

# 全球竞争力与经济韧性双重挑战下的商务楼宇更新——基于上海市商务楼宇更新提升行动的思考

## Urban Office Building Renewal in the Context of Global Competitiveness and Economic Resilience: Planning Reflections Based on Shanghai's Office Building Renewal and Enhancement Initiative

黄倩蓉 HUANG Qianrong

**摘要** 商务楼宇空置率攀升成为国际大城市的共性挑战。在以“竞争力—韧性”为核心的理论框架基础上,提出商务楼宇更新城市—地区—楼宇规划行动和制度响应策略,再审视上海商务楼宇市场现状及2024年至今的上海商务楼宇更新行动。目前上海商务楼宇市场面临结构性失衡,具体表现为高等级楼宇占比较低,低等级楼宇空置率较高,核心商务区国际吸引力有待提升。为适应全球竞争力与经济韧性的双重挑战,推动试点单元的规划经验推广,未来的规划行动需要持续完善,包括实施“顶级—重点—特色”分类更新、强化责任规划师长期服务职责、探索商务楼宇分级标准与规划土地政策联动、推动详细规划技术体系适应性创新等。上海实践表明,商务楼宇更新需平衡高端功能的集聚与功能结构的均衡,最终在动态治理与渐进决策中实现制度环境完善。

**Abstract** Rising vacancy rates in office buildings have become a shared challenge among global metropolises. Grounded in the "competitiveness-resilience" theoretical framework, a three-tier planning strategy and institutional response mechanism are proposed for office building renewal, followed by a critical examination of Shanghai's office market dynamics and its renewal initiatives from 2024. Shanghai's office market currently demonstrates structural imbalances, manifesting in three key aspects: (1) inadequate proportion of Class-A office inventory, (2) relatively high vacancy rates in lower-grade properties, and (3) limited global competitiveness in core business districts. To address the dual imperatives of enhancing global competitiveness and economic resilience while scaling up pilot project experiences, four strategic improvements are essential: implementing a graded renewal approach ("premium-core-specialized"), institutionalizing long-term accountability for planning professionals, establishing linkage mechanisms between office building classification standards and land-use planning policies, and adopting adaptive spatial governance in detailed planning. The Shanghai case reveals that effective office building renewal requires careful calibration between high-end functional agglomeration and spatial flexibility, with institutional refinement achieved through iterative governance and incremental policy adaptation.

**关键词** 商务楼宇;全球城市;竞争力;韧性;空置率

**Key words** office buildings; global city; competitiveness; resilience; vacancy rate

文章编号 1673-8985 (2025) 05-0039-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20250506

### 作者简介

黄倩蓉

上海市城市规划设计研究院

详规分院(城市设计研究中心)副院长,工程师

硕士, florence.huang@outlook.com

### 0 引言

自2020年以来,全球主要城市普遍面临商务楼宇空置率居高不下的趋势<sup>[1-3]</sup>。受到全球宏观经济环境不确定性、地缘政治波动、数字时代新技术发展及灵活办公模式日益普及

等诸多因素叠加影响<sup>[4]1-3</sup>,如何合理配置办公空间、降低空置率、提升经济效益与空间活力,成为国际大城市亟需破解的共性问题。

作为我国重要的金融中心和经济中心,上海的办公楼市场同样深受上述因素影响。

2022年,上海全市商务楼宇空置率一度接近28%。经过两年经济复苏,空置率有所缓解,但仍未回落至疫情前水平。作为承载上海“全球城市战略”的重要空间载体,商务集聚区为上海承担着参与国际大都市竞争、稳定本市经济健康高质量发展的重要职能。因此,从全球竞争力和经济韧性的双重维度再审视商务空间,并进一步提出相应空间更新策略,是当前上海城市规划的重要议题。

回顾国内商务空间发展历程,自1990年代以来随着商业发展到较为成熟水平,贸易办公、金融证券、专业服务综合商务产业逐渐加速发展,成为城市商务空间开发的需求市场<sup>[5]</sup>。自2000年起,上海城市核心商务区初具雏形,随后在世博会契机推动下,进入近10年的写字楼快速发展期,实现了从物理硬件到功能配置的全面跃升。然而2018年后,国际商务楼宇市场整体趋缓,租赁行为趋于谨慎,上海办公楼市场也逐步由增量建设走向存量转型<sup>[6]</sup>。

商务楼宇更新已不再是单一的房地产议题,而是一个融合城市竞争力、经济结构与空间治理的综合性问题。现有更新策略研究主要聚焦于两方面:规划层面强调通过功能调整、标准优化、空间供给控制等手段进行结构再平衡<sup>[7-9]</sup>,治理层面尝试引入多元主体合作与制度创新,探索更灵活、更包容的更新机制<sup>[10-12]</sup>。

尽管研究提供了丰富的经验与启示,但仍局限于功能混合度、建筑形态与运营机制等战术性层面,尚未从城市战略层面探讨全球竞争力与经济韧性深度嵌入商务楼宇空间更新的逻辑与方法。

因此,亟需建立国际城市核心竞争力、经济抗风险性与商务楼宇更新的多元机制整合的“理论—实践”技术框架,其核心是围绕空间,实现目标评价从发展维度向行动维度转化。通过分析商务楼宇竞争力、经济韧性之间与空间要素的内在关联,形成“空间—行动”转化,进而形成规划实践工作中的技术路径。结合2023年以来上海推进商务楼宇更新提升行动,分析上海商务楼宇面对双重挑战时存在的问题,提出规划完善建议。最后通过再审视技术框架,获得基于上海实践的系统性经验思考。

1 研究技术框架

建立围绕竞争力、经济韧性与商务楼宇更新,贯穿从规划理论到规划实践的技术框架,其关键是将宏观的发展逻辑转化为空间机制,将空间机制转化为规划对策和制度手段,形成螺旋上升的行动系统。

