

广州市村镇工业集聚区现状及优化策略研究

——基于空间布局与土地利用视角

文 / 胡仕婷 广州市城市更新土地整备保障中心

摘要：本文以广州市村镇工业集聚区为研究对象，从空间布局与土地利用角度出发，结合国内优秀案例，系统分析广州市村镇工业集聚区的发展现状、现实困境及成因，并提出针对性优化策略。研究发现，广州市村镇工业集聚区存在布局零散、土地利用粗放、产城融合不足等问题，需通过集约化、生态化、功能复合化等路径实现高质量发展。研究成果可为珠三角地区乃至全国类似区域提供参考。

关键词：村镇工业集聚区；空间布局；土地利用；产城融合

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.17.056

引言

村镇工业集聚区作为我国城乡经济转型的重要载体，承担着吸纳就业、推动产业升级和促进乡村振兴的多重功能。广州市作为全国首个建成“外环+内环+放射状”工业用地格局的城市，其村镇工业集聚区在服务地方经济中发挥了重要作用。然而，随着土地资源趋紧、环保要求提升及区域产业升级压力增大，村工业区面临空间布局碎片化、土地利用效率低、环境承载力不足等困境^[1]。本文通过对比国内优秀案例，结合广州市实证分析，提出针对性优化策略。

一、国内优秀村镇工业集聚区案例借鉴

（一）浙江义乌市：“低小散”整治模式——土地复合利用与集约化发展

1. 背景与问题

义乌市村镇工业区曾以“低小散”（低效用地、小型作坊、散乱布局）为特征，2018年全市工业用地容积率仅为1.2，土地利用效率低于全国平均水平。企业多为劳动密集型产业（如小商品制造、纺织），同质化竞争严重，环境污染问题突出。

2. 核心举措

（1）“亩产论英雄”政策驱动

通过亩均税收、能耗强度等指标对企业分级，淘汰C类企业（亩均税收<5万元）；对A类企业（亩均税收>20万元）优先保障用地，并提供税收减免。2021年政策实施后，工业用地单位产值提升30%，企业平均规模扩大50%。

（2）土地复合利用与功能重组

推动“工业+仓储+研发”混合开发，允许企业申请将部分工业用地用于共享实验室、产品展示中心等非生产性用途。在义亭镇试点“垂直工业园区”模式，将传统低层厂房改造为10—15层的工业综合体，容积率提升至2.5。

（3）数字化管理平台建设

开发“工业用地智慧监管系统”，整合企业能耗、排放、用工等数据，实现动态监测。例如，对高耗能企业自动触发限产警报，2022年全市工业碳排放强度下降18%。

（二）江苏昆山市：“产城融合”模式——功能混合与交通导向开发（TOD）

1. 背景与问题

昆山市村镇工业区长面临“工业孤岛”问题：企业员工生活配套不足，产业与城市功能割裂。例如，张浦镇工业区员工通勤时间平均为45分钟，生活服务设施覆盖率仅为30%。

2. 核心举措

（1）功能混合开发

采用“6:3:1”用地比例（工业:居住:商业），在工业区内部配置人才公寓、商业中心及社区医院。以周庄镇为例，2019年新建工业社区内居住人口占比从5%提升至35%。

推行“工业邻里”规划，要求新开发工业地块预留15%面积用于建设共享食堂、员工培训中心等公共服务设施。

（2）交通导向开发（TOD）

依托轨道交通网络布局工业区，如在昆山南站周边划定“轨道交通产业带”，工业用地与商业服务用地沿站点呈扇形布局。

实施“站点1公里开发计划”，工业区通勤时间缩短至20分钟内，土地价值提升20%~30%。

（3）政策协同机制

建立“工业+城市”联席审批制度，土地出让条件中明确要求企业投资配套基础设施，如每1亿元工业投资需同步建设5000平方米员工宿舍。

（三）广东佛山市顺德区：“产业生态化”模式——绿色标准与弹性供地

1. 背景与问题

顺德区村镇工业区曾面临环境污染与产业升级压力：2017年全区工业区单位产值能耗为0.9吨标准煤/万元，高于珠三角平均水平20%。传统家电、机械制造企业占比超过60%，绿色转型需求迫切。

