

上海市青浦区人民政府文件

青府发〔2016〕136号

上海市青浦区人民政府 关于印发《青浦区产业结构调整与转型升级 “十三五”规划》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各委、办、局，各有关单位：

现将《青浦区产业结构调整与转型升级“十三五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

上海市青浦区人民政府
2016年12月30日



青浦区产业结构调整与转型升级 “十三五”规划

一、“十二五”发展回顾

“十二五”期间，青浦区积极落实“十二五”各项规划和产业发展调整政策，以推进产业转型升级为主线，以提高产业整体竞争力为目标，通过“扩、升、优、融”四大战略路径，推动青浦产业优化升级，构建起有利于青浦创建国际化创新城区的产业支撑体系，较好地完成了“十二五”产业转型升级与发展的预期目标，提升了产业结构调整与转型升级在社会经济发展中的支撑引领作用。

（一）举措与成效

1. 积极推进产业调整，产业结构稳步优化

“十二五”时期，青浦区不断调整产业结构、优化产业布局，编制并实施《青浦区产业结构调整三年行动计划（2014年~2016年）》，计划三年调整低效工业企业项目 2039 个，涉及工业用地 1.7 万亩；启动编制《青浦区 195 区块产业结构调整转型规划研究》，促使 195 区域产业转型升级。2011-2015 年共完成产业调整项目达 1521 项。

产业结构演进来看，三次产业结构呈持续稳定优化的态势。2015 年三次产业比为 1:50.5:48.5，与“十一五”末期相比，一、二、

三产占比分别增加 - 0.5、- 10.3 和 10.8 个百分点，一次产业比重小幅下降（年均 0.1%）、二次产业比重大幅降低（年均 2.06%），三次产业比重大幅提高（年均 2.16%），第二、三产业差距逐渐减小。青浦区工业稳步发展，能级不断提升，并加速向产业价值链高端和战略性新兴产业跃迁，第三产业增长势头高涨，现代服务业新兴业态快速涌现，制造业与服务业“双轮驱动”的态势逐渐强化，为产业结构的深化转型奠定了良好基础，现代产业发展体系初具雏形，产业结构调整效果初步显现。

表 1 青浦区产业结构演变情况（单位：%）

指标	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
一产比重	1.5	1.5	1.4	1.3	1.1	1.0
二产比重	60.8	59.6	57.5	55.5	53.5	50.5
三产比重	37.7	38.9	41.0	43.2	45.4	48.5

资料来源：青浦区经委

2. 强化企业创新转型，产业能级不断跃升

“十二五”时期，青浦区强化企业技术与工艺的改造，促进企业发展方式转型升级，激发经济发展活力和动力，有效提升了青浦产业能级。一是大力引导“四新”经济飞跃发展，2014 年上海市发展“四新”经济拟定网络视听、智慧照明、工业机器人、服务机器人、3D 打印等 36 个抓手型领域，青浦区梳理形成了《青浦区“四新”经济“抓手型”领域分类表》，涵盖 29 个领域，代表型企业约 100 家，特别是在北斗导航、会展服务、现代物流、民用航

空等领域均呈现出快速发展的态势,11 家企业获批上海市“四新”经济创新基地试点;二是大力推动战略性新兴产业,2015 年战略性新兴产业(制造业部分)企业 188 户,完成产值 421.1 亿元,占全区规模工业产值比重 27.7%;三是积极支持企业技术改造,2011-2015 年完成技术改造项目 274 个,实现技改投资 117.15 亿元,增强了青浦产业发展的活力与竞争力。

3. 聚焦产业载体整合, 园区功能转型升级

青浦区加强产业园区发展规划,编制完成并启动实施《青浦十大工业区块产业规划》和《青浦区工业区转型升级三年行动计划(2014~2016 年)》,明确十大工业园区功能定位和发展方向及其主导产业、空间布局,并进一步制定 2014~2016 年三年计划调整企业名单。同时,青浦区积极推进品牌园区创建,协调推进一园三区申报国家经济技术开发区和国家生态工业园区,加快推进一园三区、徐泾、华新和练塘工业园区实施循环化改造,编制完成《青浦区工业园区循环化改造实施方案》,涉及循环化改造重点项目 76 个。另外,青浦区重点推进特色产业园区建设,包括西虹桥商贸商务集聚区和赵巷商业商务区两大上海市现代服务业集聚区,上海淀山湖生产性服务业功能区、华新生产性服务业功能区、移动智地和 E 通世界四大市级生产性服务业功能区,以及青浦工业园区新材料国家新兴工业化产业示范基地、出口加工区民用航空上海市争创国家新型工业化产业示范基地。

青浦工业集中度不断上升,园区能级不断提升。2015 年各

工业园区规上工业企业实现产值 1249.7 亿元，占全区规上工业产值的比重达到 82.3%，较“十一五”末提高 13.4%。其中，一园三区完成产值 888.9 亿元，占全区规上工业产值的比重达到 58.5%，较“十一五”末提高 8.7%。

4. 深化劣势企业改造，要素整合成绩斐然

“十二五”时期，青浦区加强劣势企业改造力度，在节能降耗减排和存量资源二次开发等方面取得了良好的成绩，为青浦区产业结构的跃升创造了非常有利的条件。

青浦区编制并实施《青浦区推进燃煤（重油）锅炉和窑炉清洁能源替代三年行动计划（2013~2015 年）》，着力推进清洁能源替代工作，2011-2015 年完成燃煤（重油）锅炉 450 台、工业窑炉 89 台。

