

中共常州市委文件

常发〔2021〕1号

中共常州市委 常州市人民政府 关于创新驱动高质量发展的实施意见

（2021年2月10日）

为贯彻党的十九届五中全会精神，落实习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神，深入实施创新驱动发展战略，强化科技自立自强，全面提升以科技创新为核心的全社会创新能力，筑牢常州在新发展格局中的优势和地位，加快建设国际化智造名城，制定本实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持创

新在现代化建设全局中的核心地位，以全面建设国家创新型城市为抓手，聚焦“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”发展定位，优化区域创新生态，激发创新主体活力，增强创新策源能力，以科技创新带动社会全面创新，打造长三角特色鲜明的产业科技创新中心，不断提升城市能级和核心竞争力，以更多“争当表率、争做示范、走在前列”的发展成果，为全省发展大局贡献常州力量。

（二）基本原则

1. 市场主导，政府引导。坚持“政府搭台、企业唱戏”，放大民营经济强市优势，发挥企业对技术研发、路线选择、要素价格等的主导作用。坚持“支持再升级、重点更聚焦”，从“后补贴”转向“前激励”，“十四五”期间设立 400 亿元科创资金，通过政府引导带动全社会创新投入达到 2000 亿元规模，把科技创新打造成为支撑城市发展的“最硬核力量”。

2. 人才根本，载体支撑。以人为本，把人才资源开发放在创新创业最优先的位置，在创新实践中发现人才、培养人才和集聚人才，尊重创新创造价值，激发各类人才的积极性和创造性。通过建设双创载体提高平台承载力、人才吸引力和创业成功率，加快汇聚一支规模宏大、结构合理、素质优良的人才队伍。

3. 问题导向，改革突破。着力破除破解制约创新的体制机制障碍和痛点、堵点、难点，在人才引育、载体构建、平台打造、园区建设、企业培育、产品应用、金融服务、生态营造等方面大

胆先行先试，探索实践可供复制借鉴、全国推广的常州模式。

4. 开放协同，争先示范。坚持开放创新与协同创新相融合，积极融入长三角科创圈，推进长三角人才一体化。着力加强国际科技创新合作，打造以中以、中德、中瑞、中欧为代表的国际化科技创新合作示范园区。汇聚国内国际创新力量，打响以“科技新长征”为特色的开放协同创新合作品牌。

二、工作目标

到“十四五”期末，形成贯穿源头创新、技术创新、成果转化、企业培育、人才支撑、科技金融为重点的全过程创新生态链。

1. 主要指标争一流。总量、质量指标争取全省第一方阵，增幅、增速指标争取全省前列。全社会研发投入占地区生产总值比重达 3.5%，高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重达 50%，万人发明专利拥有量达 55 件，科技进步贡献率达 70%。

2. 创新要素翻一番。新引进高层次人才数、省级以上创新平台数、双创载体面积、新增注册企业数、高新技术企业数、科技型上市企业数均实现翻一番。人才资源总量超 185 万人，省级以上创新平台达 120 家，高新技术企业超 5000 家，科技型上市企业超 100 家，新增法人企业 13 万家，新增双创载体面积超 100 万平方米，技术合同交易额超 280 亿元，五年集聚基金机构超 1000 家，管理资产超 5000 亿元。

3. 创新生态全构建。实现辖市区省级以上高新区全覆盖，形成“四个一”（一个省级以上高新区+一个省级以上经开区+

一个省级以上双创基地+一个省级以上重大创新平台）的全域创新大格局，创新服务能力和创新发展氛围大幅提升，城市能级快速跃升。

4. 智造产业新标杆。以“智能制造龙城实验室”等一批重大创新平台为引领，以突破一批“卡脖子”关键核心技术、实施一批重大科技成果转化项目为支撑，以高端装备等千亿级产业集群为标杆的“国际化智造名城”和安全可控的现代产业体系基本建成。

