

中华人民共和国地方志丛书

雲南省志

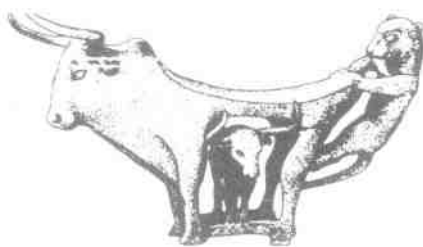
卷六十四 土地志



中华人民共和国地方志丛书

云南省志

卷六十四 土地志



云南省地方志编纂委员会

云南人民出版社

(滇) 新登字 01 字

责任编辑 田文楨 (特约)

封面设计 蒋敏学

中华人民共和国地方志丛书

云南省志

卷六十四 土地志

云南省地方志编纂委员会 总纂

云南省土地管理局 编撰

云南人民出版社出版发行 (昆明市书林街100号)

云南地质矿产局印刷厂印装 云南省新华书店经销

开本: 787×1092 1/16 印张: 17.75 字数: 410千字

1997年10月第1版 1997年10月第1次印刷

印数: 1—1500册

ISBN 7—222—02169—8/Z·255 定价: 45元

编纂说明

一、本志是《云南省志》的一部分志，力求将云南土地资源的状况、开发利用、土地制度的变迁和管理的逐步完善等方面，作较全面的记述。

二、本分志坚持详今略古原则，重点放在 1911 年以后，特别是 1949 年以后。因土地详查的数字汇总到 1995 年完成，下限延至 1995 年。为了说明事物的发展变化，依据查得的资料，对一些章节历史部分作了必要的记述。

三、本分志采用述、记、志、录为主的体裁，横排竖写。

四、志书中的各种数据，历史上的沿用原著，1949 年以后来自省统计局、省委农村工作部及省土地管理局的统计资料和省农业厅第二次土壤普查资料、林业厅林业资料。

五、计量单位，中华民国及以前的均按当时的计量单位书写，1949 年以后的均按法定计量单位记叙。

六、志书中的历史资料，一部分由云南大学木芹教授撰写，大部分（主要是民国时期的）取自省档案馆、省图书馆的有关档案和书刊。

七、本分志自 1993 年 5 月开始酝酿，并成立编纂委员会，同时组织编写班子。1993 年底经几次研究修改后拟定篇目，搜集资料。1994 年一季度分工动笔编写，几经修改，到 1995 年底终于编成初稿，又经审阅修改，到 1996 年 5 月才定稿上报。

八、在编撰过程中，得到省志办的指导和省委农村工作部、省民族事务委员会、省档案馆、省图书馆、省财政厅、省地方税务局、省统计局、省林业调查规划设计院和省农业厅土肥站等单位的大力支持和协助。

目 录

编纂说明

概 述	(1)
大 事	(8)

第一章 土地资源	(26)
第一节 地理环境	(26)
第二节 土地资源特点	(26)
一 面积广阔，山地多，平地少	(26)
二 类型多样，地域组合复杂，立体特征显著	(27)
三 水土资源组分匹配不协调	(27)
第三节 土地资源调查	(34)
一 中华民国时期的调查	(34)
二 中华人民共和国成立后的调查	(35)
第四节 土地资源利用	(67)
一 土地利用状况	(67)
二 土地利用特点	(69)
第二章 土地制度	(70)
第一节 土地所有制	(70)
一 秦汉以前	(70)
二 汉晋时期	(71)
三 唐宋时期	(72)
四 元明清时期	(73)
五 民国时期	(76)

六 中华人民共和国的土地所有制	(79)
第二节 土地使用制	(84)
一 家庭联产承包责任制	(85)
二 林业“三定”、“两山”政策	(86)
三 非农用地使用制度改革	(87)
四 有偿开发“四荒”	(93)

第三章 地籍管理	(95)
第一节 沿革	(95)
一 昆明商埠清丈	(95)
二 耕地清丈	(95)
三 昆明市区地籍测量	(101)
四 城镇地籍整理	(101)
五 昆明县区地籍整理	(103)
第二节 中华人民共和国的地籍管理	(106)
一 城镇房地产普查	(106)
二 地籍调查	(107)
三 土地登记发证	(110)
第三节 土地统计	(115)
第四节 土地等级和地价	(123)
一 中华人民共和国以前	(123)
二 中华人民共和国成立以来	(136)
第五节 土地赋税	(152)
一 民国以前	(152)

