

我国“亩均论英雄”改革 地方实践与发展展望

(2023 年)

中国信息通信研究院信息化与工业化融合研究所

2023年6月

版权声明

本报告版权属于中国信息通信研究院，并受法律保护。转载、摘编或利用其它方式使用本报告文字或者观点的，应注明“来源：中国信息通信研究院”。违反上述声明者，本院将追究其相关法律责任。

前 言

党的二十大提出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。制造业高质量发展是经济高质量发展的核心，推进新型工业化、建设社会主义现代化强国要把制造业高质量发展放在更为突出的位置。为加快推进制造业高质量发展，促进资源合理配、优质配、高效配，引导企业提质增效，浙江、江苏、山东、广东、上海等东部省份纷纷探索“亩均论英雄”改革，构建以“亩均效益”为核心的制造业高质量发展评价体系、工作机制和政策体系，实现资源要素分档差异化配置。安徽、江西、湖北、陕西等中西部地区也紧跟其上，开展“亩均英雄贷”等评价结果应用探索。目前，“亩均论英雄”改革已成为先行地区转变发展方式、优化产业结构、转换增长动力和加快制造业高质量发展的有力抓手。

中国信息通信研究院信息化与工业化融合研究所长期跟踪我国“亩均论英雄”改革实践，在支撑先行地区开展“亩均论英雄”改革基础上，系统梳理总结代表性地区在构建评价工作机制、评价政策体系、评价指标体系、大数据平台建设以及评价结果应用等5方面典型经验做法。实践证明，“亩均论英雄”改革在摸清工业家底、提升亩均效益、优化资源配置和盘活低效用地等方面均发挥了重要作用。然而，受现实条件约束，仍面临科学评价难、数据获取难和政策落地难等“三难”问题。随着改革持续深入，评价对象将从企业评价向企业评价与宗地评价相结合转变，激励政策将从倒逼企业转型退出到强化企业分类服务和精准施策转变，结果应用将从主要政府运用评价结果

向更多由市场主体运用评价结果转变。本报告是国内首次发布的“亩均论英雄”改革智库报告,希望能为各地有关政府部门开展和深化“亩均论英雄”改革提供借鉴和参考。



目 录

一、我国“亩均论英雄”改革背景和重要意义	1
（一）改革背景	1
（二）重要意义	2
二、我国“亩均论英雄”改革历程	4
（一）先行探索期（2006-2016年）	4
（二）试点拓面期（2017-2018年）	5
（三）推广优化期（2019-2021年）	7
（四）改革深化期（2022年至今）	8
三、我国“亩均论英雄”改革典型做法	10
（一）构建起横向贯通、纵向联动的评价工作机制	10
（二）形成“1+1+N+M”多维立体政策保障体系	13
（三）构建起导向科学、可操作性强的评价指标体系	18
（四）建设赋能政府数治水平提升的亩均大数据平台	22
（五）形成亩均效益评价结果多维应用服务体系	25
四、我国“亩均论英雄”改革成效	29
（一）全面摸清工业家底，数据支撑精准施策	30
（二）亩均效益稳步提升，提质增效扎实推进	31
（三）资源配置不断优化，要素保障落到实处	32
（四）有效盘活低效用地，腾笼换鸟成效显著	33
五、当前“亩均论英雄”改革面临的难点问题	34
（一）科学评价“难”	34
（二）数据获取“难”	35
（三）政策落地“难”	36
六、“亩均论英雄”改革发展展望	37
（一）评价对象方面，从企业评价到企业评价与宗地评价相结合转变	38
（二）激励政策方面，从倒逼企业转型到强化分类服务和精准施策转变 ..	39
（三）结果应用方面，从政府运用评价结果向更多市场主体运用评价结果转 变	39

图 目 录

图 1 典型地区亩均评价指标权重占比情况	20
图 2 2017-2021 年浙江省规模以上工业企业亩均效益情况	31
图 3 2022 年安徽省“亩均英雄贷”成效	32

表 目 录

表 1 各试点地区的代表性评价指标	6
表 2 典型地区亩均改革全省铺开前后评价对象范围变化情况	8
表 3 “亩均论英雄”改革工作机制	11
表 4 典型地区亩均评价改革政策性文件出台情况	14
表 5 典型地区亩均评价结果应用情况	17
表 6 典型地区评价指标演变历程	19
表 7 典型地区亩均评价对象设置情况	21
表 8 典型地区特色指标设置情况	21
表 9 典型地区“亩均论英雄”大数据平台情况	22
表 10 “亩均论英雄”评价平台的主要功能	23
表 11 典型地区资源要素差别化政策情况	26
表 12 典型地区不同档次企业差异化政策情况	27
表 13 典型地区产业创新机制建设情况	29
表 14 “亩均论英雄”工业家底指标库	30
表 15 2021 年马鞍山市四档企业亩均税收情况	30
表 16 2021 年江苏省泰州市“亩均论英雄”改革成效	34

一、我国“亩均论英雄”改革背景和重要意义

（一）改革背景

2001年我国加入世界贸易组织（WTO），工业化发展和进程步入快车道，尤其是东部地区依托区位、人才、资源禀赋等优势，抓住对外开放的重大战略机遇期，部分地区率先进入工业化中后期阶段。但由于过快粗放式发展，面对资源要素缺乏、生态环境压力和内外市场约束等瓶颈制约，部分地区如浙江省率先遇到“成长的烦恼”。2003年7月，时任浙江省委书记的习近平同志提出了引领浙江发展、推进各项工作的总纲领“八八战略”。为贯彻落实习近平总书记的战略部署，浙江省大力推进“腾笼换鸟、凤凰涅槃”，开展了多方面的改革探索。2006年，浙江省绍兴县在全国率先提出“亩产论英雄”改革，构建以“亩产效益”为核心的综合评价机制，探索破解资源环境约束、转变经济发展方式的有效途径。2013年以来，浙江省将绍兴县改革经验推广至全省24个县（市、区）。时任浙江省省长的李强同志多次强调“以亩产论英雄、以集约促转型”，浙江省“亩均论英雄”改革取得了显著进展成效。实践表明，“亩产论英雄”改革在激励企业提质增效、促进产业转型升级和提高资源要素利用效率等方面均发挥了重要作用。

2015年，浙江省在前期试点基础上全面实施“亩均论英雄”改革，以提高质效为核心构建综合评价机制和差异化政策措施，激励先进倒逼落后，促进有限的资源要素发挥更大的价值。2017年，党的十九大提出高质量发展新阶段新要求后，江苏省、上海市、山东省、广东省、安徽省、江西省、陕西省等十多个地区也纷纷借鉴“浙江模式”，

相继开展“亩均论英雄”改革，构建评价体系和激励措施，探索“亩均英雄贷”等评价结果应用，有效激发了各类市场主体活力，发展质效明显提升。据统计，2022年浙江省规模以上工业企业亩均增加值、亩均税收分别达到176.9万元/亩、34.8万元/亩，分别较2017年增长71.4%、36.5%。2022年上半年，安徽省共倒逼处置批而未供土地17.9万亩、闲置土地4.4万亩；全省省级以上开发区投资项目亩均投资、亩均税收准入门槛分别为280万元/亩、20万元/亩，较2021年分别提升43%、58%。“亩均论英雄”改革已成为先行地区转变发展方式、优化产业结构、转换增长动力的有力抓手和关键引擎。

（二）重要意义

1、加快制造业高质量发展的重要支撑

进入新发展阶段，我国制造业面临的内外部环境发生深刻变化。从国内看，受传统劳动力优势减弱、土地、资金等要素紧缺等因素影响，我国制造业竞争优势逐步减弱；从国外看，我国制造业发展受发达国家和发展中国家双重挤压、部分关键领域的高端装备、原材料、基础零配件仍受制于人，国际竞争压力持续攀升，我国制造业发展面临前所未有的挑战。党的十九大指出，我国已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，党的二十大提出高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。推动高质量发展就是要贯彻新发展理念，坚持质量第一、效益优先，从原来追求“有没有”“大不大”向“好不好”“强不强”转型，加快发展动能由要素驱动向创新驱动转变。“亩均论英雄”改革的实质就是要破除原有以“规模、速度”论英雄的发展导向，建立起以

“效益”评优劣、以“亩产”论英雄的发展新导向，通过构建亩均效益综合评价机制和差异化政策举措，引导土地、资金、能源等资源要素从低效领域流向高效领域，提高资源要素利用效率和全要素生产率，加快制造业整体迈向中高端，而这正是制造业高质量发展的题中之意和重要内容。

2、提升地方经济治理水平的创新实践

当前地方治理的核心仍然是经济治理，受限于治理手段匮乏、治理水平不高等因素影响，我国地方经济治理能力仍然不能适应新发展阶段的新要求。“亩均论英雄”本质上是一种地方经济治理的重大创新实践，为地方经济治理提供了赋能高质量发展的重要抓手。通过“亩均论英雄”改革，全面梳理和掌握地方经济家底，实现对企业产出、用地用能、税收贡献、研发投入、污染物排放等核心指标的跟踪分析和趋势研判。通过分地区分行业汇集亩均数据，开展“亩均效益”领跑者计划，引导对标先进，激励落后，形成你追我赶的发展氛围，促进经济发展量质齐升。建设“亩均论英雄”大数据平台，实现数据收集、审核、测算分析及进度管理一条龙，可视化展示高质量发展进展成效，模块化呈现地区经济家底和差异化政策效果，为地方经济治理能力的增强和经济现代化水平提升提供有效支撑。

