

快
板
所

国土培训班讲稿汇编



河南省国土规划干部培训班教研室

国土培训班讲稿汇编

河南省国土规划干部培训班教研室

前 言

为了搞好豫西地区综合开发规划和全省的国土工作，培训国土工作干部，省计委、建委于一九八二年十二月至一九八三年一月，举办了国土规划干部培训班。培训班聘请有关方面的专家、学者和专业干部讲课。现将培训班的讲稿汇编付印，供从事有关国土工作的同志参考。《汇编》中涉及的内部情况和数字，请勿公开引用。

国土工作是个新问题，《汇编》中的观点、认识不尽一致，有待我们在实践中进一步探索。由于我们没有经验，人员少，时间又仓促，编辑工作很不细致，《汇编》中有不当之处或错误的地方，敬请批评指正。

河南省国土规划干部培训班教研室

一九八三年一月

目 录

谈谈国土工作	陈 鹤 (1)
做好规划, 攀登高峰	宋劭明 (19)
关于豫西地区综合开发规划问题	张泽鲁 (44)
谈谈国土规划	方 磊 (56)
开展经济区划研究与区域规划工 作搞好生产力布局	李文彦 (94)
工业布局与国土规划	魏心镇 (115)
能源区划与能源基地规划	李文彦 (151)
关于豫西区划重点建设项目的初 探	王金福 (176)
人口发展与国土整治	林富瑞 (206)
河南经济地理	金学良 (227)
河南省矿产资源形势和状况	韩影山 (270)
河南煤炭资源的概况开发和利用	陈熙敬 (294)
发挥豫西有色金属资源优势, 发 展以铝为主的冶金工业, 开创 我省新局面	吴韶成 夏辉 (304)

·黄河基本情况及治理	王长路 (329)
·略谈黄河的治理和开发	汪祖忭 (351)
·河南省水资源的综合开发和合理 利用问题	何家濂 (362)
·河南农业资源的合理利用和农业 区划	张企曾 (386)
·土地资源与土地规划	朱友文 (438)
·对本世纪我省城镇发展的展望	刘征远 (460)

谈谈国土工作

陈 鹤

河南省举办这个国土规划干部培训班，是搞好国土工作一个很好的开端。国土工作涉及的范围很广，需要掌握多方面的知识，既有自然科学方面的，又有社会科学方面的。

今天让我来讲讲国土工作。我也是一个国土工作的新兵，只能说一点个人的看法和认识，供大家讨论参考。

国土整治是党中央提到 议事日程上的大问题

一九八一年四月二日，中央书记处第九十七次会议作出了一项决定。决定全文是：“国家建委要同国家农委配合，搞好我国的国土整治。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，综合开发，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的机构，提出任务、方案，报国务院审批。总之，要把我们的国土整治好好管起来”。

这里附带说明一下，当时中央书记处把国土整治任务主要交给国家建委来抓，要国家建委同国家农委配合搞好国土整治，随着国家机关机构改革，现在国家建委和国家农委均已撤销，原国家建委国土局合并到国家计委。

在中央书记处作出要搞好国土整治的决定以前，中央的几位领导同志就曾多次指示，国家建委不能只抓基建项目，要抓社会主义建设的战略性问题，当十亿人民的建委；要从宏观角度出发搞好国土的开发和治理，包括地区开发，大河流域开发，资源保护和整治环境等等。不难理解，国土整治被提到重要议事日程上来，是党和国家把工作着重点转移到社会主义经济建设方面来的必然结果，是一项重大的决策。

原国家建委党组根据中央书记处第九十七次会议的决定，经过反复研究，征求了有关部门的意见，于一九八一年八月十五日向国务院提出了《关于开展国土整治工作的报告》，报告中提出“搞好国土整治，是关系到我国社会主义现代化建设的大事，具有长远、重大的战略意义。建国以来，我

