

存量产业空间转型中的政府作为与治理优化：一个控制权的视角

Government Actions and Governance Optimization in the Transformation of Built-up Industrial Space: A Control Rights Perspective

黄卫东 李志兵 杨瑞 邱玲

HUANG Weidong, LI Zhibing, YANG Rui, QIU Ling

关键词 存量产业空间；低效用地再开发；控制权；空间治理；政府作为

Keywords: built-up industrial space; inefficient land redevelopment; control rights; spatial governance; government actions

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202503009
文章编号 1000-3363(2025)03-0070-09

作者简介

黄卫东，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司常务副院长、技术总监，教授级高级工程师，huangwd@upr.cn

李志兵，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司城市更新规划研究中心副主任，城乡规划高级工程师，通信作者，lizhib@upr.cn

杨瑞，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司主任规划师，城乡规划工程师

邱玲，东莞市地理信息与规划编制研究中心自然资源与土地利用研究室负责人，城乡规划高级工程师

提要 在产业结构升级和土地供给紧缩的背景下，存量产业空间转型成为各地政府构建新质生产力、促进高质量发展的重要手段，然而改造成本和收益的不对等分布一定程度上引发了上下级政府间的诉求差异与博弈困境，亟待探索政府纵向协同治理优化的可行路径。基于控制权理论，结合存量产业空间转型语境，围绕“土地整备—开发建设—监督管理”的再开发全流程构建控制权扩展分析框架，并以苏州、佛山、东莞为典型案例，解析三地在存量产业空间转型实践中的多元控制权分配和治理模式，进而探讨控制权分配的形成机制、治理成本和优化路径。研究认为，地方行政架构、存量转型目标和不同环节交易成本共同形塑了多样化的控制权分配格局和工具选取策略，并引发相应的治理成本与内在张力。建议各地基于自身特征和需求，分区分类进行更加精细化的控制权设计，以此优化空间治理格局，促进存量产业空间有序转型和地方经济的持续发展。

Abstract: Amid the dual challenges of industrial restructuring and tightened land supply, the transformative reuse of built-up industrial space has become a crucial means for local governments to foster new productive forces and promote high-quality development. However, the uneven distribution of transformative costs and benefits has led to divergent attitudes among different levels of local governments, resulting in strategic dilemma. Drawing on control rights theory, this study proposes an analytical framework to examine governance patterns within the local government system across the whole process of spatial transformation, including land readjustment, land development and construction, and land use supervision. Using Suzhou, Foshan, and Dongguan as case studies, the paper explores the structures and mechanisms of control and governance in the transformation of built-up industrial spaces. It delves into the formation mechanisms, transaction costs, and optimization strategies involved in allocating control rights. The study reveals that local administrative structures, spatial transformation goals, and transaction costs across different stages jointly shape the rights configuration and tool selection, resulting in different governance costs and tensions. It recommends that local authorities, based on their specific characteristics and needs, exercise differentiated and precise control over land of varying locations and categories. This will optimize the spatial governance pattern, promote orderly transformation of existing industrial spaces, and support sustainable development of regional economies.

在全球科技革命和产业革命持续演进的宏观图景下，伴随着国际形势不确定性加剧和供应链安全需求抬升，全球产业链分工加速重构，龙头企业逐步向垂直一体化转变，大型创新主体向头部城市集聚，中小型创新主体则趋于分散化布局^[1]。这一方面为各地招引新兴产业和创新主体，推动产业升级和经济持续增长提供了有利契机；另一方面也对产业空间提出了新的要求，需要为龙头企业提供更具规模化、环境优质、配套完善的产业净地，为中小型创新主体提供更加高品质、低成本、优服务的空间载体。

为了有效招引和集聚新兴产业，在我国日渐收紧增量土地供给和大力推动低效用地再开发的当下，各地纷纷开展存量产业空间转型探索，试图通过盘活低效工业用地，打造高品质载体，适配新兴产业的发展需求。这一领域受到学界的广泛关注，早期主要聚焦于工业用地转型和规划应对策略^[2-3]，后续研究开始通过产权制度、利益还原等理论解析产业空间转型的政策变迁与作用机制^[4-5]，近年来随着相关实践和研究的持续深入，大量学者开始关注转型过程中不同主体间的产权博弈与收益分配，进而探讨制度完善和治理优化的方向^[6-8]。然而，既有研究主要分析政府和原权利人、市场主体间的利益矛盾，对于政府内部的互动关系缺乏足够关注，更多时候将其视为单一诉求的利益主体。

事实上，在存量产业空间转型中，由于拆迁谈判成本趋高、地方财政压力加大、产业招商不明朗等多重困难的制约，地方政府内部并非“铁板一块”。与市级政府希望通过大规模、集中式开发释放连片土地、吸引龙头企业入驻或打造高品质园区的导向不同，基层政府更倾向于通过小规模、分散化、渐进式的改造来降低工作难度、控制财政风险、弹性适应市场需求，两者的诉求差异一定程度上带来不同层级政府间的治理张力和内部博弈，并深刻影响存量产业空间转型的推进。这背后隐含着存量土地开发语境下，权威体制与有效治理的固有矛盾^[9]。如何针对政府内部的运作机理，协调不同层级政府间的诉求差异，推动治理格局优化，成为推动存量产业

空间转型中有待解决的重要问题。

那么，政府内部运作的“黑箱”该如何打开？曹正汉^[10]从统治风险的角度提出“上下分治”的治理机制，周黎安^[11]则针对政府上下级间的发包关系提出“行政发包制”理论，周雪光^[12]在此基础上进一步提出“控制权”理论，在微观层面将政府内部的权威关系和不同治理模式纳入统一的分析框架，具有重要启示意义。本研究试图借鉴控制权理论，探讨存量产业空间转型中政府内部的控制权如何分配，其背后具有怎样的形成机制和成本差异，以及如何通过控制权的合理分配实现更加有效的空间共治。

下文将首先探讨控制权在空间治理分析中的重要性和适用性，并结合存量产业空间转型的具体语境构建控制权分析框架，然后以苏州、佛山、东莞三个典型制造城市为例，解析其在存量产业空间转型中的政府作为、控制权分配和治理模式，进而探讨控制权分配的形成机制及其带来的不同治理成本，最后从控制权的视角探讨地方政府优化存量土地再开发工作机制、实现纵向协同治理的可行路径。

