

河南省土地志丛书

019242



开封市土地志

开封市土地房屋管理局
编



中州古籍出版社

开封市土地志

开封市土地房屋管理局编
中州古籍出版社出版

《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

开封市土地志编纂工作领导小组 及编纂办公室名册

领导小组

顾 问 齐元治
组 长 姚志翔
副组长 李芳田 朱柏青 张德业 马 杰(常务)
樊宝珍 史培山 孙振国

成 员 梁 枫 王培廷 屈培生 陈明五
朱敬举 马海民 郝向东 孟卫东
曹 洪 杨定兴 张宝渠 朱晓燕
李静宇 刘秉杰 马国栋 杜振东
王秀英 毛仲文 宋新宽 侯国刚
翟凤云 袁永功 冯 峰

土地志编纂办公室

主 任 马 杰(兼)
副主任 丁学文(常务) 梁 枫 韩红兵
戚培军
办公室工作人员 宋效孔 刘 磊 杨 茜

编辑人员

| | | | | |
|------|---------|-----|-----|-----|
| 主 编 | 姚志翔 | | | |
| 副主编 | 丁学文(常务) | 梁 枫 | 戚培军 | |
| 编 辑 | 宋效孔 | 刘 磊 | 杨 茜 | |
| | 韩红兵 | 门华前 | 穆 健 | 杨云峰 |
| 工作人员 | 高亚民 | 孙胜利 | 周 青 | 苗本利 |
| | 马占元 | 吴 伟 | 李彩虹 | 程寿贞 |
| | 曹 洪 | 杨定兴 | 冯 峰 | 张蕴杰 |
| | 孟卫东 | 杜广峰 | 侯绪成 | 王桂芹 |
| | 亢 红 | 董俊芳 | | |
| 摄 影 | 曹 洪 | 赵 斌 | 周学勤 | |

序

土地是人类赖以生存和发展的源泉,称之为“万物之本源,诸生之根苑。”春秋时期的大政治家管仲提出:“诸侯之宝三:土地、人民、政事”。古代人们曾经把社(地)稷(谷)奉为国家象征。古往今来人类社会的发展无不与之息息相关。

开封这块古老的土地,历经沧桑巨变,早在八千年前,我们的先人先后在此聚居开发,繁衍生息,在漫长的岁月里,披荆斩棘,曾创造出璀璨的文明,中华人民共和国成立以来的发展和变化更是天翻地覆无比巨大的。特别是中共十一届三中全会以来,举国上下深化改革,万众一心,努力建设有中国特色的社会主义,政通人和,百业俱兴。“盛世修志”是中华民族特有的历史传统。尤其是《开封市土地志》的撰修,不仅弥补了专业志的空白,而且是落实《中华人民共和国土地管理法》,“坚持十分珍惜和合理利用土地,切实保护耕地”这一基本国策的实际行动。随着改革开放的深入,土地管理事业面临诸多新课题。通过《开封市土地志》将开封土地资源情况、土地开发利用、耕地保护、土地管理的历史和现状及其经验教训加以整理记述,以发挥其“存史、资治、教化”的功能。

近年来,开封市在城镇国有土地使用制度改革及耕地保护方面已迈出坚实的步伐,正在规范完善土地市场,积极盘活土地存量,最大限度地提高土地利用效率,合理配置土地资源,并采用行政、经济、法律、科技等手段加大保护耕地力度以促进经济发展,加快开封市迈上土地管理新水平、新台阶的步伐。

土地不仅是资源,而且是资产。在今天市场经济条件下,土地资产是一笔巨大的社会财富。特别是通过改革开放飞跃发展的国民经济,土地问题尤其耕地保护问题显然已成为制约农业和整个国民经济发展的的重要因素。开封也面临着耕地后备资源不足,人口增长,土地供求形势严峻,土地承载力接近临界状态的困境。土地是有限的,是不能再生的。土地资源呈现出危机的国情、市情,能够通过《开封市土地志》的作用,鉴古知今,成为全市干部和人民的共识。如何加强对土地资产的管理,深化土地使用制度的改革,以达珍惜每寸土地之目的,是当前土地管理的重要课题,也是我们撰修《开封市土地志》的初衷和愿望。

编写《开封市土地志》是开封市前所未有的事,史料不足,经验欠缺,困难重重,但遵

3

2 序

循编修社会主义新方志的原则,本着良史贵实,详今明古的精神,在省局和地方史志办的指导下以及市有关单位的支持下,市局有关部门的协助和编修人员的共同努力,历经年余,众手成志,终成此稿,特此志贺,企盼专家赐教,是为序。