们在这方面虽然做了不少工作，但是由于缺乏统筹规划和统一管理，国土资源和生态遭受破坏的情况相当严重。如盲目的开垦、围湖、灌溉、放牧、采伐和猎捕，造成一些地区的水土流失，土地沙化、碱化，草场退化，森林面积缩小，一些典型的自然景观和自然保护区未能得到应有的保护，不少珍贵的生物资源日趋减少。工业、交通、水利以及农村房屋等建设，占地过多，浪费严重。一九五七年至一九七七年，每年平均占耕地达二千多万亩，等于一年减少一个福建省的耕地面积。另一方面，基建征地又很困难，有的一拖就是几年。许多矿藏资源被乱采乱挖，也造成很大损失。同时，资源的考察和开发、利用，多是由各部门分做进行，缺乏统一协调。既有重复劳动和空白，又时综合利用考虑不够。科学考察工作和开发、利用的实际工作也存在着相互脱节的情况，不少考察成果没有得到充分利用。因此，中央提出要搞好我国的国土整治，确是当务之急。大家一致拥护中央的决定。

在这个报告中明确提出“国土整治的主要任务”“应当包括考察、开发、利用、治理、保护这些相互关联的五个方面的工作。”时“国家建委如何抓国土整治工作”也提出了具体的意见，主要是“国土整治的范围很广，涉及广大农村和

城市。同农业、林业、水产、水利、工业、交通、地质、海洋、气象、科学研究等都有密切的关系，必须充分发挥各有关部门和各地地区的作用，通力合作，才能搞好。从国家建委来说，主要是抓组织、协调、规划、立法、监督。”

关于“机构设置”，报告中说：“根据中央决定精神，国家建委要把国土整治作为全委的重要任务。”“在国家建委内，拟先设一个国土局，作为职能机构，管国土整治的日常事务，……将来随着国土整治工作的开展，再根据需要考虑机构的调整和改革。”“关于国土整治的考察、研究、规划等业务，拟主要依靠各部门、各地区有关的科研单位、规划设计单位以及大专院校来承担。目前这方面的力量是不小的，只要加以组织，就可以发挥很大作用”。“为了使国土整治工作能够从上面下地有领导地展开，各省、市、自治区也应由建委负责综合研究和组织本地区的国土整治工作。”

国家建委的这个报告报送国务院以后，九月四日紫阳同志就批示：“拟同意这一报告，先把工作抓起来，以后在实践中再根据需要改进。”其他几位副总理都圈阅同意。一九八一年十月七日，国务院以145号文件向全国批转了这个报告，并且加了一段批语：“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。在开发利用国土资源方面要做的事情也很多，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、各部门密切配合协作，把这件大事办好。”

同志们，我原原本本地向大家传达了中央书记处一九八一年四月二日九十七次会议的决定；传达了国务院一九八一年145号文件的主要部分。同志们就完全能够对“国土整治”的重要性和这项工作的主要内容有一个正确的认识。

为了加深理解，我想再向同志们传达一下万里同志在一九八二年八月接见全国第四次水土保持工作会议的代表时对国土整治工作所做的指示，他说：“总的来讲，我们的国家对水土流失的防治，对于整个资源和环境的保护，是重视不够的，环境在不断遭受破坏，到现在还没有制止住，更谈不到治理环境，造成良性循环。”他说：“我想从整个国土治理，环境保护方面，提请大家注意。”万里同志提出对各种资源要合理开发利用和治理保护的问题，说：“在保护好国土资源的基础上，充分利用和开发这些资源，是我们的国策。”只有把“这些方面处理好，才能把四化建设真正纳入自然规律、经济规律范围。

违反了是不行的，会出乱子的。这不是一年、几年的问题，而是子子孙孙的问题，要一直搞到底。”又说搞好这项工作的“关键是领导问题，领导问题又首先是认识问题，对国土保护、环境保护要提高认识，同四个现代化联系起来，你连这些都不注意，还搞什么现代化？”这方而工作

“国务院分工要我负责，各省、市、自治区，要有副省长、副市长、副主席专门抓国土整治、环境保护，包括水土保持。”

