

# 城镇化背景下农村土地资源开发利用中的问题探析

## ——以淮安市为例

李梦琪 方梦林<sup>1</sup>

（湖北大学 资源环境学院，湖北 武汉 430061）

**【摘要】：**土地资源是支撑我国经济社会可持续发展的重要力量，随着我国工业化与城镇化的发展，农村土地资源的开发利用与土地利用现状之间的矛盾日益突出，导致农村耕地减少、粮食安全得不到保障、农村土地污染、城市市区“摊大饼式”扩张、农村土地资源浪费等问题。以淮安市为例，从促进农村土地资源合理开发角度出发，深入分析当地农村土地开发利用现状，针对农村土地资源开发过程中出现的问题，从保护耕地、土地流转以及土地整治等多个角度提出对策建议。

**【关键词】：**城镇化 农村土地资源 开发利用 淮安市

**【中图分类号】** F321.1 **【文献标识码】** A

党的十九大报告提出要实施乡村振兴战略、坚持农业农村优先发展、建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化。淮安市为实现区域较快发展，紧抓一带一路、江苏省沿海地区发展规划等国家战略和苏北中心城市建设、城乡发展一体化综合配套改革等省级战略，积极促进农村较快发展，大力推进城乡快速融合发展，努力缩小城乡发展差距，农村土地资源的合理开发利用是农村发展的基础，是实现乡村振兴战略的重中之重。随着江苏省城镇化进程的发展和生产力的提高，淮安市原有的土地制度已不再适应现实农村经济的发展要求，极大制约了农村生产力的进一步提高。土地资源是人类生存和经济社会发展的基础，淮安市在享受快速城镇化带来经济利益的同时，“城市病”日渐突出，建设用地激增、交通拥挤、环境恶化等问题严重制约着经济社会发展。与此同时，该区土地的快速城镇化导致农村优质耕地大面积流失，使得人地矛盾突出，直接威胁我国的粮食安全。由此可见，在新形势下，保护农村耕地、盘活后备耕地资源，加强农村土地资源开发管理，集约化利用是我国土地改革的新趋势。

自改革开放以来，城镇化进入加速发展阶段，江苏省城镇化率从 2000 年的 42.3% 大幅度提高到 2018 年的 69.61%，淮安市城镇化率从 2000 年的 28.8% 提高到 2018 年的 62.4%，落后于江苏省城镇化率的平均水平。如今中国城乡的面貌发生翻天覆地的变化，农村土地制度也发生转变，城镇化快速发展导致城市建设用地激增，农村土地资源开发也面临着前所未有的挑战。研究城镇化背景下淮安市的农村土地资源开发，旨在探究中国农村土地开发利用中存在的问题，缩小该地区同其他区域差距，提高平均城市化水平；严格把控区域内耕地数量，保障国家粮食安全，对合理利用资源、打破城乡二元结构、建设江苏省社会主义现代化新农村具有重要意义。

国内学者针对农村土地资源开发利用问题做出诸多研究，马鸣远认为我国农村资源开发面临农村土地闲置和城镇建设用地资源短缺两大困境，提出要加速农村土地流转、科学统一规划农村土地。金燕针对农村土地资源利用中出现的問題，提出从加强农村土地规划和农村基础设施角度来规范农村土地利用。张鸿雁认为，从空间地理学角度来看，苏北的城市化是江苏省城市

---

**作者简介：**李梦琪（1996-），女，山东淄博人，硕士研究生，研究方向：农村土地资源、水资源研究。

发展的洼地，苏北城市化发展存在诸多问题，集聚与扩散功能不强，地域城镇一体化体系尚未形成。苏北现实的情况是城乡之间联系不紧密，且联系方式较为单一，乡村沦为城市发展的“仆人”，只是为城市提供农副产品和原材料，乡村的产业功能不强。随着乡村振兴战略的提出，越来越多的学者关注到农村地区的潜力，他们认为土地整治是实施乡村振兴的重要手段，农村土地利用要与乡村振兴战略相结合。

