

# 东莞市人民政府文件

东府〔2021〕1号

## 东莞市人民政府关于加快打造新动能 推动高质量发展的若干意见

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

为加快打造发展新动能，进一步激发经济增长潜力，有效推动增长动力接续转换，更好地促进经济社会实现高质量发展，结合东莞实际，现提出如下意见：

### 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引，深入

贯彻落实党的十九届五中全会、中央经济工作会议精神，按照省委十二届十三次全会和市委十四届十三次全会的部署要求，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，聚焦新的经济增长极和动力源，以激发激活产业、企业、科技、投资、市场和平台新动能为主题主线，通过人才、数字、品牌的持续赋能，不断优化新动能发展环境，全力打造多元发展、多极支撑的现代化产业新体系，为高质量发展注入源源不断、强劲澎湃的新动能，推动“湾区都市、品质东莞”建设不断迈上新台阶。

## **（二）主要目标**

**一年扎实起步。**到 2021 年底，初步建立起全市企业发展质量综合评价体系，打造新动能成为全社会的广泛共识和一致行动；加快引进一批重特大产业项目，全市内外资项目实际到位资金 1200 亿元；七大战略性新兴产业基地建设取得实质性进展，软件与信息服务、新材料、新能源、生物医药、半导体等产业集群营业收入增长 10% 以上；优势传统产业高端化、终端化、品牌化成效初显，一批龙头骨干企业加快成长；新产业、新业态、新模式不断涌现，推动东莞成功迈入万亿 GDP 俱乐部。

**三年初见成效。**到 2023 年底，产业基础高级化和产业链现代化水平有效提高，高技术制造业增加值占规上工业增加值比重达到 40% 以上。全市规上工业企业、高新技术企业数量分别

突破 11500 家和 7000 家，引进 30 亿元以上特大产业项目 10 个以上，境内外上市企业数量超过 100 家，总市值超过 6000 亿元，科技造富呈现出蓬勃发展态势，东莞对新动能的核心吸引力和综合承载力不断增强。

**五年迈上台阶。**到 2025 年底，形成万亿级的新一代信息技术，五千亿级的高端装备制造，千亿级的新材料、新能源、服装鞋帽、食品饮料，百亿级的镇街特色产业集群等“万、千、百”亿级梯队发展格局。引进培育超千亿企业超过 5 家，超百亿企业超过 25 家。“基础研究+技术攻关+中试验证+科技成果产业化+科技金融”为主体的创新生态有效构建，R&D 占比达到 3.2%左右，新动能成为推动经济增长的重要引擎。

## 二、聚焦打造新动能的六大发展领域

**（三）打造产业全链升级新动能。**统筹 70 平方公里空间，高规格布局七大战略性新兴产业基地，设立战略性新兴产业基金，实行“一名市领导挂帅、一个工作专班、一份产业规划、一套支持政策、一张招商地图、一项配套基金、一项督查机制”的“七个一”工作机制，推广实施“标准地”、“带设计方案出让”等改革，加快打造一批千亿级战略性新兴产业集群。建立优势传统产业成长服务资源池，与国内外高水平咨询服务机构合作开展产业集群及个体诊断辅导服务，对符合条件的诊断项目给予每年最高 100 万元补助。鼓励优势传统产业的龙头骨干

企业加大市场开拓投入，对通过中央、省级主流媒体及大流量媒体平台开展品牌营销推广的，按实际营销支出较上一年度新增部分的 10% 给予补助，每家每年补助不超过 500 万元；对营业收入增长较快的，按同比增量不超过 1% 给予最高 500 万元奖励。实施重点支柱产业“强心优链”创新工程，打造供应链供需对接平台，定期发布市内外龙头企业产品供需条件信息和举办产业合作对接交流会，引导一批有条件的配套企业进入更多龙头企业供应链。加快发展智能穿戴、智能视觉、智能车联网、智能家电等周边全场景产业。深挖电子商务、会展、人力资源、文旅、汽车、教育、体育、环保、养老、农业等行业新动能，出台专项产业政策，三年内在每个行业各引进培育 2—3 个具有较强竞争力的龙头企业。（责任单位：市发展和改革局、市工业和信息化局、市投资促进局、市科学技术局、市自然资源局、市商务局、市人力资源和社会保障局、市文化广电旅游体育局、市交通运输局、市教育局、市生态环境局、市民政局、市农业农村局等单位，各园区、镇街）

