

内部刊物

注意保管

# 市工业和信息化局

## 简 报

[2021]01 期

园区专刊第 1 期

揭阳市工业和信息化局

2021 年 4 月 23 日

---

**编者按：**村镇工业集聚区升级改造是推动制造业高质量发展的重要抓手。为贯彻落实省委、省政府关于推动制造业高质量发展、启动珠三角核心区村镇工业集聚区升级改造攻坚战的有关工作部署，2018 年以来，佛山市顺德区以村级工业园改造为突破口，大胆试验、积极创新，探索出企业长租自管、政府统租统管、直接征收开发、政府挂账收储、企业自主改造、生态复垦复绿等模式，开展村镇工业集聚区升级改造工作，形成了一批可复制、可推广的经验做法。现将顺德区村级工业园改造工作情况予以整理刊发，供参考借鉴。

## 佛山市顺德区探索村级工业园

### 改造升级的经验做法

经过改革开放 40 多年的发展,佛山市顺德区集聚了 382 个村级工业园,面积占已投产工业用地的 70%,但只贡献了 4.3%的税收,与高质量发展要求格格不入。为改善村级工业园“散乱污”低效用地、拓展产业发展新空间,2018 年以来,该区以政府“头号工程”的力度,全面攻坚村级工业园改造,突破现有政策制度限制,推进低效用地再开发,拓展产业发展新空间,走出了一条高质量发展新路,形成了一批可复制、可推广的典型经验做法,为全省村镇工业集聚区升级改造和“三旧”改造工作提供了顺德样板。

#### 一、做法成效

(一)合理突破土地利用规划政策制度限制。针对改造中遇到的问题,通过创新政策破解体制机制藩篱,保障村级工业园改造顺利推进。顺德区探索在区内平衡调整土地利用总体规划,全面研究土地规模闲置小散情况,梳理分散在全区的现有潜力可用于调整的用地规模 8500 亩,收拢统筹使用,一次性平衡调整土地利用规模,有效解决优质重点项目

急推但土规不符等问题。同时，建立容积率调节机制，放宽工业、物流仓储用地控规容积上限限制，对经论证用地环境承载力、基础设施供给可以满足的用地，可根据用地实际设定容积率，不再限定容积 3.0 的上限，极大提高工业土地利用效率。

**（二）总结“改造模式”树立村级工业园改造范例。**推进村级工业园改造过程中，先创特例、再成范例，总结提炼出企业长租自管、政府统租统管、直接征收开发、政府挂账收储、企业自主改造、生态复垦复绿等改造模式，破解土地权属复杂、改造路径单一、各方利益难以平衡等难题，有效推进区域土地集约利用。其中，政府挂账收储是顺德区首推模式，通过“集体转国有+挂账收储+公开出让”，“工改工”方向改造可实现 98%的土地出让收益返还到原土地权属人，土地利用效率和预期效益突显。如：龙江仙塘宝涌工业区（一期）项目为例，改造前土地容积率 1.0，村集体厂房租赁年收入仅 220 万元，改造后的容积率为 3.5，仅提留给村集体的厂房物业年租金就有 500 万元以上，是原收益的 2 倍多。

**（三）提高审批效率保障项目快速推进。**通过深化行政审批制度改革，探索容缺受理、事后审批，加速村级工业园改造项目审批、建设，保障“村改”快进度。完善企业投资建设项目“1121”改革，即一般工业项目从立项到取得施工许可证的行政审批控制在 11 个工作日、房建类项目控制在

21 个工作日，实行“村改”项目“限期审批制”“否定报备制”，报建审批时限缩短 50%以上。如：龙江镇仙塘项目一期地块摘牌后，9 天办好建设审批手续，通过容缺受理，及时解决建设过程中的各类问题，首期厂房 90 天封顶，创下村级工业园改造项目建设纪录。同时，启动政府投资工程建设项目“60”改革，从立项到竣工验收评审审批时间控制在 60 个工作日，是全国改革目标 120 天的一半，审批效率走在全国前列。

**（四）“快查快处+市场化补偿”实现零投诉零上访零事故。**村级工业园土地权属复杂、利益关系人众多，土地整理、拆迁过程中极有可能引发不稳定因素。对此，顺德区一方面坚持以强执法开路，建立快查快处机制，即违法建设行为经发现后，当事人无法提供合法建设手续的，实施 7 个工作日快速反应查处，同步整合环保、消防、市场监管等部门联合执法，倒逼落后企业主动协商退出。另一方面，实施市场化退出补偿机制，与业主和企业协商解除租约，制定厂房搬迁补偿标准，规范合同管理和成本核算，保障园区业主、企业合理权益，并对被淘汰企业工人及时组织招聘，妥善安排就业，实现“村改”全过程零投诉、零上访、零事故。

