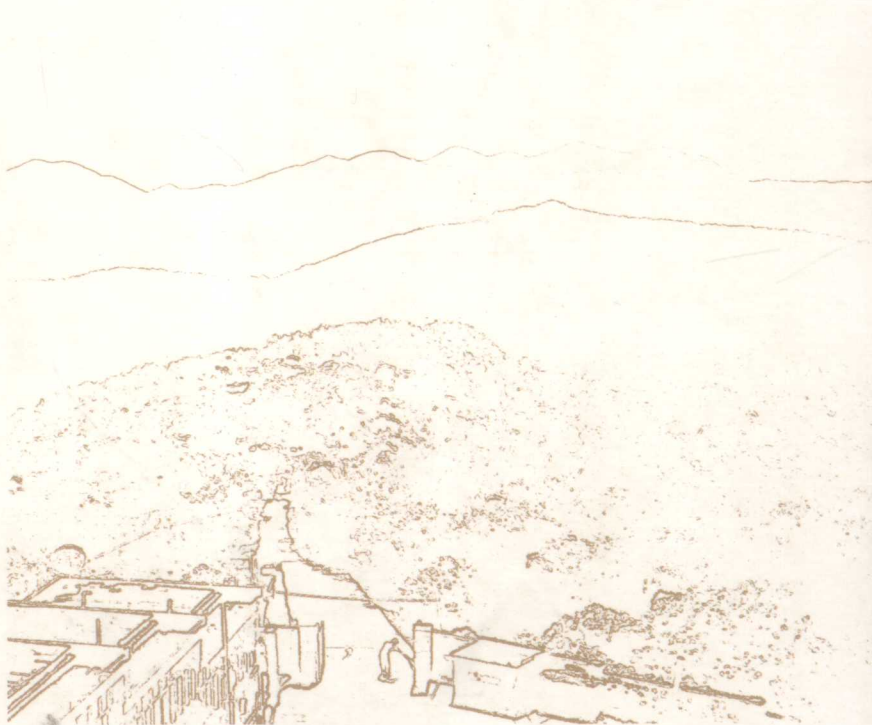


JIANGSUSHENG TUDILYONG  
ZHANLUEYANJIU

# 江苏省土地利用

## 战略研究

李如海 黄贤金 吕亚生 等◎编著



东南大学出版社

SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

# 江苏省土地利用 战略研究

李如海 黄贤金 吕亚生等编著

东南大学出版社  
·南京·

### 图书在版编目(CIP)数据

江苏省土地利用战略研究/李如海等编著. —南京:东南大学出版社, 2008. 8

ISBN 978-7-5641-1224-0

I. 江… II. 李… III. ①土地利用—研究—江苏省 IV. F321.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 108373 号

### 江苏省土地利用战略研究

---

出版发行 东南大学出版社

出版人 江 汉

社 址 南京市四牌楼 2 号

邮 编 210096

---

经 销 江苏省新华书店

印 刷 南京京新印刷厂

开 本 787 mm×1092 mm 1/16

印 张 22.25

字 数 555 千字

书 号 ISBN 978-7-5641-1224-0/F·141

印 次 2008 年 8 月第 1 次印刷

版 次 2008 年 8 月第 1 版

印 数 1—2500 册

定 价 50.00 元

---

(凡有印装质量问题,请与我社读者服务部联系。电话:025-83792328)

# 序

战略问题研究是科学认知、科学决策、科学实践的基础。我国尤其是江苏省,当前所面临的土地利用问题错综复杂,是“发展硬道理”与“资源硬约束”矛盾的焦点,由此导致任何有关土地利用的重大决策都是两难选择,因此,对土地利用问题的科学认知、科学决策、科学实践更为重要和迫切。

江苏省委、省政府历来重视重大战略问题的研究,先后制定并实施了科教兴省战略、经济国际化战略、区域共同发展战略、可持续发展战略和城市化战略等五大战略,进而又提出富民优先、科教优先、环保优先、节约优先的经济社会发展的原则,这些都有效地推进了江苏省经济社会的又好又快发展。当前,土地利用成为宏观调控重要的战略手段,但有关土地利用战略研究却相对滞后,这一问题也已引起了更多的共识。江苏省国土资源厅与南京大学等单位共同研究并完成的《江苏省土地利用战略研究》,对指导土地利用管理实践,构建保障和促进科学发展的国土资源管理新机制,具有很大的推动意义。

该战略研究成果的主要特点在于:

一是立足点高。按照学习实践科学发展观的要求,既总结了江苏省在土地利用管理尤其是土地节约集约利用方面的成就,也深入分析了所面临的耕地保护与经济发展、生态环境与持续发展、地域差异与统筹发展的问题,并结合经济社会又好又快发展的宏观战略,从资源节约、生态友好、土地调控等高度开展了相关战略问题研究。

二是视野开阔。不仅从江苏省经济社会的历史、当前的阶段性特征以及未来发展等方面,系统认知了江苏省土地利用的过程及其战略需求,而且还通过与日本以及我国台湾省土地利用的对比分析,更为深入地揭示了江苏省土地利用的阶段性特征,提供了值得借鉴的参照。

