

莆田市人民政府文件

莆政综〔2020〕33号

莆田市人民政府关于 促进开发区改革和创新发展的实施意见

各县（区）人民政府（管委会），市直有关单位：

为贯彻落实《福建省人民政府关于实施工业（产业）园区标准化建设推动制造业高质量发展的指导意见》（闽政〔2020〕1号）等文件精神，加快推进我市开发区（园区）改革和创新发展，按照基础设施优先、产业优先、公共配套优先、环境优先原则，坚持以质量效益为中心，以转型升级为主线，以改革创新为动力，围绕打造“改革试验区、开放先行区、创新引领区、合作示范区”目标，突出高起点规划、高标准建设、高水平开放、高质量发展，推动资源有效整合，形成集聚效应，构筑定位清晰、优势互补、辐射带动作用强的开发区发展新格局，提出本实施意见。

一、坚持规划引领。立足实际、着眼长远，以发展规划为统领，以国土空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，按照“一县一区、一区多园”布局，落实“多规合一”，科学编制全市开发区总体发展规划和控制性详细规划，明确开发区的数量规模、空间布局、产业定位和未来发展方向，引导全市开发区科学有序发展，明晰开发区边界，明确功能分区，重点建设好核心区，突出生产功能，统筹核心区与生活区、商务区、办公区等城市功能建设，构建“大园区+小城市”公共服务网络，推进产城融合。

责任单位：市自然资源局、市发改委、市工信局，各县（区）政府（管委会）

二、优化空间布局。以“扩、并、转、提”为整合方向，以省级及以上开发区为主体，整合或代管同一区域工业园区，选准龙头延伸产业链，精准筛选入驻企业，实现开发区由数量规模型向质量效益型转变。“扩”，即支持可供土地不足但主导产业清晰、亩均效益突出的开发区扩区，有条件的县（区）可申请规划建设其他专业化园区。“并”，即按照“一区多园”原则，所有工业园区整合并入或委托省级及以上开发区统一管理。“转”，即对位于中心城区边缘的开发区，推动向先进制造业和现代服务业融合发展的综合性开发区转变，因地制宜推动土地功能混合布局 and 复合开发，梯次提升其城市综合功能。“提”，即加快“园中村、村中园”改造，梳理整理可用土地，提升开发区土地利用效率和产业承载能力，支持具备条件的省级开发区申报升级为国家级开发区。

责任单位：市自然资源局、市工信局、市发改委、市商务局，各县（区）政府（管委会）

三、统筹产业布局。加强开发区上下游产业布局规划，推动形成共生互补的产业生态体系。立足资源禀赋和产业基础，培育壮大主导产业，重点扬优展长首位产业，集中突破主攻产业，避免开发区产业雷同、无序竞争。国家级开发区重点发展1个首位产业和2-3个主攻产业，省级开发区重点发展1个首位产业和1-2个主攻产业。原则上各开发区发展以下首位产业和主攻产业（排在第一位的为首位产业）：莆田高新区（含新涵工业园区）重点发展电子信息、食品加工、高端装备和新能源产业；北岸经济开发区重点发展临港产业、医疗健康和文旅产业；仙游经济开发区（含仙港工业园、仙游工艺创意产业园）重点发展工艺美术、化工（纺织化纤）新材料、电子信息产业；荔城经济开发区（含黄石工业园区、北高黄金珠宝产业园）重点发展鞋服、现代服务业和高端装备产业；华林经济开发区重点发展电子信息、鞋服和食品加工产业；湄洲湾国投经济开发区（含笏石工业园区、东峤工业园区、秀屿木材加工区、上塘珠宝城、秀屿临港工业园区）重点发展化工（纺织化纤）新材料、能源和工艺美术产业，推动形成“一个县（区、管委会）一个千亿产业、两个五百亿产业”的发展格局。

责任单位：市发改委、市工信局、市商务局、市科技局、市卫健委，各县（区）政府（管委会）

四、提升产业层次。突出“千亿开发区、百亿专业化园区”目标，全力推动产业高质量发展。做强主导产业，强化龙头带动，聚焦资源要素力量，引导区内中小微企业走“专精特新”发展道路，培育一批细分行业“单项冠军”企业，促进大中小企业融通发展。培育新兴产业，加速产业集群化进程，争取更多产业集群

