

# 村镇工业集聚型产业社区更新的广州实践及优化策略研究\*

## Research on the Practice and Optimization Strategies for the Regeneration of Village Industrial Agglomeration Communities in Guangzhou

陈伟 李裕梨 袁奇峰 占玮 CHEN Wei, LI Yuli, YUAN Qifeng, ZHAN Wei

**摘要** 珠江三角洲村镇工业集聚型产业社区是农村工业化、城镇化的基础,但是依靠土地出租的粗放增长模式难以为继,“制造业回归”“工业上楼”是其在存量更新时代得以持续发展的重要抓手。然而,目前村镇工业集聚型产业社区面临总量大、效能低、开发难、成本高的多重困境,如何激发更新的“升级动力”并进一步实现产城融合成为迫切问题。以广州村镇工业集聚型社区为例,总结微改造、全面改造、整村改造3种类型的特征,对其存在的问题进行剖析,针对性地提出“生态、共赢、平衡”的核心策略与转型升级路径。

**Abstract** Village industrial agglomeration communities in the Pearl River Delta serve as the foundation for rural industrialization and urbanization. However, the current extensive growth model, which heavily relies on land leasing, is unsustainable. In the era of stock regeneration, the concepts of "return of manufacturing" and "vertical industrialization" play crucial roles in achieving sustainable development. Nevertheless, village industrial agglomeration communities are currently confronted with various challenges, including large total volume, low efficiency, difficult development, and high cost. It is imperative to address these issues and stimulate the motivation for upgrading the regeneration process, ultimately achieving "industry-city integration". This study focuses on representative cases of village industrial agglomeration communities in Guangzhou, analyzing the characteristics and problems associated with micro-renovation, comprehensive renovation, and whole-village renovation. Through meticulous analysis, this study proposes targeted core strategies and transformational upgrade pathways centered on the principles of "ecology, win-win, and balance".

**关键词** 城市更新;产业社区;都市制造业;工业上楼;优化策略

**Key words** urban regeneration; industrial community; urban manufacturing; vertical industrialization; optimization strategy

文章编号 1673-8985 (2024) 01-0017-09 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20240103

### 作者简介

陈伟

广州航海学院艺术设计学院

讲师,硕士, weiwei510725@sina.com

李裕梨

广州富力地产股份有限公司华南区域运营中心

副总经理,硕士

袁奇峰

华南理工大学建筑学院

亚热带建筑与城市科学全国重点实验室

教授,博士生导师

占玮

华南理工大学建筑学院

亚热带建筑与城市科学全国重点实验室

博士研究生

### 0 引言

当今世界正经历百年未有之大变局,全球产业链加速重构,推动我国制造业转型升级是实现经济高质量发展的重中之重。珠三角作为中国接轨全球产业链的重要区域枢纽节点,产业高质量转型、创新驱动发展成为中央到地

方各级政府的共同发展愿景。进入存量更新时代,高质量发展路径依靠土地出租的粗放增长模式难以为继,大规模存量工业用地普遍存在集约利用程度低、生产效率不足等问题,亟待破局。

作为珠三角最早期的制造业强市,广州

\*基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国特色郊区社区社会形态研究”(编号21&ZD175)资助。

开始审视这些年的产业发展历程。2008年至2020年,广州的第二产业增加值GDP占比由38.94%逐年下降至26.34%,近两年才稍有回升至27.43%,仍远低于深圳(38.30%)和广东省整体水平(40.93%)。而从总量指标来看,2022年广州的规上工业总产值(2.35万亿元)在4个一线城市中近乎垫底,远低于深圳(4.55万亿元)、上海(4.05万亿元),不如苏州、重庆,甚至还低于佛山、东莞。面对逐渐拉大的差距,广州深刻感受到产业转型升级发展的巨大压力,在2023年政府工作报告中明确强调“坚持产业第一、制造业立市”,要求加快构建现代化产业体系。

在新的时代背景下,佛山南海最早提出“产业社区”模式<sup>[1]</sup>,2020年自然资源部《市级国土空间总体规划编制指南》亦提出引导发展产业社区<sup>[2]</sup>,从地方探索上升到国家指南。产业社区源于产城融合的规划理念,是指以产业为基础,融入城市生活等功能,产业要素与城市协同发展的新型产业集聚区。产业社区具有“产业”和“社区”的双重属性<sup>[3]</sup>,产业集聚人才,是社区形成的基础,而社区强化人才吸引力,留住人才,目标是成为集生产、研发、居住、休闲娱乐等综合功能的新型城市化形态。

村镇工业集聚区在改革浪潮中为广州的“三来一补”提供了重要产业空间,在全市工业用地的比例中超过30%,已成为广州存量空间更新改造的重点对象<sup>[4]</sup>,将作为满足创新产业培育和城市群发展的重要空间载体。当前,深圳、东莞、珠海等城市正陆续推进各自的产业空间布局计划,广州如何迅速且有效地释放出“高品质、低成本、快供给”的产业空间,已成为迫在眉睫的重大课题。

村镇工业集聚区,又称村级工业园,是指村集体经济组织所有权的土地上(包括使用权为村集体的国有土地),现状或历史上主要为工业、仓储物流等用途的工业集中区块<sup>[5]</sup>。目前学术界对于村镇工业集聚区的研究区域主要在珠三角地区,特别是佛山南海、顺德,广州番禺、白云等典型地区案例。研究内容集中在村镇工业集聚区的发展历程<sup>[6-7]</sup>、改造问题

及优化策略<sup>[8-9]</sup>、改造模式及用地整合<sup>[10-12]</sup>、评估分类体系<sup>[13]</sup>、空间规划<sup>[14]</sup>、政体关系<sup>[15-16]</sup>等。在改造问题及优化策略层面,部分研究从土地产权、改造意愿、资金融资、产业发展、制度管理等角度综合分析切入,提出供给侧结构性改革措施,并从制度着手,提出进一步完善和强化制度激励机制。在改造模式及用地整合层面,部分研究尝试从参与改造主体、产业用地整合、土地混合使用等不同视角总结经验,虽各有侧重,但缺乏整体性的框架叙述。同时,也有相关研究从政体关系的视角出发,深入剖析“政府—村民—企业”三元主体在村镇工业集聚区改造和优化过程中所呈现的复杂博弈关系。在这种动态互动中,企业与村集体之间的利益冲突尤为显著,而政府则通常扮演着关键的调解者和政策调控者的角色,努力在各方利益之间寻找平衡点。

