

# 国土经济概论

陕西人民出版社

# 国土经济概论

《国土经济概论》编写组

方 磊 审定

陕西人民出版社

### 《国土经济概论》各章编写分工

第一章	张振铭		
第二章	郑魁浩	冯根福	沈时炯
	李树琮	丁金宏	
第三章	郑魁浩		
第四章	李树琮		
第五章	李晓帆	郑魁浩	李树琮
第六章	郑魁浩		
第七章	冯根福	丁金宏	
第八章	徐景斌	刘力群	王小卓
	郑魁浩		

BAVZ/01

## 序 言

国土经济学是二十世纪八十年代在我国兴起的一门新兴科学。它兼有自然科学和社会科学的某些属性，是一门边缘性、综合性科学。它是在分析研究自然条件、资源状况和社会经济现状的基础上，根据我国社会主义四个现代化的总目标和总任务，研究如何合理开发利用国土资源、布局生产力和治理保护好国土环境的一门科学。国土经济学十分关注在国家的经济建设中，在提高经济效益的前提下，人与资源、环境的相互协调。换句话说，就是要谋求经济效益、社会效益和生态环境效益的统一。

对于国土经济问题的研究，在我国虽然逐渐形成了一支队伍，研究的成果也很多，但多散见在报刊杂志上，比较系统的论述这门科学的著述还不多见，《国土经济概论》也许是目前叙述这门科学的比较系统的一本书了。

《国土经济概论》概括的叙述了国土经济的有关问题，对于高等学校有关专业来说，也还不失为一种启蒙性的教学参考书；对于从事国土工作以及与国土工作有关的同志来说，也有一定的参考价值，可以对这门科学知识有一个比较系统的了解或者起到一个系统化的作用。但是，鉴于我国的国土整治工作开展的时间不长，国土经济学的研究时间也很短，有许多问题还处于探讨之中，也有许多问题有不同的看法。

就这本书而论,其中的某些观点目前在国土界中还大有争论,看法不尽一致(包括序者本人对书中的某些观点也有不同看法);但它的可贵之处在于作者有吃“螃蟹”的精神,而且可以起到抛砖引玉的作用。正是为了这些目的,本人愿为这本书作序,希望通过这本书的出版,能够引起对这门科学更为广泛的探讨、研究和争论,能够引出更多更好的著作,推动这门新兴科学的发展。

方 磊

一九八六年元旦

# 目 录

## 第一章 总 论

- 一、国土经济与国土整治…………… ( 1 )
  - (一) 我国国土经济和国土整治的由来…………… ( 1 )
  - (二) 外国国土整治…………… ( 3 )
- 二、国土经济学与国土整治工作的特点…………… ( 5 )
  - (一) 综合性…………… ( 5 )
  - (二) 战略性…………… ( 7 )
  - (三) 地域性…………… ( 8 )
- 三、国土经济学的性质和基本内容…………… ( 10 )
  - (一) 国土经济学的性质…………… ( 10 )
  - (二) 国土经济学的基本内容…………… ( 11 )
- 四、国土经济学的理论基础和方法论…………… ( 13 )
  - (一) 国土经济学的理论基础…………… ( 13 )
  - (二) 国土经济学的方法论…………… ( 15 )

## 第二章 国土经济学的科学性

- 一、协调人口、资源、环境之间的关系是根本目的…………… ( 17 )
  - (一) 世界面临三大问题…………… ( 17 )
  - (二) 正确处理我国人口、资源、环境之…………… ( 17 )

间关系的主要途径 .....	( 22 )
二、生产的总体布局是核心 .....	( 25 )
(一) 我国生产布局的回顾 .....	( 25 )
(二) 我国生产建设总体布局的设想 .....	( 27 )
(三) 交通运输布局的设想 .....	( 30 )
三、维护生态环境平衡是经济社会发展的前提 .....	( 32 )
(一) 维护生态环境平衡是国土整治的 重要内容 .....	( 32 )
(二) 我国生态环境的基本特点和存在的 主要问题 .....	( 35 )
(三) 维护和改善我国生态环境的战略目标、 方针和措施 .....	( 38 )
四、最重要的是整治土地、水和能源 .....	( 42 )
(一) 土地、水、能源的功能 .....	( 42 )
(二) 土地、水、能源在四化建设中的 作用 .....	( 46 )
(三) 合理开发能源的主要途径和保持水 土的措施 .....	( 48 )

