阶段:

自远古代的震旦纪(6亿年前)和整个古生代,直至中生代,南通和全部下扬子地区一样,始终处于沉降状态,形成缓慢沉降构造带,称“扬子海盆”,长期为海洋所据,接受了以海相碳酸盐为主的厚达四五千米的巨厚沉积层,所以这里具有形成油、气的基本条件,是寻找海相油、气田的远景区之一。这时期,局部地壳升降交替,沉积了一些海、陆交互相地层和陆上碎屑岩层。如在三四亿年前泥盆纪的狼山砂页岩地层等。二叠纪时期,狼山—唐闸—平潮一带还有煤层形成。

中生代早期(1.8亿年前),扬子地区经受了一次强烈的地壳运动——印支运动,使区内已沉积的地层倾斜、褶皱并断裂,产生隆起和拗陷,致使逐渐脱离大洋,形成由山地、盆地、谷地等地形组成的陆相环境。

中生代后期(1.5亿—0.7亿年前),我国东部的燕山运动使区内产生强烈的断块造山、火山喷发和岩浆入侵活动,形成了如狼山、军山等断块山和启东、海门、如皋等地的断陷盆地。燕山期花岗岩侵入,使海门市王浩一带有矽卡岩型铁矿,矿体存于大理岩和花岗岩的接触带,同时还有锌、铜、银等多金属矿和放射性铀矿的形成。作为铁矿围岩的大理岩、花岗岩为价值较高的建筑材料矿藏。

新生代时期,发生在2500万年前的喜马拉雅运动,使该区引起大面积、持久性、差异性沉降。其中早第三纪呈断陷式升降,以海安西部沉降为主。晚第三纪转为大范围拗陷,全区沉降接受新生界河湖相松散沉积物,但各地程

度不同。如西北部第三系沉积带的厚度在 2000 米左右,而南部第三、第四条厚度只有 200—500 米。第四纪时期距今约 300 万年,这时由于冰期、间冰期的更替、气候的变化,引起古黄海的海面升降,该区至少出现过 4—5 次海侵,形成 200—400 米厚的海、河相交替沉积的砂、土层,其间包含了四个地下含水层。距今 12000 年左右发生最后一次海侵,海水到达镇江、扬州一带。距今 7000—6000 年,海水东退,泥、砂堆积,逐渐造成了南通的江海平原。

中生、新生代,在持续强烈拗陷区形成油、气资源。海安地区已有石油产出,如皋以东广大地区也有浅层天然气分布。

上述地质演变过程决定了该地区地质构造的基本格局:其构造位置介于我国华北古陆和江南古陆之间,属扬子准地台最东部;其单元区划属于江苏省的南区部分,即北部海安一带属苏北断拗,东南侧为南通—勿南沙中生、新生代相对隆起区,西北侧为中生、新生代苏北—南黄海中部拗陷,为强烈的沉降区。

断裂构造,除狼山基岩区断裂裸露外,其他均为隐伏状的推测断裂,按其走向大致可分东西向、北东—北北东向和北西向几组。

(二) 工程地质

人类在地表的建筑工程活动,与当地的地质环境密切相关,地质条件的优劣,可影响工程建筑的安全与造价。一般工程的建筑地基与持力层,主要在第四纪全新世距地表 30 米左右的沉积层上。南通地区这一深度范围内的地层,大致分四类工程地质区域(见图 1-8)。

I 区:为河口相早期沉积工程地质条件良好区,包括如皋市,海安县东部、南部和如东县西部。该区成陆早,地势稍高,靠近地表的以粉砂、细砂层为主,强度大。

II 区:为河口相中期沉积工程地质条件良好区,包括通州市、市(郊)区及海门县北部地区,地层也以细砂、粉砂物质为主,夹有薄层黏土,强度较大。

以上 I、II 区作一般建筑地基,均以表层轻亚黏土作持力层。它们属中压缩性土,每平方米允许承载分别为 15—18 吨和 12—15 吨。重型建筑物桩基以地表下 8—12 米的粉砂、细砂质层作持力层,单桩允许承载力可达 25—40 吨,一般可保持工程稳固。

III 区:为河口、滨海相新近沉积工程地质条件不良区,包括海门市、启东

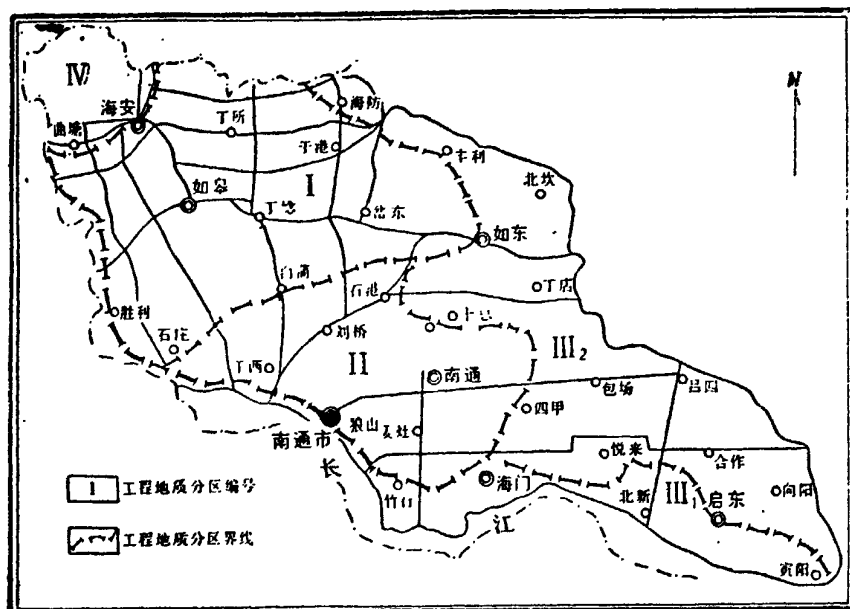


图 1-8 南通地区工程地质分区图

市及沿海、沿江地带,成陆时间短,以淤泥质亚黏土及亚黏土沉积为主。该区又分河口相(Ⅲ₁)和滨海相(Ⅲ₂)新近沉积两亚区。

Ⅳ区:为泻湖相新近沉积工程地质条件不良区。该区位于海安县北部,以淤泥质亚黏土沉积为主,呈流塑状,具高压缩性。

以上Ⅲ、Ⅳ两区表层的土质强度和允许承载力都偏低,属高、中压缩土,一般建筑物都采用宽基线埋或整体基础。这种地基每平方米的允许承载力分别可达8—22吨和8—10吨。Ⅳ区的重型建筑物则必须选择第三、第四层砂类土作桩基持力层。这些土层的埋深多在12—13米以下,因此建筑物桩基础要用长桩,相应提高了工程造价。

三、地 貌

(一) 地貌特征

南通滨江临海,地势低平,地表除南部极少数基岩山体外,都为第四纪松散沉积物所覆盖。按江苏省地貌区划,除了通扬运河(曲塘—海安)以北为江淮平原一部分外,其余大部分地区属长江三角洲冲积、堆积平原。全境地表起伏甚微,高程普遍在 2—6 米,地势由西向东微微倾斜,成陆历史不长,早则五六千年,近者仅在 20 世纪内形成,或为沙洲与陆地并接的新生土地。长江三角洲地貌的最大特色是河道纵横,沟渠密布,大小沟、塘星罗棋布,交织成一片独特的水乡景观。

南通地貌从总体上看,除狼山低丘群外,长江三角洲平原和江淮平原差异不大,但按其成因、地理位置、成陆先后与地貌展示等方面看,从北至南可以划分为若干地貌小区(见图 1-9)。

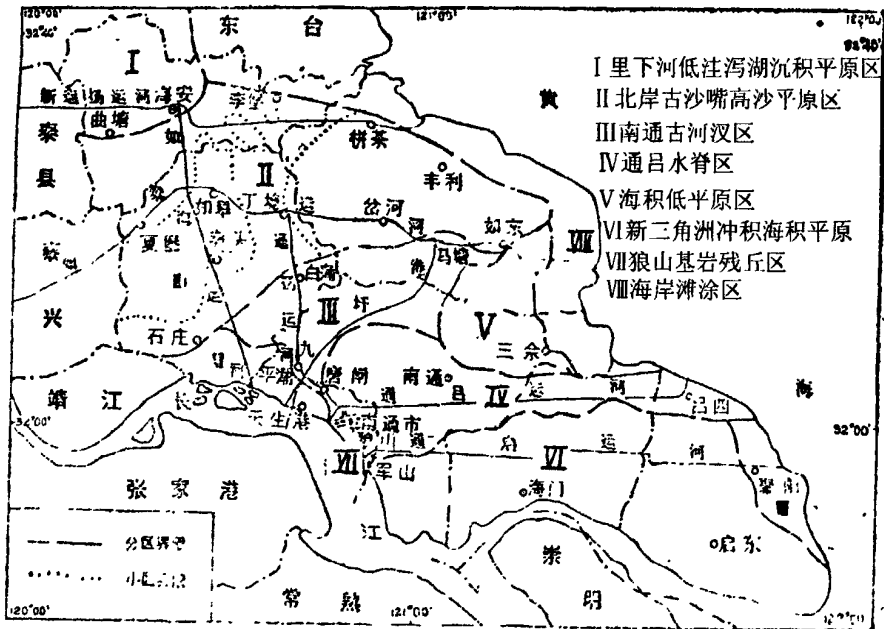


图 1-9 新中国成立后南通市地貌分区图

1. 里下河低洼泻湖沉积平原区

位于通扬运河以北、串场河以西的海安地区,地势低洼,地面高程 1.5—

4米,曾为古泻湖,有泥炭分布。黄河夺淮后和捍海堤的建造,加速了该区淡化、淤积的过程,地貌微斜,为大面积水网和低洼圩田。当地地名中的甸、圩、垛、舍、洼、荡、滩、洋等都形象地描述了该区微斜地貌和经人们改造的自然景观。

2. 北岸古沙嘴高沙土平原区

位于西北部,北起通扬运河,东循范公堤到掘港,南缘约在石庄、白蒲、石港以北一线,至掘港与北缘相交。该区面积最大,包括海安、如皋、如东三县(市)大部地区。自西向东原为长江三角洲形成过程中的沙坝和沙嘴,地势平坦(地面高程由西部的5—6米至东部的4—5米),地表上分布着线形沙脊、洼地。如皋西部还有一些地势高爽的岗地,这是成陆时波浪作用造成洪脊的结果,组成物质以粉、砂土为主,透水性强,质地较差。

3. 南通古河汊区

位于北岸古沙嘴和通吕水脊之间,西起如皋石庄附近,沿白蒲、石港,与三余海积平原相接。此处曾是长江北岸的一条支泓,因泥沙淤积河口、沙坝并岸后成陆,是一条低洼地带,宋代还有一些湖泊,如车马湖等。地面高程3.5—4米,组成物质为亚黏土、亚砂土。现为河渠密集的水网平原区。

4. 通吕水脊区

大致沿通吕运河两侧东西向展布,西起平潮,东至吕四,平均高程4—5米,水脊高度约超出东北面的三余海积平原和南边启海平原1—2米,形成一条脊地而成名。

5. 海积低平原区

位于通州、如东和海门三市(县)接壤区,包括三余湾和如东掘东区海岸的沿岸地带,为古长江入海的一个马蹄形海湾,平均高程3.5米。11世纪修成范公堤后逐渐成陆,1914年新筑海堤垦殖,完全成陆。现范公堤以外大片开发的土地呈条田化分布。该区水系呈半环状与扇形放射状交织网络。

6. 新三角洲冲积海积平原

位于最南部,其中东段为通吕水脊以南的启海平原,高程仅2—3.5米,土质疏松含盐,为长江口淤积而成的新生土地。启东最东南的惠安沙直到20世纪初才与大陆连接。西段在如皋石庄至市区九圩港、芦泾港一带,地势西高东低,高程由5米到2.5米不等,且又略向江边倾斜。构成物质以亚黏土为主。这片土地是明朝中期江岸大塌后重新淤积而成的。

7. 狼山基岩残丘区

位于市区南部江边,自东向西有军山(海拔 118 米)、剑山(海拔 87.5 米)、狼山(海拔 106.9 米)、马鞍山(海拔 51.3 米)、黄泥山(海拔 30.7 米)5 座孤山,呈北西西向排列,面积仅为 0.728 平方公里,为中生代地壳运动时,在隆起构造的狼山背斜上由断块作用形成的断块山(见图 1-10)。

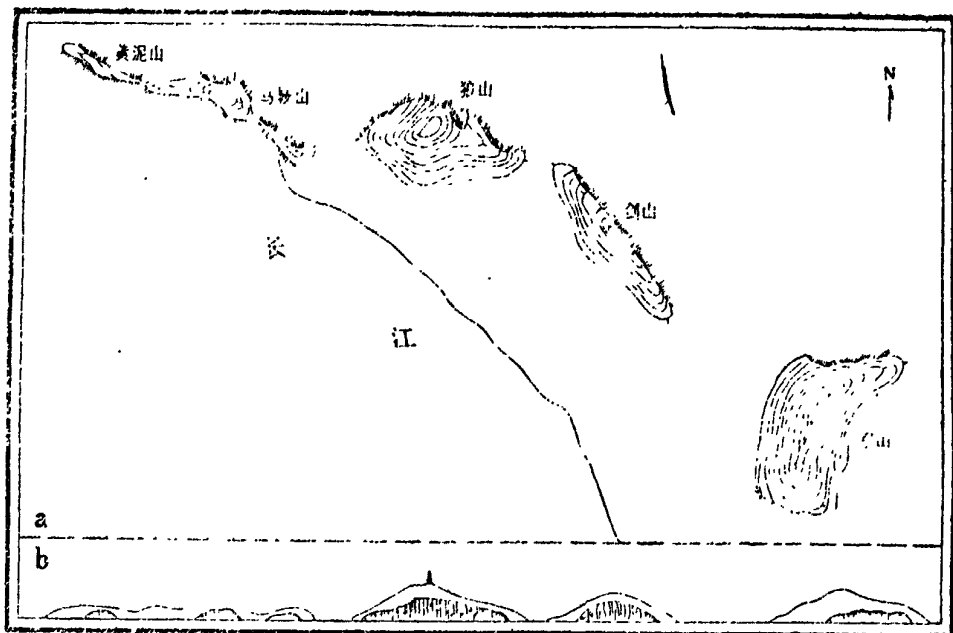


图 1-10 现代南通市五山平面和剖面图

狼山浅丘群的地层比较单一,主要由泥盆纪石英砂岩组成,上面盖有更新世的下蜀黄土。

8. 海岸滩涂区

位于东部海堤到黄海低潮水边线的沿岸地带,全为粉砂淤泥质海岸。其中海安老坝港至海门东灶港 124.3 公里(海安、如东、通州、海门境内)为淤涨型岸滩,滩涂由草滩、盐蒿泥滩、泥沙混合滩和砂、粉砂滩四个带组成,坡度 0.5%—1.2%,潮间滩涂宽度 5—11 公里。东灶港到蒿枝港间 30 公里(海门至启东段)为侵蚀型岸滩,滩涂由混合滩和砂、粉砂滩两个带组成,滩面宽 3 公里,坡度 2.68%。蒿枝港至元陀角段(启东境内)约 50.5 公里,为稳定型岸滩,滩面由混合滩及砂、粉砂滩组成,宽 3.5—5.5 公里,高程 1.8—2.7 米,坡度 1.1%—1.2%(见图 1-11)。

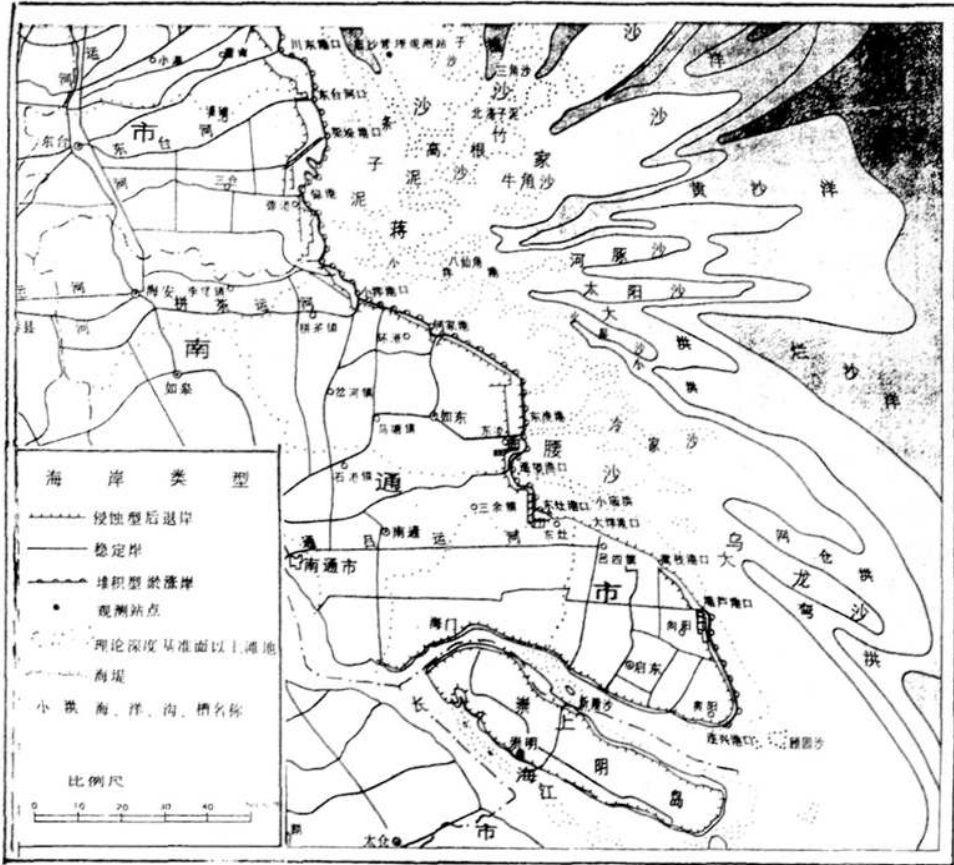


图 1-11 现代南通市海岸图

(二) 地貌类型

1. 平原

南通主体地貌为平原。从微地貌对水土的再分配,从而对土地利用和农业措施的显著影响出发,可划分 5 种类型。

高爽平原 是平原中较高部分,位于北岸古沙嘴沉积区内的高沙土地地区,面积较大,高程 5—6 米,比周围地区要高出 1—2 米。原先还有 7—8 米的高地,在 50 年代已被削平而几乎不存在。地面组成物为沙土质,肥力差,土壤改良是该区农业的主要问题。虽然排水条件还较好,但地势中间较高、四周低,地面河道较周围地区少,因此容易受旱,局部地区排水不畅又易

成涝。

水网平原 分布在中部,以南通古河汉沉积区为中心,向南延至通吕水脊沉积区,地面高程3—4米。东部较高,也不超过5米。这里水网稠密,一般年份旱涝无忧。组成物大多为河湖淤积物,自然肥力较高。

水网圩区平原 位于海安北部,属里下河泻湖沉积区内的低洼平原区。高程4米以下,最低达1.5米。水网稠密,耕作条件较好,土壤肥力较高,但易发生涝灾。

滨海平原 包括南部的新三角洲冲积海积平原和三余湾、如东掘东海岸地区的海积平原。地面物质由长江入海物经海水搬运、堆积而成,以粉砂质为主。由于开垦历史的迟早,各地土壤中脱盐程度不同。

沿江冲积平原 包括长江岸边的沿江洲地及江心沙洲,如又来沙、长青沙、江心沙、南通农场,以及兴隆沙、永隆沙等,由长江河床淤积而成,地面多呈垅状和缓起伏,洲地高程多为沙洲出水后的周围高度,相当于平均潮水位,故可利用潮水进行自流灌溉。它们大都是最新的江滩和沙洲围圩地。

2. 沿海滩涂

海涂是南通比较特殊的地貌类型。它分布于东部海安至启东五县(市)204.8公里的海岸边沿地区,其中85%以上的岸段为淤积型或稳定型的粉砂淤泥质海岸,发育成为良好的滩涂资源。根据分布部位及土质性能,滩涂又分为如下几种类型:

禾草草甸 位于大潮高潮位之上,潮水一般不达,土质为轻壤土到沙壤土,含盐量0.3%—0.7%,有机质含量0.5%—0.7%,表土多生长着獐茅草、大穗结缕草和白茅等禾本科植物。这种滩涂分布不广,仅在如东县北部地区。

盐蒿草甸 位于大潮高潮位与平均高潮位之间,大潮时则被潮水所淹,土质表层含盐量0.7%—1.2%,有机质含量0.4%—0.5%,表土主要生长盐蒿。此类滩涂分布于东灶港以北的海门、通州、如东、海安4县(市),面积较广。

泥质光滩 位于平均高潮位与小潮高潮位之间,滩涂表面由泥质粉砂物构成,有机质含量为0.3%—0.4%。光滩含水湿润时泥泞松软,不便行走,干燥时出现龟裂状裂缝。

粉砂质光滩 位于小潮高潮位以下的中潮滩和低潮滩,滩涂表面由粉砂物构成,有机质含量低,仅0.3%左右。因受潮水摩擦,滩面布满了波痕和

流痕。滩面整体平整结实。

大米草沼泽 位于泥质光滩同样部位。大米草为耐盐、耐淹的多年生禾本科促淤植物,能减缓落潮流速、减弱波浪作用,便于泥沙沉积,且能增加土壤有机质含量。

四、土 壤

(一) 土壤类型

南通地区的土壤多发育于长江三角洲和黄淮平原沉积性母质。其形成首先经历了搬运、堆积过程,再在气候、水文、地形地貌等自然因素和人类多年耕作改造人为因素的综合影响下,自然脱盐和积聚肥力。一般成陆越早,生草过程越长,排水状况越好,土壤脱盐也越快。全市现有四大类土壤:盐土、潮土、水稻土(非地带性土壤)和黄棕壤(地带性土壤)。各土类及其亚类的土质特征简述于下:

盐土类 分两亚类。其一为滨海盐土亚类,分布在海堤内外滩涂上,土壤平均含盐量大于 0.6%,层次发育不明显,表土熟化程度低,带有盐结皮、盐板;其二为潮盐土亚类,它是滨海盐土经开垦利用、淋盐培肥熟化后逐渐形成的具有一定生产能力的盐渍化土壤,表土有机质含量低,结构差,易板结。

潮土类 也分两个亚类。其一为灰潮土亚类。它又分高沙土、夹沙土、灰泥土和菜园土等土属。其中高沙土虽耕作方便,但耕层有机质平均含量为 1.0%,速效磷 3.1ppm,速效钾 53.4ppm,表土质地偏沙,是市内主要低产土壤之一。夹沙土在市域中部地区,是全市面积最大的土壤,占总耕地面积 1/3 以上。耕层有机质平均含量为 1.4%,速效磷 4.7ppm,速效钾 95.6ppm,表土质地好,土宜性广,适种性强,是性能较好的生产土壤。灰泥土与夹沙土呈复区分布,土质比夹沙土稍差。菜园土为城镇郊区的夹沙土、灰泥土长期种植蔬菜发育而成,土壤高度熟化,速效磷含量高。其二为盐潮土亚类。它也分沙性、壤性和黏性三种盐潮土属。其中沙性盐潮土主要分布于如东、通州、海门、启东各县,市东部沿海为盐土向潮土演变的过渡类型,表土结构差,养分含量低;壤性盐潮土与沙性盐潮土呈复区分布,土体已脱盐,只要合理耕作,一般不会返盐;黏性盐潮土主要分布于启东、海门两市,与壤性盐潮土呈复区分布,土体已脱盐,其他理化性状与灰泥土大致相同。

水稻土类 为人为的水成土,主要分布在北部海安和中部各县(市)、

区。它又分为渗育型、潴育型和脱潜型三个水稻土亚类。其中渗育型水稻土一般水旱轮作，犁底层发育不明显，旱季地下水位一般在1—1.5米，是初生的水稻土；潴育型水稻土所处地形较低，多为水旱轮作，是发育较好的水稻土；脱潜型水稻土分布于海安里下河低洼地区，是由潜育型水稻土经人工改良，向潴育型水稻土发展的过渡类型。

黄棕壤类 仅分布于长江边狼山等小山丘上，属酸性土壤，土质较好，表层有机质含量大多在4%以上，速效磷含量很高，最高可达280ppm，是宜于种花栽树的园林土壤(见表1-2)。

(二) 土壤分布

土壤分布大势：

东部滨海地区，成土母质为河、海相沉积物及近海沉积物，土壤发育成盐土，土体盐分与海岸线呈有规律的带状分布，即从岸线向西，由滨海盐土、潮盐土过渡到盐潮土(见图1-12)。

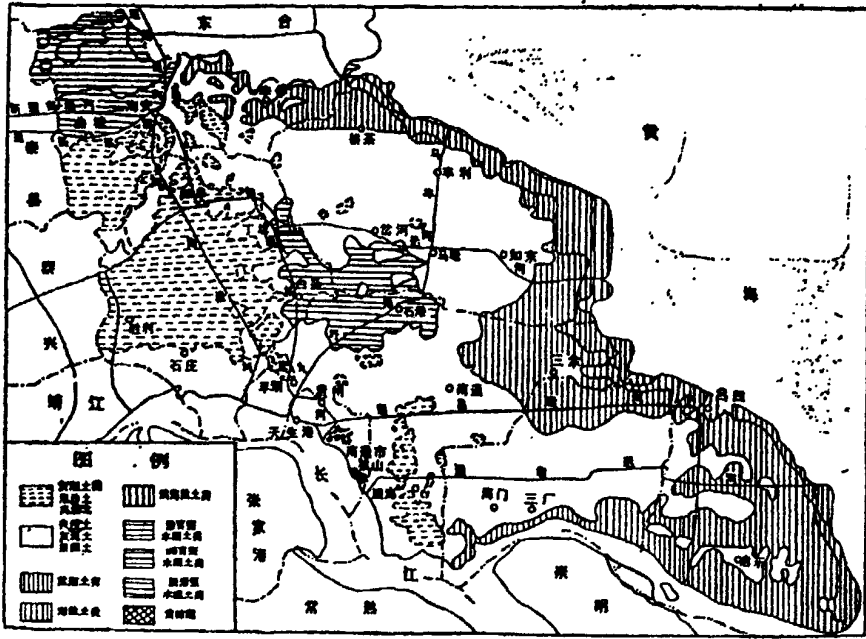


图 1-12 现代南通市土壤分布图

续表

土 类			亚 类			土 属			土 种		
名称	面积	%	名称	面积	%	名称	面积	%	名称	面积	%
水 稻 土	797 018.79	9.43				潮沙土	257 148.95	3.04	夹缠土	123 750.20	1.46
									泥心夹缠土	123 925.35	1.47
									泥底夹缠土	8 510.00	0.10
									灰心夹缠土	963.40	0.01
						淤泥土	113 911.24	1.35	黄黏土	84 568.94	1.00
									黑黏土	29 342.30	0.35
									缠脚土	60 946.00	0.72
			潴育型 水稻土	201 994.2	2.39	缠脚土	110 591.70	1.31	灰土	49 645.70	0.59
									红沙土	91 402.50	1.08
						脱潜型 水稻土	57 542.4	0.68	勤泥土	57 542.40	0.68
			缠沙土	75 595.70	0.89						
			勤泥土	25 580.00	0.30						
			勤土	13 846.10	0.16						
黄 棕 壤	378.13	0.004	黄棕壤	378.13	0.006	黄棕色	378.13	0.012	沙心勤泥土	1 639.00	0.02
									黑沙土	16 477.30	0.20
									自然黄棕壤	378.13	0.015
耕种黄棕壤											
石灰 岩土	15.0	0.001	棕色 石灰土	150.0	0.002	棕色 石灰土	150.0	0.004	黄棕壤性土	150.00	0.006
									棕色石灰土		

注：共划分五个土类、九个亚类、二十一个土属、六十一个土种，总面积 8 450 051.99 亩。

中部地区,成土母质为江淮冲积物,形成了江淮冲积平原灰潮土和古河汉浅湖相沉积平原水稻土两大类土壤,土层常出现沙、黏夹层和黏重缠脚的硬板层。

西部为长江北岸古沙嘴的沙洲堆积平原,成土母质为江淮冲积物及江淮冲积浅湖相沉积物,分布着由高沙土、泡沙土等组成的灰潮土亚类土壤。

北部海安里下河低洼地区,成土母质为古泻湖和江河沉积物,因地形、耕作制度及排水条件不同,发育成三个亚类的水稻土。

南部狼山等低丘群,成土母质则呈现出由残积到坡积和冲积或其混合物的上下垂直分布特征,发育成以黄棕壤为主,兼有少量棕色石灰土的土壤。

五、气 候

(一) 气候特征

南通位于北半球中纬度地区,全年太阳高度角大小和昼夜长短变化不太大,区域轮廓呈三面临水、一面靠陆的菱形状半岛,海洋和江面对气候和降水有明显的调节作用。全市大气环流为季风环流,冬季受极地大陆气团主宰,盛行干冷的偏北气流;夏季受热带海洋气团控制,多湿热偏南气流;春、秋则冷暖气团争雄置换,气旋活动频繁。故全市呈现出气候温和、四季分明、雨水充沛,且水、热同季的北亚热带季风性湿润气候的特征。

春季始于4月上旬,终于6月上、中旬,历时两月余。气候特点为:由于受江、海水域影响,气温回升缓慢,月平均气温比南京、徐州、连云港等均低1.5℃左右;同时有一股股北方冷气流入侵,会出现冷暖多变的倒春寒天气,阴雨天多,日照少。

夏季从6月中旬前后到9月中旬,历时三月余。气候特点为:前期,一般在6月中旬至7月上、中旬左右为梅雨期,由于受夏季风影响的时间、程度不同,往往会出现降水时间和数量不同的早梅雨、丰梅雨、定梅雨等种种情况;梅雨结束后,受副热带高压控制,在单一暖气流主宰下,雨量减少,天气炎热,常出现连续20—30天,甚至更长的高温干旱期,平均气温在27.5℃左右。此时正值三伏季节,故称“伏旱”。夏季的气温、降水量、日照、太阳辐射量都达全年最高值。

秋季从9月下旬到11月中旬左右,历时近两个月,是冬季风取代夏季

风的过渡季节。气候特点为：入秋后，正常情况下冬季风控制了地面大气层，大气层上暖下冷，气流稳定，天气变化小，形成风力弱、阳光灿烂、秋高气爽的天气。但有的年份，在冷、暖气流的较量中会产生秋雨连绵的反常天气。这时如再有热带风暴过境，则风狂雨大，降水量骤增。

冬季从11月中旬到次年4月上旬前后，长达4个半月。在此期间蒙古冷高压气流活动频繁，每隔7—10天就有冷气流南下。每次冷气流南下，大都会出现一次明显降温、大风和雨雪过程，之后天气转晴变暖，形成有规律的“三寒四暖”的天气变化过程。冬季是全年气温、降水、日照和太阳辐射量最低的季节。

南通气候区划正好跨江苏省北亚热带温和亚带和北亚热带温暖亚带之间，海安、如东大部和如皋东北部属前者，定名“栟茶河气候区”，南通其他地区属后者，定名“沿江气候区”。根据距海远近，海岸性气候程度不同，两亚带又各划出两副区（图1-13），各副区气候特点在农作物的布局差异上均得到反映。

（二）气候资源

南通在我国农业气候资源区划中属东部森林农业区中的南区，水、热条件好，是全国最重要的农业区之一。

1. 光 能

全市光能充足，年平均日照时数在2000—2250小时之间，年平均太阳辐射为110千卡/平方厘米至117千卡/平方厘米。在地区分布上以市区最多，如皋较少；在时间分配上全年有两个明显的高峰期，前一个在5月下旬至6月中旬，有利于夏熟作物的灌浆、成熟和收获；后一个在7月中旬到8月下旬，对棉花开花结铃和水稻生长，及其他大秋作物的生长均有利。全市光能资源如按理论光合生产潜力计算，每亩作物的总产可达5755—6039市斤，而目前实际作物亩产量通常在2000市斤左右。

2. 热 量

全市热量资源比较充裕，年平均气温在14.6℃—15.1℃之间，无霜期较长，一般在212—235天，实际每年霜日仅50—60天。日平均气温下降到0℃或0℃以下，出现严重霜冻，土壤冻结。严寒期短，平均仅20—25天。历年最低气温平均在负7℃至负8℃。气温全年稳定在0℃以上的天数为330—345天。总积温5300℃—5500℃。农耕期很长，气温稳定在10℃以上的活

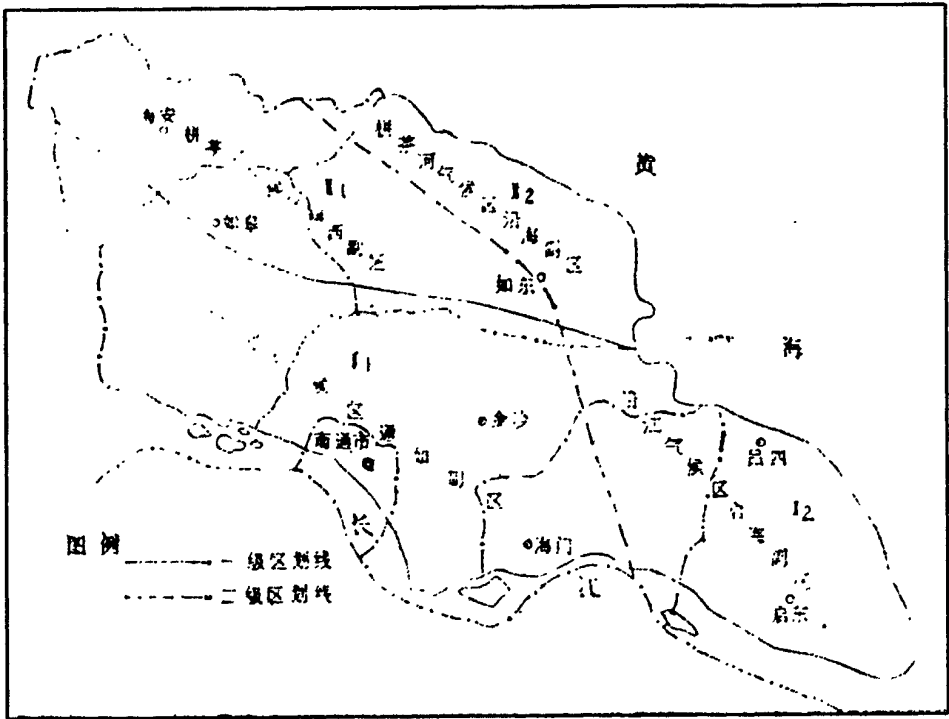


图 1-13 现代南通市气候区划图

跃生长期共有 220—230 天,对稻、棉等喜热作物十分有利。全市热量保证一年两熟轮作足足有余,也可在一定条件下实行一年三熟耕作制。

3. 水 分

全市降水较丰富,常年平均雨日 120 天左右,平均年降水量 1000—1100 毫米。年蒸发量 1300—1400 毫米,干燥度($K = E/r = 0.16 \Sigma t/r$)在 0.75—0.8 之间,属湿润类型,故一般能满足作物生长发育所需。

降水以 5 月到 9 月汛期时最多,约占全年总量的 61%—67%。其中又有几个相对集中期:4 月下旬到 5 月上旬有“桃花水”,这可供应夏熟作物后期生长和春播作物出苗期用水;6 月下旬到 7 月中旬有“时梅雨”,能满足夏、秋熟作物旺盛生长的需要;7 月下旬到 9 月上旬有“台风水”和 9 月上、中旬的“白露水”,这对秋熟作物的晚期成熟也有利。但南通地区降水量的年际变化比较大,如年降水量最多的 1921 年达 1759.1 毫米,最少的 1933 年仅 243.6 毫米;夏季降水量最多可达 600—900 毫米,最少年不足 200 毫米,故容易出现旱、涝现象。

4. 风能

全市平均气压在1016百帕左右,冬高夏低,区内差异不大。年平均风速为3.1米/秒左右,近海边为4米/秒至5米/秒。3月份平均风速最大,达3.5米/秒至4.4米/秒;9、10月份风速最小,为2.6米/秒至3.4米/秒。全年盛行风向为东风,夏半年多东南风,冬半年多西北风,其次为东北风。

全年风能季节变化为冬春大,夏秋小。通常陆地春季风能比例大,而海面则冬季风多。启东、海门、通州、如东等沿海地区7、8月份频发热带风暴,故秋季风能大于夏季。全市风能资源最丰富的地区,分布在与海岸平行的沿海狭长地带。据测算,每平方米年平均风能为500—1230千瓦小时,日有效风能12小时以上。这些价值较大的能源可用于当地排水、围地、引水冲盐,提水养殖等,为开发当地滩涂提供了方便。

(三) 气象灾害

南通气候条件总体上是良好的,但季风气候也有其不利的一面,即每年夏季风推移的时间或强弱程度不同时,往往会出现水热不调的局面,再加上其他因素的影响,就形成了多种气象灾害。

1. 旱和涝

全市正常年景的年均降水量在850—1100毫米间。少于850毫米的年份为旱年,大致5年一遇;如小于700毫米则为大旱年,约10年一遇。1949年以来全市旱年有1959年、1966年、1971年、1978年等,其中1978年发生百年一遇的大旱,各地降水量仅580—670毫米。

全市一年四季均有可能出现干旱,其中以盛夏伏旱出现的几率最高,秋冬旱次之,春旱较少。夏季干旱主要在梅雨结束后的伏天,大暑到立秋往往是伏旱的多发期。40天以上无透雨的严重伏旱约十年三遇,如1978年7月8日至8月16日长达42天,全市大部农田龟裂,棉花、水稻、蔬菜严重缺水。秋旱主要发生在10月中旬至11月上旬。早期过长年份,会导致棉花早衰,或影响秋播。少数年份会出现秋冬连旱,如1973年9月底开始秋旱,一直持续到次年元月中旬。

年平均降水量如超过1100毫米则为涝年,南通涝年几率为35%左右,涝年多于旱年。1951—1980年,全市涝年有1951年、1956年、1957年、1960年、1970年、1975年,年降水量均超过1330毫米。

南通滨江临海,河网密布,有涵闸通江入海,水利条件尚好,但遇到暴

雨,仍会受涝灾危害。常年平均暴雨(日雨量大于100毫米或2日合计雨量大于150毫米)日数2.5—3.1天,主要集中在6—7月的梅雨季节及8月下旬至10月上半月的强热带风暴期间。如1923年南通梅雨总量近600毫米,7月6日一天降水达126毫米,高田积水严重,低田淹水数尺,内涝10余日,稻、棉大面积受损;又如1960年8月3—5日,全市受热带风暴侵袭,3天内普降大暴雨400—500毫米,大部分农田受淹,灾区水深4尺,陆地可行舟,损失极大。

2. 连续阴雨

连续5天以上的降雨过程称“连阴雨”。这种天气阴雨连绵、光照不足,给农作物带来湿害、渍害,诱发病害,同时也使工业产品霉烂,造成交通受阻、工程施工困难等。全市影响较大的连阴雨天气主要发生在春季、初夏和秋季。

春季出现连阴雨时段在4月中旬至5月上中旬,平均每年有1—1.5次。其中有一半的天数为5—7天,降水50毫米以下;连续10天以上降水50—100毫米的不足1/3。但也有更长的时间,如1963年4月17日至5月16日整1个月。春季连阴雨造成三麦湿害和赤霉病爆发,影响棉花、玉米播种和水稻落谷。

初夏连阴雨(指梅雨)。常年6月中下旬“入梅”,7月上旬末“出梅”,梅期20天左右。梅期出现的迟早、雨量的大小与持续时间的不一,对农作物的影响与灾害也不同。早梅雨对三麦、油菜收获不利;迟梅雨易引起初夏干旱,影响玉米、棉花苗期生长。涝黄梅易成涝害。梅期过短,甚至定梅,旱情就严重。

秋季连阴雨常出现在8月底至10月。其中9月上、中旬出现的几率最高,约为10年7遇。大多年份1—2次,一般持续5—10天,降水量50—150毫米。秋季前期连阴雨影响棉花吐絮和水稻灌浆;后期则对摘收棉花、收割后季稻不利,还造成秋播烂耕烂种。

3. 寒潮、霜冻及冷害

每年10月下旬至翌年4月,北方常有强冷空气侵袭南通。其中寒潮常年平均2—3次,最多可达7—8次。寒潮过境时风速大增,气温骤降。如1968年11月8—10日一次强寒潮突侵,全市出现8—9级西北大风,海安县24小时气温陡降18.9℃,最低气温达负4.6℃,三麦、蚕豆等越冬作物大面积受损。

南通初霜冻平均在11月中旬,终霜冻为4月中旬。早霜冻对秋熟作物产生冻害;晚霜冻对夏熟作物的收获不利,并对春播的幼苗产生冻害。

冻害有春寒(倒春寒)和秋季冷害两类。春季低温主要发生在4月下旬到5月中旬。此时气温已明显回升,但当强冷空气南下时,气温陡降或持久不升温,不利于早稻培育壮苗和返青早发以及棉花出苗。秋季冷害主要发生于9月份,如受冷空气袭击,对后季稻开花孕穗不利,往往造成大量“翘穗头”而减产。

4. 高温热害

南通有些年份春季回暖迅速,5月下旬最高温度可达30℃以上。在1951—1984年30多年中,5月最高气温高于或等于30℃的有16年。此时夏熟作物受高温逼熟危害而“疯长”,以致歉收。

7月上旬到8月上旬是出现高温几率最多期。全市常年日温高于等于35℃的3—8天。达10天以上的为四年一遇。这对早稻扬花、灌浆和后季稻移栽、返青不利,同时也影响人们的健康和生产建设的正常进行。

5. 热带气旋

影响南通的热带气旋(原称台风)以7月上旬到9月中旬最为集中。一般每年1—2次。热带气旋过境时往往风雨大作。这时正值棉花花铃期,每次影响都会使植株倒伏、蕾铃脱落。水稻也受损害。如1977年8号强台风使全市风力达8—9级,阵风11级,普降暴雨,启东大同乡雨量达205毫米,造成庄稼受损,房屋倒塌,人、畜伤亡。

6. 冰 雹

冰雹多发生在春、夏两季上升气流特强的雷雨之时。据统计,1959—1978年的20年中全市共出现影响较大的冰雹78次。每年发生次数和影响范围不一。如1989年1月20日如皋南部11个乡、通州2个乡、市郊4个乡受其袭击,虽仅5分钟,但受灾农田达数万亩,房屋、人畜损失不少。

7. 龙 卷 风

春、夏季节,南通还易发生风速达100米/秒至200米/秒、并伴有暴雨的龙卷风。1959—1978年,20年中共出现54次,一般每年2—3次。1983年7月1日和1989年9月15—16日两次风灾最为严重,前者使海安、如皋、如东三县倒塌房屋29488间,受伤2108人,死亡31人,暴雨淹没农田130万亩;后者使全市74个乡倒塌房屋8155间,死亡27人,农作物严重受损,经济损失达2.5亿元。

六、植 被

覆盖在南通地面上的植物群落,分为自然植被和人工植被。其中以人工植被分布面积最广。

(一) 自然植被

南通地处我国北亚热带,根据气候区划,大致在通扬河—如泰运河以北为温和亚带,以南为温暖亚带。亚热带植被的过渡性表现明显:植被组成中既有大量北方种类的温带落叶、阔叶林树种,也有不少南方种类的常绿树种,地带性植被属落叶阔叶和常绿阔叶混交林。此外,自然植被中还有非地带性的湿生、水生植被和滨海盐生植被等类型。

1. 落叶阔叶和常绿阔叶混交林

以市郊狼山低丘地区为代表。相传此处原来森林茂密,军山等地还有两人合抱的大树,现仅在狼山南坡附近留有一片古树林,其余均因战争等原因被破坏。自1958年全面绿化至今,逐渐恢复生机,满山苍松翠柏,郁郁葱葱。

狼山南坡寺庙一带自然植被保留最好,有200余株百年以上的榆、柏科古树,其余均为人工林和残存的次生林。海拔30—80米之间为人工种植的黑松林,以军山面积最大,山脊多为柏树林,军山南端80米以上西坡是一片栎树林,马鞍山西北坡山麓有一片枫树林,山脚一带及剑山、军山西北坡等地是以落叶阔叶树种为主的杂树林,狼山西南坡及马鞍山、黄泥山有部分灌木草丛。

据1984年调查,狼山植被,有维管束植物111科、297属、437种和变种。种子植物以菊科、禾本科、蔷薇科、豆科种类最多,树木种类以松柏科面积最大,以落叶阔叶乔木种类最多,杂有樟、女真、柞木等常绿阔叶树;次生林中温带成分有榆、麻栎、洋槐、枣等,亚热带成分有樟、女真、海州常山、算盘子、络石等,反映了北亚热带植被特征。

2. 湿生和水生植被

主要分布在全市大小河道、池塘、河漫滩和河岸上,包括长江沿岸和江心沙洲。有明显的季节性,冬季枯黄,春季发芽。主要有眼子菜属,狐毛草、黑藻、金鱼藻、芦苇、荻、蒲草、茅草、茭白、茨菰、藕、芡实、菱角、水芹、荸荠、菖蒲、水浮莲、水花生、水葫芦等,它们可作果品、蔬菜、青饲料、绿肥薪草或

工业原料等。

沼生植物在海安西北部长期积水、排水不良的地方有分布。

3. 盐生植被

主要分布在海安、如东、通州、海门和启东各县、市东部滨海地区。总计有 14 种、41 属、48 种植物,以禾本科最多,其次为菊科、莎草科、藜科等。它们又可分成三种群落典型:

陆生盐土植被,其植被群落与盐土脱盐过程相适应:含盐量在 0.4% 以上的重盐土时,出现盐蒿、碱蒿、羊角菜、中华补血草等耐盐植物;含盐量降到 0.4%—0.2% 间的中盐土时,出现獐茅草、白茅草、茵陈蒿或芦苇等;含盐量减到 0.2%—0.1% 间的轻盐土时,植被主要为白茅草和芦苇等;当含盐量不足 0.1%、成为脱盐土时,植被则演变成地带性植被群落。南通土地紧张,一般当土壤盐分降到中盐土时就可开始垦殖。

沼生盐土植被,主要有大米草、咸水草、糙叶苔、蒲草、扁秆草、芦竹、芦苇、水烛等群落。

盐土水生植被,主要有川蔓藻、孤尾藻、金鱼藻、蒲草等群落。

(二) 人工植被

平原地区开发利用程度高,自然植被保存不多,人工植被比例很大。主要是薪材植被、风景园林植被和广阔的农田植被。

1. 薪材经济林及防护林性植被

各地农村居民住宅区周围种植了不少用材树、薪炭树和竹林,主要有马尾松、侧柏、桧柏、松木、柳杉、水杉、池杉、槐、栎、榆、杨、枫杨,还有油桐、梧桐、泡桐、八角枫等。竹有篾竹、刚竹、桂竹、乌哺鸡竹和淡竹等类型。东部滨海地区和各公路、沟渠等,分布着各种保土、防沙、防风护堤植物,主要有刺槐、枯楝、旱柳、枫、杨、山台花、多花胡枝子、白榆、乌柏等。此外江海堤下还长有较多芦竹、芦苇。在内河各级河道两旁,除了种一些用材林外,还栽植了大片湖桑和一些果林。城市街道、庭院以及市区周围分布着冬青、卫茅、夹竹桃、臭椿、梧桐、泡桐、杨树等美化环境的树木。

2. 园林、庭院植物和果林

主要分布在城镇的公园、园林里,居民院落中栽培也逐渐增多。主要种类为常绿木本和观赏性的花卉,有广玉兰、梅、腊梅、天葵、石榴、棕榈、玫瑰、海仙花、绣球花、美人蕉、桂花、马鞭草、虎儿草、荷花、芍药、六月雪、菊花、栀

子花等。其中广玉兰和菊花分别为南通的市树和市花。果园每年都有发展,品种有温带的银杏、桃、李、梅、柿、梨、苹果、石榴等,也有亚热带的枇杷、柑橘、杨梅等。

(三) 农田植被

南通地区农业发达,作物品种繁多,粮食作物主要有水稻、小麦、大麦、元麦、玉米、大豆、蚕豆、甘薯等,经济作物主要有棉花、油菜、花生、芝麻,特种经济作物有薄荷、留兰香、红麻等。在城郊和农村居民点周围还有各种蔬菜、瓜果作物。以上种种构成了人工农田植被,这是分布范围最广的植被类型。

农田植被群落分布的特点是在空间和时间上交替规律明显。全市大部分为冬麦夏稻、冬麦夏棉花、冬麦夏玉米的农田植被形态,少量为冬绿肥夏水稻、冬油菜夏水稻等,还有蚕豆、大豆、花生、甘薯等各种间作作物类型。

七、水 域

(一) 内陆河网水系

南通历史上的主要河道大都是为当时运盐或漕运开凿的,现代才因水利排灌需要进行疏浚和改造,逐渐形成今天的骨干河道。现共有主要河道12条,长744.03公里;次要河道105条,长1760.58公里,加上众多的沟渠,组成人工平原河网。南部属长江水系,面积占70.3%;北部为淮河水系,面积占29.7%。目前的径流资源除境内产生的以外,其余几乎全部由长江引入,淮河的补充量微不足道(见表1-3)。

表 1-3 现代南通市水系河道统计表

水 系		面积 (平方公里)	河流	长度(公里)	集水面积 (平方公里)
长 江 水 系	通扬水系	1 658.5	焦港	57.0	526
			如海运河	57.9	824
			长甸引河	35.0	62
	通 启 水 系	4 316.0	老通扬运河东段	84.1	240
			九圩港	46.6	
			海门河	45.7	142
			通启河	93.4	530
			通吕运河	78.9	699
			团结河	65.2	167
			遥望港	36.0	267
			新江海河	26.9	247
			圩角港	18.0	91
			青龙港	18.9	62
			三余竖河	21.4	87
			三和港	27.0	153
			头兴港	29.1	153
			五 河	14.5	167
			江海河	46.3	210
九洋河	35.1	353			
淮河水系	滨海垦 区水系	2 101.7	茶运河	73.0	446
			北凌河	49.1	323
			南凌河	44.5	264
			如泰运河	91.2	303
			掘苴河	16.5	186
	里下河 腹部水系	422.4	新通扬运河 和通榆运河	28.9	63.9

长江南通河段西起如皋、靖江界河口,流经如皋、通州、市区、海门与启东沿岸,东至启东市圆陀角,岸线总长 162.627 公里。径流量大,水流较为平

稳,流向基本与岸线平行,含沙量较小,多年平均流量为3万立方米/秒,平均年径流量近1万亿立方米,是全市极丰富的外来水资源。

南通水域面积大,淡水水质一般较好,宜于航运、灌溉、发展水产养殖、开辟水上旅游项目等。

(二) 内陆水域资源

南通地域内的动态水资源包括地表水、地下水以及外来水等几个部分。

南通地表水资源几乎完全来自大气降水,河川径流由大气降水在地表汇流而形成。全市多年平均降水量为1070毫米,高于江苏省年均降水量996毫米,更高于全国年均降水量628毫米。全市多年平均降水总量为90.12亿立方米,中、南部的长江流域为64.11亿立方米。据省水文总站的降水径流关系曲线计算,平均径流系数为0.225,多年平均径流量为20.29亿立方米。其中淮河流域为5.87亿立方米,占29%,长江流域为14.42亿立方米,占71%。丰水年曾达到29.1亿立方米。枯水年则减量很大,例如1987年为特枯年,仅4.16亿立方米,缺水口子很大。

除了陆域内的地表水资源外,南通市还有一个最有利的水资源补充条件,即可根据需要,通过闸、涵引水、提水,引进长江过境水作灌溉、工业和航运等用水,也可通过自流江水改善内河水质,淋盐洗碱和冲淤保港。

长江水源充沛,多年平均水量为9730亿立方米。5月、8月和10月份为南通工农业用水高峰期,这段时间正逢长江汛期,加之此时潮流影响抬高江面水位,引水十分便利。全市历年平均引水量为30亿立方米左右,特早年则超过50亿立方米,如1978年就引进58.8亿立方米。由此看来,长江引水量一般为地表径流的1—2倍,故长江过境水是南通的最大水源。

南通在第四纪松散堆积物中有地下水资源,上层为潜水,下层为承压水。

潜水含水层主要贮存在50米以上的粉砂、细砂层中,埋藏深度普遍较浅,在北岸古沙嘴区的高沙土区和如东古沙洲的西部地区,一般埋深达2米,只有在里下河洼地、沿江新涨土地和沙洲上埋深小于1米,其余大多在1.0—2.0米之间。潜水层水质较差,仅有少量土井供农村生活用水。

承压水因构造不同,又分为3个承压含水层(见图1-14)。

其中第一承压含水层埋深为170—180米,主要岩性为含砾粗砂,水量较大,但硬度、矿化度较高,有咸味,铁离子含量很高,故水质较差,主要作为

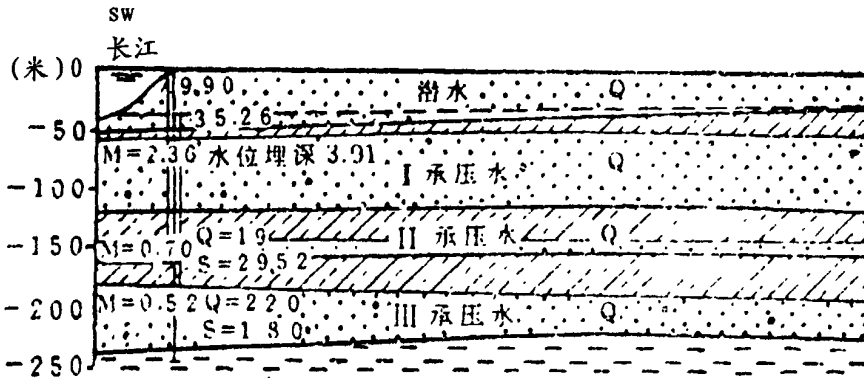


图 1-14 现代南通市地下水含水层剖面图

夏季空调用水。第二承压水层埋藏在 170 米至 190 米的砂层中,水质也差,无开采价值,仅可作分散居民的用水。第三承压水层埋深自 160 米至 200 米,甚至 260 米不等。中部最深处(如东北坎镇)可达 327 米。主要岩性为粉砂和细砂、含砾粗砂,水质矿化度一般为 0.3 克/升至 0.8 克/升,属重碳酸氯化钠型,水温 22 C—24 C,水质较好。单井出水量南、北部较高,达 2000 吨/日至 5000 吨/日,中部为 1000 吨/日至 2000 吨/日。该层水质较好,适于工业和城镇居民用水,最具开采价值。开采量一度达到近 1 亿立方米。由于补给量有限、开采消耗静储量,在某些集中采区已出现程度不同的地下水位下降,市区、通州及启、海地区发现地面下沉等工程地质现象,故曾采取控制使用措施,如 1985 年为 7300 万吨,1988 年为 2500 万吨。但 90 年代初由于工业发展迅速,开采量又回升较快。

南通水资源虽较丰富,但供需状况不容乐观。耗水主要为农业、工业、城乡居民生活,以及河道航运和淋盐洗碱、串水换水、冲淤保港等。

农业用水以水稻灌溉为主,其次为棉花、三麦、蔬菜等灌溉。水稻用水包括秧田、泡田、大田生长期三部分,田面积按 250 万亩计算,总用水量为 600 立方米/亩至 900 立方米/亩。旱作物扣除有效雨量,并考虑潜水层通过毛细管现象补给作物生长期的用水,夏旱需水 140 立方米/亩至 150 立方米/亩,秋旱需水 130 立方米/亩至 170 立方米/亩。按常年农业作物茬口布局和一般灌溉定额测定,全市枯水年需用水 24.72 亿立方米。郊区菜田用水,据蔬菜公司资料测算,1990 年为 1.87 亿立方米。

工业用水除去直接取用长江水的天生港、华能电厂外,其他工业因品种繁多、耗水指标不同,故按每万元产值耗水 230 立方米左右平均耗水指标综

合统计,市区每年工业用水为 1.74 亿立方米,郊、县(市)为 3.60 亿立方米,合计为 5.34 亿立方米。

居民生活用水,按消耗现状每人每日 140 升定额计算,1990 年市区居民用水量为 22.34 万立方米;农村考虑到畜禽用水,用水量高于城市居民,故郊、县(市)合计为 3.73 亿立方米。

航运用水,按船闸和航运孔的闸室容量、开闸时间、上下游水头差、进出船只次数等实情计算,用水为 3.44 亿立方米。

淋盐洗碱、串水换水、冲淤保港等用水,可结合起来,达一水多用之目的。水量计算按开闸次数,历时上下游水头差、闸门开启高度等资料,用水力学有关公式测算,一般年份排入江海量为 15 亿立方米,但特早的 1978 年可达 20.09 亿立方米。此外,河网地区干旱年份水面耗水量是相当可观的,如全市在 1978 年特枯年水面耗水达 6.71 亿立方米。南通全市近年用水状况约 66 亿多立方米(见表 1-4)。

表 1-4 南通市 80 年代用水量表

单位:亿立方米

用水类型	数量
城镇生活	0.23
农村人畜	3.73
蔬 菜	1.87
城市工业	1.74
县、郊工业	3.60
县、郊农业	24.72
航 运	3.44
水面耗水	6.71
出境冲淤等	20.88
合 计	66.92

南通市主要可供水资源量,包括当地陆域降水径流、外来水量、地下水开采量,以及工厂、自来水的自备水量等,如表 1-5 所示。

表 1-5 90 年代初南通市可供水量表

单位:亿立方米

类别	当地径流	外来水	地下水	自备水	总计
数量	4.16	56.51	1.30	0.75	62.72

根据以上需水量和可供水量,全市水量平衡状况为:常年耗水 66.9 亿立方米左右,而可供水量为 62.7 亿立方米,所缺部分可引长江水补足,在一般年份尚可保持平衡,如遇雨水不均,出现早年、旱季,则年耗水量可增大到 70 亿立方米至 80 亿立方米,处理不当,可能引起农业歉收或其他困难,这样水资源供需就可能难以平衡。

随着国民经济的迅速发展,人们生产、生活用水激增。据多方面综合估算,2000 年近期用水量将达 86.23 亿立方米,而 2020 年远期预测将达 147.77 亿立方米。但可供水量的预测即使考虑了已建成即将启用的如皋港闸、拟建的海门新浒通闸及工厂、自来水的扩大自备水源等,还是供不应求,2000 年将缺水近 20 亿立方米,2020 年则缺 70 多亿立方米。故从现在起就要采取开源节流、优化调度管理,工业用水提高重复利用率,采取一水多用等措施,并要保护水资源不受污染,工业布局应注意把用水大户的企业尽量安排在长江边,各工厂要增加工厂内自备水源等,从多方面缓解水资源供需矛盾。

八、人 口

(一) 人口密度

明清时代,南通地区人少地多。但到清末及民国时期,人口增长较快,人口密度也相应增大。如宣统年间(1909—1911 年),每平方公里达 600 多人,民国 18 年(1929 年),每平方公里已超过 700 人,20 世纪 30—40 年代,由于战乱,人口密度又渐降低。

新中国成立后,人口增幅逐年加大。据统计,1949 年人口密度为每平方公里 580.60 人,1960 年为 687.76 人,1970 年为 852.75 人,1980 年为 911.31 人,1990 年为 969.91 人,1994 年则达 977.96 人。1994 年比 1949 年每平方公里增加 397.396 人,增长了 68.4%。

全市人口的地区分布,从总体上看比较均匀,但由于受自然环境和经济条件等影响,各地仍有一定差异。南通城区聚居了全市最多的人口,所以市区的人口密度每平方公里近 5000 人,比其他六县(市)要高出数倍。如东县全县境域面积较大,又因一贯重视计划生育工作,因而人口密度在各县(市)中最低,50 年代初每平方公里不到 450 人,90 年代初为 650 人左右。市区以外的六县(市)中,南部的通州、海门与启东三市的人口略多于北部的海安、如皋与如东三县(市),但南三市的土地却少于北三县(市),因而其人口密度要大于北三县(市)(见表 1-6)。

表 1-6 1949、1994 年南通市人口密度情况表

地 区	土地面积 (平方公里)	总人口(万人)		人口密度(人/平方公里)	
		1949 年	1994 年	1949 年	1994 年
全 市	8000.65	464.52	782.43	580.60	977.96
市 区	120.65	19.43	60.20	1610.44	4989.64
海 安	1108.00	60.93	98.85	549.90	892.15
如 皋	1492.00	94.30	144.67	632.93	969.64
如 东	1733.00	69.97	113.31	403.75	653.84
通 州	1400.00	94.28	145.89	673.42	1042.07
海 门	939.00	64.82	103.10	690.30	1097.98
启 东	1208.00	60.79	116.41	503.22	963.66

据第四次全国普查人口资料,1990 年南通人口密度要高于全国人口密度 118 人的 8 倍多,比江苏省平均人口密度 654 人也高出近 0.7 倍,在全省 11 市中列最高位(见表 1-7),故从全国而言,南通市是仅次于上海市的人口最密地区之一,也可以说是世界上人口最密集的地区之一。

表 1-7 1990 年江苏省 11 市的总人口和人口密度统计表

地 区	总人口(人)	人 口 密 度	
		人/平方公里	省内位次
全 省	67 056 519	654	
南 京	5 168 114	793	3
镇 江	2 604 207	678	7
常 州	3 279 734	750	4
无 锡	4 291 624	923	2
苏 州	5 643 551	665	8
南 通	7 667 913	958	1
扬 州	9 154 757	739	5
盐 城	7 742 215	517	10
淮 阴	9 902 901	507	11
连 云 港	3 439 743	544	9
徐 州	8 161 760	725	6

(二) 人均土地

据记载,明朝初年有82 000人,民田(耕田)几万顷,人均占有耕地 14 亩左右。这是南通历史上有记录中人均占地最多的时期。

清《通州直隶州志》记载,嘉庆十四年(1809年),通州全境有丁漕田地 1 049 569 亩,人口为218 450人,人均耕地 4.80 亩;即光绪元年(1875年),全境积地为 6930 方里,人口为385 606人,人均土地有 6.73 亩。

民国 23 年(1934年),《江苏省鉴》曾对南通县的土地和人口作了统计。现把南通县以及有关邻县的数字列表 1-8,从中可看出当时南通的人均土地在 3—5 亩之间,人均耕地在 2 亩上下。

表 1-8 1934 年南通等县人均土地、田亩数表

地区 \ 类别	全县面积 (市亩)	全县人口 (人)	人口密度(人/ 平方公里)	人均土地 (市亩)	人均田地 (市亩)
南通县	3 685 125	1 358 461	552.95	2.71	2.01
如皋县	5 324 250	1 428 304	402.40	3.73	2.11
启东县	1 764 000	335 590	285.37	5.26	2.89
海门县	1 906 875	608 167	478.40	3.13	2.28
崇明县	2 160 000	406 366	282.20	5.31	1.97

1949 年新中国成立后,南通市经济发展很快,国家、集体和个体的各项建设用地逐年增加,占用耕地数量越来越多。1949 年全市土地总面积 8405 平方公里(合 12 607 500 亩),总人口 464.52 万人,总耕地 860.35 万亩,合人均土地 2.71 亩、人均耕地 1.85 亩。此后土地面积总量没有多大变动,而耕地却在急剧减少。随着人口的不断增加,人均土地占有量越来越少,尤其是耕地人均占有量递减过快。如 1960 年为 1.40 亩,1970 年为 1.08 亩,1980 年为 0.98 亩。到 1990 年,总人口为 775.99 万人,比 1949 年净增 308.47 万人,年递增率为 1.28%;总耕地为 706.65 万亩,比 1949 年减少了 153.7 万亩,年递减率 0.49%;人均耕地由 1.85 亩递降到 0.917 亩,减少了 1 倍以上。1994 年人均耕地为 0.898 亩(见表 1-9)。

表 1-9 1949、1994 年南通市人均占有土地情况表

地 区	土地总面积 (平方公里)	人均土地(亩)		人均耕地(亩)	
		1949 年	1994 年	1949 年	1994 年
全 市	8 000.65	2.58	1.53	1.85	0.898
市 区	120.65	0.93	0.32	0.44	0.25
海 安	1 108	2.72	1.68	1.92	0.96
如 皋	1 492	2.37	1.55	1.74	0.84
如 东	1 733	3.71	2.29	2.31	1.27
通 州	1 400	2.22	1.44	1.74	0.87
海 门	939	2.17	1.37	1.08	0.86
启 东	1 208	2.98	1.56	2.24	0.95

注:此表土地总面积均按 8000.65 平方公里计。

(三) 人均农产品

新中国成立以来,南通市的农业生产取得了很大成绩,主要农作物单位面积产量和总产量均有大幅度提高。如粮食总产量由1949年的84.5万吨提高到90年代初的300万吨左右,增加2倍以上;棉花总产量在1949年仅1.04万吨,90年代初稳定在10万吨上下,增加了近9倍;油料作物发展最快,1949年总产量1.97万吨,到90年代初为18万吨以上,增加9倍(见表1-10)。

表 1-10 1949—1994 年南通市粮食、棉花、油料总产量

单位:吨

年 份	粮食(包括大豆)	棉 花	油 料
1949	845 000	10 445	19 775
1950	1 068 975	107 935	32 715
1960	1 064 140	36 810	23 805
1965	1 786 245	152 540	28 275
1970	1 918 165	129 805	19 565
1975	2 115 965	183 985	26 210
1980	2 198 285	129 915	32 360
1985	2 738 886	69 391	91 527
1990	3 007 349	91 611	187 780
1994	3 176 971	89 180	218 234

南通市农业综合生产能力不断提高,突出表现为“八五”期间主要农副产品产量的稳定增长。据1994年统计,全市在占全省8%的土地、10%的耕地上,产出了占江苏10.2%的粮食、19.5%的棉花、16.3%的油料、23.4%的蚕茧……养育占全省11.4%的人口。南通农业生产的高产出和高负载,成了目前南通人地关系的主要特色。

土地、人口和粮食及其他农产品三者之间,始终呈现着动态的变量关系。由于人口的增长,势必增加粮、棉、油的消耗量。就粮食而言,如按1986—1993年南通第三次生育高峰期年平均出生5万人左右计算,每人每年需基本生活用粮(包括农村饲料及城市工业用粮等)500公斤,则全年要多消耗

2500万公斤。但又因耕地总量在减少,势必会影响农作物的产量。如1980年到1989年10年中,南通市共减少耕地14.06万亩,年平均减少1.406万亩,按亩产粮食350公斤、棉花45公斤、油料150公斤计算,则每年要少产出粮食4921000公斤、棉花632700公斤、油料2109000公斤。

长期以来,南通市耕地的主要农产品一直供不应求。据统计资料,80年代末到90年代初,包括口粮、农村及工业用粮在内的全市粮食总需求为40亿公斤左右;用棉方面,按全市大中型和乡镇企业棉纺织厂拥有110多万纱锭的生产能力,加上外贸和国家调拨的需要以及生活用棉等,全年约需20万吨以上;全市食油总量约需25万吨左右。但到90年代初,粮食的自给率平均为73%,每年需从外地协调进口10亿公斤左右;棉花自给率更低,仅达50%,缺口达10万吨;油料自给率为72%,每年也缺少7000吨上下。尤其是作为人们生活第一需要的粮食,全市受总产量的限制,人均占有粮食水平提高速度缓慢,50年代人均仅为200余公斤,到80年代才达300公斤以上,与江苏全省人均500多公斤有很大差距,是全省11个市中水平最低的地区。相对而言,全市经济作物生产量较大,人均占有棉花与油料数量在省内居前列地位(见表1-11)。

表 1-11 80年代江苏省人均粮、棉、油占有量统计表

单位:公斤

地 区	人 均 粮 食		人 均 棉 花		人 均 油 料	
	数量	位次	数量	位次	数量	位次
全 省	502.3		7.4		15.3	
南 京	348.9	11	0.4	10	15.5	6
镇 江	364.0	9	0.03	11	8.7	10
常 州	530.8	5	6.2	4	6.6	11
无 锡	499.3	6	0.7	9	16.8	4
苏 州	466.5	7	5.9	5	21.6	2
南 通	354.8	10	12.3	2	18.2	3
扬 州	595.6	2	5.5	6	37.9	1
盐 城	614.9	1	3.0	7	15.6	5
淮 阴	582.3	3	25.7	1	14.4	8
连云港	564.1	4	6.7	3	10.9	9
徐 州	463.7	8	1.1	8	15.2	7

总之,南通市人多地少,尤其人均占有耕地资源量偏低,导致了两个直接的后果:一是削弱了农业的生产能力,减少了农产品的可供给量;二是人口迅速增长后增加了消费量,即使每年农产品都有增产,但增长的人口抵消了相当的粮、棉、油增产值。到90年代前期为止,全市主要农产品远没有达到能满足全市国民经济增长的需要,人多地少的矛盾在“九五”期间更加突出。从下面的人口、耕地与粮食增减曲线图(图1-15)中可看出,人口对土地资源的压力愈来愈大,耕地承载负荷也日趋增高。

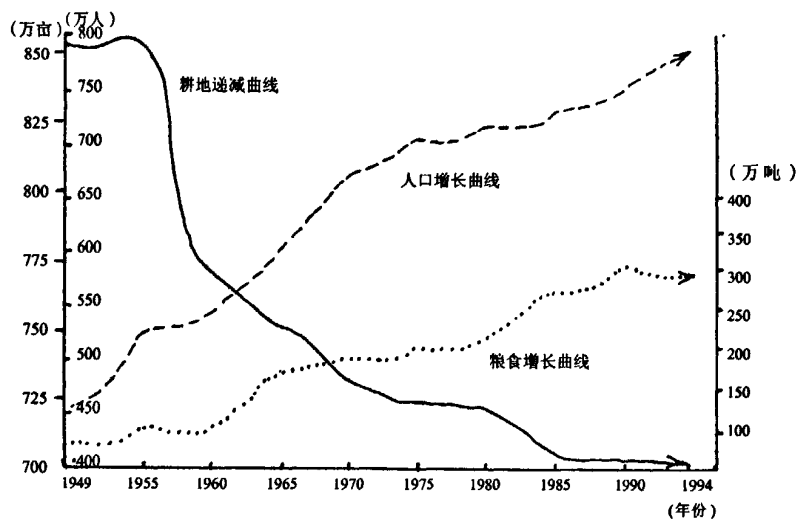


图 1-15 90年代南通市人口、耕地、粮食增减曲线

第三节 地域现状

一、特点

从南通地域的自然属性和开发利用等方面看,其土地资源有明显的地方特点和价值。

1. 以平原为主体,有利于农业、工业、交通运输等各业的综合发展。

全市除狼山等五座占地不足 1 平方公里、海拔高度 26—100 余米的低丘外,全为坦荡的江海平原,高程一般都在 5—6 米以下,地势平坦,经长期

开发治理,城镇、乡村各级道路桥梁、河沟塘渠、农田、园林、厂、场等分布有序,生态条件优越,可利用土地占90%以上,耕地、园地、林地占总面积的65%左右;农业机械化、水利化和乡镇企业都有较好的基础和发展前景。

2. 土壤质地较好,土宜性广,深度开发能力较强。

土地类型单一,成土母质多为江海泥沙,土质较好,以中性、微碱性为主,质地大部分为沙壤、中壤土,土地结构具砂、黏相间特点,障碍层少。南通地处中纬度地带的北亚热带季风气候区,气候温和,四季分明,雨水充沛,故土宜性广,可塑性强,农作物宜粮、宜棉、宜油,也十分适宜瓜、果、蔬、杂、药多种作物生长,土地的纵、横向生产能力强,且各土壤类型地域分布具有集中连片特点,有利于因地施用,发挥各种地类优势,从事农副业专业化生产。

3. 耕地集约化水平较高,养、用矛盾突出。

全市耕地利用上,素有间、套、夹和立体种植、集约经营的优良传统。新中国成立后,在治水改土的同时,因地制宜地进行耕作制度的改革,复种指数由50年代的150%左右上升到80年代的230%,启、海地区不少乡村高达240%以上,超过江苏省历来复种指数最高的太湖地区。充分利用土地,使地力消耗也大,在农作物种植和有机肥、化肥使用搭配上往往失当,致使土壤有机质下降,土地板结,甚至盐碱复返。用地与养地不够协调,矛盾较为突出。

4. 水域面积比重大、类型多,有利于多层次开发。

境内水域宽广,江、河、沟、塘、渠俱全,大、中、小河道纵横交错,江海与内河互相沟通,引、排、调、蓄能力强,因而种、养、捕、灌、排与航运等综合利用潜力大。此外,分布普遍、层次较多的地下水储量也较丰富。广阔水面不仅提供了生活和生产的水资源,而且在繁衍生物、调节气候、维护生态平衡方面都起很大作用。但至今很多水面还未得到充分利用,陆域河、湖、坑塘养殖粗放,产值很低,沟渠除排灌水外大都闲置和半闲置,长江水面也有待于全面开发,所以水域资源综合利用的潜力很大,其经济和生态效益不可低估。

5. 土地增值快,港口、水陆要道、城镇附近土地增值潜力更大。

南通江岸、海岸线长,宜建港口地段多,港口、能源、交通等工业发展快。20世纪以来,沿江先后建造天生港、任港、南通港、海港、青龙港以及电厂、水厂、船厂、油库、汽渡、狼山风景区与富民港经济开发区等。市区岸线大部分被利用,但从如皋到启东,沿江还有不少中小型港口均匀分布,它们都可

望开拓成新型万吨级的港口,各县沿江地带多已成富裕地带。沿海的中小型港口也多,盐业、渔业发达,启东和如东都有可以开发成大型对外深水港口的岸段。而全市纵横交错的公路与河道,尤其是主干公路、河道沿线与城镇附近都有发展工副业、商业与运输业的优越条件。土地供求矛盾扩大,土地市场逐步形成,尤其是土地有偿使用制度的实施、房地产业的发展,对内资、外资尤有吸引力。这些土地已不能再按农用土地肥力等指标作评估标准,土地已经或正在大幅度增值。

二、面 积

南通地域面积,在明、清以前无确切记载。从明、清志书所记田亩数,可看出自古至今变化很大。随着行政区划的调整、扩充和江海滩涂的围垦,总的趋势是不断增加的:明、清时代最多时为 100 多万亩,民国期间增至 300 多万亩,而新中国成立后则达 1000 多万亩。

明朝永乐二十年(1422 年),官田、民田和草荡田合计 387 321.34 亩。

宣德七年(1432 年),官田、民田和荡田合计 344 951.05 亩。

隆庆六年(1572 年),除官田、民田、草荡外,还分儒学田、僧田、道田等类,计 441 104.42 亩。

天启七年(1627 年),有上、中、下田计 1 276 298.88 亩。

清朝顺治三年(1646 年),田地统计数比明末时大为减少,仅有 294 254.78 亩,其主要原因受海浸、江岸线大坍所致。

康熙之后,江岸日趋稳定而扩张。康熙三年(1664 年),田地(包括上、中、下田)增至 700 598 亩。

乾隆七年(1742 年)田地(称“丁漕田”)达 1 247 210 亩。

嘉庆中期始,江岸再塌,田地减至 1 047 569 亩。

同治八年(1869 年),田地继减至 605 746.56 亩。

光绪元年(1875 年),通州四境积地为 6930 方里,其中范公堤内为 5055 方里,堤外为 1875 方里。如再加上所辖州县如皋、泰兴在内,通州全属积地为 21 776 方里(见图 1-16)。

宣统元年(1909—1919 年),由张謇领导对南通县境域先后清丈,全县 22 个区,包括垦牧区和大有晋区,总面积 7435 方里,其中城区 470 方里,唐闸区 200 方里。

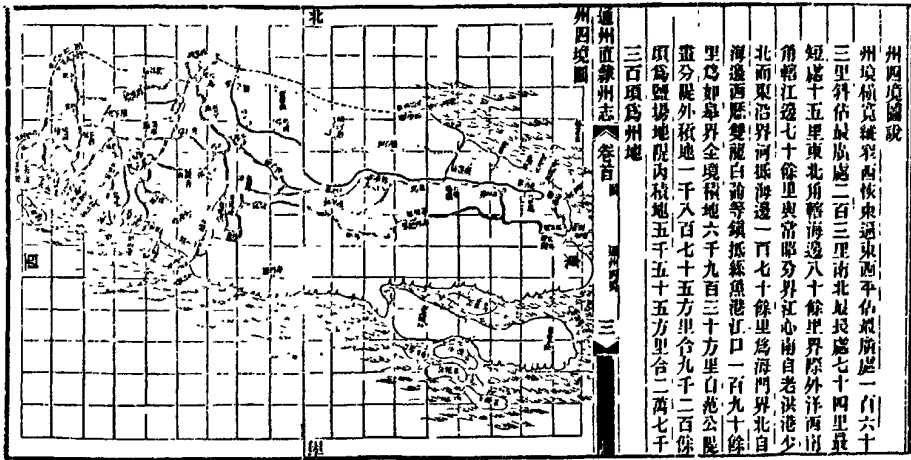


图 1-16 清光绪二年通州四境图

民国 16 年(1927 年),张志留在《清赋疑议》文中记载:全县 21 市乡,清丈总面积 3 700 146.07 亩,其中南通市 235 056.67 亩,唐闸市 107 191.85 亩,并对各类土地(原田、沙田、灶田、灶荡、沙地、民荡、荒地、墓地、河道、五山)均统计了面积。

民国 22 年,江苏省土地局在《江苏地政》创刊号中发表了据陆地测量局五万分之一地形图测算的全省及各县面积,其中涉及南通地区的数字见表 1-16。

表 1-16 民国 22 年南通各县面积统计表

单位:亩

地类 \ 县别	南通县	如皋县	海门县	启东县	崇明县
平地面积	3 305 625	528 250	1 564 875	1 283 250	1 205 525
水道湖泽	379 500	66 000	342 000	480 750	954 750
总面积	3 685 125	5 324 250	1 906 875	1 764 000	2 160 000

民国 23 年,陆馨声所著《南通地理》一书中记述全县面积 7435 方里,划为 13 自治区,其中城区 654 方里,唐闸区 214 方里。

民国 24 年,《南通县概况》中记载县治面积为 6864 方里。

民国 36 年,对南通土地经济调查统计,有民田 2 672 196.53 亩、灶田

613 233.67亩,合计3 285 430.2亩。

新中国成立初期,经土地改革丈量、重新分配土地,以后税收和统计部门对土地面积逐年有全市及各县、区、乡、镇的统计。建国后全市土地面积稳定,只是由于统计要求不同,各时期出现不同的数据。常用数据如下:

1956年以前,采用8405.17平方公里;

1960年以前,采用8412.45平方公里;

70年代,采用8003.00平方公里和8003.45平方公里;

80年代至90年代初,采用8000.35平方公里和8000.65平方公里。

表 1-17 90年代初南通市辖区总面积表

单位:平方公里

年份	合计	市区	海安	如皋	如东	通州	海门	启东
1949—1956	8 405.17	116.17	1 092	2 109	1 284	1 697	886	1 221
1957—1960	8 412.45	123.45	1 092	2 109	1 284	1 697	886	1 221
1961	8 003.00	123.00	1 108	1 492	1 733	1 400	939	1 208
1962—1969	8 003.45	123.45	1 108	1 492	1 733	1 400	939	1 208
1970—1974	8 003.35	120.35	1 108	1 492	1 733	1 400	939	1 208
1975—1994	8 000.65	120.65	1 108	1 492	1 733	1 400	939	1 208

三、质 量

综观历史,南通地域资源不仅数量不断增加,而且质量不断优化。

南通早期的土地和在江海沿岸成陆的滩涂原始土地,先前是光滩、盐碱地和野生的草甸地,经过历代先民们垦殖、耕耘、治水、改土,使其不断熟化,逐渐改良成为盐田、荡田、屯田、民田……土质逐渐改善。

古代南通土地质量的评定,是按农业生产田亩产量划分的。自唐宋等历代封建王朝直至民国期间,为了征赋、课税,以及买卖田地的需要,将土地分为“三等九则”,或“甲、乙、丙、丁”等诸多级别。民国以后,逐渐运用西方近代科学方法,对土地进行理化性状的检测和地域差异的划分,这对发展农业生产和其他各业提供了科学依据。

新中国成立后,根据土壤类型,再结合农田基本建设、土壤能力与作物

表 1-18 现代南通市土壤评级汇总表

单位:亩

单位	量算面积	I 级		II 级		III 级		IV 级		V 级	
		面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%
全市	8 450 051.90	42 147.15	0.50	1 156 410.50	13.69	4 202 016.50	49.73	2 355 324.5	27.87	694 153.20	8.21
海安	1 137 521.00	7 585.30	0.67	119 919.10	10.54	395 279.60	34.74	296 015.41	26.02	318 721.59	28.01
如皋	1 334 582.00			21 140.30	1.58	288 026.43	21.58	802 334.67	60.11	223 080.60	16.71
如东	1 912 314.00	20 232.00	1.05	549 184.90	28.71	904 007.59	47.27	390 285.52	20.40	48 604.10	2.54
南通	1 605 659.39	1 750.44	0.11	289 061.00	18.00	904 016.36	56.30	381 257.69	23.74	29 573.84	1.84
海门	1 025 579.60	12 579.41	1.23	175 691.68	17.13	670 009.97	65.32	164 609.91	16.05	2 688.09	0.26
启东	1 359 804.58					1 034 438.90	76.07	279 332.91	20.54	46 032.46	3.38
郊区	74 591.96			1 413.16	1.89	6 237.87	8.36	41 488.54	55.62	25 452.39	34.12

生产水平等因素,全市农业土壤作五级评定。各级土壤特点及其分布如下:

一级土壤(优等田):主要有夹沙土、河沙土、缠脚土、勤泥土等,分布于里下河、中部稻棉区和通海沿江地区,以如东和海门两县(市)较多。此类土地仅占全市耕地的 0.5%。

二级土壤(上等田):主要有夹沙土、灰泥土、潮沙土、壤性盐潮土等,分布地区除了如皋、海安高沙土区外,各县、乡均有,但以如东县最多,通州、海门两市次之。此类土地占全市耕地的 13.69%。

三级土壤(中等田):各土属均有,主要有夹沙土、壤性盐潮土、灰泥土、黏性盐潮土等,全市各地均有分布,但以启东、通州和如东三市(县)最多。这类土壤占全市耕作土壤的一半,是面积最广、潜力最大的土壤。由此看来,南通市全部农田有2/3以上为较好的耕作土壤。

四级与五级土壤:主要有高沙土、盐土等土壤,这两级质地差的土壤占全市耕地的 36.08%。主要存在的问题,表现在土壤的沙、瘦、涝(渍)、盐(碱)等方面。

第四节 后备资源

新中国成立前,有关土地后备资源的调查和研究资料不多。民国期间,张謇等人为了围垦海涂植棉,对南通东部沿海一些地区进行踏勘和测量,并积累了一些资料,虽然在勘查范围和技术成果等方面与今天不能相比,但当时这些工作在国内开展较早,并有相当影响。

新中国成立后,省、市有关部门在不同时期和地区,对全市的江滩、海涂、低产农业用地和各类荒废地进行过多次的调研勘查,基本上摸清了土地后备资源的家底,为进一步开发、利用土地,促进全市耕地总量动态平衡提供了重要的依据。

一、江海滩涂

自 1950 年开始,南通市人民政府对研究、开发东部沿海滩涂的工作一直在进行中。1981—1984 年江苏省海岸带、海涂资源综合考察队,组织各学

科的专家、教授、工程技术人员 1569 人的调查队伍,对南通沿海进行了多学科、多系统的全面调查考察,南通市也组织了力量参加了这次调查考察。调查考察中,设置了各种调查剖面 350 面、2000 余个站位,调查得出南通滩涂面积为 1227 平方公里,并写出了各种专题调查资料 83 篇,为合理开发利用滩涂土地提供了科学依据。

南通现有海涂资源 185.11 万亩,约占江苏省面积的 1/5。海涂由四部分组成。其中已围潮上带 43.02 万亩,占总面积的 23.3%;未围潮上带 14.07 万亩,占 7.60%;潮间带 128.02 万亩,占 69.10%;还有未列入统计面积的外延辐射沙洲部分。

海涂的分布,全市除如皋和南通市区外,其他五县(市)都有。其中如东县为 114.05 万亩,占总面积的 61.6%;启东市次之,计 46.60 万亩,占 25.2%;通州市 14.07 万亩,占 7.6%;海门市 6.77 万亩,占 3.65%;海安县 3.62 万亩,占 1.95%。详见表 1-19。

从开发利用的潜力和适宜性来看,以通州市的东灶港为中心,分为南北两大片:

北片,包括海安、如东、通州和海门部分地区。这里属淤积型海岸,特点是海滩宽阔,一般外延 5—11 公里,最宽处达 20 公里,且每年还向外淤长 20—30 米,岸外有沙洲作屏障。这片大面积的盐蒿草甸,围堤后可发展农业与水产养殖业,底质与浅海水层水生动物资源丰富,是最好的贝类养殖场所。北片已列为重点开发地区。

南片,包括海门部分和启东全部的地区。这里为现代三角洲平原海岸,海滩较狭,由北向南外延 3—5.5 公里。该片水生动物、水生植物也多,围堤后同样可从事种植业与水产养殖业。

长江滩涂也是南通市最有价值的后备土地资源之一。明清以来,人们已开始对江滩进行围垦造田,新中国成立后,又多次进行过勘查和开发。

1984 年 5 月,由南通市政府组织有关部门的专业人员对南通市所属长江岸线进行了全面、综合调查,调查路线西起如皋、靖江的界河河口,东至启东市东南的圆陀角,共 163.5 公里江岸线,对江滩土地和近岸的水文等自然条件都作了记载,对岸线的利用状况也做了详尽的调查。在全部岸线中已有 76.1 公里被工厂、港口等企事业单位开发使用,占 45%;其余未被利用的岸线占 55%,可继续开发为工业、交通运输业或农业多种经营用地。在已围江滩中,未开发利用的荒滩约 5 万亩,其中海门市 4 万亩,如皋市 1 万亩。

表 1-19 1981—1984 年间南通沿海滩涂分段土地资源情况表(1980 年调查)

单位:万亩

市县及地段名称	总计	潮 上 带						潮间带
		合计	已围滩地			未围滩地		
			小计	已开发	未开发	小计	近期可围	
南 通 市		57.09	43.02	32.19	10.88	14.07	11.00	
1. 海安县		2.62	2.45	0.50	1.95	0.17		
鱼舍南堤至新北凌闸		2.62	2.45	0.50	1.95	0.17		
新北凌垦区			1.95		1.95			
老北凌垦区	185.11		0.50	0.50				
2. 如东县	3.62	39.26	29.60	21.29	8.31	9.66	7.9	123.02
(1) 新北凌闸至小洋口		8.62	5.88	5.08	0.80	2.74	2.70	1.00
北垦区			5.70	4.90				
洋口三、四村			0.18	0.18				
(2) 小洋口至掘直闸	114.05	10.54	7.86	6.66	1.23	2.68	2.60	74.79
小洋口港东			0.10	0.10				
洋东垦区			3.14	2.84	0.30			
环港垦区			2.96	2.26	0.70			
环东垦区			1.66	1.46	0.20			
(3) 掘直闸至北坎尖		8.14	6.81	5.41	1.40	1.33	1.00	
王家潭垦区			1.61	1.41				
老北坎垦区			1.80	1.80				
新北坎垦区			3.40	2.20	0.20			
(4) 北坎尖至东安闸		5.75	5.11	0.77		0.64		
东凌垦区			5.11	0.77	1.20			
(5) 东安闸至遥望港闸		6.21	3.94	3.37	4.34	2.27		
如东盐场			2.50	2.03	4.34			
掘东垦区			1.44	1.34	0.57			
3. 南通县	14.07	3.34	2.78	2.78	0.47	0.56	1.60	10.73
(1) 遥望港闸至海门县界		3.34	2.78	2.78	0.10	0.56		
海丰垦区			1.78	1.78				
南通盐场			1.00	1.00				

续表

市县及地段名称	总计	潮 上 带						潮间带
		合计	已围滩地			未围滩地		
			小计	已开发	未开发	小计	近期可围	
4. 海门县	6.77	2.98	1.60	1.60		1.38		3.79
(1) 南通县界至东灶港		2.54	1.21	1.21		1.33		
海门盐场			1.01	1.01				
大东农场			0.20	0.20				
(2) 东灶港至启东县界		0.44	0.39	0.39		0.05		
港东垦区			0.36					
东灶港乡虾场			0.01					
5. 启东县	46.60	8.89	6.59	6.02	0.57	2.30	2.10	37.71
(1) 海门县至蒿枝港		0.31	0.26	0.22	0.04	0.05		
天汾农牧场			0.06	0.06				
大板盐场			0.12	0.08	0.04			
吕四区农场			0.08	0.08				
(2) 蒿枝港至塘芦港口		1.46	1.14	1.03	0.11	0.32	0.30	
东元渔场			0.06	0.06				
县鱼虾养殖场			0.04	0.04				
近海农场			0.68	0.57	0.11			
0.86			0.86	0.36				
(3) 塘芦港口至协兴河口		2.67	1.9	1.99		0.68	0.80	
叙阳、合丰、向阳渔场			0.11	0.11				
大丰、新安垦区			0.06	0.06				
黄海盐场			1.01	1.01				
启东盐场			0.57	0.57				
东海盐场			0.24	0.24				
(4) 协兴河口至连兴港口		4.25	3.20	2.78	0.42	1.05	1.00	
兴垦北侧虾场			0.02	0.02				
兴垦垦区			1.81	1.73	0.08			
海防垦区			1.20	0.86	0.34			
寅阳垦区			0.17	0.17				

长江沿岸未围荒滩以及江边可利用的沙洲则更多,如皋市的长青沙、又来沙,通州市的通海沙,海门市的江心沙,以及海门、启东市的永隆沙已经垦殖了大量土地,但还有未垦的和不断外延扩充出来的新滩地可以继续开发。

二、“四低”“三荒”

1990—1991年,南通市农业区划办公室根据全国农业区划委员会1990年14号文件的精神,在江苏省农业区划委员会的统一部署下,组织了市、县有关方面的专业技术人员,有计划、有步骤地进行了以各种农用地为重点的后备土地资源调查。