综上所述,村镇集聚区相关研究在物质空间层面关注整合目标多,但缺乏问题的共性解释;在互动主体方面较多以政府政策和制度优化为主,对合作企业投资逻辑与动力机制关注较少。基于现实困境和低配产业社区空间发展探讨,本文总结广州村镇工业集聚型产业社区更新改造的3种典型模式特征,并尝试从合作企业的投资逻辑维度剖析其成功的关键所在,进而聚焦如何激发企业“升级动力”和打造新型“产业社区”,提出更新改造的优化策略和实施路径,以期产业社区更新的功能升级和空间优化,以及为城市存量空间的可持续发展提供经验借鉴。

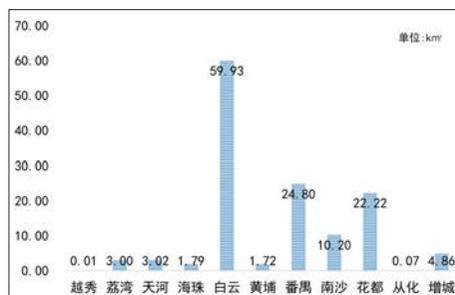


图1 广州市各区村镇工业集聚区面积分布情况  
Fig.1 Distribution of village industrial agglomeration zone in various districts of Guangzhou

资料来源:笔者根据2018年广州市工信局摸底数据自绘。

## 1 广州村镇工业集聚区的现状特征

### 1.1 改造现状分析

#### 1.1.1 基本情况:规模总量庞大,土地利用低效,产业效能低下

村镇工业集聚区是指占地5 000 m<sup>2</sup>以上,工业、仓储物流等用途的工业集中区块,广州市共有2 705个,总用地面积达132 km<sup>2</sup>,占全市现状工业用地总面积的30%以上。其中,白云、番禺、花都、增城4区合计占比超85%(见图1)。村镇工业集聚区的建筑空间品质不佳,现状多为低层厂房、仓库或堆场;土地开发利用效率低下,平均容积率仅0.47,不足普通工业用地容积率下限(2.0)<sup>①</sup>的1/4。产业零散低端,电器机械、服装化妆品、皮革皮具等劳动密集型企业占比约90%,地均产值仅为全市工业用地平均产出水平的1/3,税收仅占全市工业企业总税收的6%。

#### 1.1.2 改造进程:项目模式多样,整体成效一般,政策激励不足

自2009年“三旧”改造政策出台以来,广州村镇工业集聚区更新改造主要经历了4个阶段(见表1):第一阶段(2009—2014年),鼓励自行单独改造,最大程度地调动市场力量推动改造,部分单独园区改造抢跑落地,但其旧村居部分难以再改;第二阶段(2015—2017年),鼓励与旧村居捆绑改造,提高了资本门槛,但落地效果较差;第三阶段(2018—2021年),鼓励“工改工”“工改新”,明确实施路径并提高补贴,天河、海珠陆续涌现成功案例;第四阶段(2022年至今),为创新模式,激

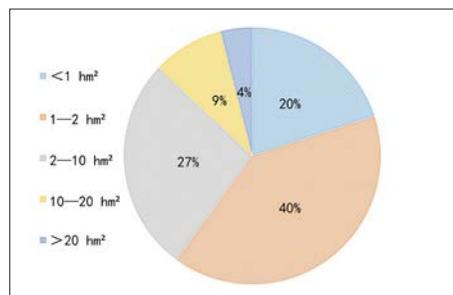


图2 广州市村镇工业集聚区占地规模情况  
Fig.2 Scale of village industrial agglomeration zone in Guangzhou

资料来源:笔者根据2018年广州市工信局摸底数据自绘。

注释: ① 根据《广州市提高工业用地利用效率实施办法》(穗府办规〔2022〕5号),一类工业用地容积率不低于2.0。

励主体开展项目试点,增城、番禺等项目陆续取得阶段性进展。

### 1.1.3 改造难点:连片开发难度大,清退改造成本高,企业改造动力不足

广州村镇工业集聚区的平均规模仅约4.9 hm<sup>2</sup>,其中2.0 hm<sup>2</sup>以下园区占比约六成,10.0 hm<sup>2</sup>以下园区占比接近九成(见图2),成片连片开发难度较大。同时,土地权属混杂,历史遗留问题突出,未完善手续用地占比超七成,且普遍存在二房东东现象,导致清退难度大、涉及成本高。由于土地整备难度大、物业清退成本高、村民意愿不强烈等因素,企业参与改造的动力仍然不足,严重制约了改造进程。

### 1.2 产业社区特征分析:产业“聚合”,产居“混合”,逐渐固化形成低配产业社区

改革开放以来,珠三角工业化、城镇化进程加快,演化出村镇工业集聚区的样态,整个城中村表现出“聚合”与“混合”的空间特征<sup>[17]</sup>,初显产业社区雏形。例如,海珠区康乐村为典型的商贸型城中村,21世纪初期随着布匹专业市场的快速扩容,其产业上下游商家不断“聚合”发展,非建设用地逐步被市场及作坊所取代。伴随市场的蓬勃发展,村民积极对宅基地进行改建和加建,并出租给作坊和外来从业人员,生产和生活逐渐“混合”,甚至出现空间主权转移,形成“乡缘社区”<sup>[18]</sup>。但后来随着企业向品牌化、创新化发展,纺织服装产

业对新型产业空间的需求愈发迫切而空间难以满足,将使产业发展陷入固化甚至衰退,导致整个集群的竞争力下降。从产业空间(低成本的集体物业)快速扩展的发展期,到空间质量(如握手楼的村民私宅)阻碍人才引进的瓶颈期,再到空间功能(空间不足、功能单一)限制产业升级的衰退期,逐渐形成固化的低配型产业社区(见图3)。

经历过去30多年的高速发展,现阶段大部分村镇工业集聚区已形成固化的低配型产业社区,但“自下而上”快速城镇化形成的空

间格局,在缺乏政府引导的情况下难以突破自身利益局限而进行自我更新。因此,如何创新政策模式,激励主体改造动力,推动产业社区向更高目标形态可持续发展,是村镇工业园集聚区更新升级的核心课题。

## 2 更新改造典型案例分析

### 2.1 微改造——海珠唯品同创汇

海珠唯品同创汇位于海珠区新滘中路88号,土地权属海珠区南洲街东风第二经济合作社,占地面积约12 hm<sup>2</sup>,总建筑面积约

表1 广州市村镇工业集聚区更新改造发展历程  
Tab.1 Development process of Guangzhou's village industrial agglomeration zone renovation