**（五）创新搭建“两所两平台”完善工作保障机制。**顺德区通过组织建立“两所”（律师事务所、会计师事务所）和“两平台”（“村改”发布平台、企业信用平台），提供全

方位服务，保障“村改”工作高质量推进。依托“两所”，有效规范村改项目合同管理及项目成本核算，有效降低村改过程中的法律风险和纠纷处理成本，确保国有资产合理合法使用。通过企业信用平台，利用大数据实时掌握全区382个村级工业园基本信息，充分解决村改过程中基础设施信息滞后、信息统筹机制缺失等问题，为企业清退腾挪及后续服务等工作提供决策辅助。通过顺德“村改”发布平台，借助微信及微官网，集信息发布、展示、沟通交流于一体，让“村改”信息有了统一、清晰、动态更新的对外发布窗口，实现信息快速传播和沟通互动的功能，实现动员社会力量的效果。

## 二、改造模式

通过实践，顺德区探索出多种村改模式，在此总结整理9种典型改造模式：

**（一）政府挂账收储模式。**该模式由政府统筹，在改造项目的实施方案通过改造范围内土地权属人同意（涉及集体用地的，需经农村集体经济组织表决同意）后，由政府土地储备机构与土地权属人签订挂账收储协议（涉及集体土地的，需先由农村集体经济组织申请将集体土地转为国有），土地整理完成后通过公开交易方式出让土地，且土地出让须满足各镇（街道）招商要求，由竞得人进行开发建设。政府按有关政策规定和挂账收储协议约定标准向原土地权属人

支付土地补偿。**代表项目**是龙江镇仙塘宝涌工业区项目，改造项目一期占地面积 153.72 亩，由龙江镇政府统筹，全体股东表决通过后，集体土地转国有并进行挂账收储，土地公开交易后进行整体连片改造，村集体在改造中获得土地出让分成和配建物业收益。项目地块由温州万洋集团摘牌，计划引入智能家居制造业，促进龙江镇家居产业优化升级。

**（二）政府直接征收模式。**该模式由政府统筹，改造项目实施方案通过农村集体经济组织表决同意后，政府根据土地管理、房屋征收等法律规定的程序和权限对农村集体经济组织的土地进行征收，政府负责上盖建筑物拆除补偿，征收的土地政府依据法定程序出让或划拨。**代表项目**是南入口新兴产业园（容桂·细滘）升级改造项目，项目面积约 2076 亩。由容桂街道开展土地整理工作，统一由政府以征收方式收储土地后，以公开交易出让模式进行开发，由竞得人投入资金建设。改造前园区所在村集体收入约为 1300 万元，改造后预计将超过 20 亿元，园区将规划打造成为粤港澳大湾区生态型、智慧型、创新型、共享型中小企业总部集聚区。

**（三）政府生态修复模式。**该模式结合了“减量”规划和生态修复的规划定位，通过城乡建设用地增减挂钩等相关政策，由政府主导征收、收回相关土地或由原权属人利用自有产权的土地实施复垦复绿改造，不再用于工业、商业等建设用途。**代表项目**是伦敦北海工业区项目，由政府收储土地

后，开展土地整理工作，全面拆除园区内旧厂房，逐步开展复绿工程，项目将改造成为滨河生态公园。

**（四）企业长租自管模式。**该模式在政府的规划引导和产业定位分析的指导下，经农村集体经济组织表决同意后，进行土地整理，通过集体土地公开流转方式引入社会资本（企业）开发该园区土地，并由该企业对园区进行开发建设、运营管理及招商等，但土地的流转年限不能超出国家政策、法律规定的最高年限。该模式促进投资主体多元化，充分发挥市场配置资源的作用。**代表项目**是乐从镇上华工业区项目，该项目面积 248.8 亩的集体性质建设用地，由乐从镇政府引导，村集体通过表决公开流转土地年限 30 年的形式，引入美的地产公司等共同组建的美铭地产发展公司开发建设，在流转期满后，土地及物业归原集体经济组织所有，保障村集体经济收益。该项目未来定位为上华智造园，以高端智能装备制造、机器人产业为发展方向，着力打造高端现代化厂房。

**（五）政府统租统管模式。**该模式是在工业园区确有改造必要，但社会资本介入园区土地整理的意愿不强，或农村集体经济组织难以选定合作方的情况下，改造项目的实施方案通过农村集体经济组织表决同意并经批准，政府通过统租统管方式协助农村集体经济组织完成前期土地整理工作后，由农村集体经济组织以公开流转的形式供地，由竞得人（政府）进行开发建设，并按约定的方式返还政府参与前期土地

