



产业地产系列

上海推动“工业上楼”存在的 难点问题和对策建议

2023年10月

政策

出品单位
上海易居房地产研究院

上海推动“工业上楼”存在的难点问题和对策建议

摘要：近日，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》，从规划、土地、资金、要素和管理等五个方面提出多项措施，支持各类经营主体建设 3000 万平方米“智造空间”。作为上海市首个“工业上楼”政策，代表着上海举全市之力，把上海的工业发展空间从平面转为立体，从而打开全新的发展格局与动能，对于上海产业经济的高质量发展具有重要意义。然而，国内“工业上楼”仍处于起步阶段，推进过程中仍然存在诸如产业限制、认知不足、中间层易空置、建造成本和租金收益偏差明显等问题，需要引起重视。

“工业上楼”是不同于传统模式下在单层工厂中进行生产，而是转为在高层大厦中进行企业的生产、办公、研发、设计的新型工业楼宇模式。“工业上楼”极大地提高工业空间利用效率，但同时也受限于高层楼宇的承重等，“工业上楼”企业一般为生产设备较轻，生产过程噪音与污染较小的高端制造业，例如生物医药、智能制造、工业互联网或大数据等科技含量较高的产业。我们现在所提的“工业上楼”通常指的是高度超过 24 米、或者层级达到 6 层及以上的高层厂房（或称之为高层工业楼宇）。

一、上海“工业上楼”政策解析

上海推动“工业上楼”是破解产业发展空间制约的必然途径，也是超大城市走具有新时代特征的新型工业化道路的有利探索。当下，上海的产业空间日趋饱和，在减量化背景下，推动工业上楼、打造智造空间可以推动制造业从“平面缩圈”转向“立体增长”，提升经济密度，实现“四个论英雄”。此外，上海的制造业企业对土地增高提容的需求旺盛，也有一些企业工业上楼的实践，取得了良好效果。推动工业上楼，打造智造空间，促进“低容积率成为高容积率、低效用地升级高效用地、低端产业迈向中高端产业”，实现产业集群集聚集约发展，是

上海市向全社会释放上海坚守实体经济的强烈信号，宣示上海将加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系。

此次政策是上海首次专门针对“工业上楼”出台具体措施，而此前仅在产业相关文件中有所提及，例如2022年9月份《上海市推进高端制造业发展的若干措施》（沪府办规〔2022〕10号）在保障产业优质空间载体部分提出“探索工业上楼新模式”，《浦东新区促进存量产业用地提质增效若干规定（征求意见稿）》也提到“探索工业上楼、产业用地混合使用”。此次政策重点聚焦规划、土地、资金、要素和管理等五个方面，具有以下核心要点：

一是提出明确工作目标。上海提出推动轻生产、低噪音、环保型企业“工业上楼”，支持各类经营主体建设3000万平方米“智造空间”，相当于上海2023年产业用地供应计划1095-1285万平方米的约2.5倍。与深圳相比较，其提出确保连续5年每年提供不少于2000万平方米“高品质、低成本、定制化”厂房空间的工作目标，沪深两地工作目标存在较大差异，主要是由于沪深两地产业结构、存量工业用地的土地权属不同，从而导致“工业上楼”所处阶段和紧迫性不同。

二是优化规划调整环节。落实规划弹性管理要求，由各区对项目进行带方案审批，明确在产业准入、功能建设和运行管理方面的要求。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，由各区根据区域规划和产业地图，按实施深化管理要求和程序执行，加快产业项目落地速度。对存量工业用地提升容积率的项目，不补缴土地价款。此条政策是延续以往的产业相关规划政策内容。

三是推出产业综合用地。工业上楼、智造空间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，实现“上下楼”就是“上下游”，产业园就是产业链。符合分割转让要求的项目，分割转让方案由各区初审后报市级专班审核。

