

关于乡镇工业园区改造方案的编制工作

——以东台市镇级工业园有机更新方案编制实践为例

戴骏岳

西安建筑科技大学城乡规划专业 2020 届 1 班

摘要：工业园区建设作为区域经济发展的重要组成部分，是推动地方经济发展的重要平台和重要增长极，也是推进城镇化的重要举措和最佳载体，更是加快工业化进程的重要支撑和强力引擎。我国工业园区发展历史最早可追溯到19世纪末，真正兴起于改革开放以后，兴建各类工业园区，成为我国社会主义现代化发展进程中一种必然的经济现象，为区域经济和社会跨越发展作出了巨大的贡献。但不可否认的是，在一些乡镇、村级工业园区中，由于资金、政策等诸多不利因素叠加，前期大规模开发的工业用地已无法满足当下的发展需求，日益沦为低效甚至闲置用地，严重制约着区域的高质量发展。笔者暑假实习期间，有幸接触到家乡江苏东台的一个乡镇工业园区有机更新的编制工作，通过对园区低效发展问题的现状分析，结合城市的发展，以国土空间规划编制为契机，统筹整体产业升级，研究转型发展方向，为激活存量发展的乡镇工业园区改造探索途径。

关键词：乡镇工业园区；园区改造；产业升级；转型发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.18.003

引言

党的十九大提出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”。过去许多地方政府片面追求经济发展，对工业园区认知不足，摸着石头过河，边探索边建设，项目招商过程中只注重投入而忽视产出，对土地集约化利用重视度不够，一边是土地供需矛盾突出，一边是土地利用低效甚至闲置，严重阻碍了经济的发展，成为高质量发展道路上的绊脚石。因此，地方政府必须不断加快产业转型升级步伐，以工业园区改造为重点，通过规划引领、政策引导，积极探索区域统筹协调发展、新旧动能转换、粗放型向数字化转型发展之路，切实提升土地利用效率，破解用地之困，推动老旧工业园区由规划起点低、产业散、配套差、发展弱向布局集中、产业集聚、资源集约、功能集成发展方向的转变，高速增长向高质量发展转变。

乡镇工业园区是地方工业化初期的历史产物，在改革开放初期，伴随着全球产业转移与我国城镇化的推进，筑巢引凤，产业园区项目迅速崛起，为地方经济发展发挥了不可或缺贡献，位于江苏沿海里下河地区东台市南郊的中小企业园便是其中之一。但由于早期乡镇

规划管理的缺失、集体土地利用粗放等原因，乡镇工业园区土地利用普遍效率低下，违法建设、安全生产、消防隐患、环境污染等问题突出。如何有效盘活低效工业用地，缓解重大项目土地供需矛盾，成为经济发展新常态下，地方政府所面临的实施园区转型升级、实现高质量发展的重要研究课题。本文结合东台市南郊的中小企业园有机更新编制工作，立足产业引领、空间重构、场景营造等三大策略，从规划的角度探寻一条乡镇工业园区高质量发展转型之路，为其他低效工业园区改造提供借鉴。

一、乡镇工业园区规划的普遍现状

（一）规划不具权威性

存在规划编制初稿完成后不进行报批，甚至少数园区未能将规划内容落实到文本，仅停留在概念阶段，因人、因事、因时的变化，具体实施时随意性较大，缺乏对规划严肃性的认知。

（二）产业定位缺乏前瞻性

千园一面，忽视自身的区位优势、资源潜力和产业基础，盲目追热点，急于求成，区域同质化现象严重，园区竞争力长期处于劣势，甚至少数项目出现烂尾。

（三）忽视人文理念

园区规划的重点往往放在经济功能上，重产业发展轻人居打造，缺少人文情怀，园区投入不够，生产区连着农集区，生产、生活、生态“三生”相融性较差，难免不发生居民投诉案例，缺乏长远利益和公共利益眼光，制约了经济社会的可持续发展。

（四）管理不到位

由于制度不完善，缺乏监管，前期土地政策相对宽松时，粗放发展，未批先建、多批少建，低层厂房较为普遍，建筑容积率偏低，造成土地资源浪费。

二、本文研究对象园区的现状问题

（一）新增产业用地空间不足

园区于2007年初启动建设，规划用地总面积4.42平方公里，其中工业用地162.53公顷，占总建设用地的44.77%，目前开发率接近90%，可供开发工业用地不足20公顷，供地紧张的“瓶颈”问题突出。

（二）工业建筑容积率偏低

目前园区累计建成厂房77.29万平方米，其中多层厂房19.28万平方米，占比不足三成，且绝大多数不超过两层，建筑容积率不足0.6，造成土地资源浪费。

（三）用地行为不规范

受市场主导，追求收益最大化，工业厂房实际使用人脱离了生产领域，甚至一些工业招商项目企业停产转出租也加入到“房东”的行列，加之园区紧连城区，目前园区厂房出租面积53.65万平方米，占建成面积的69.41%，园区全部工业用房面积占比低于60%，工业厂房沦为低效的仓储用房，形成资源的闲置浪费，同时也埋下了环保、安全、消防等隐患。