不少海外学者也针对包括淮安市在内的苏北地区的农村经济以及土地开发问题做出探究，布鲁斯·加博教授在《非平衡发展：江苏之富与贫》一文中指出苏北农村的土地沙化和盐碱化严重，土壤较为贫瘠。苏北地区农村的农民思想较为保守，小农意识比较强烈，难以接受经济发展带来的农村土地开发的快速变化，导致农村土地资源开发过程中出现了诸多问题。

## 1 研究区概况与数据来源

淮安市位于江苏省北部，是苏北的中心地域之一，南京都市圈紧密圈层城市，处于中国南北分界线“秦岭-淮河”线上。淮安市地处江淮平原，地势总体上较为低平，无高山大岭，总面积为 10072km<sup>2</sup>，包括 4 区 3 县，2019 年末常住人口为 493.26 万人，GDP 为 3871.21 亿元，经济发展高于全国平均水平。

研究数据来源于统计年鉴、统计公报等统计资料，包括《江苏省国民经济和社会发展统计公报(2018)》《淮安市国民经济和社会发展统计公报(2019)》《淮安市国民经济和社会发展统计公报(2017)》《2017 年淮安市土壤环境质量》《2018 年全市环境质量公报》等。

## 2 土地资源开发利用现状

2018 年末，江苏省城镇化率为 69.61%，比全国平均水平 59.58%高 10.03 个百分点。淮安市城市化率为 62.4%，低于江苏省城市化平均水平。

淮安市土地面积为 10030km<sup>2</sup>，市区面积为 4476km<sup>2</sup>。苏北土地面积为 54865km<sup>2</sup>，淮安市占苏北土地面积的 18.3%。2017 年底，淮安市耕地面积为 473613.24hm<sup>2</sup>、园地面积为 27335.30hm<sup>2</sup>、林地面积为 19837.40hm<sup>2</sup>、草地面积为 8443.57hm<sup>2</sup>、城镇村及工矿用地面积为 139264.82hm<sup>2</sup>、交通运输用地为 36803.64hm<sup>2</sup>、水域及水利设施用地面积为 290305.63hm<sup>2</sup>、其他土地面积为 7350.40hm<sup>2</sup>，合计面积为 1002954.00hm<sup>2</sup>。

2017 年，淮安市土地变更总面积 6391.25hm<sup>2</sup>，其中耕地增加 2865.48hm<sup>2</sup>，减少 2307.33hm<sup>2</sup>，净增加 558.15hm<sup>2</sup>，增加的耕地主要来源于土地整治、增减挂钩、工矿废弃地复垦、农业结构调整等；减少的耕地主要用作建设用地、灾害损毁、生态退耕以及农业结构调整；城镇村及工矿用地增加 2023.75hm<sup>2</sup>，减少 1872.95hm<sup>2</sup>，净增加 150.80hm<sup>2</sup>；水域及水利设施用地增加 1.91hm<sup>2</sup>，减少 1497.32hm<sup>2</sup>，净减少 1495.41hm<sup>2</sup>；交通运输用地增加 913.17hm<sup>2</sup>，减少 100.05hm<sup>2</sup>，净增加 813.12hm<sup>2</sup>。建设用地面积全年净增加 954.18hm<sup>2</sup>，增加来源主要为农用地和未利用地。

## 3 城镇化背景下土地资源开发利用问题探析

### 3.1 建设用地占用耕地，后备土地资源不足

2017 年，淮安市建设用地面积净增加 954.18hm<sup>2</sup>(见表 1)，其中占用耕地的建设用地面积增加 2096.14hm<sup>2</sup>。耕地是建设用地面积增加的主要来源(见表 2)，全市减少的建设用地面积为 1944.27hm<sup>2</sup>，全部变更为耕地，淮安市耕地面积总体上是增加的，但建设用地占用的耕地面积也在不断增加。随着工业化和城镇化的发展，市区面积和工业用地不断向外扩张，城镇基础设施建设需求旺盛，引起城镇土地的供不应求，出现严重的供需矛盾，势必会侵占大量农村优质耕地，导致农村优质耕地资源紧张。

