

# 上海虹桥经济技术开发区的发展回溯与未来转型探讨

## Discussion on the Development Retrospection and Future Transformation of Shanghai Hongqiao Economic and Technological Development Zone

李书音 王 剑 周晓娟 LI Shuyin, WANG Jian, ZHOU Xiaojuan

**摘 要** 我国自1984年设立首批国家级经济技术开发区以来,各类开发区发展迅速,已成为推动工业化、城镇化快速发展和对外开放的重要平台。经过30多年的发展,这些开发区普遍步入转型发展阶段。上海虹桥经济技术开发区作为第一批国家级开发区之一,在新的发展背景下,应有新的责任与担当。通过梳理虹桥经济技术开发区4个阶段的发展历程,总结在开发区管理、国有土地有偿使用、控详规划、土地集约利用、产业发展等方面的探索与成效;结合发展优势转变、区域环境变化以及相关的发展诉求,从改革创新、区域统筹、发展品质和政策平台视角,提出对虹桥经济技术开发区未来转型的思考。

**Abstract** Since the establishment of the first batch of national economic and technological development zones in 1984, all kinds of development zones have developed rapidly and become an important platform to promote the rapid development of industrialization, urbanization and opening to the outside world. After more than 30 years of development, these development zones have generally entered the stage of transformation and development. As one of the first batch of national development zones, it is necessary for the Hongqiao Economic and Technological Development Zone to sum up and form experience in time and to think deeply about the responsibilities of the development zone under the new development background. By combing the development process of Hongqiao Economic and Technological Development Zone in four stages, this paper summarizes the characteristics and exploration in the development zone management, paid use of state-owned land, detailed control planning, intensive land use, and industrial development. Combined with the change of development advantages, the change of regional environment, and relevant development appeals, from the perspective of reform and innovation, regional overall planning, development quality, and policy platform, the paper puts forward the thinking and prospect of Hongqiao Economic and Technological Development Zone.

**关键词** 发展回溯;转型探讨;虹桥经济技术开发区

**Key words** development retrospection; discussion on transformation; Hongqiao Economic and Technological Development Zone

文章编号 1673-8985 (2020) 06-0092-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20200613

### 作者简介

#### 李书音

同济大学建筑设计研究院(集团)有限公司

工程师,硕士

#### 王 剑

同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生

上海市城市规划设计研究院 发展研究中心副主任

上海市城市规划行业协会 常务副秘书长

兼研究室主任,高级工程师

#### 周晓娟

上海市城市规划设计研究院 区域分院副院长

高级工程师

### 0 引言

1978年12月,党的十一届三中全会作出改革开放的历史性重大决策;之后,从试办特区、农村推行联产承包责任制到扩大企业自主权,我国经济发展步入崭新的历史阶段。为了适应新的发展需要,中央决定在沿海地区设立经济技术开发区。1984年5月,国务院批复同

意在上海、广州、大连、青岛等14个沿海城市建设第一批国家级经济技术开发区。此后30多年,我国各类开发区发展迅速,在政策的高度倾斜和聚焦下,开发区获得了显著的要素配置和产业集聚效应,已成为经济发展的重要引擎和对外开放的重要平台<sup>[1-2]</sup>。根据2018版《中国开发区审核公告目录》,迄今国务院共批

准设立开发区552家,其中219家为国家级经济技术开发区、156家为高新技术产业开发区。这些开发区创造的GDP约占我国GDP总量的1/5。

在第一批14个国家级经济技术开发区中,上海虹桥经济技术开发区(以下简称“虹桥开发区”)是当时唯一以聚焦外贸功能为特征,集展览、展示、办公、居住、餐饮、购物为一体的新兴商贸区和商务区,也是全国唯一辟有领馆区的国家级开发区。虹桥开发区承载着政策先行先试的重要使命,创造了开发区发展史上的多个“第一”。不同于其他以制造业为主的开发区,虹桥开发区较早就遇到产业升级、城市更新、区域协同等问题。随着上海城市空间的拓展,虹桥开发区从原先的城市边缘地区不断嵌入城市内城,新一轮上海市城市总体规划明确将虹桥开发区划入中央活动区范围。

因此,总结梳理虹桥开发区的发展历程和经验,探讨第一代国家级开发区在新时期的转型发展具有重要的现实意义。

## 1 虹桥开发区的基本概况

### 1.1 区域位置

虹桥开发区东起中山西路、西至古北路、北邻仙霞路、南界虹桥路,距人民广场6.5 km,离虹桥国际机场5.5 km;自东向西横贯开发区的延安西路,是从虹桥国际机场到上海市中心的必经之路。在1984年的第一版详细规划中,开发区占地面积0.65 km<sup>2</sup>,划分为3区、34块基地,总建筑面积66.9万m<sup>2</sup>,容纳人口1.4万—1.6万人。其中领馆连同业务用房建筑面积3.9万m<sup>2</sup>,旅馆客房建筑面积约22万m<sup>2</sup>,综合办公楼建筑面积约14万m<sup>2</sup>,高层公寓楼及商业文化群建筑面积21万m<sup>2</sup>,车库建筑面积6万m<sup>2</sup>。