调查工作以省制订的实施细则为依据,以乡(镇、场)为统计单元,以“四低”(中低产耕地、低产业园地、低产林地、低产水面)、“三荒”(荒地、荒滩、荒水)为调查重点。经过市、县合作,各方面配合,费时一年余,按调查要求完成了调研任务。最后成果有《南通市农业后备资源调查评估报告》,还有六县(市)的《农业后备资源调查综合报告》,以及一套南通市农业后备资源调查分析统计表。

据调查报告,南通市土地后备资源的现状为:按省定标准划分,全市拥有“四低”和“三荒”资源628.58万亩,占耕地、园地、林地和可利用水面总面积的69.96%。其中“四低”的面积为593.59万亩,占94.93%;“三荒”面积为34.98万亩,占5.57%(见表1-20、表1-21)。

三、其他后备资源

南通市还有不少未充分利用或多占少用、占而不用的非农土地资源,如城乡居民点用地与江海岸线等地,都可挖潜开发,提高利用率。

(一) 城乡居民点用地

农村居民点用地占量最大,尤以农民宅基地和乡村企业用地量过大,造成耕地不断减少。据1987年市土地管理局非农用地清查,农民宅基地每户平均0.3亩。据此测算,全市居民点农户宅基地达76万多亩,占全部农村居民点用地的56%强;其余近44%的面积中,除部分乡村企业用地外,相当大一部分为村庄内部空闲地,故可通过合理规划与整治,增加有效耕地面积。

表 1-20 1990—1991 年南通市“四低”、“三荒”资源总量及构成表

单位	四低、三荒资源总量(亩)	四低资源									三荒资源						
		总量	中低产田		低产林		低产园		低产水面		总量	荒地		荒滩		荒水	
			面积	%	面积	%	面积	%	面积	%		面积	%	面积	%	面积	%
全市	6 285 812	5 935 889	5 467 160	92.1	11 345	0.2	106 033	1.8	351 551	5.9	349 923	35 545	10.2	125 648	35.9	188 730	53.9
海安	1 005 238	982 347	917 344	93.4			21 589	2.2	43 414	4.4	22 891					22 891	100.0
如皋	1 356 640	1 325 999	1 200 994	90.6			67 572	5.1	57 433	4.3	30 641	4 181	13.6	12 500	40.8	13 960	45.6
如东	1 204 106	1 091 382	1 028 541	94.3	9 615	0.9	3 794	0.3	49 432	4.5	112 724	12 736	11.3	43 308	38.4	56 680	50.3
南通	1 280 196	1 238 339	1 171 674	94.6			5 356	0.4	6 139	5.0	41 857	9 752	23.3	2 009	4.8	30 096	71.9
海门	740 188	650 376	589 989	90.7	710	0.1	1 548	0.2	58 129	9.0	89 812	5 087	5.7	46 000	51.2	38 725	43.1
启东	637 791	589 155	503 915	85.5	972	0.2	5 459	0.9	78 809	13.4	48 636	3 789	7.8	21 831	44.9	23 016	47.3
市郊	61 653	58 291	54 703	93.8	48	0.1	715	1.2	2 825	4.9	3 362					3 362	100.0

表 1-21 1990—1991 年南通市中低产田类型表

单位:亩

单位	修正耕地面积	中低产田		中 低 产 田 类 型															
		面积	%	易旱型		渍涝型		实心田型		盐碱型		坡耕型		沙瘦泥板型		土壤障碍型		其他	
				面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%	面积	%
全市	7 711 593	5 467 160	70.9	858 503	15.7	746 288	13.6	37 619	0.7	326 400	6.0	4 630	0.1	535 894	9.8	28 308	0.5	292 518	53.6
海安	993 258	917 344	92.4			14 361	1.6			14 195	1.5			56 077	6.1	9 852	1.1	822 859	89.7
如皋	1 313 454	1 200 994	91.4	298 000	24.8	245 748	20.5							428 125	35.6			229 121	19.1
如东	1 721 904	1 028 541	59.7	125 218	12.2	198 477	19.3	852	0.1	80 248	7.8			9 820	0.9			613 926	59.7
南通	1 568 129	1 171 674	74.7	53 517	4.6	129 510	11.1	10 067	0.8	19 735	1.5	4 630	0.4	17 972	1.5	18 456		917 787	78.3
海门	919 298	589 988	64.2	230 868	39.1	34 392	5.8			206 803	35.1							117 925	20.0
启东	1 109 173	503 915	45.4	150 900	29.9	101 700	20.2	26 700	5.3	5 419	1.1			23 900	4.7		1.6	195 296	38.8
市郊	86 314	54 704	63.4			22 100	40.4											32 604	59.6

城镇占地包括工业、仓储、交通和生活等用地。全市大小城镇内部用地不够合理,如部分工业、仓储用地占据市中心位置,存在着高价土地低效益使用的现象。尽管全市一般城镇用地内部空闲地不多,但通过统一管理与规划布局,可把城镇中心区的工厂外迁,改做商业、娱乐业等用地,或可通过旧城平房改建楼房等措施,不断挖掘土地的潜力。

以分散布局的乡镇企业用地为主的工矿企业,一般占地较多,土地利用率偏低,故企业土地也有较大潜力可挖。

(二) 江海岸线地段

长江与沿海岸线,除已建很多港口、工业、交通和其他设施外,还有很多可以挖潜的后备土地资源。

长江岸线如皋地段的又来沙港区,南通市区地段的任港区、富民港区、江海港区以及海门地段的海门圩角港等,都有条件进一步开拓成为万吨级的港口。

沿海启东的吕四和如东的小洋口地段,经过专家的论证,由于外围的黄沙洋和小洪庙水道条件好,潮汐水道吃水深,3万—10万吨级船舶可自由出入,因而两地可建5万—10万吨级泊位,优先发展石油专用码头和煤炭转驳平台,中长期还可发展大型集装箱与杂货码头,形成综合性商港。可以预料,随着21世纪初黄海油气资源大量开发利用和长江口海运的进一步发展,这里最宝贵的港口资源将被充分利用。而洋口港、吕四港和南通港将组成一个联系紧密的港口群,这对南通进一步开放、加快发展苏北、提高长江三角洲地区经济综合实力都具有极其重要的意义。

位于市区江岸的狼山低丘群区,是南通惟一的丘陵地貌区。以狼山为主的五座山头从平川拔起,濒江临水拱形排列,既有雄奇壮丽、气吞吴会的水天景色,又有秀丽明朗、阡陌纵横的田园风光,加上悠久的历史带来的众多人文景观,以及我国八小名山狼山的佛教文化,使其成为江苏著名的旅游胜地(见图1-17)。

但过去对狼山的利用局限于几座山头景色的游览,而没有从对外开放和现代城市功能的角度来综合开发狼山等五山及其周边地区的土地。

80年代末,南通市政府为了增强城市的服务功能,决定全面规划、利用这片在南通城总体布局中最为可贵的后备土地资源,即以狼山风景名胜区为依托,在裤子港以西、狼山港区以东的5000多米江岸地段,重点开发以旅

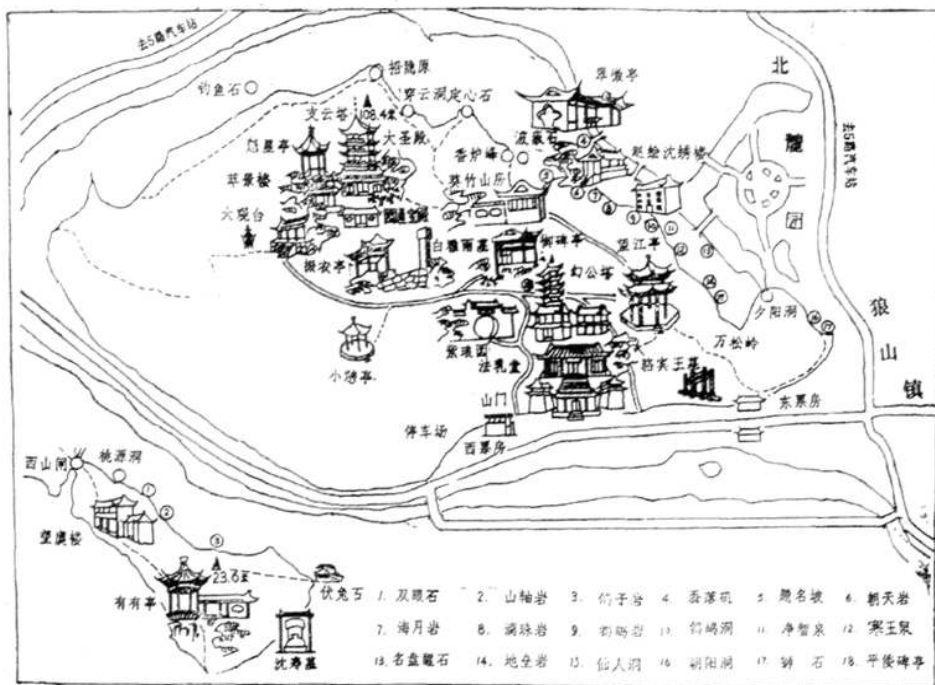


图 1-17 90 年代狼山风景游览图

游、度假为主的第三产业。今后，这里原有的众多景区、景点将不断得到完善，并陆续修建登山高空索道、长江水上乐园以及设施一流的狼山度假村……而附近的南通市经济技术开发区和崇川区经济开发区等也同时会进一步得到发展。届时，狼山旅游度假区会吸引更多的商人、游客，土地的增值也会越来越大。

第二章 土地制度

第一节 封建社会土地制度

封建社会以农业为主,以自给自足的自然经济为主,土地是主要的生产资料。历代封建王朝的土地所有制形式主要是官田和民田。官田属于封建国家所有,民田属于封建地主和自耕农所有,南通地区土地所有制和全国一样。

一、官 田

官田的主要形式是官田、学田、皇庄、牧马场、园林、坟地以及诸王、公主、勋戚、大臣、内监、寺观的乞赐庄田,百官职田,边臣养廉田,军、民、商屯田等。据史料记载,南通地区官田占有情况如下:

城市建成区的土地属国家所有,占地面积:五代十国时,静海城面积0.48平方公里。后周显德五年(958年),改静海为通州,州城扩至0.7平方公里。南宋时毁于战火。到明朝万历二十六年(1598年),增筑新城1.47平方公里。

定慧寺是南通境内最早建成的一座寺庙。后经唐、五代十国、宋、元、明、清,兴建寺庙更多,著名的有狼山广教寺、通城的法轮寺、天宁寺、五福寺等大寺。明代,僧徒之众不下几万人。建寺庙需用土地,如南通市钟秀山福田寺占地10亩8分,南通市兴国禅寺占地6亩余,南通延寿庵占地约2亩,海安县广福禅寺占地18亩,海门县余东法光寺占地6亩多,金沙镇南山寺占地1亩半。

另外,所有寺庙或多或少都有供养和尚、尼姑的庙田。这些田地一部分

由他们自己耕种,一部分用于收取租息。如启东吕四“二十总”庙田有 50 亩,城隍庙有庙田数百亩,汇龙镇华石村保安寺庙有收租田 400 多亩。

学田:清乾隆七年(1742 年)拨膏火田沙 75 顷 28 亩 2 分给瀛洲书院(为培养科举考试人才而设的学校),光绪二十四年(1898 年)又增拨土地 6 顷。同治十年(1871 年),在永昌沙上为登瀛书院设膏火田 10 顷。

育婴田:清康熙三年(1664 年),有郡人殷茂乾等建立育婴堂,乾隆三十九年,知州荆如棠和地方绅士捐助,将海门所辖天补沙灶地 43 顷作为育婴堂基产。康熙五十三年,启东举办育婴堂,同治四年(1865 年)拨惠安沙、永兴沙土地 30 亩;宣统三年(1911 年),业户捐拨永兴、永丰、日盈、联珠、惠安沙 2640 多亩作为育婴堂公田。

另外,官府衙门、兵营关防、交通水利等官田的土地,均为当时的官田。由于历史资料不足,各个时期官田的土地数不详。现搜集到的资料有:明洪武二年(1369 年),设立掘港营及掘港巡检司,并建土堡一座,周围 275.5 丈;清光绪二十九年(1903 年),通海垦牧公司在启东东元乡围垦五堤,系原苏营兵田,占地 23 656 亩。

二、民 田

封建时代的官田毕竟有限,民田则占绝对多数。明代万历六年(1578 年)的统计表明:在全国 7.824 亿亩耕地中,民田为 7.014 亿多亩,官田为 0.8282 亿亩,民田占全国总耕地面积的 89.6%。民田中又分地主土地和自耕农土地。

(一) 地主土地

明代以后,由于战争等原因,皇室地主、大官僚、乡官、绅士和庶民地主通过暴力掠夺、购买、兼并及自耕农的分化,土地不断集中到地主手中。因史料不全,仅举一例:

据政协启东文史资料研究委员会 1985 年 4 月编辑的《启东文史选辑》记载:启东大地主占田万亩以上的有杨家沙杨家五兄弟 2 万亩、惠安镇张家 1.2 万亩、三甲镇彭家 1.2 万亩,占田 5000 亩以上的有大兴村沈家 8000 亩,竖河镇花家 6000 亩;占田千亩以上的有久隆镇沙家 4000 亩、大同村顾家 3200 亩、西黄仓镇黄家 2500 亩、安平村沈家 2000 亩、东黄仓镇黄家

2000 亩、久隆镇施家 2000 亩、大兴村邱家 2000 亩、久隆镇倪家 1600 亩、中央镇徐三粮户 1600 亩、龚家镇龚家 1600 亩、半海沙(汇龙地区)李家 1500 亩,占田 500 亩以上的有惠和镇黄家 800 亩,久隆镇沈家 800 亩,海丰镇陈家 500 亩。

(二) 自耕农土地

明清时期,自耕农占绝大多数民田,因为自耕农是封建王朝的赋役来源。自耕农的发展和衰弱,也标志着一个封建王朝的兴盛和败落。所以,自耕农和整个封建社会相始终,是封建社会自然经济的基础。

据明嘉靖《通州志》载:

明永乐二十年(1422 年),通州有丁漕田 387 321. 340 亩(此为南通地方征赋的底数)。中农 1284 户,平均每户占地 11. 5 亩;贫农 3966 户,平均每户占地 5 亩。

东部的直镇乡,中农 306 户、1246 人,占地 4497 亩,平均每户占地 14. 7 亩,平均每人占地 3. 6 亩;贫农 466 户、1520 人,占地 2369 亩,平均每户占地 5. 1 亩,平均每人占地 1. 6 亩。

中部的山市乡,中农 428 户、2051 人,占地 3547 亩,平均每户占地 8. 25 亩,平均每人占地 1. 74 亩;贫农 379 户、1131 人,占地 847 亩,平均每户占地 2. 2 亩,平均每人占地 0. 74 亩。

西部地区的双北区,共计 11 个乡,中农 6573 户、26 230 人,占有土地 80 650. 51 亩,平均每户占地 13. 7 亩,平均每人占地 3 亩;贫农 9489 户、42 889 人,占有土地 69 388. 1 亩,平均每户占地 7. 3 亩,平均每人占地 1. 6 亩;雇农 249 户、795 人,占有土地 355. 17 亩,平均每户占地 1. 4 亩,平均每人占地 0. 4 亩。

西部的窑河乡九发村,中农 50 户,占地 559 亩,平均每户占地 11. 8 亩;贫农 51 户,占地 325 亩,平均每户占地 6. 3 亩。

第二节 民国时期土地制度

1911 年辛亥革命推翻了清王朝政府的统治,1912 年建立了中华民国。

虽然以孙中山为首的资产阶级革命派在辛亥革命前很重视中国的土地问题,孙中山提出了“耕者有其田”和“平均地权”的主张,但民国时期未能实行,仍然保存封建社会的土地所有制,土地分配极不平均。据1927年《中国国民党中央执行委员会农民部土地委员会报告》记载:当时全国地主占全国人口14%,占有土地62%;富农人口占18%,占有19%的土地;中农人口占24%,占有13%的土地;贫农人口占44%,占有6%的土地;国有土地仅占全国耕地面积的3.3%。

一、国有土地

辛亥革命结束了清王朝,原有的不少国有土地迅速转化为民田,成为私人财产。在南通地区,国有土地主要有官田、屯田、学田、庙田、会田、江海滩涂等。清末民初,张謇与汤寿潜、郑孝胥、李审之、罗振玉等集资创建通海垦牧公司,并派官员清理官田、民田纠纷,实地勘察,按外国先进水利设施进行规划,招募善于耕作的本地农民围圩筑堤,开河挖沟,建闸设涵,架桥辟路,建成沟河配套、排水滤碱、条田成方的标准化农田。当时垦牧公司的范围属南通、海门两个县的沿海地区,北自吕四场的丁荡与三补分界处,西南至二补大圩北河,东南至海门小安沙川流港止。经测量,滩地总面积123 279亩,其中可垦地为115 000亩。

据民国25年(1936年)出版的《三年来江苏省政》中记载,南通城厢学校占有的土地面积总共为718.917亩。其中原省立七中(现在的南通中学前身)占地40余亩,女子师范占地30余亩,盲哑学校占地6亩。

清末如皋东西乡共有学田16 185.41亩。1945年,仅丰掘区保林乡就存有学田533.7亩。

在民国25年出版的《三年来江苏省政》中记载,南通城厢寺庙占有土地就有234.366亩。

在南通,还有一些其他的国有土地。根据民国25年出版的《三年来江苏省政》的材料中记载:仅南通城厢,各帮会馆有土地25.202亩,商会有土地37.867亩,各业公会有土地239.830亩。图书馆占地约7亩,博物苑占地48亩,第一体育场占地20余亩,第二体育场占地40余亩。

二、地主土地

地主占有大量土地,其中10%留作自己经营,90%出租给农民耕种。

据史料记载,20世纪30年代,如皋全县40家大地主占有耕地20多万亩。

如东东部沿海的长沙、四桥、南坎三乡,土改前地主164户,平均每户占地62.8亩。其中大地主1户,占地1030亩;中等地主24户,平均每户占地222亩;小地主139户,平均每户占地20亩。

东部的直镇乡,地主14户、69口人,占地1516亩,平均每户占地108亩,平均每人占地22亩。

中部的山市乡,有大地主1户、6口人,占地600亩,平均每人占地100亩。

西部地区的栟丰区窑河乡九发村有地主3户,占地71亩,平均每户占地23.6亩。

民国34年(1945年),如东双北区11个乡有大地主11户、65口人,占田7931亩,平均每户721亩,平均每人122亩;中等地主80户、521口人,占田12483.3亩,平均每户156亩,平均每人31.6亩;小地主507户、2416口人,占田26469.9亩,平均每户52亩,平均每人11亩。

20世纪20年代,通州二艾地主徐小亭有田1200亩,二甲瞿沧粟(外号“瞿二歪嘴”)有田30000亩,自夸二甲向北20里路,踏不到人家田地。

三、土地革命

从民国15年(1926年)起,南通各地贫苦农民在中国共产党的领导下相继建立农民协会,开展有组织的抗争,多次举行武装暴动,打土豪,分粮食。民国19年春,根据农民的要求和中共通海特委的指示,如皋县委引导如西农民把春荒斗争转入到分配土地的斗争。首先领导各区、乡建立了革命行动委员会,组织赤卫队、少先队、妇女会,收缴并烧毁地主的田契、租约、借据。这年的5月1日,中共如皋县委与工农红军第十四军在贲家巷联合召开纪念“五一”大会,数万农民参加选举,成立了如皋县第一个红色政权——如皋县工农革命委员会。中共江苏省委也派人去如皋,帮助江安区的六甲、朝

阳、陈堡建立乡苏维埃政府。江安、卢港、石庄、镇涛等区，各村建立了土地委员会，组织、领导分田分地。如皋县委首先在江安区的六甲乡试行分配土地。经过人口、土地的调查，六甲乡按照当地人均土地面积，将土地分给无地或少地的农民。

如西的土地革命一直影响到泰县、泰兴等地区。

民国 22 年以后，由于南通境内各地的共产党组织遭到国民党当局破坏，土地斗争也转入低潮。

民国 30 年，南通县共产党组织重新恢复活动，陆续建立了县、区、乡农民抗日协会（简称“农抗会”），在抗日民主政权管辖范围内，实行了“二五”减租，即佃农交地主的租粮，视原租额而定，一般的减租 25%，重租则减 30%—35%。

民国 30—34 年，如东县普遍进行了减租斗争。5 年中召开了 557 次乡以上说理斗争会，废除旧租约，换订新租约。民国 34 年，全县减租的地主共 8397 户，计 4140 亩土地，佃户共计 38 887 户，共减租粮 4 564 183 市斤，平均每户佃农受益 120 市斤左右。

第三节 社会主义土地制度

一、土地所有制度改革

（一）土地改革

民国 35 年（1946 年）5 月 4 日，中国共产党中央委员会发布了《五四指示》，土地政策由减租减息改为没收地主阶级的土地，分配给无地少地的农民。这个指示下达后，南通各解放区于当年下半年普遍开展了土改运动。

苏皖边区第九行政区专员公署（简称“九分区”）管辖如东、南通、东南、通如 4 个县共 477 个乡。在共产党领导的 437 个乡中，进行土改的有 378 个乡，占 86.5%；共产党领导的 3625 个村中，进行土改的有 3020 个村，占 83.3%。

由于要在自卫战争前完成土地改革，因此按“快速分田”的方针进行。运

动的规模很大,在极短时间内有 150 万贫雇农及贫苦中农参加了分田运动。民国 35 年 9 月起,又进行了复查工作。但由于局势紧张,工作时断时续,直到次年秋季,因为军事上节节胜利,土改复查运动随之大规模开展起来,并取得了很大的成效。

民国 36 年 9 月《中国土地法大纲》公布以后,九分区土改进入了消灭地主阶级、平分土地的阶段。在共产党领导的 337 个乡中,有 334 个乡进行了土改,占 98.8%。在南通县,共产党领导的 53 个乡中,有 52 个乡进行了土改。全区共产党领导的 488 个村中,有 453 个村进行了土改。

民国 38 年 2 月,南通全境解放。华中行政办事处决定划南通城、唐家闸、天生港、陆洪闸、狼山等地为南通市,成立南通市人民政府。土地改革也在市郊区展开。

土地改革前,南通市郊区的土地制度是封建土地制度。占郊区农村人口 5.63% 的地主富农,占有了 43.61% 的土地,而占农村人口 56.89% 的贫雇农,却只有 18.09% 的土地。此外,还有大量土地为居住于城市的工商业兼地主所占有。

1950 年 2 月,中央人民政府政务院发布了指示,决定新解放区于 1950 年秋收以后实行土改。3 月,华东军政委员会又发布了关于土地改革准备工作的指示。6 月,中央制定并颁布了《中华人民共和国土地改革法》。9 月,在南通市委农村工作委员会的统一领导下,土改工作深入农村。首先在学田乡进行典型试验,然后在催诗、望衡、任港、连城 4 个乡重点展开,到 12 月份掀起了高潮。

在土地改革中,全郊区共没收、征收地主和富农的土地 45 537 亩、房屋 2 151 间。到 1951 年 5 月,完成了土地分配工作。根据政务院公布的《城市郊区土地改革条例》,所有没收和征收得来的土地一律归国家所有,但仍分配给农民使用。全郊区共有无地、少地的农民 20 157 户得到了土地。

土地改革彻底摧毁了农村中的封建土地制度,为发展农业生产和进行农业的社会主义改造奠定了基础。

在城市,原来学校、慈善机关、商业、各业公会、各帮会馆、寺庙等占有的土地,也全部成为国有土地。

(二) 农业合作化

土地改革后,无地和少地的农民分到了土地,劳动生产积极性空前提

高,从而解放了农村的生产力,促进了农业生产的发展。但是土改后的农业个体经济仍然使农村中的资本主义自发势力不断发展,土地买卖也时有发生。据郊区芦泾、城港、新港3个乡的统计,1953年出卖土地的有119户,占三乡农户总数的3.37%,共出卖土地192.84亩。

为进一步解放农业生产力和制止农村阶级分化,中国共产党领导农民开展了互助合作运动。

1952年3月,芦泾区褚准乡由8户农民组织起南通市的第一个互助组——褚文田互助组。互助组一成立,就初步显出其优越性,例如依靠集体的力量改良土壤,使过去不能种水稻的盐碱土也长上了水稻。于是周围的农户也纷纷组织互助组。互助组的类型有临时的、季节性的,也有常年的。到1952年底,全郊区已经有599个互助组,参加互助组的农户有4594户,占郊区农户总数的15.22%。参加互助组的农民的土地还是私人所有。他们自愿组成,实行劳动互助,收入归己。

1953年3月,中共中央《关于农业互助合作的决议》正式公布后,又领导农民有计划地发展农业生产合作社。

1953年夏,南通市的第一个农业生产合作社——窑墩坝农业生产合作社成立了。它是由褚文田等5个互助组中的40户组成的。农民土地入股,统一经营,但仍保持土地和主要生产资料私有。它由于能够合理利用土地和统一使用劳力,有较大的劳动力量和经济力量来进行技术改革和农业基本建设,因此解决了互助组集体劳动和分散经营的矛盾,促进了生产力的进一步发展。

1954年底,郊区初级农业社发展到59个,参加的农户共2128户;各种类型的互助组也发展到1316个,参加的农户共12502户。参加合作社和互助组的户数已占郊区农户总数的47.85%。

1955年9月,中共南通市委根据中央和江苏省委关于农业合作化报告的精神,作出了发展农业生产合作社的决定,制订了全面规划,认真贯彻了“书记动手,全党办社”的方针,领导郊区和所辖县广大农民大办农业生产合作社。在秋种前,仅郊区就建立了199个初级农业生产合作社。到年底,郊区合作社已发展到249个,入社农户达到农户总数的41%。

(三) 集体所有制

1956年1月23日,中共中央提出了1956年到1967年《全国农业发展

纲要(草案)》。2月初,南通掀起了以组织高级农业生产合作社为主的合作化高潮。单郊区就建立了75个高级农业生产合作社,入社的农户占到农户总数的95.11%。

高级社取消了土地分红,实行统一经营、按劳分配制度。农民个人的土地无偿地全部归农业生产合作社集体所有,土地所有权和使用权结合在一起。至此,广大农村几千年的土地私有制转变为社会主义集体所有制。这是一个历史性的改变。

在毛泽东关于“还是办人民公社好”的号召下,1958年9月4日,南通市第一个人民公社——红旗人民公社诞生了。接着褚准、闸东、闸西、城港4个乡的31个农业生产合作社合并组成东风人民公社,经衡、紫新、任港3个乡的25个农业生产合作社合并组成五山人民公社,催诗、学田两个乡的16个农业生产合作社合并组成东方红人民公社。到9月下旬,全郊区实现了人民公社化,入社户数占全郊区总户数的98.33%。公社实行了土地及其他生产资料的公社大集体所有制。

根据1961年中共中央“调整、巩固、充实、提高”的方针和1962年2月“关于改变农村人民公社基本核算单位问题”的指示,南通市及南通专区所属各县均实行人民公社“三级所有、队为基础”制度。

根据通政发[1988]184号文件《南通县土地管理细则》规定,下列土地属集体所有:

国家依法确认的农村集体所有的耕地、园地、水域等;

农民使用的自留地、自留塘、饲料地等;

农村居民住宅建设用地,乡(镇)村办企业建设用地,公共设施、公益事业建设用地以及乡村水利、道路用地等;

农村集体经济组织以土地使用权作为联营条件,同全民所有制企业、城市集体所有制企业共同兴办的联营企业用地;

法律规定属于集体所有的其他土地。

集体所有土地的所有权,依照法律规定分别归乡(镇)、村、组农村集体经济组织的农民集体所有。

(四) 国家所有制

1949年,南通人民政府第一号通告就明确宣布:没收帝国主义及其代理人,官僚,汉奸,国民党党、政、军拥有的土地为国家所有;市内公共建筑、

公共场地都为国家所有。

1956—1958 年对私改造和公社化过程中,又有相当多的土地随房改为国有。经济发展后由建设部门向集体征用的土地为国有。此外,新中国成立以来由政府兴办的国营农场、畜牧场、种子场、苗圃、农科所(站)、部队和武警部门在新垦区办的农场、盐业部门组织生产管理的盐场、水利和海涂开发等部门管理的江滩海滩,都为国有土地。

1982 年《中华人民共和国宪法》明确规定:“城市的土地属于国家所有。”

1989 年 6 月,启东县《〈土地管理法〉实施细则》中更具体规定:“城镇及集镇镇区内未列入农业年报内的土地,城镇和集镇居民建房的土地,国家依法确定给机关、部队、学校和全民、大集体等单位使用的土地,国家机关、全民和大集体单位征用后给本单位干部、职工建造私房的土地,国家或地方财政投资建设的公路、水利工程及其他工程已办了征地手续的土地,属全民、大集体性质的农、林、牧、渔、棉、盐场等土地,由各级人民政府投资开发的黄海、长江滩涂和沙背以及按法律规定属于国家所有的其他土地”,皆属国有土地。

二、土地使用制度改革

1949 年新中国成立后,我国土地使用长期实行的是“无偿、无限期、无流动”的制度。尤其在“文化大革命”期间,土地管理被全面否定,土地管理机构被撤销,专业队伍几乎全部解散,因此土地权属紊乱,土地纠纷频繁,土地利用不合理,土地资源浪费、破坏现象严重。为此,实行土地使用制度改革,更好地为经济建设服务,已势在必行。

(一) 集体土地

1. 实行家庭联产承包责任制

1978 年 12 月中共十一届三中全会以后,南通县忠义公社第 9 大队第 5 生产队最早试行家庭联产承包责任制。到 1983 年 10 月,全县的 11 503 个生产队有 11 311 个队(计有农户 396 772 户)推行了这种制度。在这时,南通其他县(市)及郊区广大农村也都推行了家庭联产承包责任制。

实行家庭联产承包责任制后土地仍归集体所有、集体支配,由农户(承包户)实际占有、分散耕种、自主经营,在完成国家定购任务和农业税、上缴集体提留的公积金和其他费用后,其余全部归自己。承包期间如果由于无力

经营或转营他业而少包或不包土地,原则上土地应当交还集体;或者经集体同意,可以有偿地将土地转包给他人。

2. 农村集体土地有偿使用

为理顺集体土地收益分配关系,1987年,南通市率先试行乡镇企业用地有偿使用。南通市政府于1987年7月颁发了《南通市征收土地使用费试行办法》,对集体土地使用费的收费范围、标准、方式、分成、使用等作了明确规定。根据用地性质、行业分类与农业生产相关因素,进行分等定级,按等级确定收取使用费标准。标准共分为4等16级(见第四章第三节土地规费)。

实行集体土地有偿使用后,不少单位感到多占土地带来的经济压力,纷纷退出闲置和不合理使用的土地。如皋县两年多时间共退出乡镇企业用地3000多亩。1987年全市乡镇企业占用耕地4994.8亩,比1986年减少1万多亩,比当年国家下达计划指标节约1008.2亩;1988年全市乡镇企业占用耕地529亩,比1987年减少4665.8亩,比国家当年下达计划指标节约4801亩;1989年1—3季度全市乡镇企业占用耕地248.9亩,比1988年同期减少260亩。

1989年,南通市284个乡镇中有91个乡镇开始收取宅基地使用费。收取范围主要是对宅基地中超过法定标准的占地部分和新占用耕地的部分。1990年全面推行农村宅基地有偿使用,按照国务院[1990]4号文件(即《国务院批转国家土地管理局关于加强农村宅基地管理工作请示的通知》)和江苏省两局一厅[1990]29号文件(即江苏省土地管理局、江苏省物价局、江苏省财政厅关于印发《江苏省农村非农业建设用地有偿使用收费管理试行办法》)的精神,在如皋县南凌乡进行农民宅基地全部有偿使用试点。南凌经验推广以后,农民宅基地有偿使用在全市全面推广。到1992年底,全市实行宅基地有偿使用的乡镇达到乡镇总数的90%以上。全市共收取宅基地使用费2000万元。如皋市、崇川区还对城镇居民自建住房使用宅基地参照农村宅基地的收费标准收取了土地使用费。通过实行宅基地有偿使用,不仅破除了宅基地私有的传统观念、增强了农村居民的土地公有观念和节约用地的自觉性,而且为土地复垦开发和乡村基础设施建设积累了资金。

(二) 国有土地

1. 国有土地使用权有偿划拨

新中国成立后,在国民经济恢复时期政府制定了法律、法规,为土地使

用制定改革提供了法律依据。这一时期国有土地是有偿使用的。

1953年,南通市政府公布了《南通市房地产管理施行细则》,对机关、部门、团体使用的公有房地产,经核准拨用,发给使用证,免缴使用费;国营企业、合作社或私人使用公有房地产,均应事先向管理机关申请租用,洽订租约,按期缴纳使用费。但以后对土地管理重视不够,长期分散多头管理。国民经济恢复后,实行了国有土地行政划拨,形成土地使用无偿、无限期、无流动(不能出租和转让)的局面。

20世纪80年代,国家开始酝酿国有土地使用制度的改革。第七届全国人民代表大会第一次会议根据中共中央的建议,顺应经济体制改革的需要,对宪法有关条文进行修改,删去了宪法第十条第四款中土地不准出租的规定,并且增加了“土地的使用权可以依照法律的规定转让”的内容。第七届全国人大常委会第五次会议根据修改后的宪法,通过了关于修改《土地管理法》的决定,增加了土地使用权转让的条文。国务院第十二、第十三次常务会议审议并通过了《城镇土地使用税条例》和《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》。这是土地使用制度改革的法律依据。

实行土地使用制度改革,是根据所有权与使用权相分离的原则,变国有土地无偿、无限期使用为有偿、有限期使用;变土地资源单一行政划拨为允许土地使用权依法转让、流动和行政划拨相结合,实行土地使用权商品化经营,培育了土地市场。

实行土地有偿使用,是城镇国有土地使用制度改革的核心。其具体内容之一是对行政划拨的国有土地,每年向土地使用者收取土地使用税。对按年度收取土地使用税的,《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》规定,征税对象为在城市、县城、建制镇、工矿区范围内使用土地的单位和个人,计税依据为纳税人实际占用的土地面积,征税标准为每平方米税额:大城市5角至10元,中等城市4角到8元,小城市3角至6元,县城、建制镇、工矿区2角至4元。

1989年,在配合税务部门征收国有土地使用税的同时,南通市(县)的土地管理部门按照有关规定,对新使用国有土地的单位和个人实行国有土地有偿划拨。这项工作,如皋市起步较早,1990年收取有偿划拨费(即国有土地占有费)32万元。南通市区,1991年土地管理局实行有偿、有限期划拨土地405亩,共收(含转让)划拨费2678万元。

1992年,城镇国有土地的划拨,全部由无偿改为有偿,仅市区就收取了

国有土地有偿划拨费 162.2 万元。

1992 年 7 月 9 日,南通市土地管理局批准南通市土地资产管理处《关于收取国有土地划拨费的请示》。其内容是:“国有土地有偿划拨费是指需要通过行政划拨等取得国有土地使用权进行建设(包括新建、改造和扩建)的用地单位和个人向国家一次性缴纳的费用(原拆、原建不扩大面积和经县级以上土地部门审核后确属进行住房制度改革的住宅建设用地除外),标准为 15 元/平方米至 45 元/平方米。”

凡属推进住房制度改革的住宅建设用地和原拆原建不扩大面积的用地,由用地单位申请,其主管部门签署意见,报市土管局审核确认的,不收取国有土地划拨费。

国有土地划拨费按土地坐落地段和用途的等级标准收取。南通市城区内是:

一类地区,即市中区,东至濠东路口,西至孩儿巷南、北路两侧,南至濠南路、桃坞路,北至北濠河。

二类地区,即市中区周边地区,包括青年中路南侧 100 米向北至濠南路、桃坞路,青年西路向北至人民中路西段(孩儿巷向西)北侧 100 米,青年东路、人民东路、外环西站至节制闸西侧各 100 米,人民东路与工农路交叉口四周各 100 米范围。

三类地区,即唐闸、天生港、狼山镇的建成区范围。

其他地区,即除上述地区以外的地区。

表 2-1 1992 年南通市区国有土地划拨费分等定级收费标准

单位:元/平方米

类别	用途	商业旅游综合	住宅	工业仓储	机关科研教工
1	市中区	40	35	30	20
2	市中区的周边区	35	30	20	15
3	三镇镇区	25	15	15	15
4	其他地区	20	15	15	15

1993 年 1—6 月,南通市全市一次性收取有偿划拨土地使用费 204.6 万元。

2. 国有土地使用权出让

根据《土地管理法》和《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，结合实际，南通市政府制定了《南通市国有土地使用权出让和转让暂行办法》，于1992年6月15日颁布施行。

《暂行办法》中规定：

中华人民共和国境内外的公司、企业、其他组织和个人除法律另有规定者外，均可按本办法的规定在南通市取得土地使用权，进行土地开发、利用、经营。

土地使用权出让(简称“出让”)是指国家以土地所有者的身份，将土地使用权在一定年限内让给土地使用者，并由土地受让者向国家支付土地使用权出让金的行为。土地使用权出让的地块用途、年限及其他条件，由市、县(市)土地管理局会同同级计划、城市规划、建设管理和房产管理等部门共同拟定方案，报经市、县(市)人民政府批准后，由市、县(市)土地管理局实施。出让土地审批，按照《江苏省〈土地管理法〉实施办法》第二十一条规定的征地审批权限执行。即：征用耕地1000亩以上、其他土地2000亩以上，由省人民政府报国务院批准；征用耕地15亩以上，蔬菜地3亩以上，其他土地20亩以上，由省人民政府批准；征用耕地3亩以上、15亩以下，蔬菜地3亩以下，其他地10亩以上、20亩以下，由省辖市人民政府批准；征用耕地3亩以下，其他土地10亩以下，由县级人民政府批准。

有关国有土地使用权出让的详细规定，请参阅本书附录《重要文献辑录》。

通过招商宣传，市区国有土地使用权出让形势日趋看好。1990年9月4日，经南通市土地管理局批准，由南通市经济开发区土地管理分局承办了第一块土地出让工作。这是市经济开发区B₃工业区1号地块，计10776.16平方米(16.24亩)，协议出让给南通三德兴电子工业有限公司使用，使用用途为工业用地，生产销售硅导电橡胶键盘，使用年限为50年。期满后，其土地使用权连同地上建筑物、附着物由政府无偿收回。至1992年10月，南通市有偿出让土地有青年西路16号地块6666.67平方米、钟秀乡城东村境内(R102D)7214平方米、钟秀乡城东村境内(R102F)20827.6平方米、钟秀乡城东村境内(R102F)12096.01平方米、人民路端平桥大厦3800平方米、青年西路虹桥大厦5400平方米、唐闸南市街103号923平方米。

到1992年12月，有70多批客商前来洽谈土地使用权出让事宜，市土地管理局代表南通市政府出让土地20幅，近200万平方米。六县(市)国有

土地共出让 75 幅,计 25 万平方米。

海门县从 1992 年 9 月份起,对商品房建设用地全部实行有偿出让供地,对已建未售的商品房全面加收土地使用权出让金。

1993 年 1 月 15 日,南通市市区出让 5 幅国有土地,总出让面积为 40 115.07 平方米,总出让金为 4 342 705.20 元。

至 1993 年,全市共出让城镇国有土地 216 幅,面积 201.39 万平方米,出让金总收入 14 061.6 万元。其中市区出让 48 幅,面积 124.4 万平方米,出让金收入 8122.6 万元;六县(市)出让 168 幅,面积 76.9 万平方米,累计出让金收入 5939 万元。

1994 年 5 月 26—28 日,南通市国土规划局在广州新兴大酒店举行南通市土地出让招商会,来自美国、日本、新加坡等国家,香港地区和北京、深圳、海南、珠海等地的 80 多位中外客商参加了这次招商会,南通市与中外客商签订了 133.4 万平方米土地的使用权出让合同或意向书。

1994 年,南通市政府为推进土地使用权出让,实现以地聚财,促进南通经济发展。除在广州招商外,在南京、北京等地也开展了招商宣传活动,吸引外商到南通受让土地和投资建设。市区、各县(市)土地使用权,出让方式除协议出让外,海安、如皋、如东等地已成功采取招标、拍卖供地方式,初步形成了土地市场平等竞争的机制,促进了地价的上升和政府收入的增加。这一年,为推进土地使用权出让工作,市局成立了土地综合开发公司、土地市场服务中心、金桥公司、实验公司等单位,并做了大量艰苦细致的工作,作出了很大贡献,取得了较好的经济效益。

3. 国有土地使用权转让、出租、抵押

① 土地使用权转让

这是指土地使用者将土地使用权再转移的行为,包括出售、交换和赠与。土地使用者必须按出让合同规定的要求开发利用土地后,方可转让土地使用权。转让时,出让合同及登记文件中载明的权利和义务随之转移。转让的有关合同和文件不得违背出让合同的规定。土地使用者通过转让方式取得的土地使用权,其使用年限为土地使用权出让合同规定的使用年限减去原土地使用者已使用年限后的剩余年限。

转让时,地上建筑物,其他附着物所有权随之转让。土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权分割转让的,应经市、县、(市)土地管理局和房产管理部门批准,各房产所有人占有相应比例的土地使用权,但同一建筑物占

用的土地使用权整体不可分割。

凡转让土地或因转让地上建筑物和其他附着物涉及土地使用权转让的,双方当事人应到当地市、县(市)土地管理局办理土地权属变更登记手续,换领“国有土地使用证”,并按规定由转让人向国家缴纳土地增值税。土地增值税视土地转让的增值情况(增值额与成本之比)而定,由市、县(市)土地管理局收取。

转让后,需要改变出让合同规定的土地用途的,应报经市、县(市)土地管理局等有关部门批准,重新签订合同,重新办理登记手续。转让价格明显低于市场价格的,市、县(市)人民政府有优先购买权,转让的市场价格不合理上涨时,市、县(市)人民政府可以采取必要的措施。

根据1992年2月24日国家土地管理局第一次局务会议审议通过的《划拨土地使用权管理暂行办法》规定:凡使用者为公司、企业、其他经济组织和个人,领有国有土地使用证,具有合法的地上建筑物、其他附着物产权证明,经市、县人民政府土地管理部门批准,依法签订土地使用权出租合同,向当地市、县人民政府交付土地使用权出让金,即可将划拨土地使用权转让。土地使用权出让金,按标定地价的一定比例收取,最低不得低于标定地价的40%。标定地价由所在地市、县人民政府土地管理部门按基准地价和土地使用权转让地块条件核定。

② 土地使用权出租

这是指土地使用者作为出租人将土地使用权单独或者随同地上建筑物、其他附着物租赁给他人使用,由他人向其支付租金的行为。原拥有土地使用权的一方称为出租人,承租土地使用权的一方称为承租人。出租土地使用权,其地上建筑物、其他附着物使用权随之出租,出租地上建筑物、其他附着物使用权,其使用范围内的土地使用权随之出租。土地使用者将地上建筑物作为主要条件与其他单位和个人进行合资、合作、从事生产、经营获取收益的,比照土地使用权出租办法。

出租土地使用权,出租人必须持有关证件向市、县(市)土地管理局提出书面申请,并按规定与市、县(市)土地管理局签订土地使用权出让合同、交付土地使用权出让金后方可进行出租。出租人与承租人应当签订租赁合同,并于合同签订之日起15日内到市、县(市)土地管理局办理出租登记手续。未办理登记的,出租合同无效。

出租土地使用权,出租人必须按规定的标准和租赁年限,向市、县(市)

土地管理局一次性缴纳土地使用权出让金。

表 2-2 1992 年海门县出租土地使用权土地租金标准表

地段等级	土地用途	标准(元/平方米·年)
一	商业、金融、娱乐、旅游及手工服务业	36.00—48.00
	工业、仓储	24.00—36.00
	居住	6.00
	其他	6.00
二	商业、金融、娱乐、旅游及手工服务业	24.00—36.00
	工业、仓储	12.00—24.00
	居住	4.80
	其他	4.80
三	商业、金融、娱乐、旅游及手工服务业	12.00—24.00
	工业、仓储	8.00—12.00
	居住	3.60
	其他	3.60
四	商业、金融、娱乐、旅游及手工服务业	8.00—12.00
	工业、仓储	4.00—6.00
	居住	2.40
	其他	2.40

出租土地使用权,出租人应向国家缴付土地增值费。土地增值费由市、县(市)土地管理局收取。土地使用权出租后,承租人不得新建永久性建筑物。需要建造临时性建筑物的,必须征得出租人同意,并到市、县(市)城乡建设委员会和土地管理局办理审批手续。承租人需要改变出让合同规定的土地用途的,必须征得出租人同意,并按审批权限经土地管理局和城乡建设委员会批准,重新签订土地使用权出让合同、调整土地使用权出让金、办理土地登记手续。

土地使用权租赁合同终止后,出租人应在租赁合同终止之日起 15 日内到市、县(市)土地管理局办理注销土地使用权出租登记手续。

③ 土地使用权抵押

这是指土地使用者提供可供抵押的土地使用权作为按期清偿债务的担

保行为。原拥有土地使用权的一方称为抵押人,抵押债权人称为抵押权人。

抵押土地使用权,其地上建筑物、其他附着物所有权随之抵押。抵押地上建筑物、其他附着物所有权,其使用范围内的土地使用权随之抵押。土地使用权抵押年限不得超过出让或转让合同的年限。

土地使用权的抵押率不得大于80%。抵押率为抵押贷款额与抵押物作价现额的比率。土地使用权作价现额由市、县(市)土地管理局核定。涉及地上建筑物、其他附着物抵押时,其作价现额及抵押率由抵押双方在抵押合同中约定。

抵押土地使用权,抵押人必须向市、县(市)土地管理局提出书面申请,签订土地使用权出让合同,并按有关规定的标准交付土地使用权出让金,此后方可进行抵押。抵押人与抵押权人应当签订抵押合同,并于合同签订之日起15日内到市、县(市)土地管理局办理抵押登记手续。未办理登记的,抵押合同无效。

抵押人到期未能履行债务,或者在抵押合同期间宣告解散、破产的,以及抵押人在清偿债务前死亡而无继承人或受赠人的,抵押权人有权依照国家法律、法规和抵押合同的规定处分抵押财产。因处分抵押财产而取得土地使用权的,土地使用者应当自权利取得之日起15日内到市、县(市)土地管理局办理变更土地登记手续。

土地使用权抵押合同终止后,抵押人应在抵押合同终止之日起15日内到市、县(市)土地管理局办理注销土地使用权抵押登记手续。

涉及地上建筑物、其他附着物抵押的,同时到房产管理部门办理登记或注销手续。

抵押外汇贷款的,还须到外汇管理部门办理登记或注销手续。

第三章 土地调查与登记

土地调查与登记是政府行为。在封建社会里,为征收赋税,统治者曾有相应的土地调查与登记。新中国成立后,为管好土地,给领导机关规划、决策提供可靠的资料,历届政府多次系统地进行过土地调查和土地登记工作。

第一节 土地调查

一、土地丈量

据历代州志记载,过去通州土地有官田、民田及草场之分。官田中可考的有学田、义局田、义冢地和牧马草场等。学田多属书院(如紫琅书院、文正书院、东浙书院等)。原有乡会公费田、社学田等也都归入学田。义局田包括育婴堂、普济堂、同红堂等救济单位所属土地。义冢地为散处近郊及各乡的公共坟地。

明代州志只载官田、民田和草场的总数。《江苏武进、南通田赋调查报告》中列举明、清时期通州历年丁漕田亩数(见表 3-1、表 3-2)。

表 3-1 明代通州丁漕田地亩数统计表

年 别	实存亩数
永乐二十年(1422年)	387 321. 340 亩
宣德七年(1432年)	334 951. 050 亩
正统七年(1442年)	410 009. 480 亩

续表

年 别	实存亩数
景泰三年(1452年)	425 012.710 亩
成化八年(1472年)	434 892.690 亩
弘治十五年(1502年)	444 038.465 亩
嘉靖四十一年(1562年)	443 104.418 亩
隆庆六年(1572年)	441 104.418 亩
万历四十一年(1613年)	1 269 411.512 亩
崇祯十七年(1644年)	1 176 298.088 亩

表 3-2 清代通州丁漕田地亩数统计表

年 别	实存亩数
顺治二年(1645年)	1 049 258.284 亩
顺治十三年(1656年)	1 028 913.914 亩
康熙三年(1664年)	1 028 915.910 亩
康熙九年(1670年)	1 017 502.258 亩
康熙十一年(1672年)	1 019 786.108 亩
康熙十六年(1677年)	1 025 323.648 亩
雍正十三年(1735年)	1 242 210.468 亩
乾隆三年(1738年)	1 242 210.460 亩
乾隆七年(1742年)	1 247 210.468 亩
乾隆三十三年(1768年)	1 041 654.788 亩
乾隆三十四年(1769年)	1 043 800.858 亩
乾隆四十一年(1776年)	1 049 509.298 亩
嘉庆十四年(1809年)	1 049 569.290 亩
光绪(1875—1908年)	1 049 569.290 亩

从表中可见：明代永乐至隆庆年间，南通土地亩数迭有增减，但数额相差不大。但万历四十一年(1613年)骤然增加近3倍，一时议论纷纭，有说是

由于田地加辟和续报升科沙田补额等统计的,有说是由于大亩、小亩计量标准不同的缘故。从明万历至清康熙三年(1664年),南通土地亩数又连续递减。据史料记载,除了崇祯十七年(1644年)核除建城、开河以及重报芦课等项之外,递减是由于坍江原因造成的。以后,由于归并了海门乡田及崇明、昭文两处沙地,雍正年间的田亩面积又增加20余万亩;到乾隆三十三年(1768年),因置海门厅划出田地255 500余田,因而土地面积减少;乾隆四十一年(1776年)至乾隆四十三年,又以三次升科,增加民田3000余亩,所以田亩总数又有增加。以后至嘉庆年间无大变化,直到光绪年间也“并无升迁”。

除了丁漕田地外,还有屯田和芦洲。屯田,明代为10 732. 240亩;清代承袭明制,没有变更。芦洲是滨江及江中沙洲植芦之地。康熙二十三年(1684年),芦洲分腹地、滨江和草滩三则。民田之外有岸田(老岸),岸之南田为腹地,也叫芦田;腹地坍而复涨、中隔地港者叫滨江,也叫洲田;滨江四旁,或隔水,或接壤,若隐若现,未变成田者叫草滩。清代定例:每五年清丈一次,涨则升科,坍则豁免,滩芦田免丈。同治七年(1868年)改为十年一丈,并勒石定制。明末,通州芦洲亩数未见记载。清光绪元年(1875年),通州有芦洲425 462. 313亩,光绪州志备载各则芦洲田地有复兴沙、狼山沙、刘海沙等处,共计31块。通州沿海地带广泛分布着灶地(沿海立灶煎卤制盐之地,以及供煎盐用草之荡田,统称“灶地”)。据统计,通州各场灶地、荡田计1 022 314. 32亩。

清光绪三十四年(1908年)至宣统二年(1910年),张謇举办土地清丈,21区(13个市区、8个乡区)共计丈得面积7435. 286方里(营造里)。各区面积见表3-3。

表 3-3 清光绪至宣统年间通州各区(市、乡)土地清丈表

区 别	方 里	区 别	方 里
南通市区	472. 320 0	四安镇区	308. 534 8
吕四市区	431. 339 8	竞化镇区	453. 388 0
余东市区	1 286. 515 0	白蒲乡区	203. 391 0
余西镇区	453. 388 0	垦牧乡区	222. 171 0
西亭镇区	313. 975 8	兴仁乡区	74. 780 0

续表

区 别	方 里	区 别	方 里
金沙镇区	421.520 0	骑岸乡区	181.380 0
平潮镇区	362.718 0	余中乡区	214.944 0
刘镇镇区	3 636.849 8	三益乡区	199.870 0
石港镇区	401.448 8	三乐乡区	165.785 0
唐闸镇区	214.390 0	刘海沙乡区	49.519 8
观永镇区	227.270 0	合计	7 435.286 0

辛亥革命以后,南通废州立县,辖 21 区,分为 13 市 8 乡。全县丁漕田面积仍沿用清代光绪年间数据,为 1 049 569.29 亩。各区面积按照测绘局地图,分区核算。各区土地分为民地、沙地、灶地及滨海沙滩四类(见图 3-1)。

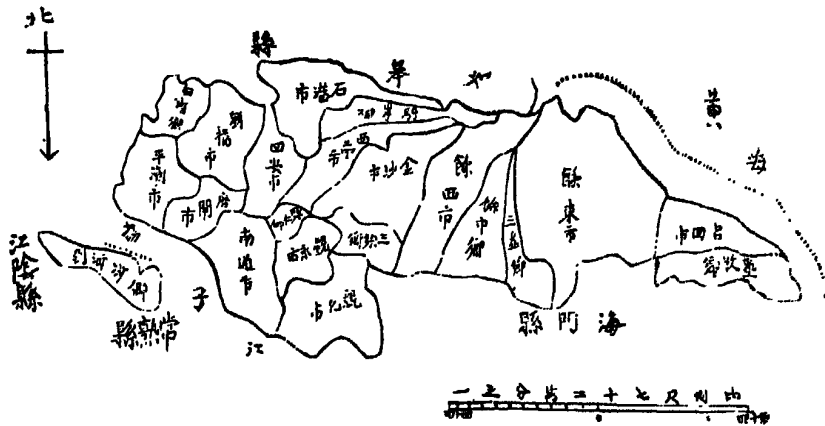


图 3-1 民国初南通全县分区图

民国年间,南通县议事会对各区土地面积均有统计表加以记载(见表 3-4)。

表 3-4 民国元年南通县各区方里表

单位:方里

区 名	民 地	沙 地	灶 地	滨海沙滩	总 数
南通市	304.329 5	167.990 5			472.320 0
吕四市	47.692 7	177.507 3	277.400 0	47.100 0	502.600 0
余东市	54.646 3	203.393 7	741.532 0	304.433 0	1 304.005 0
三益乡	25.453 2	94.736 8	160.000 0		180.190 0
余西市	7.253 3	26.996.7	565.760 0	72.071 0	672.081 0
余中乡	20.025 9	74.536 1	142.238 0		236.800 0
金沙市	86.890 0		330.250 0		417.140 0
石港市	184.183 0		224.240 0		408.423 0
骑岸乡			181.380 0		181.380 0
西亭市	178.050 0		151.400 0		329.450 0
三乐乡	127.772 5	47.390 5			175.163 0
观永市	143.987 5	29.342 5			173.330 0
竞化市	120.503 9	307.797 1			428.301 0
兴仁乡	70.711 0				70.711 0
四安市	278.809 0				278.809 0
刘桥市	382.004 0				382.004 0
唐闸市	128.292 1	86.097 9			214.390 0
平潮市	204.779 6	127.566 4			332.346 0
白蒲乡	206.521 0				206.521 0
刘海沙乡		199.793 6			199.793 6
垦牧乡			133.171 0		133.171 0

民国元年(1912年)南通县开始清丈田地,城区成立清丈局先行清丈;民国3年成立南通县清丈总局。至民国8年,全县丈竣,包括垦牧区和大有晋垦牧公司,合计22区,总面积为7435方里。共测得面积计5151.02方里。

民国16年,张志留在《清赋拟议》中根据清丈资料统计,分南通全县土

地为匠田、沙田、灶田、灶荡、沙地、民荡、荒地、墓地、河道及五山共十类，全境面积共计3 700 146.07亩(见表 3-5、表 3-6)。

表 3-5 民国 16 年南通各区面积表(依照国民政府颁布之市尺)

单位:亩

南通市	235 056.66	白蒲乡	101 917.10
唐闸市	107 191.84	刘桥市	181 074.94
平潮市	180 190.10	刘海沙乡	99 791.48
四安市	153 546.66	金沙市	205 296.35
石港市	203 767.92	余市市	327 124.99
骑岸市	116 066.69	余中乡	107 467.55
西亭市	156 254.45	三益乡	99 965.76
兴仁市	37 712.97	余东市	640 252.20
观永市	113 104.09	吕四市	214 662.29
竟化市	225 634.88	垦牧乡	111 064.17
三乐乡	83 002.89		
共计全境面积 3 700 146.07			

表 3-6 民国 16 年南通全县面积分类表

类 别	亩 数
原 田	1 011 044.03
沙 田	730 231.05
灶 田	1 013 453.92
灶 荡	357 750.74(多已成熟)
沙 地	270 831.24(多已成熟)
民 荡	58 219.52(多已成熟)
荒 地	920.18(多已成熟)
墓 地	5 875.84
河 道	230 876.40(内宫河 21 402.04)
五 山	1 033.15
合 计	3 700 146.07

民国 22 年,江苏省土地局根据陆地测量局五万分之一地形图测算,南通县面积为 3 685 125 亩,其中平地面积 3 305 625 亩,水道、湖泽面积 379 500 亩(见《江苏地政》创刊号)。

民国 23 年出版的《江苏省鉴》记载南通县及如皋、海门、启东等县的赋税额田亩数见表 3-7。

表 3-7 民国 23 年南通及如皋、海门、启东赋税田表

单位:亩

类别 \ 县别	南通县	如皋县	海门县	启东县	崇明县
上 田	102 200	744 700	10 000	545 800	449 037
中 田	365 000	1 570 900	110 000	321 500	181 888
下 田	591 000	693 600	468 106	37 000	306 302
荒 田	115 000		1 362 019	157 700	
其 他	256 900			557 800	
合 计	1 421 900	3 009 200	1 824 125	1 619 800	937 227

民国 36 年 7 月,南通进行土地、经济调查。因县境内金沙、西亭、石港三地废煎改垦,原灶田多已垦殖,全县民田计有 267 246.53 亩、灶田计有 613 233.67 亩。全县田地分为旱田、水田、草地、芦田、沙田、垦田等几种。调查数据与民国 22 年测算数据比较接近。

解放战争期间(1946—1949 年)进行土地改革,曾开展土地丈量。当时苏皖边区第九行政区包括如东、南通、通如、东南四县。1951 年基本完成土地分配。在土改过程中,各乡发动群众进行田亩清丈、评定等级工作。由乡、村组织算账小组,各户互报田亩、人数,以流水账形式记录、张榜(称“调查榜”)公布;再以组为单位评定土地等级、商讨具体分配办法,召开村民大会平衡,然后再张榜(称“分配榜”)公布;在反复征求群众意见的基础上,公布第三榜(称“胜利榜”),最后按榜分田。

中华人民共和国成立以后,统一规定以市亩为地积单位;1951 年苏北行署统一制定标准样尺,分发至县以下单位,以求统一尺度。

1952 年,南通农村土地改革结束以后,为了规划生产、正确计算产量、贯彻农业税公平合理负担政策,根据苏北土地整理会议精神,南通地区各县于当年全面开展土地普丈工作,依据原有册田重新全面归户登记,基本上查清黑地,并按习惯亩数,以发动群众自报为主,结合群众评议,个别抽丈,核实田亩,逐

户登记,分清耕地与非耕地,核定农业人口与非农业人口,制定新的征册。

如东县于1952年8月进行全县第一次大规模土地测量,由县、区、乡三级成立查田定产委员会,参加清丈人员达35 015人,历时3个多月。这次清丈土地与核定田亩产量、定级相结合。一类地区以查清黑地、统一亩积为目的。以发动群众自报为主,结合群众评议、个别抽丈,按年逐户登记;二类地区以查清面积为目的,发动群众有组织,有领导,统一标准,逐块互丈,逐级抽丈,得出逐户逐块土地面积。如东全县查田户数达243 313户,面积变动户数为206 165户,占总户数的84.7%。其中土地面积增加的户数为135 399户,占总户数的54.5%,增加面积共计145 228亩;土地面积减少的户数为30 366户,减少面积104 865亩。全县普丈田亩2 226 706亩。其中耕地1 895 661亩,有收益非耕地160 110亩,无收益非耕地130 572亩。与普丈前的统计面积对比,总面积增加40 363亩,占1.84%。其中耕地增加2.03%,净增耕地38 660亩;有收益非耕地增加3.89%,净增6230亩;无收益非耕地增加3.93%,净增4527亩。

海门县经过普丈,核定全县田亩为1 174 406亩(不包括水面),其中可耕地1 088 346亩,无收益非耕地65 751亩。海安、如皋、南通、启东等县通过查田定产,也都按原有习惯亩数做好土地归户登记、核实田亩工作,查清了黑田,划清了耕地与非耕地。

随着社会主义建设事业迅速发展和农业内部结构调整等因素,全市土地利用情况和面积发生很大变化。为此,南通专署于1959年成立土地丈量委员会,部署各县及郊区开展土地丈量工作。各公社成立土地普查领导小组,抽调干部进行培训,组成以专业队伍为核心、有广大社队干部和社员参加的土地丈量群众队伍。在工作方法上采取“四边”(边丈量,边绘图,边调查,边计算),坚持“三结合”(专业队伍与当地干群相结合,丈量与调查核对相结合,初丈、复丈与验收相结合)。在丈量工作告一段落后及时验收,纠正差错,针对存在问题进行补课;在汇总丈量资料时做好复核、统计、绘图工作。1959年11月,南通市土地丈量工作全面结束。通过这次土地丈量,基本上查清了漏报、错报田亩,核对了南通地区各县土地使用面积。

这次土地普查过程,是全面进行土地调查、研究、核对、分析的过程,坚持资料的正确完整,并按照国家、集体、社员三满意要求来鉴定资料,对有分歧意见的田亩,都会同当地社队干部做好田头复查核对。各公社土地丈量的资料先由公社党委初审,再交县办公室综合。全过程都比较严格、认真。

1983年秋,南通市各县、区农村土地实行家庭联产承包责任制,土地以户承包经营,各县、区、乡(镇)、场先后进行土地丈量,清丈到户。这次土地丈量,由村、组自行组织,自定标准,主要解决同一村民小组内土地分配均衡、负担合理问题。

二、农村非农业用地清查

在建国后的历次土地调查中,对农业用地调查比较详细,而非农业用地缺乏详细的资料。

1986年,南通市、县(市、区)政府根据中央《关于加强土地管理制止乱占滥用耕地的通知》和《土地管理法》精神,用两年时间,分三个阶段,在全市开展了非农业用地清查工作。

第一阶段,1986年3月,先在如东县岔南乡试点,历时3个月,以取得经验;接着,其他各县也以2个月时间完成1个乡的清查试点。6月,南通市政府召开会议,全面部署非农业用地清查工作。

第二阶段,从1986年下半年到年底,如东、启东两县先后完成外业清丈和资料整理工作。如东县制定了清查处理意见,试行对清查出来的违法用地进行处理。在此基础上,市土地管理局于1987年6月制订并下发了《南通市非农业用地清理工作规程》和《南通市非农业用地清查处理意见》,从而为全面开展非农业用地清查工作做了充分准备。

第三阶段,从1987年6月至1988年3月,全市276个农村乡(镇)、49个围营场圃的非农业用地清理工作全面完成。接着,南通市土地管理局组织检查验收。共抽查了6县13个乡(镇)及南通郊区清查工作的各项资料,并进行了评议。历时3年的非农业用地清理工作基本结束后,各地自下而上地进行了总结评比和表彰。在此基础上,南通市政府在如东县召开全市非农业用地清理总结表彰大会,会上共有46个单位、36名工作人员受到市政府的表彰。

这次非农业用地清查,是历时最长、涉及范围最广、解决历史遗留问题最多的一次清理工作。

清查取得的成果主要有以下几个方面:

1. 基本查清了全市非农业用地的现状,摸清了家底。除市区和县属老建制镇外,全市共查清1 950 703个(户)单位,总面积766 745亩,占总耕地面积的10.8%(见表3-8)。

表 3-8 1987 年南通市非农业

项 目 地 区	合 计						1982 年 5 月 以 前					
	全民城镇 集体单位		乡镇村 企事业单位		农 户		全民城镇 集体单位		乡镇村 企事业单位		农 户	
	数 量	面 积	数 量	面 积	数 量	面 积	数 量	面 积	数 量	面 积	数 量	面 积
合 计	8 186	77 813.30	49 242	123 313.26	1 935 435	555 617.07	6 147	63 425.06	18 581	66 882.90	1 335 375	377 772.74
海安县	1 422	10 622.25	2 732	16 047.22	243 231	70 369.35	985	8 598.63	1 657	7 932.64	164 430	46 134.13
如皋县	1 363	12 924.51	8 697	26 838.28	309 229	72 904.79	1 013	10 205.16	3 385	14 641.37	212 060	47 368.40
如东县	1 325	12 413.06	26 014	27 372.59	281 434	123 925.75	971	9 481.62	5 222	12 593.88	172 399	75 944.23
南通县	1 976	13 757.71	5 266	17 194.75	400 419	113 887.48	1 579	11 512.35	3 958	12 459.47	285 864	78 451.15
海门县	850	15 759.00	2 559	13 793.00	297 760	64 244.00	607	13 744.00	1 643	7 131.00	218 762	43 674.00
启东县	1 250	12 336.67	3 594	18 782.55	344 345	97 340.94	992	9 883.30	2 463	9 608.18	269 366	84 436.80
市郊区			380	3 784.87	55 107	12 944.75			254	2 516.36	12 494	1 704.03

用地清理情况表统计表

1982年6月至1986年底						大、小窑情况					
全民城镇 集体单位		乡镇村 企事业单位		农 户		总 计		其 中			
数 量	面 积	数 量	面 积	数 量	面 积	数 量	面 积	大 窑		小 窑	
								数量	面积	数量	面积
2 022	12 556.15	26 836	27 616.98	600 060	177 844.32	4 143	37 305.02	324	25 458.98	3 819	11 846.04
436	1 764.67	621	3 182.19	78 801	24 235.22	455	5 192.34	48	3 478.65	407	1 713.68
347	2 457.63	3 186	4 302.09	9 7169	25 536.39	2 129	8 203.07	59	3 833.12	2 070	4 369.95
351	2 696.32	19 890	7 499.10	109 035	47 981.52	905	7 512.73	47	4 156.35	868	3 356.33
397	2 245.36	1 308	4 735.28	114 555	35 436.33	301	6 114.12	66	5 105.22	235	1 008.90
236	1 343.00	685	2 968.00	78 998	20 570.00	238	4 366.00	43	3 370.00	195	996.00
255	2 049.17	1 020	3 661.81	74 979	12 844.14	115	5 916.76	61	5 515.63	54	401.13
		126	1 268.51	46 523	11 240.72						

注：①表中面积指占用土地面积，单位为亩。农户指其它基地面积。乡镇村企事业单位，包括个体经营企事业单位。②大、小窑的数量和面积，按其企业性质计入表前合计栏中；有违章占地的，也按企业性质，统计在违章占地情况栏内。

表 3-9 1987 年南通市非农业用地清查处理汇总表

地 区	类 别	处理违章占地		退回耕地 (亩)	拆除建筑 (平方米)	罚款金额 (万元)	给予行政 处分(人)	追究刑事 责任 (人)
		数量(件)	面积(亩)					
全市合计	总 计	171 901	89 708.7	6 512.8	151 377.5	244.90	14	1
	全民、大集体单位	2 432	16 314.3					
	乡镇村企事业单位	11 231	31 652.6					
	农民建房	158 213	41 741.8					
海 安 县	总 计	15 086	11 063.2	58.9	19 291.6	73.90		
	全民、大集体单位	743	3 916.3					
	乡镇村企事业单位	1 987	6 306.5					
	农民建房	12 356	340.4		19 291.6			
如 皋 县	总 计	7 261	31 926.7	3 508.0	16 540.0	13.80	3	
	全民、大集体单位	332	3 105.4	104.0		0.50		
	乡镇村企事业单位	528	1 784.5	1 252.0	5 200.0	2.90		
	农民建房	6 401	27 036.8	2 152.0	11 340.0	10.40		
如 东 县	总 计	18 130	5 117.3	2 065.3	67 278.8	23.20	3	1
	全民、大集体单位	29	82.4	0.2		0.39		
	乡镇村企事业单位	1 074	1 129.4	191.5	1 396.0	5.69	1	
	农民建房	17 027	3 905.5	1 873.6	65 882.8	17.12	2	
南 通 县	总 计	40 622	9 926.4	119.4	28 160.1	35.90	3	
	全民、大集体单位	59	82.6			0.29		
	乡镇村企事业单位	3 091	4 730.7	80.4	2 133.3	1.10	3	
	农民建房	37 472	5 113.1	39.0	26 026.8	34.50		
海 门 县	总 计	62 467	7 972.0	368.7	5 427.0	37.05	2	
	全民、大集体单位	420	2 010.0	49.0		0.40		
	乡镇村企事业单位	1 987	3 950.0	311.6		3.20		
	农民建房	60 060	2 012.0	8.1	5 427.0	33.50	2	
启 东 县	总 计	17 455	19 996.1	32.5	11 732.0	61.00	3	
	全民、大集体单位	869	7 117.6			8.50		
	乡镇村企事业单位	2 384	12 644.5			7.50		
	农民建房	14 202	234.0	32.5	11 732.0	45.00	3	
市郊区	总 计	10 880	3 707.0	360.0	2 948.0			
	全民、大集体单位							
	乡镇村企事业单位	180	607.0	150.0	1 520.0			
	农民建房	10 700	3 160.0	210.0	1 428.0			

2. 妥善处理了一批土地遗留问题,初步理顺了土地权属关系。在清查后期,对没有用地手续而符合用地条件的24 674个单位补办了用地手续;拆除151 377.5平方米的违章建筑,退还耕地 6512.8 亩,罚款 275.4 万元,行政处分 14 人,追究刑事责任而拘留 1 人(见表 3-9)。

3. 刹住了乱占滥用土地的歪风。通过清查处理,提高了全市广大干部与群众依法用地、节约用地观念。

1987 年到 1990 年,全市非农业建设占用耕地只有 3.27 万亩,比国家下达的指标少用耕地 3.17 万亩。

三、城镇土地面积演变

南通城建于五代后周显德五年(958 年),面积 0.7 平方公里,至明代,城区已具有一定规模。明万历《通州志》中的“通州治图”绘有城内主要街道及官府、寺庙的分布状况;万历二十六年(1598 年),在南门外增筑新城,面积扩至 1.41 平方公里。清光绪《通州直隶州志》中绘有“通州城隍图”(见图 3-2),从图中可见城中街坊都在护城河范围之内。清末,南通城区规模逐渐扩大,形成一城三镇(唐闸、天生港、狼山镇)的格局。至民国 25 年(1936 年)城区面积增至 4.9 平方公里。抗日战争时期,南通县城沦陷,城区遭受日本军摧残,经济萧条。1949 年初南通城解放时建城区面积仅 6 平方公里。建国初的经济恢复时期(1950—1952 年)和第一个五年计划时期(1953—1958 年),在城内,充分利用闲置土地,以填塞市河等办法扩大用地范围;在城郊,征地 1.35 平方公里。1958 年“大跃进”以后,面积又有增加,城区扩大至 9.21 平方公里。1966 年“文化大革命”开始时,建成区面积已达到 11.4 平方公里;“文化大革命”期间,地方国民经济受到影响,城区用地面积未有明显变化。1978 年中共十一届三中全会以后,南通经济逐渐复苏,海港建设正式启动,建成区面积达 13.92 平方公里。至 1983 年,又增至 19.49 平方公里。1984 年 12 月,国务院决定将南通列为我国沿海对外开放港口城市;后又批准在城区东南划出东起富民港、西到营船港、北到天星横河、南滨长江的城区为南通经济技术开发区,设富民港办事处。建设初期规划面积为 5.02 平方公里。以后为适应大改革、大开放、大发展的需要,开发区规模又逐步扩大。

1987 年,南通市建成区面积已达 26 平方公里。随着市区经济建设的发

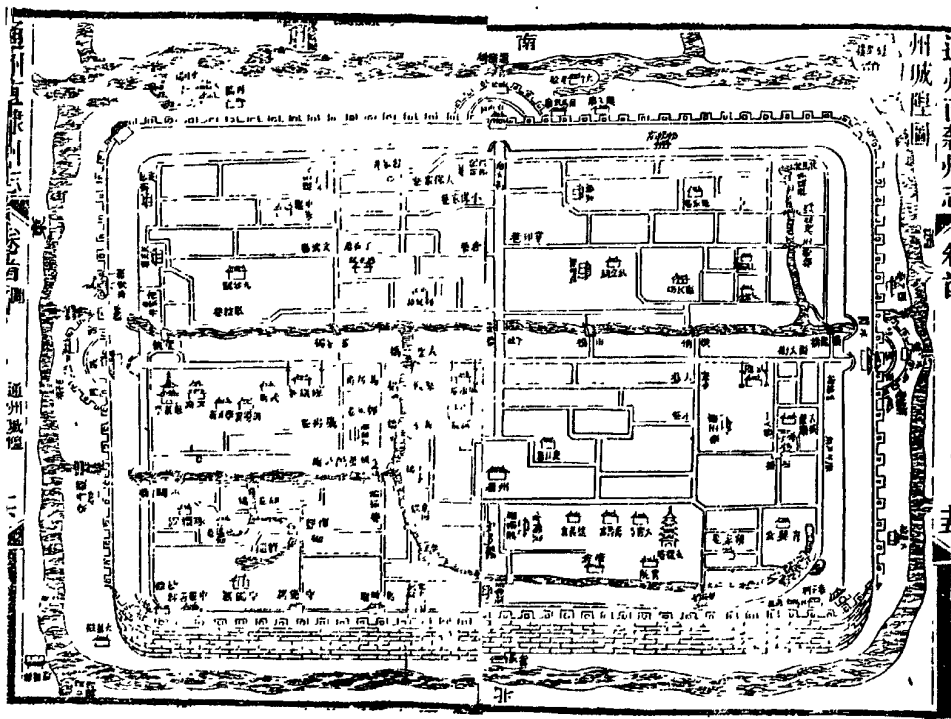


图 3-2 清光绪年间通州城隍图

展、工矿企业的兴建、公路交通线路延伸、居民新村陆续兴建以及公共设施的增加,至1992年,建成区面积又扩大到28平方公里。近年,崇川区 and 港闸区又先后兴建省、市级经济开发区。市区建成面积在继续发展之中。

表 3-10 1949—1992年南通市市区建成面积增长统计表

单位:平方公里

时 间	市区建成区面积	时 间	市区建成区面积
1949年	6.00	1983年	19.49
1958年	7.21	1987年	26.00
1966年	11.40	1992年	28.70
1978年	13.92		

1983年实行市管县建制,南通市辖六县市(海安、如皋、如东、通州、海

门、启东),共有建制镇 21 个。20 世纪 80 年代,随着乡镇企业的发展,建制镇也逐渐增加。1985 年六县(市)的建制镇已达到 30 个。1987 年又增加到 56 个,建成区面积合计达 92.86 平方公里。至 1993 年,南通市三县(海安、如东、海门),三市(如皋、通州、启东),二区(崇川、港闸)及一办事处(富民港)共有城镇建制镇 60 个,建成区面积共达 105.3 平方公里,占全市总面积的 1.32%。

表 3-11 1978—1993 年南通市县(市、区)建制镇建成区面积统计表

时 间	建制镇数目	建成区面积(平方公里)	占全市面积%
1978	21		
1985	30		
1987	56	92.86	
1993	60	105.53	1.12%

四、土地利用现状调查(详查)

为了查清土地资源家底,为社会经济建设服务,1982 年,根据国务院及省政府有关文件及全国农业区划委员会制订的《土地利用现状调查技术规程》的要求,在各县(市、区)政府领导下,由市农业区划办公室主持,依靠水利系统的技术力量,开展全市土地利用现状调查工作。首先,组织市、县、乡级水利工程技术 800 多人培训,建立、健全各级土地调查专业队伍,进行试点。1983 年下半年全面开展调查,采取拍摄相片、新测制的地形图、进行外业调查、量算面积、汇总资料、编制土地利用现状图和查实复核等方法步骤,分别对全市 282 个乡镇,省、市、县属国营和集体场圃的土地利用现状进行调查。到 1986 年,用 3 年多时间基本查清了全市各种土地的面积、分布和利用现状,完成了市、县(市)、乡、村各类土地面积的量算、数据的统计工作,编绘了市、县(市)、乡土地利用现状图,撰写了市、县(市)《土地利用现状调查报告》,产生了《乡级土地利用现状说明书》等调查成果,建立了地籍档案表册,为市、县级政府制订国民经济计划、开展农业区划规划、建立土地统计登记制度、全面管理土地等工作提供了准确的土地资源数据。1986 年下半年,

省农业区划办公室组织工程技术人员,分两批对本市各县(市)和郊区土地利用现状的各项调查成果进行内、外业的核查和验收,认为各项成果精度较高,质量符合国家技术规程规定的要求。

根据这次土地资源调查,全市土地总面积为 8498.58 平方公里,折合 12 748 034 亩。其中县和郊区的土地总面积为 12 723 176 亩,占全市总面积的 99.80%。全市平均每平方公里 882 人,人均土地 1.70 亩,属全省人口稠密、土地偏少的区市之一。按照全国土地利用现状调查的体系,依据土地用途、经营特点、利用方式和覆盖特征等因素划分,全市 8 类土地的面积如表 3-12。

这次全市土地利用现状调查中还查清了本市 6 个农业区(江海垦区、如海垦区、通海特种经济区、通如平田区、如海高沙土区、里下河农业区)之间的土地利用现状(见图 3-3、表 3-13)。

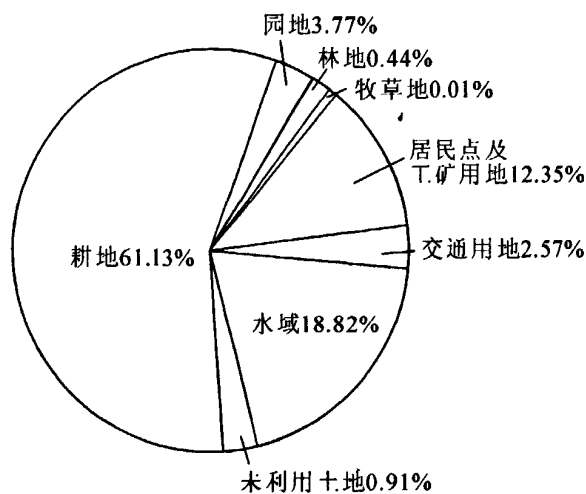


图 3-3 1986 年南通市土地利用现状分类面积百分比图

表 3-12 1986 年南通市土地利用现状分类面积

单位:亩

地区	分类 总面积	一、耕地	二、园地	三、林地	四、牧 草地	五、城镇 村及工 矿用地	六、交通 用地	七、水域	八、未利用土地	
									小 计	其中可垦荒地
总 计	12 748 034	7 397 358	505 990	63 165	694	1 769 861	414 285	2 532 953	63 728	21 076
崇川区	106 254	28 578	1 834	1 236		53 436	8 471	12 147	552	
港闸区	200 150	99 475	1 808	533		50 394	10 059	36 850	1 031	
开发区	63 332	29 867	29	41		10 780	3 080	19 515	20	
海安县	1 716 258	886 951	134 305	2 537		274 588	78 558	319 691	19 628	15 536
如皋市	2 374 767	1 252 348	151 170	28 548		352 876	8 918	493 167	7 540	
如东县	2 733 501	1 643 553	94 782	12 087		332 421	63 269	560 564	26 825	3 578
通州市	2 263 592	1 425 006	55 213	6 943	76	292 205	64 697	418 073	1 379	
海门市	1 501 856	933 815	19 456	6 367	618	190 079	44 157	305 402	1 962	1 962
启东市	1 788 324	1 297 765	47 393	4 873		213 082	52 876	367 544	4 791	

注:因统计口径不同,本表各类土地面积数字与县内稍有不(如如东等县)。垦区中未利用土地的统计出入较大。

表 3-13 1986 年南通市各农业区土地利用现状

单位:亩

业区名称	土地分类 土地总面积	耕 地		园 地		居民点及工矿用地		交通用地		水 域	
		面 积	%	面 积	%	面 积	%	面 积	%	面 积	%
江海垦区	3 672 105	2 232 081	60.78	80 577	2.19	395 334	10.77	97 616	2.66	769 586	20.96
如海垦区	1 066 902	971 186	59.70	93 236	5.73	217 570	13.37	39 465	2.43	281 156	17.28
通海特经区	988 058	645 675	65.34	8 002	0.81	116 027	11.74	25 820	2.61	181 154	18.33
通如平田区	3 790 875	2 379 081	62.76	98 052	2.61	487 544	12.86	86 879	2.29	728 531	19.22
如海高沙土区	2 038 764	1 137 382	56.77	171 062	8.37	286 379	14.05	67 799	3.32	327 795	16.08
里下河农业区	631 166	407 881	64.61	28 834	4.57	71 868	11.38	10 035	1.58	111 447	17.66

第二节 土地测绘

·关于明、清时期的通州境域范围,清光绪二年(1876年)《通州直隶州志》卷首载有通州全属图一幅(见图 1-1)、州四境图一幅(见图 1-6)、县四境图二幅(泰兴、如皋各一幅),江海交汇图一幅(见图 3-4)及五山图、州城隍图等计 20 余幅。绘图方法:“略仿晋裴秀分寸起里之法,绘图左方,在其右方以说焉。”因“旧图简率鲜确,古迹图尤牵合非论。今宵之增绘,计里开方,毛密界画,按图披索,形胜了然。”

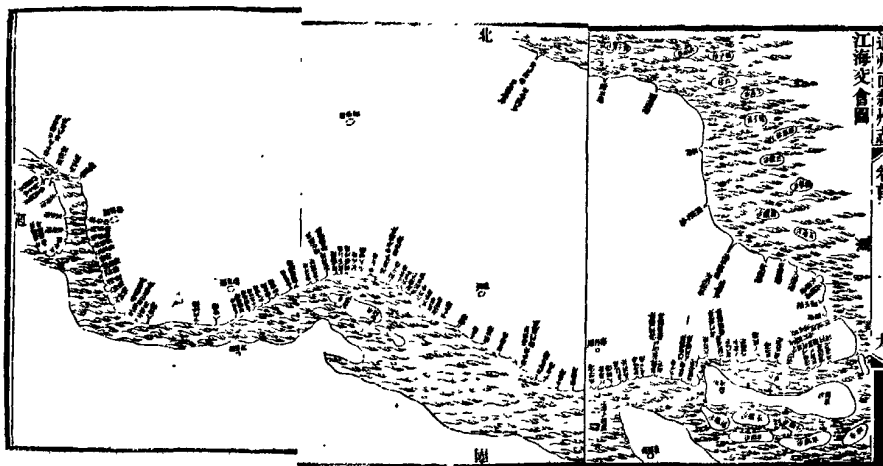


图 3-4 清光绪二年江海交汇图

清光绪三十三年(1907年),南通倡办土地测绘工作,历时 7 年,至民国 3 年(1914 年)完成图幅 5 种。其中《南通县全境图》,比例尺为五千分之一,计 443 张,地形地物,纤微毕现,为各图的基本;《南通县二十一区分图》,比例尺为万分之一、二万分之一两种,绘 21 份,表明各区界址,为清理田亩,修正道路,规划学区、警区之用。此外还有比例尺五万分之一、二十五万分之一的清图两种,以及比例尺为五千分之一的蜡布清图一份。凡此都为南通筹办地方自治提供规划的依据,为开展清丈提供资料。

新中国成立后,南通地区的土地测绘工作,伴随土地丈量、土地现状调

查、土地权属登记发证工作的开展而开展。

1990年,南通市开展城镇地籍调查、登记发证工作。进行宗地勘丈时,推出“三图并出”工程,这是南通市土地测绘工作中的首创。进行城市规划、设计和管理工作的,开创国土管理事业和推动房产管理改革,都需要绘制符合现实状况的图纸。南通市规划局、土地管理局和房产管理局三方经多次协商,决定联合起来测绘地形图、地籍图和房产图,并委托南通市规划设计院测量队组织市、县测绘力量,承担该项任务。经过反复研讨,认为可以搞“三图并出”。由三个有关局提出专业图的技术要求,确定精度、标准,采用两步成图方法;根据要求及规范进行实地测量,分期完成。决定先测图比例尺为1:500的大比例尺基础图,然后按各自的专业技术要求,分别形成地籍图、房产图和地形图。初步商定施测范围包括城区的唐闸、天生港、狼山等一城三镇的平房密集区,面积合计20.56平方公里,预计测绘图40厘米×50厘米的图幅约530—540幅。测绘内容,共性元素部分:图根控制测量约28平方公里,基础图测绘约530—540幅;个性元素部分:测绘地形图、地籍图、房产工作图各约530幅。在技术上采用“综合测绘、分口流出”的方案。综合测绘,主要指首先测绘城市基础图(共性元素部分),其次测绘“三图”的个性元素。分口流出,主要指在共性元素图(基础图)的基础上,加绘某专业常规个性元素,以制图技术合成某专业的初步工作用图(简称“工作图”),是为第一次分口流出作业。第二次分口流出专业“成果图”,第三次分口流出“更新成果图”。按专业技术要求,分别形成地籍图、房产图和地形图。地籍测量成果图有1:500映绘地籍图(40厘米×50厘米分幅)、宗地关系展点略图(自然街坊单元)、自选比例尺映绘宗地图(或机绘宗地框图)、城镇土地利用现势图、图幅并接略图。测绘部门根据要求,于1991年底将市区近30平方公里500多幅基础图全部测绘完成,供地籍调查。地籍调查人利用提供的图件作为底图,查清权属、数量,实地确定界址,然后及时反馈至测绘部门,分批完成薄膜“地籍成果图”。1990年上半年,南通市采用全解析法完成市区新城桥街道第一、二街坊19个宗地共37400平方米范围的地籍调查试点。经江苏省土地管理局对41项质量指标逐项抽选验收检查,全部符合国家《城镇地籍调查规程》规定的质量要求的有36项,合格率为87.8%。随后,确定市区范围内全部实施“三图并出”工程,采用全解析法,一步到位,建立规范化初始地籍。

南通市城镇地籍调查、登记发证工作的实践表明:实施“三图并出”工

程,是在现有的经济、技术条件下既坚持国家《城镇地籍调查规程》,又尽快建立规范化地籍制度的成功之举。它不仅提高了工作效率、节省了工作时间,与现在方法相比较,还节约了 50% 左右的费用。

国土规划测绘、管理和服务工作,近年来也上了一个新档次。1992 年以来,全市共完成修测、检测地形图 531 幅、地形图数字化 233 幅、宗地图 2500 份,复制房产馈息图 280 幅。经检查验收,成果、成图质量均达到标准要求。如东、如皋两县(市)近 400 个水准点的维修和三角觚标的挂牌工作已结束。同时还为测绘单位和用户提供密级地形图、三角点成果、内部版和公开版地图一批,并做好涉外测绘资料的审查把关和协助做好商务交通旅游网的采点、标图等工作。

1994 年,南通市国土规划局被国家土地局列为全国土地管理新技术示范基地,并为国家测绘局和中国人民解放军总参谋部测绘局评为全国测量标志维修管理先进集体。

第三节 土地登记

土地登记是指土地所有权和使用权的登记。经登记后的土地受法律保护。

一、土地权属凭证

(一) 鱼鳞册

明、清时期,州、县将各乡、都、里管辖之田地分区编绘在一起,挨次摊列,构成图案,形似鱼鳞,因此称“鱼鳞图册”,简称“鱼鳞册”。各个分图以小块土地为单位绘制,图内有时标示简单的地形,标明四至、面积大小,写明土质、税收等级(上、中、下),以及小块土地地名,作为征税的根据。民国初年南通清丈土地后,曾拟编造鱼鳞册,后来仅城区完成,其余各区限于经费,没有办到。南通县鱼鳞总册(见图 3-5)。

民国 8 年(1919 年)清丈局按清丈原田,将各业户之田地依号制成执业凭单图,注明四至与号数,发给业主作为土地凭证(见图 3-6)。

(1) 南通县南通市鱼鳞总册

地 名	行甲	数 量		地 名	行甲	数 量	
		数	號			数	號
堤 計	三百	一百四十八	一七五二號	沙 田 合 計	一百四十八	六〇三九號	一八五
任 厝 沙	十一	一好	三七七號	任 厝 沙	十一	三七七號	一八五
鎮 四 沙	五十八	好	二五二號	鎮 四 沙	五十八	二五二號	一八五
鎮 沙	七十九	好	三四一〇號	鎮 沙	七十九	三四一〇號	一八五
民 田 合 計	三百		一七三三號	民 田 合 計	三百	一七三三號	一八五
三 好	三	甲	一六一號	三 好	三	一六一號	一八五
鎮 山 鄉	九十	甲	四三一號	鎮 山 鄉	九十	四三一號	一八五
東 永 興 鄉	十九	甲	七七三號	東 永 興 鄉	十九	七七三號	一八五
東 鄉 二 部 好	五十一	甲	二〇九二號	東 鄉 二 部 好	五十一	二〇九二號	一八五
東 半 沙 上 好	二十四	甲	七八六號	東 半 沙 上 好	二十四	七八六號	一八五
黃 泥 口 鄉	二十六	甲	八三一號	黃 泥 口 鄉	二十六	八三一號	一八五
西 成 鄉	四十	甲	二五四號	西 成 鄉	四十	二五四號	一八五
水 樂 鄉	四十七	甲	一四九五號	水 樂 鄉	四十七	一四九五號	一八五
堤 合 計	三百			堤 合 計	三百		一八五
沙 田 合 計	一百四十八			沙 田 合 計	一百四十八		一八五
任 厝 沙	十一			任 厝 沙	十一		一八五
鎮 四 沙	五十八			鎮 四 沙	五十八		一八五
鎮 沙	七十九			鎮 沙	七十九		一八五
民 田 合 計	三百			民 田 合 計	三百		一八五
三 好	三			三 好	三		一八五
鎮 山 鄉	九十			鎮 山 鄉	九十		一八五
東 永 興 鄉	十九			東 永 興 鄉	十九		一八五
東 鄉 二 部 好	五十一			東 鄉 二 部 好	五十一		一八五
東 半 沙 上 好	二十四			東 半 沙 上 好	二十四		一八五
黃 泥 口 鄉	二十六			黃 泥 口 鄉	二十六		一八五
西 成 鄉	四十			西 成 鄉	四十		一八五
水 樂 鄉	四十七			水 樂 鄉	四十七		一八五
堤 合 計	三百			堤 合 計	三百		一八五

