

连政发〔2022〕32号

市政府关于印发连云港市“十四五”开发区 高质量发展行动方案的通知

各县、区人民政府，市各有关单位：

《连云港市“十四五”开发区高质量发展行动方案》已经市十四届政府第81次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

连云港市人民政府

2022年4月2日

（此件公开发布）

连云港市“十四五”开发区 高质量发展行动方案

为贯彻落实省市党代会精神和省政府主要领导来连调研指示精神，以大格局、高标准、新思路推进“十四五”期间全市省级以上开发区高质量发展，根据《省政府关于推进全省经济开发区创新提升打造改革开放新高地的实施意见》（苏政发〔2020〕79号）、《省政府关于促进全省高新技术产业开发区高质量发展的实施意见》（苏政发〔2020〕101号）、《连云港市“十四五”开发区总体规划》等文件，制定本行动方案。

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，深入贯彻十九大及十九届历次全会精神，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持创新驱动、投资带动、内外联动和绿色发展，优化体制机制，突出分类指导，加快转型升级，把开发区打造成为引领全市后发先至的首要引擎、各种优质要素争相集聚的投资热土、产业特色鲜明的创新发展高地、体制机制改革的先行区和国内国际双循环交汇融合发展的载体平台。

（二）发展目标

“十四五”末，市开发区地区生产总值突破 800 亿元，徐圩新

区地区生产总值突破 1000 亿元，其他开发区至少翻一番，全市开发区地区生产总值力争达到 3500 亿元，占全市比重达到 50%以上；一般公共预算收入、外贸进出口总额、高新技术企业数量实现翻番；一般公共预算收入占全市比重 50%以上，制造业增加值、实际利用外资、外贸进出口总额占全市比重达 80%以上。各开发区主要指标领先其他县区或所在县区增幅，在省级层面开发区综合考评中每年至少进 1 位。

二、主要任务

（一）体制机制优化工程

1. 规范职能定位，理顺职责关系。按照权责一致原则，2022 年 9 月底前理顺开发区“区内区外”“条块之间”职责关系，明确政府及其职能部门与开发区管委会的职责边界。对处于起步阶段、区域范围相对独立的开发区，社会事务管理职能原则上由属地政府承担；对代管乡镇（街道）的开发区，进一步理顺关系，合理配置开发区与所辖乡镇（街道）职能，科学划定边界；对产城融合度较高的开发区，积极推动向城市综合功能区转型，具备条件的可与所在行政区实行一体化管理。（责任单位：各县区、功能板块，市委编办）

2. 规范内部架构，实行机构精干和扁平化管理。按照优化、协同、高效的原则，2022 年 6 月底前各开发区完成内设机构的进一步优化，构建大规划建设、大经济发展、大社会事业、大行政执法、大市场监管等大部门制工作格局，承担经济发展、科技创

新和营商环境优化等职责的机构比例不低于 60%。实行扁平化管理，职能机构以下原则上不再设管理层级，推动岗位向招商引资一线和服务企业一线倾斜。除法律、行政法规规定实行垂直领导的，市县级管理部门原则上不向开发区派驻机构。（责任单位：市委编办，各县区、功能板块，各省级开发区）

3. 优化开发区管理运行机制。推动各开发区按照“党工委（管委会）+ 公司”的模式优化开发区管理架构，党工委、管委会主要承担落实发展规划、推动政策落地、协调服务企业、促进产业发展、优化营商环境等职能，依法依规行使赋予的经济管理权限；开发区国有公司实现实体化运作，承担起探索开发区市场化开发、建设、运营和服务的职能。鼓励有条件的开发区“十四五”期间突破行政区划，采取股份合作、委托招商、“飞地”经济和“园中园”等多种方式，与长三角地区开发区合作共建，加快融入长三角一体化发展。（责任单位：各县区、功能板块，各省级开发区，市委编办、市商务局、市发改委）

4. 推进人事薪酬制度改革。规范各开发区人事和薪酬管理，注重“事业为上、人岗相适、人事相宜”原则，对各类编制资源和人员进行统筹使用，实现人员能上能下、能进能出。推行开发区薪酬总额管理，完善绩效考核，合理拉开收入差距，发挥薪酬和考核机制引领与保障作用。（责任单位：各县区、功能板块，市委组织部、市委编办、市财政局）

