

上海市规划资源局：绘就更新全景，激活内生动能

探索城市更新高质量发展之路

文/ 戚颖璞

沉寂多年的复兴岛，今年骤然升温。上海城市空间艺术季、“RED LAND”开放世界冒险岛、干杯音乐节接连落地，人气不断。当“数字智能岛、设计艺术岛、人民城市岛”的定位愈发清晰，复兴岛已稳稳站在全面发力的起点上。

蜕变原因与发展方向，都指向城市更新这一重要发展战略。

今年召开的中央城市工作会议强调，“以推动城市高质量发展为主题，以坚持城市内涵式发展为主线，以推进城市更新为重要抓手，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，走出一条中国特色城市现代化新路子”。

在城市更新的探索之路上，上海始终走在全国前

列。上海市规划资源局党组书记、局长张玉鑫表示，上海规划资源系统始终坚持一张蓝图绘到底，不忘初心、牢记使命，以城市更新为突破口，通过资源配置优化、机制流程创新、技术手段升级，在“从1到100”的全面覆盖与“从0到1”的创新突破中，探索超大城市内涵式发展的新路径，将有限资源用在“刀刃”上，并将其转化为建设“现代化人民城市”的发展动能。

从1到100——以点带面构建更新全景

“从1到100”，是上海城市更新从试点破题到全域铺开的写照。过程中，上海规划资源系统形成了完善的政策体系，清晰的实施路径，推动更新行动在全市落地。通过空间资源的优化和盘活，上海不仅实现了民生改善、产业迭代和区域升级，而且将城市更新的理念融入每一块土地的规划利用中，让城市发展更有活力。

让民生温度覆盖城市角落

党的十八大以来，围绕落实人民对美好生活的向往和需求，上海积极探索社区规划的新模式新方法，2014年率先在全国提出“15分钟社区生活圈”理念和试点行动。近年来，践行“人民城市”理念，上海陆续发布《关于“十四五”期间全面推进“15分钟社区生活圈”行动的指导意见》，建立联席会议制度，每年制定行动方案，实现了生活圈全域覆盖、系统推进。2025年，随着量子城市建设深入推进，社区生活圈进入了“人工智能+基层治理”的新阶段。

“15分钟社区生活圈”是指人们在步行一刻钟的可达范围内，可以满足“衣、食、住、行”等日常需求。这绝非简单的设施堆砌，配备相应的基本服务功能与公共活动空间，考验的是城市空间资源优化与重构能力。

上海城市空间面临约束，要新增这么多服务空间，只能从存量上想办法。上海市规划资源局联合市、区有关部门，推动街道镇层面的社区规划编制，统筹完整社区、社区嵌入式服务设施等相关条线工作，通过地毯式排摸，精准定位每个社区的闲置资源。

前几年，普陀在一个老旧小区内排摸出一片灰色空间，建成了如今的泰山人民坊，集成休闲、活动、托幼、会议、阅览等服务，还配套有生境花园、菜市场集、社区商业。

在15分钟生活圈内，一站式服务空间“人民坊”也在变化，从最初的自上而下推动，转化为自下而上、居民需求驱动，并探索出“政府引导、企业参与、居民自治”的共建模式，实现自我造血能力。

由于所在片区的特点、老百姓需求不一样，“人民坊”名称、空间形态、功能配比也不尽相同，还在各区演化出特色品牌，如徐汇“生活盒子”、嘉定“我嘉·邻里中心”。

近期，上海加速推进“量子城市”建设，探索AI技术赋能超大城市治理的新模式。15分钟社区生活圈也顺势借力，从物理空间延伸至“美好生活掌中宝”这一虚拟服务场景。居民只需一部手机、一个应用，就能一键解锁各类社区服务，还能一图纵览社区的立体全貌。

目前曹杨新村等覆盖全市各区的21个试点场景已在随申办测试上线。

为产业转型注入空间动能

随着居民生活空间持续焕新，产业发展的更新升级也同步推进。如何让存量的低效产业用地活起来，为新兴产业腾空间，成为上海推进城市更新的重大任务。

2024年起，上海市规划资源系统在全市开展产业用地“两评估、一清单、一盘活”专项行动，低效产业用地盘活成效显著。两年来，累计盘活处置低效产业用地面积75平方公里，其中今年已完成30平方公里，引导并带动了一批低效产业用地转型升级、腾笼换鸟或提质增效，实现产业有发展、区镇得实惠、企业真提效。

