

# 基于 SWOT 分析的惠州市土地资源可持续利用战略研究

吴卫华<sup>1,2</sup> 夏斌<sup>1</sup> 张美英<sup>1</sup> 聂云峰<sup>1</sup>

(1. 中国科学院广州地球化学研究所, 广东广州 510640; 2. 中国科学院研究生院, 北京 100049)

**摘要** 以广东省惠州市为研究区, 运用 SWOT 分析方法分析惠州市土地利用的外部环境和内部环境的优势、劣势, 揭示惠州市未来发展过程中土地利用所面临的机遇和挑战, 确立惠州市土地利用战略目标和方向。

**关键词** 土地利用战略; SWOT; 惠州市

中图分类号 F301.24 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2011)29-18192-02

## Research on Sustainable Use Strategy of Land Resource Based on SWOT Analysis in Huizhou City

WU Wei-hua et al (Guangzhou Institute of Geochemistry, Chinese Academy of Sciences, Guangzhou, Guangdong 510640)

**Abstract** Taking Huizhou City as the study area, SWOT analysis method was used to analyze the strengths and weaknesses of the external environment and internal environment of Huizhou City. The opportunities and the challenges of land use development in Huizhou City were revealed well in the future. And land use strategy objectives and the direction of Huizhou City were established.

**Key words** Land use strategy; SWOT; Huizhou City

土地利用战略研究是土地利用总体规划的核心内容, 其主要任务是确定规划期内土地利用的目标和方向<sup>[1]</sup>。笔者运用 SWOT 分析方法<sup>[2]</sup>对惠州市土地利用的外部环境和内部环境的优势、劣势进行分析, 揭示惠州市未来发展过程中土地利用所面临的机遇和挑战, 确立惠州市土地利用战略目标和方向。

### 1 研究区域概况

惠州市位于广东省东南部, 处在珠江三角洲东北、东江中下游地区, 地处 22°24'~23°57' N、113°51'~115°28' E<sup>[3]</sup>, 南临南海大亚湾, 与深圳、香港毗邻, 是我国大陆除深圳市外离香港最近的城市。惠州市区处于粤东地区交通枢纽地带, 距广州市区 140 km, 离深圳市区 79 km。2009 年惠州市 GDP 生产总值达 1 414.7 亿元, 比上年增长 13.2%, 人均 GDP 达 35 819 元。2009 年末惠州市总户数为 90.19 万, 比上年增长 3.59%, 户籍总人口 324.36 万, 比上年 318.84 万人增长 1.73%。

### 2 研究方法

SWOT 分析即 Strength、Weakness、Opportunity 和 Threat 分析, 最早由旧金山大学管理学教授 Steiner 在 20 世纪 80 年代初提出, 是现代企业经营战略的常用方法, 目前已被广泛应用于区域发展、环境管理和土地利用战略研究等领域<sup>[4]</sup>。SWOT 是一种战略分析方法, 通过对被分析对象的优势、劣势、机会和威胁加以综合评估与分析, 同时通过对内部资源、外部环境有机结合来清晰地确定被分析对象的资源优势和缺陷, 了解所面临的机会和挑战, 从而在战略与战术 2 个层面加以调整方法、资源以保障达到所要实现的目标。

### 3 惠州市土地可持续利用 SWOT 分析

#### 3.1 优势分析

**3.1.1 得天独厚的区位和完善的交通基础设施。**惠州市位于珠三角经济开发带, 地处广东省中部东南、珠江三角洲东部, 毗邻港澳, 水陆空交通网络完善, 方便快捷, 区位优势明显。市中心城区西距省会广州市区 140 km, 南距深圳经济特