中央和国务院的领导同志关于国土整治的指示，远远不只上述的这一些。但是，我相信同志们知道了上面说的这些情况以后，对于国土整治的重要性是不会再有任何怀疑的了。

搞好国土整治是关系到实现我国经济建设 的战略目标的重大问题

胡耀邦同志在党的十二大报告中指出：“在全面开创新局而的各项任务中，首要的任务是把社会主义现代化经济建设继续推向前进。”并提出：“从一九八一年到本世纪末的二十年，我国经济建设总的奋斗目标是，在不断提高经济效益的前提下，力争使全国工农业的年总产值翻两番。”在今后二十年中，我们一切经济工作都要

围绕实现这个战略目标而奋斗。

我们知道，进行经济建设、是离不开国土资源的，也就是说要对国土进行开发、利用。

这里附带解释一下什么是“国土”和“国土资源”。所谓国土资源，首先是指一个主权国家管辖范围内（领土、领海、领空、大陆架、专属经济区等）的全部自然资源，一般包括土地资源、水资源、矿藏资源、生物资源、海洋资源，还有把气象条件也看作一种资源的。我们经常说的对国土进行考察、开发、利用、治理、保护，实质上说的是对各种资源进行考察、开发、利用、治理、保护。因此，我们所说的“国土”也就是指的“国土资源。”或者说“国土资源”可以简称“国土”。而对自然资源进行考察、开发、利用、治理、保护的主体是人，是社会化的人，或者说是社会。因此所谓国土工作，就是运用社会资源（一般指人口、劳动力、文化传统、物质技术基础和生产关系等等）作用于自然资源，以满足人们日益增长的物质和文化生活的需要。因此从这个意义上来说，“国土”这两个字可以理解全部自然资源和社会资源的总和。

建设规模（或者扩大再生产的规模）与国土资源开发、利用的规模大体上是成正比的。党的十二大提出的经济建设的战略目标是十分宏伟的，

因此对国土资源的开发、利用也将在前所未有的规模上展开。这样就至少带来两个问题。

一是必须弄清楚国土资源的状况，有哪些资源可以开发、利用；有哪些资源应当优先开发、利用；各种资源的开发、利用如何衔接配合得更好和取得综合利用的效果。也就是说要摸清家底，发挥优势，扬长避短，取得最佳的经济效益。

二是要把合理开发、充分利用资源与有效地保护资源和治理环境结合起来。古今中外人类生产活动的历史证明，人们在开发、利用自然资源的同时，往往会不自觉地破坏人类赖以生存的自然环境。许多文明古国逐渐衰落了下去，许多本来很适合人类生活的地带现在成为寸草不生的沙漠，不能不说与过去进行的不合理的开发、利用有关。在人类的发展过程中，由于生产力水平的限制，科学技术水平的限制以及私有制社会的局限性等等原因，不可能充分有效地开发、利用国土资源，更不可能把国土的开发、利用同治理、保护很好地结合起来。拿中国来说，我们勤劳、勇敢、智慧的祖先，在我们的国土上休养生息，建设了一个伟大的文明古国。但是在长期的开发利用国土资源的过程中，也存在着对自然界不择手段，不计后果的破坏性掠夺，加上多次战争的蹂躏与破坏，以致给我们留下许多棘手的问题。例

如黄河中游一带，包括河南省在内，历史上曾经是森林茂密、土地肥沃、环境良好的地方，是中华民族的发源地。可是由于过度的、不合理的开发利用，破坏了天然植被，破坏了生态平衡，自然条件日益恶化，黄土高原变成一片荒漠，失去了涵养水源的能力，水土大量流失，造成土壤贫脊，缺水缺肥，不利于植物生长，从而使整个生物资源日益萎缩，而且使下游河道淤积。这样就造成了大片土地经常遭受水旱灾害威胁的局面。这种现象就是国土遭受破坏造成的典型恶果，也是国土整治的重要课题。随着人类社会的不断进步，生产力和科学技术水平逐步提高，利用和改造自然的能力有所增强，人们也逐渐认识到合理开发、充分利用资源与有效地治理、保护资源和环境的重要性。这也正是世界上一些生产力发展水平较高的国家日益重视国土整治的客观原因。我们是社会主义国家，社会主义国家的本性和社会主义基本经济规律决定着我们必须对全体人民负责，为子孙后代造福；我们要把伟大的祖国建设成为真正的人间乐园；我们要十二分地珍惜国土资源，在充分开发、合理利用国土资源的同时，切实有效地对国土资源进行治理和保护，否则就会祸国殃民、贻害子孙。