青浦区陆续在重点镇开展产业结构调整的重点专项调整工作，聚焦重点区域落后产能和劣势企业的成片调整，通过劣势企业的关闭，腾出土地、厂房等资源，引进符合《上海市工业产业导向及投资指南》的企业，实施“腾笼换鸟”，有效提升产业能级。同时，调整产业结构、淘汰劣势企业与发展现代服务业相结合，将商业商务集聚区周边的低效企业作为淘汰的重点。2011-2015 年，关停搬迁企业 1336 个，盘活存量低效工业用地企业项目 185 个，合计调整项目 1521 个，调整土地面积 15300 亩，顺利完成落后产能淘汰“十二五”规划目标。

“十二五”期间累计关停搬迁危化企业 33 家，共减少易燃易

爆危险因子 75765 吨，完成了“十二五”期间规划工业区块外危化企业全部关停搬迁的工作要求。

表 2 2011-2015 青浦区产业结构调整总体情况

年份	调整企业数（个）			经济指标		
	总计	关停 搬迁	盘活 存量	标煤（万吨）	人数（人）	面积（亩）
2011 年	184	184	0	3.02	9393	1115
2012 年	62	62	0	2.00	4931	664
2013 年	66	66	0	2.94	3129	740
2014 年	427	363	64	3.07	14679	4828
2015 年	782	661	121	3.65	14421	7953
合计	1521	1336	185	14.68	46553	15300

资料来源：青浦区经委资料整合

（二）问题与瓶颈

1. 产业调整难度大，被调整主体积极性不高

一方面，产业结构调整难度大。因历史客观原因，198 区域土地多存在污染问题，调整复垦既要妥善解决企业损失补偿、职工安置等调整费用，又要解决土地修复问题，资金需求及缺口较大；大多数行政主体的经济收入来源主要依靠土地、厂房的租金和纳税企业的税收分成，如果按照产业结构调整行动计划，必将导致各主体财政收入的大幅滑坡，尤其是镇村级经济将无法支撑其正常运行，巨大的财政收入落差如何平衡的问题依然困扰着产

业结构调整工作的顺利推进。

另一方面，产业转型与土地二次开发困扰多。部分区域核减和撤销后的原开发区内农业设施无法恢复，已解决镇保，但尚未启用的土地普遍存在，且部分企业属未批已建，因无土地批文，致使企业启动难、融资难和发展难等种种困难，这些在一定程度上影响了开发区转型升级；土地二次开发机制仍处于研究和探索阶段，尚未形成统筹转型发展与调整淘汰的组织构架，调整涉及的土地出让利益平衡、土地二次开发模式等问题仍需进一步明确。

随着青浦产业结构调整工作的深入推进，调整难度会越来越大、调整对象越来越多样化、调整成本越来越高、调整重点区域范围逐步扩大，现有调整手段和方法已无法有效激励调整主体的积极性，原有的补贴依据、扶持标准等已面临着进一步调整与创新需求。

2. 产业能级有待提高，产业竞争力不强

虽然青浦区在极力推动产业能级的跃升，且已取得了一定的成效，但青浦工业园区主要产业能级仍然有待提高，产业体系中低端制造业占比较大，高尖端特色产业相对缺乏，优势产业占比小，而且产业在园区间分布不平衡，高端产业与低端产业并存，低端产业、被淘汰产业在“一园三区”外普遍存在。诸如橡胶、油墨、塑料、印染、石材加工、“四大工艺”等产业在各园区都有分布，而先进制造业与生产性服务业发展相对滞后，产业园区产业

结构调整的空间依然很大。

传统发展方式和产业结构调整带来的压力，对青浦产业转型升级提出了新要求，青浦产业自主创新能力略显不足，使得产业结构升级中主动权不够明显，产业发展处于全球价值链的低端。青浦的工业园区内集聚的企业创新能力总体不高，研发投入、高新技术企业数、小巨人企业数、发明专利等指标均低于其他园区，缺乏在全市层面有影响力的产业和业态。

3. 企业间关联性较低，产业集群效应不显著

青浦区产业类型日趋丰富，但企业之间的关联度较小，不能很好地形成产业生态系统。大多工业园区在招商引资之初，没有明确的产业定位，在发展建设中缺乏统一的科学规划，在招商引资的过程中，没有考虑园区产业的落脚点，为吸引企业入驻，来者不拒，导致园区企业良莠不齐，并致使园区产业门类过多，产业发展缺少特色，各种产业混杂，相互之间缺乏直接的联系，产业集聚水平较低。

经历了十余年的发展，青浦工业不断向工业园区集中，但由于缺乏明确的产业引导和龙头企业的集聚，主要工业园区内的产业之间的相互衔接、配套关系不够明显。即使企业数量达到一定的数目，但因企业之间的关联度较小，不能形成产业链的上下游配套关系，技术和信息等方面的资源也无法共享，造成了“集而不群”的产业发展现象。产业间的相关性、联动性不够，产业链发展不完善，产业集群有待进一步提升。

4. “软件”配套相对滞后，产业转型略显乏力

“十二五”时期青浦产业结构调整与转型升级聚焦“四新”经济，重点在于谋求创新发展，而企业是创新的主体，人才是创新的动力源泉，然而项目与人才引进等制度配置略显不足，人才创业发展环境有待进一步改善，为产业发展提供重要配套的综合性商务环境有待进一步完善。招商引资方面，对项目引荐人奖励标准不明确，难以形成“以企引企”的良性循环，缺乏吸引高新技术企业的优惠政策，缺乏调动全民招商积极性的奖励政策；人才引进方面，青浦区人才储备不足，符合转型发展需要的高层次创新型、领军型、复合型人才比较紧缺，企业招工困难问题十分普遍，且青浦缺乏与知名高校及科研院所的有效对接，致使有些产学研基地和人才不能转移落户；项目审批方面，行政审批程序复杂，效率低下。企业创新制度环境的配套滞后，制约了新型、高端产业的发展。因此，只有完善和加强政策层面“软件”环境的建设，才能有效激发青浦自身发展的动力和活力，参与到上海全球科技创新中心的建设中。

