

河北省土地志系列丛书

怀来县土地志

主 编 陈 孝



怀来县土地志编纂委员会 编纂

怀来县土地志编纂委员会名单

主 任：张志河

副 主 任：刘振顺 朱红军 王永和

委 员：陈 孝 赵来福 李春岩 任尚友 寇义林
朱秀琴 李顺侠 郑春平 汤长城 陈乃平

顾 问：王成海 张 洁 赵之荣

主 编：陈 孝（执笔）

资料提供：路卫琴

打 印：刘晓黎

校 对：陈 孝 陈乃平

序

怀来县历史悠久,古为上谷郡郡治地,后为京师直隶县,现是京津通向晋蒙的重要交通枢纽,区位优势独特。

怀来物华天宝,人杰地灵。中华人民共和国建立后,经过勤劳朴实的怀来人的建设,社会日趋进步,经济飞速发展,各项改革在开放开发中奋进,成为河北省财政收入超亿元县,各项经济指标位于张家口市各县前列。改革开放以来,怀来的土地管理也发生了极大的变化,从分散多头管理到成立了统一管理全县土地的县土地管理局;从无偿无限期无流动的利用土地到有偿有限期有置换的使用土地,人们对土地的认识发生了根本性的变化。

土地乃万物发源之母,基本国策之重。人类社会的发展,无一不与土地息息相关,紧密相连,欲政通人和,必先明地情而兴地利。《怀来县土地志》记述了土地事业的历史和现状。借鉴历史,继往开来,溯古鉴今,振兴怀来,是修志之初衷也。

《怀来县土地志》以马列主义、毛泽东思想为指针,以邓小平建设具有中国特色的社会主义理论为指导,以《建国以来党的若干历史问题的决议》为准绳,本着详今略古,详近略远的原则,事核文直,资料详实;去粗取精,几经修改方成志书。由于史料残缺,编写水平有限,差错漏缺必然存在,恳请读者批评指正。

张志河

一九九八年五月十一日

凡 例

一、本志以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，本着详今略古、详近略远的原则，事核文直，资料详实。

