

建设“广东省城乡融合发展改革创新实验区”两年，南海干出哪些成效？

破解城乡融合发展难题 书写高质量南海篇章



■南海千灯湖公园。

珠江时报记者/廖明璨 摄

站在桂城街道海八路的荣耀国际金融中心俯瞰，这条车流不息的马路是一条分界线，把城市形态划分两半。分界线的南边，是佛山的“城市客厅”千灯湖公园，以及围绕千灯湖迅速崛起的高楼；分界线的北边，与千灯湖一河之隔，连片老旧厂房通过改造被整理为平地，这里是**大沥沥桂新城**中轴核心区所在地，千灯湖北延的“桥头堡”。

这是南海用改革创新推动城乡融合发展的生动“路线图”。

2019年7月31日，广东省委深改委批复同意佛山市南海区建设“广东省城乡融合发展改革创新实验区”（下称“实验区”）。2020年9月19日，《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》印发，国土空间布局调整、连片村级工业园改造、城乡产业升级等9项具体工作方案也随之公布，实验区建设全面铺开，宣告南海将扛起为全省城乡高质量融合发展探路的历史使命。

厚望如山，催人奋进。两年来，南海持续发挥敢想敢闯、敢为人先的新时代改革精神，以“地治改革”为牵引，深化农村土地制度改革，以工农互促、城乡互补为抓手，推进空间连片集聚，以一股“创”的劲头、“干”的作风，为城乡融合发展再添浓墨重彩的一笔，初步形成了城乡高质量融合发展的新格局。



■南海积极推进村级工业园连片改造。这是南海新经济小镇。

珠江时报记者/方智恒 摄

深化土地制度改革 为城乡空间重构探索新路径

改革开放以来，南海走出了一条在集体土地上快速推进工业化、城镇化的发展路子。然而，在高质量发展的当下，土地利用碎片化、产出低效、规划基础设施薄弱、安全隐患等诸多问题也频频出现。

为了破解发展困局，2019年，南海以建设“广东省城乡融合发展改革创新实验区”为契机，全方位谋划推动城乡建设、产业发展、农村集体经济、基层治理等各领域的系统改革，率先探索建立城乡融合发展体制机制和政策体系。

2020年印发的实验区实施方案明确提出，促进城乡融合发展，要以农村土地制度改革为着力点，以国土空间规划编制为契机，以开展全域土地综合整治为突破口。

事实上，南海一直着力推动农村土地制度改革，通过对“旧城镇、旧厂房、旧村庄”的“三旧”改造等举措，开启城乡用地、生态环境以

及产业融合发展的结构性调整。

早在2015年，南海区成为全国33个农村土地制度改革试点地区之一，承担农村集体经营性建设用地入市改革试点任务，之后追加了“农村土地征收”“宅基地制度改革”的任务，“三块地”改革成为南海土地改革的里程碑。

其中，南海以问题为导向，形成系列具有南海特色的创新举措，比如探索租赁产权登记，允许承租人办理土地使用权登记，有效保障用地企业权利，提高集体土地市场吸引力；再比如探索产业载体项目分割销售，允许集体土地上的产业载体办理预售及分割销售，进一步释放了集体建设用地权能，帮助用地企业提高资金运转效率等。

如今，南海集体与国有建设用地逐步趋向同权同价，城乡统一、国集互补的建设用地市场初步形成。

实验区建设，南海思路明确，就是牢牢抓住土地这个“牛鼻

子”。为此，南海把推动“国土空间综合治理改革创新”，作为实验区建设的总牵引，向土地要改革红利。

两年来，南海不断深化创新土地制度改革，建立健全城乡统一的建设用地市场体系。

佛山市自然资源局南海分局有关负责人介绍，通过探索集体土地整备和片区综合整治做法，盘活集体土地资源，对连片低效的集体土地划定片区范围，通过规划调整、权属调整、土地复垦等措施，将片区内土地重新归宗，以推动土地连片入市开发，还创设混合开发和联动改造制度，促进城产人融合发展。

可以说，“地治改革”贯穿了南海发展的全程，南海也创造出了一批在全省、全国有引领示范性的样本经验。其中的关键，就是创新土地制度，为土地松绑，并为土地赋能，极大激发生产力，有效促进要素流通，有力地推动了土地结构性调整，为城乡空间重构探索了新路径。

村改大攻坚 构建城乡产业高质量发展新格局

予南海的重大使命，要以舍我其谁的担当坚决扛起这一重任，举全区之力推进。”

战鼓催征，南海步伐坚定，克难前行。

2020年1月6日，南海首个全区性大会瞄准了村改；2月21日，在企业尚未全面复产时，南海率先推动“村改”复工；9月27日，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，全区上下擂响战鼓，努力将“实验区”建设成“示范区”。

2021年2月18日，闫昊波带队开展城乡融合发展改革创新实验区建设工作专项巡查；2月26日，南海召开村改大攻坚现场会，向村改发起总攻；4月28日，南海区再开大会，以表彰为新起点，激励全区上下继续比学赶帮超，坚决打好村改攻坚战之戰。

推动村改攻坚，南海既有战略，也有战术。

算清“时间账”和“空间账”，这是战略。“时间账”是指对村改任务倒排工期，计划用两年时间总体完成全区村改任务，其中2021年完成拆除改造3万亩。“空间账”是指在推进连片村级工业园改造上聚焦用力，更好解决土地利用碎片化这个主要矛盾。