今年，低效产业用地盘活处置强化政策精准发力。目前已结合存量盘活新形势、土地储备新机制、产业发展新要求，对政策工具箱1.0版进行更新迭代，推出2.0版，将1.0版的6大类、20小类扩展为12大类、32小类，系统构建上海低效产业用地再开发的应用场景和实施路径。

经过盘活提质增效，低效产业用地腾挪出空间成功引入了新能源汽车、商业火箭、芯片制造等产业，以空间集聚促进产业质量提升，经济贡献普遍实现数倍增长。

商业航天是炙手可热的产业风口，更是上海重点布局的战略性新兴产业。为抢占发展先机，上海发布《上海市促进商业航天发展打造空间信息产业高地行动计划（2023—



在复兴岛举行的上海城市空间艺术季。



灰色空间焕新一站式综合服务站——泰山人民坊。



低效产业用地盘活处置案例——格思航天第二卫星工厂。

2025年)》，明确围绕闵行上海航天城、浦东卫星互联网科研基地、临港卫星制造集聚区、青浦北斗空间信息应用示范区、松江卫星产业基地等，形成“核心主体+东、西两翼”商业航天空间布局。

这些园区并非全新规划“白纸作画”，而是发展多年的成熟载体。想要承载商业航天这样的高精尖产业，必须对空间腾笼换鸟。

在九亭镇卫星互联网产业园，商业卫星及终端应用产业集聚区空间布局已经批复落地，规划约2平方公里。结合产业用地“两评估、一清单、一盘活”专项行动，九亭镇卫星互联网产业园区一共梳理出24幅产业用地，其中属于低效范畴的C和D类地块占到一半。

运用低效产业用地处置盘活政策工具，九亭镇在核心先导区盘活低效用地129亩，用于格思航天卫星工厂一期建设。在生产功能区和研发功能区，也采用相适应的政策工具，释放约80亩低效产业用地，为格思航天卫星工厂二期、迪爱斯等优质项目提供空间。

以区域活力赋能楼宇更新

作为上海社会经济发展的重要引擎，产业空间的持续升级与商业空间的蝶变突破正在协同推进。全球商办市场步入周期性调整阶段，上海迎来商务楼宇更新窗口期。和以往不同，这次大范围更新不只关注单个点位，而是放宽视野，通过提升区域品质活力，整体带动楼宇价值提升。

2024年起，上海市规划资源局和相关部门共同推进商务楼宇单元规划编制和实施，构建起一套日趋完整的支持政策和推进机制。

从《推进上海市商务楼宇更新提升的行动方案（2024—2027）》到《上海市商务楼宇综合评价指南》，再到全国首个商务楼宇更新专项政策《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》出台，“规划一审批一运营一监管”的全流程更新路径建立了起来，上海为全国提供了城市更新制度的创新样本。

具体来看，围绕和“五个中心”发展密切相关的商务片区和功能，上海从全市层面促进空间资源整合，提升楼宇业态集聚度，打响商务区特色品牌。更新路径上，涵盖改建、扩建、拆除重建和规划新建，强化甲级楼宇品质和能级，乙级楼宇功能复合和弹性适应，丙级楼宇规模和覆盖，和创新创业业态和低成本运营。

目前，上海在全市范围划定40个商务单元，首批启动10个试点单元，首次对商务楼宇进行大规模更新。首批试点包括小陆家嘴、虹桥商务区、苏河湾、大宁、大柏树、虹桥开发区、五角场、真如、漕河泾和世博园区等10个片区。

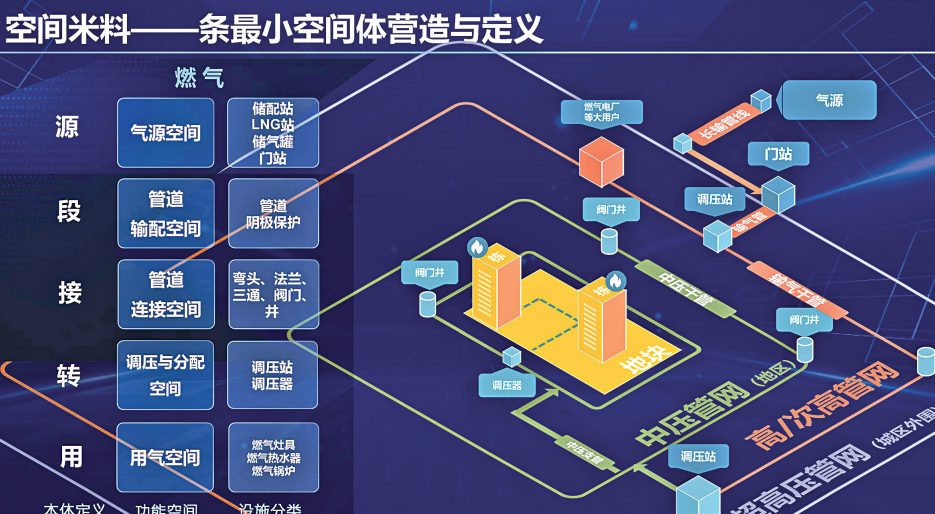
在试点片区，一方面，整合商务楼宇和周边稀缺的蓝绿环境，改善区域的交通便捷性、基础设施水平、公共空间活力及文化氛围，通过街区环境、公共空间品质的整体升级，带动商办楼宇品质升级。另一方面，对一批亟待更新的楼宇进行盘活。

