

河南省土地志丛书



商丘地区土地志

夏邑卷



商丘地区土地志

夏 邑 卷

主编 彭 印 陈自廉

夏邑县土地管理局 编
中 州 古 籍 出 版 社

商丘地区土地志·夏邑卷

夏邑县土地局 编

责任编辑 米 敏 责任校对 陈自廉

中州古籍出版社出版发行 (郑州市农业路73号)

新华书店经销 河南第一新华印刷厂印刷

787×1092毫米 16开本 287印张 6805千字

1998年12月第1版 1998年12月第1次印刷

印数1—1000套

ISBN7-5348-1762-5/K·685 定价:568.00元(全六册)

《河南省土地志》丛书编纂委员会

顾问	问:张洪华	亢崇仁	胡廷积		
名誉主任	:鲁德政				
主任	:卫斌				
副主任	:冯光	范修芳	邓留献	李庚	任培祥
委员	:张靖涛	张昌全	周进芳	牟用吉	田启明
	张荣军	苗玉林	刘济宝	刘维德	薛映怀
	康培元	姚志翔	刘振立	刘学成	詹志立
	赵茂轩	陈明初	张爱延	任新堂	马凤鸣
	冯先礼	刘晓海	李森	盛中华	李之生
	黄海殿	赵新纪	段礼全	姚中大	解庆昌
	王玉学				

《商丘地区土地志·夏邑卷》编纂机构及人员

一、编纂委员会顾问

鲁德政 河南省地方史志办公室主任,编审
解庆昌 河南省土地局史志办副主任,主任科员
王玉学 全国土地志指导组成员,郑州市土地局志办副主任,高级工程师

二、编纂委员会

主 任:彭 印
副主任:陈自廉
委 员:张永仁 张作良 张志杰

三、审定人员

审 定:杨子建 商丘市地方史志办公室主任,编审
张庆华 商丘市土地局总工程师,高级工程师

四、编纂工作人员

主 编:彭 印 陈自廉(执行)
副主编:阎明合(特邀) 朱永利
编辑、编务:宋西宏 张剑英 刘秀莲
司韶辉 尹志华 张建华
范爱霞 孙爱玲 陈青娟
张今吾 崔羽屏 胡长波
摄 影:陈 进 王道恩

序

编纂地方志是中华民族的优良传统,是两个文明建设的重要组成部分。《商丘地区土地志·夏邑卷》是夏邑历史上第一部土地专业志,是填补土地志书空白之作,是土地管理部门干部必备、必用、必读的工具书。

拜读《商丘地区土地志·夏邑卷》,观其凡例,看其篇目,阅其内容,即被吸引。它集该县土地管理上下五千年实践之大成,囊括夏邑土地的资源、制度、利用、保护、管理、赋税等历史与现状。该志资料翔实丰厚,面拓得广,线展得长,点挖得深,土地管理特色鲜明,体例结构严谨,语言文风朴实,是土地志丛书中的一颗璀璨的新星。这部成功之作包含着各级领导的重视与支持,凝聚着编纂者集体智慧与心血。

中共十一届三中全会以后,全县农村普遍实行了家庭联产承包责任制,极大地解放了生产力。1989年夏邑县土地管理局成立,认真贯彻落实“十分珍惜和合理利用每寸土地”的基本国策,该局在全县土地管理中成绩显著,1991~1996年多次荣获省土地局、省人事厅授予的“河南省土地管理系统先进集体”、“全省1996年土地管理杯”和国家土地局颁发的科技进步三等奖。

面向21世纪,源于土地的挑战将会以更加严峻的方式向我们扑来,面对子孙后代,土地管理工作任重道远。今天我们的责任,通过编纂土地志,认真总结土地管理的经验教训,为土地管理和土地利用方式的相应转变提供有益借鉴,以便今后更好地管理和利用土地,坚持集约用地和节约用地,挖掘现有建设用地潜力,有计划进行土地开发和废弃地复垦,实现耕地总量动态平衡,为子孙后代留下一块可播种生命和希望的土地。

值《商丘地区土地志·夏邑卷》出版之际,表示衷心而热烈地祝贺。高兴之余,权序数言,聊寄情怀。愿该志以其科学、严谨、朴实和丰富的内容服务当代,惠及后世!