图 3-5 民国初年南通县鱼鳞总册

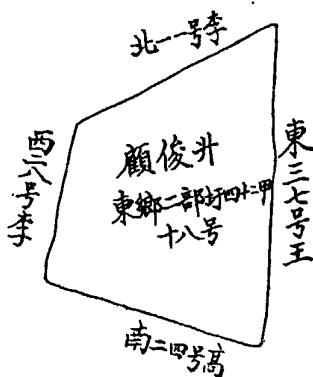


图 3-6 民国初执业凭单图

(二) 顺庄册

顺庄册又称底册,大都每本代表一庄,也有一庄分载于数本,或数庄合为一本的。民国时期的顺庄册与旧时的鱼鳞册完全不相同。顺庄册依田地种类记载。其册式如下:

钱粮户领丘(田地)顺庄册见图 3-7。还有补垆里钱粮顺庄册、沙额征地亩钱粮顺庄册、崇昭寄庄钱粮顺庄册、屯折钱粮顺庄册、芦课钱粮顺庄册。

(三) 契 约

旧时南通的土地除学田、义局田、义冢地、牧马草场等为官田,即所谓公地外,多为私有,权属复杂,权属凭证名目繁多,权属变更情况极为紊乱。民国以来,起初袭用清代州县官府所颁发的官契为正式凭证,又相沿以业主完纳忙漕田赋所取得的粮串、税契所取得的税单为必要的附属凭证。民间习惯上多以契据为正,以粮串为副。

民国时期,属于政府规定的土地权属凭证的种类也有多种,主要有官契、部照、土地所有权状及丈单、印单等。

官契:是政府按统一格式、统一内容、项目印制的土地凭证。其中卖主姓名及土地坐落位置、面积、界址、价格等须用墨笔填写(俗称“墨契”)。通常颁发官契时,须将墨契粘贴于官契纸上,加盖朱红钤印(官印),因而称“官契”,也叫“红契”。

部照:是由沙田局颁发的沙田所有权凭证,民间也称“沙照”。

土地所有权状:民国 25 年(1936 年),江苏省举办土地登记,明确产权

坐落 鄉 園 圩 田	一戶的名	民國二十二年分地畝錢糧戶領坵順庄册	額徵正銀	坐落 鄉 園 圩 田 原在 鄉 園 甲 册 名	額徵正銀	坐落 鄉 園 圩 田 原在 鄉 園 甲 册 名
			額徵米	額徵米		

图 3-7 民国 22 年一户管领丘顺庄册

后，由政府颁发的土地权属凭证，载明业主姓名及土地坐落、四至、面积等，并粘附清丈后精确绘制的地块图。

私有土地所有权转移，主要形式为买卖、典押，此外还有继承、分析、合并、捐赠、交换等。遇有土地权属转移，须按一定程序，办理订立契据手续。各种契据均有固定程式，有规定的内容，陈述时多习用套语。

办理土地权属变更、转移，须有中介人从中说合。双方达成协议后，书写契约凭证，并由原业主在契约上亲笔画押签名、盖章，中人到场画押，并在契约上加贴印花税章。

土地买卖有卖契，内容包括卖主姓名，以及土地坐落、数量、界址、土质、地上附属物、出卖原因、土地价款、出卖前土地权属状况、出卖后之保证等。南通土地买卖形式分绝卖、活卖两种。绝卖为业主将土地出卖后，放弃回赎的一种一次性交割，俗称“大卖”，契约上须写明“大卖”、“绝卖”、“永不回赎”等字样；活卖则业主保留回赎权，在土地出卖后一定时期内，卖主若按约付给买主原定数额钱物，就可赎回原地。

土地典押有出典、抵押多种，订定的契约称“典契”、“抵押”。出典为原业主以地产作为所有价款的保证，在赎回土地之前放弃土地使用权，而承典人

印花

民國二十二年古曆 月 日

立大賣田文契人 ○ ○ ○ ○ ○

憑中 ○ ○ ○ ○ ○

代筆 ○ ○ ○ ○ ○

大賣田文契存執為證

立大賣田文契人倪映辰今將自置坐落莊家園陸家壩西首水陸中田二千步計田一段其田東址天溝心界外走路通行西址半天溝南址蕩界北址西頭天溝心界天溝外走路通行東頭半岸四址俱的實寬窄在內隨田牛車蓬照田合用並無房屋樹木水路依田上下通流佃戶在上佈種每年額納預租大洋二十九元正今因正用情願立契大賣與丁起臣名下永遠營業為主憑中議定當得時值公估田價銀洋三百六十元整共價契下一統收訖此田未賣之先並未抵押他八亦非宗族有份不明之產倘有人來阻障係出筆人一面承當自賣之後概隨過對契即投稅永無回贖兩無異說此係自願非逼成交今欲有憑立此大賣田文契永遠大吉大利存執為證

图 3-8 民国 22 年卖契样式

以土地收益抵替利息。抵押则不同。原业主只以地产作为借款的担保，并不交出土地，只是当业主不能偿还借款本息时，债权人有权索取所提供担保之地产。

土地权属继承，相沿多为“子承父份”、“寡妻承夫份”的习俗。土地权属分析，多发生在兄弟分家时。此时邀家族有关人员聚集，取得协议，订立“分书”，土地权属承袭便算成立。只在双方发生争执、诉诸官方时，政府才出面

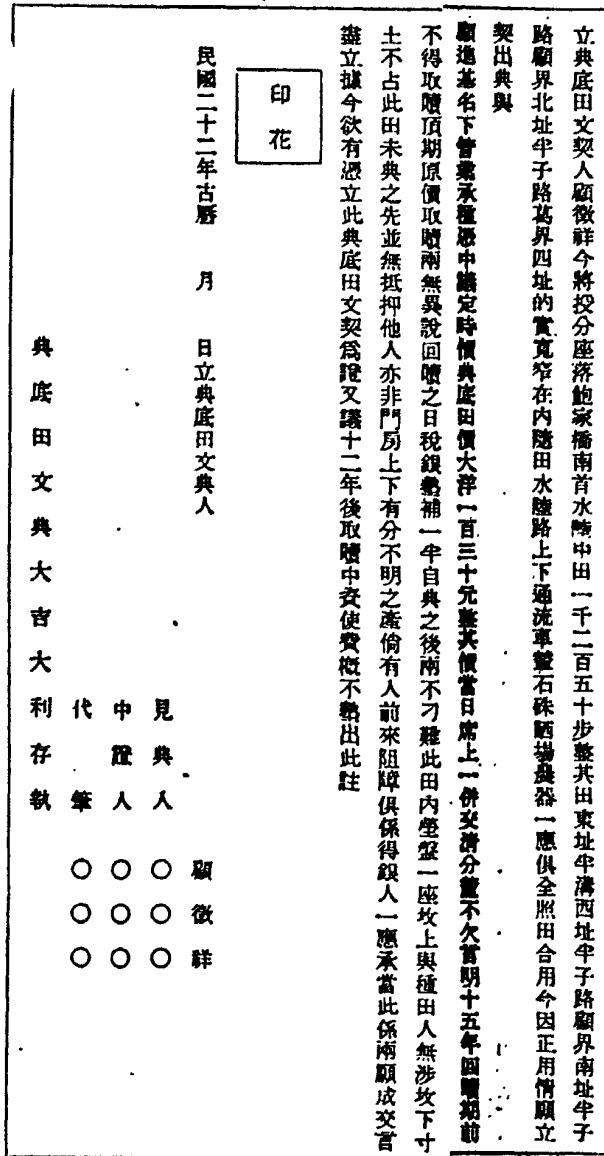


图 3-9 民国 22 年典契样式

干预。有的土地权属关系世代相承，契据上只有祖辈名称(或写堂名)，而无现在业主姓名，民间也多予以认可。

土地买卖、典押时，除立卖契、典契外，同时须立推粮字，认为推粮过户之凭证，也属必要的权属凭证。

农村土地、市镇房屋(包括地基)使用权转移的主要形式为出租。农村土

立租約佃戶○○○今種到

某業主名下座落某處水陸○田○步其田四址載明正契寬窄在內車送石硯晒場照田共合水路上下通流憑中議存頓庄大洋○元每年額納秋租大洋○元其租開介完納無論年歲豐歉決不掛欠分文倘有掛欠聽在頓庄內扣除自種之後決不私過私放倘有上項情事以及欠租聽憑另行召佃承種決不藉詞異說今欲有憑立此種約存執為證

民國○○年 古 曆○○月

種							
約							
大							
吉							
利							
存	代	憑	立				
執	筆	中	約	人			
	○	○	○	○			
	○	○	○	○			
	○	○	○	○			

图 3-10 民国年间“催约”样式

地出租，佃户须向业主订立“租约”（也叫“催约”）；市镇房屋出租，订立的租约一般叫“赁房字”。

民间土地买卖时，一般凭中证人商定契约内容，由中证人中通文墨者，按既定格式用墨笔在桑皮纸上用正楷书写，称为“墨契”。与此同时，订立推

土地房产所有证存根

土地房产所有证存根			江苏省（苏北）土地房产所有证第二联（县存） 公房一九五二年二月廿日 登字第...号
房	地	土	项
座落 东至... 西至... 南至... 北至... 地号...	用途 住宅 面积... 结构...	地号 东至... 西至... 南至... 北至... 面积...	权利人 姓名... 性别... 住址... 职业...
房屋 座落 地号... 用途... 面积...			
			备注

图 3-11 1952 年土地房产所有证存根

粮字,以为推粮过户凭证。再由买主(新业主)将契约交由推收所验明,填写官印单,由推收所转送税契处投税,转送土地管理部门办理土地转移税契手续。买主办理缴纳税收手续叫“税契”。买方缴纳税收后,经办人便在墨契上加盖县政府朱红钤印(县印),一般称之为“红契”。这样便具有威严的法律效力。没有加盖官印的契据称为“白契”,无法律保障作用。遇有这种情况,经查明后,须处以罚款。但在民间土地权属转移中,相沿也都默认白契的效用。

(四) 土地证

新中国成立初期,经过土地改革,南通各县(市、区)政府在农村向农民颁发了土地证,确立农民土地私有地权;在城镇,向土地使用者发给国有土地使用证。



图 3-12 1987 年国有土地使用证样式

1952 年,南通地区各县结合整理地籍,颁发苏北行署统一制定的“江苏省(苏北)土地房产所有证”(见图 3-11)。

土地改革以后农民分得土地,持有土地证。至 1968 年,在农业合作化期间,农村土地逐步由农民私有转变为农业生产合作社集体所有。1978 年中共十一届三中全会以后,农村开始实行家庭联产承包责任制,农村土地实行所有权与使用权分离,农民承包土地经营,又享受到承包经营的权利。

1987 年实行《土地管理法》后,凡使用国有土地、集体土地的单位和个人,均颁发了国有土地使用证或集体土地使用证,做到凭证用地。

二、初始登记

(一) 申报

1986 年南通市土地管理局成立后,为开展城镇国有土地使用权的申报登记工作,根据《土地管理法》制订并颁布《南通市城镇国有土地使用权登记发证暂行办法》、《关于开展市区国有土地使用权申报登记的通知》及《南通

市国有土地使用权申报登记的简章》，规定凡使用城镇国有土地的党政军机关、人民团体、全民和集体企事业单位、外商投资企业（包括合资、合作、独资企业）、小集体合作单位，以及其他使用国有土地的单位和个人，均须登记。这次登记的范围涉及市属 6 县（市、区）的 22 个建制镇、市郊区 32 个“农改居”（农业户口改为居民户口）的村民小组，市区一城三镇（唐闸、天生港和狼山）。为了搞好国有土地使用权的申报登记工作，市政府要求：（1）市、县均成立由分管领导负责的领导小组和工作班子；（2）狠抓宣传，充分发挥报纸、电台、电视台的作用，广泛进行宣传；（3）培训骨干；（4）市、县均选择有代表的地区进行申报登记试点，在取得经验的基础上，再全面展开。从 1986 年底开始至 1989 年上半年，大部分县（市、区）先后完成申报，南通市根据省土地管理局通知，由各县（市、区）地籍股长组成验收组，于 7 月至 9 月对 6 县（市）22 个老建制镇和分布在市郊区 4 个乡的 32 个“农改居”村民小组的申报工作进行了验收，市区由市土地管理局有关部门组织自查，最后在海门县召开验收总结会。在申报过程中，各县（市、区）注重质量，且工作各有特色：启东县以房产图和 1：500 地形图为申报工作底图，工作进展有条不紊，进度快，统计工作准确无误，成为全市第一个验收县；如皋县宣传发动深入，得到用户的积极支持，出现了许多生动感人的场面；海安县认真做好权源证件的收取工作，做到申报面积的权源合法；如东县申报工作开始较迟，但由于领导重视、各部门配合，仅两个月时间，5 个老建制镇和 3 个新建制镇的户数申报率已达 97.27%，成为全市较早完成申报工作的县（市）之一；南通县申报工作在全县 17 个建制镇和两个场圃全面开展，为全市申报面最广、工作量最大的一个县。海门县因故申报工作起步较晚，须延至年底方可完成申报任务。在海门县举行的验收总结会上，评比出启东县、如皋县为市申报工作先进县。1990 年 4 月，经省验收组验收，分别发给了合格证书。

（二）调 查

南通市在完成城镇国有土地使用权申报工作的基础上，从 1990 年起在全市范围内又开展了城镇地籍调查工作。为了取得经验，市、县（市）分别进行试点，然后全面推开。

南通市区地籍调查试点，选择两类不同的地区进行：一为城区居住比较拥挤、道路狭窄、建筑密集、平面布置杂乱无章的北朱家园一带至盐仓坝街坊与共和新巷街坊；二为分散坐落在市郊八厂、芦泾、任港、钟秀 4 个乡，相

距达 20 余里,占地面积共 0.35 平方公里。

试点抓住地籍调查的核心,即权属调查。按权属调查的程序,首先是编宗划界。利用近期施测的 1:500 地形图,图、地对照,开展工作。依据土地权属、用途和地理位置进行编宗。土地编号按街、坊、宗三级组成,在实地了解和编宗划界的基础上,内业形成工作记录表。第二步进行权属调查,包括每宗地地址和权属调查两方面。进行界址调查时,先调查街坊外部界线、标定界址点,再进行宗地界址调查。调查员会同宗地双方指界人到实地分别指明交界处位置,经双方指界人认定后,地籍调查员、用户、相邻宗地的代表均须在界址调查表上签字盖章。进行使用权属调查时,按照地籍调查表要求逐项调查。强调地籍调查表与申报登记表相应栏目的填写内容要一致;不合要求的,予以更正和补办手续。对有权属纠纷的地段,从实事求是、方便管理的角度进行调解或处理,然后定界。进行审查时,审查重点是:土地权属性质是否正确,土地权属来源是否合法,权属界址线是否清楚、有无争议,土地面积和地类面积是否准确,与依法批准的用地面积是否相符,实际用途和批准用途是否一致等方面,并将初审意见按照要求填入初审表。登记申请的审核结果应公告一个星期。公告期满未有异议的,经镇人民政府批准后注册登记。试点中共调解纠纷 16 起,调解成功 14 起,发出土地纠纷处理决定 1 起,使土地纠纷得到解决。在权属调查、面积核定等单项确权的基础上,提出综合确权结论。试点中进行审核确权时,遵循三条原则:(一)以政策为依据,以法律为准绳;(二)必须有有效的证件和可靠的证明作为确权依据;(三)权属基本清楚,没有纠纷,利用合理,便于管理。

与权属调查紧密衔接的工作是宗地勘丈。宗地勘丈以 3 人作业小组为宜。在利用地形图进行调查时,增加宗地草图,在图中相应位置上注记界址点与邻地物相关距离与条件距离,量测足够的检核数据,以确保宗地权属界址线能正确地绘在基础图上,以文字、数字、图像等手段,对宗地状况进行综合描述,更完善地表达有关地籍要素。

经过半年努力,1990 年 4 月 8 日,市区采用全解析法完成新城桥街道第 1、2 街坊 19 个宗地、面积共 37 400 平方米范围的地籍调查试点。由于试点前期工作准备充分、资料收集齐全,基本上满足开展地籍调查工作的需要。利用“三图并出”工程的基础图和已取得的成果资料,为地籍调查提供良好的基础资料。江苏省土地管理局于 1990 年 11 月对试点地区的地籍调查成果进行检查验收,认为符合国家《城镇地籍调查规程》规定的标准,认定合

格,予以验收。

(三) 发 证

在土地权属调查合格的基础上,按省土地局关于城镇地籍“先管住、后管好”的原则和南通市“发证一步到位、地籍分步实施”的工作方案,南通市属各县(市)区也于1990年下半年全面开始地籍调查发证试点。市区范围内全部实施“三图并出”工程,采用半解析法,一步到位,建立规范化初始地籍;县(市)采用“两步到位法”:先进行权属调查、地籍勘丈、国有土地使用证核发;在积累资金后,再继续完成地籍测量任务,尽快建立较为规范的城镇初始地籍制度。

1991年底至1992年上半年,各县(市)相继选择一个建制镇或一个街坊,进行国有土地权属调查试点。边试点,边培训,边摸索,边实践。市土地管理局则注重研究和解决试点中出现的各种矛盾和问题,总结经验教训。如东县于1991年底在马塘镇开展试点工作,次年在全县8个建制镇展开,到1993年8月,历时近20个月,全部结束。共完成权属调查7507宗地,面积2952011平方米,分别占应查宗地和面积的88.8%和85.9%,换发国有土地使用证6964份,占应发证数的92.8%。启东市在吕四镇进行地籍调查试点后,召开全市城镇地籍调查登记发证现场会,从而推动全市工作。至1993年,5个建制镇完成了土地登记、土地使用证发放工作。南通县选定金沙镇、海安县选定海安镇,先后开展试点。

1992年1月13日,市区召开全市城镇国有土地使用权首批发证大会,向市委党校等201个单位和48户居民颁发了“国有土地使用证”,其面积达3.7平方公里。省、市领导都到会并讲话。这标志南通市结束城镇地籍无证管理的历史,走上凭证用地、凭证管地的轨道。各县(市)及有关镇也先后召开地籍调查登记发证工作动员会,各级政府领导亲自动员,在人力、物力、财力等各方面予以支持,并及时帮助协调和解决实际工作中出现的问题,从领导和组织上为工作顺利开展提供保证。在各镇试点的基础上,1992年6月,在启东市吕四镇召开全市城镇地籍调查登记发证现场会,及时总结经验,推广典型,推动全市工作的进程。南通县金沙镇4万平方米范围内完成试点后,在全县6个建制镇全面推开。崇川区在1992年又组织力量,加快登记、发证速度:农村地籍方面,共计发证28963户,发证率达94.3%;城镇地籍方面,共计发证3424户(累计发证9624户)。至7月,在全区实行了凭证用

地制度,使土地管理工作开始进入规范化管理阶段。港闸区居民用地、单位用地的发证率均达 90%。

至 1993 年底,全市城镇国有土地的调查、发证工作已有 7 个县(市、区)基本结束,累计完成权属调查 93 600 宗,面积 68.00 平方公里,其中核发国有土地使用证 70 400 宗,占应发证数的 75%。通过城镇地籍调查、登记、发证工作,不仅有效地增强了用地单位,特别是城镇居民对有关土地的国情、国策以及土地公有制意识,而且解决了一大批长期积累形成的悬而未决的土地使用权属界址纠纷,为发展经济和安定人民生活,提供了良好的社会环境。

三、变更登记

南通市在完成土地初始登记、发证工作之后,接着做好地籍档案的整理、分类、统计工作,并立卷归档。随着城乡经济建设的发展,土地使用权除因继承、分割而发生转移之外,因出卖、转让地上附着物涉及土地权属转移而发生变化的情况不断发生,土地用途也不断变化,土地所有者、使用者、他项权利者及其通信地址也常有变更。发生这些变化,除按规定办理一定手续外,还须及时依法申请、办理土地变更登记手续,核发新的土地使用证书。这项工作是市、县土地管理部门的日常工作。

崇川区土地管理局在土地初始登记基本完成之后,如何按照规范的土地变更登记制度和规则,提高日常地籍变更登记率,确保土地使用证和地籍档案资料的现势性、完整性和准确性,他们在实际工作中本着实践、探索、再实践的精神,在全市首先推行土地年审登记(又称“年审核证”)制度。

土地年审登记,就是以土地初始登记为基础。通过每年对土地使用证和有关土地权属、用途变更等资料的审核,确认土地使用权所有者和使用者对土地权属、用途的合法性,这既是对日常土地变更登记的复核和补充,又是对用地情况的依法监察和检查。

崇川区通过年审登记,对已发放的土地使用证进行了复核,主动发现并及时纠正在土地初始调查登记中的一些差错。如宗地界址的矛盾、面积计算的误差等;还对 4000 多幅宗地进行了补充调查和发证,使“土地使用证”的发证率从原来的 90%提高到 98%以上,从而进一步健全了土地初始登记。通过年审登记,督促 9500 多个用地单位和个人依法办理了土地使用权的变

更登记手续,对 4000 多个依法变更的单位和个人核发、换发了“土地使用证”,全区“土地使用证”的变更登记率从原来的 30% 提高到 85%。

第四节 土地权属纠纷调处

土地权属纠纷,是指土地所有者(今指土地使用权所有者)、土地使用者为争取和维护自己的权利而发生的纠纷。

南通历史上的土地权属纠纷屡屡发生,主要有豪强侵吞民田、粮户谋占沙地,以及土地买卖、继承、分割中造成的纠纷等,其中以沙田纠纷最为突出。

崇、海、通沙地纠纷 自清代中叶至民国时期,崇明、海门、通州三地官府、滩主、垦民之间的沙地权属纠纷错综复杂,此起彼伏,延续 200 年之久。事件发生在海门地界。元末明初,原海门地境逐渐坍没江中,至清康熙十一年(1672 年)遂废县,余地归并通州。后不久,长江主泓由北支偏南开始淤涨。百余年后,淤涨沙地出水,原均无主,谁先开垦即为谁所属。崇明人垦殖在前,遂向崇明县报科;以后,通州人也陆续前往,垦殖后也向本县报科,地方官员又多偏袒本县民众,于是引起事端。参与开垦者日渐增多,出现未围垦而报科的事件,而官府只管收取报科银两,并不实际查核报科沙地出水情况,以致报科数额超过沙地实际淤涨面积,沙地权属不明、界址不清的问题越来越多。报科人为了争夺田地权属而争讼,这就是所谓“沙案”。地方官员图钱财,各执一辞,长期纷争不休,迄无决断。清政府为平息沙地纠纷,遂“奏准将泰通道移驻通州,就近清理”;通州添设州同一员,驻沙基镇,统辖该州沙务。乾隆三十三年(1768 年)划通州 19 沙、崇明 11 沙以及新增沙洲共 41 沙,设海门直隶厅。设厅后,又发生厅与通州、崇明县之争。如海门厅与崇明县因新涨出之协旺沙、利民沙权属纠纷,讼至常镇、松太两道,最后竟讼至苏州府督,终以海门与崇明重分沙地了结。与此同时,海门厅以在通州与海门原接壤隔泓处围垦,又引起权属纠纷,官司从州、厅一直打到道台衙门,直至嘉庆十年(1805 年),经重新会勘、开掘界河、植树立碑,厅、州的官司才停息。清同治年间(1862—1874 年),麒麟镇的王象山、富安镇的陆漱露均靠垄断贩卖沙地发迹。王、陆双方因争沙地争讼,后发展到各蓄丁壮,开展武斗,

酿成命案。普通垦民之间因沙地权属问题而发生纠纷而引起争讼的事历年都有发生,争讼的结果,往往是两败俱伤,而肥了官府和讼师。清嘉靖《海门志》中称:“因争而讼,奔走上下,连年不决,竭斧资、饱吏胥,势不得不为未定之滩荡而割既熟之膏腴,剜肉补疮,得不偿失,害莫大焉。”

刘海沙纠纷 刘海沙位于通州西南长江之中。清道光年间(1821—1850年)经营沙地的顾飞熊等陆续报领沙地,多数借“助公”之名。同治十年(1871年)后,发现案主众多,又多重复报领,权属不明,争讼遂起。案主“道生”、“文心”、“鼎兴”、“济生”等公司及通州女子师范学校之间争讼,官司从县、州一直打到省,先后不下数十场,参与者、牵涉者多达百人,经道光、同治、光绪、宣统直至民国,历时百余年,其间还发生烧毁房屋、殴打官员事件。民国36年(1947年)经江苏省法院调处,才告平息。民国13年,因沙洲县水道改经刘海沙泄放,引发南通县与常熟县之间为刘海沙权属和水利修筑的纠纷,争讼多年未果,直至建国以后,经江苏省政府调处,将刘海沙划归常熟县管辖,此案始告终结。

永安沙纠纷 如皋县沿江浅沙于明代隆庆年间(1567—1572年)逐渐淤出水面,后经多次涨坍,清顺治至嘉庆年间(1644—1820年)滨江田滩面积日渐扩大。建国前后,皋南沙田统称“永沙”。清末民国初,案主纠纷,争向南京沙田总局抢报水滩,成立沙案,捷足而有权势者即可为案首,先后共达20余案。各沙田案首报案后,经沙田总局批准,同时取得沙田、沙案执照即为有效。案主用每亩两三角钱购得沙照,转手以数倍、数十倍价格出售,有的甚至买空卖空,从中牟取暴利。待沙田逐渐出水可以围垦时,更以高价待沽。案主之间常因界址、权属等问题发生纠纷,“操戈健讼之事,则层出不穷,力弱失赌者,倾家荡产”,“有钱有势者,则从中渔利,大发横财”。有的案主将已围成的沙田出租,由农民开垦耕种,采取多种方式收取高额地租,使佃农陷于惨境而状告无门。如丝渔港陆金宝因案主王寿昌逼收已开垦成熟的沙田,“全家顿失所依”,其妻“忿以自缢”。

沿海滩涂纠纷 清末,通、如、海、启一带沿海滩涂,由于“雨不渐渍,卤汁渐淡,义草滋生,盐产日微,遂有废灶改垦之议”,从而导致垦牧地区土地纠纷。光绪二十七年(1901年),张謇为兴办纺织工业开辟丰富而又廉价的棉产来源,奏请将吕四场境的荒废荡滩集资开垦。奏准后,首创通海垦牧公司,并拟在沿海一线推行废灶兴垦计划。由于垦荒植棉势必影响盐场主和盐官的切身利益,从而导致为争夺滩地而争讼,结果张謇以“妨碍盐业生产”而

败诉。辛亥革命以后,张謇出任两淮盐政总理、实业总长,制订并颁布了开垦荒地、建立淮南垦务局等法令,垦业再度兴起。继通海垦牧公司之后,苏北又陆续开办了大有晋、大豫、华丰等大小垦牧公司 30 余家。但由于“民(指垦地者)灶(指煮盐者)错杂,纠葛纷纭,其中隐占私垦,尤不可以数计”。此外,还有盐垦公司与原业主之间的滩地权属之争、国民党驻军的“兵田”与海门师范的“学田”之争,以及南通人俞某状告通海垦牧公司强占狼山“兵田”等多起争讼官司分别打到国民政府民政部和陆军部。在沿海滩地权属纠纷中,以民国元年发生的火烧金陵荡事件最为激烈。当年 7 月,由余东盐场好斗者煽动,纠集灶民数百人,趁大有晋公司警卫部队调防之际,奔赴公司驻地金陵荡,殴打员工,放火烧毁公司办事机构房屋,公司职员黄、李二人当场被烧死。事后有关当局将为首肇事的数人捉拿归案并处决。

庙产与学田纠纷 清末,南通兴起废庙兴学之风,庙产、庙田相继改为校产、学田。后来庙宇又欲收回庙田,于是产生庙宇与学校之间的土地权属纠纷。如民国初,南通城东法轮寺将庙田 57 410 步(1000 步合 4 亩)捐给县第四初级小学,至民国 13 年,新住持又欲以折款收回原捐庙田,因而与学校发生土地纠纷,以至诉诸公堂,官司打了多年,仍悬而未决,建国初,才在土地改革运动中得到解决。

南通城基土地纠纷 南通城墙初为土筑,明代才改建砖筑。民国 11 年拆除四周城墙,仅留东、西、南三个城门。当时改旧城基为环城路,城基附近的土地或遭侵占,或遭盗卖,于是产生土地权属不清的争议,有公私间相争,有私人间相争。

通州沙纠纷 通州沙位置在南通任港至狼山外侧长江中,是 1900 年左右涨升的 5 个沙洲的统称。民国 13 年长江航道图上已标注名称。清宣统二年(1910 年),川港镇刘光益报领突涨的保婴沙 8000 亩,曾被列入刘海沙九案之一。1972 年,沙洲人到通州沙植芦,南通市为防止长江北岸塌坍,曾派员往沙洲县会商制止,未有结果,乃报江苏省水利厅请示,省厅认为以维持原状、不扩大矛盾为宜。

如、靖胜利长沙纠纷 如皋、靖江两县长江水域接境处,明天启、崇祯年间(1621—1644 年)涨起马驮沙,两县曾有争夺沙地的权属纠纷。1953 年,如皋境内涨出又来沙。经调处,归属南通;1957 年,长青沙西南又涨出胜利长沙,两县间又发生权属纠纷。至 1964 年经江苏省指示南通、扬州两专署派员调处,经协商决定:胜利长沙中段一分为二,流漕之间滩地作为界址公滩,公

滩上生长的芦苇由两县每年轮流收割。

东凌港滩面纠纷 东凌港滩面位于如东县东凌港以东,滩面盛产文蛤。附近的如东、南通两县村民常往钩捕。1987年以后,文蛤、牡蛎价格陡涨,前往钩捕者日多。东凌人认为该滩属如东,遂阻止南通县人登沙,于是纠纷迭起,矛盾加剧。1988年、1989年竟连续发生数起斗殴事件。1990年经南通市会同如东、通州两县(市)滩涂开发办公室协调,平息纷争。

德、归滩面纠纷 如东县德贵公社(今靖海乡)与海安县归场公社(今旧场乡)相邻,1959年两地村民为捕鱼争夺滩面而发生纠纷,导致严重械斗,并有人员伤亡。两县人民政府及时制止,对当事人进行严肃处理,对肇事者分别判刑。

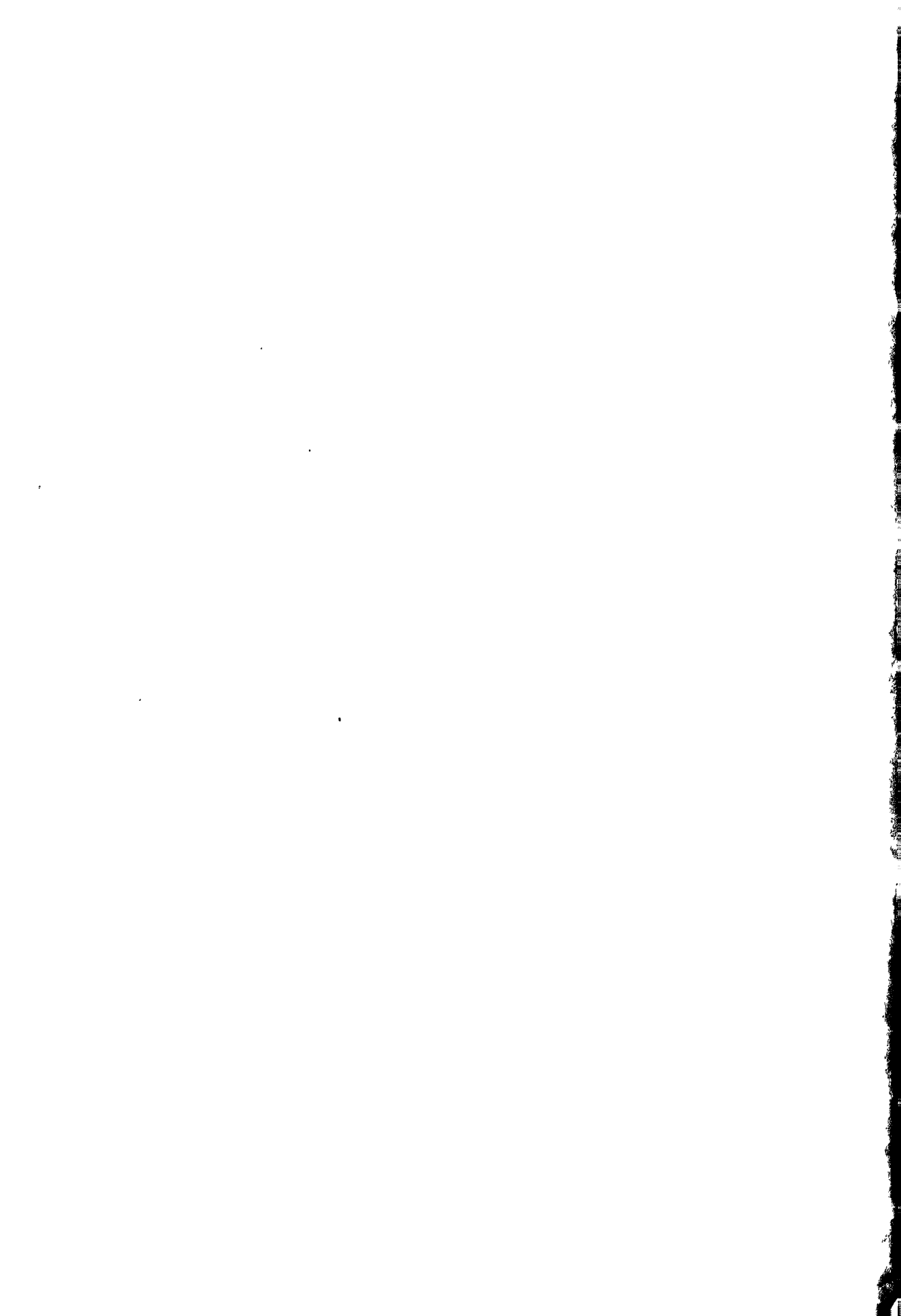
南通博物馆与人民公园纠纷 通州师范学校于民国4年创建博物苑。博物苑南侧辟为植物园,属南通大学农科。抗日战争时期,日军侵占南通后,博物苑遭毁坏。建国后,修复博物苑,1952年改称“南通博物馆”,隶属苏北行署;植物园改为南通市人民公园。1982年以后经城市规划,筹备扩建博物馆的文物仓库,引发了两单位之间的土地权属争议。1990年,南通办理国有土地使用权申报登记时,双方均未办理登记手续;后来双方又都先后申报登记,对权属各持己说。1990年,市人大决议:园林部分划归博物馆统一管理。

狼山广教寺与五山管理处房地产纠纷 明代狼山兴建庙殿,庙产由广教寺各房僧侣轮流主持,相沿成习。在建国后的土地改革中,庙产议归国有,由五山管理委员会管理。1980年,根据中央文件精神,决定恢复狼山寺院,庙宇房地产仍归广教寺,山林仍属市园林管理处。1986年,因园林管理处原租寺院房屋作办公用房的租金问题引发与寺院权属争议。1991年市政府进行调处,仍未解决。

建国以前,南通农村民间由于土地权属关系不明、界址不清引起的土地纠纷时有发生,往往迁延时日、久悬不决,常常影响正常的生产和生活,影响社会安定。建国以后,农村经过土地改革、农业合作化、人民公社化,土地或收归国有,或为集体所有,土地权属纠纷大为减少,生产队之间或农民之间集体土地使用权发生争执,经乡、村干部调解,都能及时得到解决。自1986年开展非农业用地清理和城镇地籍调查以后,基本理顺了土地权属关系,历史上遗留的土地纠纷多数得到妥善处理,后来发生的土地使用权纠纷经过调处,大多也得到解决。如如皋县胜利乡石桥头供销社用地,涉及附近的3个乡4个村5个组,土地纠纷争执了10多年,索权单位在供销社门前搭了

很多草棚,影响该地正常经营;后通过非农业用地清理,查清了权属,补办了手续,解决了问题,保证了正常营业。丁西乡一些单位,因未办合法用地手续,其中8家工厂被当地群众封门。纠纷发生后牵制了党委和政府的精力,影响工作;在非农业用地清理中,依法处理了这些单位的土地问题,使乡办企业正常生产。又如海安县朝洋乡砖瓦二厂,因土地权属纠纷停产数十天,经过清理后,及时作出处理决定,使该厂很快恢复生产,减少了经济损失。

1990年5月,南通市设立土地权属纠纷仲裁委员会,负责处理土地纠纷。1991年,市郊钟秀乡城东村与市老干部局等单位,钟秀乡中心村与橡胶厂等单位,八厂乡学田村、厂北村与南通纺织工学院、南通供销学校等单位,市区南园小学与市房管所、市人民防空等单位职工之间发生土地权属纠纷后,市土地管理局派员参与协调,本着“尊重历史,承认现实”的精神,共同商洽,有关单位和个人之间终于达成协议,长期存在的历史遗留问题终于得到双方满意的解决。



第四章 地租与土地税费

第一节 地 租

封建地租主要有实物地租、劳役地租、货币地租三种。

一、实物地租

在封建社会,承租人向土地所有者交纳实物是地租的主要形式。其每亩租额决定于田地的等级。以民国 35 年(1946 年)为例,当时南通县第七区所定实物地租的标准如表 4-1 所列。

表 4-1 民国 35 年南通县第七区各乡镇田租标准表

田 等 级	各等级地区	田租标准
甲	范公堤以南各乡镇	最高田租率 8 斗
		最低田租率 6 斗
		平均田租率 7 斗
乙	袁灶镇、油榨镇,范公堤以北同乐、华芦、三和、张沙、唐洪,沙路以南严鹿、中观	最高田租率 7 斗
		最低田租率 5.5 斗
		平均田租率 6 斗
丙	施津、兴隆、唐洪,沙路以北各乡镇	最高田租率 6 斗
		最低田租率 4.5 斗
		平均田租率 5 斗

注:每斗合 10 市斤。

此类标准在实际生活中受多方面影响而不得不发生变化。这些因素中有时局、物价、年成丰歉、地块肥瘠及所处位置等等。表 4-2 所列为数户承租人民国 36 年纳租的真实情况。

表 4-2 民国 36 年南通县耕地租佃情况表

承租人	地 址	面 积	田等级	租 额
马万全 龙 氏	学田乡三节桥	3.47 亩	中等	麦 4 斗 3 升 豆 5 斗 2 升
王桂富	袁桥乡印家桥	8.00 亩	上等	麦 1 石 6 斗 豆 1 石 4 斗
陈步云 吴士如	新涨乡单五圩	15.00 亩	沙田	麦 2 石 6 斗 5 升 米 5 石 8 斗 2 升
韩炳喜	太新乡十三圩	18.00 亩	沙田	麦 1 石 8 升 豆 1 石 6 斗 2 升
马及魁	兴仁镇兴隆桥	3.00 亩	中等	麦、豆各 7 斗 5 升
刘桂立	白土地庙	2.00 亩	旱田	麦 3 斗 7 升 5 合 豆 3 斗 7 升 5 合
单长发 单桂全	任港乡帅家桥	5.20 亩	高田	麦、豆各 5 斗 1 升
刘长寿	姚港乡窑墩坝	10.00 亩	中等	麦、豆各 1 石 5 斗
蔡辉堃	公园镇桃坞路	2.64 亩	基地	每月 6 万元
施启成	济生乡义成奇	10.00 亩	丙等	米 1 石 8 升
汤兆发	济生乡义成奇	14.56 亩	丙等	米 3 石 5 斗 7 升

南通地区地租分定租、活租两种。

定租包括预租、押租、包租、烂租等。预租：如民国元年南通沿江地区一带历来有预租制，佃农必须预缴一年租才能种田。押租：如民国 35 年如东县佃户首先要给地主缴付田价的 20% 至 60% 的押金，然后才能种地。如遇小旱灾害，佃农缴不起租，地主即在押租中扣除（称“打利”），往往几年以后，押租扣除抵光，押租田变为打利田。这是一种较苛刻的地租，在南通县刘桥，打利田占佃田的 15%。包租：在如东县，这种地租占佃田的 90%，租额每千步最高包粮 3 石，一般 2 石，最少的包粮 1 石，不论收成多少，租额一定要如数缴纳。烂租：如南通县兴仁区张渡村的陈文华租种地主张振主 2 亩田，订期 5 年，缴租稻子 2000 斤，在 5 年中不管遇到什么水旱灾害，地主的租粮早就

安稳地收进了仓库,待期满还田时,地主收的租已烂。

活租包括议租、估产分成。如沿海垦牧公司一带,视当年收成议定租额。估产,可以在田间、场头进行。田间抽行分成:庄稼成熟时,掘港、马塘一带地主在田间抽其一行,进行实地估产,根据估产分成、确定租额;看场分成:掘东地区在庄稼收获时,派人监视佃农收割、脱粒,然后以实产分成。

二、劳役地租

劳役地租是地主凭借土地权和超经济的强制权力,使农民无偿地为他们进行一定时间的劳役、并占有其剩余劳动产品的剥削形式。如东县曾有3种做法:一是佃户给地主无偿地做30个工(最高60个工),地主则让佃户自种自收,不缴租粮。二是地主雇用农民种地,划其1/5的耕地让农民自收,4/5耕地的收获全归地主。这种方法在南通县也有,当地叫做“分收田”。三是地主给雇工预付一年工资,雇工在地主家当牛做马,闲时每天干活12—13个小时,忙时每天要干16—17个小时,一年中只在春节休息几天。

三、货币地租

货币地租即地主将土地给农民种,向农民收取货币。它是实物地租的转化形态。

表 4-3 民国元年南通县公田收租额表

单 位	田 亩	田 租 银
女子师范学校	640 亩	1 600.000 元
第一高等小学校	47 亩 2 分	187.231 元
中学田杜观音堂	21 亩 5 分、罗祖殿 34 步	63.690 元
保婴局沙田	1 500 步、市房 4 所	170.578 元
紫琅书院	民田 80 129.3 步、灶田 779 317.2 步	1 637.657 元
乡会费	91 050 步田	254.932 元

表 4-4 民国 4 年苏北滨海垦区各垦牧公司地租表

垦区位置	公司名称	成立时间	地 租
启东二堤乡	通海垦牧公司	1901 年	每亩春熟纳小洋 0.18 元, 秋熟 35%(议租)
启东吕四	同仁泰公司	1903 年	35%
南通三余镇	大有晋盐垦公司	1913 年	每亩春熟纳小洋 0.15 元, 秋熟 35%(议租)
如东掘港	福记公司	1918 年	每亩 3.75 元
海安角斜	大赉盐垦公司	1915 年	35%(议租)

表 4-5 民国 25 年南通县救济院田产租金表

佃户姓名	田别	坐 落	亩 数	年纳租金	备 注
陈道士	中沙	花毛港烟墩	4.00 亩	8.00 元	
陶长福 陶长寿	民上	德兴镇西龙潭	4.50 亩	7.88 元	草屋 3 间
刘长寿	民中	窑墩坝	8.00 亩	16.00 元	草屋 3 间
施永盛	老沙	灰川沙必盛老圩	4.68 亩	24.00 元	
秦凤皋	屯田	东乡白土地庙	4.80 亩	8.50 元	
张瑞有	屯田	东乡白土地庙	3.20 亩	5.00 元	
陈德富	沙田	花毛港范家老坝	3.40 亩	6.80 元	
帅长金	民下	任港路川家坝	12.80 亩	38.40 元	房屋 3 间
帅和尚	民下	任港路川家坝	9.00 亩	27.00 元	房屋 3 间
夏庚保	沙田	白蒲镇糟粮圩	10.00 亩	18.00 元	
吴沙氏	民中	三十里成家桥	7.80 亩	15.00 元	房屋 3 间
陈进生	民上	西茶庵殿	1.50 亩	3.38 元	
黄玉章	老沙	姜灶港	6.30 亩	9.45 元	
朱金贵	民下	四安区白马庙	荡田 6 亩、 秧田 44 亩	35.00 元	房屋 5 间
张鸿寿	民上	袁家桥	1.60 亩	8.00 元	
瞿桂森	民田	兴仁镇兴隆桥	5.00 亩	10.00 元	
张翰卿	民田	黄泥山后	1.00 亩	3.00 元	

此外,据民国 10 年李六如《南通视察谭》记载:南通租佃之法,双方立契约时,先缴押金予地主,每年完纳行租,因土地肥瘠不同,押金租价均有高低:上等十顿十租,中等八顿八租,下等六顿六租。所谓几顿几租,如租田千

步(4亩)押金百元,年租为十元,叫“十顿十租”,以此类推。

解放前南通郊区比较流行的是顿庄租制。佃农虽然有所谓田面权,但地主仍然可使用各种手段来驱逐佃农。他们常用的手段就是“加顿”(即追加顿庄租)。农民若无力“加顿”,就会被迫退佃。另外,地主还用“涨租”、“升田”等手段,以增高地租率,对农民加重剥削。

民国21年,南通县将水田与旱地按土地质量分为上、中、下三等,租率与全年主要作物产量之比例见表4-6。

表4-6 民国21年南通县水、旱田地租率表

单位: %

类别	等级	水田租率	旱地租率
钱租率	下等	8.7	10.4
	中等	8.2	9.5
	上等	8.1	8.6
谷租率	上等	48.6	42.0
	中等	44.3	39.4
	下等	49.6	38.3
分租率	上等	46.7	46.8
	中等	45.4	44.5
	下等	43.4	44.2

民国36年,南通国有土地收益按土地正产额的37.5%缴纳,房屋基地按地价的8%缴纳租金。

1952年,全国土地改革完成,农民分到了土地,就不缴地租了。1956年实行人民公社,土地由农民私有制变成集体所有制。上缴集体的公积金及集体留成,具有集体所有制下地租的性质。

1953年《南通市公有房地产管理施行细则》规定:国营企业、合作社或私人使用公有房地产,均应事先向管理机关申请赁用、洽订赁约,按期缴纳使用费。1972年前,南通城镇居住公房按好、中、差三等,房地租每平方米月租费仅0.03—0.05元;1972年才调整为每平方米0.07—0.10元,新建楼房每平方米只有0.11—0.12元;1982年调整非居住用房的租费标准,每平方米仍只有0.63—1.22元。由于公房面积增多和租费标准的调整,房、地租

收入不断提高:1949—1958年,市区收房地租2.70万元;1988年1年收入就突破百万大关,达到100.03万元。房、地租收入主要用于经营管理、房屋维修以及房地产税等开支。

第二节 土地赋税

一、税种与税率

(一) 田 赋

明永乐二十年(1422年),南通有官、民田地及草场3873顷21亩2分4厘,税粮2210.468石,租钞1010贯20文,马草119.94包。

清乾隆三年(1738年)与嘉庆十四年(1809年)每亩银、粮数稍有出入(见下页表4-7)。

中华民国建立后,孙中山提出“耕者有其田”的主张未能实现,北洋军阀和国民党统治的30多年中,基本上沿袭了清末的田赋征收制度。南通按照民、沙、灶田各等则征收。民国22年(1933年),南通县的纳税田亩总数为10495顷69亩2分9厘,分为民上田、民中田、民下田及灶渔上田、灶渔中田、灶渔下田等。田赋的种类分为地丁(即老岸田)、芦课(即沿江圩田)、补坍(即坍去再涨起来的田),每年征收银两48311两,包括灾缓坍户在内为56000多两、漕米5600多石。

民国25年,南通地政局成立。当时田赋种类有地丁、芦课、屯折、杂款、民米、沙米等,税率每银1两收正税1.28元,民米1石收正税2.40元,沙米照八折(0.30元)征收。民地有1432200亩,省、县正税110136元,专税、附税共503298元。

抗日战争时期,根据地民主政府废除了国民党和日伪军的苛捐杂税,实行合理负担的政策。当时南通属苏中地区。苏中民主政府召开田赋征粮工作会议,决定从民国31年起实行“并赋征粮”,即田赋和救国公粮合并,以征实物为主,代金为次,分夏、秋两季征收。表4-8所列为苏中民主政府《秋征粮赋实施细则》中制定的标准。

表 4-7 清乾隆三年与嘉庆十四年南通丁漕田地科则(每亩银、粮数)对比表

单位:钱、斗

田地别	年号	折色银	条鞭银	人丁银	匠班银	丁匠银	准仓麦折银	共 银	本色米	月粮麦改米	共米	闰加银
民上田	乾隆	.9572		.1037	.0066			1.0675	.1095	.0368	.1463	.0109
	嘉庆	.9572		.1037	.0066		.0069	1.0744	.1158	.0166	.1324	.0109
民中田	乾隆	.4786		.0518	.0033			.5337	.0547	.0184	.0731	.0054
	嘉庆	.4786		.0518	.0033		.0034	.5371	.0579	.0083	.0662	.0054
民下田	乾隆	.2393		.0259	.0016			.2668	.0273	.0092	.0365	.0027
	嘉庆	.2476		.0169	.0016		.0016	.2677	.0290	.0041	.0331	.0027
附灶渔上田	乾隆	.7791		.0844	.0050			.8585	.1095	.0368	.1463	.0088
	嘉庆	.7791		.0844	.0050		.0069	.8754	.1158	.0166	.1324	.0088
附灶渔中田	乾隆	.3895		.0422	.0027			.4344	.0547	.0184	.0731	.0044
	嘉庆	.3895		.0422	.0027		.0034	.4378	.0579	.0083	.0662	.0044
附灶渔下田	乾隆	.1947		.0211	.0013			.2177	.0273	.0092	.0365	.0022
	嘉庆	.1947		.0211	.0013		.0017	.2188	.0289	.0041	.0330	.0022
优免祖灶香火上田	乾隆	.2400		.0260	.0016			.2682	.1095	.0368	.1463	.0026
	嘉庆	.2406		.0260	.0016			.2682	.1158	.0166	.1324	.0026
内绅矜优免上田	乾隆		.6650	.0720	.0046			.7416	.1095	.0368	.1463	.0026
	嘉庆		.6650	.0720	.0046		.0069	.7485	.1158	.0166	.1324	.0026
优免祖灶香火上田	乾隆	.1203		.0130	.0003			.1341	.0547	.0184	.0731	.0013
	嘉庆	.1183		.0032	.0007			.1272	.0656	.0102	.0758	.0013

表 4-8 民国 31 年苏中民主政府秋征粮赋标准表

田 亩 等 级	稻、粟			玉米、高粱			黄 豆			小麦、元麦、赤豆		
	每亩 征收 (斤)	其 中		每亩 征收 (斤)	其 中		每亩 征收 (斤)	其 中		每亩 征收 (斤)	其 中	
		公粮	田赋		公粮	田赋		公粮	田赋		公粮	田赋
1	12.0	8.0	4.0	14.0	9.5	4.5	8.0	5.50	2.50	10.0	7.00	3.00
2	10.0	7.0	3.0	12.0	8.0	4.0	6.0	4.00	2.00	8.0	5.50	2.50
3	8.0	5.5	2.5	10.0	7.0	3.0	4.0	2.75	1.25	6.0	5.50	2.50
4	6.0	4.0	2.0	8.0	5.5	2.5	2.0	1.50	0.50	4.0	2.75	1.25

该细则规定了累进征收的政策,对有 100 亩以上土地者每亩加征 0.5 斤,300 亩以上每亩加征 1.5 斤。

民国 32 年,敌伪在苏北清乡,成立苏北清乡主任公署,以特别区公署代替原来的各县政府,制订清乡委员会苏北清乡地区各特别区田赋征收章程,规定“各特别区田地等则依照民国 23 年实行改良田赋征收制度时所订之等则标准,仍以三等九则为限,每年分两期征收”。

民国 35 年,国民党接管汪伪政权后田赋征收实物,主要有稻米、小麦、棉花三种。但是为便利民众缴纳起见,可按市价折价缴纳现金(以法币为主)。税率分三等九则,以地价的 15% 为征收标准(见表 4-9)。

表 4-9 民国 35 年田赋等则税率表

单位:元/亩

等 则	一			二			三		
	上	中	下	上	中	下	上	中	下
税率	1.10	1.00	0.90	0.80	0.60	0.45	0.35	0.25	0.20

民国 36 年,由于上年确定的征收标准难以执行,因此重新商酌,拟定了新税率(见表 4-10)。

表 4-10 民国 36 年田赋等则税率表

单位:元/亩

等 则	一			二			三		
	上	中	下	上	中	下	上	中	下
新税率	0.80	0.75	0.70	0.65	0.60	0.50	0.40	0.30	0.20

由于国民党发动内战,在国民党占领区实际征收的田赋远远超过规定,甚至借征多年之后的赋税,以付军用。

民国 36—37 年,南通属苏皖边区第九行政专员公署(简称“九分区”)管辖。九分区粮赋政策根据土地改革的新情况,取消了原来的分级累进标准,改为划分田亩等级征收。各个等级的估产标准各地略有不同,但总的讲,农民的负担为:稻田占产量的 15% 以下,棉田占产量的 18% 以下,玉米、黄豆田一般不超过产量的 13%(见表 4-11、表 4-12、表 4-13)。

表 4-11 民国 36—37 年夏收粮赋每亩征收标准

田亩等级	每亩估计	民国 36 年夏征标准	民国 37 年夏征标准
甲	190 斤以上	22 斤	28 斤
乙	160—190 斤	18 斤	22 斤
丙	110—160 斤	14 斤	16 斤
丁	70—110 斤	10 斤	11 斤
戊	30—70 斤	6 斤	6 斤

表 4-12 民国 36—37 年秋季粮赋稻田每亩征收标准

田亩等级	每亩估计	民国 36 年秋征标准	民国 37 年秋征标准
特	365 斤以上		48 斤
甲	269—365 斤	32 斤	38 斤
乙	192—269 斤	24 斤	28 斤
丙	144—192 斤	16 斤	20 斤
丁	96—144 斤	12 斤	12 斤
戊	53—96 斤	8 斤	8 斤

表 4-13 民国 36—37 年秋季棉花田每亩征收标准

田亩等级	亩产量(子棉)	民国 36 年秋征标准	民国 37 年秋征标准
特	153 斤以上		24 斤
甲	98—153 斤	16 斤	18 斤
乙	87—98 斤	12 斤	13.5 斤
丙	58—87 斤	8 斤	9 斤
丁	35—58 斤	6 斤	6 斤
戊	24—35 斤	4 斤	3.5 斤

民国 36 年,九分区夏季实征元麦、大麦、小麦共约 30 万担。

民国 37 年,九分区夏季实征元麦、大麦、小麦共 68.31 万担;秋季实征粮食 64.31 万担、棉花 9.08 万担。

民国 38 年 2 月 2 日,南通城解放,财经工作重心由乡村转移到城市,建立了税务机构,执行了新解放区的税制,沿用了国民党政府部分旧税种,加强了税收管理。同年 6 月 22 日,南通行署公布了《南通区夏季征收粮赋公草实施细则》。根据通、如、海、启四县统计,夏收应征面积为 594 万亩,实征公粮 108 万担。

(二) 附加税

附加税系别于正税而言。清末,各省举办新政,附征自治费、警察费、学校费等,此即附加税的起源。民国以后,各省田赋项多有附加税。附加税名目繁多,往往附税超过正税几倍(见表 4-14)。

表 4-14 民国 16—21 年南通田赋正、附税实收比率表

年份	省、县正税(元)	省、县附税(元)	正、附税比率
民国 16 年	132 018.004	147 974.721	1 : 1.12
民国 17 年	120 640.732	301 294.502	1 : 2.50
民国 18 年	116 053.858	364 651.762	1 : 3.14
民国 19 年	105 605.082	362 601.687	1 : 3.43
民国 20 年	84 512.113	404 196.789	1 : 4.89
民国 21 年	55 071.572	242 109.467	1 : 4.39

备注:教育专款列入省正税。

民国 21—22 年,南通征收土地正税 109 695 元、附加税 699 077 元,附税超过正税 5 倍多。

抗日战争胜利后,国民党为进行内战,附税杂捐就更多。

表 4-15 民国 16—25 年田赋每亩税率

年份	上忙(元)	下忙(元)	漕米(石)
民国 16 年	4.973	4.973	10.220
民国 17 年	7.216	8.497	7.900
民国 18 年	8.291	8.291	5.900
民国 19 年	10.542	11.042	7.900
民国 20 年	14.417	14.417	7.900
民国 21 年	12.012	14.412	7.900
民国 22 年	14.012	12.417	5.900
民国 23 年	11.917	11.917	5.900
民国 24 年	16.017	16.017	5.900
民国 25 年	13.517	13.517	5.900

备注:① 忙银以元为单位,漕米以石为单位;② 市地征收地价税 2%,乡地征收 10%。

表 4-16 民国 25 年忙银正、附税表

税目	每亩征收数(元)	备注
省正税	1.28	解省
省教育专款	0.47	解省
县正税	0.30	留县
征收费	0.123	留县
特税	0.600	留县充内务及自治费
市乡行政费	0.600	留县充自治费
教育费	0.400	留县充教育费

续表

税 目	每亩征收数(元)	备 注
普及教育费	1.538	留县充教育费
保卫费	0.300	留县充警卫费
县警备费	0.500	留县充警卫费
水利亩税	0.500	留县充建设费
筑路亩税	1.281	半数解省,半数留县充建设费
自治费	0.400	留县充自治费
公安亩税	1.750	留县充警卫费
农业改良捐	0.500	留县充农业费
保坍亩捐	0.875	留县充建设费
保卫特捐	1.600	留县充警卫费
加征普教亩捐	0.500	留县充教育费
清丈费	2.500	

(三) 农 业 税

农业税在1949年前是以农田面积、等则征收,1949年以后,农业税实行两种征收制度:老解放区继续沿用原来的比例税制;新解放区则实行以农业人口平均农业收入累进计征税制。南通市执行新解放区累进税制。对征收的田赋,称为“公粮”,以后又改称“农业税”。

1949年10月8日,南通行政公署公布《南通行政区秋季征粮赋公草实施细则》,秋收时南通行政区(包括崇明),应征面积共697.58万亩,因自然灾害严重,农作物歉收,实征公粮114.5万担、棉花1.67万担。

1952年6月,政务院颁发《关于农业税工作的指示》,对新解放区《农业税暂行条例》作了修订:最高税率由42%调降到30%,最低税率由30%调整到7%。

1953年11月,国家对粮食、油料实行统购统销。农业税征收,配合国家统购统销和“三定”政策,实行征购结合、先征后购的办法,由粮食部门代收,

与财政部门结算。

1956年,南通市随着农业合作化运动的开展,原来以个体经济为基础的农业税累进税制已不适应农村形势,农业税开始以常年产量为计税的基础,制定税率,按社计征,在农业总收入中统一提交。一律征收代金,实行“从价征收,实物抵交,非现金结算”的办法。

1958年6月,国务院颁布了《中华人民共和国农业税条例》,统一了全国农业税制度,制定了农业税改革方案,以1957年计税产量为基础,调整了常年产量,平均税率为12.5%。

1961年,由于自然灾害等原因,国家调整了农业税。南通农业税主粮调减了20%,对社员自留地按总耕地面积的7%免征农业税,正、附税率由12.5%调减为10%,体现了稳定负担、增产不增税的政策精神。

1962年之后,郊区农业税率稳定在10.5%,全市为11%。

1978年,中共中央决定降低农村税收,对农业税实行了“起征点”的办法。南通市对每人平均收入不足50元的生产队给予免税,每人平均口粮在起征点以下的生产队免税。

1983年,南通实行市管县的新体制。根据农村经营管理体制的改革,南通市实行了按农户征收农业税的办法:农业税以生产队为单位核算,每个农户应纳税款由生产队按土地面积分配。

1985年,农业税征收办法作了改革,改按粮食“倒三七”(即三成按原统购价,七成按原超购价)比例价计征;比例价折征代金后,改折货币征收,以货币结算。农业税主粮单价和金额统一按原数增加35%。

1987年,主粮单价调增7.7%。

1988年,主粮单价再调增1.85%。

(四) 契 税

田地卖典、典当、租田、继承、赠与而成立的契据必须用政府发行的契纸填写,送市、县财政局盖印完纳契税后,在法律上才成为正式契据。契税属于行为税之一种,凡有交易、转移行为者即应投税。清代江苏每买契价银一两,纳税三分;若活契,或典契期在10年以内者,概不课税。宣统末年颁布契税试办章程,定买契税率为9%,典契税率为6%,买九典六之制自此开始。

民国元年至3年(1912—1914年),江苏省田、房契税,按每买契银百元收税5元。后来财政部颁发契税条例,按买六典三征收。民国4年实行买六

典三税率。当时契税属于国税范围。到民国 17 年,税分国家税、地方税两种,始将契税改为省地方税,于是省另订章程,将买六典三税制改为买九典六。

民国 20 年,南通县水灾严重,经上级官员视察,决定减契税额。民国 21 年、22 年的契税奉令减半征收。民国 23 年,南通县契税税率规定为卖契征收 9%,典契征收 6%,另征税额 5%的推收费,并带征各项附税。

民国 31 年,建立民主政权的地区执行根据华中财委规定,卖契按其卖价征 10%的契税,典契按契减半征收。

民国 35 年 5 月 1 日,苏皖专署规定:凡卖契改按 8%计征,典契按 4%计征。土改后为减轻群众负担,卖契改按 6%计征,典契改按 3%计征。

启东县民主政府于民国 35 年 12 月通知:对土改中农民分得的土地征收契税,按土质分为五等,每千步田(折 4 亩)征收元麦:甲等田 48 斤,乙等田 40 斤,丙等田 32 斤,丁等田 24 斤,戊等田 16 斤。

1950 年 3 月 21 日,《苏北区契税暂行条例施行细则》规定:各机关与人民相互间有土地、房屋买卖、典当、赠与或交换,均应凭土地、房屋所有证,并有当事人双方订立契约,由承受人依照条例完纳契税。契税税率规定为:买税契按买价征收 6%,典税契按典价征收 3%,赠与契按现值价格征收 6%。先典后买的买契税得以原纳典契税额划抵买契税款,但以承典人与买主同属一人者为限(继续原典人之直系亲属及配偶以同属一人论)。

1989 年,鉴于个人买卖房产日益增多,国家恢复征收契税,由买方(限个人)按交易额的 6%缴纳。

(五) 耕地占用税

为了合理利用土地资源、加强土地管理、保护耕地,1987 年 4 月 1 日,国务院发布《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》,规定:凡占用耕地建房或从事其他非农业建设的单位和个人,应缴纳耕地占用税。耕地占用税以纳税人实际占用的耕地面积计税,纳税额一次性征收。耕地占用税的税额以县为单位,人均耕地在 1 亩以下(含 1 亩)的地区,每平方米为 2—10 元;人均耕地在 1 亩至 2 亩(含 2 亩)的地区,每平方米为 1.6—8 元;人均耕地在 2 亩至 3 亩(含 3 亩)的地区,每平方米为 1.3—6.5 元;人均耕地在 3 亩以上地区,每平方米为 1—5 元。农村居民占用耕地新建住宅,按上述规定税额减半征收。经济特区、经济技术开发区和经济发达而人均耕地特别少的地区,适用税额可以适当提高,但是最高不得超过上述规定税额的 50%。各地适

用税额由省、自治区、直辖市人民政府在上述规定税额范围内根据本地区情况具体核定。纳税人必须在经土地管理部门批准占用耕地之日起 30 日内缴纳耕地占有税,逾期按日加收应纳税款 5% 的滞纳金。

下列批准征用的耕地,免征耕地占用税:

1. 部队军事设施用地;
2. 铁路沿线、飞机跑道和停机坪用地;
3. 炸药库用地;
4. 学校、幼儿园、敬老院、医院用地。

农村革命烈士家属、革命残废军人、鳏寡孤独,以及革命老根据地等生活困难的农户在规定用地标准以内新建住宅,纳税确有困难的,由纳税人提出申请,经所在地乡(镇)人民政府审核,报经县级人民政府批准,予以减免。

耕地占用税由财政机关负责征收。对单位或个人获准征用或占用的耕地超过两年不使用的,按规定税额加征两倍以下耕地占用税。

1987 年,南通市土地管理局和财政局根据江苏省《耕地占用税暂行条例》,对占用耕地建房或者从事其他非农业建设的单位和个人开征耕地占用税,以占地面积计税,一次性征收,税额按人均耕地及经济发展水平确定。每平方米占用税,市郊蔬菜地为 9 元,其他为 8 元;南通(现为通州市)、海门、启东为 7.5 元,如皋、海安、如东为 6 元。农民新建宅地按所在地区标准减半征收。

(六) 城镇房地产税

我国对城市的房屋、土地,按照房价、地价和租价,实行“从价计征”或“从租计征”。地产税采用比例税率,也可按照房地产价合并按年计征。

1951 年 10 月 13 日,苏北人民行政公署在通知中指出:各军政机关租用民地,有的以代负担地产税为附带条件,有的以机关身份向税务局申请免税。地产税为地方财政主要收入之一,各单位租用民地,代负担地产税或者申请免税,既影响国家收入,又违反财政纪律,应严加制止。

1953 年,苏北行署规定:城市征收房产税,并与地产税合并,称为“房地产税”,税率依据标准房地价或租价计征,房产税率和地产税率均为 1.8%。

1971 年,南通市规定:城市事业单位征用的土地不征税,企业单位征用土地所纳的税并入其他税种,所以税额有明显下降。

1986 年开始,房产税与土地税分开征收。

表 4-17 南通市郊 1950—1989 年房地产税征收表

单位:万元

征税时间(年)	年征税额	征税时间	年征税额
1950	22.6	1970	96.2
1951	18.4	1971	35.2
1952	25.4	1972	34.9
1953	35.4	1973	30.8
1954	47.0	1974	29.6
1955	57.1	1975	29.7
1956	42.7	1976	29.6
1957	45.5	1977	30.6
1958	48.0	1978	35.3
1959	52.7	1979	33.5
1960	63.4	1980	33.5
1961	69.4	1981	31.5
1962	70.2	1982	36.1
1963	73.1	1983	32.6
1964	75.0	1984	37.3
1965	81.4	1985	37.9
1966	79.8	1986	123.7
1967	82.7	1987	361.0
1968	85.8	1988	414.0
1969	90.5	1989	533.0

(七) 城镇土地使用税

1987年6月26日江苏省第六届人大常委会第二十六次会议通过、1989年6月30日江苏省第七届人大常委会第九次会议修订的《江苏省〈土

地管理法》实施办法》中第十五条提出：占用城镇土地的单位和个人，应当按照国务院和省人民政府的规定，缴纳城镇土地使用税。

城镇土地使用税是对城镇和工矿区使用土地的单位和个人就其使用土地的面积，按规定税额征收的一种税。

城镇土地使用税由拥有土地使用权的单位或个人缴纳；拥有土地使用权的纳税人不在土地所在地的，由代管人或实际使用人纳税；土地使用权未确定或权属纠纷未解决的，由实际使用人纳税；土地使用权共有的，由共有各方分别纳税。

城镇土地使用税以纳税人实际占用的土地面积为计税依据。纳税人实际占用土地面积是指由省政府确定的单位组织测定的土地面积；尚未组织测量，但纳税人持有政府部门核发的土地使用证书的，以证书确认的土地面积为准；尚未核发土地使用证书的，应由纳税人据实申报土地面积后计税。

城镇土地使用税采用定额税率，即根据具体情况，分别规定单位面积（平方米）差别幅度年税额。南通市分别为每平方米1元、0.5元、0.3元和0.2元四种税率。

南通市区土地分为两个等级：一等地段范围是人民东路、人民中路、人民西路、濠南路、环城西路（人民路以南）、桃坞路、南大街（长桥以北）、环城南路、青年中路、青年西路，每平方米年税额为1元；其余地段为二等，每平方米年税额为0.50元。

个人所有的居住房屋及院落围地，国家机关、人民团体、军队事业单位、宗教寺庙、公园、名胜古迹等单位或场所自用的土地，直接用于农、林、牧、渔业的生产用地等，可免征土地使用税。

（八）土地增值税（费）

土地因绝卖、继承、赠与等转移所有权，或未经转移而届满十年，或实施工程地区届满五年无转移时，一律征收增值税。土地增值税依土地增值之实数按累进税率征收。

民国36年（1947年）《江苏省各县市土地税征收规定》中对土地增值税分级税率作了一些规定。土地增值实数额越大，税率越高。

土地增值税向享受利益者征收，如出卖人、典权人、继承人、受赠者、土地所有者。

解放后此税种几不提及。直到1979年，开始在有些地区进行征收增值

税的试点。财政部 1982 年 12 月在总结经验的基础上,制定公布了《增值税暂行办法》,并规定 1983 年 1 月 1 日起采用比例税率征收。

1992 年 6 月,南通市政府规定转让土地使用权时,转让人应向国家缴付土地增值税。由市、县(市)土地局收取,计收标准如下:增值 100%以下(含 100%)的,按增值额的 20%计收;增值 100%—200%(含 200%)的部分,按增值额的 30%计收;增值 200%以上部分,按增值额的 40%计收。

1993 年如皋市土地管理局《关于土地使用制度改革若干问题的补充意见》中提出土地增值费分类收取标准为:出租房屋及地上建筑物带来土地出租的,出租作生活用房的征收增值费标准:如城 0.30 元/平方米·月,丁堰、石庄、白蒲三镇为 0.20 元/平方米·月,其他乡镇为 0.10 元/平方米·月。出租作生产经营性用房的征收增值费标准:如城 1 元/平方米·月,丁堰、石庄、白蒲三镇为 0.80 元/平方米·月,其他乡镇为 0.60 元/平方米·月。因买卖房屋及地上建筑物带来国有土地使用权转让的,需加收土地增值费:转让用于生活用房的,每平方米每年 2 元;用于生产经营用房的,每平方米每年 5 元。

1993 年启东市国有土地使用权出让和转让暂行办法中规定:凡转让土地或因转让地上建筑物和其他附着物涉及土地使用权转让的,双方当事人应到市土地管理局办理土地权属变更登记手续,换取“国有土地使用证”,并按规定由转让人缴纳土地增值费。土地增值费由市土地管理局根据土地的增值幅度(增值额与成本之比),按增值额的比例,并按南通市政府规定的累进税率计收。土地增值额为转让土地使用权的成交价减去成本后所剩余额,该成本由转让人报市土管局审定。

1993 年 12 月 13 日,国务院公布的《中华人民共和国土地增值税暂行条例》中规定:凡转让国有土地使用权,地上的建筑物及其附着物(简称“转让房地产”)并取得收入的单位和个人,为土地增值税的纳税义务人(简称“纳税人”),应当依法缴纳土地增值税。土地增值税按照纳税人转让房地产所取得的增值额和规定的税率计算征收。

所谓增值额,乃纳税人转让房地产所取得的收入(包括货币收入、实物收入和其他收入)减除依法规定扣除项目金额后的余额。

计算增值额的扣除项目有:

1. 取得土地使用权所支付的金额;
2. 开发土地的成本费用;

3. 新建房及配套设施的成本费用,或者旧房及建筑物的评估价格;
4. 与转让房地产有关的税金;
5. 财政部规定的其他扣除项目。

土地增值税实行四级超额累进税率。

增值额未超过扣除项目金额 50% 的部分,税率为 30%;

增值额超过扣除项目金额 50%、未超过扣除项目金额 100% 的部分,税率为 40%;

增值额超过扣除项目金额 100%、未超过扣除项目 200% 的部分,税率为 50%;

增值额超过扣除项目金额 200% 以上的部分,税率为 60%。

有下列情形之一的,免征土地增值税:

1. 纳税人建造普通标准住宅出售,增值额未超过扣除项目金额 20% 的。

2. 因国家建设需要依法征用、收回的房地产。

纳税人应当自转让房地产合同签订之日起七日内向房地产所在地主管税务机关办理纳税申报,并在税务机关核定的期限内缴纳土地增值税。

本条例自 1994 年 1 月 1 日起施行。各地区的土地增值税征收办法与本条例相抵触的,同时停止执行。

此后,南通市照此规定施行。

二、赋税的征收、管理与使用

(一) 田 赋

明、清时,田赋为政府收入。民国初期,田赋为国家正税,属北洋政府中央财政收入;民国 8 年(1919 年)以后,田赋收入多为地方军阀截留挪用。民国 17 年建立南京国民政府后,田赋划为地方税。

南通县田赋在北洋政府和南京国民政府时期基本上沿袭清末旧制,按照民、沙、灶、田各则征收。民国 26 年,进行土地登记,编造地籍册,按册造串,征收地价税,为时 1 年。民国 27 年,日军侵占南通,建立汪伪政权,在政权管辖区内征收田赋。抗战胜利后,田赋主要改征实物,并随赋征购、征借粮食,构成国民政府田赋“三征”。

(二) 农业税

中华人民共和国成立后,田赋改称“农业税”。1950年,农业税解缴中央金库。1955年,农业税的10%划给市,用以调节收入。1959年,农业税全部划作市的收入。1964年,农业税由省、市分成。

1. 农业税征收形式

解放初至1955年,南通市郊区农业税征收主要实行实物征收、实物结算的形式。征收主粮,上熟为小麦,下熟为水稻。从1956年起,一律征收代金,实行“从价征收,实物抵交,非现金结算”的办法。1964年,在农业税征收数额中,实物抵交的棉花占52%,代金占48%。1985年,农业税改按粮食“倒三七”比例价折征代金,因此农业税改为货币征收、货币结算。

2. 农业税征收组织

20世纪50年代,财政局内设股级机构管理农业税征收工作。60—70年代,由财政局内一个科分管,设专人负责。1980年10月,财政局内设农业财务科,主管农业税征收工作。1982年,建立公社财政后,公社(后改为乡)一级农业税征收工作,由公社财政所负责。

农业税征收公粮、公棉时期,乡、村主要依靠乡、村干部和委托粮食、棉花收购站征收。1963年,农业税征收代金后,委托信用社代扣、代缴,同时聘请临时助征员协助工作。1983年,农业税征收到户后,主要由乡政府组织,依靠乡、村干部上门征收,部分税款委托社办企业代扣、代缴。

3. 农业税征收办法

1952—1968年,农业税征收实行“全年一次计算,夏、秋两次征收,两次减免”的征收办法,夏季征收任务约占全年的35%,秋季征收任务约占全年的65%。1969年以后,粮、棉生产队实行全年一次征收的办法;蔬菜生产队采取预征办法,根据税源实行计划预征,年终结算,以保证农业税征收不受蔬菜生产旺季的影响,及时完成税收任务。

4. 农业税减免

包括社会减免、灾情减免和公、幼畜减免三种。根据每年核定的减免指标进行分配。社会减免根据缺粮户、军烈属、五保户、困难户的情况进行分配;灾情减免按因灾减产低于常产的成数多少进行分配;公、幼畜每头照顾主粮20市斤。

农业税减免要经乡、村领导集体讨论、群众民主评议、张榜公布,享受减

免税农户要签名盖章。

(三) 其 他

契税 根据 1950 年《苏北区契税暂行条例施行细则》的规定,由土地房屋所在地的县(市)及相当于县(市)级的人民政府征收。1951 年,契税划为地方税。1952 年,契税收入纳入乡镇地方财政,由地方留用。1953 年 5 月 1 日起,契税划归为地方的固定收入。

耕地占用税 由南通市土地管理局提供资料,由市财政部门征收。1987 年共征收耕地占用税 949.5 万元,其中向国家上缴 50%,省留 15%,市、县留成 35%。此项资金可用于地方建设、土地复垦、农田水利建设等。

城镇房地产税 1951 年划为地方税,1953 年划为地方的固定收入,1964 年全部留给地方做固定收入。1965—1967 年,仍留地方用于城市维修等支出。1978 年,作为地方预算的固定收入。

城镇土地使用税 从 1990 年开始,由南通市地方税务局征收,作为地方财政收入。

土地增值税 由税务机关征收。土地管理部门、房产管理部门应当向税务机关提供有关资料,并协助税务机关依法征收土地增值税。南通市土地增值税从 1994 年起由南通市地方税务局征收,作为地方财政收入。

第三节 土地规费

一、规费种类

(一) 土地使用费

为了加强对南通市国有土地和集体所有的非农业用地的管理,市政府根据《土地管理法》的有关规定,于 1987 年 7 月 29 日制定了《南通市征收土地使用费试行办法》。《办法》中对国有土地的界定:本市国有土地包括市区和六县建成区以内的土地,国家已经征用的土地,国营农、林、牧、副、渔场使用的土地,沿海、沿江滩涂,国家所有的水利设施、道路,园林、风景区等使用

的土地,上述范围内的江、河、湖、塘的水面,废弃的公路、机场等用地,及属于国家所有的其他土地。对集体所有的非农业用地的界定:主要指乡(镇)、村企事业用地,个体户、承包户、专业户、贸工商等用地,宅基地,以及其他非农业用地。

收取土地使用费的原则:既体现土地有偿使用,又不给用地单位造成过重负担,按照级差地租原则和取之有度、低标准起步的要求,根据用地性质、行业分类与农业生产相关因素进行分等定级,按等级确定收取使用费标准。南通市土地划分为4等16级,综合额度为企业税后利润的5%左右,市区一般为每年每平方米0.50—1.50元(见表4-18)。

表 4-18 1987 年南通市市区国有土地使用费年收取标准

单位:元/平方米

	甲级	乙级	丙级	丁级
商业、金融、旅游、宾馆、饭店、文化、娱乐、照相	3.0	2.5	1.5	1.2
工业、交通、运输、邮电	2.5	2.0	1.5	1.0
手工业、服务业	1.0	0.8	0.6	0.5
有营业收入的事业单位	1.0	0.8	0.6	0.5
私人自住房屋	0.5	0.3	0.3	0.3

注:私人出租房屋的收费标准,按照租金额和使用性质确定。

《办法》还规定:党政机关办公场所、学校、医院各种公共设施用地免缴土地使用费,企业内部的非生产性用地,减半收费,属政策性亏损或其他原因造成亏损的用地单位,实行合理减免,效益较低的企业,酌情核减土地使用费。

国务院规定从1988年11月1日起开征城镇国有土地使用税,其税额标准为每平方米0.50元,明显低于南通市土地使用费标准,因此全市土地使用费收取标准降为每平方米0.20—0.50元。

1987年2月21日,江苏省第六届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过的《江苏省外商投资企业土地使用管理办法》中规定:

外商投资企业使用土地,除国家另有规定外,必须缴纳土地使用费,其收费标准按国家有关法律、法规,根据不同行业、不同项目的先进程度和用地位置,由所在市人民政府确定。

产品出口企业和先进技术企业的土地使用费,自取得土地使用权起五年内免缴,自第六年起的五年内按所在市规定的下限标准减半缴纳。其他外

商投资企业的土地使用费,自取得土地使用权起五年内按所在市规定的下限标准减半缴纳。

属于以下情况之一者,经所在市人民政府批准,在一定期限内减免土地使用费。

1. 从事农、林、牧、渔业开发性的项目;
2. 与乡镇企业合资经营、合作经营的项目;
3. 兴办交通、能源、基础设施的项目;
4. 开发利用滩涂以及企业自行填海整治土地或改造利用废弃土地的项目。

开办教育、文化、科学、技术、卫生和其他不以营利为目的的社会公益事业,一律免缴土地使用费。

在省批准权限范围内的外商投资企业使用土地需支付的水电配套建设费、增容费一律不再收取。

1990年6月13日,南通市经济开发区总公司将8100平方米土地使用权出让给外资企业南通三德兴电子工业有限公司,年土地使用费为1元/平方米。

1992年海门经济技术开发区土地管理若干规定中提出:外商投资企业以国有土地行政划拨方式进区取得土地使用权的应缴纳土地使用费,土地使用费每年收取人民币1.5元/平方米。外商投资企业自企业设立之日起六年内免缴土地使用费;产品出口企业和先进技术企业,十年内免缴土地使用费。

(二) 土地资源开发费

1988年南通市开征土地资源开发费。凡利用南通市土地资源(包括江河淤泥)生产的砖瓦,购买者须向乡镇财政所缴纳土地资源开发费。每块标准,砖收5厘,平瓦收1分。

(三) 土地开发建设资金

1991年12月31日,江苏省人民政府颁发《关于筹集农业重点开发建设资金的暂行规定》,1992年3月9日江苏省人民银行、省计经委、财政厅、物价局、土地局、税务局、省建设银行又联合印发《江苏省筹集农业重点开发建设资金实施办法(试行)》。以上文件规定:国家、集体、个人(含乡村企业、

个体工商户和城乡居民建房用地),非农业建设新征(拨、使)用土地(包括耕地和非耕地,原地拆建不扩大范围的除外),加收土地开发资金。征收标准:南通市及管辖地区,每亩1000元。

此项资金,除省级高速公路、飞机场等特大建设工程经省政府批准减免外,其余一律不减免。对需减免的省级特大工程,由建设单位提出申请,经省土地管理局、计经委审核后报请省政府批准。另外,按征收城镇土地使用税的标准增收10%的土地开发资金,土地开发资金由各级税务部门在征收城镇土地使用税时一并收取。

农业重点开发建设资金免缴能源、交通重点建设基金各预算调节基金。

(四) 市土地管理系统行政事业性收费

南通市土地管理系统事业性收费项目如:

1. 土地管理业务费,包括①征(拨、使)用土地管理费;②土地出让业务费;③临时用地管理费;④城乡居民建房用地管理费。

2. 土地登记费,包括①土地注册登记及证书费;②土地权属调查费;③地籍测绘费。

3. 土地权属用途变更费。

4. 土地荒芜费。

5. 土地复垦保证金。

6. 建设用地批准书工本费。

南通市国土资源局代收如下规费:

1. 市政公用基础设施配套费;

2. 小区建设配套费;

3. 白蚁防治费;

4. 新型墙体材料发展基金;

5. 人民防空工程建设费;

6. 商业网点建设费;

7. 竣工资料保证金;

8. 绿化保证金;

9. 教育地方附加费;

10. 规划管理费;

11. 建筑物验线费。

二、规费收取、管理与使用

土地使用费由财政部门统一管理,本着取之于土用之于地的原则,集中用于土地复垦开发以及改善农业生产条件、加强农业基础设施建设。

外商投资企业土地使用费自外商投资企业取得土地使用权之日起计收,半年起算,按年向所在地县级以上人民政府的财政部门缴纳,也可以按土地使用合同期限计算,一次缴纳,但一次缴纳最多不超过20年。在已缴纳期内土地使用费如有调整,不再追加或追减。

土地资源费实行市、县、乡(镇)三级分成。对轮窑所收费按40%、40%、20%分别给市、县(郊区)、乡(镇)财政;对土窑所收费则按30%、30%、40%分别上缴和返还。该费用也是本着“取之于土,用之于土”的原则,用于土地复垦、围垦、补偿,利用江河淤泥、粉煤灰制砖等开发项目。

开发建设资金由各级土地管理部门按照建设用地的审批权限,在审批用地时收取。

各级土地管理部门和税务部门按实际征收资金总额(不含下级解缴部分)的2%提取业务手续费。手续费在解缴的同时扣除。

筹集的农业重点开发建设资金,省与市按“八二”的比例分成,即省80%,市20%(20%由省在年终结算后返还给市)。市与县的分成办法,由各市、县自行确定。

农业重点开发建设资金安排的重点是:以增强抗御自然能力和农业发展后劲为重点农业开发项目和重大农业基础设施、大中型骨干工程的投资。

农业重点开发建设资金采取“对上合作,对下引导,对外合资”和“有偿与无偿结合”、按项目投放的措施。无偿与有偿的比例,原则上为5:5,视建设项目性质,合理配套安排。

省级农业重点开发建设资金由省计经委负责管理,省投资公司具体负责管理工作。

各地分成的农业重点开发建设资金由各地计(经)委纳入计划管理。

1994年4月5日,南通市物价局、南通市财政局、南通市国土规划局联合发出《关于公布南通市土地管理系统行政事业性收费项目及标准的通知》,根据江苏省财政厅、物价局、土地管理局苏财综[1993]199号、苏价涉

字[1993]219号、苏土计[1993]154号《关于公布土地管理系统行政事业性收费项目及标准的通知》规定,对土地管理系统的行政事业性收费进行了清理审定,将南通市可以执行的项目和标准予以公布(见表4-19)。

表4-19 1994年南通市土地管理系统行政事业收费项目表

序号	收费项目	收费标准	征收对象	文件依据	说明
—	土地管理业务费			苏价涉字[1993]219号	
1	征(拨、使)用土地管理费	2%—3%	征(拨、使)用土地单位		县城及以下非农用地3%,省辖市城区内2%。随用地征收的国税和省以下自行开征的收费,不进入管理费基数
(1)	市区(含崇川、港闸区)			苏政发[1984]160号、苏价涉字[1991]195号、苏财综[1991]137号	
	其中国有土地	2%			
	集体土地	3%			
(2)	县(市)城及以下非农业用地	3%			
2	土地出让费	2%		财政部[1998]78号	出让费全额上缴财政。开发区和重点用地项目出让土地的开发成本经物价部门审核后,财政部门方从出让费中拨付
3	临时用地管理费				
(1)	国家集体建设临时用地	1—1.5元/平方米·年	临时用地单位和个人		城市建设道路占用除外
	其中市区	1.5元/平方米·年		苏价涉字[1991]195号、苏财综[1991]137号	
	县(市)	1元/平方米·年			
(2)	城乡各类经营性临时用地	2—3元/平方米·年			
	其中市区	3元/平方米·年			
	县(市)	2元/平方米·年			

续表

序号	收费项目	收费标准	征收对象	文件依据	说明
4	城乡居民建房用地管理费	0.4元/平方米	建房用地个人	苏价涉[1991]195号、苏财综[1991]137号	最高户不超过55元
二	土地登记费				
1	土地注册登记及证书费				
	其中单位	10元/证		国家土地局、测绘局、物价局、财政部[1990]国土(籍)字第93号,苏价涉字[1993]219号	
	城镇居民	5元/证			
	三资企业及需用国家特殊证书单位	20元/证			
2	土地权属调查费				
	党政机关人民团体金额预算管理事业单位	免缴			
	自收自支事业单位	宗地1000平方米及以下,50元			每超过500平方米2及以下加收20元,最高不超过2万元
	差额预算管理事业单位	宗地2500平方米及以下,75元			每超过500平方米及以下加收10元,最高不超过0.5万元
	城镇私房用于生产经营者	宗地500平方米及以下,40元			每超过100平方米及以下加收10元,最高不超过100元
	城镇居民住房(私房)	宗地100平方米及以下,6元			每超过50平方米及以下加收2.50元,最高不超过20元
3	地籍测绘费	项目和标准同土地权属调查费			
三	土地权属用途变更费			苏价涉字[1991]195号、苏财综[1991]137号	

续表

序号	收费项目	收费标准	征收对象	文件依据	说明
1	县城(含县城)以上城市	1元/平方米 —2元/平方米			在县城以上(含县城)的城区范围内执行
	其中单位用地	2元/平方米			
	居民建房用地	1元/平方米			
2	乡镇以下(农民部分除外)	0.5元/平方米 —1元/平方米			在县城以下和新征用土地时执行
	其中单位用地	1元/平方米			
	居民建房用地	0.5元/平方米			
四	土地荒芜费	600元/亩 —2000元/亩		苏价涉字[1991]195号、苏财综[1991]137号	对征地后抛荒的单位和個人及责任田抛荒户收取
1	县城(含县城)以上城市	1500元/亩			
2	乡镇以下	800元/亩			
五	土地复垦保证金	2000元/亩		苏价涉字[1991]195号、苏财综[1991]137号	对征用一切农田保护区,菜地的单位收取,若承担复垦任务的收费必须全额退回
六	建设用地批准书工本费	8元/本		国家物价局、财政部[1993]价费字139号	

通知中就有关问题规定:

1. 全市的土地系统要严格执行本通知的规定,统一收费名称,不得擅自提高收费标准、扩大收费范围。

2. 土地登记费和土地权属用途变更费在同一宗地块上不得同时发生。土地登记费属一次性收费,对每宗土地讲,只能发生一次登记费。登记后的土地如果使用性质、权属发生变化,应收土地权属用途变更费。旧城改造和新区开发商品房,在划拨或征地时已经收取权属用途变更费的,对购房单位和个人不得再收权属用途变更费。

3. 征地管理费属政府土地行政管理部门收取的费用,因此,征地管理工作必须由土地行政管理部门负责进行。今后不得将征用管理工作交由下属公司(单位)进行,否则不得收取征(拨、使)用土地管理费。

4. 土地收费部门应按苏政办发[1994]30号《关于印发〈江苏省收费许

可证管理办法)和《江苏省行政事业性收费(非商业收费)票据管理暂行办法》的通知》规定到物价部门办理、变更“江苏省收费许可证”,使用财政部门统一制定的收费票据。行政事业性收费资金要实行财政“专户储存”管理,并接受财政部门对财务和资金的监督管理。

5. 土地系统的收费,过去有关规定与通知不一致者,一律以本通知为准。今后国家和省如有新的规定,按新规定执行。

附 录

土地荒芜费

1988年颁发的《南通县土地管理细则》中规定:凡在半年内未按规定用途使用土地或耕作、造成土地荒芜的建设单位或个人,必须缴纳土地荒芜费。土地荒芜费每半年征收一次,每次每亩100—400元。建设用地单位荒芜的土地超过法定时间,除依法处理外,由县级土管局按荒芜时间和上述标准累计征收土地荒芜费。对荒芜的农村承包田征收荒芜费的具体办法,由县级人民政府制定。

征收的土地荒芜费,解缴同级地方财政。

土地复耕保证金

1991年启东市发布的《启东市临时用地管理办法(试行)》中规定复耕保证金:禽畜、家蚕等养殖业(指专业户),每平方米0.30元;竹木和草料堆场,每年每平方米1.00元;砂、石、砖及水泥预制件,每年每平方米2.00元;经批准的临时营业用房和仓库等,每年每平方米按占地面积5.00元;水泥场地,每年每平方米10.00元。其他临时用地参照上述标准执行。

经政府协调,土管部门平时还为相关部门代收一些费用(见表4-20)。

表 4-20 1993年南通市国土规划局代收费一览表

收费名称	文件依据	收费标准	备 注
市政公用基础设施配套费	通价联[1993]233号	150元/平方米	代城乡建委收
小区建设配套费	通价涉[1993]105号	120元/平方米	代城乡建委收
白蚁防治费	通价涉[1994]158号等	2.5元/平方米	代白蚁防治所收

续表

收费名称	文件依据	收费标准	备注
新型墙体材料发展基金	苏建科安[1990]192号等	10元/平方米	代建材局收
人防工程建设费	通价联[1994]174号等	26元/平方米	代人防办收
商业网点建设费	通政发[1988]256号	5元/平方米	代商业网点办公室收
竣工资料保证金	通建委[1986]1号	工程造价1%	代城建档案馆收
绿化保证金	通价涉字[1988]39号	以占地面积(40%+系数)计,20元/平方米	代绿化委员会收
教育地方附加费	通财行[1995]25号等	10元/平方米—20元/平方米	代教育委员会收
规划管理费	苏建规秦[1990]482号	500万元以上0.15%, 500万以下0.2%	市国土局规划收
建筑物验线费	苏测字[1988]33号	392元/件	市国土局规划收

