

中国自然资源研究会 编

国土资源开发和 区域发展研究

人民教育出版社



28109
144
1

国土资源开发和区 域发展研究

中国自然资源研究会编

人民教育出版社

国土资源开发和区域发展研究
中国自然资源研究会 编

•
人民教育出版社出版
新华书店总店科技发行所发行
北京市房山区印刷厂印装

•
开本850×1168 1/32 印张7.875字数187,000

1987年12月第1版 1988年7月第1次印刷

印数 1—3,300

ISBN 7-107-10157-9
G·1028 定价 1.45 元

内 容 提 要

本书是中国自然资源研究会国土规划与区划专题研究委员会1986年学术讨论会的论文选编。它从不同的学科角度，探讨了区域资源开发与国土规划的目的、任务、原则、内容和方法，并在实地考察研究的基础上，对某些区域的开发提出了一些具体意见。

本书可供资源、环境、地理、经济等学科的研究人员和各级领导干部、从事资源开发和国土规划工作的同志及高等院校有关专业的师生参考。

前 言

我国资源丰富，自然资源的开发与利用，历来是国民经济的主要支柱。由于需求不断增长，资源开发和经济发展在地区内的不平衡，以及资源开发和环境保护的关系不够协调，致使资源、环境、经济、人口之间的矛盾日益突出。为了更好地解决这些问题，保证国家现代化建设的顺利进行，近年来，国家和各省、自治区、直辖市都在积极开展国土开发整治规划工作，并已取得不少成绩和经验。中国自然资源研究会国土规划和区划专题研究委员会1986年12月在北京举行了学术讨论会，就资源开发和国土规划的一些理论方法问题作了初步探讨，也对资源和经济建设领域的一些重要问题交换了意见。希望这次学术讨论对正在更广泛、更深入地发展中的国土规划工作有所促进和帮助。

本文集就是这次会议的部分成果，按论文的性质排列顺序。论文的集稿和审稿组织工作由中国自然资源研究会的丁树玲同志承担，编辑工作由地理研究所的李柱臣同志承担。本委员会对人民教育出版社的大力支持和各位工作同志的辛勤劳动表示衷心的感谢！

中国自然资源研究会国土规划
和区划专题研究委员会

一九八七年四月

• 1 •

目 录

中国国土整治和发展战略的总体问题

-陈传康 刘存节 (1)
- 略论国土规划的性质与内容.....杨树珍 (13)
- 自然资源的社会性与价值观.....胡兆量 (21)
- 国土规划中自然资源开发的几个关系问题.....李振泉 (30)
- 试论当前我国国土规划研究的主要任务.....汪一鸣 (40)
- 国土开发与交通运输.....杨洪年 (49)
- 资源开发中的区位因素.....程 鸿 (65)
- 区域国土规划若干理论问题研究.....刘再兴 (77)
- 谈区域开发的几个问题.....逯德福 (94)
- 试论地区资源开发.....李柱臣 (110)
- 环境区域的时空尺度.....万国江 (125)
- 关于山区的开发建设问题.....艾云航 (136)
- 论山区开发中的战略规划工作.....张天曾 (152)
- 城市和郊区土地的合理利用
-郭文卿 霍明远 吴正章 (159)
- 论土地开发.....许燮谟 (176)
- 开发西部水能资源的战略意义与经济效益
-宋泽敏 朱蕴熙 (183)
- 从已探明矿产资源的潜在价值看我国东、中、
- 西三大区域矿产资源的开发.....孙 锦 (195)
- 横断山区森林资源的开发利用方向.....倪祖彬 (204)

联邦德国国土整治规划的理论及其应用.....虞孝感 (218)

日本的地区开发与经济振兴.....李龙云 (227)

资源开发与国土规划的理论 and 实践 (中国自然资源研究会国土规划与区划专题研究委员会学术讨论会纪要) (239)

中国国土整治和发展战略 的总体问题

陈传康

刘存节

(北京大学)

(重庆师范学院)

一、总体意识

国土整治与发展战略有密切的关系，国土整治研究为发展战略提供了区域的背景条件分析，发展战略为国土整治提供整治规划的发展远景框架。要进行全国性的国土整治和发展战略研究必须有一定的总体意识，特别要根据我国地理条件和经济发展阶段去建立这种总体意识。

1. 怎样联系我国的地理条件。必须以区域结构的对应变换研究，也即以各种地域结构的全息互为映射为基础，从提高人的价值观出发，针对具体资源优势，产业结构、技术结构的调整，贸易结构逐步从内向型向外向型的转变，去拟定长期规划方案和整治方针措施。