阶段	时间	政策	核心内容	成效
第一阶段	2009—2014年	《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(穗府[2009]56号)	鼓励自行单独改造	最大程度地调动市场力量带动村集体推进改造,部分单独园区改造抢跑落地
第二阶段	2015—2017年	《广州市旧厂房更新实施办法》(穗府办[2015]56号)、《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规[2017]6号)	鼓励与旧村居捆绑改造	由于深度捆绑旧村居,变相提高资本门槛,且整村改造项目审批缓慢,几乎无成功落地项目
第三阶段	2018—2021年	《广州市人民政府办公厅关于广州市村级工业园整治提升的实施意见》(穗府办规[2019]9号)、《广州市工业产业区块管理办法》(穗工信规字[2020]8号)	鼓励“工改工”“工改新”	政府明确路径出台指引,降低门槛并提高补贴,天河、海珠等陆续涌现成功案例
第四阶段	2022年至今	《广州市提高工业用地利用效率实施办法》(穗府办规[2022]5号)、《广州市支持村镇工业集聚区更新改造试点项目的土地规划管理若干措施(试行)》(穗府办规[2022]12号)	鼓励成片连片改造,开展项目试点优惠	增城、番禺、南沙等试点项目陆续取得改造方案批复和供地手续方面的突破,暂未有建成投产项目

注:“工改工”为不改变现有工业用地性质,继续保留工业发展用途的改造模式;“工改新”为适应创新型企业发展和创新人才的空间需求,利用现有工业用地,用于发展研发、创意、设计、中试、检测、无污染生产等环节及其配套设施的改造模式;“工改创”特指改造为创意园区项目。

资料来源:笔者自制。

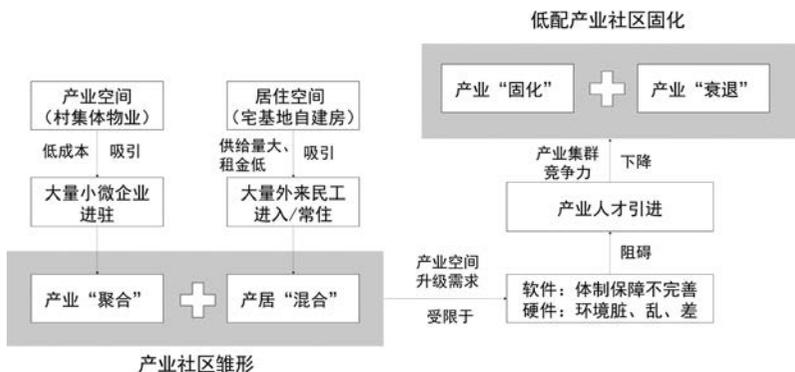


图3 村镇工业集聚型产业社区空间融合特征及发展阶段  
Fig.3 Spatial integration characteristics and development stages of village industrial agglomeration zone

资料来源:笔者自绘。



图4 唯品同创汇分期改造范围及各时期改造产品  
Fig.4 Renovation scope of Weipin Joint Creation Convergence and renovation products from different periods

资料来源:笔者自绘,照片来源于网络。

18万m<sup>2</sup>，引入同创集团作为园区运营商。于2017年启动，2023年基本完成最后一期，将中大布匹市场产业链末端的布匹仓库和打板车间等破败业态，借助新电商、新零售的契机，以原创设计、数字技术赋能传统轻纺产业，打造成为以服装、设计、时尚为特色的主题园区（见图4）。

### 2.1.1 产业社区特征：职住分离，生态融合

该项目分七区开发，一二三区为有氧街区；四五区为独栋时尚区，景观资源全面升级；六区为临湖墅级时尚总部基地；七区为统一规划拆除重建的独栋办公楼。中部为50亩（约3.33 hm<sup>2</sup>）城市果林，东面紧邻海珠湿地公园，提供足够的体育和休闲活动空间，打造绿色有氧、生态和谐的示范性项目。整个项目以办公业态为主，仅首期建有少量商业配套（不足10%），项目自身并无居住配套，职住分离。依托项目交通位置的绝对优势（紧邻大塘地铁口），办公人员可方便实现跨区通勤（见表2）。

### 2.1.2 投资逻辑与成效：聚焦核心区域，低成本、分期滚动开发，实现产业集聚效应

基于改造成本低、提升空间大、企业拥有主导权等因素，同创集团现阶段的投资重点依

然首选村镇工业集聚区升级改造，倾向于核心区域的越秀、海珠、天河和荔湾项目，番禺、黄埔项目效益并不理想，白云和其他外围区域暂不作考虑，一般要求项目投资净利润率在10%以上，现金流在1/3租期或7—8年内回正。据了解，海珠唯品同创汇项目早期招商运营异常艰难，以中大布匹市场的外溢产业为主，后来园区配套建成且得益于规模效应，整体运营才得以好转。目前，园区出租率达95%，租金水平约120元/m<sup>2</sup>，但随着周边重点功能板块的兴起，市场上的办公物业大量供应且产品标准较高，竞争愈发激烈（如海珠琶洲）。

## 2.2 全面改造——黄埔区纳金科技产业园

纳金科技产业园位于黄埔区瑞和路39号，土地权属黄埔区云埔街火村联合经济社，占地面积为6.4 hm<sup>2</sup>，总建筑面积为18万m<sup>2</sup>。通过引入纳金科技合作开发，于2015年启动，2020年三期全部建成，将原2.2万m<sup>2</sup>的低效、低产能钢铁贸易市场升级改造为“摩天工厂”式科技高新企业产业园区，以大数据产业为核心，深度融合IAB重点产业，先后获得“国家级科技企业孵化器培育单位”“国家小型微型企业创业创新示范基地”等称号（见图5）。

### 2.2.1 产业社区特征：以产研办公为主的传统园区，产业片区内部职住平衡

该项目分三期开发，以产研办公业态为主，建有商铺、酒店等商业配套（约2万m<sup>2</sup>），项目自身并无居住配套。周边大型居住小区较多，特别是火村改造后将提供约1.6万套住房，整个云埔产业片区实现职住平衡（见表2）。同时期的黄埔华新科技园项目类似，其办公人员在附近城中村、公寓和社区生活为主。而近两年新开发入市的项目更强调新型“产业社区”理念，例如京广协同创新中心，建有2 000 m<sup>2</sup>下沉式商场和酒店式商务公寓楼。

