

· 内部资料，免费交流 ·

# 江西发展参考

2018 年第 12 期（总第 67 期）

准印证号：（赣）0000368

南昌大学江西发展研究院 主办

2018 年 6 月 25 日

## 省政协副主席张勇对本刊文章作出批示

2018 年 5 月 9 日，省政协副主席张勇对本刊文章《我省中小企业进位赶超的关键问题及建议》（2018 年第 8 期，总第 63 期，作者毛小明）一文作出批示。

### □借鉴浙江“亩均论英雄”改革经验推动我省经济高质量发展

**摘要：**进入新时代以来，高质量发展成为各地促进经济发展的重要导向。2018 年初浙江省率先在全国出台《深化“亩均论英雄”改革的指导意见》，全面深化“亩均论英雄”改革，引起了广泛关注。2018 年 3 月，我们对浙江省进行了相关调研，对“亩均论英雄”改革进行了较为深入的了解。通过实地学习考察，我们认为江西与浙江相邻，经济联系紧密，学习借鉴浙江较为成熟的改革新经验，有助于加快构建我省现代化经济体系，促进经济高质量发展。

请将各级领导批示及有关方面的意见反馈本刊编辑部

# 借鉴浙江“亩均论英雄”改革经验 推动我省经济高质量发展

□ 黄淑华

## 一、浙江“亩均论英雄”改革主要做法

### (一) 突出效益,探索亩均考核改革

2006年,绍兴市绍兴县在全国率先初步建立起以节约集约用地、节能降耗减排为重点的企业“亩产效益”导向、约束和评价机制,开启了浙江“亩均论英雄”改革实践。随后宁波、嘉兴等地也先后进行了“亩均论英雄”改革,改革取得良好效果。经过多年实践探索,2014年,浙江省建立了省市县三级联动“亩产效益”综合评价机制,形成了较为完善的考核体系。主要有:亩均税收、亩均增加值、全员劳动生产率、单位能耗增加值、单位排放增加值等指标体系。考核成绩分为四类:A类,属于优先发展类企业;B类,鼓励提升类;C类,监管调控类;D类,落后整治类。主要做法为:优先将A类企业安排纳入机器换人、“两化”融合等试点示范项目,优先列入创新型领军企业,优先列入“浙江制造”品牌、“浙江制造精品”目录,优先支持建设企业技术中心、支持企业实施兼并重组,鼓励上市发展。B类企业,指导企业制定具体的提升计划,

并在资金信贷、人才引进、品牌建设、技术创新、技术改造等方面给予合理支持。C类企业，指导企业制定落实整改提升方案。D类企业，依法依规加大资源要素差别化政策实施和整治淘汰力度，采取措施加大对企业转型转产的帮扶。

## **（二）突出高质量发展，强劲科技创新内力**

“亩均论英雄”改革是浙江省促进经济高质量发展重要举措。浙江的亩均论英雄改革的考核内容很好地将供给侧结构性改革和高质量发展有机融合起来。主要做法为：一是以“正向激励+反向倒逼”促进创新为切入点，从2017年起新增研究与试验发展经费支出占主营业务收入比重、全员劳动生产率两项指标全覆盖，把“亩产论英雄”与“创新论英雄”结合起来，推动企业综合评价由主要以提高土地、能源、排放等单位资源要素产出率为导向，向主要以科技创新、技术改造等创新要素生产率提升为导向升级。二是实施创新引领“亩产效益”行动，分行业发布重点指标领跑者名单，树立先进典型，引导企业对标先进，并适时将企业“亩产效益”综合评价情况纳入政府质量奖评定条件。对“亩产效益”高的市县、园区和产业，在创新要素分配方面给予倾斜，优先布局创新平台建设。打破现有行政区划的限制，推动人才、项目、成果等创新要素在区域之间的合理流动和高效配置。