二、本志采用中编结构，划分章、节、目、子目四级层次。

三、本志上限视其资料掌握情况一般尽量追溯到事物发端，下限断至 1997 年。

四、本志以文字叙述为主，辅以必要的表、图，以求文约事明。图表一般随正文内容分散设置。

五、本志所载地名、县内行政区划，均以当时称谓和行政区划为准。

六、本志纪年在中华人民共和国成立以前均采用朝代年号夹注公元纪年的方法。

七、本志引用各种数据、数字均采用阿拉伯数字。对表示概念的数字，以及专用名词、成语、习惯用语和古文中的数字均采用汉字。

八、本志除在必要时照录了历史上使用的计量单位名称外，其余一律采用国家规定的计量单位。

九、本志记述历史朝代，政府机构，职务均依当时称谓，不以今名代替。

十、本志资料来自县内外档案馆、土地管理局综合档案室，以及省、市土地志和各种专著，旧志和统计资料。

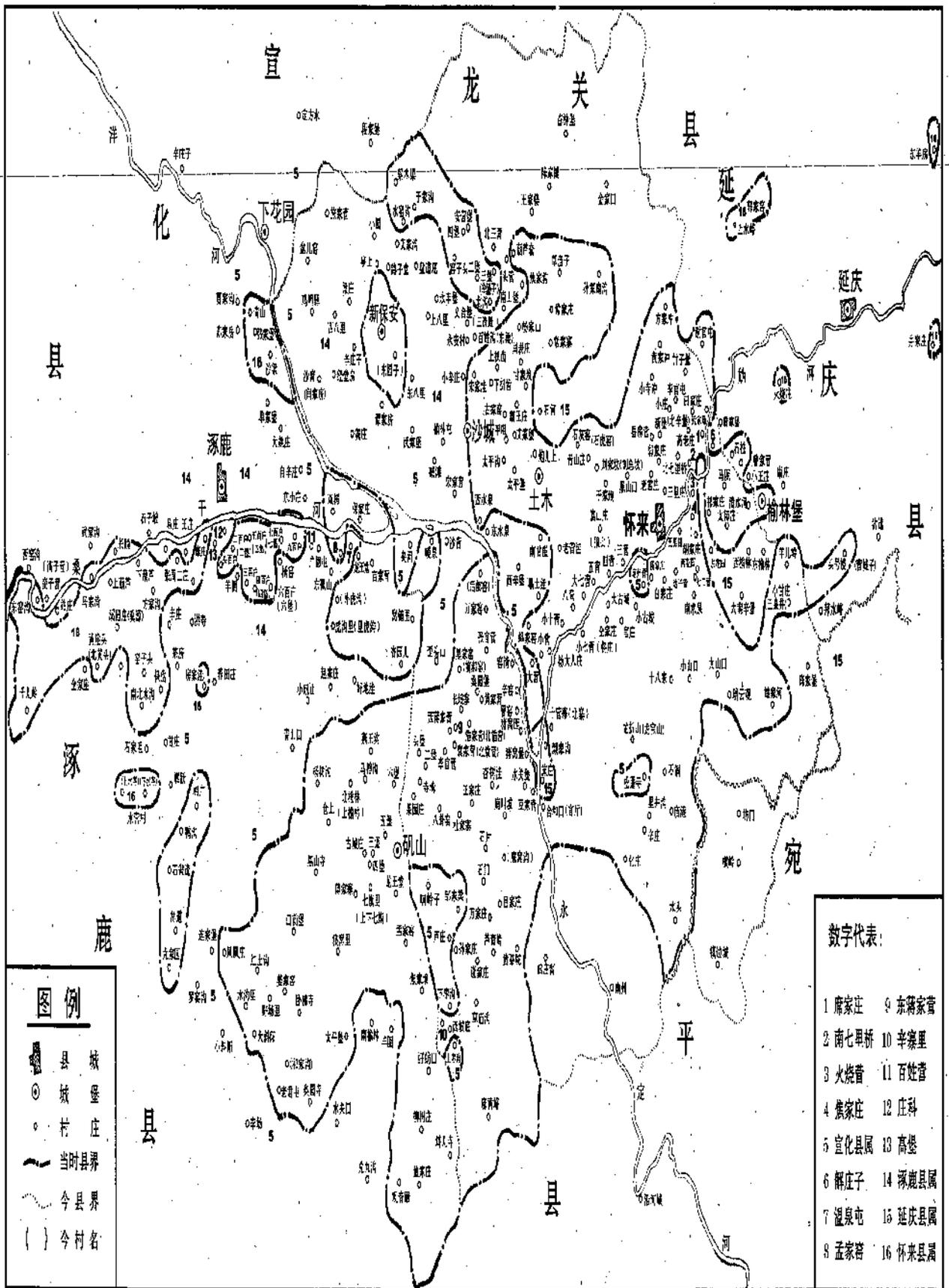


图 11 清代怀来县域略图(康熙五十一年 1712年)

