

基于SWOT分析的日照市土地整治战略研究

许庆福¹,许梦²,魏鲁¹

(1. 山东省地质科学研究所, 山东 济南 250013; 2. 吉林大学环境与资源学院, 吉林 长春 130021)

摘要:土地整治战略的制定要顺应未来发展的需要,向现代意义上的土地整治转变。该文基于对区域土地整治的优势(Strengths)、劣势(Weaknesses)、机遇(Opportunities)与挑战(Threats)分析,根据土地整治的多功能性和未来发展需要,确定土地整治体系,主要包括:战略目标与重点、战略分区和战略保障,以期为实现土地资源的优化配置与可持续利用提供战略导向支撑。

关键词:土地整治;战略;SWOT分析;日照市

中图分类号:F301.2 **文献标识码:**C

经过多年的发展,土地整治在促进耕地保护和节约集约用地、推进社会主义新农村建设和城乡统筹发展中发挥了重要作用,已从单一的补充耕地向保护耕地、集约利用土地和改善生态环境转变。土地整治不仅有资源保障功能、粮食安全功能、环境友好功能,还具有统筹城乡发展功能、资源节约功能、社会和谐以及文化维护功能,是一个多项功能叠加的集合体^[1]。因此,作为对未来土地整治的总体谋划,区域土地整治战略的制定应充分考虑土地整治的多功能性,制定一个全面、系统的土地整治战略,以促进土地资源的优化配置与可持续利用。

1 土地整治战略SWOT分析

土地整治战略是基于内外部环境评估、寻求内部能力同外部环境相匹配的系统方案^[1],而SWOT分析法正是基于对系统内部的优势(S)和劣势(W),及外部的机遇(O)和挑战(T)的各种因素系统分析,以制定适合本系统实际情况的发展战略的方法。因此,通过土地整治SWOT分析^[2],确定土地整治战略体系(图1)。

1.1 土地整治SWOT要素分析

(1) 优势(S)

S₁:经济快速发展,为土地整治奠定了良好的物

资基础。全市经济快速发展,城乡居民收入不断提高。2005—2010年,全市实现国内生产总值由426.50亿元增加到1025.08亿元,年均增加19.17%;城市居民人均可支配收入由9809元提高到17558元,年均提高12.35%;农民人均纯收入由4123元提高到7504元,年均增加12.73%。总之,经济快速发展为土地整治奠定了良好的物资基础。

S₂:城镇化快速推进,为土地整治提供了良好的社会基础。2010年,日照市城镇化水平达到47.08%^①,未来生产要素和消费要素将进一步向城镇集聚,城乡居民以改善生活质量为主的居民消费全面升级,为土地整治提供了良好的社会基础。

S₃:有效开展的“三大工程”为土地整治奠定了良好的基础。日照市按照“科学规划、精心实施”的原则,大力开展土地整理复垦开发、稳妥推进城乡建设用地增减挂钩试点、扎实开展农村土地综合整治示范区建设,为土地整治奠定了良好的工作基础。

(2) 劣势(W)

W₁:新型农村社区建设涉及面广,协调难度较大。开展农村建设用地整理,引导农村居民点进行空间聚合,涉及到农民的生产习惯、房屋拆迁补偿安置、社会保障等问题,存在着不同利益诉求,协调解决难度较大,直接影响土地整治工作的顺利开展。

