

# 陕西省人民政府文件

陕政发〔2021〕8号

---

## 陕西省人民政府关于促进 高新技术产业开发区高质量发展的实施意见

各设区市人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

为深入贯彻落实习近平总书记来陕考察重要讲话和《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）精神，紧抓秦创原创新驱动平台建设重大机遇，加快推动全省高新技术产业开发区（以下简称高新区）高质量发展，充分发挥高新区示范引领和辐射带动作用，现提出以下实施意见。

### 一、发展目标

坚持创新驱动、深化改革，先行先试、引领发展，深化“两

链”融合，营造良好创新创业生态，优化整体布局，加强分类指导，支持差异化发展，将高新区打造成创新驱动发展示范区和高质量发展先行区，成为加力加速秦创原创新驱动平台建设的重要支撑。

到 2025 年，全省高新区布局更加优化，力争实现国家高新区区市（区）全覆盖，布局建设省级高新区超过 25 家。高新区内企业研发经费投入强度达到 3%，全省高新技术企业数量达到 10000 家，高新区高新技术企业超过 7000 家。高技术产业产值占规模以上工业产值达到 18%，高新区生产总值占全省地区生产总值的比重达到 30%。

到 2035 年，西安高新区建成具有全球影响力的高科技园区，以西安高新区为龙头的关中高新技术产业带成为全国重要的创新高地和区域创新增长极。培育 10 个左右具有国际竞争力的产业集群，电子信息、先进制造和新材料等产业进入全球价值链中高端。建设 10 个在全国有影响力的高科技园区及创新型特色园区，实现园区治理体系和治理能力现代化。

## 二、重点任务

### （一）构建引领发展格局。

1. 积极推动秦创原创新驱动平台建设。全省高新区要充分发挥在区域经济中的示范引领和辐射带动作用，联合全省高校、科研院所、企业等创新主体，围绕关中先进制造、陕北能源化工、陕南绿色发展等区域创新发展需求，加强创新资源开放集聚

和优化配置，加速产业链和创新链深度融合，加快科技成果转化，建设立体联动“孵化器”、成果转化“加速器”、“两链”融合“促进器”，共同打造全省创新驱动高质量发展的强大引擎。  
〔省科技厅、各市（区）政府等按职责分工负责〕

2. 支持西安高新区建设成为具有全球影响力的高科技园区。支持西安高新区建设国家自主创新示范区和国家硬科技创新示范区，打造电子信息、高端装备等一流产业集群，加快发展人工智能、生物医药、光子、软件信息服务等主导优势产业，培育一批以硬科技为特色的产业链群。深化“西安研发—异地转化”模式，支持西安高新区在全省布局建设合作示范园区、创新共同体等创新平台，加强与省内其他高新区产业链创新链分工协作，赋能全省高新区发展。积极推动西安科学城建设，促进科研机构、科学装置、创新平台、科研人员聚集，打造创新策源地，支撑创建西安综合性国家科学中心。（西安市政府、省科技厅、省发展改革委、省工业和信息化厅等按职责分工负责）

3. 支持国家高新区特色发展。支持宝鸡高新区重点发展钛及钛合金材料、高端装备制造业，聚力打造中国钛谷；杨凌示范区聚焦现代种业、智慧农业等产业，建设具有国家影响力的农业科技新城；渭南高新区重点发展以工程机械和印刷机械为主的高端装备制造业，打造国内一流增材制造产业化示范园区；咸阳高新区重点发展电子显示、生物医药及医疗器械产业，加快推进创新型特色园区建设；榆林高新区重点发展高端精细化工新材

料、高端能源装备，加快推进国家级能源革命创新示范区建设；安康高新区突出发展生物医药、新材料产业，建成国内一流国家创新型特色园区。〔各市（区）政府、省科技厅、省发展改革委、省工业和信息化厅等按职责分工负责〕

4. 支持省级高新区量质双升。加强省级高新区“以升促建”，推动延安、商洛、汉中、铜川高新区升级国家高新区，对于新认定的国家高新区，连续三年在园区建设、研究开发、成果转化、人才培育等方面每年给予不低于3000万元支持。推动省级高新区优化布局，指导现有省级高新区特色化发展，在发展基础较好的地区新培育布局一批省级高新区，给予新认定省级高新区奖补支持。〔省科技厅、省发展改革委、省工业和信息化厅、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、各市（区）政府等按职责分工负责〕

## （二）增强自主创新能力。

5. 打造创新人才高地。支持高新区在“高精尖缺”人才和特殊人才培育引进方面先行先试，建立外籍人才和领军人才职称评审“直通车”制度，推广外籍人才永久居留、在华工作居留等人员往来便利化政策。支持国家高新区建立国际学校、国际医院、国际社区，打造国际化人才特区。支持国家高新区率先试行持有永久居留身份的外籍人才担任新型研发机构法定代表人、牵头承担科研项目的机制，逐步在省级高新区乃至全省范围推广。〔省委组织部、省人力资源社会保障厅、省科技厅、省公安厅、