二	民国时期	(153)		(186)
三	中华人民共和国成立以后	(154)	一	清末时期的管理
第六节	土地权属纠纷调解 ...	(156)	二	民国时期的管理
一	中华人民共和国成立以前的纠纷调解	(156)	三	中华人民共和国成立以后的管理
二	中华人民共和国成立以后的纠纷调解	(157)	第二节	农村建设用地管理
第四章	土地利用、开发和保护	(164)	一	农民建房用地管理 ...
第一节	土地利用规划	(164)	二	农村建设和乡镇企业用地管理
一	高级农业生产合作社土地利用规划	(164)	第三节	涉外用地管理
二	人民公社土地利用规划	(165)	第四节	建设用地计划管理
三	国营农场土地利用规划	(165)		(205)
四	省级土地利用总体规划	(165)	第六章	土地法制建设
五	县级土地利用总体规划	(170)	第一节	法规建设
六	乡级土地利用总体规划	(175)	一	中华民国时期的土地法规
第二节	基本农田保护	(176)	二	1950~1986年的土地立法
第三节	土地开发	(177)	三	1987年以来的土地立法
一	屯田	(178)	四	中华民国时期颁布的土地法规
二	开荒	(179)	五	中华人民共和国成立后颁布的土地法规
三	农场开发	(183)	第二节	执法监察
四	滇西南的农业综合开发	(183)	一	清查非农业建设用地
第四节	复垦	(184)	二	土地监察
第五章	建设用地管理 ...	(186)	三	开展“三无”乡镇活动
第一节	国家建设用地管理	(186)	四	清理乱占滥用耕地 ...
			五	土地行政复议和行政诉讼

第七章 土地宣传教育管理

- (225)
- 第一节 宣 传 (225)
 - 一 土地管理部门组建初期的土地宣传 (225)
 - 二 1990 年以后的土地宣传 (226)
- 第二节 教 育 (230)
 - 一 岗位教育 (231)
 - 二 学历教育 (232)
- 第三节 科 技 (233)
 - 一 土地科技管理机构 ... (233)
 - 二 土地科技成果管理 ... (233)
 - 三 科学技术的应用 (234)
- 第四节 云南省土地学会 (236)

第八章 重点工程建设移民

- 搬迁安置 (238)
- 第一节 移民搬迁安置 (238)
 - 一 小龙潭煤矿 (238)
 - 二 以礼河毛家村水库 ... (241)
 - 三 鲁布革水电站 (244)
 - 四 漫湾水电站 (245)
 - 五 昆明市松花坝水库扩建 (246)
 - 六 天生桥一级水电站云南库区 (248)
 - 七 大朝山水电站 (249)
 - 八 小湾水电站 (250)
 - 九 五里冲水库 (251)
 - 十 渔洞水利枢纽工程 ... (252)

十一 柴石滩水库工程 ... (253)

十二 广西百色水利枢纽工程 (254)

- 第二节 移民搬迁管理 (254)
 - 一 机构沿革与发展 (254)
 - 二 移民搬迁的管理 (255)

第九章 管理机构 (256)

- 第一节 民国时期管理机构 (256)
 - 一 清丈总局 (257)
 - 二 云南省地政局 (257)
- 第二节 中华人民共和国成立后管理机构 (258)
 - 一 1987 年前的土地征用管理 (258)
 - 二 云南省土地利用局 ... (259)
 - 三 云南省土地管理局 ... (259)
 - 四 地、县及其他土地管理机构 (261)

附 录 (266)

- 一 云南省土地管理实施办法 (266)
- 二 云南省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法 (272)
- 三 云南省荒山有偿开发的若干规定 (279)
- 四 云南省基本农田保护条例 (281)

Contents

Editor's Notes

General	(1)
Major Events	(8)

Chapter I Land Resources	(26)
1. Geographical Environment	(26)
2. The Characteristic of Land Resources	(26)
3. The Investigation of Land Resources	(34)
4. Exploit the Land Resources	(67)

