

# 上海市人民政府文件

沪府规〔2021〕9号

## 上海市人民政府关于促进本市高新技术产业 开发区高质量发展的实施意见

各区人民政府，市政府各委、办、局：

为深入贯彻《国务院关于促进国家高新技术产业开发区高质量发展的若干意见》（国发〔2020〕7号），促进本市高新技术产业开发区（以下简称“高新区”）高质量发展，现提出以下实施意见：

### 一、明确指导思想和发展目标

（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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上重要讲话精神，以新发展理念引领高质量发展，坚持绿色低碳发展，坚持“四个面向”，强化“四大功能”，加快

发展“五型经济”，推进城市数字化转型，以“政产学研金服用”系统集成创新为导向，全面提升上海城市软实力。对标国际最高标准、最好水平，努力成为科学规律的第一发现者、技术发明的第一创造者、创新产业的第一开拓者、创新理念的第一实践者。

**(二)发展目标。**到 2025 年，涌现一批具有全球影响力的基础研究和应用基础研究的原创性成果，突破一批关键核心技术，推出一批高端产品，形成一批中国标准和国际标准，创建一批创新型特色园区(基地)，培育一批具有国际竞争力的创新型企业 and 世界级产业集群，使其成为本市高新技术产业和战略性新兴产业的核心载体、深化改革的试验田，作为支撑上海科技创新中心建设的主战场，率先成为全国创新驱动发展示范区和高质量发展先行区，基本建成具有全球重要影响力的高科技园区。到 2035 年，创新策源成为引领高质量发展的主引擎，主要产业进入全球价值链高端，全面建成具有全球重要影响力的高科技园区。

## **二、提升创新策源能力**

**(一)建设重大科技基础设施。**提升张江综合性国家科学中心的集中度和显示度，完善上海光源等一批建成设施的运营管理和开放共享机制，推进硬 X 射线等一批重大科技基础设施建设，努力建成世界级的光子领域和生命领域大科学设施集群。加强面向未来的前瞻技术研究，推动新一批大科学设施建设。鼓励依托重大基础设施，设立科学研究基金，吸引集聚更多国际高水平科研团队开展研究。(责任单位：上海科创办、市发展改革委、市科委)

(二)提升基础研究能力。建设一批综合性战略科技力量,加快组建和运行国家实验室,支持设立高水平研究机构,加强研究型大学建设,发展基础学科和前沿交叉学科。鼓励各类创新主体跨前参与基础研究,支持建立龙头企业牵头、多方参与的创新联合体,鼓励企业与高校建立联合实验室或研究院,引导社会资本以多种方式增加对基础研究的投入。(责任单位:市科委、市发展改革委、市教委、市国资委、市财政局、上海科创办)

(三)集聚海内外高层次人才。加大对优秀青年科学家的支持力度,落实基础创新人才培养工程;强化重点产业领域人才引领,落实卓越制造人才提升工程;促进高技能人才发展,落实高技能人才振兴工程。创新海外人才引进方式,落实开放便利的出入境和工作许可等政策,实施持永久居留身份证外籍高层次人才创办科技型企业改革,落实境外和海外回流高端紧缺人才个人所得税优惠政策。实施更有吸引力的国内人才集聚政策,加大重点产业、重点区域和基础研究领域人才引进力度,完善人才落户、安居等政策。加大重点产业人才奖励力度。(责任单位:市人力资源社会保障局、市教委、市经济信息化委、市科委、市商务委、市财政局、市税务局、市公安局、上海科创办、各区政府)

### **三、培育创新产业集群**

(一)优化产业空间布局。作为上海“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的重要产业支撑,重点发展以集成电路、生物医药、人工智能为核心的“3+X”产业体系。形成“一核两翼多点”的

集成电路产业空间布局，“1+5+X”的生物医药产业空间布局，“东西集聚、多点联动”的人工智能产业空间布局，提升特色产业园区产业集聚度。（责任单位：上海科创办、市经济信息化委、市规划资源局、市科委、各区政府）

（二）提升三大产业影响力。加快实施集成电路、生物医药、人工智能三大产业“上海方案”。增强集成电路全产业链自主创新能力，加强前瞻性、颠覆性技术研发布局，加快关键核心技术攻关。提升生物医药产业链协同水平，推动生物医药领域国家级重大创新平台的建设，依托药品上市许可持有人制度，鼓励推广合同研发及生产等组织模式，探索合作共赢的产业联动发展机制，构建“张江研发+上海制造”联动发展新格局。促进人工智能深度赋能实体经济，提升基础创新能力，突破底层技术，布局一批高能级平台，积极拓展应用场景，放大人工智能“赋能百业”的效应，更好实现人工智能技术的价值。布局一批面向未来的先导产业，加强科技攻关与前瞻布局谋划。（责任单位：市发展改革委、市经济信息化委、市科委、市药品监管局、上海科创办、各区政府）