1.1 竞争力和经济韧性的空间机制

通过文献研究、国际案例研究与政策文

件研究<sup>[13-18]</sup>,构建以“集聚度—均衡性”作为核心的空间要素,兼顾商务办公发展“能级”与“弹性”的关联要素(见表1)。

商务楼宇的竞争力提升主要依赖于空间集聚效应。通过依靠高GDP占比、跨国企业总部集聚和楼宇空间总量扩大,形成规模经济效应,吸引全球资本、人才和信息流动。这种经济密度的提升不仅增强区域影响力,还促进产业链上下游协同,形成良性循环。其中,商务办公供给潜力、地区可达性和空间品质、楼宇功能升级计划是保障持续竞争力的关键空间要素。商务办公用地储备量和存量建筑的可改造性影响了商务市场能否适应新兴业态需求,延缓楼宇功能衰退,维持长期竞争力。高效的交通系统扩大商务区的服务半径,吸引更多域的企业和人才入驻,从而提升楼宇使用率和租金溢价能力。良好的公共空间设计、建筑风貌标志性和环境舒适度(如绿化率、步行友好性)直接影响企业选址决策,降低员工流失率,提高企业长期稳定性,进而增强商务区的品牌价值。

城市商务楼宇的韧性则体现为在经济波动下的抗风险能力与自我修复力,可从短期空置率弹性、租金波动程度与市场修复周期等指标衡量。韧性取决于办公空间的供需匹配效率、租赁结构多样性、租户稳定性等方面的均衡度要素,相关联的空间要素聚焦在楼宇供给

表1 城市商务楼宇竞争力与韧性挑战的空间—行动转化  
Tab.1 Spatial-action linkage factors of urban office building competitiveness and resilience challenges

双重挑战	发展维度		空间维度		规划行动			制度行动			
	发展因素	发展要素	空间因素	空间要素	城市层面	地区层面	楼宇层面	规划制度	土地管理	产权制度	财税政策
竞争力	能级	商务楼宇建筑总量、高等级楼宇占比、国际商务区GDP贡献占比、国际商务区总部数量	集聚度	商办用地供给量:用地及空间储备; 地区可达性和空间品质:交通网络密度、服务邻近性、公共空间品质、标志性、舒适性; 楼宇供给潜力:高等级楼宇建设计划,存量楼宇升级项目	保障用地供给,空间格局与用地布局	地区综合提升,提高开发运营品质	楼宇更新与升级	跨部门组织协同和跨专业规划编制;指标突破、弹性混合、功能转换、标准放宽等规划调整和弹性管理政策	土地供应管理;产业支持;土地过渡期政策;全流程审批支持	产权征收、续期、登记政策;物业出售等规范和支持政策	建筑面积补偿,税费减免,专项资金等激励奖励政策
韧性	弹性	商务楼宇自然空置率、短期空置率、租金弹性	均衡性	楼宇供给结构:楼宇建设计划、楼宇等级结构; 功能适应性:商办租赁产品混合度,楼宇内部空间重构性; 运营维护:物业管理水平、定期修缮与更新计划	供给精准调控	分区差异化定位,提升特色功能,提高复合混合度	楼宇拆改及局部功能调整				

资料来源:笔者自制。

结构、功能适应性和运营维护计划等方面。总体来说,短期建设计划与市场需求(如新兴产业扩张、传统行业收缩)的契合度,直接影响空置率弹性和租金水平。此外,不同租赁产品的组合关系,商办与居住、商业混合布局,以及功能改造的适应性等可分散单一功能的风险。例如,居住功能在办公需求下降时提供稳定收益,商业配套则增强楼宇全天候活力,科创空间的模块化组合可以快速响应租户需求变化。此外,需制定设备更新、外立面维护等定期修缮计划,降低突发性维护成本,避免因建筑老化导致的租户流失。

1.2 应对空间问题的规划行动转化

在识别空间要素后,需依托多尺度规划体系将其转化为可实施的规划实践路径。首先,开展城市、地区与楼宇3个层级的评估诊断:城市层面,重点关注市场总量、空间分布、供需结构与总体租赁表现;地区层面,着眼于功能复合度、产权结构与规划实施情况;楼宇层面,细化至租金水平、企业类型、自持比例与空间使用强度等维度。其次,基于评估结果,制定分区域、分类型的更新策略。包括明确空间结构、功能定位与环境提升的目标,分别针对竞争力和韧性,制定重点明确的规划行动和空间对策,最终落实到功能引导、控规调整与项目计划等实施安排中。其中,竞争力方面侧重保障用地总量和功能结构调整,提高地区品质,促进商务楼宇的更新与升级;韧性方面侧重精准评估下的供需调控,不同类型商务区在差异化定位下,提高功能复合混合,对低效的楼宇予以转型支持。

1.3 支持行动对策的规划制度转化

商务楼宇规划行动虽具备良好的空间基础,但在实施过程中仍面临一定的制度性挑战,反映出既有规划、土地、产权、财税等制度体系需要进一步完善,需要在既有规则框架内充分发掘弹性,通过试点机制、政策豁免、规则联动等方式推动制度创新与协同。在规划行动

中积累主体诉求、分析规则分歧点,提出政策机制建议,从制度高度向下赋予主体行动力,推动形成新一轮评估—行动过程,在此过程中分阶段达成行动目标。

2 上海商务楼宇空间发展问题研判

2.1 商务楼宇市场体量较大,但高等级楼宇占比较低

目前全市办公楼总建筑面积超过1亿m<sup>2</sup>,其中,超过72%的楼宇资源集中分布于中心城区,在“一江一河”沿线、城市主中心与副中心,以及轨道、航空枢纽便捷区域形成了高密度集聚(见图1)。显著集聚的空间格局有利于功能整合和资源配置效率的提升,然而在楼宇数量迅速扩张的同时,楼宇等级结构并未同步优化,导致结构性失衡问题日益突出。据相关估算,上海甲(含超甲级)、乙、丙级楼宇的比例分别约为15%、40%、45%<sup>①</sup>,甲级楼宇占比低于国际主流城市,无法充分支撑其国际商务中心城市的发展定

