获批建设实验区两年，“地改”如何推进？

佛山南海 “雄师过江”实现重点突破 更高起点打造“三生”南海

文/张闻

6月29日上午10时，佛山市南海区海八路车水马龙。在海八路北侧，不时还有来到时代爱车小镇销售大厅参观的人们。这个占地面积约625亩，全国首创采用“国有+集体、住宅+产业、出让+出租，以产业开发为主、住宅开发为辅”混合开发模式的产业综合体，未来将打造成为70万平方米体量的集汽车销售及售后服务、汽车赛事、行政办公、餐饮娱乐等为一体的大型综合性汽车文化产业小镇，也带动海八路这条广佛交通要道实现产业和城市的“蝶变”。

时代爱车小镇项目的成功启动，是佛山市南海区国土空间综合整治改革创新（简称“地改”）顺利推进的一个缩影。2019年7月，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。“改革闯将”南海再挑重担，为全省的城乡高质量融合发展提供鲜活经验。如今，两年过去，南海交出怎样一份地改“期中考”答卷？更高起点打造“生产、生活、生态”的南海正在描画怎样的图景？

佛山南海千灯湖示范片区，未来将打造金科产创新基地和高质量服务业集聚区 通讯员供图

改革闯将 为全省探索城乡高质量融合路径

在经济发达的广东，城乡发展不平衡是全省高质量发展的最大短板，如何通过改革探索解决城乡发展不平衡问题，是时代赋予广东的任务。

曾经是“广东四小虎”之一的佛山市南海区是广东经济社会发展的缩影。数据显示，“十三五”时期，佛山市南海区地区生产总值从2397亿元增长至3177亿元，年均增长5.9%，地方公共财政预算收入从186亿元增长至248亿元，城乡居民储蓄存款余额稳居全国同级前列，连续6年位居全国中小城市百强区第二名。然而，南海城乡发展二元结构问题同样十分明显。一方面，南海的土地开发强度早已超过50%，而昔日曾代表经济活力的全区612个村级工业园，其总面积占了现状工业用地的58%，但年创税收只占全区年税收9%；另一方面，由于权属复杂，南海的土地利用碎片化特征明显，早已成为制约城市发展的最大瓶颈。

敢于先行先试的南海也是探索城乡高质量融合发展路径的最佳区域。早在上世纪80-90年代，南海就通过“六个轮子一起转”、农村土地股份制改革解决了农村工业化用地问题。南海更在2007年成为全省“三旧”改造试点区域，并在2015年成为国家“三块地”改革试点地区之一。“南海是一个神奇的地方，它在历史的每一个阶段都能先行一步，在恰当的时候做恰当的事情。”著名媒体人秦朔曾经这样评价南海。他指出，开启城乡融合改革，就是南海模式的3.0阶段。

2019年7月，省委深改委批复同意南海区建设广东省城乡融合发展改革创新实验区，并于2020年9月批准《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》（下简称《实施方案》）。根据《实施方案》，南海区可直接复制省其他实验区已获批权限，优先复制推广广东自贸试验区改革创新经验。《实施方案》也明确指出，南海区要以开展全域土地综合整治为突破口，努力为粤港澳大湾区世界级城市群城乡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。

里湖新城片区在广佛交界地带打造贤鲁岛花海 通讯员供图

重点突破 十大示范片区建设“百花齐放”

南海以“时不我待”的紧迫性开展新一轮地改工作。为强化聚焦攻坚，突出示范引领，南海围绕“一个提升，两个连片”（提升城市功能，增加城市对乡村的辐射带动能力；协同推进连片村级工业园改造和连片乡村振兴）改造思路，在全区选取千灯湖片区、映月湖片区、佛山西站枢纽新城片区、环西樵山片区等十个区域作为示范片区，推动资源优先配置，打造产业优化、环境优美、配套优质的城乡高质量融合发展示范和标杆。如今，两年过去，各大片区实现重点突破，改革的星星之火，逐渐呈燎原之势。

南海桂城时代爱车小镇项目是千灯湖片区地改推进的典型案例。建设于上世纪90年代的海八路华南汽车城曾是珠三角地区规模最大、汽车品牌最集中、功能较齐全的汽车销售市场，年销售额一度超百亿元。经过20余年的发展，华南汽车城也面临服务档次不高、空间布局杂乱、土地利用价值低等问题。然而，由于该地块土地权属复杂，且改造成本颇高，汽车产业发展规模也已十分巨大，要在改造中实现多方共赢，可不容易。

对此，佛山市南海区针对性通过“混合开发”的改造模式，将国有建设用地和集体建设用地“打包”一起放入市场。其中，将国有土地局部改为住宅，部分改为商业办公场所；集体土地则将打造以汽车产销、体验等于一体的配套综合性载体。最终，地块改造吸引到时代中国的参与，首期投入100亿元，融合住宅、商服、生产等功能齐备的综合性项目——时代汽车小镇。

