

003465

无锡市土地志

WUXI SHI TUDI ZHI

无锡市土地志编纂委员会

无锡市土地志

无锡市土地志编纂委员会

主 编 王云鹤
副主编 丁全荣 余金生 虞君和
主 笔 虞君和

江苏人民出版社

0

书 名 无锡市土地志
编 著 者 无锡市土地志编纂委员会
责任编辑 王远鸿 李 湛
出版发行 江苏人民出版社
地 址 南京市中央路 165 号
邮政编码 210009
照 排 南京展望照排印刷有限公司
印 刷 者 南京爱德印刷有限公司
开 本 787×1092 毫米 1/16
印 张 23.25 插页 23
印 数 1-2050 册
字 数 380 千字
版 次 1998 年 6 月第 1 版第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7-214-02167-6/K·315
定 价 (精) 85.00 元

(江苏人民版图书凡印装错误可向承印厂调换)

序 言

《无锡市土地志》历经三年耕耘,欣逢无锡市国土资源局成立十周年之际,辑成问世。

无锡,这个古老而美丽的城市,早在 3100 多年前,泰伯就来到江南,定都梅里(今锡山市梅村一带),开伯渚,倡农耕,促进了中原文化和江南文化的交融,推动了无锡地区经济的发展,创吴文化之先声。尔后,先民们在这片肥沃的土地上开发、播种、耕耘、收获,被冠以“鱼米之乡”的美称。至清朝末年,无锡已成为江南一个繁荣的商业城市。到 20 世纪 20 年代,无锡的工商业和金融业有了很大发展,被誉为“小上海”。

历史越过“秦时明月汉时关”,1949 年终于迎来了新生的人民共和国,土地回归人民。土地管理事业,40 多年来,经历了一条艰难曲折到坦直平宽、繁荣昌盛的道路。

随着我国改革开放的不断深入,经济建设的迅猛发展,土地在整个国民经济和社会发展中,起着越来越重要的作用。无锡历来是一个土地偏紧的地区,人多地少,人增地减的矛盾不可逆转。目前人均耕地只有 0.63 亩,人均粮田仅为 0.47 亩。在“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策精神指引下,任何人、任何时候,都必须像保护命根子、保护生命线一样保护土地,确立惜土如金的观念,树立强烈的土地忧患意识。顾全大局,思虑长远,造福子孙后代。

“土能生万物,地可发千祥”。大地母亲早为无锡儿女安排了优越的区位,北枕长江,南抱太湖,东依上海;又为我们提供了丰

富的自然资源,有山有水,土地肥沃,风景秀丽,无锡人民得天时地利之宜。如今,正以豪迈的步伐,朝着既定的目标前进,在本世纪末,率先在全省基本实现社会主义现代化,把无锡建设成为重要的经济中心、区域性交通枢纽和著名的风景旅游胜地,走向新世纪!土地是人类一切生存和发展的源泉,又是国家最主要的资源和最重要的资产。加强土地管理,深化土地使用制度和管理体制改革这一重要的历史使命落在我们肩上,服务好经济建设和社会建设,任重而道远。

盛世修志,是我国民族文化的优良传统。由于时代的需要和上级的倡导,基于借鉴历史、服务当今、开拓未来的共同认识,决定编纂出版《无锡市土地志》一书,这是无锡历史上纂修的第一部土地专业志,是一件很有意义的事。它与其他志书一样,起到资政、存史、教化的作用,诚可喜可贺。志书的辑成,包含了全体编辑人员的心血,通过了专家的审议,得到了土地管理战线上同志们的配合协助和有关单位的支持,我怎能掠人之美,窃为己功呢?然而,我终于不能推辞而为它作序,是因为它有助于我有两点,其一,志书是记述史实的,一定要真实可靠,方能传于后世。这部志书考证一丝不苟,审核取舍得当,是可信可传的。其二,我和同志们皆系初涉土地、城乡地政管理,对境内的地情并不十分熟悉,特别是对土地管理工作尚缺乏经验,有了这本书,随时可以探讨,作为开展工作的前导。志书存在一天,参加土地管理工作的同志也就一日不忘,那么,我们做的一切工作,也不会被人忘记。我怎能不思考这一点,用以经常鞭策自己。

王云鹤

1997年10月14日

凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指针,运用历史唯物主义与辩证唯物主义的观点,实事求是地记述了本地的土地及土地管理的历史和现状。上限因事而宜,下限断至 1994 年底,大事记延伸到 1995 年。

