



# 烟台经济开发区节约集约用地探讨

曹庆伟<sup>1</sup>, 兰吉文<sup>1</sup>, 潘宇骞<sup>2</sup>

(1. 烟台市国土资源局开发区分局, 山东烟台 264006; 2. 青岛市国土资源和房屋管理局黄岛分局, 山东青岛 266555)

**摘要:**近年来,烟台经济技术开发区虽然在节约集约用地方面取得了一定的成绩,但还远远满足不了当地经济的快速发展需求,还存在土地集约利用程度不高、区域规划布局欠科学合理、土地闲置等问题。提出了更新节约集约用地理念、提高土地利用效益、构建科学用地规划体系、强化土地配置市场机制等对策建议。

**关键词:**土地;节约集约;科学发展;开发区;烟台

**中图分类号:**F301.2

**文献标识码:**C

烟台经济技术开发区1984年10月经国务院批准成立,是全国首批14个国家级开发区之一,现管辖面积228 km<sup>2</sup>,建成区50 km<sup>2</sup>,总人口40万人。经过近30年的发展,开发区形成了机械制造、电子信息两大主导产业和汽车、手机、电脑、船舶、装备制造等优势产品集群。2011年,103家企业产值过亿元,5家企业产值突破百亿元,利税过亿元的企业24家,实现国内生产总值900亿元,工业总产值2850亿元<sup>①</sup>。目前正在加快培育生物医药、新材料、新光电三大新兴产业。随着开发区城市化和工业步伐的明显加快,城市地域和规模不断扩大,土地节约集约利用水平不高,加剧了土地供需矛盾,成为了土地管理工作中的短板,亟待解决。

## 1 取得的成绩

### 1.1 因地制宜更新理念

(1)严格把关。为将有限的土地资源发挥最大的经济社会效益,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,要求每公顷不低于4500万元,投资规模3000万元以下的项目不单独供地<sup>[1,2]</sup>。

(2)嫁接联姻。开发区成立于1984年,改革开放初期引进的一批项目,由于金融危机等多方面的影响,企业经营困难,有的甚至濒临破产,开发区在引进大项目的同时,首先考虑如何结合项目实际,一方面满足项目需求,另一方面积极牵线搭桥,帮助濒临倒闭的企业,以现有的土地、厂房进行招商或对外合作,鼓励新项目收购、兼并老企业,以盘活不良土地资产,尽可能节省新增建设用地。

(3)科学规划。科学规划、合理布局,是提高土地使用效益的前提。开发区坚持高点起步,2003年邀请全国一流规划设计单位对全区重新作了规划调整,从总体规划一直到详细规划和控制规划,紧缩了房地产用地,增加了工业用地,并将现有土地划成了鸿富泰、现代重工、汽车、工程机械、再生资源、生物制药等十大工业园区,项目分类选址、集中布局,从规划这个源头上做到变疏为密,为集约利用土地打好了基础。

### 1.2 统筹大局

开发区经济社会发展是烟台市经济发展的晴雨表,“开发区好则全市好,开发区强则全市强”。为此,

\* 收稿日期:2012-08-28;修订日期:2013-03-12;编辑:孟舞平

作者简介:曹庆伟(1982—),男,河北沙河人,主要从事土地综合管理工作;E-mail:caoqingwei@msn.cn.

①烟台经济技术开发区发展改革和经济信息化局,烟台经济技术开发区统计年鉴,2007年。

开发区管委清醒认识到自己的定位、责任和义务,进一步理清发展思路,明确工作目标。牢牢坚持以科学发展观为指导,大力培育形成三大千亿级产业,10家产值过百亿元龙头企业,10家上市公司,50家产值过十亿元重点企业。在土地的集约节约利用上作足文章,加大存量挖潜,以确保规划发展目标的实现。

### 1.3 依法处置

专门成立了由管委分管领导任组长,国土、财政、住建、商务等部门主要负责人为成员的“批而未用”土地处置工作领导小组,加大闲置土地处置力度。通过分析造成“批而未用”的原因,将全区136宗“批而未用”的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1457hm<sup>2</sup>“批而未用”土地中已有726.7hm<sup>2</sup>整改到位,其中已经开工项目38个、面积577.73hm<sup>2</sup>,收回闲置土地1宗、面积11.13hm<sup>2</sup>,已恢复农用地60.07hm<sup>2</sup>,已进行区位调整土地77.73hm<sup>2</sup>。

## 2 目前还存在的问题

近年来,国家不断强化土地的宏观调控工作,相继出台了一系列的法规文件,开发区也采取了相应的措施,土地利用形式总体得到改善,土地配置不断优化,促进了社会经济的健康发展。但是,随着开发区城市化进程和社会经济发展步伐的不断加快,因土地利用效率低而引发的一系列问题逐渐凸现,主要体现在以下几个方面:

