

010410

沈阳市土地志

SHEN YANG SHI TU DI ZHI

沈阳市规划局
沈阳市土地管理局

《沈阳市土地志》编纂委员会

主 任 李德森

副主任 毛应稠 姚奇男 陆 青 王 健

委 员 何 军 于 飞 武利华 王 绯 王世滨

李志忠 邢本忠 陈日新 张澍哲 姜 海

郑德日 汤鸿侠 吕伟刚 蔡正海 候景芝

李国才 李广杰 李玉文 周 泓 刘永波

《沈阳市土地志》编纂委员会顾问

王 清 高奎汉 高德本

《沈阳市土地志》编纂委员会

主 任 李德森

副主任 毛应稠 姚奇男 陆 青 王 健

委 员 何 军 于 飞 武利华 王 绯 王世滨

李志忠 邢本忠 陈日新 张澍哲 姜 海

郑德日 汤鸿侠 吕伟刚 蔡正海 候景芝

李国才 李广杰 李玉文 周 泓 刘永波

《沈阳市土地志》编纂委员会顾问

王 清 高奎汉 高德本

《沈阳市土地志》编辑部

主 编 姚奇男

副主编 于 飞(常务) 郑德庆

编 辑 关品艳 张 丹 单宝库 赵兴隆 马英波

图片摄影 苗凤舞

地图策划 李广杰 于 飞

地图编辑 徐 科 李 琦

地图编制 朱艳娟 徐 虹 刘 颖 赵俊杰 于英杰

工作人员

单 秋	王华锋	郝超英	靳月梅	刘启汉
廉跃刚	王文菲	刘亚军	乔 红	张桂荣
李雁雁	张文霞	苗云芳	郭 玲	徐曼琳
依桂云	白玉皎	徐 强	夏君轶	黄君华
潘洪嵩				

序

沈阳是一座历史名城。从 7200 年前刀耕火种的新乐原始部落、2000 年前军事重镇侯城、一代帝都盛京以及殖民主义入侵后形成的“附属地”、“商埠地”到今天,成为全国重工业基地,东北地区最大的经济中心城市和交通、通讯枢纽,沈阳城历尽沧桑,沈阳城历经巨变,这一切都与沈阳市这片土地有密不可分的联系。

在这漫漫的历史进程中,沈阳市的土地管理者们走过了曲折坎坷、艰难创新之路,有成功的经验,也有可汲取的教训。解放后,特别是改革开放 20 年来,沈阳市土地战线广大干部职工在市委、市政府的正确领导下,发扬自己的聪明才智和艰苦创业精神,使我市的土地管理工作发生了较大变化。沈阳市土地管理局组建于 1987 年 11 月 22 日,同时也组建了沈阳市规划局,实行两块牌子一套机构的组织形式,对全市的城乡土地和城市规划实行集中统一管理。建局以来,在市委、市政府的正确领导下,在历届局领导班子和全市土地系统广大干部职工的共同努力下,把沈阳市土地管理由分散、无序管理逐步转到集中、有序的规范化、法制化管理轨道,为沈阳市的城市发展和经济建设做出了应有的贡献。

土地是一切财富的源泉,是人类赖以生存和从事生产建设的物质基础。土地不仅是资源,也是资产,在社会主义现代化建设事业中,土地正发挥着越来越重要的作用。改革开放后,沈阳市在国土观念教育、土地法宣传贯彻、土地开发复垦、耕地保护、加强用地管理、实行土地集约化管理等方面均处于全国领先水平,取得了可喜成绩。特别是 1992 年以后,我市首次实行土地有偿使用,宣布向外商出让太原街、新北站等 7 幅地块后,即结束了沈阳市国有土地无偿、无限期、无流动使用的历史,开始了国有土地有偿、有限期、有流动使用的新纪元。随着沈阳市近百家污染扰民企业的异地搬迁改造和土地使用制度改革的不断深化,沈阳市采取利用土地资产存量和级差地租效益让利于企业等一系列措施,既盘活了土地资产,促进了企业的改组改制和改造,又推动了沈阳市旧城改造和新区建设,使沈阳成为具有现代化风貌、欣欣向荣的社会主义特大中心城市,并正在全面向现代化、国际化的大都市迈进。为创造这一切做出了不可磨灭贡献的土地战线广大干部、职工应该被永远载入史册。

历史是一面镜子,盛世修志,以史为鉴。《沈阳市土地志》镌刻在历史上

的是土地管理者走过的足迹,有经验也有教训。经验应提炼成科学原则,教训应化为聪明睿智,沈阳市土地管理局正是本着这一目的,根据辽宁省土地管理局的要求,编纂了《沈阳市土地志》。

