

基于制度设计的广州市旧厂房“微改造”探索 ——以国际单位创意园为例

Exploration on ‘Micro – transformation’ of Old Factory in Guangzhou
Based on Institutional Design: A Case Study of International Unit Creative Park

岑迪 吴军 黄慧明 周敏 CEN Di, WU Jun, HUANG Huiming, ZHOU Min

摘要 与全面改造相比,微改造提供了一种渐进式、低冲击的改造方式,日益受到重视,但在实际操作层面还存在较多问题。从制度设计的角度出发,选择旧厂房“微改造”作为研究对象,立足国际单位创意园的实证分析,剖析行政架构、运作流程和配套政策中不适应于制度设计的要素和环节;并结合广州市相关制度的演进,提出有效的策略建议,以期为广州市的旧厂“微改造”制度设计提供支撑,同时给其他地区的城市更新实施制度建设提供借鉴。

Abstract Compared to comprehensive-transformation, micro-transformation provides a gradual connotation-enhancing mode of transformation, which is widely concerned. But micro-transformation of old factories is facing many institutional barriers. Based on the analysis framework of institutional design, this paper chooses the micro-transformation of old factory as the research object. According to the empirical analysis of International Unit Creative Park, it analyzes the elements and links of administrative structure, operation process and supporting policies which are not suitable for institutional design. Combining with the latest institutional evolution in Guangzhou, it is proposed to put forward effective strategy recommendations of the old factory micro-transformation in order to provide support for the institutional design in Guangzhou, and also to provide reference for the implementation institutional construction of urban renewal in other cities..

关键词 广州市 | 旧厂房 | 微改造 | 制度设计 | 国际单位创意园

Keywords Guangzhou city | Old factory | Micro-transformation | Institutional design | International Unit Creative Park

文章编号 1673-8985 (2017) 05-0045-06 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

岑迪

广州市城市规划勘测设计研究院 区域规划设计所
工程师, 硕士

吴军

广州市城市规划勘测设计研究院 区域规划设计所
所长, 高级工程师, 硕士

黄慧明

广州市城市规划勘测设计研究院
总规划师, 教授级高级工程师, 博士

周敏

广州市城市规划勘测设计研究院 区域规划设计所
高级工程师, 硕士

0 引言

广州多年的城市更新(“三旧”改造)经验表明,以拆除重建为主的“全面改造”具有一定的局限性,不利于历史文化保护和城市记忆留存,且所需资金量大、改造时间长。在此背景下,广州开展了“微改造”探索,寻找一条低冲击、低碳化的城市更新之路。

2015年出台的《广州市城市更新办法》将“全面改造”和“微改造”列为城市更新的两种主要方式,并对“微改造”概念进行了界定:指在维持现状建设格局基本不变的前提下,通过

建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮,以及整治改善、保护、活化,完善基础设施等办法实施的更新方式,主要适用于建成区中对城市整体格局影响不大,但现状用地功能与周边发展存在矛盾、用地效率低、人居环境差的地块。

“微改造”的对象包括旧城、旧厂和旧村3种类型。旧厂房作为微改造探索的重要类型,目前还面临诸多制度性障碍。近年来,国内开展了较多关于“微改造”的研究,有学者通过剖析当前老旧小区的存在问题及产生原因,针对运作机制和具体内容提出策略建议^[1-2];另有学者



图1 国际单位创意园区位图
资料来源:作者自绘。



图2 国际单位创意改造总平面图
资料来源:根据相关资料整理。

通过构建“微改造”的分析框架,讨论了社区“微改造”实践的经验和问题,并提出相关建议^[3]。上述研究的对象以老旧小区居多,聚焦旧厂的研究较少;重点集中在改造方式、原则、实践及成效的分析表述,针对制度设计的略显不足。在此背景下,本文从制度设计的角度出发,分析广州旧厂房“微改造”存在的问题,并提出相应的解决策略和建议。