5. 加大财政政策支持力度。提高开发区财政自主权，支持

有条件的开发区实行“一级财政”管理体制，“十四五”期间实现省级开发区财政预算管理和独立核算。鼓励县区按照共同发展、激励发展原则，结合实际情况建立开发区和地方政府合理的投入和收益分配制度，支持开发区建设和运营管理。积极发挥财政资金引导作用，吸引社会资本参与开发区建设。鼓励开发区国有公司在做好论证评估和风险防范基础上，规范履行决策程序，投资区内优质企业，实现双赢。（责任单位：市财政局、市国资委，各县区、功能板块）

（二）产业集聚集约发展工程

6. 打造特色产业园区。根据产业发展需要，稳妥推进开发区四至调整。落实“工业立市、产业强市”相关举措，重点围绕连云港10条重点培育的产业链，国家级开发区确定3—4个主导产业方向，省级开发区确定1—2个主导产业方向，打造特色产业园中园，集聚优质要素资源，出台促进产业发展举措，构建产业发展支撑体系，建设“主导产业引领、龙头企业带动、产业生态支撑”的特色产业园区，推动特色产业集群发展。（责任单位：市工信局、市商务局，各县区、功能板块，各省级开发区）

7. 提升产业链稳定性和竞争力。发挥石化产业基地、“中华药港”载体优势，依托龙头企业和重大产业项目，引导开发区间建立合作和利益共享机制，推动产业、企业耦合协同发展，培育优势产业集群，增强产业链供应链自主可控能力。2022年6月底前各开发区建立区内智能车间、工厂、“专精特新”小巨人企业培育

库，加快培育一批领军企业，提升在相关产业链体系中的地位，到“十四五”末全市开发区智能车间、工厂、“专精特新”小巨人数量突破 160 家。2022 年 12 月底前赣榆海洋经济开发区、连云港化工园区、灌云临港产业区力争完成省级化工园区达标创建，提高产业承载能力。“十四五”末全市上市公司总数达到 16 家。（责任单位：市工信局、市地方金融局，各县区、功能板块，各省级开发区）

8. 提高土地集约利用水平。在国土空间规划中，统筹县域范围产业用地规划布局，强化开发区用地空间保障。坚持“亩产论英雄”导向，各开发区在 2022 年 12 月底前按照《江苏省建设用地指标》（2018 版）要求和产业发展定位，建立综合评价机制，对区内企业按单位用地税收、单位能耗销售收入、单位污染物排放销售收入、研发经费投入强度、全员劳动生产率等指标进行分级分类管理，差别化配置资源，提高资源和土地利用效率。做好土地供后监督，综合运用市场机制、经济手段、法治办法和必要的行政手段，腾退、盘活僵尸企业、散乱污企业和本质安全度较低企业的存量用地；通过追加投资、转型改造、合作经营等方式提高低效闲置土地利用强度和产出效益。（责任单位：各县区、功能板块，各省级开发区，市自然资源局、市发改委、市生态环境局、市工信局、市商务局）

（三）创新体系建设工程

9. 加快创新平台建设。依托市高新区引进、培育孵化器、

加速器、科技公共服务平台等载体，集聚资源服务全市产业创新发展。支持各开发区与知名高校、科研院所建立和深化实质性战略合作，引进、共建一批新型研发机构和产业创新平台。各县区、功能板块将“十四五”期间新建重大产业创新平台目标任务根据产业定位分解至省级以上开发区，并纳入市、县考核体系。市开发区、徐圩新区加快“中华药港”、石化研究中心重大创新平台建设，各开发区新建成一批产业特色鲜明的重点实验室、企业技术中心、工程技术（研究）中心和产业创新中心。“十四五”末全市开发区省级以上研发机构数量达 300 个。（责任单位：市科技局、市发改委、市工信局，各县区、功能板块，各省级开发区）

10. 建设全面人才支撑体系。深入推进开发区人才“十个一工程”和花果山英才计划，推动开发区建立以优势产业为依托，以企业为主体，管委会引导、市场化运作的高端人才引进机制。市开发区、高新区、徐圩新区“十四五”期间实现国家级人才工程入选零的突破，省级开发区在省级人才工程入选方面实现全覆盖。推行人才“双落户”制度，2022 年 12 月底前各开发区建立与高校院所联合引进、培养产业发展急需各类人才的合作机制。在省级以上开发区建立高层次人才一站式服务中心，打造“顺心创业、安心工作、舒心生活”的人才友好型开发区。鼓励市开发区、市高新区和条件好的省级开发区设立人才创业引导基金，解决人才项目“首投”问题。（责任单位：市人才办、市人社局，各县区、功能板块，各省级开发区）

