

大城市地区国土 综合开发政策研究

Dachengshi Diqu Guotu
Zonghekaifa Zhengce Yanjiu

• 方 磊 主编

上海社会科学院出版社

责任编辑 吴绍中 方小芬
封面设计 邹越非

大城市地区国土综合开发政策研究

方 磊 主编

上海社会科学院出版社出版

(上海淮海中路 622 弄 7 号)

新华书店上海发行所发行 丹阳新华印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 15.25 插页 2 字数 370000

1991 年 9 月第 1 版 1991 年 9 月第 1 次印刷

印数 1—3000

ISBN 7—80515—684—0/F·201

定价：8.00 元

《大城市地区国土综合开发政策研究》

编 委 会

主 编：方 磊

副主编：徐国弟 陈荣堂 杨昌明

编 委：（以姓氏笔划为序）

方 磊 王宗绪 刘连长 吴连山

李洪一 李焕忱 陈荣堂 杨昌明

赵连弟 徐国弟 崔德元 曹振贤

黎业根 樊 凯

献给国土开发整治工作十周年

前 言

我国国土开发整治的基本任务是要协调好经济发展与人口、资源、环境的关系，促进国民经济持续、稳定、协调地发展。

研究制定国土政策和国土规划，是国民经济发展的客观需要，是加强国家在国土资源综合开发、生产力合理布局、生态环境综合整治方面宏观调控的重要手段。

近几年来，我国各级国土工作部门和有关科研学术单位十分重视国土政策的研究，并进行了初步的、有益的探索，取得了一定的成果。国家计委和各省区市分别组织编制了一些不同层次的国土规划，有的经批准已付诸实施，起到了预期的积极效果。

大城市在全国经济和社会发展中的地位是举足轻重的，并将进一步得到加强。因此，大城市地区的国土开发和整治，是全国国土开发和整治不可分割的重要组成部分。但是，由于大城市地区有其特殊性，国土开发整治缺乏政策指导，甚至工作任务也不太明确，国土规划与城市总体规划、经济发展战略、中长期国民经济计划的关系也尚需协调，开展国土工作、特别是国土规划工作有一定的困难。为了更好地从政策上协调和处理好大城市地区的国土开发整治的各种关系和矛盾，编制好一个可操作的国土规划，国家计委国土综合开发规划司组织上海、北京、天津、重庆、武汉、广州、沈阳、大连、西安和秦皇岛市计委(国土局)，开展了

大城市地区国土综合开发政策的课题研究，这是一项涉及领域广泛的综合性、政策性很强的软科学研究工作，经过一年多的时间，在上百位同志的共同努力下，反复推敲修改，并认真吸收了有关专家的意见以后慎重定稿，形成了本研究报告。

本报告编写过程中得到吕克白同志的悉心指导和十城市计委（国土局）领导同志的具体帮助和指导，夏宪民同志和黎福贤同志对本报告的形成提出了许多宝贵意见，在此一并表示感谢。

本报告所称大城市，主要是指100万人口规模以上的大城市；所称大城市地区主要是指大城市的市区及所属郊县，并涉及到大城市所辐射的广大地域空间，因此是一个有实有虚的整体概念。

本报告由于编写时间仓促，编著者水平所限，有些方面还比较粗糙，欢迎专家和读者批评指正。

目 录

前 言

上 篇

大城市地区国土综合开发政策研究总报告

第一章 背景和主要结论…………… (3)

第一节 我国国土开发整治的由来 及其政策…………… (3)

第二节 国外大城市国土开发整治 的考察和我国大城市发展 中的一些问题…………… (8)

第三节 大城市地区国土综合开发 政策研究的主要结论…………… (11)

第二章 综合报告…………… (18)

第一节 大城市地区国土条件和国 土经济的主要特点…………… (18)

第二节 大城市地区国土综合开发 的战略方针和原则…………… (25)