三是层次清晰。该书从战略基础、战略措施、战略保障三个层次进行土地利用战略分析。在战略基础部分,结合对土地省情的分析与把握,阐述了耕地、建设用地以及后备资源的利用过程、现状特征与演变趋势,并提出了土地利用战略目标;战略措施部分,从结构优化、集约利用、持续利用等方面提出了科学合理利用土地

的战略措施;战略保障部分,则从区域统筹调控与精细管理保障两个方面,就土地利用区域调控与规划制度创新进行了分析。研究成果占有资料丰富,内容充实,较为全面地描述了土地利用战略内容。

四是针对性强。不仅围绕了当前耕地与基本农田保护、土地整理、土地节约集约利用、土地生态环境、土地规划管理等土地利用管理重大决策与实践问题,进行了深入的阐述与分析,提出了有决策参考价值的研究结论与相关建议;而且还紧密结合土地利用与粮食安全、城镇化发展、经济增长方式转型等重大区域战略问题,进行了系统、全面的分析与论述,得出了一些重要的结论,为新一轮土地利用总体规划制订提供了重要的基础性、前期研究成果。

但是,战略研究是一个动态过程,尤其是土地利用战略研究还需要不断适应区域经济社会发展战略的要求,增强对于世界产业转移的应对能力,并通过土地利用战略实施,切实保障和促进科学发展。由此,我希望江苏省国土资源管理系统,要更加重视管理创新,提高精细化管理水平,进一步深化江苏省土地利用战略乃至国土资源战略研究,从而通过科学合理的土地利用,大力促进江苏省经济增长方式转型,确保实现梁保华书记提出的“努力走出一条科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥、又好又快发展的新路子”的目标。



2008年2月2日

# 前言

随着土地宏观调控的深入推进,土地要素配置对于社会经济发展的引导性作用不断突出,土地利用战略也因此成为社会经济发展战略的重要内容,并在引导社会经济又好又快发展中发挥着越来越重要的作用。作为经济大省的江苏省,土地利用与社会经济发展的矛盾更为突出,因此,科学制订土地利用战略,通过战略顶层设计,切实实现土地节约集约利用,更显迫切和必要。

## 一、区位条件与经济发展

江苏省位于东经 $116^{\circ}18'$ ~ $121^{\circ}57'$ ,北纬 $30^{\circ}45'$ ~ $35^{\circ}20'$ 之间,东濒黄海,西连安徽,北接山东,东南与浙江和上海毗邻,是我国经济和文化最发达的省份之一。境内主要有苏南平原、江淮平原、黄淮平原和东部滨海平原,气候温暖,雨量充沛,平原辽阔,江海岸线绵长,水、土、气、生等各地理要素匹配良好,开发历史悠久,是久负盛名的“鱼米之乡”,也是重要的经济中心和通商口岸,同时也是近代工业、乡镇工业的发祥地,更是现代高科技产业和城镇密集地区之一,在我国国民经济与社会发展中占有举足轻重的地位。

2006年江苏以占全国1.06%的土地,承载了占全国5.7%的人口,生产了占全国6.2%的粮食,创造了占全国16.1%的进出口总额、11.4%的地区生产总值和约10.2%的财政收入,吸纳了占全国20%左右的外商直接投资,是典型的人口高密度区与经济高密度区,地区生产总值列全国第三位;人均GDP达到28685元,折合3598美元,约为全国平均水平的2倍;江苏省营业收入超100亿元的企业达33家;在520户国家重点企业中,江苏省就占了37户。江苏省县域经济发展迅速,2005年有18个县(市)进入百强县,其中6个县(市)位列前十强。

江苏省不断探索资源节约、生态友好、环境友好的经济发展模式。2005年国土资源部在江苏省无锡市召开了土地集约利用现场会,对于推进我国土地节约集约利用起到了示范作用。此外,江苏省目前业已建成环保模范城市18个,国家生态市4个,全国生态示范区58个,分别占全国的 $1/4$ 、 $2/3$ 及 $1/5$ ;环境优美乡镇也占全国的 $1/3$ ,在一定程度上实现了社会经济与生态环境的协调发展。

## 二、重要战略机遇期土地利用的宏观环境及主要矛盾

2006~2020年,是江苏省实现富民强省和“两个率先”(率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化)的关键时期。这一阶段,既是重要的战略机遇期,也是矛盾凸现期,机遇与挑战并存,需要用前瞻的眼光、战略的思维,深刻剖析土地利用所面临的宏观环境与主要矛盾,以科学发展观统领江苏社会经济发展全局,走率先发展、科学发展、和谐发展之路,从而为建设资源节约型和环境友好型社会提供必要的土地资源保障。由于江苏省工业化、城市化的快速发展,尤其是经济全球化发展加快以及外来人口的大量迁移,不断加剧了其原本紧张的人地关系,资源环境与经济发展关系也更为敏感,社会经济发展战略进入转型期,使得土地利用布局调整、土地利用方式进一步转变成为江苏省经济社会又好又快发展的内在要求。

### (一) 战略目标转变与土地利用结构优化

在经济加速发展的情形下,江苏省以“五个统筹”和“四个优先”(富民优先、科教优先、环保优先、节约优先)为指导,走新型工业化道路,建设创新型社会、社会主义新农村是实现江苏省社

