

# 滨州市北部沿海未利用地开发利用探讨

朱龙海,孙国晖

(滨州市国土资源局,山东 滨州 256600)

**摘要:**滨州市北部沿海地区土地资源丰富,未利用地较多且集中连片,具有很大的开发利用价值。深入分析滨州市北部沿海地区未利用地特点和近几年开发利用现状,提出开发中应注意加快土地利用的总体规划修编和各专项规划的衔接、抓紧开展土地利用集约评价工作、招商引资与以地选商并重、创新开发模式实行高效开发等问题,充分利用地区优势做好滨州市未利用地开发工作。

**关键词:**未利用地;开发;问题;滨州市

**中图分类号:**F301.2      **文献标识码:**C

滨州市位于山东省北部、黄河三角洲腹地、渤海湾西南岸,土地资源丰富,北部沿海有大片未利用土地。近几年,随着“黄蓝”两大国家战略区开发向广度和深度延伸,其北部沿海未利用地资源日益受到高度重视。做好未利用地开发文章,将会极大地拓展滨州市、全省乃至全国发展空间,使滨州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和动力源,对黄河三角洲高效生态经济区和山东蓝色半岛经济区经济社会发展也具有重大意义<sup>[1]</sup>。

## 1 未利用土地现状

滨州北部沿海共有未利用土地 12.13 万  $\text{hm}^2$  (182 万亩),主要分布在无棣、沾化和滨州北海经济开发区。其中,国有未利用地 7.67 万  $\text{hm}^2$  (115 万亩),集体未利用地 0.47 万  $\text{hm}^2$  (67 万亩)。集中连片千亩以上的有 138 片,面积 7.10 万  $\text{hm}^2$  (106.5 万亩),其中 5 000 ~ 1 万亩的 11 片,1 万 ~ 5 万亩的 14 片,5 万 ~ 10 万亩的 1 片,10 万亩以上的 3 片。从地类比重上看,荒草地和盐碱地最高,其次为滩涂、苇地和盐田。该区背靠渤海,土地平坦,半数以上未利用地难以进行农用地开发,在建设用地上,只要不过度开发,对生态环境影响不大<sup>[2]</sup>。该区是华北地区唯一有范围较大且集中连片的未利用土地。

## 2 政策背景及未利用地开发情况

近年来,国家非常关注北部沿海未利用地开发。2009年,国务院批准《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》(以下简称《规划》),《规划》确定黄河三角洲地区为全国重要的后备土地资源开发区,发挥盐碱地和滩涂资源丰富的优势,推进土地集约高效开发。2011年9月,山东省政府出台《关于黄河三角洲高效生态经济区未利用地开发利用的意见》,对科学有序高效开发黄河三角洲地区未利用地资源提出了具体的指导意见。2011年上半年,滨州市人民政府出台《滨州市未利用地重点开发区域总体规划》,要求本着宜建则建,宜耕则耕,宜林则林的原则,进一步明确土地利用功能和开发利用方向。2010年4月,国家批准设立北海经济开发区,对北部沿海未利用地实施统一开发。

与此同时,在北部沿海拉开了大开发、大建设框架。被确定为黄河三角洲开发四大港口之一的滨州港各项工程建设进展顺利,投资 11.6 亿元、长 58 km 的疏港公路全线建成通车;北海经济开发区按照“一港、一城、一带、十区”的空间布局,重点实施了北海水库、北海新城造地工程、生态防护林、起步区路网及绿化、亮化、排水配套设施等十大基础设施工

收稿日期:2013-09-10;修订日期:2014-05-26;编辑:王秀元

作者简介:朱龙海(1964—),男,山东博兴人,助理工程师,主要从事土地资产评估工作;E-mail:bztdly@163.com。

程;0.83万 $\text{hm}^2$ (12.5万亩)的起步开发区已经启动。根据“宜农则农、宜渔则渔、宜牧则牧”原则,将沾化县利国马营0.37万 $\text{hm}^2$ (5.5万亩)、无棣县兴棣0.33万 $\text{hm}^2$ (5万亩)土地开发整理项目区,开发整理为高效生态农业用地;总投资1.2亿元的北海明珠生态湿地公园和万亩林场正在兴建;山东焦化集团有限公司总投资270亿元的钢铁新流程及新材料示范基地项目落户北海经济开发区。

### 3 未利用地开发应注意的问题

利用北部沿海区域优势,针对滨州市北部沿海地区未利用地特点和近几年开发利用现状,提出开发中应注意的几个问题。

(1)加快土地利用的总体规划修编和各专项规划的衔接,为未利用地开发提供规划保障。目前在北部沿海地区实施的土地利用总体规划是2009年批准的无棣县马山子镇等乡镇规划。随着北部沿海未利用地开发利用速度加快,原来的规划已经不适应形势。需要按照北部沿海未利用地开发利用战略重新修编土地利用总体规划。打破各县乡镇之间土地分割利用的思路,将北部沿海土地资源进行统筹规划和布局。同时,城建、水利、农林、交通等相关部门也要做好各自专项规划编制和衔接,确保未利用地开发依规按计划进行。

