

四川省志

综合管理志

四川省地方志编纂委员会 编纂

ANNALS OF SICHUAN PROVINCE

ANNALS OF SICHUAN PROVINCE

四川省志·综合管理志

四川省地方志编纂委员会 编纂

(中册)

方 志 出 版 社

目 录

第四篇 国 土..... 313

第一章 土地制度..... 315

第一节 土地占有形态..... 315

第二节 私有土地的继承和转移..... 319

第三节 土地使用制度改革..... 320

第二章 地籍工作..... 322

第一节 土地调查..... 323

第二节 土地登记..... 326

第三节 土地估价..... 330

第四节 土地统计..... 331

第五节 日常地籍管理..... 334

第三章 土地规划开发与保护..... 337

第一节 土地规划..... 337

第二节 土地开发..... 339

第三节 土地保护..... 342

第四章 建设用地..... 344

第一节 用地计划..... 345

第二节 土地审批..... 346

第三节 管理措施..... 348

第五章 土地法规与监察..... 351

第一节 土地法规及建设..... 351

第二节 土地使用制度改革规章、政策..... 354

第三节 执法监察..... 355

第四节 违法违纪清查..... 357

第六章 国土规划与整治..... 360

第一节 国土资源考察..... 360

第二节 国土资源著述..... 364

第三节 区域规划..... 367

第四节 国土整治..... 374

第七章 农业资源调查与农业区划..... 377

第一节 农业资源调查..... 378

第二节 农业区划..... 382

第三节 专题调查..... 385

第四节 生态农业试验示范..... 386

第五节 县级系统工程应用试点..... 388

第八章 科技与宣传..... 390

第一节 科技培训与科研组织..... 390

第二节 学术活动·····	391	·····	443
第三节 宣传活动·····	392	第一节 科研工作·····	443
第九章 管理机构·····	393	第二节 技术服务·····	447
第一节 省级管理机构·····	393	第三节 药具·····	451
第二节 基层管理机构·····	396	第六章 计划生育保障·····	455
		第一节 资金筹集与使用	
第五篇 计划生育·····	399	·····	455
		第二节 财务管理·····	458
第一章 政策、法规·····	409	第三节 基本建设·····	459
第一节 计划生育政策·····	409	第七章 计划生育国际合作与	
第二节 计划生育法律、法规		对外交流·····	460
·····	414	第一节 国际合作·····	460
第二章 计划生育机构·····	416	第二节 友好往来·····	465
第一节 领导体制和管理机			
构·····	416	第六篇 物 价·····	469
第二节 宣传教育机构·····	419		
第三节 科技药具服务机构		第一章 物价水平·····	470
·····	420	第一节 物价水平演变·····	470
第四节 群众团体·····	422	第二节 农产品价格·····	478
第三章 宣传教育·····	425	第三节 农业生产资料价格	
第一节 宣传教育的内容		·····	486
·····	425	第四节 轻纺工业品价格	
第二节 宣传教育的形式和		·····	491
方法·····	428	第五节 西药价格·····	501
第三节 宣传教育的成效和		第六节 重工业产品和交通	
问题·····	431	运输价格·····	505
第四章 人口计划与计划生育		第七节 非商品收费·····	525
统计·····	433	第二章 物价管理·····	534
第一节 人口计划的编制与		第一节 价格管理体制·····	534
执行·····	433	第二节 价格监督检查·····	539
第二节 计划生育统计·····	436	第三节 价格成本调查·····	541
第三节 抽样调查·····	438	第三章 物价管理机构·····	544
第五章 计划生育科研、技术		第一节 省级物价管理机构	

