

深圳坪山：打造城市土地二次开发改革高地



深圳市坪山区召开全区土地整备工作会议

坪山区位于深圳市东部，于2016年9月正式成为行政区。经济全球化和区域经济一体化深入发展，尤其是2008年国际金融危机不断扩散蔓延和对实体经济的影响日益加深的背景下，《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008—2020）》《深圳市综合配套改革总体方案》《深圳经济特区一体化建设三年实施计划（2010—2012）》《深圳经济特区一体化建设三年实施计划（2013—2015）》《深圳市实施东进战略行动方案（2016—2020年）》等区域、市域发展战略相继实施，坪山应运而生，担负着促进珠江口东岸地区功能布局优化、深圳特区一体化、深莞惠一体化和全市区域协调发展的重任。

2018年是改革开放40周年，也是深圳特区建立39周年，深圳在与祖国改革开放并行前进的39年月里，凭借着“敢为天下先”的勇气和魄力，创造了举世瞩目的成绩，从一个边远小渔村跃然成为具有世界影响力的创新型国际大都市，深圳的成长史就是祖国改革开放发展最好的记录，纵观深圳的改革发展历程，第一步便是土地管理。1987年12月1日，深圳蛇口敲响了新中国成立以来首次有偿出让国有土地使用权的“动地一锤”，实现了“土地流出金子”的梦想，拉开了中国土地管理制度改革的帷幕。从1986年6月25日《中华人民共和国土地管理法》正式颁布实施至今，深圳土地管理30多年来的改革史就是一部探索、实践以市场化方式配置土地资源、不断深化和谋求土地资源价值持续增值、实现人民共享土地发展利益的历史，其间多次里程碑式的事件注定将記入在册。2018年是贯彻落实党的十九大精神的开局之年，面对产业转型升级、土地资源紧约束等关键时刻，如何在新时代“改革开放再出发”中继续走在最前列是深圳必须回答的时代命题。自成立新区开始，坪山始终坚持以解决城市发展建设最紧迫的土地问题为突破口，主动承担起“拓展空间保障发展”的重任，在党的十八届三中全会“健全土地节约使用制度”“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制”的精神指导下，经过扎实调研和深入分析论证，坪山于2010年下半年开始探索实施“整村统筹”土地整备模式，该模式综合运用规划、土地、产权等相关政策手段，优化整合城市空间，一揽子解决农村城市化过程中产生的土地历史遗留问题，统筹推进社区转型发展，经过8年的探索现已成为政策特色鲜

明、群众高度认可、社会广泛接受、实施成果突出的一项系统完备的城市土地二次开发政策，在全市不断复制和推广。

以“四个统筹”破解土地开发难题

没有发展空间就没有未来。坪山作为深圳市最年轻的行政区，在空间、资源、成本、生态环境等方面有着的得天独厚的优势，但由于历史原因，坪山一直处于深圳发展的末端地位，规划定位差、开发程度低、历史遗留问题多、土地权属复杂，大部分土地掌握在原农村集体手中，市政基础设施和公共服务欠账严重，严重掣肘了坪山的发展。这些复杂的土地历史遗留问题和庞大的违法建筑体量，既是坪山发展的沉重包袱，又是坪山乃至深圳发展的潜力所在，坪山全区上下深刻认识到要想实现发展，首要的破题点就是土地。面对土地历史遗留问题如此复杂的现状，坪山在国土资源部与深圳市签署的《关于共建高度城市化地区土地管理制度改革试点城市合作框架协议》的契机下，及时转变发展思路，坚持以整体思维、改革思维和可持续发展理念开展顶层制度设计，引导多方利益群体由短期利益取向转向可持续发展取向，重塑利益群体的发展观和价值观，自2010年始于全市率先开展“整村统筹”土地整备试点，以“成熟一个推进一个”的思路铺开“整村统筹”土地整备改革，最终形成较为完善的土地整备利益统筹政策。

政策统筹。充分用足用活用好用政策，跳出传统房屋征收、棚户区改造和城市更新等“补丁式”城市发展模式，综合运用土地管理、城市规划 and 房屋征收三类政策手段，以土地管理解决遗留问题，以城市规划凝聚发展共识，以房屋征收促进土地清理，设计出包含“土地+规划+资金”三大手段的“整村统筹”土地整备模式，一揽子解决历史遗留问题，破解发展困境，实现政策集成创新。

规划统筹。坚持规划先行和多规合一，探索实施“片区统筹”型规划，以与社区共同协商、互让互利为原则，同步编制规划方案 and 实施方案，一次性统筹解决规划布局、产业空间、公共配套、生态系统和发