列入国家、省战略性新兴产业集群培育计划，促进开发区产业链、价值链、创新链全方位提升。转型传统产业，深入实施新一轮重大技术改造升级工程，支持制造业企业运用新技术新工艺新材料新模式，加速向智能、绿色、服务型制造转型升级。发展数字经济，培育软件和信息服务业，打造数字产业链条，释放数字经济对传统经济的放大、叠加、倍增作用。实施现代服务业优化升级行动，支持开发区发展社区服务等生活性服务业，以及工业设计、研发、会展等生产性服务业，推动先进制造业和现代服务业深度融合发展。

责任单位：市工信局、市发改委、市商务局、市科技局，各县（区）政府（管委会）

五、强化功能配套。高标准推进开发区标准化建设，组织实施开发区改造提升工程包，鼓励以政府和社会资本合作模式（PPP），加大开发区基础设施建设投入，加快实现“七通一平”，强化“十个一”公共服务配套，打造产城融合的现代化开发区。同步推进城市综合管廊建设与道路建设，打造海绵型开发区。鼓励在开发区投资建设5G网络、大数据中心、人工智能、工业互联网等新型基础设施，打造智慧化、智能化开发区。以满足区内企业共性需求为导向，以提升公共服务能力为目标，以公共设施共享为重点，加快建设集政务服务、公共信息、检验检测、技术转移、融资服务、物流配送等为一体的综合性公共服务平台，打造功能性开发区。

责任单位：各县（区）政府（管委会），各开发区，市工信局、市自然资源局、市发改委、市市场监管局、市行政服务中心、市

金融办、市商务局、市住建局、市财政局、市交通运输局、市教育局、市国资委、市科技局，市水务集团、国网莆田供电公司

六、完善管理体制。按照“精简、高效、放活”原则，进一步优化管理体制、整合归并内设机构、改革人事薪酬制度。部分开发区实行“区地合一”管理体制，全面履行经济社会管理职责；部分开发区实行代管制，代管区内部分乡镇（街道），履行部分经济社会管理职责，其所跨乡镇（街道）地区生产总值、财政收入等经济统计数据纳入开发区统一核算；部分开发区集中精力抓好经济管理和投资服务。可选择1-2个开发区作为改革示范点重点突破，由市级层面领导小组统筹协调推进。根据发展需要，结合机构改革，统筹使用各类编制资源，适时提升开发区管理机构级别。开发区党工委书记、管委会主任可由所在县（区）党政领导分别兼任，管委会其他负责同志可与乡镇（街道）和县（区）直部门负责同志交叉任职、兼职。探索打破身份界限，推动“身份管理”向“岗位管理”转变，鼓励开发区面向社会公开招聘，开发区干部可采用聘任制、竞争上岗制，实行绩效管理，允许实行兼职兼薪、年薪制、协议工资制等多种分配方式，将招商成果、服务成效纳入考核激励。开发区人事管理和薪酬制度改革具体方案，由市委组织部、市人社局负责牵头制定。

责任单位：市编办、市委组织部、市人社局、市财政局、市直有关部门，各县（区）政府（管委会）

七、提高行政效能。制定公布开发区赋权清单，实行清单动态管理。市直有关部门、各县（区）按照“权力下放、能放皆放、权责一致、承接有力、监管到位”的原则，以直接下放、授权或

委托形式，依法有序赋予国家级开发区市级行政审批和公共服务权限，对于暂时不能下放的权限，实行派驻制度；其他有条件承接的省级开发区赋予县（区）级行政审批和公共服务权限。探索取消预审环节，由开发区管理机构直接向审批部门转报，深化投资项目审批全流程改革，支持开发区实施“先建后验”管理新模式。所有开发区配套设立综合服务中心，提供一站式服务，推行“自己批、网上办”“互联网+政务服务”等模式，实行统一区域评估，区内投资项目共享使用区域评估报告，努力做到“区内事区内结”。建立政府主导、社会参与、责权明确、运转高效的社会管理体制，充分发挥社会组织、中介组织在参与开发区社会治理和提供社会服务方面的积极作用。市、县（区）两级人民政府有关行政执法部门可依法委托有条件的开发区管理机构行使相应的行政执法权，经批准开发区可以整合设立综合执法机构，实行“一支队伍管执法”。