此外，后备土地资源不足也是制约淮安市农村土地资源开发利用的一个重要因素。2017 年淮安市未利用地面积为 176314.57hm<sup>2</sup>，占土地总面积的 17.58%，其中有 125467.1hm<sup>2</sup> 的未利用地是不适宜开发的河流湖泊水域。

表 1 淮安市 2017 年度建设用地变化情况统计表 单位：hm<sup>2</sup>

| 变化情况   | 建设用地      |           |          |          |
|--------|-----------|-----------|----------|----------|
|        | 合计        | 城镇村及工矿用地  | 交通运输用地   | 水利设施用地   |
| 年初面积   | 169237.40 | 139114.02 | 13792.01 | 16331.37 |
| 年内减少面积 | 2275.07   | 2123.36   | 11.81    | 139.90   |
| 年内增加面积 | 3229.25   | 2274.16   | 954.50   | 0.59     |
| 年末面积   | 170191.58 | 139264.82 | 14734.70 | 16192.06 |

表 2 淮安市 2017 年度建设用地增加主要来源统计表 单位：hm<sup>2</sup>

| 行政区     | 合计      | 耕地      | 未利用地  |
|---------|---------|---------|-------|
| 淮安市     | 2898.45 | 2096.14 | 40.47 |
| 淮安区     | 686.34  | 521.71  | 12.68 |
| 淮阴区     | 443.45  | 334.69  | 3.68  |
| 淮安经济开发区 | 196.92  | 142.17  | 0.61  |
| 清江浦区    | 139.96  | 103.71  | 1.24  |
| 洪泽区     | 318.92  | 226.37  | 2.41  |
| 涟水县     | 549.28  | 404.36  | 2.08  |
| 盱眙县     | 406.96  | 260.70  | 14.93 |
| 金湖县     | 156.62  | 102.43  | 2.84  |

### 3.2 农村土地流转缓慢

#### 3.2.1 经济发展水平影响土地流转。

本文选取苏州、扬州、淮安三个典型城市，城镇化水平分别为 75.8%、66.05%、61.25%，并对其社会经济发展情况和农村土地流转情况作出分析，发现农村土地流转情况和当地经济发展水平密切相关。2017 年苏州市 90%以上的农村土地实现流转，90%以上的耕地实现规模经营；淮安市土地流转面积达到 65.7%，实现大幅度增长，但相较于其他城市还有较大差距。江苏省的农村土地流出率以苏州最高，扬州次之，淮安最低。通过对统计数据进行分析发现，当地的经济发展水平是影响农村土地流转的重

---

要因素，苏州市经济发展较快，城镇化率较高，城乡人均收入均高于省内其他区域，农村年轻劳动力选择放弃从事农业劳动，到城市务工，为农村土地的流转提供了前提条件。有学者发现，经济发展水平越高、第二产业和第三产业比重越大的地区，农村土地流转的规模也就越大。淮安市的经济发展水平相对较低，第一产业比重高于其他地区，一定程度上制约着农村土地流转市场的扩大。

### 3.2.2 农民参与的积极性不高。

许多农民受传统思想观念的影响，不愿意将自己的土地向外流转、承包给其他人。这种思想观念大多存在于年龄稍大而又有一定劳动能力的农民群体中，他们文化水平不高，对农业现代化和土地流转了解较少，长期以务农和打工为生，担心土地流转出去后权益得不到保障，同时农村土地流转机制不完善和宣传不到位也在一定程度上抑制了农村土地流转。除此之外，大多数农村基层干部，没有深刻认识到现行农村土地制度已无法满足农业现代化的需要，对农地流转的引导和支持力度也不够，在农地流转过程中出现了较多问题，使得目前农村土地流转还停留在初始阶段。

