附件2

《杭州高新技术产业开发区条例（修订）》

草案起草说明

根据《杭州市人大常委会2025年立法计划》（杭人大常办〔2025〕15号），我区完成了《杭州高新技术产业开发区条例（修订）》草案（以下简称《条例（修订）》草案）的起草工作，现就起草情况做如下说明。

一、修订必要性

《条例》已实施20年，其立法背景和实施环境发生了深刻变化，修订必要性和紧迫性日益突出。具体表现如下：

（一）是应对国际形势、国家战略宏观环境变化对杭州高新区带来的新机遇、新挑战的需要

目前，全球科技创新进入空前活跃期，科技创新范式发生深刻变革，世界科技园区发展呈现产业高端化、创新生态化、功能融合化、治理专业化等新特征。面对国际局势复杂变化、国际竞争格局加速重构和全球科技创新格局深度调整，我国组建中央科技委员会，提出要加强基础研究，实现高水平科技自立自强。《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，以下简称《若干意见》）明确国家高新区的目标是建设成为创新驱动发展示范区和高质量发展先行区。长三角一体化发展等国家区域重大战略的实施，需要科技创新的全面支撑引领，对国家高新区发挥辐射带动作用提出新需求。2024年6月，习近平总书记在全国科技大会、国家科学技术奖励大会、两院院士大会上指出，“中国式现代化要靠科技现代化作支撑，实现高质量发展要靠科技创新培育新动能。必须充分认识科技的战略先导地位和根本支撑作用，锚定2035年建成科技强国的战略目标，加强顶层设计和统筹谋划，加快实现高水平科技自立自强。”党的二十届三中全会要求深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系整体效能。

为深入贯彻落实习近平总书记关于科技创新、产业创新重要论述和考察浙江重要讲话精神，加快建设创新浙江，因地制宜发展新质生产力，中共浙江省委浙江省人民政府于2024年12月印发《关于加快建设创新浙江因地制宜发展新质生产力的实施方案》，对教育、科技、产业、人才和经济制定了具体目标和实施方案。修订《条例》，能够在顶层设计上进一步突出创新驱动发展战略，强化现代化科技创新体系构建和科技成果高效转移转化，有效回应前述新机遇、新挑战。

（二）是贯彻落实国家、省对杭州高新区定位、功能提出的新谋划、新部署的需要

2015年，国务院批复杭州高新区建设杭州国家自主创新示范区。2020年，国务院同意《中国（浙江）自由贸易区扩展区域方案》，定位杭州片区打造数字经济发展示范区。2023年，在中国（浙江）自由贸易试验区生命健康产业推介会暨第七届国际生物医药（杭州）创新大会，市科技局、市自贸委授予杭州高新区国家自主创新示范区和自由贸易试验区“双自联动”试点。杭州高新区作为两大战略交汇承载地，借助《条例》修订，强化国家自主创新示范区与国家自贸试验区“双自联动”，发挥先行先试优势，推动数字贸易产业发展和制度创新。

同时，《浙江省科技创新发展“十四五”规划》（浙政发〔2021〕17号）提出开启高水平创新型省份建设新征程，聚焦建设综合性科学中心，支持杭州高新区成为联动发展区。《浙江省全球先进制造业基地建设“十四五”规划》明确新一代信息技术产业、生物医药和高性能医疗器械、新材料、高端装备、节能环保与新能源五大新兴产业发展方向，提出推进杭州国家自主创新示范区建设，深化“亩均论英雄”改革，保障杭州高新区存量工业用地总量不下降。2023年11月，杭州市委、市政府印发《关于支持杭州高新区建设世界领先科技园区的实施意见》，全力推动杭州国家高新区向世界领先科技园区进阶。修订《条例》，可以进一步明确杭州高新区的发展目标和产业发展重点，推动建设高水平创新型省份和全球先进制造业基地。