3、有效市场和有为政府的最佳结合点

如何平衡政府和市场之间的关系，充分激发市场主体活力，是推动经济提质增效，促进高质量发展的关键问题。开展“亩均论英雄”改革，一方面将企业单位资源的市场产出，作为企业分档和差异化政策

的主要依据，有利于充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，推动资源要素从低质低效领域向优质高效领域集中。另一方面，利用政府掌握的资源作为杠杆，设立资源要素差别化配置规则，又能够更好地发挥政府的作用，有效弥补市场在部分要素领域调节功能缺位的问题。此外，坚持正向激励与反向倒逼相结合，既有利于激励优质企业进一步提质增效、提升市场核心竞争力，拓展企业利润空间，又有利于倒逼落后企业转型，更大程度发挥土地等资源要素的市场价值，真正实现市场有效、政府有为、企业有利、员工受益的改革目标。

二、我国“亩均论英雄”改革历程

“亩均论英雄”改革最早起源于浙江省，随后扩展到江苏省、山东省、上海市、安徽省、江西省、陕西省等十几个省份。从全国改革历程看，“亩均论英雄”改革可以分为先行探索期、试点拓面期、推广优化期和改革深化期等四个阶段。

（一）先行探索期（2006-2016年）

最早提出“亩产论英雄”理念的是浙江省绍兴县（现柯桥区）。为破解土地等战略性资源紧缺问题，绍兴县创造性地将农业“亩产”概念应用到工业领域，在全国率先提出“亩产论英雄”理念，探索构建以“亩产效益”为核心的评价指标体系和差异化政策措施，通过正向激励和反向倒逼，引导企业走科学发展道路。之后，浙江省在“1+24”¹个县（市、区）开展“亩产论英雄”改革试点，经过一系列改革攻坚和探索

¹ 浙江省在总结绍兴县改革实践的基础上，选择条件成熟的海宁市开展“亩产论英雄”试点，2014年改革试点拓展至全省24个县（市、区），称为“1+24”试点。

实践，围绕土地、能源等各种关键要素，建立“四大机制”²，促进各类要素从原来的错配、乱配、低效配转向合理配、优质配、高效配。2015年，浙江省印发《关于全面推行企业分类综合评价加快工业转型升级的指导意见（试行）》，推动“亩均论英雄”改革全省铺开。2016年，印发《关于三级联动抓好企业综合评价工作的通知》，提出通过企业分类动态管理、资源要素差别化配置、企业精准服务和区域差异化政策引导等四个方面做牢做实亩均效益结果应用。至此，“亩产论英雄”改革从基层探索走向顶层设计，成为浙江省加快经济转型升级的一项关键性创新举措，也为其他地区改革提供了“浙江样本”和“浙江方案”。

经过上述系列举措，浙江省资源集约节约利用水平明显提升。据统计，2016年浙江省规模以上工业企业亩均增加值、亩均税收分别为99.1万元/亩、16.9万元/亩，同比分别增长9.4%、17.5%；单位能耗增加值1.4万元/吨标煤，同比增长10.7%。

（二）试点拓面期（2017-2018年）

2017年10月，党的十九大召开，提出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，必须坚持质量第一、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。党的十九大为高质量发展定调后，全国各地都把推动高质量发展作为新的发展方向。“亩均论英雄”作为一项行之有效的高质量发展改革创新举措受到了

² 此处“四大机制”指“亩产效益”为导向的综合评价机制、资源差异化配置机制、落后产能退出机制、金融与人才要素保障机制。

更大范围的关注。此后，江苏省、山东省、广东省、安徽省、湖北省等中东部地区纷纷启动“亩均论英雄”改革试点，为经济高质量发展探索新路径寻求新动能。该时期改革主要聚焦于2个方面：**一是**紧扣高质量发展要求，构建一套以“亩均效益”为核心，综合考虑亩均产出、亩均税收、单位能耗等指标的科学合理、导向清晰、分类分档、动态管理的综合评价机制（各试点地区代表性指标见表1）。**二是**加强评价结果运用，根据综合评价结果试行用地、用能、用水、污染物排放等领域的差异化配置政策，通过正向激励和反向倒逼推动扶优扶强和优胜劣汰，提高资源要素配置质量效益。

表1 各试点地区的代表性评价指标

地区	评价指标	
	共性指标（亩均、能耗）	差异性指标
江苏省	亩均税收、亩均销售收入 单位能耗税收、单位能耗销售收入	单位主要污染物税收
广东省	亩均税收、亩均增加值 单位能耗增加值	单位排放增加值 研发投入强度*、全员劳动生产率
山东省	单位用地税收 单位能耗销售收入	单位污染物排放销售收入 研发投入强度*、全员劳动生产率
上海市	亩均税收、亩均销售收入 万元产值能耗	排放每吨COD工业增加值 全员劳动生产率
安徽省	亩均税收、亩均主营业务收入 单位能耗增加值	研发经费支出占营业收入比重 工业固定资产投资亩均强度

注：此处的“研发投入强度”指“研发经费支出占主营业务收入比重”

来源：中国信息通信研究院

经过试点探索，各地纷纷晒出亩均改革“成绩单”。江苏省苏州市亩均效益明显提升，2018年5万多家参评企业亩均税收达19.6万元/亩，同比增长16.9%；其中规模以上工业企业亩均税收29.6万元/亩，

同比增长 16.7%。广东省佛山市高明区低效用地治理成效显著，2018 年盘活低效产业用地 97 宗，面积合计 6588 亩，合同投资总额约 125 亿元，预计年税收 22 亿元。安徽省马鞍山市摸清 1948 户参评企业家底，其中 1830 户参评工业企业中，366 户为 A 类企业、825 户为 B 类企业；118 户参评互联网企业中，35 户为 A 类企业，83 户为 B 类企业。

（三）推广优化期（2019-2021 年）

经过前期试点探索，2019 年以后山东省、上海市、安徽省、江西省、湖北省等多个地区均以省名义发布“亩均论英雄”改革顶层设计文件，明确改革主要目标、重点任务、责任分工及保障措施，加快推进“亩均论英雄”改革全面铺开。与试点时期相比，该阶段改革特点集中表现为 5 个方面：**一是评价范围有所扩大。**由原“规模以上工业企业”扩展到“规模以下工业企业”，部分地区扩展至“服务业企业”（典型地区评价对象变化情况见表 2）。**二是评价导向更加聚焦。**紧扣高质量发展要求，聚焦引导资源能源集约利用和企业创新发展两个方面设置核心指标。**三是评价流程更加规范。**部分地区围绕评价工作关键点，编制“亩均论英雄”改革工作手册，设计评价工作流程图，将复杂的亩均工作分解为动员部署、确定名单等多个前后相连的规定性动作，有效地保证了改革的推进质量。**四是重视大数据平台建设。**多数地区省级文件提出要建设“亩均效益大数据平台”，通过智能化手段和可视化展示提升“亩均论英雄”改革的数治水平。**五是重视评价结果应用。**多数地区强调，要根据企业亩均绩效评价和分类分档结果，实施资源

要素差别化配置、产业创新升级和企业分类服务等差异化措施，其中**湖北省**还将县域经济、各类开发区评价结果纳入市、州、县党政领导班子政绩考核，根据考核结果实施奖惩措施。

表 2 典型地区亩均改革全省铺开前后评价对象范围变化情况

地区	评价对象	
	试点期	全面铺开期
江苏省	占地 3 亩以上的工业企业	规模以上工业企业和占地 3 亩以上的规模以下工业企业
山东省	规模以上工业企业	全部工业企业
上海市	产业区块内的存量工业用地	工业用地全覆盖
安徽省	工业企业和互联网等信息产业企业	规模以上工业企业和占地 5 亩以上的规模以下工业企业
江西省	5 亩（含）以上用地的规模以上工业企业和规模以上金融服务等 4 类生产性服务业企业	5 亩（含）以上用地的规模以上工业企业和规模以上金融服务等 8 类生产性服务业企业

来源：中国信息通信研究院

各地“亩均论英雄”改革铺开 after，全国范围内形成了“比学赶帮超”的浓厚氛围，不同地区通过相互学习启迪思路，相互促进创新举措，助推当地经济质量效益快速提升。2021 年**安徽省马鞍山市**亩均营业收入、亩均税收分别为 372.5 万元/亩、17.4 万元/亩，同比分别增长 26.0%和 17.9%；**上海市金山区**亩均产值、亩均税收同比分别增长 10%和 29%。**江苏省无锡市**大力推进存量资源盘活利用，2021 年处置批而未供土地 1.5 万亩，盘活产业用地 2.3 万亩，以不到 1 万亩的新增建设用地保障了 3.95 万亩的用地需求，土地供应中存量用地占比达到 72%。

