

# 我国工业遗存再利用历程研究

章必成

南昌市城市规划设计研究总院集团有限公司

**摘要：**20世纪80年代开始，北京、上海、广州等大城市开始调整旧城核心区内工业用地，产生成规模的工业遗存。此后，全国陆续进行成规模的工业遗存再利用。随着我国城市的快速发展，大量城市先后进入工业化后期，原有生产功能陆续退出，产生大量工业遗存。如今，在城市空间资源局限的背景下，这些城市工业遗存成为城市发展的重要空间资源。本文分析我国工业遗存再利用历程，总结我国工业遗存再利用的各阶段特征，并在此基础上总结我国工业遗存再利用的发展脉络，再利用过程中的不足，为未来空间规划背景下我国工业遗存的再利用引导提供参考。

**关键词：**工业遗存；产业转型；再利用；历程研究  
【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.18.001

## 一、我国工业遗存概况

自近代开埠以来，中国开始了工业化进程，导致城市内大量工业设施的涌现。随着中国工业的快速发展，工业设施数量不断增长。据中国社科院的《中国工业化进程报告（1995-2010）》指出，2010年后中国已进入工业化后期，部分大城市已进入后工业时期。在产业升级转型的要求下，越来越多的城市工业设施将持续退出生产。这些与生产活动相关的建筑物、构筑物、设施及用地停止生产相关功能就形成了工业遗存<sup>[1]</sup>。这些工业遗存除了作为土地资源使用外，部分遗存还具有一定文化价值，同时部分生产活动造成的污染也对其再利用产生限制。

我国城市工业遗存分布广泛，经历了近百年的工业发展，产业设施遍布全国各个区域。随着我国产业升级与转型，从珠三角制造基地到东北老工业基地，从东部沿海城市到三线建设时期发展的城市，均产生了大量的工业遗存。从城市范围来看，许多城市从中心区街坊至郊区，从河道两岸到矿山周边均分布着大量工业遗存。工业遗存是城市发展重要的存量空间资源，如上海世博会址、北京朝阳商务区等都在工业遗存基础上发展起来的，尤其是在国土空间严格管控城市扩张的背景下，工业遗存将在未来城市发展中发挥越来越重要的作用。

## 二、我国工业遗存再利用历程

20世纪80年代开始，北京、上海、广州等大城市就已经开始调整旧城核心区的产业用地，产生成规模的工业遗存，开始了我国工业遗存的再利用历程。期间随着城市发展与经济制度的变革，其再利用特征不断变化，依据工业遗存的再利用目标、再利用引导政策、再利用功能特征、对污染与历史文化关注等方面的特征，大致可以分为以下几个阶段。

### （一）1980年代——政府主导时期

20世纪80年代，随着改革开放的推进，北京、上海、广州等大城市转变发展思路，从工业发展转向建设

多功能的经济中心。政府将工业从中心区迁出，为商务功能的发展提供空间。同时，也对中心区内的污染扰民企业进行搬迁，以改善中心区环境，优化土地利用结构。在政策引导方面，由于这一时期工业用地均为划拨用地，缺乏退出机制，需由政府主导统筹工业遗存的调整再利用。政府通过成立相应机构、出台相应政策协调工业遗存的相关主体，保证工业遗存再利用调整资金，提高工业遗存土地的再利用效率。例如，北京颁布《关于对污染扰民企业搬迁实行优惠政策的通知》，通过政策促进工业遗存再利用。

由于这一阶段再利用由政府主导，再利用规模较小，如上海进行了约2平方公里的工业遗存再利用，且大多为点状零散分布的生产点，空间集中在核心区内。在再利用功能方面，腾退中心区占据良好区位的产业用地，将区位良好的工业遗存利用为商务等服务产业功能；将占用住宅、公寓、学校的工业遗存，恢复原先功能<sup>[2]</sup>。这一阶段仅将工业遗存视为一般的空间资源，历史文化保护意识薄弱；同时污染治理局限在废水、废渣等明显污染的清理，对于土壤、地下水等隐藏的污染缺乏治理。

### （二）1990年代——房地产开发主导时期

这一时期，北京、上海等大城市发展目标进一步明确，开始推动中心城区工业遗存转型，大力发展高科技产业、第三产业与房地产业。以北京为例，《北京城市总体规划》提出调整产业结构与用地布局，促进高新技术和第三产业发展，规划将朝阳门附近的旧工业区再利用为北京商务中心区。在政策引导方面，1988年我国修订《土地管理法》，开始国有土地有偿使用的制度，为90年代的工业遗存的再利用提供了制度基础。1994年我国全面推进住房市场化改革，级差地租使中心城区原工业用地进行再开发价值潜力巨大。90年代后期，随着国企改革的全面推进，政府允许国有企业将其占用的划拨土地通过批租、联建、租赁等协商形式进行房地产开发。90年代经济与土地制度转轨直接或间接地推动了工业遗存再利用。