开封市土地房屋管理局局长 姚志翔

1998年8月31日

凡例

一、《开封市土地志》编纂以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，力求其思想性、资料性、科学性的统一而编写的。

二、本着详今略古，详近略远的原则，上限尽可能追溯至有史可稽，下限止于1995年，大事记延至1996年。个别事件为保证叙述的完整性，时限有所延长。重点为中华人民共和国成立（1949年10月1日）以后，特别是《中华人民共和国土地管理法》的颁布。

三、本志体裁采用述、记、志、图、表、录，以志为主，反映地方特色、时代特色和专业特色。

四、本志采用篇、章、节结构，共五篇三十一章、一百节。

五、历代政权，一律沿用通称。中华人民共和国成立以后的历史纪年，一律以公元纪年编写；人物称谓，一律直称；度、量衡以公制为单位，历史资料沿用旧制。

六、本志书所用的统计数字，在中华人民共和国成立前，以原资料为准，成立后，一般以开封市统计局资料为准。但由于辖区归属多变，资料散佚，有时参照土地管理有关业务部门的统计数。引用其它数字时，均作注释或说明。

七、市属五县《土地志》作为《开封市土地志》的分卷将先后出版，本志不另作简介。

目 录

| | |
|-------------|------|
| 序 | () |
| 地图、照片 | () |
| 目录 | () |
| 凡例 | () |
| 概述 | (1) |
| 大事记 | (11) |

第一篇 土地资源

| | |
|----------------------|------|
| 第一章 土地利用环境概况 | (55) |
| 第一节 地质地貌 | (55) |
| 第二节 水 | (58) |
| 第三节 气候 | (62) |
| 第四节 土壤 | (64) |
| 第五节 生物 | (69) |
| 第六节 人文景观 | (76) |
| 第七节 社会经济条件 | (76) |
| 第八节 人口与土地 | (77) |
| 第二章 土地资源调查 | (80) |
| 第一节 土地利用现状调查 | (80) |
| 第二节 “四低四荒”资源调查 | (91) |

| | |
|-------------------------|-------|
| 第三章 土地后备资源 | (99) |
| 第一节 未利用土地 | (99) |
| 第二节 待开发土地资源 | (101) |
| 第四章 土地质量评价 | (104) |
| 第一节 耕地质量及其分布 | (106) |
| 第二节 园地质量 | (107) |
| 第三节 林地质量 | (108) |
| 第四节 水产养殖地 | (110) |
| 第五节 土地结构 | (110) |
| 第六节 土地限制型因素 | (111) |
| 第五章 土地利用分区 | (114) |
| 第一节 沙丘岗地开发改造土地利用区 | (114) |
| 第二节 低平地土地利用区 | (116) |
| 第三节 背河洼地土地利用区 | (117) |
| 第四节 黄河滩地土地利用区 | (119) |

第二篇 土地制度

| | |
|-------------------------|-------|
| 第一章 原始社会土地制度 | (121) |
| 第二章 奴隶社会土地所有制 | (122) |
| 第三章 封建社会土地私有制 | (124) |
| 第一节 土地私有制的确立 | (124) |
| 第二节 占田制和五朝均田制 | (127) |
| 第三节 不立田制的田制 | (130) |
| 第四节 金元土地制度 | (132) |
| 第五节 明代土地制度 | (134) |
| 第六节 清代租佃制 | (135) |
| 第七节 半封建半殖民地土地立法制度 | (138) |
| 第四章 农民土地所有制 | (140) |
| 第一节 土地改革 | (140) |
| 第二节 互助组 | (141) |

| | | |
|-----|--------------------------------------|-------|
| 第三节 | 初级农业生产合作社····· | (142) |
| 第五章 | 社会主义土地公有制····· | (143) |
| 第一节 | 高级农业生产合作社····· | (143) |
| 第二节 | 人民公社····· | (143) |
| 第三节 | 自留地····· | (144) |
| 第四节 | 全民土地所有制····· | (145) |
| 第六章 | 土地使用制度改革····· | (146) |
| 第一节 | 联产承包责任制····· | (146) |
| 第二节 | 农村宅基地有偿使用····· | (147) |
| 第三节 | 城镇土地使用制度改革····· | (147) |
| 附录: | 中国历史上的户口、田土、每户平均口数及 每口平均亩数简表····· | (148) |