（四）改革深化期（2022 年至今）

2022年10月，党的二十大召开，作出高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务的重大战略判断，并提出要始终坚持以推动高质量发展为主题，加快建设现代化经济体系，着力提高全要素生产率，推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。为加快转变发展方式，促进提质增效，主要地区纷纷以深化“亩均论英雄”改革为抓手，深入推进资源要素市场化配置，不断提升全要素生产率，为实体经济高质量发展奠定坚实基础。该阶段改革主要特点为：**一是评价对象应评尽评。**将实际占用工业土地资源主体全部作为评价对象，开展亩均效益综合评价。如**四川省**评价覆盖21个市（州）和全部以发展工业为主的各类园区。**浙江省**将服务业、高新技术企业、省级及以上开发区、高新区、四星级及以上小微企业园工业企业全部纳入评价范围。**二是评价指标持续优化。**更加突显地方特色，如**山东省淄博市**为贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，促进水资源高效集约利用，对规模以上工业企业增设“单位水耗销售收入”指标。更加突出载体功能，如**浙江省**要求产业集聚区、经济开发区、高新园区、小微企业园区、特色小镇等设置的指标要集中体现园区载体功能定位和核心功能。**三是大数据平台支撑作用更加突出。**“亩均论英雄”大数据平台不仅能实现从数据采集到评价结果应用的全流程智能化可视化，同时通过不断丰富迭代如企业画像、产业地图、政策模拟、项目管理、对企服务等应用场景，大数据平台逐渐由单一功能向支撑地方高质量发展的综合性服务大数据平台转变。**四是评用结合进一步深化。**评价结果应用创新举措不断涌现，推动“亩均论英雄”改革走深走实。如在

金融政策方面，**安徽省**在全国第一个推出金融支持改革的省级专项政策“亩均英雄贷”，通过扩大金融总量供给，实施差别化信贷政策，建立“亩均英雄白名单”制度，纾企业融资之“困”，治园区低效之“疾”，解三方链接之“难”，成为安徽省“亩均论英雄”要素配给改革的关键创新举措。

该阶段“亩均论英雄”改革走向纵深，各地高质量发展取得明显成效，高质量发展态势逐渐形成。**安徽省**创新金融要素供给，2022年合计发放“亩均英雄贷”近1900亿元。**四川省**加快单位用地产出提升，2022年工业用地固定资产投资强度、工业用地地均营业收入分别达到387.9万元/亩、563.3万元/亩，同比分别提高11.8%和6.3%。**浙江省湖州市**亩均效益明显提升，2022年上半年亩均增加值、亩均税收分别达到100.9万元/亩、22.9万元/亩，同比分别增长7.5%和12.5%。

三、我国“亩均论英雄”改革典型做法

“亩均论英雄”改革意义重大。从实践看，各地主要从构建评价工作机制、编制评价政策体系、构建评价指标体系、建设评价大数据平台和推动评价结果应用等5个方面开展改革。

（一）构建起横向贯通、纵向联动的评价工作机制

从横向上看，“领导挂帅-专班统筹-部门推进”工作体系日臻成熟，有效汇聚地方资源，合力攻坚。从纵向上看，“省-市-县”三级联动，上下贯通，确保“亩均论英雄”改革落到实处、见到实效（见表3）。

表3 “亩均论英雄”改革工作机制

工作机制	具体内容		
横向贯通	领导挂帅	专班统筹	部门推进
	设立亩均改革领导小组，省级领导亲自督办、靠前指挥、带头攻坚	建立起“亩均评价”联席会议机制，研究推进亩均工作中的重大事项，协调解决重大问题	职能部门密切协作，通力配合，推进实现涉企业数据共享应用及各领域差异化政策落地见效
纵向联动	省指导	市主导	县主体
	制定纲领性文件，建立联席会议制度，对地方工作进度跟踪督察、定期通报	成立专项工作组，“清单化”推进评价任务，结合实际制定改革政策措施	完善企业综合评价体系，负责数据清查、统计、报送工作，落实各项工作任务、政策措施

来源：中国信息通信研究院

省领导亲自挂帅，高位推动带头攻坚。部分地区高度重视亩均改革工作，设立亩均改革领导小组，省级领导亲自督办、靠前指挥、带头攻坚，以最高效率、最大力度协调解决“亩均论英雄”改革有关重大问题，确保“亩均改革”高效高质推进。**浙江省**深化“亩均论英雄”改革工作小组由时任省委副书记、省长袁家军同志担任组长。**陕西省**“亩均论英雄”综合改革领导小组由省主要领导担任组长。**江西省**“亩均论英雄”工作小组由省政府分管工业和信息化工作的副省长兼任组长。

“专项办”综合协调，联席会议统筹推进。安徽省、湖北省等多个地区建立起“亩均评价”联席会议机制，不定期组织会议研究亩均工作中的重大事项，协调解决重大问题。联席会议一般下设“亩均办公室”，负责推进重大决策部署贯彻执行、综合协调和督导落实。联席会议成

员单位按各自职责和权限，明确赋权责任清单，倒排工作计划，确保各项工作稳步推进。

职能部门密切协作，多方支持保障服务。部分地区亩均改革由工信厅等牵头，联动职能部门密切协作，通力配合，推进实现涉企业数据共享应用及各领域差异化政策落地见效。**四川省“亩均论英雄”改革**明确由省自然资源厅与经济和信息化厅联合牵头，联同各省级相关部门建立职责明晰、高效有序的亩均评价工作推进机制。**陕西省西安市**在“亩均论英雄”综合改革实施方案中，明确区县级政府数据归集职能，市级部门负责数据和评价结果校核，如市发改委负责提供用能、固定资产投资数据，资源规划局负责用地数据，市税务局负责税收数据等，同时还负责研究制定“亩均论英雄”改革配套政策措施。**江苏省**按照“谁维护、谁负责”原则，加强数据收集和归集管理。强化督查考核，制定专项考核办法，统筹协调解决困难与问题，对工作不力、影响实施进度的责任人予以批评问责。

省市县三级联动，县/区主体作用凸显。各地区充分发挥县（市、区）深化改革的主体作用，形成一级抓一级、层层抓落实的工作格局，推进重点任务和重大措施落地实施。**湖北省**将“亩均论英雄”评价结果纳入市、州、县党政领导班子政绩考核和县域经济考核内容，根据考核结果实施奖惩。**上海市**要求各级政府建立相应的组织领导架构，配备专业力量，结合各地实际制定实施方案，确保各项任务、政策措施和工作目标落实到位。**浙江省**坚持省指导、市主导、县主体，按照探索试行、推广提升、深化改革“三步走”工作安排，在省级层面建立联

席会议制度，市县清单化专班推动，形成省市县联动和部门协同的工作推进机制。

（二）形成“1+1+N+M”多维立体政策保障体系

制定政策支撑体系是确保亩均评价改革顺利进行的重要保障。从典型地区实践看，主要按照**总体部署、依法推进、分类实施和深化应用**的思路，构建起“1+1+N+M”亩均评价改革的多维立体政策体系。

出台纲领性文件，为亩均评价改革提供政策依据和行动指南。多数地区均由省政府或多部门联合方式制定出台亩均改革指导意见（见表4），明确总体要求、主要目标、重点任务、责任分工及保障措施，为全省（市）开展亩均评价改革提供基本遵循和行动指南。**浙江省**出台《关于深化“亩均论英雄”改革的指导意见》，从建立健全综合评价机制、建立健全要素优化配置机制、建立健全促进产业创新和升级机制等4个方面明确改革重点任务，为各地各部门深化“亩均论英雄”改革提供基本遵循。**江苏省**出台《关于开展工业企业资源集约利用综合评价工作的指导意见》，确定分阶段发展目标，从建立评价制度、制定评价标准、实施差别化政策等5个维度明确主要任务，为各地开展工业企业资源集约利用综合评价提供行动指南。**安徽省**印发《关于推行亩均效益评价工作的意见》，提出强化主体责任、构建评价体系、客观公正评价、分类精准施策、优化要素配置、加速腾笼换鸟、推进数据共享、分步推广实施、强化督导检查、加强宣传引导等10条措施，为亩均效益评价的全面推广提供顶层设计和政策依据。

表4 典型地区亩均评价改革政策性文件出台情况

序号	省份	年份	发文部门	文件名称
1	浙江省	2018年	浙江省人民政府	《浙江省人民政府关于深化“亩均论英雄”改革的指导意见》
2	江苏省	2017年	江苏省人民政府办公厅	《省政府办公厅印发关于开展工业企业资源集约利用综合评价工作指导意见（试行）的通知》
3	安徽省	2021年	安徽省经济和信息化厅等10部门	《关于推广亩均效益评价工作的意见》
4	上海市	2018年	上海市人民政府	《关于本市促进资源高效率配置推动产业高质量发展的若干意见》
5	山东省	2019年	山东省人民政府	《山东省人民政府关于开展“亩产效益”评价改革工作的指导意见》
6	湖北省	2021年	湖北省委办公厅、省政府办公厅	《关于实施“亩产论英雄”推进土地集约高效可持续利用的意见》
7	陕西省	2021年	陕西省人民政府	《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》
8	江西省	2019年	江西省人民政府	《江西省人民政府关于实施“节地增效”行动的指导意见》
9	四川省	2020年	省自然资源厅 省经济和信息化厅	《关于实施“亩均论英雄”改革开展园区及工业企业评价工作的通知》
10	河南省	2018年	河南省发改委	《河南省产业集聚区企业分类综合评价办法》
11	广西壮族自治区	2022年	广西自然资源厅、发展和改革委员会、工业和信息化厅	《广西壮族自治区构建园区“亩均效益”综合评价体系方案》

来源：中国信息通信研究院

将亩均评价纳入法规体系，依法推进各项重点任务实施。将“亩均论英雄”改革纳入法律法规体系是确保改革重大任务和重大措施落地见效的重要保障。浙江省将“亩均评价”改革纳入《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》，规定“设区的市、县（市、区）人民政府组织有关部门开展企业“亩均效益”综合评价，并根据公开公示结果，按照法律法规规定实施用水、用电、用气、排污等资源要素差别化措施”，

