

城乡规划新空间新思维丛书

城市老工业区更新的评价方法与体系

基于产业发展和环境风险的思考

罗超·著

Evaluation Approaches and System of Regeneration in Old Urban Industrial Areas



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

城乡规划新空间新思维丛书

[国家自然科学基金(批准号 50878045),江苏省高校优势学科建设项目资助]

城市老工业区更新的评价方法与体系

基于产业发展和环境风险的思考

罗超 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2016

内容提要

城市老工业区的更新已成为当前城市更新的中心问题之一,特别是在工业化向后工业化转型的过程中,在产业发展、空间重构、系统规划以及环境风险等方面均需要有相应的理论建构,并从规划理念、方法、体系方面提出具有针对性的改进策略。本书从城市老工业区的发展与衰退机制、更新改造的运行机制、现行体制的障碍等方面的研究入手形成基础理论,在此基础上,构建老工业区更新的评价体系和方法体系,并强调了产业发展和环境风险控制在此过程中的重要意义。

本书可供城市规划、城市设计、城市管理等领域的工作人员参考,也可作为高等学校相关专业的学习参考书。

图书在版编目(CIP)数据

城市老工业区更新的评价方法与体系:基于产业发展和环境风险的思考 / 罗超著. — 南京:东南大学出版社, 2016.6

(城乡规划新空间新思维丛书)

ISBN 978-7-5641-6447-8

I. ①城… II. ①罗… III. ①老工业基地—城乡规划—研究—中国 IV. ①TU984.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 069683 号

书 名:城市老工业区更新的评价方法与体系:基于产业发展和环境风险的思考

著 者:罗 超

责任编辑:孙惠玉

编辑邮箱:894456253@qq.com

文字编辑:李 贤

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼2号

邮编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:虎彩印艺股份有限公司

排版:南京新洲制版有限公司

开 本:787mm×1092mm 1/16

印张:18 字数:459千

版 次:2016年6月第1版 2016年6月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-6447-8

定价:49.00元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

* 版权所有,侵权必究

* 本社图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话:025-83791830)

前言

城市的发展是一个动态的过程,城市中不同功能地区的发展也是一个动态的过程,正是这些功能区的不断兴衰演化,构成了城市更新的主要动力。工业区作为城市结构的重要组成部分,从建设之初就对城市的经济、社会和空间结构产生巨大的影响,尤其对于那些传统工业城市而言,更具有举足轻重的作用。

近现代以来,国际城市发展的历史有很大一部分都是围绕着产业的变迁而演化的。工业化早期,许多国家的农业经济转变成工业经济,工业化成为经济增长的基础,工业区则构成了城市空间的主体,并优先决定着城市的发展方向和规模。20世纪后半期,发达国家经济开始迅猛且稳固地增长,城市制造业经济达到最终成熟,逐渐进入“后工业化时代”,制造业开始从城市中分离出来,金融、贸易、科技、信息与文化等服务业日趋成为城市的主要职能。这一趋势导致过去在制造业基础上发展起来的大部分城市出现不同程度的结构性衰落,造成日益严重的城市用地大量闲置和废弃问题,出现了“逆工业化”现象,一些曾经强盛无比的传统工业中心逐渐解体和衰退。为了给老工业区注入新的活力并获得经济上的复兴,发达国家政府不遗余力地进行大规模的更新改造与再发展,经过长期不懈的努力,最终成功完成产业转型并再度实现经济复兴。

中国的工业发展肇始于清末的洋务运动,至新中国成立初期历经内忧外患,有了初步的发展基础。但大规模、有规划的工业化建设还是始于新中国成立以后的第一个五年计划至20世纪70年代之间。80年代以来,经过30年的社会经济变革,中国开始从计划经济向市场经济过渡,工业生产部门开始在世界范围内竞争,城市老的国企和地方企业原有的生产与管理模式在新的经济框架下出现了不可调和的矛盾,老的工业基地经济开始萎缩,出现了功能性和结构性的衰退。进入21世纪,经济结构已发生了明显变化,2010年中国即将走完工业化中期的后半阶段,步入工业化后期阶段。这一过程符合发达国家工业化进程的一般特点,城市产业布局、类型、结构的重构和转型也将进入实质性的实施阶段,“退二进三”“退二优二”必然成为城市建设特别是旧城更新的重要主题。

在快速城市化、工业化与后工业化相交织的这一特殊历史时期,社会经济和城市形态的深刻变革,使老工业区成为城市更新领域中的重点。目前,国内已有的研究成果重点集中于宏观经济、微观建筑改造,对国外经验的探讨也多是孤立的案例分析,整体上既缺乏系统性的理论架构,也缺乏能够切实指导实践的方法体系,造成目前更新改造途径单一、再发展用途随意的现状。为此,本书以城市老工业区为研究对象,对老工业区衰退和更新的内在机制、类型模式、西方经验进行研究,在此基础上,重点从综合现状、产业发展、环境风险、更新模式等方面探索老工业区更新的综合评价方法和评价体系,建立老工业区更新过程的“现状—目标—决策”评估模型,并从更新制度、更新目标、管理体系等方面确立老工业区更新的方法体系。