1 研究框架和总体思路

1.1 研究框架

基于制度设计视角的城市更新由3个子系统组成,即行政体系、运作体系和政策体系;对应广州的旧厂“微改造”,可分解为行政架构、运作流程和政策支持。权责清晰、整合联动、运作高效和公平合理是评估制度设计成功与否的重要标准^[5]。本文以问题和目标导向相结合,剖析行政架构、运作流程和配套政策中不适应于旧厂房“微改造”的要素和环节,结合国际单

位创意园改造案例和广州市城市更新制度演进的实证分析,针对具体问题提出策略建议。

1.2 总体思路

1.2.1 行政架构:权责清晰,部门协同

城市政府是实施城市更新的责任主体,要加强组织协调,确定相应的目标和任务,明确实施步骤和保障措施。当前,广东省正在推进简政放权、放管结合和优化服务改革工作^[6],将城市更新涉及的行政审批、行政确认、行政服务、行政处罚等职权下放至区政府,市级部门主要负责统筹协调和技术指导工作;并要求加强城市更新与相关部门的协同,形成常态化的信息沟通、协调联动和议事决策机制。

1.2.2 运作流程:宽进严定,加强事中事后监管

为顺应市场经济背景下政府治理模式的改革方向,参考浙江“特色小镇”的创建思路和机制,建立宽进严定、动态管理的运行机制。坚持质量导向,从“事先给予”改为“事后结算”。这一思路简化事前审批制度,能大幅度压缩项目审核的时限,提高行政审批效率,加快项目实施进度,激励多元主体的积极性,更好适应城市更新推进产业提升的目标,实现“多赢”局面。

1.2.3 政策支撑:守住底线,放权让利

应改革阻碍通过城市更新推进城市升级和产业转型的配套政策。首要明确政策底线,须符合地区现行规划和产业发展导向,通过产业准入机制和负面清单,防范系统性风险。对于优质的旧厂“微改造”项目,可考虑给予地价计收和税费优惠,绿色通道办理相关手续。通过“放水养鱼”,以政府让利换取市场红利,激发市场主体的更大活力。

2 国际单位创意园微改造研究

2.1 基本情况

国际单位创意园用地产权较复杂,包括国有和集体两部分,且未列入政府储备计划。其中一期前身为国有长征皮鞋厂,占地约2 hm²;二期前身是马务村级工业园,占地约5.6 hm²。改造前为成片多层框架结构标准厂房,租金水平较低,每月不足10元/m²;存在土地利用率低、环境

污染严重、消防安全隐患大等共性问题,迫使产业升级和空间转型。该案例能反映早期广州旧厂“微改造”的具体做法和共性问题(图1-图2)。

经过2年完成改造,实现了人居环境、产业经济和社会民生“三位一体”的提升。产业提升方面,一期、二期共吸引逾485家创新创意企业进驻,获“国家级科技企业孵化器”、“广东省小企业创业基地”等称号。其中,一期出租率95%,进驻20多家高科技企业;二期出租率97%,每年创税2.2亿元。环境改善方面,改变旧厂环境,带动周边地区面貌更新。民生改善方面,建成黄石街政务中心、家庭服务中心等公服设施,改善周边的治安环境(图3-图6)。

2.2 行政架构:权责不清,缺乏联动

国际单位创意园位于白云区,采用区政府主导的模式,采取整体策划、分类指引、分片实施、功能置换、产业升级、建筑整饰、自行改造的做法,通过旧厂“微改造”来推进产业转型升级。当时业主积极性较高,推进速度较快。

早期广州市尚未健全城市更新协调机制,2009年成立的“三旧”办虽为独立部门,但实际工作通常依托于国土、规划、城建等部门。市和区“三旧”办大多没有实际的行政审批权限,需协调国土、规划、工商、消防等多部门联审;一旦“三旧”项目认定通过后,其后的工作又回到各职能部门按常规程序办理,基本处于“力不从心”、“小牛拉大车”的状态。

