

003083

邳州市土地管理志

江苏人民出版社

邳州市土地管理志

《邳州市土地管理志》编纂委员会

主编：胡正脉

江苏人民出版社

《邳州市土地管理志》编纂委员会

主任委员：汤继臣

副主任委员：马连华

委 员：张俊杰 樊森林 吴宝岭 马景富

《邳州市土地管理志》编纂人员名录

主 编：胡正脉

指 导：张冠星

资料提供：袁增立 汤可忠 李 炜 张荣金 李彦明 李洪茹
吴俊品 张岳瑞 裴新峰

档案检索：李 玲 吴陆华 曹桂芹

编 务：朱 虹 孔令益

《邳州市土地管理志》审定委员会

主任委员：庄 靖

副主任委员：张允喜 刘护涛

委 员：顾令功 李奎敏 黄茂军 沈继刚 李志东 颜 明

《邳州市土地管理志》编纂委员会

主任委员：汤继臣

副主任委员：马连华

委员：张俊杰 樊森林 吴宝岭 马景富

《邳州市土地管理志》编纂人员名录

主 编：胡正脉

指 导：张冠星

资料提供：袁增立 汤可忠 李 炜 张荣金 李彦明 李洪茹
吴俊品 张岳瑞 裴新峰

档案检索：李 玲 吴陆华 曹桂芹

编 务：朱 虹 孔令益

《邳州市土地管理志》审定委员会

主任委员：庄 靖

副主任委员：张允喜 刘护涛

委 员：顾令功 李奎敏 黄茂军 沈继刚 李志东 颜 明

《邳州市土地管理志》编纂委员会

主任委员：汤继臣

副主任委员：马连华

委 员：张俊杰 樊森林 吴宝岭 马景富

《邳州市土地管理志》编纂人员名录

主 编：胡正脉

指 导：张冠星

资料提供：袁增立 汤可忠 李 炜 张荣金 李彦明 李洪茹
吴俊品 张岳瑞 裴新峰

档案检索：李 玲 吴陆华 曹桂芹

编 务：朱 虹 孔令益

《邳州市土地管理志》审定委员会

主任委员：庄 靖

副主任委员：张允喜 刘护涛

委 员：顾令功 李奎敏 黄茂军 沈继刚 李志东 颜 明

序

《邳州市土地管理志》是邳州市第一部土地管理专业志。

《邳州市土地管理志》是在上级主管部门的直接领导下编纂的。自 1993 年始,国家土地管理局、江苏省土地管理局、徐州市土地管理局相继逐级部署土地史志编纂工作。根据上级的指示精神,邳州市土地管理局于 1994 年 1 月 20 日成立《邳州市土地管理志》编纂委员会,确定编纂人员,启动编纂工作,历时近 4 年,告成送审。1998 年 2 月 23 日,经徐州市土地管理志稿评审委员会评审通过。2006 年 6 月付印。

《邳州市土地管理志》反映的是在邳州市范围内土地管理的历史和现状。上溯到事物发端,下止于 1995 年。在史料处理上,以 1948 年邳县解放为限,解放之前从略,解放之后从详。解放之后,又以 1987 年实施《中华人民共和国土地管理法》,成立邳县土地管理局之后为记述的重点。

本志的主题,是实事求是地记述境内历代劳动人民开发与利用土地的历史和现状,从而便于今人和后代总结经验,吸取教训,认识规律,最终更好地开发利用土地。当今,贯彻执行“十分珍惜、合理使用土地和切实保护耕地”这一基本国策,是土地管理的必然规律;以保护耕地为中心,依法全面加强土地管理工作是政府和土地管理部门的根本任务。文中记述的,始终蕴涵这一主题,其中,具有邳州市土地管理特色的工作也都体现了这一主题。如:邳州市人多地少,人均耕地逐年

下降,土地后备资源匮乏,保护耕地迫在眉睫;加强建设用地跟踪管理与执法监察,创建国家级“三无”(无违法批地,无违法管地,无违法用地)乡镇活动先进市;以增加耕地为中心,走出一条平原零星土地复垦开发的新路子;在全国、全省范围内率先完成农用土地、城市市区土地、乡镇建成区土地分等定级等。

