

产业能级提升驱动的城市更新模式研究 ——以上海漕河泾新兴技术开发区为例

Research on Urban Renewal Modes Driven by Industrial Level Enhancement:
A Case Study of Shanghai Caohejing High-tech Park

褚 欣 周叶渊 朱礼才淇 周 凌 CHU Xin, ZHOU Yeyuan, ZHU Licaiqi, ZHOU Ling

摘要 以产业能级驱动的中心城区产业园区往往面临产业发展空间不足、存量更新难度大等问题。以上海漕河泾新兴技术开发区为例,研究其更新历程,及其在空间重构、产业升级、机制创新等方面的具体举措,可总结为4类典型的更新实践模式:“收储再出让,功能转型”“自主更新,提容转性”“合作更新,轻重结合”“区域统筹,产城融合”等。结果表明,构建“区域统筹+零星更新”的可持续产业园区更新体系,能够有效破解空间资源约束、多方利益平衡等难题,以期为深化推进中心城区产业园区高质量更新提供经验与实践参考。

Abstract Industrial parks in central urban areas driven by industrial capacity often face challenges such as insufficient development space and difficulties in renovating existing facilities. Taking Shanghai's Caohejing Hi-tech Park as a case study, this paper examines its renewal process and specific measures in spatial restructuring, industrial upgrading, and institutional innovation. These can be summarized into four typical renewal models: land acquisition and resale for functional transformation, self-driven renewal with density increase and use conversion, collaborative renewal integrating light and heavy industries, and regional coordination with industry-city integration. Findings indicate that establishing a sustainable industrial park renewal system combining regional coordination with incremental renewal effectively addresses spatial resource constraints and multi-stakeholder balancing. This approach offers valuable experience and practical reference for advancing high-quality renewal in central urban industrial parks.

关键词 产业能级提升;中心城区产业园区;产业空间更新;更新模式;漕河泾开发区

Key words upgrading of industrial level; industrial parks in central urban areas; industrial space renewal; urban renewal modes; Caohejing Hi-tech Park

文章编号 1673-8985 (2025) 05-0031-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20250505

作者简介

褚 欣

上海临港经济发展(集团)有限公司

规划设计部总监助理,硕士

周叶渊

上海临港经济发展(集团)有限公司

规划设计部,硕士

朱礼才淇

上海临港经济发展(集团)有限公司

规划设计部,硕士

周凌(通信作者)

上海临港经济发展(集团)有限公司

规划设计部总监,教授级高级工程师

zhouling@shlingang.com

1 研究概况

1.1 研究背景

2025年中央城市工作会议指出,我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,城市更新已经成为我国城市发展的必然要求。近10年来,产业空间更新逐渐成为城市更新的重要组成部分,尤其在北京、

上海、广州等超大城市,产业区更新直接促进了城市产业转型与品质提升^[1]。

对此,上海通过多层次政策支撑体系为全市产业区更新指明了目标与方向。2021年,《上海市城市更新条例》^[2]明确提出“强化产业发展统筹,促进重点产业转型,提升城市创新能力”;2022年,《上海市城市更新指引》^[3]则强调城市更新对产业用地的对象覆盖、分类施

策,指出“促进存量产业用地转型升级,推动土地高质量利用”。2023年进一步出台《关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见》^[4],明确落实“上海2035”总体规划中保障先进制造业发展空间的要求,存量产业用地的城市更新要符合规划导向。在此基础上,市规划资源等部门同步出台《上海市城市更新规划土地实施细则(试行)》^[5]、《关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见(2025版)》^[6]等配套文件,形成对产业空间更新的全链条政策指引。

在产业转型政策的推动下,上海中心城区产业园区作为产业高质量发展的重要载体,其城市更新进程不断深化,逐步从传统制造业园区向服务业集聚区、科技创新集聚区转型发展。如何通过更新盘活低效产业用地、实现产业用地的高质量利用与地区城市更新有机结合是本文的研究重点。

1.2 研究综述

结合过往研究,在产业园区更新发展方向上,郜昂等^[7]总结其正由单一更新转向复合更新,并提出拆除重建、功能改变、综合整治3种更新模式。王明颖^[8]、罗瀛等^[9]进一步将我国产业园区更新概括为土地价值导向的提容自我更新或收储更新,以产业创新为导向的综合更新,更新方式由大拆大建转为以产业发展为内涵的深入更新。王鸣超等^[10]和姜思伟^[11]提出我国城市更新模式已再次升级,由传统的“分段式—决策型”思维转变为“统筹式—行动型”,通过统筹主体的介入,促使更新转型中的投资、规划、建设、运营一体化紧密融合。长期更新实践和理论研究证实,产业园区更新从单一走向多元,从零星走向统筹,是园区整合协同的必由路径。

