

新都市制造业驱动下的城市更新实践 ——以纽约滨水工业地区为例

New Urban Manufacturing-led Urban Regeneration Practice: A Case Study of New York Industrial Waterfront

李珊珊 钟晓华
Li Shanshan, Zhong Xiaohua

摘要：本文以当下欧美大城市都市制造业回温为背景，阐述了城市更新中新都市制造业的积极作用，着重讨论了传统工业空间更新与新都市制造业之间的互利互融关系；并以美国纽约工业水岸更新的最新实践为例，分析以新都市制造业为动力机制的城市工业水岸更新的政策工具和规划策略及其有效性，探讨一种更为包容、更加综合且平衡多维价值的城市更新路径。

Abstract: Based on the context of urban manufacturing revitalization in the big cities of Europe and America, the paper explores the positive role of new urban manufacturing in urban regeneration, and analyses the interaction and mutual benefit between the new urban manufacturing and the regeneration of traditional industry space. Taking the latest urban regeneration practice of New York City's industrial waterfront as an example, the paper also illustrates the policy tools, planning strategies and their effectiveness of urban manufacturing-led industrial waterfront regeneration, trying to promote a more inclusive, comprehensive and sustainable strategy and path of urban regeneration.

关键词：新都市制造业；城市更新；政策工具；规划策略；可持续发展

Keywords: New Urban Manufacturing; Urban Regeneration; Policy Tool; Planning Strategy; Sustainable Development

作者：李珊珊，上海应用技术大学艺术与设计学院环境艺术系，讲师；纽约城市大学，访问学者。shanshan1-1-1@163.com
钟晓华（通信作者），同济大学政治与国际关系学院社会学研究所，所长，副教授；同济大学中国战略研究院，研究员；纽约城市大学，访问学者。xhzhong@tongji.edu.cn

在全球化背景下，随着城市转型的政策导向和城市开发的经济驱动，中国和欧美国家的大城市都走过了一条去工业化的道路，城市传统工业区也随之经历了由衰退到复兴的全球趋势。在自然灾害、金融危机等风险频发的时期，欧美城市出现了制造业重新集聚在城区的新趋势。城市传统工业地区曾经的工厂、仓储、运输空间中出现了一些小规模、低污染、高附加值的新型制造业集群，在空间提质增效、传统产业创新、集体记忆传承、社区就业促进等方面作出了有益的尝试，这种“新都市制造业集群”驱动城市更新的新现象既与当代制造业自身的发展需求有关，同时给城市“棕地”及其周边地区的更新发展带来了新的机遇、新的空间形式和积极的社会结果。纽约新都市制造业集聚于城市工业水岸的更新实践表明，新都市制造业驱动下的滨水地区更新具有形成一种新的城市更新模式和新的城市空间发展格局的可能性。

1 新都市制造业的兴起及其基本特征

20 世纪城市去工业化实践以来，大城市是否需要制造业就一直是个争议话题。传统的经济地理学通常从生产组织的角度来讨论这一议题，认为城市从制造经济向服务经济的转型是一个必然的结构性趋势，其内在动力是生产的竞争优势从高度依赖物质资源转向依赖知识和创新资源^[1]。有学者谨慎地指出，“退二进三”并不是制造业全面退出大城市，虽然制造业的选址要素往往强调的是市场的进出、运输成本、原材料位置、能源和水源、劳动力成本等要素，但某些制造业仍具有存在于城市的必要性。例如很多劳动密集性的中小型制造商的生存高度依赖城市提供的高密度城市设施^[2]。丹尼尔斯和布赖森（Daniels & Bryson）指出，传统经济地理中对城市中的服务和制造活动的空间区分，实际上不利于生产知识的快速迭代创新，城市需要将制造性活动和服务性活动作为一个经济整体进行思考，而不是一个简单的二三产业的筛选问题^[3]。萨森（Sassen）也提出了类似的观点，城市应该确保有一个活跃的都市制造业部门来支撑其活跃的服务经济部门^[4]。都市制造业的繁荣会促进城市人口聚集、城市财富积累，并推动城市生活方式的转变^[5]。

这些在大都市蓬勃发展的新制造企业，与传统的大型、高污染制造企业有极大的不同，其与大城市的依存互动为城市与制造业的相关讨论提供了新

的视野。以大都市特有的人才、物流、信息、资金和技术等要素资源为依托的轻型的、微型的、环保的和低耗的新型制造业多位于城市中心区域,产业类型多为技术密集型、研究开发型和轻加工型,并形成了产品设计、技术开发、加工制造、营销管理和技术服务闭环。新都市制造业是城市经济的有机组成部分,是提高城市综合竞争力的重要推力。其在组织方式、经营内容和区位选址上表现为以下三个特征。

1.1 从大型的劳动力密集企业到小规模地方性企业

3D 打印、车控机床的出现节省了劳动力,让原型打印更便宜,一些制造业通过扩大生产规模来减少成本的优势作用减弱,转而在小规模、机械化、基于地方的制造业模式发展。在普拉特中心(Pratt Center)和布鲁金斯(Brookings)学会共同发布的《中央政府在推动都市制造业发展的角色》报告中根据 2007 年的统计数据,美国有 36% 的都市制造业雇佣人数小于 5 人,70% 的公司雇佣人数小于 20 人,91.4% 的公司雇佣人数小于 100 人。该报告首次将这些小规模的新都市制造业统称为“小型都市制造业”(small urban manufacturing),认为其是一种促进城市包容性发展、扩大平等就业的新经济力量^[6]。