(1)土地的集约利用程度不高。建区之初,“以地招商、以地生财”理念导致许多用地项目要求标准不高,土地利用率和单位土地投资强度严重偏低,使得土地供需矛盾更加突出。粗放用地现象比较普遍,以浪费大量土地资源为代价,土地的利用效益低下。

(2)区域规划布局不科学合理。在城市化的进程中,城市规划与土地利用规划的衔接不好,不注重“量力而行”,贪大求洋,忽略城市建设的实用性;缺乏科学规划,只顾眼前发展,不考虑区域未来的发展空间,并且建筑容积率低,建设点多面广摊子大,随意性强,造成土地利用率低,土地浪费现象严重。

(3)存在土地闲置等不充分利用现象。开发区不仅存在老企业土地利用低下的问题,在一些新建园区也大量存在土地闲置现象,有的园区招商引资项目不

多,即使招来的项目,也存在发展潜力不足的问题。还有的土地大量转用、征用后又得不到及时充分利用,园区用地缺乏规范管理。

## 3 集约节约用地的建议

烟台市经济技术开发区虽然在集约节约用地方面取得了一些成绩,但还远远满足不了当地经济快速发展的需求,还必需更新用地理念,加强科学规划用地管理,以更好地服务社会,为该市经济发展提供用地保障。

(1)更新节约集约用地理念,实现土地资源科学利用。要把推进土地集约利用与加快经济结构调整、提高资源配置水平、提高土地使用效益紧密结合起来,不断推进土地资源观念转变、土地利用方式转变和土地管理方式转变,确保土地节约集约利用<sup>[3]</sup>。

(2)强化低效土地处置,实现存量用地效益化。一是要依法处置闲置土地。采取“先经济、后行政、再法律”和利益吸引、服务促进、政策限制、氛围逼迫、处罚问责的“引、促、限、逼、罚”措施,引导用地单位主动盘活闲置地。二是要充分利用闲置厂房、废弃场地和仓库等闲置用房。三是继续实施“腾笼换鸟”,把闲置、半闲置和低效利用土地向优质项目转移配置。

(3)科学构建规划体系,严格控制建设用地规模。一是科学构建土地节约集约利用规划体系。要围绕最大限度地提升单位土地的产出效益,依托区位及资源优势,建立和完善以土地利用总体规划为主,各类行业、区域、项目建设等相关专题规划为辅的土地节约集约利用规划体系。二是强化土地利用总体规划的整体控制作用,提高土地利用规划计划的强制性<sup>[4,5]</sup>。实施科学合理的产业和工业布局,严格按照标准核定用地量,不断强化土地利用专项规划计划对工业项目等用地的约束。

(4)促进产业结构升级,强化土地配置的市场机制。促进产业结构升级,有效整合工业园区。严格建设项目用地标准,管住供地总量,形成“倒逼机制”。积极推行中小企业园用地模式,严格控制单层厂房建设。实现土地利用的集约化和企业成本的最低化。

## 参考文献:

- [1] 常帅,于超,王车红,李忠山.烟台经济技术开发区土地集约节约利用探析[J].山东国土资源,2012,28(7):53-55.
- [2] 唐建平.烟台市资源节约集约利用工作方式探讨[J].山东国土

资源,2012,28(4):66-67.

[3] 戴必蓉,杨子生.土地节约与集约利用的概念和内涵探析[J].全  
国商情(理论研究),2010,(7):119-120.

[4] 达拉特旗开发区土地集约利用问题及对策建议[EB/OL].[2011

- 04 - 08]. [http://www.mlr.gov.cn/xwdt/dfdt/201104/  
t20110408\\_830688.htm](http://www.mlr.gov.cn/xwdt/dfdt/201104/t20110408_830688.htm).

[5] 周颂红.城市化进程中的土地集约利用[J].国土资源,2006,(4):  
26-27.

## Countermeasures and Suggestions on Concentrated Land in Yantai Economic and Technological Development Zone

CAO Qingwei<sup>1</sup>, LAN Jiwen<sup>1</sup>, PAN Yuqian<sup>2</sup>

(1. Yantai Economic and Technological Development Zone Branch of Yantai Bureau of Land and Resources, Shan-  
dong Yantai 264006, China; 2. Huangdao Branch Bureau of Qingdao Municipal Land Resources and Housing Au-  
thority, Shandong Qingdao 266555, China)

**Abstract:** In recent years, certain achievements have been gained in concentrated land use by Yantai Economic and  
Technological Development Zone Branch Bureau. But it still can not meet the demand for rapid development of the  
local economy. There still occurs some problems, such as the degree of concentrated land use is low, layout of re-  
gional planning is not scientific and rational, and land is idle. Thus, relative countermeasures are put forward as  
follows: updating the concept of concentrated land use, improving the efficiency of land use, building science and  
land use planning system, and strengthening the market mechanism.

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