## **（三）突出绿色发展，把牢保护红线**

2016年1月，宁波划出浙江首条生态环境保护红线后，2017年9月，浙江出台《浙江省环境功能区划》，将全省划分为2400余个环境功能分区，包括702个生态保护红线区。浙江省“亩均论

英雄”改革充分体现生态环境保护的制度设计思路，在指标体系设计和分类考核等方面均有周密的保护政策，“单位能耗增加值”、“单位排放增加值”不仅作为最初设计就有的重要考核指标，同时明确规定对于生态承载能力弱的地区，单位能耗增加值、单位排污权增加值等绿色发展指标的权重可适当加大，对发生重大环境责任事故的实行一票否决，对节能减排、能耗等不达标企业，不得列入A类和B类。浙江全省范围内实行主要污染物总量指标量化管理制度、排污权有偿使用和交易制度、企业刷卡排污总量控制制度、产业转型升级排污总量控制激励制度、建设项目主要污染物总量削减替代制度等环境资源配置制度体系。

#### **（四）突出资源优化配置，抓实差别施策**

浙江省根据评价情况实施资源要素差别化配置。依法依规对ABCD不同类别的企业，实施用地、用电、用水、用气、排污等资源要素差别化价格政策，扩大差别化价格实施行业范围，加大第一档企业减免力度，限制末档资源的使用。浙江省在用水方面，对非居民用水户实际用水量超过核定用水计划的实行用水累进加价办法，同时对医药、化工、造纸、化纤、印染、制革、冶炼等行业中的高污染高水耗企业，结合综合评价结果依法依规实施差别水价政策；用能方面，优先安排符合条件的A类企业参与电力直接交易试点，在科学核定企业初始用能权的基础上，对A、B类企业的年度节能降耗任务可低于当地工业平均削减比例；用地方面，鼓励探索分阶段出让、弹性年期出让等制度，在法定最高年限内，结合综合评价结果，灵活确定工业用地出让年限，适当下调A、B类企业工

业用地出让竞买保证金和合同履行保证金等。

## 二、浙江经验对我省三大领域改革的启示

浙江进行“亩均论英雄”改革，是突破发展瓶颈的需要，更是追求高质量和高效益增长的模式转变的产物。其本质是以最小的资源环境代价，获得最大的产出效益，追求先进制造业和现代服务业在国内、国际产业分工和价值链中的地位明显提升，加快实现经济发展“增长中高速、质量中高端”。浙江“亩均论英雄”改革经过10多年的探索提高，值得借鉴学习的地方很多，在此主要谈三个领域改革的启示：

### （一）优化资源配置改革的启示

浙江“亩均论英雄”改革的起点是破解土地资源制约，最终落脚于资源要素差别化配置政策，解决的就是如何高效使用资源的问题。我省人均耕地面积低于全国，建设用地增加虽与全省经济社会发展要求基本相适应，但建设用地多年来一直低于浙江、江苏等发达地区，工业用地紧张是制约项目发展的重要因素之一。但在用地紧张的同时，我省还存在较为严重的用地效率低下，企业占地不开发现象。目前，我省尚有100多万批而未用土地，一边是一些新项目没有工业用地造成落地难，一边是部分企业用地荒芜。用水、用能方面，金融信贷产业发展基金使用方面等资源配置也同样存在效率不高的问题。价格调控，排污总量、信贷授信和利率优惠对企业发展的导向作用有待进一步提高。