1.2 从高污染、低附加值的规模产业到低污染、高附加值的利基产业^①

《行动中的制造业经济:芝加哥、纽约、波特兰创新创业报告》(2016 年)将都市制造业分为 BAGS、BITES、BOTS 三种产业门类。BAGS 是指耐用品或市场工艺品,如服装、家居、珠宝类;BITES 是指食品和饮品,强调用手工/传统生产工艺进行生产;BOTS 是指基于技术或者嵌入高科技的产品,如机器人建造、硬件制造、“可穿戴”科技等^[7]。弗里德曼(Friedman)认为,这些制造业的产品不同于传统制造业通过规模化减少成本的方式赢利,而是通过高科技或高交互(high tech / high touch)的方式来提升产品附加值^[8]。其中,BAGS 和 BITES 表现为高交互特征,通过手工制作、小规模定制、设计感、在地化等文化特征来迎合全球城市消费人群的高端产品需求,而 BOTS 通过挖掘新兴领域(如医疗器械)和新科技(如数字制造)发展先进制造业。这类针对性和专业性很强的产品市场,既具有与客户的高度交互性,也具有面向全球和地方市场的精准性。

1.3 从劳动力市场敏感到空间临近性敏感

对于高科技含量的 BOTS 产业来说,“第四次工业革命”正使技术、制造与城市产生新关联,技术变化改变了制造业选址中的比较优势关系,在选择低工资劳动力与选择临近研发中心、市场和高技能劳动力中,依赖科技创新的制造企业通常会选择后者^[9-10]。对于 BAGS 和 BITES 产业来说,服务业与制造业之间有时候界限模糊,需要产品和服务可以实现“及时性的生产”(just-in-time production)和服务。这种临近性意味着中心城的选址对于新都市型制造业发展具有极强的吸引力和促进作用。

2 城市更新中新都市制造业的角色

与新都市制造业悄然兴起并行的是大城市仍在持续进行的去工业化城市更新实践。从 1970 年代的美国巴尔的摩内港区更新和 1980 年代的英国伦敦道克兰码头^②更新开始,为了解决大型制造业全球转移带来的城市衰退问题,地方政府积极推行地产驱动的城市更新模式,推动着大城市原有工业空间向居住、旅游和第三产业服务业等高附加值的空间转变。这一模式能够有效拉动投资,明显提升物质空间质量,已成为包含中国城市在内的全球大都市城市更新中的主导性策略^[11]。然而近年来,一些城市的决策者开始意识到,以提升空间交换价值为单一取向的城市更新同时也会给城市带来经济结构单一、地租高涨、就业能力下降、社会极化等诸多问题。

很多城市学者都在呼吁城市更新的可持续性,其中对都市制造业的空间政策扶持正在成为可持续更新的重要抓手。沃夫帕沃(Wolf-Powers)指出,城市应该寻求“均衡增长”(balanced-growth)的路线,应为探索更为全面多元的发展目标而努力,通过一定的规划管理引导,促使其不仅仅是为了商业和居住的扩张,同样为一些低土地收益但具有长久经济和社会效益的功能提供发展空间^[12]。库兰(Curran)提出,城市应拓展其在城市竞争、地方营销和市场主导的房地产之外的经济发展逻辑,重新重视城市经济的多样性,以及除创意阶层以外的经济行为主体的创造力对城市经济生产的贡献^[13]。泰特(Tait)进一步点明,城市需要制定促进多样性发展的规划政策,致力于在全球经济转型中保留本地的都市制造业^[14]。

新都市制造业的蓬勃发展,正促使城市决策者以新的眼

① 利基(Niche)产业也称缝隙产业,指的是针对企业优势细分出来的小众市场,企业提供针对性、专业性很强的产品和服务,从而获得不可取代的盈利空间。

② 伦敦道克兰是伦敦市区最古老的地区之一,20 世纪中期后停滞不前。1980 年代,道克兰开始大规模城市升级改造,通过开发公司重整土地,鼓励更多的私人企业参与投资,重建码头区等基础设施,不断改善住宅、商业和交通设施。经过十几年的不断尝试,现在的道克兰区成为世界上最繁华、现代的商业区之一。

光来看待本应逐渐退出中心城的制造产业,开始正视其对于都市生活繁荣、社区振兴和科技创新的正向促进作用。一些城市因而调整了全面去工业化的土地政策,鼓励和推进中心城的制造业发展。有学者指出,基于制造业的综合性效应,这一新产业的浮现为城市工业用地更新提供了替代性的更新方向,在高价物业或旅游休闲空间之外,一种创新型城市更新模式正在出现^[10]。

2.1 新都市制造业驱动城市更新的欧美实践

在资本导向的城市开发阶段,在大城市经营小型制造业一度面临巨大挑战,包括高昂的租金压力和稀缺的空间资源,使其不得不向外转移。随着制造业的全球回温以及包容性城市和可持续发展目标的提出,越来越多的欧美城市开始思考将弃用的工业空间适应性再利用作为轻工业及混合用途的生产空间,这些既有的大型生产、仓储和物流空间成为巨大的空间存量资源。