1 分析框架：存量产业空间转型中的控制权分配

1.1 空间治理的微观视角：从产权到控制权

产权是空间治理的基础，不同主体围绕产权的互动和分配在微观尺度上形塑了空间治理的过程^[13]。回顾产权的概念变迁，经历了“财产控制权—权利束—剩余控制权”的演进过程，在罗马法时期产权被视为财产所有者对财产拥有的控制权，进入19世纪后，产权在控制权的基础上衍生出占有权、使用权、收益权、处置权等一系列权利构成的“权利束”，成为制度经济学的重要理论基础^[14]。而随着企业研究的深入，以哈特（Oliver Hart）为代表的一批学者从不完全契约理论出发，提出“剩余控制权”的概念，认为现实中的契约注定是不完全的，产权所有者拥有契约规定之外的剩余控制权，控制权越大，获得的话语权和剩余收益越多^[15]。总体而言，控制

权是产权的基础与核心，在产权博弈和利益分配中处于关键位置。

在我国土地公有制的语境下，政府始终掌握土地的实质控制权，处于空间治理和产权界定的核心^[16]。增量土地的产权界定过程形成了自上而下严格的权威体制，中央政府通过空间区划、指标管控和计划管理实现对地方土地权利的初始配置，地方政府通过空间规划、规划许可等完成二次分配，而基层政府与原权利人、市场主体等互动的社会场域则处于末端，是对土地剩余收益的最终界定^[17-19]。存量土地更新则大体经历了政府主导、政企合作、多方协同的治理变迁过程^[20]，随着城镇化推进和房地产下行，新国家主义特征不断变化，中央政府逐步上收控制权，对城市更新的拆除比、拆建比等予以规定，地方政府则进一步强化整体统筹和国企参与，市场投资逐渐收缩^[21]，整体呈现控制权上收的局面。在此背景下，体制场域内的政府互动和博弈对存量空间改造的影响愈发凸显，如何理顺政府上下级间的纵向治理格局，实现宏观意图的向下传导和基层工作的有效推进，显得尤为关键。

对于政府内部的权威关系和互动机理，控制权则提供了重要的微观解释视角。周雪光等^[12]通过将控制权模型引入政府内部的组织关系分析，把上下级政府类比为委托方、管理方和代理方，并将控制权细分为目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度，通过考察不同维度控制权在各级政府间的分布，识别高度关联型、发包制、松散关联型、联邦制等不同治理模式^①（表1），进而探析政府内部的互动关系和治理策略。这一理论模型的提出，逐渐得到规划学界的重视，并在空间利益博弈、规划治理机制和国土空间用途管制等方面得到了一定的应用^[16, 22-24]。

1.2 存量产业空间转型中的多元诉求与控制权分配

存量产业空间转型主要是指为满足产业转型升级需要，通过拆除重建、整治提升、功能转化等方式，对存量建成的产业空间进行改造提升的过程。存量产业空间转型作为地方招引和培育新兴产业、扩大地方财税收入的重要抓手，

政府面临的挑战和诉求并不仅仅局限于前端改造环节，而是贯穿了土地开发建设管理的全生命周期。在前端土地整备环节，针对存量工业用地的细碎化土地产权和固化的利益格局^[25]，需要合理控制业主预期和改造成本，推动存量产业空间的集中化改造和规模化放量，以满足城市产业招引的需求，同时避免对既有优势产业造成过度冲击；在中端开发建设环节，面对激烈的招商竞赛，需要精准适配新兴产业和人才需求，引导不同开发主体供给品质化、专业化的多元空间产品及配套服务，以提高产业空间的有效供给和招商竞争力；在后端监督管理环节，需要有效评估土地利用绩效，强化土地转让和退出管理，保障土地资源的有效回流和高效再配置。

面对存量产业空间转型中的复杂挑战和多元诉求，如何优化控制权分配，有效协调城市政府的战略意图和基层政府的改造动力，实现存量空间的有效治理，成为问题的关键。尽管从宏观上看，存量产业空间转型所带来的产业集聚和税收增长，可以为各级政府带来共赢局面，但是细分来看，不同层级政府间的成本和收益并不对等。对于市级政府而言，规模化的产业用地储备可以使其在招商竞赛中掌握更大的主动权，依托更多的机会土地引入新兴产业，实现经济总量和税收的增长，而其前期负担的成本则相对有限。对于基层政府而言，为了推动存量产业空间改造，需要投入大量人力和资源开展前期调查、拆迁谈判、产业安置、规划设计等，同时承担新兴产业招引不利、既有产业外流、地方财政收入降低等一系列潜在风险，成为事实上的利益受损方。在此过程中，需要市级政府基于自身特质，把握存量产业用地改造的核心目标，通过控制权在不同维度和环节上的合理再分配，实现权力的上收或下放，以强化要素管控和利益激励，激发基层政府动力，形成更加有效的空间治理模式。

1.3 面向存量产业空间转型的控制权扩展分析框架

对于存量产业空间转型中复杂的政府内部互动关系和控制权分配格局，该如何进行准确刻画？本次研究借鉴周雪

光的控制权理论模型，将其纳入存量产业空间转型语境，结合地方权力架构和再开发流程，构建控制权扩展分析框架（图1）。

首先，考虑到存量产业空间转型中，市级政府与国家、省级政府的价值取向基本一致，而与下级政府存在一定的利益矛盾，因此将控制权理论中的央地关系分析尺度下移，重点聚焦城市内部的行政架构，基于市级政府、区级政府、基层政府在存量产业空间转型中的行为特征，对应到“委托方—管理方—代理方”组织分析框架，探析地方政府内部的纵向互动与协同关系。

其次，基于存量产业空间转型的复杂性，将控制权分析框架扩展至“土地整备—开发建设—监督管理”的再开发全流程，针对土地整备环节的改造空间和改造规模、开发建设环节的开发模式和建设品质、监督管理环节的用地绩效和产权转让等存量产业空间改造中的核心要素，考察控制权在其中的分配情况。

最后，将各级政府在不同环节的控制权分解到任务设定、任务考核、评估激励三个维度，构建控制权分布矩阵，以此刻画不同城市在存量产业空间转型

中的总体治理模式和微观控制权配置特征，从而探析政府内部的纵向互动关系和治理优化方向。

2 典型地方实践中的控制权分配与治理模式

本次研究选取的实证对象为我国三个典型工业城市：苏州、佛山和东莞，三地在产业结构转型和增量土地约束下，于2018—2021年间相继启动了全市范围内的存量产业空间转型工作。由于存量空间的历史成因和转型目标差异，以及地方行政架构和治理格局的不同，三地实践中的转型路径、治理模式和工作成效呈现显著区别。下面基于控制权扩展分析框架，对三地实践中的控制权分配特征和治理模式进行解析。