会经济可持续发展的长期战略目标,但是,现行土地利用结构没有充分体现新型工业化发展以及推进自主知识产权产业体系的用地要求,也没有充分体现社会主义新农村建设的用地需求,欠协调性十分突出,需要加以相应调整。

## (二) 区域战略调整与土地利用空间布局

为了适应将长江三角洲地区建设成为国际先进产业集聚基地,实现区域共同发展的要求,江苏省适时提出了沿江基础产业带、沿海经济带、沿东陇海重工业产业带、沿沪宁铁路高新技术产业带“四沿”发展战略,从而从根本上改变了原有以板块生产力布局为主、区域产业关联发展不够的战略布局,对增强区域整体发展能力和综合竞争能力具有重要的战略意义。因此,土地利用空间布局也迫切需要作相应调整,以切合战略空间布局变化的客观要求。

## (三) 战略实现路径与土地利用方式转变

经济增长转变是新型战略目标实现的路径,其不仅是江苏省经济发展所面临的资源环境瓶颈约束日益加剧的客观要求,也是江苏省经济发展质量进一步提升的必然要求。江苏省“两个率先”发展目标的提出,也要求必须以转变经济增长方式为主线,遵循市场经济规律和生态规律,将资源利用和环境保护融入经济发展和社会建设中,推动全省走上又好又快、人与自然和谐的发展道路。据此,如何通过更为科学的土地利用方式,引导经济增长方式转变,促进资源节约型社会建设和循环经济产业体系的形成,是当前以及以后长期发展中需要解决的难题。

## (四) 战略导向调整与土地宏观调控功能强化

由于社会经济运行的复杂性问题不断凸现,加之体制性问题对于地方经济发展的不良影响还没有得到根本解决,难免需要进行阶段性的战略导向调整,如近年来江苏省严格落实中央提出的宏观调控政策,就对抑制低水平重复建设问题起到了积极作用。虽然国家或政府的战略导向调整机制在不断完善,但是土地宏观调控功能还有待健全和加强,而土地宏观调控功能的发挥又是以科学的土地利用总体规划与管理为基础的,因此,为了进一步增强土地宏观调控功能对于国家战略导向调整的适应性,需要编制适合土地宏观调控功能及时、高效发挥的土地利用总体规划。

## (五) 率先发展战略与土地资源供应保障

率先发展是历届党和国家领导人对江苏提出的殷切期望。因此,必须延续和发展“十五”时期的增长势头,保持人均经济发展指标处于全国各省区先进行列。可见,随着率先发展战略的深入实施,虽然土地节约集约利用水平将不断提高,但是在2006~2020年间仍然需要增加新的建设用地需求,消耗部分耕地资源仍是不可避免的,需要通过土地利用总体规划,在数量、空间、时序上作出科学安排。

# 三、土地利用的战略需求

依据上述对于战略转型期土地利用主要矛盾的分析,要实现保障科学发展的战略目标,在更长的时间尺度上科学、有效地协调土地利用供求关系,土地利用存在以下几个方面的战略需求:

一是依据当前及今后社会经济发展的长期趋势和所面临的突出矛盾,科学看待和处理资源开发与保护的关系与矛盾,以高效利用和严格保护土地资源的基本思路为指导;

二是依据国内外社会经济发展态势及江苏省社会经济战略转变的自身要求,从江苏的实际出发,合理调整土地利用的战略思路与内容,构建资源节约、环境友好、生态友好型土地利用体系,切实增强土地利用对于社会经济发展规划的适应性与引导性;

三是按照科学合理、节约集约、保证发展的原则,开展土地利用规划与布局研究,以为形成具有科学性、权威性与严肃性的土地利用方案提供决策参考。

为此,本书本着经济社会又好又快发展的客观要求,围绕保障科学发展的战略目标,从战略基础、战略措施及战略保障三个方面开展了江苏省土地利用战略研究。

# 目 录

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 第一篇 战略基础:社会经济发展与土地利用 ..... | ( 1 ) |
|----------------------------|-------|

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| 1 土地省情分析:江苏省土地利用状况及趋势分析 ..... | ( 3 ) |
|-------------------------------|-------|

|                               |        |
|-------------------------------|--------|
| 1.1 自然、社会经济概况 .....           | ( 3 )  |
| 1.1.1 地理位置与行政区划 .....         | ( 3 )  |
| 1.1.2 自然与社会经济概况 .....         | ( 4 )  |
| 1.2 土地利用数量结构与空间布局分析 .....     | ( 5 )  |
| 1.2.1 土地利用概况 .....            | ( 5 )  |
| 1.2.2 农用地数量结构与空间布局分析 .....    | ( 7 )  |
| 1.2.3 建设用地数量结构与空间布局分析 .....   | ( 13 ) |
| 1.2.4 未利用地数量结构与空间布局分析 .....   | ( 15 ) |
| 1.3 土地利用效益分析 .....            | ( 16 ) |
| 1.3.1 土地开发利用程度 .....          | ( 16 ) |
| 1.3.2 土地利用集约度 .....           | ( 18 ) |
| 1.3.3 土地利用综合效果 .....          | ( 19 ) |
| 1.3.4 土地利用效益比较 .....          | ( 20 ) |
| 1.4 土地利用的总体特征 .....           | ( 21 ) |
| 1.4.1 土地类型多样,耕地所占比例较大 .....   | ( 21 ) |
| 1.4.2 土地利用水平高,开发利用效益突出 .....  | ( 21 ) |
| 1.4.3 区域差异较为明显,地域分工基本形成 ..... | ( 21 ) |
| 1.4.4 社会经济发展迅速,建设用地扩展较快 ..... | ( 21 ) |
| 1.5 土地利用动态变化及其驱动力分析 .....     | ( 22 ) |
| 1.5.1 土地利用变化分析 .....          | ( 22 ) |
| 1.5.2 典型地区土地利用变化的分析 .....     | ( 30 ) |
| 1.5.3 1996 年以来土地利用变化的特点 ..... | ( 32 ) |
| 1.5.4 土地利用变化驱动力的分析 .....      | ( 33 ) |

