

003077

新沂市土地管理志

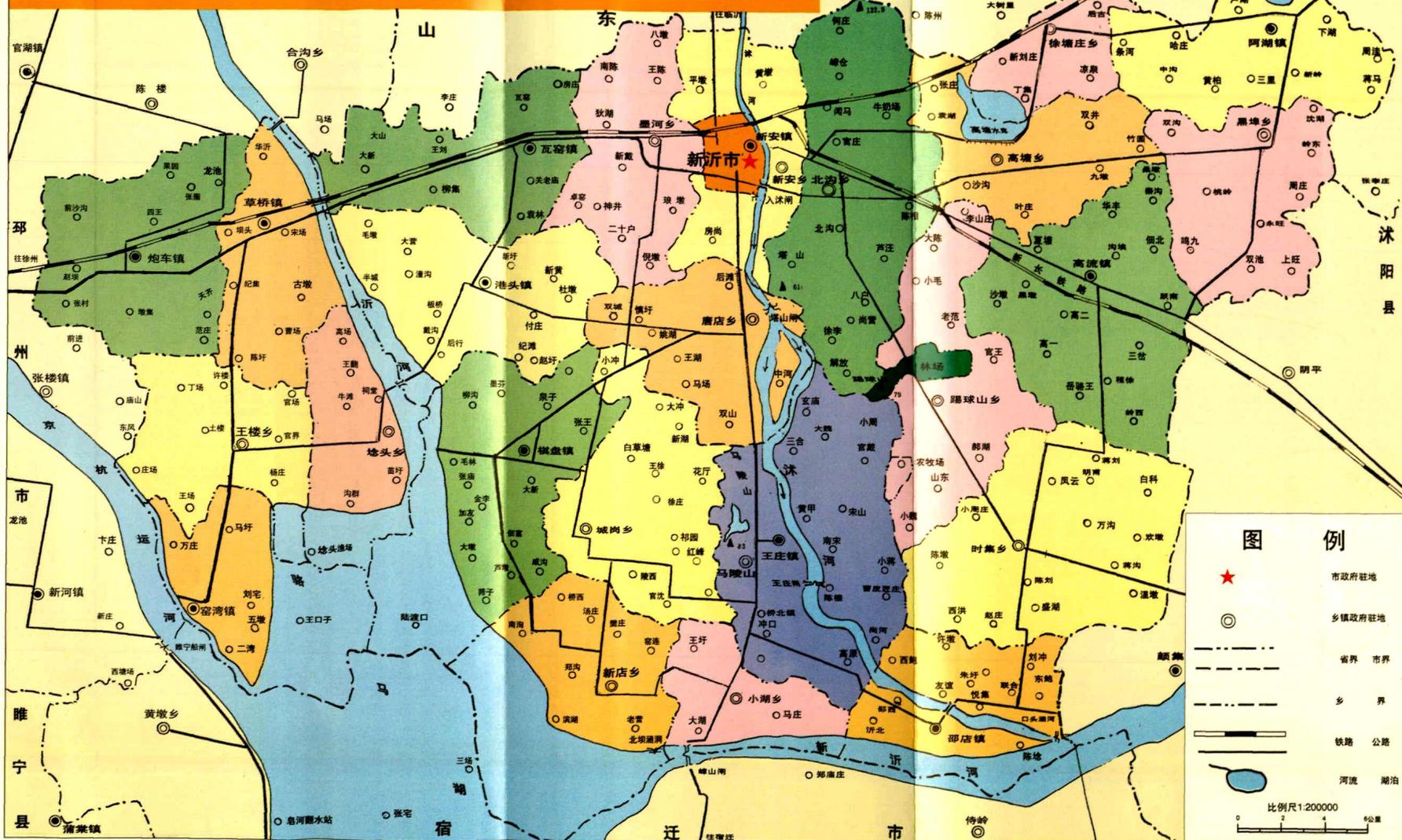
XIN YI SHI TU DI GUAN LI ZHI

新沂市国土资源局

新沂市土地管理志

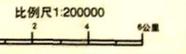
新沂市国土资源局

新沂市行政区划图



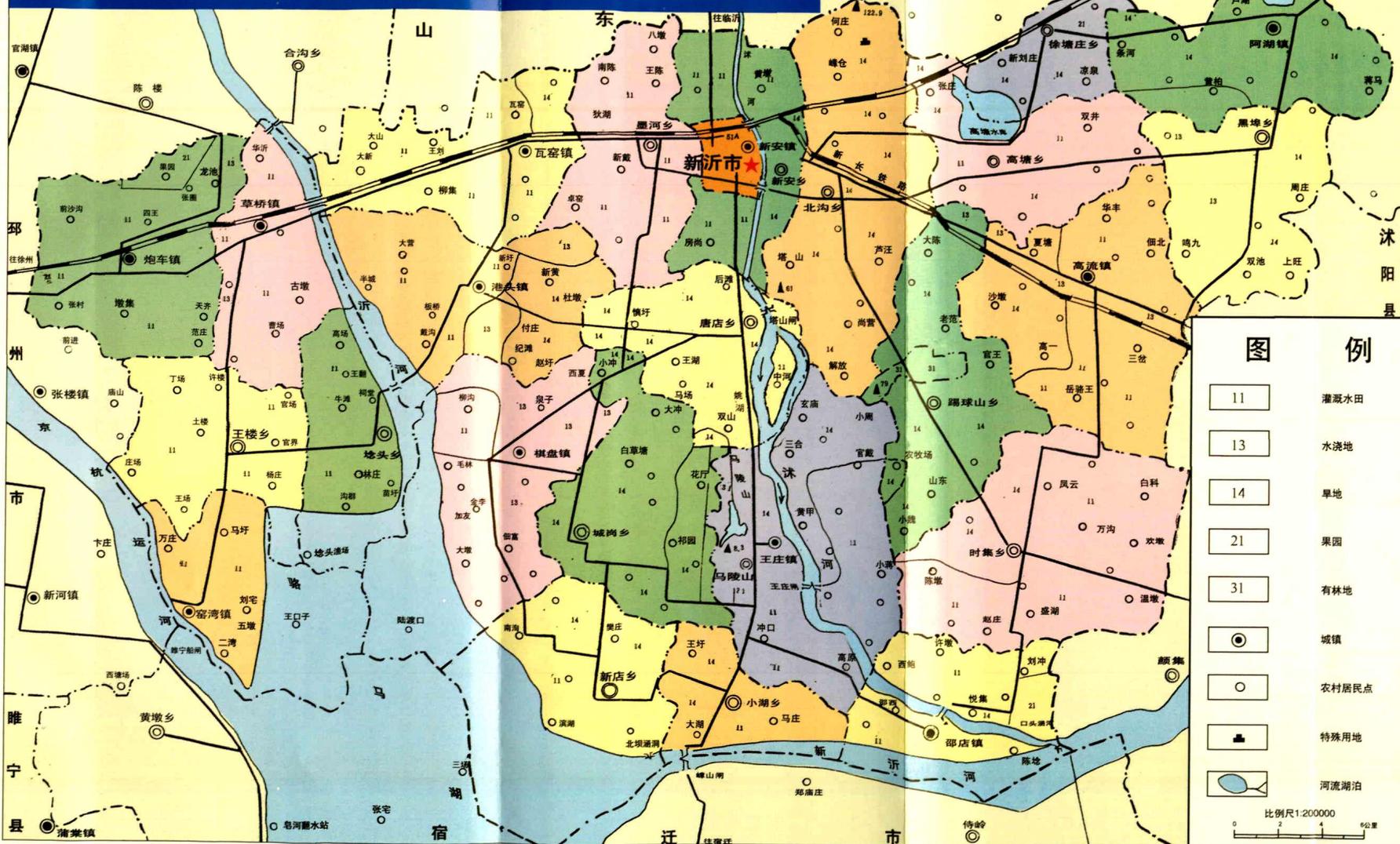
图例

- ★ 市政府驻地
- ◎ 乡镇政府驻地
- 省界 市界
- - - 乡 界
- 铁路 公路
- 河流 湖泊



行政区划 资料截止 1995 年 12 月底

新沂市土地利用现状图



11	灌溉水田
13	水浇地
14	旱地
21	果园
31	有林地
●	城镇
○	农村居民点
■	特殊用地
☪	河流湖泊

比例尺 1:200000
0 2 4 6 8 公里

行政区划 资料截止 1995 年 12 月底

新沂市土地管理志编纂委员会

顾问：王耀华 周维仁 沈永胜

主任委员：赵洪源

副主任委员：徐光来 杨福明 杭士安 马左兵 李刚

委员：(按姓氏笔画为序)：

王少华 孙凤松 庄耀忠 汤景席 陈棉启

周以军 张元义 耿淮成

新沂市土地管理志编纂委员会办公室

主任：徐光来
编：

副主任：刘延信
编：

编辑：刘延信 张元义 张同远 吴剑侠

工作人员：舒波 崔学军 訾磊 季虹

周洁 尹晓艳

