

余宗良:打通城乡要素流动“阻梗” 赋能高质量发展

南海要不断推进城乡要素便利化流动和优化配置,提升城市品质,促进城乡共生共荣

思想大解放 改革再出发

南海全面建设广东省城乡融合发展改革创新实验区专家访谈



专|家|简|介

余宗良,中国(深圳)综合开发研究院自由贸易创新研究中心、城市和乡村发展研究中心主任;法学博士、经济学博士后;研究领域为制度创新与区域发展、产业经济、企业规划等。

从“敲锣打鼓贺富”到“六个轮子一起转”,从率先探索土地股份合作制到农村体制综合改革,从三旧改造到“三块地”改革破题,从村级工业园改造到城乡融合高质量发展先行先试……四十多年来,南海始终站在中国改革开放的最前沿,创造了全国首富县、“广东四小虎”、中国县域经济排头兵的奇迹,但也衍生出城乡区域发展不平衡的问题。

2019年7月31日,南海区获批建设广东省城乡融合发展改革创新实验区,为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经验示范。

2020年9月19日,广东省委深改委印发《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》,赋予南海区首批8项省级支持事项,并“允许直接复制省其他实验区已获批准权限”“优先支持实验区复制推广广东自贸试验区改革创新经验”,支持力度之大前所未有。

中国(深圳)综合开发研究院城市和乡村发展研究中心主任余宗良昨日接受珠江时报记者专访时提到,进入新一轮的改革开放,南海追求的是更高层次的城乡关系、更高质量的城乡融合,如果能通过建设省城乡融合发展改革创新实验区瞄准城乡融合的“堵点”“痛点”,率先打破城乡要素流动的“阻梗”,实现生产、生活、生态空间的大调整,这对广东乃至全国的城乡高质量融合发展都将具有重要的示范意义。

1

南海的城乡融合不是乡村空心化基础上的城乡融合,而是在粤港澳大湾区世界级城市群建设的背景下、乡村快速工业化基础上的城乡融合

记者:在您看来,南海建设广东省城乡融合发展改革创新实验区总体基础是什么?具备什么优势?

余宗良:一提到乡村振兴、城乡融合,很多人会产生乡村空心化如产业空心、人口空心等的印象,即乡村衰退,“农村空心化、农业边缘化、农民老龄化”的“新三农”问题。但是,南海的城乡融合面临的问题与之不同。在第一轮的改革开放过程中,南海充分利用集体土地抢先一步快速实现乡村工业化,做到了产业进乡、资本进乡、人才进乡等。顺应新一轮的改革开放和建设粤港澳大湾区大势,南海是在世界级城市群建设、快速工业化的基础上和城市化滞后的约束条件下,探索更高层次更高质量的城乡融合发展。建设广东省城乡融合发展改革创新实验区,南海优势明显。

其一,南海工业基础扎实、区域综合实力强、城市化建设越来越具有战略性与系统性。从数据上来看,南海连续6年位列全国中小城市综合实力百强区第二位,2019年的GDP(国内生产总值)约为3176亿元,全社会消费品零售总额、财政总收入、住户存款等主要经济指标均稳居全国发达县(市、区)前列。

同时,南海在乡村工业化的过程中形成了实力雄厚的专业镇、特色镇,其所辖6个镇2019年均进入全国综合实力千强镇前100名榜单。从某种程度上来说,藏富于民,南海的乡村是富裕的代名词。

其二,南海拥有得天独厚的区位优势。南海位于粤港澳大湾区世界级城市群广佛全域同城化的“1+4”广佛高质量发展融合试验区建设,南海占三,“1”(先导区)是“广州南站—佛山三龙湾—广州荔湾—南海”,“4”个试验区片区中南海占二,即“荔湾—南海”“白云—南海”。

在世界级城市群及广佛全域同城化的背景下,南海打通城乡要素流动的“阻梗”的迫切性日益突出。要素便利化流动不仅体现在区域与区域之间、城市与城市之间,更要体现在城市和乡村之间。“工欲善其事,必先利其器”,为更好的分享城市群及广佛全域同城化发展的红利,南海内部尤其是要不断推进城乡要素便利化流动和优化配置,久久为功、行稳致远。



余宗良在广东金融高新区展示厅调研。

2

破解城乡发展不平衡问题,南海要提升城市品质、促进城乡共生共荣,共享发展

记者:探索城乡高质量融合发展,南海怎么破解城乡发展不平衡问题,为广东甚至全国作示范?

余宗良:城不像城、村不像村是珠三角城市的共性问题。在上一轮改革开放中,南海在实现快速工业化的过程中衍生出城市化滞后的问题,形成了“城不城、乡不乡”的空间面貌。如果南海能先行先试探索城乡要素便利化流动,实现生产、生活、生态空间的优化重构,“让城市更城市、让乡村更乡村”,这对广东的城乡高质量融合发展的示范意义是毋庸置疑的。另外,对后来者,即向珠三角城市学习的其他城市也提供了借鉴,在发展工业化和城市化的道路上少走弯路,这也是在更大层面上为全国的城乡融合提供示范。

第一是要增强南海的城市化功能,提升城市品质。在这个过程中,需要处理好土地财产制度的问题。土地是财富之母,南海在新一轮的改革开放中,如何再创奇迹、重振虎威?这需要集聚集约、科学合理布局生产、生活、生态“三生”空间,完善公共服务。这样才能推动人城产文协调发展,促进城乡全面融合。但是,南海目前的空间形态是既定的,部分利益格局已经固化,不可能在一张白纸上画图规划、建设城市,在既有的约束条件下推动全域空间重构,挑战性更强、难度极大。

