

# 盘活土地资源 加速城乡融合

佛山市自然资源局南海分局通过政策驱动和示范带动,为城乡融合发展拓空间、添动能、增优势

2020年受疫情影响,南海面临前所未有的大挑战。然而,在这样跌宕的一年,佛山市自然资源局南海分局推出的诸多创新举措,包括在全省首创联动改造、混合开发等政策,纷纷落地“兑现”成一个个生动鲜活的村改案例。其中,夏北整村改造、澳门城混合开发项目在全市乃至全省都具有示范意义。

在2020年收官之际,南海还出台《佛山市南海区拆旧复垦(增减挂)实施管理暂行办法》,为创新城乡空间融合发展机制,破解南海土地资源供需矛盾探索新的解决方案。

踏入“十四五”的新征程上,佛山市自然资源局南海分局将继续大胆闯、大胆试,以国土空间规划编制试点为契机,以开展全域土地综合整治为突破口,对南海国土空间布局作一次全面的调整和优化,通过构建城乡空间集聚新格局和土地集约节约利用新格局,促进城乡全面融合,为广东城乡高质量融合发展探路。

## 政策赋能 项目频落地

回眸2020年,百感交集。突如其来的疫情,让村改停工了一个多月。

“方向不变,目标不变,要确保全年拆除整理村级工业园2.5万亩,力争突破3万亩。”在企业尚未全面复产时,南海率先推动“村改”头号工程复工。

南海不负期待,2020年的村改“拆”出声势,“建”出成效:全年共拆除整理土地3.9万亩,累计拆除整理土地6.2万亩,超额完成年度任务,其中启动千亩以上连片改造项目13个;全年建成及在建产业载体面积489万平方米。

南海村改跑出“加速度”的背后,是村改政策体系释放出来的巨大红利。

2019年,《佛山市南海区城市更新(“三旧”)改造实施办法》(简称《实施办法》)出台,引入联动改造、混合出让等创新性政策和产业载体分割销售等刺激“工改工”政策。

2020年4月,南海出台《实施办法》的补充规定,进一步优化联动改造要求,并将工业用地集转购地价款全额返还给村集体。

作为全省“三旧”改造的先行者,南海在全国首创“国有+集体”“出租+出让”“社区+产业”的“混合开发”模式。

桂城澳门城项目便是全国首个混合开发项目,也是《实施办法》出台后的首个混合开发项目,通过18亩商业用地的出让,带动

了50亩村级工业园的连片改造,有效解决了农村集体用地连片开发难度大、成本高的问题。此后,爱车小镇、大沥创客小镇等超千亩连片改造产业社区示范项目也采用该模式,包括澳门城在内,三大项目涉及面积8439亩。

南海还在全国首创“工改居”和“工改工”的联动改造,引导房地产反哺实体经济。截至2020年11月底,全区共有联动改造项目11个,面积超4035.66亩,其中联动“工改工”681.9亩、“工改公益”682.34亩。

而备受关注的夏北社区整村改造,采取的正是“政府引导、规划先行、市场主体参与”模式,之所以能顺利推进,关键在于充分利用政策红利,实现政、村、企利益平衡。以夏北社区永胜村为例,该村通过建设回迁公寓和公园绿地,让村民居住环境得到提升,同时,村集体通过物业回购保证长远发展;开发商的合法利益得到充分保障;政府承担前期公共服务配套,后期则将此为基础进行招商引资、培育产业、聚集人才,从而实现多方共赢。

夏北整村改造的推进,搅动了“一池春水”。目前,全区已有超20个旧村居项目正在启动改造。

从一个个生动鲜活的案例,到一串串沉甸甸的数字,通过政策驱动和示范带动,南海村改按下“快进键”,有力推动城乡融合发展提速。



■经过“三旧”改造,广东金融高新区如今已成为南海城市标杆。

珠江时报记者/方智恒 摄

## 数读

### 村级工业园升级改造

2020年拆除整理土地**3.9**万亩,累计拆除整理土地**6.2**万亩。截至2020年11月,121个村级工业园改造提升试点项目已启动**98**个,启动面积**3.36**万亩,累计已完成项目**23**个,启动千亩以上连片改造项目**13**个。

### 联动改造

截至2020年11月底,全区共有联动改造项目**11**个,面积超**4035.66**亩,其中联动“工改工”**681.9**亩、“工改公益”**682.34**亩。

### 集体土地整备

截至2020年11月底,全区共整备集体建设用地项目**10**个,土地面积约**468**亩。

### 集体土地入市

2020年集体经营性建设用地入市**54**宗,用地面积约**1335**亩。

## 拆旧复垦 腾出新空间

在2020年收官之际,政策红利还在持续释放,南海区出台《佛山市南海区拆旧复垦(增减挂)实施管理暂行办法》,为破解南海土地资源供需矛盾,创新城乡空间融合发展机制献上了一份新年贺礼。

