

绍兴市上虞区人民政府办公室文件

虞政办发〔2021〕86号

绍兴市上虞区人民政府办公室 关于印发上虞区开发区（园区）工业全域 治理行动方案的通知

各乡镇人民政府、街道办事处，区直各部门和单位：

《上虞区开发区（园区）工业全域治理行动方案》已经区政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

绍兴市上虞区人民政府办公室

2021年11月17日

（此件公开发布）

上虞区开发区（园区）工业全域治理 行动方案

为深入实施全省新一轮制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动，全面推进开发区（园区）工业全域治理，根据《绍兴市人民政府办公室关于印发绍兴市开发区（园区）工业全域治理行动方案的通知》（绍政办发〔2021〕22号）文件精神，结合本区实际，制定本方案。

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，牢牢把握工业全域治理省级试点和曹娥江经开区（筹）建设工作契机，紧紧围绕高质量发展主题主线，以数字化改革为统领，巩固深化“美丽园区”创建，高标准开展开发区（园区）工业全域治理，推动工业用地有机更新、提升工业用地产出效率，提高经济治理效能，增强企业竞争力，推动工业经济质量变革、效率变革、动力变革，形成空间优化、产业集群、要素集聚、功能集成、绿色集约的制造业高质量发展新格局，努力打造上虞推进经济治理现代化和高质量发展的重大标志性成果。

（二）基本原则

1. 重点突出，统筹推进。以曹娥江经开区（筹）全域作为治理的重点区域，统筹推进杭州湾经开区、生产制造类小微企业园等工业平台治理工作。

2. 试点先行，以点带面。以曹娥江经开区（筹）江西片区东关街道、道墟街道为试点，先行推进，探索形成有效机制方法，再进行全域推广。

3. 分类治理，精准施策。根据开发区（园区）、企业、工业地块等情况，因地制宜，按照“四个一批”实施路径，分类制定企业（土地）整治提升清单，有序推进全域治理。

4. 疏堵结合，注重长效。大力开展安全、环保等问题执法倒逼，统筹规划建设小微企业园、特色园等，引导企业入园规范发展，提升土地绩效。

（三）主要目标

通过三年努力，基本完成全区开发区（园区）工业全域治理，工业土地利用效率、低效企业改造、本质安全水平、绿色生态发展、数字化治理能力等显著提升，成功构建形成功能布局优化、发展动能强劲、资源配置高效、体制机制灵活的制造业平台体系，为“十四五”时期上虞制造业实现跨越式发展提供坚实支撑。

1. 园区环境更美。持续推进“美丽园区”建设，优化园

区产业发展规划、空间布局，加大基础设施建设力度，提升园区整体形象品质，高标准建成“美丽园区”**10**个以上。

2. 资源配置更优。基本完成对全区亩均税收**5**万元以下低效企业的整治提升，“四无”（无证无照、无安全保障、无合法场所、无环保措施）企业和落后产能基本实现动态出清，盘活土地空间**8000**亩以上。企业重大安全、环保、消防等问题隐患动态清零，生态环境污染问题得到根本性遏制，“遏重大控较大”安全生产事故起数年均下降**25%**以上，企业绿色发展、本质安全、现代治理水平明显提升。

3. 发展绩效更好。规上工业企业亩均税收达到**30**万元以上，亩均增加值年均增长**8%**以上，全员劳动生产率年均增长**6%**以上，年均上规企业不少于**80**家。

4. 平台能级更高。巩固提升杭州湾经开区龙头地位，在全国开发区排名中持续晋位；曹娥江经开区（筹）经济体量超**700**亿元，加快打造形成千亿级产业平台；创建四星级以上小微企业园**3**个、省级数字化示范园区**4**个。

二、实施路径

（一）范围对象

重点对全区开发区（园区）“**1+1+N**”平台工业企业用地开展全域治理。第一个“**1**”即国家级经济技术开发区——杭州湾经济技术开发区，第二个“**1**”即省级经济开发区——

曹娥江经济开发区（筹），“N”指通过省级认定的小微企业园，以制造业小微企业园为主。在此基础上，向全区范围内事实存在的乡镇级、村级工业集聚点扩面，实现全域治理提升。治理对象范围是：

