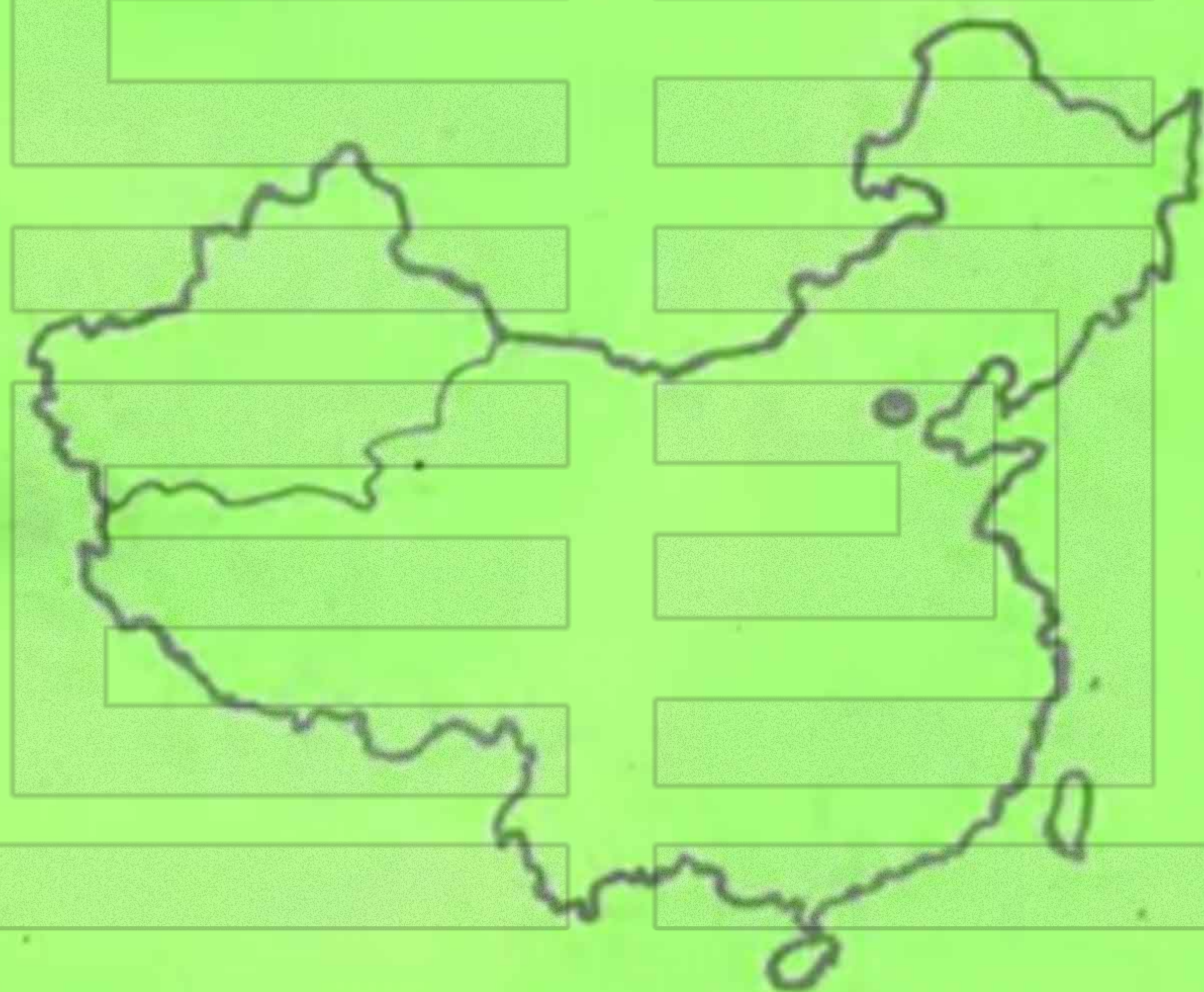


新疆土地资源开发 利用战略



新疆科技卫生出版社(K)