在战术上，南海以政府主导、国有

资本与社会资本参与并重，坚持“拆”“建”“储”并重，通过大面积连片拆除、集体建设用地转国有建设用地，加强连片产业土地储备，为优质大项目落地预留空间。

两年来，南海步履不停，在推动村改大攻坚上交出一份亮眼成绩单：2020年，南海共拆除整理村级工业园4.4万亩，远超年初制定的3万亩的目标任务。截至8月13日，今年已完成拆除改造13018.6亩，历年累计拆除改造4.8万亩；今年新建产业载体493万平方米，历年累计建设产业载体2291万平方米；今年共引入村改招商项目50个，计划总投资额达450亿元。

一子落，满盘活。村级工业园的腾挪归并，不仅让南海的城市建设旧貌换新颜，也加快了产业发展的步伐，重塑南海产业空间格局。

2021年，佛山南海中韩智慧能源产业基地、中兴新司南科技产业基地两大项目签约落户；中国500强企业、互联网巨头欢聚集团竞得三龙湾南海片区一地块，并将总部落户三山新城……

这些都是南海以村改为抓手，再造产业发展新空间，构建城乡产业高质量发展新格局的生动缩影。

以点带面谋突破 开创农业农村高质量发展新局面

近日，西藏双湖虫卵供需对接洽谈会在南海九江举行，两地企业达成2500万元合作意向。来自高海拔地区的优质水产种苗“口粮”进粤，强强联合为南海九江现代水产养殖再添动力。

这是南海区以建设广东省城乡融合发展改革创新实验区为契机，深入实施乡村振兴战略，推动农业农村高质量发展的缩影。

40多年前，南海通过农村改革拉开了改革开放序幕。今天，南海通过振兴乡村，开启了城乡融合发展和现代化建设新局面。

为进一步激活乡村经济新动能，南海区委十三届十次全会明确提出，全面实施乡村振兴战略，提升农业现代化水平，推进现代农业产业园建设。如何保护和利用好近60万亩农用地，进一步加快农村土地连片开发利用，推动农业规模集聚发展，成为全力推动农业农村现代化的关键。

为此，南海区确立了“东部花卉苗木产业区、中部畜禽养殖产业区、西部优质水产产业区”的发展定位，围绕“一镇一特色，一村一主品”发展思路，3年投入超10亿元，重点打造西樵渔耕粤韵园区、九江现代农业产业园、丹灶有为水道、狮山都市智慧农业示范园、里水万顷园艺世界5个万亩农业示范片区核心项目，以点带面，促进城乡高质量融合发展。

以拥有8万亩良田的里水镇为例，该镇大力探索以连片开发模式，引导村居集约农田，成功打造了南海花博园、梦里水乡百花田、梦里花田等千亩现代农业产业园，推动传统农业向现代农业、观光农业转型，大大提高了土地利用价值。

通过强化农用地连片保护、节约利用，强化科技支撑，南海农业现代化发展步伐也明显加快。与此同时，南海还全面推动了20个重点城中村升级改造。目前，全区已成功打造一批国家级、省级示范乡镇和特色精品示范村（居），点上出彩、面上成景的岭南农村新貌全面呈现。

村民的“钱袋子”鼓了，家门口的环境也变靓了。2020年，全区农村集体经济组织可支配收入超百亿元，居全国同级地区前列，南海获评全国农村幸福社区建设示范区。

强化环境管控 探索工业城市的生态文明新路径

“绿水青山就是金山银山”。保护生态关系到城乡面貌和城乡生态品质同步提升，也是城乡融合发展的重要内涵。当绿色发展成为大势，如何走出一条工业城市的生态文明新路径，这是南海必须面对的课题。

作为制造业强区，南海无惧历史欠账，直面问题短板，着力书写一篇以生态环境为主题的大文章：从攻坚克难整治广佛跨界河流污染，到毅然决然提升村级工业园区环境，从大手笔启动千亩城市公园建设，到持续拓展城乡绿化空间……

为有效推进实验区建设，进一步提升区域内生态环境系统治理，佛山市生态环境局南海分局牵头制定了《佛山市南海区建设广东省城乡融合发展改革创新实验区强化生态环境系统治理实施方案》，以提升城乡生态环境质量为核心，为南海城乡融合发展注入新动能。

如今，南海更加深刻地认识到：要走一条符合南海实际的科学化、系统化治污路径。为此，南海提出，要深刻领悟精准治污、科学治污、依法治污三个方针，全面推动产业结构、能源结构、交通运输结构、用地结构优化调整取得重大突破，确保生态环境保护取得更大成效。

去年，南海交出了一份有历史性突破的生态环境答卷：7个国控和省控断面优良比例达标；全年空气质量综合指数为3.44，同比改善22.5%；六项污染物浓度实现监测记录以来首次全面达标；全区污染地块安全利用率达到100%。

在治污同时，南海区持续推进高品质森林城市建设，以粤港澳大湾区高品质森林城市建设、河心岛生态修复、万亩千亩公园建设为重要抓手，大力推进自然生态文明建设工作。

创森增绿成效显著：丹灶金沙岛获批国家湿地公园试点，三山高铁公园创新桥下空间生态开发新模式，启动建设13个万亩千亩公园，全面实施20个河心岛生态修复，2020年新增绿化面积5626亩、新建成碧道20公里……

南海还将生态绿化从城区这一“主动脉”延伸到上百条乡村“毛细血管”。在里水，河村、里水等大批村居通过美丽乡村计划发生“巨大变化”。

南海还通过严格划定生态保护红线，强化统筹治理，着力推动全域生态空间重构。这是南海绿色发展的传承，更是新时期践行生态文明建设的务实行动。

统筹/珠江时报记者 程虹
文/珠江时报记者 程虹 黄婷 柯凌娜