全书共分10章。

第1章明晰研究对象的概念范畴,概述国内外相关研究成果。

第2章概括了发达国家老工业区衰退的一般规律,并回顾了我国老工业区发展的阶段

特征。

第3章从经济、社会、环境和空间四个层面分析老工业区衰退的表征,提出资源性衰退、结构性衰退、体制性衰退、政策性衰退和空间性衰退构成了老工业区衰退的五大机制。

第4章分析了我国工业化、城市化的共时性和历时性差异,指出产业结构调整升级、城市空间结构的适应性调整、城市中心范围的扩大化、房地产市场、新技术和交通的发展、城市事件是推动城市老工业区更新的六大“外生性”和“内生性”力量。同时,发展梯度、规模等级、集聚形态,以及现有的土地政策导致了老工业区更新的不同差异。

第5章概括了我国现行老工业区更新的模式、问题与障碍。在整体战略层面常采用的是整体经济的转型战略,在中观层面有“退二进三”“退二优二”等战略选择,在微观层面则有“中心区化”“艺术区化”“公共物品化”等更新模式。但总体上还普遍存在认知性缺陷、制度性缺陷和技术性缺陷。

第6章是对发达国家老工业用地更新的模式研究和经验借鉴。发达国家在实践中多以经济复兴、功能转型、环境提升、遗产保护、社会建构等作为更新目标,其完备的法律框架、完善的制度建设、丰富的金融工具、先进的技术储备和多方的参与机制是达成目标的重要保障。

第7章采用定量与定性相结合的方式,构建综合现状评价、产业发展评价、环境风险评价、更新模式评价等四组评价模型,构建老工业区的综合评估体系。

第8章从立法、规划程序、项目评估、金融支持等四个方面形成老工业区更新的制度保障,并在现状评估的基础上,构建产业复兴、布局优化、用地调整、环境改善、风险管理、遗产保护等六大目标体系,从规划编制程序、数据库构建、污染风险分级、土地修复技术等方面构建管理体系。

第9章以郑州西部老工业基地更新、广州后航道仓库码头区保护更新、杭州重型机械厂改造等三个案例,验证不同层面和目标导向的老工业区更新规划的方法。

第10章是本书的研究结论以及尚待进一步深化研究的问题。

罗超

2015年3月于苏州

目录

1	相关理论研究综述	/ 1
1.1	相关概念	/ 2
1.2	国外相关研究综述	/ 4
1.3	国内相关研究综述	/ 8
2	老工业区的发展与衰退规律	/ 10
2.1	发达国家的老工业区发展历程	/ 11
2.1.1	发达国家的工业化进程	/ 11
2.1.2	老工业区的发展与衰退	/ 16
2.1.3	城市工业区位演进规律	/ 17
2.2	我国老工业区的发展历程	/ 23
2.2.1	传统工业城市的发展阶段	/ 24
2.2.2	传统老工业区的类型划分	/ 33
2.2.3	不同工业类型下的空间聚合形态模式	/ 45
2.2.4	土地制度演变与老工业区的关系	/ 51
3	老工业区的衰退表征与机制	/ 58
3.1	城市老工业区的衰退表征	/ 59
3.1.1	经济发展低迷	/ 59
3.1.2	社会负担沉重	/ 62
3.1.3	环境问题突出	/ 64
3.1.4	空间功能演替	/ 66
3.2	城市老工业区的衰退机制	/ 67
3.2.1	资源性衰退	/ 67
3.2.2	结构性衰退	/ 68
3.2.3	体制性衰退	/ 75
3.2.4	政策性衰退	/ 75
3.2.5	空间性衰退	/ 76
4	老工业区的更新机制与特征	/ 79
4.1	我国工业化、城市化的共时性和历时性差异	/ 80
4.1.1	我国工业化和城市化的互动关系	/ 80
4.1.2	我国工业化、城市化的共时性和历时性差异	/ 81
4.2	城市老工业区更新的推动机制	/ 83
4.2.1	产业结构转型中的政策引导	/ 83

- 4.2.2 城市空间结构的适应性调整 / 85
- 4.2.3 城市中心范围的扩大化导致老工业用地的区位变化 / 87
- 4.2.4 房地产市场推动城市更新 / 88
- 4.2.5 新技术发展改变了区位选择模式 / 89
- 4.2.6 城市事件作为城市更新的触媒 / 90
- 4.3 发展梯度差异下老工业用地的现时特征 / 92
 - 4.3.1 发展梯度差异下老工业用地更新的特征 / 93
 - 4.3.2 不同规模城市中老工业用地与城市发展的矛盾 / 95
 - 4.3.3 不同集聚形态老工业用地与城市发展的矛盾 / 95
 - 4.3.4 现行土地制度带来的矛盾 / 96
 - 4.3.5 老工业区“内生性”更新与约束机制 / 98

5 老工业区更新的模式、问题与障碍 / 101

- 5.1 老工业区更新的类型模式 / 102
 - 5.1.1 城市经济的整体战略转型模式 / 102
 - 5.1.2 老工业区调整更新战略 / 102
 - 5.1.3 老工业区调整更新模式 / 106
- 5.2 城市老工业用地更新的层次和规模 / 123
 - 5.2.1 宏观层面:老工业基地的经济转型和升级 / 123
 - 5.2.2 地段层面:区域战略——国家与地方的政策性支持 / 127
 - 5.2.3 局部地段:土地开发规划与建设的动力 / 130
- 5.3 老工业用地更新的推动主体与运行模式 / 131
 - 5.3.1 政府主导下的市场运营模式 / 131
 - 5.3.2 以市场为导向的商业开发模式 / 132
 - 5.3.3 自下而上的自我更新模式 / 134
- 5.4 我国城市老工业用地更新的缺陷 / 134
 - 5.4.1 认知性缺陷 / 135
 - 5.4.2 制度性缺陷 / 137
 - 5.4.3 技术性缺陷 / 141