**（四）打造企业梯队培优新动能。**推进高质量产业招商三年行动，实施龙头企业领航计划，全市重大发展平台重点招引 50—100 亿元以上产业项目，各镇街重点招引 30—50 亿元以上产业项目，三年内实现园区、镇街龙头企业全覆盖。加大总部企业招引力度，对注册地迁入东莞的总部企业，在用地、用能、

排放、审批、财政扶持奖励等方面按“一事一议”加大支持力度，五年内总部企业数量超过 100 家。建立产业并购优质企业（项目）推荐库，重点扶持高端品牌、高端技术等领域和全市产业链缺失的并购项目，对并购后注册地迁入东莞的特大型企业，可按“一事一议”给予特殊扶持政策。开展企业上市发展三年行动计划，滚动建立上市后备企业队伍，三年内实现园区、镇街上市企业全面“破零”。研究设立上市企业总部基地、产业集聚区，加大企业上市挂牌扶持力度，对上市前一次性奖励提高至 300 万元，对上市后首发融资且在东莞投入达到一定比例的最高奖励 600 万元。加快国有企业改革发展，推动市属国有资本布局结构调整和企业战略性重组，三年内打造 3 家千亿级市属企业，推动 2 家市属企业上市。鼓励市属企业利用上市公司平台和国有投资平台与具有技术创新性、产业成长性和市场拓展性的民营、外资企业开展产业并购，并研究建立相关容错机制，符合规定的免于责任追究或从轻、减轻处理。完善倍增企业综合评价指标体系，实行差别化扶持和精准资源配置，引导资源配置向高质量发展的倍增企业倾斜，五年内推动 300 家企业实现倍增。支持中小企业向“专精特新”发展，对获国家级专精特新“小巨人”认定的企业一次性给予 50 万元奖励。大力推进企业升规工作，建立“小升规”企业成长服务跟踪机制，对符合条件的分别给予最高 10 万元升规奖励，以及最高 10 万

元稳规奖励。（责任单位：市投资促进局、市发展和改革委员会、市自然资源局、市金融工作局、市工业和信息化局、市商务局、市国资委、市财政局等单位，各园区、镇街）

**（五）打造科技能级提升新动能。**实施中科院科技服务网络计划（STS）—东莞专项，导入中科院系统技术创新和产业化项目资源，符合条件的最高给予 500 万元资助。支持散裂中子源、松山湖材料实验室等优质科研成果在莞转化落地，力争在硼中子俘获治疗高端医疗器械、多孔陶瓷材料、第三代半导体材料等领域率先实现突破。加快引进和培育一批技术转移转化服务机构和技术经理人，三年内打造 10 个以上中试转化基地。支持龙头企业牵头组建创新联合体开展技术攻关，承担国家和省重大科技专项、重点领域研发计划，符合条件的最高给予 500 万元资助。持续推动高新技术企业做大做强，符合条件的最高给予 50 万元的晋级奖励。支持企业建立研发机构，综合运用研发投入补助、所得税减免和研发费用税前加计扣除等政策工具，引导企业加大研发投入。研究出台相关配套政策，支持企事业单位申请国防资质认证，积极参与国防科技工业核心技术和关键材料的研发制造。协同推进市财政科研资金跨境使用，探索项目资金直接拨付至港澳两地牵头或参与单位。（责任单位：市科学技术局、市工业和信息化局、市税务局、市财政局、市发展和改革委员会、市委军民融合办、松山湖管委会）

