

“利用建设广东省城乡融合发展改革创新实验区的契机,南海要将城乡一体化纳入空间规划体系,重新调整城市的空间布局,推动自身转向有规划的、城乡空间更加集聚的发展模式,探索出未来的发展道路。”

中国人民大学经济学院院长、教授、长江学者刘守英

# 南海要以用地结构调整推动城乡融合



## 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

“在融合形态下,合理布局生产空间、生活空间与生态空间,做到城与乡融合发展、共生共荣,那未来的南海就活了。”近日,中国人民大学经济学院院长、教授、长江学者刘守英深入到佛山市南海区城乡调研,并接受了珠江时报的独家专访。

刘守英提出,利用建设广东省城乡融合发展改革创新实验区的契机,南海要根据面临的实际问题、现处的发展阶段和未来的增长动能找对城乡融合的路子。他认为保证农民利益是关键,如果能在用地结构性调整上找到利益平衡的办法,实现空间重构、产业升级、乡村振兴,南海就能走出城乡融合发展的新路径。

刘守英长期致力于土地制度与发展、城乡互动及乡村振兴等研究,从1991年至今,亲身参与并持续关注南海区的土地制度改革和试验。他认为,南海模式的第一阶段是解决发展主体问题,在乡村搞发展;第二阶段是解决城市动能问题,城市集聚再提升;第三阶段是解决城乡融合问题,既要有高效的城,也要有美丽的乡。

### 核心 形成有城有乡、有工有农的基本格局

南海是建设城乡融合最合适的范例,有条件成为中国式现代化的样本;它的发展道路是不断的从低级向高级延展,是最典型的中国道路,即乡村包围城市。

记者:您多年来持续关注南海农村的综合改革,怎样看待南海城乡关系的发展?

刘守英:在我看来,南海的城乡关系具有独特性。与以城市为增长极的地方不同,南海城乡发展的起点在乡村。南海最初是率先推行以土地为中心的农村股份合作制,后来演变成在集体土地上推进工业化。在这个过程中,农民分享到了工业化的成果,实现了乡村的富裕。当乡村工业化发展到一定阶段时,出现了城市化不足的问题。通过建设千灯湖等城市提升工程和引进高质量的产业、进行工业园区改造等,南海慢慢将城市形态撑起来,形成城乡之间的相对平衡。

但发展到今日,土地利用碎片化带来的城与乡、农与工之间混合的碎片化以及产业发展的过小化、碎片化等问题日益明显。当下,南海已经到了必须推动城乡融合的阶段,并且也有城乡融合的基础。在这场改革中,南海一定要明白自身的特色在哪里,捋清楚城乡融合的主线,围着“特色”和“主线”把长板做长、短板补上。

记者:您认为,南海城乡融合阶段的发展要注意什么问题?

刘守英:城乡融合的核心是城市和乡村在大的空间规划下,形成有城有乡、有工有农的基本格局。南海是建设城乡融合最合适的范例,有条件成为中国式现代化的样本;它的发展道路是不断的从低级向高级延展,是最典型的中国道路,即乡村包围城市。利用建设广东省城乡融合发展改革创新实验区的契机,南海要将城乡一体化纳入空间规划体系,重新调整城市的空间布局,推动自身转向有规划的、城乡空间更加集聚的发展模式,探索出未来的发展道路。

记者:今年中央一号文件聚焦“全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化”。您认为,南海要如何处理振兴乡村和推进城镇化的关系?

刘守英:南海要在实现城市集聚的同时,也要保持乡村的活力。南海是从乡村空间里长出来的城市空间,经济主体与竞争力都蕴藏在乡村里,这里的乡村振兴不能是简单的还渔还农,而应该是在充分调研的前提下,真正实现资源要素在城乡间自由流动、双向流动。



刘守英(右一)调研丹灶镇有为水道建设情况。

### 空间 以用地结构的调整优化城市格局

南海未来的城乡空间布局应该是“3个1”的分布,公共用地不能少于三分之一,保障地方政府未来重大税收来源的用地占三分之一,集体建设用地占整个建设用地的比例不低于三分之一。

记者:破解土地利用碎片化,促进城乡全面融合,您认为南海应当如何科学合理布局生产、生活、生态空间?

刘守英:我认为,顺应当下大家对不同所有制产权的认识和对不同所有制土地的需求,南海未来的城乡空间呈现出的应该是“3个1”的分布。第一,在城乡融合的过程中,通过原来集体用地的升级改造和征收土地等方式,调整出来用于作为公共基础设施用地和公共绿地等公共用地的部分不能少于三分之一,并且这部分用地的所有权必须调整为国有。第二,保障地方政府未来重大税收来源的用地要占三分之一。第三,将集体建设用地占整个建设用地的比例调整到30%左右,并且要通过产业的改造升级更好地保证农民的利益。

另外,就是要增加用于建设城市宜居空间的土地。一座城市没有“绿”是不行的,南海进行园区整治的时候就应该配套建设小生态空间,将“绿”嵌入产业园区中。同时,一定要保证生活空间的低成本,如果一个地方的生活成本居高不下,那大量的制造业是落不下来的。至于生产空间,要注意降低比重而提高密度(土地效能),要提高它的创造经济能力。

记者:在用地结构的调整方面,您是怎么看的?

