

超大特大城市推动“工业上楼”的逻辑与进路

仓基武¹ 朱沁夫²

(1.中共上海市宝山区委党校教研室,上海 201901;

2.三亚学院翟明国院士工作站,海南 三亚 572000)

[摘要]当前,国内超大特大城市面临着工业经济高质量发展和产业用地日益紧缺等多重压力。

“工业上楼”作为一种产业载体转型的创新模式,可以有效破解产业发展的空间制约。自国家层面推广“深圳经验”以来,国内主要城市纷纷效仿跟进。梳理“工业上楼”的概念、特征,以上海实践为研究样本,引入演化经济地理学视角,采用理论分析、典型分析和对比分析,探究超大特大城市推动“工业上楼”的底层逻辑、关键堵点和实践进路。研究发现,“工业上楼”经历了从传统产业载体到新型产业载体的演化过程,呈现出多“新”特征,目标是构建结合多要素的新格局和自组织的新生态;“工业上楼”适合用地紧张、产业基础好和新兴产业发展迅速的超大特大城市,在实践中,必须做到因地制宜和因产制宜,同时须严格遵循环保、安全、载重等方面的技术要求;要用系统思维持续推进“工业上楼”,综合考虑利益主体、建筑设计、产业门类、政策供给、园区服务、资金保障、运营团队等要素。借鉴深圳经验,应通过因地制宜,筛选“上楼”;政策配套,服务“上楼”;强化支持,激励“上楼”;尊重市场,持续“上楼”,构建多维度的实践路径,从而为超大特大城市高效集约利用土地资源、提升经济密度,高质量保障工业经济发展所需的产业空间要素,提供现实指向。

[关键词]工业上楼 演化经济地理学 产业载体 深圳经验 上海实践

[中图分类号]F424; F299.23 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2096-983X(2026)04-0080-11

“空间是一切生产和一切人类活动的要素”^[1](P639)],产业发展都会占据一定的空间,没有空间保障,产业发展无从谈起。空间作为一种生产要素被投入生产,通过区位选择、土地开发和载体提供实现空间价值转化。空间为产业服务,产业要求决定了空间存在方式。^[2]从早期的区位理论强调以空间集聚获取外部规模经济,到现在的新质生产力理论聚焦以生产空间的变革匹配先进生产力质态,呈现出不同阶段空间要素对产业发展和城市发展的不同应答。

换言之,在特定时间段,空间要素的供给模式会极大地影响产业升级和城市更新。

作为一种空间承载形式,产业载体伴随着技术变革和产业升级形成了不同发展阶段的不同空间形态。从1979年深圳蛇口工业区的成立开始,经过改革开放四十多年的发展,国内出现了出口加工区、工业园、科技园、产业园、高新技术区等诸多载体类型,园区也从简单的硬件堆叠、要素供给和物理空间的提供逐渐向构建高质量产业生态转型。而随着城镇化和工业化

收稿日期:2025-07-14;修回日期:2025-12-12

作者简介:仓基武,硕士、讲师、经济师,主要从事产业经济学和发展经济学研究;朱沁夫,教授、硕士研究生导师,主要从事区域经济学和发展经济学研究。

的快速发展,中国的城镇化率已达67.89%^[3],工业用地面积占全国城市建设用地规模的比重达19.20%^①,部分城市特别是超大特大城市面临发展用地日益紧缺、产业能级和亩产效益亟待提升、企业用地成本居高不下、传统园区去化困难等多重压力。为了最大限度提升产业能级水平、土地利用效率和经济发展密度,部分超大特大城市突破传统产业园区的单层厂房模式,创新开展“工业上楼”的实践,在垂直化空间形态内以完善配套设施、强大承载能力、特定政策导向和复合发展功能重构产业发展生态,为破解土地困局、发展新质生产力和推进产城融合提供了全新模式。

一、“工业上楼”的概念与特征

“工业上楼”并不是一个新鲜事物,自20世纪50年代起,美国、日本、韩国、中国香港、新加坡等国家和地区开始了“工业上楼”的早期探索,形成了工业摩天楼(垂直城市)、立体城市化工业、公寓式工厂、工业大厦、堆叠式厂房等形式,其中尤以香港工业大厦和新加坡堆叠式厂房最为典型。2005年,我国佛山地区率先试水引入“工业上楼”模式,随后该模式在珠三角地区先行普及,深圳实践逐渐成为全国样本。2021年7月,国家发改委发布《关于推广借鉴深圳经济特区创新举措和经验做法的通知》,提出要学习深圳经验,推广“工业上楼”。^[4]

综合分析现有文献,当前关于“工业上楼”尚无统一定义。2019年7月,深圳市宝安区发布了国内第一个关于“工业上楼”的地方性政策文件——《深圳市宝安区工业上楼工作指引(试行)》,将“工业上楼”的适用对象界定为“建筑高度超过24米且不超过100米的厂房”。^[5]作为一种新型产业空间模式,“工业上楼”打破了以往在平层大厂房开展生产活动的传统形式,将生产、办公、研发、设计等主要功能转入多层或高层厂房,从而实现了产业载体创新转型。纵观近年

来国内主要城市的政策举措,对于“工业上楼”虽无同一范式,但也呈现出四项共性特征:第一,从用地性质看,主要为普通工业用地(M1)或者新型产业用地(M0);第二,从建筑形态看,以24米以上、100米以下的高层厂房为主,容积率普遍高于普通工业厂房;第三,从产业准入看,“上楼”产业门槛较高,以高端、精密、轻型、绿色、低碳、低噪产业为主;第四,从设计要求看,具备相近行业高通用性、高集约性特点,符合国家通用建筑标准及消防、节能、环保等现行规范和政策要求,其中环保安全要求实行“一票否决制”,同时楼板载荷、轴网间距、垂直交通、生产辅助设施等设计要匹配相应的生产需要。