### （二）激励科技创新发展方面的启示

创新是质量增长的关键，浙江“亩均论英雄”改革具有很强的

激励和倒逼企业提高科技含量，改革创新的作用。特别是大而强和小而精的企业能够得到更好的发展支持。一是分类管理使资源配置得到优化，向高效区域倾斜，集中资源发展优势产业，培育先进制造业集群，优化区域生产力布局，推动重大基础设施建设。二是资源配置向高效率企业倾斜有助于产业龙头更好更快地做大做强，有利于细化行业冠军脱颖而出。三是增强企业求转型、提效益的内生动力。企业排名不是终身制的，是个动态的排名。这样 A、B 档的企业保持排名就要不断壮大发展。同时，由于用地、用电、用能价格和资源配置上对 D 档企业的限制，企业要有好的生存和发展环境，就必须争先。我省科技创新能力在全国居中等偏低水平，虽然十八大以来我省区域创新能力进步显著，科技部正式发布《中国区域创新能力监测报告 2016—2017》和《中国区域科技创新评价报告 2016—2017》报告显示，我省科技创新水平指数稳步提升至 50.05%，比 2012 年提高了 10.91%，远高于 7.29% 的全国平均水平，首次迈进全国“第二类地区”行列。但比全国平均水平低 17.52 个百分点，与浙江省更是相差 21.33 个百分点。与中部邻省湖北、安徽、湖南等省的科技创新水平也有不小差距，湖北、安徽、湖南科技创新水平指数分别高出我省 15.70、8.19、5.6 个百分点。在 31 个省市区中我省区域综合科技进步水平排名 20 位。浙江的“创新论英雄”的做法对我省具有很强的借鉴性。

### **(三) 促进企业绿色发展方面的启示**

浙江“亩均论英雄”改革将绿色发展作为内在要求，强调的是培植市县政府和企业绿色发展的底线思维方式。我省作为首批国家

生态文明试验区之一，一直以来对生态环境保护、绿色发展十分重视。对县级政府和企业进行综合性绿色发展指标考核，可以直观、快速地提高企业的绿色发展意识，进而深层次培养保护环境的自觉性。

### 三、学习浙江经验，探索效益考核改革

随着供给侧结构性改革深入推进，目前，我省生产侧逐步实现了市场出清，结构优化升级，去产能任务连年超额完成，传统行业供需关系逐步改善，高技术产业快速成长，战略性新兴产业势头良好，工业发展的新动能不断累积。全省增长动力转换，质量第一、效益优先，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，已成为经济发展的最大关切。浙江“亩均论英雄”改革是高质量发展的有效途径之一，对我省具有较大的借鉴意义。

#### （一）依托我省已有基础，探索“亩均论英雄”改革

“亩均”对我省而言并不是新鲜词语，2008年《江西省工业园区分类管理办法（试行）》就对一类园区作了“园区每平方公里投资强度在15亿元（即平均每亩100万元）以上”规定。2015年《关于进一步推进工业园区节约集约用地若干措施的通知》，要求国家级开发区（含出口加工区）、省级工业园区新建工业项目平均投资强度原则上分别不低于320万元/亩和260万元/亩，项目达产后亩均税收分别不低于20万元、10万元。2016年《江西省开发区节约集约利用土地考核办法的通知》规定，考核实行百分制，考核指标共七项，具体为：新增国有建设用地供应率、新增国有建设用地利用率、建筑密度、综合容积率、工业用地固定资产投资强度、

工业用地地均主营业务收入、工业用地地均工业增加值。由省国土资源厅依据相关基础数据进行汇总评分排名，报省政府审定后予以全省通报。考核结果作为年度新增建设用地计划指标奖励以及支持申报省级开发区升级、扩区调区的重要依据。对考核排名在前3位的国家级开发区和考核排名在前10位的省级开发区进行奖励，新增国有建设用地计划指标应优先用于支持开发区建设。对考核排名在倒数后2位的国家级开发区和倒数后5位的省级开发区，在考核周期内，原则上不予支持扩区。同时，我省建立了全省市县美丽中国“江西样板”建设考评机制，制定了考核方案，对全省11个设区市和100个县（市、区）的科学发展综合考核“美丽中国‘江西样板’建设”进行了考核评分。

