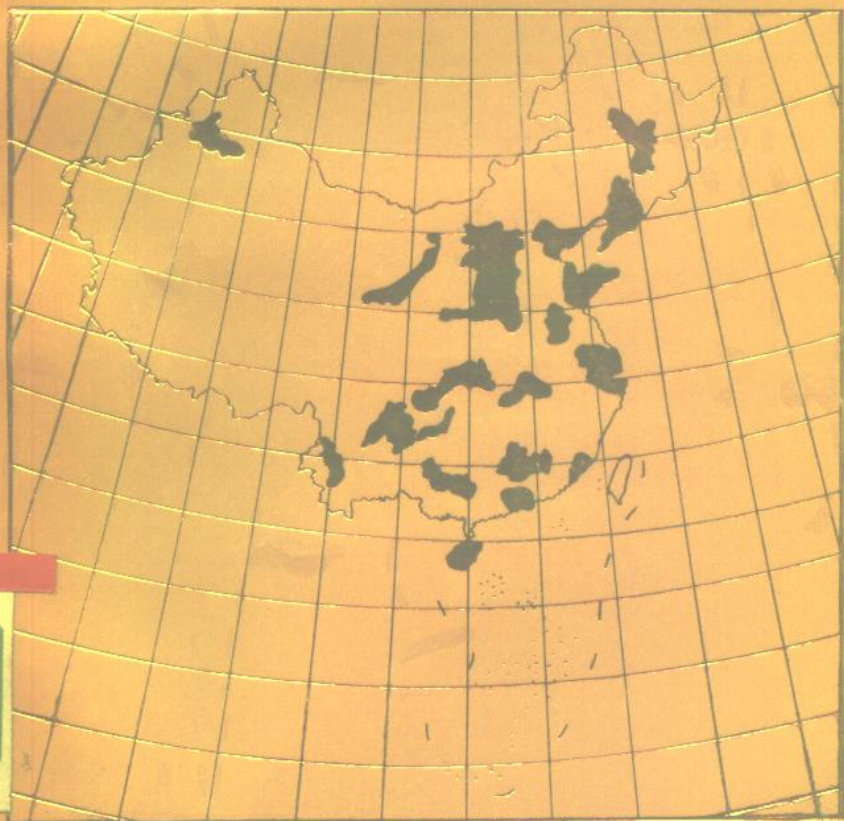


国土规划文稿

吕克白

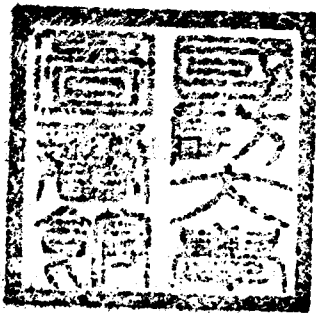




2 020 7113 1

国土规划文稿

吕克白



中国计划出版社

1990 北京

国土规划文稿

吕克白



中国计划出版社出版

(北京市西城月坛北小街2号)

新华书店北京发行所发行

朝阳新华印刷厂印刷

850×1168毫米1/32 9.25印张 224千字

1990年8月第1版 1990年8月第1次印刷

印数 1—3 000册



ISBN7-80058-133-0/F·75

定价: 4.60 元

前 言

吕克白同志生于1917年2月，河北省宁晋县人，1935年加入中国共产党。从1940年在中共中央财政经济部工作以来，一直从事经济建设工作。建国后，历任国务院财经委员会计划局处长，国家计委基本建设局局长，国家经委、国家建委、国家计委委员，国家建委、国家计委党组成员、副主任等职，现任国家计委经济研究中心顾问。自1981年中共中央书记处和国务院作出加强我国国土整治的决定和工作部署以来，吕克白同志先后作为国家建委和国家计委的副主任、国家计委顾问分管国土工作，是我国国土工作的主要负责人之一。他在贯彻落实中央和国务院的指示方面做了大量的工作，为开创和发展我国的国土事业作出了很大贡献。

吕克白同志在组织、领导我国国土工作中，在指导起草《全国国土总体规划纲要》和《京津唐地区国土规划》的工作中，在推动各省区市国土规划的工作中，在重大国土开发整治课题研究中，在国土政策和立法研究的工作中，进行了大量的实地考察和调查研究工作，发表了许多讲话和文章。这些论述，不仅具体地记录了8年来我国国土工作的历程和成果，而且也是吕克白同志潜心研究国土规划、国土工作的劳动结晶。为了进一步推动国土规划工作的开展和深化，我们征得作者的同意，编辑了《国土规划文稿》一书。书中编入了吕克白同志1981年至1989年期间的22篇讲话稿和文章，绝大部分未公开发表过。