区 80 km, 陆路距香港九龙 120 km, 水路至香港仅 47 海里。目前, 惠州市已形成由深水港、铁路、高速公路、机场等配套的现代化立体交通网络。惠州港为国家一级口岸, 可供建港的深水岸线达 35 km, 港口年吞吐能力达到 5 000 多万 t。京九铁路和广梅汕铁路途经惠州, 惠大(惠州港)铁路与京九铁路、广梅汕铁路接轨, 形成铁路连接港口的大陆桥格局。惠盐、深汕、广惠高速公路贯穿全境。惠州至深圳黄田机场 1.0 h 车程, 至广州新白云机场仅 2.5 h 车程。可见, 惠州市优越的区位条件和完善的交通基础设施为惠州市土地资源优化配置和经济社会可持续发展奠定良好的基础。

**3.1.2 经济持续快速增长。**2009 年惠州市 GDP 生产总值达 1 414.7 亿元, 比上年增长 13.2%。其中, 第一产业增加值 90.3 亿元, 增长 3.8%; 第二产业增加值 789 亿元, 增长 13.3%; 第三产业增加值 535.4 亿元, 增长 14.7%。三次产业结构由 2008 年的 6.9:56.8:36.3 调整为 6.4:55.8:37.8, 人均 GDP 达 35 819 元。惠州市经济发展步伐持续不断加快, 人们生活水平不断提高。强大的工业优势和产业规模, 发达的商贸流通业, 完备的交通、电力、通信、水利等基础设施条件, 优越的投资环境, 使惠州市在今后一段时期内具备更快发展的基础。

**3.1.3 良好的生态环境。**良好的生态环境一直是惠州引以为豪的资源。惠州素有“半城山色半城湖”的美誉, “湖上飞白鹭, 城中闻鹧鸪”的美丽画面在市区随处可见。在发展经济的同时, 惠州市十分重视环境保护, 视环境文明为最优的资源, 不断改善人居环境, 努力将惠州建设成为山水优美、生态和谐的现代化宜居城市。惠州市区空气质量在珠三角地区名列前茅, 东江干流水质和城市饮用水源水质保持国家 1~2 类标准。全市森林覆盖率达 59.2%, 绿化率达 91.3%。惠州还拥有众多“国”字号城市名片, 如“中国优秀旅游城市”、“国家卫生城市”、“国家园林城市”、“国家环境保护模范城市”及“全国文明城市”等。良好的生态环境是惠州市实现经济社会与环境可持续发展的重要支撑。

**3.1.4 丰富的水资源。**珠江水系三大支流之一的东江干流贯穿全市, 至西经东莞汇入珠江口, 年径流量 287 亿 m<sup>3</sup>, 市内拥有众多支流汇入东江。惠州市淡水资源丰富, 水库众多,

基金项目 国家自然科学基金项目(40534019)。

作者简介 吴卫华(1967-), 男, 江西大余人, 研究员, 博士, 从事资源环境可持续发展研究, E-mail: nieyunf@gmail.com。

收稿日期 2011-04-18

白盆珠、天堂山、显岗等大型水库容量超过 16 亿  $m^3$ ,且水质良好,是供给香港、深圳及广州等地的主要饮用水源。惠州南部毗邻南海,海岸资源丰富,海岸线长且多湾,由西向东依次有大亚湾和红海湾。其中,大亚湾是广东省最深入内陆的优良海港。惠州市海域面积达 4 579  $km^2$ ,大陆海岸线总长 281.4  $km$ ,拥有大小海岛 140 个,是广东省的海洋大市之一。

### 3.2 劣势分析

**3.2.1 农用地减少较多,建设用地增长偏快。**1996~2008 年间,惠州市农用地整体呈逐渐减少趋势,期间农用地共减少 13 496  $hm^2$ ,年均减少 1 038  $hm^2$ ,其中耕地数量共减少 6 627  $hm^2$ ,年均减少 509.8  $hm^2$ ;林地共减少 6 689  $hm^2$ ,年均减少 514.5  $hm^2$ 。而建设用地规模则由 1996 年的 105 518  $hm^2$  急剧增加到 2008 年的 118 300  $hm^2$ ,净增加 12 782  $hm^2$ ,年均增加 983.2  $hm^2$ 。按 2008 年全市户籍人口 392.71 万计算,惠州市人均耕地仅为 0.038  $hm^2$ /人,低于联合国规定的人均耕地警戒线标准。城镇工矿用地的面积为 65 065  $hm^2$ ,按 2008 年城镇总人口 240.61 万人计,人均城镇工矿用地 270.42  $m^2$ ;农村居民点面积为 32 457  $hm^2$ ,按 2008 年乡村总人口 152.1 万人计,人均农村居民点 213.39  $m^2$ 。由此可见,这些用地的人均用地指标都大大高于住房和城乡建设部《城市用地分类与规划建设用地指标》所规定的相关标准。可见,随着社会经济的发展 and 人口的增长,惠州市的人地矛盾将更加突出。

