

南海地改 为全省城乡融合发展改革创新探路

桂城千灯湖夜晚璀璨的灯光让人流连忘返;狮山万洋众创城、桂城爱车小镇、西樵五八科创产业小镇等一批重点连片改造项目取得实效;里水打造湾区“最美岭南水乡”初见雏形……走入佛山市南海区,会感叹该区城乡融合建设正迸发的惊人活力。自2019年7月31日,南海获批建设全省唯一的省级城乡融合发展改革创新实验区(以下简称“实验区”)后,已取得阶段性成效。

2021年是“十四五”规划开局起航的关键之年,处在“双区”建设、“双城”联动重大机遇窗口期的南海,将以实验区建设为契机,从更高站位、更宽视野、更大格局谋划城市更新,打造大湾区城乡融合最佳样板,开启南海高质量发展新征程。

■新快报记者 胡珊霞 通讯员 南宣



■南海以土地制度改革为突破口,破除“城乡混合”。图为千灯湖片区成为南海城乡高质量融合发展的典范。
南海区宣传部/供图

●新使命 破解发展困局 为全省城乡融合发展改革创新探路

改革开放以来,南海以“村村点火、户户冒烟”“六个轮子一起转”,走出了一条在集体土地上快速推进工业化、城镇化的发展路子。然而,在高质量发展的当下,南海出现土地利用碎片化、产出低效、规划基础设施薄弱、安全隐患频现等诸多问题。

如何破题?南海的思路是以土地制度改革为突破口,破除“城乡混合”,走向“城乡高质量融合发展”。2019年7月31日,省委深改委批复同意南海建设“广东省城乡融合发展改革创新实验区”,要求南海率先探索建立城乡融合发展体制机制和政策体系。

2020年9月19日,省委深改委印发《佛山市南海区建设广东省城乡融合发展改革创新实验区实施方案》。一周之后,南海召开全面建设广东省城乡融合发展改革创新实验区工作推进大会,同时,国土空间布局调整、连片村级工业园改造、城乡产业升级等9项具体工作方案也随之公布,实验区建设进入全面铺开的新阶段。这宣告南海将扛起为全省城乡高质量融合发展探路的历史使命。

根据实施方案,到2022年,南海区城乡空间布局明显优化,城乡高质量融合发展格局初步形成。实施20个城中村改造,建设10个农村居民新型社区;整合9万亩村级工业园区,建设20个千亩连片产业社区,建成5个万亩农业示范片区等。到2030年,全面实现土地结构优化调整,城乡高质量融合发展格局全面形成。

“过去40年,南海创造了经济发展的奇迹,也积累了一些深层次的矛盾和问题,特别是南海城乡发展不平衡、不协调,成为制约高质量发展的最大短板。”佛山市委书记鲁毅表示,省委赋予南海建设实验区的重任,目的就是要求南海破解这些问题。南海要紧紧抓住这千载难逢的历史机遇,真正把实验区打造成为一个可复制、可推广的样本,为南海以及佛山高质量发展提供支撑。

南海区委书记闫昊波表示,南海将把实验区建设作为改革发展的“一号工程”,牢牢把握空间重塑这个核心任务,深化农村土地制度改革,紧紧抓住国土空间规划编制试点、探索以县域为单元开展全域土地综合整治试点的机遇,对南海国土空间来一次结构性大调整,推动城镇、农村、产业和生态合理分区、相对集聚、协调发展。

●新探索 国土空间规划先行 研究“广佛候鸟人群” 和“广佛协同空间再造”

广东省、佛山市对实验区建设给予高规

格支持。《实施方案》中明确了实验区建设中的首批8项省级支持事项,涉及“创新国土空间规划管理机制”“开展全域土地综合整治”“创新历史遗留用地问题处理机制”等多个方面。

国土空间格局的调整优化是城乡融合发展改革的关键。目前全国上下正在抓紧推进2020—2035年各级国土空间总体规划编制工作,南海因发展改革路线的独特性与代表性,承担了广东省国土空间规划试点的任务。

