

# 山东省人民政府办公厅

鲁政办字〔2016〕202号

---

## 山东省人民政府办公厅 关于印发山东省经济开发区转型升级 五年行动计划的通知

各市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

《山东省经济开发区转型升级五年行动计划》已经省政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

山东省人民政府办公厅

2016年11月16日

（此件公开发布）

# 山东省经济开发区转型升级 五年行动计划

为加快推动全省经济开发区转型升级创新发展，根据《国务院办公厅关于完善国家级经济技术开发区考核制度促进创新驱动发展的指导意见》（国办发〔2016〕14号）精神，制定本行动计划。

## 一、总体要求

深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持新型城镇化和新型工业化相结合，遵循统一规划、市场主导、产业集聚、产城融合、差异化发展的原则，以转型升级创新发展为主题，组织实施体制机制创新、开放引领、产业转型升级、绿色集约发展、营商环境优化等“五大行动”，通过5年的努力，全省经济开发区综合实力显著提升，产业集聚效应和产业竞争力明显提高，体制机制创新和科技创新能力进一步增强，生态环境质量总体改善，营商环境建设国内领先，在实施重点区域发展战略中的支撑带动作用更加凸显，主要经济指标占全省的比重逐年提高。每年在全省重点培育10家转型升级创新发展示范开发区。

## 二、主要任务

## （一）体制机制创新行动。

1. 创新行政管理体制。主动对接自由贸易试验区先行先试改革工作，率先复制推广试点经验，构建适应经济转型升级的行政管理体制，探索开放创新、产城融合的发展模式。支持经济开发区优化机构设置，提高行政管理效能，健全完善与经济发展水平相适应的社会保障体系和公共医疗、基础教育等公共服务体系。推动各市按照权责统一的总体原则，通过依法授权或委托方式赋予经济开发区行使同级政府相应的行政管理职能和经济管理权限，将国家、省级下放的行政许可事项按规定落实到经济开发区。到2020年，全省经济开发区基本建立机构精简、职能综合、结构合理、运行高效的行政管理体制和公开透明的管理制度。（责任单位：省编办、省发展改革委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省商务厅。排在首位的部门为牵头部门，下同。）

2. 创新用人机制。支持经济开发区开展人才管理制度改革，积极探索灵活的用人机制和分配机制。有条件的经济开发区可以实行聘任（用）制、竞争上岗制、绩效考评制。对经济开发区发展特殊需要的高层次管理人才和招商人员可以实行特岗特薪、特职特聘。创新人才引进模式，完善人才创新创业服务体系，建立完善高层次人才、特殊专业人才和急需人才引进“绿色通道”机制。支持经济开发区创建高层次人才创业中心、留学人员创业园等。加快发展现代职业教育，深化产教融合、校企合作。创新专业技术人才和高技能人才培养、使用和激励模式，加速培育适应

产业创新发展要求的高素质人才队伍。到 2020 年，全省经济开发区在人才发展体制机制创新上取得突破性进展，人才管理体制更加科学高效，人才评价、流动、激励机制更加完善，各经济开发区职业技能培训机构数量、硕士及以上学历人才数量占比、专业技术人才和高技能人才数量占比明显提高。（责任单位：省人力资源社会保障厅、省编办、省财政厅、省教育厅、省科技厅、省商务厅）

3. 推行市场化开发运营机制。支持有条件的经济开发区探索同境内外社会资本合作，共办各具特色的“区中园”，形成多层次、多渠道、多方式的投融资体系。鼓励以政府和社会资本合作（PPP）模式进行经济开发区公共服务、基础设施类项目建设。充分利用政策性金融、开发性金融中长期融资优势和投资、贷款、债券、租赁、证券等综合金融服务优势，加快区内主导产业发展和城市地下综合管廊等基础设施建设。稳步扩大政府股权引导基金投资规模，引导带动经济开发区内创业风险投资、私募股权投资、并购资本、产业基金、夹层投资等发展，推动形成服务企业全生命周期的多元化基金业态。鼓励经济开发区按市场化原则设立投资开发公司、担保公司、金融租赁公司、产业发展基金等。积极引导保险资金、社保基金、企业年金管理机构和其它机构投资者参与开发区投资建设。允许符合条件的经济开发区、运营企业依照国家有关规定上市和发行中期票据、短期融资券等债券产品募集资金，逐步建立支持创新创业的市场化长效运行机