展预留空间等新旧发展问题，保证土地成片开发，避免出现“好做的先做，不好做的更难做”的后遗症，实现城市

整体发展质量与品质的提升。

利益统筹。寻找政府、集体和个人的利益平衡点，政府与社区算大账，社区与居民小组算小账，通过“留用土地+规划指标+补偿资金”方式，做大发展成果，分好利益“蛋糕”，充分满足各方利益需求和发展空间。

风险统筹。坚持全面引导、全程监管，综合预判居民利益、社会稳定、政策实施、项目开发等各个层面及过程中的风险，构建社区+街道办事处+土地整备局+区政府的四级监管体系，确保项目有序安全实施。

土地整备作为全市土地管理制度改革的重要领域，其每一个环节、每一项举措，都充分体现了深圳改革创新的精神。坪山“整村统筹”土地整备实验，更是助推全市政策体系完善、试点逐步推广乃至为全国的土地管理制度改革提供了新思路、新路子，坪山“整村统筹”政策探索直接推动了2015年全市《土地整备利益统筹试点项目管理办法（试行）》的编制出台，坪山“整村统筹”政策探索的许多核心思路如政策理念、政策大账、审批机制等在《土地整备利益统筹试点项目管理办法（试行）》基本体现。2015年6月，深圳市规土委代深圳市政府草拟了《土地整备利益统筹试点项目管理办法（试行）》（征求意见稿），该文件经市政府常务会议后，于2015年11月正式印发，“整村统筹”土地整备模式正式启动全市推广。截至目前，深圳市共有土地整备项目76个，涉及总面积达3409公顷，坪山成绩尤为突出，自2011年来累计完成土地入库面积21451.8公顷，在全市名列前茅。

以“四个致力于”为深圳发展提供空间保障

责任当头，实干为先。坪山是深圳“东进战略”的桥头堡，“为深圳改革开新路，为经济发展谋空间”是坪山土地整备人的核心价值观，城市建设从来不是单线行动，道路交通、文教体卫、产业空间等一系列建设要齐头并进，压力不言而喻。战役打得好，战术是关键，有了土地整备这个“先进武器”，如何打好“拓展空间保障发展”这场攻坚战是摆在坪山土地整备人眼前的首要问题，坪山土地整备人坚持目标导向与问题导向相结合，体制机制建设与城市规划建设“齐步走”，不断优化工作方式方法，主动迎难而上，从解决制约发展的“卡脖子”问题着手，啃下一块又一块“硬骨头”，为城市发展提供了宝贵的发展空间。

致力于土地整备队伍建设，锻造“强力整备军”确保工作落实。干事创业，人是最根本的，整备队伍是整备工作推进的核心力量，是战斗力的根本，坪山区高度重视整备队伍的建设，为土地整备工作提供充足的人力、物力、经费和技术保障，形成整体战斗力。一是高位推动，全面落实。坪山区始终保持对标跟紧的看齐意识和紧迫感，将土地整备工作作为全区最为重要的基础性工作来推动，

在高新区建设、治水提质、河道征收等一系列重点工作上，全面成立由区主要领导担任总指挥长或组长的工作议事小组，建立区委统筹、分级决策、协同推进、条块落实的工作机制，并自加压力、倒排工期，从方案制定、干部使用、资源调配、难点攻坚等方面全面加强统筹。先后多次召开河道征拆大会战动员部署会、征拆工作现场会、执法问题研讨会等专题会议，共研究审议重点征收议题85个，解决征收、执法、治理难点62个，同时坚持分工不分家，集中力量狠抓落实，要求各部门、各街道“一把手”挂帅，以“行走河道”方式，靠前指挥，专班推进，有力保证了全区各类土地整备任务的圆满完成。二是上下联动，合力攻坚。从领导班子到基层职工全面参与任务包干，并发动基层党组织和党员干部协助参与征收谈判，咬定目标、一抓到底，形成“千斤重担众人挑、人人肩上有指标”的工作格局。全区60多名处级以上干部、100余名科级干部、200多名工作骨干，舍小家顾大家，连续取消节假日休息，不间断推动整备谈判，面对违法违规行为敢于出手，面对“钉子户”“刁难户”敢于攻坚克难，面对征拆可能出现的纠纷敢于担责，做到了不为人情所扰、不为利益所惑、不为困难所阻、不为暴力抗法所屈，展现了昂扬的斗志、坚韧的品格和强硬的作风。三是高频督办，担当有为。坪山区深入贯彻深圳市委提出的“要在干事创业中锻造硬干部，让有者更有位”的指示精神，牢固树立以工作实绩选人用人的“生产力导向”，研究出台《关于在推进全区重点工作中培养锻炼干部的实施办法（试行）》及配套细则，注重在征地拆迁、治水提质等高难度、高强度工作平台上发现干部、锤炼干部、考核干部、重用干部，将干部日常表现、工作成效与考核任用挂钩，变“赛马”为“赛马”，为广大干部提供展示才干、公平竞争的平台。尤其是为进一步发挥街道在征收拆迁中的作用，坪山区把6个街道土地整备中心升格为副处级事业单位，安排了8名优秀科级干部任（挂）副职，并根据该批干部在河道征拆等重点工作中的实际表现予以任用，真正做到把一批硬干部选出来、用起来，旗帜鲜明为担当者担当、对负责者负责、让有为者有位。这些举措有效调动了全区广大干部干事创业、攻坚克难的热情和干劲，营造了比学赶超的良好氛围。

