

“ 经历40余年的高速发展之后，驰名中外的“广东四小虎”之一——佛山顺德，也面临着发展的“天花板”。因“村村点火，户户冒烟”而形成的一片片村级工业园如今成了“散乱污破”的代名词，发展乏力、结构欠优、环境不佳，成为顺德推进高质量发展的短板。

在新时代高质量发展的答卷面前，顺德人如何作答？老旧的村级工业园在新发展理念引领下如何再造？经济日报调研组近日深入顺德采访调研，探寻今天的顺德如何秉承敢为人先的勇气，以推进村级工业园改造为突破口，再创高质量发展的新辉煌。

40多年前，这里曾是领改革开放风气之先的敢闯敢干之地。在这里，诞生了全国最早的“三来一补”企业；在这里，产生了全国第一家完成股份制改造的乡镇企业；在这里，因产权制度改革引发全国范围的“靓女先嫁”还是“丑女先嫁”之争；还是在这里，邓小平同志提出了“发展才是硬道理”的著名论断……

40多年来，这里的干部群众秉承敢为人先、勇于创新的锐气，大力发展乡镇企业、民营经济，在806平方公里的土地上，创造了一个又一个奇迹；孕育了两个世界500强企业，自2011年起连续9年位居全国综合实力百强区榜首，一大批自主品牌走向全国走向世界……

这里，便是驰名中外的“广东四小虎”之一——佛山顺德！

但率先发展，也率先触碰到发展的“天花板”。在经历了40余年的高速发展之后，曾为顺德社会发展、经济繁荣、就业改善立下赫赫功绩的村级工业园，因发展乏力、结构欠优、环境不佳、安全隐患突出等诸多原因而疲态尽显。一片片曾经生机勃勃、令人引以为傲的土地，如今却成为顺德进入新时代的切肤之痛。

在新时代的高质量发展答卷面前，近300万顺德人如何作答？率先触碰发展“天花板”的顺德如何再创新辉煌？新的发展理念与老旧的村级工业园将碰撞出什么样的火花？这些问题的答案，隐藏在一场始于2018年且仍在继续的村级工业园改造“大戏”之中。

负重而行

不夸张地说，世界上有两个顺德。第一个顺德，带着各种耀眼的光环，高端大气上档次。第二个顺德，拖着村级工业园的沉重枷锁，步履艰难、气喘如牛。

这是一组组让人颇为沉重的数字。截至2018年，顺德382个村级工业园见缝插针地散落在区内205个村（居委会），用地面积接近13.5万亩，占全区已投产工业用地的70%，但仅贡献了4.3%的税收。亩产效率之低、效益之弱，可见一斑。

这是一幅幅让人触目惊心的画面。高楼林立的现代化都市与破落杂乱的作坊相邻，在标准化智能制造工厂的不远处散布着低矮破旧的小车间，从空中俯瞰好像七八十年前一件穷人的百衲衣——百孔千疮，补丁满满。

这是一个个让人遗憾的场景。“占地400亩的厂区，挤满了3万多人，车间盖到了10层……每天早上一睁眼，想的就是怎样再‘挖’出1平方米。”早在16年前，格兰仕董事长梁昭贤最大的焦虑，就是想在顺德增资扩产却没有空间。无奈之下，格兰仕把制造中心搬到了顺德之外。格兰仕的无奈，并非孤例。



桂畔湖上空俯瞰欣欣向荣的顺德新城区。

林安迪摄

不可否认，村级工业园在顺德历史上曾发挥了不可替代的作用。

位于珠三角核心区域的顺德，毗邻港澳，是我国改革开放当之无愧的前沿。早在党的十一届三中全会前夕，顺德就引进了中国第一家“三来一补”企业——容奇镇制衣厂（“大进制衣厂”前身）。资料显示，当年只有300人的大进制衣厂，成立一年就赚得外汇20万美元，轰动一时。

不只是服装产业，顺德当年令人津津乐道的“摇头摆尾”两大产业，也是蓬勃发展的“摇钱树”。顺德的电风扇有多强？数据显示，截至1985年，顺德的电风扇厂达14家，年生产能力881万台，产量占到了全国的20.6%。

