

引用格式: 叶昌东, 李文灏, 杨稼萍, 等. 权力关系视角下广州市村级工业园的改造模式研究[J]. 工业建筑, 2025, 55(6): 54-62. YE Changdong, LI Wenhao, YANG Jiaping, et al. Exploration of the Transformation Models of Village-Level Industrial Parks in Guangzhou from the Perspective of Power Relations[J]. Industrial Construction, 2025, 55(6): 54-62 (in Chinese). DOI: 10. 3724/j. gyjzG25012702

权力关系视角下广州市村级工业园的改造模式研究*

叶昌东^{1,2} 李文灏¹ 杨稼萍¹ 黄建林³ 陈当然¹ 陈伟旋⁴

(1. 华南农业大学林学与风景园林学院, 广州 510642; 2. 自然资源部华南热带亚热带自然资源监测重点实验室, 广州 510642; 3. 江门市新会区自然资源局双水自然资源管理所, 广东江门, 529000; 4. 暨南大学深圳旅游学院, 广东深圳 518053)

摘要: 聚焦于广州市村级工业园改造, 从权力关系的视角出发, 分析不同利益主体间的互动及其对改造决策的影响, 揭示运营主体主导、政府主导和村集体主导三种改造模式的机制特点和效果差异。运营主体依托其经营权, 通过提供专业服务和优化硬件设施, 推动企业发展和资产增值; 政府则利用管理权, 通过政策引导和资金支持, 促进产业升级和空间提质; 村集体则凭借所有权, 注重集体经济的发展和社区环境的改善。通过分析这三种模式在权力基础、主要目标、主体利益出发点、产权配置、风险分配、获利方式和期限、重点改造内容、权力互动机制等方面的差异, 进一步解析其权力关系的作用路径和空间效应, 同时揭示了权力关系的非单向性和多维性, 提出在选用改造模式时要遵守“权力适配”的原则, 所选用的改造模式需匹配区域当前发展阶段, 并综合考虑各利益主体权益。

关键词: 村级工业园; 权力关系; 多元利益主体; 改造模式

Exploration of the Transformation Models of Village-Level Industrial Parks in Guangzhou from the Perspective of Power Relations

YE Changdong^{1,2} LI Wenhao¹ YANG Jiaping¹ HUANG Jianlin³ CHEN Dangran¹ CHEN Weixuan⁴

(1. College of Forestry and Landscape Architecture, South China Agricultural University, Guangzhou 510642, China; 2. Key Laboratory of South China Tropical and Subtropical Natural Resources Monitoring, Ministry of Natural Resources, Guangzhou 510642, China; 3. Shuangshui Institute of Natural Resources Management, Xinhui District Bureau of Natural Resources, Jiangmen 529000, China; 4. Shenzhen Tourism College, Jinan University, Shenzhen 518053, China)

Abstract: This paper examines the transformation of village-level industrial parks in Guangzhou, with particular attention to the role of power relations in shaping decisions. It explores how various stakeholders interact and influence the transformation process, identifying three distinct modes: those led by operating entities, by the government, and by village collectives. The operating entities utilise their management rights to foster enterprise growth and increase asset value by providing professional services and improved facilities. In contrast, the government employs its administrative powers to promote industrial upgrading and enhance spatial quality through policy guidance and financial support. Meanwhile, the village collectives focus on developing their collective economy and improving local community environments through their ownership rights. This paper examines the differences among these three modes in terms of power bases, main objectives, stakeholder interests, property rights configurations, risk allocations, profit mechanisms and timelines, key transformation content, and power interaction mechanisms. It further examines the operational pathways of power relations and their spatial effects. The paper

*广东省自然科学基金项目(2023A1515012861)。

第一作者: 叶昌东, 博士, 教授, 主要从事城市更新相关研究。

通信作者: 陈伟旋, chen_wx@sz.jnu.edu.cn。

收稿日期: 2025-01-27

reveals the multidimensional and non-unilateral nature of power relations, proposing adherence to the principle of “power adaptation” when selecting a transformation mode. The chosen mode should align with the area’s current development stage while comprehensively considering the rights and interests of all stakeholders.