|                               |        |
|-------------------------------|--------|
| 2 粮食安全分析:江苏省耕地和基本农田保护分析 ..... | ( 36 ) |
|-------------------------------|--------|

|                          |        |
|--------------------------|--------|
| 2.1 耕地现状及变化 .....        | ( 36 ) |
| 2.1.1 耕地资源数量和质量状况 .....  | ( 36 ) |
| 2.1.2 耕地动态变化分析 .....     | ( 38 ) |
| 2.1.3 耕地增减的流向分析 .....    | ( 39 ) |
| 2.1.4 耕地利用中存在的主要问题 ..... | ( 41 ) |
| 2.2 耕地变化驱动力分析 .....      | ( 41 ) |

|          |                                   |             |
|----------|-----------------------------------|-------------|
| 2.2.1    | 耕地变化驱动力 .....                     | (41)        |
| 2.3      | 耕地变化趋势预测 .....                    | (44)        |
| 2.3.1    | 2010~2020 年的社会经济发展目标 .....        | (45)        |
| 2.3.2    | 人口、城市化水平预测 .....                  | (45)        |
| 2.3.3    | 经济发展地区生产总值预测 .....                | (49)        |
| 2.3.4    | 耕地数量变化趋势预测 .....                  | (51)        |
| 2.4      | 耕地需求量预测 .....                     | (53)        |
| 2.4.1    | 粮食需求量的预测 .....                    | (53)        |
| 2.4.2    | 耕地需求量预测 .....                     | (61)        |
| 2.4.3    | 耕地供需平衡分析 .....                    | (65)        |
| 2.4.4    | 耕地保有量目标 .....                     | (69)        |
| 2.5      | 基本农田保护现状分析 .....                  | (69)        |
| 2.5.1    | 基本农田的数量、质量与分布 .....               | (69)        |
| 2.5.2    | 基本农田保护的绩效与问题 .....                | (71)        |
| 2.6      | 基本农田保护方案 .....                    | (72)        |
| 2.6.1    | 基本农田保护合理水平测算思路 .....              | (72)        |
| 2.6.2    | 基本农田保护合理水平测算主要参数说明 .....          | (73)        |
| 2.6.3    | 测算结果 .....                        | (73)        |
| 2.6.4    | 测算结果分析与基本农田保护面积建议 .....           | (75)        |
| 2.7      | 政策建议 .....                        | (75)        |
| 2.7.1    | 依据粮食供需变化以及市场需求引导种植结构 .....        | (75)        |
| 2.7.2    | 引导消费结构 .....                      | (76)        |
| 2.7.3    | 加大对粮食生产的科技投入,提高耕地单产水平 .....       | (76)        |
| 2.7.4    | 加大投入,大力实施土地整理 .....               | (77)        |
| 2.7.5    | 进一步完善耕地保护的政策体系 .....              | (77)        |
| 2.7.6    | 革新耕地保护观念,创新耕地保护机制 .....           | (77)        |
| 2.7.7    | 强化耕地保护的保障体系 .....                 | (78)        |
| <b>3</b> | <b>建设用地态势:江苏省建设用地供需分析 .....</b>   | <b>(79)</b> |
| 3.1      | 建设用地现状及变化分析 .....                 | (79)        |
| 3.1.1    | 建设用地现状及变化趋势 .....                 | (79)        |
| 3.1.2    | 建设用地增长变化的社会背景 .....               | (81)        |
| 3.1.3    | 世界城市化发展规律与模式 .....                | (81)        |
| 3.1.4    | 城市化发展历程及驱动力 .....                 | (82)        |
| 3.2      | 建设用地需求预测 .....                    | (85)        |
| 3.2.1    | 建设用地与社会经济发展水平的定性关系 .....          | (85)        |
| 3.2.2    | 建设用地与社会经济发展水平关系的定量分析 .....        | (86)        |
| 3.2.3    | 建设用地需求预测 .....                    | (90)        |
| <b>4</b> | <b>后备资源潜力:江苏省后备资源开发利用研究 .....</b> | <b>(91)</b> |
| 4.1      | 农用地后备资源内涵界定 .....                 | (91)        |
| 4.1.1    | 农地整理 .....                        | (91)        |

