

# 空间规划背景下工业遗产聚集地的空间治理研究

## Research on Spatial Governance of Industrial Heritage Clusters under National Territory Spatial Planning System

李鹏鋈 LI Pengyun

**摘要** 提升国土空间治理能力和效率是空间规划的重要目标。从空间治理视角切入阐释工业遗产聚集地及其空间治理的内涵,探讨工业遗产聚集地空间治理的特征和作用。选取德国鲁尔区和我国上海两个具有代表性的工业遗产聚集地的空间治理实践进行比较,分析两者工业遗产聚集地和空间治理的特征,尤其是以区域空间规划体系为核心的纵向治理和以土地资源为核心的横向治理两类空间治理模式。在此基础上,总结和讨论多元治理主体中自上而下与自下而上相结合,空间规划作为重要工具介入空间治理,存量规划中土地的增值与分配对空间治理的关键作用。

**Abstract** Spatial governance is an important guarantee for the effective protection and development of industrial heritage clusters under the national territory spatial planning system. By expounding the connotation of industrial heritage clusters and spatial governance, this paper discusses the characteristics and significance of spatial governance of industrial heritage clusters. Two representative industrial heritage sites (the Ruhr Area and Shanghai) are analyzed and compared. Two types of spatial governance mechanisms are discussed: vertical governance with regional spatial planning system as the core and horizontal governance with land resources as the core. On this basis, it summarizes the spatial governance logic of multiple subjects, the key role of land increment and allocation in inventory planning for spatial governance, and the significance of structure-function model in spatial planning.

**关键词** 工业遗产聚集地;空间治理;鲁尔区;上海;空间规划

**Key words** industrial heritage clusters; spatial governance; the Ruhr Area; Shanghai; spatial planning

文章编号 1673-8985 (2022) 02-0119-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20220218

### 作者简介

李鹏鋈

上海同济城市规划设计研究院有限公司  
工程师, 硕士, pengyun703@126.com

### 1 研究背景

2015年,《生态文明体制改革总体方案》提出“构建以空间治理和空间结构优化为主要内容,全国统一、相互衔接、分级管理的空间规划体系”。2019年,《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》提出“全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平”。从国家到各级政府,空间治理不断影响空间规划体系的探索和生态文明体制的改革,空间治理与空间规划在政策和操作层面不断融合。

我国“十一五”时期以来,工业转型成

为国家和地方产业调整政策的焦点<sup>[1]</sup>,许多城市在“退二进三”过程中产生了大量的工业遗弃地。北京、上海等部分城市已由增量规划向存量规划转变,土地的稀缺和不可再生性使工业遗弃地等存量建设用地的治理日益重要。在未来,城市更新将更加强调高效土地利用的精明式增长、工业用地的转型和工业遗产的再生,在缓解新的保护压力的同时,将有助于形成富有地区精神的凝聚力,加快形成高效、集约的城市发展路径。对于工业遗产集中的地区,整体发展的思路正在逐步形成,例如东北三省进行跨省的工业遗产旅游线路开发,景德

镇市围绕陶瓷工业遗产在市域范围内塑造历史文化景观空间,上海黄浦江苏州河沿线的工业遗产更新,均推动了工业遗产地的整体化发展。

## 2 工业遗产聚集地的内涵与特征

### 2.1 空间治理视角下的工业遗产聚集地

国际工业遗产保护协会(TICCIH)把工业遗产定义为具备技术价值、历史价值、建筑或科研价值以及社会意义的一种工业文化遗产。早期的工业企业涉及材料、人员、加工、运输等多个环节,往往占地面积大,同时为了共享基础设施、节约成本,会形成聚集发展。另外,工业场地为了方便生产和运输,会靠近河流、矿产等自然资源和铁路、码头等交通要道而形成连绵成片的聚集区。这种打破行政边界,形成区域上空间联系的状态被视作工业聚集。随着城市转型的推进,工业遗产的分布也随之呈现空间聚集特征,形成工业遗产聚集地。

空间治理指利用资源配置来实现国土空间公平、有效与可持续发展<sup>[2]</sup>,是构建国家治理体系与国土空间规划体系的重要内容。随着我国城乡规划的属性从“技术工具”转向“公共政策”,城乡空间规划和以土地为核心的资源配置逐渐成为空间治理的重要途径<sup>[3]</sup>。基于此,本文将工业遗产聚集地的内涵做如下界定:

(1) 在范围和尺度方面,聚集地作为空间规划的对象,其划定依据遗产性质、资源禀赋、地理特征、居民分布、经济活动等因素来确定,其范围不是一个行政区划的概念,而是一个区域规划和管理的概念,可视为城市文化和生活的相关载体。

(2) 在保护和利用方面,从整体上进行保护与利用的协调,以谋求可持续发展。工业遗产聚集地是一个互动空间,重要的区域参与者可以追求共同目标、战略、项目以及必要组织形式。

(3) 在分析角度方面,对于工业遗产聚集地的空间治理将着眼于资源配置,立足于空间规划和用途管制<sup>[4]</sup>,综合考虑文化、经济、社会等价值属性在时间和空间上的层积。

