

# 顺德再造

(上接第九版)

## 闻鸡起舞

敢称“铁军”者，必须具备铁的信念、铁的意志、铁的作风、铁的担当、铁的纪律。顺德村改能够在困境中杀出一条生路，离不开这样一支铁军。

2020年12月10日晚上11点53分，在顺德村改工作微信群中，郭文海发了一段文字，然后直接@10个镇街的书记和镇长：“村民已经完成表决的地区，请尽快推进村级工业园拆除和清退！”下面，同一个词不断闪烁：收到、收到、收到、收到……

这些常年奋战在村改战场的最前线，冲在炮火最猛烈地方的镇街主要负责人，他们收到的是任务，更是挑战。

用一位村改干部的话说就是：村改比征地拆迁还要难！因为村改不仅涉及村民土地，还涉及厂房业主、经营企业等多方利益，可谓牵一发而动全身。

要完成这些当初看来是“不可能完成的任务”，靠的是人，是一支敢打硬仗的队伍。

在当地村改干部口中，流传着这样一句话：周六保证不休息，周日休息不保证。周六日是村民和业主的休息日，村改干部往往利用周末的时间入户做宣传、沟通工作。

周末如此，平时更是这样。“我们的村改干部基本上是早上6点起床，7点集合进村入户，因为过了8点，农民出门务工，再找人就难了。这真正是闻鸡起舞、日夜兼程、风雨无阻，这是真正的顺德铁军。”郭文海说。

坚定信念、敢于担当的顺德铁军，不仅敢于承权，更敢于行权。

为打破审批周期长、手续繁杂等制约，顺德村改开创性地实行纵向“一竿子”、横向“一次过”审批机制，推行“容缺受理”“信任审批”，对没有违反规划大原则的项目，村民表决通过后报联席会议审批，后续补办审批手续，推动审批项目迅速落地。龙江镇仙涌宝涌工业区(一期)项目9天就办好了建设审批手续，90天建成厂房，创下顺德村改新速度。

时间回溯到3年前，情况却完全不同。2017年9月份，郭文海调任顺德。上任之初，他进行了为期3个月的调研，在调研中发现两大突出问题，一个是产业发展没有空间，这也是推行村改的肇始，另一个是顺德干部队伍当年那种担当作为不见了，更多的人习惯了按部就班。

如何让当年的改革精神重现，让干部找回当年那股精气神？区委班子统一了认识：从用人导向上做文章。

在2019年2月份召开的中共佛山市顺德区第十三届代表大会第四次会议上，20名干部被命名为“担当有为先进个人”，一批勇闯善为的先进集体被表彰。截至目前，3批共192个担当有为先进集体和214个先进个人，因为敢担当、善作为被表彰。

除了表彰激励，更重要的是激发干部队伍干事创业的热情。

“村改对我们地方来说，是个历史性工程，有机会参与村改，人生必将留下浓墨重彩的一笔。我是村改人，我很光荣。这个认识非常重要。”顺德区委副书记、区长王勇说，这也体现了习近平总书记提出的，只有奋斗的人生才称得上幸福的人生。

10个镇街冲锋在前，如何为铁军做好后勤保障，免除冲锋的后顾之忧？

顺德区委、区政府专门出台了履职容错免责机制，规定了14种可以容错免责的情形，对干部在改革创新、服务民生、攻坚克难等工作中的失

误，给予最大限度的宽容，为担当者担当，为负责者负责，为干事者撑腰。同时，由于村改涉及多方面利益，审计和监察也随时跟进，一路为村改干部护航。

郭文海对村改干部们承诺：“所有出台的村改政策，如果出了问题，责任由我来担当，你们往前冲就行了。我希望这个队伍打下一个又一个山头，但不愿意看到任何干部因为勇于担当而倒下去。”

**点评：“万亩奔腾”，离不开万马奔腾。**正是因为有了这样一支村改铁军，才能攻下一个又一个难关，开创一个又一个模式，为顺德产业高质量发展打开空间。纵观顺德40年改革发展史，其实就是一部党员干部带领全区人民“摸着石头过河”的创业史。这支坚强的顺德铁军，是顺德创新创业的开路先锋和坚强后盾，进入新时代，还将继续为顺德高质量发展提供强大支撑。

## 共建共享

村改，涉及征地、拆迁、补偿等众多利益问题。在这个过程中，会不会损害群众尤其是农民的利益？进一步讲，人民群众又能从村改中得到什么益处？这是改革能否顺利推进的关键所在。