中国地方志协会副秘书长
河南省地方史志办公室主任

鲁德政

凡 例

一、本志以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,贯彻执行党和国家的土地政策和法规,实事求是,全面记述夏邑县土地资源开发利用及管理的历史和现状,力求做到思想性、科学性和资料性的统一。

二、本志遵循当代方志学的基本理论和编纂方法,按“立足当代、通古贯今、详今略古”原则,上限尽量追溯至有史可稽之初,下限至 1996 年底,个别事物延伸至 1997 年初。

三、本志以事分类,体裁包括述、记、志、传、图、表、录等,以志为志书的主体。大事记以编年体为主,辅之以记事本末体。专志设编、章、节、目 4 个层次。

四、本志采用语体文。所用文字均属简化汉字。

五、本志度量衡,中华人民共和国建立后采用法定计量单位,有些不便换算的采用原计量单位;中华人民共和国建立前采用原历史计量单位,不作换算。

六、历史纪年,清代以前直接用各朝代纪年并加注公元纪年,民国时期用民国纪年,中华人民共和国成立后用公元纪年。本志记述中所用“解放前”或“解放后”,是以 1948 年 11 月 6 日夏邑县最后一次解放为界。

七、本志记述中,涉及部门或单位名称,首次出现时用全称,而后采用约定俗称或简称,如中国共产党夏邑县委员会简称“夏邑县委”或“县委”,夏邑县人民政府简称“县政府”,夏邑县土地管理局简称“县土地局”等。

八、本志中所记土地、耕地面积,一般为当时统计局统计上报面积。1990 年土地利用现状调查面积和 1995 年土地规划面积只在土地利用调查和土地利用规划中列述。

目 录

序

凡例

概述 (1)

大事记 (8)

第一编 土地资源

第一章 区域 (37)

第一节 位置面积 (37)

第二节 建置区划 (37)

第三节 自然条件 (39)

第二章 土地资源调查 (46)

第一节 土壤普查 (46)

第二节 土地资源概查 (53)

第三节 土地利用现状调查 (54)

第四节 盐碱地调查 (60)

第五节 “四低三荒”调查 (60)

第三章 土地资源结构 (65)

第一节 土地资源类型 (65)

第二节 利用结构变化 (69)

第三节 土地资源分区 (70)

第四节 土地资源特点与开发潜力 (73)

第四章 土地与人口 (77)

第一节 人口增长 (78)

第二节 耕地锐减 (78)

第三节 人口与耕地分布 (80)

第四节 人口发展与土地需求 (82)

第二编 土地制度

第五章 原始土地公有制 (89)

第六章 奴隶主国家土地所有制 (90)

第七章 封建土地所有制	(91)
第一节 土地制度类型	(91)
第二节 土地占有形式	(94)
第三节 封建土地剥削方式	(96)
第四节 反封建剥削斗争	(97)
第八章 农民土地所有制	(100)
第一节 土地改革	(101)
第二节 互助合作	(102)
第九章 社会主义土地公有制	(104)
第一节 集体土地所有制	(104)
第二节 全民土地所有制	(106)
第十章 土地使用制度改革	(109)
第一节 集体土地使用制度改革	(109)
第二节 国有土地使用制度改革	(113)

第三编 土地开发利用

第十一章 土地开发	(121)
第一节 面积开发与复垦	(121)
第二节 潜力开发与利用	(124)
第十二章 土地利用	(129)
第一节 农业用地	(129)
第二节 非农用地	(136)
第三节 水域	(146)
第十三章 土地保护	(150)
第一节 治河除涝	(150)
第二节 农田灌溉	(151)
第三节 平整深翻保持水土	(155)
第四节 低洼易涝地治理	(155)
第五节 土地污染治理	(156)
第六节 坡耕地治理	(157)
第七节 综合开发治理	(157)
第八节 基本农田保护	(158)
第十四章 盐碱地治理	(162)
第一节 盐碱地成因	(162)
第二节 面积特征及类型	(163)
第三节 危害形式	(164)