Keywords: village-level industrial park; power relations; multiple stakeholders; transformation mode

0 引言

由于早期自下而上的工业化模式充分发挥了基层村庄的作用,形成了以“领地自主性”为特征的“法团主义村庄”历史遗产^[1-2]。基层政府和村集体通过土地股份制控制了大量集体土地并进行了工商业开发,形成“二元垄断”的村级工业园^[3]。村级工业园是指在集体建设用地上,由村集体所有并自主开发建设,以较低的门槛发展工业、仓储等主要功能的产业园区^[4-5]。这些园区的发展改善了村民的生活条件,成为村集体经济快速增长的主要动力^[6]。但由于新兴产业的持续发展以及传统产业产品的升级换代,建立于改革开放初期的大量村级工业园面临着产业结构调整的压力^[7]。为了解决发展空间不足的问题、推动土地的集约利用,珠三角地区于2007年在全国范围内率先展开“三旧改造”试点工作。时至今日,各种形式的“三旧改造”和“城市更新”已推广到中国城镇化水平较高的长三角、京津冀等地区,村级工业园是其中的一项重要内容。但村级工业园的形成和发展历程带有鲜明的中国集体土地制度烙印,涉及到众多利益主体,亟需理清其中的改造模式。本文旨在通过探索不同的改造模式及其内在逻辑,对比各模式在权力关系视角下的利益关系和改造效果,以期更深入地理解权力问题如何影响村级工业园的改造,并寻找可能的解决途径。

1 村级工业园改造的困境剖析

自改革开放以来,集体土地上孕育的村级工业园为城镇化建设积累了坚实的产业基础。这些村镇工业区曾是中国作为“世界工厂”的重要组成部分,特别是在广州、东莞、佛山等地区,通过出租工业厂房等方式形成的村级工业园尤为显著。然而,随着社会经济的快速发展,这些原本以低门槛、低成本为特点的村级工业园逐渐演变为低效用地的代名词,成为制约城市高质量发展的瓶颈之一^[8]。面对产业转型升级和高质量发展的迫切需求,国家

持续推动村级工业园的改造升级,将低效的存量产业用地进行优化改造已成为时代发展的必然趋势。

尽管改造升级的必要性日益凸显,但改造过程中却面临着诸多困境。集体用地权属不明确、利益固化、权能界定模糊以及土地流转不畅等问题,均对村级工业园的改造构成了挑战。在村集体层面,土地整理成为升级改造的核心难点,受到集体土地管理制度、集体经济组织的改造意愿以及改造项目经济平衡等多重因素的影响,集体土地要素配置手段的缺失成为制约因素^[9]。对于企业而言,尤其是那些以租赁土地或物业形式运营的中小企业,其发展需求在工业用地改造过程中往往被忽略。这些企业虽小,却是区域产业链中不可或缺的一环,其布局调整可能影响整个产业链的成本结构,甚至长远来看,可能影响产业链的重新布局,进而影响改造的整体效果。在政府部门层面,改造过程中不同部门之间缺乏有效协作,导致在产业升级的各个环节无法形成合力,难以构建正向的产业升级路径^[8]。

在中国城乡二元土地公有制背景下,村级工业园改造往往涉及多元利益主体,集体建设用地相关主体间的利益分配混乱和权力关系界定模糊问题尤为突出,成为改造升级过程中最大的障碍。权力关系界定的不明确导致土地利益流失,引发对土地租金差额的无序竞争^[10-11]。因此,要打破存量发展下土地低效利用的困境,不能仅仅局限于单一利益主体的视角,而应深入探索各利益主体在权力关系要素影响下的改造模式,明确各利益主体间的关系。

2 权力关系视角

2.1 权力关系概述

从广义上讲,权力是一种“变革能力”,能够干预一系列特定事件并改变其走向,影响其行为,驱动个体做出他们原本不会采取的行动^[12]。在社会结构中,权力体现为各利益主体之间的相互作用和联系。它并非单向的压迫关系,而是存在于所有互动主体之间^[13]。对权力的探讨不仅关注于谁拥有

权力,更重要的是权力如何运作。正如福柯所指出的,权力问题的关键并不是谁掌握了权力,而在于权力是如何运行的^[14]。他认为权力不属于任何单一主体,而是出现在自由主体之间存在不平衡关系的情境中,使得一方能够对另一方产生作用,即权力总是体现为“权力关系”^[15-17]。因此,权力问题的核心在于明确权力运作的具体模式,这是理解权力本质的关键。

在现代社会中,权力关系不再主要表现为支配关系,也并不仅仅出现在政治领域,而是在所有社会领域中普遍存在,表现为一方通过特定方式塑造另一方行为的作用力与另一方接受或利用这种作用力的互动关系。

2.2 权力关系适用性

在城市更新的实践中,权力体现为多元主体的社会影响力及其对资源的控制能力。这包括政府对土地发展权的政治权力,原土地权属人对土地使用权的社会权力,以及社会资本方对资本的经济权力^[18]。这些不同形式的权力在参与者之间形成了不平衡的关系,而在规划设计和土地开发中的权力关系往往通过特定的治理策略和操作手法得以维系。在村级工业园改造的过程中,实际上形成了政府、企业和村民等多元利益主体之间的权力不平衡,这种权力的失衡进而加剧了利益格局的复杂性,形成多元主体博弈的态势^[17]。

