

广州市村级工业园存量工业用地临时更新路径重构

□ 孟 谦，吴雅馨，吴 军

【摘 要】存量工业用地更新对于城市功能升级与产业空间优化具有重要意义。面对既往存量工业用地更新实践的“两极化”困境与“严控大拆大建”的最新政策趋势，有必要探索低成本、短周期的弹性更新路径，以促进城市存量工业用地的整合提升。文章在分析工业用地更新的价值、趋势与现状困境的基础上，提出存量工业用地的临时更新策略，并以广州市村级工业园为例，分析广州市村级工业园现状特征与现行更新路径，构建了分类、分期的村级工业园整合提升路径，并从计划、规划、实施、监管和退出五个维度提出完善临时更新路径的政策建议。

【关键词】存量工业用地；土地临时使用；临时更新；村级工业园；广州市

【文章编号】1006-0022(2022)07-0100-09 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】孟谦，吴雅馨，吴军. 广州市村级工业园存量工业用地临时更新路径重构 [J]. 规划师, 2022(7): 100-108.

Exploring Temporary Regeneration Path for Stock Industrial Land of Village-level Industrial Park in Guangzhou/
Meng Qian, Wu Yaxin, Wu Jun

[Abstract] The regeneration of stock industrial land is of great significance to the improvement of urban functions and industrial space. With regards to the bi-polar dilemma in traditional stock industrial land regeneration and the latest policy that prohibits large scale demolition and development, a low-cost, short term, and resilient urban regeneration path is imperative for the integration and upgrade of stock industrial land. With an analysis of the value, trend, and dilemmas, the paper proposes the temporary regeneration strategies of stock industrial land regeneration. With the village level industrial park in Guangzhou as an example, the paper puts forwards categorized and phased improvement path and policy suggestions from the aspects of programming, planning, implementation, monitoring, and withdrawal of temporary regeneration.

[Key words] Stock industrial land, Temporary land use, Temporary regeneration, Village level industrial park, Guangzhou

1 存量工业用地更新：价值、趋势与困境

1.1 价值：城市综合功能升级视角下的“价值更新”

随着城市空间发展进入存量时代，我国的城市进入了以存量用地更新推进高质量发展的新阶段，开始寻求一种“城市转型、产业升级与空间优化”三位一体的

城市发展路径。囿于过去外延式、粗放扩张的发展路径，大规模的存量工业用地普遍存在空间集约程度低、空间生产效率不足、土地闲置浪费的问题。从土地利用视角来看，在城市转型发展、土地地区位价值上涨、传统制造业产业外溢等的驱动下，相关利益主体通过存量工业用地更新挖掘潜在的土地再开发的经济价值，推动了城市空间发展与综合功能的转型和优化。存量

【基金项目】 广州市哲学社会科学“十四五”规划 2021 年度智库课题 (2021GZZK05)、广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目 (RDI220200202032)

【作者简介】 孟 谦，硕士，工程师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院区域规划设计所。
吴雅馨，硕士，助理工程师，现任职于广州市城市规划勘测设计研究院区域规划设计所。
吴 军，硕士，高级工程师，广州市城市规划勘测设计研究院区域规划设计所所长。

工业用地成为提高城市产业活力、支撑城市功能升级、优化城市空间格局的重要空间抓手,具有重要的社会经济价值与空间价值。

从产业视角看,在城镇建设用地资源紧张条件下,面对城市高质量发展的目标,挖掘存量工业用地资源、通过城市更新提高空间资源配置效率具有重要意义。一方面,通过存量工业用地更新可以为服务于产业链条各环节、各发展阶段的企业提供多元空间载体,从而满足创新产业培育与城市产业集群发展的空间需求。另一方面,整合提升存量工业用地可以弱化历史遗留的工业用地破碎化对城市功能、景观的负面影响,推动城市产业结构优化与产业效益提升。因此,根据存量工业用地的潜在土地价值及其对构建产业发展生态的价值潜力,搭建系统性的价值更新框架,统筹推进存量工业用地更新,对城市功能升级、产业生态构建具有重要作用。

1.2 趋势:“严控大拆大建”政策导向下的“谨慎更新”

2000年以来,我国大城市空间发展面临着国土空间紧约束的管控要求,许多城市逐渐开始探索存量低效用地的再开发策略。以广州市为例,2009年广东省政府出台的《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府〔2009〕78号)建立了旧城镇、旧厂房、旧村庄的“三旧”改造路径^①,广州市2009~2020年共计批复旧厂房更新改造项目358个,涉及的总用地面积达到20.5 km²^②。虽然广州市针对存量工业用地更新建立了早期以全面拆除重建模式为主,后期融入微改造、综合整治等多种方式的更新体系,但是广州市358个旧厂房改造项目中,微改造项目仅开展了11个,涉及的存量工业用地面积为1.1 km²。

2021年,《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问

题的通知》(建科〔2021〕63号)提出在城市更新中“严格控制大规模的拆除、大规模增建、大规模搬迁”行为,探索可持续更新模式。在“严控大拆大建”的政策导向下,探索渐进式、“谨慎”的存量工业用地更新策略成为新趋势。国外相关研究已经从经济、社会、空间等方面探索了“渐进、连续、有机”的存量工业用地更新过程。但在国内的研究中,以微改造、综合整治为主的渐进式、可持续更新模式主要运用于历史文化街区、老旧小区(社区)的更新中,存量工业用地的相关研究主要集中在建筑遗产保护与利用、工业厂房活化、棕地再生与景观设计等领域。因此,有必要解析存量工业用地更新的路径困境,探索存量工业用地渐进式、可持续的更新策略。

