

# 广东省广州市：巧用低效地 再造“高产田”

■中国城市报记者 张永超

曾经亩产税收不足百元的村级工业园，崛起为年产值800亿元的设计之都；昔日低效荒废的桥下空间，变身人气旺盛的全龄公园……这不是简单的推倒重来，而是一场精准的“空间革命”。

作为自然资源部划定的低效用地再开发试点城市，广东省广州市正全力推动城市从“增量扩张”向“存量优化”转变。近日，广州市一份极具分量的文件《广州市低效用地再开发专项规划（2023—2035年）》公布，标志着广州将更加注重向内挖潜，让低效土地“再生金”。

近年来，广州市坚持国土空间规划统筹引领，以政策创新为支撑，以城中村和低效工业用地等改造为抓手，积极探索低效用地再开发的广州路径，持续增强城市高质量发展潜力和后劲。

## 创新施策 破解低效用地困局

我国城镇化已进入从“增量扩张”到“存量提质”的新阶段。盘活存量土地、促进集约利用，成为城市发展的迫切课题。2023年9月，自然资源部启动低效用地再开发试点，广州市位列其中。

曾经的广州不断“向外扩张”，留下约622平方公里的低效用地，占全市建设用地的三分之一。斑驳的旧厂区、密集的城中村，如何焕发新生命？

广州市白云区黄边村的蜕变是一个生动注脚。这里曾是低端业态聚集区，服装制造、汽修等产业厂房杂乱分布，年产值仅约5000万元，税收不足百万元。

如今，机械轰鸣被创意讨论取代。红砖厂房焕新为广州设计之都，并逐步成为大湾区设计产业集聚新高地。自2018年起，白云区打出“土地储备+旧厂旧村改造+留用地开发+拆违治乱”组合拳，探索出多方共赢的创新路径：村集体自主改造70%用地，政府收储30%，既保障村民收益，又腾出产业空间。

截至2024年底，广州设计之都园区已建成39栋大楼、86万平方米空间，吸引400余家优质企业落户，包括63家专精特新企业和135家高新技术企业，年产值跃升至约800亿元。

近年来，建筑设计大师何镜堂、时尚设计大师计文波、工业设计大师柳冠中、风景园林设计大师俞孔坚、广东院士专家科技成果转化服务中心也纷纷入驻大师工作室。“之所以进驻广州设计之都大师工作室，

是因为看到了广州设计产业链完善、设计人才集聚，是设计产业发展的沃土，在全国乃至全球具有辐射力和影响力，而广州设计之都都是聚集设计产业的好平台。”中国服装设计师协会副主席计文波表示。

今年3月，广州市白云区正式获授“世界绿色设计之都”称号。这一荣誉肯定了广州设计之都都在绿色设计领域的领先地位，园区持续擦亮品牌，推动“越来越好”国际设计大奖赛、广州创意周、云山十方汇等高品质赛事、活动落地。

“锈带”变“秀带”，关键在创新。广州市规划和自然资源局扎实推进各项重点工作，构建了低效用地认定标准与识别评价指标体系，开展了低效用地调查，认定低效用地18.8万亩，建立了全市低效用地数据库；同时，构建了总体规划定目标定重点、专项规划建路径建机制、详细规划控指标定功能的规划管控传导机制，充分发挥国土空间规划对低效用地再开发的统筹引领作用；此外，建立“1+N”政策体系，明确试点期间严格调查认定、坚持规划引领、完善要素支撑、强化政策保障、有序组织实施等5方面21项任务，围绕任务出台10余个政策指引等。

## “量体裁衣” 推动产业焕新升级

广州设计之都都是标杆，却不是孤本。近年来，广州涌现出多种因地制宜的低效用地更新模式，市场主导的夏茅村级工业园改造、村企合作的花都区村镇工业园升级等，均为不同地块“量体裁衣”提供了精准解决方案。