第三篇 土地利用与保护规划

| | | |
|-----|-------------------|-------|
| 第一章 | 土地利用现状····· | (151) |
| 第一节 | 土地利用结构····· | (151) |
| 第二节 | 土地利用类型及其分布····· | (153) |
| 第三节 | 土地利用特点····· | (159) |
| 第四节 | 土地利用存在的主要问题····· | (160) |
| 第五节 | 土地利用潜力····· | (161) |
| 第二章 | 农业用地····· | (163) |
| 第一节 | 耕地····· | (163) |
| 第二节 | 林地····· | (167) |
| 第三节 | 园地····· | (173) |
| 第四节 | 水域····· | (173) |
| 第三章 | 建设用地····· | (174) |
| 第一节 | 历史上的建设用地····· | (174) |
| 第二节 | 一九四九年以来的建设用地····· | (175) |
| 第三节 | 景观旅游用地····· | (180) |
| 第四章 | 土地开发整治与保护····· | (184) |
| 第一节 | 开发与整治····· | (184) |
| 第二节 | 土地污染治理····· | (191) |

| | |
|-------------------|-------|
| 第五章 土地利用规划····· | (193) |
| 第一节 土地利用总体规划····· | (193) |
| 第二节 基本农田保护规划····· | (222) |
| 第三节 城市建设发展规划····· | (225) |
| 第四节 城镇规划····· | (227) |

第四篇 土地管理

| | |
|-------------------------------|-------|
| 第一章 地籍管理····· | (231) |
| 第一节 土地申报登记····· | (233) |
| 第二节 确权发证····· | (234) |
| 第三节 城镇地籍调查····· | (235) |
| 第四节 土地分等定级····· | (237) |
| 第五节 土地资产评估····· | (242) |
| 第六节 土地统计····· | (245) |
| 第七节 土地权属争议调处····· | (247) |
| 第八节 地籍档案管理····· | (251) |
| 附录:开封市 1991~1996 年土地利用现状分类面积表 | |
| 开封市 1987~1996 年耕地面积变化情况表 | |
| 开封市 1987~1996 年各类建设用地当年增加面积表 | |
| 开封市 1987~1996 年城镇建设用地当年增加面积表 | |
| 1996 年土地利用现状一级分类面积(公制)汇总表 | |
| 第二章 建设用地管理····· | (261) |
| 第一节 审批权限····· | (261) |
| 第二节 审批程序····· | (264) |
| 第三节 征地费用····· | (266) |
| 第四节 建设用地报批图件资料····· | (304) |
| 第五节 乡村用地管理····· | (305) |
| 第六节 建设用地计划管理····· | (312) |

| | | |
|-----|------------------------|-------|
| 第七节 | 建设用地开发管理····· | (317) |
| 第三章 | 土地监察····· | (319) |
| 第一节 | 监察机构····· | (319) |
| 第二节 | 业务建设····· | (320) |
| 第三节 | 清查非农用地····· | (321) |
| 第四节 | 清查干部职工乱建私房····· | (324) |
| 第五节 | 土地违法案件查处····· | (325) |
| 第六节 | “三无”乡(镇)活动····· | (327) |
| 第七节 | 土地信访····· | (333) |
| 第八节 | 清理土地隐形市场····· | (334) |
| 第四章 | 法制建设····· | (338) |
| 第一节 | 两制建设····· | (338) |
| 第二节 | 规范性文件制定····· | (340) |
| 第三节 | 行政复议与行政诉讼····· | (345) |
| 第五章 | 科技宣教····· | (347) |
| 第一节 | 土地宣传····· | (347) |
| 第二节 | 土地教育····· | (351) |
| 第三节 | 土地科技····· | (355) |
| 第六章 | 土地管理机构····· | (367) |
| 第一节 | 土地管理机构····· | (369) |
| 第二节 | 行政职能····· | (386) |
| 第七章 | 人物荣誉····· | (388) |
| 第一节 | 局长、书记、副局长简介····· | (389) |
| 第二节 | 土地管理工作先进单位及个人 ····· | (393) |
| 第三节 | 党群组织····· | (393) |
| 第四节 | 土地管理队伍····· | (395) |