整理的成本。**代表项目**是乐从镇沙边堤内工业区项目，规划面积 342 亩的集体建设用地改造用于工业开发。该土地在经过村集体股东表决通过后，由乐从镇政府引导，沙边股份合作社与镇属国资公司签订租赁协议，镇属国资公司向合作社支付租金，承租及流转年限为 40 年。园区瞄准智能制造、高端装备、数字创意与设计服务等高端产业，建成后年总产值可达 100 亿元，年税收超 30 万元/亩。

**（六）企业自主改造模式。**企业根据自身产业需求，依据《佛山市人民政府办公室关于深入推进城市更新（“三旧”改造）工作的实施意见（试行）》（佛府办〔2018〕27 号）和《佛山市顺德区人民政府关于印发顺德区深入推进城市更新（“三旧”改造）工作实施细则的通知》（顺府发〔2019〕47 号）相关文件要求，进行自主改造。**代表项目**是龙江陈涌工业区，项目面积 470 亩，在龙江镇政府引导下，由园区内权属人作为项目实施主体，自行（或引入社会主体合作）开展项目范围的土地整理。同时，龙江镇政府投入资金对园区道路、绿化、市政等基础实施进行完善，经园区企业自行投入建设新标准厂房，建筑面积大幅增加，消防设施和安全生产设备一应俱全，大大提高厂房使用效益。

**（七）一二级联动开发模式。**村居集体组织通过公开方式选定市场主体，市场主体按照实施方案和合作协议的要求与被迁方签订拆迁补偿协议、落实拆迁补偿和安置、完成现

状建筑物拆除、注销原有不动产权证、并按照程序完善用地手续后，土地直接协议出让给市场主体进行开发建设。**代表项目**是北滘桃村工业区首期改造项目，项目面积 300 亩，土地性质为集体，现状及规划用途均为工业。该项目由村集体委托编制连片改造改造单元计划、单元规划和实施方案（含对村集体的实物及货币补偿要求），实施方案经过表决后，通过公开交易平台选定市场主体，再由该市场主体进行土地整理，村集体整理材料申请办理完善用地手续和集转国手续，市场主体以协议出让方式取得土地进行开发建设。

**（八）国有集体混合开发模式。**经协商一致，国有土地和集体土地统一通过公共资源交易平台选定单一市场主体，由市场主体按照实施方案和合作协议与被拆迁方签订拆迁补偿协议（涉及国有土地的，可先期由市场主体与被拆迁方达成协议）、落实拆迁补偿和安置、完成现状建筑物拆除、注销原有不动产权证、并按程序完善用地手续后（改造过程中国有土地和集体土地可进行土地换置、界线调整），国有土地和集体土地分别按照有关规定直接协议出让（流转）给市场主体进行开发建设。**代表项目**是勒流江村工业区改造项目，项目用地面积约 1000 亩，土地性质为集体和国有，现状及规划用地均为工业。集体土地部分前期已由村集体将现状土地出租或流转，且村集体缺乏土地整理能力，拟通过一二级联动的改造模式引入市场主体，由同一市场主体一并对

集体及国有土地进行一级土地整理。对国有工业用地签订拆迁补偿协议收购归宗，收购工作由市场主体自行进行；对集体工业用地进行一级土地整理，完成土地整理后，对集体与国有土地进行土地换置，土地协议出让（流转）给市场主体开发建设。

**（九）改造权公开交易模式。**改造项目实施方案经农村集体经济组织表决同意后，政府与农村集体签订征地补偿协议并落实补偿，并在地上建筑物未清拆情况下办理土地征收手续。政府在确定基本开发建设条件前提下，将改造权（拆迁等土地整理工作）及拟改造土地使用权一并打包通过招标等公开竞价方式确定改造方，完成土地整理工作后，政府与改造方签订土地使用权出让合同，涉及由改造方实施改造支付的拆迁补偿等费用可纳入项目改造成本。**代表项目**是杏坛中兴产业城，项目现状为集体建设用地工业区，政府征地面积约 1058 亩，属拆除重建类项目。项目经过农村集体经济组织表决同意后，政府与农村集体经济组织签订土地征收协议，在地上物未清拆的情况下办理土地征收手续。政府通过公开挂牌方式公开招选改造权竞得人（即改造方），并与改造方签订项目改造权协议。政府利用收取的改造资金用于支付地上物清拆补偿费用，完成地上物清拆及土地平整工作，土地整理完成后，政府与改造方签订土地出让合同并交地，改造方对项目地块进行开发建设。