### 2.2.2 投资逻辑与成效：全方位服务体系提升园区价值

纳金科技园产业园着力建设“六位一体”科技企业创新服务体系，提供“众创空间—孵化器—加速器—总部基地”的全产业链服务，截至2020年已有上市及挂牌企业15家，高新技术企业30家，瞪羚企业5家和科技型中小企业60家。目前所有物业均已出租运营，租赁价格为写字楼/研发楼40—70元/m<sup>2</sup>、商铺80元/m<sup>2</sup>。该项目与村合作开发建设需投入大量建安成本，但由于集体土地无法分割销售，早期通过长租约方式变相销售部分物业，以实现资金回笼。

## 2.3 整村改造——白云区设计之都

白云设计之都位于白云新城核心区北部，土地权属为白云区鹤龙街黄边经济联合社，规划范围约176 hm<sup>2</sup>，总体定位为现代服务业集聚区、粤港澳大湾区设计产业国际品牌集聚地。项目分三期开发建设，一期为设计总部区（含黄边工业园），拟打造为高端商业商务集聚区，规划范围约38 hm<sup>2</sup>，建设量约82万m<sup>2</sup>，于2017年启动，2022年建成开园；二期为综合总部区，拟深化设计之都辐射效应，规划范围约18 hm<sup>2</sup>，建设量约33万m<sup>2</sup>；三期为扩园区（含黄边旧村），规划范围约120 hm<sup>2</sup>，拟为设计产业提供更多的空间载体，实现产城融合，带动区域功能的全面完善（见图6）。

表2 典型案例产业社区特征分析

Tab.2 Analysis of typical case industrial community characteristics

类型	案例		
	海珠同创汇	黄埔纳金科技园	白云设计之都
企业需求	丰富的产业空间供给(办公、研发、生产)	√(办公为主)	√(办公+研发+轻生产)
	专业的企业发展商务服务平台(物业、法律、金融、咨询、知识产权等)	√(完善中)	√
	完善的企业孵化技术服务平台(政策培训、市场渠道、资本对接、设备共享等)	—	√(创新服务+创业培训+技术支持+资金扶持)
人才需求	日常的生活服务配套(餐饮、休闲、娱乐等商业服务配套)	√(约10%)	√(约11%)
	多样的居住生活配套(改善住房、人才住房、租赁住房等)	—	—
	基础的社区服务配套(学校、医院、文化体育等)	—	—
活力需求	便捷的交通	√(地铁+公交)	√(地铁+公交)
	开放的空间	√(有氧街区)	—
	绿色的景观	√(湿地+果林)	—
产城融合特征		自由通勤职住分离	产业片区职住平衡
		自由通勤职住分离	改造范围职住平衡

注：√表示满足该类型需求。

资料来源：笔者自制。



图5 纳金科技产业园改造范围及各期改造产品  
Fig.5 Renovation scope of Nakin Technology Industrial Park and renovation products from different periods

资料来源:笔者自绘,照片来源于网络。



图6 设计之都分期改造范围与黄边工业园改造前后对比  
Fig.6 Renovation scope of design capital of Guangzhou and before and after comparison of Huangbian Industrial Park Renovation

资料来源:笔者自绘,照片来源于网络。

2.3.1 产业社区特征:产业先导,居住后配,绿地共享,改造范围内部实现职住平衡

该项目一二期全部规划为商业/商务用地,三期土地储备范围内规划居住用地占比约50%,黄边旧村改造范围内居住用地占比高达85% (72.4万m<sup>2</sup>)。项目周边早期已建有时代、新世界等大型住宅小区,居住氛围浓厚,故一二期重点发展产业。随着优质企业的陆续进驻,人们对改善居住有了更多的需求,进而三期逐渐释放出新的居住地块以实现职住平衡。在产业社区开放空间需求方面,设计之都通过引导各地块企业提供15%—20%的共享绿地,形成集中式共享庭院,实现生态有机融合(见表2)。

2.3.2 投资逻辑与成效:政府主导,综合施策,实现参与各方共建共赢

为实现土地成片连片改造,形成高端产业载体,白云区通过创新运用“土地储备+旧厂改造+旧村改造+留用地开发+拆违治乱”的组合模式(见图7),既新增了国有用地,落实了政府产业布局,取得可观的土地出让金收入;又保留了部分集体用地,最大限度地保障村集体和村民的利益,租金收入达到原来的3倍。自2022年8月开园以来,已签约中交四航局、欧派、云创谷等超过100家央企国企、设计行业领军企业入驻园区,年产值超过480亿元。然而,黄边旧村改造项目面对拆迁补偿方案批复落地难和实际改造成本居高的问题,正在努力寻求破局。

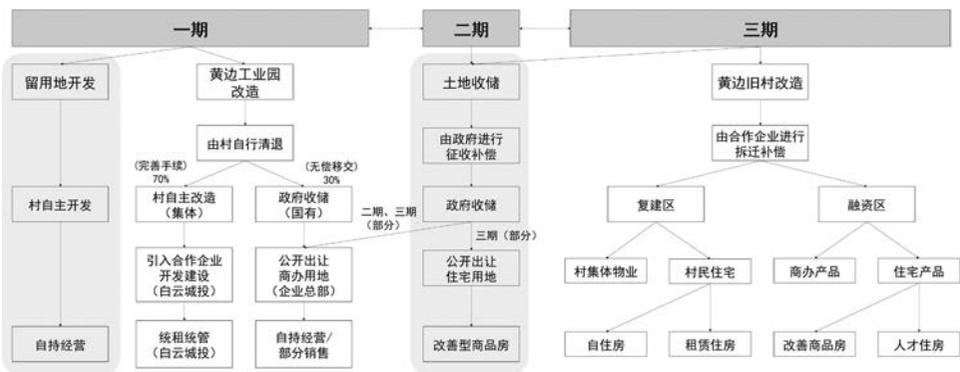


图7 设计之都改造组合模式示意图  
Fig.7 Illustration of the combination of transformation modes in design capital of Guangzhou

资料来源:笔者自绘。

表3 广州各区重点村镇集聚区改造共性问题总结

Tab.3 Summary of common problems in the transformation of key village and town agglomerations in various districts of Guangzhou