### 2.2 工业遗产聚集地空间治理的特征与作用

#### 2.2.1 治理的权威性与引导干预

治理可以看作资源配置和国家事务的调节机制,其中政府的空间治理是通过一系列的法律法规和规章制度对工业遗产聚集地的空间过程与格局进行干预和优化,使空间治理成为重要的政策工具,体现了空间治理的权威性。政府从顶层设计开始进行自上而下的规划,通过体系构建实现工业遗产保护和利用的引导,确保工业遗产聚集地能够可持续发展。

工业遗产的保护与发展之间的平衡始终是一个艰难又非常重要的任务,这是因为再利用相对于保护常常具有强势地位,但对经济利益的过分追求会使遗产的文化价值不断被边缘化,导致工业遗产的“活化”逐渐偏离“保护”的核心要义<sup>[5]</sup>。强调空间治理的权威性,可以在顶层设计层面强化遗产的文化向度,通过强有力的法律法规,界定遗产价值和开发红线,避免在市场经济作用下造成工业遗产的破坏性开发。另外,权威性能使政府集中力量办大事,策划和运作作为城市活力指示器和调节器的“大事件”<sup>①</sup>,引导实现区域化的整体更新。如上海以世博会为契机,整合原有工业场地,使大约25万m<sup>2</sup>的工业建筑得到保留和更新,这一区域的空间特质与工业文化底蕴也得到延续和发扬<sup>[6]</sup>。

#### 2.2.2 治理的区域性与整体发展

工业区选址与自然环境(河流、资源)、建成环境(路网、设施)、社会经济(产业联系、劳动力分布)等密切相关,而工业活动又不断改变和重塑当地的社会环境、地域文化和经济格局。工业聚集地作为工业遗产区的主要空间载体,可视为工业地域环境的不同“层次”随时间“层积”的结果,呈现出空间治理的区域性特征。这种区域性不仅是聚集区内各工业遗产之间的相互关系,也是工业遗产与整体人居环境之间的关系,包括更广泛的城镇背景及其地理环境。

强调聚集地的概念,旨在推动区域的整体更新,避免工业遗产偏向个体的精心保护而忽视了整体价值的损失。其整体价值至少表现

在3个层面:通过空间治理推动整体品牌形象的形成和强化,实现整体价值提升;将工业遗产置于更广泛的城市系统中,实现区域环境的完整与契合;通过工业文化延续和基础设施共享,融入城市生活。上海在“八·一三”事变后,大量工厂迁入租界,到解放前全市有7 816家工厂分布在非工业区,占77.5%,将近6 000家工厂与居民住宅交错布置。从区域视角将工业遗址与人居环境进行整体考量,构建城市历史景观<sup>②</sup>,讨论工业遗产发展的空间与其整体城市历史景观框架的兼容性。

#### 2.2.3 治理的协调性与多元价值

工业遗产聚集地空间治理的协调性包含广度和深度两个层面。在广度上,空间治理与公共游憩系统、旅游休闲系统、城市基础设施系统、自然生态系统等的协调;在深度上,考虑与总体规划、专项规划等的纵向衔接,以及聚集区内工业遗产单体的定位和具体场地设计之间的协调。

空间治理的协调性将工业遗产的公共属性嵌入公共空间的游憩系统网络,使历史文化遗产、绿地水文、休闲游憩等子系统在区域层面上互动。治理的协调还是一个动态的过程,使工业遗产成为人居环境的有机细胞,与城市其他有机组成进行功能互补和空间联系,促进生态、经济、文化等价值实现。例如“上海黄浦江滨江岸线贯通”工程修缮和保留了10处工业遗存,其中被视为“一号工程”的上海民生码头的改造是杨浦大桥往陆家嘴方向的第一个休闲水岸开放节点,不仅重新激活市政设施,也实现了防洪、游憩、休闲的多元价值。

## 3 工业遗产聚集地的空间治理实践:鲁尔区与上海的对比分析

### 3.1 样本选择

鲁尔区(Ruhrgebiet)位于德国的莱茵鲁尔大都市区(Metropole Rhein Ruhr Region)北部,属于北莱茵—威斯特法伦州,面积约4 435 km<sup>2</sup>,为西欧第三大人口密集中心,被称作“德国工业的心脏”。上海位于长江入海口,市域面积6 340.5 km<sup>2</sup>,被视为我国近

注释: ① 大事件(mega-events):由城市政府主导的有明确的时间节点、享有特殊专项政策,有巨额资金投入并进行大规模开发建设的具有国际影响的重大体育赛事、节庆会展以及政经活动(如奥运会、世界杯、亚运会、世博会、世界经济论坛等)。

② 城市历史景观(Historic Urban Landscape, HUL):2011年,联合国教科文组织(UNESCO)颁布的《关于城市历史景观的建议书》将其定义为“文化和自然价值及属性在历史上层积而产生的城市区域,其超越了‘历史中心’或‘整体’的概念,包括更广泛的城市背景及其地理环境”。