第五篇 地价地税与地费

| | | |
|-----|--------------------|-------|
| 第一章 | 新中国成立前的历代田赋契税····· | (407) |
| 第二章 | 农业税····· | (414) |
| 第三章 | 耕地占用税····· | (417) |

| | |
|---|-------|
| 第四章 房地产交易税 | (418) |
| 第五章 城市房地产税 | (420) |
| 第六章 城镇土地使用税 | (421) |
| 第七章 地价 | (423) |
| 第八章 地费 | (425) |
| 附录: | (427) |
| 大事补 | (427) |
| 一、河南省人民政府 1952 年 7 月 18 日批复开封市实施的城镇土地管理的三个文件: | |
| (1)开封市国有土地使用暂行办法草案 省政府[1952]府民社学第 176 号 1952 年 7 月 18 日 | (431) |
| (2)开封市公共建设使用私有土地征用暂行办法草案 省政府[1952]府民社学第 176 号 1952 年 7 月 18 日 | (432) |
| (3)开封市扩修街道使用私有土地处理办法草案 省政府[1952]府民社学第 176 号 1952 年 7 月 18 日 | (433) |
| 二、转发省革委生产指挥部批转的省革委计委、建委“关于加强征用土地管理的意见” 汴革生[1973]201 号 1973 年 11 月 21 日 | (434) |
| 三、开封市城镇国有土地登记发证实施意见 市政府汴政[1988]34 号 1988 年 3 月 1 日 | (438) |
| 四、关于改革土地使用制度的决定 汴政[1992]59 号 1992 年 8 月 19 日 | (440) |
| 五、开封市外商投资企业用地管理暂行办法 开封市人民政府第 3 号令 1994 年 8 月 15 日 | (442) |
| 六、开封市城镇国有土地使用权出让和转让暂行办法 | |

| | |
|--|-------|
| 开封市人民政府第 4 号令 1994 年 8 月 16 日 … | |
| | (444) |
| 七、关于印发《开封市土地房屋管理局行政执法责任制度》和《开封市土地房屋管理局行政执法错案责任追究制度》的通知 | |
| 汴地房字[1995]第 091 号 1995 年 3 月 15 日 … | |
| | (451) |
| 八、开封市房地产价格评估管理暂行办法 | |
| 市政府汴政[1995]60 号 1995 年 7 月 4 日 …… | |
| | (456) |
| 九、开封市城市房地产抵押登记管理暂行办法 | |
| 市政府汴政[1995]62 号 1995 年 7 月 5 日 …… | |
| | (458) |
| 十、开封市城市房地产交易管理暂行办法 | |
| 市政府汴政[1995]89 号 1995 年 10 月 23 日 … | |
| | (461) |
| 十一、开封市乡镇企业用地管理试行办法 | |
| 汴政[1996]101 号 1996 年 11 月 18 日 …… | |
| | (466) |
| 十二、开封市《基本农田保护条例》实施办法 | |
| 汴政[1996]102 号 1996 年 11 月 18 日 …… | |
| | (468) |
| 《开封市土地志》编委及编辑工作人员名单 …… | |
| | (474) |
| 河南省土地局对《开封市土地志》验收评审意见 …… | |
| | (476) |
| 编后 …… | (478) |

22

22-1

概 述

开封,是我国七大古都和国务院首批公布的 24 座历史文化名城之一,地处中原腹地。北襟黄河,与新乡的封丘、长垣隔河相望;南挟陇海铁路,与周口地区的太康、扶沟及许昌市的长葛、鄢陵相邻;东与商丘市的民权、睢县接壤;西接省会郑州市的新郑和中牟。位于豫东大平原、黄河下游冲积扇的南部。界于北纬 $34^{\circ}11'43''\sim 35^{\circ}11'43''$,东经 $113^{\circ}51'51''\sim 115^{\circ}15'42''$ 之间。南北宽约 92 公里,东西长约 126 公里。

1983 年 10 月实行市带县体制后,全市共辖开封、尉氏、通许、杞县、兰考五县和鼓楼、龙亭、顺河、南关、郊区五区,现有 94 个乡镇、2289 个村民委员会、16,524 个村民小组。总面积 6444 平方公里,其中市属五区面积 359 平方公里。根据 1991 年土地利用现状调查结果,全市土地总面积 628,240.26 公顷,其中耕地 434,732.14 公顷,占土地总面积的 69.20%;园地 10,456.84 公顷,为总面积的 1.66%;林地 24,026.26 公顷,为总面积的 3.82%;居民点及工矿用地 83,750.85 公顷,为总面积的 13.33%;交通用地 17,822.06 公顷,占总面积的 2.84%;水域为 46,964.21 公顷,占 7.48%;未利用土地 10,487.90 公顷,占土地总面积的 1.67%。1995 年底全市总人口 4,458,602 人,其中农业人口 3,656,724 人,非农业人口 801,878 人,城乡平均人口密度 696 人/平方公里,其中市区为 2056 人/平方公里。人均土地面积 0.1462 公顷。全市有民族 41 个,主要有汉、回、蒙、满、藏、朝鲜、壮、维吾尔等,其中汉族占总人口的 98.4%。