第五章 地价与土地市场

第一节 土地分等定级

民国 36 年 7 月,南通城区及唐闸、天生港的土地分甲、乙、丙、丁、戊五等,把土地分块并指出四界,加以标价。

城区 6 镇:

甲等 10 块,为城内主要商业街道,每亩 1440 万元。

乙等 89 块,为城内主要居民区及巷道两侧园、庙、桥周围,每亩 1 200 万元。

丙等 33 块,为中心区外围的街道居民区等,每亩 960 万元。

丁等 30 块,为城外外围街道,每亩 720 万元。

戊等 4 块,为距市中心较远的边界地段,每亩 480 万元(见图 5-1、图 5-2)。

民国 36 年,南通县城乡 10 镇农地的等级和地价有所规定,田分甲、乙、丙、丁四等,每亩的标准地价是:甲等,180 万元;乙等,140 万元;丙等,120 万元;丁等,90 万元。

1952 年《南通市征购民用土地为国有土地暂行办法》规定:土改中农民已发给土地所有证的私有土地,凡政府定价收购,或向农民合理租用,农村土地分为四等:园田为甲等,稻田为乙等,旱粮田为丙等,草荒田为丁等。1990 年,国家土地管理局在总结全国部分试点地区土地定级工作经验的基础上,制定颁布了《城镇土地定级规程》。土地定级是根据影响土地优势的因素种类及其作用的差异,综合分析各种社会、经济、自然因素,按差异程度进行土地级别的划分。土地等级的高低,可以直接用土地生产力,即产出量或

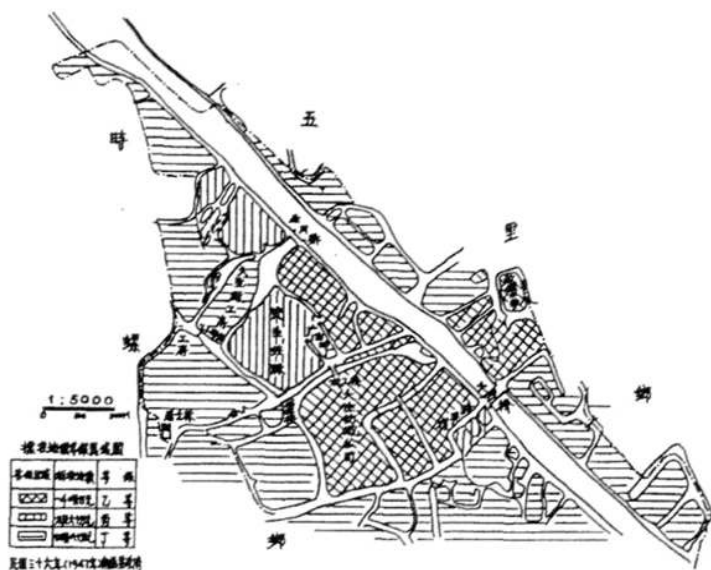


图 5-1 民国 36 年南通县第二区唐闸镇地价等级区域图

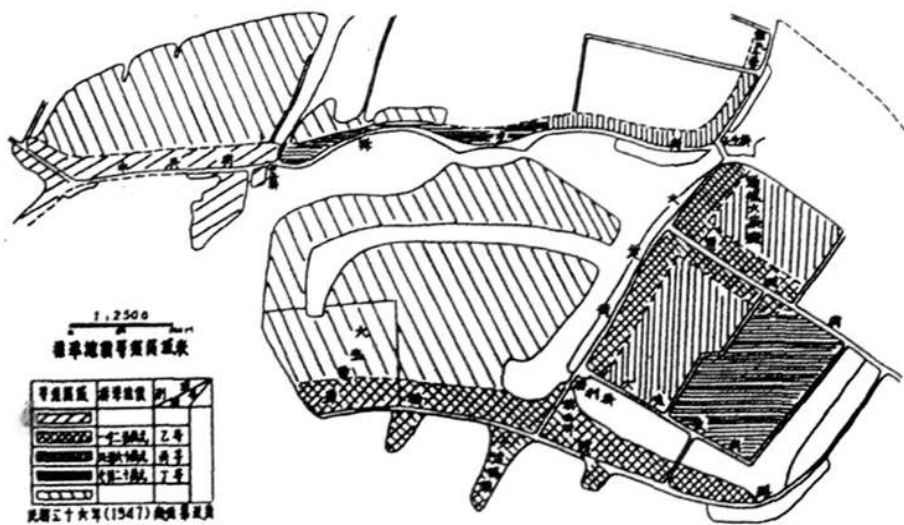


图 5-2 民国 36 年南通县第二区天生港地价等级区域图

产出效果(或使用效益)的多少来评定;也可以通过对土地本身所具备的属性及其诸因素组合形式的优劣状况进行评定。

从1992年8月至1993年12月,南通市国土规划局和南京大学大地海洋科学系以及南通市崇川区、港闸区土地管理局协作,开展并完成了南通市区一城三镇及开发区的土地定级估价及其应用研究工作。

土地的分等定级,以国家颁布的《城镇土地定级规程》为依据,结合南通市城市形态和布局的实际情况,坚持三个原则:

1. 综合分析原则。土地区位因素众多,涉及社会、经济、自然各个方面,既包括自身的设施状况,又受各种环境条件影响。所以要掌握好综合分析原则,既体现主导因素的影响,又反映经济、社会和自然等综合效益的差异。

2. 级差收益原则。对土地级别的评定,主要是经济价值的评定,从而使评价结果与应有的土地效益相对应。

3. 地域差异原则。由于南通市主城区与卫星城镇主要功能的差异,从而导致影响土地级别的因子有所不同,必须选用不同的定级因子体系。

南通市主城区和唐闸、天生港、狼山三镇和开发区的建成区和部分郊区总面积为102.904平方公里。采用特尔菲法,即以专家的逻辑推理为基础,靠专家的综合分析和判断能力,把定性的资料转换为定量的估计值;再以估值的多少作为评定土地等级的依据,拟定了南通市城市土地定级因素、因子及权重体系,并针对定级因素、因子,编制了100余种调查表,向有关单位分发调查表800余份,取得各类统计数据2万余个;然后根据各种资料,综合研究评定,划分出6个土地级别(镇为3个级别),得到各土地级别土地面积和分布(见表5-1、表5-2、表5-3、表5-4、表5-5、表5-6)。

表5-1 1992年南通市主城区土地级别、面积统计表

土地级别	一	二	三	四	五	六	总计
面积(平方公里)	0.373	1.447	3.311	6.636	15.65	15.347	42.764
百分比(%)	0.87	3.38	7.74	15.52	36.59	35.89	100.00

表 5-2 1992 年南通市三镇和开发区土地级别、面积统计表

地区	项 目	级 别			总 计
		一	二	三	
唐 闸	面积(平方公里)	1.138	5.718	13.144	20.00
	百分比(%)	5.690	28.590	65.720	100.00
天生港	面积(平方公里)	1.048	2.092	3.370	6.51
	百分比(%)	16.100	32.130	51.770	100.00
狼 山	面积(平方公里)	0.949	5.896	6.135	12.98
	百分比(%)	7.310	45.420	47.270	100.00
开发区	面积(平方公里)	2.234	5.462	12.954	20.65
	百分比(%)	10.820	26.450	62.730	100.00

表 5-3 1992 年南通市主城区各土地级别土地分布表

土地级别	分 布 范 围
一级地	人民中路:东起友谊,西至孩儿巷和人民路交叉口 人民西路:东起孩儿巷交叉口,西至消防中队 南大街:掌印巷以北 跃龙路:南起跃龙商场,北至万象新路北侧 孩儿巷路:南起木行桥,北至第一人民医院南端
二级地	东起公交公司,南至公园桥,西至无线电厂,北至日化厂 天南大酒店:东起第一印染厂东侧,南至崇川酒楼南侧,西至长途东 站东侧,北至热电厂 友谊商店:东起石油公司,南至农业银行,西至海员俱乐部,北到剧场旅 馆
三级地	东起小石桥大转盘,南至燃料公司,西至通州大厦,北至红庙子桥 部分人民东路,部分人民西路,南大街,跃龙路,姚港路,孩儿巷南路,东 大街,段家坝,部分青年路
四级地	东起新桥商场,南至城南新村,西至南通港,北至通吕一号桥 青年东路,工农路,外环西路,横河路,人民西路,任港路

续表

土地级别	分 布 范 围
五级地	工农路地区:东起大来服装厂,南到无线电元件六厂,西至棉麻公司仓库,北至通吕二号桥 厂北:学田、立新、校西地区 光明新村,虹桥南村,部分姚港路,部分城山路,新胜新村至姚港路西端,港闸开发区(邻近市区部分)
六级地	上述级别以外的土地

表 5-4 1992 年南通市唐闸、天生港镇各级土地地区位分布表

土地级别	分 布 范 围
一级地	唐闸地区:东起唐闸公署,南至南通毛纺厂,西至西市街西端,北至棉织厂 天生港地区:长江路,果园路,通燧街,中兴街,以及高墩圩桥地区
二级地	唐闸地区:东起市造纸厂南草场,西至南通鼓风机厂,南至芦泾河,北至南通钢厂 天生港地区:东起小洪字圩,南至长江岸,西至中心河,北至中四圩
三级地	上述级别以外的土地

表 5-5 1992 年南通市狼山镇各级土地地区位分布表

土地级别	分 布 范 围
一级地	狼山地区:狼山风景区
二级地	狼山地区:东起新港镇,西至黄泥山,南至军山,北至沈家洞坝
三级地	上述级别以外的土地

表 5-6 1992 年南通市经济技术开发区各级土地地区位分布表

土地级别	分 布 范 围
一级地	东起富民路,南至新开钢丝绳球厂,西至五门闸,北至天星南路
二级地	东起包家圩 12 组,南至樊家埭,西对中二圩,北至肖家埭,通富路两侧部分
三级地	上述级别以外的土地

1994年,通州市根据国家土地管理局《城镇土地定级规程(试行)》和省土地管理局《城镇土地定级估价资料调查实施细则》的要求,与国家环境保护局南京环保科研所合作,在深入调查、收集大量数据的基础上,运用GLS地理信息系统,对城区15平方公里的土地划分为四个土地级别。各级别土地面积见表5-7。

表 5-7 1994年南通市城区土地级别面积统计表

级 别	面积(公顷)	占总面积百分比(%)
一	33.425	2.68
二	125.476	10.07
三	291.168	23.36
四	796.291	63.89
合计	1 246.360	100.00

注:表内面积为剔除水面、道路后的面积。

第二节 地 价

一、建国前地价

(一) 农 田 地 价

民国16年(1927年),张志留在《清赋拟议》中言及“田地价值,因人口之疏密、交通之便利、土壤之肥瘠、年岁之丰歉,随地不同,随时而异,地有二三千文一亩者,有百余元一亩者,附近市镇者价格尤不相同。”“每亩地价均以40元计”,“按百分之一税法”,“税分三等九级,地价档次更多”。

民国20年,由江苏省财政厅和农矿厅同时调查南通县地价。调查结果见表5-8、表5-9。

表 5-8 民国 20 年南通地价表(一)

田 地	亩数(亩)	每亩地价 (元)	每亩正附税 合计(元)	正附税总额 占地价(%)
上则田	38 061. 336	60	1. 546	2. 58
中则田	355 177. 354	50	0. 773	1. 55
下则田	315 042. 936	40	0. 386	0. 97
附灶渔上田	8 742. 908	60	1. 272	2. 12
附灶渔中田	37 249. 518	50	0. 636	1. 27
附灶渔下田	44 624. 088	40	0. 318	0. 64
优免祖灶待业香火土田	2 567. 484	60	0. 451	0. 57
绅矜优免上田	5 844. 680	60		
优免祖灶香火中田	79 254. 646	50	0. 231	0. 46
绅矜优免中田	76 806. 768	50		
优免祖灶香火下田	27 562. 316	40	0. 114	0. 29
归并海门乡中民田	1 319. 857	40	5. 872	14. 68
天府学庙义冢田	38. 811	40		
归并海门乡中灶田	925. 182	40	1. 119	2. 79
划并崇明县三升	3 805. 008	60	0. 231	0. 39
二合一勺上田				
划并崇明县三升荡田	5. 841	40	0. 216	0. 54
划并崇明县二升荡田	7 269. 955	40	0. 144	0. 36

表 5-9 民国 20 年南通地价表(二)

田 类	亩数(亩)	占总额百分比(%)	每亩最高价(元)	每亩最低价(元)	每亩平均价(元)
农 田	972 076	38.00	100.00	40.00	70.00
沙 田	230 553	9.00	70.00	50.00	60.00
灶 田	1 255 233	49.00	100.00	40.00	70.00
滩 田	25 617	1.00	70.00	40.00	55.00
坟 地	76 851	3.00	60.00	50.00	55.00
平 均			80.00	44.00	62.00
合 计	2 560 330	100.00			

注:(一)(二)两表摘自《江苏农矿》第三期,民国 24 年 4 月出版。

从以上两表可看出地价的差异。表(一)因征税关系,有短报现象,表(二)较为真实。

民国 24 年,苏北滨海垦殖区各垦牧公司根据改良时间的长短、含盐量的多少、地力高低,将地价分为上、中、下三等(见表 5-10)。

表 5-10 民国 24 年苏北滨海垦殖区各垦牧公司地价表

单位:元

垦区位置	公司名称	成立时间	地 价		
			上	中	下
启东二堤乡	通海垦牧公司	1901 年	80	60	50
启东吕四	同仁泰公司	1903 年	30	25	20
南通三余镇	大有晋盐垦公司	1913 年	60	30	15
掘 港	福记公司	1918 年	70		
掘 港	大豫盐垦公司	1917 年	50		10
海安角斜	大赉盐垦公司	1915 年	20	15	10
掘 港	华丰公司	1915 年	30	20	10

民国 26 年,如皋水田每亩地价:最高价 87.30 元(法币,以下同),最低价 45 元,普通 63.50 元;旱田每亩地价:最高 77.70 元,最低 39.23 元,普通 55.77 元。民国 30 年,如皋水田每亩地价:最高 207.30 元(法币,以下同),

最低 135 元,普通 166 元;旱田地价:最高 195 元,最低 129 元,普通 144.50 元。民国 35 年,如皋水田每亩地价:最高 4.50 石米,最低 2.87 石米,普通 3.73 石米;旱田每亩地价:最高 3.73 石米,最低 2.13 石米,普通 2.73 石米。

民国 36 年,南通县对城乡十镇农地的标准地价有所规定(见表 5-11)。

表 5-11 民国 36 年南通县城乡农地地价表

单位:法币万元

地 目	每亩标准地价				每方丈标准地价			
	甲	乙	丙	丁	甲	乙	丙	丁
田	180	140	120	90	3.0	2.3	2.0	1.5
围	140	120	90	60	2.3	2.0	1.5	1.0
池	90	70	50		1.5	1.2	0.8	
沟	180	140	120	90	3.0	2.3	2.0	1.5
什	140	120	90	60	2.3	2.0	1.5	1.0
坟	70	60	40		1.2	1.0	0.7	
荒	60	40	30		1.0	0.7	0.5	

由于通货膨胀,物价上涨,民国 37 年 5 月 7 日南通县公布了重估的农田地价。表 5-12 以王港、宋梅两乡为例,反映一年之间地价的巨大变化。

表 5-12 民国 37 年南通县任港、宋梅两乡农田地价变动情况表

单位:法币万元

等 级	民国 36 年每亩地价	民国 37 年重估每亩地价
甲	180 万元	1 500 万元
乙	140 万元	1 200 万元
丙	120 万元	1 000 万元
丁	90 万元	800 万元

(二) 城镇地价

由于城镇人口增多,城镇土地需求量增大,地价日涨,江苏省地政局拟

订城市地价申报办法,并以南通县为江北的试办县。南通县于民国 23 年 7 月 1 日正式建立组织,办理地价申报。有关民国 25 年的情况,见表 5-13、表 5-14)。

表 5-13 民国 25 年南通县城乡农田、市地地价统计表

区 段	镇 名	亩 数(亩)		地 价(元)		每亩平均地价(元)	
		农田	市地	农田	市地	农田	市地
第一区	中心镇		563 645		239 588		425.07
第二区	统治镇		748 067		233 467		312.12
第三区	山芝镇	648 519	407 406	26 743	98 573	41.24	241.95
第四区	西被镇	101 764	360 546	4 597	104 253	45.16	289.20
第五区	公园镇	432 325	678 728	19 040	174 204	44.04	256.67
第六区	启秀镇	655 157	307 808	26 785	84 836	40.88	275.62
第七区	文峰镇	804 506	205 232	33 422	45 303	39.76	220.77
第八区	北郭镇	1 192 182	262 211	46 516	53 543	39.02	204.21
合 计		3 834 453	3 533 643	157 103	1 033 767	40.59	292.53
总 计		7 368 096		1 190 870			

注:南通城镇范围内的土地称“市地”,除表中所列 8 镇外,唐闸镇、天生港镇的土地也称“市地”。

表 5-14 民国 25 年南通县城乡地价分类表

类 别	面积(亩)	占合计面积的百分比(%)	地价(元)	占合计地价的百分比(%)
官 田	248.772	3.36	69 435	4.84
民 田	5 705.970	77.06	904 003	75.91
学 校 田	718.917	9.71	118 869	9.98
团体和慈善机关田	239.830	2.24	53 531	3.81
商 会 田	37.867	0.51	8 111	0.68
各业公会田	5.800	0.08	2 602	0.22
各邦会馆田	25.202	0.34	4 362	0.37
寺 庙 田	234.366	5.17	34 794	2.92
义 庄 田	5.918	0.08	378	0.03
祭 田	181.463	2.45	14 726	1.24
合 计	7 394.105	100.00	110 811	100.00

民国 36 年 7 月 15 日,南通县城区规定宅地最高地价每市亩不得少于 2 400 万元,但参议会研究后决定最高地价每市亩减为 1 440 万元。各等级区标准见表 5-15、表 5-16、表 5-17。

表 5-15 民国 36 年 7 月南通县城区标准地价表

项别 等级	标准地价		地价等级区坐落		等级区范围			
	每方丈	每亩	镇别	地名	东	南	西	北
甲 等	24 万元	1 440 万元	中心	东大街	东城脚	市河边	十字街口	街
				西大街	十字街口	市河边	西市桥	街
				南大街	新区坊西	长桥	市桥与大街后	市河后
			统治	东大街	东城脚	街	十字街	公所南巷南
				西大街	十字街口	街	西市桥	大巷南
			公园	模范街	长桥东	獭猫巷模范路	东公园东	河
				城南大街	街后	望仙桥	街后	长桥
			山芝	城西大街	西吊桥	街	端平桥	街后
			西被	城西大街	西吊桥	街后	端平桥	街
			中心	东市场	河	河	城后	街
乙 等	20 万元	1 200 万元	中心	伴宫桥巷 歌祥巷北 东牛肉巷 崔家桥巷 利民巷 木头井巷 习家井巷东部 大保家巷 不保家巷 环城马路 聋子巷东段	东濠河	南濠河	南大街后	市河边

续表

项别 等级	标准地价		地价等级区坐落		等级区范围			
	每方丈	每亩	镇别	地名	东	南	西	北
			文 峰	城东大街 大门巷 段家坝 狮子巷 石灰巷 香店巷 驼子巷 北街南段 望不楼西 东堂子巷西 山门巷北 东家巷北 西堂子巷北 沟子巷	望江楼	城东 大街后	东吊桥 河边	香店巷
				公 园	獭猫巷 白家园巷 教场巷 把总司巷 医校巷 三官殿巷 小巷 杨家巷 东寺小巷 严家巷 马家巷 西寺路 印家巷	图书 馆内	白陵路 洋碱厂路	
			城南大街		街后	段家坝	街后	洋碱厂路
			西公园 朱家园北 桃坞路北 袁家老庄路 铁星桥		西公园	朱家园北	任港乡界	河边

续表

项别 等级	标准地价		地价等级区坐落		等级区范围			
	每方丈	每亩	镇别	地名	东	南	西	北
			山芝	一人巷北 正家巷 蔡家巷 城西小园 养济院东、西巷 保家巷 弯步巷 许家巷 保家野大门 草楨巷 黄家墙 火星殿巷	西吊桥 西北河梢	城西 大街后	端平桥 北门边	河边及 凌家倒 墙北
				南河沿 大木排巷 蔡家巷 彭家巷 江家园巷 小马厂巷 大马厂巷 铁星桥北 江苏堆栈	南河沿	河边	端平桥	城西 大街后
丙 等	16 万元	960 万元	中心	庙巷 马家田巷 东南营 畚箕巷 丁家巷 水警署巷 威武巷 丁古角 文武巷 玄妙观巷 大王庙 歌祥巷南 郑家巷南 察巷 仓巷东 摇鼓井巷 大保家巷东 习家巷	环城 马路西	环城 马路北	小何家 巷东	东牛肉 巷南

续表

项别 等级	标准地价		地价等级区坐落		等级区范围			
	每方丈	每亩	镇别	地名	东	南	西	北
				富民坊 惠民坊巷北 惠民坊西巷 惠民坊东巷 育婴堂巷 田家巷 仁巷义巷 武庙 掌印巷 水仓巷 凤凰桥 三人巷 冯旗杆巷 玉带桥	水仓巷	濠阳路	西南巷	惠民坊北巷
			统治	鹰阳巷 马房角	东北环城马路 武庙巷北	察院巷北 小巷亲	西濠河边	东育婴堂巷中学 堂街北
			西被	南巷子 花园角 江家巷	河边	河边	示灯庵	端平桥 西街
					西被路 河边	河边	盐仓坝 河边	
			文峰	茶庵巷 东大街 西堂子巷 宋家巷	龙王庙	街后	望江桥	街后
丁等	12 万元	720 万元	统治	东北营北段 逸斋庵巷 侯家巷 王家巷 蒋家巷 奎壁巷 胡家巷 积谷仓 胡家花园 剑道河巷	环城马路	李家苑 中学堂街	环城马路	环城马路
			文峰	北街东段 观音堂	街后		城河边	路边
			公园	图书馆 博物馆 南通师范	三元桥	南河边	图书馆	河边

续表

项别 等级	标准地价		地价等级区坐落		等级区范围			
	每方丈	每亩	镇别	地名	东	南	西	北
			西被	端平桥 西大街 镇家街 孩儿巷北段 延寿街	示灯 庵巷	城港路	城港路	端平桥 西大街
			山芝	竹厂巷 端平 西大街	竹厂 共东	街	候亭北 河边	街后河边
				河北街北段 丁家巷 杨家巷 袁家巷东段 周家巷东段 汪家巷 江家巷	东河边	凌家倒墙	河东街后	解家桥 河边
戊 等	8 万元	480 万元	统治	环城马路北段				
			山芝	河西大街北段 城西马路 河后街西段		施桥北	路边	路边

表 5-16 民国 36 年南通县唐闸、天生港两镇标准地价表

项别 等级	标准地价(万元)		地价等级区坐落		等级区范围			
	每方丈	每亩	镇别	地名	东	南	西	北
乙等	20	1 200	唐闸镇	城唐路中段	河边			北川桥南
				唐天路东段		大洋桥		
				复兴路等		复兴路北		
			天生港镇	大达街	街后	胜利桥	河	天生港
				通燧街	中段	街后	大达街后	街后
				轮步路街	路中段	江边	江边	街后
丙等	16	960	唐闸镇	泽生街 资生铁厂	北川 桥南	河边	路河	河边
				广生油厂 唐天路中段				
				城唐路东段	路	路	复兴路后	大洋桥南
			天生港镇	泽生东段	河	河	中段	街后
				通燧街后 大达后街中段	路	街后河	大达街后 街后	沟边 街后
				轮步路东段	路	江边	路	河
丁等	16	720	唐闸镇	城唐路北段	河	河	乡	河
				西洋桥西 唐天路西段				
				居士林工房等	河边		乡界	河边
				敬儒中学等	乡界	河	河	街后乡界
			天生港镇	泽生中段等	中段	河	中心街	街后
				通燧街后西				
				大达街后北等				
戊等	8	480	天生镇	中兴街等	中兴桥等	江边	街梢	街后
己等	5	300	天生镇	太平圩				
				冯家桥				

表 5-17 民国 36 年南通县城郭六镇市地估定标准地价列表统计

等级	每亩地价 (万元)	面积(亩)		地价(万元)	
		估计概数	百分比(%)	估计概数	百分比(%)
甲	1 440	177.00	6.20	254 880	8.13
乙	1 200	1 050.00	36.73	1 260 000	43.16
丙	960	1 041.00	36.41	999 360	34.25
丁	720	513.00	17.94	369 360	12.64
戊	480	78.00	2.72	37 480	1.82
合 计		2 859	100.00	2 921 040	100.00

民国 37 年 5 月 7 日,南通重估市地地价(见表 5-18)。

表 5-18 民国 37 年南通重估市地地价报省公布表

土地等级	原估地价(每亩)	重估地价(每亩)
甲	1 440 万元	5 000 万元
乙	1 200 万元	4 500 万元
丙	960 万元	3 500 万元
丁	720 万元	2500 万元
戊	600 万元	2 000 万元

二、建国后地价

新中国成立后,在农业合作化以前,南通市郊区还有土地买卖现象发生,当时地价由买卖双方共同议定,一般都很低。

1949 年 10 月 15 日,南通市为了加强城市卫生条件、改变城市建设面貌,动工拆除东、西城门,用泥土填塞市河,市河地基由市民按价认领。放领地段自文庙西侧至西水关桥、展龙桥北至海洗马池。

市河地基价格分:

甲等:平政桥、虹桥、崔家桥、东西两河岸及大圣桥南岸临街地区。

甲上:平政桥西侧,每一方丈中粳米市斛 16 石。

甲中:大圣桥西岸,每一方丈中粳米市斛 14 石。

甲下:其余的地方,每一方丈中粳米市斛 10 石。

乙等:平政桥向西至水关桥,向东至崔家桥,每一方丈中粳米市斛 6 石。

丙等:崔家桥至泮宫桥西侧,每一方丈中粳米市斛 5 石。

丁等:展楷桥向南至洗马池,每一方丈中粳米市斛 3 石。

市河地基放领部分 257.37 丈,地价米 1671.04 石,当年已招领者 73 户,放领地基 161.05 丈,缴地价米 1108.6 石。

从 1956 年农村普遍建立高级社到 1987 年南通进行土地使用制度改革前,长时间禁止土地买卖,没有进行划价工作。

(一) 地方保护价

1993 年 4 月 12 日,江苏省物价局、江苏省土地管理局根据中央和省有关文件精神,在各地上报土地使用权出让保护价格的基础上经综合平衡,并结合当时全省土地出让工作实际,对全省国有土地使用权出让保护价提出了如下意见:

1. 制定土地出让保护价格的原则应有利于土地使用制度的改革;有利于国家土地所有权在经济上的体现;防止国有土地资产流失,为政府增加财政收入;有利于改善投资环境,吸引外商投资;有利于引导土地资源的合理配置。

2. 土地出让保护价格的构成及计算公式。

保护价 = 土地征用费 + 土地开发费用及银行利息 + 适量地租。

土地征用费主要包括土地补偿费、青苗补偿费、安置补助费、新菜地开发建设基金及省以上的物价、财政部门认定的各项收费。

土地开发费包括通路、通电、通水、平整土地等实际应发生的费用。

银行利息指地块出让前,政府在征用土地、“三通一平”时投入的资金按银行同期贷款利率计算。

适量地租:不低于土地征用与开发费用总额的 25%。

3. 由于土地用途不同,其地价差异性很大。全省暂定商业用地(即商业、金融、旅游、房地产开发等经营性用地)出让保护价应高于工业用地保护价的 1.5 倍以上。荒山、荒地、滩涂的出让保护价应视具体区位、用途等情况确定。一般紧靠城镇和位于开发区内的荒山、荒地,出让价格应参照所靠城

镇及开发区土地的出让保护价水平确定；远离城镇及开发区的荒山、荒地的出让价格不低于每平方米 15 元，或按有偿划拨费标准减半确定。

4. 凡属国家产业政策限制的项目用地，其最低出让价格以高于相应用途保护价的 20% 确定。确属国家产业政策扶持的，或因其他特殊情况要求按低于保护价出让的，须报经省政府批准。

5. 省确定的国有土地使用权出让保护价格，是各地在土地出让过程中内部掌握的最低参考价，不是土地出让的实际价格。

6. 由于土地市场的情况变化比较快，在土地基准地价发布前，土地保护价实行动态管理，原则上每年修订一次。

根据中央和省政府有关“地方保护价”的精神，1993 年，南通市出台国有土地使用权出让保护价（见表 5-19）。

表 5-19 1993 年南通市国有土地保护价表

单位：元/平方米

地 区	每平方米价格
南通市老城区	400 元
县(市)城镇	200 元
“三通一平”开发区	170 元
农村生地	100 元

注：① 老城区及县城镇土地出让保护价不含拆迁费，拆迁费应按有关规定执行。② 农村生地不含拆迁费。③ 本表所列保护价为工业用地，出让期为 50 年。④ 县属建制镇的土地出让保护价，参照所在县城镇的保护价执行。

（二）涉外地价

1980 年国务院《关于中外合资企业建设用地的暂行规定》中规定：中外合营企业用地，不论新征用土地还是利用原有企业的场地，都应计收场地使用费。中外合营企业场地使用费每年每平方米最低不低于 5 元，最高不超过 300 元，其中大中城市的市区和近邻最低不少于 10 元。以后随着经济的发展，可以逐步调增。场地使用费，按合同规定的合营期限一次预收计算；凡合同未规定经营期限的，按 15 年一次预先计算。

1986 年 10 月 11 日，国务院发布《关于鼓励外商投资的规定》，指出产品出口企业和先进技术企业的场地使用费，除大城市市区繁荣地段外，按下

列标准计收:1. 开发费和使用费综合计收的地区,每年每平方米 5—20 元; 2. 开发费一次性计收或者自行开发场地的地区,使用费最高为每年每平方米 3 元。

根据中央文件精神,南通市人民政府于 1990 年 6 月 13 日将南通市经济技术开发区总公司 B3 工业区的 1 号地块出让给“南通三德兴电子工业有限公司”,面积 8 100 平方米,用于生产、销售硅导电桶胶键盘,使用年限为 50 年。出让地价 100 元/平方米,土地使用费标准 1 元/平方米·年。期满后土地使用权连同地上建筑物、附着物由政府无偿收回。

1991—1993 年,南通市的涉外地价为每平方米 80—200 元,1993—1994 年为每平方米 120—250 元。

1991—1994 年,南通市出让给外商的土地共 37 幅,面积 38 400 平方米,共收取土地出让金 1 952.36 万元。

三、地价体系

(一) 基准地价

基准地价是按不同的土地级别、不同区域分别评估和测算商业、工业、住宅等各类用地的平均价格。它在现阶段是以“土地分等定级为基础,土地收益为核心,土地市场交易价格为参考”确定的。

从 1992 年 8 月起,南通市土地估价工作在土地定级的基础上,采用了契约租金剥离、级差收益测算、房地产价格分摊、市场比较分析法等 4 种方法,根据最佳收益原则和边际换算法原理,对 4 种方法测算的结果进行了详细分析,确定了南通市城市各级别土地的基准地价(见表 5-20)和各级别土地的分布范围(见表 5-21)。

表 5-20 1992 年南通市土地基准地价表

单位:元/平方米						
土地级别	一	二	三	四	五	六
基准地价	2 500	1 500	1 000	600	350	150
变 幅	1 800—3 000	1 250—1 800	700—1 250	450—700	250—450	50—250

表 5-21 1992 年南通市城市土地基准地价分布

土地级别	基准地价 (元/平方米)	分 布 范 围
一	3 000—1 800	人民中路:东起友谊桥,西至孩儿巷口和人民中路交叉口 人民西路:东起孩儿巷交叉口,西至消防中队 南大街:掌印巷以北 跃龙路:南起跃龙商场南端,北至万象新路北侧 孩儿巷路:南起木行桥,北至第一人民医院
二	1 800—1 250	东起公交公司,南至公园桥,西至无线电厂,北至日化厂 天南大酒店:东起第一印染厂,南至崇川酒楼南侧,西至长途车站东侧,北至热电厂 友谊商店:东起石油公司,南至农业银行,西至海员俱乐部,北至剧场旅馆
三	1 250—700	东起小石桥大转盘,南至燃料公司,西至通州大厦,北至红庙子桥 部分人民东路,部分人民西路,南大街,跃龙路,姚港路,孩儿巷南路,东大街,段家坝,部分青年路
四	700—450	东起新桥商场,南至城南新村,西至南通港,北至通吕一号桥 青年东路,工农路,外环西路,横河路,人民西路,任港路 唐闸地区:东起唐闸公园,南至南通毛纺厂,西至西市街两端,北至棉织厂 天生港地区:长江路,果园路,通燧街,中兴街,高墩圩桥地区 狼山地区:狼山风景区 经济技术开发区:东起富民路,南至新开钢丝绳球厂,西至五门闸,北至天星南路
五	450—250	工农路地区:东起大来服装厂,南至无线电元件厂,西至棉麻公司仓库,北至通吕二号桥 厂北、学田、立新、校西地区 光明新村,虹桥南村,部分姚港路,部分城山路,新胜新村至姚港路西端,港闸开发区 唐闸地区:东起市造纸厂南草场,西至南通鼓风机厂,南至芦泾港河,北至南通钢厂 天生港地区:东起小洪字圩,南至长江岸,西至中心河,北至中心圩 狼山地区:东起新港镇,西至黄泥山,南至军山,北至沈家洞坝 开发区:东起包家圩 12 组,南至樊家埭,西至中二圩,北至肖家埭,部分通富路两侧
六	250—50	上述级别以外的土地

(二) 标定地价

具体地块的标定地价是以基准地价为基础,按土地使用年限、地块大小、位置、容积率、形状以及市场行情等评估而得。

南通市主城区标定地价的评估,主要有以下9个步骤:

1. 经综合评估,确定基准地价。
2. 确定三类用地的不同规模区域。

(1) 商业用地。按商业区规模和服务性质,商业用地分为市级、区级、小区级和街区级四类。划分商业区类别的目的,主要是为了进一步分析、确定相应的修正系数。

(2) 工业用地。南通城市工业用地,根据生产特点和生产的协作关系,以及生产企业的规模、聚集程度,分为大型和中小型工业区用地两类。

(3) 住宅用地。根据南通市住宅特点,住宅可分为住宅小区、楼房和平房混合区,以及平房区三类。

3. 确定各类区域内“优”、“较优”、“一般”、“较劣”、“劣”五类,并将各样点资料按上述区域分类,从而求出各类地块的实际地价。

4. 计算五类地价低于或高于基准地价的幅度,并换算成五类地块地价与基准地价高低的百分比。

5. 确定影响各类土地价格的因素和各因素影响土地价格的权重。

(1) 商业用地。影响商业用地土地价格的区域因素和个别因素有:

① 商业繁华度。主要指商业区级别,商业、服务业(以下简称“商服业”)店铺总数(包括数目和经营面积)。

② 交通便捷度。指顾客到达商业区的交通方便程度,包括对内和对外两个方面。对内方面有:道路类型、道路宽度、路面状况、站点总数及密度、平均车流量等;对外方面有:到火车站、港口、长途汽车站等设施的距离,对外联接的方便程度等。

③ 环境优劣度。反映商业用地的环境质量主要有两个指标:一是人文环境,即商业区周围的人口密度、收入水平等。人口密度大,意味着商业区服务对象多,对营业额产生直接影响,导致单位土地面积收益提高;二是自然环境,即商业区的地质状况(有无地陷、地裂、定期地震情况等,土地承压力、地形(坡度大小)和有无洪水淹没威胁等)。

④ 规划限制。主要指城市规划对商业区土地利用提出的具体要求,包

括土地的具体用途,建筑物的高度、密度、容积率、道路宽度等。此外,交通管理等限制也会对商业区的土地价格产生制约作用。

⑤ 其他因素。主要指不在以上影响因素中,但又确实对商业区土地价格产生重大影响的因素。其他因素应在评价宗地地价过程中,根据各地区条件和评价人员的经验具体确定。

影响商业用地的个别因素主要有:宗地的形状、临街状况、临街深度等。

根据南通市实际情况,并请各行业专家用特尔菲法得出影响因素及其权重,见表 5-22。

表 5-22 1992 年南通市主城区商业用地地价影响因素及权重表

影响因素	商服业繁华度		对外交通情况		对内交通情况	
	企业职能种类	离商服业中心距离	离长途车站距离	离港口距离	离公交车站距离	公交站点有站流量
权重	17.6	18.8	8.7	8.7	8.8	9.0
影响因素	环境优劣情况		规划安排		宗地个别条件	
	环境质量	周围土地利用类型	容积率限制	临街宽度	临街深度	面临道路宽度
权重	3.4	5.1	6	6	3	4.8

(2) 住宅用地。影响住宅用地价格的区域因素主要有:

① 位置。主要包括距商服业中心和城市中心的距离、所处土地级别等。

② 交通便捷度。主要以购物和工作方便程度两个指标来衡量和反映。购物和工作方便程度可通过从住宅地到达市级商业服务区、区级商业服务区和工业区域的公交站点之距离来反映。

③ 基础设施保证度。基础设施主要指直接用于为居住服务的供电、供气、供水、供暖等设施;保证度则是用来衡量这些设施的配置情况及运行状况。在我国,许多城市特别应着重考虑供水、供电、供热的保证程度。

④ 公用设施完备度。主要指为住宅区域服务的公用设施完善程度,包括学校、幼儿园、医院、邮电所、公园、电影院、游乐场所等的配置状况。

⑤ 环境质量度。一是人文环境,包括住宅区内居民的就业结构、受教育水平等;二是自然环境,包括水污染、大气污染及噪音污染的状况。

⑥ 规划限制。主要指城市规划中对住宅区住宅建筑的高度、式样、密度、建筑容积率、消防间距以及土地前景使用等提出的具体规划和限制

要求。

⑦ 其他因素。主要指不在以上影响因素中,但确实对住宅区土地价格产生重大影响的因素。

影响住宅地的个别因素主要有:宗地的地形、面积、日照、采光、通风、坡度等。

根据南通实际情况,并运用特尔菲法求得各因素权重,见表 5-23。

表 5-23 1992 年南通市主城区住宅用地地价影响因素及权重表

影响因素	位置		交通情况		基础设施			
	商服中心 距离	所处土地 级别	公交车站 有站流量	离公交站 点距离	供水	供电	供气	排水
权重	11.8	8.2	7.5	7.2	4.8	5	4.9	4.9
影响因素	公用设施					环境 质量	规划 要求	宗地个 别条件
	离学校 距离	离医院 距离	离邮电 所距离	离公园 距离	离电影 院距离		容积率 限制	日照
权重	4.3	4.3	7.8	3	3	13.3	8	7

(3) 工业用地。根据生产特点和生产的协作关系以及生产企业的规模、聚集程度,中国城市工业用地可以划分为大、中、小型工业区和独立的工业用地三类。以上三者的区域因素稍有不同,影响强度也不一致,主要是在实践中加以判别。影响我国工业用地的区域因素有:

① 交通便捷度。一是对内的情况,包括区域内道路类型、宽度、路面状况、道路面积、道路密度等;二是对外联系情况,包括工业区道路系统同对外公路、过境公路、铁路的联接状况,距火车站、港口以及其他交通枢纽的距离、可利用程度等。

② 基础设施完备度。是指为工业服务的基础设施配置以及运行能力。基础设施包括动力能源(主要有煤、油、火电、水电、热能等)、供水能力及保证率、排水设施及能力。一般来说,基础设施条件好,保证率高,生产则不受影响,企业的土地利用效益可以得到充分发挥。

③ 生产集聚规模。是指工业地区内工业企业数目多寡,以及企业规模的大小。现代化工业生产分工细、专业化强,许多生产部门需要相互协作。因此,工业区内只有具备一定的规模,具备一定的生产技术体系,才能使企业

产生规模和集聚效益,减少不必要的生产成本和一些其他费用。产业的集聚和规模可以用两个指标体系测度和衡量:一是工业区内工业企业数目,二是每一企业占地面积(或职工总数)。

④ 环境质量度。环境主要指区域内的自然条件,包括地质状况、土地承载力、地形,有无洪水淹没威胁,以及区域内水、大气、噪音污染程度等。

⑤ 规划限制。主要是指城市规划对工业用地的有关要求,包括建筑物的高度、密度、消防间距,以及土地使用的发展前景等。

⑥ 其他因素。主要指不在以上影响因素中,但也能对工业区土地价格产生重大影响的因素。

影响工业用地的个别因素主要是指每幅地的具体形状、地质等情况。根据南通市实际情况,并用特尔菲法得出各因素权重(见表 5-24)。

表 5-24 1992 年南通市主城区工业用地地价影响因素及权重表

影响 因素	交通情况			基础设施情况			产业集 聚规模	环境状况	规划限制
	区域道路 类型	离运输公 司距离	离港口 距离	供水	供电	排水	区域内 企业数目	环境质量	容积率 限制
权重	10.8	11.5	10.8	8.3	9	9.2	17.5	11.2	10.5

6. 按影响因素的权重分摊各类地域地价高于(或低于)基准地价的百分比,从而得出初步的修正系数表。

7. 抽取样本,验证修正系数表,并不断调整,尽量使修正系数表符合各样本的实际情况。

南通市的地价样本资料主要有以下几种:

- ① 收益资料;
- ② 房屋出租资料;
- ③ 联营、联建资料;
- ④ 场地出租、转让资料;
- ⑤ 批租地块资料。

上述五类资料共收集到样本 1600 余宗。

8. 经过上述调整,最终得出确定的修正系数表。

9. 量化指标,即对因素修正系数表中的“优”、“较优”、“一般”、“较劣”、“劣”加以具体量化说明。

唐闸、天生港、狼山、开发区标定地价评估的步骤如下：

1. 划分土地级别。主要采取多因素分值和法。各镇(区)都分一、二、三级。

2. 收集土地样本。各镇(区)主要从房屋交易、土地交易和级差收益的实例等渠道获得样本,并按不同的土地级别进行分类。

3. 计算样本的土地价格。针对不同的评估实例,运用不同的估价方法(主要以收益还原法、比较法、剩余法、级差收益测算法等),计算出各调查样本的土地价格。

4. 影响土地价格的因素及权重确定。影响土地价格的因素很多,主要根据各镇(区)特点,参考定级因素,运用特尔菲法得出各镇(区)影响土地价格的因素及其权重(见表 5-25、表 5-26、表 5-27)。

表 5-25 1992 年狼山镇地价影响因素及权重表

影响 因素	商服业 繁华度	交通情况		基础设施			风景 情况	规划 要求		宗地个 别条件	
	离商服业 中心距离	离公交站 点距离	面临道 路距离	离学校 远近	离邮电 局远近	离医院 远近		用途	容积率 限制	临街 宽度	临街 深度
权重	32	11.8	11.3	6.3	6.3	6.8	10.5	5	0.7	4.5	4.8

表 5-26 1992 年唐闸、天生港地价影响因素及权重表

影响 因素	商服业 繁华度	交通情况			基础设施				环境 质量	规划要求		宗地个 别条件	
	离商服业 中心 距离	离公交 站点 距离	离 码头 距离	面临 道路 距离	离 学校 远近	离 邮电 局 远近	离 医 院 远 近	离 液 化 气 站 距 离		用途	容积率 限制	临街 宽度	临街 深度
权重	32	7.7	7.7	7.7	5.2	4.2	5.2	4.8	5.5	5	5.7	4.5	4.8

表 5-27 1992 年开发区地价影响因素及权重表

影响 因素	商服业 繁华度	交通条件			基础设施公用设施情况					
		道路通 达度	公交便 捷度	对外交 通便利度	医院	金融 设施	液化 气站	邮 电 所	幼 儿 园	游 乐 场 所
权重	0.3	0.05	0.1	0.15	0.03	0.1	0.03	0.1	0.04	0.1

5. 根据每个影响因素的权重值,计算各影响因素在地价中应分摊到的

货币额。

6. 评价各个影响因素对样本地价形成所起作用的好差情况,可分为“优”、“较优”、“一般”、“较劣”、“劣”五个档次。

7. 编制各级土地的影响因素优劣价格表。

8. 把影响因素评价的“优”、“较优”、“一般”、“较劣”、“劣”等指标进行量化。

9. 验证修正编制的影响因素优劣价格表。

10. 计算各个级别基准地价。实际操作中,把每一级的影响因素优劣价格,评价为“一般”的货币额相加,就得出了各级土地的基准地价。

11. 计算标定地价。根据待评地块所处的级别和地块的宗地个别条件,将影响因素优劣价格所反映的货币额相加,便得到了地块的标定地价。

(三) 宗地成交价

宗地成交价是城镇某一宗土地使用权出让成交时的地价。原则上在基准地价的基础上采用系数修正法进行评估,也可采用收益还原法、市场比较法、成本逼近法、剩余法等方法进行评估。不同时间、不同地段、不同用途以及不同的出让方式等,也都影响成交价格。

表 5-28 1993 年南通市土地使用权出让成交情况表

地块位置	面积 (平方米)	用途	出让 方式	出让 年限(年)	成交 地 价	
					单价(元/平方米)	总地价(万元)
八厂乡红星村 4、5 组境内	14 540	工业	协议	50	150 120	211.26
任港乡剧场村 3、5 组境内	3 008.37	综合	协议	50	150 60	35.21
芦泾乡三牌楼村 1、2 组境内	6 600	工业	协议	50	140	92.40
人民东路北侧、友 谊桥粮站东侧,至 濠滨商场	4 666.70	综合	协议	50	120	56.00
任港乡剧场村 2 组境内	11 300	住宅	协议	70	80	90.40

续表

地块位置	面积 (平方米)	用途	出让 方式	出让 年限(年)	成交地价	
					单价(元/平方米)	总地价(万元)
猫儿桥东南侧	4 827.69	住宅	协议	70	(危房改造) 35 120	89.31
人民中路北侧马房角地段	20 814.50	综合	协议	50	120	249.77
钟秀乡城东村境内	3 736.43	公寓 别墅	协议	70	288	107.61
青年路北新城桥南首(一)04	20 260	综合	协议	50	118	239.07
姚港路以东、桃坞路以北	10 108.42	商业 住宅	协议	50	130	131.41
河东街万象路北	11 446.72	住宅	协议	70	危房 45 商品房 120	78.23
闸东乡高店村 9 组	666.67	商业	协议	50		8.40
青年东路北侧	20 000.00	住宅	协议	70	100	200.00
青年中路南侧	16 472.50	宾馆 住宅 综合	协议	住宅 70 综合 50	1 258	2 072.24
掌印巷以北、惠民坊以东	9 660.00	商业	协议	40	155	149.73
钟秀乡城北村 10 组	4 706.67	工业	协议	50	200	94.13
任港乡城港村 1 组	8 204.67	住宅	协议	50	75	61.54
八厂乡五一村 10 组	2 720.00	工业	协议	50	180	48.96
铁星桥小区东侧、跃龙小学西侧	4 604.29	居住	协议	70	110	50.65
闸西乡八一村 1 组境内	1 126.67	商业	协议	40	100	11.27
姚港坝新村	6 587.92	综合	协议	40 50 70	120	79.06

续表

地块位置	面积 (平方米)	用途	出让 方式	出让 年限(年)	成交地价	
					单价(元/平方米)	总价(万元)
任港乡剧场村 4 组	3 193.00	居住	协议	70	50	15.97
易家桥住宅小区	3 567.97	住宅	协议	70	85	30.33
崇川区城南一村 北入口处	1 852.40	住宅	协议	70	110	20.38
南大街西侧、文峰 商场南侧	2 230.00	商业	协议	40	130	28.99
钟秀工业开发区	5 376.00	工业 商业	协议	50 40	206	110.75
芦泾乡闸南村 8 组	7 736.00	居住	协议	70	80	61.89
朱家园邮电新村	2 886.00	居住 商业	协议	70 40	150 200	50.89
钟秀乡城北村 5 组	3 369.00	工业	协议	50	50	16.85
永兴村 2 组 204 国道北侧 4 号 A 座	6 664.00	综合	协议	50	250	166.60
204 国道北侧 12 号 B 座	6 000.00	综合	协议	50	220	132.00
204 国道北侧 12 号 C 座	100 000.00	综合 工业	协议	50	198	1 980.00
204 国道北侧 5 号 A 座	8 200.00	综合	协议	50	220	180.40
204 国道北侧 5 号 B 座	3 000.00	综合	协议	50	200	60.00
204 国道北侧 14 号 B 座	36 000.00	综合	协议	50	200	798.00
204 国道北侧 14 号永兴大道西侧	66 700.00	工业 商业	协议	50 40	205	1 367.35
芦泾港村 3 组、 204 国道南侧	19 688.00	工业 商业	协议	50 40	240	472.50

续表

地块位置	面积 (平方米)	用途	出让 方式	出让 年限(年)	成交地价	
					单价(元/平方米)	总地价(万元)
永兴节制闸村1组 环西路西侧、永兴村 1组城港路北侧	63 900	综合	协议	50	66	421.74
永兴开发区内曙光 村5组	100 000	商业 住宅	协议	40 70	65	650.00
永兴乡曙光村4 组	10 000	工业	协议	50	226	226.00
芦泾乡果园村5、6 组境内	136 700	工业	协议	50	206	2 816.00

表 5-29 1994 年南通市土地使用权出让成交情况表

地块位置	面积(m ²)	用途	出让 方式	出让 年限(年)	成交地价	
					单价(元/m ²)	总地价(万元)
剧场村3组	1 543.30	综合	协议	50	100	15.43
新开镇营船港村 10组江堤外侧	92 667.00	工业	协议	50	15	13.90
人民路北侧、濠东 路西侧 R(C)407	33 500.00	居住 办公	协议	70 50	155	519.25
狼山村境内	80 000.00	居住	协议	70	6 250	50 000.00
姚港路东侧、桃坞 路南侧 C-410	19 100.00	综合	协议	50	208	397.28
狼山镇桃园村	140 380.00	综合	协议	50	185	2 597.03
西大街人民商场 北侧	257.30	仓储	协议	50	160	4.12
跃龙路31号	400.00	商业 附房	协议	40	80	3.20
秦灶乡桥北村3组 汽车站东北首、规 划道路南侧	20 000.00	住宅	协议	70	200	400.00
港闸经济开发 区东区境内	5 000.00	综合	协议	50	216	108.00
永兴大道西侧	14 940.00	工业	协议	50	200	298.80

续表

地块位置	面积 (平方米)	用途	出让 方式	出让 年限(年)	成交地价	
					单价(元/平方米)	总地价(万元)
永兴花园	66 700.00	住宅	协议	70	260	1 734.20
永兴张曙光村 4 组	4 000.00	工业	协议	50	275	110.00
永兴乡东港村 13 组	20 000.00	综合	协议	50	260	520.00
永兴乡永兴村 2 组	13 955.00	综合	协议	50	258	360.00
秦灶乡桥北村 4 组 4 组	130 000.00	居住	协议	70	230	2 990.00
204 国道北侧果园村 6 组	1 900.00	综合	协议	50	300	57.00
204 国道北侧果园村 6 组	4 070.00	综合	协议	50	300	122.10
204 国道南侧	10 000.00	工业	协议	50	240	240.00
204 国道南侧	33 350.00	工业	协议	50	240	800.40
永兴大道东侧	10 868.00	工业	协议	50	200	239.00
永兴大道长江路口	6 000.00	工业	协议	50	220	132.00
芦泾港村、爱国村	15 000.00	工业	协议	50	240	360.00
秦灶乡桥东村	8 400.00	综合	协议	50	230	193.20
狼山镇	27 231.00	工业 仓储	协议	50	230	626.31

四、地价评估

(一) 评估机构

根据国家土地管理局《土地估价机构管理暂行规定》，经国家土地管理局核准，江苏省土地管理局于 1995 年 1 月 15 日在《新华日报》第二版发布公告(第 01 号)，批准南通市下列机构(见表 5-30)已分别具备 B 级土地估价资格，准予在其规定的辖区范围内从事土地估价业务。

表 5-30 1995 年南通市获 B 级土地评估资格的机构

机构名称	法人代表	估价资质	通信地址
如皋市地价评估事务所	顾建	B 级	如皋市如城镇宁海路
通州市地产评估事务所	吴彪	B 级	通州市金沙镇大庆路
南通市崇川区地产评估事务所	姜志清	B 级	南通市唐家花行 53 号
南通市土地市场服务中心	龚礼	B 级	南通市青年西路 15 号

1993 年 6 月 28 日,南通市国土规划局申请成立南通市地产评估事务所。同年 8 月 21 日,南通市编制委员会批准成立。

南通市地产评估事务所为全民性质事业单位,相当于科级建制,定事业编制 5 人,人员经费自收自支,隶属市国土规划局。该所主要任务是接受委托,具体办理南通市区与土地使用权出让、转让、出租、抵押有关的评估工作,以及企事业单位资产评估中的地产评估业务,进行市场调查和预测,收集、整理、编印、公布有关地产信息,提供地产咨询服务,配合、协助有关部门做好全市土地基准地价和指导地价的编制、评审工作,土地分等、定级工作,及县(市、区)地产评估机构的资质审核、报批工作。

(二) 地价评估规则

1994 年 1 月,江苏省土地管理局根据国家土地管理局[1993]国土籍字第 29 号《关于印发〈土地估价机构管理暂行规定〉的通知》及有关文件精神,结合我省实际,制定了《江苏省地价评估管理暂行规定》。南通市按照上述文件精神,开展地价评估工作。

地价评估分基准地价和宗地地价评估。

基准地价评估,以城镇整体为单位,由县级以上人民政府土地管理部门组织实施。基准地价原则上应在土地定级基础上进行评估。县城以上城镇的估价技术方案必须报省土地管理局批准,由省组织成果验收;其他建制镇(含开发区等)的估价方案由省辖市土地管理部门审批,并组织验收,报省局备案。

宗地地价评估,是对城镇某一宗土地的使用权出让前对其价格的评估。具体评估工作由经国家或省土地管理局确认的有土地估价资格的机构承担,并接受土地管理部门的监督和管理。除省属以上企、事业单位的地价评

估成果由省土地管理局审定外,其余的宗地地价评估成果报告均由所在地县级以上土地管理部门审定。

土地使用权出让,应由县以上土地管理部门先对拟出让地块组织土地价格评估,并以评估成果作为确定出让底价的依据。改组或新设股份制企业,企业兼并、拍卖、租赁,以土地使用权作价入股办合作、合资企业,划拨土地使用权补办出让;国有企业清产核资以及土地主要用途改变等,均应按规定申请地价评估。县级以上土地管理部门委托具有地价评估资格的土地评估机构评估,评估结果必须报经县以上土地管理部门审核,批准后方可办理土地使用权变更手续,准予登记、注册。土地使用权出让后,其转让、出租、抵押、交易中涉及的地价评估,可直接委托具有地价评估资格的土地评估机构评估,评估结果由县级以上土地管理部门认定后,可作为变更土地登记的依据。

土地估价机构在开展土地估价时,应遵守以下工作规则:

1. 严格遵守国家有关法律、法规、条例和制度;
2. 坚持公正、客观、求实的原则,对所出具的土地估价报告书有关的内容的真实性和合法性负责;
3. 对委托人提供的材料,应当严格保守秘密;
4. 应在委托协议书规定的期限内完成有关土地估价工作,估价结果报送范围应严格限制,原则上只能提供委托人和土地管理部门;
5. 对土地管理部门提供的土地登记材料应当严格保守秘密,不得转让和公开引用;
6. 对违反以上规定的,土地管理部门有权取消其土地估价资格。

地价评估实行有偿服务,基准地价评估费用由组织单位承担;宗地地价评估费用由委托单位承担。具体费用按国家有关规定(见表 5-31)执行。

表 5-31 1994 年国家规定的评估收费标准

档 次	计费额度(万元)	差额计费率(%)
1	100 以下(含 100)	6.0
2	100—1 000(含 1 000)	2.5
3	1 000—5 000(含 5 000)	0.8

续表

档 次	计费额度(万元)	差额计费率(‰)
4	5 000—10 000(含 10 000)	0.5
5	10 000 以上	0.1

注:按差额累进计费率计算。

为适应社会主义市场经济体制、促进土地使用制度改革、加强地产市场统一管理、建立和健全地产价格评估制度、规范土地交易行为,1994年南通市国土规划局根据国家和省有关规定,结合南通市实际,制定了《南通市地产评估管理暂行办法》,规定有下列情形之一的,必须按规定进行地产评估:

1. 土地使用权(包括地上建筑物、附着物)转让、抵押;
2. 改组或新设股份制企业;
3. 企业兼并、分割、联营、出售、租赁、破产;
4. 企业合作、合资;
5. 企业清产核资;
6. 依照有关规定需要进行地产评估的其他地类。

此外,任何单位和个人,也可以根据需要,委托地产评估机构评估土地价格。

市、县(市)土地管理部门为地产评估管理的行政主管部门,具体负责地产评估的批准立项和评估结果的审核确认工作。未经土地管理部门批准立项和审核确认的,其评估一律无效。

市区(包括崇川区、港闸区、市经济技术开发区)的地产评估由市国土规划局直接管理。

土地评估人员按照国家土地管理局《土地估价师考试暂行办法》的要求,通过国家土地管理局组织的土地估价师资格考试审核,并获得国家土地管理局颁发的土地估价师资格证书后,方可承担地产评估业务和签署地产评估报告。

(三) 评估活动

1992年9月7日,南通市人民政府办公室发出《关于开展市区城镇土地定级估价工作的通知》,为加快全市土地使用制度改革步伐和土地资产管理,市政府决定在市区开展土地估价工作,由市土地管理局具体组织实施。

经市政府同意,由市国土规划局组织崇川、港闸区土管局并聘请南京大

学有关教授、专家顾问指导,于1993年2月完成了南通市城区、唐闸、天生港、狼山镇、经济技术开发区的土地定级估价工作。

南通市土地估价的基本思路是:从多角度出发,采用多种方法,抓住主线,兼顾辅线,协调并进,最后,通过多种方法的相互参照,求得一个较合理的基准地价水平。

首先,建立地价估测综合方法体系,采用地租资本化、房地产价格分摊、市场比较分析三种方法进行土地估价,其中以地租资本化为基本方法(见表5-32、表5-33)。

表 5-32 1992 年土地级差收益表

土地级别	一	二	三	四	五	六
级差收益 (元/平方米)	208.17	150.17	93.09	56.79	31.49	18.46

表 5-33 1992 年城市土地价格估测方法

用地类型	估 测 方 法
城郊农地	收益还原法 (参照联营地价、协议价、国家土地征用价)
商业用地	收益还原法 (含租金剥离法、三资企业收费标准法)
居住用地	房地产价格分摊法 (含商品房价倒算、联建推算等)
工业用地	收益还原法 (城郊地带,可以利用联营资料)

其次,把握地价的宏观变化,以农业地价作为城市地价的基础,以商业地价控制城市地价,以土地定级结果划分城市区域地价变化格局,以级差收益测算为主确定地价水平,以历史地价修正值比较城市地价变化规律,用多种方法综合确定土地基准地价。

再次,考察地价微观变化,根据城市中不同商业中心的现状,分别测算全市不同等级商业中心的地价值,以此控制各中心周围地区地价。从中心到边缘,土地使用价值逐渐递减。同时,在确定的基准地价基础上,求得用途、容积率、临街深度及拐角状况等微观地价影响因素的修正值。

最后,应用国内外宗地地价评估的理论,并结合南通市实际情况,在基准地价的基础上,制作一套宗地地价修正系数表,使土地估价这一较复杂的

工作能为较多的人所接受和理解。

在评估地价工作中,先搜集南通市概况,统计资料,各种法规、文件,农地收益资料,房屋出租、土地出租资料,土地批租资料,房屋买卖资料,联营联建和土地转让资料,历史地价及其他城市地价资料,加以整理,再把资料输入计算机进行统计分析,然后根据估价理论和实际调查进行因素补正。最后制定出南通市市区各级土地基准地价(见表 5-34)。唐闸、天生港、开发区一、二、三级土地基准地价与主城区四、五、六级土地基准地价分别一致。

表 5-34 1992 年南通市主城区土地基准地价表

单位:元/平方米

土地级别	一	二	三	四	五	六
地价变幅	1 800—3 000	1 250—1 800	700—1 250	450—700	250—450	50—250

以基准地价为基础,按土地使用年限和地块大小、位置、容积率、形状以及市场行情等进行评估,可得到具体地块的标定地价。

南通市土地估价方法,可参阅土地估价程序框图(见图 5-3)。

(四) 评估实例——对南通机床厂土地的评估

1. 评估目的

1993 年 6 月,经省经济体制改革委员会批准,作为省股份制试点企业的南通机床厂根据国家经济体制改革委员会等部门颁布的《股份制企业试点办法》及国家土地管理局、国家经济体制改革委员会颁布的《股份制企业试点企业土地资产管理暂行规定》,申请对其所属土地使用权进行资产评估。

2. 评估对象、范围及简况

南通机床厂共使用土地 220 785 平方米,其中总厂、热处理分厂及铸造分厂使用部分国有土地,其余所属分厂及联营单位使用集体土地。根据该厂要求,本次评估范围为该厂总厂、热处理分厂及铸造分厂国有土地部分,面积共 89 458.09 平方米,其中总厂 71 244.30 平方米,热处理分厂 14 523.00 平方米,铸造分厂 3 690.79 平方米。

南通机床总厂地处南通市任港路 23 号,东与南通市凯旋纸箱厂、剧场村七组及孩儿巷南路接壤,南临任港路,西至南通市电子器材公司及战胜村,北靠任港河。

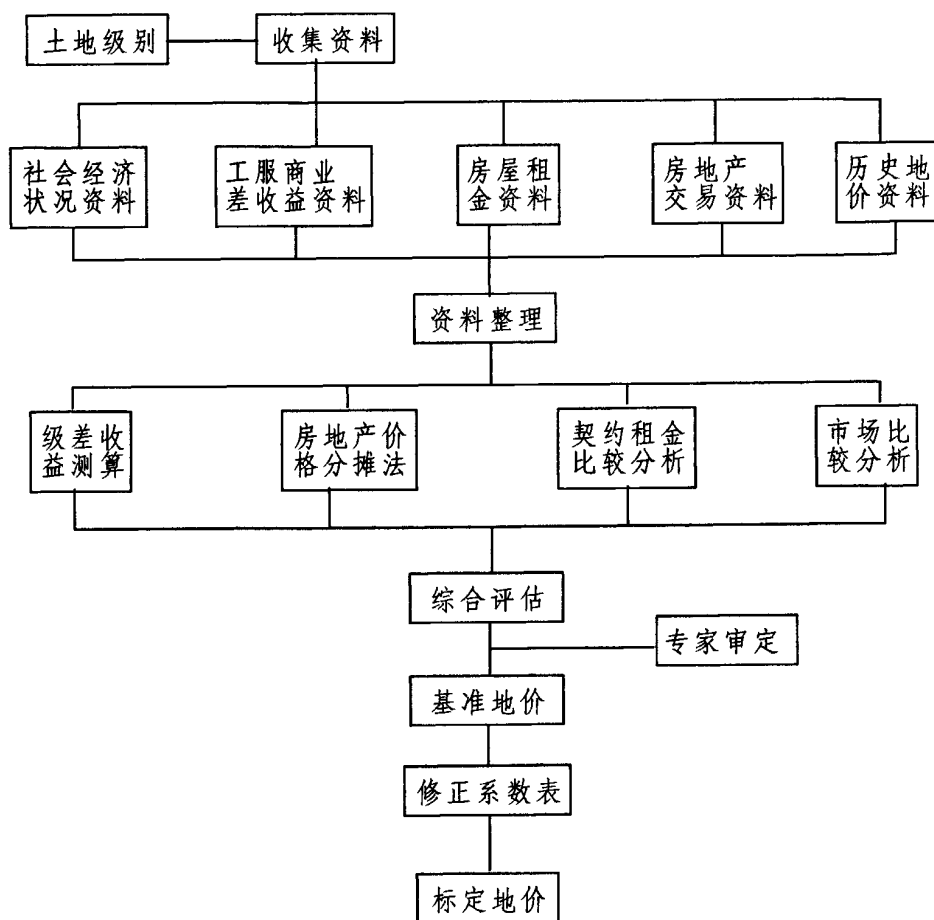


图 5-3 1992 年南通市土地估价程序框图

热处理分厂地处任港路 55 号,分别与市锅炉厂、市电表三厂等单位相邻。
铸造分厂地处八厂乡五步口村十一组范围内,北临通启公路,其余四周均为集体土地。

该三块土地均于 1993 年 7 月分别领取了国有土地使用证,使用证号分别为:苏通国用[93]字第 0500037 号、苏通国用[93]字第 0700056 号、苏通国用[93]字第 0600036 号。

3. 评估对象的背景情况及对地价的影响

从宏观上来看,南通市地处长江三角洲,一方面由于城市的对外开放和经济的发展,以及上海经济辐射的有利影响,南通市总体地价水平呈不断上升的趋势。另一方面,由于本区范围内缺乏必要的大交通条件(区内无一条

铁路),又受长江天堑的限制,对内、对外的交通(尤其是对内交通)条件相对薄弱,加上本身经济发展水平等区域因素的影响,南通市总体地价水平与上海及苏南地区相比,尚有一定的差距。

从微观上来看,南通机床厂总厂及热处理分厂地处大型工业区内,用地属工业性质,周围及邻近用地均为工业。该两块土地的道路条件一般,距海港码头较远。总厂北侧任港河,运输能力不强。从整体来看,交通条件对该两幅土地的地价水平有一定的负影响。铸造分厂地处五步口村,距市区较远,周围均为农田,产业聚集规模较差。另外,该三块土地上的基础设施不尽完善,供电、供水尚不能完全满足生产的需要,因此企业效益难以得到最充分的发挥。

南通市于1992年8月至1993年2月完成了全市一城三镇及开发区的土地定级和基准地价的评估工作。根据对调查、收集的大量资料进行整理、分析、计算,以及通过对不同行业土地级差收益的测算、验证,南通市共分6级土地,南通机床厂总厂所在地区为4级,热处理分厂处于5级,铸造分厂处于6级。从级别上来看,该三块土地所处的位置的地价水平,在南通市属中、下等。

随着南通市经济的发展,以及基础设施和交通条件的改善,该厂所属三块土地都会明显增值,但由于受规划、用途的限制,其增值幅度不会很大。

4. 评估方法及评估结果

本项评估系国有土地使用权的单项评估。由于目前南通市土地市场机制发育尚不健全,土地价格体系还未形成,在土地隐形市场尚未清理、又无类似情况和条件的评估案例的情况下,直接通过土地市场的资料进行该厂三块宗地地价评估,还有一定的困难,因此,根据国家土地管理局《土地估价规程》的要求,按照依法、客观、公正、科学的原则,决定采用基准地价系数修正法;同时选取了宗地临路条件、交通便捷度、产业聚集规模、环境质量优劣度、规划限制,以及供电保证度、供水保证度、排水状况等八大影响因素进行系数修正。下面就该三块土地的评估结果分别叙述如下:

(1) 总厂部分

最终结果:单位地价:323.56元/平方米

总地价:2305.18万元

计算说明:①基准地价:400元/平方米

②宗地临路条件修正系数:-9.5

- ③ 交通便捷度修正系数: -2.5
- ④ 产业聚集规模修正系数: +1.92
- ⑤ 环境质量优劣度修正系数: -5.6
- ⑥ 规划限制修正系数: -1.75
- ⑦ 供电保证度修正系数: -1.83
- ⑧ 供水保证度修正系数: -1.72
- ⑨ 排水状况修正系数: +1.87

$$\begin{aligned} \text{单位地价} &= \text{基准地价} + \text{基准地价} \times \text{各修正系数之和} \\ &= 400 + 400 \times (-9.5 - 2.5 + 1.92 - 5.6 - 1.75 - 1.83 - 1.72 \\ &\quad + 1.87) \div 100 \\ &= 323.56 (\text{元/平方米}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{总地价} &= \text{单位地价} \times \text{土地总面积} \\ &= 323.56 \times 71\,244.30 \\ &= 2\,305.18 (\text{万元}) \end{aligned}$$

(2) 热处理分厂

$$\begin{aligned} \text{最终结果: 单位地价: } &275.03 \text{ 元/平方米} \\ \text{总地价: } &399.42 \text{ 万元} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{计算说明: } &① \text{ 基准地价: } 340 \text{ 元/平方米} \\ &② \text{ 宗地临路条件修正系数: } -9.5 \\ &③ \text{ 交通便捷度修正系数: } -2.5 \\ &④ \text{ 产业聚集规模修正系数: } +1.92 \\ &⑤ \text{ 环境质量优劣度修正系数: } -5.6 \\ &⑥ \text{ 规划限制修正系数: } -1.75 \\ &⑦ \text{ 供电保证度修正系数: } -1.83 \\ &⑧ \text{ 供水保证度修正系数: } -1.72 \\ &⑨ \text{ 排水状况修正系数: } +1.87 \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{单位地价} &= \text{基准地价} + \text{基准地价} \times \text{各修正系数之和} \\ &= 340 + 340 \times (-9.5 - 2.5 + 1.92 - 5.6 - 1.75 - 1.83 - 1.72 \\ &\quad + 1.87) \div 100 \\ &= 275.03 (\text{元/平方米}) \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{总地价} &= \text{单位地价} \times \text{土地总面积} \\ &= 275.03 \times 14\,523.00 \end{aligned}$$

$$=399.42(\text{万元})$$

(3) 铸造分厂

最终结果：单位地价：184.45 元/平方米

总 地 价：68.08 万元

计算说明：① 基准地价：250 元/平方米

② 宗地临路条件修正系数：-3.82

③ 交通便捷度修正系数：-9.0

④ 产业聚集规模修正系数：-6.9

⑤ 环境质量优劣度修正系数：-2.24

⑥ 规划限制修正系数：0.00

⑦ 供电保证度修正系数：-2.20

⑧ 供水保证度修正系数：-2.06

⑨ 排水状况修正系数：0.00

单位地价 = 基准地价 + 基准地价 × 各修正系数之和

$$=250+250\times(-3.82-9.0-6.9-2.24-2.20-2.06)\div 100$$

$$=184.45(\text{元/平方米})$$

总 地 价 = 单位地价 × 土地总面积

$$=184.45\times 3690.79$$

$$=68.08(\text{万元})$$

三块土地总价值为 2 772.68 万元

5. 其他有关说明

本次评估出的地价为 1993 年地价，有效期也仅限于 1993 年。随着时间的变化，地价也应作相应的修正。

第三节 土地市场

一、土地市场建立和发展

南通在封建社会存在土地买卖。地主、富农采用各种手段低价买进大量土地，出租给农民耕种，从中剥削。

新中国成立后,政府组织填塞市河近 2 000 米,登报让市民用做地基,政府分段、分等计价,核发所有权证书。1950 年 9 月,南通市郊区实行土地改革,土地大宗买卖告终,但在民间仍存在少量的土地买卖。1953 年,郊区少数富裕中农又从无力耕种者或贫苦农民手中收买土地。褚准乡在 1953 年一年中就发生买卖土地 17 起,芦泾乡有 26 户农民出卖耕地,城港、芦泾、新港三乡共出卖土地 192.84 亩。农业合作化以后,此类现象绝迹。

1990 年 5 月 19 日,国务院发布《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》、《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》。南通市根据上述两个文件的精神,在 1990 年 9 月 4 日首次承办南通市经济技术开发区总公司 B3 工业区 1 号地块 10 776.16 平方米(16.24 亩)土地使用权的出让及南通三德兴电子工业有限公司对该地块使用权的受让,首开了土地的一级市场。

此后,南通市由政府组织控制的土地市场逐步发展,并制定了一套土地使用权出让、转让、出租的制度,通过土地市场行为,盘活了土地资产,为地方政府开拓了财源,促进了城市建设和社会经济的发展。

1992 年以后,除对党、政、军等机关和社会公共事业用地继续实行有偿划拨外,对商业、金融、旅游、商品房开发等经营性用地实行有偿出让供地。政府垄断一级土地市场的格局基本形成。

出让土地使用权是一种政府行为,必须由县级以上人民政府垄断,实行统一规划、统一征用、统一开发、统一出让、统一管理,由县级以上土地管理局代表政府组织实施。乡、镇人民政府不得出让土地。农村集体所有的土地必须依法征为国有土地后方可出让。

到 1993 年底,南通市共出让土地 216 幅,出让方式大部分为协议出让。

如东县于 1993 年 10 月份在经济开发区内划出了 3 幅约 2 000 平方米的国有土地,将其使用招标出让。

海安县土地管理局于 1992 年 7 月成立课题组,围绕“以零星土地的使用权拍卖,推动地改进程”为主题,从培育、开拓、规范土地市场的目标出发,进行批租和拍卖供地的尝试。经过艰苦细致的工作,于 1993 年 8 月 28 日首次拍卖该县江海路两侧的 14 块计 1 734 平方米的零星隙地的使用权给居民建房,一次拍卖成功。土地使用权的拍卖价平均为每平方米 269.84 元,最高价为每平方米 425 元,收回资金 47.08 万元,比协议批租多收益 25.82 万元。这次拍卖是针对县城的特点,根据成本法,合理确定拍卖底价,对照法

律、法规,使拍卖程序合法化。拍卖原则是公开、公平竞争,举牌应价,价高者得。这种出让方式,提高了人们对土地使用制度改革的认识。

为培育土地市场,并加强对房地产交易市场的管理,如皋市实行土地管理部门和房产管理部门联合办公制度,严格按照各自的职责,各司其职,互相配合。如东县则以房地产交易所为主,由土地管理局派人参加联合办公,房产部门负责房产权属变更登记,土地管理部门负责办理土地使用权转让、出租以及因房屋或地面建筑物买卖、出租、抵押而带来的对土地使用权转让、出租、抵押的审批和变更登记手续。

二、地产管理措施

土地资产是经济发展的先导产业、基础产业。为了规范土地资产市场,南通市采取以下措施:

1. 做好城镇地籍调查、登记、发证工作。1987年8月到1993年底,南通市下属7个县(市)区的城镇国有土地调查、发证工作已基本结束,这是建立和规范土地市场的首要条件。

2. 抓好地籍日常变更管理。在已完成地籍调查、登记、发证的地区,各级主管部门做好地籍档案的整理、分类、统计,在宗地的权属发生(如征用、搬迁、继承、分割、转让等)时,及时做好变更登记工作,这是土地市场交易行为的重要依据。

3. 开展城镇土地定级估价工作,确定基准地价。此项工作,南通市及下属县(市)土地管理局于1992年8月至1993年已经完成。

4. 强化建设用地的计划管理。从市土地管理局建立以后,每年都根据省下达的建设用地计划,分解、下达到所属县(市)及单位,中途根据地产市场变化及用地的需求,及时进行调整。

5. 加强土地税(费)征收工作。这是管理好土地资产市场的重要保证,市、县(市)土地管理部门积极协助税务部门认真做好这项工作。

6. 强化土地执法监察手段,充分发挥土地监察对调控地产市场的职能作用。

三、清理自发交易

南通市土地自发交易在1980年前便有出现,对这种交易的清理工作也

由此开始。

(一) 清理租借土地

1980年3月,南通市由市蔬菜办公室、市建委牵头,会同郊区政府、市城建局、市建设银行、市工商局等单位组成租借土地清理小组,进行调查。经过近三个月的调查,全市(包括南通地区)的124个全民和大集体企事业单位共租借土地587亩(包括历史遗留问题),其中蔬菜队土地284亩。这些土地中,经主管部门批准的只占5.8%,其余均属私自租借。

对上述情况,按江苏省政府1981年11月28日关于“对过去已租借的土地,要坚决按照国务院和省的有关文件规定,分别不同情况,严肃处理”的批复,作出补办征地手续、限期归还、采取联营、废除租赁关系等办法处理。

1986年,南通市对全市非农业用地清查。到1988年3月,全市共查出买卖、出租土地2759亩,占违章总面积的2.3%。其中发现1982年前出租的土地中,有的1亩地租金在2000元以上,最高的达4800元。

(二) 清理非法卖土

在对非农业用地清理中,全市共清查出集体与个人非法卖土4144起,挖毁耕地面积12809亩,参与卖土者有农民,也有乡村干部,还查出了少数买卖土源、牟取暴利的“土贩子”。如海安县海南乡江河村五组村民陈某挖毁耕地3.55亩,卖土给乡砖瓦厂,非法获利3630元。市政府对此案严肃处理,并向全市通报。如东县九总乡副乡长陆某毁坏责任田0.98亩和非法买卖二级河青坎土0.26亩,除没收其非法所得310元外,并处罚款295.8元,还进行党纪处分,通报全县。如东县共查出的集体、个人卖土案926起,均一一进行了认真处理。

(三) 大力开展整顿

1991年8月至1992年3月,南通市土地管理局组织市及各县(市)、区对全市土地自发交易市场发生的历史背景、主要形态、现状及其发展趋势等进行专题调查研究,以便探索出加强土地资产管理的途径和措施。

崇川区土地管理局调查了南大街、环西路、起凤街和南通港村六组,在577宗房地中有302宗房地擅自出租,出租率达52%(见表5-35)。

该局的调查结果表明,随着改革开放的深入和经济建设的发展,在市

区,特别是中心繁华地段及城乡结合部,以土地使用权出租、转让为实质内容的土地自发交易市场十分活跃。其表现形式:①出租房屋供营业使用;②出租房屋供居住使用;③出租房屋做仓库;④以土地入股联营;⑤出租柜台(见表 5-36)。

从南通市、县(市)、区范围进行土地自发交易市场的典型调查,共抽样 3 029 宗(单位和个人),其中出租、转让土地使用权的 1 554 宗,占 51.3%,面积 162 286.3 平方米,出租转让总金额 1 242.7 万元(见表 5-37)。

表 5-37 1992 年各县(市)土地自发交易抽样调查表

项目 市县 区别	总调查 宗地数	出租转让土地使用权				
		宗地数	比例(%)	面积 (平方米)	总金额 (万元)	每平方米 金额(元)
海 安	114	52	45.6	2 915.9	20.21	69.31
如 皋	169	116	68.6	16 501.9	45.87	27.80
如 东	458	235	51.3	9 110.2	68.90	75.63
南 通	298	179	60.1	7 193.0	45.77	63.63
海 门	709	344	48.5	74 609.0	337.23	45.20
启 东	151	81	53.6	5 819.8	43.43	74.63
崇 川	577	302	52.3	11 184.0	100.39	89.76
港 闸	115	54	47.0	2 654.7	27.64	104.10
富民港	47	27	57.4	2 227.9	10.07	45.21
市 区	391	164	41.9	30 070.7	543.19	180.63
全市合计	3 029	1 554	51.3	162 286.3	1 242.70	76.60

根据江苏省政府《关于深化土地使用制度改革若干问题的通知》以及省体改委、省土地管理局有关文件精神,1992 年 9 月 11 日,经南通市土地管理局请示,南通市政府颁发了《关于清理土地市场加强划拨土地使用权管理的通知》,因而在全市范围内开展土地市场清理整顿。

海门县用 4 个月时间,对 11 个建制镇的土地自发交易市场进行了清理。在清理中,共补办土地使用权转移和土地用途变更手续 1395 宗,占地面积为 45 628 平方米(占应申报补办手续总数的 95.4%),收取补交出让金

表 5-35 1992 年崇川区房地使用权擅自出租、转让情况分析表(一)

地段	总户数	出租户数	出租率	出租面积 (平方米)	年总租金 (万元)	公 房			私 房		
						面积 (平方米)	年租金 (万元)	平均月租金 (元/平方米)	面积 (平方米)	年租金 (万元)	平均月租金 (元/平方米)
南大街	89	53	60.0%	2 186	19.20	2 040	15.00	6.00	146	4.20	24.00
环西路	89	62	70.0%	1 112	14.45	494	4.85	8.00	618	9.60	13.00
起凤街	58	8	14.0%	144	1.86	63	0.86	11.00	81	1.00	10.00
南通港村六组	341	179	52.5%	7 742	37.74				7 742	37.73	4.00
小 计	577	302	52.0%	11 184	73.25	2 597	20.71	6.65	8 587	52.53	5.10

表 5-36 1992 年崇川区房地使用权擅自出租、转让情况分析表(二)

面积单位:平方米

地 段	总 出 租		营 业		居 住		联 营		买 卖		违 法 占 地	
	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积	宗数	面积
南大街	53	2 186	53	2 186					1	23.22	1	23.22
环西路	62	1 112	62	1 112			7	88				
起凤街	8	144	8	144								
南通港村六组	179	7 742	38	1 206	141	6 536					15	566.00
合 计	302	11 184	161	4 648	141	6 536	7	88	1	23.22	16	589.22

63.6万元,建立土地自发交易市场档案资料43卷,使全县二、三级土地市场初步纳入了依法管理的轨道,在全市率先完成了土地自发交易市场的管理工作。

如东县从1992年10月开始对土地自发交易市场进行清理整顿,到1993年底,在8个建制镇基本结束。据初步统计,全县共调查清理出土地自发交易1314起,面积88760.62平方米。其中非法转让土地交易260起,面积31039.89平方米;擅自出租土地891起,面积49410.3平方米;抵押土地1起,面积115平方米;改变用途的162起,面积8194.95平方米。到年底已补办767起,追回国有土地流失资产140万元。

海安县到1993年12月止,海安镇、李堡镇、曲塘镇共清理临时用地264宗,计面积6210平方米;清理随出租房屋而出租土地使用权的916宗,计面积18045平方米;清理非法转让土地使用权的378宗,挽回流失资产合计31.46万元。

启东县通过两年多的摸底调查,1993年11—12月在汇龙、吕四两镇展开了全面的清理整顿工作。主要分两个阶段,第一阶段宣传发动,自觉申报,第二阶段催办限办,收费发证。依法自觉申报登记的单位507个,承租单位1004个,申报面积40008.23平方米,年租金为514万元。到12月底,已办完手续383个,占75.54%,预计财政收入增加100万元。

截至1994年2月25日(市人民政府《关于清理市区土地市场的通告》中规定的申报截止日期),南通市市级以上机关、企事业单位中已有105个单位、438宗地办理了土地使用权的转让、出租申报登记手续。其中52个单位、320宗地办理了土地使用权转让、出租手续,共收取土地租金35万元。

四、中介服务机构

1994年6月18日,南通市人民政府以通政发[1994]9号文同意建立“南通市土地市场服务中心”,该中心为全民所有制事业单位,相当副处级建制,隶属于市国土规划局,实行独立核算、自收自支。

1994年6月28日,南通市编制委员会发出通编发[1994]81号文,核定南通市土地市场服务中心全民事业编制人员65名;内设办公室、招商服务部、地产评估事务所、土地登记勘丈事务所、建设用地事务所、地政服务部、计算机室。对外挂“南通市国土规划信息中心”牌子。

1994年11月8日,南通市国土规划局通土规[1994]第36号文公布聘任龚礼、汤守信二人为土地市场服务中心副主任,聘期均为2年。

根据南通市人民政府的批文精神和南通市国土规划局有关部门的意见,确定南通市土地市场服务中心的主要职责是:

1. 办理国有土地使用权出让工作的招商业务,代办招标、拍卖以及土地使用权转让、出租的服务业务,承接建设用地咨询、代理地产商务。

2. 办理国有土地使用权转让、出租、抵押、入股以及股份制企业土地资产评估业务。

3. 办理市区全民、大集体和三资、股份制企业等单位土地使用权属变更登记的具体业务和土地勘丈业务。

4. 应用计算机进行土地、规划信息的收集、分析,建立国土规划辅助管理信息系统,为土地市场提供信息服务。

5. 代收土地有关税费,负责地产经纪活动的指导、咨询和服务。

根据市编制委员会的批复,中心内设7个部门,各有职责。

1. 办公室的主要职责:

管理中心文书档案和财务资产,负责后勤总务、对外接待和安全保卫工作。

2. 建设用地事务所的主要职责:

负责建设用地咨询,代理地产商务,代办用地报批手续,承办建设用地费用包干等。

3. 土地登记勘丈事务所的主要职责:

① 负责市区地籍调查、土地使用权登记发证、权属纠纷调解;

② 负责市区地籍勘丈、量算、定界、设标,承办市区各类建设用地的测定任务;

③ 配合行政主管部门对建设用地进行放线、检查、验收。

4. 地产评估事务所的主要职责:

① 接受委托,具体办理全市范围内土地使用权转让、出租、抵押等地价评估工作以及企事业单位资产评估中的地产评估工作;

② 配合、协助有关部门做好全市土地基准地价和指导地价的编制评审工作、土地分等定级工作,及县(市)、区地产评估机构的资质审核报批工作。

5. 招商部的主要职责:

① 负责有关土地使用权出让的法律、法规的宣传,南通市优惠政策、优

越环境的宣传以及出让地块的宣传；

② 负责中外客商的接待、咨询、服务，以及土地使用权出让前期工作的洽谈；

③ 承办对外招商活动，代办土地转让、出租、招商业务。

6. 计算机室的主要职责：

① 建立国土规划辅助管理信息系统，运用现代手段为土地市场提供服务；

② 进行地产市场调查和预测，收集、整理、编印、公布有关地产信息，提供地产业务信息咨询。

7. 地政服务部的主要职责：

该部目前暂不开展业务工作，等条件成熟后改为地产交易事务所，承接地产交易业务。

第六章 土地利用及规划

合理利用和科学规划有限的土地、保持和创造良好的生态与社会环境、保证国民经济稳定持续发展,是土地利用的核心问题。

第一节 土地利用结构

南通的土地,在漫长的封建社会,主要作人们居住和农耕之用,利用结构单纯。明、清时期土地利用结构分类,大都按粮田的权属、用途或质量划分,如“官田”、“民田”、“学田”、“僧田”、“道田”或“丁漕田”、“沙田”、“上田”、“中田”、“下田”等等。

民国时期,南通出现了近代工商业、交通运输业以及文教科技等事业,城镇居民点也逐渐扩大,土地利用结构起了变化。

新中国成立后,农、工、商业迅速发展,各类土地利用率不断提高。50—60年代,南通市农业局、水利局、城乡建设委员会等有关部门为加强本系统用地的计划和管理,都先后作过不同程度的用地分类及统计调查。

为了查清全市土地资源利用的结构,1982—1986年,由市农业区划办公室进行土地利用现状调查,根据各地农田水土等自然条件和社会经济条件的差异性,结合各地内部生产水平、特点、发展方向等方面相对一致性,以及保持乡界的完整与省二级农业区划一致等原则,将全市农田划分为六大综合农业区,并查清了六大农区内八大类土地的面积、分布和利用现状(见图6-1、表6-1),为指导全市农业生产、合理利用各类土地和制定国民经济计划提供了科学、准确的数据。

以后,南通市土地管理局又按国家土地管理局的统一要求,逐年概查、统计全市各类土地的面积。据市国土规划局1994年土地利用现状概查(分

类面积统计见表 6-2), 和 1986 年详查数据相比较, 除水域和牧草地变化不大外, 其他项目中, 园地增加 25 426 亩, 林地增加 7 461 亩, 而耕地却减少 395 867. 26 亩; 居民点及工矿用地增加了 195 139. 73 亩, 交通用地增加了 86 670. 04 亩。两项非农建设用地共增 281 809. 77 亩。

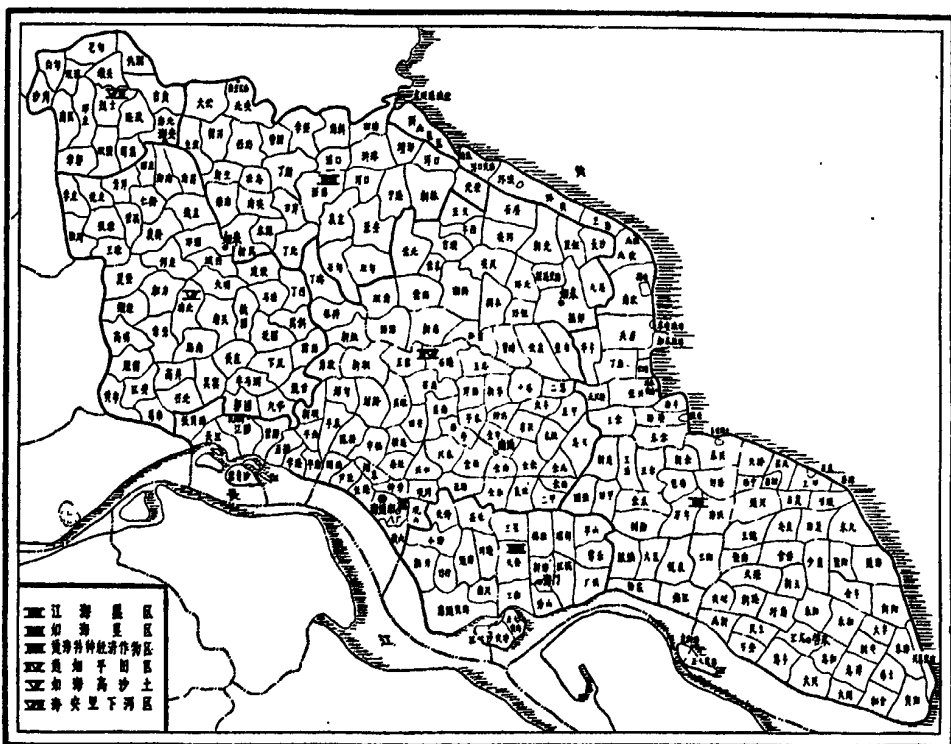


图 6-1 1986 年南通市农业区划图

1994 年南通市土地利用结构及各类主要用地占土地总面积的比例, 见图 6-2。

表 6-1 1986 年南通市各农业区土地利用现状统计表

单位:亩

土地分类 农业区	土地 总面积	耕 地	园 地	林 地	牧草地	居民点及 工矿用地	交通用地	水 域	未利用 土 地
江海垦区	3 672 105.26	2 232 080.70	80 576.89	14 318.19		395 333.68	97 616.05	769 686.26	82 493.49
如海垦区	1 626 902.33	971 185.93	93 235.85	3 105.27		217 569.96	39 465.04	281 155.83	21 184.45
通海特经区	988 057.71	645 674.64	8 002.62	8 444.45	618.58	116 027.41	25 820.17	181 154.31	2 315.53
通如平田区	3 709 875.41	2 379 081.40	98 852.34	7 306.06	75.54	487 543.65	86 879.16	728 530.56	2 606.70
如海高沙土区	2 038 763.91	1 157 381.59	171 062.38	22 230.14		286 378.27	67 799.74	327 795.21	6 116.58
里下河农业区	631 165.60	407 821.00	28 834.20	300.40		71 868.30	10 034.80	111 447.20	859.70
总 计	12 747 870.22	7 793 225.26	480 564.28	55 704.51	694.12	1 574 721.27	327 614.96	2 399 769.37	115 576.45