增强了改革措施的合法性和稳定性，为各项任务的顺利实施提供保障。**安徽省**强调依据评价结果，在切实推进降本减负等工作基础上，依法依规实施差别化财税、用地、用电、用水、用气、金融、人才等政策；在法律法规框架内，加大资源要素差别化配置和叠加运用，按照利用效率高、要素供给多的原则，推进资源要素区域差别化配置。

针对不同评价主体对象，分类开展亩均效益评价。多数地区分规模以上和规模以下工业企业等2类对象开展评价，部分地区对重点排污企业、高新技术企业开展独立评价，部分地区针对重点行业、重点地区及重点园区开展综合评价，还有一些地区将评价对象由工业延伸至服务业，对规模以上服务业企业开展综合评价。**浙江省**评价对象经历了“规模以上工业企业”——“规模以上工业企业”及“占地面积5亩(含)以上的规模以下企业”——“所有工业企业、规模以上服务业企业、产业集聚区、特色小镇等”的演变过程，目前主要对规模以上工业企业、规模以下工业企业、规模以上服务业企业，高新技术企业，经济开发区以及小微企业园区等不同主体对象开展分类评价。**江苏省**经历了“规模以上工业企业和占地3亩以上的规模以下工业企业”——“规模以上工业企业、全部规模以下企业”——“规模以上工业企业、用地3亩及以上的规模以下工业企业和全部重点排污工业企业”的演变历程，目前已实现全省规模以上、重点排污工业企业和占地3亩以上规模以下工业企业三类监测对象全覆盖。**江西省**分别开展工业企业、生产性服务重点行业企业“亩产效益”综合评价，工业企业指依法取得5亩(含)以上用地的规模以上工业企业，生产性服务重点行业企业包括规模以

上金融服务、工业设计等8个重点行业企业。

综合施策，多维度开展亩均评价结果应用。为更好地发挥亩均评价的激励引导作用，多数地区积极探索亩均评价结果应用机制，围绕资源要素配置、产业转型升级、低效用地整治等方面出台系列措施，取得积极成效（见表5）。**资源配置方面**，山东省要求省发展改革委、工业和信息化厅、财政厅、能源局等指导实施用电、用水、用气等资源要素差别化价格政策，省自然资源厅重点保障单位产出高企业的用地需求，省发展改革委、生态环境厅等实施差别化用能、污染物排放等供给政策，优先保障亩均效益高的企业需求，对产出低的则给予削减。**江西省**提出各地可依据企业“亩产效益”结果，依法依规实施用地、用电、用水、排污、信贷、科技等资源要素供给的差别化配置。**产业发展方面**，山东省积极探索建立工业新增项目评价标准，分行业确定新增项目投资强度、单位资源产出效益等指标，推行企业投资项目承诺制，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，开展企业投资项目承诺制改革。**浙江省**出台《2021年浙江省“亩均效益”领跑者行动工作方案》，提出由省经信厅、发展改革委等各职能部门分领域、分行业牵头“亩均效益”领跑者行动，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、补齐短板，加快“亩产效益”提升。**低效整治方面**，湖北省印发《关于实施“亩产论英雄”推进土地集约高效可持续利用的意见》，通过腾挪发展空间和提高土地资源产出效益，推动土地资源高效利用，实现由“项目等地”向“地等项目”转变。**江苏省**出台《关于进一步推进工业用地提质增效的意

见》及系列实施细则，提出 8 项新举措升级工业用地供给方式，为产业转型升级和高质量发展拓出新空间。

表 5 典型地区亩均评价结果应用情况

结果应用	代表省份	具体做法
优化资源配置	浙江省	差别化城镇土地使用税及差别化用地、用能、排污、创新要素、金融供给
	山东省	差别化价格、用地、用能指标、污染物排放指标供给
	江西省	用地、用电、用水、排污、信贷、科技、人力等资源要素差别化供给
产业创新发展	安徽省	积极推广“标准地”制度
	山东省	工业新增项目评价、企业投资项目承诺
	浙江省	分领域、分行业亩均效益领跑者行动
低效用地整治	湖北省	腾挪发展空间和提高土地资源产出效益，推动土地资源高效利用
	江苏省	8 项新举措升级工业用地供给方式

来源：中国信息通信研究院

专栏 1 江苏省苏州市：工业用地提质增效“苏十条”

土地是工业发展的基本要素，工业地产出效率不高、产业布局散乱低端、亩均效益提升困难等问题制约工业用地高质量发展。为全面提升工业用地节约集约利用水平和产出效益，充分发挥市场主体作用，实现政府“有形之手”和市场“无形之手”的有效配合，苏州市从促进产业高质量发展角度出发，提出工业用地提质增效十条举措，具体包括：进一步提高新上工业用地准入要求；进一步优化产业空间布局；优化工业用地供应管理；推行工业用地全生命周期管理；鼓励市场主体盘活利用低效工业用地；鼓励配套服务设施共建共享；规范土地二级市场交易行为；规范新型产业用地管理；完善规划管理体系；建立考核机制。

据统计，近两年苏州市共盘活存量土地超 12.2 万亩，实施低效用地再开发超 10.4 万亩，产业用地容积率准入标准提高到 1.6 以上，产业载体和研发用房提高到 2.5 以上。

（三）构建起导向科学、可操作性强的评价指标体系

建立指标科学、导向清晰、具有可操作性、可动态调整的亩均评价指标体系是“亩均论英雄”改革的核心和关键。从先行地区实践看，亩均评价指标体系呈现出由试点探索到优化推广，以亩均导向为核心、兼顾绿色、创新发展，对不同主体对象分类评价，以及强化省（市）级统筹与区域特色相结合等几个方面的特点。

从发展历程看，评价指标的确定完善经历了从试点探索到优化推广的全过程。各地试点时期主要以“提高资源能源占用效率”为核心导向，全面铺开部分地区增加了“创新发展”导向指标，部分地区进一步优化了原资源能源导向指标。浙江省试点时期主要从提高单位用地产出，降低单位用能及污染物排放等方面设置评价指标。2015年改革全省推广后，确定“亩均税收、亩均工业增加值、单位能耗工业增加值、单位排放工业增加值”4项指标全覆盖。2017年提出在四项指标基础上增设创新发展导向指标，最终形成“亩产论英雄”与“创新论英雄”统一于“亩均论英雄”的综合评价指标体系。江苏省试点时期主要以亩均效益提升、能耗节约利用和创新发展等为导向设置评价指标。2017年改革全省铺开，构建起以“亩均税收、亩均销售收入、单位能耗税收、单位主要污染物税收等体现“资源能源占用产出效率”为核心的评价指标体系，允许各地基于本地实际增设其他特色指标。上海市试点地区设置以亩均产出、人均产出、能源降耗和污染物减排等核心指标为导向的评价指标。2019年改革全面铺开，构建起以“以亩产论英雄”、“以效益论英雄”、“以能耗论英雄”和“以环境论英雄”等四个“论

英雄”为核心导向的综合评价指标体系（见表6）。

表6 典型地区评价指标演变历程

阶段	浙江省	江苏省	上海市
试点拓 面阶段	亩均税收 亩均工业增加值 单位能耗工业增加值 单位排放工业增加值	亩均税收 亩均销售 研发经费占销售比 单位能耗税收	亩均税收 亩均销售收入 万元产值能耗 万元产值COD排放量 万元产值VOCs排放量 全员劳动生产率
全省推 广阶段	亩均税收 亩均工业增加值 单位能耗工业增加值 单位排放工业增加值 研发支出占主营业务 收入比重 全员劳动生产率	亩均税收 亩均销售收入 单位电耗税收 单位能耗税收 单位主要污染物税收 其他衡量绩效指标	亩均税收 亩均产值 人均产值 单位产值能耗 单位主要污染物税收

来源：中国信息通信研究院

从目标导向看，以提高“亩均效益”为核心，兼顾绿色发展、创新发展目标。从指标重要性看，亩均效益指标数量较多，占比较大。浙江省、江苏省、上海市评价指标中均有2项指标为“亩均效益”指标，分别占全部指标数量的33%、67%、50%和33%；亩均效益指标权重普遍在50%以上（见图1），其中浙江省金华市、湖州市的“亩均税收”“亩均增加值”指标合计权重达到80%，江苏省南京市、苏州市、常熟市、南通市的“亩均税收”“亩均销售收入”指标合计权重为60%，上海市金山区、奉贤区、嘉定区等区的“亩均税收”“亩均产值”指标合计权重为70%，青浦区合计权重达到90%。从指标导向看，以“亩均效益”为核心，兼顾绿色发展和创新发展。浙江省、山东省均设置单位能耗产出指标、单位排放产出指标，引导企业节能减排，设置“研