（四）产业层次不高

园区现状产业主要为传统制造业和服务业，纺织、机械、建材等行业占比较高，虽有一定的产业基础，但无可持续的产业链，园区421家企业中，工业企业有226家，规模以上工业企业却仅有19家，亩平年税收不足2万元，产能十分低效。

（五）从业人员老龄化

园区现有从业人员4263人，年龄结构中30岁以下占比5.37%、30-39岁占比20.36%、40-49岁占比21.56%、50-59岁占比34.15%、60岁以上占比18.56%、70岁以上占比2.81%，其中：一线工人3377人，50岁以上占比53.78%。产业工人老龄化，尤其是传统产业，以服装为例，一线缝纫工427人，30岁以下仅3人占比0.70%、30-39岁占比15.46%、40-49岁占比33.26%、50-59岁占比40.04%、60岁以上占比10.54%，40岁以下人员（16.16%）占比低于平均水平（25.73%）9.57个百分点。

（六）外来从业人员吸引力差

园区现有从业人员中市外人口228人，占全部从业人员的5.35%。外来从业人员大都为投资人、管理和专业技术人员，占比37.69%，高于平均水平（20.78%）16.91个百分点。从年龄结构上看，外来从业人员中，50岁以下占比73.85%，高于平均水平（50.58%）23.27个百分点。

（七）配套能力较弱

老的基础设施设计能力不足，部分年久失修，园区承载力经受挑战；从业人员住宿得不到保障，园区内“三合一”现象突出，安全隐患较多，导致企业招工难、留人难；公共服务设施不足、水景绿地建设滞后，人居环境吸引力较差。

三、本文研究对象园区改造方案编制工作的背景

（一）区域一体化协调发展的内在要求

随着东台市“一城四区”框架的建立，东台迎来了“东连、南拓、西融、北通”重要战略发展时机，其中“南拓”指泰东河南侧一体化区域发展，依托海陵路跨河大桥的通车，以及实施东亭路跨河南延工程，结合拟建的东兴高速取土和城市应急备用水源建设契机，在满足备用水源功能与生态防护基础上，泰东河以南海陵路两侧规划日月双湖，围绕双湖打造宜居宜业高品质生态新城。而南郊的中小企业园位于泰东河南侧一体化区域东侧，紧邻日湖，考虑与双湖区域的交通衔接、功能对接、生态连接、产业承接等，对现有园区实施有机更

新，做强做美新城东翼板块，是区域协调发展的内在要求。

（二）经济发展新常态的必然选择

当前，我国经济发展速度放缓，面临的压力和挑战较大，诸如人口负增长和人力老龄化、经济较发达地区土地后备资源的稀缺甚至趋于枯竭、传统产业面临新兴经济发展的冲击和外部市场竞争的压力等，迫切需要乡镇工业园区加快转变发展方式、优化经济结构、转换增长动能。

（三）实现高质量发展的根本要求

园区低效发展的现状问题与高质量发展目标之间的背离，低水平的公共服务能级与美好人居环境诉求之间的差距，存量土地资源闲置与增量土地指标收紧之间的矛盾，亟须乡镇工业园区围绕结构升级、产业转型、功能提升等多方面开展研究，实施有机更新改造，推动园区实现高质量发展。

四、本文研究对象园区改造所面临的难点

（一）土地权属分散

园区已开发工业用地中，非企业自建自用标准厂房26.46万平方米（计168幢），涉及产权人多达90家，而占地仅有589亩，单一权属地块规模较小且相对分散，局部改造难以形成有效的增量发展空间，对园区内工业用地连片改造形成制约。

（二）企业搬迁难

园区大小企业400多家，一次性腾挪出近80万平方米的过渡生产经营空间显然不切实际，同时也极易造成周边房屋租赁市场的混乱和滋生各类安全隐患。对仓储企业而言，实施搬迁困难相对小些，但工业企业搬迁将会面临产业工人的去留、供货关系的维系、市场机会的把握、拆旧建新的选择等诸多难题，有部分企业将会就地关停，也有一些企业异地搬迁，无论哪种选择，都将会对经济造成短期的伤害。

（三）建筑质量参差不齐

由于园区建设周期较长，投资主体构成复杂，建筑风貌、建筑质量参差不齐，既有二十年前的老旧厂房，也有刚刚新建的高标准厂房，既要考虑地方财政承受力，又要实现老旧园区的华丽转身，对园区改造增加了取舍的难度。

五、本文研究对象园区改造策略

（一）重定园区发展路径

发展数字经济是把握新一轮科技革命和产业变革新机遇的战略选择，推进传统企业、产业园区数字化转型是实现高质量发展的必由之路。园区规划在加快现有包装机械、船用配件等特色产业智改数转、培大育强的同时，淘汰退出原有的一些低效低端产业，依托现有国家级众创空间、省级科技企业孵化器和电子商务示范基地等创新平台，定位数字经济，推动人工智能、工业元宇宙等领域的发展，鼓励发展文创产业和网络直播等新个体经济，创立基于知识传播、经验分享的创新平台，充