.....	544	第一节 市场的形成.....	592
第二节 基层物价管理机构		第二节 市场交易形式.....	596
.....	546	第三节 市场管理.....	598
		第四节 省级物资市场.....	604
第七篇 物 资.....	549	第四章 物资管理.....	608
		第一节 管理机构.....	608
第一章 物资资源.....	551	第二节 节约措施.....	612
第一节 金属材料.....	551	第三节 财务和价格管理	
第二节 机电设备.....	556		621
第三节 化工产品.....	559	第四节 储运机制.....	627
第四节 建材产品.....	561	第五章 三线建设的物资供应	
第五节 煤 炭.....	563		633
第六节 木 材.....	564	第一节 供应体系.....	633
第二章 购销机制.....	567	第二节 供应方式.....	637
第一节 物资分配供应体制		第三节 现场服务.....	642
.....	567	第六章 科研教育.....	646
第二节 物资供应机构.....	577	第一节 科 研.....	646
第三节 物资供应方式.....	586	第二节 教 育.....	650
第三章 物资市场.....	592		

Contents

Part 4 Land	313
Chapter 1 Land System	315
Section 1 Land Occupying Formation	315
Section 2 The Heritage and Transfer of Private Land	319
Section 3 Reform of Land Use System	320
Chapter 2 Cadastral Management	322
Section 1 Land Investigation	323
Section 2 Land Registration	326
Section 3 Land Valuation	330
Section 4 Land Data Statistics	331
Section 5 Daily Cadastral Management	334
Chapter 3 Land Planning, Development and Protection	337
Section 1 Land Planning	337
Section 2 Land Development	339
Section 3 Land Resource Protection	342
Chapter 4 Construction Land	344
Section 1 The Planning of Construction Land	345
Section 2 Permission for Construction Land	346
Section 3 Administrative Measures of Construction Land	348
Chapter 5 Land Use Supervision and Land Law & Regulations	351
Section 1 Land Law & Regulations	351

Section 2	The Regulations & Policies of Land Use System Reform	354
Section 3	The Supervision of Enforcement of Land Law & Regulations	355
Section 4	The Inspection of Unlawful Land Use	357
Chapter 6	General Development Planning and Land Use Renovation ...	360
Section 1	General Resource Investigation	360
Section 2	Publications on Resource Investigations	364
Section 3	Regional Planning	367
Section 4	The Renovation of Land Use Patterns	374
Chapter 7	Agriculture Resource Investigation and Division of Agriculture Region	377
Section 1	Agriculture Resource Investigation	378
Section 2	The Division of Agriculture Region	382
Section 3	Special Research Program	385
Section 4	The Experimental Cases of Ecological Agriculture	386
Section 5	The Applying Cases of Systematic Engineering in County Level	388
Chapter 8	Land Science & Techniques and Public Relations	390
Section 1	Research System and Training Program	390
Section 2	Academic Exchange Activities	391
Section 3	The Promotion of Public Relations	392
Chapter 9	Land Administration System	393
Section 1	Land Administration in Province Level	393
Section 2	Land Administration in Lower Levels	396
Part 5	The Family Planning	399
Chapter 1	The Family Planning Policies, Laws and Regulations	409
Section 1	The Family Planning Policies	409
Section 2	The Family Planning Statutes, Laws and Regulations	414
Chapter 2	The Family Planning Organ	416
Section 1	Leading System and Administrative Organization	416

Section 2	Propaganda and Education Organization	419
Section 3	Service Set-up of Science and Technology, Drugs and Instr —uments	420
Section 4	Mass Organization	422
Chapter 3	The Family Planning Propaganda and Education	425
Section 1	Conents	425
Section 2	Forms and Methods	428
Section 3	Effects and Problems	431
Chapter 4	The Papulation Plan and the Family Planning Scatistics	433
Section 1	Working Out and Carrying Out the Population Plan	433
Section 2	The Eamily Planning Statistics	436
Section 3	Sampling Survey	438
Chapter 5	The Family Planning Scientific Research and Technique	443
Section 1	Scientific Research Work	443
Section 2	Technical Service	447
Section 3	Drugs and Instruments	451
Chapter 6	The Family Planning Guarantees	455
Section 1	Fund Raising and Application	455
Section 2	Finanical Control	458
Section 3	Capital Construction	459
Chapter 7	The Family Planning Cooperation among Nations and External Exchange	460
Section 1	Cooperation among Nations	460
Section 2	Friendly Intercourse	465
Part 6 Price		469
Chapter 1	The Standard of Price	470
Section 1	The Evolution of Price Standard	470
Section 2	The Price of Agricultural Products	478
Section 3	The Price of Production Materials of Agriculture	486
Section 4	The Price of Products of Light Indusly and Textile	491
Section 5	The Price of Medicine	501