**3.2.2 耕地后备资源的开垦难度大。**2008 年,惠州全市有荒草地、滩涂以及  $25^\circ$  以下的缓坡地共 56 000 多  $hm^2$ ,约有 1/3 属于可开垦的后备耕地资源,是广东省耕地资源较多的市之一。园地山坡地改造是在符合生态环境保护要求和充分论证的前提下,科学实施土地工程和生物措施,积极整理开发坡度及  $25^\circ$  以下、低效、残次的部分园地和山坡地作为耕地。但这些土地的开垦难度较大,有些无良好的水利灌溉保障,又易受自然灾害,开发条件苛刻,需要投入大量的资金和劳动力,成本很高。根据土地的适宜性分析,大部分园地、山坡地宜种植果类或以营林为主。

**3.2.3 闲置土地多,盘活难度大。**目前,惠州市存有较多的存量建设用地,主要是由 1992~1993 年经济过热发展时期大规模非农建设用地转入市场造成的。这些存量建设用地有面积较大、分布广、现状仍处于闲置或半闲置状态、大部分已进入市场、其产权及经济关系复杂、盘整难度大等特点。这些闲置用地绝大部分掌控在大企业和个人手中,政府可以直接支配的建设用地数量不多。由于受各种因素的影响,土地盘整兑付资金难以落实,闲置土地的盘活难度大。这将成为惠州市社会经济快速发展的重要制约因素之一。

**3.2.4 建设用地总体效益偏低。**在社会经济迅速发展的形势下,惠州市城镇工矿、农村居民点、交通运输用地等建设用地规模日益扩展,但深度开发利用不够,存在较多的闲置土地和粗放利用的现象,土地利用效益还有比较大的提升空间。通过对比惠州市、东莞市、深圳市和广州市建设用地的地均 GDP 可以看出,2008 年深圳市、广州市、东莞市建设用地的地均 GDP 分别高达 749.59 万、444.22 万、303.84 万元/ $hm^2$ ;而惠州市的地均 GDP 尚不足 100 万元/ $hm^2$ ,仅为 95.55

万元/ $hm^2$ ,远远低于深圳市、广州市、东莞市。

### 3.3 机会分析

**3.3.1 珠三角地区经济转型给惠州带来的机遇。**目前,珠三角核心区正日益受到来自内部的土地、劳动力成本上升与资源环境约束以及外部国际环境变化的双重挑战,经济运行困难加大,深层次矛盾和问题进一步显现。资源环境的约束使珠三角核心区在引入国际资本及高端产业方面面临不利局面。虽然广东省从 2005 年起已经开始提出一系列促进产业转移政策,并于 2008 年 5 月创造性地提出“推进产业转移和劳动力双转移”的战略,但产业升级转移仍然存在许多现实的困难。惠州市毗邻香港,紧靠广州、深圳、东莞,便于接受周边特大城市的产业、市场、信息辐射,属于珠三角的后发地区,有着巨大的发展潜力、优越的区位条件、基本完善的水陆空交通网络、丰富的水资源、宽裕的土地资源以及优良的生态环境。若惠州市能抓住经济转型的契机,努力引入国际资本以及高端产业,提升城市职能与区域地位,则将以全新的面貌屹立于珠三角东岸。