11. 加强创新主体培育。加大高新技术企业和科技类企业引进力度。2022年6月底前各开发区制定高新技术企业培育机制，以科技型中小企业、优势传统企业为重点建立后备培育企业库，促进更多企业成长为高新技术企业，“十四五”末全市开发区净增高新技术企业数超400家。鼓励企业购买专利技术，加快成果转化，培育壮大一批拥有核心知识产权和自主品牌的企业。（责任单位：市科技局，各县区、功能板块，各省级开发区）

12. 强化创新环境建设。加强开发区知识产权信息化、智能化基础设施建设，市开发区、徐圩新区等园区围绕石化、新医药、新材料等主导产业开展专利导航分析研究，提高开发区知识产权服务能力和区内企业知识产权运用水平。完善科技金融服务，推动市开发区、市高新区构建多层次、多渠道、多元化的科技投融资体系、机制。在条件较好的开发区启动企业创新积分制试点，促进各类创新要素向企业集聚。（责任单位：市市场监管局、市地方金融局、市财政局、市科技局，各县区、功能板块，各省级开发区）

（四）招大引强突破工程

13. 聚焦招商主责主业。强化招商引资“一把手”工程定位，坚持项目为王，建立重大招商项目分级快速反应机制，明确重大招商引资项目由县区、功能板块主要领导直接挂钩，集中统筹调度各级资源协同推进，变招商部门单兵突进为各级领导和部门提前介入、全员参与、共同推进的项目推进机制。突破重大项目招

引，市开发区、徐圩新区每年各引进百亿元以上项目 2 个，连云经济开发区、赣榆海洋经济开发区每年各引进百亿元以上项目 1 个以上，其他开发区每年各引进 50 亿元以上项目 1 个以上。（责任单位：各县区、功能板块，各省级开发区，市商务局）

14. 坚定不移推进产业招商。加强产业链招商整体方案的顶层设计，开展开发区产业链现状评估和相关行业研究，抢抓产业发展风口机遇，把握蓝海，规避风险，形成以“建链、补链、强链”为指导的产业招商指导目录，明确招商靶向企业，提高招商的精准性和有效性。2022 年 12 月底前各开发区完成主导产业产业链招商规划的制定。（责任单位：各县区、功能板块，市商务局，各省级开发区）

15. 加强招商工作组织统筹。2022 年 12 月底前各开发区建立覆盖产业招商规划、产业政策制定、营商环境建设、开发区形象推介、招商人员选拔培训、信息渠道培育、项目落地服务、绩效考核的全流程招商工作体系，形成对招商工作的系统性支撑，全面提升专业化水平。（责任单位：各县区、功能板块，市商务局，各省级开发区）

16. 创新招商工作模式。深入挖掘驻点招商、以商引商等行之有效的招商模式潜力，支持开发区通过购买服务、项目委托、委派等方式与国内外优秀招商中介、行业协会、商会等机构合作，开展市场化招商。鼓励市开发区、市高新区、徐圩新区等条件较好的开发区设立主导产业发展基金，探索基金招商模式。推动各

开发区制定配套激励措施，对成功引进优质产业项目的社会专业机构和个人进行激励。（责任单位：各县区、功能板块，市商务局，各省级开发区）

（五）开放水平提升工程

17. 提升外资利用质量水平。坚持稳存量、扩增量、提质量并举，优化开发区实际使用外资考核指标设置，推动制造业外资引进，提高引资层次和水平。深度挖掘开发区现有产业链及重点企业合作项目，开展“以内引外”“以外引外”，拓展利用外资渠道，丰富外资利用形式。支持开发区引进、培育跨国公司地区总部、功能性机构和研发中心。“十四五”期间开发区累计实际利用外资超 40 亿美元。（责任单位：市商务局，各县区、功能板块，各省级开发区）

18. 促进外贸稳增长。支持开发区培育、招引外贸龙头企业、生产型外贸企业。支持以开发区为载体申报跨境电商产业园、外贸转型升级基地，帮助企业通过跨境电商、市场采购贸易等新业态拓展市场。支持市开发区发挥自贸试验区、综合保税区优势，发展分拨配送、市场采购、离岸贸易、保税维修、保税研发等业务，优化贸易结构。（责任单位：市商务局、市税务局，连云港海关，各县区、功能板块，各省级开发区）

