

国土综合整治研究

● 郝 庆 孟旭光 刘天科◎主编

海外借



科学出版社

国土综合整治研究

郝庆 孟旭光 刘天科◎主编

科学出版社

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国土综合整治研究 / 郝庆, 孟旭光, 刘天科主编. —北京: 科学出版社,
2018.6

ISBN 978-7-03-056851-9

I. ①国… II. ①郝… ②孟… ③刘… III. ①国土整治-研究-中国
IV. ①F323.24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 048859 号

责任编辑: 石 卉 乔艳茹 / 责任校对: 王 瑞

责任印制: 张欣秀 / 封面设计: 有道文化

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京建宏印刷有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2018 年 6 月第 一 版 开本: 720 × 1000 B5

2018 年 6 月第一次印刷 印张: 11 1/2

字数: 168 000

定价: 68.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

本书编委会

主 编 郝 庆 孟旭光 刘天科

编 委 (以姓氏笔画为序)

王 丹 王传君 王步清 刘建芬

那春光 贡 泽 杨德栋 吴尚昆

张玉韩 张福生 陈丽新 周 璞

侯华丽 郭冬艳 董 煜 董延涛

强 真 强海洋 靳利飞 薛全全



前言

国土是生态文明建设的空间载体、物质基础和组成要素。我国国土包括陆域国土和海洋国土，是支撑中华民族繁衍生息的宝贵家园，也是经济社会可持续发展的基本载体。我国历史上开展的一系列国土整治活动，改善了人民生产生活条件，促进了区域间的交流和工商业的发展，强化了中央政府对地方的管理。一些重大国土整治活动甚至影响了朝代的兴亡更替，在历史发展中具有重要的军事、政治和社会经济意义。

改革开放以来，我国国土资源为长达 30 多年的高速发展提供了有力支撑。与此同时，我国在资源环境领域也面临诸多矛盾叠加显现、风险隐患增多的严峻挑战，出现了国土开发失衡、资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统不断退化等问题。为此，中共中央、国务院提出大力推进生态文明建设，积极应对国土开发面临的风险与挑战。经国务院同意，2010 年 9 月，国土资源部与国家发展和改革委员会（简称国家发改委）牵头，会同财政部、住房和城乡建设部（简称住建部）、环境保护部等 28 个部委，共同启动开展《全国国土规划纲要（2016—2030 年）》（2017 年 1 月正式印发）的编制工作，全面推进国土集聚开发、分类保护和综合整治，加快构建安全、和谐、开放、协调、富有竞争力和可持续发展的美丽国土。

笔者全程参与了《全国国土规划纲要（2016—2030 年）》的编制工作，

参与了国土综合整治相关内容的专题研究、文本起草、规划解读与宣传等工作,完成了“国土综合整治前期研究”“国土综合整治机制研究”“加强国土综合整治研究”等课题,向国家和有关部委提交了《推进国土综合整治的思路》《国土综合整治重大工程论证》等对策建议;研究提出的“四区一带”国土综合整治格局被纳入《全国国土规划纲要(2016—2030年)》《国土资源“十三五”规划纲要》等重要战略规划中;论证提出的国土综合整治工程在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》中得到体现,被纳入国家山水林田湖生态工程。

本书以上述课题研究和规划编制工作为基础,旨在通过借鉴国内外实施国土综合整治的成功经验,明确我国国土综合整治概念内涵、识别开展国土综合整治的重点区域、论证部署国土综合整治重大工程、构建推进国土综合整治的长效机制,为我国开展国土综合整治工作,推进生态国土建设提供决策参考。全书在系统分析德国、日本、美国、苏联、法国等世界主要国家,以及我国历史上和现阶段各部门开展国土整治相关工作的基础上,进行国土综合整治评价分析,以明确国土综合整治的重点区域和主要方向,并结合国家现有行政管理体制,顺应生态文明体制改革的要求,探索建立适合中国国情的国土综合整治新机制,明确国土综合整治的重点区域部署,提出开展国土综合整治的建议。本书主要内容分为三个部分。