2. 核心举措

（1）绿色工业标准体系

制定《村工业生态评估导则》，设立“绿色准入清单”，禁止引入高VOCs排放、重金属污染企业。2021年对30%的村工业区实施“绿色化改造”，如北滘镇通

过安装废气集中处理系统，PM2.5 排放量下降 40%。

(2) 土地弹性供地机制

推行“按需分期供地”政策，企业可根据发展阶段分阶段取得土地使用权（如首期支付 50% 地价，3 年内补缴剩余部分）。

在容桂街道试点“工业用地 + 商业配比动态调整”模式，允许企业在运营前 5 年内将 10% 工业用地转为研发用途。

(四) 案例对比分析与广州适用性

浙江义乌、江苏昆山与广东顺德的案例表明，村镇工业集聚区的优化需因地制宜：义乌通过集约化开发破解用地粗放问题，昆山以产城融合提升职住平衡，顺德依托生态标准实现绿色转型。广州市可结合自身“外环 + 内环 + 放射状”工业格局，以 TOD 导向布局为核心，融合集约化开发与生态改造策略，探索具有珠江三角洲特色的村镇工业集聚区升级路径。

维度	义乌模式	昆山模式	顺德模式	广州可借鉴方向
核心策略	集约化、数字化整治	产城融合、TOD开发	生态化、弹性供地	集约化+产城融合+生态化
土地利用效率	容积率从1.2-2.5 (提升108%)	容积率1.8 (行业领先)	容积率1.5 (生态约束下优化)	推动多层厂房与弹性供地结合
政策工具	亩产效益分级、动态监管	功能混合、交通导向规划	绿色准入、生态账户	综合运用分级评价、TOD与生态标准
实施难度	中 (需数据治理能力)	高 (需跨部门协同)	中 (需绿色技术支撑)	需分阶段推进, 优先试点TOD与绿色改造

表 1 案例对比分析与广州可借鉴方向

二、广州市村镇工业集聚区现状分析

(一) 空间布局特征

1. 分布零散与区域失衡

广州市村镇工业集聚区呈现“多点分布、区域失衡”的特征。截至 2022 年，全市村镇工业区总数达 218 个，主要集中在增城区（占 42%）、南沙区（占 28%）和花都区（占 19%），而中心城区（越秀、荔湾、天河、海珠）占比不足 5%。这一分布格局与广州市“外环 + 内环 + 放射状”的工业用地布局高度吻合，但也导致了城乡产业联动不足的问题^[2]。

2. 功能单一与空间割裂

目前，广州市约 75% 的村镇工业区为单一生产功能，缺乏研发、服务、生活等复合功能。典型问题包括产业配套缺失，工业区周边商业、教育、医疗设施覆盖率不足，员工通勤时间平均达 35 分钟，远高于全国 25 分钟的平均水平。产城关系断裂，多数工业区与城市发展脱节，例如从化区某工业区虽紧邻地铁站点，但缺乏员工居住社区，导致“白天工厂忙、夜晚街区空”的现象。

(二) 土地利用问题

1. 粗放低效与土地浪费

广州市村镇工业区土地利用效率显著低于全国平均水平。2022 年数据显示：单位用地产值偏低：全市村镇工业区亩均工业产值为 52 万元 / 亩，仅达到东莞（78 万元 / 亩）的 67%，佛山（95 万元 / 亩）的 55%。闲置率高：低效闲置厂房面积达 1200 万平方米，占工业总用地面积的 18%。例如，番禺区某工业区因产业外迁，30% 的厂房空置率持续超 5 年。

2. 权属复杂与权能不足

村镇工业区土地权属矛盾突出，制约其集约化发展。主要表现为：

村集体自建模式主导：60% 的工业用地由村集体自筹资金开发，但因缺乏统一规划，存在“见缝插针”式布局。例如，增城区某村将工业用地划分为 200 多块“碎片”，企业难以成片开发。