第四节	治理措施	(165)
第十五章	土地利用规划	(168)
第一节	土地利用总体规划	(168)
第二节	基本农田保护规划	(172)
第三节	城乡建设规划	(172)

第四编 土地赋税

第十六章	农用土地税费	(179)
第一节	劳役地租	(179)
第二节	土地赋役	(180)
第三节	农业税与公粮	(186)
第四节	农林特产税	(194)
第五节	农村统筹提留	(194)
第十七章	非农土地税费	(203)
第一节	契税	(203)
第二节	耕地占用税	(205)
第三节	城镇土地使用税	(206)
第四节	国有土地使用权出让金	(207)
第五节	违法占地罚金	(208)
第十八章	规费	(209)
第一节	征地管理费	(209)
第二节	土地登记费	(210)
第三节	其他规费	(211)
第四节	部分收费项目废止与优惠政策	(212)

第五编 土地管理

第十九章	土地管理机构	(217)
第一节	管理机构沿革	(217)
第二节	县土地管理局	(218)
第三节	乡(镇)土地管理所	(226)
第四节	村组土地管理员	(226)
第二十章	地政地籍管理	(227)
第一节	地籍调查	(228)
第二节	土地登记	(231)
第三节	土地权属管理	(233)
第四节	土地统计	(240)

第五节 土地分等定级	(242)
第六节 土地资产评估	(245)
第七节 土地档案管理	(249)
第二十一章 建设用地管理	(250)
第一节 国家建设用地管理	(251)
第二节 乡村企业用地管理	(257)
第三节 农村宅基地管理	(259)
第二十二章 土地执法与监察	(262)
第一节 基础建设	(262)
第二节 监察活动	(264)
第三节 地方土地法规	(268)
第四节 行政诉讼	(271)
第五节 土地信访	(272)
第六节 “三无”乡(镇)活动	(275)
第二十三章 宣教科技	(276)
第一节 法规宣传	(276)
第二节 业务培训	(278)
第三节 科技成果	(279)
人物	(282)
一、人物传略	(282)
二、人物简介	(285)
三、先进人物表	(289)
附录	(291)
编后记	(307)

概 述

(一)

夏邑县位于豫东边陲,陇海铁路南侧;地理坐标北纬 $33^{\circ}59' \sim 34^{\circ}25'$,东经 $115^{\circ}52' \sim 116^{\circ}27'$ 之间;总面积 1484.7 平方公里;全县辖 20 个乡,5 个建制镇,730 个行政村,5743 个村民组,2769 个自然村;总人口 1036638 人,其中非农业人口 54557 人,占总人口的 5.26%,人口密度每平方公里 698 人。

夏邑属黄淮冲积平原,地表平坦,地势由西北向东南微倾。沱河、王引河、浍河三大水系分别从中部、西南部和东北边境汇流而过,直泻东南,入永城县境。属暖温带半湿润季风气候区,春暖秋凉,夏热冬寒,四季分明。年平均气温 14.1°C 。平均年降水量 746 毫米。全年日照时数平均 2253.2 小时,无霜期 251 天左右。土壤均属潮土类,分 3 个亚类,4 个土属,15 个土种。其中黄潮土亚类的两合土属和淤土属分别占全县土地总面积的 75.6% 和 23.4%。植被类型为暖温带落叶阔叶林,豫东平原栽植作物植被区,人工植被以小麦、杂粮、棉花为主,草甸植被次之。植物种类分 10 类 508 科 950 种,其中草本植物占 2/3 以上。据 1995 年土地利用现状变更调查,全县土地资源总面积 148469.57 公顷。按国家分类标准,共分 7 个一级土地类型,23 个二级土地类型,按河南省三级分类系统,可分为 11 个三级土地类型。地貌全是平原。其中耕地面积 101628.84 公顷,占总土地面积的 68.45%;是全省商品粮、棉产区和平原绿化先进县之一。园地 2965.98 公顷,占 2%;林地 8308.87 公顷,占 5.6%;居民点及工矿用地 22934.81 公顷,占 15.45%;交通用地 3878.51 公顷,水域 6979.64 公顷,未利用土地 1772.90 公顷,分别占总土地面积的 2.61%、4.70%、1.19%。地下矿藏主要有煤、石灰岩、石膏和铝土等。开发中的永夏煤田是全国六大无烟煤基地之一。

