

# 苏北沿海建制镇工业集中区土地利用的 SWOT分析 ——以盐城市陈家港镇为例

单 希 (南京农业大学公共管理学院, 江苏 南京 210095)

**摘要:** 近年来, 建制镇的发展成为县域经济的主要增长点。工业园区和开发区的建设带动了当地经济与就业, 然而园区的开发建设也暴露出若干问题。通过对陈家港工业集中区的 SWOT分析, 展现该镇工业区土地利用的优劣与机遇挑战, 一定程度上折射出苏北沿海建制镇工业区普遍存在的问题。面对新的政策形式和经济环境, 针对存在的粗放经营和土地制度不完善等问题, 提出通过提高存量土地利用率和建立土地利用的评价机制等手段优化园区建设, 这对苏北建制镇工业区的经济建设与土地利用调整也具有普遍意义。

**关键词:** 土地利用; 经济增长; 苏北; 建制镇; SWOT分析

**中图分类号:** F321.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-1631 (2009) 02-0085-03

## SWOT Analysis on the Land Use of Industrial Zone in Coastal Regions of North Jiangsu

— A Case of Chenjiagang Town, Yancheng

SHAN Xi (College of Public Administration, Nanjing Agriculture University, Nanjing 210095, China)

**Abstract:** The development of town is the main growth point of county economic in recent years. The construction of industrial park and development zone leads the development of economy and increases the employment, meanwhile some problems are exposed. According to the SWOT analysis on the industrial zone in Chenjiagang Town, which displays the advantages and disadvantages, and the opportunities and challenges in the land use, some problems commonly existed in the industrial area in coastal regions of North Jiangsu are reflected in some extent. Faced the new policy and economic environment, and based on problems including extensive management and imperfect land systems, the industrial area construction is optimized by improving the utilization rate of stock land and establishing the evaluation mechanism of land use, which has some universal significance to the economic construction and adjustment of land use in coastal regions of North Jiangsu.

**Key words:** Land use; Economic growth; North Jiangsu; Town; SWOT analysis

中共十七届三中全会通过的《关于推进农村改革发展若干重大问题决定》(以下简称《决定》)揭示了乡镇土地利用存在的问题。社会学家费孝通曾用“小城镇, 大问题”来概括小城镇建设的重要性, 在建设小城镇的浪潮中, 一些学者提出对发展小城镇涉及的工业园区、开发区规划利用的认识和实践存在着一些误区。

陈家港镇作为苏北县域沿海经济区, 走的是产业集聚的工业建镇道路, 对周边各镇经济具有一定的辐射力。在对土地的刚性需求下, 如何转变现有土地粗放利用方式, 实现经济的稳定增长, 是该镇面临的主要问题。通过 SWOT分析法可以清晰的展现该镇工业区土地利用的优劣与机遇挑战, 一定程度上折射出苏北沿海建制镇工业区普遍存在的问题, 对促进“泛长三角”经济建设具有重要意义。

## 1 陈家港概况

陈家港位于江苏省盐城、淮阴和连云港 3 市交汇

处, 是我国东部天然良港。截至 2006 年底, 该镇总人口 63 394 人, 总面积 85.18 km<sup>2</sup>, 公共绿地面积 28 hm<sup>2</sup>, 比上年增长 12%, 绿化覆盖率 5%, 人均住房面积 27 m<sup>2</sup>。2006 年该地区经济总收入为 58 846 万元, 比 2005 年增长 15.9%, 实现国内生产总值 76 630 万元, 比 2005 年增长了 14.9%, 在盐城市各乡镇中排名第 25 位, 其中第一产业增加值 18 232 万元, 增长 9.8%, 第二产业增加值 44 600 万元, 增长 23.0%, 第三产业增加值 13 798 万元, 增长 19.2%, 农民人均纯收入为 4 818 元, 比 2005 年增长 11.8%。

