

河南省土地志丛书



019438

淮  
阳  
卷

# 周 口 地 区 土 地 志

淮阳县土地管理局 编



中州古籍出版社

# 周口地区土地志

## 淮阳卷

主 编 成富才

淮阳县土地管理局编  
中州古籍出版社

## 《河南省土地志》丛书编纂委员会

顾问	张洪华	亢崇仁	胡廷积			
名誉主任	鲁德政					
主任	卫斌					
副主任	冯光	范修芳	邓留献	李庚	任培祥	
委员	张靖涛	张昌全	周进芳	牟用吉	田启明	张荣军
	苗玉林	刘济宝	刘维德	薛映怀	康培元	姚志翔
	刘振立	刘学成	詹志立	赵茂轩	陈明初	张爱延
	任新堂	马凤鸣	冯先礼	刘晓海	李森	盛中华
	李之生	黄海殿	赵新纪	段礼全	姚中大	解庆昌
	王玉学					

## 《淮阳县土地志》编纂领导小组

组长	成富才				
副组长	陈家尊	曹建峰			
成员	胡九强	胡清中	刘建中	张国峰	

## 《淮阳县土地志》编辑人员

主编	成富才					
副主编	陈家尊	曹建峰				
编辑	郭景环	吴光亮	方士芳	段同德	唐经武	梁照印
提供资料	陈宪勇	宋文明	齐修成	夏宝国	刘秀良	孙方杰
人员	李勇	齐向东	李振华	吴晓红	王西文	

## 《河南省土地志》丛书编纂委员会

顾问	张洪华	亢崇仁	胡廷积			
名誉主任	鲁德政					
主任	卫斌					
副主任	冯光	范修芳	邓留献	李庚	任培祥	
委员	张靖涛	张昌全	周进芳	牟用吉	田启明	张荣军
	苗玉林	刘济宝	刘维德	薛映怀	康培元	姚志翔
	刘振立	刘学成	詹志立	赵茂轩	陈明初	张爱延
	任新堂	马凤鸣	冯先礼	刘晓海	李森	盛中华
	李之生	黄海殿	赵新纪	段礼全	姚中大	解庆昌
	王玉学					

## 《淮阳县土地志》编纂领导小组

组长	成富才				
副组长	陈家尊	曹建峰			
成员	胡九强	胡清中	刘建中	张国峰	

## 《淮阳县土地志》编辑人员

主编	成富才					
副主编	陈家尊	曹建峰				
编辑	郭景环	吴光亮	方士芳	段同德	唐经武	梁照印
提供资料	陈宪勇	宋文明	齐修成	夏宝国	刘秀良	孙方杰
人员	李勇	齐向东	李振华	吴晓红	王西文	

## 《河南省土地志》丛书编纂委员会

顾问	张洪华	亢崇仁	胡廷积			
名誉主任	鲁德政					
主任	卫斌					
副主任	冯光	范修芳	邓留献	李庚	任培祥	
委员	张靖涛	张昌全	周进芳	牟用吉	田启明	张荣军
	苗玉林	刘济宝	刘维德	薛映怀	康培元	姚志翔
	刘振立	刘学成	詹志立	赵茂轩	陈明初	张爱延
	任新堂	马凤鸣	冯先礼	刘晓海	李森	盛中华
	李之生	黄海殿	赵新纪	段礼全	姚中大	解庆昌
	王玉学					

## 《淮阳县土地志》编纂领导小组

组长	成富才				
副组长	陈家尊	曹建峰			
成员	胡九强	胡清中	刘建中	张国峰	

## 《淮阳县土地志》编辑人员

主编	成富才					
副主编	陈家尊	曹建峰				
编辑	郭景环	吴光亮	方士芳	段同德	唐经武	梁照印
提供资料	陈宪勇	宋文明	齐修成	夏宝国	刘秀良	孙方杰
人员	李勇	齐向东	李振华	吴晓红	王西文	

2

# 序

《淮阳县土地志》出版了，这是淮阳土地部门的一件大事，一件喜事，我很高兴。

太平盛世，写史修志，是中华民族优良传统。中国共产党十一届三中全会后，社会主义的中国进入了崭新的发展时期。建设具有中国特色的社会主义的理论，一系列改革开放的政策，更新了人们的思想观念，极大地解放了生产力，促进了社会经济的发展与繁荣，取得了举世瞩目的成就。与此同时，全国范围内的编史修志工作空前活跃。《淮阳县土地志》就是在这种形势下应运而生的。它第一次全面、系统、科学、准确地记述了淮阳县有关土地方面的历史和现状，是一部专门记载土地资料的完整的新方志。它的问世，不仅有利于土地的开发、利用和管理，而且对存史、资政、教化等方面都有重要的历史意义和现实意义，实利于今而荫于后。