制图：陈棉启 沈克银

封面摄影：胡宝玺

新沂市土地管理志编纂委员会

顾问：王耀华 周维仁 沈永胜

主任委员：赵洪源

副主任委员：徐光来 杨福明 杭士安 马左兵 李刚

委员：(按姓氏笔画为序)：

王少华 孙凤松 庄耀忠 汤景席 陈棉启

周以军 张元义 耿淮成

新沂市土地管理志编纂委员会办公室

主任：徐光来
编：刘延信

副主任：刘延信
编：刘延信

编辑：刘延信 张元义 张同远 吴剑侠

工作人员：舒波 崔学军 訾磊 季虹

周洁 尹晓艳

制图：陈棉启 沈克银

封面摄影：胡宝玺

5

序

新沂市国土管理局局长 赵洪源

土地是自然历史的产物,也是人类生产、生活必需的条件和不可再生的宝贵自然资源。

新沂大地上早在 6000 年前的新石器时期就有人类在此辛勤劳作,繁衍生息。

土地管理为历代政府所重视并积累了许多宝贵经验,留下了不少珍贵的土地管理资料。

当今,正值社会主义经济建设繁盛时期,新沂经济建设飞速发展并取得了辉煌的成就,土地管理事业也取得了前所未有的成绩。目前,正向新的目标迈进。

古往今来,盛世修志,新沂市土地局编纂《土地管理志》工作者,以马列主义、毛泽东思想为指导,通过查阅档案、走访干群,搜集了大量的土地管理资料,经过整理,去伪存真,实事求是地记述了千百年来尤其是建国以来各个时期的土地管理历史和现状。纵观全书,观点正确,史料翔实,内容丰富,图文并茂,是新沂一部好的土地管理专业志。愿这本志书在今后土地管理工作和社会主义经济建设中将会起到积极的作用。