致力于征收整备机制完善，通过建章立制释放工作效能。一是印发《坪山区房屋补偿工作管理规程（试行）》，进一步优化房屋补偿工作操作流程，确保全区房屋补偿各项工作有章可循、规范实施、高效运作；二是于全市率先制定“补偿政策调整方案”，由区委常委会议审议印发实施，有力保障和服务了全区征收拆迁工作开展；三是形成全区土地整备考核方案，建立了基于组织管理和工作绩效两大内容，自查与检查、定性 with 定量、激励与问责相结合的三级考核指标体系，力求通过科学化、规范化、精细化的考核，形成以评促干、以评促管的良好局面；四是积极研究土地整备利益统筹体制机制，全面总结南布、沙湖整村统筹土地整备实践经验，编制出版《深圳“整村统筹”土地整备改革：坪山实验》一书；顺应市委市政府全面深化规划国土体制机制改革要求，编制形成土地整备利益统筹项目操作和管理“1+N”系列文件。

致力于空间土地腾挪盘活，运用“大整备”思维整合存量挖掘潜能。以“整村统筹”为框架，以利益平衡为基础，结合城市更新、“整村统筹”土地整备、房屋征收等不同政策路径，综合运用“房屋征收——整村统筹”联动和“土地整备——城市更新”联动的思路，在重点开发地区和发展受限地区之间探索各类政策联动的存量土地再开发系统模式，发挥统筹优势，为每一类土地类型和每一块现状土地找寻合法合规、合理可行的发展路径，深入推进违法建筑空间管控、土地整备利益统筹、重大产业项目用地

保障三大专项行动，推动解决各类存量土地问题。一是通过模式创新引领高新区土地二次开发。制定出台高新南片区土地二次开发总体方案 and 实施方案，确立一区一策、同步推进的开发思路，根据土地权属特征和区域现状，结合社区及居民意愿，按实施模式划分了房屋征收、城市更新、校城共建、利益统筹等四大开发区域，并采用“统一规划、分步实施”的方式开展高新南片区土地整备工作。目前，房屋征收区完成绿梓大道征收方案编制，启动深圳技术大学二期项目征收；利益统筹区完成田心土地整备利益统筹项目大账初步核算；城市更新区完成田头项目开发思路初步研究；校城共建区完成《坪山竹坑社区改造概念规划设计（初稿）》编制。二是通过联动方式保障重大产业项目用地。通过“征收—统筹”联动工作方式，由社区配合政府先行启动重大项目的房屋征收补偿工作，相关指标和补偿可在社区“整村统筹”土地整备中统筹解决，有效保障南京金龙、丹梓北路等重大产业项目和基础设施项目的落地。三是通过工作统筹推进解决土地遗留问题。发挥政策统筹优势，运用城市化转地、签订承诺书、土地置换等多种方式高效开展各类土地清理入库。截至目前，已完成80万违法建筑空间专项行动土地清理工作。

致力于重要节点攻坚克难，通过法治方式推动难点突破。很多业主对于征收补偿抱有较高期望，甚至存有“博赔”想法，导致征拆工作面临较大阻力和困难。为此，坪山区坚持以综合执法促房屋征收，专门召开河道执法专题研讨会，编制综合执法手册，综合运用环保水务、土地监察、安全生产等执法手段，依法依规对涉嫌违法建设、违规经营、安全生产等情况进行全面排查、铁腕执法，仅在治水提质一项行动中就开展行政检查963次，发放各类法律文书204份，查封违法点47处，形成了“博赔无效”的震慑效应，牢牢把握住了征拆谈判主动权。此外，运用法律思维，坚持高压执法，一举攻克久拖十余年的汤坑历史遗留问题，保障了碧沙北路、坪山河干流、华谊兄弟等重大项目实施；并协同相关街道和部门如期完成新龙达和农牧公司猪场关停，突破坏保督查重点督办的猪场关闭问题。

