

中国国土整治战略问题探讨

第二集

中国自然资源研究会 中国地理学会 中国生态学学会
中国环境科学学会 中国国土经济学研究会 编

能源出版社

内 容 简 介

本书是中国自然资源研究会等五个学会联合召开的第二次国土整治战略问题讨论会上的论文选编。文集的主要内容是从不同学科领域分别探讨了国土整治的性质、任务和国土整治区划的原则、方法、方案；以及重点整治区的选择和战略布置，并结合我国国民经济发展的需要针对具体地区提出了整治意见。有一定的学术见解和生产实践意义。

本书可供国家有关部门和地区在制定全国性的国土整治战略方针和布署以及整治具体地区时参考，也可供我国各级经济部门领导，计划、城乡建设、环境保护科研单位及各产业部门从事国土整治和规划工作的广大干部与大专院校有关专业师生参考。

中国自然资源研究会
中 国 地 理 学 会
中 国 生 态 学 学 会 编
中 国 环 境 科 学 学 会
中 国 国 土 经 济 研 究 会

能源出版社出版 北京市新华书店发行

通县曙光印刷厂印刷

850×1168 $1/32$ 开本 8.7 印张 185 千字

1985 年 4 月第一版 1985 年 4 月第 1 次印刷

印数 1—5,300

书号 17277·4 定价 1.74 元

编者按

受国家计委国土局的委托，中国自然资源研究会、中国地理学会、中国生态学学会、中国国土经济学会、中国环境科学学会于1984年1月17日至22日在广西南宁联合召开了第二次国土整治战略问题讨论会。

这次会议是在1982年7月第一次国土整治战略问题讨论会的基础上，经过近两年的实践工作之后召开的。与会的专家、学者对我国国土整治工作的总任务——考察、开发、利用、治理、保护全部国土资源等有关问题进行了探讨，其中包括国土整治的性质、任务和国土整治区划的原则、方法和方案，以及全国重点整治区的选择和战略布署。有的专家学者就所从事的学科领域和部门提出了国土整治的方案；有的对具体地区提出了整治意见。我们从中选出了23篇文章，汇编成《中国国土整治战略问题探讨》第二集。

本文集主要是从长远的战略观点出发，提出国土整治的方案和意见，供国家有关部门在制定国土整治的战略方针和布署时参考，同时与从事此项工作的广大专家、学者进行学术上的交流，以期促进我国的国土整治工作不断向前发展。

由主编侯学煜；副主编吴传钧、程鸿；编委孙鸿烈、朱靖、朱钟杰、周政、吴宝铃、瞿宁淑、郭绍礼组成编委会，负责本文集的选编和审定工作。中国自然资源研究会的丁树玲、李俊同志负责征文工作，祖莉莉同志负责编辑出版的日常工作。

在编辑本文集的工作中，由于我们水平有限，还存在不少缺点，谨祈读者多予指正。

目 录

编者按

- 对我国国土整治区划的构思……………吴传钧 (1)
- 我国国土整治分区部署的初步探讨……………程 鸿 (9)
- 中国国土整治区划方案……………陈传康 (29)
- 对我国国土分区整治的意见……………钟功甫 (41)
- 以国土整治为目的的土地资源分区初探……………石玉林 (47)
- 国土利用工程与土地利用区划……………许 牧 (57)
- 国土整治的分区体系问题……………陈景元 (63)
- 我国国土整治区域划分初探——兼论陕西省整治
 区域划分……………郑魁浩 (75)
- 论国土规划与区域、城市发展的数据管理……………林炳耀 (86)
- 从系统工程看国土整治……………左玉辉 (101)
- 中国海岸带管理开发的过去和未来——论我国海岸带的开
 发整治……………吴宝铃、夏东兴、葛瑞卿 (122)
- 我国山区的开发与整治……………郭绍礼、张天曾、曹光卓 (132)
- 黄土高原地区自然资源的综合开发问题……………朱显谟 (147)
- 关于新疆国土整治的几个战略问题……………夏训诚、樊自立 (166)
- 京津地区国土整治及有关区划问题……………邢嘉明 (180)
- 东北地区国土整治的几个问题……………刘哲明 (189)
- 黄河三角洲和黄河下游平原整治的初
 步设想……………任美镠、侯国本 (201)