（三）打造若干特色产业集群。加快发展数字经济、绿色低碳、新能源汽车、高端装备制造、航空航天、信息通信和新材料等若干特色产业，打造具有国际竞争力的高端产业集群。加快数字产业化、产业数字化，强化数字技术系统集成、整体应用，优化数字基础设施建设布局，打造“张江在线”、“长阳秀带”等一批具有重要影响力的在线新经济生态园。提升绿色低碳技术创新策源能力和产业

比重,以节能环保、清洁生产、清洁能源等领域为重点,实施技术创新攻关。推动新能源汽车产业规模扩大,加快关键零部件研发和核心技术攻关,提升网联化智能化应用能力。提升高端装备产业自主研发、制造与系统集成能力,重点发展智能制造系统、成套装备和关键技术装备。加强航空航天技术攻关和配套能力建设,推进民用航空航天产品产业化、系列化发展。推进通信和网络产业,着力发展新一代 IP 网络、通信设备制造、5G 行业终端、物联网等。推动新材料产业集约化、高端化和绿色化发展,重点发展先进基础材料和关键战略材料。(责任单位:市经济信息化委、市科委、市发展改革委、上海科创办、各区政府)

(四)培育创新型科技企业。激励企业加大研发投入力度,落实好研发加计扣除、高新技术企业所得税税收优惠、小微企业普惠性税收减免、技术转让减免税等制度性税收优惠政策,以及软件、集成电路、技术先进型服务企业专项税收优惠等产业政策。落实本市创新产品政府首购和订购措施,鼓励和扶持首台(套)高端智能装备、首版次软件产品、首批次新材料等创新产品的研究和应用。发挥国资收益资金的杠杆作用,鼓励国有企业持续增加创新投入,保持年均合理增长,推动国有科技型企业开展股权激励、薪酬分配等方面改革试点,释放国企创新活力。推动科技型企业完善质量管理体系,掌握先进质量管理方法,提升产品及服务质量。深化支持科创机构进口研发用品便利化措施、开展研发业务依托海关特殊监管区域实施保税监管试点等创新举措。(责任单

位：市经济信息化委、市科委、市财政局、市税务局、市国资委、市市场监管局、上海科创办、上海海关)

(五)促进科技成果转移转化。开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点,探索一定年限内未转化的科技成果主动公开许可试点。推进技术合同认定登记审批权下放,探索技术合同登记告知承诺制。促进技术市场要素资源融通,发挥上海技术交易所、国家技术转移东部中心、国家知识产权运营公共服务平台国际运营(上海)试点平台、中国工程院院士成果转化中心的功能,支持科技创新创业载体、科技服务机构发展,为各类创新主体在知识产权保护、技术转移、研究开发、检验检测认证等方面提供专业化、市场化服务。促进大学科技园高质量发展,使其成为高校科技成果转化“首站”和区域创新创业“核心孵化园”。(责任单位:市科委、市国资委、市知识产权局、市经济信息化委、市财政局、市教委、上海科创办、各区政府)

#### **四、加大开放创新合作力度**

(一)服务长三角一体化发展战略。依托国家药监局药品审评检查长三角分中心、医疗器械技术审评检查长三角分中心,促进长三角区域生物医药产业创新联动发展。支持长三角国家技术创新中心建设,促进创新要素流动、创新链条融通。(责任单位:市药品监管局、市科委、市发展改革委、上海科创办)

(二)提升国内外科技创新合作层次。将优质资源“引进来”,集聚国际一流高校、科研机构,参与和发起国际大科学计划和大科

学工程,打造具有全球知名度的科学技术期刊。支持科技企业“走出去”,拓展国际市场,参与国际标准和规则的制定。放大中国国际进口博览会、浦江创新论坛、世界人工智能大会、世界顶尖科学家论坛等活动的国际影响力。鼓励在科技创新领域开展国际合作,举办有国际影响力的创新创业赛事,设立联合孵化器、国际合作创新园等。(责任单位:市科委、市商务委、市经济信息化委、上海科创办)