这一阶段工业遗存再利用规模进一步扩大，空间也从原先核心区继续向外扩展。再利用规模不断增大，仅1993至2000年间，北京就进行了近3000处工业遗存的再利<sup>[3]</sup>。上海期间进行了约8平方公里的工业遗存再利用<sup>[4]</sup>。在再利用功能方面，部分工业遗存在政府主导下再利用为科技研发与商务办公等功能。如北京朝阳区面积约3平方公里的工业遗存在1993年规划为商务区，逐步进行再利用。部分工业遗存结合旧区改造再利用为市政基础设施与住宅等。整体来看，这一阶段再利用功能以房地产开发为主导，如北京75%工业遗存再利用为居住用地<sup>[3]</sup>，上海再利用为居住的比例也近60%，主要原因是当时土地进行再利用的制度政策不完善，在协议出

让的形式下，工业遗存进行房地产开发的再利用成本大大降低，同时住房改革推动住房需求激增，大量工业遗存纷纷进行房地产开发。这一阶段上海苏州河地区开始出现仓库厂房的艺术化利用，工业遗存的文化价值逐渐被艺术群体挖掘，但社会层面仍然缺乏共识；此外，对于潜在污染的防治依然缺乏重视。

### （三）2001-2010年，产业升级引导时期

这一时期，我国城市产业加速发展，大城市向工业化后期发展，开始主动调整产业结构，产生大量工业遗存，并引导其再利用为新型产业集聚区。同时伴随着人口的不断集聚，城市对住宅、公共设施、基础设施的需求不断提升，推动着工业遗存的再利用。例如，2001年《上海工业布局“十五”（2001-2005）战略发展计划》计划调整中心城区40%的工业用地，发展服务业与房地产。《北京城市总体规划（2004-2020）》提出加快产业结构优化升级，关停重污染的产业，疏散中心城区传统制造业，不断扩大第三产业规模。这一阶段工业遗存再利用的主要目的是满足产业升级与城市扩张的需求。

再利用政策制度方面，为避免国有土地价值流失，政府开始严格控制工业用地转变用途性质。1999年，我国开始建立土地“招拍挂”的出让制度，2002年我国出台了《招标投标挂牌出让国有土地使用权规定》和《协议出让国有土地使用权规定》等一系列政策，明确了经营性用地必须通过“招、拍、挂”方式出让，工业遗存进行商业、居住等盈利性再利用的政策更加规范。严格控制产业用地变更性质的政策虽然避免了土地价值流失，但也大大降低了各方参与其再利用的积极性，使许多工业遗存持续处于闲置状态。而在产业升级要求的推动下，政府先后出台鼓励在工业遗存基础上发展新兴产业的短期政策<sup>[6]</sup>。2005年上海率先出台《上海市“十一五”创意产业发展规划》，鼓励工业遗存发展创意产业，并开始“创意产业集聚区”授牌；2008年3月国务院发布的《国务院办公厅关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见》提出“在土地用途和使用权人不变更的前提下，积极支持以划拨方式取得土地的单位利用工业、仓储用房等存量资源发展创意产业等现代服务业”。但这阶段对于工业遗存等用地仅考虑其向盈利性功能转变的政策，对其转变为公益性的公共设施缺乏政策考虑。

这一阶段工业遗存再利用规模继续扩大。从全国层面来看，除了北京、上海等大城市外，许多城市也开始进行大规模的工业遗存再利用。如重庆2002年启动内环线以内的企业搬迁再利用工作，至2010年上百家污染企业进行搬迁改造<sup>[7]</sup>。从城市层面来看，上海这一阶段有约30平方公里的工业遗存进行再利用，包括大规模的成片工业遗存；再利用空间扩展到外环线周边。再利用功能方面，城市的产业升级推动着工业遗存再利用为科技研发、产业服务等新型产业用地；同时城市对商务办公与公共设施的需求不断增加，大规模的工业遗存再利用为商务中心和商业中心等功能。产业升级与房地产开发共同构成工业遗存再利用的主导方式。此外，在创意产