1.3 困境:短期土地收益与长期发展效益冲突下的“分异更新”

存量工业用地作为存量时期城市功能提升、产业发展转型的潜在价值空间,在其更新决策中需要探索短期土地财政收益与长期空间发展效益之间的“均衡”。这就要求在存量工业用地更新中建立起空间、时间与城市经营的思维,改变既有的追求土地开发价值的一次性变现的更新方式,寻找能为城市带来持续发展效益的更新模式,同时建立起以存量工业用地更新促进社会发展、产业转型与空间优化的质量更新模式。但从广州市既往的存量用地更新实践来看,出现了明显的“两极分化”。一方面,具有优势区位条件、产业发展前景明确的存量工业用地,在“土地租金剩余”的驱动下,往往以全面拆建的模式推动更新改造,改造后的用地功能以“高融资价值”的居住、商办等房地产功能为主。截至2018年底,广州市“工改商”“工改居”的用地面积占存量工业用地改造总面积的94%，“工改工”项目的用地面积仅为0.95 km²^③。虽然“工改商”“工改居”

项目在短期内可以快速实现城市空间功能的转变与提升,带来一定的土地收益,但是从长远来看,以房地产为导向的更新不仅挤压了城市工业用地供应,还推高了产业空间成本,进而限制了对成本敏感的创新型中小企业的培育与孵化。另一方面,土地权利人在面对长期产业培育的“不确定性”和已入驻企业流失风险时,更新意愿往往较低。同时,那些区位条件较差的存量工业用地,也因市场难以寻找更新后的“土地级差地租”而被搁置,造成其发展路径低质、低效。由此可见,现有的更新路径体系难以应对存量工业用地更新的短期与长期收益目标矛盾,也难以适应创新导向下中小企业对产业空间的需求,不利于城市长远发展。因此,有必要创新、探索存量工业用地的弹性更新路径,在提升空间维度的品质与效率的同时,为城市社会经济的可持续发展提供一条新的更新路径。

2 国内外与土地临时使用相关的概念

2.1 国外的相关概念

20世纪90年代以来,为了应对高度城市化下存量闲置用地破碎化分布及低质、低效利用的现象,国外一些城市开始从城市土地利用的时空维度,探索更具弹性的土地临时使用政策,以增强城市空间、社会、环境和经济的创造力与弹性,如德国开展的土地临时使用调查报告以及公共空间临时使用实践,罗马等城市开展的欧洲城市更新临时使用试点。一般而言,土地临时使用主要与土地使用用途有关,即探索一种介于现有的主要用途和该地区发展的新用途之间的、过渡性的临时使用用途。土地临时使用更多的是面向城市发展与转型中的不确定性,对土地进行实验性开发建设,以适应新时期城市转型发展对空间供给方式的多样化需求,其更加强调从

表 1 国内与土地临时使用相似的概念辨析

来源	主要规定	目的	期限
临时用地	《中华人民共和国土地管理法》 因项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。其中，在城市规划区内的临时用地在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意	满足工程项目临时占用土地需求，形成一定期限内的临时用地制度	2 年，到期后按照临时用地原土地用途拆除修复
临时建设	《中华人民共和国城乡规划法》 在城市、镇规划区内进行临时建设的，应当经城市、县人民政府城乡规划主管部门批准。临时建设影响近期建设规划或者控制性详细规划实施以及交通、市容、安全的，不得批准	为满足单位、个人因生产、生活需求而临时建造建筑物，形成临时建设	一般 2 年，可延期 2 次，每次延期不超过 2 年，到期后拆除
土地临时使用	暂无相关上位法明确 在符合土地利用总体规划、城市（乡）总体规划建设用地管控的要求下，取得相应的临时建设用地规划许可、临时建设工程规划许可后，可对存量建设用地进行拆除与临时开发建设，适用于已有建设用地规模、指标的合法建设用地	为应对城市发展与转型的不确定性，开展一定期限内的、带有试验性的土地开制度	延长临时用地、临时建设期限，允许 5～10 年的过渡性土地开使用

时间维度对城市发展与转型过程进行过渡性描述。当前，许多西方国家都将土地临时使用作为城市发展的弹性土地战略，并通过立法手段将土地临时使用纳入统一的制度化框架。例如，荷兰从立法与规划管理层面将土地临时使用纳入常态化的土地开发利用框架，以实现对土地开发活动进行更加精细的管理。荷兰一方面通过《一般规划和环境法案》的修正，在法律层面建立了统一的环境许可证制度来规范包含土地临时使用在内的土地开发行为^③，形成按照许可开发的行政审批与监管程序；另一方面在土地利用规划层面采取土地临时使用的规划目标、更改性规划、偏离规划特别许可^④等多种手段，以适应土地临时使用的规划管理需求。

2.2 国内的相关概念

土地临时使用并非是一个全新的概念，我国已有很多城市在解决土地闲置、低效使用问题时，或者在土地开发目标不明确的前提下进行了土地临时使用实

践。例如，上海市黄浦滨江西岸营地是在政府已储备的国有旧城用地上，通过土地临时使用而形成的公共交往空间；广州市天环广场在亚运会及广交会期间，以“临时建筑”的方式分别开展了绿地功能导向和商业服务业功能导向的土地临时使用。