三、重点任务

（一）壮大企业创新主体

1. 加快高成长性企业集群培育。围绕“初创企业—科技型中小企业—高新技术企业—瞪羚企业—独角兽企业—上市企业”的高成长性企业跃升路径，培育独角兽、潜在独角兽企业 50 家，瞪羚企业 500 家，国家级单项冠军 30 家、“专精特新”小巨人 35 家。大力培育百强创新型领军企业，在全市遴选 100 家高新技术企业，认定为百强创新型培育企业，给予“一企一策”的靶向指导和服务，争取 15 家以上企业入选江苏省百强创新型培育企业。鼓励高新技术企业上规，力争每年新增规模以上有研发活动的工业企业 300 家。鼓励百强创新型培育企业通过强强联合、上下游整合等进行兼并重组和改组上市，打造成为具有核心竞争力的创新型领军企业。

2. 鼓励企业开展技术攻关。重点支持事关产业核心竞争力、

自主创新能力的核心技术、关键零部件和重大装备的研发。由产业链龙头企业牵头，组织编制“卡脖子”技术清单，实施“揭榜挂帅”制度，推动高校、科研院所与企业共设研发机构、共享实验设施、共建研究团队，联合攻关。支持企业牵头承担国家、省重大科技基础研究专项、重大科技攻关专项、强基工程和重大科技示范应用专项等项目，鼓励民营企业参与军品关键核心技术研发生产。加快规模以上工业企业研发机构建设，实现规模以上工业企业研发机构全覆盖。鼓励科技型企业普遍建立研发准备金制度。鼓励龙头企业牵头成立产业链标准联盟，支持开展设计、制造、检测、产品等产业技术标准制订。

3. 加强重大创新项目推进。在重大项目综合管理服务平台中专设创新项目库，相关重大创新项目列入市重大项目，享受重大项目绿色通道。重点支持招引国家级重点实验室、大科学装置来常建设分基地。加强引进潜力型、科技型项目。优先保障科技企业孵化器、众创空间、重大创新项目以及科研机构用地需求。每年新实施投资超 5000 万元科技成果转化与产业化项目 30 个以上。

（二）打造高端科技创新平台

4. 高水平建设重大科技创新平台。对标国际先进，在常州科教城高标准研究建设“智能制造龙城实验室”，重点支持智能制造领域顶尖科研团队和重大基础研究项目。围绕我市集成电路、人工智能等未来产业以及智能制造、新材料等主导产业的创

新需求，每年建设 30 家以上重大科技创新平台。重点支持国内外知名高校和研究机构、知名实验室、中央企业、世界五百强企业等来常设立重大科技创新平台。大力支持企业研发平台争创国家级或省级重点实验室、创新中心。依托中科院遗传资源研发中心（南方）和江苏（武进）水稻研究所等平台，推进种源核心技术攻关，加快现代种业发展。

5. 高质量发展新型研发机构。支持新型研发机构集群发展，争创更多专业领域省产业技术研究院专业所。鼓励海内外高层次人才团队以省产业技术研究院模式发起设立新型研发机构。支持高校、企业、园区等合作共建一批“专业+研发+孵化”功能叠加、“技术+管理+资本”一体运作的新型研发机构。推动事业单位性质的研发机构改革，对市参与建设的事业单位性质科研机构、大学附属教学科研单位等，鼓励设立多元化投资的混合制运营公司。优化新型研发机构绩效评价机制。

6. 高标准推动平台资源开放共享。摸清全市科研仪器、检验检测设备的底数，建立统一开放的网络共享平台，打造科研设备云地图，鼓励企业和科研单位最大限度向社会开放使用。鼓励产业链龙头企业整合上下游检验检测平台，为上下游企业及相关创新创业者提供工业设计、检验检测、模型加工、知识产权、专利标准、中试生产、产品推广等研发制造服务。

（三）建设创新创业孵化载体

7. 做强常州科教城“创新之核”。聚焦常州主导产业和未

来产业，以关键共性技术、前沿引领技术、颠覆性技术的研发和小规模成果转化为核心追求，以孵化创新型、高成长型企业为重要目的，大力度推进重大产学研平台、双创载体的建设。建设东部“科创走廊”，推动形成“创新研发在科教城、成果转化在辖市区”的联动格局。加快建设国家级科技服务业集聚区，打造国际合作先行区、创新创业引领区、科技服务核心区、未来产业集聚区、产教融合示范区。

