

# “中国制造 2025”国家级示范区评估指南 (暂行)

根据《国务院办公厅关于创建“中国制造 2025”国家级示范区的通知》（国办发〔2017〕90 号）要求，为规范“中国制造 2025”国家级示范区（以下简称示范区）评估工作，加强考核管理，指导地方政府示范区创建工作，特制定本指南。

## 一、制定目的

指南作为对示范区创建申报、创建过程和创建成效进行系统性评估的重要依据，目的是引导地方围绕当地制造业优势产业发展，以问题为导向，大胆探索、先行先试，不断提升创建工作的系统性、整体性、协调性，营造优势产业创新发展的生态环境，形成一批“中国制造 2025”标志性成果，培育若干有较强影响力的协同创新高地和优势突出的先进制造业集群，输出一批有效破解制造业发展瓶颈的典型经验和成熟模式，示范引领全国加快制造强国建设。

## 二、评估指标

指南依据《“中国制造 2025”分省市指南》，聚焦主导产业创新突破，围绕建设先进制造业体系、区域协同创新体系、人才引进培养体系、政策保障体系和重点工作推进体系等方面进行指标设计，包括 7 个一级指标、29 个二级指标，包括

定量和定性两种指标类型。（具体指标详见附件）

定量指标参照《中国制造 2025》中有关定量指标，主要考察创新驱动、质量为先、绿色发展、结构优化、人才为本等方面，共设置“规模以上工业企业研发人员占工业从业人员比重”等 12 个指标。

定性指标主要考察创新驱动、结构优化、人才为本、工作保障等方面，将重要但难以量化，具有特色化、差异化特征的指标设置为定性指标，共设置“创新机构建设及政产学研用协同创新水平情况”等 17 个指标。

对于以城市群为载体开展创建工作的，还对各城市引导自身主导产业差异化特色化发展工作情况，城市间产业协同发展水平，以及所在省（区）推进城市群协同发展的长效工作机制等方面进行评价。

### 三、适用范围

指南适用于示范区申报、建设、进展等全流程，分别对创建申报、创建过程和创建总体成效进行评价，及时发现问题、总结经验，推动创建工作不断优化提升，也可作为示范区考核管理的重要参考依据。国家制造强国建设领导小组办公室（以下简称领导小组办公室）依托国家制造强国建设战略咨询委员会（以下简称战略咨询委）开展示范区评估。

#### （一）关于创建申报评估

创建申报评估是对申报城市（群）的创建实施方案进行

的考察评估。重点包括：确定的重点领域是否在国内处于领先水平，经对标国际相关高端领域，对重点领域竞争优势和发展潜力的分析是否准确，对瓶颈问题和短板的梳理是否到位，提出的创建思路和目标是否可行，打造先进制造业、区域协同创新、人才引进培养、政策保障、重点工作推进等体系主要举措是否具有可操作性，年度工作计划及预期目标是否合理等。要求创建思路清晰，问题导向明确，示范内容聚焦，工作措施得当，创建目标可量化、可考核。战略咨询委要向领导小组办公室提出是否同意申报城市（群）创建示范区的意见。针对评估过程中发现的问题，战略咨询委要提出具体意见，由申报城市（群）所在地省级人民政府指导和督促申报城市（群）整改完善。

## （二）关于创建过程评估

创建过程评估是针对示范区组织开展的年度评价，按批复时间滚动进行。在评估中，示范区可采取自评或委托第三方机构评估等方式，重点对目标任务完成情况、政策落实情况、发展成效以及存在的问题进行总结和自查。战略咨询委在此基础上对各示范区创建进展、协同推进以及所在地省级人民政府指导督促落实情况等进行评估。评估重点是及时跟踪各示范区创建进展，发掘典型经验与模式，通过实地考察、现场交流研讨等做好培育指导和宣传推广。对评估过程中发现的突出问题，通过现场指导等方式帮助示范区进行改

进，提请所在地省级人民政府督促指导，同时将各示范区评估结果及时通报领导小组办公室。

### （三）关于创建总体成效评估和结果运用

创建总体成效评估是对示范区总体创建成效以及整体工作推进情况进行定期评价。评估的重点是总结提炼示范区创建中取得经验和模式，及时发现存在的问题。将战略咨询委专家层面初步形成共识的经验和模式，以现场经验交流会等形式宣传推广，推荐给示范区不断实践、完善，加快形成典型经验和成熟政策，并提请领导小组办公室利用多种渠道宣传，为全国制造业转型升级提供参考和借鉴。战略咨询委对评估过程中发现的共性问题，提出改进建议，提请领导小组办公室协调解决。

