

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2015〕38号

上海市人民政府办公厅关于 促进上海国家级经济技术开发区转型升级 创新发展的实施意见

各区、县人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

为贯彻《国务院办公厅关于促进国家级经济技术开发区转型升级创新发展的若干意见》（国办发〔2014〕54号，以下简称《若干意见》），经市政府同意，现就促进上海国家级经济技术开发区（以下简称“国家级经开区”）转型升级、创新发展提出以下实施意见：

一、明确指导思想和发展目标

（一）指导思想

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，按照市委、市政

府有关决策部署,努力打造以开放型经济为特征的国家级经开区升级版,推动国家级经开区在体制机制改革、利用外资、产业转型和科技创新等方面先行先试,使其在上海贯彻落实国家战略、进一步扩大开放、加快“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设中发挥更加积极的作用。

(二)发展目标

推动国家级经开区率先实现转型发展,将国家级经开区建设成为上海经济发展的重要增长极和绿色生态发展的示范区、构建开放型经济新体制和培育吸引外资新优势的排头兵、科技创新中心建设的重要承载地、装备产业“走出去”的重要基地和标准引领的质量高地。提升国家级经开区的品牌影响力,形成3—5家具有国际竞争力的品牌开发区。大力推进综合实力强、产业集群优、发展质量高的市级开发区申请升级为国家级经开区,推动国家级经开区的数量和质量同步提升。

二、推进体制机制创新

(一)创新体制机制

鼓励国家级经开区进一步解放思想,创新发展理念、办区模式和管理方式,精简整合和科学设置国家级经开区管理机构,加强发展规划、市场监督、环境保护、安全监管等综合管理职能,完善决策、执行和监督机制,不断提高行政效率和透明度,提高基础设施建设水平和公共服务配套能力。鼓励国家级经开区经营性公司开展混合所有制改革,引入境外资本、民营资本等各类社会资本参与

国家级经开区的建设和管理,提高企业活力。

(二)开展投资管理制度改革

推动上海自贸试验区投资贸易便利化措施优先在国家级经开区中复制推广,选取一般制造业和服务业扩大开放政策在国家级经开区中先行先试,借鉴上海自贸试验区可复制经验,建立与扩大开放措施相适应的专业监管制度和市场监管体系。进一步向有条件的国家级经开区下放审批权限,将国家级经开区管委会的外资审批权限扩大到市级商务部门的权限。推动国家级经开区加快实施工商营业执照、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”“一照一码”。鼓励在符合条件的国家级经开区中开展人民币资本项目可兑换、人民币跨境使用、外汇管理改革等方面的试点。

三、打造开放型经济新平台

(一)提高投资促进质量和水平

完善市、区与开发区联动招商工作机制,形成国家级经开区共同参与的全市投资促进工作体系,搭建投资促进信息平台,加强国家级经开区招商队伍建设。鼓励国家级经开区成为先进制造业的聚集区,顺应“互联网+”发展趋势,促进信息化与工业化深度融合,大力引进智能制造、绿色制造、工业 4.0 等项目;积极吸引符合国家级经开区产业导向的战略性新兴产业和现代服务业项目落户。建立重大项目落户国家级经开区的综合协调机制。积极争取国家级经开区内符合条件的出口加工区转型为综合保税区或符合条件的区域申报设立海关特殊监管区域。

(二) 加快国际合作

推动国家级经开区建立国际合作生态园、国际合作创新园,开展经贸领域节能环保、科技创新国际合作。引导国家级经开区融入国家开放新战略,积极参与“一带一路”建设,完善对外投资服务体系,推动国家级经开区“走出去”开拓建设国际经贸合作区,鼓励有条件的区内企业“走出去”,建设境外生产基地,设立研发机构,拓展营销网络。

(三) 推动联动发展

充分发挥国家级经开区在品牌、规划、开发、建设、管理和人才等方面的优势,通过品牌输出的方式,带动资本和产业联合,共建跨区域合作园区或合作联盟,探索合作共建、产业共育和利益共享的新模式,探索建立合作共建双方的经济核算、利益分成新机制。鼓励国家级经开区参与“长江经济带”建设,与“长江经济带”沿线开发区建立对口合作关系。积极推进国家级经开区依托产业转移促进中心平台,结合园区转型发展需要,引导区内企业向中西部地区有序转移,加大国家级经开区向上海对口援建地区开发区的帮扶力度。

四、推动产业转型升级

(一) 优化产业结构和布局

国家级经开区要以提质增效为核心,因地制宜确定重点领域,走差异化发展道路。加快传统制造业改造升级,大力发展战略性新兴产业和现代服务业,推动企业集群和产业集聚。鼓励国家级

经开区结合本区域的区位优势和产业基础,打造各具特色、错位竞争的产业发展格局,实现国家级经开区产业高端化、技术高新化、项目高质化发展。闵行经济技术开发区、漕河泾新兴技术开发区、上海金桥经济技术开发区和上海松江经济技术开发区重点发展以智能制造为主的先进制造业和以研发、科技服务为主的生产性服务业;虹桥经济技术开发区成为以商贸、会展、国际仲裁等为特色的绿色、智慧商务区;上海化学工业经济技术开发区成为以石油、精细化工及化工新材料等为特色的专业开发区。

