

山东半岛城市群地区土地资源潜力分析

田成敏¹ 殷昭国¹ 路建国¹ 田昊²

(1. 山东省土地勘测规划院 2. 山东省物化探勘查院)

2003年12月,山东半岛城市群发展战略研究通过山东省和建设部论证。2004年5月,山东半岛城市群发展规划通过了专家论证,标志着加快山东半岛社会经济重大决策已开始启动。根据省委、省政府关于加快半岛城市群经济发展及半岛制造业基地建设的部署,认真分析研究山东半岛城市群地区土地资源利用现状及开发利用潜力,对促进该地域的经济发展、加快山东省现代化建设步伐、实现社会经济的超常规发展及土地资源的可持续利用具有十分重要的意义。

1 山东半岛城市群地区地理位置和区位优势独特而优越

山东半岛位于我国的东部沿海,突出于渤海和黄海之间,北隔渤海与辽东半岛相对,东隔黄海与日本、韩国相望。海岸线2930km,近海岛屿240余个。山东半岛城市群包括济南、青岛、淄博、东营、烟台、潍坊、威海、日照8个地级市,涵盖66个县市区,总面积7.3万km²,总人口3897.4万,其中城镇人口1461.1万人,农业人口2436.3万。山东半岛属典型的暖温带大陆性季风气候,年平均气温12~14℃,降水量650~910mm,雨热同季,利于作物生长。矿产资源、植物资源、海洋生物资源、旅游资源丰富:有我国第二大油田——胜利油田;黄金资源丰富,储

量、产量多年居全国首位;植物资源3100余种,林果业发达;海产品多年居全国前列;有济南泉群、齐国古城、青岛海滨、蓬莱阁、刘公岛、乳山银滩等一大批历史悠久、文化底蕴深厚、风光迤逦的人文、自然资源和旅游胜地,威海市还被联合国评为人类最佳居住地。山东半岛交通发达,8个城市有铁路、高速公路相连;青岛港、烟台港、日照港已成为我国重要的物流基地,对外开放的重要门户,年吞吐量2.2亿吨。总之,山东半岛城市群地区地理位置、区位优势十分独特和优越。

2 山东半岛城市群凝聚了深厚的发展潜力

经过改革开放20多年来的发展,山东省2003年GDP达到12430.0亿元,人均13654元,高于全国平均水平。山东半岛城市群2002年国内生产总值7013亿元,占全省66.5%。威海、东营人均GDP已超过3000美元,济南、青岛、淄博、烟台已超过2000美元。山东半岛城市群人才技术力量雄厚,集中了全省80%的科研院所,开辟有济南、青岛、烟台、威海、潍坊、淄博等高新技术产业开发区,建有济南、青岛两大国际机场,实现了信息、通讯现代化。海尔、海信、浪潮、重汽、济南机床、淄博石化、威海橡胶等一大批现代企业、

高新技术企业正在发展壮大。对外贸易、利用外资逐年扩大。农业基础雄厚,发展迅速,反季节蔬菜、水果居全国前列,潍坊的寿光市已成为我国最大的蔬菜研发、种植、集散基地。县域经济发展快速,2001年山东省有14个县(市)列入全国最发达100县(市),其中半岛地区12个,占85.7%。

3 山东半岛城市群地区土地资源现状

山东半岛城市群跨鲁东丘陵、鲁中山地、山前平原和鲁北滨海黄河三角洲4个地理分区。土地总面积7.3万km²,占全省的46.6%;人均占地0.19公顷,高于全省平均水平。总人口3897万,占全省的42.9%。据山东省国土资源厅2002年土地变更调查统计,半岛城市群地区农用地占全省农用地总面积的46.6%,其中耕地占全省39.8%,人均0.078公顷,低于全省平均值。但半岛内部极不均衡,如济南0.065公顷、淄博0.053公顷,低于全省平均值;而东营0.13公顷、潍坊0.09公顷,高于全省平均值。园地占本地域农用地总量的11.5%,高于2.7%的全省平均值;林地占本地域农用地总量的15.4%,高于4.2%的全省平均值;牧草地占本地域农用地总量的0.7%,占全省牧草地的84%;其他农用地占本地域农用地总量的16.3%。半岛城市群地区建设用地占全省建

设用地总面积的46.3%，其中居民点及工矿用地占本地域建设用地的81%，占全省建设用地的37.5%，占全省居民点及工矿用地的45.2%；交通运输用地占本地域建设用地的6.6%，占全省交通运输用地的50%；水利设施用地占本地域建设用地的10.3%，占全省水利设施用地的44.6%。半岛城市群地区未利用地占全省未利用地的50%。根据2002年全省耕地后备资源调查评价统计，山东半岛城市群地区耕地后备资源总量占全省耕地后备资源的47.1%，仅东营市耕地后备资源就占本区的49%，占全省耕地后备资源总量的23%。