“十一五”期间,根据2010年《上海市基本商务区规划》,虹桥开发区核心区及拓展区的范围调整扩大到3.15 km<sup>2</sup>,即“虹桥国际贸易中心”所在范围。整个范围东至中山西路、西至芙蓉江路、南至黄金城道、

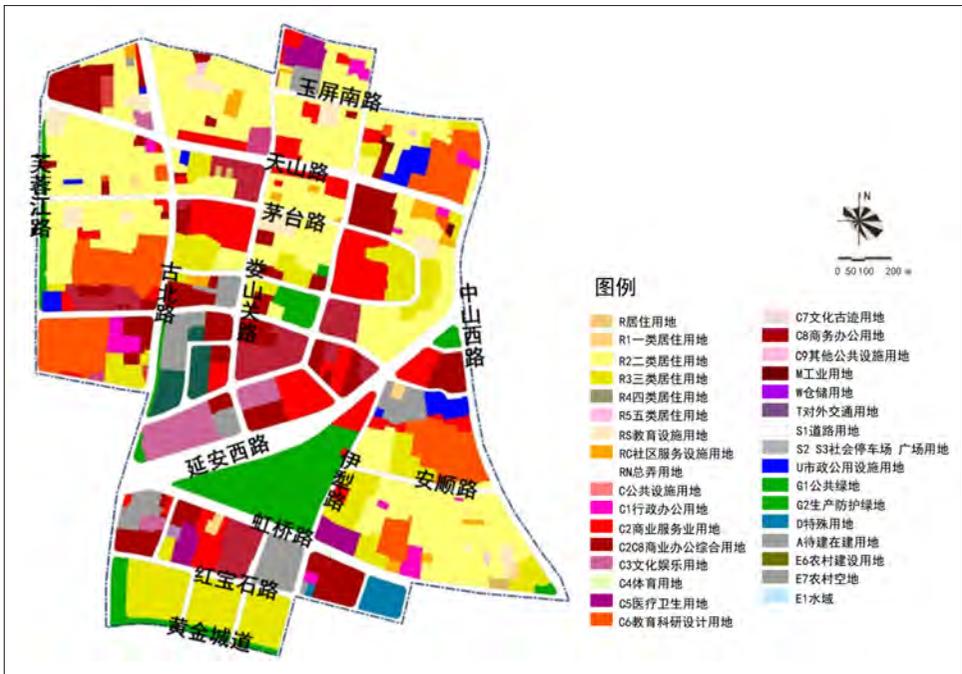


图1 虹桥国际贸易中心(虹桥开发区核心区及拓展区)土地使用现状图  
Fig.1 Current land use of Hongqiao International Trade Center

资料来源:参考文献[3]13。

北至玉屏南路和天山支路。功能定位为内城商务区,是上海市中心的城市级专业中心、城市重要门户枢纽、重要节点地区的商务集聚区。

### 1.2 现状概况

经过30多年的发展,虹桥开发区具备了良好的产业、配套、绿化等发展基础,成为以展览展示为龙头、以外贸中心为特征、以现代服务业为核心的现代商贸区,也是上海国际贸易中心的重要承载区之一,作出了重要的经济发展和改革探索的贡献。截至2017年底,在虹桥开发区注册的企业达1 200余家,其中外商投资企业500余家。

虹桥开发区所在的长宁区,以0.65 km<sup>2</sup>的经济技术开发区为核心,大力推进周边地区发展,形成虹桥国际贸易中心,并与中山公园商业中心、临空经济园区共同构成虹桥涉外商务区3大组团,推动地区经济发展。“十二五”以来,虹桥国际贸易中心税收占长宁区税收的比重始终保持在25%以上,为长

宁区经济社会发展作出了重要贡献。2018年,虹桥国际贸易中心上缴税收达114.02亿元,占全区税收比重的26.44%。

就虹桥国际贸易中心3.15 km<sup>2</sup>范围而言,从用地比例看,现状居住和商业办公用地占比最大,分别达33.6%和19.6%;从用地布局看,商办用地主要集中在虹桥开发区内及区域内主要道路沿线,外围以居住用地为主<sup>[3]13</sup>(见图1)。

