

仪陇县国土志



仪陇县国土局 编

一九九八年八月

仪陇县国土志



一九九八年·八月

《仪陇县国土志》编纂委员会

主 任:景慎修

副 主 任:杨炳伦 陈 勇

顾 问:李成忠

委 员:王挺进 何希伟 罗智超 张晓峰

彭桂霖 王 斌 晏维隆 丁 平

吴 勇

主 编:陈 勇

副 主 编:王挺进

审 稿:杨炳伦

参加工作人员:刘禄国 傅 强 陈新全 朱昌斌

姜 琳 陈 诗 许常春 罗 菠

张景林 张 勇 汪 荣 周永来

刘正林

序 言

仪陇县人民政府县长

沈正隆

土地,是人类赖以生存和发展的重要资源,是人类最基本、最宝贵而又不可再生的生产资料,土地又是国家的重要资产。

仪陇,人多地少,人地矛盾十分突出。珍惜每寸土地,把土地视为神圣的生命之源,乃是祖祖辈辈之美德。

仪陇,是一个古老的农业县,自南朝梁天监元年,仪陇置县后,上下几千年,仪陇人民在这块土地上耕耘收获,生息繁衍,积累了改造社会、改造自然的历史经验。如今,拥有 1694.7 平方公里的仪陇,物华天宝,人杰地灵,旧貌变新颜。

古人云,盛世修志。仪陇县国土局的同志,正是在建设社会主义市场经济,深化土地使用制度改革的进程中,本着观今鉴古,揭示历史规律,推动当代事业的精神,将仪陇土地纵贯百年,横陈千里沧桑巨变的历史如实记载下来,编纂《仪陇县国土志》是仪陇县土地管理史上的一件大事。

纵览全书,这部专志以翔实的资料,专业内在的关联,立足当代,详今略古,详近略远,详本略末,详独略共,比较全面地记载了仪陇县土地历史概况,土地资源及开发利用现状,土地制度,土地经济,建设用地,地籍管理,土地监察管理体制的演变情况等等。必将起到资政、存史、教化等功用。我们怀着感奋的心情读罢全书,为仪陇人民艰苦创业而骄傲;为保护耕地,严格执法取得优异成绩而振奋;为我县在深化土地使用制度改革,培育土地市场所取得显著成绩而欣慰。我们相信,在保护耕地,开发土地,严格土地管理的历史长河中,有辉煌的今天,必然有灿烂的明天。

土地管理的历史,是不断探索,不断发展的历史。人类的发展离不开土地,土地必须得到保护和合理利用,这是土地管理的基石所在。始终如一地保护耕地资源,乃是土地管理的第一位任务。我们应该继承和发扬先人留下开拓耕地的创业精神和合理利用每寸土地爱土如金之美德。在建立社会主义市场经济体制理论指导下,按照土地管理新的内涵,迈开土地资源和土地资产管理并重的征程。

以志为鉴,功在千秋,上述感触,权以为序。

1998年4月

凡 例

一、本志坚持求实存真的原则,客观公正地记述本县土地资源开发,利用状况,以及土地管理工作产生、演变、发展的全过程。

二、本志记事起于 1840 年,下限 1995 年。个别记事作了适当伸缩。

三、本志采用志、记、图、表、录的表述方法。有关表、图散见于各章、节、目之中,使其相得益彰,各得其所。

四、本志资料主要来源于档案记载、统计年鉴、部分专著。土地管理方面的资料、数据来源于局档案室、各科室。部分资料来源于口碑回忆。各章、节内容情如藕莲,便于记述取决于繁简和详略。坚持横陈现状,纵述始末。

