

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2025〕13号

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

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为深入实施城市更新，推动商务楼宇高质量发展，提升上海城市能级和品质，加快“五个中心”建设，经市政府同意，现就推进商务楼宇更新提升提出如下实施意见。

一、推动商务功能整体焕新升级

（一）促进商务区能级提升和功能集聚。提升主体商务区综合功能、空间品质和服务能力，积极引入优质企业，加强主导产业，提高商务楼宇主体业态集聚度和首位度，彰显商务区特色功能和标识品牌。（责任单位：市规划资源局、市商务委、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市国资委、市经济信息化委、市科委，各区人民政府）

(二)推进商务楼宇功能拓展和融合发展。支持存量商务楼宇分区分类兼容符合地区发展导向和人民群众生产生活需求的功能业态。在城市主中心、副中心区域,强化核心功能,鼓励商务楼宇兼容科技创新、商业酒店、文化体育、教育培训等功能;根据周边产业岗位需求,适当增加服务公寓和人才公寓、医疗服务等功能。在地区中心区域,培育商务楼宇地区特色,强化职住平衡,允许商务楼宇兼容商业酒店、研发创新、文化体育、医疗服务、教育培训、租赁住房(含人才公寓)等功能。在社区中心区域,强化社区活力和开放众创功能,打造共享空间和创新街区;引入初创众创企业,补充商业服务、文化体育、教育培训、养老托育、租赁住房(含人才公寓)、新时代城市建设者管理者之家等功能。(责任单位:市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市商务委、市国资委、市科委、市民政局、市卫生健康委、市经济信息化委、市教委、市体育局、市文化旅游局、市生态环境局、市应急局、市消防救援局、市房屋管理局,各区政府)

(三)强化商务楼宇功能提升和规范引领。存量商务楼宇改造升级应以保障安全、保护环境为底线,落实城市更新相关规定,用好“三师”联创机制。在不改变使用功能、不增加建筑面积的情况下,宜执行现行工程建设消防技术标准,但不得低于原建造时的工程建设消防技术标准。充电设施在具备电力接入条件前,可暂不实施改造。因提供广场、附属空间开放共享等公共空间、公共服务设施等需调整绿地率等指标的,可通过详细规划实施深化程序予以优化。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市消防救援局、市绿化市容局、市交通委,各区政府)

(四)加强规划土地要素保障。在相邻街坊间增加的规划允许

的空中连廊、增设符合建设工程规划许可豁免规定的建(构)筑物、因采用高于现行标准的绿色建筑技术并达到相应技术要求而增加的外墙面积,可按照规定不计入容积率。对商务楼宇提供公共空间、公共服务设施、交通设施、市政设施等公共要素的,可按照城市更新相关规定,增加相应的经营性建筑面积。涉及补缴土地出让金的,在土地价格市场评估时,应综合考虑土地取得成本、公共要素投入成本贡献等因素。经区政府决策,土地出让金可按照相关规定在缴清期限内采取分期方式缴纳。(责任单位:市规划资源局、市财政局、市住房城乡建设管理委,各区政府)

(五)提升审批效能。建筑面积在 500 平方米以下(总投资额在 100 万元以上的除外)且不涉及用途转换的商务楼宇简易装修工程,可不申请办理施工许可证,实行所辖区域属地备案和开工信息报送制度。(责任单位:市住房城乡建设管理委)

二、提升商务区和商务楼宇运营服务能力

(一)鼓励商务区和商务楼宇统一运营。鼓励建立区域统一运营主体平台,负责区域性、功能性项目实施、运营管理等,统筹区域资源。支持国有企业通过产权收购、使用权租赁、引入第三方专业运营团队等方式,推动商务楼宇整体统一运营。(责任单位:市房屋管理局、市国资委,各区政府)

(二)提升服务水平和商务楼宇活力。提升商务楼宇物业服务水平,根据企业需要提供专业、灵活、个性化延伸服务。塑造以人为本的商务楼宇文化生态,增强商务楼宇社群功能和入驻企业粘性。(责任单位:市房屋管理局、市文化旅游局、市商务委、市体育局,各区政府)