8. 领航中以创新合作。深度链接以色列创新资源，加快建设中以产业技术研究院“3+1”平台、以色列江苏创新中心等国际产学研合作平台，赋能本地产业技术的转型升级。推动与以色列知名高校院所共建联合实验室，建设以色列模式孵化器，探索创新技术研发和成果转化合作路径。争取中以两国科技创新领域的技术转移、基金投资、人员往来“快捷通道”。移植以色列“全链条”创新创业服务体系。

9. 强化园区创新集聚功能。以苏南国家自主创新示范区和江苏自贸区联动创新发展区为引领，推动高新区与经开区融合发展，打造协同互补的创新共同体。在省级以上高新区、经开区建设创新创业集聚区。优化省级高新区、经开区创新发展生态，通盘布局招商引资、招才引智，建设省级特色创新（产业）示范园区。在高新区、经开区实施产业准入负面清单制度。支持常州国家农业科技园区建设。常州、武进两个国家级高新区争取分别进入全国前20位、30位，争取新增国家级高新区、经开区各1家。

10. 加强双创载体硬件建设。统筹推进双创载体空间布局规划和产业规划，高起点规划建设西太湖、长荡湖“两湖”科创长廊、常州高铁新城国际创新先导区，启动建设西太湖“长三角青年创新创业港”。围绕地方产业特色，高质量建成100万平方米以上国内一流水准的双创载体空间，新增100家省级以上双创载体，新引进30家高水平孵化机构。打通利用存量工业厂房改建双创载体五年过渡期政策的落地通道，支持利用闲置厂房、厂区内闲置土地、综合体、高校存量土地等建设双创载体。

11. 提升双创载体孵化能力。设立政府引导的天使投资基金。鼓励新型孵化创投主体以“园区+社区”“房东+股东”的模式来常建设运营新型孵化器，鼓励孵化器建设集科技咨询、检测认证、财税金融、科创基金、营销推广等功能为一体的公共服务平台。探索科技信贷综合风险补偿新模式和“进入退出”机制，打通知识产权质押融资的障碍。

（四）引育创新创业人才

12. 构建人才发展新格局。深入实施“龙城英才计划”升级版，打造高质量发展人才蓄水池。坚持人才引育市场化方向，加快引进高层次人才、行业紧缺人才和顶尖人才领衔的团队，实现人才引进与产业发展的同频共振、有机融合。统筹人才发展和人口增长，实施面向青年人群广覆盖、多层次的人才引进政策。加大青年人才就业创业帮扶力度，建设青年人才友好型城市。发挥常州民营经济实力强、基础好的优势，加大企业家人才扶持力度

和“创二代”人才培养力度。遵循国际规则，加强国际人才合作，更好集聚海外人才。突出人才投入的长效性，在人才发展的关键节点上给予重点扶持。

13. 打响“创业常州”城市品牌。发挥“全国创业先进城市”引领效应，全面打响“新时代创业到常州”的品牌。加大顶尖人才招引，集聚战略科学家、学术带头人、卓越管理者等高端人才50名。全面招引领军型创新人才，新引进推动未来产业发展的创新人才250名以上。推进“龙城英才计划”众创人才项目，拓展“龙城青年创业”三年行动计划，引进领军型创业人才项目1000个以上、众创人才项目4000个以上。加快增加优质教育和医疗资源供给，逐步放宽全面落户政策。实施“人才优居”工程，建设面向“双创”需求的人才综合体，打造专题产业创业园、海外留学人员创业园、大学生创业园、海外创客育成中心等各具特色的众创空间。提高住房公积金对高层次人才和青年人才的安居保障力度。发挥好人力资源、技能人才服务产业园的平台集聚作用和“一条龙”服务能力。

14. 构筑特色产业人才高地。联动推进招商引资、招才引智，壮大生物医药、集成电路、智能制造、科技服务等知识密集型产业，形成若干独具优势的特色产业人才高地。加强高端人才薪酬激励，设立聚才贡献奖，激励企事业单位引才。根据各地引进人才入选国家重大人才工程和省双创计划绩效，市级财政给予重点配套支持。支持扩大博士后设置单位数量，省级以上博士后设站

