

基于逻辑模型的村级工业园改造评价

——以广州市为例

田 河, 朱一中, 何 玮, 李璧君

(华南理工大学 公共管理学院, 广州 510641)

摘要:以村级工业园改造为主要对象的集体工业用地更新是存量土地开发与城市经济转型的重要力量。基于逻辑模型评价框架,构建资源投入-行动响应-成果产出-综合效益四维度评价概念模型,采用定性分析为主,综合运用部门统计数据、文献和实地调研资料,以广州市为例对村级工业园改造进行总体评价。基于评估结论提出,为推动村级工业园改造实现高质量发展应拓展投资渠道、强化长远整体规划、实施精准招商、创新治理机制、通过政策性引导约束无序竞争。

关键词:集体工业用地更新评价;逻辑模型;村级工业园改造;存量土地开发;广州市

中图分类号:F429.9;F293.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2023)22-0086-07

随着土地存量时代的到来,工业用地更新成为产业获取土地资源的重要方式。党的十九大报告提出我国应“瞄准国际标准提高制造业水平”,地方政府纷纷制定“制造业立省/市”发展战略,集体工业用地更新政策也随之进行了新一轮调整,如2021年发布的《广东省村镇工业集聚区升级改造攻坚战三年行动方案(2021—2023年)》,明确村镇工业集聚区的升级改造要以产业发展规划为指引;深圳、广州、佛山等城市纷纷发布了产业保护区块划定,积极鼓励“工改工/新”,推动土地整备、连片改造和“工业上楼”。在“三旧”改造、产业升级、集体经营性建设用地入市等政策激励下,集体工业用地通过村级工业园改造(村镇工业集聚区改造)的途径进行更新和重新入市,并在土地管理、产业植入、治理创新等方面积累了丰富的实践经验。发掘存量集体建设用地潜力,对广泛分布、粗放利用的集体工业用地实施更新改造,已成为土地整备和城市更新的重要议题。其意义在于:一是推动土地资源高效配置,优化国土空间布局;二是助力产业转型,提升城市发展动能;三是提升城市环境质量,重塑城市风貌;四是促进乡村振兴,推动城乡融合。

已有文献为城市及工业用地更新评价贡献了系统成熟的指标体系构建与评价方法。指标选择的共同特点是体现可持续性和社区性。例如,Antonio等^[1]建立了包含就业增长、财务可持续、改善环境、文化发展等4个维度的评价指标;Dixon等^[2]提出从人口变化、教育与技能培训、就业、健康与安全、住房与环境保障、文化认同、公众参与等10个方面对城市更新项目进行评价。国内学者在传统的经济-社会-环境三维度指标体系基础上,根据城市更新的特殊性拓展了评估内容,常用的评估方法包括层次分析法、因子分析法、主成分分析法等^[3-5]。当前,村工业园改造面临空间破碎、产权主体缺位与权能缺失等问题,融资模式、规划实施、市场调控等方面均存在障碍^[6-7],与一般的城市更新评价比较,村级工业园改造评价尤其强调用地效益、合法性、规划管理等维度^[8-10]。

当前城市更新评价存在的主要问题有指标众多、体系庞杂、数据收集困难且重点不够突出;以量化指标如工业产值、容积率、租金等为主,产业植入、土地规划管控、园区运营等难以量化的因素被忽视;偏重结果性指标,忽略了过程性指标,评价流

收稿日期:2023-08-30

基金项目:广州市社科规划项目(2020GZYS03)。

作者简介:田河(1999—),男,湖北黄冈人,华南理工大学公共管理学院,硕士研究生,研究方向为公共管理;朱一中(1969—),女,湖南宁乡人,华南理工大学公共管理学院教授,博士,研究方向为土地资源管理、城市空间发展与规划;何玮(1998—),女,广东广州人,华南理工大学公共管理学院,硕士研究生,研究方向为公共管理;李璧君(1997—),女,广东佛山人,华南理工大学公共管理学院,硕士研究生,研究方向为公共管理。

