

上海商务楼宇更新的问题剖析与对策建议

文 / 周 偲 上海市数字城市规划研究中心

摘要：城市更新是国家重大战略决策部署与城市存量发展的重要抓手，商务楼宇在城市空间核心区位，根据现有商务楼宇空置情况，需要总体强化更新力度。本文总结上海目前开展的地块整体更新、建筑功能转换、装修改造三大类更新实践，剖析更新方向不明确、意愿统一难度大、前期投入成本高、机制标准不适应、区域整体统筹弱等问题，提出分类施策、技术保障、资源统筹等方面的对策建议。

关键词：商务楼宇；城市更新；上海

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.19.097

引言

国家层面明确了城市更新是国家重大战略决策部署与城市存量发展的重要抓手。^[1]总体上看，由于全球经济增长乏力和科技发展对人们工作、生活方式的影响下，全球大城市、超大城市商务楼宇的整体空置率普遍上升、租金普遍下降。同时，大量老旧办公楼宇已无法满足客户在办公产品、硬件设施、楼宇环境和产业功能配套等方面的需求，招商和运营压力将持续增加，亟待进行更新。上海在老旧住房、商务楼宇、低效工业等类型的用地上，进行了多项城市更新实践。本文通过梳理各类商务楼宇更新案例，剖析问题，探索更为有效的更新措施，促进商务楼宇更新，实现城市高质量发展。

一、上海各类商务楼宇更新方式总结

（一）以商务地块为范围整体更新

即以地块为范围的，一般需要对土地出让合同中建筑量、高度等指标进行调整的，有建设行为的更新方式。这类更新方式主要依据《上海市城市更新规划土地实施细则》中规定的建筑量奖励规则，开展调整控规—签订土地出让合同—建设审批等程序。例如上海静安区恒隆广场更新项目，调整控规后要求提供24小时公共开放空间3850平方米，考虑与周边街坊联动更新，同时新增3080平方米商业计容面积，更新不涉及改变土地用途、土地面积，仅增加建筑面积，按照存量补地价方式补缴土地出让金，纳入全生命周期管理要求，签订土地出让合同。后续开展规划建设方案审批。

（二）商务楼宇建筑功能转换更新

随着市场需求变化，整体或部分建筑的建筑功能开展适应性调整后焕发新活力。这类更新方式主要依据《上海市城市更新规划土地实施细则》变更用地性质，或依据“三不变政策”转变建筑功能为保障房、养老等功能，或调整业态。例如锦沧文华项目，2012年，宝华集团收购锦沧文华大酒店公司，获得土地使用权，将原酒店升级为“高端办公+高端精致购物中心”的复合型商业体。其中，B1-4F为高端商业部分，总面积为2万平方米；5F-21F为办公楼，按照甲级写字楼标准打造，总面积3.5万平方米；地下楼层由改建前的地下1层扩大至地下4层，增加地下停车位约300个。

（三）商务楼宇外立面改造或内部装修更新

此类更新不涉及土地合同中的规划条件，不涉及楼宇功能，仅开展外立面改造或内部装修，提升空间品质。例如上海机场城市航站楼项目，针对近年来航空服务作用弱化、内部空间低效、外立面陈旧的情况，上海机场城市航站楼启动改建。在用地性质、总建筑面积、主要使用功能不变的前提下，通过优化调整内部空间结构、改造外立面、打通地铁出入口等举措，将原有的公共交通用途，延展为集航空服务、城市交通、商业及办公功能于一体的城市会客厅。

二、上海商务楼宇更新问题剖析

（一）区域产业定位模糊导致商务楼宇更新方向不明确

城市更新要紧紧密结合城市产业发展趋势，推动城市业态升级。^[2]城市产业业态面临着市场需求变化和新兴产业发展带来的双重压力，一方面，要加快传统产业转型升级，提高产业附加值和竞争力；另一方面，要积极培育新兴产业，打造新的经济增长点。只有适应市场需求变化，及时调整产业结构，通过优化产业布局和产业结构，实现城市经济的多元化和高质量发展。