鉴于村级工业园改造中权力关系的特殊性,各利益主体之间也会同样产生不平衡。针对村级工业园利益主体多元且复杂的情况,明晰利益主体并考虑不同的权力关系至关重要。从权力关系的视角出发,可以为解读该问题提供有效的帮助。村级工业园的改造通过物质空间与权力关系的重构,匹配特定要素的活动需求,推动要素组织的优化^[19]。要素和资源在不同层级或行政区间间的重新配置,将形成新的权力关系,这些新的权力关系将影响村级工业园的空间生产,进而推动或阻碍城市的持续发展^[20-21]。

因此,本文根据不同利益主体的权力类型、权级高低、权能强弱、权益多寡等的不同,选取6个广州市的村级工业园作为典型案例,归纳和对比相关利益主体在权力运作下形成的改造模式,以期对村级工业园改造策略的探索作出方向指引,并为实际改造策略的选择提供理论支持。

3 案例与方法

3.1 广州村级工业园

广州市村级工业园的发展历程与现状具有重要的研究意义。20世纪80—90年代,广州市实施的“三来一补”政策吸引了大量企业,促进了当地村社向村级工业园的转型。这些园区在促进经济发展和提供就业机会方面发挥了重要作用,但也面临了一系列挑战,包括地理分布不均衡、规模普遍较小、产业结构单一以及历史遗留问题等。

广州市村级工业园在珠三角地区的分布具有明显的集聚特征,白云区、番禺区和花都区的园区数量占全市的77%。园区规模以1~2 km²为主,极少数超过10 km²。产业结构以初级制造业为主,亟需转型升级。此外,用地手续不完善、环保和消防设施落后等问题普遍存在,制约了园区的进一步发展。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)》,广州市村级工业园总面积约为131.62 km²,占珠三角地区村级工业园总面积的13.2%。与珠三角其他城市相比,广州市的村级工业园总面积虽小,但数量众多,呈现出“大集聚,小分散”的特点。

本研究选取了白云区的西城智汇park、安华汇,黄埔区的玉树华新工业园、纳金科技产业园,以及海珠区的乐天智谷和智汇科技园作为典型案例(图1)。



图1 广州代表性村级工业园改造案例分布

Fig. 1 Distribution of representative village-level industrial park transformation cases in Guangzhou

3.2 数据收集与分析方法

本研究采用实地考察、半结构化访谈和文献回顾三种方法。实地考察主要包括对园区的土地性质、产业定位、建筑布局等基础情况的调查。半结构化访谈则聚焦于改造过程中的关键利益主体,包括土地所有权人、承租人、园区经营主体、企业主体、村民和企业工人等共34人次,以获取他们对空间利用的诉求和期望,确保了视角的多元性和数据的全面性。例如,广东乐天智谷产业运营发展有限

公司、广州千里智汇产业运营管理有限公司等运营主体提供了园区改造的细节、运营现状和盈利模式等关键信息。文献回顾则依托政策文件、历史资料、新闻报道等,为本研究提供了宏观背景和深度解读。

4 广州村级工业园改造模式

在村级工业园的改造升级过程中,各利益主体持有不同的诉求和立场。村级工业园涉及五大利益主体:村民、村集体、运营方、企业以及政府。这些主体在集体建设用地上的权益关系,构成了一个独特且普遍存在的权力网络(图2)。作为集体建设用地的直接权利人,村民与工业园的改造升级紧密相关。村集体在土地再开发中扮演决定性角色,合理管理和运用土地资源是实现集体利益最大化的关键。运营方和企业在市场环境中运作,主要目标是利用土地资源,实现土地租金收益的最大

化。政府作为行政管理部门,负责确保公共利益的最大化,并平衡各方利益。各利益主体的利益诉求并不总是一致,村集体与运营方、政府与市场主体(包括运营方和企业)之间存在利益矛盾,利益诉求的差异化是研究不同利益主体主导模式的关键。通过对广州市村级工业园现状特征和权力困境的调研分析,本研究总结了3种主要的利益主体导向改造模式,并选取了6个具有代表性的村级工业园进行案例分析(表1)。案例选取符合以下原则:1)改造中有明确的起主导作用的利益主体,契合模式典型特征;2)改造竣工备案满3年以上,运营稳定,知名度高,信息易获取;3)涵盖广州村级工业园发展和改造的重点区域,如白云区为广州市内村级工业园分布数量最多的区域,海珠区和黄埔区村级工业园改造因受老国企旧厂房改造和开发区建设的推动而走在前列。