二、加快“工业上楼”推动高质量发展的底层逻辑

“工业上楼”为何产生,在哪里产生,受何种因素影响?作为一门研究生成的经济学,演化经济地理学以广义达尔文主义、路径依赖和复杂系统等为理论基础^[6],结合时空情境、历史过程和偶然性事件等因素的影响,引入新奇、惯例、偶然性、选择、适应和调整等视角,为经济活动空间分布的渐进演化提供了有效的理论分析工具。近年来,在新兴产业和新质生产力的空间演化、区域经济韧性的形成以及高质量发展等研究领域,演化经济地理学发挥了重要作用。作为一种新型产业载体形式,“工业上楼”与所处区域的资源禀赋、产业形态、战略导向、政策措施、市场主体偏好等密切相关,它的形成发展并非一蹴而就,而是经历了特有的演化历程。

(一) 路径依赖和“解锁”:破除建设用地资源的紧约束

路径依赖注重历史过程和资源禀赋等对产业演化路径的作用,这与产业载体演化的内外部约束及所经历的过程结果相一致。路径依赖理论指出发展路径存在“自我强化”效应:成功路径会形成惯性并不断巩固,甚至陷入“锁定”

①根据住房和城乡建设部《2022年城市建设统计年鉴》相关数据计算得出。

状态,导致行为主体偏好固化,难以主动调整,在应对外部扰动时缺乏适应性与韧性,陷入发展僵化。从演化视角看,要适应新环境,进入新的发展状态,就需要打破“锁定”,开展路径转换的行为,创造新发展路径。在演化进程中,持续性的调适行为会推动更优稳态的持续出现,这也体现了行为主体的适应能力。从传统单层厂房模式向“工业上楼”模式演化的行为过程就是在“锁定”状态下积极响应的创新和调整过程;行为结果就是在“解锁”状态下提供高质量空间要素和对土地资源的集约高效利用。

对比国际大都市,上海作为国内超大特大城市的代表,同样较早地进入了后工业化阶段,也面临着日益突出的人地矛盾。至2017年底,上海的建设用地规模已达到3169平方公里,约占全市陆域土地总面积46.8%^[7],可供拓展的空间增量已至临界点,陆域开发强度远超30%的国际警戒线。曾经长期依赖的用地粗放的发展路径,虽然在较长时期内推动了区域工业化和城市化的快速发展,让地方政府享受到了“以地谋发展”的红利,但也带来了用地紧张稀缺、经济主体偏好粗放、传统产业园区空置等现实问题,以结构性调整为核心的路径创造和“解锁”行为开始出现。

1995年,为盘活国有资产和重塑现代工业体系,上海借鉴纽约、东京、巴黎等国际大都市的成功经验,在国内率先提出发展都市型工业^[8],建设了一批都市型工业园区(楼宇),为地方工业经济的发展,尤其是中小工业企业的发展,提供了良好的空间载体,并推动产业载体演化进入新的稳态。相关实践可以视为“工业上楼”的类似探索。虽然上海通过发展都市型工业,有效遏制了当时区域产业空心化趋势,也盘活了中心区域存量旧厂房或工业楼宇,形成了集聚经济效应更为多样化、更为显著的产业空间,但是上海更多聚焦于产业、税收、环保、就业等要素,对用地容积率、建筑高度、载荷抗震等设计指标未做明确规定^[9],相关产业仍集中于“平面式”的各类园区。鉴于过高的土地开

发强度,上海把“严格控制建设用地规模”作为土地利用的一个重要原则。2023年10月,上海出台《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》,进一步锁定总量,明确指出“到2035年,规划建设用地总规模控制在3200平方公里以内”。^[10]在建设用地减量化背景下,面对土地增量不足、建设用地布局分散、土地利用绩效较低等问题,“工业上楼”作为一种产业载体演化过程中的主动应对行为,可以实现产业空间“立体增长”,是高效集约利用土地资源,提升经济密度的可行路径。现实中,深圳市创新探索“工业上楼”模式,一定程度上缓解了工业发展的空间约束。^[11]

(二) 外部扰动和“弹性”:国内第一工业城市易主的良性刺激

演化经济地理学将“弹性”视为系统应对外部扰动而激发出来的变化、适应和创新能力。^[12]从演化视角看,物种所处的区域是开放的复杂适应系统,“弹性”是物种的固有属性和存在方式。开放系统下,物种与环境之间、物种与物种之间存在物质流、信息流和能量流的传递,非生物环境和非本地物种可以为本地物种开展新行为提供触发因素。产业和产业载体演化过程可以看成物种、种群的演进以及对非生物环境的响应过程。在遭受外部扰动,如区域间竞争加剧、稀缺资源束缚、发展动能不足等情况后,系统会出现抵抗、适应、改变等行为。适应性回弹后,系统开始进入新一轮的动态均衡,不仅会恢复到受扰动前的发展状态,而且会创造一条新的发展路径,实现自组织、非线性的更高层次迭代。演化结果取决于行动主体自身的主观意愿、抵抗性强弱和适应恢复速度。

2024年国内工业总产值前三强为深圳(超5.4万亿元)、苏州(超4.7万亿元)、上海(超3.9万亿元)^[13-15];工业增加值方面,上海为1.09万亿元、占GDP比重为20.23%^[15],深圳、苏州占比则分别超过30%和40%^[16-17],后两地表现更为亮眼。事实上,自2022年深圳首次拿下规上工业总产值、工业增加值“双第一”,成功超越上海后,

一直稳居我国工业发展的“领头羊”地位。外区竞争能力的提升和整体竞争格局的改变形成了外部扰动因素,触发适应性行为,催生新的发展路径,具体表现为加快推进新型工业化和保持制造业比重稳定,以期快速恢复到受扰动前的平衡状态并长期保持。2023年5月,上海出台《推动制造业高质量发展三年行动计划(2023—2025年)》,提出推动制造业高质量发展,筑牢实体经济根基,发挥制造业对经济发展和创新转型的基础支撑作用,确保“到2025年,工业增加值超过1.3万亿元,占地区生产总值比重达25%以上”。^[18]2024年3月,上海出台《加快推进新型工业化的实施方案》,提出“到2027年,基本形成‘(2+2)+(3+6)+(4+5)’^①现代化产业体系,工业增加值占地区生产总值比重稳定在25%以上,工业总产值迈上5万亿元新台阶”。^[19]