问题层次	主要问题	相关案例	总结
主体动力	企业财务账难平衡,改造主体动力不足	南沙F村,白云设计之都(旧村)	市场侧:市场“投入—产出”边际效益递减
产业载体	产业策划主题混杂,同质产品竞争加剧	黄埔新型产业载体项目	
产业发展	偏房地产开发逻辑,忽视产业迁移保育	各区旧村全面改造项目,白云C项目	运营侧:空间“运营—提升”整体框架缺乏
社区营造	缺乏生活配套功能,社区氛围营造薄弱	各区传统产业园区,黄埔纳金科技产业园	
招商运营	自身招商能力不足,运营服务意识不够	海珠唯品同创汇	政府侧:政策“指引—保障”机制欠缺滞后
政策指引	更新改造缺乏指引,政策机制保障欠缺	各区相关微改造项目,海珠唯品同创汇	

资料来源:笔者自制。

3 更新改造共性问题剖析

上述典型案例虽已取得较好成效,但在特定时期背景,其成功经验可作借鉴而无法复制,且后期建设落地和招商运营等方面亦存在不少挑战。纵观现阶段广州各区重点项目的

推进情况,除了土地权属复杂、清退成本居高等自身阻碍以外,在主体动力、产业载体与发展、社区营造、政策指引等层次依然存在普遍问题,在市场、运营、政府等方面都反映了其共性问题(见表3)。

### 3.1 主体动力方面:企业财务账难平衡,改造主体动力不足

村镇工业集聚区更新改造项目的土地整理成本存在过高现象,例如试点项目南沙F村,其土地整理成本高达160万元/亩,远高于近两年南沙新供应一类工业用地价格(40万—120万元/亩),对比招拍挂拿地并无优势。同时,实操过程中多数村集体不愿意将土地转为国有,若保留集体用地性质采取合作建房方式,项目仅能通过出租以回笼投入资金,原则上不再允许通过长租约的形式变相销售,更无法进行产权分割销售;面对目前市场严峻情况,开发企业的投资回报难以实现,且鉴于集体土地无法进行融资贷款,投资意愿进一步走低。

### 3.2 产业载体方面:产业策划主题混杂,同质产品竞争加剧

在优化产业结构过程中,由于缺乏产业规划经验,可能导致多种产业主题混杂、产业关联度小、整体缺乏统筹、片区产业发展方向同质化竞争加剧等问题。目前黄埔区新型产业载体项目遍地开花,特别是办公产品供过于求,根据“黄埔开发区产业载体超市”项目信息,大多项目空置率在50%以上。加之天河、白云、南沙、增城等区域优惠政策出台,周边深圳、东莞等城市的产业载体(工业上楼)项目大量建成,租金优惠力度也很大(深圳35元/m<sup>2</sup>,东莞20元/m<sup>2</sup>),各地吸引产业的竞争激烈,新增项目入市须非常谨慎。

### 3.3 产业发展方面:偏房地产开发逻辑,忽视产业迁移保育

在编制旧村全面改造项目分期实施方案时,开发企业倾向于把拆迁难度小的村级工业园安排在首期,并规划为复建/融资住宅地块,而商业地块往往安排在最后一期。上述模式拟通过首期提供足够的村民回迁安置房来促进签约,同时通过首期开发建设销售商品房来尽快回笼资金。然而,面对大面积工业园区的快速清退拆除,项目自身往往会忽略其规模产业

的迁移问题,例如白云C项目的汽配产业,曾享有“中国最牛汽配城”的称号,政府相关部门未出面主导产业迁移工作,行业协会提出的迁移方案“派斯特小镇·北村汽配城”亦未能顺利落地,最终汽配商家被迫分散到不同地区,无法形成集中的市场力量。

### 3.4 社区营造方面:缺乏生活配套功能,社区氛围营造薄弱

相对于传统产业园来说,新型产业社区的企业生态更多元、活动空间更开放、社区交流更活跃。目前大部分村镇工业集聚区改造项目仍处于传统产业园阶段,如黄埔纳金科技产业园,除了生产、办公、研发等基本功能外,商业、居住、文化娱乐、体育休闲、景观绿化等综合功能大部分缺失,更别说社区氛围营造,未能足够重视开放空间的设计、绿化景观的共享和居住舒适度的打造。

### 3.5 招商运营方面:自身招商能力不足,运营服务意识不够

目前,即使是海珠唯品同创汇等行业标杆项目,其项目招商工作依然以外渠道为主,渠道费用持续走高,亟需考虑提高自身团队的招租能力。与此同时,其园区运营仍然以引入成熟企业为主要策略,缺乏培育产业的决心,园区内部提供的服务也相对原始(物业服务为主),未能促进产业集聚与壮大。现阶段大部分园区都面临上述问题。

### 3.6 政策指引方面:更新改造缺乏指引,政策机制欠缺保障

现阶段,微改造项目改造实施部分仍缺乏明确的政策条文的指导和支持,项目实施中所遇到的问题一般在街道层面解决。例如关于消防问题,项目仅能做到满足合规消防要求,实际并无相关消防验收手续;关于拆除重建问题,项目新建物业实测后直接报三资平台备案即可。微改造相关政策空白亟需补充完善,加强规范管理,消除安全隐患。

## 4 更新改造优化策略

通过总结典型案例的成功经验与模式特征,并基于现阶段广州各区项目推进面临的诸多共性问题,提出“生态、共赢、平衡”3个方向的改造优化策略,进一步对村镇工业集聚型产业社区提供发展指引和落实机制。

### 4.1 生态机制:以“土壤+种子+手艺+养分”提供产业生态支撑

微改造看重产业和区位基础,且须参与改造企业具备专业技术和平台条件(见图8)。

#### 4.1.1 “土壤+种子”:优选核心地段和产业环境,奠定微改造成功的基石

“工改新”“工改创”项目的实施落地成功与否,其关键在于成熟的“产业”土壤环境和强劲的“地段”种子吸聚力,对项目选址要求非常高。建议优先选址中心城区核心区或重点功能平台区域,特别是那些受限于规划、用地、

