

浙江省持续深化制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动方案（2024—2027年）

（征求意见稿）

为深入贯彻习近平总书记关于“腾笼换鸟、凤凰涅槃”重要论述精神，坚持走新型工业化道路，构建浙江特色现代化产业体系，加快打造全球先进制造业基地，决定持续深化制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”，制定本方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，以高质量发展为首要任务，以改革创新为根本动力，以深化资源要素节约集约利用为主线，以“亩均论英雄”改革为牵引，着力构建“腾笼换鸟、凤凰涅槃”长效工作机制，加快推动制造业空间布局优化、产业结构调整、发展动能重塑，实现经济发展的质量变革、效率变革、动力变革。到2027年，规上工业亩均税收、亩均增加值分别达到42万元/亩、200万元/亩，规上工业全员劳动生产率达到40万元/人，规上工业企业研发经费占营收比重达到3.4%以上，制造业高端化、智能化、绿色化、融合化、品牌化、国际化发展水平明显提升，在全球产业分工中的地位和竞争力进一步增强。

二、主要任务

（一）实施产业结构调整攻坚行动

1.明确产业结构发展定位。指导落实《产业结构调整指导目录》，坚决遏制高能耗、高排放、低水平项目盲目发展。围绕全省制造业“双核一带一廊”整体布局，支持各地差异定位、特色发展、跨区融合。支持各地结合产业链配套需求，有序承接省内产业转移，提高承接转移承载力，全力打造企业集中、产业集聚、资源集约新高地。（责任单位：省发展改革委、省经信厅。列第一位的为牵头单位，各市、县〔市、区〕政府为责任主体，下同）

2.深化集群培育攀高逐新。深入实施“415X”先进制造业集群培育工程，构建“省级—国家级—世界级”产业集群梯度培育体系，统筹推进“新星”产业群、未来产业先导区和中小企业特色产业集群建设。强化“链长+链主”高效协同，更好发挥“链长”协调服务和“链主”引领带动作用。优化核心区、协同区遴选培育，实行“能进能出、能上能下”动态管理。迭代4+2先进制造业集群财政支持政策体系，建立产业基金与产业集群对接机制，更好发挥省产业基金引导作用。（责任单位：省经信厅、省发展改革委、省财政厅）

3.加快传统产业改造升级。以国家标准为引领，推进石化化工、钢铁、有色、建材、机械、汽车、轻工、纺织等传统行业优化升级，落实钢铁、水泥、玻璃等行业产能置换政策。支持传统制造业企业实施设备更新和产线改造，加快中小企业数字化转型。推动传统优势产业内生裂变体制机制改革，培育发展新质生产力。（责任单位：省经信厅、省发展

改革委、省生态环境厅、省市场监管局)

4. 培育壮大新兴和未来产业。系统推进新一代信息技术、高端装备、新能源、航空航天、新能源汽车、新材料等新兴领域技术创新、规模化发展和产业生态建设，打造具有国际竞争力的战略性新兴产业集群。深化未来产业先导区试点建设，加快推动人形机器人、量子信息、类脑智能、脑机接口、元宇宙、合成生物、前沿新材料等未来产业形成规模和集群优势。（责任单位：省发展改革委、省经信厅、省科技厅、省商务厅）

5. 积蓄园区发展强劲动能。科学布局“万亩千亿”产业平台、经济技术开发区、高新技术产业开发区、特色小镇等重点园区。建立健全以亩均效益为重点考量的产业园区综合考核评价体系，将评价结果作为扩区、调区、升级的重要依据。对长期圈占土地、开发程度较低的，按相关程序和权限管理。（责任单位：省发展改革委、省经信厅、省商务厅、省自然资源厅）

（二）实施资源要素盘活攻坚行动

6. 推进低效工业用地整治。聚焦供而未用、用而未尽、建而未投等问题，推动由单家企业为单元的整治向连片、区域性低效工业区块整治转变。支持探索自主改造、国资改造、政企合作、企企合作及连片开发、统租统招等方式，因地制宜推进低效工业用地再开发、再利用。持续实施低效企业帮扶提升。（责任单位：省自然资源厅、省经信厅）