二、“十三五”发展背景及条件分析

（一）发展模式与改革方式的转变

一方面，新常态下我国经济发展模式开始转变。我国经济发展逐步进入新常态，宏观经济发展从高速增长中回落，产业结构、需求结构、传统比较优势正在发生深刻变化，原有的“高增长、高投入、高消耗、低效益”的发展模式难以为继，跨越“中等收入

陷阱”仍然是我们面临的严峻挑战。中国经济发展必须通过全面结构性改革、扩大开放，加快创新，重建新的增长模式、重塑新的发展源泉、重构新的动力机制。因此，“十三五”时期经济发展将转向“创新驱动，转型发展”的模式，由扩张式发展转变为调整与转型，对接新经济、发展新经济将成为未来五年的主攻方向。

另一方面，新形势下产业发展亟需供给侧改革。长期以来我国经济发展依赖投资、消费和出口“三驾马车”驱动，常面临着消费动力不足的制约，因此通过扩大需求、刺激消费等“需求侧”调控手段来拉动经济增长。然而，随着公民收入水平的不断提高，消费动力日趋增加，“供给侧”不能满足消费需求的现象逐步暴露并日趋明显，引起部分产业产能过剩、楼市库存增多、企业债务高企等诸多问题。在此背景下，习近平总书记提出供给侧结构性改革：“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革，着力提高供给体系质量和效益”。

面对新常态，青浦应顺应经济发展模式转变的新趋势，响应供给侧改革的新要求，立足新阶段，把握新机遇，应对新挑战。目前青浦已开始聚焦于“四新经济”的发展，产业结构不断优化，工业能级不断提升，区域经济继续保持平稳健康和质量提升的良好发展态势，为新常态背景下“十三五”发展模式的转变奠定了良好的基础。

（二）区域联动发展趋势的延伸

“十三五”期间，国家将大力推进“一带一路”建设、长江经济

带综合开发、长三角区域协同发展。同时，随着京沪高铁、沪宁和沪杭等城际轨道交通的建设和高速公路网的进一步完善，长三角“一小时经济圈”加快形成，长三角联动发展的同城效应更加凸现，将极大地促进人流、物流、资金流、信息流等流量经济发展。

青浦区处于上海与江苏、浙江的三省市交界地带，是上海连接长三角其他区域的门户，也是长三角一体化发展的战略枢纽，得天独厚的地理位置是青浦区发展的契机，能在上海与周边地区人流、物流、资金流、信息流的集聚交换中取得发展。长三角区域经济一体化、联动式的发展战略，对青浦区吸纳长三角地区优质资源要素，打造具有综合辐射功能的枢纽型现代化新城，未来经济的长远发展提供了千载难逢的机遇。

（三）上海建设“全球科技创新中心”的契机

新形势下上海经济率先进入稳速增质提效期和发展动力换挡期，正处于深入实施“创新驱动发展、经济转型升级”战略的关键时期，是全面深化改革的关键时期，也是上海基本建成“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心基本框架的关键时期，发展内涵和发展条件发生深刻变化。建设全球科技创新中心不仅是上海建设“四个中心”的应有之义，也是履行“科学发展先行、改革开放排头兵”历史使命的必然要求。随着建设具有全球影响力的科技创新中心的逐步推进，通过创新促进产业转型升级，进一步提高经济运行的质量效益，上海经济发展将出现新的增长点，这是青浦推动产业转型发展的良机。

对接上海市全球科技创新中心建设，青浦区是重要的参与者和实践者，正在积极谋划、抓紧研究，努力找准自身定位、明确下一步发力点、积极探索具有青浦区位特点和资源禀赋特色的区域创新系统，为承接相关功能而做好准备。

（四）青浦功能跃升的内在基础

伴随着国家会展中心项目启用、淀山湖著名湖区建设等重大项目，青浦区的贸易功能优势和生态休闲功能优势更加突出，参与长三角区域分工、参与上海“四个中心”和科创中心建设的核心功能显著增强。淀山湖新城新一轮建设、青东快速城市化发展、轨道交通 17 号线建设开通，则将推动青浦区进入新一轮城市化和城镇化快速发展通道，客观要求兼顾城乡一体、加强全域统筹、促进区域联动。从全市层面来看，上海城市功能格局由中心城区向大都市区拓展，已沿城市东西向发展轴向西延伸至青浦，进一步提升了青浦区的区位价值和复合功能。“十三五”期间，青浦区应把握上海城市功能拓展的契机，提升城市功能和承载能力，并形成与之配套的产业体系。同时在更大尺度上，青浦区应全面参与长三角区域联动，实现区域功能地位跃升。

（五）新技术变革的机会与挑战

国际上产业发展新技术、新业态和新模式正在不断涌现，以“移动互联网、智能终端、大数据、云计算、高端芯片”为代表的新一代信息技术革命引发新一轮产业变革。新一轮科技革命和产业变革为青浦实施创新驱动发展战略提供难得的重大机遇，在其