从我国的法律、法规层面上看，与土地临时使用类似的概念有“临时用地”“临时建设”等（表 1）。“临时用地”“临时建设”概念来源于《中华人民共和国土地管理法》（2019 年修正）、《中华人民共和国城乡规划法》（2019 年修正），其中临时用地一般是因工程或地质勘测产生的对土地的临时占用，一般为期两年，无论是否符合土地利用总体规划、城市（乡）总体规划，都要在临时用地到期后将其恢复至原土地利用用途与状态。临时建设需要在城市、县人民政府城乡规划主管部门批准的前提下，在取得地方相应的行政许可后，建设为期两年的临时性建筑工程或限额以下的小型工程，允许延期 2 次。“土地临时使用”概念与上述二者相似但又不同，一般是指在

符合土地利用总体规划、城市（乡）总体规划并且取得相应的行政许可之后，实施临时性的产业、公园、设施等的开发建设行为。同时，土地临时使用作为土地开发过渡阶段的一项措施，其使用期限可适当延长至 5～10 年，到期后经评估可对土地进行恢复，或进行永久保留。

3 存量工业用地临时更新概念的提出

土地临时使用是欧洲进行的一项应用探索，是在欧洲影响十分广泛的项目，涉及德国不莱梅、意大利罗马等众多欧洲大城市的城市更新试点项目。面对“严控大拆大建”政策背景下的“谨慎更新”趋势，借鉴国外经验探索存量工业用地临时更新策略具有现实意义。存量工业用地的临时更新是借由土地临时开发使用进行改造提升的，其目的是实现低效土地非永久性的、低成本的临时开发使用，实现一定期限内的用地弹性更新，主要面向城市内部短期发展建设方向不明确、改造路径不清晰、改造主体动力不强、建筑质量较差而无法进行微改造^⑤的城市低质、低效的工业用地。

存量工业用地临时更新可以通过低成本的方式在短期内提升存量工业用地的效率与品质，并预留长期产业功能与空间形态迭代的弹性，从而在一定程度上缓解存量工业用地更新短期与长期收益目标的冲突。一方面，临时更新主要采用临时建设等非永久性、低成本的路径进行开发，关注土地使用过程中的“时间—空间”过渡关系，通过低成本、短周期的空间开发注入暂时性的城市功能。存量工业用地临时更新可以在一定期限内弹性供给低成本产业空间，在提升用地效率、注入产业功能活力的同时避免高成本全面改造下的空间溢价现象，为孵化创新型中小企业提供了可能，也为未来的空间改造、功能更迭预留了弹性

转变的可能。另一方面,临时更新模式下的存量工业用地在用地权属、用地功能上保留了弹性,在临时使用结束后,这些用地可以重回土地市场,从而为未来城市发展预留用地。此外,临时更新模式下的存量工业用地可以作为产业功能的培育试验载体,通过短期试验探明特定用地区域内发展特定产业的适宜性,从而为制定长期产业规划提供参考。

4 存量工业用地临时更新路径重构——以广州市村级工业园为例

本文以广州市现状村级工业园作为研究对象,探索存量工业用地的临时更新路径。广州市作为我国“三旧改造”行动的“先驱”城市,在城市更新领域积累了丰富的政策和实践经验。村级工业园是广州市存量工业用地的重要组成部分,用地规模占全市工业用地的比例超过 33%。作为我国城乡二元土地管理制度和乡镇集体经济发展的特殊产物,村级工业园为 20 世纪 90 年代广州市“三来一补”产业发展提供了空间载体,为村集体经济组织提供了重要收入来源。与国有旧厂房相比,村级工业园更新行动推进缓慢,面临产权混杂、用地破碎、空间低质、低效和产业低端化等诸多问题。近年来,村级工业园更新得到越来越多的关注:2019 年,广州市发布了首个村级工业园独立更新政策《广州市人民政府办公厅关于广州市村级工业园整治提升的实施意见》(穗府办规〔2019〕9 号);同年,广州市工业和信息化局发布《广州市村级工业园整治提升三年行动计划》(2019—2021 年)。因此,以广州市村级工业园更新为例,探索存量工业用地临时更新路径具有一定的代表意义。

4.1 广州市村级工业园现状特征识别

根据广州市“三调”数据及广州市

工业和信息化局的村级工业园摸查数据,广州市现状共有 2 672 个村级工业园,用地总面积高达 128.5 km²。从空间特征上看,广州市村级工业园普遍存在开发强度低、空间品质差、优势区位条件不足的问题。

(1) 空间效率与品质提升需求迫切。

广州市村级工业园区现状开发强度普遍较低,97% 以上的村级工业园容积率低于 2.5,将近 70% 的村级工业园容积率低于 1.0(图 1)。低开发强度下,村级工业园的土地价值难以完全释放,通过更新提升空间效率的需求迫切。与此同时,在产业低端化等因素的综合作用下,广州市现状村级工业园的空间品质普遍较差。绝大部分村级工业园存在建筑物破旧杂乱、外立面破败、消防隐患严重、临时建筑与非正规建筑林立等现

象。大量村级工业园道路交通、市政等基础设施及公共服务设施配套不足,部分村级工业园存在排污和能耗超标现象,产业发展条件、工作居住环境较为恶劣。总体而言,广州市村级工业园的空间效率与品质提升需求迫切。

(2) 优势产业区位条件驱动不足。

从区位条件上看,广州市村级工业园主要沿城市外围地区分布,主要分布在白云区、番禺区、花都区,在白云区中部和番禺区中南部形成了两大村级工业园集聚中心。核查广州市工业产业区块线的划定结果后发现,共有 1 172 个村级工业园位于工业产业区块内,区块线内存量集体工业用地面积为 62.5 km²。可见,村级工业园是未来广州市工业产业用地与空间载体的重要空间。但值得注意的是,加上广州市重点产业发展平