黄河口三角洲的过去、现在和未来的展望……侯国本 (205)

论自然生态区划的概念、依据和全国初步

方案……侯学煜 (210)

环境区划是控制新污染的有效途径……朱钟杰、蔡贻漠 (228)

关于我国经济区划方案的初步设想……杨树珍 (238)

开展经济区划工作搞好经济发展的地

域组织……胡序威、李文彦、陈汉欣、陈航 (245)

经济区、经济中心和我国综合经济区试拟……宋家泰 (258)

第二次国土整治战略问题讨论会纪要…… (269)

对我国国土整治 区划的构思

吴传钧

(中国科学院地理研究所)

一、国土整治规划工作的 主要内容和特点

我国在开创社会主义现代化建设的新局面过程中,发展经济、规划建设,除了从国民经济各部门出发考虑外,还要结合地区综合考虑。所谓“条条与块块相结合”,这一点已越来越为广大生产部门和计划部门的工作者所认识。这正是开展国土整治规划工作的客观原因。

自从1981年春,中央提出国土整治的任务以来,先后成立了中央和省的主管业务机构,培训了干部,在一些省区开展了调查研究工作,并已取得了一些实践经验。

在初期,国土整治的主要内容被概括为:国土的开发、利用、治理和保护。经调查、考察,提出专题报告或制定出规划。通过三年来的实践,对国土整治规划工作的实质性内容有了进一步的认识,大致可包括下列五个方面:

1. 有关国土资源(以土地、水、矿产、生物资源为主)的合理开发和有效利用;
2. 改造大自然的大型工程(如三峡筑坝、南水北调、三北

防护林带的营建等)的论证及后效预测;

3. 有关规划地区的生产建设(包括人口及城镇在内)的总体布局;

4. 有关规划地区的水源、能源、交通、通讯等基础设施的全面安排;

5. 环境的综合治理,经济发展和自然环境关系的协调,保持必要的或建立新的生态平衡。

从以上所含内容得知,国土整治规划涉及自然、社会、经济等方面,而且通过规划的实施要取得最高的经济效益、生态效益和社会效益,它具有高度的综合性,因此要提倡多学科、多部门的交错研究。讲究经济和生态效益已为一般国土研究和管理工作者所周知。所以要讲究社会效益,是因为,人是通过社会劳动和国土发生关系的,人的社会关系往往以人和国土的关系为前提的。在不同的社会制度下,人对国土的开发利用采取不同的方式,其效果也是不同的。再则,我国是个多民族的国家,不同的民族具有不同的生产和消费的需求和习惯,在对待国土的开发利用方面也存在着不同的考虑。如果忽视这一点也会造成不良的后果。

国土的整治工作必然以一定的地域为单位,具有明显的地域性特点。任何一个国土整治规划都要充分反映规划地区的自然、社会、经济等多方面的特点,不可能千篇一律到处套用。因此,国土整治规划是在地域基础上的综合工作。要强调因地制宜的原则,这也就说明国土整治规划为何要在划分国土整治区的基础上进行的道理。

二、国土整治区划的性质

任何区划都发自一定的目的性,不同的目的划分出不同的区域体系。例如根据认识客观存在的自然综合体的目的,可划分出综合自然区;根据认识农业生产的地域差异和规划农业发展远景

的目的，可划分出综合农业区；根据认识客观存在的地域生产综合体和规划地区经济发展远景的目的，可划分出综合经济区。要进行国土整治分区，显然要根据国土整治的目的来划分，这就要联系国土整治规划工作的多方面的内容。

