

激活土地要素流转 破解城乡二元结构

佛山自然资源局南海分局通过持续的改革创新释放政策红利,推动城乡高质量融合发展

改革开放40多年来,南海顺利完成从农业大县到制造业名城再到国际化新都市的转变。与此同时,伴随着城市化进程,南海“城不城、乡不乡”的城乡二元结构问题也日益突出。作为改革先行区,南海围绕“地”“产”“人”等核心要素,对城乡各项改革进行系统梳理和集成提升,推进城乡融合发展体制机制改革创新,着力破解城乡发展不平衡这一短板,为全省城乡融合发展探索经验。

作为主要牵头部门之一,佛山自然资源局南海分局从农村、土地入手,通过激活土地要素流转,积极探索三旧改造、农村土地制度改革等创新做法,逐步构建完备的政策体系,释放巨大改革红利,不仅盘活了土地资源,使土地的价值得到充分体现,而且实现集体土地统筹利用,极大的优化城乡用地结构布局,释放发展空间,为破解城乡二元结构,推动城乡高质量融合发展提供南海方案。



■桂城爱车小镇项目开工仪式。

构建完备政策体系 破解城乡二元结构

时下,沿着海八路一路往西开,过了桂江立交后,就可以看到一片600多亩的土地上,各类工程机械正在紧锣密鼓的施工中。未来这里将崛起一座以汽车销售及售后服务、汽车文化旅游、餐饮娱乐、酒店服务等为一体的大型综合性汽车文化产业小镇。

这就是南海区重点打造的20个村级工业园连片改造示范项目之一——爱车小镇。在南海,有车一族对海八路旁的华南汽车城应该不陌生,它是珠三角地区规模最大、汽车品牌最集中、功能较齐全的汽车销售市场之一。

然而随着城市高速发展,于1999年打造的“华南汽车城”开始暴露业态功能单一、服务档次不高、空间布局杂乱、土地利用价值低等一连串问题,改造提升是大势所趋。

在爱车小镇的改造过程中,政策层面的最大亮点就是采用南海在全国首创的“混合开发”模式,即“国有+集体、产业+社区、出让+入市,以产业开发为主、住宅开发为辅”的土地复合利用方式,此举通过引入社会资本跨界共建,调动各方参与改造的积极性,大大加速了项目推进速度。

“混合开发”只是多年来南海区在土地政策探索过程的最新案例之一。改革开放以来,南海通过不断出台新的政策制度,释放红利,极大调动了市场和土地权属人的积极性,促使社会各界共同推进城乡融合发展。从率先探索土地股份合作制,到三旧改造,农村土地制度改革破题;从村级工业园改造,到试水“地券”制度……南海在土地领域的探索从未停止,南海累计推出各类事关土地的政策制度超过百项。

以“三旧”改造为例,从2007年出台“三旧”改造的第一份政策以来,南海已陆续出台了60多份相关政策文件(含已废止),涉及“三旧”改造项目认定管理、完善历史用地手续、土地前期整理、土地增值收益分配补偿、项目改造风险评估、产业引导扶持、政府资金支持等多方面内容,构建起南海特色的“三旧”改造政策体系。

随着“三旧”改造进入深水期,城市更新工作进入瓶颈期,改造比例失衡问题突出(工改居偏多,工改工难度大),政策红利的优势正逐渐弱化。南海迫切需要释放新一轮政策红利,掀起“三旧”

改造新高潮。

在此背景下,南海于2019年再次推出《佛山市南海区城市更新(“三旧”改造)实施办法》(简称《实施办法》)。新出台的《实施办法》立足于南海自身发展,城市更新整体利益平衡,推出了联动改造、混合开发、土地置换、片区统筹整备、建筑面积认定及补偿标准、转移容积等创新性举措。

自启动农村土地制度改革试点改革后,仅农村集体建设用地入市改革,南海就围绕构建“制度完善、交易公平、服务高效、信息通达”入市体系的目标,构建了涵盖入市管理、集体土地整备、片区综合整治、产业载体认定等“1+14”的政策文件体系。

通过农村土地制度改革三项试点,南海不仅较好地解决了集体土地权益保障不充分、征地矛盾多发、宅基地用益物权难落实等农村土地制度改革亟待解决的问题,还为如何建立城乡统一的建设用地市场、健全严格规范的农村土地管理制度、破解城乡二元结构,贯彻实施乡村振兴战略、建设美丽乡村提供了南海方案。

推动连片改造 优化城乡格局

如果从桂和路转入水头工业区工业南路,首先看到的是一片覆盖着防尘网的平整土地。这里昔日废旧厂房林立、尘土漫天飞舞、噪音缭绕不绝,如今正在迎来新生。

这里就是大沥镇全球创客小镇项目所在地。全球创客小镇核心区规划范围约3000亩,涉及水头、奇槎2个社区。该项目也是已纳入南海区城乡融合示范片区——大沥中轴片区的重要组成部分,并被认定为南海区农村集体建设用地片区综合整治项目。