2.1 苏州：发包型治理的工业用地提质增效

2.1.1 产业空间的演进与转型概况

苏州在改革开放初期主要通过集体资本兴办乡镇企业实现起步发展，形成知名的“苏南模式”。进入1990年代后，为了吸引外资企业，由市、县级政府主

表1 政府内部控制权分配和相应的治理模式^[12]

Tab.1 The distribution of control rights within the government and the corresponding governance model

控制权类别	国家治理模式			
	高度关联型	发包制	松散关联型	联邦制
目标设定权	委托方	委托方或协商	委托方或协商	管理方
检查验收权	委托方	委托方	管理方	管理方
激励分配权	委托方	管理方	管理方	管理方
行为意义				
中央政府	运动型动员机制	检查验收策略	象征性权威	缺失
中间政府	失去主动性 有效治理能力减弱	执行阶段层层加码 验收阶段合谋行为	委托方角色	委托方角色

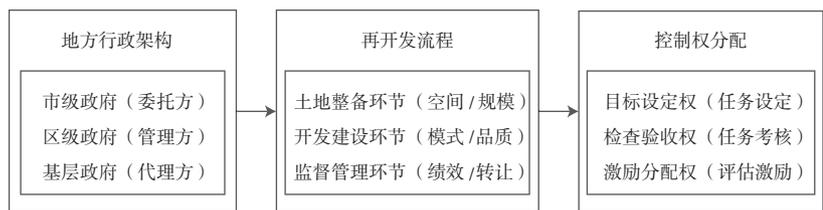


图1 存量产业空间转型的控制权扩展分析框架

Fig.1 The analytical framework of control right allocation in the transformation of built-up industrial spaces

导的连片工业开发区成为主流，通过建设规模化的产业园区、提供相对完善的基础配套和税费优惠政策，大幅提高招商竞争力，同时严格限制开发区内的集体建设用地流转。从2010年开始，为了招引和培育高新技术企业和人才，推动经济结构转型，苏州一方面在外围谋划生态科技城、太湖新城、高铁新城等一批重大发展平台，通过提级管理和跨区合作，整合连片增量土地，打造产城功能复合的特色新城；另一方面，大力发展中小型科技产业园，由区属国企负责园区的开发建设和运营管理，面向主题产业定向提供研发、孵化、中试、投融资等服务集成，吸引大量科技型中小企业集聚^[26]。

发展到目前，苏州存量产业空间以省级及以上开发区为主，其工业用地占比达到总量的64%，园区路网络格局和基础设施较为完善，但功能相对单一，重生产轻生活，且开发强度普遍偏低。如苏州工业园区工业用地平均容积率不足1.0。为了进一步提高产业用地集约利用水平，完善园区功能，同时保障实体经济的长效发展，苏州于2020年在全市启动了“双百”行动，明确划定100万亩（666.7 km²）工业和生产性研发用地保障线，并要求在5年内实现100km²产业用地更新。通过“三年攻坚”，到2022年全市共盘活存量土地81.6 km²，实施低效用地再开发69.1 km²，初步达成行动目标。

2.1.2 转型路径：发包型治理格局与局部控制权下放

苏州在长久的历史变迁中，逐步形成“强市”与“强区”并立的权力格局，更多通过契约式的行政发包制开展各类专项工作。在“双百”行动中，市级政府通过发起行动、验收关键要素，同时赋权区级政府结合自身实际细化目标、探索多元激励措施，以推动各功能区^②开展具体实施工作，总体形成了“市委托、区管理、功能区实施”的发包型治理格局。不过，在存量产业空间转型的复杂语境中，由于信息获取和治理成本的急剧增加，区级政府治理能力不断提升，部分环节的控制权出现了局部下放和动态调整，形成更加复杂的权力分配和治理模式。

(1) 土地整备环节：空间管控权上收、规模任务动态调整

在改造空间方面，为了有效适应城市转型需求，同时保障实体产业发展空间，苏州市级层面对存量产业用地改造的空间控制权进行了上收，设定工业和生产性研发用地保障线的总量目标，要求保障线内产业用地改造方向以制造业功能为主，保障线外的工业用地则逐步退出（图2）。进而由各区和县市级结合自身实际具体划定，汇总到市级层面检查验收后，作为存量产业空间转型的空间管控底线。

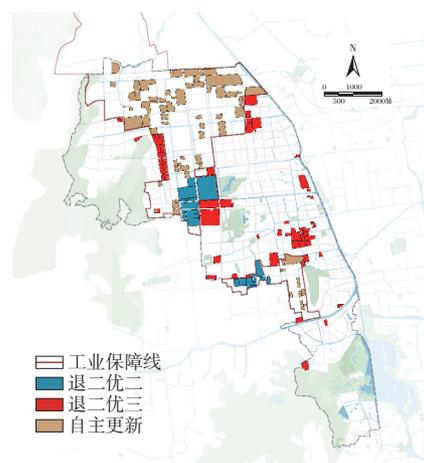


图2 苏州工业保障线管控下的产业空间转型谋划

Fig.2 The plan for transforming industrial spaces under the control of Suzhou industrial conservation lines
资料来源：深圳市城市规划设计研究院，《苏州高新区狮山商务创新区城市更新专项规划》，2022

在改造规模方面，控制权则经历了从上收到下放的动态调整过程。在“双百”行动前期，市级政府设定了改造规模总体目标，并分解至各区和县市级，将任务完成情况纳入高质量发展考核，形成典型的发包型治理模式。然而随着改造规模的累加和国企债务压力的增大，市级政府结合实际将改造规模的检查验收权适当下放，由各区和县市级结合自身实际落实，转为松散型治理模式。区级政府则立足各自发展需求，细化制定改造目标和考核要求，配套系列激励措施推动存量改造。以苏州工业园区为例，由于面临突出的土地瓶颈，其对“双百”行动高度重视，于2021年出台“三年攻