Chapter II The Land Institutions	(70)
1. The System of Ownership	(70)
2. The System of Exploitation	(84)

Chapter III Title Deed for Land Management	(95)
1. History	(95)
2. Title Deed for Land Management after 1949	(106)
3. The Land Statistical Figures	(115)
4. Differentiate into Grades and Prices	(123)
5. Land Taxes and Duties	(152)
6. Mediate the Disputes on Land Right and Interest	(156)

Chapter IV Land Exploitation and Protection	(164)
1. Land Exploitable Plan	(164)
2. Protection Farmland	(176)
3. Exploit Land	(177)
4. Resume Farmland	(184)

Chapter V The Management of Employed Land for

Construction	(186)
1. The Management of Employed Land for Country Construction	(200)
2. The Management of Employed Land for Rural Construction	(204)
3. The Management of Employed Land Concerning Foreign Nations	(204)
4. The Plan Management of Employed Land for Construction	(205)
Chapter VI The building up of Land Legal System	(208)
1. The Land Regulations	(208)
2. Enforcement of the Law and Supervision	(217)
Chapter VII The Management of Propaganda and Educa- tion for Land	(225)
1. Propaganda	(225)
2. Education	(230)
3. Science and Technology	(233)
4. Yunnan Province's Institute of Land	(236)
Chapter VIII Emigration	(238)
1. Settling Emigration	(238)
2. The Management of Emigration Moving	(254)
Chapter IX Management Organization	(256)
1. The Management Organization during R. C	(256)
2. The Management Organization during P. R. C	(258)
Appendix	
1. Carry out the Regulations of Yunnan Province on Land Management	(266)
2. Carry out the Regulations of Yunnan Province on Offering and Making over State-owned Land in the Cities and Towns	(272)
3. The Regulations of Yunnan Province on Protection farmland	(279)
4. The Regulations of Yunnan Province on Remunerative Barren Mountains Reclamation	(281)

概 述

云南地处祖国西南边陲，全省土地总面积 38.32 万平方公里。1995 年底全省总人口 3 989 万人，耕地面积按统计数 4 306 万亩，人均耕地 1.08 亩。1995 年粮食播种面积 5 419 万亩，粮食总产 1 189 万吨。全省辖 17 个地、州、市，127 个县（市）。处于边境的县有 26 个，国境线长达 4 060 公里。

云南是一个高原山区省，山区、半山区占 94%，坝区仅占 6%。境内山峦重叠，河川深切，地势高低差异很大，地貌类型复杂多样，海拔高低悬殊，立体气候明显。大部分地区光、热、水资源充沛，年温差小，日温差大，雨热同季，干湿季节分明，形成独特的高原季风气候和丰富多彩的气候特色。

云南省又是一个多民族省，居住着 4 000 人以上的民族 26 个。少数民族人口占全省总人口的 1/3。13 个民族与境外同一民族相邻而居。

云南是古人类的发祥地之一。元谋人文化遗址的发现，证明距今 170 万年以前就有人类在这块土地上繁衍生息。《尚书·禹贡》称云南为梁州之域，居有“劳浸、靡莫之属”10 多个部落。殷周时为“西南夷”百濮地。公元前 310 年的战国时代，在今云南境内的丹和黎两个部落开始接受秦国的统治。到公元前 285 年，秦的统治势力已达到今宁蒗、丽江一带。约在公元前 279 年左右，楚庄跻率军入滇，统治滇池地区。公元前 221 年，秦朝开始在云南设置郡县。公元前 126 年，西汉设置了犍为南部都尉，共有 4 个县，其中 3 个县都在云南境内。元封二年（公元前 109）设益州郡，郡治在滇池县（今晋宁县），领 19 个县，全在今云南境内。这时，云南的大部分地区均属中央王朝管辖。以后郡的名称和范围虽有更改，云南都属中央王朝治理。到唐朝，专设了云南安抚使统辖这一地区。元朝统一中国后，于 1276 年正式设立云南行中书省。