二、本志记述范围,解放前为原无锡县,解放后为市、县分设后的无锡市。1983 年实行市管县体制后,包括江阴、无锡、宜兴 3 县(市),个别章节有所追溯。

三、全志以“概述”、“大事记”为卷首,专志各章为主体,“附录”为卷尾。章下一般设节、目两个层次,辅以图表。为加强宏观性记述,各章下设无题小序。

四、继承“横排门类,纵向叙述”的传统格式,力求收录齐全,分类恰当,领属得体,文字流畅。

五、“概述”有叙有议,以叙为主;大事记以编年体为主,辅以记事本末体。

六、历史纪年,清代及其以前用朝代纪年,夹注公元;中华民国时期,用阿拉伯字纪年,夹注公元;中华人民共和国成立后,用公元纪年。所记“解放前”、“解放后”,以 1949 年 4 月 23 日本市解放之日为界。

七、计量单位,一般采用国务院 1984 年 3 月 4 日颁布的中华人民共和国法定计量单位;历史上使用的计量单位名称则照实记载。

八、所录资料采自历史档案、历代志书、市(县)级机关各部门史志资料、本局的素材和社会调查,一般不再注明出处。各项统计数字,以市统计部门的资料为主。

目 录

概 述	1
大事记	11
第一章 土地概况	47
第一节 地域环境	47
一、行政区划	47
二、自然条件	48
三、境域土地	57
第二节 土地资源	69
一、陆 地	69
二、滩 涂	73
三、水 域	74
第三节 土地人口承载	76
一、人 口	76
二、人均耕地	77
第二章 土地制度	81
第一节 封建土地私有制	81
一、土地私人占有	82
二、公 田	83
第二节 土地所有制改革	84
一、土地改革	84
二、农民土地私有制改造	86
第三节 社会主义土地公有制	87
一、集体所有制	87
二、全民所有制	88
第四节 土地使用制度改革	94
一、国有土地有偿使用	94

	二、集体土地有偿使用	100
第三章	地籍管理	102
第一节	土地调查	102
	一、土地清丈	102
	二、地籍调查	113
	三、土地利用现状调查	115
	四、农村非农业建设用地清查	116
第二节	土地登记	122
	一、初始登记	122
	二、变更登记	123
	三、土地权属凭证	124
	四、土地权属纠纷调处	128
第三节	土地统计	131
	一、地类统计	131
	二、综合统计	134
第四节	地 价	134
	一、民间地价	134
	二、标准地价	139
	三、土地分等定级估价	141
	四、地价评估	146
第四章	土地开发与复垦整治	149
第一节	土地资源开发	149
	一、围湖造田	149
	二、滩涂围垦	152
	三、荒地荒山开发	153
第二节	旅游资源开发	157
	一、景区资源	157
	二、太湖风景区开发	158
第三节	土地复垦整治	160
	一、废弃地复垦	160
	二、农田整治	163
第四节	节地挖潜	164
	一、复 耕	164
	二、旧城改造	165

第五章 土地利用及其规划	167
第一节 土地利用结构	168
一、利用分类	168
二、利用分区	171
第二节 土地利用总体规划	176
一、市级规划	176
二、县(市)级规划	180
三、乡镇规划	181
第三节 农田保护区	183
一、基本农田保护区	183
二、蔬菜田保护区	188
第四节 经济技术开发区	191
一、国家级开发区	192
二、省级开发区	195
第六章 建设用地管理	200
第一节 建设用地及供地方式	200
一、国家集体农户建设用地	200
二、外商和台港澳商投资企业用地	208
三、供地方式	214
第二节 征地补偿与劳动力安置	215
一、补 偿	215
二、安 置	217
第三节 审批制度	219
一、审批程序	219
二、审批权限	221
第七章 土地税费	223
第一节 田 赋	223
一、赋 役	223
二、丁 漕	227
三、地价税	229
四、农业税	242
第二节 地 税	244
一、耕地占用税	244
二、城镇土地使用税	245