园区规划面积为 10.5 km<sup>2</sup>, 设有化工生产、生活服务、污水处理和化工危险品存贮 4 大功能区。自 2002 年 6 月建区以来, 进区企业已达 70 家, 其中投资超过 5 000 万元的项目 25 家, 超亿元项目 15 家, 2007 年实现销售收入 58 亿元, 税收 1.1 亿元。陈家港经济状况适中, 工业建设处于上升趋势, 在苏北发展乡镇经济中具有普遍代表性。

## 2 优势分析

### 2.1 土地利用的区位优势

收稿日期: 2008-11-30

作者简介: 单 希 (1988 - ), 女, 江苏响水人, 本科在读, 专业方向为土地评估和住房保障。

小城镇的发展程度与大城市的交通便捷度呈显著的正相关。该区南临省道 307 公路, 西临省道 204 公路, 省道 326 公路横穿该区, 距 204 国道 20 km, 宁连、京沪高速 50 km, 正在建设中的沿海高速 15 km。便捷的交通使其更加靠近经济发达的长三角中心城市群, 为发展提供了开阔的视野。苏通大桥打通了经济脉络, 实现了苏北与大城市的有机对接, 园区承接长三角的辐射功能进一步增强。

## 2.2 土地利用 (土地产出角度) 的潜力优势

陈家港作为工业承载地, 吸纳农村剩余劳动力及农村人口, 加快城镇化进程。根据佩鲁的增长极理论, 沿海相对于内陆的优势使得沿海建制镇的发展快于内陆镇。截至 2008 年 3 月 31 日, 工业集中区作为该镇增长极, 带动该镇完成城乡居民收入 1 630 万元, 财政一般公共预算收入 417 万元, 工业增加值 1 520 万元, 固定资产投资 1.2 亿元, 协议利用外资 600 万美元, 与去年同期相比分别增幅 19.5%、24%、78.8%、200% 和 600%, 名列全县乡镇榜首。

## 2.3 土地利用的价格优势

随着全球化的发展和制造业基地的转移, 作为长三角腹地的苏北地区, 由于生产成本投入相对低廉、土地征用较方便等因素受到越来越多外来资本的青睐。苏北建制镇逐渐形成长三角产业梯度转移和功能补缺拓展的重要空间载体。

# 3 劣势分析

## 3.1 用地布局混乱, 功能不清

苏南城镇多为乡镇企业集聚地, 工业职能较强。苏北工业化水平低, 城镇体系尚未形成, 基本属于原发的集市型城镇。从土地利用空间来看, 集中区工业、行政、商业、居住、仓储等各类用地相互穿插交错, 缺乏有效的组织与管理, 城镇中心各种功能区布局混乱。工业、居住、行政办公等布局混杂, 相互影响干扰; 土地利用随着项目跑, 土地利用结构跟着产业布局走, 园区内规划与协调度不够, 特别是一些污染企业与村镇居民居住地之间没有建立缓冲区, 缺少重污染区、一般污染区与轻度污染区及无污染区的过度。

## 3.2 外延式的土地扩张模式

3.2.1 工业园区土地浪费严重 《国务院关于促进节约集约用地的通知》指出了在我国建设用地供需矛盾十分突出的当下必须大力促进节约集约用地。陈家港打造的工业集中区正是以集约为目标的, 但区内企业仍然存在着土地浪费现象, 企业在其用地范围内留有大量闲置土地。据统计, 闲置土地面积有森达热电 10.000  $\text{hm}^2$ , 陈氏染料 0.667  $\text{hm}^2$ , 雅克化工 2.667  $\text{hm}^2$ , 金隆化工 2.667  $\text{hm}^2$ , 博霖医药 2.667  $\text{hm}^2$ 。

3.2.2 土地利用只强调经济效益 2007 年陈家港镇共批农村宅基地 102 宗, 合计 10 586.38  $\text{m}^2$ , 大批农村宅

基地用于工业建设之后, 使得土地城镇化的速度快于人口城镇化的速度, 造成了用地结构变化和社会结构变化的失调。因为在城镇发展中这种外延式的扩张模式, 容易导致城镇实际用地供过于求。而城镇用地规模的过度膨胀超出城镇经济发展的实际水平, 必然会在一定程度上造成人地矛盾及社会矛盾进一步加剧。

