

003149



拔剑泉

铜山县土地管理志

TONGSHAN XIAN TUDI GUANLI ZHI

江苏人民出版社

铜山县土地管理志

《铜山县土地管理志》编纂委员会 编

江苏人民出版社

序

《铜山县土地管理志》历经三年多编纂，始辑成问世。这是我县土地管理战线干部职工多年辛勤劳动和有关部门大力支持、密切配合、共同努力结出的硕果。

“土能生万物，地可发千祥。”大地母亲早为铜山儿女安排了优越的区位：铜山位于江苏省西北部，扼苏、鲁、皖三省交界，环抱历史文化名城徐州市，素有“五省通衢”、“苏北粮仓”之称。铜山有丰富的矿产和土地资源，京沪、陇海铁路，京杭大运河穿境而过。土地肥沃，交通便利，风景秀丽，铜山人民得天时地利之宜。

土地是人类一切生存和发展的物质源泉，它是国家最主要的资源与资产。1986年是我国土地管理史上不同寻常的一年，《中华人民共和国土地管理法》的颁布，结束了建国以来我国土地长期分散、多头管理的局面。从此，土地是重要资源、资产的地位逐渐被人们所认识，优化配置、珍惜和合理利用每一寸土地日趋规范化、法律化。土地使用制度改革，还其特殊商品属性，培育完善社会主义地产市场，逐渐适应了社会主义市场经济体制的需要。

土地管理意涵管辖治理，它既是一门行政、经济和法律的国家管理，又是一门介于综合自然和社会之间的边缘科学。是一项涉及面广、政策性强、难度大、情况较复

杂的管理工作。这些年来随着法律、法规的日趋完善,我县的土地管理纳入依法管理的轨道后取得令人瞩目的成就;但由于我县人多地少、土地后备资源严重不足等因素,使土地显得十分宝贵。珍惜土地资源,管好用好土地乃是一件任重而道远的工作。

盛世修志,是我国民族文化的优良传统。基于借鉴历史、服务当今、开拓未来的共同认识,我县决定编纂出版《铜山县土地管理志》一书,以期起到资治、存史、教化的作用。《铜山县土地管理志》以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导,本着详今明古、尊重历史的原则,客观公正地反映了全县土地管理的历史和现状,特别是较翔实地记述了贯彻《中华人民共和国土地管理法》和《江苏省土地管理法实施办法》,落实土地基本国策,服务经济建设这一中心工作,如实地反映了成绩和某些不足,使读者能从一个侧面更好地认识铜山,了解铜山。这不仅对专业工作者有一定的实用价值,而且必将对今后的历史岁月发挥资治、教化和存世传代的作用。

本志据事直书,去粗取精,几经修改,方成专志。全书凝聚了修志人员的点点汗水,然而毕竟初次经历,缺少经验,差错笔误,在所难免,恳请读者批评指正。

值此,我代表铜山县国土管理局,向所有关心、支持和协助本志成书的有关单位和专家们表示深深敬意和衷心感谢!

铜山县国土管理局局长 拾景斌

2002年8月

9. 都是通过行政划拨方式无偿取得土地使用权。国务院于1990年5月19日国务院第55号令发布《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》，1992年3月8日国家土地管理局令第1号发布《划拨土地使用权 凡 例》。1994年10月15日国务院发布《城市国有土地使用权出让和转让暂行条例》，国务院令1992年193号。关于土地使用权出让和转让暂行条例，国务院令1990年519号。

一、本志以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，坚持求实存真的宗旨，全面真实地反映铜山县土地管理事业的历史和现状，为资政、存史、教化提供有益借鉴。

二、本志横分门类，纵写历史。设有大事记、概述，附录列后。中间正文共分十一个专章，按章、节、目三个层次分别叙述，力求脉络清晰、条理分明，随文还适当配以反映章节内容的图表。

三、本志上限不定，根据内容所需适当追溯；下限一般断至1994年底，为求得事物内容连续性，个别章、节记述延至1995年。

四、本志体裁，记、志、传、图、表、录并用，以专志为主。

五、本志历史朝代、纪年称号，一律沿用通称，并在括号中加注公元纪年；民国时期纪年用汉字书写；新中国成立后纪年改为阿拉伯数字书写。

六、计量单位，新中国建国前沿用当时旧制，建国后多采用国家法定的计量单位。

七、记述中涉及各种名称，首次出现时冠以全称，而后用简称。

八、本志引用的资料，大部分为省、市、县各级档案馆、图书室和有关单位所提供，一般均不注明出处。

目 录

概述.....	1
大事记.....	7
第一章 建置与区划	25
第一节 建置沿革	25
第二节 区划	26
一、清代区划	26
二、民国时期区划	27
三、建国后区划	27
第二章 国土资源	35
第一节 地域环境	36
一、地理位置	36
二、生物气候	36
第二节 地质与地质构造	37
一、地质	37
二、地质构造	38
第三节 地形地貌	38
一、平原	38
二、废黄河高滩	39
三、低山丘陵区	40
第四节 土地资源	42

