



UOTU KAIFA YU
CHENGZHEN
JIAN SHE

国土开发与 城镇建设

● 邓玲 主编
黄勤 副主编

图书定价 80086992855元
02588631855 或 发邮件至
移动 33169 联通 93319 传真 6
四川人民出版社



四川大学出版社



UOTU KAIFA YU
CHENGZHEN
JIAN SHE

国土开发与 城镇建设

● 邓玲 主编
黄勤 副主编



四川大学出版社

责任编辑:曾春宁
责任校对:曾鑫
封面设计:米茄设计工作室
责任印制:杨丽贤

图书在版编目(CIP)数据

国土开发与城镇建设 / 邓玲主编. —成都: 四川大学出版社, 2007.5

ISBN 978-7-5614-3708-7

I. 国… II. 邓… III. ①国土资源-资源开发-中国-高等学校-教材②城镇-城市建设-中国-高等学校-教材 IV. F129.9 F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 072098 号

书名 国土开发与城镇建设

主 编 邓 玲
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-3708-7/F·504
印 刷 郫县犀浦印刷厂
成品尺寸 170 mm × 230mm
印 张 26.5
字 数 473 千字
版 次 2007 年 5 月第 1 版
印 次 2007 年 5 月第 1 次印刷
印 数 0 001~3 000 册
定 价 35.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

版权所有◆侵权必究
此书无本社防伪标识一律不准销售

序

“年年岁岁花相似，岁岁年年人不同。”在世纪之交，经过高教体制改革，又一次强强合并后的新四川大学已成为我国西部地区规模最大、学科门类最齐全的新型综合性研究型大学。校训“海纳百川，有容乃大；严谨勤奋，求是创新”已成为川大人求知治学的座右铭。

作为对新世纪的献礼，我校研究生教材建设基金资助的又一批研究生优秀教材相继正式出版了，在此我表示热烈的祝贺。

众所周知，21世纪是知识经济的世纪，国际竞争空前激烈。竞争的焦点是科学技术，竞争的核心是创新型人才，竞争的关键是国民教育。对于四川大学这样的国家重点大学而言，必须注意大力发展研究生教育，扩大规模，注重质量，强调创新。

校长、教师、教材是办学的三大要素，而教材是教学改革与师生智慧的重要结晶。正是基于这种思考，我校建设以学科建设为龙头，作为一项重要的措施就是加强研究生的教材建设，我们通过各种渠道，筹集了专项基金，用以资助研究生优秀教材的编写和出版。我们在1999年首次资助的是有博士学位授权点的学科专业中涉及面大、使用面宽的研究生学位平台课程的优秀教材。而今，我们扩大了教材基金资助的范围，无论文、理、工、管、医，只要是经过专家评审后认定的优秀教材，都可列为资助的对象。特别是社会需求量大的应用学科、新兴学科、交叉学科及保护学科的优秀教材，更是优先资助出版。

我们推出的研究生教材的基本特点是：符合该学科教学大纲的基本要求，有较强的理论性和系统性。这些教材既反映了该学科发展的新知识、新动向、新成就，也反映了我校教师在该门学科教学和科研中的新成果与新经验。

前人说得好，古今之成大学问、大事业者，都必须经过三种境界：“昨日西风凋碧树，独上高楼，望尽天涯路”，此第一境界也；“衣带渐宽终不悔，为伊消得人憔悴”，此第二境界也；“众里寻他千百度，蓦然回首，那人

却在灯火阑珊处”，此第三境界也。研究生优秀教材的建设应该算作一种“大事业”。优秀教材的作者们对于研究生教育改革的执著追求，令人钦佩；他们的无私奉献精神，值得赞扬；他们所取得的教学科研成果应该积极推广，使其产生应有的社会效益，为百年名校增添光彩。我殷切希望在陆续出版的研究生教材中能出现“传诸后世”的佳作，更希望我校有更多教授、名家动手撰写研究生教材，分门别类，出版系列的研究生教材丛书，为建设国内领先、世界一流的新四川大学做出更大的贡献。