在北滘镇黄龙村靠近广佛江珠高速的区域，占地600亩的黄涌工业园正经历涅槃。这个兴起于上世纪90年代的村级工业区以五金、塑料为主要产业，曾是村集体经济发展的重要力量，但其高耗能、低产出的特点也成了新时代发展的包袱。

“改造村级工业园势在必行，但村民不同意，我们心里并没有底。”黄龙村党委书记陈忠青说，实际情况也是这样，刚开始村改时，村民是不理解、不接受甚至是抵触的。

担心之一是，原来的村级工业园每年能给村集体带来约580万元的租金收益，虽然不少村民觉得每亩地每年1万元的租金不算多，但村改后会不会连这些收益都得不到？

担心之二是，原来村级工业园土地属于农业用地，村改之后，土地会不会被复垦复绿？如果那样的话，不仅补偿款少，租金收益也会比改造前更低。

最终形成的村改方案打消了村民的种种顾虑。陈忠青介绍，600亩村级工业园用地，因规划控制，约有120亩用于复垦复绿，其他都是“工改工”“工改商”。村集体与黄涌工业区的原有租户解除协议后，通过挂账收储、政府征地等方式进入土地出让流程。粗略估算，在土地出让补偿方面，村里一次性分红约为15万元/股，总共1764股。

除了一次性补偿，还有持续的租金收益。根据方案，村集体将获得10.29万平方米的现代化工业厂房，还有500万平方米的商业物业，同时，开发商承诺返租10年。据此计算，产权物业租金收益将达到每年1800万元左右，是原来土地租金的3倍多。

对一个农村家庭，这些收益意味着什么？面对记者的问题，黄龙村村民卢月仙笑着回答说：“我家有5股，因为没有土地，收入全靠分红，之前1年能拿村集体分红3万多元，现在一次性补偿就能拿到70多万元，还不包括以后的租金收益！”

彩虹介绍说，现在，很多村居村改都按照“分五留五”(土地补偿金的五成用于一次性分配，五成留存村集体)的原则分配资金，甚至还有村不要分钱，100%要物业。

“没有钱分也要改！”说这话的是杏坛镇光华村光华股份社理事长吕伟盛。为什么？吕伟盛直言，因为村级工业园的污染问题早已让村民们

苦不堪言。

光华村德彦工业区始建于上世纪90年代初，当初工业区没有什么规划，没有污水处理等配套设施，连消防通道也没留。工业区位于村子东南方，每当东南风起，整个村子都会气味弥漫。此外，污水也排不出去。

村改解决了这一问题。2020年年初，光华村德彦工业区改造启动清拆工作。不到1年时间，73岁的光华村村民潘教初就发现，村里的空气、河道的水质都有了明显改善。村口新建的公园里，也有了更多欢声笑语。

村改过程中，村民利益和村集体利益是主体，厂房业主利益和园区企业利益也不能忽视。而且，在习惯了了几十年的长租期、低租金情况下，来自厂房业主和园区企业等群体的阻力更大。

在容桂街道红里社区聚胜工业区，有一个专业市场，也叫边料街，市场中的100多家企业主要业务是铁皮边角料处理。“集体补偿都谈好了，但搬迁过程还有很多困难。”容桂街道村改办常务副主任叶毅萌说，“为此，我们积极帮助这些企业联系地方落脚。如果企业选择落户容桂，我们还开通了绿色通道，配合办理各种手续，便利用水用电，实现企业平稳搬迁。”

为了妥善安置好村级工业园中的优质中小微企业、有潜力的科创型企业以及产业链必要的配套企业，2019年，顺德发布了村级工业园升级改造腾挪第一批认定名单和腾挪项目扶持试行办法，充分保障企业的利益。

**点评：从刚开始的艰难起步到如今的势如破竹，取得重大成果，从不理解不信任到拧成一股绳、形成强大合力，从“要我改”到“我要改”，顺德村改的这些变化反映了村改并非政府的一厢情愿，而是一场符合各方利益的改革。只有坚持以人民为中心，充分协调各方利益，充分调动各方力量，让群众共建共享村改红利，才能破解各方利益纠葛的诸多难题，换来顺德城乡华丽蝶变。**

## 凤城涅槃

经过攻坚克难，如今，顺德村级工业园改造取得决定性成果。

截至2020年12月31日，累计完成改造83310亩，累计关停、整改落后风险企业12799家。2021年，村级工业园将在总体上退出顺德的历史舞台。

寸土寸金。将近100平方公里的空间腾出来，顺德该如何绘就最新最美的画卷？区委区政府在学习习近平新时代中国特色社会主义思想的过程中统一了认识，明确了思路：村级工业园改造，不是简单的破和立，而是推动产业转型升级的过程，是贯彻新发展理念、实现高质量发展的过程。

