

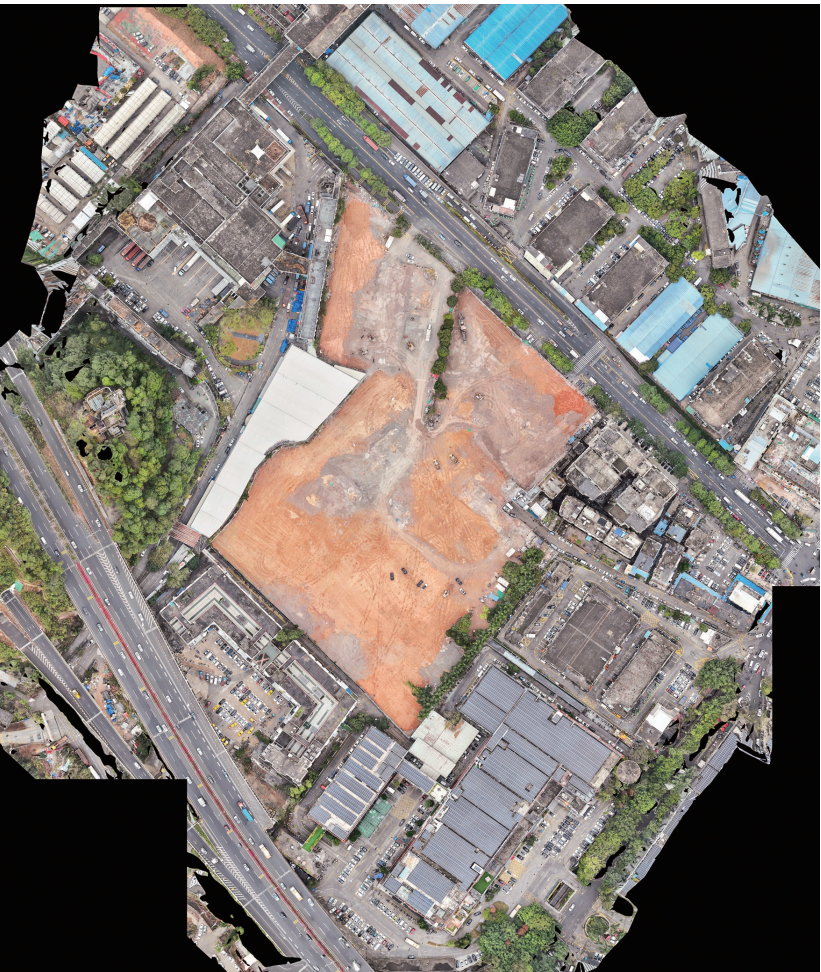
破题盘活存量空间 激发实体经济动能

——深圳龙华以体制机制创新探索城市高质量发展新路径

□ 孟凡伟

城市存量空间盘活是新时代城市高质量发展的核心命题,是深化要素市场化改革、培育新质生产力的关键抓手,更是统筹风险化解、产业升级与基层治理的重要载体。当前我国城市发展全面迈入内涵式提质、存量式更新阶段,传统增量扩张模式已无法适配现代化建设需求。个别城市更新项目受资金链断裂、债权债务复杂、历史遗留问题叠加影响陷入搁浅,导致优质土地长期闲置、产业空间供给不足、基层治理风险累积,成为制约城市转型升级和实体经济提质扩容的突出堵点。

作为广东省深圳市产业大区、创新强区,龙华区直面存量盘活中的机制壁垒、流程卡点和风险难题,紧扣粤港澳大湾区产业迭代与深圳“20+8”产业集群发展布局,以元芬村工业厂房城市更新项目纾困盘活为突破口,先行先试、大胆创新,构建“司法重整+行政赋能+市场主导+基层治理”四位一体协同改革机制,落地深圳首个预重整盘活工改工标杆项目。通过市场化、法治化方式化解巨额债务,破解多年历史遗留难题,成功引入本土龙头企业绿联科技承接项目,规划建设全球总部与跨境智能制造产业园,预计拉动工业投资近12亿元、新增年产值超100亿元,带动高端消费电子



深圳市龙华区元芬村工业厂房城市更新项目图

产业链集聚升级,实现风险化解、空间盘活、产业培育、民生增益、城市提质多重效益统一,为全国基层破解存量盘活难题,以改革赋能实体经济、以机制创新培育新质生产力提供可复制的“龙华样本”。

创新破局实践:构建“四维协同”改革体系打通存量盘活全链条堵点

面对风险集聚的困境,龙华区历经两年半攻坚,坚持问题、目标、结果

导向相统一,聚焦司法程序与行政审批衔接、风险发展统筹、服务需求匹配、盘活产业融合四大核心,系统性重塑体制机制、工作流程与服务体系,搭建起全方位改革攻坚体系,全面破解存量盘活全链条痛点堵点,于2026年7月成功取得项目用地批复,实现历史性突破。