第三节 大城市地区国土工作的范

	围.....	(31)
第四节	大城市地区国土综合开发 规划的性质、地位和作 用.....	(34)
第五节	大城市地区国土综合开发 规划的编制和审批程序...	(38)
第六节	大城市地区国土综合开发 规划的重点、主要内容及 指标体系.....	(41)
第七节	大城市地区国土规划与发 展战略、城市总体规划、国 民经济中长期计划的相互 关系.....	(49)
第八节	大城市地区开展国土规划 的法律依据及国土立法的 要求.....	(55)
第九节	大城市地区开发区的确定 和建设.....	(60)
第十节	大城市地区国土综合开 发规划实施的政策和措 施.....	(66)

下 篇

大城市地区国土综合开发政策研究分报告

第三章	上海.....	(75)
第四章	北京.....	(111)
第五章	天津.....	(139)

第 六 章	重 庆	(161)
第 七 章	武 汉	(213)
第 八 章	广 州	(253)
第 九 章	沈 阳	(293)
第 十 章	大 连	(343)
第十一章	西 安	(391)
第十二章	秦 皇 岛	(431)

附 录

十城市政区和人口密度表

十城市行政区划图

上 海	(459)
北 京	(461)
天 津	(463)
重 庆	(465)
武 汉	(467)
广 州	(469)
沈 阳	(471)
大 连	(473)
西 安	(475)
秦 皇 岛	(477)

上 篇

大城市地区国土综合 开发政策研究总报告

执笔者：（以姓氏笔划为序）

李 勇 陈佛鑑 陈荣堂 杨昌明
徐国弟 曹洪淮 崔德元

第一章

背景和主要结论

第一节 我国国土开发整治的 由来及其政策

1981年4月，中共中央书记处作出了要搞好我国国土整治的决定。搞好国土整治不仅是我国近期的一项重大任务，也是我国需要长期坚持的一项基本国策。

中央的决定指出，“国土整治是个大问题”，主要是“土地利用，土地开发，综合开发，整治环境，大河流开发”。并明确，“要搞立法，搞规划”。根据中央的指示，国务院很快进行了具体部署，并批准成立了职能机构——目前就是国家计委国土规划与地区经济司，负责国土整治的日常事务。

几年来，国家计委根据党中央和国务院的指示，开展了一系列的工作。主要是：组织有关部门和地区进行了国土资源的考察，为摸清我国国土现状打下了基础；组织编制了全国国土总体规划纲要，对全国重要资源的配置、地域的分工、开发建设的布局、

重点地区的开发、城市的布局、大江大河和环境的整治，提出了可供中央决策的方案；组织和参与草拟了有关法令和条例，为依法管理国土创造了条件；建立了土地利用的计划制度为对我国资源总量平衡进行宏观调控积累了经验，等等。

在这里，需要说明一下的是：中央所称的国土整治，是国土开发、利用、治理、保护的简称，现在一般改称为国土开发和整治。

所谓“国土”，首先是一个空间概念，即是指国家主权范围内的陆域、海域和空域，包括其间的土地、水、矿藏、生物、海洋、气候等全部自然资源，以及经济、社会资源，即人力资源和几千年来中华民族共同积累的社会物质技术基础。“国土”又是“环境”，是由土地、水、矿藏、生物、海洋、气候和交通道路、城乡设施等物质要素构成的综合体，这一综合体是与人相互作用、相互影响的。

我国的国土开发和整治，从长远来看，主要任务有三个方面，一是要使国土逐步得到充分利用和空间上得到普遍发展；二是要正确处理经济和社会发展与人口、资源、环境的关系，促进国民经济和社会的持续、稳定、协调地发展；三是建立生产发展、生态良好、生活舒适和城乡协调的国土环境。从总体上看，用现代化的标准来衡量，目前我国国土开发和整治还处在初步开发或半开发阶段。我国面临的国土开发前景：一方面由于国土辽阔、资源丰富、人口众多，具有很多的优势和很大的潜力；另一方面由于我国是世界现代经济的后起国，底子薄，人均资源相对不足，经济效益不够好，众多的国土整治问题亟待解决。