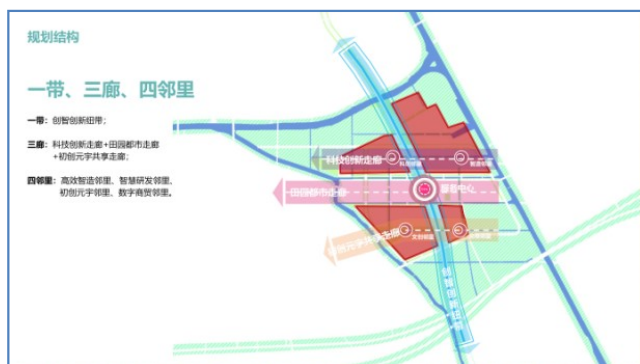
分激发创新活力，把园区建设成产业高端、功能完善、运营专业的现代化开放型创新区域。

（二）重构园区物理空间

基于区域一体化发展的要求，主动融入中心城区发展，考虑到规划区域与西侧日月双湖区域生态空间的有机融合，对园区南北中轴线（范公路）以西区域，近期结合规划方向、所处区位、建筑质量风貌等因素，通过产权置换、综合整治、复垦复绿等多种途径，还原储备一批高品质建设用地空间，远景规划发展数字经济、文创等新兴产业，衔接西侧区域功能；以东区域，侧重现有产业的整合集聚，以土地高效利用为目标，推动老旧工业区块向现代化产业平台转变，形成以范公路为纽带的“一带、三廊、四邻里”的物理发展空间。



泰东河南侧一体化区域



“一带、三廊、四邻里”规划空间

（三）提升土地利用效能

突出园区存量低效用地转型改造，借鉴南方先进地区“工改工”的经验，推行工业上楼，改变园区目前工业用地容积率低下的现状，规划发展集产、学、研为一体的智能制造邻里空间。在项目准入上，设立企业税收亩均红线，刚性清退红线以下的企业，整合升级红线附近企业，加快亩均税收较高企业的智改数转进程，全面提升发展能级。同时，规划建设集中职工公寓，切实提升园区配套水平，消除“三合一”安全隐患，从而减少土地资源的浪费。

（四）推进产城融合发展

园区地理位置特殊，是南入主城区的主要通道，便捷的交通，吸引了全市近80%的快递快运企业在此布仓设点；随着近年来城区有机更新的推进，其范公路两侧自然形成了全市二手车、农机等交易市场；加之园区存量的厂房资源，这里更是成为众多批零企业的仓储集散地。考虑到城市功能的配套，结合园区生产物流需求，发挥紧邻全市仅有的两条三级航道独特的区位优势，规划利用区域东北片区现有支河码头周边，建设内河港物流中心，承载城市功能空间。同时，结合范公路沿线景观提升，兼顾消费习惯，规范市场行为，对现有露边市场进行整治，在区域东南片区规划二手车、农机等交易市场，构建数字商贸邻里中心。

（五）重塑园区人文环境

园区所处的县级市东台，历史上“淮南中十场”的政治、经济、文化、交通的中心，是中国海盐文化的摇篮，曾经“天下之赋，盐利居半。天下盐赋，两淮居半。两淮盐税，淮南居半”的辉煌早已不在，但挖掘海盐文化底蕴，塑造园区精神传承，引领共同的价值取向，有利于增强园区创业就业者的吸引力和凝聚力，提升从业人员的获得感、归属感和幸福感。规划结合所在地三灶村人居环境整治工程，在构建以邻里中心和社区工作站为依托的三生融合型多元化生活场景空间的同时，在景观小品、精神堡垒的设计中，突出海盐文化主题，彰显千年文化魅力，构筑园区的精神家园。

（六）整体谋划分步推进

结合新一轮国土空间规划，整体谋划改造目标与路径，突出园区改造与产业规划、环境整治、基础配套等方面联动，采取建设一块、安置一块、收储一块的模块化滚动更新、共同进化的分期模式，引入工业综合体理念，鼓励和吸引各类社会投资主体建设多层标准厂房、定制厂房、孵化平台等多类型空间，引导符合条件的老企业通过“租、买、换”等方式搬迁入驻，实施转型升级，推进园区有机更新，最终实现高质量发展的目标。

六、小结

乡镇工业园区实施有机更新，是提升土地利用效能、破解资源要素瓶颈、向存量要空间的必然选择。遵循产城共生、三生融合发展理念，加强重点区域的生态融合、交通衔接、基础设施对接、服务设施统筹等联动，突出产业对区域的带动作用，统筹研究整体产业升级转型发展方向，加强产业上下游联动发展，依据划定城镇开发边界的区域，编制控制性详细规划，在保障区域联动发展、调优片区结构同时，实现地块产城融合独立发展，需要地方政府长远谋划，制订和出台相关政策、措施，多部门配合联动，探索和制定可实施的改造路径和保障机制。本文为个人粗浅认知，仅供参考。

参考文献

[1] 甘肃省市场监督管理局. 工业园区循环化改造实施方案编制指南: DB62/T 4136-2020[S]. 2020.