华南理工大学建筑学院教授魏宗财在接受中国城市报记者采访时，以“绣花”妙喻广州市的低效用地再开发：“在老城区‘绣花’，‘大胆下针’破解历史遗留的产权与规划‘线团’，‘小心走线’平衡多方利益图

案，还要选好‘线’，即创新模式与资金，才能绣出持久美观的‘绣品’。过程虽充满挑战，却是广州作为千年商都迈向高质量发展、提升城市内涵的必经之路。”

低效工业用地再开发常涉及多方主体，如何平衡商业价值与文化遗产？广州南洋电器厂及周边改造项目正是这一命题的典型实践。

位于广州市越秀区环市东核心地段的南洋电器厂，建筑老旧、基础设施滞后，更新迫在眉睫。该项目探索出“政府主导、政企合作、社会参与”模式，融合“旧厂+旧城”“全面改造+微改造”路径，成为广州老城市新活力创新发展的示范区标杆。

越秀区政府统筹征收补偿，实现“依法征收，净地出让”，理清原有工业、住宅混杂交错的权属问题。如今，这片曾经房屋破旧、街巷狭窄的区域已塔吊林立、机械轰鸣。截至目前，签约率已达95%，拆改面积约4.5万平方米，拆改占地比例达90%。同时，南洋电器厂及周边改造项目还高标准配置幼儿园、社区服务中心、老年之家、党群服务站、警务站等公建配套，大幅提升居民生活品质。

更值得一提的是，南洋电器厂及周边改造范围内涵盖“血泪洒黄华”碑和普济院旧址两处历史遗产。前者原址保护并融入绿地空间，后者以“原形制、原结构、原工艺、原材料”的传统手法精细修缮。

“这种‘保护性更新’既留存历史记忆，又通过功能活化激发街区新活力，真正实现文化遗产与当代生活的融合。”广州市规划和自然资源局相关负责人表示，广州市通过创新机制盘活存量土地，不仅改善了人居环境，提升了城市品质，还为产业升级和经济发展提供了新空间。这些“锈带”变“秀带”的再生故事，正是这座城市从“增量扩张”向“存量提质”转变的最佳见证。

## 多方共赢 持续增进民生福祉

今年8月，广州市南沙区港湾街道的明珠湾大桥桥下公园正式开放，原本被遗忘的“边角地带”，一跃成为融合生态、艺术与休闲功能的全龄友好型社区公园。

桥墩下的角落，是城市里不起眼的“边角料”。几个月前，明珠湾大桥桥下还是排水不畅、车辆乱停、环境杂乱的低效闲置地块。经过系统改造，港湾街道不仅彻底疏通排水、增设物理隔离、清理违停和乱种植，还融入滨海文化元素，为24座桥墩绘上海洋主题艺术图案。

如今，逾万平方米的绿地取代泥泞，成为居民休闲锻炼、儿童奔跑嬉戏的热门场所。“多个地方聊天、下棋，孩子有地方玩，居住环境亲切多了。”经常在此锻炼的陈先生称赞道。

低效用地再开发不仅显著改善了民生环境，也带来了实实在在的经济效益。“低效工业占用了大量的集体用地指标，给村民带来的收益却很低，平均每平方米月租金仅3元，环境脏乱差。”这是广州市花都区村民对旧工业园的集体记忆。

如何开发利用好村级留用地，是不少城中村发展面临的共同问题。近年来，广州市花都区岐山村探索出“物业换空间”模式，通过政府招商引入开发主体，采取“一地一策”，破解村级留用地落地难题。

在岐山村，“自留物业换空间”的模式成效显著。“企业为村集体代建了约2万平方米的工业厂房，未来将按照村民意愿交由村集体自行运营。”作为岐山村村镇工业园更新改造项目的参与方，万洋科技城总经理谢振华介绍，项目达产后，每年将为村集体带来的租金收入将从150万元提升至900多万元。