责任单位：市编办、市发改委（审改办）、市行政服务中心、市民政局、市城市管理局、市直有关部门，各县（区）政府（管委会）

八、理顺财政机制。允许开发区财政试行独立核算机制，纳入同级财政预算管理。“区地合一”及代管部分乡镇的开发区按照有关规定先行实行一级财政预算管理，其他开发区逐步实行一级财政预算管理。支持北岸开发区、莆田高新区争取人行福州中心支行批准设立一级国库，其他开发区可根据发展需要争取设立。建立开发区与地方政府合理的投入和收益分配制度，开发区财政收入按照增量以开发区为主的方式，三年内全部返还开发区，期

间，对入驻开发区企业基于税收贡献的优惠政策补助资金由开发区承担并兑现；三年后由当地政府和开发区按照一定比例共同分享。开发区工业用地土地收益中的市、县（区）级留成部分，扣除应计提法定费金后的剩余部分，全部用于开发区基础设施建设和土地开发整理。商服配套用地出让收入，经扣除法定费金和必要的用地成本后，市、县（区）两级分成部分全额用于开发区基础设施建设和土地开发整理，期限三年。对市级及以下财政预算安排的资金，开发区在不改变资金用途、不打乱资金渠道并按程序报批后，可将支持方向相同、扶持领域相关的专项资金整合使用，集中财力办大事。

责任单位：市财政局、市税务局、人行莆田中支、市自然资源局，各县（区）政府（管委会）

九、创新投融资模式。支持开发区设立具备独立法人资格的投融资平台，由同级财政注资，或将财政历年投入形成的实物资产（包括标准厂房等可用于抵押的资产），通过划转和授权经营方式依法合规注入投融资平台，引导市属国有企业战略性持股。支持开发区投融资平台加强与金融机构、战略投资者合作，综合运用股权、债权、产业基金、资产证券化等新型融资工具，拓展投融资渠道。建立覆盖所有开发区的国有出资融资性担保体系，提供多方位融资支持，形成开发区基础设施项目、公用事业项目及转型升级发展的有效规范投入机制。

责任单位：市财政局、市国资委、市发改委、市金融办、人行莆田中支，市金控公司、各市属国企，各县（区）政府（管委会）

十、引入市场机制。探索多元化的开发区运营模式，支持开发区自行设立或与国内外专业运营机构联合设立运营公司，鼓励社会资本独立或联合国有企业在开发区投资建设运营主题产业园、小微产业园、科技孵化园等，采取财政贡献奖励、用电奖励、贷款贴息等办法予以支持。结合政府职能转变，逐步尝试将开发区开发建设、开放招商、管理运营、项目服务等事项通过政府购买服务方式委托给市场主体，降低行政成本，提高市场活力。

责任单位：市工信局、市发改委、市住建局、市自然资源局，各县（区）政府（管委会）

十一、突出开放招商。落实《关于突出开放招商强化项目带动推进高质量发展落实赶超的意见》（莆委发〔2020〕1号），强化开发区开放招商主战场作用。支持以政府购买服务方式开展委托招商、中介招商，推广“轻资产、重资本”产融结合资本招商新方式，引进产业龙头企业、供应链企业。复制推广自贸试验区、自主创新示范区等制度创新成果，推动开发区重点领域开放，放宽外资准入，支持开发区和所在地政府在政策允许和权限范围内制定相应的开放招商优惠政策，对达到一定标准的重大招商引资项目实行“一企一策”“一事一议”。落实“飞地经济”政策（莆政综〔2016〕154号），实现开放招商跨区域合作的税收收益和经济指标分成共享。加强与苏州、广州等先进开发区的合作与交流，采取联合共建、委托管理等形式，建设跨区域合作产业园区。

