

国土综合开发规划研究丛书

淮 阴 市 国土规划综合报告

淮阴市计划委员会编



9.9533

淮阴市国土系列规划编辑委员会

顾问：黄冰 姜立宽

特约顾问：田兰田 郭士良

技术顾问：吴友仁

名誉主任：李挺华

主任：黄天汉

副主任：许智强 顾茂生 杨克明 周成华 李扬 丁镜熙 吴新哲

委员：（按姓氏笔划为序）

王更新	王效华	卢云秋	朱仰石	朱同庚	朱岳明	江佩芳
刘峰	邵汉琦	苏守儒	陈芸	陈鸿儒	苏群	陈锡林
闵霖生	吴永健	唐正	徐治平	曹荣林	葛成治	路维仁

淮阴市国土系列规划编辑部

总编辑 许智强

（以下按姓氏笔划为序）

副总编辑 杨克明 周成华 顾茂生 徐治平 曹荣林

编辑 韦嗣贤 卢万友 刘家荣 张立华 邵汉鼎 邵学文 宋建平

范元中 吴培菊 高永强 韩国余 唐振亚 蒋同景 魏祥盛

工作人员 卫国裕 王培茗 朱伟宏 沈山 张家高 陈洪军 陈海国

杨磊 范大祥 戴本广 林道美 韩文军 黄晓杰 翟国芳

协调 徐治平

协作单位：南京大学大地海洋科学系

参加编制或提供资料的单位主要有（排列不分先后）

淮阴市经济委员会	江苏省地矿局第二水文地质大队
淮阴市统计局	淮阴市经济研究中心
淮阴市委农村工作部	淮阴市电子工业局
淮阴市农业区划办公室	淮阴市机械工业局
江苏省广播电视大学淮阴分校	淮阴市纺织工业局
淮阴市土地管理局	淮阴市轻工业局
淮阴市农业局	淮阴市化工医药工业公司
淮阴市多种经营管理局	淮阴市冶金工业公司
淮阴市水产局	淮阴市烟草工业公司
淮阴市农业科学研究所	淮阴市交通局
淮阴市科学技术委员会	淮阴市邮电局
淮阴教育学院	淮阴市沂淮地方铁路筹建办公室
江苏省地质矿产局地科处	淮阴市交通战备办公室
淮阴市地质矿产管理局	淮阴市公路管理处
淮阴市科技情报研究所	淮阴市航道管理处
淮阴市建材办公室	淮阴市供电局
淮阴市盐化总公司	淮阴市农村能源办公室
淮阴市城乡建设委员会	江苏省石油公司淮阴分公司
淮阴市地质队	淮阴市燃料公司
淮阴市地震办公室	淮阴市环境保护局
淮阴市水利局	淮阴市园林管理处
淮阴市水利勘测设计院	灌南县计划委员会
江苏省水文总站淮阴分站	灌南县水利局

序

国土规划，特别是市域国土规划是一项新的工作，在我国起步较迟，缺乏经验。淮阴市的国土规划包括市域国土规划综合报告、12个专题规划报告以及一套图集和表集。淮阴市国土规划的特点是图、文、表并茂，具有比较强的综合性、科学性和适用性。规划提出的国土开发整治的目标任务符合淮阴的实际情况，是一个比较成功的规划，它对促进淮阴地区经济的发展和国土开发整治都有一定的意义，对全国开展地市级的国土工作也有一定的参考价值。

淮阴市地处苏北腹地、淮河下游，京杭大运河穿城而过，是江苏全省各市中面积最大、人口最多的市，是举世景仰的周恩来总理的故乡。从国土开发整治的角度看，淮阴主要有四个优势条件：一是土地资源丰富。淮阴的耕地面积总量和人均耕地的占有量均居江苏之首，是全省中低产田集中分布的地区之一，又有大片的废黄河滩地和一些滩涂资源，农业的发展潜力很大。二是解放以来的水利建设取得很大成绩，使淮阴市的农业有了长足的发展，并已取代苏南地区，成为江苏全省的粮食生产基地。三是非金属矿产资源丰富，特别是近年来发现的岩盐矿资源，对淮阴乃至江苏全省的盐业和盐化工业的发展有重大意义。四是有悠久的开发历史，经济上已经有了一定的基础。因此，淮阴的国土开发整治工作不仅在江苏省而且在黄淮海地区都具有重要的战略地位。在全国生产力布局中，淮阴市正处于东部沿海地带陇海兰新铁路一级轴线的交叉点上，从国土开发整治的角度来看，属于今后重点开发的地区。但是，从目前情况看，淮阴市的经济和社会发展水平还不是很高的，其原因是多方面的。而淮阴市自身的优势没有得到充分发挥，生产力布局不够合理，国土资源开发程度不高等等，也是重要原因之一。因此，淮阴市国土规划编制这件事本身，就说明了淮阴开始从宏观和微观、长远和近期相结合的角度来克服过去的不足，从而有可能使生产力布局更趋合理，地区资源优势得到更充分地发挥，可以有条件在一个新的起点上得到新的发展。