创新全域统筹机制,凝聚多方攻坚合力。存量盘活工作链条长、矛盾杂、涉及面广,零散举措、单一部门推进难以见效。龙华区立足工作系统性和协同性,借鉴大地块整备成熟经验,建立“高位统筹、专班攻坚、市区联动、政企协同”全域工作机制,实现全链条闭环攻坚。

强化高位统筹引领。龙华区委区政府主要领导牵头调度,分管领导一线攻坚,通过常态化调研、现场办公、专题座谈等方式,精准把控项目重整、审批推进、风险化解、产业落地等关键环节,靶向破解重大难题。统筹城更、规资、商务、司法、街道社区等各方力量,打破部门壁垒、打通信息孤岛,构建齐抓共管、高效联动的攻坚格局。

组建专项攻坚专班。整合职能部门、属地街道、社区力量成立跨部门专班,全面梳理项目债务、权属、审批、维稳等各类问题,建档立卡、清单管理、限时督办。攻坚期间累计召开50余次专题会议、数十轮研判会商,逐一攻



深圳市龙华区大浪街道俯瞰图

维,深化府院协同治理,创新程序并行、四方共管、并联审批模式,彻底破解双向梗阻,构建法治化、可复制的盘活新范式。

搭建司法程序与行政审批协同体系。与深圳市中级人民法院建立常态化会商机制,梳理预重整、投资人招募、主体确认、用地审批等全流程节点,厘清两类程序的适配规则与衔接边界。

创新市场化管理人选聘模式。打破传统指定模式,推行债权人、债务人、出资人、意向投资人四方协商推荐机制,保障管理人兼顾各方权益,摸清项目实情。推动管理人提前介入,全面梳理资产、债务、矛盾痛点,提前代办审批业务、推进主体资格申报,解决企业失信、控制权变更导致的审批中断问题,保障项目推进连续稳定。

创设四方共管并联审批机制。针对原主体破产失信、无法开具银行保函的堵点,创新设立区域更局、合作银行、实施主体、重整管理人四方共管资金账户,实现资金专款专用、全程可控。践行容错导向,核发一年期实施主体确认书,实现资格确认与投资人招募并联推进,既为司法重整提供资产支撑,也保障行政审批合法合规,筑牢项目盘活法治根基。

创新柔性服务机制,跑出项目盘活加速度。龙华区坚持服务前置、全程赋能,构建全方位柔性服务体系,以精细化政务服务压缩盘活周期、降低企业成本、保障项目提速落地。

高效推进清拆腾退。组建专项攻坚工作组,依托基层治理力量,联动管理人统筹项目腾退、租约解除、场地清拆等工作,人性化化解搬迁安置、权益协商矛盾。仅用24天完成75家经营主体100%签约清租,腾退进度提速40%,为项目建设抢占关键窗口期。

前置配套服务保障。搭建“街道统筹、部门协同、社区落地”三级企业服务体系,开通重大项目绿色通道、专人专班全程跟进。精准摸排企业住宿、交通、用工等核心需求,建立三张清单点对点破解落地难题,打造优质营商环境。

极致优化审批流程。针对用地

处置、指标调入、规划调整等多重审批难点,打破串联审批模式,推行提前介入、并联审批、容缺受理、信息共享机制,一周内办结全部核心审批业务。2026年6月项目用地方案获区政府常务会议审议通过,7月2日核发用地批复,彻底化解多年历史遗留问题,实现项目从搁浅闲置到落地开工的质变。

创新产业纾困机制,锚定实体经济双向升级。龙华区摒弃“重处置、轻产业”的传统纾困思维,以产业培育、动能重塑为核心,构建市场化、实体化纾困机制,实现空间盘活、产业升级、实体经济赋能三重突破。

严守实体产业准入。打破国资单一兜底的盘活路径,拓宽市场化引资渠道,建立分层评审的投资人遴选机制,坚守实体经济、高新技术、链主企业优先原则,杜绝地产化、空心化盘活,确保存量空间精准服务制造业升级和新质生产力培育。

精准赋能本土龙头扩容。结合辖区产业布局,精准匹配绿联科技扩产及总部落地需求。作为扎根龙华的高端消费电子龙头,绿联科技业务迭代升级后空间不足,龙华区搭建供需桥梁,支持企业自主收购项目股权,打造全球总部与跨境智能制造产业园。项目建成后可引进产业链企业10余家,提供近8000个高质量就业岗位,带动集体资产增值、群众增收、城区提质,激活区域产业新动能。

