

开栏语

按照中宣部统一部署,近日在市、县、村组织开展全面建成小康社会“百城千县万村”调研活动,佛山市也开展了相关调研活动,并形成了22份调研报告。为全景展示佛山全面建成小康社会的非凡历程、辉煌成就和成功经验,激励广大干部群众更加紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年目标进军,本报即日起推出“全面建成小康社会‘百城千县万村’调研行”系列报道,为您详细介绍此次调研的成果和精彩内容,敬请垂注。

# 城乡高质量融合发展的“南海答卷”

## 南海区着力破解城乡区域发展不平衡,率先建成高水平小康社会

改革开放40年来,南海大地上发生了翻天覆地的变化,创造了惊人的发展奇迹。南海是“广东四小虎”之一,2019年全区实现GDP3177多亿元,连续6年位列全国中小城市百强区第二名。1979年到2019年,南海GDP增长了806倍,同时期的广东GDP增长了582倍(从185.85亿到10.77万亿元)。

与西方城市对比,南海超过了意大利的佛罗伦萨、英国的利物浦;如果与国内地级以上城市对比,2019年南海在全省21个城市中排第8名,超过了全省乃至全国大部分地级市。在全面建成小康社会进程中,南海始终处于领先地位。

南海腾飞的原因有很多,但是持续推动以土地改革为核心内容的城乡融合发展,是其中的关键因素。改革开放以来,南海区顺应经济社会发展需求,率先推动城乡建设和发展领域各项体制机制改革,在土地要素流通、居民户籍制度、村(社区)管理体制、公共服务覆盖等方面积极探索,积极促进城乡关系调整优化,努力以城乡融合助推经济社会发展,取得了良好成效,走出了一条城乡互动、共同发展的路子。

从某种程度上说,以土地制度改革为突破口,推动城乡高质量融合发展,通过持续的探索与实践,塑造了南海当下城乡发展的基本格局,也奠定南海产城发展基础,助力南海全面建成小康社会。纵观南海城乡融合发展改革历程,立足于南海现实问题,着眼于时代发展大趋势,通过持续的改革,破解现实发展问题,进而将改革经验上升为中国顶层政策设计素材来源,是南海改革最突出的特点。



桂城夏南片区村级工业园改造项目海逸新经济小镇。

珠江时报记者 / 方智恒 摄

全面建成小康社会 “百城千县万村”调研行

全面小康

全面小康

全面小康

全面小康

### 风雨40载南海GDP增长806倍

风云激荡40年,南海从“敲锣打鼓贺富”开始,在“一穷二白”的广阔天地里,创造了“六个轮子一起转”的南海模式,造就了百花齐放的产业集群,形成了战斗力卓越的民企南海军团,连续六年成为全国百强区第二名,在小康社会建设过程中始终处于领先地位。

数据显示,1979年,彼时的南海县GDP约为3.94亿元,2019年GDP突破3176.62亿元,增长806倍,同时期的广东GDP增长了582倍(从185.85亿到10.77万亿元)。

2019年,村社两级集体资产总额(不包括农村土地折价)482.86亿元,同比增长9.81%。全区资产数额排名前十的经济社均超过1.5亿元。2019年,村(居)社(组)两级可支配收入99.09亿元,其中,可支配收入超100万元的村(居)有196个,超1000万元的村(居)有78个。2019年,南海居民人均可支配收入55281元,与之对比,2019年全国居民人均可支配收入为30733元,南海接近全国水平的两倍。

但在改革开放前夕,南海的情况并没有比全国其他地方好多少。以千顷鱼塘万亩田著称的南海,是岭南“桑基鱼塘”农业模式的代表区域。但在改革开放前夕,南海全县人均收入还不足百元,鱼米之乡甚至到了缺衣少食的地步。

如何破解难题,南海的思路是以土地制度改革为突破口,推动城乡高质量融合发展,通过持续的探索与实践,塑造城乡发展的基本格局,奠定南海产城发展基础。

回顾南海的改革历程可以看出,在改革开放前期,南海走的是一条自发工业化、分散城市化发展的道路。在“五个轮子一起转”,即乡镇、管理区、经济联社、联户和个体五个层次的经济主体一起发展的战略指导下,各