	三、土地增值税	246
	四、房地产税	247
	五、契 税	251
第三节	土地规费	254
	一、规费种类与标准	254
	二、收取办法与管理使用	255
第八章	土地法规与监督检查	257
第一节	土地法规	257
	一、法规建设	257
	二、法制宣传	259
第二节	土地监督检查	261
	一、监察制度	261
	二、监察机构	262
	三、执法查处	265
第三节	乡镇土地执法创优	270
	一、创优标准	271
	二、创建活动	271
第四节	土地信访	272
	一、人民来信	272
	二、人民来访	274
第九章	土地科技与土地档案	277
第一节	科技运用	277
	一、科研成果及其推广	277
	二、土地管理信息系统	284
第二节	土地学会	288
	一、筹备和成立	288
	二、学术活动	289
第三节	土地管理刊物	290
	一、信息简报	290
	二、书刊和资料	291
第四节	土地档案管理	293
	一、立卷归档制度	293
	二、档案分类	294
	三、档案利用	295

第十章 土地管理机构与干部队伍建设	297
第一节 机 构	297
一、民国时期机构	297
二、新中国成立后机构	299
三、土地管理体制变革	307
第二节 干部队伍建设	309
一、队伍构成	309
二、岗位专业培训	310
三、职业道德教育	311
第三节 国家省市先进表彰名录	312
一、国家表彰	312
二、江苏省表彰	314
三、无锡市表彰	316
第十一章 人物传	323
第一节 古代人物	323
第二节 近现代人物	329
附 录	332
附录一 古今田事选	332
(一) 古代田事选	332
1. 宋明清无锡田事十碑	332
2. 明无锡县均田碑文	334
3. 明清无锡《鱼鳞图册》	337
4. 明嘉靖刻制的丈田步弓	339
(二) 现代田事文献选	340
1. 中共无锡市委 无锡市人民政府《关于加强土地管理深化土地使用制度改革的若干政策规定》	340
2. 围绕可持续发展战略抓好土地可持续利用	345
附录二 地方土地及土地管理法规要目	351
(一) 清末及民国时期	351
(二) 中华人民共和国时期	352
附录三 要事补记	354
(一) 无锡太湖山水城旅游区建设	354
(二) 无锡新区简介	355

(三) 无锡成立造田公司	356
附录四 歌曲:土地啊! 母亲(代局歌)	358
《无锡市土地志》编纂始末	359
《无锡市土地志》编纂机构、人员及审定单位	361
无锡市土地志评审委员会	362

概 述

无锡市,江苏省省辖市,别名梁溪,简称锡。位于东经 120.11°,北纬 31.33°。地处长江三角洲,东邻苏州、上海,西接常州、南京,南靠浙江、安徽,北依长江,中抱太湖。地势平坦,稍有起伏。沪宁铁路、京杭运河贯通全境,水陆空交通便捷。无锡属亚热带季风海洋性气候,四季变化分明,气候温和,雨量充沛。1994 年行政区辖江阴市、无锡县、宜兴市 3 县(市),市内设崇安、南长、北塘、郊区、马山 5 个区。全市总面积 4 650 平方公里,总人口 428 万人,平均每平方公里 921 人,其中陆地平均每平方公里 1 270 人。市区面积 397 平方公里,96 万人,每平方公里 2 420 人。无锡经济发达,人口稠密,耕地紧缺,是人地矛盾十分突出的地区。全市现有耕地 270 万亩,人均耕地仅 0.63 亩,人均粮田仅 0.47 亩。依法、合理、节约用地,严格保护耕地,已成为全市人民关注的大事。

中华人民共和国成立以后,土地回归人民。1986 年 6 月 25 日,国家颁布《中华人民共和国土地管理法》,迎来了土地管理的春天。同年 10 月 14 日,无锡市土地管理局成立。翌年起,县(市)、区、乡(镇),相继成立土地管理机构,建立了统一管理土地和城乡地政的新体制,土地管理工作开始进入新的历史时期,逐步走上依法、统一、全面、科学管理的轨道。全市土地管理事业蒸蒸日上,欣欣向荣。

无锡的土地开发利用,历史悠久,自古为泰伯化育、躬耕之地。无锡之农田,六分来自刀耕(开垦),四分出自治水(围垦)。泰伯开发江南后,这里的先民们在这片土地上,用青铜器农具逐步代替石器生产水稻,把火耕水耨的“畲田”,改良为精耕细作的“塘田”。公元前 248 年,春申君黄歇始治无锡湖(今芙蓉圩),立无锡塘。汉高祖五年(公元前 202 年),始置无锡县,无锡