土地是人类赖以生存和发展的根基，是不可再生的宝贵资源。人类社会历史的发展，无不与土地相关。但在中国几千年的封建社会里，土地被地主阶级私人占有，成为地主压迫剥削农民的主要工具。中华人民共和国成立后，经过土地改革，土地才真正回到人民手中，又经过农业合作化确立了农村土地集体所有制。进入80年代，随着改革开放、市场经济的发展，土地由过去单一的农业开发，变为农业、工业、商业、交通、能源、服务、旅游等综合开发，土地利用的价值越来越高，乱占耕地的现象时有发生，人增地减的矛盾越来越突出。面对严峻现实，强化土地管理，已成当务之急。1986年6月25日全国人大常委会通过了《中华人民共和国土地管理法》，把“十分珍惜和合理利用每寸土地，切实保护耕地”作为长期坚持的一项基本国策，加强土地管理提到了一个新的高度，使土地管理有法可依。1987年6月，淮阳县人民政府成立了土地管理局，相继成立了乡(镇)土地管理所，各行政村固定了土地管理员，确立了全县土地、城乡地政统一管理的新体制，革除了长期以来一直存在的职能分散、政出多门的弊端；深入开展了土地国情、国策、国法的宣传教育，增强了干部群众的国土观念；大力整顿了土地管理秩序，包括运用行政、经济、法律手段，查处违法占地案件，使乱占耕地的势头得到遏制；完成了土地详查、土地确权发证、基本农田保护区划定等项工程，在地籍管理、土地监察、土地信访、土地开源节流等方面均有大的进展。但必须清醒地看到，淮阳是一个农业大县，人多地少，耕地后备资源缺乏，要以有限的土地资源，保证全县人民的吃饭和建设，摆在我们面前的任务还很艰巨。我们坚信：前人在淮阳这块土地上已经创造了灿烂的物质文明和精神文明，而今在中国共产党领导下的淮阳人民，一定能更好地利用这块古老的土地，再创明天的辉煌。

《淮阳县土地志》的编纂工作，是在中共淮阳县委、淮阳县人民政府和周口地区土地管理局的领导下进行的。它的成书，除编辑人员的辛勤劳动、不懈努力外，得到了县民政、财政、城建、统计、税务、农业、水利、文化、教育、计划生育、图书馆、档案馆等部门和单位的大力支持和密切配合，还得到一批老领导、老顾问、老同志及众多知情人士的具体指导和热情帮助。或奋力笔耕、或伏案推敲、或献一技之长、或供珍贵资料……值

此成书之际，谨向为本志倾注过心血，奉献出力量的部门、单位、领导和同志，表示诚挚的感谢！

编纂地方土地志；是一项新的工作，又是一项浩繁的历史文化建设工程。由于内容广泛，时间久远，历史资料残缺不全。加之我们的水平不高，能力有限，书中遗漏、差错、不妥之处在所难免，敬请有关部门，各级领导，各界人士批评指正，以便来日继修纠错补漏，使之更加符合历史实际。

成富才

二〇〇一年十二月

# 凡例

一、本志以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指针，以《关于建国以来党的若干历史问题的决议》为准绳，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，力求全面、系统、科学、准确地反映淮阳县有关土地方面的历史和现状。

二、本志遵循存真求实，通贯古今，立足当代，详近略远的原则，上限追溯至淮阳县土地利用的始发，下限断至1997年12月（大事记延至2001年），重点记述中华人民共和国成立后，特别是《中华人民共和国土地管理法》颁布后，淮阳县土地管理工作情况。

三、本志采用现代语体文，记述体。述而不评，叙而不论，秉笔直书，寓褒贬于史实之中，明规律于兴衰之内。结构编排采用横排纵写的方法。横排即依照内容，横分门类；纵写即以时为序，记述始末。

四、本志的内容主要有序、凡例、概述、大事记、正文、附录、后记等。概述为全书之纲，采用综合式史体写法；大事记，以编年体为主，辅之记事本末；图、表、录，根据内容需要，穿插于章节之中；传，本着生不立传的原则，以事系人入志。

五、本志的资料主要来源于旧版及新编的《淮阳县志》和有关部门的专业志；淮阳县图书馆、档案馆和有关部门存放的历史资料、档案材料；淮阳县土地管理局成立后的历年工作总结和行文。在采用上述资料时，编者进行了核实对照和筛选。

