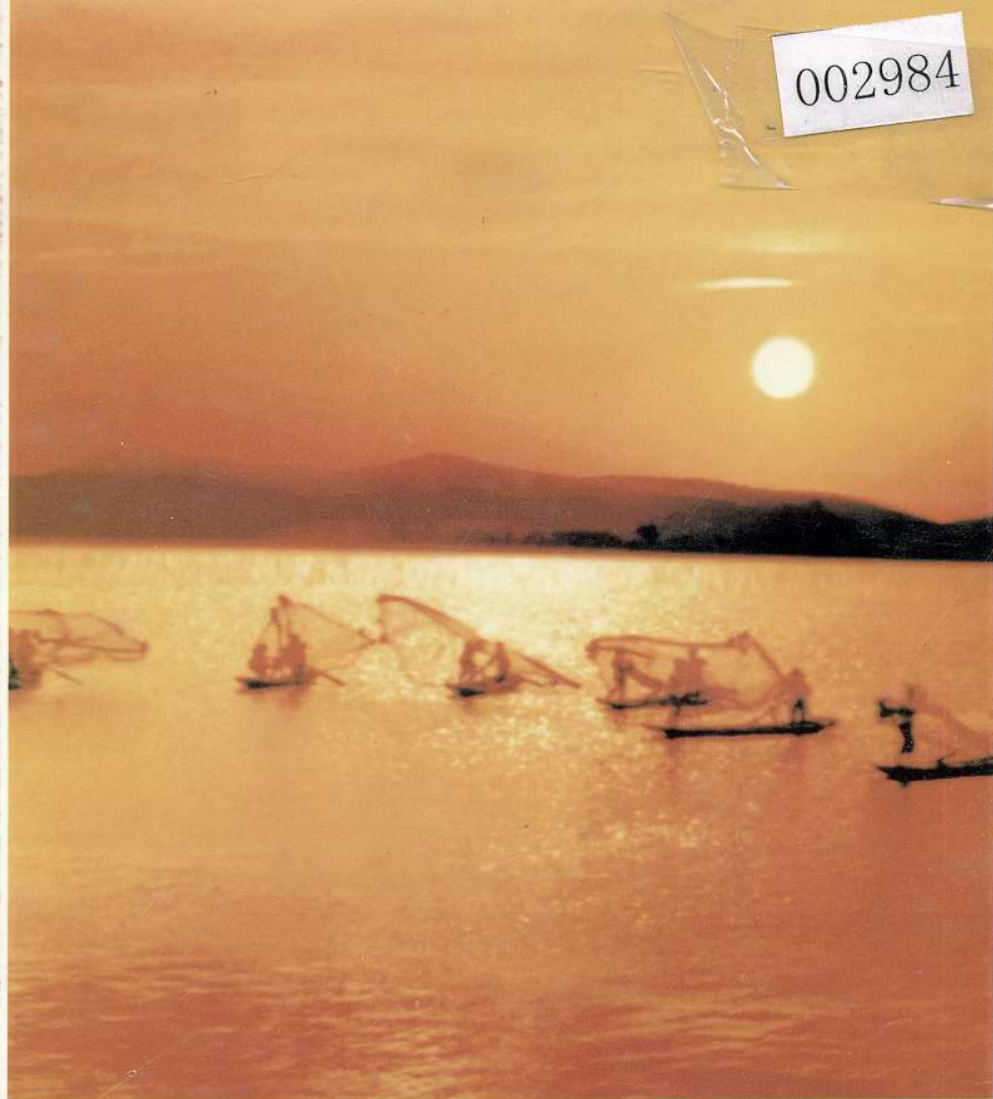


002984



高淳县土地管理志

GAOCHUN XIAN TUDI GUANLI ZHI

江苏人民出版社

高淳县土地管理志

高淳县国土管理局



江苏人民出版社

序

《高淳县土地管理志》经三年耕耘、三易其稿，于今成书付梓。这是全县土地管理系统的一件大事，也是社会主义精神文明建设的又一硕果。

土地是人类生存发展之本。高淳这方热土地肥水美，早在新石器时代便用甘甜的乳汁，哺育着我们的祖先。上下五千年，淳朴、勤劳的高淳人民，在绮丽多姿的“三湖”（丹阳、石臼、固城）之滨、逶迤起伏的“两山”（茅山、天目山）余脉，建成千顷良田、万亩林园。新中国成立后，特别是中国共产党十一届三中全会以来，高淳大地面貌一新，经济持续发展，社会全面进步，人文日益昌盛，昔日的“鱼米之乡”，如今又被誉为“水乡明珠”。