凭借天时地利之宜,土地得以进一步开发利用。三国时,孙吴在无锡地区实行大规模屯田,扩大了耕地面积。吴赤乌八年(245年),典农校尉陈勋曾开长广溪,由五里湖出独山门入太湖,围田3000余亩。东晋大兴四年(321年),晋陵内史张闾,将芙蓉湖水经五泻河,注入具区(即太湖),沿湖围田百顷,围湖辟田自此始。至东晋南北朝,无锡农村“鸡犬之声,阡陌相属”。隋唐以来,开江南运河,自京口(今镇江)经无锡至余杭(今杭州),运河中商旅往返,漕运不绝。唐宋时期,无锡良田已形成稻麦两熟制,“香粳”、“红莲稻”等优质稻米成为重要贡品。宋元祐六年(1091年),堰芙蓉湖为田,置莲蓉闸、斗门闸,调节芙蓉湖水,修成良田万余亩。明宣德年间(1426—1435年),巡抚周忱治芙蓉湖为田,属无锡境内,围田6700余亩。明代芙蓉湖几经大规模治理,已形成大批良田,“春豆夏麦,秋收禾稻”。从芙蓉湖成为芙蓉圩的变迁,反映了无锡古代围湖造田,开垦土地的历史进程。到了清初,无锡已是“遍地良田谷满仓”,向无民食恐慌。清顺治六年(1649年),颁布《垦荒令》,不论籍贯,招集逃民,编入保甲开垦荒地,给以印信执照,永准为业,使部分无地或少地农民成为自耕农。清代末年,无锡农村土地绝大部分得到开发利用。而县城用地,自汉至清,一直保持在5平方公里左右,从未改变。

无锡是江南水乡,秀丽的太湖水滋润了这一片千里沃土,宜农、宜桑、宜渔,“一方水土养一方人”。水域的利用,有文字记载者可追溯到2400多年前的春秋末期,越国大夫范蠡功成隐退,泛舟太湖,来到五里湖畔从事养鱼,著有《养鱼经》传世。宋时,诗人杨备在《游太湖》中曾对太湖如是描绘:“渔家载酒日相随,短笛芦花深处吹。”明弘治时,梁溪河两岸居民,大都以捕鱼为业。至嘉庆年间,居民在梁溪河僭筑鱼池,蓄鱼取利,日强月盛,两岸池塘连片。至清代末期,捕鱼、养鱼成为无锡农村传统产业,久盛不衰。无锡地区气候温和,蚕桑业商末周初已兴,育蚕栽桑之盛,始于东晋,以南泉、雪浪诸乡最多。至唐宋时,养蚕业已是“桑柘含疏烟,处处倚蚕箔”。清道光年间,无锡农村已普遍从事栽桑养蚕,“村村十里桑园,户户春蚕吐丝”。光绪时,“荒田隙地,尽栽桑树”,饲蚕者日多一日,而出丝者亦年盛一年。清末,无锡作为“中国丝都”,与“米市”、“渔乡”齐名于世。无锡以水见长,境内太湖碧波荡漾,惠山、嶂、马迹诸山耸立,山水相依,景色秀丽,占有太湖山水组合最优美的部分,集江、河、湖、洞、泉、山之美于一体,构成江南水乡的特有风貌,是全国著名的风景旅游胜地。早在2400多年前,吴王阖闾及夫差

就在这里疏浚河流,泊游芙蓉湖,开无锡遨游之始。本世纪初,以太湖为中心的无锡风景区已开始形成。风景旅游资源开发,前景十分广阔。千百年来,这里小桥流水,绿树人家,稻黄鱼肥,蚕桑飘香,日益富裕繁荣。