Section 6	The Price of Products of Heavy Industry & Communication and Transportation	505
Section 7	Non-commercial Charges	525
Chapter 2	The Management of Price	534
Section 1	The System of Price Management	534
Section 2	The Supervision and Inspection of Price	539
Section 3	The Investigation of Cost Price	541
Chapter 3	The Organizations of Price Management	544
Section 1	The Provincial Organization of Price Management	544
Section 2	The Basic-level Organization of Price Management	546
Part 7	Materials	549
Chapter 1	Material Resources	551
Section 1	Metellic Materials	551
Section 2	Mechanical and Electrial Equipment	556
Section 3	Chemical Products	559
Section 4	Products of Building Materials	561
Section 5	Coal	563
Section 6	Timber	564
Chapter 2	Mechanism of Buying and Selling	567
Section 1	System of Material Distrbuting and Supply	567
Section 2	Material Supply Structure	577
Section 3	Ways of Material Supply	586
Chapter 3	Material Market	592
Section 1	Formaton of Market	592
Section 2	Marketing Forms	596
Section 3	Market Control	598
Section 4	Provincial Marketplace	604
Chapter 4	Material Control	608
Section 1	Set—up of Economic Administration	608
Section 2	Sumptuary Steps	612
Section 3	Finance and Price	621

Section 4	Distribution Mechanism	627
Chapter 5	Material Supplies of Construction in the Rear Areas	633
Section 1	Administrative System of Material Supply	633
Section 2	Way of Supply	637
Section 3	On-the-spot Service	642
Chapter 6	Scientific Research and Education	646
Section 1	Scientific Research	646
Section 2	Education	650

第四篇

国 土

国土管理包括城乡土地管理、农业区划、国土规划和整治,这三方面的工作紧密相连。

土地管理最早是地籍和赋税管理,在清朝以前的土地管理,只停留在收取赋税,以税代管的单一管理形式。民国时期改为土地税,分地价税和土地增值税。中华人民共和国建立后,才实行了地籍、地政、地用的全面管理,但从1949年到1986年,四川省的土地管理主要是实行多头、分散的管理

体制,和无偿、无限期,不能流动的使用制度。这种管理体制,管用不分,缺乏监督约束机制,存在严重弊端。1986年以后,党中央、国务院和省委、省政府对土地管理采取了重大改革措施,成立了城乡土地统一管理机构,制定和颁布了一系列有关土地管理的重要法律法规和政策性文件,强化了四川省的土地管理。

第一章 土地制度

第一节 土地占有形态

一、国家土地所有

指国家直接掌管的土地,是由中央到地方各级政府所占有的土地,属国家所有,称为国有土地。这种国有土地形态有:①屯田。屯田制起源于汉代,汉文帝时,晁错向文帝建议采取屯田戍边,寓兵于农,亦耕亦战的方针。实行屯田制对安定边境起了重要作用,以后历代统治者均沿袭此制。四川的军屯最早建于顺治五年(1648年),四川巡抚李国英奏办屯政,赴陕西采买籽种,陆续运川转发保宁、顺庆、龙安、潼川等府,州、县兵民就地开垦耕种,奉旨发布银五万两^①。顺治十年(1653年),川陕总督孟乔芳组织两千兵丁在四川广元、昭化屯田,屯兵月响

