



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

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为加快推行“亩均论英雄”综合改革，进一步优化资源要素配置，不断提高单位土地面积产出效益和全要素生产率，推动新旧动能转换和经济高质量发展，现提出以下指导意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真落实习近平总书记来陕考察重要讲话，以新发展理念为引领，以推动高质量发展为目标，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，强化正向激励和反向倒逼机制，优化资源要素配置，提高资源要素利用效率，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。全面建立全省亩均效益综合评价体系和资源要素差别化配置机制，推动企业、行业、区域单位土地面积产



出效益稳步提升，力争在“十四五”期间，全省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，研发经费投入强度提高到 1%以上，全省亩均效益评价体系更加完善、工业结构更加优化、经济质量效益明显提升，逐步形成创新能力强、资源配置优、生产效率高、亩均效益好的现代化经济体系。

二、构建亩均效益综合评价体系

（一）开展工业企业综合评价。以市（区）为主体开展数据归集和综合评价，省级有关部门负责指导各市（区）企业评价工作，审核企业数据和评价结果。

评价范围。工业企业评价先期以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（危废）处理等带有公益性质的企业不纳入评价范围。

评价指标及权重。以亩均增加值、亩均税收、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 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。亩均增加值指标权重为 25%、亩均税收指标权重为 25%、全员劳动生产率指标权重为 10%、单位能耗增加值指标权重为 15%、单位碳排放增加值指标权重为 15%、研发经费投入强度指标权重为

10%。

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 两类占比 10%。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。对当年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。

（二）开展园区（省级以上开发区）综合评价。以市（区）为单位，对行政区域内省级以上开发区进行亩均效益综合评价。省级有关部门负责指导相关开发区评价工作，审核开发区数据和评价结果。

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。

评价指标及权重。以亩均增加值、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%。

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。

（三）积极推进区域综合评价。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，适时对各市（区）开展亩均效益综合评价，各市（区）结合本地实际，对行政区域内的县（市、区）开展亩均效益综合评价。各地各有关部门结合评价结果，制定和完善区域发展规划，调整优化产业布局，加快推进产业转型升级和区域经济高质量发展。

（四）探索重点产业综合评价。省级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。同时，结合评价结果合理制定针对性强的产业支持政策，集中资源要素大力发展亩均效益优势产业，促进产业高质量发展。

（五）建设综合评价大数据平台。省、市、县三级加快推进亩均效益综合评价大数据平台建设，加强基础数据收集，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

规范要求将相关数据导入平台，保证数据信息准确、完整和及时更新。加强数据获取的合规性，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、实行资源要素差别化配置政策

（一）加强企业分类精准指导。优先安排和落实 A 类企业的土地利用计划和耕地占补平衡指标。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，明确年度实际用能总量等差别化政策。分类制定年度用水计划核定标准，依法依规实施非居民用水超定额累进加价政策。按照企业评价分类，明确企业申报各级各类试点示范、申请专项资金支持的鼓励和限制性政策措施。依托全国公共信用信息共享平台（陕西），建立健全企业公共信用评价、金融机构信贷支持政策与综合评价结果挂钩联动机制。

（二）强化园区分类激励约束。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。对评价排序靠后的园区，暂不支持其升级、扩区。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。

（三）鼓励探索差别化要素配置政策。各地要切实加大评价结果应用研究，实施差别化政策，引导资源要素优化配置。依法依规探索制定激励和约束措施，进一步完善差别化用地、用能、

金融、奖补等要素配置政策，将其作为项目准入管理、错峰生产、环保管控、节能减排、奖优评先、确定监督检查频次的依据。支持通过协商收回、转让置换、出租租赁、收购储备等方式盘活存量土地资源。

四、建立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，建立基于区域亩均效益综合评价基础上的带相关指标要求的“标准地”制度。政府在新增项目土地招拍挂之前，将亩均增加值、亩均固定资产投资、亩均税收、单位能耗增加值、单位碳排放增加值等具体指标纳入土地出让条件。企业竞得土地后，地方政府与项目投资主体签订投资建设协议，落实“标准地”相关要求，明确企业的履约责任，依法对项目建设、竣工验收、达产复核等环节实施协调监管。项目建成并正常运营后，转为按亩均效益综合评价，实施单位土地面积产出效益持续激励。

五、保障措施

（一）加强组织领导。成立省“亩均论英雄”综合改革领导小组，指导全省“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。领导小组由省政府主要领导任组长、省政府分管领导任副组长，省级有关部门主要负责人为成员。领导小组办公室设在省工业和信息化厅，重点抓好领导小组重大决策部署贯彻执行、综合协调、组织推进、督导落实等工作。领导小组成



员单位及其他有关单位根据各自职责，研究制定深化“亩均论英雄”综合改革配套政策措施，加强对地方工作的指导。

（二）强化协同联动。加强省、市、县三级协同联动，充分发挥市县深化改革的主体作用，推进重点任务落实和重大措施落地。各地要将“亩均论英雄”综合改革作为推进高质量发展的重要内容，落实主体责任，健全工作机制，制定实施方案和配套政策，推进“亩均论英雄”综合改革落地见效。

（三）营造良好氛围。各地各有关部门要加强有关法律法规、评价指标和配套政策的解读，主动讲好“亩均论英雄”改革故事，营造政府推动、园区（企业）主导、社会参与的良好氛围，切实树立“亩均论英雄”的发展导向。实行资源要素差别化配置政策，要妥善处理好改革、发展和稳定的关系，开展评价工作不得向企业收取任何费用。强化数据信息安全管理，评价数据信息主要为各级政府制定相关政策提供参考，不得违反规定擅自对外公开发布个体数据信息和评价分值。

附件：亩均效益综合评价指标说明

陕西省人民政府



2021 年 8 月 12 日

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：

亩均增加值=工业增加值/用地面积。

工业增加值：指企业生产过程中新增加的价值。

（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：是指企业经自然资源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=工业增加值/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：

单位能耗增加值=企业工业增加值/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，国民经济各行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：

单位碳排放增加值=企业工业增加值/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。