（三）是进一步完善杭州高新区管理体制的需要

《“十四五”国家高新技术产业开发区发展规划》（国科发区〔2022〕264号）明确规定，支持国家高新区实现核心园和分园统一规划、统一建设、统一招商、统一管理。按照省委省政府“四大”建设和推进园区高质量发展的要求，杭州市委市政府于2019年批复设立杭州高新区（滨江）富阳特别合作区，于2022年批复设立杭州高新区（滨江）萧山特别合作园，协同配置各区产业资源、空间资源，合力打造世界领先科技园区。

随着特别合作园（区）的设立和跨区合作模式深入，需要修订《条例》，明确杭州高新区实行多片区建设和管理模式，并支持在功能性产业园区设置履行相应行政管理和公共服务职责的法定机构，以充分发挥杭州高新区对本市其他区域科技创新和产业发展的辐射带动作用。

（四）是回应区内经济科技、社会发展对杭州高新区提出的新方向、新要求的需要

杭州高新区基本形成了以数字经济为核心的现代产业体系和数字经济全产业链，2024年蝉联“浙江制造天工鼎”，制造业高质量发展指数、数字经济综合评价连续多年稳居全省第一。为推进数字经济创新提质“一号发展工程”，杭州高新区深化落实“智能物联、高端制造、生物医药、新材料、绿色能源”五大生态圈“链长制”，提出“一园三谷五镇”空间布局。同时，2022年杭州高新区提出在钱塘江南岸规划建设“国际零磁科学谷·杭州江南科学城”，形成“江南科学城与未来科技城”南北联动创新发展格局。未来，杭州高新区将以国际一流、有重大影响力的大型零磁空间为核心，支撑杭州争创综合性国家科学中心，汇聚海内外一流科学家和工程技术人才，发挥对区域经济信息产业、高端制造产业的辐射带动作用，提升浙江省、杭州市、滨江区的自主创新能力。此外，根据2022年划定的“三区三线”，杭州高新区生态保护红线范围内用地7.62平方公里，城镇开发边界内城镇空间用地为55平方公里。当前，杭州高新区城市空间载荷较大，迫切需要进一步提升城市的土地承载能力和高品质公共服务的供给能力。

综上，区内经济科技、社会发展要求修订《条例》，对有关产业发展重点、科技创新体系、人才引进、土地空间利用等方面的规定进行迭代升级。

二、修订依据及起草过程

（一）修订依据

**1.主要政策性依据**

（1）《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（2024年7月18日中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议通过）