乘着改革开放的东风，害怕了贫穷落后而又敢为人先的顺德人，开始拥抱工业，“村村点火，户户冒烟”成了那个时代乡村工业“野蛮”发展的印记。

这些村级工业园里聚集了超过1.9万家中小微企业，正是这一个个小工厂，富裕了顺德百姓，配套了顺德制造，培育了体系完整的产业链条，孵化了美的、格兰仕等一大批知名企业，造就了以制造业闻名的“广东顺德”品牌。改革开放40多年来，顺德创造了GDP增长648倍，年均增长率18%的奇迹。

但光鲜亮丽的成绩背后，高耗能、低产出、环境恶化、管理落后、安全隐患突出等问题也到了不容忽视的程度。创造顺德经济辉煌，扮演了珠三角制造业摇篮角色的村级工业园，逐渐成为发展桎梏，不仅挤占了大量空间，还成为“散乱污破”的代名词。

土地资源接近开发极限。顺德区约50%的土地被高强度开发，远超国际公认30%的警戒线；13.5万亩村级工业园的面积相关100平方公里的土地，而顺德的总面积才806平方公里。顺德面临着低端产能无法出清，高端产业无法布局甚至“一亩难求”的尴尬。

生态环境接近忍耐极限。“我早就看着不顺眼了，低矮破旧，时而出事故、发生火灾，时而冒臭气……”严重影响了村民的健康生活和对美好居住环境的向往。“顺德区龙江镇新华西村党委书记陈江华深有感触地说。

顺德在负重前行！作为连续九年位居全国综合实力百强区之首的顺德，又是国家生态文明建设示范区，在高质量发展的时代背景下，这样的情形又岂能延续？

“村级工业园是顺德高质量发展大道上最棘手的问题、最主要的矛盾，但也是贯彻新发展理念、推动高质量发展的希望和潜力所在。必须举全区之力打赢这场没有退路的战斗，这是场必须打且必须打赢的攻坚战。”佛山市委副书记、顺德区委书记郭文海说：“顺德不能拖着破旧的村级工业园进入新时代！”

时移势易，形势逼人。只有痛下决心，坚决淘汰那些高污染、高排放的产业和企业，才能为

顺德再造

本报调研组

新兴产业发展腾出空间——推进村级工业园改造，是顺德深化改革加快发展的必由之路，是经济增长模式由要素驱动向创新驱动、从高速增长向高质量发展转变的必然选择。

点评：率先发展地区率先遇到问题。顺德一方面拥有3600多亿元的地区生产总值，坐拥两个世界500强企业等一系列耀眼光环，另一方面却拖着数十年来形成的庞大村级工业园，国内充斥着小、乱、污、险的落后生产力，如果不果断淘汰，不仅无缘高质量发展，已有的高端产业也会因“劣币驱逐良币”而外流。

壮士断腕

撼山易，撼思想难，撼动利益更是难上加难。虽然“不能拖着破旧的村级工业园进入新时代”的必要性、紧迫性和重要性在广东顺德干部群众中已经有了一定共识，但要动一块毫无章法地搭建了40多年的“大积木”，要碰一个盘根错节地延展了40多年的“利益体”，涉及全区10个镇街的382家村级工业园、数万家各类企业、数十万就业人口。钱从哪里来？人往哪里去？到底怎么改？结果会怎样？又会产生什么连锁反应？没有经验可循，难度可想而知。

明知山有虎，偏向虎山行。在顺德有这样一个故事广为人知。2018年1月8日凌晨1点多，郭文海办公室的电话突然响了起来，是区委办公室的同志打来的。原来，当日早上9点中共佛山市顺德区第十三届代表大会第三次会议就要召开，而作为重头戏的党代会报告，郭文海却依然没有定稿，他依然在权衡。

权衡的是，到底是将“村改”定为头号工程，将其作为许胜不许败的攻坚战，还是将“村改”作为重点工程，给工作留点余地，给自己留条退路。何去何从，郭文海的思虑远在文字表达之外。上午9时，当着数百位代表和与会人员，郭文海公布了答案：把村级工业园改造作为党委政府“头号工程”，全区上下要高度统一、高度重视，下定决心、强力推进。