(二)增强科技创新驱动能力

国家级经开区要主动融入全球创新网络,坚持需求导向和产业化方向,围绕价值链打造产业链、围绕产业链部署创新链、围绕创新链配置资源链。支持有条件的国家级经开区利用存量资源建立形式多样、主题鲜明的众创空间;完善“创业苗圃+孵化器+加速器”创业孵化载体,加强技术标准公共服务平台建设,推进大众创新创业。结合国家技术转移东部中心建设的总体要求,鼓励有条件的国家级经开区形成技术转移节点,共同推进技术交易平台的建设,打造辐射全球的技术转移交易网络。支持有条件的国家级经开区在海外建立科技创新服务中心,提升全球科技创新资源配置能力。鼓励国家级经开区引进跨国公司研发中心和创新中心,引导区内企业与跨国公司建立技术战略联盟。推动有条件的国家级经开区与本市高校、科研院所建立协同创新平台。支持条件成熟的国家级经开区创建国家和上海市知识产权示范和试点园

区,提升园区知识产权管理和服务能力,推动建立严格有效的知识产权运用和保护机制。

(三)加快人才体系建设

将人才作为支撑国家级经开区转型升级、创新发展的重要保障,加快发展现代职业教育,深化产教融合、校企合作,积极开展各类教育培训;鼓励中外合作培养技术技能型人才,为园区企业发展提供稳定、高素质的产业工人,推动国家级经开区成为各类人才的培养基地。支持国家级经开区通过设立创业投资引导基金、创业投资贴息资金、知识产权作价入股等方式,搭建科技人才与产业对接平台。支持国家级经开区创新人才保障机制,形成有利于人才创新创业的流动、分配、激励和保障体系。加大对高端人才引进的支持力度,对落户国家级经开区的研发中心在外籍员工就业许可、居留许可和出入境、国内优秀人才引进等,按照相关规定给予支持。鼓励有条件的国家级经开区利用自用存量用地,建设单位租赁房或人才公寓。

(四)创新投融资体制

推动政策性银行和开发性金融机构对符合条件的国家级经开区基础设施项目、公用事业项目、产业转型升级以及“走出去”发展等方面给予信贷支持。支持国家级经开区运用 PPP 模式,与社会资本合作开发建设园区。优化完善国家级经开区产业投融资体制机制政策,推进国家级经开区加快形成“基金+基地”的产业发展载体建设新模式。推动符合条件的国家级经开区开发、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筹集资金。

(五)提高信息化水平

推动国家级经开区参与上海市智慧城市建设。鼓励国家级经开区创建示范性智慧园区,优化信息基础设施,并以园区各类信息资源为核心,推进资源共享,提高信息化应用水平,提升运营管理效率和配套服务能力。支持国家级经开区发展软件和信息服务、物联网、云计算、移动互联和电子商务产业,吸引和培育信息技术重点领域领军企业利用信息科技手段,拓展传统产业链,提升产业增值水平。

五、坚持绿色集约发展

(一)促进绿色低碳循环发展

推动国家级经开区创建生态工业示范园区、循环化改造示范试点园区、国家级循环经济和节能减排标准化试点、国家低碳工业园区等绿色园区。加快淘汰落后产能,推动产业生态化改造。严格资源节约和环境准入门槛,大力发展节能环保产业,提高能源资源利用效率,减少污染物排放,防控环境风险。建立健全国家级经开区安全生产责任体系,落实安全监管责任,保障安全发展。制定绿色金融政策,鼓励各类金融机构加大对国家级经开区内绿色环保项目的信贷支持力度。

(二)强化土地节约集约利用

坚持合理、节约、集约、高效开发土地,以盘活存量土地为重

点,鼓励国家级经开区通过升级改造、结构调整、用途调整等多种形式进行土地二次开发。支持国家级经开区建立产业升级引导基金等多种渠道,对符合要求的工业用地厂房和研发总部土地用房,由国家级经开区开发主体优先收购用于开发区转型升级,推进困难企业关停退出。探索在符合条件的国家级经开区开展综合用地试点,支持国家级经开区土地综合、复合利用,丰富各类业态,完善公建配套,实现产城融合。加强土地利用全生命周期管理,加大对闲置、低效用地的处置力度,完善节约集约用地评价、考核和奖惩制度。有序推进符合条件的国家级经开区按照程序申报扩区或调整区位。

六、优化营商环境

(一)优化综合投资环境

国家级经开区要以与国际接轨为导向,以投资者满意为中心,加强软环境的塑造。制定国家级经开区企业服务标准,规范企业服务标准化流程,鼓励国家级经开区企业参与制定服务标准。鼓励国家级经开区建立企业综合服务中心,完善商业生活配套,整合区内外资源为企业提供服务,构建更加完善的国家级经开区公共服务体系,使其成为服务企业的集成商。

(二)加强组织领导

市、区各级部门要加强组织领导和协调配合,加大对国家级经开区在规划、产业、用地、项目审批、环境保护、投融资等方面的支持力度,形成工作合力。市商务主管部门要加强对国家级经开区

的管理、协调和服务,针对不同发展模式、产业特色的国家级经开区实施分类指导。制订国家级经开区中长期发展规划和重点产业投资促进计划,严格依据土地利用总体规划和城市总体规划开发建设。建立国家级经开区规划实施评估工作机制,定期对规划实施情况进行评估。

(三)完善统计和评价体系

进一步完善国家级经开区区域统计,相关职能部门要支持国家级经开区取得区域内经济社会发展数据。参照商务部印发《国家级经济技术开发区综合发展水平评价办法》,进一步完善上海开发区综合评价办法和投资环境综合评价体系,把创新能力、品牌建设、开放水平、经济发展、环境保护、投资环境、节约集约用地、知识产权保护、安全生产等作为主要评价内容。探索建立国家级经开区动态管理机制,按照国家级经开区综合评价标准,培养和储备一批市级开发区,条件成熟时优先推荐升级为国家级经开区。

本实施意见自 2015 年 9 月 1 日起施行。

2015 年 8 月 31 日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市高法院，
市检察院。

上海市人民政府办公厅

2015年8月31日印发