## 四、其他

（一）战略咨询委对示范区创建过程中出现的新情况新问题，及时向领导小组办公室报告并提出改进建议。领导小组办公室根据实际情况可对评估内容进行动态调整，不断优化评估指标体系和评估机制。

（二）各申报城市（群）和示范区报送的创建方案或自评报告的材料信息应完整、真实、准确。所在地省级人民政府应尽到审查责任。对于漏报、误报问题突出的，领导小组办公室将取消申请资格或示范区资格。

（三）各省、自治区、直辖市可参考本指南，落实“中国

制造 2025”有关考核评估工作。

附件：“中国制造 2025”国家级示范区创建评估指标体系

附件：

## “中国制造 2025”国家级示范区创建评估指标体系

### (一) 具体指标构成

一级指标	二级指标	指标类型	数据来源	年度全国平均水平*	参考权重	分值	专家打分
创新驱动	规模以上工业企业研发经费内部支出占主营业务收入比重（%）	定量	地方政府		3	13	
	规模以上制造业每亿元主营业务收入有效发明专利数（件）	定量	统计年鉴		3		
	创新机构建设及政产学研用协同创新水平情况	定性	创建方案/自评报告	—	3		
	创新驱动发展相关的其它内容	定性	专家评判	—	4		
质量为先	制造业质量竞争力指数	定量	质检总局		3	13	
	制造业增加值率及增速	定量	统计年鉴		3		
	制造业全员劳动生产率增速（%）	定量	统计年鉴		3		
	质量效益提升相关的其它内容	定性	专家评判	—	4		
绿色发展	规模以上单位工业增加值能耗下降幅度	定量	统计年鉴		3	13	
	单位工业增加值二氧化碳排放量下降幅度	定量	统计年鉴		2		
	单位工业增加值用水量下降幅度	定量	统计年鉴		2		
	工业固体废物综合利用率（%）	定量	统计年鉴		2		
	绿色发展相关的其它内容	定性	专家评判	—	4		

结构优化	传统企业改造升级水平	定性	创建方案/ 自评报告	—	2	16	
	智能制造发展水平	定性	创建方案/ 自评报告	—	6		
	数字化研发设计工具普及率（%）	定量	地方政府		2		
	关键工序数控化率（%）	定量	地方政府		2		
	产业结构优化升级相关的其它内容	定性	专家评判	—	4		
人才为本	规模以上工业企业研发人员占工业从业人员比重（%）	定量	统计年鉴		4	13	
	制造业人才培养引进情况	定性	创建方案/ 自评报告	—	5		
	人才队伍建设相关的其它内容	定性	专家评判	—	4		
组织实施	重点工作推进情况	定性	创建方案/ 自评报告	—	3	32	
	政策措施落实情况	定性	创建方案/ 自评报告	—	3		
	各类资金资源支持情况	定性	创建方案/ 自评报告	—	4		
	开展标准化工作及管理情况	定性	创建方案/ 自评报告	—	2		
	大胆探索、先行先试等其它内容	定性	专家评判	—	20		
城市群协同发展	所在省（区）支持城市群创建示范区的工作机制情况	定性	创建方案/ 自评报告	—	10	30	
	城市间产业协同发展水平	定性	创建方案/ 自评报告	—	10		
	各城市引导本地产业差异化发展工作情况	定性	创建方案/ 自评报告	—	10		

## （二）指标计算方法和说明

1.本指南中具体指标除考察申报对象或示范区的制造业整体情况外，也考察主导产业的相关情况。

2.规模以上工业企业研发经费内部支出占主营业务收入比重（%）：反映企业创新投入方面的指标，由规模以上工业企业研发经费内部支出/规模以上工业企业主营业务收入计算得出。对于城市群，由城市群内规模以上工业企业研发经费内部支出总和/城市群内规模以上工业企业主营业务收入总和计算得出。

3.规模以上制造业每亿元主营业务收入有效发明专利数（件）：反映企业创新效率方面的指标，由规模以上制造企业有效发明专利数/规模以上制造企业主营业务收入计算得出。对于城市群，由城市群内规模以上制造企业有效发明专利数总和/城市群内规模以上制造企业主营业务收入总和计算得出。

4.创新机构建设及政产学研用协同创新水平情况：反映地区创新驱动条件及协同创新水平的综合性指标，创新机构建设情况主要包括：国家级创新机构（国家实验室、国家重点实验室、国家工程研究中心、国家技术创新中心、国家级企业技术中心、国家级工业设计中心、国家质检中心、国家级能源研发中心等）建设以及省市制造业创新中心建设等情况；政产学研用协同情况重点包括围绕主导产业方向，开展