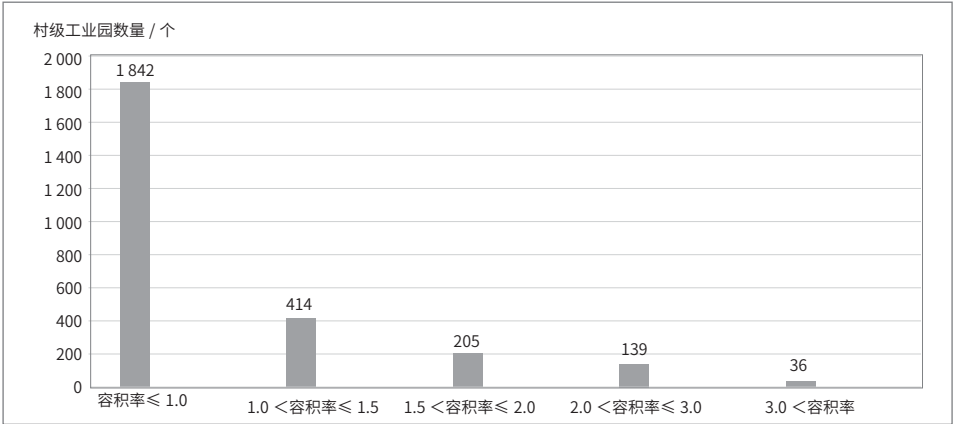


图 1 广州市不同容积率的村级工业园数量统计图



图 2 广州市村级工业园现行更新路径示意图

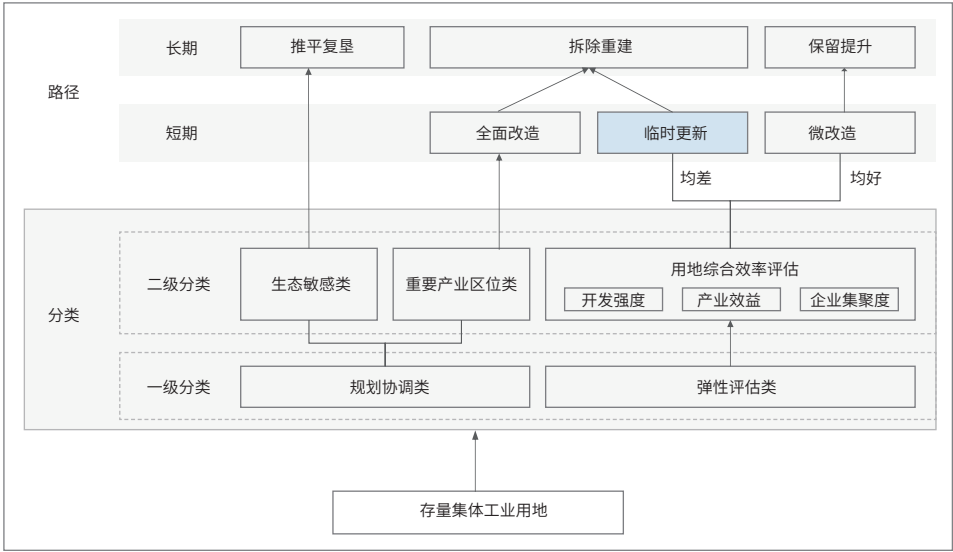


图3 广州市村级工业园更新路径重构示意图

表2 用地效率评估指标体系一览

维度	指标	评价标准			评价依据
		高	中	低	
开发强度	容积率	> 1.0	0.5 ~ 1.0	≤ 0.5	开发强度越低，土地利用效率越低，空间提质需求越迫切
产业效益	地均税收 / (亿元 / 平方公里)	> 1.2	0.6 ~ 1.2	≤ 0.6	地均税收越低，产业发展、效益情况越差，产业空间提效需求就越迫切
规模	单个村级工业园内企业密度	> 5.0	2.0 ~ 5.0	≤ 2.0	规模以上企业密度越低，产业吸引力越弱，空间优化提升需求就越迫切

台战略规划，仅有 504 个村级工业园位于广州市重点产业发展平台内，约占广州市村级工业园总数的 19%；重点产业发展平台内存量集体工业用地面积为 17.06 km²，仅占广州市村级工业园用地总面积的 13.3%。总体而言，广州市大多数村级工业园缺乏优势产业战略区位，没有明确的产业发展前景导向与重大项目激励。

4.2 广州市村级工业园现行更新路径分析

目前，广州市村级工业园更新主要依托“三旧改造”、集体建设用地入市流转和土地储备三大路径。通过梳理广州市村级工业园现行更新路径，可以将

村级工业园更新路径划分为政策路径、空间改造路径、功能转换路径和实施路径（图 2）。空间改造路径指村级工业园整治提升的空间模式，根据拆建强度可分为全面改造、微改造两类，其中全面改造指通过全面拆除重建模式进行空间整体提升，微改造则是在保留现状空间的基础上进行局部拆建、修缮。功能转换路径指村级工业园更新后土地用途的转变，即将存量工业用地功能转换为居住、商办、公共服务设施用地，或复垦为农地。实施路径则指不同更新主体主导下的更新操作路径，包括自行改造、政府收储、区级改造和多产权主体协商归宗等。

从广州市建设“制造强市”的发展目标来看，推动存量工业更新是重构全

市产业空间、为产业高质量发展提供保障的重要路径。根据《关于广州市村级工业园整治提升的实施意见（穗府办规〔2019〕9 号）》等文件的要求，村级工业园用地作为广州市存量工业用地的重要组成部分，应通过有序更新为培育城市产业功能做出贡献，并提供低成本、高品质的产业空间载体。然而，在存量工业用地更新“两极化”的趋势下，广州市村级工业园更新所形成的空间载体往往趋于高度溢价或维持低效破败的现状，未能有效支持广州市产业空间体系的重构。

