

国土整治与经济建设



国防大学 2 060 4295 9

国土整治与经济建设

毕维铭 编著

GDC 80/3376



首都师范大学出版社

(京)新208号

北京市社会科学理论著作出版基金资助

内 容 简 介

全书共分二篇十一章,内容包括国土开发整治概论,国土规划,国土资源的国情审视与展望,国土开发与联系网络,区域研究与开发的几个问题,以及山地、平原、沙漠化、海岸带、黄土高原、青藏高原地区的综合研究与开发整治等。本书突出了国土整治在国民经济发展中的地位 and 作用,人地关系协调发展和国情教育;寓教于智,资料新,应用性强;运用综合观点,从统一地理学的角度,以生态学观点为主线,把自然特点与经济、社会、生态三大效益有机结合起来,增强全民国土整治意识。

本书可作为高师地理专业、中学地理教师继续教育和有关专业的教材或参考书,也可供从事国土整治、区域规划与资源开发、农林、环保等部门的科技工作者和大专院校师生参考。

TERRITORIAL MANAGEMENT AND ECONOMIC CONSTRUCTION

Bi Weiming

Capital Normal University Press 1993

国土整治与经济建设

编 著 者	毕维铭
出版发行	首都师范大学出版社(原北京师范学院出版社)
社 址	北京西三环北路105号(邮政编码100037)
经 销	全国新华书店
印 刷	北京顺义北方印刷厂
开 本	787×1092 1/16 印 数 0,001—2,000册
字 数	266千字 印 张 12.25
版 本	1993年 9 月 第1版 1993年 9 月 第1次印刷
书 号	ISBN 7-81089-087-2/G·81
定 价	8.40元

序

资源是财富之母，具有潜在的经济价值。

开发利用资源，就是将资源潜在的经济价值转化为现实的经济价值。

如何合理地开发利用资源，将资源潜在的经济价值转化为现实的经济价值？一个肯定的答案是：要在国土规划（区域规划）的指导下进行。

为什么要在国土规划（区域规划）的指导下进行呢？简言之，因为国土规划（区域规划）是国家对经济建设进行宏观调控的重要手段之一。它的主要内容和功能就在于根据市场的需求，提出资源开发的种类、时序与规模；根据合理布局生产力的原则，提出资源开发利用的地域空间；根据经济发展与生态环境相协调的要求，提出因资源开发利用而带来的需要进行国土整治的内容与措施。

古往今来，远自人类有意识地开发利用资源，距今已有几千年的历史了。几千年来，开发利用资源的种类越来越多；开发利用资源的规模越来越大；开发利用资源的手段越来越先进。但是，人类自觉地编制国土规划（区域规划）还不到一百年。

今天是昨天的继续，明天是今天的未来。根据物质不变定律，资源的开发利用是永续的，无限期的。我们的国土工作者任重而道远！

本书运用要素分析和区域综合分析相结合的方法，论述了国土整治的基础知识和基本理论，为国土整治和国土规划提供了比较科学的基础依据，同时对于增强全民国土整治意识和国情教育也将起到一定作用。

值本书出版之际，特书数语于卷首，向读者推荐此书。

方 磊

前 言

随着世界人口、资源、环境的矛盾日益尖锐，人们逐渐认识到以浪费资源和破坏环境为代价而求得经济发展走的是一条弯路。因而各国从30年代，到50年代先后把国土开发整治提到了议事日程。我国从十一届三中全会以来，随着党和国家工作重点转移到经济建设上来以后，总结国内外经济发展的经验教训，中央作出了抓好国土开发整治的重大决策。这是我国四化建设的客观需要，是关系到中华民族兴旺发达的战略任务，是造福子孙、顺乎国情、深得民心的大事。所以，这一决策虽提出不久，就得到了各级领导及各界科学工作者的极大关注和热情支持，全国一些院校和科研单位纷纷建立机构，以各种方式介绍这方面的情况，中学教材也增加了有关内容，全国掀起了一股国土开发整治热潮，并由发动、起步、试点转入制订规划和实施阶段。十年来的实践证明，搞好国土工作对于实现本世纪末和下世纪中叶的战略目标，加强对资源开发的宏观指导，合理布局生产力，改善地区经济结构，综合治理环境，提高经济效益、社会效益和生态环境效益都具有重要作用。因此，国土工作是我国协调经济发展与人口、资源、环境的关系，促进国民经济长期持续、稳定、协调发展的基本任务。

国土开发整治问题面广、量大、其内容涉及自然、技术、社会、经济诸多方面，是多种学科交错研究的领域。由于多数国土开发整治问题都具有综合性和地域性特征，这又特别与地理学的科学性十分接近。国土工作为地理学提供了广阔的研究领域和实践场所，地理学为国土开发整治工作提供了重要理论基础和方法论。因而，它是地理学可以展其所长的领域。那么做为地理学的各分支学科，无疑都可以发挥其相应的作用。如其中地貌条件是影响国土整治最基本、最稳定、最直接的因素。它是国土环境重要的背景条件，是联结其他因素的基本环节，是自然环境中对其他因素进行再分配和重新组合的基础；而且通过自身形态特征、海拔高度、山川走向、地面坡度、组成物质等可以直接地透露出当地的环境信息、资源信息和生态信息，决定着土地资源的数量、质量、分布和利用方式等等。

