

国土整治与规划

吴传钧

(中国科学院地理研究所)

建国以来,不少单位做了好些有关国土的调查研究工作,但总的看来是分散进行,显得有些零敲碎打。现在把全国作为一个整体,在中央政府的一个主管单位——国家计委国土局的具体领导下,有计划地组织开展这方面的工作,可以说把我国国土的整治推进到了一个新的阶段。“开端良好,事竟半功”。如何起步,要慎重考虑。

国土整治是关于国土的开发、利用、治理、保护的概括提法。它既包括有关这些方面的调查研究,也包括为实施这些方面而进行的规划。整治不是消极的治理,而要积极地防患于未然,是一项战略措施。我国的国土整治要体现我国经济建设的有计划发展,实质上它是我国现代化建设的重要组成部分。

有关国土整治的问题,面广、量大、错综复杂,涉及到自然、技术、社会、经济几个方面,决不是一门学科所能包办的,而是多学科交错研究的领域。国土问题虽然千头万绪,多种多样,但它们有一个共同性,那就是绝大多数是在地区基础上的综合性问题。以往我国的计划工作美中不足的是:重部门(条条)、轻地区(块块);重指标、轻措施。现在,国家计委又抓以地区发展为主的国土规划,在地区基础上进行有关事物内在联系和发展动态的研究,综合平衡,并预测人类开发、利用国土后将产生的多方面效应和长期影响,既考虑经济效果,又注意生态效果。这样的国土规划,正可以和部门规划互相呼应,起到相辅相成的积极作用。

一、国土整治的战略目标

我国的国土整治战略,要从我国生产建设的现状、特点和条件出发,按照我国的国情,考虑在相当长一段时间内,比较稳定的关于全局的总体设想,也就是中、长期的宏观方针。整治国土的战略目标,就是要在地区的基础上,协调好大自然系统和人类社会系统二者的关系,从而建立一个和谐的人地关系系统。

我们可以把相互作用、有机联系的复杂事物看成是大大小小不同的系统,自然界是一个大系统,人类社会也是一个大系统,人类社会和自然界又构成一个相关系统。当前世界上很多不同专业的科学家都同意:一个最重要的全球性研究课题,就是协调好人和自然的关系,全世界范围内环境、资源和人口的压力正在加剧,地球的自然资源基础正在逐渐衰竭和贫化,生物系统为人类需要而提供资源的能力正在下降。一些科学家预测,到公元2000年时,世界将变得人口更加拥挤、污染更加严重、生态更不稳定而且更易于被破坏。人类的生活质量将有所下降,将发生一系列的全球性紧迫问题。几十年来的事

实发展，使人们认识到，以牺牲环境为代价而求得经济发展是走的一条弯路，决非永久之计，应当引以为戒。要改变这种发展趋势以免问题恶化，必须保护和恢复地球维持生命的能力。当务之急就是要协调好人和自然的关系。而人和自然的关系在很大程度上就是人和国土的关系。因此，整治国土要谨慎地兼顾合理开发资源和保护环境，也就是把国土的开发利用和治理保护有机地联系起来。另一方面，环境保护工作也不能局限于城市工业区的“三废”治理问题，也要联系生态环境的保护和国土的整治。

由此可以设想，我国整治国土的长期目标，就是要从建设现代化社会主义国家的总任务出发，在全国范围内，在合理利用各种国土资源的基础上，因地制宜地创造一个具有合理的部门结构和合理的地区布局，能投入较少的人力、财力、物力而获得较好经济效益和生态效益的生产系统，同时又是一个有利生产和生活的、质量较高的环境系统。对于各个地区来说，整治的局部目标就是要解决或消除该地区的妨碍生产发展和不利人民生活的要害问题。例如，黄土高原如能做到有效保持水土，就可以从根本上改变这一地区的面貌，把它推进到一个新的发展阶段。