四川大学副校长

四川大学研究生院院长 刘应明教授

中国科学院院士

前言

国土开发与整治,是一个国家或地区为了从空间上协调经济发展与人口、资源、环境的关系而进行的一系列活动,它兴起于二战后的发达国家。20 世纪 80 年代,随着改革开放政策的实施,我国加快了经济发展的步伐,为了支撑经济的快速增长,国土资源开发利用强度加大,合理利用和保护国土资源问题,开始受到越来越多的关注;区域发展中,生产力的合理布局、生态环境的治理保护等问题也日益突出。为此,由中央统一部署的国土开发整治工作在全国展开,并取得了一些成绩。进入 90 年代,伴随着工业化、城镇化的快速推进以及对外开放格局的逐步形成,各级城镇、各类经济开发区相继涌现,成为国土开发重要的载体。进入 21 世纪后,我国面临着实施可持续发展战略、全面建设小康社会等新形势;与此同时,经济发展与资源环境的矛盾也更加突出,城乡区域差距进一步拉大,经济社会发展空间秩序失衡十分严重。这种情况下,国土开发整治作为政府进行空间管制和调控的重要内容 and 手段,受到了前所未有的重视,“空间开发秩序”、“功能区划”、“区域规划”等国土开发整治的核心理念,被写进国家发展规划,“规范空间开发秩序”、“界定地域开发功能”、“强化区域规划”等,成为我国实施区域协调发展总体战略的重大部署。国土开发迎来了新的发展机遇期。本书正是在这样的背景下编写完成的。全书共九章,分三大块,其中,自然资源开发利用、生态环境建设和生产力布局,是传统的国土开发研究;城镇化与城镇体系、城市建设与管理、经济开发区建设等的研究,是我国国土开发研究在改革开放与工业化、城镇化特殊背景下的重要内容;主体功能区建设及国土开发相关规划,是新的发展阶段对我国国土开发研究提出的新命题。继承传统研究、突出中国特色、探索新的命题,构成了本书写作的三条思路。

自然资源开发利用、生态环境建设、生产力布局三大领域通常被认为是传统国土开发的内容。本书系统回顾总结了新中国成立以来我国在自然资源开发利用、生态环境建设和生产力布局三个方面取得的成绩和存在的问题,认为,我国国土开发的实践虽不尽如人意,但是,人们对国土开发的认识却是值得肯定的。20 世纪 80 年代以来,以经济地理学为主体的国土开发研

究,为我国引进国土开发工作、树立可持续发展的理念,发挥了重要的启蒙作用,老一辈国土开发工作者在实践和理论研究中的长期积累,是新时期搞好国土开发的宝贵财富。国土开发研究有着丰厚的历史积淀,继承历史、取其精髓,正是本书写作的出发点之一。此外,发达国家在国土开发的实践中积累了相当丰富的经验。本书尽量收集、整理了二战后德国、日本、美国等发达国家国土开发的成功经验,并按照发展观的演进,对国土开发的历程进行了梳理,以期为我国更有针对性地借鉴国外经验提供参考。

一般认为,发达国家进行国土开发主要是为了解决市场失灵导致的空间非均衡问题,缓解传统工业化道路带来的人口、资源和环境的压力。与发达国家不同,我国的国土开发是从新中国成立后大规模基本建设开始,并伴随着改革开放后工业化、城镇化的进程而展开的。在这种背景下,发展生产、加快工业化、城镇化就成了我国国土开发的重要内容。本书结合我国实际,对城镇化和城镇体系、城市建设与管理、经济开发区建设等问题展开专门论述。本书的名称中,“城镇建设”是广义的,泛指我国城镇化道路、城镇体系以及城市建设与管理等概念,“城镇建设”本来属于国土开发的内容,书名将二者并列,是想表明我国国土开发的特殊性,强调“城镇建设”在我国国土开发的重要地位。