党的十三届五中全会深刻地总结了40年来我国经济工作中的一条最重要的经验，就是经济的发展，必须坚持“长期、持续、稳定、协调发展”的方针。国土规划是对国土的开发、利用、治理和保护的一种综合性规划，是国民经济和社会发展长远计划的重要基础和依据。在编制国土规划时要认真贯彻十三届五中全会精神，按照“长期、持续、稳定、协调发展”的指导方针来安排社会经济建设在地域空间的总体布局，使地区社会经济发展长期保持适当的、合理的发展速度，使地区社会经济有计划按比例协调发展，从而实现到本世纪末国民生产总值翻两番的战略目标。

我相信，淮阴市国土规划提出的各项任务与要求会逐步得到落实。周恩来总理故乡的人民将以自己的聪明和才智，运用当今科学技术的新成就对淮阴的山山水水进行有计

前 言

国土规划是对国土的开发、利用、治理、保护进行全面规划,是同国民经济和社会发展的长远计划相辅相成的战略性规划。国土规划的任务是使地区的经济社会发展同人口、资源、环境相协调,使全部国土资源得到合理开发,地区优势得到充分发挥,生产力得到合理布局,国民经济的条块之间得到协调,区域环境得到保护治理,从而取得整个国民经济和社会发展的宏观效益。国土规划的重点是社会经济建设在地域空间的总体布局。

淮阴市地处淮河下游,苏北腹地,东靠盐城市,南连扬州市,西与西南接安徽省,北邻连云港市与徐州市。全市辖清河、清浦两个区,宿迁、淮安两个县级市和淮阴、淮安、沐阳、泗阳、涟水、泗洪、洪泽、盱眙、金湖 9 个县,土地总面积 19548 平方公里,占江苏全省总面积的 19.1%。总人口 939.88 万人,占全省总人口的 14.6%。淮阴目前是江苏省面积最大、人口最多的市。

长期以来,淮阴是贫困落后的地区。建国以后,特别是近 10 年来,淮阴经济发生了较大的转折,成为国家新兴的粮棉油生产基地。人民生活基本达到温饱有余,城市工业初具规模,乡镇工业开始起步,但与全省相比,淮阴经济仍是明显的“低谷”。在我国沿海及江苏经济发展战略的格局中,淮阴市将进入一个新的发展时期,同时也面临着严峻的挑战和机遇。一方面,相对不利的投资环境使淮阴与沿海及江苏其它地区有拉大差距的危险;另一方面,本市良好的宏观区域位置条件和较为丰富的国土资源有很大的开发价值,农业的发展优势是突出的,基础设施建设和工业的发展前景是广阔的。本着迎接挑战,抓住机遇,缩小差距,填平低谷的目的,本规划遵循了以下指导思想和原则:

(1)坚持改革创新,打破条块分割,打破传统观念,实事求是,按照自然规律和经济规律办事,力求使规划体现改革开放的方针,体现加快淮阴生产力发展和“富民兴淮”的总要求。

(2)从市情出发,从全国和全省对本市地域分工的要求出发,扬长避短、兴利除害、因地制宜、合理布局,力求使本地区优势充分发挥,使资源优势变为经济优势。

(3)把建立综合开发资源的良好投资环境放在突出地位,既要重点抓能源、交通、供水、通信等基础设施硬环境的建设,还要努力抓人的素质提高,包括人的现代价值观念形成,多层次人才和劳动力的培养,形成充分发挥人们创造财富潜力的环境,以增强淮阴经济发展的后劲。

(4)正确处理重点开发与均衡发展、长远利益与近期利益的关系,有步骤地缩小地区之间和城乡之间的差距,使全市人民逐步走上共同富裕的道路。

(5)统筹兼顾,全面安排,实行开发利用与治理保护相结合,力求使经济发展同人口、资源、环境相协调,注重经济效益、社会效益和生态效益的统一。

据此,本规划提出了以下基本轮廓:

在国土资源的综合开发利用方面,确定土地资源开发利用方向,调整土地利用结构,管理保护好耕地资源;确定农副产品资源的开发利用方向,大力发展农副产品加工工业;确定非金属矿产资源的开发利用方向,积极发展矿产资源加工工业;综合开发利用水资源,完善水利设施,整治河道湖泊,满足生产和生活用水。

在基础设施建设布局方面,建设地方铁路、高级公路干线和民航站,整治大运河、灌河、盐河等航道,扩建港站设施,形成四通八达便捷的综合运输网络;建设大型火电站(远期并考虑建设核电站)和联结区内外的高压输变电网络,缓解电力紧张状况;建成较为现代化的邮电通信站网,通畅信息传递。

在生产力和城镇的总体布局方面,建成稳定的、高水平的粮食生产基地和多种农副产品基地;以食品、纺织、化工、机械四大部门为支柱产业,形成用新技术武装起来的全省传统工业基地,有重点地发展高技术产业;建成大运河沿线、洪泽湖周围和灌河沿线各具特色的综合性产业带以及相应的城镇群;加强淮阴市区及宿迁、淮安等中心城市的建设,加强与连云港、徐州、南京等港口城市和大城市的广泛联系,形成一个开放式的城镇体系。

在环境保护与整治方面,除了江河湖泊的洪涝旱灾整治和土地资源的保护外,主要以城市和河段“三废”污染的防护、治理为重点。采取各种工程措施、生物措施以及法制管理措施,使自然灾害的威胁逐步减轻,生态环境不断改善。

