

013311

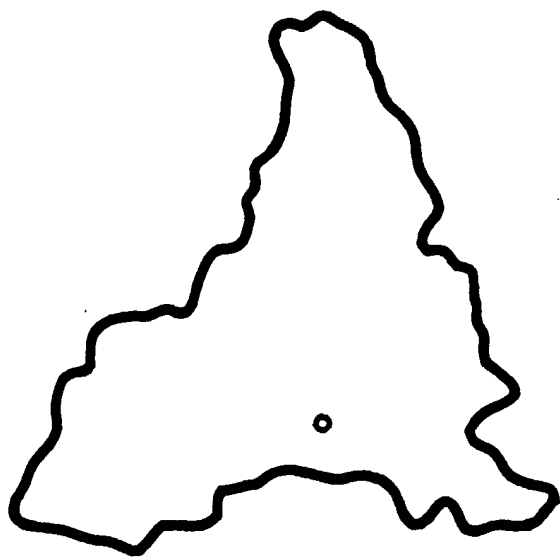


思茅地区土地志

云南民族出版社



思茅地区土地志



思茅地区土地管理局 编
云南民族出版社

云南省思茅地区土地志编纂委员会成员名单

顾 问:张长生

主 任 委 员:杨光明

副主任委员:何玉昌 沈达礼 张正华 刀保平

委 员:李 平 张宝康 陈宗平 冯立新 杨益林 沈继东

主 编:张正华

副 主 编:沈达礼 杨光明

撰 写 人 员:张正华 沈达礼 李平 陈宗平

冯立新 杨益林 沈继东

序

张长生

土地是人类的衣食之源,生存之本,无论何时,土地都不能出问题。二千多年来,思茅历经多少次土地变革的洗礼,勤劳勇敢的各族人民在思茅大地上广辟荒野、筑堤治水、建设桑田,在辛勤耕耘中积累了土地开发、利用的宝贵历史经验。管土用地千秋大计,立规施法万世国策。土地管理法实施以来,思茅全区城乡地政实行依法、统一、科学管理,为 45000 平方公里土地得到合理利用、开发、治理和保护。

盛世修志是中华民族的传统。思茅行署土地管理局组织编纂的《思茅地区土地志》,以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,坚持弃伪存真,古今贯通,叙述客观,排列有序的记述方法,比较翔实地记述了思茅地区土地资源的开发、利用、保护和整治状况及土地制度的变迁、土地管理的产生、演变和发展过程。志书以新观点、新材料、新方法,反映了思茅土地利用和管理上的地方特色、行业特点和时代特征。志书体现了思茅管土用地的丰富历史经验和辉煌成就,又记述了土地利用、开发和管理中的失误和挫折,目的在于总结经验、发扬优良传统,吸取教训、克服弊端。

志书的功能在于“存史、教化、资治”。造福后代是我们一代代人的历史责任。土地利用和管理,不仅要考虑局部的眼前利益、更要考虑全局的长远利益。在人类从猿到人的进化,从狩猎到农耕,再到工业化、信息化的文明形态演变过程中,土地始终支撑着人类的每一个进步。我们未来的所有发展目标,也都仍然需要土地来支撑。况且我们目前已利用的所有土地,也都是祖先们经过艰苦卓绝的努力,一代一代传承下来的,尤其是耕地,更是祖先一代代垦殖的热土,

序

我们只能用好。我们要在这块土地上留出尽可能大的生存和发展空间,一代代传给子孙后代,使土地得到永续利用。《思茅地区土地志》的出版发行,是我区土地管理事业功在当代、利在千秋的一件大事,这不仅激励我们进一步贯彻“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策,加强土地资源和资产的管理,不断深化土地使用制度改革,实现全区耕地总量动态平衡,而且将对后人认识、研究、开发利用思茅土地资源起到积极作用,产生深远影响。

[注:张长生同志是思茅地区行政公署分管土地管理工作副专员,思茅地区土地志编纂指导及评审委员会主任。]