商务楼宇的更新，首先要符合地区发展定位与主导产业方向，谋定后动，才能实现全市整体均衡发展。目前，很多更新单元存在行业结构传统、功能形态单一、空间缺乏复合、城市功能联动较弱、在地转化能力不强等问题，谈及更新时，缺少方向的引导，与区域整体的谋划。目前常见通过商务楼宇间的低价恶性竞争的情形，扰乱市场。

（二）分散产权导致更新意愿统一难度大

上海存量商务楼宇的产权复杂，很多建筑物业的产权模糊且业主分散，甚至存在找不到原产权人的情况，增加了城市更新的难度。产权主体的多元化与零星分布，使得统一的规划与执行面临重重挑战。不同产权主体间的利益诉求各异，且往往难以在短时间内达成共识，导致项目推进受阻。^[3]此外，利益分配的不平衡和更新价值评估的不透明性进一步加剧了问题的复杂性。因此，产权主体多归集难的问题，给商务楼宇城市更新中的产权归集工作带来了很大挑战。上海虽制定了《上海市城

市更新条例》等相关制度，但当更新区域涉及多个行政主体或整体权属情况复杂(如楼宇权属主体级别较高)时，统筹协调难度较大，缺乏对应的政策供给和机制保障，需要加大区域更新的政策供给，进一步细化统筹主体赋权赋能，加强更新意愿协商机制。

(三) 更新成本高导致市场企业吸引力不足

商务楼宇更新前期投入成本高、投资回收期长，权利人筹资渠道有限、融资成本高，“自主更新”模式难以实现资金平衡，导致更新意愿不强烈。需要建立明晰的多主体利益平衡以及政府和市场之间土地增值收益分配规则，形成面上广泛开展的更新态势以及可复制可推广的有效模式。市、区已经出台一些减免补贴，但对于市场主体真正落地享受的较少，例如住建部规定“对于既有建筑改造后能耗下降不低于15%的，可提供不超过项目总投资额30%的节能补贴”，但整个区符合条件的仅三个项目。

(四) 机制标准不适应导致更新改造受阻

功能复合仍有堵点：一是楼宇功能改造，例如改为保障性租赁房，需要经过八个部门联合审查，通过后还需要经过报建、施工、竣工验收等程序，前后共一年左右。二是对于复合住宅功能的情形，由于消防技术规范中对于居住功能区域有严格的独立疏散要求，实际上很难实现垂直复合居住功能的情形。三是一些楼宇大堂区域增加便利店、咖啡店等生活配套，但由于此区域属于各业主共同持有的共有面积，不具有独立产证，商业无法办理经营许可证。四是建设标准不适配，各类建筑标准和规范主要是针对新建建筑，要求很高，老旧商务楼宇在改造时难以满足新标准，特别是消防、电力等方面。^[4]

(五) 区域整体统筹弱导致楼宇更新见效微

持续完善和优化城市功能，提高城市服务能力和空间品质，特别是城市的公共服务功能和公共空间品质，不断满足创造最适合于人生活和工作的城市空间，体现城市的人民性，是城市更新的根本目的，也是城市的根本价值所在。

在当下的城市更新中，需要重点填补城市公共服务的低洼区。目前，商办用地更新在公共环境配套方面有待进一步完善，更新单元普遍存在以下问题：公共空间可达性差，且缺乏面向特色人群等特色配套；公共空间未成体系，存在绿地系统零散、空间割裂等现象；公共服务配套缺少品质化、精准化供给，服务业态重复单一；空间肌理混杂、风貌保护利用需要加强；部分物业老旧，运营服务欠佳，配套功能有待提升；公共空间缺少活动与设施，有待进一步激活融入整体开放空间网络；日常需求待满足，亟需增加小型商业设施等。

在城市更新过程中，不仅需要注重城市景观和居住环境的改善，交通基础设施的建设也尤为重要。交通网络的扩展，可以直接提升城市的交通承载能力，缩短居民的出行时间，使得城市各区域的联系更加紧密。