目前尚未见到系统地介绍“国土开发整治”、“国土整治与经济建设”的专著和教材。为此，笔者结合多年教学和科研工作，逐年积累、补充、修改写成本书。本书编写力图要素分析与区域综合相结合，自然地理与经济地理相结合，较系统地把自然特点、经济意义和环境效益有机地结合起来。突出了国土开发整治在国民经济发展中的地位 and 作用，人地关系协调发展和国情教育等内容，具有寓智于教，资料新，应用性强的特点。在编著过程中引用了已发表的大量专家、学者研究的成果和资料，特别是得到了国土综合开发规划司司长方磊教授、杨树珍教授、褚亚平教授、霍亚贞教授、况鸿璋教授的指导，以及许多师友的帮助。借本书问世之际，谨向指导、帮助过我的师友深表谢忱。由于水平有限，不当和疏漏之处，敬希赐教。

图表清(编)绘：陈艳春、张宏芬。

资料：武竹秀、陈颖、张琦、安维亮。

作者 1992年12月

目 录

前 言

总论篇

第一章 国土开发整治概论(1)

第一节 国土开发整治的研究对象、 任务和目 标.....(1)

- 一、国土开发整治的研究对象.....(1)
- 二、国土开发整治的任务.....(4)
- 三、国土开发整治的战略目标.....(6)

第二节 国土开发整治的内容、原则 和重 点.....(9)

- 一、国土开发整治的内容.....(9)
- 二、国土开发整治的原则.....(12)
- 三、国土开发整治的重点.....(14)

第三节 我国国土开发整治的由来与 发展.....(15)

- 一、我国国土开发整治的由来.....(15)
- 二、我国国土开发整治的发展.....(18)

第四节 外国国土整治的基本特征和 发展趋势.....(22)

- 一、外国国土整治工作的基本特征.....(22)
- 二、外国国土整治的发展趋势.....(26)

第二章 国土规划(29)

第一节 国土规划的性质和内容.....(29)

- 一、国土规划的性质.....(29)
- 二、国土规划的内容.....(31)

第二节 国土规划的原则和层次、类 型.....(33)

- 一、国土规划的原则.....(33)
- 二、国土规划的层次和类型.....(35)

第三节 国土规划的理论问题和编制 方法.....(36)

- 一、对编制国土规划几个核心问题
的探讨.....(36)
- 二、国土规划的几种理论模式简介.....(39)
- 三、国土规划的主要编制方法.....(42)

第三章 对我国国土资源国情的 审视与展望(47)

第一节 我国自然格局的基本特征.....(47)

- 一、海陆兼备, 生存空间广阔.....(47)
- 二、中纬度面积广、光热条件比较
优越.....(48)
- 三、周边地形封闭, 具有相对隔绝
机制.....(48)
- 四、内部地形复杂, 自然地域分异
显著.....(49)

第二节 我国国土资源的主要特点.....(50)

- 一、资源总量多、人均占有量少.....(50)
- 二、资源地区分布很不平衡.....(57)
- 三、资源的开发还有很大潜力.....(59)

第三节 忧喜俱增的生态环境.....(67)

- 一、生态环境趋势令人忧虑.....(67)
- 二、生态环境基础脆弱.....(71)
- 三、生态环境治理保护初见成效.....(74)

第四节 对我国目前国力的审视与展 望.....(83)

- 一、国力的特性和类型.....(83)
- 二、我国国力的纵横比较.....(85)
- 三、我国综合国力的展望.....(92)

第四章 国土开发与联系网络.....(94)

第一节 交通运输在国土开发整治中 的地位和作用.....(94)

- 一、交通运输是国土开发和经济发
展的“先行官”.....(95)
- 二、国土开发要充分考虑到交通运
输因素.....(96)

第二节 我国交通运输的现状与特征.....(97)

- 一、运输能力的发展落后于运量的
发展.....(97)
- 二、运输性能开始由单一型向综合
型过渡.....(97)
- 三、运输网布局仍存在明显的区域
阶段差异.....(99)

第三节 搞好我国综合运输网的规划 和建设.....(99)

一、今后运量的预测	(99)
二、调整运输结构	(100)
三、综合运输网的发展规划和建设	(101)
第五章 区域国土开发的几个问题	(105)
第一节 区域国土开发研究的对象和内容	(105)
一、区域国土开发研究的对象和任务	(105)
二、区域国土开发研究的主要内容和程序	(105)
第二节 区域资源开发与经济布局	(106)
一、区域资源开发	(107)
二、区域经济布局	(109)
第三节 区域开发方案评价	(111)
一、目的指标	(111)
二、生态效益指标	(111)
三、区域开发的技术经济效果指标	(112)
第四节 城市土地利用与生态环境问题	(113)
一、城市与郊区土地利用存在的主要问题	(113)
二、城市与郊区土地的合理利用	(116)
三、建立城郊型农业	(118)
四、城市生态系统特征与环境对策	(120)
分论篇	
第六章 山地综合研究与开发整治	(123)
第一节 国内外山地研究的概况	(123)
一、国外一些主要国家山地研究的特点和趋势	(123)
二、我国山地研究发展较快	(124)
第二节 山地系统的特点和农林牧协调发展的新途径	(127)
一、山地系统的基本特点及其贫困现状的生态学根源	(127)
二、山地系统的整体性和应用森林环境效应协调农林牧的关系	(128)
第三节 山区开发整治的中心问题	(131)
一、我国山区的自然资源和社会经济状况	(131)
二、山区开发整治的重点地区和中	