国土整治要开发利用国土资源，并改造自然，因此和自然资源的分布及自然环境的地域差异有直接联系。国土整治区划要反映这种联系，但国土整治内容不限于自然方面，因而国土整治区划就不是单纯的自然区划。作者在1982年第一次国土整治战略问题讨论会上发表的《我国国土整治的目标、措施、原则和任务》一文中提到：“国土规划最理想的做法是要和一定的经济区划体系结合起来进行，也就是把经济区作为国土整治规划的单元”。现在看来，也不尽然。国土整治和反映地域生产综合体的综合经济区虽然关系十分密切，但在目的性和内容的侧重方面都有所差别。综合经济区可以作为区域规划的地域单元，却不能反映国土整治规划有关利用和改造自然、治理环境、保护生态等方面的内容。这就是说，国土整治区划也不是单纯的经济分区。

比较确切的认识是，国土整治区划具有自然和经济两重性，它的性质应该是自然—经济区划，也可称为经济—地理区划。明确了国土整治区划的性质后，就能考虑区划的体系和原则。

三、国土整治区划的体系

区划是分类的范畴。任何一门科学对其研究对象的分类状况是衡量这门科学发展水平的一个指标。

分类体系一般可分为：类型和区域二种。不论是类型还是区域，它们的划分都要根据一定的指标。如果根据多系列指标，则各指标之间也存在着相互的联系。类型往往是根据一个要素或一个部门来划分。同一类型在空间分布上可以重复出现在不相邻接的地方。例如以我国的农业类型为例，在干旱气候条件下依靠高

山冰川积雪融水灌溉的绿洲农业类型，可以分散出现在天山南北、祁连山南北和昆仑山北坡。又如西南地区灌溉条件较好、盛产水稻的坝子农业类型，可分散出现在云贵高原的一些山间盆地内。区域往往是根据多种要素或多个部门的相对一致性而划分的，它在空间分布上是连成一片的。例如以我国的综合农业区而言，根据我国大农业的地域差异特点，一般可划分为：年降水量在300mm以下的西北干旱区；平均海拔在3,500m以上高寒的青藏高原区；具有特殊的黄土物质堆积的黄土高原区；作物生长期较短的东北区；淮河以北暖温带的黄淮海区；淮河以南亚热带的长江中下游区；包括南亚热带和热带的华南区；地形起伏大，民族构成复杂的西南高原区。

在这里，首先要探讨的问题是，国土整治对其研究对象的分类，是类型的概念呢？还是分区概念？还是在类型划分的基础上，适当组合、调整为分区呢？目前在我国哪一种分类方法更具备条件，哪一种分类又更符合客观需要呢？作者认为划分我国国土整治的类型和分区，客观上都是需要的，而且从条件讲又都是可行的，二者可结合研究。例如黄河上游自龙羊峡至青铜峡之间，将陆续建设一系列高坝进行梯级开发；长江三峡也将修建以防洪和发电为主要目的的高坝。二者可说是属于同一国土整治类型。估计到这两个水利枢纽的建设将带动附近地区的发展，就可进一步研究，在此基础上将可形成的二个国土整治区的范围。综合国土整治类型和国土整治分区两方面的研究，可逐步明确我国国土整治区划的体系。

四、国土整治区的划分原则

根据若干系列指标，区划可分成若干等级层次。考虑到国土整治区具有自然—经济两重性，它的划分原则要兼顾自然和社会经济两方面。是否可以设想按较大的第一级和较小的第二级划分

国土整治区，可根据如下的原则：

1. 在自然社会经济条件方面都比较一致，或者说都具有一定程度的类似性。例如黄淮海区，以平原为主体，人口稠密而分布比较均匀，提高全区农业生产所面临的共同问题是有待于对旱、涝、碱的综合治理，工、农业和城市用水普遍紧张，需要通过实施南水北调规划加以解决。

2. 在国土资源开发利用上有其共同特点。例如以水资源的开发和水、土资源的平衡利用为特点的西北干旱区和以煤炭资源开发为中心的山西区及以石油资源开发为中心的黄河三角洲及渤海西部都可算是二级国土整治区。

3. 在改造大自然或环境综合治理方面有其突出的要害问题。例如水土流失特别严重的黄土高原区，不仅要采取工程措施和生物措施相结合的治理办法，还要通盘考虑调整农业结构，普遍推广农户承包集水区(小流域)的生产和治理，发动千家万户治理千沟万壑，加快实施全面的水土保持工作。

