

西安市人民政府文件

市政发〔2022〕11号

西安市人民政府关于印发推行 “亩均论英雄”综合改革实施方案的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

现将《西安市推行“亩均论英雄”综合改革实施方案》印发给你们，请认真贯彻落实。



（此件公开发布）

西安市推行“亩均论英雄”综合改革实施方案

为贯彻落实《陕西省人民政府关于推行“亩均论英雄”综合改革的指导意见》（陕政发〔2021〕12号），积极推进“亩产效益”综合评价和资源要素市场化配置改革，促进经济高质量发展，结合我市实际，现就推行“亩均论英雄”综合改革工作制定如下实施方案。

一、总体要求

（一）指导思想。深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真落实习近平总书记来陕考察重要讲话，围绕建设工业强市目标，把深化“亩均论英雄”综合改革作为转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的有力抓手，制定实施差别化资源要素配置政策，优化产业布局、提升土地利用效率，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，为实现高质量发展奠定坚实基础。

（二）主要目标。2021年建立亩均效益综合评价体系；2022年出台并实施与“亩产效益”综合评价机制相匹配的差异化资源要素配置政策；力争在“十四五”期间，全市规模以上工业亩均增加值、亩均税收、全员劳动生产率增速均高于全省平均水平和工业平均增速；单位能耗增加值累计提高16%以上；单位碳排放增加值累计提高18%以上；规模以上工业企业研发经费投入强度

达到1.8%以上；加快制造业变革步伐，形成创新能力更强、生产效率更高、产品品质更好、资源消耗更小、环境影响更少、市场响应更快、体制机制更优的现代化经济体系。

二、构建亩均效益综合评价体系

（一）开展工业企业综合评价

1. 评价范围。先期以纳入统计范围内的规模以上工业企业为对象（待条件成熟后扩展至其他工业企业），电力、热力、燃气及水的生产和供应以及垃圾焚烧、污水处理、固废处理、危废处理等带有公益性质的企业和军工企业不纳入评价范围。

评价对象原则上按单一法人单位进行评价。同一法人单位在市内不同区县、开发区拥有多个工业用地使用权证的或法人单位工商注册、纳税和生产不在同一区域的，根据法人单位的意愿确定属地开展综合评价。

土地使用权主体和实际使用者不一致的（包括村集体土地和租赁土地、厂房等情况），原则上由实际使用者参加评价，土地面积按使用企业实际占用的土地面积计算。

2. 评价指标及权重。以亩均工业总产值、亩均税收、全员劳动生产率、单位能耗总产值、单位碳排放总产值、研发经费投入强度等6项指标为主干评价指标，各指标值取企业上一年度全年数。亩均总产值指标权重为25%、亩均税收指标权重为25%、全员劳动生产率指标权重为10%、单位能耗总产值指标权重为15%、单位碳排放总产值指标权重为15%、研发经费投入强度指

标权重为 10%。

3. 分类排序。根据企业综合评价得分高低排序，将企业分为 A、B、C、D 四档：

A 类企业（优先发展类）为符合产业发展方向、综合质量效益好、绿色发展水平高的企业，占比 15%；

B 类企业（鼓励提升类）为综合质量效益和绿色发展水平相对较好、需要进一步提升的企业，占比 75%；

C 类企业（倒逼转型类）为发展水平相对落后、综合质量效益相对较差、需要重点整治转型的企业；

D 类企业（淘汰落后类）为不符合产业政策或占用资源利用率低、综合质量效益差、需加快淘汰的企业。

C、D 两档企业总占比 10%，各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会根据工业发展实际自行确定 C、D 两档企业占比。

对新进规模以上企业、新设立企业、重大项目建设期内企业，可设置不超过 3 年的只评价、不分类的过渡期。对上一年度发生重大以上环境事件、安全生产事故的直接归于 C 或 D 类。

4. 主要程序。

（1）各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会组织开展辖区规模以上工业企业亩均效益综合评价工作，负责数据采集、审核、汇总和评价分类，报送市“亩均论英雄”领导小组办公室。

(2) 市“亩均论英雄”领导小组办公室组织成员单位进行综合数据审核，并开展全市规模以上工业企业亩均效益综合评价，编制综合评价报告报送领导小组审定。

(二) 开展园区（省级以上开发区）综合评价

1. 评价范围。园区评价以省级以上开发区（包括国家级和省级高新技术产业开发区、经济技术开发区、综合保税区等）为对象，以开发区批准范围为边界开展。对新进省级以上园区，可设置不超过3年的只评价、不排序的过渡期。