一九九八年十二月

凡 例

1、本志以马列主义毛泽东思想和邓小平理论为指导,坚持辩证唯物主义和历史唯物主义,客观地记述思茅地区土地资源、土地制度及土地开发、利用、管理的历史和现状。

2、本志坚持详今略古的原则,重点记述 1949 年以后,特别是 1987 年土地管理机构成立以来的情况,下限为 1998 年底。

3、本志由述、记、志、图、表、录等体裁构成。大事记采用编年体为主,从纵向反映土地管理的历史发展脉络。概述提纲要领地介绍全区基本情况及土地管理的概貌。志是本书的主体,横排章、节、目,竖写历史。图、表依类分散穿插在有关章、节、目中。附录收录有存史价值的历史文献。

4、本志按现行行政区划记述,对已划出的行政区域只在涉及历史沿革和行政区划变动时简要记述。

5、本志所有数据,历史上的沿用资料记载;1949 年以后的来自地区统计局、地区土地管理局的统计资料和地区农牧局土壤普查资料、林业局的林业资料等。

6、本志的计量单位,中华民国及其以前的均按当时的计量单位书写,1949 年以后的均按法定计量单位书写。

7、历史纪年按当时称谓,夹注公元纪年。清朝及其以前用汉字,民国及公元纪年用阿拉伯数字。

8、地名、以新编《地名志》为准。区内各自治县建立前用原县名,建立后用自治县全称,必要时简称地方名,如西盟佤族自治县简称西盟。

9、本志按“生不立传”的原则,未设人物传记。地区土地管理局的领导、科室领导和各县(市)土地管理局的领导及各乡镇土地管理所的负责人,收入名录。

目 录

序言	(1)
凡例	(3)
概述	(1)
大事记	(8)
第一章 土地资源	(32)
第一节 幅员及地理环境	(32)
第二节 土地资源特点	(34)
一、面积宽广,山地多,平地少	(34)
二、类型多样,地域组合复杂,主体特征显著	(34)
三、热区土地资源丰富	(35)
第三节 土地资源调查	(42)
一、民国时期的调查	(42)
二、中华人民共和国成立后的调查	(42)
第四节 土地资源利用状况及特点	(49)
一、土地利用状况	(49)
二、土地利用特点	(53)
第二章 土地制度	(73)
第一节 土地所有制	(73)
一、民国时期的土地所有制	(73)
二、中华人民共和国成立后的土地所有制	(75)
第二节 土地使用制度	(79)
一、家庭联产承包责任制	(79)

二、林业“三定”和“两山一地”政策	(81)
三、非农业土地使用制度改革	(82)
第三章 地籍管理	(87)
第一节 民国及其以前地籍管理	(87)
一、明清时期地籍管理	(87)
二、民国时期地籍管理	(87)
第二节 中华人民共和国成立后地籍管理	(88)
一、城镇房地产普查	(88)
二、地籍调查	(89)
三、土地登记发证	(94)
第三节 土地统计	(98)
第四节 土地等级和地价	(113)
一、民国时期的土地等级和地价	(113)
二、中华人民共和国成立后的土地等级和地价	(113)
第五节 土地赋税	(119)
一、明清时期的土地赋税	(119)
二、民国时期的土地赋税	(119)
三、中华人民共和国成立后土地赋税	(120)
第六节 土地权属纠纷调解	(123)
第四章 土地利用、开发和保护	(128)
第一节 土地利用规划	(128)
一、地级土地利用总体规划	(128)
二、县级土地利用总体规划	(146)
第二节 基本农田保护	(146)
第三节 土地开发	(148)
一、农场开发	(150)
二、滇西南农业综合开发	(151)
三、云南思茅少数民族地区农业发展项目	(151)
第四节 复垦	(152)

第五章 建设用地管理	(153)
第一节 国家建设用地管理	(153)
一、民国时期的建设用地管理	(153)
二、中华人民共和国成立后建设用地管理	(154)
第二节 农村建设用地管理	(160)
一、农民建房用地管理	(160)
二、农村建设和农村公共建设用地管理	(163)
三、乡镇企业用地管理	(163)
第三节 建设用地计划管理	(164)
第六章 土地法制建设	(168)
第一节 土地法规建设	(168)
一、制订实施细则和规范性文件	(169)
二、组织法规协调	(173)
第二节 执法监察	(173)
一、清查非农业建设用地	(174)
二、开展土地执法大检查	(175)
三、清理党政干部违法占地建私房	(176)
四、清理越权审批土地案件	(176)
五、清理乱占滥用耕地	(177)
六、第二次清查非农业建设用地	(177)
第三节 开展“三无”乡镇活动和“土地执法模范县”活动	(179)
一、开展“三无”乡镇活动	(179)
二、开展创建“土地执法模范县”活动	(179)
第四节 土地行政复议和行政诉讼	(181)
一、土地行政复议	(181)
二、土地行政诉讼	(181)
三、土地案件执行	(181)
第七章 宣传 教育 科技	(183)
第一节 宣 传	(183)