## 2 虹桥开发区发展历程及主要贡献

### 2.1 发展历程

#### 2.1.1 萌芽初期:外贸中心雏形初现(1979—1989年)

1979年6月,上海市委召开专题会议,决定在近郊选址建设由领事馆、贸易中心、旅馆等组成的“涉外小区”,以吸引外商投资,建设宾馆、驻沪领馆和贸易中心等。1982年,上海市政府决定筹建全市第一个以吸收外资开发为主的新区,将原上海县的新泾人民公社马家角、大金更等9个自然村划入长宁区,

即现虹桥开发区、仙霞新村街道范围。1984年4月,原上海市规划局向市政府报送《虹桥新区详细规划》,并于5月获批复。1986年,国务院正式批准在原马家角、程家宅和小许家宅等自然村部分区域设立经济技术开发区,以虹桥路的路名将其命名为“虹桥经济技术开发区”<sup>[4]32</sup>。

上海1986年版总体规划明确城市发展方向为“建设和改造中心城,充实和发展卫星城”。虹桥开发区地处中心城的边缘地区,为完善开发区的综合功能,由上海市城市规划设计院于1988年底着手开展相应的规划调整。1989年6月,原上海市规划局上报“虹桥开发区规划调整方案”,把土地出让与提高中外合资房地产业的效益密切结合,进一步突出对外贸易功能,开发区内不再规划新建宾馆、一般办公楼、公寓、小别墅,重点是建设当时全市十分紧缺的国际贸易商品展销设施,据此初步形成以外贸中心为特征的基本框架。

#### 2.1.2 快速发展期:形成涉外经济产业集群(1990—2000年)

20世纪90年代,随着亚太地区在世界经济格局中地位的逐渐上升,上海以建设国际金融和贸易中心城市为目标,外向型经济得到长足发展,虹桥开发区由此步入一个功能开发完善的阶段<sup>[5]2</sup>。

1992年,长宁区在明确“依托虹桥、发展长宁”的定位后,以虹桥开发区及周边地区为核心,进一步打造区域经济发展的支撑中心,并且同步推进中山公园商业中心、虹桥临空经济园区建设,使长宁区经济总量一度位居上海中心城区的前列。虹桥开发区与陆家嘴开发区并称为“上海优先发展第三产业的灿烂明珠”<sup>[6]16</sup>。

为充分发挥开发区的外贸中心功能,自1991年10月起,上海对外经济贸易委员会、市外国投资工作委员会相继迁入虹桥开发区办公。据当时的相关资料统计,截至1997年,作为虹桥开发区的高级涉外配套居住区,古北建成了70万m<sup>2</sup>的公寓和别墅;在虹桥路沿线建成

银河宾馆、虹桥宾馆等17家星级宾馆;建有商务办公楼面积150万m<sup>2</sup>,出租率高达98%;入驻外资企业500多家,居住在虹桥地区的外籍管理人员占全市外籍人口的26%;上海国际展览中心的展出任务已排到1999年<sup>[6]16</sup>。这些资源和设施为该地区商务、展览展示、教育、文化等涉外经济产业集群的形成,打下良好的基础<sup>[5]3</sup>。

#### 2.1.3 转型发展期:向内城商务区转型(2001—2010年)

2001年,虹桥开发区的大规模建设基本完成。但随着上海全市其他商务区的开发建设,虹桥开发区的先发优势趋于弱化,同时还面临着物业老化、业态竞争力下降,以及软硬件设施的能级、标准难以适应时代发展需求等问题,转型发展迫在眉睫。与此同时,上海贸易功能格局的变化特别是自贸区的设立和发展,对虹桥开发区的主体功能产生一定挑战。2004年虹桥开发区提出“立足虹桥、完善虹桥、走出虹桥、发展虹桥”的发展战略,探索开发区可持续发展的途径。

这一阶段,虹桥开发区历经两次空间上的扩展。在《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》中,虹桥开发区面积从0.65 km<sup>2</sup>拓展到1.78 km<sup>2</sup>,作为全市4大市级专业中心之一,主体功能为发展对外贸易、国际商务。2010年,根据《上海市基本商务区规划》,核心区及拓展区范围面积进一步扩大,达到3.15 km<sup>2</sup>,主要功能定位为内城商务区,是地处中心城重要门户枢纽、重要节点地区的商务集聚区。虹桥开发区的发展对上海城市空间结构以及产业布局的集群化、综合化和网络化都产生一定作用,并成为上海西部财政贡献的高地。