南海区第十三届党代会第五次会议提出,要以广东省城乡融合发展改革创新实验区建设为总抓手,奋力开创新时代南海高质量发展新局面,并提出要加快建设十大示范片区。

示范片区规划的出现,是南海优化城乡格局的最新部署。在土地改造思路,从最初的零散改造逐步走向连片改造,更加强调以点带面,连片开发,示范引领,改造用途逐渐由单一走向综合性开发。力求形成规模成片、公共优先的改造空间格局,进一步提升城市品质。

在微观政策层面,南海一方面积极探索集体土地整备制度,实现集体土地统筹利用。针对南海区农村集体经营性建设用地量大分散、利用低效以及配套设施不足的状况,积极探索农村集体经营性建设用地整备制度,通过成立区、镇集体土地整备中心,配置专门工作人员,以托管方式将符合入市条件的集体经营性建设用地进行整合,以统一招商入市,有效解决以往集体土地零星分散利用问题,实现集体土地的统筹综合开发,提升土地利用效率。

在宏观规划上,以新一轮国土空间总体规划编制为契机,结合实验区建设工作,南海提出构建“一轴一核两带”发展格局。具体而言,就是依托长约12.8公里黄金城市中轴,将南海的城市发展格局拉开,同时推动南海区东中西板块各尽其能、各展所长,全面提升区域协调发展水平,实现生态空间、农业空间、城镇空间、产业空间“四集中”,全面提升城市发展能级。

2019年,南海被定为广东省市县国土空间规划试点之一,承担起为全省空间规划推进提供区级样本的任务。自启动区级国土空间总体规划以来,南海以上下联动、协同推进的方式持续推进基础转换、基础数据库构建、专题研究等规划基础工作以及7大板块30项内容的成果编制工作,目前已形成初步成果。

“在‘双区驱动’的机遇下,南海的城市发展格局还要再拉开。”市自然资源局南海分局局长潘汝海表示,市自然资源局南海分局将以构建“一轴一核两带”发展格局为引领,结合国土空间规划工作,以“强心聚轴、集中连片”推动空间格局重塑与城乡功能优化。

聚力村改 拓展城乡发展空间

今年2月21日,丹灶沙滘杉场,佛山市南海区推进广东省城乡融合发展改革创新实验区建设暨村级工业园区升级改造现场巡查在此举行。伴随挖掘机的轰鸣声,连片的简易厂房轰然倒塌,这个面积近500亩的木材市场,开始分片区进行整体拆除。

为何南海如此重视村改工作,大有

“等不起、慢不得、坐不住”的紧迫感?盖因南海的村级工业园改造形势逼人、挑战逼人、使命逼人。早在年初南海就立下的拆除整理村级工业园2.5万亩、力争突破3万亩的目标。

事实上,一直以来,村级工业园都被视为南海“村村点火、户户冒烟”最好展现,是支撑南海产业发展的重要基础,也是承载村居集体经济发展的重要载体。但随着时代的发展,村级工业园长期低效、污染且安全隐患频现,严重制约了南海的高质量发展。南海区有612个村级工业园,平均一个300亩左右,分布在全区280多个村居,是造成南海“城不像城、村不像村”问题的主要原因。

为此,近年南海区把村级工业园升级改造作为推动城乡融合发展的一个重要工作。截至今年8月28日,南海村级工业园拆除整理土地面积28639亩,完成年度3万亩任务的95.47%;累计完成拆除整理土地面积44996.23亩,完成累计拆除整理任务6万亩的74.99%。

此外,南海区还持续加大扶持力度,出台一系列村级工业园升级改造扶

持政策,在资金扶持上,南海成立了5亿元的村级工业园改造专项资金,并将试点项目的奖励标准提高到50万元/亩,将微改造类试点项目纳入扶持范围,奖励标准为20万元/亩。2016年至今,区镇两级累计共发放村级工业园升级改造扶持资金2.21亿元,扶持项目14个,面积1053亩。

南海充分发挥“拆建结合”优势,围绕“城乡融合示范片区、20个产业社区连片改造项目和72个试点项目”,集中力量打造一批震撼力强、影响力大、示范效应明显的标杆项目。5月,万洋众创城项目从地块“摘牌”到动工仅用了5天;7月,里水举行大冲科技生态工业园(一期)拆迁启动仪式指挥部开放仪式,园区将打造成以“新型生物医药+高端技术制造”为主题的新型产业社区;与此同时,总投资105亿元的南海平谦国际智慧产业园项目也顺利落户……

多个项目落地背后,是南海在村改领域探索出八种成熟、可复制推广的改造模式,打造出千灯湖—广东金融高新区、广佛智城等一批城市重点片区,开创了全国“国有+集体”“出让+入市”“产业+社区”混合开发模式的先河。



■丹灶镇沙滘杉场的清拆现场。