以“综合改革”推动城市迈向高质量发展

砥砺前行，以大战略眼光着眼未来。成就源于接续奋斗，事业需要继续往开来。站在新的历史起点上，坚持“以人民为中心”“房子是用来住的不是用来炒的”“绿水青山就是金山银山”等一系列新发展理念，深刻改变了中国长久以来的城市发展建设价值导向，为新时代城市开发建设指明了方向。为高质量、高标准推进坪山高新区规划建设，坪山坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，区领导亲自带队赴雄安新区调研“取经”，充分学习借鉴作为新时代城市高质量发展样本的雄安新区的城市规划建设理念和先进做法。经过充分研究并立足自身发展实际，坪山提出了“政府主导、国企参与、多级联动、先整备后统筹”等

坪山土地开发路径，并出台了《深圳市坪

山区人民政府关于深圳国家高新区坪山园区土地整备综合改革试点的实施意见》，以制度化的方式确立新时期改革方向和要求，全面推进土地开发、用地供应、住房制度、生态文明等土地整备综合改革，探索建立政府主导的坪山高新区土地整备、开发和运营新模式，推动坪山高新区建设进入实质阶段，为全面提升深圳科技创新全球竞争力奠定优质空间基础。

创新新时代城市土地二次开发模式，建立政府主导下、国企参与的土地整备多级联动开发机制。在土地的一级、二级、三级开发各阶段，以“土地整备+以地入股+统租统管”等方式，实施政府主导下的土地多级联动开发。原农村集体土地以土地整备利益统筹政策为起点，先行厘清政府与原农村集体的土地利益边界，实现多方共赢；留用地开发通过竞争性谈判方式引进有实力、有信誉、有资源的国有企业，实现高质量开发；原农村集体分配所得物业除用于居民安置外均由政府或政府选定主体进行“统租”，实施“盈分红、亏保底”的保障机制。

破解土地供应难题，探索政府主导整备下的提前供地路径和多元安置方式。在利益统筹政策框架下，试行“先整备、后统筹”的方式，在保持“政策大账”核算方式一致的基础上前置供地时序，保障重大基础设施项目 and 产业项目用地。同时，探索原址安置与异地安置相结合，鼓励原村集体采用货币补偿方式解决安置补偿问题。

优化土地管理机制，构建以“租赁开发”为主、租让结合的土地利用及供应方式。高新区内通过土地整备供应的产业用地原则上以“租赁开发”为主，辅之以先租后让、租让结合的供应方式，并根据产业发展周期设定合理租赁年限。同时稳步实施生态清退，逐步建立国有已出让土地盘活利用机制和土地整备、城市更新项目计划清退机制，不断建立完善全区智慧化土地监管体系，全面提升土地利用效率。

构建租购并举的多元化住房供应体系，探索包含以房引才、定向销售、征迁安置等层次的保障机制。面向各类高层次人才探索定向销售商品房，房产建成初始登记后十年内不得交易和赠予；试点范围内的土地整备项目中，除去社区及居民安置部分，参与市场交易的商品住房占总商品住房供应比例控制在10%—20%，剩余住房全部采取“只租不售”方式由政府或政府选定机构“统租”。

改革决定成败，创新决胜未来。改革创新没有终点，更没有中场休息，对改革创新，坪山始终有时不我待的紧迫感。回首观望，土地整备不仅是一项成功的土地管理制度改革，更承载了坪山人民共同发展的期望。任何创造性的发展点子，要靠内生动力，也要靠众脑集智、众人拾柴，吸引更多社会力量。新时代，坪山将继续顺应社会发展潮流，坚定不移推进土地整备综合改革，坚决摒弃一切不符合新发展理念的观念，坚决改革一切不符合高质量发展要求的体制机制，坚决改变一切制约创新的管理方式，始终做深圳改革开放大船的奋楫者，这是坪山的责任担当，也是对深圳改革开放40周年最好的献礼。

（李娜 张雄宇 樊景城 李延彬 凌杰）



深圳市坪山区区委书记、区长陶永欣指导土地整备工作