第五节 土壤	42
一、土壤类型	42
二、土壤肥力状况	45
第六节 矿藏	47
第七节 水资源	49
第三章 土地制度	51
第一节 封建主义土地私有制	52
一、私有土地	52
二、官(共)有土地	52
第二节 土地所有制改革	53
一、土地革命	53
二、土地改革	55
第三节 土地农民所有制	56
一、互助组	57
二、初级合作社	57
第四节 社会主义土地公有制	58
一、农村土地集体所有	58
二、全民所有制	59
第五节 土地使用制度改革	60
一、国有土地有偿使用	60
二、集体土地有偿使用	64
第四章 土地调查与登记	69
第一节 农村非农业用地清查	69
第二节 土地登记	73
一、土地申报登记	73
二、土地权属、用途变更登记	76

第三节 土地利用现状调查	77
一、概查	77
二、土地详查	78
三、土地利用现状分类	82
四、土地详查补充调查	88
第四节 村庄和城镇地籍调查	98
一、村庄地籍调查及发证	98
二、城镇地籍调查及发证	99
三、边界土地权属界线勘测与界定	101
四、新批建设用地地籍调查跟踪管理	101
第五节 土地权属纠纷查处	102
一、边界土地纠纷	102
二、县境内土地权属纠纷查处	103
第五章 地价 地租 地税	107
第一节 地价	107
第二节 地租	112
第三节 地税	113
一、田赋	113
二、农业税	115
三、耕地占用税	116
四、城镇土地使用税	118
五、契税	119
第六章 土地利用与保护	123
第一节 土地与人口	123
一、土地	123
二、人口	124

三、耕地	128
第二节 土地利用结构	131
第三节 土地利用规划	133
第四节 基本农田保护区	137
第五节 土地保护	140
一、水土保持	140
二、节约用地	142
第六节 低产田改良	143
第七章 建设用地管理	147
第一节 三项建设用地	147
一、国家建设用地	147
二、集体建设用地	149
三、农村个人建房用地	149
第二节 审批制度	151
一、审批权限	151
二、批地程序	152
第三节 用地补偿	154
一、土地补偿费	154
二、青苗补偿费	156
三、附着物补偿费	157
四、安置补偿费	160
五、新菜地开发费	161
六、征地粮油价差款	161
七、撤组预备费	161
八、剩余劳动力的安置	161
第四节 撤组转户“农转非”	162
第五节 重大工程项目	166

一、铁路	167
二、煤矿	167
三、利国铁矿	167
四、淮海水泥厂	168
五、徐州发电厂	168
第六节 煤矿区村庄搬迁	168
第七节 经济开发区用地管理	173
第八章 土地开发与复垦整治	175
第一节 废黄河开发与整治	175
第二节 煤矿塌陷地及废弃地开发复垦	178
一、煤矿塌陷地	178
二、乡村村庄的开发复垦整治	196
第三节 山丘区小流域整治	196
第九章 土地法制建设	199
第一节 法制建设	199
第二节 土地执法监察	202
第三节 行政诉讼	204
第四节 清理整顿土地隐形市场	207
一、清理范围	207
二、清理的时间界限和处理方法	207
第五节 创建“三无”乡镇	208
第六节 信访	212
第十章 教育与土地科技	213
第一节 教育培训	213
第二节 土地科技	214

一、科技活动	214
二、科技成果	216
三、对外学术交流	218
第十一章 土地管理机构和基础建设	219
第一节 体制与机构	219
第二节 先进单位和先进个人	227
第三节 人财物统一管理	229
一、计划管理	229
二、财务管理	230
三、收入管理	230
四、支出管理	231
第四节 土地档案管理	233
一、分类建档	233
二、综合档案	233
三、土地专业档案	234
四、档案室管理制度	236
五、各股室立卷归档制度	236
六、档案人员岗位责任制	236
七、土地档案的利用	237
附录	238
编后记	287
编纂机构与人员	289

第四章 概地调查与登记

在土地私有制同时,政府为征收田赋而进行土地调查,土地调查分为定期土地调查和不定期的土地调查,1952年进行第一次全国土地普查,1959年进行第二次全国土地普查,1979年进行第三次全国土地普查。