冲击和引领下，青浦亟需紧随新技术变革的潮流与方向，加快调整产业结构、转变经济发展方式。机会稍纵即逝，抓住了就是机遇，抓不住就是挑战。

新的技术革命正扑面而来，对各行业的渗透力不断增强，新产业、新业态、新模式正在孕育，“颠覆式创新”成为趋势，创业、创新正在成为经济结构调整优化的重要动力。

制造业体现出加快融合互联网技术、智能化、服务化、专业化的新趋势。中国实施“中国制造 2025”战略，作为应对西方国家“再工业化”、“工业 4.0”等战略、提升制造业竞争力和综合国力的重大举措，全力提升自主创新能力，推进智能化发展，提高综合集成水平，实现制造业由大变强的历史跨越。

高端化、智能化制造业发展趋势，为青浦工业发展指明了前进的方向。若能充分把握良机，可能促进青浦的制造业转型升级，实现制造业由大变强的历史跨越。同时，市场竞争格局中也面临着国内外其他地区技术领先、先发优势等方面的潜在威胁。

三、总体思路与发展目标

（一）指导思想

深入贯彻党的十八届三中全会、四中全会精神，积极响应上海全球科创中心建设任务，深化落实“创新驱动发展，经济转型升级”的战略要求，主动适应新常态，紧紧抓住国际新技术变革及国内重大战略带来的契机，充分发挥青浦的资源与区位优势，着力加强产业供给侧结构性改革，以“同步考虑调整淘汰与转型

升级”为基本出发点，紧紧围绕“提升城乡发展一体化综合水平”主线，坚持“统筹发展、融合发展、创新发展和高端发展”的发展思路，坚持“发挥市场主导、注重制度创新、依赖民间力量”的发展路径，聚焦重点区域的产业淘汰调整与转型升级，推进 104 区块升级、195 区域转型及 198 区域减量调整，着力推动青浦产业结构优化、空间布局合理、资源利用效率提高、发展方式转型、产业载体升级，以实现更高质量和更高效益的经济平稳增长。

（二）发展思路

1. 坚持统筹发展

“十三五”期间，产业发展需强化“稳增长”与“调结构”的统筹协调，以及“淘汰落后产能”与“发展高端环节”间的统筹协调，使其形成良性互动的格局。

一是统筹“稳增长”与“调结构”。在全球经济深度调整 and 我国发展进入新常态的大背景下，青浦经济砥砺前行，运行在合理区间，产业结构深度调整成为进一步增强经济发展动力的必然选择，但同时也面临着巨大的经济下行压力，维持经济平稳增长也是面临的重要任务。强力的产业结构调整措施，可能会影响青浦经济运行的稳定性，因此应制定科学而合理的“调结构”举措与目标，统筹协调两者之间的平衡，形成“稳增长为调结构创造有效空间和条件，调结构为经济发展增添后劲”的良性格局。

二是统筹“淘汰落后产能”与“发展高端环节”。在“十三五”期间产业结构调整过程中，青浦要加快淘汰落后产能，为新兴产业

和高端环节腾出空间。同时，更要强化高端环节如何发展的问题，通过优势产业、高端产业的发展形成新的产业增长点，以先进技术改造传统产业，全面提升传统产业能级，尽可能减免淘汰落后产能与后续再次引进项目、发展高端环节之间的发展“空档期”。

2. 推动融合发展

跨行业、跨产业融合发展以及区域多功能融合是未来经济发展趋势，因此应将融合发展作为“十三五”时期经济发展的重要推动力，大力推进产业融合、产城融合发展。

一是推进产业融合发展。建立产业融合的企业主体机制，消除产业融合的人才瓶颈，提高产业融合发展的国际空间，为产业融合发展创造良好的环境。着力推动二、三产融合发展，强化信息化与工业化深度融合，主推先进制造业与互联网经济的深度融合，促进生产性服务业发展；强力推动农业与服务业融合发展，将都市特色农业与康体疗养产业有序融合，观光农业、体验农业与休闲旅游多层次融合，打造产业发展新模式。

二是推进产城融合发展。注重新城建设与工业园区在功能上的契合，重视工业园区内基础、服务配套，全面提升产城融合发展的质量与效益。依托工业园区与周边街镇资源，结合部分区域的土地二次开发，适当布局必要的公共服务设施，健全工业园区的服务功能。

3. 促进创新发展

坚持创新驱动发展理念，突出企业技术创新主体地位，加快

建设以企业为主体、市场为导向、产学研结合的创新体系。推进科技创新、制度创新、管理创新等全面协同，创新经济发展理念和发展模式，着力“四新”经济发展，关注发展质量和效益，加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式。

一是加强技术创新。以科技创新作为增强经济增长的主要驱动力，把握好新一轮科技革命带来的良好契机，运用新技术、新工艺进行传统产业的改造，推动传统产业转型升级，将人才资源作为首要因素，不断为创新发展注入新的动力和活力，加速向创新型经济升级。

二是营造创新环境。以创新环境的营造作为突破口，大力提升技术创新服务平台的专业能力和服务水平，构建由许多相互有内在联系的研究机构、企业和一些服务性网络有机结合而成的联动平台，倡导大众创业、万众创新，形成统一开放、竞争有序、充满活力的创新发展环境。

4. 引领高端发展

产业结构调整过程应突出“在发展中调整”的指导思想，坚持高端、高效、高辐射的产业发展方向，加快传统产业环节的改造升级，推动产业的高端化发展，并大力推进高新技术产业发展，形成以高端产业、高端产品、高端环节为主导的产业结构。

一是以技术进步推动高端化。引导大企业加大研发力度，提升企业自主创新与升级的能力，并引进海外高端科技人才与高端技术，通过高端技术的消化、吸收与再创造，加强新技术自主开