1. 低效企业用地：原则上为亩均税收 5 万元以下的工业企业用地，重点整治“三低”企业，即亩均税收 5 万元以下的规上企业、用地面积 10 亩以上的规下企业和工业企业综合评价结果为 D 类的企业。

2. “两高”企业用地：存在落后产能、单位能耗高、单位排放高等情况的企业用地。

3. “四无”企业用地：存在节约能源、产品质量、产业政策、生态环境、安全生产、消防安全、违法用地、违章建筑等较大违法违规违章或问题隐患的企业用地，重点整治“四无”企业用地，即无证无照、无安全保障、无合法场所、无环保措施的企业用地。

4. 集体工业用地：存在无合法用地手续、土地利用率低、建筑结构老化、安全环保隐患大、管理松散、信访问题多发等情况的村集体工业用地，重点整治具有再开发价值和符合复垦要求的集体工业用地。

（二）方法路径

1. 淘汰出清一批。对存在落后产能的企业实行对应产线

依法关停；对通过整治仍无法达到环保、消防、安全等验收标准的企业，依法依规予以淘汰出清；对不符合产业规划的负面清单项目，依法推动退出；对私下变更用途、改变工业性质的企业，限期整治。

2. 整治提升一批。对符合国土空间规划，仍保留工业用地性质，通过整治（重建）可达到环保、消防、安全等验收标准的，有一定发展空间的工业企业用地，综合运用二次改造、局部改扩建，环保、消防、安全整治，亩均倒逼、数字赋能等手段予以原地提升。

3. 兼并重组一批。引导行业龙头企业或优势企业围绕产业链、供应链开展兼并重组，布局建设符合产业发展导向的项目，带动区域产业发展，实现资源优化利用；鼓励优势企业兼并、入股等方式开发利用周边企业用地，实现资源优化利用。

4. 国资运作一批。对供而未用、用而未尽土地、银行抵押资产、相邻连片存量用地（闲置厂房）等具有再开发价值的土地，由国有平台会同属地镇街进行市场化收购，招引优质产业项目或规划建设小微企业园（特色产业园或配套产业园）。

除以上“四个一批”方法路径外，各开发区（园区）及各乡镇街道还可根据实际情况，综合采用政府收储、征迁、

市场运作等方式予以拆除重建，或引导“退二进三”“退二优二”进行转型发展等，多种形式推进工业企业用地综合治理，提高用地绩效。

（三）工作步骤

按照“试点先行、分步实施、全域推广”的总体思路，具体分四阶段推进：

1. 全面启动阶段（2021.03-2021.09）。起草开发区（园区）工业全域治理行动方案，完成社会风险评估；成立区级领导小组，组建工作专班，明确年度工作任务，并召开动员部署会。完成曹娥江经开区（筹）规划区域内所有镇街企业用地底数调查，形成底数清单。

2. 试点推进阶段（2021.09-2021.12）。以曹娥江经开区（筹）江西片区东关街道、道墟街道为试点，成立相应领导小组及工作专班，分类梳理确定治理清单，并组织实施，完成低效企业用地整治，“四无”企业和落后产能动态出清。总结形成试点经验，并向全区推广。

3. 全面推进阶段（2022.01-2022.12）。除试点区域外其余乡镇街道、杭州湾经开区分类梳理确定治理清单，并组织实施，完成低效企业用地整治，“四无”企业和落后产能动态出清。试点区域完成问题企业动态更新并推进企业整治提升。

4. 巩固提升阶段（2023.01-2023.12）。全面完成全域治理各项工作任务。进一步巩固整治提升行动成效，实施常态化管理，对整治工作进行总结，确保整个整治提升工作出成果、出成效。