4. 不同层次的国土整治区要适当照顾一定级别行政区的完整性。例如苏联的综合经济区分三个层次，都是和相应的行政区相配合，最上层由19个基本经济区组合成7个大经济区(相当于我国若干省区的组合)，其下有47个中层经济区，即行政上的州、边区或自治共和国(相当于我国的地区或自治州)，最下面的基层经济区由州、边区或自治共和国下的小区组成(相当于我国的县或若干县的组合)。又如我国的农业区划虽然有全国性一、二级分区方案，但仍然按省、县行政区来实施。有的国家的国土整治工作以流域为单位，但为了实施的方便，不能以自然的分水岭为分区界线，而要考虑县级行政区的完整而加以调整。

根据以上原则，可以想象到：由此而划分的国土整治区，可能是多种模式的，虽然在国土整治的内容方面大致相若，但有的侧重于资源的开发，有的以某项改造大自然的工程为主，也有的着重于环境的治理。因此在不同的国土整治区之间，可能在地域

上有部分的重迭。

五、国土整治区划是长时效的远景区划

国土整治区划工作要立足于现状，联系历史发展过程，更主要的是要面向未来。因此根据这个要求，在性质上，国土整治区划不是现状区划，而是远景区划，要满足远景规划长时效的要求。

国土整治是个长期的过程。这从几个国土幅员辽阔和我国可比性较大的国家的情况来看，完全可以得到证实。美国最先开发大西洋的东北部，然后逐步沿五大湖向西、沿大西洋岸南下，然后开发太平洋沿岸，三十年代才着力开发中西部，直到七十年代才转到建设西南部“阳光地带”，经历了二百多年。苏联在建国前只有欧俄中部和西部经济比较发达，建国后逐步建设欧俄北部和南部，第二次大战后建设重点才转到西伯利亚西部、中亚和远东，六十年代后才着手开发西伯利亚东部和堪察加半岛沿海地区，建国七十多年至今，西伯利亚北部仍处于待开发状态。澳大利亚从建立殖民地到现在也有二百年历史，二次大战前只建设了东南部、南部和西南部沿海，战后开发东北部沿海，西北部到六十年代发现富铁矿后才开发，至今大陆中部仍然没有开发。巴西从独立至今已有160多年，直到30年前才建设东南部一隅，六十年代迁都巴西利亚，着手东部高原的开发，八十年代开辟亚马逊河经济区，开始进行赤道丛林区的开发。在二百年前，加拿大成为英国殖民地，至今只建设了东南部和西南部沿海及南部一带，广大的北部国土仍然有待开发。

完全可以设想，我国由建设平原到开发山区，由东部沿海到内地到边疆，也必然是一个很长的过程。因此划分国土整治区，不能单纯迁就生产建设的现状，也不仅仅考虑到2000年的事，而可参考部门发展 (sectoral development) 论、出口基地 (export

base)论及洛斯托夫(W.W.Rostow)模式等有关地区经济发展理论,对二十一世纪全国各地区资源开发、生产布局、经济发展可能出现的重大变化要有所估计。

六、国土整治区划可有重点地分批进行

国土整治工作,全国不可能齐头并进,要有重点地分期分批进行,这是第一次国土整治战略问题讨论会上比较一致的认识。为此,作为国土整治工作先行的整治区划工作,也可根据分期的重点要求,逐步进行。如先拟定一个全国性方案,则早期的重点地区的区划应该具体些,其他地区可概略些,根据形势发展逐步调整,并不是一成不变的。

从全国而论,早期的重点整治区侧重于东部沿海,其中有一个重点是可以肯定的,那就是首都附近地区。根据历史的经验,二千多年来,各个朝代都把首都附近作为核心地区来建设,西汉以长安附近三县为三辅;隋、唐置长安附近为京兆郡;宋将开封附近建为京畿;元开始划分省区,以大都附近的晋、冀、鲁为中书省,其他地区为行中书省;明置北京附近地区为京师省;清承明制,改称直隶省;民国初年北京附近立为京兆特别区。时至今日、把首都附近的京津唐地区作为国土整治的重点区,无疑是恰当的。