六、本志的数字使用，遵行1987年公布的《关于出版物上数字用法的试行规定》。度量衡单位，原则采用1984年颁布的《中华人民共和国法定计量单位》的规定。某些历史资料的计量、旧币未作折算。

七、本书的时间表述，采用传统纪年与公元纪年两种方法。凡传统纪年，农历月日，均用汉字书写；凡公元纪年，公历月日，均用阿拉伯数字书写。中华人民共和国成立之前的时间表述，一般采用传统纪年，然后加括号注明公历时间，如明洪武二十四年(1391年)。中华民国的纪年用阿拉伯数字书写，如民国10年(1921年)。

八、本志记述历史朝代、政府机构，职务、地名、均依当时称谓，不以今名代替。对记述中涉及较多的名称，在各章首次出现时用全称，而后用约定俗成的简称。如“中华人民共和国成立后”，简称“建国后”，“中国共产党淮阳县委员会”，简称“县委”，“淮阳县人民政府”，简称“县政府”。

九、本志的各种数据，均以统计部门公布的官方数据为准。在缺少统计部门的统计数据时，以有关单位的统计数据为补充。书中所记土地、耕地面积，一般为当时的统计面积。1991年土地利用现状调查的面积，只在土地利用现状调查中记述。

十、本志的行文注释，均采用页末注。也称脚注。即在当页最下边，用一条短线，把注文与正文隔开。有两条以上注释时，用阿拉伯数字加圆圈作序号。

## 目 录

序

凡例

概述	( 1 )
大事记	( 8 )
第一章 土地条件	( 38 )
第一节 地质	( 38 )
第二节 地貌	( 40 )
第三节 气候	( 41 )
第四节 水文	( 48 )
第五节 土壤	( 53 )
第六节 动植物	( 59 )
第七节 景观	( 61 )
第二章 土地与人口	( 71 )
第一节 域界与土地面积	( 71 )
第二节 人口	( 72 )
第三节 土地与人口发展形势	( 74 )
第三章 土地管理机构	( 77 )
第一节 县级机构	( 77 )
第二节 下属机构	( 86 )
第四章 土地制度	( 89 )
第一节 土地私有制	( 89 )
第二节 土地公有制	( 94 )
第三节 土地使用制度改革	( 97 )
第五章 土地赋税	(101)
第一节 农业税	(101)
第二节 耕地占用税	(106)
第三节 城镇土地使用税	(108)

第四节	土地增值税	·····	(109)
第五节	契税与规费	·····	(110)
第六章	土地利用	·····	(114)
第一节	耕地	·····	(114)
第二节	林地	·····	(115)
第三节	园地	·····	(116)
第四节	居民点及独立工矿用地	·····	(117)
第五节	交通过地	·····	(128)
第六节	水域	·····	(129)
第七章	土地规划	·····	(133)
第一节	农业区划	·····	(133)
第二节	土地利用总体规划	·····	(136)
第三节	城市建设发展规划	·····	(163)
第四节	村镇建设规划实施	·····	(163)
第五节	基本农田保护规划	·····	(164)
第八章	土地整治	·····	(165)
第一节	沟河治理	·····	(165)
第二节	低洼易涝地治理	·····	(167)
第三节	盐碱泡沙地治理	·····	(168)
第四节	深翻平整土地	·····	(169)
第五节	荒废土地开发复垦	·····	(170)
第六节	建设旱涝保收田	·····	(179)
第七节	污染治理	·····	(181)
第九章	地籍管理	·····	(182)
第一节	地籍管理沿革	·····	(182)
第二节	土地调查	·····	(191)
第三节	土地登记	·····	(205)
第四节	土地定级估价	·····	(209)
第五节	土地统计	·····	(216)
第六节	地籍档案管理	·····	(217)
第十章	建设用地管理	·····	(219)

第一节 农村宅基地	(220)
第二节 乡(镇)村企事业用地	(221)
第三节 国家建设用地	(222)
第四节 整建制农转非	(242)
第十一章 土地宣传科教	(244)
第一节 土地宣传	(244)
第二节 技术培训	(262)
第三节 科技成果	(263)
第十二章 土地法制管理	(264)
第一节 土地监察	(264)
第二节 土地信访及纠纷处理	(269)
第三节 土地市场管理	(275)
第十三章 人物及先进单位	(279)
第一节 获奖人物名录	(279)
第二节 先进单位	(280)
第三节 历代土地人物简介	(280)
第十四章 乡、镇、场土地管理概况	(286)
第一节 各乡土地管理概况	(286)
第二节 各镇土地管理概况	(298)
第三节 各场土地管理概况	(303)
附录 淮阳县土地管理文件选载	(305)
后记	(345)