《邳州市土地管理志》的特点,可以从徐州市土地管理志稿评委会对其评审意见中看出:“通过评审,认为《邳州市土地管理志》,政治观点正确,坚持厚今薄古原则,资料比较翔实,框架结构基本合理,段落层次比较分明,文字也比较简洁通顺,运用述、记、图、表等形式,较客观地反映了邳州市土地管理的历史与现状,体现了专业特色,是一部有较好基础的合格志稿。”同时,根据评委会提出的问题,我们对志稿又认真进行了补充修订,处处遵循“资政、存史、教化”的原则,力求编成一部合格的志书。

《邳州市土地管理志》业已成书,虽力求完善,但终因明、清、民国时期土地管理资料奇缺,加之编者水平所限,疏漏讹错在所难免,恳请指正。

编者

2006年6月

凡 例

一、《邳州市土地管理志》坚持实事求是的原则，客观记述境内土地管理的历史、现状和发展规律。

二、按照“详今略古”的原则，记事上溯事物发端，下限止于 1995 年。极个别条目延伸至 1996 年，以示本末。

三、分类表述，按章、节、目顺序依次排列，力求反映事物的本质。

四、采用现代汉语记述，记、图、表、录兼用，随文配以图、表，不宜插入文字之中的，附在相应章节之后。

五、对不同时期的政权和地名等，均按当时原有名称记述。

六、使用规范的简化字、数字、计量名称、历史纪年、名称缩略语等，引用历史资料的计量、旧币等，原文摘录，不作折算。

七、资料主要来源于原始档案，除摘引文献的原文注明出处外，一般资料的引用均不注明出处。

目 录

序	1
凡 例	1
概 述	1
大事记	8
第一章 境域	27
第一节 市境演变	27
第二节 乡镇地情	45
第二章 土地概况	51
第一节 地质 地矿	51
一、地质	51
二、地矿	54
第二节 地貌	56
一、平原洼地	56
二、平原坡地	56
三、山地	56
四、水域	60
第三节 土壤 气候	62
一、土壤	62
二、气候	70
第四节 人均土地	71
第三章 土地制度	75
第一节 土地所有制	75
一、封建土地所有制	75
二、土地农民所有	77
三、社会主义土地公有制	80
第二节 土地使用制度	83

一、土地租佃	83
二、土地生产互助	83
三、土地入股合作	85
四、土地集体使用	86
五、农村家庭联产承包	88
六、非农业建设用地有偿使用	89
七、土地市场	91
第四章 地籍管理	92
第一节 土地调查	92
一、地亩调查	92
二、土壤普查	93
三、土地利用调查	94
第二节 土地登记	99
一、初始土地登记	99
二、变更土地登记	102
三、土地凭证	103
第三节 土地分等定级	108
一、田赋科则	108
二、土地质量等级	109
三、农用地分等定级	111
四、城镇土地分等定级	118
第四节 土地档案	120
一、市(县)土地档案	120
二、乡(镇)土地档案	122
三、土地统计	122
第五章 土地规划	124
第一节 城区土地规划	124
一、古城变迁	124
二、今城用地规划	127
第二节 土地利用规划	132
一、乡(镇)土地利用总体规划	132
二、市土地利用总体规划	133
三、划定基本农田保护区	137

第六章 土地利用	142
第一节 土地利用演变	142
第二节 土地利用现状	144
一、耕地	146
二、园地	148
三、林地	150
四、居民点及工矿用地	152
五、交通用地	155
六、水域	157
七、未利用土地	157
第三节 复垦开发	165
一、建设挖废地复垦开发	165
二、零星隙地复垦开发	165
三、立项规模复垦开发	166
第七章 建设用地	170
第一节 各类建设用地	170
一、国家建设用地	170
二、集体建设用地	172
三、居民建房用地	173
四、“三资”企业用地	175
第二节 用地补偿	179
一、土地补偿	179
二、附着物补偿	183
三、安置补助费	185
四、地带工粮油风险金及撤组预备费	185
五、市政公用设施开发费	185
第三节 劳动力安置与撤组转户	185
一、剩余劳动力安置	185
二、撤组转户	187
第八章 地税地费地价	189
第一节 地税	189
一、田赋	189
二、契税	191