按照高水平重塑产业空间布局的要求，顺德全面整合382个村级工业园，建设连片现代主题产业园(城)，2020年启动规划建设超20平方公里的大良红岗科技城、龙江数字产业城，推动10个镇街各自建设至少1个平均超2000亩的现代主题产业园(城)。

总占地面积2618亩的顺德(龙江)数字装备园，重点发展高端装备制造，由浙江万洋集团负责招商。

走进万洋众创城，只见一栋栋崭新的工业厂房拔地而起，招商中心高悬横幅“给企业一个家”。从公示的人驻情况表看，剩余的空间已经不多。截至目前，万洋众创城一期、二期项目已签约55家企业，其中国家高新技术企业12家。

为推动产业高质量发展，顺德探索构建了现代产业园(城)“四定”建设管理体系，即定园区规划建设标准、定园区产业主题方向、定园区企业准入标准、定园区有实力的产业扶持政策，着力打造智慧、生态、安全、人文、美丽的现代化园区。

栽好梧桐树，广引金凤凰。2019年以来，顺德引进项目投资总额达2865亿元，其中投资超亿元项目285个，投资超10亿元项目31个，投资超100亿元项目6个。

本地企业积极增资扩产。美的机电在杏坛镇光华德彦工业区建设全球领先的机电产品生产基地，计划总投资30亿元打造世界级“灯塔工厂”。曾因受土地空间制约到区外投资设厂的格兰仕、志豪家居等企业陆续回流。

海内外优质项目持续落地。全球注塑机行业龙头企业宁波海天集团投资超百亿元的高端智能装备生态产业基地落户顺德龙江镇现代产业集聚区。大族机器人总投资20亿元，在顺德建设机器人全球总部、机器人研发与孵化基地、先进制造集中示范区。

伴随着龙头企业的升级，相关配套产业也跟了上来。“很多产业链上下游优质企业分布在原来的村级工业园中，好像玻璃珠里藏着‘钻石’。在推进村改中，要把‘钻石’找出来保护好。”北滘镇党委书记张新杰说。为此，北滘全面推进腾挪园区建设，对需要重点保留扶持的企业妥善安置。顺德支持企业把村改搬迁腾挪过程作为优化生产流程、实行精益管理、推动产业转型升级的过程。2020年，顺德加大了技术改造投资补助力度，拨付企业技改奖补资金超9000万元，帮助企业加快转型升级步伐。

随着转型升级步伐的加快，顺德经济发展后劲越来越足。近三年来，顺德地区生产总值年均增长7.3%。2020年，在新冠肺炎疫情冲击下，顺



美的智能工厂生产车间一角。

林安迪摄

德实现了逆势增长。全区国内生产总值增长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%。

顺德村改，不光是重塑了产业发展新格局，更有效撬动经济社会各领域迈向高质量发展。

重塑城乡发展新格局。结合村级工业园改造腾出的空间，启动新一轮城乡国土空间规划，统筹规划建设城市、产业园区和美丽乡村，3年内推动40个整村改造项目，推进城乡融合发展、乡村振兴。

重塑生态文明建设新格局。从源头上极大减少了大气、水体、土壤等环境污染，并腾出空间复垦复绿，农村新建污水管网1038公里，国控断面综合污染指数较2018年改善了34%，空气质量综合指数为2.96，比2018年改善提升29%。打造一批公园，重现岭南水乡风貌。

重塑基层治理新格局。一揽子解决了许多长期困扰农村的征地留用地、人居环境质量较差等历史难题，极大提升了村居党组织的威信，密切了党群干群关系。

重塑公共服务新格局。通过村改累计腾出公益性用地8199亩，主要用于增加医院、中小学、文化公园等高品质公共基础设施供给，让群众共享高质量发展成果。

以新发展理念为指引，顺德蹚出新路，凤城“凤凰涅槃”，这片改革热土充满生机与活力。

**点评：“一子落，满盘活”。**在顺德推进高质量发展的大棋局中，村改就是那关键的一招。村改抓住了要害，开对了药方，集中解决了一些长期困扰改革发展的矛盾和问题，打开了新时代顺德发展的新空间。以此为突破口，乘势而上加快转型升级，强力推进高质量发展，顺德更大的变化可期，必将带给世人更大的惊喜。

## 再为人先

从敢闯敢试、敢为天下先，到闻鸡起舞、日夜兼程、风雨无阻，顺德村改已经推进了两年多时间，并结下了令人欣喜的硕果：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从0.78提高到2.5，用地效率提升近3倍；已关停整改产能落后、存在风险隐患小微企业12799家；2019年以来引进285个超亿元项目……