各市（区）政府等按职责分工负责]

6. 建设高水平创新平台。支持国家高新区主动布局建设国家实验室、国家重大科技基础设施等国家战略科技平台。持续引导全省高等院校、科研院所、企业研发总部等科技创新资源向高新区集聚。支持高新区各主体联合高等院校、科研院所建设新型研发机构，创新管理体制和运行模式，高新区按照技术研发、成果转化等服务成效给予补贴或奖励。（省科技厅、省发展改革委、省教育厅、省工业和信息化厅等按职责分工负责）

7. 加强关键核心技术攻关与成果转化。在高新区开辟项目申报绿色通道，持续布局重大项目，率先建立先进技术“揭榜挂帅”清单，支持高新区内龙头企业牵头组建创新联合体，开展共性技术、关键核心技术、前沿引领技术攻关和产业化应用。支持高新区大力发展研发服务、知识产权、检验检测等科技服务业，建设概念验证、产品中试等公共技术服务平台和技术要素交易市场。支持高等院校、科研院所等科研事业单位在高新区率先开展职务科技成果所有权改革试点，复制推广“一院一所”模式。（省科技厅、省发展改革委、省教育厅、省工业和信息化厅等按职责分工负责）

### （三）激发企业创新活力。

8. 大力培育创新型企业。推动高新区制定科技企业梯度培育计划，不断壮大创新型企业规模。对首次认定通过的高新技术企业给予20万元奖励，各市（区）和高新区给予相应的配套奖

励。出台陕西省瞪羚企业培育认定实施方案，加大高成长性企业培育支持力度。建立健全政策协调联动机制，进一步落实研发费用加计扣除、高新技术企业所得税减免、小微企业普惠性税收减免等政策，支持企业建立研发准备金制度，引导企业加大研发经费投入力度。在高新区试点和推广科技企业创新积分制，发布陕西省创新型企业榜单，与金融机构形成政策互认，开展企业享受金融政策直通车服务。〔省科技厅、省工业和信息化厅、省财政厅、省国资委、省地方金融监管局、省税务局、各市（区）政府等按职责分工负责〕

9. 优化创新创业生态。全省高新区围绕主导产业构建完善“众创空间、孵化器+加速器+产业园”服务体系，围绕每个主导产业至少建立1家省级以上科技企业孵化器，优先支持建设具有创业投资功能的孵化机构，探索和推动持股孵化及市场化运行机制，在孵化培育方面实现创新资源高效集聚、协同联动。支持龙头企业打造特色孵化载体，鼓励企业科技创新，向中小企业开放技术、标准、品牌等资源。加强孵化载体绩效评估考核，分类设立“孵化成果排行榜”。〔省发展改革委、省科技厅、省教育厅、省工业和信息化厅、各市（区）政府等按职责分工负责〕

#### （四）壮大现代产业集群。

10. 打造创新型产业集群。各高新区要立足资源禀赋和发展基础建立准入清单和负面清单，实施包容审慎的产业准入和行业监管模式。科学制定产业规划，因园施策，围绕细分领域提升产

业配套和服务能力，持续开展创新型、特色化产业集群培育。按照“一区一主导产业”的原则，优先在高新区布局实施“两链”融合计划项目，加强省市联动一体化推进，做大做强特色主导产业。〔省科技厅、省工业和信息化厅、省发展改革委、各市（区）政府等按职责分工负责〕

11. 大力培育新兴产业。支持国家高新区面向国家战略需求，围绕光子、未来网络、脑科学、量子信息、人工智能、基因工程等具有重大引领带动作用的新兴产业，加强新技术、新产品、新业态、新模式布局和产业化应用，抢占未来发展先机。支持高新区布局建设一批场景应用开发平台，实施“上云用数赋智”行动，支持高新区企业建设制造业与互联网融合企业、工业互联网试点示范企业、智能制造试点示范企业（项目）、服务型制造示范企业（平台、项目）。〔省工业和信息化厅、省发展改革委、省科技厅、各市（区）政府等按职责分工负责〕

#### （五）促进开放协同发展。

12. 强化高新区辐射带动作用。发挥秦创原创新驱动平台作用，强化高新区协同创新力度，打造高新技术产业带。促进关中科技创新资源向全省辐射，实施一批跨区域重大科技项目、重大产业项目，引导陕南、陕北高新区在关中建设异地孵化、飞地园区、伙伴园区，形成西安带关中、关中带全省的发展格局。支持国家高新区和具备条件的省级高新区以“一区多园”模式整合或托管区位相邻、产业互补的其他园区，其生产总值、市县级财政