责任编辑：寒 冰 胡隽秋
封面设计：银 光

新疆土地资源开发利用战略

主编：冯兆昆 马光明 副主编：田元俊

新疆科技卫生出版社（K）出版发行

（乌鲁木齐市延安路4号邮政编码830001）

新疆新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 16印张 6插页 400千字

1992年12月第1版 1993年5月第1次印刷

印数：1——1 700

ISBN7-5372-0419-5/S·90 平装定价：12.00元
精装定价：15.00元

《新疆土地资源开发利用战略》课题组名单

顾 问：冯兆昆

课题 组 负 责 人：马光明

课题组主要成员：

田元俊	朱亚夫	徐东瑚	黄训芳
樊自力	司明林	姚家鹏	张国柱
孙焕章	邹德生	王宗海	潘 渊

课题组管理人员：

徐筱军	崔耀凯	朱 彬
-----	-----	-----

课题组参加人员：

蒋寒荣	刘建甫	彭应金	陈志远
雷乾益	徐筱军	贾长录	王纪斌
刘东立	刘稀栋	侯 征	吴 军
戴 建	赵利新	秦庆春	吴 锋
曹爱民	崔康明	过常敏	傅云章
何建坤	于素花	王宗德	王喜鹏
李和平	蒲春玲	吴作光	

国家土地管理局《新疆土地资源 开发利用战略》鉴定委员会 对本课题的鉴定意见

国家土地管理局于 1991 年 12 月 27 日在北京组织了本课题鉴定会。鉴定委员会经过充分的讨论，意见如下：

一、新疆在全国首次开展土地资源开发战略研究，选题正确；实行综合研究与专题研究相结合，定性与定量研究相结合，常规方法与系统工程方法相结合，难度高，工作量大，内容丰富，有深度，有广度，系统性、综合性强，对新疆制定土地开发利用规划与宏观决策具有重要的指导意义。

二、该成果在分析了新疆土地资源的特点及其潜力基础上，提出的“加强保护，深度开发，集约经营，永续利用”开发战略，明确了以改造中低产田为主、开荒为辅农业用地发展的方向，符合新疆的实际情况；对农业用地、建设用地与生态环境进行了较深入的分析论证，为制定土地利用总体规划提供科学依据。

三、该课题采取了系统工程方法，建立土地潜力评价系统及模型，并将其用于土地开发利用发展趋势的预测和发展方案的优化，有所创新。

四、研究报告提出的土地资源开发利用战略目标与对策积极可行，具有一定的可操作性。

五、鉴于上述，鉴定委员会认为，该项成果达到了国内同类研究的领先水平。

建议课题组认真研究会上所提意见，对研究报告进一步修改，

使之更臻完善。

《新疆土地开发利用战略》鉴定委员会

主任：石玉林

1991 年 12 月 27 日

新疆维吾尔自治区科委《新疆土地资源开发利用战略》鉴定委员会对本课题的

鉴定意见

在自治区科委主持下，鉴定委员会审阅了《新疆土地资源开发利用战略》课题研究报告，听取了课题组的汇报，经过质询和认真评议，一致同意通过鉴定，并形成如下鉴定意见：

一、土地是一种最基本的生产资料，是人类进行一切生产活动赖以生存所必须的物质基础。新疆土地资源量在我国具有比较优势。从总体上研究新疆土地资源的开发利用，对新疆经济、社会的发展和全国生产布局都具有重大现实意义和长远意义，立题宗旨和研究方向是正确的。

二、由 13 个单位 40 多位专家组成的课题组吸收土地资源的已有研究成果和有关数据、资料，采用定性定量相结合的综合集成方法，把常规方法与系统工程方法结合起来，对新疆土地利用进行了多学科的综合研究和专题研究，形成了 40 多万字的研究报告，信息量很大，内容十分丰富，研究工作的难度高，工作量大，其深度、广度、系统性和综合程度在本研究领域是前所未有的。