第一部分为经验借鉴,包括第一章至第三章。

一是通过查阅分析相关资料,阐明“国土整治”“国土综合开发整治”“国土资源综合整治”“国土综合整治”等词语的演化和概念内涵。笔者认为“国土整治”可以简单理解为针对问题国土采取生物措施、工程措施等手段提高自然资源利用效率、优化国土空间开发结构、治理修复生态环境系统的过程。“国土综合整治”则是相对于单一的、专项的国土整治提出的概念,更加强调国土整治的理论基础以及整治目标、整治手段、整治主客体、整治措施、整治效果等的综合性和系统性,可以看作是国土整治的高级阶段,也是国土整治发展的必然趋势。

二是重点分析德国、日本、美国等国家国土综合整治工作的开展情况,总结外国国土综合整治的特点以及对我国国土综合整治的启示。各国在开展国土整治实践过程中,国土整治内容由少到多,整治区域由小到大,整治目标由单一到综合,整治手段由传统到先进,发生了较大的变化,积累了丰富的理论和实践经验,对我国的国土整治具有较强的借鉴意义,如重视资源环境基础调查、注重明晰产权和整治责任、重视法制建设、重视区域和国际合作、注重机构建设和人才培养、注重维护自然生态景观等。

三是系统回顾我国不同历史时期开展的国土综合整治相关工作,剖析国土综合整治现状及存在的问题,主要表现为:单项整治效果比较单一,不利于整体功能的提升;各部门缺乏配合,未形成推进国土整治的合力;国土综合整治尚未走上制度化和规范化轨道;政策措施不足,难以形成良好的整治资金多元投入机制等。

四是明确在加快推进生态文明建设背景下,需要大力加强国土综合整治,使之成为支撑国家粮食安全和生态安全、保障可持续发展、促进城乡统筹和区域协调发展的重要抓手和基础平台,促进国土开发利用从无序到有序、从低效到高效、从危机到安全的转变,不断增强国土的综合承载能力和抵御风险能力。

第二部分为长效机制研究,包括第四章到第九章。

一是以国土空间规划为统领,构建层次清晰、功能定位明确的空间规划体系,明确不同空间的地域功能、开发利用方向,为国土综合整治重大工程的部署提供空间指引。

二是以资源环境承载力评价为基础,科学评价国土空间的资源环境本底状态、承载状态和承载潜力,识别国土开发利用中存在的问题以及潜在的风险,明确不同区域国土综合整治的目标、任务和整治路径。

三是以自然资源产权制度为前提,明晰政府与市场、不同层级政府的管理边界,确定中央与地方以及不同利益主体之间在实施国土综合整治全过程,包括前期部署、中期治理和后期管护等环节中需要承担的责任和义务。

四是以国土空间管制为手段,明确空间分区开发标准和控制引导措施,防范国土开发利用中可能出现的问题,从根源上做好国土综合整治工作。

五是以纵向财政转移支付和横向生态补偿为保障,探索构建多元化的资金投入机制,为国土综合整治提供资金保障。

六是以城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡、工矿废弃地复垦利用等具体措施为路径,明确不同区域、不同领域实现国土综合整治目标的可操作性措施。

第三部分为开展建议,包括第十章和第十一章。

一是针对我国国土开发利用中存在的问题,坚持“山水林田湖草是一个生命共同体”的理念,按照不同地域的主体功能,在农村地区、城市化地区、重要生态功能区、矿产资源开发集中区、海岸带和海岛,重点开展国土综合整治,改善人居环境,修复受损生态系统,促进生态保护,优化开发结构和布局,提高国土开发利用与资源环境承载力匹配程度,提高国土开发效益和效率。

二是基于相关研究提出推进国土综合整治的建议,包括:形成“调查评价—宏观区划—选区落实—整体设计—分步实施”路线图;开展目标导向的国土综合整治试点建设和问题导向的国土综合整治重大工程建设;构建国土综合整治的工作组织、多元化资金投入、协同管护等长效机制;健全国土综合整治的政策措施等。

本书的编写依托《全国国土规划纲要(2016—2030年)》的编制以及系列支撑研究课题,得到国土资源部、中国国土资源经济研究院、中国土地勘测规划院、国土资源部信息中心、国土资源部土地整治中心,以及中国科学院地理科学与资源研究所、北京大学、北京师范大学等单位专家领导的悉心指导和帮助,在此表示由衷的感谢!

