

# 苏南现代化建设下的土地综合利用调控目标与路径

沈春竹<sup>1</sup>, 何为<sup>2</sup>, 张琳<sup>2\*</sup> (1. 江苏省土地勘测规划院, 江苏南京 210024; 2. 南京大学地理与海洋科学学院, 江苏南京 210093)

**摘要** 系统分析了苏南现代化建设进程中的土地利用问题、特点及面临的形势, 提出了苏南土地综合利用现代化目标, 以及通过城市用地控制与调整、万顷良田建设工程布局与建设、开发区再开发等土地综合利用调控路径, 为苏南现代化示范区建设规划实施以及苏南率先基本实现现代化提供有序、高效、宜居的用地支撑。

**关键词** 现代化; 土地利用; 转型; 苏南地区

**中图分类号** S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)04-01792-03

## The Goal and Route of Comprehensive Land Use Regulation in the Modernization Construction of South Jiangsu

SHEN Chun-zhu et al (Jiangsu Institute of Land Surveying and Planning, Nanjing, Jiangsu 210024)

**Abstract** The land use problems, characteristics and situation during modernization process of south Jiangsu were analyzed. The modernization goals of comprehensive land use were put forward. Land comprehensive use regulation pathway such as control and adjustment of urban land, layout and construction of million hectare fertile farmland project and redevelopment could provide orderly, high-efficiency and livable land use support for implementation of modernization demonstration area construction planning of south Jiangsu.

**Key words** Modernization; Land use; Transition; South Jiangsu

现代化是指以现代工业、信息与技术革命为推动力, 以物质文化生活水平不断提高为标志, 以环境优化和民生改善为着力点, 实现从传统的农业社会向现代工业社会转变, 从工业社会向现代信息社会转变, 对经济、社会、政治、文化、环境、思想等各个领域产生革命性的影响, 并引起社会组织与社会行为的深刻变革的过程<sup>[1]</sup>。土地制度是影响我国现代化进程的主要因素之一, 中国现代化进程中出现的几次质的飞跃都与土地制度变迁相关<sup>[2]</sup>。土地是一切经济活动的空间载体, 更是率先基本实现现代化的重要支撑和保障, 土地政策是我国现代化建设的必要条件<sup>[3]</sup>。在现代化建设进程中, 加强土地问题及土地利用方面的研究对推动现代化发展具有重要意义, 也是完善现代化理论与实践体系的重要内容。

苏南地区包括南京、苏州、无锡、常州、镇江 5 个市, 是江苏省实力最强的区域, 也是全国经济社会发展高地, 以全国 0.3% 的土地, 承载着 2.5% 的人口, 创造了全国 6.5% 的 GDP。率先基本实现现代化是党中央对江苏发展的明确要求和殷切期望<sup>[4]</sup>。自改革开放以来, 苏南地区一直是我国经济和改革的风向标, 起着“率先和示范”作用, 也是江苏经济发展的引领动力, 作为区域发展战略, 苏南率先实现现代化是可行的<sup>[5]</sup>。当前“苏南现代化建设示范区规划”正作为国家战略层级的规划处于研究和编制之中。围绕苏南现代化建设示范区规划和实施, 以及率先基本实现现代化的目标, 对该区域土地利用问题进行深入研究, 一方面为苏南现代化建设示范区规划编制提供研究支撑, 另一方面更是为苏南发展成为国家现代化建设的核心示范区提供发展空间和土地保障, 引领和推进全国的现代化建设。

## 1 现代化建设下的苏南土地利用问题及形势

### 1.1 土地利用问题

**1.1.1 人口密度大, 人地矛盾突出。**苏南地区地处长江三角洲地区, 既是我国最大的经济核心区之一, 也是人口最密

集的地区。2010 年苏南地区常住人口达 3 255.95 万, 人口密度达 1 159 人/km<sup>2</sup>, 是江苏省平均人口密度 (767 人/km<sup>2</sup>) 的 1.5 倍, 是全国平均水平的 8.3 倍。随着经济的高速发展及城市化加快, 新增外来人口及其自然增长数量都将保持持续增长的态势, 低生育水平和高人口增长量长期并存, 该区域内的人口还将急剧增长, 人地矛盾日益突出。