在大柏树片区，有一处楼龄近30年、空置近4年的石油大厦。在改造中，结合周边市场对养老的需求，民企整体租赁、全资建设运营，将它改建为“护理+养老”复合型康养综合体，探索楼宇“单点更新”带动“片区协同”。

如今，杨浦区成为互联网内容创作新“磁极”，众多创作者争相到杨浦寻求新机会。创智天地园区看到契机，将基本空置的6号楼改造成“V聚场”，整合大学、大厂、大V资源，通过政企协作、功能重构与政策集成服务，短时间内将单一功能写字楼改造成成为互联网优质内容创作集聚平台。目前，“V聚场”第一期载体入驻已近饱和，目前仍有超300家意向企业排队申请中。



“量子城市”应用场景——“美好生活掌中宝”。



“量子城市”部分成果展示。

面对城市更新进程中的诸多复杂课题，上海仍需更多“从0到1”的突破，在机制、模式和技术等关键领域持续攻坚，力争在未来形成一批可复制推广的上海方案。

探索城市开发新模式

曾以“留白岛”姿态静候发展契机的复兴岛，如今迎来高光时刻。今年，这座江心岛被正式定位为黄浦江中北段转型的战略要枢，不仅确定发展航向，更以“低成本、快创新、开放式”的更新路径，成为上海存量空间转型的全新标杆。这里既是“量子城市”建设先行试验区，更有诸多突破性创新举措在此落地生根。

地处虬江、复兴岛运河与黄浦江的三江交汇处，复兴岛坐拥得天独厚的自然景观禀赋。然而，平坦地势使其与周边水系环境缺乏自然过渡，这份先天优势始终未能充分彰显。

此番复兴岛更新，正是要打破这种空间形态的单调感。如，通过拆除改造北部防汛墙，恢复岛头区域的滩涂与江心洲自然地貌，为鸟类营造栖息乐园，打造湿地空间和台地草坪开放空间，并植入适量文旅商展等公共服务设施，构建起高低错落的多层立体空间，让整座岛屿的形态更显灵动有致、层次分明。

一系列规划落地，离不开创新机制的强力支撑。为了切实提升储备土地综合利用价值，弹性承接“数字智能岛、艺术设计岛、人民城市岛”的功能定位，上海将在复兴岛创新探索综合发展区和过渡型综合利用规划政策机制，按照过渡型综合利用规划进行土地短期利用，为各类创新型初创企业提供低成本、高效率的孵化平台。

同时，上海为了积极应对空间紧约束背景下资源利用受限问题，以及土地前期开发长期停留在“通路、平整”阶段，缺乏统筹整合，导致土地生态、社会与经济综合价值难以充分释放的困境，正在大吴淞等地区开展“标地营造”试点，创新探索构建动态匹配、跨周期平衡、持续增值的城市建设运营全新范式。

所谓“标地营造”，核心是构建国土空间分级开发体系，打造标准地与标杆地两大载体。其中，标准地以合规、高效为核心，是满足底线要求的基础型空间载体。针对一般产业项目用地特点，通过提前完成前期开发与基础设施配套，可直接满足项目基本建设需求，既有利于降低土地开发成本，也能有效平抑产业用地地价水平。标杆地则以高品质、功能型、综合性为核心，聚焦高质量发展需求，为城区与街区的功能提升、品牌塑造、价值彰显和格局营造，提供坚实优越的空间支撑。

借助这一机制，上海的开发空间有望提高标准和能级。一方面支持产业发展，降成本、控地价，突出标准地。另一方面依据控制性详细规划，通过“三师联创”整合专业技术团队的优势力量，统筹开展空间一体化设计，明确片区标地营造实施方案，有序安排和推进地形塑造、蓝绿环境、海绵城市、智能设施等建设，构建“蓝绿交织、立体复合、海绵弹性”的城市形态，实现空间集约利用与城市品质提升。