推而广之、各大区经济中心附近,也可能先行一步,成为各大区内的重点整治区,如东北以沈阳附近为重点区,华东以上海附近为重点区,华南以广州附近为重点区等等。

国土整治区划可作为全国国土整治规划纲要的基础或依据之一,甚至可成为整治规划纲要的组成部分。要做到这一点,除了必须明确上述国土整治区划的内容、性质、体系、原则等构思外,还需要正确处理有关国土整治所有内容的一系列关系问题,如国土开发与整治的关系、“条条”与“块块”的关系、自然环

境的地域差异和行政区划的关系、沿海与内地的关系、重点与一般的关系等等。

我国国土整治分区部署的初步探讨

程 鸿

(中国科学院自然资源综合考察委员会)
(国家计委)

近年来，我国国土整治工作已经作为一项十分重要的国家任务提上了议事日程，正在引起各方面的关心和重视。国土整治的研究内容甚为广泛，本文只就整治分区的若干问题作些初步探讨。

一、对国土区域整治的一些基本认识

国土整治的任务是有计划、有步骤地合理开发、充分利用、积极治理和有效保护国土资源，搞好生产力的合理布局，改善生态环境，在社会主义建设中正确处理人、资源、环境的关系，逐步建立起一个生产发展，生态稳定，生活适宜，城乡协调，经济效益和生态效益较高的国土环境。

国土整治任务的提出决非偶然。解放以来，在中国共产党和人民政府的领导下，我国国土资源的开发和各项建设事业取得了巨大成就。1982年同1949年比较，工农业总产值增长了17倍，粮食产量增长了2.1倍，棉花增长了7.1倍，许多重要工业品的产量已位居世界前列，城乡人民生活有了很大改善。但是，我们也面临相当紧迫的人口、资源和环境几大问题。第一、人口问题日益突出。从1957年到1981年，24年间我国人口增加了54%，粮食产量增加了67%，人均粮食的社会占有量只增加了8%。人口的迅速增长给社会经济各方面带来了许多问题。在十亿人口的基数

上，如平均按12%的年率增长，我国人口总数到2000年将达13.2亿，如按10%的增长率计算，则为12亿。这个因素对资源开发和环境整治的全局始终产生着最深刻的影响；第二、资源矛盾日益突出。一方面，由于人口不断增长，一些重要资源相对匮乏，人均耕地和森林面积逐渐减少，在农业增产和工业发展的形势下，整个北方水资源供不应求，一些关键矿种的资源储备也跟不上工业增长的需要。另一方面，有些自然资源的开发利用又不够充分、合理，山地、草原、水面、海域等经营粗放，利用效果很低；第三，环境生态失调的矛盾日益突出。由于森林破坏、过度开垦、不合理的采掘开挖、“三废”排放，致使水土流失、沙漠化、石质化、水体和土壤污染、水旱灾害和工程地质灾害等现象普遍存在，环境质量下降，局部地区的环境生态出现恶性循环；第四，经济和产业结构失调的矛盾日益突出。近年来，各地研究发挥区域优势的结果，普遍感到经济和产业结构不够协调，由于各种关系脱节而影响经济活动顺利运转的情况到处都有；第五，经济发展水平的区域差别有所扩大。在全国各省、区之间（京、津、沪除外），按1981年单位土地面积计算的工农业总产值，最高的江苏和最低的西藏是100：1，按人口平均计算的工农业总产值，最高的辽宁和最低的贵州是5：1。虽然我们是社会主义国家，可以在全国基础上通过各种经济手段进行必要的调节，但是从全局和长远来说，悬殊的区域差别并不是健康合理的现象。所有这些矛盾，在今后国民经济加速发展的过程中，如果不能得到适当解决，势必影响国家总体战略目标的顺利实现。

要解决这些矛盾，逐步在我国“建立起一个生产发展，生态稳定，生活适宜，城乡协调，经济效益和生态效益较高的国土环境”，一个有效的途径就是按照国土整治的基本要求，进行区域整治开发。为什么把区域整治开发提到如此高度呢？这里分几点来说。