#### 2.1.4 完善提升期:打造虹桥国际贸易中心(2010年至今)

针对区域硬件设施不足的问题,虹桥开发区及拓展区重点提高楼宇品质、做好存量挖潜工作,推进城市更新改造与低碳建设。城市更新改造方面,重点促进天山SOHO、古北SOHO、仙霞南丰城等地块更新,以及万都中

心、新虹桥大厦等楼宇改造;低碳建设方面,先后开展国贸中心、盛高国际大厦、文广大厦等项目的建筑节能综合改造。2011—2015年,新增商业和办公用地约16 hm<sup>2</sup>,集中分布在娄山关路、遵义路和虹桥路沿线。这些项目是地区“十二五”“十三五”期间重要的经济驱动力,并对优化整个“虹桥—天山商圈”的商业业态发挥了重要的促进作用<sup>[3]14</sup>。与此同时,虹桥开发区积极响应国家“双创”战略和“科创中心”建设,将部分办公楼宇的产业布局进一步转为众创空间,引入“裸心社”“XNode虹桥空间”等项目,从而为传统商务办公模式的升级建立基础。

2017年12月国务院批复同意的《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”)将虹桥开发区划入“中央活动区”,相比《上海市城市总体规划(1999年—2020年)》中所提的“中央商务区”概念,“中央活动区”概念进一步拓展了相对单一的经济职能,增加了文化、休闲、创新、旅游等综合功能。虹桥国际贸易中心作为中央活动区的重要内容,也是上海全球城市核心功能承载区的重要组成部分,将承担作为城市综合性中心的职能。该区域将更加注重产业结构的优化,继续以专业服务业、现代商贸业为引领,大力发展航空服务业、互联网+、时尚创意、人工智能等新兴第三产业。

## 2.2 主要贡献

除了经济方面的贡献外,虹桥开发区在我国经济管理体制和规划模式等的改革和创新方面也有积极探索,作出了重要贡献。

### 2.2.1 建立企业管理开发区的创新模式

虹桥开发区在成立之初,就积极探索新的管理体制,以企业模式来经营管理开发区。在市政府的领导下,虹桥开发区成立了中外合资上海虹桥联合发展有限公司(后改名为“上海虹桥经济技术开发区联合发展有限公司”,以下简称“虹联公司”),统一负责开发区的规划、开发建设和经营管理。这种企业化的经营管理模式有别于其他开发区以政府或成立行

政机构来管理的模式,是开发区管理和运作模式的探索和创新。

在后续发展中,虹联公司在行使开发区行政管理、公共管理和社会服务职能的基础上,与长宁区政府进一步合作,成立虹桥开发区行政管理办公室,进一步对开发区的区容区貌、绿化、环卫、道路等进行统一管理,使行政管理与市场运作紧密结合。

2.2.2 开创国有土地有偿使用的改革先河

1988年4月,国家修订《宪法》和《土地管理法》等相关法律法规,明确“土地使用权可以依照法律的规定转让”。在此之前,国有土地实行的是单一行政划拨方式,土地使用权不能在土地使用者之间流转,不能体现土地应具有的价值<sup>[7]</sup>。1988年8月,我国第一块按国际招标方式出让的地块——虹桥开发区26号地块招标成功。该举措打破了当时人们思想观念上的禁锢,创立以市场手段配置土地资源的新方式;自此,我国城市土地出让市场和运作方式逐步形成、完善与发展。虹桥开发区的创新实践,在我国城镇建设用地有偿使用制度的发展历程中具有标杆

意义。

2.2.3 以控详规划开展规划和建设管理

虹桥开发区作为最早的一批开发区之一,结合土地出让工作探索了详细规划的改革和创新;当时所编制的详细规划改变了“摆房子”模式,转向制定开发控制条件——控制性详细规划。这在规划和建设管理历史上具有划时代意义,也是上海第一个真正意义上作为土地出让条件的控规。该规划对34个地块有关土地使用性质、容积率、建筑密度、建筑高度、建筑沿路后退、出入口方位和停车位等要素作了定性和定量的规定,经批准后就具有法定效力,可作为每个地块单项开发的约束性依据(见图2)<sup>[8]</sup>。

2.2.4 引进外资,并积极探索土地集约利用

在虹桥开发区成立初期,存在资金短缺、人才缺乏,以及土地政策、开发区管理主体等方面的一系列问题。其中资金短缺是开发区前期启动建设的最大困难。开发区积极探索,尝试中外合资的合作模式,通过多种方式引进外资和项目。如虹联公司正式成立后,引进合作方资金3 500万元,注册资金7 000万元。在此