表 6-2 1994 年南通市土地利用现状分类面积表

单位:亩

土地分类 单位	总面积	耕地	园地	林地	牧草地	城镇村及 工矿用地	交通用地	水域	未利用工地	
									小计	其中可垦荒地
		1	2	3	4	5	6	7	8	
总 计	12 748 034	7 397 358	505 990	63 165	694	1 769 861	414 285	2 532 953	63 728	21 076
崇川区	106 254	28 578	1 834	1 236		53 436	8 471	12 147	552	
港闸区	200 150	99 475	1 808	533		50 394	10 059	36 850	1 031	
开发区	63 332	29 867	29	41		10 780	3 080	19 515	20	
海安县	1 716 258	886 951	143 305	2 537		274 588	78 558	319 691	19 628	15 536
如皋市	2 374 767	1 252 348	151 170	28 548		352 876	89 118	493 167	7 540	
如东县	2 733 501	1 643 553	94 782	12 087		332 421	63 269	560 564	26 825	3 578
通州市	2 263 592	1 425 006	55 213	6 943	76	292 205	64 697	418 073	1 379	
海门市	1 501 856	933 815	19 456	6 367	618	190 079	44 157	305 402	1 962	1 962
启东市	1 788 324	1 097 765	47 393	4 873		213 082	52 876	367 544	4 791	

注:本表各类土地因统计口径不同,数字与县内稍有不一,如对如东等县垦区中未利用土地的统计出入较大。

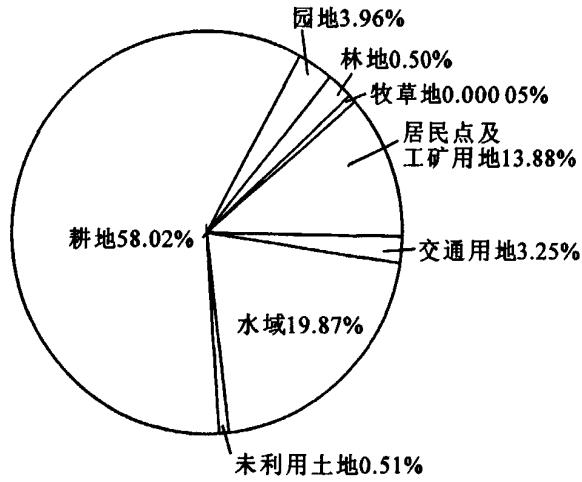


图 6-2 1994 年南通市土地利用结构图

第二节 土地利用规划编制与管理

一、总体规划

(一) 市级规划

根据《土地管理法》第十五条“各级人民政府编制土地利用总体规划”和江苏省、南通市人民政府的要求，南通于 1992 年 5 月成立了由主管副市长任组长、各有关部门负责人参加的南通市土地利用总体规划编制领导小组，同时聘请南京农业大学有关专家参与规划编制工作。领导小组下设办公室，由市土地管理局地籍科负责办公室的日常工作；还抽调农业、水利、水产、城镇、交通、计委、滩涂办公室、乡镇企业等部门的技术人员作为办公室专业技术联络员，以便协调工作。

南通市土地利用总体规划的编制工作分四个阶段进行：1. 准备阶段，主要是建立组织、培训队伍、制订工作计划、编制经费预算；2. 收集资料，调

查研究,并进行分析整理;3. 对各种建设用地进行需求量预测;4. 编制规划方案。第四阶段主要是在对土地利用现状和潜力进行分析及对各部门用地需求量预测的基础上,进行土地利用战略研究,确定本市的目标和任务,并进行用地需求量协调与综合平衡、土地利用分区等。1993年5月完成了南通市土地利用总体规划、规划说明书、土地利用现状图、规划图和两项专题调查等一系列重大成果。《南通市土地利用总体规划(1990—2000)》于1993年9月18日经省人民政府组织规划验收组验收,并聘请以国家土地局副局长马克伟为组长的鉴定组进行鉴定,1994年1月上报江苏省人民政府审核批准。

南通市土地利用总体规划内容有土地资源及其利用现状、土地利用供需分析、土地利用总体规划方案、方案的实施措施四大部分。

土地利用总体规划方案有关内容如下:

1. 土地利用的战略目标和任务:充分开发后备土地资源,挖掘现有土地利用潜力,力争实现人均耕地的动态平衡;保证铁路、公路、港口等基础设施建设及对国民经济发展具有至关重要作用的工矿企业等用地的需要;加强城市及小城镇内部改造,提高土地利用率;对广大农村居民点进行科学规划、合理布局,以节约土地,改善农村生态环境;加强中、低产耕地的改造,提高耕地生产力水平,增加其对人口承载的支持能力。

2. 土地利用的远景结构:到20世纪末,各类用地要实现如下控制指标:

(1) 耕地。现有耕地746.36万亩,规划期末应保持在766.12万亩。其中由于各项建设需占地20.79万亩,但可开发复垦40.55万亩,增减相抵,全市净增耕地19.76万亩,力求实现全市人均耕地动态平衡有余。

(2) 园地。本市园地已趋稳定,规划期末将保持在50万亩。

(3) 林地。现共有各种林地71361亩,考虑到滩涂围垦中防护林建设所需,到规划期末,宜发展到8万亩。

(4) 牧草地。稳定面积600亩。

(5) 居民点及工矿用地。由于本规划期正处于经济高速发展、城镇化水平急剧提高时期,该类用地将新增24.37万亩,其中需新占耕地17.7万亩。但其内部用地结构将产生较大变化:城镇及工矿用地激增,到规划期末达70.73万亩,而村庄用地总量将有所减少,到规划期末为123.46万亩。

(6) 交通用地。规划期内有较大发展,期末将达44.45万亩,新增用地3.64万亩,其中需新占耕地2.90万亩。

表 6-3 1994 年南通市土地利用规划表

单位:万亩

地类 \ 年度	现状(1990)		规划(2000)		增 减	
	面积(万亩)	比例(%)	面积(万亩)	比例(%)	面积(万亩)	比例(%)
土地总面积	1 274.79	100.00	1 309.40	100.00	34.61	0
耕 地	746.36	58.55	766.12	58.53	19.76	-0.02
园 地	47.46	3.72	50.00	3.82	2.54	0.10
林 地	7.14	0.60	8.00	0.61	0.86	0.01
牧草地	0.07		0.60	0.04	0.53	0.04
居民点及工矿用地	170.09	13.33	194.46	14.86	24.37	1.53
交通用地	40.81	3.20	44.45	3.40	3.64	0.20
水 域	242.43	19.01	245.00	18.72	2.51	-0.29
未利用土地	20.43	1.60	0.80	0.06	-19.63	-1.54

注:现状面积中未包括堤外滩面,土地总面积增加数为规划围垦的江滩、海涂面积。

(7) 水域。由于水系河网已基本形成,水利工程新用地量很少,故水域面积将基本稳定在 245 万亩。

(8) 未利用土地。到规划期末,现有土地都将被充分利用,除少量零星土地外,将基本消除未利用土地。

3. 土地利用的空间配置:根据用地特点,提出了新的用地区域类型、区域性基础设施用地和土地开发的布局。

(1) 用地类型区域划分如下:① 城镇及工矿用地,其中包括市区、县城、县属镇独立工业用地区和经济技术开发区;② 基本农业用地区,主要包括市中部和北部的现有农业高、中产乡镇地区;③ 农业土地改良区,主要包括如皋、海安高沙土地地区和如东近海盐碱地区等中、低产区;④ 城郊型农业用地区,包括南通市郊区及各县城及中心镇的周围地区;⑤ 滩涂围垦规划区,包括沿海、沿江滩涂中可围部分。

(2) 区域性基础设施用地,主要用于配置飞机场、港口、铁路、公路和河网、堤防等。

(3) 土地开发布局,包括低产土地改良、荒滩和荒地开发、废弃地复垦和江海滩涂围垦的具体指标。

4. 土地利用的时空平衡方案:为保证各类规划用地指标的落实,制定了指标数字的空间分解和不同时期的调整指标。

(1) 土地利用指标的空间分解。根据全市土地利用的总体结构,按照土地利用的空间配置设想,把土地总量分解到各县(市、区),编成规划 2000 年末本市各县(市、区)土地利用规划表(见表 6-4)。

(2) 不同时期土地利用的调整指标。本市经济建设的特点是:规划前期(“八五”期间)打好建设的基础,各项建设对土地需求较大;规划后期(“九五”期间)是经济起飞阶段,工业与城镇建设仍将进入稳定增长期,占地速度趋向缓和。根据这一特征,确定规划前期、后期以及以后 20 年的土地利用结构调整规划表(见表 6-5)。



图 6-3 1994 年南通市土地利用总体规划图

表 6-4 南通市 2000 年各县

地 区	土地总面积			耕 地			园 地			林 地		
	现状	规划	增减	现状	规划	增减	现状	规划	增减	现状	规划	增减
全 市	1 274.79	1 309.40	34.61	746.36	766.12	19.77	47.46	50.00	2.54	7.14	8.00	0.86
海 安	171.64	172.24	0.60	87.63	86.08	-1.55	14.41	14.00	-0.41	0.17	0.17	
如 皋	233.35	235.45	2.10	126.76	127.98	1.22	15.10	14.65	-0.45	3.04	3.10	0.06
如 东	278.43	293.93	15.50	172.27	184.21	11.94	6.72	9.22	2.50	2.11	2.45	0.34
通 州	243.10	245.50	2.40	155.70	156.26	0.56	4.28	4.20	-0.08	0.66	0.70	0.04
海 门	150.19	155.69	5.50	88.19	94.35	6.16	2.00	2.50	0.50	0.61	0.80	0.19
启 东	178.83	187.34	8.51	107.63	112.84	5.21	4.74	5.24	0.50	0.49	0.72	0.23
市(郊区)	19.25	19.25		8.17	4.40	-3.77	6.22	0.20	-0.02	0.06	0.06	

(市、区)土地利用规划表

单位: 万亩

居民点及工矿用地			交通用地			水域			未利用土地		
现状	规划	增减	现状	规划	增减	现状	规划	增减	现状	规划	增减
170.09	194.46	24.37	40.81	44.45	3.64	242.43	245.00	2.57	20.43	0.77	-19.66
28.80	31.65	2.85	10.51	11.35	0.82	29.53	28.99	-0.54	0.58	0.02	-0.56
31.87	34.97	3.10	9.08	9.86	0.78	44.99	44.79	-0.20	2.50	0.10	-2.40
31.26	33.51	4.25	5.21	5.73	0.52	53.77	56.61	2.84	7.08	0.20	-6.88
30.70	33.90	3.20	5.86	6.44	0.58	44.32	43.92	-0.40	1.58	0.08	-1.50
18.75	21.50	2.75	4.27	4.67	0.40	30.68	31.10	0.42	5.63	0.17	-5.46
20.90	24.62	3.72	5.32	5.74	0.42	36.78	37.98	1.20	2.98	0.20	-2.78
7.81	12.31	4.50	0.55	0.67	0.12	2.36	1.61	-0.75	0.08	0	-0.08

注: 由于篇幅限制, 表中未列牧草地。此地类全在海门, 现状为 0.07 万亩, 规划为 0.6 万亩, 增 0.53 万亩。

表 6-5 南通市不同时期土地利用结构规划表

单位:万亩

地类	时期 1990年 面积	1991—1995年			1995年 面积	1996—2000年			2000年 末面积	1990— 2000年 增减	2020年 末面积
		增加	减少	增减相抵		增加	减少	增减相抵			
土地总面积	1 274.79	18.36	0	18.36	1 293.15	16.25	0	16.25	1 309.40	34.61	1 329.40
耕地	746.36	31.78	12.03	19.75	766.11	8.77	8.76	0.01	766.12	19.76	760.33
园地	47.46	2.75	1.21	1.54	49.00	2.10	1.10	1.00	50.00	2.54	51.00
林地	7.14	0.56	0	0.56	7.70	0.30	0	0.30	8.00	0.86	8.50
牧草地	0.07	0.53	0	0.53	0.60	0	0	0	0.60	0.53	0.60
居民点及 工矿用地	170.07	15.13	3.13	12.00	182.09	13.50	1.13	12.37	194.46	24.37	215.00
交通用地	40.81	2.24	0.10	2.14	42.95	1.45	0.05	1.40	44.45	3.64	46.00
水域	242.43	5.24	3.74	1.50	243.93	4.06	2.99	1.07	245.00	2.57	248.00
未利用土地	20.43	0	-19.66	-19.63	0.77	0		0	0.77	-19.66	0

注:① 1995年前围垦新增土地 18.36 万亩,其中江滩 5 万亩,海滩 13.36 万亩。② 1995—2000 年围垦海涂 16.25 万亩。
③ 2020 年前围垦土地 20 万亩。

(二) 县级规划

根据《土地管理法》的规定和江苏省政府[1990]128号文件的要求,南通市下属的海安、如皋、如东、通州、海门和启东六县(市),于1993—1994年结合县情、市情分别编制了各县(市)土地利用总体规划。规划期限和南通市级规划同步,即以1990年为基期年(过渡年)、2000年为规划年、2020年为展望年。

各县(市)土地利用总体规划的内容,大体包括基本概况、土地利用现状分析、土地利用潜力分析、土地利用的基本目标和任务、土地需求量预测、土地利用结构调整、土地利用规划分区布局、土地整治和保护、规划方案效益分析、规划实施的措施等10个方面。

各县(市)土地利用基本目标总的精神是一致的,即认真贯彻执行“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,按照“一要吃饭,二要建设,三要保护生态环境”的要求,逐步调整和优化土地利用结构,合理开发土地后备资源,土地“节流”和“开源”并举,实现土地利用的社会效益、经济效益和生态效益的综合统一,为国民经济、社会发展和提高人民生活水平创造良好的土地条件。

土地利用的基本任务,要力争保持耕地总量的动态平衡,一、二级基本农田保护率达到96%—97%,大力改造中、低产田,建设吨粮田,不断开发、复垦荒滩、荒地、废弃地和围垦江海滩涂。统一规划管理城镇建设用地、交通用地和水利用地,保证各项重点非农建设用地需要。但应本着节约用地原则,尽量控制其占地规模。

在土地需求量预测的基础上,六县(市)调整了规划期内的土地利用结构,对八大类用地作出了过渡年、规划年、展望年阶段性的规划。

为了合理安排和布局各业用地,根据六县(市)自然与社会经济资源的分布特点,结合各地土地利用适宜性及其功能,分别划出若干规划分区。

海安县:河东沿海农业综合开发区、河南高沙土农业综合开发区、河北里下河农业综合开发区。

如皋市:市中心土地利用区、通扬河土地利用区、沿江土地利用区、高沙土土地利用区。

如东县:中部土地利用区、西北部土地利用区、沿海土地利用区。

通州市:中部土地利用区、沿江土地利用区、沿海土地利用区。

海门市:沿海土地利用区、内陆土地利用区、沿江土地利用区。

启东市:城市建设用地区、北部沿海土地利用区、东部沿海土地利用区、南部沿江土地利用区、中西部内陆土地利用区。

(三) 乡镇规划

根据江苏省[1990]128号文件精神,在市、县级土地利用总体规划编制完成之前,要开展乡镇土地利用规划工作,以进一步制止乱占滥用土地,切实合理安排和保证各业用地、稳定耕地面积,并为审批建设用地提供依据。

南通市下属6个县(市)的224个乡和60个县属镇,于1990年7月开始启动,到1991年全面完成编制工作,并在1991年上半年完成县(市)对乡镇验收,下半年通过了省、市验收,获得了较好的评价。

乡镇土地利用规划的指导思想是:在坚持土地的基本国策和“一要吃饭,二要建设”的方针下,重点把大片耕地保护起来,同时优先满足国家、县和乡镇在经济、文化和社会公共事业建设上对土地的需求,安排好交通和水利建设用地,并执行建房标准,从严控制居民宅基地。

土地利用规划的原则是:重视经济效益,坚持把排灌方便、连片集中、耕层肥沃、地面平整的土地作为农业用地,堤岸、沟、河、渠、路沿线地区作为林业用地,集镇近郊地、乡村空隙地、原宅基地用作建设用地,建设用地尽量少占和不占耕地。全面规划、统筹安排各类用地。到2000年,规划基本农田保护区面积大于现有耕地的90%,各类建设用地规划预留地应低于现有耕地面积的2%;还有8%左右的农田作为二级保护区,20世纪内不得搞非农建设。因地制宜协调村镇用地规划与土地利用规划之间的关系。村镇规划用地的实施,必须受市和县(市)土地利用总体规划宏观控制与年度用地指标的制约。

乡镇土地利用规划的数据预测:收集人口及其对粮食、油料、棉花等农作物的需求量,与社会、经济相应的文教、科技、工业、交通等对土地的需求量的现状资料,预测规划期末的需求量,作为制订措施的依据。

1. 农田保护区规划

各县(市)把基本农田保护区的任务,以指令性指标分解下达到各乡镇后,乡镇以上级下达的不低于现有耕地98%的农田保护率为前提,划分一、二级农田保护区的位置、面积,并制定落实规划的措施,明确保护的责任人和单位,层层签订保护责任状。

2. 村镇用地规划

乡镇以上级下达的建设占用耕地控制指标(到 2000 年占用耕地不得突破 1990 年末统计耕地数的 1.5%—2%)为依据,进行集镇和农村居民住宅区布点,水利与交通建设、工副业生产基地布局,文教、卫生、科技、服务等设施配置,以及供电、通信等工程线路规划。具体制定出农村居住区用地规划、工业企业用地规划、水利建设用地规划、城镇用地规划。

3. 土地复垦开发规划

在查明本乡(镇)土地后备资源类型、数量、分布的基础上,制定土地复垦开发规划和分年实施计划,为实现耕地增减平衡提供科学数据。

以上规划均配以详细的数据成果表和成果图加以说明。规划成果数据表有乡镇(场)人口、粮食现状和预测汇总表,乡镇(场)村土地利用规划汇总表,乡镇(场)、村土地利用规划建设预留地分项汇总表,农村居民规划期内住房建设用地预测表,乡镇(场)基本农田保护区情况分析汇总表,乡镇(场)土地复垦开发资源调查汇总表,乡镇(场)土地复垦开发规划汇总表,计 7 种。

二、专项规划

(一) 城市建设用地规划

南通城始建于后周显德五年(958 年),至今有 1000 多年历史。到清朝晚期,已形成了四面城墙与护城河环绕、城中街坊整齐、店铺林立、人口稠密的商业城市。但新中国成立前没有留下有关城建方面的史料。

清末民初,张謇在 30 多年中对改造和重建南通城作出了很大贡献,他的“一城三镇、城乡相间”的科学布局,在南通城建规划史上留下了光辉的一页。其城市布局与功能为:

改建和更新旧城,在桃坞路和“模范路”等主要街道修建图书馆、博物院、剧场、学校、商会等设施,濠河边缘建东、西、南、北、中五座公园。改造后的南通城为当时居住、文化、教育、商业与行政中心。

唐闸镇——利用乡村土地、劳力、原材料等有利条件,建成大生纱厂、油厂、铁厂、面粉厂等工业企业,形成一片新兴工业区。

天生港镇——利用港口优势建电厂、火柴厂等,使其成为货运港口和动力镇。

狼山镇——对狼山一带原有自然和人文景区进行保护与开发,建成风

景休憩胜地。

此外,在县城及农村办厂,如海门三厂、南通八厂,未实现的天生港,以及如皋、东台等地的大生分厂。因而一城三镇与农村的县镇与工厂镇又形成了一城多镇、城乡相间的多层次城镇结构。

据研究,张謇在 1895—1926 年间兴建的建筑面积超过了原城建筑面积之总和,到 20 世纪 20 年代初,南通已成为江苏著名的工商业城市和全国著名的“模范县”。

抗日战争、国内战争时期,南通城市建设速度缓慢。

1958 年,由省建设厅和同济大学规划教研组制订南通城建设规划,提供了总体规划草图及 36 平方公里的地形图、80 平方公里的工程地质普查图,设计了大分散、小集中、先近期、后远期相结合的规划。1964 年又对规划进行了修正补充。

80 年代以后,南通城进行过数次比较全面的规划:

1981 年,由市城建局主管,编制了南通市城市总体规划,规划至 2000 年,人口 45 万,其中城区 30 万,建成区占地规划用地 28.23 平方公里,城市性质为以轻纺为主的工业城市和有较好发展前景的港口城市,总体布局结构为保持“一城三镇”形态特色。1981 年 11 月经省政府批准,“六五”期间(1981—1985 年),城市各项建设基本上按此规划组织实施。

由于 1983 年南通实行市管县体制、1984 年南通进一步对外开放,需要对这个中心城市的功能进一步加强,因此市规划管理处对 1981 年的规划作了调整,规划用地 51 平方公里(建成区 31.75 平方公里),人口 50 万,总体布局结构为以城区为中心,形成一城、一区、多镇的沿江组团式城镇群体。1991 年经省政府批准后,该规划在城市建设和管理中发挥了积极作用。

90 年代以来,南通市社会、经济进入快速发展的新阶段。为使城市建设更好地适应外向型经济的需要,根据 1994 年江苏省建设工作会议精神,市政府又于 1994 年在调整规划的基础上,修编了 1994—2010 年的《南通市城市总体规划纲要》。

规划内容共分 13 章,主要内容分述如下:

城市规划的指导思想:遵循城市规划服务和促进经济建设的要求,把握好影响城市发展的重大因素,并着眼于 21 世纪的长远发展,按照“面向世界,面向 21 世纪,面向现代化”的战略,规划的城市基础设施要先进、合理,要重视城市的生态环境规划,发扬公园式城市的风貌特色,要体现出适应社

表 6-6 2000 年前南通市城市建设用地平衡表

序号	用地代码	用地名称	用地面积(公顷)		占城市建设用地比例(%)		人均用地(平方米/人)	
			现状	远期	现状	远期	现状	远期
1	R	居住用地	1 210	2 610	26.89	26.1	25.21	26.1
2	C	公共设施用地	403	1 020	8.96	10.2	8.40	10.2
3	M	工业用地	1 316	2 500	29.24	25.0	27.42	25.0
4	W	仓储用地	463	740	10.40	7.4	9.75	7.4
5	T	对外交通用地	333	500	7.40	5.0	6.94	5.0
6	S	道路广场用地	359	1 320	7.98	13.2	7.48	13.2
7	U	市政公用设施用地	160	350	4.18	3.5	3.92	3.5
8	G	绿 地	191	920	4.24	9.2	3.98	9.2
9	D	特殊用地	32	40	0.71	0.4	0.67	0.4
合 计		城市建设用地	4 500	10 000	100.00	100.0	93.75	100.0

会主义市场经济体制的特色。

城市规划的范围和期限:1991年省政府批准确定的范围不变,总面积440平方公里;总体规划期限从1994年到2010年,共17年。

城市发展的战略目标:到规划期末,努力建设成为上海浦东、长江流域及长江三角洲、苏北、皖东开放开发服务的我国东部重要港口;成为长江三角洲重要的轻纺、机电工业基地,新兴的电力、石油化工、船舶修造基地,特种经济作物基地,长江下游中心城市之一。到2010年左右,建成为上海北翼的国际性的经济繁荣、文化发达、交通便捷、设施先进、环境优美、100万人口的大城市。

城市性质:为上海北翼现代化的港口、工业、贸易城市。

城市人口与用地规模:到2010年人口达100万,城市建设用地100平方公里;近期规划2000年人口70万,建设用地66.5平方公里(见表6-6)。

城市形态结构:建设成包括港闸区、主城区、开发区、江海港区四部分的带状组团式形态结构。

此外,《南通市城市总体规划纲要》对市域城镇体系也作了规划安排。其中:

市域城镇发展的总体战略:突出中心,沿轴开发,点线结合,形成网络,重点开发沿江、沿海城市带。

城市发展轴为:

1. 沿江轴(石庄—南通—启东发展轴及延伸)
2. 沿河轴(南通—通州—吕四发展轴)
3. 沿海轴(洋口—掘港—寅阳发展轴及延伸)
4. 沿路轴(海安—如皋—南通发展轴及延伸)

全市城镇等级结构为:1个地级大城市,6个县级中小城市,198个建制镇,城镇规模等级形成4个档次。

1. 大城市(100万人):南通市。
2. 中小城市(15万—30万人):如城镇(如皋市)、金沙镇(通州市)、海安镇(海安县)、汇龙镇(启东市)、掘港镇(如东县)、海门镇(海门市)。
3. 大建制镇(2万—10万人):吕四、马塘、李堡、西场、角斜、三厂、隆政、海门港、胡集、墩头、长江、白蒲、曲塘、观音山、丰利、平潮、四甲、张芝山、洋口、寅阳、包场、南英、兵房等镇。

4. 小建制镇(少于2万人)175个。

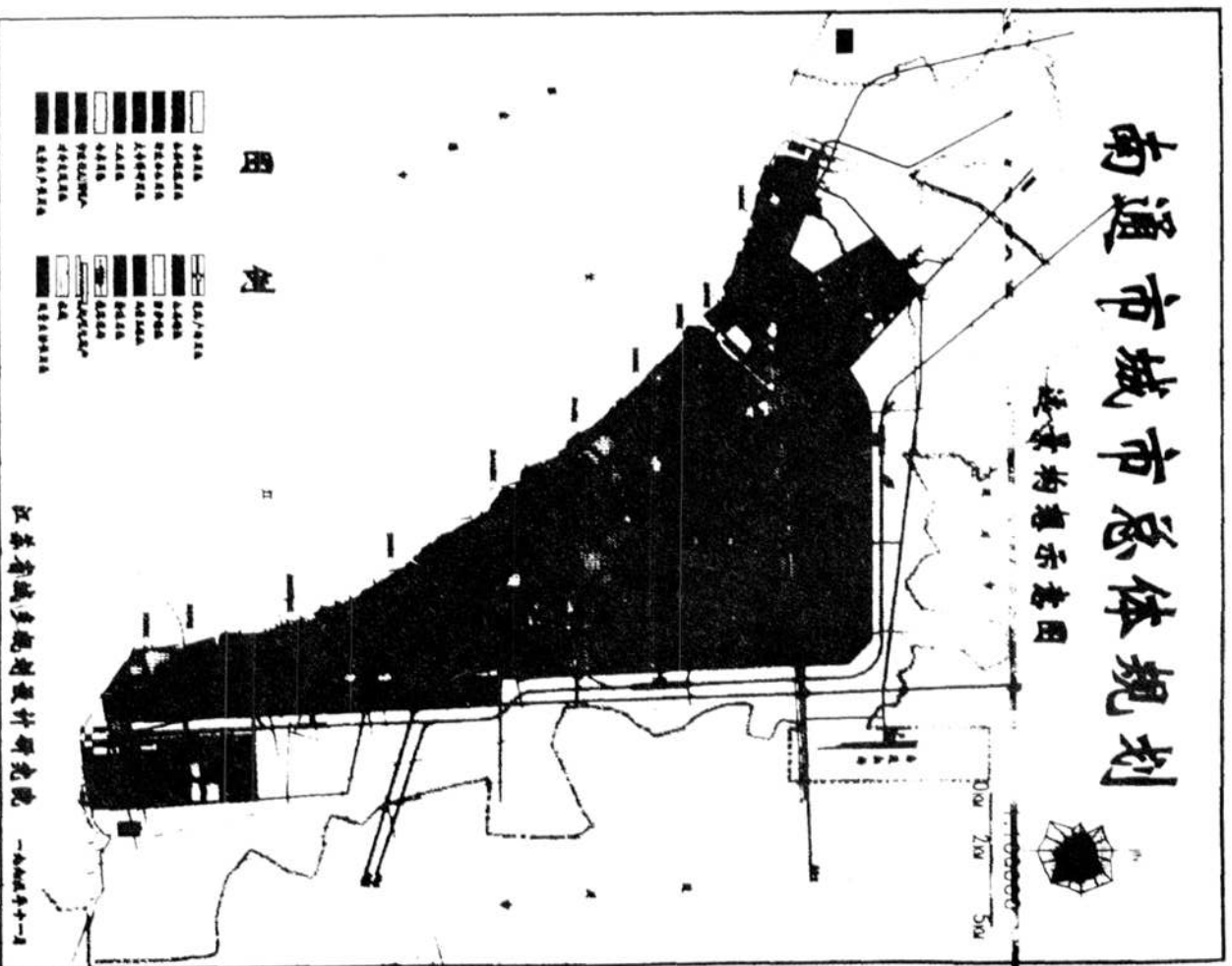


图 6-4 1994 年南通市城市总体规划图

表 6-7 如城镇 1980 和 1993 年总体规划主要指标对比

	1980 年规划	1993 年规划
指 标	(近期 1980—1985 年 远期 1986—2000 年)	(近期 1993—2000 年 远期 2001—2010 年)
规划范围	北至肉联厂、新民 16 大队,南至通扬河南 500 米,东至打靶场,西至红星河,总面积 20 平方公里	行政界线为一城三乡:如城镇、新民乡、邓元乡、城西乡、总面积 84.9 平方公里
用 地	近期行政区 6 平方公里,建成区 3.22 平方公里 远期行政区 14 平方公里,建成区 5 平方公里	近期建成区 16.78 平方公里 远期建成区 27.04 平方公里
人 口	近期 6.40 万,远期 9.50 万	近期 18 万,远期 27 万
城市性质	以食品工业为特色,清洁卫生、环境优美、生活方便的轻纺城镇,全县政治、经济、文化中心	历史文化古城,南通地区新兴的中心城市之一,以轻型工业为特色,工业、商贸协调发展的现代化城市

(二) 县城建设用地规划

1956—1958年间,全市六县城先后制订过以城镇道路和河道整治为主的建设规划,部分县城的主干道路和市容经建设后得到改善。1980年省建委与地区行署组织如城镇总体规划试点,1982年经省政府批准后实施。在试点的基础上,各县组织编制1980—2000年的县城总体规划,于1982年结束,以后由南通市政府批准实施。

在1980—1985年县城近期规划到期后,各县又分别于1987—1993年间对原总体规划作了多次调整,规划期限为1993—2010年,规划的用地、范围、规模、城市性质、发展方向和总体布局等均比原规划进一步深化(表6-7以如皋市如城镇为例,显示前后规划的差异)。到1994年,全市6个县(市)城的新规划均经过论证,由省、市政府批复后正式出台。

(三) 乡镇建设用地规划

80年代以前,南通市的村镇规划和建设工作进行得较少。1980年前后,随着经济的发展,各县(市)村镇掀起“建房热”。为了制止农民乱占耕地滥建房屋,地区行署提出了“先清查、后规划、再建设”的建房原则。在“六五”计划初期,全市开始村镇规划的编制工作,对控制用地起了重要作用;80年代中期,乡镇企业不断壮大,原村镇规划已不适应新形势的需要,故在“七五”期间又对原规划开展调查、充实、完善、提高的修编工作。在“八五”期初,进一步探索适应经济发展、方便群众生活的集聚式布局的规划模式,进行小城镇控制性详细规划的编制试点,并逐步推广。到1993年底,完成了建制镇、乡集镇规划的数轮修编。到2000年近期规划实现后,南通市城镇化水平将达到35%。

1. 建制镇规划

1980—1982年,在南通地区行政公署基本建设局的统一组织下,各县基本建设局组织工程技术人员编制老建制镇的总体规划,规划近期为1980—1985年,远期为1986—2000年。1982年2月,经地区行署批准实施。1989年,对1986年全市撤乡建镇的44个县属建制镇也制订了建设规划。到1990年,全市完成了60个县属建制镇(包括6个县城)的规划任务,其中市区3个,海安8个,如皋10个,如东8个,南通17个,海门8个,启东6个。到1994年,全市建制镇已发展到92个。

1990年后,随着经济建设形势的快速发展,各县(市)又有一批乡改为县属建制镇,县(市)政府继续为其做好规划工作。到1993年,全市完成了76个县属建制镇(包括6个县城)的总体规划,规划期与县城同步,即近期1993—2000年,远期2001—2010年。

2. 乡村规划

1981年前,南通市各县乡村基本上无建设规划。1978年后,农村进行经济体制改革,生产得到发展,建设速度随之加快,乡村建设规划提上了议事日程。1982年各县建设局举办了第一期乡镇规划人员培训班,培训了各乡镇的规划员。先在一些乡镇进行乡村规划试点,之后在全县推开。至1983年,各县先后完成了乡、乡集镇、村(大队)及各场圃的规划编制工作。县基本建设局会同县有关部门的工程技术人员,对各村、镇规划进行了技术鉴定,其中有不少乡村获市级或省级规划方案评比奖。如海安县古贲乡五桥大队获南通市建设局评比二等奖,墩头乡集镇、韩洋乡集镇获市三等奖、如东县长沙乡长沙镇获市一等奖和省基本建设委员会评比二等奖,浒零乡浒零镇、直镇金凤村获市三等奖,岔南乡其国桥镇获省三等奖(其余略)。

从1987年起到1989年,各县对部分乡村以及由省政府批准的223个对外开放工业卫星镇进行了总体规划的修订工作。其中海安县仇湖乡集镇规划获南通市对外开放工业卫星镇规划方案评比三等奖、省建委优秀工程设计三等奖,隆政乡集镇获市三等奖,如东县凌河乡凌河镇获市三等奖。

到1993年底,全市已完成了所有乡集镇和村庄的全面规划,其中如东县已进行了县属建制镇和乡集镇的三轮修编工作。这样,长期以来农村自发盲目建房、随意侵占耕地或多占土地的行为受到抑制,把建房引导到按规划用地、按规划建设的轨道上来。各县(市)有不少村镇改变了以往布局的旧框框,按规划建成了布局合理、造型美观、清洁卫生的社会主义新农村。南通市观音山镇苏家埭村、市吕四东皇山村改变诸自然村的分散格局,按照规划设计集中建设,形成了集聚式格局的新农村,较好地节约了土地,被中央建设部评为文明村。

(四) 农业区域开发规划

根据国务院办公厅[1990]47号文件精神和省农业区划委员会的部署要求,南通市农业区划部门于1992年完成了《南通市农业区域开发总体规划》的编制工作,规划基期年为1990年,规划年为2000年。规划遵循农业资

源合理开发、利用和保护、整治原则,以市场为导向,以开发低、荒资源为重点,发展高产优质高效农业,提高综合生产力。以此为目标,确定整治方向、重点及时空布局,并相应提出实现规划的对策、途径。主要内容如下:

1. 确定4个农业开发区

① 沿海开发区。以原江海垦区为主体,加上海安县河东地区组成。总耕地210.65万亩,占全市29.81%。该区种植业以旱作物为主,海洋渔业生产发达。有中、低产田136.3万亩。

② 沿江开发区。以南通市区为中心,包括海门、通州、如皋部分和崇川开发区、港闸开发区、南通开发区,总耕地130.36万亩,占全市18.45%。该区社会经济条件较优越,农业生产类型多样。有中、低产田95.1万亩。

③ 通扬河开发区。以原通如平田农业区为主体,加上海安里下河地区组成,总耕地269.63万亩,占全市38.16%,是全市最大的开发区。该区生产水平较高,是未来建设吨粮田的重要农区。有中、低产田215.2万亩。

④ 高沙土开发区。包括如皋、海安两地区。与原高沙土农业区不同。总耕地96.01万亩,占全市13.59%。该区土沙、地瘦,中、低产田面积广,粮食(主要是饲料)缺口较大,农村经济综合发展水平较低。

2. 确定开发的任务和目标

到规划期末,各区域中、低产田全部加以改造,使70%面积的产量上一个台阶,达标面积384.6万亩,年均48万亩,每县(市)年均7万—8万亩,亩均增产粮食100公斤,3年达产。对现有高产田实施高标准改造,使70%的面积成为吨粮田,达标面积157.1万亩,年均19.64万亩,每县年均3万—4万亩,亩均增产200—250公斤,5年达产。

对现有10.1万亩低产桑园、0.4万亩低产果园、1.13万亩低产林地、35.35万亩低产水面进行改造,第三年起,单产分别达到全市平均水平或国家规定的标准。

对3.56万亩荒地、12.56万亩荒滩、18.87万亩荒水加以开发利用,其中荒地、荒滩第三年起达低产田水平,第五年起达中产田水平;荒水第三年起达全市水面养殖平均水平。

到规划期末,全市年新增粮食95.0万吨、蚕茧0.66万吨、水果0.2万吨、材积量2.0万立方米、水产品5.0万吨的生产能力。

规划期末,各农业区域形成各自的优势、特点。

南通市农业区域开发分区图

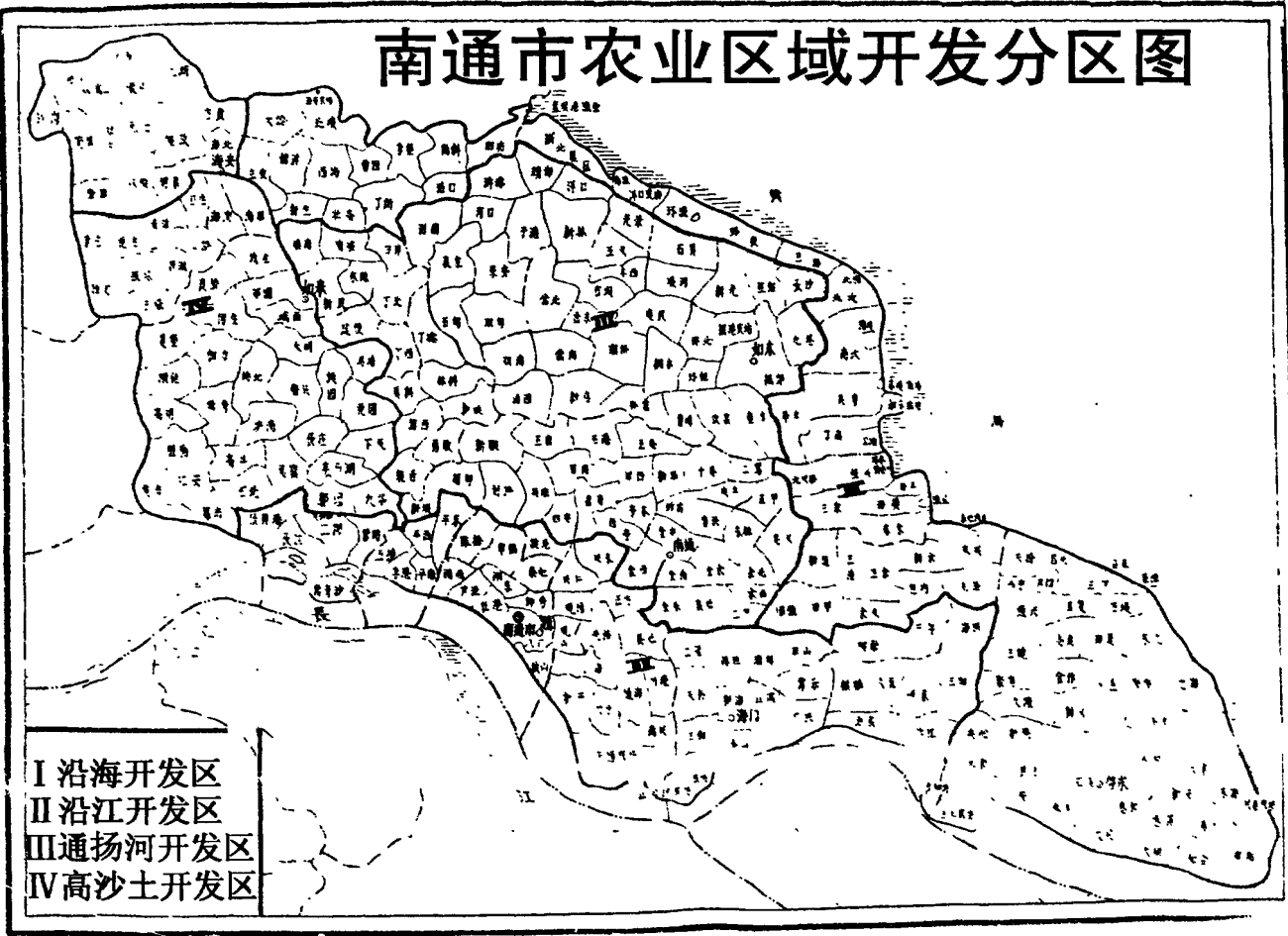


图 6-5 1992 年南通市农业区域开发分区图

表 6-8 1992 年南通市农业开发区域后备资源表

单位:亩

开发区域	一、中低产田(省标准)			二、 低产业园	三、 低产林	四、 低产水面	五、 荒地	六、 荒山	七、 荒滩	开发利用方向				
	合计	中产田	低产田							宜农地	宜园地	宜林地	宜鱼池	其他
序号	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
全市	5 494 937.5	5 167 970.3	326 967.2	106 033.2	11 345.2	353 507.3	42 544.7		25 647.3	125 852.8	1 763.2	7 488.5	26 876.9	6 210.6
沿江开发区	951 553.6	860 679.3	90 874.3	4 026.1	590.9	60 759.8	5 051.6		49 509	42 356.8	514.2		5 789	5 900.6
沿海开发区	136 326.2	1 193 976.5	169 286.7	17 434.1	10 739.3	139 181.7	17 896.3		54 313.8	51 256.1	854.3	5 735.2	14 054.5	310.0
通扬河开发区	215 967.7	2 148 023.5	4 944.2	33 124.6	15	113 648.8	16 939.8		21 824.5	29 582.9	394.7	1 753.3	7 033.4	
高沙土开发区	1 027 153.0	965 291.0	61 862.0	51 448.4		39 917.0	2 657.0			2 657.0				

注:平衡关系:第 7、8、9 相加等于 10、11、12、13、14 相加。

沿海区:发挥旱作物优势,巩固提高优质棉基地,建立“双低”油菜和“四色豆”基地,建立高起点、高创汇的种养业基地,发展海珍品养殖,开辟外海渔场,建设“海上牧场”,使该区成为具有“海味”特色的内外贸发达的开发区。

沿江区:巩固通海薄荷、麻类、中药材等特种经济作物基地,建设成片高标准鱼池,发展特种养殖业,形成新兴的现代化养殖基地。努力发展城郊型农业、精细农业和规模农业,使该区成为科技含量和现代化水平高的开发区。

通畅河区:巩固提高商品粮、优质棉基地,大力开发各类食用菌、瓜菜、果品生产和名特优产品,建成粮、棉、茧、畜、禽、渔等综合性商品生产基地,使该区成为农业综合生产能力最强、农村经济全面发展的开发区。

高沙土区:加强农田基本建设,提高农、牧结合水平,开发具有地方特色的大豆、花生、萝卜、银杏、草莓、花木、盆景等产品。巩固提高猪、禽、茧商品生产基地,使该区成为种、养、加相结合,贸、工、农一体化的综合发展开发区。

(五) 经济技术开发区规划

1. 南通市经济技术开发区规划

南通市农业与轻工业发达,80年代是与湖北沙市、江苏常州齐名的全国明星城市。1984年被国务院批准为首批沿海对外开放城市。同年12月19日,南通经济技术开发区正式建立。

该区位于离市区12公里的东南富民港地区,当时总面积5.02平方公里,第一期开发面积1.65平方公里,至1992年包括通富路在内,实际已开发2.3平方公里。由于开发区选址远离城市,交通不便,难以依托老城市;加之南通自身经济实力较弱,陆运不便,故开发区的发展速度和效益均不理想。1991年该区产值、利税在全国首批15个开发区中居第13位。

自从邓小平南巡讲话之后,南通开发区出现了发展的势头,1992年批准三资企业81家,投资总额2.2亿美元,协议利用外资14117万美元,原先的外资企业也追加投资3000万美元。同时吸引内资形成高潮,批准成立内联企业近100家,开发区又呈现出很大的经济后劲。

经过8年建设,区内已初具规模,各种基础设施已基本具备,各项公共设施已陆续交付使用。全区累计已办成三资企业106家,投资总额3.33亿

美元,是年实现工业总产值 5.56 亿元、利税 9628 万元,完成出口额 6863 万美元。

为了充分发挥土地的资产功能,以土地开发带动经济发展,努力建立外向型经济,1992 年南通市抓住全国改革开放新形势的契机,提出了以经济技术开发区为基础,建立沿江开发带的设想,并进行了规划。开发带的范围是以原开发区规划范围为中心,向南延伸到东方红农场,与江海港区毗连,北至通吕运河,向中心城区靠拢,总面积 70.628 平方公里。其中以开发区为起点的新城区 39.053 平方公里,规划人口 35 万。开发带除已利用的 12.5 公里岸线外,将分别利用深水岸线 2.5 公里、中深水岸线 1.5 公里、浅水岸线 2.7 公里,建立包括万吨级泊位在内的各类码头。开发带用地由 5 个功能区构成(见表 6-9)。

表 6-9 1992 年南通市沿江开发带规划区用地构成表

类 别	面积(平方公里)	所占比例(%)
新 城 区	39.053*	55.29
江海港区	12.950	18.34
狼山风景区	7.330	10.38
狼山港区	6.625	9.38
永兴工业区	3.500	4.95
其 他	1.170	1.16
总 计	70.628	100.00

注:39.053 平方公里中含原开发区 5 平方公里。

2. 县(市)区级开发区规划

南通市所辖 6 县(市)均兴办了开发区,开发区规划面积共计 81.69 平方公里。

海安县经济技术开发区:面积 9.96 平方公里,位于县城东南南屏乡,基本上在海安镇规划区之内。

如皋市经济技术开发区:面积 5.67 平方公里,位于如城镇北部,包括新民乡 4 个村、邓元乡 5 个村,区内现有耕地、企事业用地与住宅用地等共 8 334 亩。

如东县经济技术开发区:面积 10.14 平方公里,位于掘港镇西南,其中 6 平方公里在原掘港镇规划区内,4.14 平方公里在规划区外。

通州市经济技术开发区:总面积 10.92 平方公里,位于金沙镇南部,除已建成区外,可用面积 6.3 平方公里。首期开发三里镇横河以北的 4.09 平方公里。

海门市经济技术开发区:总面积 15 平方公里,位于海门镇与三厂镇之间,南至长江边。分三期开发。第一期开发 3.55 平方公里,第二期开发 4.23 平方公里,第三期开发 7.5 平方公里。

启东市拟建开发区两片:一、汇龙开发区,总面积 20 平方公里,位于汇龙镇南部,其中一期开发 5.3 平方公里,启动区面积 1.4 平方公里;二、吕四开发区,总面积 10 平方公里,位于吕四镇以北,其中启动区面积 1.66 平方公里。

三、规划管理

(一) 管理机构

50 年代初,南通专设城市建设局负责城市规划、建设工作;70 年代后,又先后设置市规划管理处、市城乡建设委员会、市土地管理局、市规划设计院等机构,专门从事市镇、乡村的规划编制与管理工作。

各县(市)在 1949—1977 年间没有专门的规划部门,1978 年建立县基本建设局,但直至 1980 年才设规划建设管理股。1984 年成立县城乡建设环境保护局,设规划管理股。1989 年成立县城乡建设委员会,设规划管理股,同时在县建筑设计院内成立县规划设计室。另外,从 1984 年起,各县(市)在较大的集镇也设立了市镇建设办公室,各乡也配备了村镇建设助理。

上述各级机构负责领导编制(修订)市、县、乡镇总体规划及其专项规划,指导下级规划管理部门监督规划的实施,组织下级有关部门开展总体规划和建设规划的编制审批,进行建设规划的管理和技术监督等。

(二) 实施管理

在规划实施过程中,首先加强用地计划管理。经批准的市、县级土地利用总体规划,是土地利用宏观控制、计划管理与用地审批的重要依据。用地

管理部门在实施时,根据年度用地计划,层层分解到下属基层单位。各部门、各用地单位使用土地、尤其是新增项目用地时,必须和土地利用总体规划协调一致。土地利用总体规划是纳入各地国民经济和社会发展计划的具有约束的规范性文件,任何单位和个人不得擅自更动或越轨施行;各级地方政府相应制定土地利用总体规划的实施办法或细则,作为本地区实施规划的规范性文件。

(三) 动态监测

在总体方案实施过程中,开展土地动态监测与规划修正工作。各地结合实际情况,从宏观着眼,允许对局部内容进行必要的修正与完善。此外,在城市、村镇等规划的实施中,必须加强对建筑、用地等管理,以保证按规划用地,力求节约土地。

第三节 基本农田保护区

1987年南通市土地管理局成立之后,按国家土地管理局的要求,推行基本农田保护制度,认真划定基本农田保护区,对耕地实行严格的管理和保护。

为了对基本农田实行特殊保护、促进农业生产和国民经济的发展,根据《中华人民共和国农业法》和《中华人民共和国土地管理法》的规定,1994年7月4日国务院第22次常务会议通过并发布了《基本农田保护条例》。《条例》中所称基本农田,是指根据一定时期人口和国民经济对农产品的需求以及对建设用地的预测而确定的长期不得占用的和基本农田保护区规划区中不得占用的耕地。基本农田保护区,是指为对基本农田实行特殊保护而依照法定程序划定的区域。划定基本农田保护区,是各级政府认真制定和实施土地利用总体规划的重要内容。

一、划定基本农田保护区

南通市划定农田保护区的工作起步较早。1988年,国家土地管理局和

农业部在湖北省荆州地区召开了基本农田保护区现场会议,介绍了荆州的经验,揭开了全国基本农田保护工作的序幕。

1989年11月,南通市土地管理局局长周通生率领各县(市)、区土地管理、农业、区划部门的业务领导和骨干到湖北省荆州、宜昌等地区访问考察。回来后向市政府作了专题汇报。市政府根据市委书记吴榕在内刊上的批示和市局考察湖北的经验汇报,作出了先搞好试点、由点到面在全市建立基本农田保护区的决定。

1989年下半年,如皋市南凌乡作为江苏省最早的试点单位之一率先展开工作。

1990年2月,市土地管理局派出地籍科科长陈宗源等4人和如东县土地管理局副局长缪祝生等5人组成工作组,省土地管理局也派出高级工程师胡锡九等参加,进驻如东县岔南乡,进行基本农田保护区划定试点工作。用3个月时间进行土地资源的评查、补测,人口与农产品需求量的测算,确定保护率,接着实地划界,落实片块,建立保护标志,签订保护责任状、保护公约等一系列工作。岔南乡的经验引起省和国家土地管理局的重视,各地多批人士到该乡参观。

1990年9月21日,市人民政府发出了通政发[1990]166号文件《关于全面开展建立基本农田保护区工作的通知》,向全市六县(市)一区提出了要求与部署。各县(市)和乡(镇)政府成立了由主管领导任组长,由土地管理、城建、水利、区划、农经、交通、乡(镇)企业管理、农业、财政等部门负责人参加的领导小组,开展技术培训和调查研究等工作。同时,全市进行一系列宣传教育活动,普及土地管理知识,加强法制观念,以保证划定工作的顺利进行。

(一) 划定的依据与测算

建立基本农田保护区,要坚持“吃饭、建设统筹兼顾”的原则,因地制宜地进行;既要满足规划年(2000年)人口对粮食的基本需要,又要完成国家指令性粮食订购任务。确定粮食基本需求时,除了考虑口粮消费,还要顾及生猪饲养和种子需求等因素。这样确定的基本农田保护控制面积,既有理论依据,又比较符合实际。

根据上述要求,要求先行收集下列资料:1:5000的村级土壤普查底图,1:10000的乡级土地利用现状图,1:10000航摄片或相片平面图,近5年人口、农业、粮食等统计数,以及村镇、水利、道路等专业规划资料,然后进行

规划年人口发展数和粮、棉、油总需求量的计算工作。

规划年人口发展数的计算：

$$P = P_0 \times (1 + e)^n,$$

其中 P 为规划年人口发展数, 即 2000 年人口数, P_0 为 1989 年末人口数, e 为年平均人口自然增长率, n 为规划年数。

规划年粮食需求量的计算：

需求量 = 规划年(2000年)总人口数 × 人均用粮(口粮 + 种子粮 + 饲料粮) + 国家指令性订购任务数。

棉花及其他特种经济作物: 接近 5 年国家下达的棉花和特经作物的订购任务、播种面积计算保护面积。

油料: 按国家规定城市定量标准每人每年 6 斤油(折算 19 斤油菜子)和国家指令性订购任务计算保护面积(一般人均占用 0.1 亩油菜地)。

按此方法, 试点乡岔南乡 2000 年总人口为 20 060 人(以人均自然增长率 5‰ 计), 粮食基本需要标准人均 600 公斤(其中口粮 390 公斤, 饲料 132 公斤, 种子 78 公斤), 油料 9.5 公斤(按城市人口每月 0.25 公斤食油标准折算), 国家指令性任务按现有标准不变, 全乡需要粮食 183.5 万公斤, 棉花田 11 000 亩, 油料人均 3 公斤, 上述三项之和即为全乡规划年粮、棉、油的总需求量。再以近 5 年全乡粮、棉、油的平均单产量作为规划年的单产水平, 计算出规划年满足粮、棉、油需求量所必需的耕地面积为 25 272 亩, 此即基本农田保护的理論控制面积, 理論保护率为 86.6%。

非农业用地控制区计算: 依照非农建设用地 1.5‰ 的指标, 根据规划年内各项非农业建设的发展需要(包括国家、集体、个人以及水利、交通和农业结构内部调整等用地需求)、已经和正在形成的老规划线综合测出。如岔南乡共划定非农建设用地控制区 99 块, 面积为 1 674 亩, 调整了不合理规划线 10 多条。

(二) 划定区域与等级

为了加强保护和管理, 南通市在学习湖北荆州经验的基础上, 提出实行基本农田分级保护的做法, 把基本农田分为三级: 基本农田保护区(或称一级保护区), 这是必须确保的永久性保护区; 二级保护区, 是指分布在居民点附近的零散耕地和自留地、十边隙地等, 主要作为一级保护区的后备资源; 三级保护区, 即非农业建设用地控制区, 作为规划年内各项非农业用地的预

留区。这三级的宏观控制数,分别占耕地总面积的90%以上、7%、1.5%—2%。方案实施以乡、镇、场圃等单位,再分解到村。

在理论测算工作完成后,继续做好如下工作:

实地划区定界:各村根据乡(镇)下达的保护区控制指标和经论证计算的具体面积,结合村居民点规划,实地踏勘、划定保护地块。划定地块做到成方成块、连片集中,以明确的河、沟、路、渠为界,片不出村,块不跨组,不越区(非农用地控制区)为基本原则。同时绘制出村为1:5000、乡为1:10000比例尺的基本农田保护区规划图。

成果整理:在村一级编制出基本农田保护分布图、规划好村民居民点和各项非农业建设用地的基础上,乡(镇)对各村的资料进行汇总,把规划过程中的所有文件、图件、表格、规划、照片等有关材料整理归档,作为规划管理和土地利用管理的依据。

经过近2年时间,到1991年底,全市有建立基本农田保护区任务的270个乡(镇)中,有266个完成农田保护区划定工作,并通过市、县(市)两级审查批准,验收合格率占98.9%。全市共划定一级基本农田保护片17410片、保护块88831块,保护耕地面积为590.9万亩,占总面积的90.13%;二级基本农田保护面积52.64万亩,占总面积的8.03%;建设用地预留区面积12.08万亩,占总面积的1.84%。全市各县(市)耕地及其三类保护区面积详见表6-10。

二、基本农田管理

(一)管理制度

1992年5月6日,南通市政府为加强对基本农田的保护,颁发了通政发[1992]91号文件《南通市基本农田保护区管理暂行办法》,规定了管理职责、管理要求、违法占用处理等各项制度。其基本内容为:

各级人民政府必须将基本农田保护区的管理纳入政府管理目标。市级人民政府土地管理部门对基本农田保护区实行统一管理。其主要职责是:根据有关土地管理的法律、法规和规定,对保护区内的农田进行调查、登记、统计,负责制订基本农田保护区土地利用、整治、复垦、保护的规划,并组织实施。农业主管部门负责制订基本农田保护区农业结构调整和中低产田改造的规划和地力补偿制度。

表 6-10 1991 年南通市基本农田保护区统计表

项目 县 (市)	总耕地 (亩)	一级保护区		二级保护区		建设用地预留区(亩)							保护片 (片)	保护块 (块)	保护标 志(块)
		保护面 积(亩)	保护率 (%)	保护面 积(亩)	保护率 (%)	合计 面积	占耕地 (%)	居民 住宅	国家乡 镇建设	道路	水利	其他			
海安	912 680	833 317	91.30	62 208	6.82	17 155	1.88	9 535	3 848	581	3 032	159	2 913	8 385	2 435
如皋	1 212 705	1 105 284	91.14	91 331	7.53	16 090	1.33	5 836	5 012	1 293	2 554	1 395	3 011	14 007	3 014
如东	1 399 991	1 238 653	88.50	135 603	9.66	25 735	1.84	12 029	6 476	3 972	3 159	148	3 165	12 153	2 045
通州	1 206 859	1 090 887	90.40	91 911	7.61	24 061	1.99	14 979	3 874	3 034	1 955	219	3 376	18 005	3 376
海门	784 607	704 077	89.73	60 012	7.65	20 518	2.62	12 189	3 214	3 150	902	1 063	2 625	31 544	1 420
启东	1 011 226	911 307	90.12	83 097	8.22	16 822	1.66	10 527	4 560	631	892	212	2 302	4 694	2 300
开发 区	28 131	25 446	90.46	2 221	7.89	464	1.65	388	76	/	/	/	18	43	18
合计	6 556 199	5 908 971	90.13	526 383	8.03	120 845	1.84	65 483	27 060	12 616	12 494	3 196	17 410	88 831	14 608

管理基本要求：

经批准的基本农田保护区不得随意变更；任何单位和个人不得侵占、买卖或以其他形式非法转让。

在基本农田保护区内严禁建房、葬坟、建窑烧砖和擅自取土，不准乱挖鱼塘，不得弃耕抛荒。

基本农田保护区内的农田，除县级以上规划的铁路、道路、河道、桥梁等重大工程及特殊项目外，不得用于非农业建设。

对违法占用的处理：

全民所有制或城市集体所有制单位、乡镇村企业，未经批准或采取欺骗手段批准占用农田保护区土地进行非农业建设的，由县级以上人民政府责令退还非法占用地，限期拆除或没收在非法占用土地上新建的建筑物和其他设施，并处以每平方米 15 元的罚款。

农村居民和城镇非农业户口居民违法占用建住宅的，由乡（镇）人民政府或县级人民政府责令其退还非法占用的土地，限期拆除在非法占用土地上新建的房屋。

国家工作人员违犯者应比照前款从严处理。

对破坏保护区土地资源，非法取土、挖沙、采石、采矿等，严重毁坏种植条件的，或因开发土地造成水土流失和土地沙化、盐渍化，或故意抛荒，使农业生产受损失的，由乡（镇）人民政府或县级以上人民政府土地管理部门责令其限期治理和纠正，并按该土地年产值的三倍处以罚款。

罚款必须在规定的期限内缴纳。逾期不缴纳的，按日加收应罚款数额 3‰ 的滞纳金。

国家工作人员在执行本办法过程中滥用职权，徇私舞弊，行贿、受贿，敲诈勒索，贪污国家、集体财产和侵占个人财物，情节轻微的，进行批评教育，退出非法所得，并给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（二）管理措施

1992 年下半年，市人民政府颁布了通政法[1992]91 号文件后，各县乡（镇）、村贯彻执行，并订出相应措施，以健全管理制度。

履行报批程序 基本农田保护区规划要按程序履行报批后方予认可。一般先通过村民代表会，再由乡政府召开政府扩大会议或乡人代会，将乡级规划予以通过，再报县政府审批。在县审批前，可由县有关部门组成技术鉴

定小组,对乡、村两级规划图与说明书予以鉴定,提出初审意见,交县领导组审批,由县政府行文批准。

对已经批准的基本农田保护区规划,以后由于规划实施时限长,需要变动,可结合村镇规划进行修正,并经上级主管部门批准后实施。

建立保护标志 保护区片块划定以后,做到“实地有牌子,室内有图纸”。一般以片设立墙头标志(或固定式标志牌),标志内容是××村第×片基本农田保护区,写明保护面积、片块四至境界、保护规定、管理责任人等。全市总共设立14 608块。在乡(镇)村政府与管委会办公室,都挂设本地区基本农田保护区分布图,便于日常管理与定期检查。

制定乡规民约 乡(镇)政府和村民委员会根据乡情与实际情况制定保护措施,以乡政府文件和布告形式公布于众。如岔南乡印发了南政[1990]字第16号《关于加强基本农田保护区管理的暂行规定》,其中规定对保护基本农田实行“六不准”,即不准新建、翻建、扩建住房,不准葬坟,不准挖坑取土,不准开挖鱼池,不准弃耕抛荒,不准任意改变种植计划。还规定了违法占地的处理办法,如“除限期拆除违章建筑外,责令复耕并处罚款,任意改变种植计划的,每平方米罚0.2—2元,其他每平方米10—20元”;对任意占用非农业建设用地者,实行“占用一亩补还一亩”,同时须按土地补偿2—4倍缴纳土地开发费。

各村也都制定保护措施,如岔南乡中心村在贯彻乡保护条例时,增加了“逐步复垦保护区内的‘五老一废’土地,以增加土地面积”等新措施,并发至全村,做到家喻户晓。

落实保护区责任制 基本农田保护区规划经乡人代会和乡(镇)、村两级定期组织检查评比、检查,实绩作为对主管部门责任人政绩考核的重要依据之一。

推行建设用地全程管理 县、乡级土地管理部门在履行征拨用地程序时,实行“三公开一监督”(公开审批程序、收费标准、审批结果,接受社会监督),坚持宏观、微观相结合,推行建设用地全程管理。村民建房把好申请、户口、审核、押金、验收、发证等八个关;实行用地审核、定桩放线,砌墙、拆除老房、竣工验收“五到现场”;坚持用地指标不落实、超面积申请、建房地地点不符合规划、情况不清、手续不齐“五个不报批”;推行“一条龙服务”。

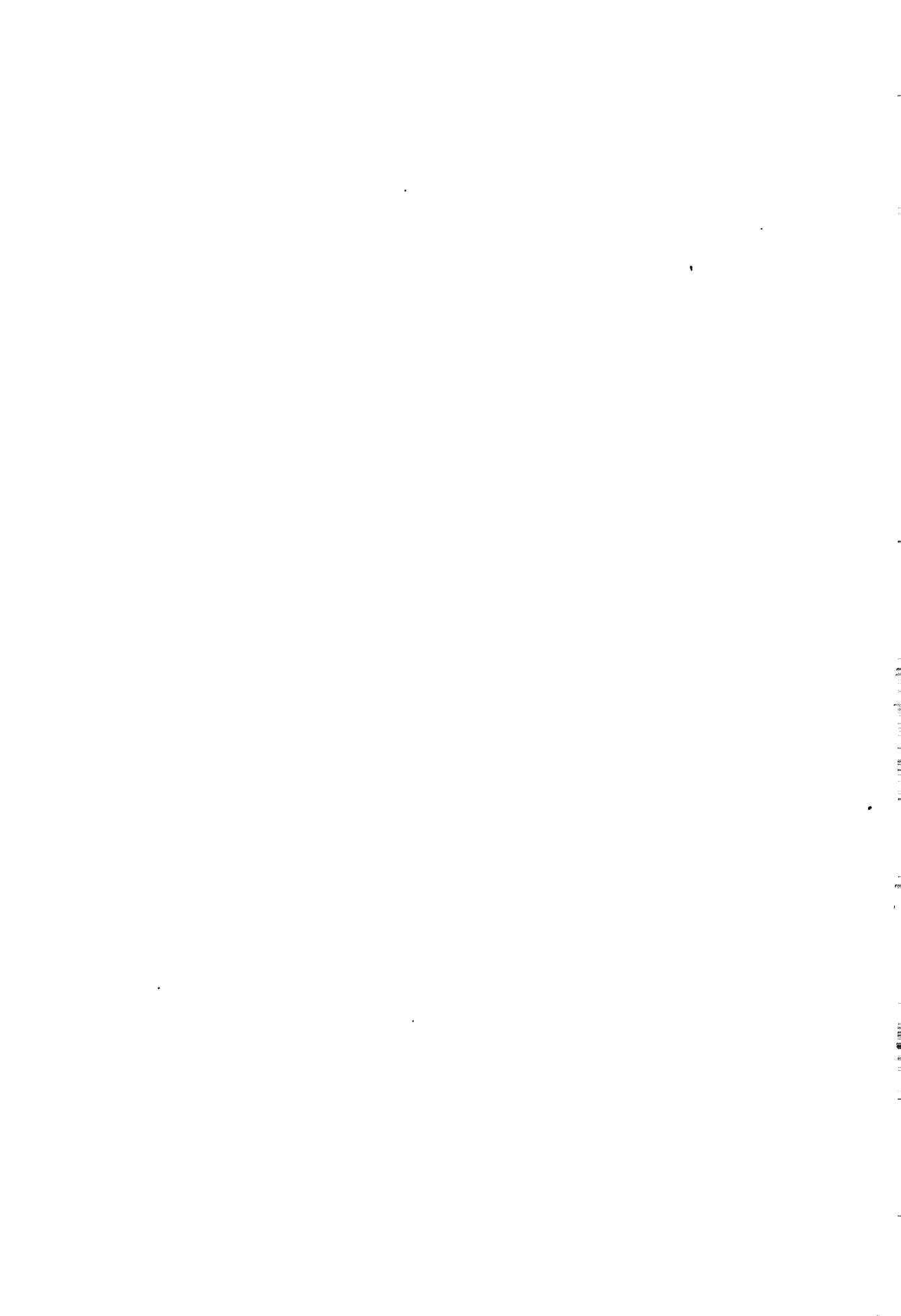
南通市在全国较早开展和完成基本农田保护区划定工作,受到上级有关部门的重视和奖励:

1990年,江苏省土地管理局在如皋县举办“乡村土地利用规划培训班”,介绍了如皋农田保护区划定工作的进程和成绩。

1991年,《长江开发报》登载了《不毁祖宗地,保护命根田——江苏如皋建成百万亩高标准农田保护区》的文章。

1991年,江苏省土地管理局指定如东县到淮阴等地介绍基本农田保护区划定工作的经验。

1992年,市土地管理局地籍科的《基本农田保护区规划的研制及其应用》的论文,被评为江苏省1991年度土地管理优秀成果二等奖。



第七章 建设用地管理

建设用地管理,是土地管理工作的重要组成部分,是实施土地资源利用管理、依法保证城乡各项建设用地的关键,也是各级人民政府制定土地供应计划、合理配置土地资源、调控基本建设规模的有力手段。

第一节 用地政策与规定

民国 36 年(1947 年)8 月,国民政府行政院训令《抗战时期因军事国防征用征收土地处理原则》中规定:政府各机关因军事国防需要而征收或征用的土地须继续永久使用者,无论征租或无偿征用,应即依法补办征收手续,补偿地价。

1949 年,南通市公产管理处制订《房地产管理暂行条例》中规定:对国民党政府机关部门、战争罪犯及反革命首恶分子在本市的公私产业、房地产进行清理,并提出 21 条具体措施。

1952 年 1 月 8 日,南通市人民政府制订的《南通市征购民用土地收回国有土地暂行办法(草案)》中提出:凡征购和收回国有土地、因需征用土地,应对原耕地农民的生产、生活负责,分别作出安排劳力、经济补偿的规定。

1961 年 8 月,南通市人民委员会发出《南通市城市建筑管理暂行办法》,指出:申请用地的单位必须服从城市建设规划,按照规定上报审批后方可由城建局办理有关手续。

1962 年 11 月 29 日,南通市人民委员会转发省民政厅《关于国家建设征用土地有关事项的通知》中规定:今后各单位凡因进行基本建设需征用土地的(包括国家虽已征用,由于种种原因尚未进行基建,目前仍借给生产队耕种的土地),除应按省民政厅的规定执行外,在报批手续上,由用地单位向

市城市建设局申请,经城市建设局初审后报本委员会复审,然后转报省人民委员会审批。

1962年,中共南通市委、市人民委员会发出的《关于立即处理工厂、企业、学校、机关多余土地的决定》中指出:有一些单位对过去平调的土地和征用多余土地退给生产队的认识不足,目前仍占有一部分或大块土地。为了有利于克服当前困难,有利于恢复和发展农业生产、有利于加强工农联盟,对目前仍占用的一部分或大块土地的单位,要求分别作出退赔、退出土地。

1964年3月,南通市人民委员会在《南通市城市建设管理暂行办法》中重申:凡因国家建设需要征用土地者,均应按国务院1958年1月6日公布的《国家建设征用土地办法》及省人民委员会有关指示规定办理。

1965年4月20日,南通市人民委员会在《关于加强城镇土地统管问题的批复》中规定:一切机关、团体、学校、企事业单位(包括集体所有制单位)不得向私人租用土地。如因建设或业务需要租用私人土地时,应该根据国务院和省人民委员会转发的《国家建设征用土地办法》、《关于国家建设征用土地审批权限适当下放的通知》进行征用。过去已经租用私人土地的,根据上述办法补办征用手续,废除租用关系;集体所有制单位征用的私人土地,其地权属国家所有;属于房地产部门管理的公地,凡是由集体所有制单位或个人使用的,应当收缴使用费(过去叫“租金”,今后统称“使用费”);凡是由全民所有制单位使用的公地,可以免费拨用。

1972年7月21日,南通市革命委员会在发出的《关于国家征用农村土地安置劳动力问题的通知》中规定:全民所有制企、事业单位征用土地安置农村劳动力要顶劳动指标,如确无劳动指标可顶,应由主管局安置去集体单位,并对安置劳动力的标准数、安置人员的条件、福利待遇、手续等作出具体规定。

1976年7月5日,南通市革命委员会发出《南通市建设征用土地办法》,要求一切机关、团体、部队、工厂、企业、事业(包括社办企、事业)等单位,因建设需要在本市征用土地者,基本建设项目要严格控制建筑密度,适当提高建筑层数;不准多征、早征、浪费土地。文件中对劳力安置、土地补偿、拆迁补偿、青苗补偿等作出详细规定。

1978年7月19日,南通市革命委员会发出《关于我市沿江岸线不得擅自占用的通知》,规定:一、自九圩港起,下至裤子港,沿江岸线22公里,纵深400米范围内未经市批准,一律不得围堰,不得建造房屋、仓库、码头及其

他构筑物。二、凡未经批准擅自围堰及建构筑物,应根据局部服从全局、地方服从中央的原则,凡正在施工的应立即停止;凡已建成的应维持现状,不得扩大,今后国家需要时必须无条件拆除。

1978年9月18日,南通市革命委员会发出《南通市建设征用土地办法的通知》,重申1976年7月5日制订的《南通市建设征用土地办法》精神,对某些条文进行修订、补充。

其中第五条原规定安置劳力不分男女社员,16岁至35岁均可。新规定男性16岁至40岁;女性16岁至35岁。将第六条中补偿费第二项蔬菜田、果园、鱼塘等从原来每亩720元增加到每亩800元;青苗补偿费由原来每亩60—400元,增至每亩80—100元。其他事项亦有相应调整。

1981年1月15日,南通市人民政府发出《关于修订〈南通市房屋拆迁、收购等补偿标准〉的通知》,指出:过去在房屋拆迁、收购补偿问题上,某些拆迁户要求过高,主办单位为了解决问题,迁就拆迁户的要求,任意提高拆迁补偿标准,造成执行政策上的混乱。现规定房屋拆迁补偿标准:瓦房每平方米16至22元,草房每平方米12至14元。房屋收购价每平方米由原来14至45元增至22至60元。其他拆迁补偿费等亦作出相应调整。

1982年7月30日,南通地区行政公署计划委员会发出《关于办理基建征用土地手续中有关问题的通知》,指出:为了加强城镇规划的管理和实施、加强征用土地工作的管理,今后在办理基建征用土地手续时,除以前的正常手续外,必须附有平面规划图,注明各部尺寸,征得规划部门的同意后,由计划委员会审查批准。

1987年7月29日,南通市人民政府发出《南通市征收土地使用费试行办法》的通知中规定:凡在本市国有土地和集体所有的非农业用地的使用单位或个人,均按本办法的规定缴纳土地使用费。

1991年9月19日,南通市人民政府发出《关于调整征用市区土地费用标准的通知》,对1984年以来确定的已明显偏低的征用土地补偿费、拨用土地补偿费、临时用地补偿费等项补偿费,作出了相适应的调整。

1992年6月22日,南通市人民政府发出《南通市国有土地使用权出让和转让暂行办法》,指出:对国内外的公司、企业、其他组织和个人,除法律另有规定者外,均可按《办法》的规定在本市取得土地使用权,进行土地开发、利用、经营;依照本《办法》的规定取得土地使用权的土地使用者,其使用权在使用年限内可以转让、出租、抵押,或者用于其他经济活动,合法权益受国

家法律保护。

第二节 建设用地供应

一、用地类别

(一) 国家建设用地

国家建设用地是指国家进行经济、文化、国防以及兴办社会公共事业所需要的建设用地,包括城镇建设用地、工矿区用地、交通运输用地、水利用地和特殊用地等。

据民国初期资料记载,当时国家用地情况如下:

教育用地 南通农科大学110 000余亩,代用师范学校 40.9 亩,女子师范 30 余亩,省立第七中学 40 余亩,代师附小 13 余亩,伶工学校 8 余亩,盲哑学校 6 余亩,女工传习所 2 余亩,图书馆约 7 亩,博物苑 48 亩。小计 110 194.9 亩。

体育、卫生用地 第一体育场 20 余亩,第二体育场 40 余亩,南通医院 11 亩,基督医院 24 亩。小计 95 亩。

工矿企业用地 大生纺织厂 140 余亩,大生三厂(海门)600 余亩,广生榨油厂 29 亩,复新油厂 36 亩,资生铁厂 20 余亩,蚕桑公司 20 亩,大生织物公司 10 亩,通燧火柴厂 30 余亩,颐生酒厂(海门)4 亩,通明电灯公司 2 亩,大达碾米厂 10 亩,开源纱厂(石港)25 亩小计 926 亩。

慈善事业用地 第一养老院 17 亩,贫民工场 100 余亩,息留所 2 亩,残废院 6 亩,育婴堂 24 亩,小计 149 亩。

上述四项合计占地111 364.9余亩。

1953 年,根据政务院颁发《国家建设用地办法》,开始对全市建制城镇的全民、集体单位用地实施管理。

1959 年后,在“城市建设要按照社会主义、共产主义城市规划”的口号下,国家建设用地纳入计划管理轨道,全市的建设用地统由市计划委员会审批。

在1962年至1972年间,南通市委、市政府先后对国家建设用地作出立即处理工厂、企业、学校、机关多余土地,一切机关、学校、团体、企事业单位不得向私人租用土地和集体所有制单位使用的国家土地收缴使用费,凡征用土地者不准多征、早征、浪费土地等决定。

新中国成立后,随着城镇建设的不断扩大和国营大集体的兴旺发展,国有土地面积也不断增加(见表7-1、表7-2、表7-3)。

表 7-1 1987—1994 年南通市各类建设用地增加面积表

单位:亩

单 位	用地类别	年 份							
		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
合 计	小计	79 075.3	10 863.22	13 080	13 334	10 446	14 691	7 708	18 983
	国家	79 075.3	3 656.65	642	3 957	4 439	6 111	4 090	6 850
	集体		3 107	628	391	2 592	2 154	940	1 440
	个人		4 239.5	6 135	8 986	3 415	6 426	2 678	2 693
崇川区	小计	1 262		2 386		1 361	1 782	1 168	1 777
	国家	1 262		2 221		1 108	1 596	960	1 655
	集体			52		52	130	145	72
	个人			113		201	56	63	50
港闸区	小计		1 156.53		1 314	本年与崇川区合在一起	266		1 043
	国家		774.53		1 152				878
	集体		278		45		98		137
	个人		104		117		168		28
开发区	小计						18		642
	国家								634
	集体						9		
	个人						9		8
海门市	小计	15 759	1 162.1	2 492	3 921	2 606	3 304	622	925
	国家	15 759	154.6	242	196	924	922	123	315
	集体		130.5	67	20	89	302	96	175
	个人		1 337	2 183	3 705	1 545	2 080	430	435

续表

单 位	用地 类别	年 份							
		1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
如东县	小计	12 413.06	559.22	666	2 195	3 718	2 482	1 049	1 503
	国家	12 413.06	312.66	464	1 175	766	728	530	647
	集体		93.33	67	102	2 559	1 030	93	260
	个人		153.23	135	918	693	724	426	596
海安县	小计	10 622.25	1 777.37	1 141	1 448	730	878	926	1 546
	国家	10 622.25	406.86	277	180	214	344	371	1 113
	集体		478.17	124	89	55	126	98	216
	个人		838.34	740	1 179	461	408	457	217
启东市	小计	12 336.67	1 743	2 580	1 702		1 220	1 488	638
	国家	1 336.67	868	851	304		808	442	354
	集体		83	26	41		182	183	93
	个人		932	1 703	1 357		230	863	191
通州市	小计	13 757.71	584	3 066	848	2 008	1 435	831	1 336
	国家	13 757.71	222	2 108	194	1 427	858	376	674
	集体		116	93	63	89	189	257	288
	个人		210	865	591	492	391	198	374
如皋市	小计	12 924.54	3 457	749	1 096		3 306	1 624	1 573
	国家	12 924.51	864	154	756		858	1 288	580
	集体		1 928	199	31		88	95	199
	个人		665	396	1 119		2 360	241	794
富民港	个人					23			

注：1987年市区征地列入崇川区。1993年崇川、港闸、开发区统计列入崇川区栏。

表 7-2 1949—1990年南通市城区建成区几个年份的面积增长表

单位：平方公里

年 份	1949	1957	1962	1966	1978	1983	1987	1990
建成区面积	6.2	9.71	11.23	11.4	13.92	19.49	25	26

表 7-3 1987 年六县(市)建制镇建成区面积表

单位:平方公里

县(市)名称	建制镇(个)	建成区面积	县(市)名称	建制镇(个)	建成区面积
海安	8	7.88	海门	8	9.47
如皋	9	10.14	启东	6	35.34
如东	8	9.22	合计	56	92.86
南通	17	20.81			

(二) 集体建设用地

集体建设用地是指乡(镇)、村集体和农民个人投资的各项生产、经营和社会公共设施、公益事业建设所需的建设用地。这类土地国家不扣除面积,只给生产队和农民个人的补偿。

1961年8月《南通市城市建筑管理暂行办法》中提出:农村人民公社在城镇(包括市郊区)规划发展用地范围以外所举办建设工程,应按照国家批准的规划布局进行,毋需请领建设执照。

新中国成立后,随着乡镇企业的兴旺发达,其用地面积也逐年扩大。1987年后全市集体建设用地逐年增长量如下:1988年3107亩,1989年628亩,1990年391亩,1991年2592亩,1992年2154亩,1993年940亩,1994年1440亩。

(三) 城乡居民建房用地

1949年前,无论城镇、农村,私人建房用地,多数属于自己安排,土地性质私有。民国时期,国民政府制订的《土地法》及其他有关的土地管理法规中,虽对私人建房用地有某些规定,但很少实施。

新中国成立后,城镇居民建房用地主要采取国家建设、集体建设和私人建设三种形式,土地来源是征用集体土地或拨用国有土地。70年代后,国家和集体单位开始建设供集体居住的楼房,私人建平房住宅的逐渐减少。

从70年代前期至1994年,南通城区先后增建了北街、北廊、虹桥、新桥、南园、战胜、莘园路、青年新村等50多个新村、工房、居民住宅区(点)。从1949年至1988年的39年中,建造居民住宅共用土地253万平方米。

农村居民建房用地,1951年按照《国家建设用地办法》实施管理。1986年各级土地管理机构建立后,农村居民建房用地纳入依法管理轨道。农村居民建房在服从总体规划的前提下,尽量利用原有宅基地或非耕地。但随着居民

生活的改善,对居住条件的要求也逐年提高。全市农村居民建房用地 1988 年增加 4239.5 亩,1989 年增加 6135 亩,1990 年增加 8986 亩,1991 年增加 3415 亩,1992 年增加 6426 亩,1993 年增加 2678 亩,1994 年增加 2693 亩。

(四)“三资”企业用地

此类用地是指中外合资经营企业、中外合作经营企业、外资企业独资进行生产经营和工程建设所需用地。

南通出现外商投资企业始于 80 年代初。1980 年,中新合资南通粗纺毛针织绒厂选址工农公社厂南二队,征地 61 亩。以后逐年增多,至 1993 年,全市(含六县市二区)共有 11 个经济技术开发区,兴办“三资”企业 560 多家,征用土地总计 4 835 亩(见表 7-4)。

表 7-4 1993 年开发区用地情况调查表

项目 开发区名称	所属 县 (市)	规划 面积平 方公里	启动 面积平 方公里	实际使用面积		已上 项目 (个)	投入资金		1993 年 预计用 地(亩)
				总数 (亩)	耕地 (亩)		总额 (万元)	其中外资 (万元)	
钟秀工业 开发区	市崇 川区	1.25	0.30						135
永兴经济 技术开发区	市港 闸区	7.10	0.96	1 000.00	1 000.00	12	10 000	500	1 500
海安县经济 技术开发区	海安 县	9.70	1.03	1 500.00	1 000.00	6	10 000	80	1 500
如皋市经济 技术开发区	如皋 市	5.67	0.01	10.78	5.85				500
如皋港经济 技术开发区	如皋 市	8.17							200
如东县经济 技术开发区	如东 县	10.14	3.32	500.00	450.00	30	5 000	1 000	500
通州市经济 技术开发区	通州 市	10.92	4.07	576.00	508.00	44	43 000	2 843	800
海门市经济 技术开发区	海门 市	15.00	1.60	400.00	377.00	114	4 967		300
汇龙镇经济 技术开发区	启东 市	20.00	1.40	189.00	180.00	7	8 000		200
吕四港经济 技术开发区	启东 市	10.00	2.00	50.00	45.00	4	3 000		200
县(市) 区合计		97.95	14.69	3 225.78	3 565.85	217	83 967		4 835
南通经济技 术开发区	南通 市	70.00	2.30	2.3 平方 公里	2.3 平方 公里	178	1.31 亿美元	4 132 万美元	

(五) 重大工程用地

1992年9月,南通市计划委员会、南通市重点项目管理办公室编制的《南通市部分重点项目简介》所列南通醋酐二期工程、华能南通电厂二期工程、吕四港开发工程等48项重点项目中,征用土地的项目有:

南通醋酐二期工程 南通醋酐有限公司由中国烟草总公司江苏省分公司与美国——塞拉尼斯纤维有限公司合资,1991年第二期工程开始,新征用土地288亩(一期工程于1987年选址钟秀乡联合村、新桥村,征地206.188亩,一、二期共征地494.188亩)。

华能国际电力开发公司南通分公司 1986年末,选址芦泾乡长江村,征用土地396.467亩。

吕四港开发工程 启东市吕四港口开发区由南区和北区两部分组成,于1991年冬兴办。开发区共有企业41家,其中南区14家,北区27家。开发区内土地使用权实行有偿出让。进区的内外资企业均可通过有偿受让方式优先、优惠取得开发区内土地使用权。使用年限一般为40—70年。南区14家企业分布在城河村,占地350.5亩;北区27家企业,占223.85亩。南北两区共占地574.35亩。

狼山港二期后续两个泊位 建设地点从狼山港区现在三号泊位向下游延伸,岸线长500米,占地面积约380余亩。

南通石化公司 1988年创办,计划占地1097亩,1992年已征地374.5亩。

宝钢集团南通钢厂二期工程 1990年投产,占地总面积211.1亩。

南通机场 1990年选址通州市兴东乡,1987年原占地105.1亩,1992年总用地面积1700亩。

南通唐闸热电厂 1990年选址唐闸镇幸福乡,占地78.4亩。

原盐挖潜改扩建工程 在通州、如东、海门三县(市)扩建共约2658公顷。

南通天方电容器公司 1992年占地面积9.7万平方米。

南通造纸厂 合资生产传真纸项目,1991年投产,占地面积50亩。

二、供地方式

(一) 国家建设用地方式

国家建设用地的方式主要有：征用农村集体土地和拨用国有土地两种。此外，国家建设用地还可通过有偿出让、转让的方式获得。

1. 土地征用

系指国家根据建设需要，依法征用集体所有的土地，以及个人、集体使用的国有土地的措施。

征用土地主要具有以下特征：(1) 具有一定的强制性，同时也是土地所有或使用单位对国家应尽的义务，被征地单位必须按期拨出；(2) 为了发展农业生产、照顾群众切实利益，征用有经济收益的土地，须发给被征地单位一定数量的土地补偿费，对征用土地上的附作物也要给予合理补偿。

2. 拨用国有土地

是指把国家机关、全民事业单位、部队、人民团体等已在使用的国有土地和尚未拨给具体单位使用的大片荒山、荒地、草原、水面等国有储备用地以及其他法律规定的国有土地，根据需要转拨给另一个全民性质建设单位使用的法律措施。征用土地和拨用土地的主要区别在于：征用土地的结果，对于被征用土地而言，既改变了土地的所有权，又改变了土地的使用权；拨用土地的结果，对于转拨的土地而言，仅改变土地的使用权，而不改变土地的所有权。

3. 土地使用权出让

是指国家将国有土地使用权在一定年限内出让给土地使用者，由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。通过出让方式取得土地使用权的用地者，在规定的使用年限内，有转让、出租、抵押土地使用权或从事其他经营活动的权利。南通从1992年起开始实行出让供地。

(二) 乡(镇)村建设用地方式

乡(镇)村各项建设用地不断扩展，使耕地面积逐步减少，按国家的有关规定，并不核减当地计税面积的耕地数量，不减免农业税，不调整粮食合同定购任务，不增加对农村的销售指标，因此乡(镇)村建设占用耕地之后，产

生的一部分粮食减购增销指标和农业税,只能由乡(镇)内部调整,自行加以解决。

1987年《土地管理法》实施之前,农村建设用地多头审批,管理失控,其中有80%的宅基地超过标准,有的乡镇企业自批自用,计划用地政策对它毫无约束;有的村镇的建设规划讲排场比阔气,乱占滥用土地的现象严重。自从《土地管理法》颁布施行后,乡(镇)村建设用地逐步纳入计划用地轨道,即各项用地都在规划和年度用地计划指标范围内进行调剂、安排和使用。包括个人建房在内的一切建设用地,都必须向土地管理部门申请年度使用指标。其用地方式,参照国家建设用地方式办理。凡是用地计划之外的乡(镇)村建设项目,不予办理用地手续,未办理正式批准手续而擅自圈占的建设用地,都属非法用地。

三、征地程序与补偿规定

(一) 征地程序

民国28年(1939年),国民政府制定征地原则和手续,南通市、县历届政府遵照执行。

此后,各时期具体程序各不相同。

1987年后,市、县级土地管理部门执行《土地管理法》,履行法律规定的建设用地的各项审批程序(见图7-1)。

(二) 补 偿

新中国成立前后,征用土地单位对土地所有者、使用者都要给予一定的经济补偿,只是不同时期,补偿的标准不一。

1991年9月19日,市政府颁发了《关于调整征用市区土地费用标准的通知》,对1984年以来确定的已明显偏低的标准进行调整,包括征用土地补偿费、拨用土地补偿费、临时用地补偿费、青苗和附着物补偿费、安置补助费、撤组预备费、比例价粮差价款和草(煤)差价贴费等。新定各种费用标准见表7-5至表7-11。

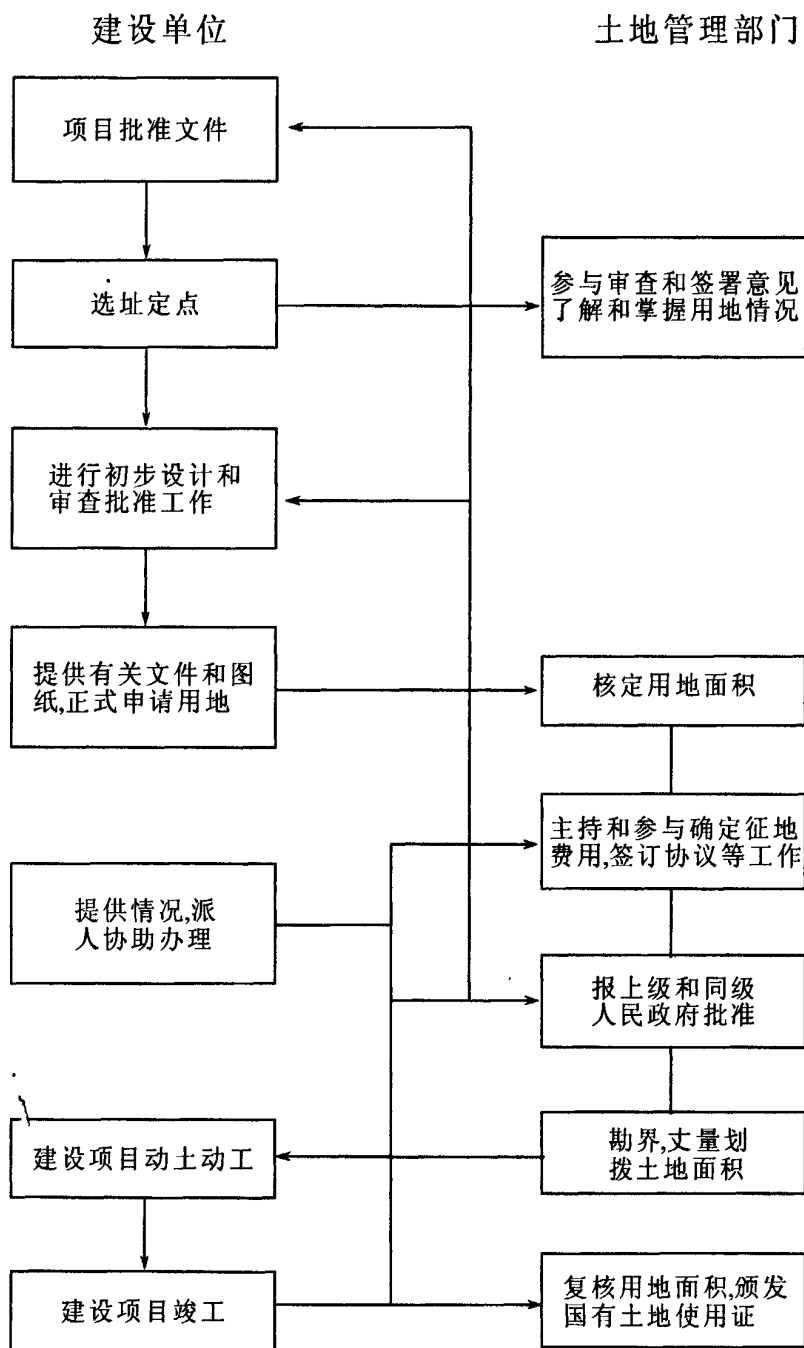


图 7-1 1987 年后建设用地审批程序图

表 7-5 1991 年征用土地补偿费标准表

土地类别		土地年产值的倍数	补偿金额(元/亩)
农 田		6	2 520—2 700
菜 田	本年以上	6	4 500—4 800
	三年以下	6	3 600
人工鱼塘、藕塘、养殖场、茶果园、药材地		5	3 750—4 000
人工天然河塘(精养鱼、蚌、珠等高效益水产品)		5	2 500
天然河塘(普养鱼、蚌、珠等水产品)		5	1 500
一般河塘			800

