

## 烟台经济技术开发区土地集约节约利用探析

常帅<sup>1</sup>,于超<sup>2</sup>,王车红<sup>2</sup>,李忠山<sup>2</sup>

(1. 烟台市国土资源局经济技术开发区分局, 山东烟台 264006; 2. 烟台市国土资源局, 山东烟台 264003)

**摘要:**通过收集数据、查阅文献、定量计算的方法,研究了烟台经济技术开发区土地集约节约利用情况,通过分析各项统计数据和经济指标,表明烟台开发区土地利用比较粗放,土地利用结构需要进一步优化,土地闲置现象仍然存在,仍有较大潜力可挖。从而为烟台开发区土地利用规划和土地集约节约利用提供依据。在深入调研的基础上,着力研究探讨新形势下开发区土地节约集约利用的新思路,多措并举盘活整改,积极促进批而未用土地实现高效利用。

**关键词:**土地;集约节约利用;开发区;山东烟台

**中图分类号:**D922.33

**文献标识码:**C

节约集约用地是建设资源节约型、环境友好型社会的重要举措,是全面贯彻落实科学发展观,促进人与自然和谐发展的必然要求<sup>[1]</sup>。开发区作为我国开发开放发展的先导区,肩负着探路引领使命,土地的开发与利用理应成为土地节约集约利用的典型,尤其是当前集约用地已成为国家经济生活面临的关键,破解这一课题显得更为紧要迫切<sup>[2]</sup>。以烟台经济技术开发区(以下称烟台开发区)为例,在深入调研的基础上,着力研究探讨新形势下开发区土地节约集约利用的新思路,多措并举盘活整改,积极促进批而未用土地实现高效利用。

## 1 土地利用总体情况

烟台开发区1984年10月经国务院批准成立,1985年3月开工建设,是全国首批14个国家级开发区之一,管辖面积228 km<sup>2</sup>,总人口40万人。全区228 km<sup>2</sup>范围内,建设用地175.7 km<sup>2</sup>,其中工业用地54.71 km<sup>2</sup>、道路广场用地22.59 km<sup>2</sup>。代管面积192 km<sup>2</sup>范围内,建设用地面积约142.5 km<sup>2</sup>,其中工业用地面积45.28 km<sup>2</sup>,道路广场用地面积16 km<sup>2</sup>;目前已安排工业项目282个,用地面积15.8 km<sup>2</sup>。

建区至今,共引进外资项目1260个,累计总投资111.2亿美元,合同利用外资62亿美元,其中注册资本1000万美元以上项目256个。2010年,烟

台开发区在烟台市1/60的国土面积上,创造了全市1/5的GDP、规模以上工业总产值和税收,2/5的高新技术产业产值、2/3的进出口和1/3的实际利用外资。2011年1—11月,开发区实现GDP850亿元,单位面积创造GDP3.7亿元/m<sup>2</sup>,是全市平均水平的10倍;实现工业总产值2560亿元,单位面积工业用地实现工业总产值11亿元/m<sup>2</sup>,是全市平均水平的13倍;税收收入116亿元,单位面积税收收入5000万元/km<sup>2</sup>,是全市平均水平的15倍。

## 2 采取的措施

多年来,烟台开发区始终按照统一规划、区片开发、梯次推进的原则,坚持从点滴做起,精打细算、集约经营、挖潜存量,最大限度地提高土地利用效率。

(1)加强规划控制,合理集约用地。为合理充分利用土地,烟台开发区编制了《烟台经济技术开发区土地利用总体规划(2006—2020)》,在审批用地手续时,严格按照土地利用总体规划及国家有关规定执行。工业用地及四类经营性用地全部采取招拍挂方式公开出让,明确要求工业项目建筑密度不低于35%,容积率不低于1.0;招商引资严格执行国家产业政策,提高单位面积投资密度,要求每亩不低于300万元,投资规模3000万元以下的项目不单独供地,最大限度地发挥土地效益。正确处理保障发展

\* 收稿日期:2012-02-23;修订日期:2012-07-04;编辑:王秀元

作者简介:常帅(1974—),男,山东烟台人,助理工程师,主要从事耕地保护和管理的工作;E-mail:80756110@qq.com。

与保护耕地的关系,严格执行土地利用规划和计划,严把“闸门”,坚守“红线”,进一步加大土地开发整理力度,确保了耕地占补平衡、基本农田面积不减少、质量不降低<sup>[3]</sup>。

