

闵行区人民政府文件

闵府发〔2026〕19号

闵行区人民政府关于印发《闵行区 国资国企改革与发展“十五五”规划》的通知

各镇人民政府、街道办事处，区政府各委、办、局，各区属公司，有关单位：

《闵行区国资国企改革与发展“十五五”规划》已经区政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2026年7月20日

闵行区国资国企改革与发展“十五五”规划

为统筹推进闵行区国有资本布局优化和结构调整，引领区属国资国企“十五五”时期实现高质量发展，根据国家、本市及闵行区《国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，衔接新一轮深化国资国企改革的行动方案，制定本规划。

一、发展目标

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神和对上海工作重要指示要求，紧扣闵行“一南一北”战略和“3+3+3”现代化产业体系，围绕“聚新质转动能，优空间提品质”发展主线，以改革创新为根本动力，以发展新质生产力为重点，推动国有资本向服务国家和上海重大战略、保障城市安全运行和基本民生、支撑区域优势产业和前瞻性战略性新兴产业的领域集中，构建形成战略引领有力、布局结构优化、治理效能卓越、新质动能强劲的区属国有经济发展新格局，为闵行全面建成创新开放、生态人文、宜居安居现代化主城区和新质生产力主阵地提供强有力支撑。

——质量效益实现新跨越。区管企业资产总额突破 1000 亿元，营业收入超 83 亿元，利润总额达 4 亿元，国有资本保值增值率不低于 102%。筹建一流资本运营平台，力争控股 1

家上市公司，提升主体信用等级。

——布局结构实现新优化。战略性新兴产业和未来产业投资累计超过 50 亿元（含基金撬动），战新产业资产占比提升至 20%以上。推动完成 1—2 轮战略性重组整合，同质化竞争有效压减。

——科创服务实现新突破。在生物医药、聚变能源、商业航天等领域形成 2—3 个竞争力强的产业集群，支持具备条件的集群争创国家级载体。深化上海闵行国家科技成果转移转化示范区建设，建设运营高质量孵化器不少于 3 个，推动科技成果转化落地项目不少于 50 个，全过程、全链条孵化服务体系逐步健全。

——体制机制实现新活力。中国特色现代企业制度更加完善，经理层任期制和契约化管理全面深化，管理人员末等调整和不胜任退出机制常态运行。国有资本投资运营平台建设取得突破，穿透式智慧监管体系全面建成，企业活力与效率显著提升。

——党的建设实现新提升。全面从严治党向纵深推进，党的领导融入公司治理长效机制更加健全，高素质专业化国企领导班子和干部队伍建设取得明显成效，党建与生产经营深度融合。

表 1：闵行区国资国企“十五五”主要发展指标

序号	指标类别	指标名称	2025 年 基准	2030 年 目标	年均增速	属性
1	总体规模	资产总额（亿元）	783.74	1000	5.0%	预期性
2		净资产（亿元）	445.52	587	5.6%	预期性
3		营业收入（亿元）	63.49	83	5.7%	预期性
4	资本回报	利润总额（亿元）	2.8	4	7.4%	预期性
5		国有资本保值增值率（年度，%）	100.5	≥102	—	约束性
6	布局优化	战新产业资产占比（%）	—	≥20	—	预期性
7		累计战新产业实缴投资（亿元）	—	50	—	预期性
8	风险防控	区管企业总体资产负债率（%）	43.17%	≤65	—	约束性
9		集团管理层级（级）	3	≤3	—	约束性

二、重点任务

（一）服务“一南一北”战略，打造区域发展双引擎

1. 深度参与高能级科创策源湾区建设。依托大零号湾集团深化校区、园区、城区“三区融合”，构建创新内核引领、转化主轴串联、三大片区联动的功能布局。联动交大、华师大等高校及市属国企共建前沿创新平台，深化国家大学科技园功能，支持高校探索科技成果全赋权改革。优化全链条科创服务体系，构建“预孵化—孵化—加速—产业化”梯度服务体系，布局概念验证中心、高质量孵化器、产学研融合平台等科创载体，运用拨投联动、孵化基金等机制深度赋能早期硬科技项目，打造高校及科研院所成果转化首站。用好“大零号湾”科技成果线上发布平台和上海国际技术交易市场，加速技术供需对接

