

新思想引领改革新航程

盘活低效工业用地，为发展新质生产力提供空间支撑

闵行区案例编写组

进一步全面深化改革是推进中国式现代化的根本动力。在党的二十届三中全会和十二届市委五次全会作出进一步全面深化改革系统部署后，本市各区和相关部门贯彻中央和市委决策，扎实推进相关领域改革，取得一批重要改革成果。为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记考察上海重要讲话精神，深入总结宣传全面深化改革的成效与经验，推动用中国道理总结上海经验、用上海实践阐释中国理论，促进理论创新与实践创新良性互动，市委宣传部开展“新思想引领改革新航程”优秀实践案例征集评选和宣传活动。经组织遴选，从各区和相关部门报送的案例中，确定了一批优秀案例。相关优秀成果以专版形式陆续刊发。本报聚焦上海16个区的优秀案例，今天刊发闵行区专版。

习近平总书记在2025年中央城市工作会议上指出，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。城市工作要深刻把握、主动适应形势变化，转变城市发展理念，更加注重以人为本；转变城市发展方式，更加注重集约高效；转变城市发展动力，更加注重特色发展；转变城市工作重心，更加注重治理投入；转变城市工作方法，更加注重统筹协调。

闵行区莘庄工业区以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持贯彻新发展理念，通过推进低效工业用地盘活与产业升级破解发展瓶颈。面对土地资源约束，形成“诊断式”政策供给机制，通过“政策需求清单”实现从“政府端菜”到“企业点菜”的转变；创新“信托式”资源整合模式，由国资平台优先回购并开发低效用地，破解产权僵局；打造“穿透式”协同治理体系，以产业专班提供全生命周期服务。经过多年努力，莘庄工业区累计盘活低效用地超过2100亩，土地开发率从89.6%提升至94.6%，工业用地综合容积率从0.81提升到0.83，工业用地地均税收从681.2万元/公顷提升至804.4万元/公顷，盘活低效用地取得阶段性成效。

改革背景

（一）发展形势与战略任务：从“增量扩张”到“存量提质”的必然转向

习近平总书记指出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，强调要因地制宜发展新质生产力。莘庄工业区的改革探索，正是对上述重要论述的深刻践行。推动存量土地提质增效，并非简单的空间修补，而是践行“推动经济实现质的有效提升和量的合理增长”战略部署的具体行动，标志着莘庄工业区发展路径从依赖规模扩张的粗放模式，向注重内涵式发展、培育新质生产力的根本性转变。这一转变，与上海加快建设“五个中心”的时代使命同频共振，尤其为强化高端制造业引领功能提供了关键的空间载体和实践支撑。

作为我国的超大型城市，上海一直面临着城市产业转型升级和产业空间资源约束的矛盾。一方面，上海推进“五个中心”建设，需要重视营商环境的打造，保障产业尤其是工业发展空间和底线；另一方面，《上海市城市总体规划（2017—2035年）》在全国率先提出了建设“零增长”的发展理念，强调内涵式发展，提升建设用地的绩效。在此背景下，如何盘活低效工业用地以承载新的工业项目（简称为“工改工”），成为一项重要课题。与“工改商”和“工改居”相比，“工改工”盘活前后土地无溢价，导致推进难度较大。

对于莘庄工业区来说，长期以来面临产业空间需求旺盛与有效空间供给不足的矛盾。一方面，工业区位和品牌价值显著，引得优质企业频频“加码”，但园区整体开发率已经超过95%，缺少增量用地空间承接。另一方面，工业区内存量用地地均产值和地均税收不高，部分土地使用较为低效。

因此，盘活低效工业用地，提高土地利用效率，优化产业空间布局，成为莘庄工业区在新时代背景下实现高质量发展的必由之路。这不仅是对土地资源稀缺现状的现实回应，更是顺应产业发展规律、培育新质生产力的战略抉择。

（二）机遇挑战：外资转型与产业变革交织下的破局需求

当前全球产业链供应链处于深度调整期，外资企业呈现从贸易型向实体经济转型的新趋势，士卓曼、博世、世索科等跨国企业纷纷加大在华实体投资。截至2025年7月，莘庄工业区共有存量改扩建项目16个，总投资额24亿元，其中外资项目10个，总投资额11亿元。外资企业战略布局调整，更加注重在华实体投资，以贴近市场、降低成本、增强供应链稳定性。莘庄工业区凭借良好的产业基础、完善的基础设施和优质的营商环境，吸引了众多外资企业的目光。与此同时，新能源汽车、生物医药、商业航天等新兴产业在莘庄工业区加速集聚，展现出蓬勃的