一、1987年9月土地管理部门组建至1990年的土地宣传	(183)
二、1991年后的土地宣传	(183)
第二节 教 育	(190)
一、土地管理基本知识教育	(191)
二、专业岗位教育	(191)
三、专业证书教育	(192)
第三节 科 技	(192)
第八章 重点工程及移民搬迁安置	(193)
一、漫湾水电站移民搬迁安置	(193)
二、大朝山水电站移民搬迁安置	(198)
三、景洪水电站水库淹没实物指标调查及安置规划	(202)
四、思茅飞机场	(203)
五、磨思公路改建	(204)
六、思茅中密度纤维板厂	(204)
七、澜沧多依林水库	(205)
八、镇沅新县城搬迁	(205)
九、恩水公路	(206)
十、孟连腊福水库	(207)
十一、孟连县“孟江村”移民安置	(207)
十二、墨江坝卡河电站	(208)
十三、西盟新县城搬迁	(209)
十四、思茅造纸厂	(209)
十五、思澜公路	(209)
第九章 机 构	(211)
第一节 地区土地管理局	(212)
一、机关编制	(212)
二、主要职能	(212)
三、内设机构	(213)
四、内设机构职责	(213)

五、地区土地管理局及科室负责人	(214)
六、直属事业单位	(217)
第二节 各县(市)、乡(镇)土地管理机构	(217)
一、景东彝族自治县土地管理机构	(217)
二、镇沅彝族哈尼族拉祜族自治县土地管理机构	(219)
三、景谷傣族彝族自治县土地管理机构	(219)
四、普洱哈尼族彝族自治县土地管理机构	(221)
五、墨江哈尼族自治县土地管理机构	(222)
六、思茅(县)市土地管理机构	(223)
七、江城哈尼族彝族自治县土地管理机构	(224)
八、澜沧拉祜族自治县土地管理机构	(225)
九、西盟佤族自治县土地管理机构	(226)
十、孟连傣族拉祜族佤族自治县土地管理机构	(226)
第三节 其他土地管理机构	(227)
一、思茅行政公署农垦分局土地管理机构	(227)
二、景东文华农场(劳改农场)土地管理机构	(228)
三、驻军土地管理机构	(228)
第四节 学 会	(228)
附录	(238)
编纂始末	(264)

9

概 述

(一)

思茅地区地处云南省西南部,全区土地总面积按土地详查数为 44347 平方公里^[1]。1996 年底全区总人口 2263165 人,耕地面积按统计数 493.45 万亩,人均耕地 2.02 亩。1996 年粮食播种面积 473.60 万亩,粮食总产 76.14 万吨。全区辖 10 个县、市(其中 9 个民族自治县)、122 个乡(镇)村(办事处),有 4 个县与越南、老挝、缅甸三国接壤,国境线长达 486.492 公里。

思茅是典型的山区,山地、丘陵面积占 98.29%,受沉积、堆积影响的河床与盆地面积占 1.71%。境内群山起伏,沟壑纵横,地势高低差异大,地貌类型复杂多样。海拔高低悬殊,气候垂直分异明显。光、热、水资源丰富,年温差小,日温差大,雨热同季,干湿季节分明,形成独特的高原季风气候和丰富多彩的气候特色。

思茅是一个多民族地区,居住着 21 种民族,少数民族人口占全区总人口的 61.09%。

唐朝以前,思茅地区各县只有归属,而未设治。唐初,澜沧江以东区域(今景东、镇沅、景谷、墨江、普洱、思茅、江城)属濮子部,澜沧江以西(今澜沧、西盟、孟连)属望部和茫部;唐南诏国时期,于景东设银生府,辖开南城、柳追和城(镇沅)、威远城(景谷)、步日賧(普洱)、羌浪川(江城)、河普川(墨江)、通鐙川等。