6 发达国家老工业用地更新的经验借鉴 / 145

- 6.1 发达国家老工业用地更新概况 / 146
 - 6.1.1 相关概念阐释 / 146
 - 6.1.2 发达国家“棕地”概况 / 147
- 6.2 “棕地”更新改造的过程与障碍 / 150
 - 6.2.1 “棕地”更新与再发展的过程 / 150
 - 6.2.2 “棕地”更新与再发展的障碍 / 151
- 6.3 发达国家老工业用地更新模式 / 151
 - 6.3.1 经济复兴的整体战略 / 151
 - 6.3.2 功能转型的机能更新 / 155

6.3.3	环境提升的整治改善	/ 159
6.3.4	工业遗产的历史保护	/ 162
6.3.5	多维目标的社会建构	/ 165
6.4	发达国家“棕地”再开发的实施保障机制	/ 168
6.4.1	完备的法规体系	/ 168
6.4.2	完善的制度建设	/ 172
6.4.3	丰富的金融工具	/ 174
6.4.4	先进的技术储备	/ 176
6.4.5	多方的参与机制	/ 177
7	老工业区更新评价体系建构	/ 180
7.1	现状调查评价:现状调查的内容与方法	/ 181
7.1.1	现状调查与评估的方法	/ 181
7.1.2	现状调查与评估的层次	/ 181
7.1.3	现状调查与评估的案例	/ 184
7.2	产业发展评价:老工业区的衰退模型	/ 187
7.2.1	衰退型老工业城市评估	/ 187
7.2.2	老工业区衰退评估	/ 189
7.3	环境风险评价:“环境风险评估模型”引介及其应用	/ 191
7.3.1	风险感知的理论基础	/ 191
7.3.2	风险评估模型的建立	/ 193
7.3.3	风险评估模型的应用	/ 194
7.4	更新模式评价:老工业用地和建筑更新与再发展的综合评价	/ 195
7.4.1	老工业用地更新的适用性	/ 195
7.4.2	老工业建筑更新的适用性	/ 199
7.4.3	文化导向的工业遗产保护和再利用	/ 202
7.4.4	老工业用地更新与再利用途径	/ 203
8	城市老工业区更新的方法体系建构	/ 210
8.1	城市老工业用地更新的制度建构	/ 211
8.1.1	城市老工业区更新体系建构	/ 211
8.1.2	立法层面:界定老工业用地的环境职责	/ 212
8.1.3	监管程序:提高老工业用地更新的准入门槛	/ 215
8.1.4	评估机制:增加老工业用地更新前期的强制性环评报告	/ 215
8.1.5	金融支持:加强财政性金融支持	/ 217
8.2	城市老工业用地更新与再开发的目标建构	/ 217
8.2.1	城市产业经济复兴目标	/ 218
8.2.2	城市结构布局优化目标	/ 218
8.2.3	城市用地结构调整目标	/ 220
8.2.4	空间环境品质提升目标	/ 220

8.2.5 风险管理为中心的目标 / 221

8.2.6 工业文化遗产保护目标 / 222

8.3 城市老工业用地更新管理体系建构 / 227

8.3.1 完善规划编制程序 / 227

8.3.2 建立土地信息数据库 / 228

8.3.3 实行土地污染开发风险分级制度 / 229

8.4 污染工业用地修复的技术方法 / 231

8.4.1 污染物清除和防堵策略 / 232

8.4.2 常用的治理方法 / 234

8.4.3 治理成本和有效性 / 237

9 城市老工业区更新规划的实证研究 / 239

9.1 全面综合更新导向:郑州西部老工业基地更新研究 / 240

9.1.1 研究背景 / 240

9.1.2 发展问题 / 240

9.1.3 现状评价 / 242

9.1.4 目标设定 / 242

9.1.5 更新对策 / 244

9.2 历史价值导向:广州后航道仓库码头区保护与再发展研究 / 245

9.2.1 规划背景 / 245

9.2.2 形成背景 / 247

9.2.3 现实矛盾 / 247

9.2.4 规划策略 / 249

9.3 适用性再利用导向:杭州重型机械厂更新改造 / 252

9.3.1 规划背景 / 252

9.3.2 场地概况 / 252

9.3.3 功能定位 / 254

9.3.4 设计策略 / 256

10 研究结论 / 258

10.1 基本结论 / 259

10.2 尚待深化研究的问题 / 263

主要参考文献 / 264

图片来源 / 274

表格来源 / 278

后记 / 280

1 相关理论研究综述

1.1 相关概念

1) 老工业基地

老工业基地并非一个严格的学术名词,而是在长期的经济建设和社会发展过程中形成的一个通俗名称。“所谓老工业基地,是指那些在长期的工业发展过程中形成的,对区域经济或全国经济产生巨大影响的工业集群区域或城市”^①;“老工业基地是指一个国家或地区,为适应全国工业化发展的需要,在工业化起步阶段,建立和发展起来的对形成区域经济或全国经济具有重大影响的工业集聚区,亦称工业基地,或工业中心。这些工业基地随着时间的发展,在为国家乃至世界工业化做出伟大的历史贡献的同时,自身的结构水平、技术装备水平呈现老化落后的状态”^②。由此可见,老工业基地是宏观区域背景下的概念,目前我们所说的我国老工业基地,主要是指那些新中国成立以前及成立之初所形成的对工业化起步产生过重要影响的地区和城市,这些城市主要分布在东、中、西三个地带^③。