2. 评价指标及权重。以亩均增加值（亩均地区生产总值）、亩均税收、亩均固定资产投资、全员劳动生产率、单位能耗增加值、单位碳排放增加值、研发经费投入强度等7项指标为主干评价指标，各指标值取园区上一年度全年数。亩均增加值指标权重为20%、亩均税收指标权重为20%、亩均固定资产投资指标权重为20%、全员劳动生产率指标权重为10%、单位能耗增加值指标权重为10%、单位碳排放增加值指标权重为10%、研发经费投入强度指标权重为10%。

3. 分类排序。按照各项指标及其权重，计算得到评价分值，分不同级别园区进行分类排序。

4. 主要程序。

(1) 各省级以上园区负责采集、统计、核对本园区各项指标数据，报送所在区县政府、西咸新区管委会、开发区管委会。

(2) 各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会负责

审核、汇总辖区内省级以上园区指标，报送市“亩均论英雄”领导小组办公室。

(3) 市“亩均论英雄”领导小组办公室组织成员单位进行综合数据审核，并开展全市省级以上园区亩均效益综合评价，编制综合评价报告报送市领导小组审定。

(三) 积极推进区域综合评价

市“亩均论英雄”领导小组在开展规模以上工业企业和省级以上开发区综合评价的基础上，适时对各区政府、西咸新区管委会、各开发区管委会开展亩均效益综合评价，各区政府、西咸新区管委会、各开发区管委会和市级有关部门结合评价结果，制定和完善区域发展规划，促进经济高质量发展。

(四) 探索重点行业综合评价

市“亩均论英雄”领导小组在条件成熟时实施行业“亩均论英雄”评价，发布重点行业企业领跑者名单，引导行业企业对标先进、补齐短板。各区政府、西咸新区管委会、各开发区管委会可结合实际，对辖区企业分行业开展“亩产效益”综合评价，并根据评价结果合理制定针对性强的产业支持政策，调整优化产业结构，加快区域转型升级。

(五) 建设综合评价大数据平台

全面对接省级亩产效益综合评价大数据平台，加快推进覆盖市本级、各区县、西咸新区、各开发区的“亩产效益”综合评价大数据平台建设。各区政府、西咸新区管委会、各开发区管委

会要加强基础数据收集及数据获取的合规性，明确责任分工，准确掌握企业清单、占地面积、经营状态等信息，按照规范要求及时向平台导入数据，确保基础信息准确、完整并及时更新。严格按照国家对数据开放的有关规定，实施数据的征集、审核和应用。

三、建立亩均评价协同工作机制

（一）区县、开发区工作职责。各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会要把“亩均论英雄”综合改革工作摆在突出位置，制定实施方案和配套政策，落实主体责任，健全工作机制，按照“谁报送、谁负责，谁主管、谁负责”原则，主动作为，做好本地区数据统计、归集、核准、评价等工作，确保各项指标数据真实准确合规，客观反映企业、园区发展实际情况。

1. 工业企业综合评价以各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会为主体，负责数据归集和综合评价工作。

2. 园区综合评价以园区管委会为主体，负责数据归集和综合评价工作。

（二）市级部门工作职责。市领导小组成员单位及其他有关单位要根据工作职责，指导区县、西咸新区、开发区开展评价工作，审核数据和评价结果，研究制定深化“亩均论英雄”综合改革配套政策措施。

1. 市发改委负责指导审核总用能、固定资产投资等数据信息。

2. 市资源规划局负责指导审核企业土地面积、园区内建设

用地面积等数据信息。

3. 市生态环境局负责指导审核排放二氧化碳当量等数据信息。

4. 市科技局、市商务局、市投资局、关中海关负责指导审核园区基础情况等数据信息。

5. 市市场监管局负责指导审核企业登记信息等数据信息。

6. 市税务局负责指导审核企业、园区税收等数据信息。

7. 市统计局、市工信局负责指导审核、评估各项指标数据信息。

四、探索建立资源要素差别化配置机制

（一）探索建立差别化用地机制。由市资源规划局负责，在国土空间规划编制中，根据区县、西咸新区、开发区空间发展动力、土地利用效益、地均产出、土地管理水平，合理布局新增建设用地规模和产业用地规模。构建新增建设用地指标分配与区县、西咸新区、开发区亩均效益绩效挂钩的激励约束机制，通过亩均效益实施差别化配置。优先安排 A 类企业的土地利用计划和耕地占补平衡指标，全面提升土地利用效率。