收稿日期:2013-11-07;修订日期:2014-01-06;编辑:曹丽丽

作者简介:许庆福(1963—),男,山东成武人,研究员,主要从事土地利用、土地整治研究;E-mail:xqf0123@126.com。

①日照市人民政府,日照市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要,2011年。

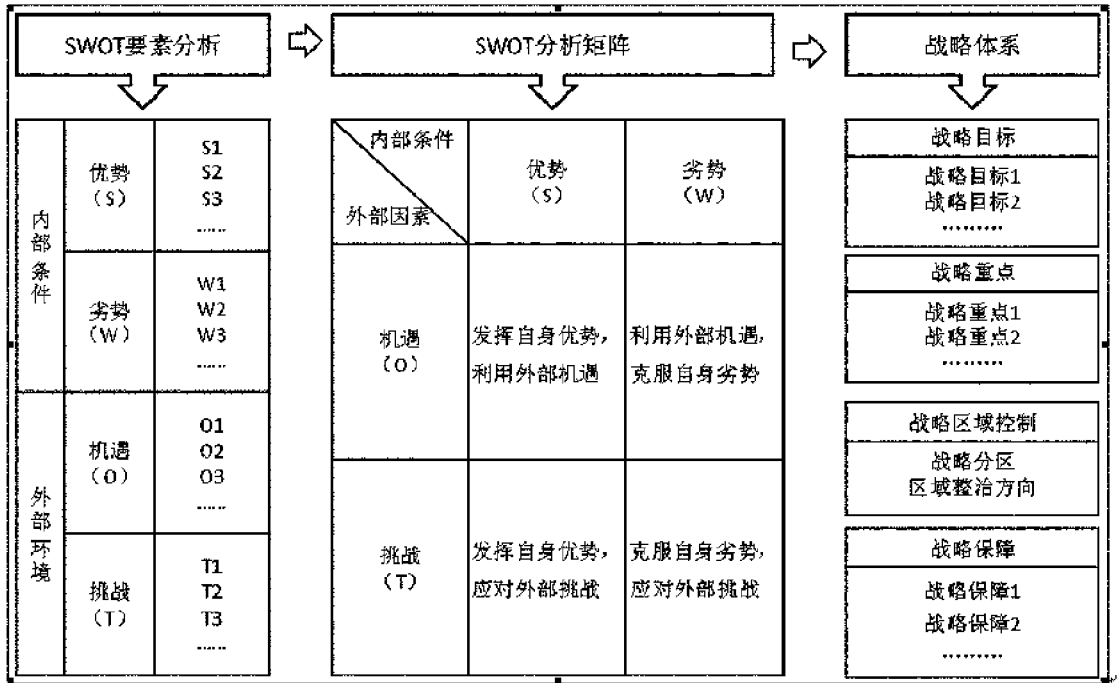


图1 基于SWOT分析的土地整治战略研究框架

W₂: 农业规模化经营水平低, 制约现代农业发展。农业规模化经营化水平的高低直接影响到农村居民点空间的整合。2010年底, 全市农民专业合作社1652家, 土地流转面积5973.33 hm², 仅占耕地面积的2.47%, 农民仍以经营承包地为主, 规模化生产水平不高^①。因此, 发展现代农业, 不断提高规模、专业化程度, 仍需加大工作力度。

W₃: 土地整治投入多, 整合资金难度大。土地整治资金一般主要靠政府投资, 资金来源渠道较为单一。由于各区县经济发展水平不同, 特别是多数集体经济相对薄弱, 地方和筹资困难较大。因此, 需要积极不断拓宽筹资渠道, 广泛寻找资金解决办法。

(3) 机遇(O)

O₁: 大力发展现代农业, 需要积极推进农用地整理。日照市耕地质量总体不高, 耕地细碎化问题突出, 农业基础设施薄弱, 抵御自然灾害的能力较差。因此, 需要通过土地整治, 建设与现代农业生产方式和经营方式相适应的高标准农田。

O₂: 推进蓝色经济区建设, 需要不断提高土地节约集约利用水平。未来, 山东半岛将形成3个沿海优势特色产业区, 其中在日照打造以日照钢铁精品基地为重点的鲁南临港产业区^②, 日照市将加快推进海洋特色新兴城市建设^③。因此, 需要在严格控制建设用

地规模的形势下, 有序开展低效城镇建设用地整治, 进一步提高集约利用水平。

O₃: 建设生态宜居城市, 需要加强城镇建设用地整治。未来日照市将建设现代化的生态宜居城市^④。与生态宜居城市建设相适应, 城镇建设用地整理需要与旧城改造及城市社区建设相结合, 有序开展“城中村”、老旧小区和低效工矿用地改造, 创造舒适宜人的城镇环境。

O₄: 统筹城乡协调发展, 需要稳妥推进农村土地整治。全市经济社会发展将进入以工促农、以城带乡发展的新阶段。到2015年, 预计城镇化水平达到55%^④, 农村人口向城镇转移, 农村居民点规模需要减小, 空间布局需要优化。

(4) 挑战(T)

T₁: 农用地特别是耕地保护形势日趋严峻。随着人口总量的增加和食物消费结构的变化, 保障地方和

① 日照市人民政府, 日照市“十二五”农业农村经济发展规划, 2011年。
 ② 山东省人民政府, 山东半岛蓝色经济区发展规划, 2011年。
 ③ 日照市人民政府, 日照市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要, 2011年。
 ④ 日照市人民政府, 日照市“十二五”农业农村经济发展规划, 2011年。