2.3 运作流程:审批缺位,无证运行

2.3.1 一期(国有用地)运作流程

改造前为国有旧厂,用地和建筑均合法有证。项目始于2007年,“三旧”政策出台之前,主要依托广州市《推进市区产业“退二进三”工作的意见》(穗府[2008]8号)(简称《“退二进三”意见》)推进“微改造”:①企业持相关建筑改造方案图纸、土地及房产归属证明、投资项目批准文件等资料,向市规划主管部门申请将原有合法工业建筑在主体框架不改动的前提下进行适当改造并临时改变使用功能,用于除房地产

开发以外的第三产业。②市规划主管部门审查、核发原有工业建筑改造并临时改变使用功能的《建设工程规划许可证》。③企业到国土房管部门缴纳临时年限的土地有偿使用费。④市国土房管部门出具办妥土地有偿使用手续的意见,并在原产权证上作相应临时使用功能登记。⑤企业持上述批文到有关部门办理开工、工商等相关手续和交缴相关税费。

2.3.2 二期(集体用地)运作流程

改造前为村级工业园,用地和建筑合法有证。项目始于2009年,“三旧”政策出台之后,但由于其为集体物业超出《“退二进三”意见》的适用范围。由企业提出申请,审批流程由区经管局牵头办理,白云区政府专门召开区常务会议,解决了税务、环保和卫生等前置的行政许可问题,并采用有效期为3年的《临时经营场使用证明》落实商业登记(图7)。

2.3.3 存在问题

(1) 国土、规划的问题

早期“微改造”对旧厂房活化利用、产业提升的政策支撑不足,造成了这类项目多处于“无证驾驶”的灰色状态。根据广州市更新局的摸排,“微改造”项目与现行控规不符的情况并非国际单位创意园的个案,而是普遍存在的,约有超过80%的旧厂房微改造项目与控规不符。项目缺乏规划部门的用地功能改变许可,将影响后续的商业登记和消防验收;国土层面的用地手续也无法完善,影响招商引资,仅有中小微企业将其作为起步型的过渡性经营场所(图8)。

(2) 商事登记(税务、环保、卫生许可前置)的问题

此类项目一方面得到区政府的支持;另一方面存在与现行控规不符、违法用地、违章建筑、消防间距不足等问题,国土规划、住建、工商和消防等部门难以按照法律法规办理正规手续。根据《关于推进市区产业“退二进三”和旧厂房改造工作中临时建设工程有关规划管理要求的通知(穗规[2010]1077号)》《关于解决生产经营场所场地证明若干问题的意见(穗府办[2012]1号)》相关规定,国际单位一期



