

利益平衡视角下晋江市低效工业用地规划策略

马中骥

华南理工大学 广东 广州 510630

摘要：文章基于存量工业用地更新和产权重构与利益共享的相关研究基础，分析了福建省晋江市城市更新中低效工业用地的特征和规划策略。文章发现，晋江通过改革开放以来高速、低质、高自由度的发展模式实现了经济飞跃，但空间形态上呈现出自我野蛮生长后的零散布局形态。由于私人利益的过度放纵与公共利益的急需回收，晋江的更新资金运转问题十分突出。文章认为，城市低效工业用地规划中的资金长效运营机制与多方利益平衡对于规划落地实施至关重要，但目前相关制度尚不完善，建议以低效用地盘活的用地升级“新增量”为契机，建立专项整治资金。

关键词：低效工业用地；晋江；利益平衡；策略研究

1 引言

随着我国城镇化进入高质量发展阶段，城市发展重心由前期的加速扩张转变为提质优化。对于长期以来遗留下来的经济、社会、空间问题，目前一贯重视通过城市更新调整内部结构，盘活与优化存量。然而，要想从根本上解决城市更新所涉及的复杂问题，首先应当依赖于政策制定和机制构建。城市更新应当聚焦于寻找公共利益与私人利益的最佳平衡点，构建稳定的资金运营体系，以此保障存量规划的落地实施。

作为中国民营经济发展的领头羊与典型的产业型城市，福建省晋江市存在大量零散布局的低效工业用地。对此，我们于2023年10-11月，联合多领域团队，基于城市发展视角及“社会-经济-空间”运转视角，展开了晋江市10镇街全流程调研访谈，重点研究晋江市低效工业用地的生成原因与资金困境。研究发现，由于在发展初期，私人利益被过度放纵，而当下政府意图寻求公共利益的回收，所以产生了如今批地和扩张的冲突。文章建议，要想在城市发展战略下实现晋江低效工业用地的再开发，就要实施“留产业、保民心、谋长期发展”的总体策略。其内涵是要建构城镇发展战略，以规划作手段，以低效用地盘活的用地升级“新增量”为契机，建立专项整治资金，强制将土地合法化、土地增值的资金专钱专用，投入到公共设施建设升级和公共治理中，以保障城市公共利益。

2 晋江市用地现状研判

2.1 晋江模式的经济奇迹

1986年，罗涵先和费孝通在《乡镇经济比较模式》一文中首次使用了“晋江模式”这一概念，被概括为“以联户集资的股份合作制为主要形式，以侨资为依托，以市场为导向，以国产小洋货为特征，以外向型经

济为目标的农村经济发展形式”。之后，我们将这种发展模式总结为“以市场经济为主、外向型经济为主、股份合作制为主，多种经济成分共同发展的经济发展道路”，成为中国区域经济治理的四种模式之一^[1]。

2.2 晋江模式的空间教训

然而，在空间形态上，自上世纪九十年代以来，随着村社的建成环境不断增密和城镇建设用地快速扩张，产生了居住用地与工业用地分布混杂、土地利用格局破碎、城市环境品质低下等诸多现象^[2]。从本质上来看，这种由工业化带动城镇化的模式产生了大量低效空间，形成了产业上“共生”而空间上“寄生”的发展关系，存在着产业集聚发展需求与工业用地零散供给的矛盾，以及产业发展空间受限与工业用地利用粗放的矛盾，使得产业转型趋势面临土地困境（图1）。

2.3 晋江的土地产权问题

同时，在土地产权方面，晋江市存在显著的土地产权分散细碎、产权界限不明、违规违法建设用地多等问题。这种现象的产生，本质上可以归结为两个主要原因。其一是在之前的高速、低质、高自由度发展时期，政府管制缺失的弱政府治理模式^[3]；其二是在乡村工业化过程中，对农村和城市郊区的土地产权界定不明，使得个人利益最大化地挤占了公共利益（图2）。随着当下经济发展进入高质量发展时期，向中低速、高质、高集合度发展模式的转化成为趋势。因此，在晋江这种历史背景下，自然而然地产生了个人利益最大化的惯性与公共利益不得被强调的冲突，如何在利益平衡的视角下实现公共利益的回收成为解决晋江土地利用问题的关键点。