2. 我国作为一种后发展社会，目前正从广大的农业社会向工业社会全面推进，恰又受到第三次浪潮^①信息社会的冲击，因此我国(包括不同地区)的产业结构发展战略必然是利用各种不同技术层次的适用技术来组合成混合型的经济结构(而不是要求总体协同发展经济结构)。我国必须补第二次浪潮的课。

^① 第三次浪潮的提法见〔美〕阿尔温·托夫勒《第三次浪潮》(三联书店, 1984年12月)——编注。

3. 怎样补第二次浪潮的课。为了尽快把我国建成一个工业社会，我们需要继续发展传统的重化工业，以满足日益增长的需要。据预测，到本世纪末我国所需要的钢要超过一亿吨，很可能要达一亿一千五百万吨，其他的原材料的需要量也都是很可观的。

此外，我国还必须大力补铁路建设的课。铁路交通的通达性和相对便宜性是显而易见的，我们不能只从铁路运输能被其他交通运输方式所代替，而认为可以停修铁路。公路和铁路，水运和铁路是互相补充的运输方式，具有互相促进彼此发展的作用，而不是可以互相代替的。

在什么地方补第二次浪潮的课。1981年笔者到福建考察时指出，福建是我国东部沿海发达带的不发达省份，而福建东南沿海又是这一不发达省份的发达带。在这类地区，特别是其中的中、小城市补第二次浪潮的课最为合适。这类地区可以列为我国的新的重点投资带，逐步在以后的五年计划中加以安排。

在这类地区投资效果一开始可能不如传统的发达区，但其后效却有可能超过发达区（发达区具有一定的畸形膨胀和老化的病害），若有一定的人才和技术保证，新发展区的后发性效益，常使其超过发达区。

4. 大城市，特别是特大城市超前发展的规律有其自发性，但我国的特大城市，特别是上海和沈阳等城市存在着相当严重的大城市病。其病症为：(1) 依靠廉价原材料和农产品的计划调拨已日益困难；(2) 不少设备落后陈旧，面临着如何淘汰这些设备的局面；(3) 交通、通讯、电力条件都超负荷运转，交通堵塞尤其严重；(4) 环境相当恶劣。

针对上述情况，我国的工业布局应该来个根本性的转变，特大城市要升级换代，向高精尖技术转化，第二产业要向大、中、

小城市转移。实际上，我国目前那些接近50万人口的中等城市都会逐步转化为接近或超过100万人口的特大城市。

要做到根本性的转变并不容易。例如，北京就因为把现有工业看作是一种成就，因而不少人认为要继续发展。尽管北京现在已出现相当严重的“大城市病”，北京的水资源缺乏更要求控制传统工业的发展。继续发展北京现有工业，只能导致出现更多的问题，使水资源更为紧张。

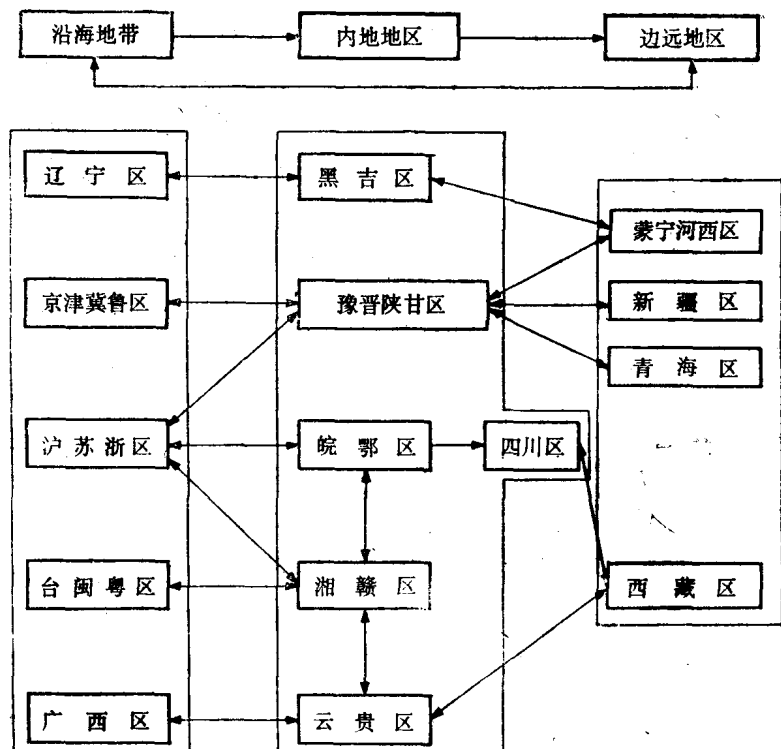
假如我们认为北京解放后的工业发展是一种失误，便会下决心去调整产业结构，使其升级换代，逐步淘汰传统工业。对具有强大自我发展能力的传统企业，例如首都钢铁公司，若能安排其发展出路，也可控制其自我发展，如使其在河北迁安建分厂，批准其利用原有技术优势兼营电子工业等。

