

共生发展之道： 垡头老工业基地复兴规划

陈军

历史与现状

北京垡头老工业基地始建于19世纪50年代末，为了满足首都钢铁公司炼钢及北京燃气供热的需要，北京市政府于1958年决定在北京东南部的垡头地区建设北京焦化厂。经过几年的建设，北京焦化厂及宿舍区建设完成，解决了首钢的煤炭供应及城市的燃气供应问题。经过几十年的发展变化，该地区又相继建成了染料厂及陶瓷厂等，逐步形成了以北京焦化厂为主体的垡头老工业基地。

代表着垡头老工业基地特征的北京焦化厂是由办公建筑、工业厂房、配套附属用房及大量的工业构筑物构成，建筑形态基本上是具有20世纪50~60年代历史特征的传统工业建筑物(图1)。

困境与机遇

目前，北京垡头老工业基地面临如下困境：焦化厂、染料厂搬迁与经济转型问题；下岗职工的安置资金与出路问题；老工业基地的环境污染严重、改造发展所需代价高的问题；该地区未来

的发展具有不确定性，土地市场的变化难以预测；静态的刚性规划不适应大面积的工业区改造的思路；政府主导规划与工业区发展改造多元化需求的矛盾；土地储备制度无法整体容纳收购大规模老工业基地；北京焦化厂大量下岗职工无法实现再就业；局部老工业区利益与城市环境总体发展相矛盾；条块分割的规划管理观念无法协调工业结构转型的综合发展等。

但北京垡头老工业基地同样面临发展的潜力与机遇。首先，该地区区位优势较好，周边交通条件尤其是对外交通条件良好；其次，北京焦化厂、染料厂整体搬迁后，地区发展潜力大，是目前北京市区仅存的大面积可改造的地区；再者，北京焦化厂遗留的工业历史建筑资源可以再利用，例如污水处理厂、热力、输电设施、幼儿园、学校、医院、公园和铁路线等，并可形成独特的工业历史遗址景观。