三、鉴定委员会认为，应该指出该项研究工作的下列成就和特色：

1. 从总体上准确把握新疆土地资源的特点及其与相关的自然和社会因素的关系，提出了土地资源开发的战略思想和基本原则，观点明确，论述有据，某些方面具有新颖性。

2. 从土地用途（种植业、畜牧业、林业、草业、渔业、各项建设用地）和不同区域土地开发布局两方面，进行土地资源开发利用战略的展开和具体化，使总体战略构思落到实处。各类用地的发展方向和目标各有特点，主次分明，符合实际。

3. 对土地开发利用与生态环境，水资源和人口增长的关系进行了深入具体的分析，有深刻见解和新颖观点。

4. 提出了新疆土地利用潜力的概念，建立了土地潜力评价系统及模型，并将其用于土地利用的发展趋势的预测和发展方案的筛选，是一项重要的创新。

四、研究报告提出的土地资源开发战略目标适当，积极可行；战略对策全面，具有较强的可操作性。研究成果具有很高的应用价值，可为土地资源开发利用决策和管理提供科学依据，有大的经济社会和生态效益。

五、鉴定委员会综合考虑了该项成果的工作量、难度、科学性、创造性、成熟度和应用价值，认为在总体上达到了国内领先水平。

六、鉴定委员会希望，课题组吸收与会同志的意见对研究报告进一步修改、补充和校核，使之更臻完善。

鉴定委员会技术负责人（签章）：许 鹏
伍 成

1991年12月14日

前言

土地是自然和经济的综合体,在社会生产中又是重要的资源、资产和生产资料。早在 1963 年,周恩来总理就明确指出:“我国资源有两个很大的弱点,第一耕地少,不到 16 亿亩,在全国土地总面积中不到 12%。将来还要扩大到 20 亿亩,这需要经过很大的努力。等到我们扩大到 20 亿亩时,我国人口又要增加到 10 亿左右了……。”近年来,江泽民总书记特别强调:“我国地少人多,土地宝贵,要努力做到不撂荒耕地,用法制手段保护好耕地;要千方百计提高单位面积产量,提高土地产出率。”他还为全国“土地日”题词:“保护耕地是事关社会主义建设全局的大事。”可见,党和国家领导人,一向对我国土地资源的开发利用问题,极为关心和重视。

目前,我国的土地、人口和环境问题,面临十分严峻的形势。人多地少,耕地非常紧张,土地后备资源不足,是影响国民经济和社会发展的主要制约因素。因此,全面地认识土地问题的重要性,正确地揭示土地资源与经济建设的诸多关系和矛盾,从战略高度探讨合理、有效地开发利用土地资源,变土地自然属性为宝贵财富,建设有中国特色的社会主义土地管理机制,这是摆在各级土管理部

门和有关领导面前亟待研究与解决的重大课题。

新疆是我国 21 世纪重点开发的一块宝地。这里地域辽阔,资源丰富,具有发展粮食、棉花、甜菜、园艺和畜牧业的优势。特别是石油和石油化工的开发,第二条亚欧大陆桥的架通,将对加快新疆的改革开放和经济发展,起到重大的促进作用。本世纪最后 10 年,新疆和全国一样,是社会主义现代化建设实现 1991—2000 年战略目标的关键时期。为了使自治区国民经济和社会发展十年规划到本世纪末能够胜利实现,奠定 21 世纪大规模进行经济建设的坚实基础,开创土地资源开发利用工作的新局面,新疆土地管理局在自治区科委、国家土地管理局的大力支持下,邀请有关科研院所、高等院校、行政部门和生产建设兵团的部分教授、专家和业务骨干 41 人,组成《新疆土地资源开发利用战略》课题组,开展了主要以 2000 年为前景的新疆土地资源开发利用研究工作。