铜山位于江苏省的西北部,环绕历史名城徐州,地处北纬 $34^{\circ}02' \sim 34^{\circ}36'$ 、东经 $116^{\circ}48' \sim 117^{\circ}43'$,北部濒临微山湖、与山东省相邻;西部和南部与安徽省接壤;西北与丰县、沛县毗邻,东部与邳州市、睢宁县交界。全境东西相距82公里,南北相距63公里。铜山扼苏、鲁、皖三省结合部,铁路、公路、航运四通八达。1994年区划调整后,全县总面积为2158平方公里,合3237000亩,总人口1285636人,耕地面积为1732800亩,人均占有耕地1.48亩。现辖29个乡镇、545个村民委员会、3900个村民小组。

铜山历史悠久,境内出土的丘湾、高皇、小洪山文化遗址,属新石器时代龙山文化晚期,距今已有四千多年历史。帝尧时期,铜山称大彭氏国。春秋称彭城邑,是为称彭城之始。秦改彭城邑为彭城县。元废县称徐州。清雍正十一年,徐州升州为府,始置铜山县。民国初年废府留县,铜山直隶江苏省。民国3年,江苏省置五道,徐海道尹公署驻铜山。民国20年,设徐州行政督察区,行政督察专员由铜山县长兼摄。

解放初期,铜山一度为山东省所辖,1953年4月恢复铜山县建置,归隶江苏省徐州地区专员公署,1983年实行市管县新体制,

铜山隶属徐州市。

二

铜山位于黄淮海平原南缘,地处北温带,属暖温带湿润和半湿润的季风气候,气候温和,四季分明,光照充足;降水较为充沛,年均降水量为 869 毫米,年最大降水量为 1 360 毫米;年平均气温为 13.9℃,极端最高气温为 40.1℃,极端最低气温为 -23.3℃,年均无霜期 206 天;年均相对湿度为 72%,年均蒸发量为 1 694.5 毫米,年均日照时数为 2 423 小时。

铜山原处汴水、泗水交汇的地方,在黄河未流经这里之前,境域是山青水秀,土地肥沃。自 1194 年,黄河侵汴夺泗入淮后,六百多年的时间内,黄河连绵不断的泛滥,黄泛冲积物埋没了原来的沼泽土和草甸土,形成了黄泛冲积平原,改变了原来的地形地貌。而今全境以平原为主,其间散布着低山丘陵。区划前,低山丘陵约占 20%,水域占 10%,平原占 70%,故有“两山一水七分田”之说。铜山土地面积大,土壤类型复杂,全县共分 5 个土类、45 个土种。黄泛冲积母质发育的潮土占 66%,低山丘陵石灰岩风化物发育的褐土占 30%,其他土类约占 4%。铜山自然资源比较丰富,农作物以稻、麦、棉为主,是江苏省的重要商品粮基地。林、果、桑、畜牧、水产等业也有较大的发展。矿产资源储量之多更是铜山的最大优势,其中煤、铁产量居全省之首,年产原煤近 2 000 万吨,是江苏省乃至全国重要的能源基地。其他矿藏如石灰石、大理石、白云岩、石英砂岩、铜、锰、白银、黄金等也有相当储量和开采价值。

三

土地,是人类赖以生存的基本物质基础。在旧中国土地私有制度下,封建官僚地主依靠占有大量土地,对贫苦劳动农民进行残酷的剥削。在中国共产党领导下,劳动人民推翻了官僚地主阶级,进行了土地改革,从根本上铲除了封建主义土地私有制,实行农民土地所有制。

社会主义革命和社会主义建设时期,为彻底摆脱小农经济束缚和解放生产力,党和政府又领导农民完成了一系列农村经济体制改革,引导农民参加农业生产合作社,走集体生产道路,完成土地所有制革命,建立起社会主义土地公有制,即全民土地所有制和劳动群众集体所有制。

土地和土地管理,为历代政府及其统治者所重视。在旧社会,封建地主阶级政权靠征收土地赋税维持其统治,土地管理实为田赋管理。春秋时代周王室对臣属土地征收产物称“税”或“租”。秦汉时,田税称“田租”。宋按田亩征税,始称“田赋”。明、清时期,土地管理是由县衙内钱谷房掌管。民国时期,各项税收素以“田赋”为大宗,但地籍等方面管理和内容较为规范化。民国 19 年,国民政府颁布《土地法》,民国 22 年,铜山公布《土地登记办法》,地政机关发给土地所有权状书。民国 36 年,实施《公有土地管理办法》。当时铜山曾先后设湖田局、田赋征收处、田粮地政科等土地管理机构,负责农地调查登记,核定地价,评定土地等级,田赋督征,税契过割等业务。