欧盟于2017年在“Interreg Europe”^①平台上首次设立“Urban M”项目,与欧洲各国政府和城市当局合作,致力于将城市政策的重点重新放在制造上,通过发展创客空间(maker space)来营造创新环境,将3D打印等科技、传统手工艺与医疗、绿色科技和其他高价值制造业等行业相结合,推动地方经济和社区的可持续发展。欧洲城市也更加重视保留工业空间对于发展都市制造业的战略作用。以伦敦为例,《伦敦规划2015》明确提出对战略工业用地(SIL: Strategic Industrial Land)的保护,并积极推动传统工业用地的混合利用,以帮助轻型都市制造业在城市中的发展。在悉尼马里克维尔区的传统工业中心卡灵顿路(Carrington Road)一带,出现了制造业与创意产业的融合,并产生了珠宝制作、食物加工、家具木工、时尚制衣等创意型制造业的聚集,这里的企业虽然都是一些本土型的创业企业,却为悉尼作为全球城市的商业活动提供产品支撑。

美国的多个城市政府推动了规划牵头的都市制造业和空间发展政策。纽约、芝加哥、匹兹堡、波特兰等多个传统工业城市均制定相应的空间政策支持都市制造产业的发展,在原城市滨水工业区纷纷出现了小型都市制造业的聚集。在旧金山湾区,数控机床和3D打印的出现带来了创客运动(maker movement)的复兴,推动了先进制造业的创业人群大量出现;纽约正将促进新都市制造业发展的产业政策与其历史悠久的工业水岸的空间更新相结合,尝试一种新都市

制造业驱动下的城市滨水区复兴新模式。“新都市制造”在城市旧工业地区更新项目中的聚集趋势,引发了对都市制造业之于工业用地存量更新的有效性及其对城市可持续发展作用的全球思考。

2.2 新都市制造业对城市发展的意义

2.2.1 有助于增强城市的经济韧性

2008年金融危机之后,像伦敦和纽约这些全球城市都陆续看到了过度依赖金融和生产性服务业会降低城市经济的抗风险能力。城市政府均将建立多样性的城市经济作为重要的城市战略。以伦敦为例,在其面向2036的总体规划中,提出建立某一产业部门占比不超过40%的更均衡的城市经济系统^[15]。新都市制造业的快速成长丰富了全球城市的产业门类,进而对城市的经济韧性起到了一定的强化作用。

2.2.2 有助于推进科创城市建设

佐金认为,所有的大城市都在2009年后都出现了“创新经济”转向^[16]。城市已经成为创新的基本平台^[17]。对于产业创新,以美国为首的西方国家越来越意识到部分制造业留在中心城对于创新环境的促进作用^[18]。其原因在于,产业创新需要建立从设计到原型打印到生产的快速循环和对客户、市场的快速响应,而只有资源高度聚集的中心城区,最有助于创造一个紧密联系的整体,使科学家、设计师、机械师、程序员和管理人员在同一个地方进行创造、迭代和制造^[19]。

2.2.3 有助于生态环境的保护

新都市制造业小规模轻型制造以高效、清洁来控制生产污染,满足城市环境品质的要求,正在改变人们对制造业嘈杂、污染的刻板认识。同时,城市中的制造业可以给就近的城市市场提供产品和服务,这极大地缩短了生产端和销售端的运输距离,减少了生态足迹^[20]。此外,作为新都市制造业中的一个门类,绿色产业帮助消化城市部分可回收的废弃物,是城市可持续发展的重要基础设施。

2.2.4 有助于可持续社区的发展

都市制造业可以帮助本地人口就业。从20世纪末去工业化开始,欧美城市中大量蓝领人群失业。知识经济一直难以解决这部分人群的就业问题,反而不断拉大贫富差距。新都市制造业可以提供适合社区的高品质蓝领就业岗位。同时,

① Interreg Europe 是一个隶属于欧盟的公共网络平台,其以帮助欧洲地区和地方政府制定和实施更好的政策为目标,依托欧盟区域发展基金(2014—2020年),对欧洲各国致力于城市可持续关键领域的项目进行扶持,并为欧洲各个区域和地方当局提供机会,共享公共政策经验,提升整个欧洲的城市治理水平。

这些扎根本土的都市制造业成为社区经济的重要组成部分，其与社区形成的生态系统可以带动其他业态发展，真正改善社区的经济生态，为社区发展提供内在动力^[4]。

3 纽约推动新都市制造业发展的城市政策与更新实践

在诸多欧美城市中，纽约从1990年代就开始了发展滨水区都市制造业的实践，是较有代表性的先行者。纽约历来有制造业传统，工业化是其早期城市化的主要推动力。由于良好的地理区位，19世纪末纽约已成为全美第一大制造业中心，形成了制糖业、服装业、出版业为支柱的劳动密集型轻工业产业格局，也吸引了大量劳动力人口涌入。二战后，随着中心城区生产成本的上升以及生产条件的恶化，纽约制造业大规模外迁。根据纽约市经济发展公司（NYCEDC: New York City Economic Development Corporation）的统计数据，1950年代制糖业的劳动力流失已达95%，到1987年成衣制造业就业人数减少了87%。到了21世纪，在“9·11”事件和次贷危机的双重打击下，制造业回归成了增强城市经济韧性、为多元人口提供就业机会以及进入中产阶级的重要途径。近年来，纽约在都市制造业的驱动策略上推出了一系列公共政策、规划干预措施和试点项目，规模化、系统性地开展了实施实践。尤其针对其历史悠久的、蔓延蜿蜒的工业水岸，城市发展需求与制造业回归目标相互结合，促成了滨水工业地带的更新转型，并开始显现出对地区发展的积极效应。

