

# 城市政体视角下的“三旧”改造政策分析

郑梦华

广州市白云区人民政府鹤龙街道办事处

**摘要：**自改革开放以来，我国经济社会在飞速发展和进步，且重点发展第三产业，因此建设了大量的工业厂区，但是随着社会的发展和建设，传统工业厂区已经无法满足工业生产以及社会发展的需求，同时也对城市美观性造成了一定的影响，因此，政府部门提出了“三旧”改造政策，并将其落实于实际工作之中。本文将广州设计之都项目作为案例进行探讨，了解此改造项目背景，将违法建设治理与城市更新进行有机结合，打造产城融合高地，实现从村级工业区到高质量发展示范园区的美丽蝶变，成为白云区产业转型升级的标杆，为广州市推进实现老城市新活力树立典范。

**关键词：**城市政体；“三旧”改造政策；实行方法

**【DOI】** 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.09.006

**引言：**当前在城市政体的影响下，“三旧”改造的落实尤为重要，为了进一步提升城市化发展的有效性和质量，政府部门制定了相应的政策，并将其贯彻落实于实际工作之中。广州设计之都项目地理位置特殊，位于广东省广州市白云区黄边村，由于黄边村工业园内大部分生产制造业倒闭，闲置了大量的低档次厂房，而这些厂房的存在将进一步影响该地区城市化建设进程，所以黄边村工业园蝶变具有重要意义。项目改造过程中综合利用“三旧”改造的相关政策，科学落实“规划先行，合理加强顶层设计”的工作理念，让广州设计之都项目取得了良好效果。推动区域经济高质量发展，实现本地产业升级转型。

## 一、“三旧”改造（广州设计之都）项目概况

### （一）改造背景

为进一步发展区域内经济，广东省广州市白云区黄边村大力发展工业以及生产业，为了满足生产活动的需要，20世纪八九十年代，建设了大量的工业厂区，受当时建筑施工技术以及传统观念的影响，主要为两三层的低矮建筑，据研究调查显示广州设计之都项目前身是以汽修厂、鞋业、制衣厂房等为主的黄边村工业园，建筑总面积为21.36万平方米，“小散乱污”扎堆，产业低端，经济效益低下，年产值不高。随着社会的进步以及科学技术的发展，黄边村工业园内大部分生产制造业不断倒闭，逐渐变成了修车厂及残余的部分低端制衣厂房

和仓库等。这些低档次的厂房不仅租赁价格低，而且与快速发展的城市化格格不入。

2015年底，广州市人民政府、市政府办公厅先后颁发了《广州市城市更新办法》（市政府令第134号）及其配套文件，为做好新旧政策衔接，区城市更新部门会同区内各镇街加强对辖区内低效用地的排查、梳理，其中黄边村工业园改造条件成熟，纳入2016年资金计划项目库。2016年7月，原广州市城市更新局印发《关于加快实施城市更新项目计划的通知》（穗更新字〔2016〕47号），明确黄边村工业园纳入了重点城市更新项目计划，项目将“由区政府、区城市更新部门依法依程序对改造方案进行审核审批，并加快组织实施”。

为加快推进鹤龙街黄边村城市更新工作，大力发展产业经济，白云区政府拟将黄边村工业园项目打造为“设计之都”，区城市更新部门积极会同鹤龙街指导黄边村根据项目产业定位编制了《黄边村工业园项目改造方案》（以下简称《改造方案》）。并于2017年1月23日取得批复。

在广州设计之都建设过程中，白云区始终坚持高效率推进、高质量发展的“双高”基因。核心启动区内2万平方米的老旧厂房，从2018年6月动迁到清拆完毕，仅用6个月。2019年6月正式动工建设，基础设施从明确建设模式到全面开工，仅用5个月。地下空间完成整体施工进度的五分之一，仅用4个月。国有地块土壤修复从项目招标到完工，仅用35天。目前园区共有34栋大楼封顶，建成产业载体70余万平方米，一期园区已开园运营。

### （二）基本情况

自我国提出改革开放以来，广东省广州市利用自身的地理优势，区域内经济社会飞速发展，推动了全国经济的进步，也带动了周边城市经济社会的发展和建设。在实际进行建设的过程中，主要以工业活动或者是生产活动为主，已草拟建设了大量的工业厂房，其为经济发展建设提供了强有力的支持，但是随着城市化的发展以及科学技术的进步，此类厂房已经无法满足当前发展的需求，同时违法建设也对整体城市化发展造成了一定的不良影响，对此政府部门提出了“三旧”改造政策，并将其贯彻落实于实际工作之中<sup>[1]</sup>。广州设计之都位于

粤港澳大湾区广深科技走廊的西北部，白云新城中北部鹤龙片区，是白云区贯彻落实习近平总书记视察广东、广州重要讲话精神，转换发展动能，聚焦高端产业，推动实现老城市新活力、“四个出新出彩”的积极探索和生动实践。作为广州市违法建设治理与城市连片开发更新改造有机结合的试点片区，“强调政府主导，片区谋划先行，分片分类分步实施”模式受到了市区领导的肯定。