位。这一问题在新冠疫情冲击与国际竞争加剧的背景下被进一步放大。

2.2 核心商务区多为内向服务,对国际企业的吸引力不足

从国际吸引力维度和主导功能观察,当前上海多个核心商务区仍以服务区域或本地市场为主,面向跨国企业的吸引力相对有限。以浦东小陆家嘴、世博片区与虹桥商务区为代表,这些商务区在区位与资源禀赋上具有较强优势,但与巴黎拉德芳斯、伦敦金融城、东京丸之内、纽约中城等世界顶级商务区相比,在全球企业总部集聚度、高端服务能力等方面仍存在差距。例如,小陆家嘴作为上海的国际金融核心区,全球企业总部的数量尚不具备明显优势,与上海世界城市排名形成差距(见表2);世博片区则以文化博览功能为主,聚集主体多为国资企业;虹桥商务区核心区依托虹桥枢纽,会展、商务产业集聚特征明显,但整体仍主要服务于长三角区域,缺乏全

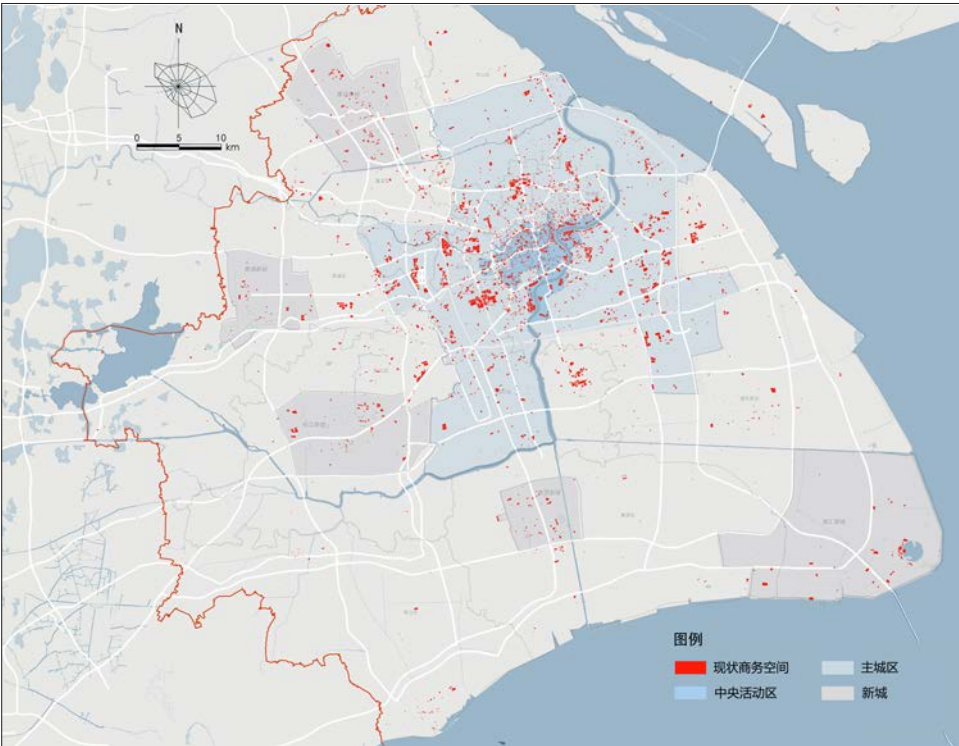


图1 2022年上海市商务办公空间分布  
Fig.1 Spatial distribution of office spaces in Shanghai (2022)

资料来源:笔者自绘。

注释: ① 根据《上海市商务楼宇综合评价指南(试行)》,综合考虑区域条件、建筑情况、商务服务质量、社会贡献与经济效益4个维度,对商务楼宇进行动态评估检测,划分为超甲级、甲级、乙级和丙级4个等级。



球资源配置功能。

2.3 丙级写字楼进一步拉低长期空置率

2000年以来,上海写字楼市场发展经历3轮周期。2008年前,写字楼供应量持续稳步上升,至金融危机时期空置率迅速攀升。2009—2018年,经济增长恢复,空置率逐步下降。随着2016—2018年的高供给,供需不平衡趋势持续发展,空置率又有所攀升(见图2)。上海在新冠疫情前的整体办公楼空置率已接近15%,高于欧洲、亚太地区等国际对标城市的平均水平<sup>[4]40</sup>。疫情加剧了这一趋势,供给释放超过市场吸纳能力,中低等级办公空置率尤其居高不下。

放眼全球,新冠疫情前欧洲主要城市办公楼空置率普遍为5%,受疫情影响上升至约8%;亚太地区从10%上升至15%;而北美地区则始终处于较高水平,从13%跃升至22%,成

为疫情后空置率增幅最大的区域<sup>[19]</sup>。

回到上海,2024年上海甲级楼宇空置率维持在10%左右,表现出较强韧性;乙级楼宇空置率区间为20%—30%,而丙级及部分产业类办公空间空置率高达50%。丙级及部分产业类办公空间由于物理条件陈旧、交通可达性差、物业管理水平有限,导致租赁吸引力持续下降,进而拉低全市平均吸纳率。尽管上海并非全球受冲击最严重的市场,但其高比例的低等级楼宇显著拉低整体市场表现,暴露出结构优化滞后带来的系统性风险。

2.4 乙级、丙级写字楼经济风险应对力不足

楼宇等级差异在租金调整能力上亦表现出显著分化。2020年新冠疫情暴发后,全市平均租金下降3.61%,甲级与乙级楼宇降幅最大。然而,超甲级楼宇则凭借环境优势与服务能力,保持租户黏性;甲级楼宇依赖高物业水准与核心区位,通过降低租金水平在短期内

保持健康空置率。相比之下,乙级和丙级楼宇自我调节能力较弱,租金持续下降,仍难以实现吸纳率反弹。乙级楼宇虽通过价格手段维持在全市平均空置率水平,但面临品质落后与功能单一等限制;丙级楼宇则因服务能力与租户适配能力弱,长期处于租金低、空置率高的局面。

