



# 滨州市开发区节约集约用地初探

孙国晖,李中华

(滨州市国土资源局,山东 滨州 256600)

**摘要:**开发区作为一个地区聚集产业及带动经济发展的重要力量,日益受到重视。如何统筹集约利用好土地是目前开发区发展中的一个共性问题。对滨州市开发区土地利用现状和存在的问题进行分析,有针对性地提出做好开发区土地集约利用的途径和方法。

**关键词:**开发区;集约用地;途径;滨州市

**中图分类号:**F301.2      **文献标识码:**C

开发区作为聚集产业、支撑经济发展的重要载体,越来越受到当地的高度重视。科学规划,统筹集约利用好开发区土地资源,对拓展发展空间,增强发展后劲,推进产业结构调整 and 增长方式转变具有重要意义。近几年,滨州市努力探索开发区节约集约利用新途径,不断加强和规范开发区用地管理,充分发挥开发区节约集约用地示范引导作用,开发区内产业集中度和土地集约利用度有较大提升。

## 1 土地利用现状

### 1.1 基本情况

滨州市共有各类开发区10个,其中省级开发区9个,国家级开发区1个。目前,各开发区已成为全市最有活力的经济板块、承接国内外投资的重要平台、产业集聚及结构调整的强劲动力。2010年,邹平经济技术开发区完成工业总产值1319.6亿元、增加值292.3亿元、利税129.5亿元,分别占全县的73.3%、77.3%、78.5%;阳信经济开发区实现销售收入120亿元,占全县规模以上工业企业主营业务收入的比重达到62%;滨州工业园区实现规模以上工业企业增加值25.3亿元,占滨城区的比重达30%。

### 1.2 土地开发利用情况

全市开发区合计批准面积5223 hm<sup>2</sup>。其中9

个开发区(北海经济开发区于2010年批准成立,正处于开发初期,故在土地开发利用情况中不做分析)面积3913 hm<sup>2</sup>,根据滨州市2010年开发区土地集约利用评价成果,已建成城镇建设用地1952.59 hm<sup>2</sup>,占总面积的49.9%;已建成农村建设用地258.26 hm<sup>2</sup>,占6.6%;未建成面积1702.15 hm<sup>2</sup>,占43.5%。

已建成城镇建设用地中,工矿仓储用地比例达43.76%,交通运输占9.7%,公共管理与公共服务用地占6.3%,住宅用地占2.4%,商服占2.08%,其他6.6%。开发区平均工业用地固定资产投资强度1863.35万元/hm<sup>2</sup>,工业用地产出强度2796.16万元/hm<sup>2</sup>。

因开发区所在地区经济发展不同等原因,造成9个开发区土地开发利用程度不尽相同,邹平、沾化经济开发区发展较快,目前尚可供应土地仅有34.08 hm<sup>2</sup>,40.29 hm<sup>2</sup>,明显存在发展空间不足问题。

## 2 集约用地的做法和成效

近年来,滨州市各开发区高度重视土地集约利用工作,采取各项措施,努力整合区内基础设施,并以发展高科技、低能耗、低污染、技术密集型工业为目标,科学规划产业布局、壮大龙头企业,不断提高土地集约利用水平,各开发区实现了单位土地面积高投入、高产出、高效益。

\* 收稿日期:2011-12-20;修订日期:2012-02-15;编辑:王秀元

作者简介:孙国晖(1977—),男,山东烟台人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail: bztldly@163.com。

(1) 优先保证龙头企业用地。滨州市开发区批准面积普遍较小,为使开发区成为当地具有核心竞争力的带动区域,各开发区坚持按照产业发展目标,进区项目优中选优,把优先保证龙头企业作为土地利用的主导方向。如邹平经济技术开发区努力打造以家纺服装、食品医药、新型材料、装备制造为主导产业,集仓储、物流、研发、商贸于一体的综合性开发区。经过近 10 年的发展,开发区拥有全球最大的棉纺织生产基地——魏桥创业集团。该企业是全球最大的棉纺织企业,也是山东省 4 家销售收入过千亿元的企业之一。拥有亚洲最大的葡萄糖生产基地——西王集团。西王集团的结晶葡萄糖、无水葡萄糖年产量均超过 100 万 t。拥有全国重要的铝材精深加工制造基地——中国宏桥。该企业是中国第五大铝产品制造商,年产各类铝制品百万吨。截至 2010 年底,邹平经济技术开发区累计引进项目 284 个、总投资 722 亿元;合同利用外资 11.3 亿美元,实际利用外资 10.4 亿美元,相继引进了日本伊藤忠商事株式会社等世界 500 强和世界知名企业。魏桥纺织、中国宏桥等 8 家公司先后在境内外上市,累计融资 140 亿元。

(2) 提前做好功能分区和布局。滨州市多数开发区起步较晚,成立之初即按照产业发展目标高点定位规划,并在土地利用规划中突出功能分区,科学布局企业用地,引导产业集群的形成。利用北部沿海未利用土地资源丰富的优势,于 2010 年经省政府批准成立北海经济开发区,开发区紧紧抓住“黄蓝”两区开发上升为国家战略的重大历史机遇,坚持规划先行,引领科学发展。先后编制完成了《土地利用总体规划》、《北海新城及临港产业发展规划》和《滨州市产业聚集区建设详细规划》,在北海经济开发区规划了“十大专业园区”,即贝壳堤生态湿地保护区、鲁北循环经济示范区、国家农业科技园区、现代畜牧业示范区、临港产业园区、临港物流区、浅海滩涂开发和健康养殖区、现代渔港经济区、休闲观光旅游区、新能源科技研发示范区。依托滨州港,对绿色化工、临港工业、现代服务业、先进制造业、现代渔业和盐业、新能源六大产业进行合理布局。在土地开发利用上,积极创新落实“飞地政策”,提升承载能力,引导资源向优势地区和重点产业集聚,使之逐步成为推动黄河三角洲地区乃至山东科学发展的新的增长点。