4 山东半岛城市群地区土地资源开发利用的特点

山东半岛城市群地区人均土地面积高于全省，人均耕地占有量低于全省，且分布极不均衡。耕地资源在东营市、潍坊市占的比重较大，东营市人均耕地是全省平均值的1.56倍，潍坊市人均值比全省平均高出0.13亩，淄博市人均值是全省平均值的63.4%，济南市人均值比全省平均低0.28亩。本地域未利用地占全省未利用土地的50%，充分体现了本地域丘陵、山地及滨海黄河三角洲的地理特性。山东半岛城市群地区园地、林地、牧草地占地均高于全省平均值，既说明本地域土地利用现状中某些地类具有开发利用程度高及土壤条件、气候环境条件适合于蔬菜种植、林木种植、牧草地开发的特点，也证明本地域在这些方面的发展快于其他地区。交通用地占全省50%，说明本地域交通基础建设完善、超前，为进一步加快社会、经济发展提供了良好的发展空间。从土地资源的可持续利用来看，本区耕地后备资源比较丰富，而且质量较高。尤其是东营市，耕地后备资源最为丰富，已是

本地域及全省重点开发利用基地和补充耕地的主要来源。

5 山东半岛城市群经济发展及制造业基地建设用地需求预测

山东半岛城市群的超常规发展及半岛制造业基地的建设，必将带来一系列的变化。城市的外延、人口的聚集、产业的调整、力量的整合、物资的流动、资源的分配、交通的链接等将成为发展过程中的现实。

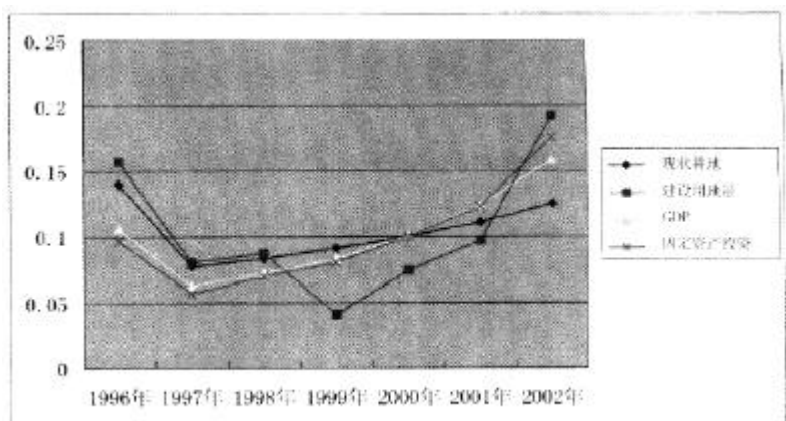


图1 山东省耕地、建设用地、GDP、固定资产投资对比分析示意图

根据半岛城市群发展战略，2010年GDP总量要达到15000亿左右，较2002年增加8000亿元；人均GDP达到4500美元，增长近一倍；城镇化达到60%。依据近年来全省GDP10%以上的年增长幅度、建设用地增加与固定资产投资幅度初步预测，半岛地区的建设用地每年需增加25~30万亩。

要提高城镇化水平及初步建成半岛城市群，居民点用地、交通用地在建设用地中的比例将加大。山东半岛城市群现有人口3897.4万人，按近年来4.5%自然增长率计算，到2010年将达到4000多万人，增加100多万人。从保障粮食生产角度分析，按年人均400kg计算，每年粮食需求将达160多亿千克，即在现有基础上增加4亿千克。按亩产

435kg计算，每年需播种粮食面积3700万亩。2010年城镇化达到60%，4000多万总人口中，将有约2400万进入城镇，约1600万生活在农村。城市及城镇居民点用地将增加，农村居民点用地将相应减少。

由上可知，山东半岛城市群社会、经济的发展，对土地资源的需求将呈不断上升趋势，主要是建设用地及粮食安全保障用地，形势比较严峻(图1)。

6 土地资源的合理配置是保证半岛城市群快速发展的必由之路

从山东半岛城市群的发展趋势及用地预测分析，土地资源的供需形势是比较严峻的，但从整个半岛城市群地区的土地资源现状、利用方式及耕地后备资源分布、质量构成分析，实现区域性耕地资源“占补平衡”、保障粮食安全及土地资源可持续利用，还是有潜力的、可能的，关键是合理配置。

(1) 严格控制建设用地扩展规模。半岛地区的城市建成区基本完善，各类开发园区现已基本建成和运行，要进一步完善城市功能和规范开发园区的管理和使用，GDP的增长要在单位面积产出率和提高经济效益上做文章。山东省主要城市建成区单位面积GDP产出不到300

元/m²,广东省接近400元/m²,而上海高达650元/m²。只要认真搞好城市功能配套和强化开发园区的管理使用,进行科学合理的功能规范和产业划分,产出率达到450元/m²,GDP在现有基础上翻一番,建设用地也只会增加50%;若达到上海的水平,则基本不用大规模增加和扩大建设用地。当然,不同地区有不同地区的特点;但单位面积GDP产出率确有潜力可挖,应当引起足够重视,并统一制定规范要求与土地集约利用标准。