量子城市赋能智慧运行

从复兴岛的系统性更新实践，到15分钟社区生活圈的“美好生活掌中宝”，离不开“量子城市”创新探索。

上海“量子城市”建设，是依托人工智能等前沿技术，推动超大城市治理模式变革的一次深度实践。一年前，“上海量子城市时空创新基地”在复兴岛正式落地，500多个智能感知终端

已完成布设，持续开展空间动态感知与实时监测。未来这里还将打造复兴岛全息时空智能体，孵化推出一批高价值、小切口的应用场景，为存量空间转型提供数字范本。

目前，“量子城市”已实现多项核心技术突破：构建起全国首个规划资源行业语料库，累计完成20万个高质量问答对、6万条思维链与1万条评测集的深度打磨；研创“空间米料”技术体系，推进空间营造技法、数据算法与软件程法的协同贯通；研发云宇星空行业大模型，具备强大的时空理解与智能推理能力，为城市治理装上“智慧大脑”。

一年来，“量子城市”的创新成果已在多领域落地开花。“申银智联”推出的“数字时空一券通”活动，惠及海量消费者与商户。15分钟社区生活圈数字化场景率先在曹杨街道上线，并加速向全市推广。“燃基智网”燃气安全等场景建设正稳步推进，防汛防台、生态保护等公共治理领域的智能应用也将相继落地，全方位助力城市治理效能提升。

创新步伐仍在持续加快。上海正全力推进上海市量子城市空间智能创新实验室建设，聚焦城市智能前沿关键技术开展攻关，为研发城市空间治理大模型、探索“量子计算+时空智能”融合应用筑牢技术根基。

让城市更新更专业

在一系列城市更新实践背后，需要以更完善的机制体系为底层支撑。

当城市更新迈入高质量发展阶段，早已超越单纯的空间焕新层面，要综合考虑城市特色、美学价值、社会经济效益等各方面因素。这需要控品质、提效能，让每一寸空间释放出最大价值。2023年我市出台首个贯通城市更新全流程的政策文件，贯彻落实党中央国务院对城市更新提出的新要求，今年全市规划资源系统对政策文件做了迭代，印发《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）》。

2023年“三师”联创制度正式落地推行，以责任规划师、责任建筑师、责任评估师三位一体的协同模式，为城市更新注入专业动能。今年对“三师”联创工作机制进一步迭代完善，印发《关于深化“三师”联创工作机制推进城市更新高质量发展的指导意见（2025版）》，这一制度打破了传统更新流程中规划、设计、评估各环节的壁垒，从项目前期谋划、方案设计，到中期实施、后期运营评估，实现全周期协同，三者联动推动城市更新从粗放改造转向精准精造。

上海已划定46个城市单元，由“三师”专业团队推进规划编制与实施。在外滩—01和02更新单元试点中，责任规划师统筹大方向，明确外滩“世界级金融文化中心活动区”的定位，形成跨街坊统筹腾挪规划方案；责任建筑师以高品质方案设计创造价值，并针对标准规范难题提出解决方案；责任评估师强化综合评估，突出经济测算和价值提升，实现资金全周期动态平衡。

这一创新机制还在向更多领域推广，如复兴岛、“沪派江南”特色风貌村落、“大吴淞、大虹桥、大东方、大吴泾”四大战略。其内涵也在不断丰富，如针对不同项目，因地制宜引入景观师等专业力量，提高了设计的品质和落地可行性。

而在更宏观层面，上海正在探索为规划设计行业建立统一标准。今年出台的《关于进一步加强上海城乡空间设计高质量发展的指导意见》，提出要高水平设计全域全要素覆盖，鼓励多专业设计的众创联创，涵盖了城乡整体设计、历史风貌保护、生态空间、智能设施等十三项设计指引。

同时明确健全全周期设计保障制度。这意味着城市更新不再是零散的改造工程，而是要遵循统一的专业标准，无论是复兴岛的生态修复，还是老旧城区的功能升级，都要纳入“蓝绿交织、立体复合”等高品质空间建设要求，从源头规范城市更新的专业路径。

当前，上海正处于推进“现代化人民城市”建设的关键时期，城市更新的任务依然艰巨。上海规划资源系统将继续以中央城市工作会议精神为指引，在存量空间盘活、机制模式创新、技术手段升级等方面持续发力，在关键领域实现更多创新突破，为全国超大城市推进城市更新提供可复制、可推广的经验。

从0到1——以创新突破激活内生动力