### 第三章 国土开发治理原则

一、国土开发治理原则的客观依据 .....	( 53 )
(一) 我国国土资源的基本特征 .....	( 53 )
(二) 生产力发展水平和所有制结构的 状况 .....	( 54 )
(三) 国土开发治理的整体性 .....	( 58 )
二、国土开发治理原则 .....	( 61 )

- (一) 遵循规律, 提高效益…………… ( 61 )
- (二) 因地制宜, 发挥优势…………… ( 67 )
- (三) 合理开发, 综合利用…………… ( 73 )
- (四) 统筹兼顾, 全面安排…………… ( 77 )

#### 第四章 国土经济的部门行业观

- 一、农业…………… ( 81 )
  - (一) 农业生产系统的特点…………… ( 81 )
  - (二) 农业生产的经验和深刻教训…………… ( 83 )
  - (三) 发展农业的途径…………… ( 87 )
- 二、林业…………… ( 90 )
  - (一) 森林的生态和经济功能…………… ( 90 )
  - (二) 我国森林资源的开发利用现状…………… ( 92 )
  - (三) 加快我国林业发展的主要途径…………… ( 93 )
- 三、畜牧水产业…………… ( 96 )
  - (一) 发展畜牧水产业的重要意义…………… ( 96 )
  - (二) 充分利用草地资源, 发展畜牧业生产…………… ( 97 )
  - (三) 充分利用内陆水面, 发展水产业…………… ( 100 )
  - (四) 充分利用海涂资源, 发展海洋水产  
养殖业…………… ( 103 )
- 四、水利…………… ( 103 )
  - (一) 兴修水利是我国国土开发治理的重  
大问题…………… ( 104 )
  - (二) 我国水资源的开发利用…………… ( 105 )
  - (三) 加强水利建设的主要途径…………… ( 107 )
- 五、能源…………… ( 110 )



(一) 我国能源利用已有相当基础·····	(110)
(二) 开发利用我国能源的战略目标和战略 措施·····	(112)
六、 交通运输业·····	(114)
(一) 交通运输是国土开发治理的先导条件和 重要手段·····	(114)
(二) 我国交通运输的现状和存在问题·····	(116)
(三) 综合交通运输网建设的重要途径·····	(118)
七、 矿产业·····	(121)
(一) 我国矿产资源的特点·····	(122)
(二) 我国矿产资源的开发利用·····	(124)
八、 城乡建设·····	(127)
(一) 城乡建设要统筹规划，建立合理的城镇 体系·····	(128)
(二) 城乡建设要充分发挥城市多功能作用， 促进区域经济发展·····	(129)
(三) 城乡建设要有利于生产，方便生活·····	(130)
(四) 城乡建设要有利于提高运输效率·····	(130)
(五) 城乡建设要树立保持生态平衡和加强环 境保护的观点·····	(131)
九、 旅游业·····	(132)
(一) 发展旅游业的重大意义·····	(132)
(二) 我国有丰富的旅游资源·····	(133)
(三) 旅游资源的开发原则·····	(135)

## 第五章 国土开发治理与发挥地区优势

一、地区优势的发挥及其评价	(138)
(一) 发挥地区优势的含义、内容	(138)
(二) 地区优势的分类考察	(140)
(三) 地区优势的特征分析	(143)
(四) 地区优势的评价原则与方法	(147)
(五) 发挥地区优势的途径和对策	(150)
二、各大区资源分布及经济优势	(155)
(一) 东北区	(155)
(二) 华北区	(158)
(三) 华东区	(160)
(四) 中南区	(163)
(五) 西南区	(165)
(六) 西北区	(168)
三、重点开发地区的优势和国土开发治理	(170)
(一) 京津唐地区	(170)
(二) 长江三角洲地区	(173)
(三) 辽宁中南部地区	(175)
(四) 山西能源、重化工基地	(177)

## 第六章 国土区划与国土规划

一、国土区划与国土规划的结构体系及其相互关系	(180)
(一) 国土区划结构体系	(180)
(二) 国土规划结构体系	(182)

(三) 国土规划与中长期计划、经济区划 的关系 .....	( 186 )
二、国土区划 .....	( 190 )
(一) 综合自然区划 .....	( 190 )
(二) 农业区划 .....	( 195 )
(三) 经济区划 .....	( 197 )
(四) 国土整治区划 .....	( 202 )
三、国土规划 .....	( 207 )
(一) 国土规划的内容 .....	( 208 )
(二) 中心城市经济区规划 .....	( 223 )
(三) 行业与专题规划 .....	( 229 )
四、国土规划的编制 .....	( 234 )
(一) 全国及各省(市、区)国土规划纲 要的内容 .....	( 234 )
(二) 编制国土规划任务书 .....	( 235 )
(三) 国土规划的编制 .....	( 236 )
(四) 规划文本 .....	( 237 )