人们希望知道的是，顺德村改做对了什么？做法一：坚持实事求是，因地制宜推进改造，不搞“一刀切”。经济日报调研组在顺德调研期间了解到，顺德当地在详细分析不同村级工业园的土地属性、用地现状、利益主体、资金状况、业主实力的基础上，总结出了9种改造模式。当地干部也坦言：“实际上的模式，肯定还不止这9种，可能有12种之多。”

中国国际经济交流中心首席研究员张燕生认为，不同情形适用不同模式，具体问题具体分析，从表面上看，增加了工作量，提升了工作难度，但实际上这样的多元化改造模式，恰恰切中了顺德村级工业园现状复杂、利益交错的实际。前期看，似乎是慢了，但却能最大限度地减少后期的利益冲突，总体来看改造速度不会慢。最关键的是，最大限度地让利益攸关方的合法权益得到保护，减少村改阻力。

做法二：牢牢把握以“工改工”为主，克制走捷径冲动。最难能可贵的选择，不是回避诱惑，而是面对诱惑，依然能够做出正确的选择。顺德的村

级工业园改造，最好走的捷径就是“工改商(住)”，通过商品房、商业用地快速回笼资金。但在这个问题上，一向善于变通的顺德人却“轴”了起来。

据了解，顺德村改中，70%的土地规划为工业空间，8%左右空间用以复垦复绿，只有不到22%的空间是“工改商(住)”。这22%的“工改商(住)”土地收益也要用于反哺工业和复垦复绿。北京大学国家发展研究院BiMBA商学院院长陈春花认为，顺德之所以这样执着，原因有二：一是如果“工改商(住)”比例过大，补偿过高，无疑会抬高整个村改的成本；二是工业土地都用来建房子，大家都去挣快钱，谁还会安心做实业？坚定不移做大实体经济，是顺德决策者的选择。

做法三：民主决策，尽最大可能照顾利益攸关方的合法权益。村级工业园首先涉及的是村集体和村民的利益。为此，顺德在村级工业园改造的过程中，充分发挥民主，尊重民主决策。村改方案、产业发展方向都必须经过全体村民投票，赞同率不超过三分之二的门槛(除早期项目外，实际赞同率大多在98%以上)，再好的项目也无法落地。同时，在村改过程中，涉及村民、村集体、业主、租户等多方面复杂利益关系，顺德坚持在合法合理合情前提下最大限度维护好各方合法权益。

张燕生一直在关注顺德村改，对这一做法感触颇深。他表示，由于土地性质多样、利益主体多元、遗留问题多发，顺德村改之难可以说是“难于上青天”。值得点赞的是，顺德充分发挥了党开展群众工作的优良传统，尊重民意，发扬民主，减少了改革的阻力，增强了改革的合力。短短两年，村级工业园土地整理达到8万多亩，群众上访或群体性事件发生率为零。没有民主决策为前提，没有合法利益保护为基础，是很难做到的。

做法四：政府、市场、企业、社会各负其责，良性互动，形成强大合力。要改变顺德村级工业园的落后面貌，不能等着市场来自然消化落后产能，对于躺在收租金舒适区的既得利益者来说，恐怕再过几十年也未必有改革的动力。但如果单靠政府大包大揽、任性强拆，而让市场袖手旁观，村改也难以顺利推进。此外，企业积极参与，社会负责托底，都有力地促进了村改。陈春花表示，在顺德村改中，有为政府，有效市场，有力企业，有序社会，各自做好自己的事，相互补位，联合发力，才有了今天的局面。

## 结语

作为率先发展地区，顺德面临的村级工业园改造，正是其他一些地区已经或者即将面临的难题。从这个意义上说，顺德的村改实践，对不少地区特别是珠三角、长三角地区的城市，有着难能可贵的借鉴意义。这些经过实践检验的探索与尝试，有助于降低类似地区推进相关工作的试错成本，有利于把新发展理念转化为破解深层次矛盾的具体路径，加快东部发达地区的转型步伐，推动高质量发展。

敢为人先的顺德，在我国开启新征程之际，再度为人先一步，成为推动高质量发展的探索者，可谓功莫大焉。

(调研组成员：张曙红 张建军 周雷 胡文鹏 孟飞)



2019年以来，顺德引进项目投资总额达2865亿元。

其中，投资超亿元项目285个，投资超10亿元项目31个，投资超100亿元项目6个。

2020年，顺德加大技术改造投资补助力度，拨付企业技改奖补资金超9000万元，帮助企业加快转型升级步伐。