但是,制造业的高质量发展离不开土地资源的有效支撑。土地资源禀赋不足导致的产业发展空间受限,形成另一个外部扰动因素,触发适应性行为,具体体现为在适应自身资源禀赋情况下,最大限度地拓展产业发展空间。为进一步扩大高质量用地供给,鼓励存量用地的模式创新,加强产业用地的保障,上海规划建设“产业园区2.0版”,明确提出要“制订‘工业上楼’产业分类指引和技术标准,推动产业园区制造空间垂直化发展,建设功能复合的综合性厂房”。^[18]

(三) 机会窗口和“新奇”: 加快发展新质生产力的内生驱动

演化经济地理学认为“新奇”即创新,是推动演化的关键动力,“新奇”的突现可以带来新旧产业的更替和产业空间组织形态的变化,进而重塑区域的产业空间,并布局发展重大生产力。“新奇”的产生依赖于行为主体惯例的多样化,经过市场筛选的企业或政府惯例,将会良性繁殖。由于空间异质性的存在,经济发达

地区的产业演化将会越来越收敛于“新奇”作用下的相关多样化分化(路径依赖型新产业分化)或不相关多样化分化(路径突破型产业创生)。^[20]而在最优惯例形成前,行为主体存在选择的窗口期,企业可以自由选择空间区位,政府可以自由选择发展模式。窗口期的长短,直接影响了演化速率,与机遇、报酬、组织厚度、产业支撑体系等多因素密切相关,具有不确定性和不可预测性。

新质生产力体现在新技术和新产业两个方面,两者可以理解为“新奇”创新的结果。新质生产力的发展,表现为新技术和新产业的渗透融合,这种融合也体现在产业空间的协同演变。^[21]加快发展新质生产力意味着快速的技术迭代和产业更新,也意味着要快速度过窗口期,必然要求同步推进产业支撑体系的构建。^[6]一方面,加快形成更相适应的新型基础设施,不断优化区域资产配置,为新技术和新产业的形成提供更优质的物理产业载体,以“新笼”引“新鸟”;另一方面,加快形成更相适应的新型生产关系,推动协同演化,在产业载体的适配调整中,加强政策供给和机制建设,提升多元主体的效能和适应性。

当前,发展新质生产力已经成为培育经济发展新动能的首要任务和长期任务。自习近平总书记提出新质生产力以来,全国各地纷纷布局产业赛道,主动谋划,向“新”发展,加强技术和产业演化。当前,各地发展新质生产力的“计划书”和“关键点”已经基本明确。如何进一步呈现高科技、高效能、高质量特征和符合新发展理念的先进生产力质态^[22],除了依托创新积极培育战略性新兴产业和未来产业,推进产业转型升级,实现产业演化外,更新产业载体,推动对土地资源的高效利用和低效用地的腾笼换鸟,并在新型产业载体内构建协同演化机制,也是关键举措。上海提出,大力发展新质生产力,优化拓

① “2+2”,就是两融合、两转型,促进先进制造业和现代服务业两融合,推动产业特别是传统产业数字化和绿色低碳两转型;“3+6”,就是壮大集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业,发展上海有特点有优势的电子信息、生命健康、汽车、高端装备、先进材料、时尚消费品六大重点产业;“4+5”,就是培育数字经济、绿色低碳、元宇宙、智能终端四大新赛道产业,抢先布局未来健康、未来智能、未来能源、未来空间、未来材料等五大未来产业方向。

展产业发展空间,推广产业综合用地等土地混合利用新模式,打造“工业上楼”智造空间1000万平方米,低效建设用地减量13平方公里。^[23]产业载体最终要呈现在具体的地域空间内,加快速度过窗口期,以“工业上楼”快速匹配承载现代化产业体系和新劳动者、新劳动资料、新劳动对象的空间需求,为产业拓展升级和产业链集聚提供更多优质空间,不断推进新型工业化、塑造新型生产关系,提升产业能级和城市能级。

从演化经济地理学视角看,“工业上楼”经历了在特定时空内,从传统产业载体到新型产业载体的物化演化过程,结果呈现出多“新”的特征,如图1所示。基于高质量发展导向,在新质生产力和新型工业化驱动下选择新产业、组织新空间、引入新要素、形成新关系,通过“向天要地”,打破传统工业空间发展路径依赖,以再生型(路径突破型创生)和调整型(路径依赖型分化)为主要演化路径,打造高品质立体空间,并在特定的空间场所中,形成与生产力发展相适应的新型生产关系和人地关系,实现集约开发、立体整合、创新集聚、聚链成群和高质产出的新功能,最终构建集技术和产业发展、区域竞争、要素配置于一体的新格局以及共生、竞合和自组织的新生态。

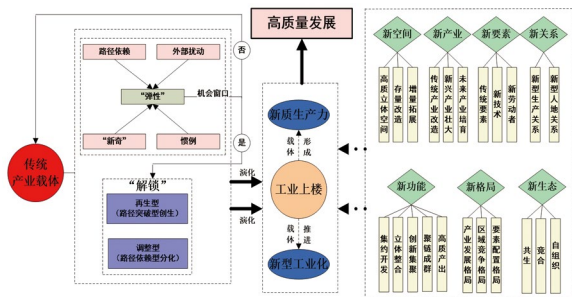


图1 演化经济地理学视角下“工业上楼”的形成发展和结果呈现

三、以“工业上楼”推动高质量发展的堵点和进路

演化经济地理学揭示了上海推动“工业上楼”的底层逻辑。当前,国家的政策导向体现了产业载体创新发展的新趋势,但“工业上楼”在

国内的发展不过十数年，仍处于实践探索的阶段。同时，“工业上楼”并不只有一种模式，也并不适用于所有地区和所有产业，在新路径创造的过程中，上海开展了系列实践探索，但仍然存在亟待打通的堵点。