7. 推动高耗企业提质增效。探索开展用能预算化管理，

做好八大高耗能行业 and 数据中心等高耗能重点用能企业（项目）腾出用能空间项目管理服务。加强企业能耗核算和确权管理，完善超限额电价执行程序 and 退出机制，落实好国家差别化电价政策。推进工业企业能效诊断，加强能耗强度目标进展预测预警 and 专项督导督查。每年完成 1000 家增加值能效评价末档的高耗能企业提质增效，腾出用能空间 120 万吨标煤。（责任单位：省能源局、省电力公司）

8. 高效集约利用腾出资源。支持各地将腾出的用地空间、能耗指标 and 碳排放空间，用于实施“415 X”先进制造业集群、新兴产业强链补链、传统产业内生项目等。在工业用地控制线内、符合国土空间规划要求的前提下，对原规划工业用地调整为非工业用地的，探索用地占补平衡机制。对腾出的规下企业存量用能空间，经第三方机构确权后，可用于平衡当年制造业重大项目用能需求。用好用足土地出让收入中的“腾笼换鸟”专项经费，腾退企业搬迁符合条件的，其搬迁所得税可以在 5 年内完成搬迁的年度 or 搬迁满 5 年时进行清算。（责任单位：省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省税务局、省能源局）

9. 强化工业用地精准保障。除负面清单以外，新增工业用地全部以“标准地”供应。创新工业用地控制线管理，引导新增项目向工业控制线内集聚。对现状工业用地规划用途已调整但 5 年内暂不实施的区域，且不存在违法改变功能、违法出租等情况，允许实施技改及新扩建工业项目。新建的工业用地性质小微企业园，制造类小微企业数量和面积占比原

则上均不低于 70%。加强工业用地转让监管和合同履行达产监管，确保工业用地有效利用与产业发展。全省每年出让的国有建设用地中工业用地比例不低于 30%。（责任单位：省发展改革委、省经信厅、省自然资源厅）

10.全面提升金融服务效能。发挥好产业集群专项基金和“专精特新”母基金的作用，带动社会资本支持先进制造业发展。鼓励金融机构加大技术改造贷款、并购贷款投放，扩大制造业信用贷款、中长期贷款规模。建立政策性融资担保业务尽职免责、费用补贴和风险补偿机制，鼓励政府性融资担保机构加大对制造业的支持。（责任单位：省委金融办（省地方金融局）、省财政厅、省经信厅、人行浙江省分行、浙江金融监管局）

（三）实施项目招新引强攻坚行动

11.加快新兴产业招引布局。聚焦战略性新兴产业和未来产业，加强重大制造业项目招引，引导一批“发展前景好、产值增长快、亩均效益高”的优质项目向省级特色产业集群核心区、协同区和高新区集聚。发挥龙头企业拉动作用，加强与央企常态化对接，累计落地央企战略合作项目 100 个以上。对符合规定的高新技术产业投资项目，按照高可靠性供电费用收取标准的 70% 执行。（责任单位：省商务厅、省发展改革委、省经信厅、省国资委、省电力公司）

12.挖掘内生项目孵化落地。聚焦本土企业技术改造、增资扩产需求，加快建立全省内生项目生成、流转、落地全链条管理服务体系，鼓励山区县承接转移项目，挖掘企业有效

投资潜力。对单位工业增加值能耗低于 0.52 吨标准煤/万元的新建或改扩建产业项目，在项目所在地确保完成能耗双控目标任务的前提下，开辟节能审查绿色通道。（责任单位：省发展改革委、省经信厅、省能源局）

13.推进重大外资项目落地。用好用足国家重大外资项目清单和和商务部重点外资项目清单政策，争取列入项目清单中制造业项目占比达到 2/3 以上。深化“投资浙里”全球大招商活动，用好省级外资招引激励资金，每年招引落地总投资 1 亿美元以上的外资制造业重大项目 20 个以上。深化国际产业合作园建设，打造一批高能级外资对接合作平台。（责任单位：省商务厅、省发展改革委）

14.加强重大项目监管服务。建立“两高”项目闭环管理机制。健全省制造业重大项目调度机制，强化供电、供气、融资等生产要素保障，合力保障重点企业充分释放产能。完善招商引资项目信息流转推介工作体系，对制造业项目实施动态跟踪管理和服务。加强工业企业加强安全生产管理，坚决防范遏制各类安全生产事故。（责任单位：省发展改革委、省应急管理厅）