表 7-6 1991 年青苗补偿标准表(耕种和养殖类)

作物类别	品 种	补偿金额 (元/亩)	
蔬菜类	生姜、韭菜、百合、山药、茭白、葱蒜、番茄、茨菰、青椒	550	
	除上述外的品种	450	
农作物	油菜、水稻、大豆	350	
	小麦、玉米、豆类、薯类、绿肥	250	
经济作物	棉花、甘蔗、药材、瓜类、薄荷、留兰香、麻	400	
水生作物	菱角、芦苇	250	
	浮萍、水花生	100	
鱼 类	人工精养鱼塘	当年放养	800
		两年以上	700
	天然河人工精养塘		450
	天然河放养塘		250

表 7-7 1991 年青苗补偿标准(树木类)

(一)单位:元/棵

树种	直径(厘米)	3 以下	3—6	6—10	10—15	15—20	20 以上
	胸围(厘米)	9.3 以下	9.3—19	19—31	31—47	47—63	63 以上
杨、柳、杨刺槐、确树等		0.20	0.60	2.50	5.00	12.00	15.00
楝、梧桐、泡桐、榆树、水杉等		0.40	1.00	3.50	16.00	18.00	20.00
椿、桑、榉、樟、楠		0.60	2.50	6.00	15.00	20.00	25.00
桃、李、杏		0.60	2.00	8.00	15.00	20.00	25.00
梨、苹果、柿、枇杷		1.00	3.00	15.00	20.00	25.00	30.00
枣、香榉、橙、橘		3.00	5.00	20.00	30.00	40.00	50.00

(二)单位:元/米

树 种	树高 (6 厘米以下)	60—100	100—150	150 以上
栝树、冬青、 女贞、黄杨	0.50	1.50	3.00	5.00
枸、橘	1.00	3.00	5.00	7.00

(三)单位:元/米

名 称	胸围(6.3 厘米以下)	6.3—12.5	12.5 以上
成林竹园	2.00	3.00	4.00

(四)单位:元/米

名称	生长期(3 年以内)	3—5 年	5 年以上	备 注
湖桑园	600	800	1 000	缺棵按比例减少 补偿,套种农作物 不重复计算
葡萄园	900	1 000	1 100	
桃 园	900	1 000	1 100	
梨、苹果园	1 000	1 200	1 200	

表 7-8 1991 年房屋拆迁补偿标准表

项 目		补偿金额 (元/平方米)	基本条件
瓦 房	甲类	70	檐高 2.6 米以上
	乙类	65	檐高 2.4 米以上
	丙类	60	檐高 2.2 米以上
	丁类	55	檐高 2.2 米以下
草 房	甲类	55	檐高 2.2 米以上
	乙类	50	檐高 2.2 米以下
	丙类	40	
三角顶猪圈、 厨房、厕所	瓦	31	檐高 2 米以上
	草	22	檐高 2 米以下
披 屋	瓦	22	
	草	14	
材料运输费	新材料		5
	旧材料	正房	5
		副房	4
		披房	2

表 7-9 1991 年房屋拆迁补偿标准(对拆迁户材料供应标准)

名 称	类 型	数 量	价 格
标准砖	拆平房建楼房	300 块/m ²	1 200 元/万块
	拆平房建楼房	200 块/平方米	1200 元/万块
	拆平房建楼房	200 块/平方米	1 200 元/万块
	披屋、厕所	100 块/平方米	1 200 元/万块
	草灶、粪池	500 块/座	1 200 元/万块
	砖地围墙	30 块/平方米	1 200 元/万块
木 材	进口松木 成材	正屋	0.01m ³ /平方米
		副屋	0.006m ³ /平方米

续表

名称	类型	数量	价格
钢材	拆平房建平房	3公斤/平方米	2000元/吨
	拆平房建楼房	8公斤/平方米	2000元/吨
水泥	拆平房建平房	20公斤/平方米	200元/吨
	拆平房建楼房	100公斤/平方米	200元/吨
平瓦	草房按实际情况	18片/平方米	0.5元/片
小瓦	原小瓦屋面	100片/平方米	0.06元/片
旺砖	原屋有的	200合/间	0.12元/合
石灰	按实际情况	0.5吨/间	80元/吨

表 7-10 1991 年附着物拆迁补偿标准表

项目		单位	金额(元)	备注
搬家和过渡		人	35	按实际常住人口, 一次性补贴
误工费		平方米	3	包括开会签约; 拆迁猪圈、厕所等减半
回填土		平方米	2	按全部拆除房屋建筑面积计算
地坪	砖地、水泥块等	平方米	1	
	简易水泥地	平方米	3	两层做法
	较好水泥地、加强空板地	平方米	5	三层做法
	水磨石面	平方米	8	
围墙	单墙	平方米	4	
	夹墙	平方米	6	
照明		间	6	包室内外
自用电表		只	5	
炉灶	一眼草灶	座	25	每增一眼加 10 元
	一眼炉	座	15	两眼另增加 5 元
圈底		平方米	3	
粪池		担	1	每立方米按 7 担计
水泥墙裙		平方米	2	

续表

项 目	单 位	金 额(元)	备 注
塑料压花地面	平方米	2	
金 鱼 池	平方米	5	
鸡 鸭 窝	只	4	
水 踏 铺			酌情
单 杆	个	30	
攀 柱	个	10	
门杆、双排攀柱			根据实际占地,四面各加 50 厘米计地面积,每亩另补 4000 元占地费
铁 塔			
地下管道	亩	400	
下 水 道	米	1.5	
蔬菜田大棚(甲类)	平方米	6	
蔬菜田大棚(乙类)	平方米	4	
蔬菜地喷灌设施	亩	500	
蔬菜地温床	平方米	10	
吊筋天花	平方米	3	
塑料天花	平方米	2	
钢 栏 杆	米	4	
水泥栏杆	米	5	
天 沟	米	15	
镀锌水管	4 分	米	5.3
	6 分	米	6.7
	1 寸	米	8.2
水 井	老式井	口	300
	简易井	口	100
迁 坟	骨 罐	个	15
	整 棺	具	50
涂 料	平方米	0.4	
油 漆 墙	平方米	1	

表 7-11 1991 年安置补助标准表

征地前人均 耕地(亩)	耕地年产值 的倍数	蔬 菜 组		农业组
		补助金额(元/亩)		补助金额 (元/亩)
		3 年以下	3 年以上	
1.00 以上	3	1 800	2 250—2 400	1 260—1 350
0.90—0.99	4	2 400	3 000—3 200	1 680—1 800
0.70—0.79	6	3 600	4 500—4 800	2 520—2 700
0.60—0.69	7	4 200	5 250—5 600	2 940—3 150
0.50—0.59	8	4 800	6 000—6 400	3 360—3 600
0.40—0.49	9	5 400	6 750—7 200	3 780—4 050
0.39 以下	10	6 000	7 500—8 000	4 200—4 500

第三节 建设用地计划管理

一、计划编制与实施

民国初年,张謇在南通兴办各类实业和文化、教育、卫生等事业,制订计划时,规划布局设计尽量避开旧城,向城外发展,并充分利用自然条件,构思的蓝图是一城三镇的自然格局。

在以后的数十年中,国民政府在建设用地方面无严格计划和要求,基本处于自流状态。

新中国成立后,在国民经济恢复期间,基本没有新的建设项目。1953年至1959年间,南通市根据“维护为主,重点建设”的精神,制订用地计划,按照1953年12月5日政务院颁发的《关于国家征用土地办法》严格控制建设用地,其主要精神:“凡属荒地、空地可利用者,应尽量利用,而不征或少征耕地良田。凡属目前并不十分重要的工程,不应举办。”

1983年9月30日,《南通市郊区建房用地管理暂行办法》中反复要求:

必须珍惜和合理利用每寸土地是我们的国策,从现在起几年内,农村建房用地原则不准再占用耕地,只能在现有宅基地、空闲地和规划线上调度解决。

1987年后,市土地管理局在建设用地管理中,将下达的用地指标分配给用地单位时,严格按各行业的设计,要求执行,对建设用地的管理,贯串在设计、施工和验收的全过程中。建设用地指标见表7-12。

表 7-12 1985—1995 年南通市建设用地指标表

单位:亩

年 份	指 标	备 注
1985	51 200	
1986	38 300	
1987	18 792	
1988	缺	
1989—1991	每年 14 000	农村个人用地每年 6 000
1992—1995	每年 16 000	农村个人用地每年 6 000

上述指标在执行中得到控制。

1990至1993年,共核发建设项目选址意见书233份、建设用地规划许可证621份、建设工程规划许可证(含临时用地)2802份。

表 7-13 1992—1994 年南通市审批用地和计划执行情况统计表

用地项目		年 份		
		1992年	1993年	1994年
审批项目 (件)	合 计	67 998	51 091	53 536
	国 家	1 231	867	802
	集 体	444	284	168
	个 人	66 323	49 940	52 566
申报面积 (万平方米)	合 计	682	527	
	国 家	298	286	
	集 体	72	63	
	个 人	254	178	

续表

用地项目		年 份		
		1992年	1993年	1994年
批准面积 (万平方米)	合 计	621	527	725
	国 家	295	286	467
	集 体	72	63	76
	个 人	254	178	182
实际用地 (万平方米)	合 计	878	527	725
	国 家	407	286	467
	集 体	143	63	76
	个 人	428	178	182

二、全程管理

1987年市、县(市)土地管理局成立后,对建设用地一直提倡和坚持在建设用地审批前、审批中和审批后开展全程管理。

(一) 审批前的管理

各项用地根据省下达的指定性指标实施管理。建设单位用地指标由市、县(市)土地管理局直接控制。农民建房用地指标由县(市)政府根据各乡(镇)人口、面积,并参照前一年的用地实际,本着从紧掌握的原则,制订和分配用地指标。

对单位建设用地,县(市)土地管理局和乡(镇)土地管理所参与建设项目用地的可行性论证。对选址、设计等,本着满足建设用地的需要,提出节约用地、保护耕地的意见和要求,同时注意提高企业的社会、经济、生态效益。对项目用地提出综合评述,作为立项和申请用地的主要根据。

建设用地单位持建设批准文件,向土地管理部门正式提出申请,并将批准文号,用地拟选位置、权属、地类、用途,及项目投资、生产能力、建设规模所需面积同时列出。

市、县(市)土地管理局接到申请后严格审查可行性研究报告、设计任务书、当年工程计划。重点审查土地评述部分。根据年度用地指标使用情况,初步确定是否同意用地。

市、县(市)土地管理局建设用地科或乡(镇)土地管理所人员至现场查勘;了解被用地单位人口、耕地面积等有关数据,作为核算土地补偿和安置的依据;了解拟选地址土地的权属、界址、面积、地类、用途、地形地貌等利用现状,作为审批用地的依据。在全面了解情况基础上,查勘人员表明意见和态度,市、县(市)土地管理局或乡(镇)土地管理所签字盖章。

(二) 审批中的管理

按审批权限,全面实行统征包干。

关于征地后剩余劳动力安置问题,按照有关规定,严格执行政策,控制指标,实行公开办事制度。

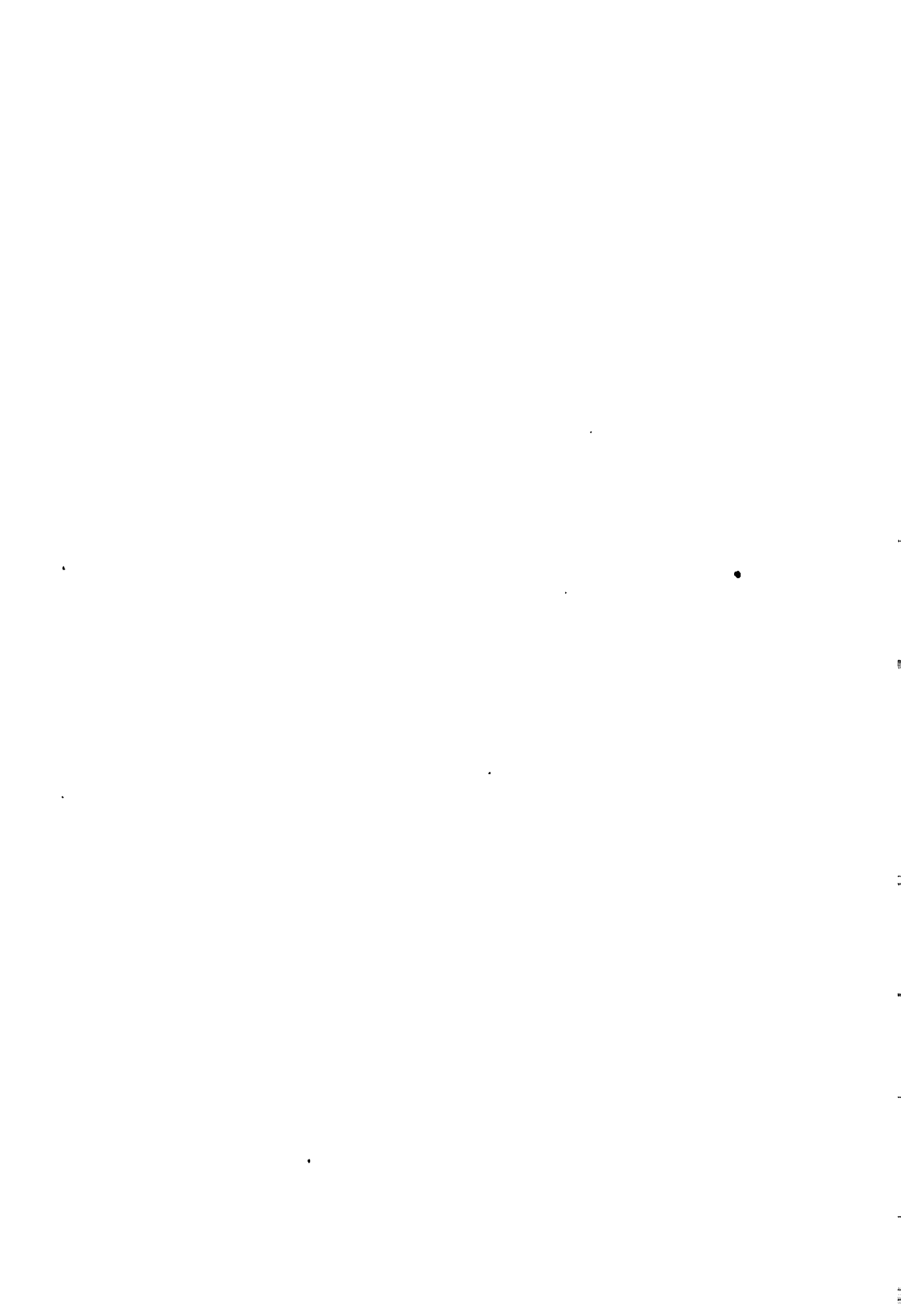
市、县(市)土地管理部门参与审批全过程的指导。严格禁止征地单位与被征地单位私下签订征地协议,擅自占用土地;禁止先丈量圈地后申报的违法行为,在批准前不得勘探和搭建任何建筑物。

审批权限,严格按照《土地管理法》的规定,根据征用土地面积数,逐级报批。在审批用地问题上不搞任何形式的“变通”。

(三) 审批后的管理

在批准文件下发后,市、县(市)土地管理局派员会同征地双方和当地乡(镇)村有关人员到现场划拨土地,按政府批准面积,按图标法进行实量实测、埋设界桩。以后转入地籍科正常管理。如在划拨时出现违法行为,则由监察科立案查处。

个人建房用地除按规定逐级审批外,批准后仍然要对划用地类、面积核查,并检查老屋基退耕以及建房位置、定桩放线情况,在建房过程中跟踪管理。



第八章 土地开发、复垦与整理

为了合理利用土地资源、提高土地利用率和生产力,南通人民在生产建设活动中不断地开发、整理辖区内的土地。

第一节 土地开发

一、海涂开发

南通海涂开发至少已有1 000年的历史。

据史料记载,宋代前,沿古横江两侧已有小范围的垦殖,宋代范仲淹在苏北修筑海堤(称“范公堤”)至现在海安附近。这是历史上早期规模最大的围垦活动。后经不断增筑,南延到启东吕四。

明代嘉靖年间(1522—1566年),在范公堤外,今通州市的唐洪、五总、庆丰、骑岸、沙场和十总一带,有人对大片“高滩”(即潮上带)进行围垦,称为“总头田”。隆庆、万历年间(1567—1619年),又在今通甲公路沿线的姜灶、先锋等地区进行围垦,称此为“明田”。

清代,康熙五十年(1711年)至乾隆六十年(1795年)期间,先后围垦了范公堤外界牌镇以东今通州市的东灶、忠义等地区,称此为“甲田”。嘉庆十一年(1806年)后,今启东市的吕四地区有不少低洼滩地被零星围垦,接着由民间富豪组织围垦西二补和东三补两块沙洲以及在东三补外新淤涨出来的荡涂。嘉庆、道光年间(1796—1850年),垦殖活动向南部发展,围垦了今通州市的张芝山、川港等地的“沙田”。咸丰、同治、光绪时期(1851—1908年),陆续围垦了通州市二窰地区的“荡田”。

清末、民国时期,围地造田活动更盛,其中要数爱国实业家张謇最为

出色。

张謇从事围垦事业的动机,正如他在通海垦牧公司第一次股东会上谈及“公司成立之历史”及“创办垦牧公司之缘起”时所说:“马关约成,国势日蹙,私忧窃叹以为政府不足责,非人民有知识,必不足以自强。知识之本,基于教育,然非先兴实业,则教育无所资以措手。”其时,光绪当局虽然“朝旨迭命谕各省开垦荒地,振兴农业”,但“各省无起而应者”。而张謇“自营心计”,“从通海最优胜之棉产始,从事纱厂”,而“期辟此地,广植棉产”。他冲破了“盐垣禁垦”之阻,调处了“其他兼盐、营、民、灶四种之纠纷”,清理官民沙案14起,克服了“拟章集股,其入股亦不勇”、开发股金短缺等“千艰万险”,毅然先“借陆师学堂第一班毕业生并测绘仪器从事测量”,而“其时所有测绘及委员临勘驻督之费,皆鄙人独任筹垫”。当时他亲自投资,并奔走呼吁集股筹金,到“以后股款投入,仍渐增多”时,组织大批民力围垦。

光绪二十一年(1895年),张謇先到蓬蒿飘摇、满目荒凉、灶民凄苦熬盐的盐滩——通州、海门交界处的海复滩涂勘察,他设计方案筑堤,按西方先进水利设施规划,组织民工奋斗多年,历尽艰辛,围地造田12万亩。

光绪二十七年,张謇在今启东市的海复地区(二堤乡)正式成立“通海垦牧公司总办事处”,招农工迁入劳作,只缴“顶首”(为佃农租田时缴纳的定金)若干,免租耕种5—7年,以求发展第一产业。通海垦牧公司围垦情况见表8-1。

表 8-1 1901 年通海垦牧公司围垦情况表

时间	地区	面积(亩)	今 属 地 名		备 注
			乡(镇)	村	
1901	二堤	8 050	海复乡	斜圩、搬场、垦牧	原文庙公地
1901	三堤	8 280	东元乡	三圩、三垣	原文庙公地
1901	四堤	15 023	东元乡	庙基、四堤、东元	原文庙公地
1902	一堤	20 411	秦潭镇	石圩、甲区、石堤、乙堤、垦北、牧南、视明、石北、丁区、三补	
1903	五堤	23 656	茅家港镇	新五、家禄、滨海、高陆、五圩、新益	原苏营兵田
1904	牧场堤	1 900	近海乡	牧圩	

续表

时间	地区	面积(亩)	今 属 地 名		备 注
			乡(镇)	村	
1905	六堤	11 878	近海乡	公益、良民、六堤、黄海	
1905	七堤	8 387		爱民、大圩	
合 计			97 585 亩		

光绪二十九年,张謇在吕四设立“同仁泰公司”,围地1万余亩。

民国2年(1913年),张謇在通州三余地区开发金陵荡,创办“大有晋盐垦公司”,在茫茫海滨围堤30余里,在堤内20多万亩土地上浚导干渠两条,沟通运河,按区辟渠,造桥建闸;区内划框、分垵,框成方,垵成排。同时着手整理灶荡,培育草薪,开垦植棉。随着垦区土地逐渐改良,棉花产量不断提高。

民国4年,张謇又把垦殖业推向北部沿海地区。是年在海安角斜设立“大赉盐垦公司”。

民国6年,张謇于如东掘港创设的“大豫盐垦公司”,是他垦殖业中投入资金最多、围垦规模最大的公司。史料上有详细记载:

民国5年,张謇集资150万元,在遥望港北首大片滩地上围垦48万亩土地,垦区河道以大河、框河、横河、民沟四级配套,均匀划分,逐级控制。遥生港、丁店河、兵房港、东凌港为垦区敞口入海主要排水河道,同时又建造九门闸、裕丰闸、一门闸、三贯闸、四贯闸、六贯闸等水闸,作排涝和控制海水倒灌之用。两框河之间设立一条“马路”(即土路),纵向“马路”又称“贯”,呈东西向依次排列,由一贯排至十贯。贯间距离为1.25千米。围垦土地均以框、排、垵划分,方整成片,以垵为基本单位,每垵为25亩。全垦区分为南一区、南二区、南三区,中一区、中二区、中三区和北一区、北二区等8个基本管理区。同时另设附区和北附区。3年以后,在长沙西北又围了西一区、西二区,各区另设分公司,由经理、董事管理。公司土地耕种劳力,小部分雇工自种,大部分出租给来自启东、海门地区的佃户耕作。农作物以棉花、麦类、大豆和玉米为主。通过7年经营,至1924年,全公司已粗具规模,有住户4500户,共27560人,年产子棉8000吨、粮食1100吨、食盐1万吨,养蜂60箱,饲养生猪500头、牛500头、羊600只、鸡鸭1万余只,私人织布机有1400台。该公司建成后实际耗资369万元,而配套垦殖的田地达13万多亩,尚有35万亩已围土地未垦。

在张謇的倡导与示范之下,激发了当地一些工商业者、地主、盐商,乃至官僚、军阀纷纷投资于盐垦业,淮南盐垦公司一时风起云涌,在盐海荒滩聚集民间资本创办众多垦牧公司。如民国4年由陈子植等人在海安角斜创办的“大赉南区”(占地近2万亩),同年由陈炳镛等人在如东掘港创办的华丰垦殖公司(占地近3万亩);民国7年由袁镜波在如东掘港创办福记公司(占地2000多亩),同年由陈桂一、陈哲夫等人于如东丰利地区创办益昌垦殖公司(占地6万余亩);民国12年由董涤青等人于海安角斜创办正丰仓垦殖公司(占地5万余亩)。至民国12年,南通东部沿海虽已“开辟至一二百里而犹方兴未艾”,垦殖公司发展到了10家,他们组织劳工大范围筑堤造田,统一规划,合理布局,集中管理。种植“以棉花为大宗,豆麦较少,稻则又其次”,农作物“夏收以麦为主,蚕豆次之”,“秋收则以棉为主,大豆次之,稻则极少”。据统计,单棉花一项,播种面积占田亩总数的70%,所产棉花全供唐闸、海门等棉纺厂做原料,大麦每年产量约50万石(为当地劳工的主要食料之一)。此外还兼营猪、牛、羊、家禽的养畜业和其他副业。这样,经过了官垦和民垦30余年的努力,在南通东部海岸垦殖了100多万亩土地,形成了近代中国大规模土地开发的第一个高潮。

表 8-2 1935 年南通各盐垦公司情况一览表

公司名称	创办年份	投资(银元)	占地面积(亩)	已垦面积(亩)	未垦面积(亩)	公司所在地	创办人
通海垦牧公司	1901	560 000	123 277.324	91 761.536	31 515.806	二堤乡	张謇
同仁泰公司	1903	210 000	13 000	7 380	5 620	吕四	张謇
大有晋盐垦公司	1913	910 000	268 481.980	176 832	91 649.930	三余镇	张謇
华丰垦殖公司	1915	340 000	28 279	23 279		掘港	陈炳镛
大赉南区	1915		18 746.148	18 746.148		角斜	陈子植、卢子玉等
大赉盐垦公司	1915	700 000	51 220.554	29 323.199	21 897.355	角斜	张謇
大豫盐垦公司	1917	1 500 000	480 000	130 000	350 000	掘港	张謇
福记公司	1918	840 000	2 000	2 600		掘港	袁镜波
益昌盐垦公司	1918	200 000	60 000	10 000	50 000	丰利	陈桂一、陈哲夫
正丰仓	1923	100 000	54 000	54 000		角斜	董涤青

新中国成立后,市政府对东部各县、市的黄海滩涂有计划地组织大规模围垦。

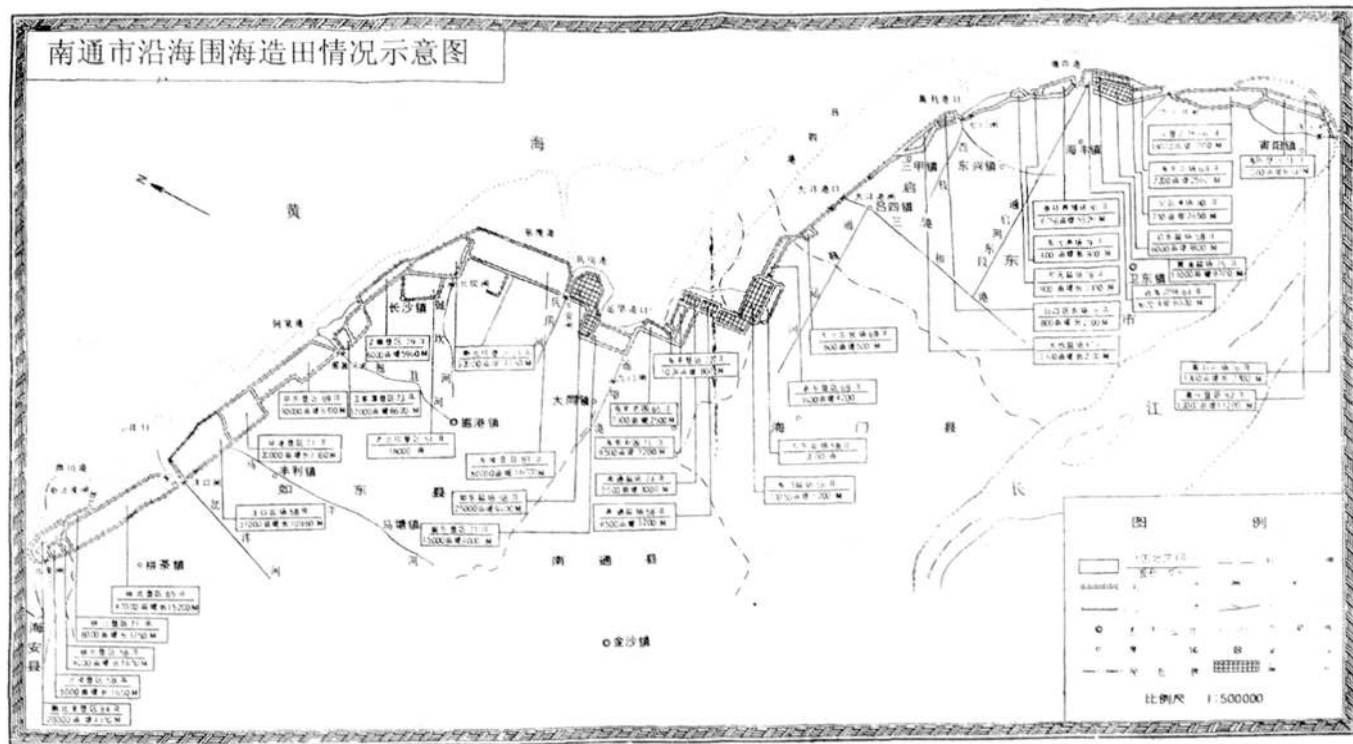


图 8-1 1984 年南通市沿海围海造田示意图

1950年,开始对第一块土地——如东县北坎乡老北坎垦区进行围垦。当年开始实地勘察,次年初成立了“北坎围垦办事处”,组织了苴镇与掘东两区104万余民工投入工程。由于建国不久,条件很差,财力物力不足,交通不便,环境艰苦,围垦困难极大。但民工们在党和政府的领导下,在荒无人烟的盐海滩上,住工棚,睡地铺,烧地灶,饮咸水,硬是凭着大锹、扁担与箩筐,顶寒风,踩冰霜,一步一个脚印地修路、开渠、排水、筑堤,经过40多个昼夜奋战,完成了1.8万亩土地的框围任务,取得了第一个战役的胜利。

到1984年,全市相继围垦了海安县盐场、如东王家潭垦区、苴镇垦区、掘东垦区、栟北垦区,南通县盐场、海门县盐场、大东盐场、启东通海农场、海安北凌区等32个垦区,共投入资金2.98亿元,动员民力5393.13万工日,完成土方3728.45万立方米,围垦面积为43.02万亩。这是20世纪南通开发沿海滩涂土地的第二次高潮。

表 8-3 1951—1984年南通市滩涂围垦情况表

县 别	垦区名称	年 代	面积(亩)	出动民力 (人)	主要 负责人	备 注
如东县	老北坎垦区	1951年4月10 日—5月20日	18 000	14 000	冯万富	
如东县	如东盐场	1958年3月18 日—6月5日	25 000	13 000	蒋娥春	
海安县	海安盐场	1958—1959年	13 000	19 000	唐 乃	1965年划7000 亩给如东
海门县	海门盐场	1958年	10 050			
海门县	大东盐场	1958年	2 000			
启东县	启东盐场	1958年	6 000			
南通县	南通盐场	1958—1974年	10 000			
如东县	洋口农场	1959年11月 —1960年4月	31 000	2 000	席旭亭	由如皋县组织围 垦
启东县	近海农场	1964年	3 620			
南通县	海丰垦区	1964—1974年	17 834			
启东县	兴垦逐场	1965年	18 079			
启东县	大坂盐场	1967年	1 300			

续表

县 别	垦区名称	年 代	面积(亩)	出动民力 (人)	主要 负责人	备 注
启东县	海东农场	1968年	2 200			
如东县	环东垦区	1969年11月14 日—12月22日	30 000	35 700	孙经纬	
如东县	栟北垦区	1969年11月14 日—12月22日	46 000	43 300	孙经纬	
海门县	港东	1969年	3 800			
启东县	天汾农牧场	1969年	600			
如东县	环港垦区	1971年3月3 日—4月5日	20 000	28 000	孙经纬	
如东县	掘东垦区	1971年11月 20日—1972 年1月18日	15 000	9 800		
如东县	栟北外兜堡	1971年3月3 日—3月30日	6 000	35 000		属栟北垦区一部分
启东县	海防	1971年	12 000			
如东县	王家潭 垦区	1973年11月 14日—1974年 1月28日	12 000	22 000	孙经纬	
如东县	新北坎 垦区	1974年12月 5日—1975年 1月25日	32 000	23 000	翁明富	
启东县	黄海盐场	1975年	11 000			
	吕四区农场	1976年	800			
	东元盐场	1976年	1 400			
	寅阳农场	1976年	1 400			
	东元渔场	1979年	400			
	鱼虾养殖场	1980年	6 756			
	向阳渔场	1980年	750			
如东县	东凌垦区	1981年11月 30日—1982年 1月8日	51 000	80 000	顾永乐	
海安县	北凌垦区	1984年11月 27日— 12月24日	20 000	35 105		

在现今的沿海垦区中,已利用于农、林、牧、桑、渔业生产的有 32.19 万亩,先后建立农场 11 个、鱼虾场 43 个、养殖场 3 个、盐场 7 个、蚕桑场 3 个、建行政乡 9 个、村 117 个。潮间带滩涂已利用于养殖紫菜、贝类,种植大米草的有 59.23 万亩(见表 8-4)。

表 8-4 1987 年南通市滩涂土地资源开发利用情况表

单位:万亩

地区	总计	已围荒地					潮间带滩涂			
		合计	种植业 面积	养殖业 面积	盐场 面积	其他用 地面积	合计	紫菜 面积	贝类养 殖面积	大米草 面积
全 市	91.39	32.19	14.72	2.23	5.23	10.01	59.20	1.66	41.34	13.2
启东市	26.74	7.00	3.37	0.88	1.68	1.07	19.74	0.49	11.25	8.00
海门市	2.32	1.56	0.31	0.05	0.91	0.29	0.76	0.059	0.60	0.10
南通县	6.62	2.53	1.15	0.08	1.05	0.25	4.09	0.03	1.06	3.00
如东县	54.00	19.49	9.58	1.22	1.59	7.10	34.51	1.08	31.43	2.00
海安县	1.71	1.61	0.31	0.003		1.30	0.1			0.10

注:① 其他用地含林、果、竹;② 紫菜养殖面积为滩涂占有面积(1:7);③ 数据来自各县(市)统计表。

南通市滩涂开发坚持走以粮棉生产和水产养殖为主体,农、牧、渔综合开发和创汇农业的路子,1993 年江海滩涂实现社会总产值 18.9 亿元(占全市的 5%),外贸收购额 2.8 亿元,为促进创汇农业和外向型农村经济的发展作出了贡献。

二、江滩开发

南通长江段淤涨的江滩、沙洲也是宜于开发的土地资源。据史料记载,清嘉庆、道光年间(1796—1850 年),先后围垦过沿江通州张芝山与川港一些地区的“沙田”;道光二十六年(1846 年),在如皋长江段刘海沙围 9600 亩土地。

民国期间,在如皋和通州两市的沿江地区陆续开发以下土地:

民国 13 年(1924 年),围垦通州市通启公路南面的大片土地,以后由丘

福利公司围垦如皋市江边的一些沙洲。

民国 29 年,由陈咏雪等人组织长兴垦殖公司,围垦长桥港至老横港之间的 4 000 余亩土地。

民国 32 年,由黄作明等人组织民生公司,围垦 3 600 多亩土地;次年,顾子乔等人创设新丰公司,在长兴公司与民生公司边缘又垦殖了 300 多亩土地。

以上围垦的 8 000 余亩土地分别称为“长兴圩”、“民生圩”和“破新丰圩”,但垦后种植收效均不大。

新中国成立后,由南通市农业、水利等部门,以及省军区与南通军分区等对长江滩涂与江心沙洲组织有计划的围垦开发。

南通市从 1957 年开始,在原通海沙(今南通农场、东方红农场、南通市良种繁育场等)与江边小圩等地区连续进行开发。其中由省农垦局组织围垦的南通农场规模最大,20 多年来开发了 11 万多亩土地。到 80 年代中期,南通市的各农场、种畜场、渔场及江边圩地共围垦 16 万亩(见表 8-5。)

表 8-5 1957—1983 年南通市江滩开发情况表

名 称	建场时间	围垦时间	面 积
南通农场(即江边农场,属江苏省农垦局)	1958 年 11 月	1957—1974 年先后 7 次围成	112 510 亩 (其耕地 734 000 亩)
南通市良种繁育场(即跃进农场和新垦农场)	1965 年	1955—1978 年先后 5 次围成	6 415 亩
南通市种畜场(即老洪港农场)	1961 年	50 年代末	2 560 亩
东方红农场	1966 年	1966 年由省军区围垦	12 800 亩
南通市长桥港渔场(南通军分区于 1983 年交给南通市)	1965 年	1965 年由南通军分区围垦	2 000 亩
南通市江边渔场		1983 年	2 243 亩
江边小圩		1959—1978 年先后 8 次围成	22 263 亩

海门市在 50 年代末到 80 年代初,除在沿江汤家乡和临江乡分别围垦 316.5 亩和 185.3 亩堤外滩地外,其余垦地都分布在江中沙地中。

江心沙原为江中沙洲,1970年在其北夹漈筑立新坝,促其与北岸相连。该垦区在1960—1979年的20年中共围垦16次,围成面积为66 453.76亩(包括1962年在江心沙东南角坍失的765亩),占全市围垦总面积的65.8%,是海门最大的一个垦区。其中属通海沙边滩3361.96亩,占该垦区面积的5.1%。

永隆沙于1900年露出水面,到1958年时距北岸仅3公里(1975年与崇明岛并连),1968年先由启东围垦,海门从1969年始围。共围8次,面积为13 516.70亩。

江滨垦区位于青龙港至圩角港之间坍塌严重的凹角地段,1969年在民生河口西侧筑了一条680米长的丁坝,坝头一直伸到暗沙脊上,促使丁坝西侧江滩淤积。1972年开始围垦,先后围垦过3次,面积5 320.76亩。但由于北支河势的变迁,1974年又坍去380亩,故实有面积为4940.76亩。

启东市80年代前后,在南部江滩和江中永隆沙东部以及兴隆沙围垦了4万多亩土地。

60—70年代启东南部沿江治坍成功,不仅稳定了坍势,且随着长江主泓道外移,近岸江流减速,丁坝间逐渐淤成滩涂(高程4—4.5米),并长出斯莞、芦苇和其他杂草,成了可围垦之地。自1966年至1974年,经过近10年围垦,开发出9600多亩土地,并建成了包括国营的林牧场在内的9个农场(见表8-6)。此外,部分江堤外滩的一些小圩也被临近村民围垦。位于崇明岛北侧的永隆沙,在其东部从1968年始围,至1982年结束,共垦17 120.5亩土地,即今启东良种繁育场。永隆沙东的兴隆沙,70年代末到80年代,共围面积1万余亩,建起了兴隆沙农场。

表 8-6 1966—1974年启东市南部江滩围垦情况表

围垦年份	围垦江滩位置	面积(亩)	今属场名
1966—1969	北新镇西南	930	北新农场
	万安乡东南	2 611	万安农场
1967	寅阳乡东南	250	寅阳小农场
1967—1968	惠丰乡西南	1 170	启东市林牧场
1968	惠丰鹤群村至惠阳港	468	惠丰农场、大兴农场

续表

围垦年份	围垦江滩位置	面积(亩)	今属场名
1968—1969	和合镇东南	436	和合农场
1969—1970	大同乡南部	300	大同农场
1969—1972	寅阳乡三星港东, 支外港江侧	2 866	江海区农场
1974	寅阳乡三星港东侧	600	寅阳农场

如皋市在 80 年代前于刘海沙(今长青沙)、又来沙及江边滩地共围 5 万多亩土地。

至 80 年代末,南通共围垦了江滩、沙洲 34 万亩左右;1991—1993 年,全市又围垦了如皋至启东间江滩 4.2 万亩。

以上围垦地区都先后建立了农场、养殖场和良种繁育场等,几十年来,以从事粮食生产为主,农、林、牧、副、渔综合经营,创造了大量的社会财富,缓解了南通的人地矛盾。

三、未利用土地开发

内地最早的垦殖记载,是明、清时在如皋开垦东马塘一带。明代,马塘、丰利和林梓地区设郡场 31 处,计有郡田 150—165 顷,规定“每田二顷,领儿(壮)马一;田三顷,领骡马一,岁免租入,每二岁责纳一驹,解太仆寺。凡种马死,或孽生不及数者,责补偿”。那时如皋原额种马 163 匹,多时达 275 匹。至清代,革除马户,收取牧马场租,牧民便逐步将郡田垦殖,转为农田。民国初,马塘、丰利一带已无牧马户。

从 14 世纪中叶以后,随着“海势东迁、潮沙外移”,黄海滩涂不断向外淤积,范公堤内的盐业生产逐渐移至堤外,被废弃、闲置的原盐场灶地也得到了开发利用。据史料记载,自明朝始,官方已注意利用这些土地。

明洪武初期(1368—1372 年),规定“避难民要业者,以垦三年,复三年”,“流民复业者,各就丁力耕种,毋以旧田为限”。并鼓励地方官招募外籍流民垦荒,“以垦田多少,作为官吏偿罚之标准”。

清顺治至雍正年间(1644—1735 年),继续“废灶兴垦”。前期晓谕地方“招来各处逃亡民人”“编入保甲”,开荒种地,“俾之安居乐业”;后期又颁“可垦之处,听民报垦”,官吏“毋阻挠勒索”的政策,使明、清期间堤内原盐场大

多被开垦。今通州的秦灶、袁灶、姜灶等地在清代中期已改造成为良田。清末又向范公堤外地区垦殖。如皋东乡堤外有 3983 顷盐地被围垦改造后种上了庄稼,这些田地被称为“灶田”。

民国期间,各地还有许多煎盐灶地,其中以通州市最多(见表8-7),在张謇大力提倡“废灶兴垦”下,继续向堤外的原唐洪灶、同心灶、新灶、严家灶等广大地区垦殖,使堤内外垦区连成一片,到民国 16 年(1927 年)南通县灶田已达百万亩,占全县土地 370 多万亩的 1/4 强。

表 8-7 民国 16 年通州煎盐场情况表

场名	灶户(户)	灶丁(人)	墩锅(个)	灰亭(个)	盐地(片)
石港	5 712	15 375	46	64	64
西亭		954		125	45
余西	7 001	19 552	94	68	
金沙	5 631	13 430	51	692	310
金中		1 101		48	
金乐	4 473	17 226	942	474	474
吕四	39 439	16 760	1 584		

在 20 世纪 20—30 年代兴垦热潮的推动下,各地还对开发难度较大的低洼荡地进行围荡造田,其中以如东县著名的三大低荡开发规模最大,效果较好。

1. 掘港北荡垦区

清末民初,在掘港镇河北有 6 万多亩低洼草荡,总称“河北塘”,塘田中排列着於家荡、张家荡、耿家荡、黄家荡、翁家荡等小荡,故又称“张、黄、耿、於、翁五荡”。荡地高程在 3 米以下,有的 2 米左右,地势低洼,杂草丛生。

民国 7 年(1918 年),南通张树元组织民工始围,圈地 3520 亩,共有垦民 90 户,主要种植稻、棉、麦、豆类。民国 19 年,张创办的复记垦殖公司转手给他人经营,直至民国 35 年土地归垦民所有。

1958 年江苏省农林厅在此建掘港农场,计划开荒 2 万亩,后实际开垦 1.1 万亩。1959 年又在耿家荡建江苏省种鸡场,继续垦殖芦地。直到 60 年代后期,把翁家荡、黄家荡西部剩下的 1.8 万亩左右荒地全部垦殖,使整个

河北荡变成宜粮、宜棉的熟地。

2. 岔马南荡垦区

民国 29 年以前,在岔南、双南、潮桥乡和荡园、新店乡之间有一片低洼草荡,南北宽约 6 公里,东西长 15 公里多,面积有 2.3 万亩,荡内长满茅草和地皮草。民国 31 年扬曹乡农民抗田协会动员地主把草荡分给无地窑工和雇农垦殖,商定三年不交租。第二年全乡即开垦 6000 亩。

1950 年,各农户开始零星开垦,但其时仍有 1 万多亩荒地未垦。1956 年进行小片开垦,1958 年用拖拉机大面积围垦,1959 年全部垦毕。1960 年遭严重水涝灾害,使大片新田荒废。1963 年再度复垦,并进行水土综合治理,至 1970 年使整个南荡变成良田。

3. 长潦荡垦区

1949 年以前,在新林乡与如东林场是一片南北宽、东西长的低洼荒草地,称“长潦荡”,面积达 4 万余亩。40 年代就有农民在荒荡边缘进行零星垦殖,直至 50 年代初。1956 年该荡中部划建如东县林场,当年开垦 2 750 亩,栽上苗木。属于新林乡的荡地,同时开始大片垦殖,至 60 年代中期,全部垦为熟田。

以上如东三荒荡总计 10 多万亩土地,历时 40 余年全部垦毕。

海安县老通扬运河以北地区有地势低洼、长满柴草的大片荒地,40 年代,农民陆续零星开发,但收效甚微,直到 50—60 年代才开垦结束,变为良田。

新中国成立后,各县(市、区)政府结合农业生产,对未利用土地的开发工作一直没有停止过。

第二节 土地复垦

一、复垦政策

1990 年 8 月,南通市人民政府根据国务院《土地复垦规定》、江苏省关于复垦工作的《通知》和《实施办法》,制订了《南通市土地复垦实施细则》,规定本市主要复垦对象为“水利、公路等公共设施被压占、挖废的土地,砖瓦窑

厂多占、挖损及应拆窑还耕的土地,城乡建设中被废弃地,工矿企业废弃的排灰(渣)场,城镇废弃的垃圾及遭污染的土地等”。

规定“各级土地管理部门负责本行政区域内的土地复垦工作”。

管理体制为:“土地复垦实行项目管理和承包责任制”,“土地复垦工作实行指导性计划管理,土地复垦计划由各级土地管理部门会同计划部门共同编制、下达”。

土地复垦实行“谁破坏,谁复垦”的原则。凡因生产和生活而涉及破坏土地的单位和个人,必须承担土地复垦义务,缴纳复垦保证金。其标准为:“菜地为每亩1500—2000元,农田为每亩800—1000元。个人建房以户计算,每户100—300元”。另外,单位和个人还应逐年向遭受损失的单位支付土地损失补偿费:“一般耕地每亩为500—800元,其他土地为200—500元”。

建设单位不能如期建设的,对征用土地则要交纳土地荒芜费。其标准为:“超过征地合同规定半年至一年的,每亩缴纳600—1000元;超过合同规定一年以上、二年以内的,每亩缴纳1200—2000元;超过二年以上的,没收复垦保证金,并处以每亩1000—2000元的罚款,由土地管理部门收回土地使用权”。

乡村企业破坏的集体土地而难以复垦的,还需缴纳土地复垦开发费。其标准为:一般每亩600—1000元。

复垦土地实行如下优惠政策:“用于耕地的,五年内免缴农业税,不增加合同订购任务和集体提留;用于林、果、渔业生产的,三年内免缴农林特产税,并可以适当延长其承包期限”。

复垦专用经费的来源为:“市级耕地占用税的30%,县(市)、区、乡(镇)耕地占用税的50%以上,以及各级政府非农业建设用地使用费和土地资源开发费的大部分,均作为土地复垦专项经费”。

土地复垦专项经费实行有偿和部分有偿相结合的办法。“复垦后的土地用于农业生产的给予优惠。一般在资金投放三年后开始偿还,偿还期为二至三年。用于粮食生产的,偿还总投资的30%至50%;用于林木、果、桑、渔业等生产的,偿还70%至80%。收回的资金仍用于土地复垦”。

遵照国家的政策和省、市的有关规定,南通市自90年代以来的复垦工作都是实行指导性计划管理,全市每年复垦2万亩土地的指标,是由市土地管理局会同计划部门编制计划,通过市、县(市)、乡(镇、场)三级管理体制层层下达完成的。

为了保证土地复垦任务的完成,各地还成立土地复垦开发公司,具体组织实施复垦开发工作。

二、复垦项目

(一) 项目管理

从1987年起,各县(市)、区会同有关乡(镇、场)村根据该地区复垦资源状况,排出切实可行的复垦项目。其中复垦规模较大、效益较高者,由承包单位向县(市)级以上土地管理部门提出申请,填写项目申请表,并由该部门会同财政部门对项目实施的工程技术、资金投放和经济效益等进行可行性论证。如经批准,则由承包单位与土地管理部门、财政部门签订经济、技术合同,再由土地管理部门对项目实施跟踪管理,直到该项目验收完成。如海安等县(市)结合实际情况,制定了土地复垦开发的立项、验收办法,对所有复垦项目坚持申请、查勘、立项、验收、补助的制度,促使土地复垦开发工作走上规范化、制度化的轨道。

1990年后,全市对复垦项目的管理进一步规范化:

在复垦项目工程技术的管理上,各级土地管理部门严格要求具体项目实施单位编制好复垦地块的台账,绘制复垦规划图,以便在工程进行过程中检查监督;同时还要求编制项目进度表,便于掌握工程进度。如发现问题,可及时纠正。至1994年,全市除了各重点复垦项目有复垦现状图、规划设计图、明细统计和记载表、建立专项资金使用台账等资料外,一般复垦项目做到“五个有”:复垦有规划,规划有图表,地块有台账,现状有照片,资料有档案。

在复垦项目资金管理上,建立专项复垦资金财务管理制度。项目批准后,要求各级补助资金陆续到位;项目实施时,争取资金全部到位。项目完成进行验收时,要有财政部门派员参加。检查人员要查询有关下达资金的文件及支付凭证,以确保资金专款专用。

复垦的土地要有50%以上用做耕地,同时采取多种经营措施,增加收入。几年来已有不少复垦项目取得明显的经济效益。

1991年,海安县里下河地区因抗灾保圩挖损了几千亩土地。灾情过后,海安县呈报省、市,获准将复堤保圩作为重点复垦项目,当年就复垦2600

多亩地还耕,占复垦总面积的76.7%,并且当年收益。其余复垦的土地中有的做多种经营用地,收益高于种植业。

1993年,南通市提出了以改革土地使用制度为动力,像城镇土地作为国有资产进入市场一样,将农村复垦开发的土地也推向市场,改变过去“立项—复垦—生产(种、养殖)—产品—市场”的旧模式,树立“市场需要效益高的农副产品—种、养殖生产—确定复垦项目”的新模式,做到复垦开发的土地宜农则农,宜渔则渔,宜建则建,努力提高复垦、开发土地的产出率 and 经济效益,逐步实现复垦的收支平衡到收大于支,以促进复垦工作的稳步发展。同时,土地管理部门也在逐步尝试采取招标承包、出让、出租等方式,把复垦开发土地的使用权(承包经营权)有偿转让给土地使用者(承包经营者),以逐步回收政府投资。起步时采取从无偿到部分有偿,再到全部有偿的办法,并使复垦资金总量逐年壮大,从而建立起复垦工作良性循环的新机制。

(二) 项目实施

1988—1990年,为了贯彻落实复垦政策和规划方案,进一步健全了组织领导班子:市、县(市)级成立了由分管农业的副书记或副市长(县长)为组长,由土地管理、财政、农业、水利、多种经营管理等单位成员参加的市、县级领导小组;各乡(镇、场)成立了由乡主要领导干部和土地管理所、财政所、农经站、农技站、水利站等有关负责人组成的乡级领导小组;村级指定专职土地管理人员负责,形成了从市到县(市)、到乡村的“一条龙”土地复垦组织网络。大部分地区还把复垦工作列入各级领导岗位目标责任制的重要内容。如海安县西场镇等乡镇把土地管理工作摆上了与计划生育工作同等位置,只要立了项,广大干部群众都能积极投入到土地的复垦工程中去。

1. 拆窑平坟

早在1987年7月,南通市政府就颁发了《南通市砖瓦窑业用地用土管理的暂行规定》。其主要内容:严格控制新建、扩建砖瓦窑,窑厂(场)实行限额用地,实行用土管理,合理收取土地资源费,实行奖励与处罚。各地按规定整顿窑业生产,适当保留一批砖瓦窑,领证并缴纳取土费后才准生产,对不合格的砖瓦窑令其停业,并限期拆除,对允许营业而不按规定取土的窑厂(场)实行罚款,刹住了破坏耕地的歪风,复垦了不少土地。

如皋是全市小土窑最多的地区。据统计,1987年该市有小土窑和立体窑2700多座,不仅窑场本身占地万余亩,每年还要取土挖田四五千亩。

1987年5月20日,《经济日报》头版头条刊登了题为“还我耕地”的报道,对该市张黄港乡龙游河畔不到2公里地段内建有84座小土窑,每年挖毁上百亩土地的行为提出严厉批评。如皋市政府立即采取拆窑还耕的措施。在1990年至1991年的两年中,共拆除小土窑1856座,还耕4000余亩。

据统计,80年代末全市有小土窑近6000座,占地1万多亩。几年来不断清理整顿,除保留了部分小土窑外,大都已拆除还田(见表8-8)。

表 8-8 1990—1994 年如皋等市、县小土窑清理情况表

县、市	原有小土窑(座)	占地(亩)	拆除数(座)					保留数(座)
			1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	
如皋	2 684	6 750.00	1 209	647	288	200	100	240
海安	423	1 713.68	101	72	85	37		128
如东	1 139	3 945.20	330	214	114	100	80	300
海门	204	949.25	78	42	10	10	10	54
启东	68	380.00	7	10	26	10		15

长期以来,南通广大农村土葬形成的老坟地很多。80年代末全市有近6 000亩坟地,各地结合殡葬制度改革,实行平坟复垦还耕。1987年,如皋把平坟作为重点复垦项目抓,全市原有坟头总数205 341个,至1991年已铲除200 913个,占总数的97.84%,平坟复垦3450.45亩土地。拆窑、平坟在其他县(市)农村也都认真地开展。

2. 庄园改造

南通乡村中的老庄园,有的有上百年的历史,不少地方居住布局零乱,一户家前宅后占地甚多,一家一户就是一座独立院落,占地可达1亩左右。据统计,80年代末全市共有可垦的老宅基地32 000多亩,是可利用闲废地中面积最大的土地。从1990年开始,各县(市)土地管理部门和乡村领导实施村镇建设规划,把老庄园改造列为重要工作。

过去由于种种原因,一些村民建了新房后,原来的老宅基地上树、竹依旧,集体不好安排,他人不能占用,久而久之,形成了“空心村”。如皋市长庄乡长阳村把改造老庄园列为1992年省立项工程,全村掀起了一个伐杂树、填呆塘、重新规划建设新村庄的热潮。他们以老长阳河为基础,开挖一条长为2000米、宽40米的新长阳河,然后沿长阳河两侧各放两条规划线,全体村

民到新规划线内造房,原来的老庄园、老宅基地全部收归集体,统一改造复垦,重新安排到户耕种。通过改造,全村净增耕地 156 亩。

通州市先锋镇苏家埭村为南通市社会主义新农村的样板,他们对全村 2 700 亩土地进行全面规划改造,合理安排村镇居民点,建设高标准农田,使建设和复垦、整治、保护相结合,效果明显。待村镇规划、农田改造全面实施完成后,全村可净增耕地 623.9 亩。

3. 淤泥利用

砖瓦制作行业在南通风行,秦砖汉瓦是当地的传统建筑材料。1990 年统计,全市共有砖瓦轮窑 340 座、小土窑近 6000 座,占地面积 3 万多亩,每年用土近 1200 万立方米,农田用土面积达 3.6 万亩,其中有近万亩遭到破坏乃至荒废。

1988 年 9 月,市土地管理局在“南通土地资源开发座谈会”上研究了该市沿江砖瓦厂 70 年代开始利用长江淤泥制砖的经验,决定在全市范围内推广实施,把利用江河淤泥制砖和开发江海滩涂、土地复垦、低产田改造一起作为全市土地开发的四项主攻方向。

同年 12 月,市政府同意土地管理局的决定,采取结合航道疏浚、水利建设开发长江和内河淤泥,掺和天生港和华能电厂排放的粉煤灰,制成新型材料粉煤烧结砖,做到兴利除弊综合利用。市土地管理局和计划、建材等部门编制了长江天生港水道淤泥开发利用规划,在市区以西的长江沿线建立年产 10 亿块标准砖(粉煤灰烧结砖和灰砂砖)的建材基地。省、市还投放开发资金,扶持如皋江防灰砂砖厂,长江镇、长青沙砖瓦厂和市区长扬砖瓦厂的新建、扩建与改造工程。对内河淤泥开发也确定以 6 个砖瓦厂作试点(连同市水利部门安排的 5 个试点,全市共 11 个试点)。1988 年以来,全市从土地使用费中筹集 500 多万元资金用于此项工作。

1991 年 12 月 31 日,《南通日报》报道:“全省最大的利用粉煤灰、长江淤泥制砖的生产线在长扬建材厂投产。该厂当年产 5000 万块砖,一期工程完全成功。”

1991 年 5 月,南通市计划委员会和市土地管理局制定“八五”期间《南通市开发江河淤泥制砖和土地复垦项目建议书》,开发规划为:全市 70 多家轮窑厂利用淤泥制砖,年产量 7.5 亿块。至“八五”期末,计划将其产量提高到 20 亿块,其中长江、内河淤泥制砖各为 10 亿块。长江沿线,主要从南通市区向西、到如皋的张黄港水道,建成年产 10 亿块砖的建材基地,采集长江淤

泥 200 万立方米,利用天生港、华能两电厂 60 万吨粉煤灰,变废为宝,生产节能质高的淤泥粉煤灰烧结砖,侧重添置一些挖泥、贮泥和脱水设备,同时在内地试制内河挖泥船,逐步利用内河淤泥取代农田黏土。

表 8-9 “八五”期间南通市长江淤泥开发年度计划

年 份	厂 家	投资额(万元)	砖产量(亿块, 包括已有产量)
1991	改造 4 个厂	1 200	2
1992	改造 4 个厂	1 200	2
1993	改造 4 个厂	1 200	2
1994	改造 2 个 新建 2 个	1 800	2
1995	改造 2 个 新建 2 个	1 800	2
合计	20	7 200	10

表 8-10 “八五”期间南通市内河淤泥开发年度计划

年 份	改造厂家	投资额(万元)	改造后产砖能力(亿块)
现已有	25		3
1991	10	250	2
1992	10	250	2
1993	10	250	2
1994	5	125	1
合计	60	875	10

开发的效益为:“八五”期间开发完成后,取土面积可少 1.5 万亩;还可以拆除一大批小土窑或耗能大的破旧轮窑,退窑还田,增加耕地 3 万亩。20 亿块淤泥制砖比一般农田土制砖可节约成本 820 万元。淤泥粉煤灰烧结砖是节能型的建筑材料,每万块砖可节约 0.18 吨标准煤和 1 吨内燃料(煤渣),年产 10 亿块砖,则一年可节约标准煤 18 000 吨和内燃料 20 万吨,生产成本比取用农田土节约 580 万元;同时,可少挖农田土 200 万方,折合取土面积 6000 亩。由此可见,利用江河淤泥和粉煤灰制砖,不仅节约了制砖成本、促进建材生产发展,而且保护了耕地,有利于稳定发展农业生产。

表 8-11 1987—1991 年南通市土地复垦统计表

单位:亩

地 区	复垦开发总面积	其中耕地利用面积	耕地占复垦数%
海 安	13 343	5 338.85	40
如 皋	15 398	13 849.20	90
如 东	17 913	13 723.90	77
通 州	10 495	8 183.00	78
海 门	8 578	6 799.75	79
启 东	13 540	9 849.58	73
市郊区	457	370.00	81
合 计	79 724	58 114.28	73

表 8-12 1992—1994 年南通市土地复垦统计表

单位:亩

地 区	复垦开发总面积			其中耕地利用面积		
	1992 年	1993 年	1994 年	1992 年	1993 年	1994 年
海 安	3 500	5 121	2 300	2 700	1 617	1 166
如 皋	2 300	3 362	4 000	1 850	3 609	2 750
如 东	4 260	5 567	6 200	2 866	2 942	3 400
通 州	3 218	4 328	5 700	2 840	411	3 780
海 门	4 320	4 105	3 900	3 780	411	3 780
启 东	2 500	3 636	4 200	2 100	1 350	500
崇川、港闸	650	805	500	564	512	100
合 计	20 748	26 924	26 800	16 700	11 038	15 586

第三节 综合整理

土地是人类赖以生存的基础。南通的土地一方面高低不平、沙化、贫瘠，一方面又有人为的破坏、浪费。历代有识之士和广大农民为治理这片土地作出了贡献。新中国成立后，党和政府把水土治理列为头等大事。

一、农田水利

南通地势低平，三面被江、海所包围，农田常受水害；遇到干旱年景，引水灌溉却又十分困难。新中国成立前，农作物经常歉收，有些土地荒芜。更严重的是江岸、海堤经常坍塌，涝年洪水泛滥，人民生产和生活受自然灾害危害很大。

清末民初，张謇开始用现代手段治水，他为南通的水利事业栉风沐雨、殚精竭虑达 20 余年。

宣统末年(1911年)8月10日至12日，南通遭受潮灾，江水一直淹到西门外，沿江破圩 30 多处，有近 5000 户共 2 万多人“流离失所，衣食荡然无存”。张謇在《通州江岸潮灾报告书》的序言中说：“而此沿江岸数千户之州氏，涛卷其尸，浪颠其庐，波蒿其田畴，无几微幸生之路矣！”当时他虽向当局发出紧急呼吁，但当朝官员互相推诿，谁也不肯出钱出力。

民国 5 年(1916 年)，通州境内四场会同如皋境内二场，与大有晋、大豫、华丰等盐垦公司共同组织七场水利会，由张謇主持，兴建垦区内的遥望港九门闸、歇御闸(南三门闸)、环本闸(中三门闸)等大型水利工程。他还偕同荷兰水利工程师特来克到通海垦牧公司实地勘察，在该地建立了合中闸(七门闸)。民国 6 年，张謇组织南通县水利会，讨论集资方案，议定治水计划，组织人员周密勘查，又建设新闸 4 座，修复旧闸 5 座，修建涵闸 11 座。

民国 10 年 6—8 月间，通州境内再遭雨涝，其中 8 月 20 日的雨量高达 228.8 毫米，大水成灾，一片汪洋。张謇立即召集官绅开会，研究治水之计，决心在短时期内解除通州内涝的威胁。以后陆续兴建入江入海水闸 5 座、涵闸 7 座，间接入江入海闸 2 座、涵闸 3 座。他本人为筹集资金全力以赴，最终

建成了称为“东渐”(南通城以东之水东流入海)四闸和“西被”(南通城以西之水西流入江)三闸四涵为主的一系列水利工程,计有水闸 11 座、涵闸 9 座,为当时消灾防灾、保护农业生产和人民生命安全起了积极作用。民国 15 年张謇逝世后,南通县政府无人过问地方水利,江海堤防长期失修,残缺不全,沿江沿海水闸所剩无几,沿江港分散淤浅,内地河沟短小紊乱,江水引不到,有涝排不出,致使洪、涝、旱、渍、风、潮、卤、淤八害频繁。据统计,那时易涝农田面积 700 万亩,易旱面积 320 余万亩。

新中国成立后,南通市党和政府开展了一系列治水保土工作。

1950 年始的三年恢复时期,针对堤防失修问题,重点抓培堤、复堤、退堤等防洪工程,把 430 公里的江海堤防逐年培修加围,江堤由原来的顶高 5—6 米、顶宽 1 米加大到顶高 7.5—8.5 米、顶宽 3.5—5 米;海堤由原来的顶高 4—6 米、顶宽 3.5 米加大到顶高 6.5—8.8 米、顶宽 4—6 米,共完成土方 0.58 亿立方米,从而使堤不决口、潮不倒灌,解除了洪水对农业生产的威胁,确保了人民生命财产的安全。

1954 年以后,大力兴建排涝工程,在沿江地区并港建闸,把 86 个港汊并成 25 个,并建闸控制。同时沿海开辟入海口门,建小洋口闸、掘直闸等,又疏浚栟茶运河、北凌河、南凌河、遥望港等排水骨干河道,扩大排水出路,共完成土方 1.54 亿立方米,为促进农业增产提供了条件。

1958—1960 年期间,针对引水能力差,农田用水要靠内部河沟蓄水,一遇干旱缺水矛盾十分突出的问题,着重兴建引江灌溉工程,开始向长江要水。先后开挖了九圩港、通吕运河等 7 条引江干河,沿江建九圩港闸、南通市制闸、碾砣港闸、营船港闸,连同 1957 年建成的焦港闸,5 个引江工程共完成土方 6.36 亿立方米,为实行全市的大引、大排、大调度,使农业向深度和广度进军打下了基础。

1961—1966 年期间,有计划进行以农田水利配套为中心的水利建设。

1970 年后,在继续疏浚通扬运河、焦港、遥望港、通吕河、新江海运河、通启河等骨干河道的基础上,合理修建三级河、四级河、丰产沟和田间一套沟,形成完整的排溉系统。1960 年至 1978 年,19 年的水利工程总共完成土方 20.9 亿立方米。

1979 年以后,在改革开放的新形势下,水利建设开始注重提高经济效益,着重在海门、启东和通州三市的通东地区和如皋、海安等市(县)的高沙土地区,以大型河道为骨干,大搞农田水利配套工程,从开河修圩、建闸筑渠

到修筑田间工程,实施“深、网、平、分”(深沟,密网,平底河沟,灌排分开、高低分开、水旱分开、洪涝分开),进行集中、连续、连片治理,并合理安排、综合利用,治水与改土、植树、水土保持、水产养殖、综合经营、居民点建设相结合。到1992年为止,14年的水利工程共完成土方12.17亿立方米,平整土地110.2万亩,配套建筑物12.8万座,疏浚大、中、小沟达50.3万条次。

至此,农田水利建设基本做到河成、堤成、渠成、路成、绿化成,逐步形成河网、渠网、路网、林网一体化,一个洪、涝、旱、碱综合治理,水利、水产、造林、航运综合利用,大、中、小工程相结合,能挡、能排、能引、能蓄的新水利系统初步形成。全市范围内建立了4套水利工程体系,即以487公里的江、海、堤和654公里的里下河圩堤为主体的防洪工程体系;以67座沿江、沿海水闸,105条二级河,216座中小闸为骨干的防涝工程体系;以九圩港、南通港等6个引水口门,九圩港、通吕运河等12条干河,11743座机电灌灌站,925台喷灌机构成的防旱工程体系;以密如蛛网的田间套沟,15.8万条丰产沟,34万座小型涵闸以及地下暗管、暗墒为基础的防渍工程体系。农田水土保持已得到根本的保证。

据1983年统计,全市710万亩耕地中,有效灌溉面积由50年代初的11.92万亩增长到677万亩;低洼易涝面积,50年代初为705万亩,已治理680万亩;盐碱化田,50年代初为126.6万亩,已改良114万亩;原有高低不平土地641万亩,已平整470万亩。初步建立的旱涝保收稳产农田已达520万亩(见表8-14)。

表 8-14 1949、1983 年南通市农田灌溉、旱涝保收面积比较表

单位:万亩

地 区	有效灌溉面积		旱涝保收面积	
	1949 年	1983 年	1949 年	1983 年
海 安	0.035	96.65	2.63	69.66
如 皋		112.18		75.53
如 东		131.18	0.43	108.34
通 州	11.70	131.07		104.34
海 门	0.18	89.90		62.10

续表

地 区	有效灌溉面积		旱涝保收面积	
	1949 年	1983 年	1949 年	1983 年
启 东		108.99	13.07	94.00
市郊区		6.40		6.00
合 计	11.92	677.06	16.13	520.22

1991—1993 年,全市继续加强农田水利建设,投资达 2.5 亿元,地方投入劳力 14 567 万工日,完成土方 6960 万立方米、石方 317 万立方米,加围圩堤 585 公里,防汛险段抛石护岸 56.2 公里,疏浚一级河道 46.7 公里,二、三级河 967.4 公里,增加有效灌溉面积 15.9 万亩,旱涝保收农田 6.3 万亩,治理易涝地 24.8 万亩,发展“旱改水”40.3 万亩。

二、水土保持

(一) 治水保土

新中国成立前,南通水利设施差,每逢大雨或涝年,河沟、水渠边的土壤被雨水冲刷而流失,损失了农田土地,降低了土壤肥力。新中国建立后,结合水利建设,采取了植树造林等措施,水土流失有所减缓。但 80 年代一度放松了农田管理,对水土保持工作没有引起足够重视,各地农田水土流失又逐渐增多。

据调查资料统计,南通市中沟以上河道的坡地约 20 万亩,其中 20%左右的河坡植被稀少,甚至裸露,大多数中小沟河坡被分给农户承包,这些土地已被普遍翻耕种了农作物,遇到暴雨径流,河坡地水土流失非常严重;加上各地不少河道实行越级排水,低级河道直接流入主河,排涝时造成河道口大片农田被冲蚀倒坍;闸、河不配套,河水排泄不正常;主河两岸受船行波的冲刷,造成倒坡、倒岸的现象也较严重。这些面广量大的河岸线和众多河口、沟头的水土流失,对农业生产和航运交通等造成较大损失。

据对 22 条河道有关河段(总长 146.3 公里)的查测,共计坍塌耕地 2010.2 亩,平均每公里河段坍塌 13.7 亩。其中一级河 5 条,总长 77.6 公里,坍塌 1712.5 亩,平均每公里坍塌 22.1 亩,坍塌地宽度为 14.6 米。最严重的通

吕河通州市境内段,每公里平均坍塌 29.5 亩,坍塌宽 19.6 米;二级河 7 条,总长 39.7 公里,坍塌 200.5 亩,平均每公里河段坍塌 5.0 亩,坍塌宽 3.4 米(最严重的英雄竖河,每公里平均坍塌 12.7 亩,坍塌宽 8.5 米);三级河 6 条,总长 22.2 米,坍塌 45.1 亩,平均每公里河段坍塌 2.0 亩,坍塌宽 1.4 米(最严重的观音山镇北横河,每公里平均坍塌 4.3 亩,坍塌宽 2.9 米);四级河 4 条,总长 6.8 公里,坍塌 52.1 亩,平均每公里河段坍塌 7.7 亩,坍塌宽 5.1 米。根据上述坍塌资料推算,80 年代全市共坍塌土地 5.5 万亩。

坍塌的土淤积河道。据全市水利工程普查资料,四级河以上的河道淤积总量共为 14 821.56 万立方米,其中一级河为 2968.84 万立方米,二级河为 2836.69 万立方米,三级河为 3498.31 万立方米,四级河为 5517.72 万立方米。淤积的土方中还含所引江水中的泥沙沉积,其数量难以估算。河道淤塞降低了引排水能力,增加了旱涝灾害的几率,同时影响了船只的通航能力。

水土流失还造成生态环境恶化,尤其在高沙土地区,由于表土被冲刷后流失,降水径流造成跑土、跑肥,加之沙土跑水严重,使农作物立地条件变差,难于生长发育,以致歉收。

新中国成立后,采取多种治理措施。

平田整地 南通市在 1949 年共有高低不平的田地约 641 万亩,占总耕地的 77.3%。这些田地一般保水蓄流条件差,每逢雨年,高田跑水跑肥,低田则水淹严重。从 50 年代起分 3 个阶段进行平整。第一阶段为 1949—1969 年,21 年中共平整 169.91 万亩土地。当时发展机电灌溉,以小块平整为主,故年平均整治 7.62 万亩。第二阶段为 1970—1978 年,9 年共平整 228.92 万亩,年平均 26.43 万亩。此期进展较快,因 1971 年、1972 年如海高沙土地区搞水利建设快,1976 年开始又搞大样板平整土地,从事农田基本建设。第三阶段为 1979—1990 年,12 年共平整 110.17 万亩,年平均 9.18 万亩。1949—1990 年,全市共平整耕地 499 万亩,其中海安 60.08 万亩,如皋 106.42 万亩,如东 59.23 万亩,通州 115.21 万亩,海门 66.26 万亩,启东 92.81 万亩。各地坚持按标准平整田地,做到耕作层平,并留足熟土层,保证当年增产。通过平整,大田水土保持能力得到提高。

造林种草 60 年代进行农田水利配套建设,各地开始在农田周围渠岸和交通道路边栽种护岸林或行道树,实施农田林网计划。到 1986 年,全市林网面积达 129.21 万亩,占耕地面积的 18.24%。农田林网面积比重最高的为如东县,达 43.2%。80 年代后,为了加快建成“平原绿化县”的步伐,加速

了农田林网建设,到90年代初期,全市林网面积已达500多万亩。通吕、通启、通扬、如海运河等很多一级河道,以及大部分二、三级河道两侧堤岸栽上了刺槐、杂交杨、湖桑等树种,河坡、沟边广植芦苇、芦竹、杨柳和草皮等。植树造林,可对农田起到涵养水源、保持水土、防风围沙、调节气候的作用,还能发展农村副业生产(如湖桑可养蚕,芦苇作建材用),解决农民烧草问题。

加强涵闸与河道管理 70年代后,对沿江各大、中闸的引排调度,按各受益地区排、灌、降的统一要求,交通、航运和养殖等情况及河道特性、潮汐规律进行,实行科学管理,避免常引常排而使水位变幅过大,造成坍塌倒岸。对各河道逐步建立了管理机构,禁止河坡开垦种植、随意破坏围坡草类与树林;对河坡缺口、雨淋沟等,组织群众及时填补,减少水土流失,延长河道寿命。

采取各种工程措施护坡 对通航频繁的主要航道、岸坡坍塌严重的集镇地段,有计划地用块石护坡。如该市最重要的航运干道通扬运河,50—60年代由于不注意护堤保坡,不少河段坡岸塌泥严重。以后先在各集镇和桥梁地设堆砌石坡,并逐年延伸到全线,到80年代末,如皋至南通市段通扬运河两岸已修成牢固整齐的护坡石堤,有效地防止了河坡坍塌。新疏浚河道的两岸做集水埂,同时修好坡下水道,防止坡面漫流,形成水土流失;严禁河道越级排水,并在河口、沟头做永久性配套建筑物,防止沟口倒坍。

此外,从70年代开始,在如皋等地的高沙土地区,通过增施有机肥、注意培土耕作和调整种植结构等,以改善土壤力学结构、化学成分与理化性质,提高土壤的抗蚀稳定性。

(二) 护堤防坍

长江南通段岸线,在上游径流与海口潮流交互作用下,经常发生“南涨北坍”的变化。一旦北部江岸坍没,就将损失大片土地。史料中,这方面的记载很多。

唐朝早期,如皋南部大量土地被江水浸没。

元、明之后,如皋南境又大坍,通州江岸也剧烈崩坍,江岸线向北退数里至十几里。

元顺帝中期(约1345—1358年),启东、海门沿江开始坍毁,明代正统至弘治年间(1436—1505年),坍势最烈,至清康熙十一年(1671年),岸线基本

后退到今通吕公路稍南的倒岸一线。

道光初期(约 1821—1826 年),通州九十亩口至裤子港长约 40 里的江岸大量坍塌。光绪年间(1875—1908 年),通州芦泾港附近的庙港镇到东老姚港、兴镇一带大片农田坍塌水中。

宣统元年(1909 年)至民国 3 年(1914 年),通州坍塌农田近 2 万亩。

民国初期,启、海南沿广阔江堤又受强烈冲蚀,后期则坍塌日甚,一直到 1970 年的 50 多年中两市损失沿江土地 32.5 万亩,38 个集镇坍入江中。最严重的启东和合乡崩塌宽度 4600 米,海门大新乡 3700 米。

1980 年至 1982 年的 3 年中,狼山乡桃园堤段、姚港口与高桥湾等市区岸线又发生 4 次崩塌,其中桃园堤共坍去 80 万平方米土地,为新中国建立后南通罕见的堤坍。

修堤护岸、防坍保田始终是南通沿江地区抗御自然灾害的大事。历史上修堤最早的记载是宋朝的任建中,而保坍规模和护岸成就最大的要数清末民初的张謇。

宋宝元年间(1038—1040 年),通州判事任建中,为防治“潮患”,于城西筑了一条 20 里长的江堤。这是南通最早的人工江堤建筑,现已不复存在。

光绪三十三年(1907 年)以后,通州江岸大坍,田禾、农舍尽损,激起了张謇治理江堤的决心。他向当时政府力陈“治堤利弊”,并“勉力为之”。是年 10 月 10 日,南通知州勘察了芦泾港、姚港等处江岸,见到江岸已出现“沙松水旱,白坍日削,不速治,州城且不保”的状况,回城后即召集地方乡绅商议治江保坍方案,会上决定在“芦姚等港,筑锐形尖堤 60 座,以杀湍流”,并拟文上报清政府,请予拨款动工。

光绪三十四年,张謇见政府拨款事迟迟无声,先拿出私人财产 300 元,聘请上海浚浦局派员来通测勘水情。当年 4 月 15 日,荷兰籍水利工程师奈格来到南通,随后奈格又和瑞典水利工程师海德生、施美德等先后 4 次了解水势和坍情。11 月画出南通沿江形势图,写出勘察报告,阐明了治理建议,认为如要治本,则应从江阴对岸起,沿江修筑长堤,直到南通以下,使水流冲刷力减弱。但因此项工程耗资巨大,最终未能实现。

宣统元年(1909 年)夏,南通地方自治公所召集会议,商讨保坍(意为保岸防坍)经费问题,鉴于清政府批示由地方自行筹款,而地方政府根本无力拿出巨资,会上议定向银行借款、以后从受益地亩中分开摊还的方案。但

此筹款议案报请南京督部堂、苏州抚部院均未获准,虽经天生港、芦泾港、任港、姚港等地派出代表多次奔走呼吁,恳请落实议案,最终仍无结果。

宣统三年(1911年),在张謇等人的策动下,沿江各地民众自筹资金,开展治水保坍工作。当年5月,成立“南通保坍会”,公推张謇为会长,订立了《南通保坍会简章》。当年,保坍会以工代赈,雇工整修了天生港至姚港间6000米江堤。江堤高4米,底宽20米,面宽6米,工程共用款35000余元。

民国三年(1914年)6月,张謇在南通召开第一次水利学术讨论会。会议邀请了外国水利工程师共商治江保坍大计,其中有荷兰的奈格、特来克父子,瑞典的海德生和霍尔南,美国的平爵内等,还有从天津来的中国河海总工程师贝龙猛。当时,对治理江坍有两种意见,有的主张沿江筑榷御水,有的主张用水泥巨砖护坡保坍,双方各持己见。后经多方论证,会议决定既筑榷,又修堤。经费上除以工代赈外,又采取地方集资。

民国5年(1916年),南通保坍会聘荷兰工程师特来克负责全部工程。特来克在沿江工地不辞辛劳认真工作,他“栖处江滨,朝夕测度,审视三阅月”,在《南通保坍计划说明书》中提出自姚港至天生港间筑榷12座的方案。当年6月14日在特来克主持下,南通大规模的治江保坍筑榷工程动工。

筑榷采用塘柴、木垫、沉石法建造。先用竹篓600只沉石作基础,而后柴、石相间层叠而上。每榷上50米至100米用块石26000立方米左右,塘柴约800立方米,两榷间相距750米左右,榷头位于低潮位以下6—8米处。在迎溜顶冲外,再增建护岸护坡。

筑榷工程进展到民国8年,所筹经费已耗尽,工程被迫停止,其时已在芦泾港至任港间建成10座水榷(见表8-15)。

表 8-15 民国 8 年南通保坍工程筑榵情况表

单位:米

编 号	榵 长	榵 距	位 置	备 注
1	100		芦泾港西	每榵丁埂有柴排 3 块,长 120 米。涨水一面加帮 1 排,落水一面加帮 4 排,最西一排较为缩进。横石埂,在落水一面做成锚齿形榵的丁埂,纵坡为 1:6.5,榵头石脚外排边 5 米。
2	115	770	芦泾港口	
3	105	890	芦泾港东	
4	95	685	江家圩口	
5	157	730	天生老港	
6	100	700	大洋桥西	
7	130	715	任港坐狮子西	
8	107	770	任港口	
9	53	785	任港东	
10	125	680	任港东	

民国 9 年,因常熟聚丰公司在段山地区筑坝围田,使长江水流直冲北岸,导致如皋沿江岸地大面积坍塌,同时也使任港、姚港已建水榵损坏,江苏省政府令其赔款 30 万元给南通。南通保坍会分得款项重新施工,由宋希尚采用美国密苏里河“树榵”保坍法筑榵。到民国 16 年,前后兴工历 10 余年,南通江岸共筑护岸水榵 18 座。此后南通江岸基本趋于稳定,而 60 多年前所修之江榵,除第 13 至 18 六条榵被冲毁外,其余丁坝仍然屹立江边。

民国 6 年,南通保坍会以工代赈,还修筑了任港至姚港间的江堤 2500 米,于是从天生港到姚港 9 公里长的大堤全面建成,江堤、水榵共同护岸,两者相得益彰。

新中国成立后,采取更大规模的治理措施。

50—60 年代,南通市江岸加高了堤防,使堤顶高程达到 8.50 米;在间距超过 7 倍榵长的地方,增添小水榵,立流顶冲处采用双水榵或众多小榵群挡潮,这样能保持一定的水深,又可维持江岸不受冲刷。

70 年代中期,原属南通县的富民港以及新开港闸以东江岸坍势加剧,该县进行了以新开港闸为中心地区的保坍工程。

1974 年秋,首先在闸西建 1 至 2 号丁坝,并与护坡、护坎相结合,1975 年 4 月建成。但到 6 月 15 日,闸西 2 号坝身倒坍 70 米,仅存坝根 30 米。以

后及时根据水情变化进行调整恢复,丁坝西侧补排 4800 平方米,增加坝脚排体宽度,原坝主身土心部分改为石心结构,以增加坝体强度。

在兴建闸东 1 至 3 号坝时,又受水流袭击。1978 年 8—9 月,丁坝上游先后 4 次出现刷深坍方,后加以补排加固。1979—1980 年,又于丁坝坝头抛石 1 500 吨,沉护脚 10 500 平方米,护坎坡比 1 : 2,摆脚处增加足够的护脚石,以抗御大潮。至此,江床基本稳定,岸滩出现淤涨趋势。

50—70 年代,启东、海门段江岸先后用两种方式防坍:

1954 年始,海门青龙港在坍岸地段做沉排护岸工程,即用树枝扎成长方形的排体,上面加石块,使其沉入江底,再在上面用块石或混凝土块把坍坡保护起来,以拒潮水于堤外。是年 3 月,先在海门县青龙港坍势最重之处动工,工程起了保护江岸的作用。

1964 年起,改用丁坝群做防坍护岸工程,即每间隔一段距离,在轻型柴排上用块石砌筑一条石榭伸入江中。它使用自然力量,把深泓移到坝端以外,使流态有所变化,从而使原来深泓迫岸的情势得以缓解,又可使沿堤变成浅滩(见图 8-2)。随着浅滩不断外延,待到滩外水势稳定以后,可围垦利用这些土地。

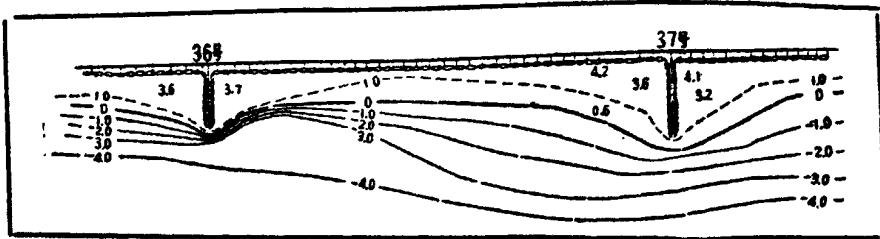


图 8-2 1964 年丁坝工程及坝间浅滩示意图

1969 年,海门县在青龙港以西原江滨公社边筑 600 米长的丁坝,直达江中小沙西端,迅速使沙滩与老岸涨连,附近一带岸线则逐渐外移。通过垦殖,增加了可用土地 9000 多亩,从“青龙港护岸工程地段图”(图 8-3)上可看到,其防护地段岸线要明显稳固于两面暂未实施工程的地段,丁坝群护岸既能直接防御浪潮,又能间接促使岸滩淤涨。它是一项投资较少而效果显著的工程设施,其保护江岸线所需费用,大大低于重型柴排护岸型式设施。

1970 年在大新公社中兴大队等处建了 110—136 米长的土心丁坝 56 条。

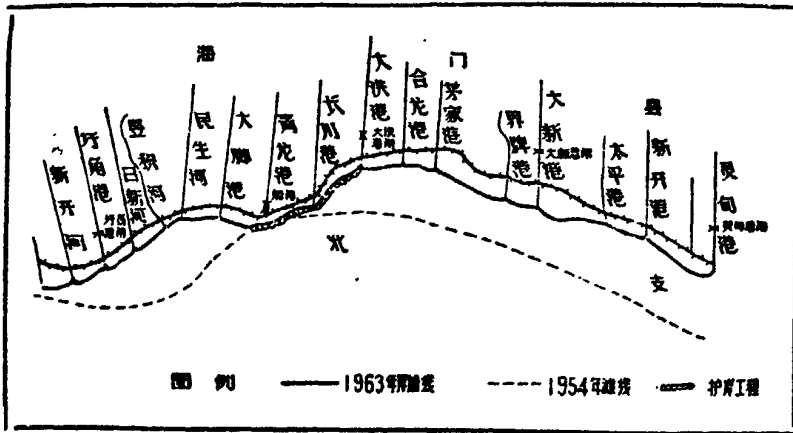


图 8-3 1969 年海门青龙港护岸工程地段图

1980 年,在永隆沙采用软体排筑丁坝,起到覆盖河床、防止冲刷作用,工程造价比柴排低近一半。

1965 年 6 月,启东县成立“长江保坍委员会”。7 月,第一期保坍工程在北新公社悦和港至三和港段开始,至 1966 年 6 月完工,共扎轻型柴排 64 块,计 51 620 平方米;筑丁坝 22 座,共长 818 米;抛石块护坎和砌筑挡浪小石堤 6.53 公里。此期工程费 5.4 万个工日,动土 1.31 万立方米、石方 12.61 万立方米,实际使用经费 138.95 万元。以后又连续进行了 8 期工程。到 1974 年,这 9 期工程全部完成(见表 8-16)。该县自 1965 年后的各项工程中,还利用回填筑堤的取土坑和坍余荒滩,共建成北新、万安、惠丰、和合、大同、寅阳等农林牧场 8 处,恢复土地总面积 6 平方公里,合 9000 亩。

表 8-16 1965—1974 年启东市长江保坍工程情况表

期数	年 份	江 段	所属乡镇	工程长度 (公里)
一	1965—1966	悦和港至三和港	北新镇	6.53
二	1966—1967	惠阳港至白港	大兴镇	5.00
三	1967—1968	白港至新昌港	大兴镇 惠萍镇	4.40

续表

期数	年 份	江 段	所属乡镇	工程长度 (公里)
四	1968—1969	① 新昌港至吴仓港 650 米处 ② 三和港东 700 米处至红阳港西 700 米处	惠萍镇 万安乡	2.60 3.00
五	1969	① 永隆港口启东林牧场西堤至头兴港口 ② 吴仓港东至小春港 ③ 头兴港东惠丰农场西南至惠阳港	惠丰乡 和合镇 惠丰乡	3.00 1.40 2.00
六	1970	① 红阳港到永隆港 ② 新昌港东	万安乡 大兴镇 惠萍镇	共 3.10
七	1972	① 连兴港西 ② 惠阳港地段	寅阳镇 大兴镇	共 1.50
八	1973	大兴港至惠丰农场	惠萍镇	3.00
九	1974	① 连兴港西 ② 三星港口 ③ 新昌港口	兴镇 惠萍镇	0.15 0.17 0.70

启东、海门市自 1954 到 1982 年间共建丁坝 176 座,护岸长达 80 公里,总投资 4400 余万元。

如皋市主要江堤护岸工程始于 1973 年,在江防公社、长江公社及碾砣港、中心港等险段进行护岸护坎,到 1990 年共建护坎 15 处,长 5069 米。1981—1989 年,另在长青沙滩岸 10 次兴建护岸止坍工程,共护岸 4480 米(其中护坡 1175 米,护坎 3304 米)。

此外,江心沙农场于 60—90 年代,东方红农场和南通农场于 70—80 年代分别兴建护岸工程。

1949—1994 年,全市长江护岸保坍总计 154.95 公里,耗资 8696.03 万元,现存丁坝 191 座(见表 8-17),终于稳住了堤外滚滚江涛,保护了堤内良田沃土,并复垦了土地,使沿江工农业生产和港口交通运输业得到蓬勃发展,人民生活得到了保障。

表 8-17 1949—1994 年南通市长江护岸工程情况表

县(市) 及农场	护岸 长度 (公里)	现存丁坝(座)		投资(万元)			完成工程量		
		小计	其中 洲堤	小计	其中		土方 (万立 方米)	石方 (万立 方米)	沉排 (万吨)
					国家	地方			
如 皋	10.59			618.23	518.23	100.00	20.30	29.37	1.86
通 州	22.32	15	2	424.65	349.55	75.00	5.97	24.50	7.16
市郊区	16.62	25		990.00	990.00			30.50	3.90
南通农场	6.66	13		648.44	288.00	360.44		23.58	12.39
东方红农场	3.17			72.14	72.14		1.52	1.90	1.07
江心沙农场	8.60			241.20	187.50	54.00		9.66	0.73
海 门	43.09	53	17	3 782.77	2 065.62	1 717.15	80.43	154.13	46.08
启 东	43.90	85	19	1 918.60	811.96	1 160.64	36.07	69.54	21.24
合 计	154.95	191	38	8 696.03	5 282.80	3 413.23	144.29	343.18	93.92

(三) 海堤建设

为了保护海岸、抵御海潮内侵、保护农田和人民生命财产,南通地区很早就开展筑堤卫岸,其中唐、宋时代最为突出。

唐大历年间(766—779年),由李承主持,在古海岸东冈的基础上筑常丰堰,自盐城入海陵,绵亘二百余里,后延筑到东台以南。

宋天圣年间(1023—1032年),范仲淹调动4万余士兵和民众修筑海堤,主要在东台境内,一部分已达现海安附近,而在如东境内的沙洲上也陆续修了一些散堤,后称“范公堤”。