(一) 上海推动“工业上楼”的实践探索

2023年9月,上海发布《关于推动“工业上楼”打造“智造空间”的若干措施》,规划三年内建设3000万平方米“智造空间”。^[24]这也是国内第二份从省(直辖市)级层面推进“工业上楼”的专项指导性文件。为进一步保障优质产业空间载体,有效支撑新型工业化发展,上海加强系列政策供给,开展了积极有益的探索。

1. 从载体分布看,地域方位集中度明显

上海规划支持多元主体参与建设3000万平方米“智造空间”，规模相当于2023年产业用地供应计划的2.33~2.74倍^[25]，其中生物医药板块占1/6，达500万平方米^[24]。上海市《2023年智造空间优质项目拟认定名单公示》^[26]《第二批智造空间优质项目拟认定名单公示》^[27]显示，首批认定项目计97个、第二批认定项目计58个。按照所属区（管委会）分布，如图2所示，“上楼”项目主要集中于浦东（18.71%）、松江（16.77%）、青浦（16.77%）、嘉定（14.19%）、宝山（10.97%）、奉贤（9.68%）和闵行（6.45%）等传统工业发达地区。

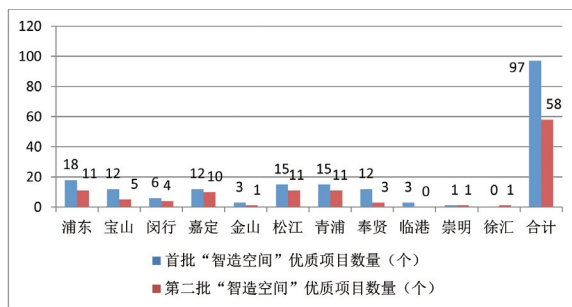


图2 上海两批“智造空间”优质项目地区分布

2. 从产业门类看,准入门槛较为苛刻

聚焦现代化产业体系，支持轻生产、低噪音、环保型企业“上楼”。两批“上楼”项目中，匹配度最高的生物医药和生命健康产业项目占比27.10%，达42个。受限于载荷、层高、抗震等要求，部分传统优势产业入选数量较少，如集

成电路产业项目数量仅4个,占比2.58%。而钢铁石化、航空航天、军工造船、重型装备等并不在列。“上楼”产业具体分布如图3所示。

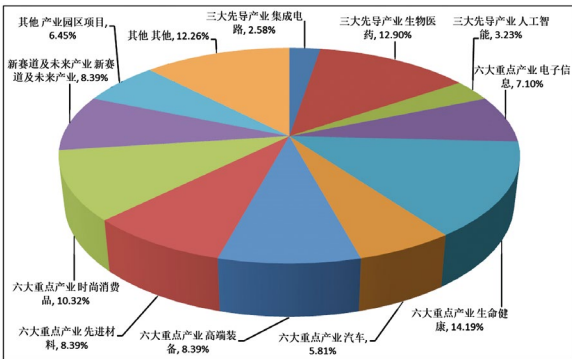


图3 上海两批“智造空间”优质项目产业分布

3. 从土地性质看,混合用地适配度更高

创设推行新型产业用地(M0),加强产业综合用地“标准地”供应,突出工业和研发混合功能的同时,兼具仓储、公共服务配套等用途,功能配置更为齐全且容积率大幅提升。“向上突围”,将低容积率提升为高容积率,首批“上楼”项目平均容积率达到2.2,部分项目容积率超过3.0^[28],远超以往的“平铺”工业用地。同时,探索工业用地(M)和公共设施用地(C)混合利用模式,将一类工业用地与科研设计用地混用,在上海浦东蓝帆医疗项目中创新开展“M1C6”等用地实践。

4. 从资金支持看,投资风险得到分散

发挥“财政+国企+金融”合力,按投资比例以财政补贴(单个项目奖励≤3000万元)的方式直接奖励,并按同类物业租金水平给予租金补贴,以银团贷款、专项贷款、不动产投资信托基金(REITs)等金融工具支持项目建设,并将国企存量土地盘活列为考核正向激励事项范围。综合考虑总建筑面积,针对项目容积率的不同,设置2.0(含)至3.0(不含)、3.0(含)以上两个区间档次,进行差异化奖励。同时支持辖内商

业银行主动对接“上楼”项目,创新服务机制和贷款产品,满足自建、代建、购置等融资需求,为“智造空间”插上金融翅膀。截至2023年底,首批“上楼”项目实现资金奖励10亿元,专项金融产品1800亿元,发放贷款超50亿元。^[28]

5. 从项目管理看,弹性管理具正外部性

在尊重产业规律和企业意愿的基础上,落实弹性管理要求,加快项目落地速度,允许下辖各区对项目带方案审批。针对分割转让的项目,由市区两级专班审核批准;针对存量工业用地提升容积率的项目,不补缴土地价款,土地分割转让和容积率提升更为灵活。粗略估算,以占地100亩的工业厂房为例,通过“零增地”技改将容积率从1.03提升至2.5,至少可以节省土地价款5000万。^[28]同时,多部门同频共振、联手答题,首批“上楼”项目在建筑高度、容积率、空间功能、投资规模等方面实现了突破,亩均产值达1830万元,相当于工业园区亩产的3倍,建成投产后工业总产值破千亿。^[28]

对比深圳实践,上海的“工业上楼”起步较晚,但发展较快。数据统计显示,2024年,上海盘活处置低效产业用地45平方公里,实施“工业上楼”项目151个,打造智造空间1015万平方米。^[29]这既源于结合自身实际的科学设计和稳步推进,也离不开对全国样本的学习借鉴。相关实践对比,如表1所示。