与跨境科技成果转化。加强大零号湾集团国际化、专业化、市场化能力建设，以全周期科创赋能推动科创优势转化为产业竞争力与经济增长新动能。

2. 助力虹桥国际开放枢纽功能提升。依托虹桥区位优势和国际开放枢纽制度创新优势，推动南虹桥集团深度融入上海提升贸易中心能级的发展大局，持续放大进博会溢出效应，升级进口展示交易中心功能，深化“丝路电商”建设，集聚数字贸易、服务贸易等新型外贸主体。坚持招大引强，精准引进跨国公司、头部民企总部及高端专业服务机构，以 TOD 模式高标准推进前湾中央活动区建设，打造职住均衡、开放活力的国际化城区。积极对接自贸区扩区政策复制，坚持精准切入、轻量运营、服务实体原则，发展“以贸促产、以产强贸”良性互动格局，系统构建贸易、创新、标准、金融、供需五大生态体系，打造长三角企业“走出去”战略支点。新虹桥公司积极融入枢纽建设，整合园区医疗资源打造国际医疗服务贸易平台，拓展生命健康领域特色贸易布局。

（二）深耕特色主导产业，培育未来产业新赛道

立足区域产业发展布局，壮大生物医药、商业航天、新能源装备、人工智能等先进制造业集群，前瞻布局低空经济、脑机接口、具身智能等未来产业新赛道。

1. 做强生物医药与生命健康产业。依托新虹桥公司建设虹

桥医谷，重点攻坚脑机接口、高端医疗器械前沿领域，打造生命健康服务集聚区、脑机接口未来产业集聚区、高端医疗器械集聚区、全球创新医疗器械展训销中心四大核心平台。依托“脑智天地”集聚区，引入脑机接口上下游企业，对接华山医院临床资源，布局脑电数据中心等关键基础设施。联合申康、东方国际、上海医药，以“展训联动、以展促贸”模式实现“展品变商品、流量变销量”。依托大零号湾生物医药公司，引育上下游优质企业，培育基因与细胞科技产业，推进 CDMO 工厂建设运营，聚力打造生物医药全产业链发展格局。高标准建设市级养老科技产业园，围绕“银发+产业”方向，打造“技术研发—概念验证—产业孵化—资本赋能”的涉老科技产品服务体系。

2. 打造商业航天与高端装备制造高地。围绕“火箭星城”建设，加快推进临沧路火箭整箭总装测试及运输园区建设，完善运输基础设施与专用码头配套。推动莘庄工业区公司与航天八院、中国商业火箭公司等单位深入合作，突破可重复使用火箭、低轨卫星星座等关键技术，形成“研发—制造—发射—运营—应用”全链条产业生态。巩固高端装备领域产业优势，发挥思源电气、中船 711 所、拓璞数控等龙头企业引领作用，推动先进电网装备、工业母机、新能源汽车等重点领域全链条协同。支持低空经济重点企业开展整机研发与系统集成，拓展多

元化应用场景。

3. 抢占聚变能源与具身智能发展先机。试验区公司北部打造“太阳谷”聚变能源产业集聚区，依托中国聚变能源有限公司及上海聚变科学研究中心，吸引高温超导带材研发、等离子体控制设备制造等上下游企业集聚，构建全球聚变能源创新策源地。南部打造“智能谷”，发挥节卡、非夕等头部企业优势，巩固具身智能零部件特色产业集群，拓展大模型及AI+场景落地。深化“未来能源与智能机器人未来产业科技园”建设，推动节卡机器人产业园建设，引进一批机器人本体及配套产业链企业。

4. 统筹贸易服务与文商旅体展融合发展。依托虹桥国际开放枢纽的制度创新优势，精准切入服务贸易、数字贸易，围绕专业服务、大宗商品、数字贸易、金融服务、商务服务、医疗服务、医疗器械贸易、数据服务等重点领域，着力推动贸易新业态与区内实体经济深度融合，发挥要素市场、交易平台、企业主体等资源集聚优势。推动国资国企从传统载体运营向贸易资源整合者、供应链服务商、开放生态构建者转型。打破行业壁垒与资源壁垒，推动文商旅体展等新型消费业态发展，聚焦文化类场馆的运营、体育场馆经营、体育赛事承办、群众文化活动策划组织，统筹区域文商旅体展业务资源一体化运营，构建全域一体化融合运营发展格局。

（三）做强资本运营平台，增强国资价值创造能力

1. 发挥多层次国资基金撬动作用。推动闵金投公司聚焦科技创新与战新产业投资，建设大零号湾科技创新策源基金矩阵。通过战略性投资、新质领航、未来产业等母基金，撬动社会资本形成千亿级基金生态。坚持“投早投小”与“投大投强”并重，强化投招联动，打造“基金+园区+企业”联动发展格局。构建涵盖“概念验证资金+种子基金+天使基金+VC/PE+并购基金”的全周期基金矩阵。支持企业风险投资基金，提升耐心资本在未来产业培育中的参与度。完善“募投管退”全流程风控与穿透式监管体系，通过 IPO、并购重组等多元渠道实现资本良性循环。