代工业的发祥地。两者工业遗产的空间治理开始较早并持续进行,其成功的经验或者失败的教训经历了时间的检验。

梳理鲁尔区与上海市工业遗产保护与利用的发展脉络(见图1),两者在典型性和持续性方面具有相似之处,两者都是各自国家工业发展进程和工业遗产保护利用探索的典型代表并产生深远的影响。上海自2006年首次明确“工业遗产”概念以来,就进入工业遗产保护和再利用的活跃期。德国是最早认识到工业遗产重要性的两个国家之一,鲁尔工业区从世界重工业的排头兵转变为世界工业遗产鉴别、保护和再利用的急先锋,成为全球借鉴的案例。德国也是最早进行空间规划的国家之一,区域规划和治理对于鲁尔工业区的发展转型影响深远。德国鲁尔区自20世纪70年代提出“工业遗产”以来,以“工业遗产之路”(The Route of Industrial Heritage)为标志,基本已形成工业遗产再利用的网络空间结构。鲁尔区域化的空间治理体系基本成型,对于尚处在探索阶段的我国空间规划和治理具有重要借鉴作用。

### 3.2 工业遗产聚集地的形成及其空间特征对比

鲁尔区从19世纪上半叶开始依靠煤炭和钢铁产业成为欧洲最大的工业区,但随着20世纪中叶传统工业的衰落,鲁尔区进入漫长的复兴时期。伴随着新经济的培育,工业遗产的价值被逐渐认识,工业遗产一方面被纳入文化遗产体系中,最典型的就是被列入世界文化遗产名录的关税同盟煤矿工业区(Zollverein Coal Mine Industrial Complex),另一方面被纳入城市更新体系中,与城市休闲、遗产旅游、文化创意、公园景观等联动发展,成为鲁尔区形象提升和再发展的重要推动力。

从19世纪中叶开始,随着外商的涌入,上海的造船、纺织、面粉等近代工业大力发展,至20世纪30年代,工业规模接近全国一半,成为我国最重要的工业城市。自20世纪末,上海进入发展定位和功能空间调整期,市区内的大量工厂逐渐停产或者外迁,工业遗产数量大幅增加。如何妥善保护与科学再利用工业遗产成为上海城市更新与发展的新课题。

鲁尔区与上海的工业分布都遵循“以港兴市”“以水为脉”的规律。这与河流的便捷通航以及工业对于水资源的依赖有重要关系。鲁尔区的生产点围绕鲁尔河、埃姆歇河、莱茵河和利珀河4条天然河流呈区域化分布(见图2),导致工业遗产在州域层面上呈现空间聚集的特征。上海早期工业主要沿黄浦江和苏州河狭长地带呈连续带状分布,即便在郊区也是靠近吴淞码头等交通便利点。第一与第二批中国工业遗产名录中有23处位于上海,其中90%集中在“一江一河”沿岸。2015年上海市文物局公布300处遗产,近70%在“一江一河”沿岸(见图3)。

### 3.3 工业遗产聚集地空间治理模式对比

鲁尔区和上海虽然都表现为工业遗产聚集地的特征,但因为规划体系、土地制度、基本国情等的不同,形成两种不同的治理模式。例如鲁尔区在空间规划上有区域规划的法定规划,能推动工业遗产在区域层面上进行整体开发保护,进而融入更大区域的欧洲文化遗产体系。上海没有与鲁尔区相对应的区域规划概念,工业遗产的保护利用主要以城市总体规划中的专项规划和详细规划中的地块形式落实,其深度和广度难以支撑庞大的工业遗产聚集地的整体复兴。例如我国实行土地公有制,相对于德国的土地私有制,我国政府对于土地的财政收入依赖很大,土地的权属和收益直接影响工业用地的更新和遗产保护的发展。

#### 3.3.1 鲁尔区:以区域规划为核心的纵向治理模式

德国的空间规划体系按地域范围分成



图1 鲁尔区(上图)与上海市(下图)工业遗产保护与利用重要时间节点对比

Fig.1 The comparison of important time nodes of industrial heritage protection and utilization between the Ruhr Area (above) and Shanghai (below)