发投入强度”指标引导企业不断加大创新投入，加快实现创新发展。

上海市设置单位产出能耗指标，引导企业提高能源利用效率，并对重点排放监测企业设置“单位增加值主要污染物排放当量”指标，引导企业减少污染排放，保护环境。

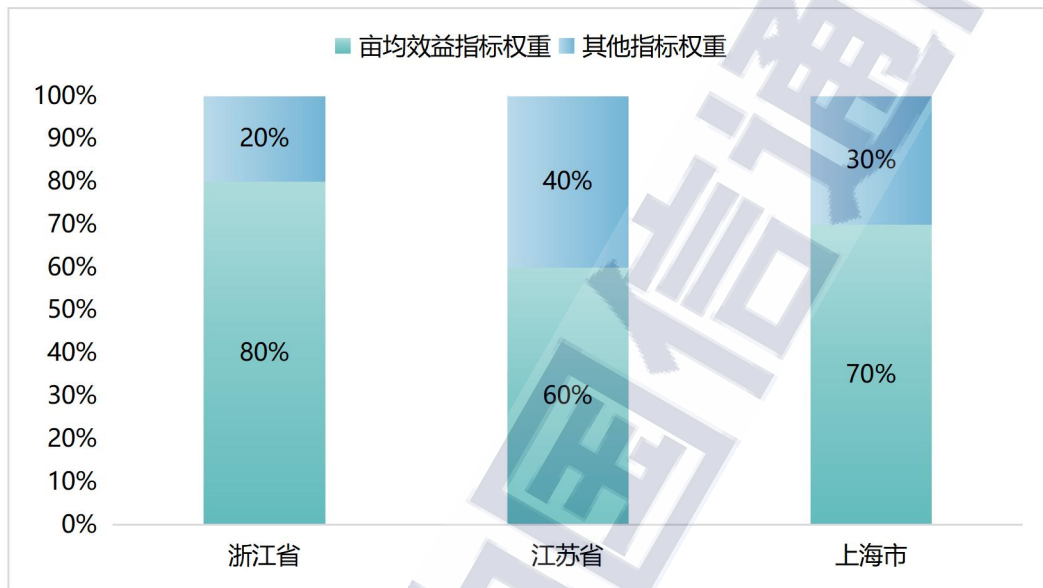


图1 典型地区亩均评价指标权重占比情况

来源：中国信息通信研究院

从评价对象看，针对不同企业群体分类构建评价指标体系。各地区均对规模以上和规模以下工业/制造业企业两类对象设置评价指标体系。此外，浙江省还分别对规模以上服务业企业、高新技术企业、省级经济开发区及小微企业园区开展分类评价，江苏省、上海市等地开展重点排污企业亩均效益评价。对于规模以上工业/制造业企业，主要从亩均效益、人均产出、节能减排和创新发展等几方面设置评价指标；对规模以下工业/制造业企业，主要以亩均绩效（税收）为导向开展评价；对重点排污企业，在规模以上企业评价指标基础上，增设“单位排污产出”指标，突出绿色发展导向（见表7）。

表7 典型地区亩均评价对象设置情况

地区	通用评价对象	特色评价对象
浙江省	规模以上和规模以下	规模以上服务业企业、高新技术企业、省级经济开发区及小微企业园区
江苏省		重点排污企业
上海市		重点排污企业、高新技术企业

来源：中国信息通信研究院

从指标设置看，强调省（市）级统筹与区域特色相结合，核心指标与加减分项相结合。各地在设置核心指标的同时，也会通过权重变化及加减分项体现不同区域的特色发展导向（见表8）。设定差异化权重体现区域差异。浙江省提出在确定核心指标权重时，对于工业基础较好的地区，亩均指标权重可适当加大，对生态承载力弱的地区，能耗、排放等绿色发展指标权重可适当加大。增设加减分项体现区域差异。山东省提出各地可在社会贡献、技术创新、行业排名、节能减排、安全生产等方面设立加减分项。上海市规定各区可在产业特色、科技创新、社会贡献、质量品牌、节能减排、安全生产、环境保护等方面设立加减分项。安徽省当涂县将能耗、智能、绿色、研发等作为加减分项，对严重失信行为、安全生产事故和环保责任事故实行“一票否决”。

表8 典型地区特色指标设置情况

特色指标类型	代表省份	具体指标设置
差异化权重	浙江省	工业基础较好的地区，亩均指标权重适当加大；生态承载力弱的地区，能耗、排放等绿色发展指标权重适当加大。
加减分项	江苏省	社会贡献、研发投入、发明专利、技术创新、质量品牌、行业排名、节能减排、安全生产

特色指标类型	代表省份	具体指标设置
	上海市	产业特色、科技创新、社会贡献、质量品牌、节能减排、安全生产、环境保护
	山东省	社会贡献、技术创新、行业排名、节能减排、安全生产
	安徽省	能耗、智能、绿色、研发
一票否决	安徽省	严重失信行为、安全生产事故和环保责任事故

来源：中国信息通信研究院

（四）建设赋能政府数治水平提升的亩均大数据平台

从实践看，多数地区建成“亩均论英雄”大数据平台，实现逐级数据汇聚、科学评价测算、企业分类分档、多维分析展示和综合结果应用，并通过增设企业画像、产业地图、监测预警、政策模拟、项目管理、对企服务等系统模块，使亩均平台逐渐向全局性、系统性的工业/制造业高质量发展综合服务平台转变。

以系统平台为亩均评价载体支撑，系统化解决工作痛点。各地区秉持以大数据技术为基础，多业务板块并存的设计理念，整合横向部门共享数据、纵向企业填报数据以及外部互联网补充数据，建设集数据采集、自动评价、分析展示、应用决策于一体的“亩均论英雄”综合大数据平台，为摸清工业/制造业家底，实现数据分级共享、部门协同合作及科学决策提供平台支撑。其中，浙江省、安徽省、江西省、陕西省等地亩均大数据平台功能建设较为完善，并均已实现上线运行。

表 9 典型地区“亩均论英雄”大数据平台情况

地区	“亩均论英雄”大数据平台建设内容
浙江省	根据全省数字化改革的总体要求，通过四期建设，形成省、市、县、园区、企业五级联动的“亩均论英雄”大数据平台，分阶段增设地企对应、亩均指数、产业地图、要素配置、新增产出、低效整治、领

地区	“亩均论英雄”大数据平台建设内容
	跑者等系统模块，不断迭代和丰富应用场景，通过平台深化“省级部门横向协同、省市县乡纵向贯通”的工作机制，全面支撑全省深化“亩均论英雄”改革工作以及数字化改革工作
安徽省	围绕亩均效益评价流程，实现数据归集、审核、沉淀等功能，开发大数据预警分析、综合研判、考核评价等应用，通过平台开展分行业、分区域、分指标项多层次数据挖掘分析，为客观反映改革成效、开展企业精准服务、合理制定产业政策等提供决策参考，助推“亩均论英雄”改革推深走实
陕西省	推动加快建设省、市、县三级亩均效益综合评价大数据平台，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，实施数据的获取、审核和应用

来源：中国信息通信研究院

平台功能由单一向综合性转变，助推亩均评价推深走实。建立“亩均论英雄”大数据平台，除实现亩均效益的智能化评价外，部分地区还构建起政务数据共享交换机制，解决涉及业务参与方多、数据交换业务流程长、审批环节多等焦点问题，对企业亩均效益评价、差异化政策实施、产业转型升级、区域发展走势实现一平台全方位展示，为领导决策提供一站式可视化体验（见表10）。浙江省迭代升级“亩均论英雄”大数据平台，由原始的数据采集、在线评价、结果展示等功能向地企对应、产业地图、要素配置、业务协同等多功能拓展。

表10 “亩均论英雄”评价平台的主要功能

平台模块	功能介绍
数据沉淀	按照统一数据标准、统一接口规范，整合区域、行业、企业等各类相关数据，实现数据归集、审核、沉淀、更新等功能，最终对亩均效益评价提供数据支撑

平台模块	功能介绍
在线评价	在线构建基础指标和评价指标体系，定义设置评价公式和加减分项，灵活配置指标权重和企业分类等级，支持评价结果的自动生成以及多模型评价结果的对比，实现企业亩均效益分行业、分区域、分指标项等多层次在线精准评价
结果展示	通过多种可视化手段，以图、表、数等多种结合方式，采用“多级联动、层层递进”机制，从区域、行业、企业、专项指标等多维度进行数据展示和数据筛查，全面反映不同维度的亩均绩效结果
监测预警	结合不同应用场景需求，挖掘互联网公开数据资源，从企业、行业、平台、区域等维度入手，进行多维分析和事件预警，定期生成体检表单，并主动定向推送，为决策提供一站式可视化体验
分类施策	根据亩均效益评价结果，进行金融、财政、用地、人才等多个领域的差别化施策，为企业线上申领、部门联合审批、线上线下施行提供平台支撑，支持差别化施策上报、审核、情况统计和展示等
业务协同	面向不同业务场景需求，自定义创建、生成、导出报表，可实现全业务、全流程无纸化办公，解决涉及业务参与方多、数据交换业务流程长、审批环节多等问题，数据资源得以高效复用，并实现操作记录全程留痕

来源：中国信息通信研究院

充分利用现有平台转化升级，构建专业化亩均评价系统平台。

部分地区以现有平台、政务网等为依托，部署建设省、市、县三级联动的“亩均论英雄”大数据系统模块，实现评价企业基础信息和年度数据归集汇总，企业亩产效益综合评价结果展示，分指标、分行业、分区域等多维数据统计分析以及按主题、部门、地区的分类分级共享。安徽省依托江淮大数据中心平台，打通数据壁垒，整合税务、用地、用能等数据，建立一套数据准确的企业亩均效益评价主题数据库，在此基础上建立亩均效益数据归集和评价分