对比广州市村级工业园现状空间特征与现行更新路径可以发现，村级工业园更新体系存在弹性空间改造路径缺失现象。微改造路径存在改造路径不清晰、改造主体动力不强等问题，通常适用于涉及工业遗产保护的村级工业园。全面改造路径较为成熟，但由于灵活性低且投资巨大，仅适用于发展目标明确、具有优势发展区位的村级工业园。以全面改造、微改造路径推动的村级工业园更新，改造后的空间形态与功能都是确定且永久的，难以适应产业发展前景不明，但空间提升需求迫切的村级工业园。因此，为突破现行村级工业园改造在提升路径上的掣肘，寻求适应性更强、弹性更高的改造路径成为新时期村级工业园改造的重要方向之一。

4.3 广州市村级工业园更新路径重构

由于村级工业园的现状特征和更新体系弹性路径的缺失，本文结合对存量工业用地临时更新策略的探索，尝试重构广州市村级工业园“全面改造—临时更新—微改造”的分类更新路径（图 3），在既有更新路径的基础上，区分村级工业园用地更新的短期与长期目标，补充临时更新作为村级工业园用地过渡性更新路径。

(1) 广州市村级工业园更新路径需求分类。

根据发展导向与产业、空间现状特征,对广州市村级工业园进行分类,以明确各类村级工业园的更新路径需求。其中,对于已纳入相关规划且发展导向相对明确的村级工业园,划定为规划协调类;对于不具有明确发展导向的村级工业园,划定为弹性评估类。

规划协调类包括具有明确的清退导向或产业发展导向的村级工业园。核查广州市在编的国土空间总体规划所划定的城镇开发边界后可知,广州市现状位于城镇开发边界外的村级工业园用地面积共计 18.0 km²,约占广州市村级工业园用地总面积的 14%。根据核查结果可筛选出广州市现状共有 443 个村级工业园位于国土空间总体规划城镇开发边界外,另有 357 个村级工业园的部分用地位于城镇开发边界外。由于不符合国土空间总体规划用地管控要求,对于该类村级工业园宜进行关停清退。核查广州市 21 个产业重点发展平台规划后发现,广州市现状位于重点产业功能发展平台内的村级工业园共有 486 个,总面积约为 18.0 km²,约占广州市村级工业园用地总面积的 14%。在 21 个产业重点发展平台的辐射下,该类村级工业园具有明确的产业功能发展导向,在优势产业区位的驱动下,可通过全面改造实现空间的整体提升(图 4,图 5)。综上,广州市目前具有明确清退或发展导向的规划协调类村级工业园共计 929 个,涉及的用地面积共计 36.0 km²,用地占比仅为 28%。

根据规划协调结果,广州市目前七成以上的村级工业园用地尚不具有明确的清退与发展导向,因此将其划定为弹性评估类(涉及的村级工业园共计 1 743 个,面积共计 96.4 km²)。弹性评估类村级工业园的更新路径主要取决于自身发展条件,本文从开发强度、产业效益、规模以上企业密度三个维度进行用地综合效

率评估(表 2,图 6~图 8)。评估结果表明(表 3,图 9),在广州市现状弹性评估类村级工业园中,开发强度、产业效率、企业聚集度均低的村级工业园共有 412 个,总面积约为 22.2 km²;“两低一中”的村级工业园共有 751 个,总面积约为 43.3 km²。低质、低效的村级工业园占弹性评估类村级工业园的 68%,这反映了大部分弹性评估类村级工业园对提质增效有迫切的需求。