2. 提升存量资产盘活与运营质效。推动区属企业稳步拓展在管资产规模，协同推进区域产业用地与低效资产盘活，灵活运用“持有+销售”“租售并举”及资产证券化工具，提高资产造血能力。持续推进“两评估、一清单、一盘活”专项行动，加强与央企、市属国企合作，加大国有载体建设力度，深化“研发+制造”协同模式。加快推进“工业上楼”，建设高品质智造空间，提升科创载体供给能力。

3. 推进资本运作与上市培育。筹建一流国有资本运营平台，完善“融投管运”资本运作闭环。遴选主业突出、盈利稳定、治理规范的优质板块，构建硬科技标的种子池，探索引入

战略投资者，稳步推进上市培育。灵活运用 REITs、ABS 等工具盘活优质经营性资产，拓宽直接融资渠道。

（四）夯实高品质城市保障，提升综合运营能级

1. 高标准推进城市更新与综合运营。推动城投公司加速向城市综合运营商转型，高标准推进市、区重大工程与交通基础设施建设，探索城市智慧基础设施布局，助力城市数字化转型，积极参与绿色低碳等新型基础设施投资建设，全面统筹区域基础设施提质升级。推动闵资集团深度植入“养护+”融合发展模式，立足市政设施管养、园林绿化管护、城市环卫保洁等基础业务，依托市场化运作机制拓宽服务边界，不断丰富城市综合运维、环境治理等多元服务业态。强化区属国企应急保障能力建设，完善城市生命线安全应急运维体系。

2. 完善多层次住房体系与增值物业服务。推动闵房集团打造多层次安居体系，通过回购、配建和存量动迁安置房源转化等方式，做优“闵房乐汇”租赁品牌，持续加大保障性租赁住房房源筹措和供应力度。践行“好房子”理念，持续提升市场研判、成本管控、供应链体系建设、产品研发、销售管理等住房建设经营能力，稳步开拓地产开发业务。扎实推进“两旧一村”、城中村及美丽家园改造。探索“物业+”增值服务模式，发展家政服务、社区养老等便民服务，搭建智慧物业数字化平台。

3. 筑牢粮食安全与社区商业服务底线。闵粮公司稳步推进6.6万吨区级储备粮库新建工程，全面推广绿色智能储粮技术集成应用，确保8.9万吨地方战略储备粮安全，筑牢区域粮食安全“第一道防线”。围绕“15分钟社区生活圈”，拓展便民零售、社区食堂、生鲜配送等业态，创新供应链、产业链模式，打造区域内示范性社区商业布点。赋能乡村振兴，依托大治河南部水稻种植示范基地，推动生态化种植与一二三产融合发展。

三、改革举措

（一）优化国有资本布局，锻造国有经济结构优势

1. 聚焦主责深耕主业。紧扣区域战略部署，推动区属企业围绕“一主一辅”细化主业。按照“资本运营类、产业服务类、城市保障类”三类功能，系统构建区管企业“3+6+20”主责主业目录矩阵，纵深推进二、三级子企业主业核定。明确闵资集团以“存量资产运营与战新产业投资”，闵金投公司以“战新及科技产业投资”，莘庄工业区公司、南虹桥集团、大零号湾集团、新虹桥公司、试验区公司以“园区运营与产业集成服务”，闵房集团以“房地产开发与运营”，城投公司以“城市基础设施建设与运营”，闵粮公司以“政策性粮食储备”为六个核心维度的主业布局。推动区管国企做强核心主业，探索培育业务，严控非主业投资，实现“一业一企、一企一业”，打造一批主

业清晰、战略功能强劲的国有企业，提升专业化运营水平，引导资源向城市建设运营、民生保障、战略性新兴产业集中，切实发挥科技创新、产业控制、安全支撑作用。

2. 推进战略性重组与专业化整合。以提升产业集中度为导向，优化国资管理架构，做强重大战略实施主体。坚决清理偏离主业、低效无序业务，推动资金、资产、资源向核心主业集中。建立国有企业主业年度复核、动态管控机制，以关停退出、专业整合、战略重组等方式完成低效资源优化整合。严格规范企业组织层级体系，固化管理层级管控标准，区属国企管理层级严控在3级以内。常态化实施新增法人层级管控，除战略需要、政策因素、风险隔离等特殊情形外，新增法人原则上不超过3级。系统推进低效、无固定主业法人层级压减整合，对暂不具备压减条件的特殊主体实施提级管控、穿透式管理，确保法人户数增长与主业发展、效益提升相匹配。