本规划以2000年中近期为基本规划期限,2020年为远期规划期限。

本规划作为一个全市域国土综合开发与整治的战略性规划,在实施中应根据经济社会发展情况阶段性地进行调整、充实和修订,并通过其它类型的各种规划和计划进一步具体化。

编 者

目 录

第一章 国土资源的基本特点及其评价	(1)
第一节 地理位置和自然资源评价.....	(1)
第二节 经济社会条件评价.....	(3)
第二章 国土规划的目标和任务	(9)
第一节 国土规划的战略目标.....	(9)
第二节 国土开发整治的主要任务.....	(10)
第三节 分区国土开发整治方向.....	(12)
第三章 土地资源开发利用与农业规划布局	(18)
第一节 土地资源开发利用现状和开发潜力.....	(18)
第二节 土地资源开发利用的方向与整治对策.....	(20)
第三节 农业的战略地位及发展方向.....	(24)
第四节 农业生产布局.....	(30)
第五节 建立为农业现代化服务的综合产业体系.....	(32)
第四章 水资源开发利用规划	(34)
第一节 水资源开发利用的现状评价.....	(34)
第二节 水资源开发利用规划.....	(38)
第五章 工业资源开发利用与工业规划布局	(43)
第一节 工业发展方向与总体布局.....	(43)
第二节 农副产品加工业的规划布局.....	(45)
第三节 非金属矿产资源开发利用与布局.....	(52)
第四节 其他主要工业部门的规划布局.....	(58)
第五节 乡村工业发展规划布局.....	(60)
第六章 基础设施发展规划布局	(62)
第一节 交通运输规划布局.....	(62)
第二节 邮电通信规划.....	(63)
第三节 能源发展规划布局.....	(69)
第七章 人口与城镇规划布局	(76)
第一节 人口与农村劳动力变动预测.....	(76)
第二节 城镇发展趋势与城镇化水平预测.....	(78)
第三节 城镇群体的发展战略与规划布局.....	(82)
第八章 旅游资源开发利用规划	(89)
第一节 旅游资源评价与旅游业现状分析.....	(89)

第二节	旅游资源开发规划·····	(91)
第九章	环境保护整治规划·····	(94)
第一节	环境质量现状分析评价·····	(94)
第二节	环境保护整治的目标·····	(98)
第三节	实现环境目标的对策·····	(100)
第十章	国土规划的实施对策·····	(104)
第一节	强化国土机构, 理顺规划体系·····	(104)
第二节	突出基础设施, 广开筹资门路·····	(106)
第三节	提高人口素质, 发展家庭经济·····	(108)
第四节	转变政府职能, 勇于试验创新·····	(110)
附录:	对淮阴市国土规划综合报告的评审意见·····	(113)

第一章 国土资源的基本特点及其评价

国土资源是区域经济发展的基础，正确认识淮阴市国土资源的特点、长处与短处，是区域国土规划的基本前提。

第一节 地理位置和自然资源评价

一、大区位优势和小区位的相对劣势

淮阴市的大区位（即宏观区域地理位置）优势是很明显的。我国东部沿海地带与横贯东西的长江形成紧密结合的T字型态势，这是我国较长时期内进行重点开发的两条最主要的轴线；从连云港起始横贯我国中腹的陇海铁路沿线则是我国重点开发的二级轴线。而淮阴市同时处在这三条轴线的近邻位置，又是这三条轴线带的组成部分，能同时得到“三向辐射”之惠，这在全国是少有的。我国在今后的较长时期内要实行总体上的沿海向内陆推进的区域梯级发展战略，沿海地区还要率先发展外向型经济。在改革、开放的经济发展大趋势下以及在全世界和平与发展的有利国际环境中，通过种种努力，淮阴市优越的大区域地理位置条件必然能够逐步发挥，将有力地推动今后的经济社会发展进程。

淮阴市在江苏省所处小区位的相对劣势也是明显的。它比不上苏锡常通、宁镇扬及开放港口城市连云港、铁路枢纽城市徐州，而且也不及靠海且大部分地区成为经济开放区的盐城市。由于交通不发达，淮阴市是江苏省名符其实的“内陆腹地”。显然，这是经济发展的制约因素。

在12世纪黄河夺淮以及其后大运河航运的逐渐衰退至今的漫长历史时期，淮阴没有大区位的优势而只有小区位的劣势，自然而然地成为江苏省的“经济低谷”。在今后的二、三十年，沿海沿江开放城市和开放地区的迅速发展将给淮阴带来巨大的“梯度力”。通过建设发达的综合交通运输网和通信网络，通过与沿海、沿江、陇海三条轴线地带建立广泛的社会经济联系，是发挥本市大区位优势，克服小区位劣势，缩短与苏南经济发达地区差距的主要途径之一。