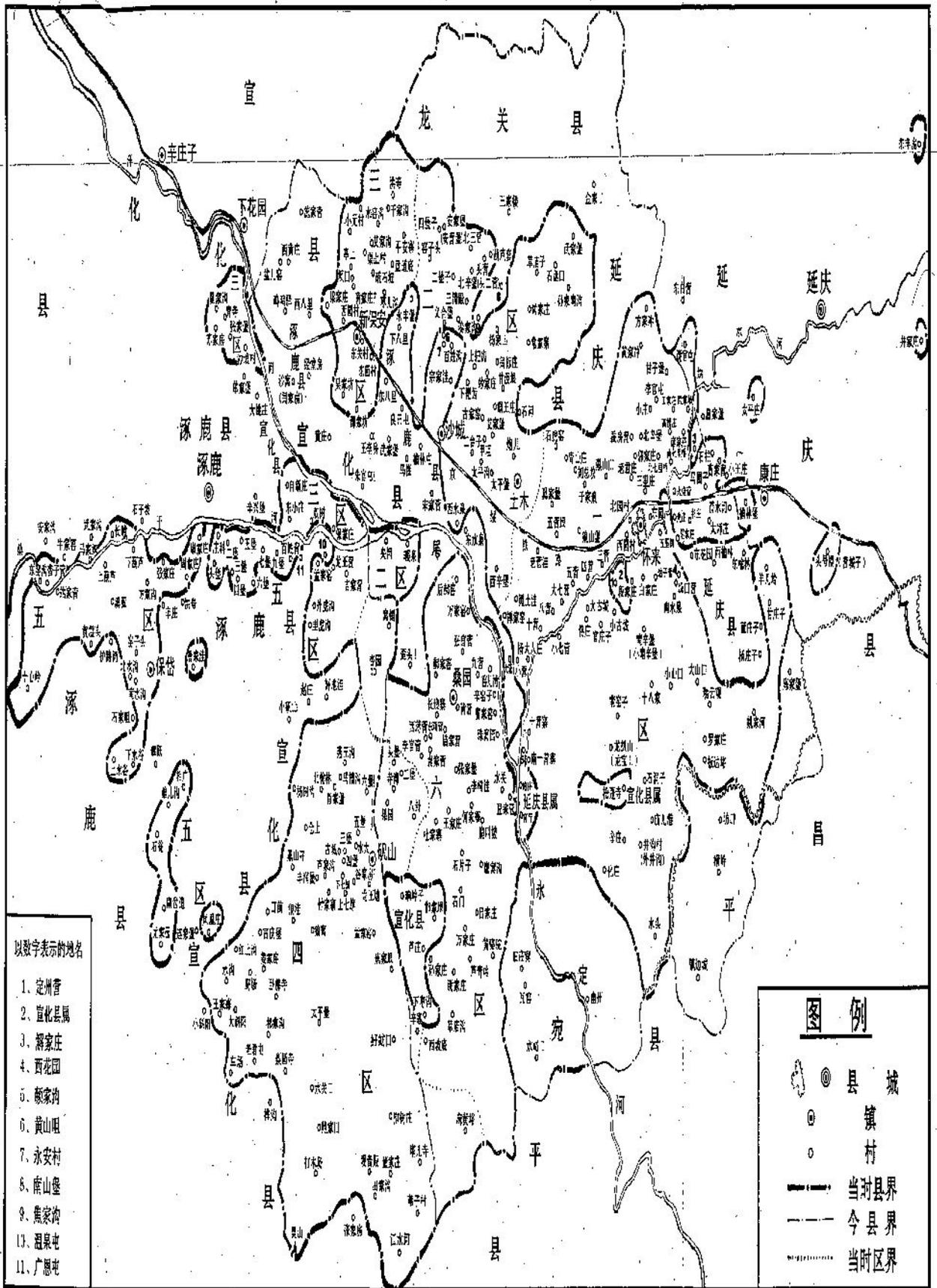


图 12 民国时期怀来县域略图(民国二十四年 1935年)

目 录

概述	(1)
大事记	(6)
第一章 国土概况	(24)
第一节 地理位置	(24)
第二节 辖区变迁(附历代位置疆域图 22 幅)	(24)
第三节 自然条件	(43)
一、地形、地貌	(43)
二、地质、土壤	(44)
三、气候(气温、降水、日照、风向、霜)	(48)
四、水系	(50)
五、植被	(51)
六、矿藏	(53)
第二章 土地资源	(56)
第一节 耕地	(56)
(怀来县各乡镇耕地调查面积与 90 年度统计面积对照表)	(56)
第二节 园地	(59)
第三节 林地(怀来县园地、林地详查面积分布表)	(59)
第四节 居民用地及独立工矿用地	(61)
(怀来县居民用地及独立工矿用地表)	(61)
第五节 交通用地(怀来县交通用地表)	(61)
第六节 水域	(62)
第七节 未利用土地	(62)
第八节 土地利用现状分析(怀来县土地利用现状分类面积统计表)	(62)
第三章 土地所有制和使用制	(73)
第一节 建国前历代土地所有制和使用制度	(73)
第二节 建国后土地所有制和使用制度	(76)
一、城镇土地所有制和使用制	(76)
二、农村土地所有制和使用制(一、土地改革,二、农业集体化, 三、人民公社化,四、家庭联产承包责任制)	(77)
第四章 地价与地税	(82)
第一节 土地所有权价格	(82)