析系统。

（五）形成亩均效益评价结果多维应用服务体系

评价结果应用是各地开展“亩均论英雄”改革的出发点和落脚点。在具体实践中，各地积极探索构建评价结果应用体系，通过资源要素差异化配置、企业分类管理服务、产业加速创新升级等途径，加快促进工业/制造业质量变革、效率变革、动力变革。

推动资源优化配置，引导资源要素向优质企业、优质区域集聚。浙江省提出从用地、用能等方面深化资源要素优化配置，同时，按照利用效率高、要素供给多原则，构建年度用地、用能、排放等资源要素分配与市、县（市、区）“亩产效益”绩效挂钩的激励约束机制，对用地、用能、排放等效率高的地区，在用地分配、能源消耗总量及主要污染物减排等方面给予倾斜（见表 11）。**江苏省**重点围绕差别化用能（用电、用气、用热等）和水资源、水价政策及交费方式，用地保障、信贷政策、财税政策、排污权有偿使用和交易价格等方面，着力推进资源要素合理配、优质配、高效配。**上海市**提出重点从产业准入、用地保障政策等方面制定正向激励和反向倒逼政策，促进企业提高资源要素集约节约利用水平。**安徽省**提出依法依规实施差别化用地用能、财税、金融、人才等政策，推进资源要素区域差别化配置，加快制定资源要素市场化交易办法。**山东省**提出从用电、用水、用气等资源要素价格政策，以及差异化用地、用能、排放、产能利用、信贷政策等方面优化资源要素供给。

表 11 典型地区资源要素差别化政策情况

总体原则	代表省份	差异化资源要素设置
正向激励 反向倒逼	浙江省	差异化用地、用能、排污、创新支持、财政激励等，以及资源要素区域差别化配置
	江苏省	差异化用能（用电、用气、用热等）和水资源、水价政策及交费方式，用地保障、信贷政策、财税政策、排污权有偿使用和交易价格等
	山东省	用电、用水、用气等资源要素差别化价格政策，以及差异化用地、用能、排放、产能利用、信贷政策等
	安徽省	差异化用地、用电、用水、用气、财税、金融、人才等，以及资源要素区域差别化配置

来源：中国信息通信研究院

专栏 2 安徽省“亩均英雄贷”

——一种服务于“亩均论英雄”改革的新型金融模式

金融作为实体经济的血脉，是“亩均论英雄”改革的重要内容。随着改革不断深化，迫切需要依托“亩均论英雄”改革带来融资方式的革新。在这样的背景下，安徽省印发《关于做好金融支持“亩均论英雄”改革工作的通知》，在全国第 1 个从省级层面出台金融支持“亩均论英雄”改革的专项政策，推动改革工作纵深发展。这种创新举措被称为“亩均英雄贷”。

从具体内容看，“亩均英雄贷”可分为企业贷和项目贷两类。其中，企业贷由商业性银行发出，面向亩均综合评价为 A、B、C 类的企业量身定制流程简、审批快、成本低的信贷产品，并安排享受贷款“绿色通道”。项目贷主要由政策性银行发出，用于对亩均效益综合评价为 D 类的企业和亩均效益水平较低、高耗能高排放的低效企业进行全面整治提升，以及对批而未供、闲置、低效用地和僵尸企业的集中处置，采取集中打包的方式统一发放中长期贷款。

据统计，安徽省 2022 年全年累计发放“亩均英雄贷”6997 笔、合计近 1900 亿元，为当地盘活低效园区土地，加快促进企业转型升级和工业高质量发展提供了有力的资金保障。

优化企业分类服务，持续提升企业获得感和满意度。上海市对 A 类企业重点在品牌创建、人才引进等方面给予差异化管理服务，鼓励优质企业加快创新发展步伐。对 D 类企业，严格按照环境保护、安全生产、节能减排、资源节约集约利用等方面法律法规要求开展清理整治，鼓励企业主动关停退出。**浙江省**对“亩产效益”A 类企业，支持其股改上市、并购重组，在政府性评奖评优、试点示范、项目申报、重点科技项目攻关、重大创新载体建设、人才引进培养等方面给予倾斜。对 D 类企业严格运用环境保护、安全生产、资源节约、产品质量等方面的法律法规以及国家、省有关产业政策，依法依规实施整治倒逼。**安徽省**对 A 类企业从项目资金申报、评先评优、荣誉称号认定等方面给予重点支持。对 B、C 类企业建立潜力企业培育库强化培育提升，对 D 类企业实施“一企一策”精准对接，通过帮扶倒逼加快转型升级（见表 12）。

表 12 典型地区不同档次企业差异化政策情况

企业档次	浙江省	安徽省	上海市
A 档	减免城镇土地使用税、优先满足用地需求、用电、用气价格优惠，消减年度污染物减排比例，在创新要素、金融信贷方面予以倾斜	对 A 类企业正向激励，从项目资金申报、评先评优、荣誉称号认定等方面给予重点支持，在资金、技术、人才、土地等要素方面优先配置。	加强产业准入、土地供应、技术改造、品牌创建、人才引进等要素保障

企业档次	浙江省	安徽省	上海市
B档	适当减免城镇土地使用税、同等条件下优先满足用地需求、用电、用气价格适当优惠，适度消减年度减排比例，在创新要素、金融信贷方面予以适当倾斜	建立重点潜力企业培育库，加快转型升级，促进提质增效	在产业准入、土地供应、技术改造、品牌创建、人才引进等方面，加大资源要素倾斜支持力度
C档	城镇土地使用税不予优惠、减排任务按当地工业平均削减比例确定	建立重点潜力企业培育库，加快转型升级，促进提质增效	严格控制企业新增产能项目和新增用地用能规模，支持企业通过技术改造、嫁接利用、腾笼换鸟等措施，降低资源消耗水平，提高资源利用效率和产出效益
D档	城镇土地使用税不予优惠、不得参与电力直接交易试点、用电用气价格不优惠、污染物减排任务高于当地工业平均削减比例、不给予财政奖励奖补	对企业调控帮扶，“一企一策”实施精准对接，提高资源要素利用效率	严格按照环境保护、安全生产、节能减排、资源节约集约利用等方面的法律法规要求，加大差别化政策实施力度，将低效企业逐步纳入产业结构调整计划，依法依规开展清理整治，鼓励企业主动关停退出

来源：中国信息通信研究院

加快产业创新升级，多维度深化亩均效益结果应用。创新产业用地准入机制。浙江省设立投资强度和产出效益行业规范，推广“标准地”制度，将投资、亩产、能耗、环境、建设等标准纳入土地招标拍卖挂牌出让条件。山东省探索建立工业新增项目评价标准，分行业确定新增项目投资强度、单位资源要素产出效益标准。**实施分行业、分区域“亩产效益”行动计划。**浙江省实施创新引领行动，分行业、分区

域开展“亩产效益”领跑者行动计划，发布重点指标领跑者名单，引导企业对标先进、补齐短板，加快“亩产效益”提档升级。安徽省根据企业规模、行业类别，从不同维度评选“亩均效益”领跑者。实施低效用地改造提升行动。浙江省宁波市对标国际国内先进区域，实施低效用地“亩产倍增”行动，加快“低产田”改造提升，全面推进传统制造业和集聚区、开发园区改造升级（见表13）。

表13 典型地区产业创新机制建设情况

序号	典型做法	代表区域
1	创新产业用地准入机制	浙江省将投资、亩产、能耗、环境、建设等标准纳入土地招标采购挂牌出让条件； 山东省建立各地工业新增项目评价标准，作为项目落地重要参考条件；推行企业投资项目承诺制。
2	“亩产效益”行动计划	浙江省实施创新引领“亩产效益”行动，分行业开展“亩产效益”领跑者行动计划； 安徽省实施“亩均效益领跑者行动，从不同维度评选“亩均效益领跑者”，“亩均效益领跑园区”。
3	低效用地改造提升行动	浙江省宁波市实施低效用地“亩产倍增”行动，对标国际国内先进区域，加快“低产田”改造提升，全面推进传统制造业和集聚区、开发园区改造升级，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。

来源：中国信息通信研究院

四、我国“亩均论英雄”改革成效

“亩均论英雄”作为促进工业/制造业质量变革、效率变革、动力变革的重要抓手，在全面摸清家底、企业提质增效、优化资源配置及加速腾笼换鸟等方面均取得积极成效。

（一）全面摸清工业家底，数据支撑精准施策

通过开展“亩均论英雄”改革，各地打通职能部门数据渠道，打破信息孤岛，全面整合工业企业用地、用水、用电、用工等数据，建立企业档案，动态监测，分级管理，切实提升对企服务及政策制定精准性（见表14）。安徽省马鞍山市“亩均效益”评价先后实现规上企业全覆盖、工业企业全覆盖，目前逐步向规上服务业企业和产业集群延伸。以“亩均税收、亩均营业收入、亩均技改投资”等作为核心指标，能耗、智能、绿色、研发等作为加减分项，多维度归集企业基础数据与动态信息，详细掌握用地、用能、产出、效益和用工等情况，形成企业精准画像。浙江省温州市通过“部门调取企业名单-属地核查校对数据-亩均办审核汇总共享”三步走路径，全面摸清工业家底。创新绘制全区工业企业亩均效益“电子地图”，实现厂房位置、主导产品、亩均税收、企业评价结果等信息全部“上云”。运用亩均效益五色智控平台和大数据分析比对，加快“企业、园区、产业”的“点-线-面”全面升级。

