

编者按

在南海区委改革办、南海智库研究院支持协助下,8月中旬至9月上旬,中国人民大学“案例中国”南海调研组围绕“土地改革赋能新型城镇化发展研究”课题,深入南海调研,形成这篇理论性文章。

文章阐述了南海村级工业园改造的实践逻辑与时代机遇,总结了坚持连片改造思路、因地制宜打造政策“工具箱”、统筹协调利益相关主体的分配比例等基层实践智慧,对南海探索土地制度改革赋能城乡融合和共同富裕的发展路径给予充分肯定。

珠江时报特予刊载,以飨读者。

南海村级工业园改造的实践逻辑与改革智慧

◎中国人民大学“案例中国”南海调研组



■桂城夏南片区村级工业园改造项目海逸新经济小镇 HAI CITY。

珠江时报记者/方智恒 摄



■2021年2月26日下午,南海区村改大攻坚现场会在大沥镇召开,村改项目现场清拆。

珠江时报记者/方智恒 摄

城乡融合是解决发展不平衡不充分问题的重要抓手,是实现共同富裕的必要条件。面对土地财政效力衰退、城市化进程压缩乡村空间的现实,如何重新认识土地要素在经济发展中所起到的作用,构建城乡融合发展新机制,亟待进一步的探索。作为城乡融合的实践范例,佛山市南海区充分尊重和保障农民的土地权利,不断释放乡村经济活力,以实体经济支撑城乡繁荣,为探索共同富裕的发展道路提供了有益启示。

村级工业园改造是近年来佛山市积极开展的一项极其重要的具有推广意义的改革。市委明确提出要向村级工业园要创新发展空间、要生态文明建设空间、要人民群众优质生活空间。2021年2月19日,佛山市“村改”总攻现场会在南海区召开,对全市村级工业园升级改造工作进行部署,力求在2023年底前高水平完成“村改”任务,推动低端破旧的工业园总体退出历史舞台。在这历史性的决胜时刻,有必要进一步明晰村级工业园改造的实践逻辑与时代机遇,总结归纳基层实践孕育的地方智慧和理论创新,进而为城乡融合发展贡献创新方案与可行案例。

一、村级工业园改造的实践逻辑与南海发展的时代机遇

土地是推动城市发展的核心资源。改革开放之初,南海就有远见地把目光投向集体土地领域的升级改造,在充分尊重农民权利的基础上逐步实现城市更新的目标。面对城乡全面融合发展提出的更高要求,南海深刻意识到,南海集体用地比例较大,仅靠政府征收这条路成效相对有限。想要彻底盘活土地资源,必须探索集体土地不改变产权属性前提下的改革,加快用地结构调整。但集体土地权属主体众多,土地整备难度高,如何创设有效的整备政策,协调各主体利益分配,是对地方治理能力的重大考验。此外,虽然“工改居”“工改商”等项目在南海旺盛的市场需求下开展顺利,但完备的产业链才是南海经济持续发展的支撑。佛山作为全国制造业重镇,城市的持续发展离不开实体经济的繁荣。如何促进“工改工”开发,淘汰低产能、重污染的落后产业,引进高附加值、重污染的先进产业,是南海发展面临的另一大难题。

近年来,南海以村级工业园为改造主战场,深化农村土地制度改革,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。至今累计拆除4.4万亩村级工业园,启动建设2个万亩和20个千亩连片现代主题产业园,初步建成5个万亩连片农业示范片区。考虑到集体与国有用地空间权属错综复杂,南海通过联动改造、混合开发等政策,统筹不同性质的建设用地,聚集成片,筑巢引凤。为确保产

业用地规模能够充分满足经济长远发展需要,佛山市还首创“城市棕线”概念,划定产业发展保护区,严格保障产业用地总量。通过挖掘土地潜力,攻坚高质量发展,南海依旧不改澎湃朝气的底色,奋力奔跑在土地改革的最前沿。