云南的土地开发，远在公元前 1200 年以前就已开始。西汉王朝施行“屯田实边”，开发西南夷地区，在滇东北、滇池地区移民屯田，“造起陂池，开通灌溉，垦田二千顷”。

三国时期，诸葛亮平定南中，在云南劝课农桑，发展生产。“诸夷慕侯之德，渐去山林，徙居平地，建城邑，务农桑。”还在今曲靖地区大兴屯田，使之成为云南的一个经济文化中心。

公元 748 年，南诏统一六诏，南诏政权把盛行的种族奴隶制——佃人制推行到云南广大地区，将大批被征服的各族居民迁徙到保山、大理一带，降为生产奴隶（佃人）。到南诏末期，洱海地区已基本完成了奴隶制向封建领主制的转化。

到了宋朝，大理国实行封建分封制——即授田制。“无贵贱皆耕，不徭役，岁输米二斗，一艺者给田，二乃收税。”以调整土地关系，抑制土地兼并。大小农奴主利用分封和占有的土地建立了许多庄园，农奴先要在领主庄园无偿耕种后，才种自己的小块地，并

负担劳役、兵役和捐税。

元代至元十一年(1274),赛典赤任云南行中书省平章政事,在云南“均赋役,兴水利,置屯田”。综合治理滇池,疏浚海口,修建松华坝及六河提闸,使滇池周围几十万亩农田受益。同时大规模地组织军队和民众实行屯田,并设置专门机构管理屯田。据《元史》记载,军屯、民屯在今昆明、曲靖、楚雄、红河、大理、保山、昭通等地区,共屯田 33.8 万余亩(包括官给田和己业田)。

明代实行“兵自为食”的卫所屯田制度。其制:“移民就宽乡,或招募、或罪徙者为民屯,领之有司,而军屯则领之卫所。”云南共设置 40 多个卫,130 多个千户所,还在交通要道沿线和府、州、县境形势险要地方,建立了 78 个驿、38 个堡、112 个巡检司和六七十个关哨。卫所既是戍边防卫的军事组织,又是生产单位。明正德《云南志》载,弘治十五(1502)年全省屯田、民田共 3 万多顷。民屯人口主要来自苏、湘、鄂等省。

清初,清政府平定“三藩之乱”后,对滇省土地制度进行了重大调整。废除大地主“庄田”、“军屯”,实行“改土归流”、清查田土,以增赋税;实行“摊丁入地,地丁合一”的新税制;丈量土地,革除衙门、书院私占土地旧例,清理老丁田,并减免农业赋税,招抚逃亡的农民复业,安置兵丁家属垦荒,鼓励垦殖,发展生产。至道光年间,全省各项田地共 93 170 余顷(其中官庄田 800 余顷),夷田 883 段,为历代耕地之最。

1883~1885 年的中法战争后,帝国主义强迫清政府签订了中法界约和商约等,相继将蒙自、蛮耗、河口、思茅、腾越和昆明辟为商埠,攫取了云南通商、减税、矿山开发和筑路等特权。涉外用地从无到有,逐渐增多,云南总督府为此划定开埠界址,制定规章,以保主权。

1930 年,昆明市首设土地局,主要进行地籍测量、地价评估工作。1943 年,成立云南省地政局,负责地籍地权、土地征用、土地重划、土地诉讼、涉外用地、荒地垦殖等业务。

1929~1949 年间,云南先后举办过大规模的耕地清丈、地籍测量、评定等则、厘定地价,管理商埠、教会、使领馆用地;第二次世界大战期间,办理了大批盟军军事用地的征用。这一时期,逐步建立了地政管理机构,侧重于土地立法、地籍地权管理,其目的在于维护土地权属和增加税收。但因时局动荡,以致新政难以有建树,土地兼并日渐严重,直到 50 年代初土地改革前,农村土地占有更加集中,占农户不到 10% 的地主、富农拥有 70% 的土地,有违孙中山先生“耕者有其田”的初衷。