种生产要素迅速向镇、村集中,在实现了乡村工业化的同时,也完成了乡村就地城市化的过程。南海的工业化和城市化过程,同时也是土地要素再配置和重组的过程。在这个过程中,南海在全国率先启动集体土地股份制改革的探索,在不改变集体土地性质的前提下,将农民承包的土地以使用权入股,组建起集体经济组织,村集体在土地上“种房子”获得收益,农民则依据股份享受分红。

解决地块分割困局,实现土地与资本的结合,通过集体土地进入建设用地市场,参与工业化和城市化,集体成员分享土地增值收益。这个先行一步的改革,不仅为南海后续的发展奠定了基础,其经验也成功推广到全国其他地区。

随着改革开放的深入,南海经济社会发展对土地的强大需求与建设用地供给有限之间的矛盾日益凸显,依靠大量新增建设用地换取经济增长将难以为继。以三旧改造为突破口,南海迈出了尝试农村集体建设用地流转的关键一步。如今,这场以盘活存量用地为核心的改革,已经成为南海解决产业升级落地问题,弥补城市化不足,为农村社会向城市社会转型的重要基础,受到国土部和广东省的高度重视,并在整个珠三角地区大范围的实践。

进入新时代以后,南海获批建设广东省城乡融合发展改革创新试验区,致力于粤港澳大湾区世界级城市群城乡高质量融合发展探索新模式,为新时代广东城乡高质量融合发展提供新鲜经验。

南海人在“土地”领域的探索,不仅让南海保持了持续的发展动力,也破解了城乡发展不平衡、农村发展不充分等全国普遍性问题,助力南海率先建成高水平小康社会,而且很多也都转化为中国顶层政策设计的素材来源。

### 改革创新让南海保持持续发展动力

创新是引领发展的第一动力,也是促进新旧动能转换的重要推动力量。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,为全省城乡融合发展探索经验。

在推动改革的过程中,南海一以贯之重视政策先行,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1993年8月制定了《关于推行农村股份合作制的意见》,在全区农村全面推开农村股份合作制开始计算,南海累计推出的各类事关土地的政策制度超过百项。

在改造思路,南海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用途走向综合性开发。为强化土地统筹发展,优化土地资源集约利用,推进城市空间集约开发,南海区以城市更新十大示范片区为抓手,重点推动连片改造,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。

2010年,南海区首次提出《南海城市更新行动计划》,明确重点推进城市更新十大示范项目建设,涉及土地面积约49273亩。推进至今,已成功打造出千灯湖产业总部经济区、广佛国际商贸城中心区、听音湖片区等一批优质连片改造示范项目。

2017年,南海区以城市更新(“三旧”改造)项目和村级工业园改造提升项目为基础,谋划了新一轮城市更新十大示范片区,面积共26403亩,片区内共涉及52个村级工业园改造项目,面积共10265亩,将突出政府主导,成片连片,配套完善和产业协同,更侧重于村级工业园改造和产业转型升级。

村级工业园过去被视为南海“村村点火、户户冒烟”的最好体现,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改造提升作为推动城乡融合发展的一个重要工作,持续加大村级工业园改造提升扶持力度,2020年南海要拆除整理3万亩,累计完成6万亩,为实体经济发展腾出更多空间。

回望南海探索城乡融合发展的历程,我们可以看到,这既是探索经验、去除沉疴的十年;也是南海拓展城市发展空间,提升城市形象,实现产城裂变的十年;更是推动产业转型升级,实现产业再造的过程,实现财富集聚的过程。通过紧紧盯住底线民生,平衡发展利益,创新扶贫模式,南海在践行共同富裕上实现了新的突破。

以“三旧”改造为例,为调动社会各方的积极性,对改造项目土地出让金实行按比例分配,其中原权属人所占比例约为50%,在以集体用地为主体的南海“三旧”改造中,极大地促进了城乡居民收入的增加。

2019年,村社两级集体资产总额(不包括农村土地折价)482.86亿元,全区资产数额排名前十的经济社均超过1.5亿元,村(居)社(组)两级可支配收入99.09亿元。