|                                             |                |
|---------------------------------------------|----------------|
| 4.1.2 农村建设用地整理 .....                        | ( 92 )         |
| 4.1.3 土地复垦 .....                            | ( 92 )         |
| 4.1.4 未利用地开发 .....                          | ( 92 )         |
| 4.2 农用地后备资源概况及潜力分布 .....                    | ( 93 )         |
| 4.2.1 未利用地开发类后备资源 .....                     | ( 93 )         |
| 4.2.2 土地复垦类后备资源 .....                       | ( 96 )         |
| 4.2.3 农村建设用地整理类后备资源 .....                   | ( 96 )         |
| 4.3 农用地后备资源现实潜力评价 .....                     | ( 97 )         |
| 4.3.1 评价原则 .....                            | ( 97 )         |
| 4.3.2 评价用途 .....                            | ( 98 )         |
| 4.3.3 农用地后备资源数量研究 .....                     | ( 98 )         |
| 4.3.4 农用地后备资源质量研究 .....                     | ( 109 )        |
| 4.3.5 农用地后备资源综合评价 .....                     | ( 119 )        |
| 4.3.6 农用地后备资源优势度分析 .....                    | ( 119 )        |
| 4.4 农用地后备资源开发利用战略思考 .....                   | ( 121 )        |
| 4.4.1 总体原则 .....                            | ( 121 )        |
| 4.4.2 战略安排 .....                            | ( 123 )        |
| 4.4.3 分区指导 .....                            | ( 125 )        |
| 4.5 农用地后备资源开发利用安排 .....                     | ( 126 )        |
| 4.5.1 总体安排 .....                            | ( 127 )        |
| 4.5.2 重大工程安排 .....                          | ( 128 )        |
| <b>5 战略目标选择:基于经济社会又好又快发展的土地利用战略构想 .....</b> | <b>( 145 )</b> |
| 5.1 社会经济发展与土地利用关系 .....                     | ( 145 )        |
| 5.1.1 社会经济发展阶段、特征与发展趋势 .....                | ( 145 )        |
| 5.1.2 社会经济发展与土地利用的关系 .....                  | ( 152 )        |
| 5.1.3 土地资源利用存在的主要问题 .....                   | ( 156 )        |
| 5.2 日本、我国台湾地区经验借鉴与江苏省土地利用情景判断 .....         | ( 159 )        |
| 5.2.1 日本经济高速增长阶段的土地非农化 .....                | ( 159 )        |
| 5.2.2 台湾地区经济高速增长阶段的土地非农化 .....              | ( 162 )        |
| 5.2.3 未来土地利用情景分析 .....                      | ( 164 )        |
| 5.3 土地利用战略指导思想与目标 .....                     | ( 167 )        |
| 5.3.1 指导思想 .....                            | ( 167 )        |
| 5.3.2 战略目标 .....                            | ( 167 )        |
| 5.3.3 控制指标 .....                            | ( 167 )        |
| 5.4 土地利用战略重点 .....                          | ( 168 )        |
| 5.4.1 耕地保护,保障粮食安全 .....                     | ( 168 )        |
| 5.4.2 集约利用,保证用地供给 .....                     | ( 168 )        |
| 5.4.3 生态保育,改善资源环境 .....                     | ( 169 )        |
| 5.4.4 区域统筹,促进结构优化 .....                     | ( 169 )        |
| 5.4.5 完善市场,改善资源配置 .....                     | ( 170 )        |

|                                          |       |
|------------------------------------------|-------|
| <b>第二篇 战略措施:科学合理利用土地</b> .....           | (171) |
| <b>6 结构优化:江苏省城乡建设用地需求态势及优化利用分析</b> ..... | (173) |
| 6.1 城乡用地结构和布局分析 .....                    | (173) |
| 6.1.1 居民点及独立工矿用地现状分析 .....               | (173) |
| 6.1.2 居民点及独立工矿用地总体变动分析 .....             | (177) |
| 6.1.3 1996年以来城乡建设各类用地动态变化分析 .....        | (177) |
| 6.1.4 1996年以来居民点及独立工矿用地区域格局的变动 .....     | (177) |
| 6.1.5 人均用地的变化 .....                      | (178) |
| 6.2 城乡用地特征和问题 .....                      | (179) |
| 6.2.1 特征和问题 .....                        | (179) |
| 6.2.2 城乡用地变动的影响因素分析 .....                | (183) |
| 6.3 城乡用地结构和布局优化 .....                    | (189) |
| 6.3.1 总人口预测 .....                        | (189) |
| 6.3.2 城市化水平预测 .....                      | (191) |
| 6.3.3 城乡用地预测及结构优化 .....                  | (196) |
| 6.4 优化城乡用地结构和布局措施建议 .....                | (203) |
| 6.4.1 促进城乡用地合理利用的对策建议 .....              | (203) |
| 6.4.2 优化城乡空间用地布局的对策 .....                | (204) |
| 6.4.3 改革土地管理体制,统一城乡土地市场 .....            | (205) |
| <b>7 集约利用:江苏省土地节约集约利用的战略措施</b> .....     | (207) |
| 7.1 建设用地集约利用评价 .....                     | (207) |
| 7.1.1 建设用地集约利用评价方法及思路 .....              | (207) |
| 7.1.2 县(市)建设用地集约利用综合评价 .....             | (208) |
| 7.1.3 农村居民点用地集约利用评价 .....                | (213) |
| 7.1.4 土地集约利用的空间差异性分析 .....               | (215) |
| 7.2 建设用地集约利用潜力分析 .....                   | (222) |
| 7.2.1 基本概念和分析方法 .....                    | (222) |
| 7.2.2 城镇用地集约利用潜力 .....                   | (223) |
| 7.2.3 农村居民点用地集约利用潜力 .....                | (225) |
| 7.3 建设用地集约利用模式研究 .....                   | (228) |
| 7.3.1 土地集约利用模式及其特征 .....                 | (228) |
| 7.3.2 农村居民点整理模式总结与评价 .....               | (228) |
| 7.3.3 旧城改造模式总结与评价 .....                  | (230) |
| 7.3.4 开发区建设模式总结与评价 .....                 | (233) |
| 7.3.5 建设用地集约利用模式创新方向 .....               | (235) |
| 7.4 建设用地节约与集约利用管理机制与政策 .....             | (238) |
| 7.4.1 土地节约与集约利用面临的主要制约因素 .....           | (238) |
| 7.4.2 土地节约与集约利用管理目标与思路 .....             | (240) |
| 7.4.3 土地节约与集约利用管理对策与政策 .....             | (241) |