二、整治国土的措施

整治国土不仅要有明确的战略目标，还要研究达到目标全过程各个阶段的具体措施。

整治国土的措施一靠政策，二靠科学。政策的重要性是众所周知的，很多人还强调政策对生产建设奏效快的一面。其实政策要真正奏效，必须有其科学依据，缺乏科学性的政策不但难以贯彻，而且往往造成失误，过去已不乏这类教训了。再则政策一旦改变，往往引起一系列的连锁反应，对此也要有个科学预见。因此，从根本上说，制定政策（包括有关整治国土的各种法令、条例）也得靠科学。

整治国土还要注意合理利用人力、财力、物力。

我国人口多，但劳动生产率低，因而就有一个人口质量问题。要重视智力投资，提高劳动力的质量，把我国巨大的人口“压力”转变为发展经济的巨大动力。

我国是个穷国，底子薄，大致还有十分之一的农民生产靠贷款，口粮靠返销，生活靠救济；在城市居民中也有不少困难户。因此要重视节约，珍惜任何一点财力的使用，千方百计提高有限资金的利用效率。

物力主要是合理利用各种国土资源，这既是措施，也是国土整治研究的基本内容。以土地资源为例，我国宜农荒地的后备资源不多，扩耕的潜力不大，新垦地的产量亦难以达到持续地高速增长。因此农业增产措施，主要是提高现有耕地的利用率，千方百计提高单位面积产量，有效进行农田基本建设，精耕细作，集约经营，用人多的优势来抵消地少的劣势；但也不是沿袭过去那种以不惜增加劳动力去换取产量的发展农业生产力的老路，而要提倡科学种田和巧干，提高劳动生产率。要肯定提高耕地复种指数的增产效果。例如，南方十三省建国30多年来，粮食增产的45%要归功于实行复种，而且在一定程度上缓和了种植业和牧业、林业、粮食作物与经济作物的争地矛盾。不能因为少数地区双季稻三熟制面积比重过高，而否定了提高土地利用率的措施。关键是一切增产措施在推广时都要考虑因地制宜，它们都有一定的适用地区范围和适宜性的临界度。好事做过了头，就适得其反。

三、国土整治的原则

国土整治的首要原则就是因地制宜，在所有的国土开发、利用、治理、保护工作中，这一条原则怎么强调也不过分。与此有关的，要树立地区差异的观点，缺乏这种认识，就是搞瞎指挥、“一刀切”的病根。

我国国土辽阔，各地区之间由于地理环境、历史发展、民族构成、生产基础等等的不同，形成了十分显著的地区差异性。举其主要的有：东南半壁和西北半壁；平原和山区；农区和非农区；汉族地区与少数民族集中地区；沿海与内地；城区与乡区…等等的差异。具体分析地区差异的内容，包括：该地区在全国的地位、生产水平、国民经济部门结构、专业化程度、经济效果、发展速度等，每一方面都可采用一定的数量指标加以对比。还可进一步联系：发展生产的自然条件和社会经济条件，它和各种资源、人口、劳力、环境等方面的适应程度，开发潜力，存在问题，调整与发展方向等加以分析。规划国土的开发、利用、治理、保护，不能忽视这种客观存在的地区差异性。相反地，在生产建设中，要自觉认识这种不平衡性，利用它为加速国民经济的发展服务。正由于地区之间的发展不平衡，情况复杂，因此制定地区发展规划（包括国土规划），要从实际出发，不能一刀切。要切实贯彻因地制宜原则，必须考虑地区之间的种种差异性。

四、规划国土整治要从地区着手

一切生产建设都不可能是“空中楼阁”，而必然落实到一定的地区。规划国土的开发、利用、治理、保护，也必然以一定的地区作为单位来进行。

由于目的不同，对怎样来划分地区，有着不同的看法。例如，为了认识自然环境的地区差异，可以划分“自然区”或“自然地理区”；根据农作物适生条件的差异，可以划分“农作物适应性分区”；根据土壤流失的原因和程度的差异，可以划分“土壤侵蚀分区”；根据发展农业生产的需要，可以划分“综合农业区”；根据国民经济发展远景规划的需要，可划分“经济区”或“经济协作区”，…等等。