坚行动方案”，设定了3年更新13.3 km²产业用地的总体目标，并组织编制专项规划，与功能区协商确定重点改造区域和项目实施计划，将改造任务分解至各功能区强化督查考核，同时通过给予资金奖励、强化融资支持、简化审批流程等，激发各方主体参与改造的动力，确保有效完成改造目标。

(2) 开发建设环节：开发模式放权探索、建设要素底线把关

在开发模式方面，市级政府更多扮演象征性权威的角色，从政策上鼓励市场主体参与存量产业用地更新，具体开发模式则由各区乃至功能区结合项目实际进行决策。区级政府一方面探索国企运作模式，通过区属国企下沉资金、技术等资源，确保开发运营品质，如苏州工业园区通过成立专业化的城市重建公司，开展低效用地收购与改造、载体开发定建、社区配套、资产管理与园区运营等全流程业务；另一方面，通过激励性政策，对多主体联合改造予以资金奖励，以此引导成片开发。

在建设品质方面，市级政府主要把控底线要素，如通过工业用地提质增效政策，对存量工业用地改造后的容积率、配套占比、建筑密度和绿地率等建设指标进行底线约定，并通过掌握控规调整的最终审批权，避免改造项目突破规划底线。区级层面则通过细化开发建设标准、强化实施方案审批和项目验收，综合把控项目建设质量，引导建设高品质产业空间。

(3) 监督管理环节：提供引导目标和激励工具，赋能供后监管

对于项目后端的用地绩效评估和产权转让管理，为避免产生高昂的信息获取和监督管理成本，市级政府更多发挥引导和支持作用：一方面设定引导性目标，如要求推行工业用地全生命周期管理、强化资源集约利用评价和差异化管理、加强土地二级市场监管、鼓励各区和县市级利用国资平台收购存量工业用地等；另一方面，提供支撑性管理工具，如制定工业企业资源集约利用综合评价体系，规定投资发展监管协议基本内容，搭建建设用地二级市场交易平台等，以此引导区级政府强化改造项目的供后监管。

区级层面则结合自身情况，进行更加精细化的治理：一是细化产业准入和企业评价标准，以契合辖区产业实际和发展方向；二是与开发主体签订投资发展监管协议，针对改造项目细化监管要求以及违约处置方式等，实现更具针对性的后端监管；三是推行正负双向的激励措施，对于引进优质企业、贡献超额税收、实现产业提档等的项目提供额外资金奖励，对于综合评价得分靠后的项目，通过差别化用电、用气和差异化监管执法等措施进行反向倒逼。见表2。

2.2 佛山：松散型治理的村级工业园升级改造

2.2.1 产业空间的演进与转型概况

佛山存量产业空间是“自下而上”和“自上而下”两种作用力的共同结果。改革开放初期，佛山乡镇经济得到迅速发展，以村为单位建设的村级工业园点状分散蔓延。1990年代，佛山在省委支持下大力推动乡镇企业产权制度改革，带动众多龙头企业发展壮大，促使政府主导建设了一批工业开发区，以满足龙头及其配套企业的发展需求；与此同时，伴随着民营经济的快速发展，集体土地在农村股份合作制改革下得以有效流转和整合，促使村级工业园爆发式增长^[27]。2003年后，佛山开始严控村级层面新办工业园，并大力推动集约型工业区建设，依托国家级高新区整合各区产业平台形成“一区五园”的发展格局，其后进一步拓展三龙湾科技城、佛北战新产业园等创新产业平台，以适应产业向高端化、规模化、智能化转型的需求。

经过多年发展，佛山村级工业园仍旧呈现占比偏高的局面，据统计全市村级工业园用地面积达245 km²，超过存量工业用地总面积的一半，且园区碎片化、

低效化问题突出。以南海为例，6.7 ha以下村级工业园占比达43%，园区平均容积率仅0.49，以44%的用地占比贡献了10%的工业产值^[28]。为了有效消除村级工业园短板、腾挪产业发展空间、招引湾区创新要素和高新企业，佛山市于2018年出台《佛山市村级工业园整治提升实施方案（2018—2020年）》，确立了以“村级工业园升级改造”为核心的存量产业空间转型路径。经过持续推进，至2023年底佛山已完成213 km²村改任务，新建和在建产业载体建筑超3300万m²，引进一批先进制造业项目，带动了全市经济的增长。

2.2.2 转型路径：放权强区探索与规模硬性考核

佛山行政架构具有明显的分权化特征，其所辖的顺德区、南海区、三水区和高明区于2002年由原县级市通过撤县设区而来，尽管部分权限有所上收，但在地方经济社会发展中仍具有较强的自主性，特别是顺德和南海两区作为省级改革创新试验区，在行政管理和财政体制上被赋予较高的治理权限。因此在复杂的村级工业园升级改造实践中，佛山市政府更多扮演引导性角色，重点发起专项行动，明确目标方向，并充分放权顺德、南海等强区先行先试，区政府则通过整体统筹，指导镇街具体实施，形成了“市引导、区统筹、镇街实施”的松散型治理模式。

(1) 土地整备环节：弹性引导改造空间、硬性考核改造规模

在改造空间方面，市级政府以目标引导为主，通过出台《佛山市产业发展保护区划定及城市棕线管理办法》，对产业发展保护区（以下简称“产保区”）内的存量产业用地强化用途管控，引导产保区内的村级工业园改造项目优先推

进。区级政府则在产保区划定基础上，结合自身实际进一步统筹开展专项规划，谋划村级工业园重点改造区域。例如顺德通过专项规划，划定20个产业集聚区和30个主题产业园，并提出改造提升、收储发展、复垦复绿等多种改造方式指引（图3），作为指导辖区各镇街推进村级工业园改造的重要依据^[29]。

在改造规模方面，市级政府则强化目标设定和验收考核，如在《佛山市村级工业园整治提升实施方案（2018—2020年）》中明确全市改造总体规模和各区分任务量，将年度任务完成情况纳入领导干部考核指标体系和市绩效管理体系，强化督查考核。各区则在分解任务基础上，结合自身实际制定改造计划和激励措施，全力推动改造工作。如顺德区将村级工业园改造作为“头号工程”，在市下达的拆除任务基础上自我加压改造目标，并将任务分解落实到下辖各镇街，与干部考核紧密挂钩，发动各级公务人员下沉到村改项目一线，强力推动改造工作，同时借助获批“广东省高质量发展体制机制改革创新试验区”的机遇，针对项目认定、搬迁执法、土地整理、扶持奖补、一二级联动等方面系统制定支持政策，为加快推进改造项目提供支持和保障。