图3 一期园区入口改造前后对比
资料来源:根据相关资料整理。



图4 一期园区内部改造前后对比
资料来源:根据相关资料整理。



图5 二期园区入口改造前后对比
资料来源:根据相关资料整理。



图6 二期园区内部改造前后对比
资料来源:根据相关资料整理。

国有旧厂不符合现行控规,二期属于集体物业,不能办理正规的工商营业执照,只能办理3年一签的临时经营场所许可。

由于这类项目大多证照不齐,充其量作为“三创”企业的“孵化器”,难以吸引规模企业落户,也不能匹配中小企业的发展壮大,从而限

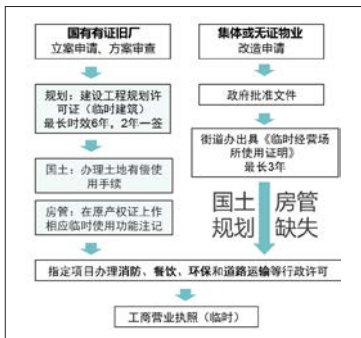


图7 国际单位创意园改造的主要流程
资料来源:作者自绘。

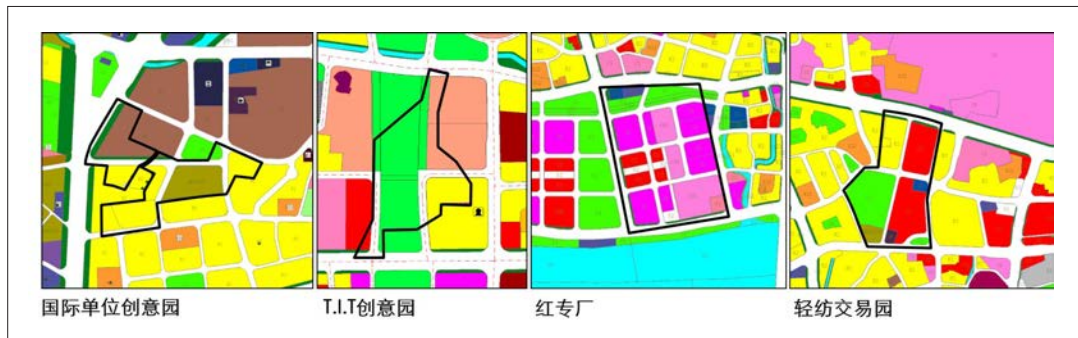


图8 已完成改造的旧厂项目现行控规情况
资料来源:广州市城乡空间资源平台。

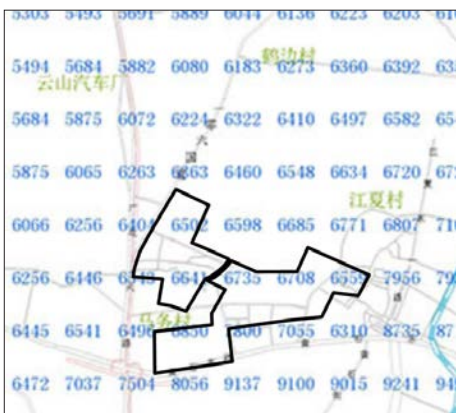


图9 办公用地基准地价(2015年)
资料来源:广州市城乡空间资源平台。



图10 产权受限示意
资料来源:作者自绘。

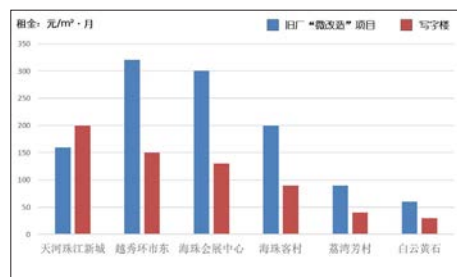


图11 旧厂“微改造”项目与同区写字楼月租金对比
资料来源:根据网上租金信息整理。

制了旧厂“微改造”的实施效果。

2.4 政策支撑 激励缺失 风险增大

2.4.1 改造成本高,增加项目改造运营风险

微改造属于“微利”项目,收益主要来源于改造后产业升级所带来的租金收益^[7]。从静态成本看,微改造的土地成本并不低于全面改造。国际单位创意园承包租金为每月20—25元/㎡,按20年期使用费用为4 800—6 000元/㎡(40年为9 600—12 000元/㎡),高于周边办公用地基准地价(办公使用期限40年)6 500—6 800元/㎡。

目前,无论采用合作改造还是权属人自主改造,由于产权残缺,不具备担保物权,大多旧厂用地不能融资抵押。企业需自行筹措资金,给改造主体设置了较高的准入门槛(图9-图10)。

另外,由于经营时间的不确定性,企业迫切希望提高租金短期内回收改造投资和实现盈利。以旧厂“微改造”的创意园为例,租金水平一般不低于同区传统写字楼和商业项目。国

际单位创意园租金为每月60—65元/㎡,高于每月40元/㎡的同区传统写字楼。另外抽样广州市区主要地段的微改造项目,除越秀区黄花岗科技园的租金比周边写字楼低(约21.43%)外,其余项目的租金均比同区写字楼高。其中琶醍啤酒文化创意艺术区、1850创意园的租金差距更高达1倍以上。成本和租金均缺乏竞争力,这亟待政府重新审视旧厂“微改造”的相关政策激励机制(图11)。