项目总规划用地2平方公里，规划建筑面积350万平方米。分三期开发建设。一期（启动区）用地面积约500亩，规划建筑面积80万平方米；二期用地面积约300亩；三期用地面积约1800亩。项目重点引进建筑设计、工业设计、时尚设计、文创设计、数字芯片设计等产业及上下游企业集群，匠心打造功能复合、产业集聚、创新集成、配套完善的精品价值园区，打造粤港澳大湾区最大的设计产业集群。

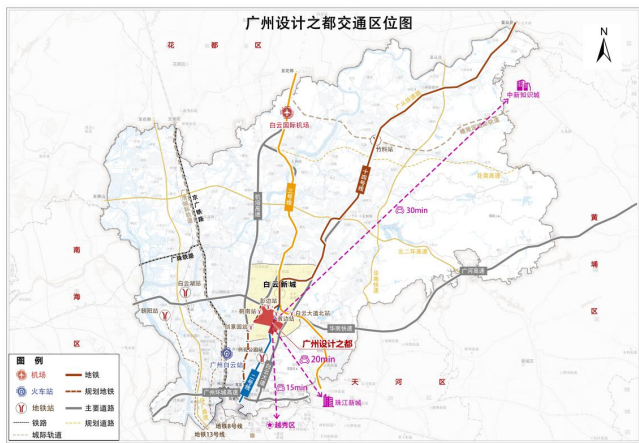


图1 广州设计之都交通区位图

## 二、广州设计之都项目具体方法措施研究

白云区以“广州设计之都”项目规划建设为突破口和试验田，强化政府主导，统筹谋划，创新运用城市更新、土地收储、拆违控违等政策，积极探索集体土地高效利用新模式，着力打造广州设计产业高地。具体做法如下：

### （一）规划先行，顶层设计

一是高标准规划，白云区联合市规划部门开展城市设计国际竞赛，以“设计价值化、设计产业化、设计集聚化、设计贸易化”为目标，遴选前瞻性强、极具国际视野的规划方案落地，推动城市发展走内涵提升之路。二是明确项目定位，根据国际设计竞赛进行片区规划，分3期开发广州设计之都项目，其中一期为设计总部区，打造高端商业商务集聚区，吸引设计总部进驻；二期为综合总部区，深化设计之都辐射效应；三期为扩园

区，为设计产业提供更多空间载体，着力打造以建筑设计、工业设计、时尚设计、文创设计、数字芯片设计5大类设计行业为主导，以生产服务、展示服务、生活服务3大平台为支撑的24小时活力“设计+”园区，引领粤港澳大湾区设计产业集聚发展。

### （二）因地制宜，综合施策

在实际开发建设的过程中，在广东省广州市政府部门已意识到“三旧”改造的重要性，根据区域内的实际情况制定了“三旧”改造政策，并将其贯彻落实于实际工作之中<sup>[2]</sup>，以此提升城市的美观性以及发展建设的一致性，推动城市经济的发展和进步，同时“三旧”改造政策的提出也符合国土空间规划的需求<sup>[3]</sup>。依据《广州市城市更新办法》及其配套文件规定，对于有合法用地手续的以及已完善历史用地手续的集体旧厂房、工业园区升级改造项目，经市城市更新领导机构审定，可不纳入旧村全面改造，在规划承载容量允许的前提下，按现状用地面积和容积率1.8（毛）计算权益建筑面积。有留用地指标的，按旧厂房用地面积与留用地面积2：1抵扣留用地指标，抵扣留用地指标后仍有剩余的旧厂房用地，或没有可抵扣留用地指标的，须将该部分用地或规划建筑面积的30%无偿交给政府。广州设计之都严格按照该政策对改造范围用地进行3：7分，即30%用地无偿移交给政府，70%部分自主改造。

为高质高效完成黄边村工业园改造任务，打造湾区设计产业集聚地，白云区锚定高质量发展目标，多措并举破解征拆难题，持续挖潜拓展发展空间，促进土地利用从“无序”到“有序”、从“零散”到“成片”、从“低效”到“高效”。一是用好用活城市更新和土地政策，综合运用“土地储备+旧厂房改造+旧村庄改造+留用地开发+拆违治乱”政策组合拳，腾出产业发展空间。二是创新征拆模式，灵活运用留用地政策，采用复合抵扣、置换物业等方式节约集约留用地，保障村集体利益。三是坚持历史存量违建清拆与成片连片改造相结合。确立以改带拆、以拆促改、拆改结合的改造思路，借助“改”的强大牵引力，促进拆改良性互动。通过综合施策，充分整理和盘活片区土地资源，科学高效推动广州设计之都落到实处。目前，广州设计之都从老旧村级工业园蝶变成为粤港澳大湾区设计产业聚集地，已落户规划设计、建筑设计、工业设计、时尚设计等超150家设计企业，吸引中国工程院院士何镜堂、世界著名服装设计师计文波及其工作团队进驻。2022年开园当年产值就达480亿元，村集体租金收入由不足5000万元增长至1.24亿元，集体成员股份分红由每股62元提高到150