第二节	土地使用权价格	(86)
第三节	土地税收(一、历代土地赋税,二、耕地占用税, 三、城镇土地使用税)	(88)
第四节	土地价格评估	(93)
第五章	地籍管理	(95)
第一节	土地调查(一、历代土地调查,二、建国后土地调查, 三、土地利用现状调查)	(95)
第二节	土地登记	(101)
第三节	土地分等定级	(103)
第四节	土地统计	(105)
第六章	土地规划	(107)
第一节	土地利用总体规划	(107)
	一、基本农田保护区规划	(108)
	二、土地利用开发规划	(110)
第二节	农业区划	(119)
第七章	建设用地管理	(129)
第一节	国家建设用地管理(各项建设用地计划执行情况统计表) ..	(129)
第二节	国家建设用地(一、铁路、公路用地,二、水库、渠用地, 三、农作物用地,四、军队用地)	(138)
第三节	乡镇企业和农村建房用地(一、乡镇企业建设用地, 二、农村建房用地) (农民宅基地、乡镇企业占地情况统计表)	(154)
第八章	土地有偿使用	(158)
第一节	土地市场的发展	(158)
第二节	国有土地有偿使用	(159)
第三节	农村宅基地有偿使用	(162)
第九章	土地开发与复垦	(165)
第一节	土地开发	(165)
第二节	土地复垦(全县土地复垦开发情况统计表)	(167)
第十章	土地保护	(170)
第一节	基本农田保护	(170)
第二节	旅游用地保护	(171)
第三节	水土流失治理和保护	(172)
第十一章	土地监察	(174)

第一节	机构建设	(174)
第二节	地方法规配套文件制定	(174)
第三节	土地法律法规的宣传	(175)
第四节	非农建设用地清查	(176)
第五节	土地执法检查与案例处理	(177)
第十二章	土地管理体制	(180)
第一节	建国前土地管理体制	(180)
第二节	建国后土地管理机构	(181)
附录		(183)
一、	怀来县土地管理局 1986 - 1997 年科局干部名单	(183)
二、	怀来县土地管理局 1987 - 1997 年荣获省、市级先进集体、 先进个人名单	(183)
三、	地方法规配套文件选录	(184)
四、	土地志参考书目	(185)

概 述

怀来县位于河北省西北部，东与北京市接壤，西与张家口市相连，南与涿鹿县毗邻，北与赤城县交界。境内地形南北群山环绕，中部平川百里，桑干、妫水、洋河三水汇流入官厅水库，注永定河内。全县土地总面积 1801 平方公里，其中山区占 42%，河川区占 32%，丘陵区占 14%，水面占 12%。1997 年底县统计局统计，全县总耕地为 491925 亩，农业人口 269539 人，人均耕地为 1.83 亩。

怀来，辽会同元年(公元 938 年)建置，历史悠久；地理位置优越。在原始社会晚期，怀来已成为北方部落经常活动的地区，史书载“黄帝与炎帝战于阪泉之野”的古战场即在今怀来县境内南部一带。公元前 279 年，燕筑长城，以据东胡，沮阳城(今大古城遗址)已设为五郡之一的上谷郡郡治。经秦、汉到三国时，以沮阳城为上谷郡治在中国历史上经历了五百多年。东汉中期，在全国一片战争破败的情况下，唯有上谷郡治一带经济繁荣：“上谷开胡市，每年春秋两季有许多匈奴人、乌桓人、鲜卑人，从边远地区赶着牛羊、骆驼，带着畜产品来到上谷，从居庸关以南来商人也带着粮食、布帛、盐、铁器、农具，到上谷郡城与少数民族开展易货贸易。”元代，朝廷从大都至上都开辟驿道，设置驿站，经过怀来，境内设驿站两座，腰站七座，递铺十一处。明代，因怀来地处“北门锁钥”，是京师的战略要地，将怀来改属京师(北京)改县为卫，屯兵镇守。并三次移民到怀来，屯垦戍边，加固边疆。清光绪三十一年(1905 年)，詹天佑设计修筑的京(北京)张(张家口)铁路贯通怀来，境内沿线建有怀来城、土木、沙城、新保安四个车站。铁路交通使怀来成为京西北贸易交流集散地，牵动了农业、商贸、手工业的较快发展，新保安的“清水稻米”，沙城玉成明的“青梅煮酒”，怀来城一带的果品，八宝山的煤炭通过铁路进入京津市场。中华人民共和国成立后，1953 年兴建的官厅水库蓄水并运行，优质湖水成为首都北京西城区工农业生产、生活用水之源，万亩碧水的官厅湖，风景秀丽，气温适中，是北京市居民避暑度夏，钓鱼玩水的理想场所。1989 年随着大秦铁路的通车，怀来县成为京包、丰沙、大秦三条铁路交汇的枢纽地。悠久的历史，优越的区位，便利的交通，丰富的物产为怀来这块宝地增添了浓艳的色泽。