表14 “亩均论英雄”工业家底指标库

	总体指标	亩均指标
工业家底数据库	用地面积、纳税情况 工业产值、工业增加值 营业收入、研发投入 能源消耗、污染排放 用工情况	亩均增加值、亩均产值 亩均税收、亩均销售收入 全员劳动生产率、单位能耗增加值 单位排放增加值、R&D经费支出占比

来源：中国信息通信研究院

表15 2021年马鞍山市四档企业亩均税收情况

企业类型	占比	亩均税收
A类企业	18.6%	19.3万元

企业类型	占比	亩均税收
B类企业	46.7%	3.5万元
C类企业	29.2%	5200元
D类企业	5.5%	几乎为零

来源：中国信息通信研究院

（二）亩均效益稳步提升，提质增效扎实推进

通过开展“亩均论英雄”改革，各地利用土地、金融、财税等激励机制正向激励企业提质增效，深挖发展潜力；利用关停并转、市场出清等反向机制倒逼企业淘汰落后产能，腾笼换鸟促进产业转型升级，促进工业效益最大化效率最优化。浙江省作为改革先行区，持续深化“亩均论英雄”改革部署，启动实施“亩均效益”领跑者行动，推广应用“提高亩均效益十法”，亩均效益稳步提升。2017年到2021年五年间，规模以上工业企业亩均税收由28万元/亩增至32万元/亩，累计增长14.3%，亩均增加值由104.7万元/亩增至156.4万元/亩，累计增长49.4%（见图2）。四川省牢固树立“亩均论英雄”发展理念，对标先

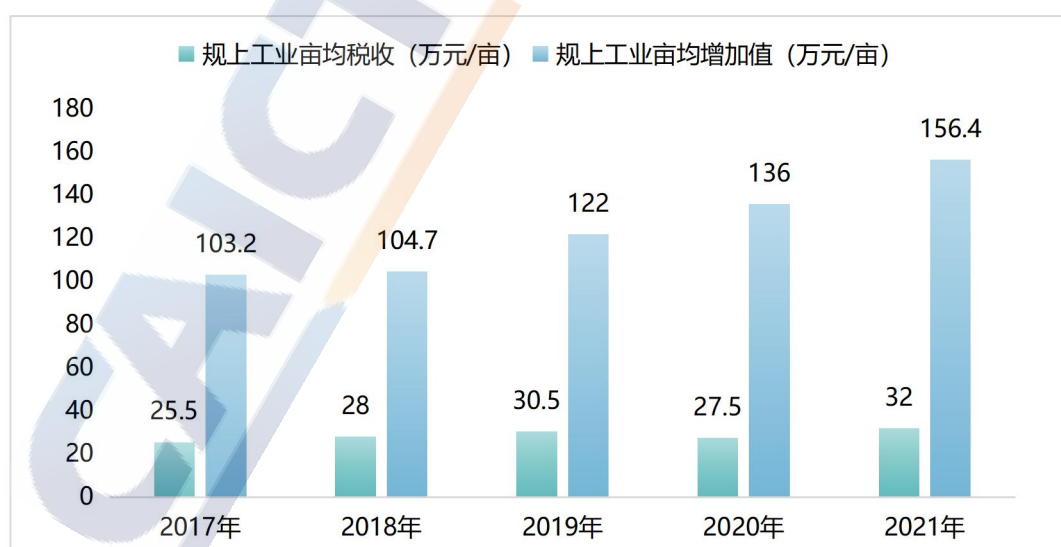


图2 2017-2021年浙江省规模以上工业企业亩均效益情况

来源：中国信息通信研究院

进地区，借鉴有益经验，打好改革“组合拳”，工业产出效益有力提升。2021年工业用地固定资产投资强度5818.6万元/公顷，同比提高11.8%；工业用地地均税收259.4万元/公顷，同比提高8.2%。

（三）资源配置不断优化，要素保障落到实处

通过开展“亩均论英雄”改革，各地充分应用评价结果，将土地、资金、能源等生产要素向符合产业发展方向、综合质量效益好、绿色发展水平高的企业倾斜，助力优质企业做大做强。安徽省充分调动银行及担保机构积极性，创新“亩均英雄贷”金融服务模式，出台全国第一个省级专项政策，建立“亩均英雄贷”结对服务机制，为缓解实体经济资金压力发挥重要作用。安徽省“亩均英雄贷”成效（见图3）。浙江省宁波市与建设银行宁波分行合作开发亩均效益贷等多款定制化信贷产品，三年内提供不低于450亿元专项贷款，截至2022年10月已为298家A、B类企业提供“亩均效益贷”203亿元。浙江省湖州市在激励A、B类企业过程中，截至2022年11月返还城镇土地使用税

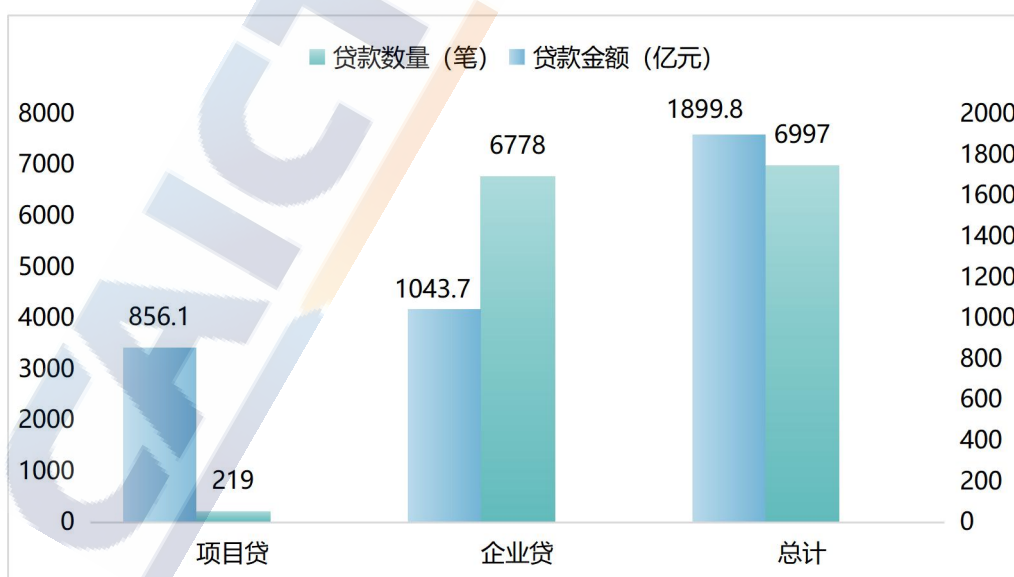


图3 2022年安徽省“亩均英雄贷”成效

来源：中国信息通信研究院

2.91 亿元。“亩均贡献提效贷”金融创新产品累计授信企业达 823 家，授信金额 270 亿元，降低企业融资成本 1.4 亿元。山东省聊城市 2022 年对亩均效益评价的 A 类企业的供地占比达 72.1%，对 D 类企业用电、用水、用气实施“惩罚性”加价政策，两年间加收电费 757.3 万元，有效倒逼企业提高资源利用效率。

（四）有效盘活低效用地，腾笼换鸟成效显著

通过开展“亩均论英雄”改革，各地加强工业闲置用地的收储，强化低效用地的治理，全面提高园区土地、厂房的利用效能，重新释放要素活力，引进新产业新项目提升土地“含金量”。安徽省实施批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动，截至 2022 年 11 月底倒逼处理批而未供土地合计 38.2 万亩，闲置土地 6.4 万亩。在盘活土地存量的同时，也谋求发展增量，开展十大新兴领域“双招双引”，实现全省省级以上开发区投资项目 2022 年亩均投资准入门槛平均值达 280 万元，较 2021 年提升 43%；亩均税平均值达 20 万元，较 2021 年提升 58%。江苏省泰州市积极开展低效闲置工业用地盘活提升行动，2021 年盘活低效闲置用地 3.4 万亩，盘活（改造）提升项目 321 个，关闭退出低端低效企业 326 家，腾退土地 9184.6 亩，减少能耗 25.1 万吨标准煤（见表 16）。山东省日照开发区开展工业项目低效用地和闲置土地改革攻坚行动，按亩均评价结果将低效用地和闲置土地企业分为整改提升及淘汰类两个等级，共处置闲置、低效用地 1144 亩，为新招引项目腾挪空间。

表 16 2021 年江苏省泰州市“亩均论英雄”改革成效

工作类型	主要成效
盘活用地	盘活低效闲置用地 3.4 万亩
	盘活（改造）提升项目 321 个
腾笼换鸟	关闭退出低端低效企业 326 家
	腾退土地 9184.6 亩
节能降耗	减少能耗 25.1 万吨标准煤
	重新投用能耗 15.1 万吨标准煤

来源：中国信息通信研究院

五、当前“亩均论英雄”改革面临的难点问题

“亩均论英雄”改革作为地方经济治理的一场深刻革命，实现了重大的制度创新，在促进企业提质增效、产业转型升级和制造业高质量发展等方面发挥了积极作用。但各地反映，当前“亩均论英雄”改革由于面临一些限制约束，实践过程中也存在较多现实困难和障碍，主要体现在“三难”。

（一）科学评价“难”