三、农业税	192
四、耕地占用税	193
五、城市土地使用税	194
第二节 地费	195
一、土地管理费	195
二、国有土地有偿使用费(划拨费)	195
三、非农业建设用地有偿使用费	196
四、土地权属和用途变更费	197
五、农业重点开发建设资金	197
六、地价评估费	197
七、其他费用	198
第三节 地价	199
一、农田地价	199
二、市城区基准地价	199
三、镇区基准地价	199
第九章 土地法治	208
第一节 法治建设	208
一、地方规定	208
二、法治宣传	209
三、土地信访	210
四、土地“三无”乡镇活动	212
第二节 土地纠纷调处与仲裁	214
一、土地纠纷调处	214
二、土地纠纷仲裁	215
第三节 土地监察	216
一、用地清查	216
二、土地行政处罚与复议	220
三、土地行政诉讼	221
第十章 机构与人员	225
第一节 机构沿革	225
第二节 土地管理局	226
一、机构设置	227
二、管理人员	236

第三节 科研与先进	238
一、科研	238
二、先进	240
附 录	
附录一	
关于颁发土地房产所有证书登记地亩工作意见 (1951 年 1 月 4 日)	255
附录二	
公有房地产管理暂行办法施行细则(1954 年 10 月 28 日)	259
附录三	
关于管理和征收城镇国有土地使用费的通知 (1984 年 4 月 5 日)	263
附录四	
关于县城及建成镇征收城市基础设施开发、配套、 补偿费的意见(1988 年 11 月 15 日)	264
附录五	
批转县土地管理局《关于农村建设用地使用权申报 登记工作的意见》的通知(1989 年 10 月 25 日)	266
附录六	
关于加快土地使用制度改革的意见 (1992 年 11 月 5 日)	269
附录七	
批转市土地管理局《关于全面开展土地确权发证 及定级估价工作的报告》的通知(1993 年 5 月 8 日)	273
附录八	
关于在全市深入开展创建土地管理“三无”乡镇活动 的通知(1994 年 1 月 15 日)	276
附录九	
关于收取城镇国有土地有偿使用费的通知 (1995 年 6 月 25 日)	278
附录十	
邳州土地谚语	280
后 记	281

概 述

—

邳州市位于江苏北部,与山东接壤,陇海铁路与京杭运河交汇过境,在北纬 $34^{\circ}5' \sim 34^{\circ}42'32''$ 、东经 $117^{\circ}33'45'' \sim 118^{\circ}11'15''$ 之间。南北平均长约54公里,东西平均宽约38.5公里,土地面积311.82万亩,折合2078.8平方公里。1995年辖36个乡(镇)和4个园、场、圃。耕地面积194.9万亩,人口149.6万,人均耕地1.30亩。

邳州市建置悠久,相传为夏奚仲所迁国都,商为诸侯国,周为下邳邑,秦置下邳县,汉建下邳国,魏晋改置下邳郡,北周始置邳州,隋唐废州置下邳县,宋先建军(宋代地方行政建制单位),后置州,金、元、明、清均置邳州。民国元年(1912年)改州为县。民国27年,将今邳南、睢(睢宁)北析置为邳睢县,邳北仍为邳县。民国37年,两县解放,邳县和邳睢县分属山东台枣专区(后改属临沂地区)和江苏省淮阴专区。1953年1月,邳县恢复原建制,属江苏省徐州专区。1983年3月,地市合并属徐州市。1992年7月撤县建市,定为江苏省县级市。

邳州境域演变,古无考证。汉为县,与武原、良成(晋“成”始作“城”)并峙而三。东汉为国,领17城。晋分藩,仍统7城。唐以后兼有睢(睢宁)地。元初撤并宿迁,东南延伸至淮阴角城。明初划界,大于宋梁魏齐(南北朝),小于唐宋金元,“五百年来未之有改也”。清雍正二年(1724年),仍兼领宿(宿迁)睢二县。清朝末年,四境渐缩。民国27年(1938年),约为今境陇海铁路以北部分。1953年边界区划调整后为今境。

邳州地质属华北准地台次结构单元,位于中国东部新夏季第二隆起带与秦岭——昆仑纬向构造带交会部位。主要构造骨架可分为东西方向构造、新华夏系构造、弧形构造及南北向构造等构造体系。县城位于高裂度地震区。

地势西北高、东南低,海拔在33米~20米之间,坡降1‰~2‰。根据地势高低,分为平原洼地、坡地、山地和水域四种类型。平原洼地分布在腹地,为平原主体,海拔在中运河设计水位线(26.5米~20米)以下,面积160.58万亩,占土地总面积的51.5%。平原坡地分布在平原洼地周围,面积82.49万亩,占土地总