3.1 从地产驱动到产业驱动：纽约滨水工业地区更新的新面向

2011年由纽约市城市规划部牵头制定的《愿景2020：纽约水岸综合规划》大大推进了纽约的滨水区更新进程，生态环境、水上交通、公共空间都得到了显著提升，但多数项目仍以房地产开发为主，如长岛城、哈迪逊广场等，也因此引发对滨水空间绅士化的批判。在诸多质疑声中，新一任的白思豪政府^①开始重新反思之前滨水区高密度、单一功能的住宅开发策略，强调可负担住宅、产业及社区就业为目标的综合开发策略，积极探索滨水区更新在娱乐消费和房地产开发之外其他路径的可能性。2015年，纽约市政府宣布了促进

纽约中心城现代产业发展的十条行动计划，从土地利用、产业促进、人才支持多个方面提出支持，更重视对于滨水空间政治功能、经济功能、社会功能、文化功能和生态功能的融合再造，目标是使滨水空间真正成为全球城市内涵发展、功能更新和竞争力升级的触媒与助力。

新都市制造业作为一种更新驱动力在纽约滨水地区更新中发挥了显著的作用。纽约政府以布鲁克林滨水地区市政府所有的工业空间为载体，加大空间改造的公共资金投入，重新制定产业发展策略，大力吸纳和推动新都市制造业的发展，并鼓励各滨水社区自行制定社区发展规划（C197-a）^②。在公共项目的引领下，进一步以政策工具鼓励私人更新项目，引入多种类型的都市制造业，2013年至今完成了包括布鲁克林海军造船厂（Brooklyn Navy Yard）、布鲁克林陆军基地码头（Brooklyn Army Terminal）、工业城（Industry City）等多个新都市制造业驱动的城市更新项目，原滨水工业地带的城市更新已经初具规模并呈现出一种新型的滨水地区形态，推动了布鲁克林滨水地区城市活力的复兴。

3.2 政策工具：划定“产业经济区”

在这一时期，城市意识到需要以政策工具保留适量的滨水工业用地，推动滨水区向居住、商业和工业复合的功能发展。纽约于2006年划定了16个“产业经济区”（IBZ: Industrial Business Zones）^③，其后又扩大到21个。在这一区域内，为工业地产业主及入住企业提供税收抵免。纽约政府也作出明确表态，不支持任何在产业经济区将工业用地转为住宅的土地转性申请。为支持都市制造业的发展，将布鲁克林滨水的海军造船厂、绿点/威廉斯堡滨水区（Greenpoint/Williamsburg Waterfront）以及包括布鲁克林陆军基地码头和布什码头（Bush Terminal）在内的，从南布鲁克林到日落公园（Sunset Park）再到红钩（Red Hook）的多个滨水工业街区划入产业经济区，从土地利用政策层面保证了布鲁克林滨水区产业功能的发展（图1）。

同时，对于位于产业经济区内的市属的滨水地区资产，政府通过加大财政投入，由政府直属机构纽约市经济发展公司作为开发主体进行运营，一方面进行基础设施改造和公共空间整治提升，另一方面为选择迁入IBZ的制造业公司的员工提供税收抵免。此外，纽约市设立了专项基金为租赁和管

① 白思豪（Bill de Blasio）于2013—2021年任纽约市长，两届任期共8年。

② C197-a是纽约的法定社区规划程序，因在《城市宪章》第197条中列出而得名。该条款授权社区自主提出发展计划，由社区委员会为代表层层递交于城市规划委员会、城市规划部、市议会、自治区主席以及市长，一旦得到城市规划委员会的批准并由市议会通过，“197-计划”将指导该社区辖区内未来的发展计划。

③ 产业经济区是纽约市为保护现有的制造业区域，并鼓励全市的工业增长设立的特许规划区。纽约市经济发展公司关于产业经济区的介绍详见：<https://www.nycedc.com/industry/industrial/nyc-industrial-business-zones>。

理这些工业空间的企业和社会组织提供贷款，利用公共投资撬动市场投资，多渠道筹集开发资金，在推动新都市制造业发展的同时实现滨水工业区的更新。

作为世界时尚之都，服装制造业曾是纽约的支柱产业，但在后城市化时期不可避免地萎缩。次贷危机后，纽约政府逐渐认识到这类传统制造业对于加强城市就业、增强经济韧性的重要性。然而原来在曼哈顿中城时装区（Garment District）的产业聚集出现了空间使用效率低的问题。为了能腾退黄金地段的存量空间，激活衰退滨水区的活力，纽约市政府在布鲁克林布什码头划定的产业经济区内投资 1.36 亿美元建设了“纽约制造园区”（Made in NY Campus）项目^①，将两个废弃的大型滨水工业建筑分别改造为服装制造中心和影视制作中心，改善公共空间和基础设施，并利用税收优惠^②吸引中小制造商入驻。目前，该项目已建成并投入使用（图 2）。

3.3 特殊区划：试点“经济强化试点区”

因工业空间租金低下，私人开发商在对其所有的工业用地进行更新时，更倾向建设创意办公和零售商业空间，缺少建设工业空间的积极性。为鼓励私人开发商在工业用地的更新中开发办公商业空间的同时兼顾工业空间建设，纽约规划局灵活利用了特殊区划作为规划工具，在布鲁克林威廉斯堡滨水将 6 个街区划定为经济强化区（EBA: Enhanced Business