聚焦中心城区产业园区更新,林允琦^[12]通过对比产业园区与城市发展各阶段空间布局模式,提出在城市存量更新阶段中心城区产业园区同样从高速扩张转为品质提升,以实现产城融合发展。上海产业园区发展与城市化进程也呈现类似关系,边缘工业区在城市扩张阶

段逐步进入城市中心,但原有传统工业逐步退出,产业升级伴随产业区转型。王美飞^[13]将上海中心城区产业地区转型分为内部产业升级型、新型产业置换型、非产业功能置换型3类,其中内部产业升级型是对于原有产业基础较好、符合城市产业发展导向的成片产业用地,维持工业用途为主的功能和性质不变,开展产业转型升级,如漕河泾新兴技术开发区。

当前,我国经济运行面临复杂的外部形势,宏观经济压力逐渐显现。上海中心城区存量成片产业用地作为产业高质量发展的重要载体,成为上海产业功能保障和提升的关键空间资源,被赋予了更重的社会和经济责任。

1.3 研究思路

上海漕河泾新兴技术开发区40多年来一直处于全市产业发展的最前沿,伴随城市发展,长期不断通过区域产业更新、产业结构升级、投资环境改善和载体空间提升来维持原有企业发展,吸引新增企业入驻,提升产业园区的竞争力。但历经多年开发,也面临发展空间不足、存量更新难度大、企业更新成本高、缺乏整体更新统筹等问题。以漕河泾开发区为研究对象,通过分析其城市更新历程和更新模式在产业升级、功能转型、经济产出、更新参与方式上的创新,提出后续更新工作策略建议,以期实现产业能级不断提升、产业用地高效利用、产城发展有机结合的更新目标。

2 漕河泾新兴技术开发区更新实践探索

上海漕河泾新兴技术开发区(以下简称“漕河泾开发区”)起步于1984年,是我国首批国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区,本部位于上海中心城区西南部,地跨徐汇、闵行两区,规划面积5.98 km²,采用“人大立法、政府管理、公司运作、区区合作”运作模式,是全国为数不多的不设管委会、企业化运作的开发区。

开发区内现状建筑面积约800万m²,容纳就业人口约30万人。2024年,开发区年营收总额超6 000亿元。在2023年上海开发区综

合评价中,漕河泾开发区综合发展指数位列中型园区榜首,多个分项指数排名全市第一。尽管当前发展数据亮眼、综合评价领先,但历经近40年发展,已然进入成熟转型期,面临增量空间受限、发展矛盾凸显等问题。在此背景下,亟需通过产业内涵升级与园区空间更新,突破制约其持续高质量发展的复杂瓶颈。

2.1 园区发展历程

历史上漕河泾区域河网密布,片区因水得名。1956年编制的《上海市1956—1967年近期规划草图》中,提出了建立近郊工业备用地的规划构想,决定在桃浦、彭浦、漕河泾、吴淞等处建设工业区,漕河泾定位为仪表电讯工业区^[14](见图1),为后续微电子产业发展打下基础(见图2)。

1986年,上海市政府正式批准建立漕河泾微电子工业区。1988年,国务院批准成立上海漕河泾新兴技术开发区,园区面积扩大至5 km²,同年开发公司更名为上海市漕河泾新兴技术开发区发展总公司(以下简称“漕河泾总公司”),统一负责漕河泾开发区的建设、



图1 上海区域规划示意草图

Fig.1 Sketch map of Shanghai regional planning

资料来源:上海城市总体规划1959年版(中国城市规划网),笔者标注。



图2 1983年卫星图及微电子开发区范围
Fig.2 Satellite image and scope of concentrated construction area in 1983

资料来源:底图来自Earth Explorer, 笔者自绘。

经营、管理等各项工作^[15]。开发至今,漕河泾开发区经历了国际、国内多轮产业变革,先后经历了4个“十年”发展阶段。

开发区成立后第1个十年(1986—1995年),漕河泾开发区发挥土地资源优势,以土地招商吸引了先进半导体、3M、齐来等外资企业(见图3),完成了全市首宗工业用地有偿出让(即现齐来工业城地块),开始建设大型生产制造空间,实现产能转化。将农舍改建为全国首批孵化器之一——漕河泾科技创业中心,开启了园区创新创业孵化的序幕。

第2个十年(1996—2005年),漕河泾开发区在市场经济的驱动下,加快园区开发建设,向微电子工业区以西、虹梅路两侧拓展,建成了桂平园、虹漕园、智汇园等一批“园中园”标准厂房项目,规模超70万m²,为中小企业提供了空间载体(见图4)。同期《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》发布,漕河泾被纳入中心城区范围,提出“以发展高科技、高增值、无污染的工业为重点,调整、整治、完善现有工业区”。园区产业向计算机、电气、通信等外延领域扩展,中芝软件系统、通用电气、思科等跨国公司中国总部在该阶段入驻园区。

