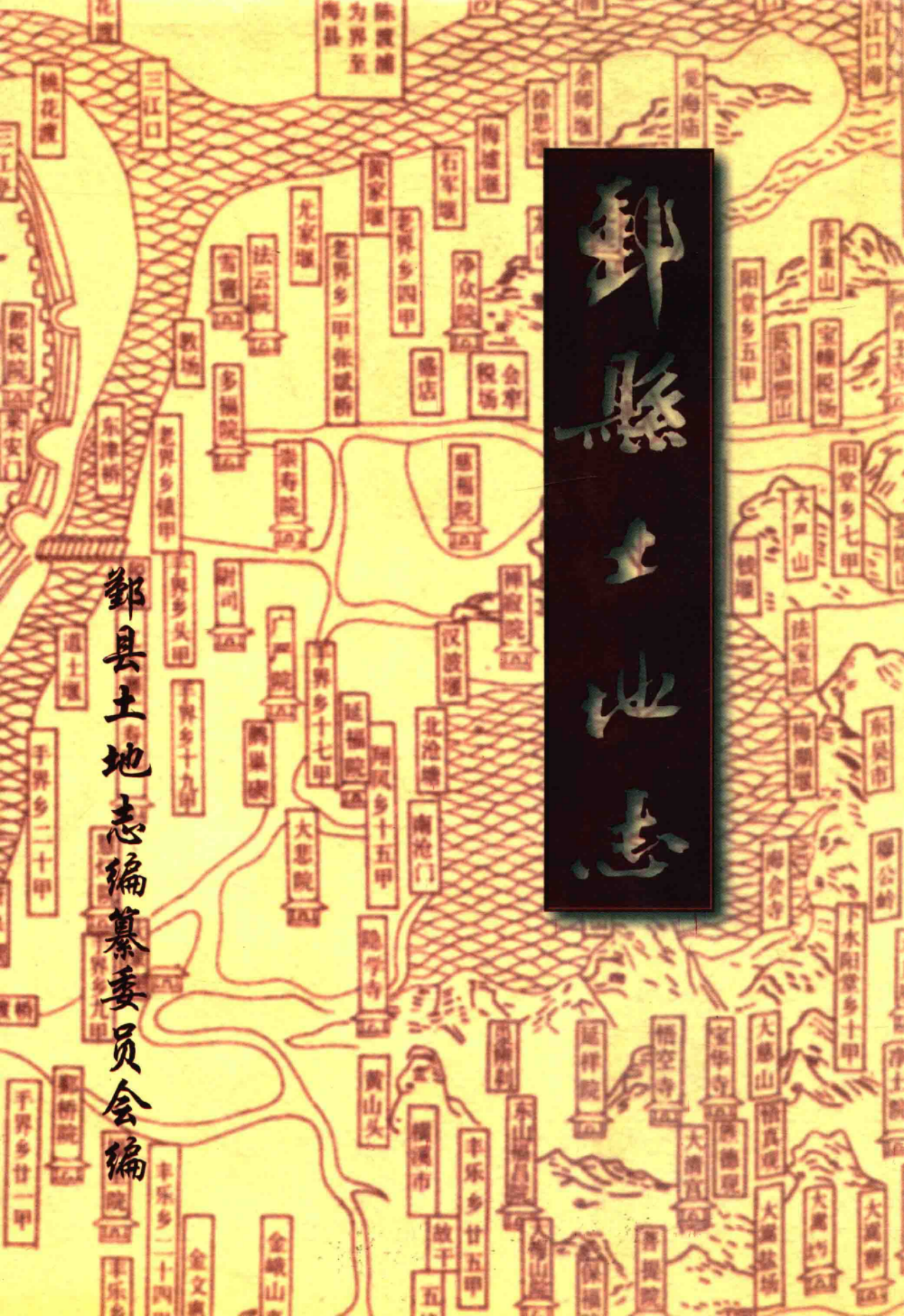


鄞縣土地志

鄞縣土地志編纂委員會編



鄠县土地志

鄠县土地志编纂委员会编



西安地图出版社

一九九八年十二月

(陕)新登字 013 号

责任编辑:陈蕴奇

鄞县土地志

鄞县土地编纂委员会编著 西安地图出版社出版发行

新华书店经销 宁波地图印刷厂印刷

787×1092 毫米 1/16 25 印张 393 千字

1999 年 5 月第一版 1999 年 5 月第 1 次印刷 印数 1—1000

ISBN 7-80545-703-4/K·524 定价:78.00 元

ISBN 7-80545-703-4



9 787805 457031 >

序

经过三年努力,鄞县第一部土地志终于面世了。这是一部具有地方特色、时代特色和专业特色的志书,从这里我们可以看到鄞县土地演变的轨迹。

鄞县这块已有 5000 多年历史的古老的土地,从斥卤蒿草之地发展成为鱼米之乡的过程正是鄞县人民对这方土地开发利用的历史,也是九州大地开发利用历史的一个缩影,这中间涌现了不少可歌可泣的人和事。《鄞县土地志》翔实地记载了这一历史,她将鼓励我们继承先贤业绩,并启迪发展思路,从而把鄞县大地建设得更加美好灿烂。

《鄞县土地志》如实地交代了鄞县的土地家底。人多地少、耕地有限、土地后备资源不足是鄞县当今的基本县情,面对这一严峻的事实,为了鄞县的可持续发展,为给鄞县的未来世纪留下一个美好的家园,全县人民有责任十分珍惜土地、合理利用土地,努力建立一种和谐的人地关系。

《鄞县土地志》展示了土地从分管到统管的全过程,其中有很多可供借鉴的经验和值得吸取的教训,这是土地管理的宝贵财富,值得全县广大干部群众,特别是土地管理战线同志一读。

《鄞县土地志》积聚了许多关于鄞县土地的有益资料,包括自然