单位达到 120 家以上。新增技能人才 15 万名以上，万名劳动者中高技能人才数保持全省前列。

15. 改革人才评价流动机制。创新人才评价任用机制，强化以贡献为主要评价依据的人才扶持体系，给予高层次人才与贡献相应的奖励。突出用人主体主导用人，赋予重大项目、重点企业更多人才举荐权，赋予国有企业、事业单位更大人事自主权。创新编制管理，探索推进紧缺人才“编制周转池”“双落户”等灵活用人机制。进一步畅通机关、事业单位、国有企业之间的干部交流和人才流动机制。推行“双聘制”，鼓励新型研发机构中优秀的科技型企业企业家，分别与高校院所和企业签订聘用协议，校企共引、共育、共享高层次人才。

16. 激发科研人员积极性。探索实行首席科学家负责制、项目非常规评审评价制和经费使用“包干制”等。经备案，科研人员可以在研究方向不变、不降低申报指标的前提下自主调整研究方案和技术路线图。提高市科技项目间接费用比例，简化项目过程管理。完成合同书任务并通过验收的市科技项目，结余资金可留归项目组用于后续科研活动直接支出或由项目承担单位统筹用于科研活动直接支出。

（五）加强高校职校建设

17. 建设常州高水平大学。积极引进国内外知名高校，鼓励来常设立分支机构。推进常州大学建设江苏高水平大学，常州工学院建成全省一流的应用技术大学，加快成立常州医学院。支持

本科高校建设国家一流专业、一流学科，开设人工智能、智能制造等新工科专业，建设一批现代产业学院。推进本科高校创建博士、硕士学位授权点，扩大研究生教育规模。本科院校毕业生留常就业率达 30% 以上。

18. 推动职业院校产教融合发展。推进高职院校建设高水平学校和高水平专业群，支持科教城规划组建江苏应用技术大学（高职本科），举办本科层次职业教育试点专业。支持刘国钧高职校和铁道高职校升格高职院。加快区域性公共实训基地建设，加大产教融合型企业培育力度，推动“双元制”教育，促进企业需求融入人才培养环节。扩大长学制技能人才培养规模，拓展现代职教体系贯通培养项目。职业院校毕业生留常就业率达 50% 以上。

19. 激励院校集聚“高精尖缺”人才。支持本科高校、职业院校引进院士、长江学者等人才团队。探索与世界一流名校、国内双一流高校开展联合办学，推进高端人才创新在高校、创业在园区的“双落户”工作，开展“双聘制”试点。开展好“万名硕博常州行”“名校优才引进计划”“研究生社会实践引育计划”等活动，组织外地高校学生来常参加青年就业见习。

（六）推进产业链创新链融合

20. 促进产业链协同创新。围绕重点产业链研发需求，支持建设一批新型共性技术研发平台，解决跨行业、跨领域的关键共性技术问题。以协会、联盟等产业组织为纽带，支持龙头企业联

合供应链重点企业建设一批共性产业技术创新联盟。发挥产业技术创新联盟在产业技术创新、技术标准制定、产业规划与技术路线图编制、专利共享和成果转化等方面的作用。完善行业资源和利益共享机制，推动龙头企业向本地中小微企业开放供应链，构建专利池、知识产权联盟。

21. 部署发展战略性新兴产业。促进战略性新兴产业集群发展，对集成电路、人工智能、数字经济、细胞治疗、空天信息、生物育种等未来产业布置培育一批创新企业。支持国家智能制造装备战略性新兴产业集群发展，加快培育战略性新兴产业领军企业，扶持发展集群公共服务综合体，引导创新要素向集群集聚。探索建立颠覆性技术遴选、培育和管理服务机制，建立颠覆性技术创新项目库，按照长期培育、动态调整、小额起步、逐步加码的方式给予支持。