第3个十年(2006—2015年),漕河泾开发区抓住移动互联网产业浪潮,转向创新生态打造,着力建设漕河泾国际商务中心,及科技绿洲一、二、三期等研发办公产业载体(见图5)。2005年,以现代服务业集聚区建设为起点,漕河泾开发区开始加快以科技创新为主导的产业转型,大力发展包括信息服务、研发设计、总部经济在内的科技、金融类高附加



图3 1994年卫星图及集中建设范围
Fig.3 Satellite image and scope of concentrated construction area in 1994

资料来源:底图来自天地图,笔者自绘。



图4 2004年卫星图及集中建设范围
Fig.4 Satellite image and scope of concentrated construction area in 2004

资料来源:底图来自Google Earth,笔者自绘。



图5 2015年卫星图及集中建设范围
Fig.5 Satellite image and scope of concentrated construction area in 2015

资料来源:底图来自Google Earth,笔者自绘。

值现代服务业。

第4个十年(2016年至今),漕河泾开发区进一步聚焦科技创新和数字经济等前沿产业核心环节。导入AI领域龙头企业商汤科技、字节跳动,培育了游戏公司米哈游,吸引了微软创投加速器落户。该阶段内,漕河泾开发区空间增量几乎耗尽,开始探索产业园区存量更新路径,推动园区土地集约利用、形象提质升级、产业结构优化、城市功能完善。完成了新洲大楼、英业达商务广场、华鑫天地、锦和越界、鑫耀中城等一批产业用地更新,摸索出从制造园区向科创园区再向科创型产业社区的转型路径(见图6)。

2.2 区域更新格局研究

结合产业园区发展历程,漕河泾开发区可分为东、中、西3区(见图7)。东区开发时间最早,与微电子开发区范围基本重叠,以工业、科研用地为主,聚集了一批科研院所和仪电相关生产项目,近10年内,各主体以零星更新的方式完成了多个更新项目,新增一批集聚式办公场所、创意类厂房等产业空间和商业配套设



图6 2025年卫星图及集中建设范围
Fig.6 Satellite image and scope of concentrated construction area in 2025

资料来源:底图来自Google Earth,笔者自绘。



图7 漕河泾开发区范围图
Fig.7 Map of Caohejing Hi-tech Park

资料来源:笔者自绘。

施。中区是漕河泾总公司为主进行整体开发运营的核心区域,也是园区创新企业最多、经济产出最高的区域,以工业用地为主,叠加少量商办用地和中环公园、上澳塘绿地、嘉会医院等公共空间及配套设施,致力于打造科创型产业社区。西区开发时间较晚,以工业、商办用地为主,近年建设了以科技绿洲为代表的高品质研发办公空间(见图8)。

区域开发主体由园区管理平台+各地块权利人构成。《上海市漕河泾新兴技术开发区暂行条例》(以下简称“《条例》”)中明确漕河泾

总公司为园区基础设施建设、土地开发和企业服务主体^[16],在统筹区域公共要素、专项资金、综合服务等方面发挥重要作用,但同时也提出公司并非园区唯一主体,而是“实行独立核算、自负盈亏、为开发区发展和区内企业事业单位服务的企业”。漕河泾总公司作为园区平台,主要参与西区和中区的开发建设,历经多年运营,早期开发的园中园等物业产权已分散,其余地块由各类生产型企业或科研院所开发建设,几经转移变迁,当前园区土地和物业权属呈现相对分散复杂的局面(见图9)。

2.3 区域更新历程和更新模式研究

漕河泾开发区更新历程与园区产业发展历程相互匹配,前2个十年(1983—2003年)为产业起步,开发新建阶段;更新工作起步于第3个十年(2004—2014年)产业拓展,寻求增

量,以西区整体更新开发建设的科技绿洲产业园为代表;深耕于第4个十年(2015—2025年),产业升级,存量挖潜,以中区、东区各类零星更新为代表。产业发展与增量空间不足的矛盾日益突出,更新工作不断深化。结合20年来更新实践案例,根据更新主体身份、更新方式和产业布局情况,可归纳为4类更新模式。

2.3.1 模式一:收储再出让,功能转型

原权利人配合属地政府梳理闲置或低效用地,由政府先行收储,根据产业发展需求进行规划调整,再定向出让给园区平台、优质企业或公开出让完成供地,实现用地功能转型和土地经济价值提升。

漕河泾开发区拓展阶段,漕河泾总公司通过参与一级土地动迁、前期规划编制,明确片区产业发展方向,全面有序地开展拿地、建设、运营工作。2001年,漕河泾总公司通过合资共建,在原村镇集体土地上更新开发了科技绿洲项目,2002年规划,2005年动工,对标国际先进产业园建设水平和环境品质,先后完成了科技绿洲一、二、三期的开发,提供了高质量产业载体75万m²,打造了“科技绿洲”产业品牌。

