003103

SUININGXIAN TUDI GUANLIZHI

睢宁县土地管理志

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

睢宁县土地管理志

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

睢宁县土地管理志/仲崇威主编．—徐州：中国矿业大学出版社，2005.5

ISBN 7-81107-009-X

Ⅰ.睢… Ⅱ.仲… Ⅲ.土地管理—概况—睢宁县 Ⅳ.F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 127096 号

书　　名　睢宁县土地管理志
主　　编　仲崇威
责任编辑　孙　浩
责任校对　张海平
出版发行　中国矿业大学出版社
（江苏省徐州市中国矿业大学内　邮编 221008）
网　　址　http://www.cumtp.com　E-mail:cumtpvip@cumtp.com
排　　版　中国矿业大学出版社排版中心
印　　刷　淮阴新华印刷厂
经　　销　新华书店
开　　本　787×1092 1/16　**印张** 14.75　**彩页** 8　**字数** 312 千字
版次印次　2005 年 5 月第 1 版　2005 年 5 月第 1 次印刷
定　　价　68.00 元
（图书出现印装质量问题，本社负责调换）

主　修　刘自然

监　修　张亚春

《睢宁县土地管理志》编纂委员会

主任委员　刘自然

副主任委员　张亚春

委　　员（按姓氏笔画为序）

万家斌　王保龄　白克东　仲崇威　刘启英

严玉华　李玉迎　李玉璆　李怀成　李良骥

李恒民　李乾华　余尊志　张　敏　张甫亚

周　良　娄培凤　梁素芳　魏　春

主　　编　仲崇威

副 主 编　胡子杰　张伯堂

试读结束，需要全本PDF请购买 www.ertongbook.com

序

土地是人类赖以生存和发展的最基本的资源，是各种资源赖以存在的基础。我国人多地少，土地资源极为宝贵，尤其是在社会主义现代化建设中，在人地矛盾日益突出的今天，土地成了我们的生命线，因此，加强土地管理，保护有限的土地资源，合理利用城乡土地，提高土地的承载能力，有着十分重要的意义。

正是为了加强土地管理工作的需要，我们编纂出版了这本《睢宁县土地管理志》，它以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，政治观点正确，篇目结构合理，资料丰富详实，记述清楚，体例得当，语言朴实、简洁，全面记述了睢宁这块土地的历史和现状，记述了人们开发、利用土地的光辉业绩，记述了土地制度的变革与管理，记述了落实基本国策、加强土地管理的各项措施，具有鲜明的思想性、科学性、时代性和浓厚的地方特色。“借前人之鉴，通古今之变。”它将使读者更好地认识睢宁、了解睢宁，也给党政领导提供了可靠的土地国情信息，达到资政、教化、存史的作用。

土地管理工作，是一项功在当代、利在千秋的伟大事业。睢宁县也跟全国一样，正面临着土地、人口、生态三大问题的挑战。据《睢宁统计年鉴》表明，1994年全县人口已达120万，而耕地仅有150万亩，人均耕地1.25亩，少于全国人均数。人口增加，耕地锐减，人地矛盾触目惊心。各项事业的发展离不开土地，而土地是不可再生的。我们应该胸怀全局，腹有良策，坚决贯彻落实关于土地的基本国策，有效地遏制对土地不合理的、过大的需求，大力节地挖潜，充分有序地利用存量土地，努力实现耕地总量动态平衡，加强宏观调控，深化土地管理改革，促进保护耕地体制、机制的形成和土地市场的规范，强化业务基础工作，努力推进精神文明建设，这是土地管理工作者的光荣责任。只有全县土地管理工作者同心同德，振奋精神，勇于探索，才能保护和建设好睢宁的土地，不辜负党和人民的重托。