就我们参观访问美国、澳大利亚、日本等国所了解的情况来说，国际上整治国土比较成功的经验，是以大小不等的流域为单位来进行规划，加以整治。但在目的性和内容上，国土规划既不同于水利部门主持的、以水资源的综合开发利用为中心的流域规划；也不同于我国五十年代后期曾进行的、以工业布局和城市发展为中心的区域规划。国土规划的内容要包括：土地、水、生物等自然资源的开发利用，工、农、运输业的布局，地区组合与发展，环境保护，以及影响地区经济发展的要害问题的治理等。综合性的国土规划，也许可以说是内容最丰富的区域规划，它和国民经济发展的长期规划相呼应，而且应是后者的组成部分。

事实上，我国存在着不同类型的地区，都可以作为规划国土整治的单元。例如，比较重要的、发达的经济中心地区，有京津唐、沪宁杭、辽宁中南部、珠江三角洲（广州）、湖北中部（武汉）等；目前经济不发达，但开发潜力较大的地区，有长江以南丘陵山区，海南岛和西双版纳热带地区等；生态环境比较脆弱地区，有黄土高原和内蒙南部半农半牧区，西北干旱草原区等。

从长远看，我国需要划分合理的经济区，既可作为规划国土整治的单元，更重要的是可以促进有关省（市、自治区）之间的经济协作与联系。由于生产布局的变化、经济中心的发展、物资流转的改变等，我国在“文化大革命”前一度存在的六大“经济协作区”，已不再适应现在的情况。根据发展趋向，我认为可以调整为以下十个经济区：华北区（京、津、冀、鲁、豫、晋），东北区（辽、吉、黑），华东区（沪、苏、浙、皖），华中区（湘、鄂、赣），华南区（粤、闽、桂、台），西南区（川、滇、黔），西北区（陕、甘、宁），青藏区，新疆区，内蒙区。

五、根据经济发展形势，分期分批进行国土整治

我国在公元2000年前，生产建设的发展大致将经历：调整准备、重点建设、加快发展几个阶段，第六个五年计划期间将继续贯彻执行“调整、改革、整顿、提高”的方针，不急于追求眼前的经济增长，而应着力纠正面临的种种不平衡，协调主要比例关系，保持经济稳定增长，为第七个五年计划期间较大发展打好基础。

适应上述经济发展的前景，可根据缓急轻重、先易后难的原则，把需要进行国土整治规划的地区，统筹兼顾，安排一个先后次序，分期分批进行规划。近期可先抓重要经济中心区，如京津唐和沪宁杭。这些地区条件好，影响面大，可充分利用现有基础，促使其对支持全国各地建设发挥更大的作用。其次要抓开发潜力大和生态环境脆弱的地区，如江南丘陵山区、热带地区、黄土高原、黄淮海平原、半农半牧区。对经济较落后的少数民族集中地区、低产的革命老根据地等，则要由国家进行扶持。最后目标是要促使全国各地区的经济，达到较均衡地发展。

就一个生产部门来考虑，国土整治也可以根据先易后难的原则，不论从经济或生态两方面来衡量，都可以取得较好的效果。例如，林业建设可先着重南方山丘地区，这里的水、热、土条件较好，发展杉木、毛竹等用材林，木本粮油、薪炭林以及其他经济林的潜力都很大。其次再考虑“三北”防护林带的营建问题，因为这里的生态条件较差，如何选取适宜的树种，如何保证成活，以及由谁种、谁管，谁收益等问题，都需要很好研究，才能着手，否则，仓促上马也可能造成失误。