五、本志所用数据、统计表、年月日、行文数字,均用阿拉伯数字表示。

六、本县管辖区域有过数次变动,本志所载各年度的数据均以当时区域为限,未作增减变更处理。

七、本志所用货币名称和金额单位,均以当时资料记载为准。比如二十世纪五十年代——九十年代,均用人民币元,但物价上涨若干倍,未作不变价处理。

八、本志土地面积计量,除详查面积有注明外,均为当时当地习惯面积。

九、本志重量计量,新中国成立前采用当时计量单位,新中国成立后一律以公斤为单位。

十、本志为记述方便,所引资料未注明出处。

目 录

序言.....	1
凡例.....	1
目录.....	1
概述.....	1
大事记.....	1
第一章 国土资源.....	9
第一节 县域.....	9
第二节 自然简况	10
第三节 社会经济	16
第二章 土地资源	24
第一节 地质	24
第二节 地貌	26
第三节 土壤	27
第四节 土地利用现状	35
第五节 人口与土地	39
第三章 土地制度	43
第一节 封建土地所有制	43
第二节 农民个体土地所有制	48
第三节 集体土地所有制	51
第四节 国有土地所有制	55
第五节 山林权属	59
第六节 红军在仪陇的土地革命	64
第四章 土地使用制度改革	67
第一节 集体土地有偿使用	67

第二节	清理土地“隐形市场”	69
第三节	规范土地市场	71
一	政府垄断土地一级市场	71
二	宏观管好土地二级市场	72
第四节	地价评估	75
第五章	土地经济	77
第一节	地 税	77
一	田赋、农业税	77
二	房地产税	81
三	其他土地税费	82
第二节	地 租	88
一	农田地租	88
二	城镇地租	89
第三节	地 价	92
一	农田地价	92
二	城镇地价	93
第六章	农业区划	103
第一节	资源调查	103
第二节	综合农业区划	105
第三节	区划成果运用	110
一	农业生产结构日趋合理	110
二	土地开发利用	111
三	剩余劳动力转移	115
第四节	基本农田保护规划	116
第七章	地籍管理	122
第一节	土地调查	122
一	清代民国时期	122
二	中华人民共和国时期	123

(一)	土壤普查	123
(二)	土地概查	123
(三)	土地详查	126
(四)	土地测绘	128
第二节	土地登记、发证	132
一	初始土地登记	132
二	变更土地登记	134
第三节	土地统计与档案管理	136
第四节	土地分等定级	137
第八章	建设用地管理	142
第一节	建设用地管理体制	142
一	建设用地审批机关	142
二	建设用地审批权限	142
三	建设用地审批情况	145
四	建设用地审批制度	148
第二节	建设用地计划管理	148
一	“两法”前计划管理	148
二	“两法”后计划管理	149
第三节	土地使用权取得方式	151
一	占用	151
二	征用	154
三	划拨	154
四	出让	155
第四节	土地征用管理	155
一	协议征地	155
二	征地程序	155
三	征地补偿	156
(一)	土地补偿和安置补助费	156

(二) 征地农转非和剩余劳动力安置·····	165
第五节 乡(镇)村建设用地管理·····	166
一 用地情况·····	166
二 用地管理·····	167
三 用地标准·····	169
第九章 土地执法监察·····	170
第一节 集中查处违法用地·····	170
一 违法用地清理处理·····	170
二 处理土地遗留问题·····	172
三 清查处理违法批地·····	173
四 对干部违法占地建私房清查处理·····	173
第二节 创建“三无乡镇”·····	175
第三节 建立岗位责任制·····	176
第四节 建立基层监督网络·····	180
第五节 日常执法监察·····	181
一 来信来访·····	181
二 土地违法案件查处·····	182
三 土地权属争议调处·····	185
附:主要土地法规简录 ·····	186
第六节 国土宣传·····	191
第十章 管理机构和队伍·····	195
第一节 管理机构·····	195
第二节 管理队伍·····	208
文存·····	212
编后记·····	233
附记·····	234

概 述

仪陇县地处四川盆地东北部,介于东经 $106^{\circ}13'$ — $106^{\circ}52'$,北纬 $31^{\circ}11'$ — $31^{\circ}39'$ 之间。东邻平昌,南界营山、蓬安,西接南部、阆中,北连巴中。幅员面积1694.7平方公里。1995年底,全县辖20个镇、40个乡,844个村,总人口969918人,其中农业人口911569人。是一个主产水稻、玉米、红苕、小麦、油菜、棉花的山区农业县。县人民政府驻地金城镇距四川省省会成都市375公里,距南充市人民政府驻地南充市148公里。