## 概 述

淮阳县位于豫东黄淮平原，周口地区的腹心。地处北纬33°25′~33°57′，东经114°38′~115°04′之间。东与郸城县、沈丘县毗邻，可望淮海；西与周口市、西华县接壤，易控许漯；南临项城市、商水县，直指武汉；北靠太康县、扶沟县，依卫郑汴。南北长56公里，东西宽40.6公里，总面积1467.85平方公里。1996年全县辖20个乡、镇，508个行政村，2370个自然村，人口126.1047万人，耕地面积145.59万亩。

淮阳这块土地，历史渊源流长。据《中国古地理图》记载，远在五亿七千万年前就出现了“淮阳古陆”，并且是“一直存在的刚性古陆”。中国各家通史都是从太昊伏羲氏都宛丘，炎帝神农氏都陈写起的，“宛丘”和“陈”即今淮阳。相传，伏羲曾在此“画八卦，养牺牲，教民渔猎”。神农也在此“尝百草，艺五谷，教民稼穡”。之后，在近六千年的历史长河中，淮阳，皇而帝，帝而王，分封则国，统制则郡，南北迭辖，州县兼置，一直是豫东政治、经济、文化之中心，经历了中华民族发展的各个历史阶段。夏，陈为豫州之地。商汤封舜后虞遂于陈。西周(公元前11世纪)武王封舜后妫满于陈，首建陈国，辖邑14。春秋末(公元前479年)，楚灭陈，夷陈为县。战国末(公元前278年)，秦破楚于郢，楚顷襄王迁都于陈，历38年。公元前221年，秦统一中国，初设陈县，后置陈郡，统领12县。秦二世元年(公元前209年)，陈胜率农民起义军据陈城，号“张楚”，建立中国历史上第一个农民革命政权。汉高祖七年(前200年)，刘邦以陈在淮水之北，地当冲要，改陈郡为淮阳郡，汉高祖十一年(前196年)置淮阳国，封子刘友为淮阳王，辖9县。东汉复建陈国。三国魏明帝太和六年(232年)，以陈4县封曹植为王，卒于任，今境内尚存其墓(思陵冢)。南北朝时，郡、州相间，隋废州为郡，置宛丘县，唐袭州制，陈州统6县，宛丘为其一。宋置淮阳郡，后升淮宁府，置宛丘县。元，复为陈州，宛丘为附郭。明，废宛丘县入陈州，领4县。清雍正十二年(1734年)升州为府，置淮宁县。民国2年(1913年)，改淮宁县为淮阳县，相沿至今。悠久的历史，使淮阳这块土地文化古迹林立，至今尚存326处。其中国家重点文物保护单位——宛丘古城遗址，被先秦史学界誉为“中国古代文明的一颗璀璨的明珠”。还有雄伟壮观、金碧辉煌的太昊伏羲陵为中国十大名陵之一。中华人民共和国国务院总理朱镕基曾亲笔为该陵题字：羲皇故都。

淮阳县居黄河冲积扇南缘，属黄淮冲积平原。总土地面积220.1775万亩。地势西北高，东南低，微倾斜。最高点海拔50米，最低点海拔39米。地面自然坡降1/5000~1/6000。境内北中部有黄河先期泛滥所形成的淮阳岗，占全县面积的32.6%，其余是黄河后期泛滥所形成的冲积平原，占全县面积的67.4%。无论是哪种地形，都造成了深浅不一，大小不等的洼坡地，因此地貌呈大平小不平状态。全县有深度1米以上，面积万亩以上的坡洼30多个，面积约48万亩，占全县总耕地面积的27%。全县土壤多属发育在河流冲积物上，受

地下水影响，经耕种而熟化的潮土母质。其中黄潮土——砂土、淤土、两合土，面积大，分布广，遍及各乡镇，占全县总土地面积的97.09%。其余是盐化潮土、湿潮土和砂姜黑土等，占全县总土地面积的2.91%。按全国土地生产力分级标准，全县土地分为1、2、3、4级，分别占全县总土地面积的7.9%、43.1%、43.3%、5.7%。