发的能力，推进企业占据微笑曲线高端，为产业结构高级化、产品高档化、组织高强化提供支撑。

二是以业态创新推动高端化。在大力发展以信息技术为主的高新技术的同时，大力扶植新兴产业，运用高新技术全面改造传统产业集群，学习国内外先进的企业运营与管理理念，使传统的、低端的加工制造业向生产性服务业、新兴产业等方向转型。

（三）发展目标

1. 总体目标

按照产业结构调整与转型升级的指导思想和发展思路，参照上海市产业结构调整总体思路与要求，青浦区在“十三五”期间需要进一步加大产业结构调整力度，在淘汰劣势产能的同时，大力发展高新技术产业与“四新经济”，加快建设产业结构合理、综合竞争力强的产业体系，使青浦产业发展的质量和效益大幅提升。

2. 具体目标

产业结构调整。进一步推进产业结构战略性调整，加大“三高一低”企业调整力度，减少低端岗位从业人数，降低能源消耗，大力引进和培育现有产业体系关联产业，努力提高产业集聚效益，提升产业能级，使青浦产业自主创新能力和综合竞争力进一步增强，产业结构合理化与高级化程度进一步提升，形成以现代服务业为引领、高新技术产业和战略性新兴产业为支撑、现代农业为基础的现代产业体系。

空间布局优化。进一步统筹优化青浦产业发展空间布局，加快调整不符合城市功能需求的行业企业，加强水源保护区等生态敏感区域工业用地的调整力度，进一步减少安全隐患，确保区域整体安全，并推进符合产业发展导向的企业向规划工业区块集中，强化产业与生活的空间的融合，推进产业转型升级。编制《青浦区产业园区布局规划（2040）》，明确“产业基地-产业城区-产业社区+零星工业用地”的3+1的产业园区空间体系，并按照总规要求降低工业用地占比，提高单位土地产出率。

发展效益提升。保持引进培育与淘汰迁移同步推进，加强潜力企业先进技术改造的强度，推动青浦产业能级的提升，进一步优化产业发展效益，使土地资源集约节约利用水平持续提升、能源利用效率进一步提升。

发展方式转变。引领青浦发展模式由“十二五”时期的发展（总量扩张）向“十三五”时期的增长替代（发展与调整并存）转变，促进青浦产业发展方式由传统的投资驱动（资金等）及要素驱动（劳动力、资源、土地等）向创新驱动（技术创新、制度创新等）过渡，形成以企业创新为重点、具有青浦特色的区域创新生态体系，推动青浦市场开拓形式从靠价格竞争向质量取胜转变，努力提高产品的科技含量及附加值，鼓励商业模式创新，形成新的业态和商业模式。

产业载体升级。推进工业园区整体向高层次、高级别园区升级的工作，争创国家级新型工业化产业示范基地，推动“一园三

区”争创国家级生态工业园区、经济技术开发区，并加强产业园区服务功能配套，使产业与城市空间整合、功能有机融合，综合服务功能逐步完善，推动“产城一体化”发展向更高层面跃升，构筑活跃的产业转型升级平台。

表 3 青浦区产业结构调整与转型升级“十三五”规划主要指标

类别	主要指标	单位	“十二五”现状 (2015 年)	“十三五”目标 (2020 年)
总量	产业调整项目数量	项	1521	700
	调整涉及土地面积	亩	15300	6000
	减少低端岗位从业人数	人	46553	15000
	节约标煤能耗	万吨	1.68	完成市下达目标
结构	服务业增加值占 GDP 比重	%	48.5	53
	战略性新兴产业产值占规上工业总产值 比重	%	27.7	29 左右
布局	工业园区规上工业产值占全区规上工业 产值比重	%	82.2	85
质量	104 区块工业用地亩均产值	万元/亩	297.27	完成市下达目标
	104 区块工业用地亩均税收	万元/亩	20.8	完成市下达目标
	规上工业单位产值能耗下降率	%	+0.1	完成市下达目标
创新	工业技改投资占工业投资比重	%	1.4	3
	新产品产值占工业总产值比重	%	15.12	20
	规上 R&D 经费占规上工业总产值比重	%	0.8	2
	规上 R&D 人员占就业人员比重	%	3.3	4

四、重点任务与重点区域

（一）重点任务

1. 198 区域减量

（1）青浦区 198 区域总体情况

198 区域指规划产业区外、规划集中建设区以外的现状工业用地，以村镇级企业为主，多起源于“村村点火、处处冒烟”的粗放式发展年代，布局零星分散、基础设施配套不全、土地权属和实际使用情况复杂、生产工艺落后、产业能级较低、从业人员流动性大、土地利用效率较低、环境状况不佳，不仅有损市容环境、生态环境，并且对当地人口管理、治安管理和消防管理都带来了很大的压力。

198 区域以减量为导向，以土地复垦为主，重点实施生态修复和整理复垦，主要涉及四大工艺、零星化工、金属制品、石材加工、纸制品加工制造、木制品、塑料制品等高能耗、低效益的低端加工制造业，大部分企业属于国家和上海市淘汰劣势行业、落后工艺及产品指导目录范围。对于少量发展效益良好、确有保留需要的工业用地，纳入产业园区布局中的“零星工业用地”，严格按照高于 104 工业区块和 195 保留工业用地的标准进行控制。

据 2014 年青浦区企业梳理资料显示，青浦区 198 区域企业数共计 3908 个，涉及用地面积 20459.35 亩，就业人数 9.53 万，产值达 401 亿元。