土地管理是一项古老而崭新的事业。1986年《中华人民共和国土地管理法》颁布后，随着全县土地、城乡地政统一管理新体制的建立和逐步完善，土地管理工作进入依法、全面、统一、科学管理的新阶段。十年来，在中共高淳县委、高淳县人民政府和上级土地管理部门的领导下，通过全体土地管理工作者的艰苦努力、扎实工作，土地国情、国策、国法日渐深入人心，土地管理秩序明显好转，耕地急剧减少的势头得到有效遏制，并且实现了耕地总量动态平衡、耕地增减“收支”有余，土地使用制度改革稳步推进，土地管理各项业务基础工作全面铺开，真可谓成绩斐然。但是，由于土地管理是一项社会系统工程，新的管理体制还刚刚建立，面临的形势仍很严峻。

鉴古知今,继往开来。为了科学地、历史地总结过去,客观地、全面地认识现实,以便大胆地、稳步地探索未来,把土地管理这一功在当代、惠及子孙的千秋大业搞得更有成效,我们编纂出版了《高淳县土地管理志》。在编纂中,坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,贯彻实事求是的思想路线,突出专业特点、时代特点和地方特色,详今略古、详近略远,力求思想性、科学性和资料性相统一。它以系统、翔实的资料,全面真实地反映了高淳县土地管理事业的历史和现状,重点反映了中国共产党十一届三中全会以来的工作业绩。

《高淳县土地管理志》的出版问世,得力于全县土地管理工作者的通力协作和各有关部门的鼎力相助,也凝聚着修志人员的心血与汗水。鉴于编纂该志在我县尚属首次,无先例和定规可循,舛误之处势在难免,恳请广大读者不吝赐教。

高淳县国土管理局局长 杨小牛

1997年8月

凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想和邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,坚持实事求是的思想路线,贯彻求实存真的方针,全面真实地反映高淳县土地管理事业的历史和现状,力求思想性、科学性和资料性的统一。

二、本志记述内容立足当代,统合古今,并按详今略古的原则,上限因事而异,适当追溯,下限断至 1995 年。

三、本志采用述、记、志、图、表、录等体裁。志前列总述、大事记。总述叙论并举,总摄全志;大事记以编年体为主,辅以纪事本末体;中设 10 个专章,按“事以类归,横排竖写”的原则,设章、节、目三个层次,并视情加设子目;后缀附录,辑存文献;反映全县总貌的图照置于志首,反映章节内容的图表随文设置。

四、本志不设人物专章,领导人更迭限记土地管理局正副局长、党支部正副书记、群众团体主要负责人;先进个人限记市以上表彰者,余则以事系人载入有关章节。

五、本志凡历史朝代、纪年称号,一律沿用通称,在括号中加注公元纪年;民国之前纪年用汉字书写,民国纪年用阿拉伯字书写。解放前后,以 1949 年 5 月 2 日高淳县解放之日为界。

六、本志地理名称、党派、政府、官职等,均沿用当时称谓,古地名在括号中加注今地名,对日军侵占期间扶持的政权机构加“伪”字。

七、本志数字书写,按 1987 年国家语言文字工作委员会等 7

个单位联合公布的有关规定执行。

八、本志计量单位,采用 1984 年国家公布的法定计量单位,但历史上使用的旧计量单位名称则照实记载,有换算值的随文注明。

九、本志货币名称,凡历史上银两、银元、法币、储备券、金圆券等均照实记载,对 1955 年 3 月 1 日前使用的老版人民币,均以 1 万比 1 换算成新币。

十、本志土地总面积及其分类数据,土地详查前采统计数,其后采详查、统计“双轨制”;1987 年、1992 年详查为实际面积,1995 年为图幅控制面积。

十一、本志资料,大部来自县、局档案馆、室和相关部门的档案资料、地方文献,亦有少量的系知情人提供的口碑资料,除特别重要的加注外,一般不注明出处。

目 录

总 述	1
大事记	11
第一章 土地资源	49
第一节 自然状况	50
一、境域	50
二、陆地	52
三、水面	55
第二节 土地结构	60
一、耕地	60
二、园地	65
三、林地	70
四、牧草地	72
五、居民点及工矿用地	74
六、交通用地	74
七、水域	75
八、未利用土地	77
第三节 土地人口承载	78
一、人均土地	78
二、人均耕地	80
第二章 土地开发利用	83
第一节 荒废地开垦复垦	84