于表面和片面,难以揭示指标之间的内在关联;偏重以指标权重分值计算评估绩效,难以揭示影响城市更新绩效的内在成因。

逻辑模型评价框架由美国国际开发署于1970年提出,其基本思路是对项目的整体运作过程进行抽象,对项目的进程与结果进行界定,采用逻辑图表的形式为主要结构设定变量,并揭示这些变量之间的内在联系及对结果产生的影响,从而为项目开发、计划与评价提供分析工具^[11-12]。针对现有城市更新定量评价指标繁杂而分析深度不够的问题,借助逻辑模型评价框架,尝试构建“资源投入-行动响应-产出成果-综合效益”四维度全过程质性评价体系,通过对广州市村级工业园改造的评价,研究集体工业用地更新的关键问题,并为探索科学合理的城市更新评价方法提供新思路。

1 政策背景与分析框架

1.1 政策背景

村级工业园改造政策可以回溯至2008年广东省与国土资源部合作共建节约集约建设用地示范省,目前仍在生效的政策主要包括城市更新政策、产业用地政策与村级工业园改造政策三大类,政策涵盖了用地效率提高、产业升级、布局优化等多元政策目标(表1),并呈现逐步放开单独改造限制、鼓励村级工业园先行改造,强调产业发展空间保护,以专项行动推进整治提升,鼓励“工改工”“工改新”改造路径等趋势。

以2019年发布的《广州市村级工业园整治提升三年行动计划(2019—2021年)》(简称《行动计划》)的政策要求为重点,兼顾《广州市村级工业园整治

提升的实施意见》(简称《实施意见》)等文件内容进行评估。

1.2 分析框架

逻辑模型将项目整体运作过程抽象为不同阶段,为不同阶段的主要结构设定变量、研究变量间的关系及其对结果的影响,从而探寻实施过程与期望结果的关联^[12]。基于逻辑模型构建的评价框架通常包括投入、活动、产出、效果4个部分,分别回答“投入了什么”“做了什么”“产出哪些直接结果”“造成哪些影响(如环境与行为的改变)”的问题。

20世纪90年代,结果导向的政府绩效评价思潮在西方国家兴起,推动了逻辑模型被广泛运用于政府部门、社会组织的绩效评价管理。国内的应用研究如许光建和魏义方^[13]从投入、产出、结果、影响层面设计了政府卫生支出绩效评价体系,并通过模糊层次分析法对北京市政府卫生支出绩效评价进行分析。彭海媛^[14]基于逻辑模型,从战略定位、资助绩效、管理绩效和效果影响等维度对地方科技重大专项整体资助绩效进行了评价。

将村级工业园改造视为一个由村集体、开发运营企业、政府等多元主体参与并进行复杂交互,由项目申报审批、开发建设、运营管理等不同阶段构成的系统过程,基于逻辑模型的基本理念,构建“资源投入-行动响应-成果产出-影响效应”全周期评价体系,综合运用政府部门统计数据、文献和实地调研访谈资料,从投入与活动维度评价资源投入和组织管理的有效性,从产出与效果维度评价项目产出成果与实施成效,尝试从全景视角考察集体工业用地更新的过程与结果(图1)。

表1 广州市村级工业园改造主要政策及政策目标

政策文件	政策目标						
	提高土地利用效率	优化产业结构	保障产业发展空间	探索多元改造模式	完善基础设施	提高综合效益	完善管理体制
《广州市旧厂房更新实施办法》	●	●	○	○	●	●	○
《广州市村级工业园整治提升的实施意见》	●	●	●	●	●	●	●
《广州市村级工业园整治提升三年行动计划(2019—2021年)》	●	●	●	●	●	●	●
《广州市工业产业区块管理办法》	●	●	●	○	○	○	○
《广东省村镇工业集聚区升级改造攻坚战三年行动方案(2021—2023年)》	●	●	○	●	●	●	●
《关于进一步推进广州市产业园区提质增效工作的通知》	●	●	○	○	●	○	○
《广州市提高工业用地利用效率实施办法》	●	●	●	○	○	○	○