(三)严控分割销售。从严管控商务楼宇分割销售行为,禁止

以虚拟划线或非实体墙等形式分层、分区分割转让,确保产权边界清晰。对于已分割销售和分割租赁的,应完善全周期合同管理,加强统一监管。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市规划资源局、市商务委,各区政府)

三、确保产业发展空间

(一)加强产业要素聚集和能级提升。对位于规划产业基地、产业社区和现状各类产业园区内存量用作商务功能的楼宇分类施策,增加产业发展空间。统筹全市层面的产业定位和产业链空间布局,错位发展,促进企业有序流动,引导企业总部、销售结算等产业链上游功能向商务区集中。(责任单位:市经济信息化委、市科委、市规划资源局、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市城管执法局,各区政府)

(二)加强产业类楼宇管理。对现状工业用地违法违规违约用作商务用途的,结合违法用地处置、低效产业用地盘活处置等依法依规处理,加大退出力度,恢复产业用地的生产功能;加强产业用地空间准入、建设标准、自持自用和保持产业业态等方面的全生命周期管理。对符合工业用地应用“三不变”等过渡政策的楼宇,鼓励整体更新提质;企业后续利用诉求经评估不符合规划要求的,应结合土地收储引导非生产业态及时退出;符合规划要求的,支持企业按照城市更新相关规定实施更新;合理控制租金水平,为创新创业企业提供灵活、低成本空间。对依法合规用作商务用途但低效使用的,有序推进楼宇按照规划实施更新转型,可按需调整为公共服务、基础设施等。(责任单位:市经济信息化委、市科委、市规划资源局、市城管执法局、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局,各区政府)

四、促进功能复合和配套完善

(一)支持一定时期内商务楼宇功能兼容转换。在不影响远期商务办公功能实现和符合安全、不影响相邻关系等前提下,存量低效商务楼宇保持主体不变、产证性质不变、主体结构不变的情况下,允许在一定时期内兼容相关业态。具体兼容业态和年限经更新主体评估并经区政府决策认定后实施,年限不超过15年;建立全周期合同,实施后以楼宇更新后的功能业态进行监管。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市发展改革委、市商务委、市国资委、市科委、市民政局、市卫生健康委、市经济信息化委、市房屋管理局、市教委、市体育局、市文化旅游局、市应急局、市消防救援局,各区政府)

(二)探索产业配套类居住产品。在确保符合规划要求、守住安全底线的基础上,探索建设产业配套类居住产品,定向供应给周边符合条件的入驻企业员工使用。(责任单位:市房屋管理局,各区政府)

(三)完善商务楼宇配套服务功能。鼓励对存量商务楼宇围绕数字智能和低碳生态实施更新改造,完善就餐、停车、党建服务等配套设施。结合入驻企业需求,利用商务楼宇地下空间、大堂等公共区域,以嵌入方式配套餐饮、运动休闲、共享经济等小型服务设施。对在不动产权证书未单独记载的商务楼宇大堂等空间引入咖啡茶饮、超市零售等业态的,办理营业执照时可提交办公楼不动产权证书和房屋调查机构出具的房屋土地权属调查报告书或测绘报告作为产权证明。(责任单位:市市场监管局、市商务委、市住房城乡建设管理委、市体育局)

五、促进街区环境和基础设施升级

(一)高效整合商务楼宇及其周边蓝绿环境和历史文化资源。蓝绿景观资源应与商务楼宇充分衔接,活化利用历史文化资源,导入高品质文化商业休闲等功能。(责任单位:市规划资源局、市商务委、市水务局、市绿化市容局、市文化旅游局)

