广东省低效工业用地的升级改造路径研究
——以湛江市区“工改工”为例

蔡志磊
广东省城乡规划设计研究院有限责任公司

摘　要：低效工业用地的升级改造是当前广东省推进存量用地再利用、促进产业转型的重要抓手。本文以湛江市区“工改工”为例，通过分析湛江产业发展现状，从适改性评价识别具有改造潜力的产业空间，提出“工改M1/M2”、“工改M0”、“工改A/B”的分类改造路径，并建议用地审批、财税奖励、项目审批等政策措施，盘活低效工业用地，引导产业转型升级。

关键词：低效工业用地；升级改造；“工改工”
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.14.005

产业的发展需要土地资源作为载体支撑，而广东省在经历四十余年的快速工业化发展后，大量地区面临着土地资源匮乏的局面，导致工业用地严重不足，难以支撑产业持续发展的诉求。十八大以来，国家及地方政府相继出台了一系列政策，鼓励土地利用严控增量，盘活存量，在新增建设用地资源持续缩减的形势下，全面推动土地供给侧结构性改革，提高存量建设用地利用效率，推动产业结构转型升级，促进经济社会高质量发展。

在广东省各市在土地开发强度普遍超过警戒线以及新增用地指标日益趋紧的背景下，纷纷以城市更新为抓手，对存量工业用地进行改造升级，简称“工改工”。通过制定一系列政策和相关规划来保障实体产业的发展空间，引导产业有序转型升级，如划定工业用地保护红线、出台新型产业用地（M0）管理办法、工业用地提升效率办法等，并结合各自的产业优势，明确改造后的产业发展方向，从而促进整个区域产业结构的调整与优化。同样，在土地资源供给愈发紧张的现实困境下，湛江市的城市发展开始从“增量”空间建设向“存量”空间优化进行转变，以城市更新为主的土地二次开发成为规划建设的新常态模式，盘活存量工业用地成为湛江市实现产业转型升级、经济高质量发展的重要途径。

一、湛江市工业用地升级改造现状

改革开放以来，湛江市的工业经济发展取得显著成就，形成了良好的发展基础。近年，湛江市聚焦产业强市，坚持蓝色引领、科技驱动，全面实施“四大抓手”和“五大产业发展计划”，将产业园区作为经济发展主阵地，形成了钢铁、石化、造纸三大主导产业。同时，随着宝钢广东湛江钢铁基地、中科合资广东炼化一体化、巴斯夫新型一体化石化基地等重大项目落户，尤其是快速立体交通基础设施加速升级换代，湛江已成为国家现代化沿海经济带新兴临港大工业聚集基地。

湛江市已形成了以第三产业主导的“三、二、一”产业结构，参照钱纳里工业化阶段理论中的相关判断指标，湛江市目前正处于工业化前期向中期过渡的阶段，该阶段特征为区域经济较一般，工业化程度较低，工业经济产出效益处于珠三角中下游水平，与粤港澳其他城市相比仍有较大差距，地均经济产出方面亟待提升。未来如要实现产业跨越式创新发展，亟须对工业结构和质量进行优化和提升。

（一）湛江尚处于工业化加速发展阶段，企业升级改造的动力不足

目前，湛江尚处于工业化加速发展阶段，城市的产业体系仍然以第二产业发展为主，对于城区内的旧工厂企业来说，进行升级改造存在一些难度。城市内的旧工厂多为传统第二产业，由于区位和规模效应等原因，这些旧厂大部分不具备改造为新型第二产业（如先进制造等）的条件，主要改造方向为第三产业等生产生活性服务业，而就湛江目前所处的产业发展阶段来看，这类旧厂自身的产业升级动力仍然不足。

（二）工改工的收益短期难以平衡，改造成本门槛较高

从项目运作来看，在实际操作中“工改工”项目的投入较大，并且在短期内收益难以平衡。一方面“工改工”项目周期较长，项目报建阶段涉及产业、交通、住建等众多部门，导致项目周期较长；另一方面，“工改工”项目需要全流程的产业策划和产业导入，同时改造项目的成效收益以及能否可持续发展也与后期的产业运营密切相关。因此对于“工改工”项目来说，改造成本门槛较高。

（三）湛江城市发展能级有待提升，对新型产业空间的需求不旺

从城市发展阶段来看，目前湛江城市发展的能级还不强，从近年湛江几大城市规模以上工业企业科技活动情况可以看出，规上工业企业和科技研发机构的数量较少，相应的企业R&D人员数目也相对偏少，因此就湛江目前的城市发展阶段来说，对总部经济、科研办公、创意孵化等新型产业空间的需求仍然不是很强烈。