新型产业用地（M0）是为适应传统工业向新技术、协同生产空间、组合生产空间及总部经济、2.5产业等转型升级需要而提出的城市用地分类，即在工业用地（M类）中增加新型产业用地（M0）。M0作为一种盘活土地资源的新思路，它的优势体现在：（1）土地容积率提高：M0的土地容积率范围从3.0增加到5.0，而普通工业用地的土地容积率范围从1.0增加到2.0。（2）更大比例的配套设施：配套设施的面积从15%增加到30%。（3）土地分割和转让更加灵活：根据特定条件，物业有权对土地进行分割登记和转让。（4）提高了拿地性价比：可以

采取“先租后出让”的弹性供地制度，价格略高于周边工业用地，但大幅低于年度商办用地。

四是强化资金支持。加强财政支持，对经认定的优质项目，按开发建设投资总额（不含土地购置费用）给予一定比例的资金奖励，单个项目奖励最高不超过3000万元。加强国企支持，市、区联动，推动国有企业和集体企业盘活存量土地，共同盘活、规划、建设，建设成效纳入国企考核正向激励事项。加强金融支持，鼓励商业银行通过银团贷款、专项贷款支持项目建设，降低项目融资成本。鼓励上海园区高质量发展基金、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）支持项目建设。

目前上海大部分优质存量工业用地都在各级国有企业手中，预计国有企业是推动上海“工业上楼”的主力军，调动他们的积极性至关重要。此外，鼓励REITs支持“工业上楼”项目建设，丰富了工业园区融资和退出渠道，有利于园区开发商及运营商更为积极盘活存量资产，扩大投资规模，构建更为可持续的园区发展生态，实现全生命周期管理。

二、国内“工业上楼”发展现状

虽然上海近一两年才提出“工业上楼”，但是“工业上楼”模式最早来源于我国香港和新加坡，发展于珠三角地区。我国香港的“工业大厦”模式，在20世纪50年代开始推广，将低技术、劳动密集的手工业、轻工业搬上高楼，工业大厦地块容积率高，通常可达3.0以上，建筑可达百米。此后，我国香港自上世纪80年代起逐步进行制造业内迁，经历了去工业化，导致大量工业大厦空置。香港政府遂于2010年出台“活化工厦”计划，发展以高新技术和智能生产为基础、无需占地过多的高增值制造业，可以将工业大厦活化为商业大厦。

新加坡与我国香港不同，由于产业相对偏重，主要发展“堆叠式厂房”。新加坡“工业上楼”起步于20世纪80年代，由政府扶持、政府下属官方机构——裕廊集团进行建设和运营，如新加坡最大的现代化工业基地裕廊工业区。堆叠式厂房通常为4-9层，以三层为一个单元向上堆叠，将容积率提高至2.0以上。厂房包含中试生产制造、研发办公、物流仓储三大功能。堆叠式厂房为无污染的中小型企业，提供一体化的生产研发办公空间，有效地降低了生产成本。

我国内地“工业上楼”的应用始于珠三角地区，而后向其他沿海地区及内陆一线城市逐步推广。从2005年佛山顺德天富来国际工业城的第一次尝试，到2012年深圳全至科技创新园的集群化“上楼”园区，珠三角地区的“工业上楼”已成为一种时代的趋势。目前来看，深圳、佛山、东莞、青岛等多地已推出“工业上楼”政策或指引，政策聚焦在几个方面：为鼓励市场主体入场，降低建设成本，出台了混合功能用地、地价优惠、物业产权灵活分割、建设奖补等支持措施，如青岛、珠海；为导入产业，防止厂房空置，推出了租金优惠、租金补贴、招商奖补等扶持手段，如青岛、佛山；为促进项目标准化、规范化，颁布了层高、承重、垂直交通、配套等技术标准，如东莞、惠州。

此外，国家层面近年也认可和推动“工业上楼”。2019年5月，自然资源部发布了《产业用地实施工作指引》，其中第十三条明确指出“鼓励开发区、产业集聚区规划建设多层工业厂房，供中小企业进行生产、研发、设计、经营多功能复合利用”，从宏观层面上鼓励了“工业上楼”。2021年国家发展改革委发布了《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》，在总结梳理深圳已复制推广的创新举措和经验做法第十条——“划定‘区块线’，保障工业发展空间”的内容中，提出要推广“工业上楼”模式。