发展活力。新能源汽车领域，众多零部件企业纷纷落户，与整车企业形成紧密的产业配套关系；生物医药产业中，创新药研发、医疗器械制造等细分领域不断涌现优质项目；商业航天产业则依托上海的科研优势，吸引了一批从事卫星研发、制造与应用的企业。这些新兴产业的发展，对专业化、规模化的产业空间提出了迫切需求。

然而，莘庄工业区内部分地块存在容积率偏低、闲置土地处置周期长、节余土地再利用没有上位指导法规政策，部分企业积极性不高，推行困难等挑战。这些挑战反映出莘庄工业区在土地要素配置方面存在的不足，亟需通过创新机制，优化政策环境，打破要素配置障碍，为产业发展提供有力支撑。

改革做法与成效

莘庄工业区的改革实践，始终以习近平新时代中国特色社会主义思想的重要论述为根本遵循，将新发展理念贯穿于工作的全过程与各方面。面对土地资源约束与产业升级的时代命题，园区深刻认识到，推动高质量发展，关键在于培育新质生产力。因此，所有改革举措的出发点和落脚点，都聚焦于通过制度创新破除要素壁垒，激发市场主体活力，从而将新思想的强大引领力，转化为破解发展难题、推动能级跃升的具体实践与生动成果。

低效工业用地的成因复杂多样，包括产业衰退、企业自身问题、历史遗留问题等多种因素。因此，盘活工作绝不能“一刀切”，而需根据每宗用地的具体情况，探索多元化、差异化的处置路径。因地制宜是确保盘活成功的关键，需要针对不同类型用地，采用分工合作、分路径、分对策的方式，开展相关用地的盘活梳理和处置。

（一）精准破题：构建“一地一策”的低效工业用地盘活机制

面对土地资源瓶颈与产业升级需求，莘庄工业区以创新思维探索存量土地盘活路径，针对不同类型土地问题，实施“一地一策”，构建起全方位、多层次的存量激活机制，为产业发展释放新空间。

2021年，莘庄工业区开展提质增效专项规划编制，对300多个产业地块开展逐一摸排，基本理清了辖区内低效用地的分布。根据实际情况，将低效用地划分为闲置土地（行政收地）、节余土地（分割收储）、不达产土地（分类处置）、城市更新土地（改扩建）、低效土地（平台回购）、低效土地（动迁收储）、低效土地（划拨到期收回）、低效土地（集体收回）等多种类型，分析每一块地低效使用的原因，研究未来可能的提质增效路径。同时，结合不同用地情况，在专班下设立相应工作组，牵头负责对应类型用地的盘活工作。现选择其中三典型案例详细阐述。

1. “零增地”技术改造：协调统筹突破政策壁垒

在空调国际（上海）有限公司“注塑产线厂房改扩建项目”中，莘庄工业区积极作为，联合相关部门启动“三委二局”产业联合评审。这一评审机制整合多部门资源，打破部门间的信息壁垒，实现对项目的全方位评估与快速决策。仅用1个月时间，就高效完成了“零增地”改扩建的关键工作，成功为企业项目开辟了绿色通道。

从理论指导实践看，“土地集约利用”理论在此过程中得到了创新性诠释。它不再是抽象的效率原则，而是转化为“零增地”技术改造这一具体路径，并通过设定量化目标，将理论效能精确化、可操作化。从实践反哺理论看，超越了传统“保护”与“开发”的二元对立思维，为“生态保护与经济发展”的辩证关系提供了“在保护中实现高质量发展、在发展中实现高水平保护”的新认知，丰富了区域空间治理的理论内涵。通过此次流程认定，新增建筑面积7198平方米。这一空间的拓展，为企业引入先进生产设备、扩大生产规模提供了必要条件。项目建成达产后，预计新增年产值12亿元，将有力推动新能源汽车配套产业发展，提升区域产业竞争力。

（二）改革成效：从空间重塑到产业能级跃升

莘庄工业区通过一系列改革举措，实现了从空间重塑到产业能级跃升的华丽转身，在经济效益、产业生态、区域



莘庄工业区外景图

莘庄工业区管委会 供图

2. 平台回购统管：低效用地“腾笼换鸟”新范式

莘庄工业区通过国资平台公司收购相关低效地块，创新实施“园区回购+统归统管”改造策略。这一策略从规划、建设到产业布局，进行全方位统筹管理，实现了土地资源的高效整合与优化配置。

收购后，对地块上的厂房进行整体改扩建，将容积率从0.35大幅提升至1.2，建筑面积增加到1.87万平方米，土地利用效率得到显著提高。改建后的地块引入博世、丰田合成两家世界500强企业，实现了产业的高端化升级。这两家企业的人驻，不仅带来了先进的生产技术和管理经验，还大幅提升了地块的经济效益，两家企业2023年税收共计约4000万元，达产后年税收预计达2亿元。