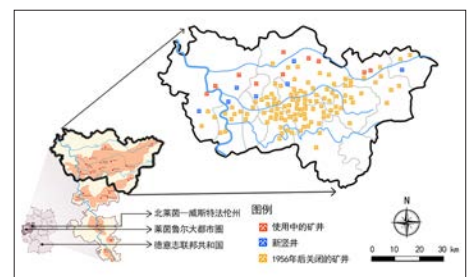


图2 鲁尔区工业分布图

Fig.2 Industrial distribution map of the Ruhr Area

资料来源:笔者根据参考文献[7]整理绘制。

资料来源:笔者自绘。

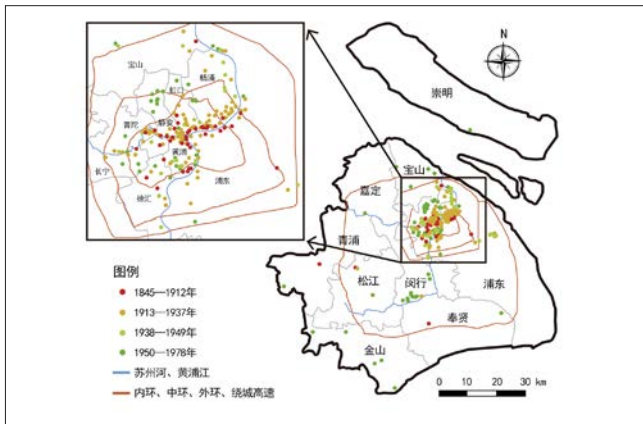


图3 上海市工业遗产分布图  
Fig.3 Industrial distribution map of Shanghai

资料来源:笔者根据参考文献[8]整理绘制。

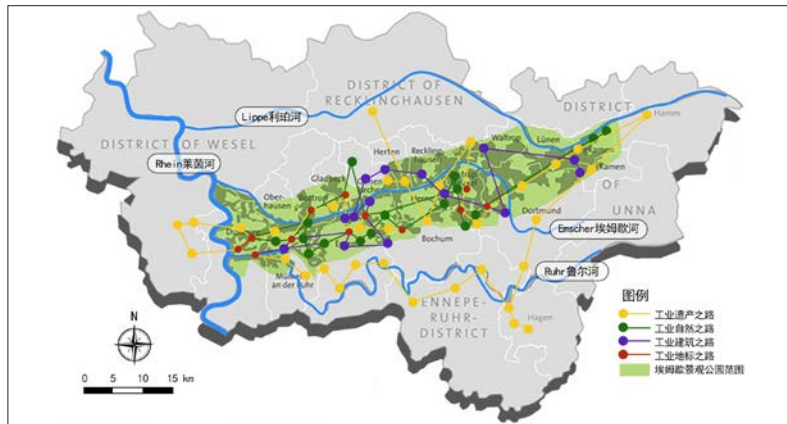


图4 鲁尔区工业遗产网络结构图  
Fig.4 Industrial heritage network structure of the Ruhr Area

资料来源:笔者自绘。

表1 北莱茵—威斯特法伦州的空间规划体系  
Tab.1 Spatial planning system of North Rhine-Westphalia

对象	机构	规划手段	法律基础
德意志联邦共和国	联邦政府	联邦空间秩序规划	《空间规划法》(ROG)
北莱茵—威斯特法伦州 特定区域	州政府	州发展规划(LEP)	《北莱茵—威斯特法伦州规划法》
	区域委员会	区域发展规划	
区县(Kreis) / 乡镇(Gemeinde)	地方政府	土地使用规划、建造规划图则	《建设法典》(BauGB)

资料来源:笔者自制。

国家、州、区域和地方4个层面<sup>[9]</sup>(见表1)。德国各州法律独立,遗产保护的最高权利在州层面。州政府通过建立不动产基金和设立区域发展机构从区域层面进行工业遗产保护,并进行棕地购买、治理与开发等。无论在工业化时代,还是在转型的后工业时期,鲁尔区的发展一直具有区域特性<sup>[10]</sup>,在州与地方之间有法定的“区域规划”(Regionalplanung)。早在1920年,德国政府便设立鲁尔矿区联盟(Siedlungsverband Ruhr-kohlenbezirk, SVR),作为该区域的最高权力机构,并于2004年改为鲁尔区域协会(Regionalverband Ruhr, RVR)<sup>[11]</sup>,负责鲁尔区的空间规划。

法定层面的区域空间总体规划偏重政策性和指导性,为推动和落实区域规划,RVR推出众多区域治理计划,如埃姆歇景观公园(Emscher Landschaftspark, 1989—1999),鲁尔项目计划(Project Ruhr, 2000—2006),欧洲文化首都计划(European Cultural Capital,

2010),并和各团体、机构、公司密切合作,以促进工业遗产的保护和再利用。以埃姆歇景观公园为例,工业遗产保护与利用是其7个规划主题之一,该计划依托国际建筑展(International Building Exhibition, IBA)对鲁尔中部地区进行综合治理,退化的自然景观和衰落的工业景观得到更新,并发展演绎出后工业景观类型。以埃姆歇公园为基础,鲁尔区推出“工业遗产之路”(Route Industriekultur),随后又推出“工业自然之路”(Route der Industrienatur)、“工业建筑之路”(Route der Industriearchitektur)和“地标之路”(Route der Wahrzeichen),形成区域化工业遗产网络(见图4),并融入欧洲遗产之路<sup>③</sup>中。

为确保落地实施,计划被分解为一系列可执行的项目,其中多元主体是推动项目进行的关键。如IBA的大多数项目采用自下而上征集和自上而下筛选的形式,RVR和IBA召集

不同领域的资深专家组成评委会对提交的项目进行评估,因而涉及工业遗产的各个方面都能被充分讨论。另外,项目在确定可开发时需拥有土地并获得土地规划许可且资金筹集到位。IBA不直接资助项目资金,但如果项目获得评委会认可,则能优先得到36个基金的资助。就项目的发展过程而言,持续性是其成功的一大特点,IBA结束后,埃姆歇景观公园的大多数项目被转给“鲁尔设计有限公司”(Project Ruhr GmbH),并纳入随后的埃姆歇景观公园总体规划(Masterplan Emscher Landschaftspark)中,其所推动的工业遗产之路,虽几经变更,但一直延续至今<sup>[12]</sup>。