又一次，在一场开弓没有回头箭的战斗中，“可怕”的顺德人，面对不可预知的困难，做出了毅然决然的选择。

而真正让顺德党员干部吃下定心丸的，是当年3月，习近平总书记在参加十三届全国人大一次会议广东代表团审议时所作的重要讲话。2018年3月的北京，乍暖还寒。总书记的到来，让广东代表团的代表们如沐春风。面对来自改革开放排头兵、先行地、实验区的全国人大代表，习近平总书记语重心长。他寄语广东要在构建推动经济高质量发展体制机制等方面走在全国前列，直言广东“要以壮士断腕的勇气，果断淘汰那些高污染、高排放的产业和企业，为新兴产业发展腾出空间”。

习近平总书记的重要讲话精神，激励了广东代表团的代表们，也迅速传到远在2000多公里之外的顺德。有一位顺德干部，这样描述听到传达后的心境：总书记切中要害，一语中的，让我们眼前一亮、心头一暖，让我们知道，顺德村级工业园改造是对的；污染的GDP，不能要；落后的GDP，不能要；黑色的GDP，更不能要！

既有非常之事，必经非常之难。“村改”之难，至少就有以下几个方面：用地政策突破难，由于历史原因，顺德村级工业园大量存在城市规划与土地规划不符的情况，拆了可能就不能再建；长租期低租金现象普遍存在，动辄还有30年、40年的租期，厂房业主、经营企业等既得利益群体阻力大；土地权属复杂，国有土地、集体土地交织，集体土地的处置又需要征得成百上千乃至近万名村民的同意，改造意愿极难统一；利益诉求难平衡，以“工改工”为主的模式，虽然有利于发展实体经济，但难免与群众诉求有温差……多重矛盾交织在一起，犹如“老虎吃天，无从下口”，影响了干部队伍的信心。

鼓舞士气，成为当务之急。2018年7月30日，在中共佛山市顺德区委十三届五次全会上，一个别开生面的细节令人印象深刻。会上，郭文海专门领学了《经济日报》于当年2月28日发表的深度报道《顺德当年——一个县域经济奇迹的

诞生》的编者按和结语。据一位当时与会的干部回忆，2018年恰逢改革开放40周年，不少与会干部通过重温顺德40年激情燃烧的岁月，深受触动，备受鼓舞，对焕发敢闯敢试、敢为人先的“可怕的顺德人”精气神，产生了积极作用。

更让人士气高涨的，还有实实在在的政策。2018年国庆之际，顺德收到了一个大大的“红包”。在广东省委、省政府的大力支持下，“改革先锋”顺德又一次被赋予广东深化改革探路的历史使命——率先建设广东省高质量发展体制机制改革创新试验区，并给予顺德一系列先行先试的政策支持。村级工业园改造，成了顺德推动高质量发展的突破口。

至此，一场涉及382个工业园区、用地面积13.5万亩的轰轰烈烈的“村改”大戏正式拉开帷幕。

点评：顺德人用本地话评价自己，喜欢用三个词：“识做、搞掂、坚野”。其大意，“识做”是会干、懂得如何干；“搞掂”是善干、干得好；“坚野”是品质过硬。正因为有了“识做”的智慧、“搞掂”的能力、“坚野”的决心，顺德人在面对村级工业园改造时，没有遇到困难和问题吓倒，没有让困难成为前进道路上的拦路虎，而是毅然决然，迎难而上，敢闯敢试，在改革创新中突破困难。这种品质和毅力，正是顺德改革开放40多年来，取得一系列骄人成绩的关键所在。

八仙过海

顺德推进村改，没有成法可依。10个镇街不设试点，全线出击。于是，各个镇街“八仙过海，各显神通”，从某种意义上说，这种“八仙过海”是被逼出来的。但恰恰是这种不得已而为之，契合了村改错综复杂的实际。

顺德区委改革办副主任吴文杰介绍，在一个不足百亩的村级工业园内，土地权属不清者有之，厂房被层层转包者有之，占用河滩建厂者有之，多个分散独立的企业有之。而这样的情况，几乎是顺德村级工业园的常态。

为此，顺德坚持从实际出发，哪里影响改造，就从哪里改革突破，大胆试、大胆闯。针对不同改造项目的不同要求，灵活用好政策组合拳，因地制宜探索出政府挂账收储、一二级联动改造、国有集体混合开发、直接征收开发、生态复垦复绿、政府统租统管、企业长租自管、企业自主改造和“改造权+土地使用权”公开出让9种改造模式。