（2）青浦区 198 区域减量调整任务与方向

198 区域减量化调整工作中，以基本农田保护区、水源保护区、城市生态网络空间以及规划郊野公园为重点，结合相关郊野单元规划，编制集中建设区外现状工业用地年度整治和复垦计划，落实集中建设区外现状工业用地减量化目标，并进一步推进《青浦区产业结构调整三年行动计划》中尚未完成及予以“过渡性保留”的企业关停搬迁工作，并动态调整青浦区 198 区域产业结构调整目录，逐步将未列入调整计划的企业列入产业结构调整目录内，稳步推进落后产能淘汰与调整工作。其调整方向主要包括：

——土地复垦。通过村镇级工业企业调整腾出的土地，主要进行复耕复垦，增强农业的生态保育功能、安全保障功能和综合服务功能。

——景观生态用地。产业调整用地作为上海市水源保护地、生态涵养地，进行郊野公园建设，或结合旅游资源发展生态旅游、休闲养老等项目，从源头降低水源地区工业企业的污染风险因子，为全面保障上海水源安全及沿河沿江环境整治提供支撑。

——村镇基础设施建设用地。通过村庄改造、乡村生态环境建设、农田基础建设和乡村河道整治改善农村环境，198 区域工业调整的土地部分用于支持生态型城镇、美丽乡村基础设施和公共设施配套建设等，从根本上改善调整企业所在的农村宅基地和低效工业用地的“脏乱差”的环境。

2. 195 区域转型

(1) 青浦区 195 区域总体情况

195 区域指规划工业区块外、集中建设区内的现状工业用地，以转型为导向，重点发展与新城建设相融合、与产业链相配套、符合城市功能定位的生产性服务业等现代服务业，积极引导向城市生活功能转变，实施转型调整举措，推动“产城融合”发展。其中，具有一定规模的规划保留工业点，以及已明确产业定位、具有一定规模和集聚效应的创意产业园区、生产性服务业功能区、信息服务产业基地、科技孵化器、大学科技园等，在符合环境、交通的控制标准前提下，可作与城镇其他功能融合发展，逐步引导功能转型提升；对为“产业社区”，于 195 工业用地中与城镇功能定位相匹配、满足周边就业需求的工业用地，纳入产业园区布局中的“零星工业用地”，按照不低于甚至高于城镇居住区环评标准和交通影响标准的要求，适度保留一定的都市型工业、创意产业和生产性服务业等。

据 2014 年青浦区企业梳理资料显示，青浦区 195 区域企业数共计 1045 个，涉及用地面积 7132.01 亩，就业人数 3.31 万，工业总产值达 156.9 亿元。

(2) 青浦区 195 区域转型调整任务与方向

“十三五”期间，青浦区 195 区域转型调整，结合企业自身调整意愿，按转型提升、关停淘汰、搬迁调整、其他类型四种方式实施分类调整，并结合区域内产业发展状况，推动条件适宜区域

“产业社区”建设。

195 区域转型调整工作中，进一步推进《青浦区产业结构调整三年行动计划》中尚未完成的转型工作，动态调整 195 区域产业结构调整目录，并结合市区两级控制性规划，确定转型业态，支持重点企业在环保基础设施完善和污染物排放总量控制的前提下改造升级，培育发展总部、研发、销售等生产性服务功能。同时，引导发展现代服务业“七朵金花”，包括现代商贸、会展商务、休闲旅游、文化创意、现代物流、软件信息和创新金融。具体区域转型方向如下：

——夏阳、盈浦、香花桥街道。以生产生活配套区，打造新城高端服务为定位，大力发展生活配套服务、金融服务、商业娱乐、创业孵化等产业。

——青东地区。围绕西虹桥商务区、赵巷商业商务区的建设，依托国家会展中心、北斗卫星导航产业的辐射作用，大力发展商务办公、物流、会展、卫星导航、商贸、旅游等产业。

——青西三镇。依托历史文化名镇的优势，大力发展文化创意、康体医疗、生态旅游、电子商务等现代服务业。

3. 104 区块升级

（1）青浦区 104 区块总体情况

104 区块指规划工业区块，以产业升级为导向，主要进行结构调整和能级提升，实施高端化发展战略，重点发展战略性新兴产业、先进制造业，部分有条件的地方发展生产性服务业。其中，

承载国家战略功能、具有一定规模或对周边环境、安全和交通等具有一定影响的大型高端制造业基地和物流产业基地，予以长期锁定并提升功能，形成“产业基地”；以发展制造业和生产性服务业为主，由开发管理机构开发建设和管理运营，具有一定规模、可产城融合的区域作为“产业城区”；除产业基地和产业城区外，规模较小、功能融合程度较高的区域，作为“产业社区”与城镇其他功能融合发展，逐步引导功能转型提升。

据 2014 年青浦区企业梳理资料显示，青浦区 104 区块企业数共计 1698 个，用地面积 42918.17 亩，就业人数 20.31 万，工业总产值达 1561.1 亿元，其中低效工业用地涉及企业 387 个，占地面积 7223.94 亩，总产值 60.87 亿元，总就业人数 1.24 万。

（2）104 区块升级调整任务与方向

“十三五”期间，青浦区 104 区块转型调整，结合企业自身调整意愿，按转型提升、搬迁调整、关停淘汰和其他类型四种方式实施分类调整，并结合区块内产业发展状况，推动条件适宜区域进行“产业基地”、“产业城区”和“产业社区”建设。

104 区块升级调整工作中，进一步推进《青浦区产业结构调整三年行动计划》和《青浦区工业园区转型升级三年行动计划》中尚未完成的转型升级工作，既要做好“减法”，又要做好“加法”，加强土地源头招商，严格产业项目评审准入与“闭环”管理，加快闲置土地收回，着重低效工业用地的盘活、低效企业技术改造和转型、产业能级的提升及产业空间的合理布局，引导规划工业区