(2) 加大居民点用地的内部平衡,推进城镇化建设,深挖存量土地的利用潜力。半岛城市群随着城镇化水平的提高和劳动力转移,人口分布要发生变化,整个居民点用地内部平衡大有潜力可挖。半岛地区现有农业人口2436.3万人。按规划目标,2010年半岛地区城镇人口达到2400万,农业人口降至1600万,分别比现在增加940多万和减少840多万。2002年半岛地区农村居民点人均用地188m²,2010年半岛地区因人口转移可减少农村居民点用地15.8万公顷。1600万农村人口,如果按国家150m²的人均用地标准,还将节约用地6万公顷左右。2010年城镇居民2400万人,按人均110m²国家标准计算,城市及建制镇用地将相应增加10.3万公顷。看来,整个半岛地区居民点用地有实现内部平衡的潜力。流动人口按10%~20%比例计算,流动人口用地按常住人口用地的30%左右计算,整个居民点用地规模会相对增加3%~6%。

只要总体规划科学合理,并及时做好农村人口转移后的村庄归并整理,整个居民点用地压力不会太大。但必须靠政策支持,尽量防止和减少“一户多宅”现象产生。这一点应当引起重视,否则将出现城镇居民点扩大而农村居民点不减少

的局面,影响土地资源的合理配置与集约利用。

7 搞好统一规划和政策配套实现区域内土地资源的可持续利用

山东半岛城市群作为特定条件下的城市组合,应当搞好土地利用的统一规划和区域协调,完善政策配套措施。按照山东省人均1亩耕地保有量计算,半岛地区需保有4000多万亩耕地,按80%的基本农田保证率计算,需保证3200多万亩基本农田。根据半岛地区的土地资源现状,这个任务是比较艰巨;但基于半岛地区土地资源及耕地后备资源分布的不均衡性,实现半岛城市群区域性耕地保有量、基本农田保有量、耕地“占补平衡”基本目标的可能性还是比较大的,关键是在严格控制建设用地规模的基础上,认真做好土地利用的统一规划和区域协调,完善政策配套措施。

(1) 整个半岛东部地区重点要抓好基本农田的改造、改良,提高基本农田的质量,科学规划、论证和适度开发耕地后备资源。要加大科技投入和水利建设投入,在高产、稳产上下功夫,努力建设高效农业、现代农业和生态农业。半岛地区农用地的产出率与同纬度先进国家、先进地区相比,潜力还是比较大的。半岛东部地区耕地后备资源量相对较少,应科学规划、论证,在保护和改善生态环境的前提下,适度开发耕地后备资源。

(2) 挖掘存量土地的利用潜力,加大土地整理、复垦力度。对小城镇、农村居民点、农村道路要搞好科学规划并严格组织实施。要重视城镇化人口转移对居民点用地的影响度,提前抓好城镇化建设。集约化用地是提高土地承载力和利用率的有效途径。对农村砖瓦窑场、村庄归并搬迁、道路交通建设、采砂取土、煤矿压占和塌陷等废弃地要

加大复垦力度,要在保护和改善生态环境的前提下加大小流域综合治理,以增加有效耕地的数量和质量。

(3) 搞好统一规划和内部协调,合理配置土地资源。半岛地区北部的东营市及潍坊市的寿光、昌邑等县市,耕地及耕地后备资源比较丰富,尤其是耕地后备资源占到全省的25%左右;可以在保护和改善生态环境的前提下,加大资金投入和支持力度,合理规划、科学有序地开发耕地后备资源,增加区域性耕地资源总量。同时,要搞好半岛城市群之间的规划和协调。经济发展的龙头城市、重点地区和耕地资源相对短缺的城市,应积极推进耕地“占补平衡”的异地开发、委托开发,达到区域性优势互补,以实现土地资源的合理配置。整个半岛城市群地区预计每年开发、复垦、整理出25~30万亩高质量的耕地,就可以实现区域内耕地的“占补平衡”,就可以保证土地资源的可持续利用和半岛城市群社会、经济的超常规发展。

加快半岛城市群的发展和制造业基地的建设是加快山东省社会经济发展、提高全省综合经济实力和建设经济大省、经济强省的重大战略举措。半岛城市群地区具有土地资源、矿产资源、海洋资源、旅游资源、生态资源、人才资源优势,社会基础、经济基础相对稳固,经过20余年的改革开放,凝聚了巨大的发展潜力。有超常规发展战略,又有历史造就的山东人务实肯干、进取诚信的思想品格和工作作风,半岛城市群必将成为全国开放程度最高、发展活力最足、市场竞争力最强的高效增长带之一。“80年代看广东,90年代看浦东,21世纪看山东”的发展趋势将成为现实。