淮阳的气候温和，属大陆性、暖温带、季风型气候。具有四季分明，雨量集中，光照充足，无霜期长，季风转换明显之特点，为全省光能资源高值区和降雨量较充沛的地区之一。

淮阳的水资源比较丰富。主要是地表水和地下水。总量为4.3亿立方米/年。其中地表水1.5亿立方米/年，占总量的34.9%，水质好，扬程低，灌溉效益高。但水浅，量小，可用而不可靠。地下水一般埋深3米左右，储量约2.8亿立方米/年，占总量的65.1%。可供开发利用的2.2亿立方米/年，且水质好，矿化度小，对工农业生产有较高的经济价值。

淮阳的河流均属淮河水系。历史上排泄不畅，灾害频繁。新中国成立后，经逐年治理，全县14条骨干河道，13条干沟，加上支流、支沟，形成布局合理的排灌系统，能渲泄上游客水和境内涝水，很少发生灾害，部分河道和沟渠还兼有养殖灌溉之利。位于县城周围的环城湖，面积10840亩，大于杭州西湖。湖水碧波荡漾，清澈透明，湖滨胜迹遍布，交映生辉，是中原一大自然景观，为豫东著名旅游胜地，被世人称之为内陆奇观。

淮阳矿产资源贫乏。据勘探藏有石油、天然气和较薄煤层。

淮阳的土地和自然环境，适宜于多种动植物的生长和繁育。据统计全县有高等植物130多种，3000多科。动物400多种。农作物以小麦、玉米、大豆、棉花、花生为主。耕作二熟制，粮食作物居首位，为豫东产粮大县，“六五”期间，被国家列入商品粮生产基地县。1995年粮食总产达49711.8万公斤。人均占有粮食394公斤。黄花菜为淮阳特产，清嘉庆九年(1840年)就出口国外，1986年被国家列入星火计划。蒲菜为淮阳独有，是河南地方名菜之一。花生是淮阳又一大特产，1990年以来年产量10万吨以上，有“花生王国”之称。林木品种多、面积大，覆盖率达13.5%。1986年被国家绿化委员会命名为“平原绿化先进县”。

淮阳的交通方便。境内北京至广州公路纵贯南北，漯河至双沟公路横亘东西，周口至商丘公路斜穿全境，许(昌)郸(城)、周(口)淮(阳)两条窄轨铁路在县城北关交会，南端沙河是水上运输线，实乃四通八达。

优越的地理位置，丰富的自然资源，丰盛的农副产品，方便的交通运输，为淮阳的经济发展提供了得天独厚的条件，也使淮阳人民倍感足下寸土之珍贵。

## 二

淮阳的土地所有制，随着朝代的更迭而演变，经历了封建社会的土地私有制和社会主义社会的土地公有制两个历史时期。

公元前21~7世纪的夏、商、周，对土地实行“井田制”。春秋战国时期，随着奴隶社会的解体，“废井田，开阡陌，任其所耕，不计多少”。承认土地私有，解放了生产力，陈地为当时诸侯国中较富庶国之一。两汉，曾一度推行“名田”、“限田”、“壬

田”。加上铁制工具和牛耕技术的普遍采用，陈地农业生产有长足发展。三国时，中原豪强肆虐，战事频仍，陈诸多农田废弃，经济萧条。魏正始四年(243年)，大将邓艾于陈、项屯田，修广“淮阳、百尺”二渠，农业得以恢复。隋唐，中国封建社会再度统一，由于推行“均田制”，农业发展迅速。唐中叶，陈地经济发展到鼎盛时期，社会安定、五谷丰登、森林茂密、百鸟聚栖。唐仪凤元年(676年)，帝以陈州“凤凰集”，改年号“上元”为“仪凤”。但由于晚唐战火连绵，水患增多，陈地曾几度出现“斗米千钱，死者相枕”，“民拆屋木以供炊，削藁席而秣马”的荒年暴月。宋朝建立后，对土地实行“不立田制”，“不抑兼并”，“田畴邸策、莫为限量”。确立了土地私有制的主导地位。淮阳的大部分土地被官僚地主阶级所占有。元朝的贵族、官僚和地主，更是大量掠夺民人土地。元皇帝还通过“赐田”使王公大臣获取大批土地。土地占有者经过土地出租获得财富，而租地的贫苦农民却深受剥削，难得温饱。一遇灾年，少地者被迫卖地，使土地愈形集中，无地者流离失所，四处乞讨，饿死、冻死的情景十分悲惨。1912年中华民国成立。孙中山曾提出“平均地权”的主张。但在国民党统治的30年间未能实现，仍然沿袭封建地主阶级的土地所有制，为维护地主阶级对土地的私人占有、使用和买卖、典当服务。淮阳的地主、富农占全县人口的7%，却拥有全县70%以上的土地。有地者不种地，把地租给别人，自己不劳而获，坐享其成；种地者无地可种，要向地主租地，整年辛苦，所得无几。当时淮阳租地的形式，以“分租”、“定租”为主。分租按当年收获量，主佃各得一半，称为“亭种地”。也有佃四主六的，称为“四六分”。定租不论收成丰歉，佃户皆按约交租。还有租“拉鞭地”的，佃户只分当年收获量的二成或三成。这种封建地主土地所有制，严重阻碍了经济的发展。民国24年(1935年)，淮阳县粮食亩产仅有65.8公斤，棉花亩产12.2公斤。民国27年(1938年)，国民党政府下令炸开黄河花园口大堤，滔滔黄水吞没淮阳近60万亩土地，淹死民众4.63万人，冲塌房屋12.77万间，经济损失约29.6亿元(银币)，使17.68万人民无家可归，挣扎在死亡线上。民国31年(1942年)春，淮阳大饥，树皮树叶吃净，路旁尸骨枕籍。全县饿死8.25万人，外逃6.07万户，24.28万人，卖儿女1.05万人。仅齐老乡就饿死1.62万人，死绝749户，卖儿女56人，卖妻11人。这个乡的小于庄，20户人家，死绝8户，110口人，饿死75口，共有土地130亩，卖掉只剩一眼井。

