



评论

南海城乡融合的先行探索、制度创新与示范价值

◎李清平

改革永远在路上。

8月16日,佛山市南海区召开会议,对广东省城乡融合发展改革创新实验区建设、村改大攻坚工作再动员、再部署。恰逢实验区建设两周年之际,这场承前启后的会议,再次释放了南海在现代化新征程中必须“走在全国前列”的强烈信号。

作为广东省唯一的城乡融合发展改革创新实验区,佛山南海肩负起省委赋予的使命任务,率先探索破解发展不平衡不充分问题的有效路径,率先在南粤大地展现城乡全面融合、乡村全面振兴、全体人民共同富裕的广阔前景,为粤港澳大湾区世界级城市群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。

(一)

潮涌南海,奔腾不息。

改革开放40多年来,南海创造了“中国发展的典型”“全国首富县”“全国经济发展样板县”“全国农村改革试验区”“广东四小虎”的奇迹。南海发展前进每一步的背后,都蕴藏着巨大的改革勇气和发展智慧。

1980年4月19日,时任广东省委书记仲勋同志专程参加中共南海县第四次代表大会,在大会闭幕式上作了两个多小时的讲话。“广东省要先走一步还得靠各个县。南海有很多优越条件,在你们南海就要先走一步。走在全广东109个县市的前面,起个带头作用。”正是仲勋的这次重要讲话,让南海人民更加坚定了敢闯敢试、敢为人先的决心、信心和恒心,揭开了南海在全广东“先走一步”的光辉篇章。

40多年前,发轫于安徽凤阳小岗村的大包干,拉开了我国农村改革的巨幕。1978年12月的一个冬夜,小岗村人毅然做出“包干到户”的决定。也是这一年,南海县委一班人意识到“无农不稳、无工不富、无商不活”,开始了理顺生产力与生产关系的探索,闯出了一条“把农村搞活致富”的路子。1981年,南海农村储蓄存款居全国县域之冠,成为名副其实的“全国首富县”。

20世纪80年代以来,南海作为国务院批准建立的全国农村改革试验区,一直是全国农村改革的一面旗帜,更是农村工业化、城镇化和现代化的一面旗帜。在改革开放的道路上,南海像一匹被放了缰绳的骏马一路奔跑,“六个轮子一起转”的南海模式闻名全国。

20世纪90年代初期,南海在全国率先推行农村土地股份合作制,这是继家庭联产承包责任制后,中国农村土地制度又一次“革命性的变革”。这项“石破天惊”的



■南海以村级工业园改造为抓手,向存量土地要产业发展空间。

珠江时报记者/方智恒 摄

改革试验,对推动南海农村农业规模化经营,农村工业化、城镇化和农民现代化,具有关键性支撑和保障作用。

进入21世纪,围绕农民与土地关系这条主线,南海在全省率先开展旧厂房、旧城镇、旧村庄“三旧”改造综合试点,全国农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理制度“三块地”改革试点等,形成了一批可复制、可推广的鲜活典型经验与制度创新成果。

纵观改革开放40多年南海的发展历程,正确处理农民与土地、顶层设计与基层创新的关系,创造性地推进城乡土地要素平等交换,有序有效释放土地活力,保障农民公平分享土地增值收益,是贯穿南海城乡融合发展改革创新的鲜明主题。

(二)

1.50,这是一个更具象征意义的数字。

放眼全国,南海是城乡收入差距最小的区域之一。2020年南海城乡居民收入比1.50,远低于全省的2.49、全国的2.56。城乡居民收入比,是城乡居民人均可支配收入的比值,是反映收入差距、均衡水平的重要指标。收入比越低,意味着城乡居民收入越均衡,也表明城乡融合发展的质量越高。同年,南海农村集体经济组织可支配收入超100亿元,稳居全国同级地区前列。

无论是从城乡收入差距持续缩小的现实看,还是从城乡发展的协调性与均衡性看,南海都走在了全省、全国的最前列。但也要清醒地认识到,同快速推进的工业化、城镇化相比,南海“城不城乡不多”的现实与新时代高质量发展的要求还不相适应,

与粤港澳大湾区“优化空间布局,促进城乡集约发展”的需要还不相适应,与人民群众对高品质生活的期盼还不相适应。发展不平衡不充分问题仍然比较突出,这是南海现代化新征程上必须破解的时代命题。

2018年10月,习近平总书记在广东视察时深刻指出,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。2019年7月,省委深改委批复同意南海建设广东省城乡融合发展改革创新实验区,并于2020年9月印发实验区实施方案,鼓励南海大胆试、大胆闯、自主改,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。

南海的历史性成就离不开农村改革,解决城乡融合发展面临的矛盾和问题,根本还要靠全面深化改革,这其中的主线仍然是处理好农民与土地的关系,关键在深化农村土地制度改革,重中之重是切实解决土地利用碎片化问题。

(三)

使命是方向,问题是导向。

解决土地利用碎片化问题,体现在认识论和方法论上,就是要立足南海城乡融合发展的实际,推动城乡土地结构性调整。问题倒逼改革,而改革又在不断解决问题的过程中深化。不管是坚决打好打赢村级工业园改造总攻坚战,还是推动城乡土地大腾挪大调整,都必须抓住盘活存量用地和低效用地这个关键,打通土地要素市场化配置堵点,“使市场在资源配置中起决定性作用,更好发挥政府作用”。

南海把村级工业园改造

作为重塑产业空间格局、招引重大产业项目、推进城乡融合发展的重要突破口,在更高起点、更高层次、更高目标上打造一流营商环境,重塑城乡产业发展新格局、农业农村发展新格局、生态文明建设新格局。