2) 城市老工业区

这是一个范畴更为宽泛的概念,可理解为在长期的工业发展过程中形成的,对地方或区域,乃至全国经济产生重大影响的工业集群区域。

需要说明的是,目前国外大量有关老工业区更新改造的理论与实践,尚未有与“城市老工业区”完全对应的概念,由于发达国家在此领域有比较完善的法律法规、开发程序和监管措施,对我国具有一定的借鉴意义,因此需首先明确其相关概念范畴。国外文献中常见的概念主要有以下几种:棕地(Brownfields)、受污染土地(Contaminated Land)、废弃地(Derelict Land)、锈带(Rust Belt)、已开发土地(Previously Developed Land)、闲置地(Vacant Land)、工业地段(Manufactured Sites)等,其中“棕地”和“受污染土地”是法定概念,具有准确的法律解释,而废弃地、锈带、闲置地、工业地段则与“老工业区”类似,是通俗名词,使用中要加以界定。这些概念的共同点就是,其所涵盖的内容都与“城市老工业区”有重叠或交叉。^④

3) 城市老工业用地

城市老工业用地是指城市建设区内历史上形成的所有用于工业生产用途的土地,所涵盖的时间概念与“城市老工业区”相同,在本书中是指改革开放之前形成的工业用地的统称,其概念含义更为广泛,既包括集聚度高的老工业区,也包括集聚度较低、分散分布在城市空间中的小块老工业用地。

4) 棕地

目前在世界范围广泛使用的“棕地”一词并无统一的定义,以参照美国和英国的定义为多。“棕地”一词本身并不反映工业空间的集聚状态,而关注污染程度及由此带来的开发障碍,其含义可理解为与“污染的工业用地”类似。在美国,“棕地”是一个法定概念,美国环境保护署于1997年将其定义为“遗弃、闲置或未充分使用的工业和商业设施,在扩张或再开发中因真实存在或可能的环境污染而复杂化”^⑤,实质主要包括以下三部分:① 受污染的土地。当前或以前使用的,存在实际或潜在危害健康或环境的土地。② 废弃地。受到工业或其他发展的损害,未经处理无法使用的土地。③ 闲置的土地。以前作为生产性用途,但相当长一段时间已停止使用的土地^⑥。而在英国,“棕地”并非一个法定概念,英格兰策略联盟(English Partnerships)于2003年将其正式解释为“已开发土地(Previously Developed Land, PDL)”,与“受污染的(Contaminated)”是同义词,或综合称为“非绿地(Nongreen-

field)”,与其相对的是“绿地(Greenfield)”,但“受污染土地(Contaminated Land)”是一个法定概念。此外,因欧洲各国政府体制各自独立,对于棕地的认定与规范均不相同,因此,在讨论欧洲棕地的发展时,必须就个别的国家来看。但无论是英国、美国,还是其他发达国家,这些概念所涵盖的范围总是包含“工业用地”的范畴,因此,其相应的更新策略、处置方法、过程监管等均有可借鉴的价值。需要注意的是,发达国家因严格的法制法规建设,使得棕地的再开发存在很多“禁忌”,开发商、投资者和银行因为担心可能要承担的未知责任而对棕地开发避之不及,因此,政府又通过一系列的刺激政策和财政补贴等方式促进棕地的再开发活动。而我国当前的状况恰好相反,在城市用地紧缺、老工业用地区位优势凸显的背景下,加之法律制度的不完善、地方政府的急功近利、开发商的趋利动机,使得城市老工业用地成了热点领域,开发企业趋之若鹜。理解了这一点,研究和借鉴西方经验才能更有针对性。

5) 后工业化

1959年,美国未来学家丹尼尔·贝尔(Daniel Bell)最先提出了后工业社会的概念,并在其1973年出版的《后工业社会的来临:对社会预测的一项探索》(*The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*)一书中对“后工业社会”思想作了全面的理论阐述和实例分析。贝尔以技术为中轴,将社会划分为前工业社会、工业社会和后工业社会三种形态。这种划分是共时性的,又是历时性的,共时性体现在这三种社会在目前世界上是并存的,分布在不同的国家和地区;历时性体现在它们是人类社会发展和进步的必然规律。在此书中,贝尔指出后工业社会五个方面的特征:① 经济方面,从产品生产经济转变为服务性经济;② 职业分布,专业与技术人员阶级处于主导地位;③ 中轴原理,理论知识处于中心地位,它是社会革新与制定政策的源泉;④ 未来的方向,控制技术发展,对技术进行鉴定;⑤ 制定政策,创造新的智能技术^⑦。这些特征都将无一例外地对城市的功能结构、空间特征、人口分布产生深刻而久远的影响,尤其是制造业的衰退和知识经济的兴起,是导致许多城市制造业地段更新的直接原因。