编写土地专志，实属我县首创，由于历史资料残缺，又无经验可资借鉴，加之编者水平有限，错漏之处在所难免，望读者不吝赐教。

睢宁县人民政府县长 张建华

一九九八年八月

凡 例

一、全志坚持求实存真的原则，客观地记述睢宁县土地资源及其开发、利用以及土地管理事业的历史和现状。

二、全志凡具有专业特点的节、目，力求详述，并尽力追本溯源，下限为1994年底，大事记及各章内部分内容延至1995年。

三、全志采用章、节、目、子目的结构方式，立概述、正文、附录、后记。

四、志书采用规范的语体文、记述体，据事直书，叙而不论。

五、志书中的历史纪年采用两种方法：中华民国成立之前，采用朝代年号加注相应的公元纪年；中华民国建立后，采用中华民国纪年；中华人民共和国成立以后，一律采用公元纪年。

六、记述历史朝代、政府机构、职务、地名，依照当时称谓，不以今名代替，必要时括号内加注。

七、计量单位名称，按照国家规定使用；历史上的计量单位名称，仍照录旧制。

八、志书数据除少数引用旧志和有关资料外，一律以统计部门数据为准。

九、志书资料多来源于省、市、县档案馆，一般不注明出处，必要时随文注释。

概 述

睢宁县位于江苏省北部，地处北纬33°40′～34°10′，东经117°35′～118°10′，东邻宿迁市，西北接铜山县，西部和南部与安徽省灵璧县、泗县接壤，北部与邳州市毗连。全县27个乡镇，5个农林场圃，643个村民委员会，5299个村民小组。1994年总户数为28.19万户，人口为120.09万人。全县总面积1773平方公里，可耕地150.13万亩，人均耕地面积1.25亩。全县国有土地占总面积的8.03%，乡村集体土地占总面积的91.97%。

全县地处暖温带南缘，季风显著，光照充足，四季分明。年均日照时数为2379.6小时，太阳辐射量118.9千卡/平方厘米，年均气温13.9℃，全年无霜期217天，年均降水量922.1毫米，最多1348.5毫米(1963年)，最少588.4毫米(1978年)，年降水相对变率19%，年均水资源总量为20.41亿立方米，可利用量为7.53亿立方米，占总量的36.9%。

睢宁县的地势是西北高东南低，由西北向东南倾斜，比降率为万分之一点零八。西北最高处海拔37.2米，东南最低处海拔18.5米。境内除西北部、西部、西南部有零星低山残丘外，其余均为黄泛冲积平原。黄河故道横贯东西，成为县内南北的天然分水脊。

县名源于睢水，初为“睢陵”，意即睢水经过之地。金代始取“睢水安宁”之意，谐古代“睢陵”之音，改称睢宁。

睢宁历史悠久，新石器时代已有人类繁衍生息。相传夏代，县境地属邳国，延及商代，北境仍属邳国，南境分属蒲如国。周代，境内置取虑国，秦代改称取虑县，西汉初年建睢陵侯国，与取虑县同时并存，此后，境内曾改建晋陵、北陵等县，变化繁多，唐宋时县制亦曾撤销，直至金兴定二年(1218)，始有睢宁县之名，沿用至今。

睢宁古有泗、睢两水横贯全境。自南宋建炎二年(1128)黄河改从泗水流入淮河，直至清咸丰五年(1855)改道北去，其间727年中，经常泛滥成灾，睢宁境内原来的砂礓黄土上沉积了大量泥沙，原有的河道均被淤塞。全县黄潮土计107.84万亩，占耕地总面积的70.52%；盐碱化潮土计43.09万亩，占耕地总面积的28.18%。

明清时期，官府为了征收田赋，对土地的管理多着眼于田亩面积的核查，县令常亲自率人清丈田地。明万历十年(1582)知县申其学曾开垦成熟地，使全县耕地达114万亩。明崇祯十年(1637)正值黄水泛滥之后，村民外逃，田地抛荒，耕地面积锐减。知县高歧凤设法让农民恢复生产，使可耕地又达到灾前的亩

数。清初仍按照明崇祯年间的田亩数字纳赋。康熙三十年(1691),全县纳赋地为94万亩,光绪十二年(1886)仍为94万亩。

民国二十年(1931),江苏省民政厅编写《江苏省各县概况》中,睢宁额田为84.6万亩。民国二十四年(1935)国民政府在全县插标清丈土地,据此编造征册,更定科则,最后核实农田217万亩,人口49万人。

旧时睢宁实行的是封建土地私有制,县内绝大部分田地均为封建地主阶级所占有。无地、少地的贫雇农只得租种地主的土地,把每年收获的半数以上的粮食缴纳地租,自家所剩无几,多以糠菜度日,更兼水旱灾害,军阀混战,遍地匪患,生活极为艰难。据民国二十五年(1936)统计,睢宁县农业总产值3750万元,耕地总面积217万亩,粮食总产2.7亿斤,单产104.1斤,人均粮食550斤。