仪陇地形呈东北部高,西南部低。地貌以低山为主,低山约占全县幅员面积的65.46%。低山窄谷集中分布在立山、大寅一带,谷宽50米左右,低山中谷主要在日兴、观紫一带,海拔500—700米,谷宽多为50—100米。丘陵约占幅员面积的33.65%。高丘中、宽谷主要分布在柳垭、马鞍、永乐、复兴、土门一带,中丘中、宽谷主要分布在复兴、新政、土门等乡村。海拔一般在400—500米,相对高度50—100米,谷宽50—200米。平坝分布在嘉陵江沿岸的新政、环山部分村社以及新寺河、观音河、仪陇河两岸,面积46962亩,占幅员面积的1.69%,一般海拔在350米左右,相对高度20—50米,坝宽200米以上。整个仪陇地形地貌复杂,深沟多谷,山丘孤立,呈南北走向,半日照面积多,不利于光照的有效利用,同时,山多坡陡切割深,既不利于提水灌溉,又不能利于水土保持。加之所处地理位置,十年九旱。这些对于农业的发展又是一个严重制约因素,只有兴修水利,合理耕作,保持水土,才能促进农业持续发展。

仪陇县春秋战国时期就得到开发。梁天监元年(公元502年)建县,至今已有1400多年的历史。这块土地上孕育了一代又一代

的仪陇人，他们勤劳、勇敢、憨厚、淳朴，为了生存、自由、解放，前赴后继，谱写了一曲又一曲感人心灵的壮歌。中国杰出的无产阶级革命家、政治家和军事家朱德同志，全心全意为人民服务的共产主义战士张思德同志诞生在这块土地上。1933—1935年，中国工农红军第四方面军转战仪陇，击溃国民政府和地方反革命武装，解放了仪陇，在县境内建立了中共仪陇县委、中共长胜县委和仪陇、长胜县苏维埃政府，领导人民打土豪，分田地，仪陇成为川陕革命根据地一部分。其间，仪陇人有3万多名参加赤卫队和5000多名参加游击队与红军并肩战斗，有5700多名男女青壮年随中国工农红军第四方面军长征北上抗日，有4200多名仪陇儿女为中国人民解放事业贡献了宝贵的生命，尚存的革命将士又成为新中国党、政、军在社会主义革命和社会主义建设事业的骨干，对中国革命作出了特殊贡献。英雄的业绩，永垂青史，先辈们无私奉献精神，激励着仪陇人民奋勇向前。

清代，县境因人烟稀少，政府实行移民垦殖政策，人口逐渐增多，人口与土地数量之比还不是主要问题，主要问题是土地私人占有，地租、赋税压得广大劳动人民喘不过气来。民国后期开展土地陈报、改革税制，由于土地私有制，广大劳动人民生活水平低下，生活仍然处水深火热之中。中华人民共和国成立后，党和政府废除了封建土地私有制，实行土地公有制，领导人民走共同富裕道路。特别是党的十一届三中全会之后，全县人民在县委、县府的领导下，解放思想，实事求是，大胆改革，勇于开拓，人民生活水平不断提高。1995年国民生产总值达124864万元，农业总产值104378万元，分别比1949年增长34倍、35倍。粮食总产3.316亿公斤，比1949年增长3.7倍。出栏肥猪68.6万头。养蚕业年发种量114699张，产茧215万公斤，劳务输出18.9万人，年收入4亿以上（邮政兑款2.64亿元）。全县农业人平收入1156元，人均纯收入576元。