三、上海商务楼宇更新对策建议

(一) 强化整体统筹、分类施策

参照国际大城市商务楼宇的品质分级，构建楼宇综合评价体系，全面评估各级商务楼宇，结合后续规划实施与存量更新，聚焦全市楼宇空间格局优化、总体规模控制，对结构进一步优化，促进甲级楼宇规模和品质进一步提升，甲、乙、丙三级商务楼宇结构比例更加合理。上海对小陆家嘴、虹开发、苏河湾晚、五角场等商务单元进行了统一评级。(图1)

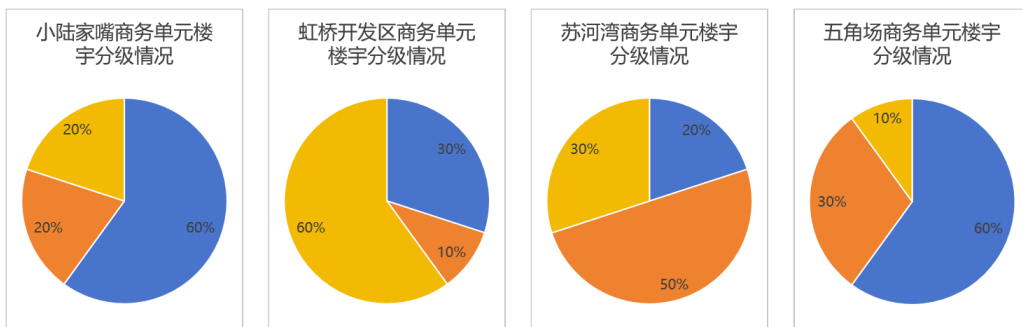


图1 上海部分商务楼宇单元分级情况图

(1) 强化核心功能，支持甲级商务楼宇增资扩展。对标国际一流水平，充分发挥先进理念和文化环境的作用，重点服务核心功能和头部企业需要，提升能级、提高综合服务能力，比如一核两轴重点地区；大力支持新兴商务区发展，推进地区功能配套和商务楼宇开发建设，加快轨道交通和道路规划实施，提升交通服务水平，比如副中心区域。

(2) 注重整体谋划，推动乙级商务楼宇功能复合。转变传统的大规模、单一功能的商务区发展方式，用好

弹性规划管理政策，促进商业、文化、教育、医疗、居住、酒店等各类功能与商办功能融合复合，提升商务区的整体活力和能级。

(3) 全面夯实基础，保障丙级商务楼宇支撑功能。服务初创、众创、科创需求，分散化布局一定规模的丙级商务楼宇，合理控制租金水平，提高可达性，完善基本服务功能。

(二) 注重区域整体综合能力提升

加快配套设施建设，完善楼宇周边整体环境，推动

交通市政、保障性住房、商业、公共服务、公共活动空间等配套设施建设运营,促进周边整体环境和功能尽快完善。紧扣区域发展需求,推动楼宇配套设施完善,结合入驻企业需求,在楼宇内混合增加配套餐饮、娱乐休闲、共享经济消费等空间,丰富楼宇生活场景,打造“15分钟商务社区生活圈”。

(1) 挖掘资源禀赋特色,明确差异化发展的功能定位。例如东伦敦:作为伦敦金融城的边缘城市,紧抓核心区外溢机遇,明确功能定位,以发展创意产业为主(新媒体、创意数字、科技金融三大板块),与金融城形成功能互补,共生互动的关系。

(2) 植入多元复合业态,提升街区功能混合性。例如哈德逊城市广场:内办公、商业、住宅、酒店以及学校和公共空间等各类业态的设置以及同种业态内不同档次产品的供应,可充分地满足不同年龄层次、消费层次人群的不同诉求。

(3) 注重配套完善,吸引客群。例如金丝雀码头LDDC先后建设学校、运动场、图书馆、休闲中心等,为区域提供完善的城市功能配套。

(4) 优化公共空间,提高地区品质。例如新加坡滨海湾片区:利用已有地形条件与生态环境来创造城市公共空间,同时编制公共空间规划设计引导,引导滨海湾片区公共空间建设。六本木通过贯穿地下至屋顶的广场、街道和绿地,形成“立体回游”的都市森林。