中华人民共和国成立后，淮阳县的土地制度经历了土地改革、农业合作化、人民公社化、家庭联产承包责任制四次大的变革。1949年冬，中共淮阳县委副书记张子光，带领土改试点工作队进驻城南白楼乡，开展土改试点工作，取得了“一点两段、八步三关”的经验，得到省、地领导的肯定。1950年淮阳县分两批在农村进行了土地改革。共没收地主土地和征收富农多余土地100.72万亩，按中间(中农)不动，两头平(地主与贫雇农)的原则，分给了57594户无地少地农民。1951年淮阳县人民政府对土地所有者颁发了《土地房产所有证》。至此，彻底推翻了延续几千年的封建土地制度，实现了“耕者有其田”的农民土地所有制。接着，县委、县政府在农业生产互助组的基础上，引导农民试办初级农业生产合作社。至1955年底，全县初级农业生产合作社发展到2434个，入社农民91965户，占总农户数的74%，基本实现了初级农业合作化。初级社实行“土地入股，劳地分配”的管理体制，土地所有权仍归农民私有，使用权属集体所有。同年12月4日，中共淮阳县委制订“关于重点试办高级农业合作社的方案”。同月，淮阳县第一个高级农业生产合作社——

朱集区淮锋社建立。到1956年6月，全县建成高级农业生产合作社331个，入社农民132197户，占全县总户数的96.5%。高级社实行土地入社，统一经营，取消土地报酬，采用评工记分，按劳分配的管理体制，土地由农民个人所有变为集体所有。这是一个史无前例的伟大变革，它彻底打破了几千年来一直存在的土地私有制。1958年8月，中共淮阳县委根据中央《关于农村建立人民公社问题的决议》在全县13个乡镇，建立13个人民公社，实行政权组织与生产组织合二为一，工农商学兵五位一体，农林牧副渔统一经营，一切生产资料归公社所有，一大二公的管理体制，刮起了“一平二调”的共产风，挫伤了农民的生产积极性，使农业歉收，粮食减产，经济三年困难。1962年，中共中央颁布《农村人民公社工作条例(修正案)》，强调实行“三级所有，队为基础”。将土地、劳力、农具、牲畜固定到生产队，把打乱的地界重新划定，在一定程度上纠正了“左”的错误，对农业的恢复和发展起到了积极的促进作用。1978年12月至80年代初，淮阳县委、县政府，根据中共十一届三中全会关于“改变不适应我国农业生产发展的体制”的精神，在全县农村普遍推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经营和耕种。这种把所有权与使用权相分离的形式，是集体土地使用制度上的重大变革，它有力地增强了农民生产劳动的责任感，极大地调动了农民生产经营的积极性，促进了农村经济的发展与繁荣。