注:●为相关政策提及此目标;○为相关政策未提及此目标。

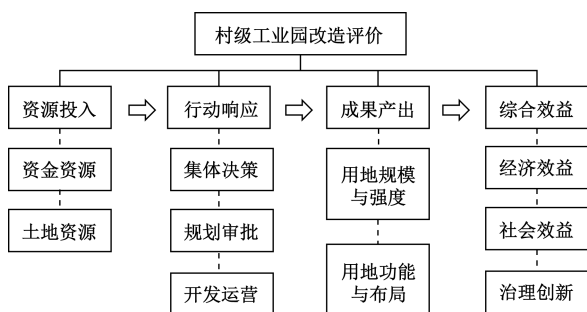


图1 村级工业园改造评价体系

2 广州市村级工业园改造的资源投入与行动响应

2.1 资源投入

2.1.1 资金资源

村级工业园改造项目的资金需求量巨大,拆除重建类改造投资达到亿元级别,如白云区设计之都投资超过30亿元,五龙岗村级工业园改造项目投资达7.3亿元,功能提升类改造也往往达到千万元级别,如天河区五号空间共计投资近4000万元。目前改造资金主要来源于信贷融资,2020年广州市工信局联合金融机构出台了《广州市村级工业园整治提升金融服务方案》,推出多项融资优惠政策,引导社会资本参与村级工业园改造,如同创集团在海珠同创汇改造项目中获得近2亿元信贷;广州中行与43家园区签订合作意向书,意向授信金额3.37亿元。由国有企业、优质园区运营机构和金融机构等联合成立园区载体建设基金可望成为另一个重要融资渠道,目前正在筹备建设中。广州市每年择优选取一批提质增效试点产业园区予以财政扶持。2018—2021年,共计有33个试点园区获得资助,金额累计达2.67亿元,资助项目包括:一次性建设补助,比例不高于建设总投资额20%,单个园区上限为1000万元;招商奖励,根据引入单项制造业冠军企业、独角兽企业、符合广州市新兴产业发展战略的中国百强企业等情况,分级给予单个项目10万~150万元的奖励,单个园区总额不超过500万元。

然而,由于土地整理和企业清理等环节均需要投入大量资金,投资回报期长,项目融资渠道以银行贷款为主,银行专项贷款设定了较高的固定资产门槛,且不可将村级工业园物业作为抵押质押物取得授信审批,因此众多小型园区运营企业仍然难以获得项目改造资金融资。其次,由于相关金融优惠政策主要针对营业收入和税收贡献较高,在引进龙头企业、产业集聚、创新能力等方面效益显著的改

造项目,需要“雪中送炭”的萌芽、过渡期产业园区则缺乏普惠型配套金融支持政策,依然面临着融资难题。与深圳、佛山等城市比较,广州的财政支持仅面向试点项目,尚未有普惠性支持政策,且以后期运营阶段支持为主,力度上也逊色于邻近城市。如根据佛山市顺德区和南海区2021年度预算执行报告,当年顺德区镇财政村级工业园改造资金支出达126.62亿元;南海区村级工业园改和国有土地工业改造提升认定项目奖励投入达30亿元,在建筑物清拆、项目完工等不同阶段均可申请资金补助。

2.1.2 土地资源

据统计,广州市共有2705个村级工业园,占地达131.62 km²,占存量建设用地面积的比例超过1/3,约占全市工业用地总面积的30%。根据《行动计划》,2019—2021年,广州市计划进行整治提升(改造)的村级工业园面积为33 km²,改造方式分类为淘汰关停、功能转换、改造提升三种类型,各区改造目标面积不低于总面积的25%;白云、番禺、花都三区占比最高,分别占全市计划任务的45.39%、18.97%、16.82%。