（二）落实和完善差别化用能机制。严格执行国家、省级差别化电价、阶梯电价和惩罚性电价政策。市发改委负责，研究出台西安市有序用电方案，将开展电力直接交易、电力需求侧响应、“能耗双控”梯次错峰等工作与亩均效益评价相结合。

（三）落实和完善差别化用水机制。贯彻落实国家最严格水

资源管理制度，由市水务局、市发改委负责，制定差异化的企业用水保障措施，分类制定年度用水计划核定标准，依法依规实施城镇非居民用水超定额累进加价政策。

（四）探索建立差别化环保管控机制。由市生态环境局负责，积极对接省级生态环境部门，研究建立差异化的环保管控机制，在各类环保管控加严期优先保障综合评价较高的企业和供应链企业正常生产。

（五）探索建立差别化排污机制。由市发改委、市水务局负责，积极探索建立城镇污水处理的动态调整机制和企业污水排放差别化管理机制。

（六）落实和完善差别化信贷机制。建立健全企业信用评价、金融机构信贷与综合评价结果挂钩联动机制。由市金融工作局负责，支持驻市金融机构，依托全国公共信用信息共享平台和亩均效益综合评价结果，对综合评价较高的企业，在贷款准入、贷款授信、担保方式创新和利率优惠等方面给予大力支持。

（七）落实和完善差别化财政政策机制。由各产业政策主管部门负责，会同市财政局建立健全财政扶持政策与综合评价结果挂钩的联动机制，对符合政策支持条件的综合评价较高的企业予以优先支持。

（八）建立差异化政务服务机制。由市行政审批局负责，根据亩均效益综合评价结果，进行行政审批制度改革，在省、市市场准入要求的前提下，对综合评价较高企业的投资项目，在办理

各项审批手续时开辟绿色通道，帮助企业加快发展。

（九）强化园区分类激励约束机制。对评价排序靠前的园区，优先支持其升级、扩区，园区内企业申报各级各类产业发展专项资金的，同等条件优先给予支持。对连续三年评价排序靠前的园区，给予自然资源等领域综合政策倾斜支持。

五、推进新增项目亩均效益提升长效机制

按照政府定标准、企业作承诺、过程强监管、信用有奖惩的思路，深入推进“标准地+承诺制”改革。在全市所有开发区、产业和工业园区，全面推行新增工业项目采取“标准地+承诺制”的土地供给模式，并适时向其他行业项目扩展。各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会要按照《西安市关于推行“标准地+承诺制”改革的实施意见》和《西安市工程建设项目“标准地+承诺制”改革平台监管方案》明确的责任分工，加强对“标准地+承诺制”操作全流程的监督和管控。建立“标准地+承诺制”年度审查机制，结合全市年度亩均效益综合评价情况，适时对《西安市产业用地指南》和《全市新增工业投资项目标准地指导性指标体系》进行更新和完善。通过提升用地标准，优化土地资源配臵，将真正优质的企业留下来、引进来，实现“亩均论英雄”目标。

六、保障措施

（一）加强组织领导。成立市“亩均论英雄”综合改革领导小组，指导全市“亩均论英雄”综合改革工作，研究并协调解决

改革中的重大问题。领导小组由市政府主要领导任组长、市政府分管领导任副组长，市级有关部门主要负责同志为成员。领导小组办公室设在市工信局，负责牵头抓好领导小组重大决策部署的贯彻执行、综合协调、组织推进、督导落实等工作。领导小组各成员单位及其他有关单位根据职责分工，分别制定深化“亩均论英雄”综合改革配套政策措施，主动与省综合改革领导小组成员单位对接联系，加强对各区县、开发区的工作指导，形成工作合力。

（二）保障数据安全。各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会和市级各相关部门要做好数据信息安全管理，遵守统计各项法律法规规定，严格保障企业数据信息安全，不得对外公开数据信息和评价分值或挪作他用。

（三）优化结果应用。各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会和市级各相关部门在制定和实施资源要素差别化配置政策时，要妥善处理改革、发展和稳定的关系。在研究制定差异化政策时，要充分考虑到我市工业体量不大、占比不高的实际情况，以促进企业提质增效为主要目的，坚决杜绝“一刀切”管理方式。

