

# 第一章 京口区区情分析

## 第一节 区情特点

京口是镇江的古称之一，它地处东径  $119^{\circ}26' \sim 119^{\circ}37'$ ，北纬  $32^{\circ}10' \sim 32^{\circ}15'$ 。全区由大市口、四牌楼、健康路、正东路四个街道和象山、汝山、丹徒、谏壁四个乡镇及象山茶场组成，地域（不含共青团农场）南北宽约 7 公里，东西长约 18 公里，总面积 91.23 平方公里（含长江水面和丁卯经济开发区）。它北枕长江，东南与丹徒县接壤，西与润州区相邻。京口区域具有如下特点：

### 一、建区历史短，区域开发早，但区属经济发展程度不高

京口区是 1983 年 8 月由北固、金山两区合并而成的城区。1992 年 10 月区域范围调整，京口区由原城区运河以东的四个街道和郊区的四个乡镇组成，成为名符其实的城乡兼而有之的行政区。

京口区建区历史虽短，但京口所在区域的开发历史，却源远流长。据记载，距今三千多年前丹徒已有人类繁衍生息。在原始社会时期，江苏南部地区是荆蛮族居住的区域，考古学上称之为“湖熟文化”年代。商朝以后，周族兴起，当时周太王之长子泰伯、次子仲雍自我国西北陕甘一带迁徙来到江南，他们带来了较为先进的文化和农业生产技术。来丹徒后建筑城堡，开辟江南富饶的土地，成为后来吴国的开国祖先。京口一带是当时周康王所封宜侯的领地，自然也会得到一定程度的开垦。但这里真正的开垦始于春秋战国时期的吴国，当时被称之为“朱方”。秦始皇三十七年（公元前 211 年）始皇东巡会稽，凿京岷山，开曲阿运河，也促进了京口的开发。汉高祖十二年（公元前 195 年），区境属吴王刘濞封地。三国时期（公元 246 年）孙吴开挖破岗读运河，把三吴（吴郡、会稽、丹阳）和都城建邺联系起来，对丹徒农业及京口城市的发展有十分重要的意义。酿造业的兴起便是当时粮食生产发展的结果。史书有“京口酒可

饮，兵可用”的记载，说明丹徒当时粮食生产增加，酿造业相当发达，“兵可用”即说明这里人口增多，兵源充足。隋大业六年（公元 610 年）穿越区境的江南运河开通，太湖流域丰富的粮食、丝绸、茶叶及浙闽地区的土特产源源往北方，伴随着漕运的兴起，运输条件和灌溉条件的改善，丹徒的农业生产又得到进一步发展。到唐代，润州（即丹徒）就已成为繁荣富庶的区域，当时润州生产的丝织物被列为贡品，火麻纺织品也居全国第一等，武宗会昌年间，更把润州各县跃升为“望县”，也就是成为全国经济实力雄厚和地位重要的县份了。唐末宋初，冶铁业、造船业、丝织业和酿造业等作坊手工业已有一定规模。明代是我国资本主义工商业的萌芽时期，镇江（即京口）也同当时江南最发达的苏州、杭州、南京、松江、嘉兴、湖州、常州、芜湖、九江等地一样，有了明显的发展。清初至乾隆年间，京杭大运河漕运的繁忙也促进了京口的繁荣。1912 年津浦、沪宁铁路接通后更促进了现代工业的兴起。1929 年江苏省政府迁来镇江，直接导致了城市人口的增加。如 1911 年城区人口为 1.22 万，1928 年为 13.68 万，1929 年增至 15.36 万，1931 年达 17.6 万，1935 年增至 19.37 万，1937 年又达到 21.68 万。可见镇江在较短年间从一座小镇发展成一座小城市和中等城市，在客观上促进了京口的商业繁荣。因此，京口区域的开发历史至少可上溯至春秋战国时期，也就是被称之为“朱方”期间（公元前 545 年），迄今已有 2538 年的悠久历史。

京口区域的开发虽然具有悠久历史，以及经过解放后四十多年的努力建设，但由于种种历史的原因，目前区属经济实力还不强。至 1992 年底，全区工农业总产值只有 5.64 亿元（1990 年不变价，下同），其中工业产值 5.34 亿元，农业产值 0.30 亿元。与 1982 年相比，工农业产值增加了 6.3 倍，年平均增长率为 20.2%，其中工业产值增加了 7.3 倍，年平均增长率达到 22.1%，农业产值增加了 1.8 倍，年平均增长率达到 5.9%。

尽管改革开放十多年来全区经济发展较快，取得了较大成绩，但与省内其它城市，尤其是苏南城市市区经济差距依然很大。1991 年，镇江市区人均国民收入 4112 元，低于无锡市区的 5774 元，常州的 5160 元，苏州的 5100 元，南通的 4880 元，扬州的 4532 元以及南京的 4347 元，位居江苏省十一个直辖市的第七位；同年它的人均国民生产总值 4886 元和人均财政收入 587 元也均低于无锡等城市的同类指标，排列第七；人均城乡居民存款余额，镇江市区为 1943.5 元，排列第八。全区经济实力之薄弱以及人民生活不甚富裕可见一斑。