2.2 行动响应

2.2.1 村集体决策

村级工业园改造是对土地利用方式的重大调整,由于产权分散、利益分化,部分村社的村民事实上拥有对承包地的极大话语权,导致集体决策的协调难度大,尤其是在用地规模较大的改造项目中,集体物业的资产专用性更高,进一步提高了交易成本,往往导致项目陷入反公地悲剧。如天河区萧岗经济联社下辖15个经济社,形成了经济联社—经济社—村民三级决策结构,在萧岗某村级工业园改造项目所涉及的三个经济社中,两个改造意愿强烈,另一个则不愿改造,因无法达成一致意见,项目陷入停滞。此外,许多村级工业园厂房或土地层层转租,加剧了利益分化,如海珠同创汇项目中,部分村民承包了园区的集体土地后再转租给外来企业,获取了额外收益,便反对实施改造。部分村级工业园物业由村集体出租给二房东,再由后者转租给入驻企业,层层转租导致村民利益趋同性进一步降低,增加了利益协调难度。

村民利益越分散,管理链条越长,信息耗散越严重。因此,在完善监督管理机制的前提下,一定程度的集中决策有利于降低交易成本。已有村级工业园改造实践表明,项目成功运转的关键在于构建高效的决策组织架构与建立合理的利益分配机

制。以白云区黄边村设计之都项目为例,2016 年以前,黄边村实施“联社监督管理,下辖经济社独立运营”的管理体制,村社各自为政,导致土地分散开发,物业低端运营,各村之间股份分红悬殊。为了落地广州设计之都项目,黄边村实施了土地、物业、管理、股权均上收至经济联社的“四统一”改革,提高了决策效率;另一方面,联社根据总收入和与股数对全体村民实施同股同价分配,化解了利益分配不均的潜在矛盾,2017 年,改造项目获得全体村民 100% 投票通过。

2.2.2 规划审批

通过村集体决策和“三资”平台招投标遴选开发经营企业之后,下一个关键环节是村级工业园改造方案的规划审批。2015 年发布的《广州市旧厂房更新实施办法》规定,旧村庄和旧厂房更新改造项目的审核由市城市更新部门负责统筹;2017 年《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》出台后,将旧村庄全面改造实施方案的审核权及批后实施的立项、规划、国土等行政审批事权均下放至区政府;2019 年,《实施意见》进一步将符合控规的村级工业园“工改工”“工改新”项目实施方案的审定权下放各区政府,区政府获得更多自主权,控规调整流程也大大简化;与此同时,审批机制改革也得到实施,以联席会议的形式对村级工业园改造方案实行“一站式”联合审批,推动了一批村级工业园改造项目加快落地。审批权下放、流程简化优化是规划管控的总体趋势,通过放权让利,提高审批效率,促进市场活力。

在规划审批阶段,用地和规划手续不健全等历史遗留问题是制约村级工业园改造的主要障碍。据统计,广州市过半数村级工业园并不属于工矿仓储用地规划用途,如番禺区建成村级工业园 188 个,总面积为 24.02 km²,其中约 70% 无土地证,导致开发受限。然而完善村级工业园历史用地手续、调整规划的程序复杂,涉及用地指标、规划条件、用地手续等多个方面,并且需要补缴相关费用,时间和经济成本较高,导致地方政府和村集体缺乏动力。

2.2.3 开发运营

考虑现状产业升级需求和规划发展要求,广州市村级工业园改造分三类实施整治:对产业低端落后,不符合现有产业、环境保护规定的园区,限期淘汰关停;针对中心城区条件较好的村级工业园,鼓励通过“微改造”的方式实施功能转换;对于适宜保留产业发展功能的村级工业园则采取连片拆除重

建或综合整治方式进行改造提升,发展先进制造业和新兴产业。2015 年发布的依据《广州市旧厂房更新实施办法》规定,村级工业园改造的产权处置可采取村集体自行改造(土地所有权保留集体性质)、政府收储(土地收归国有)、政府收储与村集体自行改造相结合的方式,但由于政府收储面临较大的资金压力,且保留土地产权集体所有性质,村民的财产收益更可持续,因此,村集体自主改造成为主要采用的改造方式。

