



沈阳地区 国土综合 开发研究

沈阳市国土区划办公室 编著

0.531

辽宁科学技术出版社

SHENYANG DIQU
GUOTU ZHONGHE
KAIFA YANJIU

审 定

刘安华

主 编

叶永成 曹振贤

副 主 编

曹洪淮 董振和 岂 巍

编 著 者 (按姓氏笔划顺序)

尹功成 岂 巍 李阜丰 武利华

金德升 曹洪淮 曹振贤 董振和

齐延伟 张丽华

前 言

国土资源是一个地区土地、空间、人口、环境、经济、劳力等资源的综合体，它所反映的是一个地区的社会、经济、文化等方面的全貌。研究国土资源的目的，就是为合理地开发、利用、整治国土资源指明方向和确定目标，为各级部门宏观决策和编制国民经济中长期计划提供科学依据。因此，国土资源研究，关系到一个地区的发展前景，具有重要现实意义和深远历史意义。

根据国务院的指示，在国家、辽宁省计划经济委员会的统一部署和领导下，按着“计国函〔1989〕12号”文件的要求，我们从1989年2月起，开展了沈阳地区国土资源综合开发研究，对沈阳地区的国土条件和国土经济的主要特点；国土综合开发战略、方针和原则；国土工作范围；国土综合开发规划的性质、地位和作用；国土综合开发规划的编制和审批程序；国土规划的重点和主要内容及其指标体系的探讨；国土规划与其城市总体规划、经济发展战略、国民经济中长期计划的相互关系、矛盾如何在政策上加以协调处理；编制国土规划的法律依据及国土规划的立法要求；综合开发区的确定和建设；国土综合开发规划实施的政策及措施等重大课题进行了研究，并将其编著成《沈阳地区国土综合开发研究》一书，供有关部门和国土资源研究工作者参考。

由于国土资源综合开发研究是一项新的工作，其涉及面广，内容繁杂，书中难免有疏漏之处，敬请读者指正。

作 者

1990年3月

目 录

沈阳市发展概况	1
一、沈阳地区国土条件和国土经济的主要特点	7
(一) 沈阳地区的国土条件	7
(二) 沈阳地区国土经济的主要特点	16
二、沈阳地区国土综合开发的方针、原则 及发展战略	25
(一) 沈阳地区国土规划的方针	25
(二) 沈阳地区国土规划的基本原则	26
(三) 沈阳地区国土开发整治战略	34
三、沈阳地区国土工作的范围	39
(一) 国土资源的勘察、开发、利用、治理、 保护	39
(二) 编制国土规划	44
(三) 国土管理	45
四、沈阳地区国土综合开发规划的性质、地位和 作用	48
(一) 国土综合开发规划的性质	48
(二) 国土综合开发规划的地位	50
(三) 国土综合开发规划的作用	50
五、沈阳地区国土综合开发规划的编制和审批 程序	52
六、沈阳地区国土规划的重点和主要内容及指标体	

系的探讨·····	56
(一) 国土规划的重点·····	56
(二) 国土规划的主要内容·····	57
(三) 国土规划指标体系的探讨·····	70
七、沈阳地区国土规划与其经济社会发展战略、国民 经济中长期计划、城市总体规划的相互关系、 矛盾和协调处理·····	80
(一) 国土规划、经济社会发展战略、国民经济中 长期计划、城市总体规划的内涵·····	80
(二) 国土规划与经济社会发展战略、国民经济中 长期计划和城市总体规划的关系·····	86
(三) 国土规划与经济社会发展战略、中长期计划、 城市总体规划的矛盾及协调处理·····	90
八、沈阳地区开展国土规划的法律依据及国土规划 的立法要求·····	92
(一) 沈阳地区开展国土规划的法律依据·····	92
(二) 沈阳地区国土规划的立法要求·····	106
九、沈阳地区综合开发区的确定和建设·····	113
(一) 总体意识·····	115
(二) 条件与制约因素分析·····	118
(三) 模式研究·····	120
十、沈阳地区国土综合开发规划实施的政策及 措施·····	126
(一) 沈阳地区国土综合开发规划的实施政策·····	126
(二) 沈阳地区国土综合开发规划的实施措施·····	130