凡 例

一、本志编纂以马列主义、毛泽东思想为指导，坚持四项基本原则，力求做到思想性、科学性、资料性相统一。

二、本志记事按照详今略古，立足当代的原则。上限不定，因事而异，下限止于1994年底，个别章节延伸至1995年底。大事记延至2001年1月。

三、本志采用语文体记述，辅以图、表、录，融为全志有机整体。

四、本志采用章、节、目、子目四个层次。“概述”、“大事记”冠于志首，“附录”殿后，皆不标章节。

五、本志历史纪年，民国前先用汉字记述朝代年号，后加注公元纪年；民国纪年，先采用阿拉伯数字纪年，后加注公元纪年。中华人民共和国成立后，一律用公元纪年，以阿拉伯数字书写。建国前，民主政权时期用公元纪年。

六、本志行文中，各种过长名称首次出现用全称，而后用简称。

七、本志旧地名、行政区名、单位名、各种计量单位均沿用历史旧称，未作变动。

八、某些有存史、备查价值的文献资料不便归卷，收入附录。

九、本志文献资料主要来源于南京档案馆、本市档案馆、计委、统计局、本局档案室、周边各县土地、档案部门以及采访干部群众提供的口碑资料，为节约篇幅，不再注明出处。

目 录

序

凡 例

概 述 (1)

大事记 (9)

第一章 土地概况 (35)

第一节 地理位置 区域沿革 (35)

第二节 地质 地貌 矿藏 (36)

第三节 气候 (37)

第四节 土壤 (38)

第五节 植被 (42)