(2)抓紧开展土地集约利用评价工作。由于北海经济开发区成立时间较晚,尚未开展土地集约利用评价。为尽快推进北部沿海土地集约利用,应抓紧开展土地集约利用评价工作。通过认真分析土地集约利用现状,做好潜力预测,进而提出土地集约利用措施和建议,保证土地合理开发和集约利用,并为滨州北海经济开发区下一步扩区升级做好准备<sup>[3]</sup>。

(3)逐步从招商引资转变为招商引资与以地选商并重。要把北部沿海这一极具潜力的“黄金板块”真正开发好、利用好,从一开始就要树立以地选商的开发思路,坚持按照产业发展规划严格筛选落地项目<sup>[4]</sup>。目前,滨州北海经济开发区正加快发展纺织家纺、油盐化工、粮油果蔬、装备制造、新兴产业、现代服务业“六大支柱产业”,在抓好以地选商的同时,按照产业发展战略积极出台优惠政策,吸引优势项目落户投资。

(4)创新开发模式,实行集约高效开发。建议在滨州北部沿海地区划出部分土地作为“飞地经济

实验园”,鼓励用地紧张地区前来投资建设,实现“优势互补、异地共建”<sup>[5]</sup>。一是建议国家将更多的未利用地年度计划指标放到滨州北部沿海地区,打破未利用地开发瓶颈,实现集中开发,高效利用;二是建议山东省内有关市与滨州之间、滨州内部有关县区与北海经济开发区之间在耕地保护、建设用地开发等方面加强交流,建立“联合开发土地合作单位”,在用地指标跨区调整、土地出让金分配、利税分成等方面达成协议,实现土地异地共建开发。三是建议当地政府牵头成立由发改、财政、国土、税务、规划、环保等部门参与的领导小组,研究制定“飞地经济实验园”优惠政策,重点解决土地权属、基础设施配套等问题。一方面明确投资主体。即“飞地经济实验园”内的路、电、给排水等基础设施建设由谁投资建设。另一方面是解决好土地出让金收益分配、利税分成等问题,使“飞地经济实验园”真正形成洼地效应。

(5)科学编制开发规划,实行综合开发。在充分做好未利用地开发利用潜力调查的基础上,科学编制开发利用规划,将未利用地科学划分为农业用地开发区、建设用地开发区、生态保护用地区,明确土地利用功能和发展导向,规范用地开发秩序,大力实施以盐碱涝洼地综合整治、滩涂开发、农田整理等为主要内容的土地开发利用工程,进一步提高土地利用价值。

(6)抓好基础设施建设,全面提升承载能力。高效开发未利用土地,必须首先搞好基础设施配套建设。在基础设施建设上可以引入市场机制,实行谁投资、谁经营、谁受益。

### 4 结语

开发利用好未利用地资源是当前土地资源约束趋紧,耕地保护形势严峻条件下的必然选择。滨州市北部沿海以其丰富的未利用地资源优势成为当前最具开发潜力的地区之一,开发过程中应正视问题,发挥优势,充分利用好滨州区域优势。

### 参考文献:

- [1] 王春萌,朱霜杰.东营市土地利用方式转变的实践与思考[J].山东国土资源,2013,29(5):47-50.
- [2] 韦仕川,吴次芳,杨杨.黄河三角洲未利用地适宜性评价的资源开发模式——以山东省东营市为例[J].中国土地科学,

2013,27(1):23-25.

[3] 王磊. 临沂市开发区土地集约利用评价工作分析[J]. 山东国土资源,2010,26(9):57-59.

[4] 李瑛, 鲍安, 司林波, 刘天伟. 战略性新兴产业发展对策研

究——基于实施《河北沿海地区发展规划》的视角[J]. 中国集体经济,2013,(7):11-13.

[5] 孙玉民, 许曰坤. 黄河山东段南北展览区的经济现状及发展对策[J]. 山东国土资源,2006,22(6):132-134.

## Several Problems Which Should be Paid More Attention to Unused Land in Northern Coast in Binzhou City

ZHU Longhai, SUN Guohui

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

**Abstract:** Land resource is rich in the northern coastal area of Binzhou city, and unused land is more and concentrated with great value of exploitation and utilization. Through depth analysis on characteristics of unused land and present condition of development and utilization in northern coastal areas in Binzhou city in recent years, it is proposed that overall planning revision of land use and the connection of special planning should be paid more attention, land intensive use evaluation work should be carried out immediately, investment and business choosing should be paid equal attention, and development mode should be innovated to get efficient results. Regional advantages should be made full use to develop unused land in Binzhou city.

**Key words:** Unused land; development; problems; Binzhou city