表：国内部分城市“工业上楼”相关政策

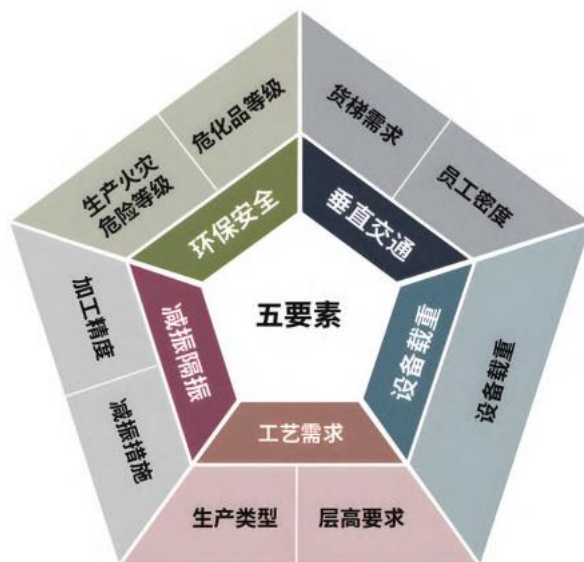
城市	时间	相关政策
青岛	2018	《青岛市城阳区人民政府关于加快高层工业楼宇经济发展的实施意见》
深圳	2019	《深圳市宝安区工业上楼工作指引（试行）》
苏州	2019	《苏州工业园区优化营商环境行动方案》
东莞	2019	《关于拓展优化城市发展空间加快推动高质量发展的若干意见》
青岛	2020	《青岛西海岸新区关于加快高层工业楼宇经济发展的实施意见（试行）》
佛山	2021	《佛山市三水区乐平镇“工业上楼”扶持办法》
东莞	2021	《水乡功能区工业上楼产业引导指南》《水乡功能区工业上楼建筑设计指南（试行）》《水乡功能区工业上楼园区规划指南（试行）》
中山	2021	《关于支持和鼓励高标准厂房和工业大厦建设的实施细则》
天津	2022	《天津滨海高新区新动能产业载体（工业上楼）开发建设导则》
青岛	2023	《崂山区推动“工业上楼”工作的指导标准及政策措施》

深圳	2023	《深圳市人民政府关于印发深圳市“工业上楼”项目审批实施方案的通知》
顺德	2023	《顺德区鼓励“工业上楼”十条措施》
上海	2023	《关于推动“工业上楼”打造“智造空间”的若干措施》

资料来源：易居研究院根据公开资料整理

三、国内“工业上楼”难点问题

一是上楼产业一定程度上受限。从目前的“工业上楼”的要求来看，行业内基本达成了共识，上楼企业必须满足环保安全、减振隔振、工艺需求、垂直交通和设备载重等五个方面的要求。上楼产业最好是“精密小轻”产业，产业要符合轻型生产、环保型、低能耗等特征，生产工业流程要相对简单，对室内空间尺度要求较小，内部物流管线较少。一般来说，工业上楼的企业要能够将重量较轻、震动小的生产设备迁移至高层，像高端智能制造业，主要是工业互联网、智能装备及机器人、物联网等企业；不是所有产业都适合上楼，例如农副食品加工、家具制造、金属制品等产业就不宜上楼。



图：工业上楼要考虑的五个要素

二是企业对于工业上楼认知不足。从全国范围看，工业上楼在珠三角范围内实践的较为普遍，在其他区域仍处于起步阶段。以上海为例，受工业上楼尚不普遍、市场渗透率不高的影响，不少企业对于工业上楼认知不多、信心不足，担心

入驻后难以实现研发生产，不愿意承担试错成本。这些企业表示，宁愿搬迁至相对弱一些的区域，或者低端一些的产业园区，也不愿意去到高层进行研发生产。

三是高层工业厂房的中间层易闲置。尽管现在高层工业厂房在货梯配置、吊装设备、卸货平台等垂直运输设备上的配置很完善，但不少生产型企业对于单层厂房的心理习惯难以改变，大多数用户仍然不愿意上到高层。受顶楼租金优势的影响，且顶楼的楼顶易于摆放重型设备、打造绿化小品、配置休闲空间，不少高层厂房的顶楼去化也较为容易，但是中间层则相对尴尬，既没有首层的便利优势，也没有顶楼的价格和空间优势，容易出现难以去化的问题。