“村改”一子落，搅动了一批集体用地长期空租、低效利用的“死水”，不仅将斑驳的“锈带”擦拭干净，集体经济的活力

也被进一步激活，村民的“钱袋子”也更充实了。

花都区狮岭镇新庄村党支部书记邱雪文也算了一笔账：“新庄村村镇工业集聚区改造的产业园建成后，村集体年收入预计可达245万元左右，较改造前增长10倍，并直接创造3000个本地就业岗位，为村里长期发展提供了坚实基础。”

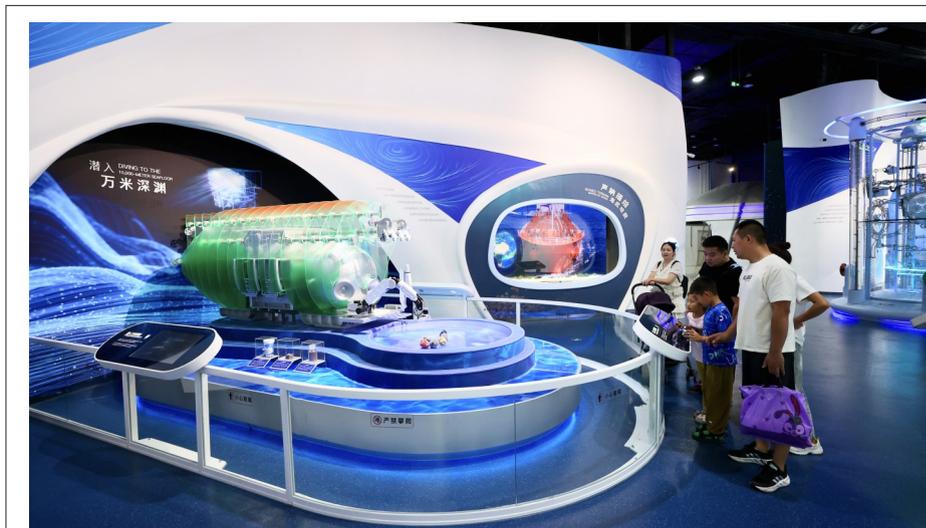
土地还是那片土地，但已焕发全新活力。从分散低效到集约高效，从城市“锈带”到产业“高地”，广州市正用自己的方式，让城市焕新，让村民致富，让产业腾飞。

## 专家点评

中国自然资源学会国土空间规划专业委员会委员、粤港澳大湾区规划创新研究中心副主任、华南理工大学建筑学院教授魏宗财：

低效用地再开发是存量规划时代的国土空间开发利用的主要内容，本质上是对城市发展规律的深刻把握与创新运用。既有典型案例共同揭示出成功的低效用地再开发，不仅是对空间形态的简单重塑，而是遵循城市有机生长规律的渐进式改良。须尊重产业演进规律，通过对新产业链的梯度培育逐步实现新旧动能转换；遵循空间价值规律，既保留城市记忆，又激发地段经济价值；顺应社会治理规律，建立多方共赢的利益平衡机制。

唯有认清和掌握城市建设与运营规律，才能将其转化为制度创新的根基，才能实现存量发展的持续。在遵循城市发展规律的前提下，以全周期管理理念提高低效用地的规划建设治理水平，通过规划传导机制、产权协商平台等政策创新，为市场主体提供了稳定预期，也为城市有机更新保留了必要弹性。这种基于对城市发展规律深刻把握的“刚性管控+柔性调节”的低效用地再开发模式，或将成为中国城市高质量发展的关键密码。



## 中国科技馆海洋展厅 焕新亮相

近日，历经三年精心设计与改造，中国科技馆海洋展厅正式对公众开放。全新展厅以“人海和鸣：从畏惧到共生”为主题，通过“源·敬畏”“近·认知”“融·感悟”“梦·归途”四大分区，多维度呈现人类与海洋之间深厚而复杂的关系。

中国城市报记者 全亚军摄