二、水土资源优势明显，弊端亦不少

淮阴市地处暖温带向北亚热带的过渡地区，兼有南北气候特征，光热水整体配合较好。光能资源潜力大，年日照时数在2250—2350小时，按照目前熟制，光能利用率仅0.8%左右。本市有些一年两熟的高产地块，光能利用率已达1.71%，但国内外先进水平已高达3—4%。因此，通过改善生态条件、提高复种指数、培育优良品种、采用科学栽培技术等综合性措施，能够大大提高光能利用率，增加作物单产和总产。本市热量资源充裕，无霜冻期为210—230天，0℃以上活动积温80%保证率值为4935—5265℃，

稳定通过 10°C 期间的活动积温为 $4500\sim 4800^{\circ}\text{C}$ ，持续 $217\sim 224$ 天，可以满足一年两熟制的需要。本市濒临黄海，季风气候典型，自然降水丰富，但变化率大，年平均降水量 $885\sim 1015$ 厘米。由于本市处于两气候带之间，是冷、暖气团经常交汇区，导致气候多变，洪涝、干旱、霜冻、冰雹、大风等灾害频繁，往往对农作物造成各种危害，需要进一步采取各种措施，才能保证农业生产持续发展和稳产高产。

本市位于淮沂沭泗诸水下游，境内有洪泽湖、骆马湖承泄上游来水，加上气候温和，雨量充沛，地下水分布广，构成了相当丰富的水资源总量。全市多年水资源储量为463亿方，其中丰水年700.6亿方，平水年404.2亿方，干旱年233.8亿方，特早年59.8亿方。从多年平均人均占有水资源5066立方、耕地亩均占有水资源3674立方来看，本市的水资源是丰富的。但由于时空、年际分布不均，加上受调储能力所限，水资源的实际利用量多年平均仅为71.9亿方，利用率仅15.3%。近几年，每年都要抽引长江水十几亿至二十几亿方。干旱年份，除抽引长江水外，还要动用两湖蓄水库容，放空洪泽湖，给水产业带来严重影响。随着经济发展，本市的工农业生产用水缺口将不断加大。因此，必须加快水利工程建设，强化水资源的管理和保护。

淮阴市的土地资源比较丰富。农业地貌以平原洼地为主体，据1985年的土壤普查资料，全市土地总面积中平原洼地占56%，丘陵岗地占15%，湖泊、塘库、沟河等水域占29%，为农林牧副渔全面发展提供了有利条件；全市实有耕地面积1529.81万亩（比当年统计局数字高出23.6%），占土地总面积的52.1%。土地总面积和耕地面积的绝对数及人均数均居全省各市首位。此外，尚有未开发的宜农宜牧宜林地58万亩。总的土地使用现状是：三分水域五分田，半分林地桑果园，半分村庄道路和荒田。土壤类型多样，以潮土为主，占土壤总面积的57%。由于历史的原因，总的土壤自然肥力较低，严重缺钾的土壤面积占20%，低产田多达400多万亩，地力瘠薄限制了农业生产水平。近10多年，全市旱田改水田或水旱轮作使土壤肥力逐步有所提高。总的来说，本市的土地资源开发利用潜力很大，中低产田改造，洪泽湖水面充分利用，荒水荒滩和丘陵山区的综合开发，都是农业生产持续发展的潜力所在。

三、非金属矿产资源较为丰富

本市部分非金属矿产资源的储量较大，开发条件好。主要有岩盐、石英玻璃砂、凹凸棒石粘土、兰晶石、石灰岩、磷块岩、白云岩、玄武岩以及石油、天然气、矿泉水等。本市岩盐是地矿部于1975—1980年在石油普查勘探中发现的。据初步勘探资料估算，市域内岩盐矿地质总储量可达4000亿吨，折纯盐2800亿吨（按全国现在的年消费量计算，可供全国用1500年），分布在淮安、淮阴、洪泽、清河、清浦五个县区，仅以淮安市区为中心的236平方公里范围内，估算储量就达3380亿吨，是世界上少有的大盐矿。不仅储量丰富，而且埋藏浅、矿体厚、品位高、质量好，开采条件很有利。当前，全国和省内工业用盐缺口很大，随着制碱工业及其它盐化工的不断发展，盐的供应紧张状况有增无减，这就为盐化工生产提供了广阔的市场。另一方面，国内四川、湖北等省都有了成熟的岩盐开采技术，这就为在本市大规模开发盐矿、发展盐化工提供了极为有利的条件。

石英玻璃砂分布在宿迁、泗洪一带，地质储量2亿多吨，工业储量600多万吨，矿质

好、埋藏浅，适宜于露天开采。目前，宿迁利用玻璃砂资源已发展了规模较大的玻璃及玻璃制品工业。从资源的储量和质量来看，扩大开采规模，更多地发展市场需要的玻璃和玻璃制品是很有前途的。

1979年在盱眙发现的特大型凹凸棒石粘土矿是国内外少见的矿种。凹凸棒石粘土有很强的吸附力，作为吸附、催化、凝固、悬浮、粘结、净化各种助剂和载体等而被广泛地用于石油、地质、医药、化肥、油脂、造纸、建材、化工、机械等许多行业之中。盱眙的该矿地质储量达5000万吨，探明工业储量900万吨。盱眙已成立凹凸棒粘土开发公司，近几年开始少量开采，需要投入一定的人力、财力、物力对凹凸棒粘土的加工技术和新产品开发进行研制推广，打开市场销路。