上而说的这两个问题（弄清国土资源状况和

开发利用与治理保护相结合)与实现经济建设的战略目标关系十分重大。它牵涉到经济效益问题(而提高经济效益是实现经济建设战略目标的前提),甚至直接决定着经济建设的成败。正象万里同志说的:“你连这些都不注意,还搞什么现代化?”而上面说的这两个问题,正好就是国土整治工作的目标和重要内容。所以我们说,国土整治工作是实现十二大提出的战略目标和进行社会主义现代化建设的一项不可缺少的非常重要的基础性工作,也是不断提高经济效益的一个重要手段。简单地说,为了实现我们的战略目标,就必须重视和搞好国土整治;不搞好国土整治,战略目标就难以实现;即使勉强实现,也将留下无穷的后患。

附带说明一下,国土工作从根本上说是要处理好人和人所依存的自然界的关系。因此国土整治在强调提高经济效益的同时,还要十分注意取得良好的生态效益。所谓生态效益,简单说来就是要保持和促进生态系统的再生产能力和良性循环(所谓良性循环,归根结底是要对人类有利)。从长远的观点和宏观的角度看问题,生态效益与经济效益是一致的,但是在一定时期内或者在局部范围内,生态效益和经济效益常常会有矛盾。因此,正确处理经济效益与生态效益的关系,是国土工作的一项重要任务。

国土规划与国民经济和社会发展的中长期计划的关系

国土规划是国土整治的中心环节。在座的许多同志原来是搞计划工作的，一定很关心这个问题，但是目前各方面的认识并不完全一致，也没有一个权威的解释，因此我也说不清楚，只能讲一点个人的粗浅的看法。

进行国土规划与编制国民经济和社会发展的中长期计划，最终目的是一致的，但各有不同的角度和侧重点。这两项工作有十分密切的联系，但又有明显的区别。处理得好，应当是紧密配合，相互补充的关系；处理得不好，也可能重复、交叉，甚至矛盾，抵触。在目前来说，国土规划工作刚刚开始，还处于摸索前进的阶段，中长期计划过去也是个薄弱环节，两者如何衔接配合好还没有经验，因此今后的任务是尽力搞好协作配合，互相促进，避免过多的重复工作和造成矛盾。但是有一点是可以肯定的，目前这两项工作都做得不够，都需要加强，因此，不存在“抢饭碗”的问题，也不存在谁包含谁或者谁取代谁的问题。

国土规划和中长期计划的区别究竟如何呢？

首先国土规划是从合理地开发利用各种自然资源出发，侧重点放在处理好人和自然的关系，除了重视经济效益之外，还要注意生态效益，也就是强调开发利用和治理保护相结合。国民经济和社会发展的中长期计划则是更多地从社会的需要和可能出发，确定一定期限内的发展目标、速度和最恰当的比例关系。国土规划和中长期计划，都要尊重自然规律和经济规律，并使二者很好地结合起来。但是相比之下，国土规划应当更多地考虑自然规律，中长期计划则应更多地考虑经济规律。

其次，国土规划更多地着眼于空间布局，国土规划中提出的任务（项目）都必须落实到特定的地域上，而在时间要求上则有较大的弹性，同一个规划中间，有些任务（项目）也许二、三年或者三、五年完成，有些任务也许要二十年、三十年或者更多的时间才能完成。中长期计划侧重于时间的安排，所有任务都要求在一定的期限内完成，而在空间分布上则有一定的机动性。

国土规划和中长期计划的关系如何呢？

首先，一般说来，一个较大范围的（必然也是相当长期才能实现的）国土规划，可以是国民经济和社会发展中长期计划的依据之一。所谓“依据之一”，就是指在如何正确处理人与自然