宋大理国时期,设威楚府,辖当箐賧(景东)、威远賧(景谷)、步日部(普洱)、思摩部(思茅)、马龙部(墨江)。今澜沧、西盟、孟连属永昌府。

[1] [注:全区土地面积按测绘部门数为 45385 平方公里]

元朝设开南州(景东)、威远州(景谷),隶属威楚路;普日思么甸司(普洱)、思么部(思茅)、马龙他郎甸司(墨江)、隶属元江路;澜沧江以西(今澜沧、孟连、西盟)属木连路。

明洪十七年(1384)设景东府,永乐四年(1406)设镇沅府。景东府、镇沅府及威远州、者乐甸长官司直属于云南布政使司;恭顺州(墨江)隶属元江府;今普洱、思茅隶属车里宣慰司;今澜沧、官、西盟置孟连长官司,隶属云南布政使司。

清代实行“改土归流”,于雍正七年(1729),将车里宣慰司所辖澜沧江以东思茅、普腾、勐乌、乌得、橄榄坝等六版纳分出设普洱府,并辖澜沧江以西六版纳。乾隆三十一年(1766),设迤南道,巡普洱、镇沅、元江、临安四府。

民国2年(1913),裁府留道,府、厅、州一律改为县,县以下分防佐治。废普洱府,改迤道为滇南道。次年改滇南道为普洱道,辖区为宁洱、思茅、墨江、元江、新平、景东、镇沅、景谷、澜沧、缅甸县及思普沿边行政区,勐烈弹压委员改为行政委员,并归普洱道辖。民国18年废普洱道,在宁洱设立云南省第二殖边督办公署,民国28年裁撤。民国30年在宁洱建立云南省第一区行政督察公署,辖宁洱、思茅、景东、景谷、镇沅、六顺、江城、澜沧、绍宁、双江、车里、佛海、南峇等13县及宁江、沧源2设治局,民国31年更名为云南省第四区行政督察专员公署,辖区未变。民国35年改为第七区行政督察专员公署,墨江、镇沅、景东和景谷分属第六第九区行政督察专员公署。

1949年8月在宁洱成立思普临时人民行政委员会,辖宁洱、墨江、思茅、六顺、景谷、景东、镇沅、缅甸、双江、沧源、车里、佛海、南峇、镇越、江城、澜沧、宁江、上允、东朗、孟连等20县。1950年改为云南省宁洱区人民政府专员公署。1953年,经政务院批准,改为云南省思茅专员公署(于1955年5月由普洱迁至思茅)。同年,区内沧源县划归临沧专区;撤销宁江县与澜沧县合并为澜沧县,六顺与思茅合并为思茅县;车里、佛海、南峇、镇越四县成立西双版纳傣族自治州,由思茅专署代管。

(二)

思茅地区土地开发较晚。唐代南诏时期,奴隶制向封建领主制转化,加快

了思茅北部诸地开发。元代实行“均赋役,兴水利,置屯田”,组织军队和民众屯田。明代实行“兵自为食”的卫所屯田制度,“移民就宽乡,或招募,或徙罪者为民屯,领之有司,而军队则领之卫所”。清政府平定“三藩之乱”后,对滇省土地制度进行了重大调整。废除大地主“庄田”、“军屯”,实行“改土归流”,清查田土,以增税赋,并减免农业赋税,招抚逃亡的农民复业,安置兵丁家属垦荒,鼓励垦殖,发展生产。光绪二十年和二十一年(1894、1895年),英、法帝国主义强迫清政府签订不平等条约,将思茅辟为商埠,攫取通商、减税、矿山开发和筑路等特权,发生了涉外用地。云南总督府为此划定开埠界址,制定规章,以保主权。

民国18~38年(1929年至1949年)间,今思茅地区(除澜沧、孟连、西盟外)举行过大规模的耕地清丈,地籍测量,评定等则,厘定地价。抗日战争时期,办理过思茅军用机场用地的征地手续,并逐步建立了地政管理机构,侧重于地籍地权管理。其目的在于维护土地私有制,强化国家对土地资产的控制与管理。但因时局动荡,土地兼并日益严重。到50年代初土地改革前,农村土地占有更加集中,占农户不到10%的地主富农拥有70%以上的土地。

