

村镇工业集聚区升级改造 工作指南》编制说明

一、 标准制定的必要性

广东省自然资源厅联合广东省工业和信息化厅、广东省生态环境厅、广东省应急管理厅和广东省消防救援总队印发实施了《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），提出到 2023 年底，要通过淘汰关停一批、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，中小微企业用地难问题明显改善，节约集约利用水平显著提升，通过“改旧立新”腾挪新发展空间，有利于巩固、提升广东省工业强省的竞争力。

自 2018 年开始，佛山市陆续实施《佛山市村级工业园整治提升实施方案（2018—2020 年）》《佛山市村级工业园升级改造总攻坚三年行动计划（2021-2023 年）》等行动计划，其中，顺德区根据省委主要领导对顺德高标准推动率先建设高质量发展体制机制改革创新实验区工作的批示精神，“先行先试”开展村镇工业集聚区升级改造工作，自此也揭开了整个佛山如火如荼的村镇工业集聚区升级改造工作序幕。至今，佛山村镇工业集聚区升级改造工作已开展了近四年，佛山市两重点工业区域——顺德区和南海区已完成了相当数量的园区升级改造工作，取得了一定的成效。

为充分发挥标准化在推进治理体系和治理能力现代化中的基础性、引领性、战略性作用，2021 年 1 月，广东省市场监督管理局发布《广东省市场监督管理局办公室关于推进佛山市顺德区村级工业园

改造经验标准化工作的通知》（粤市监办发〔2021〕118号），提出要研究将村镇工业集聚区改造经验转化为地方标准及建立村镇工业集聚区改造标准体系的可行性、实施路径，加快形成可推广、可复制的标准化样本。2021年4月，中共佛山市委全面深化改革委员会发布《中共佛山市委全面深化改革委员会关于印发《佛山市村级工业园升级改造总攻坚三年行动计划（2021-2023年）》的通知》（佛改委发〔2021〕6号），明确提出推进村镇工业集聚区升级改造标准化工作，推动将顺德区村镇工业集聚区升级改造过程中形成的可复制、可推广的经验做法转化为标准。

本标准的编制，将系统总结提炼以顺德为代表的全省村镇集聚区升级改造的模式和操作方法，为其他区域村改工作提供参考与借鉴，对促进全省村改工作标准化、规范化、可持续性发展发挥积极的作用。

二、项目背景及工作情况

（一）任务来源

本项目来源于《广东省市场监督管理局关于批准下达2021年第一批广东省地方标准制修订计划项目的通知》（粤市监标准〔2021〕338号）。

（二）标准研制过程及相关工作计划

佛山市顺德区质量技术监督标准与编码所（以下简称：“顺德标码所”）自2021年1月承接开展村镇工业集聚区升级改造标准化工作任务后，在省、市市场监督管理局和广东省自然资源厅的大力支持下，历经以下主要过程：

1、 前期调研与准备

为完成项目任务，项目承担单位顺德标码所、佛山市顺德区市场监督管理局和佛山市顺德区村级工业园升级改造工作领导小组办公室组建了工作组，分别走访调研了顺德区村改办，龙江、乐从、北滘、杏坛、容桂和勒流村改办，佛山市自然资源局和佛山市城市更新局，顺德区规划设计院、顺德区税务局、顺德区经促局、顺德区城建和水利局、顺德区村改协会和广东德信行信用管理有限公司等单位；与南海区区委办、南海区市监、南海区消防大队、自然资源南海分局、南海区应急局、生态环境南海分局、南海区整治办等单位召开调研座谈，深入了解村改工作的全面状况。

工作组收集了相关的标准资料文献、各地的村改相关政策进行对比分析，并与高校研究院专家进行积极沟通，在 2021 年 5 月形成了《村级工业园升级改造标准体系规划与路线图》草稿，当中就明确提出了《村级工业园升级改造工作指南》标准建议。

2、 立项阶段

2021 年 4 月，工作组编制了《村镇工业集聚区升级改造工作指南》标准草案，并提出地方标准立项申请； 8 月，该项目正式获批立项。

3、 资料收集和再调研阶段

为使标准发布实施后在省内更具操作性和指导性，2021 年 11 月至 12 月，工作组在省自然资源厅开发利用处的提议下，挑选省内有代表性地区（广州、东莞、汕头、中山、韶关等）村镇集聚区升级改

造实施工作再次开展调研及带着前期的标准草案进行意见征集，并收集了上述地区的经验工作总结及政策资料进行比对分析，再次对标准草案进行修改完善。

4、 草案讨论修改阶段

自 2021 年 4 月编制完成《村镇工业集聚区升级改造工作指南》标准初稿，至 2022 年 8 月，工作组十易其稿；期间工作组内部召开了八次讨论会议，邀请外部专家组织讨论会议两次。