制。（责任单位：省财政厅、省发展改革委、省商务厅、省金融办、人民银行济南分行）

4. 加快监管体制改革。设区的市管理的省级以上经济开发区可整合区内相关执法职能机构，开展综合执法工作。需要相对集中行政处罚权的，经省政府批准，开展跨部门、跨领域综合执法。支持经济开发区依法制定并公布权力清单、责任清单、服务清单和收费清单，健全权力监督、制约和协调机制，加强事中事后监管。鼓励经济开发区率先建立公共信用信息服务平台，积极发挥各类社会中介组织作用，推进经济开发区服务和监管社会化。建立完善知识产权保护、社会信用体系、企业年报公示、企业经营异常名录管理、严重违法失信企业名单管理、市场共享等制度。（责任单位：省编办、省发展改革委、省科技厅、省民政厅、省商务厅、省工商局、省法制办、省知识产权局）

## （二）开放引领行动。

1. 提高利用投资质量和水平。鼓励经济开发区创新招商方式，建立完善“专业化招商、市场化运作、职能化服务”招商促进机制。主攻产业链招商、总部招商，引资引技引智相结合，吸引更多中高端外资加速流入，实现利用外资数量和质量同步提升。加大与世界500强企业、中国企业500强、民营企业100强的合作，积极引进地区总部、研发中心、采购中心、结算中心等功能性机构，加快引进一批龙头型、基地型战略投资项目，积极培育外向型产业集群。大力发展服务贸易和服务外包，推动利用

外资向价值链高端环节延伸。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省经济和信息化委）

2. 转变外贸发展方式。推进经济开发区创新外贸发展模式，加大对外贸新业态支持力度，加快培育以技术、品牌、质量、服务为核心的外贸竞争新优势。积极引导企业加大国际市场开拓力度，努力扩大自主品牌产品出口。支持经济开发区企业在境外申请商标专利注册和体系认证，开展境外品牌、技术和生产线等并购，到境外建立研发中心、营销服务网络和境外生产基地。扩大先进设备、关键零部件、资源性原材料进口，增加战略物资储备。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省科技厅、省工商局、青岛海关、济南海关、山东出入境检验检疫局）

3. 拓展海外发展空间。鼓励经济开发区优势行业企业采取绿地投资、企业并购等方式到境外投资，促进部分产业向境外转移。支持经济开发区企业积极参与“一带一路”等重点区域互联互通基础设施建设。支持有条件的经济开发区利用品牌形象、体制机制、管理经验、产业集群等优势，参与省级和国家级境外经贸合作区投资、建设和运营管理。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省经济和信息化委）

4. 加快国际合作园区建设。支持经济开发区与发达国家（地区）园区、跨国公司合作，共建高端装备制造、生态环保、科技创新、标准互认等国际合作园区。加快青岛中德生态园、中

美清洁能源合作产业园等中外合作园区建设。利用好中韩、中澳等自贸区建设机遇，加快推进中韩产业园、中澳产业园等中外合作产业园区规划建设，打造山东特色的国际合作园区品牌。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省科技厅、省环保厅）

### （三）产业转型升级行动。

1. 提升产业核心竞争力。对接《中国制造2025》，认真实施《山东省推进工业转型升级行动计划（2015—2020年）》，发挥标准技术支撑和引领作用，加快推进供给侧结构性改革，带头去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板，做活做优存量，做大做强增量。通过优化园区功能、强化产业链条、扶持重大项目、支持科技研发、腾笼换鸟等措施，着力构建新型标准及产业体系，大力发展高端装备制造、新一代信息技术、新能源、生物医药、新材料、工业设计、文化创意等战略性新兴产业，加快发展电子商务、科技研发、物流、服务外包、金融等现代服务业，推动产业高端化、集群化、标准化发展。以重点经济开发区、龙头骨干企业为依托，加大产学研合作力度，培育制造业创新中心，推动制造业由生产型向生产服务型转变，引导制造企业延伸服务链条、增加服务环节，促进产业结构、产品附加值、质量、品牌、技术水平、创新能力的全面提升，努力形成一批战略性新兴产业聚集区、高（新）技术产业化基地、新型工业化示范基地。（责任单位：省经济和信息化委、省发展改革委、省科技厅、省商务

厅、省环保厅、省金融办)

2. 推进创新驱动发展。鼓励经济开发区用足用好创新创业扶持政策，加强创新创业资源整合，完善专业化、网络化服务体系，增强创新要素聚集能力，加快推进众创、众包、众扶、众筹等大众创业万众创新支撑平台建设，构建创新与创业相结合、线上与线下相结合、孵化与投资相结合的新型孵化平台和公共技术服务平台。建设一批孵化器、加速器、众创空间等专业载体。引入融资、法律、人力资源、知识产权服务、科技成果转化等一批专业服务机构。创建一批省级以上重点实验室、工程实验室、工程（技术）研究中心、企业技术中心、工业设计中心、科技成果转化服务示范基地和知识产权示范园区。开展科技金融服务创新，建立政府、银行、创投、担保、保险等多方联动的科技金融服务体系。推进火炬特色产业基地、创新型产业集群建设。在有条件的经济开发区推行知识产权集群管理，建立知识产权运营联盟，探索建设专利导航产业发展实验区、开展知识产权布局设计试点，试点建设知识产权密集型产业集聚区和知识产权密集型产业产品示范基地。（责任单位：省科技厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省教育厅、省科技厅、省人力资源社会保障厅、省商务厅、省工商局、省质监局、省金融办、省知识产权局）