怀来，土地类型多样化，土地资源丰富。全县系多类型地貌单元，中山、低山、丘陵、谷地、川地、滩地等皆有。据 1990 年土地详查记载：全县土地总面积 268.98 万亩，已利用土地结构为：耕地占 19.98%，园地占 6.59%，林地占 10%，居民及工矿用地占 7.27%，交通用地占 11.7%，水域用地占 7.64%。土

地类型多样化,形成土地功能的多种化。全县耕地、园地浇灌条件较好,土壤肥力适中,正常年景,平均年产粮食 60595 吨,油料 1058 吨,蔬菜 44991 吨,果品 82576 吨,农业产值达到 30316 万元,成为北京市副食品基地之一,年进京蔬菜 19 个品种,1530 万公斤。42 万亩经济林已形成了苹果、鸭梨、葡萄、海棠、大枣、杏扁六大果品基地。葡萄深加工配制的长城牌干白葡萄酒多次荣获国内外金牌奖。全县有用材林 7.6 万亩,其中天然林 6.2 万亩,人工林 1.3 万亩,木材蓄积量达 8.6 万立方米。有草场面积 71 万亩,其中可利用草场面积为 68 万亩,实际载畜量为 21.3 万羊单位。水域用地中有可养殖水面 8.1 万多亩,官厅水库属于肥沃型养殖水面,库中有浮游植物 81 属,水产品年捕捞量为 1810 吨。

怀来县在广阔的土地下,还蕴藏着多种矿产品,煤储量达 3000 多万吨,石灰石储量达 3.5 亿吨以上,石英砂、大理石、白云石、硅石、硫铁矿、铁、铝、锌的储量均在千万吨以上,还有多水高磷土、石棉、滑石、云母和少量的金、银矿。此外,县内地热水面积 30 平方公里,水温高达 88℃,已被华北电力疗养院等医疗单位利用。丰富的矿产资源,加上发达的交通,雄厚的电力供给,为全县工业、乡镇企业发展奠定了基础。境内地方工业比较齐全,现有煤炭、采矿、化工、冶炼、机械、建材、酿造、食品、服装等行业,葡萄酒、白酒、高硼玻璃、水泥、高档衬衫、地毯等名优产品在国内市场具有竞争力。

怀来县山川湖水风光秀丽,气候凉爽,旅游资源潜力优越。尤其是碧波荡漾的官厅水库,像是镶嵌在燕山之中的一颗明珠,沿湖之畔可瞻仰战国时的上谷郡沮阳故城遗址,气势雄伟的明长城和烽火台,震惊明史的“土木之战”古战场,元代大型驿站鸡鸣驿古城,寻古探幽的古崖居,平津战役序幕“新保安之战”遗址,全国著名战斗英雄董存瑞的故乡等名胜古迹和革命纪念地。还可到卧牛山旅游区,月亮岛森林公园,北方第一漂等景点观光游玩,划船钓鱼,冲浪漂流,温泉沐浴。