2014年前后,为满足产业发展需求,徐汇区逐步推动漕河泾开发区存量产业地块更新工作,对东区部分主体进行收储以实现产权归集,原权利人可通过招拍挂或协议出让的方式参与后续更新开发,实现多方主体共担更新成本、共享更新收益。如鑫耀中城项目,2014年由徐汇区通过土地收储实现了整地块产权归集,经土地整备、控规调整后于2018年挂牌出让,原权利人仪电集团、市场房企、区属国资共同组建合资公司摘得土地,启动地块整体更新,打造商办住功能复合的综合体项目,实现区域面貌整体升级,进一步完善漕河泾区域配套设施布局(见图10)。

2.3.2 模式二:自主更新,提容转性

2014—2015年,上海市相继出台文件探索主体自主更新^[17-18],提出存量工业用地有条件的零星开发等更新实施路径,明确了补缴地价标准、自持比例下限、分割转让条件等开发要求。原权利人自有用地可通过用地性质调整、

容积率提升,实现载体更新建设,匹配产业发展需求,引入优质产业资源,从而推动地块从传统功能向高端产业转型。

漕河泾总公司参与了多个自有地块的自主更新:桂谷大楼原为东威仓储,通过用地性质调整和容积率提升进行二次开发,导入嘉会医疗,整体提升地块面貌、产业能级和园区服务水平;新洲大楼原为虹梅仓库,2013年启动更新,将原低效划拨仓储用地转为出让工业用地,打造中环地标,2018年竣工后导入人工智能领军企业商汤科技,实现土地提质增效和高水平产业升级。

在此期间,东区项目主体也推进了多个自主更新项目:越界锦和尚城项目,原为1970年代金星电视机厂,2007年由锦和资管整体租赁改造为创意办公空间,2020年通过“存量补地价”政策将原工业用地转为商办用地,增量建设了产业载体、商业配套,同时贡献部分土地作为公共绿地,以提升区域环境品质(见图11)。

2.3.3 模式三:合作更新,轻重结合

产业园区更新的过程与产业类型迭代升级息息相关。土地原权利人由于产业结构调整,自有业态与地区产业发展导向不匹配,土地利用效率不高,存在更新空间和更新意愿,但缺乏产业项目建设和运营经验,自主更新困难。而园区平台长期根植产业培育、招商和运营服务工作,与园区企业信任紧密,熟悉产业发展规律,具备丰富开发运营经验,能够精准对接企业需求并提供专业支持。因此,园区平台可通过轻重结合的合作方式参与项目更新中,实质性协助推动地块业态调整和更新建设,最终实现产业转型升级。

英业达国际商务广场更新前为企业自用厂房,随着企业生产调整,原权利人提出更新需求。2013年起,基于良好的合作基础,漕河泾总公司与原权利人成立更新公司,通过补地价、转性提容进行二次开发。漕河泾总公司全过程把控项目设计和实施,并负责后续招商运营。2024年引入知名游戏公司,助力漕河泾开发区打造成为具有全球影响力的人工智能



图8 漕河泾开发区已更新项目类型图
Fig.8 Map of renewal project types in Caohejing Hi-tech Park

资料来源:笔者自绘。



图9 漕河泾开发区权属分布图及更新主体类型
Fig.9 Ownership distribution map of Caohejing Hi-tech Park

资料来源:笔者自绘。

集聚区。

米哈游项目地块原为村镇集体土地,经济效益不高,周边环境较差。2023年,徐汇区通过征收、调规、供地,将该研发用地出让于游戏独角兽企业米哈游公司,拟打造约15万m²的元宇宙产业和数字文娱头部企业总部。漕河泾总公司下设建设管理公司为园区企业提供方案设计服务、建设管理服务,目前项目正在有序建设中,投用后将大幅提升地块产出效益,引领漕河泾开发区新一轮数字经济产业发展(见图12)。

2.3.4 模式四:区域统筹,产城融合

《上海市城市更新条例》提出城市更新统筹主体概念,负责推动达成区域更新意愿、整合市场资源、编制区域更新方案,统筹推进

更新项目实施,以期推动区域整体更新。漕河泾总公司作为园区平台在设立之初即获得了政府赋权,参与片区土地批租出让、基础设施建设、公共空间打造、园区招商运营和园区企业协调。在园区更新阶段,进一步积极参与区域更新规划编制,排摸各地块权利主体更新意愿,协调多方利益,统筹公共利益,实现区域产业能级和园区配套水平的整体提升。

2020年起,徐汇区与漕河泾总公司隶属的临港集团共同开展园区更新研究,重点关注改善职住平衡、完善功能配套、提升区域交通等破解区域发展的瓶颈问题;2022年,徐汇区政府与临港集团在“区区合作”框架下形成“徐汇漕开发城市更新领导小组”工作机制,推进设立上海市园区高质量发展基金徐汇

