

《郑州市土地志》丛书之三

019007

荥阳市土地志

荥阳市土地管理局编



河南科学技术出版社

《郑州市土地志》丛书之三

荥阳市土地志

河南科学技术出版社

《郑州市土地志丛书》编委会

主任委员：刘国喜

副主任委员：李海木 邢国俊 白宗仁 王玉学

委员：张金箱 王万彩 王金凤 司书宪

申巧珍 杨其广 赵俊杰 张胜利

曹培林 张菊焕 郭连召 高福德

《荥阳市土地志》编纂领导小组

组长：张金箱

成员：张德才 侯援朝 侯坤芳 任全有

顾问：王玉学 周显才

编辑人员

主编：张德才

主编：任全有 张延才

编务：马建宗 周保贵

资料：耿元奇 高越春 陈崇仁 徐长山

张全义 孙长有 郑培力 张新智

高电 陈培华 李改玲

《郑州市土地志丛书》编委会

主任委员：刘国喜

副主任委员：李海木 邢国俊 白宗仁 王玉学

委员：张金箱 王万彩 王金凤 司书宪

申巧珍 杨其广 赵俊杰 张胜利

曹培林 张菊焕 郭连召 高福德

《荥阳市土地志》编纂领导小组

组长：张金箱

成员：张德才 侯援朝 侯坤芳 任全有

顾问：王玉学 周显才

编辑人员

主编：张德才

主编：任全有 张延才

编务：马建宗 周保贵

资料：耿元奇 高越春 陈崇仁 徐长山

张全义 孙长有 郑培力 张新智

高电 陈培华 李改玲

《郑州市土地志丛书》编委会

主任委员：刘国喜

副主任委员：李海木 邢国俊 白宗仁 王玉学

委员：张金箱 王万彩 王金凤 司书宪

申巧珍 杨其广 赵俊杰 张胜利

曹培林 张菊焕 郭连召 高福德

《荥阳市土地志》编纂领导小组

组长：张金箱

成员：张德才 侯援朝 侯坤芳 任全有

顾问：王玉学 周显才

编辑人员

主编：张德才

主编：任全有 张延才

编务：马建宗 周保贵

资料：耿元奇 高越春 陈崇仁 徐长山

张全义 孙长有 郑培力 张新智

高电 陈培华 李改玲

序

国家有史,地方有志。国家指令地方修志,已成为中国历史文化传统。中华人民共和国的建立,开创了中国历史新纪元;中国共产党十一届三中全会后,实行改革开放政策,以经济建设为中心,建设具有中国特色的社会主义,使中国进入了崭新的发展时期。与此同时,在全国范围内的地方志编修工作空前活跃,《荥阳市土地志》正是在这种形势下应运而生的。《土地志》的编纂出版,可以为地方史志提供基础资料,使决策者了解荥阳古今土地管理状况,揭示土地开发利用的历史规律,以促进当代土地管理事业的发展,在存史、资治、教化等方面均有重大的历史意义和现实意义。

土地是人类赖以生存和发展的基础,是不可再生的宝贵资源。人类社会的发展,与土地息息相关。然而,中国几千年的封建社会,大量土地被封建地主阶级占有,广大劳苦人民处于被压迫和被剥削之中,致使生产力的第一要素土地起不到应有的效用。中国共产党领导中国人民从土地革命入手,推翻压在中国人民头上的帝、官、封三座大山,人民翻身解放,成为国家的主人,并逐步实现土地从私有制向社会主义公有制的转变,大大解放了生产力。

在社会主义土地制度形成与发展过程中,由于人们对土地国情认识不足,加之长期土地管理机构不健全,土地使用制度不完善,人口增长过快,建设和农村宅基地过多,土地资源浪费和破坏严重,人口与土地的矛盾日益突出,已引起全国各族人民和各级领导的关注。党中央、国务院把“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”作为必须长期坚持的基本国策,先后出台《中华人民共和国土地管理法》和合理开发利用土地的一系列政策、措施及法规。1987年7月,荥阳县土地管理局成立,各乡(镇)土地管理所也相继建立,从而加强了土地管理,使荥阳的城乡土地逐步走上统一管理和合理开发利用的轨道。面对人均耕地日渐减少,各项建设用地逐年增加的矛盾和随着土地使用制度改革的深化而出现的新情况、新问题、