面积的 26.48%。山地分布在西北部和西南部,面积 15.65 万亩,占土地总面积的 5.02%。水域 53.1 万亩,占土地总面积的 17%。

邳州市地处沂沭泗水域,42 条河道可分为沂河、中运河及邳洪河三个水系,以运河水系为主。境内可利用水资源主要来自当地径流、中运河、骆马湖和地下水。可用水量为:丰水年 6.49 亿立方米,平水年 6.24 亿立方米,干旱年 5.05 亿立方米,特旱年 3.78 亿立方米。地区分布不平衡,中部和南部,地表水、地下水较丰富,灌区集中,有时缺水;北部地下水丰富,地表水贫乏,缺水明显;西南部和西部山区地表缺水,地下水开采困难,缺水严重。

矿资源主要有石膏、大理石、石英石、白云岩、石灰岩、辉绿岩、高粘土、黄沙、铁矿等。其中石膏矿面积 622.19 平方公里,折合 93.33 万亩,为特大型二水软石膏矿床,居华东地区之首。

境内属暖温带季风气候区,四季分明,季风显著,光照和风量较充足,全年多东北风向。农业气候资源丰富,有利于农业生产。但是,气候年季变化大,灾害性天气频繁发生。

二

境内土地制度随着时代的发展而变化。土地制度又包括土地所有制度和土地使用制度,二者密切相关,前者决定后者。

土地所有制度

邳地建置以来,土地所有制历经奴隶社会奴隶主贵族土地所有制、封建社会地主阶级封建土地所有制和社会主义社会土地公有制等制度。

奴隶社会,土地集中在贵族手里。《邳志补》载:“周礼大司徒以土地之图,知地域广轮之数,而封人封国封四疆。”夏的分封情况不得而知。商周时期,境内封国 3 人。封国诸侯的领地是世代相传并在很大程度上可以自由支配的土地。

秦始,封建社会土地等级制占主要地位。秦置邳县,以守令治民,历代因之,爵封仍然是封建社会的主要制度。“汉晋赐土地与古异,然未尝不食邑就国,唐初仅食租税。”汉景帝中元二年(前 150 年),下邳太守秩二千石国。从汉至唐初,境内封国 22 人、封王 5 人、封公 3 人、封侯 13 人、封子爵 1 人。唐代推行“租、庸、调”法。对土地和私有广泛承认。两宋时期,占有土地多的“主户”交赋税,没有土地的“客户”租种地主的土地,向地主交地租。明施“一条鞭法”,把各种名目的税和劳役合并为一,折银征收。清沿明制。清末民初,境内 65% 以上的土地被地主富农所占有,而地主富农只占总农户的 6%,占总户数的 80% 的贫苦农民无地或占有极少土地。民国 21 年(1932 年),邳县闻名的庄、马、窦、戴“四大地主”所

占土地为全县耕地的40%，最大的地主曾挂“千顷牌”。民国后期，由于兵灾水患等原因，大地主占地降至百余顷，富农、中农以及其他农民的土地占有比重有所回升。

新中国成立后，邳县逐步实行社会主义土地公有制，即全民所有制（国家所有）和劳动群众集体所有制。

1948年，邳县解放。1951年，全面完成土地改革，将没收、征收地主、富民和小土地出租者的土地、学校和寺庙等公田，分给无地或少地的农民。这是土地所有制的重大变革，从此，彻底废除了几千年来地主阶级封建剥削土地所有制，实行农民土地所有制。农民有了自己的土地，先是组织农业生产互助组，解决耕种等农业生产上的困难。后又组织农业生产合作社，在土地私有的基础上，实行土地入股，统一经营。1956年，邳县全面实行高级农业生产合作社，农民土地全部入社，转为合作社集体所有，取消土地报酬，这是土地改革之后的土地所有制又一次重大变革。无论后来农村土地使用形式发生了什么变化，但集体土地所有制的性质一直未变。

在土改中，邳县按规定没收或征收城镇及郊区土地为国有土地。之后，在私有制改造和公社化过程中接收房地产、由政府兴办的国营农场、林场、种子场等用地、在国家建设用地过程中划拨和征用的集体土地等都为国有土地。