业等短期政策的引导下，许多工业遗存再利用为创意产业园。

在民间自发的工业遗存保护行动的推动下，政府开始注重工业遗存的历史文化保护，但仅针对具有较高文物价值的工业遗存，保护覆盖面较小，大多数工业遗存再利用中均采取推倒重建的方式，文脉破坏严重。同时在相关事件的促发下，这一阶段开始逐步意识到水土中潜在的污染治理问题。

### （四）2010年至今——引领城市转型时期

此时，我国重要经济区已进入工业化后期<sup>[8]</sup>，部分城市甚至进入了后工业时期，许多城市转型发展，工业占开始下降，服务业比例上升。经济转型引领着社会、空间等方面的整体转型。同时，在城市空间发展压力巨大的情况下，政府开始严格管控城市空间扩张。2013年中央城镇化工作会议要求城市规划从扩张性规划转向限定城市边界、优化空间结构的规划<sup>[9]</sup>。在城市空间资源有限的情况下，大规模产生的工业遗存将成为城市进一步转型发展的重要战略性资源。如2010年《上海市工业发展“十二五”规划》则提出加快产业区块外、规划建设区内195平方公里产业用地的再利用，引导其在利用为生产性服务业、文化及创意产业以及城市公共服务等功能。北京“十二五”规划提出抓住首钢、焦化厂等工业搬迁调整的契机，依托产业遗留空间资源，发展文化创意产业、总部基地、研发服务业等。

在相关政策方面，2014年初，国土资源部出台《节约集约利用土地规定》，明确提出城镇用地不得突破规模，鼓励对城镇低效、废弃土地进行再开发，促进土地集约利用。2019年5月中共中央国务院发布《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》，进入空间规划时代，严格的用地管控使存量工业用地成为城市进一步发展重要资源。2020年，发改委等五部门印发《推动老工业城市工业遗产保护利用实施方案》，提出工业遗产认定、保护、利用的要求，制定工业遗产与新时代社会文化生活相融的政策建议。

这一阶段，我国城市处于产业与空间转型的关键时期，城市土地资源紧缺，工业遗存成为发展新型战略产业与建设城市公共设施的重要资源。再利用规模不断增大，空间分布不断向外扩张。如上海进行宝钢等近郊工业基地的转型再利用。在再利用功能方面注重城市转型，推进其再利用为战略性新兴产业、生产性服务业、创意产业，再利用功能与城市功能的融合发展，注重工业遗存再利用在城市公共设施发展中的潜力。对于工业遗存的历史价值的保护开始成为学界与政府管理的共识，不断出台相应规范与名录，抢救濒危工业遗产。同时对于产业遗存污染治理的意识明显提升，如2011年颁布了《污染场地土壤环境管理暂行办法》，对污染场地的污染风险评估与治理流程做出规定，面向社会征求相关意见。2016年12月《污染地块土壤环境管理办法（试行）》审议通过，2017年月1日正式施行。