这一模式的创新引领意义在于，其构建了“政府主导与国资运作以及市场导入”的存量更新三方协同新范式。它系统性地解决了长期困扰城市发展的低效用地分散分布、单一市场主体无力整合的深层痛点。通过国资平台的枢纽作用，有效弥合了政府规划意图与市场高效配置之间的缝隙，形成了一套可复制、可推广的存量土地活化机制，提供了极具价值的实践范本。

3. 法治化处置闲置土地：构建市场退出长效机制

“法治是最好的营商环境。”莘庄工业区依法处置闲置土地，将法治作为解决市场失灵、规范市场秩序的最终保障，确保了土地资源再配置的公平性与权威性。

莘庄工业区内某地块于2003年取得，原出让合同约定竣工时间为2011年12月2日，但长达20年未开发利用，造成土地资源的严重浪费。2020年，依据相关法规，由闵行区规划资源局依法注销该地块所属公司产权证，收回48.7亩闲置土地和使用权，并由闵行区土地储备中心储备，为后续土地再利用奠定基础。该实践为“有效市场与有为政府”理论增添了新的内涵：即“有为政府”的核心职能之一是建立并维护一个基于法治的、可预期的市场退出与再生机制，从而为“有效市场”的高效运转提供坚实的制度基石。

此外，莘庄工业区还根据园区经济产业发展方向引入其他企业。通过定期对土地利用绩效进行评估，对低效用地实施动态退出，有效提高了土地利用效率。此番改革的核心突破在于以法治的刚性力量为土地资源高效配置“清障开路”。其创新引领意义在于，构建了“法治化清退、市场化再配置与制度化监管”的系统性长效治理机制，彰显了在关键领域的改革决心与力度。

（二）改革成效：从空间重塑到产业能级跃升

莘庄工业区通过一系列改革举措，实现了从空间重塑到产业能级跃升的华丽转身，在经济效益、产业生态、区域

价值等多个维度取得显著成效。

1. 经济效益显著提升

截至2025年7月，莘庄工业区共有存量改扩建项目16个，总投资额24亿元，其中外资项目10个，总投资额11亿元；新建项目13个，总投资额55.7亿元，其中外资项目6个，总投资额31.3亿元，展现了园区强大的投资吸引力和国际化发展水平。华硕、士卓曼等企业通过改扩建实现“亩产翻番”，华硕从只租赁办公厂房、员工不足百人到如今销售额超过240亿元，成为外资在华转型升级的标杆企业。华硕的成功转型升级，不仅体现了企业自身的创新发展能力，也得益于工业区良好的发展环境和改革举措的支持。这些企业的发展壮大，带动了上下游产业协同发展，促进了就业，提升了区域经济发展水平。

2. 产业生态持续优化

莘庄工业区形成“3+X”产业体系（3大主导产业：高端装备、生物医药、汽车相关，X配套产业：新材料及精细化工、生产性服务业、电子信息、绿色低碳），产业布局更加科学合理，产业协同效应进一步增强。商业航天产业集聚，打造全链条产业生态，提升了产业核心竞争力，推动了商业航天产业的规模化、集群化发展。生物医药产业依托兆维科技、圣湘生物等项目，构建了从原料到创新药生产的产业闭环，实现了产业上下游的紧密衔接，促进了技术创新与成果转化。通过不断优化产业结构，新兴产业成为经济增长的新引擎，推动工业向高端化、智能化、绿色化方向发展。

改革经验与启示

上述改革实践，归结起来其核心在于三大机制创新：一是构建“诊断式”政策供给机制，通过创设“政策需求清单”，精准识别并响应企业在发展

专家点评

提高要素配置效率，推动经济转型升级

詹宇波（上海社会科学院经济研究所研究员）

“十五五”规划建议将建设现代化产业体系放在12项战略任务首位。在现代化产业体系中，战略性新兴产业和未来产业具有重要地位，而这些产业对发展环境的要求与传统工业截然不同。莘庄工业区盘活低效工业用地是一次具有深远意义的改革探索，一方面实现了土地资源的优化再配置，另一方面也是提升区域经济增长的关键一步。其影响是多层次、全方位的，具体体现在：

第一，在促进地区经济转型与产业升级方面，将低效、高耗能、低产出

中的堵点与痛点，实现了从“政府端菜”到“企业点菜”的服务模式根本性转变；二是创新“信托式”资源整合模式，发挥国资平台作为“中间信托方”的关键作用，对低效用地进行优先回购与整体开发，有效破解了产权复杂、固化僵局，实现了土地资源价值重塑与高效配置；三是打造“穿透式”协同治理体系，通过设立产业专班，打破部门壁垒与行政分割，为企业提供从规划、审批到产业链对接的“一管到底”服务，确保了产业项目全生命周期的顺畅推进。具体经验与启示主要体现在以下几方面：