总体而言,上海办公楼市场已具备世界级体量,但其内部结构性矛盾逐渐显现,表现为高等级楼宇占比较低、中低等级空间抗风险能力不足,以及供需错配导致的空置。为提升城市国际竞争力与经济韧性,一方面应通过规划引导,提升甲级楼宇的建设比重,推动当前的高等级商务区从区域性CBD向具备全球影响力的GBD(Global Business District)升级;另一方面,应推动乙级、丙级楼宇的品质升级或功能转型,尤其针对高空置率的低能级空间,探索向租赁住宅、科创办公、文体功能等多元用途转化的可能路径。

表2 世界城市与全球商务区排名  
Tab.2 Global city and global business district rankings

2024年GaWC 世界城市排名	世界城市全球商务 区代表	全球商务区 吸引力排名 (2020年)
1	伦敦 伦敦金融城	1
2	纽约 纽约中城	2
3	香港 香港中环	13
4	北京 北京商务中心区	7
5	新加坡 新加坡中心商业区	9
6	上海 上海浦东陆家嘴	18
7	巴黎 巴黎拉德芳斯	4
8	迪拜 迪拜国际金融中心	17
9	东京 东京丸之内商务区	3
10	悉尼 悉尼中央商务区	14

资料来源:笔者根据2024年GaWC世界城市排名,和2020年EY和城市用地研究所(ULI)发布的《全球商务区吸引力报告》绘制。

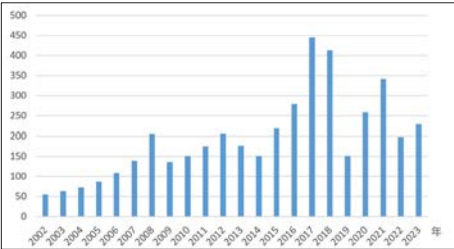
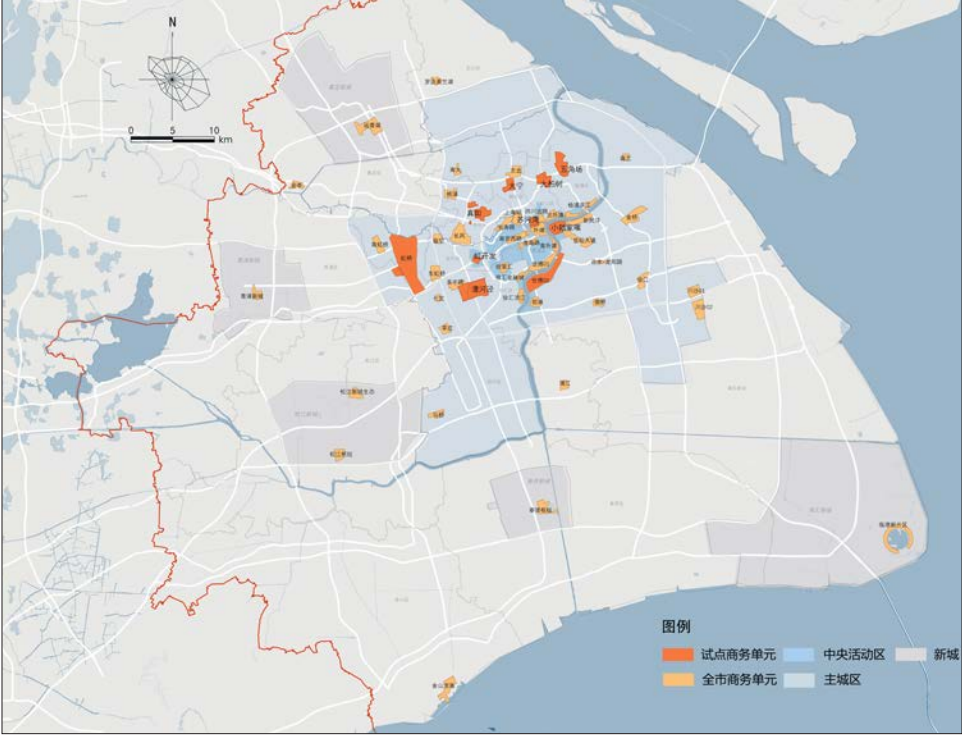


图2 上海市2002—2023年办公楼竣工面积(单位:万m²)

Fig.2 Completed office building floor area in Shanghai (2002-2023)

资料来源:上海市统计局。



注:《行动方案》在全市划定40余个集中成片的商务楼宇更新单元,选取小陆家嘴、世博园区、苏河湾、大宁、漕河泾、虹桥开发区、虹桥商务区核心区、五角场、真如、大柏树等10个试点商务单元。

图3 上海全市商务单元和试点商务单元  
Fig.3 Business units and pilot business units in Shanghai

资料来源:笔者自绘。

3 面向双重挑战的更新行动完善建议  
——基于2024—2025年上海市商务楼宇更新行动

3.1 上海商务楼宇更新提升行动概况

2024年,上海市规划和自然资源局印发《上海市推进商务楼宇更新提升的行动方案(2024—2027)》,将商务楼宇更新目标确定为:空间格局更加优化、功能结构更加均衡、楼宇生态和整体环境持续提升、核心功能和经济支撑作用更加凸显。行动方案提出开展商务楼宇调研评估,统筹总量、结构和节奏,选取全市试点商务单元形成更新提升方案等行动任务(见图3)。在实施推进中,持续加强政策储备和优化,研究税费减免、资金支持、标准优化、过渡期使用等综合支持政策,推动形成实施意见、楼宇等级评定指南等制度性文件。