|            |                                        |       |
|------------|----------------------------------------|-------|
| <b>8</b>   | <b>持续利用:基于生态友好的土地利用战略措施</b>            | (247) |
| 8.1        | 土地生态环境特征及问题                            | (247) |
| 8.1.1      | 土地生态环境现状                               | (247) |
| 8.1.2      | 土地生态环境特征                               | (257) |
| 8.1.3      | 土地利用中的生态环境问题                           | (265) |
| 8.2        | 土地资源环境生态承载力分析                          | (268) |
| 8.2.1      | 基于生态足迹的土地资源人口承载力测算                     | (268) |
| 8.2.2      | 基于资源阈值的土地资源人口承载力测算                     | (268) |
| 8.2.3      | 基于环境容量的土地资源人口承载力测算                     | (271) |
| 8.3        | 基于生态省建设目标的土地生态环境评价指标体系及分区              | (272) |
| 8.3.1      | 指标选取的原则和依据                             | (272) |
| 8.3.2      | 指标体系的建立、含义及现状评价                        | (273) |
| 8.3.3      | 土地生态环境建设指标目标值及土地生态环境区划                 | (274) |
| 8.3.4      | 基于生态省建设目标的土地生态环境区划方案                   | (275) |
| 8.4        | 主要生态用地布局与需求研究                          | (277) |
| 8.4.1      | 生态用地含义的界定                              | (277) |
| 8.4.2      | 自然保护区生态用地现状及需求分析                       | (278) |
| 8.4.3      | “绿色江苏”建设与林地现状与需求分析                     | (279) |
| 8.4.4      | 城市绿地现状布局与需求预测                          | (280) |
| 8.5        | 土地生态环境整治重点区域                           | (281) |
| 8.5.1      | 长江流域江苏段土地生态环境整治                        | (281) |
| 8.5.2      | 淮河流域江苏段土地生态环境整治                        | (282) |
| 8.5.3      | 太湖流域土地生态环境整治                           | (282) |
| 8.6        | 生态环境友好型土地利用模式及政策建议                     | (283) |
| 8.6.1      | 优化产业布局的产业用地模式                          | (283) |
| 8.6.2      | 园区式、集中型土地利用模式                          | (285) |
| 8.6.3      | 资源节约型的生产力布局模式                          | (285) |
| 8.6.4      | 生态友好型土地开发整治模式                          | (286) |
| 8.6.5      | 政策建议                                   | (287) |
| <b>第三篇</b> | <b>战略保障:土地利用区域调控和规划制度创新</b>            | (299) |
| <b>9</b>   | <b>区域统筹协调:基于主体功能差异和区域统筹区域发展的土地利用调控</b> | (301) |
| 9.1        | 经济发展的区域分异                              | (301) |
| 9.1.1      | 区域经济发展差异特征                             | (301) |
| 9.1.2      | 区域经济发展差异演变分析                           | (305) |
| 9.1.3      | 区域经济极化分析                               | (307) |
| 9.2        | 统筹区域发展战略演进与战略取向                        | (310) |
| 9.2.1      | 国家区域发展战略演变                             | (310) |
| 9.2.2      | 统筹区域发展演进与取向                            | (310) |
| 9.3        | 统筹区域土地利用调控政策构建                         | (314) |