刘守英:总的来说,南海现在用

于生活空间的土地、用于生态建设的土地是不够的,而低效用的工业用地又占了很大的比重,这样的用地结构会导致城市面貌很“难看”。至于为什么会出现这样的结果,跟南海原来大量的建设用地集中在乡镇和村一级是密切相关的。未来的南海要建设成为城乡融合的大板块,用地结构必须大调整。

我认为,南海可以降低工业低效用地比重并适当提高居住、生态用地比重。就拿“工改工”来说,在我看来,“工改工”指的是原来的工业用地在改造过程中一定要保障城市对未来的产业转型升级的用地需求,但不是一亩工业用地换一亩工业用地。如果是一亩换一亩的话,就等于城市的空间布局没有在改造的过程中实现升级。

南海要平衡好工业用地、生活用地、生态用地之间的比例,一定要通过村级工业园连片改造,从原来的占比过大的工业用地中,调整出保障产业用地需求的生产空间,以及优化城市格局的生活空间、生态空间等,使工业用地更加高效集约节约,整个用地结构更趋合理,城市空间更加合理,城市更加宜居。

要特别指出的是,在调整用地结构的过程中,南海一定要做好资金测算,寻求利益分配中的资金平衡,防止出现因为各项补贴政策、优惠政策而使得政府出现资金空洞,成为“冤大头”的问题。

### 产业 将优势产业链与新的增长极相结合

加快产业结构优化升级,将优势与新的增长极结合,南海要注意权属问题,保持产业的关联性,并实现工业和房地产业的互动。

记者:建设省城乡融合发展改革创新实验区,南海的重点任务之一是加快产业结构优化升级,构建城乡产业高质量发展新格局。对于落实此任务,您有什么建议?

刘守英:从现实经验来看,南海问题意识强、创新能力强、执政能力强,更重要的是民间基础好,企业虽小但有活力。有大企业的引领,小企业就会越长越强,大和小要紧密结合、缺一不可。加快产业结构优化升级,南海下一步的发展方向是要解决如何将优势与新的增长极结合的问题。

我的想法是,在产业结构调整方面,南海要注意三个问题。

第一,权属问题。要趁这次的村级工业园改造完成相关确权,按资金平衡的原理测算不同权属主体所应获得的利益保障。

第二,在村级工业园升级改造的过程中要注意产业的关联度。要避免原有的已在当地形成优势的产业链条被破坏,但新的优势产业长不出来的问题。

第三,工业和房地产业一定是互动的。在保障城市未来的税收和政府的主要资金来源方面,要形成制造业的税收跟房地产税收以及土地出让金之间的平衡,更好发挥财政税收在城乡融合发展中的基础性、支柱性、保障性作用。

### 关键 在土地利益调整中推动城乡融合

如果能在用地结构性调整上找到利益平衡的办法,实现空间重构、产业升级、乡村振兴,南海就能走出城乡融合发展的新路径。

记者:以形成有城有乡、有工有农的基本格局为目标,您认为,南海要如何走好城乡融合发展之路?

刘守英:在大的城市空间形态中,探索南海的城乡融合发展道路,这涉及到规划体制、土地制度改革体制、城乡关系以及利益共享等。这其中最难攻破的点是土地。南海的集体建设用地占整个建设用地比例超过50%,村级工业园用地占全区现状工业用地的将近60%,而工业产值贡献却不到10%。但这些土地给村集体提供的收入分配占比是非常大的。土地制度如何创新、土地利益怎么分配和平衡、如何通过土地制度改革、用地结构性调整,改变原来的城市形态和结构,以推动南海的城乡融合,这些都需要仔细考量。在这个过程中,也要将农民的积极性保护好。在集体土地上推进工业化的发展模式,已经形成了南海农民依托于租地来作为生存、发展基础的利益结构模式;

而南海正在推进的城乡融合,实际上正是要探索怎么处理土地产权问题和平衡农民利益问题。以我对南海的基本认识,保证农民利益是关键,如果能在用地结构性调整上找到利益平衡的办法,实现空间重构、产业升级、乡村振兴,南海就能走出城乡融合发展的新路径。以南海正在大力推进的村级工业园升级改造为例。拆除村级工业园区看上去很简单,但改革的关键是城和乡要融合,核心是要打破城乡二元体制。村一级的利益怎么顾及、增值部分怎么分享、新进企业的成本怎么考虑、公共空间资源怎么保证、投资资金从哪儿来……南海这些年来一直在不断地演进,有自觉也有自发演进,但更需要顶层设计、整体谋划,在面上形成整体性效果。如果能把城乡融合的路子走通,南海未来就是很美而且实力很强的地方。可以说,南海的发展道路就依托在南海的改革创新上。