新矛盾,土地管理工作任重道远,必须加强土地管理法规和政策的学习研究,坚持基本国策,用唯物辩证的方法去处理协调可能出现的各种矛盾,为促进荥阳市的经济社会发展,充用发挥这方土地的应有效用。

为适应改革开放新形势,编纂《荥阳市土地志》是荥阳土地管理史上的一项文化建设,是续往开来的历史功业。荥阳市土地局克服百事待兴,人手不济的困难,依靠集体的力量和智慧,历经二年之努力,搜集有关资料逾百万字,筛选整理,反复修改,终于成书。力争做到立场观点正确,内容客观翔实,能体现时代面貌和地域特色,已达到朴实、严谨、科学的高度。因近代土地管理机构撤建无常,史料散失几尽,荥阳市土地管理局成立时间较短,资料积累有限,加之水平不高,书中差错和遗漏之处在所难免,诚望读者批评指正。

荥阳市土地管理局局长 张金箱

一九九七年十月

凡 例

一、《荥阳市土地志》以马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，坚持党的四项基本原则，实事求是地记述荥阳市土地管理的历史和现状。

二、本志以服务现实为主要目的，坚持“略古详今”的原则，民国及以前简略，中华人民共和国建立后详写。编写时限，上限追溯至有史可稽之初，下限至 1996 年底。

三、体例以志为主，辅以述、记、表、图、录。志设章、节、目、子目 4 个层次，计 14 章 64 节；概述、大事记、附录不计章节。

四、大事记以编年体为主，辅以纪事本末体，记事内容包括土地管理的机构设置、制度、沿革等重大事件。

五、用语体文记述。引用史料，保存原貌，不作演绎，不注明出处。古地名按历史旧称，第一次出现时附注今名。人物直书姓名，不加称谓。

六、历史朝代沿用通称。中华民国称“民国”。民国以前历史纪年使用中文数字，加注公元纪年，民国始以公元纪年。

七、计量单位，执行国务院颁布的《中华人民共和国法定计量单位》。计算土地面积兼用市亩。旧时的度量衡及币值按照历史计法，不作换算，如有折算附注明。

八、本志收录资料，来源于新旧县志、有关部门与各乡镇的专业志、乡镇志及有关档案、文献等。有关统计数字，以市统计局统计资料为主，辅以部门业务数字，不再注明出处。

九、荥阳于 1994 年 4 月 5 日经国务院批准，撤县设市，改称荥阳市，文中涉及设市之前者沿称荥阳县。

目 录

序

凡例

概述	(1)
大事记	(9)
第一章 行政建置	(37)
第一节 建置沿革	(37)
第二节 政区演变	(42)
第二章 自然条件	(66)
第一节 气候	(66)
第二节 地貌	(74)
第三节 水文	(77)
第四节 地质	(80)
第五节 矿产	(84)
第六节 土壤	(86)
第三章 土地资源	(92)
第一节 耕地	(92)
第二节 园地	(94)
第三节 林地	(96)
第四节 水域	(97)
第五节 牧草地	(99)
第六节 居民地及工矿用地	(100)
第七节 交通用地	(101)
第八节 未利用土地	(102)
第四章 人口与耕地	(104)