编 者

2018年1月8日



前言	I
第一章 绪论	1
第二章 国外国土综合整治经验与启示	8
第一节 国外国土综合整治的发展历程	8
第二节 国外国土综合整治对我国的启示	26
第三章 我国国土综合整治发展历程与开展思路	32
第一节 我国国土综合整治发展历程	32
第二节 我国国土综合整治开展现状	39
第三节 我国国土综合整治的内在需求与问题	45
第四节 国土综合整治主要原则与总体思路	48
第四章 国土空间规划与国土综合整治	53
第一节 国土空间规划编制现状	53

第二节	国土空间规划编制存在的问题	64
第三节	协调国土空间规划与国土综合整治的建议	66
第五章	资源环境承载力与国土综合整治	68
第一节	资源环境承载力的基本内涵与研究现状	68
第二节	资源环境承载力存在的问题	74
第三节	优化承载力评价与国土综合整治建议	77
第六章	自然资源产权制度与国土综合整治	86
第一节	自然资源产权制度的现状	86
第二节	自然资源产权制度存在的问题	90
第三节	健全自然资源产权制度与国土综合整治建议	92
第七章	国土空间管制与国土综合整治	96
第一节	国土空间管制现状	96
第二节	国土空间管制存在的问题	100
第三节	优化国土空间管制与国土综合整治建议	102
第八章	生态补偿机制与国土综合整治	105
第一节	生态补偿机制内涵与现状	105
第二节	生态补偿机制存在的问题	113
第三节	完善生态补偿机制与国土综合整治建议	115
第九章	国土综合整治相关新探索	117
第一节	国土资源部门国土综合整治新探索现状	117

第二节 国土综合整治探索存在的问题	126
第三节 健全完善国土资源管理探索的建议	128
第十章 国土综合整治空间布局	130
第一节 “四区一带”国土整治格局	130
第二节 农村地区国土综合整治	132
第三节 城市化地区国土综合整治	139
第四节 重点生态功能区国土综合整治	145
第五节 矿产资源开发集中区国土综合整治	150
第六节 海岸带、海域和海岛国土综合整治	154
第十一章 开展国土综合整治建议	160
第一节 明晰国土综合整治路线图	160
第二节 健全国土综合整治政策措施	162
参考文献	164
后记	167

第一章

绪 论

国土是空间、资源与环境的综合体，是人类生存和发展的基础。人类社会，由最初临时地、简单地、局部地、微小地改造国土，到今天实施长期地、综合地、复杂地、大型地改造国土。在开发利用和改造国土的过程中，针对产生的一些资源利用效率不高、空间结构失衡、生态系统破坏、环境质量恶化等问题，采取生物措施、工程措施等进行修复整治，即国土整治。随着人类利用自然、改造自然能力的提高，国土整治工作也逐步由零星的、分散的、简单的整治活动向综合地、有计划地、统筹地整治演化。随着国土整治的目标多元化、整治的内容和手段多样化、整治的时间维度和空间维度不断拓展，实现了由简单的单项国土整治逐步迈向系统的综合性国土整治，即国土综合整治。基于上述发展关系，国土综合整治可以看作是国土整治的高级阶段或者高级形式（邓玲和郝庆，2016）。从国土整治的工作实践和理论研究看，国土整治从实际工作出发，以任务带动学科发展的方式，在具体工作中逐步总结经验，实现了理论的发展。

一、国土整治的概念

我国现代意义上的国土整治起源于 20 世纪 80 年代初,是在当时开展的国土开发整治相关工作背景下产生的。改革开放以后,我国意识到国土整治的重要性,提出借鉴主要发达国家的经验,在我国开展国土开发整治和国土规划工作,并组织了一些中央和地方代表团赴联邦德国、法国、荷兰等欧洲国家考察。由于各自翻译的不同,“地区整治”“领土整治”“国土整治”“国土规划”等词语应运而生,同时出现的还有“国土资源综合整治”“国土开发整治”“国土综合规划”“国土资源综合整治规划”等词语。对于各国的具体工作,翻译也不相同,如德国叫“空间整治或区域整治”,意大利称“领土规划”,日本叫“国土综合开发计划”,法国称“领土整治”等。虽然名称各异,但其内涵相似。

