

# 苏南现代化进程中的土地问题及对策

刘彦随 鲁 奇

(中国科学院地理研究所, 北京 100101)

**摘 要** 本文对苏南现代化发展及其特点进行了系统分析。指出从乡镇企业的异军突起, 到工业化和城镇化的快速发展, 成为推进苏南现代化进程的内在动力; 伴随着城镇化发展所出现的耕地锐减和质量下降的问题, 已严重制约着农业经济乃至整个区域经济的持续发展; 解决问题的根本途径是要全面认识土地问题的实质, 依靠土地用途管制制度的建立, 有效控制建设用地总量, 实现耕地总量动态平衡。

**关键词** 苏南地区 现代化 城镇化 土地 土地用途管制

## 1 苏南现代化发展及其特点

早在六十年代, 地少人多的广大苏南农村兴起农民办集体企业的热潮, 形成了强大的经济实力。改革开放以来, 苏南地区农村经济的重组更加激发了乡镇企业的迅速崛起<sup>[1]</sup>, 从而带动地区经济的全面快速发展。特别是进入九十年代, 随着区域产业结构和就业结构的根本性转变, 二、三产业发展势头十分强劲, 工业化及城镇化水平大幅度提高, 现代化建设取得了举世瞩目的成就。归纳起来, 具有如下的特点:

(1) 苏锡常经济带首先能够抓住改革与发展的大好机遇快速成长起来, 成为区域经济增长极, 向周围各节点扩散效应逐渐加强, 从而带动了整个苏南地区社会经济的发展。生产力布局呈现出定向拓展和沿交通线带型发展的态势。

(2) 工业经济特别是乡镇工业的迅猛发展, 加速了城镇化发展进程, 成为现代化建设与发展的一个重要标志。过去规模较小的集市甚至中心村, 在乡镇企业发展的驱动下快速上升为建制镇。小城镇快速发展成为苏南地区城镇化的一个新特点。

(3) 乡村工业发展创造了较多的劳动就业机会, 吸纳了本地及内地省份大批的剩余劳力进城就业, 使城镇人口迅猛增长<sup>[2]</sup>, 推动了城镇规模的扩大和数量的增加, 提高了城镇化水平, 到 1995 年已达到 40% ~ 50% 左右。在城镇化过程中, 工业产值大幅度增长 (其中乡村工业占总产值的 67.2%), 农业份额的逐渐下降, 成为苏南城镇化的又一个显著特点。

(4) 土地使用制度深化改革, 促使市场机制对土地配置的基础性调节作用得以发挥, 土地价值显化。土地经济利益客观上成为产业结构进一步转型的驱动力量。作为比较效益低、高风险基础产业的农业受到严重的挑战, 成为重点保护和支持的经济部门。

(5) 遵循城镇发展的一般规律, 苏南地区城镇化仍处于快速上升阶段, 估计将在 2030 年前完成这一阶段的发展<sup>[3]</sup>。但区内也存在着差异, 象苏锡常经济带城镇化进程要领先于苏南其它地区。例如, 《无锡市城镇规划》指出, 无锡市城镇化水平到 2010 年将达到成熟阶段。

(6) 随着生产集聚、企业与人口的集中, 以及经济区位与交通区位的进一步改善, 吸引了更多外商、外资的集中和个人投资, 从而增强城镇发展的经济实力, 进一步加快了城镇建设步伐。苏南地区正处于工业化、城镇化和现代化加速发展阶段, 城镇扩展仍需占用大量的土地。

(7) 城镇化集中表现在城镇人口数量的不断增长和城镇用地规模的不断扩大两个方面。现阶段, 虽然该地区城镇化中人口和用地都在快速增长, 但就城镇用地增长弹性系数<sup>①</sup>而言, 城镇扩展明显超前, 反映出城镇用地的极不合理性。

## 2 现代化进程中的土地问题

### 2.1 耕地锐减、质量下降

(1) 城镇建设用地外延扩展, 大量蚕食良田。据统计, 1991 年~1995 年, 全国城镇建设平均每年占用耕地 88 万亩, 实际为 200 万亩~250 万亩左右<sup>[3]</sup>。苏南乡镇企业的发展, 许多乡镇建成区面积成倍扩张, 进入九十年代, 更是极度扩展。例如, 1990 年~1995 年, 无锡市市域建成区总面积扩张 171.52 km<sup>2</sup>, 扩展率 90%。苏南座落在平原地区, 城镇扩展所蚕食耕地基本上都是土壤肥沃、排灌条件较好的良田。