2.4.2 地价计收标准过高,打击改造积极性

旧厂“微改造”项目必然涉及功能改变的土地确权和地价计收问题。根据《广州市关于土地节约节约利用的实施意见》(穗府办[2014]12号):①原划拨用地单位申请将土地用途改变为经营性用途进行新建的,由政府收回土地使用权后公开出让;②原划拨用地单位申请将产权证登记的房屋用途改变为经营性用途或进行改建、扩建经营性房屋的,需到国土房管部门补交土地出让金额(改变用途后的市场评

估地价—评估的原划拨用地市场价)。③原协议出让方式取得土地,用地单位申请调整土地用途的,由国土房管部门依据批复文件退回剩余年限的土地出让价款、收回土地使用权。④原公开出让土地,用地单位自行申请改变土地用途的,由国土房管部门依据批复文件退回剩余年限的土地出让价款、收回土地使用权。

当时的用地确权和出让金计收政策,极大地打击了市场主体的积极性,导致旧厂“微改造”无法通过正规途径顺利开展,也不能匹配城市更新促进产业提升的总体目标。

3 广州市制度演进与策略建议

3.1 项目完成至今的广州市制度演进

3.1.1 行政探索:成立国内首个城市更新局

广州市针对前期改造过程中出现的改造目标相对局限、效益较为短期、方式基本趋同、主体及效果相对单一等问题,整合了原市“三旧”改造工作办公室以及市有关部门统筹城乡人居环境改善的职能,2015年成立广州市和各区城市更新局,有效应对过去旧厂“微改造”的存在问题和制度风险。

3.1.2 运作创新:旧厂“微改造”有“试水期”

2017年,广州出台了《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)(简称“6号文”),旧厂用地用于新型产业项目可享有“试水期”:纳入城市更新年度计划的国有土地上旧厂房项目,利用现有工业用地,兴办先进制造业、生产性及高科技服务业、创业创新平台、现代服务业等国家支持的新产业、新业态建设的,经市政府批准,可允许不改变现有工业用地性质自行改造,试验期为5年。5年试验期满后,经市政府批准,允许按新用途办理用地手续。

该项新政解决了国土层面的用地手续问题。国际单位创意园的试验期已过,社会经济效益和环境效果得到广泛认可,可向有关部门申请按新型产业用途办理用地手续。

3.1.3 政策突破:地价计收有“优惠”

2016年,市国规委、科创委联合出台了《关于科技企业孵化器建设用地的若干规定》(穗国土规划[2016]278号),针对微改造科技孵化器项目的土地出让金计收给予大力优惠。对工业用地由权属人自行改造的、其房屋不可分割转让的孵化器项目,可不增收工业用地土地出让金;对分割转让的孵化器项目,按相应地段商业办公用地市场评估地价的20%,并扣减原已缴期限的地价,计收土地出让金。

2017年出台的“6号文”将优惠扩展到所有旧厂“微改造”项目:①改造前后用途均为工业用途的,按补办土地有偿使用手续时工业用途市场评估地价的40%计收土地出让金;②改造后科研类产业项目可按照相应地段办公用途市场评估地价的20%计收土地出让金;③其余商务类产业项目原自有部分可按照办公用途市场评估地价的40%、增容部分按70%计收土地出让金。

对于国际单位创意园这类项目,该项新政避免了旧政策规定的“将土地用途改变为经营性用途进行新建的由政府收回土地使用权后公开出让”的困境;地价计收方面也有大幅度的减免,降低了企业的资金压力。