**1.1.2 建设用地增长速度快, 建设用地供求紧张。**在经济社会快速发展的形势下, 城镇化与交通基础设施建设进程加快, 苏南地区建设用地需求呈现快速扩张的趋势, 1997 ~ 2010 年, 建设用地面积从 47.58 万 hm<sup>2</sup> 扩大到 75.49 万 hm<sup>2</sup>, 增长 58.63%。苏南地区土地开发度 (建设用地面积/土地总面积) 已经达到了 26.87%。其中无锡市已经达到了 30.35%, 苏州市如果去除水域面积, 更是达到了 43.12%, 远远超过了其他发达地区的土地开发强度 (图 1)。建设用地过度扩张将对生态环境产生严重的负面影响, 因此发达地区的土地开发度一般控制在 20% 以内。根据各区域基本限度生存需要用地、水资源承载力、地表温度升降限制等国土开发阈值测算出来的土地开发最大值也就是土地开发限度, 苏南 5 市建设用地开发现状都已经逼近开发限度, 甚至无锡已经超过了开发限度 1.62%, 苏南地区剩余开发空间平均仅为 1.65% (表 1)。随着城镇化、工业化继续推进, 城镇工矿用地需求量仍处在持续较高水平。苏南地区整体发展战略规划为苏南地区发展提供契机的同时, 也对土地资源的保障提出了更高的要求。此外, 生态环境建设也对新增建设用地产生了刚性约束, 建设用地供给面临前所未有的压力。

表 1 苏南 5 市建设用地现状与开发限度比较 %

城市	2010 年建设用地比率	建设用地开发限度	剩余开发空间
南京	26.69	28.62	1.93
苏州	27.00	28.06	1.06
无锡	30.35	28.73	-1.62
常州	25.23	28.68	3.45
镇江	24.55	27.98	3.43

**作者简介** 沈春竹 (1974 -), 男, 江苏泰州人, 高级工程师, 硕士, 从事土地利用与规划研究, E-mail: shenchunzhu@sina.com。

**收稿日期** 2012-12-14

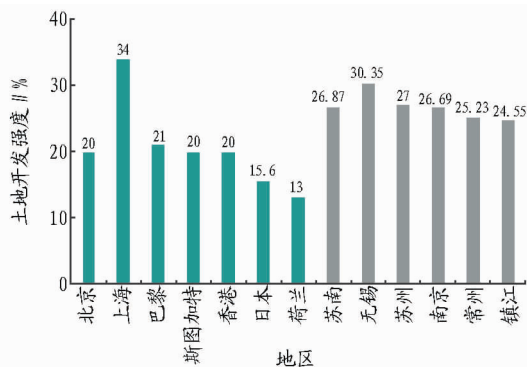


图1 苏南地区与其他地区土地开发度比较

**1.1.3 耕地后备资源少,耕地与基本农田保护压力大。**苏南地区未利用地仅有 56.45 万  $\text{hm}^2$ ,其中 96.88% (54.61 万  $\text{hm}^2$ ) 是水域。因此,一方面,城镇扩张、交通水利等基础设施建设不可避免地占用农用地与耕地;而另一方面,可用于土地整理复垦开发的宜农土地后备资源的数量日益减少。土地资源,尤其是耕地资源约束日益增强,规划期内耕地和基本农田保护将面临更加严峻的形势。2010 年苏南地区耕地面积已经比 2020 年规划的耕地保有量目标少了 64 678.6  $\text{hm}^2$ ,其中仅苏州就少了 53 195.7  $\text{hm}^2$ (表 2)。高强度土地开发下,苏南地区耕地还面临着不同程度的重金属污染。