创新上市公司合规范式。针对上市公司参与预重整、城市更新的合规难题,主动对接证监会、深交所等监管部门,打通政策衔接、合规审查、资产交割壁垒,化解信息披露、资产权属等风险,形成“资产交割+债务清理+股权让渡”一体化合规路径,为上市公司深耕地方实体经济、参与存量盘活提供标准化范本。

改革经验启示:基层创新赋能高质量发展的核心逻辑与时代价值

元芬村项目盘活实践,是新时代基层统筹发展与安全、平衡存量提质与动能升级、兼顾政府有为与市场有效的典型改革范例,优化了区域存量治理、产业发展和基层治理模式,为全

国同类工作提供了宝贵经验。

法治引领,改革破局是破解存量治理壁垒的核心密钥。存量盘活核心瓶颈是体制机制与程序规则壁垒,传统模式下司法与行政体系闭环运行、相互割裂。龙华区通过府院联动、流程再造、法治赋能,融合司法风控与行政审批优势,实现风险化解法治化、项目推进制度化。唯有坚持法治与改革并重,才能打通制度堵点,全面激活存量资源价值。

市场主导,实体为本是激活要素价值的根本路径。存量盘活的终极目标是培育新质生产力、赋能实体经济,而非单纯处置资产、化解债务。龙华区依托市场化机制引入龙头企业,以产业资本主导空间重构与产业升级,实现“盘活项目、落地总部、培育链条、激活片区”的乘数效应,印证了存量更新必须坚守实体导向,让土地要素持续转化为高质量发展动能。

政府有为,精准赋能是统筹风险发展的关键支撑。市场化盘活离不开政府的科学引导和底线守护。龙华区精准界定政企边界,既不越位干预市场,也不缺位放任风险,通过机制创新、精准服务、风险兜底,以有为政府赋能有效市场,实现风险化解、资源配置、产业落地、民生改善多赢格局,彰显了基层治理现代化的核心内涵。

底线思维,闭环治理是长效提质增效的重要保障。改革创新既要敢闯敢试,更要守牢底线。龙华区全程严守合规、安全、维稳、廉洁底线,通过资金共管、法治审查、动态风控、基层维稳,全方位化解各类风险。同时构建全生命周期治理体系,摒弃短期盘活思维,实现改革有力度、风控有精度、民生有温度、治理有深度。

深化提质路径:以系统性改革推动存量空间治理现代化

当前城市发展进入存量提质关键阶段,低效空间盘活、实体企业扩产需求旺盛。龙华实践为基层破局提供了成熟路径,需持续深化改革,放大示范效应,推动项目经验向制度成果转化升级。

构建盘活招商融合体系,实现资

源精准匹配。创新“存量盘活+产业招商”模式,将搁浅项目、低效工业空间纳入全域招商资源体系。全面摸排存量资源底数,建立动态资源库和“一项目一档案”,精准对接优质实体企业扩产需求,推动企业带产业、带技术落地,实现空间资源与新质生产力精准匹配。

完善改革容错机制,释放基层创新活力。健全基层改革容错纠错与“纪巡审”联动会商机制,坚持事前赋权、事中监管、事后免责,为存量盘活、产业赋能领域的合规创新兜底撑腰,充分激发基层改革攻坚的主动性与创造性。

培育专业服务体系,提升盘活赋能能级。大力引育资产重组、资本运作、合规风控、产业规划类专业服务机构,提供全链条定制化服务。深化市区联动,依托市级平台与专家智库,提升存量盘活工作规范化、专业化水平。

健全全周期监管体系,巩固改革发展成效。构建“风险处置一项目盘活一产业监管一长效运维”闭环体系,常态化核查项目建设、产业落地、产能释放情况。搭建智慧监管平台,动态预警各类风险,严格落实产业准入与监管标准,保障存量资源高效利用、实体经济持续提质。

盘活存量空间、赋能实体经济、培育新质生产力,是新时代城市高质量发展与基层治理现代化的核心课题。龙华区以停滞工改工项目盘活为抓手,突破传统治理模式、打破流程壁垒、重构政企协同逻辑,探索出“司法赋能破僵局、行政提速优服务、市场主导兴产业、基层兜底保稳定”的全新路径,打造了可复制、可推广的基层改革样板。

龙华经验的核心价值,不仅在于盘活单个项目、落地龙头企业,更在于探索了法治化、市场化、系统化的存量治理路径,形成了改革破局、创新育能、实体兴城的鲜明导向。未来,该机制的深化推广将持续激活城市存量潜能、夯实实体经济根基、发展新质生产力,为全国超大城市内涵式高质量发展、基层治理现代化建设贡献宝贵的龙华智慧与实践力量。

(本文配图由深圳市龙华区大浪街道办事处提供)



深圳市龙华区元芬村工业厂房城市更新项目效果图一



深圳市龙华区元芬村工业厂房城市更新项目效果图二



深圳市龙华区元芬村工业厂房城市更新项目效果图三