## 二、城乡紧密结合成一体，人口城镇化水平高，但地域空间布局不甚合理

京口区的四个城区街道与四个郊区乡镇由于受社会和自然因素等的影响，彼此之间的关系十分紧密。具体表现在：

### 1. 行政体制隶属上，千百年来彼此始终如一

春秋时属吴，名朱方，越后属楚，名谷阳，秦设谷阳（又改为丹徒）属会稽郡；汉代先后隶属于荆国、吴国、江都国、会稽郡、吴郡；三国属吴郡；西晋属晋陵郡；南朝属南东海郡，兰陵郡；隋代属蒋州，后属江都郡；唐代先后隶属于润州，江南道，江南东道，丹阳郡等；五代属吴国、南唐；宋代属润州、镇江府；元属镇江路；明属镇江府；清属镇江府；太平天国时属镇江郡；民初属金陵道，民国十七年属镇江县。1949年划归镇江市，属镇江专区，后略有变动，但彼此均属镇江专区、地区或市领导，长期行政隶属如一，城乡彼此之间在经济、政治、文化等方面的联系必然增强。

### 2. 彼此风俗习惯和语言相同

这也是促进城乡紧密结合的有利条件，这里人民的祖先多来自北方和安徽等地，语言统属北方方言，但又不完全同于北方语系。镇江音系因有其喉塞音韵尾而划归为北方方言的江淮次方言。京口区的词汇基本上属于江淮方言系统，其中也掺杂了大量吴语词汇，因此镇江话词汇丰富，表现力很强，京口区的民俗民风城乡也大同小异。由于城乡人民毫无语言、风俗的障碍，平常相互之间的沟通接触与交往就十分频繁，包括经济的往来，科学技术文化的交流，信息的传递等方面。郊区乡村供应蔬菜、水产品、禽蛋及其它农副产品，城市为郊区提供大量工业品，提供市场，提供科技、文化、信息，提供各种文化娱乐设施与生活服务设施，其相互间交流的广度和深度都是毋庸置疑的。

### 3. 由于区域范围不大，城乡距离短，交通便利，也是城乡融为一体的有利因素

京口区城乡之间的距离远者不过十多公里，近者城乡已成一体。如象山乡部分地区和汝山乡部分地区已建设成城区新住宅小区。境内四乡镇，目前均通城市公共汽车，进城或下乡，彼此往来极为方便。城区居民所能享受的生活服务设施和娱乐设施，乡村人民通过便捷的交通也都能利用与享受；同样，乡村人民所享有的新鲜的蔬菜、瓜果和水产等农副产品，城市人民通过便捷的交通运输也能及时得到。这彼此相互之间交往的频率愈高，城乡紧密结合的程度也就愈强。

由于城乡紧密结合，区域范围又狭窄，所以该区域范围内的非农业人口比

例较高。据不完全统计，1992年全区有非农业人口 23.71 万，占全区总人口的 87.3%，即京口区城乡目前的城镇化水平达到 87.3%，而整个镇江市市区为 81.5%；另一方面，四个乡镇和茶场的总人口为 9.13 万，其中非农业人口 5.67 万，占 62.1%，即京口区乡村的城镇化水平也已达 62.1%，比例是比较高的。由此可见，京口区城乡一体化的进程已进入到一个新的阶段。

随着今后乡村工业的进一步发展，丁卯开发区、化工开发区以及区属科技工业区的建设，全区城镇化水平将进一步提高。可以预料，在不久的将来，京口区城乡联结成一体的目标将彻底实现。

但是，由于历史因素，区域范围内遍布部、省、市、县属企事业单位，隶属关系纷繁，在地域空间布局上显得凌乱。具体表现在：

(1) 上述工业企业布点分散，造成了工厂与居住区甚至风景区相互交错，不利于生产协作，不利于环境保护。就乡镇而言，虽然谏壁地域的化工企业布点较多，而象山范围的化工企业也不少，至于机械、冶金、电子等的布局也存在类似的情况。正因为工业布局未能按门类相对集中，因此就造成了各行业在地域上彼此之间的混杂组合，不利于生产协作，不利于污染治理。

(2) 由于部、省、市、县属诸多企事业单位在区内已捷足先登，区属和乡镇企事业单位的发展余地不多，只能见缝插针，所以，合理布局就难以实现，这也是造成区内企事业单位空间布局紊乱的重要原因。

### 三、区位优势较明显，但行政作用力难以充分发挥

京口区座落镇江市古运河的东部 是全市的经济、政治、文化中心。市政府及其部、委、办、局绝大部分设在区内，丹徒县政府及其所设机构也设在京口区；镇江市主要金融、工商、物资、邮政通信等机构集中在区内；部、省、市属大中型工业企业大多集中在境内；大专院校及科研、设计单位、文化、医疗、体育等主要设施也都集中在京口区。京口区政府虽然是行使县级职能的行政单位，但由于上述众多行政企事业单位座落辖区，对它的职能行使制约多，作用力发挥难度大，具体表现如下：

#### 1. 表现在区级职能行使的被动性

一般情况下，我国现有行政职能的行使履行的是下级服从上级的原则。如上所述，境内为数众多的行政和企事业单位的职能级别均高于县团级，它们在区域内的发展与建设，京口区作为区一级政府职能不能主动参与，只有被动地接受。辖区的城市规划以及各项基础设施的建设，也同样是市一级规划建设部门的职责，区级规划建设部门也只能协调配合，表现了行使职能的被动性。