表 2 苏南 5 市耕地现状与规划目标比较  $\text{hm}^2$

城市	2010 年耕地现状	2020 年规划目标	现状 - 目标
南京	239 911.7	235 423.6	4 488.1
苏州	165 594.4	218 790.1	-53 195.7
无锡	117 876.7	122 207.2	-4 330.5
常州	150 353.2	158 775.6	-8 422.4
镇江	157 188.6	160 406.8	-3 218.2
合计	830 924.7	895 603.3	-64 678.6

**1.1.4 土地产出效益高,但节约集约利用水平仍有较大提升空间。**苏南地区土地节约集约利用的整体水平位居全省前列。2010 年苏南地区单位土地 GDP 89.68 万元/ $\text{hm}^2$ (全省平均水平 39.03 万元/ $\text{hm}^2$ );单位建设用地二、三产业增加值达到 325.98 万元/ $\text{hm}^2$ (全省平均水平为 183.02 万元/ $\text{hm}^2$ ),土地利用产出效益较好。与此同时,苏南地区人均建设用地也比较高,2010 年人均城镇工矿用地 157  $\text{m}^2$ ,比《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020 年)》下达江苏省 2010 年人均城镇工矿用地指标(131  $\text{m}^2$ )高 26  $\text{m}^2$ ;人均农村居民点用地 265  $\text{m}^2$ ,远高于住建部 2007 年确定的农村人均建设用地 140  $\text{m}^2$  的标准。从用地效益( $\Delta\text{GDP}/\Delta$  建设用地)来看,我国台湾地区建设用地效率为 221 万美元/ $\text{hm}^2$ ,日本为 314 万美元/ $\text{hm}^2$ ,苏南地区仅 108 万美元/ $\text{hm}^2$ 。苏南地区的用地效率与发达国家(或地区)相比,还是具有较大的差距。相对而言,由于所处经济发展阶段的差异性,苏南地区建设用地利用仍显粗放,建设用地外延扩张的特征明显,土地节约集约利用潜力较大。

**1.2 苏南土地利用形势分析** 苏南地区正处于推进全面实现现代化的奋斗期、确立科技创新增长动力的关键期,现代

生产性服务业比重还不够高,产业集群效应尚未得到充分发挥,产业发展处于转型期,目前仍偏重于外延型增长,经济增长对土地投入的依赖依然很大。在建设用地规模增长受国家用地指标严格控制的前提下,转变土地利用方式,创新土地管理机制是解决苏南地区土地供需矛盾的重要手段。在现有政策框架下,苏南地区应有序开展土地综合整治,优化城乡用地结构,加大城镇低效用地再开发,调优工业用地空间及结构,通过用地政策创新,增强用地政策对于新兴产业及战略要求的适应性,激发地区经济增长活力,保障现代化建设的顺利进行。

2008 年《国务院关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见》,指出要通过一体化战略把长三角建设成为“中国综合实力最强的区域”。2010 年 5 月公布的《长江三角洲地区区域规划》,更是首次明确指出“以上海为中心,以南京、杭州、苏州、无锡、宁波为副中心的格局”,苏南 5 市中有 3 个城市被列为长三角副中心。此外,苏南经济板块也是上海核心、皖江城市带、江苏沿海开发等国家战略的区域链接点和中心点。因此,区域发展态势要求苏南地区积极调整土地利用结构,保障经济快速可持续发展。

苏南地区整体发展战略规划需要发挥土地调控作用。从产业上看,苏南要成为高科技、生态环保、现代服务业为主的现代产业集聚区;同时又要兼顾成为生态良好、风景优美、具有深厚人文环境的富裕文明宜居区。这些对苏南地区土地利用提出了新的要求,在土地供应硬约束的形势下,需要改变经济社会发展对于建设用地外延增长的过度依赖性。通过土地利用调控,引导产业结构调整升级,提高土地节约集约化水平,促进苏南各市整体协调有序发展。