宋庆历年间(1041—1048年),狄遵在现石港到余西一线筑堤,史称“狄堤”。

宋至和到嘉祐年间(1054—1063年),知县沈兴宗“筑堤七十里”,起于吕田,止于余西。至此,南通古堤已基本相连。

新中国成立后,南通市组织人民于1949—1952年、1955—1974年、1984年三次全面整修加围海堤。修筑海堤标准:按当地历史最高潮位、10级台风

与流浪爬高 1 米的要求设计。目前 204 公里长的大堤的顶高 7—8 米,超历史最高潮位 2 米以上,顶宽 8—18 米,成为一条永久性的防风、防潮屏障。

三、高沙土改造

如皋市境内有高沙土 80 万亩。其地貌状况是:高程在 3.9—6.3 米之间,“龟背田”、“塌子地”甚多,农村居住杂乱无序,河道弯曲、短浅,水系紊乱,废沟呆塘星罗棋布。新中国建立后,如皋历届政府为整治高沙土,几乎年年有部署、有成果。如皋综合整理高沙土的经验:首先是市、乡领导组织土管、规划、农业、水利、交通等部门的专家和技术人员到现场办公,坚持逐片逐块规划,做到“五统一”,即统一耕地高层、统一农田排灌水系,统一道路网络,统一田间林网要求,统一农村宅基地和非农业建设用地规定。在实施过程中做到“八结合”:一是领导的积极性与群众的积极性相结合,二是农忙季节与农闲季节相结合,三是土地整理的点和面结合,四是与兴修水利相结合,五是与村镇建设相结合,六是机械与人工整理相结合,七是坚持治沙与改土相结合,八是筹集土地整理资金,坚持自力更生与国家支持相结合。至 1994 年,如皋全市高沙土已有 2/3 以上的面积得到改造,通过拆窑平坟、填废沟塘、改造老庄园,挖掘田埂地角潜力,平均增加可耕地面积 8%—10%。高沙土已经整治好了的乡村,田野里是沟渠、林路配套,大片田、块之间均以路、沟、林标明分界,做到整齐划一、条田方整、旱能灌、涝能排,成为稳产高效的农田。

第四节 土地复垦竞赛

1990 年初,南通市土地管理局为促进土地开发整理、进一步挖掘土地资源、实现耕地总量的动态平衡,组织全市开展“国土杯”土地复垦开发整理竞赛活动,并制订了竞赛办法。

竞赛对象:各乡、镇(场)、村、农户均可参加,逐级报名,最后由县(市)、区平衡后上报市土地管理局。每个县(市、区)的乡(镇、场)、村及农户均有参赛名额。全市总计 95 名(包括集体)。

竞赛评比条件:要有健全的组织领导,有一定规模的开发整理面积(乡级多于300亩,村级多于50亩,农户多于3亩),开发、整理的土地有70%以上用于种植业,当年开发、整理,当年收益(产量不低于附近农田的70%),有齐全的各种土地开发、整理资料。

奖励名额、标准:全市共设一、二、三等奖。每个奖级的获奖名额及奖金、奖杯、奖旗和奖状数见表8-18。

表 8-18 1990年南通市“国土杯”土地开发、整理竞赛设奖情况表

	一 等 奖			二 等 奖			三 等 奖		
	名额	各得奖金	各得奖杯、奖状	名额	各得奖金	各得奖杯、奖状	名额	各得奖金	各得奖杯、奖状
乡(镇、场)	6	6 000	1	7	3 000	1	8	1 500	1
村	3	3 000	1	6	1 200	1	8	800	1
农户	2	200	1	4	150	1	7	100	1

此外,还设鼓励奖若干个,其中乡(镇、场)各得奖金500元,村各得奖金200元,农户各得奖金20元,同时各发纪念证书一份。

乡(镇、场)与村所得奖金主要用于复垦工程经费的补助,以及必要的活动开支。

评比办法:坚持条件,民主评议,逐级验收,领导审定。

1991年,又制订《1991年“国土杯”土地开发、整理竞赛验收评比意见》,具体提出了验收评比内容、办法,规定了验收组织、单位。被验收单位要详细填写“南通市‘国土杯’土地竞赛验收记录表”。

“国土杯”竞赛促进了全市群众性土地开发、整理活动的开展。1994年市领导在全市土地开发、整理工作会议上作了评价:“我市‘国土杯’土地开发、整理竞赛是一项投资少、效益高的活动形式,深受广大基层干部和农户的拥护,在各级主管部门的组织与安排下,连续五年取得了好成绩,从而不断增加了有效耕地面积,保证了全市耕地总量的动态平衡。”

南通市土地开发、整理工作走在全省、全国的前列。1992年5月,南通市获得国家土地管理局授予的“全国土地开发复垦地(市)级先进单位”称号。

表 8-19 1992—1994 年南通市“国土杯”土地开发、整理竞赛统计表

年份	参加单位			参赛面积		获奖情况		
	乡级	村级	农户	面积(亩)	占市复垦%	一等	二等	三等
1992	32	33	28	12 486	60	11	17	23
1993	25	27	13	12 500	46	11	17	23
1994	26	24	22	9 600	48	12	17	20

附：各年度全市受表彰的单位和个人名单

1991年3月28日，市政府表彰市土地管理局为“国土杯”土地复垦先进单位，古贲乡等37个单位为土地复垦先进集体，曹庆路等13人为先进个人。

先进集体：

海安县：古贲乡、沿口乡、仁桥乡，立发乡长池村、角斜乡五虎村、双楼乡北闸村。

如皋县：搬经乡、夏堡乡、磨头镇，高井乡庙庄村、南凌乡一新村、场南乡许庄村。

如东县：饮泉乡、靖海乡、于海乡，新店乡夹路村、南坎乡鲍桥村、凌河乡双灰山村，掘港农场。

南通县：五窑乡、金沙镇，石南乡陆观村、十总镇于家坝村，良种场。

海门县：国强乡、王浩乡、秀山乡，汤家乡崇海村、新建乡新复村，大车农场二工区。

启东市：寅阳乡、王鲍乡、天汾乡，兴垦乡兴垦村、大同乡张兴村，良种繁育场。

市郊区：狼山乡桃园村。

1992年5月，市土地管理局表彰墩头镇等38个单位为1991年度土地复垦先进单位，苏俊虎等13人为先进个人。

先进单位：

海安县：古贲乡、墩头乡、沿口乡、西场镇，海安镇镇南村、仁桥乡茶庄村。

如皋市：建设乡、葛市乡、长青乡，长庄乡长阳村、九华乡白李村、蒲西乡

曹港村。

如东县:双南乡、潮桥乡、靖海乡、饮泉乡,丰利镇周桥村、丁店乡闸东村。

南通县:海晏乡、赵甸乡、金沙镇,小海镇八里滩村、唐洪乡蒋家灶村、正场张双池头村。

海门县:临江乡、汤家乡、正余乡、货隆镇,王浩乡王灶河村、江滨乡利北村。

启东市:兴垦乡、近海乡、寅阳乡,万安乡盘湾村、大同乡拥军村。

市郊区:幸福乡新河桥村、狼山镇桃园村、钟秀乡校西村。

先进个人:

如皋县:王建友、陈怀友、戴开和。

如东县:苏俊虎、陈昌山、范松富。

南通县:桑建国、魏爱平、张宏明。

海门县:沈洪池。

启东市:陈松明、施祥。

市郊:王桂明。

1993年3月10日,市国土规划局表彰西场镇等37个单位为1992年度“国土杯”复垦竞赛先进单位,丛华等14人为先进个人。

先进单位:

一等奖(8个)

海安县西场镇

通州市金沙镇

海门县六匡乡

如东县丁店乡荃东村

如皋市胜利乡

如东县汤米乡

启东市万安乡

港闸区陈桥乡六千荡村

二等奖(13个)

海安县仁桥镇

通州市海晏乡

海门县常乐乡

港闸区芦泾乡

海安县海安镇海元村

通州市平东乡太平村

启东市聚南乡西施村

如皋市东陈镇

如东县北坎乡

启东市北新乡

崇川区钟秀乡运河村

如皋市吴尧乡黄桥村

海门县江滨乡新东方村

三等奖(16个)

海安县墩头镇	如皋市新姚乡
通州市金西乡	如东县于港乡
海门县厂洪乡	海门县汤家乡
启东市石堤乡	港闸区幸福乡
海安县古贲乡尚农村	如皋市高明乡芦西村
通州市西亭镇亭东村	通州市五窑乡四港村
如东县南坎乡止马洼村	如东县双南乡丛家坝村
海门县王浩乡俞庄村	启东市兴垦乡兴垦村

先进个人:

一等奖(2人)

丛 华:如东县潮桥乡 丁德荣:海门县海洪乡

二等奖(4人)

季金冲:通州市海晏乡 张兰芝:海门县王浩乡
陈尚明:如东县兵房镇 陈锦昌:启东市海复镇

三等奖(8人)

张宝华:通州市海晏乡 王通胜:启东市永和乡
周正谷:如东县光荣乡 华锦春:如东县汤元乡
李 生:通州市海晏乡 王能胜:启东市永和乡
何乃群:如东县汤元乡 张能进:启东市寅阳乡

1994年5月18日,市国土规划局表彰邓庄乡等35个单位为1993年度“国土杯”复垦竞赛先进单位,李和义等13人为先进个人。

先进单位:

海安县:邓庄乡、大公镇、角斜镇,旧场乡平新村、立发乡长池村。

如皋市:九华乡、长庄乡、场北乡、戴庄乡,大明乡西下洋村、江安乡六甲村。

如东县:凌民乡、新林乡、沿南乡,光荣乡百合村。

通州市:五甲乡、赵甸乡、西亭镇,先锋苏家埭村、金沙镇余北村、碧堂庙村。

海门市:麒麟乡、树勋乡、余东镇,江滨乡源北村、东兴乡兴垦村。

启东市:寅阳乡、东海乡、万安乡,大东乡林业村、新义乡风祥村。

市郊:钟秀乡、陈桥乡,狼山镇军山村、秦灶乡马家桥村。

先进个人：

海安县：李和义。

如皋市：朱万泉、丁昌林。

如东县：丁国华、张礼泉。

通州市：顾云芳、蔡瑞生、季荣康。

海门市：曹建忠、施少夫。

启东市：姚翠芳、黄沈祥、李庆章。

1995年5月8日，市国土规划局表彰李庄乡等37个单位为1994年度“国土杯”复垦竞赛先进集体，沈晖等10人为先进个人。

先进集体：

海安县：李庄乡、邓庄乡、沿口乡、吉庆镇，曹园乡曹码村、韩洋乡西村。

如皋市：高井乡、石北乡、丁埭乡，勇敢乡五十里村、江防乡永福村、城西乡许庄村。

如东县：环北乡、环渔乡、双甸镇，丁店乡渔场村、景安乡路窑村、兵房乡立岗村。

通州市：二窠乡、二甲镇、骑岸镇，五甲乡二门荡村、石南乡板桥村、石港镇屯大河村。

海门市：平山乡、三阳镇、国强镇，瑞祥镇瑞祥村、海洪乡锦明村。

启东市：启隆乡、北新镇、惠萍镇，寅阳乡风光村、万安乡察宋村、东元乡滨海村。

市郊区：陈桥乡、钟秀乡。

先进个人：

如皋市：沈晖、孙永来。

通州市：徐军、李金冲。

海门市：季惠周、朱炳辉。

启东市：刘伯良、倪丕家、陈裕昌、龚宝昌。



第九章 土地法制建设

第一节 土地立法

民国 11 年(1922 年)后,南通执行国民政府司法部颁发的《土地法》、《土地法实施法》、《地政部组织法》、《地价调查估价规划》、《土地重划办法》、《共有土地管理办法》、《不动产登记条例》等土地法规,并拟定相应的文件。如民国 11 年,南通县地籍整理办事处印发了《土地纠纷调解委员会纲要规程》及《土地登记简要问答》。

民国 34 年,南通县抗日民主政府制订发布了《南通县推行二五减租实施办法》。

民国 38 年 2 月,南通市宣告解放。为接管国民政府机关、战争罪犯等在南通的公、私产业(包括土地资产),人民政府及时制订了《房地产管理暂行条例》。在 1986 年国家颁发《土地管理法》以前,南通市历届人民政府为了规范城乡土地管理,都从实际出发,及时制订了有关土地管理方面的文件。

自 1987 年 4 月至 1994 年,为全面贯彻《土地管理法》,南通市人民政府、南通市土地管理局从当地实际情况出发,先后制定、发出了 25 个规范性文件,从而规范和保证了各个时期土地管理工作的顺利进行。

第二节 土地法制宣传

一、日常宣传

土地法制宣传,是土地管理工作的先导。南通市、县(市)土地管理局自成立以来,一直重视这项工作。首先局内定领导、定人员,市、县(市)、乡形成宣传网络,定期开会布置、检查宣传工作。在日常工作中,坚持以土地管理的法律、法规为内容,通过办学习班,召开土地管理法制宣讲会,市、县(市)、乡领导广播、电视讲话,组织宣传队下乡,出黑板报、墙报,书写过街标语、墙头标语等形式,在全社会自上而下反复深入开展土地国情、国策、国法的宣传教育。除此以外,与教育部门联合,在中、小学校中开展国土观念教育(如东县应届初中毕业生通过教育考试合格后,给每位学生发“绿色证书”,并形成制度);与《南通日报》、南通市广播电台联合举办“为了这片土地”、“法在我身边”、“我为国土规划献一计”等有奖征文竞赛及土地管理专题讲座,进行“国土规划好新闻”评比(每年评出一、二、三等奖若干篇,给予奖励);发动土地管理干部向《新华日报》、《中国土地报》、《农民时报》等报刊杂志投稿(每年都有近百篇稿件被刊用);1989年,市土地管理局不惜花重金,与南京电影制片厂联合拍摄两集电视剧《在被告席上》,与南通电视台联合摄制七集专题系列片《人与土地》和八集专题系列片《国土规划的今天与未来》,与市委宣传部联合制作一盒《土地之歌》音像带(由著名作曲家铁原等谱曲,上海音像出版社出版,面向全国发行);同时组织了“土地之歌”卡拉OK歌手大奖赛,参赛者来自各县(市、区)和乡(镇)的工人、农民、干部、教师、学生等200余人;组织市歌舞团创作编排了以珍惜土地、保护耕地为主题的歌舞、相声、小品等文艺节目,利用节假日走村串户宣传演出,其中《抢户口》、《谁是谁非》、《土地卫士之歌》等节目深受观众欢迎;1992年4月,市土地管理局还邀请国家土地管理局、国家体改委、高等院校及深圳、上海等沿海城市的领导、专家到南通考察,本市各县(市)也派员参加,由南通市委、市政府组织召开《土地使用制度改革战略研讨会》,会上听取了专家考察后的发言和兄弟市的经验介绍,从而进一步统一了市、县(市)领导的认识,摆正土地管

理工作在全市经济工作中的位置。

二、普法教育

为了提高全民的法制观点,从1986年起,中央在全国开展以宪法为主体、其他行业法规相配套的普法教育(简称“一五”普法),连续五年。这期间《土地管理法》刚颁布施行,通过群众性的宣传活动,使广大干部群众初步了解土地管理法律法规的基本内容。1991年至1995年,中央在全国又开展了第二个五年的普法教育(简称“二五”普法)。这期间,南通地区的土地管理工作已经步入规范阶段,由单一的土地资源管理发展到资源与资产并重管理,开始实行土地使用制度改革。市土地管理局借助“二五”普法这个阵地,反复深入地进行《土地管理法》和土地使用制度改革有关法律法规的宣传教育,并确定了“积极主动、全面安排、突出重点、注重实效”的宣传思路和“围绕改革抓普法,抓好普法促改革”的方针。“二五”普法开始,市土管局主要抓了三个方面的工作。

1. 抓好“四个落实”,确保普法工作的广度。

① 抓组织落实。1991年8月,市土管局成立了“二五”普法领导小组,局长任组长。各县(市、区)也建立了领导小组,乡(镇)配备普法骨干,形成级级有人抓、层层有人管。② 抓目标、任务落实。市局专门下发文件,规定“二五”普法的对象、内容、方法、步骤与要求,选定一些村、厂、校进行试点,然后在面上推开。③ 抓学习材料落实。市、县两级自编部分教材,下发到乡、村。④ 抓骨干落实。通过请上来培训、走下去辅导的办法,共培训业务骨干2000余人。

2. 做到“三个保证”,提高普法工作力度。

① 保证重点。重点主要是干部和广大中小學生,尤其是各县(市、区)的四套班子领导、乡(镇)及企事业单位的领导。由土地管理部门的同志向他们讲解土地使用制度改革的有关内容及土地管理法规中的主要规定。② 保证参学率、参考率。针对农村居住分散、部分人员流动大的情况,上门辅导,分层次上好辅导课。据检查,全市知事人的参学率达到95%以上,参考率达到90%以上。③ 保证普法效果。通过普法教育,使广大干部群众增强了法制观念,做到普法与执法相结合。

3. 搞好“四个结合”,确保普法工作的深度。

结合农村宅基地有偿使用进行普法教育,结合城镇地籍登记发证进行普法教育,结合创建“三无乡(镇)”进行普法教育,结合土地复垦开发进行普法教育。由于坚持了这“四个结合”,促进了全市各项土管工作的顺利进行。

1991年,国家、省和南通市确定如皋市为土地管理“二五”普法的试点单位。该市先用3个月时间在建设乡精心组织试点。通过试点,他们总结的“抓认识,普法有位置;抓重点,干部走在前;抓普及,保证参考率;抓治理,学用结合紧;抓巩固,采取硬措施”这“五抓”的经验不仅在面上得到推广,而且分别到市、省和国家召开的“二五”普法会上介绍过,同时全文刊登在《中国土地》1992年第二期上。为了巩固“二五”普法成果,建设乡通过普法教育还做了四件事:①制定和完善了规章制度。发动群众制订《土地管理公约》,自觉用《土地管理法》规范自己的行为。②建立土地管理协会。把土地管理工作由单一的行政管理,变为全社会的共同管理。③组织土地法规有奖知识竞赛。④全乡认真地进行考核验收,分别对象,采取笔试形式:干部和五年级以上学生一人一卷,农民一户一卷。全乡参政人员都获得及格以上成绩。

通过扎扎实实的法制宣传活动,使土地法规深入人心,依法管地、依法批地、依法用地已成共识,国土规划宣传工作造就了一个良好的社会环境。

三、“土地日”活动

1991年5月14日,国务院第83次常务会议确定每年6月25日为全国“土地日”。国家土地管理局每年都确定“土地日”宣传主题,要求全国各级土地管理部门集中开展宣传活动,深入进行全民土地管理法制教育。

“土地日”宣传主题,1991年是“土地与国情”,1992年是“土地与改革”,1993年是“土地与经济”,1994年是“土地与市场”。对每年的“土地日”宣传活动,市、县(市)土地管理局都在年初作出安排,从4月份开始准备,5月下旬起开展各种宣传纪念活动,到6月25日前后形成高潮,延续到7月下旬结束,整个宣传活动历时两个月。每年“土地日”宣传活动,市、县(市)领导不仅重视,而且积极参与,或发表电视讲话、广播讲话,或在报纸上发表纪念文章,或参加集会等等。如皋市、崇川区、港闸区的领导亲自上街参加宣传点的宣传,亲自解答群众提出的问题。此外宣传、教育、司法、工会等相关部门积极配合;工厂、学校、商店、街道、居委会、乡(镇)村干部群众积极参与;布置环境,张贴标语,悬挂横幅、彩球,树立标语牌。在“土地日”期间,全市城乡到

处是浓厚的土地法制宣传气氛。

第三节 土地监督检查

为了适应土地管理新形势、加强土地监督检查、保证国家土地管理法律法规的贯彻实施,根据国家和省土地管理局的有关规定,南通市市、县(市)土地管理局内均设立土地监察机构,并配备专门的监察干部。

一、监察机构及队伍

1987年1月,市土地管理局建立后,设立监督检查科。1988年设立土地监察队。1991年成立南通市土地权属纠纷仲裁委员会,并在土地管理局内部设立法制科。法制科与监察科一套班子,合署办公。

1993年4月,市土地管理局改为市国土规划局,监察机构与人员设置均相应作了调整。监督检查科,编制6人;科下设监察中队,编制11人。增设综合法制科,编制4人。

6县(市)、2区土地管理局均按编制规定相继设立监察科(股)、监察分队(队)等监督检查机构。全市计有监察专业人员58人。从市、县(市、区)设专职土地监察人员到乡(镇、场)土地管理所及村民委员会设兼职监察人员,全市上下形成了四级一体的土地监察体系。

二、监察制度及职责

在执行国家土地管理法律、法规,开展正常的土地监察工作中,南通市、县(市、区)土地管理局从本地实际出发,逐步建立和完善一整套土地监察制度,进一步明确了监察机构及监察干部的工作职责。

土地监察制度以下列文件确定:《关于加强土地监察工作的意见》、《土地案件办案程序和制度》、《土地监察工作人员岗位责任制》、《土地监察工作人员守则》。

土地监察的任务和职责:① 保证《土地管理法》和地方土地管理法规、

政策的正确、有效实施；② 检查、受理辖区内，在土地利用、开发、保护和权属变更等过程中土地违法行为的检举、控告；③ 调查和处理辖区内各种土地违法案件；④ 协助司法机关实施行政处罚的强制执行和依法追究刑事责任；⑤ 对下级人民政府土地管理部门履行土地管理职责的情况进行监督检查；⑥ 指导和领导下级人民政府土地管理部门的土地监察工作；⑦ 协助有关部门监督检查土地管理人员依法履行职责的情况。

查处土地案件的程序：① 立案；② 调查取证；③ 作出处罚决定；④ 送达处罚决定书；⑤ 行政复议和行政诉讼；⑥ 申请法院强制执行；⑦ 实施强制执行；⑧ 立卷归档。

其中立案调查、作处罚决定、送达和申请法院强制执行，最后立卷归档由土地管理局负责实施；行政复议由市政府或省土地管理局负责；进行行政诉讼和强制执行由法院负责。

三、创建“三无”乡镇

1989年，为促进土地管理工作全面开展，市土地管理局首先在全市开展创建“无案”乡镇竞赛活动。至年底，全市有21个乡（镇）达到“无违法占地案件”标准。这一做法得到省局的认可和赞同。后来省及国家土地管理局综合面上的情况，将“一无”上升为“三无”，即在全省、全国开展创建“三无”（无违法批地、无违法管地、无违法用地）乡镇活动。“三无”乡镇的标准是：

无违法批地 乡（镇）村企业（含国营企业）、社会公益事业建设用地和农户建房用地，按规定报批，无违法批地行为；对宅基地的审批无弄虚作假行为；无多批、错批和擅自改变地类行为；无非法批准转让、出租和抵押土地行为；无非法批准土地联营、入股用于非农业建设行为。

无违法管地 审批各种建设用地，无索贿受贿行为；建设用地管理中无弄虚作假、以地谋私行为；无违反法定程序和法律规定作出行政处罚决定行为；在执行公务中无乱收费、乱罚款和渎职行为。

无违法用地 土地使用者无超过批复占地行为，无擅自占地行为，无非法买卖或转让土地行为，无毁坏土地、荒芜土地、不履行土地复垦义务行为，无骗取批准用地、临时用地期限到而不归还行为，无擅自改变地类、改变土地用途、不依法办理土地权属变更登记行为，无侵犯土地权属行为。

开展“三无”乡镇活动，是强化基层土地管理工作的一项综合性措施，是

执行土地管理法、依法规范土地管理各项工作、切实保护耕地资源的需要，是土地管理工作由土地管理部门一家管理，变为全社会都关注的重要措施。为此，市、县、乡三级政府领导都关心支持“三无”乡镇创建活动，每年各县（市、区）都要组织自查、考评、抽查、年底总结评比。创建成果如下：

1990年5月15日，市土地管理局表彰常乐乡等21个单位为1989年度达到“无违法占地案件乡镇”标准。

“无违法占地案件乡镇”：

海门县：常乐乡。

启东市：决心乡、合作乡、通兴乡。

南通县：五总乡、赵甸乡、骑岸镇。

如东县：东凌乡、环港乡、南港渔业乡、凌民乡、孙窑乡、光荣乡、岔南乡、古坝乡、五义乡。

海安县：张垛乡、古贲乡。

如皋县：胜利乡、夏堡乡、南凌乡。

1991年3月25日，市土地管理局表彰常乐镇等85个单位为1990年度“无违法占地案件乡镇”。

“无违法占地案件乡镇”：

海门县：常乐乡、包场镇、秀山乡、三和乡、万年乡、六匡乡、新余乡、刘浩乡、王浩乡、平山乡、瑞祥乡、永隆沙农场。

启东市：决心乡、合作乡、通兴乡、新港乡、海复乡、北新镇乡、万安乡、聚南乡、王鲍乡、新义乡、西宁乡、三甲乡、石堤乡、天汾乡、迈海乡、聚阳乡、惠丰乡、永和乡、兴垦乡、东海乡、大同乡。

南通县：骑岸乡、十总镇、五总乡、赵甸乡、二鸟乡、五甲乡、东余乡、五窑乡、新联乡、石南乡、先锋乡。

如东县：东凌乡、南港乡、环港乡、北渔乡、凌民乡、孙窑乡、岔南乡、五义乡、光荣乡、靖海乡、凌河乡、童店乡、双南乡、潮桥乡、浒零乡、丰西乡、石甸乡、兵房镇、如东农场。

如皋县：胜利乡、南凌乡、丁西乡、新姚乡、奚斜乡、戴庄乡、加力乡、江安乡、龙舌乡、九华乡、江防乡。

海安县：张垛乡、古贲乡、五垛乡、青萍乡、章郭乡、李庄乡、双溪乡、瓦甸乡、墩头镇。

市郊区：钟秀乡。

1992年5月12日,市土地管理局表彰吕四镇等31个单位为1991年度“三无乡镇”。

1991年度“三无乡镇”:

海安县:古贲乡、仁桥乡、张垛乡,墩头镇。

如皋县:南凌乡、胜利乡、夏堡乡、建设乡、新姚乡。

如东县:岔南乡、童店乡、光荣乡、靖海乡,马塘镇。

南通县:赵甸乡、新联乡,石港镇、骑岸镇。

海门县:秀山乡、瑞祥乡,包场镇、常乐镇。

启东市:通兴乡、新港乡、惠和乡、希土乡、新义乡,吕四镇、海复镇。

市郊:钟秀乡、陈桥乡。

全市计147个乡(镇)达标。

1993年3月29日,市土地管理局表彰东海乡等166个单位为1992年度“三无乡镇”。

启东市:东海、大同、大丰、新安、惠和、大兴、永和、圩角、民主、新港、决心、新义、久隆、聚南、王鲍、志良、向阳、近海、合丰、少直、海复、吕复、石堤、茅家港、吕四、大洋港、天汾、通兴。

海门县:包场、刘浩、东兴、正余、新余、王浩、树勋、瑞祥、四甲、货隆、悦来、三阳、海洪、六匡、万年、麒麟、汤家、常乐、江滨、厂洪、三和、秀山、海永。

如东县:长沙、光荣、环农、浒零、河口、环北、岔南、景安、南坎、北坎、丰西、石屏、靖海、潮桥、马塘、古坝、沿南、东凌、新光、五义、环渔、洋口、凌民、孙窑、双南、饮泉、如东农场、北渔、棉花原种场、丰利、于港、如东林场、曹埠、石甸、童店。

如皋市:东陈、南陵、柴湾、丁堰、丁西、建设、马塘、新姚、林梓、勇敢、蒲西、奚斜、花园、营防、九华、龙舌、下原、长青沙、江防、张黄、高井、吴窑、长庄、场南、场北、么头、大明、江安、黄市、胜利、夏保、戴庄。

通州市:东余、北兴桥、忠义、环本农场、海洋、五甲、二爻、骑岸、西亭、东社、袁社、先锋、兴仁、正场、四安、石港、英雄、李港、五接、平东、赵甸、新坝。

海安县:张垛、古贲、老坝港、西场、壮志、新生、韩洋、北凌、海南、田庄、海北、隆政、吉庆、双溪、邓庄、李庄、花庄、青萍、王垛、仁桥、章郭。

港闸区:陈桥、闸东、永兴。

崇川区:钟秀。

1994年2月28日,市国土规划局表彰永和乡等78个单位为1993年

度土地管理“三无乡镇”，圩角乡等 13 个单位为土地管理优秀“三无乡镇”。

启东市：永和、惠和、大兴、大洋港、吕四、茅家港、海复、少直、聚阳、合半、近海、何阳、万安、民主、圩角、新港、北新、决心、新义、合作、久隆、王鲍、聚南、通兴、东海、希土、新安、大半、惠平、和合、大同、惠半。其中圩角、通兴、海复为优秀“三无乡镇”。

海门市：四甲、平山、王浩、瑞祥、树鹃、国强、货隆、三和、海永、常乐、麒麟、汤家、江滨、包场、东兴、刘浩、余东、海洪、三阳、悦来、临江、六匡。其中常乐、三阳、麒麟为优秀“三无乡镇”。

通州市：东余、北新桥、三余、忠义、海洋、沙场、五甲、骑岸、余西、袁灶、金沙、金西、西亭、兴仁、刘桥、新联、赵甸、平东、李港、小海、先锋、石港、石南。其中赵甸为优秀“三无乡镇”。

如东县：九总、童店、饮泉、兵房、华丰、东凌、孙窑、潮桥、新光、长沙、凌民、环北、环镇、曹埠、桐本、岔南、丰利、石屏、卫海、凌河、光荣、五义、环农、环渔、新林、河口、浒零、北渔、靖海、南渔、双南、石甸、袁庄、景安、沿南、苴镇、北坎。其中光荣、岔南、东凌为优秀“三无乡镇”。

如皋市：东陈、南凌、柴湾、丁堰镇、丁堰乡、丁北、丁西、张黄港、石北、高井、吴窑、花园、建设、马塘、白蒲、新姚、勇敢、蒲西、奚斜、葛市、黄市、江安、胜利、常青、林梓、九华、龙舌、营防、下原、江防、长青沙、夏堡、加力、长庄、场北、场南、大明、戴庄。其中丁堰、南凌为优秀“三无乡镇”。

海安县：仁桥、墩头、西场、营溪、张垛、李庄、章郭、海南、立发、双溪、邓庄、瓦甸、韩洋、新生、旧场、老坝港、吉庆、李堡、花庄、胡集。其中李庄为优秀“三无乡镇”。

市郊区：狼山、闸东、芦泾、陈桥、唐闸、闸西。

1995 年初表彰 1994 年度“三无乡镇”。

启东市：希土、惠萍、永和、惠丰、大兴、圩角、民主、北新、决心、新港、新义、王鲍、通兴、海复、聚阳、东元、合丰、茅家港、大洋港、东海。

海门市：常乐、麒麟、汤家、江滨、海永、悦来、六匡、万年、三阳、海洪、临江、瑞祥、国强、货隆、平山、树勋、包场、刘浩。

通州市：西亭、骑岸、五甲、先锋、刘桥、新联、英雄、恒兴、忠义、东余、李港、赵甸、海洋、袁社、观音山、北兴桥。

如东县：童店、九总、北渔、长沙、苴镇、马塘、曹埠、凌民、沿南、丰利、光荣、凌河、石屏、环渔、栟茶、浒零、于港、兵房、南坎、丁店、东陈。

如皋市：柴湾、南凌、雪岸、东陈、丁北、建设、马塘、新姚、奚斜、花园、龙舌、营防、江防、石北、吴窑、搬经、加力、高明、常青、夏堡、袁桥、戴庄、邓元、何庄、长青沙、丁堰镇、丁堰乡。

海安县：丁所、西场、韩洋、新生、立发、古贲、吉庆、瓦甸、白甸、沙岗、南莫、章郭、李庄、胡集、青萍、张垛。

崇川区：钟秀、任港。

港闸区：闸西。

狼山旅游度假区：狼山。

1995年上半年，南通市国土资源局、启东市土地管理局、如东县光荣乡、海门市常乐镇、启东市通兴乡被江苏省土地管理局评为1993年至1994年度创建“三无乡(镇)”省级先进单位。

四、土地信访

为了加强土地管理部门与人民群众的密切联系、保护信访人员的合法权益，根据《土地管理法》和国务院的《信访条例》，1987年1月南通市土地管理局成立时即设立了信访接待室，由监察科指派专职土地信访接待员。此后各县(市、区)土地管理局相继设立信访接待室。乡(镇)土地管理所也明确一人为兼职信访员。

各级信访接待机构设立后，建立了接待、登记、转办、存档、季报和局(所)长接待日等制度，要求来信来访事事有着落、转办有回音，并做到不推诿、不积压、不拖拉，把可能立即解决、答复或转办的问题就地解决；并要求市、县信访接待室加强对基层信访工作的指导，发挥乡、村两级信访员的作用，增加基层自我消化能力，尽可能把信访反映的问题解决在基层。

1994年3月16日，市国土资源局召开土地监察、信访会议，总结、交流监察、信访工作，并表彰先进。

同年6月3日，市国土资源局召开会议，贯彻省土地管理局《关于进一步加强土地信访工作的通知》。

1994年，如皋市创造的“持卡上访”制度得到省和国家土地管理局的认可。他们的经验是：将以往在办理土地信访中有时写个条子交上访人员的做法改为公开制作统一格式、统一填写内容的“上访卡”。此卡先为打印的白色卡片，现为统一铅印的绿色卡片。具体操作：接待信访人员必须完整地将上

访者反映的主要问题详尽地做好记录,并请上访人员签字或盖章,处理意见必须在处理栏中表述。上访人员如对处理意见不服,必须持本卡到上一级土地管理部门上访,否则上级土地管理部门不予接待。上访卡一式三份,一份由处理单位存档,一份交上访者,一份报上一级机关备案。信访工作的这一改革,使如皋市连续四年无一起因土地问题发生集体上访和“老户”上访。重复信访、越级信访情况明显减少。信访总量逐年下降,1994年与前5年同期相比,减少到594件,下降率为59.3%,信访办结率达到100%。

同年12月14日,市国土规划局发出《关于实行群众“持卡上访”制度的通知》,要求将这一制度推广到全市、落实到基层。

在长期的信访工作中,各级信访接待人员忠于职守,任劳任怨。涌现出的先进单位和个人有:如皋市土地管理局1990年至1993年连续4年被评为市级土地信访先进集体,启东市、海门市土地管理局1991年至1993年连续3年被评为市级土地信访先进集体,市国土规划局陶月娥被评为1993年度全国土地信访先进个人,如皋市土地管理局刘国清、海安县土地管理局钱珍英分别被评为1990年至1992年度省土地信访先进个人,通州市土地管理局孙成昌、海安县土地管理局沈永明被评为1990年度市土地信访先进个人。

表 9-1 1987—1994 年南通市土地信访情况统计表

年份	来信(件)	来 访	
		次 数	人 次
1987	241	47	75
1988	2 472	1 402	47
1989	3 440	1 429	2 411
1990	3 622	1 998	4 041
1991	3 413	2 356	4 335
1992	1 824	1 372	2 016
1993	902	590	960
1994	1 154	556	1 019

五、执法检查

1986年开始的全市非农业用地清查于1987年底结束(详细情况见第三章第一节)。通过非农业用地的清查,基本查清了全市1987年以前城乡违法用地的情况,并进行了严肃、认真的处理,为以后的执法工作打下了良好的基础。

1990年,根据国务院国发[1990]8号文件精神,全市组织对1987年至1989年建设用地审批情况进行全面清理。经查,3年间审批5606亩建设用地,用于318 016个项目,越权批地的案件有295件,其中超越市级审批权15件,超越县级审批权28件,超越乡级审批权252件,违法占地面积1050.13亩。查后对越权批地单位的主要负责人分别作出处理(见表9-2)。

表 9-2 1988—1994 年南通市查处土地案件情况统计表

年度	受理案件数	立案查处件数	作出处罚件数	拆除违章建筑面积(平方米)	申请强制执行件数	罚款(万元)	结案率(%)	行政处分(人)
1988	2 225	1 480	1 450	15 372.00	59	36.360	93.2	
1989	4 559	539						
1990	1 058	1 016			61	34.629		21
1991	807			10 400.00				
1992	421	409		5 400.00		42.500		
1993	560	460		8 465.45		8.855		
1994	382	326		10 449.00		1.780		

注:1991年,如皋市拆除小土窑1 219座,退地还耕2 000万亩,未统计在内。

六、重大案件查处

(一) 查处海门县三厂镇范本连违法占地案

1987年10月16日,海门县三厂镇群众向江苏省人民政府举报三厂镇部分干部职工在建房问题上的严重不正之风。其中镇建筑站站长范本连向三厂镇政府申请用地建房,1987年1月镇政府批准范在建筑站征用的土地上建造了一幢五底三层楼房,建筑总面积763平方米,其中住房面积305平

方米。

南通市土地管理局按省、市政府指示,于1988年10月8日立案,核实查明:范本连于1986年9月10日向三厂镇城镇建设办公室申请建房面积207.55平方米,9月21日三厂镇政府同意范的申请,并划给宅基地0.4亩。范又于同年12月20日以所谓为了不影响建筑站预制场的发展和本人生活更方便些为由,向三厂镇城镇建设办公室申请将其宅基地移至该站新征用的国有土地上。

三厂镇建筑站为建办公室、仓库、职工宿舍等,于1986年11月22日和12月18日经县城乡建设环境保护局审核批准,征用了5.88亩土地。在范本连提出将宅基地移至建筑站新征用土地上的要求后,该站改变新征土地的使用用途,于1986年12月26日非法转让新征土地的使用权,同意了范的要求。

改变已征用的国有土地的使用用途,须经原批准征地的机关办理变更手续。但三厂镇城镇建设办公室于1987年1月11日越权批准了范本连在建筑站新征用的国有土地上建住房,并于同年1月13日给范签发了同意按图施工、建筑面积为735平方米的建筑许可证。

后经海门县建筑质检站实地丈量,范所建楼房实际建筑面积826.93平方米,底层建筑占地面积270.57平方米,宅基地0.621亩。

根据以上事实,市土地管理局认为:三厂镇人民政府越权批准范本连在国有土地上建住房,且底层建筑面积超建63.02平方米;三厂镇建筑站非法转让土地,改变新征土地的使用用途。以上行为已违反了《土地管理法》有关规定。为了确保《土地管理法》的贯彻实施,坚决惩罚一切违反土地管理法律、法规的行为,依照《土地管理法》第48条、第47条、第45条和第19条第3项的规定,于1988年12月1日作出处罚决定:

1. 海门县三厂镇人民政府越权批准范本连在国有土地上建住房,批准文件无效。
2. 收回三厂镇建筑站改变了土地使用用途的0.62亩国有土地的使用权。
3. 没收范本连在越权批准的国有土地上非法占地所建楼房一幢,楼房买卖款上缴市地方财政。

1988年12月19日,范本连对处罚不服,向南通市中级人民法院发送民事诉状,认为三厂镇政府批准原告建房是原告得以建房的合法依据,《土

地管理法》对此没有溯及力……并提出南通市土地管理局[1988]罚字第002号处罚决定书的法律依据发生错误……

为此,市土地管理局于1989年2月23日发出民事答辩状,依法逐条作出答辩。

在经过调查后,1989年4月3日,南通市中级人民法院对范案作出行政判决:

“建筑许可证”是批准机关、公民建房的依据。三厂镇人民政府给范本连签发“建筑许可证”的日期是1987年1月13日,因此,批准转让土地的行为发生在《土地管理法》实施之后,被告依照《土地管理法》实施处罚,适用法律并无不当;三厂镇建筑站系城镇集体所有制单位,其征用土地的所有权依法属于国家,变更已征用土地使用权和用途,依法须经县级以上人民政府批准;三厂镇建筑站将已征用的土地转让给范本连建私房,其转让和变更行为应属非法;三厂镇人民政府未报请海门县人民政府审批,擅自批准范本连在建筑站征用的土地上建私房,其批准行为属无效行为。范本连超面积建房占用土地的行为,亦属非法。对本起行政案件所产生的法律后果,三厂镇人民政府违法越权批准应负主要责任;建筑站非法转让土地应负次要责任;范本连身为建筑站站长,提出在该站征用的土地上建私房,也应负次要责任;超面积占地部分,范本连自己应负全部责任。据此,两原告诉讼请求不能成立,诉讼请求本庭不予采纳。被告所作出的通土监[1988]罚字第002号处罚决定在认定事实和适用法律上是正确的,惟处罚决定主文第3项表述不当,应予纠正。现根据《土地管理法》第19条、第47条、第48条之规定,判决如下:

1. 维持通土监[1988]罚字第002号处罚决定书第1项、第2项;
2. 维持通土监[1988]罚字第002号处罚决定书第3项中的没收楼房一幢的处罚和楼房变卖款的处理决定。处罚表述变为:没收三厂镇人民政府越权批准在该镇建筑站非法转让土地上的建筑物楼房一幢(范本连所有)。
3. 本案诉讼费1074.90元,由第三人三厂镇人民政府承担716.60元,原告范本连、三厂镇建筑站各承担179.15元。

在范本连案查处全过程中,《新华日报》、《江苏法制报》、《南通日报》、江苏电视台、江苏广播电台、南通电视台、南通广播电台予以极大的关注,为《土地管理法》仗义执言、伸张正义,对有责任单位和个人提出公开批评,并将范案收进《缘于土地的官司》一书,向全国发行。

著名一级律师刘泽震在《旁听追忆》一文中说:“范案的查处,是一堂生

动的法制教育课,能够有力地推动《土地管理法》的贯彻实施。”

(二) 查处南通医药公司违法买卖土地案

南通医药公司非法买卖国有土地和未经批准擅自占用集体土地建造厂房一案,市土地管理局于1990年6月17日受理依法立案调查。经核实查明:

南通医药公司于1984年因建设需要,向市政工程处以3766.8元购买0.87亩国有土地(河塘),双方并签订了非法买卖协议。

1989年初,南通医药公司将原仓库翻建为中药饮片厂房,未经批准擅自与原有3.62亩国有土地旁的村组私下签订“借用”协议,占用集体土地0.48亩,并于是年初建竣。

市土地管理局根据上述事实,于1991年1月8日向南通医药公司发出通土监[1991]罚字第001号《处罚决定书》:

南通医药公司买卖土地和擅自占用集体土地建造厂房,其行为已违反了《国家建设征用土地条例》、《中华人民共和国土地管理法》的有关规定。依照《国家建设征用土地条例》、《中华人民共和国土地管理法》及《江苏省〈土地管理法〉实施办法》等有关规定,对南通医药公司作出下述处罚决定:

1. 对非法买卖的0.87亩国有土地,处以300元/亩罚款,计人民币261.0元,按有关规定补办划拨手续。
2. 对擅自占用0.47亩集体土地,处以500元/亩罚款,计人民币235.0元,按有关规定补办征地手续。

(三) 查处日本三鹰产业非法转让土地使用权案

1992年,南通市土地管理局与日本株式会社三鹰产业签订了出让位于南通市区人民路南侧、市扎染厂西首面积为16844.62平方米的土地使用权合同。合同签订后,日本株式会社三鹰产业在未完全履行合同的情况下,于1993年4月12日与南通开发区城市建设开发公司签订了《土地使用权转让合同》,将上述地块擅自转让给南通开发区城市建设开发公司。

1994年3月15日,市国土规划局检查此案,于4月23日决定立案审理。审理修结后,于4月25日向日本株式会社三鹰产业发出通土监[1994]罚字第21号《处罚决定书》,认为被处罚人擅自转让土地使用权的行为违反了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第二十五条

之规定。根据《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》第四十六条规定,作出处罚决定如下:

1. 处以日本株式会社三鹰产业罚款计人民币16 844 元。
2. 责令日本株式会社三鹰产业依法办理有关土地转让手续。

第四节 行政复议与诉讼

南通市自 1990 年 10 月 1 日开始实施《中华人民共和国行政诉讼法》,各级土地执法部门按照“严格执法、依法行政”的要求,开展了对土地违法、土地侵权及土地权属争议案件的处理,也引发了一些行政诉讼案件,其中绝大多数案件得到了人民法院的维持。

1991 年 1 月 1 日,国务院《行政复议条例》颁布实施后,南通市土地管理局成立了土地行政复议委员会,专门负责土地行政案件的复议工作。1991 年至 1994 年,市土地管理局共受理 37 起土地行政复议案件。经复议,全部维持了县一级土地管理部门作出的决定:

1994 年 8 月,通州市竹行乡大安村马××、张××、陈×,安北村周××,金乐乡葛××,海门天补镇补北村黄××等,非法使用金乐乡复兴村第十二村民组农田保护区 09-01-04 及 09-01-05 地块内的集体土地,擅自新建 18 门轮窑一座,占地 1 260 平方米,生产、生活附属设施建筑物占地 484.5 平方米,制砖场地 17 645.5 平方米,占用耕地总面积 19 390 平方米(折合为 29.085 亩)。

通州市土地管理局对此案调查后,于 1995 年 5 月 9 日,对其作出罚款、拆除违法建筑等处罚决定。马××等对处罚决定不服,于 1995 年 5 月 21 日申请市国土规划局复议。经市复议委员会复议后,认为该案违法事实清楚,证据确凿,根据行政复议条例第四十二条规定,维持通州市土地管理局 5 月 9 日所作的行政处罚决定。

第十章 土地科技与教育

土地科技与教育工作,是土地管理事业发展的重要条件。南通市土地管理局成立后,将土地科技管理与教育培训工作列入议事日程。在土地科技方面,既抓土地科技开发,又注意建立科技成果管理制度,逐渐形成土地科技管理网络;在教育培训方面,着重组织对在职人员进行岗位培训,以适应土地管理工作的需要。1990年以来,全市有多项土地科技成果获得国家 and 省的奖励,许多科技成果在省内外得到应用、推广与交流。

第一节 土地科技

一、科技管理

1988年以来,南通市及各县(市)区土地管理部门相继成立,按照国家和省局有关土地科技成果管理工作的规定和要求,将土地科技的管理纳入工作日程,明确土地科技管理的任务和工作范围,并按照土地科技实行分级管理和项目计划管理。市和县(市)区局明确由专门科室、专门干部负责,分别建立科技管理制度,按规定做好科技成果的申报、登记、鉴定、验收、奖励、建档、交流和应用推广等工作。1991年12月11日,南通市土地管理局成立科技成果评审小组,由副局长邵瑞林任组长,陈宗源、杜宏宽任副组长。1993年9月20日,评审小组又分设土地和规划两个组。各县(市)区也同样建立评审小组。这样,在组织上做到各县(市)区有人管,各部门有人管,层层有人抓,形成土地科技管理网络。土地科技工作根据土地管理业务需要选定课题,组织攻关。在制度上,各基层年初有课题上报到县(市、区);县(市、区)组织研讨,初步确定立项,再经反复考虑,集中到市;市再进行研究,确定市的

立项,然后分别组织实施。对已立项的课题,市局进行跟踪管理,随时了解进展情况,协助解决有关问题,做到土地科技管理与土地日常管理两不误,使土地科技在土地管理实践中早出效益、快出效益、出大效益。对已立项的项目,按省土地管理局的要求进行登记。对上级下达的土地管理科技项目,同时报省备案,统一登记。年终,组织各县(市、区)先行评议,然后上报。经市局评审小组鉴定后,上报省局。

为了发展土地科技事业,市、县(市、区)着力抓了科技队伍建设。一方面积极引进和吸收科技人才,确保科技人员在整个土地管理队伍中的比重;采取多种方式培养土地科技人才,如选送干部到中国人民大学土地管理系学习,参加国家土地管理局和省土地管理局举办的各类业务培训班学习,结合即将开展的业务工作,自办培训班。另一方面,订购土地管理方面的专业报刊、书籍,添置仪器设备,为工作人员提供研究和实践的良好条件。每年还针对土地管理实践中的有关问题不定期地开展理论研讨活动。如1990年,与省局以及苏州市、镇江市、扬州市土地管理局一起,对江苏乡镇企业及小城镇用地制度改革课题共同进行研究,通过对乡镇企业和小城镇用地现状的调查,找出乡镇企业和小城镇建设用地存在的主要问题及其产生的原因,提出解决这些问题的对策,从而为乡镇企业和小城镇建设用地管理步入科学、依法的轨道奠定了理论基础和思想基础。这一成果获得了国家土地管理局1990年度科技进步三等奖。1991年,对全市土地隐形市场组织专题调查研究。1992年,又与《南通社会科学》编辑部联合征集、出版土地使用制度改革论文专辑。这些活动的开展,对活跃土地管理理论研究气氛、指导土地管理工作实践具有重要作用。为了提高写作水平和理论研究水平,将写稿作为硬任务列入岗位责任制的内容。凡稿件被采用者,根据刊物级别、文章字数给予奖励。

积极组织科技人员进行土地科技攻关。如1989年在严格执法的同时,努力探索防范土地案件发生的有效手段,即在全市组织开展创建无违法批地、无违法管理、无违法用地的“三无乡镇”活动。这项活动不仅调动了广大土地管理人员做好土地案件防范工作的主动性和积极性,而且增强了乡镇领导和土地管理人员依法行政的自觉性,从而使土地违法案件大幅度减少。在土地科技攻关中,大力提倡深入实际、深入基层、深入群众的工作作风,选择岔南等乡镇作为科技人员进行科技实践的基地,开展土地资源调查、基本农田保护区划定等项业务工作的攻关试验。同时还努力加强与兄弟部门、高

等院校及科研单位的协作,以促进土地科技事业的发展。如在开展土地利用总体规划编制和土地分等定级工作中,聘请南京大学、南京农业大学等有关专家教授指导;为了加快市区地籍测绘步伐,与房管部门、规划部门联合组织实施“三图并出”工程,共同测绘基础图,然后按各自专业技术要求,分别形成专业图,不仅节省了时间,而且节约了人力和资金。

由于加强了土地管理科学技术的实践与管理,因而近年来陆续取得了一批又一批土地管理科技成果,并促进了地方经济建设的发展。

二、科技成果

1990—1994年,市、县(市、区)有多项科技成果获得国家级和省级奖励。其中获国家土地管理科技进步奖共有5项,获省土地管理科技进步奖共有9项,获省土地管理优秀成果奖43项。这些成果反映了南通市广大土地管理工作者的辛勤创业的足迹及实际工作成就和水平。

表 10-1 1990—1991年南通市获国家科技进步奖项一览表

年度	评定等级	项 目 名 称	主要完成单位	主要完成人
1990	三 等	乡镇企业及小城镇用地制度改革	江苏省土地管理局 镇江市土地管理局 南通市土地管理局 苏州市土地管理局 扬州市土地管理局	孙治淮、权学臣、胡锦涛、向韶、华根宝
1992	三 等	基本农田保护区的划定及其跟踪管理	海安县土地管理局	刘长寿、顾宝群、姚成意、茆根明、张泽民、陆忠义等15人
1992	三 等	乡级土地利用规划编制和应用技术研究	如皋市土地管理局	周宝生、柯俊杰、江国太、顾建、李昌进、范存林等10人

表 10-2 1992—1994 年南通市获省级科技进步奖项一览表

年度	评定等级	项目名称	主要完成单位	主要完成人
1992	一 等	江苏省土管培训工作实践与研究	省土地管理局综合处、办公室,南通市土地管理局等 9 个单位	钱智敏、施菊等 15 人
1993	一 等	做好初级初访,抑制集体上访,消灭上访老户工作探讨	如皋市土地管理局	吕剑鸣、徐进、丁正洪、刘国清、席云新、陈建等 15 人
1993	二 等	崇川区城郊型农村地籍管理的实践与研究	崇川区土地管理局	李志勇、季玲、姜志清、阎虹、徐春元、何秀英等 15 人
1993	二 等	海安县以零星土地拍卖推动地改进程的探索	海安县土地管理局 海安镇人民政府	孙启明、刘长寿、周忠勤、韩小安、羌杰芝、徐忠来等 15 人
1993	三 等	如皋市市区土地定级估价研究	如皋市土地管理局 省金陵评估公司	吕剑鸣、丁正洪、顾建、李剑波、黄克龙、俞钧等 12 人
1994	一 等	如皋市农村小集镇土地拍卖的实践与研究	如皋市土管局	吕剑鸣、丁正洪、顾建山、陈广余、李昌进、顾建等 15 人
1994	二 等	南通市城市土地定级估价应用研究	南通市国土规划局	周通生、邵瑞林、张跃进、朱凡、高文、邢元志等 8 人
1994	二 等	南通市 CPS 控制测量	通州市土地管理局 省地质测绘院 省交通设计院等 5 个单位	黄骏驰、曹祝兰、季伦广、曹汉等 8 人
1994	三 等	崇川区土地年审登记的探索与实践	崇川局、任港、钟秀、八厂土地管理所	李志勇、季玲、姜志清、阎虹、胡志华

表 10-3 1991—1994 年南通市获省土地管理优秀成果奖项一览表

年度	评定等级	项 目 名 称	主要完成单位	主要完成人
1991	一 等	集体土地使用制度改革	南通市土地管理局法制科、地籍科、建设用地科	周通生、邵瑞林、陈宗源、杜高祥、张跃进、刘建华等 10 人
1991	一 等	南通市土地利用现状调查	南通市农业区划办公室、南通市土地管理局地籍科	冯忆难、凌萍、高友生、陈宗源、张跃进、单伟等 15 人
1991	二 等	基本农田保护区规划研制及应用	南通市土地管理局地籍科	周通生、陈宗源、张跃进、单伟、王小纯
1991	二 等	改革集体非农用地制度	如皋市土地管理局地籍科、地政科	柯俊杰、江国太、管维凤、李昌进、张英明
1991	二 等	拆窑还田保资源,发展农业添后劲	如皋市土地管理局地政所	柯俊杰、江国太、丁正洪、李昌进、张定国、张英明等 9 人
1991	二 等	普及《土地管理法》宣传教育试点成果	如皋市土地管理局监察科	柯俊杰、丁正洪、孙帮生、陈建、刘国清
1991	二 等	农民住房建设商品化研究和实践	启东市土地管理局通兴乡人民政府	朱惠康、朱锦荣、陈剑辉、崔凯、钱友桥、张建忠等 10 人
1991	三 等	里下河地区复垦保堤的研究与实践	海安县土地管理局建设用地股、古贲乡土地管理所、墩头镇土地管理所	泰厚德、刘长寿、羌杰芝、周忠勤、陆忠义
1991	三 等	农村荒废土地复垦利用和管理	如东县地政管理站	张毓余、鲍国余、沈建平、虞秉均、缪祝生

续表

年度	评定等级	项 目 名 称	主要完成单位	主要完成人
1991	三 等	加强窑地管理,推广淤泥制砖、节约保护耕地	南通市地籍科、市建材局、如皋县土地管理局、海安县土地管理局、南通县土地管理局	顾沛云、陆晓刚、陈宗源、陆秉良、张跃进
1992	一 等	土地隐形市场管理及对策研究	南通市地籍科	周通生、张跃进、单伟、季正兴、王小纯、邢元志等 9 人
1992	二 等	海安基本农田保护区划定及其跟踪管理	海安县地籍股、监察股、用地所及 11 个乡镇人民政府	刘长寿、顾宝群、姚成意、茆根明、张泽民、陆忠义等 15 人
1992	二 等	如皋市乡镇土地利用规划编制办法和实施管理技术研究	如皋市土地管理局、水利局、建委	周宝生、柯俊杰、江国太、汤文进、赵伯林、张玉秀等 15 人
1992	二 等	如东县岔南乡土地利用总体规划	如东县土地管理局岔南乡人民政府	虞秉均、尤云政、陈隆、肖松华等 10 人
1992	二 等	农田水利基本建设与复垦一条龙配套措施研究	海安县土地管理局	刘长寿、沈永明、羌杰芝、周忠勤、刘广泉、陆忠义等 10 人
1992	二 等	“三无”乡镇建设的实践及成效	南通市土地管理局	周通生、吴功明、龚礼、江少康、陶月娥、冯申林等 10 人
1992	二 等	“三无”乡镇的课题研究	启东市土地管理局	钱益达、施静兰、崔祖香、夏正元等 9 人
1992	三 等	如皋市建设乡土地管理协会见成效	如皋市土地管理局监察科、建设乡人民政府	柯俊杰、丁正洪、陈建、刘国清、吕品、包丛庆等 8 人
1992	三 等	土地隐形市场调查方法及应用成果	如东县土地管理局、马塘镇人民政府	葛全才、黄小平、朱卫东、顾才群、张伯泉、石建林等 9 人
1993	一 等	南通市土地利用总体规划编制研究	南通市国土资源局、南京农业大学土地管理学院	周通生、张炳林、王万茂、单伟、季正兴、严金明等 13 人
1993	一 等	如东县乡村土地利用规划编制方法研究	如东县土地管理局	陈隆、严启林、房希泉、尤云政、何兴宝、肖继平等 11 人
1993	一 等	通州市三余镇乡级土地利用总体规划	通州市土地管理局、三余镇人民政府	季伦广、张学新、曹汉、吴金华、赵栋、姜文如等 10 人

续表

年度	评定等级	项 目 名 称	主要完成单位	主要完成人
1993	一 等	启东市土地监察信息网络的建立和管理	启东市土地管理局, 吕四、汇龙、海复、北新镇土地管理所	张菊欣、陈雪昌、刘冲、陈卫东、王世昌、张建忠等 11 人
1993	二 等	如皋市丁西乡土地利用总体规划编制和管理技术研究	丁西乡土地管理所办公室、水利站	侯瑞康、曹俊、刘炳元、焦永萍等 12 人
1993	二 等	探索稳定基层队伍的有效途径	海门县土地管理局	高锦荣、龚振兴、吴殿明、孙学成等 6 人
1993	二 等	启东市分步实施建制镇规范化地籍管理	启东市土地管理局, 吕四、汇龙、海复、北新镇土地管理所	张菊欣、袁卫民、张荣辉、夏正元、施辉、刘冲等 11 人
1993	二 等	海门县农村宅基地调查登记发证与管理	海门县土地管理局、常乐镇土地管理所	高锦荣、黄希祖、黄和生、施跃生等人
1993	三 等	如皋市个体工商临时用地管理的实践与探索	如皋市土地管理局	马剑鸣、顾建山、徐进、陈广余、苏绍华、陈建等 14 人
1994	一 等	集体土地使用制度改革实践探索和应用研究	南通市、海安县、如皋市、崇川区土地管理局	王恒生、张跃进、姚建忠、李志勇、吕剑鸣、金华等 14 人
1994	一 等	编纂土地志书的研究	如东县土地管理局、如东县地方志编委会	朱银生、虞敬宣、杨正英、袁金泉、黄小平、杨向东等 8 人
1994	二 等	如皋市土地利用总体规划与应用研究	如皋市土地管理局、南京农业大学土地管理学院	吕剑鸣、严金明、丁正洪、顾建等 15 人
1994	二 等	海安县土地利用总体规划	海安土地管理局、南京农业大学土地管理学院	秦厚德、欧名豪、沈永明、姚成意等 15 人
1994	二 等	如东县土地利用总体规划编制研究	如东县土地管理局、南京农业大学土地管理学院	王万茂、严金明、朱良生、虞秉均、杨明珠等 13 人
1994	二 等	通州市土地利用总体规划	通州市土地管理局、南京农业大学土地管理学院	欧名豪、曹祝兰、张学新、季伦广、曹汉、孙成昌等 10 人
1994	二 等	城镇二、三级土地市场的管理实践与探索	海门市土地管理局、三厂镇土地管理所	高锦荣、张忠、周永生、万亚生等 8 人
1994	二 等	信誉卡在民房建设中的应用	启东市土地管理局, 圩角、王鲍、希土乡土地管理所	施芳、庞建飞、钱益达、董跃冲等 8 人

续表

年度	评定等级	项 目 名 称	主要完成单位	主要完成人
1994	二 等	海安县征地后剩余劳动力安置方法的研究与实践	海安县土地管理局、海安县经济开发区	缪四桂、狄厚清、刘长寿、丁宁等 15 人
1994	二 等	清理整顿土地隐形市场的实践与探索	海安县土地管理局	韩国常、夏仕同、张志詮、邵文才等 15 人
1994	二 等	创建“三无”乡镇的实践与研究	如东县土地管理局	葛金才、朱卫东、彭自廉、杨爱国等 10 人
1994	二 等	构建土地市场规范管理机制的实践与探索	南通市国土规划局、海门市土地管理局	王恒生、吴功明、张跃进、徐凤英、金华、姚建忠等 13 人
1994	二 等	通州市土地定估价	通州市土地管理局	曹祝兰、曹汉、丁晓明、陆中亚等 10 人
1994	三 等	集体土地使用权调整对策研究	崇川区土地管理局, 人民法院, 八厂、钟秀、狼山、任港等乡镇土地管理所	李志勇、徐春元、王辉元、徐晓华等 15 人
1994	三 等	构造农村泽港土地流转机制的研究与实践	海安县土地管理局双楼、胡集、墩头土地管理所	孙启明、陆忠义、李仁美、圣宝平等 15 人

三、科技成果的推广应用

土地科技成果要发挥效益和作用,关键在于推广与应用。南通市土地科技一直坚持面向经济建设这一总方针,模式是在土地管理的实践中,将科技成果加以推广、应用,直至推动土地管理工作的再发展。这种良性循环,受到省土地管理局和国家土地管理局的重视。针对南通地区各地小土窑林立、大量挖废耕地的情况,市土地管理局周通生、陈宗源、张跃进、季正兴等联合撰写的论文《控制砖瓦业乱占损毁耕地的对策》,1990年11月为中国科协学会工作部召开的重点学术会议——全国土地退化防治学术讨论会录用。

1991年,南通市土地管理局法制科、地籍科、建设用地管理科联合研究

的“集体土地使用制度改革”课题成果,得到国家土地管理局领导的肯定和表扬,获江苏省土地管理科技进步一等奖。以后在《中国土地》、《中国土地科学》等刊物上介绍这一成果的操作方法和应用效益,引起兄弟省、市土地管理部门的兴趣,外省、市的同行到南通参观学习者多达 1000 多人次,使这一成果在全国各地得到推广与运用,对推进我国土地使用制度的改革起到积极的作用。

1991 年,南通市土地管理局地籍科、南通市建材局粉煤灰开发公司及如皋市、海安县、南通县土地管理局共同完成的《加强耕地管理、推广淤泥制砖、节约保护耕地》,获江苏省土地管理优秀成果三等奖。这一成果为南通市开发土地资源、发展建材工业开辟了广阔前景,不仅有利于耕地的保护和农业生产的稳定发展,而且据建材部门测定,用淤泥粉煤灰制成的烧结砖,各种性能均达到国家标准,每万块砖的成本比取用农田土制成的砖节约 58 元。为了切实保护耕地,使这一成果迅速得到推广应用,市土地管理局与市计委、建材等部门联合,共同决定在全市开发利用江河淤泥制砖规划,并积极扶持开发利用江河淤泥制砖的企业。全市利用江河淤泥制砖的年生产量由 1988 年的 4 亿块增加到 1991 年的 8 亿块,每年少挖损农田约 5000 亩。

1992 年,南通市土地管理局完成的《“三无”乡镇建设的实践及成效》,获江苏省土地管理优秀成果二等奖。南通市早在 1989 年就开始创建“无违法占地案件乡镇”活动,实践证明这项活动对防止各类违法占地案件的发生,保证《土地管理法》顺利贯彻实施,使土地管理更好地为国民经济持续、稳定、协调发展起着积极作用。1990 年 11 月,国家土地管理局局长王先进到南通视察,肯定了这个做法,并进而提出实行“三无”,即无违法批地、无违法管地、无违法用地,对土地管理机构本身和土地统一管理工作提出了更高的要求。

1993 年,如皋市土地管理局完成的《如皋市做好初信初访,抑制集体上访,消灭上访老户工作的探讨》,获江苏省土地管理科技进步一等奖,1994 年获国家土地管理局科技进步三等奖。这一研究成果在如皋市应用后,连续 4 年无一起由土地问题引起的集体上访和“老户”上访;重复信访、越级信访量明显减少。国家土地管理局办公室在《简报》中转发如皋市土地管理局持卡上访制度;1994 年部分省市土地管理信访工作改革现场研讨会上,如皋市土地管理局又作了介绍。

南通市“三图并出”工程的技术设计和创新研究,是一项集体性的劳动

成果。1987年,南通市土地管理局、规划局、房管局迫切需要地形图、地籍图、房产图,而地方测绘任务重、测绘力量不足,三局领导反复协商,征得市规划测量队同意,提出“三图并出”工程,采用“以地形图代替地籍测量”的方案。但实际工作中困难不少。市土地管理局局长周通生提出:土地管理分调查确权、发证管理、权属变更处理3个阶段,因此测量也可相应分三个阶段供图,并提供“工作用图”,即从具有共性要素的一图中分出三种专业成果图(地籍图、地形图、房产图)。从此“三图并出”工程进入系统研究、系统设计、系统管理阶段。实践表明,实施“三图并出”工程,不仅坚持国家有关标准要求,又提高工作效率、节省工作时间,还节约了50%左右的费用,直接经济效益达百万元。1990年7月,建设部规划司组织北京市、上海市、南京市等地著名学府和测绘院(队)的学者、专家进行技术检测和鉴定,认为“三图并出”技术设计方案属国内首创,具有显著的经济效益和社会效益。“三图并出”科研计划中第一阶段课题“‘三图并出’技术方案研究”,第二阶段课题“勘丈值坐标化机动测绘研究”(简称“测算法”),均获江苏省建委科技成果二等奖,第二阶段课题又获浙江省土地管理局科技进步一等奖、国家土地管理局科技进步三等奖。

第二节 教育培训

1987年,市、县(市、区)土地管理局建立之初,全市284个乡(镇)有专职土地管理员530人,平均每乡(镇)1.9人,绝大多数是集体事业性质,职工业务素质不高。市、县两级土地管理干部231人,大多数人是改行做土地管理工作的,其中有中级技术职称的只占12%,具有高级职称的仅2人。专业人员少、业务素质较低,制约土地管理事业深入发展。因此,加强对各级土地管理干部的教育、培训,成为做好土地管理工作的当务之急。

为适应土地管理工作的需要,市土地管理局制定了干部岗位培训实施方案,将土地管理专业岗位划分为两大类,计七个岗位,即按职务划分为县级以上土地管理部门领导和乡(镇)土地管理员两个岗位;按业务分工划分为地籍管理、建设用地管理、土地政策法规、土地监督检查、土地利用规划五个岗位。全市土地管理系统在岗人员,包括具有大专以上学历但非土地管理

专业的,都要按岗位规范要求接受岗位教育;在土地管理系统内从事档案、计财、宣教等工作的干部,也要按有关部门制定的相应的岗位规范要求,有组织地参加对口岗位培训;文化基础未达到规定要求的人员,抓紧补上初中、高中文化课程,参加岗位培训。

一、脱产教育

脱产教育,这里是指大专院校、上级土地管理机关举办有关专业或培训班,南通市则派人前往学习的一种形式。

历年来由市土地管理局安排,到中国人民大学脱产学习的有:顾才群(1986年,如东)、倪善新(1987年,海门)、朱明均(1987年,通州)、薛根石(1991年,海门)、陈建明(1992年,海门)、裘益飞(1992年,市局)、秦建忠(1992年,市局)、严荣华(1992年,市局)。

参加国家土地管理局1988年11月4日—12月14日举办的第一期全国土地监察干部培训班学习、取得结业证书的有陶月娥(市局)。

参加江苏省土地管理局1988年3月12日—27日在南京农业大学培训部举办的省土地管理局局长研讨班学习、获得省级“土地管理基本知识教育合格证书”的有邵瑞林(市局)、赵有儒(郊区)2人。

参加江苏省土地局1988年4月1日—7月1日及同年9月7日—11月3日的分别有8人、4人。

1989年国家土地管理局举办土地管理专业函授教育,南通市有3人参加进修。

1990年8月,海安县新生乡土地管理所张静经统一考试,录取到江苏省扬州农业学校学习两年。

参加业余进修,在扬州农业学校中专班接受面授的,1992年有7人,1993—1994年有6人;在南京农业大学土地管理专业大专班面授的,1992年1人,1992—1993年有3人。

1992年,国家土地管理局、江苏省土地管理局先后举办地籍、监察、财会等业务培训,南通市推派20多人前往学习。

二、岗位培训

根据国家土地管理局、省土地管理局的部署,在县、乡两级土地管理部门的配合下,坚持“按需施教、学以致用、讲求实效”的原则,多层次、多途径开展岗位教育培训,使土地管理队伍在政治素质、专业技能、管理水平和工作能力方面均有一定的提高。培训情况见表 10-4。

表 10-4 1986—1994 年南通市土地管理局举办培训班情况表

年 度	期 数	内 容	培 训 对 象	人 数
1986—1990	4 期	土地管理基本知识	县(市、区)、乡土管所	342
1988	3 期	土地监察、地籍、用地	县(市、区)、乡土管所	163
1991	3 期	城镇地籍调查	县(市、区)、乡土管所	382
1992	2 期	土管基本知识	县(市、区)、乡土管所	220
1993	2 期	土地估价	县(市、区)、乡土管所	124
1994	1 期	房地产开发	县(市、区)房地产 开发公司经理	56
合 计				1 287

注:县(市、区)办的培训班未统计在内。

三、电视教学

1991年4月,全国电视培训班开办,每周两次收看学习。起初由于对工作与学习的矛盾处理欠妥,学习时间往往不能保证,有的收视情况不好,影响了教学效果。市土地管理局为了做好电视培训班工作,加强领导,设立市辅导站明确由孙敬宣、施菊两人负责做好辅导工作。1992—1993年全国土地管理基础知识电视教育岗位培训开办,全市共有309人参加(其中如东县50人,启东县65人,如皋市86人,南通县46人,海安县4人,海门县4人,郊区22人),占在职乡(镇)土地管理人员总数的80%,百分比居全省各市之首。各县(市、区)辅导站定期集中辅导,市局随时进行检查,并在结束时组织评比。各县(市、区)学员按期参加统一考试,都取得“岗位证书”。最后组

织评选,评出先进工作者6名、优秀辅导员6名,分别给予表彰。通过电视岗位培训,提高了全市基层土地管理队伍的整体素质,对稳定基层土地管理队伍起到了很好的作用。

此外,1987年以来,南通市人事局、财政局、档案局分别举办人事、财会、档案培训,市土地管理局先后组织了30多人参加学习。

第三节 土地学会

南通市土地学会于1994年3月28日成立。在两年多的筹备过程中,得到中国土地学会、江苏省土地学会和兄弟市土地学会,以及市民政局、市科协等有关部门的支持和关心。市土地学会成立时,出席大会的有来自市国土规划战线和市直属机关、房地产开发单位及有关学术团体的会员代表共77人。江苏省土地学会副理事长倪骥程,原市人大常委会副主任徐虎,通州市委书记、原市国土规划局局长周通生,市科协主席柴文彪,民政局副局长陈兴祥等领导人到会;江苏省徐州、淮阴、盐城、连云港等市土地管理局的负责人也到会祝贺。

大会期间,经代表认真讨论、审议,通过了《南通市土地学会章程》及1994年工作计划。经过充分协商,采取无记名投票方式,选举产生理事45人,组成第一届理事会。在理事会第一次会议上,用推举方式产生常务理事18人,组成常务理事会;又在常务理事会上推举理事长1人、副理事长2人、秘书长1人,同时推举2个专业委员会和6个研究会的负责人。

《南通市土地学会章程》分设总则、工作及任务、会员、组织机构、经费和附则,共6章15条。

南通市土地学会成立时有会员300人,均由个人正式申请,经审查批准后人会。会员中具有大学以上学历的86人、大专学历的104人、中专学历的99人。从事土地工作两年以上的83人,其中具有高级职称的27人,中级职称的92人,初级职称的124人。市土地学会共有会员单位19个。

一、学会组织

第一届理事会名誉理事长：张琛、周通生

高级顾问：徐虎

理事：吴功名、何寿平、邵瑞林、张炳林、朱正年、顾沛云、朱启祥、刘振国、颜卫东、刘广植、陈宗源、孙敬宣、杜高祥、张跃进、刘建华、周坤、姚建华、方敏华、杜宏宽、季正兴、吉云山、龚礼、王锦泉、戴季浩、韩国荣、秦家濂、李云湘、陈永良、许永嘉、黄一达、平正祥、李志勇、仇颜忠、孙启明、吕剑鸣、虞秉均、曹祝兰、高锦荣、董跃冲、秦德全、马汉荣、黄云龙、袁汉斌

常务理事：吴功名、何寿平、邵瑞林、张炳林、朱正年、顾沛云、朱启祥、刘振国、刘广植、陈宗源、孙敬宣、杜高祥、秦家濂、李云湘、许永嘉、刘建华、张跃进、王锦泉

理事长：吴功名

副理事长：邵瑞林、顾沛云

秘书长：陈宗源

理事会下设：

组织工作委员会 主任：孙敬宣 副主任：颜卫东

教育科普工作委员会 主任：顾沛云 副主任：孙启明、姚建华

土地经济研究会 主任：张跃进 副主任：董跃冲

地籍研究会 主任：邵瑞林 副主任：曹祝兰

土地利用研究会 主任：陈宗源 副主任：虞秉均

建设用地研究会 主任：杜高祥 副主任：高锦荣

土地法规研究会 主任：王锦泉 副主任：吕剑鸣

地产研究会 主任：刘建华 副主任：李志勇、仇颜忠

二、学会活动

土地学会成立大会期内，同时举行了首届学术交流会。大会共收到会员提交的学术论文 40 篇，其中 7 篇论文在大会上宣读，21 篇论文以书面形式进行交流。这些学术论文内容丰富，论及土地市场建设、土地利用总体规划、土地后备资源开发利用、地籍管理、地产评估、土地信访、土地管理体制与使用制度改革等方面，有许多观点新颖独创。

第十一章 土地管理机构 与基础建设

第一节 管理机构

清朝末年,南通设置管理田粮的库总。为清丈田亩,创设测绘班。

民国元年(1912年),南通县政府先后设立清丈局、沙田局等机构。在此后的30多年间,国民政府的土地管理机构更迭频繁。

新中国成立后,南通市、县(市、区)土地管理机构在较长时间内变更较多。

50—60年代,先后由民政、财政、房地产、计委、城建、农业、水利、交通等部门分管、兼管或代管。

1986年12月9日,南通市人民政府批准建立南通市土地管理局,同时决定撤销市农村土地管理办公室、市征地拆迁办公室、房地产管理局地政科等三单位,其工作任务移交给市土地管理局。市政府《关于建立南通市土地管理局的通知》中规定市土地管理局为市政府直属二级局机构,负责全市城乡土地和地政的统一管理。

1987年1月20日,市编制委员会核定市土地管理局行政编制13人、事业编制20人。内设监督检查科、综合管理科。地政管理所、建设用地事务所和土地管理测绘队均为全民事业单位。1987年3月24日,市编制委员会批复:南通市建设用地事务所、地政管理所、土地管理局测绘队均为局属全民所有制事业单位,相当副科级建制。6月11日,市计委批复:成立南通市地政管理服务站,隶属地政服务所,实行独立核算(1991年8月定为副科级)。

1988年3月22日,市编制委员会、劳动人事局、财政局、农业局、土地管理局联合发出《关于乡镇土地管理员编制和人员调配的通知》,规定乡镇

政府原则上都要配备专职或兼职土地管理助理,其人员列入乡镇党、政、群机关人员总编制内。乡镇还配备1—2名集体事业性质的土地管理人员,此人员不列入乡镇党、政、群机关总编制内。1988年5月20日,建立南通市土地资源开发公司,为大集体所有制企业,实行独立核算。7月23日,南通市土地管理局内设机构经批准调整为:人秘科、监督检查科、地政地籍科。同年8月3日,建立南通市土地监察队,为全民事业单位。9月6日,建立建设用地管理科。

1989年7月24日,南通市人民政府决定南通市土地管理局升格为一级局建制,列为市政府工作部门。南通市编制委员会行文,将南通市土地管理局原定13名行政编制增加到16名。局机关设立人秘科、综合科、地政地籍科、建设用地管理科、监督检查科五个行政科室。年底,局机关行政人员实有14人,事业编制人员40人。同年12月27日,市政府批复,决定海安县、如皋县、如东县、南通县、海门县、启东市和市郊区人民政府土地管理局列为县(市)、区人民政府工作部门。

1990年4月24日,建立南通市经济技术开发区土地管理分局,为市土地管理局派出机构,科级建制。所需人员编制从市经济技术开发区管委会现有行政编制中调剂解决。5月25日,建立南通市土地权属纠纷仲裁委员会。

1991年3月20日,市编委批准市土地管理局内部设立法制科,与监察科一套建制。10月18日,市土地管理局人秘科更名为办公室(科级)。

1992年5月14日,市土地管理局内部设立土地资产管理科(对外称“土地资产管理处”),与建设用地科合署办公,一套班子。同日,建立南通市土地综合开发公司,为全民所有制事业单位,副处级建制,内部设立办公室、计划财务部、招商业务部、开发工程部。

1993年4月8日,市政府决定:撤销南通市土地管理局、南通市规划局,组建南通市国土规划局,为市政府工作部门。市编制委员会核定市国土规划局行政编制41人。局内机构设置总工程师室、办公室、综合法制科、组织人事科、用地规划科、建设用地科、建设用地规划科、地籍科、测绘管理科、监督检查科。

局下属基层单位有城市规划总图室、规划设计院、用地所、地政所、测绘队、金桥土地资源开发公司。

1994年6月12日,市编制委员会、市人事局、市国土规划局联合发出《关于明确乡(镇)土地管理机构及人员等问题的通知》。《通知》中明确乡

表 11-1 1992—1994 年南通市土地管理机构、人数、学历一览表

年份	类别		机构 (个)	人员(人)			文化程度(人)			
				合计	在编	编外	大学和 大学以上	大专	高中 和中专	其他
1992	合 计		322	915	824	91	37	122	631	125
	行 政	市	1	17	17		6	5	4	2
		县(市)	9	175	163	12	13	46	102	14
		乡(镇)	292	597	521	76	1	41	454	101
	事 业	市	6	47	47		9	13	23	2
		县(市)	12	66	65	1	8	17	37	4
	企 业	市	1	3	3				3	
县(市)		1	10	8	2			8	2	
1993	合 计		325	1 037	783	254	119	170	563	185
	行 政	市	1	44	44		10	13	17	4
		县(市)	9	155	151	4	22	42	76	15
		乡(镇)	286	527	279	248	2	43	352	130
	事 业	市	8	191	141		72	44	54	21
县(市)		21	120	118	2	13	28	64	15	
1994	合 计		317	1 052	791	261	125	209	565	153
	行 政	市	1	44	44		10	13	17	4
		县(市)	9	160	144	16	25	37	82	16
		乡(镇)	283	530	300	230	9	65	346	110
	事 业	市	6	173	173		49	50	60	14
县(市)		18	145	130	15	32	44	60	9	

（镇）土地管理所的机构名称、机构性质、管理机制、人员配备、经费渠道、主要职责、人员性质、工资待遇等八个方面的问题。同月18日，建立南通市土地市场服务中心，为副处级建制。同期市土地资源开发公司划归土地综合开发公司。

1994年末，市国土规划局全员217人，其中勘察、规划设计专业104人，地产管理专业69人。在217人中，具有高级技术职称的16人，讲师、助理讲师级5人，有中级技术职称的47人，助理工程师级91人，技术员级8人。全市（含6县市、2区）计有土地管理机构317个。其中行政机构293个（市级1个，县级9个，乡镇级283个），事业机构24个（市级6个，县级18个）。

1949—1986年，从事土地管理工作的人员均从党政干部和财务、统计人员中选拔、调配。1987年后，人员来源多为大、中专院校分配、部队转业，或向外地引进具有技术专长的人员，一部分从市内调配或招聘。

表 11-2 1949—1986年土地管理机构及负责人一览表

机构名称	建立时间	职务	负 责 人	
			正职	副职
南通市建设科	1949.3	科长	尤海平 (副市长兼)	
市生产建设局	1951	科长	尤海平(兼)	陈允福
市生产建设科	1952	科长	杨德兴	左元
市地政科	1952.4	科长		
市地产管理科	1954.11	科长		冯 颀
市城建局地政科	1956.12	科长	孙 水	
市城建局用地科	1958	科长	王永先	刘子进
市城建局地产科	1959.5	科长	冯 颀	
市房地产管理局地政科	1979	科长		邵瑞林
市农业局农村土地管理办公室		主任	周通生(兼)	陈宗源、 孙敬宣
市建委征地拆迁办公室		主任	施秀璋	顾祥华

表 11-3 1986—1994 年南通市土地管理机构局级干部一览表

机构名称	职务	姓名	任职时间
市土地管理局 (1986.12—1989.7)	局长	周通生	1986.12.31—1989.7.23
	副局长	邵瑞林	1987.2.23—1989.7.23
	副局长	顾沛云	1987.9.11—1989.7.23
市土地管理局 (1989.7—1993.3)	局长	周通生	1989.7.23—1993.4.7
	副局长	邵瑞林	1989.7.23—1993.4.7
	副局长	顾沛云	1989.7.23—1993.4.7
	副局长	吴功名	1991.5.2—1993.4.7
市国土规划局 (1993.4.8— 1994.6.24)	局长	周通生	1993.4.8—1994.3.12
	副局长	吴功名	1993.4.8—
	副局长	何寿平	1993.4.8—
	副局长	邵瑞林	1993.4.8—1994.12.6
	副局长	张炳林	1993.4.8—
	副局长	朱正年	1993.10.31—
市国土规划局 (1994.6.24— 1994.12.30)	局长	王恒生	1994.6.24—
	副局长	颜卫东	1994.12.6—

表 11-4 1987—1994 年南通市土地管理局(国土规划局)历届职能科室负责人一览表

部门名称	建立时间	职务	负责人姓名	
			正职	副职
监督检查科	1987.1.20—1989.7.24	科长	陈宗源	吴功名
综合管理科	1987.1.20—1988.7.23	科长	孙敬宣	
人秘科	1988.7.23—1989.7.24	科长	孙敬宣	
地政地籍科	1988.7.23—1989.7.24	科长	陈宗源	
监督检查科 (法制科)	1989.7.24—1993.4.7 (1991.3.20)	科长(兼)	吴功名	龚礼、章再书
地政地籍科	1989.7.24—1993.4.7	科长	陈宗源	张跃进

续表

部门名称	建立时间	职 务	负责人姓名	
			正 职	副 职
土地资源 开发公司	1989.7.24			
建设用地 管理科	1989.9.6—1993.4.7	科长	杜高祥	刘建华、 徐凤英
土地资产 管理处	1992.5.14	主任	杜高祥(兼)	
人 秘 科	1989.9.6—1991.10.18	主任	孙敬宣	
办 公 室	1991.10.18—1993.4.7	主任	孙敬宣	姚建华
局 长 室	1993.5.5	局长助理	刘广植、 何志良、 颜卫东、 张跃进	
总工程师室	1993.5.5	总工程师		刘广植、 陈宗源、 施 中、 郑一吼
办 公 室	1993.5.5	主任	孙敬宣	姜国新、 陈 俊
综合法制科	1993.5.5	科长		姚建华 韩国荣
组织人事科	1993.5.5	科长	周 坤	章再书
用地规划 管理科	1993.5.5	科长		凌志安
建设用地 管理科	1993.5.5	科长	张跃进(兼)、 杜高祥	徐凤英
建设工程 管理科	1993.5.5	科长		王颂华
测绘管理科	1993.5.5	科长		施廷荣
地政地籍科	1993.5.5	科长	邵瑞林(兼)	季正兴
监督检查科	1993.5.5	科长		王锦泉、 龚 礼
土地资产 管理处	1993.5.12	主任	张跃进(兼)	

表 11-5 1987—1994 年南通市土地管理局(国土规划局)历届下属单位负责人一览表

部门名称	建立时间	职务	负责人姓名	
			正 职	副 职
规划设计院	1993. 4. 8	院 长	戴季浩	张 雄
城市规划 总图室	1993. 4. 8	主 任	单金林、 马啸平	
土地综合 开发公司	1993. 4. 8	总经理	刘建华	马平华、 章再书
金桥土地资源 开发公司	1993. 4. 8—1994. 3. 18	总经理		冯中琳
土地市场 服务中心	1994. 6. 18	主 任		龚 礼、 汤守信
用地所	1993. 4. 8		吉云山	
地政所	1993. 4. 8		方敏华	
测绘队	1993. 4. 8	队 长	杜宏宽、钱丛根	
地产评估 事务所	1993. 8. 21—1994. 6. 28			陈出新、曹警非
监察(中、大)队	1993. 4. 8		王锦泉(兼)	江少康、 孙宜国、 葛育元(教导员)
测绘院	1994	院 长	莫桂宝	陆以栋、 黄向阳 (院长助理)
地政服务部	1994	主 任	曹警非	陈 俊
土地登记勘 丈事务所	1994	所 长	方敏华	
地政管理所	1987. 1. 20—1989. 7. 24	所 长	方敏华	
建设用地事务所	1987. 1. 20—1989. 7. 24	所 长	杜高祥	吉云山
测绘队	1987. 1. 20—1989. 7. 24	队 长	杜宏宽	
地政管理服务站	1987. 6. 11—1989. 7. 24	站 长		汤守信、严荣华
土地资源 开发公司	1988. 5. 20—			

续表

部门名称	建立时间	职务	负责人姓名	
			正 职	副 职
土地监察队	1988. 8. 3—1989. 7. 24	队 长	龚 礼	
地政管理所	1989. 7. 24—1991. 3. 20	所 长	方敏华	秦建忠、季正兴
建设用地事务所	1989. 7. 24—1993. 4. 7	所 长	吉云山	羌 旭
测 绘 队	1989. 7. 24—1993. 4. 7	队 长	杜宏宽	钱丛根
地政管理 服务站	1989. 7. 24—1993. 4. 7	站 长	汤守信	严荣华、马平华、 陈 俊
土地综合 开发公司	1992. 5. 14—1993. 4. 7	总经理		刘建华、 马平华
土地监察队	1989. 7. 24—1993. 4. 7	队 长	龚 礼	江少康
计算机室	1994. 11. 10	主 任		施 菊

注：① 规划设计院含规划测量队。② 1994年3月18日，金桥土地资源开发公司由综合开发公司管理。

附：先进集体和先进工作者

1988年4月20日，市政府表彰章郭乡等46个单位为非农业用地清理工作先进集体，刘德山等36人为先进个人。

先进集体

海安县：章郭、双楼、旧场乡政府，南莫、李堡镇政府，海安镇海园村委员会。

如皋县：加力、建设、龙舌、蒲西、江防、何庄乡政府，长江镇政府，林梓镇蒋殿村委员会。

如东县：岔南、五义、童店、孙窑、潮桥、凌民乡政府，岔河镇政府，栟茶镇三园村、孙窑乡窑潭村委员会。

南通县：石南、五甲、陈桥、赵甸乡政府，三余、西亭镇政府，南通农场，刘桥镇坚定村委员会。

海门县：王浩、秀山、汤家乡政府，包场、悦来镇政府，刘浩乡浩中村委员会。

启东县:寅阳、大兴、通兴、新港、合作乡政府,海复镇政府,吕复乡小圩村委员会。

先进个人

海安县:刘德山、杨永贵、章守仁、朱鹤宏、钱加美。

如皋县:沈良春、刘松祥、陈金保、冯文富、黄永明、顾万荣。

如东县:陈邦林、周舒、徐永岩、杨鉴元、肖松华、管秀英、杨春明、盛蕴。

南通县:张学新、季文龙、姜春方、凌卓、陶洪明、瞿均。

海门县:施耀生、顾炳如、何克俊、樊维贤、俞鹏。

启东县:陈圣祥、倪允兰、宋锦荣、张兴龙、毛允林。

港闸区:吴臣华。

同日,南通市人民政府表彰市土地管理局为非农业用地清理工作先进单位。

1989年5月25日,国家土地管理局表彰南通市土地管理局为全国监督监察先进单位。

1990年2月10日,市土地管理局表彰吴功明、陶月娥、张跃进、施玉珍、钱丛根、陈出新等6人为1989年度先进工作者。3月6日,市级机关妇女委员会表彰陶月娥为“三八”红旗手。

同年5月4日,市政府表彰如皋县政府等32个单位为三年来从事土地管理工作先进集体,钱珍英等41人为先进个人。

先进集体

海安县:古贲、双溪乡政府,南屏乡、墩头镇土地管理所。

如皋县:如皋县政府,如皋县土地管理局,龙舌、南凌乡政府,胜利、夏堡、高井乡土地管理所。

如东县:饮泉、岔南乡政府,岔南乡、兵房镇土地管理所。

南通县:赵甸、五窑乡政府,石港、新开、金沙镇土地管理所。

海门县:金山、万年乡政府,常乐、刘浩乡土地管理所。

启东市:海复、合作乡政府,通兴、大同、新港乡土地管理所。

市郊区:八厂乡政府,任港乡村镇建设服务站,掘港农场。

先进个人

海安县:濮存山、葛长征、钱珍英、章忠仁、王汝怀。

如皋县:柯俊杰、顾春泉、庄明海、陈鹏万、冯文富、曹俊。

如东县:曹成富、陈邦林、沈志云、肖松华、杨德伟、陈忠涛、吴桂成。

南通县：俞云芳、唐宝裕、徐京祥、刘德泉、郭子富、陈汉清。

海门县：徐德生、梁同生、屈成家、王浩如、张冲。

启东市：朱惠康、李仲新、蒋廷冲、王世昌、姜成兵、卢汉飞。

市郊区：吴慰仁、王广冲、戴汉梁、周舒、韩兆益、吴功名。

1990年5月15日，江苏省土地管理局表彰启东市土地管理局朱惠康、海门县包场镇土管所王浩如为土地管理先进工作者。

同年8月7日，市土地管理局发出《关于开展向吴功名等28位先进个人学习的通知》。

先进个人

吴功名、钱正英、章忠仁、王汝怀、韩兆益、柯俊杰、陈鹏万、冯文富、曹俊、曹成富、肖松华、杨德伟、陆忠涛、吴桂成、俞云芳、陈汉清、徐京祥、刘德泉、郭子富、徐德生、王浩如、张冲、朱惠康、王世昌、姜成兵、卢汉飞、吴慰仁、戴汉梁。