工业集中区内公共绿地及其他公用设施配套建设的短缺同时反映了该镇土地只注重经济效益而忽略了社会、生态效益。

## 3.3 土地利用制度不完善

3.3.1 土地审批制度不完善 私人土地估价机构与国土部门存在的利益不一致易产生土地估值与真实值间的出入, 给第三方提供规避部分土地出让金的可能。在陈家港作为地方垄断的私人估价机构一般会出现 2 种偏离职业道德的情形: 为地方政府谋利或为被评价地块节省规费, 且偏离倾向更趋向后者, 这不可置否的损害了地方财政的收益。

土地估价、审批的分权制度本是为促进土地的合理利用, 陈家港却仍存在上述问题。该镇报批的宗地数量多、面积大、地价相对较高, 估价、审批中出现的漏洞会给申请人提供规避规费的可能, 国土部门的制度有待进一步完善。

3.3.2 政绩考核与地方官员任期的矛盾 把招商引资作为政府政绩的考核方式助长了新工业区建设追求数量规模而忽略质量的提升。地方政府为提高自身竞争力不惜压低地价, 降低企业进镇门槛。低地价的征用, 直接降低了开发区建设的成本, 减少了工业区发展的机会成本, 加快了政府建设工业园区的步伐。建制镇的资金资源、人才资源、土地资源, 甚至发展所需的时间资源也是稀缺的, 政府通过土地出让, 企业缴纳税金、创造产值与就业率的提升得到短期收益, 却忽视了加在当地居民身上的环境成本。

# 4 机遇分析

为缓解省内梯度的经济发展状况, 江苏省省政府下拨大量资金用于扶持苏北建设, 包括交通、公共设施等。2008 年 10 月江苏省出台的《关于进一步支持苏北地区加快发展的政策意见》为加强苏北的区位优势发展提供了良好的契机, 为劳动力系数大的企业降低了运输成本和职工生活成本。《决定》又提出了经济发展中农村土地市场若干改进措施, 推动近年来小城镇发展面临的土地问题的解决。

# 5 威胁与挑战

## 5.1 土地利用与生态和谐发展的挑战

5.1.1 耕地保护压力 《全国土地利用总体规划纲要 (2006~2020 年)》(新华社: 2008-10-23) 提出了坚守 18 亿亩耕地红线的目标, 如果陈家港仍延续外延式

的土地利用模式, 必然会造成人地矛盾的产生与加剧。

5.1.2 生态环境压力 该镇的传统经济为水产养殖业与制盐业, 工业化的推进造成的水体污染直接或间接地影响着传统经济部门的产量和质量。

陈家港在工业强镇的同时, 土地利用失当、生态环境遭破坏也相应而生。为了实现建制镇的“精明增长”则需要: 保护农地; 保护环境(自然生态环境和社会人文环境); 繁荣城市经济; 提高城乡居民生活质量。

## 5.2 内部和外部的竞争压力

位于城关镇的经济开发区具有良好的基础设施条件, 为投资者提供了相对良好的生活环境, 建制镇的工业区基础硬件设施不如开发区, 导致其竞争力下降。

苏南工业园区发展成熟、土地集约度高, 皖南地区经济崛起, 都给苏北建制镇带了很大的竞争压力。苏北应努力提高对外资源的吸引力, 防止资源流失, 提升区域竞争力。

## 6 结语

建制镇的土地利用问题关乎农民的切身利用、耕地保护、工农并进发展的重大问题, 处理好建制镇土地利用是处理好整个国家土地利用的基础。战略主体应及时抓住机会、有效回避威胁、充分发挥优势、主动转换劣势。政府可通过优惠土管费、造地费等规费降低企业进