(2)大力推进“批而未用”土地处置工作。为加强土地批后监管,盘活存量土地,提高供地率和项目落地率,促进土地节约集约利用,成立了“批而未用”土地处置工作小组,负责“批而未用”土地处置工作的研究、调度、协调、督查工作。在对全区“批而未用”土地进行全面清理的基础上,对项目逐一核实,逐一登记造册、分类汇总。通过分析造成“批而未用”的原因,将全区 136 宗“批而未用”土地项目划分为工业 11 类、非工业 8 类,逐项目、逐地块分别研究制定了初步处置意见,并积极组织落实。截至目前,全区 1 457.07  $\text{hm}^2$ “批而未用”土地中已有 726.7  $\text{hm}^2$  整改到位,其中已经开工项目 38 个、面积 577.73  $\text{hm}^2$ ,收回闲置土地 1 宗、面积 11.13  $\text{hm}^2$ ,已恢复农用地 60.07  $\text{hm}^2$ ,已进行区位调整土地 77.73  $\text{hm}^2$ 。

(3)扎实做好保障性安居工程工作。保障性住房建设直接关系到广大低收入家庭的切身利益,是重要的民生工程,也是烟台开发区高度重视抓好的重要任务。2011 年全区下达保障性安居工程任务 1 060 套,其中新建经济适用住房 340 套,筹集、建设公共租赁住房 600 套,新建廉租住房 60 套,新建廉租住房租赁补贴 60 套。按照烟台市住房保障工作任务分解表的要求,已实施和正在实施保障性安居工程建设任务 1 254 套。分别为已落实筹集公共租赁住房 842 套,正在实施建设的新建经济适用房 352 套和廉租房 60 套。烟台开发区将按照中央精神和上级要求,持续大力推进保障性安居工程,再建设保障性安居工程 5 200 套,需新增建设用地面积 21.7819  $\text{hm}^2$ ,分别为新建经济适用房 2 000 套,廉租房 200 套,公租房 1 000 套,失地已婚农民保障房 2 000 套。

### 3 存在的问题和不足

(1)土地集约利用考核评价体系有待进一步健全。尚未真正建立多部门参与的土地批后监管和考核机制,对批地后投资建设监管不够。有些用地单位在取得土地后,在实际建设中未达到规定的集约用地最低标准。

(2)用地结构需要进一步优化。烟台开发区用地结构中,工业用地所占比率不高,低于国家级经济

技术开发区要求的 40%,而住宅、交通、绿化和第三产业用地所占比例较高。非工业用地比例过多,必然造成工业用地的减少。这不仅与设立开发区的初衷相违背,也为今后发展设置了障碍。

(3)土地闲置现象存在。土地利用效率较低表现在两个方面,一是开发土地未得到充分利用;二是存在部分闲置土地、厂房和半截子工程。

## 4 原因分析

(1)由于项目开工建设需要做大量的前期准备工作,从立项到开工需要一定周期,特别是 2010 年批准的 435  $\text{hm}^2$  建设用地,目前正在按程序加紧办理开工手续,大部分土地年内有望动工建设。

(2)由于规划或其他原因造成的批而未用土地。东区 1993 年批准的一些建设用地,因受原规划或其他原因限制而被收回变为存量土地,如铁路预留地、福莱山、凤台山、汉墓群、高压走廊、206 国道南片土地等,此类土地约 253.33  $\text{hm}^2$ 。

(3)为确保招商进区的富士康、LG 依诺特、汽车等重大项目能够实现长远发展,开发区在项目上马初期适当兼顾规划需求,为重大项目预留了部分发展用地,经初步统计达 415.87  $\text{hm}^2$ ,特别为富士康项目亚洲研发中心总部用地预留 200 余公顷。

(4)受 2008 年全球金融危机影响,市场环境发生重大变化,一些生产性项目因资金断链,一定程度上影响了开工建设进度;同时,房地产市场呈现低迷状态,一些经营性用地在“招拍挂”过程中流拍。

## 5 整改措施

(1)加大项目开工推进力度。针对项目开工建设周期长造成土地批而未用的现实,工委管委已经责成相关部门,以“机关效能建设年”活动为契机,进一步简化审批流程,开辟“绿色通道”,尽一切可能为项目开工创造便利条件;同时,对万华、张裕、富士康等有开工计划的重大项目,安排专人跟踪服务、靠上协调,确保应开尽开。10 月底前,确保 418  $\text{hm}^2$  项目用地实现开工。