（四）实施产业转型升级攻坚行动

15.推动数字产业攀高提质。深化国家数字经济创新发展试验区建设，建立健全“优势—新兴—未来”数字产业梯度培育体系。加快建设半导体材料、设备及零部件全国重要产业基地，推进数字经济产业平台提升，布局若干个数字经济产业园、数字经济楼宇，做强杭州、宁波两大“创新核”，推动

软件名城建设。深化产业数据价值化改革，加大“浙江数商”培育力度。加快杭州市、桐乡市、德清县智能网联汽车“车路云一体化”应用试点城市建设。（责任单位：省经信厅、省发展改革委、省数据局）

16.实施工业技改升级工程。全面践行“大技改”理念，统筹推进产品创新提质、企业模式升级、产业价值攀升、园区治理提升、集群优势培植，每年实施重点技术改造项目 5000 项。抢抓新一轮设备更新需求，统筹推进技术攻关、产业化和推广应用，加快突破一批标志性重大装备。注重发挥外资企业作用，支持外资企业实施新技术、新产品转化改造，将产业链重点产品、关键技术在浙落地。（责任单位：省经信厅、省发展改革委、省科技厅、省商务厅）

17.推进实数经济深度融合。深化国家数字经济创新发展试验区，积极争取国家新型技术改造和中小企业数字化转型试点城市。全力推进制造业数字化转型，聚焦产业集群、重点行业和大中小企业，体系化推进制造业全过程、全链条转型升级。完善“数字化车间—智能工厂—未来工厂”企业智造转型路径，到 2027 年，建设未来工厂 120 家以上。深化建设杭州国家人工智能创新应用先导区，推进 AI 大模型在工业领域落地应用。完善新型工业网络基础设施，加快国家算力枢纽长三角节点嘉善起步区建设，适度超前布局面向人工智能的高性能算力基础设施，打造全国计算产业高地。（责任单位：省经信厅、省委网信办、省数据局）

18.推动工业绿色低碳发展。稳妥推进钢铁、有色金属、

石化化工、建材等重点行业碳达峰。推进绿色制造体系建设，加快建设绿色工厂、绿色园区和绿色供应链，培育一批工业节能降碳和绿色制造体系一体化解决方案服务商。单位工业增加值能耗较 2023 年下降 13%以上（不含国家单列项目）。

（责任单位：省发展改革委、省生态环境厅、省经信厅）

19.重塑制造品牌培育体系。推进质量强省建设，滚动实施制造业百个特色产业质量提升项目，每年引导 2000 家规模以上企业导入先进质量管理方法。实施制造业卓越质量工程，支持企业开展质量管理能力评价，培育一批省级、国家级质量标杆。实施浙江精品培育行动，着力打造品质卓越、技术领先、服务优质、文化先进、市场竞争优势明显、社会美誉度高的“浙江精品”品牌矩阵。实施“510 质量品牌工程”，打造先进制造业集群强链品牌矩阵。（责任单位：省市场监管局、省经信厅、省商务厅）

（五）实施创新驱动提能攻坚行动

20.激发企业创新驱动潜能。发挥龙头企业带动作用，协同产业链上下游企业共同参与创新活动，解决关键环节、关键技术、关键材料的“卡脖子”问题。以国家实验室、国家科研机构、高水平研究型大学、科技领军企业为重点，加快布局一批国家科技重大项目。健全知识产权保护体系，组织实施专利产业化促进中小企业成长“金种子”计划，分层培育“金种子”企业 1 万家以上，提升创新与知识产权管理能力企业 5000 家以上，推动实现专利质押融资登记额达 3000 亿元以上、专利密集型产品产值达 5000 亿元以上。（责任单位：

省科技厅、省财政厅、省市场监管局、省经信厅)

21.加快创新平台提能发展。建立健全企业研发机构培育机制，加快推动企业研发机构扩面提质，全面提升规上工业企业研发机构和研发活动覆盖率。完善以制造业创新中心、中试平台为关键节点的产业创新平台体系，聚焦重点领域谋划布局省级制造业创新中心，争创国家制造业创新中心。强化高新区与省级特色产业集群核心区协同区协同，力争实现国家级高新区设区市全覆盖、省级高新区工业强县、集群核心区协同区全覆盖。（责任单位：省科技厅、省经信厅）