数据也许能更直观地诠释南海的城市吸引力和幸福感:在全国外来人口吸引力最强城市之一的佛山,新南海人占了全市新增人口数40.5%。这一数字,说明了南海成为“近者悦、远者来、居者安”的高品质城市。

在科学的规划引领下,南海“两高四新”产业也在加速集聚。近年来,南海“两高四新”产业增加值累计达1042.2亿元,千亿产业集群蓄势待发。目前,广东金融高新区已集聚项目超900个,投资额约1400亿元;千灯湖创投小镇开园仅一年,已集聚私募基金类机构600多家,募集资金超过750亿元。

### 突破禁区为城乡高质量融合探路

如果说,改革开放之后,南海以土地改革为抓手,以独特的工业化和城市化模式,完成了城乡融合发展的1.0时代使命;那么,党的十八大以来,南海以强化统筹规划、优化要素配置、共享发展成果、追求生态宜居的科学发展战略,推动城乡全域覆盖更协调、更平衡、更可持续地发展,则是城乡融合高质量发展的2.0时代。

南海所有的改革都围绕着城乡融合高质量发展展开,这一过程是南海识变、应变、求变、改变的发展过程,以“自己的方式”“自己的走法”走向现代化,为全国建设高水平小康社会提供了有益启示。

先行先试,敢于突破禁区,是南海改革探索的最大特色。改革开放以来,南海承担国家级改革试验区试点达84项,其中很多突破了政策和法律禁区,在全省乃至全国都属“破冰”的首创性质。如在全国率先探索土地股份合作制改革,在全省率先探索“三旧”改造。

在土地开发模式的创新方面,南海“先行一步”的改革精神更加凸显:如在全国首创“混合开发”模式。即“国有+集体、住宅+产业、出让+出租,以产业开发为主、住宅开发为辅”的土地复合利用方式。在全省率先要求“工改工”和“工改居”联动改造,实现房地产业反哺实体经济。目前南海区约有3500亩土地正在推进联动改造。

南海改革的另一大亮点就是通过激活城乡要素流转,推动工业化和城市化进程。某种程度上来说,南海的工业化和城市化过程,就是城乡要素中核心要素——土地要素再配置和重组的过程。在此过程中,南海村集体通过建立农村股份合作制,实现土地与

资本的结合,通过集体土地进入建设用地市场,参与工业化和城市化,集体成员分享土地增值收益。

从农村、土地入手,通过激活土地要素流转,启动工业化、城市化改造,再用工业反哺农村,南海走出了一条异常接“地”气的城乡融合发展改革路径,不仅为高质量发展提供了有力的土地保障,更重要的是为南海的产业发展、城市建设、基层治理等诸多领域的发展奠定了基础,为破解“城乡区域发展不平衡是广东高质量发展的最大短板”作了有效探索。

虽然通过持续多年的改革,南海已经构建了较为完备的政策体系,城乡融合发展已经取得明显成效,但困难和问题依然突出:发展空间有待拓展,建设用地增量空间接近极限,村级工业园布局散乱,利用效益十分低下;城乡环境亟待提升,城不城、乡不乡的问题十分突出,可持续发展的环境容量严重受限;产业发展后劲不足,传统产业创新能力不强,面临较大转型升级压力;新兴产业尚处于起步培育阶段,发展还不充分。

面向未来,肩负为粤港澳大湾区世界级城市群探索城乡高质量融合发展新路径的南海区,需要以建设广东省城乡融合发展改革创新试验区为抓手,围绕“以空间大集聚推动城乡大融合”的思路,聚焦解决城乡土地利用碎片化及由此带来的一系列制约高质量发展的难题,以农村土地制度改革为着力点,以开展全域土地综合整治为突破口,对全区土地、生态、产业和城市布局系统规划,推动城镇、农村、产业和生态合理功能分区、相对集聚、协调发展,促进城乡高质量融合发展。

统筹/珠江时报记者 刘永亮 文/珠江时报记者 刘永亮 蓝志中 黎小燕