

南海：为全省城乡高质量发展探路

南海建设广东省城乡融合发展改革创新实验区，着力破解城乡区域发展不平衡短板

这是一个载入南海历史的重要时刻，更是一个开启南海历史的重要节点。

9月27日，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，推动南海区在城乡融合发展过程中、在高质量发展道路上行稳致远。

去年7月，省委深改委批复同意南海区建设广东省城乡融合发展改革创新实验区，希望南海为全省城乡高质量发展提供新鲜经验。这既是重大机遇，也对城乡各方面工作提出了更高要求。一年来，南海举全区之力推进广东省城乡融合发展改革创新实验区建设，将城市和乡村作为一个整体系统谋划推进，全力推进城乡融合发展体制机制创新。

今年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》（以下简称“实施方案”），意味着这项改革全面铺开，这场战役全面打响。市委、市政府全力支持南海区推进实验区建设，寄语南海重振武威，锻造敢为人先的“南海雄师”，全面推进实验区建设，加快推动高质量发展。

于南海而言，这将是推动加快高质量发展、实现“二次腾飞”的重大机遇，南海正吹响战鼓、亮剑出征，以扎扎实实的工作成效，推动实验区示范效应，奋力开创改革发展新局面。

为高质量发展扛大鼎

破解城乡区域发展不平衡短板

2018年10月，习近平总书记视察广东时指出，城乡区域发展不平衡是广东高质量发展的最大短板，要下功夫解决城乡二元结构问题，努力把短板变成“潜力板”。

这个问题是广东高质量发展的最大短板，也是南海高质量发展的最大短板。作为珠三角的经济先行区，南海早已走过了将农村搞活变富的阶段，追求高质量发展是城乡融合的更高追求。然而，经过四十年的高速发展后，南海农村的产业结构、人口结构和治理结构发生翻天覆地的变化，随之衍生的城乡形态差、产业层次低、安全隐患多、基层治理难等问题，严重制约着南海迈向高质量发展。

数据显示，2019年，南海区生产总值突破3000亿元，达到3176.6亿元，远远超越了许多地级市的经济体量，人均GDP迈入中等发达国家行列。2019年，南海居民人均可支配收入55281元，同比增长8.9%；全年城镇居民人均可支配收入55880元，同比增长8.9%；全年农村居民人均可支配收入36606元，同比增长9.3%。

产业一路高歌猛进，驱动城市不断成长，成就了南海经济腾飞，推动了南海成为广东“四小虎”之一，但以工业化带动城镇化这条路，终于在21世纪的第一个十年，走到了岔路口，尤其是这种“以土地换租金、以空间换增长”的增长方式，导致工业用地分散，土地产出率不高，更重要的是导致城乡发展规划滞后。

统计显示，从1996年到2007年，南海每增加1亿元工业产值就需要新增建设用地113亩，也就是每新增1亩工业用地工业产值仅增加88万元，是当时深圳的一半。到2007年，南海的建设用地占土地总面积比例就已经触及国际生态安全警戒线——50%。

与此同时，南海612个村级工业园中，平均每个300亩左右，分布在全区280多个村居，以五金、陶瓷、制鞋、纺织、家具等传统制造业企业为主，低效能、低租值、土地利用下的村级工业园，导致城乡发展规划滞后，形成了南海“城不城、乡不乡”的城市面貌。

以工业化、城镇化为主导的发展路径，虽然造就了南海庞大的经济总量，但由于对这一发展路径的过度依赖，城市发展格局上“城不城、乡不乡”的情况依然严重；早期产业碎片化分布，造成土地开发规模大、离散度高、土地产出效益低下、大项目落地难等问题，也越来越制约未来发展空间，城乡发展规划和社会治理的难度也随着不断提升。

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。

改革的目的是实现城乡高质量发展。探索城乡融合的过程，也是南海人识变、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有益启示。



■环西樵山片区是南海区城乡融合发展示范片区之一。

(资料图片)

以土地改革为核心

构建城乡融合发展新格局

土地是人类生存和区域发展的核心资源。作为改革开放的先行区，南海在土地建工厂、搞产业，民营经济遍地开花。与此同时，南海也一直承担着全国土地改革试验田的角色，其中，对于农村土地改革更是作出了诸多探索。

为此，南海持续推动以土地改革为核心内容的城乡融合发展，是实现南海腾飞的关键因素。

改革开放前夕，南海虽有着“鱼米之乡”之称，但是其经济发展非常缓慢，全县人均收入还不足百元。

骨子里浸润着“谋变”思维的南海人，开始进行思考，要如何尽快富裕起来？当时南海干部群众解放思想，上下一心，从实际出发，充分挖掘群众的智慧和土地的潜力，发挥集体和个人积极性。

1979年初春，南海召开三级干部会议提出：1985年实现全县人均收入400元。要知道，那时南海人均年收入才160元。没想到不久后，南海就实现了目标，成为全国首富县。

这个时期的南海，担当了计划经济向市场经济转型的先行者角色。南海知道一个规律：不进则退。

随之，南海持续在影响发展的领域实施改革，如农村土地、农村集体资产等，既向改革要效益，也为全国探索新经验。其中围绕农村集体土地领域的改革试点是重中之重。

上世纪90年代初，南海在国内其他地方聚焦企业的股权改革之时，有远见地把目光放到了集体土地领域。在前期试点改“分包”为“投包”，优化土地资源配置效率，南海开创了农村集体土地股份制改革的全新探索。

