关于聚焦“三区两镇”创新财政政策

提档赋能区域发展的若干意见

（征求意见稿）

一、主要背景和意义

奉贤南部以柘林镇、海湾镇行政管辖区域为组团的区域，简称“三区两镇”。

“三区两镇”坐拥特色产业园区、滨海旅游度假区、大学城、国家森林公园、全市最长的优质生态和生活岸线等各类稀缺资源，在当前自贸区新片区国家战略、上海“五大新城”、乡村振兴等多重发展战略叠加的背景下，围绕上海“五个中心”和社会主义现代化国际大都市总要求，加强资源统筹、提升地区发展站位，明确发展功能定位、优化“三生”空间格局，衔接空间规划、联动奉贤新城，打造具有国际品位的产城融合滨海“新”区，成为奉贤区未来能级提升重要发力点，继自贸区新片区（奉贤区域）、奉贤新城之后的未来发展战略空间“第三极”。

为此，在市、区、镇三级政府财权事权相一致、支出责任相匹配的原则下，提出以下相关意见，推动加快“三区两镇”的总体发展。

二、优先发展重点功能板块

**（一）产业板块：**杭州湾产业园区、上海化工区“双区联动”新化工、新材料特色产业功能板块、星火开发区产业转型升级功能板块、海湾大学城及大学科技园“双创、转化、产学、产教”特色科创功能板块、临港“蓝湾”新能源汽车、生物医药特色产业板块等。

**（二）城市板块：**海湾旅游区“产城融合、以城引产”特色城市板块、海湾大学城特色“科创小镇”板块、柘林镇新寺社区“以产助城、产城协同”特色城市板块、海湾镇临港“蓝湾”未来国际化社区、海湾镇星火区域新型“产业小镇”板块等。

**（三）乡村及文博旅体功能叠加板块：**“海国长城”“上海渔村”“江海大关”“碧海金沙”、海湾文旅体育特色小镇等新江南文化、传统乡土文化、千年历史文博、现代国际都市文明、未来海洋文明等空间融合、功能复合特色板块。

三、发展目标

**（一）产业发展转型升级。**推动“三区两镇”的产业结构调整和升级，推进特色产业做强做优，传统产业转型升级，新兴产业积厚成势，实现高端产业规模稳步增长，创新创业生态逐步完善，产业发展环境不断优化。

**（二）基础设施加速提质。**加大基础设施建设投资力度，加强区域各类设施的互通互联，提升并完善交通、水利、供电、通信等各类配套设施，完善“三区两镇”发展的基础条件，发挥综合区位优势，支撑奉贤成为上海南部服务长三角区域“东接西引、北联南通”的枢纽型城市。

**（三）城市功能更新提升。**加强教育、医疗、文化、体育等公共服务设施建设，进一步加快引入高能级公共服务设施，加强生活及生产服务配套功能，实现产城融合发展的目标。联动奉贤新城形成“一北一南”两个发展极，滨海地区的特色功能面向整个上海市域，成为服务上海南部地区提档升级的特色功能核心片区。

**（四）科技创新凸显活力。**落实高水平创新驱动，充分发挥海湾大学城教育研发创新要素，联动自贸区新片区（奉贤区域）、上海化工区、海湾大学城及大学科技园、奉贤新城、东方美谷、杭州湾开发区，打造区域产学研创新产业格局。将“三区两镇”打造成为奉贤继新城之后的未来动力源，成为创新创业聚集的活力湾区。

**（五）文旅融合提质赋能。**充分挖掘“三区两镇”区域乡土文化、文博旅游要素丰富多元、发展基础好、优良品级文旅资源聚集的优势，依托依港傍海的地理位置，大力发展城市文旅体娱功能，打造宜居宜业宜游的城市组团。

四、支持原则

**（一）政策聚焦。**将“三区两镇”，特别是重点功能板块作为奉贤区未来重点发展空间，注重政策聚焦，形成协同效应。推动要素资源、政务资源、服务资源等向重点区块、优质产业等集中集聚，加大政策扶持力度、创新政策扶持方式。

**（二）三级合力。**市、区、镇三级政策和资金形成合力，共同推动“三区两镇”发展。注重区级、镇级政策与国家、市级政策的功能对接、梯度衔接，形成政策“接力棒”，提升政策实施的可及性、有效性。加强区级部门联动，切实形成政策合力，提升政策供给的系统性、全面性。