思茅地区为典型的边疆少数民族山区,自然条件和民族结构复杂,形成了多种土地制度。边疆傣族聚居区实行土司土官制度,土司土官占有总耕地面积的80%以上。偏僻山区有自耕农和半自耕农,占有的耕地特别是水田极少。民国时期,内地和汉族地区已进入封建地主经济。边疆傣族聚居区实行土司土官制,为封建领主经济,土司土官占有总耕地面积的80%以上。而佤族、瑶族地区还保留着土地的原始公社所有制,土地为民族所有,实行伙耕伙种,劳动所得按人口平均分配。同时,佤族的一部分地区亦产生了原始公社向私有制过渡的所有制,其土地仅有一部分为村寨所有,大家都可以使用,也盛行伙种,但在保留着原始掠夺习俗的同时,一部分人开始蓄养奴隶,放高利贷。

(三)

中华人民共和国成立后,1951~1956年,除澜沧、孟连、西盟、江城是直接过渡区外,全区都进行了土地改革,废除了封建地主土地所有制。共没收、征收土地102.37万亩,没收房屋1.63万间,分配给无地、少地的农民。与此同时,进行

了土地丈量 and 登记,颁发了土地证。之后,又组织农民参加互助组、农业生产合作社,逐步推进农村土地和其它生产资料由私有制向集体所有制过渡。1956 年的农业合作化和 1958 年的人民公社化,完成了土地私有制向集体所有制的转变。

50 年代初,城镇中接管和没收帝国主义、官僚资本主义、国民党政府、战犯、汉奸、反革命分子的房地产。又通过 50 年代中后期的社会主义改造,逐步回收了教会、资本主义工商业、私营房地产公司及私有房地产业主的土地。1982 年颁布的宪法,宣布城市土地属国家所有。至此,数千年土地私有制遂为全民所有制和集体所有制两种形式所取代。

60 年代至 80 年代中期,土地管理基本上以建设用地管理为主。也开展了土地利用规划、土地概查、房地产普查等一些基础工作。建设用地管理历经农业、民政、计划、城建等多部门管属,地政管理部门更迭无常,处于分散多头管理。无论划拨城镇土地还是征用农地,只需办理征用划拨土地手续,即可无偿用地,形成土地虽为国家,实为单位所有,国有土地资产大量流失。一些地方多征少用,早征迟用,征而不用,土地资源浪费惊人。对农村居民建房和乡镇企业用地则疏于管理,制度不严,致使地籍废弛,土地权属紊乱,纠纷层出不穷,乱占滥用土地之风蔓延,土地利用率很低。

(四)

1986 年 6 月 25 日,全国人大制定并颁布了《中华人民共和国土地管理法》,中共中央、国务院、中共云南省委、省人民政府相继出台了一系列强化土地管理的政策法规,将“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”列为基本国策,全国土地、城乡地政管理进入依法、统一、全面、科学管理的新时期。

1987 年 9 月,思茅地区行政公署决定成立思茅地区行政公署土地管理局,全区各县相继设立土地管理局,乡镇设立土地管理所(办)或配备土地管理员。至此,确立了全区城乡土地、地政统一管理的体制。

1987 年以来,主要做了以下工作:

——建立了地、县、乡、村四级土地管理网络。到 1996 年,10 个县(市)均

建立了土地管理局,12个乡镇成立了土地管理所,132个村(办)确定了兼职土地管理员。全区土地管理干部371人(聘用干部37人),其中地区局28人,县市局146人,乡镇197人。

——广泛深入持久地宣传土地国情、国策和法律法规。通过报刊、电视、广播、标语等形式进行宣传。1990年创办信息刊物《思茅土地信息》,到1996年底,共编发72期。1992年与思茅报社联办“土地杯”有奖征文活动。1994、1995两年,组织信息员参加省土地管理局与《云南日报》社联合举办的“红土地的呼唤”和《土地与法制》的征文活动。通过深入广泛的宣传,使“十分珍惜和合理利用每寸土地,切实保护耕地”的基本国策日益深入人心,增强了广大干部群众对人对地矛盾的忧患意识和依法用地、依法管理的观念。