抗日战争期间,中国共产党在睢宁周边地区建立了抗日民主根据地,抗日民主政府实行减租减息政策。把对半分租改为四六分租(即地主分四成,佃户分六成),包租一律减二成缴租,借贷利息以一分半为计息标准。减租减息政策的实施,对减轻封建剥削,发动群众抗日,发展生产,初步改善农民的生活,起到了积极作用。根据地内还实行互助合作生产,名称有合伙会、换工队、互助组等,古邳巨山前的花成山合伙会和黄河南(今姚集乡)的胡昌桂合伙会,规模大,管理好,成绩显著,为根据地人民所称道。

1949年全县总人口59万人,耕地217万亩,粮食总产1.9亿斤,单产76.5斤。1950～1951年,睢宁县进行土地改革,废除了地主阶级封建剥削土地所有制,实行劳动农民土地私有制,40万农民参加土改,7万多户贫苦农民分得了土地,农民成了土地的主人。

土地改革结束后,广大分得土地的农民,特别是贫雇农,由于缺劳力、缺资金、生产资料不齐备等原因,生产上碰到不少困难,于是互助组应运而生,至1951年底,全县已有互助组5272个。1954年春,各区都试办初级农业生产合作社,建成初级社42个,入社农户925户。初级社内实行农户私有土地和其他生产资料折股入社,合作生产、统一经营,收获物按劳分配与股份分红相结合。1955年初级社发展到1174个,入社农民5.07万户,占全县总户数的35%。全年的粮食总产3.15亿斤,单产107斤,已超过抗战前1936年的水平。1955年,在初级社的基础上,筹建高级农业生产合作社,社员的土地、农具都变成集体所有,农民土地所有制改变为劳动群众集体所有制。1956年办成高级社470个,入社农户15万户,占全县总农户的98.1%,睢宁县完成了对农业的社会主义改造。1958年全县实行人民公社化,470个农业生产合作社合并建成23个人民公社。国家还修改了建设征用土地的办法,城市土地宣布为国家所有。睢宁县也跟全国一样,实行无偿、无限期、无流动的土地使用制度。在大跃进中,为了工

业、交通、农田水利、文教卫生、市政建设的发展，大量征用耕地。又因缺少规划和政府必要的控制，出现了征而不用、多征少用、早征迟用等现象，造成惊人的浪费，给土地管理工作带来严重的消极影响。自1958年至1960年的3年之内，全县共占用耕地31万亩之多，平均每人减少耕地0.29亩。1961年纠正了“一平二调”的错误，对无偿平调的土地，进行退赔。自实行“三级所有，队为基础”体制、核算单位下放给生产队以后，群众有了保护耕地的积极性，在不影响水利建设的情况下，将废闲河堤、沟渠等进行复垦，全县复垦的农田达5万余亩。

人民公社时期，农田基本建设有了加强，贯彻了“八字宪法”，恢复了自留地制度，农、林、牧、副、渔等的用地合理布局，使土地的利用结构日趋合理。

1966年前，集体和国家基本建设用地，由县民政局经管。文化大革命开始后，民政局撤销，直至1975年开始恢复。1978年，县革命委员会下文成立睢宁县征地办公室，设在县计划经济委员会内，负责全民和集体的征地工作。

中共十一届三中全会后，农村推行家庭联产承包责任制，土地仍归集体所有，包括社员长期使用的自留地、自留山和宅基地仍属集体。但农户在承包地上有使用权，打破了集体生产劳动、统一分配的格局。1982年推行联产承包责任制的生产队共5210个，占全县生产队的99.4%，当年粮食产量突破10亿斤大关，这是睢宁县历史上从未有过的。

进入20世纪80年代，在改革开放新时期，睢宁县经济活跃，各项建设迅速发展，对土地的需求量大为增加，人地矛盾更显突出。交通水利、城镇建设，需要土地；发展乡镇企业，需要土地；农村人口增加，进入分户条件的农户增多，需新建住房，也需要土地。仅农村宅基地一项，从1982年至1987年6年间，就占土地1.5万亩。睢宁县再次出现了新中国成立以来的用地高潮。