(2) 开发建设环节：放权探索多元模式、多维引导建设品质

在开发模式方面，市级政府以引导为主，鼓励政府、原权利人、市场主体等多方参与推进改造工作，由各区结合实际探索多元改造模式。区级政府则进一步放权给各镇街，在改造项目实操中，针对村集体和相关权利人的诉求，灵活创新和探索，逐步形成挂账收储、直接征收、政府统租统管、企业长租自管等10种改造模式，有效促进了村级工业园改造工作。

在建设品质方面，为保障存量产业空间转型后满足新兴产业发展需求，市级层面从环保、消防、安全生产、国土规划、住建等方面规定了基础的验收标准，使各区明确改造方向。各区则结合产业发展和园区建设的具体导向，进一步细化建设标准，引导村级工业园改造后形成高品质空间载体，如顺德区从美丽、智慧、生态、安全、人文等方面制

表2 苏州存量产业空间转型中的控制权分布矩阵

Tab.2 The control rights matrix for transforming the built-up industrial spaces in Suzhou

控制权	土地整备环节		开发建设环节		监督管理环节	
	改造空间	改造规模	开发模式	建设品质	用地绩效	产权转让
目标设定权	市政府	市政府	市政府	市政府	市政府	市政府
检查验收权	市政府	市/区政府	区政府	市政府	区政府	区政府
激励分配权	区政府	区政府	区政府	区政府	市/区政府	市/区政府

注：表中所列苏州区政府，包含县级市政府、区政府、苏州工业园区和苏州高新区管委会等

定了详细的建设标准，作为村级工业园改造项目规划、设计、建设、招商各环节的审批依据，并通过区联审会议制度，由相关职能部门对园区规划建设内容进行联合审议。

(3) 监督管理环节：强化目标引导，赋权基层供后监管

在用地绩效评估和产权转让管控方面，市级政府同样以目标引导为主，要求各区强化项目考核评价和监督管理，与开发主体签订产业项目履约监管协议，组织开展供后土地利用效率评估等。区级层面则进一步细化供后监管要求，如明确产业招引正负面清单、制定投资密度和纳税强度底线指标、提出土地和厂

房租赁要求等，赋权镇街政府与开发主体签订《投资开发建设协议》，针对具体项目明确投资额、纳税额、租售对象等详细要求，对违约情况追究相应责任，并由区相关机构牵头开展履约评价和后期督办。见表3。

2.3 东莞：集中型治理的镇村工业园连片整備

2.3.1 产业空间的演进与转型概况

与佛山相比，东莞产业空间“自下而上”供给的特征更为突出^[30]。改革开放初期，大量村组利用毗邻香港且同宗同源的优势，吸引港资企业回乡办厂，形成以饭堂、祠堂、礼堂等为载体的

“三堂”经济。进入1990年代后，以镇、村为主体，通过低成本、高效率的“租地模式”承接大量外资企业的生产环节，形成规模庞大的镇村工业园，为东莞经济腾飞提供重要支撑，但也带来无序扩张和厂村混杂的问题。2008年后，为了吸引深圳高新技术企业和人才外溢，推动产业升级，市政府相继启动了松山湖科技产业园区、东莞生态产业园、长安新区等高科技产业园的建设，在市域边缘和镇街交界处建起一批市级大型产业新城，同时上收集体土地供应权，严控村级工业园的进一步扩张。

随着土地开发强度逼近极限，可用增量土地严重不足，占全市工业用地81%的镇村工业园成为东莞拓展产业空间、招引新兴产业的重要潜力资源。2021年起，东莞相继谋划了7大战略性新兴产业基地、10大标准化产业片区和60个现代化产业园区，试图通过市镇协同开展增量土地收储和低效工业用地再开发，连片整備规模化用地，打造一系列高品质产业载体。截至2023年，东莞已整備连片产业空间5.3 km²，为招引龙头企业提供了重要空间保障。然而既有整備工作以增量开发和存量未建土地盘活为主，旧厂房改造的进度相对滞后，尚待进一步完善政策机制，促进转型目标的有效达成。

2.3.2 转型路径：聚焦前中端的集中型治理

与苏州、佛山不同，东莞在历史变迁中形成了特殊的“市—镇”两级架构，市级政府直面34个镇级行政主体，沟通协调成本急剧上升，且各镇街尽管具备一定的县级行政管理权限，但人员配置和治理能力相比区县级政府仍有差距。为了确保存量产业空间转型中各镇街有效执行市级目标，实现规模化土地收储和高品质产业园建设，市级政府上收土地整備和开发建设环节的控制权，强化目标指引和检查验收，提供激励政策，指导镇街具体工作，整体形成了“市指导、镇实施”的集中型治理格局。