——加强了建设用地管理,合理配置土地资源。1987至1996年的9年里,依法征用土地94605.3亩,其中耕地45410.5亩,为交通、能源、通信等、基础产业、城市建设和各项社会事业提供了用地,促进了经济和各项事业的发展。

——开展重点工程建设的移民搬迁工作。1992年,景东成立重点工程移民搬迁办公室,负责漫湾电站、大朝山电站的移民搬迁安置工作。1995年批准成立重点工程移民搬迁办公室,办公室设在行署土地管理局。此后,澜沧、思茅亦成立移民办,省、地、县(市)配合,完成了景洪电站淹没区实物指标调查。

——加强了土地管理法规和监察工作。根据国家和省有关法规政策规定,地、县(市)结合实际制定了土地管理的地方性规章数十个,同时开展执法监察,使全区土地管理走上了法制化的轨道。1986~1987年开展了非农用地清查,清理了1982年以来非农建设用地22228.54亩,查处违法占地案件16797件,违法占地面积8659.14亩,基本刹住了乱占滥用土地的歪风。1992年,根据国务院《关于严格制止乱占滥用耕地的紧急通知》,对土地违法问题进行集中清理,纠正了越权批地、多头管地、未批就用等违法行为。1995年下半年,又对征而未用的非农建设用地进行了清理,共清查出入闲置土地772.45亩,其中耕地425.69亩,已处理288.1亩,占闲置耕地的67.7%。至1996年,共发生土地违法案件4951件,已查处4942件,结案率达99.8%。年末,有53个乡镇实现了“三无”(无违法用地,无违法批地,无违法管地),占乡镇总数的43.4%。景谷傣族彝族自治县小景谷乡被评为全国“三无”乡镇活动模范乡,景谷的永平镇、镇沅的古

城乡被评为“全省土地管理‘三无’乡镇活动模范乡”。

——全面开展了土地管理的基础工作。1989年以来,开展了土地利用现状调查(土地详查)。到1996年底,全区10县(市)都完成了内外业,通过了省级验收。地区完成了详查汇总。另有9县(市)的14个乡镇开展了城镇地籍调查,10个县城(恩乐、勐梭为新县城)及3个镇完成了城镇土地定级估价工作。从1995年起,各县(市)积极配合有关部门开展了企业土地资产评估工作,开展了土地利用总体规划和基本农田保护区划定工作,至1996年底,基本农田保护区划定工作基本完成,土地利用总体规划工作进展过半,其中,普洱的规划成果通过验收并批准实施。

——重视耕地的保护和开发复垦。一手抓节流,一手抓开源。1987~1995年,全区共开发复垦耕地59.9万亩。

——深化土地使用制度改革。1988年8月,西盟县土地管理局在县城将一块328平方米宅基地使用权,以协议方式出让给来自玉溪市一个体工商户建“溪盟餐厅”,开创了云南省有偿出让土地的先例。1992年8月后,全区10个县(市)相继出台了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行规定》。至1993年底,共出让、转让土地126宗,21890.9平方米,批准出租土地使用权104宗,2858.5平方米,批准抵押土地使用权38宗,62599.1平方米。1994年,全区32%的乡镇开展了出让土地使用权工作,将土地使用制度改革推向了一个新的阶段。1994年和1995年,全区全面开展清理整顿土地自发交易工作,到1995年底,10个县都完成任务,为规划管理土地市场创建了条件。1995年,中共思茅地委、思茅地区行政公署出台有偿出让国有和集体荒山的若干规定,并将“四荒”出让作为深化农村改革的一项重要举措。到1996年底,全区用出让、租赁、承包、联营等方式开发“四荒”100多万亩。截止1998年底,全区共出让土地287宗,39.6万平方米,收取总出让金2380.4万元。其中,有67个乡镇开发“两小”出让,共278宗,37.4万平方米,收取总出让金1936.7万元。思茅、普洱、澜沧等市县在企业改制中不断盘活城乡存量土地,即为企业改革解决了部分资金问题,又提高了土地利用率。

——对土地管理工作实行目标管理。经过全区400多名土地管理干部的努力,思茅地区1995年被省政府评为三等奖,1996年至1998年获一等奖。1996