5、 征求意见阶段

2022 年 7 月到 2022 年 9 月，标准草案进行多次讨论和修改完善形成标准征求意见稿。2022 年 11 月工作组共向 19 家单位/专家发出征求意见文件，共收到 19 家单位/专家的有效反馈，13 家单位/专家无意见，6 家单位/专家提出了修改意见或建议 28 条，具体见《〈村镇工业集聚区升级改造工作指南征求意见稿汇总处理表（征求意见稿）〉》。

6、 送审稿挂网征求意见阶段

2023 年 8 月 28 日~9 月 8 日，标准起草工作组将送审材料报送广东省民政厅，公开挂网征求意见，共收到两家单位/专家的有效反馈，提出了修改意见或建议 12 条。全部采纳。



7、 专家审定

2023年9月15日由广东自然资源厅组织召开标准技术审查会，来自广州市城市规划勘测设计研究院、中山大学、广东工业大学、华南师范大学、广东省三旧改造协会和广东省标准化研究院的7位专家组成专家组等单位的专家逐条对标准内容进行技术审查，专家组一致同意通过技术审查。审定会上共收到专家意见25条，及审定会后专家反馈意见42条（详见相关专家意见汇总处理表），标准起草工作组经讨论确定采纳及处理，对标准文本进行讨论确定，形成标准报批稿。

8、 报批

(1) 经与各位专家确定无异议；

(2) 形成标准报批稿并进行报送，按广东省自然资源厅相关处室反馈意见，把标准名称由《村级工业园升级改造工作指南》改为《村镇工业集聚区升级改造工作指南》。

三、编制依据和原则

在充分总结和比较广东省各地推进村镇工业集聚区升级改造经验做法的基础上，按照 GB/T 1.1-2020《标准化工作导则第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的相关规定编制本标准，并遵循以下编制原则：

1、 遵从相关法律法规要求

标准编制过程，工作组大量查阅和比对了国家、省及各地出台的村改相关政策文件，标准内容坚持与上述文件保持一致。

2、 科学性、适用性和可操作性

由于标准很大部分内容是总结提炼各地村改成功经验做法，故编制过程中，工作组多次征求各地区各相关方意见，反复进行修改；考虑有些做法是改革试点地区有特殊政策支撑，故相关内容也多次进行修改调整，力争标准适用面更广，可操作性更强。

3、 与时俱进、适度超前

工作组时刻关注国家及省内关于村改工作的政策导向，及时对相关内容进行修改；并结合各地尝试但也是趋势做法引入相关标准内容

要求，如工业标准地和建设用地指标等，希望能有效发挥标准的引领作用。

四、主要内容说明

包括七个章节。除了前言、引言、范围、规范性引用文件、术语和定义等部分，主体内容为：

《村镇工业集聚区升级改造工作指南》标准结构包括七个章节，两个资料性附录。以下对标准中的主要条款进行简要说明。

（一）第一章：范围

本文件提供了村镇工业集聚区升级改造工作的基本原则、改造类型及模式、项目实施和工作保障方面的指导和建议。

本文件适用于村镇工业集聚区升级改造（以下简称“村改”）工作。

（二）第二章：规范性引用文件

本章节给出了标准编制过程中引用的相关文件。

（三）第三章：术语和定义

本章节给出了标准编制过程中涉及到的术语和定义，主要给出了村镇工业集聚区、农村集体经济组织、工改工、工改商、工改居、全面改造、微改造、混合改造和工业用地“标准地”的术语和定义，具体如下：

1、 村镇工业集聚区

根据《省自然资源厅 工业信息厅 关于开展村镇工业集聚区摸底

调查工作的通知》（粤自然资函〔2021〕245号）中对村镇工业集聚区的定义，本标准将村镇工业集聚区定义为“面积在2公顷以上的成片村镇工业园区或工业用地连片区域”。

2、 农村集体经济组织

根据《广东省农村集体经济组织管理规定》中“第三条 本规定所称农村集体经济组织，是指原人民公社、生产大队、生产队建制经过改革、改造、改组形成的合作经济组织，包括经济联合总社、经济联合社、经济合作社和股份合作经济联合总社、股份合作经济联合社、股份合作经济社等”给出“农村集体经济组织”的定义。

3、 工改工、工改商和工改居

根据工改工、工改商和工改居项目根本区别在于改造后的用地性质是什么，参考《佛山市“三旧”改造项目地价计收及补偿办法（公开征求意见稿）》中关于“工改工、工改商和工改居”项目判断原则并结合实际情况分别作出定义。