### 3.2.3 农地流转市场不完善。

目前农村土地流转缺少一定的中介组织和服务，农村土地流转市场的发展受到一定限制。拥有闲置土地的农民，由于自身条件的限制，不能广泛获取经营承包权的信息，而想要承包土地的个体也无法获取闲置土地的信息，这就造成了流转信息的不对称，农村土地的经营承包权无法流转出去，只能在较小范围内流转。

### 3.3 农村土地利用结构区域差异大，统筹协调困难

淮安市位于黄淮平原和江淮平原，境内地形较为平坦，北部以平原为主，西南部有丘陵岗地，地势较高，中部有较多的河流湖泊。各区县具有明显的地貌差异，农村土地利用结构也有较大不同，位于中部的区县由于靠近湖泊，农村土地中未利用地所占比重较大，位于北部的区县农村土地中耕地面积所占比重较大。农村土地资源利用的结构呈现多样化特征，在进行农村土地规划和开发时会出现统一管理困难等问题。

### 3.4 农村土地污染严重

近年来，淮安市工业发展速度较快，土壤污染状况总体良好，但也呈现出由工业污染向农业转移、由城市向农村转移、由地表向地下转移的趋势。2017年，全市土壤监测54个监测点位中有48个点位尚属清洁，17个点位出现超标，占比20.4%，在所有土壤污染源中，镍、砷、镉等污染物含量较高，出现超标现象。镍含量超标点位主要分布于淮阴区乡镇、涟水县乡镇；砷含量超标点位主要分布于涟水县乡镇，由此可见，乡镇及周边村庄土地污染物超标严重。一直以来，环境污染治理的重点都在城市，政府各种高压态势使得一些耗能高、污染重、难以治理的生产线逐渐从城市迁入农村，而农村又缺乏环境保护意识，也没有条件配套充足的治理设施，这些污染源不仅对农村土地造成影响，也给乡村环境带来了不可逆转的破坏。

## 4 改革视角下土地资源利用对策探讨

### 4.1 加速淮安市农村土地流转

目前农村土地流转，可以从以下三方面来实施。首先，农民是土地流转的主体，完善农村土地流转机制，就要积极疏导农民落后的农村土地观念。相较于江苏省城镇化水平较高的其他城市，该地农民思想观念相对滞后，对此应采取示范效应，通过成功的土地流转案例逐步引导当地农民思想观念转变；其次，要加强土地流过程的监管与监督，加大宣传力度，提高参与各方的法律意识，保护参与者的合法权益以促进土地流转。同时，农民在土地流转过程中以及流转出去后都应该具有监督的权利，

---

一旦发现土地被破坏或者用途被改变,相关部门应该鼓励举报并给予承包者一定的处罚;最后,农村土地流转需要市场的参与,完善土地流转市场首先就是要建立一个公正公平的流转价格体系和信息发布平台,承包者和农民都能通过平台及时获取供求信息,减少因信息阻碍而导致流转效率低下的问题。

#### 4.2 保护生态环境,防止土地污染

淮安市有着良好的自然环境基础,但随着近年来工业化的发展,大气、水、生物、土地等人类赖以生存的自然环境都受到了不同程度的污染。要想解决土地污染问题,必须从环境问题整体入手,自然界中各个自然要素都是息息相关、密不可分的。因此,我们要充分尊重自然、因地制宜发展经济,集约利用自然资源,促进发展的可持续性。与此同时,淮安市在促进生态建设的同时,还应积极治理受到污染的土地,对已污染的土地进行有针对性的措施,如减少农药化肥的使用、对土壤进行换土和翻土、改变轮作制度或者休耕、增施有机肥等。