专项子基金,推动“元创未来中心”“元创未来国际社区”等一批城市更新项目加速落地。近期,进一步深入参与漕河泾商务更新单元“三师联创”方案编制工作,围绕区域整体更新,由单地块扩展至多地块,进行组团式更新研究,以商务楼宇更新撬动区域更新,结合产城融合需求,丰富面向创新创业人才的居住功能,以“产业+居住”双轮驱动保障区域更新经济可行。

漕河泾总公司通过参与更新工作顶层设计,积极落实更新工作部署,在区级基金的保障下,全流程统筹区域景观系统品质提升工作,完成了中环公园绿带、上澳塘体育公园绿带等一批公共空间更新。针对区域潮汐交通承压、职住配比失衡等问题,协助政府在开发区内



图10 模式一:收储再出让,功能转型

Fig.10 Mode 1: land acquisition and re-transfer land use rights with functional transformation

资料来源:笔者自绘,效果图来自临港集团官网、鑫耀中城微信公众号。



图11 模式二:自主更新,提容转性

Fig.11 Mode 2: independent renewal with capacity increase and land-use transformation

资料来源:笔者自绘,更新后照片来自联创公众号、漕河泾公众号、锦和商管公众号。



图12 模式三:合作更新,轻重结合

Fig.12 Mode 3: cooperative renewal with light or heavy asset investment

资料来源:笔者自绘。



图13 模式四:区域统筹,产城融合

Fig.13 Mode 4: regional coordination, industry-city integration

资料来源:笔者自绘。

新增租赁住宅，投建元创未来国际社区项目，建成后将提供超600套保障性租赁住房以缓解区域青年人才的住房通勤压力（见图13）。

2.4 构建“区域统筹+零星更新”的可持续产业园区更新体系

回顾漕河泾开发区近20年城市更新工作历程，更新工作重点呈现3个特点：从西区成片更新逐步转变为东中区存量用地更新；从权利人自主零星更新逐步转变为园区平台、属地政府、“三师”技术团队协同的区域统筹更新；从物质空间载体更新逐步转变为引入领军企业促进产业发展的功能转型更新。共同反映漕河泾区域更新工作迈入了内涵更为深刻、机制更为综合、更新力量更强的阶段（见图14）。

3 漕河泾新兴技术开发区更新探索方向

从漕河泾开发区更新历程和更新模式可以看到，产业园区通过城市更新提供高品质载体，促进区域产业高质量发展，不断完善产业链配套，提升城市综合功能，通过构建“区域统筹+零星更新”的可持续产业园区更新体系，助力漕河泾开发区始终走在产业发展前沿。20年来，产业发展匹配经济上行，城市更新工作实现了多方面的突破和贡献。当前，我国经济运行面临复杂的外部形势，宏观经济下行压力逐渐显现，房地产市场遇冷走弱，中心城区产业园区的更新遇到新的问题与挑战。

3.1 后续更新问题

3.1.1 更新项目难度提升

漕河泾开发区增量开发时代已接近尾声，园区全部开发用地3.8 km²，建成度已超过90%，无大规模新增空间。目前西区基本为2007年后新建园区，尚未进入更新周期，东中区地块完整、产权关系简单、容积率偏低的仓储、工业用地大部分已完成转型升级。如模式一中的成片更新方式基本结束。

尚未更新的地块主要包括以下3种类型：一是国央企、事业单位所属的大院大所或科研机构，聚焦研发职能而非园区开发，更新动力

不足；二是单地块多主体项目，更新意见归集难，无法实现完整地块的改造或重建；三是早期散售园中园项目，小业主数量众多，无法实现产权归集。因此，后续园区将面临新增用地不足、更新推进困难的双重压力。

3.1.2 更新主体动力不足

企业自主更新主要为“提容增量”和“改造翻新”两种方式。“提容增量”一般需要补地价后进行全部或者局部拆除新建，依托长期租金或物业转让平衡初期投资及后续运营。随着市场总体承压，物业租赁及出售价格持续下滑，项目收益预期难以平衡前期补地价款和项目建设成本，同时项目更新后，将重新纳入政府全生命周期管理，约定达产税收等产业发展条件，主体自主更新意愿减弱。“改造翻新”则是对原有建筑大修翻新，不改变建筑规模，通过提升老旧楼宇面貌，留住并吸引产业客户。原有实践中，改造成本通过长期经营及租金提升可基本平衡或增加收益，但现阶段区域整体租金不涨反跌，装修后预期租金提升小，改造投入难以收回，导致原权利人改造动力不足^[19]。老旧楼宇长期缺乏更新改造，物业品质持续下滑，将阻碍园区新兴产业引入。如模式二提出的自主更新类项目，后续推进动力不足。