心问题	(132)
第七章 平原综合研究与利用改造	(135)
第一节 黄淮海平原的综合研究与利用改造	(135)
一、黄淮海平原与华北平原的关系与演替	(136)
二、黄淮海平原综合开发利用的有利条件	(136)
三、黄淮海平原的主要问题与治理中的科学技术路线	(137)
四、综合治理的重大措施	(139)
第二节 三江平原的综合研究与开发利用	(141)
一、三江平原的形成演化与自然地理条件	(141)
二、三江平原的综合开发与治理	(142)
第八章 沙漠化的研究与防治	(145)
第一节 沙漠化的概念及其特征	(146)
一、沙漠化的概念	(146)
二、沙漠化的内容概括和程度指标	(147)
第二节 沙漠化的生态学的研究	(149)
一、沙漠化发生的生态学机理	(149)
二、沙漠化过程的生态学属性	(150)
三、沙漠化程度的生态学指标	(151)
第三节 沙漠化的防治	(152)
一、沙漠化土地恢复的生态工程	(152)
二、我国沙漠化整治研究居世界前列	(154)
第九章 海岸带综合研究与开发整治	(156)
第一节 我国海岸带的国土资源	(156)
一、海洋空间资源	(156)
二、海洋矿产资源	(159)
三、海洋水产资源	(160)
四、海洋动能资源	(162)
第二节 我国海岸带资源的开发利用与保护治理	(163)
一、海岸带资源的开发利用	(163)
二、海岸带资源的保护和整治	(165)
第十章 黄土高原国土开发整治问题	(167)

第一节 黄土高原的自然特点.....	(167)	二、中部以广大的高原面保存较完	
第二节 黄土高原土地利用及其存在		整为其主要特征.....	(180)
问题.....	(168)	三、东南部是著名的横断山地区.....	(180)
一、黄土高原土地利用的恶性演化.....	(168)	第二节 国土开发整治若干问题.....	(180)
二、黄土高原存在的主要问题.....	(169)	一、土地资源开发利用的地貌条件	
第三节 黄土高原开发整治的方向.....	(171)	评价.....	(181)
一、开展以水保为中心的综合治理.....	(171)	二、水力资源开发利用的地貌条件	
二、因地制宜、各有侧重.....	(172)	评价.....	(181)
三、在开发整治中要抓住以下几个		三、湖泊水资源和盐矿资源的开发	
问题.....	(173)	利用.....	(182)
四、黄土高原综合治理试验示范区		四、关于雅鲁藏布江中上游沙漠化	
的建立.....	(175)	问题及防治.....	(182)
第十一章 青藏高原国土开发整		五、加强高原山地地貌的综合开发	
治若干问题	(179)	整治.....	(183)
第一节 地貌分区和特征.....	(179)	主要参考文献	(184)
一、西北部以高山深谷地貌为特点.....	(179)	后 记	(185)

● 总论篇

第一章 国土开发整治概论

国土开发整治是一项内容广泛、影响深远的工作。我国的社会主义现代化建设,进入了一个新的时期,对国土资源的开发利用和各项建设将在更大规模上展开,正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系已成为一项十分重要和紧迫的任务。科学地制订和有效地实施国土规划,合理开发利用国土资源,搞好国土开发整治,对于提高社会经济效益,改善人民生活条件,促进生态良性循环,实现国家繁荣富强,造福子孙后代,具有极为重要的意义。

第一节 国土开发整治的研究对象、任务和目标

国土开发整治是一门新的科学,首先应该弄清它是研究什么的,这是开展国土开发整治工作的基本前提。

一、国土开发整治的研究对象

概念的评论

用评论二字,说明在概念的表述上还不够统一。在评论国土开发整治的含义之前,需要先搞清国土等有关概念。

1. 国土、领土、土地

①、国土 国土这个词虽被社会各界广泛使用,但对它的解释众说不一。有人说,国土就是国家管辖下的土地;有人说,国土就是领土。在国外,日本、朝鲜等国都叫国土,法国、意大利等国则叫领土。确实,在辞海中也找不到这个词的解释。究其原因,大致是由于受认识能力,学科领域和工作重点等主客条件的限制,不同领域、不同专业在不同时期的理解和表述不尽相同。一般来说,国土是个普通名词,通常作“国家的领土”理解。例如,古书上有“疆土”、“疆域”、“尧封”等与“国土”一词含义相近的记载;抗日时期,党的许多历史文献中写道:“与国土共存亡”、“为保卫国土流尽最后一滴血”,以及“收复祖国领土”等提法。从地理学的角度看,国土又是一专业名词。例如,解放以来各个时期的大学地理教材中,常使用“国土”一词,但对国土的定义也没有统一的表述,多解释为“国土就是国家管辖下的土地”。这里指的土地,不仅包括通常的田和地,而是以水、土、气、生物等地理环境诸要素为物质基础所组成的地域空间实体,如果将国家主权实施于这个实体之上,就形成了国土这一概念。^①因此说国土是一个高度综合的、多层次的概念。可将它的含义概括为以下三点:

- 1) 国土是以地理环境为基础,以人为主体的矛盾统一整体。
- 2) 国土具有自然和社会双重属性。

^① 徐效波《地理综合方法在国土整治工作的地位和作用》国土整治(首届论文集),1982年。

3) 国土既是资源,也是环境。

有人强调,在国土开发整治这一概念中的国土,则是“国土资源”或“国家资源”的简称,即主要含义是指一个主权国家管辖范围内的各种资源。那么究竟该如何解释哪?近些年来,随着国土开发整治工作的提出,有关专家和领导对其进行了深入研讨,较为一致的意见是:国土是一个立体概念,指的是一个主权国家管辖下的领土、领海和领空。也有把国土的含义概括为由资源、空间、环境构成的三维统一体,即资源、空间和环境是国土的完整内涵。