云南多山,自然条件复杂,交通不便,地区间、民族间社会经济发展极不平衡。本世纪 50 年代初,各少数民族或不同地区的同一民族,仍处于不同的社会发展阶段,这就形成了云南省土地制度多样性的特点。居住在内地的白、纳西、回、彝、壮、蒙古、瑶、满等民族中约 90% 的人口主要从事农业,生产技术水平和汉族大体相同,处于封建地主土地所有制阶段。居住在边疆地区的傣、藏、哈尼、拉祜、阿昌、普米族,处于封建社会的早期即封建领主制阶段,其主要特征,在政治上有比较完备的土司制度,在经济上则是以土地为纽带,保留着严密的人身依附关系。宁蒗的小凉山以及永胜、华坪两县山

区约 5 万人的彝族，尚处于奴隶社会。分布在边境沿线山区的独龙、傈僳、怒、佤、景颇、德昂、布朗、基诺族则处于原始社会的末期或开始向阶级社会过渡，前者土地为氏族所有，实行伙耕伙种，劳动所得按人口平均分配；后者土地仅有一部分为村寨所有，大家都可以使用，也盛行伙种，但一部分人开始蓄养奴隶，放高利贷，同时保留着原始掠夺习俗。

中华人民共和国成立之初，以土地改革为首要任务。1951~1956 年，除直接过渡地区外，全省都进行了土地改革，废除了封建地主土地所有制。全省（不包括边疆和平土改地区）共没收、征收土地 1 182 万亩，没收房屋 164 万余间，分给无地少地的农民。与此同时，进行了土地丈量 and 登记，颁发了土地证。之后，又组织农民参加互助组、初级农业生产合作社和高级农业生产合作社，逐步推进农村土地和其他主要生产资料由私有制向集体所有制过渡。

1956 年的农业合作化和 1958 年的人民公社化，完成了土地私有制向集体所有制的转变。

50 年代初，城镇中接管和没收帝国主义、官僚资本主义、国民党政府、战犯、汉奸、反革命分子的房地产；又通过 50 年代后期的社会主义改造，逐步回收了教会、资本主义工商业、私营房地产公司及私有房地产业主的土地。1982 年颁布的宪法，宣布城市土地属国家所有，至此，数千年土地私有制遂为国家所有制和集体所有制两种形式所取代。

60~80 年代中期的土地管理，基本上是以建设用地管理为主，也开展了土地利用规划、土地概查、房地产普查等一些基础工作。但是，在长达 20 多年的时间里，地政管理部门更迭无常，处于分散多头管理状况；加之，无论是划拨城镇土地还是征用农地，只需办理征用划拨土地手续即可无偿用地，形成土地虽为国有，实为单位所有，国有土地资产大量流失的情况。一些地方多征少用、早征迟用、征而不用，土地资源浪费惊人。对农村居民建房和乡镇企业用地则疏于管理，制度不严，致使地籍废弛，土地权属紊乱，纠纷层出不穷，乱占滥用土地之风蔓延，土地利用率低。

针对我国土地管理混乱、土地资源浪费严重、人口多耕地少的矛盾越来越尖锐的状况，在 1981 年 12 月上旬召开的全国五届人大四次会议的政府工作报告中，第一次提出了“十分珍惜每寸土地，合理利用每寸土地，应该是我们的国策”。

1986 年 3 月，中共中央、国务院发出了《关于加强土地管理，制止乱占耕地的通知》；6 月 25 日，全国六届人大常委会十六次会议审议通过并颁布了《中华人民共和国土地管理法》，7 月成立国家土地管理局，使全国、全省的土地管理工作进入了依法、统一、全面、科学管理的新时期。

1987 年 1 月，省人民政府决定成立省土地管理局。随后，各地、州、市、县（区）相继成立了土地管理局，乡镇设立了土地管理所或土地管理员。至此，确立了全省城乡土地、地政统一管理的体制。

1987 年以来，我省的土地管理事业取得了显著的成绩，发生了历史性的变化。

建立了省地县乡四级土地管理网络。到 1995 年底，17 个地州市、127 个县市区建立

了土地管理局, 905 个乡镇成立了土地管理所, 610 个乡镇有专职土地管理员。全省土地管理干部达 6 027 人。

通过报刊、电视、广播、标语等形式, 广泛深入持久地宣传土地国情、国策和法律法规, 使“十分珍惜和合理利用每寸土地, 切实保护耕地”的基本国策日益深入人心, 增强了广大干部群众人口多耕地少的忧患意识和依法管地、依法用地的观念。