盱眙境内的石灰岩矿普查估算储量5.5亿吨，整个矿带的地质远景储量可达1378亿吨，属大型矿床，现有几十家采掘矿点，主要作为全市水泥工业的原料。

兰晶石矿分布在沭阳韩山镇一带，探明储量达百万吨以上，是全国最大的兰晶石矿之一。该矿石主要作为耐火材料，广泛用于现代冶金工业。本市的兰晶石矿埋藏浅、矿层稳定，且质量较好，目前正在投资兴建，准备大规模开采。

本市金湖至马坝一带是苏北油田的组成部分，成油条件较好，做过大量的地质勘探工作，现年产量10万吨以上。油田伴生的天然气供给金湖、洪泽两县的化肥厂作原料。据地质部门勘测，该油田有一定的发展前景。

其他有开采价值的矿床还有：①玄武岩：分布在盱眙，出露地表面达1000平方公里；②白云岩：分布在盱眙，普查远景储量达2000万吨；③磷块岩矿：分布在沭阳，已探明B级储量315万吨，远景储量可达3210万吨，属中型矿床，预计进一步工作可达大型矿床；④泥炭：据考察，本市至少8个县范围内有蕴藏，特别是沭阳、涟水、灌南、淮阴之间为泥炭丰富区，已探明储量3901万立方米，可开发利用作为燃料和肥料；⑤矿泉水：盱眙有大面积（大于1500平方公里）的玄武岩孔洞和裂隙赋存大量天然饮用矿泉水，淮阴、灌南、涟水、淮安、沭阳、泗阳、泗洪、宿迁、市区等也都发现有可供饮用的天然矿泉水。此外，硅石与水晶、金刚石、兰宝石等在市域内也有发现。

综上所述，对淮阴经济发展有重大影响的自然资源是土地资源、水资源，以及矿产资源中的岩盐，这是本市国土资源开发利用的重点。而土地资源中的土壤肥力偏低；水资源的时空分布不均，干旱年份的缺口大；矿产资源中缺乏储量大、价值高的金属矿产和能源矿产，这都是自然资源秉赋的重大缺陷。

第二节 经济社会条件评价

一、历史悠久，建国后经济面貌有较大变化，但总体上仍是基础差，底子薄

本域早在公元前221年秦始皇统一中国时即已置淮阴县，在新中国成立之前漫长的2100多年历史中，曾有过唐宋时期较长的和平环境和大运河漕运的兴盛，发挥了南北通道的优势，使本地区大运河沿岸经济得到较快发展，出现了楚州、泗州、宿州等较为繁荣的城镇；明清时期也曾有过发展，出现了规模达50万人口的清江浦，并在此发展为当时全国最大的内河造船厂。但本域较长的时期是处在频繁战争动乱和大运河漕运衰退

的萧条中，特别是1194年黄河夺淮以后，水旱灾害交替，成为一个有名的贫困地区。至1949年，全地区总人口445万人，其中有94%是农业人口，全区只有几十家小工厂和作坊，工业总产值不到2000万元，人均占有粮食只有374斤。

建国后，淮阴的经济发展走了个“之”字型的路，即1958年以前较快的恢复发展时期；1958—1963年在“人祸天灾”下短暂的“大冒进”之后是大倒退，1963年粮食总产量还低于1949年水平；1964—1970年经国民经济调整后，经济恢复发展，但由于“文革”动乱，发展缓慢，粮食尚不能自给，平均每年需国家供应1亿多斤粮食；1971—1979年，工农业发展速度加快，从1972年起摘掉了粮食返销的帽子，并向国家年均上交2亿斤粮食，工业总产值则以年均递增15%的速度发展。1980年以来，在党的十一届三中全会精神指导下，经济发展持续增长，1978—1988年，工农业总产值年均递增14.3%，粮食产量年均递增6.2%，成为新兴的国家级商品粮生产基地，农村温饱问题普遍得到解决。

但必须认识到，淮阴的经济发展速度和发展水平是建立在基数很小、底子很薄的情况之下的，同苏南的差距仍然很大，同全省的平均发展速度相比也不理想。从经济发展的总体水平看，在很大程度上同全省的差距有拉大的趋势，如1952—1988年，工农业总产值的年均增长率，全省平均为9.6%，而淮阴仅为8.3%。淮阴市工农业总产值占全省的比重从1952年的9.1%降至1978年的6.9%，再降至1988年的5.9%。从国民经济的各项结构来看，淮阴的结构发展水平最低。淮阴市的人均工农业总产值，人均财政收入，农民人均纯收入，全部职工年均工资，万人拥有的高校生、中专生、卫生技术人员和商业饮食业服务业人员，都在全省各市处于末位或倒数第二位。在全省13个财政补贴县中，淮阴占6个。从历史的发展进程看，淮阴要摆脱经济的落后状况，需要作持久不懈的努力。