在中国的版图上,开封地处于豫东大平原,属黄河冲积扇的一部分,大部分地区地质构造较为单一,地质条件比较简单。地面由西北到东南倾斜,坡降为 $1/1000\sim 1/2000$,海拔高度一般介于 69~78 米之间,最高 133 米(在尉氏县岗李冉家村北),最低 53.4 米(在杞县宗店乡徐老村)。由于历史上黄河多次在市境内决口、泛滥、改道,微地貌起伏不平,差异显著,形成临黄滩地、背河洼地、冲积风积沙丘沙地、黄河故道条带状砂丘地、黄土岗地、泛滥平地等地貌类型。土壤的发育和形成受黄河冲积影响,成土母质主要为黄河冲积物,经过长期的自然变化和农业耕作种植,现在市境内的土壤可分为潮土、风沙土、盐土、

新积土四大类,其中潮土占整个土壤面积的97%,而且大部分地势平坦,适宜农作物种植。

开封市气候主要受蒙古高压、太平洋副热带高压交替控制,属暖温大陆性季风气候。年均日照率为51%。平均日照时数为2267.6小时,其中最长为6月份,可达250.2小时,最短为2月份,仅有148.3小时。平均气温为14.7℃,其中极端最高气温为43.5℃(1966年7月15日在兰考县出现),极端最低气温为-17.2℃(1958年11月16日在尉氏县出现)。年总降水量为561毫米,多集中在夏季7、8月份,约占全年降水量的64.9%。年无霜期为211天。是光热资源比较丰富的地区。

开封市境内河流分属黄淮两水系。黄河大堤以北滩区为黄河水系,市境流长88公里,流域面积263.76平方公里;大堤以南属淮河水系,主要河流有惠济河、马家河、黄汴河、贾鲁河、涡河等,流域面积5,913,006平方公里。市郊湖泊、坑塘星罗棋布,总面积为9.54平方公里,总储水量约为410万立方米,故素有北方水城之称。地下水储量丰富,静储量约有12.4亿立方米,而且水质较好,为全市工农业生产提供了充足水源。

开封地下资源已探明的有石油、天然气和煤炭等。预计石油总生成量为5.6亿吨,天然气储量485亿立方米。埋藏在1800米以下的煤炭,预测可靠储量为77.9亿吨。此外,开封地下深部还有丰富的石灰岩、岩盐、石膏矿藏。

开封西临京广铁路、东接京九铁路、陇海铁路横贯东西,310高速公路和106国道交汇于此,交通便利。1995年全市国内生产总值达到125.7亿元,按可比价格比上年增长18.8%,超过了全国和全省平均发展速度。其中:第一产业增长16.5%,第二产业增长25.4%,第三产业增长12.1%。农业粮食总产量达到188万吨,棉花总产8.47万吨,油料总产25万吨。农业总产值达到75.69亿元,比上年增长19.8%。城乡市场繁荣兴旺,全市社会消费品零售总额完成43.9亿元,比上年增长23.4%。随着经济体制改革的深化,1995年底全市城乡综合集贸市场已发展到325个,其中较大规模的农产品批发市场27个,日用工业品批发市场25个,生产资料批发市场25个,综合集贸市场229个。批发、专业市场和要素市场并举,形成了多层次、多功能的市场体系。

二

开封历史源远流长。今之开封,古称大梁,或曰仪邑,据考《城冢记》为3000年前西周初文王之子毕公高所筑。开封之名乃由今开封城南50里处的启封古城嬗变而来。启封乃春秋初年郑庄公所筑。战国年间,大梁、启封均属魏国,魏惠王六年(前364年)迁都大梁,历六代,凡140年。时启封为魏都大梁近旁的军事重镇。魏王假三年(前225年)秦灭魏,秦将王贲决黄河水灌大梁,大梁城化为废墟。秦统一六国之后,因大梁城濒临浚水,且曾称仪邑,置为浚仪县,启封亦为县治,同属碭郡。逮乎汉代,为避景帝刘启名讳,改启封县为开封县,始有开封之名。而浚仪、开封各为县治,不在一处,互不相干。开封县属河南郡,浚仪县属陈留郡管辖。魏晋时期开封县属荥阳郡。十六国时,由于战乱频繁,两县归属多