## 2. 表现在区级职能的不完整性

职能部门的不完整性也是行使职能被动的反映。京口区是镇江市城区的重要组成部分，又是政治、经济、文化的精髓所在地，但也是各种矛盾高度集中的交错地区，从部、省与市，市与县，市县与区，区乡以及城乡之间都存在着种种矛盾。从水、电、气供应，土地征用、岸线分配、环境保护以及经济利益分配等等都有大量的日常工作量，但是其中一些相当重要的工作，迄今区政府却没有设置相应的职能部门，从水、电、气等部门职能的不完整性可见一斑。而城乡一体化建设，其中的基础设施规划建设任务就极为重要与繁杂。职能部门的不完整性将会一定程度地影响上述战略目标的实施。

## 3. 表现在职能行使的非权威性

由于区级职能的不完整性以及行使职能的被动性，因而京口区在安排经济和社会事业发展规划时，往往在处理方方面面的矛盾过程中，只能运用协调、协商的办法去着力争取。这就违背了作为行政职能所固有的客观运行规律，缺乏行政职能的权威性和主观能动性，因此，行政职能所固有的作用力及其工作力度就难以得到充分发挥。

## 第二节 城乡经济发展的有利条件

京口区坐落镇江市区，区划调整后，形成了有城有乡，城乡优势互补的新格局，为加快城乡一体化的发展，创造了极好的机遇和有利条件。

### 一、具有优越的经济地理区位和便捷的交通运输条件

1. 京口区位于我国东部中段京杭大运河与长江交汇处，自古以来便是长江下游极为重要的水陆交通枢纽之一，交通地理区位十分重要

走水路东可通我国最大的工商业城市——上海及其浦东开发区和海外，西溯江而上可抵长江中上游各省市，南可达富庶的苏杭平原，北经淮泗直通京津。目前区内长江岸线建有镇江港、谏壁等港埠 境内往东与西十余公里分别是大港与高资港区。大港港区是新建的以江、河、海联运，铁水转运为主的中转外贸港。1986年12月国家已批准对外开放，港区已拥有8座万吨级泊位以及十来座千吨级江轮泊位和转运码头 堆场面积近20万平方米，仓库数万平

方米，还建有检疫、通信、海关等设施，通过大港可以直接与世界各国取得联系。高资港为镇江市主要的建材、危险品中转港，目前拥有数座泊位，最大靠泊能力数百吨，通过它可以与长江流域各省市以及苏北广大地区取得联系。京口区的陆路交通十分便捷，沪宁铁路绕境而过，镇大铁路穿越境内，区内还有镇澄路、丁长路等公路，距宁镇二级公路和建设中的沪宁高速公路以及未来的镇扬长江公路大桥不远，上述诸多的交通运输线路把区内外紧密连结一起，彼此间的客、货运输畅通无阻，对全区的经济发展起着“先行官”的重要促进作用，也为对外开放，吸引外来投资，创造良好的投资环境。

2. 京口区处在江苏沿江与宁、镇、扬两大农业区和宁、镇、扬经济区与苏、锡、常经济区的结合部，也就是说京口区域处在江苏省经济最发达地区的腹部

1991 年上述两大经济区的工农业产值 2626.97 亿元，占全省总数的 70.2%，其中工业产值 2389.39 亿元，占 75.5% 国民生产总值 948.53 亿元，占 64.3% 财政收入 88.77 亿元，占 69.7%。上述地区经济发达，工业生产规模大，生产水平高，同时两大地区大中城市林立，科技人才荟萃，这对于加强彼此之间的联系，接受周边城市的辐射，发展经济技术协作与交流，促进全区的社会经济发展，都是十分有利的。

### 3. 京口区处在长江沿岸产业带上

长江流域产业带的建设已成为国家九十年代后期经济发展战略的重点，建设长江产业带，腾飞中国经济，实现小康目标，已是中央的既定方针。长江口浦东的开发以及三峡工程的建设业已拉开序幕，京口区处在长江产业带的东段，紧靠上海浦东开发区，是接受其辐射的重要地区之一。长江产业带的建设，以及镇江市丁卯开发区、化工区的建设，将为全区进行产业结构和产品结构的调整提供了极为有利的机遇。京口区的经济结构模式是城乡紧密结合模式，大力发展城郊农业，大力发展外向型经济，大力发展第三产业，就将成为今后全区人民的最主要任务。同时，长江产业带的建设，也将为京口引进外资 发展“三资”企业创造更加良好的机遇 为引进设备、技术 调整布局乃至加强管理等方面都提供了有利条件。

### 4. 京口区地处镇江市市区东部

镇江市城市总体规划已确立“加快发展东部，适度发展西部”的指导思想，城市重心东移趋势近年来十分明显。镇江市骨干商贸设施大多数在市区东部，桃花坞、花山湾、江滨新村等居民小区不断扩大，配套设施日臻完善，市中心闹市区不断向东扩展延伸。随着大港开发区、丁卯开发区和化工区的建设，镇江市科技、经济重心也即将逐步向东部集中，东部乡镇的通讯、水电等基础设