## 五、营造高质量发展环境

(一)深化管理体制机制改革。构建现代化科技创新治理体系,深入推进全面创新改革试验。在基础研究、技术攻关、成果转化、产业发展、创新环境、资源配置等方面,实施一批创新改革举措。推进实施《上海市科技创新中心建设条例》,持续抓好“科改25条”落地。推广浦东新区在做强创新引擎、加强改革系统集成、推进高水平制度型开放、加强全球资源配置能力等方面的改革创新举措。以政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”为依托,全面提升服务管理质效。建立授权事项清单制度,赋予有条件的园区相应的经济管理和开发建设管理等权限。持续深化“放管服”改革和商事制度改革,推动“一业一证”“一照多址”的落地。(责任单位:市发展改革委、市科委、上海科创办、市政府办公厅、市市场监管局等)

(二)提高土地资源配置效率。市产业部门认定的国家战略类产业项目、市级战略性重点产业项目、市级以上制造业创新中心和

企业技术中心,可按照 50 年年期,出让产业项目类工业用地。提高产业用地容积率,挖掘发展空间潜力,工业用地容积率可以 2.0 以上,通用类研发用地容积率可以 3.0 以上,存量工业用地经批准提高容积率和增加地下空间的,不再增收土地价款。产业项目类工业用地节余部分,符合规划分割条件的,可通过土地交易市场,采用“带产业项目”挂牌方式,分割转让给园区平台或经产业准入的项目。提高产业用地混合比例,单一用途产业用地内,可以建其他产业用途和生活配套设施的比例提高到地上建筑总量的 30%,其中用于零售、餐饮、宿舍等生活配套设施的比例,不超过地上建筑总量的 15%。(责任单位:市规划资源局、市经济信息化委、各区政府)

(三)推进园区数字化转型。推进数字技术赋能园区建设,通过场景再造、业务再造、管理再造、服务再造,建设智慧园区。支持园区在基础设施、运营管理、产业服务等方面加强数字资源整合,提升数字化水平。鼓励各类主体在园区投资建设第五代移动通信、工业互联网、大数据中心等新型基础设施,推进大数据、人工智能、物联网等新一代信息技术在园区实现融合应用。(责任单位:市经济信息化委、市发展改革委、上海科创办、各区政府)

(四)推进园区绿色低碳转型。推进园区基础设施绿色升级,开展绿色低碳创新技术示范应用,提高园区生态环境建设水平,支持园区创建国家生态工业示范园区。符合条件的园区管理机构统筹平衡园区各类绿地,已建成项目附属绿地因扩建改建需要调减

的,优先在园区内通过新建规划绿地予以补足,也可以由区政府在本辖区园区之间予以平衡补足。鼓励园区内的建设项目实施屋顶绿化。(责任单位:上海科创办、市发展改革委、市生态环境局、市绿化市容局、各区政府)

(五)强化金融服务效能。深化“浦江之光”行动,构建全生命周期的科技金融生态体系。着力提升直接融资比重,发挥政策性引导基金作用,促进社会资本加大对科技创新的支持力度。推动优质科技企业赴科创板等多层次资本市场挂牌上市。支持科技企业发行创新创业公司债。支持在中证张江自主创新50指数基础上,推出交易型开放式指数基金(ETF)产品。加大科技信贷投放力度,鼓励在沪银行设立科技专营机构,创新科技信贷产品,加大政策性融资担保支持力度。发挥保险保障作用,积极发展首台(套)重大技术装备保险、生物医药产品责任保险、专利综合保险等科技保险产品。(责任单位:市地方金融监管局、市发展改革委、市经济信息化委、市财政局、市国资委、市科委、上海科创办、上海银保监局、上海证监局)

## 六、加强组织管理

(一)强化主体责任。各区政府要切实承担园区建设和管理主体责任,将园区作为实施创新驱动发展战略的重要载体,加强对园区的规划建设、产业发展和创新资源配置的统筹,理顺园区管理机构与各方职责关系。鼓励各园区立足产业定位和资源优势,创建各具亮点的创新型特色园区(基地),促进园区高质量发展和协同

发展。（责任单位：上海科创办、市科委、各区政府）

（二）实施动态管理。市有关部门要加强对各园区的指导，健全园区评价机制，对接国家高新区综合评价指标体系，加强高新区统计和绩效评价。建立园区动态调整机制，对评价结果好的园区予以表扬，将发展质量好的园区优先纳入高新区；对评价结果较差的园区予以警告，将整改不力的园区从高新区退出。（责任单位：上海科创办、市科委、市经济信息化委、各区政府）

本实施意见自 2021 年 9 月 1 日起实施。

2021 年 7 月 23 日

（此件公开发布）



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2021年7月27日印发

---