乐从镇华村位于顺德区西北角，随着城市化进程的加快，这里临近佛山新城，区位优势更加凸显。上世纪90年代起，华村248亩的村级工业园里，散布着60多家企业，主要从事家具、小五金等行业。近年来，这些企业产值低、污染大、隐患多，与当地新的发展需求格格不入。

“这种低端的工业园，10年前我们就已看不上眼了。当时也想改造，但苦于没有政策支持。”华村党委书记曾剑雄告诉记者。为谋划长远发展，华村从10年前就决定将企业的租地合同由以往的10年一签调整为3年一签，逐步清退低端污染企业。

2018年，乘着村改的东风，在全面听取村民意见、充分保障村集体利益的前提下，华村精心制定方案，抢喝“头啖汤”。原有企业短租合同全部到期后，华村于2018年上半年将整理后的248亩土地进行公开流转（土地所有权仍归华村集体），由美铭产业园开发有限公司承租后，筹建上华智能制造产业园。

上华智能制造产业园建成后，年总产值预计可达100亿元。村集体收到的年租金以每亩4.7万元为基础，每年递增2%。“现在，年轻人回乡的越来越多，对未来发展更有信心啦。”上华村股份社理事长霍杰杨表示，30年流租期满后，村集体将无偿取得产业园物业产权。

村改中，“工改商（住）”的好处是显而易见的，而“工改工”则面临着原权利人收益不高，村集体改造意愿不强的现实问题。顺德构建“长短结合”“钱物兼有”多种改造收益模式，首创“工改工”挂账收储土地公开出让成交价98%返还村集体，让村集体享受土地增值的最大红利。

所谓挂账收储，就是集体土地先转国有，卖地后再按与政府签订的协议进行土地补偿。相对于政府征收土地标准固定，挂账收储模式中的

土地通过市场公开出让，地价相对高一些。

“在以往的‘三旧’改造中，挂账收储更多应用于商业住宅项目，地价价值很高，政府就规定一个适中的比例给原权利人分成，政府和原权利人都有不错的收益。而‘工改工’并没有改变土地功能，土地出让收入也不会很高，一些镇街就提出能否把分成比例提高。”顺德区村改办政策服务组组长辛彩红解释说，为鼓励“工改工”，顺德区经过研究，决定政府充分让利，把“工改工”土地出让金的98%返还村集体（仅扣除2%的上缴费用），这个做法后来也得到了广东省有关部门的认同。

村改中，政府直接征收开发模式成熟、易行，有利于政府按产业需求招商引资，也不用企业面对复杂的拆迁补偿问题，产业项目接受度高，但也面临着政府资源投入多、财政压力大的问题。为打掉“缺钱”这只拦路虎，“改造权+土地使用权”公开交易新模式应运而生。

“改造权+土地使用权”公开交易，简单说有些类似“毛地出让”。土地由政府直接征收，并在地上建筑物未清拆情况下办理土地征收手续，再通过“改造权+使用权”公开交易，竟得人先支付改造资金，政府利用这笔改造资金完成土地整理，在具备条件后改造人直接受让土地使用权。

杏坛镇党委书记柯宇威认为，采用这一模式有两大好处，政府主导直接征收，有利于实现整体连片改造和快速推进土地整理，整体拆迁风险可控；同时，利用社会资金进行厂房清拆，大大缓解了政府财政资金压力。

点评：只要方向对，不怕困难多。顺德在村改实践中不搞“一刀切”，鼓励“八仙过海”，大胆探索，充分体现了实事求是的原则，发挥基层的首创精神。顺德现行探索的村改模式有9种之多，运用的精髓其实只有一个：一切从实际出发，因地制宜，充分尊重和满足多个利益主体的合法权益。

（下转第十版）

顺德村级工业园改造始于2018年，如今已取得决定性成果：

截至目前，顺德累计完成土地整理8.3万多亩

村级工业园改造前后平均容积率提高，用地效率提升近3倍

平均容积率

改造前 0.78

改造后 2.5

累计清查关停整改落后风险企业12799家

随着转型升级步伐加快，顺德发展后劲越来越足：

近三年来，顺德地区生产总值年均增长7.3%

2020年，顺德GDP增长4.1%，规模以上工业增加值增长8.1%，固定资产投资增长13.5%



在顺德博物馆展出的“奋进之路——顺德发展成就展”上，展示着经济日报自上世纪90年代以来关于顺德改革发展的系列调研报道。本报记者 张曙红摄