3. 打造特色产业园区、特色小镇。加强对特色产业园区、特色小镇的统筹谋划，支持经济开发区采取区中园等形式，发展特色产业园区、国别（地区）园区、生态工业园区。积极推进智

慧园区建设，促进产业发展智慧化、运行管理智慧化和公共服务智慧化。聚焦信息经济、环保、健康、旅游、时尚、金融、高端装备制造等产业，坚持产业、文化、旅游“三位一体”和生产、生活、生态融合发展，打造一批产业特色鲜明、体制机制灵活、人文气息浓厚、生态环境优美、多种功能叠加的特色小镇。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省科技厅、省住房城乡建设厅、省环保厅）

#### （四）绿色集约发展行动。

1. 坚持规划引领。以国家和省市中长期发展规划、主体功能区规划、区域发展规划、产业转型升级规划等为指导，编制完善经济开发区发展规划，并做好与土地利用总体规划和城市总体规划的衔接，科学确定战略目标、区域布局、功能定位、发展方向等内容，增强规划的科学性和权威性。支持各市建立经济开发区统一协调机制，根据经济开发区总体发展规划和发展需要，稳步开展整合优化工作，在控制总量的前提下，对开发区进行空间整合、资源整合和产业调整。（责任单位：省发展改革委、省经济和信息化委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省商务厅、省环保厅）

2. 鼓励绿色低碳循环发展。坚持低碳化、循环化、集约化发展理念，将空间管制、总量管控和环境准入的评价成果融入规划编制、决策和实施全过程。根据园区生态环境保护要求和产业结构，制定环境准入负面清单。加强园区环境管理能力建设，完

善园区环境风险防控体系，建立园区环境信息公开服务平台，推动指导园区重点企业开展清洁生产审核和 ISO14000 认证工作。推进产业耦合，推广合同能源管理模式。鼓励经济开发区推行绿色工厂建设。制定实施园区循环化改造专项行动，搭建资源共享、废物处理、服务高效的公共平台。建立持续改善机制，将环境空气质量逐年改善作为发展的约束性要求。促进园区单位工业增加值综合能耗、新鲜水耗、主要污染物排放量不断降低，以及园区工业固废综合利用率、工业用水重复利用率、中水回用率不断提高。鼓励创建生态工业示范园区、循环化改造示范试点园区、国家低碳工业园区、国际合作生态（创新）园区。（责任单位：省环保厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省科技厅、省财政厅、省住房城乡建设厅、省商务厅）

3. 完善土地开发利用机制。优化土地利用政策，加强经济开发区公共服务配套、基础设施等用地保障，以“先存量、后增量”的原则优先安排新产业、新业态发展用地。强化土地节约集约利用，严格土地利用管理。创新土地动态监管和用地评估制度，健全低效用地再开发激励约束机制。建立项目入园联席审查制度。建立健全土地集约利用评价、考核和奖惩制度。定期开展经济开发区节约集约用地考核评价工作，考核评价结果作为评优、扩区、升级的重要依据。（责任单位：省国土资源厅、省发展改革委、省住房城乡建设厅、省商务厅）

4. 推动产城融合发展。支持具备条件的经济开发区向城市

综合功能区转型，根据经济开发区产业功能、城市功能、生态功能需要，合理确定产业、公共服务、居住和生态用地比例。加快经济开发区基础设施与周边区域互联互通建设步伐，引导经济开发区从形态开发向功能开发转变。大力构建以生产性、生活性和创新性服务功能为核心的现代城市功能体系，在强化产业支撑功能的同时，合理布局教育、医疗、文化、旅游、体育等公共服务设施，配套建设住居、商业、娱乐、休闲等设施，提升宜居宜业水平，实现城市功能与产业功能有机融合。支持具备条件的经济开发区申报建设国家产城融合示范区。（责任单位：省发展改革委、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省商务厅）

#### （五）营商环境优化行动。

1. 完善法治环境。深入宣传、贯彻落实《山东省经济开发区条例》，推动经济开发区依法规范发展。完善统一开放、公平竞争的市场环境，围绕保护知识产权、维护公平市场秩序、建立社会诚信体系、构建和谐劳动关系、提升行政效率等方面，加快完善经济开发区规制体系建设，着力打造法治化、国际化、市场化营商环境创新示范区。（责任单位：省法制办、省发展改革委、省编办、省科技厅、省商务厅、省工商局）