基于北京垡头老工业基地面临的困境与机遇，需要我们重新思考旧的规划理念与实施是否合理，需要我们寻求思想上、策略

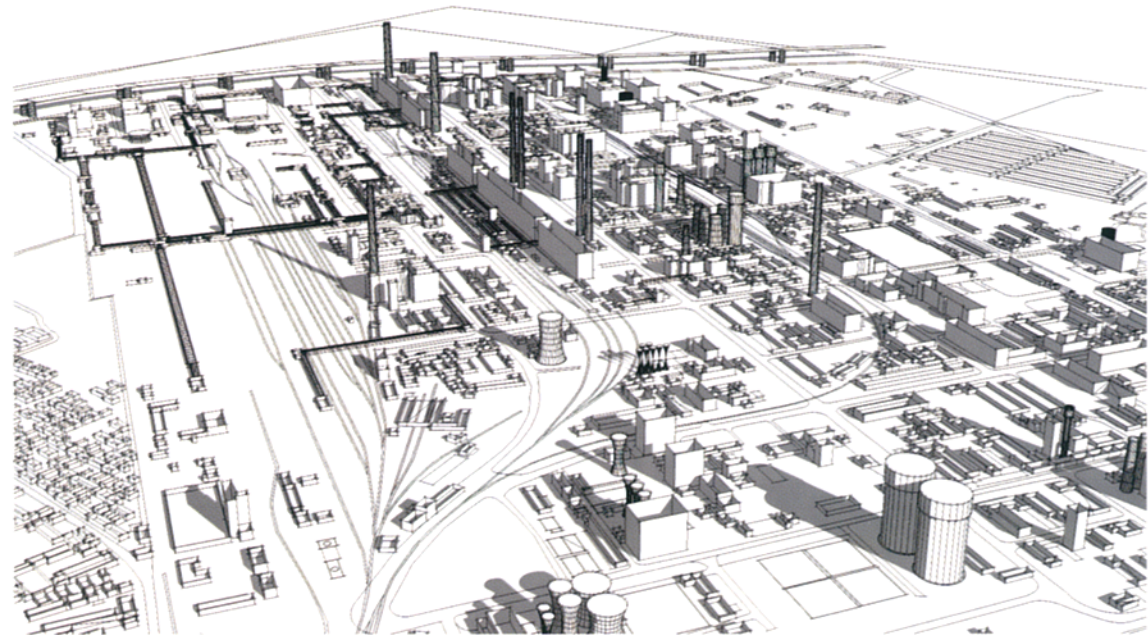


图1 北京焦化厂现状鸟瞰图

上的变革之道（图2）。

变革之道

“破旧立新”规划理念的审视

我们的城市经历了从生产型城市向服务型城市的转变,我们的思想受到“退二进三”政策的影响,规划理念是“破旧立新”。规划将城市中生产用地调整为生活用地,结果是大量工作用地的消失,规划结果与规划理念产生异化,形成了下岗与就业等社会问题。

例如,从1990~2003年,由于东南郊工业区的搬迁,城市工业用地从3.41平方公里减少到1.1平方公里。虽然不需要规划部门承担主要责任,但我们的规划理念却面临前所未有的质疑。明天,我们还要面对首钢、化二、垡头及酒仙桥等老工业基地的搬迁改造,无论破立,我们都要面对工作用地的缺失,面临数以万计人的就业危机。

重新进行思想理念的审视,有益我们认清规划异化的本质,减少社会问题,共建和谐城市,对北京老工业基地改造规划理念的反思,积淀着城市的历史,凝固着都市的未来。

“看不见的手”的无奈与浪费

市场是“一只看不见的手”,在旧有的方法中,老工业区搬迁所需的资金来源于开发商,商人急功近利之下,将工业用地调整为开发用地,成为改造搬迁的最佳选择。

北京老工业基地的改造就是不断地拆除工厂的过程,在所有被搬迁改造的工厂中,建筑物与构筑物无一幸免地成了开发商“推土机”下的牺牲品,“看不见的手”左右着企业搬迁方式的选择,也左右着土地资源的利用与浪费。

统计表明:近十几年来,我们拆除了近2000万平方米的可改造利用的工业建筑,如果以每平米300~400元计算,我们浪

费了约60~80亿元的资金。

目前我们仍在不断地浪费土地资源,不断地浪费许多旧有的可重复利用的建筑物,不断地破坏具有历史积淀的城市生态环境。

无法动摇的根基

过去,规划师们在老工业基地的改造中被动地接受了开发商“破旧立新”理念,无法实现老工业区的可持续发展,割裂了城市居住与就业用地和谐共生,割裂了工业区改造中的历史嬗变;今天,这种“功能置换”式的规划理念正疯狂咀嚼着城市社会的和谐发展。

垡头老工业基地搬迁改造的最大根基是如何依靠土地获取最大的经济利益。如果在昨天,依靠土地协议出让,开发商可能以分步付款的方式或靠土地做抵押,获得银行的贷款,来逐步实施自己“破旧立新”的开发目的。然而,今天土地出让必须“招拍挂”,没有任何一家企业能将垡头老工业基地一口吃掉,土地储备部门也基于工厂职工太多,无法承担经济风险。那么垡头老工业基地的出路只有两条:一条是采取逐步改造的方式,依靠自己的实力,完成老工业基地的搬迁与职工安置;另一条道路是依托自身企业或其它企业进行土地市场的一级开发,完成垡头老工业基地的有机更新。

“外科手术”后的都市

看看“外科手术”后老工业基地的空间景观是什么。在798厂,具有历史意义的包豪斯厂房面临被拆除的命运;在北京焦化厂,具有“煤气供应”时代历史标志的炼焦煤气炉,面临被变卖的可能;还有,我们过去十年来拆除了大量的建筑物、构筑物,都已经沉寂为历史。“破旧立新”改造后的都市正成为“西医”手术后整容的面孔,这种面孔是冰冷的、缺乏生气的形象。我们需要更新老工业区的城市风貌,但不完全是“西医”式的拆建,而应是“中医”式的疏通经脉,城市的风貌不是简单的“整容与移植”,而应是新旧“潜移默化”的共生发展。