国家粮食安全的耕地需求在数量与质量上亟待增加。同时,随着城镇化、工业化的快速发展,特别是鲁南临港产业区的建设,必然引起城镇工矿及基础设施用地的增加,部分耕地将被占用。但耕地后备资源数量较少,补充耕地的能力有限,且生态环境约束大。

T_2 :转变建设用地利用和管理方式更加迫切。2010年,全市单位建设用地二、三产业产值达到123.64万元/hm²,但与同处沿海的青岛、烟台、威海等市仍存在一定差距。部分地方城镇用地规模扩张过快,农村居民点用地较为粗放。因此,必须转变土地利用方式,控制总量,盘活存量,用好增量,努力提高建设用地集约利用水平,不断增强对经济社会发展的保障能力。

T_3 :保护和改善土地生态环境任务依然繁重。日照市地形较为复杂多样,低山、丘陵较多,其土质瘠薄且水土流失较为严重,而且治理难度较大,保护和改善土地生态环境任务依然繁重。

1.2 土地整治战略 SWOT 分析矩阵

在土地整治 SWOT 要素分析的基础上,组成分析矩阵(表1),以确定未来土地整治的导向。

表1 土地整治战略 SWOT 分析矩阵

内部因素及外部条件	优势(S)	劣势(W)
机遇(O)	认真总结土地整理复垦开发、城乡建设用地增减挂钩试点和农村土地综合整治示范区建设的经验,适应发展现代农业的需要,通过土地整治,建设与现代农业生产 and 经营方式相适应的高标准基本农田,提高土地综合生产能力	顺应生产要素和消费要素向城镇集聚的趋势,加大统筹城乡发展力度,强化城镇工矿建设用地整治,挖掘内部潜力,改善居住环境,提升城市整体形象和土地承载能力,提高土地利用效益
挑战(T)	充分发挥山东半岛蓝色经济区建设的有利时机,有力推进农村建设用地整理,引导农村居民点进行空间整合;充分挖掘现有建设用地潜力,优化空间布局,进一步提高集约利用水平	加大农用地整理力度,有效补充耕地,促进农业规模化发展,改善农村生产生活条件;与生态市建设相结合,加强土地生态保护与环境建设,重视乡村景观、生态和美学价值的维护和提升,实现乡村振兴

2 土地整治战略目标与重点

2.1 战略目标

目前,土地整治已经上升为国家层面的战略部署,对粮食安全战略、社会主义新农村建设战略、城乡

统筹发展战略和节约优先战略起到了重要支撑作用。党的十八大把生态文明建设放在十分突出的地位,把“美丽中国”作为未来生态文明建设的宏伟目标。因此,区域整治战略目标要在土地整治战略 SWOT 分析的基础上,以国家战略为导向,结合自身的发展需要来确定。根据上述分析,结合日照市的实际情况,确定土地整治战略目标。

(1)以推进现代农业发展为目标,大力推进高标准基本农田建设。以建设高标准基本农田为目标,大力开展土地平整、田间道路、农田防护和农田水利建设,不断提高耕地产能和农业经营组织化、规模化程度,促进农业现代化发展。

(2)以促进城乡统筹发展为导向,积极推进城乡建设用地整治。积极开展城镇工矿建设用地整理,挖掘存量建设用地潜力,促进现代化生态宜居城市建设;强化农村建设用地整治,完善农村基础设施和公共服务设施建设,不断改善农村生产生活条件,构建农民幸福生活的美好家园。

(3)以改善生态环境为目的,强化生态保护与景观建设。构建区域生态空间基础网络,推行生态友好型土地整治,加强土地生态修复,促进生态环境改善;维持和提升乡村景观特征,提高生态服务功能、景观和美学价值。

2.2 战略重点

从解决土地利用中存在的突出问题出发,充分发挥土地整治的多功能性,围绕日照市土地整治三大战略目标,提出未来土地整治的战略重点^[2,3]:

(1)积极推进高标准基本农田建设,促进现代农业发展。以莒中平原为核心区,以莲北平原、港岚平湖地带为重点区,其他地区为辅助区,建设集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好的高标准基本农田。对城市及工业化快速发展的东部沿海地区,建设以生态景观功能为主的风光农田,助推现代都市农业发展。对以粮食生产为主的西北部传统农业区,推动规模化经营,建设高产稳产高效优质农产品生产基地。对中部低山丘陵区,建成集水土保持、生态涵养、特色农产品生产于一体的生态型基本农田,促进生态旅游和观光农业发展。