**（六）打造投资提速提效新动能。**对纳入“十四五”规划、列入政府工作报告且已经落实资金或明确资金来源的政府投资项目，原则上不再要求编制项目建议书，可直接开展可行性研究报告和初步设计编制，合并估算和概算评审。加快投资项目在线审批监管平台推广应用，进一步优化产业项目、基建项目建设服务“小围合”机制，力争 2021 年重大项目投资不少于 1000 亿元。统筹配置 2000 亩用地指标支持工业企业增资扩产，在同等条件下优先纳入市重大项目，享受行政审批“绿色通道”，优先入驻市镇联合招商基地。启动城市更新“头雁计划”，建立市领导挂帅、市镇村联动推进机制，实施特殊工作举措、特殊资源倾斜、特殊优惠政策，率先打造 10 个千亩以上产城融合示范片区。出台推进新型基础设施建设三年实施方案，支持企业以融资租赁、商业保理等方式拓展新基建业务。培优扶强建筑业企业，支持本市企业以联合体方式参与大型基础设施建设。鼓励施工企业在莞分立总承包一级资质公司，允许分立起两年内使用原公司业绩作为承揽工程投标人资信。支持“东莞建造”优质施工企业积极抢抓市场机遇加快发展壮大，按其产值同比增量，给予不超过 0.5% 的奖励，每家企业最高奖励 500 万元。加快商品房供应，稳定房地产市场，对符合条件的装配式建筑商品房项目，形象进度达到地上总层数的三分之一时，允许办理预售许可。（责任单位：市发展和改革局、市工业和信息化局、

市自然资源局、市投资促进局、市住房和城乡建设局、市政务服务数据管理局、市交通运输局、市水务局、市城建工程管理局等单位，各园区、镇街）

**（七）打造市场内外拓展新动能。**深化对 RCEP、中欧投资协定等国际贸易规则研究，全面借鉴复制中国（广东）自由贸易试验区改革试点经验，探索更高水平的对外开放和更深层次的改革创新。加快打造“香港—东莞国际空港中心”，拓宽和完善“湾区快线”，探索开展陆运领域“莞港直通快车”模式，逐步推动进出口货物安检、打板、集拼、报关等核心功能前置。积极推广跨境电商 B2B 出口业务（9710、9810），对企业当年纳入统计的跨境电商实际经营规模进行奖励，每家企业每年最高 20 万元。实施支持出口产品转内销三年行动计划，推动外资企业三年内销总额达 1.5 万亿元以上。大力发展进口消费，依托虎门港综保区，探索建设集购物、休闲、娱乐、旅游、度假于一体的奥特莱斯购物公园。探索与国内知名商业机构合作开设市内免税店。大力发展首店经济、首发经济，动态发布品牌引进意向名录，在重点商圈建设首店经济集聚区。持续开展“乐购东莞”活动，鼓励商业综合体开展主题式、体验式场景改造，引导整治地面停车秩序打造特色景观。（责任单位：市商务局、市自然资源局、市城市管理综合执法局、市投资促进局、市中

心城区建设现场指挥部、市公安局交警支队、驻莞海关等单位，各园区、镇街）

**（八）打造平台引领示范新动能。**支持松山湖、滨海湾、水乡、银瓶、东莞国际商务区等重大发展平台适度超前布局一批轨道交通、5G基站、智慧交通、综合管廊、新能源汽车充电桩等新基建项目，提升城市基础设施智慧化水平。支持重大发展平台立足资源禀赋、错位发展，培育发展数字经济、创意经济、无接触经济、宅经济等新业态新模式，引进5G+智能制造、生命健康、现代服务等优质企业和创新要素，加快推进松山湖科技交流平台、滨海湾青创城、水乡新城、粤海产业园二期、国际商务区总部基地等项目建设。支持重大发展平台率先对接广深“双城”联动，深化与港澳在现代金融、专业服务、离岸贸易等领域合作，支持粤港澳联合实验室建设，落实港澳台职业资格认可，畅通创新要素便利流动渠道，加快打造新动能发展引领示范区。（责任单位：市发展和改革委员会、松山湖管委会、滨海湾新区管委会、水乡特色发展经济区管委会、市中心城区建设现场指挥部、谢岗镇、市工业和信息化局、市商务局、市科学技术局、市自然资源局等单位，各有关镇街）