沈阳市发展概况

沈阳市是辽宁省的省会，东北地区最大的城市，是东北地区的经济、文化中心和交通枢纽，我国重要的工业基地之一。现为计划单列省辖市。

沈阳市辖和平、沈河、大东、皇姑、铁西、苏家屯、东陵、新城子、于洪9个区和新民、辽中2个县。面积为8515平方公里，其中城区185平方公里。人口558万，其中城区人口305万，全市人口密度每平方公里650多人，其中城区密度每平方公里16126人，沈河区密度最大，每平方公里达31000多人。

沈阳是一座历史悠久的古城，据新乐遗址考证已有七千二百多年的历史。

春秋战国时期，燕国便在此地屯军戍边，人口开始集中。

唐代始建现城廓，称为“沈州”。

金代，沈阳已形成经济繁荣的小城市。

元代，沈州改名“沈阳路”，修建了城池，市容为之一新。

1625年，努尔哈赤迁都沈阳后，重建和扩建了城池，在城中心建筑宫殿（今沈阳故宫），成为满清入关前的统治中心。入关在北京建新的宫殿后，故宫便成为“陪都”。

1634年（清太宗天聪8年），将沈阳路改为“盛京”。

1657年（清顺治14年），设立“奉天府”。

1662年，沈阳出现民族工业，建立了“万隆泉烧锅”（即现在的沈阳市老龙口酒厂）。

1896年，清朝在沈阳开办“奉天机器局”，生产兵器和银元，开创了沈阳的机器工业。

1840年，鸦片战争以后，帝国主义侵略魔爪不断深入我国，沈阳也开始沦为半封建半殖民地的城市。

1898年，沙俄与清朝政府签订《续订旅大租地条约》。允许俄国在我国东北修建途经长春（当时称宽城子）、沈阳（当时称奉天）等地至大连、旅顺的铁路，建立沈阳站（今南站附近），1903年正式通车。从此，沙俄侵入沈阳。

1905年，日俄沈旦堡（属辽阳市）大战，日胜俄败。从此，日本帝国主义取代了沙俄在沈阳的特权。此时，美帝国主义势力也伸入沈阳，并在沈阳商埠地（今和平区东部）建银行、设领事馆。

辛亥革命后，军阀张作霖盘踞沈阳。先后建设了北宁路、奉海路及沈阳北站、东站。建立了当时在全国规模最大的“东三省兵工厂”，以及“奉天军械厂”、“奉天枪弹厂”、“奉天陆军被服厂”、“奉天第一制革厂”、“辽宁迫击炮厂”等一批军事工业企业。开办了“奉天纱厂”（今沈阳纺织厂）和“肇新窑业公司”。建筑了“东塔飞机场”。对“北陵机场”也进行了筹建。

1923年5月3日，设立奉天市，这是沈阳建市的开端。

1929年4月2日，改奉天市为沈阳市。

1931年9月18日，日本帝国主义发动了军事事变。第二天，将沈阳市改称奉天市，由日本特务机关长土肥原贤二任奉天市市长。从此，日本人在沈阳大量增加，开办工厂，掠夺沈阳资源。

1932年，沈阳的城市人口达到397359人，其中日本、

朝鲜和其他外国人42470人，占全市人口的10.7%，日本人占绝大多数。

1933年3月1日，日本、满洲国公布《满洲国民经济建设纲要》，把东北的资源由日本人控制，定奉天（今沈阳）为工业区。

1934年4月15日，沈阳铁道以西（今铁西区）825万平方米，作为工业用地，1936年6月1日，正式编入市区。到1941年末，铁西面积已达1419万平方米。同时扩大了和平区和皇姑区。

1937年末，全市城市人口达到711674人，其中日本、朝鲜和其他外国人101589人，占城市总人口的14.3%。

1938年3月31日，奉天市市区范围扩大，将2.9万户农民划入市区。同年，修建哈（尔滨）大（连）公路，通过沈阳西部。

1940年，沈阳市人口增到1278908人，其中日本、朝鲜和其他外国人201742人，占全市城市人口的15.8%。

从1931年9月18日起，到1945年8月15日止，日本人在沈阳建立了一大批工厂，主要建在铁西区。初步统计，这14年中，日本人在沈阳建了110多座工厂，建在铁西区的就有70多座。