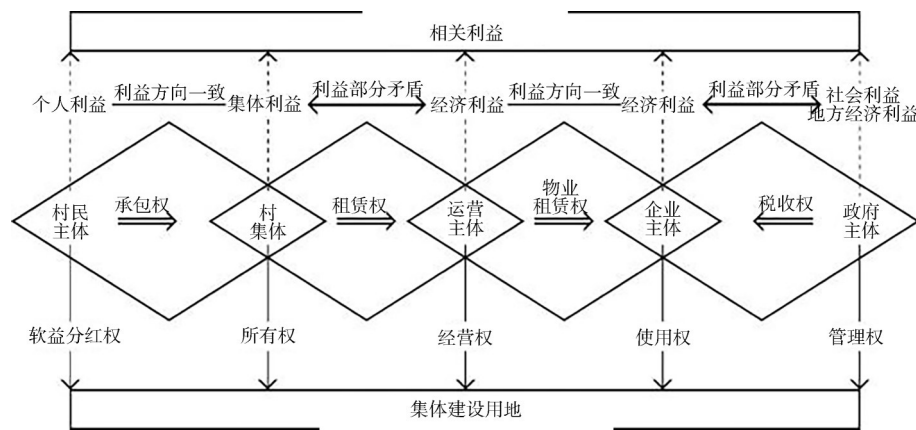


图2 村级工业园的利益主体及权力关系

Fig. 2 Stakeholders and power relations in village-level industrial parks

表1 利益主体主导改造模式及代表案例

Table 1 Stakeholder-led transformation modes and representative cases

序号	模式	代表案例
1	运营主体主导模式	西城智汇 park、乐天智谷、海珠智汇科技园
2	政府主导模式	纳金科技产业园、玉树华新工业园
3	村集体主导模式	安华汇

4.1 运营主体以经营权主导的改造模式

村级工业园的改造升级过程中,运营主体主导模式极为普遍。政府在集体建设用地上管理权受限,同时村集体内部意见难以统一,这些现实问题为运营主体提供了施展空间。政府虽有管理权,但实际干预力度有限。集体所有制下,土地资源归村集体所有,不属于个人,这增加了统一村民意见的难度。运营主体通过与村集体和政府建立长期合作关系,有效规避了租赁期限短带来的不确定性

风险。

运营主体主导模式由专业园区运营商以经营权为基础,主导园区改造。运营主体的利润主要来自土地租赁差额,因此提升土地经济效益和企业长期发展是其核心目标。园区改造关注物质环境的提升,也注重后期运营,主要策略是升级硬件设施和优化服务,吸引并保障优质企业的长期发展。在产业发展和招商引资方面,运营主体利用其经验和资源,通过精准定位,选择吸纳新兴增长型企业,推动产业升级和企业集聚。

西城智汇 Park、海珠智汇科技园和乐天智谷的案例表明(图3):运营主体在园区改造升级中发挥了核心作用。运营主体通过前期垫付征地拆迁补偿资金、代建建筑、运营返租等方式,解决经济低迷环境下,政府和村集体缺乏改造资金的困境,在改

造成功的过程中发挥了最为关键的作用。此外,这些园区通过提供软硬件服务促进企业发展。软件服务包括金融、法律、财税和人力资源等,硬件服务则体现在为企业提供的物理空间,如共享会议室、

路演中心和国际会议中心。运营商还根据园区产业定位提供针对性的公共空间,如西城智汇Park为鞋服时装企业提供的摄影基地和开放式摄影街道,进一步强化园区主题和提升活力。

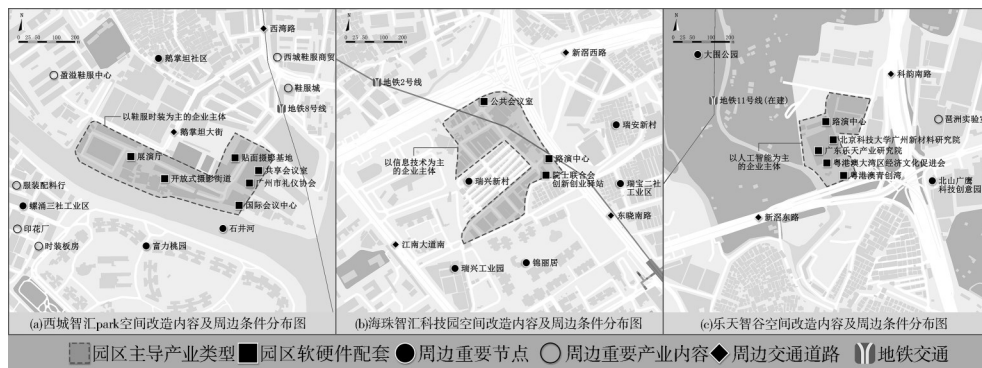


图3 运营主体主导模式案例的产业方向、改造内容及周边条件分布

Fig. 3 Industrial orientation, transformation content, and surrounding conditions in operating entity-led mode cases