(二)

夏邑土地开发历史悠久。境内有多处龙山文化遗址和文物出土,说明早在公元前 3000 多年的龙山文化时期,今夏邑这块土地上即有先民以原始部落聚居,以刀耕火种繁衍生息。禹分天下为九州,今夏邑地属豫州之域,先民已开始大量从事土地开发和农桑耕种。公元前 16 世纪,成汤灭夏建商,今夏邑为京畿之地。据史书和古县志记载,商汤曾在今桑圉附近筑台祈雨。春秋时期今夏邑乃古宋国之中心,孔子先人之采邑。战国时期属楚国,始筑城设邑,名曰栗邑。秦置栗县,广 90 里,袤 70 里,土地面积约 960 平方公里。

汉初,实行重农抑商,轻徭薄赋,耕地扩大,农业发展。东汉末,土地兼并日盛,加上连年战争与自然灾害,一度出现“白骨遍野,土地荒芜”的悲惨情景。南北朝北魏孝昌二

年(526年),改栗邑为下邑,金改下邑为夏邑。之后,历经沧桑,沿袭至今。其间,随着朝代湮灭,政权更迭,时而因战乱与灾害使广大农民生灵涂炭,土地荒芜;时而战火平息,土地资源得以复垦开发和利用。金大定(1161~1190年)年间,夏邑县令王德彰“起废植仆,典学课农”,规定新垦荒地可免税8年,使大量荒地复垦,人口大增,农业生产迅速发展,被夏邑旧志载为首任“良吏”。元世祖忽必烈重视农业生产,在农村推行村社制度,督促农民垦荒,奖励农耕。延祐年间(1314~1321年),夏邑县令张鲸率民筑河堤,兴水利,发展农桑。其后任县令商晦、许义夫等皆“躬耕劝田”、“教民稼穡”、“赏勤罚惰”,一度使夏邑土地开发和农业生产迅速发展,境内丰足,号为“乐土”。明洪武年间(1368~1399年),面对元末因战乱造成的境内“人烟稀少,土地荒凉”的局面,实行移民垦荒和屯田政策,今夏邑地先后从山西洪洞,河南洛阳、封丘,江西庐陵,徽州歙县及浙江等地迁来大批屯田移民,官府给予耕牛、种子和失耕地,奖励移民垦田耕种,使因战争遭受严重破坏的农业生产和社会经济得到迅速恢复和发展。至明嘉靖年间(1522~1567年),全县在册官民地比弘治年间(1488~1506年)猛增5.6倍,农田已占全县可耕种之土地的90%以上。嘉靖以来,夏邑人口不断增长,耕地面积除随着疆域变化而有所增减外,可垦之荒地已为数不多。清末至民国年间,战争迭起,政权多变,土地捐税苛重,加之水、旱和盐碱三大灾害迭次发生,致使水土流失,土地瘠薄,农作物产量低而不稳,丰年小麦亩产不足百斤,多次出现部分农民弃耕撂荒,形成大片盐碱荒地,农业生产再度遭受严重破坏,多数农民缺衣寡食,苦不堪言。