无锡是一个古老的城市,文化源远流长,在古代土地管理史上,留下了丰富的历史文化遗产。其中有被视为无锡土地管理的“三宝”。一是宋代以来记述无锡田事的种种碑刻;二是明清时编制的《鱼鳞图册》共八种九册;三是明嘉靖年间修建的“三公祠”遗址及一丈地步弓石刻。作为历史的见证,对研究古代土地制度、赋役制度和地籍制度等,提供了珍贵的资料。南宋时期,无锡城乡推行经界法,地块经丈量、计算、调查确实后,载入“砧基簿”(即地籍册)。元仁宗延祐二年(1315年),署理无锡知州于文传创行《助役法》,民田百亩者,以三亩入官,为受役者助。元、明之际,官署已有田单之类地籍图册,为催征田赋、摊派钱粮之用。明洪武年间(1368—1398年),无锡地区广泛推行《鱼鳞图册》。鱼鳞图册为我国历史上第一次全国性的土地登记,是封建社会确定土地所有权的可靠依据,最具权威性。无锡的地籍管理,有史可考,得从明嘉靖三十三年(1554年),王其勤主持县政时,为清理隐匿,进行全县土地丈量开始,实丈官民地 1491287 亩。清丈之法,后被广泛应用。嗣后经过明万历十年(1582年)、清顺治四年(1647年)和清同治五年(1866年)土地清丈,无锡明清田地在四百年间的四次大规模清丈中,官民田都在 142 万亩左右,县境土地实际亩数基本稳定。田赋始于夏代,为封建社会财政收入主要来源。宋代起,无锡就有田赋课征的文字记载。据元《无锡志》谓:“宋时,无锡本为吴地,在扬州之域。夏以税输者二麦为主,秋以粮入者为主,以岁之丰凶羨余不足而高下其数。”明万历九年(1581年),无锡推行“一条鞭法”,均徭里甲与两税为一,这是我国封建社会赋役史上的一个显著变革。清顺治三年(1646年),诏定《赋役全书》,无锡田赋分为三类,一曰地丁,二曰漕粮,三曰租课。征收之法,为“轮年总甲制”。雍正四年(1726年),定“丁随地起”之法,六年,无锡“丁银摊入地亩”,史称“摊丁入地”,为赋役史上又一重大改革。道光二十六年(1846年),无锡废除总甲制,改为“地保制”,从此,核算、开票、报荒等全部被掌握在名为“区粮书”的书吏手中,形成一股恶势力。经过一百余年,农村区书在 1951 年土地改革中被取缔,城区区书在 1952 年被取缔,结束了由区书管理地籍的历史。土地私有制度贯穿了整个封建社会的历史,调整土地关系是各封建朝代土地管理的重要措施。

二

民国时期,无锡城乡土地,由县公署(后称县政府)统一主管。主要通过土地立法和地籍整理两条途径,管理城乡土地。民国 19 年(1930 年),国民政府公布《土地法》,用法律形式来维护土地私人占有、使用、买卖、出租的自由,作为处理土地关系的依据,重地权管理,轻土地利用。管理的主要内容是地籍整理,还有田赋推收、城市地产管理等等。

民国元年(1912 年)锡金政府宣布减轻田赋,革除征收田赋中的各种弊端,简化纳税手续。民国 5 年知事杨梦龄宣布将丁、漕改称田赋,科则与赋额一承清制,一律以糙米价折征银元,省、县随赋带征各种附加捐。民国 17 年,为征税便利起见,所有田地概以折成平田计算。民国 20 年 5 月,田赋改革,废除忙银、漕米名目,改征地价税,田地分上中下三则,税率为农田价格的 1%,分春秋两期征收,一律缴货币。民国 24 年开始,无锡县按《江苏省各县田赋征收章程》将各种田地归并成三等九则计征。敌伪时期(1937—1945 年),由于物价飞涨,无锡田赋又恢复征实,税率加倍征收。民国 34 年(1945 年),抗日战争胜利,国民政府对田赋继续征收实物,由民国 35 年每赋元征收稻谷二斗一升五合六勺,到 37 年每赋元征收稻谷三斗五升。民国时期的田赋,附加累增,预征不休,弊端百出。田赋征实,年年加码。

民国 16 年(1927 年),北阀军进驻无锡,县行政委员会成立,下设土地局,负责清理地产事宜。未及三月,土地局撤销,改设清丈局筹备处,办理验契、田赋征收和地价申报等工作。

民国 22 年 4 月复设土地局筹备处,开始第一次地籍整理,由省地政局土地清丈总队无锡清丈分队实施户地清丈。民国 23 年 7 月,县土地局正式成立。省局变更计划,无锡首次利用航空测量,先后获得人测 615 幅,航测 1966 幅,即开始办理土地登记,至 24 年底,土地登记结束,全县共办理 1528709 起,登记总田数为 1222967.2 亩,填写《无锡县城乡地籍调查表》后,汇编成地籍簿册。民国 25 年 4 月,县土地局改名为地政局。26 年 3 月,对前未登记的土地补办申报登记,城区土地登记 29084 起,乡区土地登记 255888 起。正拟按登记结束编造地价税册时,无锡为日军侵占,地籍簿册悉被焚毁,幸地籍原图运至重庆,才得以保存下来。民国 35 年(1946 年)8 月,抗日战争胜利后,地籍由县地政科负责管理,并由中央拨款进行第二