### **三、实施打造新动能的三大赋能行动**

**（九）实施人才赋能行动计划。**加大对研发人才、产业发展人才和科技创新人才的引进培育力度，按其上一年度缴纳工

资薪金个人所得税以及科技成果转化形成的个人所得税市留成部分最高不超过 80% 的标准给予奖励，每人每年最高 100 万元。继续贯彻落实粤港澳大湾区境外高端人才和紧缺人才个人所得税超 15% 部分实行财政补贴优惠政策。加大“三限房”、人才安居房供应力度，力争“十四五”期间全市筹集人才安居房 5 万套以上。在松山湖功能区试点实施新建商品房房源统筹调配机制，预留不少于 5% 的房源向符合条件的人才开放购买。优化品质教育服务供给，每年提供不少于 1 万个公办或购买服务入读民办学校的学位专项用于保障人才子女入学。强化人才政策集成优化，推动整合涉人才资金申报项目，打造“政策直通车”品牌，实现人才政策财政奖励快速兑现。优化人才综合服务保障体系，实施人才服务年计划，为持有玉兰卡、莞香卡的高层次人才提供行政便利、医疗保障、配偶安置等 24 项全方位全覆盖暖心服务。持续办好“高层次人才活动周”等品牌活动，推动更多的企业家、高层次人才为城市发展出谋划策。（责任单位：市委组织部、市人力资源和社会保障局、市住房和城乡建设局、市自然资源局、市政务服务数据管理局、市教育局、市工业和信息化局、市科学技术局、松山湖管委会，各有关单位、镇街）

**（十）实施数字赋能行动计划。**制定重点行业产业链数字化转型专项政策，支持龙头企业向上下游企业输出数字化解决方案和管理经验，带动全链条数字化转型升级。加快“5G+工

业互联网”发展，优先在电子信息、机器人与智能装备等重点行业遴选打造 1—2 个标杆示范项目，每个项目按总投入的 25% 最高给予 500 万元补助。鼓励龙头企业打造生态伙伴开放合作平台，培育一批嵌入式软件、新型工业软件、平台化软件等软件产业，加快推广基于“鲲鹏+昇腾”的工业应用开发和移植，全面提升自主可控水平。支持数字化转型服务商做大做强，联合装备供应商、软件开发商协同提供一体化集成解决方案。综合运用政府购买服务、鼓励云平台免费提供基础业务服务等方式，推动更多中小企业“上云用云”。鼓励金融机构根据云服务使用量、智能化设备和数字化改造投入等提供云量贷、融资租赁等创新金融服务，符合条件的纳入市相关风险补偿政策支持范围。加快培育壮大数字产业，完善信息通信、软件服务等数字产业链，推动大数据、人工智能、数字货币、区块链等产业发展。（责任单位：市工业和信息化局、市金融工作局、市财政局、人民银行东莞中支、东莞银保监分局、市政务服务数据管理局、松山湖管委会）

**（十一）实施品牌赋能行动计划。**实施制造业质量变革战略，构建先进质量管理体系，争取开展质量基础设施“一站式”服务试点，到 2025 年获评中国质量奖、省政府质量奖不少于 8 家。实施“先进标准+”工程，支持企事业单位参加国内外标准化活动，参与国际、国内各级标准制定修订工作及全国企业标

准“领跑者”等工作，对符合条件的企业给予奖励。实施商标品牌战略，鼓励企业创建名牌名标，支持企业收购国内外知名品牌，优化商标品牌资助方式，对获行政认定的中国驰名商标的商标注册人最高给予 100 万元奖励。加快打造传统产业集群“东莞制造”区域品牌，打造名优产品“东莞伴手礼”品牌，加强线上线下促销推广，布局一批高品质的“东莞伴手礼”专卖店。鼓励企业举办新品发布会、宣传推介会、订货会等活动，按照实际投入的场租及会场搭建费用给予不高于 80% 支持，每家企业最高补助 50 万元。实施工业设计提升战略，积极创建国家级、省级制造业工业设计中心，对符合条件的企业（平台）购买用于工业设计的相关专业设备设施、专业软件等支出给予不高于 25% 的资金补助，每家企业（平台）每年最高资助 300 万元。（责任单位：市市场监管局、市工业和信息化局、市商务局等单位，各园区、镇街）

#### **四、夯实打造新动能的三大支撑**

**（十二）强化空间拓展支撑。**推广征收集体土地经营性用途和产业用途“基础补偿+增值共享”模式，力争未来五年全市土地收储整備不少于 4.5 万亩，其中工业用地占比不低于 50%。强化全市已批未供、供而未用土地盘活工作，统筹用地指标优先保障市镇两级储备土地。试点推进违规出让、转让、出租土地清理，支持镇政府（镇属单位）、村组集体通过双方协商、司