3.1.3 外部力量难以推动

对于存量工业用地，地上建筑物增值空间不高，但土地价值往往随城市发展及区位完善而迅速上升。随着权利人更新经济意识的觉醒，其他主体意图通过资产收购或股权收购的方式进入区域，难以承受原权利人高昂的心理预期增值价格。同时基于“产权惰性”，原权利人既不愿更新，也不愿退出。由于园区类项目回报普遍较低，投资周期较长、相对风险较大，目前市场主体总体持谨慎投资态度。

漕河泾开发区作为国家级经开区，初期属于中心城西部边缘区域，符合产业发展空间预留和邻近中心城接受经济辐射的布局意义。随着上海城市规模高速扩张，漕河泾区位价值迅速提升，国家级产业园区品牌地位牢固树立，园区主体对自身土地价值预期增高，土

地持有成本低，政府收储和更新主体收购难度大，外部主体介入经济平衡难，更新难度陡增。

3.1.4 整体转型缺乏统筹引导

成熟园区普遍早已完成主要建设用地出让，土地物业权属分散，政府和园区平台难以直接决定土地权利人去留，土地低效利用也较难清退，园区平台对园内企业管理难以落实。园区平台、园内企业、市场主体三方合作机制尚不完善，园区更新利益共享与风险共担机制尚未健全。未来，更新项目难度提升，权属关系复杂，往往需要通过政府、原权利人、更新主体三方乃至多方共同协调，如缺乏稳定的统筹机制，更新周期漫长。

同时，各更新主体产业楼宇在产业运营方面缺乏统一引导定位，招商行为分散，缺乏联动，无法实现对产业导向的精准把控，载体规模供给与市场需求速度不匹配，不利于形成稳定健康的产业生态。如模式四提出的区域统筹更新，需要进一步深化体制机制建设，扩大产业发展外延，从而顺应新的形势下城市更新工作需求。

3.2 产业引领下的产业园区更新策略

依据最新公布的《上海市漕河泾商务单元更新提升规划实施方案》，园区作为上海建设国际科技创新中心的重要承载区，长期定位依旧以产业发展为目标，以保障产业空间为前提，分类推进城区和产业区载体更新，培育发展新质生产力，推动产业创新升级和高质量发展。后续更新工作开展的重点将紧密围绕产业能级提升，实现区域整体更新。

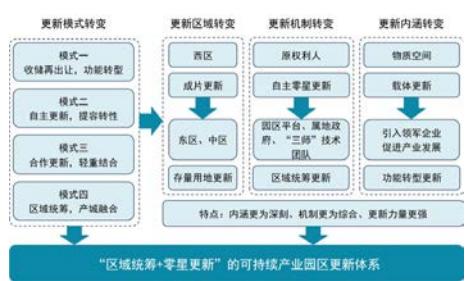


图14 区域统筹+零星更新

Fig.14 Regional coordination and sporadic renewal
资料来源：笔者自绘。

3.2.1 载体更新:深入研判产业地块效能,强化潜力地块挖掘

面对区域更新进入深水区,如何挖掘更新潜力项目,为长期产业发展争取承载空间是园区更新工作的根本立足点。经前期研究工作开展,漕河泾开发区基础信息已有较好沉淀,通过建立“一楼一档”数字化信息平台,可实现区域的多维度跟踪和技术分析,结合企业服务,跟进主体的更新意愿,挖掘潜在的更新地块。基于开发强度、建筑年代、税收产出、权属情况及业主更新意愿,可聚焦3类更新潜力项目:一是企业效益差、产出少、地块开发强度低的生产制造空间,基于综合用地绩效评估及主体更新意愿,推动工业上楼或物业置换实现更新改造;二是产权分散老旧园中园项目,分批推进楼宇载体焕新和园区环境提升;三是老旧商务楼宇改造更新,通过载体品质提升,提高园区经营效益(见图15-图16)。

3.2.2 统筹更新:建立区域统筹机制,注重产业链体系构建

建立合理的治理框架,多元统筹推动区域更新工作实施,是现阶段区域更新工作的共识。2025年7月发布的《关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见》提出了城市更新综合统筹平台,强调由政府部门、市场主体和专业技术力量等组成议事协调平台,按需设立城市更新综合统筹主体,负责统筹城市更新单元内多主体更新工作。

漕河泾开发区更新工作目前由漕河泾总公司与各主体共同参与。漕河泾总公司载体建设规模最大,开发运营体系完善,长期负责产业培育,已承担部分更新实施和协调职能,后续建议赋予主导更新权能,建立统筹更新机制。在技术方面,可全流程参与更新规划编制,在规划、建设、管理、运营等不同环节发挥园区平台作用,保障更新规划统筹引领,切实可行;在协调方面,以统筹主体身份参与更新意愿摸排和产权归集前期工作,依托企业灵活性,采取自主更新、股权转让、以房换地等多种方式参与园区更新,将更新收益通过基金等方式反

