



土地是人类生存和区域发展的核心资源。作为改革开放的先行区,南海在土地上建工厂、搞产业,民营经济遍地开花。与此同时,南海也一直承担着全国土地改革试验田的角色,其中在农村土地改革方面作出了诸多探索。

如今,作为广东省唯一的城乡融合发展改革创新实验区,南海区委、区政府提出以国土空间综合治理改革创新(简称“地治改革”)为总揽,通过城乡空间布局的优化改革,国土空间规划的改革引导,新型现代城区、园区、社区的合理布局,推动城市、产业、农业连片,带动生活、生产、生态形成新格局。



# 从农村土地股份制到“三块地”改革

## 南海把推动“地治改革”作为广东省城乡融合发展改革创新实验区建设的总牵引,持续向土地要改革红利

### 农村土地股份制改革 完善农民承包权盘活使用权

党的十一届三中全会以后,改革开放的春风吹拂南海。

1979年,南海县委制定了放宽农村经济政策的相关措施,推行“五定一奖”(定劳动、定地段、定成本、定分工、定产量,超产奖励)等各种形式的生产责任制,激发了农民生产活力。1983年1月,中共中央1号文件《当前农村经济政策的若干问题》提出,稳定和完善农业生产责任制,是当前农村工作的主要任务。南海县委贯彻文件精神,在农村全面推广家庭联产承包责任制。至1984年,全县完成家庭联产承包责任制的改革工作,进一步调动了农民的生产积极性,促进了农业的大发展。

随着农村经济持续发展,以及农业机械化程度不断提高,分散承包的土地逐渐成为制约因素。

1987年9月,南海县被确定为全国14个农村土地改革试验区之一,试验主题为土地制度建设与土地适度规模经营。试验初期,粮食规模经营的效果不算很理想,主要是种粮效益不高,但土地制度建设的试验有了新突破。为推行以土地为中心的农村股份制提供了经验。

从1989年开始,改革试验着力抓好土地制度建设,开展土地使用权股份制的试验,即通过土地使用权入股,将一个经济联合社属下多个经济合作社的土地集中起来,并把集中起来的土地按发展的需

要分成三区(农业保护区、工业开发区、群众商住区),实行统一规划、统一管理、统一开发。其中农业保护区实行规模经营,机械化作业。

1992年下半年开始,南海县(市)委按照上级的要求,结合自身实际,勇于改革、勇于创新,在全国率先以土地为中心推行农村股份制。选择条件比较成熟的里水镇沙涌管理区、罗村镇下柏管理区、平洲镇夏北管理区的洲表经济社作为第一批试点,于1993年初开始试验。在试点取得经验的基础上,1993年8月,南海市委下发了《关于推行农村股份合作制的意见》,提出了在全市范围内,分批铺开以土地为中心的农村股份合作制的创建工作。

南海农村土地股份合作制的核心是引入股份制这一市场运作机制,以股份制来改造合作制,以此来稳定和发展家庭联产承包责任制。南海的农村股份制是以原有社区经济合作组织为基础,将原属集体的资产通过清产核资、评估折价,把实物形态变为价值形态,以股份的形式量化为组织内部农民共同占有,以原有的两权(所有权、承包权)分离上升为三权(所有权、承包权、使用权)分离,以明晰集体资产的所有权,完善农民的承包权,搞活使用权为主要内容,以达到产权归属明晰、权责明确、保护严格、流转顺畅为目的。



■九江镇河清社区集体土地整备项目地块(南海农村土地制度改革试点政策项目)。

### 农村“三块地”改革 获自然资源部肯定

2015年3月,南海区成为广东唯一入选全国33个农村土地制度改革试点的地区,承担农村集体经营性建设用地入市改革试点任务,之后被迫加了“农村土地征收”“宅基地制度改革”重任(一般合称为“三块地”改革)。

2016年10月,南海区挂牌成立全国首个集体土地整备中心,并出台《佛山市南海区农村集体经营性建设用地整备管理暂行办法》,提出用“托管”的形式,对零星碎片的建设用地进行整理,统一招商入市。2017年,南海区引入的超百亿元的长江氢能源汽车整车项目所使用的土地达1000亩,正是来源于集体土地整备中心。

2018年5月,国家自然资源部在北京召开农村土地制度改革三项试点工作推进会,肯定南海“三块地”改革试点工作,认为效果明显,是集体经营性建设用地入市的新途径,是统筹推进入市和征地改革的好做法、好经验。

2019年7月,南海区获批建设广东省唯一的城乡融合发展改革创新实验区。这一轮的改革,南海牢牢抓住土地这个“牛鼻子”,把推动“地治改革”作为广东省城乡融合发展改革创新实验区建设的总牵引,持续向土地要改革红利。

至2021年,南海区继续通过“地治改革”,推动国土空间再造、城乡空间再造、产业空间再造、生活空间再造、生态空间再造,进而通过对空间格局、产业集群、生态环境、基层治理、政府服务的重构重塑重组,促进城乡全面融合一体发展。

### “三旧”改造 向存量土地要空间

农村土地股份制改革,极大推动了南海的工业化和城镇化进程。然而,这种“以土地换租金、以空间换增长”的粗放增长方式,导致工业用地分散,土地产出率不高,环保问题突出。到2007年,南海的土地开发强度远超国际线,接近50%了。

“三旧”改造正是在这一背景下,南海区为探索盘活存量土地给出的创造性答案。以“三旧”改造为突破口,南海迈出了土地改革的关键一步。这被认为是南海的“第三次土地革命”。

从2007年底开始,南海区政府着手起草、推出“三旧”改造政策。第一份政策,便是后来在全国闻名的“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》。针对历史遗留建设用地,提出符合六项条件的可进行确权。

以“海六条”为开端,《关于



■一个个新载体在南海拔地而起,成为“地治改革”红利释放的重要注脚。图为大沥镇创客产业中心效果图。

集体建设用地转为国有用地的意见》《关于进一步理顺“三旧”改造建设用地使用权确权问题的意见》《关于加快推进旧城镇旧厂房旧村居改造工作的补充意见》等文件相继出台,南海构建起较为完整的“三旧”改造政策体系。

截至2017年底,南海已

完成和在实施的“三旧”改造项目累计达到750个,涉及土地面积5.1万亩,其中已启动旧改项目投资达到1481亿元。一批批“三旧”改造示范项目在南海如雨后春笋般冒出来。土地上长起来的工业南海,开始书写集体土地上建城市的新篇章。



■今年8月31日,大沥镇沥北湖马工业区改造项目地块顺利摘牌,标志着佛山首宗“毛地”成功入市。



扫码了解红色南海的百年故事

文/珠江时报记者 黄婷  
图片均为资料图片

文明健康 有你有我

# “一米线”是安全线也是文明线

1米距离 文明生产 “一米线” 1米距离

中共广东省委宣传部