### 三

淮阳县在土地保护、利用和开发方面取得了很大成就。50年代初，农民分得土地，视田如宝，爱田如命，精耕细作，舍得对土地投入。大家群策群力，捐款集资，打井挖沟，兴修水利，增施肥料，培育地力，增强了抗御自然灾害的能力，控制了水土流失，对保护土地起到了很大的作用。60~70年代，农业学大寨，建设大寨田。全县人民在县委、县政府的领导下，利用每年冬春时节，翻淤压沙，翻沙压淤，开沟治碱，平整土地，打井修渠，建电灌站，大搞农田水利基本建设，建立旱涝保收、稳产高产田，使全县21万亩泡沙地，15万亩盐碱窝，16万亩狗头淤得到根治，100万亩土地得到平整，从根本上改变了农业生产条件。进入80年代，随着改革开放市场经济的发展，从过去单一的农业开发用地，变为农业、工业、商业、交通、能源、生活、旅游业等综合开发，土地利用的价值越来越高。但乱占地，浪费耕地的现象有所发展。一些村庄搬迁，城乡居民改善居住条件，各项建设用地增多，使大片良田被占。耕地面积大幅度减少，而人口却在逐年增多。1950年全县耕地面积180多万亩，人均耕地3.19亩。1996年全县耕地面积降至145.59万亩，人均耕地1.157亩。46年来全县人均耕地减少1.75倍。今后随着全县经济的发展，非农业建设用地还会增加，人口仍要逐年上升，人地反差会越来越大，各方面用地的矛盾会更加突出。面对严峻现实，淮阳县委、县政府，历来十分重视土地的保护、利用和开发。70年代就曾多次强调，发展乡镇企业，农民建房，各项建设要尽量不占或少占耕地；重视科学种田，提高复种指数。1979年7月，县政府成立农业区划办公室，抽调领导干部和专业技术人员128人，组成11个专业组，用一年半的时间，基本查清了淮阳县的气候、水、土地三大资源，总结了建国30年来淮阳县农业生产的经验教训，完成了《淮阳县综合农业区划》，将

全县划分为5个不同类型的经济区。即北部沙壤土粮、棉、农桐间作区；中部两合土粮、菜、水产区；西部红淤土麦、豆、林网区；南中部沙带粮食、花生、泡桐区；南部壤粘土粮、油、林网区。《区划》对各个经济区的基本情况、主要特点、存在问题、发展方向及应采取的主要措施，作出了全面、客观的分析和评估，为更加合理地利用土地，挖掘土地潜力，因地制宜地指导生产，发展淮阳经济提供了科学依据。1982年，《淮阳农业资源调查和综合农业区划研究》，获得河南省人民政府科技进步三等奖。1989年3月~1990年4月，淮阳县委、县政府，组织有关部门开展土地详查，查清了县、乡(镇)境界、场和村权属界及全县土地利用现状，绘制县乡两级土地利用现状图21套，土地边界结合图21幅，土地分幅权属图75幅，填写土地界限权属协议书3600份，编写了《淮阳县土地利用现状调查报告》和各乡(镇)土地利用现状说明书。通过详查，摸清了淮阳的土地家底。全县总面积2200147.7亩，其中国有土地869033.7亩，占全县土地总面积的4%；集体土地2113244亩，占全县土地总面积的96%，农业用地1759168.4亩(含耕地1624175.9亩，园地10059.4亩，林地124933.1亩)，占全县土地总面积的79.9%。非农业用地440979.3亩，(含居民及工矿用地285383.6亩，交通用地43855.5亩，水域104715.3亩，未利用土地7024.9亩)占全县总面积的20.1%。详查工作经河南省土地利用现状调查领导小组检查验收，确认达到了本省优秀成果标准。1990年11月被评为河南省土地利用现状调查先进单位。1996年，淮阳县委、县政府，认真贯彻实施国务院《基本农田保护条例》和《河南省基本农田保护条例》，采取宣传政策，发动群众，先搞试点，再搞全面的办法在全县划定19个基本农田保护区，504个基本农田保护片，4283个基本农田保护块，保护面积1515984.6亩。其中一级保护田3402块，1251906.9亩，占总保护田面积的82.6%；二级保护田881块，264077.7亩，占总保护田面积的17.4%。共树基本农田保护标牌4748块，签基本农田保护责任书4806份，绘制县、乡(镇)基本农田保护图1047幅，编写了《淮阳县基本农田保护区规划报告》。为切实保护耕地，淮阳县土地管理局强调：在划定的基本农田保护区内，不准挖坑取土，不准建窑、盖房、埋坟；不准毁坏水利设施；不准排放具有污染性的废气废水，堆放废弃物；不准擅自砍伐保护林；不准搞掠夺式经营或闲置搁荒。要求各乡(镇)土地管理所，协助乡(镇)政府，完善农田地力补偿和肥力监测制度，定期进行土壤化验和肥力测验，鼓励农民增加对土地的投入，提高地力。对多投入者给予物质奖励，不投入者给予经济处罚，无故撂荒者，收回土地承包权，有意破坏者，追究法律责任，使基本农田保护经常化、制度化，纳入法制化的轨道。