寻求第三条出路，认为“历史上所形成的工业基础是北京城市发展的活力所在，是优势，而不是‘包袱’，如果我们能正确发挥这种优势的话”^[1]。实际上仍把北京的工业发展看作是一种成就。近几年来，所谓刻意压缩和限制重工业发展，由于实际认识不足，决心不够，使北京重工业呈要发展而又不发展的阻尼起落，比重也未见有显著的下降。

二、国土整治区划

国土整治区划是国土开发、利用、治理和保护等四方面任务的综合分区。作为一种规划管理区，必须密切结合中央有关开发建设的战略部署来进行此项工作，可以把全国自东而西划分为沿海地带、内地地区和边远地区三个一级区。这三个一级区进一步划分为若干个二级区，其具体方案见下页表1。

表1 中国国土整治区划方案



我国长期以来强调自力更生，经济发展具有很大的封闭性，没有强调发展商品经济。国内的重要货流主要是北煤南调、南粮北调。发展区与原料区、不发达区之间的商品交换，出口贸易发展不够。为了逐步发展国内外大规模商品贸易，我们认为更应加强东西联系，以达到真正的“内联外挤”。因此我们要特别注意各二级区的东西向以及出海联系。

一级区的三个区带划分反映着一定的自东而西的技术梯度，但实际上，由于发达区带之中存在着不发达区，不发达区之中也有相对发达带，因此存在着局部地区的反梯度。

我国东部沿海存在着相对不发达的苏北、福建、粤东、广西等地。整个东部存在着两个经济低谷：(1)陇海沿线，特别是其东段的经济低谷，(2)整个京汕线（从北京经九江到汕头）沿线的经济低谷。东部的众多山区也是经济不发达区。

与此相反，西部地区内部也存在着一些相对发达地区。西北的关中平原和绿洲，以及兰州和白银等工业城市，西南的成渝线沿线地区，以及成都平原等都是发达地区，某些布局合理的三线工业则是一些局部的人才技术集聚地，也应视为发达小区或点。

针对我国经济发展的上述不平衡性拟定各个分区的发展战略是非常重要的。

我国经济发展的不平衡性不仅反映了经济本身的发展差别，还是环境容量的一种反映。东部的环境容量大，有利于经济充分发展，西部环境容量小，对经济发展有很大的限制性。“东靠西移”主要反映技术西移的趋势。目前流行一种看法，认为西部资源丰富，东部资源贫乏，这种看法是不全面的。东西部资源各有其特点。从环境可能容纳人口的数量来看，应该说东部优于西部，对矿产资源来说，很难对比出那一方有优势。因此认为西部在下世纪之初能成为我国建设重点是不对的。若建设方针正确，我国西部是很有希望的，可以充分发挥后发展地区的后发性效益，但因其所占的国民经济比重不大，不能成为我国建设重点。

西部在引进技术时，特别注意引进适用性的技术，其中也包括适当的高技术，这就是西部技术发展战略的“传统与新技术结合”的方针。从环境保护来看，西部处于内陆或江河上游，更需引进“高”技术，以避免污染。

有人把我国与美国比较，认为美国发生过经济重心自东向西转移的趋势，因而认为我国也会这样。这是忽略了中美两国地理条件差别所引起的错误对比。我国西部处于内陆贫瘠地区，并未

延伸到大西洋；美国则是越过内陆，一直延伸到太平洋东海岸。正是东海岸的优越地理条件保证了美国在一定条件下发生自东而西的经济转移，中国西部内陆的贫瘠地理条件无法提供类似美国这一过程的可能性。