责任单位：各县（区）政府（管委会），各开发区，市发改委、市工信局、市商务局、市农业农村局、市文旅局、市卫健委、市财政局、市国资委、市科技局

十二、深化创新驱动。支持开发区与国内外知名高校、科研院所建立战略合作关系，引进创建一批工程研究中心、企业技术中心、工程实验室、制造业创新中心、科技企业孵化器等重大科技平台。围绕主导产业和优势企业发展需求，鼓励在开发区设立科技创新发展基金、创业投资基金、产业投资基金，完善融资、咨询、培训等创新服务，加强关键共性技术、前沿引领技术、颠覆性技术等领域创新能力建设，促进技术成果在开发区转化应用，对新兴产业实行包容审慎监管，争创国家自主创新示范区。有条件的开发区开展军民融合产业创新示范，推动军工经济与民用经济融合互动。

责任单位：市科技局、市发改委、市工信局、市财政局、市委军融办，各县（区）政府（管委会）

十三、吸引人才集聚。用足用好“壶兰计划”，强化开发区集聚产业人才主阵地作用，支持开发区围绕主导产业，引进集聚各类产业人才和管理人才。深化“产教融合”，加快发展现代职业教育，支持开发区联合各类职业院校，采取订单式、建立实训基地、工学交替等多种培养方式，帮助企业培养实用型、操作型高技能人才。

责任单位：市委组织部、市人社局、市教育局、市科技局、市财政局，各县（区）政府（管委会）

十四、集约节约用地。落实产业用地政策，支持开发区内企业利用现有存量土地发展医疗、教育、科研等项目。建立“亩均效益”评价体系，提高产业用地土地利用效率，创新“标准地”出让、弹性出让、先租后让等工业用地配置方式，满足开发区产

业项目用地需求。鼓励建设使用多层标准厂房、下沉式厂房，根据企业需要代建订制标准厂房，统筹地上地下有序开发，在符合相关规划的前提下，鼓励农村集体经济组织自行使用农村集体建设用地或以集体建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位或个人，共同兴办企业建设标准厂房。加快处置“僵尸企业”“僵尸项目”和闲置低效用地，推动存量用地二次开发，加快“腾笼换鸟”，为新产业、新动能腾出土地空间。鼓励新入区企业和土地使用权权属企业合作，允许对具备土地独立分宗条件的工业物业产权进行分割办理权证，促进“零增地”合作发展。

责任单位：市自然资源局、市工信局、市科技局、市教育局、市卫健委、市商务局，各县（区）政府（管委会）

十五、落实推进机制。成立市开发区改革创新工作领导小组，统筹推进全市开发区改革创新工作，领导小组下设办公室，挂靠在市工信局。每年集中组织一次市委、市政府开发区观摩拉练活动，检验各开发区在重大项目、标准化建设等方面的成效成果，推动各县（区）、开发区比学赶超。各相关县（区）党委、政府作为本行政区开发区工作的责任主体，负责制定属地开发区改革和创新发展实施方案，成立相应领导协调机构，确保上下协同。市直有关部门于本文件印发之日起2个月内，研究提出具体细化方案。市委督查室、市政府督查室加强跟踪督查，确保各项政策措施落地见效。

责任单位：市工信局、市委督查室、市政府督查室、市直各有关部门，各县（区）政府（管委会）

十六、健全评价机制。坚持考核导向与发展导向、用人导向

相统一，建立科学合理的开发区考核评价体系。考核评价办法由市开发区办另行制定并负责组织实施，每年一考评一通报。对考核结果好的开发区优先支持扩区、升级，优先支持向上争取用地、用海、用林、环境总量等指标，加大政策支持力度，所在县（区）予以市对县（区）绩效考评加分；对考核结果较差的开发区，予以警告，限期整改，并予以市对县（区）绩效考评扣分；对整改不力，特别是长期圈占土地、开发程度低、环保不达标、发展长期滞后的开发区，要对所属县（区）及开发区相关负责人进行问责，直至采取降级、免职等惩戒措施。落实容错纠错机制，坚持“三个区分开来”，支持先行先试，鼓励改革创新，充分调动干部队伍的积极性、主动性、创造性。

责任单位：市工信局、市委组织部、市纪委监委、市效能办，各县（区）政府（管委会）

凡以前规定与本意见规定不一致的，按本意见规定执行。法律、法规另有规定的除外。

莆田市人民政府

2020年4月8日

（此件主动公开）

抄送：市委、市人大常委会、市政协、市纪委监委办公室。

莆田市人民政府办公室

2020 年 4 月 13 日印发