四是建造成本和租金收益偏差明显。从建造成本上看，一般来说建设成本和层数成正比，高层厂房的单平方的建安成本高于多层厂房，但在租售价格的定价过程中，往往和住宅是相反的，由于高层厂房目标客户为企业，其心理习惯固化导致其对二层以上产品偏好较弱，高层厂房的租售价格低于底层厂房的租售价格，因此，成本和收益的偏差，让产业地产开发企业主动开发高层厂房的意愿不高。

四、对策建议

首先，要明确可以重点上楼的产业。“工业上楼”需要一城一策，不是所有城市都有“工业上楼”的客观诉求，对于土地资源充裕、产业处于发展阶段的三四线城市，短期内不具备“工业上楼”大面积推广的基础和动力，完全没必要跟风，造成不必要的空间载体的浪费。而对于建设用地稀缺和产业转型发展需求矛盾日益突出的核心城市，“工业上楼”在这些城市是大势所趋。因此，需要在大量的产业需求调研基础上，完成并出台可以上楼的产业目录、重点上楼产业的细分目录、不能上楼的产业目录等，从根本上促进产业的集聚集约发展。

其次，要提升工业上楼产品的吸引力。要增强企业对工业上楼的信心，关键在于提升“工业上楼”产品的吸引力，可以从产品设计、配套服务、园区动线规划、不同楼层价差等多方面入手。例如在具体建筑垂直设计上，利用立体化空间优势，建设集科研、生产、办公为一体的分层式综合性多功能楼宇，同时可拥有会议室和多功能厅等，全面提升企业生产形象。在配套服务上，建设完善的生活娱乐配套设施，升级周边生态环境，塑造人文社区空间和高品质建筑空间融合的城市空间结合体。在园区动线上，实现人车、人货分流，配置大型卸货平台，实

现高效垂直运输，配备大型载重货梯，满足企业运送设备仪器、材料产品需求，通过“工业上楼”实现园区形象提升。在楼层价差上，对于适合上楼的产业链上下游企业入驻给予优惠，发挥产业协同效应。

再次，建议相关企业积极参与打造新增长点。受房地产深度调整的影响，产业地产开发企业和运营企业的发展也面临着诸多挑战，相关企业可以抓住“工业上楼”的风口，加强研究，聚焦重点项目，提升核心能力，从而探索企业新的增长点。国有企业需要发挥带头和引领作用，整合社会资源，先行先试，提升洞察客户诉求、优化产品设计等能力，定制化打造符合主导产业集群企业使用需求的载体。未来“工业上楼”针对性将会更强，特别是在智能化、低碳运营、绿色节能等方面的运营特色也会更加显著，产业地产运营商要注重这些能力的提升。

最后，尽快完善配套的扶持政策。建议政府在混合功能用地、地价优惠、物业产权灵活分割、建设奖补、招商奖补、租金补贴等方面出台更加精细的政策支持，同时鼓励市场化的企业分链条或者全过程参与“工业上楼”。此外，建议依据地块属性及区域的适配性，对项目的建筑参数做出一定的灵活性，以预留未来厂房转变为写字楼及公寓的可能。

资料参考：

- 1、卢瑞轩，礼森园区智库，以“工业上楼”模式助推上海产业园区更新
- 2、范德金，产城观察网，工业上楼全解析：4个典型案例和3大产品策略（01篇 特征与实践）
- 3、苏艳，住宅和房地产研究，工业上楼成为产业园区发展的新热点

执笔人：上海易居房地产研究院咨询中心总监 姚腊

邮 箱：yaola619@163.com

政策

免责声明

本报告的信息均来源于公开资料，本机构对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考。本报告版权仅为本机构所有，未经许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为上海易居房地产研究院，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

联系方式



EJ REAL ESTATE R&D INSTITUTE
中国5A级社会组织单位
上海易居房地产研究院

地址：上海市广延路 383 号引力楼 3 楼
邮编：200072
电话：021-61296186 61296187