|        |                                           |              |
|--------|-------------------------------------------|--------------|
| 9.3.1  | 苏南、苏中与苏北三大区域土地利用统筹战略 .....                | (314)        |
| 9.3.2  | “四沿”地区土地利用目标和方向 .....                     | (319)        |
| 9.4    | 统筹区域土地利用调控措施 .....                        | (321)        |
| 9.4.1  | 科学合理配置区域土地利用主要控制指标 .....                  | (321)        |
| 9.4.2  | 通过土地利用的空间功能分区实行分区管制政策 .....               | (322)        |
| 9.4.3  | 合理布局基本农田保护的区域空间格局 .....                   | (322)        |
| 9.4.4  | 合理确定建设用地规模与布局,发挥土地宏观调控功能 .....            | (323)        |
| 9.4.5  | 制定切实可行的土地利用和保护政策 .....                    | (323)        |
| 10     | <b>精细管理保障:江苏省土地利用规划制度创新及其实施管理机制 .....</b> | <b>(324)</b> |
| 10.1   | 规划编制的创新思考 .....                           | (324)        |
| 10.1.1 | 规划模式的更新 .....                             | (324)        |
| 10.1.2 | 规划指标的转变 .....                             | (325)        |
| 10.1.3 | 地类重新认定 .....                              | (327)        |
| 10.1.4 | 用途分区的创新 .....                             | (328)        |
| 10.2   | 规划的区域统筹及不同规划间协调 .....                     | (329)        |
| 10.2.1 | 城乡等不同地域规划的区域统筹 .....                      | (329)        |
| 10.2.2 | 规划的区域统筹 .....                             | (330)        |
| 10.2.3 | 不同规划间的协调 .....                            | (331)        |
| 10.3   | 总量控制下建设用地空间置换 .....                       | (334)        |
| 10.3.1 | 建设用地外延式扩张向内涵式挖潜的转变 .....                  | (334)        |
| 10.3.2 | 建设用地空间置换的模式——挂钩整理 .....                   | (335)        |
| 10.4   | 政府宏观调控下规划指标管理市场机制的引入 .....                | (336)        |
| 10.4.1 | 规划指标省内调剂及市场管理机制引入的必要性 .....               | (336)        |
| 10.4.2 | 宏观调控下规划指标管理市场机制的运作 .....                  | (337)        |
| 10.5   | 规划管理的公开性与动态性 .....                        | (339)        |
| 10.5.1 | 建立规划公众社会参与制度 .....                        | (339)        |
| 10.5.2 | 完善规划公示制度 .....                            | (340)        |
| 10.5.3 | 完善耕地保有量和基本农田保护面积考核制度 .....                | (340)        |
| 10.5.4 | 规划的动态管理 .....                             | (340)        |
| 10.5.5 | 推进规划管理信息化 .....                           | (340)        |
| 10.6   | 规划实施的保障措施 .....                           | (341)        |
| 10.6.1 | 规划实施的行政保障 .....                           | (341)        |
| 10.6.2 | 规划实施的法律保障 .....                           | (342)        |
|        | 后记 .....                                  | (343)        |

## 第一篇 战略基础：社会经济发展与土地利用

本篇的内容主要是介绍 1996 年以来,江苏省各类土地资源数量、结构和空间布局的变化;并分析江苏省土地利用的特点和存在问题,特别是江苏省土地利用状况和社会经济发展之间的关系,为科学进行土地利用调控提供决策依据。

耕地与基本农田保护是土地利用战略研究的重要内容,这里通过分析江苏省人口及社会经济发展对耕地资源的需求,以及在耕地变化趋势的基础上,结合粮食安全的要求,客观地提出了 2010 年、2020 年耕地与基本农田保有量。同时,还结合江苏省社会经济发展尤其是工业化、城市化发展趋势,以及建设用地集约利用的可能,预测分析了 2010 年、2020 年的建设用地规模。

江苏省拥有一定的后备土地资源,是江苏省实现耕地及基本农田保护目标,实现粮食安全、生态安全的重要支撑,为此,研究分析了江苏省后备土地资源的时空潜力,并提出了相应的政策建议。

在上述分析的基础上,并结合日本及我国台湾土地利用的经验,从又好又快发展的角度提出了江苏省土地利用战略目标,这也为土地利用战略措施及保障研究提供了基础。



# 土地省情分析:江苏省土地利用状况及趋势分析

## 1.1 自然、社会经济概况

### 1.1.1 地理位置与行政区划

#### 1) 地理位置

##### (1) 自然地理位置

江苏简称苏,位于中国东部沿海的长江三角洲,东经  $116^{\circ}18'$ ~ $121^{\circ}57'$ ,北纬  $30^{\circ}45'$ ~ $35^{\circ}20'$  之间。跨长江下游两岸,东濒黄海,有近 1 000 km 的海岸线,西北连安徽、山东,有低山丘陵错落,东南与浙江、上海毗邻。

江苏地处长江、淮河与沂沭河的下游,地形以平原为主,主要有苏南平原、江淮平原、黄淮平原和东部滨海平原,其中点缀着中国五大淡水湖中的太湖、洪泽湖。全省 10.67 万  $\text{km}^2$  的总面积中,平原占 68.80%,水面占 16.90%,低山丘陵与岗地占 14.30%,平原与水面比例,均居全国各省区的第一位,自然条件优越。

##### (2) 经济地理位置

江苏位于我国大陆东部沿海,区位条件优越,区域经济发展,是我国最重要的经济省份之一。江苏的国土面积约占全国土地总面积的 1.06%,人口约占 5.70%,经济总量约占 11.40%。境内高速公路网络密布,港口口岸通达海,京沪、陇海铁路贯穿全省。在国家“三沿”(沿江、沿海、沿边)经济战略中,江苏省正位于沿江、沿海生产力布局主轴线的“T”型结合部,位置显要。苏南<sup>①</sup>地处我国最富庶的长江三角洲地区;省府南京地处长江黄金水道和京沪铁路的交点,是南北交通的枢纽,是沟通长江中上游广大腹地与下游地区经济联系的重要城市;地处苏北的连云港素有“东方桥头堡”之称,其经济地理位置也十分重要。