在村工业园改造过程中,产业招商将直接影响园区的产业形态与经济效益,目前主要有行业协会推介、政府推介与企业家精英团队运作等三种途径。行业协会在产业导入和资源引流上具有专业优势,如广东省“三旧”改造协会和广东省制造业协会等 10 家协会共同组成的“产业园区招商合作联盟”,已成为企业与园区沟通对接的重要平台,助力精准招商、链式招商。政府招商推介会具有信息发布权威、组织动员能力强的优势,也是重要的交流对接平台,促成了设计之都、乐天智谷、海珠同创汇等多个重大项目。与此同时,基于企业家精英个人和团队能力的自主招商具有灵活、专业和紧跟市场前沿的特点,产生了美东工业园、粤科装备园、纳金科技园等特色定位、契合市场需求的优秀项目。

缺乏明确的产业规划和招商定位、市场不确定与招商能力不足,都将增加改造项目的运营风险。从政府层面而言,产业定位历来是地方发展战略的难题,政策变化大、缺乏村级工业园改造的整体和长远规划,对原有产业、行业和企业去留和承接缺乏系统规划与明确调控手段,均对园区改造和产业承接带来了消极影响,如广州在 21 世纪初期实施“退二进三”战略,积极鼓励旧工厂“工改新”模式,导致了文化创意园区过度竞争与泡沫化发展。近年来,国内外政治经济环境发生重大变化,国家“十四五”规划提出深入实施制造强国战略,广州市政府 2022 年工作报告也提出了构建现代产业体系,2022 年 8 月《广州市支持村镇工业集聚区更新改造试点项目的土地规划管理若干措施(试行)》发布,首次围绕村镇工业集聚区“工改工”更新改造试点项目出台专项政策,鼓励村级工业园连片改造,其政策响应比深圳、东莞、佛山等城市滞后,政策实施也有待实践检验。

部分园区盲目招商、缺乏深度运营的意识,也影响了改造项目的长远发展,主要表现在:为了提高企业入驻率降低招商门槛,“重企业、轻产业”,导

致园区低水平重复建设;不能根据发展条件和市场需求进行产业定位,产业载体与产业资源不匹配,如荔湾区金沙村级工业园不顾自身交通区位优势、景观资源丰富的条件,跟风发展电子商务产业,导致产业引入困难;不按前期产业定位和规划实施招商,走上“野蛮生长”的发展道路。

3 广州市村级工业园改造的成果产出与综合效益

3.1 成果产出分析

3.1.1 用地规模与强度

根据广州市2018年年度审计报告,近60%的工业园区容积率小于1,土地利用效率较低。2019—2021年,广州市完成村级工业园改造33.74 km²,达到了《行动计划》制定的目标。改造后园区用地容积率得到提高,主要适用于拆除重建类“工改工”项目,如黄边村改造后,设计之都的综合容积率达到2.5;美东工业园的容积率从1.13增加到了1.35,预计二、三期改造完成后将达到2.0。部分“工改新”项目属于改造提升类整治,改造前后容积率没有发生变化,如华创产业园改造前后容积率均为1.4,五号众创空间改造前后容积率均为2.7。总体来看,改造后项目的用地强度仍然较低,用地效率还有较大的提升空间(《实施意见》提出除了特殊工业用地,其他“工改工”项目的用地容积率原则上不低于1.2,不高于4.0;“工改新”项目工业用地容积率原则上不低于3.0,不高于5.0)。

3.1.2 用地功能与布局

2017年,《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》提出了“工改新”五年免收地价、实施方案审批权限下放等扶持政策。2020年发布的《广州市工业产业区块管理办法》通过用地规模指标约束加大单个工业产业区块内“工改商”、“工改居”项目的立项难度,规定单个工业产业区块内工业用地面积不得少于该区块总面积的55%,且各区原则上需将不少于80%面积的工业用地纳入工业产业区块,控规和城市更新单元详细规划涉及工业产业区块的,需编制产业规划专章。2020年发布的《广州市提高工业用地利用效率实施办法》鼓励新型产业用地优先在村级工业园选址,已取得建设用地使用权的集体建设用地申请调整为新型产业用地的,可参照普通工业用地申请调整为新型产业用地程序办理。