的、社会的和历史的、现实的,比较全面地反映了鄞县土地综合开发利用的基本情况,便于鄞县各级领导全面、系统地了解鄞县土地状况,为制订发展规划和进行开发建设提供科学的决策依据。

《鄞县土地志》也有助于一切关心、支持鄞县发展的省内外企业家,乃至港、澳、台同胞,海外侨胞了解鄞县的土地环境和土地政策。通过知我鄞县,达到爱我鄞县、兴我鄞县的目的。

编写《鄞县土地志》是利在当代,功垂后世的事业,她所蓄容的这些可供存史、资治、教化的资料是由有关单位、个人热情支持,经过编纂人员辛勤采访,精心选择和编委会严格把关所取得的,在此特向为《鄞县土地志》的编纂出版付出辛勤劳动的人们表示谢意。

愿鄞县土地事业蓬勃发展!愿鄞县土地万古长青!

鄞县人民政府副县长 陈振国

一九九八年十二月二十八日

凡 例

一 本志以邓小平理论为指导,坚持辩证唯物主义和历史唯物主义观点,遵照《新编地方志工作暂行规定》和《土地史志编纂暂行办法》的基本要求,实事求是,秉笔直书,力求体现思想性、科学性、资料性的统一和鲜明的地方特色。

二 全书横排纵写,明古详今,上限不拘,下限 1995 年底。为求系统完整,有的内容断限适当延伸。

三 本志以志为主,志、述、记、录、注、表、图、照兼用。除直接引用或附录原文外,一般均以语体文表述。

四 记述范围以不同时期鄞县的实际辖区为准。书中涉及的行政区、机关、团体、单位的名称,均系事件当年名称,必要处加注今名。

五 本志所称解放前、后,以 1949 年 5 月 25 日为界;新中国建立前后(简称建国前、后),以 1949 年 10 月 1 日为界。

六 数字用法,以国家语言文字工作委员会颁布的《关于出版物上数字用法的试行规定》为准。

七 纪年,公元前写明“公元前”几年,公元后只写纪年。民国前(含民国)各个时期,先书朝代年号纪年,再括注公元纪年。中华人民共和国成立后,一律采用公元纪年。民国纪年和公元纪年用阿拉伯数字,清朝以前(含清朝)纪年用汉字。