1. 区域调节是国土工作的主要作用

国土工作的独特作用，或者说国土工作同其他经济工作的主要区别，就在于它要协调经济发展同人、资源、环境空间的关系，也就是要根据不同地区的具体情况来处理好这些关系，我们把这种作用称为区域调节。通过这种区域调节，使资源开发符合国家和地方的长远利益，保持国民经济内部合理的空间结构，促进环境质量的改善，体现国土整治的区域政策。

长期以来，由于我国经济和计划管理体制的特点，基建投资按部门分配，各部门分别在全国范围进行布局，这就难免出现不同部门在相同地区内的不协调发展，由此产生结构失调和环境失调的种种弊端。地方的基建投资，由于缺少全局指导，从本地需要出发，又难免出现不同地区在相同部门的不协调发展，出现不必要的重复建设，降低国家总体经济效果。通过国土整治，搞好区域调节，促进条块之间紧密配合，就有可能避免上述两种偏向。

为了发挥国土工作的区域调节作用，需要具备一定的条件：第一，中央国土主管机构在有关方面协同下，制定全国国土整治规划以及不同地区开发整治的方针、政策，作为区域调节的指导和依据；第二，通过经济和计划管理体制的改革，把国土工作纳入国家建设程序，至少在国家确定的重点整治地区，国土部门可以对投资分配和项目落实等方面起到行政上的调节作用；第三，实行国土立法和有关资源环境立法，制止对国土资源和环境的破坏。

2. 分区整治开发是国土工作的主要形式

我国是一个地域辽阔，人口众多，自然环境十分复杂，自然资源丰富的大国。由于人口、资源和环境条件在空间结合上的不平衡性，区域差别是客观存在的事实。为了体现因地制宜的原则，应该根据不同地区资源结合的特点和主导优势，根据当地自然和社会经济条件，在全局统筹下，进行有计划的区域整治开发，最终实现全国的总体目标

我国的经济管理机构按行业设置，从中央到地方自成系统，

主要资源的开发和工农业生产都由有关专业部门主持，并且拥有勘察、设计、科研和人材培养各种手段，国土部门没有必要直接插手单项资源的开发，但是在可能条件下，可从国土资源合理开发利用的总体要求出发，对有关资源部门的开发方向、重点和布局进行必要的区域协调。最近两年来，我国开始着手的国土整治开发的规划研究工作，如京津唐、沪宁杭、山西、松花湖、黑龙江、新疆巴音格楞、豫西、宜昌、宁绍、滇西等，都是根据各地不同要求所进行的区域开发整治课题，就是客观需要的反映。它们的实践，必将为我国区域整治开发提供有益的经验，促进国土工作的发展。

3. 以资源和环境相结合的区域整治是国土工作的主要特点

资源开发是国土工作的核心，没有资源的开发，就没有经济的发展，而没有经济的发展，也就谈不上国土的整治。但是只有资源开发并不能使国土工作同其他经济工作有所区别，必须在一定地区把资源开发和环境整治密切结合，才能充分体现国土工作的主要特点。

资源开发和环境整治是相互促进，相互制约的。通过资源的合理开发利用，使环境生态保持良性循环，回头又可能促进自然资源的更新和恢复。通过环境的治理保护，能够提高自然资源的质量，改善开发资源的环境条件。否则，两者就会相互牵制。在国土工作中，除了少数自然灾害的防治以外，开发资源和整治环境完全可以结合进行，并行不悖。例如土地的合理开垦与农田基本建设，森林的合理采伐与植树造林，就同时起到开发资源和整治环境的双重作用。其他可更新自然资源也大都具有这个特点。就是矿产资源的开发，也有合理开挖，矿渣利用与弃置等不少影响环境的问题，如果处理不当，对双方都不利。

从我国实际情况出发，暂时还不可能用很大经济力量广泛进行环境整治。切实可行的办法是通过合理的资源开发，在发展生产的过程中，有计划地逐步改善环境生态面貌，寓环境整治于资