19. 完善开发区开放功能。2022年9月底前市开发区、市高新区、徐圩新区、上合组织（连云港）国际物流园和东海经济开发区、灌云经济开发区（空港片区产业园）、灌南经济开发区、赣

榆经济开发区制定自贸试验区联动创新发展区平台建设方案，主动承接自贸试验区连云港片区和“一带一路”标杆示范项目建设的溢出带动效应，围绕产业加强制度创新和先进经验复制推广，出台促进投资贸易便利化措施，更好地集聚境内外优质要素资源，打造特色开放优势。（责任单位：市商务局（自贸办），自贸试验区连云港片区管委会，各县区、功能板块，相关省级开发区）

20. 推进国际园区合作。擦亮连云港上合组织“出海基地”招牌，引导市开发区依托“一带一路”供应链基地项目加强与哈萨克斯坦里海物流基地、东门特区等境外开发区的合作；推动上合组织国际物流园发挥省级国际合作园区平台作用，进一步丰富建设内涵，编制发展规划，“十四五”末建成服务“一带一路”经贸、产能合作的重要平台。指导各开发区加强区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）的研究和利用，深化与日韩产业合作，培育中日韩（江苏）产业合作示范园区。（责任单位：市商务局，各县区、功能板块，各省级开发区）

（六）绿色安全园区建设工程

21. 加强绿色发展路径指导。指导各开发区开展落实“双碳”战略的现状研究，增强对能源领域政策调整的预见性和敏锐性，提高政策把握和执行能力，将低碳理念融入开发区的规划、建设、运营管理和项目招引过程中，形成绿色发展和生态保护有机融合、相互支撑、相得益彰的局面。（责任单位：市发改委、市生态环境局，各县区、功能板块，各省级开发区）

22. 推进园区、企业绿色升级改造。2022年9月底前各开发区完成区内能源消费与经济结构分析研究，推进区内能源系统改造，推动企业开展余热余气余压利用、绿色照明、节能技术与装备产业化、合同能源管理等工程，提升能源利用效率和碳资产管理能力，“十四五”末建成低碳、绿色、高效的能源消费体系。全面加强生态工业示范园区建设，推动产业循环式组合发展，建设废物管理、交换平台，促进资源跨企业、跨行业、跨产业循环利用。（责任单位：市发改委、市生态环境局、市工信局，各县区、功能板块，各省级开发区）

23. 推动产业优化调整。2022年6月底前各开发区细化园区产业准入要求并报市、县发改部门备案，明确投资、能耗、环境、安全、亩均税收等控制性指标，严格执行产业项目投资预审制度，坚持源头把关、联审预审。加快招引、培育绿色低碳新兴产业，推动开发区产业结构优化调整。（责任单位：市发改委、市生态环境局、市工信局、市商务局，各县区、功能板块，各省级开发区）

24. 提升开发区本质安全水平。压实经济开发区区域安全主体责任，推动开发区从根本上完善和落实消除事故隐患的责任体系、制度成果、管理办法、重点工程和预防控制体系，坚持将安全生产工作与经济建设、社会发展等工作整体谋划、系统推进，实现安全生产治理体系和治理能力现代化，有效提升本质安全水平。2022年12月底前市开发区创建成为省级安全发展示范城市，

全市开发区安全风险评估完成率100%，集约化可视化安全监管信息共享平台建成率100%。（责任单位：市应急管理局、市商务局、市科技局，各县区、功能板块，各省级开发区）

（七）营商环境提升工程

25. 提升投资服务水平。全面落实连云港市优化营商环境相关文件要求，2022年6月底前各开发区制定本区域标准化、菜单化的投资服务清单，建立重大产业项目开发区班子领导领办、项目服务专员代办及准入项目前期服务联动机制，提升服务效能。在开发区内设立投资投诉热线，拓展企业诉求渠道，着力化解历史遗留问题，保障合理、合法诉求得到及时受理，实现问题动态清零。2022年9月底前市营商环境主管部门出台监管与企业信用分级分类结合办法，减少对守法诚信企业检查频次，打造“有求必应、无事不扰”的开发区服务品牌。（责任单位：市发改委，各县区、功能板块，各省级开发区）