国家计委国土综合开发规划司

1990年2月9日

目 录

前 言

国土整治研究班的学习总结 (1981年11月4日)	1
同省、市、自治区建委主任谈国土工作	
(1982年4月15日)	17
为什么要编制京津唐地区的国土规划	
(1982年6月30日)	32
对国土规划工作的几点认识 (1982年9月24日)	48
国土规划的性质和内容 (1983年3月31日)	70
国土规划的性质和主要内容问题 (1983年7月7日)	88
对建设布局应逐步向中部转移的一点见解 (1984年2月) ...	100
国土规划的任务和性质 (1984年3月12日)	105
国土规划是国家指导性计划的一种 (1984年10月16日)	111
国土规划的性质、任务及其主要内容 (1985年10月15日) ...	127
对金沙江下游地区国土规划评审的意见	
(1986年7月17日)	151
关于《全国国土总体规划纲要》(征求意见稿)的几点说明	
(1986年9月14日)	163
从国土规划编制试点的工作看国土规划的性质和作用	
(1987年3月28日)	175
我国沿海、中部、西部三大经济地带的划分问题	
(1987年3月28日)	185

我国的城市发展趋势和城镇格局问题

(1987年3月30日) 196

对编制《国家经济地图集》的三点期望

(1987年9月18日) 210

节约使用每一寸土地是我国的基本国策之一

(1988年4月14日) 218

国土规划必须进一步深化 (1988年6月11日) 234

对国土规划工作的两点看法 (1988年11月7日) 253

关于攀西——六盘水地区综合开发规划的意见

(1989年1月10日) 264

关于《四川省长江水源涵养保护条例》和我国造林的意见

(1989年1月14日) 271

国土规划的生命力在于发挥地区的优势

(1989年5月26日) 275

国土整治研究班的学习总结

1981年11月4日

国家建委举办的第四期基建领导干部研究班，是国土专业研究班，自9月7日开学，到今天按计划结束。参加这次研究班学习的有各省、市、自治区建委、国务院有关部门的领导干部、专家、高等学校教师以及国家建委的工作人员共80人。两个月来，研究班按照预定的计划，分3个阶段进行：第一阶段学习国土经济的理论；第二阶段了解国土资源的概况、国土整治工作的现状、存在的问题以及有关国土整治工作的业务知识；第三阶段研究国土整治工作的性质、任务、机构，特别是国土整治工作如何起步的问题。

学习期间，邀请了有关部委、总局、中国科学院、社会科学院以及有关科研单位、院校等23个单位的31位同志，给我们作了有关国土经济理论和有关国土整治工作的报告，许多专家、学者和负责同志都热情地来研究班讲课。研究班还组织参观了农业区划展览和地图展览，发了140多万字的讲课材料和参考资料。

大家反映，这次参加研究班确有收获。来学习之前，对什么

* 1981年4月、10月，中共中央书记处和国务院先后作出加强国土整治工作的决定和指示，并要求当时的国家建委设一个专门机构，具体负责国土整治工作。为了深刻领会和贯彻落实中央和国务院的指示精神，国家建委组织了一期国土整治研究班，本文是作者对研究班所作的总结。文中所称国土整治，原意是国土开发、利用、治理和保护，为了避免误会，在以后的文件中往往改称为国土开发和整治。

国土经济，什么是国土整治工作吃不透。通过学习，提高了认识，增长了知识，开阔了视野，基本上懂得了什么是国土工作，初步认识了开展国土工作的重要性和迫切性。在学习的第三阶段，大家对今后如何开展国土工作展开了认真的讨论。经过反复探讨，许多同志认为，这项工作不是可有可无的，而是可以大有作为的，感到对开展国土工作已初步摸到了一点路子，从而增强了搞好国土工作的信心。很多同志对本部门、本地区如何开展国土工作提出了初步设想。总之，这一期研究班大家学习情绪很高，研究空气很浓，认为国家建委在着手抓国土整治工作之前举办这样一期研究班，是适时的，也是必要的。