国土开发研究是与国家发展的实践密切相关的,随着发展观念和发展阶段的演变,国土开发研究的内容也在不断发展变化。本书力图反映科学发展观提出后我国区域发展和国土开发的最新情况,探索“十一五”乃至更长时期我国国土开发的格局。基于此,本书列专章对主体功能区的区划与建设进行阐述,探讨发展循环经济、建设资源节约环境友好型社会、社会主义市场经济体制下规划的编制和实施等一系列新命题。

本书可作为区域经济学、城市经济学、资源环境经济学、经济地理学等专业的研究生教材,也可作为MPA及政府管理人员培训的教材或参考书,还可供相关领域的科研教学人员和规划设计师等参考。

本书是集体编写的成果,各章写作分工如下:第一章,邓玲教授(四川大学);第二章,方发龙博士、杜黎明博士(四川大学);第三章,王倩博士、方发龙博士(四川大学);第四章,曾武佳博士、黄勤副教授(四川大学);第五章,钟海燕博士(西南民族大学);第六章,黄勤副教授;第七章,邓玲教授、周杰博士(四川大学);第八章,杜黎明博士;第九章,黄勤副教授、杜黎明博士。西南财经大学鄢杰副教授、四川大学沙治慧副教授分别参与了第三章、第五章的修改工作,陈文福博士参与了第二章的修改工作,周婷博士参与了第一章、第四章的修改工作。

四川大学政治经济学专业区域经济发展方向 2002 级、2003 级、2004 级博士研究生，区域经济学 2003 级、2005 级、2006 级硕士研究生为本书的编写提供了基础资料，并作了大量的校对工作，在此一并致谢。

全书由邓玲、黄勤设计、总纂。

书稿编写中参阅了大量的国内研究成果和政策文献，在此致谢。由于时间、资料等方面的原因，更由于编者水平有限，全书仍有不尽人意之处，敬请专家和读者指正。

作 者

2007 年 2 月

目 录

前 言	(1)
第一章 导 论	(1)
第一节 国土与国土开发的概念	(1)
一、国土	(1)
二、国土开发	(3)
三、国土开发与发展观的演进	(7)
第二节 国土开发的发展历程	(11)
一、追求经济增长的国土开发	(12)
二、经济高速增长后的国土开发	(15)
三、可持续发展观指导下的国土开发	(24)
第三节 国土开发研究	(32)
一、研究的回顾和展望	(32)
二、研究的主要内容	(35)
三、本书的研究体系	(43)
第二章 自然资源开发利用	(45)
第一节 自然资源开发利用概述	(45)
一、自然资源的概念	(45)
二、自然资源的考察与评价	(49)
三、自然资源开发利用的方式	(54)
第二节 我国自然资源开发利用	(57)
一、我国自然资源的特征	(57)
二、我国自然资源开发利用的现状及存在的问题	(59)
三、我国自然资源可持续利用的途径	(62)
第三节 我国土地资源的合理利用	(67)
一、我国土地资源的特点	(68)

二、我国土地资源可持续利用的制约因素	(69)
三、我国土地资源合理利用的途径	(71)
第四节 我国水资源的合理利用	(74)
一、我国水资源的特点	(74)
二、我国水资源利用存在的问题及其成因	(77)
三、我国水资源合理利用的途径	(80)
第五节 我国矿产资源开发利用	(83)
一、我国矿产资源的特点	(83)
二、我国矿产资源开发利用现状	(84)
三、我国矿产资源合理开发利用的途径	(85)
第三章 生态环境建设	(89)
第一节 生态环境建设概述	(89)
一、生态环境	(89)
二、生态环境建设	(92)
三、环境友好型社会	(96)
第二节 生态环境建设的支撑体系	(98)
一、生态环境建设的技术支撑体系	(98)
二、生态环境建设的制度支撑体系	(105)
第三节 我国的生态环境建设	(115)
一、我国生态环境建设的现状与布局	(115)
二、我国生态环境建设的重点工程	(120)
第四节 循环经济	(131)
一、循环经济的概念	(131)
二、循环经济的实践	(133)
第四章 生产力布局	(139)
第一节 生产力布局的概念	(139)
一、生产力布局的含义	(139)
二、生产力布局的特点	(140)
三、生产力布局的内容	(142)
第二节 生产力布局理论体系	(144)
一、古典区位论	(144)
二、布局指向理论	(148)