26. 深化全链赋权。按照“权责一致、职能匹配、精准赋权、依法下放”原则，聚焦工业项目全生命周期，围绕开发区发展实际需求，精准赋予省级以上开发区更多有关项目投资、建设管理、准营准入等方面相对独立、完整的经济管理权限，提高开发区服务效能。实行向开发区移交职责准入制度，部门不得借“属地管理”等名义，擅自将自身职责事项下放或变相下放给开发区承担；确需下放的，严格履行部门申请、征求开发区意见、党委政府审定程序，并同步落实好相关保障措施。（责任单位：市政务办、市

委编办，各县区，各省级开发区）

27. 推进区域评估工作。各县区、功能板块结合本地实际，扩大评估事项及范围，深化区域评估，推动评估成果应用。已完成区域评估的区域建设项目，可以免于、直接引用或简化相关事项评估。有条件的县区、功能板块，在完成相关区域评估工作基础上，结合区域实际情况，合理设置行业准入控制指标，推行开发区“标准地”出让方式改革。（责任单位：市发改委、市自然资源局、市住建局、市政务办、市商务局、市生态环境局、市水利局、市文广旅局、市气象局，各县区、功能板块，各省级开发区）

（八）基础设施提升工程

28. 提升公用设施建设水平。推进路网、供水、供电、供气、供热、废水处理、固体废弃物处理、消防安全设施等公用设施提标改造，“十四五”末各开发区专业化污水集中处理设施实现全覆盖，徐圩新区清洁能源供热工程 2023 年开工建设。推进“十四五”期间开发区与城市基础设施和公用设施的有机衔接，实现一体化布局和联动发展。（责任单位：各县区、功能板块，各省级开发区）

29. 差别化推进产城融合。各县区、功能板块加大对开发区及周边生活配套区、社区服务中心的民生设施建设投入。鼓励人社、金融、市场、通讯、交通等部门在开发区内设立便民服务网点，完善开发区公共服务网络。推动市开发区与主城区服务功能

互动发展，打造现代化新港城几何中心。做好市高新区南部拓展区产业空间和城镇空间建设的有机衔接，同步推进生产性和生活性服务设施建设。推进徐圩新区建设具备各项城市服务功能的配套区。其他省级开发区根据区域发展情况和产业定位，差异化推进产城融合。（责任单位：各县区、功能板块，各省级开发区）

30. 推进智慧园区建设。推动条件较好的开发区以云计算、物联网为支撑，在管辖范围内建成安全高效的信息基础设施网络，建设集成基础服务、行业服务和政务联动的园区服务应用平台，以及集成基础设施、安防管理和公共职能的园区管理应用平台，提升开发区管理、服务精细化水平和区内产业资源的统筹利用水平。（责任单位：市工信局、市商务局，各县区、功能板块，各省级开发区）

（九）开发区干部能力提升工程

31. 加强开发区干部能力建设。组织开发区干部到先进园区、大型企业挂职锻炼、跟班学习，锤炼专业化的服务队伍。建立开发区与开发区、开发区与机关之间的横向干部交流机制。有计划地安排开发区干部培训，提升产业研究、招商引资、服务发展的能力。充分调动和保护干部队伍干事创业的积极性、主动性、创造性，营造奋发有为、敢于担当、干事创业的良好氛围。（责任单位：市委组织部、市商务局，各县区、功能板块）

三、组织保障

（一）加强组织领导。市级层面每年召开一次开发区工作推

进会。各县区、功能板块每年至少召开一次开发区专题工作会议，按照工作力量向开发区集中、资源要素向开发区倾斜的要求，集聚县级资源，确保本方案各项举措的贯彻落实。市商务局要履行好牵头协调职能，提高统筹协调能力，做好督查和总结。市各有关部门要抓紧研究制定配套政策和具体措施，确保各项工作落到实处。（责任单位：各县区、功能板块，市相关部门）

（二）严格考核奖惩。将本方案中明确的发展目标分解至市各相关部门及市开发区、徐圩新区和省级开发区年度高质量发展考核中，推动各项政策措施落地落实。在开发区考核指标设置方面要区别于普通行政区考核，突出体现开发区特点的个性化指标。将开发区在省、市考核中进退位情况作为确定开发区绩效薪酬的重要参考依据，与开发区全体工作人员年度薪酬总额挂钩。对在省考核中持续进位的开发区给予通报表彰；对连续两年退位的开发区进行约谈整改。（责任单位：市考核办、市商务局，各县区、功能板块）

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委，市法院，市检察院，连云港警备区。

连云港市人民政府办公室

2022年4月2日印发