关于开展国土整治工作的重要性和如何开展这项工作，以及大家在讨论中提出的问题，韩光同志在讲话中都讲了，我不再重复。那么，学习总结还讲什么呢？我对这个问题是这样考虑的，试图回答同志们提出过的一个问题。

同志们提出，听了这么多报告，内容都很重要，回去如何汇报呢？最好有一个总的学习汇报提纲。我想我这个学习总结可不可以在这方面起一点作用。当然，这个总结不能代替你们的汇报提纲，你们的汇报提纲，结合本地区、本部门的实际，内容会比我讲的更充实、更准确、更生动。

我这个学习总结，根据学习中3个阶段的内容，概括为4个问题：1. 初步接触了有关国土经济的理论；2. 对我国国土资源的概况与特点，有了初步的了解；3. 探讨了我国30多年来经济建设在国土整治方面的经验教训，加强了开展国土整治工作的责任感；4. 基本上明确了国土工作的主要任务。这个概括是否切合实际，同志们可以根据自己的学习体会，可以有另外的概括，也可以是5条、6条。学习总结是讲认识的，能把问题讲清楚就

行，不强求一致。

学习总结，也很难把32个报告都概括起来，况且，作报告的同志在对有些问题的看法上也不那么一致。但是，既然叫总结，总得讲点观点，讲点认识。我的观点、认识也不一定对，供同志们参考。国土经济学是新的学科，全面地、综合地开展国土整治工作在我国也算是一项新的工作。“新”就带有探讨性，在探讨中允许有这样那样的看法，认识问题可以在今后的工作实践中逐步取得一致。

一、初步接触了有关国土经济的理论

什么是国土经济理论，它与国土整治工作的关系是什么？听了第一阶段的讲课，同志们有了初步的了解。认识到：建国30多年来，我们在国土开发利用中作了大量的工作，取得了一定的成绩。但是由于在国土整治工作上没有统一的规划和管理，特别是在理论上缺乏认真的学习和研究，干了不少违反自然规律的蠢事，给国土资源、生态平衡带来了严重的破坏，给国家造成了很大的损失。

国土经济学，就是要改变过去对于国土经济各类问题那种分散的、局部的研究方法，使其成为统一的、系统的、有独立研究对象的专门学科。也就是说，把国土作为一个整体来进行综合的研究。具体地说，它从经济学角度出发，综合研究自然资源和社会资源的合理开发与利用。它以国土为对象，应用自然科学、技术科学和社会科学，对各部门、各地区在国土开发利用方面进行比较和综合研究；从生产力与生产关系整体上研究国土开发、利用、治理、保护问题；为国土整治工作提供理论依据。

当前，国土工作和国土经济理论的研究已提到重要的议事日

程上来了。这是在总结我国30多年来经济建设经验教训的基础上提出来的；另一方面，也是为制定国民经济近期的调整计划和长远计划提供依据所需要的。具体地说，不论是当前的经济调整，还是今后的四个现代化的建设，都必须对我国的自然资源和社会资源状况有一个比较全面的了解，有一个合理开发利用的规划，有一套明确的治理、保护的法规。要解决这些问题，就必须有一整套符合客观实际的国土经济理论作指导，并通过我们的工作实践，不断完善和发展这一理论，以更好地指导我们的国土整治工作。

在学习讨论中，同志们对国土经济理论的讨论，争论不多。但是对于国土工作的性质和特点，讨论得很热烈。在第三阶段，每个小组都讨论了这个问题。比较一致的看法是有3个特性，这就是战略性、综合性、地域性。我认为这就是学习国土经济理论的一个重要收获。下面简要说一下对这3个特性的认识。

战略性——就是经济建设的效果要从宏观上来考虑，建设布局要从长远的、战略的要求来考虑。对地区的开发、大河流的整治和重大建设项目的布局，都必须从全国的战略布局出发，统筹兼顾。象第一个五年计划时期从苏联引进设备的156项，摆在关内的项目，全部放在京广铁路以西。这对于改变旧中国工业绝大部分在沿海的状况，起了很大作用。

有的同志认为，建设的布局是国民经济长远规划中的事，我们国土工作又去抓，会不会重复，会不会发生矛盾？经过讨论，研究班的同志对这个问题的认识已基本上趋于一致。国土规划是搞自然资源和社会资源合理开发的战略布局，它包括对重大项目建设可行性的研究，但对重大项目的建设方案、选定厂址、计划安排等等，都不可能作出具体规定，从这一方面说，它同国民经济长远规划并不重复。国土规划是经济建设综合开发方案性的规