新中国建立后,党和人民政府十分重视土地保护。为消除水、旱、碱三大灾害,提高土地开发和利用效益,以改土治水为中心,按照排、灌、蓄兼施,旱、涝、碱综合治理的方针,大搞河道治理、盐碱地改良、井渠灌溉、植树造林等农田水利基本建设。通过全县人民长期不懈的努力,治理了巴清河、虬龙沟等14条骨干河道和流域在30平方公里以上的干沟,兴建了排涝防渍工程,开挖了大量田间排水沟,形成了比较完整的排水系统。提高了防洪排涝能力,基本消除了洪水和涝渍灾害。使全县低洼易涝土地基本得到整治。为治理盐碱危害,按照“碱随水行”的自然规律,采取工程措施和生物措施相结合,治水改土一齐抓的办法,改原来“以蓄为主”的治水方针,为“以排为主,排、灌、蓄相结合”,废除了不合理的蓄水工程和灌溉渠道,采取挖沟淋碱、灌水洗碱、深翻压碱、开沟躲碱、施肥改碱、作物治碱等水利、农业、林牧综合治理措施,使全县盐碱地由1961年的64.4万亩,下降为1996年的500余亩,许多昔日的“不毛之地”变成了良田。40多年来,在农田水利建设上,以平整土地和园田化建设为重点,大力发展井灌和河灌。至1996年底全县已打机井17026眼,其中配套6200眼,建有河灌站40多处,农田有效灌溉面积80.1万亩,占耕地51.3%。虽然出现了极“左”错误思想指导和“五风(浮夸风、共产风、强迫命令风、生产瞎指挥风、生活特殊化风)”、“文化大革命”危害。但历届县委、县政府尽力领导全县人民抵制和排除错误路线和错误思想干扰,结合夏邑实际,制定了一系列恢复和发展农业生产的政策和规定,使一度遭受严重破坏的农村生产力得到了相应的恢复和发展。全县土地资源的开发、利用和保护工作仍取得了较大进展。中低产田改造通过调整种植结构,增加土地投入,推广先进技术和优良品种,实施科技兴农和农田

水利,改土治土,提高了土地肥力和利用效益,初步实现了由中低产向中高产的过渡。

1979年以来,全县实行土地联产承包责任制,广大农民积极增加对土地的投入,依靠科技兴农,从深度和广度上进一步挖掘土地潜力。1996年,全县土地垦殖系数为77%,森林覆盖率为5.6%;人口土地负荷量指标为18.7%,土地利用率为98.8%。耕地复种指数为185.5%。同期,在耕地面积不断减少的情况下,农业总产值比1976年增加了1.36倍。在土地利用效果上,每公顷耕地产量5835公斤,产值75405元;农用地产值4071元/公顷。

1990年土地利用现状调查结果,全县耕地面积比1954年减少14万多亩,1985~1989年4年全县耕地面积净减10万多亩。1990年以来,县委、县政府遵照“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,编制了全县土地利用总体规划和基本农田保护规划,制定了一系列开发、利用、保护、整治土地资源的规定和措施,实行了非农建设用地、农村宅基地和砖瓦窑场用地的清理和整顿,为进一步开发和保护土地资源创造了良好的条件和环境。

(三)

土地权属是土地制度和生产关系的核心。历代统治阶级实行不同的土地制度,因而产生了不同的土地权属关系。氏族公社时期,今夏邑县已有先人聚居部落,由于生产工具简陋,生产力低下,土地作为主要的生产资料,属整个氏族公社公有,氏族成员共同劳动、共同消费。夏商时期,随着生产力的发展,剩余产品增多,社会出现阶级分化和私有财产。土地制度逐渐由原始公社公有制转变为奴隶主国家土地所有制,夏时,今夏邑属古虞国之地。后成汤灭夏立商逐步推行计口授田。土地属代表国家权威的最大奴隶主即国王所有,由国王把土地封授给各部落和诸侯首领,部落和诸侯首领再把授封的土地以“井田制”的形式强迫奴隶耕种。约公元前11世纪,周灭商。成王封殷后微子启于宋,今夏邑属宋国栗邑,乃微子启之采邑。土地经营继续推行井田制,曾出现“庶人力于农”的繁忙景象。春秋后期,随着铁器的出现和社会经济的发展,出现了私田和土地买卖现象。“井田”民不尽力,“私田”为而不倦。周赧王二十九年(前343年),齐灭宋,“井田”制开始瓦解。秦统一中国后“废井田,开阡陌”,封建土地私有制度开始形成。之后,经过历代土地兼并,封建土地私有制进一步发展。其间,今夏邑地在漫长的封建土地制度过程中,先后实行过授田制、名田制、屯田制、均田制、不立田和官田、民田等土地制度。历代封建王朝曾采取过一些限制土地兼并和轻徭薄赋政策,但从总体上来看,却在不断巩固和加强土地私有制度,从未动摇过封建地主阶级的根本利益。在封建社会中,私有土地是土地所有制结构的主体,包括历代王朝向下属官吏分封的赐田、承袭田、均田和屯田制中授给农户的永业田、桑田、宅田、麻田和农民自行开垦的荒地。其间属朝廷和国家所有的有王田、皇田、官田。北魏至唐中叶实行均田制时,由国家和官府授给农民的露田、口分田;授给各级官吏的职分田、公廨田及唐后期的营田,三国时期的屯田,均属国有土地。各地的学田、庙地和族地则属共有土地。一些地主、官绅和商人纷纷把大量资金投向土地,大土地所有者不断出现,失去土地的佃农和雇农越来越多。随