三、工作举措

（一）优化发展规划。各开发区管委会牵头，会同属地镇街持续优化开发区产业发展规划，明确产业发展方向、空间布局等，统筹规划基础设施建设，绘制发展全景图；编制产业规划地图，分区块制定产业政策实现正面引导，强化产业发展源头管控。杭州湾综管办、各乡镇街道加快小微企业园建设布局，制定入园门槛，推进现有省级制造业小微企业园提质发展，争创高星级园区。（责任单位：区经信局、区投资促进中心、自然资源和规划分局；实施单位：各开发区管委会、杭州湾综管办及各乡镇街道）

（二）全面摸清底数。杭州湾综管办及各乡镇街道负责摸排并形成企业底数清单，与区级相关部门对接后形成问题清单。其中：自然资源和规划分局负责提供工业用地规模、分布、权属、性质、违规用地（含无土地证、改变用地性质等）情况；区发改局负责提供高能耗企业情况；区经信局会同自然资源与规划分局、税务局提供企业亩均产出等情况，会同发改局、税务局提供高耗低效企业情况；生态环境分局

负责提供工业用地企业生态环境问题隐患企业和高排放企业情况；区应急管理局负责开展工业用地企业排查治理事故隐患综合管理工作；区市场监管局负责提供企业无证无照情况；区综合执法局负责提供企业无合法场所中涉及违章建筑的情况；区消防救援大队负责提供工业用地企业消防安全问题隐患。（责任单位、实施单位：自然资源和规划分局、区经信局、区发改局、区税务局、生态环境分局、区应急管理局、区市场监管局、区综合执法局、区消防救援大队、杭州湾综管办及各乡镇街道）

（三）对标制定方案。区经信局牵头，会同相关部门结合实际，科学制订开发区（园区）整治提升验收标准，明确亩均效益、土地利用、环保、安全、消防等标准要求。区级各有关部门按照各类涉企监管标准，对企业加强日常指导服务。杭州湾综管办及各乡镇街道因地制宜制定全域治理实施方案，对“四个一批”企业按照“一地一企一策”制定治理方案，实行清单化管理、销号式整改、项目化验收。全域治理实施方案报区开发区（园区）工业全域治理工作领导小组办公室（以下简称“全域治理领导小组办公室”）审核同意后组织实施。（责任单位：区全域治理工作领导小组成员单位；实施单位：杭州湾综管办及各乡镇街道）

（四）严格执法查处。区级各执法部门要加大隐患问题

查处力度。区发改局要依规开展节能监察、执法，对未按期完成落后产能退出企业依法依规实施信用约束和联合惩戒。自然资源和规划分局要依法查处农用地上未批先建、擅自占用土地、改变用地性质等违法用地，依法处置闲置土地。区综合执法局要依法开展建设用地上未批先建、擅自占用土地及违法建设、改变房屋用途的执法查处工作，对不符合相关规划或存在重大安全隐患的违法建设予以坚决查处。生态环境分局要严格开展开发区（园区）工业企业环境整治，全面落实涉气涉水涉废防治要求，坚决消除环保隐患和环保黑点。区应急管理局和区消防救援大队要加强安全生产、消防监管执法，依法从严处罚，情节严重的发函给相关单位实施“三停”，震慑安全和消防违法行为。区市场监管局要依法加大企业无证经营检查和产品质量监督抽查力度，对违法行为进行严格查处。区税务局要依法加大偷税漏税等违法行为征管力度。（责任单位：区发改局、自然资源和规划分局、生态环境分局、区市场监管局、区综合执法局、区应急管理局、区消防救援大队、区税务局）

（五）规范企业入园。引导行业龙头企业、国有平台建设高质量小微企业园，在符合相关规划条件前提下，鼓励利用厂区空间、开发地下空间、厂房加层等方式改（扩）建厂房，提高土地容积率，优先保障开发区（园区）外优质企业

入园发展。严格制定入园门槛，建立企业退出机制，加强园区绩效管理，强化入园企业产出导向，坚决杜绝“低散乱污”“四无”企业等平移入园。（责任单位：区经信局、区国资委、自然资源和规划分局；实施单位：杭州湾综管办及各乡镇街道）