施建设也将不断加快。东部地区成为镇江未来的新城区已是大势所趋，这一发展趋势对于加快京口区的发展极为有利。

## 二、有一定数量的资源，也是京口城乡一体化发展的有利条件

### 1. 有一定数量的土地资源

全区土地总面积 59 平方公里（不含长江水面和丁卯经济开发区，下同），其中谏壁、丹徒、汝山、象山和茶叶试验场面积计有 50.2 平方公里，为全区工业的发展与合理布局、外向型经济的发展以及城镇的建设提供了基础，同时也为城郊型农业发展，农业的多种经营和综合利用提供了条件。因为京口区域属北亚热带季风气候区，气候湿润温和，水热资源比较丰富，年平均温度 15.4℃，年平均降雨量 1059 毫米，无霜期 230 天， $\geq 0$  的积温 5500~5700℃，太阳年总辐射量为 466.0~472.3 千焦/平方厘米，光、热、水条件尚能满足作物三熟需要。地处宁镇丘陵和沿江平原，境内地貌类型多样，兼有低山、丘陵、阶地、沿江冲积平原。境内土地中，山、岗、丘、平、圩和水面的面积占有一定比例，这样就有利于因地制宜发展城郊型农业，发展农、林、牧、副、渔各业生产。多元的地貌类型结构也是调整农业结构的重要条件，境内虽然丘岗连绵，但岗、冲分明，岗坡大多在 15° 以下，适宜于各类蔬菜、瓜果生长；而高岗与低山大多土层深厚，适合于多种经济林木和果树生长；北部沿江圩区，又极有利于水产养殖业的发展。由于有一定数量的土地资源，也为统一规划和调整区属及街道工业企业的布局提供了条件。

### 2. 境内旅游资源丰富

地处长江下游、宁镇丘陵东端的京口区，境内峰峦起伏，山水相间，层次分明，错落有致，可谓“三面翠环起伏，一面大江横陈”，风景秀丽，素有“城市山林”之称。京口自公元 209 年，孙权构筑京城——铁瓮城始，至今已有 1700 多年悠久的城市发展历史，在它漫长岁月中作为京城、郡、州、府、路、省府、地、市的时间长达 1200 多年。全国或区域性的政治中心的历史，给京口留下了灿烂的文化和众多的文物古迹，目前被列为省、市文物保护单位的有焦山、北固山、六朝古城、梦溪园、鼎石山僧伽塔等多处，镇江市闻名的三山风景区，其中有两山在境内，另外还具有很高开发利用价值的西山、孟家湾等景点。京口的风景区大多具有自然和人文资源紧密结合、融为一体的特点，它们在地域空间布局上又相对集中，因此综合开发利用价值高，对促进全区经济发展十分有利。

### 3. 有丰富的水资源和长江岸线资源

丰富的水资源和长江岸线资源为区属工业、街道工业和乡村工业的发展以及港口码头的建设提供了良好的条件。京口区自西向东紧靠我国最大河流——长江，它江宽水深，上游来水量大，平均流量超过 20000 立方米 / 秒，如此巨大的天然淡水资源，完全可以满足生产、生活用水需要，同时也是大耗水工业企业选址定点的良好区域。境内长江岸线长约 22 公里，属镇扬河段，此河段岸线冲淤参半，就区内岸线言，四牌楼、象山、汝山以及丹徒排涝站以西基本是淤积岸线，即浅水岸线（系指-5 米以上水深线距岸边小于 200~500 米的岸线）此段岸线总长约 13 公里；丹徒排涝站往东至丹徒县界约 9 公里，主要属冲刷岸线，也即中深水岸线（系指小于-5 米和大于-10 米的水深线距岸边小于 200~500 米的岸线），根据“深水深用，浅水浅用”的原则，上述岸线还有相当长度可供建设各类码头泊位。

### 4. 有一定数量的劳动力资源

京口区四个乡镇和茶叶试验场的总人口是 9.13 万，总劳动力 4.78 万。据不完全统计，目前从事农、林、牧、副、渔业劳动力 1.81 万，从事工业、运输业、建筑业以及第三产业的 1.16 万，上述两部分合计为 2.97 万，占总劳动力 62.1%。所以，这里乡村还有相当数量劳动力等待进入第二产业和第三产业就业。事实上今后伴随着城乡一体化发展的进程，也即是乡村工业化的实现以及城市建设用地的增多，从事第一产业的劳动力将会逐年减少，从事第二产业、第三产业的劳动力将会逐年增加。京口区具有劳动力后备资源的主要部分还在城区四个街道上，它们的人口占全区总人口的三分之二，它们的社会劳动者数量更为庞大。据对大市口等四个街道的初步统计表明，那里目前尚有待业青年 2051 人。区内一定数量劳动力后备资源的存在，极有利于全区第二产业和第三产业的发展。

## 三、工商业初具规模，有了一定积累，是全区经济进一步发展的基础

京口区经过解放后四十多年，尤其是改革开放后十余年的努力发展建设，社会经济各方面均取得了辉煌的成就，其中工业和商贸的发展更是引人注目。1992 年全区已有工业企业 158 家，工业总产值 5.34 亿元，固定资产净值 7432 万元。已建立冶金、机械、化工、轻工、食品等多部门以及形成以冶金、机械、化工、鞋帽为支柱的工业生产体系，产值超过 1000 万元或利税 100 万元以上的企业有 7 家，产值 500~1000 万元或利税 50~100 万元的企业有 8 家，