## 第七章 国土开发治理的经济效益

一、国土开发治理的经济效益的概念、评价原则 和内容 .....	( 238 )
(一) 国土开发治理经济效益的概念 .....	( 238 )
(二) 国土开发治理经济效益评价的原则 .....	( 240 )
(三) 国土开发治理经济效益评价的主要 内容 .....	( 243 )
二、国土开发治理经济效益评价的指标体系 .....	( 244 )

(一) 国土开发治理经济效益评价指标体系的一般含义·····	( 244 )
(二) 制定国土开发治理经济效益评价指标的要求·····	( 245 )
(三) 国土开发治理经济效益评价指标体系的主要内容·····	( 246 )
(四) 基础指标和评价指标·····	( 246 )
(五) 自然资源开发利用程度评价的指标体系·····	( 247 )
(六) 国土经济主要部门行业开发利用程度评价的指标体系·····	( 255 )
(七) 生产布局经济效益评价的指标体系·····	( 255 )
(八) 生态环境适应程度的指标体系·····	( 256 )
(九) 国土开发治理综合经济效益评价的指标体系·····	( 261 )
三、国土开发治理方案的经济论证·····	( 263 )
(一) 国土开发治理方案经济论证的目的·····	( 264 )
(二) 国土开发治理方案经济论证的内容·····	( 264 )
(三) 国土开发治理方案经济论证的方法·····	( 266 )

## 第八章 国土管理

一、国土管理概述·····	( 271 )
(一) 国土管理的概念和国土管理的性质·····	( 271 )
(二) 国土管理诸手段及其关系·····	( 272 )
(三) 我国国土管理的新发展·····	( 275 )

(四) 国土管理必须建立在科学的基础之上.....	( 276 )
二、国土行政管理.....	( 277 )
(一) 国土行政管理的作用、地位和内容.....	( 277 )
(二) 我国国土行政管理的体制.....	( 278 )
(三) 国土行政管理体制的改革.....	( 281 )
三、国土管理的经济手段.....	( 283 )
(一) 实行国土资源有偿占用的作用 and 意义.....	( 283 )
(二) 运用经济手段进行国土管理.....	( 287 )
四、国土法制.....	( 292 )
(一) 概述.....	( 293 )
(二) 国土法的产生及其作用.....	( 294 )
(三) 我国的国土立法.....	( 299 )
(四) 我国国土法规简介.....	( 305 )

# 第一章 总 论

国土经济研究是一项具有综合性、战略性、地域性的重大课题。早在四十年代我国经济学家就注意到了这个问题。但是，在我国，国土经济学作为一门独立的学科，即从经济角度对国土开发、利用、治理、保护进行综合研究，是在八十年代初才提出的。对这门科学的研究无论是国外，还是国内，都刚刚起步。因此，有关国土经济学的性质、内容、理论基础和方法，还有待于进行深入的探讨。

## 一、国土经济与国土整治

近年来，国土经济与国土整治问题虽日益受到重视，并作了不少研究，但不少人仍感陌生，很想知道它的来龙去脉。党的十二大确定了我国经济振兴的战略目标、战略重点和战略步骤，国土工作怎样为当前和长远的经济发展服务？特别是在对外开放、对内搞活经济体制改革的新形势下，对国土工作提出了哪些要求？如何从理论与实际的结合上加以说明？面对世界新技术革命的到来，应当采取什么对策？凡此种种，都是本书准备探讨的内容。

### （一）我国国土经济和国土整治的由来

八十年代初，中央正式提出要进行国土整治。这是党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来以后必然要作出的一个重大决策；这是总结建国以来经济建设的经验教

训所得出的一个重要结论，这是借鉴国外正反两方面经验的结果。

在党的十一届三中全会以后不久，赵紫阳同志率四川代表团出访欧洲三国，回来后向中央的报告中就提出了要学习、借鉴这些国家进行地区整治的经验。报告中指出，西欧国家近年来进行地区整治，是资本主义国家政府干预经济，影响经济的一个重要方面。我们是社会主义国家，我们的政府担负着组织社会主义经济的重大任务。西欧国家进行地区整治的许多经验，如建设小城市，改造旧农村，发展旅游业，以各种形式来解决就业问题，特别是在整治中围绕一个目标，协调各方面的行动，使措施落实，成绩比较显著，是值得我们学习和借鉴的。