4.2 政府以管理权主导的改造模式

政府主导的改造模式源于村级工业园盈利空间有限,市场动力不足。土地整理成本高,产业导入周期长,限制了园区盈利能力,导致市场参与度降低,短期收益吸引力不足。在该模式中,政府作为主导者,不以资金投入者或运营者身份参与,而是通过提供业务指导、资金奖补和政策鼓励等方式间接参与改造升级,发挥统筹协调作用。政府不期望直接从项目中获得经济收益,而是通过提升区域产值、增加税收和社会满意度来实现目标。政府关注财政收入和社会效益,一方面通过政策推动园区产业升级,形成产业聚集效应,带动地方发展,提高产值和税收;另一方面,随着园区社区化,政府提供更多公共服务产品,保障公众利益。

广州市黄埔区是此模式的成功实践者(图4)。在纳金科技产业园和玉树华新工业园改造中,政府在金融支持和政策鼓励方面发挥了关键作用。《广州市黄埔区加快村级工业园整治提升若干措施》中提供了市级资金支持,与《广州市黄埔区广州开发区鼓励招商单位引资奖励办法》相结合,激励运营主体参与。区级财政按市扶持金的50%配套,园区运营主体获得黄埔区招商单位资格后,可享受区政府招商引资奖励。政府在兼顾生产功能的同时,也考虑生活功能,新增公共服务设施如商务酒店、图书馆分馆、智网充电站、健身中心、瑜伽中心、运动中心和园区KTV等,影响物质空间改造。

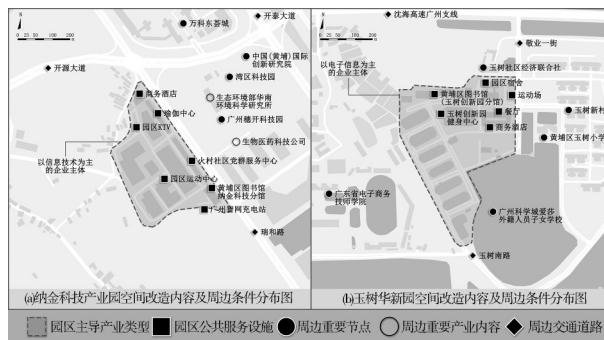


图4 政府主导模式案例的产业方向、改造内容及周边条件分布

Fig. 4 Industrial orientation, transformation content, and surrounding conditions in government-led mode cases

4.3 村集体以所有权主导的改造模式

在当前村级工业园改造实践中,村集体主导的模式因其高风险和高管理要求而推广受限。高风险主要体现在现行民法典对土地发包出租期限的规定上限为20年。对于超过20年的合同,通常采取合作的方式,但是合作意味着村集体与投资方风险共担,存在法律和投资方破产的双重风险。村集体倾向于选择风险较低、收益较为稳定的流转改造模式,但这种将经营权和使用权转让的模式导致村集体在改造中获得的土地增值收益有限。而村集体主导的改造模式,能够为村集体带来显著的短期收益,也避免了市场主体通过土地流转出租难以获得抵押融资的困境。因此,该模式虽仍不普遍,但具有研究和推广价值,适用于具有较强的融资、风险承担能力和管理能力的村集体。在村集体主导模式中,村集体既是运营者也是土地所有者,能够

获得较大的土地增值收益,但同时面临更高的风险。该模式强调村集体所有权的作用,村集体主导资金投入,并通过与政府协商实现土地功能转换,以满足村民发展需求和创造更高收益。与前两种模式相比,村集体缺乏运营管理人才,形成短视决策,往往难以把握企业的长期发展潜力,短期租金收益成为主要获利方式。此外,村集体更倾向于通过改造提高生活环境质量和创造就业机会。

以永泰村的安华汇为例(图5),村集体在改造决策中发挥决定性作用,利用土地所有权确保村民集体利益最大化。安华汇前身为永泰茶山庄旧厂房,曾是广州茶山庄饮食娱乐有限公司的饮食街,给村民留下美好记忆。改造充分考虑村民记忆保留和产业发展速度,定位为现代商业综合体,快速为村民带来物业收益。同时,安华汇项目带动了永泰村的微改造,包括消防通道、市政设施的安全隐患整治和景观、建筑的村容村貌整治。微改造资金来自村民自筹和合作公司支持,部分集体收益也将用于村社修建项目。



图5 安华汇空间改造内容及周边条件分布

Fig. 5 Industrial orientation, transformation content, and surrounding conditions in village collective-led mode cases

5 权力关系视角下的模式对比

在不同利益主体及其所拥有的权力的影响下,三种模式在权力基础、主要目标、主体利益出发点、产权配置、风险分配、获利方式和期限、重点改造内容、权力互动机制等方面体现出不同的特征,所针对解决的改造困境也不同,详见图6和表2。