②、领土 通常也作国土来理解。但是上面说的国土的内涵使它与领土(主要内涵是国家的主权)的概念在相同的“外壳”之下区别开来。此外,领土这个概念,它的政治属性、法律属性都比较浓,在含义上也容易引起狭隘的理解,所以,国土开发整治中不用领土这一概念为好。

③、土地 指陆地表层一定范围由全部自然要素相互作用形成的自然综合体。国土当然包括土地,但是对国土仅理解为土地是不够的,容易与狭隘的土地相混淆。如辞海里把土地解释为:土壤、田地等,所以也不够确切。从国土是资源这一功能看,国土应该包括国家的自然资源和人文资源的全部资源。(表 I-1)

2. 国土开发整治

国土开发整治(简称国土整治)。这个概念目前国内外仍没有统一的解释。对一门新的科学概念有这样或那样的理解是不奇怪的,60年代法国开展国土整治时,出现了“十年众说纷云”的局面,随后取得了基本一致的认识。下面例举国内外有代表性的评论。

于光远同志认为国土问题基本上是利用、保护、改造六个字。他说利用包括开发,开发可定义为对还没有很好利用的国土的利用。保护是对已经或者将可以利用的国土的有利的自然条件不受破坏或尽量少受破坏。改造是使国土获得对我们更为有利的条件。整治他主张应理解为有针对性的(即针对目前国土利用上存在着的问题)而进行的利用、保护和改造。好比治病,就要诊断,根据诊断采取的行动就是治疗。对国土问题进行“诊断”后采取的行动就是整治^①

陈鹤同志认为:“国土整治”就是要按照自然规律和经济规律的要求,运用人类已经取得的科学技术成就和生产力,对国土资源进行有计划的发展、合理的利用、有效的治理、妥善的保护;同时尽可能使开发、利用、治理、保护很好地结合起来,使开发利用与治理保护起到相辅相成、互相促进的作用,防止开发利用国土资源时派生出的消极破坏因素,并且与此相应地搞好生产、人口、城镇的合理布局。从而保证社会主义的经济建设取得最好的经济效益和生态效益,不断改善人们的生产、生活环境,逐步提高人民群众的物质、文化生活水平^②

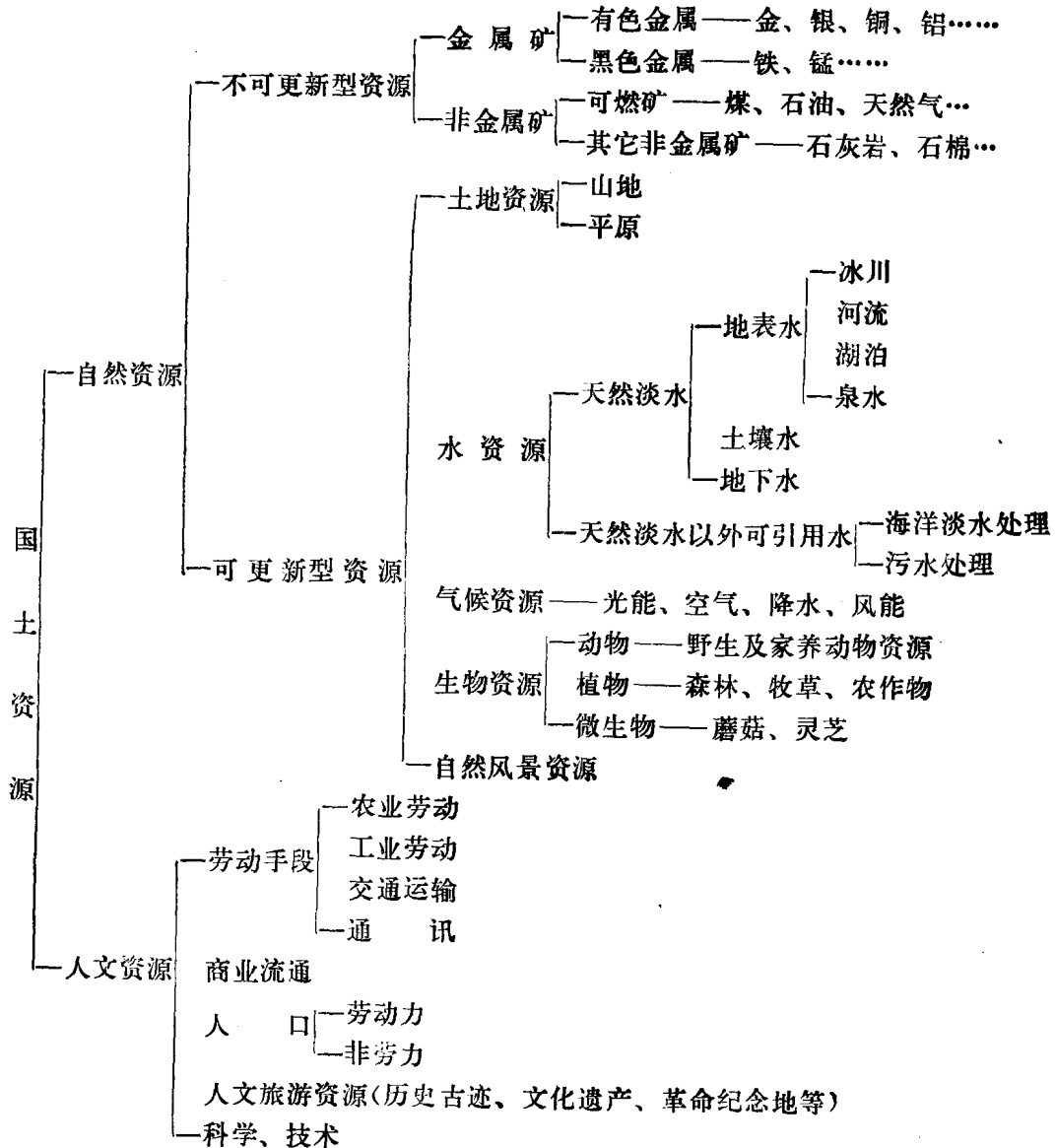
目前绝大多数同志认为:国土整治的对象就是国土资源,所谓整治,就是进行“诊断”后而采取的行动。所以,可把国土整治概括为:有针对性的对国土资源进行开发、利用、治理和保护。