3.2 2024—2025年更新行动主要措施

(1) 城市资源系统性重塑与监测平台搭建  
面对空间低效、资源错配与功能失衡等

问题,商务楼宇更新提升行动不再仅仅聚焦于物理空间的改造,而是转向对空间结构与资源分配的系统性重塑,并将其纳入上海总规整体发展战略的框架之中。

从空间结构角度,重新对商务空间进行整体布局。以《上海市城市总体规划(2017—2035年)》为核心指引,确定商务楼宇空间发展以“一核、两轴、两翼”为主骨架,支撑“五个中心”核心功能布局;同时,以“多心、多点”的空间网络承载生产性服务业的多层级、多租金、多功能需求。依托空间体系重构,商务办公空间得以更精准地匹配不同产业阶段与企业规模的发展需求,有效推动城市职住均衡与城市功能提升(见图4)。

从资源精准分配角度,形成明确的阶段性安排与动态调控机制。总体目标对标2035年城市人口、岗位数量与经济总量,锚定办公楼宇的合理总量目标。在新旧城市结构转换的关键窗口期,调控新建办公空间的增量、盘活存量楼宇的使用效率,形成“保留、提质、转

型、新增”4类分类管理机制,为核心功能提供空间保障与品质支撑。

为支持城市商务楼宇规划资源统筹,规划制度由传统开发逻辑向运营管理逻辑转型,建立全市存量商务空间监测平台,为管理部门和入驻企业提供丰富的数据支持与决策依据,打造城市治理垂类大模型应用示范场景,打通规划审批与市场供需之间的信息壁垒,以实现动态调节与精准响应。

(2) 商务单元综合施策与组织机制协同

在商务单元层面,更新行动不仅关注公共要素完善,更加强调核心功能的凸显与区域经济的整体支撑力,体现出产业定位、交通组织、公共服务与城市形象等多维协同的复合逻辑。

单元更新的系统性推进,也对制度机制提出了更高要求。单元层面往往跨越多个街道甚至行政区,涉及园区、社区、企业、机构等多元利益相关方,需借助跨专业团队的协同工作实现规划与实施的有效衔接。单元更新规划将“两旧一村”改造中试行的“三师联创”机制进行完善和推广,形成定制化的“多师联动”机制:责任规划师统筹资源整合与规划编制,责任策划师侧重功能产业策划、更新经济平衡与招商运营支持,责任建筑师主导楼宇功能重塑与物理空间重构,责任景观师聚焦公共空间与街道环境的品质提升,协力构建综合性、可实施的高质量更新方案。

(3) 用地与楼宇更新转型和实施意见支持

楼宇层面的更新转型是行动落实的最小单元,其更新目的不再仅限于物理空间的重建与改造,而是强调楼宇经济效能与环境品质的双重提升。更新路径主要包括楼宇升级与功能转型两类方式。前者通过重建、改建、优化等手段提升建筑能级、服务性能与空间品质,后者则通过改变楼宇使用性质,引入新的产业功能以适应城市发展的结构性变化。

楼宇层面的更新行动往往面临最直接的实施阻力,普遍存在动力不足、资金缺口、审批滞后等共性难题。一方面,城市更新规划调整

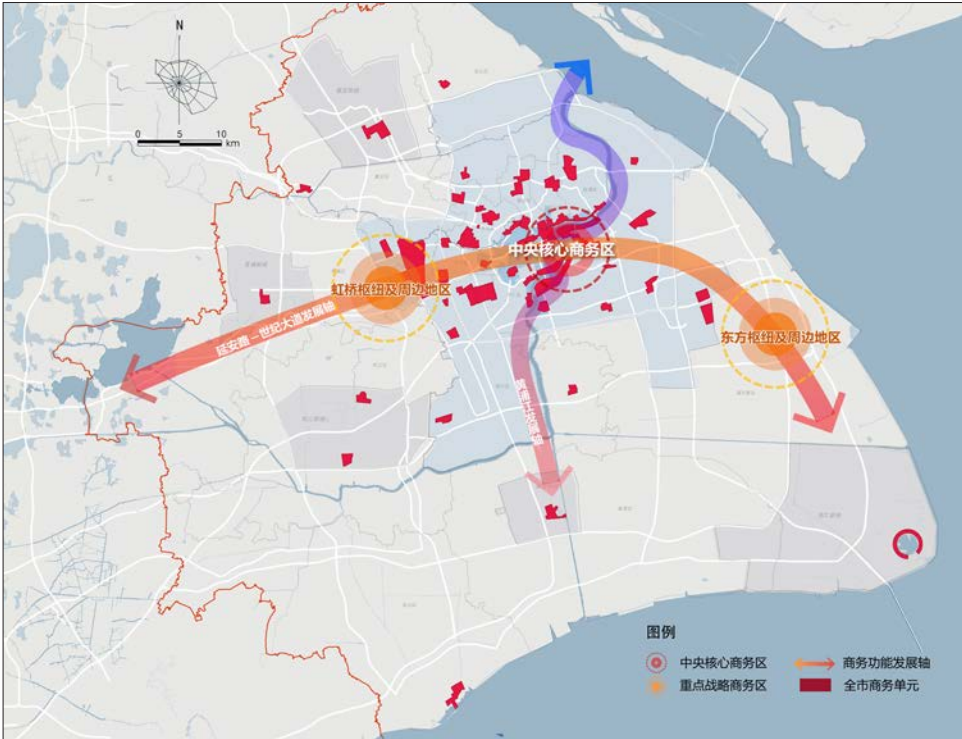


图4 上海商务楼宇空间格局规划  
Fig.4 Spatial planning of office clusters in Shanghai

资料来源:笔者自绘。



程序复杂,导致楼宇更新意愿难以顺利转化为实际行为。另一方面,资金链不畅、产权分散与更新成本高企,进一步制约了更新实施的可行性。此外,更新标准、消防规范、节能要求等方面也与既有楼宇状况存在明显错位,跨部门审批流程复杂,造成规划行动的“最后一公里”障碍。为此,2025年7月上海市人民政府办公厅正式印发《上海市人民政府办公厅关于推进商务楼宇更新提升的实施意见》(以下简称“《实施意见》”),细化了有关完善标准规范、支持功能复合和空间优化、资金支撑保障等跨部门协同实施对策。