《沈阳市土地志》是在对大量历史和现实资料进行认真考证、鉴别、系统整理总结的基础上编纂而成的。全书 60 余万字,配有彩色地图和照片,以及大量统计图表,资料翔实可靠,文风朴素严谨。它全面系统地记述了沈阳市土地管理各个历史阶段的发展,特别是土地资源、土地制度、土地法规、土地开发、土地规划等方面建设发展情况,客观地反映了各历史时期的实际情况。它的出版,填补了编纂沈阳市土地专志的空白。这部志书是从事城市规划和土地管理工作各级领导和广大干部职工的一部很好的工具书、参考书,也是开展市情、行业史教育的好教材。

编纂《沈阳市土地志》是沈阳市土地系统的一项重大文化工程建设,前后历时 3 年,如果没有局历届领导的支持和各级规划土地部门、市规划设计研究院和市勘察测绘研究院及局机关各处、室的通力配合协作,以及修志办同志的艰苦努力,是不可能编纂而成的。对此,我表示衷心感谢,并对省土地管理局、沈阳市地方志办公室以及所有曾关心、支持、帮助过我们的单位和同志们表示诚挚谢意。

沈阳市规划土地管理局局长

李德森

一九九八年十二月一日

凡 例

一、《沈阳市土地志》以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导思想，实事求是地记述沈阳市土地的历史与现状，为研究沈阳、振兴沈阳服务。

二、本志采用篇章结构，共设 9 篇、31 章、94 节。体裁有述、志、记、介、图、表等。文内彩色照片 83 幅。志首设概述、大事记，正文后设附录。

三、本志记述的地域范围包括市区及所辖区、县(市)。因区划及资料的影响，涉及康、法两县的内容适当记入。

四、本志的记述时间，上限为 1840 年，下限为 1995 年，有些内容适当上溯下延。因土地管理机构的多次变化，故侧重记述 1987 年沈阳市土地管理局成立以后的内容。

五、统计数字和度量衡单位的使用，基本分别遵行 1983 年 12 月 10 日颁布的《中华人民共和国统计法》和 1984 年 3 月 4 日颁布的《中华人民共和国法定计量单位》的有关规定。

六、数字书写按 1986 年国家语言文字工作委员会等部门联合通知公布的《关于出版物上数字用法的试行规定》执行。

七、本志资料来源广泛，因属内部资料，一般不注明出处。

目 录

序	1
凡例	1
概述	2
大事记	8

第一篇 土地资源

第一章 土地资源条件	30
第一节 政区	30
一、地理位置	30
二、行政区划	30
三、建置沿革	30
第二节 自然环境	31
一、地质地貌	31
二、水资源	33
三、气候	38
四、植 被	39
五、土 壤	40
六、矿产资源	49
第三节 社会经济环境	50
一、人口与劳动力	50
二、经济环境	52
第二章 土地资源分类	57
第一节 土地利用现状分类	57
第二节 土地利用程序	61
第三节 土地利用城镇化	62

第四节 土地资源质量等级	66
第五节 土地利用现状分区	68
第六节 土地利用生态分区	72
第三章 土地资源潜力	84
第一节 土地资源开发潜力	84
第二节 土地自然生产潜力	93
第三节 土地自然承载能力	100
第四章 土地资源调查	106
第一节 土地勘测	106
第二节 荒地调查	112
第三节 土壤普查	114
第四节 土地资源详查	121

第二篇 土地开发

第一章 农村土地开发	156
第二章 城市土地开发	162
第三章 开发区建设	166
第一节 沈阳经济技术开发区	166
第二节 沈阳高新技术产业开发区	167
第三节 沈阳商贸金融开发区	168
第四节 沈阳辉山风景区	170
第五节 沈阳浑河地区	171
第六节 沈阳北陵国家星火技术密集区	173
第七节 沈阳道义经济技术开发区	175
第八节 沈阳浑河民族经济技术开发区	175

第三篇 土地制度

第一章 清朝时期土地制度	178
第一节 官 地	178

第二节 旗 地	181
第三节 民 地	183
第二章 民国和日伪时期土地制度	185
第一节 官有、公有土地	185
第二节 私有土地	186
第三节 日本侵占土地	188
第三章 新民主主义时期土地制度	195
第一节 农村个体所有土地	195
第二节 农民土地生产经营	201
第三节 城镇公私土地	205
第四章 社会主义时期土地制度	207
第一节 集体所有土地	207
第二节 国家所有土地	212
第五章 土地使用制度改革	216
第一节 外商投资企业用地有偿出让	217
第二节 城镇国有土地使用制度改革	221
第三节 农村非农业建设用地有偿使用	234
第四节 地价评估	238