#### 2) 行政区划

经国务院批准,江苏对省辖市行政区划进行了较大规模的调整。1996 年,扬泰分设,撤县级泰州市,设地级泰州市;淮宿分设,撤县级宿迁市,设地级宿迁市。2001 年以来,全省调整了苏州、无锡、常州、南京、镇江、扬州、淮安、连云港、盐城、宿迁 10 个省辖市的行政区划,共撤并 14 个县(市、区),新设立 12 个区,基本解决了市、县同城问题。

江苏省现设 13 个省辖市,下辖 106 个县(市、区),其中 27 个县级市(见表 1.1),25 个县,54 个市辖区。共有 1 103 个乡镇,其中建制镇 994 个、乡 109 个。

<sup>①</sup>苏南包括苏州、无锡、常州、南京、镇江 5 市;苏中包括南通、泰州、扬州 3 市;苏北包括徐州、淮安、盐城、连云港、宿迁 5 市。

表 1.1 江苏省县级以上行政区划一览表

| 区 域  | 市辖县(市、区)                                             |
|------|------------------------------------------------------|
| 南京市  | 玄武区、白下区、秦淮区、建邺区、鼓楼区、下关区、浦口区、栖霞区、雨花台区、江宁区、六合区、溧水县、高淳县 |
| 无锡市  | 崇安区、南长区、北塘区、滨湖区、锡山区、惠山区、江阴市、宜兴市                      |
| 徐州市  | 鼓楼区、云龙区、九里区、贾汪区、泉山区、邳州市、新沂市、丰县、沛县、铜山县、睢宁县            |
| 常州市  | 天宁区、钟楼区、戚墅堰区、新北区、武进区、金坛市、溧阳市                         |
| 苏州市  | 沧浪区、平江区、金阊区、虎丘区、吴中区、相城区、常熟市、张家港市、太仓市、昆山市、吴江市         |
| 南通市  | 崇川区、港闸区、如皋市、通州市、海门市、启东市、海安县、如东县                      |
| 连云港市 | 新浦区、海州区、连云区、赣榆县、东海县、灌云县、灌南县                          |
| 淮安市  | 清河区、清浦区、楚州区、淮阴区、涟水县、洪泽县、盱眙县、金湖县                      |
| 盐城市  | 亭湖区、盐都区、大丰市、东台市、响水县、滨海县、阜宁县、射阳县、建湖县                  |
| 扬州市  | 广陵区、维扬区、邗江区、高邮市、仪征市、江都市、宝应县                          |
| 镇江市  | 京口区、润州区、丹徒区、扬中市、句容市、丹阳市                              |
| 泰州市  | 海陵区、高港区、兴化市、姜堰市、泰兴市、靖江市                              |
| 宿迁市  | 宿城区、宿豫县、沭阳县、泗阳县、泗洪县                                  |

### 1.1.2 自然与社会经济概况

#### 1) 自然条件概况

##### (1) 地形地貌

江苏介于东经  $116^{\circ}18'$ ~ $121^{\circ}57'$ , 北纬  $30^{\circ}45'$ ~ $35^{\circ}20'$  之间。土地资源以地形地势低平、河湖众多为特点。其中, 平原面积 7.06 万  $\text{km}^2$ , 占土地总面积 68.80%; 水面面积 1.73 万  $\text{km}^2$ , 占土地总面积 16.90%; 丘陵山地仅占 14.30%。

##### (2) 气候特征

江苏地处中纬度, 属于北亚热带与南温带季风气候。气候季风环流特征明显, 冬干冷、夏炎热, 四季分明, 南北气候差异显著。全省降水充沛, 多年平均降水量 997.50 mm。自北向南降水量逐渐增大。全省年日照时数平均为 2 000~2 600 h, 各地日照时数以夏季最多, 冬季最少。年平均气温介于  $13.5^{\circ}\text{C}$ ~ $16.0^{\circ}\text{C}$ , 由东北向西南逐渐增高, 且春季升温西部高于东部, 秋季降温南部慢于北部。

##### (3) 土壤条件

江苏省境内地带性土壤类型包括: 暖温带湿润气候落叶阔叶林下的棕壤, 暖温带半湿润气候半旱生落叶阔叶林下的淋溶褐土, 北亚热带落叶阔叶与常绿阔叶混交林下的黄棕壤和中亚热带常绿阔叶林下的黄壤; 非地带性土壤类型包括: 滨海平原盐土, 沿湖、沿江低地沼泽土, 冲积平原草甸土和黄淮平原插花分布的花碱土等。

##### (4) 自然资源

①土地资源。区域平坦的地形与密布的水网为土地资源的开发利用提供了有利的自然基础。2006 年耕地面积占农用地的 70.70%, 居民点及独立工矿用地占建设用地总面积的 82.90%。

②水资源。江苏水资源十分丰富, 境内降雨年径流深在 150~400 mm 之间。江苏地处江