

浅析集体产业空间治理经验

——以广东省佛山市南海区为例

彭奕嘉

重庆市规划设计研究院 重庆 401100

摘要：城乡土地资源空间统筹的背景下，集体土地治理转型已成为自然资源管理的重要议题。集体产业空间与居住空间、农业空间、生态空间高度混杂带来集体产业用地碎片化，使得难以形成聚集效益，同时在减量化和精明收缩的空间导向下，产业难以在发展壮大。在此背景下，广东省佛山市南海区利用规划统筹、空间聚集、制度创新等破解集体产业空间治理困境。

关键词：土地制度创新；集体产业空间

引言：广东省首批被选为土地改革试点的佛山市南海区利用广东省“三旧”改造成果，针对现状混杂的集体产业空间，出台“绿券”等多类型创新政策推动集体产业空间改造升级，初步构建了以土地置换和混合开发机制为核心的推动产业空间集聚的政策体系，打造了一批连片高效产业集聚区。多年来，南海区对集体用地空间的治理实践，有效破解产业空间利用碎片化、低效化的问题，生产生活方式绿色转型效果显著，生态环境持续改善，走出了制造业城市生态文明创新发展之路，行成了可以借鉴利用的经验。

1 集体产业空间治理困境

乡村发展不同于城市，鉴于乡村发展的独特性，其基础在于集体土地所有制，这一制度框架从根本上区别于城市土地的国家所有模式。从概念上来看，集体空间也可理解为村镇中所涵盖的广大的所有权属于集体的地域范围。集体产业空间具有物质性和社会性双重属性，它既是企业寻求低成本高效益的生产基地，也是乡土社会深厚文化底蕴与复杂社会关系交织的载体。集体产业空间治理实践中，不仅要关注产业空间的物质建设与经济效益提升，更要兼顾其对社会结构的正面影响，促进产业发展与乡土文化的和谐共生^[1]。

1.1 集体产业空间难以形成集聚效益

一方面，经济发展较为落后的乡村区域，其基本生产关系依然深植于以亲缘、地缘为紧密联结的传统框架之中，这种联结模式显著体现在以“户”为基本单位的土地承包制度上。这一背景下，同一地域内多个村落与乡镇的产业发展呈现出高度的同质化特征，产业空间布局缺乏差异化与互补性，导致多村联合推进、跨产业协同发展面临重重困难，严重制约了集体产业空间向专业化、集群化转型的步伐，限制了区域经济的整体提升

与结构优化。另一方面，经济发展较好的乡村区域，其面临的挑战则在于集体产业空间与居住、农业、生态空间之间的复杂交织与高度混杂。这一现象具体表现为小型、分散、无序的集体产业园区广泛存在，不仅造成了产业用地的碎片化，加剧了土地资源管理的难度，还直接影响了居住空间的品质提升，使居民生活环境难以得到根本性改善。同时，这种空间混杂状态对农业与生态空间构成了显著的压力与侵蚀，农业生产的可持续性受到威胁，生态环境质量面临严峻挑战，进而引发了一系列突出的环保、消防及生态安全问题，成为制约乡村可持续发展不可忽视的问题。

1.2 强管控语境下产业难以扎根

乡村振兴核心在于产业振兴所带动的乡村产业的蓬勃发展，而产业振兴的驱动力离不开资本的有效注入、高效运作。梳理各个地区的乡村产业发展案例不难发现，国家持续推出的惠农政策与优惠措施的吸引力、新乡贤群体怀揣着回馈故土的责任感与使命感，都是推动产业振兴的原因之一。然而，这一过程中，产业发展仍然面临许多困境：一方面，因为缺乏提前的统一关注空间利用与产业发展的规划，城市周边农用地多已流转至不同主体的中小企业手中，规模化经营所需空白农地稀缺，加之设施农用地管理严格同时永久基本农田布局穿插在集体建设用地周边，进一步限制了产业的有效落地与功能整合。另一方面，建设用地减量化政策背景下，农业生产与休闲配套所需的产权清晰的集体经营性建设用地成为稀缺资源。与此同时，农村宅基地因性质和现行法律条款制约，难以直接转化为产业发展用地，导致融资受限。