（六）强化源头管控。深化“一码管地”改革试点，将工业项目生命周期管理纳入“码上有地”系统，对工业项目招商落地、竣工验收、投产、达产验收、项目退出等全生命周期环节及企业经营阶段产出贡献等进行动态跟踪管理，严控低效用地新增。加强“标准地”履约监管，对建设进度达不到要求的项目实施预警，对未兑现投资强度、容积率、单位能耗指标、单位排污指标、亩均税收等承诺的，严格按照项目“标准地”履约协议约定条款或投资合同司约定追究违约责任，并按照相关法律法规实施分类处置，确保协议（合同）履行到位。在土地、厂房二级市场交易（含司法拍卖）探索推行“标准地”制度，从源头上减少低效用地和土地空置。（责任单位：自然资源和规划分局、区经信局，实施单位：各开发区管委会及各乡镇街道）

（七）完善配套政策。科学制定开发区（园区）工业全域治理专项配套政策，按照“四个一批”方法路径，重点对土地收储、兼并重组、老旧低效地块改造、闲置厂房盘活、

企业退出补偿、落后产能淘汰等给予分类扶持。深化土地改革突破，落实上级零星土地整合连片开发、村集体用地再利用拓展工业发展空间、历史遗留问题用地分类处置等改革试验的政策，研究建立工业用地管控机制和低效用地数据库有机更新机制。组建国有公司，为除杭州湾经开区以外区域的镇街地块收储、拆迁提供资金保障。杭州湾经开区由区经控集团负责融资保障。（责任单位：区发改局、区经信局、区财政局、自然资源和规划分局）

（八）强化反向倒逼。对涉及闲置土地的项目，由属地镇街、开发区管委会督促动工，情节严重的，由有权机关按市场化形式收回土地使用权。深化“亩均论英雄”改革，不断优化“亩均论英雄”改革实行资源要素差别化配置政策，加大对C、D类企业的倒逼力度，依法依规实施差别化用地、用能、用水、排污、金融、财政、税收等资源要素配置政策。（责任单位：自然资源和规划分局、区经信局、区发改局、生态环境分局、区金融办、区财政局、区税务局）

（九）推行整体智治。以数字化改革为统领，在“一码管地”改革基础上，开发建设开发区（园区）数字化管理系统，分类展示存量用地、低效用地、闲置用地、待开发用地等空间分布，叠加土地性质和权属、地块建筑容积率、企业情况、单位产出等数据信息，深入开展数据分析和综合应用。

推广应用“园区大脑”，推动制造业园区在公共服务、运营管理、基础设施等方面的数字化改革。到2023年，全区制造业园区实现“园区大脑”全覆盖，智慧园区系统和各“园区大脑”实现高效互通，水、电、气等能源数据全面接入，制造业园区能耗监测水平、数字化治理水平明显提升。省级制造业小微企业园数字化建设全覆盖，创建市级以上数字化园区8个。（责任单位：区经信局、区大数据发展管理中心；实施单位：各开发区管委会、杭州湾综管办及各乡镇街道）

（十）建优平台生态。探索实施开发区（园区）政务服务“一件事”改革，推行投资项目绿波审批，推广“一园通办、一窗全办”，实现“办事不出园”“拿地即开工”，持续优化开发区（园区）营商环境。深化产城融合，突出“产、城、人、文”融合发展理念，统筹产业与城市空间布局。完善通讯、排污、商务、办公、食宿、购物、休闲娱乐、医疗等生产生活配套，深化创新综合体、人力资源平台、检验检测中心等高端服务平台建设，促进生产、生活、生态融合发展，打造集高端技术服务、高品质生活服务、高标准公共服务为一体的配套体系，打造现代化产业新城。（责任单位：区委改革办、自然资源和规划分局；实施单位：各开发区管委会、杭州湾综管办及各乡镇街道）

四、保障措施

（一）加强组织领导。成立以区政府主要领导任组长，区政府常务副区长、相关条线分管副区长为副组长，相关部门主要负责人为成员的区开发区（园区）全域治理工作领导小组。领导小组下设办公室，由区经信局主要负责人兼任办公室主任，区经信局、自然资源和规划分局分管负责人兼任办公室副主任，组建政策专班和推进专班，实施专班运作管理。