《新疆土地资源开发利用战略研究》课题组的科研人员。在进行这一重大课题的研究过程中,深入实际,调查论证,掌握第一手资料,并尽量吸收消化前人的有关成果,采用综合研究与专题研究相结合,常规方法与系统工程方法相结合,定性与定量相结合,全面研究新疆土地资源开发利用的战略问题,取得了丰硕的成果。课题组的科研人员,除撰写了《新疆土地资源开发利用战略研究(总报告)》外,还分别撰写了《新疆土地开发利用基础与发展趋势》、《新疆大农业用地开发利用研究》、《新疆建设用地发展方向与规模研究》、《新疆土地开发利用优化方案选

择研究》、《新疆土地开发环境影响宏观评价与对策》、《新疆土地资源开发利用政策研究》等6个专题报告。这些成果,填补了新疆土地科学研究的空白,为领导决策和制定今后土地开发总体规划,提供了科学依据。

本课题的研究工作,特别邀请自治区优秀专家、研究员冯兆昆担任顾问。他对如何保证课题的研究质量,提出许多中肯而富有建设性的意见,自始至终指导本课题的研究工作。本课题在研究过程中,还分别请北京和自治区有关专家、教授100多人,给予咨询和指导。在此谨向他们表示衷心的感谢。

《新疆土地资源开发利用战略》课题完成后,1991年12月由自治区科委和国家土地管理局先后分别邀请知名专家组成鉴定委员会,对这项研究成果进行了评审。参加两个鉴定会的专家们一致认为,该成果“达到了国内同类研究的领先水平”。会后,课题组吸收大家提出的意见,对研究报告与每个专题都作了进一步修改补充,汇编成书正式出版,如有错误或不当之处,敬请读者批评指正。

编 者

1992年3月

目 录

新疆土地资源开发利用战略研究（简要报告）

- 一、新疆土地资源的特点及开发利用概况……………（1）
- 二、新疆土地开发利用综合评价及战略探讨……………（2）
- 三、新疆土地开发的方向和目标……………（5）
- 四、新疆土地开发利用对策……………（11）

新疆土地资源开发利用战略研究（总报告）

- 一、新疆土地资源开发利用概况和特点……………（14）
- 二、新疆土地资源开发利用战略探讨……………（22）
- 三、新疆土地资源潜力分析与开发规模……………（32）
- 四、新疆农用土地发展方向与目标……………（42）
- 五、新疆建设用地发展方向与规模……………（51）
- 六、新疆土地资源区域开发……………（61）
- 七、生态环境的保护与治理……………（71）
- 八、新疆土地资源开发利用的对策……………（80）

专题一：新疆土地开发利用基础与发展趋势

- 一、新疆土地资源的特点与评价……………（86）
- 二、新疆土地资源开发利用情况与成效……………（90）
- 三、新疆土地资源开发利用的重要性、条件与原则……………（94）

四、新疆土地资源开发利用方针	(97)
五、新疆土地资源开发利用的目标和效益	(103)
六、新疆土地资源开发利用的重点地区	(112)
七、搞好土地资源开发利用的对策	(122)

专题二：新疆大农业用地开发利用研究

一、新疆土地资源概况及其特点	(131)
二、新疆大农业用地现状及主要问题	(134)
三、新疆大农业用地开发利用的潜力	(140)
四、新疆大农业用地结构预测	(144)
五、实现大农业用地发展目标的条件	(149)
六、实现新疆大农业用地开发利用目标的基本措施	(155)
七、新疆土地资源开发分区论述	(158)
八、新疆中低产土改良分区论述	(169)

专题三：新疆建设用地发展方向与规模的战略研究

一、新疆建设用地的基本概况	(178)
二、新疆建设用地的发展特点及其在国民经济发展中的地位	(185)
三、新疆建设用地面临的主要问题和任务	(189)
四、新疆建设用地发展的指导思想	(194)
五、新疆建设用地的发展方向与规模	(196)
六、合理发展与控制建设用地的对策和建议	(213)