伤痕文化

在有着3000多年建都史的北京城,不仅仅只有悠久历史的故宫、天坛、四合院,以及人民英雄纪念碑、民族宫、北京展览馆是文物古迹和历史文化,而在垡头老工业基地中具有近代工业历史意义的建筑同样也是文物古迹,也是历史文化。

过去,我们热衷于抢救老祖宗的“遗产”,而忽略了近期发生的毁灭,今天,我们更应珍视当前经济快速发展的大好机遇,慎重对待垡头老工业基地,拯救老工业基地中的伤痕文化,建立保护机制,实现城市文化的多元共生。

借鉴之道——回归思辩

异国思辩

从19世纪80年代至90年代,英格兰与苏格兰一些重要的老工业区、码头区都进行了大规模的搬迁改造,并且对该地区的经济发展起到了巨大的催化剂作用。而上述变革的发生起因于政府经济复兴政策的支持,由于工业与港口码头的衰败,促使政府不得不考虑将这些地区进行土地功能的转换。

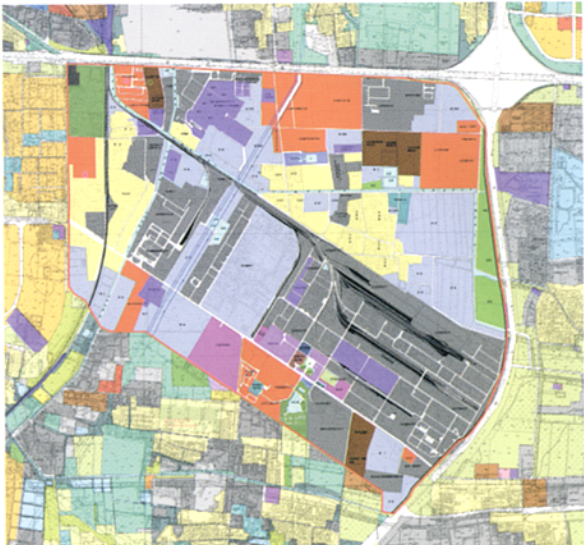


图2 北京垡头老工业基地现状图



图3 英国曼彻斯特工业展览馆



图4 上海江南造船厂

在伦敦、利物浦、曼城、格拉斯哥等城市，进行了大规模的码头区与工业区的改造，相继建成了商贸区、文化展示区、博物馆以及其它公共设施，修建了大量的住宅，经过十几年的发展，完成了工业区经济从衰败走向复苏。分析英伦的工业码头区改造事例，对北京城内正在进行的垡头老工业基地的改造具有借鉴意义。

基于英国是一个比较传统的国度，对待传统的保守态度，使它们在对待历史遗存时非常小心翼翼，在英伦随处可见的历史遗迹都被很好地保护起来，这种“守旧”的态度同样反映到对待工业历史建筑的保护上。例如，在利物浦、伦敦等地，到处洋溢的历史建筑与人文传说，都被城市文化所收藏，茶叶船、伦敦塔、拿破仑桥……处处体现着历史文化的痕迹，穿梭在我们的眼前，使我们不得不慨叹，这是一个到处都有着传奇历史文化故事的城市（图3）。

与英伦比较，由于历史文化的不同，我们对待历史建筑存在着巨大的文化差异。例如历代王朝的更替，无不是以“不破不立”的方式结束这些历史建筑的命运。到了近代，我们仍然继承我们祖先对待历史建筑的“破旧立新”态度。

实际上，在对待工业历史建筑的保留上，大多数的方法都是保留部分有价值的历史建筑，并通过适当的改造成为可利用的功能空间，只有利物浦码头区的文化会展中心、曼城的工业历史博物馆将大多建筑保留下来，而像伦敦码头区、格拉斯哥港口区仅仅保留少量的、有特点的建筑。然而，对于历史工业区改造的



图5 黑川纪章的共生建筑

实际目的是复兴该地区的经济活力,适应工业结构转型带来的经济危机与失业状况,英伦做到了吗?