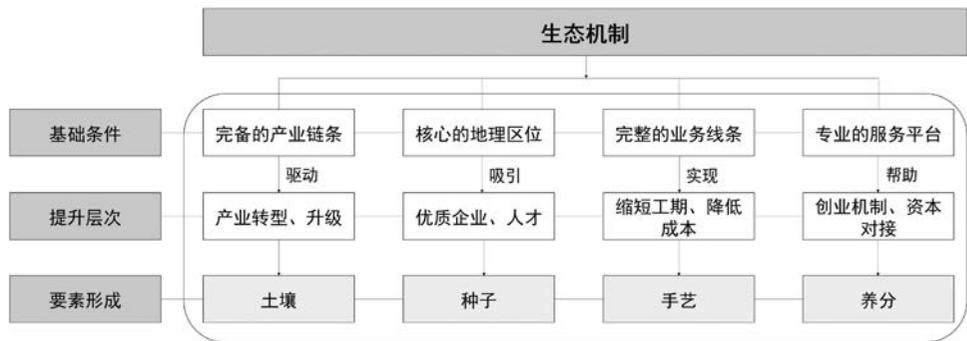


图8 微改造产业社区生态机制支撑要素示意图  
Fig.8 Illustration of the supporting elements of the ecological mechanism in the micro-renovation of industrial communities

资料来源:笔者自绘。

改造意愿等因素短期内无法启动旧村改造的项目（如海珠唯品同创汇），为现金流回正预留足够的时间；而对于外围区域选址须非常谨慎，建议更多考虑合作开发或政府征收模式。再者，项目需依托完备的产业链条基础，工业园区具备集中连片规模效应，得以快速招商引入上下游企业，并提供足够的产业发展空间。

4.1.2 “手艺”：严控成本和工艺标准化，完善微改造实操指引

对于具有一定开发商背景的开发主体，团队可配设投拓、设计、工程、成控、招商及企服等完整业务条线，掌握微改造的“手艺”，实现改造工艺和产品标准化，有效降低建造成本；对于并无相关改造经验的开发主体，亦可考虑“P+EPC+O”模式，以策划（P）为切入点，交由专业单位负责设计采购建造（EPC）的一体化代建工作，并委托负责后期专业化运营（O），最大程度地降低项目整体成本。同时，项目的顺利实施落地也离不开配套政策的优化完善，以指导规范微改造开发建设、消防验收等相关手续。

4.1.3 “养分”：构建全生命周期生态运营，实现产业园区可持续发展

产品设计和改造建设固然重要，但后期用心经营更为关键，构建“众创空间—孵化器—加速器—总部基地”的全生命周期产业链服务，为产业社区生态源源不断地提供“养分”，是实现园区可持续发展的核心所在。类似华新科技园，作为黄埔区产业培育示范平台，抓准核心产业，依托自身龙头企业的产业资源优势，为孵化企业提供技术研发服务、投融资服务、市场营销服务、创业辅导服务、政策咨询服务和商业社区服务，实现与企业的陪伴式成长，从而提高出租率，实现高于同行的租金水平。同时，需要当地政府支持出台强有力的产业扶持措施和办法，给予企业地价、租金等优惠，助力招商引资工作。

4.2 共赢机制：建立“村集体+政府+开发商+生产企业”组织，促进利益共赢  
全面改造面临困境，亟需引入创新模式，

促进多方主体共赢机制落地（见图9）。

4.2.1 村集体：保障村集体利益，激发主体积极性

村集体是村镇集聚区更新改造最为为核心的主体，如何给予其信心和激发其积极性尤为重要。对于拆除重建的全面改造项目，大多数村集体不愿意土地被转为国有或被低价收储，建议考虑采用集体土地使用权流转的方式（如白云区马务村），村集体将土地使用权公开出让给市场主体，允许市场主体办理不动产权证，并可对部分建成物业进行分割转让，但实操中土地使用权流转相关执行政策仍有待完善。

4.2.2 开发商：寻求政策突破，创新改造模式

政府亟需探索寻求政策突破。目前各区试点项目陆续铺开，如黄埔区京广协同创新中心有60%的产业用房可以满足专精特新企业的要求进行分割过户；花都区新象科创中心通过“工改工”将集体建设用地转为国有用地，复建部分划拨出让给村集体，融资部分协议出让给合作企业；增城区沙滘村村镇工业集聚区项目首次以公开招标形式引入“前期投资服务商”进行土地整理。上述新模式均尝试将集体建设用地转为国有用地，以实现产权分割销售，具有一定的参考意义。在此基础上，建

议进一步学习深圳、东莞的政策经验，针对特定示范性园区可突破产业用房分割转让比例（如东莞的100%），针对工业上楼项目可允许配比一定住宅、商业用地（如深圳的住宅配比30%，商业配比适量，且均可分割销售），由此反哺工业厂房建设，解决民营企业在工业上楼项目中财务账难算的问题。

4.2.3 生产企业：搭建信息互通交易平台，提供多元化定制产品

当前，广州产业空间载体市场的产品同质化现象愈发突出，办公产品供过于求，研发/生产类厂房配套不足。生产企业青睐于层高6.0—8.0 m以上的生产性厂房，以及4.3—4.5 m的高层厂房。只有供求平衡，方能实现真正共赢。对需求端的生产企业来说，亟需打通供求两端的信息互通渠道，由政府主导搭建产业空间意向交易平台；对供应端的开发企业来说，应抓准核心产业，依托自身龙头企业的产业资源优势，为其产业链上下游企业提供定制化产品，走出特色化、专业化道路，才能在市场上有竞争力。

4.3 平衡机制：以“规划+产业+人才+资金”共谋达到平衡

整村改造需要参与主体共谋规划、产业、

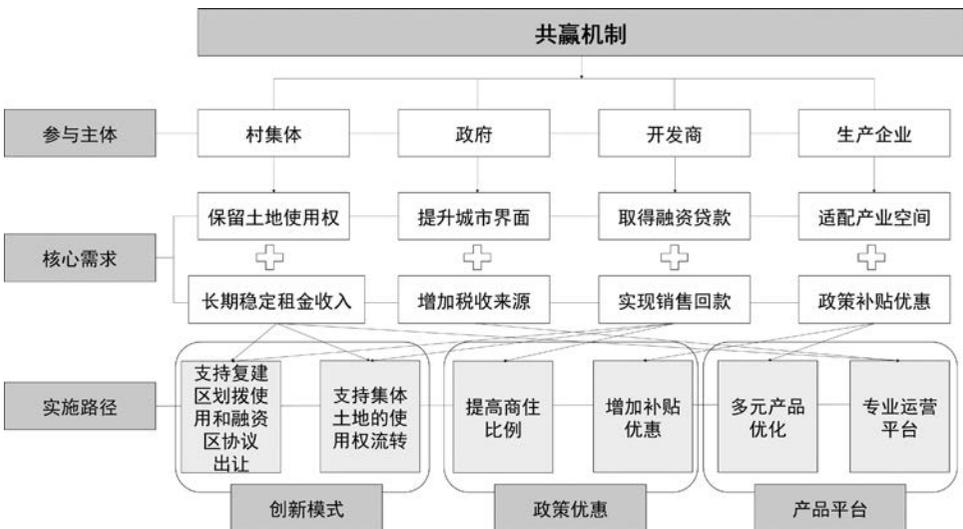


图9 全面改造产业社区共赢机制实施路径示意图  
Fig.9 Illustration of the implementation path of the win-win mechanism in the comprehensive renovation of industrial communities