怀来,这块古老而富有的土地,为怀来人的衣食住行提供了优越条件,为全县社会进步和经济发展奠定了雄厚的物质基础。同时,也记录了人们历代对土地开发利用和管理的足迹。

怀来,在原始社会时,土地属氏族公社所有。随着奴隶社会的建立,土地制度发生变化,到奴隶社会时期的商代,土地归以商王为代表的奴隶主贵族国家所有。春秋战国时期,随着封建社会的确立,土地制度转为封建地主和自耕农的土地私有制。以后的几千年间,随着朝代的替换,封建土地所有制一直延续并发展稳定。辛亥革命推翻了封建帝制,废除了封建土地国有制,在地主买办阶级政党国民党的统治下,土地私有的个体农户数量虽有所增加,却是远未改变,而是强化了封建半封建的土地所有制。1946 年后,在中国共产党领导下,从

建立抗日根据地开始，在怀来农村先后实行了减租减息的土地改革，剥夺了地主阶级占有的土地，贫苦农民分得了土地，真正实现了“耕地者有其田”的理想。从此，彻底地消灭了封建土地所有制。新中国成立后，先后实现了农业合作化、人民公社化、政社分开以及家庭联产承包责任制等重大的变革。土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制逐步实现。《中华人民共和国土地管理法》的公布施行，从法律上对社会主义土地公有制给予了保护。

与土地所有制的发展相适应，怀来县历代土地管理具体制度也有所不同。从春秋时的“井田制”，三国时的“屯田制”，隋代的“均田制”，到明清时的“一条鞭法”，纵观历代王朝土地管理制度，不管是机构如何设置、变换，都是为了维护封建统治阶级的统治和满足其需要。其对土地的调查、清理丈量、土地登记、建立帐簿、图册，为的是按照田亩征税，防止隐瞒逃避赋税徭役，以保证封建王朝的财政收入。

新中国建立后，怀来县土地管理工作同全省其他市县一样，逐步建立了土地分管体制，先后有民政、财政、城建、农业等政府有关部门分别管理土地行政工作、公产地产管理工作、城乡征用土地审查报批工作、土地规划和利用工作。分管部门各自的职责，是随着土地管理工作内容变化而变化，如明晰产权，调解纠纷，查处违法占地、防止土地浪费等工作，都是随着上级对土地管理深化而展开的。进入八十年代中期，随着改革开放和经济建设的不断发展，计划经济模式下的城乡土地分管体制存在的弊病逐渐暴露出来。经济建设的快速发展，人口的膨胀，基本建设规模的扩大，城乡建设的外延，以及乡镇企业发展和农村建房的增加，用地的项目及数量呈上升趋势，在土地有限的情况下，个别地方或单位少报多占，批而不占，以及废弃的宅基地得不到再利用现象时有发生。在这种情况下，改革现行的土地管理体制，实行统一管理的体制，建立统管土地的机构，引起了国家的重视。1986年3月，中共中央，国务院发出《关于加强土地管理制止乱占耕地的通知》，决定成立国家土地管理局，不久又颁布了《中华人民共和国土地管理法》，以后一段时间内，省、市、县三级均先后建立了管理机构，并陆续出台了一系列土地管理法规和行政条例。全国上下都实行了城乡土地、地政统一管理的体制，结束了建国以来多头分散管理的历史。

怀来县土地管理局成立后，全县土地管理工作进入了一个新阶段。在县委、县政府的领导下，很快建立了县乡村三级统管的网络，各项业务工作全面开展，并取得了一定成绩，土地统管体制发挥了重要作用。一是强化了土地管理业务建设，初步建立了以宏观调控为目标的土地利用管理体制。完成了全县土地详查工作，编印制了《怀来县土地利用现状调查报告》，记述了全县各类土地的占地面积及分布状况，总结了全县土地利用的经验和存在的问题，提出了