从总体上看，全县土地生产率水平仍然很低，每平方公里工农

业产值 84 万元。仪陇县自然条件差,经济底子薄,经济结构、产业结构不合理,新的增长点尚未形成,缺乏有竞争力的优势行业和拳头产品,经济运行质量不高,交通不畅;农业基础仍十分脆弱,抗御自然灾害的能力较低,特别是旱灾威胁着部份乡村的人畜生存,农业产业化程度极差;生态环境恶化,水土流失较为严重。这诸多情况表明,迫使全县人民优化、合理配置土地资源,加强国土整理工作。

仪陇县人口多,劳力足,耕地少,非耕地多,可供开发的农业后备资源(“四低”、“四荒”)潜力大,但人地矛盾十分突出,故保护耕地,开发国土,转移剩余劳动力,势在必行。

仪陇县的土地管理大体经过了以税代管——新中国成立初期的统一管理——分散管理——城乡地政统一管理的过程。

清代、民国时期,无论公、私土地,买卖、典当、出租等以税代管,或分保甲造册,核实田赋。民国 30 年至 36 年,仪陇县田赋管理处等政府机关为征土地税、田赋,曾对全县公产,私有土地广泛调查、丈量、绘图、登记。

1951 年,县完成土地改革后,废除封建土地制度,土地国有和个体农民所有并存。县人民政府为个体农民和使用国有土地者颁发了《土地房屋所有证》、《国有土地使用证》。这种初始的统管仅仅是土地登记、发证,安定人心。1954 年起,也就是从合作化开始至 1986 年止,仪陇县转向以土地利用为中心的多头、分散管理。国家征(拨)土地由民政部门批转呈报,后移交县计划委员会,再移交给城建部门;农业社集体土地由人民公社、大队、生产队管理;农场、国有林场等由农林部门管理;江河由水电部门管理;农民建房由乡镇人民政府、区公所审批。1987 年 8 月,成立了仪陇县国土局,列入政府工作部门序列,从此,仪陇县国土局成为唯一代表仪陇县人民政府行使城乡土地统一开发、利用、整治、保护、出让、管理等方面职能机构。土地管理工作也发生历史性变化。

1992 年到 1995 年仪陇县按照《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》，以及省、行署(市)的有关规定，制定了仪陇县清理整顿国有土地隐形市场，国有土地有偿使用，包括转让、出租、抵押等系列政策，我县城镇国有土地使用制度改革开始步入法规指导下的初级阶段。其间征(拨)国有土地 27 亩，为政府收取土地有偿使用费 44 万元；办理转让手续 925 宗(包括以土地使用权抵押银行债务、国有企业转制)为政府收取土地收益金 450245 元；办理抵押担保贷款 92 宗次，抵押国有土地使用权 6 万余平方米；清理房地产出租，为政府收取土地收益金 215000 元。国有土地使用制度开始向“有偿、有限期、可以流动”的制度发展。规范土地市场，即政府垄断土地一级市场，加强土地二级市场管理，已初步形成。

近百年来，仪陇县的土地屡经调查、登记、发证，但没有一次摸清了家底，土地详查中，仪陇县遵循国家制订的《土地利用现状调查技术规程》和《四川省土地利用现状调查技术规范》要求，采用先进技术和设备，调绘到行政村，这是仪陇有史以来第一次查清了幅员面积、各地类面积、土地利用现状、土地特征，土地分布状况及县、乡(镇)、村土地权属界线。随后又进行了城镇国有土地权属变更登记和日常地籍管理。

严格执行用地审批制度。从 1987—1994 年底，依法审批城乡非农业征、拨、占地面积 1712.63 亩，年平用地 204 亩，节约用地 803 亩。

建立基本农田保护区，使切实保护耕地的基本国策落到实处。全县共落实基本农田保护面积 58.1 万亩，其中，一级保护 42.2 万亩，二级保护 15.9 万亩，保护面积达到 87.6%。树立保护标志 255 个。建立保护登记卡 844 册，各乡镇、村、社制订了基本农田保护公约，落实了管理人，明确了责任制，任何单位和个人占用基本农田实行严格控制，有效地保住了人们的“生命线”，促使农业稳步发

