

“厂办社会”城市更新改造路径研究——以株洲市田心片区为例

姚瑶¹ 刘辰宇² 罗佳³

1 湖南工业大学, 湖南株洲, 412000;

2 湖南工业大学, 湖南株洲, 412000;

3 中铁长沙市规划设计院, 湖南长沙, 410000;

摘要: “工厂办社会”是我国大中型国营企业中普遍存在的一种现象。计划经济时期, 有效地推动了我国相关产业的发展和城市发展。随着市场经济的发展, 原有的单位体制逐步走向消解, 与所在街区、城市的建设发展产生了一定的隔阂, 虽地处中心城区范围, 却体现出“郊区化”的特征。本文试图以株洲市具有典型特征的田心厂办社区为例, 从城市建设、社区治理等方面对“厂办社会”区域的城市更新提出新的思路与探讨。

关键词: 厂办社会; 城市更新; 社区治理; 株洲田心

DOI: 10. 69979/3029-2727. 25. 11. 047

引言

随着中国特色社会主义进入新时代, 我国开启了决胜全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家的新征程。在新的时代到来之际, 城市更新有了新的要求和目标。

1953 年株洲市被列为全国八个重点建设城市之一, 国家“一五”计划安排的 156 项重点建设项目中有 4 个国营大厂落户株洲, 这是株洲建设现代化城市的开端和原始引擎。随着社会经济的不断发展, 城市建设用地向外扩张, 工业厂区与周边社区环境形态产生了较大的碰撞。“厂办社会”存在建设品质、公共服务、交通等城市问题, 深深地影响着工业厂办社区融入城市, 呈现出中心城区城市单元“郊区化”特征。

本文通过对田心片区的更新规划研究, 提出工厂办社会城市更新的新思路, 从规划建设、文化认同、社区居民需求等方面着手, 使旧工业厂区更新与城市功能紧密融合, 提供适合于工业城市的城市更新新路径。

1 认知“厂办社会”

1.1 特征

我国作为后发现代化国家, 在工业发展初期, 主要学习苏联模式, 实行“厂办社会”。这种“厂办社会”主要有以下三个方面的特征: ①企业对单位成员及其家属提供全方位的基础公共服务和福利制度; ②企业所在街区具有天然的封闭性; ③“区一街”政府的边缘化, 企业人员对政府各项政策体制和基础配套依赖度较低。

随着经济、社会的发展, 国有企业开展了大规模的转型, 部分企业开始实行“单位去社会化”。长期以来,

“厂办社会”中的企业在所在街区的建设和治理中有着主导性的地位, 政府的管控能力相对较弱, 出现“强企业、弱政府”的格局。主要原因有以下几个方面: ①街区中先有企业、后有政府, 部分企业甚至是所在城市形成的前期基础和引擎; ②从行政管辖上, 大型国有企业直接归国家部委管理, 地方政府没有管辖权限; ③国有企业通常拥有强大的资源能力, 在满足企业员工各项配套服务方面的能力强于地方政府, 而地方政府往往对企业产生较大的经济依赖。

1.2 挑战

1.2.1 “厂办社会”更新改造的内在挑战

“厂办社会”更新改造涉及到产业发展与城市配套功能的有效融合。当企业发展良好而城市配套建设品质跟不上时, 不利于企业吸引人才, 对企业发展形成阻碍; 当企业发展不好时, 城市企业周边区域的配套改造更缺乏动力, 形成恶性循环。

1.2.2 “厂办社会”更新改造的表象挑战

“厂办社会”区域面临的客货车辆混行、交通拥堵、环境品质低下, 基础设施和公共服务设施配套数量和质量达不到所在区域居民的要求。另外, 更新改造资金需求巨大, 难以一次性投入大额改造资金, 规划设计难以满足多方需求等。

1.2.3 多方博弈给更新工作带来的挑战

“厂办社会”改造更新主要涉及政府、平台公司、企业(代表企业自身发展和企业员工)、改造区域的企业外居民四方利益。博弈主要围绕政府、企业与原住民之间是否推动城市更新、更新改造标准; 政府与平台公