产值 300~500 万元或利税 30~50 万元的企业有 10 家，主要工业产品近百种（不同规格品种）如钢材、电子仪表、灯泡、颜料、涂料、服装、鞋帽、食品等，同时还形成了一批外贸生产企业，1992 年全区外贸收购额达 3438.5 万元。众多工业门类和主要工业部门生产能力的形成，是全区社会经济起飞的基础条件。

商贸与市场初具规模也是京口区经济腾飞的重要基础。十一届三中全会以后，我国的经济运行体制已由原来的计划经济为主转变为以市场经济为主的运行体制。因此市场与流通就成为当今促进区域经济全面发展的极为重要的因素。京口区域的相当一部分历来是镇江市商业贸易的黄金地。区委、区政府审时度势，确定了“贸易兴区”的经济发展战略，积极地上大项目、搞大贸易、大流通，近几年来全区的商贸蓬勃发展，至 1992 年，全区已建立各类批发、零售市场 18 处，摊位 5000 多个，建筑面积达 3 万多平方米，年成交额达 3.9 亿元。据不完全统计，全区拥有商业、饮食业、服务业等大小各类网点近 4000 个，计有营业、仓储等房屋面积 12.01 万平方米，从业人员 1 万余人，年营业额 4.03 亿元。同时区政府抓住机遇，建设了上档次的华联综合性大型商厦，使全区商贸事业上了新的台阶，去年华联商厦零售总额已达 6500 万元，利税 300 多万元，居于全市各大型商场之首。

#### 四、依托大中城市及其大中型企业和高等院校、科研单位，也是京口区发展经济的有利条件

京口区属镇江市区的组成部分，它西邻南京 60 多公里，东南距常州 70 多公里，北抵扬州 30 多公里，地理区位十分优越，对全区的发展极为有利。

##### 1. 市场广阔

1991 年镇江市人口 45.81 万，南京市人口 252.17 万，常州市人口 67.65 万，扬州市人口 44 万。四市市区人口达到 409.63 万，对工业产品、农副产品需求量大。1991 年南京市的社会商品零售额 67.57 亿元，常州市 21.19 亿元，扬州市 11.65 亿元，镇江市 10.47 亿元，四市合计达 110.88 亿元；同年，南京、镇江、常州三市市区总计消耗猪、牛、羊达 247.73 万头，家禽 2450.24 万只，水产品 7.34 万吨，棉布和化纤布 7364.16 万米，各种服装 1524.57 万套，自行车 39.45 万辆，电视机 21.34 万台，电风扇 48.12 万台。如此巨大的消费市场，十分有利于全区城乡贸、工、农生产体系与市场体系的发展以及产品结构的调整，十分有利于工农业产品的销售。

## 2. 有助于就近得到更多的技术、资金的支援

京口区域范围内的大中型企业、高等院校和科研单位林立，大专院校有江苏工学院（江苏理工大学）、镇江船舶工程学院等。大中型企业如谏壁电厂、船舶辅机厂、树脂厂、化工厂、纸浆厂、省船厂、大东造纸厂等。它们一般都拥有先进的现代化设备，先进的生产技术与雄厚的资金和大量的科技人才，发展彼此间的生产和技术协作条件得天独厚；如上所述，京口距南京、常州、扬州等大中城市不远，那里的大中型企业更多，更先进，科技力量更雄厚。据统计，1991年三市（南京、镇江、常州）有高等院校38所，中等专业学校80所；同年三市拥有中级职称以上的科技人员10.62万人。利用紧靠与依托城市的技术、资金优势振兴京口经济的前景将会更加广阔。

## 3. 可以及时得到技术与市场信息

商品经济，实际上是信息经济，商品生产与流通的成败几乎取决于信息的灵通程度。由于大中城市人才荟萃，通信设备先进，国内外联系面广，联系频率高，因此信息来源迅速及时，这是当今我国广大乡村所无法相比的。依托它们，可以避免在发展生产与贸易中走弯路，从而生产出更多的适销对路产品，逐步开发市场，使京口的社会经济快速稳步向前发展。

# 第三节 城乡一体化发展的制约因素

虽然京口区城乡经济发展具有许多有利条件，但也存在着一些制约因素。

## 一、规划的制约性

区划调整后，京口区形成了城乡结合的新格局。但由于市、区权属关系未能完全理顺，尤其是规划权限尚未下放，形成了区级职能的不完整性以及行使职能的被动性，这就大大制约了全区城乡一体化发展战略的规划。同时，由于城市建设重心的东移，使区内的许多地方已经或正在被纳入镇江市近远期规划。因而作为区政府职能的规划权越来越被动，越来越受到方方面面的制约。所以，必须在服从镇江市城市总体规划的前提下，经过详细调查，认真而科学的论证，作出全区性的合理安排，作为对城市总体规划的补充与进一步完善。