(2) 分类、分期进行村级工业园更新

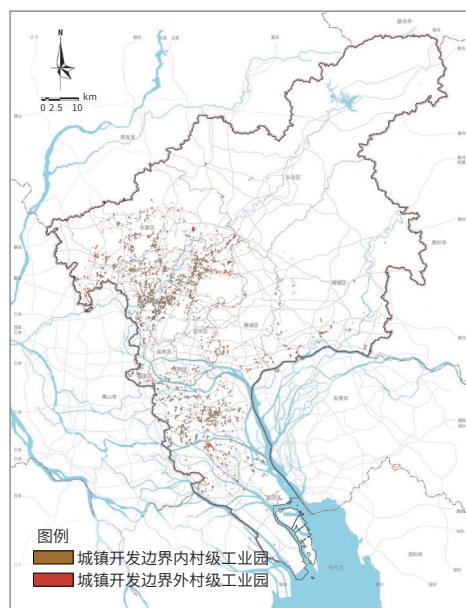


图 4 城镇开发边界规划协调类村级工业园分布图

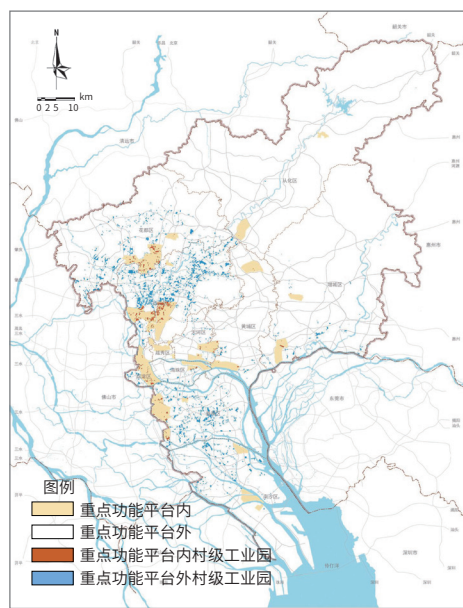


图 5 重点功能平台规划协调类村级工业园分布图

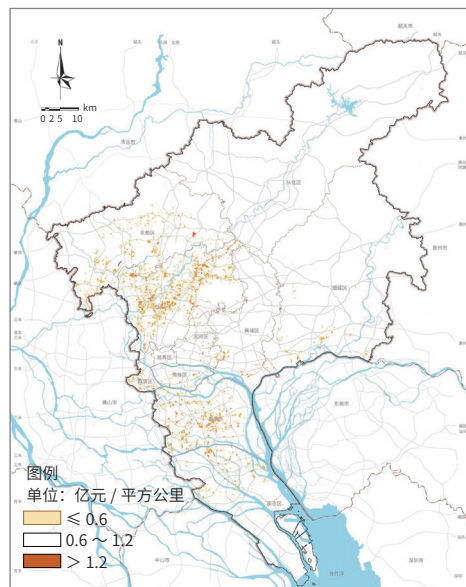


图 6 村级工业园现状税收绩效示意图

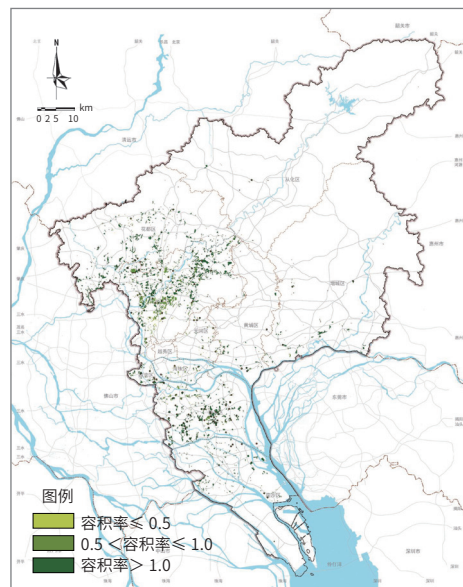


图 7 村级工业园现状开发强度示意图

改造。

对于规划协调类村级工业园,应根据明确的发展导向采用相应的更新路径:位于城镇开发边界以外的生态敏感类村级工业园应逐步清退腾挪;位于重要产业战略平台内的村级工业园应推动全面改造。

在弹性评估类村级工业园中,开发强度高、产业效益强且规模以上企业密度高的村级工业园,在未有明确的清退与全面改造导向时,应优先考虑保留提

表 3 用地效率评估结果一览

村级工业园分类	村级工业园数量 / 个	面积 / km ²	数量占弹性评估类村级工业园总数比例 / %	面积占弹性评估类村级工业园总面积的比例 / %
三低	412	22.2	23.6	23.1
三高	—	—	—	—
三中	4	2.0	0.2	2.1
两低一中	751	43.3	43.1	44.9
两低一高	449	18.0	25.7	18.6
两中一高	5	1.2	0.3	1.2
两高一中	6	0.6	0.3	0.6
两高一低	41	2.1	2.3	2.2
两中一低	26	3.1	1.5	3.3
一低一中一高	49	3.8	2.8	3.9
弹性评估类村级工业园总计	1 743	96.4	—	—

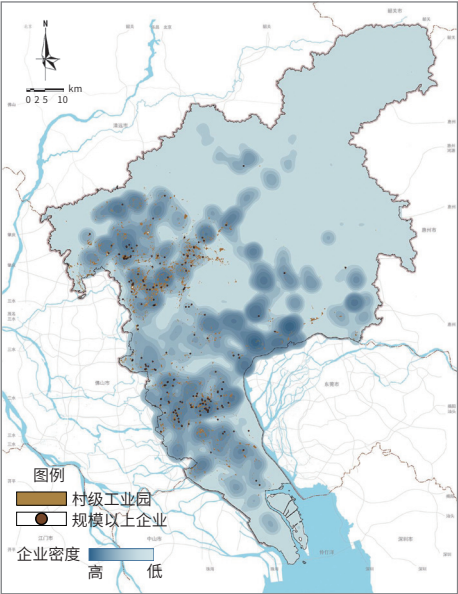


图 8 村级工业园现状规模以上企业密度示意图



图 9 村级工业园评估结果示意图



图 10 存量工业用地临时更新路径完善建议示意图

升的更新路径，短期内采用微改造、局部改造的方式进行渐进式更新。而开发强度与产业效益均不佳的村级工业园，在提质增效需求明确且迫切的情况下，通过微改造难以实现有效的空间提升，而短期内缺乏明确的功能导向、开发意愿与融资渠道时，应考虑采取临时更新改造模式，在近期通过低成本开发提升用地效率与品质，优化产业发展条件，避免用地闲置、浪费。

5 存量工业用地临时更新路径完善建议

结合存量工业用地临时更新的实施流程，本文从计划、规划、实施、监管和退出五个维度探索存量工业用地临时更新路径的完善策略，并提出相应的政策建议（图 10）。

5.1 计划：建立临时更新准入机制，并纳入城市更新体系

完善存量工业用地临时更新机制，首先应明确临时更新的准入条件。一方面，结合地块现状与开发条件筛选适用临时更新路径的存量工业用地，形成临时更新可行性评估机制；另一方面，细化临时更新项目审批条件，明确临时更新所需的申请材料，如临时土地利用方案、临时开发建设方案、费用计划和可行性评估等。在明确临时更新准入条件的基础上，结合国土空间规划体系改革，将临时更新准入机制纳入城市更新规划体系，在城市更新年度计划及实施方案中纳入临时更新的相关内容。以广州市村级工业园为例，《2021 年村级工业园整治提升年度项目计划》（穗工信函〔2021〕261 号）中列出了 273 个拟推进更新项目，仅占存量村级工业园总量的 10%，计划外的大量村级工业园缺少更新计划指导。在临时更新准入机制纳入城市更新规划体系后，在摸查、评估