新中国建国后,铜山的土地管理是由民政等有关部门兼管,重点抓建设用地管理,办理土地征用、划拨,协调土地补偿、搬迁、安

置等管理业务。20世纪80年代初期,由于法制建设不完善,土地管理机构不健全,铜山一度出现了“建房热”、“毁田建窑热”,刮起乱占耕地、滥用土地、违法用地的歪风,致使土地管理一度失控。

1986年中共中央、国务院《关于加强土地管理,制止乱占耕地的通知》和《中华人民共和国土地管理法》颁布后,珍惜和合理利用土地,切实保护耕地,作为一项基本国策被确定下来,全县上下广泛掀起了基本国策和国情教育。1987年全面开展了非农业建设用地清理、查处违法用地案件、整顿土地管理秩序的工作。1988年建立健全了土地统一管理机构,运用行政、法律、经济等手段,逐步走上了依法用地、依法管地、统一管理的轨道,抑制住了耕地锐减的势头,有效地保护了耕地。

四

地籍管理,是土地管理的一项重要的基础性工作。建国初期,铜山进行了土地清丈、定界、颁发《土地房产所有证》的工作。1988年组建土地管理局,下设地政地籍股、测量中队,地籍管理得到加强,县政府先后发布了《关于开展城镇国有土地使用权申报工作的通知》、《关于乡(镇)村企事业建设用地确权意见》、《关于开展农村建设用地使用权申报登记工作的通知》、《转发〈徐州市土地权属用途变更登记暂行规定〉》、《关于做好土地使用权发证工作意见》等文告。1990年开展详查补充调查,制订了土地利用总体规划,划定基本农田保护区,进行村庄和城镇的地籍调查,颁发国有、集体土地使用证,协调边界土地权属界线勘测与界定,调查处理重大土地权属纠纷,为管理好土地奠定了良好的基础。

根据马克思“消灭土地私有制,并不要求消灭地租,而是要求

把地租转交给社会,供国家支出之用”的理论,为了把土地使用制度改革引向深入,铜山于 1989 年率先实施农村居民宅基地超标准有偿使用,强化自我约束机制,引导农民节约、合理用地,兴建住宅。到 1991 年,全县 80% 以上的行政村,把宅基地有偿使用作为推动村庄建设规划、改造旧村址、建设新农村的巨大动力。同年根据苏政发 84 号文件,全面实施县、乡、村三级企业及外市、县企业用地有偿使用。1992 年在国务院 55 号令发布后,铜山制定《关于深化土地使用制度改革的通知》,依据国有土地两权分离的原则,实施由政府垄断出让土地使用权的一级市场,在县经济开发区和公路沿线,以出让土地作为主要供地方式,充分发挥土地资产所产生的经济效益。

珍惜土地,合理用地,保护耕地是土地管理工作的中心。铜山素有治水改土、保护土地的好传统,从 20 世纪 80 年代以来,煤矿区农用土地日趋减少,农民生产、生活日益困难,县、乡政府在开源与节流并举的思想指导下,加强对采煤塌陷地的开发复垦、综合治理,开展塌陷地改造的科学论证,研究复垦技术,制定优惠政策,实施复垦区域化综合治理,在改善生态环境、突出造地、节约耕地等方面,做出了很大贡献。1991 年,铜山县先后被国家土地局评定为全国土地复垦先进县,获土地利用优秀成果奖和科技进步奖;1993 年,铜山应邀参加在波兰举行的第四届世界土地复垦研讨会。

多年来,铜山在加强建设用地管理、完善用地程序、严格审批制度、保障国家重大工程项目用地、安置好人民生活等方面,做出了卓越的贡献。在土地执法监察、依法管地、查处违法案件、创建“三无”乡镇活动、开展“以防为主,防治结合”等方面,也做了大量工作,受到省、市的表彰与肯定。

五

在新的历史条件下,土地管理工作任重而道远,铜山人均耕地数量少,土地总体质量水平低,后备资源有限,保护耕地就是保护我们的生命线。多年来土地管理工作虽然取得了很大成绩,但在一些地方和部门对乱占耕地、浪费土地、依法批地、依法管地等方面的问题,还没有得到根本解决。今后必须进一步加强土地管理职能,不断改革和完善土地管理体制,要切实履行管理职责,依法行政,严格执法。要把土地国情、国策宣传教育活动长期坚持下去,增强广大干群的忧患意识,认真总结和吸取历史教训。保存方寸土,造福后代人。