（四）营造良好氛围。各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会和市级各相关部门要加强有关法律法规、评价指标和配套政策的解读，充分利用媒体宣传，营造政府推动、园区（企业）主导、社会参与的良好氛围，宣传推广各地经验和典型做法，

正确引导企业预期，切实转变发展理念，为综合评价工作营造良好的舆论氛围和社会环境。

（五）强化工作纪律。各区县政府、西咸新区管委会、各开发区管委会和市级各相关部门在推进“亩均论英雄”综合改革工作中，要严格遵守中央八项规定等法律法规，严禁向企业收取任何费用。

附件：亩均效益综合评价指标说明

附件

亩均效益综合评价指标说明

一、亩均增加值（单位：万元/亩）

（一）评价对象是企业时：

亩均总产值=工业总产值/用地面积。

工业总产值：企业生产的以货币表现的产品价值。

（二）评价对象是区域时：

亩均增加值=地区生产总值/用地面积。

地区生产总值：指本地区所有常住单位在一定时期内生产活动的最终成果。

用地面积：1. 评价对象是企业、行业时，用地面积是指年末企业实际占用的土地面积。具体包括：（1）已登记用地面积：是指企业经资源规划部门登记的土地面积；（2）租赁用地面积：是指企业租赁取得的实际用地面积；（3）企业使用其他类型的土地面积要计入相应用地面积，但经批准的项目新增土地面积在2年建设期、1年过渡期内可不计入用地面积。2. 评价对象是区域时，用地面积指该区域内的建设用地面积。

二、亩均税收（单位：万元/亩）

亩均税收=税收实际贡献/用地面积。

税收实际贡献：指企业税费实际入库数。包括增值税、消费

税、企业所得税、个人所得税、房产税等各项税收，以及教育费附加、地方教育附加。

三、亩均固定资产投资（单位：万元/亩）

亩均固定资产投资=固定资产投资额/用地面积。

固定资产投资额：指以货币表现的建造和购置固定资产活动的工作量。

四、全员劳动生产率（单位：万元/人·年）

（一）评价对象是企业时：

全员劳动生产率=工业总产值/年平均职工人数。

年平均职工人数：指企业年度平均从业人员数。

（二）评价对象是区域时：

全员劳动生产率=地区生产总值/全部就业人员。

五、单位能耗增加值（单位：万元/吨标煤）

（一）评价对象是企业时：

单位能耗总产值=工业总产值/总用能。

总用能（能源消费总量）：指企业在工业生产活动和非工业生产活动中消费的能源（主要能源折标换算标准具体按照《综合能耗计算通则》和陕西省公布的标准执行）。

（二）评价对象是区域时：

单位能耗增加值=地区生产总值/总用能。

总用能（能源消费总量）：指一定地域内，国民经济各产业和居民家庭在一定时间消费的各种能量的总和（主要能源折标换

算标准具体按照《综合能耗计算通则》和陕西省公布的标准执行)。

六、单位碳排放增加值（单位：万元/吨）

（一）评价对象是企业时：

单位碳排放总产值=工业总产值/企业排放二氧化碳当量。

企业排放二氧化碳当量：企业边界内所有生产系统的化石燃料燃烧排放量、能源作为原材料用途的排放量、工业生产过程排放量、以及企业净购入的电力和热力消费的排放量之和（不同温室气体换算标准按照国家有关标准执行）。

（二）评价对象是区域时：

单位碳排放增加值=地区生产总值/地区排放二氧化碳当量。

地区排放二氧化碳当量：指以区域为单位计算在社会和生产活动中各环节直接或间接排放的温室气体总和。不同温室气体按照增温潜势折算。

七、研发经费投入强度（单位：%）

（一）评价对象是企业时：

研发经费投入强度=研究与试验发展（R&D）经费内部支出/主营业务收入。

研究与试验发展（R&D）经费内部支出：指报告期为实施研究与试验发展（R&D）活动而实际发生的全部经费支出。主营业务收入：指企业确认的销售商品、提供劳务等主营业务的收入。

(二) 评价对象是区域时:

研发经费投入强度=研究与试验发展 (R&D) 经费内部支出/地区生产总值。

抄送: 市委各部门, 市人大常委会办公厅, 市政协办公厅, 西安警备区。

市监委, 市法院, 市检察院, 各人民团体。

西安市人民政府办公厅

2022年5月12日印发
