



千灯湖片区成为南海城乡高质量融合发展的典范。

南海

从全国农村改革标杆到广东省城乡融合发展改革创新实验区 城乡融合发展的实践探索



走进桂城街道夏北社区聚龙北展示馆，可触控屏呈现该村整体规划效果，展现全市首个整村改造的社区新蓝图。破解城乡二元结构，“城中村”改造是重要的突破口。夏北社区在整村改造中形成的“政府引导，村为主体，市场运作，多方共赢”的城市更新模式，是南海区探索城乡高质量融合发展的一个新路径，具有很强的示范带动作用。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“三块地”改革全国试点，改革开放以来，南海从农村、土地入手，通过激活土地要素流转，快速启动了工业化、城市化进程，但也留下土地碎片化、城市面貌不佳的问题。今年9月，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》，标志着实验区建设进入全面铺开的新阶段。对于南海而言，这是一次深层次的革命，也是实现“二次腾飞”的重大机遇。实验区建设将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。

新探索

抓住土地“牛鼻子”破解发展空间问题

南海地处粤港澳大湾区腹地、广佛同城前沿。作为改革开放的先行地，南海创造了全国首富县、中国县域经济排头兵的奇迹。上世纪80年代，南海以“广东四小虎”闻名。2019年，全区实现GDP 3176.62亿元，连续6年位列全国中小城市百强区第二名。改革开放之初，南海率先提出“三个产业发展，六个轮子一起转”的发展思路，并通过“敲锣打鼓贺富”，释放出农村巨大活力。1981年8月26日，《人民日报》发表社论《像南海县那样把农村搞活变富》，“城市学常州，农村学南海”的响亮口号在全国风起。南海，成为上世纪80年代中国农村发展致富的一面旗帜，乡镇企业和非公有制企业异军突起。

20世纪90年代，南海再次领先全国之先，率先开展农村土地股份制改革，利用农村集体土地发展村级工业。这种做法也被称为“南海模式”，并迅速风靡至珠三角地区，有效推动了当地的工业化进程。但农村集体建设用地低效，严重制约了南海产业结构优化升级和城乡形态提升。从增量向存量要土地是南海发展的必由之路。

制造业是南海的根，民营经济是南海的魂，但当前南海工业用地成本攀升，不少产业空间被“散乱污危”企业占据，导致重大产业项目落地难、本地优质企业增资扩产难。产业发展空间不足已经成为制约产业发展的“卡脖子”问题。

在这一背景下，南海先后以“三旧”改造、“三块地”改革为突破口，迈出了土地改革的关键一步。2014年，南海相继成为全省新一轮深化“三旧”改造综合试点。2015年，南海成为全国33个农村土地制度改革试点之一，承担了集体经营性建设用地入市、农村土地征收、农村宅基地制度改革试点任务。

在桂城清风中路一群低矮的厂房中，联排式设计的御堡国际商务中心格外抢眼。作为南海区首

个集体经营性建设用地产业载体项目，御堡国际商务中心与中山大学合作，重点发展高端生物工程和高端医疗产业，打造南方生命健康产业基地。

“凭借该地块的土地使用权，我们获得了中国农业银行南海分行1.7亿元的贷款授信额度。”钧堡投资有限公司相关负责人说，得益于南海农村集体经营性建设用地入市改革，2016年该项目经批准为产业载体项目，实现分割登记、分拆销售的转让方式，该方式使得企业资金回笼加快。

在农村集体经营性建设用地入市改革方面，南海探索农村集体经营性建设用地整备制度，在全国首创集体土地整备中心，以托管方式将符合入市条件的集体经营性建设用地进行整合，以备统一招商入市，此项探索得到了自然资源部的高度认可。

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。

通过“三块地”改革，南海成功向存量土地要产业发展空间，不仅吸引了投资118亿元的一汽-大众MEB电动汽车、投资110亿元的腾龙湾区数据中心以及日本东丽无纺布和水处理膜等一批战略性新兴产业龙头项目落地，也为蒙娜丽莎陶瓷、坚美铝材、南方风机等行业品牌的做大做强提供了空间载体。2019年，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。

2019年底，南海区“三块地”相关改革创新成果被新《土地管理法》吸收，为推进土地要素市场化配置、促进城乡融合发展提供了南海方案。

大事记 (1987年~2020年)