5.1 利益主体间的权力博弈与互动机制

利益主体间的权力博弈是村级工业园改造的核心。运营主体、政府和村集体作为三大主要力

量,各自拥有不同的权力基础和利益诉求。基于福柯关于权力的“无处不在”与“流动性”理论,运营主体、政府和村集体在村级工业园改造过程中各自依托经营权、管理权和所有权行使影响力。运营主体依托专业化运营与市场机制,其权力体现在利用经济数据和租赁收益进行风险规避,并通过合同关系与其他主体建立长期合作;政府利用行政手段和政策工具,通过跨部门协调、财政补贴与税收优惠实现对改造进程的宏观调控,其权力具有集中性和强制性;村集体基于土地所有权代表村民根本利益,但其内部协商机制和决策效率相对薄弱,易受地方利益博弈影响。

各主体之间并非简单对立,而是在互动中形成多维权力关系,在我国本土化语境下体现为“混合型权力结构”,政府“强干预”、运营主体“强活力”、村集体“强诉求”三者并存。运营主体与政府之间的合作主要体现在通过政策引导和市场运作实现双赢;政府与村集体的互动既涉及利益分配也牵涉到法律规制;而运营主体与村集体之间则通过合作协议实现风险共担和利益共享。

5.2 改造模式的特征对比

运营主体主导模式以推动企业发展和资产增值为主要目标,通过提供高质量的园区配套设施和专业服务,吸引和培养优质企业,实现长期的经济收益。这种模式下,运营主体与村集体和政府建立长期合作关系,有效规避了租赁期限带来的不确定性。政府主导模式则更侧重于发展地方经济和推进低效用地的再利用。政府通过提供业务指导、资金奖补和政策鼓励,间接推动园区的改造升级。这种模式下,政府并不直接从改造项目中获得经济收益,而是通过提高区域产值和税收,实现长期的社会效益。村集体主导模式强调集体经济的发展和集体记忆的保留。这种模式能取得成功往往是由于村集体收益可以最大化,能团结大多数村民的意见,同意拆迁进行改造。对比运营商、政府主导模式,这种模式的村民参与是自下而上的,解决了难以取得村民同意的痛点。村集体虽然面临较高的风险,但能够获得较大的土地增值收益并改善村民的生活环境。

5.3 权力关系的作用路径

运营主体主导模式以推动企业发展和资产增值为主要目标,通过提供高质量的园区配套设施和专业服务,吸引和培养优质企业,实现长期的经济

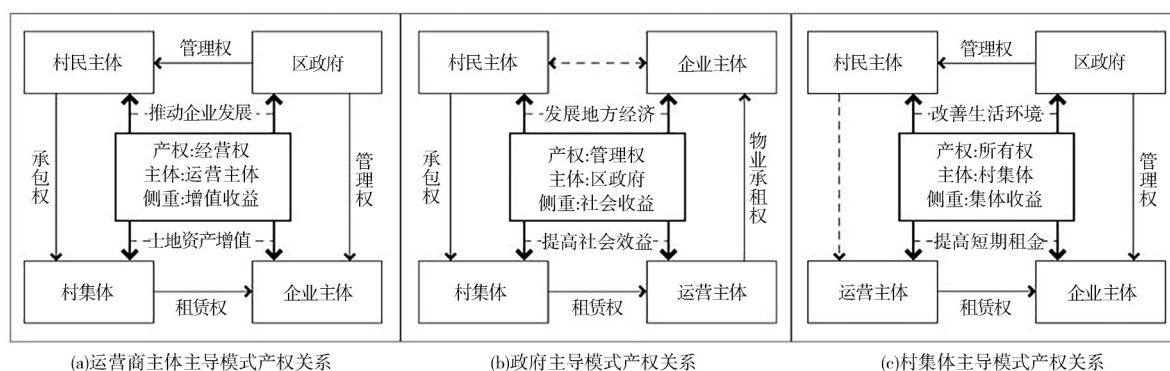


图6 权力关系视角下的改造模式
Fig. 6 Transformation modes from the perspective of power relations

表2 村级工业园改造模式特征对比

Table 2 Comparison of characteristics of transformation modes for village-level industrial parks