**3.3.2 惠州石化产业将迎来大发展。**国家石化产业调整和振兴规划(2009~2011)提出未来 3 年将在全国建成 9 大炼油基础,“逐步形成宁波、上海、南京等规模超过年 3 000 万 t 以及茂名、广州、惠州、泉州、天津、曹妃甸等规模超过 2 000 万 t 的大型炼油基地”。届时,大亚湾畔将崛起一座国家级乃至世界级的石油化工基地,将对整个惠州的社会经济产生巨大的拉动力。

**3.3.3 国内外大环境为惠州提供难得的发展机遇。**国际环境总体稳定,为惠州持续发展提供相对稳定的外部条件;经济全球化和区域一体化趋势不断增强,有利于惠州继续承接发达地区的产业转移,优化经济结构;国内政治稳定,政府宏观调控趋于完善,经济体制改革继续深化,对外开放水平不断提高,经济将持续稳定发展,为惠州加快发展创造良好的宏观环境。为了贯彻落实温家宝总理要求广东建设节约、集约用地示范省的重要指示,加大土地开发整理补充耕地力度,实现耕地占补平衡和耕地总量动态平衡,广东省国土资源厅、省林业厅、省财政厅、省农业厅联合下发《关于做好利用园林山坡地补充耕地有关工作的通知》。这些政策的出台为广东省促进区域协调发展、破解土地瓶颈制约、增强土地资源保障能力、促进可持续发展创造条件,也为发展中的惠州市带来重大的机遇,若能恰当把握机遇,则将成为惠州市经济社会发展提速的助推器。

### 3.4 威胁分析

**3.4.1 土地利用与生态环境建设矛盾凸显。**惠州市地貌类型复杂多样,自然资源丰富,生态良好,旅游资源门类齐全,全市具有旅游开发潜力景点有 1 000 多处。但随着社会经济的快速发展,惠州市资源与环境所面临的压力将会越来越大。一方面,由于城镇建设和产业发展的加快,土地资源的不合理利用,惠州市土地资源呈现逐步紧张趋势。有些县区的工矿用地分布较为零散,其排出的废水、废气和废弃物无法实现集中处理,给东江带来一定污染。另一方面,由于部分地区大面积的森林被砍伐,天然植被遭到破坏,加上不合

(下转第 18204 页)

法——以 MODIS 数据为例[J]. 自然灾害学报, 2005, 14(4): 67.

- [12] STEPHEN H, AHMAD S, PIECHOTA T C. Land surface brightness temperature modeling using solar insolation [J]. IEEE Transactions on Geoscience and Remote Sensing, 2010, 48(1): 493-496.
- [13] 吕国楷, 洪启旺, 郝允充, 等. 遥感概论[M]. 北京: 高等教育出版社, 1995: 27.

[14] SCHMUGGE T J. Remote sensing of soil moisture: Recent advances [J]. IEEE Transactions on Geoscience and Remote Sensing, 1983, 21(3): 336-344.

[15] WILKER H, DRUSCH M, SEUFFERT G, et al. Effects of the near-surface soil moisture profile on the assimilation of L-band microwave brightness temperature [J]. Journal of Hydrometeorology, 2006, 7: 433-443.

(上接第 18193 页)

理的采矿、采石、毁林开垦、陡坡种植等, 导致水土流失、洪涝、干旱灾害等自然灾害呈现加剧的趋势, 破坏生态环境和生态系统的稳定性。

**3.4.2 建设用地供需矛盾仍然突出。** 惠州市建设用地供需矛盾形成的原因有很多方面。据调研和分析预测, 十二五时期新立项的建设项目多数属国家、省、市级的重大项目, 如基础设施的铁路、高速公路、干线公路、机场、港口、轻轨、电力、石化基地、电子产业基地、产业转移园等。经预测, 这些项目需新增建设用地超过 2.5 万  $\text{hm}^2$ , 而广东省下达惠州市的建设用地总增量指标只有 1.23 万  $\text{hm}^2$ , 仅能满足这些重大项目 50% 左右的需求。因此, 解决建设用地供需矛盾成为惠州土地资源优化配置和经济社会可持续发展的重大挑战。