构建起一套科学合理的“亩均论英雄”评价指标体系是做好综合评价工作的核心与关键。目前看，多数地区仅采用同一套指标体系开展评价测算和分类分档，这种方式虽然能够较好地反映“亩均论英雄”改革总体进展情况，快速筛选出相对优质企业和相对落后的企业，但也存在三方面缺陷。一是未考虑不同行业（园区）发展不同的导向要求。不同行业（园区）的投入产出效率和发展导向存在天然差异，将所有企业进行大排名无法体现这种差异，不利于引导行业（园区）走差异化发展道路。如电子信息、生物医药行业对研发能力要求较高，

研发投入常常远高于其他行业。采取各行业一致的评价标准难以反映这两类行业较高的创新发展导向要求。而食品制造领域的许多企业由于肩负保障民生的社会责任，通常人均或亩均税收水平和评价标准要求也较低。此外，不同的园区，其功能定位、目标任务也存在差异，采用同一套评价体系不利于引导不同园区的差异化错位发展。**二是未考虑不同所有制企业间的差异。**由于综合实力、话语权等方面的不同，民营和国有企业部分指标表现存在天然差异。如专利或标准是“亩均论英雄”中衡量企业自主创新能力的两项非常重要的指标，一方面很多关键领域的专利或标准往往会更多地授予综合实力较强的国有企业，即使是民营企业具有完全自主知识产权的新技术或新产品，也难以突破国有企业引领的格局；另一方面，民营企业自主知识产权难以得到有效保护，导致民营企业参与标准制定、专利申请的意愿不足。仅采用企业账面上的标准、专利数据，往往难以准确反映民营企业真实的创新能力和水平。**三是仅依据参评企业数量的一定百分比定性企业优劣存在评价结果失真的风险。**目前绝大部分地区均采用百分比的方式对参评企业分类分档，如参评企业的前20%为A类企业、后10%为D类企业等，这种划分方式虽然操作简便、易于执行，但其体现的主要是参评企业之间的相对优劣，难以客观评价不同类型企业发展的客观水平。

（二）数据获取“难”

准确汇集涉企数据是开展“亩均论英雄”评价工作的基础与前提。采用各职能部门涉企数据与企业上报数据相互印证、互相补充的方式

获取评价数据，更加符合公平性及科学性原则。但在实践过程中，由于种种限制，涉企数据共享、采集等方面均存在一定的障碍。一是**数据共享难**。“亩均论英雄”评价指标包括用地、用人、产值、税收、能耗、研发、污染物排放等多个维度，涉及自然资源、统计、税务、科技、生态环境、市场监管、电力等多个部门数据，或受亩均改革牵头部门职权范围的限制，或受统计法中关于“统计数据不得用于统计以外的目的”规定的制约，涉企基础数据共享方面仍存在较大障碍。二是**数据采集难**。部分评价指标取数实际情形复杂，不仅需要现场核实，且容易出现偏差。如现实中企业用地存在一企多地、一地多企、租用或出租、私自扩建加盖等多种情形，短时间内难以全面掌握多种用地情况，已获取的用地面积数据难以精准反映企业用地实际情况。还有部分数据包括尚未实现量产、仍处于项目建设期的用地面积，一定程度上拉低了企业实际的用地投入产出水平。三是**企业直报数据存在道德风险**。“亩均论英雄”评价的最终目的是根据评价结果，分类实施差异化政策和政府服务，为获得较好的分类档次，部分需要企业直报的数据，存在着一定的造假风险或道德风险，从而使获取数据的准确性受损。

（三）政策落地“难”

根据评价结果对企业分类分档和实施差异化政策是开展“亩均论英雄”评价工作的出发点和落脚点。从各地改革实践看，差别化政策落地见效存在现实困难。一是**部分政策法律依据不足**。调研发现，差别化城镇土地使用税减免政策往往落实较好，但差别化用水、用气价

格落实方面，各地省层面出台的相关政策文件法律依据不充分，从而使得用水、用气差别价格机制无法落实或者面临行政诉讼的法律风险。

二是倒逼低效企业退出困难。现行亩均效益差异化政策对评价结果落后、亩均贡献较差的企业实施倒逼，存在法律依据不足的问题。对某些只占地、不经营，没有任何贡献的“僵尸”企业，缺乏淘汰退出的有效办法，亦或存在法律障碍，强推低效企业退出面临较大的诉讼风险。此外，企业在收购转让城镇低效用地时，各项税费累计过高，也影响了企业的积极性。

三是政策执行力度有待加强。尽管多数地区已形成省-市-县（区）三级联动机制，但由于各地发展基础、资源禀赋以及基层对“亩均论英雄”改革重要性认识的明显差异，部分地区存在应付改革、被动改革以及“形式化”“任务化”等苗头问题，导致整体改革不均衡不充分，效果不及预期。此外，由于政策执行主体县（区）政府缺乏有关政策制定权限，而只能由其上级（市级或省级）统一制定相关差异化政策，一定程度上限制了评价结果的有效应用。

六、“亩均论英雄”改革发展展望

我国经济发展已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，对经济运行效率和效益提升提出了更高的要求。国务院明确提出要推动要素市场化配置改革向纵深发展，力争在土地、劳动力、资本、技术等要素市场化配置关键环节上实现重要突破。“亩均论英雄”改革通过强化正向激励和反向倒逼机制，推动资源要素市场化高效配置，提升了资源要素的投入产出水平和效率，促进了有效市场和有为政府的紧密结合，为加快工业高质量发展奠定坚实基础。“亩均论英雄”改革愈来愈成为

地方转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的有力抓手，成为地方推动高质量发展的关键引擎。同时，在调研中也发现，除浙江省、安徽省等少数地区，全国多地“亩均论英雄”改革仍处于起步阶段，从识“英雄”到论“英雄”，从知“一域”到清“全局”还有较大差距。结合各地区具体工作看，“亩均论英雄”全面推广落地还存在标准规则、数据采集、法律依据等诸多挑战，建议各地区可以从评价对象、激励政策及结果应用等方面不断改进工作，提高“亩均论英雄”评价的科学性、合规性，加快推动“亩均论英雄”改革提档升级，助推工业经济提质增效。

（一）评价对象方面，从企业评价到企业评价与宗地评价相结合转变

无论是改革先行者浙江省，还是后来的江苏省、山东省以及安徽省、江西省、陕西省等中西部地区，“亩均论英雄”评价对象均是企业。随着改革逐步深入，“亩均论英雄”评价也由对企业单独评价扩展到企业评价和宗地评价相结合。这种结合主要应对的问题是现实中被评价企业的用地情形非常复杂，往往会出现同一块宗地存在多个经营主体，难以清楚界定不同企业的用地面积。宗地评价以自然资源局登记面积作为评价面积，以宗地上实有企业的经济数据之和做为评价数据开展测算。采用两类对象相结合的方式，既有利于确保“亩均论英雄”评价核心指标“用地面积”取数的科学性和准确性，提升评价结果质量，同时两种对象的测算结果又能相互印证，确保指标取数的准确性。未来，越来越多的地区特别是企业用地情形相对复杂的地区将会倾向于采

用这两类对象相结合的方式开展综合评价。

（二）激励政策方面，从倒逼企业转型到强化分类服务和精准施策转变

根据企业评价结果和分类分档规则，“亩均论英雄”改革把企业分为 A、B、C、D 四类。根据扶优劣汰原则，对不同类企业分类施策。其中，对于 D 类企业，一般采取差别化用地、用能、污染物排放等政策，引导其“改造提升或处置淘汰”。据统计，江苏省苏州市在 2017-2019 年 3 年间累计淘汰关停低端低效企业（作坊）1.38 万个；浙江省宁波市提出到 2025 年，累计整治提升高耗低效企业 4000 家，整治“散乱弱”企业 5000 家，淘汰落后产能涉及企业 2000 家，腾出低效工业用地 4.5 万亩。从市场经济发展规律看，政府通过行政干预逼迫 D 类企业退出，不符合公平竞争原则，很容易面临诉讼风险。在市场经济中，政府的主要角色是为企业发展提供优良的发展环境或更好的企业服务，错位、越位直接干预市场主体的行为都是不可取的。因此，未来“亩均论英雄”对不同类别企业的差异化举措，应更强调对企业的分类服务和精准施策，既能加大对优质企业的扶持力度，也能通过成片、全面提升整治的方式激励落后企业转型升级。

（三）结果应用方面，从政府运用评价结果向由更多市场主体运用评价结果转变

目前，“亩均论英雄”改革的评价结果应用大都是以政府为主导，对 A、B、C、D 不同类企业分类实施用地、用能、污染物排放等要素差异化分配政策，以及创新发展、项目申请、财政奖补等差异化倾

斜措施。“亩均论英雄”改革的实质是政府采用有关评价指标和评价规则，将市场中的企业，按照其优劣程度分为优、良、中、差等四类，这相当于政府对市场中企业的优劣做了背书和保证，表现优秀的企业会更多的得到市场优质资源的青睐。从地区实践来看，已有商业银行或股份制银行，根据政府主导的企业分类结果，在贷款准入、授信额度、还款方式、利率优惠、抵质押方式、贷款期限等方面针对不同类的企业予以差异化对待。随着社会主义市场机制进一步完善，建议政府引导更多拥有资源要素供给能力的市场主体，科学运用“亩均论英雄”分类结果，加大优质资源要素向优质企业倾斜，助推全社会全要素生产率不断提升。

中国信息通信研究院 信息化与工业化融合研究所

地址：北京市海淀区花园北路 52 号

邮编：100191

电话：010-62303109

传真：010-62303156

网址：www.caict.ac.cn