2.4 晋江用地现状问题总结

在实地调研中我们发现，空间与土地产权上的两大问题已经形成恶性循环的趋势。以晋江市陈埭镇达郎体

育用品有限公司为例，该公司是一个年产值约2.8亿的制鞋企业，是361°品牌的重要代工厂。由于公司规模扩张与用地紧张的矛盾，该公司有新旧两个厂房，夹杂在众多制鞋企业中。由于私人买卖土地的历史原因，其新厂房与当前规划土地性质不符，缺少土地产权证与建筑工程许可证，所以按照相关规定，企业无权进行改建或扩建。因此，该厂自发形成了低效空间下的畸形高效

厂区，形成了根据生产线排布各层功能的“垂直流水线”，更加剧了土地功能混杂的程度。晋江市存在大量土地产权与空间开发相互限制的情况，并且由于用地紧张与土地产权处理困难，晋江许多产业已经出现产业溢出的状况，往石狮、温岭等地有部分转移。因此，尽快解决晋江土地利用问题与产权问题已经成为目前晋江市经济发展的紧迫需求。

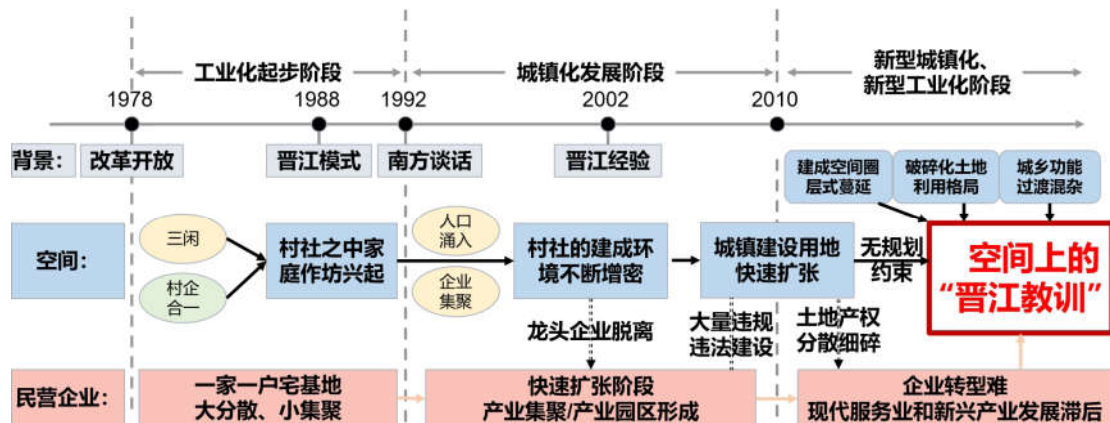


图1 晋江市空间发展困境分析

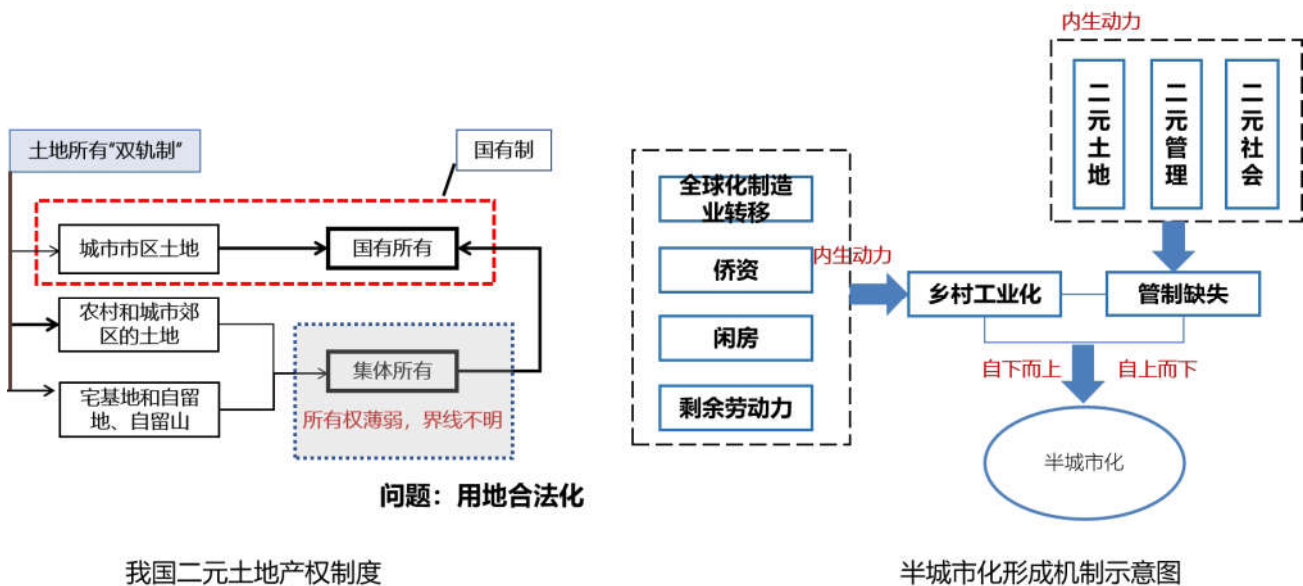


图2 晋江市土地产权问题的形成机制

3 低效工业用地更新的规划策略分析

3.1 问题分析

综上所述，由于复杂的历史原因，以晋江市为代表的众多产业型城市普遍存在空间低效与土地产权上的两大问题，并且两大问题相互制约，已经形成恶性循环的趋势。要想同时解决这两大问题，就需要重新平衡政府、土地占有人、开发商三方的利益关系，进而实现低效工业用地的整备与再利用。因此，在本次低效工业用

地更新中，重点是要解决之前一直存在的产权不明与利益分配不均的问题，城市低效工业用地规划中的资金长效运营机制与多方利益平衡对于规划落地实施变得至关重要。

3.2 构建产权重构和利益共享机制