的政产学研用深度融合、联合攻关、技术创新情况以及研发成果向实际产品有效转化情况等。

5.创新驱动发展相关的其它内容：上述指标不能涵盖，专家认为能够反映创新驱动发展的其他方面，如开展跨区域协同创新、产业链上下游联合创新、企业管理创新等。

6.制造业质量竞争力指数：反映地区制造业质量整体水平的经济技术综合指标，包括 2 个二级指标（质量水平和发展能力）、6 个三级指标（标准与技术水平、质量管理水平、质量监督与检验水平、研发与技术改造能力、核心技术能力和市场适应能力）和 12 个统计指标（产品质量等级品率、工程技术人员比重、质量管理体系认证率、工业成本费用利润率、产品监督抽查合格率、出口商品检验合格率、研究与试验发展经费比重、技术改造经费比重、每亿元产值拥有专利数、新产品销售比重、人均产品销售收入和国际市场销售率）。在计算城市群制造业质量竞争力指数时采用加权平均法，每个城市的权重为该市制造业增加值占城市群制造业增加值比重。

7.制造业增加值率及增速：反映制造业整体发展质量效益水平及发展态势方面的指标，制造业增加值率由制造业增加值/制造业总产值计算得出。对于城市群，由城市群内制造业增加值总和/城市群制造业总产值计算得出。增速由本城市（群）最近统计年度制造业增加值率相对前一年比较得出。

8.制造业全员劳动生产率增速(%)：反映制造业整体发展质量效益方面的指标，由制造业增加值/制造业从业人员数计算得出。对于城市群，由城市群内制造业增加值总和/城市群内制造业从业人员总数计算得出。增速由本城市(群)最近统计年度制造业全员劳动生产率相对前一年比较得出。

9.质量效益提升相关的其它内容：上述指标不能涵盖，专家认为能够反映区域质量效益的其他方面，如质量品牌建设、质量标准体系建设等。

10.规模以上单位工业增加值能耗下降幅度：反映制造业资源节约方面的指标，由规模以上工业能源消耗总量/规模以上工业增加值计算得出。对于城市群，由城市群规模以上工业能源消耗总量/城市群内规模以上工业增加值总和计算得出。下降幅度由最近统计年度本城市(群)规模以上单位工业增加值能耗相对前一年比较得出。

11.单位工业增加值二氧化碳排放量下降幅度：反映制造业低碳发展方面的指标，单位工业增加值二氧化碳排放量由工业二氧化碳排放量/工业增加值计算得出。对于城市群，由城市群内工业二氧化碳排放总量/城市群内工业增加值总和计算得出。下降幅度由最近统计年度本城市(群)单位工业增加值二氧化碳排放量相对前一年比较得出。

12.单位工业增加值用水量下降幅度：反映制造业资源节约方面的指标，单位工业增加值用水量由工业用水量/工业增

加值计算得出。对于城市群，由城市群工业总用水量/城市群内工业增加值总和计算得出。下降幅度由最近统计年度本城市（群）单位工业增加值用水量相对前一年比较得出。

13.工业固体废物综合利用率（%）：反映制造业循环利用方面的指标，由工业固体废物综合利用量/（工业固体废物产生量+综合利用往年贮存量）计算得出。对于城市群，由城市群内综合利用工业固体废物综合利用总量/（城市群内工业固体废物产生总量+城市群内综合利用往年贮存总量）计算得出。

14.绿色发展相关的其它内容：上述指标不能涵盖，专家认为能够反映绿色发展的其它方面，如绿色产品生产，绿色制造工艺创新，绿色工厂、绿色园区、绿色供应链建设，节能环保产业和绿色金融发展以及危险废弃物处置等；当地政府根据《环境保护法》采购《环境标志产品政府采购清单》产品情况，对在符合法定要求基础上进一步减少污染物排放以及为保护环境依照有关规定进行转产、搬迁、关闭的单位进行支持的情况等。对于未按《环境保护法》等法律法规实现环境质量达标的地区采取“一票否决”，取消其申报或示范区资格。

15.传统企业改造升级水平：反映制造业转型升级方面的综合性指标，主要包括工业技术改造投资占工业投资比重及

增长情况、技改资金持续支持力度、依法依规淘汰落后产能工作方案制定及落实情况、处置“僵尸企业”进展等。

16.智能制造发展水平:反映地区智能制造整体水平的综合指标,主要包括:主导产业或特色产业的智能制造应用水平;工业云平台水平;智能制造产业供给能力;智能制造发展共性基础支撑能力等。

17.数字化研发设计工具普及率(%):反映制造业数字化发展水平方面的指标,由应用数字化研发设计工具的规模以上企业数量/规模以上企业总数量计算得出,城市(群)可参考中国两化融合服务平台(<http://www.cspiii.com>)为本区域提供的该指标统计数据。