还有的同志提出:国土整治应该包括对国土的考察与管理。这从广义上讲也有道理,但从概念上说,考察是摸清国土资源的手段,它不是国土开发整治的核心内容;国土开发整治是需要管理的,但管理是一种方法和技术,也不应该算国土开发整治的内容。所以,此二者

① 于光远《国土整治和国土整治的科学》“国土整治”首届学术论文集1982年。

② 陈鹤《国土整治》国土规划讲稿文件汇编,国家计委国土局规划处,1984年11月。

表 I-1 国土资源①



不应纳入概念之中。当然，就国土开发整治工作而论，范围更为广泛，即包括对国土资源的考察、开发、利用、治理和保护，以及为此目的而必须进行的国土规划、国土立法和国土管理等项工作。

经过几年的实践、探索、总结，对国土开发整治含义的理解有了新的发展。方磊司长等同志认为，国土开发整治的提出，是资源、环境、空间的现状和潜力与人口、经济、社会的发展要求不相适应，从而导致尖锐矛盾的结果。因而，忽视环境和空间问题，国土开发整治就失去了重点。所以，最近提出：“对国土开发整治的完整理解应当是开发利用、治理保护和布局三大方面，而不是目前流行的开发、利用、治理、保护四方面”。据此，国土开发整

① 资料来源：引自刘胤汉《自然资源学概论》(略改)，陕西人民教育出版社，1988年。

治的完整概念可解释为——有针对性的对国土资源、空间、环境的开发利用，治理保护和建设布局。

国外学者对国土开发整治概念的评论。例如，法国学者约瑟夫·拉楚齐（*Joseph Lavie*）等人在著作《*Geographie agricole de la France*》第一部分“领土整治的目的和方法”中对定义作了如下评论：“术语本身处于不明确状态，众说纷云，并且引起很大的混乱。简单地说，可划分为三个阶段，即经过了从城市规划和城市整治狭隘的概念，到较广义的区域开发的概念，最后发展到区域经济发展和领土整治这个比较全面的看法”；德国叫“空间整治或区域整治”；意大利称“领土规划”；日本国叫“国土综合开发计划”等等。各国虽表述不一，但其内涵共性相似。

二、国土开发整治的任务

当前，世界上很多不同专业的科学家都同意，“一个最重要的全球性研究课题，就是协调好人和自然的关系。”这正是国土整治的根本目的，也是国土整治的基本任务（协调的经济发展与人口、资源、环境的关系，促进国民经济长期持续、稳定、协调地发展）最集中的概括。

（一）国土开发整治任务提出的时代背景

在全世界范围内，随人口的无限增加，地球的自然资源基础正在逐渐衰竭和贫化，生物系统为人类需要而提供资源的能力正在下降，粮食和能源等物质供求之间的差距正在逐渐扩大，环境污染日益严重。一些科学家预测，到2000年时，世界将变得更加拥挤，污染更加严重，生态更不稳定而且易于被破坏。人类的生活质量将有所下降，这一系列全球性的问题将变得越来越紧迫而复杂。几十年来的发展事实，使人们认识到，以浪费资源和破坏环境为代价而求得经济发展走的是一条弯路，决非永久之计，应当引以为戒。根据有关统计资料分析，本世纪50到70年代，三十年内，世界总人口由25亿增加到42亿，净增大约70%；同一时期内，全世界的原料贸易额增长了4倍，以矿产品为主要原料的工业制品的产值增长了9倍，而三十年内消耗的矿产资源超过了以往整个人类历史上的总消耗量。即随着生产力水平的不断提高，人类对于自然资源的需求和消耗正在以累进加速的比例增长。与此同时，生态平衡遭到破坏，环境质量也出现了不断恶化的现象。有些国家已经面临某些资源严重不足的困难。要改变这种经济发展和生态平衡之间，资源开发利用和治理保护之间严重失调的情况，不使问题进一步恶化，必须千方百计地保护和恢复地球维持生命的能力。当务之急就是要协调好人和自然的关系，而人和自然的关系在很大程度上就是人和国土的关系。具体的说，就是要遵循客观规律，使国土的开发、利用、治理、保护正确地结合起来，求得最好的经济效益和生态效益。而这些恰恰就是国土开发整治的基本任务和要求。这也就是为什么世界各国都把国土整治提到日程上来的时代背景。