“时代爱车小镇的引入实现了政府、村民、商户三方的共赢”，项目所在地桂城街道叠北社区村委会相关负责人表示，经过改造后，村集体的土地收益提升至20多元/平方米，为改造前的4倍多。此外，在改造之初，时代爱车小镇通过南海区汽车行业协会统筹区域内主要汽车行业企业商户，为日后有意向进驻的企业搭建平台，留住了华南汽车城汽配产业这个“金蛋”。

时代爱车小镇项目并不是南海地改的“一枝独秀”。经过两年的推进，九江镇临港国际产业社区项目、西樵镇五八科创小镇项目、大沥镇广佛商贸城中心区改造、桂城夏南片区村级工业园连片改造项目等一批地改标志性项目纷纷崛起，十大示范片区实现“百花齐放”。

党建引领 在区域发展大局中展现南海担当

如果说，以农村土地股份制改革和“三旧”改造为标志，南海的土地改革还算“顺风顺水”，本地地改则早已走入了改革的“深水区”，需要“逆风而行”。为此，南海区委明确将实验区建设作为改革发展的“一号工程”，全面加强对试验区建设的领导。

村级工业园升级改造是南海区推进广东省城乡融合发展实验区建设的“牛鼻子”。为此，南海区委区政府成立以班子领导挂钩，人大、政协领导担任组长的8个村改工作组，常态化指导推动村改工作，区委更安排了119名下派干部迅速融入镇街村改大军，1000多名村居干将投入村改工作，日夜兼程奋战在村改攻坚一线。经过一年奋战，2020年，南海全区拆除整理土地4.4万亩，120个村改重点项目已启动98个，新建产业载体530万平方米，规划建设千亩以上产业社区示范项目20个，12个超10亿元项目顺利落户，完成复垦复绿超5600亩，锻造了一支担当作为、敢打硬仗、能打胜仗的村改队伍。

与此同时，南海区委以最大的勇气推进改革创新。2020年，南海创新出台村改扶持激励政策40多项；2021年，南海区正式出台《佛山市南海区村级工业园升级改造攻坚三年行动计划（2021~2023）》，并出台配套奖励政策，把村级工业园升级改造扶持资金总规模增加到30亿元。此外，南海还全面推进新一轮农村宅基地制度改革试点工作，重新修订和起草10项政策，构建农村宅基地全周期管理体系，探索“村居共管机制”严控新增“两违”；依托“城市大脑”搭建智慧城市运行管理中心，打造超级工单中心，统揽全区非警务、非紧急的城市运行事件，搭建城乡社会治理新格局。

“南海未来30年的发展关键看今后10年，今后10年的发展关键看实验区建设开局起步的这两年。”南海区委书记闫昊波表示，南海要把实验区建设作为推动“一核一带一区”区域发展格局的重要抓手，全力畅通城乡要素双向流动通道，重塑生产、生活、生态空间，努力在全省全市区域发展大局中彰显南海特色优势、展现南海担当作为，“全区党员干部要拿出‘百万雄师过大江’的气势来，推动各项任务落到实处，把《实施方案》这张‘施工图’变为‘实景图’”。

映月湖片区将打造质量生活之城 通讯员供图

九江镇临港产业园吸引新材料龙头企业入驻 通讯员供图

专家观察

南海“地改”新使命 打造城乡融合样板

文/张闻

从获批建设“广东省城乡融合发展改革创新实验区”起，南海地改就肩负着为全省城乡高质量融合“探路”的使命。华南理工大学教授、博士生导师，中国城市规划学会常务理事袁奇峰表示，南海“地改”最大的使命，就是要将南海40多年来改革的经验具象化，为全省城乡融合打造“样板”。

袁奇峰表示，改革开放伊始，南海就依靠土地改革走上了发展的快车道：“南海实际上一直在做（土地改革），只不过以前是属于先行先试，自己摸索。南海的发展本身就是一个城乡融合发展的典范。”

他表示，改革开放初期，农业社区工业化，南海农民主动把土地转为建设用地，投入工业发展中，也就是“六个轮子一起转”，这是南海模式1.0版本。这个时候的南海，土地要素已经开始流动，“从这个角度而言，南海当时就在尝试（城乡融合）了”。

从1990年代初至1997年亚洲金融危机前，南海土地改革进入2.0模式。随着乡镇企业退出历史舞台，大量中小型外资涌入，如何将分散的土地集中起来？这时，南海基层创造了农村土地股份化模式，农村土地股份化彻底解决了土地工业化的问题，很大程度上促进了产业和城市的发展。

“2000年以后，南海进入了第三个阶段，即农村社区城市化阶段。由于工业化带来了新的机遇，人口集聚、第三产业发展的可能性越来越大，导致乡村建设迅速崛起。”袁奇峰表示，与此同时，1997年金融危机也让政府重新思考发展模式的问题，探索出了工业园区模式和千灯湖城市社区模式，从格局上看，大概可以体现为“东部建城市，西部建园区”。