#### 四

淮阳县土地管理历史悠久。早在远古时代，太昊伏羲氏都宛丘(今淮阳)，就命“大庭为居龙氏，造屋庐.....阴康为土龙氏，治田里，栗陆为水龙氏，繁殖草木，疏导泉流”。炎帝神农氏都陈(今淮阳)教民“稼穡艺五谷”。这说明那时这里就已经注意到土地的利用和管理了。之后，历朝历代的在淮官吏，都把土地管理作为治州立县之本。建国后，土地制度实行了根本变革，土地管理进入新的历史阶段。特别是1986年6月《中华人民共和国土地管理法》颁布以后，1987年6月建立了淮阳县土地管理局，1988年全县各乡(镇)相继建

立了土地管理所，各行政村固定了土地管理员。从而确立了全县土地、城乡地政统一管理的新体制，革除了长期以来一直存在的职能分散，政出多门的弊端，使土地管理工作步入科学化、制度化、规范化、法制化的轨道，取得了很大的成绩，出现了新的局面。

一是土地宣传步步深入。《土地管理法》颁布以后，县、乡、村三级组成宣传网，除坚持经常性宣传，还利用宣传月、宣传日，开展大规模的宣传活动。仅1987年~1989年统计，全县翻印土地宣传资料4万余份，购买《土地管理法》、《土地管理法实施办法》、《土地管理法问题解答》1.4万多册，通告2000套，出动宣传车21辆，巡回宣传466次，举办广播、电视讲座360次，办宣传栏360个，张贴刷写标语36796条，制过街联140幅，复制《土地与人》电视系列片3部。1990年10月，县土管局与县文联联合举办“宣传国策，爱我大地”文艺作品大赛，征集美术、书法作品200多件，荣获周口地区土地宣传文艺大赛组织奖。同年12月，县土管局与县教育局联合发文，在全县中小学校增设国土观念教育课。与此同时，县土管局还组织两个土地宣传文艺演唱队，经常到边远村庄巡回演出，使国土国情、土地国策、土地法规家喻户晓，深入人心。

二是地籍管理有条不紊。全县在土地详查的基础上，从1990年开始，认真进行了土地确权发证工作。对村民宅基地颁发使用证。各行政村经过宣传政策，丈量登记，定界打桩，上表造册，四邻签字，张榜公布，填写证书，绘制地籍图等步骤，共发宅基地使用证220000本，处理违章占地2515起，清除障碍12500处，解决权属纠纷3500起，开通道路6200条，收回多余宅基地和废闲地11700亩。1994年对国有土地进行了地籍调查及发证工作。1995年对集体土地进行了初始登记，颁发集体土地所有证504本，总面积2107633.8亩。

三是土地监察铁面无私。1988年5月，根据中共中央、国务院《关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》，全县上下齐抓共管，查处违法占地1637亩，罚款1.2万元，扒房45间，退宅还田40亩，开通道路50条。1993年，根据国务院《关于严格制止乱占滥用耕地的紧急通知》，对全县各类建设用地，再次进行全面清理，查处越权批地15起，(占地140亩)，多头批地两起，(占地91亩)，占而不用一起，(占地30亩)。为使土地监察经常化，从1990年起在全县各乡镇开展了“三无”“四好”活动。即：无违法批地，无违法管地，无违法占地；宣传教育好，执行政策好，农田保护好，开发利用好。到1995年底，全县已有4个“三无四好”乡镇。

四是土地信访工作细致耐心。县土管局采取完善制度，制订准则；明确分工，各负其责；主动上门，超前工作；互相配合，协同办案；计4项过硬措施，使土地信访工作成效显著。据1989年~1992年统计，全县共接待来信462封，来访429起，896人次。信访案件结案率：1990年91%、1992年97%；上级交办的来信19封，全部结案。连续4年被县和上级业务部门评为信访先进单位。1993年3月，被国家土地管理局评为全国土地管理信访工作先进单位。

五是“开源”“节流”成绩卓著。1992年~1996年，全县共开发复垦荒废闲置土地10515亩，连年超额完成上级下达的开发复垦任务。5年共节约非农业建设用地指标745.37亩，连年用地指标均有节余。特别令人高兴的是，从1992年开始，全县出现了增地大于用地的可喜局面。总之，淮阳县在土地管理上已经取得了很大成绩，但是，淮阳是一个农