表1 沪深两地“工业上楼”实践对比

对比城市	上海	深圳	备注
政策指引	《关于推动“工业上楼”打造“智造空间”的若干措施》《智造空间专项转移支付资金管理办法》等	《深圳市优质产业空间供给试点改革方案》《深圳市“工业上楼”项目审批实施方案》《工业上楼建筑设计通则》等	1、《工业上楼建筑设计通则》系全国首部“工业上楼”地方标准 2、深圳下辖各区结合实际制定差异化的“工业上楼”项目入驻企业遴选规则
工作目标	3年3000万平方米“智造空间”	5年1亿平方米产业空间	1、上海明确生物医药板块500万平方米 2、深圳每年至少2000万平方米新增,持续5年
产业限定	“2+3+6+6”现代化产业体系 ^①	“20+8”产业集群 ^[30]	深圳将“20+8”产业集群划分为可“上楼”、有条件“上楼”、宜低楼层、不可“上楼”四种类型

①《中共上海市委关于制定上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》进一步提出构建“2+3+6+6”现代化产业体系。其中,“2”指推动传统产业数智化、绿色化两大转型;“3”指加快发展集成电路、生物医药、人工智能三大先导产业;“6”指着力打造新一代电子信息、智能网联新能源汽车、高端装备、先进材料、新能源及绿色低碳、时尚消费品六大新兴支柱产业集群;“6”指前瞻布局未来制造、未来信息、未来材料、未来能源、未来空间、未来健康等六大未来产业领域。

(续表)			
对比城市	上海	深圳	备注
筛选条件	以高端化、智能化、绿色化为方向,推动具有高精尖、轻生产、低噪音、环保型特点的企业“工业上楼”	设计“环保安全、减振隔振、垂直交通、设备载重和工艺”五要素判断模型 ^[31]	深圳明确五要素评判细则和操作方法
产业用地	项目适用产业综合用地(M0)政策,允许混合配置工业、研发、仓储、公共服务配套用途等功能	用地性质为普通工业用地(M1)或新型产业用地(M0),集生产、研发、试验功能于一体	上海允许存量产业用地根据不同生产阶段的实际需求,将研发功能与实体经济在同一地块或同一建筑内实现使用转换
技术指标	工业用地容积率一般不低于2.0,通用类研发用地容积率一般不低于3.0	重点打造容积率3.0及以上、建筑高度大于24m、层数4层及以上,以生产用房为主要载体,辅以研发用房、配套用房等建筑形态	1、深圳引导工业项目攀高容积率,设置容积率“天花板”为6.5 2、上海充分尊重产业规律和企业意愿,确定项目容积率和建筑高度
资金支持	对经认定的“智造空间”优质项目,按不超过该项目开发建设投资总额(不含土地购置费用)的4%给予资金奖励	光明区等按照厂房建筑面积核算,一次性给予项目产权主体最高3000万元奖励	1、上海按项目容积率差异化补贴,市级奖励资金通过专项转移支付方式下达至各区实施 2、深圳按项目形式(高标准厂房、特色产业园、定制型厂房等)差异化补贴
项目审批	成立市级工作专班和多部门工作专班,强化市区联动	“1+1+12”工作专班 ^[32]	深圳建立三级联审制度,并支持“并联审查,一次批准”

资料来源:根据沪深两地政府公开资料整理。

对比而言,深圳是“工业上楼”的“先行者”和“模式创新者”,上海则是“工业上楼”的“追赶者”和“高端塑造者”,两地实践的初衷都是破解城市土地资源约束和促进产业升级,但在具体实践中,两地存在着一定的差异。在政策指引上,深圳强调“精准施策”,上海则突出“顶层设计”;在工作目标上,深圳力度更大,上海则更为强调特定产业的供给额度;在产业限定上,深圳覆盖面更广,上海则更倾向于“制造上楼”和“研发上楼”;在筛选条件上,深圳已经形成了可复制的“五要素评判模型”,上海则需进一步精细化指引;在产业用地上,深圳立足存量盘活,主动挖潜,以新整备的产业用地拓宽供应渠道,上海则聚焦存量更新,突出功能转换,在郊区和新城加强新增供应;在技术指标上,深圳更为务实灵活,上海则限定较窄;在资金支持上,两地均实行差异化补贴,深圳以项目形式为核定标准,上海则以容积率为核定标准;在项目审批上,两地均采取工作专班形式,深圳强调快速审批和保障供应,上海则突出规范引领和过程控制。

(二)上海推动“工业上楼”的关键堵点

1. 政策指引精细度仍需进一步提升

上海从规划、土地、产业、资金、管理等方

面构建了相对完整的政策体系,并出台了多项举措,但多以方向性建议为主,对区域配额、产业目录、建筑设计、运营管理、项目用途、优惠补贴等方面仍然缺乏更加精细的科学指引。如规划三年全域推出3000万平方米“智造空间”,但下辖各区的任务结构和推进安排未做进一步明确;构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系,但对“上楼”产业的门类目录、适配等级、集群推进等缺乏细分指引;按容积率2.0到3.0以及3.0以上两个档次进行差异化奖励,弹性管理的同时客观上却压低了对高容积率的要求;推动形成高楼层的垂直化空间,初步形成了“工业上楼”开发与建筑设计的规范指引,但不同产业间建筑指标的共同项和差异化关注点仍需进一步分类明确等。

2. 长效、快速、闭环和简易的管理机制仍需进一步探索

上海不断探索长效工作机制,通过政府引导和成立“智造空间”工作专班的方式,加强统筹协调、整体推进,形成工作合力,但对实践过程中可能出现的现实问题或差异化需求尚未能快速响应和解决。如创新混合用地模式,实现了工业用地和公共设施用地的合体,但避免土地变相房地产化所对应的“批后监管”环节仍然欠缺;坚持需求导向,实现了一批试点建设项目的落地,但对电力增容、限高超越、容积率突破、排污超规等方面的审批和推进所亟需的简易流程仍处于探索阶段。

3. 政府意愿和企业偏好引导仍需进一步加强

开展“工业上楼”的必要条件是用地紧张、产业基础好和新兴产业发展迅速,所以珠三角、长三角等制造业发达的地区走在了前列。全国范围内“工业上楼”尚未大规模普及,市场渗透率较低,企业认知不足且存在风险厌恶倾向;加之制造业自身特性使其偏好单层厂房,部分企业可选择迁往用地充裕的欠发达地区。同时,对比而言,深圳产业用地面积仅为上海的40.2%^[33],上海的产业用地相对充裕,且两地产业结构、优势产业、工业用地权属等存在较