历经多年的发展,南海土地遗留问题多,土地“挂起”现象严重、土地权属复杂、土地利用率低等问题交织,尽管“三旧”改造起步早,但也面临着“拆不动、建不了”的“硬骨头”。新出台的《暂行办法》正是为破解城市发展空间不足而探索的解决方案。

《暂行办法》是“地券”制度的继承和延伸,也是土地指标转移的一种工具。与“地券”制度相比,《暂行办法》实现了多项突破:一是将城镇建设用地及风景名胜用地纳入复垦范围,最大限度扩大可复垦地类,同时,打通建设用地规模调整途径;二是全程打通拆旧复垦省级指标产生通道;三是突破拆旧复垦只能由所有权人

实施的限制,采用多种合作开发模式,允许指标跨镇街使用。

“这个新政操作性强,真正为我们‘解渴’。”这是众多基层干部由衷的心声。据介绍,一些镇街已集约了过千亩土地,但由于缺乏建设用地指标,只能眼睁睁看着土地搁置,而通过新政将其他低效建设用地复垦为耕地或园地等农用地,验收后便能产生用地指标,从而实现建设用地空间置换。

时至今天,对众多珠三角城市来说,空间开发已进入了存量时代。近几年由上级下达的用地指标越来越少,具体分到南海各镇街的指标往往每年只有100-200亩左右,这些指标还要用于保障重点项目用地以及道路、学校等公共设施配套。这也是新政“解渴”的原因所在,通过拆旧复垦,镇街在不增加土地开发强度的前提下,通过整合零星分散低效用地挖潜用地指标,既可以优

化产业布局,提高土地使用效率,也能提升城乡面貌。事实上,这样接地气的新政,在意见征求阶段便有镇街跃跃欲试。2020年8月底,丹灶镇西联村城乡建设用地增减挂钩项目成功通过市级竣工验收。该项目属于“先拆后建”模式,拆除前实地为废弃的西联砖厂,拆旧复垦面积105.46亩,并全部复垦成农用地。拆旧复垦后,不仅环境变好了,还形成了100多亩的建设用地指标,成功实现发展与生态的“双赢”。

无独有偶,桂城街道石碓半月岛项目也于2020年底通过市级竣工验收。该项目占地122亩,拆除前为弃置的农庄、大排档以及教练场等,通过复绿成园地,如今,这片土地一改“脏乱差”面貌,摇身一变成为向日葵花海,成为村民休闲娱乐的好去处。而产生的122亩用地指标,70亩由石碓预留,52亩用于指标交易。

## 全域整治 集聚新动能

针对南海空间碎片化问题,南海探索“四集中”推动空间再造,构建城乡空间集聚新格局。“四集中”指通过“生态空间织补成网、城镇空间填充内聚、产业空间集聚入园、农业空间集中成片”,实现生态、农业、城镇、产业四大空间集中集聚。

聚焦“同城入湾提质量、底线约束控总量、城乡融合重流量、田园改造优存量、分类传导容变量”“五量”规划,目前国土空间规划编制试点工作已形成阶段性成果。

具体而言,生态空间整合各类生态管控要素,划定“生态一张图”,引导分级分期腾退。在此基础上形成23个城市组团单元,明确集中建设区鼓励增量空间,引导内聚式填充发展。产业空间规划58处产业集聚区,引导集聚入园。农业空间划定30多片永久基本农田集中区,结合国土空间综合整治,逐步引导基本农田正向优化。

为促使规划蓝图落地,南海提出了更大胆的设想,即以整个区为基本实施单元开展全域土地综合整治试点,统筹农用地整理、建设用地整治和乡村生态保护修复等工作,实现全域土地大整治、

大腾挪,构建生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的自然资源空间新格局。

接下来,南海将进一步完善修订集体土地整备政策,降低整备成本,推动低效存量建设用地盘活;建立健全土地增值收益分享机制,完善集体经营性建设用地入市土地增值收益调节金征收管理制度;探索建立均衡改造机制,根据“肥瘦搭配”原则,统筹划定连片改造区域,实施连片均衡改造;探索“三旧”改造和征地融合使用制度,平衡不同用途土地之间的经济利益,以经济手段增加国有工业用地来源,解决集体土地招商难问题。

回眸惊心动魄的2020年,南海迎难而上、加力加速,推动诸多创新政策落地,走出了一条以拓空间、添动能、增优势的城乡融合发展之路。

2021年是“十四五”的开局之年,南海继续举全区之力推进广东省城乡融合发展改革创新试验区建设,这是南海千载难逢的机遇,更是一次自我超越。

难走的是上坡路,南海终将迎难而上。



■桂城夏北社区整村改造的顺利推进具有很强的示范带动作用。图为永胜村改造展示馆。

珠江时报记者/方智恒 摄



■在半月岛,复垦的土地上种满了向日葵。

珠江时报记者/黄永程 摄

文/珠江时报记者 黎小燕 通讯员 颜倚云