1986年6月25日，国家颁布了《土地管理法》，决定自1987年1月1日起正式施行。同年，睢宁县成立农村土地管理办公室，负责城镇和县城城区以外的全县农村土地管理工作。1987年，农村土地管理办公室更名为睢宁县土地管理局，统一管理城乡的土地，县土地管理局成为惟一有权代表睢宁县人民政府行使城乡土地统一开发、利用、整治、保护等方面职权的职能机构，从此，结束了长期以来对土地实行多部门管理的历史。

县土地管理局成立之初，便加强建设用地的计划管理，严格遵照徐州市土地管理局下达的年度用地指标，按照国家、集体、个人三项用地的有关规定和审批权限，依法管理，控制用地数量，提高土地利用率。

20世纪90年代，是睢宁经济持续发展的重要时期，用地数量剧增，出现了新中国建立以后的第三次用地高潮。1991～1994年，全县占用耕地2.6万亩。县土地管理局坚持计划用地，落实全程管理，严格审批。在沙集船闸、观音机

场、市县一级公路、职教中心等重点工程建设中采取现场办公，与有关部门共同做好征地、拆迁、安置工作，并及时办理用地报批手续，保证工程建设的顺利进行。土地管理局被县委、县政府授予“集体贡献”二等奖。

睢宁县把故黄河的开发作为重点，成立垦荒指挥部，复垦荒田 8.5 万亩，改造故黄河两侧低产田 6.5 万亩。从 1986 年开始，又对故黄河中泓进行疏浚，继续改造 10 余万亩的飞泡沙土荒滩和两岸的低产田。全县其他开发复垦工作，如古邳旧城湖开发、刘圩乡袁圩水库退水还田工程、张圩乡荒山开发等项目，都取得了显著成效。

《土地管理法》公布后，土地实行有偿使用制度。睢宁县自 1987 年 4 月 1 日起，收取耕地占用税，税额为每平方米 3～6 元，农村居民（农业人口）占用耕地建房的，减半征收。20 世纪 90 年代开始，睢宁县扩大国有土地使用权出让范围、区域、对象，规范出让行为。1994 年，全县完成 472 宗土地的出让工作，面积为 279.46 亩，收取出让金 415 万元。

随着土地管理部门的建立，土地管理方面的各项基础工作也扎扎实实地开展。

1986 年对全县土地资源进行详细调查，而后又分别以地类、权属为重点的土地编制《详查》和《补查》。

1989 年 1 月睢宁进行城镇土地使用权申报登记，先在睢城镇开展了国有土地使用权申报，至 4 月结束。1992 年在睢城、李集、凌城、高作、王集、双沟、古邳等镇在完成土地使用权申报的基础上，开展城镇地籍调查，进行土地登记，颁发了《国有土地使用证》。

1991 年，县土地管理局组织力量编制了县土地利用总体规划，明确了至 2000 年间土地利用的目标与方向，土地的开发、利用、整治、保护纳入规划管理的轨道。1999 年，还建立了基本农田保护区，保护区面积达 166.5 万亩。

县土地管理局还完成了县城区的土地定级估价工作。

县局内设立土地监察股、监察中队，组建了农村监察组，对各乡镇实行分片包干制度。各乡镇土地管理所有专人负责监察工作，全县 643 个行政村建立了土地管理小组，由村支书和村长分别任正副组长，各个村民小组长兼任土地管理员，形成县、乡、村、组四级监察网络。

1991 年全县开展以无违法批地、无违法管地、无违法用地为主要内容的土地管理“三无”乡镇竞赛活动，至 1994 年共有 16 个乡镇达到“三无”标准，朱集、沙集、岚山、浦棠、邱集、王林 6 个乡得到徐州市的表彰。1994 年底，在全县开展了清理整顿土地隐形市场和查处违法用地工作（简称“双清”工作），对全县各类土地私下交易进行了严肃的查处。