1997年,彼得·霍尔(Peter Hall)在《塑造后工业化城市》(*Modelling the Post-Industrial City*)一书中对后工业化时期的城市特征作了进一步诠释,将其归结为全球化、第三产业化、第四产业化、信息化以及向心性和多中心性等特征。

近年来,也有不少西方学者认为后工业化是一个“伪命题”,甚至认为其是“一个可悲的错误”,认为服务业经济并没有创造一个完全不同的社会类型,服务经济作为一种商品生产与制造业并没有本质的差别,只是表现形式不同而已。反对者主要从三个方面反驳“后工业社会”理论:第一,服务业的增长很大程度上只是统计方法上的差别,例如原来制造业内部本来就有大量从事非制造活动的工作,只是后来把这部分工作剥离出来,成立了专门的服务机构或公司,工作仍是那些工作,人员仍是那些人员,但统计数据上服务业就出现了大幅度的增加;第二,并非所有的服务经济都是高技术、高收入的产业,大量的服务业是低技术、低收入的行业;第三,服务业的增长既非制造业衰败的原因,也非其结果^⑧。尽管存在着这样的争论,但贝尔等人在四十年前对“后工业化”社会特征的预测与描述却在很大程度上实现了,尤其是在经济全球化和现代通信网络系统迅速发展的背景下,在“世界趋平”的态势之下,城市的产业结构、空间结构、产业聚集模式、区位选择模式、人际交往模式等都发生了深刻的变革,无论是发达国家还是发展中国家,传统意义上的许多经济分析方法和城市研究方法已经失效,许多的经济问题和城市问题都已不能仅仅把目光局限在个别的行业或区域范围之内,而应有更广阔的视野。在这个意义上,研究“后工业社会”的种种问题,具有积极的现实

意义。

由于所处的发展阶段不同,我国与西方发达国家相比,城市老工业区更新改造面临的主要矛盾和问题也大相径庭,西方城市主要面对内城经济衰退、工业用地废弃等问题,其更新重在经济复兴和环境改善,在开发过程中非常关注环境污染整治、法律责任分摊等问题;而我国则面临城市用地紧缺、老工业区的产业功能和空间功能亟待提升转型的矛盾,更新重在产业结构调整、土地重新整合等突出问题。但社会经济和城市发展具有一般性规律,按照丹尼尔·贝尔的社会发展理论,社会发展按照前工业社会、工业社会和后工业社会的阶段不断前进,目前欧美等发达国家早在 20 世纪 80 年代就已开始进入后工业社会阶段,而我国东南沿海的部分省市也已进入或即将进入后工业化时期。相对于工业化时期,后工业化时期的社会经济形态发生了诸多深刻的变革,也必然深刻影响作为空间载体的城市。发达国家在针对城市工业用地方面的一系列经验和教训正是我国许多城市在未来若干年的发展中可能遇到的问题,因此,这种差异化的发展比较研究对我国仍有较强的现实意义。

1.2 国外相关研究综述

城市老工业区更新改造的研究最早始于欧美国家的一些城市。20 世纪 60 年代初期,世界经济格局的发展,导致传统的加工制造业逐渐向劳动力成本低廉的国家转移,造成欧美国家制造业的整体衰落,进而影响到城市的发展,导致内城衰退。为了解决这一难题,以英国为代表的欧美国家从 20 世纪 70 年代初期就展开了对传统工业基地的更新改造研究,迄今取得了大量的理论和实践成果,并成功地引导着衰退的老工业基地走向新生。如英国政府 1977 年发表的《城市白皮书:内城的政策》(*Urban White Paper: Policy for the Inner City*),正是以英国大工业城市持续存在的问题为焦点,指出使萧条旧城再生的关键在于旧城更新和城市发展,同时强调工业的驱动力和地方工业政策的改变对内城的复兴有着积极和重要的影响。20 世纪八九十年代,英国的城市更新政策逐渐转向以市场为主导、鼓励私人投资,并相继成立公私合营的开发公司,重点是重新开发衰退的老工业区和仓库码头区,并依此通过了地方政府规划与土地法案。此后 20 年中,依据这种模式进行了大量的仓储码头、老工业地带的更新改造。此外,随着可持续发展成为人类共识,城市发展更加强调人与环境的共生以及对历史文化的尊重。1996 年巴塞罗那国际建筑师协会(UIA)第 9 届大会议题之一所提出的城市“模糊地段(Terrain Vague)”,就包含了诸如工业、铁路、码头等废弃地段,指出这些单一用途、功能过时、具有严格逻辑的地段需要保护管理和再生。

进入 21 世纪,发达国家的许多老工业区更新取得了较大的成功,在更新趋势上又有了新的动向,研究的内容也向纵深方向拓展,类型化的趋势也更加明显。目前,英美等国关于城市老工业用地的研究文献主要集中在以下几大领域:① 结合案例研究的整体经济复兴策略;② 法律法规和制度的综述及建设;③ 老工业用地再开发评估和污染治理的步骤、方法、技术;④ 老工业用地更新的社区及公众参与;⑤ 工业遗产保护与景观再生。

2000 年英国政府发表的城市白皮书《我们城镇的未来:传承城市复兴》(*Our Towns and Cities: The Future—Delivering an Urban Renaissance*),是英国城市政策具有里程碑意义的政府文件,成为指导英国大城市复兴的纲领性文件。这份白皮书以罗杰斯勋爵(Lord Rogers)领导的“城市工作组(Urban Task Force)”于 1999 年提出的研究报告《迈向城市复兴》(*Towards an Urban Renaissance*)为基础,认为当前英国城市政策最突出的问题是“城市