22. 加强对外合作创新。开启新时期“科技新长征”。完善与大学大院大所的产学研协同创新网络，推动企业与高校院所组建新型联合研发中心（实验室）。抓住中欧投资贸易协议、区域全面经济伙伴关系协定带来的政策机遇，加速科技企业出海。鼓励规模以上工业企业设立离岸创新中心。引导市场化的服务机构在域外建立统一的“共享离岸研发中心”。探索外地知识产权与研发体系本地化导入的利益机制。

（七）优化创新创业生态

23. 强化创新全生命周期服务能力。支持发展研发设计、创

业孵化、技术转移、检测认证等多种科技服务业态。支持科技服务机构组建科技服务业联盟，推进“互联网+科技服务”融合发展。搭建科技成果供需双方相互转化的渠道网络，集聚一批专业技术转移服务机构。发展专业技术经纪人队伍，鼓励在常高校、科研院所设立技术转移专业岗位。依托常州科教城建设成果转化与技术交易平台、全国高等学校科技成果转化和技术转移基地。

24. 支持创新产品应用场景建设。建立创新产品应用场景征集、遴选和发布机制，建设创新产品、数字赋能等应用场景超150个。优化创新产品首购制度，完善医药创新产品优先纳入医保的政策，简化创新药品、先进医用耗材和高端医疗器械采购招标投标流程。建立开放式的创新创业项目、创新产品数据库，实现政府部门、科研机构、科技企业、孵化平台、投融资机构之间的创新项目和产品信息共享。

25. 强化知识产权创造、保护和运用。建立健全重大科技、经济活动和高端人才引进的知识产权评议制度。建立重点行业和领域的知识产权侵权行为快速查处机制、海外知识产权维权援助机制。深化国家知识产权示范城市建设，推动高新技术企业、规模以上工业企业、上市企业知识产权贯标全覆盖。充分利用中国（常州）机器人及智能硬件知识产权保护中心的政策优势，打通知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条。完善海外知识产权申请支持政策，鼓励企业进行海外知识产权布局和技术并购。

（八）推进改革释放创新活力

26. 鼓励创新宽容失败。对改革创新中出现的失误错误，把因缺乏经验、先行先试出现的失误错误，同明知故犯的违纪违法行为区分开来，把尚无明确限制的探索性试验中的失误错误，同明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来，把为推动发展的无意过失，同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。对按程序经集体决策，勤勉尽责，未谋取私利，未造成严重损失和恶劣影响，能够及时纠错改正的，依照相关规定，对有关机关、单位及其工作人员予以免除相关责任或者从轻、减轻处理。

27. 鼓励社会全面创新。大力培育创新文化，设立龙城创新奖，对科技创新中表现突出的企业、平台、企业家和科学家进行激励，挖掘并激励在城市社会治理方面、城市文化创意“软创新”方面的先进典型，对青少年及普通市民的优秀发明创造进行激励。深入实施全民科学素质行动计划。创办“化龙点将·常州国际创客周”“相聚龙城·创新高峰论坛”以及创新创业大赛、先锋训练营、大咖学术汇、“金点子”路演等活动。加强对创新型企业 and 创新人才典型事例宣传。

28. 建立创新组织体系。设立市创新委员会，负责统筹全市创新发展工作总体任务，组织编制创新驱动战略规划，研究制定重要政策，协调推进重大事项，监测评估重点工作。聘请相关院士、部委资深领导、科技领军型企业家、知名投资人等，设立科技创新战略咨询专家委员会。围绕“253”优势产业和部分未来

产业建立分行业技术专家库。

29. 引导全社会投入科技创新。保障财政科技投入，优化财政科技投入方向、方式和重点，重点支持科技创新载体、重大研发平台建设、集聚全球创新要素、重大研发项目前期扶持等。积极引导带动社会资本投入科技创新，激励企业、社会组织等以共建新型研发机构、联合资助、公益捐赠等途径投入科技创新。

30. 加强考核监测评价。坚持问题导向，形成问题清单，专题破解推进。完善全市科技创新工作主要监测指标通报制度。探索创新积分制，按照企业不同成长阶段分类，对科技企业的创新能力进行全面量化评价。