哺区域公共设施建设;在产业方面,充分发挥园区平台整体运营优势,统筹更新项目推进时序,协调产业载体资源,匹配产业导入需求。通过赋予园区平台统筹主体身份,建立多方参与的统筹更新机制,推进城市更新项目实施,实现区域共赢。

3.2.3 政策支撑:加快多方政策协同,创新土地供应方式

产业园区整体更新需要进一步的政策支撑和制度创新,包括土地供给、规划布局、环评优化等多个方面。

一是构建创新型区域经济协同机制。

2023年,上海市规划和自然资源局发布的《关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见(试行)》提出,涉及“两旧一村”改造、风貌保护等前期投入成本过高、难以实施的城市更新项目,按照有关规定,经市政府同意后,可选择与资源地块捆绑实施统筹开发,上海已有多个区域开展相关项目实践。在现有经济形势下,为应对产业用地更新成本高、零星更新经济平衡困难等问题,建议在漕河泾等重点区域探索“产业+资源用地”的土地复合供应模式,通过捆绑资源地块,平衡产业地块产权归属、二次更新成本,实现更新经济平衡,促进“以产带城、以城促产”的可持续发展,破解单一地块更新的经济困境。

二是加强上位规划功能布局支持。产业升级转型、产研一体发展、产城功能渗透使得产业园区土地高度混合使用成为必然趋势。建

议允许园区主体在符合产业用地布局要求的基础上,适当增加生活及配套建筑容量,促进研发、生产、办公及配套居住复合布局,满足产业人群生产生活需求,改善区域职住平衡,对相应居住指标进行区域统筹平衡。

三是放宽都市型产业环评条件。构建弹性化环评管理机制:通过动态环境影响评估,建立行业“白名单”,对符合条件的企业适度放宽环评隔离距离限制,在保障生态底线的前提下,提高产业用地与城市空间的兼容性,形成“生产、生活、生态”三生共荣的发展格局。

4 结语

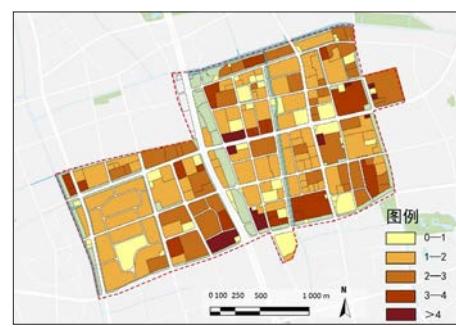
实施城市更新是城市发展进入存量提质阶段的关键举措,产业园区更新作为城市更新的重要发力点,更新实践意义重大。在“人民城市”理念及上海市多层次城市更新政策体



图15 梳理识别更新潜力地块的维度

Fig.15 Dimensions for sorting out and identifying plots with renewal potential

资料来源:漕河泾区域功能提升与城市更新规划研究报告。



a 开发强度

图16 部分指标评价结果

Fig.16 Evaluation results of partial indicators



b 建筑年代

资料来源:漕河泾区域功能提升与城市更新规划研究报告。

系的指引下,漕河泾开发区通过长期深耕区域城市更新工作,构建起“区域统筹+零星更新”的可持续产业园区更新体系,为上海中心城区产业园区更新提供了有益借鉴,助力城市实现可持续高质量发展。■