以鲁尔区工业遗产之路为代表的区域化进程可视为有组织、分阶段、持续推进与逐渐深化的空间治理过程。这种遗产空间聚集地一体化的治理模式,从顶层设计到区域计划再到项目实施,建立了一套可执行的机制,使得鲁尔区至少在文化遗产方面构建起鲜明的区域形象。

### 3.3.2 上海:以土地资源为核心的横向治理模式

相较于鲁尔区以区域空间规划为核心,通过顶层设计将有价值的工业用地转变为工业遗产进行保护与再利用的机制,上海因为没有区域性的工业遗产专项规划,在开发与利用上很难形成完善的体系。上海在工业遗产更新发

注释: ③ 欧洲工业遗产之路(European Route of Industrial Heritage, ERIH):是贯穿全欧洲的最重要的工业遗产网络。参见:<http://www.erih.net>。



展中更偏向横向的治理,其主要特点是工业遗产的保护与利用分属多个职能部门管理,各部门之间没有明确的上下级关系。

上海的工业遗产保护体系主要由两部分组成。一是优秀历史建筑和历史文化风貌区的保护,主要由市规划资源局下的风貌管理处负责,2003年颁布的《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》扩大了工业建筑的保护对象,使体系更加完善。二是文保单位,由市文物局负责管理,2009年颁布的《文物认定管理暂行办法》第一次将工业遗产纳入保护范围,成为特殊类型文物。

工业遗产的再利用的职责分属于多个部门。工业遗产旅游由市文化旅游局负责,2005年策划了全国第一个工业旅游专项规划《上海工业旅游发展规划(2006—2010)》,2006年颁布的《上海工业旅游景区服务质量要求》是国内第一个工业旅游地方标准。工业遗产与文化创意产业相结合的创意产业园主要由市经信委管理,并在2008年专门颁布了《上海市创意产业集聚区认定管理办法》。市规划资源局通过土地审批和规划管理对工业遗产实行管理,在城市总体规划层面将文化遗产纳入专项规划,在详细规划上通过用地性质与技术指标约束来指导地块的具体更新。

从项目的实施来看,当前大多数工业用地更新案例的博弈点在于用地经由特定的政策来突破原来用地性质的桎梏,从而获得用地指标和功能的变更。用地政策成为当下政府治理的主要手段,进而影响到工业遗产的保护与利用。因为土地的不可再生性和我国实行土地公有制,土地资源成为用地政策中遗产空间治理的核心,主要表现为用地权属和用地性质两个方面,并由此引申出一系列的政策(见图5)。每类政策是根据当时的经济发展状况和时代发展需求制定的,体现政府、企业等不同利益主体的多种诉求,其对于工业遗产的保护和利用有不同程度的影响(见表2)。

### 3.4 分析总结

鲁尔区和上海针对工业遗产聚集地所采

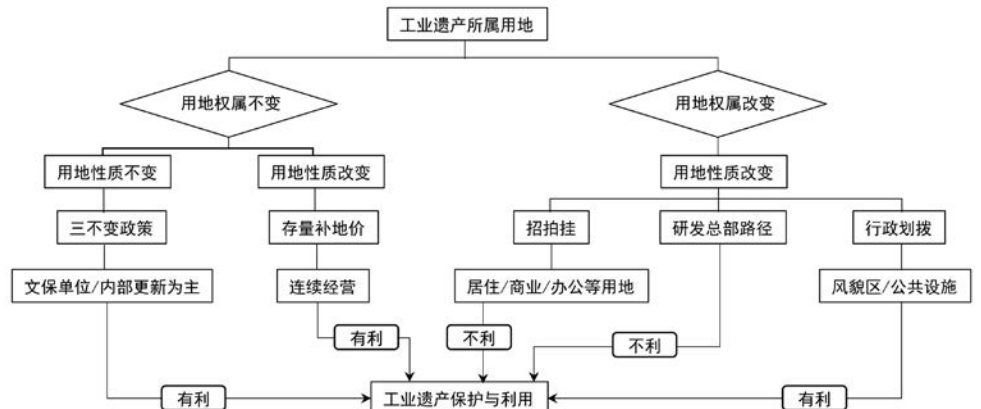


图5 工业用地政策与遗产保护利用关系图  
Fig.5 Relation of industrial land policy and heritage protection and utilization