收入等，可按属地原则进行分成。〔各市（区）政府、省科技厅、省发展改革委、省工业和信息化厅等按职责分工负责〕

13. 融入全球创新网络。推动高新区与友好城市建立伙伴园区，争创国家级承接产业转移示范区。推动高新区在“一带一路”沿线国家布局离岸创新中心、海外人才离岸创新创业基地，积极参与共建跨境经济合作园、海外科技园，创建联合实验室。支持高新区与陕西自贸试验区相关片区、功能区协同创新，加快自贸试验区创新举措在高新区复制推广，支持符合条件的高新区申请设立综合保税区。建立省内高新区与国内先进高新区、全球创新高地交流合作机制。〔各市（区）政府、省科技厅、省发展改革委、省商务厅、省外办等按职责分工负责〕

#### （六）营造高质量发展环境。

14. 深化体制机制改革。依法赋予国家高新区与设区市人民政府同等的经济管理权限、省级高新区与县（市、区）人民政府同等的经济管理权限，建立相应授权事项清单，持续优化政务服务环境，落实“园区事园区办、一件事一次办”服务理念。加强高新区领导班子建设，探索实行新型政区管理模式，引导社会专业力量参与园区治理，开展去行政化改革，突出主责主业。高新区可在核定机构和编制总数内，合理配置内设机构职能，试点全员聘任与市场化激励制度，对急需岗位的高层次人才，可实行特岗特薪、特职特聘。支持高新区建设运营公司实施混合所有制改革，鼓励符合条件的高新区开发建设主体上市融资。进一步深化

商事制度改革，推行企业投资项目承诺制、容缺受理制，对标一流营商环境标准，强化高新区营商环境统计监测。加快推进智慧园区建设，支持高新区产城融合发展，完善科研、教育、医疗、文化等公共服务设施。提升数字化治理能力，加快推进省、市、县、高新区的政务数据开放互通。〔省委组织部、省委编办、省发展改革委、省科技厅、省人力资源社会保障厅、省市场监管局、各市（区）政府等按职责分工负责〕

15. 推进绿色生态发展。支持高新区创建生态工业示范园区、绿色园区等。在条件成熟的高新区试点规划环评与项目环评联动改革，支持建立企业节能环保准入制度，构建市场导向的绿色技术创新发展标准体系和服务体系。支持高新区发展绿色产业、绿色金融，开展生态系统价值核算，推动生态系统价值转化，对于碳排放工作显著的高新区在考核评价中予以加分奖励。〔省生态环境厅、省发展改革委、省科技厅、省工业和信息化厅、各市（区）政府等按职责分工负责〕

16. 强化土地要素配置。各级政府在安排年度新增建设用地指标时对高新区给予适度倾斜，优先用于重大科技创新等项目用地，高端制造业用地做到应保尽保。试行“亩均效益”用地评价机制，探索推行“标准地”制度改革。在符合国土空间规划和土地用途管制要求前提下，推动不同产业用地类型合理转换，探索增加混合产业用地供给。推进产业用地市场化配置改革，通过长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期等方式供应工业用地，

现有工业用地提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。〔省自然资源厅、省发展改革委、各市（区）政府等按职责分工负责〕

17. 加大财政金融支持。支持高新区所在地政府赋予国家高新区和具备条件的省级高新区一级财政管理权限，鼓励各市（区）提高高新区税收收入、土地出让收入留成比例，建立财政稳定支持高新区发展机制。支持高新区围绕主导产业按市场化原则设立产业投资基金、创业投资基金，允许园区内符合条件的国有创投企业建立跟投机制。鼓励金融机构开展多样化科技金融服务，开发知识产权质押融资、知识产权证券化等新型金融产品，加大对高新区内科技型企业的信贷投放力度，支持高新区建立完善科技型中小微企业贷款风险补偿机制。〔各市（区）政府、省财政厅、省地方金融监管局等按职责分工负责〕

### 三、保障措施

18. 加强组织领导。提升高新区在全省创新发展中的首位度。省科技厅会同省级有关部门，统筹做好高新区规划布局、区域合作、协同创新、产业发展和政策支持等相关工作。各市、县、区政府要切实承担高新区建设的主体责任，出台支持高新区高质量发展的具体举措，在资金投入、重大项目布局、政策激励等方面全力支持，给予高新区充分的财政、土地、金融等政策保障。〔省科技厅、省发展改革委、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅、各市（区）政府等按职责分工负责〕

19. 强化考核评价。持续优化以高质量发展为导向的高新区综合评价体系，加大研发经费投入强度、高新企业占比、亩均效益产出、绿色生态发展等考核权重。建立高新区发展评价排行榜，对排名靠前、进步明显的高新区给予奖励表彰；对排名大幅下降或连续2年排名靠后的高新区通过约谈、通报等方式予以警告；对连续3年整改不力的省级高新区，实行摘牌退出，对所在市县领导通过“三项机制”激发动力、传导压力。鼓励各市（区）探索促进高新区发展差异化考核评价方式。〔省科技厅、各市（区）政府等按职责分工负责〕

陕西省人民政府

2021年6月17日

（此件公开发布）

---

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区。  
省监委，省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。  
国务院各部门驻陕单位。

---

陕西省人民政府办公厅

2021年6月25日印发

共印1000份