由于土地价值被现有土地占有人以非法方式过度获取，甚至占据了过多政府所主导的公共利益，因此产生了土地占有人占着土地无权开发，而政府拿着土地权属

证却收不上税、提升不了公共空间品质的问题。针对于此类情况，应当以规划作手段，以低效用地盘活的用地升级“新增量”为契机，建立专项整治资金，强制将无证用地和参与更新的用地的增值收益提留一部分至专项资金，投入到公共设施建设升级和公共治理中。哪块地的用地效益好，土地增值收益要多提留一部分给发展基金。本质上都是将低效用地再开发赋予的收益用于平衡规划用途管制下被限制的潜在价值，支持城乡公共服务与基础设施建设。

深圳市宝安区针对低效工业用地升级改造过程中的土地增值收益，创造了“20—15”利益分享机制。其核

心在于，将合法用地和原农村历史违建用地比例控制在7:3以内，针对30%违建用地建立利益共享机制，其中20%由政府收回纳入储备，80%由市场主体开发，且80%用地中，须另外贡献15%土地优先用于建设公共基础设施^[4]。晋江市可以学习珠三角地区村级工业园改造的实践经验，通过政府主导制定资金运转规则，充分利用社会面的资金，源源不断补充市域层面可调配的财政资源，为城乡建设带来可持续性的资金投入，保障基础设施、公共设施等的建设、运行经费，从而改善区域发展不均衡的问题。同时利用城乡建设产生的生态价值和社会价值反哺城乡发展，进而形成资金增值的良性循环（图3）。

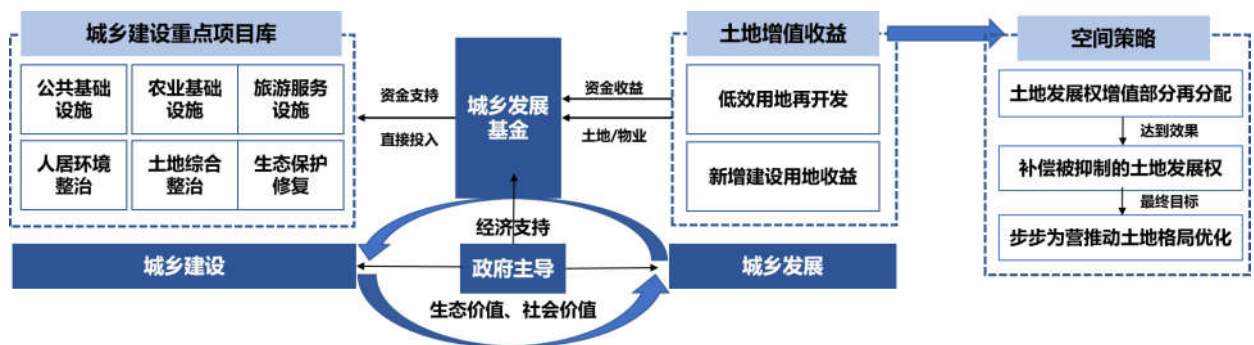


图3 利益共享机制构建模式图

3.3 提升城市公服能级，改善生活品质，以城留人促产

以晋江为代表的产业型城市由于长期过度偏向于产业化，忽视了城市公共服务的生活化功能，使得城市的人才吸引能力逐渐降低。随着工人和市民对生活品质的需求提高，改善人民生活品质，以城留人促产成为构建城乡发展基金后的关键目标。