从国际经验来看，任何一个国家的建设，都不可能在国内各地区同时平均使用力量，而总是先建设条件较好、奏效较快的地区，然后以这些地区为基地来支援条件较差地区的开发建设。例如，苏联十月革命后直到三十年代着力建设条件较好的欧洲部分地区，第二次世界大战后开发建设西伯利亚西部和中亚地区，六十年代后建设重点逐步向西伯利亚东部和远东地区转移，现在才开始探索条件较差的堪察加和西伯利亚北部地区的开发建设；再如，美国首先建设沿大西洋的东北部，然后沿大西洋岸向南和沿五大湖向西发展，同时开发太平洋沿海地带，三十年代才转向中西部的开发，六十年代后建设重点又转向西南部“阳光地带”；澳大利亚的开发建设，也是先从条件较好的东南部沿海地带着手，然后向东部、南部、西南部海岸延伸，西北部地区是六十年代发现大量铁矿后才开发建设起来，至于条件最差的中部地区，至今还未得到开发。这种分期分批整治国土、开发建设的经验，是值得我国借鉴的。

除了以地区为单元进行综合性的规划外，也还有专题性的国土规划。例如水土保持

生态学与国土整治

阳含熙

(联合国人与生物圈中国国家委员会)

国土整治是个战略方针问题，是个很重要的问题。

国土整治和生态学有密切的关系，从生态学来讲，就是协调人与环境的相互关系。最近国际上经常提到一个名词，叫生物圈。所谓生物圈，是指地球上生物与环境的总体。在所有的行星中，目前知道的只有地球上有人。生物出现的范围只是很小的空间，从地球表面向上不到三十公里，向下不过二三公里。在这个很小的空间里，人是最高级的生物。万物的主宰就是人类。生物圈这个名词是十九世纪瑞士的一个地质学家提出来的。二十世纪二十年代，苏联的一个地球化学家维尔拉德

斯奇加以宣传，得到了世界上的普遍接受。六七十年代，大家感到人与环境的相互关系问题非常严重了，所以1972年在斯德哥尔摩开了第一次环境会议。人与环境二者之间到底是怎么样的关系？有三个因素，即三个参数：第一个是人，第二个是资源，第三个是环境。这三者可以用一个三角形来表示，是相互影响的。除人以外，其他的生物、微生物以及气候、土壤等等，都是环境。从理论上讲，许多资源都是可以更新的，应该是越利用越能更新，包括质量的提高。如果利用后数量减少，质量下降，这就是不合理的。可是全世界基本没有做到这一点。整个农业，从六七千

规划，全国各地区能源合理构成的规划，海涂资源的合理开发利用规划等，其中最重要的则是调整我国的生产布局规划。地区布局 and 部门结构是生产建设中有密切联系的两个侧面。国土整治既要考虑生产地区布局的调整，也要联系地区经济部门结构的调整，这是我国现代化建设过程中具有战略意义的问题。以农业生产来说，过去重农，轻林、牧、副、渔；重灌溉农业，轻旱农；重粮食作物，轻经济作物，——这种倚轻倚重的方针，使农业地区布局 and 部门结构都出现不合理的现象，路子愈走愈窄，生产上不去，甚至造成生态环境恶化。要调整布局 and 部门结构，就需要改变多方面的传统看法和做法。例如，据估计我国每年需要七八百亿斤粮食当饲料，换言之，每年粮食种植面积中有10—20%是用来生产饲料的。如果这些耕地直接种植饲料，可比粮食作物提供的热量和蛋白质高三四倍，还有利于安排茬口，培植地力，有多方面的效益。能否设想调整我国半农半牧区的农业生产方向，使该地区的种植业主要为发展高牧业服务，一部分粮食耕地改种饲料，并与牧草实行轮作。也可考虑把该地区的国营农场改为国营农牧场，为发展旱农探索一条新路，为发展畜牧业打好物质基础，彻底改变靠天养畜的局面。诸如此类的专题性研究，配合国土整治规划，都可以加以探讨。