元,增长140%。广州设计之都项目实现一举多得,既新增了国有用地及土地出让收益,又保留了部分集体用地;既打造了高端产业载体助推优质企业发展,又改善了村民收入和人居环境;既落实了政府产业布局,又最大限度保障了村集体和村民利益。

### (三) 政府主导, 并联审批

一是强化政府主导,由区领导牵头成立广州设计之都基础设施综合开发项目专责工作组,高规格配置专责工作组成员,定期组织广州设计之都基础设施综合开发专责工作会议,协调解决已出让项目施工重点难点问题,实行项目报批报建免费咨询、代办机制为企业提供“套餐式”“一对一”服务,提高效率促开工。二是注重对外引智,成立广州设计之都建设专家组,聘请广州大学建筑设计院院长等6名在城市规划、城市设计、建筑设计领域的权威专家助阵项目建设,赋予专家组专业指导、技术咨询、项目评审职责和一定的审批决策权,以改革创新思维和流程再造视角,推动广州设计之都重大项目建设进一步提质提速。三是健全并联审批机制,广州设计之都建设专家组根据工作需要随时召开,所形成的决议能够形成各政府部门的行政审批共识,专家组会议审议时政府各相关部门负责人皆出席,专家和政府部门集中联审,大幅提升决策效率。企业提交的设计图纸可一次性集中经由专家组会议审核完毕,实现企业办事“不跑少跑”,全面为工程项目建设复工提速。

### (四) 国企担当、盘活资源

广州设计之都项目通过区属国企探索建立“国企+村社”物业二元共治模式,循序推进整合资产、整体设计、连片开发、精准招商相关工作,打造高端产业载体,既实现了集体土地规模化集约化开发管理、集体资产持续保值增值,又有效防止私营平台公司利益输送,破解了政府想做不能做、市场能做但做不好的难题。一是创新国企片区整理模式。2021年出台试点方案,明确区属国企作为片区整理的实施主体,由其筹集资金对片区上盖建(构)筑物进行整理清拆,大幅降低区政府开展地块收储的资金压力,推动项目快速启动实施。二是国企全程开发代建。利用白云城投在勘察设计、工程代建、物业服务等专业能力,为项目提供全生命周期建设管理服务;强化国企担当,组建专业代办队伍,免费为入驻企业提供代办报批服务,加快项目落地实施。三是国企推动导入产业。深化国企改革,优化激励机制,鼓励国企“走出去、引进来”,积极参与各类行业展会,发掘潜在客户,打造有竞争力、有影响力的湾区设计产业生态圈,同时完善城市运营的全产业链条,快速构建

高端产业投资与服务平台。

### (五) 党建引领、各级联动

在实际开展改造项目的过程中,不能只依靠上级政府部门,同时也需要依靠基层政府的力量,使其发挥自身的职能和作用<sup>[4]</sup>。在改造过程中充分体现政府主导,且社会也需要发挥协同作用,并引导公众共同参与到改造项目之中,同时也需要取得周边村社的支持,这样才能保证改造项目顺利进行,同时也可以保证改造项目的规范性以及科学性<sup>[5]</sup>。白云区鹤龙街充分发挥村社参与作用,突出基层党组织的领导核心地位和战斗堡垒作用,支持黄边联社党总支大胆改革创新,实行经济社社长任命制和土地、物业、管理、分红“四统一”模式,强化联社对经济社及其重要事务的领导权、决策权,从根本上避免经济社消极抵触或各行其是,确保村社两级同心协力推进项目。联社党总支充分发挥组织引领作用,推动各经济社社长包干“责任田”、村社党员干部当好带头人,大力宣讲政策,统一村民思想,项目得到100%的股东代表和97%的村民代表支持。

结语:综上所述,在社会飞速发展的影响下,旧厂区对城市化的发展以及城市化的美观性造成了一定的不良影响,因此政府部门提出了“三旧”改造的理念,并制定了相应的政策。本文中提到的广州设计之都改造项目就是典型的案例,通过有效落实“三旧”改造理念,综合施策,推行政府主导、并联审批,发挥国企平台枢纽优势以及加强党建引领、各级联动等措施,打造粤港澳大湾区最大的设计产业集群国际产城综合体。

### 参考文献

- [1] 赵楠楠,刘玉亭.“结构-活动”政策工具视角下老旧小区改造的政策演进与规划实效分析[J].城市发展研究,2023,30(11):75-82.
- [2] 李玉米.负责任创新视角下共同富裕内涵实现的行动框架研究——以广州市永庆坊改造为例[J].江苏商论,2023,(10):131-136.
- [3] 梁志霞,邓倩.“城市更新助力高质量城市规划建设”论坛暨《规划师》·武汉论坛召开[J].规划师,2023,39(09):153-160.
- [4] 谢正梁,张春阳.“三旧”改造集体理性与社会公平的实现路径研究——基于集体行动的视角[J].现代城市研究,2023,(08):44-49+66.
- [5] 周国艳,朱佳,丁仲元.基于居民体育健身需求的名城老旧住区更新对策研究——以苏州市姑苏区为例[J].中国名城,2023,37(07):73-80.