三、总体发展战略

目前所提出来的各种生产力布局理论（梯度论、多极化论、生长极论、点轴开发论等）都是根据区域经济不平衡发展而提出来的。

从我国现有的经济不平衡性来看，梯度论反映了最高级尺度的不平衡性；多极化论和生长极论反映了局部梯度的存在和可能；点轴开发论是梯度和反梯度结合的产物。

全国国土总体规划纲要提出：“在生产力的总体布局方面，以东部沿海地带和横贯东西的长江沿岸相结合的T形结构为主轴线，以联结重点资源开发区的主要铁路的沿线地区为二级轴线，构成我国国土开发和建设布局的基本框架，并初步形成比较合理的交通运输、电力和城镇网络”。

结合上述各种生产力布局理论和全国国土总体规划纲要要求，并为了加强商品经济和出口贸易的发展，改变我国经济的内外封闭性。我们提出了下列T、Y和多I战略，可以简称为“Tyis”战略。

除了大家比较熟悉的T形结构外，杨吾扬^[2]根据我们有关发展陇海线经兰新线的欧亚大陆集装箱联运的观点，认为还可以加强另一个Y结构的布局，即T、Y战略。所谓Y结构是指东起连云港经陇海和兰新线直达中苏边境，并在兰州分出一支经西宁和格尔木延至西藏。除了T、Y这两个结构外，实际上还存在着

不少直接出海的 I 形结构，如东北经大连出海；内蒙古和晋北经秦皇岛出海；山西和北京、河北经天津出海；山东经青岛出海；山西经新乡、兖州从石臼所出海；江西经福建的福州和厦门出海；广西和贵州经湛江出海；还可以打通江西分道经宁波和温州出海的 两条途径。江西向南经汕头出海的九汕线，昆明经南宁到防城和北海的出海途径。正是这些众多的直接出海的 I 形结构，与 T、Y 的两个主要结构构成了我国生产力布局的“Tyis”战略。

为了实施“Tyis”战略，必须加速下列建设：

1. 合理布置我国海港建设。我国近期海港建设由于宝钢、北仑港和石臼所港这三项工程未能集中建设，因而没能形成综合运输力量，这方面的具体分析，我们已有专文论述。目前需要针对现状重新调整分工。结合建设钢铁联合基地，促使连云港发展为一个以发展欧亚集装箱联运为主的综合性港口；结合修建金温铁路打通江西和浙西的直接出海口；合理建设丹东大东港、营口鲅鱼圈港，以分流大连港口的压力；把北京的进出口货物改从秦皇岛转口，以分流天津港口的压力；把石臼所港发展为出口煤炭和进口铁矿，供内地发展钢铁工业（例如，在河南安阳把安钢扩大为钢铁联合基地）的专业港；修建九汕线以扩大汕头港腹地；修通南昆线以扩大防城和北海两港的腹地，这些都是应该逐步列入计划的调整措施。

宁波存在着众多的有利条件，可以发展为我国一个外向型的，靠水运转运的大中小码头结合的综合性和港口，承担我国中部，甚至整个沿海的远洋进出口任务^[3]。

对大连、天津、上海、广州这些传统大港，以及烟台、福州、厦门、湛江这些中、小港口也应加以发展。为了开发海南岛，也应扩建海口和三亚等港。

2. 加速长江黄金水道开发。除了重点开发南通、张家港、

镇江、南京、九江、汉口、重庆等港外，要开放城陵矶(岳阳)，充分利用裕溪口、枝城、汉口、浦口等煤港，建设沿江中小城市等，以带动这条水道的航运建设和发展。张家港还可以作为长江流域的一个集中保税仓库基地加以建设。

3. 通过把陇海线东段的淮海经济区作为第二产业的重点投资带，建设连云港，并把北疆铁路接通苏联铁路，以带动Y字形结构的发展，目前青藏铁路已修至格尔木，有利于把青海转变为外向型经济，开发青海龙羊峡至宁夏青铜峡的黄河水电和有色金属开发区，以加强兰州经济的辐射吸引作用。

4. 加强各I字形结构的出海港口的扩建和腹地建设，以及两者的交通联系。沿海地带中部一些港口的近腹地主要是京汕线一带，修通京汕线是振兴这一经济低谷的关键，再通过相应的出海铁路的建设，京汕线经济低谷才能更快地振兴起来。

在上述“Tyis”战略布局的控制下，还必须有与其相应的子战略措施：

1. 作为第一产业的农业，主要是在进一步提高高产农业区(包括南方的一些三角洲和河谷平原，华北、东北两大平原和一些河谷平原有水源灌溉的地方，西北绿洲的灌溉农业区)的商品率，包括粮食和经济作物的商品率。同时，综合开发南方丘陵，并提高自东北经华北延伸到西南，也包括西北东部的广大旱作农业区的产量这三个方面。