在此期间，我国理论界一些有识之士，提出了开展国土经济研究的建议，对我国国土工作做了一些必要的舆论准备。1980年6月于光远同志在一次林业经济学术讨论会上，针对我国国土资源开发利用中存在的问题，倡导建立一门新学科——国土经济学，以研究有关问题。这一倡议得到国务院有关部门和从事国土开发、利用、治理、保护的专业干部的广泛赞同和支持。1980年7月，国务院的有关部委、中国科学院、中国社会科学院、有关的高等院校和北京市等七十多个单位、110多人，在北京举行了第一次国土经济学问题座谈会，成立了中国国土经济学会筹备组，并于1980年冬开始准备举办“发挥地区优势研究班”。次年6月初，正式成立了中国国土经济学会。

1981年4月2日，中共中央书记处正式作出了进行国土整治的决定。决定明确指出：“建委的任务不能只管基建项

目，而且应该管土地利用，土地开发，地区开发，整治环境，大河流开发。要搞立法，搞规划。国土整治是个大问题，很多国家都有专门的部管这件事，我们可不另设部，就在国家建委设一个专门机构，提出任务、方案，报国务院批准。总之，要把我们的国土好好管起来。”同年10月7日，国务院向各省、自治区、直辖市和各部门批转了原国家建委《关于开展国土整治工作的报告》，并在批示中指出：“在我们这样一个大国中，搞好国土整治，是一项很重大的任务。目前，我国的国土资源和生态平衡遭受破坏的情况相当严重，在开展利用国土资源方面要做的事情很多，迫切需要加强国土整治工作。这项工作牵涉面很广，希望各地区、各部门密切协作，把这件大事办好。”国务院批转国家建委的报告，确定了国土整治的内容主要包括国土资源的考察、开发、利用、治理和保护，国土工作主要是组织、协调、规划、立法、监督。国务院还批准在国家建委设立国土局，并要求各省、市、自治区有领导、有步骤地开展国土工作。

## （二）国外国土整治

经济发达国家进行国土整治，开展国土规划，已有半个多世纪，无论是西方国家或日本，还是苏联，都进行大规模国土整治工作。

西方经济发达国家，由于资本主义社会基本矛盾所决定，经历了“先发展，后治理”的曲折道路。在西方国家中，德国最早进行国土整治和区域规划。从十九世纪中叶起，德国工业化急剧发展。到本世纪二十年代，在工业、交通、城市的发展膨胀过程中，公司、企业家以及政府有关部门，各自进



行工业区位、交通线路、港口和居住区的选择。结果，互不协调，时常出现混乱，利害冲突相当尖锐。在这种背景下，首先在两种类型地区，即大城市区域和工业、城市集聚区开展整治规划及相应的空间调整。第二次世界大战后，联邦德国分别制订了区域规划法和区域整治规划法，全国自上而下都设立了相应的机构，并建立了为规划和管理用的数据库及电子计算机系统。

日本是一个人口高密度和经济高密度的国家。国土面积狭小，可利用的资源有限。特别是第二次世界大战后，随着经济的高度发展，日本人口和工业畸形向以东京、大阪、名古屋三大城市圈为中心的太平洋沿岸地区集中，同时带来了一系列的社会问题，如生态平衡遭到破坏，环境污染严重，公害事件众多，直接威胁着日本人民的生命安全。对“过密区”工业进行分散，重新布局已成为国土整治迫在眉睫的新课题。因此，战后日本国土计划不断探索的目标是国土资源的均衡利用。进行人口或产业配置，是利用建设公路、铁路或形成工业区、配备生活设施等手段，采取引导方式使国土利用按计划所确定的方向发展。经过三次国土综合开发计划的编制和实施，日本的国土开发取得了很大成就。此外，为了解决土地紧张的问题，在神户和鹿岛进行了人工造地，效果很好。后来，新加坡等国也进行了人工造地的国土开发利用工作。

十月革命胜利后，苏联在国民经济恢复阶段，就开展了国土整治的最初尝试。1921年制订的“全俄电气化计划”，把苏联的欧洲部分的国土划分为八个经济区域，分区组织管理和保证电气化计划的实现。在社会主义改造和建设阶