二、劳动力资源丰富，但素质较低，人才缺乏

1988年，淮阴市人口密度为481人/平方公里，虽然是全省人口密度较低的市，但仍比全国平均水平高3倍之多。市域内人口密度差异大致与地貌类型分布相似。如不计水域面积，丘陵岗地面积最广的盱眙县人口密度最低，为355人/平方公里，地处平原的淮安市人口密度最高，为909人/平方公里。长期以来，淮阴的人口增长率一直高于全省平均水平，故农村劳动力系数在全省各市最低，1988年为46.8%（全省平均水平为52.2%），表明淮阴的劳动力后备资源是全省最多的。在现有的乡劳动力中，从事种植业的劳动力比重达72.3%，在全省各市中最高。在以粮食为主的种植业结构中，淮阴农村种植业每个劳动力平均承担耕地4.46亩，低于全省4.79亩的平均水平，说明淮阴农村存在较多的种植业剩余劳动力，需要向多种经营和二、三产业转移。1988年淮阴农村人均纯收入为559元，只有全省平均水平的70%，全部职工的年平均工资为1495元，也只有全省平均水平的83%，都是全省各市最低水平。淮阴市丰富而廉价的劳动力资源有利于发展劳动密集型产业，有利于劳务输出，是一个需要大力开发的重要资源。

淮阴市人口素质较低，专门人才严重缺乏。据全国第三次人口普查资料和淮阴市人才规划办公室1986年的调查分析，全市在业人口中，文盲、半文盲占一半以上，平均文化水平只接近小学文化程度，为全省最低；全市每万人口中拥有专门人才67人，比全省平均水平少一半；中高级职称人才仅占专门人才总数的3.69%，亦处于全省最低水

平，县属以上企业的工程技术人员仅占职工总数的1.2%，乡镇企业基本没有工程技术人员；每万名农业人口中只有农业技术人员2.8人。表现在生产上，1988年全部工业企业全员劳动生产率只有全省平均水平的72%。人口素质较低还表现在商品经济观念仍然比较缺乏，不愿冒风险，不愿开拓进取，满足于温饱安逸的渐进步调和小生产方式；缺乏时间观念和办事效益；人民致富欲望低下，不愿流动也不敢流动，而阻碍正当致富的习惯势力则相当浓厚。总之，淮阴人的相当多数（包括许多领导干部）距离现代人的商品经济价值观念、思维方式有很大差距。要适应沿海发展战略的新形势，搞好国土资源开发，加速地区经济发展，就必须把提高人口的素质放在极其重要的地位。

三、农村经济发展较快，但与先进地区相比差距明显，发展潜力大

1988年淮阴农业总产值为40.18亿元，居全省各市之首，在1980年的基础上翻了一番多。粮食总产量已连续7年居全省第一，总产量570.5万吨（1987年达590万吨），人均占有粮食1223斤，超过全省人均占有粮食1015斤的水平，粮食商品率为26%。1981—1986年向国家提供商品粮826万吨，出口大米17.1万吨。棉花生产曾受市场供求影响出现波动，这两年又有较快回升，1988年总产量已达4.04万吨，可望继续增长。油料持续增长，至1987年达20.3万吨，比1980年增长6倍，1988年受市场影响降至11.7万吨。蚕茧总产量1.15万吨，仅次于南通市和盐城市。猪牛羊产量23.49万吨，禽蛋产量13.32万吨，都略低于扬州市，居全省第二。水产品产量10.53万吨，水果产量8.16万吨，每年都有新的增长。其它大宗农副产品还有麻类、糖料、烟叶等。1988年全市农副产品商品率已达50%左右。但是，本市农业生产水平同全省先进水平相比仍有很大差距，主要表现在：①按乡人口平均的农业总产值为483元，为全省平均水平的93%，只有苏州人均值的78%，这既是淮阴农业人口多的缘故，也说明淮阴农业的价值水平较低。林牧副渔发展不快，其产值只占农业总产值的35.3%，低于全省39.0%的比重。②种植业劳动力的平均产粮，淮阴市是4052斤，而全省平均水平是4537斤，最高的无锡市是7252斤；种植业劳动力平均产棉和产油料，淮阴市是28.7斤和83.2斤，都低于全省78.6斤和138斤的平均数，与高水平的市相比差距更大。这也说明淮阴市农业生产继续发展的潜力很大。

淮阴市农村的乡村工业正在起步。1988年乡村工业产值为33.6亿元，占全部工业总产值的38.1%，乡村工业对全市的经济发展，特别是农村经济发展已经起了重要作用。然而，全省乡村工业产值已高达906亿元，占全部工业总产值的48.1%，淮阴的乡村工业仅占全省的3.7%，与全省的差距是很大的。继续大力发展乡村工业是促进农村经济发展的必然途径。

本市农业产业结构体现了不发达农业区的特点，是一种低层次结构。首先是农村总体的经济实力较弱，淮阴市乡村人口占全省的15.9%，农村社会总产值却只占全省的7.8%，显然是一种低附加值的产业结构；其次是在五大物质部门中农业总产值的比重为55.2%，占绝对优势，种植业劳动力占乡村劳动力总数的72.3%，而全省平均的两个比重是29.2%和52.2%，无锡市的农业总产值只占社会总产值的10.3%，种植业劳动力占总劳动力的24.8%。这表明淮阴的农村经济正处于较原始的农业资金积累期。