Areas)。根据规划，划定为经济强化区的更新项目在原有的规划指标基础上，可增加两个特殊许可申请选择：第一，开发商可通过承诺建设制造业空间，换取土地用途调整和增加开发强度；第二，开发商可以通过申请，减少原工业用地规划要求的停车和装卸空间指标。

在特殊区划的引导下，位于北布鲁克林绿点/威廉斯堡滨水区的试点区 25 Kent 项目申请了特殊许可，因承诺建设容积率 0.8 的制造空间而获得了 2.0 的其他功能容积率补贴，将原本 2.0 的土地开发强度提升到 4.8。该项目由保留的工业仓库和新建建筑共同组成，已于 2018 年建成，运营情况良好。特殊区划的引导效果初见成效。

3.4 塑造滨水工业地区新形态

新都市制造业小型、轻型、清洁的生产特点使其一方面对地面层的需求减弱，同时与其他办公、商业类业态的兼容性也更强。布鲁克林海军造船厂在近期更新项目中致力于制造业空间模式创新，在垂直空间上发展制造、零售、办公混合的垂直制造空间（vertical manufacturing）（图 3）。在海军造船厂的 77 号楼改造中，将原本高大密闭的多层仓库改造为活跃的垂直生产设施。改造后建筑共 16 层，根据原建筑的室内层高分层利用。首层为 12 m 层高的社区服务和包含食品制造空间的食品大厅，5~10 楼为 6 m 层高的轻型制造空间，11~15 楼则是 4 m 左右层高的创意办公空间（图 4）。改造扩张了 47.4 万 m² 建筑面积，在新增的 1 万个新工作岗位中，75% 的岗位已预留给制造业，剩余 25% 为技术



图 1 纽约 IBZ 产业经济区分布图（2013 年）

资料来源：作者根据 https://www1.nyc.gov/assets/planning/download/pdf/data-maps/open-data/smia_meta.pdf 绘制



图 2 纽约制造园区

资料来源：纽约市经济发展公司（<https://www.nycdc.com/project/made-ny-campus-bush-terminal>）

- ① “纽约制造园区”项目计划打造 1.86 万 m² 的服装制造中心，升级 1.49 万 m² 建筑的工业空间，新建 0.93 万 m² 先进的影视制作设施；基础设施建设包括改善访客进入码头公园的通道，建设新广场空间，改善园区内第 43 街廊道，并为双职工家庭提供 3~6 岁孩子的日托服务。详见 <https://edc.nyc/made-in-ny-campus-at-bush-terminal>。
- ② 相关税收优惠包括：工业地产项目在前 25 年内享受房地产税零增长，且土地税减免；对建筑材料和设备等采购，可免征市州销售税（8.87%），按揭登记税可由 2.8% 下调至 0.3%。详见 NYCIDA 政策，<https://edc.nyc/program/industrial-incentives-program>。

办公和服务类岗位。通过对既有制造业空间的适应性再利用，实现了社区服务、零售、不同类型制造空间、创意办公空间在同一栋建筑内的混合发展，创造出了更多适合包括新都市制造业在内的独特的多元空间形态。

随着人们对于体验式消费、定制式消费需求增加，服务型制造业成为都市制造业的另一大趋势。位于中布鲁克林滨水区的“工业城”项目推出吸引当地轻工业品牌的“布鲁克林制造”计划，获得了市政府的税收优惠支持（图5）。项目通过吸引当地网红的珠宝制作、手工食品、精酿啤酒、服装定制品牌入驻，利用原有的厂房仓库，在开敞空间中将生产过程向消费者展现。项目同时利用了保留建筑之间的四个院落空间，将其打造为各具特色的公共活动场所，以具有地方特性的都市制造业策略和生产与消费混合的空间形态吸引了全球的顾客，使“工业城”成为近年来纽约最受欢迎的商

业街区和时尚坐标之一。

3.5 促进多方参与和社区发展

以制造业为驱动的城市更新往往需要公共力量的介入来辅助多业态的形成和对城市的辐射。在布鲁克林滨水区的几个更新项目中，纽约市政府一方面鼓励多种类型的开发介入，另一方面与高校、科研院所和社会组织等多方社会力量合作，在业务援助、公共教育和社区就业等方面建立了新型伙伴关系，以更好地扶持地方小微制造企业，促进当地社区的发展。

纽约有多个致力于推进社区发展的研究机构正在日益关注都市制造业的发展，典型代表是普拉特社区发展研究中心（Pratt Center for Community Development）。该中心策划设立了“纽约制造”项目（Made in NYC）^①，并与园区合作



图3 布鲁克林海军造船厂规划未来建设的都市垂直制造业空间

资料来源：WXY 建筑事务所网站 (<https://www.wxystudio.com/>)



图4 布鲁克林海军造船厂 77 号楼改造前后对比，从废弃仓库转变为垂直制造业中心

资料来源：海军造船厂开发公司网站 (<https://brooklynnavyard.org>)