1946年3月，国民党接管沈阳。城市设施遭破坏，工业生产基本停滞。1948年3月14日，全市人口降到1022689人。到11月，人口仅有802000人。

1948年11月2日，沈阳解放。从此，沈阳得到了新生。四十年来，国家给予了沈阳大量投资。沈阳市广大人民在中国共产党和人民政府的领导下，工农业生产蒸蒸日上，城乡

面貌日新月异，已成为以机械工业为主、门类比较齐全的综合性工业城市。

沈阳市从1956年起就着手编制城市总体规划。当时，参照苏联经验，编制了《沈阳市城市总体规划》方案，1957年3月，国家建委正式批准。其规划的指导思想是：“充分利用城市既有设施，由内向外逐步发展”。规划期为30年（到1985年），市区人口规模200万，远景用地范围183平方公里。

依据这个《规划》建设和管理城市，城市用地基本上得到控制，新工业区的规划布局适当，居住区、商业、饮食服务业和文教卫生设施的分布也比较合理，铁路枢纽、电力电讯以及市政公用设施的改造效果良好。

但是，由于历史原因，城市规模愈来愈大，工业布局被打乱，规划区外盲目的建了很多工厂；住宅严重不足，居住水平下降；交通拥挤堵塞，车速降低，事故增多；地下水过量开采，供水能力不足，水压下降；环境污染日趋严重；公园（如砂山、三八、沈阳公园）、绿地被侵占。

根据中发〔1978〕13号文件精神，沈阳市在原规划的基础上，第二次编制了《沈阳市城市总体规划》。以1985年为近期，以2000年为远期。其主导思想是：“以中共中央确定的政治路线为指针，以实现四个现代化为目标，严格控制城市规模，调整工业布局，加强工业城镇建设；协调‘骨肉’关系，调整住宅布局，全面改造旧区，完善居住区的配套设施；统一安排铁路、供电、市政、公用设施和人防工程；积极治理环境污染，扩大绿化面积，加强郊区建设，增加蔬菜、副食品生产；到本世纪末，将沈阳建成具有现代工业、现代农业、现代国防、布局合理、设施齐全、居住舒适、交通方

便、河湖清澈、绿树成荫、环境优美、空气清新的新型社会主义城市”。此规划，国务院于1981年6月份正式批准。

《沈阳市总体规划》的内容有：

- (1) 城市人口规划；
- (2) 城市用地规划；
- (3) 城市工业布局调整与工业小城镇建设规划；
- (4) 公共建筑规划；
- (5) 道路交通规划；
- (6) 对外交通规划；
- (7) 供水规划；
- (8) 排水规划；
- (9) 煤气规划；
- (10) 供电规划；
- (11) 绿化规划；
- (12) 环境保护规划；
- (13) 人防、地铁规划；
- (14) 郊区规划；
- (15) 近期建设安排。

进入80年代以来，根据国家、省有关部门的部署，沈阳市先后开展了《人口普查》、《工业普查》、《农业资源调查与区划》，对国土资源的开发利用和各项建设将在更大规模上展开。但是，随着我国人口持续不断的增长和消费水平的日益提高，沈阳也面临着巨大的压力和挑战。因此，正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系，已经成为一项十分重要和紧迫的任务。

1981年，中共中央和国务院作出了在我国开展国土开发

整治工作的决定。为了加强国土规划工作，国家计划委员会于1987年8月4日印发了《国土规划编制办法》。

根据国家计委、辽宁省计经委的部署，沈阳市人民政府办公厅于1987年8月印发了沈政办发〔1987〕55号文件，在全市范围内开展了国土资源调查，采用航空遥感技术进行了国土资源综合调查和沈阳国土综合开发政策研究，这是开展国土规划的基础和依据。

一、沈阳地区国土条件和 国土经济的主要特点

城市属于社会经济范畴，是生产力发展的产物。现代城市是一个体系，具有层级性和中心性，在一国一地区中各大城市由于地理位置、自然环境、发展历史和社会经济条件差异，其发展规模也不相同。大城市都是一定区域经济和社会发展的节点，它以工业、商业、交通运输业、金融、信息、文化、教育、科学技术、行政等多种中心职能，取得区域中心的地位。