2. 优化服务环境。鼓励具备条件的经济开发区开展提升营商环境综合改革试点。对接国际先进理念和通行规则，在企业设立、项目审批、设施配套、投资服务等方面进行流程优化改革，以投资者满意为中心，健全政企沟通机制，完善投资服务机制，

拓展延伸服务领域。推行工作“标准化、规范化、流程化”，鼓励经济开发区开展 ISO9001 质量管理体系认证。加快贸易投资便利化，完善公共服务体系，推进“互联网+”政务服务，建立政务服务平台，优化行政许可和服务流程，推行一个窗口受理、集中办理、限时办结、统一反馈机制，为区内企业、投资创业者提供优质、便捷服务。不断完善涉外医疗、教育、文化、娱乐等设施建设，营造与国际接轨的创业环境和生活环境，增强对国内外投资者的吸引力。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省编办、省财政厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省环保厅、省地税局、省工商局、省法制办、省国税局）

3. 加大政策支持。允许省级以上经济开发区与所在行政区同等独立申报有关产业和社会事业发展扶持政策，对现行扶持战略性新兴产业、节能减排、循环经济等政策，优先或切块用于经济开发区发展。各级、各部门要加大对经济开发区转型升级、创新发展的政策支持力度，研究具体的财政、金融、产业、土地、人才等配套政策措施，支持开发区公共服务平台建设、创新能力、品牌建设以及生态环境、投资环境建设。加大对经济开发区人员走出去的支持力度，为经贸类团组和企业人员因公出访提供优质、快捷服务。支持东西部经济开发区之间互动交流和信息共享。对经济开发区重大建设项目，优先纳入省级股权投资引导基金项目备选库，利用省、市产业发展引导基金撬动社会资本加大扶持力度。利用政府债券支持经济开发区发展，对符合条件的经

济开发区 PPP 项目按照省财政奖补政策规定给予一定补贴，支持各地对转型升级成绩突出的经济开发区进行奖补。（责任单位：省财政厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省科技厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省商务厅、省环保厅、省外办、省金融办、人民银行济南分行）

4. 加强分类指导。国家级经济技术开发区要瞄准国际一流园区，率先实现转型发展，在更高层次参与国际经济合作和竞争，提高在全球价值链及国际分工中的地位。省级经济开发区要依托本地比较优势，着力打造特色和优势主导产业，向产业集群化发展。东部发展较快的经济开发区，要在科技创新、工业设计、产业升级、产城融合、功能提升上创新突破；中西部经济开发区，要坚持高起点规划、高品质建设、高效率服务，防止低水平重复建设。鼓励经济开发区之间开展园区合作，优势互补，共同发展。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省科技厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省环保厅）

5. 实施动态管理。完善省级经济开发区综合发展水平评价办法，探索建立第三方评价制度，提高创新能力、品牌建设、生态环境、知识产权创造运用和保护、投资环境、新增债务、安全生产等考核内容所占比重，引导经济开发区走质量效益型发展之路。加强对经济开发区的动态管理，完善激励机制，建立退出机制。支持经济综合实力强、产业特色鲜明、发展质量高等符合条

件的省级经济开发区按程序申请升级为国家级经济技术开发区。对每年考核后三位的省级经济开发区进行通报警示，连续两年考核后两位的兼并整合或退出。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省经济和信息化委、省财政厅、省科技厅、省国土资源厅、省住房城乡建设厅、省环保厅、省统计局、省知识产权局）

### 三、组织实施

1. 加强组织领导。各级、各部门要进一步统一思想、提高认识，加强对经济开发区转型升级创新发展工作的组织领导，研究完善相应的扶持措施，创新工作方式，优化发展环境，形成推进经济开发区转型升级创新发展的强大合力。商务部门要会同有关部门深入经济开发区开展调查研究，积极协调解决经济开发区转型发展中遇到的科技、产业、土地、规划、资金、政策落实和基础设施配套等方面的问题。充分发挥专家和智库作用，加强对经济开发区转型升级创新发展的培训指导，推动转型升级创新发展示范开发区创建工作。

2. 强化分工落实。经济开发区所在地县级以上政府是开发区转型升级创新发展的第一责任主体，要根据本行动计划，结合实际制定当地经济开发区转型升级创新发展的具体实施方案，分解落实目标任务，明确时间表和路线图，确定责任部门和责任人，完善工作机制，精心组织实施，确保经济开发区转型升级创新发展工作顺利推进。

3. 加强督导检查。商务部门会同有关部门建立经济开发区

转型升级创新发展工作督导机制，密切跟踪工作进展，掌握目标任务完成情况，督促各项措施落到实处、见到实效。在实施过程中，定期组织开展评估检查，对转型升级示范开发区创建工作成效显著的进行通报表扬，对进展缓慢的进行通报约谈。

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。  
各民主党派省委。

---

山东省人民政府办公厅

2016年11月16日印发

---