第六节 水资源 (43)

第七节 土地与人口 (48)

第二章 土地制度 (52)

第一节 封建社会土地所有制 (52)

第二节 土地所有制度改革 (53)

第三节 社会主义土地公有制 (56)

第四节 土地使用制度改革 (58)

第三章 土地利用与保护 (61)

第一节 土地利用 (61)

第二节 土地利用总体规划 (75)

第三节 基本农田保护区 (80)

第四节 土地复垦开发 (86)

第四章 建设用地管理 (90)

第一节	建设用地	(90)
第二节	建设用地管理	(103)
第三节	建设用地补偿	(111)
第四节	节约用地	(120)
第五节	劳动力安置	(121)
第六节	撤组转户	(122)
第五章	地政地籍管理	(129)
第一节	土地登记	(129)
第二节	土地调查	(131)
第三节	土地统计	(152)
第四节	土地权属纠纷处理	(152)
第六章	土地法规监察	(155)
第一节	土地监察	(155)
第二节	创建“三无乡镇”活动	(161)
第七章	地租地价地税规费	(163)
第一节	地租	(163)
第二节	地价	(166)
第三节	地税	(170)
第四节	规费	(194)
第八章	土地机构 档案与财务	(198)
第一节	土地机构	(198)
第二节	土地档案	(228)
第三节	财务管理	(231)
第九章	科技与宣教	(234)
第一节	科研成果	(234)
第二节	土地法规宣传	(235)
附录:		
一、	土地管理重要法规文献	(239)

二、地契	(263)
三、土地证	(277)
四、县图	(315)
编后记	(323)

概 述

新沂市位于江苏省北部,东陇海铁路中段,苏鲁两省交界处。地理座标,在北纬 $34^{\circ}07'10''\sim 34^{\circ}26'58''$,东经 $117^{\circ}59'54''\sim 118^{\circ}43'13''$ 之间,全境域幅员总面积 1616.65 平方公里。全市设 26 个乡镇,12 个国营场圃,377 个行政村,18 个城镇居民委员会。人口 90.63 万,耕地面积 122.1 万亩。

新沂地区,地质构造属华北古陆南缘组成部分。地势东高西低,由东向西呈波浪起伏地形。东部为海拔 30~50 米的丘陵岗地;中部为宽阔的沂沭冲积平原;西部为骆马湖低洼区,地面海拔最低为 20 米。

全市农业区划分为沂河、沭河平原区;沂东、沂北洼地区;沭东、沭西岗岭区等三大区。1983~1984 年第二次土壤普查,全市土壤分为 5 个土类,9 个亚类,16 个土属,38 个土种,以潮土为一类土,面积 55 万亩,占总土地面积 39%,土质肥沃,是全市主要产粮基地。

气候温和。新沂地处北温带,属半湿性季风气候。全年四季分明,气候温和,光照充足,雨量充沛,自然条件优越,适宜作物生长。

交通便利。新沂铁路、公路纵横交错,境内东陇海铁路贯串东西,徐连、邳新、沭新、宿新公路以及乡镇公路四通八达,交织成网。水路有京杭大运河与骆马湖汇流,并通过新戴河与沭河相通,构成区域性航运网络。

矿产资源丰富。经勘探有 27 种。黄砂储量 2 亿吨,石英砂储量 21 亿吨,水晶、钾钠长石、蛭石、云母等 20 余种矿产品皆有一定储藏量。

以上优越的地理位置、丰富的自然资源,较好的交通条件,为新沂经济腾飞奠定了坚实的基础。

新沂地区,土地所有制的演变经历了封建社会、新民主主义时期和社会主义三个阶段。建国前,在封建半封建社会里,实行土地私有制。农村三分之二的

土地,被总人口不到三分之一的地主、富农所占有。1946年,共产党领导的民主政权,根据中央“五四”土改指示精神,在农村进行土地改革,广大佃农,贫下中农分得了土地,但不久,地区被国民党占领,分地农民又失去了土地。