(1) 土地整備环节：细化空间管控，落实改造规模硬任务

在改造空间和规模方面，为保障集中打造规模化产业园区，市级政府通过全域摸查和统筹规划，确定各镇街园区

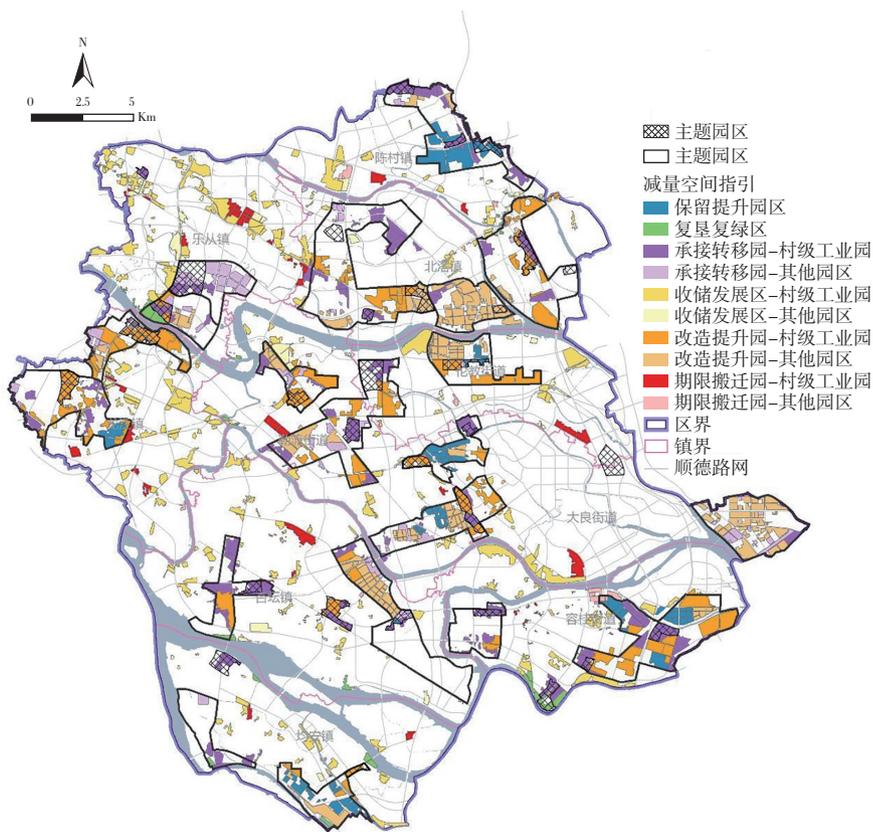


图3 佛山市顺德区村级工业园改造分类指引方案^[29]

Fig.3 Planning for the transformation of village industrial parks in Shunde District, Foshan

表3 佛山存量产业空间转型中的控制权分布矩阵

Tab.3 The control rights matrix for transforming the built-up industrial spaces in Foshan

控制权	土地整備环节		开发建设环节		监督管理环节	
	改造空间	改造规模	开发模式	建设品质	用地绩效	产权转让
目标设定权	市政府	市政府	市政府	市政府	市政府	市政府
检查验收权	区政府	市政府	区政府	区政府	区政府	区/镇街政府
激励分配权	区政府	区政府	区政府	区政府	区政府	区政府

改造的具体范围(图4),经与镇街政府沟通协商后予以固化,进而每年制定园区内旧工业改造规模的硬任务,将其作为镇街班子年度考核的重点,提高评价权重,进行排位竞赛,以此加强园区内的改造力度。另一方面,通过强化专项借款和专项债券等融资支持、提高工业用地容积率上限、优先保障用地指标、简化审批流程等激励措施,提高镇街推进园区改造的动力。

(2) 开发建设环节:强化政府主导模式、深入指导空间规划

在开发模式方面,市级政府进一步上收控制权,确保政府能够掌握足够土地资源,如在现代化产业园区政策中,提出“3个1/3”政策,即1/3用地由政府收储整备形成产业净地,1/3用地由村集体和市镇属国企合作改造为低成本产业空间,1/3用地可由市场主体改造为高标准厂房。为了提高镇街主导改造的积极性,市级政府发动市属国企参与到园区开发建设工作,通过提供资金开展“做地”工作,与镇街合作推进园区改造,并被纳入政府主导类项目。

在建设品质方面,市级政府出台园区统筹规划指引,对园区规划的功能占比和布局、设施类别和配建指标、保障房建设要求、城市设计导向和要点、路网密度等予以明确,并由市级部门对规划方案进行具体指导和审查批复,确保园区整体空间品质。

(3) 监督管理环节:赋权镇街实施绩效评估和供后监管

在存量产业空间转型中,市级政府将重心放到了前端土地整备和中端开发建设环节,对后端监督管理环节的引导与把控相对有限,主要由镇街政府结合全市既有标准和地方实际,明确投资密度、亩均产值和纳税强度等,与开发主体或入园企业签订投资监管协议,约定违约责任,开展土地利用绩效评估和转租转让管控等监管工作,确保高效利用土地资源。见表4。

3 控制权分配的形成机制与治理成本

通过对比苏州、佛山、东莞的存量产业空间转型实践,可以看到三地形成

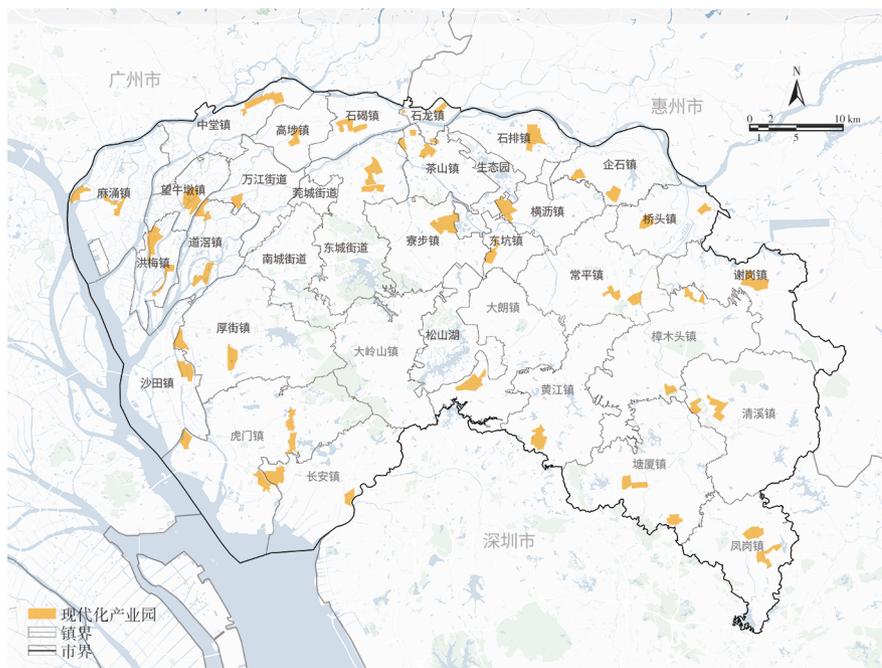


图4 东莞市现代化产业园区划定情况

Fig.4 The delineation of modern industrial parks in Dongguan

表4 东莞存量产业空间转型中的控制权分布矩阵

Tab.4 The control rights matrix for transforming the built-up industrial spaces in Dongguan

控制权	土地整备环节		开发建设环节		监督管理环节	
	改造空间	改造规模	开发模式	建设品质	用地绩效	产权转让
目标设定权	市政府	市政府	市政府	市政府	镇街政府	镇街政府
检查验收权	市政府	市政府	市政府	市政府	镇街政府	镇街政府
激励分配权	市政府	市政府	市政府	市政府	镇街政府	镇街政府

了差异明显的控制权分配格局和治理模式。那么其背后的影响因素有哪些,它们如何作用于控制权分配?不同控制权分配格局下,又会带来怎样的治理成本和成效?下面就此做进一步讨论。