着封建土地私有制的不断发展,一些官田和王田,大多转入官僚豪绅和封建贵族手中,新兴大地主不断涌现。明清时期,夏邑私有土地一般占在册土地的90%以上,其中户数不足1/3的封建官僚地主却占有70%左右的土地,且这种封建土地私有制度历代沿袭。直至民国时期,地主仍占有大量土地,对广大贫雇农实行残酷的地租或雇工剥削。据1950年调查,夏邑县地主和富农占全县总户数不足5%,占有土地面积达20%左右。而占全县农户半数左右的贫农,仅占有全县土地面积的1%。1946~1947年,夏邑县人民政府在解放区内开始实行土地改革,采取斗争、献地、倒地方式,没收地主大部分土地和浮财,分给贫苦农民,在政治和经济上给封建地主阶级以沉重打击。1950~1951年,依照《中华人民共和国土地改革法》,在全县71个乡、1061个自然村,分多批进行了土改,没收地主的土地,征收富农一部分土地,统一分给无地或少地的农民,从而废除了封建剥削土地制度,实行了个体农民土地所有制,实现了“耕者有其田”。

1951年9月,城关镇刘效德带头建立了夏邑县第一个农业互助组,继而又创建夏邑县第一个高级农业社,成为夏邑农业合作化运动的带头人。从1951年至1957年,在中共夏邑县委和县人民政府的领导下,通过农业合作化运动,对个体农民土地所有制进行社会主义改造,经过了初级社、高级社,至1957年底,全县个体农民所有的土地全部转为高级农业社集体所有,实行生产队统一经营,按劳分配。进而于1958年实行了人民公社化,使全县土地制度完全形成了农民集体所有制和国家所有制两种土地公有制形式的格局。在农业合作化过程中,部分地方在急于求成的“左”的错误思想指导下,曾出现强迫农民入社的现象,加之人民公社化后严重的“五风”危害,这种“一大二公”的土地经营方式,严重挫伤了广大农民的生产积极性,使农业生产和农村经济遭受严重挫折,使夏邑县一度成为商丘地区乃至全省闻名的“重灾区”和贫困县。直至1978年中共十一届三中全会以后,彻底清理了“左”的错误思想,实行了家庭联产承包责任制,即在坚持土地集体所有的基础上,实行土地所有权和使用权分离,把土地经营状况与农民切身利益紧密联系在一起。为进一步促进农村生产力的发展,1990年以来,又在全县城乡逐步深化土地使用制度改革,在农村,进一步放宽土地经营政策,允许农民对承包的土地使用权有偿转让,优化土地使用权流动机制,在部分乡、村试行宅基地有偿使用制度,遏制了乱占耕地盖房的不正之风。在城镇逐步实行国有土地使用权依法出让、转让、出租、抵押制度,改变新中国成立以来国有土地的无偿、无限期、无流动的使用制度,1995年5月曾将县城建设路(后改为孔祖大道、圣源大道)两侧国有土地成功地实行了竞价拍卖,第一次把土地作为商品推向市场,充分发挥国有土地的经营效益。