第二是要树立共享发展理念,处理好城市与乡村的关

系,使两者相互赋能、共生共荣。一方面,南海要从土地、产业、公共服务、环境、基层治理等经济社会各方面发挥城市文明的引领性,让城市更像城市;另一方面,南海要在某种意义上恢复乡土本色,留住绿水青山,留住岭南乡愁,让乡村更像乡村。同时,要构建生态补偿机制,通过好的交易机制、补偿机制打破要素固化,让要素双向便利化流动,实现要素随着人口走,要素随着项目走,并且做到要素对价合理公平,共享发展成果。另外,南海推行的是全域城乡融合,实现均衡要素配置就要根据各镇街的基础情况、约束条件量身定制改革措施,不能一刀切。

4

用好政策,南海要有国际视野、站在国家高度、思索湾区所向

记者:《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》(以下简称“实施方案”)赋予南海区多项政策利好,在您看来,南海要怎么用好这些政策?

余宗良:城乡融合是一个综合性的命题,相对应的,《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》也是一份系统性强的综合改革方案。它以广东省委深改委的名义印发,规格高;规划21项重点任务,力度大;赋予南海首批8项省级支持事项,干货多。

如何用好实施方案赋予的这些政策利好,我认为,首先南海要打开视野,顺应世界发展大势,站在广东省、甚至是全国的高度去为城乡高质量融合发展探路。也就是说,南海不仅要立足自身实际,更要在参与粤港澳大湾区世界级城市群建设的背景下,加强系统研究、坚持问题导向,摸清摸透自身在目前的发展过程中存在的“堵点”和“痛点”。在这个基础上,量身定制出适合南海的政策诉求。有了政策诉求之后,要加强对上沟通协调,实施方案意味着的是对综合改革的授权,而具体的指引还有可以进一步细化的空间。

如果所授权的政策拿到手后长时间的用不了或者用不上,这在一定程度上反映的是当地对问题没有摸清摸透,或者说提出来的问题不具备解决的迫切性。另外,因为现在的制度创新的系统性和集成性比较强,如果有了一些政策授权,但缺乏配套政策的支持,也难以落实。譬如国土空间规划的调整,就涉及市级层面的授权,缺乏相应的授权,规委会审批的周期长与试点时间紧迫之间的矛盾就不好解决。这些都要要求上下级政府要群策群力、加强对问题的系统研究与对上沟通协调。

再者,南海要横向学习其他城市的先进经验。城市的战略管理就是要瞄准一个学习对象,把它深入研究透,在对比中看到自己存在的问题和不足,然后好好地改、大胆地干。以深圳为例,它在不同的历史阶段总是站在国际视野、国家高度去思考一些创新性、引领性的问题,同时它具备开放、包容的气质。深圳的开放从区域上说有两个维度,它不仅是传统的向世界开放、向港澳开放,也向国内开放,所以才有“来了就是深圳人”的说法。另外,深圳打造了市场化、国际化、法治化的营商环境,这对吸引人才、集聚企业来说,是必不可缺的。

南海正在不断地往越来越健康的产业生态发展,既积极培育“参天大树”般的龙头企业,也以“阳光雨露”滋养中小企业“百花齐放”。在形成大中小企业月交相辉映的产业生态的征途中,深圳经验在一定程度上值得借鉴。

3

构建现代产业体系,南海要打通城乡要素流动“阻梗”、提高城市竞争力

记者:南海探索城乡融合,对其未来的发展,尤其是在加快产业结构优化升级、构建现代产业体系方面,具有怎样的价值?

余宗良:城乡融合就是要打通要素流动的“阻梗”,让土地要素和其他各项要素得以便利化流动,进而优化配置。而要素便利流动、优化配置才能支撑产业结构的转型升级,构建现代化产业体系。目前,南海正在加速构建“两高四新”现代产业体系(“两高”指高技术制造业、高品质服务业,“四新”指新能源产业、新材料产业、新一代电子信息产业、新型生物医药产业),推动南海经济优化和转型升级。而这些正需要土地、资本、科技、人才、数据等要素的便利、优质供给,尤其是对土地空间要素而言,急需需要突破南海传统乡村快速工业化要素供给的路径

依赖,改革创新,支撑南海经济高质量发展。

产业发展规律是集聚发展,而产业集聚发展就需要通过土地要素的便利化流动以提供集聚空间。上一轮工业化进程中,适应中小企业轻工产品发展的分散化、碎片化空间土地供给模式显然已难以满足产业集聚发展的大空间、优质空间的需求。在这个层面上看,通过城乡高质量融合发展打通要素流动的阻梗也是为南海引入大项目、大产业突破空间瓶颈、提供发展载体。

第二,现在的产业发展对城市品质的要求更高,从某种意义上说,工业化和城市化的匹配度需要更加吻合。产业发展需要人才,而

城市只有能够提供优质的服务,才能吸引到优质的产业人才。以前乡村快速工业化,农民进入工厂工作,分享到了城市发展中的工业文明,他们对城市的优质服务或者优美的生态环境需求相对低,对真正进入城市享受城市文明的迫切性不强。但是现在的情况已经完全不同了。产业的高端化转型升级和消费升级,相对应的要求从业人员高端化,而高端人才对城市品质、生态环境、公共服务等要求是非常高的。像原来,医疗、卫生、文化、教育等是城市的配套服务,但在新一轮的改革开放中,它们成了城市吸引优质产业、高尖端人才的核心竞争力。