八 对来自不同资料,记述互异而又无法考证的,在括注中兼录以供参考。

002725

目 录

序	1
凡例	2
概述	1
大事记	6
第一章 自然概貌	27
第一节 地质	27
一 地史	27
二 地层	27
三 地震	29
第二节 地貌	30
一 山地	30
二 平原	32
三 水域	33
第三节 土壤植被	34
一 土壤	34
二 植被	37
第四节 气候水文	39
一 四季特征	39
二 日照气温	40
三 降水蒸发	40
四 大气酸雨	41
五 径流水位	42
六 潮汐沙量	43
七 水温	44
第五节 土地灾害	45
一 灾害成因	45
二 重大灾情	46
第二章 土地资源	49
第一节 土地面积	49

一 宋、元、明时期	49
二 清代	50
三 民国时期	50
四 建国后	51
五 土地与人口	53
第二节 土地资源分类	57
一 耕地	57
二 园地	58
三 林地	59
四 居民点及工矿用地	61
五 交通用地	62
六 水域	63
七 未利用土地	65
第三节 土地资源分区	66
一 鄞西低山丘陵区	66
二 鄞西平原区	68
三 鄞东南平原区	69
四 鄞东南丘陵区	69
五 滨海平原区	71
第三章 土地开发利用	74
第一节 农业用地开发	74
一 垦拓	74
二 利用	76
第二节 水利用地开发	82
一 水利工程	82
二 水利用地	84
第三节 工业用地开发	89
一 工业发展概况	89
二 产业园区开发	91
第四节 城镇用地开发	93
一 县治建设	93
二 建制镇建设	96
第五节 交通用地开发	98

一 民间便道	98
二 公路	98
三 铁路	101
四 机场	101
五 港口	102
六 塘河	102
第六节 旅游景区开发	103
一 东钱湖旅游区	103
二 天童寺景区	103
三 阿育王寺景区	104
四 梁祝文化公园	104
五 天童森林公园	105
第四章 土地保护和整治	106
第一节 防洪治涝	106
一 构筑堤塘	106
二 修建碶闸	108
第二节 改良耕地	111
一 平整农田	111
二 改造低产畈	112
三 改良土壤	113
第三节 基本农田保护	115
第四节 复垦	118
第五节 防止农田污染	119
一 污染情况	119
二 污染治理	120
第六节 旧镇、旧村改造	121
第五章 土地规划	122
第一节 土地利用总体规划	122
一 耕地	122
二 园地	123
三 林地	123
四 居民点及工矿用地	124
五 交通用地	124

六 水域	124
七 未利用地	125
第二节 城镇建设总体规划	128
一 城镇体系规划	128
二 建制镇发展预测	128
三 城镇空间布局	129
四 中心区总体规划	129
第六章 土地制度	132
第一节 民国前土地制度	132
一 氏族公社土地所有制	132
二 奴隶主土地所有制	132
三 封建土地所有制	132
第二节 建国后土地制度	145
一 农民土地所有制	145
二 集体土地所有制	150
三 全民土地所有制	154
第三节 建国后土地使用制度改革	156
一 农业生产用地承包使用	156
二 非农业建设用地有偿使用	159
第七章 土地赋税	164
第一节 田赋	164
一 宋至民国田赋	164
二 革命根据地田赋	175
第二节 农业税和农业特产税	177
一 农业税	177
二 农业特产税	184
第三节 其他土地税	186
一 契税	186
二 盐税	188
三 城镇土地使用税	189
四 耕地占用税	191
五 土地增值税、费	192
第八章 地籍管理	193

