

# 镇江市统筹区域土地利用研究

童静亚, 杨玲 (南京师范大学地理科学学院, 江苏南京 210046)

**摘要** 从镇江市区域差异分析着手, 结合镇江市土地利用空间差异, 把镇江市土地分为4类功能区, 并针对各功能区提出了不同的土地利用调控措施, 从而统筹协调镇江市的土地利用。

**关键词** 功能分区; 土地利用; 镇江市

中图分类号 F301.24 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2007)03-00728-03

## Research on Orchestrating Land Exploitation in Zherjiang City

TONG Jing ya et al (Geographic Science College, Nanjing Normal University, Nanjing, Jiangsu 210046)

**Abstract** The difference of the Zherjiang district was analyzed in this paper and the Zherjiang district was divided into four function areas in consideration of the differences of land exploitation. In addition, the different measures were put forward to adjust and control the land exploitation for each function area and to orchestrate and moderate the land exploitation in Zherjiang city.

**Key words** Function of area; Land exploitation; Zherjiang city

近年来, 随着城市化水平日益提高、经济迅猛发展以及大量外资涌入, 镇江区域经济发展、土地利用差距拉大, 产业结构趋同、城镇重复建设严重, 土地资源不合理利用及生态环境恶化等问题日益严重。在社会经济发展的新形势下, 镇江市只有做好统筹区域土地利用, 土地利用功能分区, 才能实现土地资源的可持续利用, 进一步推进镇江市综合实力的提升。

### 1 区域差异分析

为了分析镇江全市区域发展分异从而进行功能区的划分, 笔者选取建设用地比重、地均GDP、人均GDP和耕地比重对镇江市各市、区的乡镇进行分析。由于润州区、京口区、镇江新区都属主城区, 而主城区是优先开发地区的主要部分, 因此对这3个行政区作整体分析而不再细分至乡镇。

在计算2004年镇江市润州区、京口区、新区及其他各市区乡镇建设用地比重、地均GDP、人均GDP、耕地比重的时候, 采用的数据主要是镇江市2004年各个市、区的镇村布局规划中每个乡镇的建设用地、耕地以及镇江市2005年年鉴中的各镇总面积、各镇2004年地区生产总值、各镇2004年末的总人口。根据所统计的各项数据在图中叠加建设用地比重、耕地比重、地均GDP、人均GDP等要素, 并分别制作专题地图(图1、2、3、4)以便分析。

**1.1 区域建设用地比重分析** 从图1可以看出, 镇江市2004年建设用地比重的分布情况: 润州区、京口区、镇江新区和丹阳市云阳镇、后巷镇、界牌镇建设用地比重高, 在24%~40%; 其次是扬中市新坝镇、油坊镇、西来桥镇, 丹阳市新桥镇、运河镇、吕城镇、导墅镇、皇塘镇、全州镇、河阳镇, 丹徒区姚桥镇、上会镇、谷阳镇, 建设用地比重在14%~24%; 建设用地比重低于6%的乡镇为句容市宝华镇、下蜀镇、边城镇和丹徒区辛丰镇、黄墟镇; 建设用地比重在6%~10%的镇为: 句容市天王镇、茅山镇、葛村镇、郭庄镇、二圣镇、春城镇、行香镇、白兔镇、大卓镇、黄梅镇, 丹徒区世业镇、高资镇、高桥镇, 扬中市三茅镇; 其他镇的建设用地比重在10%~14%。

地比重较高; 丘陵区的镇建设用地比重普遍偏低, 尤其是句容市, 除华阳镇外其他各镇的建设用地比重都低于10%; 此外, 平原区的丹阳市各镇建设用地比重都在10%以上。