参考文献 References

- [1] 钮心毅,林诗佳. 城市更新背景下产业园区职住空间关系演变及作用机制研究——以上海漕河泾新兴技术开发区为例[J]. 城乡规划, 2022 (5): 1-11.
NIU Xinyi, LIN Shijia. Research on the evolution and mechanism of jobs-housing spatial relationship in industrial park under the background of urban renewal: a case study of Shanghai Caohejing Hi-Tech Park[J]. Urban and Rural Planning, 2022(5): 1-11.
- [2] 上海市人大常委会. 上海市城市更新条例[Z]. 2021. Standing Committee of Shanghai Municipal People's Congress. Shanghai urban renewal regulations[Z]. 2021.
- [3] 上海市规划和自然资源局. 上海市城市更新指引[Z]. 2022.
Shanghai Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Shanghai urban renewal guidelines[Z]. 2022.
- [4] 上海市人民政府. 关于加强上海市存量产业用地管理的若干意见[Z]. 2023.
Shanghai Municipal People's Government. Several opinions on strengthening the management of stock industrial land in Shanghai[Z]. 2023.
- [5] 上海市规划和自然资源局. 上海市城市更新规划土地实施细则(试行) [Z]. 2023.
Shanghai Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Implementation rules for planning and land use in Shanghai urban renewal (trial)[Z]. 2023.
- [6] 上海市规划和自然资源局. 关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见(2025版) [Z]. 2025.
Shanghai Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Implementation opinions on accelerating development mode transformation and concentrated promotion of high-quality urban renewal (2025 edition)[Z]. 2025.
- [7] 邹昂,邹兵,刘成明. 由“单一”转向“复合”的深圳旧工业区更新模式探索[J]. 规划师, 2017, 33 (5): 114-119.
GAO Ang, ZOU Bing, LIU Chengming. From "singular" to "complex": old industrial district renewal, Shenzhen[J]. Planners, 2017, 33(5): 114-119.
- [8] 王明颖. 从零星微更新到街区一体化更新的上海实践探索[J]. 上海城市规划, 2024 (5): 42-48.
WANG Mingying. From sporadic micro regeneration to block-integrated regeneration: exploration and practical experience in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(5): 42-48.
- [9] 罗瀛,陈海涛,李丹,等. 创新导向的产业园区更新研究:以漕河泾开发区中区为例[J]. 城市规划学刊, 2022 (s2): 142-147.
LUO Ying, CHEN Haitao, LI Dan, et al. Innovation oriented renewal of the central area of Caohejing Hi-Tech Park[J]. Urban Planning Forum, 2022(s2): 142-147.
- [10] 王鸣超,卓健. 统筹主体视角下的“策规设管”一体化城市更新模式研究——以上海桂林西街坊更新规划为例[J]. 城市规划, 2024, 48 (10): 90-101.
WANG Mingchao, ZHUO Jian. Research on the integrated urban regeneration model of "strategy, planning, design, calculation, and management" from the perspective of the coordination subject: taking the regeneration planning of Guilin West Neighborhood in Shanghai as an example[J]. City Planning Review, 2024, 48(10): 90-101.
- [11] 姜思伟. 多元统筹视角下产业园区更新的治理转型——以上海高桥某产业园区为例[J]. 上海城市管理, 2024, 33 (6): 80-88.
JIANG Siwei. Governance transition of industrial park renewal from the perspective of multi-planning - take an industrial park in Gao Qiao as an example[J]. Shanghai Urban Management, 2024, 33(6): 80-88.
- [12] 林允琦. 中心城区产城空间关系特征研究——以扬州、宿迁、徐州、苏州为例[C]//面向高质量发展的空间治理——高质量发中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021: 270-279.
LIN Yunqi. Research on characteristics of industry-city spatial relationship in central urban areas: case studies of Yangzhou, Suqian, Xuzhou and Suzhou[C]//Proceedings of 2021 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021: 270-279.
- [13] 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.
WANG Meifei. Evolution and transformation of old industrial areas in Shanghai central city[D]. Shanghai: East China Normal University, 2010.
- [14] 贾彦. 1949—1978: 上海工业布局调整与城市形态演变[J]. 上海党史与党建, 2015 (1): 27-30.
JIA Yan. Industrial layout adjustment and urban form evolution in Shanghai[J]. Shanghai Party History & Party Construction, 2015(1): 27-30.
- [15] 上海市地方志编纂委员会. 上海市级专志·上海临港经济发展(集团)有限公司志[M]. 上海: 上海社会科学院出版社: 2021, 334-337.
Shanghai Local Chronicles Compilation Committee. Shanghai municipal chronicles-Shanghai Lin'gang Economic Development (Group) Co., Ltd. annals[M]. Shanghai: Shanghai Academy of Social Sciences Press, 2021: 334-337.
- [16] 上海市人大常委会. 上海市漕河泾新兴技术开发区暂行条例[Z]. 1990.
Standing Committee of Shanghai Municipal People's Congress. Interim regulations of Shanghai Caohejing Hi-Tech Park[Z]. 1990.
- [17] 上海市规划和自然资源局. 关于本市盘活存量工业用地的实施办法(试行) [Z]. 2014.
Shanghai Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Implementation measures for utilizing stock industrial land in Shanghai (trial)[Z]. 2014.
- [18] 上海市人民政府. 上海市城市更新实施办法[Z]. 2015.
Shanghai Municipal People's Government. Implementation measures for Shanghai urban renewal[Z]. 2015.
- [19] 李静. 转型期上海老工业区产业调整规划策略研究——以上海市漕河泾开发区东区产业调整规划为例[J]. 上海城市规划, 2012, (2): 112-115.
LI Jing. Planning strategies for industrial adjustment in Shanghai old industrial areas during transition period: case study of Caohejing east zone[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2012(2): 112-115.
- [20] 上海市规划和自然资源局. 关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见(试行) [Z]. 2023.
Shanghai Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Implementation opinions on accelerating the transformation of development mode and concentrating on promoting the high-quality development of the city's urban renewal and high-quality development (trial)[Z]. 2023.