工业区环境承载力接近极限，生态压力日益加剧，单位产值能耗与碳排放高，2022 年广州市村镇工业区单位工业产值能耗达 0.8 吨标准煤 / 万元，碳排放强度为 1.2 吨 CO₂ / 万元，分别高于全市平均水平 20% 和 30%。污染治理成本高，传统制造业（如电镀、五金加工）集聚区域废水排放不达标率高达 40%，单个工业区的环境治理成本可达 2000 万元 / 年，远超企业承受能力。

(三) 现实困境与成因分析

1. 政策约束下的土地制度改革滞后

城乡规划法限制，现行《城乡规划法》规定村集体土地需通过征收后再入市，导致土地资源配资效率低下。例如，南沙区某工业区因土地权属不清，开发周期延长

广州市城市更新落实城市发展战略规划实施策略图

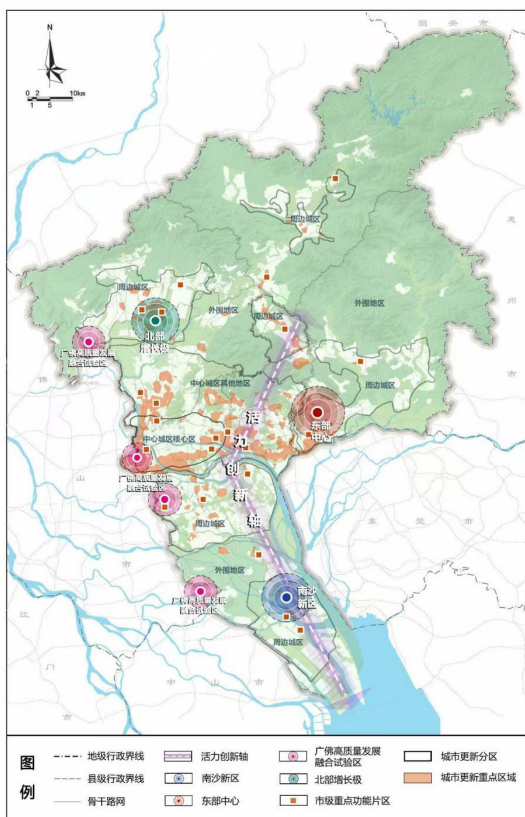


图 1 广州市城市更新落实城市发展战略规划实施策略图

至8年。

产业准入门槛低，村集体为追求短期租金收入，常降低企业准入标准。2021年全市村镇工业区内，低效、高污染企业占比仍高达35%。

2. 治理模式碎片化与协同机制缺失

村集体主导的“政企村”博弈，村集体、企业、镇政府三方利益冲突频繁。例如，某村为保短期租金收入，拒绝引入高效益企业，导致工业区长年处于低效状态。

跨部门协同不足，工业区规划、环保、交通等部门各自为政，导致“规划先行、实施滞后”的现象普遍。2020年广州市村镇工业区规划调整通过率不足20%^[3]。

三、广州市村镇工业集聚区优化策略

(一) 空间布局优化路径

1. “三区联动”模式

结合广州市“外环+内环+放射状”工业格局特点，提出“核心区协调区拓展区”三级联动的优化路径：

核心区（距主城区<15km）：聚焦高端制造与总部经济。以黄埔、天河等中心组团为核心，引导工业区内向智能制造、研发设计等高附加值环节转型。通过容积率强制性提升（ ≥ 2.0 ）和垂直工业综合体建设（如“工业楼宇+研发中心”模式），实现土地价值最大化。

协调区（15—30km）：强化研发设计与中试基地功能。以南沙、番禺等区域为重点，布局科技成果转化平台、中试基地及产学研协同空间。通过“工业+生活”混合开发（如工业用地配建20%居住与商业设施），吸引高端人才集聚，缩短通勤时间至20分钟以内。