8

第一节	人口	(104)
第二节	耕地	(106)
第三节	人均耕地	(108)
第四节	人口密度	(110)
第五章	土地管理机构	(112)
第一节	清代与民国时期	(112)
第二节	中华人民共和国建立后	(113)
第三节	党组织建设	(116)
第六章	土地制度	(122)
第一节	奴隶主及封建土地所有制	(122)
第二节	个体农民所有制	(128)
第三节	社会主义土地公有制	(132)
第四节	土地使用制度改革	(137)
第七章	土地税费	(141)
第一节	农业税	(141)
第二节	耕地占用税	(160)
第三节	城镇土地使用费、税	(162)
第四节	契税	(165)
第五节	规费	(175)
第八章	土地规划	(177)
第一节	农业区划	(177)
第二节	土地利用总体规划	(187)
第三节	“四荒”“四低”资源调查	(194)
第九章	土地开发复垦	(196)
第一节	开荒造地	(199)
第二节	土地复垦开发	(199)
第三节	平整土地	(200)
第四节	黄河滩地开发	(202)

第十章 地籍管理	(204)
第一节 管理沿革	(207)
第二节 土地申报登记	(207)
第三节 土地详查	(232)
第四节 农村宅基地确权发证	(240)
第五节 档案管理	(249)
第六节 土地定级估价	(251)
第七节 地权纠纷调处	(256)
第八节 黄河滩地	(258)
第十一章 建设用地管理	(274)
第一节 历代建设用地	(274)
第二节 国家建设用地	(276)
第三节 乡(镇)村企业建设用地	(289)
第四节 农村宅基地用地	(325)
第五节 土地预征	(328)
第十二章 土地监察	(332)
第一节 组织建设	(332)
第二节 业务建设	(332)
第三节 清查非农业用地	(333)
第四节 清查国家干部和职工乱建私房	(335)
第五节 违法用地案件查处	(336)
第六节 信访	(340)
第十三章 土地宣传与科技成果	(342)
第一节 宣传教育	(342)
第二节 科技成果	(353)
第十四章 荣誉录	(356)
第一节 国家(局)级先进个人	(356)
第二节 省级先进单位和个人	(356)

第三节 郑州市级先进单位和个人	(357)
第四节 县(市)级先进单位和个人	(360)
附录	(365)
一、土地管理主要文件	(365)
1、荥阳县人民政府《关于村镇建房用地管理的有关规定》(荥政[1982]182号)	
2、荥阳县人民政府《关于印发〈荥阳县关于清查处理非农占地的若干规定〉的通知》(荥政[1987]67号)	
3、荥阳县人民政府《批转县土地管理局〈关于开展土地资源利用现状调查意见的报告〉的通知》(荥政[1987]98号)	
4、荥阳县人民政府《关于加强砖瓦窑(厂)用地和取土管理的通知》(荥政[1990]8号)	
5、荥阳县人民政府《关于农村宅基地实行有偿使用的意见》(荥政[1990]28号)	
6、荥阳县人民政府《关于我县农村宅基地确权发证工作的意见》(荥政[1992]28号)	
7、中共荥阳市委、荥阳市人民政府《关于全面推行土地使用制度改革的决定》(荥发[1995]23号)	
8、《荥阳市国有土地使用权出让和转让暂行办法》(荥政[1995]25号)	
9、荥阳市人民政府《关于清理整顿土地隐形市场的实施意见》(荥政[1995]26号)	
10、荥阳市人民政府《关于土地管理“五统一”的暂行规定》(荥政[1995]27号)	
11、《荥阳市城镇国有土地权属确定办法》(荥政[1996]2号)	
12、荥阳市人民政府《关于加强基本农田保护的通告》(荥政[1996]6号)	
二、“土地杯”文艺作品选登	(417)
三、其它	(443)
编后记	(448)

概 述

荥阳市(原荥阳县),地处中原,隶属河南省郑州市。东与郑州市区毗邻,西同巩义市相连,南有伏牛余脉和新密市搭界,北跨黄河与温县、武陟县接壤。位于北纬 $34^{\circ}36'$ 至 $34^{\circ}59'$,东经 $113^{\circ}07'$ 至 $113^{\circ}34'32''$ 之间。东西宽36公里,南北长43公里,总面积954.83平方公里。耕地69.2万亩,占总面积的48.3%。