2. 作为第一产业的矿业开发，必须明确：世界上任何一个大国，由于矿产在地球上分布的不均匀，都不可能达到矿产全部自给。各国间必须互通有无，多的要争取出口，少的要加强进口。有些矿产比较复杂，例如铁矿，我国储量虽大，但贫矿多、富矿少，因此通过钟摆式出口煤进口铁的途径，在沿海和内地(例如安阳)建设钢厂是一条更为合理的发展钢铁工业的道路。

有些具体布局常取决于究竟是进口富矿，还是利用国内贫矿进行选矿烧结。例如，安阳与邯郸、迁安与乐亭王滩都有建设钢铁基地的条件，若考虑进口矿石，安阳方案有利；若考虑利用国内铁矿，迁安的方案有利^[4]。乐亭王滩目前还未有相应码头，而安阳可以经过石臼所进口，实现钟摆式运输。

3. 作为第二产业的公用事业、建筑业和加工业是我国必须大力进行的“补课”建设。如前所述，控制大城市，特别是特大城市的发展，大力发展中、小城市。挑选发达地区中的不发达区，或不发达区中相对发达的中、小城市作为我国补第二次浪潮课的近中期建设重点。

4. 第三产业包括交通运输和各种劳务服务业，我国都需大力发展。最近还从第二产业的信息制造业和第三产业的科技教育部分分化出来形成第四产业，即科技信息产业。我国的大城市要升级换代，必须考虑第四产业的合理布局问题。蔡渝平曾以北京为例探讨了第四产业，即科技信息产业的区位布局原则^[5]。

旅游业是第三产业中的最重要产业。我国旅游资源丰富，应该大力发展，要为不同风景名胜区拟定合理的旅游发展战略。例如，北京的旅游发展战略，据我们意见，可定为重点发展古都和历史胜迹游览，配以自然风光的观光旅游，丰富和提高娱乐和购物旅游内容，大力发展各种形式的特殊旅游，发挥北京旅游的吸引和辐射作用，分层次带动相邻省区、甚至全国旅游的发展。

最近还有第五产业的提法。什么是第五产业？童大林把第五产业视为金融业。如何布置我国的金融业，除了分区在沿海建设一定的金融中心（如大连、天津、上海、广州等）外，需要在各特区建设金融开放市场，还可在连云港建设离岸型的“金融特区”。

一般则把第五产业理解为兴趣伦理产业，主要是从传统的第

三产业分化出来的。第三次浪潮的标准是第四产业成为优势产业，第四次浪潮的标准是第五产业成为优势产业。第五产业需要通过引导和刺激来发展该类产业，其竞争性特别重要，包括娱乐、休养、旅游、时装、文化欣赏、宗教、身心训练和修炼等。加工业中还分化出一类专为第五产业服务的行业，如艺术产品、工艺品、商品、时装加工、娱乐用品、甚至电视电影、录音录像等都属于这一行业。怎样在我国合理发展和配置这些行业，也是发展战略研究必须考虑的。

第三、四、五产业除了交通运输产业外，合称为新产业，尽管目前我国基本上还处于第二次浪潮中，新产业的发展和布局问题也应列入国土总体规划的内容中。

产业结构的布局着重于国土的开发和利用，还必须注意国土的治理和保护。从这方面来看，我国环境和自然保护的战略措施要包括：

1. 要合理配置城市工业，特别是污染工业要布局在城市的下风下水位置，笔者已提供这方面的一些原则和案例研究。从全国角度来看，尽量在沿海布置污染工业，要比在河流上游布置更为合适。沿海地带，特别是其中、小城市应该成为我国补第二次浪潮，发展传统工业的重点地带。当然要加强三废的治理，并适当利用天然（包括海洋）的自净能力，来消除“三废”污染。

2. 要加强水土流失和风沙危害的防治，开展水土保持工作。特别要加强山区和黄土高原的封山育林措施以及沙漠外围边缘的防风固沙措施。平原地区要防止地上河的洪水决堤危害，我国不只北方的河流早已变成地上河，南方的河流也有不少变为地上河，其中特别是黄河和长江危险最大。如何防治它们可能造成的水害，已成为国土整治最棘手的问题。例如，长江三峡水库从防洪角度来看不但必须修，而且需要尽快修，有关移民的困难和生态影