基础上,逐步拓宽融资渠道,形成以利用外资为主的开发建设路径。

虹桥开发区的面积虽然很小,但能级很高,集聚了商贸、会展、商业等功能。在土地资源紧约束的条件下,虹桥开发区充分利用政策优势,不断探索集约节约使用国有土地的模式。通过对整个区域的系统开发,以场地使用、场地合作和土地批租等方式,积累土地综合开发的经验。整个开发区土地的附加值、产出率进一步提高,截至2016年底,每平方米土地引进外资额达到6 000美元,单位土地的地区生产总值高达316亿元/km<sup>2</sup>,单位产出强度在国家级开发区中位列全国第一。

2.2.5 形成以现代服务业为主的产业发展特点

虹桥开发区作为当时面积最小的国家级开发区,由于地处上海中心城区,定位为涉外商贸中心,在功能上以展览展示、商务办公、宾馆居住、外事等为主,形成以现代服务业为主的产业特点。与国际上成熟的中央商务区相比较,虹桥开发区内产业发展中最强的是国际贸易业,其次是展览、展示业,而最有发展潜力的产业是投资与市场咨询服务业;产业发展中最弱的是科研、培训业,其次是文化产业中的音乐和观演业<sup>[9]</sup>。

3 发展的新形势、新要求

3.1 发展优势的转变

随着新兴战略区域的出现和新商务区的开发建设,上海的商务竞争不断加剧,贸易功能格局也发生了变化。特别是上海自贸试验区、各类保税区等重大政策的相继出台,促使虹桥开发区的主体功能特别是在国际贸易方面的优势地位将面临强大的竞争压力,其海关进出口的排名也有所下降。

从目前核心区及拓展区的现状来看:(1)就租户数量而言,大租户数量少,缺乏总部型企业。(2)就产业类型而言,以批零贸易、生产制造型企业为主体,机构和专业服务类客户各约占10%;金融类客户占比较低,以银行、小型投资类企业为主;文创类、设计研发类企业占



图2 虹桥开发区1984版详规图  
Fig.2 Detailed plan of Hongqiao Economic and Technological Development Zone (1984)

资料来源:参考文献[4]444。

比不到1%。总体上,产业功能相对单一,缺乏活力。(3)就税收而言,楼宇税收在长宁区排名相对靠前,但产税率与上海的其他核心商务区(如南京西路商务区)之间的差距较大。以区域内标杆楼宇万都中心和上海国际贸易中心为例,其产税率仅分别为静安区恒隆广场的36%和16%<sup>[3]24</sup>。

### 3.2 区域环境的变化

一方面,自贸区的设立、大虹桥的发展和长宁区的建设,形成了虹桥开发区新的发展区域环境。另一方面,虹桥开发区及周边地区已集聚了丰富的文化资源,包括虹桥艺术中心、上海雕塑馆、上海国际舞蹈中心、东华大学、刘海粟美术馆等,为开发区创造了良好的文化产业基础。因此,新形势下需要深刻思考如何坚持“国际、商贸、文化”的功能特征,承接上海自贸试验区的溢出效应,继承和放大“精品虹桥”的品牌效应,以贸易引领现代服务业融合升级;提升商业发展能级、创新商业发展模式;依托文化项目的建设,加快商、旅、文、绿的深度融合与联动。

### 3.3 空间品质的要求

作为早期的开发区,虹桥开发区还面临着物业老化、业态竞争力下降、软硬件设施的能级与标准难以适应时代发展需要等问题,开发区二次开发的需求更加迫切。据相关统计数据显示,虹桥开发区的楼宇租金总体处于上海全市商务区的第3梯队水平,比小陆家嘴地区(租金排名第1)、淮海路(租金排名第2)分别低51%和31%<sup>[3]23</sup>。虹桥开发区大量存在的老旧商务楼宇在一定程度上影响了发展竞争力。与此同时,虹桥贸易中心范围内还有大量建造于20世纪80年代前的老旧社区,建筑质量较差、居住品质较低,如天山路以北的非成套住宅面积比重占长宁区的一半以上。这些老旧社区亟需提高居住质量和环境品质,积极探索如何进一步转化为地区发展的新空间,以及如何更好地服务于周边高端商务区的发展。

除大量的老旧社区外,由于开发区建设年代较早,大量的商务楼宇建设年限已超过20年,受限于早年的技术水平和建筑规范,这些商务楼宇在硬件方面的竞争力已显得不足,设施能级亟待优化与提升。由于土地使用投资年限到期,还需补足巨额地价,因此提高了企业的经营成本。另外,从增量拓展来看,土地开发已趋于饱和,新建建筑与可供开发的地块十分有限。