二、湛江市区“工改工”适改性评估

湛江市区“工改工”适改性评估，从“工改”必要性和“改工”可能性两个方面出发，并基于工业用地的外部条件适改性和自身内部改造潜力情况，构建湛江市区“工改工”的改造潜力评价体系，对湛江市区的现状工业用地进行分项评估分析。外部条件的评估指标包括重点产业平台、重点产业项目、周边交通便捷度、周边公服设施配套、生态环境情况等，内部条件的评估指标包括工业用地集聚度、建筑建成年份、建筑质量情况、建设开发强度、基准地价情况、经济产出效率、产业类型情况、地块权属复杂程度等，综合考虑多项指标因子。具体指标权重和计算公式如下所示：

表　湛江市区“工改工”适改性潜力评价体系

评价领域	指标因子	数据收集情况	指标权重
外部条件适改性	重点产业平台	√	10%
	重点产业项目	√	8%
	周边交通便捷度	√	8%
	周边公服设施配套	√	5%
	生态环境情况	√	5%
自身内部改造潜力	工业用地集聚度	√	7%
	建筑建成年份	√	20%
	建筑质量情况	√	12%
	建设开发强度	√	10%
	基准地价情况	√	15%

“工改”潜力 = 外部条件适改性潜力 + 自身内部改造潜力

= （10% × 重点产业平台 + 8% × 重点产业项目 + 8% × 周边交通 + 5% × 周边公服 + 5% × 生态环境）+（10% × 工业用地集聚度 + 20% × 建成年份 + 19% × 建筑质量 + 5% × 开发强度 + 10% × 基准地价）

叠加各项“工改工”相关评价因子，对湛江市区现状工业用地的“工改”改造潜力进行评估发现：“工改”潜力较大的工业用地图斑主要集中在霞山区大部分地段、赤坎区东北侧、麻章区北部等；相反，赤坎区城区内部未来的规划工业发展空间较少，而经开区和奋勇高新区较新，工业改造必要性不大，麻章和坡头区外围地段的改造动力有限。

三、“工改工”分类改造路径

（一）“工改M1/M2”改造路径

这种类型改造片区被重点产业平台覆盖，交通条件、公服配套项目均较好，但其建筑质量较差、地块

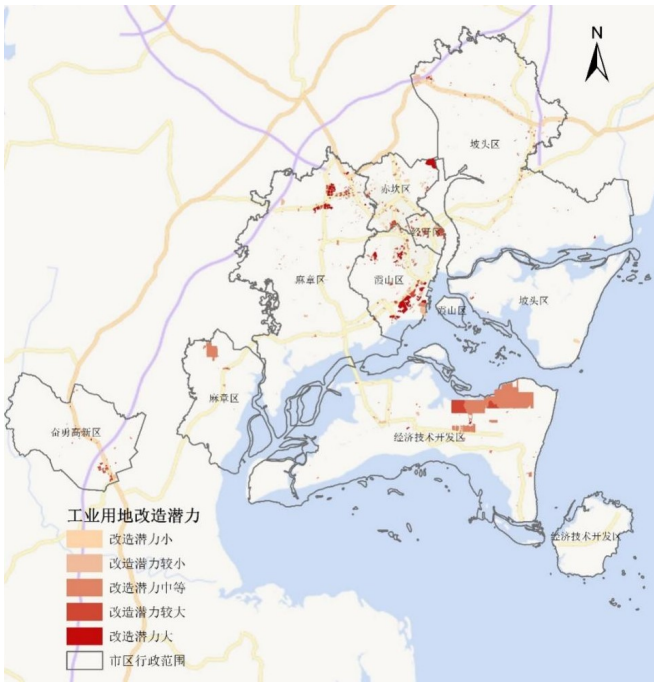

图　湛江市区“工改工”适改性潜力评估结果

集聚程度较低，未来主要以全面改造“工改M1/M2”为主，是升级改造、效益提升的重点地区。为保障产业发展，稳定工业用地规模，根据湛江现状工业用地以及城市重点产业发展地区、工业用地发展前景等，划定工业用地保护线，坚持“双轮驱动”战略，保障制造业用地规模，工业用地保护线内的旧工业区更新方向应为工业用地功能，严禁工业用地保护线范围内“工改商”和“工改居”。

“工改M1/M2”改造方式包括政府主导和自行改造，可根据实际需求选择其中一种方式实施。自行改造中，若改造项目范围内存在多个权利主体的，所有权利主体可通过资产作价入股成立（加入）公司、或与同一主体签订搬迁补偿安置协议、或资产被同一主体收购的方式，将多个权利主体的相关权益转移到单一主体，承担改造实施工作。

（二）“工改M0”改造路径

“工改M0”改造模式包括政府收储与自行改造，自行申请改造新型产业用地（M0）的建筑可按幢、层等固定界限为基本单元分割登记、转让。最小单元的建筑面积不低于300平方米。分割后的受让主体须为从事生产、研发、设计等环节的工业企业或生产性服务企业。