由官府支拨,牛具、种子等开支亦令统一支付,但屯种所获除屯兵所需口粮外,全部上缴,每年可纳屯息粮万余石^②,清代四川较大的军屯还是在平定大小金以后。乾隆四十一年(1776年)3月,军机大臣议复驻大小金川地区清兵“就地屯田”,“授地耕种”^③。四十三年,成都将军明亮,总督文绶奏请设立五屯。这五屯是懋公屯、章谷屯、崇化屯、绥靖屯、抚边屯。此外还有民屯、商屯等。②官公田。在清代屯田、垦田、官庄、没入田、职分田、官府掌管的荒地,以及山川林泽等总称“官公田”。“官庄”是清代一种土地占有形式,官庄田地一直交由兵丁任种纳税。乾隆十年(1745年)批准四川巡抚纪

① 嘉庆《四川通志》,卷八十七。

② 《清代钞档》,顺治十六年四川巡抚高明 扬帖。

③ 《高宗纯皇帝实录》,卷一十四。

山议奏,说重庆镇总兵邱策普所请将重庆镇标唐田“悉为变价”,一样将官庄全部卖掉。辛亥革命后,“官公田”包括族地等迅速民田化,官荒和牧场地大规模地丈放和开垦补科,甚至被地方官府公开拍卖,使国有土地私有化。在四川“公共田地”被官卖、私卖、提卖殆尽,使三分之一的土地完全加入自由买卖之商品化过程。民国时期,除机场、铁路、军事用地仍为国家所有外,大部分公有土地被军阀,官僚所瓜分,被其私卖掉。

建国后的国有土地根据中华人民共和国宪法,和《四川省土地管理实施办法》规定:城市土地和农村非集体组织所有的土地属国家所有。国有土地包括:①国家划拨给机关、团体、企事业单位和军队使用的建设土地;②城市土地;③国家建设征用的土地;④国家拨给机关、企事业单位、军队从事农副业生产使用的土地;⑤经批准拨给农业集体组织和个人使用的国有宜林荒山、荒地或草原、水面;⑥国家建设征用而未用的机关、事业单位、军队农副业生产基地停办后交给农业集体经济组织使用的土地;⑦外商、中外合资、合营企业使用的土地;⑧尚未拨给具体单位使用的国有大片荒山、荒地、草原、水面等土地。国有土地由县级以上地方人民政府登记造册,核发证书,确认使用权。

二、私人占有土地

(一)地主土地所有制

地主土地所有制是我国土地关系中的主体形式。晚清和民国时期,土地逐步集中于地主和寺庙地主手中。一是四川寺庙利用宗教迷信活动的特殊地位掠夺集中土地。寺庙土地来源有三:①绅捐。信奉佛道的地主绅士向寺庙捐纳土地以供开支;②官捐。③民捐。这类土地捐赠前一般都是招佃耕种,捐给寺庙后,佃农亦随土地归寺庙。寺庙的耕地占全省耕地总面积的三分之一左右。二是大部分土地集中在军阀、官僚之手。军阀、官僚凭借权势,肆意抢掠,积聚大量财产、购买和侵占农民的土地,导致土地的迅速集中。据1936年四川省政府资料记载:四川各阶层户数及土地占有情况:地主占总户数7%,占有耕地77.6%;自耕农占13%,占耕地8.1%;半自耕农占10%,占耕地9.7%;在土地肥沃、水利发达之区域,地主集中耕地现象尤为显著。如成都县90%以上的土地掌握在占人口1.1%的大地主手中。

(二)自耕农所有制

自耕农土地所有制从秦汉时期已产生并得到初步发展。魏晋南北朝时期,四川的自耕农土地所有制才得到发展,并一直处在不稳定的发展之中。四川自耕农得到较大的发展是在清朝初年,湖广等省区大规模向四川移民。