3.3 面向双重挑战的更新行动完善建议

近年城市更新行动已积累了相当的政策和实践经验。在城市层面逐步打通“规划—供地—建设—使用—管理”各环节的全链条治理逻辑,在单元层面呈现出类型化、系统化与平台化的转型趋势,在用地及楼宇层面也已在策划、计划的基础上逐步开展规划调整工作。然而从应对双重挑战视角,目前的商务楼宇空间在分级分类上仍有所欠缺,针对重点地区的更新规划服务仍需提升,同时目前楼宇升级转型中出现的一些难点、卡点也亟需反馈到城市规

划编制体系和管控体系中并加以系统性解决。

(1) 建立应对双重挑战的商务区分类体系,强化规划精准施策

《实施意见》对全市商务楼宇按照中心性进行分区,并提出相应功能换新策略。建议进一步建立应对全球竞争力与经济韧性的分类行动,为商务空间注入差异化与精准化治理逻辑。具体做法如按聚集度与功能定位划分为顶级商务区、重点商务区与特色商务区3类,不同类型商务单元承载不同的发展目标:顶级商务区强调全球吸引力与总部经济功能,重点商务区聚焦功能复合与转型升级,特色商务区则侧重于科技创新与成本敏感型企业的承载。

进而依照不同类型商务区所处的区位背景、功能定位与发展阶段,构建特色化、分层次的策略体系。顶级商务区强调总部集聚、高端服务与品牌营造的协同推进;重点商务区兼顾楼宇效能与城市品质的双重提升;特色商务区则以低成本空间供给为核心,构成城市多元经济的柔性承载空间。

以虹桥商务区核心区为例,3.7 km<sup>2</sup>的商务集聚范围内,写字楼总规模约为220万m<sup>2</sup>,平均空置率约为23%(见图5);邻近虹桥枢纽的楼宇租金普遍为6—7元/(m<sup>2</sup>•d),而距

离轨道交通800 m以上的楼宇租金普遍低于5元/(m<sup>2</sup>•d)(见图6)。立足应对双重挑战的“顶级商务区”的规划定位,虹桥商务区核心区应当提高战略视野,依托“大虹桥”开展新时代国际开放枢纽发展示范区建设。

因此,虹桥商务区核心区的规划目标提升为“开放引领、高效链接、活力荟聚的国际开放门户核心”,进一步指导更具影响力的地区塑造和楼宇建设。规划措施聚焦世界性、中枢性和标识性,包括以总部经济为引擎,实施“腾笼换鸟”策略,引导原有空间逐步容纳国际贸易型企业亚太总部、高端服务业企业区域总部等高能级功能机构;强化空间资源的集聚与分级管理,以实现单位面积经济产出的显著提升;提高轨道交通密度、增设换乘节点,提升整体可达性与通勤效率;以西交通平台、中轴线绿地、北横泾滨水空间等特色节点更新提升,重点打造虹桥国际交通枢纽和国家会展中心之间的约1 km的标志性轴线空间。

(2) 提升规划制度的服务性、体系性和适应性

一是推广责任规划师制度,赋予全生命周期规划协调职能。《实施意见》提出推广“三师联创”方式推动片区城市设计,是对“三师联创”机制在规划编制阶段的肯定。在试点工作中发现,责任规划师逐渐成为单元层面更新管理的重要抓手,值得拓宽其服务职能。例如,在规划编制、方案落地与后续评估中,责任规划师贯穿全过程,引领多师共同推动空间品质、政策落实与协同治理。此外,许多行政分区、园区已制定自身的项目准入机制、审批优化流程、奖励补贴政策,责任规划师能够有效承担跨界统筹与政策对接职能,提升规划落地的执行力与协调力。

二是探索商务楼宇分级标准与规划土地政策联动。2025年3月,上海市规划和自然资源局印发《上海市商务楼宇综合评价指南(试行)》(以下简称“《指南》”),建立适应上海本土情境的楼宇等级分类标准,以深入推进上海商务楼宇健康、可持续发展。该标准除考虑楼宇的建设年代、结构类型、能效水平与安全状

表3 商务单元分类示意(部分)  
Tab.3 Exemplary categorization of business units (partial)

类型	试点商务单元	规划目标及定位	核心规划策略
顶级商务区	虹桥商务区核心区单元	开放引领、高效链接、活力荟聚的国际开放门户核心	聚焦虹桥枢纽(航站楼和高铁站)、商务区核心区、国家会展中心之间东西轴线空间及周边街区
	虹开发单元	链接全球的国际交往新标杆、辐射长三角的内外贸易双循环新窗口	龙头引擎企业带动,围绕国际化、商贸、年轻、消费开展品牌提升,打造以新虹桥中心花园为核心的活力特色街区
重点商务区	苏河湾单元	十里苏河金湾,数字国潮水岸	促进水岸文化与艺术提升、促进滨水和腹地联动提升,打造具有上海气质的全球城市客厅、世界级的滨水中央活动区
	五角场单元	面向新经济的机遇之城	依托区域高校院所高密度创新资源和高水平创新能力,搭建国际领先的基础科学平台与交叉研究平台
	真如单元	引爆新质生产力的海纳数智产业高地、长三角沪宁廊道上的文体旅商融合客厅、融入上海中央活力区的城绿互融宜居城区	依托海纳小镇建设,开展海纳大会、海纳夜话等大型峰会与主题论坛,塑造真如文化名片,文旅商体多元融合
特色商务区	漕河泾单元	策源性街区、创新性城区、开放性街区	街区环境和基础设施升级,功能复合和空间优化,提升商务区品质品牌,策划多样特色活动
	大柏树单元	生命力硅巷,亲和助力街区	打造低成本、高品质的“临校空间”,改善创新服务与生活服务设施,提升园区、校区、社区链接