针对工业区经济衰败的状况与英伦人的怀旧情节,撒切尔夫人提出了通过对工业历史文化遗产的保护与更新,来促进地区经济复兴。据此,大量的老工业区与港口码头区被改造,形成英伦大地随处可见的“家家博物馆、处处美术馆”的文化复兴。客观地说,通过这些传统工业建筑的功能改变,的确复兴了英伦地区的经济发展,也丰富了伦敦作为国际化大都市的历史文化内涵。

对于一个比较怀旧的国家,以标榜自己历史文化为荣耀的英伦,完成上述传承是不困难的,但是对于我们来说,从原有“破旧立新”思想中,依靠上述方法来解决经济发展和失业与住房等问题将会困难得多。我们对于今天物质经济利益的重视,往往忽视了明天文化利益的追求,急功近利的结果是承担着工业历史文化的载体被毁灭。

从英格兰到苏格兰,到处体现出对历史空间的眷恋。这促使我开始思考,什么样的城市形态是我们喜欢的?

在伦敦城市中,有两样东西令我兴奋:一个是老城市中心区的活力,到处是人群、广场、车辆、剧场、酒吧等等;另一个是道克兰的新建筑,建筑空间的变化、地铁车站空间的新颖别致、街心公园的静谧等等。一个是在老建筑空间逐步发展更新的城市社区,另一个是完全新建的城市街区。

同样,在老工业区改造中,格拉斯哥港口区基本上只保留少部分老工业建筑,大部分建筑是新建筑,给我们的感觉冷冰冰的面孔,而曼城的工业博物馆与利物浦的文化展示中心则是充满生机与活力的。

我们需要做一个“共生规划”来实现我们城市的活力,对待物化城市空间需要保留部分原有的设施与记忆,来体现新旧的共生原则;对待原有的经济活动不要立刻取缔,而应与新的经济形式一并存;对待原有的居民社区环境,要保持一定规模的结构特征,使新旧社区居民有着和谐相处的可能性。

这样的城市才是我们想要的和我们所希望的城市。它像伦敦、巴黎老城区,它像具有历史韵味的英伦小镇,它也像我们过去生活的家乡村庄风貌,令我们回忆与留恋。

经验之旅

上海江南造船厂将百年工业历史遗迹保留在2010年举行的上海世博会上,在原有厂址上改建成博物馆与市民活动场所,厂区建筑分为保护与保留两大类,制造局2号船坞旧址被作为上海世博会文化活动场所,飞机库将作为企业展览馆,三菱重工株式会社江南造船厂办公楼将被作为造船博物馆,海军司令部旧址将改建成文化设施(图4)。

广州中山岐江公园改造则是通过规划设计竞赛获得的实施项目,设计人是这样描述他们心中的理想:“当我们寻找千年古迹和传统形式,以求地方文脉和精神的时候,突然发现,这种精神就在足下、就在眼前。在城市的改造中,那些被视为丑陋的钢铁厂棚、生锈的铁轨和吊车、斑驳的烟筒和水塔,给每个经历过那

个时代的人们多少回忆,又给没有经历过那个时代的人们多少想象的空间”。

历史与今天提供给了我们机遇,我们就要正视,还要借鉴国内外发展的经验,寻求明天的变革之道,才能使我们面临生存危机的垡头老工业基地焕发青春,才能使我们的城市焕发出深厚的文化底蕴。

寻求策略之道——走向明天

思想的变革之道

明天,我们需要在规划思想上改变传统的思维,为了使政府主导的规划与市场选择的规划和谐发展,对垡头老工业基地的更新改造,我们倡导一种规划共生理念,这种规划共生理念是社会、经济与空间环境的和谐共生,它的深层涵义是对待垡头老工业基地的社会新旧结构要逐步共生更新,对待经济发展应采取新旧两种机制存在,对待空间环境宜采取保护与再利用共生方式。采用这种思想上的变革之道,会让新与旧的生活元素渗透到我们规划思想的每一个层面,让新与旧的共生规划融合到我们现实生活中(图5)。今天,规划共生思想会促使我们重新思考一个好的城市环境应该是如何形成的、如何生长的、如何更好地为人们使用的,规划共生思想还会促使我们重新思考垡头老工业基地搬迁改造的变革之道,提升地区的经济生长点,修补地区的社会结构,挖掘地区的特色空间。