三、布局形态理论	(150)
四、布局组织理论	(151)
五、布局战略理论	(154)
第三节 生产力布局的因素和机制	(158)
一、生产力布局的因素	(158)
二、生产力布局的机制	(162)
第四节 我国生产力的宏观布局	(165)
一、我国生产力布局的历程	(165)
二、我国生产力布局的构想	(172)
第五章 城镇化与城镇体系	(182)
第一节 城镇化	(182)
一、城镇化的内涵	(182)
二、城镇化水平的测度	(184)
三、城镇化的演进阶段和类型	(185)
四、城镇化与经济发展	(188)
第二节 我国的城镇化道路	(192)
一、我国城镇化道路的历程	(192)
二、我国城镇化道路的选择	(194)
三、我国城镇化道路的展望	(197)
第三节 城镇体系	(201)
一、城镇体系的概念	(201)
二、城镇体系的结构	(203)
三、城镇体系发展的影响因素	(211)
四、城镇体系规划	(217)
第四节 我国的城镇体系	(223)
一、我国城镇体系现状	(223)
二、区域城镇体系案例分析一：长三角	(227)
三、区域城镇体系案例分析二：四川省	(232)
第六章 城市建设与管理	(238)
第一节 城市建设与管理概述	(238)
一、城市及城市系统	(238)
二、城市建设与管理	(240)

三、城市建设与管理系統	(242)
第二节 城市建设与管理的主体	(246)
一、城市建设与管理主体系統	(246)
二、西方国家城市政府职能	(248)
三、我国城市政府职能	(250)
第三节 城市规划及其管理	(254)
一、城市规划的概念	(254)
二、城市规划的作用和功能	(255)
三、我国城市规划的编制	(256)
四、我国城市规划的实施和管理	(259)
第四节 城市土地利用与管理	(261)
一、城市土地的含义和特性	(261)
二、城市土地使用制度和土地市场	(262)
三、城市土地管理	(265)
四、城市土地利用	(268)
第五节 城市基础设施建设与管理	(271)
一、城市基础设施的含义和构成	(271)
二、城市基础设施日常管理	(274)
三、城市基础设施的经营与管理	(276)
四、我国城市基础设施建设与管理	(278)
第六节 城市环境管理	(283)
一、城市环境管理的含义	(283)
二、城市环境综合治理	(286)
三、城市环境建设管理与环境日常管理	(287)
第七章 经济开发区的建设与发展	(289)
第一节 经济开发区概述	(289)
一、经济开发区的概念	(289)
二、国外经济开发区的发展经验	(290)
三、我国经济开发区的发展历程	(295)
四、我国经济开发区的类型	(296)
五、我国经济开发区面临的挑战	(298)
第二节 经济技术开发区	(304)
一、经济技术开发区的分布	(304)

二、经济技术开发区的特点	(306)
三、经济技术开发区的发展方向	(309)
四、经济技术开发区的发展重点	(310)
第三节 高新技术产业开发区	(315)
一、高新技术产业开发区的概念	(315)
二、高新技术产业开发区的分布	(316)
三、高新技术产业开发区的特点	(318)
四、高新技术产业开发区的发展重点	(320)
第八章 主体功能区的区划与建设	(326)
第一节 主体功能区概述	(326)
一、推进形成主体功能区的背景	(326)
二、推进形成主体功能区的重要意义	(329)
三、各类主体功能区开发的主要任务	(330)
第二节 主体功能区划	(332)
一、区划的概念和类型	(332)
二、主体功能区划的程序	(333)
三、主体功能区划的指标	(336)
四、主体功能区划的方法与类型	(339)
五、主体功能区划与其他区划的协调	(342)
第三节 主体功能区建设	(344)
一、优化开发区建设	(345)
二、重点开发区建设	(347)
三、限制开发区建设	(351)
四、禁止开发区建设	(353)
第九章 国土开发与城镇建设相关规划	(354)
第一节 国外的空间规划	(354)
一、国外空间规划的经验	(354)
二、国外空间规划的特点及其实施条件	(363)
第二节 我国空间规划的实践和探索	(365)
一、我国国土规划的实践	(366)
二、我国国土规划研究	(368)
三、我国空间规划的探索	(374)