在上述政策引导下,广州市村级工业园改造形成了“工改工”专项产业型、“工改新”高新科技型、

“工改新”文化办公型、“工改新”区域综合型等不同转型路径。受“退二进三”产业政策以及用地破碎的影响,“工改新”是前一阶段村级工业园转型的主导模式,打造了一批文化办公创意园、孵化器、创业空间等,建造标准厂房、“工业上楼”的“工改工”路径案例较少。

相关政策逐步放宽了混合用途的限制,在一定比例的商住配套用地范围内,园区可采取“办公+工业+居住+商业”的组合方式进行改造。允许混合用途开发激励了增强了园区的活力,优化了用地功能与布局。如元岗智汇PARK园区定位为生态型高端办公创意园区,文化办公用地和绿地占比较高;五号空间形成孵化器、加速器、青年创业公寓“三位一体”,园区内兼具商务办公用地和综合性用地(商住)或商业用地,并拥有立体式停车场;广州设计之都的国际设计大厦总建筑面积约为4万m²,共29层,其中6层以上为商务写字楼区域,负1到5层为保利商业打造的全业态购物中心。2022年8月,《广州市支持村镇工业集聚区更新改造试点项目的土地规划管理若干措施(试行)》发布,政策进一步放宽,试点项目工业用地上可建配套行政办公和生活服务设施的计容建筑面积比例从不低于14%提高到不低于30%,显示多元化土地利用已成为政策激励的重要措施。

3.2 综合效益分析

3.2.1 经济效益

改造前,广州市村级工业园集聚了传统的服装、化妆品、皮革皮具、五金、仓储物流等低附加值产业。改造后,一批园区实现了产业更新迭代:一是通过产业政策与旧改政策协同推动改造,如天河区于2017年出台《利用村社集体物业打造孵化器众创空间工作指引(试行)》,卓效显著,截至2020年,天河区共完成29个村级工业园改造升级项目,改造总面积达79.62万m²,其中市级以上孵化器23个,众创空间11个,12家被认定为国家级和省级孵化载体,集聚各类创新型企业超过1000家。二是结合区域发展定位,通过龙头性项目带动区域转型升级,如白云区打造了设计之都等示范标杆改造项目,强化政府主导作用,对园区产业定位、片区规划进行整体细致谋划,重点引进高端工业设计、城市设计等设计上下游企业,推动了片区经济转型升级。

截至2021年12月,广州市在村级工业园改造三年行动计划中累计引入5780余家企业。据统计,2020年海珠区已改造园区年总产值超过30亿

元,吸引固定资产投资达 13.4 亿元;番禺区已改造村级工业园总产值达到 150 亿元,单位面积工业产值约为改造前的 3.5 倍。

3.2.2 社会与环境效益

村级工业园改造在促进地区产业升级的同时,也塑造了新的以生活和娱乐服务设施为载体,以文化实践为表现形式的后工业城市场景,为新兴产业和高端产业的从业人员创造了更多的就业机会,吸引了高层次的年轻人才,成为推动城市现代转型的重要力量。据统计,三年计划中广州市累计新增就业岗位超 14 万个,如纳金科技产业园以大数据产业为核心,引进新一代信息技术、人工智能、生物医药等产业,截至 2019 年底,园区已吸纳海外归国创业人才 52 名,累计创造就业岗位超 3 000 个。

另一方面,村级工业园改造对园区及周边人居环境质量的提升产生了显著作用。改造前,较多村级工业园存在严重消防安全隐患,部分园区内企业违规排污,环境污染严重。在三年行动计划中,广州市累计关停约 2 270 家村级工业园的“小散乱”企业,累计新增配套设施超过 390 个,新增绿化面积超过 340 万 m^2 。此外,环境整治专项行动与村级工业园改造提升同时进行,也显著改善了园区及周边人居环境,如同创集团对海珠同创汇进行了黑臭水体治理,园区改造后实现了雨污分流;白云区安华汇项目则探索了城中村微改造的“旧厂改造+旧村整治+安全隐患整治”模式。