3.1 多元因素作用下的控制权分配策略

3.1.1 地方行政架构影响下的控制权初始分配

地方行政架构和治理能力的不同,使地方行政工作开展呈现显著的路径依赖,对存量产业空间转型中的控制权分配具有深刻影响。苏州“强市+强区”且相对均衡的行政架构,更易形成“发包型”治理模式,通过把控核心工作的目标设定权和检查验收权,同时下移激励分配权,适当赋予各区能动性,引导其高质量探索存量产业空间转型;佛山高

度分权且各区差异较大的行政格局,使其更多采用“松散型”治理模式,通过大幅度赋权强区试点,下移检查验收权和激励分配权,激励其全面推进村级工业园改造;东莞“市—镇”两级行政架构下,为了有效贯彻市级发展意图,更倾向于在新一轮产业空间转型中采取“集中型”治理模式,通过上收控制权,指导基层政府按要求推动存量改造,集中力量打造高品质产业空间。

3.1.2 存量转型目标引领下的控制权二次分配

不同城市由于产业发展阶段和存量空间特征的不同,面临的转型目标和工作重心存在显著差异,从而影响了控制权在不同环节的分配。对于苏州而言,市级政府尚有较大规模增量土地落位重大战略,对存量改造规模的依赖相对更

低，更加注重改造后的空间品质及利用绩效，因此在全流程目标设定基础上，重点把控项目规划审批、强调供后监管，对改造规模的验收则具备较大弹性。佛山面对规模庞大且隐患突出的村级工业园，主要关注改造规模与空间释放，因此市级层面将改造规模的控制权上收，作为重点考核要素，并赋予各区弹性探索空间，鼓励通过创新多元模式加大改造力度。东莞为破解多元利益主体制约下的空间碎片化瓶颈，意图依托存量空间连片改造打造优质产业平台，因此把土地整备和开发建设环节的控制权集中上收到市级层面，将工作目标直接转化为考核任务，并提供激励措施，以指导和推动各镇街开展工作。

3.1.3 不同环节交易成本制约下的控制权最终分配

进一步考察三地实践，可以看到在土地整备、开发建设、监督管理三个环节中，控制权集中程度均呈现逐渐弱化的趋势，这背后隐藏着交易成本的制约作用。对于市级政府而言，土地整备环节面对的主体主要为区或镇级政府，开发建设环节面对的主要为项目开发主体，监督管理环节面对的则是规模庞大的空间使用主体，随着主体数量的增加，信息获取和沟通协调的难度大幅抬升，交易费用和治理成本随之扩大。为了合理控制治理成本，有效应对和协调多元主体的复杂诉求，市级政府只能将控制权进行合理下放，通过下级政府的地方分治实现更有效的空间治理。

3.2 不同控制权分配带来的治理成本差异

3.2.1 控制权分配格局对治理成本的影响

值得注意的是，治理成本在制约控制权分配的同时，控制权分配也带来了治理成本的差异。总体而言，控制权越集中，越有利于治理目标的贯彻，但市级政府需要应对的主体和事项也越多，引发的治理成本相应提高。

在集中型治理模式下，政府内部层级间有着高度敏感的互动，有利于城市宏观目标自上而下传落落实，但会带来较高的协调成本，甚而引发基层政府主动性的丧失，使地方性事务的解决能力

被弱化^[1]，更适用于存量产业空间转型中的核心环节和具备重大战略意义的项目。在发包型治理模式中，通过考核关键要素，并放权基层政府多元探索，可以有效降低治理成本，提高基层政府的主动性，但在检查验收环节可能面临基层的变通和共谋，使目标落实存在一定偏差，更适用于存量产业空间转型中的重点管控环节，特别是改造规模、建设指标等易于考核的要素。松散型治理模式中，通过下放检查验收权和激励分配权，可以有效降低市级政府的治理成本，但面临治理目标偏离的风险，更适用于存量产业空间转型中验收成本较高的一般环节。在实际操作中，需要市级层面围绕核心目标进行更加精细化的控制权分配，通过上收核心环节和重大项目的控制权，下放一般环节控制权，在确保目标有效落实的同时，合理抑制总体治理成本。

3.2.2 控制权工具选取对治理成本的微观作用

在三地实践所呈现的丰富现实图景中，除了控制权分配格局外，控制权工具的选取同样深刻影响了存量产业空间转型中的治理成本和绩效。例如在空间管控方面，尽管苏州和东莞的检查验收权均掌握在市级政府手中，但苏州对空间的管控更偏底线约束，只要位于工业保障线内，均可推进“工改工”项目，具有更大的选择弹性；而东莞的空间管控则细化到3 km²左右的具体园区范围内，项目选址的弹性大幅收缩，不可避免地带来上下级政府间的治理张力和成本抬升。可以看到，不同空间管控工具的选取会带来不同程度的控制强度，从

而引发治理成本的差异。

除此之外，通过支撑性与激励性的政策工具供给（如苏州搭建企业综合评价平台）、地方国企的资源下沉和市场化运作，也可以在一定程度上引导落实上位目标，同时避免治理成本的显著抬升，形成更加柔性的治理格局。见表5。

4 政策建议与展望

本研究通过围绕存量产业空间转型中的“土地整备—开发建设—监督管理”全流程搭建控制权扩展分析框架，实证分析三个典型城市，考察产业空间改造中的控制权分配格局、形成机制和治理成本，为分析存量发展语境下的政府内部互动机制提供了新的视角。

基于本次研究，我们认为在存量产业空间转型中，地方政府需要基于自身行政架构、具体转型目标和不同环节治理成本，对控制权分配格局和政策工具进行精细化设计，避免目标过渡泛化，针对最核心的工作目标适当上收控制权，确保城市宏观意图有效落实，同时在其他环节适当放权，以激发基层政府的主动性，降低总体治理成本。此外，还需注意到，一个城市内部的不同区域在存量产业空间转型中的治理能力和目标并不完全相同，我们建议通过更加精细化的空间划分和控制权设计，精准适配不同地区的特征和任务需求，提供差异化的政策供给（如针对有限的重大战略地区上收控制权，一般地区则适度下放），以进一步协调各级政府间的诉求差异，形成发展共识和激励相融，助力城市存量产业空间持续转型发展。