“南海土地模式的1.0、2.0版本，都是围绕土地这个发展要素展开的。”袁奇峰表示，特别是以“三旧”改造为标志，南海通过“南六条”开辟了一条路径，这也让南海沉淀的大量资产转化流通，实现它的价值。

袁奇峰表示，从结果上看，南海通过土地改革，实现了农村集体建设用地与国有建设用地“同价同权”：“这是一件很了不起的事情。”当然，在探索过程中，南海也察觉到了一些“后遗症”。例如，拆迁过程中出现许多“一夜暴富”的现象，但也客观上造成贫富差距扩大、区位不同的乡村之间发展差距过大，以及村改过程中公共配套建设缺位等问题。“实际上，这也是全国普遍存在的一个问题。乡村振兴可以看作是从国家层面解决这个问题的一次尝试，即从分配环节入手，让落后农村地区获得更多的发展成果和机会。”他表示，无论是城中村改造，还是农业形态的村落进行乡村振兴，广义上都是“城乡融合”的范畴，这正是南海要继续探索的方向。

在南海今后的使命上，袁奇峰认为，2019年，南海获得建设“广东省城乡融合发展改革创新实验区”，一个重要的目的就是要把南海多年来的改革成果总结为可推广可复制的经验，把效果呈现出来。“目前南海也在地改探索上做了很多工作，包括规划‘十大片区’，出台了村级工业园升级改造的三年计划等，做得很不错。当然，今后还有很多‘硬骨头’，南海依然要保证敢为人先、乘势而上的干净作风，才能真正完成地改的任务，向省里递交一份满意的答卷。”

一线见闻

广佛国际商贸城中心区 一张蓝图奋斗十四年今“蝶变”

文/张闻

从南海大道驱车向北，跨过桂江立交便正式进入佛山市南海区大沥镇的辖区内——前方的全球铝业展贸中心向每一位来客展示着大沥镇作为“中国铝材第一镇”“中国有色金属名镇”的风采。若不是曾亲眼所见，笔者很难相信，这个广佛国际商贸城中心区曾是“洋垃圾”的聚集地。

大沥镇广佛国际商贸城中心区引入广佛智城等企业参与建设 通讯员供图

时间拨回到2007年，一则国外的纪录片刺痛了大沥人的心。大沥镇联洛工业区虽然地处“广佛黄金走廊”沿线，但工业区内超过百万平方米的废旧厂房却隐藏着2000多家专门回收塑料、化工、五金的小作坊和店铺，成为全国闻名的洋垃圾集散地。笔者还记得私下来访时的情景：低矮的厂房里，被机油染黑的地面上堆着大小不一的五金零件，工业区与马路对面的楼盘形成鲜明的对比。

然而，这个片区要改造可不容易。片区1837亩的总面积中，有1264亩集体土地，涉及5个社区、15个村小组、19个权属单位，不少地块手续不全，权属复杂，存在大量的“边角地”“插花地”。要协调如此多的改造主体，如果不在政策上进行突破，很难成功。

咬定青山不放松，2007年起，下定决心的大沥镇投入数百万元聘请国内外专家教授反复论证，结合南海区东部城市发展功能与定位，将片区分为八大功能分区。与此同时，政府投入经费组建项目公司，通过历史土地确权、土地置换、三地整合、集体用地转为国有用地等多种方式，打破多个权利主体的产权壁垒，有效推进了片区土地的连片集约开发。此外，大沥镇更获得南海区政府专项扶持拆迁补贴，土地出让收益专项支持原村组经济发展，保障了当地集体经济发展的基础。

政府的决心提振了市场的信心。14年来，围绕同一张蓝图不断奋斗，该片区已成功引入广佛智城、永旺梦乐城、龙汇、坚美、保利等社会企业参与建设。今年2月，大沥镇更推出“毛地”入市政策，为符合发展规划的“毛地”入市项目开通绿色通道。政策一推出立刻获得市场的积极反应，多个市场主体表达了参与“毛地”入市竞拍的意愿。

如今，这块昔日的“城市伤疤”早已转变为产、城、人融合的现代商贸区。数据显示，截至2021年5月，该片区广佛智城、永旺梦乐城、龙汇大厦、坚美大厦、伟业大厦、铝协大厦、华鸿广场（百宏）等项目已投入使用，其中进驻企业约1600家，就业人数约1.8万人，年产值约23亿元。与此同时，从拆除之日起，片区土地租金每三年递增10%，租金总额增到4131万元，净增944万元，村民人均分红每年净增1805元。片区的改造实现了政府、村组、市场等多个主体的共赢。

“下一步，片区要重点发展展贸经济、楼宇经济、总部经济、安全产业等都市型产业项目，着力打造1.6公里长的城市中轴”，大沥镇相关负责人表示，广佛国际商贸城中心区将打造广佛全域同城化的先行区、融合区，创建城乡融合的标杆、产业集聚的高地、环境保护的典范、文化生活的样板以及高质量的城市客厅。