1991年3月2日，江苏省土地管理局表彰南通市土地管理局、如东县土地管理局为1990年度土地监察先进单位，吴功名为土地监察先进工作者。3月22日，江苏省土地管理局表彰南通市土地管理局为江苏省土地监察先进单位。5月25日，市委、市政府表彰如皋县土地管理局为1990年度信访工作先进集体，市土地管理局陶月娥、通州市、海安县孙成昌、沈永明为先进工作者。9月，国家建设部表彰南通市土地管理局为全国城市勘测先进集体。10月15日，国家土地管理局表彰如东县为全国土地复垦先进县。11月26日，国家土地管理局表彰南通市土地管理局为全国土地管理宣传工作先进单位。同年，市土地管理局周通生获南通市事业单位管理改革服务积极分子。同年，省土地管理局表彰如皋市土地管理局刘国清为1990年度土地信访先进个人。

1992年1月，江苏省测绘局、江苏省军区司令部表彰南通市土地管理局为江苏省测量标志普查先进集体。2月20日，市土地管理局表彰建设用地事务所为1991年度先进集体，杜高祥、张跃进、施玉珍、朱凡、羌旭、江少康、陈出新等为先进个人。4月10日，省土地管理局表彰南通市土地管理局、如东县岔南乡土地管理所为土地管理先进集体，周通生（市局）、柯俊杰（如皋）、刘长寿（海安）、虞秉均（如东）、仇彦忠（市郊区）、陆成高（启东）、王浩如（海门）、陈汉清（通州）等8人为先进个人。5月，国家土地管理局表彰南通市土地管理局为全国土地开发复垦地（市）级先进单位。8月21日，国

家土地管理局表彰南通市土地管理局为全国土地开发复垦地(市)级先进单位。同月,江苏省土地管理局表彰启东市、海安县土地管理局为乡镇土地管理人员电教培训先进辅导站,洪美娟、韩田斌、葛金华、吴锦华、包丛庆、凌卓为优秀学员。9月28日,江苏省土地管理局表彰南通县土地管理局为1991年度土地统计先进单位,吴素兰(市局)、陈永华(南通县局)为先进工作者;海安县土地管理局钱珍英为1992年度土地信访先进个人。11月28日,市土地管理局表彰杨正英(如东)、孙学成(海门)、龚宝锋(启东)、陆忠义(海安)、刘国清(如皋)、朱永清(港闸)为乡镇土地管理人员电教培训先进工作者,张荣辉(启东)、赵栋(南通)、邹继斌、顾建(如皋)、姚成意(海安)、姜志清(崇川区)为优秀辅导员。12月15日,江苏省土地管理局表彰如皋市土地管理局为江苏省乡镇土地管理人员岗位教育电视培训先进辅导站,施菊为先进工作者,陈隆为优秀辅导员,杨明华、方瑾、顾忠琴、徐远泉为优秀学员。

1993年1月,国家土地管理局、人事部表彰南通市土地管理局为全国土地管理系统先进集体。3月30日,江苏省人民政府表彰南通市土地管理局为全省土地管理先进单位。

1994年3月5日,市级机关妇女工作委员会表彰市国土规划局施玉珍为市级机关“三八”红旗手。3月14日,市信访局表彰市国土规划局陶月娥为信访系统先进工作者。4月,省法制宣传教育领导小组表彰市国土规划局为1991—1993年“二五”普法先进集体。5月,江苏省人民政府、南通市人民政府表彰南通市国土规划局为财务先进单位。同年,省土地管理局表彰如皋市、海门市土地管理局为1992—1993年度土地信访先进集体。

1994年5月24日,南通市国土规划局表彰启东市袁卫民、海门市徐德生、通州市孙成昌、如东县徐裕兵、如皋市丁正洪、海安县沈永明、港闸区陈照炎、崇川区姜志清等8人为南通市土地复垦开发先进工作者,市国土规划局陶月娥为1993年度土地信访先进个人。6月29日,国家测绘局、中国人民解放军总参测绘局表彰南通市国土规划局测绘管理科为全国测量标志维护管理先进集体。10月20日,江苏省土地管理局表彰市国土规划局为“三无乡镇”创建活动优秀组织单位;海安县李庄乡,如皋市丁埭镇、南凌乡,如东县光荣乡、岔南乡、东凌乡,通州市赵甸乡,海门市常乐镇、麒麟乡、三阳镇,启东市圩角乡、通兴乡、东海乡等13个单位为省级“三无乡镇”。11月7日,江苏省土地管理局表彰市国土规划局、如皋市土地管理局、启东市土地管理局、海安县土地管理局为中国土地报刊《土地纵横》杂志通联发行工作

先进单位,朱凡、丁正洪、陆忠义、袁金泉、龚宝锋等5人为先进个人。

1995年2月,南通市科学技术协会表彰市土地学会为先进学会。4月,国家土地管理局表彰南通市国土规划局为全国土地管理宣传先进单位。4月28日,南通市人民政府表彰市国土规划局为1991—1994年度先进集体,启东市土地管理局、如皋市土地管理局、海门市土地管理局为1991—1993年度土地信访先进集体。5月3日,市国土规划局表彰土地综合开发公司、规划设计院、建设用地事务所、监督监察科为1994年度“公仆杯”竞赛先进集体,吴功明、周坤、王锦发、张跃进、施玉珍、张建国、韩国荣、曹警非、刘广植、赵攸忠、王一成、周竹军、严荣华、刘建华、马平华、秦建忠、刘建勋、戴季浩、陆树建、姚富明、梁孝群、曹广泰、钱圣豹、高永均、王锦泉等25人为积极分子。同年,南通市国土规划局、启东市土地管理局被江苏省土地管理局评为1993—1994年度创建“三无乡镇”先进单位,如东县光荣乡、海门县常乐镇、启东市海兴乡被评为省级“三无乡镇”。

第二节 基础建设

一、土地统计

新中国成立前,南通土地面积计量单位不统一,无论官方与民间,各地区、各时期差异很大。

1949年2月南通城解放,划城区、唐闸镇、天生港镇、狼山镇近郊地区,设立南通市。市区新划定时面积为116.17平方公里。1983年实行市管县体制后,南通市城区、郊区和海安县、如皋县、如东县、南通县、海门县、启东县总面积为8000.63平方公里。南通市土地面积和耕地面积,新中国成立以后,市、县、区各级行政部门历年均有统计记载。可是由于统计要求不同、方法不同,各部门(如农业、水利、统计等),数据也不尽相符。现将1949—1990年50年来土地面积、人口及耕地面积列为表11-6。

表 11-6 1949—1990 年南通市市区总面积、人口、耕地面积统计表

年份	面积(平方公里)		人口(万人)		耕地(万亩)	
	全市	市区	全市	市区	全市	市区
1949	8 405.17	116.17	464.52	19.43	860.35	8.55
1952	8 405.17	116.17	495.80	22.37	868.41	11.61
1957	8 412.45	123.45	550.45	25.19	851.56	11.19
1958	8 412.45	123.45	561.92	27.40	819.12	9.55
1962	8 003.45	123.45	567.51	27.55	757.62	9.24
1965	8 003.45	123.45	610.44	28.19	752.25	9.07
1970	8 000.35	120.35	682.26	29.34	737.37	8.60
1975	8 000.65	120.65	710.22	31.98	723.86	8.85
1980	8 000.65	120.65	729.11	36.94	720.71	8.10
1985	8 000.65	120.65	744.72	41.10	708.33	7.49
1987	8 000.65	120.65	755.75	42.82	708.66	7.21
1990	8 000.65	120.65	775.99		707.10	6.85

全市土地面积,自 1975 年以来一直以 8 000.65 平方公里为准。

耕地面积,建国后全市为 860.35 万亩,以后则成减少趋势。1990 年为 707.19 万亩,减少了 153.16 万亩。

不同历史时期,耕地增减幅度各有差异。建国初的经济恢复时期,耕地逐年增加,全市由 860.35 万亩增达 871.06 万亩;市区由 8.55 万亩增至 11.58 万亩。1957 年以后逐年减少。1958 年大跃进,耕地锐减,全市减少 32.44 万亩(其中市区减少 0.9 万亩)。“文化大革命”期间生产、建设停滞,占用耕地的幅度有所下降。至 1976 年以后,百业待兴,建设发展,耕地又呈锐减之势。1987 年,全市耕地减少至 708.66 万亩(其中市区减少至 7.21 万亩),比建国后拥有耕地最多的 1952 年减少了 162.63 万亩(市区相比,则减少了 4.4 万亩)。全市耕地平均年递减 4.93 万亩(市区耕地平均年递减 0.126 万亩)。

1987 年,经过对土地利用现状的全面调查,基本掌握了全市各种土地面积、分布和利用现状,提供了准确的土地资源数据。调查结果,全市总面积

为8498.58平方公里。市区及各县面积见表 11-7。

表 11-7 1987 年南通市土地总面积统计表

单位	土地总面积(亩)			
	原沿用数	1987 年 调查数	增 减	
			面积	%
总计	12 000 975.00	12 747 870.22	746 895.22	6.22
市内		12 557 532.69		
市外	190 337.53			
海安	1 662 000.00	1 710 412.90	54 412.90	3.27
市内		1 704 435.30		
市外		11 977.60		
如皋	2 238 000.00	2 333 513.97	95 513.97	4.27
如东	2 599 500.00	2 784 308.29	184 808.29	7.11
市内		2 747 582.02		
市外		36 726.27		
南通	210 000.00	2 430 977.47	330 977.47	15.76
市内		2 326 290.31		
市外		104 687.10		
海门	1 408 500.00	1 501 867.29	93 367.29	6.63
市内		1 464 920.79		
市外		36 946.50		
启东	1 812 000.00	1 788 324.67	-23 675.33	1.13
市郊	180 975.00	167 771.99	11 490.63	6.35
城区		24 693.64		

注：“市外”土地指江苏省直接管辖的农场土地。

这次调查结果，全市耕地总面积 7 793 225.26 亩，与 1985 年统计的耕地面积数据相比，增加了 8.03%（见表 11-8）。

表 11-8 1987 年南通市耕地面积统计表

单位	耕 地 (亩)			
	1985 年 统计数	1987 年 调查数	增 减	
			面积	%
总计		7 793 225.26		
市内	7 083 300	7 654 995.58	571 695.58	8.07
市外		138 229.68		
海安		998 058.30		
市内	955 000	989 303.10	34 303.10	3.59
市外		8 755.20		
如皋	1 226 400	1 334 043.99	107 643.99	8.78
如东		1 725 216.81		
市内	1 439 400	1 700 577.33	261 177.33	18.14
市外		24 639.48		
南通		1 582 651.36		
市内	1 404 800	1 503 370.03	98 570.03	7.02
市外		79 281.33		
海门		949 248.87		
市内	891 200	923 095.20	32 495.20	3.65
市外		25 553.67		
启东	1 093 900	1 113 502.38	19 602.38	1.79
市郊	72 600	90 503.55	17 903.55	24.66

南通城镇土地面积随着经济建设和城镇化的不断发展而增长。南通市市区面积解放初为 116.17 平方公里,以后逐渐扩大,至 1970 年达到 120.35 平方公里。

南通市各县(市)城镇面积,到 1987 年,市区一城三镇与六县(市)56 个县属镇,行政区土地总面积为 1606.88 平方公里,其中建成区土地总面积为

117.49 平方公里。随着改革开放形势的不断发展,至 1989 年,南通各类城镇土地总面积增为 42 915 903.39 平方米(其中市区为 19 890 826.38 平方米)。城镇各种土地所占面积见表 11-9。

表 11-9 1989 年南通市城镇土地分类统计表

类 别	面积(平方米)	类 别	面积(平方米)
商业服务业	3 073 998.42	公共建设	6 779 100.42
工业	16 739 867.08	住宅	5 402 025.81
仓储	2 455 171.49	特殊	1 075 163.63
交通	2 269 261.62	水域	1 036 974.54
市政公用设施	3 444 041.24	其他	680 299.14
合计	42 915 903.39		

在统计工作中,市、县(市、区)土地管理局各业务科室及分工干部均如期保质完成了国家统计局所规定的各项、各类土地综合统计任务。为此,南通县土地管理局被评为 1991 年度江苏省土地统计先进单位,吴素兰(市土地管理局)、陈永华(南通县土地管理局)被评为土地统计先进工作者。

二、土地财务

1986 年 12 月,市土地管理局建立,次年 3 月即在局综合管理科内配置财务人员,承担本局财务工作。以后六县及市城区、郊区土地管理机构建立的同时,均配置财务人员。

在六县、两区土地管理局的财会人员配备齐全后,市土地管理局综合管理科对其财会工作实行业务指导,并负责全市的综合统计、汇编任务。

市国土规划局办公室 1994 年设总账 1 人、出纳 1 人、辅助会计 2 人,共 4 人。县(市)、区土地管理局设财务会计人员 2—3 人。全市计有财务会计人员 19 人。该 19 人均具有财务专业技术,其中有中级会计师 5 人。

南通市土地管理系统的财务工作任务:受市政府财政、物价、审计、计划等有关局委领导和指导,在市国土规划局直接领导下,坚持改革、服务、开拓、求实的方针,积极发挥参谋、助手、保证作用,为推动土地使用制度改革、

土地基本国策的贯彻落实作贡献。

在 1986 年至 1994 年的 9 年中,全市土地财务工作主要为政府聚财,支持地方的经济建设。9 年中收取的农业重点开发建设资金、土地收益金、耕地占用税等逐年增长。仅 1994 年在市区南大街的改造开发工程中,积极配合用地科对该工程实行滚动开发,筹集资金 1000 万元,使该工程顺利进展,获得国家、省土地管理局领导和市委、市政府的好评。

如东县土地管理局和岔南乡土地管理所以地生财,筹集资金,改造了解放以来没有多大变化的双甸镇,得到国家土地管理局领导很高的评价;海门市土地管理局以地生财,对海门镇进行了大面积改造;海门市汤家土地管理所、如皋市九华土地管理所以地生财,建了乡农贸市场和农民街;南通市土地管理局为南通市南下工程筹集了大量开发资金。各单位财务人员在严格遵守财经纪律的前提下,为提高职工福利待遇和保证各项业务经费开支作了不懈努力。

全市财务工作坚持每年一次年会制度,会间开展交流、评比、业务结算等活动。

南通市国土规划局被评为 1993 年度江苏省和南通市土地财务管理先进单位。

三、地籍信息

1988 年以前,南通市地籍信息一直以手工书写、计算、绘制等方式,沿用传统的文字、图表等记载与储存。随着现代科学技术和经济建设的发展,土地管理工作对大量数据的汇总、分析、统计,对各种地籍资料、图件的形成、存储、编辑、查找、复制等提出更高的要求,迫切需要采用现代技术手段与设备。

1988 年,南通城区进行地籍调查试点时,部分应用先进设施:采用光电仪 DM103、Red-ZL,以解析精度独立测定两地成果;以微机编制程序求积,输出成果;对共用宗界址点,以图解方法量测坐标,以微机编制程序求积;在量算面积时,对共用宗内不规则图形的权属单元面积,以 KP-90N 电子求积仪求积等等,表明南通市地籍信息系统的现代化工作已经起步。

1993 年,南通市开始着手筹建现代化地籍信息系统工作。先用半年多时间对地籍信息系统的开发进行了需求调查和分析,先后两次派员往沪、

宁、杭及北京等地调查、研究。当时国内地理信息系统(GIS)应用开发正处于起步阶段,针对客观条件,提出“以我为主,联合开发”的方针,并与国家标准的研究、制定者合作,结合南通市情况、条件,提出开发“国土规划管理信息系统”可行性研究报告,并提出了总体设计方案,经专家论证,获得通过。1994年3月,国家土地管理局将南通市列为国家土地管理新技术示范基地(为全国七个新技术示范基地之一)。年初即正式进行开发,研制以实现地籍管理信息化、自动化及科学决策化为目标的现代信息管理系统。首先是技术培训:一方面派往建设部建设电子中心培训,一方面内部进行自我培训,边训练、边开发。5月份,与建设部北京电子信息公司、长春天威电子有限公司联合开发南通市国土规划管理信息系统、地籍管理信息系统。国土规划管理信息系统以濠河附近约3平方公里面积作为试验区域,以现有规划管理所需信息为基本内容进行开发,最终达到各种管线图、地形图、总规图、分规图、控规图及各种专业规划图能够输入、输出、编辑、检索,能按不同比例尺缩放,各种专业规划现状指标可检索、显示、统计、输出,为用地规划管理、建设工程规划管理、管线工程规划管理、测绘管理等所需求信息服务,具有满足规划管理人员二维、三维规划进行方案比较和论证等功能。1994年已完成概要设计、详细设计、总体方案、需求分析、信息分类体形与编码、1:500地形图的数字化输入等工作。

地籍管理信息系统要求对地籍信息(包括图纸信息和各类数据统计信息)的输入、编辑、储存与更新,进行各类空间信息、统计信息、地籍信息的综合查询与检索,满足日常业务管理要求;对计算机辅助土地管理的内容进行调研分析,并对系统的总体进行设计,从实际出发,迅速为国土规划事业服务。1. 与范思软件开发公司联合开发“狼山旅游度假区信息服务”,集声音、图像于一体,将狼山旅游度假区各类出让地块的现状、地形图、规划发展前景等有关资料全部容纳进去,代替了传统的沙盘、画册等方法,而计算机开发出的软件便于修改、扩充。在深圳举行的招商活动中曾经应用,独树一帜,取得良好的效果。2. 配合局内人事科开发人事档案软件,代替了人工检索资料和各类人事数据的统计工作,大大方便了人事工作中的资料查找、分析、统计等繁琐的手续。3. 配合总图室,按省规划院要求,将30多张万分之一、面积400平方公里的地形图进行数字化,并在短期内完成任务。4. 南通市土地资源现状调查数据库软件开发及南通市1:25 000城市土地利用现状图绘制任务也已完成。

四、土地档案

(一) 档案类别

南通历史上的土地档案,以各种地籍档案以及与土地相关的政令、法规、账册等文件、档案为多。

新中国成立以前的地籍编制,多以行政区划为序。清代,南通沿用明朝的里甲制,即按里、甲编为鱼鳞册。康熙三年(1664年)清丈田亩,分7乡、48区,有座号鱼鳞册等;雍正十二年(1734年)裁革里书,改为都鄙;乾隆十年(1765年)定为6乡,共辖42都、83里,州治划为东、南、西三厢,编为22里,则城乡共105里,据此编为顺庄册。清代田赋种类有地丁、芦课、补坍等,每年由农民向政府纳税,但这些历史资料均因年代久远而散失无存。

民国初年,行政区划内含21市(乡)。后改为18区,区以下设乡镇。后陆续开始清丈土地,于民国8年(1919年)南通全县清丈结束。次年城区补测图根,编造鱼鳞册。其他各区因经费短绌未能编造。此后开始编制顺庄册,到民国23年时,有顺庄册440余本。民国25年,南通地政局成立,举办土地登记,并按区分乡编造丘领户式的顺庄册,再依册造串,征收地价税。民国26年抗日战争爆发,南通随时有遭受日军侵袭之可能,于是把重要的土地文书与地籍图册运出,移存设于镇江的江苏省政府地政局内,后随局一起迁移到四川重庆。南通留存当地的剩余图册,在日军侵占南通城前夕随县局迁至刘桥镇,南通城陷落后,该局又转移到兴化县,但所有文卷图册资料及各种仪器均在北迁途中流失。

抗日战争胜利后,随江苏省地政局内迁重庆的各种文书档案运回江苏,有关南通的土地档案材料遭水渍之害,破坏严重,绝大多数已无法使用。

民国36年,南通县成立地政科,进行地籍清查工作,拟分乡镇,以保为单位逐丘调查,结果仅取得城区6个镇及唐闸、天生港地籍面积材料。

新中国成立前,南通农村老解放区曾进行过减租减息和分田分地的土地改革运动,各地陆续颁发过临时土地所有权证,以确定地权,但由于战争等原因,也未留下比较完整的档案资料。

1949年前南通各时期残留的有关地籍、赋税、地租、地价、法规文件等档案材料,现分存在南通博物院、南通市图书馆、南通市档案馆以及政协南

通文史资料办公室等处,中国第二档案馆内也有部分南通档案。

1991年,南通市土地管理局档案室开始成为综合档案室,集中统一管理全局的各类土地档案,严格按江苏省土地管理局、档案局的苏土办[1991]57号文件要求,将档案分成:A.综合类(以文书档案为主),B.财务类,C.地籍管理类,D.土地利用规划类,E.建设用地类,F.监察类,G.宣教、科技类,H.声像材料类八大类,现将各类档案内容分述于下:

A. 综合档案

1. 文秘:综合性工作计划、总结、制度、报告、综合性会议纪要、领导讲话、局会议文件、综合性会议文件等。

2. 劳动人事:工作计划、总结、报告等文件材料,劳动工资计划、年报,干部职工统计报表,干部任免、考核等文件材料。

3. 党群:党群工作计划、总结、报告等文件,党组会议记录、纪要,党团员、纪律检查、政治工作等文件材料。

4. 行政:行政工作计划、总结、报告等文件,基建计划、设计、施工图及说明、协议等文件,固定资产统计、登记材料。

5. 政策法规:法规工作计划、总结、报告等文件,各项法规条例,政策研究材料,法规会议文件材料。

6. 外事活动文件。

综合类档案累计形成493卷(见表11-10)。

表 11-10 1985—1994年南通市土地管理综合档案分类统计

年度	当年卷数	累计卷数	永久卷	长期卷	短期卷
1985	7	7	4	2	1
1986	9	16	3	3	3
1987	37	53	7	17	13
1988	48	101	11	21	16
1989	73	174	24	22	27
1990	70	244	27	14	29
1991	83	327	20	25	38
1992	82	409	25	29	28
1993	39	448	16	14	9
1994	45	493	11	13	21

B. 财务档案

1. 财务工作计划、总结、报告及其他综合性文件。
2. 土地管理综合统计年报。
3. 财务年度预、决算,季度报表。
4. 收费、收税文件材料。
5. 财务总账、分户账、明细账。
6. 财务凭证。

财务档案累计形成 681 卷(见表 11-11)。

表 11-11 1985—1993 年南通市土地管理财务档案分类统计

年度	凭证	账本	报表	小计	累计案卷数			
					凭证	账本	报表	合计
1985	3	1	0	4	3	1	0	4
1986	11	2	0	13	14	3	0	17
1987	52	16	4	72	66	19	4	89
1988	102	18	4	124	168	37	8	213
1989	90	18	4	110	258	53	12	323
1990	64	21	5	87	322	73	17	412
1991	73	12	9	82	395	85	25	505
1992	87	15	8	90	465	96	34	595
1993	86	14	3	86	534	111	36	681

C. 地籍管理档案

1. 地籍管理综合性文件:综合性计划、总结、报告、综合性会议材料等。
2. 土地调查:土地利用现状调查的计划、总结、验收报告、组织机构、人员名单、业务培训、会议文件、境界、权属界、调查协议书,及其有关图件、数据、表格等;城镇地籍调查计划、总结、检查验收报告、科技成果评审材料;权属调查所形成的图件、表格等。

3. 非农用地清查:清查工作计划、总结、报告、组织机构、人员名单、检查验收报告,以及国家建设单位及乡镇企业单位、宅基地占地丈量登记表等。

4. 土地登记:土地登记工作计划、总结,国有土地使用权初始登记、变更登记的表格、图件、权源证件等;集体土地所有权申报登记文件、使用权申报文件、变更土地登记材料等。

5. 土地统计:土地统计工作计划、总结、报告及有关上级文件材料,土地统计报表,土地面积平衡表,土地数量、质量、分布利用状况、权属等统计,土地统计与分析报告等。

6. 土地分等定级估价:土地分等定级估价工作计划、总结、报告及上级有关材料,土地定级估价原始材料与图件、表格等。

7. 土地动态监测:土地监测工作总结、报告,土地质量动态监测,土地资源经济信息动态监测,监测点分布示意图等。

到1994年,市区城镇地籍调查、登记、发证的工作还在进行,已整理的地籍档案443卷已归档入库。随着工作的进展,将有近万卷城镇地籍档案形成。

D. 土地利用规划档案

包括土地利用综合性文件材料及土地利用总体规划(如南通市、海安县、如皋市、如东县、通州市、海门市、启东市的土地利用总体规划)、各种土地利用专题规划(如南通市城市总体规划、各地村镇规划、农业区域规划、城镇开发区与土地开发复垦计划等)。

E. 建设用地档案

1. 建设用地综合性文件:综合性计划、总结及上级有关文件材料,建设用地会议文件,建设用地统计表等。

2. 国家建设用地项目审批材料和乡镇企业用地审批材料。

3. 外商投资企业用地材料:外商投资企业用地管理规定、办法、条例,会议文件及其他有关文件,国务院、省政府和市政府审批外商投资企业用地材料。

4. 土地使用权有偿出让、转让材料:土地使用权有偿出让与转让的公告、条例、办法、会议及其他有关材料,国务院、省政府、市政府审批土地使用权有偿出让、转让的文件材料。

建设用地类档案累计形成2198卷(见表11-12)。

表 11-12 1986—1994 年南通市建设用地档案统计

年 度	当年卷数	累 计 数	年 度	当年卷数	累 计 数
1986	159	159	1991	205	1 189
1987	287	446	1992	310	1 499
1988	208	654	1993	342	1 841
1989	201	855	1994	357	2 198
1990	129	984			

F. 土地监察档案

1. 土地监察工作综合性文件:有土地监察工作计划、总结、条例、领导讲话,土地监察会议文件材料,土地信访工作计划,总结、报告、会议文件等材料。

2. 案件处理类:有非法转让买卖出租土地处理材料,如处罚决定书,原告诉状、违法处理立案报告、检举材料、调查报告、结案报告等;土地纠纷处理材料,违法用地,破坏资源处理材料,其他违法行为处理等。

3. 群众来信来访文件:有来信来访登记、信访案件处理材料,如结案表、处理回复、违法占地行政处罚决定,来信来访原件,以及信访年报表等。

土地监察档案累计形成 148 卷(见表 11-13)。

表 11-13 1987—1994 年南通市土地监察档案分类统计

年 度	永久卷	长期卷	小计	累计	卷数
1987		1	1	1	
1988	1	3	4	5	
1989	9	3	12	17	
1990	8	6	14	31	
1991	35	7	42	73	
1992	33	3	36	109	
1993	16	3	19	128	
1994	17	3	20	148	

G. 土地宣教、科技档案

包括土地宣传工作计划、总结、会议文件、土地管理专业培训材料,土地科技管理计划、报告、任务书、科研项目申报评奖材料等,共有档案 19 卷。

H. 土地管理声像档案

包括土地管理工作中形成的、有保存价值的录音带、录像带、照片等,共有录音、录像带 85 盒,照片 8 册 474 张。

(二) 档案 管理

从 1949 至 1987 年的 30 余年中,南通市原有土地档案由市档案馆、图书馆、博物苑收藏,有关土地管理和利用的一切资料,分别收存于市城建档案馆,农业局、水利局、房产管理局、规划局内。市郊区农业用地档案,则由郊区政府(现港闸区)统一保管。各部门分散管理时间很长,一些经营单位未加整理,给土地档案工作带来了诸多不便。

1987 年后,南通市、县(市)土地管理局相继建立了档案室。当时档案室主要管理土地登记方面的档案。随着土地管理工作的全面开展,各业务职能部门形成的档案类别及数量逐渐增多,1990 年前后,市、县(市)土地管理局建立了隶属于办公室(人秘股)的局综合档案室,统一管理全局各种门类、各种载体的档案。从此,土地管理档案工作开始走上集中统一管理的轨道。

市及各县(市)档案室建立后均指定一名副局长分管档案工作,由办公室主任或人事秘书股股长主管全面工作。在土地管理局的年度工作计划中,将档案工作列入议事日程,结合二五普法,组织全体人员学习《档案法》及其实施细则,还利用黑板报等形式宣传档案工作,各单位把档案工作列入各部门的岗位责任制考核内容,做到年度有计划,年终有总结,使全体人员,特别是档案工作者认识到档案室是土地管理机构中的一个重要部门,档案工作是土地管理事业的一项不可缺少的基础工作。

各土地管理局的综合室对本单位的档案和各类土地档案资料集中统一管理,因而都配备了政治、业务素质好,并经市档案局上岗培训和省土地管理局档案业务培训,能胜任档案管理工作的专职人员。全市专职管理人员共 8 人,其中 3 人具有大专文化,3 人中专文化,2 人高中文化。

为扩大土地管理信息、加强基层土管档案工作,还建立、健全以县局办公室为中心,并有科室、乡镇所兼职档案员组成的档案管理网络。市、县(市)、乡镇三级档案机构的形成,为全市土地管理档案工作的开展奠定了

基础。

为了保证档案的安全性、提高档案利用的便捷性和利用率,各土地管理局从多方面重视档案室的建设。

档案装备与保管设施 南通市和县(市)土地管理局各投入3万—6万元用于档案工作。各局都优先安排档案室用房,使其与办公室、阅览室分开,并安排档案的专用库房。市国土规划局档案室现有用房总面积60平方米。通州市档案室也正在扩建库房、更新设备。各单位库房均设置规格统一的档案柜箱,并配有吸尘器、去湿机、温度计、湿度计、报警器、防虫防霉药物及空调等保护设施。启东市土地管理局全局仅有4台空调器,其中1台用于档案室库房,并计划将电脑用于档案管理。

档案管理制度 全市已定升级的档案室都已制定了档案归档及档案保管、利用、统计、保密等制度,并制定了专职、兼职档案人员的职责。如市国土规划局档案室建立了完整的档案借阅制度、档案保管制度、档案库房管理制度、档案利用制度、档案保密制度、声像档案管理暂行规划、档案员岗位职责、兼职档案员职责,以及档案鉴定、销毁等制度。档案管理人员经常不定期对库存案卷保管情况进行检查,发现问题及时解决,从而保证了档案的完好和安全。一些未定级单位的档案保管、利用、保密等制度也已制定,并在不断完善中。

档案业务建设 各土地管理局的档案业务都按苏土办[1991]57号文件的规定,对档案材料进行整理,做到科学分类、合理组卷、装订结实、排列有序;库房整洁,落实防火、防盗、防潮、防光、防尘、防高温和防鼠防虫等七防措施,并建立了全宗卷。为了便于查阅、利用档案,提高档案管理水平,各档案室编制了简便实用的专题目录(索引)文卷号对照表、全引目录等检索工具,编写了组织沿革、基础数据汇编、全宗介绍、大事记、法规文件汇编等材料。如市国土规划局档案室建立了全宗卷及各种检索工具,其中有案卷目录27本、专题目录5本、本局发文目录15本、文件目录1本、资料目录2本、全宗介绍1本,共6种51本,便于快速、准确查阅、利用各种档案。

1994年,南通市档案局成立档案工作考评组,对市、县(市)土地管理系统各档案室在档案的管理工作、保管措施、业务建设、利用服务等几方面进行达标考查、评比,市国土规划局和如皋、如东、启东等县(市)土地管理局档案室达“市级机关档案管理二级先进标准”,通州市土地管理局档案室达“市级机关档案管理三级先进标准”。海安和海门土地管理局档案室也力争在短

期内达标,而已达市二级先进标准的单位正向省二级标准努力。

(三) 档案利用

由于土地管理局领导重视和档案管理工作不断努力,全市各档案室的利用效率越来越高。如市国土规划局档案室历年来借阅的情况为:1987—1990年间接待194人次,借阅档案1334卷次;1991年接待240人次,借阅档案999卷次;1992年接待214人次,借阅档案12609卷次;1993年接待62人次,借阅档案171卷次;1994年接待87人次,借阅档案687卷次。8年中共有797人次,借阅档案15800卷次。各界有关人士通过阅读、借调各种土地档案,解决了房屋拆迁、建设用地征用、外商批地用地、中方和外商协办土地转让、单位与个人土地权属纠纷等一系列有关土地的实际问题。土地档案发挥了明显的社会效益和经济效益。

档案利用的典型事例:

1992年,如皋市土地管理局接群众举报:如皋电容器材二厂未办征地手续,准备占地5亩扩建厂房。经查阅该厂土地登记档案,发现其土地利用率不高。有关人员前往该厂处理,首先宣传政策,说明情况,制止违法用地,并与厂方领导共同研究,商讨改造旧厂房解决扩建问题。结果既保证了技术改革项目迅速上马,又为该单位节约征地费31万元、建筑费13.8万元、利税38.5万元,同时又为国家节约、保护了耕地。

1994年3月,南通市审计局在市国土规划局档案室查阅1991—1993年全市范围内征用蔬菜地档案资料,在提供的279份建设用地档案中,发现3年征用菜地面积数量相当大,查明这是造成近几年来市蔬菜量少价高的重要原因之一,因而为市政府菜篮子工程的决策提供了可靠的依据;同时发现有较多的建设单位过去未缴或多征少缴蔬菜地建设费。根据规定,让其补收了欠费,为市政府财政部门增添了一笔资金收入。

1994年,原崇川区八厂乡光明村七组有一片土地,因国家需要进行房屋拆迁,但此地块没有明确国有土地还是集体土地的权属关系,因而无法进行拆迁工作。有关人员到市国土规划局档案室查阅了1991年建设用地类E-2 E22.1 10号案卷,并借助于有关批文,明确此地块系国有土地,从而为国家节约了一笔征用集体土地所需支付的补偿费和“农改居”的费用。

1994年6月,南通市方正房屋开发公司因实际使用土地面积有出入,要求市国土规划局退还多收的土地出让金。市国土规划局用地科工作人员

查阅了通地拨[1994]16号文等有关档案材料后,确认原按红线图面积收款额偏多,故根据合理收费、多退少补原则,经核实计算后,将多收金额退还购地单位,实事求是地解决了对方提出的合理要求。

1994年,日本株式会社三鹰公司因土地权属变更,将原完整的地块进行分割,划成开发区城市建设开发公司及上海轮船公司驻南通代表处分别使用的两块土地,但因原界址桩被毁,新界址点无法确定,使两单位产生矛盾而无法施工。通过查阅市国土规划局档案室地籍类的C4.04.2号案卷内的有关图件,在实地恢复了原界址点,并确定了新的分界点位置,从而为权属变更后的两单位明确了各自的土地使用范围,杜绝了日后的土地纠纷。

1994年,南通市港务局狼山港务公司与外商合作,成立南通托福储运有限公司,要转让土地1万平方米作为资本,投入合作经营。通过市国土规划局档案室,查阅地籍类C4.04.11号案卷(狼山港务公司卷),准确地落实了地块的位置与面积,办理了土地转让手续,顺利地投入了合作经营。

附 录

重要文献辑录

房地产管理暂行条例

(1949年初市公产管理处制定)

第一章 总 则

第一条 为保护国家财富,确使本市公产、公共房地产不受损失,便于统一管理起见,特订定本条例。

第二条 凡为国民党政府机关部门,战争罪犯及反革命首恶分子,在本市之公私产业、房地产其清理、经租、接管等事宜统依本条例办理之。

第二章 清 理

第三条 凡房地产具有下列情形之一者,概由本市公产管理处(会财经接管委员会房地产管理处)暂行代管之。

(甲)凡逃亡之国民党政府代管之汉奸在本市之房地产。

(乙)凡逃亡之国民党政府各级公务员在本市之房地产人经管者。

(丙)凡外侨之房地产,因原业主不在本市无经营以至被人窃占者。

第四条 各项公产(公共房地产)涉及人民权益者,应由产权关系人,于本条例公布后一个月内(公告期限内)提出确实证据向本府(市政府司法机关)申请处理。

第五条 凡国民党匪帮强行窃占之市民房而由本府各有关机关部门

(本会各会、部、处,及其他单位)接管者,经查明确实后,得准原业主立具保领回营业,惟证件不全或原业主不在本市,而代理人身份又不明确,及其他情形一时难以处理者得暂予代管,俟查明后再行处置。

第六条 凡伪造证件,企图侵占或冒领公共房地产者,经查明后视情节轻重,(交人民政府)依法惩处。

第三章 接 收

第七条 凡属下列房地产性质之一者,统由市公产管理处(会)接收管理之:

(甲)国民党政府机关及其各部门在本市之房地产。

(乙)国民党蒋、宋、孔、陈四大家族及其他宣布没收之战争罪犯和罪大恶极反革命首要分子在本市之房地产。

(丙)国民党政府接收之日、德、逆在本市之房地产。

(丁)官僚资本在本市经营之房地产公司。

第八条 国民党政府所属各级党、政、军、团、特、财、教等机关部门之房地产统归本市(会),各有关部门按照系统接收,各接管系统以外之公共房地产概由本市公产管理处(房地产管理处)接收之。

第四章 分 配 管 理

第九条 本市(会)各接管系统所接管之公共房地产应全部编造清册,报告本市公产管理处(会)登记,以便实施统一的分配与管理。

第十条 各接收系统所接收之房屋家具多寡不一,本市公产管理处(会)依据实际情况,按其需要统一调剂。住用机关或个人于接获调换或迁让之通知后有立即遵办之义务,不得借故拖延、违抗或破坏。

第十一条 原住房屋内之一切家具、门窗、电气设备、卫生设备、交通设备、饮食器具及各种室内陈设,其未得本市公产管理处(会)批准时,一概禁止搬运。

第十二条 机关部队或个人拟使用公共房屋者,先向本市公产管理处(本会财经接管委员会房地产管理处)接洽,填具申请,由本处转呈(本会房地产分配委员会)。发给许可证后,各该申请机关部队方可凭证使用指定之房屋。

第十三条 机关部队使用公共房屋,应建立首长负责制,指定专门机构

或专门负责人员负责管理。

第十四条 使用公共房屋应(遵守本会颁发之住用公房规则)切实负责爱护保管,严禁破坏或故意损毁。如有违犯或停止其使用,或责令其赔偿,或按情节轻重议处。

第十五条 各机关部队对使用之公共房地产不得私自掉(调)换、出租或转让。

第十六条 凡使用公共房地产之机关部队均须依照本府(本会财经接管委员会房地产管理处)订定之《公共房屋租赁暂行办法》,订立租约,履行租赁义务(《公共房屋租赁暂行办法》另订之)。

加(1),所有公共房地产应尽先各机关部队租赁使用,有余时由人民租赁,但必须遵守《公共房屋租赁暂行办法》。

加(2),凡各机关以公款自建之房屋□□□□□处登记,并须遵照《公共房屋租赁暂行办法》订立租约,履行租赁义务。

第五章 奖 惩

第十七条 凡于解放后对于公共房屋建筑与各种设备保护有功,及检举或密报国民党匪帮蒋、宋、孔、陈四大家族、战争罪犯及反革命首要分子等隐匿之房地产,并提出确证,因而查获者,当予适当之奖励。

第十八条 凡使用公产(公共房地产)之市民应于限期内向本市公产管理处(本会财经接管委员会房地产管理处)自行申请登记。其逾期不报企图隐匿者,一经查出,当依法处理。

第十九条 凡未经本市公产管理处(会)登记批准而擅自侵占使用公产(公共房屋者),不论军民,一律为违法行为,本市公产管理处(本会房地产管理处)有权收回,并向人民政府司法机关检举法办。

第六章 附 则

第二十条 本条例有未尽事宜,得随时提出修正之。

第二十一条 本条例自公布日起施行。

关于立即处理工厂、企业、 学校、机关多余土地的决定

(1962年6月12日中共南通市委、南通市人民委员会发)

去年以来,很多单位根据市委指示,坚决的、主动的退出了过去平调的土地和征用的多余土地,但还有一些单位对过去平调的土地和征用的多余土地退给生产队的认识不足,目前仍占有一部分或大块土地。为了有利于克服当前困难,有利于恢复和发展农业生产,有利于加强工农联盟,对目前仍占用一部分或大块土地的单位都必须按照如下规定处理:

一、各工厂、企业、学校、机关凡过去平调的土地必须坚决退赔,对征用的多余土地,除留必要的晒场、操场和因做保卫工作的空地外,原则上一律退出交给生产队耕种。生产队所得的土地,应按国家规定,纳入生产计划,由生产队统一管理。

二、关于退出土地的产权问题。估计今后不需要的土地,产权随土地转移,所有权属生产队,向生产队收回或分期收回土地征用费;现在不需要将来需要,可采取借给生产队的办法,产权暂不转移,什么时候需要,就什么时候交还,在生产队使用期间,向国家实行包产,缴纳农业税,不向借用单位缴纳租金。

三、不能或暂时不能拿出一亩以上整块土地(在竹篱笆内的厂房与厂房之间),可由单位自己耕种,国家按70%实行包产、统购或抵算统销(种粮包产,种菜包菜)。

四、工厂、企业、学校、机关今年在成块土地上所收获夏熟粮、油作物,除留种外,根据总产量由国家统购70%。

五、在退出土地中,凡已进行夏种的土地,所种植的种子、肥料由接受单位如数贴补。

当前正值夏种季节,时间十分紧迫,对应退出的多余土地必须在夏种前退给生产队,各单位主动和生产队联系,在提高认识,统一思想的基础上,共同协商,办理接交手续。各主管部门应加强具体领导,指定专人负责,协同有关部门一个一个单位、一块一块土地进行踏田检查,并在本月22日前向市委作一次书面汇报。

关于国家征用农村土地安置 劳动力问题的通知

(1972年7月27日南通市革命委员会发)

市革委会各局,各农村公社、企事业单位革委会:

根据国务院[1971]国发91号《关于改革临时工、轮换工制度的通知》精神,对今后征用土地的劳动力安排作如下规定:

一、全民所有制企、事业单位征用土地安置农村劳动力要顶劳动指标,如确无劳动指标可顶,应由主管局安置去集体单位。

二、按被征用土地的生产队实有耕地面积和实际参加农业劳动的每亩平均劳动力数为安置劳动力的标准数(参加非农业劳动的劳动力除外)。对非耕地以及河塘、坟地等不予安排劳动力。

三、被征用土地的生产队,对安排进厂的劳动力,必须按照生产单位招工条件挑选,被安排的人员要政历清楚,无复杂的社会关系,无严重慢性疾病,身体适合正常工作,年龄16—36岁,经体检合格,方可吸收录用(16—22岁男、女青年作为艺徒工,23—36岁作为普通工)。如被征用土地的所在生产队无此条件人员,可在大队、公社范围内适当调度解决。未安排的被征用土地的生产队劳力,大队、公社应予统一安置。

四、被安置进厂的人员,一切福利待遇,按照被安排的单位同工种标准享受。

五、手续:由征用土地的单位与所在公社、大队、生产队协商提出符合以上条件的对象,由所在公社报市革委会生产指挥组劳动组审定,劳动组出具正式介绍信去主管局分配到有关企业。

以上通知,希认真贯彻执行。

南通市建设征用土地办法

(1976年7月5日南通市革命委员会制订)

第一条 (略)

第二条 一切机关、团体、部队、工厂、企业、事业(包括社办企、事业)等

单位,因建设需要在本市征用土地者,都按本办法规定办理。

第三条 基本建设项目要严格控制建筑密度,适当提高建筑层数,从选择厂址、工程设计到组织施工的各个环节,都要认真贯彻节约用地的原则,不准多征、早征、浪费土地,有条件的地方,要结合现场施工,围田、造田。居民住宅、商业网点等公共、民用建筑,要结合旧城市改造,向高层发展,尽量不征或少征农田,支援农业。

第四条 各单位因基本建设必须征用农村土地时,应持有批准项目机关的文件和工程初步设计(附平面布置图),向市建设局申请建设用地,填写建设用地申请表,由建设局根据总体规划和实际情况提出意见,报市生产指挥组审定后,由建设局发给“征用土地联系单”,建设单位持“征用土地联系单”到蔬菜办公室、粮食公司、市劳动□□□按规定签署意见,然后去所在公社联系,在公社主持下与有关生产队、大队订立协议书,经公社鉴证后送建设局审核,由市革委会生产指挥组正式批复;批文下达后,由房地产管理部门按批准的位置、面积丈量用地,划定界址,将土地交建设单位使用,同时开具征用土地补偿费凭证,交生产队向建设单位收费;建设银行按房地产部门开具的补偿费,凭证监督拨款,财政部门核减农业税。

国家建设拨用土地在十亩以上和迁移居民在五户以上的,必须一次报批,由市革委会生产指挥组核报省革委会计划委员会批准后,由建设局按需要分期拨给。

第五条 因征用土地需要安置的农村劳动力,按该生产队实有耕地面积和实际参加农业劳动(非农业劳动力除外)的每亩平均劳动力数计算(不足整数时,按四舍五入处理),安置的对象要政历清楚,无严重慢性疾病,16岁至35岁的男女社员,一律分配去集体所有制单位;生产队如无合适的人员或安排劳动力有困难,则由大队、公社在所辖范围内统一调度。社办企业征地需安置的劳力,由公社自行安置。征用非耕地及河塘、坟地等,不予安置劳动力。

第六条 征用土地的土地补偿费,应用于发展农、副业生产。其标准:粮、油、棉农田每亩不超过480元;蔬菜田、果园、桑园、茶园、竹园、鱼种场鱼塘等每亩不超过720元;一般河塘每亩不超过240元。

征用土地应尽量在农作物收获以后、播种之前使用。如确实需要在农作物生产期间用地,应另给青苗补偿费,其计算标准详见附表(每亩60—400元)。

征用土地确需移栽、砍伐的树木,应付给补偿费。其标准:移栽者,补偿移栽人工费和非成活部分的树木价值;原主自伐自用者,补偿伐树人工费;树木归用地单位者,树干胸径 10 厘米以上的非果木树,成材部分按市木材公司价格计算,枝、根按土产公司劈柴价计算;果木树和树苗的价值,按市园林管理处的价格计算。

河滩芦苇的补偿费,按实际损失计算,但每亩最多不超过 60 元。养鱼河塘的鱼苗补偿费,也按实际损失计算,但每亩最多不超过 80 元。

第七条 征用土地必须拆迁的房屋等建筑物,经批准后,由用地单位按原面积在郊区规划指定的地点迁建。一般不得提高建筑标准。征用土地必须搬迁的坟墓,由所在社、队通知坟主限期处理,并尽量动员将尸体、遗骨火化。处理费每穴不超过 15 元,由用地单位支付。烈士坟墓须报市民政局批准后,由用地单位按规定进行处理。

征用土地上有文物和名胜古迹时,建设、施工单位必须妥善保护,并报文化局、建设局按规定进行适当处理。

第八条 用地单位在施工过程中,需要临时使用征用范围以外的土地作为堆放材料和运输道路者,必须从严掌握,报经所在公社和主管局同意,由建设局核转市革委会生产指挥组批准后,方可向生产队借用,时间最多不超过一年,并参照青苗补偿标准,由房地产管理部门开具补偿费凭证,交用地单位付给生产队补偿费。借用期间由粮食部门按规定分别核减当年(季)粮、棉、油等定产。

借用土地上不得建永久性建筑物。用地单位不安排临时工。期满后不退还或因继续需用而不报批者,给予严肃处理,财政、银行部门一律拒绝付款。

第九条 已经征用的土地,如用地单位因故暂不使用,由市建设局视具体情况,另拨其他单位使用或暂交生产耕种,抄报市革委会生产指挥组。暂时交生产队耕种的土地,仍属国家所有,生产队不得建筑房屋和其他永久性设施,并订协议,公社鉴证。建设单位需要再用时,要按本办法规定重办拨用手续,但不再付给土地补偿费和不再安置劳动力。

第十条 本办法与上级规定有不符之处,以上级文件为准。

附表 征用土地青苗补偿费计算标准

序号	青苗品种	每亩最高补偿值
1	上熟三麦、油菜、豆类等农作物	60元
2	下熟稻、玉米、油料等粮食作物	80元
3	下熟棉花、麻、薄荷等经济作物	100元
4	苋菜、早寒菜、春小白菜、大小白菜、茼蒿、扬花萝卜、箭头儿萝卜、春白萝卜、60天萝卜、蚕豆角、豌豆角、早毛豆、菜瓜、春菠菜、中晚寒菜、四月慢、空心菜等	80元
5	鸡冠菜、生菜、五月慢、榨菜、芥菜、中晚毛豆、秋马铃薯、山芋	120元
6	花菜、汤菜、高楷白菜、春卷心菜、粉青菜、本大头菜、雪里蕻菜、菠菜、冬冻青菜、豌豆头、90天萝卜、密钱儿萝卜、露头青萝卜、沙萝卜、笋瓜、香瓜、秋黄瓜、秋番茄、冬瓜、子葱、草扁豆、西葫芦等	160元
7	矮白菜、秋卷心菜、一点红豇豆、秋刀豆、西瓜、春马铃薯	200元
8	蒲芹、河藕、茄儿、黄瓜、刀豆、芋艿、大蒜、黄芽菜、茨菰、丝瓜、六月豇豆、鳊鱼豇豆、番茄、洋葱、灯笼椒、韭菜	240元
9	茭白、水芹菜、韭菜、生姜、百合	400元

关于开展市区国有土地 使用权申报登记的通告

(1987年7月11日南通市土地管理局印发)

为加强城镇国有土地的管理,十分珍惜和合理利用城市每寸土地,根据《中华人民共和国土地管理法》的规定,经南通市人民政府同意,决定在南通市市区开展土地使用权申报登记工作。现将有关事项通告如下:

一、凡使用本市市区(包括城郊两区)内国有土地的党、政、军机关,人民团体,全民和集体企事业单位,外商投资企业(包括合资、合作、独资)、私人、小集体合作单位以及其他使用国有土地的单位和个人,均须向市土地管

理局申报登记处申报登记。

具体申报登记日期和地点,另行通知,1987年内办理单位用地的申报登记,而后进行个人用地的申报登记。

二、单位办理申报登记时,须持单位介绍信或用地申请书、土地使用权源文图资料(包括建设项目、规划红线图、征地批文、建筑执照、竣工验收批文、1:500现状平面图,并标明长度、面积等)。无用地证明文件者,应详细申报使用土地的经过,并有上级主管部门证明。

三、个人办理申报登记时,应随带户口簿、图章、批准用地文件或原权属证件;无用证明文件者,应详细申报使用土地的经过,并提供其他旁证。

四、申报登记的单位和个人必须如实填写“南通市国有土地使用权申报登记表”;建房出租的单位和個人,出租情况应详细填报。

申报登记的单位须签订“国有土地使用费无承付托收合同书”。

五、一个单位和个人使用两处以上土地,应分别申报登记。

六、两个以上单位和个人合用的土地,其使用范围无法划分或不应该划分的,应办理共有土地使用权申报登记。

七、临时使用土地的单位和个人,应根据批准使用的期限、范围和面积,办理临时用地申报登记。

八、土地使用权属有争议的,当事各方均应提供有关权属的证据和说明资料。在土地使用权未核定前,任何一方不得改变争议范围内土地使用现状,不得破坏地上附着物,不得提出与争论无关的其他要求,否则应承担经济 and 法律责任。

九、申报登记后,经土地管理机关检验证件,复丈测定,建立地籍,发给“南通市国有土地使用证”或“南通市土地临时使用证”,确认使用权。

领证单位和个人应当妥善保管,不得遗失,严禁涂改。如需变更,应向发证机关申请,办理变更手续。

十、单位和个人必须按通知的日期和地点申报登记,对催办后仍不按期办理者,除分别情况予以处理外,还将按《土地管理法》的规定依法处理。

南通市市区国有土地使用权 申报登记简章

(1987年7月11日南通市土地管理局印发)

第一条 凡使用本市市区(包括城郊两区)内国有土地和城市建成区内少量集体所有土地的党、政、军机关,人民团体,全民和集体企事业单位,外商投资企业(包括合资、合作、独资),私人、小集体合作单位以及其他使用国有土地的单位和个人,均须向市土地管理局申报登记处申报登记,领取“南通市国有土地使用证”或“南通市土地临时使用证”。

第二条 本市市区国有土地,包括城市建成区以内的所有土地,国家建设已征用的郊区土地,属国有的江河水面、护堤、农场、林场、苗圃、风景区用地、“农改居”后居民的宅基地和剩余零星粮田、菜田、道路、空地等,以及其他属于国家所有的土地。

第三条 单位使用的国有土地,原则上以批准用地范围和面积办理国有土地使用权申报登记。对相沿接管或经上级部门调拨用地的单位,根据用地单位的实际情况,核定土地使用范围和面积。

第四条 个人使用的国有土地,原则上按地面建筑物占地面积办理土地使用权申报登记,但对独用的院落、天井、隙地等,过去一直为己所用,现在又不影响城市规划和四邻关系,经审查后,可以按原使用范围和面积办理国有土地使用权登记。

第五条 临时用地的单位或个人,应根据批准使用的期限、范围和面积,办理临时用地申报登记。

第六条 凡两个以上单位(个人)使用一处土地或使用一幢建筑物的,由各使用单位(个人)协商签订各自应摊用地面积的协议,在交回申报表时,一并交上。经核准后,按土地共用权利发证。

一幢综合楼房的划分公式是,楼房占地面积乘以单位实用建筑面积占共用建筑物(楼房)面积的百分比。

第七条 单位办理申报登记时,须持单位介绍信和交付原有土地使用权权源文图资料(包括建设项目、规划红线图、征地批文、建筑执照、竣工验收批文、1:500现状平面图,并标明长度、面积等),可交复印件;无用地证

明文件者,应详细申报使用土地的经过,并有上级主管部门出具证明。

第八条 个人办理申报登记时,应随带申请报告、户口簿、图章、批准用地文件或原权属证件。无用地证明文件者,应详细申报使用土地的经过和提供其他旁证。

第九条 申报登记的单位和个人必须据实填报“国有土地使用权申报登记表”,发表后五天内送回发表机关。房屋出租的单位和个人,房屋出租情况应详细填报。

第十条 申报单位要按实申报用地面积,在“南通市国有土地使用证”正式颁发之前,由市地政管理所暂按申报面积计收土地使用费。发证时按核准面积调整,已收使用费按多退少补的原则处理。

单位土地使用费以无承付托收交纳,申报单位须签订无承付托收合同书。

外商投资企业按市政府有关文件规定收取土地使用费。

第十一条 申报登记的具体时间和地点,届时另发书面通知。

第十二条 土地使用权属有争议的,当事各方均应提供有关权属的证据。在土地使用权核定前,任何一方不得改变争议范围内土地使用现状,不得破坏地面上附着物,不得提出与争议无关的其他要求,否则应承担经济和法律上责任。

第十三条 一个单位(个人)用地范围的房屋,除属用地单位(个人)的产权外,还租用市直管公房或其他单位房屋的,在申报时要注明。对市房管部门或其他单位经营的房屋,由房屋产权单位申报,其用地另行核发土地使用证。

第十四条 单位和个人应在规定的日期内到指定的土地登记处办理土地使用权申报登记。对催办后不按期办理者,按有关规定处理。

第十五条 土地使用权经审核无误后,将采取登报或通报形式予以公布,公布一月后,如无异议,正式颁发“国有土地使用证”。

异议单位(个人)须持有法律效力的凭证,在土地使用权公告之日起三十日内,向土地使用登记部门提出书面异议,逾期不予办理。

第十六条 凡私自转让、占地、租赁土地者,要据实申报,待处理后,按本简章办理申报登记手续。

第十七条 国有土地使用权申报登记时,须缴付登记工本费。

第十八条 对无正当理由未办或不办理申报登记、无证使用国有土地

的单位和个人,除分别情况予以处理外,还将按《土地管理法》的规定,依法处理。

关于调整征用市区土地 费用标准的通知

(1991年9月19日南通市人民政府发)

各县(市)、区人民政府,市各委、办、局,市各直属单位:

为更好地贯彻实施《中华人民共和国土地管理法》,经市政府研究,并报经省政府批准,现决定自1991年10月1日起调整征用市区土地费的标准。现将有关事项通知如下:

一、此次确定的征用市区土地费用标准,是因客观情况的变化,对一九八四年以来确定的已经明显偏低的标准所作的调整,包括:征用土地补偿费、拨用土地补偿费、临时用地补偿费、青苗和附着物补偿费、安置补助费、撤组预备费、比例价粮差价款和草(煤)差价补贴费等。调整后的各项费用标准为:

(一) 征用土地补偿费

1. 征用农田、菜田,根据国家规定的价格政策,按该土地征用前三年平均年产值(下同)的6倍计算;征用鱼塘、藕塘、养殖场、茶果园、药材地,按该土地年产值的5倍计算。其具体标准见附件一。*

2. 征用宅基地按邻近土地的补偿标准计算;房屋由用地单位另行申请征地迁移重建的,原宅基地不再给予补偿。

3. 征用无收益的非耕地,一般不予补偿。

(二) 拨用土地补偿费

新使用国有土地的建设单位,支付拨用土地补偿费的标准为:权属变更的土地,每平方米15元;撤组“农改居”范围内的剩余土地(包括征而未用及其他收回后重新划拨的土地),每平方米15至20元;粮、棉田,每平方米20元;蔬菜地,每平方米15至30元;非耕地,每平方米10元;国有河道、水面,每平方米5元。该补偿费原则上用于土地开发和城市改造建设。

* 本文件中附件一至附件七略,内容可参本志第七章第二节第三目。

(三) 临时用地补偿费

用地单位经批准临时使用土地,须按土地年产值逐年支付临时补偿费;归还土地时,须按通政发[1990]138号文件规定,负责恢复土地的耕作条件,或支付相应的复垦费用。

(四) 青苗和附着物补偿费

1. 青苗补偿费,一般按一季农作物的产值计算;能收获的不予补偿。多年生经济林木,可以移植的,由用地单位付给移植费;不能移植的,由用地单位给予合理补偿或作价收购。对开始协商征地后突击的作物和树木,不予补偿。其标准见附件二、三。

2. 房屋拆迁,按房屋结构、面积、新旧程度,给予合理补偿。其标准见附件四、五。

3. 农田水利工程及机电排灌设施、人工鱼塘、养殖场和电力、广播、通讯设施等附着物,按照实际情况付给迁移费或补偿费。其标准见附件六。

(五) 安置补助费

1. 征地前农业人口人均耕地在1亩以上的被征地单位,征用耕地的安置补助费为该耕地被征用前3年平均每亩年产值的3倍;征地前农业人口人均耕地不满1亩的被征地单位,征用每亩耕地安置补助费以年产值的4倍起算;人均耕地每减少0.1亩,安置补助费相应增加年产值的1倍,但最高不得超过年产值的10倍。其标准见附件七。

2. 征用果园、人工鱼塘、藕塘、林地及收益的非耕地,按征用耕地的安置补助费标准的70%计算。

3. 征用房屋和其他建筑物的地基以及无收益的非耕地,不支付安置补助费。

4. 国家收回乡、村长期耕种的国有土地,已列入三定面积的,按征用耕地的安置补助费标准计算;未列入三定面积的,按征用耕地安置补助费标准的50%计算。

5. 对征地后剩余劳动力中未予安置的,由用地单位向被征地村民小组拨付安置补助费,其标准按通政发[1988]179号文件执行。

(六) 撤组预备费

用地单位按被征地村民小组在征地后人均耕地的数量支付撤组预备费。其标准为:人均耕地(不分农田、菜田)0.3至0.4亩(含0.4亩,下同),每亩1000元;0.2亩至0.3亩,每亩1500元;0.2亩以下,每亩2000元。人

均耕地 0.4 亩以上不予支付。乡(镇)村企事业建设使用集体土地的,按上述标准的 50% 支付撤组预备费。

(七) 粮草(煤)差价款

用地单位支付比例价粮食差价款和草(煤)差价款的标准为每亩 600 元。对耕地被征用时撤组“农改居”的,不予支付。

关于蔬菜地开发建设基金和粮油减购加销差价款分别按通政发[1989]67 号和苏粮计[1990]39 号文件规定执行。

二、国家建设征用土地支付的各项补偿费和安置补助费,除应当属于个人的青苗和附着物补偿费付给本人外,其他费用应由被征地单位用于发展生产、安排多余劳动力就业和不能就业人员的生活补助,任何单位和个人不得挪用或占用。

三、土地管理费按征(拨)土地总费用的 3% 收取,按预算外资金管理辦法实行财政专户储存,专款专用。

四、此标准适用于崇川区、港闸区和富民港办事处辖区的土地。1991 年 10 月 1 日前按市政府通政发[1985]269 号文件收取的上浮费用,按已收数拨付给有关村组,不再按此调整数退补。

南通市国有土地使用权 出让和转让暂行办法

(1992 年 6 月 22 日南通市人民政府颁布)

第一章 总 则

第一条 为了改革国有土地使用制度,合理开发、利用、经营国有土地,加强土地管理,促进我市城市建设和经济发展,根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等法律法规,结合我市实际,制订本办法。

第二条 本办法适用于南通市行政辖区范围内的国有土地。

中华人民共和国境内外的公司、企业、其他组织和个人,除法律另有规定者外,均可按本办法的规定在本市取得土地使用权,进行土地开发、利用、经营。

第三条 依照本办法的规定取得土地使用权的土地使用者,其使用权

在使用年限内可以转让、出租、抵押或者用于其他经济活动,合法权益受国家法律保护。

第四条 土地使用者开发、利用、经营土地的活动,应当遵守国家法律、法规的规定,并不得损害社会公共利益。

第五条 地下资源、埋藏物和市政公用设施,不属土地使用权出让、转让、出租、抵押范围。

第六条 南通市土地管理局[以下简称“市土地局”]代表市人民政府主管市区(含市经济技术开发区)的土地使用权出让工作。

本市各县(市)土地管理局[以下简称“县(市)土地局”]代表同级人民政府主管行政辖区内(市土地局主管范围除外,下同)土地使用权出让工作。

市、县(市)土地局依法对土地使用权的转让、出租、抵押、终止进行监督检查。

第七条 土地使用权出让、转让、出租、抵押均应签订书面合同。

出让合同由市、县(市)土地局与土地使用者签订。转让合同、出租合同、抵押合同均由当事人双方签订。

第八条 出让土地的受让者和土地使用权的转让、出租、抵押和终止的当事人,均应到当地市、县(市)土地局办理登记手续。有关的地上建筑物、其他附着物的登记,由当地市、县(市)房产管理部门依照有关规定办理。

第二章 土地使用权出让

第九条 土地使用权出让(简称“出让”),是指国家以土地所有者的身份将土地使用权在一定年限内让与土地使用者,并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金的行为。

第十条 土地使用权出让的地块、用途、年限和其他条件,由市、县(市)土地局会同同级计划、城市规划、建设管理和房产管理等部门共同拟定方案,报经市、县(市)人民政府批准后,由市、县(市)土地局实施。

出让土地的审批,按照《江苏省〈土地管理法〉实施办法》第二十一条的征地审批权限执行。

第十一条 出让最高年限按下列用途确定:

- (一) 居住用地 70 年;
- (二) 工业用地 50 年;
- (三) 教育、科技、文化、卫生、体育用地 50 年;

(四) 商业、旅游、娱乐用地 40 年；

(五) 综合或者其他用地 50 年。

第十二条 依照本办法取得土地使用权的外商投资企业不再交纳土地使用费。

第十三条 市、县(市)土地局根据同级人民政府批准的出让实施方案,负责制定《土地使用规则》和设计出让合同书(样式)。

第十四条 《土地使用规则》的主要内容包括:

(一) 土地的坐落、四至范围;

(二) 土地的用途,建设项目的完成年限,必须投入的最低开发、建设费用;

(三) 建设容积率、密度和净空限制等各项规定要求;

(四) 环境保护、卫生防疫、绿化、交通、抗震、防火等要求;

(五) 使用土地的其他要求。

第十五条 土地使用权出让合同书的主要内容包括:

(一) 出让地块的坐落、面积、用途、使用期限及起止日期;

(二) 出让金数额及付款方式和日期;

(三) 出让使用规则;

(四) 合同生效条件;

(五) 合同双方当事人的名称、法人代表或被委托人;

(六) 合同正本和副本份数及存档单位;

(七) 双方当事人认为需要明确的其他事项。

第十六条 出让可以采取协议、招标、拍卖方式进行,出让金数额采取相应方式确定。

第十七条 协议出让,由有意受让人向当地市、县(市)土地局提出书面申请,并根据市、县(市)土地局提供的有关资料,提交开发建设方案。市、县(市)土地局与符合条件的有意受让人进行协商,达成协议后,签订土地使用权出让合同。

第十八条 协议出让,受让人应按出让金的 10% 缴付定金(不计息)。定金可冲抵相应部分的出让金;但申请者自动放弃用地申请或违约的,定金不予退还。

第十九条 招标出让,由市、县(市)土地局公布出让地块的投标要求,并向投标者提供招标文件和有关资料。

有意受让人应在规定期限内以密封书面形式参加投标,并按所投标价的5%缴付保证金(不计息)。保证金随标书投交。对未中标者,保证金予以退还。

第二十条 招标出让,由评标委员会主持开标、评标和决标工作,确定中标者,评标委员会由市、县(市)土地局及有关部门的专家为主组成。

第二十一条 中标者应在规定的期限内与市、县(市)土地局签订出让合同,并按出让金的10%缴付定金(含5%的保证金,均不计息)。定金可冲抵相应部分的出让金。

中标者因故不能在规定的期限内签订出让合同的,经市、县(市)土地局批准可以延期,但延期申请应于期满前十日内提出,延长期不得超过30日。

第二十二条 招标出让过程中出现下列情况之一的,经公证机关审验后,可以宣布本次招标无效:

(一) 所有投标的标价均低于标底;

(二) 有效投标不足三个,无筛选余地;

(三) 标底泄露或发现招标过程中有作弊行为及其他影响公正招标的行为。

宣布招标无效后,由市、县(市)土地局另行组织招标或以其他形式组织出让活动。

第二十三条 拍卖出让,采用公开叫价的竞投方式进行,按“价高者得”的原则出让土地使用权。拍卖出让的具体时间、地点,由市、县(市)土地局确定。

市、县(市)土地局一般在拍卖日前两个月发布《拍卖公告》。自公告发布之日起,有意参加竞投者可到指定地点索取有关土地使用权拍卖出让文件。

有意参加竞投者应持所需证件,按拍卖公告规定的时间、地点前往报名登记,并按每宗地一万元人民币缴付保证金。对未中投者,保证金予以退还。

第二十四条 拍卖出让时,必须由已经登记的法人代表(或其委托的对象)到场参加竞投。非登记者没有参加竞投的资格。

拍卖出让过程中,竞投者举牌应价后不得撤回其应价。否则,保证金不予退还。

拍卖地块的最低售价应高于拍卖底价。如遇竞投者应价过低,主持人有权宣布停止拍卖,另行组织出让。

第二十五条 拍卖出让过程中,出价最高者即为受让人。受让人应当场

与市、县(市)土地局签订出让合同,并支付10%的定金(含5%的保证金,均不计息)。定金可冲抵相应部分的出让金。

第二十六条 土地使用权受让人,应在签订出让合同后60日内支付全部土地使用权出让金,并按规定办理登记,领取“国有土地使用证”,取得土地使用权。

第二十七条 土地使用权受让人,应当按照出让合同规定和城市规划的要求开发、利用、经营土地。如需改变出让合同规定的土地用途、规划要求及其他条款的,应报经市、县(市)土地局、规划局等部门批准,重新签订出让合同,调整出让金,并重新办理登记手续。

未按合同规定期限和条件开发、利用土地的,市、县(市)土地局应当予以纠正,并可根据情节给予警告,处以每平方米5—15元罚款,直至无偿收回土地使用权的处罚。

第二十八条 以招标、拍卖形式出让土地的中标者,不按规定期限签订出让合同的,市、县(市)土地局有权取消中标权,已缴付的保证金不予退还。

第二十九条 受让人不按规定期限支付全部出让金的,市、县(市)土地局有权解除出让合同,其已付定金和出让金不予退还,并可请求违约赔偿。

受让人因故不能按期支付出让金的,经市、县(市)土地局批准可以延期,但延期申请应于期满前10内提出。延长期不得超过30天。

第三十条 出让人未按出让合同规定提供土地使用权的,受让人有权解除合同。合同解除后,由出让人退还出让金,并按已交出让金的50%给予违约赔偿。

第三章 土地使用权转让

第三十一条 土地使用权转让(简称“转让”),是指土地使用者将土地使用权再转移的行为,包括出售、交换和赠与。

土地使用者必须按出让合同规定的要求开发利用土地后,方可转让土地使用权。

第三十二条 转让时,出让合同及登记文件中载明的权利和义务随之转移。转让的有关合同和文件不得违背出让合同的规定。

土地使用者通过转让方式取得的土地使用权,其使用年限为土地使用权出让合同规定的使用年限减去原土地使用者已使用年限后的剩余年限。

第三十三条 转让时,其地上建筑物、其他附着物的所有权随之转让。

土地使用者转让地上建筑物和其他附着物的所有权时,其使用范围内的土地使用权随之转让,但地上建筑物、其他附着物作为动产转让的除外。

土地使用权和地上建筑物、其他附着物所有权分割转让的,应当经市、县(市)土地局和房产管理部门批准。各房产所有人占有相应比例的土地使用权,但同一建筑物占用的土地使用权整体不可分割。

第三十四条 凡转让土地或因转让地上建筑物和其他附着物涉及土地使用权转让的,双方当事人应到当地市、县(市)土地局办理土地权属变更登记手续,换领“国有土地使用证”,并按规定由转让人交纳土地增值费。

因转让涉及地上建筑物、其他附着物产权转移的,双方当事人应按规定向房产管理部门办理房屋产权过户登记手续。

第三十五条 转让土地使用权时,转让人应向国家缴付土地增值费。土地增值费视土地转让的增值情况(增值额与成本之比)而定,由市、县(市)土地局收取。计收标准如下:

- (一) 增值 100% 以下(含 100%)的,按增值额的 20% 计收;
- (二) 增值 100%—200%(含 200%)的部分,按增值额的 30% 计收;
- (三) 增值 200% 以上的部分,按增值额的 40% 计收。

土地增值额,为转让土地使用权的成交价减去成本后所剩余额。该成本(包括转让人受让时核定的土地使用权价款、基础设施、建筑物未折旧完的残值以及土地投资贷款利息)由转让人报当地市、县(市)土地局审定。

第三十六条 转让后,需要改变出让合同规定的土地用途的,依照本办法第二十七条第一款的规定办理。

第三十七条 转让价格明显低于市场价值的,市、县(市)土地局有优先购买权。转让的市场价格不合理上涨时,市、县(市)土地局可以采取必要的措施。

第四章 土地使用权出租

第三十八条 土地使用权出租,是指土地使用者作为出租人将土地使用权随同地上建筑物、其他附着物租赁给承租人使用,由承租人向出租人支付租金的行为。

土地使用权的出租,与其建筑物、其他附着物使用权的出租不可分割。

未按出让合同规定的期限和条件完成投资开发、利用土地的,土地使用权不得出租。

第三十九条 出租土地使用权及其地上建筑物、其他附着物,由出租人向当地市、县(市)土地局和房产管理部门办理土地使用权和房屋出租登记手续。未经登记,租赁合同无效。

租赁合同终止时,出租人应当自租赁合同终止之日起15日内,到原登记机关办理注销土地使用权和房屋出租登记手续。

第四十条 土地使用权租赁合同不得违背国家法律、法规和土地使用权出让合同的规定。

第四十一条 土地使用权出租后,出租人必须继续履行土地使用权出让合同。

第四十二条 土地使用权出租后,承租人不得新建永久性的建筑物、构筑物。

承租人需要建造临时建筑物的,必须征得出租人同意,并按照规定办理审批手续。

承租人需要改变土地使用权出让合同规定内容的,必须征得出租人同意,并由出租人按本办法第二十七条第一款的规定办理。

第四十三条 出租土地使用权,出租人应向国家缴付土地增值费。土地增值费由市、县(市)土地局收取。其计算方法和缴付标准另行规定。

第五章 土地使用权抵押

第四十四条 土地使用权抵押,是指土地使用者提供土地使用权,作为按期清偿债务的担保行为。

土地使用权抵押,其地上建筑物、其他附着物随之抵押。地上建筑物和其他附着物抵押时,其使用范围内的土地使用权同时抵押。

第四十五条 土地使用权抵押,凭“国有土地使用证”或“土地使用权出让合同书”设定抵押权。如涉及地上建筑物、其他附着物抵押时,须同时出具房屋产权和其他有效证明方能设定抵押权。

抵押人将已出租的土地使用权设定抵押权时,应书面告知承租人。抵押土地的原租赁合同继续有效。

土地使用权设定若干抵押权时,抵押人应将设定抵押权的状况告知抵押权人。

第四十六条 土地使用权的抵押率不得大于80%。

抵押率为抵押贷款额与抵押物价现额的比率。

土地使用权作价现额由市、县(市)土地局核定。涉及地上建筑物、其他附着物抵押时,其作价现额及抵押率由抵押双方在抵押合同中约定。

第四十七条 土地使用权抵押合同须约定抵押人和抵押权人各自的权利和义务,明确土地面积、位置和有效使用期限。

第四十八条 抵押人和抵押权人应自抵押合同签订之日起 15 日内和合同终结之日起 15 日内,将合同书或注销登记申请书送到当地市、县(市)土地局办理登记或注销手续。未经登记的抵押合同无效。

涉及地上建筑物、其他附着物抵押的,同时到房产管理部门办理登记或注销手续。抵押外汇贷款的还须到外汇管理部门办理登记或注销手续。

第四十九条 抵押人到期未能履行债务,或在抵押期限内宣告解散、破产且未清偿抵押债务,以及抵押人在清偿债务之前死亡而无继承人或受馈赠人的,抵押权人有权依据法律和抵押合同的规定处置抵押的土地使用权及其地上建筑物、其他附着物。

土地使用权抵押,抵押权人较其他债权人优先受偿权。

第五十条 处置抵押的土地使用权,由抵押权人向当地市、县(市)土地局申请,经批准后进行。

处置抵押的土地使用权所得价款,用于支付变卖费用和处置土地使用权的其他费用以及偿还抵押人所欠债务。价款不足偿还债务的,抵押权人有权另行追索;价款有剩余的,剩余部分退还抵押人。

第五十一条 因处置抵押物而取得土地使用权的土地使用者,应自取得土地使用权之日起 15 日内到当地市、县(市)土地局办理过户登记,领取“国有土地使用证”。

涉及地上建筑物、其他附着物的权属变更,应按规定向房产管理部门办理登记手续。

第六章 土地使用权终止

第五十二条 土地使用权因土地使用权出让合同规定的使用年限届满、提前收回及土地灭失等原因而终止。

第五十三条 土地使用权期满,土地使用权及其地上建筑物、其他附着物由市、县(市)人民政府无偿取得。土地使用者应当交还土地使用证,并依照规定办理注销登记。

第五十四条 土地使用权期满,土地使用者可以申请续期。

需要续期的土地使用者,应在出让期满前6个月向当地市、县(市)土地局提出申请,经审核批准后,重新签订出让合同,支付出让金,并按本办法重新办理有关手续。

第五十五条 国家对土地使用者依法取得的土地使用权不提前收回。在特殊情况下,根据社会公共利益的需要,国家可以按照法定程序提前收回,并根据土地使用者已使用的年限和开发、利用土地的实际状况,给予相应的补偿。

提前收回土地使用权,由市、县(市)土地局在6个月前通知土地使用者,并与土地使用者协商补偿办法及有关事项。

第五十六条 提前收回土地使用权的补偿办法可以采取货币补偿和交换土地使用权。

采用货币补偿,由市、县(市)土地局按土地使用权收回时土地使用权价格购回土地使用权。

交换土地使用权,可根据市场情况和银行利率,对互易地进行差额结算。交换时,由市、县(市)土地局与土地使用者重新签订出让合同,并由土地使用者重新办理登记手续,换领“国有土地使用证”。

第七章 划拨土地使用权

第五十七条 划拨土地使用权,是指土地使用者通过各种方式依法无偿取得的土地使用权。

前款土地使用权者,应当按照《中华人民共和国城镇土地使用税暂行条例》的规定缴纳土地使用税。

第五十八条 划拨土地使用权,一般不得转让、出租、抵押。

符合下列条件的,经市、县(市)土地局和房产管理部门批准,并按有关规定办理手续后,可以转让、出租、抵押土地使用权和地上建筑物、其他附着物。

(一)土地使用者为公司、企业、其他组织和个人;

(二)具有地上建筑物、其他附着物合法的产权证明;

(三)依照本办法第二章的规定签订土地使用权出让合同,向市、县(市)人民政府补交土地使用权出让金或者以转让、出租、抵押所获收益抵交土地使用权出让金。

有关划拨土地使用权管理的具体规定由市土地局另行制订。

第五十九条 对未经批准擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权的,由市、县(市)土地局没收其非法收入,并根据情节处以非法所得 50% 以下的罚款。

第六十条 无偿取得划拨土地使用权的土地使用者,因迁移、解散、撤销、破坏或者其他原因而停止使用土地的,市、县(市)人民政府应当无偿收回其划拨的土地使用权,并可依照本法的规定予以出让。

对划拨土地使用权,市、县(市)人民政府根据城市建设发展需要和城市规划要求,可以无偿收回,并可依照本办法的规定予以出让。

无偿收回划拨土地使用权时,对其地上建筑物、其他附着物,市、县(市)人民政府应当根据实际情况给予适当补偿。

第八章 附 则

第六十一条 依照本办法取得土地使用权的个人,其土地使用权可以继承。

继承人确需改变出让合同有关规定条款的,按本办法第二十七条第一款的规定办理。

第六十二条 土地使用权出让、转让、出租、抵押活动中,下列行为或文件应当由公证机关予以公证:

- (一) 招标出让的开标行为;
- (二) 拍卖出让的拍卖行为;
- (三) 当事人认为需要公证的其他事项。

第六十三条 市、县(市)土地局收取的土地出让金中的地价款及转让、出租土地的增值费,上交地方财政,专户储存,主要用于城市基础设施建设和土地开发。

第六十四条 外商投资从事开发经营成片土地的,其土地使用权的管理依照国务院的有关规定执行。

第六十五条 本办法由南通市土地管理局负责解释。

第六十六条 本办法自公布之日起施行。

参考资料索引

1. 林云程修、沈明臣纂《通州志》，万历六年刻本。
2. 梁悦馨修、季念治纂《通州直隶志》，光绪元年刻本。
3. 杨受迁修、冯汝舟纂《如皋县志》卷二《疆域》，卷四《赋役》，嘉庆九年修，十三年刻本。
4. 俞林年著《清光绪海门县图志》卷一《崇海分界河地图》，卷九《地志》。
5. 王清穆修、曹炳麟纂《崇明县志》，1924年修，1930年刻本。
6. 江苏省南通区行政督察专员公署编印《南通县概况》，1935年6月。
7. 如东县编史修志办公室：《如东县志》，江苏古籍出版社，1985年。
8. 南通县编史修志办公室：《南通县新编县志》卷二《地理志》，卷五《多种经营志》，1990年。
9. 张孝若：《张季子九录》中的《实业录》、《政闻录》等。
10. 万国鼎等：《江苏武进南通田赋调查报告》，参照国防设计委员会参考资料第7号，日文版，昭和16年11月。
11. 刘叔璜：《南通清丈史料》，1912年。
12. 李六如：《南通视察谭》，湖南大公报，1921年1月。
13. 张志留：《清赋拟议》，1927—1933年。
14. 《南通县土地整理计划书》，南通市行政年刊，1928年。
15. 何崧龄、王言纶：《日用百科全书补编》，商务印书馆，1925年5月。
16. 江苏省秘书处万君默辑《三年来江苏省政述要》，1936年10月。
17. 赵如珩编《江苏省鉴》，1934年。
18. 《江苏经济年鉴》，1989年、1990年。
19. 《江苏省统计年鉴》，1992年。
20. 单树模等：《江苏地理》，江苏教育出版社，1986年。
21. 南通解放十年史编委会编《南通市解放十年史（1949—1959年）》。
22. 南通市统计局：《光辉的三十五年（1949—1983）》，1984年。
23. 《南通市社会经济统计年鉴（1984—1994年）》。

24. 南通市统计局:《南通经济概览(1949—1988年)》。
25. 南通市计划委员会:《南通市“八五”行业规划汇编》,1989年。
26. 南通市人民政府:《南通市国民经济和社会发展“八五”计划汇编》,1991年。
27. 朱骥德、顾斌主编《南通地理》,南京大学出版社,1990年。
28. 顾斌、张志明主编《江海天地》,南通市科普创作协会、地学会印,1985年。
29. 南通市计划委员会:《南通市国土资源》,1992年。
30. 陈金渊:《南通地区成陆过程的探索》,《历史地理》第三辑,1983年11月。
31. 南通市科学技术协会:《南通市长江岸线综合调查报告》,1988年。
32. 邹德森:《南通市土地资源沿江部分资料》(手稿),1992年。
33. 徐锦华主编《南通市海涂开发志》,上海科技出版社,1995年。
34. 南通市农业局、南通市土壤普查办、江苏省土壤普查办:《江苏省南通市土壤志》,1986年。
35. 南通市郊区农水局:《江苏省南通市郊区土壤志》,1986年。
36. 南通市水利局:《南通市水利志》(初稿)。
37. 南通专区水利局:《南通专区十年水利事业建设伟大成就》,1959年。
38. 南通市水利局:《南通水利建设统计资料汇编(1949—1983年)》。
39. 南通市农业区划办公室:《南通市土地利用现状调查》,1987年。
40. 南通市农业区划办公室:《南通市县级农业区划成果汇编》,1984年。
41. 南通市农业区划办公室:《农业后备资源调查成果选编》,1991年。
42. 南通专员公署农林局:《关于林水资源调查报告》,1962年。
43. 南通市农业局:《南通市林业资源调查总结报告》,1987年。
44. 江苏省南通市人口普查办公室:《江苏省南通市第四次人口普查手工汇总资料》,江苏人民出版社,1991年。
45. 李质斌:《张謇在南通办垦牧》,启东文史选辑(五)。
46. 管霞起:《通海垦牧公司简况》,南通文史资料选辑(七)。
47. 李明勋等编《开拓与发展——张謇开创企事业今昔》,1993年。
48. 政协南通市文史资料编辑部:《南通盐垦始末》,1991年。

49. 徐建楼:《如火如荼的土地改革运动》,《江海奔腾》(六)。
50. 《如西的土地革命》,《江海奔腾》(九)。
51. 《江苏南通县议事会第一届会期议决案汇录》,1913年。
52. 《南通清丈报告清册》,市档案馆资料。
53. 南通市土地管理局:《南通市“三图并出”系统工程技术总结报告》,1992年。
54. 南通市土地管理局:《南通市“三图并出”工程技术设计书》,1992年。
55. 南通市土地管理局:《南通市非农业用地清理资料汇编》,1989年10月。
56. 江苏省土地管理局:《南通市城镇地籍调查成果验收报告》,1990年11月。
57. 南通市土地管理局:《土地隐形市场管理及时惩治研究》,1992年3月。
58. 南通市国土规划局:《南通市土地管理1987—1994年工作总结》。
59. 国家土地管理局、省土地管理局、省建委:《关于印发各级领导在土地管理、城市规划会议上讲话的通知》,1993年。
60. 南通市政府、市土地管理局:《在全国、省有关土地管理工作会上的交流发言》,1993年。
61. 南通市国土规划局:《全市国土规划工作会议上各县土管局的交流发言》,1993年。
62. 南通市国土规划局:《关于“南通市土地市场服务中心”的筹建方案》,1994年。
63. 《南通国土规划》1994年第4期。
64. 南通市民族宗教局编《南通市民族宗教志》,1995年。
65. 中华人民共和国国务院:《关于国家建设征用土地办法》,1953年。
66. 南通市国土规划局:《建设用地管理文件汇编》,1994年12月。
67. 南通市国土规划局、南京大学大地海洋科学系合编《南通市城市土地定级估价报告》。
68. 南通市财政局编《南通市财政志》,1995年。
69. 孙蔚滨:《辛亥革命前后的南通赋税》,南通市报未刊稿50年代后期。

70. 江苏省土地管理科技成果评审委员会办公室编《希望之光》,《江苏省土地管理科技成果选编(1987—1991)年》,1992年9月。

71. 南通市人民政府:《江苏省南通市城市总体规划(1980—2000年)》,1982年1月。

72. 南通市城乡建设委员会:《南通市城市总体规划调整提纲》,1989年。

73. 如东县城建设委员会:《如东县城建设志》,1991年。

74. 海安县城建设委员会:《海安县城建设志》,1991年。

75. 江苏省土地管理局:《江苏省农田保护区资料》,1991年。

76. 周通行、陈宗源等:《基本农田保护区规划的研制及其应用》,1991年。

77. 南通地区计委农水办公室:《南通地区沿海滩地围垦计划》,1978年。

78. 如东县农业局区划办公室:《开发陆地水域,提高水域利用》,1989年。

79. 南通市国土规划局、南通市土地利用总体规划办公室:《南通市土地利用总体规划》(送审稿),1993年7月。

80. 海安、如皋、如东、通州、海门、启东县(市)土地管理局所编各县(市)的《土地利用总体规划》,1994年。

81. 南通县土地管理局:《南通县乡村土地利用规划汇编》,1991年。

82. 南通市国土规划局:《南通市城市总体规划》(送审稿),1995年。

83. 南通市农业区划办公室:《农业区域开发总体规划成果选编》,1995年。

84. 南通市林业局:《南通市林业资源调查总结报告》,1987年5月。

85. 南通市交通局:1991—1994年《南通市交通年鉴》。

86. 陈永明主编《南通港史》,1989年5月。

87. 南通市国土规划局地籍科:1987—1994年南通市复垦工作会议材料。

88. 南通市计划委员会、市土地管理局:《南通市开发江河淤泥制砖和土地复垦项目建议书》,1991年。

89. 南通县土地管理局:《南通县土地局各区登记处组织》、《南通县地政工作报告》。

90. 南通市城建局:《城建局历史考证》。
91. 《南通县推行“二五”减租实施办法》,南通市档案全宗 8、目 13、卷 60。
92. 《江苏省政府 683 号训令》,南通市档案全宗 8、目 13、卷 127。
93. 《行政院公有土地管理办法》、《南通县土地权利清理办法施行细则》,南通市档案全宗 6、目 4、卷 143。
94. 杨兴国、周克琪主编,江苏省土地管理局、《江苏法制报》社编《缘于土地的官司》,上海人民出版社,1990 年。
95. 南通市国土规划局:《南通市土地管理综合统计报表(1988—1994)》。
96. 南通市土地学会:《南通市土地学会会刊》。
97. 南通市国土规划局:《1994 年市国土规划局干部统计表》。
98. 南通市国土规划局:《市土地管理局 1987—1994 年大事记》。
99. 南通市国土规划局:《1995 年 7 月 26 日市土管系统办公室主任暨财务管理工作会议上的讲话》。
100. 南通市国土规划局:《南通市土地使用制度改革文件选编》,1992 年 3 月。
101. 海安县土地管理局:《海安县土地管理志》(送审稿),1996 年。
102. 启东市土地管理局:《启东市土地管理志》(送审稿),1996 年。
103. 如东县土地管理局:《如东县土地志》,1996 年。
104. 通州市土地管理局:《通州市土地管理志》(初稿),1996 年。
105. 陈根兴等:《农村土地资源的保护利用和管理》,同济大学出版社,1991 年。
106. 王印才、王万茂等:《土地管理概论》、《土地经济学原理》、《土地调查与评价》、《地籍管理》、《非农建设用地管理》、《土地规划》、《村镇规划》和《土地管理法规》,江苏科技出版社,1987 年。
107. 湖北省土地管理局编《土地的国情国策及法规常识》,湖北科技出版社,1989 年。
108. 林甘泉:《中国封建土地制度史》第一卷,中国社会科学出版社,1990 年。
109. 刘健清等:《中国国民党史》,江苏古籍出版社,1992 年。
110. 胡绳等:《中国共产党的七十年》,中国党史出版社,1991 年。

111. 翦伯赞:《中国史纲要》,人民出版社,1984年。
112. 《中国的土地改革》编辑部:《中国土地改革史料》,国防大学出版社,1988年。
113. 中华人民共和国国务院:《关于国家建设征用土地办法》,1953年。
114. 杨向杰等:《土地使用制度改革》,1993年。
115. 南通市地方税务局编《土地增值税培训教材》,1996年。
116. 南通市国土规划局:《建设用地管理文件汇编》,1994年12月。
117. 马炳全等:《论社会主义地租与地价》,中国农业科技出版社。
118. 《中华人民共和国宪法》,1982年。
119. 《中国土地管理总览》,法律出版社,1992年。

编 后

《南通市土地志》的编纂工作于1994年着手准备,在江苏省国土资源局编研办公室的指导下,分别于1996、1997、1998年写出第一稿、第二稿和第三稿。1999年3月,综合方方面面的意见,又组织力量,在第三稿的基础上进行了总纂。通过补充内容、核实资料和修改文字等工作,于1999年9月底形成了送审稿。

《南通市土地志》由概述、专志和附录3个部分组成,前有目录,后有索引。专志主体按章、节、目、子目排列。编写体例采用志、纪、图、表、录等形式。全志计图46幅、表156张。以类系事、横排纵写为本志的结构方式,以史料为依据、重在记叙、叙而不论,为本志的写作原则。

本志的编写得到中共南通市委、市政府、省国土资源局领导及专家们的指导、关怀和支持,市、县地方志办公室,市图书馆和市档案馆等单位及许多老同志也给予了不少帮助,提供了许多珍贵的资料。面对来之不易的成果,我们谨向关心、指导、支持、帮助我们的众多单位和个人一并表示感谢。

由于编写水平有限以及历史资料搜集困难等因素,志书中的缺点、错误在所难免,敬请各位专家、读者批评指正。

《南通市土地志》编纂办公室

一九九九年十月八日



编纂机构及编纂人员

《南通市土地志》编纂委员会

主任：王恒生

副主任：朱正年

委员：陆志明	刘建华	黄玲	陈有志
邵瑞林	姜国新	季正兴	徐凤英
李志勇	江少康	孙敬宣	曹警非
韩国荣	姚建华		

《南通市土地志》编纂人员

主编：朱正年 韩国荣

编辑：朱骥德 王承源 丛永枢 钱达
丁正洪

图书在版编目(CIP)数据

南通市土地志/南通市土地志编纂委员会编.
南京:江苏人民出版社,2001.6

ISBN 7-214-02950-2

I. 南... II. 南... III. 土地管理-概况-江苏-南通市
IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 81200 号

书 名 南通市土地志
编 著 者 南通市土地志编纂委员会编
责任编辑 缪亚奇
责任监制 王列丹
出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 210009)
网 址 <http://www.jspph.com>
<http://www.book-wind.com>
印 刷 者 南京爱德印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 25 插页 12
印 数 1—1 330 册
字 数 409 千字
版 次 2001 年 6 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7—214—02950—2/K·449
定 价 80.00 元(精)
(江苏人民版图书凡印装错误可向本社调换)