（一）沈阳地区的国土条件

1. 具有显要的地理位置和发达的中心城市

沈阳位于东经122度25分09秒至123度48分24秒，北纬41度11分51秒至42度17分30秒之间，平均海拔50米。为辽宁省省会，全省的政治、经济和文化中心，也是东北地区最大的经济中心城市。沈阳地处辽宁省的中部，周围与煤都抚顺、钢都鞍山、煤铁之城本溪、煤电之城阜新、化纤之城辽阳和辽宁的北大仓铁岭等城市相邻。这些城市，组成了以沈阳为中心的辽宁中部城市群。沈阳又是以大连为前沿的辽中南经济区的腹地。1984年7月，国务院批准沈阳为计划单列市和经济体制综合改革试点城市，1988年划为辽东半岛经济开发区，为沈阳经济发展创造了十分有利的条件。

沈阳地区辖和平、沈河、大东、铁西、皇姑、东陵、于洪、新城子、苏家屯9个区和新民、辽中两个县。全地区面

积8515平方公里，其中市区3495平方公里，两个县5020平方公里。1988年末，全市总人口557.1万人，其中市区人口444.1万人，占总人口的79.7%，两个县113.0万人，占总人口的20.3%。人口密度为654/平方公里。建成区面积为173平方公里。按人口、面积、产值等主要指标衡量，仅次于京、津、沪，为我国第四大城市。在城市周围有虎石台、苏家屯、新城子、新民、辽中等卫星城。

2. 具有独特的地貌和丰富的土地资源

沈阳地处长白山余脉与辽河冲击平原过渡地带，松辽平原南部，自然形成东部低山丘陵和中西平原两大自然景观。东部低山丘陵区，群山连绵起伏，丛林茂密，海拔一般在70~200米之间，形成东部低山丘陵地带；中部主要是辽河、浑河冲击地带，辽河位于西部边界，由北流向西南，浑河位于中部，由东北流向西南，贯穿整个平原，地势从东北向西南倾斜，海拔在20~40米之间，形成中部浑辽平原；西部主要是由辽河、绕阳河冲积而成的平原，地势由北向南倾斜，海拔大都在25~50米之间。沈阳地区海拔高程最高点是新城子区马刚乡境内的石人山，为441.3米；最低点是辽中县于家房镇前左家村，海拔只有5.3米。

沈阳土地资源1263.3万亩，平原占土地总面积的71%，丘陵占15.5%，水域占11.6%，其他占1.9%，为“一山一水六分田，二分道路和庄园”。土壤资源1177.3万亩，耕地696.2万亩（农业资源调查数），人均占有耕地1.3亩，土壤肥力中等，有机质含量平均为1.63%。由于耕地面积日益减少，后备耕地严重不足，农业经济的发展将有严重的威胁。

3. 气候温和，雨热同季，适宜多种作物生长繁殖

沈阳地区属于北温带受季风影响的湿润、半湿润大陆性气候，光照比较充足，年平均日照时数为2596.3小时，日平均7.2小时。日照分布趋势是由西北向东南逐渐减少。年平均气温7~8℃，气温的区域分布呈西南向东北递减。历年各月平均气温变化呈单峰型，其趋势是2~7月逐月上升，8至翌年1月逐月下降，7月为全年最热月（7月下旬平均26.5℃），1月为全年最冷月（1月中旬平均-12.6℃）。无霜期平均153天，初霜平均出现在10月1日，终霜平均出现在4月30日。 $\geq 10^{\circ}\text{C}$ 积温，初日4月17日，终日10月11~13日，保证率60%的积温为3415℃·日，保证率在80%的积温为3312.2℃·日。年平均降水量为670.9毫米，总体分布是由西北向东南递减，6~8月是降雨量最多季节，季平均降水量432.4毫米，占年降水量的64.4%，这时正值光照足，气温高，光、热、水三大生活因子齐备，有利于作物生长繁殖。

4. 矿产资源比较丰富，开发潜力大

沈阳有20种矿产资源，已探明储量的矿产有7种。能源矿产很丰富。煤炭已探明地质储量17.4亿吨，有褐煤和炼焦用煤，主要分布在沈北新城子区和沈南苏家屯区。现有矿井7对，年产煤294.5万吨。石油天然气已探明面积200平方公里，石油储量2.8亿吨，天然气储量106亿立方米。现已建成了以静安堡、前当堡、法哈牛、牛居、茨榆坨5个油田为主的沈阳油田，成为一个重要的石油及天然气生产基地。泥炭资源主要分布在新民县和新城子区境内，已发现4处，1000多平方公里，属富营养型和中营养型，目前没有大规模开发利用。金属矿产资源有铁矿、铝土矿、铜、铬和镍矿等，产地近10处，探明铁矿地质储量2455.6万吨，铝土矿地质储