资料来源：笔者自绘。

人才和资金多方面平衡,以实现产业社区的顺利落地和可持续发展(见图10)。

4.3.1 规划+资金:统筹规划允许分期,实现利益博弈平衡

建议改造前开展片区统筹规划,预留足够空间(部分园区)与旧村居捆绑以实现经济平衡。对于全面改造项目操盘开发,开发商应全过程注重目标成本管理(包括拆迁、建安成本),把控好各分期的拆迁、施工、销售节奏,以销定产,滚动开发,尽快实现现金流回正。为保证项目开发的合理利润,建议尽早完成村民回迁安置房建设和交付,以期减少临迁费用支出。

4.3.2 产业:提前做好产业引导,促进产业结构平衡

在实施方案编制过程中,应同步做好产业规划方案,包括产业导入、产业保育和产业迁移等内容,以推动区域产业结构的平衡发展。若项目涉及规模产业链条的搬迁转移,应发挥龙头企业的示范带动作用,充分考虑产业链上下游的衔接问题,先行有序疏散到周边的或特定的产业集群园区。若项目涉及规上企业或转型升级商贸服务业等,应前置考量企业保育问题,在首期地块规划有物业安置区,做好优质产业的引导和迁移后再行拆除原有建筑,避免优质企业流失。

4.3.3 人才:营造宜居宜业社区,重视人才引进平衡

产业社区发展离不开人才,“引留平衡”是产业社区更新发展的目标状态。目前广州的整村改造项目体量往往较大,一般规划体量均在100万m<sup>2</sup>以上,除了居住、办公、研发等基本功能外,还应包括大型商业、文化娱乐、体育休闲、教育设施等综合性功能,且充分考虑各类就业人群的居住需求,提供村民安置房、普通商品房、配售型人才住房和保障性租赁住房等多类居住空间。在片区规划存在结余量的情况下,原则上应按一定比例建设配售型人才住房;在回迁安置区村民房源富余的情况下,应大力鼓励村民配合将部分回迁安置房设计为中小户型用作保障性租赁住房。同时,应高度

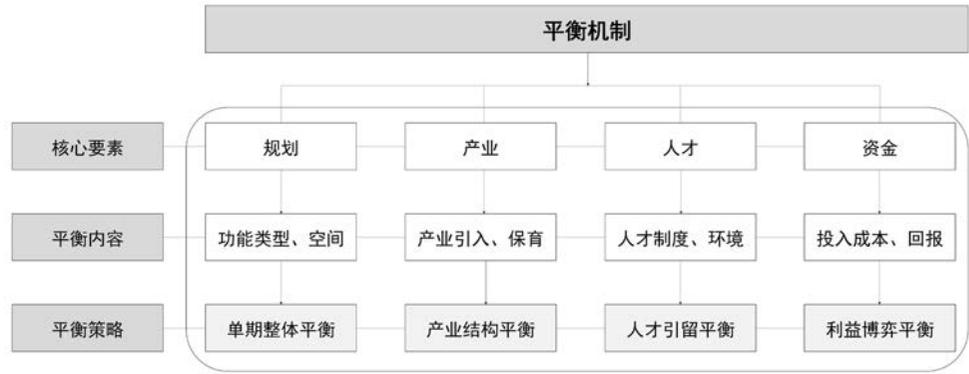


图10 整村改造产业社区平衡机制优化策略示意图  
Fig.10 Illustration of the optimization strategies for the balance mechanism in the whole-village renovation of industrial communities

资料来源:笔者自绘。

重视项目开放空间设计、绿色景观共享,搭建社群平台,提升居住舒适度,有效营造宜居宜业的社区环境。

造完善、舒适、富有活力的社区环境,留住人才、留住企业,进而实现产业社区的可持续发展。

5 结语

改革开放30多年来,广州村镇工业集聚区为这个城市的快速工业化和高速经济发展做出了重要贡献,园区与旧村通过产业“聚合”和产居“混合”,经历快速发展期、空间瓶颈期和产业衰退期,“自下而上”逐渐形成固化的低配型产业社区,在缺乏政府引导的情况下,难以突破自身利益局限而进行自我更新。

广州正处于产业转型升级的历史转折期,面临着诸多挑战和机遇。长期过分依赖土地财政收入的广州,面对这一轮房地产行业的深度调整和持续下行,企业对村镇工业集聚区更新改造的动力显然不足。在现有政策体系、成功案例经验和周边城市做法的基础上,政府层面要创新改造模式,出台扶持优惠政策,提高招商服务水平,从而有效提升企业升级动力,共同推动“工业上楼”。

面对新时期的“制造业回归”,广州应高度重视新型产业社区的建设和营造。在“腾笼换鸟”的过程中,同步做好产业导入、产业保育和产业迁移,以实现区域产业结构的平衡发展。同时,人才是产城融合的核心,需通过提供多元的居住空间、丰富的生活配套、开放的休闲空间、共享的绿色景观,以营

参考文献 References

[1] 李乾韬. 新型城市建设不走寻常路:南海桂城“产业社区”模式破题——产业升级与城市升级、城乡统筹相结合破解土地二元制障碍[N]. 南方日报, 2010-06-21 (C07).  
LI Qiantao. New urban construction takes an unconventional path: breaking the dual land system barrier with the "industrial community" model in Guicheng, Nanhai[N]. Southern Daily, 2010-06-21(C07).

[2] 自然资源部. 市级国土空间总体规划编制指南(试行)[EB/OL]. (2020-09-22) [2023-11-15]. [http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924\\_2561550.html](http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html).  
Ministry of Natural Resources. Guidelines for the compilation of urban-level land and space master plans (trial)[EB/OL]. (2020-09-22) [2023-11-15]. [http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924\\_2561550.html](http://gi.mnr.gov.cn/202009/t20200924_2561550.html).

[3] 产业园区的高阶“玩法”——产业社区[J]. 中国房地产, 2019 (32): 15-19.  
Advanced "play" of industrial parks-industrial communities[J]. China Real Estate, 2019(32): 15-19.