内企业向“三新三优一品牌”产业集聚，包括新材料、高端装备、生物医药三大战略性新兴产业，精密机电、电子信息、印刷传媒三大区域优势产业，以及传统行业细分领域的重点品牌和龙头企业。具体升级调整中需注重以下两点：

——提升产业能级。紧抓“互联网+”发展契机，加强软件信息服务业对现有制造业的改造与提升，强化品牌消费品龙头制造企业的延伸带动作用，加快提升区内装备制造和精密机电领域的智能化升级；依托一园三区先进制造能力，特别是张江高新区青浦园在产业技术研发创新领域的品牌效应，着力在生物医药、新材料、3D 打印等领域的技术研发突破和产业化提升发展；依托中国北斗产业技术创新西虹桥基地和民用航空产业基地两大平台，培育发展北斗产业和民用航空两大产业集群，引领青浦制造业的高端化发展。

——完善产业体系。整合产业空间布局，使内在关联度高、集聚经济效益明显的产业向同一空间聚集，通过产品供需、知识共享而形成互相关联、互为前提的内在联系，打造高效的产业集群；大力激励企业向产业链两端扩展，加大高端产业及产业链关键环节招商引资的力度，弥补现有产业体系中的短缺，使之形成功能健全、运行高效的产业生态系统；围绕重点行业龙头企业进行多方位产业链延伸，衍生众多中小企业，注重发挥其独特作用，强化各环节功能匹配，推进产业协调发展，形成龙头企业、骨干企业和一大批中小企业有序组合的产业联盟。

（二）重点区域

“十三五”期间，青浦区拟围绕都市产业区转型、水源保护、美丽乡村建设等重点区域推动成片调整。

1. 青浦新城

发展导向：着力打造综合服务中心、“产城融合”发展示范区和高新产业基地。依托长三角交通廊道和轨道交通的优势，引导现代服务业快速集聚，强化“四新经济”发展，增强青浦新城集聚效应和综合服务功能，建设集商务休闲、文化娱乐、创业就业、创新孵化及居住等于一体的综合服务中心；实施青浦新城北拓战略，强化产业能级的跃升，完善公共服务设施配套，大力推进“产城融合”，青浦工业园区产城融合转型发展区（崧泽大道以南，上达河以北，胜利路以东，华青路以西）打造上海郊区“产城融合”发展示范区；着力推进徐泾、华新工业园区及赵巷新城二区转型升级，推进外青松公路沿线地块的功能转型调整，引导生产性服务业、高新技术产业发展，建成面向长三角的总部经济区、生产性服务业区和战略性新兴产业基地。

2. 青东地区

发展导向：着力打造综合性城市功能组团。以西虹桥商务区建设为核心，对接全市域现代服务业发展方向及功能定位，依托国家会展中心、北斗西虹桥基地、中国（上海）国际贸易中心网功能区、西虹桥金融服务业集聚区等建设发展，着力发展大会展、大物流、商贸办公、北斗导航四大产业，培育集聚总部经济、平

台经济、新型金融三大业态，构建综合性城市功能区；以青东四镇统筹联动为抓手，立足其发展基础与特色优势，着力生产性服务、会展配套服务、电子商务、智慧物流及平台经济等，打造功能错位、产业联动、统筹协调的良性互动发展格局，建设成为功能特色鲜明、竞争力突出的综合性城市功能组团。

3. 青西地区

发展导向：着力打造生态型湖区经济示范区和水乡文化名镇。以“提升生态价值”为目标，坚持绿色发展、低碳发展理念，依托淀山湖地区优良的生态环境优势基础，深入挖掘丰富的水乡特色文化内涵精髓，强化“体验经济”的广度与深度，聚焦现代农业、科技创新、生态休闲、健康养生、商务休闲和婚庆旅游等领域，着力发展“大健康、大生态”产业，打造宜居、宜业、宜游的生态休闲区，探索与上海国际大都市功能相匹配的湖区经济；推进青西三镇资源整合、产业联动、城乡统筹发展，打造功能协调、特色鲜明的现代化水乡文化名镇。

五、保障措施和推进机制

（一）进一步完善产业调整制度建设

建立科学的产业调整标准。严格落实节能目标责任考核机制，继续实行节能目标问责制和“一票否决制”，建立科学的环保、能耗、安全、质量、效益综合指标体系，制定合理的产业结构调整标准，并突出重点领域，制定全区分阶段淘汰落后产能、化解过剩产能、转移低效产能的指令性计划，指导产业结构调整工作。

强化政策约束机制。对计划调整淘汰的企业，逐步减少或取消其所享受的优惠政策，金融机构杜绝对其信贷支持，环保部门依法吊销排污许可，投资主管部门依法不予以备案和核准投资项目，规土部门依法不予以审批新增用地，市场监管部门依法不予以办理生产许可证和安全许可证等，从各个层面予以制约。

强化市场倒逼机制。对列入产业调整清单的企业，提高差别电价加价标准，实行惩罚性电价、超定额用水累进加价，提高排污费用标准，形成落后产能退出的市场倒逼机制，建立进退有序的市场通道；完善重点行业生产经营技术标准规范，强化能源资源消耗、污染物排放、质量安全、生产安全、职业危害等市场准入标准的制定和实施，加强重点行业的市场准入与退出管理，倒逼产业转型升级。