(2) 土地利用效率低, 闲置浪费严重。据城市建设统计年报, 1995 年全国 640 个城市建成区, 土地闲置率约 15%。苏南部分城镇在土地利用中“喜新厌旧”, 眼睛盯在向外扩展或另辟新城上, 往往忽视对旧城改造利用, 闲置土地一般占城镇总面积的 5%~8%, 有的达到 35%。1995 年, 昆山全市企业用地达 8 万亩, 其中闲置土地约 2.4 万亩<sup>[5]</sup>, 占总企业用地面积的 30%。

(3) 非农建设用地控制不力。城镇发展基本上是用地跟着项目走, 需求引导供给, 盲目求大。再加有关的人口政策不配套, 苏南地区城镇规模增长与人口的增长不相协调。城镇用地增长弹性系数 ( $W$ ) 平均达 3.0。城镇化研究表明, 在我国  $W$  值为 1.12 比较适宜。城镇扩展速度高于城市人口增长速度, 致使城镇化水平相对较低, 人均用地数量急剧增加。值得一提的是, 随着城镇化水平的提高, 农村人口在不断减少, 理应控制和缩减农村居民用地。但实际情况是, 城镇用地迅速扩展的同时, 农村村庄用地不仅没有减少, 反而呈大幅度增长的态势。例如, 无锡市 1990 年~1995 年间, 城镇化水平提高了 10%, 可农村村庄用地扩张了 33%。

(4) 苏南地区经济持续快速增长对土地仍有较大的需求量, 有的用地规模还将翻一番。例如, 苏州市目前建成区为 76.8 km<sup>2</sup>, 人均占地 80 m<sup>2</sup>, 按照最新城市规划, 到 2000 年建成区扩大到 137.4 km<sup>2</sup>, 人均用地 105 m<sup>2</sup>; 到 2010 年建成区规划面积 190 km<sup>2</sup>, 规划城市人口 180 万, 是目前的 1.7 倍。

(5) 苏南地区小城镇发展在土地利用上出现四大特征: 用地增长快速性, 用途变更的随意性, 土地权属的交叉性和经济利益主体的多元性。“小城镇, 大问题”, 发展和建设缺乏有效的规划约束, 布局贪大求全, 过于分散, 占地多且造成严重的环境污染。

<sup>①</sup> 城镇用地增长弹性系数, 是指城镇占地增长率与同期人口增长率之比。它是衡量城镇占地合理性的一项重要指标。

2.2 人均耕地已低于警戒限

苏南地区是全国人口密度最高的区域之一，人口乃趋快速增长。近几年来，由于乡村工业发展及城镇不断扩展，造成对耕地的极大破坏和浪费，而且这一态势并未得到有效遏制。苏南地区开发历史悠久，土地利用强度大，土地垦殖率高达 90%<sup>[8]</sup>，后备资源又严重不足。如此下去，人地矛盾必将进一步尖锐化。联合国粮农组织（FAO）提出 0.8 亩是人均占有耕地的最低警戒限，若低于此限，即使在现代化生产条件下也难以保证粮食自给。目前，苏南地区人均耕地各市水平有高有低（表 1），但总的水平为 0.79 亩/人，已低于上述警戒限。因此，耕地严重紧缺成为今后农业经济乃至现代化发展的一个根本性的瓶颈因素，务必引起高度的重视。

表 1 苏南地区人口—耕地现状水平

Tab.1 the current level of the population and cultivated area in the southern Jiangsu province								
市（县）	无锡	江阴	宜兴	锡山	常州	溧阳	金坛	武进
人口（万人）	107.48	113.72	109.11	98.88	80.66	77.39	54.06	121.54
耕地（千Hm <sup>2</sup> ）	8	50	73	48	12	63	43	83
人均（亩/人）	0.11	0.66	1.00	0.73	0.22	1.22	1.19	1.02
市（县）	苏州	常熟	张家港	昆山	吴江	太仓	吴县市	全地区
人口（万人）	105.74	104.36	85.05	58.05	77.72	44.89	97.10	1335.75
耕地（千Hm <sup>2</sup> ）	18	66	48	53	47	42	59	713
人均（亩/人）	0.26	0.95	0.85	1.37	0.91	1.40	0.91	0.79