要进行人居综合环境整治，提升城乡风貌。城中村公共服务应当以微改造为主，每个镇中心区域设立镇级公共服务中心，集中布局镇政府、乡镇卫生院、镇级文化活动中心、中小学等设施。结合步行可达距离15分钟社区生活圈为单元，每5-10万常住服务人口设置1处，主要布局基础公共服务设施^[5]。以此促进职住均衡，带动周边城镇发展，促进跨区互补。

此外，要建设产城融合的品质化社区，让高端人才留得住。针对产业园区技术蓝领、企业科研人员、作坊工人等不断增加的优质配套服务、住房、生活环境、消费等多方面的需求，要做到产城深度融合，社区共享，创新产业生态。通过整合零散工业用地、建设保障性住房及公服中心，以及整合厂区居住空间、提升容积率等空间改造方式，构建村镇级产业人才社区。

3.4 构建职住平衡的住房保障体系

要推动外来人口市民化，共享晋江城市发展成果。首先，要健全外来人口居住证管理制度。进一步丰富其内涵，健全均等服务、医疗卫生保障、社会参与、住房需求与居住证挂钩机制。其次，要完善住房保障供应体系。提高保障性住房供给能力，大力推动公租房、廉租房建设，有效盘活富余安置房源。完善配套公服设施建设。如保障外来人口平等受教育权利。实现教育资源城乡一体化、外来人口子女教育待遇均等化；扩容学位。增强外来人口城市认同感和归属感。加强人文关怀，适时开展各类外来人口关爱活动，强化外来人口“主人翁”意识，切实提升幸福指数^[6]。

此外，要针对低收入群体，构建低成本生活圈。强调“存量地区微改造”、“可支付住房”和“共享平台”的建设，提出中低成本生活圈概念，强化居住空间的针对性供给，促进居住空间渐进式的良性演化。依托现状的城中村整治改造，避免大拆大建，通过增加体育场地、商业服务、学校等公共配套，完善公共服务配套，为各类产业人员提供社会化、低成本的租住空间。

4 结语

改革开放以来，晋江采取以工业化带动城镇化模式，以及高速、低质、高自由度的发展模式，实现了经济飞跃。从家庭小作坊，到私自买农业用地，再到少量

自发式改良的过程中,空间形态呈现出自我野蛮生长后的零散布局形态,可谓是经济上的“晋江经验”,空间上的“晋江教训”。由于私人利益被过度放纵,而政府意图寻求公共利益的回收,产生了如今批地和扩张的冲突。因此,只有平衡公私利益、运营低效空间,才能搭建协商机制、有序推动实施。要想在城市发展战略下实现晋江低效工业用地的再开发,就要建构城镇发展战略,以规划作手段,以低效用地盘活的用地升级“新增量”为契机,建立专项整治资金,强制将土地合法化、土地增值的资金专钱专用,投入到公共设施建设和公共治理中。

参考文献

[1]陈春玲,庄惠明.基于TFP提升的晋江模式经济增长机制研究[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2020,33(01):106-115.DOI:10.13766/j.bhsk.1008-2204.

2018.0345.

[2]王彬.产城乡社融合视角下城乡混杂地区的空间治理研究——以晋江市为例[C]//中国城市规划学会.人民城市,规划赋能——2022中国城市规划年会论文集(11城乡治理与政策研究).广州市城市规划勘测设计研究院,2023:9. DOI:10.26914/c.cnkihy.2023.045310.

[3]田莉,戈壁青.转型经济中的半城市化地区土地利用特征和形成机制研究[J].城市规划学刊,2011(03):66-73.

[4]刘芳,张宇.深圳市城市更新制度解析——基于产权重构和利益共享视角[J].城市发展研究,2015,22(02):25-30.

[5]黄孚湘.基于量化技术支撑的城市低成本空间优化——以广州某“城中村”更新改造为例[J].城乡规划,2021(06):65-75.

[6]张百树.晋江外来人口市民化研究[D].华侨大学,2015.