具体表现在:面临垡头老工业基地的发展转型,满足“退二进三”要求,规划共生理念是“二产与三产”共同生存、和谐发展,这要求规划编制应提供新旧两种经济发展的土地性质;面临垡头老工业基地的社会结构调整所伴随着大量职工下岗的危机,规划共生理念是“在岗经营与下岗培训”共同生存、和谐发展,这将要求规划编制应提供能够适应新旧两种职业就业机

会的土地供应;面临垡头老工业基地空间环境的“衣衫褴褛”,规划共生理念是“历史工业空间与历史文化空间”共同生存、和谐发展,这将要求规划编制应提供能够具有新旧两种空间形态的土地资源。

方法的变革之道——重构“真正的工业历史遗迹”空间

假如我们能够实现我们的规划共生思想,我们的垡头老工业基地改造会为我们呈现一处别样的、有机的城市空间环境。

如果我们摒弃过去“推土机”式的方法,那么我们应该寻求变革之道,采取什么样的方法能够拯救我们的工业历史文化?

借鉴于历史文化名城保护规划的方法,我们应该重新评价什么是“真正的工业历史遗迹”,而不是“一刀切”、“大锅饭”,我们应该从垡头老工业基地的社会经济历史背景中,找出能体现工业区历史价值、艺术价值和文化内涵的东西进行挖掘整理,还应该重新确定垡头老工业基地的保护标准,划定老工业遗迹的保护界限,并对保护区的道路、交通、市政、防灾及生态环境提出改造的规范,为今后落实规划共生思想提供编制依据。

我们不能沿袭过去的方法,那样会毁坏我们的工业历史积淀,剥夺我们职工的生存环境,丧失我们城市的记忆!



图6 包头老工业基地工业历史空间刚性共生图



图7 包头老工业基地共生规划监控实施目标图

我们应该重构工业历史遗迹空间，将像首钢、酒仙桥电子城、北京焦化厂这样的老工业基地，建设成为具有工业意味的历史空间，并有着“艺术意味的厂房”、“未来世界的五彩管线”、“标志性的炼焦炉”以及大量供孩子们记忆的“游戏空间”。

规划编制的变革之道

我们应该放弃过去的规划编制方法，不是以市场适应规划，而是以规划适应市场，重新审视市场与规划的位置关系，为老工业基地改造提供一种灵活选择。确定复兴改造规划是介于“控规”与“总规”之间的一种层次规划，能够满足政府、市场、社会结构的和谐共生；明确规划编制要有刚性 with 弹性，改变过去规

划注重控制而轻市场的价值取向，从而导致规划失灵的现象，同时政府主导的城市公共资源配置作为刚性共生规划得以落实，而弹性共生用地为市场选择提供更多的可能性。另外，为了保证老工业基地改造目标得以实现，我们引入规划编制的动态监控方法，对弹性共生用地的改造目标不断校核，避免由于具体目标的偏差，导致宏观目标难以实现。

伤痕文化的变革之道

过去，我们过于注重经济驱动，而忽视工业历史文脉延续；今天，我们过于注重空间效果，而忽视工业历史文化沉淀。那么明天，这些工业历史建筑将离我们城市远去。

我们应该救赎这些工业历史遗迹，救赎这些伤痕文化的陨落，从规划内容上确定工业文化遗迹选择的可能性，民间已经在拯救798的文化，政府也引起了重视，我们应该明确工业文化遗迹也是一种文物，它是我们都市多元文化中不可分割的一部分。

共生发展之道

共生发展之道就是社会、经济与空间环境的和谐共生，依据包头老工业基地复兴发展的特点，我们采取的实施策略（G+P+X+T）是由刚性共生控制规划（G）、空间引导共生规划（P）、弹性发展共生规划（X）三部分构成，并通过动态监控时序规划（T）来保证规划理念与目标的实现。

