

## 概 述

上虞自秦置县,距今 2200 余年,1992 年 10 月撤县设市。

上虞市位于浙江省东北部,宁绍平原中部。东邻余姚市,南接嵊州市,西连绍兴县,北濒钱塘江河口,隔水与海宁、海盐县相望。辖区基本轮廓呈南北向企鹅形,东西最宽 46 公里,南北最长 60 公里,总面积 1427.5 平方公里,其中海域面积 212.5 平方公里。1995 年,全市耕地 57.12 万亩,人口 76.7 万,人均耕地占有量 0.74 亩。

境区负山面海,地势南高北低。南部低山丘陵,东南属四明山余脉,比较高峻,覆卮山最高峰,海拔 861.3 米;西南属会稽山余脉延伸,略为平缓,最高的义夫山,高程 407.2 米。中部水网平原,海拔 10 米左右。北部海滨平原,海拔 5 米左右。丘陵与平原面积参半,俗称“五山一水四分田”。浙江第四大河曹娥江自南而北纵贯全境,主要支流有小舜江、范洋江、下管溪、隐潭溪等。主要人工河有萧甬运河、四十里河、十八里河、百沥河和海涂中心河等。主要湖泊有小越湖、破岗湖、康家湖、贺家池等。气候属亚热带季风区,季风显著,温和湿润,四季分明,雨量充沛。年平均气温 16.5℃,年降水量 1400 毫米上下。水资源总量 8.39 亿立方米,每亩耕地占有量达 1395 立方米。土壤质地肥沃,土种齐全,宜种性广泛,植被丰富,栽培品种近千个。境北大片海涂资源,为围垦、开发和利用,提供了巨大潜力。交通发达,萧甬铁路、杭甬高速公路、104、329 公路国道和杭甬运河横穿境区,3000 吨级上虞港盖北码头,通航外海,成为浙东地区交通枢纽。境内山清水秀,景物宜人,名胜古迹众多,有省级文物保护单位 6 处,市级 25 处。小仙坛青瓷古窑址,是迄今世界上发现最早的青瓷产地;被誉为“江南第一庙”的曹娥庙,以众多的雕刻、楹联、匾额闻名于世;东晋政治家谢安隐居处的东山,成语“东山再起”即出于此。

民国时期,上虞属省内穷县。新中国成立后,特别是党的十一届三中全会后,经济得到迅速发展,被国务院首批确定为沿海经济开放市,被国家科委确定为杭嘉湖高科技区成员市,1992 年起,跻身于“中国农村综合实力百强县”行列。1995 年,工农业总产值达 236.2 亿元,其中农业生产总值 18.35 亿元,产粮食 327248 吨,油菜籽 16729 吨,棉、麻、茶、茧四大经济特产分别为 7805 吨、470 吨、4263 吨

和 2506 吨。近年建设的十五大商品基地,已粗具规模,盖北葡萄、横塘杨梅、下管板栗、丰惠青梅等享有盛誉。工业生产总值 217.86 亿元,已形成了以轻纺、机电、化工、建材、食品等行业为主体的工业体系,乡镇村办企业迅猛崛起,成为地方经济的重要支柱。随着经济的发展,1995 年财政收入达 2.75 亿元,人民生活水平得到较大提高,职工人均年工资 6116 元,农民人均年收入 3086 元。

上虞开发利用土地历史悠久,境内发现的石犁证明,距今 4000 余年前的新石器时代,就有人类繁衍生息,从事原始耕作。春秋战国时期,越王勾践“劝农桑”,鼓励开发土地,发展农业生产。晋时,北方士民大量迁入,人多地少,开垦加速。唐代,经济日趋繁荣,人口较为密集,“良农务本勤稼穡,荒田尽瘠多膏腴”,土地已得到充分开垦。至元代,全县大率田 33 万亩。自明崇祯年间(1628~1644)开始围垦江滩海涂,至新中国成立前夕,历经 300 余年,先后围成娥江、华镇、三联垦区,曹娥、中塘垦区,道墟、杜浦、肖金垦区,三汇垦区和老沙地垦区。垦区面积达到 74.15 平方公里,增加耕地 6.8 万亩。新中国成立后,在党和人民政府领导下,开展大规模的围垦海涂,至 1995 年围成 11 丘,计面积 19 万亩(折合 126.81 平方公里)。累计投入资金 7665.2 万元,挑筑土方 2867.3 万立方米,抛石 460.5 万立方米,总投工 2315.1 万工(不包括机械围涂)。1994 年底,垦种面积达 13 万亩,累计提供粮食 16 万吨,棉花 4.37 万吨,油料 5.2 万吨,淡水鱼 4.3 万吨,名贵大豆 1.4 万吨,加上蚕桑、瓜果、禽畜等,总产值达 6.5 亿元。自明代至 1995 年,共围江滩海涂 200.95 平方公里,占全市地域面积的 16.5%,增加耕地面积近 20 万亩,占全市总耕地的 36%。1996 年起又有新的围垦,围涂功绩将永载史册。