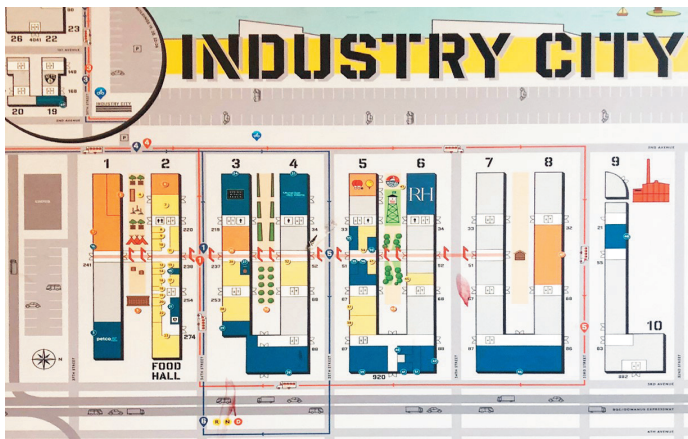


图5 布鲁克林“工业城”平面示意图及其内院活动场景

资料来源：工业城网站 (<https://industry.city/>)



^① “Made in NY”和“Made in NYC”为两个不同的项目。“Made in NY”是由纽约市经济发展公司推动聚焦时尚制衣、媒体制作的项目，“Made in NYC”则是由普拉特中心推动的本地制造品牌建设联盟。

建立了“纽约制造”的网络销售平台，为超过1 000家当地制造商提供品牌营销、采购和其他业务援助。另外，纽约市政府与布鲁克林区的8所中学和园区的企业合作，试点性地在园区设立了职业培训基地并进行合作教学实践，为布鲁克林的高中学生提供职业技能培训，提供大学教育之外的职业发展路径。园区还引入了布鲁克林工业与运输业就业培训中心的一个分部，与社区就业中心合作开展劳动力的职业培训，促进了社区就业，带动了周边社区的复兴。

在即将出台的新一轮水岸综合规划中，社会需求也将被进一步纳入其中。如2009年的日落公园社区规划通过多轮纽约市经济开发公司与当地社区协商，将“可持续水岸工业区”作为社区发展目标，在保护了滨水产业空间的同时，社区规划推动滨水区增加了近1万个环境友好型工作岗位，并在布鲁克林陆军基地码头开通了新的公共轮渡线路直接通往曼哈顿下城和中城，提升了社区公共交通的可达性。

不同于地产化、休憩化的全球城市滨水工业旧区更新趋势，纽约的新都市制造业驱动下的工业水岸更新实践使我们看到了另一种可能性。新都市制造业进驻城市工业水岸由其自身因素和城市经济、社会和环境新的发展目标共同所促成。一方面，新都市制造业的初创性特征和小规模特点，使传统工业地区的生产型空间和相对低廉的土地和物业价格成为承载新都市制造业的基本条件，同时相对于其他传统工业地区而言，滨水工业地带优质的环境和景观资源是其他传统工业地区所不具备的。“有好风景就有新经济”，那些“新经济”产业的从业人员无论从年龄还是从学历看，都与当年传统制造业蓝领工人的工作性质和生活态度不同，他们多维的生活价值观使“好风景”成为吸引优质人才的重要因素。另一方面，城市经济和社会面临的产业发展、就业问题以及城市更新等新挑战使地方政府也积极地推动都市制造业的复兴，新都市制造业带来的综合效应使城区的滨水工业地带成为双方的共同选择。

4 讨论与启示

新都市制造业回温的全球发展趋势及其融入城市传统工业地区更新的优势、互利性及其给城市空间格局带来的新变化值得我们关注和探讨。虽然欧美城市的土地权属私有化、更新单元的碎片化以及城市区划等更新决策机制与我国城市更新存在着很大的制度性差异，但它们对相关政策工具和规划干预机制的探索实践为国内城市实践高质量发展目标的存量更新提供了一种新的路径和有益的借鉴经验。

4.1 新都市制造业与城市更新的互利融合

新都市制造业的兴起是产业发展的新趋势。新都市制造

业与城市更新二者之间具有高度的互利性和可融合性。特别是在城市的传统工业地区，其具有生产制造的历史记忆和适应生产活动需要的厂房空间。因此，新都市制造业驱动的城市更新为城市传统工业地区的更新提供了一种新的更新模式和新的路径，即通过建设垂直制造空间，引入新都市制造产业，提供就业岗位，提升地区活力。

在新都市制造业的驱动下，城市工业地区的更新并非简单地恢复原本的工业与商贸，而是将其转变为复合功能的公共产品，经济发展目标由资本积累导向转变为提供更为提供包容的个体经济机会，空间提升目标由公共空间供给和景观美化转变为空间综合价值的再生产，项目策略由单一项目更新转变为与城市整体发展目标的联动。新都市制造业驱动的城市更新显现了空间提质增效、产业多元发展，以及集体记忆传承、社区发展促进、地区活力激发的综合效应。

4.2 政策驱动，规划主导，靶向支持项目落地

资本的逐利天性使工业地产相较于房地产在城市更新目标中处于先天劣势，城市政府须着力于设计一系列激励措施和弹性规划的政策工具来驱动都市制造业在城市落地。欧美城市通过工业就业区（industrial employment district）、创意经济区（creative economy district）和混合功能区（mixed use district）等区划工具将保护工业空间的措施制度化，结合容积率奖励、税收优惠等靶向支持政策，为城市保留工业用地提供稳定、持续的经济动力。

纽约案例中，联邦、城市、社区及相关职能部门通过不同层级政策工具的出台，引导市场资本、社会力量参与都市制造业的发展。通过产业经济区（IBZ）税收优惠、新增就业岗位抵扣商业税等鼓励性政策激励开发商的积极性；通过特殊区划、社区规划等弹性工具靶向推动滨水工业地区的更新。多层次的政策工具既体现了宏观政策的稳定性，也体现了微观层次的灵活性以及公共政策的调适性。