一、荒滩围垦	84
二、荒地开垦	92
三、废地复垦	94
第二节 荒山开发	97
一、三条陇地区	98
二、大荆山地区	100
三、花山地区	101
四、游山地区	102
五、傅家坛地区	103
第三节 荒水利用	104
一、塘库水面利用	105
二、河沟水面利用	106
三、湖泊水面利用	107
第四节 中低产田改造	113
一、中低产田类型与分布	114
二、中低产田治理	115
第三章 土地制度	119
第一节 封建土地所有制	120
一、公田	120
二、地主占有土地	124
三、农民所有土地	126
第二节 个体农民土地私有制	129
一、废除封建土地所有制	130
二、农业社会主义改造	137
第三节 劳动群众集体所有制	145
一、高级社集体土地	146
二、人民公社集体土地	148
三、乡(镇)村集体土地	153

第四节 社会主义全民所有制	155
一、城镇国有土地	156
二、农林茶场国有土地	157
三、国有水域	159
第五节 土地使用制度改革	160
一、土地有偿使用	161
二、土地有偿出让	165
第四章 地籍管理	171
第一节 土地调查	173
一、土地勘丈清查	173
二、土地利用调查	180
三、土地条件调查	192
第二节 土地分等定级	195
一、农村土地分等定级	195
二、县城土地定级	200
第三节 土地登记	202
一、初始土地登记	202
二、变更土地登记	209
第四节 土地统计	214
一、土地统计年报	214
二、土地统计分析	216
三、土地统计台账	219
第五节 土地权属争议调处	220
一、县际边界争议调处	220
二、境内土地权属争议调处	225
第五章 土地经济	233
第一节 地 租	234
一、农村地租	234

二、城镇地租	235
第二节 地价	237
一、农村地价	237
二、城镇地价	241
第三节 税费	247
一、地税	247
二、地费	265
第六章 建设用地管理	271
第一节 用地规模	273
一、国家建设用地	273
二、集体建设用地	291
三、农民建房用地	297
第二节 计划用地	297
一、用地限额	297
二、用地指标	299
第三节 依法用地	301
一、征地批地	301
二、审批权限	304
三、审批程序	306
第四节 节地挖潜	310
一、节约耕地	311
二、提高土地利用率	312
三、内部挖潜	313
第五节 用地补偿	314
一、征用土地补偿	314
二、拨用土地补偿	316
三、临时用地补偿	317
四、青苗及附着物补偿	318

五、安置补助及剩余劳力安置	324
六、征地撤组“农转非”	327
第七章 土地规划管理	331
第一节 土地利用总体规划	331
一、县级土地利用总体规划	331
二、乡镇级土地利用总体规划	339
第二节 土地利用专项规划	344
一、县城建设用地规划	344
二、集镇建设用地规划	345
三、交通用地规划	347
四、水利用地规划	347
五、“两湖”风景区用地规划	348
六、专项规划管理	349
第八章 土地保护	351
第一节 划定基本农田保护区	352
一、基本农田划定	352
二、基本农田保护	355
第二节 圩围保安	359
一、加高培宽圩堤	359
二、兴建护堤工程	363
三、缩短防洪战线	364
第三节 水土保持	365
一、水土流失	365
二、流失防治	366
第四节 地力保护	369
一、加深耕作层	369
二、增施有机肥	371
第九章 土地宣传与执法监察	375