镇门槛, 而不是采取压低地价, 低补偿的政策; 在鼓励农民进镇的同时完善土地整理和复垦市场, 改造旧城区, 盘活存量土地, 达到农户、企业、政府 3 方共赢。

建立土地用途管制机制, 既要为城镇的发展提供良好的土地条件, 又要服从社会可持续发展对土地配置的要求。建制镇由于自身资源短缺、条件雷同, 应打造特色经济, 进行区域分工合作, 避免不必要的竞争, 提升苏北整体竞争力。

## 参考文献:

- [1] 杨建锋, 王 辉, 李 兵, 等. 河南省小城镇建设中土地合理利用研究 [J]. 安徽农业科学, 2008, 36 (27): 11892 - 11894.
- [2] 强 培. 江苏土地利用存在的问题及对策分析 [J]. 现代管理科学, 2008, (6): 48 - 50.
- [3] 陈美球, 吴次芳. 我国小城镇土地利用问题剖析及其对策探讨 [J]. 中国农村经济, 2002, (4): 15 - 21.
- [4] 卢雪峰. 小城镇建设中土地与规划问题分析及对策 [D]. 北京: 中国农业大学, 2005.5.
- [5] 徐现祥, 王贤彬, 舒 元. 地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据 [J]. 经济研究, 2007, (9): 18 - 31.
- [6] 马 佳. 枝江城镇化与土地利用问题研究 [J]. 安徽农业科学, 2005, 33 (5): 892 - 893, 914.

(上接第 84 页)

至有些重要领域存在标准空白现象。对农产品加工技术的科技研发和投入不足。美国在农业的全部投入中, 用于产前田间生产的费用仅占 30%, 而用于采后环节的资金却占到 70%。在我国正好相反, 产前是 70%, 产后是 30%。

当前江苏省农产品加工研发的重点应放在稻米、麦类等粮食作物的加工, 油菜籽加工, 脱水和速冻蔬菜加工畜禽肉奶蛋和水产品加工以及其他农副产品加工等。要建立和完善农产品加工标准体系和质量控制体系。要建设与优势农产品区域布局 and 商品粮基地相协调的农产品加工示范基地, 不断提高农产品综合加工能力, 实现由初级加工向精深加工转变, 由传统加工工艺向现代高技术转变, 由资源消耗型向高效利用型转变, 使示范基地成为促进农产品加工业健康发展的推动力量。

## 6 农业功能延伸

随着形势的发展, 现代农业将在传统农业基础上赋予更多的意义, 发挥更多的功能。传统农业作为第一产业, 主要解决的是人们的温饱问题, 为工业提供加工原料。现代农业不仅作为第一产业, 而且开始向第三产业

延伸, 如现代旅游观光农业, 同时现代农业的生态功能、文化传承功能也在逐步彰显。因此, 加强农业功能延伸和内涵拓展方面的研究成为当前农业科研工作的 1 个重要任务。但是从目前情况来看, 这方面的工作仍处于初级阶段, 各地的观光休闲农业存在低水平的重复, 创新的点子不多, 花样不多, 科技含量低, 亟待科研攻关, 创新开拓。

## 参考文献:

- [1] 严少华, 刘华周, 亢志华, 等. 1978 年以来农业科技在江苏省“三农”发展中的作用 [J]. 江苏农业学报, 2008, 24 (5): 541 - 547.
- [2] 赵挺俊. 江苏直播稻发展成因和存在问题及对策 [J]. 江苏农机化, 2008, (5): 31 - 32.
- [3] 徐 琪. 江苏省发展循环农业的实践与政策建议 [J]. 南京晓庄学院学报, 2008, 24 (3): 71 - 73, 84.
- [4] 刘春泉. 江苏农产品加工业发展存在的问题及对策 [J]. 群众, 2007, (8): 55 - 56.
- [5] 方 , 周春红. 江苏省畜牧规模养殖现状与分析 [J]. 中国禽业导刊, 2007, 24 (11): 17 - 18.