加强了土地法制建设。省人大先后颁布了《云南省土地管理实施办法》、《云南省荒山有偿开发的若干规定》、《云南省基本农田保护条例》。省政府颁布了《云南省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》、《云南省城镇土地使用税实施办法》、《云南省〈城镇土地使用税暂行条例〉实施办法》等地方性规章数十个, 使全省土地管理走上了法制化的轨道。

为了搞清全省土地资源的家底, 从 1987 年开始, 投入了 4 500 多万元资金, 进行了为期九年的大规模的土地利用现状调查 (又称土地详查)。根据汇总的详查的数据, 全省土地面积 57 481 万亩, 其中耕地 9 849 万亩。

云南土地资源有以下几个主要特点: 一是坡地多, 平地少, 旱地多, 水田和水浇地少, 耕地资源紧缺。9 849 万亩耕地中, 坡度大于 25 度的陡坡地以及轮歇地占三分之一, 灌溉水田仅有 2 123 万亩, 水浇地仅有 64.8 万亩。二是土地资源类型多, 地域组合复杂, 立体型特征显著。三是土地与水资源、光热资源不匹配, 水资源、光热资源丰富的地方耕地少, 耕地多的地方不是缺水, 就是高寒冷凉。四是山高坡陡, 暴雨强度大, 水土流失严重, 土地生态环境脆弱。五是地区之间的人均占有耕地不平衡。保护基本农田, 提高耕地质量, 在云南显得尤为重要。

保护耕地, 建设耕地, 是各级土地管理部门的首要职责。为了有效地保护耕地, 各级土地管理部门在公安、法院、监察等部门的支持配合下, 开展了土地监察工作。1986~1987 年, 在全省范围内开展了非农建设用地的清查 (清理)。1982 年以来非农建设用地 54.6 万亩, 查处违法占地案件 44 万件, 违法占地面积 14.7 万亩, 基本上刹住了乱占滥用土地的歪风。

1992 年下半年, 随着开发区的兴办和一批国家重点工程的开工, 非农建设用地量猛增, 一些地方擅自下放或扩大土地审批权限, 乱占滥用土地之风重新抬头。1992 年底至 1993 年初, 国务院《关于严格制止乱占滥用耕地的紧急通知》等 4 个文件下发后, 全省土地管理部门认真贯彻执行, 采取自查和抽查的办法, 摸清了情况, 并形成《关于严格用地审批制度, 加强开发区土地管理的意见》, 上报省政府批转各地执行。经过一年多的努力, 纠正了一些地方下放土地审批权限、越权批地、多头管地、未批就用的行为, 补办了近 5 万亩的用地手续。

1995 年下半年, 又对征而未用的非农建设用地进行了清理, 共清查 out 闲置土地 11 540 亩, 其中耕地 9 143 亩, 大部分集中在几个开发区。当年, 已用限期动工、复耕、收回使用权、调整安排等方式处理 6 543 亩, 占闲置耕地的 71.6%。

1988~1995 年, 全省共发生违法用地案件 21.5 万件, 已查 16.7 万件, 有效地遏制

了乱占滥用土地的势头。从1991年以来,开展了创“三无”(无违法用地、无违法批地、无违法管地)乡镇活动,到1995年底,已有551个乡镇实现了“三无”。

1994年8月18日,国务院发布了《基本农田保护条例》,我省就把划定基本农田保护区的工作作为保护耕地的重要措施来抓。1995年内,已有101个乡镇开展了划定工作,其中完成的有69个县。

在狠抓耕地保护的同时,还抓了耕地的合理开发与废弃地的复垦。1987~1995年,全省共开发复垦耕地665万亩,冲抵因灾损毁、退耕还林还牧、非农建设占用、农业结构调整等减少耕地数后,9年净增耕地143万亩,平均每年增15.8万亩。

加强建设用地管理,合理配置土地资源,是土地管理部门的又一重要职责。1987~1995年的9年里,依法征用土地61.9万亩,为交通、能源、通讯、基础产业、城镇建设和各项社会事业提供了用地,促进了经济和各项事业的发展。