（二）加快推进体制改革和政府职能转变

提高行政审批效率。借鉴上海自贸区管理模式，实行负面清单准入管理方式，最大限度减少行政审批环节，简化、优化行政审批流程，为企业提供优质高效的服务。

创新政府调控方式。创新政府政策引导和宏观调控方式，使市场在资源配置中起决定性作用，强化政府指导和服务职能，更加注重事中、事后监管，为各类市场主体提供优质服务，创建良好发展环境；放宽民间投资领域，打破市场准入壁垒，保障企业合法权益，促进各类要素在市场中合理流动和优化配置。

调动行业协会的积极性。转变政府主导的思维定式，成立和

完善各类行业协会，充分利用其掌握行业发展前沿动态的优势，调动其助推产业转型升级的积极性，强化其对加强行业结构调整与转型升级辅导工作。

（三）加速完善二次开发机制建设

完善土地二次开发推进政策。探索建立优先推进重点区域产业调整腾出土地再利用通道及相关政策、机制，探索研究原有产权企业优先参与土地二次开发的机制。

完善闲置厂房转型推进政策。出台园区内相关工业闲置厂房转化为生产性服务业用地的扶持政策，加快现代服务业发展，探索解决操作瓶颈问题。

完善补贴标准体系。尝试推进以企业产能规模、腾出土地面积等组成的综合指标作为扶持资金的补贴标准。

多途径保障产业用地需求。综合利用“引”与“逼”政策手段和经济杠杆等多种途径，有序推进落后产能产业的淘汰与调整，保障“十三五”期间重点产业项目土地利用需求。

（四）建设产业结构调整数据库

构建综合性管理平台。借助信息化蓬勃发展的机遇，以信息技术为核心手段，建设青浦区产业结构调整数据库，推进集产业结构调整重点项目筛选、产业结构调整分类管理、产业结构调整进程监测、产业结构调整效益评估等机制于一体的综合性管理平台建设。

制定合理的产业调整计划。按照一定的指标评价体系，对企

业、项目、设备等环节调整的必要性、重要程度、紧迫性等进行综合评估，通过加速调整、重点调整、准备调整、储备调整等分类方式，进一步梳理不同时段产业结构调整与转型重点、项目及任务计划，推动青浦产业结构调整与转型升级工作稳步、有序进行。

（五）加大财税和金融扶持力度

充分利用专项资金政策。鼓励低效产能有序转移和退出，每年安排一定的产能转移和退出补偿专项资金，凡是属于工业用地减量和二次开发的产业调整项目，优先申报市级重点产业结构调整项目或纳入区重点产业结构调整项目，给予一定的财政扶持。

制定完善区级资金扶持政策。统筹安排工业类、科技类财政资金，扶持重点向工业转型升级领域倾斜，专款安排用于全区传统产业转型升级工作的考核和奖励，调动企业调整积极性。

构建调整资金补偿机制。鼓励各镇、产业园区、相关企业等筹集资金，进行跨地区、跨行业、跨所有制的资产收购、重组，通过土地开发或处置收益弥补损失，实现资源优化配置。

增加企业的信贷。建立政府与金融机构的沟通协调机制，搭建银企对接合作平台，积极向金融机构推荐符合转型升级要求的工业项目，促进金融机构加大信贷支持力度。

拓宽其他资金来源。积极争取社会资金的投入和上海市工业园区转型基金的介入，支持符合转型升级方向的企业在境内外上市，以及发行企业债券、短期融资券和中期票据等进行融资。

（六）加强人才培育与引进

加强人才培育。开展各类高层次人才培养计划，注重高层次科技创新创业人才和青年科技人才的培养，积极推动大学生就业创业，资助企业对管理人才和创新领军人才的培养，着力构建一支规模合理、专业水准能够有效服务于科技创新创业的科技保障人才队伍；着力培育一批在关键核心技术产业化、重大产品研发、创新经营管理模式等方面具有突出贡献的领军人才和领军团队。

强化人才引进。围绕产业转型升级需要，以高层次、高技能人才队伍建设为重点，加强人才的引进，为青浦的经营者队伍不断增添新的血液；加强院士引进和服务工作，吸引海内外高层次创业创新型人才。

营造良好的人才吸引环境。重视外来经营者的引进与培养，营造宜居宜业的人才集聚环境，在个人所得税、居住、子女教育、科研、社会保障等方面为引进人才提供政策优惠和扶持。

（七）扶持民营中小企业发展

加大民营中小企业扶持与培育。坚持扶持和淘汰并重、政策和市场并重的导向，选择适合青浦发展的民营中小企业类型和行业，予以重点扶持培育，通过关注和引导，加强环境营造，集合政府和市场的力量，从细微处入手，多方位为民营中小企业提供扶持和关怀，极力解决民营中小企业创新发展中面临的问题与困境。逐步将企业培育工作纳入对街镇园区的年度经济指标的考核，把促进当地小微企业发展提升到招商工作相同的高度上去。

强化服务企业工作。探索创新型企业扶持和孵化的新途径，打造“大众创业、万众创新”的良好氛围，充分激发民营中小企业在丰富产业构成、释放创新活力、建设商业商务氛围等方面的能力和意愿；放宽现有产业扶持的门坎限制，让更多的拥有发展潜力的民营中小企业享受到资金、政策、技术等方面的扶持与帮助；针对民营中小企业税费负担过高问题，建议设立区域性中小企业税费补偿基金，对符合青浦中小企业产业发展导向，并具有一定成长性 or 特殊资质的中小企业，予以一定比例的税收减免或税收差额补偿；优化人才集聚环境，搭建人才引进平台，通过大环境的改善来引才留才，逐步输入民营中小企业，以破解民营中小企业很难通过自身条件吸引优质人才的窘境。

青浦区人民政府办公室

2016 年 12 月 30 日印发