\* 据《江苏统计年鉴》（1996 年）相关资料整理。

2.3 农耕地经营面临的问题

- (1) 耕地紧缺与耕地浪费并存。据典型调查统计，苏南地区耕地撂荒率达 15% ~ 20%，低效利用的约占耕地总面积的 18% ~ 25%。
- (2) 农业主体队伍弱化。青壮劳力大量外出就业，农业兼业化、副业化；外来民工以赚钱为目的，农业技术推广受阻，粗放经营普遍。
- (3) 土地流转机制不完善。按福利原则平均分包土地与按效益原则由市场机制配置土地之间发生冲突。农民对市场经济还存在着相当程度的不适应，仍有思想顾虑。集中表现在宁可贴钱（500 元/亩 ~ 1000 元/亩）给人种地，也不肯交出承包田，影响土地规模经营的推行。此外，政府对农业保护政策落实不到位、农业投入不足而引起的资金短缺、基础设施老化失修、科技进步滞后，以及大量使用化肥、农药和乡镇企业高速发展而造成的土地污染与生态环境恶化等，也成为本地区农业持续发展的主要影响因素。

3 解决土地问题的基本对策

土地问题是区域可持续发展和现代化建设中最敏感、最关键和波及效应最强烈的问题。如果说过去依靠牺牲耕地来推进城镇化，其问题就出在我们对土地短缺的紧迫性缺乏足够认识，土地政策过于向城市化政策倾斜的结果。因此，解决土地问题的关键是要体制、法制和机制三管齐下，建立耕地有效保护与合理利用的良性循环机制。

### 3.1 强化土地制度建设

**3.1.1 建立健全土地法制** 当前我国正着手修编《土地管理法》, 拟制定《土地利用规划法》及专门性的《耕地管制法》。从法律上明确土地利用总体规划对专业规划的指导、约束作用, 特别是明确土地利用总体规划与城市规划的主从关系、整体与局部关系<sup>[6]</sup>。只有凭借法制的约束, 立足于控制人均建设用地指标来协调城镇发展适度用地与保护农耕地关系, 才能使区域土地政策真正落到实处。

**3.1.2 改革土地管理体制** 土地管理部门是行政管理和行政执法机关, 其行为本不能受经济利益的左右。但实际情况正好相反, “块块为主”的土地管理体制, 造成许多地方政府及土地管理部门“以地生财”、“监守自盗”, 反而成了用地“违法大户”。因此, 建议土地管理实施主体最好是由与地方利益联系不密切的独立部门承担, 如成立国家土地管理委员会, 并对各级土地管理机构实行垂直领导。把转变农耕地用途和土地审批权集中于中央政府和省级政府。

**3.1.3 理顺收益分配机制** 其关键是正确处理上、下级政府, 同级政府中本届与下届在土地收益分配上的关系。目前耕地流失的一个深层次问题是土地收益分配机制的误导, 占用耕地和利用原有建设用地的土地收益全额留给地方财政, 助长了征占和处置耕地之风。因此, 急需建立新的土地收益分配机制, 即对原有建设用地的收益, 由土地管理部门征收并扣除征收成本后, 可以全部留给地方; 对农地转非的土地收益, 在扣除征地补偿后, 全额上缴中央财政。

### 3.2 加大耕地调控力度

**3.2.1 耕地价值调控** 耕地利用不仅有经济效益, 更有生态效益和社会效益<sup>[4]</sup>。在市场经济条件下, 受经济利益机制的驱使, 人们只关注耕地利用的经济效益, 而忽视了其它两个重要的效益成分。致使农业比较效益低下, 从而造成耕地流失和撂荒。因此, 解决问题的根本途径是要全面认识耕地经营的三种价值, 重新建立农耕地经营价值和用途转移价值核算体系, 使其强化<sup>[7]</sup>。使用地者付出足够的经济代价, 真正让耕者有其利, 以充分调动农业经营者的积极性、能动性和创造性。同时, 通过改革城镇户籍制度, 促使土地使用权合理流转, 鼓励土地转包、入股和适度规模经营, 大力提高土地产出效益。

**3.2.2 土地用途管制** 我国在吸取国外成功经验的基础上, 利用土地公有制的优势, 实行严格的土地利用用途管制已势在必行。根据各种用途区土地使用与控制的原则, 对符合用途分区规划的用地向其他用途转变时, 不予颁发许可证, 限制其转变; 当符合用途的方向深入开发、提高利用率时, 颁发许可证, 并同时采取鼓励政策。许可证制度, 对控制耕地的转移流失和建设用地的外延扩展, 具有强制性。