资料来源:笔者根据2025年8月《虹桥国际中央商务区及周边地区专项规划》(公开稿)、2025年7月各试点商务单元更新提升规划实施方案(公示稿)绘制。

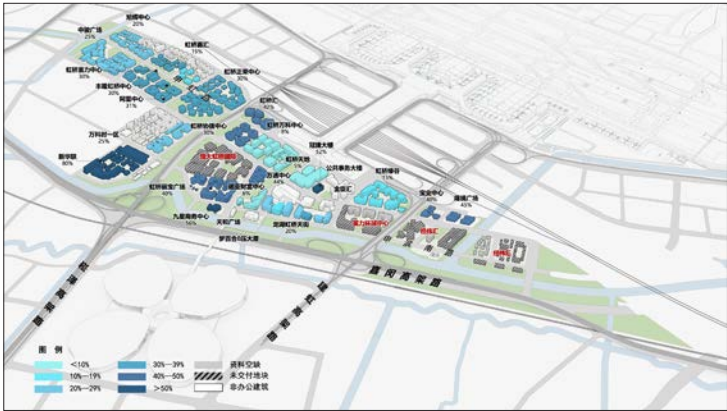


图5 虹桥商务区核心区办公空置率情况  
Fig.5 Office vacancy rates in the core area of Hongqiao Business District

资料来源:《虹桥国际中央商务区及周边地区专项规划》。

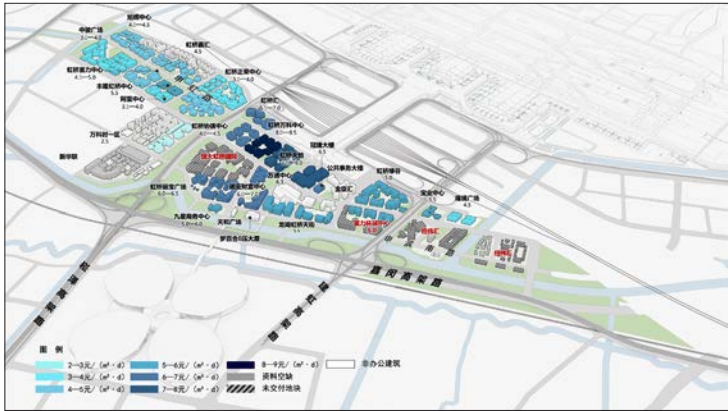


图6 虹桥商务区核心区办公租金情况  
Fig.6 Office rental prices in the core area of Hongqiao Business District

资料来源:《虹桥国际中央商务区及周边地区专项规划》。

况外,还将产权集中度纳入其中作为评估维度之一。产权的集中度不仅直接影响楼宇管理的统一性与运营效率,也决定了后续更新能否高效达成共识,影响政策支持的力度与方向。建议依托《指南》,持续对存量楼宇进行科学评估,打通商务楼宇分级、更新难度评价与更新激励奖励间的联系,进而制定具有可操作性的规划政策。

三是推动详细规划技术体系适应性创新。由于历史原因,部分远郊区存在工业用地被开发为商务楼宇,办公用地被违规改建为公寓、商业等情况,形成规划与实际用途错配的现象。对此,规划管理亟需建立一套从调查甄别、安全排查、规划调整与用途转换的闭环机制。同时,需要在制度层面反馈用地兼容性不足、功能转换弹性低等症结,提升详细规划技术体系与规划土地政策响应能力。

#### 4 基于上海实践的商务楼宇更新思考

##### 4.1 全球竞争力与经济韧性之间的张力与协同

在上海商务楼宇发展转向高质量与可持续发展的背景下,全球竞争力与经济韧性成为双重目标。然而二者在实践中常呈现出张力:国际竞争力往往依赖于高标准、顶级化的商务楼宇体系,而经济韧性则需要多层次、多类型办公空间结构的基础上,应对市场波动与结构转型带来的不确定性。这一矛盾对城市规划与空

间治理提出了更高要求。

一方面,寻求更多竞争力锚点是回应二者张力的关键路径之一。当前,上海凭借金融业为核心竞争力资源在全球城市体系中占据一席之地,但面向2035年发展愿景,亟需扩展其在科技创新、航运服务、商业经济等多元领域的国际竞争优势。因此,构建具有复合性的空间体系成为突破口,如漕河泾与杨浦滨江等新兴商务区,并未以楼宇为唯一标准,而是通过生活化、活力型的街区营造,吸引科技型企业与创新型主体,实现了空间品质、产业生态与社会活力的协同提升,展现了以场景竞争力激发产业集聚的新路径。

另一方面,即便在顶级商务楼宇体系内部,也需重构其对未来办公形态的适应性。相关报告指出,部分传统甲级楼宇在智慧办公、弹性空间、绿色低碳等方面已难以满足新兴企业的需求。因此,可通过绿色节能、智能化改造、空间模块化配置、宠物友好等差异化产品设计,拓展顶级商务市场适应性,满足多样化办公需求。

##### 4.2 空间更新作为应对发展与经济的规划抓手

城市更新作为调整存量资源结构、引导功能再配置的主要手段,承担了连接“空间”与“经济”的重要角色。尤其是对于高度建成的商务区而言,城市更新不仅是物理空间形态

的改造,更关乎经济发展的可持续性。

楼宇更新需充分考量实施的市场基础与经济回报。大量楼宇功能调整之所以难以推进,往往源于更新中形成的各类交易成本与规划意图之间的错配。因此更新过程需以楼宇经济的现状与发展目标为依据,通过系统评估运营收益、租赁结构、产业价值等指标,为更新行为提供理性支撑。同时,在楼宇功能转型过程中,面临着市场供需关系与土地用途管制的错位,亟需跨领域的知识体系支持与政策工具整合。

上海在此过程中已初步形成“三师联创+X”的更新机制——在原有规划师、建筑师、评估师协同的基础上,进一步引入景观师、策划师等专业团队,实现从规划设计、建筑设计、场景营造到运营模式全链条协同。通过这一跨专业机制赋能城市更新,成为有效连接空间逻辑与发展逻辑的重要制度创新。