4.3 多方参与，多种机制，更新平衡多维价值

城市更新目标的确立是对城市经济、社会公正、生态环境、文化传承等多维价值的综合考量。不同资源的整合、不同利益主体的协调以及利益的公平配置是实现城市更新综合目标的必要前提。在后工业高风险社会中，无论是地产导向、文化导向还是公共服务导向的单一目标更新都可能导致空间资源分配极化、空间持续生产力不足等问题。在新都市制造业驱动下的城市更新实践中，生产功能的回归增加了工业空间使用的多元性，有利于促进并保持经济、社会、土地使用以及生态系统的多元化；各个经济模块间相互补充，能有效控制一个模块衰退所导致的风险波及广度；多元主体协同的

多种公私合作模式以及扶持社会力量的加入,能更好地平衡城市更新的综合价值。

4.4 对我国的启示

党的十八大提出坚持走中国特色的新型工业化道路,强调制造业的创新发展和提质增效。2015年5月国务院印发的《中国制造2025》部署全面推进实施制造强国的战略文件,是中国实施制造强国战略第一个十年的行动纲领。后疫情时代,在疫情防控和经济下行的双重压力下,中国城市需要在产业发展和存量发展中寻求平衡点和新的城市更新驱动力。包括滨水工业区在内的城市传统工业地区都需要随着中心城区的转型而更新。新都市制造业在中国的一些大城市已经开始出现,散布在城市的各个角落。从欧美的实践中我们发现,通过城市更新与产业发展互利的政策与规划策略,将都市制造业留在中心城区,激活城区中现有的工业空间,驱动城市更新,可给城市的可持续发展带来多维的综合效应。

伴随着我国以高质量发展为目标的存量更新时代的到来,城市更新的目标日趋多元。一方面,以往城市工业水岸更新的地产化、游憩化发展模式常常遭遇社会公平、生态正义和是否可持续等方面的质疑,城市均在纷纷反思和探索是否有更为包容、更具适应性的可持续更新路径?欧美大城市新都市制造业驱动下的城市工业水岸的更新实践,为我国城市包括滨水工业带在内的存量工业空间更新提供了一种实现城市更新综合价值的思路。另一方面,我国大多数城市的工业水岸规模大、封闭性强,通过更新开放出更多的公共空间,将优质的景观资源提供给城市是当前我国城市工业水岸更新的主要目标。因此,我们需要结合国情和各个城市发展的不同阶段,因地制宜、因势利导地借鉴和探索更具包容性、更加综合且平衡多维价值的城市工业水岸更新乃至城市更新的新路径。UPI

参考文献

- [1] CASTELLS M. The informational city: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process[M]. Oxford: Blackwell, 1989.
- [2] GRANGER M D, BLOMQUIST G C. Evaluating the influence of amenities on the location of manufacturing establishments in urban areas[J]. Urban studies, 1999, 36(11): 1859-1873.
- [3] DANIELS P W, BRYSON J R. Manufacturing services and servicing manufacturing: knowledge-based cities and changing forms of production[J]. Urban studies, 2002, 39(5-6): 977-991.
- [4] SASSEN S. Cities today: a new frontier for major developments[J]. The Annals of the American Academy, 2009, 626(1): 53-71.
- [5] FERM J, EDWARD J. Beyond the post-industrial city: valuing and planning for industry in London[J]. Urban studies, 2017, 54(14): 3380-3398.
- [6] MISTRY N, BYRON J. The federal role in supporting urban manufacturing[EB/OL]. (2011-04-06)[2019-10-11]. <https://prattcenter.net/research/federal-role-supporting-urban-manufacturing>.

- [7] SCHROCK G, DOUSSARD M, WOLF-POWERS L. The maker economy in action: entrepreneurship and supportive ecosystems in Chicago, New York and Portland[EB/OL]. (2016-12-30)[2019-10-03]. <https://static1.squarespace.com/static/5812d937be6594b79f6b7c82/t/58177ff3197aea6c5f212446/1477935092051/The+Maker+Economy+in+Action+-+Final+Report.pdf>.
- [8] FRIEDMAN A, BYRON J. High-tech, high-touch, and manufacturing's triple bottom line[J]. Innovations, 2012(7): 83-95.
- [9] HATUKA T, BEN-JOSEPH E, PETERSON S M. Facing forward: trends and challenges in the development of industry in cities[J]. Built environment, 2017(1): 145-155.
- [10] REYNOLDS E B. Innovation and production: advanced manufacturing technologies, trends and implications for US cities and regions[J]. Built environment, 2017(1): 25-43.
- [11] HE S J, WU F L. Socio-spatial impacts of property-led redevelopment on China's urban neighbourhoods[J]. Cities, 2007, 24(3): 194-208.
- [12] WOLF-POWERS L. Up-Zoning New York City's mixed-use neighborhoods: property-led economic development and the anatomy of a planning dilemma[J]. Journal of planning education and research, 2005, 24(4): 379-393.
- [13] CURRAN W. From the frying pan to the oven': gentrification and the experience of industrial displacement in Williamsburg, Brooklyn[J]. Urban studies, 2007, 44(8): 1427-1440.
- [14] TAIT V. Planning for diversity: preserving local manufacturing jobs in an era of global economic transformation[J]. Critical sociology, 1997, 23(1): 53-79.
- [15] London First, London Enterprise Panel. London 2036: an agenda for jobs and growth[EB/OL]. (2015-01-06)[2019-10-22]. <https://lep.london/publication/london2036>.
- [16] ZUKIN S. Techtown USA: the origins and perils of development in the urban tech landscape[N]. The architect's newspaper, 2019-05-08(23-25).
- [17] FLORIDA R. The rise of 'urbantech' [N/OL]. (2018-07-10)[2019-10-20]. <https://www.citylab.com/life/2018/07/the-rise-of-urban-tech/564653/>.
- [18] 威廉姆·邦维利安, 彼得·辛格. 先进制造: 美国的新创新政策[M]. 沈开艳, 译. 上海: 上海社会科学出版社, 2019: 414.
- [19] PUTMAN M, LEE V. Manufacturing in NYC is not dead. Here's the blueprint[J/OL]. Crain's New York business. (2019-06-06)[2019-10-21]. <https://www.crainsnewyork.com/op-ed/manufacturing-nyc-not-dead-heres-blueprint>.
- [20] FERM J, JONES E. Beyond the post-industrial city: valuing and planning for industry in London[J]. Urban studies, 2017, 54(14): 3380-3398.

