

改革再出发 探索城乡高质量发展

南海举全区之力建设广东省城乡融合发展改革创新实验区,努力将“实验区”建设成为“示范区”



■千灯湖片区,成为南海城乡融合发展的典范。珠江时报记者/翁智恒 摄

基础扎实

南海 GDP 增长 805 倍

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 GDP 达到 3176.6 亿元,连续 6 年位列全国综合实力百强区第二名。1979 年到 2019 年,南海的 GDP 增长了 805 倍,同时期的广东 GDP 增长了 582 倍(从 185.85 亿到 10.77 万亿元)。

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。

2020 年 9 月 27 日,南海区城乡融合发展迎来新的重大契机:佛山市南海区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召开,标志着广东省城乡融合发展改革创新实验区建设进入全面铺开的新阶段。

于南海而言,建设实验区是加快推动高质量发展、实现“二次腾飞”的重大契机,为南海推进新时代改革开放带来了千载难逢的机遇;同时,实验区建设还承载着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融合发展提供经验示范的任务。

风云激荡的 40 年里,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 805 倍,同时期的广东 GDP 增长了 582 倍(从 185.85 亿到 10.77 万亿元)。

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,全县人均收入还不足百元。

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。

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。特别是在全国率先启动集体土地股份制改革的探索后,通过解决地块分割困局,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后,南海进入高速发展轨道,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,南海“城不城、乡不乡”的城乡二元结构问题也日益突出。时至今日,土地利用碎片化,生产生活生态空间分布无序,成为制约南海城乡融合发展的最大瓶颈。

目前,全区土地开发强度已超 50%,其中村级工业园 612 个,占地 18.9 万亩,占全区现状工业用地 58%,而工业产值却不到 10%。

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,弥补城市化不足的重要探索,为农村社会向城市社会转型打下重要基础,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。

而随着实验区建设的全面铺开,南海区将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,科学合理布局生产、生活、生态空间,推动城镇、农村、产业和生态合理分区、相对集聚、协调发展,促进城乡全面融合,目标是到 2022 年,城乡空间布局明显优化,城乡高质量发展格局初步形成;到 2030 年,全面实现土地结构优化调整,城乡高质量发展格局全面形成。

“实验区建设,是南海贯彻落实习近平总书记对广东重要讲话和重要指示批示精神的重要举措,将极大促进南海城乡区域协调发展,使南海内外循环更加顺畅。”南海区委书记闫昊波表示,要以实验区建设引领推动南海高质量发展新征程,“实验区既是改革创新的‘试验田’,也是赋能南海高质量发展的‘加速器’,为南海推进新时代改革开放带来了千载难逢的机遇。”

聚焦攻坚

为城乡高质量发展探路

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实验区试点达 84 项,其中很多突破了政策和法律禁区,在全省乃至全国都“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,南海的“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。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。

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。

随着实验区建设的全面铺开,未来南海的改革探索还将突破更多禁区。

市委市政府已经把支持南海区建设实验区,列入市委落实省委“1+1+9”工作部署的 63 个重点项目,并将下放多个市级权限,支持南海大胆改大胆闯,为全省城乡融合高质量发展探索新路子。

而《实施方案》所涉及的五大重点任务:即推动国土空间布局全面优化深化农村土地制度改革、加快产业结构优化升级、强化环境系统治理、不断健全基层治理服务体制机制,个个极具含金量。此外,《实施方案》还明确提出,赋予实验区“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”。

为发挥示范带动作用,南海还规划了 244 平方公里的城乡融合发展示范区,通过分类实施“留改拆建兴”,推动形成 3 大产业主题、19 个特色产业社区;此外,南海配套实施 9 个子方案,涉及党建引领基层治理再造、连片村级工业园升级改造、连片乡村振兴、城乡基本公共服务均等化和城乡环境治理等多个领域。

种种政策和行动的背后,正是南海围绕建设实验区的“一号工程”,从多领域深化改革的实践和探索。“我们将积极承接、用好活用改革权限,真正把实验区的政策‘含金量’转化成南海发展的‘高质量’。”闫昊波说。

“实验区建设既是攻坚战、又是持久战,要取得预期成果,关键在人,核心在干。”闫昊波表示,南海将以舍我其谁的担当坚决扛起这一重任,以只争朝夕的干劲推进实验区建设不断取得新成效,以真抓实干的作风确保各项任务落到实处,并将实验区建设作为改革发展的“一号工程”,以“不破楼兰终不还”的坚定决心一干到底,以“敢教日月换新天”的雄心壮志重振虎威,努力将“实验区”建设成为“示范区”。

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这一短板,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。

在改造思路上,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,南海区以城乡融合发展示范区为抓手,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。

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 年南海目标要拆除整理 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新的突破。

数据也许能更直观地诠释了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。

实验区建设让南海的“先走一步”改革精神更加得到凸显。根据实验区建设《实施方案》,南海将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,科学合理布局生产、生活、生态空间,推动城镇、农村、产业和生态合理分区、相对集聚、协调发展,促进城乡全面融合,努力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融合发展提供经验示范。



■南海城乡环境优美,图为南海传统古村落——丹灶仙岗。珠江时报记者/章佳琳 摄