第一节 土地调查	193
一 地籍调查	193
二 土壤普查	199
三 土地利用现状调查	203
第二节 登记发证	208
一 土地初始登记	208
二 土地变更登记	211
第三节 分等定级	226
一 农用地分级	226
二 城镇土地分级	226
三 城乡土地统一分类、定级	233
第四节 土地价格	239
一 民国时期	239
二 建国以后	243
第五节 土地统计	246
一 建国前	246
二 建国后	248
第九章 建设用地管理	252
第一节 用地概况	252
一 建国前	252
二 建国后	252
第二节 外资、转制企业用地管理	258
一 外资企业	258
二 转制企业	259
第三节 计划用地	260
一 指标控制	260
二 全程管理	265
三 发放用地许可证和实行统一征地	266
第四节 用地审批	266
一 审批权限	266
二 报批手续	268
第五节 用地费用	272
一 行政划拨	272

二 出让土地	278
第十章 土地法规和监察	279
第一节 土地法规	279
一 民国以前	279
二 建国以后	280
第二节 土地监察	288
一 建立监察网络	288
二 专项清理	288
三 跟踪检查	291
四 立案查处	291
五 信访	292
第三节 宣传教育和创“三无”乡镇	293
一 宣传教育	293
二 创“三无”乡镇	297
第十一章 机构和队伍	298
第一节 机构设置	298
一 建国前	298
二 建国后	300
第二节 队伍建设	304
一 队伍构成	304
二 业务建设	304
三 制度建设	305
四 荣誉记录	306
第三节 土地档案	310
一 档案工作概况	310
二 局档案室现状	311
第十二章 人物简介	313
附录	320
一 文献选译	320
二 文件选录	324
编后	341
《鄞县土地志》编纂机构及人员	342

概 述

鄞县地处浙东,濒临东海,县域在东经 $121^{\circ}08' \sim 121^{\circ}54'$ 、北纬 $29^{\circ}37' \sim 29^{\circ}57'$ 之间。东北毗邻北仑区,西北和西部与余姚市接壤,南部紧靠奉化市,东南与象山县隔港相望。甬江、余姚江流经县北,奉化江、鄞江、大嵩江蜿蜒境内。四明诸峰绵亘于西,天台余脉逶迤东南。县境东西最大跨度 74 公里,南北最大宽度 36.4 公里,从东南西三面拱卫宁波市区。县界周长 321 公里,全县总面积 1369.75 平方公里(据详查),其中山区面积占 49.98%,平原 39.33%,水域 10.69%,素有“五山四地一分水”之说。气候四季分明,雨量充沛,土地具有多宜性。1995 年底全县人口 720860 人,耕地面积 541481 亩^①,人均占有耕地仅 0.75 亩。人多地少,耕地有限,土地后备资源不足,是鄞县当今的基本县情。

鄞县建制较早,秦王嬴政二十五年(公元前 222 年)置鄞、鄮、句章 3 县^②,历两汉、三国、两晋至南北朝均 3 县并置。隋初,并鄞、鄮入句章,设治小溪(今鄞江镇)。唐时改称鄮县,移治三江口。五代初改称鄞县,沿袭至今。北宋以后县境基本稳定。民国 16 年(1927)城区设市,20 年(1931)废,仍入鄞县。1949 年 5 月,鄞县县城宁波析出设市。1959 年并县入市,1962 年又恢复鄞县建制。宁波析出后,鄞县长期有县无城,缺乏辐射全县的政治、经济、文化中心。1994 年,鄞县完成了中心区选址规划论证和总体规划编制工作,1995 年 3 月 10 日,县十三届人大第三次全体会议作出了“动员全县人民齐心协力建设鄞县中心区”的决议,全县上下,满怀信心再造一座新县城。