第三节 国民经济和社会发展规划·····	(376)
一、国民经济和社会发展规划·····	(376)
二、国民经济和社会发展规划·····	(381)
第四节 城市规划·····	(383)
一、我国城市规划的回顾和发展·····	(383)
二、城市规划工作的主要内容·····	(386)
第五节 土地利用规划·····	(390)
一、土地利用规划的概念·····	(390)
二、我国土地利用总体规划编制的历程·····	(392)
三、我国土地利用规划的发展趋势·····	(394)
第六节 跨行政区区域规划·····	(396)
一、跨行政区区域规划的概念·····	(397)
二、跨行政区区域规划的内容和任务·····	(398)
三、跨行政区区域规划实施的保障·····	(399)
四、对制定和实施跨行政区区域规划的构想·····	(402)
参考文献·····	(403)

第一章 导 论

国土开发是经济社会发展到一定阶段的必然选择,它兴起于第二次世界大战后的发达国家,我国从 20 世纪 80 年代开始了第一轮国土开发工作。进入 21 世纪后,我国新一轮国土规划启动,《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》对国土空间开发利用的重视达到前所未有的高度,国土开发迎来了新的发展机遇期。

本章讨论国土与国土开发的内涵,按照发展观和发展阶段的演进,回顾和梳理各国国土开发的历程,阐明我国国土开发研究的主要内容。

第一节 国土与国土开发的概念

一、国土

(一) 国土的含义

国土(National Territory),是指国家管辖范围内的地域空间,是国家主权范围内的国土资源和国土环境的总和。在特定地域范围内,国土资源和国土环境的组合表现为资源环境的地域系统。

国土资源既包括国家主权范围内的自然资源,又包括经济资源和社会资源。自然资源是指在一定时间、地点条件下能够产生经济价值,以提高人类当前和未来福利的自然环境因素和条件。它包括国土空间内的矿产资源(包括石油、煤炭、各种金属和稀有金属、非金属等矿物)、土地资源(包括陆地或平原、丘陵、山地、戈壁、沙漠、冰雪高山等)、水资源(包括降水、地上水、地下水等)、生物资源(包括动物、植物、微生物等)、气候资源(包括阳光、温度、水分、空气等)和海洋资源六大资源。从物质形态看,经济资源表现为国土范围内的经济财富,这种经济财富是开发利用国土自然资源的结果。它既可用于消费、用于满足人类的需求,也可以作为开发利用

其他国土资源的投入要素。社会资源是在国土空间内积淀下来的历史文化财富、人文资源、劳动力资源、技术资源、智力资源、信息资源以及在开发利用自然资源、经济资源过程中形成的各种制度安排等。

国土环境是开发利用国土资源的空间依托,是人们工作与生活的场所。它包括自然环境和人文环境,对国土开发活动有重要的影响。一定时点上的国土环境是前期国土开发的结果,同时又是后期国土开发的基础和先决条件。国土资源与国土环境是两个密切相关而又有差别概念。从具体对象来看,国土资源和国土环境往往表现为同一种物质,因此,国土既是资源,又是环境;但二者又是不同的,环境是指人类周围所有的外界的客观存在物,而资源则是环境中能被人类利用或在一定的技术、经济和社会条件下能被利用来作为生产、生活原材料,具有经济价值的物质与能量的来源,资源是从人类实用的角度来理解环境因素存在的价值。所以,国土资源是从人类经济活动所需的投入品这个角度来理解的国土,而国土环境则是从人类经济活动的背景、所依托的空间这个角度来理解的国土。以自然系统为例,可以认为,自然系统以“资源”的形式提供社会、经济生产和消费过程中所需的物品,而以“环境”的形式容纳人类经济社会活动,提供其他直接或间接的服务。