我国的情况亦非例外，我们世代生活在这块美丽富饶的国土上，在开发和利用国土方面取得了很大的成就，使中华民族得以繁衍壮大，在人类历史上创造了不朽的物质文明与精神文明。特别是解放以后，在生产建设方面取得了更大的成绩，奠定了一个较强大的经济基础。但是，在发展过程中，也在继续不自觉地破坏自己生存的环境。例如，大片森林被不合

理采伐而未得到更新；水草丰美的牧用草地被开垦；条件较差的天然草场未加管理改良而日益退化；生物资源遭到严重破坏，土壤流失现象日益恶化，沙化、盐化面积不断扩大；耕地用养失调，乱占严重；农村能源紧张，城市和工业区环境污染日益加重等等。究其原因，主要在于我们对自然的认识有问题。不少人实际上认为自然资源与我无关或取之不尽，只索取，不保护，只顾眼前、不管将来，只顾局部、不管全局。总之，没有处理好人与自然的关系，受到了自然的惩罚，留下了许多严重的后患。恩格斯在《自然辩证法》一书中列举了大量这样的事例，并指出：“我们不要过分陶醉于我们对自然的胜利，对于每一次这样的胜利，自然界都报复了我们”。^①另外，由于经济建设没有重视地区的生产力合理布局，在生产布局上造成很多不合理的状况，国家资源没有得到合理的开发利用，造成了很大的浪费。很多水资源贫乏的地区建设了用水量大的工业，很多能源缺乏的地区建设了大量耗能的企业，运量很大的工厂建在运输条件很差的大山沟里，经济效益很差。这是在经济建设决策上的失误，是缺乏地区综合开发规划的后果。这样的教训再也不能重复了。那么，为什么我国在80年代初才把国土整治工作提到议事日程上来呢？原国家建委主任韩光同志在1981年国土整治研讨班上集中大家意见，概括了以下三点：

第一，这是我们党和国家的工作重点转移到现代化建设上来的一个重要标志。

第二，这是总结建国以来经济建设经验教训得出的一个重要结论。

第三，这是我们在开展国际交往中借鉴国外经验的一个重要成果。

综上所述，我国现阶段提出和重视国土整治工作决不是偶然的，它是经济发展到一定阶段的必然趋势，是我国四化建设的客观需要，是重视科学、克服盲目性、瞎指挥的一个必然结果和步骤，是合乎国情、深得民心的一件大事。它不仅是我们国家当务之急的重要任务，也是一个有远见的文明民族面临的百年大计的战略任务。万里同志曾深有体会地说：“国土工作是国家的根本大事，是别的工作不能代替的。”它和人口问题的经验教训一样，必须从现在起抓紧、抓狠、落到实处。

（二）当前国土开发整治工作的具体任务

1. 有关重大国土整治的研究

这方面问题很多，主要是选题问题。当前特别要选一些迫切需要解决的具有重大经济效益的课题。

2. 有关国土资源的调查研究和综合考查工作

主要是逐步摸清各种资源的数量、质量、分布、赋存状况以及开发利用条件和存在问题，为今后进行国土规划和对重大问题决策提供科学依据。

3. 有关国土规划、区域规划、和以大城市为中心的经济区的研究

国土整治的中心是国土规划，国土规划的前提是生态经济区划。因为没有有一个战略性的、统筹全局而又切实可行的国土规划，国土的开发、利用、治理和保护都会带有盲目性。

4. 国土法规及其体系的研究

国土整治内容广泛，涉及各方面的利害关系，必须制定专门法令和条例才能保证国土整治工作的顺利进行。因此，各国都十分重视国土立法工作。

^① 《资本论》第一卷第58页。

5. 国内外国土资料的整理、分析和研究

开展国土整治工作,首先碰到的是资料问题。我们常把国内外前人工作的大量资料称之为“宝库”,里边有很多是值得学习利用和借鉴的东西,使我们工作少走弯路。把各种资料经过认真的整理、分析,建立不同层次的资料中心,以便查找、交流。情况明,家底清,才能有针对性的进行国土整治工作。

6. 大力培养人才

开展国土工作首先要有人,短期培训高、中、初专门人才是国土工作当前最迫切的任务。但这个办法救急不济穷,从长远看还需要有计划地办各种专业班,并列入正规的教育计划。除创办专门院校或大学里设立国土专业,以及中、初级的专业学校培养人才外,在中小学教育、社会教育中,都有必要普及国土整治知识。师范、财经院校都是培养国土整治人才和普及国土整治知识的阵地,应该重视和利用。

7. 进行广泛深入的宣传教育

宣传要有科学的态度,科学的语言,对国土整治工作进行科学的解释,阐明这项工作的客观必然性和现实及长远意义。要做到象人口问题那样家喻户晓。

8. 理论体系、原理及方法论的建设

这方面的题目很多。例如,国土整治的概念、性质、范围等都需要作理论的探讨,国土规划的理论体系、方法、程序以及同国民经济中长期发展计划的关系等。在新技术、新方法应用方面,除一般的引入计算机、遥感技术等手段应用外,要着重资源信息系统的建设与应用。

三、国土开发整治的战略目标

党的十二大确定了到本世纪末实现我国工农业年生产总值翻两番的伟大战略目标,这是我国今后一个时期内一切工作的努力方向。国土整治是一项具有战略性的工作,它与发展战略有密切关系。国土整治的研究为发展战略提供了区域背景条件分析,发展战略为国土整治提供了整治规划的发展远景框架。要进行全国性的国土整治和发展战略研究必须有一定的总体意识,特别要根据我国的地理条件和经济发展阶段去建立这种总体意识。