## 二、外部的挑战性

随着地区经济的发展和城市建设重心的东移，京口区在幸逢机遇的同时，也必将面临更多来自外部的挑战。京口区经济总量小，规模企业少，工业基础薄弱，据全区 158 家工业企业统计表明，其中拥有 1000 万元以上年产值或 100 万元以上利税的企业只有 7 家，仅占总数的 4.4%；在全区工业产品中，系列产品少，优质产品少，拳头产品更少；在企业装备上，以六十年代和七十年代设备为主，不少还是五十年代甚至解放前的设备。因此，劳动生产率低，成本高，企业效益差，产品在市场上缺乏竞争力，与周边的县区相比，尚有较大差距。另外，由于丁卯经济开发区、大港开发区、化工开发区刚刚在起步，近期内向外辐射的能量有限，对京口的经济发展的促进力不会太大。同时，由于全区工业企业普遍缺少技术人才与管理人才，资金短缺等原因，使全区工业的发展处于十分不利的地位。从商贸企业看，近两年来，贯彻“贸易兴区”的经济发展战略，虽然有了一定的发展，但毕竟时间短，原来的规模小，基础差，效益低；加之近几年来，镇江市市区各大商贸企业不断地扩建改造，抢占市口，争夺市场；一些工业企业在实行市场经济，走工贸并举之路，形成市区商贸企业林立，使京口区原有的强项（商贸流通）越来越受到竞争对手的威胁。综上所述，在国内外市场竞争日趋激烈的形势下，全区的发展难度将增大，力图在镇江市新城区建立经济板块的设想，也将会遇到更加强烈的竞争。

## 三、实施规划的困难性

由于历史原因和体制上的弊病，要实施城乡一体化发展规划将面临着许多困难。区划调整后，全区虽然有了四个乡镇和一定数量的农村土地，但许多部、省、市、县属大中型工业企业在境内星罗棋布，而且地域空间布局又比较凌乱，全区区属乡镇及街道工业企业在地域空间上就难于形成块块体系，大多只能见缝插针，只能利用“边角”发展。在城区规划建设中，由于道路拓宽、房屋拆迁及房地产开发等，作为东道主的京口和各街道，缺乏决策或参与决策权，使原本占有的部分有利市口，也伴随着城市的建设而逐渐地丧失；全区的经济基础薄弱，资金短缺，技术落后，人才匮乏等等。基于此，全区必须采取有力措施，加大工作力度，不断改善硬、软环境，按照“富规划、穷开发”的指导思想，以点带面，滚动开发，使城乡一体化发展早见成效。

## 第二章 土地资源开发利用规划

土地资源开发利用规划是根据规划区的自然和社会经济条件以及国民经济发展的要求，为国民经济各部门确定或调整土地利用结构，科学合理用地提供依据，也是进行土地管理的重要内容。

### 第一节 土地资源开发利用现状

#### 一、土地资源开发利用条件

##### 1. 自然条件

京口区位于长江三角洲的顶端，宁镇山脉的东段，属宁镇扬丘陵地区和长江冲积平原区。土地面积 59 平方公里（不含共青团农场、丁卯经济开发区和长江水面，下同）。全区地形起伏，以滨江平原和岗地为主，岗地广泛分布于区域范围内，呈南高北低、西高东低之势。西北部有焦山、象山、北固山等，中部汝山、京岷山、焦顶山等山体横陈，成为东西向的自然屏障。北部沿江一带，由于长江上中游来沙的不断淤积作用，造就了大片滨江沃土低地，海拔一般在 3~10 米之间。

全区矿产资源种类少，经济价值小。现已探明仅有石灰石和粘土。石灰石主要分布在汝山的袁家湾一带，粘土主要分布在沿江一带。

土壤类型多样。根据地形部位、成土母质、主导成土过程及土体层次排列的不同，可划分为四大类：水稻土、黄棕壤土、石灰岩土和潮土，以水稻土和黄棕壤土为主。水稻土主要分布在沿江一带和岗田、旁田、冲田及老河道的两侧。黄棕壤土主要分布在岗地、山坡和坡顶。石灰岩土分布在山坡和坡顶，但不广泛。潮土主要在沿江一带，占地面积非常小。

京口区属于北亚热带南部季风气候区，具有明显的季风性、过渡性、变异性的气候特点。春秋两季短，为季节的转换季节，冬夏两季长，夏季炎热多

雨，冬季寒冷干燥。由于大气环流的影响，形成了干、湿、冷、暖四季分明的气候特点。从总体上看，京口区气候温和、雨量充沛、光照充分、热量充裕、无霜期较长，有利于各种植物生长。区内除了各种建筑、水面外，很少有裸露的地表，植物资源丰富，植被覆盖良好。由于人类活动和历史的原因，目前除了个别地方还保留着自然植被外，大都受到人为破坏或改造。

主要水系有长江、大运河、团结河、玉带河等，分布尚合理，水量充沛，可为社会经济发展提供充足的水源。此外三座小水库，总库容量达 151 万立方米。水闸三座，排涝站、电灌站各 8 座。上述水系和水利设施组成了一个蓄、引、排、灌的网络，一定程度上调节了全区东、西、南部的用水。