村级工业园土地效率、空间品质、产业效益的基础上，制定适用于临时更新的村级工业园项目计划，允许并引导该部分村级工业园通过临时更新模式实施更新行动。

5.2 规划：编制更新单元详细规划“过渡方案”

在规划层面，存量工业用地临时更新路径应与现有法定规划相衔接，明确临时更新土地开发的各类行政许可与审批的法定依据，并引入“中间方案”“补丁方案”，将临时更新纳入既有的详细规划体系。在编制更新单元详细规划时纳入“中间方案”，设定临时更新的土地范围、更新目标、规划控制指标等城市更新开发控制的“过渡目标”，并将该目标作为一定期限内行政许可与审批的依据，增强控制性详细规划的弹性与时效性。对于已编制详细规划的存量工业用地，建立临时更新“补丁方案”编制机制，并将其作为短期的详细规划调整控制方案。设定临时更新“补丁方案”的有效期限，到期后自动失效，同时将临时更新“补丁方案”转变为原详细规划方案或新编详细规划方案，并对存量工业用地进行开发控制。此外，临时更新“中间方案”“补丁方案”应设定明确的适用期限，规定方案期内土地使用的评估与监管方式、到期后用地处置方式等。

5.3 实施：创新用地出让、空间指引与激励政策

在实施层面，存量工业用地临时更新路径的建立需要结合用地出让制度的创新，以及制定相应的临时空间开发指引与临时更新激励政策。在用地管理上，可通过创新土地使用权出让制度、建立弹性出让年期机制，支持临时更新策略。例如，苏州市的工业园利用“10+N”分段弹性年期挂牌出让模式，签订短期土

地使用权出让协议与产业发展协议，约定将出让期末考核投资强度、达产时间、亩均税收等作为延续土地使用权出让协议的依据。在空间开发管理上，应结合产业集群培育要求制定临时空间开发指引。例如，广州市结合“IAB”“NEM”等战略产业的创新产业空间需求，匹配目标型中小创新企业的空间需求，通过临时更新提供弹性、集约、相对低成本的产业空间，明确空间载体容积率、建筑密度、建筑组合形式和公共空间配置等的空间管控指引。此外，还可考虑出台激励政策，引入多元主体参与临时更新实施，并吸引目标企业入驻临时更新产业园区。在供给侧，通过审批程序简化、费用减免等吸引各类资本共同参与临时更新，并通过项目联动机制解决资金问题，从而缓解临时更新项目的成本压力；在需求侧，通过税收优化、减租政策、共享产业设施等吸引目标产业企业入驻，从而促进临时更新项目的有效落地。

5.4 监管：建立全流程、全维度监督管理体系

要保证存量工业用地临时更新策略的有效实施，就要建立临时更新项目的土地评估与监管机制，建立包括空间效率指标、环保指标、产业效益指标和达产时间指标等的全维度监督管理体系，以保证临时更新模式下存量工业用地空间效率与产业效益的有效提升。具体而言，在临时更新项目建设期，应及时评估临时更新项目的空间优化效果，动态监管临时开发的建筑面积、容积率、建筑密度、绿化率和建筑质量等指标。在临时更新项目使用期，应动态关注产业效益和环境效益的提升情况，一方面应定期评估项目的产业发展情况，密切关注企业入驻率、入驻企业类型、创新企业孵化情况、地均产值和地均税收等指标；另一方面应关注临时更新后的用地功能与环境效益，动态监管地均能耗、

地均排放量等指标。在临时更新项目实施与使用的全过程中，还应关注存量工业用地达产时间，从而评估临时更新策略下存量工业用地提升优化的见效周期，为进一步优化临时更新策略提供参考。通过全流程、全维度监管体系的建立，实现对临时更新项目空间优化效果与空间使用效率的及时监管，从而确保存量工业用地通过临时更新路径落实空间优化与提质增效目标。

5.5 退出：明确退出条件及后续开发机制

存量工业用地临时更新策略的落地，需要明确临时更新规划方案的实施期限、退出机制及后续开发规则。临时更新退出机制的设计以实施效果评估为基础，具体措施包括：①开展用地规划要求核查，判断临时更新与未来城市功能布局是否存在冲突。②进行空间优化效果评估，判断要进行临时更新的建筑是否适合存留。③进行产业效益评估，判断临时产业功能是否适合存留。

通过临时更新实施效果评估进行多情景判断，建立临时更新退出及后续开发的常规机制有三种：一是“永久化”机制，即保留临时开发物业与功能，临时更新方案到期后转为最终规划方案，对地块的规划、建设进行开发控制，补办用地出让、规划建设许可手续。该机制适用于符合上位规划要求、与城市未来功能布局规划相契合且空间品质与产业效益在临时更新期间得到明显提升的项目。二是“空间升级”机制，即保留临时更新期间的功能或产业，以已导入企业集群为基础，结合企业需求调整原控制性详细规划或新编控制性详细规划方案，对土地未来的规划建设行为进行开发控制，从而升级空间，进一步支持已导入企业的发展。该机制适用于与城市未来功能布局规划相契合、产业效益明显提升但临时开发空间品质尚未满足