资料来源:笔者自绘。

表2 上海市工业用地政策一览表

Tab.2 Overview of industrial land policy in Shanghai

类型	具体内容	政策依据	对工业遗产保护与利用的影响	实践案例
三不变	上海市经委提出的“产权主体、土地性质、建筑结构”三不变的转型路径被视为易于操作的过渡性政策	国办发[2008]11号; 沪府办发[2011]51号; 沪规土资地[2011]1023号	对建筑拆除、新建、改建、扩建有严格限制,早期“三不变”只能进行“装饰装修”,有利于工业遗产保护。但是,土地“名”“实”分离、项目和投资者不受保护、土地升值难以转为财政收入,其过渡性质会带来诸多不确定性	M50 艺术创意园东邻苏州河,原来是春明粗纺厂,从2000年开始逐渐转型成创意园区
存量补地价	先编制地块的控制性详细规划,然后依据规划条件和场地评估商议地价差额。企业在缴纳地价差额后,用地直接被转成经营性用地	国办发[2004]28号; 沪府办发[2016]22号	用地转性成本低,转型方向不受限,有利于工业遗产的整体保护和开发,规划先行能使工业遗产和整体城市规划有效衔接。但政策主要面向规模较大的工业企业,受众有限	上港十四区位于黄浦江北延段滨江风貌线上。宝山区先行编制了详细规划,然后通过补地价形式出让给上港集团进行整体开发
招拍挂	政府给工业企业一定的补偿金,收回工业企业通过划拨获得的国有土地使用权,然后通过“招拍挂”将土地使用权重新出让	国办发[2006]31号; 国土资发[2007]78号; 国土资源部第39号	通过用地转性,解除原“工业用地”身份对用地指标和功能的制约。但高价者得的竞拍方式会促使业主选择商业、住宅等回本比较快的项目,工业遗产保护难度增加	上钢十厂在20世纪90年代被改造为红坊创意园区,但在2014年被拍卖出让后,改建为上海融侨中心,除一排建筑被保留外,其余已被全被拆除
研发总部用地	2013年上海新增研发总部用地,实现部分工业用地转型	沪规土资地[2013]153号; 沪府办发[2015]69号; 沪府办发[2017]69号	兼具工业用地低成本和经营用地灵活开发的特征,实现功能、用地指标变更,增加土地出让金收入。仅限于政府认定的园区平台进行开发,政策导向明显,能够在一定程度上兼顾公众利益	位于宝山的上海北郊未来产业园,成为上海第一个践行研发总部类用地政策的项目
行政划拨	政府收回工业企业通过划拨取得的土地,以行政划拨形式改为公共绿地、公共设施等用地	国土资源部令第9号; 《中华人民共和国城乡规划法》	通过公园、绿地、博物馆、文化馆等的建设,对工业遗产进行较为完善的保护。但是会增加政府的财政负担,市场参与度较低	上海市政府将原来的大中华橡胶厂改造为徐家汇公园,并保留原来的大烟囱以及曾经当作录音室的法式红楼

资料来源:笔者自制。

取的不同治理模式是对工业遗产聚集地空间治理特征的具体展现。鲁尔区通过区域规划发挥了遗产聚集地的区域性特征,对于我国目前的国土空间规划具有战略上的借鉴意义。上海通过政府利用土地制度这个杠杆,一定程度上撬动了遗产的保护与再利用。

从工业遗产本身来说,鲁尔区多为煤炭和钢铁为主的重工业,污染治理首当其冲。鲁尔区依靠政府力量,通过鲁尔区总体规划将生态修复和国土整治结合,进行基础设施提升和产业转型,为工业遗产保护与利用的区域化进程打下基础。随后,鲁尔区通过“工业遗产之路”将工业遗产旅游提升到战略高度,实现区域振兴。上海情况则复杂得多,上海内城以轻工业为主,区域化的环境治理没有鲁尔区迫切,且工业遗产只是上海众多文化遗产中的一种,难以像鲁尔区一样成为区域性的主题文化。这也间接导致上海工业遗产的保护与利用出现分头管理,文化遗产价值让位于经济价值的情况时有发生。截至2020年,德国已经有5个工业遗产进入世界文化遗产名录,而我国尚未有世界级的工业遗产。上海也是我国6个没有世界遗产的省级行政单位之一。如果依托《上海市城市总体规划(2017—2035年)》中的“一江一河”功能结构布局来申报世界文化遗产,将有可能形成上海升级的突破口。

从规划体系上来说,鲁尔区在空间规划上有区域规划的法定规划,能推动工业遗产在区域层面上进行整体的保护开发,进而融入更大区域的欧洲文化遗产体系。在治理的主体上,鲁尔区有RVR这个政府层面的区域管理机构,并有政企合作的股份公司,能在实践层面上通过一系列的项目推动区域性计划的落地,而不同的计划之间也能相互继承和延续。上海没有与鲁尔区相对应的区域规划概念,工业遗产的保护利用主要以城市总体规划中的专项规划和详细规划中的地块形式落实,其深度和广度不足以支撑庞大的工业遗产聚集地的整体复兴。上海尚未有统一的管理机构,在涉及跨区域的重大项目上主要依靠政府成立专门的工作小组或者委员会来推进。例如为了贯通黄浦

江两岸,上海成立了市政府领导下的浦江两岸开发工作小组。该项目重新探索发现了滨江地区的工业遗存、历史建筑,将这条城市的文脉进行贯通,但是这类属于一事一议,难以保证持续性。