在此背景下，社会资本难在农业种养领域直接获得可观收益，逐利性致项目偏地产化。低回报阻长期投

入，政府支持虽好，但是难解资源流失与产业根植难题，乡村发展仍面临挑战。

2 南海区实践

地处广州市和佛山市之间的南海区地理位置优越，因此早在上个世纪，南海区内的大多数集体组织都开始了利用闲置地办企业、将无人耕种的闲置农地进行流转承包或者出租的实践探索，进入到了逐步城市化的发展阶段，已经成为了以“村村点火、户户冒烟”为典型的农村工业化的典型地区^[2]。经过几十年开发利用，当地的土地资源利用呈现出“3个50%”的特征，即建设用地总面积占土地总面积超50%、集体建设用地面积占建设用地总面积超50%、集体经营性建设用地面积占集体建设用地总面积超50%，从权属结构和用地类型上看，以集体组织为主导的土地利用开发数量大，但是利用粗放，物质与权属空间边界参差不齐，对应的土地政策在破碎的土地边界上施展困难^[3]。2019年，南海区获批建设广东省城乡融合发展改革创新实验区，持续深化土地改革，以全域土地综合整治为突破口，促进不同类型的碎片化土地腾挪置换、连片利用。持续推进农业、生态、城镇和产业四大空间连片整治，加速城乡空间重构，有力重塑了城乡协调发展格局。具体实践经验总结下来主要有如下几点：

2.1 规划统筹引导集体产业聚集发展

利用“双评价”成果优化用地选址评估。以“资源环境承载力”及“国土空间开发适应性评价”的适宜开发建设片区为基础，进一步通过区位条件、产业发展条件、改造基础这3个综合评估因子，评估出目标产业最适宜的用地空间；通过“三区三线”的规划建设，在扣除生态保护红线和永久基本农田之后，将最终获得有利于工业发展的土地空间范围。另外，用地评估工作充分考虑到了不破坏现状良好产业链和企业根植性、集聚度，避免脱离现有产业体系，保障了产业发展有延续性^[3]。

基于国土空间规划划定产业集聚区。在产业用地选址评估结果的基础上，南海区结合国土空间规划编制工作，编印了《南海区村级工业园升级改造空间与产业规划》，统一规划了集体工业集聚区域，框定了集体工业集聚的规划目标。首先，产业集聚区是指以工业开发为主的产城融合地域，是利用规划引导工业产业聚集与连片开发的载体，同时通过整合周边可拓展的储备空间，逐步引导战略支柱产业的布局。另外，将在老工业集聚区基础上，逐步明确建设以老工业“精而专”产业为主的主题型工业园区，重点发展具备近期示范作用和区域竞争力的工业经济主体，逐步建立以科研基地型、技术混合型、制造生产型的多元化工业空间。

2.2 城镇开发边界内外分类实施

城镇开发边界外结合复垦腾退推动空间生态重构。结合国土空间规划底线管控要求，明确了复垦复绿型和生态优化型两类，复垦复绿型是对新城镇化重点发展区域外涉及的重大环境敏感点，如重要生态敏感区如生态保护红线、城市蓝线堤内用地，出台相关政策规定停止就地拆迁重建，并推动土地分批回收、复垦复绿；生态优化型的重点是对于其他生态空间，严控“工改工”，对现状已有工业进行分批清退，或结合乡村振兴要求将现状产业用地改造为公共服务设施。

城镇开发边界内分类进行转型升级，促进城市集约节约的生态绿色转型。以集体工业集聚区为空间骨架，通过区分明确的现状保留型、改造升级型、用地整备型和新城升级等类型，从而引导集体工业差异化转型升级。现状保留型是指对于一定标准以上的纳税企业、高新技术企业等优质企业集聚、现状用地效益较高的工业用地，实行现状保护；改造升级型是对位于传统工业集聚区内和特色工业街区内的低效集体工业土地，积极通过市场方式进行“工改工”以提质增效；腾挪整备型则是以政府为主体开展连片土地整备，以促进零散工业的土地腾挪处置、存量整备；功能转变型指企业利用城市规划建设区内、轨道交通TOD站附近等具备转换功能条件的工业土地，并结合“工改商”和“工改公益”有序进行功能转换。

2.3 创新利益平衡机制

设置“地券”、“绿券”、“房券”的组合。地券是指政府在空间规划与产业规划指导下，由用地使用权人自愿将已无效、闲置、荒废的城市城乡建设用地，腾退并按照“宜农则农、宜林则林”等原则进行复垦复绿后所产生的土地指标凭证，并通过政府建设的“指标池”进行交易转换，推动土地空间腾挪，同时缩短了表决过程，明确使用的指标交易程序。而房券则是指政府在集体产业用地整理的过程中，根据集体经营性建设用地、国有划拨留用地、地上非住宅房屋进行腾退与复垦复绿的情况，向村集体经济组织以及实施主体提供的产业保障房兑换凭证和租金收益兑付凭证，房券主要保障发展权问题，凭证允许持有者在未来特定时间内获得产业保障房或过渡期租金的回报。绿券，是指对现状建设用地中不适合复垦耕种为连片农用地，但在复绿后仍具备一定生态意义，经现场检验后可以按一定比率兑现新增建设用地指标的奖励票据，作为地券的补充，绿券也属于奖励性指标，绿券设计可平衡城市规划和生态环境保护等问题，促进边角地整治探索，有效实施土地