22.推进创新链产业链融合。深入实施制造业产业基础再造和产业链提升工程，每年实施产业链协同创新项目 50 项以上。深化“链长+链主+专精特新”协同，动态培育“链主”企业 100 家、“链主”伙伴企业 500 家、产业技术联盟 80 家，加快形成大中小企业产业链创新链生态圈。深化国家科技成果转移转化示范区建设，构建“基础研究+技术攻关+成果产业化+科技金融”全过程创新生态链。持续打造中国浙江网上技术市场 3.0 版、“浙江拍”品牌和浙江知识产权交易平台，技术交易额突破 2100 亿元。（责任单位：省经信厅、省科技厅、省市场监管局）

23.推进公共服务平台建设。分类培育建设产业链、综合性、专业化的制造业中试平台，为“415X”先进制造业集群和新兴产业、未来产业培育提供先进中试能力和优质服务供给。推进国家检验检测高技术服务业集聚区建设，持续优化质量基础设施“一站式”服务，加快建设“浙里检”检验检测公

共服务平台，实现与大仪共享平台等系统贯通共享。完善质量基础设施“有感服务”机制。（责任单位：省市场监管局、省科技厅、省经信厅）

24.聚力招才引智蓄足“活水”。深入实施重点人才工程，加快引进一批“带技术、带项目、带资金”海内外高层次人才及团队，培养一批精通专业技术、掌握国际规则的工业设计、安全生产、标准化计量质量等领域的工程技术人员。实施卓越工程师培养工程，发挥国家卓越工程师实践基地引领作用，梯度建设“工程师协同创新中心—省级卓越工程师实践基地—国家卓越工程师实践基地”。到2027年引进海外工程师1000名，建成海外高端人才创新集聚区10个。（责任单位：省委组织部、省人社厅、省科技厅、省经信厅）

（六）实施全面深化改革攻坚行动

25.持续优化营商环境。健全促进民营企业和中小企业发展的法规政策体系。深化企业报表“最多报一次”改革，鼓励各地根据当地区位条件等因素合理确定城镇土地使用税征收范围和税额标准，进一步减轻企业负担。健全闲置土地司法查封和处置等工作衔接机制，严格依法依规处置各类闲置存量土地，充分发挥土地二级市场交易平台优势。对于非企业自身原因造成闲置的，支持地方探索制定有偿收回闲置土地的补偿标准和协调裁决制度。（责任单位：省发展改革委、省经信厅、省司法厅、省自然资源厅、省税务局、省数据局、省统计局）

26.深化“亩均论英雄”改革。完善分类分业亩均效益综合

评价体系，支持有条件的地区对所有工业企业全面实施亩均效益综合评价。实施亩均效益“领跑者”行动。鼓励各地因地制宜完善与企业亩均效益挂钩的财政激励约束机制和政策措施，对研发费用占营业收入比重超过5%的企业安排用电、用水、用地、能耗排放指标。引导金融机构创新支持“亩均论英雄”改革的金融产品。（责任单位：省经信厅、省委金融办（省地方金融局）、省自然资源厅、省生态环境厅、省税务局、省统计局）

27.深化优质企业梯度培育改革。支持小微企业创新型创业、上规升级发展。健全完善科技和创新型中小企业、专精特新中小企业、“小巨人”企业培育梯队体系，推动一批“小巨人”企业成长为制造业单项冠军企业和独角兽企业。发展壮大“链主”企业、领航企业、雄鹰企业、制造业单项冠军，加快培育世界一流企业。每年新增“小升规”企业2500家、省级专精特新中小企业1000家左右，制造业单项冠军企业20家左右。（责任单位：省经信厅、省发展改革委、省科技厅）

28.深化产业链治理现代化改革。以数字化手段推动产业链治理从传统管理模式向数字化精准治理转变，推动产业链创新链资金链人才链深度融合，一体推进产业链治理现代化水平。指导杭州扎实推进国家产业链供应链生态体系建设试点任务，加快建设智能网联产业生态圈。实施首台（套）提升工程，开展首台（套）推广应用试点。探索工贸联动稳产增效新模式、新路径，常态化开展“十链百场万企”对接活动。（责任单位：省经信厅）

三、组织保障

充分发挥省制造业高质量发展（数字经济发展）领导小组作用，统筹推进制造业“腾笼换鸟、凤凰涅槃”攻坚行动。省市县三级联动、上下贯通，各部门协同配合，实行闭环督导，全力抓好攻坚行动目标任务落实。加强数据监测，开展攻坚行动年度评估。总结地方典型做法、经验和案例，开展政策宣贯，推广最佳实践，发挥引领带动效应。（责任单位：省制高办）