鄞县土地开发历史悠久,土地利用向以农业为主,粮食生产是鄞县的传统经济。全新世最后一次海侵,使今宁波平原变成一片浅海,四明、天台两山脉构成的凹弧形山麓线,其时成为海岸。距今 5000 年前海退,鄞县先民就在山麓坡地,运用磨制石器生息劳动。至今发现的新石器时代遗址,表现出明显的环山麓特点,直至秦汉土地垦拓仍无重大进展。制约垦拓进一步推进的原因是人口稀少,淡水蓄积不足,平原蒿卤之地无法开发。西晋末年,北方连年战争,中原人士纷纷南迁,促进了南北文化和耕作技术的交流。东晋时,鄞江山麓冲积扇开发,并受四明山水的灌溉,形成了较稳定的农业。南朝宋大明年间(457~464),先有山

①据《鄞县统计年鉴(1996)》。县土地局年报为 679239.85 亩

②一说鄮建于汉

阴(今萧山一带)农民迁入鄞西开发湖田,继有会稽太守刘子尚来鄞劝农,鄞县成为会稽郡垦拓的重点。隋唐时期是鄞县土地开发的重要阶段。隋开杭甬运河,推动了鄞县经济的发展。唐中期,东钱湖、广德湖、它山堰等水利工程相继完成,扩大了农田灌溉,平原实现耕地化,并把三江口作为开发的新区。宋时土地开发基本集中在河流干流两侧。至政和七年(1117)濒水土地开拓几尽而人口日益增多。其时,明州置有高丽司,创百舟以迎使者,耗资甚巨,财政拮据,县人楼异奏请朝廷废广德湖,垦为官地 700 余顷,收其租以供费用。废湖之后,鄞西农田失去灌溉之利,人民苦于水、旱之患。南宋偏安江南,大批北方移民进入鄞县,加快了土地垦拓的进度。宋末元初,连年战争和灾害,人口外逃,耕地荒芜。至至正年间(1341~1368)才有所恢复。明初奖励开荒,主要垦区为山地。明中叶以后,重视平原河网支流的拦坝蓄淡工程建设,提高了土地质量。清雍正年间(1723~1735)开始开发东南滨海地区,治理大嵩江水系并筑塘围海。民国时期,土地垦拓虽无重大进展,但农场和农技改良机构的建立,对于土地的开发利用起了一定示范、推广作用。

经过鄞县人民长期利用、改造土地的活动,丰富了土地利用类型,提高了利用率和生产力,使鄞县成为鱼米之乡。但是,在漫长的封建社会里,土地有官地、民地之分。官田为王公、贵族、官吏所掌握。民地大部为地主所有,公堂地、庙寺地实质也是为地主阶级所操纵,农民辛勤劳动,缴租后所剩甚微,挣扎在贫困线上。鸦片战争以后,县城宁波辟为对外通商口岸,外人在江北岸圈占大批土地,有的地主也进入城市兴办民族工业,成为民族资产阶级,他们在乡间都占有不少土地,农民依然过着“糠菜半年粮”的生活。据土改统计资料,鄞县耕地总量中地主占有 20.5%,工商业者 2.5%,公堂田地(含公益事业地、寺宇教堂地、公墓地) 39.3%,自耕农民 21.4%,其他户 16.3%。这种土地制度束缚了农民劳动的积极性,不仅影响农业生产,同时也影响其他经济的发展,致土地的深层次再开发进展缓慢。从清朝至民国,粮食生产停滞不前,丰年仅得供求平衡,平年尚须仰求于温、台,荒歉之年则须乞求洋米。

新中国进行了伟大的土地改革运动,废除了封建土地所有制,实行了劳动人民土地所有制。一部分未经分配的耕地、山林、水域等收归国有。此后,人民政府引导农民组织起来,由互助组、低级社,发展到高级社。在高级社内,土地归集体所有,从而消灭了土地私有制,实现了土地国家所有和劳动群众集体所有两种形式并存的社会主义土地公有制。