合理开发利用土地的建议,为今后制定国民经济计划,加强土地管理提供了科学的基础资料。完成了全县土地利用总体规划,建立了国有土地、集体土地、个人宅基地档案,为编制年度土地利用计划,控制建设用地供应,严格建设用地审批健全了基础资料。二是深化了土地使用制度改革,建立起适合本县的有偿、有期限、有流动的土地使用制度。通过清理整顿土地自发交易,完成经营用地出租、转让的调查登记,建立基准地价,从1993年开始在张家口市内率先进行土地有偿使用制度改革。有偿取得使用权的方式有:出让、转让、出租、抵押等。通过几年来的实践证明,土地有偿使用制度改革,符合社会主义市场经济体制的要求,达到了优化土地资源配置和土地资产结构,切实保护耕地和体现国有土地产权的目标,为推动全县经济体制改革,企业改制和市场经济体制建设发挥了积极作用。同时,也为县级财政、基础建设和解救困难企业提供了财源。三是落实了保护耕地基本国策,控制了建设占用耕地的总量。几年来,全县始终把保护耕地,节约用地放在土地管理工作的首位。1988年开始建立高产、稳产作物、名优特产保护区。1996年根据《基本农田保护条例》规定建立了全县基本农田保护区,耕地保护率达85.2%。并对保护区规定的范围、位置、面积、保护组织、奖罚制度、村规民约、图斑土色都按上级要求做到“六落实”和“六公开”,切实保护耕地在全民中形成共识。同时,在审批非农建设用地上认真执行严格报批程序,坚持做到不占或少占耕地的原则。1993至1997年间,全县三项建设用地指标中节约耕地955.89亩,节约非耕地335.32亩。五年间共开发土地14819亩,开发数大于占用数,有效地控制了耕地总量动态平衡。在建设用地依法管理中,全县还根据上级要求,先后开展了砖瓦窑占地、宅基地占地、乡镇及个体户经营性占地的清理整顿,规范了报批程序,建立了严密的管理制度,提高了土地利用效率。四是加大了土地执法监察力度,保障了新时期土地管理工作的健康发展。结合国家《土地管理法》贯彻宣传,先后制定了县级土地管理的政策文件,每年以六·二五“土地日”为契机,开展重点宣传,增强全民珍惜土地,保护耕地,合理用地的土地意识。发挥县、乡、村三级监察网络作用,经常开展执法检查,抓住易发生违法占地的区域和农闲建房季节进行定期巡回检查,对严重的反面典型进行公开曝光。充分发挥土地巡回法庭的作用,及时查处各类土地违法案件,有效地解决了土地执法难的问题。深入开展“三无”乡镇达标竞赛和积极热情地处理来信来访活动,将纠纷解决在基层,对苗头问题提前处理。

回顾过去,怀来县的土地管理工作认真贯彻落实了土地基本国策和国务院、省、市、县关于加强土地管理的一系列法律法规,坚持全县土地、城乡地政统一管理的原则,依法加强了土地资源与资产管理,深化了土地使用制度改革。

革,培育和完善了土地市场体系,成绩是显著的,也是肯定的。

展望未来,县委、县政府制订的《怀来县国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》,为全县各项事业发展绘制了宏伟的蓝图。要实现这一目标,经济发展必须与人口、环境、资源统筹考虑。然而,面对现实,怀来县的土地资源状况不容乐观,一是全县人均耕地逐年减少;二是耕地质量总体水平较低;三是耕地后备资源不够富裕。这种严峻形势给我们提出了挑战,随着人口的增加和经济的发展,建设用地需求和耕地保护的矛盾将日益突出。经济要发展,耕地要保护,既要吃饭,又要建设,正确处理生存与发展的关系,确保耕地总量动态平衡,将成为怀来县今后土地管理工作的新目标、新任务。

迎接新目标,实现新突破,紧紧围绕两个根本转变,认真贯彻土地基本国策,以保护耕地为核心,坚持土地资源与资产管理并重,加大土地执法监察,规范土地市场,盘活存量土地,加快旧城改造,加强业务基础工作和队伍建设,深化土地使用制度和管理体制改革,使全县土地管理工作步入法制化、规范化的轨道,促进全县国民经济持续、快速、健康发展。

大事记

先秦时期

公元前 21 世纪至前 11 世纪(夏商时期)夏启继承王位,将黄河流域南北疆域分为九州,当时怀来归冀州地域。据《孟子·滕文公(上)》载:“夏后氏五十而贡,殷人七十而助,周人百亩而彻,其实皆什一也。”贡、助、彻均为土地赋役制。