18.关键工序数控化率(%):反映制造业数字化发展水平方面的指标,关键工序数控化率为规模以上工业企业关键工序数控化率的平均值,城市(群)可参考中国两化融合服务平台(<http://www.cspiii.com>)为本区域提供的该指标统计数据。

19.产业结构优化升级相关的其它内容:上述指标不能包含,专家认为能够反映产业结构优化升级的其它方面,如新旧动能转换、服务型制造转型情况、标志性产业产业集中度、制造业单项冠军企业培育提升、高技术制造业出口、外商投资高技术制造业等情况。

20.规模以上工业企业研发人员占工业从业人员比重(%)：反映企业创新型人才支撑方面的指标，由规模以上工业企业研发人员数/工业从业人员数计算得出。对于城市群，由城市群内规模以上工业企业研发人员总数/城市群内工业从业人员总数计算得出。

21.制造业人才培养引进情况：反映地区人才整体水平的综合指标，主要包括：人才“选、育、用、留”及评价激励机制建设情况；地区引进海外高层次人才情况；与高等院校、职业学校（含技工院校）联合/委托培养人才（如开展现代学徒制）情况；制造业企业与应用型本科高校探索共建共管制造类专业二级学院情况；制造业企业接受学生实习情况；制造业企业技术人员、高技能人才到学校兼职任教和学校专业课教师到企业实践情况；制造领域新工科建设情况；企业专门技术人员、高技能人才及经营管理人才情况等具体内容。

22.人才队伍建设相关的其他内容：上述指标不能涵盖，专家认为能够反映地区制造业人才队伍建设情况的其他方面，如深化人才发展体制机制改革激发人才创新创造活力、培育制造业优秀企业家、弘扬工匠精神、落实股权激励和人才优惠便利政策等。

23.重点工作推进情况：主要考察示范区在破解《中国制造2025》中提出的制造业发展共性问题方面进行的工作方式方法等创新情况，“中国制造2025”五大工程推进实施进展情况

况，以及是否在主导产业发展瓶颈短板上有重大突破，是否形成重大标志性成果等。

24.政策措施落实情况：主要考察示范区对中央出台的支持制造业发展优惠政策制定的地方性细化和配套措施情况，包括配套措施是否可操作、出台后是否有实效，有无在招商引资和市场准入方面妨碍公平竞争、行政干预等不规范措施等。

25.各类资金资源支持情况：主要考察示范区在资金资源要素保障方面的支持情况，包括是否针对示范区发展给予专项资金支持，是否采取有效措施推进“产融合作”，是否统筹用好各类政府资金和产业基金、加强各类资金计划衔接，是否实施普惠金融服务，是否推动老旧商业设施、仓储设施、闲置楼宇转化为创业孵化基地等。

26.开展标准化工作及管理工作：主要考察示范区在形成可推广的任务协同推进管理标准方面的工作情况，主要包括是否形成管理标准和规范，是否在标准化管理方面取得成果等。

27.大胆探索、先行先试等其他内容：主要考察示范区根据本地基础和特色进行针对性、开创性探索的情况，包括是否将国家自主创新示范区等区域实施的市场准入制度改革、财税金融、土地供应、人才培养等政策扩展到示范区并进行创新性实践，所在地省级人民政府是否将外资管理、经贸合

作、投资审批等审批权限下放至示范区等。对于多数专家认为有重大突破的相关方面，包括在技术创新、体制机制创新、管理模式创新、产业发展等方面取得重大经验和标志性进展等，也应给予支持。

28.城市群协同发展：本指标仅适用于以城市群为载体创建示范区的情况。城市群评估总分=城市群协同发展得分+（创新驱动、质量为先、绿色发展、结构优化、人才为本、组织实施等6个一级指标总得分）×70%。

（1）所在省（区）支持城市群创建示范区的工作机制情况：考察省级政府主体责任及推动实施机构落实情况，重点考察是否成立了由省政府主要负责同志任组长、省政府相关部门及有关城市政府负责同志参加的示范区创建工作推进实施机构及办公室，是否制定了示范区创建年度工作计划，是否定期召开会议研究部署重点工作，是否建立有效的评价考核机制，以及省级政府是否已明确支持城市群开展创建工作的具体政策措施。

（2）城市间产业协同发展水平：考察城市间统筹布局、城市群主导产业协同创新、全产业链协同发展水平等情况。

（3）各城市引导本地产业差异化发展工作情况：考察各城市在强化城市间产业协同的同时，是否针对自身特点，明确改革创新、先行先试方面的具体措施。