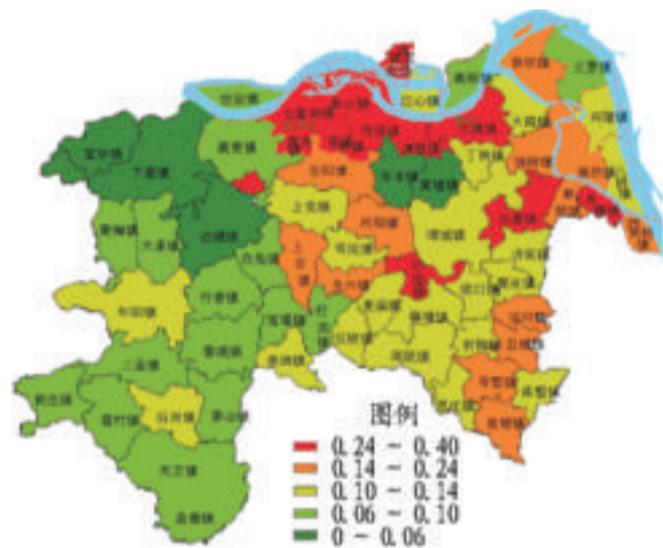


图1 2004年镇江市润州、京口、新区及其他各市区乡镇建设用地比重

**1.2 区域地均GDP分析** 由图2可见, 2004年地均GDP最高的是镇江新区、扬中市新坝镇和丹阳市界牌镇, 其地均GDP在0.49亿~1.37亿元/km<sup>2</sup>; 其次是润州区, 京口区, 扬中市三茅镇, 丹阳市新桥镇、后巷镇、云阳镇、吕城镇、导墅镇、皇塘镇, 丹徒区黄墟镇, 这些地区的地均GDP在0.18亿~0.49亿元/km<sup>2</sup>; 地均GDP在0.09亿~0.18亿元/km<sup>2</sup>的镇有: 扬中市兴隆镇、八桥镇、西来桥镇、油坊镇, 丹徒区大路镇、姚桥镇、辛丰镇, 丹阳市埤城镇、访仙镇、窦庄镇、运河镇、蒋墅镇、里庄镇、横塘镇、陵口镇、麦溪镇、司徒镇; 其余镇的地均GDP都低于0.09亿元/km<sup>2</sup>。从空间分布来看, 地均GDP较高的地区是: 沿江的润州区、京口区、新区、扬中市新坝镇、丹徒区黄墟镇以及平原区丹阳市内的新桥镇等, 这说明这些地区的单位用地经济产出率较高; 相反, 丘陵地区的句容市以及丹徒区西南部分乡镇的地均GDP相对偏低, 说明这些地区的单位用地经济效益较低。

**1.3 区域人均GDP分析** 由图3可知, 2004年人均GDP最高的是镇江新区和丹阳市界牌镇, 在6万~17.3万元; 其次是扬中市新坝镇和丹阳市后巷镇、新桥镇, 这些地区的人均GDP在4万~6万元; 人均GDP在2万~4万元的镇有: 丹徒区辛丰镇、黄墟镇, 丹阳市埤城镇、司徒镇、陵口镇、吕城镇、导墅镇、蒋墅镇、皇塘镇; 大部分镇的人均GDP在1万~2万