生产关系的变革,调动了广大农民的生产积极性,在待开发土地有限的情况下,致力于提高土地质量。50年代末、70年代初,先后掀起了两次大规模的平整土地群众运动,在政府统筹规划、统一指挥下,平原地区迁坟铲墩;山区人民构筑梯田;滨海地区大搞围海造地;1950~1995年全县累计扩大土地利用面积110529亩,其中耕地100776亩。与此同时,大规模兴修水利,开展农田基本建设,改变耕作制度,推广良种和包括机械化在内的农业科学技术的广泛应用,粮食产量逐年提高。1954年鄞县成为全省重点商品粮县,1964年全县粮食平均亩产超过《农业发展纲要》规定的指标(800市斤),1966年亩产超千斤。中国共产党十一届三中全会以后,实行家庭联产承包责任制,在坚持土地公有制前提下,实行土地所有权和使用权分离,使农民拥有土地经营自主权,进一步提高了农民生产积极性,1984年全县粮食总产479035吨,创鄞县历史最高纪录。90年代,鄞县一面发展适度规模经营,一面探索“一优两高”(优质、高产、高效)农业,以市场为导向,调整优化结构,以粮食生产为主,发展多种经营,逐步实现布局区域化,生产规模化,经营商品化,服务社会化,使传统农业向现代农业转化。1995年全县农业总产值达到16.97亿元。农业是国民经济的基础,农业的发展推动了整个国民经济的发展,土地的开发利用,也从以农业为主发展成为国民经济各部门的综合开发利用。1992~1994年鄞县连续3年名列全国综合实力百强县前茅。1995年全县工业总产值达到332.6亿元,其中乡镇企业产值299.5亿元,占工业总产值的90%,全年社会消费品零售总额22.27亿元。是年实现全县国内生产总值97亿元。土地的开发利用正在向纵深发展。

建国后鄞县土地开发利用也有过失误,一是一度强调“以粮为纲”,忽视多种经营,陡坡垦殖,毁林种粮,导致水土流失。二是较长时期土地管理不严,造成乱占滥用、权属混乱,存在浪费土地现象。三是部分耕地重用轻养,耕层变浅,土壤有机质含量降低,“三废”(工业废水、废气、固体废料)危及部分土地。

土地是人类最基本、最宝贵的自然资源,是立国之本,任何政权都重视土地管理,但是不同政权有不同目的。旧中国土地管理是为了巩固封建的土地制度,维护“地有赋、田有租、丁有役、产有贡、物有税”的封建剥削秩序。在我国社会主义制度下,土地管理是为了巩固和发展社会主义土地公有制,合理开发利用和保护土地,协调国民经济各部门的用地计划,为社会主义现代化建设服务,为改革开放和土地使用制度改革服务。由于社会主义土地管理是一项前所未有的新工作,因此有一个逐步完善的过程。《土地管理法》颁布之前,鄞县土地管理工作主

要是地籍和建设用地管理。1949年,县财粮机构编制建国后第一部地籍,作为征借公粮的依据。土改后,县民政部门逐户逐块登记造册,并颁发土地证,形成了一部比较完整的地籍。1958年,经过土地丈量,改习惯亩为市亩,形成了一部新的地籍,以适应农业社会主义改造后土地关系变化和生产责任制实施的新情况。1988年之前,建设用地管理先后由县民政局、革委会生产指挥组、农林局、农业局掌管,有关土地的重大举措由县调集有关部门人员共同进行。其时,建设用地通过行政划拨,实行“无偿、无限期、无流动”使用制度,土地经济观念淡薄。1978年党的十一届三中全会以后,全党工作重点转移到社会主义经济建设上来,全县各项建设相继开展,建设用地相应增多,随之也产生越权批地以及乱占滥用土地的情况,造成耕地资源减少,土地资产流失,改革土地管理体制,开始提上议事日程。