（二）强化考核督查。将开发区（园区）全域治理工作纳入区委区政府岗位目标责任制考核管理，实行加减分考核。强化过程性督查，对推进过程中的漏报、瞒报或其它不作为、慢作为、乱作为行为实施通报，对相关责任人诫勉谈话，直至问责处理。

（三）营造工作氛围。充分发挥各类新闻媒体的舆论引导作用，注重挖掘总结先进经验和典型做法，加大宣传报道力度，努力营造社会各界关心支持的良好氛围。鼓励干部大胆探索、勇于担当，完善容错免责、正向激励等配套工作机制，进一步激发和保护干部队伍干事创业、攻坚克难的积极性、主动性和创造性，确保制造业园区治理工作有序平稳实施。

本方案自 2021 年 11 月 17 日起施行，由区府办负责解释，具体工作由区经信局承担。

- 附件：1. 上虞区开发区（园区）工业全域治理工作领导小组名单
2. 2021 年度上虞区开发区（园区）工业全域治理重点工作清单
3. 上虞区开发区（园区）工业全域治理工作联席会议制度

附件 1

上虞区开发区（园区）工业全域治理 工作领导小组名单

组 长：金进富

副组长：金山中、胡宝荣、魏国剑、周晓国

成 员：陶海强 区府办

陈泽华 区府办

张军宇 区委组织部

丁福军 区委宣传部

陈曙焕 区委政法委

金利刚 区信访局

朱江桥 区发改局

卢梁勇 区经信局（曹娥江经济开发区（筹））

章兆钧 区科技局

姚铭华 公安分局

杜永刚 区财政局

陈荣荣 区人力社保局

胡关炎 区商务局

陈 坚 区应急管理局

张春育 区市场监管局

蒋 峰 区金融办
王飞军 区综合行政执法局
张国富 区大数据发展管理中心
蒋金祥 杭州湾上虞经济技术开发区管委会
赵伟平 杭州湾综管办
罗黎明 自然资源和规划分局
胡四海 生态环境分局
丁 梁 区供电局
樊剑雄 区税务局
陈竹恩 区消防救援大队
朱柏治 百官街道办事处
王新钢 曹娥街道办事处
单建权 东关街道办事处
陈 波 道墟街道办事处
魏雪刚 小越街道办事处
冯永奇 梁湖街道办事处
王 敬 崧厦街道办事处
夏炎军 章镇镇人民政府
徐桦表 丰惠镇人民政府
骆晶晶 上浦镇人民政府
潘书丽 汤浦镇人民政府
倪诚成 永和镇人民政府
徐 钱 驿亭镇人民政府

谢潜程 谢塘镇人民政府
陈立林 盖北镇人民政府
张 槽 长塘镇人民政府
朱嗣杰 岭南乡人民政府
蔡 明 陈溪乡人民政府
郑伟钦 下管镇人民政府
胡银洲 丁宅乡人民政府

领导小组下设办公室、政策专班和推进专班。办公室设在经信局，卢梁勇同志兼任办公室主任，经信局总工程师葛淑芬、自然资源和规划分局总规划师柯磊任办公室副主任，办公室主要承担综合协调和日常工作。

以上成员如有变动，由所在单位接任领导自然更替。

附件 2

2021 年度上虞区开发区（园区）工业全域治理 重点工作清单

序号	重点工作	责任单位	实施单位	完成时限
1	制定工作实施方案，梳理确定重点工作清单。	经信局	----	9 月底前
2	组建领导小组，并建立相应工作机制。	区府办	经信局	9 月 15 日前
3	组建全域治理领导小组推进工作专班，并进行实体化办公。	区府办	组织部、经信局	9 月 15 日前
4	完成曹娥江经开区（筹）涉及镇街全域范围内企业及工业用地底数调查，形成底数清单。	曹娥江经开区（筹） 工作专班	曹娥江经开区（筹） 涉及的有关属地镇街	7 月底前
5	制定整治提升实施细则。	经信局	发改局、科技局、 应急管理局、市场监管局、 综合执法局、生态环境分局、 消防救援大队	11 月底前