2011 年江苏省第十二次党代会提出了江苏要于 2020 年基本实现现代化的宏伟目标,尤其明确了苏南到 2015 年要率先基本实现现代化。土地应该充分发挥支撑作用,为苏南现代化示范区建设提供发展空间,为苏南率先实现新型工业化、农业现代化和城乡一体化的“三化同步”提供土地保障。

苏南地区已开始进入后工业化时期,正在由粗放型向集约型加快转变,由以高资源消耗、高环境污染、高能源消耗为特征的经济发展方式转向创新型经济、集约化发展的道路。节约集约用地是经济发展方式转变的重要内容。土地资源的节约集约利用,可以实现单位用地“投入-产出”效益的最大化,而对土地节约集约利用的严格控制,在客观上促进了经济发展方式的转变。土地作为宏观调控手段,对促进经济发展方式的转变和产业结构的调整发挥着重要作用。

江苏省《关于以城乡发展一体化为引领全面提升城乡建设水平的意见》,要求以统筹城乡发展、提升建设水平、改善人居环境、增进民生幸福为目标,以实施“美好城乡建设行动”为主要抓手,努力走出具有江苏特色的城乡统筹、集约高效、低碳生态、和谐幸福的城乡建设发展道路。这就要求土地利用从注重用地规划向注重空间规划转变,积极引导功能提升,优化城乡建设用地结构与布局,着力改善区域整体功能,引导形成空间有序、城乡统筹的功能体系。

## 2 苏南地区土地综合利用现代化目标

针对苏南区域工业发展同质化、城市发展趋同化、农业发展“细碎”化、生态用地功能退化等特征,通过严格用地管理、优化用地布局、创新用地机制,实现工业用地结构优、城市用地布局优、农业用地规模大、生态用地保护好的苏南土地综合利用现代化用地新格局,从而推进实现新型工业化、城镇化、农业现代化发展,为苏南现代化示范区建设提供有序、高效、宜居的用地支撑。

**2.1 协调区域土地综合利用,促进城乡统筹发展** 按照统筹区域发展、构建和谐社会的要 求,统筹安排城乡土地资源。正确处理保护与发展的关系,提倡农用地功能多元化。依照各区县的功能定位,合理布局城乡建设用地,充分发挥市场配置土地资源的基础性作用,保障苏南地区现代化和城市化健康发展,推进苏南地区率先形成“以工促农、以城带乡、城乡互动、共同繁荣”的新格局。

**2.2 优化苏南城市用地格局,促进城市现代化** 以“苏南现代化示范区建设”为契机,促进高新产业、外向型经济和资源利用的集聚,以有效集聚资源,推进节约集约。积极运用内部挖潜、边缘控制、外部疏导等节地途径,推进城镇用地理性增长和存量建设用地集约挖潜策略,统筹管理城乡建设用地。

**2.3 集聚工业用地空间,促进工业现代化** 探索和实施工业用地差别化土地政策,促进产业转型升级和集聚发展。积极转变用地方式,推动经济发展方式转型,引导工业用地由外延扩张式发展向内涵主导式发展的转变。加强存量土地挖潜,加快城镇低效用地再开发,有效提高工业用地利用效率。通过制定产业用地的鼓励政策和限制政策,积极推进“二次创业”,创新土地集约利用模式。

**2.4 创新耕地保护机制,促进农业现代化** 严格保护耕地,坚持“用养并重”,增强科技、资金投入,以“万顷良田建设工程”为基础,加强农业生产经营规模化、产业化、标准化、集约化、信息化,不断提高耕地和基本农田的综合生产能力、生态服务能力和景观美化能力。探索耕地分级管制等研究,创新耕地保护模式。

