

“南海雄师”亮剑出征，探索开创城乡融合高质量发展的3.0时代

去年7月31日，广东省佛山市南海区获批省级城乡融合发展改革创新实验区。此后，南海就吹响了建设实验区的号角。9月19日，省委深改委印发《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》（以下简称《实施方案》）。9月27日，南海召开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。作为改革开放的闯将干将，广东四小虎之一的佛山市南海区再次亮剑出征，将以农村土地制度改革为着力点，以国土空间规划编制试点为契机，以开展全域土地综合整治为突破口，科学合理布局生产、生活、生态空间，推动城镇、农村、产业和生态合理分区、相对集聚、协调发展，促进城乡全面融合，攻坚城乡融合改革为广东城乡高质量发展融合发展的先行地。

南海是改革开放的先行地。1979年到2019年的40年间，南海GDP增长806倍，同期广东GDP的增长为582倍。2019年，南海地区生产总值突破3000亿元，市场主体总量31.97万户，成为佛山五区市场主体数量突破30万大关的区。至2020年上半年，全区制造业全国隐形冠军企业109家，认定高新技术企业累计1931家，地区综合实力连续多年位列全国百强区第二名。

如果说改革开放之后，南海以土地改革为抓手，以独特的工业化和城市化模式完成了城乡融合发展的1.0时代使命，那么党的十八大以来，南海以强化统筹规划、优化要素配置、共享发展成果、追求生态宜居的科学发展战略，推动城乡全域覆盖更协调、更平衡、更可持续地发展，则是城乡融合发展的2.0时代。如今，以农村土地制度改革为着力点，在不突破永久基本农田总量和控制线、生态保护红线以及规划控制指标前提下，从5大重点任务21条措施对南海区土地、生态、产业和城市布局系统规划，则是城乡融合发展的3.0时代。

面对推动南海加快高质量发展、实现二次腾飞的重大机遇，南海把实验区建设作为改革发展的“一号工程”，全面加强实验区建设的领导，部署推进重大规划、重大项目、重大平台、重大政策，推动工作项目化、项目清单化、清单责任化，牢固树立“一盘棋”思想，把各方力量充分凝聚起来，着力锻造一支敢为人先、敢打必胜的南海雄师，力争到2030年，全面实现土地结构优化调整，城乡高质量发展融合格局全面形成的总目标。

强化容错激励，激发增强实干信心。为增强工作动力，营造干事创业南海区积极完善改革容错机制，严格落实“三个区分开来”。支持实验区建立改革激励机制，健全干部综合考核评价办法，树立和宣传先进典型，营造良好社会氛围。及时做好实验区建设成效评估和总结，形成更多可复制可推广的经验做法。南海区委书记表示，实验区建设很



强化组织领导，政策协同支持，聚力筑牢城乡改革攻坚堡垒

在南海区委决策层看来，建设实验区，是推动新时代南海改革开放再出发的必由之路。回顾改革开放四十多年，南海之所以能取得巨大的发展成就，关键在于始终高举改革旗帜，走出了一条以问题倒逼改革、以改革推动发展的路子。对于南海而言，实验区建设又将是一次深层次的革命。为支持南海区推进实验区建设，省市区各级领导高度重视，为改革攻坚提供强有力的保障。

强化组织领导，省市力挺南海改革。如今，为粤港澳大湾区世界级城市群城乡高质量发展融合探索新模式，为新时代广东城乡高质量发展提供经验示范，成为了南海建设实验区的重要使命。重任在肩，南海获得了广东省、佛山市的大力支持。广东省有关单位表示将全方位加强对实验区建设的支持和指导，凝聚改革的合力，加强政策的协同，推动南海不断深化改革创新，为新时代广东高质量发展探索实践提供经验示范。佛山市和南海区党委、政府更是高度重视，加强组织领导，健全工作机制，完善配套措施，强化推动落实。带着省市寄予的厚望，南海探路城乡融合迈出了新的步伐。

强化政策支持，充分发挥政策协同。改革从来不易，城乡融合改革更是如此。作为县区级城市，不论经济体量多大，南海在国土空间布局、农村土地制度改革、重大创新平台支撑、金融科技产业融合等领域，都面临政策和资源上的诸多制约。所以，面对城乡融合这一省级重点课题，既要南海有办法，也要上级做加法。深知这一点的广东和佛山，给予城乡融合发展改革创新实验区力挺的态度，赋予了含金量很高的政策和机制支持。允许南海直接复制省其他实验区已获批准权限，支持实验区加快编制实施国土空间规划。优先支持实验区复制推广广东自贸试验区改革创新经验，对于广东自贸试验区先行先试的省级权限试点政策，可同步在实验区实施。对属于中央事项事项，也积极争取中央相关部门给予支持。