展。

进行国有土地使用权的初始登记。从 1991 年起,全县坚持不懈地抓好这项工作,共颁发《国有土地使用证》4517 宗,凭证用地,为加强国有土地资产管理和城乡地政统一管理奠定了基础。

大力开展违章违法用地监察工作,严肃查处各类违法用地案件,保障了土地所有者和使用者的合法权益。积极开展了土地管理“三无”乡镇活动,建立了县、乡镇、村、社土地监察网络,认真处理人民来信来访,使土地管理正向法制化,规范化迈进。

土地开发,复垦得以加强,基本实现用地与造地持平,缓解了人地矛盾突出的局面。随着建设用地造地费收取,以及土地有偿使用费,耕地占用税用于增加农业投入,土地开发,复垦更会有成效地发展。

总之,仪陇县土地管理由分散,多头管理为城乡地政统一管理;由单纯的资源管理,发展为资源资产并重,节流与开源并重管理;由单一的行政管理,逐步走向行政的、法制的、经济的,全面、科学统一的管理轨道。随着土地使用制度改革不断深化,仪陇县土地一定会更加生机勃勃,大展宏图。

大事记

清

康熙 55 年(1716 年) 进行土地登记丈量,编号,将田、土定等定田赋。

雍正 7 年(1729 年) 全县清丈田亩。

清同治元年(1862 年) 县团教官邬泽风聚众千余围县城数日,要求县官豁免苛捐,革除衙署积弊,迫使知县盖星阶以铁碑铸成条约,竖立于衙门左侧(民国初年碑毁)。

宣统 2 年(1910 年) 进行土地调查登记,新编地丁版册。

中 华 民 国

民国 10 年(1922 年) 县成立征收局以地定田赋。

民国 18 年 南京政府颁布“土地法”,全县开展土地呈报工作。

1933 年 6 月(民国 22 年) 中国工农红军解放仪陇以后建立长胜、仪陇县苏维埃政府,实行土地改革政策,打土豪、分田地。

民国 25 年 国民政府军事委员会别动队进行土地调查。

民国 30 年 组织财务整顿委员会清丈公学产。县成立田赋管理处。

民国 31 年 开展地籍调查,统计整理呈报,并成立县土地陈报处。

民国 32 年 县设立地籍整理办事处,处长卢匀原,副处长祁际田。各乡镇配备地籍干事一人。

民国 34 年 10 月 1 日 县成立契价评估委员会。同年 10 月 31 日,召开仪陇县第一次评委会会议,由地籍整理办事处汇报金城镇、日兴场地价调查情况,提交委员会讨论通过。参加会议有县党部高梓阴、县参议会严秉介,县农会黄璞,县工会陈家春,县商会唐玉术,教育会刘梓春,田赋管理处陈齐列,地籍整理办事处祁际田,金城镇镇长唐林。

民国 35 年 县成立税捐征收处,接管田赋管理处契税、土地税等业务。

同年 民国政府颁布新土地法。县遵照有关规定,派员到各乡镇进行土地总登记和变更登记,并将结果汇总上报省府。

民国 36 年 唐巴公路仪陇——南部段建成通车,为县境第一条公路。

民国 38 年 县政府宣布实行农地减租(亦称“二五”减租),但 11 月底佃农租额仍未减少。

中华人民共和国

1949 年 12 月 23 日 中国人民解放军解放仪陇。

1950 年

11 月下旬,县组织 629 人工作团,分赴区、乡开展清匪反霸,减租退押,次年 3 月 26 日结束。减征租谷 1124 万公斤。1950 年 11 月 27 日 县人民政府布告废除乡、保、甲制,建立乡、村人民政权,共建 1 个镇,49 个乡,394 个村农协会。

从当年起土地由县财政科管理。

1951 年

6 月 10 日 县组织 1405 人土改工作团,在县范围开展土地改革运动,废除封建土地所有制,建立农民土地所有制,颁发土地证,全县人平分得耕地 1.2 亩以上。