[4] 孟谦,吴雅馨,吴军. 广州市村级工业园存量工业用地临时更新路径重构[J]. 规划师, 2022, 38 (7): 100-108.  
MENG Qian, WU Yaxin, WU Jun. Exploring temporary regeneration path for stock industrial land of village-level industrial park in Guangzhou[J]. Planners, 2022, 38(7): 100-108.

- [5] 广州市规划和自然资源局(广州市海洋局). 村镇工业集聚区更新改造指引[EB/OL]. (2023-04-27) [2023-11-15]. [http://ghzzyj.gz.gov.cn/sjb/xw/tzgg/content/post\\_8953302.html?eqid=8111c92e001220cd0000000046465f60b](http://ghzzyj.gz.gov.cn/sjb/xw/tzgg/content/post_8953302.html?eqid=8111c92e001220cd000000046465f60b). Guangzhou Planning and Natural Resources Bureau (Guangzhou Ocean Bureau). Guidelines for the renewal and transformation of village industrial agglomeration areas[EB/OL]. (2023-04-27) [2023-11-15]. [http://ghzzyj.gz.gov.cn/sjb/xw/tzgg/content/post\\_8953302.html?eqid=8111c92e001220cd0000000046465f60b](http://ghzzyj.gz.gov.cn/sjb/xw/tzgg/content/post_8953302.html?eqid=8111c92e001220cd0000000046465f60b).
- [6] 岑迪, 邓炯华. 村级工业园改造提升的思考——基于广州市的政策演进与实践探索[J]. 城市观察, 2020 (6) :66-74. CEN Di, DENG Jionghua. Reflection on the transformation and upgrading of village-level industrial parks: based on the policy evolution and practice exploration in Guangzhou[J]. Urban Observation, 2020(6): 66-74.
- [7] 张开泽. 村级工业园的演进历程与未来发展——以广东省佛山市为分析样本[J]. 经济研究导刊, 2019 (14) :40-43. ZHANG Kaize. The evolution and future development of village industrial park: taking Foshan City, Guangdong Province as an analysis sample[J]. Economic Research Guide, 2019(14): 40-43.
- [8] 张开泽. 村级工业园改造的问题与对策——以广东省佛山市为例[J]. 理论与当代, 2020 (3) : 21-23. ZHANG Kaize. Problems and countermeasures of village-level industrial park transformation: a case study of Foshan City, Guangdong Province[J]. Theory and Contemporary, 2020(3): 21-23.
- [9] 卢少少. 供给侧结构性改革视角下东莞市村镇工业园转型升级政策与制度研究[C]//面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021: 1451-1459. LU Shaoshao. Research on the policy and system of transformation and upgrading of village-level industrial parks in Dongguan City from the perspective of supply-side structural reform[C]// Spatial governance for high-quality development - proceedings of the 2021 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021: 1451-1459.
- [10] 杨廉, 袁奇峰. 珠三角“三旧”改造中的土地整合模式——以佛山市南海区联滘地区为例[J]. 城市规划学刊, 2010 (2) :14-20. YANG Lian, YUAN Qifeng. Research on patterns of land integration in a context of "san-jiu" reconstruction in Pearl River Delta region: a case study of Lianjiao District in Nanhai, Foshan[J]. Urban Planning Forum, 2010(2): 14-20.
- [11] 田莉, 孙玥. 珠三角农村地区分散工业点整合规划与对策——以广州市番禺工业园区整合规划为例[J]. 城市规划学刊, 2010 (2) :21-26. TIAN Li, SUN Yue. Research on planning policies of concentration of fragmented industrial points in the rural Pearl River Delta: a case of industrial parks of Panyu District, Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2010(2): 21-26.
- [12] 叶玉瑶, 张虹鸥, 吴旗韬, 等. 珠江三角洲村镇产业用地整合的策略、模式与案例分析[J]. 人文地理, 2014, 29 (2) :96-100. YE Yuyao, ZHANG Hong'ou, WU Qitao, et al. Strategy, mode and case studies of the village industry land consolidation of the Pearl River Delta[J]. Human Geography, 2014, 29(2): 96-100.
- [13] 蔡立珏, 何继红, 梁雄飞, 等. 存量低效工业园区改造全周期监管策略——以佛山市顺德区村级工业园升级改造实践为例[J]. 规划师, 2021, 37 (6) :45-49. CAI Lifu, HE Jihong, LIANG Xiongfei, et al. Full cycle monitoring of low efficiency industrial park renovation: Shunde practice[J]. Planners, 2021, 37(6): 45-49.
- [14] 陈当然, 叶昌东, 蔡水清. 广州市村级工业园空间利用改造策略研究[J]. 广东园林, 2021, 43 (5) :26-30. CHEN Dangran, YE Changdong, CAI Shuiqing. Space utilization and transformation strategy of village-level industrial parks in Guangzhou[J]. Guangdong Landscape Architecture, 2021, 43(5): 26-30.
- [15] 戚芳妮. 基于城市政体理论的村级工业园改造研究——以广州市天河区为例[J]. 小城镇建设, 2023, 41 (6) :90-95. QI Fangni. Study on the reconstruction of village-level industrial park based on the theory of urban polity: taking Tianhe District, Guangzhou City as an example[J]. Development of Small Cities & Towns, 2023, 41(6): 90-95.
- [16] 申龙, 周玉璇. 自下而上视角下广州村级工业园改造的问题及对策建议[J]. 价值工程, 2022, 41 (33) :27-29. SHEN Long, ZHOU Yuxuan. Problems and countermeasures of Guangzhou Village level industrial park reconstruction from the bottom-up perspective[J]. Value Engineering, 2022, 41(33): 27-29.
- [17] 许凯, 杨寒. 小微制造业村镇“产、村融合”空间模式研究——基于STING法的实证分析[J]. 城市规划, 2016, 40 (7) :57-64. XU Kai, YANG Han. Spatial mode of "industrial-rural integration" of small manufacturing villages in China: a case study based on STING analysis[J]. City Planning Review, 2016, 40(7): 57-64.
- [18] 袁奇峰, 梁小微, 卢芳. 外来从业人员对商贸型城中村的再领域化——以广州市康乐村为例[J]. 城市问题, 2016 (11) :42-46. YUAN Qifeng, LIANG Xiaowei, LU Fang. Re-territorialization of migrant workers in commercial-type urban villages: a case study of Kangle Village, Guangzhou[J]. Urban Problems, 2016(11): 42-46.