表5 苏州、佛山、东莞市级政府在存量产业空间转型中的主要控制权工具比较

Tab.5 The main control tools adopted by the municipal governments of Suzhou, Foshan, and Dongguan in the transformation of built-up industrial spaces

再开发环节		苏州	佛山	东莞
土地整备环节	改造空间	工业保障线底线管控	产业发展保护区引导	园区改造范围管控
	改造规模	三年改造任务考核	年度改造任务考核	年度改造任务考核
开发建设环节	开发模式	赋权各区探索多元模式	赋权各区探索多元模式	政府主导规模占比管控 发动市属国企参与
	建设品质	规划底线要素管控	园区验收标准指引	园区统筹规划审批
监督管理环节	用地绩效	工业企业综合评价体系	赋权各区开展绩效评估	赋权镇街开展绩效评估
	土地转让	规定监管协议基本内容 土地二级市场交易平台	赋权各区签订监管协议	赋权镇街签订监管协议

对于各地存量产业空间转型的具体控制权设计,本次研究建构的控制权扩展分析框架,提供了一个政策“设计—评估—优化”的全过程支撑工具,通过这一工具可以厘清不同目标导向和行政架构下的控制权分配方案,也可针对既有政策开展评估,识别目标落实和治理瓶颈的关键卡点,从而提出政策改进的策略,促进空间治理格局的优化和地方治理能力的提升。

需要强调的是,受篇幅所限,本文主要通过不同城市的典型实践,针对控制权分配进行了类型学上的静态比较研究。而事实上,一个城市或地方的存量产业空间转型实践中,控制权的分配并不是一成不变的,随着改造目标和治理成本的变化,控制权的分配会相应发生动态演进。另外,存量产业空间转型中的控制权分配并不仅受政府内部权威关系影响,土地原权利人和市场主体同样发挥着不可忽视的作用。在多方主体的共同作用下,存量产业空间转型中的控制权会如何分配和演进,还有待后续研究的进一步拓展和深化。

注释

- ① 为便于直观理解和横向比较,本文结合高度关联型、发包制、松散关联型三类治理模式的概念内涵,分别将其概称为:集中型治理、发包型治理、松散型治理。
- ② 苏州近年来积极推动基层治理改革,通过成立介于区和街道之前的功能区层级,整合街道的财政、建设、经济发展等事权,形成经济建设的基层治理主体,而原有街道则逐步回归社会服务职能,实现政经双线的分离。

参考文献

[1] 唐杰,郭万达,方煜.新时代硬道理:广东寻路高质量发展[M].广州:广东人民出版社,2024.

[2] 李冬生,陈秉钊.上海市杨浦老工业区工业用地更新对策:从“工业杨浦”到“知识杨浦”[J].城市规划学刊,2005(1):44-50.

[3] 黄卫东,张玉娟.市场主导下快速发展演进地区的规划应对:以深圳华强北片区为例[J].城市规划,2010,34(8):67-72.

[4] 冯立,唐子来.产权制度视角下的划拨工业用地更新:以上海市虹口区为例[J].城市

规划学刊,2013(5):23-29.

[5] 胡映洁,吕斌.我国工业用地更新的利益还原机制及其绩效分析[J].城市发展研究,2016,23(4):61-66.

[6] 李东,孙东琪.工业用地更新中的利益博弈与治理创新:以佛山市顺德区为例[J].经济地理,2021,41(3):192-201.

[7] 梁颖,曾鹏.北京存量工业用地更新的增值收益分配机制演进[J].城市规划学刊,2023(1):69-73.

[8] 黄卫东,林辰芳,赵若焱,等.城市更新的治理创新[M].北京:中国城市出版社,2023.

[9] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.

[10] 曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011,25(1):1-40.

[11] 周黎安.转型中的地方政府:官员激励与治理[M].上海:格致出版社,2008.

[12] 周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012,27(5):69-93.

[13] 吴晓林.城市基层治理的产权逻辑:基于“产权类型——分配过程”的分析[J].政治学研究,2024(3):155-167.

[14] 许成钢.产权与制度基因[EB/OL].(2022-01-03)[2024-12-10].<https://www.aisixiang.com/data/130690.html>.

[15] GROSSMAN S J, HART O D. The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration[J]. Journal of Political Economy, 1986, 94(4): 691-719.

[16] 严雅琦.赋权的挑战:北京集体经营性建设用地入市下的国土空间用途管制实施[J].城市规划学刊,2024(4):98-104.

[17] 田莉,夏菁.土地发展权与国土空间规划:治理逻辑、政策工具与实践应用[J].城市规划学刊,2021(6):12-19.

[18] 杨凌,林坚.中国土地利用计划管理制度:演进、逻辑与展望[J].城市规划学刊,2024(4):18-24.

[19] 陈硕.产权实践的场域分化:土地发展权研究的社会学视角拓展与启示[J].社会学研究,2021,36(1):203-225.

[20] 王嘉,白韵溪,宋聚生.我国城市更新演进历程、挑战与建议[J].规划师,2021,37(24):21-27.

[21] 田莉,姚之浩,于江浩,等.我国城市更新规划的演进与转型:基于“政府—市场—社会”关系分析框架[J].规划师,2024,40(2):1-7.

[22] 郭旭.发达地区存量建设用地减量化治理

研究:一个新的空间治理分析框架[J].城市规划,2020,44(1):52-62.

[23] 王洲林,陈蔚镇.国土空间规划治理机制与模式探析:基于“控制权”理论的视角[J].城市发展研究,2021,28(6):50-57.

[24] 梁印龙.重构城市更新利益博弈机制:一个土地发展权“产权差”的新视角[J].城市规划,2024,48(3):46-54.

[25] 梁印龙.半城市化地区土地利用困境及其破解之道:以江阴、顺德为例[J].城市规划,2014,38(1):85-90.

[26] 梁印龙,孙中亚,许景.开发区转型创新的“区中国”模式实践:来自江苏省科技产业园的调查[J].现代城市研究,2019(12):40-46.

[27] 田莉.我国半城市化地区土地利用的区域比较:时空模式与形成机制[M].北京:中国建筑工业出版社,2015.

[28] 梁小薇,袁奇峰,李晟霖,等.土地发展权视角下南海区村级工业园升级改造困局辨析[J].小城镇建设,2024,42(2):110-117.

[29] 蔡立珠,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.

[30] 林辉煌,陈静.初始产业形态与土地开发模式:以珠三角地区为例[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021,21(2):39-50.