**（三）政企携进。**充分发挥政府有序引导和规范发展的作用，引导社会资本参与“三区两镇”，特别是重点功能板块的开发建设，构建政府和社会共同推动的新型发展模式。

**（四）产学协同。**通过政府政策引导和搭建平台，推动产学研协同创新，以创新资源共享、优势互补为基础，政府、高校、企业共同开展科技创新、推进成果转化，各方助力区域科技、产业、城市相互赋能、共生共长。

**（五）空间融合。**优化“三区两镇”产城融合配比，用好用足各类规划土地资源，提供多样的科研创业、生活服务以及生产制造空间，形成有机联系，打造产城融合、资源共享的创新“新”区。

五、重点支持领域

**（一）产业支撑。**加快推进“三区两镇”区域的产业转型升级，支持制造业应用技术创新，推动产业结构优化、企业质量提升、经济密度提高，加快产业向价值链中高端迈进，夯实实体经济发展基础。引导金融机构入驻“三区两镇”区域，引导金融与产业融合发展。

**（二）功能配套。**加大对“三区两镇”区域基础设施建设及新基建等的投入，加快教育、文化、卫生、体育、抚育、养老等领域社会公益事业项目建设，提高城市功能配套水平，为“三区两镇”发展提供良好的城市功能环境，有效改善群众普遍关注的社会民生问题，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

**（三）科技创新。**对在“三区两镇”区域内企事业单位进行高新技术产业化、科技攻关、技术创新、产学研合作、科技创新等项目的实施及创新成果的转移转化给予政策扶持。

**（四）人才汇聚。**通过落户优惠、人才公寓、优先购房、薪酬奖励、出入境便利、工作许可便利、个调税奖补、就医就学便利等组合式政策，加大国际国内人才的引进力度，持续做好系列人才招引留用政策兑现。

**（五）乡村振兴。**坚持乡村振兴战略与新型城镇化战略协调推进，通过“三园工程”、农民宅基地有序流转、农村集体经营性建设用地入市等路径，加快推进城乡一体化发展。

**（六）宜居宜游。**依托“三区两镇”区域优势，加强绿、水、林、田、滩、海等生态环境建设，实现生态、经济和社会的融合，推动可持续发展。充分发挥乡土文化、历史文博引领作用，发挥文旅重大项目的杠杆效应，全力构建“新江南、南海派、贤乡土、国际范、海洋风”文旅发展格局。

**（七）社会治理。**针对“三区两镇”大学城、化工区、部队、边海防、城乡社区等多元化社会治理要求，加强社会治理政策和资金支持，加快推进科技化、智能化、信息化社会治理。

六、具体推进政策措施

为便于资金统筹和协调，突出聚焦“三区两镇”政策导向，用于支持“三区两镇”区域的基础设施建设、产业发展、企业扶持、社会事业配套等领域的现有区级财政扶持政策维持现有体制机制不变，区镇两级财权和支出责任划分不变，资金统一纳入“三区两镇”专项发展资金总体框架，实现“总体集成、分项独立、同向发力、叠加赋能”。初始专项资金额度规模设定为10亿元，覆盖期限自2023年至2025年。今后，视发展需要动态调整额度规模，优化具体分项资金政策，完善政策体制。

**（一）多举措加大建设投资力度**

**1.加快政府投资和国有资本投入**

针对“三区两镇”建设，围绕区域发展需要，在基础设施、水利、农业、社会事业、文旅等领域筛选实施一批重大工程项目，完善协调联动机制，分领域、分节点加强调度，加快推进建设。依托重大建设项目库，编制三年滚动投资计划，储备更多项目，形成接续不断、滚动实施的储备机制和良性循环。统筹安排各级财政投资和国资投入，加大各类政府性资金的整合和投入力度。

**2.加大政府债券的支持力度**

以重点项目建设为引擎，积极谋划项目，精心做好项目策划包装，做好新增专项债券需求申报工作。着力构建高质量的专项债券项目“谋划、遴选、储备、申报、发行、使用”滚动机制，进一步优化债券投向，扩大使用范围，集中资金支持“三区两镇”重点工程和重大项目建设，补齐发展短板，全力支持“三区两镇”经济社会发展。