上虞人民历来重视创造良好用地条件,注重兴修水利。自东汉起,开始兴修水利,先后修建白马湖、上妃湖、皂李湖、夏盖湖、破岗湖等人工湖泊。旱时引水溉田,涝时排水入湖,唐宋时号称“泽国”。历代兴筑萧绍、百沥、浙东等海塘,防御海潮咸水侵袭,保护了曹娥江下游两岸和虞北大片土地。新中国成立后开展一系列的农田水利建设,至 1995 年新建和修建堤塘 74 条,长 367 公里,建水库 250 座,新开和疏浚河道 10 多条,建大小水闸 111 座,提高了防御水旱灾害的能力,为农田旱涝保收、稳产高产奠定基础。

历代封建王朝地籍管理,围绕征派田赋徭役而开展。南宋咸淳年间(1265~1274),上虞行“推排法”,做到“必走遍阡陌,必尽量步亩,必审定等色,必细析计算”,以及查勘买卖来历,对质四至。调查内容较为完备。明嘉靖四十一年(1562),清丈土地、制作《鱼鳞图》和《十二格册》。有调查、登记和制图,前进了一大步。清

代多次清丈土地,光绪二十二年(1896)宪颁《户则清册》。管理内容趋向完善。民国时期,先后举办土地陈报、清丈、发照、总登记等业务,由于政府腐败,战乱不断,成效甚微。新中国成立后,加强了地籍管理,先后开展二次土壤普查、土地资源概查、待开发土地资源调查、土地利用现状调查、非农建设用地登记发证等工作,查清有史以来没有查清的土地家底,总结利用开发的经验和存在的问题,提出解决对策,为领导部门制订社会和国民经济发展计划,科学管理土地提供依据。

清末以前,上虞无专门土地管理机构。民国时期机构名称多变,主要业务是整理地籍。新中国成立后,土地管理工作先后由民政和农业部门兼管。1985年始设“土地管理办公室”。1988年1月建立“土地管理局”,确立了全县土地和城乡地政的统管体制,结束了40年来土地管理无专门机构的历史。1993年2月,市级机构改革,土地管理局与城乡建设环境保护局合并,建立“建设土地环境保护局”。1997年12月重建“上虞市土地管理局”。1991年6月在乡镇政府内设“土地管理规划办公室”,1992年改称“土地管理村镇建设服务站”,形成了自上而下的管理体系。

中华人民共和国成立后,国家制订了一系列土地管理法律法规,1986年颁布《中华人民共和国土地管理法》,提出“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,使土地管理走上法治轨道。政府和土地管理部门运用法律的、行政的、经济的综合管理措施。广泛宣传土地国情、市情,精心组织每年一次的“宣传月”、“土地日”活动和争创“三无乡镇”活动,增强人们法制观念和忧患意识,提高珍惜土地的自觉性和紧迫感。严格执行非农业建设用地审批权限、审批程序和审批制度,1982年开始实行农村私人建房宅基地限额标准,1984年起建设用地纳入计划管理,1992年起建设用地实行统一征地,对农村私人建房用地实行“四公开、四到场、一监督”的管理制度,党政干部建房用地实行“双重”审批制度。先后开展多次违法用地专项清查和执法大检查,查处了一批违法用地案件,维护了法律的严肃性。

80年代末,开始土地使用制度改革,把无偿、无限期、无流通的使用制改为有偿、有期限、有流通的使用制。土地管理从单一的资源管理转变为资源和资产并重管理。1990年对部分城镇国有土地使用权实行有偿划拨,改革开始起步。1992年3月被省政府列为国有土地使用制度改革试点县。4月,成立“土地使用制度改革领导小组”。8月,县人民政府发布1号、2号令,改革全面展开。随着改革的深

化,有偿出让国有土地使用权的比重逐年增加,至 1995 年底,全市累计出让国有土地使用权 2751 亩,获得出让金 2.93 亿元,其中 1995 年度有偿出让比重达到全市供地总量的 39%。自 1994 年起先后开展土地使用权转让、抵押和租赁管理。大量的土地收益,促进城镇基础设施建设,加快了建设步伐。

上虞人多地少,人地矛盾突出。1949 年全县耕地面积 645809 亩,人口 367111 人,人均耕地占有量 1.76 亩。至 1968 年的 20 年中,人均耕地降至 0.96 亩,净减 0.80 亩。面对耕地锐减的严峻形势,1969 年起,政府采取开源与节流并重方针,千方百计稳定耕地面积。一方面积极创造条件,大规模开发海涂资源,制订优惠政策,鼓励造田造地。一方面采用一系列的宏观调控手段,使各项建设用地尽量使用非耕地和通过盘活存量土地解决。市政府与各乡镇政府建立行政首长负责制,签订耕地保护责任书。通过编制土地利用总体规划和划定基本农田保护区,落实耕地保护措施,从而减缓了人均耕地下降速度,至 1995 年的 27 年中,净减数仅 0.22 亩。计划到 2000 年和 2010 年,力争实现用地和造地大体平衡,按土地利用现状调查数计算,分别确保耕地面积 65.7 万亩和 62.74 万亩。

上虞人民过去为开发利用土地,曾有过光辉的业绩,为我们今天的生存和建设奠定了良好的基础。展望未来,任重而道远,人们一定能在中国共产党的领导下,更加珍惜土地,切实保护耕地,辛勤耕耘,团结奋进,造福后代,使上虞的明天更加绚丽富饶。