模式	权力基础	主要目标	主体利益出发点	产权配置	风险分配	获利方式	获利期限	重点改造内容	权力互动机制	可解决的改造困境
运营主体主导	经营权	推动企业发展, 获得资产增值	权衡收益与成本的差价	经营权独立, 所有权受限	市场风险	土地租金差	长期	园区配套设施	以契约合作为纽带, 运营主体借助专业运营与市场机制, 与政府和村集体形成动态协同, 风险与收益实现共担	缓解租赁期限不稳定引发的土地供应风险
政府主导	管理权	发展地方经济, 推进低效用地再利用	提高财政收入及社会效益	管理权强化, 所有权虚化	政策风险	产值税收和社会民声	长期	城市公共设施	政府通过行政命令、政策激励与跨部门协同, 构建以法规为支撑的权力整合体系, 协调各方资源形成合力	破解因行政权限不足导致的土地利用低效问题
村集体主导	所有权	发展集体经济, 留住集体记忆, 增加就业机会	提高短期租金, 改善生活环境	所有权垄断, 经营权依附	集体决策风险	净租金上涨	短期	区域活动设施	村集体内部协商机制决定改造的方向, 依托所有权主导改造, 但因管理能力不足容易引发内部利益分散和风险共担问题	解决土地流转障碍及村民意见分歧所致的融资困境

收益。这种模式下,运营主体与村集体和政府建立长期合作关系,有效规避了租赁期限带来的不确定性。该模式依托市场经营优势,形成以专业化运营为核心的权力链条;在各方协作中,村集体和政府主要提供政策与土地支持,而运营主体则承担运营风险,双方形成互补关系。权力更多表现为契约型的合作关系,市场化机制促进了各方在经济利益驱动下的有效互动。

政府主导模式更侧重于发展地方经济和推进低效用地的再利用。政府通过提供业务指导、资金

奖补和政策鼓励,激励市场主体参与改造,同时通过提供公共服务设施,提升了园区的整体价值和社会功能,间接推动园区的改造升级。这种模式下,政府并不直接从改造项目中获得经济收益,而是通过提高区域产值和税收,实现长期的社会效益。该模式以行政权力占主导,政府通过制定政策、财政补贴和行政命令来整合各方资源,其权力运作依托法律法规和公共政策,具有较强的权威性与指导性。权力的集中化和规范化使得行政命令成为协调各方的重要手段,但可能导致部分市场活力被

抑制。

村集体主导模式强调集体经济的发展和集体记忆的保留。这种模式能取得成功往往是由于村集体收益可以最大化,能够更灵活地调整土地使用方式,团结大多数村民的意见,同意拆迁进行改造。村集体虽然面临较高的风险,但能够获得较大的土地增值收益并改善村民的生活环境和生活质量。该模式基于集体所有权,村民的利益表达与决策机制在其中占据核心位置,但其内部权力结构较为分散,易受地方利益博弈影响,从而限制了整体决策效能。权力作用依赖于村集体内部的协商机制与村民共识,其作用路径较为复杂,既包括通过直接参与决策提升土地利用效率,也可能因内部意见不一而引发改造实施中的风险。

5.4 权力关系的空间效应

权力主体在规划与实施改造过程中对园区内部及其周边区域的空间结构施加影响。在政府主导模式中,行政权力以政策和财政手段推动区域内公共设施和基础建设的标准化布局,形成统一的公共空间和功能分区;在运营主体主导模式中,专业化运营依据市场需求实施园区内部功能规划,促使土地利用呈现集聚性和模块化特征;在村集体主导模式中,地方集体决策依据传统和村民诉求安排改造内容,导致空间组织具有地方性和多样化特征。

各改造模式下的权力配置对区域资源分布产生明显效应。政府主导模式下,政策倾斜和财政补助使得核心区域公共资源配置较高,形成区域内资源集中现象;运营主体主导模式依托市场机制和专业运作,促使资本和技术向园区核心汇聚,但对外围区域资源辐射效果有限;村集体主导模式依赖地方集体力量和村民共识,导致资源分布受内部协商影响明显,呈现出区域内资源配置的碎片化特征。

权力关系对社会空间的影响主要体现在公众参与机制的构建上。在政府主导模式中,建立健全的协调平台和信息公开机制促使各利益主体依法参与改造决策,形成制度化的社会空间治理;运营主体主导模式下,契约关系和市场规则明确各方职责,虽然决策过程较为集中,但参与渠道主要依赖商业合同和协作协议;村集体主导模式中,以集体所有权为依托的内部协商机制强调村民参与和传统价值的传承,体现出较高的社区自组织特征,但同时可能存在管理专业性不足的问题。

综上,研究认为在选用改造模式时要遵守“权

力适配”的原则,即所选用的改造模式需匹配区域当前发展阶段,例如政府主导模式适用于产业空白区,运营主体主导模式则更适用于经济成熟的区域。

6 结束语

村级工业园作为存量更新的重点区域,本研究从权力要素视角,总结了运营主体主导、政府主导和村集体主导 3 种改造模式的机制特点和效果差异。运营主体主导模式利用其运营经验和资源优势,提供优质服务,提高土地租金和企业长期发展。政府主导模式通过加强管理权,实施利好政策,推动园区发展,提升产值和税收,增加社会福利。村集体主导模式通过行使土地所有权与企业合作,发展集体经济,保留集体记忆,创造就业机会。