第四篇 土地税费

第一章 土地税	244
第一节 田赋	244
第二节 契税	246
第三节 农业税	251
第四节 城市房地产税	254
第二章 土地使用费	258
第一节 农村非农业建设用地有偿使用	258
第二节 个人城镇国有土地使用费	259
第三节 城镇土地使用税	260
第四节 耕地占用税	261
第五节 土地荒芜费	263

第六节 外资企业土地使用费	264
第七节 土地登记费	266
第八节 征用土地费和土地占用费	267
第九节 土地管理费	269
第十节 菜地建设基金	269
第十一节 土地租金	271
第十二节 土地出让金	284

第五篇 地籍管理

第一章 土地调查	292
第一节 地籍调查	292
第二节 土地普查	303
第三节 土地利用现状调查	315
第二章 土地登记与发照	320
第一节 土地初始登记	320
第二节 土地变更登记	323
第三节 确权发照	325
第四节 涉外土地登记	326
第三章 土地定级与统计	328
第一节 土地分等定级	328
第二节 土地统计	333

第六篇 建设用地管理

第一章 国家建设用地管理	336
第一节 征用土地程序	336
第二节 征用土地审批	338
第三节 征用土地补偿与安置	342
第二章 农村建设用地管理	350
第一节 村镇建设用地审批	350

第二节 村镇建设用地标准	352
第三节 村镇建设用地补偿与安置	352
第三章 外商投资企业用地	354
第四章 用地计划与征用	356
第一节 用地计划管理	356
第二节 土地征、占、用	358

第七篇 用地规划

第一章 城市总体规划	366
第一节 解放前城市规划	366
第二节 解放后城市规划	368
第二章 土地利用规划	375
第一节 规划编制	375
第二节 规划内容	377
第三章 农业区划	387
第一节 1955 年农业区划	388
第二节 1985 年农业区划	389
第四章 蔬菜基地规划	410
第一节 1985 年菜田区规划	411
第二节 1990 年蔬菜基地规划	414
第五章 基本农田保护区规划	423
第一节 规划原则	424
第二节 划定方法	426
第三节 划定结果	427
第六章 历史文化名城保护区规划	432
第一节 规划编制	432
第二节 规划内容	433

第八篇 土地法制与监察

15

第一章 土地法制	452
第一节 法规建设	452
第二节 宣传教育	456
第二章 土地监察	458
第一节 法规监察	458
第二节 监察机构	460

第九篇 管理机构

第一章 机构	464
第一节 沿革	464
第二节 局级领导简介	468
附:沈阳市规划局、沈阳市土地管理局机构及中层以上干部	472
沈阳市规划设计研究院、沈阳市勘察测绘研究院机构及主要领导	475
第二章 先进单位、集体及个人	476
第一节 先进单位	477
第二节 先进集体	479
第三节 先进个人	482
附 录	488
后 记	559

概 述

7200年前,先民新乐人就已劳动、繁衍、生息在沈阳这片土地上。燕国时期沈阳属辽东郡管辖范围。汉代沈阳地区设有军事重镇侯城等县。明代沈阳筑有砖城,驻有屯田军。清代,形成内方外圆的双重池。清代初期,皇室王公贵族大量圈占土地,强迫农民服徭役,种田地,形成了八旗土地占有制。其土地所有权的表现有官地、公地、私地(包括民地、旗地)、皇产、蒙地等形式。对土地的行政管理采取分权管理的办法,旗人土地由八旗衙门管理,民人土地由州县衙门管理,皇产、官地由内务府、户部、礼部以及工部衙门管理,蒙地由蒙旗衙门管理。随着清王朝在辽沈地区的奖励招垦、禁止招垦、开放招垦政策的三次变化,大量的土地逐步得到开垦,至1781年,沈阳农村人口已近69万人,开垦土地达277万亩。1840年鸦片战争以后,入侵中国的资本主义和封建势力相勾结,使中国沦为半封建、半殖民地社会。1898年俄国在东北修建东清铁路南满支线。日俄战争后,日本帝国主义攫取俄国占据的“铁路用地”,并强扩为“满铁附属地”,并在沈阳农村以非法低价掠夺、强占农民土地。1911年中华民国建立以后,皇室王公在沈阳占有的土地通过清丈丈放不复存在,为官僚地主阶级土地所有制取代。奉系军阀在商埠地内置地建房大部分为其所有,并辟建大东工业区、沈海市场等新兴民族工商业。1931年“九一八”事变后,日本军国主义出于扩大侵略战争的需要,于1936—1939年进行“地籍整理”,规划市区,开发铁西工业区,又按殖民地土地政策,开始“生产力调查”,残酷地掠夺农村土地和征收“出荷”粮,搜括农民劳动果实。1945年抗日战争胜利后,国民党沈阳市政府地政局进行一次土地总登记,并根据《收复区土地清理办法》规定,制定《沈阳市西北工业区租地临时处理办法》,但还未及实施完沈阳即告解放。