大差异,上海对“工业上楼”的意愿明显弱于深圳,对政策供给的力度和紧迫性相对较弱,也就弱化了对企业“上楼”的引导效应。由于沪深两地的产业结构存在异质性,上海很多优势产业如钢铁、石化、造船等并不具备“上楼”条件,区域仍然存在大量可以提供低层、低价厂房的产业园区供企业选择,企业“上楼”的意愿会进一步受到抑制。

4. 市场主体投资预期仍需进一步提升

由于在楼板载荷、减振防震、柱网间距、垂直交通等方面存在特殊要求,需要专门增加特殊承重立柱^[34]、长距离连廊、大型卸装平台、吊装平台、高负载货运电梯、消防环保设施、隔音材料等,因此,高层厂房的建筑安全成本和维护成本会比传统厂房要高。同时,不少传统生产企业仍然偏好二层以下厂房,顶楼和中间层可能会出现去化难的问题,租售会受到影响。并且,《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则(2020版)》要求,“单一用途产业用地内,可建其他产业用途和生活配套设施的比例提高到地上建筑总量的30%,其中用于零售、餐饮、宿舍等生活配套设施的比例不超过地上建筑总量的15%”^[35],高回报的配套项目比例低于深圳,仍存在一定的突破空间。整体而言,“工业上楼”项目投资成本高,回报周期长,市场前景不明朗,相关市场主体参与积极性不足,不愿意承担试错成本。

(三) 上海推动“工业上楼”的实践进路

1. 因地制宜,筛选“上楼”

精准的产业导入是“工业上楼”的首要核心要素。^[36]习近平总书记关于“因地制宜发展新质生产力”的重要论述,为各地实事求是推进新型工业化和“工业上楼”提供了基本遵循。推进“工业上楼”,并不是泛化搞一种模式,也不是一哄而上忽视、放弃传统产业。可以充分参照深圳“五要素判断模型”,依托现有现代化产业体系规划,结合下辖各区“产业地图”,在深入调研各区用地现状和产业需求的基础上,指导各区加强“高精尖轻”产业门类的筛选,制定

完善的正/负面清单,形成以新一代信息技术、生物医药、智能制造、先进材料等高端化、轻型化、低噪音、低耗能产业门类为内容的正面清单,以钢铁、石化、重型制造等高耗能、高污染、高噪音、高排放产业门类为内容的负面清单,做到能上则上、不能上坚决不上。同时,综合考虑各区用地效率、建筑承载、交通配套等现实约束条件,系统分析其推广边界,进一步加强“上楼”产业优先级研判,做到一区一策、一镇(街道)一策、一园一策,在招商入驻前端就提供明确的“上楼”产业指引。

2. 政策配套,服务“上楼”

“工业上楼”背后的规划定位、设计标准以及配套政策等都是助力“上楼”成功的必要条件。在紧扣目标任务,强化统筹分配,进一步做好中心城区、郊区、新城等差异化区域任务明确下达和整体推进的基础上,借鉴深圳经验,按照“可‘上楼’、有条件‘上楼’、宜低楼层、不可‘上楼’”四种类型归集产业门类,并针对能够“上楼”的产业所需的平层面积、层高、载荷、隔震、垂直交通、机电、环境等方面的差异化需求,探求不同“上楼”产业间共性和个性的厂房设计指标,不断细化“工业上楼”开发与建筑设计规范指引。在形成科学标准体系的基础上,支持各区提级设计标准,以指引的“精细化”和项目的“定制化”提高产业载体的“适配度”和市场主体的“满意度”。同时不断完善实施细则,进一步出台市、区、镇(街道)三级配套政策,在项目审批、用地混合、地价优惠、产权分割、建设奖补、招商奖励、租金补贴等方面细化政策供给。

3. 强化支持,激励“上楼”

鉴于远高于单层厂房的建安成本和维护成本,可以论证扩大配套占比和提升商住容积的可行性,进一步释放利益统筹项目的经济效应。同时,加强财政、国企和金融的联动,持续探索多维度的资金支持举措,强化政府支持和资金保障。一是引入国企介入统筹和考核,进一步优化资金奖补政策,帮助国企回收成本,充

分发挥国资国企的带头效应和示范作用；二是推进项目的资产证券化，发挥政府基金引导作用，支持开发运营企业通过设立不动产投资信托基金（REITs）、类REITs、私募股权投资+房地产信托投资基金（PE+REITs）等融资工具，撬动更多的社会资本参与，着力打造“工业上楼”的示范样本，提高前端建设主体的预期；三是设立财政专项资金，培育引进“链主”企业，重点奖励率先上楼的“链主”企业，并对“链属”企业给予适当的租金补贴，实现“上楼”产业有链有群地推进；四是加强政银合作，支持商业银行参与项目的新建和改建，鼓励金融机构为企业精准画像，在银团贷款、专项贷款、信用贷款贴息等产品基础上进一步创新金融产品和服务，扩大融资规模的同时优化融资审批流程和降低项目融资成本。

4. 尊重市场，持续“上楼”

进一步推进“工业上楼”工作，需要遵循经济发展规律，推动有为政府和有效市场有机结合。^[37]一是做到市场有效。“工业上楼”作为一种经济活动，核心在于土地利用效率和产业赋能能力，必须尊重市场规律，依靠市场力量。囿于投资回报的不确定性和长期性，“工业上楼”在导入、推广、示范阶段，应突出“准公共产品”的特征，要更大程度地发挥政府的支持作用和国企的主导作用，但应强调要以政府力量和信用撬动更多的市场资源，以期做好产业布局、业态导入和市场引导。并采用“管委会+运营公司”的模式，引入智能化服务和专业运营商，完善人才、技术、数据、资本等要素配套，为“上楼”企业提供金融、科技、人才、法律、产权等全方位服务，不断提高“上楼”产品的吸引力，改变工业企业不愿“上楼”的习惯，持续带动上下游企业集聚。在市场认可度达到一定程度后，支持更多的民营企业参与，以混合开发或独立开发为主要形式，以市场主体的积极性和高效率推动产业升级和资源整合。二是做到政府有为。“深圳经验”告诉我们，“上楼”成功的根本原因在于营商环境。^[38]聚焦提供高质量的