司之间是否提供相关的优惠政策、如何确定开发强度等领域。

2 工业引领城市发展

2.1 株洲工业和城市的发展

1951年7月，株洲从湘潭县划出成立专辖市，195

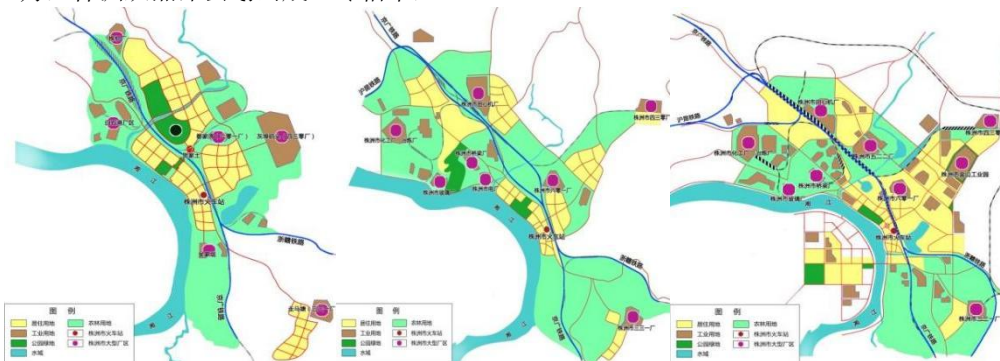


图1：株洲第一、二、三版总体规划

2.2 株洲“厂办社会”存在的主要问题

在城市发展初期，工业组团独立于城市中心区，公共服务“自给自足”。随着工厂规模的不断壮大，其内部服务能力也不断增强，但与城市整体的联系性不断削弱。

“厂办社会”主要存在四个方面的问题：①城市空间割裂，规划失效。厂办社会形成封闭的“单位大院”，割裂城市路网与公共空间。②基础设施重复，标准低下。企业自建水、电、暖等系统，与城市公共管网割裂且标准不一，造成巨大浪费。③公共服务失衡，效率低下。企业内部优质服务形成“福利高地”，不对外开放，导致社会不公；同时，这些“副业”管理专业化水平低、效率差。④阻碍融合，社区活力不足。封闭的单位社区强化“单位人”身份隔离，抑制不同群体间交流；社区治理依赖企业行政力量，居民自治弱化，同质化人口结构导致社区商业与文化活力不足。

3 田心“厂办社会”城市更新实例分析

田心区域是株洲有代表性的厂区，其整个区域建设和现有状态具有很强的苏联时代烙印，是典型的“厂办社会”区域。田心是株洲轨道交通产业的发源地和聚集地，在株洲城市发展和产业结构中均占有举足轻重的地位。

3.1 田心“厂办社会”发展阶段

从1936年兴建的株洲总机厂，到株洲铁路工厂到中车株机公司。田心，逐步成为了世界轨道交通制造业

3年被列为全国工业重点建设城市之一，株洲产业发展和城市的建设迈上了快车道。建市以来，在城市空间布局上，株洲依托着铁路枢纽交通地位，围绕各工业企业形成了组团式空间布局形态，这样的布局特征始终体现在各版城市总体规划之中。

的核心。田心片区的发展大致经历了以下三个阶段：①初期：产业孤岛阶段。以中车株机为核心的轨道交通制造基地形成“厂办社会”模式；②发展期：产业扩张与城建滞后阶段。国企改革推进及高铁机遇推动产业升级扩张，形成世界级产业集群——“中国动力谷”核心；③当前：产城融合攻坚阶段。聚焦破解“产城分离”瓶颈，产业向智能化、绿色化高端跃升的同时，主动建设“轨道交通科技城”，打破厂城边界，新增商业、生态、人才社区等现代功能，系统补足城市短板，推动“产业基地”向“宜居宜业新城”转型。

3.2 田心“厂办社会”更新改造

3.2.1 精准定位，科学谋划

①提高认识理念，紧跟中央号召

2020年9月，习近平总书记亲临湖南考察，勉励湖南打造“三个高地”、践行“四新使命”，要求抓好五项重点任务。省委省政府总结为湖南的“三高四新”战略。株洲提出“聚焦、裂变、创新、升级、品牌”十字工作思路，将提升轨道交通产业作为践行“三高四新”理念的重要部分。

②提升片区定位，高站位规划建设

综合分析田心区域的产业、城市建设发展、人民需求等方面，重新定位片区发展。田心片区定位为“中国动力谷轨道交通装备制造和创新基地、产城融合示范区”。

③扩大范围，实现“产”与“城”真正交融

田心片区城市更新改造的规划范围约13平方公里，

研究范围约 30 平方公里。扩大更新改造范围,可以将厂区及生活区放入更大的城市范围实施公共服务设施和基础设施配套,实现土地集约和资源优化配置;其二,谋求轨道交通产业发展空间,解决田心核心发展问题,使生产、生活更好地统筹协调;其三,借助厂办社区更新,增加企业和企业员工与城市更大范围产生关联,有利于减弱“厂办社会”模式对城市的割裂,更好的促进“产”与“城”的真正融合,提升企业、员工与城市的关联度。

3.2.2 多方协调, 共建共赢共享

①成立专班、共同参与、确保落实

2020 年 12 月,株洲市成立了市级城市更新工作领导小组,各相关部门为小组成员,是全省唯一成立了城市更新工作领导小组、住建部门设置城市更新科的市州。株洲市地方政府将企业周边城市更新作为自身重要工作,本着“负总责”的思路,积极协调各方力量,全面推进,取得良好成效。