指标激励。

3 允许土地空间灵活调整, 强化产权归并集中

一方面通过空间位置调控, 有效推动了企业土地归并集聚, 在产业聚集区内, 打开了集体建设用地之间更灵活调节的空间, 通过放开对各种土地类型的空间位置限制实现企业用地归并集聚, 在改造过程中土地权属人可自愿申请空间调整, 经区政府批准即可签订调整协议办理变更登记, 同时自愿主动申请空间位置调整的所产生的相关税费, 可以享受相关优惠。另一方面针对二级集体经济组织土地权属分散问题, 政策支持将集体土地所有权或使用权统一转移到经济联合社名下统筹利用, 同一行政村的经济联合社可以申请将集体土地合并登记, 由各经济社按份共有, 相邻的划拨用地可以收回后重新整体划拨, 统一开发。

4 严控碎片化土地入市, 探索混合开发政策

一方面加强对集体工业土地的入市监管, 在产业聚集区域内用地面积不足三十亩的工业土地, 不鼓励其以转让、租赁、质押等方式单独入市, 而鼓励通过收储、整备、统筹利用、产业集聚区内集体产业用地以出租的方式入市的, 需要在交易公告和出租合同中规定承租人不得以分租方式转租, 以此严格管控土地碎片化利用; 另一方面南海区提出“连片项目混合开发”的做法, 即引导市场主体跨界合作, 把过去单纯生产性质的连片建设项目转型为综合居住、商服、办公、研发、生产等功能齐全的城市综合体建设项目。这里, 所谓“混合”的内容包括国有土地、集体土地的混合、出让的土地与租赁土地的混合、工商用地性质的混合、“三旧”改造(“三旧”为广东省特有的改造模式所涉及的地块, 即旧厂房、旧村庄、旧场镇)与非“三旧”用地的混合等, 从而有效平衡工改工、工改商之间的利益差值, 激励社会投资进入。

5 推行容缺审批与毛地出让, 促进产业用地高效开发

一是产业用地供应开发的职能部门建立“承诺制”

审批机制, 出台“容错受理”事项目录, 项目行政审批过程中缺件、少件的情况应予以酌情容错, 采取“先审后补”方式处理; 二是“毛地”是指有土地集体所有权证, 但没有集体土地使用权证的或在土地上盖建筑物房屋租赁尚未到期的乡村集体建设用地, 南海区规定所有权权属清晰, 且主要用途是工业仓储、商服用地的集体土地, 在用地手续不完善、控规未法定、租约未解除情况下, 允许上平台招商, 容缺入市; 三是由于城乡建设用地增减挂钩项目所产生的指标, 虽然在现行规划中未落图形成合法的数据库图斑, 但主管部门可以按照相关程序和规定采用“先拆缓建”措施, 先完成拆除等前期工作, 等相关规划调整完成后再供地开发。

结束语

破解集体土地难利用是当下以挖掘存量为主线土地利用管理与国土空间规划的重要课题, 也是新时代实现高质量城市化的重要契机, 从南海区的经验来看, 需要充分利用国土空间规划和全域土地综合整治规划, 充分利用农村土地“三权分置”改革, 在空间转移和权属变化上给予集体土地更多的可能性, 同时也需要政府从政策、资金上给予支持, 在尊重集体意愿的基础上, 做好市场的“孵化器”。

参考文献

- [1]吴军,孟谦,珠三角半城市化地区国土空间治理的困境与转型——基于土地综合整治的破解之道[J].城市规划学刊,2021(3):8.
- [2]张建,郑真生,对比视角下集体经营性建设用地利用模式研究——以北京,广州,深圳三地农村地区为例[J].小城镇建设,2020,38(8):7.
- [3]梁雄飞,蔡立琰,何继红等.集体产业用地碎片化困境与空间治理转型——基于南海建设广东省城乡融合发展改革创新实验区的经验[C]//.实施乡村振兴战略的规划路径探讨.