### 3.4 更新发展的瓶颈亟待破解

目前,虹桥地产公司对自有物业进行管理和招商,虹桥、中山公园地区功能拓展办公室(以下简称“虹桥办”)重点开展城市更新改造和低碳建设,区金融办等招商部门负责全区面上招商,对虹桥开发及周边区域没有针对性的区域招商导向。管理部门各司其职,需要在数据资源有效整合、经济运行数据共享、区域统筹协调等方面进一步优化和强化工作机制。

与此同时,在一些实际项目的转型更新过程中,尽管开发主体有很强的意愿,但往往会遇到股权变更、外资退出、项目定位、合作方式等内外部因素的制约,不利于转型更新。例如,在规划阶段存在确定功能、提供公共空间或物业、补地价,以及协调区、街道、相邻地块物业等一系列政府监管和审批问题。这些都是影响开发区乃至整个城市转型发展的主要瓶颈,亟待破解。

## 4 虹桥开发区未来转型发展的若干探讨

### 4.1 坚持改革创新实践,进一步做好政策和机制探索

虹桥开发区作为我国首批国家级经济技术开发区,面积最小,却拥有不少“最先”,是上海改革开放的示范和缩影。虹桥开发区着力打造国家级开发区更新的样板,持续提升国际商贸核心功能,实现从货物贸易向服务贸易升级,建设成为上海国际贸易中心核心承载区,并以创新为驱动力、文化为引擎,逐步成为上海西部创新高地和文化舞台。

习近平总书记在庆祝改革开放40周年大会上,用“改革开放精神”概括改革开放伟大实践中形成的宝贵精神财富。他指出:“改革开放铸就的伟大改革开放精神,极大丰富了民族精神内涵,成为当代中国人民最鲜明的精神标识。”改革创新是推动人类社会向前发展的根本动力,也是时代精神的集中体现。要不断学习、认真总结开发区的改革创新实践,不断拓展改革开放的广度和深度,并在新时代的发展征程中发挥更大作用,如进一步在自贸区政策、“放管服”等方面进行积极探索。

一方面,上海自贸试验区、各类保税区等的建设,要与虹桥商务区、自贸区、张江科学城等重点区域做好全面对接,在自贸区政策实施过程中不断探索。另一方面,近年来国家多次发文要求各地加大向国家级经济技术开发区赋权的力度,支持开发区进一步深化“放管服”改革、优化营商环境。2019年11月,国务院发布《关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》。这体现了支持国家级开发区进一步扩大改革开放的决心,以及加强“放管服”管理和相关政策推进的要求。虹桥开发区可结合“放管服”改革的深入推进,特别是在优化营商环境等方面,探索相应的便民惠企举措。

### 4.2 注重区域统筹协调,进一步强化地区的互补联动发展

进入21世纪,我国开发区普遍步入功能更综合、配套更完善的新城区转型发展期,管理和建设面临新的环境,积累了公共服务设施不足、新兴产业集聚功能不强、创新和孵化能力欠缺、人文环境质量不高等诸多问题<sup>[10-11]</sup>。开发区的发展优势已从土地增量优势转为综合要素存量优势,从产业集聚优势转为综合功能优势,从制造优势转为创造优势,从相互竞争转为区域协同<sup>[12]</sup>。

虹桥开发区作为全国第一个以服务业为主的国家级经济开发区,在《上海市城市总体

规划（1999年—2020年）》中，就已确立为市级商贸专业中心，商贸功能进一步促进了资金、信息、技术、人才等要素的集聚，并对周边地区的经济社会发展起到辐射和带动作用，取得明显的社会效益。

虹桥开发区与虹桥商务区东片区紧密相连，与商务区核心区距离仅为6 km，交通联系紧密、功能定位互补、政策资源共享。虹桥商务区具有“大交通、大商务、大会展”3大核心功能，而虹桥开发区已形成基础较好、专业性和针对性较强的商贸、会展功能，以及辐射长三角、东亚企业的国际商贸服务。因此，开发区与商务区应作为一个整体，联动互补、错位发展，特别是虹桥开发区要主动融入“大虹桥”一体化发展。一是功能上更加聚焦，“国际商贸”仍是虹桥国际贸易中心发展的特色和优势所在，因此需要继续提升“国际商贸”功能，形成“强特色”。二是根据分区定位要求，虹桥开发区将进一步拓展文化、艺术、会展等专业性功能，作为虹桥商务区“大商务”“大会展”核心功能的补充和细化。三是发展上有所错位，这对区域之间如何更好协同发展、合作发展提出更高要求。