(一) 国土开发整治的战略和战略目标

国土整治的战略 就是要从我国生产建设的现状、特点和条件出发,按照我国的国情,考虑在相当长一段时间内,建立一个比较稳定的总体设想。或者说从建设现代化社会主义国家的总任务出发,在全国范围内,在合理利用各种国土资源的基础上,因地制宜地创造一个具有合理的部门结构和地区布局,用较少的人力、物力、财力而获得较好的经济效益和生态效益的生产系统,同时又是一个有利于生产和生活的、质量较高的环境系统。

国土整治的战略目标 概括起来就是要在地区的基础上,协调好大自然系统和人类社会系统二者的关系,从而建立一个和谐的人地关系系统。吴传钧教授把它通俗化的概括为:“生产发展、生态稳定、生活康乐”。

具体地说就是达到《全国国土总体规划纲要》提出的近期、中期、远景展望三个阶段的目标。^①

^① 国家计委国土局《全国国土总体规划纲要》(草案),1987年3月25日。

1. 近期

①自然资源的开发利用达到一个新的水平

如努力提高土地利用效率，力争开垦荒地200万公顷以上，耕地面积保持1.25亿公顷，人均保有耕地0.1公顷；合理开发利用水资源，有重点地解决缺水地区的供水问题。在全国范围内，特别是季节性缺水地区和常年人畜饮水困难地区，要因地制宜地逐步建设一批蓄水、供水工程，使供水能力达到6700亿方米左右；扩大植树造林的规模和速度，全国森林覆盖率力争达到20%左右；加速开发我国丰富的能源资源，满足本世纪末矿物能源消费量约14亿吨标煤的需要；积极进行矿产资源的勘探和开发，争取多数矿种能够自给；积极开发海洋资源，90年代把我国的海洋开发好、利用好、保护好，迎接21世纪海洋开发新时代的到来。

②发挥地区优势，改进生产力布局

在生产力的总体布局方面，以东南沿海地带和长江沿岸相结合的T型结构为主轴线，以其他主要交通干线为二级轴线，按照点、线、面逐步扩展的方式进一步展开生产力布局，搞好区域的综合开发，带动周围地区的经济发展，为进入21世纪后展开更大规模的经济建设作好准备。

③建立合理的城市体系

至本世纪末，约有1.7亿农村人口转化为城镇人口，同时城镇人口的自然增长约为3000万人以上。因此各种类型的城镇都将有一个较大的发展，需切实加强城市规划工作。近期内应当以发展小城镇为主，在资源开发的重点地区和交通枢纽建设一批中小城市。同时对大中城市加强改造，防止某些大城市特别是特大城市人口和用地规模的过度膨胀。

④减轻自然灾害威胁，防止生态环境恶化

适当提高大江大河重点河段的防洪标准，作到遇特大洪水时，在有计划分洪的条件下不决口；以黄土高原和南方丘陵山区为重点，搞好水土保持，力争全国水土流失面积由约150万平方公里减少到90万平方公里以下；以北方农牧交错地带为重点，采取积极措施，防止沙漠化土地面积进一步扩大，并力争使已经和正在向沙漠化演变的部分土地恢复生机；以黄淮海平原和南方红黄壤地区为重点，采取有力措施，改造低产农田；使“三废”污染基本得到控制，保护各种珍贵稀少的动植物资源和优美的景观，建立各种不同类型的自然保护区400—500个。

2. 中期

进入21世纪以后，我国经济发展仍将保持较高的速度，随着国家经济实力的增强和科学技术的进步，将在更大的规模上进行国土开发整治，使经济发展与人口、资源、环境的关系比较协调。

①土地资源得到较充分的利用。随着南水北调中线工程的建成，农业生产条件普遍改善，生物工程等新技术在生产上的广泛应用，使农业生产将达到一个新的水平。人工草场达到1亿公顷左右，土地沙化得到有效的控制。

②矿产资源进入开发高峰，各种矿产综合利用的水平有较大的提高。能源结构有所改变，核电在发电量中的比重将明显上升，某些新能源也将先后进入实用化阶段，能源紧张状况有所缓解。

③西部地带在条件较好的地区进入大规模开发，中部地带在各重点开发区的带动下全面发展，三大地带经济水平的差距相对缩小。海洋经过大量勘探和开发，逐步成为一个新的重

要的资源地带。

④城市化水平有较大的提高，城乡差别进一步缩小。全国交通运输网和邮电通信网基本适应各方面的需要。

⑤大江大河防洪能力进一步提高，防御其他自然灾害的能力也有所增强。环境恶化趋势全面得到控制，大多数地区开始实现生态良性循环，人民生活和工作环境明显改善。

3. 远景展望

国土得到更为充分的开发和治理，虽然人均占有的水、土地、矿藏等资源进一步下降，但生产活动的领域大大扩展，经济发展与人口、资源、环境基本协调，经济、社会、生态效益结合，互相促进，形成良性循环。全国人民共同富裕，地带、城乡之间已无明显差别，各种基础设施完备，人民有良好的工作、生活环境。

能源供应比较充足，能源结构更为合理和多样化；一些目前不能利用的贫矿和难采、选、冶的矿将更多的被利用，海洋得到大规模开发，极地资源也将得到相当规模的开发，生物工程等新技术将发挥重大作用；抗御重大自然灾害的能力大大加强，大江大河的洪水威胁基本解除，森林覆盖率达到24%以上，“三废”经过处理达到无害的要求，城乡环境状况良好，园田如画。