#### 4.3 集约利用土地,保护农村耕地

土地集聚是城镇化的重要载体,城镇的不断发展加快了土地利用的空间转变。为防止出现市区大面积扩张,侵占农村土地,造成耕地资源减少,农村土地浪费等现象,要加强城镇化进程中的土地监管,科学引导产业集聚和人口集聚,尽可能减少土地资源的浪费。同时要大力发展集约型城镇,集约型城镇具有土地利用强度大,效率高和结构合理等优点,随着人口不断向城市涌入,城镇化的快速发展导致市区“摊大饼式”向郊区蔓延,造成土地利用效率低、市区无限蔓延等问题,因此,在城市规划中提高城市土地利用效率,深度挖掘土地利用潜力,可以有效的避免城镇空心化和大面积扩张等问题,具有较大的发展空间。此外,整治农村土地、对工矿废弃地进行复垦、增减挂钩以及农业产业结构调整也是增加农村耕地的重要来源;与此同时,还要进一步盘活农村土地存量,整治不适于开垦的土地,从而增加后备耕地储量。

### 5 结语

农村土地资源是推进新型城镇化的重要载体,在我国经济发展新形势下,解决淮安市农村土地资源开发利用中暴露出来的问题是推进苏北地区新型城镇化的要求,也是缩小江苏省区域差异,提高整体城市化水平的需要。本文通过分析淮安市农村土地资源开发利用现状,结合苏北地区实际情况,针对淮安农村土地资源开发利用中存在的问题,提出要促进农村土地较快流转,促使农村土地得到合理高效的开发;在进行农村土地规划的同时,也要加快城市土地集约化进程,防止市区大面积的向外扩张,侵占农村土地,导致农村土地资源开发利用紧张,耕地减少。解决农村土地问题是现代化进程中的关键一步,在入地关系紧张、耕地资源日益减少的今天,探讨淮安市城镇化背景下农村土地资源的开发是实施乡村振兴战略、缩小差距、实现城乡统筹发展的必要前提。

#### 参考文献:

[1]马鸣远.城镇化背景下农村土地资源开发利用问题探析[J].农村经济与科技,2018,29(12):12-13.

[2]金燕.浅析我国农村土地资源利用现状及对策研究[J].经济研究导刊,2018(13):13-15+19.

[3]张鸿雁,陈然.基本现代化进程中的城市功能转型与实现途径——以江苏省苏北地区为例[J].江苏行政学院学报,2013(02):54-60.

[4]龙花楼,张英男,屠爽爽.论土地整治与乡村振兴[J].地理学报,2018,73(10):1837-1849.

- 
- [5]石淑华. 新型城镇化背景下苏北农村承包土地经营权流转问题研究——基于徐州市三县一区的调研[J]. 江苏师范大学学报(哲学社会科学版), 2014, 40(04):124-129.
- [6]汤爽爽, 黄贤金. 农村流动人口定居城市意愿与农村土地关系——以江苏省不同发展程度地区为例[J]. 城市规划, 2015, 39(03):42-48.
- [7]石秀华, 阳科. 农村土地污染的工业因素分析[J]. 工业安全与环保, 2018, 44(08):103-106.
- [8]龙花楼, 曲艺, 屠爽爽. 城镇化背景下中国农区土地利用转型及其环境效应研究: 进展与展望[J]. 地球科学进展, 2018, 33(05):455-463.
- [9]郭小忠. 新型城镇化进程中的土地集约利用问题与对策[D]. 北京: 中国地质大学, 2017.
- [10]于强. 社会结构与经济发展——苏南苏北两地农村经济比较分析[D]. 北京: 中国社会科学院, 2010.
- [11]袁梅, 余萍, 陈明. 我国城镇化背景下农民土地权益保护的困境与出路——以江苏省苏北为例[J]. 农业经济与科技, 2015, 26(01):37-40.
- [12]卢泽羽, 陈晓萍. 中国农村土地流转现状、问题及对策[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2015, 36(04):114-119.