试读结束，需要全本PDF请购买 www.ertongbook.com

土地管理局成立八年来，土地管理机构得到不断健全，人员得到不断充实。1986年成立农村土地管理办公室时仅3人，1994年全县土地管理人员已有147人，县土地管理局设办公室、地政地籍股、建设用地股、法规监察股、土地复垦开发事务所、房地产交易所等。各乡镇均设有土地管理所。土地管理人员中具有初级技术职称的有14人，具有中级技术职称的有9人，具有高级职称的有3人。县土地管理局、李集和沙集等乡镇人民政府、邱集乡土地管理所被评为江苏省土地管理先进单位，王林、朱集、沙集、邱集、浦棠、魏集等乡的土地管理所和县土地管理局办公室、地政地籍股、法规监察股被评为徐州市土地管理先进单位，受到表彰。

睢宁自贯彻《土地管理法》以来，全县人民对保护土地、依法用地，正日益重视。县、乡政府和有关部门也不断从经济、行政、法规、科技等方面强化土地的管理工作，有效地保护了土地资源，使“十分珍惜和合理利用每寸土地、切实保护耕地”的基本国策得以彻底地贯彻。

目　录

序 …… (1)
凡例 …… (1)
概　述 …… (1)

第一章　土地概况 …… (1)
第一节　地理位置 …… (1)
第二节　区域沿革 …… (1)
第三节　地形地貌 …… (3)
第四节　土壤 …… (4)
第五节　气候 …… (7)
第六节　土地资源 …… (9)
第七节　耕地等级 …… (11)
第八节　矿产资源 …… (12)
第九节　水资源 …… (13)

第二章　土地制度 …… (16)
第一节　封建土地私有制 …… (17)
第二节　土地所有制改革 …… (19)
第三节　社会主义土地公有制 …… (22)
第四节　土地使用制度改革 …… (24)

第三章　耕地　人口 …… (26)
第一节　耕地 …… (26)
第二节　人口 …… (27)

第四章　建设用地管理 …… (32)
第一节　建设用地政策与规定 …… (32)
第二节　建设用地供应 …… (33)
第三节　计划用地 …… (41)

第四节　用地补偿 …… (42)
第五节　土地有偿使用 …… (45)
第六节　报批制度与程序 …… (46)

第五章　地籍管理 …… (50)
第一节　农村非农业建设用地的清查及发证 …… (50)
第二节　城镇地籍调查及登记发证 …… (51)
第三节　水利工程用地的确权和发证 …… (55)
第四节　土地利用现状调查 …… (56)
第五节　土地登记 …… (73)
第六节　土地契约、证书 …… (82)

第六章　土地利用及其规划 …… (104)
第一节　土地利用结构 …… (104)
第二节　土地利用规划 …… (111)

第七章　土地开发复垦 …… (119)
第一节　故黄河开发复垦 …… (119)
第二节　零散荒闲地开发复垦 …… (121)

第八章　土地监察 …… (124)
第一节　土地法制宣传 …… (124)
第二节　土地监察队伍 …… (125)
第三节　土地执法检查 …… (126)
第四节　创建“三无”乡镇活动 …… (129)
第五节　土地信访 …… (131)
第六节　违法案件查处 …… (132)

第九章　地价　地租　地税　规费 …… (134)
第一节　地价 …… (135)
第二节　地租 …… (137)
第三节　地税 …… (139)
第四节　规费 …… (143)

第十章　土地管理机构与队伍 …… (146)
第一节　土地管理机构 …… (146)
第二节　管理队伍 …… (154)
第三节　财务管理 …… (157)
第四节　档案管理 …… (160)
第五节　土地科技成果 …… (161)
第六节　先进集体和先进个人 …… (162)

附录一　大事记 …… (168)
附录二　重要文件选编 …… (182)
后记 …… (218)

第一章 土地概况

第一节 地理位置

睢宁县位于江苏省北部，徐州市东南。地处东经117°35′～118°10′，北纬33°40′～34°10′。东邻宿迁市，北接邳州市，西北与铜山县毗连，西、南两面与安徽省灵璧、泗县接壤。全县总面积为1773平方公里。

第二节 区域沿革

睢宁之名源于睢水，古为“睢陵”，意即睢水经过之地。《水经注》载：“睢水又东迳睢陵县故城北。”金代，始取“睢水安宁”之意，改称今名——睢宁。

相传夏代睢宁县境地属邳国，延及商代，北境仍属邳国，南境则分属蒲如国。周代，县境置取虑国，秦代改称取虑县。西汉时，在取虑东部置睢陵侯国，汉武帝元狩六年（前117年）睢陵县和取虑县同属临淮郡；东汉时，睢陵、取虑两县隶属徐州下邳国。