(本文编辑: 许政)



本文更多增强内容扫码进入

城市规划助力城市转型——巴拿马城的规划史考察

Urban Planning Support Urban Transformation: Exploration on Panama City's Planning History

王祝根 辛国庆 李百浩

Wang Zhugen, Xin Guoqing, Li Baihao

摘要：自16世纪初建城至今，巴拿马城经历了5个世纪的城市规划实践，完成了从殖民地城市到国家首都的历史性转变，是国际规划史研究与城市转型研究的典型范例。结合政治变革周期与运河主权演变，本文将巴拿马城的发展进程分为4个历史时期：西班牙殖民时期、哥伦比亚时期、美控运河时期和运河回归时期，完整考察4个历史时期的规划动因与实践行动，并以此为基础对城市规划助力城市转型的历史脉络进行思辨分析，进而对城市规划的实践动力及其与城市空间、社会经济转型的关系作归纳总结与延伸思考。对于国内学界而言，拉丁美洲城市的规划史研究仍属未知领域，对巴拿马城的规划史考察不仅有助于填补空白，而且对城市规划学科将城市转型纳入规划史研究的全过程理论框架，从历史中学习、思考城市转型议题具有参考价值。

Abstract: Since its foundation in the early 16th century, Panama City has undergone five centuries of urban planning practice, achieving a historic transformation from a colonial city to a national capital, which is a typical sample for the study on international planning history and urban transformation. Combined with the political and canal sovereignty evolution, this paper divides the development process of Panama City into four historical periods: the Spanish colonial period, the Colombian period, the US-controlled canal period, and the canal return period. Based on summarizing the planning motivations and practical actions of each period, this paper also makes a speculative analysis on the historical context of urban planning supporting urban transformation, and explains the motive force of planning practices and its relationship with urban space and socio-economic transformation. For the moment, the planning history of Latin American cities is still largely uncharted waters for the domestic academia. For this reason, exploring the planning history of Panama City will be conducive to fill the gap in this field, and from the perspective of historical learning, it will be more important to provide references for urban planning discipline incorporated urban transformation into the whole course of planning history study.

关键词：规划史；城市规划；城市转型；规划实践；巴拿马城

Keywords: Planning History; Urban Planning; Urban Transformation; Planning Practice; Panama City

教育部人文社科青年基金(18YJCZH186)，中国博士后科学基金面上项目(2018M642141)

作者：王祝根，博士，南京工业大学建筑学院，副教授，硕士生导师；东南大学城乡规划学，博士后；中国城镇化促进会，理事

辛国庆，南京工业大学建筑学院，硕士研究生

李百浩（通信作者），东南大学建筑学院，教授，博士生导师。libaihaowh@sina.com

引言

城市转型是城市研究的重要内容，国内现有研究多从经济发展、产业转型的角度展开，成果不胜枚举。在为数不多的探讨城市规划与城市转型关系的研究成果中，较为代表性的有：李百浩和熊浩分析了近代时期南京城市转型的典型特征，在此基础上进一步梳理了南京近代城市规划发展的历史脉络^[1]；郑国和秦波以深圳为研究对象，阐释了改革开放以来我国城市转型的阶段性特点，进而提出了城市规划转型的发展方向^[2]；陈锋^[3]、仇保兴^[4]等以国内市场经济环境下的城市化进程为时代背景，对城市规划如何满足城市转型需求做了论述。

通过文献梳理可以发现，国内已有研究显示四个方面的主要特点：（1）研究视角多从城市转型出发探讨城市规划的适应性调整方案，反向思考城市规划影响城市转型的研究成果尚不多见；

（2）研究内容主要聚焦在改革开放、近现代等某个特定发展时期；（3）研究对象以国内城市为主，国际视野相对空白；（4）从规划史切入的研究成果仍十分匮乏。对于规划史研究而言，知识的最大来源便在于对历史上已发生事件的剖析和总结，以及尤其重要的——寻找到深层次的因果关系^[5]。长期以来，城市规划理论研究尤为缺项的工作之一，就是尚未将城市转型进程纳入规划史研究的全过程框架。缺少了全过程规划史视角的研究与思考，城市规划影响城市转型的历史脉络难以得到完整性的全景检视。

结合以上思考，笔者选取巴拿马城为研究对