拓展区（>30km）：承接基础制造与物流枢纽功能。增城、从化等外围区域依托低成本工业用地，布局原材料加工、仓储物流基地，并与白云机场、南沙港等物流枢纽联动发展。通过“工业+文旅”融合（如保留传统工业风貌，开发工业旅游线路），拓展经济附加值。

2. 轨道交通导向开发（TOD）

以广州市地铁网络为核心，推进工业区与城市功能融合，站点1公里开发计划，在地铁21号线、7号线等重点线路周边划定“TOD产业带”，工业用地比例控制在50%以内，配套建设人才公寓（占20%）、商业服务（占20%）及公共设施（占10%）。例如，借鉴昆山经验，在地铁12号线站点周边试点“工业邻里社区”，同步建设共享食堂、员工健身中心等设施。

职住平衡导向规划，通过“工业+居住”功能混合，实现员工通勤时间缩短至15—20分钟。例如，对现有工业区进行“功能微更新”，将闲置厂房改造为员工宿舍或商业空间，配套社区医院、学校等设施。

(二) 土地利用提升策略

1. 低效用地再开发

针对广州市村工业区内土地利用粗放问题，提出“工改工+工改商”双轮驱动模式。

“工改工”模式：对容积率<1.2的工业区实施强制性空间重构。通过“政府引导+村集体主导+企业参与”的改造机制，推动低效厂房向高标准工业楼宇转型。

“工改商”试点：在核心商圈周边工业区内试点“商

住混合”开发，允许部分工业用地按比例（如10%—15%）转为商业或居住用途，释放土地价值。

2. 土地权属创新机制

破解村集体土地权属复杂难题，探索市场化配置路径。

村集体土地入市交易平台建设，建立市级统一交易平台，允许村集体以土地入股、合作开发等方式参与工业区建设。例如，借鉴佛山顺德经验，在增城区试点“集体土地入市+国企代建”模式，村集体通过租金分成获取长期收益。

(三) 产城融合与生态保障

1. 功能复合化设计

打破工业区单一功能限制，构建“生产生活生态”融合空间，员工生活配套强制性要求，在工业区规划中预留15%面积用于建设员工宿舍、共享厂房及社区服务中心。

“工业+文旅”融合创新，保留部分传统工业区历史风貌，发展工业旅游与文化创意产业。

2. 生态化改造与绿色标准

推动村工业区绿色转型，构建低碳可持续体系。

绿色工业标准体系，制定《广州市村工业区绿色评估导则》，明确禁止引入高VOCs排放、重金属污染企业。例如，借鉴顺德经验，对通过ISO14001认证的企业给予租金补贴（每平方米3050元），并设立“绿色账户”制度，允许企业通过减排量兑换优先用地资格。

生态网络构建，在工业区周边布局“绿廊+水网”生态网络，要求新建工业区绿化覆盖率 $\geq 35\%$ ，并建设屋顶光伏系统。

结语

作为珠三角乃至全国村镇工业发展的重要样本，广州市村镇工业集聚区的空间布局与土地利用优化是推动城乡高质量发展、实现产业转型升级的关键环节。本文通过系统分析其现状特征与困境，揭示了布局零散、土地低效利用、产城功能割裂等问题的深层成因，并结合国内先进经验，提出以空间集约化、生态化更新、功能复合化及政策协同为核心的优化路径，为村镇工业集聚区注入可持续发展动力。

参考文献

- [1] 杜金莹, 何冬华, 欧静竹. 成本·收益·回流: 城市存量工业用地更新困境及政策建议 [J]. 城市发展研究, 2024, 31(02): 26-34.
- [2] 陈伟, 李裕梨, 袁奇峰, 等. 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 [J]. 上海城市规划, 2024, (01): 17-25.
- [3] 李明月, 许蕾, 周艺霖, 等. 场域视角下村镇工业集聚区空间更新的价值实现机制——以海珠同创汇更新治理为例 [J]. 华南理工大学学报(社会科学版), 2023, 25(02): 137-146.

作者简介：胡仕婷（1993年—），女，汉族，黑龙江省哈尔滨市，职务无，学历硕士，单位广州市城市更新土地整备保障中心，研究方向：城市规划。