1948年11月2日沈阳解放。解放初期,在中国共产党和人民政府的领导下,沈阳农村进行了土地改革运动。至1950年4月,全市农村共颁发土地执照13975张,确定农民个人所有土地2118859.8亩。以后通过合作化道路,农村土地逐步过渡到归集体所有,至1958年结束了土地私有制的历史,全市实现了人民公社化。入社农户281940户,人口1352634人,入社劳动力45089个,土地7485660亩。在城区,房地产管理逐步形成土地权属管理、产籍管理、房地产业开发经营的完整体系。从1950年起,彻底清理和理顺了房地产管理历史遗留的问题,统一了房地产契证。1956年实现城市土地国有化。

在国民经济恢复时期和第一个五年计划时期,沈阳经济得到迅速恢复并进入有计划的大规模建设时期。三年恢复时期,市政府颁发了《沈阳特别市新建违章建筑物整理取缔暂行办法》、《都市建设暂行法规》和《沈阳市建

筑规程试行条例》等城市规划法规,把城市规划与建设纳入了法制管理轨道。1952年8月,建立城市规划管理机构。根据中央部署,1952年开始,编制《沈阳市城市初步规划》,历时4年,于1957年3月经国家建委审查批准实施,使沈阳的城市建设有了明确的方向和依据。根据这个规划新建了陵北、沈海两个工业区,扩建了大东工业区,对铁西工业区进行了改造;规划建设了铁西、东塔、三台子3个居民住宅区,到1976年全市新建住宅725.5万平方米,人均居住面积3.67平方米;开挖了南部运河,沿河改造开辟了6座公园,改善了市区南部的城市面貌;形成了南湖、北陵两个新的文化生活区;对各区自成体系的道路进行了改造,形成了较合理的道路网络系统,初步改变了“东西不畅,南北不通”的旧格局;把互相隔离的区域性市政管线连接起来,形成统一的给水、排水、供水系统;改造了铁路,形成了沈山、长大、沈丹、沈抚、沈吉5条干线、23个车站和21条联络线组成的沈阳铁路枢纽;新建了工农桥、长青桥、浑河隧道。

沈阳市的土地管理工作,自50年代以后逐步走上了法规比较完备、机构比较健全、执法比较规范的轨道,特别是改革开放后,土地管理逐步由过去的分头管理走向一个部门管理;由过去无偿使用,把土地仅看做一种资源走向有偿使用,把土地不仅看做资源,同时也看做资产,进入市场,拉动城市建设和经济发展;由过去松散管理和使用土地转变为集约使用和合理配置土地。使土地管理工作逐步走上规范、统一、有偿、集约的发展轨道。1958—1987年,土地管理体制经过三个反复、五次交接:1958年6日沈阳市人民委员会决定,土地管理工作由市房地产局转给市城建局;1964年9月决定交回市房地产局管理;1970年1月沈阳市革命委员会决定,把土地管理权转给市城市建设委员会;1980年7月再次交回市房地产管理局管理;1987年11月成立沈阳市土地管理局,实现了对全市城乡土地的集中统一管理。

解放初期,由于自然灾害和战后的影响,沈阳市土地资源荒芜和浪费严重。在中国共产党和人民政府颁布的一系列土地管理方针、政策的指引下,经过几十年特别是中共十一届三中全会以后近20年的努力,情况发生了根本性的变化。开展了城镇和农村地籍调查、土地登记发证、土地利用现状调查、土地利用总体规划编制、土地统计、城市用地审批、耕地保护、土地开发复垦、土地监察和政策法规研究等大量业务工作,建立健全了各项规章制度,进行了土地所有制、土地管理体制及土地使用制度改革。1948年开始,沈阳市按照党中央部署,深入开展土改运动,农村土地所有权由私有逐步向集体所有过渡,至1958年沈阳市结束了土地私有制的历史,实现了土地的公有制,即城区土地国有,农村土地集体所有。从1959—1991年,在社会主