佛山市自然资源局南海分局规划编制股相关负责人透露,在叠加南海城乡融合发展改革实验区改革机遇下,南海区正积极探索支撑珠三角高度城镇化、村镇工业化地区实现高质量发展的规划路径。目前,南海相关部门已经先后协同完成25个部门7个镇街大调研,不断完善形成涉及全区全域各部门52项要素、210余字段的基础数据库,形成空间规划工作的基础平台,初步拟定了规划方案。

此次规划有何创新之处?“规划凸显‘以人为本’的理念,更具‘温度’。一是激发土地存量并建立全流量机制,为土地整治规划提供一个可实施的路径;二是把广佛衔接和广佛候鸟人群的研究更为透彻,所以开展了广佛候鸟人群预测、广佛协同背景下的空间格局再造。”该负责人称,“规划更关注人的需求,将民众切身利益涉及的公园绿地、上下班交通、平日休憩等,都纳入规划中。公共服务设施标准提升。”

据介绍,目前南海国土空间方案初步确定了“四集中”方向,即城镇空间、产业空间、生态空间、农业空间等四种空间的集中,将原来城乡混杂的状况,集中引导为城镇空间强心聚轴,农业空间集中成片、生态空间织补成网、产业空间集聚增效,以推动土地空间的优化。

●新举措 聚焦体制机制难题 创新“拆旧复垦”指标交易制度 破解土地资源供需矛盾

南海除了创新国土空间规划管理机制,还在全域土地综合整治方面开展有突破性、首创性的探索,为省市在面上推开改革提供经验借鉴。

2020年年底,南海出台《佛山市南海区拆旧复垦(增减挂)实施管理暂行办法》(下称《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。

丹灶镇西联砖厂项目是该《暂行办法》的受益者。丹灶西联砖厂由于噪声扰民一度被投诉,如今这家砖厂被拆除后已变身绿地,水田相映,景色秀美。

“拆旧复垦后,不仅村里环境变好了,还形成了100多亩的建设用地指标,实现了发展与生态的‘双赢’。”佛山市自然资源局南海分局相关负责人告诉新快报记者。

此次新出台的《暂行办法》,不仅将城镇建设用地及风景名胜用地纳入复垦范围,还全程打通拆旧复垦省级指标产生通道,以及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。

目前,除丹灶西联砖厂外,桂城街道半月岛项目和里水镇逢涌村项目也成功实现“拆旧复垦”,3个项目共计新增农用地面积382.67亩。狮山镇永和村项目(74.81亩)复垦方案已获得市自然资源局批复,即将开展拆旧复垦工作。另外,大沥谢边村及沥中村项目(38.17亩)、丹灶镇沙滘村项目(10.35亩)、丹灶镇东联渡口所地段项目(129.40亩)正在推进。

广东省社会科学院教授丁力接受新快报记者采访认为,“拆旧复垦”政策的好处就是土地和指标分离,土地复垦以后,就有了建设指标。有些地方需要指标,就可以购买。农民复垦牺牲的部分利益通过指标交易得到补偿。同时通过土地腾挪,较好实现土地从碎片化、低效利用向高效转化。丁力称:“‘拆旧复垦’指标交易制度是解决历史遗留问题的一个很好机会,在市场经济的基础上,能够尽量确保各方利益,这是一种创新。”

南海,正凝聚各方力量,以探路者的姿态为全省城乡融合探索“南海方案”。一座更具品质、更富活力、更具幸福的梦想之城正披荆斩棘、呼啸而来。



■丹灶西联砖厂项目区原貌与现状对比照。

“

好声音

南海将把实验区建设作为改革发展的“一号工程”,对南海国土空间来一次结构性大调整,推动城镇、农村、产业和生态合理分区、相对集聚、协调发展。

——南海区委书记闫昊波

“拆旧复垦”指标交易制度是解决历史遗留问题的一个很好机会,在市场经济的基础上,此举能够尽量确保各方利益,这是一种创新。

——广东省社会科学院教授丁力

”

大数据

20个

根据实施方案,到2022年,南海区城乡空间布局明显优化,城乡高质量融合发展格局初步形成。实施20个城中村改造,建设10个农村居民新型社区;整合9万亩村级工业园区,建设20个千亩连片产业社区,建成5个万亩农业示范片区等。