产业进一步发展需求的临时更新项目。三是“全面腾退”机制，即拆除临时开发物业，废止临时产业功能，转由原控制性详细规划或新编控制性详细规划方案进行开发控制。该机制适用于两类情况——存量工业用地被纳入城市重大项目、临时更新期间未能有效实现提质增效目标。通过存量工业用地临时更新退出条件及后续开发机制的设计，一方面对产业空间效益提升形成激励，另一方面则明确了临时更新方案与永久开发方案的协调关系，规避政策风险。■

[注 释]

- ①广东省人民政府印发的《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》（粤府〔2009〕78号）中明确了“三旧”改造范围，其中涉及存量工业用地的包括城市市区“退二进三”产业用地；城乡规划确定不再作为工业用途的厂房（厂区）用地；国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业的原厂房用地；不符合安全生产和环保要求的厂房用地。
- ②数据来源于广州市城市更新批复项目台账资料。
- ③在《一般规划和环境法案》提出建立“一体化的环境许可制度”以前，土地的开发使用需要对建设、空间规划、建筑物、环境等25项内容申请单独的行政许可。
- ④根据《一般规划和环境法案》，如果有与现行规划规则冲突的土地临时使用的开发行为，可以通过申请施工或安装许可证来豁免，施工或安装许可证同时用来记录这些偏离规划规则的施工行为。
- ⑤微改造是广州市针对建筑条件较好的存量工业用地而采取的更新改造方式之一。主要通过功能转换等方式来活化利用建筑物，可以实现建筑物的临时使用并为未来更新改造留下一定的弹性空间。

[参考文献]

- [1] Bundesamt Für Bauwesen und Raumordnung. Zwischennutzungen Und Nischen Im Städtebau Als Beitrag Für Eine Nachhaltige Stadtentwicklung[R]. 2008.
- [2] Galdini Rossana. Temporary Uses in Contemporary Spaces. A European

- Project in Rome[J]. Cities, 2020(96): 1-8.
- [3] Graham Shelagh. Temporary Uses as Tools for Urban Development[D]. Winnipeg: University of Manitoba, 2012.
- [4] Jeremy Németha, Joern Langhorst. Rethinking Urban Transformation: Temporary Uses for Vacant Land[J]. Cities, 2014(40): 143-150.
- [5] Lehtovuori P, Ruoppila S. Temporary Uses as Means of Experimental Urban Planning[J]. Serbian Architectural Journal, 2012(4): 29-54.
- [6] Madanipour A. Cities in Time: Temporary Urbanism and the Future of the City[M]. London: Bloomsbury, 2017.
- [7] Rajakallio K, Cuthbertson R, Pulkka L, et al. Creating Urban Platforms—Opportunities and Challenges for Innovation in Commercial Real Estate Development[J]. Cities, 2018(77): 92-103.
- [8] Rijkswaterstaat Environment. Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht[EB/OL]. <https://rwsenvironment.eu/subjects/general-provisions-0/>, 2021-11-19.
- [9] Wei L, Chen T, Xun L. A New Style of Urbanization in China: Transformation of Urban Rural Communities[J]. Habitat International, 2016(1): 1-9.
- [10] 曹琳, 程诚, 翁浩源, 等. 存量规划导向下一般城市工业用地更新研究——以烟台市为例[J]. 城市发展研究, 2021(9): 7-12.
- [11] 董楠楠. 联邦德国城市复兴中的开放空间临时使用策略[J]. 国际城市规划, 2011(5): 105-108.
- [12] 梁印龙, 孙中亚, 蒋维科. “市场诱导”与“政府失灵”: 存量工业用地更新的困境与规划初探——以苏州工业园区为例[J]. 城市规划学刊, 2018(6): 94-102.
- [13] 罗鹏. 广东省“三旧”改造中旧厂房更新改造研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2012.
- [14] 罗超. 我国城市老工业用地更新的推动机制研究[J]. 城市发展研究, 2015(2): 20-24.
- [15] 张鹏, 吴霄婧. 转型制度演进与工业建筑遗产保护与再生分析——以上海为例[J]. 城市规划, 2016(9): 75-83.
- [16] 张政, 李和平. 存量情景下低效工业用

地空间治理研究[C]//面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2021.

- [17] 赵民, 王理. 城市存量工业用地转型的理论分析与制度变革研究——以上海为例[J]. 城市规划学刊, 2018(5): 29-36.
- [18] 曾锐, 李早. 城市工业遗产转型再生机制探析——以上海市为例[J]. 城市发展研究, 2019(5): 33-39.
- [19] 郑德高, 卢弘旻. 上海工业用地更新的制度变迁与经济学逻辑[J]. 上海城市规划, 2015(3): 25-32.
- [20] Wang Boyi, Tian Li, Zhihao Yao. Institutional Uncertainty, Fragmented Urbanization and Spatial Lock-in of the Peri-urban Area of China: A Case of Industrial Land Redevelopment in Panyu[J]. Land Use Policy, 2018(72): 241-249.
- [21] 陈嘉平, 李静, 温耀鸿. “土地租金剩余”视角下旧厂房改造为创新空间的路径研究——基于广州、深圳对比分析[J]. 热带地理, 2020(5): 795-807.
- [22] 梁雄飞, 李汉飞, 朱墨, 等. 村级工业园升级改造助推高质量发展的新举措——以佛山市《顺德区高质量推动村级工业园升级改造总体规划》为例[J]. 规划师, 2021(4): 51-56.

[收稿日期] 2021-06-21;

[修回日期] 2022-03-16