四、工业初具规模，但仍是经济的薄弱环节

1988年全市工业总产值88.12亿元，占全省工业总产值的4.7%。从纵向对比发展速度是较快的，1952—1988年平均递增15.4%，1978年以来年递增18.3%。但这是在原有工业基数很小基础上的增长，并且仍低于全省工业平均增长速度，差距还有重新拉大的可能。淮阴市的工业结构有以下几个特点：①在所有制结构中，全民企业占主导地位，全民企业个数占全市的13.3%，但固定资产却占65.3%，创造税利占77.4%。全民企业的工业产值占全部工业总产值的40.9%，而乡村工业总产值比重为38.1%，与全省的这两个比重数字31.5%和48.1%相差很大。众所周知，江苏经济发展快，很大程度上是依靠了乡村工业，而淮阴的乡村工业腿短，需重点扶持，大力发展。②轻工业占全市工业总产值的67.7%（不包括村及村以下企业，下同），主导地位突出，其中以农产品为原料的轻工业产值就占了工业总产值的53.8%，这两个数字都大大高于全省55.8%和35.6%的平均水平。在比重不高的重工业中，则以农用机械、农用化工和建材工业占主导地位，这充分显示了淮阴作为农业区的特点。③企业的规模结构以小型为主。大中型企业45个（其中大型企业只有8个），小型企业多达4287个。小型企业占了工业总产值的71.3%，占了固定资产原值的70.1%和全部职工人数的79.4%，实现的税额仅占43.9%。这样的规模结构体现了广就业、简单技术设备、低素质劳动力、生产低附加值产品的状况，需要在工业发展中通过多种途径，逐步增加大中型企业数量，以形成有竞争能力的规模效益，迅速增强淮阴的经济实力。④工业部门结构以食品、纺织、机械和化工医药四大部门14个行业为主体。在全市乡及乡以上工业企业中，其企业数、固定资产原值、年末职工人数、工业总产值和利税总额占各指标总数的比重分别是53.1%、65.2%、62.6%、79.5%和88.6%。淮阴市的食品工业在全省占有重要地位，酿酒和卷烟工业产值占全省全行业产值的比重分别是37.5%和38.0%，这两个行业的利税将近占全市的一半。淮阴曲酒在全国享有盛名，“三沟一河”名酒都曾荣获国家金质奖或轻工部金杯奖。淮阴卷烟厂是全省三大烟厂之一，年产卷烟40多万箱，可以有条件地提高与发展。纺织工业包括纺织和缝纫两大行业，泗阳的红梅牌绢丝的质量全国领先，年创汇1000万美元。机械工业主要是机械、金属制品、交通运输设备制造、电子及通信设备制造等四个主要行业，“江苏—504”型拖拉机连续两次获国际奖，淮安无线电元件厂的中周产量占全国总产量的60%，本市生产的齿轮泵市场覆盖率占全国的40%。化学工业包括化学、医药、化纤、橡胶、塑料等五个主要行业，这些行业部门将继续是淮阴工业发展的重点。此外，面广量大的轻工、建材产品也有条件大量发展。宿迁的江苏玻璃厂年产平板玻璃已达100万标箱，正在继续扩大规模。⑤在地区分布结构方面，因本市所辖县（市）较多，且中心城市的作用较弱，所以比较分散，但又相对集中于县（市）城镇，聚集于大运河沿线的5个县（市、区）。全市2/3左右的工业产值集中在市区和县城，其中市区工业产值占全市工业总产值的25.5%；大运河沿线5个县（市、区）的工业产值占全市的65%。这样的分布结构对本市今后的生产力布局与城镇布局指向的作用是显而易见的。

从工业发展水平和横向对比看，淮阴仍处于起步后的初级阶段，工业仍是经济的薄弱环节。全市工业总产值占工农业总产值的比重为68.4%，远远低于全省87.4%的平

均水平。在国民收入中，工业收入只占31.2%，工业对农业的推动作用很有限。优势行业很少，拳头产品不多，1988年全市的优质品率为13%，低于全省16%的平均水平。外向型工业由于起步晚，差距更大些，1988年全民和集体独立核算工业企业出口产品产值5.10亿元，占其工业总产值的8.3%。从长远来看，淮阴的工业发展路子必须拓宽，束缚生产力发展的老框框和陈规陋习要打破，敢于吸收省内外一切有利于经济发展的方法手段为我所用，并勇于创新。这样，才能加快工业的步伐，有希望缩短与苏南的差距。

五、基础设施初步形成，但仍滞后于经济发展的需求

经过建国以来近40年的建设，淮阴有了一定的基础设施(包括基础产业)。到1988年底，全市已有公路4000多公里，航道2184公里，内河港口12个。全市289个乡镇都已通公路，初步形成了干支相连，四通八达的水陆交通运输网络。邮电通信事业也不断发展，乡镇的通话率已达100%，行政村通话率为58%，电报、长途电话都有较大的覆盖面。但是，基础设施建设的速度、质量、类型仍不能适应本市经济发展的需要，更不能适应今后加快国土开发和经济发展的步伐。