划，从这一方面说，它正是给国民经济长远规划提供可靠的依据的。多年来，我们在经济建设上出了不少问题，正是由于缺少这个可靠的依据。总结30多年的经验，我们认识了这一点，应当承认这是一个很大的进步。

综合性——就是经济建设不能只从一个部门、一个地区出发，而是包括地区经济与部门经济，综合地考虑经济建设的合理性；要搞自然资源和社会资源的综合开发、利用，因为这两个资源实际上是一个问题的两个方面，单一的考虑某个方面都会得出片面的结论。因此，在进行生产力的合理配置时，也要包括人口的合理配置。中国人口多是客观存在，这两种资源和两个配置的结合，就更具有重要性。日本国土厅的前任次官下河边淳就提出过，中国的农业，从中国的人口多这一点来说，就不能走美国的道路。中国农村既要生产商品粮供应城市，大量的农民又要居住在农村，如果农民大量走向城市，将给中国造成灾难。这话是有道理的，起码在20年、50年内是有道理的。社会资源也不仅是人口多少、人口密度的问题，还包括文化基础、技术基础等各个方面。60年代上海拆了几十万纱锭，搞电子工业、尖端技术，就因为有文化、技术基础。这些也是需要通盘考虑的。

地域性——国土经济一定要从地域的特点出发，充分发挥地区优势。这一点，在第二阶段的课程中，讲得很多，我不想多说了。概括地说，发挥优势就是发挥各自的特长，这一点是坚定不移的。要注意的是：强调地域性，也不能搞自成体系，自搞一套。在一个包头市同时存在大包钢、小包钢，在经济上有什么优越性？发挥了什么优势？自然，这是体制上不合理所造成的。在我们提高认识之后，工作中应该不再出现这种情况。还有一点，发挥地区优势，也要从全国的合理分工和合理布局来衡量。比如，

“六五”期间，强调老企业的更新改造，这就可以预料到，工业基础好的大中城市，其工业将会进一步得到加强。但是每个城市的工业如何改造，向哪个方面发展，城市之间如何分工，都需要综合分析，作出合理的安排。否则，不加规划地任其发展下去，就会带来一系列问题。处理不好，工业布局无从改善，沿海和内地的差距将进一步增大；发展小城镇的方针也难以贯彻，城乡差别会越来越大。因此，我们必须充分重视，把它处理好。

除了以上3个特性以外，有的同志认为还有一个特性——经济合理性。这一点是否同以上3点并列，还可以讨论。我认为在国土整治工作中提出这一点是很有意义的。因为国土整治无论从当前和长远的目的看，都是以求得经济合理为归宿的。我们平常讲经济建设的3大原则：速度快、比例协调、布局合理。这3大原则相互之间有制约性，对国土整治也有制约性。比如，不能单纯强调布局合理，还要做到比例协调，发展速度快。多年来，我们不重视经济的合理性，有一部分建设项目投资是花了，但效果很差，有的就根本不起作用。所以，还得讲求经济效益，讲求速度，讲求经济合理性。

以上3个特性或者4个特性，总的说是相辅相成的，同时也是相互制约的。今后我们在实际工作中，一方面从长远的、宏观的国民经济发展战略着眼，一方面又立足于条件各异的各个不同地区，对不同地区的自然、经济、社会等条件进行反复研究、综合平衡和不断地实践，在这个过程中，我们就会逐步提高对国土经济理论的认识。

二、对我国国土资源的概况与特点有了初步的了解

很多同志说，过去我们在一个地区或一个部门搞基本建设工

作，对我国国土资源的了解，仅仅局限于本部门和本地区。这次学习听了32个报告，视野开阔了，对我国的国土资源概况和特点有了一个比较全面的、概括的了解。举个例子来说，比如，对我国农业开发的状况和人口分布的状况，由黑龙江的黑河到云南的腾冲划一条线，分成东南部与西北部。这两个部分面积相等，但东南部人口和工农业产值都占90%以上，而西北部都不到10%，差别是很大的。对于这个划分，由于在讲课中一再提到，我们大家都有了明确的概念。