## （二）借鉴经验，建立突出江西特色的评价指标体系

目前，我省“亩均”考核实践是基于集约用地角度设计的，考量范围限于投资强度和产出效益。可在集约用地、美丽中国“江西样板”建设”等考核基础上，结合区域经济特点和发展需要，以县（市、区）为主，开展分产业、分区域工业企业“亩产效益”综合评价，从质量效益、绿色发展、科技创新等多个维度出发，建立“亩均税收、亩均增加值，单位能耗增加值、单位排污权增加值、R&D经费支出占主营业务收入比重”核心考核指标，重点生态区增设生态文明建设方面的衡量绩效指标。综合评价单项指标权重视工业发展情况和生态承载能力而定，一般不超过35%。各地按具体实际情况增加绩效指标、设置权重，设置综合素质加分项目，设定不参加评价的类别。总得分排名在前15%的企业为A类企业，总得分排名



在后 5%的企业为 D 类企业。

### **（三）以正向引导为主，差异化配置资源**

由省、市级层面强化评价结果运用，在加强对各地工业企业资源集约综合利用指标进行考核的同时，根据地方发展实际情况，重点围绕用水、用能、用地、排污、信贷、财税政策制定正向激励和反向倒逼的资源配置差别化政策，以正向引导为主，循序渐进落实。推动要素向高效益、高产出、高技术、高成长性企业集聚。加强产业、区域分类指导。以综合评价结果为基础，合理制定有针对性的产业支持政策和区域发展规划，合理转移和淘汰不适合继续留在当地发展的低效低端产业，合理推进生产力布局和重大基础设施建设，加快推动区域经济协调发展，不断提高区域经济综合竞争力。

### **（四）建立以县为主，绩效激励约束机制**

在完善企业考评体系的基础上，对县(区、市)进行绩效考评。按照“利用效率高、要素供给多”的原则，构建年度用地、用能、排放等资源要素分配与市、县“亩产效益”绩效挂钩的激励约束机制。对工业亩均税收低于全省平均水平的，适当减少新增工业用地指标；对单位能耗增加值高的市、县（市、区），在能源消耗总量指标上给予倾斜；对单位排放增加值高的市、县（市、区），在主要污染物总量减排上给予倾斜；对(R&D)经费投入强度大，省级中国制造 2025 专项资金、省重点创新产业化升级工程项目扶持等方面给予倾斜。

**（五）以“先易后难、先少后多、先评后用、先试后推”为原则，进行改革实践探索**

选择 2-3 个工业基础较好的设区市、条件较为成熟的国家级开发区和省级开发区先行试点，形成适合省情实际的可复制的经验，逐步向全省推广。

### **（六）建立省、市、县三级统一的大数据平台**

以省级大数据平台、用能单位能耗数据在线采集与监测公共平台建设为基础，建立全省统一的工业企业资源集约利用综合评价系统，各地、各有关部门对照规范要求将综合评价有关数据导入平台，自行设置指标权重、基准值，以及相关加分项或扣分项，建立本地区综合评价系统平台，确保基础信息的准确、完整、及时。

#### **作者简介：**

黄淑华，江西省发展改革研究院副院长

---

**编委会主任：**喻晓社

**编委会副主任：**邓晓华 黄细嘉

**编委会成员：**王德保 卢忠萍 刘耀彬 宋三平 肖 萍 杨柱才 钟贞山  
胡伯项 胡松柏 傅 春 廖晓明(以姓氏笔划序)

**主编：**钟贞山；

**执行主编：**王玉帅；

**编辑：**侯丹丹

江西省连续性内部资料性出版物 准印证号：（赣）0000368 承印单位：南昌大学昌大印刷厂

邮 箱：jxfzck@ncu.edu.cn；电话：0791-83968323，83968321；传真：0791-83968322

联系人：曾巧 王玉帅

地 址：南昌市红谷滩新区学府大道 999 号南昌大学江西发展研究院 邮编：330031

---

**本刊发送：**省委、省人大、省政府、省政协、省军区领导；根据其内容发送各相关  
部委办厅局、各设区市、各县（市、区）主要领导；校领导及校内相关单位

本期印 600 份