中央人民政府土地改革法颁布之后,新安县政府于1950年7月又全面组织进行土地复查,广大贫佃农又把土改时分得土地从地主手中夺了回来。通过这次土地所有制的重大改革,结束了新沂地区几千年来封建土地私有制度,土地由地主占有转变为劳动农民所有。农民分得了土地,劳动生产积极性空前提高,1951年,自发组织互助组,后又演变为常年互助组和初级农业生产合作社。1956年3月,全县实现农业生产合作化,农民土地全部参加了高级农业生产合作社。1958年全县农村人民公社化后,土地所有权,由农民个人私有,转变为高级农业社集体所有。1978年,党的十一届三中全会后,农村逐步推行和完善家庭联产承包责任制(即大包干),耕地承包到户,农民充分享有生产经营使用权和收益归己的权利。

在农村土地私有制转变为集体所有制的过程中,城镇国有土地也在逐步形成和增大。国有土地的来源:一是,接管旧政权和没收官僚地主的土地;二是,国家建设征用农民私人和农村集体组织的土地。

根据国务院1990年5月19日第55号令公布《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》的精神,我市逐步推行和深化土地使用制度改革,将过去长期采用的行政划拨无偿使用的供地方式,改变为有偿,有期限,有流动的土地使用制度。1991年市土地局制定了《新沂市城镇国有土地出让、转让暂行办法》,对商业、金融、服务、娱乐、商品房开发营业性用地和“三资”工业用地一律实行有偿出让供地。至1994年底,全市出让国有土地使用权2宗面积35亩,收取土地使用权出让金251万元;办理土地使用权转让1050宗,土地面积200亩,收取土地转让费21.4万元。在农村,从1990年4月开始对乡镇集体非农业建设用地及农民宅基地实行有偿使用。1993年为减轻农民负担,取消了对农民宅基地有偿使用费的收取。新沂地区土地所有制,在解放前,为封建社会土地私有制。1950年土地复查后,土地变为农民私有,1958年农村人民公社化后,农村土地变为农民集体所有,城镇土地为国家所有,至今未变。

土地是人类生存发展必需的条件和不可再生的宝贵自然资源。新沂历史上,上层权力机构对土地颇为重视,并设有管理机构 and 人员管理土地。清末,县

署户房掌管土地,民国期间,县政府设田赋、财政股、地政处等组织管理土地事务。1942年,民主政权组织宿北办事处,宿北县政府均设民政科管理土地。

解放后,未设专门的土地管理机构。五十年代,土地由县民政科(局)管理,1975年转为县计委、县计经委管理。1985年,县征地办公室和农村土地管理办公室相继成立,前者主要管理城镇规划区土地和全县全民单位建设用地审批,后者管理全县除城镇规划区以外农村土地和乡镇集体用地的审批。上述单位,在加强土地管理、办理用地审批、土地确权发证,土地纠纷处理等方面都做了大量工作,对促进新沂城乡建设起到了积极作用。但由于长期分散管理也出现不少弊端,特别是在改革开放以后,原来土地管理体制,与新的形势要求越来越不相适应。因此,加强土地管理机制改革势在必行。

《中华人民共和国土地管理法》颁布后,为了加强土地管理工作,于1987年7月成立了新沂县土地管理局,1988年5月晋升为一级局,统一管理全县土地。从而,结束了长期以来没有统一管理土地机构的局面,土地管理工作开始走向依法、统一、全面管理土地的新阶段。

新沂土地管理机构是从无到有,从小到大,县、乡镇相继成立土地管理机构。随着机构日趋齐全,业务分工也越来越明确。到1994年,市局内设秘书、建设用地、地政地籍、法规监察、财务等5个股。并辖地产管理、土地交易、土地评估三个所,监察、勘测两个队和1个直属分局、1个地产开发公司,24个乡镇土地管理所,形成了全市土地管理网络。1994年底,全系统共有职工人数达177人。

新沂市(县)土地局成立至今,始终坚持从严治局,实行目标管理岗位责任制,率先在局机关试行江苏省公务员考评制度,有效地促进和提高了土地管理队伍的政治和业务素质。在工作中涌现出一批先进集体和先进个人,并受到国家、省、市土地局和新沂市(县)委、市(县)政府等表彰。全市(县)受表彰的先进单位(集体)25个,受表彰40次,受表彰的先进工作者(个人)83人次,培养造就出一批土地管理专业人才。