公元前 770 年至公元前 475 年(春秋时期),周武王灭殷商后,改九州为畿,怀来属幽州北境。各诸侯国先后废除按井田征收田赋,改为“初税亩”,规定不分公田、私田一律按占有土地面积征收地税。武王封召公于燕,怀来又归燕国领土。

公元前 279 年(燕昭王 33 年)燕将秦开击退东胡,疆域向东扩展。置上谷、渔阳、右北平、辽西、辽东五郡,并筑长城以拒东胡南侵。怀来属上谷郡,郡治在造阳(今怀来县大古城遗址,城内占地八百多亩)。

秦、汉时期

公元前 222 年,秦灭燕,次年分天下为三十六郡,在国家体制上实行郡县制,怀来县为上谷郡沮阳县地,郡县治均在今怀来县大古城遗址。郡县设田啬夫、里长官制负责管理土地或农事。

公元前 206 年(高帝刘邦元年),汉在国土统治政策上采取了郡县制与封国并行制,除封子弟为九国以及异姓长沙王国外,其余各地则循秦,仍为郡县制,怀来县地域分为上谷郡的且居、泉上、沮阳三县。汉律严格保护土地所有权,规定买卖官田、盗卖官田者处死刑。民田可以自由买卖,允许继承。

公元前 104 年(汉武帝太初元年)实行郡、州、县制,怀来属幽州。设户曹掌管田赋。

公元 39 年(建武 15 年)废掉且居、泉上两县,合并置沮阳县。东汉政权对土地兼并实行妥协放任政策,地主土地所占比重大幅度增加,自耕农土地所占比重急剧下降,致使经济凋敝,民不聊生。

三国、晋、南北朝

公元 220 年至 265 年(三国魏初期),上谷郡领居庸、沮阳、潘、广宁、涿鹿、下落诸县,郡治移至居庸(今北京市延庆县附近)。今怀来县属幽州上谷郡沮阳县地,大古城仍为沮阳县治所。魏推行屯田制,分军屯、民屯。其民屯属大司农管辖,下设典农校尉,典农都尉,典农功曹等官,掌管屯田区生产和田赋。

公元 266 至 316 年(西晋时期)上谷郡又迁回沮阳,领县减少为沮阳、居庸两县,今怀来为沮阳县地。魏时的屯田区改置郡县,典农校尉,典农都尉分任太守和县令,民屯废止,并推行了垦荒政策。

公元 424 年(北魏治光元年)常山王素把千余人从平原迁到沮阳城西,在今怀来蒋家营村设置平原郡。实行计口授田和军屯的土地经营方式,即均田制。

公元 550 年,东魏灭,改朝北齐,在今涿鹿县保岱设置了怀戎县。今怀来县地属怀戎县,继续实行均田制。县下设置三长(邻长,里长,党长)掌管户口,征收租税和征发徭役。

隋、唐、五代十国

公元 589 年(文帝开皇九年)隋朝改州、郡、县制为州(郡)、县两级制,今怀来属涿郡怀戎县地,土地制度继续实行均田制,官员设置与前代基本相同。

公元 627 年(唐太宗贞观元年),将全国分为十道,今怀来属河北道妫州怀戎县地,州、县管理土地的置司户,掌土地、户口、赋役,县下置里长,掌均田的具体工作。均田制规定:丁男 18 岁以上授田一顷,丁老残废人授田 40 亩,寡妇授田 30 亩,如是户主再加 20 亩。

公元 702 年(武周长安二年)妫州州治设在清夷军城(今怀来城遗址,因唐垂拱中年在此设清夷军故名)公元 791 年妫州升为上等州,公元 801 年怀戎县升为上等县,朝廷和皇亲的大量土地以“皇庄”、“官庄”等名义出现,地主田庄迅速膨胀。

公元 936 年(后唐清泰三年),河东节度使石敬瑭割幽云十六州赂契丹,今怀来一带为契丹辽地,将妫州改为可汗州。按民田肥瘠分等定税,田赋沉重,田荒户逃,民甚苦之。