(5) 完善区域交通网络,提高可达性与舒适性。例如纽约中城:优先内部交通建设,地区开发18个地铁站点,8条地铁线路,提升片区的效率与活力,保证地区的通达性。丸之内:通过对地下步行通道的开发和联通,形成以东京站地下公共广场为核心、连接各大商厦的地下步行网络。

(三) 创新技术保障与组织实施机制

打通规划师、建筑师、评估师的专业技术壁垒,责任规划师发挥统筹、谋划、协调的重要作用,责任建筑师发挥设计赋能、破解技术瓶颈的主导作用,责任评估师发挥城市更新“强资信、明期权、可持续”模式中的支撑作用,围绕更新综合目标形成技术合力,协调保护开发,促进多主体共同愿景,提升空间整体价值。

(四) 创新资源统筹、配置与管理

当前的商办用地更新应当围绕形势与挑战,聚焦更新中利益平衡难、资源配置不够丰富、动力机制不足等问题,借鉴国内外优秀案例经验和政策措施,坚持在规划引领下突出高质量发展和可持续导向,创新构建商办更新以“盘整赋”为主的资源配置路径,在盘好城市更新总量、结构、布局三本账的基础上,通过土地整备平衡多方利益,明确更新项目的功能定位方向、产业结构引导,加强业态策划和设计赋能,提升城市功能、优化人口分布、促进职住平衡、推动均衡发展,重塑资源保障格局。

(1) 收储供。通过收储、收回再供应方式的,依法采用招标、拍卖、挂牌、协议出让以及划拨等方式供应土地,明确实施主体。鼓励采取弹性年期、先租后让等方式获取建设用地使用权,降低企业前期投入成本。

(2) 存量补地价。存量补地价是一种基于已有产权模式涉及土地用途、容积率、建筑物高度等用地条件的改变,供地方式可以探索租赁、先租后让、作价出资(入股)等有偿使用方式,并综合采用地价工具确定土地出让价款,构建政府和市场“成本共担、利益共享”的成本收益平衡模式。

(3) 组合供应。针对同一实施主体,在区域整体更新的空间范围内,可综合运用政策工具箱,实现多功能、多类型、多方式的资源组合配置,利于统一规划、统一实施、统一运营,达到区域整体效益最优。

(4) 复合供应。针对同一更新地块空间内,探索通过空间立体复合和时间分段利用,实现多个权利主体在同一空间并存、多种业态在同一空间协调共存、多种功能在同一空间复合设置以及同一地块在同一空间的多时段利用。运用分层确权和分层供应等方式实现空间上的功能复合利用;运用弹性规划和分时使用实现不同权能在时序上的动态复合利用。

(五) 处理好存量商务楼宇更新与新增供地的关系

优化商务用地供前管理:一是关注监测整体供需关系,进行土地供应总量、结构、区位和节奏调控,制定分区域、分阶段供地导向规则;鼓励土地混合利用,促进商务、居住、就业、消费等功能融合混合。二是精准调配土地资源供给,通过供地前优质地块推介招商,提高商业、办公用地供应的有效性和精准度,针对潜在开发主体量身定制地块全生命周期管理、开发方案、功能布局和配置比等条件。三是强化国土资源利用计划联动管理,特别是统筹安排商办用地供应计划、准备计划、存量用地盘活计划等。保障优质项目及时落地。

结语

上海已积极探索商务楼宇更新,结合十个商务楼宇试点更新实践,聚焦于走出一条“政府推动,市场运作”的创新路径。本文在梳理上海商务楼宇更新实践历程,总结更新方向、更新医院、成本收益、机制标准等方面的问题与优化建议,以期对后续上海商务楼宇更新工作提供参考。

参考文献

- [1] 周俭, 阎树鑫, 万智英. 关于完善上海城市更新体系的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 20-26.
- [2] 邹兵, 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [3] 冯立, 唐子来, 产权制度视角下的划拨工业用地更新: 以上海市虹口区为例[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 23-29.
- [4] 庞国彧, 华晨, 存量视角下老旧商务楼宇改造的困境与对策[J], 华中建筑, 2015, 33(03).