1992年，南海在罗村下柏管理区开始试点开展以土地为中心的农村股份合作制改革。1993年8月，南海在增加试点的基础上，制定了《关于推行农村股份合作制的

意见》，全力推进农村股份合作制改革。

凭借率先改革，南海不仅为本地的产业发展创造了良好环境，也走在了全国农村改革的前沿。此后，南海为全省乃至全国农村改革不断创造新的经验。

进入21世纪，南海成为了全省“三旧”改造的先行者。南海以三旧改造为突破口，迈出了尝试农村集体建设用地流转的关键一步。2015年，南海成为国务院公布的33个农村集体土地制度改革试点区之一，主要包括集体经营性建设用地入市、征地制度、宅基地制度改革，即“三块地”改革。

从桑基鱼塘到“村村点火，户户冒烟”，南海高速发展的四十年间，产业结构、人口结构和治理结构发生翻天覆地的变化。随之而来的问题也有很多，城乡形态差、产业层次低、安全隐患多、基层治理难等。

“城不城，乡不乡”的现实问题，成了南海高质量发展中最大的“心病”。

如何治好这个“心病”？南海迎来了新的发展思路。

去年，南海获批建设广东省城乡融合发展改革创新实验区，此前的改革为创建实验区打下了坚实的基础。南海希望通过新的改革，在实验区创建中，深入解决当前城乡发展面临的突出问题，为粤港澳大湾区世界级城市群城乡高质量发展探索新模式，为新时代广东城乡高质量发展提供新鲜经验。

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，到试水“地券”制度，再到建设广东省城乡融合发展改革创新实验区，多年探索，使得南海既有良好基础，也更早遇到问题，这也是以改革为城乡融合发展探路的重要使命所在。

建设省城乡融合发展改革创新实验区

为广东城乡高质量发展探路

去年7月，南海获批建设广东省城乡融合发展改革创新实验区。随着改革创新实验区的落地，不仅让正在为区域高质量发展寻求机遇和空间的南海如鱼得水，为发展提供了新的契机，也让外界再次看到南海这座“改革之城”的勇气与担当。

根据批复要求，南海要大胆试、大胆闯、自主改，率先探索建立都市圈城郊经济发达地区城乡融合发展体制机制和政策体系，奋力在城乡全面融合、乡村全面振兴、全体人民共同富裕上走在全国前列。

在获批建设目前全省唯一的城乡融合发展改革创新实验区后，南海部署落实“实施一个提升、推进两个连片、构建三个格局”（“实施一个提升”即提升城市功能，增强城市对乡村的辐射带动能力；“推进两个连片”即协同推进连片工业园区改造和连片乡村振兴；“构建三个格局”则构建党建引领基层治理再造新格局、构建基础设施建管一体化新格局、构建基本公共服务均等化新格局），进一步加快城乡融合的实践探索。

一年来，南海坚持改革开放的初心和使命不动摇，深入贯彻落实省委“1+1+9”工作部署，把实施乡村振兴战略同参与粤港澳大湾区建设相结合，以农村土地制度改革为着力点，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，率先探索建立城乡融合发展体制机制和政策体系，为新时代广东城乡高质量发展提供新鲜经验。

南海区第十三届五次党代会更明确提出，要将城乡融合发展改革创新实验区建设作为南海全面深化改革的着力点，围绕腾空间、调结构、转业态、优环境的目标，大力推进连片工业园区改造和连片乡村振兴，以城乡融合发展体

制机制创新带动各领域改革整体推进。

今年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》，为支持南海区推进实验区建设，省委深改委明确赋予南海区包括创新国土空间规划管理机制、允许探索以县域为单元开展全域土地综合整治等在内的第一批共8项省级支持事项，并允许直接复制省其他实验区已获批权限、优先支持实验区复制推广广东自贸试验区改革创新经验，以充分发挥政策叠加协同作用。

9月24日，市委书记鲁毅主持召开市委常委会会议，传达学习省委深改委有关南海区建设广东省城乡融合发展改革创新实验区文件精神，指出《实施方案》的印发，充分体现省委、省政府和省深改委对佛山市、南海区工作的关心、厚爱和鼓励、鞭策，意味着这项改革全面铺开，这场战役全面打响。市委、市政府将全力支持南海区推进实验区建设，南海区要吹响战鼓、亮剑出征，以扎扎实实的工作成效，奋力开创改革发展新局面，并寄语南海在建设广东省城乡融合发展改革创新实验区过程中，锻造敢为人先的“南海雄师”，重振武威，加快推动高质量发展。

南海一刻也等不起，慢不得，更坐不住，今日，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。这场推进会，将为接下来南海推进实验区建设指明方向，明确城乡融合发展的“时间表”和“总路线图”。

焕发“杀出一条血路”的改革精气神，南海将继续传承弘扬老一辈改革者们的创新求新精神，以闻鸡起舞、日夜兼程、风雨无阻的奋斗姿态，推动南海区在城乡融合发展过程中、在高质量发展道路上行稳致远。

文/珠江时报记者 付艳霞 黄婷 程虹 通讯员 罗慧



■桂城御堡国际商务中心是南海首个集体经营性建设用地产业载体。南海“三块地”改革经验获自然资源部点赞。（通讯员供图）