（一）坚持党的领导：把准改革正确方向的根本保证

莘庄工业区改革实践表明，坚持党建引领是突破体制障碍的核心优势。在重大项目上成立莘庄工业区低效用地盘活工作专班和临时党支部。工作专班设组长一名、副组长两名。组长由党工委副书记、管委会副主任担任，副组长分别由党工委副书记（政法条线）和管委会副主任（规土条线）担任，组员由相关部门组成。结合家庭摸排、企业意愿和发展机遇，每年制定工业区低效用地分类处置计划清单，清单上不同类型企业由工业区不同部门牵头负责推进处置，相关责任落实到人，鼓励各部门抓住工作中与企业接触的机会，积极推进低效用地处置。

这些实践充分证明，坚持党的领导是莘庄工业区改革成功的根本保证。只有在党的坚强领导下，才能把准改革的正确方向，充分发挥各方优势，凝聚改革合力，突破体制机制障碍，实现改革的目标任务。党的领导为改革提供了强大的政治保障和组织保障，确保改革始终服务于国家战略需求，推动区域经济高质量发展。

（二）问题导向与系统思维：破解改革深层矛盾的方法论

改革过程中，莘庄工业区始终以

问题意识为牵引，既注重“一事一议”“一地一策”突破个案瓶颈，更强调“顶层设计”构建长效机制。这种“点面结合”的改革策略，是对习近平总书记“坚持系统观念”“加强改革协同联动”等重要论述的践行。

坚持问题导向与系统思维，主要表现为：在解决具体问题时，注重从整体出发，考虑问题的关联性和系统性，避免“头痛医头，脚痛医脚”的片面做法；在进行顶层设计时，充分考虑到各个局部的实际情况，使政策具有可操作性 and 针对性。通过统筹协调局部突破与全局优化，莘庄工业区实现了政策创新与治理效能的螺旋提升。

（三）市场活力与政府效能：重塑政企关系的实践逻辑

“政策供给—市场响应—创新反馈”的良性循环，是政企合作的生动体现。政府出台的产业扶持政策、税收优惠政策等，为企业发展提供了有力支持，激发了企业的市场响应。企业根据市场需求和政策导向，积极调整生产经营策略，加大技术创新投入，推出新产品、新服务。企业的创新实践又为政府制定政策提供了反馈，促使政府不断优化政策供给，形成政企之间相互促进、共同发展的良好局面。

这一实践深刻表明，改革成效的取得离不开政府服务精准度与市场主体活跃度的动态平衡。政府只有不断提升服务效能，为企业提供精准、高效的服务，才能激发市场主体的活力；市场主体只有积极响应政策，充分发挥自身的创新能力和市场竞争力，才能实现自身的发展壮大，同时也为政府政策的实施提供实践支撑。只有坚持有效市场和有为政府相结合，才能推动经济社会高质量发展。

（四）理论创新与实践创新的互促共进：新思想的生动诠释

改革是理论创新的实践基础，理论创新是改革突破的思想先导。莘庄工业区的改革实践，深入诠释了“发展新质生产力”这一核心理论的丰富内涵。从理论指导实践看，“新质生产力”不仅是技术层面的革命，更要求生产关系的深刻变革。莘庄工业区通过“零增地”技改、“平台回购统管”等制度创新，对土地、资本等传统生产要素进行重新配置与优化组合，为新技术、新产业的落地扫清了体制障碍，这是将新质生产力理论转化为微观治理实践的生动探索。从实践反哺理论看，莘庄工业区的探索揭示了一个重要规律：新质生产力的培育发展，是一个技术创新与制度创新双轮驱动的系统工程。它证明了没有适配的、高效的制度供给，技术创新的成果很难转化为现实生产力。

莘庄工业区的改革实践，是新时代进一步全面深化改革在一个点位案例上的一个缩影。面向未来，要继续以习近平新时代中国特色社会主义思想的重要论述为指导，坚持守正创新、系统集成、协同高效，在破解“卡脖子”问题中深化体制机制改革，在构建新发展格局中扩大开放合作，让改革创新真正成为引领区域发展的第一动力，从而为推进中国式现代化贡献更多基层智慧与实践样本。

规划，可以进一步释放土地价值潜力，弥补一些区域在公共服务、交通、环境等方面的短板，使城市空间结构更合理、功能更完善。

第三，在资源环境与可持续发展方面，土地资源的优化配置相当于在不新增建设用地的情况下为发展找到新的空间，进而促进了土地资源集约利用。而淘汰高污染、高能耗的落后产能，引入绿色、低碳的企业和产业模式，则有利于从源头上减少污染排放，最终改善区域的整体生态环境。