量677.8万吨，分布在东部山区，其中新城子区有铜矿点1处，东陵区有铁矿小型矿床1处，矿点2处，苏家屯区有中型铝土矿1处，小型铁矿1处，矿点1处，均未开发利用，铜、铬、镍地质工作程度较低。冶金辅助原料有耐火粘土、硅石、石灰石和白云母石等，集中分布在东部山区，现查明矿产地18处，除耐火粘土矿床未被开采外，其他均有不同程度的开采，但没有开采计划，综合利用程度较低。非金属矿产资源非常丰富，已发现和开采的建材和其他非金属矿产有石棉、滑石、水泥石灰石、水泥白灰石、陶土、硅藻土、粘土、建筑石材、建筑砂等378处，特别是砖瓦粘土资源遍及全市，有广阔的开采前景。主要分布在东部山区。目前除石棉、硅藻土以外均有不同程度的开采，以采建筑石材、建筑砂、砖瓦粘土为重点。

5. 旅游资源比较丰富，有待全面规划逐步开发

沈阳历史悠久，作为历史文化名城，沈阳的自然和人文旅游资源，对国内外旅游者有很大的吸引力。全市文物古迹和历史遗迹400多处，其中，古建筑、古墓葬、古遗址达27处。我国尚存的两座古代完整的宫殿建筑之一的沈阳故宫，是清初两代帝王——清太祖努尔哈赤、清太宗皇太极营造和使用的宫殿，以它宏伟的气势，辉煌的建筑闻名中外。新乐遗址是7200年前沈阳人生息繁衍的地方，出土文物异常丰富，受到国内外极大关注。东陵是清代开国皇帝努尔哈赤及皇后叶赫那拉氏的陵墓，它面临沈水，背倚天柱山，集山、水、林、古建筑于一体，近年来整修一新，览胜者络绎不绝。北陵是清朝第二代皇帝皇太极和皇后博尔济吉特氏的陵墓，陵园青松环绕，碧波荡漾，风格别致，是我国现存完整

的帝王陵墓之一，吸引着中外游客。1985年完工的南运河带状公园，全长14.5公里，横跨市内3个区，河湖相连，桥水相映，花木成荫。19个各具特色的游园，19座风格各异的雕塑，构成一处三季有花、四季常青的景观。沈阳辉山风景区距市区17公里，交通方便，景区内山峦起伏，溪谷迂回，湖面辽阔，林木葱郁。以秀湖为中心划分14个各具特色的景区，每年都接待大批中外游客，是一处山青、水秀、林茂、石美、独具特色的自然风景区。新民县前当堡镇新开发的沈阳西湖公园，荷花满池，舟荡鸟翔，再与辽中县团结水库连成万顷碧波，将成为与辉山风景区山景相呼应的水景，配上规划中的沈阳环城绿化带，将成为完整的沈阳自然景区。此外，诸如中共满洲省委旧地、周恩来少年读书处、张氏（作霖、学良）帅府、“九·一八”事变发生地等，都具有较高的历史价值，是中外游客的游览去处。

沈阳烹饪技艺源远流长。鹿鸣春饭店由全国烹饪大赛冠军刘敬贤主厨，其辽菜特色为国内外人士赞不绝口。老边饺子馆的饺子具有160多年的历史，皮薄肚饱，醇浓不腻。御膳酒楼是专营宫廷菜肴的著名餐馆，室内雕梁画栋，古色古香，一系列宫廷大菜以其用料独到、厨功讲究而蜚声国内外。玫瑰大酒店推出的满汉全席，全套菜谱之丰盛需游客连续几天分开逐一领略，加上身着清宫服饰的服务员按满清礼节的服务，使就餐者宛如置身于清宫之中。其他如四绝菜、白肉血肠、五香压肉、李连贵熏肉大饼、马家烧麦等传统风味，更为中外游客所称道。

沈阳是东北铁路、航空、公路交通的枢纽，位于密集的辽宁中部城市群之中，犹如众星捧月，成为沈阳旅游事业发