## 2. 社会经济条件

京口区地处长江和京杭大运河交汇点，交通条件优越，基础设施较好。镇江港是由 4 个港口群体组成的，其中有两个在辖区范围内。区内的公路、铁路、航空运输条件也非常便利。穿越区境的国家、省、市级公路有 4 条，乡镇公路 25 条。城区东侧规划中的环城路与沪宁高速公路相接。镇江大港铁路自西向东穿越本区，将港口、铁路和本区连为一体，并与沪宁铁路接轨。京口区西至南京机场 70 公里，东到常州机场 45 公里，其水、陆、空立体交通条件是得天独厚的。市区和近郊的地理位置又使它在供水、供电、邮电通讯等基础条件方面得到很大的便利。

经济门类比较齐全，但发展水平不高。工业有冶金、化工、机械电子、建材、纺织、服装、造纸、食品、皮革、塑料等行业，但企业规模较小，企业间缺少合理的分工与协作，没有形成规模经济。农业以粮食、蔬菜为主，林、牧、副、渔为辅，生产水平不高，且缺乏与区内工业企业的有机联系。第三产业有待进一步提高和发展。此外，科教文卫发达，劳动力资源丰富，社会经济条件良好，为京口区土地资源的开发创造了良好的条件。

## 二、开发利用基本特征

根据全国土地资源调查技术规范，结合京口区的实际情况，土地资源利用可分为建设用地和非建设用地两大类。具体又可以分成：城镇村及工矿建设用地；铁路、公路、农村道路等交通用地；水田、旱地、菜地、果园、茶园、桑园等农业用地；河流、水库、坑塘、森林、竹林、灌木林、未成林、造林用地、苗圃等水域及林地；滩涂、国防用地、名胜古迹等其它用地。

全区土地总面积 59 平方公里。乡镇中丹徒镇面积最大为 15.6 平方公里，汝山乡面积最小为 10.2 平方公里（1993 年土地详查数据）。城区及各乡镇土地

面积详见表。

表1 京口区城区及各乡镇土地、农业用地现状表

项 目	土地面积 (平方公里)	占全区比例 (%)	农业用地面积 (亩)	垦殖指数 (%)
城 区	8.8	14.92	-	-
谏壁镇	11.2	18.98	3026	18.01
丹徒镇	15.6	26.44	10899.3	46.58
汝山乡	10.2	17.29	4500.4	29.41
象山乡(含茶场)	13.2	22.37	3437.6	17.36
全区合计	59	100	21863.3	24.7

土地资源开发利用过程是一个动态的变化过程，它既受自然环境的制约，也受经济发展水平、生产技术和经济发展方针政策的影响。因此，一定时期的土地资源开发利用特点是上述诸因素综合作用的结果。京口区土地资源开发利用的特点主要有四：

#### 1. 城镇村及工矿建设用地等非农业用地比重很大

全区非农业用地近 23.5 平方公里，约占全区土地总面积的 39.83%；郊区四个乡镇的非农业用地也占其土地总面积的 19.3%。农村居民点稠密，占地也很多，如汝山乡村庄用地占其土地总面积的 10.5%。

#### 2. 土地开垦历史悠久，但垦殖指数相当低

据有关资料记载，京口区农耕已有近 5000 年的历史，是一个古老的农作区。但四乡镇受其地质地貌条件的影响，土地资源以丘陵岗地为主，可开垦的土地很少。又因处于城市的边缘，受城区的不断扩展和乡镇本身发展的影响，许多农业用地不断地被转化为非农业用地。尤其是近年来经济迅速发展，加上丁卯、化工经济技术开发区用地，使农业用地转化为非农业用地的速率明显加快。全区的农业用地面积仅有 21863.3 亩，垦殖指数较低，仅 24.7%。太湖地区的垦殖指数为 50.12%，而京口区垦殖指数最高的丹徒镇为 46.58%，最低的象山乡仅为 17.36%。

1亩 ≈ 666.7平方米，鉴于京口区土地统计历史上习惯用亩，为便利和直观起见，保留原来数据，不作改动（下同（编者注））。

### 3. 土地开发利用价值高

城区土地上集中了镇江市的主要商贸街道，郊区四个乡镇因其优越的地理位置、农业生产的效益高和自然、经济社会条件优势，使其土地的利用价值较高，优于其它地区。

### 4. 土地开发利用区域差异明显

城区土地开发利用率达 95% 以上，郊区的土地开发利用率为 65% 左右，城郊差异明显。就郊区四乡镇而言，其土地开发利用率差异也较大，如汝山乡土地利用率为 70%，而丹徒镇仅为 50%。

## 三、开发利用存在的主要问题

### 1. 土地开发利用管理与规划滞后，资源利用不合理、不充分

1991 年 3 月组建京口区土地分局，1993 年 6 月才正式成立区土地局。由于前一段时期土地开发利用管理与规划滞后在土地管理上出现了某些“真空”地带乱占、违法使用土地的现象时有发生农业用地不断减少而且质量下降资源得不到充分合理的利用。

### 2. 土地开发利用的配置不甚合理，浪费严重

如城区有些工矿企业的用地适于兴办第三产业，还有一些企业污染严重，不宜在城区发展，这些企业由于缺乏搬迁资金等原因，本身的发展受到制约，也造成土地资源的浪费乡镇企业由于产业结构不够合理也造成部分土地资源的浪费。