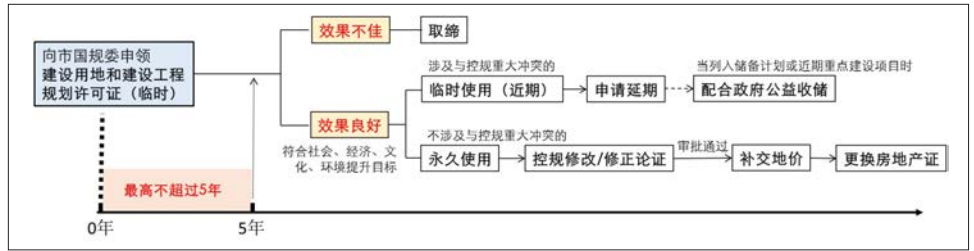


图12 “临时+长效”规划许可机制
资料来源:作者自绘。

表1 分类衔接现行控规的适用情形

分类	重大冲突	非重大冲突
道路	1) 涉及调整主干道及以上级别的道路线位 2) 取消次干道及以上道路 以上两点涉及“旧城(区)”范围内的除外	1) 涉及调整次干道线位 2) 取消支路 3) 涉及调整或取消“旧城(区)”范围内道路的
用地性质	1) 涉及取消或减少大型绿地及广场用地 2) 涉及市政府已批的全市各类设施布点规划控制的设施用地	1) 涉及尚未列入建设计划待定的公益性设施用地 2) 涉及除市级已批布点设施用地外的其他独立占地的公益性设施 3) 调整规划经营性用地类别

注:“旧城(区)”指广州总规确定的54 km²范围。

资料来源:作者整理。

3.2 基于制度设计的策略建议

广州的新政符合了前述制度设计的3个基本思路,但主要集中在国土层面,而针对城市更新与其他相关部门的实施机制尚在研究和制定中。因此,进一步提出以下策略建议。

3.2.1 优化架构:放权强区,部门联动

积极推进“放管服”改革,实现抓大放小、管理下沉。将区政府作为城市更新第一责任主体,加快项目推进落实。涉及融资地块、全面改造、动用更新资金的项目由市更新局领导小组审定,其他项目由区政府审定。市更新局并会同国土规划、住房建设等部门,将“微改造”相关审批事项全面下放到区政府。同时,以区政府牵头,理顺城市更新与工商、税务、消防和卫生等部门的审批联动关系。

3.2.2 理顺流程:建立“临时+长效”机制

规划作为“微改造”前置的审批环节,为后续相关行政审批提供依据。针对旧厂“微改造”项目,建议建立“临时+长效”的规划许可机制,明确涉及用地功能改变和建筑工程的审批办法。在符合地区现行规划和产业发展导向的政策底线,为降低改造门槛、简化行政程序、充分发挥市场积极性,采取建设用地和建设

工程的“临时”许可机制。以尊重权属主体和现实功能需求为核心,先搁置各种矛盾,发展优先产业。临时性的试验期后,城市更新会同国土规划主管部门对项目的实施效果进行评估,效果良好的方可进入“长效”许可和正式确权环节(图12)。

项目实现“优胜劣汰”,分类衔接现行控规,避免对控规的反复修改,是更加严肃地尊重了法定规划。①涉及融资地块的或容积率增加的,应按照国土规划部门的要求修改控规。②涉及非重大冲突的,对控规进行修改论证,强调连片成片。③涉及重大冲突的,不涉及近期建设的,允许其临时使用;一旦列入储备计划或近期重点建设项目,应主动配合政府公益收储。推进优化更新控规调整流程。经广州市城市规划委员会下属的城市更新委员会审议的片区(项目)控规方案可直接上报市政府,市政府批准后纳入法定控规、面向实施,从而降低方案反复修改的风险,提高审批时效(表1)。

另外,其他部门应加强与城市更新的制度衔接。住建部门研究近年来危房修缮的成果经验和存在问题,出台专门的危房改造和建筑修缮工程技术标准,规范旧厂“微改造”的各项

工程技术要求。工商、税务部门应主动对接国土规划部门的“临时+长效”行政许可和产权登记制度,规范相应年限的商事登记和国税、地税登记制度。消防部门针对“微改造”项目,应以消防安全“整体性能评估”取代现行的“逐一条款审查”,解决办理消防登记前置条件不足的问题。卫生部门应加强旧厂“微改造”涉及餐饮、食品和医疗行业等经营场所和设备设施运行情况的检查。