(二) 国土的性质

国土具有资源属性和环境属性。从不同角度看,国土性质有不同的表现。从经济地理学的视角,也就是从客观描述国土资源环境系统的角度看,国土性质表现为整体性、地域性、有限性、变动性与稳定性等;从区域经济学的视角,即从客观描述国土对经济社会发展的影响角度看,国土的性质又表现为空间性、资本性和系统性等。

1. 空间性

国土的空间性主要表现在三个方面。(1) 无论是国土资源还是国土环境,都是以国家能够行使管辖主权为前提的。国土资源是国家主权管辖的地域空间内的资源,国土环境是国家主权管辖的地域空间内的环境。(2) 国土资源总是存在于一定的空间内,其分布具有空间差异性。国土空间内的不同区域所拥有国土资源的秉赋不同,要克服国土资源的空间约束,必须付出巨大的成本。(3) 国土空间内的不同区域的国土环境不一致,这具体表现为不同区域对经济社会发展的承载力存在差异。国土资源和国土环境的空间差异性对国土开发的内容、形式、强度具有重要的影响,它决定了国土开发的多样性。国土开发活动必须以国土资源和国土环境的空间约束为前提,区域经济社会活动的选择必须与区域内国土资源和国土环境的状态相适应。

2. 系统性

(1) 国土的系统性表现为国土资源和国土环境共同构成国土系统,在一定条件下,国土资源和国土环境之间可以相互转化。在一定范围内,国土系统的各种成分间能维持相对稳定的平衡,并在较长时间内对内部和外部的干扰有一负反馈机制,使得扰动不致破坏系统的稳定性;但当各种内部或外来干扰超过其所能忍受的阈限时,系统就要发生质变。国土系统的资源环境构成不同,其稳定性也就不同。在国土开发过程中,要注意把握国土系统的变动性与稳定性,了解其对外力干扰的负荷能力,预测其变化趋势,并使其向有利于人类利用的方向转化。(2) 不同国土资源间相互联系、相互制约、相互转换,构成国土资源这个整体系统。在国土资源开发过程中,要注意选择合理的开发模式,利用先进的开发技术,实现国土资源开发的整体效益最大化。(3) 国土环境诸要素之间,彼此联系,构成国土环境系统。

3. 资本性

无论是国土资源还是国土环境,都具有资本属性。虽然国土资源的资本属性不难理解,但人们对国土资源资本属性的认识和运用还有待进一步深入,特别是对国土自然资源的产权属性和产权交易规律的把握亟待深入研究。国土环境的资本属性正引起人们的广泛关注。虽然近年来,环境产权、排污权交易研究等取得了较大的进展,但总体说来,国土环境的资本属性的研究仍处于起步阶段。

二、国土开发

(一) 国土开发的涵义

国土开发是国土开发整治的简称。由于各国对国土认识的侧重点以及实际中面临的问题存在差异,国土开发在不同国家的称谓不尽相同。德国将国土开发称为“空间整治或区域整治”,侧重于国土开发的空间性;法国称其为“领土整治”,突出的是国土开发的主权性;日本称之为“综合开发”,强调国土开发的整体性和系统性。各国虽称呼不同,但从他们的实践来看,国土开发都是在特定时期人们为协调经济发展与人口、资源、环境的关系而采取的一系列活动。

我国关于国土开发的概念,主要有以下3种界定:(1)把国土开发定义为有针对性的一系列的活动。如于光远指出,国土开发即是针对目前国土利用上存在的问题而进行的利用、保护和改造。这就像医生对病人诊断后进行治疗一样,经济主体对国土问题进行“诊断”后采取的行动就是整治。国土开