复兴”。在“新城运动”思潮的影响下,战后英国开始推崇新村生活并强调对城市尤其是大城市的发展控制,郊区得到了极大的发展,大城市边缘区建设了大规模的居住区,城市以外建设了大量的零售业(如购物中心)和商务、办公园区。为了追求良好的生活环境,对土地使用极为浪费,并由此导致了较为富裕的人群向郊区迁移,出现了对汽车交通高度依赖的环境和设施配置,带来整体性的交通问题和土地、能源等资源的浪费^①。同时,由于全球劳动力与生产结构的变化,传统制造业在英国大城市逐渐衰退,大面积的工业用地废弃,仓库、码头开始倒闭,土地抛荒,逐步造成大城市产业空心化、人口减少、环境恶化。白皮书由此认为,需要改变这种现状,恢复大城市的经济活力,同时还要克服郊区化的引力,吸引富裕群体向城市回迁,并就此提出了许多对策,强调城市文化的复兴,强调综合多目标的更新战略,强调地方政府、社区及其他参与者的合作关系,采取诸如鼓励循环使用城市土地、改进城市设计和建筑、运用税收和财政政策来鼓励开发弃置的土地等措施。

《重组的增长:建构美国老工业区二十一世纪的经济》(*Retooling for Growth: Building a 21st Century Economy in America's Older Industrial Areas*)一书全面介绍了美国老工业城市的经济振兴策略,论述了在全球化背景下美国老工业区域与城市发展的概况,重点从各州的角度阐述对策,认为人才、市场和商业协会是老工业经济振兴的关键。此书采用指标因子的方法,以经济统计数据为基础,对美国 302 个主要的中心城市进行回归计算,确定了其中 65 个为经济低迷城市。随后从经济发展配套设施、人才战略、融资、经济发展实施者等几个方面提出老工业城市振兴的对策,其分析模型对判断城市相对衰退程度具有很强的借鉴价值。

《欧洲城市更新》(*Urban Regeneration in Europe*)一书,是英国、法国、德国、意大利、荷兰、比利时六个国家多名学者联合研究的成果,此书以八个典型城市为案例,概括了欧洲城市更新的宏观社会经济背景,认为老工业城市的衰败是欧洲诸多城市面临的迫切问题,影响欧洲城市更新的主导因素包括城市区位、区域经济、土地和建筑的使用等几个方面,而新兴的服务业则是这些城市复兴的希望和基石。欧洲国家及地方的制度和财政状况是城市更新的保障机制,在管理结构、行政过程和金融结构等几方面对城市更新产生影响。目前欧洲城市更新的管理机制主要是国家政府干预、区域政府参与、专业的代理机构主导等三种方式。城市和金融结构决定了对城市更新计划的投资方式和投资力度,目前主要由国家公共基金、共有基金(非国有的)、商业金融基金(主要是私人部门)等三大部分组成。欧洲城市更新所面临的新问题主要是经济全球化、以教育为基础的新型工业化、社会排斥、新联盟与合作、可持续发展等问题,这些新的问题正逐渐成熟并且在全欧洲的城市更新计划中日益成为中心问题。此书融合了欧洲城市更新研究者在各国的研究成果,用统一的编纂体例进行比较研究,体现了不同国家、不同文化、不同体制下城市更新共同点及差异,借此概览欧洲城市更新的新问题、新动向、新策略。

彼得·罗伯茨(Peter Roberts)和休·赛克斯(Hugh Sykes)于 2000 年出版的《城市更新手册》(*Urban Regeneration: A Handbook*)是一本综合研究英国城市更新关键理论和实际问题的著作,包含了全面理解城市更新所需要的所有基本论题,对城市更新作了全面系统的综述,包括城市更新的历史和背景回顾,环境、社会、社区、就业、教育和培训等问题的考察,集中关注城市更新的管理;有关土地使用和法规问题的思考;监督和评估等。同时,使用大量案例比较分析了北美和欧洲大陆的城市更新理论和实践,讨论了未来城市更新的机会和面临的挑战。

其他国家则以美国、德国和法国的理论研究和实践为典型代表。它们针对老工业地区的衰退、土地的闲置和废弃开展了一系列研究。《土地和城市:城市变化的模式与过程》(*Land and the City: Patterns and Processes of Urban Change*)、《已开发土地:工业活动和污染》(*Previously Developed Land: Industrial Activities and Contamination*)、《被污染的土地:再开发的实践与经济》(*Contaminated Land: The Practice and Economics of Redevelopment*)、《城市重构:城市再开发的政治经济》(*Restructuring the City: The Political Economy of Urban Redevelopment*)、《棕地再开发:风景园林师·规划师·开发商》(*Redeveloping Brownfield: Landscape Architects, Planners, Developers*)、《欧洲的城市和技术读本——从工业化走向后工业化城市》(*The European Cities and Technology Reader: Industrial to Post-Industrial City*)、《城市衰败的声音——战后美国城市的命运》(*Voices of Decline—The Postwar Fate of US Cities*)等文献,系统地分析了全球化背景下城市经济结构的调整与转型,从历史发展和经济结构的战略层面揭示了内城老工业区的衰败机制及应对策略;强调可持续发展的思想,包括自然环境、人文生态和社会公正;从城市土地使用的角度,深入剖析了老工业城市闲置地、废弃地产生的背景、原因及对策等。《摩根公园:德卢斯,美国钢铁公司,以及一个公司城镇的铸造》(*Morgan Park: Duluth, U. S. Steel, and the Forging of a Company Town*)记录了美国钢铁公司在明尼苏达州德卢斯的发展、衰败、更新的历程和这一地区如何从一个繁荣的钢铁城镇转变成一个以旅游为主的遗产公园。《锈带的生成》(*The Rise of the Rustbelt*)主要是以案例的方式探讨了锈带产生、发展、转变的过程,重点探讨了区域新产业的出现对锈带更新的决定性作用。