序号	重点工作	责任单位	实施单位	完成时限
6	召开全区开发区（园区）工业全域治理动员部署会。	区府办	经信局	9月底前
7	完成曹娥江经开区（筹）试点区域东关街道、道墟街道存在生态环境、安全生产、消防安全、乱搭乱建等较大违法违规违章或问题隐患的企业用地，“四无”企业和落后产能涉及企业用地进行排查，形成问题清单。	自然资源和规划分局、经信局、生态环境分局、应急管理局、市场监管局、综合执法局、消防救援大队	东关街道、道墟街道	9月15日前
8	制定东关街道、道墟街道工业全域治理实施方案，明确“四个一批”治理清单，报经工业全域治理工作领导小组审核同意后组织实施。	----	东关街道、道墟街道	9月15日前
9	制定全域治理专项配套政策。	经信局、财政局、自然资源和规划分局	----	11月底前
10	落实上级土地改革突破，探索开展零星土地整合连片开发、村集体用地再利用拓展工业发展空间、历史遗留问题用地分类处置等改革试验的政策，研究建立工业用地管控机制和低效用地数据库有机更新机制。	自然资源和规划分局、经信局	----	12月底前
11	完成曹娥江经开区（筹）产业发展规划。	曹娥江经开区（筹）工作专班	----	11月底前
12	开发建设曹娥江经开区（筹）智慧园区系统，完成“一码管地”模块建设并试运行。	曹娥江经开区（筹）工作专班	----	11月底前

序号	重点工作	责任单位	实施单位	完成时限
13	各相关执法部门对东关街道、道墟街道清单内企业开展执法检查。	发改局、自然资源和规划分局、生态环境分局、市场监管局、综合执法局、应急管理局、消防救援大队、税务局	东关街道、道墟街道	长期
14	制定全域治理工作考核办法。	经信局	----	10月底前
15	深化“一码管地”改革试点，将工业项目生命周期管理纳入“码上有地”系统。	自然资源和规划分局	----	11月底前

上虞区开发区（园区）工业全域治理 工作联席会议制度

一、联席会议机构

召集人：区委副书记、区长（或分管工业的副区长）

主要成员：相关副区长、区政府办公室副主任，区发改局、区经信局、区应急管理局、区市场监管局、区综合执法局、自然资源和规划分局、生态环境分局、区供电局、区税务局、区消防救援大队相关负责人。

根据会议议题增加相关部门和属地镇街。

联席会议下设办公室，由区经信局主要负责人兼任，与领导小组办公室合署办公，具体负责联席会议日常工作。

二、工作职责

（一）联席会议职责

1. 研究开发区（园区）工业全域治理的思路、举措、方法、途径等；
2. 审核各镇街全域治理方案及治理清单，通报、督查工作进展，开展事前预审和事后验收审核等工作；
3. 协调工作推进过程中需要区级层面协调的问题；
4. 研究全域治理过程中的政策、金融、人才等要素保障机制；

5. 研究确定政府收储企业及国有平台保障事项；
6. 统筹推进全域治理工作有关事项；
7. 其他需要通过联席会议共同研究的事项。

（二）联席会议办公室职责

1. 负责联席会议日常工作；
2. 组织做好联席会议召开工作；
3. 对联席会议决议事项落实情况进行督办；
4. 通报联席会议决议事项推进情况；
5. 负责联席会议交办的其他工作。

三、工作要求

1. 联席会议由区政府召集，每季度或视情召开。
2. 联席会议各成员单位根据工作需要可以向联席会议办公室提出召开会议的提议，并提交会议建议方案和相关材料，由联席会议办公室统筹组织召开。
3. 研究具体事项时，可根据事项内容召集部分成员或邀请其他单位参加会议。
4. 联席会议成员单位应按时参加会议，不得擅自对外透露会议的有关信息。
5. 联席会议作出的决定，以会议纪要形式印发各相关单位，决定所涉及的单位按工作职责抓好贯彻落实，并及时向办公室反馈落实情况。

抄送：区委各部门，区人大办，区政协办，区人武部，区法院，区检察院。

绍兴市上虞区人民政府办公室

2021年11月17日印发