以村级工业园改造为突破口,南海对土地、生态、产业、城市进行系统规划,从逐一破解土地碎片化、产业碎片化难题,到一揽子破解要素资源制约尤其是土地瓶颈制约;从逐一拆除形态破旧的村级工业园,到启动建设2个万亩和20个千亩连片主题产业园,全力推动18.9万亩村级工业园腾空间、调结构、转业态、优环境,促进了产业集群特色化、协同化发展,为战略性新兴产业和战略性新兴产业腾挪出极其宝贵的承载空间。

当前南海集体与国有建设用地逐步趋于同权同价,70%以上的产业用地源于集体建设用地,社会资本参与的村改项目占比接近80%,工业用地成本明显降低,腾龙数据中心等百亿级项目在集体土地上落户。

土地是连接城乡的重要纽带,也是打开城乡融合发展之门的钥匙。在全省“三旧”改造综合试点、全国“三块地”改革试点等基础上,南海更加注重改革的系统性、整体性、协同性,大胆探索土地要素市场化配置机制与土地增值收益分配机制,城乡统一、国集互补、灵活高效的建设用地市场初见成效。

在全国首创集体土地整合与整合开发机制。南海拥有农村集体经济组织2300多个,针对较为突出的集体建设用地权属分散问题,在全国首创建立集体土地整合中心,推动村集体将土地委托整合中心统筹开发。譬如大沥广佛商贸城通过集体土地

整合,土地价值和区域环境显著提升,村集体年收入提高两倍多。

在全国首创集体和国有建设用地“混合开发”模式。南海探索“产业+社区、国有+集体、出让+出租,以产业开发为主”的混合开发,允许国有和集体土地连片置换,将不同权属、不同用途的土地整合入市,统一规划、建设、运营,不同主体利益得到有效平衡,有效推动了土地连片开发。譬如桂城爱车小镇,通过混合开发将业态单一、效益不佳的华南汽车城改造为汽车文化产业小镇,实现村集体收益增长4倍左右。

在全国首创房地产反哺工业联动改造模式。南海要求市场主体实施“工改居”项目的同时,必须承担同等面积的“工改工”项目,实现改造利益平衡,有力推动“工改工”。

在全国首创“毛地”入市招商开发机制。对无土地证或租约未到期的集体建设用地,南海创新“毛地”入市政策,对符合条件的“毛地”允许上平台公开招商,选取市场改造主体,入市成交人作为土地前期整理人,既负责土地前期整理,也负责土地开发。

率先探索城中村整村连片改造模式。在旧村居改造过程中,南海实行土地价值和改造成本双评估,创新村集体与工商资本利益平衡机制,形成“政府引导,村为主体,市场运作,多方共赢”的旧村居改造模式,推动20个重点城中村升级改造全面加快。

率先探索稳健推进农村宅基地制度改革。南海聚焦宅基地分配、流转、抵押、退出、盘活等重点领域,创新农村建房全周期服务管理,探索农村居民新型社区的多种实现方式,点上出彩、面上成景的岭南水乡面貌重现。

率先探索建立农地资源

转移补贴机制。南海专门出台集约奖补政策,将零散耕地和农田向永久基本农田集中区转移集聚,推动农地连片集中开发、集聚发展,初步建成5个万亩连片农业示范片区,农业农村现代化发展的态势初步形成。

率先探索生态用地连片统筹系统修复之路。南海创新生态用地腾退动力机制、生态修复市场化推进机制,大力建设万亩千亩公园和城乡社区公园,不断满足人民群众优美生态环境需要。

制度层面的变革,蕴藏着最基础、最深厚的力量。南海全方位全过程的“首创”“率先”改革,全面激发了城乡空间重构的社会力量和市场力量,有力推动了产业空间、农业农村空间以及生态空间重构,城乡高质量融合发展的新格局初步形成。

在推动实验区大建设、村改大攻坚的改革实践中,南海坚持群众路线、民主决策,坚持实事求是、因地制宜,坚持整体谋划、重点突破,坚持制度创新、破除障碍,坚持农民主体、共享发展,坚持守住底线、防范风险,坚持聚焦聚力、久久为功,努力做到市场有效、政府有为、企业有利、群众受益。

围绕破解土地利用碎片化难题,南海深化农村土地制度改革,推动城乡土地结构性调整,初步构建了以集体土地入市机制为核心的城乡要素市场化配置政策体系、以土地置换和混合开发机制为核心的推动城乡空间集聚政策体系、以利益均衡机制为核心的城市更新政策体系,初步形成了系统集成的城乡融合发展体制机制和政策框架。

(四)

审度时宜,虑定而动,天下无不可为之事。

建设广东省城乡融合发展改革创新实验区,既是使命责任,更是战略机遇;既要谋划长远,又要干在当下。在推动城乡高质量融合发展的改革实践中,南海坚持普遍性和特殊性相统一的科学方法论,“入山问樵、入水问渔”,把为全省探索解决共性问题与解决南海个性问题结合起来,把先行探索与制度创新结合起来,发挥了实验区改革试点对全局性改革的示范引领作用。

树牢“没有走在前列也是一种风险”的忧患意识,始终保持“走在前列”的激情、锐气和斗志,率先探索城乡高质量融合发展的“新社会形态”,彰显人文之美、生态之美、生活之美,全体人民共同富裕的幸福南海令人神往。

(作者系珠江时报编委、南海城乡融合改革工作特约评论员)



■三龙湾南海片区。珠江时报记者/方智恒 摄