### 3. 随着人口增加，耕地日益减少，人地矛盾非常突出

经济、社会事业的发展，人口的增加，客观上要求有一定的空间供其发展。空间拓展的直接结果就是征用土地，使农业用地迅速转化为非农业用地。全区乡镇农业用地面积 21863.3 亩农业人均耕地仅 0.39 亩，又位于城市发展规划区。因此耕地减少是必然的趋势人地矛盾也将日益突出。

### 4. 土地后备资源严重匮乏

乡镇土地开发利用率虽然只有 65% 左右，但可供开发的荒地、滩涂不多也难于开发可复垦的土地也相当少。随着社会经济的发展，土地供需矛盾将日益突出。这些都应引起各级领导的重视在土地资源详查的基础上及早制订土地利用规划调整产业结构和布局采取必要的措施减少不必要的土地占用使土地得到充分合理的利用发挥最佳的效益。

## 第二节 土地资源开发利用规划设想

### 一、土地资源开发利用的主要原则

#### 1. 节约用地原则

《中华人民共和国土地管理法》明确规定“国家建设和乡(镇)建设必须节约使用土地”。面对全区土地资源并不富余的现实,在各项经济建设中,必须把节约用地,保护土地资源放在重要位置来考虑,这是法律赋予土地管理部门的一项重要职责,更是建设用地管理工作所必须遵循的基本原则。

#### 2. 经济、社会、生态效益三兼顾原则

土地资源开发利用规划及其实施,首先要考虑充分、合理、经济地利用土地资源,把利用、改造、保护和管理有机地结合起来,最大限度地提高土地利用效率、土地生产力和土地利用的经济、社会和生态效益,而不导致土地资源的破坏和人类生活环境的相应恶化。其次,通过规划,合理地分配各经济部门之间以及社会发展的各项事业用地比例,使之形成一个与区内经济结构相适应的、合理的土地利用结构;协调农业、城镇村及工矿、交通等各类用地的比例关系,以促进经济各部门及各项社会事业的协调发展。第三,通过规划,充分挖掘土地潜力,把一切能够利用的土地都利用起来,根据土地的类型,合理地安排每块土地的经济用途,使之做到“地尽其力,物尽其用”从而获得最佳的经济效益、社会效益和生态效益。

#### 3. 整体原则

由于京口区全区土地资源开发利用存在明显的差异性,因此在土地开发时必须注意统筹协调,综合平衡,必须通盘衡量利弊得失,从整体上、全局上来考虑土地开发问题。同时也应兼顾部门、行业的需要,从整体的角度来选择局部的规划方案。

#### 4. 上下结合、远近结合原则

土地资源开发利用规划是中长期的、带有战略性的规划,因此要有超前性。既要考虑长远战略目标,了解上级各部门行业规划的意图,又必须着眼于现状,使土地资源开发利用规划具有可操作性。通过上下结合,远近结合,主观愿望和客观条件有机结合,既具有科学性,又具有实用性,使土地利用规划建立在坚实可靠的基础上。

## 二、土地开发利用规划的主要思路

从区内的自然和社会经济条件出发，结合镇江市整体规划的要求和京口区土地资源特点、产业布局和城镇发展规划，确定京口区的土地利用目标和结构。“八五”期间，制定好全区土地利用总体规划。在土地利用方向上，农业用地以改善生产条件、集约化经营、提高单位面积产量和效益、提高土地利用率为重点，非农业用地以挖掘各类土地的利用潜力、提高交通、城镇村及工矿用地的利用率为主。通过规划，逐步把各类用地调整到有利于促进生态系统良性循环、经济和社会各部门协调发展的最佳比例。土地区域开发的重点为：京口科技工业区、汝山滩、西山风景区、汝山、丹徒、谏壁三个乡镇。

## 三、土地资源开发利用分析及指标

### 1. 城镇村及工矿用地

为适应全区经济和社会事业的发展，城镇村及工矿用地主要从以下几方面考虑：

- (1) 城区容量饱和，需要扩大城区用地范围；
- (2) 城区职能向综合化、多样化方向发展需要增加用地；
- (3) 人口的增加和生活水平的提高，增建住房和改善公用设施需要增加和扩大用地；
- (4) 城乡经济和社会事业发展，需要扩大用地；
- (5) 农村居民点占地基本不需要扩大，近期少数农户盖新房可尽量利用老宅基地，远期居民点应当考虑适当集中，需要占用一些土地，但搬迁后原宅基地可以复田或改作他用。

根据以上分析，参照全国及太湖地区的情况，结合京口区区情，此项用地到 2000 年，城区和各乡镇分别增加 1 平方公里左右，也就是增加到 28 平方公里，年递增 3% 左右。2000 年到 2010 年，年递增率适当减小，年均递增 1~2% 面积增加到 33 平方公里。

### 2. 交通用地

目前全区交通用地比例较低，仅 1.5%。随着区内外经济的发展，运输量必然大量增加，必须改善交通运输条件，新建或拓宽过境公路、乡村道路；新建或改建港口码头；拓宽运河，提高通航能力。这些都要求增加用地。此项用地从现在到 2000 年由 1.7% 逐步增加到 3% 左右。