《基于经验分析的棕地发展策略》(*Strategies for Brownfield Development Based on Empirical Analyses*)、《棕地的绿色景象:四座新泽西城市的场地修复和再开发策略》(*Green Visions for Brownfields: The Politics of Site Remediation and Redevelopment in Four New Jersey Cities*)、《居民区中棕地再开发的公共参与》(*Public Participation in Brownfield Redevelopment Located in Residential Neighborhoods*)、《意识形态的拉动:德国罗斯托克 1990—2000 年的城市更新》(*Engines of Ideology: Urban Renewal in Rostock, Germany 1990—2000*)、《美国的生态工业园:这种实例能作为棕地重建的模范吗?》(*Eco-Industrial Parks in the United States: Do Practical Examples Exist and Can They Serve as Models for Brownfield Redevelopment?*)、《棕地的社会建构》(*The Social Construction of Brownfields*)、《棕地再发展和竞争优势理论:纽约州南特洛伊城市复兴和利益相关者的参与》(*Brownfields Redevelopment and Competitive Advantage Theory: Urban Revitalization and Stakeholder Engagement in South Troy, NY*)等博士论文,则针对传统工业城市,从整体发展策略、经济转型、城市景观、邻里复兴、公众参与、绩效评价等不同层面和不同角度进行深入分析。这些研究成果对于后工业时代传统工业城市衰败、转型、更新与再发展的研究具有重要的参考价值。

在法律法规和制度研究方面,英国的体系最为完备和系统化,其相关的文献也很多。代表性的有《规划和环境保护:法律和政策回顾》(*Planning and Environmental Protection: A Review of Law and Policy*)、《土地再利用:理解棕地开发的法律景象》(*Recycling Land: Understanding the Legal Landscape of Brownfield Development*),这些文献系统阐述了英国有关“棕地”和“受污染土地”的更新和再发展过程中涉及的法律法规问题,这些法律法规确定了土地循环使用的制度框架,是项目运作的基础。

针对老工业区更新的技术层面研究更多地集中在工业废弃地环境保护、大地景观、废弃工业建筑改造等领域。1998年哈佛大学设计研究院出版的《生产场地：后工业景观的反思》(*Manufactured Sites: Rethinking the Post-Industrial Landscape*)一书,汇集了对废弃地更新的科学、环境、技术和设计各方面专家学者的研究成果及相关实践,重点介绍了废弃地更新的技术和设计实施的战略。

工业遗产保护领域也有不少专著。肯尼斯·鲍威尔(Kenneth Powell, 1999)的《旧建筑改建和重建》(*Architecture Reborn: The Conversion and Reconstruction of Old Buildings*)一书系统介绍了旧建筑再利用的发展状况、意义、策略和手段。《产业建筑：保护与更新》(*Industrial Buildings: Conservation and Regeneration*)是工业建筑保护与再利用的一本重要著作,通过对传统产业的衰退、废弃工业用地态度的转变,并结合若干场地与建筑的再利用案例,如港口、海军船坞、机场和军事用地等在重建方面的努力,阐释了工业建筑保护与更新的哲学思想。书中分析了工业用地的区位、企业本身、新产业、旅游业在工业建筑保护与转换过程中的重要作用,认为老的工业建筑找到新功能是保证项目成功的核心。《理解历史建筑的保护》(*Understanding Historic Building Conservation*)是关于历史建筑保护的综合性文献,其中第六章《历史性工业地段的可持续再利用》(*Sustainable Reuse of Historic Industrial Sites*)概括了英国工业地段保护与更新的发展、现状、运作框架等,并简述了若干成功与失败案例。《工业景观：铁桥峡谷的变化模式》(*The Landscape of Industry: Patterns of Change in the Ironbridge Gorge*)一书研究了工业革命发源地英格兰铁桥峡谷(Ironbridge Gorge)工业景观的发展演变,以及今天的保护与再利用问题。铁桥峡谷在工业遗产保护方面极为成功,主要是通过对原有的工业遗产进行保护,恢复遭受破坏的生态环境和建造主题博物馆的形式来发展旅游业。目前已形成一个占地达10平方千米,由七个工业纪念地和博物馆、285个保护性工业建筑为一体的旅游目的地。欧盟委员会“欧洲工业遗产环线执行摘要2002(European Route of Industrial Heritage: Executive Summary 2002)”深入细致地介绍了欧洲工业遗产保护与开发工程的缘起、旅游网络和工业旅游站点,以及旅游开发策略等,这些理论和著作更多地从小范围的实践层面给了我们可供参考的大量例证。