(2)适时对规划进行调整。对东区范围内因规划或其他原因造成的存量批而未用土地,开发区积极进行规划调整和重新定位,目前已对铁路预留地、福莱山、206 国道南区片土地进行了重新规划,其中

部分项目已经开始开工建设,下半年还将陆续开工建设,预计可盘活 166.67 hm<sup>2</sup> 以上土地。

(3)及时调整预留土地使用功能。为确保项目发展需要和土地高效利用两不误,对为重大项目预留的发展用地,管委将采取适当投资并具备使用条件后,临时出租给企业使用的形式,发展物流等短期产业,使该部分土地有效利用起来。如汽车软件园项目预留的 78.67 hm<sup>2</sup> 土地,近期将得以利用。

(4)对适当地块进行区位调整。结合新一轮城市规划调整,对有些因规划调整原因暂时不宜开发利用的土地,按照鲁政办字[2010]91号和鲁政办发[2010]79号文件有关规定,适当进行区位调整,以满足其他急需开工项目的需要,缓解用地压力。如东岛嘴可调整出 80 hm<sup>2</sup> 土地,用于安置小区建设。

(5)加大土地收回调整力度。对因项目自身原因超过约定期限、长期不能开工建设或者停建的土地,逐一进行筛查登记,由招商和财政部门负责,分类制定处置意见,限期开发,对 2 个月内不能开工的,无偿收回土地使用权;对停建且 2 个月内不能复工的,连同地上建筑物一并收回,并及时调整使用。

(6)组建专门工作小组,确保盘活整改工作落实到位。为切实抓好批而未用土地的有效开发利用,工委、管委主要负责人要亲自抓、常调度。同时,责成投资、建设、国土、规划、项目办等单位分头成立工作组,分兵把口,协力推进,做到每个项目有计划、有

方案、有跟踪、有落实。

## 6 结语

烟台开发区创新土地节约集约利用的新思路,多措并举,盘活整改,针对批而未用土地采取了一些积极措施,取得了阶段性成效,预计供地率达到 90% 以上,70% 左右的批而未用土地能够得到有效利用,但土地节约集约利用工作是一项长期并且艰巨的任务,意义深远,需要不断学习相关政策,并应用到土地管理的实际工作中<sup>[4]</sup>。今后,开发区将借鉴全省其他地市的先进经验,继续加大盘活整改力度,研究更加积极灵活的措施,强力推进批而未用土地高效利用,努力实现全区土地高效节约集约利用,为经济社会又好又快发展提供保障。

## 参考文献:

- [1] 曹建海.我国土地节约集约利用的基本思路[J].中国土地,2005,(10):19-21.
- [2] 袁旭东,武泽江,凌鑫,等.开发区土地集约利用评价研究——以西安经济技术开发区为例[J].国土资源科技管理,2009,(3):26.
- [3] 张虎君.平原县盘活存量土地实现集约节约用地[J].山东国土资源,2008,24(8):14-15.
- [4] 徐长明.东明县节约集约用地调查报告[J].山东国土资源,2009,25(11):7-8.

## Study on Concentrated Land Use in

## Yantai Economic and Technological Development Zone

CHANG Shuai<sup>1</sup>, YU Chao<sup>2</sup>, WANG Chehong<sup>2</sup>, LI Zhongshan<sup>2</sup>

(1. Yantai Economic and Technological Development Zone Branch Bureau of Yantai Bureau of Land and Resources, Shandong Yantai 264006, China; 2. Yantai Bureau of Land and Resources, Shandong Yantai 264003, China)

**Abstract:** Through data collection, literature review and quantitative calculation, present condition of concentrated land use in Yantai Economic and Technological Development Zone has been studied. Through analyzing statistics datas and economic indicators, it is showed that land use in Yantai Development Zone is extensive, land use structure need to be further optimized, idle land still exists, and large potentiality should be tapped. It can provide the basis for land planning and concentrated land use in Yantai Development Zone. On the basis of further research, new ideas of land use in the development zone under new situation should be studied, countermeasures should be carried out to revitalize the rectification and approved land which have not been efficiently used.

**Key words:** Land; concentrated land use; economic and technological development zone; Yantai city in Shandong province