##### 4.3 动态治理与渐进决策是制度完善的关键策略

上海城市更新规划土地政策体系的发展持续推动了2015年盘活低效工业用地、2016年城市更新“四大行动计划”、2017年社区生活圈规划提升、2023年“两旧一村”改造等规划行动。这些规划行动都是在关键性、政策性文件指导下,实现从试点到推广的目的。相较之下,目前商务楼宇更新亦处于试点阶段,但上位制度仍在完善、更新政策仍在探索。



这种不确定性在一定程度上为政策创新留出了空间。在制度仍在探索的情况下先行行动,有利于问题诊断、渐进决策,从试点实证中总结经验,在阶段性规划行动中反复验证。当前上海通过制定支持性政策文件、开发商务楼宇监测系统、研究楼宇分级评价体系、组织编制各区三年行动计划等,初步构建起从数据支撑、技术标准到政策落地的制度闭环。稳固“行动—反馈—修正”的动态治理机制,是当前城市更新在制度不确定性下实现有效推进的关键策略。

5 结语

在全球经济格局深刻变革与数字化转型加速的背景下,商务楼宇作为城市竞争力的重要载体,其更新不仅关乎空间效能的提升,更是经济韧性构建的关键环节。实践表明,平衡高端功能集聚与空间弹性供给、协调短期市场压力与长期发展目标是提升全球城市商务楼宇效能的核心路径。未来,随着试点经验的推广与制度环境的持续优化,上海有望形成更具适应性的商务空间治理模式,为全球城市应对存量发展时代的共性挑战提供上海方案。这一探索不仅将增强城市自身的抗风险能力,更将通过空间重构与制度创新,为全球商务楼宇转型贡献可复制的实践范式。

参考文献 References

[1] JLL. Shanghai office market dynamics Q4 2024[R]. 2025.

[2] Knight Frank. London office market report Q3 2024[R]. 2024.

[3] Office of the New York State Comptroller. Office real estate in New York City: a review of market valuation shifts[R]. 2024.

[4] MCKINSEY. Empty spaces and hybrid places: the

pandemic's lasting impact on real estate[R]. 2023.

[5] 杨俊宴,吴明伟. 中国城市CBD量化研究——形态•功能•产业[M]. 南京:东南大学出版社, 2008.

YANG Junyan, WU Mingwei. Quantitative research on Chinese urban CBDs: form, function, and industry[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2008.

[6] 华东建筑设计研究院有限公司,仲量联行,施耐德. 楼宇焕新,商办策动:探索上海存量商办楼宇更新策略[R]. 2024.

East China Architectural Design & Research Institute Co., Ltd., JLL, Schneider. Building renewal, office-driven: exploring strategies for Shanghai's existing office building renewal[R]. 2024.

[7] 王萍,张哈. 基于商办空置率视角的上海市“商改租”发展研究[J]. 上海房地, 2024 (11): 2-6.

WANG Ping, ZHANG Han. Research on the development of "office-to-rental" in Shanghai from the perspective of office vacancy rates[J]. Shanghai Real Estate, 2024(11): 2-6.

[8] 李垣,陈晨. 基于共享居住理念的改造型市场租赁住房设计策略研究以上海的4个案例为例[J]. 时代建筑, 2021 (3): 64-69.

LI Yuan, CHEN Chen. Research on design strategies for renovated rental housing based on co-living concept: case studies of four projects in Shanghai [J]. Time Architecture, 2021(3): 64-69.

[9] 王越,张璐,卢华翔. 城市商业办公用房空置问题与风险防范研究[J]. 中国房地产金融, 2024 (3): 49-55.

WANG Yue, ZHANG Lu, LU Huaxiang. Research on vacancy issues and risk prevention of urban commercial office properties[J]. China Real Estate Finance, 2024(3): 49-55.

[10] 宗依林,金俭. 法团主义视角下商务楼宇更新的治理模式与路径优化[J]. 南京社会科学, 2024 (7): 66-77.

ZONG Yilin, JIN Jian. Governance models and path optimization for office building renewal from a corporatist perspective[J]. Social Sciences in Nanjing, 2024(7): 66-77.

[11] 李芊,李海芹,郭建伟. 企业“商改租”意愿的影响因素分析[J]. 工程管理学报, 2021, 35 (1): 142-147.

LI Qian, LI Haiqin, GUO Jianwei. Analysis of factors influencing enterprises' willingness for "office-to-rental" conversions[J]. Journal of Engineering Management, 2021, 35(1): 142-147.

[12] 李海芹. 存量商办房改租赁住房的影响因素分析与对策研究[D]. 西安:西安建筑科技大学, 2021.

LI Haiqin. Analysis of influencing factors and countermeasures for converting existing office spaces into rental housing[D]. Xi'an: Xi'an University of Architecture and Technology, 2021.

[13] 姜川. 城市竞争视角下现代CBD规划策略研究

[D]. 天津:天津大学, 2017.

JIANG Chuan. Planning strategies for modern CBDs from an urban competitiveness perspective[D]. Tianjin: Tianjin University, 2017.

[14] 童辰. 基于HEDONIC模型的写字楼租金价格影响因素分析[D]. 厦门:厦门大学, 2020.

TONG Chen. Analysis of factors influencing office rental prices based on hedonic model[D]. Xiamen: Xiamen University, 2020.

[15] 郭蕾. 中国绿色写字楼租金溢价特征及影响因素研究[D]. 上海:华东师范大学, 2022.

GUO Lei. Research on rental premium characteristics and influencing factors of green office buildings in China[D]. Shanghai: East China Normal University, 2022.

[16] JLL. 2024未来办公调研[R]. 2024.

JLL. 2024 future of work survey[R]. 2024.

[17] The World Bank. Business ready (b-ready) manual and guide[R]. 2024.

[18] EY and Urban Land Institue. The attractiveness of global business districts report: the challenge to remain competitive[R]. 2020.

[19] JLL. Global office market dynamics[EB/OL]. (2025-11-01) [2025-05-22]. <https://www.jll.com.sg/en/trends-and-insights/research/global/gmp/global-office-market-dynamics>.