- 1987年5月，南海被国务院确定为全国14个农村土地改革试验区之一。
- 1992年，南海在罗村下柏开始进行以土地为中心的农村股份合作制试验。
- 1993年8月，南海制定了《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。
- 1994年4月，广东省在南海召开了农村土地股份合作制现场会。
- 2007年底开始，南海着手制定著名的“海六条”——《关于理顺历史遗留建设用地使用权确权问题的意见》。
- 2009年，南海成为广东省“三旧”改造试点示范。
- 2014年，南海成为全省新一轮深化“三旧”改造综合试点。
- 2015年，南海被批准为全国33个农村土地制度改革试点之一。
- 2016年10月，南海挂牌成立全国首个集体土地整备中心，并出台农村集体经营性建设用地整备管理暂行办法。
- 2019年7月31日，广东省委深改委正式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。
- 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》，标志着实验区建设进入全面铺开的新阶段。

新使命

为世界级城市群城乡融合发展探索经验

2018年10月，习近平总书记在广东视察期间，深刻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，力度更大一些，措施更精准一些，久久为功。

2019年7月31日，广东省委深改委正式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，要求南海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，为全省城乡高质量融合发展提供新鲜经验。

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》，标志着实验区建设进入全面铺开的阶段。

肩负着为全省城乡高质量融合发展探路的重任，《实施方案》明确以农村土地制度改革为着力点，在不突破永久基本农田总量和控制线、生态保护红线以及规划控制指标前提下，对南海区土地、生态、产业和城市布局系统规划，促进城乡全面融合。

省委、省政府还给予南海系列政策支持，赋予南海首批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。为提速实验区建设，南海还同步配套了9个实施配套方案。

“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。”南海区委书记闫昊波表示，南海将牢牢把握空间重塑这个核心任务，着力夯实城乡产业的发展基础，深入贯彻生态优先的发展理念，始终坚持人民至上的根本立场，全面贯穿制度创新这条改革主线，以只争朝夕的干劲推进实验区建设不断取得新成效。

村级工业园升级改造是推进城乡融合发展改革创新实验区建设的关键抓手。在打造城乡融合十大示范片区过程中，南海明确3年内将推进7.2万亩的连片村级工业园改造目标，推动村级工业园“大策划、大拆除、大建设、大投入”，破立并举实现生产、生活、生态空间再造，为高质量产业和创新创业腾挪空间。

新格局

以示范片区为突破口实现空间格局重塑

城乡融合，关键在“融”。“土地利用碎片化，生产生活生态空间分布无序，已成为制约南海城乡融合发展的最大瓶颈。”闫昊波表示，南海需要对国土空间来一次结构性大调整，推动城镇、农村、产业和生态合理分区、相对集聚、协调发展。

登上千灯湖片区的友邦金融中心大厦27楼，可以俯瞰南海灯湖中轴城市恢弘的布局。如今，国内外900多家知名企业落户广东金融高新区，吸引金融白领人才超6万名。

在推进实验区建设中，像这样面向未来、与时俱进、目标驱动，为城乡融合“量身打造”的示范片区，在南海一共有十个，面积达244平方公里，约占南海总面积的23%，其将整理出建设用地79978亩和总建筑面积9459万平方米的新的城市和产业空间载体。

根据《南海区城乡融合发展示范片区建设行动方案》，城乡融合发展示范片区将结合“一轴一核两带”（“一轴”指千灯湖城市轴线，“一核”指制造业创新核心区，“两带”指广佛同城示范带、西部生态示范带）的城市功能布局建设，旨在实现南海的空间格局重塑。

所有片区都是面向未来、与时俱进、目标驱动的，都有现实的依托和抓手。以“一岛两湖十里片区”为例，它位于康有为故乡丹灶镇。以“一岛两湖十里片区”为核心，丹灶计划3年投资超过百亿元，推进十大重点项目，通过城市更新腾挪7350亩新的城市和产业空间。这一宏伟计划的实施，已经为氢能和智能安全两大新兴主导产业的集聚提供了坚实的基础。目前，这里已聚集广东探索、爱德曼、广顺新能源等近50家氢能龙头企业。

南海将利用建设省城乡融合发展改革创新实验区的机遇，实现整座城市的优化营造，通过提升整座城市的产业能级、人才能级，改变和提升整个城市的空间格局，让南海变成一个真正现代化的与国际接轨的新城市空间，以赢得真正丰富而持久的未来。

“南海改革开放已走过千山万水，但仍需跋山涉水。”面对城乡二元结构的普遍难题，南海将继续发挥“闯将”本色，书写下一个40年的辉煌历史。我们可以期待，脱胎换骨后，高质量发展的新南海，不仅是活力之城、机会之城，而且也是城乡高度融合、可持续发展的幸福之城、未来之城。



志愿者服务助力城乡高质量融合发展。

统筹/珠江时报记者 蓝志中 文/珠江时报记者 李年智 吴美璇 黄婷 图/珠江时报记者 方智恒



扫一扫 看本篇报道电子版