**3.2.3 耕地保护责任制** 除了法制与机制的保证和约束外, 对地方在任主要党政领导应制定具体的耕地保护责任目标, 把耕地保护作为领导干部政绩考核的一项具体指标。沿海地区有的干部在保护耕地和“以地生财”发生矛盾时, 常常向项目倾斜, 给投资者开路。因此, 耕地保护目标责任化, 有利于激起地方领导的责任感和紧迫感, 让他们真正用好和管好每一寸土地。

### 3.3 推进土地持续利用与管理

耕地保护是耕地在充分和合理利用下的保护, 其基本目标是实现耕地总量动态平衡。未来苏南地区工业化与城镇化的高速发展, 必然进一步加大对耕地占用的需求。关键是占用

之后能否补偿和如何补偿的问题。对此首先应当从区域持续发展的高度,协调和处理各类土地问题。坚持做到“三挂钩”,即占用耕地与开发复垦挂钩、城镇扩展与农村居民点缩并挂钩、建成区扩展与提高城市土地利用效率挂钩。在技术上,实现用管结合、占补结合和实行指标与目标的分层控制(图1)。张家港、吴江、昆山等市的实践证明,大力开展土地复垦、土地整理和存量土地盘活,实行“开源”、“节流”、“挖潜”并重,不失为行之有效的重大举措,实现耕地用补动态平衡是可行的,到1996年底,张家港市已基本上实现了耕地总量动态平衡的目标,为推进现代化健康、协调发展创造了良好的物质基础和环境。

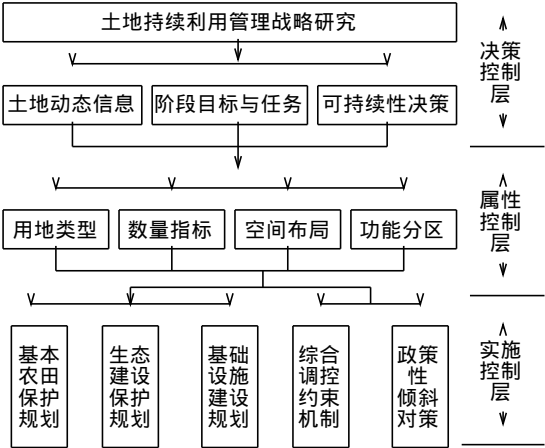


图1 土地持续利用技术操作模式  
Fig. 1 The technical operating model of the sustainable landuse

参 考 文 献

1 Yu Wenhua. A nalysis of land market development in towns in the Southern Jiangsu province. China City Planning Review, 1996, 12( 1) 48 ~ 52.

2 Li Tie. Economic Restructuring in the Process of Economic Growth. China City Planning Review, 1996, 12( 1) 43 ~ 47.

3 李元主编. 生存与发展. 中国大地出版社, 1997.

4 国家土地管理局科技宣教司等. 土地用途管制与耕地保护. 北京大学出版社, 1997.

5 李元主编. 谁给我们土地. 中国大地出版社, 1997.

6 刘彦随, 倪绍祥. 新时期土地利用总体规划编制的几个问题. 江苏土地, 1997( 4) 12 ~ 13.

7 刘彦随, 陈献峰. 沿海经济持续发展与耕地保护. 沿海经济, 1997( 9) 19 ~ 20.

8 刘虹. 苏南地区的可持续发展问题. 国土与区域经, 1996( 2) 47 ~ 50.

作 者 简 介

刘彦随, 男, 1965 年 5 月生. 讲师, 博士. 主要从事土地规划、土地优化配置和区域可持续发展研究. 主持和主要完成国家、省 ( 市 ) 级课题 6 项. 已发表学术论文 40 余篇, 主编 ( 合著 ) 书 2 部.

# PROBLEM AND COUNTMEASURE OF LAND IN THE MODERNIZATION PROCESS OF SOUTHERN JIANGSU PROVINCE

Liu Yansui      LuQi

(*Institute of Geography, Chinese Academy of sciences, Beijing 100101*)

## Abstract

A systematic analysis on the modernization and its characteristics in the southern Jiangsu province is made in this paper. It is put forward that the development progress from enterprises grow-up to industrialization and urbanization development is the internal power of the modernization development of southern Jiangsu province, and that the serious questions of cultivated land sudden decrease and its quality descending in the processes of urbanization development will restrict agricultural economy and the whole regional economy sustainable development, and that the essential approach of these problems is to understand overall some issue problems. In order to realize the objective of the total dynamic equilibrium of cultivated land and provide a well foundation for regional modernization, we must effectually control the total of constructive land as an emphasis and depend on the construction of land use controlled system.

**Key words**      The region of southern Jiangsu province, Modernization, Urbanization, Land, Controlled land use