关于中国的特点，过去我们经常讲的一句话是“地大物博，人口众多”，这是作为我国的有利条件讲的。我国的许多自然资源绝对数在世界上名列前茅，这是事实。但是用分析的观点来看，应当说“地大物博，人口太多”，只改一个字，可能更反映实际。因为按照人口平均的自然资源的占有量，有许多项我们是低于世界平均数的，我们不能盲目乐观。而且，我们有限的自然资源还没有得到合理的开发利用和保护。

我国人口多，这是个特点。先讲一下人们赖以生存的水与土两个资源。比如水资源，我国地表水年径流量为2.61万亿立方米，为世界第5位，但年人均占有量只有2700立方米，仅为世界平均数11000立方米的1/4，相当苏联的1/17、美国的1/11，甚至低于人口众多的印度。而且，水资源在地区和时间的分布上很不均衡，西北和华北地区就严重缺水。从这个意义上说，水资源并不是我们过去想象的“取之不尽，用之不竭”，而是十分有限的。同时，水资源受破坏污染也是十分严重的，全国27条主要河流，严重污染的有15条；据44个城市调查，有41个城市地下水被污染。

我国是农业比重大的国家，但在土地、耕地、林地等资源方

面，我国也大大低于世界平均数。土地面积，我国人均不足 15 亩；全世界人均是 50 亩左右，我们相当世界平均数的 30%；耕地我国人均不到 2 亩，世界是 5 亩，我们相当世界平均数的 40%；林地，我国人均 1.9 亩，世界是 15.5 亩，我们相当世界平均数的 12%；草地，我国人均 4—5 亩，世界是 11 亩多，我们不到世界平均数的一半。据农委估计，可供进一步开发利用的农、林、牧荒地共约 18 亿亩，其中可供造林的 12 亿亩，可供农业或畜牧用的 5 亿亩。这 5 亿亩中，可供开垦为农田的只有 2 亿亩。另一方面，耕地继续被大量侵占，土地的质量、结构也发生了变化，地力衰退了；森林遭到过量采伐和火灾等破坏，草原超载过牧，天然植被受到严重破坏，导致土地沙化、碱化、水土流失，而且越来越严重，形成一种恶性循环。我国由于受第四纪冰期的影响小，保存的植物、动物的物种要比欧洲等国多，但由于不加保护，也正在逐步减少，有的已经和濒于绝迹。这些触目惊心的情况，在讲课中讲得都很深刻，我这里不再重复。

下面我想讲讲矿产资源问题。我国的一些重要矿产储量虽然位于世界前列，但也要认真进行分析，不能盲目乐观。

我国矿产资源已探明储量的共 134 种，矿种在世界上比较齐全，但这些矿种有的丰富，有的还是较少和短缺的。比如铬、铂族金属、钾和金刚石等就是比较缺的主要矿产。总的说，我国矿产资源丰富，但在品位、质量、地区分布和开采条件方面还存在不少问题。有些重要矿种贫矿多、富矿少，如铁矿中富矿仅占总储量的 5.5%。还有许多金属矿藏是多种成分的共生矿，由于我国选矿，冶炼技术水平不高，回收率很低，浪费很大。也应当看到，有相当一部分矿产分布在边远、交通不便的地区，开发条件相当困难。还有一部分矿产埋藏较深，是我们目前开采技术所达不

到的。因此，我们对于自然资源的情况不能盲目乐观。我们是搞国土开发工作的，对矿产资源，既要具体地分析、比较，又要作综合性的分析比较，才能提出按地区综合开发利用的方案。还有一个方面，就是矿产资源的保护问题，绝大多数矿产资源是经过亿万年地质变迁形成的，是不可再生的资源，开发利用一点就少一点。近年来，乱采、乱挖已给国家带来很大的损失。我们国土整治的立法工作，应尽先考虑解决这类问题。

另一方面，我们也还严重地存在着如何合理地利用自然资源的问题。比如，兴建一个水坝，就面临着一个对水资源的合理利用问题。从功能上说，它可以有单一的功能，如防洪；也可以有多种功能，如灌溉、发电、航运、利用水面养殖或为旅游服务等。从经济效益上说，如何利用，经济效益才能最佳，即投资、效益、损失等方面综合起来比较，才是最合理的，这些都要很好研究。对其它自然资源的利用也大体如此。