1986年6月全国人大六届常委会通过《中华人民共和国土地管理法》,标志着我国土地资源纳入依法管理的轨道。1988年7月鄞县土地管理局建立,从此土地管理从简单的征拨用地管理转为对土地保护、利用、开发、整治的全面管理,由单一的行政手段管理转入行政、经济、法律和技术手段相结合的科学管理新阶段。此后,鄞县土地管理紧紧围绕经济建设中心,坚持土地资源和土地资产管理并重的原则,进一步贯彻土地基本国策和土地管理法律法规,强化建设用地管理,切实保护耕地。各项基础业务建设全面开展,进行了土地利用现状调查,建立规范的地籍管理制度,为深化土地使用制度改革创造条件。针对鄞县近几年经济迅猛发展,国家、集体建设和农村个人建房用地呈急剧上升的势头,鄞县土管局严格把住建设用地审批关,切实加强土地统管职能。因地制宜地制订并落实基本农田保护规划和全县土地利用总体规划,加强土地宏观调控和微观管理。坚持不懈地开展非农业建设用地跟踪检查,1988~1995年共查获违法用地754.91亩,其中耕地667.93亩,一一依法作出处理。贯彻“节流与开源相结合”的方针,积极组织乡、村开发土地后备资源。同时大力宣传《土地管理法》,开展全国“土地日”和省“土地宣传月”活动,营造依法用地、节约用地的舆论,并积极引导创建“三无”乡镇活动,至1995年底,全县有12个乡镇达到“三无”标准。

1990年,顺应改革开放和经济发展需要,鄞县把农业合作化以来所实行的土地“无偿、无限期、无流动”的使用制度,改革成为土地使用权“有偿、有限期、有流动”的制度。是年6月,首次签订国有土地使用权出让合同。1992年,国有土地使用权出让由1990年1项1.21亩增至79项785亩。1990~1995年全县累计出

让国有土地使用权 11926.91 亩,合同金额 74677.96 万元,初步形成了宏观调控下,通过市场调配土地的机制,促进城镇土地区位和生产力的优化配置,提高土地利用的综合效益。在大力将新增建设用地纳入有偿出让供应轨道的同时,逐步将存量划拨土地纳轨。1994 年,以企业转制为契机,全面开展乡镇企业转制中的土地资产管理,县属大集体以上转制企业也开始办理土地变更手续,土地使用权转让、出租、抵押、入股等有偿使用形式在全县展开。为适应土地市场机制,县政府相继出台了《关于深化土地使用制度改革,加强土地资产管理暂行规定》、《鄞县国有土地使用权出让和转让暂行规定》、《鄞县土地资产评估暂行办法》以及《关于乡镇企业转制中土地资产管理暂行办法》等一系列政策性文件,使土地市场管理有法可依,有章可循。同年,为建立正常的土地使用权流转机制,县土管局完成了各镇乡建成区内土地定级估价及建制镇基准地价的测算,开展了宗地地价评估,为土地出让、转让、抵押以及组建中外合资企业、引进外商独资企业,提供准确的地价依据。

经过 80 年代末 90 年代初几年的不懈努力,土地管理逐步走上了法制轨道,群众的土地意识加强,管理失控、用地无序的情况得以遏制。鄞县土管局也因几年来卓有成效的工作,于 1993 年、1994 年先后获得全国土地管理系统先进集体、全国建设用地管理先进单位荣誉称号。

土地管理涉及各条战线,关系子孙后代。鄞县的土地管理工作已经迈出了坚实的一步,但是土地与人口、土地与粮食、土地与建设的矛盾并未从根本上消除,今后土地管理仍任重而道远;然而,只要坚定不移地沿着国家《土地管理法》以及党和政府一系列方针政策指引的方向走下去,定能获得更多鄞县人的理解和支持,鄞县这块古老的大地定会青春焕发,建设得更加光辉灿烂。