建设用地管理,是土地管理的核心内容之一,搞好建设用地管理,对保障建设用地供给,合理使用土地,节约用地起到十分重要的作用。解放后,土地虽分属多部门管理,但都能根据国家 and 省、地(市)有关规定精神制定出用地审批、用地补偿等若干具体实施规定并具体办理征、拨用地和补偿等工作。

1956—1986年,共办理征用土地9222亩,拨用土地337亩,为新沂城乡建设提供了用地保证。但同时,还存在着用地制度不健全,使用土地不报批,用地补偿不付足等现象。特别是在“大跃进”和“文革”期间,由于管理一度失控,造成了大量土地浪费,据统计1958—1961年,城乡建设占用土地103806亩,实际上经县政府批准的只有380亩。1965—1975年,全县耕地面积由143万亩降到138万亩。其中经批准征用土地只有2114亩。土地大量锐减,除了一部分水土破坏流失以外,大部分是被用地单位擅自占用造成的。这个历史教训是深刻的。

1987年后,建设用地管理逐步走上正轨。由过去分散管理走向集中统一管理;由原来单一用行政手段管理而走向用行政、法律、经济和技术相结合的综合措施管理。在建设用地管理中,彻底改变过去那种重批轻管的倾向,严格执行用地审批程序、审批权限、用地补偿标准等有关规定,积极参与基本建设项目的立项、可行性研究、竣工验收等建设用地的全程管理。

建设用地计划管理,是管好土地、合理节约用地的重要措施。坚持建设用地实行计划管理,就是对没有列入当年建设计划的项目用地坚决不批;对已列入用地计划的项目,严格控制用地指标。1987—1994年,徐州市下达我市三项建设用地计划指标12909亩,通过实行用地计划管理,结果实际用地8863亩,仅占分配计划的69.3%,节约用地4046亩。对因建设征用土地后,人均土地不足0.5亩的村民小组,积极做好撤组转户和劳动力安置工作。1988—1994年,安置劳动力6687名。1988—1991年,四期共办理撤消新安镇13个村民小组2241户,7321人转为非农业人口,剩余土地968亩,同时收归国有。

地政地籍管理是土地管理一项基础工作。新沂地区地政地籍管理在各个历史时期都有进行。明、清、民国时期,一般都进行了土地清丈、登记造册、绘图、发证。在当时多数为田赋征收需要而进行。解放后,县政府为了征收公粮、农业税的需要,曾多次组织土地调查和清丈土地工作。1950年的土地复查中,对全县土地进行丈量、登记,并颁发了《土地证》。1988年开始,我市正式开展城镇土地使用权申报登记工作。1990年11月结束。全市共有950个单位,3826户进行了土地申报登记。1993年4月,又对水利系统117宗,28.92万亩土地、铁路系统27宗,5949亩土地进行了初始登记。在土地初始登记的基础上,于1990年2月12日又进行了土地权属、用途变更登记。至1994年,共办

理单位和个人土地权属变更登记 5600 宗,面积 799.2 万平方米。土地用途变更登记 2000 宗,面积 466.2 万平方米。

城区土地调查工作,是在 1990 年 1 月完成土地申报的基础上开始进行的。11 月底完成市城区幸福路 0.64 平方公里面积土地上的权属调查及地籍调查任务。1992 年 1 月,又在市城区 7.37 平方公里面积进行全面地籍调查和测绘工作。1994 年 6 月结束。这次调查,查清了城区土地权属使用情况和各类土地面积及其利用现状,获取了大量地籍资料并颁发《土地使用证》。实现了以证以图管地。

农村土地利用现状调查的土地详查是从 1983 年 10 月开始,1989 年 10 月结束,详查后,土地面积为 2418759.6 亩,其中耕地面积为 1349715.2 亩。并根据土地利用现状分为 8 个一级类,42 个二级类进行汇总统计,同时编写《新沂县土地利用现状报告》和《新沂县土地利用现状调查成果》各一册,整理成果资料 882 卷。调会地形图 86 幅,调绘航片 357 卷,编制 26 个乡镇万分之一“土地利用现状图”25 幅、“新沂市土地利用现状图”1 幅等。