晋时，先后置睢陵县、取虑县、陵县、北陵县（因广陵郡有陵县，故改北陵）。

南北朝时期，睢陵地处南北激烈争夺地区，建置变化较多，正如《宋书》所载：“名号骤易，境土屡分，或一郡一县割成四五，四五之中亟有离合。”宋孝武帝大明年间（457～465），济阴地区被胡人占领，济阴太守流寓睢陵，割地为境，睢陵便侨置济阴郡，领睢陵、定陶、顿丘三县。魏孝静帝武定五年（547），睢陵属东魏徐州彭城郡，次年置晋陵郡。晋陵县、取虑县同属临潼郡，又置睢陵县，亦属临潼郡，后齐时临潼改为潼郡。

隋代开皇初年（581），睢陵建制撤销，北部入下邳，南部归泗州。北宋时，金兵南下，睢宁地区被金兵占领。此时睢宁地区已成为宿迁县的辖境。金宣宗兴定二年（1218）四月建睢宁县，以宿迁县的古城作为睢宁县城。

元代初期，睢宁建制被撤销，地归邳州。至元十二年（1275）恢复睢宁县建制。辖境以今睢城镇为中心，东到沙集、凌城；东北到皂河（1951年划出）；南到邱集、李集；西到桃园、卓海、高楼、大王庙（卓海、高楼、大王庙三地于1950年划入安徽省灵璧县）；北部以黄河为界，南为睢宁，北为邳州。全县辖20个社。

明代仍承元制，明洪武十四年(1381)将邳州地区的木社、桃园、青羊、大村、浪子、陶河、木桥、黄山、白山、仪陈、辛安、董庄、刘庄、马浅等14个社划入睢宁县。全县共4乡34社。

清初至光绪十二年(1886)，睢宁县行政区划承袭明制，计4乡34社。宣统年间(1909～1911)，将社改为寨，全县计4乡2镇81寨7集。

民国期间，国民政府曾实行市乡制。民国十七年(1928)置6市7乡，即睢城市、高作市、凌城市、三山市、龙河市、河北市；竹城乡、陶河乡、芹沟乡、湖山乡、取虑乡、子仙乡、忠武乡。

民国十九年(1930)，国民政府在全县设8个区：一区(区政府驻睢城)，二区(驻高作)，三区(驻凌城)，四区(驻官山邱花园)，五区(驻岚山胡集)，六区(驻王集)，七区(驻姚集)，八区(驻魏集)。

抗日战争时期，睢宁县曾有过国民政府和日伪政权，同时并存有中国共产党领导下的睢宁县抗日民主政府和邳睢、铜睢、泗灵睢、泗宿等抗日民主政府。由于三方面建政时间有先后，存在时间长短不一，辖区常有变化，且常有交叉管辖。

1949年10月，中华人民共和国成立，睢宁县下辖1市(后改为区)12区，1950年7月苗圩区划归宿迁县。1953年5月，邳睢县撤销，张集、古邳、张圩、双沟4区划入睢宁县。

1957年撤区并乡，全县共建30个乡(镇)。

1958年，睢宁县撤销乡人民政府建置，建立人民公社，公社下辖生产大队、生产队。到1983年，全县共有1个镇、26个公社、549个生产大队、4436个生产队。

1983年7月人民公社撤销，改为乡(镇)人民政府；1994年底，全县共有7个镇、20个乡、643个村、5299个村民小组、2个直属农场和3个直属果园场。

7镇：

睢城镇　凌城镇　李集镇　双沟镇　古邳镇　高作镇　王集镇

20乡：

睢城乡　沙集乡　王林乡　邱集乡　朱楼乡　官山乡　黄圩乡
桃园乡　朱集乡　高集乡　岚山乡　庆安乡　龙集乡　苏塘乡
张圩乡　姚集乡　浦棠乡　魏集乡　梁集乡　刘圩乡

5场：

西关良种繁育场　　“五一”棉花原种场　　苏塘果园场
张行果园场　　刘集果园场

试读结束，需要全本PDF请购买 www.ertongbook.com