荥阳历史悠久。境内发现多处原始社会旧石器时代、新石器时代早期和晚期的仰韶文化与龙山文化遗址。大量考古资料证明,至少在五六十万年前这里就有人类活动,五六千年前已有人类在此居住。自殷商至五代的二千五百多年间,十八个朝代在西安、洛阳建都,都以虎牢、荥阳为东方门户,置州、设郡扼守把关。汉高祖五年(前202)始置荥阳县。曾在荥阳建都者有殷商、东魏,设州者有六朝,建郡者有十三代,故史有“两京襟带,三秦咽喉”之誉。

荥阳建县以来,幅员和疆界、行政建制,随朝代的更替而变更。今日之荥阳县系荥阳、成皋、京、卷、汜水、荥泽以及武泰、河阴、广武等县分、合、割、并,纷繁变化而来。1948年10月解放前夕,原为荥阳、汜水、广武三县,解放后汜水、广武合并为成皋县,荥阳仍旧。中华人民共和国建立后,县域有四次调整:1953年将原成皋、荥阳两县东部的古荥区、须水区划归郑州市;1954年6月荥阳、成皋两县合并;1958年荥阳县西部建立郑州市上街区;1963年又复将划归上街区的大部村庄归属荥阳县。1996年底,荥阳市辖9镇,6乡,306个行政村,2439个村民组,人口634783人。

荥阳市南、西、北三面有浅山丘陵环绕,中、东部形如簸箕,为一开阔平原,地势由南西向北东倾斜。属大陆性暖温带季风型气候。冬季寒冷,夏季炎热,四季分明,光照充足,季风转换明显,无霜期长。土壤多为褐土。总土地面积143.22万

亩,其中山地占 13.9%,丘陵占 46.2%,平原占 25.8%黄河滩地及水域占 14.1%。农作物以小麦、玉米、谷子、棉花为主,耕作为二熟制。自然资源比较丰富,已查明的植物有 243 种,动物有 132 种。矿产资源已探明者有 17 种,已开采利用的有煤炭、石灰石、大理石、耐火铝矾土、黄铁矿等。境内陇海铁路和 310 国道及 310 高等级公路横贯东西。乡镇企业发展迅速,1994 年乡镇企业总产值达 69.3 亿元,跻身于全国乡镇企业 200 强之列。在河南省 118 个县(市)有代表性的经济和社会发展重要指标组成和经济效益指数、社会结构指数、人口素质指数及生活质量指数的综合评价中,荥阳市的经济和社会综合实力位居全省第 9 位,是河南省政府确定的 18 个改革开放发展特别试点县(市)之一。优越的地理位置,闻名中外的悠久历史,丰富的自然资源,为荥阳市经济发展提供了极为有利的条件。

二

荥阳自西汉置县以来,土地所有制的演变,主要经历了封建社会和中华人民共和国建立后由私有制到公有制(集体、国有)的两个历史时期。

殷周时代实行土地“井田制”。战国时期“废井田,开阡陌,任其所耕,不计多少”,承认土地私有,实行“初税亩”和“变田”。两汉推行“名田”、“限田”、“王田”。至北魏孝文帝太和九年(485)颁布“均田令”,计口授田。至宋朝确立了土地私有制的主导地位。漫长的封建社会制度,土地属于私有,皇帝是地主阶级的总代表,掌握全国土地的最高所有权,而且直接占有大量的土地,皇室、贵族、大臣、寺院和地主占有全国耕地的绝大部分。广大农民利用土地资源的权利被剥夺,压抑了其开发土地资源的积极性与主动性。荥阳由于大部分土地被地主阶级占有,地主依靠政治特权,把土地租佃给无地或少地的贫苦农民耕种,广大农民世代深塑残酷剥削,整年辛劳难得温饱。一遇灾年,少地者被迫卖地,使土地愈加集中,无地者流离失所,饥寒交迫,妻离子散,饿死、冻死,十分悲惨。

中华民国成立后,孙中山的平均地权主张,在国民党统治的 30 余年间未能实现,尽管 1930 年曾制定《土地法》,进行土地清丈和陈报,但仍沿袭清末以私有为主体的土地所有制,为维护地主阶级对土地私人占有、使用和买卖、典当服务。1925