根据上述的实际情况，我们认为我国的国土开发和整治必须采取积极主动和稳步前进的方针，即一不能放任自流。二不能急于求成，三不能孤立地、片面地考虑和处理问题，必须作通盘考虑和长远的打算。有以下几项政策是必须长期坚持的：

1. 控制人口过快地增长，并搞好人口合理分布，使农村人口

向城市流动得到妥善的疏导。我国的总人口,在本世纪要千方百计控制在 13 亿以内,到下世纪中叶应控制在 15 亿,并相对稳定下来。人口的地区分布趋势,主要是农村人口向城镇集聚。据预测,到本世纪末我国城镇人口将达到 4 亿左右,城市化水平将达到 30% 左右。

2. 搞好开发建设布局 and 地域合理分工,促进我国东部沿海、中部、西部三大地带的协调发展。今后一个相当长的时期,要按照“统筹规划、合理分工、优势互补、协调发展”的原则,进一步改善我国东、中、西三大地带的地区经济布局。在发展轴线方面,要突出沿海和沿长江、沿黄河三条主轴线。沿海地带经济相对比较发达,又是对外开放的有利地区,沿海地带的开发建设对我国国民经济的发展具有战略意义;长江是我国的黄金水道,又连接着东中西三大地带,而且其上游水能和矿产资源极为丰富,在水资源日益成为制约经济发展的今天,建设好长江经济走廊显得越来越重要;黄河下游的石油、中游的煤炭、上游的水能和有色金属富集,开发这一地带的能源和有色金属对全国的经济意义意义重大,北疆铁路修通后,沿黄轴线已成为欧亚大陆桥的重要组成部分,经济的振兴又有了新的机遇。

3. 在地域开发上,应根据产业政策的要求,采取重点发展和均衡发展相结合的战略。在今后相当长的时期内,要使全国 10 多个或经济发达、或资源丰富的地区得到综合开发,加强或逐步形成全国各有特色的经济中心。这些地区主要是:京津唐地区,沪宁杭地区,辽中南地区,珠江三角洲地区,山东半岛,闽南三角地区,海南岛,红水河水电、矿产开发区,兖滕一两淮能源开发区,哈尔滨—长春地区,以山西为中心的能源基地,以武汉为中心的长江中游沿岸地区,重庆至宜昌长江沿岸地区,湘赣粤交界地区,以兰州为中心的黄河上游地区,乌江干流沿岸地区,攀西—六盘水开发区,乌鲁木齐—克拉玛依地区,澜沧江中游水电、

有色金属基地等。与此同时,要采取各种有效措施,逐步提高欠发达地区的生产力水平,扶持贫困地区,在尽快解决温饱的基础上,进一步提高生产和生活水平。

4. 实行对资源统一管理的政策,努力使各类自然资源在社会总需求和总供给上做到大体平衡。我国自然资源的特点和状况可概括为:总量大,品种齐,但开发强度较大,按人口平均严重短缺。因此,我们应该采取的资源政策是:(1)应明确把珍惜国土资源、保护国土资源和合理开发利用国土资源,作为我国长期坚持的一项基本国策。我国应该走资源节约型的发展道路。(2)以资源合理配置为原则,搞好地区产业布局。一些资源短缺的经济区、工业区,其产业结构和工业结构应向高级化发展,以加快经济增长速度和提高经济效益。据测算,近40年来,我国货物运输距离平均每年增加13公里,这种情况不应继续发展下去,因此调整某些高耗能、大运量产业的地区布局,已是十分紧迫的任务。(3)实行资源综合开发和综合利用的方针,充分发挥资源的作用。贯彻这一方针,将有利于缓解我国资源短缺的矛盾,促进国民经济更好地发展,并切实保护环境。(4)制定科学的资源消耗定额,完善和建立各类资源开发利用的计划制度,实行资源有偿使用的政策。当前我国产业结构正处在资源密集型的历史阶段,加上生产建设中破坏和浪费资源的现象相当普遍,资源供需矛盾日趋严重,如果失控,后果将不堪设想。例如,耕地、水、某些重要矿产、森林等资源,亟需加强运用定额和计划、有偿使用的手段,搞好供需的基本平衡。