②积极协调、灵活运用、多方筹资

株洲城市更新行动采取“双轨并进”的投融资策略:一方面,深挖片区潜力,通过土地开发收益平衡与产业带动实现内部造血;另一方面,积极拓展外部融资渠道,包括:1) 积极申报国家老旧小区改造及城市更新专项资金;2) 拓展国开行贷款、政府专项债等融资工具;3) 争取省级政策与资金支持;4) 实施分期开发,以分步投入、滚动投入确保资金可持续。

3.2.3 摸清家底, 科学施策

①全面梳理用地, 找准未来拓展方向

统筹生产、生活、生态空间,在保障生态格局和承载力的前提下,高效拓展产业及配套用地,满足区域发展和城市更新的用地需求。

②找准现状痛点, 提升设计精准度

综合企业遇到的客货混行、交通不畅;公共配套不足、公共服务难以得到有效满足;社区环境欠佳、与产业地位和重要程度难以匹配等主要现状问题,规划提出从空间优化、道路畅通、公服完善、环境提质等主要方面发力,解决现有主要痛点。

③采用问题导向, 解决现状痛点

针对现状交通、公服、环境等几大问题,提出具体的解决方案。

交通上首要解决客货混行的问题。通过对现有交通类型、流量的具体分析,采用工程建设为主、综合管理

为辅的方式,明确主要货运交通走向和流线。客运交通方面,对生活性交通道路进行改造,疏通区域内小街小巷。

公共服务设施配套上,集中力量解决教育、医疗、养老、文体四大核心资源的配置。教育设施一方面对现有区域内学校进行提质改造,提升学校硬件设施;另一方面积极引入外部优质教育资源。医疗设施方面,主要通过硬件改善、人才吸引等措施,提升医疗水平。养老设施上,一方面积极推广和实践社区居家养老;另一方面规划建设专业的养老机构和场所。文化体育设施上,结合区域环境品质提升、公园建设、老旧小区改造等,配备相关的体育休闲设施。

环境品质提升方面,构建点线融合的景观风貌体系:依托区域自然山水格局打造城市公园,奠定整体环境基础;在人群聚集区域布局“小、多、匀”的公园绿地网络,实现“300 米见绿、500 米见园”;并在公园及重要节点融入健身、文化娱乐设施,丰富居民生活。

3.2.4 更新治理体系, 提升治理能力

①街区治理权力重构

首先,强化街居职能。城市公共服务职能下沉到街道和社区,“街居制”得到强化,进一步提升街道和社区在区域管理中的承担的社会公共服务职能。其次,服务企业发展。逐步推行“社区规划师”制度,在厂办社区优先实施。

②提升整体的配套供给力

以市级政府为主导,成立工作专班,推进厂办社区整体更新改造。根据企业诉求,尽可能提升企业厂办社区内及周边的公共服务供给,将优质的服务资源引入厂办社区。

③提升共同的文化认同

将“厂办社区”内或其周边具有历史价值和历史纪念意义的地段、建筑物、构筑物进行保护或修缮,并根据要求申报为文保单位、历史建筑等加以保护和宣传,提高区域内人群,特别是企业员工对片区乃至整个城市的认同度。

4 结语

“厂办社会”是工业化发展初期遗留下来的社会形态,其存在和发展有其重要的历史意义与价值。旧工业厂区已深度嵌入株洲城市建设发展历史,是株洲人对特定历史时期记忆的寄托,能够反映特定时期内政治、经

济、文化、艺术的实质,承载着社会的工业文明,传承着城市独有的工业文化,见证了株洲城市发展的历程。但随着我国产业和社会的不断发展,“街区制”已然成为社会治理的主要方式。“厂办社会”的更新改造一方面需要进行硬性的物质基础设施和环境改造,同时必须引入新的治理理念和管理方式,引导政府、企业、居民及相关各方良性发展。

参考文献

- [1] 吕飞,王悦. 企业型单位大院社区更新策略初探[J]. 规划师, 2020(18).
- [2] 赵万民,李震,李云燕. 当代中国城市更新研究评述与展望——暨制度供给与产权挑战的协同思考[J]. 城市规划学刊, 2021(5).
- [3] 城市记忆视角下成都市企业型单位社区微更新研

究[D]. 西南交通大学, 2021.

[4] 任绍斌. 单位大院与城市用地空间整合的探讨[J]. 规划师, 2022(11).

[5] 柴彦威,刘志林,沈洁. 中国城市单位制度的变化及其影响[J]. 干旱区地理, 2020(9).

[6] 秦怀鹏. 上海市杨浦区社区更新实践策略与行动配合[J]. 规划师, 2022, 38(1).

作者简介: 姚瑶(1986.10), 女, 汉, 湖南益阳, 讲师, 硕士, 湖南工业大学, 研究方向: 城乡规划与设计。

基金项目: 2025年湖南省普通本科高校教改课题(202502000942); 2024年株洲市社科项目(ZZSK2024141); 2024年湖南工业大学教改课题(2024YB06)。