3.2.3 完善政策:奖惩并举,全生命周期管理

转变政策支持方式,实施“奖惩并举”,形成“落后者出、优胜者进”的评定机制。借鉴上海市产业用地“全生命周期管理”的思路,以土地出让合同为抓手,建立旧厂“微改造”项目的用途管制、功能设置、业态布局和项目退出等机制。对于符合地区现行规划和产业发展导向的旧厂“微改造”项目,政府应在政策底线之内主动放权,给予政策试验期并防范系统性风险。对于试验期后效果良好的项目,给予优先纳入控规调整计划、减免地价计收、强化税收优化等奖励,让利市场。对于未在规定时间内达到预期效果的,实施项目退出机制;对造成消极影响的项目实施“追惩制”,给予取缔。

4 结语

制度设计在破解旧厂“微改造”发展瓶颈中扮演着关键角色。制度设计的本质是围绕具体工作任务,对组织架构、运作流程和相关政策的综合部署;围绕旧厂“微改造”,重点是处理好政府、市场与社会参与的关系。通过构建权责清晰、部门协同的行政架构,建立宽进严出、加强事中事后监管的运作流程,完善守住底线、放权让利的政策支撑;从而达到激励市场力量的发挥和多元主体的参与,提高行政审批效率,保障改造的公平性与可实施性的作用。

国内不少城市已步入存量时代,基于广州的实践和探索,本文研究运用制度设计的分析框架和总体思路,剖析了旧厂“微改造”在行政架构、运作流程和支撑政策上的存在问题和制度演进,并提出相关策略建议。制度设计提供

了一种新的研究思路,对于破解城市更新中各类实施机制问题,具有较强的理论研究和实践推广意义。■

LAI Shouhua, WU Jun. Speed and benefit: a study on Guangzhou 'Three-old' transformation policy under the background of new urbanization[J]. Planners, 2013 (5): 36-41.

- [6] 广东省国土资源厅. 广东省城镇低效用地再开发评估报告[R]. 2017.
Guangdong Provincial Department of Land Resources. Assessment report on low-cost land redevelopment of Guangdong Province[R]. 2017.
- [7] 胡晓会. 广州“微改造”:从“革命”到改良[J]. 房地产导刊, 2017 (5): 70-71.
HU Xiaohui. Guangzhou micro-transformation: from 'revolution' to improvement [J]. Real Estate Guide, 2017 (5): 70-71.

参考文献 References

- [1] 蔡云楠, 杨宵节, 李冬凌. 城市老旧小区“微改造”的内容与对策研究[J]. 城市发展研究, 2017 (4): 29-34.
CAI Yunnan, YANG Xiaojie, LI Dongling. Study on the contents and countermeasures of micro-transformation in the old residential area[J]. Urban Studies, 2017 (4): 29-34.
- [2] 梁传志, 李超. 北京市老旧小区综合改造主要做法与思考[J]. 建设科技, 2016 (9): 20-23.
LIANG Chuazhi, LI Chao. Main practice and thinking of comprehensive-transformation of old residential area in Beijing[J]. Construction Technology, 2016 (9): 20-23.
- [3] 李郁, 黄耀福, 麦夏彦. 城市更新的微改造实践——以厦门鹭江为例[C]//规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016.
LI Huan, HUANG Yaofu, MAI Xiayan. Micro-transformation practice of the urban renewal: Xiamen Lujiang as an example[C]//Planning for 60 years: achievements and challenges——2016 China urban planning annual conference proceedings. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.
- [4] 黄慧明, 赖寿华. 产权重组与空间重塑——土地产权地块视角下广州旧城形态更新研究[J]. 规划师, 2013 (7): 90-96.
HUANG Huiming, LAI Shouhua. Property right reorganization and spatial remodeling: a study on the regeneration of Guangzhou old city from the perspective of land property plots [J]. Planners, 2013 (7): 90-96.
- [5] 赖寿华, 吴军. 速度与效益: 新型城市化背景下广州“三旧”改造政策探讨[J]. 规划师, 2013 (5): 36-41.