在建设实验区首批8项省级支持事项中，涉及创新国土空间规划管理机制、开展全域土地综合整治、创新历史遗留用地问题处理机制、开展信用+城乡融合创新体系建设等多个方面，为南海提供了巨大的政策红利和灵活空间。近日召开的佛山市委常委会会议也明确，要充分释放政策红利，用好用足。允许直接复制省其他实验区已获批准权限。优先支持实验区复制推广广东自贸试验区改革创新经验等政策利好，将其转化为南海推动实验区建设的具体举措。这意味着，除首批8项省级支持事项外，后续还有自贸区改革创新经验等更多重磅政策利好，南海可按需申请、直接复制。可以说，这种支持力度之大，前所未有的。这是支持改革者的担当，也将让市场确信：县域的南海虎威必将虎虎生威，改革的南海雄师定能大展雄风。

强化容错激励，激发增强实干信心。为增强工作动力，营造干事创业南海区积极完善改革容错机制，严格落实“三个区分开来”。支持实验区建立改革激励机制，健全干部综合考核评价办法，树立和宣传先进典型，营造良好社会氛围。及时做好实验区建设成效评估和总结，形成更多可复制可推广的经验做法。南海区委书记表示，实验区建设很

多方面都没有经验可以参考、没有先例可以借鉴，我们将严格落实“三个区分开来”，建立健全改革容错纠错机制，形成允许改革有失误、但绝不允许不改革的工作导向，营造大胆试、大胆闯、自主改的浓厚氛围。

五大重点任务，二十一条措施，深入推进城乡高质量发展

9月19日，广东省委深改委印发《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》（以下称《实施方案》）。《实施方案》的印发，意味着实验区建设进入全面铺开的新阶段，南海将紧紧扭住影响城乡高质量发展融合的瓶颈制约，建立健全系统集成的城乡融合发展体制机制，努力探索粤港澳大湾区世界级城市群城乡高质量发展融合探索新模式，为新时代广东城乡高质量发展提供新鲜经验。南海如何以实验区建设引领推动南海高质量发展新征程？《实施方案》公布了5大重点任务21项重点改革措施，覆盖了土地、生态、产业和城市布局等多方面，将对南海未来发展产生深远影响。

《实施方案》总体要求：以农村土地制度改革为着力点，在不突破永久基本农田总量和控制线、生态保护红线以及规划控制指标前提下，对南海区土地、生态、产业和城市布局系统规划，

建立农业空间连片集聚机制，构建生态空间可持续发展机制五项措施深入落实。二是深化农村土地制度改革，构建城乡土地节约集约利用新格局。通过探索以县域为单元开展全域土地综合整治，建立健全城乡统一的建设用地市场体系，改革完善农村宅基地制度，建立健全土地增值收益分享机制，改革完善农村宅基地制度五项措施深入落实。三是加快产业结构优化升级，构建城乡产业高质量发展新格局。通过优化产业发展空间拓展机制，加快构建现代产业体系，构建科技创新支撑体系，搭建城乡产业协同发展平台，创新推动农村集体经济高质量发展机制五项措施深入落实。四是强化环境系统治理，构建城乡生态品质同步提升新格局。通过强化生态环境保护与修复，加快美丽乡村建设，完善生态环境联动监管机制三项措施深入落实。五是不断健全基层治理服务体制机制，为城乡融合发展提供有力支撑。通过探索基层社会治理现代化新机制，提升数字化城乡一体发展水平，构建城乡基础设施一体化建设管理机制，完善城乡基本公共服务资源均衡配置机制四项措施深入落实。

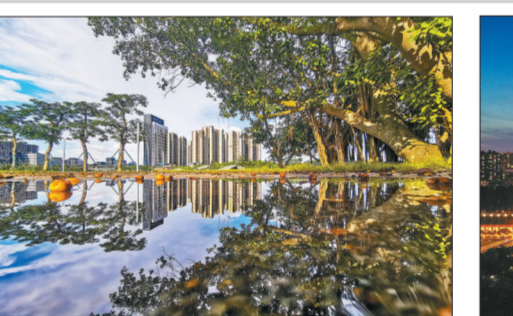
针对改革目标及五大重点任务，南海坚持新发展理念，坚持问题导向，从党建引领基层治理再造、国土空间布局调整和农村土地制度改革、连片村级工业园升级改造、连片乡