刚性共生控制规划（G）

刚性共生控制规划是由城市公益性建筑、能够带动地区发展的产业、市政公用设施、主干道路与出入口、城市配套设施、工业历史遗迹、轨道交通及站点、绿化系统等元素组成。刚性共生控制规划的结构是由新旧产业活动用地、新旧社会文化结构用地、新旧空间环境构成的。

共生发展之道要求保留包头老工业基地中旧有的社会、经济、环境与建筑空间的历史文化资源现状，还要保留用地中历史文化资源中的历史事件、工业历史记忆、片段、街道氛围、生活趣味、风俗习惯。

刚性共生控制规划了6个刚性共生用地单元，它们是扶贫救助单元、都市里村庄规划单元、历史文化遗迹保护单元、生态环境改造区单元、市政基础设施保护更新单元、交通承载单元。其中，社会扶贫规划单元主要面向低收入群体的教育、医疗、体育文化、市场、科研及企业设施；都市里村庄规划单元则需保留李罗营旧村原有街道、社区环境、小产品市场、农产品批发市场、院落农宅等；生态环境改造区单元则是调整王四营乡旧村改造用地位置，预留出位于包头老工业基地西侧的生态绿色通道，保留并拓宽改造大柳树沟宽度，并重新规划一条景观观赏河道，预留出城市高压走廊的绿色空间及城市铁路线两侧的绿化隔离带；老工业历史遗迹保护单元则是由工业历史博物馆、纪念广场、工业文化娱乐场所、生态公园、工业创意设计公司基地、旧厂房的改建、厂区内原有体育设施再利用等组成。

对于包头老工业基地保护与再利用界定的原则和设想：一是需要从工业历史文化价值出发，承载历史记忆的建筑对其整体以

“留”为主,如北京焦化厂的1号、6号炼焦炉等;二是从建筑形态出发,工业历史悠久、风貌较好的建筑物,如北京焦化厂的主办公楼,整体以“留”为主;三是从技术经济价值角度考虑,厂房和仓库等建筑结构可塑性大、承载力高,对其改造是采取保护再利用方式;四是从城市景观特色角度,北京焦化厂的许多烟筒可以作为城市的特色标志景观,对其采取部分保留、适当改造、赋予新内容方式。国内成功的案例是沈阳铁西区的保护,它通过大量的历史调研,对能代表东北工业起源的20世纪30年代的烟筒进行了标志性的保留,并通过沿铁路线两侧保留的生态绿地将铁路线建设成生态公园,来重新唤起人们对工业历史的深刻记忆(图6)。

空间引导共生规划(P)

它是由老工业基地重要的空间节点、建筑物、工业历史遗迹、景观走廊、空间景观线、旅游线、空间设计控制通廊等组成。

空间引导共生规划确定应优先保留垡头老工业基地低矮的厂房、高耸的烟筒、林立的水塔、废弃的火车铁路线及炼焦炉,并规划出相应的空间景观通廊,来确定新旧空间的景观控制点,预留出景观节点保护范围、景观走廊线、景观保护带及空间分区。

空间引导共生规划规划了4个空间引导区、3个景观走廊线、4个空间高度控制点。其中4个空间引导区是在北京焦化厂旧有厂区中,划分出新建空间与改建空间的对话、改建空间与历史空间对话、新建空间与历史空间对话,并通过共生的空间组织形成工业历史遗迹景观系列;3个景观走廊线是指绿色生态河道景观走廊线、工业历史遗迹空间景观走廊线、化工路东侧空间景观走廊线;4个空间高度控制点是指在京沈高速路与五环路交叉口、五环路与化工路交叉口、京沈高速路与铁路环交叉口、化工路与铁路环交叉口作为新建空间控制点。

弹性发展共生规划(X)