**3.引导民间资本积极参与**

贯彻落实国家建立统一大市场的工作要求，积极去除基础设施、公用事业、新业态发展等重点领域各类显性或隐性门槛，着力拓展投资渠道，引导民间投资参与高质量发展。以重大项目为牵引，落实统一的市场准入制度，合理放宽社会资本准入，完善社会资本投融资合作对接机制，提高各类主体的资金投入效率。充分发挥政府投资引导带动作用，支持重点领域发展，带动民间资本积极参与重大项目。鼓励社会资本创新投资回报模式，继续推进市政公用产品和公共服务价格改革，加快完善市场决定价格机制，增强社会资本投入产出预期。

**（二）创新金融支持**

**1.引导企业上市（挂牌）**

对符合条件的企业，在境内外主要资本市场上市并将筹集资金回投奉贤的企业及相关中介机构给予绩效奖励；对成功挂牌、在场外市场增发、转板上市并将筹集资金回投奉贤的企业及相关中介机构同样给予绩效奖励。

**2.贴息贴费政策**

通过东方美谷贷、拨投贷等多样化形式，给予融资支持。

东方美谷贷：经审核认定后纳入“东方美谷贷”支持范围内的企业，可参与“东方美谷贷”批次担保业务，并享受“东方美谷贷”相关补贴政策。

拨投贷：将财政资金“拨款”、国企股权“投资”和金融机构“融资”多种资金募集方式融合集成，按照“一企一策”原则提供精准服务，对符合奉贤区产业发展方向的战略性新兴产业和处于初创期、成长期具有示范引领带动作用的创新型中小企业，采取股权投资等方式投资企业，并由金融机构进行相应的投贷联动金融支持。

**3.“基金+基地+产业”政策**

围绕“一园区一定位”，对“三区两镇”内特色园区予以重点推介，引导基金将其掌握的产业资源转化为园区产业项目，鼓励基金带动相关资本投资园区产业，积极发挥基金在厚植细分领域、上下游产业链打造等方面的扶持作用，形成各园区产业优势互补、共同发力新格局的新型园区开发管理模式。

对园区规模、资金资质、产业背景、开发管理主体等符合一定条件的，认定为“基金+基地+产业”开发管理模式，给予以息促投激励机制，实施租金补贴政策；并在后续发展阶段支持园区产业项目高质量发展，引入拨投贷联动模式，有序开放园区物业转让，确保区级政策应享尽享。

**4.产业发展引导基金**

在区产业发展引导基金的框架下，按照市场化原则，积极开展与各类产业投资私募基金的多种形式合作，通过对接资本市场，促进优质资本、项目、技术和人才向区域集聚，引导社会资本投向重点产业细分行业和企业。对投资私募基金及其所投企业在返投奉贤约定之下，通过跟投、参投等方式予以支持。

**（三）推动国有企业、集体企业参与建设**

**1.鼓励参与产业发展**

鼓励区内区外的国有企业、集体企业通过园中园产业综合体等方式参与“三区两镇”建设开发。在产业园区内，开发符合产业发展导向，生产、生活、生态有机统一的相对独立空间布局。对在占地规模、产业门类、企业形态等方面满足条件的园中园产业综合体予以规划土地、财税金融、人才扶持、招商激励等一系列扶持政策。

**2.鼓励参与城镇建设**

鼓励区内区外国有企业、集体企业遵循政府主导、自主经营、市场运作、权责清晰、规范合理的基本原则，参与“三区两镇”城镇建设。支持区属国有企业拓展参与城市建设和管理的业务范围，增强参与市场竞争的能力。在项目、资金、配套政策等方面对区属国有企业作适当引导并作适度要求。

**（四）支持“三区两镇”区域集体经济发展**

按“以农为本、自主自愿，政府引导、市场运作”的原则，充分发挥市场配置资源决定性作用，引导“三园总部”等向“三区两镇”文博旅游资源丰富点位集中。积极探索通过集体经营性建设用地入市、农民宅基地有序流转等举措，盘活农村集体土地资产。统筹城乡基础设施和公共服务，加速城乡互动，加快构建城乡一体共享发展新体系。

七、附则

本实施意见自发文之日起实施。

本实施意见执行期间，涉及其他相关政策出现变化的，从其规定。

本实施意见由区“三区两镇”开发建设领导小组办公室负责解释。