土地使用制度

土地使用制度随着土地所有制度的变化而变化。奴隶主贵族的土地所有制时期，农民在诸侯及其卿大夫分配的土地上劳动，没有所有权和自主权，是依附于土地上的劳动生产的奴隶。地主阶级封建剥削所有制时期，地主与农民是剥削与被剥削的关系。

实行社会主义土地公有制之后，境内土地使用制度经过了长期的实践和改革。土改之后，承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利，农村生产力解放，农民生产互助，生产积极性高涨。农业生产合作社初期，社员将土地交给农业生产合作社统一使用，保留所有权，合作社按照社员入社土地数量和质量给社员分红，社员与土地的自主权和使用权开始游离。1956年，初级农业生产合作社转为高级农业生产合作社，实行土地、耕畜和大型农具等主要生产资料完全集体所有，不承认土地私有，取消社员土地所有权，取消土地报酬，社员与土地自主权和使用权的距离进一步拉大。1958年成立人民公社，集体组织进一步扩大，公社在全社范围内对主要农业生产资料采取“一平二调”。这种土地使用制度严重地挫伤了农民的积极性。1961年又出现“大跃进”、“反右倾”等人造的错误和严重的自然灾害，使农村经济遭受严重破坏，农民生活水平下降。社员劳动一天只能得到相当于两角钱的报酬，最少的只有二三分钱，不够买只鸡蛋。1963年，

人均粮食 94 公斤,除去种子和公粮,人均口粮 60.50 公斤,勉强够 4 个月食用,外出谋生(包括讨饭)近 10 万人。合作社以后的 25 年间,农业及其他经济发展缓慢。

1979 年底,农村开始并逐步推行家庭联产承包责任制,调动了农民生产积极性,生活水平逐步提高。1994 年,农业总产值比 1978 年增长 1.9 倍,粮食总产量增长 0.92 倍。农村家庭联产承包责任制对农村经济发展的影响极为深远,所谓农村经济体制改革最根本的就是土地使用制度的改革。

以上是农村土地使用制度改革的历程,而非农业建设用地使用制度也有一个改革的过程。新中国成立以后,全县非农建设用地使用权,一般是通过土地征用和行政划拨的方式取得的,是无偿、无限期、无流转的使用。1984 年,邳县根据徐州市人民政府的有关文件精神,对集体单位和城镇居民占用国有土地征收土地使用费。1992 年 5 月,对通过行政划拨等手段取得国有土地使用权从事建设的用地单位和个人,一次性征收国有土地使用费,之后,每年仍收取年度使用费。同年 10 月,邳州市政府成立土地使用制度改革领导小组,逐步改革非农业建设用地土地使用制度,变无偿、无限期、无流转使用制度为有偿、有限期、有流转使用制度,政府对城乡土地实行“五统一”,即统一规划、统一征收、统一开发、统一出让、统一管理。

三

历代王朝对土地管理颇为重视。就邳地而言,元有提举司、管地管民管佃。明设税课局。清末户房执掌地亩。民国时期县政府第二科(财政科)整理田赋,陈报土地。1948 年邳县解放以后,境内土地管理先后归属县人民政府办公室、民政、基建、规划等部门。1986 年,县成立农村土地管理办公室,专门管理农村土地。1987 年县成立土地管理局。翌年,城乡土地由土地管理局统一管理。

土地制度决定土地管理的性质。明清土地管理主要是地籍管理,建“鱼鳞册”,载明田地等级、数目,依册征收田赋杂税,以满足封建统治阶级的需要,农民不堪重负。康熙七年至二十八年(1668~1689 年),邳州积欠田赋征银 14.4 万两,夏麦 3.4 万石,历任知州因催征不力被撤职 30 余人。民国时期,册籍漂没,征收田赋全凭粮胥书吏私抄底本,横征暴敛,村民愤恨,怨声载道。因洪水弥漫,河流改道,土地肥瘠互异,地籍与赋籍不符。政府虽年年有土地清丈之议,但均未见诸实施,而苛捐杂税日增。至二十五年,省附加税超过正税 47.2 倍,县附加税超过正税 15.7 倍,另加特捐 21 项。“官出于民,民出于土”,地皮愈刮愈深,而对土地的保护却鲜见记载。历代官府间或治理河道,以利漕运,然屡治屡决,于事无