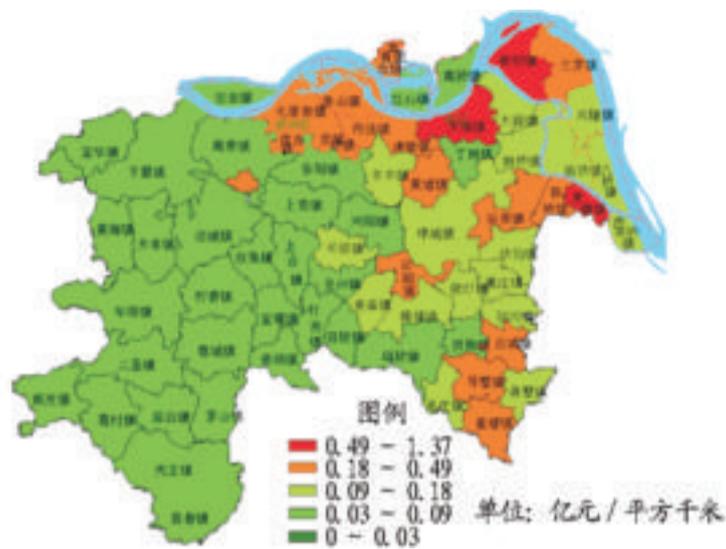


图2 2004年镇江市润州、京口、新区及其他各市区乡镇地均GDP

元,其中人均GDP在1.4万~2万元的镇有20个,主要是扬中市、句容市、丹阳市、丹徒区部分镇;人均GDP不超过1万元(主要在0.7万~1万元)的地区主要是:京口区,丹阳市云阳镇,句容市宝华镇、春城镇、二圣镇、葛村镇,其中句容市部分镇人均GDP较低主要因为其建设用地比重和地均GDP都较低,而京口区、丹阳市云阳镇虽然其建设用地比重和地均GDP均较高,但这些地区人口数量大,因而其人均GDP较低。



图3 2004年镇江市润州、京口、新区及其他各市区乡镇人均GDP

**1.4 区域耕地比重分析** 由图4可见,2004年耕地比重最高的是:丹徒区姚桥镇,丹阳市河阳镇、访仙镇、窦庄镇、运河镇、吕城镇、导墅镇、蒋墅镇、里庄镇、珥陵镇、折柳镇、横塘镇、麦溪镇、延陵镇、行宫镇、陵口镇,这些地区主要分布在平原区,这里土壤资源丰富有利于农作物生长,这些镇的耕地比重为54%~62%;其次为扬中市新坝镇、油坊镇,丹阳市界牌镇、新桥镇、埤城镇、司徒镇、全州镇、皇塘镇,丹徒区辛丰镇、丁岗镇,这些地区的耕地比重为44%~54%;耕地比重在35%~44%的镇有:丹徒区高资镇、上会镇、宝堰镇、荣炳镇,丹阳市云阳镇、后巷镇,扬中市西来桥镇,句容市白兔镇、行香镇、二圣镇、葛村镇、郭庄镇,这些镇主要分布在丘陵区;耕地比重在24%~35%的镇有18个,其中沿江扬中市3个,丹徒区7个,丘陵区句容市8个;耕地比重低于24%的镇有9个,主要分布在沿江的主城区和句容丘陵区,这是因为沿江地区建设用地比重较高,而丘陵区的土地资源虽然数量相对较多,但低产土壤比重大,农业经济基础薄弱,因此这些地区的耕地比重较低。

## 2 功能区划分

根据以上对镇江市各市、区乡镇建设用地比重、地均

GDP、人均GDP和耕地比重的分析比较,将镇江市划分为4大功能区。具体划分如下:

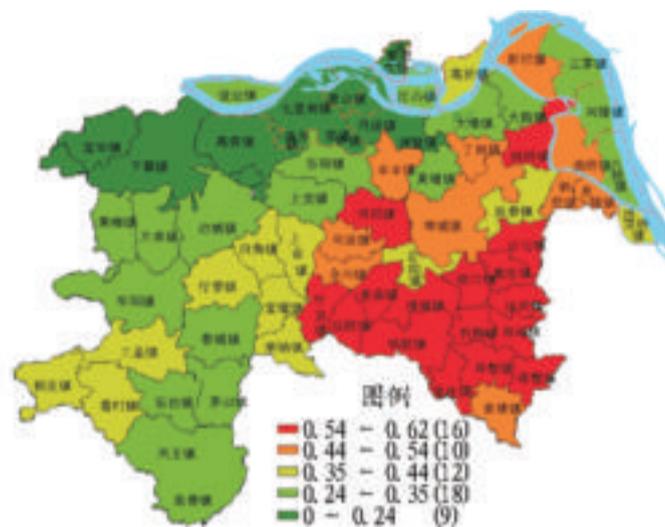


图4 2004年镇江润州、京口、新区及其他各市区乡镇耕地比重

**2.1 优先开发地区** 优先开发地区包括镇江的中心城市、重点中心镇以及区域性基础设施发展空间。划分镇江市优先开发地区所遵循的原则是: 具有一定的前期开发规模,可作为经济增长点的城镇; 未来发展需要切实保证用地的地区(如港口、岸线、基础设施建设用地等); 符合国家、江苏省的产业政策和需要的用地。根据以上3大原则,结合以上分析比较,课题组将建设用地比重在24%~40%的地区(参照镇江全市建设用地比重为20.19%),地均GDP(参照镇江全市的地均GDP为0.2亿元/km<sup>2</sup>) 在0.49亿元/km<sup>2</sup>以上及0.18亿~0.49亿元/km<sup>2</sup>的沿江地区,人均GDP(参照2004年镇江全市的人均GDP为2.92万元)在4万元以上的地区作为优先开发地区,此外为避免划分上的不足,总体考虑到各地区的发展,把各市、区的城区均划定为优先开发的地区。优先开发地区的空间分布见图5。



图5 镇江土地利用功能分区示意

**2.2 基本农田保护重点区域** 基本农田是指按照一定时期人口和社会经济发展对农产品的需求,依据土地利用总体规划确定的不得占用的耕地,即包括耕地和部分优质园地、林地、草地等。基本农田保护区,是指为了对基本农田实行特殊保护,按照法律法规规定的要件和程序划定的特殊区域。进行基本农田保护区的划区定界,一般遵循的原则有: 将高产、稳产农田优先划入基本农田保护区的原则; 必须坚持从实际出发,有利发展的原则<sup>[1]</sup>。

根据上面对镇江市各市、区乡镇的耕地比重的分析比较,参照镇江全市的耕地比重(45.38%),笔者将耕地比重在54%以上的地区以及耕地比重在44%~54%的地区(除上面

作为优先开发的地区之外) 确定为基本农田保护重点区域。其具体空间分布见图5。

**2.3 生态环境保护重点区域** 生态环境保护重点区域是由生态防护网架、风景区、山体、水体等组成的绿色空间, 主要包括绿色生态区、生态隔离带(生态防护带)、生态保护区、自然保护区、生态旅游岸线与旅游度假区。

绿色生态区主要分布在产业密集区和城镇周边地区, 规划到2020年末, 绿色生态区面积达到4 348 hm<sup>2</sup>, 主要分布在彭公山—南山—老山—离山和横山附近; 生态隔离带(生态防护带) 主要分布在重化工业区的外围地区, 规划到2020年末, 全市生态隔离带面积达到1 454 hm<sup>2</sup>, 主要位于大山—北山—背景山和雪山—松林山; 生态保护区主要分布在重要水源区、大规模引水区域、河势控制节点地带, 规划到2020年末, 生态保护区用地面积达到3 162 hm<sup>2</sup>, 包括2个取水口区、长江易冲刷地带; 自然保护区主要分布在沿江地带, 规划到2020年末, 湿地自然保护区用地面积达到14 000 hm<sup>2</sup>; 旅游生态区主要分布在生态旅游岸线和风景旅游景点区, 规划到2020年末, 用地面积达到5 826 hm<sup>2</sup>, 主要包括江心洲风景区、世业洲风景区、香山风景区和五洲风景区以及鹞山风景区<sup>[2]</sup>。生态环境保护的重点区域在地理空间上的具体分布见图5。

**2.4 土地开发整理重点区域** 土地开发是指在保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化的前提下, 采用工程、生物等措施, 将未利用的后备土地资源开发, 使其投入经营、利用的活动。土地整理是指按照土地利用总体规划, 对村庄、农田及其他零星土地采取综合治理和调整措施, 提高耕地质量, 增加耕地及其他农用地的有效利用面积, 改善农业生态条件和生态环境的行为。通过对镇江市各辖区闲置、空闲土地情况的汇总可知, 镇江新区、句容市、丹阳市、丹徒区4个辖区的闲置、空闲土地特别多, 在今后应加大对这些土地的开发整理利用。