#### 4 对策

**4.1 确立土地可持续利用战略思想。** 以“五个统筹”的科学发展和惠州市社会经济发展战略为统领, 以社会、经济、生态的可持续发展为基本理论支撑, 以保护耕地和基本农田为前提, 以保障和促进科学发展为主线, 以用地控制指标为约束, 以节约用地、优化土地利用结构和布局为手段, 认真贯彻“十分珍惜, 合理利用土地和切实保护耕地”的基本国策, 正确处理内涵挖潜与外延扩张、全局利益和局部利益、长远利益和当前利益的关系。坚持以人为本, 发展循环经济, 立足现有土地资源条件和社会经济发展对土地利用的基本需求, 充分考虑资源与环境的承载能力, 统筹规划, 解放思想, 立足惠州、着眼全国、面向世界, 抢抓机遇, 求实创新, 开拓进取, 提升惠州综合竞争力。通过合理配置土地资源, 优化土地利用结构, 转变土地利用方式, 提高土地利用水平, 提高土地集约利用水平, 保障惠州市土地资源可持续利用与社会、经济、环境的协调发展。土地资源的可持续利用既要为经济又好又快发展提供用地支撑和服务, 又要认真贯彻落实建设资源节约型、环境友好型社会的要求, 促进社会经济与资源环境的全面协调可持续发展。

**4.2 严格保护耕地和基本农田。** 严格保护耕地, 加强基本农田建设, 改选中低产田, 提高耕地质量, 确保广东省下达的惠州市耕地保有量和基本农田保护面积不减少、质量有提

高。正确处理好新形势下城镇建设、经济发展与耕地保护的关系, 立足解决农村民生问题, 提高农业综合生产能力, 创新耕地和基本农田保护机制, 加大耕地保护的经济补偿力度, 提高农民保护耕地的主动性, 保障国家粮食生产安全, 维护社会稳定。

**4.3 统筹协调各业、各区域土地利用。** 从全局的高度, 全面考虑不同用地部门之间、不同产业之间的用地需求。本着提高土地利用总体效益的原则, 对各部门、各产业的用地矛盾进行协调, 统一思想, 统筹运作。适度控制城乡建设用地规模, 保障重点建设项目和民生工程用地, 优化土地利用结构和布局, 促进市中心区、南部沿海工业发展区与北部山区的协调发展, 加快推进惠州市基本公共服务均等化, 强化土地利用空间管制, 优化城乡发展格局。

**4.4 生态优先、公众参与。** 充分考虑城乡土地利用的差异性, 按照优先布设国土生态屏障用地, 维持自然地貌的连续性, 顺应自然地形和河道的自然形态, 保留水系、蓄水、泄洪等通道, 保护湿地系统, 尽量恢复原有的水生生态系统的总体布局要求, 积极发展生态建筑, 合理进行各项建设用地的布局, 协调土地开发利用和生态保护的关系, 推进国土资源的综合整治。对土地利用重大问题的决策, 应广泛听取相关部门、专业人士、监督机构和社会公众的意见和建议。

#### 5 结论

惠州市在未来的发展中既有机遇, 又有挑战, 既有自身发展优势, 又有必须面对的问题。在系统分析惠州市土地利用的内外部环境基础上, 运用 SWOT 分析方法对惠州市土地可持续利用的优势、劣势、机会及威胁进行分析, 针对性地提出惠州市土地资源合理利用对策及建议, 对促进惠州市土地资源可持续利用具有重要意义。

#### 参考文献

- [1] 刘卫东, 单娜娜, 肖平. 利用 SWOT 方法分析县级土地利用的方向——以浙江省东阳市为例[J]. 华中师范大学学报: 自然科学版, 2007, 41(3): 455-459.
- [2] STEINER G A, JOHN B M. Management policy and strategy: text reading and cases[M]. New York: Macmillan Publishing Co, 1979.
- [3] 惠州市统计局. 惠州市统计年鉴[M]. 北京: 中国统计出版社, 2010.
- [4] 杨上广, 王春兰. 经济全球化的沿海大城市效应研究[J]. 地域研究与开发, 2007, 26(1): 6-11.