## 4 工业遗产聚集地的空间治理的启示

### 4.1 自上而下与自下而上治理的多元主体

治理主体的多中心和高度的自主性是其与传统管理的一大区别。工业遗产聚集地的空间治理涉及权利主体、责任主体与相关主体。权利主体通常是政府,但在权利的形式方面,政府可以设立具有话语权与执行力的治理机构,进行权利下放和角色转换,由权利方变为服务方、监督方和运营方。如鲁尔区在纵向上有州政府授权的RVR来发挥“顶层设计”的职能,然后与公司或者机构通力合作,协调工作的统一开展。责任主体作为执行层是直接参与工业遗产项目的企业、公司或者非营利机构,其在项目实施上需要有一定自主权,以便发挥市场在创新方面的推动力,但重大开发行为仍需经“顶层”批准,保证开发建设不会触及文化遗产保护的底线。由于每个项目和地方面临的问题和诉求不同,为了共同的利益,一些横向的相关主体的协作通常是必要的,包括跨区域专项规划执行者,跨专业的规划设计单位,跨利益主体的社会组织以及个人的参与监督。

当前,我国处于空间规划的转型期,工业遗产保护体系尚处在探索阶段,遗产保护工作面临严峻挑战,因此自上而下的顶层设计需要被着重强调,治理的权威性与底线把控要被放在更加重要的位置。在遗产保护的前提下,构建一个区域治理的“结构性资源体系”,通过“自上而下”的空间规划体系和“自下而上”的项目推动来促进多元共治,形成“统筹规划、政府引导、属地管理、部门合作、企业运作、社会参与”的局面,从而达到工业遗产聚集地的整体保护与可持续发展的目的。

### 4.2 以空间规划体系作为治理的重要工具

随着国土空间中地域功能的发展,无论是

生产空间的延续,生态空间的恢复或者是生活空间的重塑都越来越受到人类调控过程的影响,其中布局类的空间规划成为调控的重要工具。在国土空间规划体系的主体功能区划分中,国土空间所承载的地域功能可以被分为生态、生产和生活3类,对应着生态空间、生产空间和生活空间,这被视为有序化的空间结构特征<sup>[13]</sup>。由于3类功能地域已将陆域国土全覆盖,遗产保护地功能被视为镶嵌在3类功能区划之中,并按照实体空间边界叠加在其之上,表现为功能的混合叠加。这为工业遗产聚集地发展成为极具弹性的“功能混合”用地提供依据。在空间规划体系中,工业遗产聚集地可以与其他功能空间相互渗透,成为区域其他功能的有效补充,或者地区发展的驱动力、催化剂。

参考鲁尔区的经验,从区域到具体项目,需要经过降尺度传导。区域层面应是指引性的战略格局,具有顶层设计、长周期的稳定特征,而越是接近基层的空间规划,越应当是具体的、可实施的。工业遗产地的建设项目要以区域总体特征为依据,从区域空间治理角度确定合理的保护要求、空间范围和功能结构,采用宏观区域空间控制、中观专项评价体系和微观项目发展相叠加的办法。如果3个层面都符合,则进入实施阶段;如果产生矛盾,就需要重新协调。

### 4.3 土地的增值与分配是治理的关键议题


城乡规划是空间治理的工具之一,对空间资源进行分配和协调,土地资源是城乡建设中的核心资源。与传统的增量规划不同,存量规划对土地资源的管控主要在于土地产权交易以及随之产生的土地增值收益分配<sup>[14]</sup>。因此,工业遗产的空间规划可以被视为一个平台,承载着政府、市场和社会多元利益主体进行的利益博弈活动,其本质是一项复杂且敏感的空间治理过程。空间治理能够进行的必要前提是创造了新的空间利益。从市场角度来说,最能直接体现空间利益的就是土地的增值收益<sup>[15]</sup>,工业遗产地通过空间治理对土地的增值收益进



行重新分配,其分配合理与否是遗产地治理成败的关键。

根据上海的经验,各级政府机构、工业企业、承租经营者以及大众等多方利益间的博弈对工业遗产的用地政策和利用方式有很大的影响,从而直接影响工业遗产的使用方式。各级政府的关注点除了工业遗产地的出让所带来的土地收益外,还要优先考虑公众权益和文化价值。过多的商业侵入和地价抬升,虽能带来一定经济效益,但也会造成工业遗产“绅士化”<sup>④</sup>和“迪士尼化”<sup>⑤</sup>。全国各地可以参考上海经验,将工业用地的所有权、承包权、经营权进行三权分置,因地制宜地实施存量补地价、招拍挂、专项用地等土地政策。在具体做法上,除了目前较为普遍的创意园区外,要探索更多的工业空间更新方式,通过灵活的土地制度引导工业遗产的保护与利用。

## 5 结语

鲁尔区和上海市工业遗产聚集地的空间治理在多元治理主体、区域空间规划、土地的增值与管控方面进行了有效探索。当前,我国正在建立国土空间规划体系,国土空间治理被视为主要的目标之一,对于工业遗产聚集地的空间治理需要在国土空间规划体系的各个阶段和各种尺度上充分讨论。例如对于工业遗产聚集地的空间尺度,除了将国土空间规划体系作为一种区域性政策工具,还需要在中小区域尺度上加强理论方法研究,从而实现从宏观到微观的精准传导。除了传统的空间布局,强调空间治理就要将时空维度、参与主体及其背后的利益博弈融合考虑,避免流于图示化的语言,而缺乏落地性。另外,时间的层积一直是遗产保护争论的焦点,当前的工业也有可能在今后的某个时间点成为工业遗产,探索弹性的进入和退出机制,构建动态发展的空间治理框架也是努力的方向。