建立健全城乡用地、生态环境以及产业融合发展结构性调整机制。以国土空间规划编制试点为契机，以开展全域土地综合整治为突破口，科学合理布局生产、生活、生态空间，推动城镇、农村、产业和生态合理分区、相对集聚、协调发展，促进城乡全面融合。

城乡融合发展的目标：到2022年，城乡空间布局明显优化，城乡高质量发展融合格局初步形成。建设20个城中村改造，建设10个农村居民新型社区；整合9万亩村级工业园区，建设20个千亩连片产业社区，建成5个万亩农业示范片区；归并调整城镇开发边界内全部永久基本农田，腾退生态保护红线内30%不符合管控要求的建设用地。到2030年，全面实现土地结构优化调整，城乡高质量发展融合格局全面形成。基本完成城中村改造，每个行政村都建成农村居民新型社区；将全部村级工业园区归并升级为100个左右主题产业社区，农业全面实现集中连片发展；生态保护红线内不符合管控要求的建设用地全面完成腾退。

五大重点任务21条措施：一是推动国土空间布局全面优化，构建城乡空间集聚新格局。通过深化落实建立城镇空间高标准发展机制，建立农村居民点用地集中布局机制，健全工业用地集约



乡村振兴、农村集体资产管理创新、城乡基础设施一体化规划建设、城乡基本公共服务一体化、城乡产业升级、城乡环境治理等九个主要领域细化实施方案，攻坚城乡融合改革。

牵好牛鼻子，找准突破口，打造核心区城乡融合发展新高地

村级工业园改造是广东省城乡融合发展改革创新实验区建设聚焦的重点、攻坚的难点。今年1月6日南海区召开提速加力村级工业园整治提升工作推进大会，全面启动村级工业园升级改造攻坚战。南海区委书记强调，要把村级工业园改造作为推进广东城乡融合发展改革创新实验区建设的“牛鼻子”，坚持破立并举，在实行大拆除的同时推进大建设，开辟出南海城乡融合发展、高质量发展的新天地。9月21日，中共佛山市南海区第十三届委员会第九次全体会议召开。全会提出抓住“双区驱动、双城联动”重大机遇，充分发挥有效投资关键作用，加快形成南海城乡区域协调、内外循环畅通、发展优质高效的新局面，争当佛山打造“一核一带一区”高质量发展动力源的排头兵。会议提出，要推动城乡高质量发展，全力塑造区域发展优势。要以实验区建设为抓手，强化问题导向，以村级工业园改造为突破口，突出连片开发，推动空间布局优化，着力打造珠三角核心区城乡融合发展新高地。

对于村级工业园整治提升，南海区政府提出三点具体要求：

一是3年时间彻底改变612个村级工业园。要凝聚抓村级工业园改造，就是抓重大发展机遇、抓高质量发展、抓干部作风建设的三个共识，以更高政治站位推进村级工业园改造。省委深改委批复同意南海建设城乡融合发展改革创新实验区，新的历史机遇窗口再次向南海敞开，如果不通过村改把土地空间腾出来，把城市环境整治好，就难以吸引好项目、好企业和优秀人才，就会错失“双区”建设机遇，甚至错过一个时代。南海必须用3年左右时间，让全区612个村级工业园有一个根本性的改变，要把村级工业园改造是否成

功，作为检验南海是否实现城乡融合发展、高质量发展的一个重要标志。

二是拆出城乡融合发展新局面。没有村级工业园的大拆除，就没有高质量发展的新空间。必须把拆除工作作为村级工业园改造的首要任务，以拆开路，拆出新空间，拆出好环境，拆出城乡融合发展新局面。要以势如破竹之势推进村级工业园改造，正确把握以拆开路与破立并举的关系、试点先行与连片改造的关系，政府引导与社会参与的关系，以及腾笼换鸟与筑巢引凤的关系。

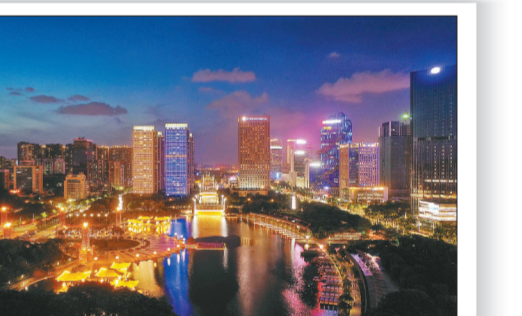
三是七个督导组挂钩指导督查村改。对于南海而言，村级工业园改造只有前路而没有退路。各镇街、各村居一把手要把村改工作摆在突出重要位置来抓，亲自部署，亲自分解责任，亲自督查落实，亲自破解难题。要通过强化组织领导、力量配备、资金保障、政策创新以及强化宣传引导，以更大担当作为推进村级工业园改造。为确保顺利完成总攻目标任务，区领导将组成七个督导组，挂钩指导督查各镇街工作，同时区委区政府将建立一个项目、一个团队、一干到底的工作机制，把区领导、区直部门负责人、镇村领导干部充实到一个个攻坚团队中，并且选派区职能部门业务骨干下沉到村改一线，全力支持村改总攻。