**2.5 保护土地生态空间,促进绿色发展** 统筹人与自然的和谐发展,推进苏南地区的区域生态安全网络共建,充分保护城市现存生态空间,加强国土资源综合整治,完善市域绿色空间,不断改善生态环境,实现苏南地区土地生态系统的良性循环。合理继承自然土地利用格局,保护城镇的历史文化资源及具有重要文化价值的村落,创建生态环境优美、文化底蕴深厚的富裕文明宜居区。

## 3 保障现代化建设的土地利用调控路径

现代化建设具体包括工业、农业和城市3个方面。在土地综合利用方面的具体表现就是:城乡用地的结构调整是城

市现代化的空间表现;农业规模化经营、改善农业生产条件是农业现代化的基础;而开发区作为工业化的主要载体,主要表现在通过供地调控产业调整、投资强度和用地效益。

一是以“万顷良田建设工程”为基础,围绕农业产业化思路,制定农村土地综合整治总体规划。结合“三集中”,优化农业产业空间布局。充分利用苏南地区优越的自然条件,建立现代农业示范区,并制定耕地分级管制机制,加强保护优质耕地,发展都市高效农业。加快构建以现代装备为基础、现代科技为支撑、现代经营为特征,劳动生产率高、土地产出率高、综合效益高的现代农业体系,全面推进农业现代化。

二是以创新驱动、发展创新型经济为导向,形成地域特色明显、功能分工明确的现代产业用地新格局,加强城市间的分工协作,促进区域共同发展。发挥苏南5市自身区位、产业和经济的优势和特点,结合区域规划的要求,对各市产业用地进行总体布局和规划,明确各市产业用地的功能定位,提出供地管制标准。制定各类产业用地门槛,分类管理和规划。统筹安排现代服务业集聚示范区的用地空间,优先安排建设用地指标,推动经济转型升级,探索建设国家自主创新示范区,全面推进新型工业化。

三是以相互融合、互动互利为目标,以供地引导需求,形成苏南地区错位竞争、协同发展的城市群。首先,明确城市功能定位和产业发展定位,其次在严格控制城市建设用地扩张规模的前提下,从结构演化、空间配置和用地扩张进行规划管理,避免城市“同质化”。以产业结构引导城市用地结构;以区域资源环境承载力制约空间配置;以内涵式扩张代替外延扩张,优化城乡建设空间布局。充分发挥集聚效应和福利效应,提升城市区域的竞争力,促进区域可持续发展,全面推进新型城市化。

四是根据“保护优先,开发有序”的原则,统筹安排农业、生态和建设等各类用地,保障生态用地。进行苏南地区土地生态评价,综合分析各种土地生态类型的发展状况、适宜性、环境影响、服务功能和价值。加强对湿地、河流,尤其是太湖流域的生态保护,通过实施系列生态建设工程,形成生态区、生态廊道、生态组团有机连接、各具特色的区域生态构架,把苏南地区率先建设成生态环保宜居示范区。

## 参考文献

- [1] 陈柳钦.现代化的内涵及其理论演进[J].经济研究参考,2011(44):15-31.
- [2] 杨维军.论三次土地制度变迁对我国现代化的影响[J].开发研究,2006(1):65-69.
- [3] 邓博,熊明.我国土地政策、农民、代化建设的关系研究[J].现代商贸工业,2009(1):92-93.
- [4] 储东涛.江苏现代化进程中若干重大政策研究[J].江苏大学学报:社会科学版,2012,14(1):77-82.
- [5] 马野青.苏南现代化进程中人的现代化问题研究[J].现代经济探讨,2012(6):5-9.

(上接第1791页)

- [2] 中华人民共和国国土资源部.地籍调查规程(TD/T 1001-2012)[S].北京:中国标准出版社,2012.

- [3] 沈祥玖.VB程序设计[M].北京:高等教育出版社,2007.

- [4] 龚健雅.地理信息系统基础[M].北京:科学出版社,2001.