(2)有序开展城镇建设用地整理,促进现代化生态宜居城市建设。积极开展东港城区土地更新改造,重点做好“城中村”及老旧小区的更新改造,优化用地布局,挖掘用地潜力,提高居民生活质量,提升城市整

4.1 强化规划引领

充分发挥规划的龙头作用,强化规划控制与引导。市级规划要确定土地整治目标任务、重点区域和重点工程,明确不同区域的整治方向,实行差别化整治;区县级规划要做好土地整治项目具体安排,明确整治规模、布局和时序,为项目的立项、实施奠定基础。

4.2 完善组织管理

建立多部门协调的工作机制,落实土地整治共同责任。政府要加强组织领导,切实发挥统筹规划、整合资金、整体推进的作用;国土资源管理部门要积极搭建平台,相关部门积极参与、协调联动;乡镇级政府要协调处理施工过程中的各种矛盾,做好土地权属及利益关系的调整,为项目实施创造良好环境^[7]。

4.3 创新筹资模式

整合农田水利建设、农业综合开发、农村危房改造、地质环境治理等涉农资金,充分发挥资金使用的综合效益。拓宽土地整治的资金投入渠道,鼓励、引导和规范社会资本参与土地整治;按照市场机制,明确界定政府、投资方各自的责任、权利和义务,使投资主体得到合理回报,实现共同投资、多方共赢^[8]。

4.4 重视公众参与

深入宣传土地整治相关政策,增进相关利益主体对土地整治工作的理解和支持;动员、引导公众积极参与土地整治,充分发挥广大群众的创新能力。在土地整治不同阶段,要充分听取当地群众的意见,保障

群众事前的知情权、决策的参与权以及事后的监督权。

5 结语

区域土地整治战略的制定要在落实国家土地整治战略的前提下,根据当前经济社会发展状况及趋势,结合土地利用中存在的突出问题,充分发挥土地整治的多功能性,制定具有针对性、有效性和前瞻性的土地整治战略,以引导土地整治向现代意义上的土地整治转变。

参考文献:

- [1] 吴次芳,费罗成,叶艳妹. 土地整治发展的理论视野、理性范式和战略路径[J]. 经济地理, 2011, 31(10): 1718 - 1722.
- [2] 许庆福,于学峰,毛美桥,等. 城乡一体化发展下的区域土地整治研究[M]. 济南:山东科学技术出版社, 2013: 137 - 140.
- [3] 严金明,夏方舟,李强. 中国土地综合整治战略顶层设计[J]. 农业工程学报, 2012, 28(14): 1 - 9.
- [4] 刘彦随,龙花楼,陈玉强,等. 中国乡村发展研究报告——农村空心化及其整治策略[M]. 北京:科学出版社, 2011: 184 - 185.
- [5] 郎文聚,宇振荣. 中国农村土地整治生态景观建设策略[J]. 农业工程学报, 2012, 27(4): 1 - 6.
- [6] 毛美桥,许庆福,丁喜莲,等. 新一轮土地整治规划分区研究——以山东省肥城市为例[J]. 山东国土资源, 2012, 28(8): 63 - 66.
- [7] 乔庆伟,许庆福,王增如. 国外土地整治管理的经验与借鉴[J]. 山东国土资源, 2012, 28(10): 71 - 75.
- [8] 刘静,黎而力,张正峰. 上海市土地整治战略研究[J]. 上海国土资源, 2013, 34(2): 6 - 9.

Study and Analysis on Land Remediation Strategies Based on SWOT in Rizhao City

XU Qingfu¹, XU Meng², WEI Lu¹

(1. Shandong Institute of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China; 2. Environment and Resources College of Jilin University, Jilin Changchun 130021, China)

Abstract: Making land remediation strategy needs to meet the demand of the development in the future, and realize the transformation of land remediation in the modern sense. In this paper, based on analysis of strengths, weaknesses, opportunities and threats of regional land remediation, according to versatility and future development needs of land remediation, land remediation system has been determined, including strategic objectives and priorities, strategies and strategic security partition in order to achieve the optimal allocation of land resources, and to provide strategic direction and support of sustainable land use.

Key words: Land remediation; strategy; SWOT analysis; Rizhao city