（2）《在全国科技大会、国家科学技术奖励大会、两院院士大会上的讲话》（习近平，2024年6月24日）

**2.主要法律法规依据**

（1）《中华人民共和国科学技术进步法》

（2）《中华人民共和国促进科技成果转化法》

（3）《中华人民共和国土地管理法》

（4）《中华人民共和国中小企业促进法》

（7）《浙江省科学技术进步条例》

（8）《浙江省促进科技成果转化条例》

（9）《中国（浙江）自由贸易试验区条例》

**3.主要参考依据**

（1）《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）

（2）《“十四五”国家高新技术产业开发区发展规划》（国科发区〔2022〕264号）

（3）《浙江省人民政府关于加快促进高新技术产业开发区（园区）高质量发展的实施意见》（浙政发〔2021〕16号）

（4）《浙江省科技创新发展“十四五”规划》（浙政发〔2021〕17号）

（5）《杭州市人民政府关于促进开发区（园区）高质量发展的实施意见》（杭政函〔2023〕13号）

（6）《杭州市委 市政府关于支持杭州国家高新区建设世界领先科技园区的实施意见》（市委办发〔2023〕61 号）

（7）《关于加快建设创新浙江因地制宜发展新质生产力的实施方案》（浙委发〔2024〕22号）

（8）《深圳经济特区高新技术产业园区条例》（2021修正）

（9）《深圳经济特区国家自主创新示范区条例》（2019）

（10）《广州经济技术开发区条例》（2024修订）

（12）《杭州钱塘新区条例》（2023）

（13）《杭州城西科创大走廊条例》（2024）

（二）起草过程

2024年2月，《条例（修订）》被列为《杭州市人大常委会2024年立法计划》的预备项目。杭州高新区（滨江）随即成立了以陈宇常务副区长、王理生副主任担任双组长，区人大、区府办、区科技局、区司法局等16个单位组成的条例修订立法调研工作领导小组，办公室设在科技局，办公室主任由科技局姜黎局长兼任，区司法局、区科技局共同牵头负责日常工作。同时，聘请浙江财经大学作为第三方，协助开展相关工作。2024年3月开始，《条例》修订领导小组多次向区级部门、市级部门及相关区县征求意见，并通过企业座谈会和区人大政协代表座谈会累计收到90余条意见和建议。3月18日，郑迪区长专题听取条例修订情况汇报，要求加快工作推进，高质量完成立法任务。5月20日至5月22日，区人大、区政府领导带队赴广州高新区、深圳高新区调研，为《条例》修订提供借鉴。经七轮修改，并经区领导研究、区人民政府常务会议审议通过、区人大常委会主任会议审议通过，认真学习第二十届三中全会、全国科技大会会议精神，形成《杭州高新技术产业开发区条例（修订）》草案，报市人大常委会。

2025年4月，《条例（修订）》列为《杭州市人大常委会2025年立法计划》的正式项目。自2025年1月始，《条例》修订领导小组持续向有关市级部门，西湖区、萧山区、富阳区人民政府，滨江区区级部门，“两代表一委员”、专家学者和社会公众征求意见，累计收到85条具体意见和建议。对收集到的意见和建议，《条例》修订领导小组认真研究，最终采纳41条，部分采纳14条，未采纳31条。经六轮修改，形成《条例（修订）》草案。

四、主要修订情况

《条例（修订）》草案由“总则”“创新与发展”“促进与保障”“管理与服务”“附则”5章45条构成。新增22条，完全删除9条，2条未修改，其余条文均进行拆分、合并或者不同程度修改。主要修改内容如下：

## （一）迭代发展目标

根据《若干意见》和《杭州市委 市政府关于支持杭州国家高新区建设世界领先科技园区的实施意见》对杭州高新区的定位，《条例（修订）》草案将立法目的明确为“保障和促进杭州高新技术产业开发区（以下简称高新区）高质量发展，优化高新技术产业发展环境，推动高新区建成世界领先科技园区，加快推进创新浙江建设，因地制宜发展新质生产力”，并将杭州高新区的发展目标迭代升级为“坚持改革推动、开放带动和创新驱动，着力打造世界领先科技园区，推动形成江南科学城、城西科创大走廊和城东智造大走廊联动创新发展格局，建设成为先行先试先行地、创新发展策源地、高端人才集聚地、产业集聚先导区和高质量发展先行区。”（第一条、第三条）

## （二）优化体制机制

2002年6月，杭州市委、市政府调整杭州高新区与滨江区的管理体制，统称杭州高新区（滨江）。实践中，杭州高新区江北区块位于西湖区行政区域内，其国土空间总体规划、土地利用管理、环境保护以及社会性事务由西湖区负责，涉企服务工作由滨江区负责，并由市政府进行统筹协调。同时，杭州高新区（滨江）富阳特别合作区和杭州高新区（滨江）萧山特别合作园的管理方式也亟待创新。

为此，《条例（修订）》草案明确，高新区由市人民政府统一规划和管理，市人民政府应当加强对高新区的领导，建立高新区高质量融合发展协同工作机制，统筹解决高新区建设、管理中的重大问题。同时明确，市人民政府支持高新区优化产业资源配置，引导特色产业聚集，形成多个片区和功能性产业园区，辐射带动本市其他区域科技创新和产业创新深度融合发展。相应地，支持在功能性产业园区设置履行相应公共管理和公共服务职责的法定机构，具体负责功能性产业园区的综合协调、运营管理、招商引资、产业发展、制度创新、投资促进、企业服务等工作。在与省直部门、市直部门和区、县（市）关系上，明确市人民政府应当加强与省人民政府有关部门的沟通协调，支持高新区高质量发展，市有关部门以及有关的区、县（市）人民政府应当支持高新区的建设和管理工作。（第四条、第五条）