(四)

土地是人类赖以生存的基础,是有限的、不可再生的资源。“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”是我国的一项基本国策。夏邑县土地管理,大体经历新中国成立以前的以税代管,新中国成立后初期统管、多头分管和县土地局成立后城乡地政统一管理三个阶段。历代统治者均把土地作为国家和地方政府财税收入的重要来源之一,以增加赋税为目的,十分重视地政、地籍管理工作。明朝,夏邑即编制有田亩清册,

详细记载田主姓名和田块之形状、面积、地形、四至、土质及户主应纳税银两,绘图编册,分存于官府和土地所有者,作为纳税依据。清朝,县署设户房,负责向农户颁发田单,管理全县土地买卖过户、田产纠纷和赋税事宜。民国时期,县府先后设经征处、户南房、财务科、财政科(局)、财务委员会等作为土地和财税管理机构;村设有土地勘丈员或中人,负责农村土地买卖、典当、勘丈、立约、申报事宜。夏邑县人民政府建立初期,土地管理沿袭民国旧制,辖区内减租减息、土地改革和赋税征收,开始由县政府负责,后设立民事科和财粮科;农村土地改革分别由县土改工作委员会、乡土改工作队和村农民协会负责。1952年,全县完成土地改革后,废除了封建土地制度,建立了土地国有和个体农民所有并存的关系,土地登记、发证和征(拨)用地,由县政府统一向土地所有者颁发《土地房产所有证》。户主持证,县留存根,作为土地和房产所有权的法律依据。1953年起,土地管理工作转为以土地利用为中心,实行多头分散管理,先后由县民政局、建设科、县革命委员会生产指挥组、县计划建设委员会、县城乡建设土地管理局分管,负责办理全县非农建设用地征用、划拨及土地资源调查、登记、统计和土地纠纷处理事宜。农村实现合作化以后,土地归集体所有,由农业社或生产队统一经营、统一管理。1958年人民公社化以后,一度出现土地合大方,地块乱调整,权属混乱,界址不清。1962年后,实行人民公社“三级所有,队为基础”的管理体制。土地固定给生产队集体所有,土地权属逐渐明确。1981年全县实行土地联产承包责任制,以生产队为单位对所有耕地逐块丈量、登记,在土地所有权归集体所有的前提下,以合同方式,将土地按人口承包到户,登记造册。生产队明确界定各承包户土地的位置、数量、界线,逐块打桩定界,自主经营。同时按各户承包土地数量和质量确定应交纳的各项税费和提留数额,使农村地籍逐步进入有序管理。

1989年县土地管理局成立,为本县历史上第一次专设的土地管理机构,负责全县土地的资源调查,地政地籍管理,确权登记,分等定级,价格评估,建设用地征用、划拨和土地使用权出让、转让、出租、抵押,土地法规贯彻实施,土地监察,土地档案管理,土地信访案件和土地权属纠纷调处等各项土地管理事宜。之后,各乡(镇)设立了土地管理所,村委配备了土地管理员,至1996年底,已形成了近千人的县、乡、村三级土地管理队伍和管理网络。从而结束了长期以来在土地管理上政出多门、多头分散管理的混乱局面,开创了土地管理工作的新纪元。土地管理是国家为维护土地公有制,调整土地关系,合理组织土地利用所采取的行政、经济、法律 and 技术的综合措施。土地管理部门肩负着行政管理和行政执法的双重任务。夏邑县土地局成立后,随着《土地管理法》及各项土地法规、政策相继颁布实施。把“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策作为自己的工作宗旨和神圣的职责,先后采取各种形式,对全县人民进行了土地国情国策、县情县策和各项土地法规的宣传教育,增强了全民国土意识和法律意识,提高了广大干部群众遵法、守法、惜地、爱地的自觉性。在地政地籍管理方面,1990年开展了土地利用现状调查,清查了夏邑幅员面积、土地类型、利用现状和权属界线。1996年进行了城镇地籍调查,对城镇国有土地进行了登记发证,建立了完整的地籍档案,建立了土地数据微机管理体系,编制了全县土地利用总体规划和基本农田保护规