年,革命先驱李大钊在荥阳贾峪镇调查,富农户占2%,却占有土地20%以上,自耕农52%,拥有土地40%。1948年,荥阳县地主、富农占总户数6.28%,占有土地总数的22.9%,人均4.92亩,贫雇农占总户数的53.5%,耕地仅占27.4%,人均耕地1.25亩。当时佃户向地主纳租形式以“分租”、“定租”为主,“分租”按当年粮食收获量,主佃各得一半,也有佃四主六和“三七分”的,定租不论年景好坏均按原定租额交纳,佃户只得当年产量的二成或三成。

中华人民共和国成立后,荥阳农村土地制度经历了土地改革、农业合作化、人民公社和联产承包四次演变。1950年元月原荥阳县、成皋县分别在农村进行土地改革,共没收地主土地和征收富农多余土地142614亩(原荥阳县88000亩,成皋县54614亩),分给无地少地的农民。县人民政府对土地所有者颁发了《土地房产所有证》。至此,彻底推翻了几千年的封建土地所有制,实现了“耕者有其田”的农民土地所有制之伟大变革。1952年初,荥阳、成皋两县委在农村组建生产互助组,3月成皋县第一个农业合作社——赵黑孩农业合作社建立。在此基础上,贯彻党中央“积极领导,稳步前进”的方针,引导农民普遍组织初级农业生产合作社,至1954年底,基本实现了初级农业合作化。初级社实行“土地入股,劳地比例分配”的管理体制,土地所有权仍归农民私有,合作社集中经营。1956年5月,全县农村初级社全部转为高级农业社,实行土地入社,统一经营,取消土地报酬,按劳分配。1958年8月,荥阳县委根据中共中央《关于农村人民公社问题的决议》,决定撤销乡党政机构改为人民公社,全县建立了14个人民公社,实行以土地为主要生产资料归公社所有的“一大二公”管理体制,完成了农村土地权属从私有到集体所有的转变。1978年12月,中共十一届三中全会后到80年代初,全县农村实行家庭联产承包责任制,在土地所有制不变的情况下,将集体土地承包给农户耕种,这种所有权与经营权实行分离,是集体土地使用制度的重大变革,极大地调动了农民生产经营的积极性,促进了农村经济发展和市场繁荣。进入90年代,根据《中华人民共和国土地管理法》“国有土地和集体所有土地的使用权可以依法转让”以及国务院对农村宅基地有偿使用的规定,荥阳县全面开展农村宅基地有偿使用制度改革,继而出让荥阳第二电厂国有土地使用权,翻开了城镇国有土地使用权出让、转让,深化土地使用制度改革的新篇章。

三

土地不但是人类赖以生存发展的根基,也是国家和地方政府财税收入重要来源,历代国库收入以田赋为大宗,而田赋来自土地。夏朝,“任土作贡”“开古来田赋之制”,汉承秦制,以田赋为主要税收。西晋颁布占田、课田户调法令,北魏计口授田,新订租调制,唐朝,“一曰租、二曰调、三曰役、四曰杂”,税制仍以田赋为主,至唐中期按青苗地加征地头钱每亩二十,废租、庸、调,实行“两税法”,按资产和田亩计税。明初,税制以田赋为主,至中叶,实行“一条鞭法”,将赋役合一,每亩计税。清初田赋、赋役和丁银合并征收,千捐万税,名目繁多。民国初期,田赋仍沿袭清制,至民国三十年后,田赋改征实物,形成粮食“三征”政策,对广大农民盘剥最为严重。新中国建立后,按耕地产量征收农业税,初以累进制计征实物,对个别贫困村庄和受灾地区还给予减免。1958年起,改累进制为比例税制,全县税率为13.5%,后为减轻农民负担,认真贯彻低税和长期稳定负担的政策,几次进行调整。1961年应征公粮占全县粮食总产量的6.25%,1977年占8.9%,1982年占4.4%,1990年占4.44%,1994年占4.43%。党和人民政府体恤民情,着眼于发展生产和改善人民生活的农业税收政策,有力地推动了农业生产发展,使旧时代田赋积弊一改无余。