### 三、我国城市工业遗存再利用发展特征

我国城市工业遗存自20世纪80年代以来共经历上述四个阶段，再利用方式随着我国城市土地利用政策与城

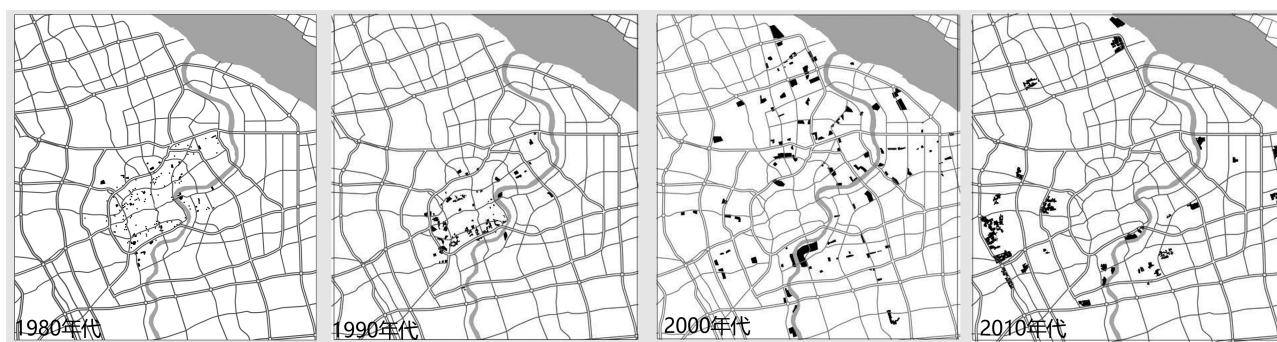


图1 上海工业遗存再利用范围

资料来源 依据相关资料整理

市发展阶段的转变而发生变化。纵观这四个阶段的工业遗存再利用，我国工业遗存再利用表现出以下发展特征。

#### （一）规模不断变大，空间不断扩张

我国城市工业遗存再利用的规模不断变大，工业遗存再利用的空间分布不断扩张，以上海市为例（图1），空间不断外延，规模不断扩大。工业遗存再利用规模不断变大，标志着产业调整的加速；工业遗存在城市空间中的分布越来越广泛，预示着其与城市发展联系越来越紧密。

#### （二）对其自身特点的关注不断深入

与其他类型存量资源相比，工业遗存具有自身独有的特点。一方面，工业遗存是城市乃至整个社会发展脉络的重要环节，具有一定的历史文化价值。20世纪90年代末，北京艺术家对“798”工厂进行保护性再利用，这些自发的保护再利用行为使工业遗存的历史文化价值逐渐被社会认可。2001年，大庆第一口油井成为首批进入第五批“国保”名单的工业遗存，标志着社会对工业遗存历史文化价值的普遍认可。2007年，“工业建筑及附属物”成为第三次全国文物普查将不可移动文物中的重要类别，开始了我国工业遗存相对系统的历史文化保护。另一方面，对于工业遗存可能存在的污染也不断重视，从防治散发污染事件的《关于切实做好企业搬迁过程中环境污染防治工作的通知》（2004）到系统的环境管理办法——《污染场地土壤环境管理暂行办法》（2016），我国对工业遗存的污染治理的意识不断深化。

#### （三）再利用方式从零散向系统化转变

我国工业遗存的再利用经历了从零散向系统化转变的过程。早期见缝插针式的再利用没有将工业遗存与城市整体发展需求相联系，缺乏合理的功能规划与时序引导。随着城市的不断发展，我国对工业遗存的价值认识越来越深刻；再利用方式向系统化不断转变，工业遗存与城市整体发展的联系越来越紧密。具体表现在功能导向与引导政策两方面。功能由被动性零散改造逐渐转向系统的功能引导，融入城市功能格局，更具宏观性与整体性；伴随土地政策与产业政策的调整，不断优化产业遗存再利用实践，形成可推广的政策，推动工业遗存再利用与城市整体发展的融合。

## 四、总结

1980年代开始，我国就进行了工业遗存的再利用，且再利用规模不断增大，空间分布不断扩张，对工业遗存自身特点关注不断深入，再利用再利用方式向系统化不断转变，再利用经验不断积累。随着我国城市发展阶段的转变，工业遗存的再利用模式从相对单一发展目标向多维度目标转变。除了满足房地产和商业商务开发的需求外，工业遗存再利用越来越多的考虑社会、环境和文化等多方面的因素。比如，将工业遗存转型为文化创意产业基地、公共空间或社区公园等，满足居民的文化娱乐需求，促进城市的可持续发展。未来工业遗存再利用需要从多目标导向进行决策，以实现社会、经济、文化和环境综合效益的最大化。

值得注意的是，我国工业遗存再利用在污染治理与历史文化保护等方面仍存在诸多问题。未来工业遗存再利用应该结合新时代下国土空间规划背景，结合增减挂钩等政策，处理好存量工业遗存盘活与城市发展空间资源的关系，处理好文化保护与污染防治等问题，推动工业遗存在城市可持续发展中不断发挥更大的作用。

### 参考文献

- [1] 于一凡, 李继军. 城市产业遗存再利用过程中存在的若干问题[J]. 城市规划, 2010(9).
- [2] 杨公朴, 夏大慰. 上海工业发展报告—五十年历程[M]. 上海财经大学出版社, 2001.
- [3] 陈军. 北京工业发展30年: 搬迁、调整、更新[J]. 北京规划建设, 2009(1).
- [4] 王美飞. 上海市中心城旧工业地区演变与转型研究[D]. 上海: 华东师范大学, 2010.
- [5] 朱介鸣. 模糊产权下的中国城市发展[J]. 城市规划汇刊, 2001(6): 79.
- [6] 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).
- [7] 世界银行. 中国棕地治理[R]. 2010, 9.
- [8] 中国社科院. 中国工业化进程报告(1995-2010)[R]. 2010.
- [9] 中央城镇化工作会议在北京举行[J]. 实践(思想理论版), 2014(1).