土地详查补充调查,是在土地详查后进行的一次补充调查。这项工作于 1991 年 5 月开始,1992 年 8 月结束。通过这次补充调查,核对了省、市、县、乡镇、村五级行政边界,查清了国有土地、集体土地的权属界线;查清了各类土地面积及其利用现状,绘制了“市级 1:5 万土地利用现状图”、“乡镇 1:1 万土地利用现状图”、“分幅土地权属界线图”等,同邻省、市、县还签定了土地权属界线协议和土地接边纪要等。土地详查接边工作在 1992 年土地详查补充调查工作中与周边郯城、东海、沭阳、宿迁、邳州等 5 个市、县进行土地详查图幅接边。通过这项工作解决历史上多年存在的土地纠纷问题,接边后的土地图、表、地相一致,土地面积有所增加,详查结束时,全市土地面积为 2419563 亩,折合 1613.04 平方公里,接边后土地面积为 2424974.5 亩,折合 1616.65 平方公里,比前增加面积 5411.5 亩,折合 3.61 平方公里。

1987 年 2 月至 1991 年底,全县全面开展了农村非农业建设用地清查工作,据统计,未经批准擅自占用的土地 0.3 万亩。通过政策处理,全县 3376 户违章建房补办了用地手续,处理退地 1536 户;超标准建房 133960 户,其中给予补办用地手续 112410 户,处以罚款和收取土地补偿费 2140 户,退地 7769 户。经过处理符合发证条件 115786 户宅基地都发给《农民宅基地使用证》。

土地统计工作,主要是围绕着土地申报,地籍调查、土地确权发证等工作进行统计。

编制土地利用总体规划,是土地管理部门开源节流保护耕地,保持耕地总量动态平衡的一项重要措施。新沂市土地利用总体规划的编制从1991年11月开始,1994年12月完成。编制方案对全市耕地、园地、林地、城乡居民点及工矿建设用地、交通用地、水利用地、土地复垦开发等八项土地分别进行规划。划定了基本农田保护区,一级基本农田保护区面积35.78万亩,二级基本农田保护区面积68.6万亩,三级基本农田保护区面积62.4万亩。根据划定基本农田保护面积,市、乡镇政府相应的制定了严格控制使用土地,防止破坏土地等五项保护措施,以达到切实保护耕地的目的。

贯彻“开源与节流”方针,积极推行土地复垦开发,保持耕地总量的动态平衡是土地管理部门刻不容缓的重要任务。1987年新沂县政府开始重视加强土地复垦开发工作,组织建立领导班子,调查土地后备资源,制定复垦开发计划和优惠政策,筹集资金,并本着因地制宜,先易后难,分期、分批进行实施。至1994年底,全市21个乡镇,复垦开发土地6019亩,开发荒山荒地13457亩,其中马陵山、城岗两个乡的荒山岗岭地开发面积达0.85万亩。已复垦开发的土地种植林木、果树、粮食、油料等经济作物,效益良好。

新沂市十分重视法规监察工作,特别是1987年《中华人民共和国土地管理法》实施后,土地的法规监察工作得到了进一步的加强。1988年新沂县土地局成立法规监察股,1993年又成立了新沂市土地监察中队,在农村村组聘用土地监察信息员377人,形成了市、乡(镇)、村三级土地监察网络。多年来,针对各种土地违法现象,开展了清查非农业建设用地,清理土地隐形市场,整顿砖瓦窑业用地,依法收回闲置土地等多项土地执法专项治理工作。1987—1994年,共查处违法用地案件1123起。1992年10月,成立了新沂市土地违法案件行政复议委员会,审理了土地诉讼和复议案件。1990年成立新沂市土地局人民来信来访接待室。1990—1994年,来信办结率为95%。全面开展创建土地管理“无违法用地,无违法管地,无违法批地”的“三无乡镇”活动。1992年,有9个乡镇被评为新沂市“三无乡镇”。1993年,有5个乡镇被评为徐州市级“三无乡镇”,1994年,新店乡、堰头乡被评为江苏省土地管理“三无乡镇”。“三无乡镇”创建活动的开展,增强了全民国土观念,减少和避免了土地违法案件的发