专题四：新疆土地开发利用优化方案选择研究

一、新疆农用土地开发利用优化方案研究	(220)
二、新疆农业土地生产潜力分析评价研究	(265)
三、新疆地区土地资源开发利用发展趋势研究	(290)

专题五：新疆土地开发环境影响宏观评价与对策

- 一、新疆土地开发历史与绿洲形成演变…………… (346)
- 二、土地开发对促进社会经济发展影响的评价…………… (357)
- 三、新疆生态环境特点及在人为影响下的演变趋势…………… (365)
- 四、新疆土地开发对生态环境的有利影响及评价…………… (371)
- 五、新疆土地开发对生态环境的不利影响与变化的评价…………… (380)
- 六、新疆土地开发合理途径与生态环境保护战略…………… (395)
- 七、新疆土地开发与生态环境保护对策及区域环境综合治理…………… (403)

专题六：新疆土地资源开发利用政策研究

- 一、新疆土地资源开发利用政策研究的意义…………… (416)
- 二、新疆土地资源开发利用政策制定的依据和原则…………… (431)
- 三、完善与制定土地资源开发利用政策的构想…………… (447)

新疆土地资源开发利用战略研究

(简要报告)

一、新疆土地资源的特点及开发利用概况

新疆土地总面积 166 万多平方公里，天山山脉横贯南疆和北疆，形成独特的地貌特征。平原占 57.33%，山地丘陵占 42.67%；平原中沙漠和戈壁占 58.28%。1990 年耕地 4 630.33 万亩（统计数），人均占有 3.1 亩。林地 7 295 万亩，其中有林地 2 245 万亩，森林覆盖率 1.24%。草地 8.59 亿亩，其中有效利用面积 7.2 亿亩。水面 795 万亩。建设用地 2 465.4 万亩，其中城乡居民点及工矿区建设用地占 37.7%，交通建设用地占 15.62%，其他建设用地占 46.68%。土地资源的开发利用，与光、热、水资源关系极为密切。新疆的热量资源丰富多样，日照时数是全国最多的地区之一。水资源总量为 878 亿立方米，地表水量实际控制水量为 884 亿立方米，地下水可采量为 252 亿立方米。

新疆土地资源已利用面积 63.54 万平方公里（9.531 亿亩），占 38.21%，尚未利用的占 61.79%，高于全国的 35.5%。利用的土地主要是草地资源，占 75.75%；耕地只占 5.77%，低于全国的 13%；城乡居民点、工矿区和交通用地占 1.4%，比全国的 4.1%少 2.7 个百分点。

表 1：新疆土地资源利用现状

项 目		面 积		结构
		平方公里	合万亩	%
总 计		1 663 151.02	249 472.65	100
已 利 用 土 地	小计	635 413.66	95 312.05	38.211
	耕地	36 685.58	5 502.84	5.77
	园地	1 559.6	233.94	0.25
	林地	48 633.3	7 295	7.65
	其中：有林地	14 967.3	2 245.1	2.36
	可有效利用牧草地	481 318.47	72 197.7	75.75
	建设用地	16 436	2 465.4	2.59
	水域	50 780.71	7 617	7.99
	其中：冰川、永久积雪	32 089.69	4 813.45	5.05
未利用土地		1 027 727.36	154 434.2	61.79

新中国建立 40 多年来，新疆土地开发利用取得了很大效益，对促进国民经济发展和人民生活的提高起到了巨大作用。

二、新疆土地开发利用综合评价及战略探讨

新疆是国家 21 世纪重点开发的一块宝地。地域辽阔，水、土、光、热资源丰富，具有发展粮食、棉花、甜菜、园艺、畜牧业的优势。尤其石油和石油化工的开发，亚欧大陆桥的贯通，将对新疆经济建设发展起到重大的促进作用。