按照马克思主义的观点，不存在自然资源能否满足人类生存需要的问题。这是从广义上、哲学的观点上和能量守恒、物质不灭等科学定义上讲的。就一个具体的国家而言，资源缺乏、资源枯竭的问题是客观存在的，它在一定程度上威胁着这个国家和人民的生存。在我国某些自然资源相对数量不多的情况下，特别要注意合理利用。即使自然资源很丰富，也是经不起滥用、浪费的。

还应当看到，对自然资源的利用，如果不合理，就可能出现资源愈丰富造成的恶果愈大的现象。美国的“石油农业”、尼泊尔的毁林烧柴的结果都能说明这个问题。我们要引以为戒。

以上我讲的这些，是为了说明我们这一期研究班，经过学习，初步了解了我国国土资源的概况与特点，我们的国土工作就

是要从这个实际出发去进行工作。讲这点的目的，就是希望各省、市、自治区和各部门的同志回去后，也要对本地区、本部门的资源状况进行调查、分析、研究，特别要找出它的特点，明确哪些是优势，哪些是劣势，哪些在一定条件下或在若干年之后才能成为优势，做到对本省、本市、本地区、本部门的资源情况有个客观的认识，为开展国土整治工作打好基础。

以上只讲到了自然资源，国土资源还包括社会资源，这就是人口的分布，人们的科学文化水平，现有工农业的技术基础等等。由于我们没有经验，在这期研究班中，这方面的课程安排太少。希望各省、市、自治区和各部门在今后进行资源的考察和分析研究时，也把这些包括进去，补上这一课。

三、探讨了我国30多年来经济建设在国土整治方面的经验教训，加强了开展国土整治工作的责任感

在学习的第二阶段，与国土工作有关的各部门、各科研单位，给我们研究班作了20多个报告，这些报告从各个不同的方面，给我们介绍了30多年来我国国土工作开展的基本情况、经验教训、目前存在的问题，有的还明确提出了对开展国土工作的建议。我们应当把这些报告看作是建国以来从各个不同方面开展国土工作的一次总结。

从广义上说，人类在地球上为了生存所进行的生产活动本身，就是属于国土整治工作的范围。所不同的是，从渔猎为生的原始社会到现在，在不同的历史发展阶段，所借助的劳动工具、科学技术水平差别很大。人类从事各种生产活动都是有一定目的的，但是对国土资源如何合理地开发利用并加以保护却带有很大的盲目性。恩格斯在《自然辩证法》一书中讲过：人类在谋取生

活资料的同时，往往不自觉地对自己赖以生存的自然条件也进行了严重的破坏。恩格斯是总结了人类长期的经历后提出这个论断的。中国是个历史悠久的国家，就是这样走过来的。根据历史记载，我国西北的黄土高原，曾经有过茂密的森林，经过人们生活上长期的消费和多次战争的破坏，变成光秃秃的了，水土流失越来越严重。因此从根本上说，国土整治工作的目的就是要处理好人与它所依存的自然界的关系。历史的进程也表明，国土整治工作是随着社会生产力的发展而发展的，是逐步由盲目到自觉，由低级到高级，由小规模到大规模，由单一、局部、分散地进行到综合地、全局地、统一地进行。我们所讲的国土整治工作是一项“新”的工作，仅仅是从综合地、全局地、统一地进行这项工作而言的，离开了这个前提来讲“新”，就不对了，就等于否定了我们的祖先、我们的前辈从事生产活动的整个历史。

同时，我们也应当认识到，天然生态并不都是最好和最合理的生态，有相当一部分需要通过人类发挥主观能动性加以改造，创造出更合理的人工生态。但是对于我们还没有掌握其内在规律的自然生态，在开发利用的同时，应注意尽量少去破坏它。而长期以来，对于人同自然界的认识，我们在思想认识上，有很大的片面性，把人的主观能动性理解为可以不受自然规律约束的随意性，过分地强调了人对自然的作用，过高的估计人类控制自然、改造自然的能力，离开生产力、科学技术的发展水平，离开不同的自然、经济、社会条件，强调用政治口号指导生产建设，实际上对国土资源的开发利用仍然处于盲目性之中。我国30多年经济建设的实践，确实有很深刻的教训，三中全会以来，同志们都逐步认识了这个问题。这次研究班，听了32个报告，使我们更加深刻地认识了这个问题。如在工业布局上，全国大办钢铁时，不