(3) 大力提高土地利用强度。多数开发区都设立了较高的进区标准和土地利用强度指标,提高进区门槛。即不符合开发区发展规划和目标的不进区,重复性建设的不进区,投资规模低于最低投资额的不进区。建立了单位土地面积 GDP 产出值、土地投资强度、基础设施投入产出比等企业用地指标考核体系,每年对区内企业用地进行考核,保证优势企业发展用地,逐步淘汰劣势企业,引导开发区走内涵发展之路。博兴经济开发区筑牢发展后劲,招商求“精”不求“多”,要求进园企业投资必须达到 3 000 万元,且必须无污染、项目带动能力强、科技含量高,注重质量轻数量。

(4) 积极引导土地资源集约整合。每 2 年对开发区普遍开展一次评价工作,按照评价成果对区内土地利用进一步进行整合调整。通过政策引导,推动产业的梯度转移,有计划地把投资强度低、占用土地多、排放量大的劳动密集型企业转移出去,腾出空间发展更高层次的产业。

### 3 存在问题

(1) 规模较小。目前,该市最大的滨州经济开发区面积只有 900  $\text{hm}^2$ ,最小的滨州高新技术产业开发区面积仅 107.33  $\text{hm}^2$ 。开发区面积过小,不利于发展规划的编制实施和基础设施整体配套,建设规模较大的优势产业项目不能进区,不利于开发区长远发展。近几年,随着经济的快速发展,开发区逐步存在建设用地紧张的情况<sup>[1]</sup>。

(2) 企业布局欠合理。多数开发区在成立之初普遍重视招商引资,忽视按照产业发展规划“选企入区”。目前部分开发区针对土地资源日益紧张的情况,正在进行内部调整,重新进行规划布局。但多年形成的无序布局给土地整合置换带来了困难<sup>[2]</sup>。

(3) “三规划”衔接不到位。目前,开发区因“三规划”衔接不到位导致土地利用总体规划控制作用降低。由于土地利用总体规划与城市规划、村镇规划在编制时间、指导思想、用地规模定位、实施措施等方面不一致或没有很好地衔接,部门之间在进区项目审批中各行其是,导致土地利用总体规划控制作用降低,土地集约利用目标实现难度较大。

(4) 违法用地查处和执行较难。多数开发区土地管理机构多数为市县国土资源局派出机构,缺乏独立执法职能,加上开发区节约集约用地的责任机

制和考核机制不够完善,对违法用地行为存在查处难、处罚难和执行难的问题。

## 4 建议

(1)尽快建立开发区土地集约利用评价与扩区升级相结合的制度。当前,滨州正在抢抓“黄蓝”两区建设机遇,积极推进产业集聚、集约发展,提升产业发展整体集聚能力。开发区经济作为滨州经济发展领头羊与自身规模严重失衡。因此亟需进行升级扩区。建议国家尽快出台政策,应尽快建立开发区土地集约利用评价与扩区升级相结合的制度,便于开发区动态调整发展定位,不断整合功能结构,逐步建立和调整公共服务设施,形成良性发展之路<sup>[3]</sup>。

(2)以推进产业结构优化升级促土地集约利用。一是做好开发区产业发展规划,按照产业规划划分功能分区,从源头上做好土地集约利用布局;二是有效整合工业园区。开发区招商引资重点应从注重引进数量转到选择精品项目、从注重广泛吸纳转到重点打造产业链条、从注重政策优惠转到突出比较优

势上来,提升产业层次。三是实施项目准入制度。严格建设项目用地标准,管住供地总量,形成“倒逼机制”。四是积极推行中小企业园用地模式,实现土地利用的集约化和企业成本的最低化<sup>[4]</sup>。

(3)在开发区各项规划编制中,部门之间需要加强配合,统一口径,确保各项规划衔接统一。

(4)赋予开发区国土资源管理部门充分的土地监管和违法用地查处权利,加强开发区土地开发利用监督管理,严格查处违法用地。

### 参考文献:

- [1] 孙强,张建军,王淑娟.滨州市开发区土地管理体制调研报告[J].山东国土资源,2007,23(9):46-70.
- [2] 吴郁玲,曲福田,冯忠奎.城市开发区土地集约利用的影响因素分析——以江苏省为例[J].经济问题探索,2006,(8):53-57.
- [3] 何瑞东.开发区土地集约利用评价方法研究——以兰州高新技术开发区为例[J].甘肃科技,2007,(8):91-92.
- [4] 王伟,张海波.开发区土地集约利用水平评价研究——以浙江省为例[J].生产力研究,2008,(20):92-94.

## Primary Study on Concentrated Land Use in Binzhou High Technology and Economic Development Zone

SUN Guohui, LI Zhonghua

(Binzhou Bureau of Land and Resources, Shandong Binzhou 256600, China)

**Abstract:** High technology and economic development zone is very important in gathering industry and promoting economic development. How to co-ordinate concentrated land use is a common problem in the current development zones. Present condition and occurred problems in Binzhou high technology and economic development zone have been analyzed. The ways and means of concentrated land use are put forward.

**Key words:** High technology and economic development zone; concentrated land use; way; Binzhou city