政务服务，可以在现有市级“智造空间”工作专班的基础上，坚持问题导向，进一步建立健全市、区、镇（街道）三级工作专班，加强与规划、发改、经信、科技、国资、环保等职能部门的协作，明确规划、审批、协调、审核、监管等职责，尤其对市场主体的个性化需求和差异化问题，形成纵向贯通、横向协同、快速响应的工作机制，以政务服务的标准化、规范化、便利化推动项目的快速落地，并加强监管，严厉打击各种投机行为，避免“工业上楼”房地产化，时刻坚守“产业姓产”“工业姓工”^[39]的初衷。同时，充分调动和发挥镇（街道）掌握实情的优势，尊重产业规律和企业意愿，不断优化服务流程，减少沟通和交易成本，共同做好“上楼”服务。

四、结语

加快发展新质生产力，深入推进新型工业化，离不开优质产业空间载体的保障。上海、深圳等地推进“工业上楼”是工业经济发展成熟状态下新型产业载体的“自然”演化，也是超大特大城市走具有新时代特征的新型工业化道路的有利探索^[40]，利于产业空间的极大释放和土地的高效利用，利于产业生态链的培育打造和上下游企业的高效协同，还利于新型劳动者的“引育留用”和“人城产”的深度融合。相关实践是根据超大特大城市特点、自身资源禀赋和产业基础开展的有益创新探索，在超大特大城市产业载体模式创新方面具有普适性，在实践推进方面体现特殊性。但是，“工业上楼”在国内毕竟是一件新生事物，更是一项系统工程，涉及多元的利益主体、严格的建筑设计、复杂的产业门类、连贯的政策供给、高效的服务体系、多维的资金保障和专业的运营团队等。如何在“螺蛳壳里做道场”，有效形成拥有“拎包入驻”的生产企业、“楼上楼下”的产业链条和“量体裁衣”的园区服务的发展格局^[35]，需要在充分认识“工业上楼”演化逻辑和路径的基础上，久久为功地推进。

参考文献:

- [1] 马克思恩格斯全集:第2卷[M]. 北京:人民出版社, 2005.
- [2] 陈悦, 特里·范戴克, 邵甬. 城市空间何以影响城市产业选择?——以荷兰埃因霍温的空间演变为例[J]. 国际城市规划, 2024(3): 137-144.
- [3] 王萍萍: 2025年全国人口总量为140489万人 人口高质量发展持续推进[EB/OL]. (2026-01-19)[2026-05-13]. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfbhjd/202601/t20260119_1962338.html?ref=theinitium.com.
- [4] 国家发展改革委关于推广借鉴深圳经济特区创新举措和经验做法的通知[EB/OL]. (2021-07-29)[2026-05-13]. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202107/t20210729_1292066_ext.html.
- [5] 关于印发《深圳市宝安区工业上楼工作指引(试行)》的通知[EB/OL]. (2019-07-19)[2026-05-13]. http://www.baoan.gov.cn/csgxj/zwgk/fgjjd/zcwj/zc/content/post_5648061.html.
- [6] 贺灿飞, 盛涵天, 李志斌. 以加快形成新质生产力推动区域高质量发展——基于演化经济地理学的视角[J]. 社会科学辑刊, 2024(5): 40-46.
- [7] 任新建. 破解发展空间瓶颈, 提高上海经济密度研究[J]. 科学发展, 2019(5): 86-91.
- [8] 以都市工业化助力城市经济高质量发展[EB/OL]. (2023-09-15)[2026-05-13]. <http://www.rmlt.com.cn/2023/0915/682989.shtml>.
- [9] 钟正, 赵江. 工业上楼的机制演化及优化策略初探[C]//2022/2023中国城市规划年会. 人民城市, 规划赋能——2023中国城市规划年会论文集. 武汉: 中国城市规划学会, 2023: 74-84.
- [10] 上海市人民政府印发修订后的《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》的通知[EB/OL]. (2023-10-25)[2026-05-13]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20231120/6c7b60409aba42e696a03d45c5c5fefaf.html>.
- [11] 朱荃, 阮艺华, 高智. 先进制造业中心指数的测度与比较——以深圳等16个城市为例[J]. 深圳社会科学, 2025(5): 45-58, 80.
- [12] 韩增林, 朱文超, 李博. 区域弹性研究热点与前沿的可视化[J]. 热带地理, 2021(1): 206-215.
- [13] 赖犁. 深圳: 加快打造更具国际竞争力现代化产业体系[N]. 深圳特区报, 2025-02-07(4).
- [14] 2024年苏州市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2025-06-11)[2026-05-13]. <https://www.suzhou.gov.cn/szsrnmzf/ndgmjjhshfztjsjfb/202506/c413b01f30224b7ba5ddbc1768cabe5c.shtml>.
- [15] 2024年上海市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. (2025-03-25)[2026-05-13]. <https://tjj.sh.gov.cn/tjgb/20250324/a7fe18c6d5c24d66bfca89c5bb4cdcfb.html>.
- [16] 邹媛. 深圳经济高质量发展活力奔涌[N]. 深圳特区报, 2026-01-03(2).
- [17] 陈思. 苏州: 奋力打造“智造之城”加速向“新”前行[J]. 党建, 2024(04): 13-15.
- [18] 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市推动制造业高质量发展三年行动计划(2023-2025年)》的通知[EB/OL]. (2023-05-19)[2026-05-13]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20230615/328ea17db94546ac8e8709f567bec705.html>.
- [19] 上海市委市政府印发《上海市加快推进新型工业化的实施方案》的通知[EB/OL]. (2024-06-26)[2026-05-13]. <https://www.jfdaily.com/staticsg/res/html/web/newsDetail.html?id=764869&sid=300>.
- [20] 贺灿飞, 李伟. 区域高质量发展: 演化经济地理学视角[J]. 区域经济评论, 2022(2): 33-42.
- [21] 王伟, 朱轶佳, 杨春志等. 新质生产力视阈下新质产业空间规划创新研究——基于我国“工业上楼”实践分析[J]. 城市发展研究, 2025(5): 8-15.
- [22] 习近平. 发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点[J]. 求是, 2024(11): 4-8.
- [23] 龚正市长在上海市第十六届人民代表大会第二次会议的政府工作报告(2024年)[EB/OL]. (2024-01-29)[2026-05-13]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw12336/20240129/2dfb672cc8b840f1b97788f74fb403cd.html>.
- [24] 上海市人民政府办公厅印发《关于推动“工业上楼”打造“智造空间”的若干措施》的通知[EB/OL]. (2023-09-20)[2026-05-13]. <https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20231018/ccfe1eda43ad42d99719c6ed73d2145.html>.
- [25] 上海市2023年度国有建设用地供应计划[EB/OL]. (2023-03-31)[2026-05-13]. https://hd.ghzyj.sh.gov.cn/tdgl/tdgy/202303/t20230331_1118173.html.
- [26] 2023年智造空间优质项目拟认定名单公示[EB/OL]. (2023-11-30)[2026-05-13]. <https://sheitc.sh.gov.cn/gg/20231130/f2a4ab77716f4f11912d93f431e10a52.html>.
- [27] 第二批智造空间优质项目拟认定名单公示[EB/OL]. (2024-05-30)[2026-05-13]. <https://www.sheitc.sh.gov.cn/gg/20240530/4c6f5ed294114a58a7530e1d36dfd92.html>.
- [28] “上下游”就是“上下楼”: 大楼里的招商引资除了给钱给政策, 还能给什么?[EB/OL]. (2024-04-12)[2026-05-13]. <https://www.jiemian.com/article/11029533.html>.