它能够进行职工就业培训的基地、再就业的产业用地、中心城调整优化出的功能用地、引导地区经济发展的大型项目用地、有利于地区历史文化资源的改造与保护等用地组成。

弹性发展共生规划保留了原有垡头老工业基地的社会经济发展现状(如北京焦化厂),但伴随着企业的停产转型,也面临着自行发展建设出路需求、建设新厂资金压力的需求以及停产搬迁转型职工安置出路的需求等,还有北京陶瓷产业、仓储市场、宠物市场等面临保留或发展的问题。

弹性发展共生规划应以垡头老工业基地中的定位及目标,作为确定具体项目是否可行的依据,并提供共生发展的用地引导方向。具体共生发展的规划方向为提供北京焦化厂下岗职工安置、再就业的发展用地,并提供土地税费方面的优惠;扩大北京职业技术学院用地规模,作为职工再就业培训基地;经济产业发展方向是:第三产业应以工业旅游、科技文化、休闲娱乐、展览会议(小型)、服务业、商业、物流业等作为发展方向;第二产业应以高新技术产业、都市型工业作为发展方向;弥补垡头老工业基地中城市公共服务功能的缺失,如兴建大型医院、图书馆、

影剧院、体育场、商场等。

动态监控时序规划(T)

动态监控时序规划是指应摒弃一次性制定一个完整、详细、静态规划的做法,根据经济发展变化情况,制订土地开发的动态时序,并通过对共生环境的保护与实施的项目评估情况,不断修正原有规划。

对G类用地的监控时序规划是指制定政府主导的G类用地实施时序,确定哪些用地优先实施,哪些用地最后实施。我们通过研究建议:在垡头老工业基地建设中,应优先实施环境污染的治理与修复规划,并同时兼顾几条主要城市道路节点交通站点的规划实施。在上述方案得到实现的前提下,才可以实施工业遗迹风貌保护计划、城市中村庄的更新改造规划及其它市政基础设施的建设规划。

P类用地的监控时序规划是指制定P类用地中的工业遗迹的空间景观节点、走廊线的监控实施。P类用地的实施监控时序应优先保护北京焦化厂炼焦炉及其周边区域的建筑景观,其次应结合本地区的空间景观走廊线、节点、沿北京焦化厂北路的生态景观走廊线进行规划设计方案招标。

X类用地的监控时序规划实施采用目标监控法,校核X类用地是否与垡头老工业基地的发展定位取得一致,主要对用地性质、建筑容量、建筑高度进行监控。

X类用地的实施时序计划应优先实施能够解决北京焦化厂职工安置的产业用地;其次,北京焦化厂南区续存企业用地更新改造的项目应优先实施,解决了职工就业问题后,实施其它X类用地(图7)。

参考文献

- 1 冯春萍.德国鲁尔工业区持续发展的成功经验,2003
- 2 侯丽.美国“新”区划政策的评介.城市规划学刊,157(2005-3):36-42
- 3 刘敏.关于我国控规法律地位的思考——基于德国规划层次的分析与借鉴.规划师,18(2002-6):67-69
- 4 任国岩.2004.巴黎塞纳河左岸地区改造规划与建设.国外城市规划,19(2004-5):92-96
- 5 殷成志.2003.我国法定图则的实践分析与发展方向.城市问题,114(2003-4):19-23
- 6 邹兵.2002.敢问路在何方——由一个案例透视深圳法定图则的困境与出路.中国城市规划学会2002年年会论文集:城市经营与管理
- 7 Lindblom, C.E. 1959. The science of 'muddling through'. Public Administration Review 19: 79-99
- 8 Pressman, J. and A. Wildavsky. 1984. Implementation, 3rd edition. Berkeley: University of California Press
- 9 卢永毅,杨燕.化腐朽为神奇——德国鲁尔区产业遗产的保护与利用.时代建筑,2006,2
- 10 陈云琪.“江南文化”驻留浦江畔——江南造船厂“保护再利用”的前期研究.时代建筑,2006,2
- 11 陈军.变革之道.中国城市规划学会2006年年会论文集,2006

作者单位:北京市城市规划设计研究院

责任编辑:沈博