## （三）充分赋权赋能

《若干意见》要求“建立授权事项清单制度，赋予国家杭州高新区相应的科技创新、产业促进、人才引进、市场准入、项目审批、财政金融等省级和市级经济管理权限”。杭州高新区在国家自贸试验区、国家自主创新示范区、跨境电商综合试验区等建设中，也需要市人民政府给予更多经济管理权限。

为此，《条例（修订）》草案主要从以下四个方面对杭州高新区进行充分赋权赋能。**一是建立市级经济管理权限“应放尽放”原则，**市人民政府支持高新区在资源集聚、科技创新、产业创新、人才引育、科技成果转化、金融支持、项目审批方面先行先试。除依法应当由市人民政府管理或者需要全市统筹的重大事项以外，市人民政府及其有关部门应当将市级经济管理权限授予或者委托高新区管委会实施。（第七条）**二是授予高新区管委会对不适应高新区发展的本市地方性法规、规章和其他规范性文件以修改或者废止建议权。**（第八条）**三是建立创新容错机制，**对高新区内的有关单位和个人在推进改革创新过程中，因缺乏经验、先行先试出现失误或者作出的决策未能实现预期目标，但符合法律法规以及国家、省和本市有关规定，且勤勉尽责、未牟取私利的，不作负面评价，依法不予、免予追究责任或者从轻、减轻追究责任。（第九条）**四是支持杭州国家自主创新示范区创新政策先行先试，与中国（浙江）自由贸易试验区杭州片区联动开展改革探索。**（第十八条）**五是支持高新区深化人事制度改革，**建立健全专业聘用制人员管理制度，完善绩效激励机制，探索多元引才机制。（第四十二条）

## （四）推动科技创新

科技创新是驱动新质生产力发展的核心要素，推动科技创新是修订《条例》的核心目标。《条例（修订）》草案主要从六个方面推动科技创新：**一是由高新区管委会制定高新区科技创新与产业发展规划**，统筹科技创新与产业发展布局。**二是建立健全以企业为主体、市场为导向、产学研用深度融合的科技创新体系，**加强关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新，提高科技自立自强水平；重点在高新区布局国家重大科技基础设施、全国重点实验室、国家技术创新中心等科技创新平台，并依照有关规定给予支持；鼓励国家重大科技基础设施、全国重点实验室等科技创新平台向民营企业开放，支持有能力的民营企业牵头承担国家重大技术攻关任务。**三是支持新型研发机构在开展科技研发、加速成果转化等方面进行体制机制创新。四是高新区重点发展具身智能、量子传感、零磁医学等战略性新兴产业和未来产业，**打造智能物联等特色产业集群，培育具有原创性、颠覆性创新的新兴产业集群。**五是支持高新区内的企业加大基础研究、应用研究和科技成果转化投入，**对研究开发费用达到一定规模和强度的企业，按照有关规定给予研发补助和资金、土地、能耗指标等支持；支持企业建立研究开发准备金制度，主动牵头或参与国家科技攻关任务；鼓励和引导高等学校、科研院所和新型研发机构按照先使用后付费方式许可中小微企业使用科技成果。**六是鼓励企业、高等学校、科研机构、社会组织和个人兴办众创空间等创新创业平台，**促进科技资源开放共享。六是推进区域合作，高新区应当融入和服务长三角一体化发展战略，通过成立跨区域产业协作联盟等方式加强与本市、本省和国内其他地区在科技创新和产业创新领域的深度合作与协同发展。（第十一条至第十六条，第二十一条，第二十二条）