生态技术方面是发达国家棕地更新早期研究的重点,侧重在老工业用地再开发评估和污染治理的步骤、方法、技术。《景观设计更新手册》(*Handbook of Regenerative Landscape Design*)立足于城市或场地景观,重点从生态学的角度列举了工业废弃地、垃圾填埋场、污染的河道等大量场地修复的案例,其中第十七章《加拿大萨德伯里：从污染纪录的保持者到成功的场地修复》(*Sudbury, Canada From Pollution Record Holder to Award Winning Restoration Site*),分析了萨德伯里镍和铜金属冶炼厂的案例,重点从生态修复的哲学思想、方法、重点等方面分析了整个修复过程,并比较了历经30年的修复前后的根本性变化与经济社会效益。此外,《污染土地：美国与欧盟的回收、再开发和再利用》(*Contaminated Land: Reclamation, Redevelopment and Reuse in the United States and the European Union*)、《污染土地：问题和应对》(*Contaminated Land: Problems and Solutions*)、《污染土地的回收》(*Reclamation of Contaminated Land*)、《污染土地：再开发的实践和经济》(*Contaminated Land: The Practice and Economics of Redevelopment*)、《基于风险的污染地段调查和评估》(*Risk-based Contaminated Land Investigation and Assessment*)等著作深入到技术层面,探讨棕地开发的污染处理与环境安全问题。

整体而言,这些论著成果或探讨理论,或关注实践,主要是针对西方国家及其文化背景

下的老工业区更新展开的研究,其理论和方法对中国城市老工业区更新具有重要参考价值和有益启示,但因东西方文化背景的差异,社会制度以及经济发展时段的不同,不能简单地采取“拿来主义”,甚至生搬硬套。

1.3 国内相关研究综述

在中国,因为种种历史原因,城市老工业区更新方面的研究工作起步较晚。20世纪80年代以来,伴随中国逐步进入快速城市化和新型工业化的发展阶段,尤其是城市社会经济结构的重大转型,城市老工业区更新日益成为我国城市建设的关键问题和人们关注的热点。许多专家学者纷纷从不同角度、不同领域对其展开了探索和研究。

国内现有研究成果与我国工业经济发展及城市化进程密切相关。早期对老工业区关注较多的研究主要分布在社会、经济与地理学界,专家学者们从城市经济学、社会学、地理学等学科角度,重点研究城市老工业区更新改造的宏观政策、政府职能、公众参与以及传统工业城市的区域分布、产业构成等问题。典型的研究成果有《工业布局与城市规划》(中国地理学会经济地理专业委员会,1981)、《工业区位理论》(陈振汉等,1982)、《中国现代工业史》(祝慈寿,1990)、《中国工业地理》(李文彦等,1990)、《中国老工业基地改造与振兴》(国务院研究室课题组,1992)、《老工业基地的新生——中国老工业基地改造和振兴研究》(中国工业经济研究与开放促进会课题组,1995)、《中国工业增长与结构变动研究》(周叔莲等,2000)、《知识经济与老工业基地》(齐建珍,2001)、《从刚性到柔性——资源枯竭型老工业基地改造》(李清均,2003)、《老工业基地改造与体制创新》(王朗玲等,2004)、《老工业基地产业结构调整与竞争优势培育》(马聪,2004)、《论中国的新型工业化与城市化》(张一民,2004)等。

历史学界更多地关注经济发展的历程,从侧面给了我们一个老工业城市和城市老工业区形成的剖面轮廓,有助于我们理解其形成的时代背景。这方面论著较多,可供参考的主要有《新中国工业的奠基石——156项建设研究(1950—2000)》(董志凯等,2004)、《改变中国——中国的十个“五年计划”》(姚开建,2004)、《中国工业经济史》(高继仁,1992)、《中国近代工业发展史(1840—1927年)》(范西成等,1991)、《1949—1952年中国经济分析》(董志凯,1996)、《新中国工业经济史:1966—1978》(马泉山,1998)、《新中国工业经济史》(汪海波,1986)、《新中国经济发展战略重大转折研究:1953—1965》(储成仿,2002)、《新中国工业经济史(1958—1965)》(汪海波等,1995)等。

在城市规划学术界,最近几年关于城市老工业用地更新问题的研究正在逐渐增多,主要围绕老工业区的发展历史、用地功能结构调整、更新改造方式以及工业遗产保护等内容进行了有益的探索与研究。代表性研究论著有《后工业时代产业建筑遗产保护更新》(王建国,2008)、《城市工业用地更新与工业遗产保护》(刘伯英等,2009)、《地域性建筑的理论与实践》(陈伯超,2007)、《东北老工业基地振兴面临的城市化问题与对策》(陈群元等,2004)、《上海市杨浦老工业区工业用地更新对策》(李冬生等,2005)、《工业区改造过程中文化与经济的互动与关联——沈阳铁西工业区改造再利用的设计理念》(陈伯超等,2004)、《以工业调整和改造为动力实现老工业基地振兴——以哈尔滨市工业调整和改造规划为例》(于亚滨等,2004)、《中国现代新兴工业城市规划的历史研究——以苏联援助的156项重点工程为中心》(李百浩等,2006)等。国务院发展研究中心于2005年组织了“老工业基地改造措施研究”培训团,赴德国鲁尔工业区进行了为期三周的培训考察,对德国政治、经济、社会发展基本情况