这些来自湖广等省的移民,大部分获得了每户永准为业的30亩(土地面积单位为公顷,1公顷折合15亩,以后按此折算)水田或50亩旱田,以及相应的牛具、口粮、种籽。他们获得了土地所有权,“各自耕种,安分为业”^①。清初,国家对四川在征收自耕农田赋上给予了特别照顾,他们向国家缴纳的田赋,一般只占生产出产品的百分之十左右。从顺治到嘉庆年间,四川耕地面积扩大,出现了三个飞跃性的变化:第一个飞跃是康熙十年(1671年),四川耕地由顺治十七年(1660年)的11883顷50亩增加到康熙十年(1671年)的14810顷30亩,净增2916顷80亩;第二个飞跃是康熙二十九年(1690年),耕地增加到21445顷68亩,比康熙十年(1671年)净增6634顷32亩;第三次飞跃是雍正六年(1728年),耕地面积由雍正二年(1724年)的204456顷陡增至431221顷5亩,净增216865顷5亩。清末和民国时期,军阀、官僚热衷于掠夺土地,南京国民政府的“土地法”虽有扶持自耕农的条文,却收效甚微,因而自耕农逐年减少,佃农逐年增多,无地化的趋势加速。

(三)农民的土地所有

1951~1952年,四川依据《土地改革法》进行了土地改革。土改中没收

了地主、官僚、资本家的土地,征收了祠堂、庙宇、寺院、教堂、社团及富农、小土地出租者的土地。其中少部分归国有外,绝大部分分给无地和少地的农民所有,实现了耕者有其田。1952年,全省有3603万农民无偿地获得了4803万亩土地和大量生产资料,人民政府给他们颁发了土地证书,使他们免除了每年向地主交纳约35亿公斤粮食的苛重地租。1957年至1958年,甘孜、阿坝藏族自治州和凉山彝族自治州的民主改革也相继完成。至此,四川延续了几千年的封建土地制度彻底被废除,实现了农民土地所有制。

(四)少数民族的土地关系

四川是一个多民族的省份。历史上在土地关系上形成以下几种所有制形态。一是藏族领主土地所有制,这在甘孜、阿坝两州最为明显。民国时期,这里的土地属于官府、贵族、寺院三大领主,包括山水草木以及非耕地在内,一切都属于三大领主所有。农奴一般称为“差巴”,从领主那里领得一块“份地”,要向领主与官府承担苛重的无偿差役。“堆穹”(小户)取得耕食地,终日繁重劳动,不得温饱。“朗生”,即奴隶,是最低下的等级,不占有任何生产资料,可以买卖或赠送、陪嫁和任意处罚,没有自己的家室。二是凉山彝族奴隶主占有制。彝族奴隶主是生产资料

^① 《圣祖仁皇帝实录》,卷271。

(主要是土地)的占有者,也是奴隶的占有者。奴隶主一般将其土地划分为两部分,即自营地(也叫“节伙耕作地”)和“耕食地”。“节伙耕作地”即奴隶主利用奴隶的劳役直接经营的那一部分土地,约占其总土地数的70%以上,是其剥削收入的主要部分。“耕食地”是供给奴隶维持生活用的。有的奴隶主将其荒地山林出租招佃,待开发改良土质后,又借故收回。

三、社会主义公有制

土地改革后,四川地区大体经历了由农业生产互助组,初级农业生产合作社,高级农业生产合作社三个发展阶段。互助组时,土地归农民所有,其占有权、使用权、收益权、处分权一致,均属农民个人,农民间只是换工互助。在初级社中,实行土地入股,统一经营。土地两权分离,农民拥有所有权,合作社行使使用权,收入分配比例,一般土地分红占40%~45%,劳动报酬占55%~60%。租入公田和副业的纯收入,全部按劳分配。1956年起,初级社分批转为高级社,按照《高级农业生产合作社示范章程》的规定,“土地和耕畜,大型农具等主要生产资料转为合作社集体所有”,同时抽出5%以下的耕地分配给社员种植蔬菜,社员原有的坟地和房屋地基仍属个人。土地所有权和95%以上面积的使用权均属高级农业生产合作社,社员