3.2.3 治理效能

在不同的行政体制与目标导向下,中西方城市更新均经历了政府主导、市场主导、社区治理及多元化治理等不同模式的探索,探索最有效发挥政府、市场与社会作用的途径。在村级工业园改造中,依据实施主体的作用,广州市形成了政府统筹谋划、国有企业主导、村集体自主改造等五种治理模式。

村工业园改造是一个以存量土地再开发为对象,由政府、企业、社会多元主体参与利益博弈、并在博弈中不断调适行动策略的过程。在集体经营性建设用地入市的政策背景下,除了极少数复垦复绿等公益型村级工业园改造,完全通过收储改造的政府主导型项目较为罕见。从政府统筹谋划、国企主导,到龙头企业和运营机构主导,以及村集体自主改造,呈现政府放权让利,市场与社会主导力量增强的趋势,如 2017 年发布的《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》提出,已完善

手续的村集体历史用地部分,除了向政府无偿移交 30% 的经营性用地,剩余可由村集体自行改造;2019 年出台的《实施意见》进一步加大了政府让利力度,规定纳入村级工业园整治提升年度计划、用地面积低于 150 亩($1 \text{ 亩} \approx 666.67 \text{ m}^2$)的村级工业园改造项目,村集体历史用地无偿移交政府的比例由原有的 30% 下调至 20%。

政府放权让利激发了市场活力,也造成运动式项目上马和重复建设、宏观管控乏力、政府土地增值流失等问题。因此,近两年广州市政府逐步鼓励国有企业参与村级工业园改造等城市更新项目,这其中除了国企资金实力的优势,借助国企实施宏观调控、捕获土地增值也是一个重要的考量。

4 结论与建议

基于逻辑模型评价框架,本文构建了“资源投入—行动响应—成果产出—影响效应”四维度评价体系,并运用于对广州市村级工业园改造的评价,研究发现:

从投入维度来看,村级工业园改造资金投入主要来源于社会资本,财政扶持力度相对不足。用地破碎、产权分散和历史遗留用地问题成为村级工业园规划改造的重要制约因素。

从行动维度来看,在政府决策方面,广州市近年来不断完善城市更新、产业用地、村级工业园改造政策体系,促进了村级工业园的更新改造,但也存在政策摇摆多变,缺乏系统谋划和规划的问题。受利益分散与决策结构的影响,村级工业园改造易陷入“反公地悲剧”,而通过凝聚共识,构建合理的利益分配机制和优化管理层级,能有效提高村集体决策效率。行业协会、政府招商推介会、企业家精英团队在招商中共同发挥作用,但仍面临缺乏明确的产业规划和招商定位、市场存在不确定性 with 招商能力不足等困境,增加了改造项目的运营风险。

在成果产出方面,经过改造的村级工业园经转变了“小、散、乱”的低效土地利用模式,形成了多元化的土地利用格局,提高了土地利用效率,形成了“工改工”专项产业型、“工改新”高新科技型、等转型路径。由于用地分散破碎与产业政策的影响,以“工改新”路径占据主导地位,“工改工”路径的重要性日益上升。

在综合效益方面,改造成功的园区实现了产值、税收、租金收入、就业的大幅度增长以及产业的更新迭代。园区改造对园区及周边人居环境质量的提升产生了显著作用,并吸引了高层次的年轻人

才,推动城市转型升级。村级工业园改造是一个治理创新的过程,形成了村集体自主改造、龙头企业主导、运营机构主导、国有企业主导、政府统筹谋划等五种治理模式,但园区改造定位不清晰、重复建设、发展不平衡的问题较为突出。政府放权让利推动了园区改造,但也导致土地增值流失、宏观调控能力不足的困境。

当前,以村级工业园改造为主要对象的集体工业用地更新正在成为存量土地开发、城市社会经济转型与城乡融合的重要力量,但需要加强对村级工业园改造的长远整体规划和定位,避免运动式推进。其次,应完善用地政策和产业政策,构建合理的利益分配机制和以土地增值税为主体的增值捕获机制,进一步创新村治理体制和园区治理模式,既尊重市场主导的力量,也注重通过土地规划管控和政策性引导约束无序竞争。此外,应构建改造后的履约监管和评价考核体系,加强数据统计工作,根据时势变化适时地、实事求是地对政策进行检验和修正。