淮阴市基础设施建设目前存在的主要问题是：①缺乏多种运输方式的综合交通网络，表现在一无铁路，二无空运，三是公路航道等级低，港站设施差。全市四级公路和等外公路占86.2%，淮宁、淮扬、淮高灌、淮沭新等几条主要干线的车流量都已严重超负荷，市区和大多数县城的公路进出口经常发生车流阻塞，交通事故不断，使生产受到很大影响。水运方面，大运河虽是二级航道，但淮安到宿迁河段就有6道船闸，使船舶过闸时间占营运时间的比重超过20%，船舶航行率下降1/3以上；其他多数水运航道还处于自然状态，水浅道窄弯曲多；地方港口多处于原始状况，沿河装卸、马路库场、压船压港现象严重，这样就大大降低了水运效率，加剧了公路运输的超负荷状况。②能源紧张。据测算，1988年全市缺煤炭53万吨，缺石油制品15.7万吨，缺电5.8亿千瓦时。淮阴市农户通电率只有61%，远低于全省90%以上的平均水平，人均用电量仅为221千瓦时，只有全省人均水平的30%。③邮电通信距全省水平差距也很大，如1988年全市邮电计费业务总量只占全省的6.2%，电报电路占全省的比重是6.4%。邮电通信不畅造成了大量信息的损失和浪费，对地区经济发展十分不利。

基础设施建设滞后是制约江苏全省经济发展的主要因素，对淮阴来说更是如此。显然，不花大力气把基础设施建设抓上去，淮阴经济要打翻身仗是不可能的。

六、城镇格局基本定型，中心城市实力较弱，吸引力不强

淮阴目前已经形成了1个市区，2个县级市、9个县城、60个建制镇和200多个集镇的多层次的城镇格局。一般而言，今后的城镇发展，除个别例外，主要是在现有的基础上的发展。淮阴市区已进入中等城市行列，工业产值也已达22亿元，占全市工业总产值的四分之一，正处于较快的发展膨胀阶段。宿迁和淮安两个县级市市区的人口规模也已超过10万人，具备一定的自我发展能力。但在总体上，由于经济发展水平较低，基础设施条件差，所辖地域广，市区的经济实力远未达到吸引辐射全域的程度，形成了“小马拉大车”的状况。

据调查，与市区较密切的只有淮阴、淮安、涟水、洪泽四个县(市)，至多加上泗

洪县，即便是这五个县（市），市区对之也少有经济辐射作用。受市区影响较弱的周围几个县（市）同邻近的中心城市的联系更为明显，如盱眙和南京，金湖和南京、扬州，宿迁和徐州、淮阴的联系大致是等距的，沐阳和灌南从发展趋势看似乎将更多地同连云港市联系。而目前，由于各县（市）本身的经济发展水平以及周围各中心城市的吸引辐射力量有限的制约，各县（市）城镇也只能是建立在小区域经济条件下的自我发展，比较突出的是各级城镇工业缺乏地域分工、缺乏横向联系，使低水平的重复建设现象普遍，城镇经济结构雷同。今后随着各方面条件逐步具备，各县（市）的内外经济联系和城镇发展建设要在现有的基础上改进和加强，充实、提高和完善现有的城镇格局。

七、生态环境无大的失调，但有重大问题需要整治

淮阴市的大生态环境，可以认为已消除了重大失调的状况，但是潜在的危机是存在的，对本市未来的社会经济发展进程有比较大的影响制约作用，必须进行防范整治。重大问题主要表现在三个方面：①农业生态环境比较脆弱，洪涝旱灾仍是进一步发展生产的主要威胁。本市是淮沂泗诸水入江入海的“洪水走廊”，目前洪水出路不足，淮水1954年型来水量高达18000秒方，而现可靠的排洪出路仅9000秒方；沂泗沐河的洪水出路问题更大，险工险段多，威胁两岸人民的生命财产安全。随着雨季洪峰来临，本市往往伴随暴雨，而排涝能力又很不足，极易造成涝渍。现本市不能抵御日雨量150毫米的面积为600万亩，容易受渍面积达780万亩。旱的问题主要是灌溉水源不足，枯水年份在抽引江水、动用两湖库容水的情况下，水稻种植面积仍不稳定，旱作灌溉亦受限制。全市尚有300多万亩农田没有灌溉设施，约有22万人口的高岗山丘区有时连吃水也有困难。②土地资源利用不当，主要是人均耕地急剧减少，除了必要的基建征用外，乱占乱建现象不少。据统计，全市耕地面积已从1954年的1842万亩减至1988年的1256万亩，年递减率1.12%，人均耕地面积从3.63亩减至1.34亩。60年代以来大搞围湖造田，削弱了湖荡的调蓄能力，损害了渔业资源；黄河故道部分地区毁林种粮致使风沙再起，水土流失严重，耕地重用轻养，投入减少，造成隐患。③环境污染趋势未能真正控制。随着城乡工业发展，新的污染源仍在不断产生，排污量逐年上升，并由城市向农村蔓延，污染事故时有发生。水环境污染和大气环境污染比较严重，许多河道的水质污染程度和各县城的粉尘沉降量都已超过国家标准。如近年来洪泽湖的污染使生态遭到破坏，鱼产量由50年代的4300万斤减少为2200万斤，水生生物也由400余种减至200余种。据不完全统计，从1970年至1986年发生38起重大污染事故，经济损失526.93万元，污染面积102.22万亩，因水污染死鱼达200万斤。因此，环境保护和整治工作必须与经济发展同步进行。