3. 增强企业价值创造能力与自主创新能力。坚持以企业为主体、市场化为手段，开展对标一流价值创造行动，构建可持续运营模式和市场化造血机制。鼓励国有企业多种方式自筹资金，通过“合理负债+精准投资”实现资产积累与利润长效增长。持续开展治亏挽损，推进精益化管理与成本管控，深化管理会计应用。探索建立政府对企业公益性业务的合理补偿机制，完善工效联动机制，支持企业增设科技创新绩效指标；对

研发未达预期但形成技术、数据积累的，客观评价其创新贡献。深化产学研协同创新，支持企业联合一流高校搭建创新平台，完善研发投入稳定增长机制。推动区属国企与央企、市属国企通过项目合作、产业共建、搭建联盟等方式实现联动发展。积极用好国资国企的资源、资产、资金优势，通过产业链投资与孵化、线上线下融合服务、金融资本工具等方式布局新模式新业态，培育新的利润增长点。

（二）深化体制机制改革，提升治理现代化水平

1. 完善中国特色现代企业制度。推动区属国企董事会应建尽建、配齐建强，形成内部董事与专职、兼职外部董事合理搭配、专业互补的结构，落实外部董事占多数制度，强化董事会“定战略、作决策、防风险”核心职能。着力推进专门委员会建设，优先设置审计委员会并由外部董事主导。拓宽外部董事来源渠道，建立健全外部董事人才库，完善选拔、考核、退出及激励约束机制。以公司章程为基础修订董事会议事规则，明确决策程序与权责边界，确保党组织前置研究讨论与董事会决策有机衔接。健全董事会授权管理制度，明确授权原则、事项范围及权限条件，实行清单化管理，厘清董事会与经理层权责边界。建立总经理组织落实董事会决议的专项制度安排，推行经理层成员任期制契约化管理，签订业绩合同，刚性考核兑现，充分激发经理层内生动能。

2. 构建分类评价体系。完善国有企业功能界定与分类指引，坚持分类评价与“一企一策”精准评价相结合，根据不同类型企业功能定位与业务特征，构建差异化评价体系。聚焦战略支撑与价值创造，适当增加战略任务完成度、新质生产力培育等考核指标权重，凸显服务区域发展大局的导向。对承担政策性、功能性业务的企业，明晰功能边界与成本构成，开展公益性业务分类核算与结果认定，探索建立“成本规制+绩效激励”的政府合理补偿与控本增效激励约束机制。推动分类评价结果与经营业绩评价刚性挂钩，优化年度评价与任期评价衔接机制，强化评价结果在薪酬分配、资源配置中的刚性应用，切实发挥评价“指挥棒”作用。

3. 健全市场化选人用人机制。深化经理层任期制和契约化管理，刚性执行管理人员末等调整和不胜任退出制度。实施“闵行国资菁英计划”，靶向引进产业领军与高管人才；一体推进“规范、激励、倾斜”的薪酬分配体系，合理向核心人才与一线骨干倾斜，畅通员工职业发展三通道。加大技术经理人引育力度，培育“懂技术、懂产业、懂投资”的复合型人才。探索“科学家+创业者”双轨培养模式，鼓励高校院所和企业开展“双聘制”，构建教育、科技、人才一体化发展格局。

（三）完善国资监管体系，增强监管整体效能

1. 优化国资监管体制机制。围绕提升服务国家战略、区域

战略能力和实效，加强国资监管机构与综合管理部门、行业管理部门的协同联动，深化“直接监管+委托监管+指导监管”三位一体体系，实现政策导向一致、行动高效配合、数据贯通共享。以权责清单、授权放权清单科学界定监管边界，推动经营性国有资产统一规范监管，促进国有企业更大范围、更深层次的资源优化配置。进一步规范国有股权投资管理，增强国有企业之间、不同所有制企业之间依法合规的协同合作优势，构建权责明晰、运转高效、监管有力的国资监管格局。

2. 构建战略使命评价体系。围绕落实宏观政策、实施重大战略、履行安全责任、引领产业发展、保障改善民生等核心维度，建立国有企业履行战略使命评价制度，构建以履行战略使命、提升核心竞争力为引领的企业综合评价体系。遵循分类评价工作思路，深化“一企一策”差异化评价机制，从功能分类、功能定位与功能价值的角度出发，设置可量化、可核验的评价指标。开展国有企业公益性业务核算结果认定试点，健全控本增效激励约束机制。推动战略使命评价结果与企业经营业绩考核深度衔接，避免重复评价，确保评价导向与考核激励形成闭环合力。