### 4.3 提升发展空间品质，进一步加快推进开发区有机更新

提高开发区的整体品质，激活内生动力，通过城市有机更新，促进开发区的高质量发展。一是推进功能融合，结合产业创新转型，升级现有商务、商业和高端居住功能，坚持绿色发展理念，并与文化、休闲、游憩等城市功能进一步融合，更好地适应市域、区域层面的发展新趋势和新要求。市域层面，虹桥开发区从原先的城市边缘地区进一步嵌入城市内城，“上海2035”明确将其定位为中央活动区范畴。在区域层面，将坚持以国际化、专业化、精品化为发展方向，在最新公示的长宁区单元规划草案中，确定长宁区“国际贸易”“航空服务”“科技创新”“文化创意”的4大核心功能，形成“两翼、三心、三带”的空间发展结构，规划要求提升虹桥—古北地区的功能集聚。虹桥开发区以提升公共服务的水平与能级为核心，推动产业能级进一步提升，重点是集聚商务商业、国际贸易和文化展示功能，增强创新实力（见图3-图4）。

二是促进功能完善，以深化中央活动区发展战略为出发点，提升整体功能水平，优化社区品质、交通支撑、公共绿地和公共服务等各

方面功能。结合轨道交通站点，注重地下空间的复合利用和连通，营造活力公共空间，加强延安高架路南北慢行交通联系，鼓励站点周边地区适度提高开发强度。不断完善15分钟生活圈的社区设施配套，并结合街道设计导则打造适合区域特征的慢行系统。突出精准服务，满足个性化、体验式的服务需求，如根据国际人群的行为和生活习惯，增加户外空间，打造绿色宜居的城市环境。

三是完善机制建设，进一步推进对区域内老旧社区、老旧商务楼宇的更新改造，形成一套完整、可行的城市更新政策和运作机制。

### 4.4 探索多方合作共享，进一步搭建开放协商的政策平台

当前，城市建设发展已经从以大规模改造为主导转变为更多的以问题和需求为导向的小规模、渐进式更新，从政府主导的快速推进转变为多方参与的社会创新过程。因此，构建“利益共同体”、探索利益均衡机制、兼顾政府需求和市场需求、推动社会管理方式创新等已成为一种发展趋势和要求。在政策制定过程中，要求政府、组织实施机构、更新主体和相关利益人等搭建开放协商的政策平台。如虹桥开



图3 长宁区空间结构规划图（2017—2035年）  
Fig.3 Spatial structure planning of Changning District (2017-2035)

资料来源：上海市规划和自然资源局。

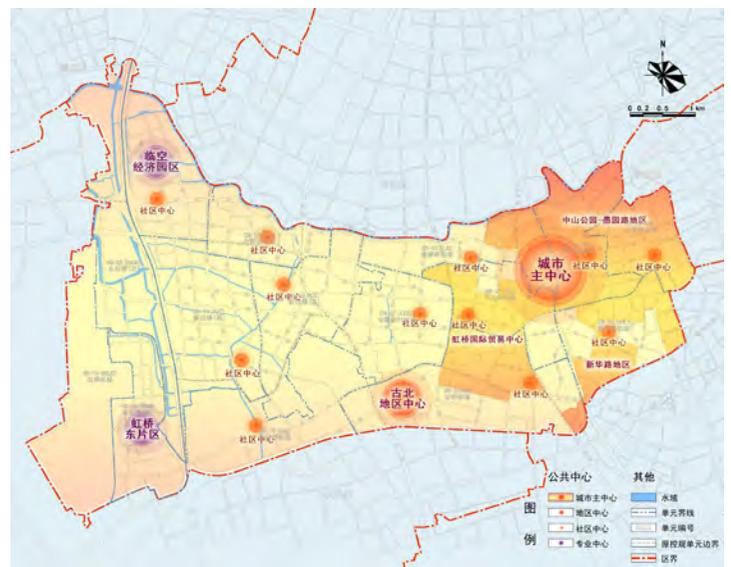


图4 长宁区公共中心体系规划图（2017—2035年）  
Fig.4 Public center system planning of Changning District (2017-2035)

资料来源：上海市规划和自然资源局。

发区可探索通过政企联手来进一步推动整体有机更新,由区级领导小组统筹,自下而上,以相关企业和虹桥办作为协调主体,搭建城市有机更新推进平台,参与主体包括11个居民小区、31家企业以及百余位零散业主等,进一步建立多方合作的伙伴关系。

## 5 结语

经过30多年的开发建设,虹桥开发区已经步入一个新的发展阶段。在新的历史时期,国家级开发区该如何走出依赖政策红利、土地红利和人口红利的传统发展困境,将成为影响未来中国社会经济环境健康可持续发展的关键因素<sup>[13]</sup>。就虹桥开发区而言,既要总结发展、形成经验,更要创新、求变,深刻思考开发区在新阶段的历史责任与担当。特别是在新的发展背景下,深入贯彻落实“上海2035”中建设“卓越的全球城市”和“中央活动区”的发展目标,政府、企业、公众应合力推进落实“人民城市”理念,进一步强化功能产业、推进联动发展、激发城市活力、提升空间品质,打造升级版的国家级开发区和城市更新发展的典范。