二、村级工业园改造的地方智慧与基层实践蕴藏的理论结晶

中国人民大学经济学院院长、“长江学者”特聘教授刘守英长期致力于中国土地问题的研究。从1991年至今,刘守英教授持续关注南海的土地制度改革设计,并多次深入南海调研。他表示,“南海给我们的第一个启示,就是始终敢饮头啖汤;第二个非常重要的经验是永远以问题为导向进行改革”。

2019年,南海区获批建设广东省城乡融合发展改革创新试验区,率先探索建立城乡融合发展体制机制和改革体系,奋力行进在城乡全面融合、乡村全面振兴、全体人民共同富裕的道路上。回顾南海敢为人先的气魄与闯劲,着眼南海先人一步的探索与实践,总结南海土地改革的智慧与成就,是进一步深化“村改”大攻坚的信心源泉和不竭动力。

第一、坚持连片改造思路。只有统筹整合城乡建设用地,才能重新规划区域布局,更新城市形态。为破解所有权混杂、使用权零碎的困境,有效开展连片改造,南海出台了不

少“妙招”。首先,在政府主导的改造项目中,南海创造性地探索农村集体经营性建设用地整备制度,设立区镇土地整备中心。村集体将土地托管给整备中心之后,整备中心会对规划为经营性建设用地的农村集体存量土地进行整合和前期开发工作,统一招商,统一入市。其次,考虑到权属个数、村集体支持度和区位条件等方面的差异,土地整合主体可以灵活调整。除土地整备中心外,政府投资设立的项目公司或开发商也可以成为前期整合的主体,部分项目甚至允许村集体自行完成整合过程。最后,南海还考虑到了国有和集体用地空间形态交错的问题。其探索的“产业+社区、国有+集体、出让+租赁”混合开发模式,能够有效整合国有和集体用地,重塑产业和社区分布结构。基于上述制度创新和实践探索,南海得以打造多个连片开发示范项目,重新规划集群工业区和居民生活区,进而构筑生产生活生态空间的有序格局,实现经济效益与生态效益的和谐统一。

第二、因地制宜打造政策“工具箱”。村级工业园的发展方向不一,其中部分工业园改造的核心在于清退原有工业厂房,完成土地前期整合;另一部分则着眼于引进符合当地需求的产业,通过市场力量完成存量更新;还有一些由于开发体量大,除了依靠市场力量推进改造,还通过国有企业兜底介入的方式,着力完善配套建设。如果机械套用同一套模板,势必造成“问题难解决,政策难落地”的困境。因此,南海政府着力打造政策“工具箱”,通过出台各项村改政策,搭建村改政策体系,化解村级工业园改造中的各种难题。例如,部分“工改工”项目由于利润率相对较低,市场参与意愿不高。对此,《佛山市南海区村级工业园改造提升扶持奖励办法》规定,归入拆除重建类的属于工改工的村级工业园改造项目,用地面积超过50亩且容积率达到1.5及以上,改造主体能够获得50万元/亩的奖励。这

一扶持奖励政策既能激励社会资本参与“工改工”项目,也切合了政府利用连片土地发展产业的需求。此外,《佛山市南海区村级工业园升级改造政策目录》中6份审批服务类政策还有效解决了集体土地流转程序复杂和进程缓慢的难题。以“模拟审批”政策为例,其针对的是有明确项目参与意愿但尚未获得土地使用权的建设方。对于上述主体,政府部门允许其提前进入审批程序,并开具“模拟审批”意见。当建设方取得土地使用权且达到法定必要审批条件之后,审批部门会对意见进行补充和完善,再出具正式审批文件。除此之外,政府还为部分项目设立绿色通道,限制每个步骤的审批时间,有效提高了项目落地速度。综上可知,不同工具的搭配使用,能够因地制宜地促进村级工业园改造。