(二) 关于我国地区开发战略顺序问题

由于自然条件和历史原因的影响，我国国土开发程度很不平衡。一般来说，东部开发程度较高，西部开发程度较低，但能源和矿产资源，西部比东部丰富。因此，我国地区开发战略布局必须从这一国情出发，自觉运用地区经济发展不平衡的客观规律，采取切实的步骤，在加速经济发展的同时，逐步缩小地区之间经济发展水平的差距。根据这一客观实际和理论依据，中央相继提出了国土开发的三个地带的思想，即把我国国土按其开发程度分为东部(沿海地区)、中部(内地地区)、西部(边远地区)三大部分，并确定了由东向西的开发顺序(见图 I-1)。

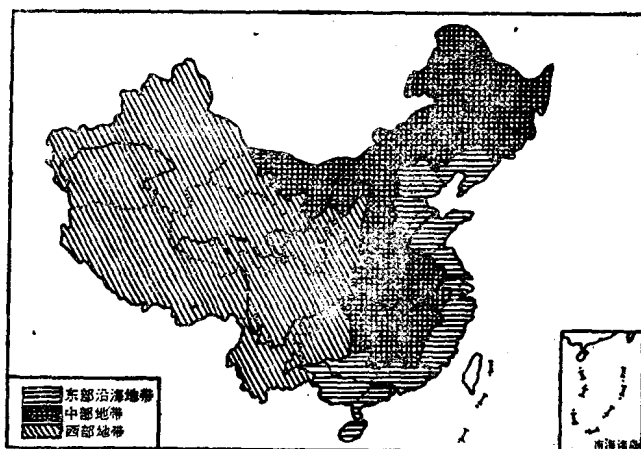


图 I-1 中国的三个经济地带(引自《地理》第二册1991年)。

总的来说，本世纪内，要继续大力发展东部沿海地带，充分发挥其技术经济优势；积极开发中部地带的能源和各种矿产资源，带动经济的全面发展；加快西部地带资源条件和经济基础较好的地区的开发与建设，并为21世纪大规模开发作好准备，打好基础。进入21世纪

后,在进一步发展东部地带经济的同时,逐步扩大中西部地带的开发和建设规模,对于大量消耗能源和矿物原料的项目,要以在中部地带建设为主,使我国生产力布局不合理的状况有较大的改善。

东部沿海地带。由于它的地理位置靠海,交通便利,人才、知识、技术比较集中,经济基础强,经济效益高。因此,在目前和今后一段时期内仍将是我国开发的重点,要进一步发挥其优势,改造传统产业。开拓新兴产业,发展知识技术密集型产业和高档消费品工业,生产面向国际市场的优质产品。加强经济特区、沿海开发城市和开发地区的建设,充分发挥外引内联和两个辐射扇面的作用,使这一地带逐步建设成为我国经济建设的“根据地”。即向各地输送技术、人才、信息的重要基地,以及对外贸易和海洋开发的重要基地。但是,这一地带资源不足,能源缺乏,交通运输紧张,人口过于密集,不能再多搞消耗原材料大的产业。从我国的生产力布局看,应逐步向中部、西部转移。

中部地带。大部分地区地理位置适中,能源和矿产资源具有明显优势。我国45种主要矿产保有储量的潜在价值,中部地带占67%(其中煤约占77%);煤、铜、铝、稀土等13种矿产保有储量占全国的一半以上;石油、磷矿、硫铁矿等6种矿产保有储量占目前全国的35—50%^①。这一地区过去还多是革命摇篮,又是我国的腹地,有三线建设的基础。从实现我国四化的战略观点出发,应该逐步成为我国开发建设的重点,担负起承东启西的作用,使其形成一个具有全国意义的经济、政治、国防等方面的共同中心。中央抓山西煤炭基地的建设,决定兴建三峡枢纽工程等,就是实现战略转移的重要步骤。

西部地带。这一地区是我国四化建设中尚待开发的宝地。总体而言,地广人稀,拥有丰富的农牧业资源、能源、矿产资源的优势。某些地区(如四川盆地、关中盆地等)也有较高的经济发展水平。今后除要加快这些有较好基础地区的开发与建设外,要发挥西部地带光热充足、土地资源较多的优势,选择水源条件较好的地方,大力发展农牧业,扩大“绿洲”农业、加强交通运输建设和地质勘探,有重点、有步骤地开发能源和矿产资源,充分利用能源丰富的优势,发展高能耗产品,因地制宜地发展加工工业。进一步开发西部边境的某些市镇,发展边境贸易。对西藏、新疆、青海、内蒙古等边远省区要加以扶持,加速开发建设的步伐。进入21世纪后,西部地带将改变经济、技术上的落后面貌,一些地区将成为我国社会主义建设新的重要基地。

第二节 国土开发整治的内容、原则和重点

一、国土开发整治的内容

国土开发整治的内容面广、量大,涉及到自然、经济、社会、技术等诸多方面。1981年中央书记处在“国土整治决定”中提出了四个开发(土地、地区、综合、大河流)、一个利用(土地)、一个整治(环境)和两个搞(立法、规划);同年国务院在批转国家建委“报告”通知中提出了国土整治工作主要包括考察、开发、利用、治理、保护五个方面。这五个方面的工作和两个搞,就是对国土整治的内容最集中的概括。下面对五个方面的工作做一简要介绍。

^① 国家计委国土局《全国国土总体规划纲要》(草案),1987年3月。