(感谢上海市长宁区虹桥办主任袁祥庆、上海地产集团冯敏祯在写作过程中提供的帮助。)

## 参考文献 References

- [1] 胡彬,郑秀君. 开发区功能演化与职能职责重构[J]. 改革, 2011(8): 62-68.  
HU Bin, ZHENG Xiujun. Function evolution of development zones and the reconstruction of functional responsibility[J]. Reform, 2011(8): 62-68.
- [2] 张茜,王兴平. 改革开放40年来中国开发区政策演变特征研究[J]. 城市规划学刊, 2019(2): 61-67.  
ZHANG Xi, WANG Xingping. The evolution characteristics of China's development zone policies in the four decades since reform and opening-up[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 61-67.
- [3] 上海市城市规划设计研究院,上海建筑设计研究院有限公司,世邦魏理仕(上海)管理咨询有限公司,等. 虹桥经济技术开发区城市更新研究总报告[R]. 2018.  
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute, Arcplus Institute of Shanghai Architectural Design & Research Co.,Ltd., CBRE (Shanghai) Management Consulting Co., Ltd, et al. General report on urban renewal of Hongqiao Economic and Technological Development Zone[R]. 2018.
- [4] 《上海城市规划志》编纂委员会. 上海城市规划志[M]. 上海:上海社会科学出版社, 1999.  
Compilation Committee of Shanghai Urban Planning Journal. Shanghai urban planning journal[M]. Shanghai: Shanghai Social Sciences Press, 1999.
- [5] 冯保新. 依托虹桥,发展长宁[J]. 上海城市规划, 1997(6): 2-4.  
FENG Baoxin. Relying on Hongqiao to develop Changning District[J]. Shanghai Urban Planning Review, 1997(6): 2-4.
- [6] 王寿庚. 上海经济技术开发区现状分析[J]. 浦东开发, 1998(8): 14-16.  
WANG Shougeng. Analysis of the present situation of Shanghai Economic and Technological Development Zone[J]. Pudong Development, 1998(8): 14-16.
- [7] 上海市城市规划设计院. 上海市虹桥新区规划[J]. 城市规划, 1987(1): 28-29.  
Shanghai Urban Planning and Design Institute. Planning of Shanghai Hongqiao New Area[J]. City Planning Review, 1987(1): 28-29.
- [8] 朱林兴. 国有土地使用制度改革20年反思——以上海为例[J]. 探索与争鸣, 2009(12): 59-63.  
ZHU Linxing. Reflection on the reform of state-owned land use system in the past 20 years: a case study of Shanghai[J]. Exploration and Free Views, 2009(12): 59-63.
- [9] 王训国,马骥. 都市再活化——上海虹桥地区功能完善与拓展研究[J]. 规划师, 2005(6): 19-22.  
WANG Xunguo, MA Ji. City reactivation: study on the perfection and expansion of functions of Hongqiao District in Shanghai[J]. Planners, 2005(6): 19-22.
- [10] 任千里,刘旭辉,忻隽,等. 国家级经济技术开发区转型发展的路径思考——以上海金桥经济技术开发区为例[J]. 上海城市规划, 2016(1): 100-105.  
REN Qianli, LIU Xuhui, XIN Jun, et al. Strategic thinking on the transformation and development of the national economic and technological development zones: a case study of Shanghai Jinqiao Economic and Technology Development Zone[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(1): 100-105.
- [11] 买静,张京祥,陈浩. 开发区向综合新城区转型的空间路径研究——以无锡新区为例[J]. 规划师, 2011, 27(9): 20-25.  
MAI Jing, ZHANG Jingxiang, CHEN Hao. Transition of development park toward new urban district: Wuxi example[J]. Planners, 2011, 27(9): 20-25.
- [12] 王兴平,顾惠. 我国开发区规划30年——面向全球化、市场化的城乡规划探索[J]. 规划师, 2015, 31(2): 84-89.  
WANG Xingping, GU Hui. 30 years of development zone planning: toward globalization and market development[J]. Planners, 2015, 31(2): 84-89.
- [13] 杨东峰,刘正莹. 中国30年来新区发展历程回顾与机制探析[J]. 国际城市规划, 2017, 32(2): 26-33, 42.  
YANG Dongfeng, LIU Zhengying. Exploring history and mechanism of Chinese new areas in recent 30 years[J]. Urban Planning International, 2017, 32(2): 26-33, 42.