第三、统筹协调利益相关主体的分配比例。想要充分调动各方积极性,协同建设村级工业园,必须探寻相关主体的多元利益平衡点。一方面,政府以征租相结合的方式对土地连片开发,通过一次性补偿结合分期给付租金的形式,切实保障村集体和村民的实际利益。另一方面,政府积极引入市场主体协同开发,利用旺盛的市场需求为改造注入动能,缓解财政投入的经济压力。譬如,九江临港国际产业社区将片区的3807亩旧工业园用地纳入改造范围,征用约七成土地、租用约三成土地进行统一开发。在上述“集转国”比例下,村民能够获得一笔可观的分红收益,政府也确保在合同期限内,村民每年的分红收益高于改造之前的土地租金收入。此外,国有土地有政府公信力作为支撑,并且其开发利用具备畅通的手续流程和政府完善的配套政策,因此较高比例的国有用地能够有效吸引优质企业入驻。尽管政府在经济上短期让利于其他主体,但“三高一低”产业的淘汰与外迁带来了生态与环境效益,以及产业转型升级等长远收益,实现了政府的城市更新目标;村级工业园改造切中要害地解决了历史遗留的土地破碎化问题,通过破而后立的改革方案确保政府的长远利益不动摇。南海以产业转型升级的级差收益为基石,辅以合理的分配方式,保障了相关主体的切身利益,助力村级工业园改造高效落地与快速推进。

三、以村级工业园改造为突破口推动用地结构调整,赋能城乡高质量融合发展

南海村级工业园改造蕴藏着基层实践孕育的地方智慧,如何进一步在理论上明晰其开创价值和现实意义,是学界亟待思考的问题。笔者认

为,南海村级工业园改造推动城乡用地结构优化调整,构建城乡空间集聚新格局、城乡土地集约利用新格局和城乡产业高质量发展新格局,创造了城乡高质量融合发展的新范本。相比于国家征地垄断土地非农化并优先发展城市的路径,“南海模式”自诞生起便充分尊重农民的土地权利,通过集体土地工业化和级差收益的分红,激发了乡村的经济活力。此后,南海在乡村富裕的基础上发展城市,通过政府统筹的园区工业化和“三旧”改造推动的二次城市化,“东部城市、中部产业、西部生态”的主体功能区格局初显,城乡空间格局初步实现重构,产业发展迈上新的台阶,农业农村高质量发展步伐明显加快,城乡人居环境质量大幅提升。

时至今日,选择国家征地模式的城市大多面临着地价居高不下、土地推动发展的效力减退等问题,土地财政弊端日益明显。部分城市更是以牺牲乡村为代价进行城市建设,造成了严重的城乡二元结构壁垒。相较之下,南海选择以村级工业园改造接续土地股份合作制改革和“三旧”改造,为城乡融合的发展道路提供了重要启示。

就发展基础而言,集体土地上建立的村级工业园区位上紧邻乡村居民生活地,构建的是与城市化息息相关的产业,本身就同时具备城乡的各自特色,为城乡融合发展奠定了坚实基础。就改革成效而言,在南海的空间形态下,许多村级工业园位于城乡交界带,其内为城市轴心地区,其外为特色农业和水产业发展地。村级工业园的更新,能够通过生产生活生态空间规划形成有城有乡有工有农的基本格局。就探索方向而言,城乡融合必须有城乡要素平等交换与合理配置。南海的乡村要素活力已经走在时代前列,未来的目标将是进一步调整用地结构,通过政府引导调控,促进实体经济优化升级。这一产业拉动城乡融合发展的理念,无论是对于正在进行村级工业园改造的珠三角地区,还是对于迫切需要实现“以地谋发展”模式转型的广大城市,都具备宝贵的借鉴意义。

城乡融合发展探索永无止境。在未来的日子里,南海将继续保持百尺竿头的进取之心,坚决打好南海高质量发展的攻坚战、持久战,为探索土地赋能城乡融合和共同富裕的发展路径提供示范经验。

本文系2021年中国人民大学“案例中国”学术实践项目(项目编号:RUCCX2021146)阶段性成果,项目导师为中国人民大学经济学院胡震教授,研究助理为周旭海博士,负责人为罗崇佳,团队成员为何嘉美、刘伟瑛、魏思龙、吴家瑄、曾琬筠、张熹(按姓氏拼音排序)。南海区委改革办、南海智库研究院对此文亦有贡献。