划,进行了土地统计、土地登记和土地权属争议调处等工作,为搞好全县土地全面管理打下了基础。非农建设用地征用和管理,严格按国家规定的审批程序、权限、补偿标准和有关规定办事,实行了城镇土地的规划、征用、开发、出让、管理“五统一”,对县城和乡(镇)各项非农建设用地、职工建房用地、农村砖瓦窑场用地依法进行了清理整顿,在全县 23 个乡(镇)、198 个行政村实行了农村宅基地有偿使用制度。同时开展了对国有土地使用权依法出让、转让、出租、抵押等使用制度改革。成功拍卖了建设路两侧 5 宗国有土地使用权。使全县各类非农建设用地逐步纳入有序和规范管理的轨道。在土地监察管理上,强化执法检查 and 监察力度,遵照《土地管理法》和上级关于土地管理的各项政策、法规,结合夏邑实际,制定了夏邑县贯彻落实国家和各级政府土地管理法律、法规的具体规定或实施办法,严肃查处了一批违法用地和乱占、滥用耕地案件;认真受理各类土地信访案件;加强土地执法的民主监督;开展了“三无”乡(镇)活动;使全县土地逐步纳入依法管理的轨道,取得了明显效果,受到上级党委、政府和主管部门的多次表彰和奖励。1991~1996 年,夏邑县土地局先后 4 次被省土地局评为土地管理工作先进单位,获省土地局表彰或奖励;4 次被地区土地局评为土地管理先进单位;5 项科研成果先后获国家和省土地系统科研成果奖;26 人次被评为省、地土地局和县委、县政府先进工作者或优秀共产党员。

(五)

民以食为天,食以地为本。土地是人类赖以生存的基础。夏邑县土地开发历史悠久,开发利用率较高。但长期以来,重开发轻保护,重利用轻培养,加之气候环境和自身质量存在的障碍因素,也形成了影响夏邑土地利用的诸多不利因素。一是经过长期开发利用,土地肥力普遍下降,耕层养分平均值和有机质、全氮、速效磷含量均属低下等级。据 1985 年调查,有机质含量在 1% 以下的土壤占全县总面积的 81.42%;速效磷含量在 5PPM 以下面积占 77.14%。二是旱、涝、碱三害并存,影响了土地利用效益。据史料记载:元大德二年(1298)至 1948 年的 651 年中,夏邑有 67 年发生严重水灾,平均 9.7 年出现一次,其中大水和特大洪水出现 441 次,平均 14 年出现一次。发生严重旱灾 531 次,平均 12.3 年出现一次。1949~1981 年的 32 年中,有 25 年发生水灾,其中成灾面积在 40 万亩以上的大灾年 5 次,发生旱灾 15 次。旱涝频繁,使地下水位升高,次生盐碱地增加。旱灾则造成浅层地下水强烈蒸发,盐分积累于地表。水旱均改变了耕层土质物理性状,使土壤肥力下降,盐碱程度加重。1961 年,全县盐碱化土壤面积达 64.4 万亩,占耕地总面积的 45.2%。三是有 14.3% 的土体内含有夹沙层,漏水,漏肥,易干旱,肥力低,有 24.8% 的土壤耕层质地粘重,易旱涝,适耕期短,农作物不易播种和管理;有 0.6% 土壤表层积盐,下层有“盐隔”,影响盐水运行,造成盐碱危害;有 27.9% 小两合土,土壤地势低洼,受涝渍盐渍危害,肥力低,易板结。1980 年以来,随着农业产业结构调整 and 全县人口不断增长,一部分农业用地转变为非农用地,一度造成耕地锐减,人地矛盾突出。1990 年土地利用现状调查表明,全县农业用地占土地总面积的 77.4%,耕地面积比 1954 减少 14 万多亩,其中 1985~1989 年 4 年减少 10 万多亩。面对这一严