1990年6月,省政府决定成立省人民政府移民搬迁办公室,主要做好重点工程建设的移民搬迁工作,移民搬迁办公室设在省土地局。几年来,除小龙潭煤矿扩建工程、漫湾水电站继续进行移民搬迁外,还进行了天生桥一级电站、大朝山水电站的库区移民搬迁工作和小湾电站、柴石滩水库、百色水利枢纽工程云南境内淹没区、景洪电站、玉龙雪山风景区等移民搬迁的规划和前期工作。

全面开展了土地管理的基础工作。除了土地详查和划定基本农田保护区之外,还投入了大量的人力和财力,进行了土地利用总体规划、城镇地籍调查和登记发证、城镇土地定级估价等基础工作。到1995年底,有76个县市开展编制土地利用总体规划工作,其中完成的有48个县市,《云南省土地利用总体规划》已编制完毕,报国务院审批。有112个县的240个乡镇开展了城镇地籍调查,56个县城进行了土地定级估价工作。各级有关部门配合,对烟草、邮电等系统的土地资产进行了评估。

开始于1987年的土地使用制度改革,是经济体制改革的重要组成部分,改革的目的是将土地的无偿无限期无流动使用改为有偿有限期可流动的使用。1990年5月19日,国务院发布《城镇国有土地使用权出让转让暂行条例》,标志着土地使用制度改革在全国全面展开。

云南省的土地有偿使用是1990年8月从农村宅基地的有偿使用开始的,到1992年底,在62个县市中的102个乡镇开展了农村宅基地有偿使用试点工作,收到了抑制多占、抢占宅基地,增强宅基地属于集体所有观念的效果。1993年下半年,根据国务院关于减轻农民负担的通知精神,停止了此项工作。

城镇国有土地的可有偿使用,云南省起步较晚,到1992年底,有10个市县开展了土地使用权出让工作,共协议出让土地使用权166宗1056亩,占当年非农建设用地的1.28%。1993年3月,省政府颁布《云南省城镇国有土地使用权出让和转让实施办法》,加快了国有土地有偿使用的步伐,年内有42个县开展出让土地使用权的工作,共出让土地使用权6600亩,占当年非农建设用地的4.2%。1994年,用出让方式供地的范围扩大到78个县市,共出让土地使用权9600亩,占非农建设用地的10.2%。

1994年8月29日至9月2日全国土地使用制度改革工作会议以及10月初全省土地使用制度改革工作会议的召开,把全省的土地使用制度改革推向了一个新阶段。

1995年初,省土地管理局从云南实际出发,转变观念,提出了以小城镇、小宗地出让为主的地改思路,把出让范围从大中城市扩大到小城镇、乡(镇)政府所在地、交通要道的集镇村庄;受让对象从外商和全民所有制单位扩大到当地的集体、个体用地户。着力推广了屏边县、南华沙桥镇在乡镇政府所在地拍卖小宗地的经验,促使出让土地使用权的工作在全省迅猛推进。到年底,全省已有423个乡镇开展了出让土地使用权工作,占乡镇总数的26%,全年共出让土地使用权11234亩,占国家、集体非农建设用地的23.4%,赶上了全国平均22.6%的水平。“两小”出让走出了一条适合云南特点的“以地生财、以财建镇”的新路子,深受县市乡镇政府和用地者的欢迎,得到了省委、省政府的充分肯定。

清理整顿土地自发交易,对原划拨土地使用权发生了转让、出租、抵押或者改为经营性使用的,补办出让手续,补交土地出让金或收益金,这是深化土地使用制度改革的又一重要内容。1993年前,有10多个县(市)开展了此项工作。1993年11月,省土地局在开远市召开了清理整顿土地自发交易的经验交流会;12月,省政府办公厅批转省土地局《关于开展清理整顿土地自发交易工作的意见》,到1995年底,已有120个县开展了此项工作,其中完成和基本完成的有93个县。

盘活城镇和企业的存量土地,实行城镇建设用地从新征土地为主向控制新征土地、盘活存量土地为主的转变,是土地使用制度改革的一个新课题。1995年,昆明市、曲靖市、大理市、潞西县、绥江县的土地管理部门进行了大胆的探索。通过搬迁市中心区的老企业、拆迁旧房、企业兼并、出让企事业单位的闲置土地、联营联建等方式,盘活城镇和企业的存量土地600多亩,既提高了城镇土地利用率,又充分发挥了企业的土地资产效益。