“工改M0”项目内应以工业用地为主。除因公共服务设施、市政和交通基础设施、绿地、广场、租赁型人才住房和保障性住房等公共利益需要外，严格限制线内工业用地调整为其他用途。获得开发主体准入的企业可以申请使用新型产业用地（M0）后，须先与属地区政府

（管委会）签订项目履约监管协议，再向市辖区自然资源部门申请办理土地使用条件变更手续，签订土地出让合同。土地出让合同应明确规划条件、使用类型、分割转让前提条件、分割转让比例、贡献比例和建设周期等内容。

（三）“工改A/B”改造路径

“工改A/B”改造类型属于国有权属用地的，须由政府收储后再改造，其他改造用地由市政府主导统筹开展。在工业用地保护线范围外的工业用地，对正常运行中的工业企业，原则上不安排搬迁，如因城市建设需要搬迁的，应在湛江市范围内提供土地置换方案，经工信部门同意后，可进行改造。

四、关于推动低效用地升级改造的建议

由于湛江尚处于工业化加速发展阶段，产业发展以钢铁、石化、造纸等重化产业为主导，城市仍处于增存并举发展阶段，对于旧工厂来说，传统产业升级的条件和内生动力尚且不足。同时，从湛江以往工改工项目实践来看，工改工项目的改造成本门槛较高，在短期内收益难以平衡，市场积极性不高。

（一）加强底数摸查，鼓励多样改造模式

加强对全市工业用地的底数摸查与效益评估，结合湛江实际情况明确低效工业的认定标准，并从底线保护和高质量发展两个维度出发，在全市范围内系统研究、分区引导、分类施测，提出差异化的引导策略。同时，通过微改造、混合改造等多种方式推进工改工实施，在加大政府统筹力度的同时鼓励多元主体参与改造，形成多样化的改造模式。

（二）明确财政税收奖励，激发改造活力

加大对工改工项目的财政扶持力度，建议安排专项资金支持“工改工”，并进一步明确“工改工”项目的事前补助和事后扶持标准，明确奖补机制、最高奖励、资金来源、适用情形、部门职能分工等，增强改造动力；针对湛江目前工改工项目实施动力不足的情况，规定工改经营性用地由政府收储后公开组织出让，并将工改工与工改居、工改商联动，可在工改居和工改商的收益中计提一定比例作为工改工专项资金。

（三）完善用地激励机制，增强改造动力

优化工业用地供应方式。建议做好供地前期开发准备工作，建立工业用地预申请制度，灵活确定工业用地面积；并全面实行弹性年期出让，鼓励先租后让、租让结合多种方式使用土地。同时，鼓励降低用地成本，采取多种地价计收方式，综合考虑分割转让比例、转让限制条件、政府回购权等因素实行差别化地价，降低工业用地改造成本。

建议鼓励工业用地扩容增效。鼓励通过厂房加层、厂区改造、内部用地整理等多种途径提高土地利用率。明确“工改工”项目一类、二类、三类工业用地和“工改MO”用地的容积率区间值。

优化配套设施比例要求。明确“工改工”的用地配套行政办公及生活服务设施的用地和计容面积比例。完善配套设施跨宗地设置的条件，明确统筹平衡或异地配建的方案。支持配建保障性租赁住房，明确相关要求。

支持推动置换土地后连片改造。支持连片整体改造、混合开发，连片改造范围以内，或者改造范围内、外之间，允许所有权性质相同的建设用地及其上盖建筑物，采用空间位置互换的方式调整使用，支持整体统筹重构用地布局，鼓励建设现代产业园区。

（四）简政放权，提升项目审批效率

结合湛江实际情况，将符合条件的“工改工”、项目审批权适度下放到各区县/街道实施，对涉及用地手续调整“工改工”项目可由区县/街道审查后上报湛江市级相关部门审批；另一方面，“工改MO”建议实行随报随审、容缺受理、延期后补制度，未来工作中可以进一步探索实行信任审批、并联审批，在审批环节中优化容差审批、简化审批、并联审批具体内容，缩短城市更新项目的审批时间。

五、结语

“工改工”旨在保障工业发展空间，积极推进湛江市工业类用地升级改造开发工作，鼓励“工改工”项目的开展，盘活存量土地，确保“三旧”改造土地优先用于产业类改造，为科技创新企业和优势产业腾出更多空间，推动产业转型升级，助推湛江市优质产业发展。

参考文献

[1]董金莲，晁恒.“工改工”的连片更新模式探索——中山火炬开发区“工改工”片区策划的实践与思考[J].规划师，2022（02）：83-89.

[2]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（06）：66-74.

[3]蔡立玦，何继红，梁雄飞，钟妮.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（06）：45-55.

[4]梁家健，轩源，白钰.珠三角存量地区空间调整优化的规划实践探索——以顺德村级工业园改造为例[A].面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集[C].2019.

[5]梁佳佳.工改新模式下广州市村级工业园微改造设计策略研究[D].华南理工大学，2021.