借鉴国外国土开发利用与保护整治的相关经验,我国从 20 世纪 80 年代初到 90 年代中期国土工作蓬勃开展,开展了一系列国土开发整治和国土规划编制工作。但是无论在学术界,还是在政府规范性文件上,对“国土整治”等词语并无统一的定义和解释。不少专家学者与政府官员根据工作实践,提出了对国土综合整治的理解。

原国家计划委员会(简称国家计委)国土局局长陈鹤认为,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消极破坏因素,并且相应地搞好生产、人口、城镇的合理布局^①。原国家计委国土规划和地区经济司(简称国土司)司长方磊认为,国土整治的提出是资源、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,

^① 参考: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。

从而导致尖锐矛盾的结果,对国土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,而不是开发、利用、治理、保护(方磊和黎福贤,1982)。于光远(1982)认为,国土整治是针对国土利用上存在的问题而进行的利用、保护和改造,是对国土问题进行“诊断”后采取的行动。吴传钧(1982)认为,国土整治是关于国土的开发、利用、治理、保护的概括提法,它既包括有关这些方面的调查研究,也包括为实施具体工作而进行的规划。杨树珍(1983)认为,国土整治的内容包括对国土的考察、开发、利用、治理和保护等相互联系和制约的各个环节,其中对国土进行考察是开展国土工作的出发点和立足点;国土的开发和利用是国土整治工作的中心。陆大道(1984)对国土整治规划的类型及基本职能进行了系统的论述,认为国土整治的主要目标、主要内容等都取决于各个国家或地区的经济制度、政治制度及其发展阶段和水平,以及各个国家或地区的自然条件,并提出“国土整治”(raumordnung)的确切翻译应当是区域整治,同时,认为从国外引进的“国土”一词的真正含义是“区域”,包括土地及其范围内的“资源综合”。

从以上对国土整治的理解,可以总结出国土整治的基本概念:国土整治就是遵循自然规律和经济社会发展规律,综合运用各种技术手段,对国土及其组成要素进行统筹的开发利用和治理修复,提高资源利用效率、优化空间结构、治理修复生态环境,不断改善人们的生产、生活环境,实现资源环境要素与经济社会发展的协调统一。需要说明的是,国土整治与土地整治是有区别的,国土整治是面向区域的综合整治,而土地整治是以土地要素为特定对象的相关开发、整理、复垦、修复等整治工作。

二、国土整治的内涵

国土整治的目标任务和相关措施是随着一个国家的经济社会发展而不断变化的。世界各国的国土整治,都是当经济社会发展到一定阶段后对区域内国土及其组成要素提出新的需求,进而主动对国土开发利用的方式和结构进

行调整优化。这就决定了各国的国土整治不可能有固定的模式，应当根据各地资源环境的区域特点和经济社会的发展阶段，确定国土开发利用与整治的目标、手段和内容。

国土整治除了字面意思外，还具有更加具体和深刻的内涵。国土整治是针对国土开发利用中的不利因素，采取积极行动和应对措施，消除或减弱对经济社会发展起制约和限制作用的因素，促进国土空间开发的有序化和国土资源利用的集约化，改善生态环境质量。对国土整治内涵的进一步认识，可以从以下几个方面来理解。

一是国土整治表现为一个持续的动态发展过程。国土整治的主要目的就是不断地满足经济社会发展对国土及其组成要素（空间、资源、环境等各种要素）的需求，为人类生存和发展提供优良的生产生活环境。经济社会发展和人类社会进步会不断对国土管理提出新的要求，同时也为国土整治提供新的技术与措施，而国土整治又促进经济社会的进一步发展，二者相互联系，不断发展。纵观各国国土整治的历史，国土整治的目的、任务及内容，都随着经济社会的发展而不断变化。不同经济社会发展阶段，需要有不同意义上的国土整治，应根据发展的需要及时调整。例如，当前我国国土综合整治的重点应从侧重服务于经济增长向服务于生态文明建设转变。

二是国土整治表现为开发、利用、整治、保护的相互结合。国土整治，无论是国土生产能力的提高，还是生活环境的改善，都必须以国土的永续利用为基础。而国土的永续利用，要有良好的国土生态环境作前提。只注重开发，而忽视整治和保护，往往会导致生态环境的破坏，甚至丧失国土永续利用的基本特征，也就不可能真正体现国土整治的意义。因此，国土整治必须把开发、利用、整治与保护有机地结合在一起。