配合有关部门,做好国有企业土地的产权界定和登记、地价评估和确认工作,本着既要防止国有土地资产流失,又要考虑企业承受能力,有利于搞活企业的原则,分别采取出让、租赁、作价入股、作价入帐、挂帐空转、行政划拨等方式处置企业的土地资产,为企业改革注入了活力。

1994年5月,中共云南省委提出,把出让“四荒”作为深化农村改革的一项重要举措,各级土地管理部门积极参与出让“四荒”的组织和管理。至1995年底,全省用出让、租赁、承包、联营等方式,有偿开发“四荒”700万亩,把城镇国有土地有偿使用的制度引入到农村集体土地,拓宽了土地使用制度改革的范围。

近十年来,土地管理和土地使用制度改革取得了丰硕的成果,也积累了宝贵的经验。那就是:在我们这样一个人多耕地少的省份,必须长期坚持“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,把保护耕地摆在首要位置,一手抓节流,一手抓开源,保持耕地总量的动态平衡;必须坚持“一要吃饭,二要建设”的原则,严格控制非农建设的供地总量,合理配置土地资源,既要稳定粮食种植面积,又要为国家重点建设

提供必要的土地；必须坚持城乡土地、地政统一管理的体制，健全省、地、县（市）、乡镇四级土地管理机构，造就一支忠于职守，高效廉洁，依法办事，通晓业务的土地管理干部队伍；必须坚持土地资源管理和资产管理并重的原则，坚定不移地深化土地使用制度改革，充分发挥土地的资产效益；必须坚持不懈地加强土地宣传工作和土地法制建设，增强全民的土地国策和土地国情、省情意识，增强广大干部群众依法管地、依法用地的观念，采取有力措施，加大土地执法力度，切实纠正有法不依、违法不究、执法不严的现象。

土地是人类赖以生存和发展的根基，是人类文明的摇篮，纵观人类社会发展的历史，无一不与土地相连。但是，在 1911 年以前漫长的岁月里，尚无管理土地的专门机构；民国时期成立过地政局。中华人民共和国成立到 1985 年的 36 年间，地政管理部门更迭无常，土地管理法律、法规残缺不全，致使地籍废弛，土地权属紊乱，纠纷层出不穷，乱占滥用土地严重。经过十年的努力，土地管理和土地使用制度改革虽然取得了显著的成绩，但还是存在不少问题，面临着十分艰巨的任务。土地管理事业，任重道远，大有希望。

大事

一 中华民国以前

西汉元封二年（公元前 109）

汉朝置益州郡进行屯戍。

新朝（公元 9～25）

文齐任朱提（今昭通）都尉，“穿龙池，溉稻田，为民兴利”。地皇三年（公元 21）文齐调任益州（今曲靖）太守后，“造起陂地，开通灌溉，垦田二千余顷”。

元至元十年（1273）

昆明池环五百里，夏潦暴至，必冒城郭，劝农使张立道求泉源所自出，发丁夫治之，泄其水，得壤地万余顷，俱为美田。

明洪武十九年（1386）

总兵沐英奏请广开民田，令军事开耕以备储蓄，五年内新开田即达百余万亩。

清光绪七年（1881）

据《滇南志略》农田分类为：“滨海之田，沟浍流通，为箴在水者谓之箴田；凿地开沟，引水灌溉者谓之渠田；建角筑堤，藉之干御宣泄者谓之坝田；高源之地，雷鸣雨沛始得播种者，谓之雷鸣田；海边涸出可以播种者，谓之塘田；水稻田塍俱皆现成而现在抛荒者，谓之熟水田；其他有水可行，宜种稻谷，始终开垦者，谓之生水田；只种杂粮，不能开为水田者谓之旱田；其形为梯级，如冰裂，其址如初月，如断核，尖凹曲折，非直方易治，此类之田，培塿补罅，役工尤钜，而收成尤薄，统谓之山田。”