第一节 土地宣传	376
一、普法教育	376
二、土地日活动	377
三、宣传报导	379
第二节 执法监察	379
一、信访与举报	380
二、农村非农业用地清查处理	385
三、日常违法用地查处	390
四、创建“三无”乡镇	396
五、清理整顿土地隐形市场	398
第十章 机构队伍与档案管理	399
第一节 土地管理机构	400
一、县管理机构	400
二、乡镇管理机构	403
三、党群组织	405
第二节 土地管理队伍	407
一、队伍构成	407
二、队伍建设	408
第三节 先进单位和个人	412
一、先进单位	412
二、先进个人	414
第四节 土地档案管理	416
一、管理网络	416
二、立卷分类	417
三、资料利用	417
附 录	419

跋.....	445
编纂机构及人员.....	449
审稿人员及审定单位.....	450

总 述

高淳县位于江苏省西南端、苏皖交界处。地处北纬 $31^{\circ}14'$ ^① ~ $31^{\circ}26'$ ，东经 $118^{\circ}41'$ ~ $119^{\circ}21'$ ^②。北界溧水县，东邻溧阳市，南部、西部与安徽省郎溪、宣州、当涂三县(市)毗连。1995 年全境东西最长相距 49 公里，南北最阔相距 29 公里，总面积为 801.8 平方公里(统计面积为 771 平方公里)。其中陆地面积 566.5 平方公里，占总面积的 70.65%；水域面积 235.3 平方公里，占 29.35%。全县总人口 430 477 人，平均每平方公里 537 人，人均耕地统计数 1.06 亩、详查数 1.49 亩。

(一)

高淳地势东高西低、依山傍水，山色湖光，相映生辉。县境东部为茅山、天目山余脉结合部，是蜿蜒起伏的丘陵，地面高程 15~35 米，面积 446.5 平方公里，占总面积的 55.69%；西部为碧波荡漾的固城、石臼两湖环抱，是河网稠密的圩区，地面高程 5~7 米，面积 355.3 平方公里，占 44.31%。胥河由西向东横贯其中，为全县主要河流。春秋时，吴王阖闾伐楚，相传采伍子胥计，开渠通运，遂

① 据南京出版社 1992 年 10 月版《南京市志丛书·自然地理志》。

② 据 1987 年 5 月《高淳县土地利用现状调查报告》。

成此河,故称胥河(亦称胥溪河)。高淳气候属北亚热带南部季风气候型,四季分明,寒暑显著,降水丰沛,日照充足,无霜期长。年均气温 16℃,降水量 1 315 毫米,日照时数 2 155.2 小时,无霜期 228 天^①。

高淳历史悠久。早在新石器时代,高淳广袤大地就似慈祥的母亲,敞开博大胸怀,哺育着这里的先民。春秋时,地当吴头楚尾,周景王四年(前 541 年),吴王余祭为御楚守疆,在濑水之滨筑固城建濑渚邑,比楚威王筑石头城置金陵邑(前 333 年)还要早 208 年,故固城有“南京地区第一城”之称。秦时建溧阳县,高淳地属溧阳,但其县治曾长期设在固城。隋开皇十一年(591 年),析置溧水县,高淳地属溧水,县治其初亦设在固城东之开化城。明弘治四年(1491 年),割溧水西南 7 乡置高淳县,县治设淳溪镇,沿袭至今。高淳县明属应天府,清属江宁府,太平天国属天京省江宁郡。民国时期,高淳县先直隶江苏省,后次第属金陵道和溧阳、江宁(第十)、第一行政督察区。抗日战争期间,境内曾设高淳、溧高抗日民主政府和宣当行政办事处,先后分属苏南第三、第一行政区。1949 年 5 月 2 日高淳解放,建立县人民政府,初隶苏南行署镇江专区;1953 年 1 月恢复江苏省建制,属江苏省镇江专区(曾一度易名常州专区);1983 年 1 月,划归南京市管辖。1995 年,全县共设 13 乡、7 镇,下辖 328 个村民委员会、16 个居民委员会。

高淳这块古老富饶的土地,人们开发利用较早。公元前 541 年,吴筑固城时即筑相国圩。公元前 506 年胥河通运后,扬帆可由长江直驶太湖,促进了高淳地区的早期繁荣。三国时,吴废溧阳县,设屯田都尉,辟地屯田。宋时,随着“有田九百五十顷”永丰圩之筑及其后的宋室南渡,大批北方移民入境,围湖造田竟成风气,全境筑圩百十多个。明初,优待农耕,奖励承垦,围湖造田之风复又炽