5. 在经济发展的同时,应重视环境整治和灾害防治,正确处理好人与自然的关系、经济发展与生态环境的关系。我国是自然灾害多发的国家,加上人口的不断增长和经济建设的发展,对自然界的压力与日俱增,在许多地区破坏了生态的良性循环,甚至在某些方面加重了灾害和污染的程度。环境保护的总目标,应该

控制环境恶化的趋势，重点城市的环境质量切实得到改善，为实现我国生态系统的良性循环、城乡环境清洁、优美、安静的远景目标奠定基础。

6. 实行国土规划制度，统筹全国或一定地域的国土开发整治活动。国土规划是体现国土政策的一种重要形式，而且是实现国土政策的最为具体、最为有效的一种手段。国土规划根据国家社会经济发展总的战略方向和目标以及规划区的自然、经济、社会、科学技术等条件，按规定程序制定的全国或一定地区范围内的国土开发整治方案，是资源综合开发、建设总体布局、环境综合整治的宏观计划。它的作用主要有三个方面：一是对规划区范围的资源开发和建设具有约束力，从原则上讲，任何开发建设都不应与国土规划相矛盾。二是国土规划中提出的地域分工、资源配置、生产力布局、水土流失防治、森林保护和发展、城市布局、城市化速度预测等具体内容，都是编制国民经济和社会发展各类计划的依据和基础。三是对行业规划和专项规划起指导作用，并提供依据。专项规划是国土规划的组成部分，主要包括土地利用总体规划、水资源利用总体规划、城市布局规划、海洋开发规划和环境整治规划等。国土规划确定的国土开发整治任务，根据经济和社会发展的需要和国家经济技术力量的可能，分期分批纳入国民经济和社会发展计划的五年计划和年度计划，并制定相应的政策法规和发动群众进行等多种方式组织实施。

7. 加强国土法制建设，依法开发和管理国土。国土法规是体现国土政策的最重要、最权威的一种形式，是中国共产党和国家国土政策法定化的强制性的社会控制工具。目前我国国土立法方面取得了很大进展，各项资源的基本法都已陆续颁行，起到了很好的作用。但是要形成一个完整体系，特别是要有一整套综合性的国土法规，还需要做大量的工作。与此同时，要加强执法工作，使国土开发和管理真正纳入法制的轨道。

第二节 国外大城市国土开发整治的考察和我国大城市发展中的一些问题

城市是人类社会发展的产物，城市的发展是人类文明的标志。据考证，我国城市是在夏代奴隶制王朝出现的，距今已有 4000 年的历史，是世界上最早建城的国家之一。按规模，许多西方国家的历史也是逊色的，我国西安在唐朝时人口已超过百万；南京在明朝中期已有 119 万人，万历年间的北京已有 100 万人，而 14 世纪的英国伦敦仅有 4 万人，法国巴黎也只有 10 万人。但是，由于漫长的封建社会和自然经济的桎梏，我国城市化的发展大大落后于西方，到 1949 年我国城市化水平只有 10.6%，而当时世界的平均水平已达到 29%。新中国成立以后，我国城市得到了一定的发展，但城市化水平仍相当低，目前只相当于世界平均水平的一半，大约与印度接近。

从现代的观点来考察，国土开发整治是国家经济社会活动的一个重要组成部分，而城市发展又与国土开发整治密切相关的。一些发达国家首先是从城市的角度，提出了国土开发整治的问题，例如法国、德国和日本等，都是如此，而且他们都把重点放在大城市。19 世纪末 20 世纪初，德国率先在柏林和慕尼黑两个区域编制国土开发整治规划，其原因就是因为当时城市规划已适应不了城市发展的需要，不能解决城市发展中的许多矛盾，包括产业结构的调整、城市用地结构的调整等等；同时也难以处理城市与其周围地区协调发展的问题。以后，法国的巴黎、日本的东京也都相继编制了国土规划，并据此进行开发整治。由于国土开发整