3. 推进穿透式全覆盖监管。坚定不移推进监管数字化，构建穿透式智慧监管体系。以司库建设与数据治理为突破口，加快“智慧国资”平台迭代升级，集成财务、资产、投资、合同、

人才等重点模块。以资本为纽带，建成上下贯通、实时在线、自动预警的国资国企智能化穿透式监管系统，实现资金全量可视、实时可控，推动资产租赁与合同深度挂钩、财务数据实时归集。建立债务风险动态监测机制，区管企业资产负债率严控在65%以内。助力监管从事后复盘向事前预警、事中可控、事后溯源的全周期闭环管理转型，筑牢智慧化、精准化监管屏障。

（四）加强党的全面领导，汇聚改革发展合力

1. 坚持党的全面领导贯穿始终。全面落实“两个一以贯之”，深化“第一议题”制度，第一时间学习贯彻习近平总书记重要讲话和指示批示精神。增强党组织政治功能和组织功能，严格执行《关于区管国有企业在完善公司治理中加强党的领导的实施细则》，分层分类动态优化党委前置研究讨论重大经营管理事项清单，强化实质性把关，完善党的领导融入公司治理的长效机制。对不设党委的独立法人企业，由党支部（党总支）集体研究把关人财物重大事项。健全以公司章程为基础的公司治理制度体系，深化党组织作用发挥的组织化、制度化、具体化，充分发挥党组织把方向、管大局、保落实的领导作用。

2. 推动党建与生产经营深度融合。坚持党建工作责任制考核与经营责任相衔接，以“党业融合”赋能改革攻坚。深化党建品牌矩阵建设，结合各企业产业赛道特征，打造具有闵行国资辨识度的特色党建品牌，以企业改革发展成果检验党组织工

作成效。坚持党管干部、党管人才，按照“对党忠诚、勇于创新、治企有方、兴企有为、清正廉洁”标准，实施“青马奋蹄”等青年干部培养计划，建立梯队培养机制，打造政治过硬、业务精通的现代国企人才队伍。构建各具特色的国有企业文化体系，以文化凝聚改革共识，激发干部职工干事创业内生动力。

3. 推进全面从严治党向纵深发展。压实管党治党主体责任，深化细化“四责协同”机制，构建主体明晰、有机协同、层层传导、问责有力的责任落实格局。增强对“一把手”和领导班子用权监督，坚决整治权力集中等领域腐败。积极落实巡视巡察工作要求，持续推进政治监督具体化、精准化、常态化，加强对国有企业落实党中央决策部署情况的监督检查。健全协同机制提升监督效能，加强审计监督、财会监督、人大监督等其他监督力量的贯通协调机制，聚焦投融资、招投标等关键领域，把加强党风廉政建设贯穿始终。落实“三个区分开来”原则，健全容错纠错机制，旗帜鲜明地为敢于担当、踏实做事的企业干部撑腰鼓劲，营造风清气正的干事创业环境。

四、保障措施

一是加强组织领导。建立区委、区政府统筹决策国企改革重大事项机制。压实各区管国有企业改革主体责任，制定“一企一策”差异化改革实施方案。指导督促各区管企业科学编制“十五五”时期战略发展规划，精准锚定主业方向、明晰阶段

发展定位与核心攻坚目标。除法律法规另有规定外，行使公共管理职能的部门应剥离专门针对国有企业的管理事项。二是强化评价激励。强化“十五五”规划的分解、落实、评价与激励，将规划发展目标纳入国有企业分类评价体系，明确年度目标任务，强化日常督导。实行“一企一策”差异化评价方案，增加新质生产力、科技创新等维度权重，科学设置评价指标和权重。建立规划执行闭环跟踪机制，定期开展规划中期评估和动态调整，有效发挥战略规划导向与绩效评价结果的成果运用和对标引导作用。三是营造良好氛围。充分发挥党组织领导作用，加大改革政策与成效宣传力度，凝聚改革共识。积极营造有利于国资国企实现高质量发展的舆论环境和社会氛围，增强国资国企改革信心。落实“三个区分开来”要求，制定和完善容错纠错机制，鼓励企业家敢为人先，最大限度调动积极性、主动性、创造性。

公开属性：主动公开

抄送：区委各部门、区人大办、区政协办、区纪委监委、区法院、
区检察院、各人民团体。

闵行区人民政府办公室

2026年7月20日印发