- [29]龚正市长在上海市第十六届人民代表大会第三次会议上作的政府工作报告[EB/OL]. (2025-01-20)[2026-05-13]. http://css.sh.gov.cn/zcwj_zcfg/20250120/deb439f5eb4343fe9d83331ab7d2f563.html.
- [30]深圳市人民政府关于发展壮大战略性新兴产业集群和培育发展未来产业的意见[EB/OL]. (2022-06-28)[2026-05-13]. https://www.sz.gov.cn/zfgb/2022/gb1248/content/post_9918806.html.
- [31]工业上楼建筑设计通则[EB/OL]. (2024-03-29)[2026-05-13]. <https://zjj.sz.gov.cn/attachme/1/1479/1479993/11220478.pdf>.
- [32]一图读懂|深圳市“工业上楼”项目审批实施方案[EB/OL]. (2024-04-03)[2026-05-13]. http://pnr.sz.gov.cn/xxgk/gzdt/content/post_10522484.html.
- [33]李晔. 上海制造业占比何以重要[N]. 解放日报, 2023-07-03(2).
- [34]黄志忠. 对当前深圳市“工业上楼”助力制造业高质量发展的几点思考[J]. 住房与房地产, 2023(27): 11-15.
- [35]关于印发《关于上海市推进产业用地高质量利用的实施细则(2020版)》的通知[EB/OL]. (2020-07-28)[2026-05-13]. <https://ghzyj.sh.gov.cn/nw2507/20221031/a6e1bb2cf182417f85325f214add104b.html>.
- [36]袁贺. “工业上楼”园区规划设计的核心要素研究——基于新加坡、深圳、东莞的案例分析[J]. 全球城市研究(中英文), 2025(1): 63-78.
- [37]易宇. 何为“工业上楼”[N]. 学习时报, 2025-08-13(7).
- [38]苏艳. 工业上楼成为产业园区发展的新热点[J]. 住宅与房地产, 2023(21): 34-39.
- [39]戚颖璞. 三年一轮, 开展产业用地绩效评估——将聚焦降低产业用地成本 突出“产业姓产”“工业姓工”[N]. 解放日报, 2024-03-08(2).
- [40]茅冠隽. “工业上楼”打响投资促进发令枪[N]. 解放日报, 2024-01-06(2).
- [41]吕绍刚. 占地面积不变, 单位产值倍增——深圳探索“工业上楼”[N]. 人民日报, 2023-08-14(2).

【责任编辑 苏聪文】

Research on the Logic and Approach of “Industry’s Going Upstairs” in Megacities and Supercities

CANG Jiwu & ZHU Qinfu

Abstract: Currently, domestic megacities and super-large cities face multiple pressures including high-quality industrial economic development and growing industrial land scarcity. As an innovative model for industrial carrier transformation, “industry going upstairs” can effectively break the spatial constraints of industrial development. Since the national rollout of the “Shenzhen Experience,” major domestic cities have followed suit. This study sorts out the concept and features of “industry going upstairs,” and draws on evolutionary economic geography with Shanghai as a sample to explore the underlying logic, key bottlenecks and practical pathways through theoretical, typical and comparative analysis. The study finds that “industry going upstairs” has evolved from traditional to new industrial carriers with multiple innovative features, aiming to build a new multi-element pattern and self-organizing ecosystem. It applies to megacities and super-large cities with tight land supply, solid industrial foundations and fast-growing emerging industries. In practice, it must be tailored to local conditions and industrial characteristics, while strictly meeting technical standards for environmental protection, safety and load bearing. It is imperative to advance “industry going upstairs” with systematic thinking, comprehensively considering core elements including stakeholders, architectural design, industrial categories, policy supply, park services, financial support and operation teams. Drawing on the “Shenzhen Experience,” four pathways should be pursued: targeted industry screening by local conditions, policy-matched supporting services, incentive-based policy support, and market-driven sustainable operation. This multi-dimensional framework will provide practical guidance for megacities and super-large cities to utilize land resources efficiently and intensively, enhance economic density, and guarantee industrial space for high-quality industrial economic development.

Keywords: industry going upstairs; evolutionary economic geography; industrial carriers; Shenzhen Experience; Shanghai’s practice