(二)改善区域综合交通、市政基础设施和公共服务。强化轨道交通服务,增强路网通达能力。打通慢行网络断点,探索推进跨高快速路、铁路、水系和其他阻断型构筑物的慢行联系,构建全天候立体慢行系统。搭建多元消费场景,实现各类公共服务水平升级。鼓励商务楼宇底层和附属空间开放,支持商业外摆、开放空间休闲活动和都市夜经济。(责任单位:市交通委、市住房城乡建设管理委、市城管执法局、市商务委、市市场监管局、市文化旅游局、市体育局、市水务局、市公安局、市电力公司,各区政府)

六、推动区域整体更新和格局营造

(一)开展整体城市设计和品牌塑造。支持近期更新意愿集中、功能定位和产业能级有待提升的区域,依托“三师”联创机制开展城市设计,促进地区空间品质整体提升和功能集聚。(责任单位:市规划资源局,各区政府)

(二)按需启动项目。依托商务更新单元,结合企业发展和商务楼宇更新的实际需求,系统研究区域功能结构、空间布局和重点项目,做好整体谋划、功能策划、空间规划和实施计划。按需编制控制性详细规划和启动更新、基础设施等项目。(责任单位:市规划资源局、市商务委、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市国资委、市经济信息化委,各区政府)

七、探索商务楼宇更新统筹推进机制

(一)积极探索主体权益归集方式。针对商务楼宇所有权、使

用权、经营权相关归集难题,因地制宜通过多种方式开展商务楼宇更新。包括但不限于以下方式:对建筑质量较差、功能业态混乱、具备收储条件的楼宇,可通过房屋产权协商收购完成产权归集后实施更新;对市、区机关事业单位或国有企业持有的房屋,可采取国有资产划转方式,实施统一改造和经营;对房屋产权相对集中,权利人有更新意愿和能力的,可由权利人实施自主更新;对保留基本现状的房屋,可开展局部修缮或业态调整更新;更新实施主体可在签署长期租赁协议实现房屋使用权归集后,自行或委托其他运营主体开展更新改造和经营。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市国资委、市机管局、市财政局、市房屋管理局,各区政府)

(二)推进政策先行先试。根据规划并结合实际,先行先试商务楼宇更新政策。建立更新项目库。分类探索支持更新改造的政策、技术方法和实施路径,持续推动商务楼宇更新提升。(责任单位:市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市规划资源局、市商务委、市国资委、市经济信息化委,各区政府)

八、强化高质量发展支撑保障

(一)强化资金支持。鼓励在沪金融机构加大对商务楼宇更新项目建设的信贷支持,适度降低融资成本,提供多样化金融产品和服务。鼓励存量商务楼宇开展建筑节能、第五立面等改造,根据市住房城乡建设管理委等部门相关政策,对符合条件及相关技术要求的示范项目给予资金补贴。商务楼宇加装光伏设施的,根据市发展改革委、市财政局等部门相关政策对光伏项目投资主体给予资金奖励。(责任单位:市发展改革委、市住房城乡建设管理委、市财政局、市委金融办、上海金融监管局、上海证监局)

(二)充分发挥国有企业示范带动作用。加快推动国有企业持

有和运营的商务楼宇功能提升,完善国资国企考核机制,将有效提升出租率作为工作目标。进一步完善市场化定价和招商决策机制,减少交易成本和中间环节。在确保国资收益总体保值增值的前提下,给予国有企业更大的楼宇招商运营自主权。(责任单位:市国资委)

(三)强化数字赋能。依托全市商办楼宇信息监测平台,结合上海“量子城市”空间智能大模型,跟踪楼宇市场动态情况,建立全流程信息互通机制。适时发布商务楼宇监测报告,稳定市场预期,引导市场走势。(责任单位:市房屋管理局、市规划资源局、市商务委、市住房城乡建设管理委、市国资委、市统计局)

各有关部门要按照职责分工,加强统筹指导和协调支持,不断完善管理举措,提升政策适配性。各区要细化落实主体责任,健全完善工作机制,推进三年行动计划项目稳妥有序实施,同步做好相关项目实施统计工作。

2025年7月3日

(此件公开发布)

抄送:市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市纪委监委,市高院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2025年7月3日印发