参考文献

- [1] ANTONIO N, CRISTINA E, VINCENZO N. Sustainability of urban regeneration projects: novel selection model based on analytic network process and zero-one goal programming[J]. *Land Use Policy*, 2020, 99: 104831.
- [2] COLANTONIO A, DIXON T, GANSER R, et al. Measuring socially sustainable urban regeneration in Europe[M]. Oxford, UK: Oxford Brookes University, 2009: 16-19.
- [3] POLAT G, DAMCI A, GURGUN A P, et al. Urban renewal project selection using the integration of AHP and promethea approaches[J]. *Procedia Engineering*, 2016, 164: 339-346.
- [4] 叶子君, 林坚. 可持续城市更新决策支持方法研究评述[J]. *地域研究与开发*, 2020, 39(3): 59-64.
- [5] 邓神志, 叶昌东, 劳海宾. 基于更新改造潜力评价的城市更新模式及实施机制研究[J]. *城市*, 2016(5): 7-12.
- [6] 何嘉明. “三旧”改造中的跨项目利益平衡机制探索——以佛山市南海区联动改造政策为例[J]. *新型城镇化*, 2023(7): 107-110.
- [7] 曹正汉, 郑琰. 村庄的治理结构与地权界定[J]. *农业经济问题*, 2022(10): 19-31.
- [8] 郑沃林, 郑荣宝, 唐晓莲, 等. 村镇建设用地再开发后评估指标体系探讨[J]. *中国土地科学*, 2016, 30(4): 70-78.
- [9] 蔡立珏, 何继红, 梁雄飞, 等. 存量低效工业园区改造全周期监管策略——以佛山市顺德区村级工业园升级改造实践为例[J]. *规划师*, 2021, 37(6): 45-49.
- [10] 马林兵, 邓灏钧, 刘威. 村级工业园升级改造评价体系研究——以佛山市顺德区为例[J]. *地理信息世界*, 2021, 28(6): 96-101.
- [11] 彭海媛. 地方科技重大专项整体资助绩效评价研究——基于循证视角[J]. *科技管理研究*, 2022, 42(21): 48-55.
- [12] MILLAR A, SIMEONE R, CARNEVALE J. Logic models: a systems tool for performance management[J]. *Evaluation and Program Planning*, 2001, 24(1): 73-81.
- [13] 许光建, 魏义方. 政府卫生支出绩效评价研究——以北京市为例[J]. *经济理论与经济管理*, 2012(7): 65-76.
- [14] 彭海媛. 地方科技重大专项整体资助绩效评价研究——基于循证视角[J]. *科技管理研究*, 2022, 42(21): 48-55.

Evaluation of Village Level Industrial Park Renovation Based on Logical Model:

A case study of Guangzhou City

ZHU Yizhong, TIAN He, HE Wei, LI Bijun

(School of Public Management, South China University of Technology, Guangzhou 510641, China)

Abstract: The renewal of collective industrial land with the transformation of village industrial park as the main object is an important force for the development of stock land and the transformation of urban economy. Based on the logical model evaluation framework, a four-dimension evaluation conceptual model of resource input-action response-outcome output-comprehensive benefit was constructed. Qualitative analysis was adopted to evaluate the overall effectiveness of village level industrial park renewal by comprehensively using departmental statistical data, literature and field research data. Based on the evaluation conclusion, policy recommendations are proposed as follows. In order to promote the transformation of village-level industrial parks to achieve high-quality development, investment channels should be expanded, long-term overall planning should be strengthened, precise investment should be implemented, governance mechanisms should be innovated, and disordered competition should be restrained by policy guidance.

Keywords: evaluation of collective industrial land renewal village; logical model; village industrial park reconstruction; stock land development; Guangzhou City