征收土地契税,为历代政府一项可观收入。宋代,凡置买房产,均按价银纳税4%,明、清因之,清初为买卖税率9%,典契税率为6%。民国时期除沿袭清制外,增加了验契、附税、附捐等税费。后税率又上浮,买卖契税高达15%,典契税10%。建国初,县人民政府执行政务院规定的税率6%征收,并取消一切附加税。50年代中期,随着土地私有制的取消,房地产转移时宅基地也不计地价,停止了契税的征收。1986年,又恢复房产买卖契税征收。鉴于形势发展和实际需要,1992年县人民政府发布通告,规定契税率为6%,征收数额逐年增多。

从历代以财税为目的的“印契”制过渡到以区分产权为目的的“地籍管理制”,荥阳县经历了漫长的历史时期。土地,是分宗毗连接界的不动产,古来各有其主。欲全面掌握土地所有权、使用权和他项权情况,使之有条不紊,唯有施行地籍管理。但长期以来,全县没有地籍管理专门机构,多由负责征收田赋、契税的财税机关兼

管。民国时期,荥阳、汜水、广武三县兼管地籍的就有财政科、田赋粮食管理处、税捐稽征处等,直至1933年汜水县成立地政科,继而设土地登记处进行土地清丈,才有了主管地籍的机构。50年代,县政府加强地籍管理,对土地改革后的土地房产进行了全面登记发证。1952年10月,为使农业税负担更为合理,又开展一次“查田定产”,复查了土地面积和等级。此后30余年,地籍档案图册均由县财政局农财股经管。经过土地集体化、国有化,用地批准机关屡次变动,地籍管理工作却趋弱化,公私用地均未进行过使用权登记,经界混乱不清。至80年代,原档案资料因多年未更新,早已脱离土地现状,单位与群众保存的土地权属证件久置无用,也有毁坏散失。随着农业联产承包责任制的推行和乡村建制的恢复,以及拨乱反正后房地产政策的落实和各项建设用地增多,人与土地的关系更为密切,权属纠纷不断,严重影响安定团结。1982年冬季至1983年春季,县委、县政府在全县开展清查农村宅基地,并颁发了《宅基地使用证》,为农村宅基地地籍管理打下了基础。但由于进行时间短,专业人员少,大部为抽调各级干部充任,致使存在一些遗漏、差错,甚至档案散失等情况。1987年7月县土地管理局成立,同时撤销有关部门的土地管理职能,确立了统管全县城乡土地和地政的新体制。1988年全县进行全面的土地申报工作,是建国后第一次以建设和建房用地为唯一对象的地籍调查。1989年开展全县土地资源调查(即土地详查),历时1年又8个月,对县、乡镇、村土地界线、类型、面积、等级、权属及其利用现状,进行了较为全面、彻底的调查、测绘、评估、分析及归纳整理工作,为强化地籍管理打下了基础。

建国前,受土地私有制的束缚,荥阳县对土地的开发利用处于单一化,水平低,效益差。50年代初,农民分得土地后,视田如宝,爱田如命,精耕细作,虽有土地开发利用,却只能是个体、分散、零星的行动。随着土地公有制的建立和国民经济的发展,土地开发变为有计划、有组织的集体成片开发;变为农业、工业、商业、交通、能源、生活、服务、游览等综合开发利用。六七十年代,“农业学大寨”建大寨田,平整土地,治理河道,垫地造田,同时大搞农田水利基本建设,使全县耕地面积、灌溉面积有所增加,农业生产条件得到进一步改善。80年代,随着改革、开放、市场经济的发展,土地利用的价值越来越高,各项建设用地增多,占用大片良田,耕地面积大幅度减少。清乾隆八年(1743),原荥阳县有耕地458628.4亩,人口17344人,人