三是国土整治的内在表现是不断提高国土的资源环境综合承载能力。随着经济社会的发展，对资源环境需求的数量、质量会不断提升。国土整治的目的是不断提高资源的综合利用效率和可持续供给能力，不断优化国土空间开发格局，不断提升生态环境质量，从整体上提升区域的资源环境综合承载

能力,更好地服务于经济社会的可持续发展。

四是国土整治追求的是生态效益、经济效益、社会效益的统一。国土开发利用系统是典型的“人口-资源-环境-经济-社会”复合系统,是人与自然环境相互作用的集中体现。国土整治应追求生态、社会、经济效益的统一,实现生态平衡、经济发展、社会和谐。

五是国土整治具有广阔的外延。从广义上看,国土整治包括有关生产环境改善和生态景观建设的一切措施和手段。只要是消除国土利用现状中对社会经济发展的制约和限制因素,有助于国土利用效益和生态环境进一步提升的工作,都可以认为是国土整治的范畴。但是针对具体工作,必须界定国土整治的范畴,不能无限制地外延。

三、国土综合整治的概念内涵

20世纪80年代初,我国开始开展国土整治工作时,就认识到分散的、单项的国土整治的弊端,以及国土整治工作存在几个方面的问题:一是多是单一地、分散地、局部地进行,缺乏统一的规划和管理;二是基本上是各地区、各部门各行其是,缺乏从全局出发,从战略上考虑问题的意识;三是资源状况不清,开发利用国土资源的盲目性很大。如果不从整体和长远出发,不用科学方法整治国土,势必造成资源的严重浪费、生态平衡的破坏,遭到自然的惩罚。在开展国土整治中需要有全局观念、生态观念作为指导(王锦华,1982;阳含熙,1982)。

20世纪90年代中后期,由于全局性的国土规划^①未能发布实施,一些部门性质的规划开始兴起。各部门按照部门职责开展了各类国土整治工作,但并没有将国土当作一个完整的生态系统,实现从全局出发推进国土整治工作,

^① 20世纪80年代,原国家计委组织了全国及地方的综合性国土规划编制工作,但多数规划没有得到批复实施。

进而出现了一系列的问题。近年来,人们逐步认识到国土综合整治的重要性,一些学者和政府官员重新呼吁要重视国土综合整治工作(贾文涛,2013)。

结合国土综合整治的历史和现状可以看出,国土综合整治主要是指针对某一地域以国土空间开发利用为核心,统筹考虑矿产、生物、水、地质环境等多个国土要素及其开发利用中的多种问题和矛盾,综合运用经济、行政、法律等多种手段和政策措施,实施改造修复、治理保护、优化提升等重大工程,改善国土质量、提高资源利用效率、优化国土空间布局,从整体上提高区域的国土综合承载能力和可持续发展能力。国土综合整治工作是支撑国家粮食安全和生态安全、保障可持续发展、促进城乡统筹和区域协调发展的重要抓手和基础平台。相对于单一的、专项的国土整治,国土综合整治工作更加强调国土整治的理论基础以及整治目标、整治手段、整治主客体、整治措施、整治效果等的综合性和系统性,可以看作是国土整治的高级阶段,也是国土整治发展的必然趋势。相对于土地整治等特定要素的整治,国土综合整治更加侧重以整个区域为对象,是基于立体空间的综合整治,包括国土空间的优化布局、国土资源的高效利用和国土生态环境的改良提升。

2015年,《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》中明确提出“编制实施全国国土规划纲要,加快推进国土综合整治”。国土综合整治作为推进生态文明建设的重要举措,需要在总结国内外经验的基础上,进行全国国土综合整治规划,明确国土综合整治的重点区域和方向,并探索完善国土综合整治长效机制,构建有利于推进工作开展的政策机制平台,发挥国土综合整治聚合资金,综合提升国土质量的作用,促进美丽中国建设。

2017年1月,国务院印发的《全国国土规划纲要(2016—2030年)》确立了国土集聚开发、分类保护与综合整治“三位一体”总体格局,对国土综合整治工作进行了部署,提出推进形成“四区一带”国土综合整治格局,构建政府主导、社会协同、公众参与的工作机制,加大投入力度,完善多元化投入机制,实施综合整治重大工程,修复国土功能,增强国土开发利用与资