### 三、经验启发

顺德村镇工业集聚区升级改造成效显著，关键在于：一是党委、政府高度重视，将村镇工业集聚区升级改造区、镇书记“一把手”工程，成立高规格领导小组，建立“一把手”负总责的机制，统筹调动各方力量攻坚克难。二是规划先行，先谋而后动，划定工业用地控制线和产业保护区块，将“工改工”作为村镇工业集聚区升级改造的主攻方向，建立以镇为主的封闭运作机制，村改后 70%的土地用于发展工业，约 20%用于发展商住，获得的收益反哺工业发展。三是力求在体制机制上创新突破，坚持以改革的思维面对重重困难，以问题为导向制订出台一系列配套政策，大胆试、大胆闯、自主改，在改革创新中攻坚克难。四是坚持强执法、文明执法与合理补偿相结合，建立健全多方利益平衡机制，妥善转移安置村级工业园中的优质企业和产业链必要环节，在平稳有序中推进改造。五是严格落实产权物业的配建，通过制度设计确保村改表决项目收益 50%以上以产权物业形式由村集体长期持有，改变了“分光吃光”现象，有效保障和提升了农村农民长远稳健收益。六是重视产业培育、企业发展，改造后既能目标明确招引大项目落地，又能有效激励本土企业增资扩产、“二次创业”。七是明确工作目标、压实工作责任、配强干部队伍，形成区、镇（街）全力推进的工作局面，锻造一支主动担当作为的顺德铁军。

#### 四、工作建议

省委、省政府全面启动村镇工业集聚区升级改造攻坚战，是努力践行习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻习近平总书记视察广东重要讲话和对广东重要指示批示精神的重要实践，是构建“一核一带一区”区域发展新格局、推动制造业高质量发展的具体抓手。4月6日，经省人民政府同意，《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）》（粤自然资发〔2021〕7号）已印发实施，与此同时，省自然资源厅还牵头会同有关部门研究出台村镇工业集聚区升级改造政策，为我市开展村镇工业园升级改造工作提供了政策支撑和有利契机。为此，在总结顺德经验的基础上，结合工作实际，拟提出以下建议供各地各部门参考：

**（一）明确责任目标，凝聚工作合力。**建议各地各部门建立工作统筹协调机制，形成“市、县（市、区）、乡（镇、街）三级政府合力推进”的工作体系，尤其压实镇村一级政府的工作责任，明确工作目标、配强干部队伍，全力推进村镇工业集聚区升级改造工作。

**（二）认真谋划研究，抓好政策落实。**建议各地各部门要根据《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）》（粤自然资发〔2021〕7号）的各项工作部署，抓好土地资源盘整、环境质量提升、安全生产和消防

安全达标、产业空间再造等 14 项重点工作任务，力争到 2023 年底，通过淘汰关停一批、合并搬迁一批、功能转换一批、改造提升一批集聚区，实现工业用地供给能力明显增强，节约集约利用水平显著提升。

**（三）加大调研力度，切实摸清底数。**建议各地各部门要根据《关于开展村镇工业集聚工业区摸底调查工作的通知》（揭市自然资通〔2021〕45 号）等要求，协调好各镇街开展村镇工业集聚区摸底调查工作，制定工作方案、细化工作流程、倒排时间节点、指定专人跟进，确保高质量高效完成调查建库任务，为推动正在研究的省村改政策落地奠定基础。

**（四）强化规划引领，建设示范园区。**建议各地以编制国土空间规划为契机，划定工业用地控制线和产业保护区块，防止工业用地空间被挤占。鼓励升级改造后具备条件的集聚区，申报建设省产业园，促进产业集聚发展。强化示范引领，整合打造一批升级改造示范项目、示范园区。

**（五）聚焦产业培育，推进产业升级。**聚焦战略性新兴产业集群培育，指导各地制定产业发展规划、精准招商，培育打造一批特色产业园区。研究政策措施，有序引导集聚区内原有企业项目就地改造或市内搬迁转移，推动企业转型升级。

**（六）强化要素保障，推进“工改工”。**在用地规模、指标上对“工改工”项目给予倾斜支持，并研究提高土地容

积率和配套设施比例。积极研究拓宽“工改工”资金来源，研究金融产品支持升级改造，并积极引入社会资本参与升级改造。

---

抄送：张科、陈小锋、刘端雄、马儒生、吴毅青、刘鹏、江少明、徐锦泉、杨广新、王晓龙同志；市委办公室、市人大办公室、市政府办公室、市政协办公室；市直有关部门；各县（市、区）党政主要负责同志；各县（市、区）工业和信息化主管部门；重点产业园区管理机构。

---

揭阳市工业和信息化局

2021年4月23日印发

---