在镇江市土地利用功能分区示意图(图5)中, 把基本农田保护重点区域和土地开发整理重点区域合并在一起, 这是因为二者是联系在一起的, 基本农田保护重点区域包含了土地开发整理, 同样土地开发整理重点区域包含了基本农田。

### 3 功能分区土地利用调控措施

**3.1 优先开发地区的土地利用调控措施** 优先开发区是城镇发展空间中的城市和重点中心镇以及区域性基础设施发展空间, 其土地利用调控原则为: 在建设资金上倾斜投入, 在开发时序上优先选择<sup>[3]</sup>。从前面的功能分区中可见, 优先开发地区具有建设用地比重较高、地均GDP较高、人均GDP较高的特点。即优先开发区的建设用地比重相对其他地区来

讲已较高, 在将来的经济发展中会产生建设用地不足的问题, 这就需要在未来的经济发展过程中, 合理集约地利用规划建设用地, 实现国土资源保护与经济发展的“双赢”。

今后优先开发区的用地应合理调整“已批未供”、“已供未用”存量土地, 积极盘活存量土地, 提高建设用地的利用率, 坚持集中、集聚的原则, 做到“有地优用”, 土地集约利用。

**3.2 基本农田保护重点区的土地利用调控措施** 针对基本农田保护过程中所出现的问题, 提出以下保护措施: 划定的基本农田保护区, 任何单位和个人不得擅自改变或占用, 确保基本农田数量稳定; 鼓励农民努力提高基本农田的质量和等级, 不断改良土壤, 确保基本农田质量稳定; 进一步完善基本农田保护制度, 建立完整规范的基本农田监管体系; 实行分级保护基本农田保护区的制度, 对划定保护区, 要做到地块、图表、标志、措施落实; 制定后期的管理、保护措施, 建立责任制, 加大宣传力度, 使基本农田保护工作的重要性深入人心, 建立层层保护网络。

**3.3 土地开发整理重点区的土地利用调控措施** 镇江市耕地量少, 而且耕地面积逐年减少, 人地矛盾日益突出, 加强对土地资源的合理开发整理利用, 对于缓解人地矛盾, 提高土地利用具有重要意义。土地开发整理重点区域相应的调控措施有: 土地开发整理重点区的土地禁止占用基本农田进行建设, 确保耕地总量动态平衡; 以经济和行政手段等措施, 促使农村人口向城镇、村镇集中; 适当控制第二产业集聚规模和用地规模, 引导零星居民点向中心村集中; 切实保护基本农田, 尽量保护一般农地。

**3.4 生态环境保护重点区的土地利用调控措施** 镇江中心城周边山体, 扬中城区各组团之间的分隔绿化, 丹阳城市建设用地北侧的练湖生态旅游度假区, 句容城市建设用地南侧的生态绿地等, 在城市总体规划中应制定明确的政策措施, 严禁被城市建设的不合理扩展所侵占。生态环境保护重点区的具体调控措施如下: 在生态敏感空间里, 严格控制开发强度, 防止城镇建设对此区域的蚕食; 生态敏感区必须严格控制建设用地, 其开发建设用地占总用地不得超过10%; 对区内现有绿地和山体必须严格加以保护, 严禁对山体随意开挖及砍伐林木; 保护水体, 控制污染入侵, 主要包括取水口水源保护区以及各大水库等地; 以旅游观光为主的空间要处理好开发与保护的关系, 对旅游设施的建设在容量上严格把关, 保持自然风貌, 提高绿化率和森林覆盖率。

### 参考文献

- [1] 邢世和. 土地资源与利用规划[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2000.
- [2] 镇江市国土资源局. 2003~2020镇江市沿江开发土地利用总体规划纲要[R]. 2003.
- [3] 镇江市规划局, 镇江市规划设计研究院. 2002~2020镇江市城市总体规划[R]. 2003.