只有5%以下耕地的使用权。到1957年,全省除少数民族地区外,基本上完成了对土地和农业生产资料私有制改造。土地改革和互助合作运动极大地激发了农民的劳动热情,极大地提高了土地利用率和生产率,1957年,耕地面积比1949年扩大了1048万亩。

1958年9月7日至11日,中共四川省委在重庆举行第11次全委扩大会议,对全省建立农村人民公社进行了部署。很快将全省原有的17.7万多个农业生产合作社,于国庆节前全部转为5178个人民公社,一般为一乡一社,少数一区一社,个别一县一社,一切财产归公社所有,参加公社的农户达农村总户数的99.68%。1962年前后,四川开始贯彻落实中共中央《关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》和《农村人民公社工作条例(修正草案)》(简称六十条),以生产队为基本核算单位,土地主要归生产队所有和使用,少部分归大队和公社所有和经营。农业生产连续4年都有较快的回升。1965年,全省粮食总产量达到2055.5万吨,比1961年增长91.3%,撂荒耕地垦复了近150万亩。“文化大革命”期间,土地所有制虽然基本未再变动,并在1975年和1978年新颁布的《中华人民共和国宪法》中得到肯定。通过“农业学大寨”运动,四川兴修了一些大型水利工程,改造了不少低产田土,但由于生产队实行统

一经营,社员集中劳动方式,生产率仍然没有大幅度提高。加上“三线建设”,耕地面积年年有所减少,全省 1976 年

比 1964 年净减 527 万亩,年均 44 万亩之多。

第二节 私有土地的继承和转移

一、私有地产的继承

唐《唐户令》有“子承父份”、“寡妻承夫份”的规定,这一制度一直延续到清代。清《大清律例》对地产的继承,更有十分具体而繁琐的条文。民国时期基本沿袭下来。四川私人地产继承有以下特点:第一,实行多子均分制,分散地权;第二,以农为主,宗地为业,有了地产可以自种,可以出租,也可以典卖,比其他财产更实在,更可贵;第三,强调子承父份,避免宗族地产外流。

二、民田的典当与买卖

土地所有权的转移、让渡,从周朝开始就有。历代官公田的封赐、配授、世袭、赠送、丈放、招垦、侵夺、抄没等等,而大量存在的是民间的典当买卖。晚清、民国时期,四川土地兼并加剧,盛行民田的典当和买卖。四川地产典当,买卖的形式较多,有绝卖、活卖、典当、抵押、加找、回赎等等,按一般惯例,都要办理严格规定的契约手续。

“绝卖”,为地产原主(卖主)将土地卖掉,放弃赎回权的一种卖契,即一

次性交割。

“活卖”,为卖主保留赎回权的一种契约。活卖的地价要比绝卖的低。

“典当”,(俗称活典)为原业主(出典主)交出地产为所得代价的担保品的一种契约。典当价一般相当于地价的 50%~60%。

“抵押”,则不同。抵押土地的债务人,只以地产作为借款的担保,并不交出土地,但要对借款付息,债权人并不收用土地,只是债务人不能照约偿还借款本息时,债权人有权索取担保的地产。

“加找”,是活卖或典当的原业主无力回赎时,卖主向买主收受地价差额的一种契约,将地产完全割让对方。

“回赎”,按活卖或典当契约上规定期限进行回赎。在规定期限以前,未得买主、典主的同意不能回赎。规定期限满时,也不得拒绝原主回赎。1915 年,北京政府曾专门颁发清理不动产典当办法,规定活卖的回赎期以 20 年为限,典当以不过 10 年为限,届时不赎,则听凭买主或典主过户投税。到 20 世纪 30~40 年代,新买主往往不