## （五）强化要素保障

生产要素特别是数据要素保障方面，**一是中国（浙江）自由贸易试验区杭州片区滨江区块全面实施数字自贸试验区提升战略，**建设成为贸易投资便利、创新活力强劲、高端产业集聚、金融服务完善的全球数字自由贸易中心。**二是鼓励在高新区设立人才、技术、数据要素以及其他生产要素市场，**促进人才、技术、资本、数据以及其他生产要素有序流动。三**是培育数据集成、数据经纪、数据公证、数据托管、数据银行、数据保险、数据安全、数据开源等专业服务机构**，提升数据流通交易全流程服务能力。**四是支持高新区探索数据产权市场交易、权益分配、利益保护制度，**提升数据安全治理监管能力，建立高效便利安全的数据跨境流动机制。**五是探索数据流通改革沙盒机制，**在一定范围内探索和细化数据流通规则、创新数据流通方式，建成风险可控的数据流通沙盒，促进盒内数据自由交易和应用。（第十七条、第二十三条）

土地要素保障方面，**一是保障高新区的建设发展用地，**支持新增建设用地指标、林地指标等在高新区合作园区内统筹调配。**二是创新土地市场配置方式，**对符合国土空间规划和产业政策的新增工业用地及存量工业用地，采用长期租赁等方式供应产业用地；支持地上地下空间综合开发、复合利用，支持带项目条件和带方案出让，完善混合产业用地供给方式，推动产业集聚和产城融合。**三是建立健全低效工业用地的再开发利用机制，**通过厂房分割转让等方式促进土地节约集约利用。**四是以亩均增加值、亩均税收等指标为导向，建立全生命周期产业用地监管制度。五是规范高新区内以协议方式取得的土地使用权及其地上建筑物的转让问题。**（第三十四条至第三十八条）

资金保障方面，**一是明确市人民政府应当按照财政事权与支出责任相适应原则，**统筹市级政策，支持高新区建设高能级科技创新平台，推动高新区高质量发展。**二是明确市人民政府应当结合绩效评价结果和高新区对市级新增税收贡献情况，按照有关规定对高新区所在区给予奖补。三是明确市人民政府支持高新区科技创新体系建设，**为创新主体开展基础研究、应用研究等提供良好的物质条件和有力的制度保障。**四是明确产业扶持资金的投入比例，**高新区管委会应当每年从其财政支出中安排不低于百分之十五的比例设立产业扶持资金，用于支持高新技术产业发展和中小企业从事创新创业活动等，并统筹产业扶持资金中不低于百分之十五的比例用于培育发展新质生产力。**五是设立政府投资基金，**重点投向早期科技型企业、小型科技型企业以及硬科技领域企业，并设定合理的投资期限，引导带动社会资本参与产业创新和科技创新；**六是设立科技发展专项资金，**用于高新技术的研究、引进、开发、应用和创新。（第十条、第十二条、第二十四条）。

人才保障方面，**一是设立人才发展专项资金，**对高新区引进的高层次人才、团队及其创新创业项目予以支持。**二是鼓励社会组织、企业和个人发起设立人才发展基金，**为高新区人才发展提供资金支持。**三是制定紧缺人才目录，**重点引进战略科学家、科技领军人才和高水平创新团队、青年科技人才、卓越工程师和技术骨干人才。**四是支持高新区内符合条件的企业、高等学校、科研机构、新型研发机构等用人单位开展职称自主评审和人才自主评价，**建立以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系。**五是鼓励高等学校、科研机构的科学技术人员按照国家和省有关规定离岗创业、在岗创业或者到企业兼职从事科技成果转化。六是制定和完善人才服务的具体措施，建立一站式人才综合服务平台。**（第二十七条至第三十条）

除以上内容外，《条例（修订）》草案还对知识产权、职务科技成果资产单列管理制度以及加强产城融合等作出规定。