数据显示，2019年南海村级工业园改造积极推进，取得了扎实成效。全年完成土地清拆16012亩，超额完成了13620亩的既定目标；完成改造提升试点项目累计拆除旧建筑物180万平方米，累计已完成9个试点项目，新建成产业载体43万平方米；各镇街结合改革创新实验区建设，启动了一批千亩连片改造项目。2020年南海更是以“起跑就是冲刺、开局就是决战”的精神，提速推动村级工业园升级改造，截至今年9月份，拆除整理土地面积28639.8亩，完成年度3万亩任务的95.47%，累计完成拆除整理土地面积4996.23亩；87个村改重点项目已启动78个，千亩以上连片改造项目已启动13个。

示范片区输出，强化区域标杆，打造城乡融合的南海样本

为全面推进试验区建设，南海选取城乡基础条件较好、重点建设项目集中、各类资源要素集聚的千灯湖片区、映月湖片区、文翰湖片区、九江镇滨江片区、环西樵片区、牡丹镇一岛两湖十里片区、佛山西站枢纽新城片区、南国桃园片区、大沥中轴片区、里湖新城片区等区域作为示范片区。这些示范片区占地244平方公里，约占南海总面积的23%。未来，各项资源将重点向此倾斜。

三大模式，两大发展策略，打造城乡融合发展的南海样本。基于区位、资源、产业三大视角，用活城乡融合发展的两大发展策略，南海提出以三大模式打造城乡融合发展的南海样本。模式一为城乡带动型，乡村融入城市，实现高质量城市化。此模式以千灯湖片区、大沥中轴片区、映月



湖片区、文翰湖片区为示范片区，以连片更新为发展策略。模式二为城乡互促型，实现乡村生态文化和城市产业服务的融合，打造集生态文明、岭南文化、新兴产业融合发展的示范区。此模式以一岛两湖十里片区、环西樵山片区、南国桃园片区、九江滨江片区为示范片区，以全域整备为发展策略。模式三为园城共生型，突出产业和城市的共生共荣，促进传统制造业向高端智能产业的转型升级。此模式以西站枢纽新城片区、里湖新城片区为示范区，以连片更新、全域装备两者综合为发展策略。

留、改、拆、建、兴，实现244平方公里全覆盖。南海将通过留、改、拆、建、兴五方面，实现244平方公里全覆盖。其中通过“拆建并举”，南海将整理出建设用地79978亩，总建筑面积9459万平方米，包括产业用地占26%、商业用地占16%、居住用地占21%，旨在培育高质量发展新的空间载体。值得一提的是，南海提出以新兴产业为主导，通过整合产业平台，汇聚创新要素，形成总部研发及产业服务、电子信息及高端装备制造产业、新能源及新材料产业3大产业主题，三龙湾高端服务集聚区、南海电子信息产业园、新能源产业园等19个特色产业社区。

四类项目，各有要求，确保项目落地生根。未来，南海计划投资3341亿元，将示范区分为城市功能提升、连片村级工业园、连片乡村振兴、特色廊道四类项目，提出16类要求，保障项目可追溯。在城市功能提升项目方面，总规模达5.9万亩，囊括31个项目，非整治类项目占73%，2000亩以上项目占5个，1000亩以上项目占9个，500亩以上项目占10个，旨在打造大湾区高质量现代化城市新格局。连片村级工业园改造方面，总规模达7.2万亩，其中拆除重建项目面积5.6万亩，占83%，旨在为高质量发展腾出产业新空间。

支持改革者有担当，更考验改革者的担当。对于建设实验区这一省委赋予的重大使命，南海深知，这既是攻坚战，又是持久战，要夺取改革胜利，担当在先，关键在人，核心在干。对实验区建设，南海也表明了决心：着力锻造一支敢为人先、敢打必胜的南海雄师，以“不破楼兰终不还”的坚定决心一干到底，以“敢教日月换新天”的雄心壮志重振雄威，努力将实验区建设成为示范区。