## 参考文献 References

- [1] 张鹏,吴霄婧. 转型制度演进与工业建筑遗产保护与再生分析——以上海为例[J]. 城市规划, 2016, 40 (9) :75-83.  
ZHANG Peng, WU Xiaojing. Evolution of transformation policy and conservation & regeneration of industrial architectural heritages: a case study on Shanghai[J]. City Planning Review, 2016, 40(9): 75-83.
- [2] 刘卫东. 经济地理学与空间治理[J]. 地理学报, 2014, 69 (8) :1109-1116.  
LIU Weidong. Economic geography for spatial governance[J]. Acta Geographica Sinica, 2014, 69(8): 1109-1116.
- [3] 董祚继,吴次芳,叶艳妹,等. “多规合一”的理论与实践[M]. 杭州:浙江大学出版社, 2017.  
DONG Zuojie, WU Cifang, YE Yanmei, et al. Theory and practice of "integration of multiple plans"[M]. Hangzhou: Zhejiang University Press, 2017.
- [4] 林坚,吴宇翔,吴佳雨,等. 论空间规划体系的构建——兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018, 42 (5) :9-17.  
LIN Jian, WU Yuxiang, WU Jiayu, et al. Construction of the spatial planning system: with discussions on the relationship between spatial planning, territorial spatial regulation, and natural resources supervision[J]. City Planning Review, 2018, 42(5): 9-17.
- [5] 张文卓,韩锋. 莱比锡棉纺厂——一个工业遗产地向创意产业集聚区转型的杰出案例[J]. 中国园林, 2018, 34 (3) :98-104.  
ZHANG Wenzhuo, HAN Feng. Leipziger Baumwollspinnerei: an outstanding transformation of industrial heritage site to creative cluster[J]. Chinese Landscape Architecture, 2018, 34(3): 98-104.
- [6] 张松. 上海黄浦江两岸再开发地区的工业遗产保护与再生[J]. 城市规划学刊, 2015 (2) :102-109.  
ZHANG Song. Conservation and regeneration of industrial heritage area in the Huangpu Riverside redevelopment process in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2015(2): 102-109.
- [7] BRONNY H M, JANSEN N, WETTERAU B. The Ruhr Area: structural changes of an outstanding European conurbation[M]. Essen: Regionalverband Ruhr, 2004: 3, 34, 68, 71, 74.
- [8] 胡朴. 上海工业遗产地时空变迁及其对区域的影响研究[D]. 上海:上海师范大学, 2014.  
HU Pu. A research on evolution of Shanghai's industrial heritage sites and its impacts on the regions of the city[D]. Shanghai: Shanghai Normal University, 2014.
- [9] Nordrhein-Westfalen. Landesentwicklungsplan[R]. 2013: 141.
- [10] 李玲. 鲁尔区工业废弃地再利用规划研究[D]. 徐州:中国矿业大学, 2014.  
LI Ling. Study on the planning of Ruhr industrial wasteland reuse[D]. Xuzhou: China University of Mining & Technology, 2014.
- [11] IKM. Governance-Modelle der Europäischen Metropolregionen in Deutschland im Überblick[R]. 2013.
- [12] Fakultät Raumplanung, TU Dortmund. International building exhibition Emscher Park: the projects 10 years later[M]. Dortmund: Klartext Verlag, 2008: 6-10.
- [13] 樊杰. 地域功能-结构的组织途径——对国土空间规划实施主体功能区战略的讨论[J]. 地理研究, 2019, 38 (10) :2373-2387.  
FAN Jie. Spatial organization pathway for territorial function-structure: discussion on implementation of major function zoning strategy in territorial spatial planning[J]. Geographical Research, 2019, 38(10): 2373-2387.
- [14] 薛泉. “自上而下”社会治理模式的生成机理及其运行逻辑——一种历史维度的考察[J]. 广东社会科学, 2015 (4) :202-210.  
XUE Quan. The formation mechanism and operation logic of "top-down" social governance model: a historical dimension investigation[J]. Social Sciences in Guangdong, 2015(4): 202-210.
- [15] 朱介鸣. 制度转型中土地租金在建构城市空间中的作用:对城市更新的影响[J]. 城市规划学刊, 2016 (2) :28-34.  
ZHU Jieming. The impact of land rent on formation of urban structure and urban renewal during institutional change[J]. Urban Planning Forum, 2016(2): 28-34.

注释: ④ 绅士化 (gentrification): 又称为贵族化,指原本普通商业或低收入者聚集的旧区,由于资本的投入,在成功改建后地价及租金过度高涨,导致高收入者或高档品牌店迁入,并取代原有低收入者或社区传统业态,带来居住隔离、社会分异与排斥等社会问题。

⑤ 迪士尼化 (Disneyesque): 指像迪士尼乐园一样,将文化符号高度提炼后应用到商业和消费上,形成品牌效益和过度文化消费的倾向,包括将老城区历史景观“布景化”的处理方式。