4、 全面改造、微改造和混合改造

《广东省旧城镇厂房旧村庄改造管理办法》（广东省人民政府令第279号）中提出：“全面改造，是指以拆除重建方式对“三旧”用地进行再开发，或者对“三旧”用地实施生态修复、土地复垦”“微改造，是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，以改变功能、整饰修缮、完善公共设施等方式对“三旧”用地进行综合整治”“混合改造，是指全面改造和微改造相结合的类型”。

2015 年发布的《广州市城市更新办法》提出了“全面改造”和“微改造”，其中“全面改造是指以拆除重建为主的更新方式，主要适用于城市重点功能区以及对完善城市功能、提升产业结构、改善城市面貌有较大影响的城市更新项目。属历史文化名村、名城范围的，不适用全面改造。”“微改造是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮，以及整治改善、保护、活化，完善基础设施等办法实施的更新方式，主要适用于建成区中对城市整体格局影响不大，但现状用地功能与周边发展存在矛盾、用地效率低、人居环境差的地块。”

《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市城市更新单元计划管理规定的通知》（佛府办[2020]17 号）中提出“微改造是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，以局部加拆建、功能改变、整饰修缮等方式进行改造提升，根据政策要求完善用地及建筑手续，实现用地及建筑功能改变等。”

本标准综合参考上述文件内容，给出“全面改造”“微改造”定义。

5、 工业用地“标准地”

《浙江省企业投资工业项目“标准地”工作指引》（2022版）中，企业投资工业项目“标准地”，是指在按规定完成相关区域评估基础上，带着固定资产投资强度、亩均税收、单位能耗标准、单位排放标准、容积率、R&D经费支出占营业收入之比等基本指标出让的国有建设用地。

本标准根据《广东省人民政府办公厅印发关于深化工业用地市场化配置改革若干措施的通知》（粤办函〔2021〕226号）中“（二）推行“标准地”供应。“标准地”是指根据不同行业分类，在供地条件中设定固定资产投资强度、容积率、亩均税收、就业贡献、研发经费投入强度等控制指标，并结合区域评估结果和规划要求，在同一区域内按照统一的标准进行供应和监管的国有工业用地。”给出“工业用地‘标准地’”定义。

（四）第四章：基本原则

本章节参照《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》（粤府〔2019〕71号）提出的“坚持以人民为中心、维护原权利人合法权益，坚持优化国土空间格局。综合考虑经济发展、国土空间利用、生态文明建设等因素”，以及《关于印发佛山市村级工业园整治提升实施方案(2018—2020年)的通知》（佛府办〔2018〕1号）中提出的“市级统筹、市场运作。因地制宜、分类提升。整体平衡，多方共赢”的工作原则，结合广东省在村镇工业集聚区升级改造工作的工作原则和工作目标制定本章节内容。

（五）第五章：改造类型及模式

根据实际的实施开展及调研情况，比对了省内村改较成功的区域，如广州市、佛山市、东莞市、中山市等的工作经验后，主要参照了佛山市顺德区和中山市的工作经验，罗列了改造类型包括全面改造、微改造和混合改造，总结了七种村改常见的模式，按照《广东省自然资源厅关于推广佛山市顺德区村镇工业集聚区升级改造模式及其典型

案例的通知》（粤自然资利用〔2021〕2322号），结合中山市的特色操作，从模式的适用条件、主要工作流程、特点、难点四大方面对模式进行详细讲解，具体见附录A。针对具体的某一个村改项目，可根据该项目的国土空间规划、土地权属、资金情况、历史遗留问题、原有企业实力、村集体改造意愿等各方面的实际情况，选择适宜的模式。

本章节为省内其他地区的村改工作提供了可复制可借鉴的模板，同时也允许创新其他改造模式，有利于省内各地区村改工作的顺利推进。

（六）第六章：项目实施

根据一个村改项目开展的一般工作流程和内容，设置“6.1 工作流程”和“6.2 工作内容”：

1、工作流程

结合省内的村改情况、历年三旧改造的工作指引以及多地的工作经验，本条款用流程图的形式阐述了一个村改项目实施的工作流程，具体见附录B。其中招商引资环节可贯穿全流程，故不在流程图上标明具体位置。各地根据实际情况，也可对部分流程同步进行或者将顺序微调。

2、工作内容。

一般包括：摸底调查、综合评估、项目方案、土地前期整理、土地前期开发、土地供应、工业园区建设和运营、招商引资、复垦复绿。标准对各部分工作内容进行阐述与要求，其顺序与必要性针对某一个村改项目应视实际情况可进行调整与删减。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/425123220000011140>