^① 据 1993 年版《高淳年鉴》。

烈。至明弘治四年置县时,全境有大小圩围 200 座。在西部湖区垦滩造田的同时,东部丘陵地区亦在不断开荒垦地,许多荒岗谷地成为良田。民国年间,土地开发利用开始向多方向发展。新中国成立后,特别是中共十一届三中全会以来,由于开展多种经营、大兴农田水利、发展城镇建设、改善交通设施、兴办乡(镇)村企业,以及居民住房条件的不断改善,耕地日渐减少,其他用地增加。1995 年,全县土地总面积 1 202 771.5 亩,其中耕地 641 695.7 亩,占 53.35%;园地 19 626.0 亩,占 1.63%;林地 47 030.2 亩,占 3.91%;居民点及工矿用地 97 496.2 亩,占 8.11%;交通用地 18 859.4 亩,占 1.57%;水域 352 989.8 亩,占 29.35%;未利用土地 25 074.2 亩,占 2.08%。经历代开发利用,高淳这块地腴水美的土地,如今正焕发美妙之青春。1995 年,全县国内生产总值 20.18 亿元,工农业总产值 49.51 亿元,财政收入已超亿元,各项社会事业亦呈现一派欣欣向荣的景象,被誉为熠熠发光的“水乡明珠”。

(二)

“土地是财富之母”。但在长期的封建和半封建半殖民地的社会里,高淳土地大量地为官府和地主阶级所占有。据明弘治十五年(1502 年)统计,仅官田地山塘即达 289 322.49 亩,占全县总田亩的 36%。随着官田向民田转化,祠田、寺田、社田等“公田”逐渐增多。1950 年土改前,全县地主、富农占有土地 99 374.15 亩,为他们直接操纵的各种“公田”94 920.28 亩,合计 194 294.43 亩。地主、富农的人口占全县总人口的 7.75%,却占有和掌握着 41.2%的耕地,地权集中与使用分散的矛盾相当尖锐。通过土地改革,全县共没收征收土地 201 897 亩,分配给 42 548 户无地少地的农民,平均每户分得土地 4.75 亩,从而彻底废除了地主阶级封建土地所有

制,极大地解放了农村生产力。随后,引导农民逐步走上互助合作道路,1956年全县农村实现农业高级合作化,变个体农民土地所有制为社会主义劳动群众集体所有制。1958年9月,全县实现人民公社化。至此,全县农村土地全部实行社会主义公有制,即社会主义全民所有制(国有制)和劳动群众集体所有制。中共十一届三中全会以后,在农村逐步改变“政社合一”的体制,实行土地在公有制基础上的所有权与使用权相分离,大力推行家庭联产承包责任制,促进了生产力的发展。

地租是土地所有权在经济上实现的形式,封建地租则体现着地主与农民之间剥削与被剥削的关系。地主凭借对土地的占有,向农民榨取高额地租,侵占一部分必要劳动。高淳县的农村地租,主要是实物地租,租额一般占年亩产量的40%~60%。官田甚于民田,宋时永丰圩官田租额“有一亩一石以至一石五六斗(米)者”,农民承受着残酷的剥削。为减轻封建地租剥削,抗日战争时期和解放初期,抗日民主政府和县人民政府曾先后发动农民,开展减租运动。城镇地租,一般按地价的5%~8%收取,解放初期县人民政府对淳溪、东坝两镇的公产宅基地,亦按地价的8%收取。地价“是土地所提供的地租的购买价格”。高淳县的农村地价,据民国22年《中国实业志》载,全县田分上、中、下三等,每亩地价分别为80、40、20元。民国35年(1946年)12月,高淳县不动产评价委员会公布的标准地价,田分3类,每类7等;地分7类;山场、池塘分为6类。民国37年(1948年)3月,对地价又重新进行评估,并增加了农村建房基地标准地价。其时,物价一日三涨,评估的标准地价对民间土地买卖并无实际意义。新中国成立后,经过土改,虽在少数地方出现过土地买卖现象,但地价极低,每亩地价一般只相当于其一年的收获量。1958年,农村土地全部实行公有制后,禁止土地买卖,地价随之消失。直到1984年,为了体现土地的部分价值,县农房建设办公室规定,在办理国家建设征地补偿时,按土地类别分等