新疆确定土地开发战略的出发点，要根据新疆土地资源特点，全面客观地进行综合评价。

（一）幅员辽阔，绿洲面积有限

全疆平均每平方公里 9 人，总体上属地广人稀地区。绿洲每平方公里有 218.5 人，高于全国的 118.5 人，又属人稠地狭地区。在新疆，不能用地广人稀概念评价人口与土地的关系。若以此形成决策意识，就可能淡化人口急剧增长的危机感，并在利用土地资源方面会产生立足于扩大外延的开发战略以及破坏资源、滥占耕地的短期行为。

（二）土地资源绝对面积大，有效利用面积小

全疆农林牧可利用地面积 9.23 亿亩，占土地总面积的 37%，戈壁、沙漠等不能利用的面积占 63%，而可利用的土地质量一般较差。新疆是荒漠绿洲灌溉农业区，土地开发必须水利先行，水利工程投资大。

据第二次土壤普查，全疆耕地实际数为 6 118 万亩，比统计数耕地面积多 30%，1988 年耕地调整为 5 502.84 万亩，比土壤普查少 11.8%，比 1988 年统计数多 19.01%。其中中低产田占 89.2%，增产潜力大。人工农林牧用地比例为 7.6 : 1.2 : 1.2，林草面积偏小。

（三）水资源总量多，存在着水土不平衡的时空分布差异

新疆水资源有地表水与地下水互补的循环规律，有利于水资源开发。大面积的戈壁、沙漠是无水或缺水区，水资源存在时空不平衡状态，是农业生产的突出矛盾。水资源利用程度低，开发潜力大，内涵挖潜是今后水资源开发的主攻方向。

（四）农用土地利用率高、生产率很低，增产潜力大

1990 年全疆耕地利用率为 85.12%，有 600 多万亩休闲地。耕地复种指数为 95.5%，比全国少 57.7 个百分点。林地利用率只有 30.78%。可养鱼水面利用率只有 21%。土地由于粗放经营，效益低，生产潜力大。

（五）生态环境严峻，治理任务艰巨

新疆干旱沙化，盐碱威胁着绿洲生态环境的稳定和绿洲经济

繁荣。森林过伐，草场超载和退化，水质污染、土壤污染、空气污染等影响生态环境。

（六）城市建设发展迅速，城市环境急待整治

40 年来，新疆城市建设飞速发展，以乌鲁木齐为首的 16 个城市的规模和布局，已经基本形成。随着城市发展，带来了水土资源紧张，环境污染严重，农用土地锐减等严重问题。

全面分析和认识土地资源特点和开发利用利弊，为土地利用战略提供科学依据。

新疆土地开发建设中必须遵循的指导思想是：根据新疆所处的战略地位和改革开放形势，用发展的观点，遵循规律，因势利导，扬长避短，发挥优势。土地开发战略是：根据自治区国民经济和社会发展规划 10 年规划总体布局和土地资源特点，应确立为：“加强保护，综合开发，集约经营，永续利用。”

——加强保护。土地是人民生存和经济发展的根本。保护耕地，珍惜寸土，合理利用土地是我国的基本国策。因此，要强化土地意识，加强土地宏观管理，采用法律的、行政的、经济的手段，保护土地资源，避免土地开发决策上的失误，制止开发利用土地的短期行为。坚持科学态度和求实精神，作好土地总体规划，积极开发、合理利用和保护土地资源，是当前面临的一项重大任务。

——综合开发。新疆国民经济和社会的发展，要求农业生产要有一个更大发展，在保证粮食自给有余的前提下，积极发展棉花、畜牧业、园艺业等优势产业。由于新疆土地资源类型多样化，决定了土地利用的多宜性。土地资源的开发布局，在水土平衡前提下，宜农则农，宜林则林，宜牧则牧，实行农林牧草渔结合。在保证农业用地的同时，还要保证建设用地的需要。因此，土地资源开发要全面规划，综合开发。

——集约经营。水土资源开发规模要适度；以提高单位面积