本文引入福柯的权力关系理论,构建了权力动态博弈的分析框架,通过剖析运营主体、政府和村集体的权力类型与互动机制,揭示了权力关系的非单向性和多维性,深化了对福柯权力关系理论在探究中国城市更新问题中的本土化应用。

村级工业园改造应根据现状和发展方向选择适宜模式,综合考虑各利益主体权益,制定策略。在规划初期应深入调研村落实际情况及居民诉求,为改造方案提供精准定位;探索跨部门、跨领域的合作模式,积极引入多元社会资本与创新技术,推动机制创新;建立一个透明、开放的决策平台,强化公众参与和监督。此外,在推进集体经营性建设用地改革的过程中要明晰土地权属,明确集体土地的产权边界与流转规则以降低交易风险;积极赋能村集体,可以通过培训提升村集体管理能力,支持其以所有权为基础参与市场化运营,推动“被动参与”转向“主动治理”。未来研究需对改造模式和路径进行更精细化划分,深入研究权力关系协调和影响机制。

参 考 文 献

- [1] HSING Y. The great urban transformation: politics of land and property in China[M]. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- [2] 郑琰. 农村集体地权界定的治理逻辑及其路径分化: 基于珠三角地区村级工业园改造的比较案例研究[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2024, 41(2): 96-113.
- [3] 陈顺. 从“一元垄断”到“二元垄断”: 土地开发中的地方政府行为机制研究[J]. 社会学研究, 2019, 34(2): 25-48, 242-243.
- [4] 田莉, 孙玥. 珠三角农村地区分散工业点整合规划与对策: 以广州市番禺工业园区整合规划为例[J]. 城市规划学刊, 2010

- (2):21-26.
- [5] 广州市工业和信息化局. 广州市村级工业园整治提升三年行动计划(2019—2021年)[EB/OL]. (2019-08-08)[2019-10-17]. https://gxj.gz.gov.cn/zl/gzscjgyyzts/content/mpost_2617638.html.
- [6] 孟谦,吴雅馨,吴军. 广州市村级工业园存量工业用地临时更新路径重构[J]. 规划师,2022,38(7):100-108.
- [7] 王京海. 产权博弈与重构:城市工业园区转型机制研究[D]. 南京:南京大学,2017.
- [8] 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):45-49,55.
- [9] 梁雄飞,李汉飞,朱墨,等. 村级工业园升级改造助推高质量发展的新举措:以佛山市《顺德区高质量推动村级工业园升级改造总体规划》为例[J]. 规划师,2021,37(4):51-56.
- [10] BARZEL Y. Economic analysis of property rights [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- [11] 朱介鸣. 发展规划的实证分析:论强化规划塑造城市的机制[J]. 城市规划学刊,2009(1):18-22.
- [12] YUNG E H K, SUN Y. Power relationships and coalitions in urban renewal and heritage conservation: the Nga Tsin Wai Village in Hong Kong[J]. Land Use Policy, 2020, 99, 104811.
- [13] FOUCAULT M. Discipline and punish: the birth of the prison, trans[M]. London: Penguin Books, 1979.
- [14] 米歇尔·福柯. 权力的眼睛[M]. 上海:上海人民出版社, 1997.
- [15] MICHEL F. Power, moral values, and the intellectual [M]. Paris: Material Culture Press, 1982:107-120.
- [16] 全志辉. 村庄规划为何失去创造性:Y村规划知识生产的权力关系分析[J]. 城市规划,2023,47(9):78-83,95.
- [17] 肖铭,徐小雨. 微观权力视角下旧城改造困境的对比研究:以广州恩宁路和成都曹家巷为例[J]. 规划师,2021,37(2):56-61.
- [18] 何冬华,杜金莹,刘玉亭,等. 尺度重构视角下的土地再开发增值空间分配:以广州海珠湾枢纽地区为例[J]. 热带地理, 2022,42(4):509-518.
- [19] 杨凌凡,罗小龙,唐蜜,等. 尺度重构视角下开发区整合转型机制研究:以江苏省为例[J]. 经济地理,2022,42(6):33-44.
- [20] 张衍春,杨宇,单卓然,等. 珠三角城市区域治理的尺度重组机制研究:基于产业合作项目与交通基础设施项目的比较[J]. 地理研究,2020,39(9):2095-2108.
- [21] 李鲁奇,马学广,鹿宇. 飞地经济的空间生产与治理结构:基于国家空间重构视角[J]. 地理科学进展,2019,38(3):346-356.