法诉讼途径解除合同，依法收回土地。加强连片土地开发，纳入市镇联合招商基地的 300 亩以上连片产业用地原则上不分宗出让，重点用于招引龙头企业。深入推进“工改工”三年行动计划，实施镇域产业、居商、公建联动改造，严守“工改工”面积占比，南部九镇不得低于 60%，市区（莞城街道除外）及石龙镇不得低于 40%，其余各镇不得低于 50%。支持工业用地原地提容。完善产业用地容差审批政策，允许拆旧建新同步办理用地批准和规划许可手续。建立简明易算的地价款起始价计算规则，明晰政府集体综合收益、资产评估等标准。出台城市更新拆迁补偿指导意见，合理确定补偿时点、分类提出指导性的拆迁补偿标准。强化市一级对 TOD 综合开发的规划统筹，促进 TOD 地区城市与交通一体化发展，打造功能立体复合、空间集约高效的城市活力区。适当放宽 TOD 范围内城市更新单元面积限制，在 TOD 范围工业红线调整、“工改工”面积占比、建筑密度高度、容积率上限等方面给予适当倾斜，逐步完善建筑物分成的城市更新模式，实现 TOD 范围内物业资源保值增值、反哺轨道交通建设运营。（责任单位：市自然资源局、市委政研室、市轨道交通局、市财政局、市司法局等单位，各园区、镇街）

**（十三）强化资金投入支撑。**争创省级金融创新示范区、外资外贸发展赋能升级试验区，鼓励金融机构制定重大项目专

属金融产品。完善政府性融资担保机构的风险分担机制安排，引导金融机构完善“软信息”授信评价机制，鼓励通过“投担贷”等方式加大对中小微企业融资支持。建立健全政府债券发行管理制度“闭环”，探索对各园区、镇街政府专项债申报额度实行单列考核，强化专项债项目绩效评价结果在土地资源、财政资金、新增债券额度分配等方面的刚性运用。深化重点领域投融资模式创新，探索项目特定受益对象成本分担机制。支持园区、镇街成立城市更新公司，引导市属、镇属企业盘活存量资产，鼓励其参与土地整备、城市更新、园区开发、配套运营等领域，更好地服务城市发展。规范镇属资产公司运营管理，支持镇属企业统筹镇村集体资产管理，鼓励镇村物业租赁统一结算。（责任单位：市金融工作局、市财政局、市发展和改革委员会、市农业农村局、市国资委等单位，各园区、镇街）

**（十四）强化绩效激励支撑。**完善全市规上工业企业、相关规上服务业企业发展质量综合评价体系，建立“亩均论英雄”大数据平台，对全市镇村工业园产出效益实行全周期、网格化管理。在全面落实国家、省、市支持实体经济发展各项政策的基础上，支持园区、镇街根据评价成果采取差异化的资源配置和政策扶持措施，引导有条件的企业在莞布局总部、设计、研发、销售等价值链高端环节，倒逼效益低下的企业加速提质。对于产出效益连续三年处于严重低下档次的企业，依法依规予

以淘汰清退。持续深化财政体制改革，完善市、镇、村增量激励和利益分享机制，优化调整收入分成和转移支付，充分调动市镇村三级广大干部群众主动关注、参与和支持打造新动能工作的积极性。将打造新动能纳入市委市政府考核指标体系和市政府硬任务，提高新动能指标考核权重，切实提高各级各部门参与打造新动能工作的能动性和配合度，强化激励作为、倒逼不作为的工作导向。（责任单位：市工业和信息化局、市发展和改革委员会、市商务局、市财政局、市考评办等单位，各园区、镇街）

## 五、优化打造新动能的组织保障

**（十五）加强统筹推进。**建立健全打造新动能的统筹协调机制，由市经济运行监测调度指挥部、市发展和改革委员会共同牵头，负责明确目标、厘清职责、制定计划、梳理项目、配置资源等，定期会商研究部署推进重点事项，协调解决工作推进中遇到的重大问题。每年遴选及动态调整一批打造新动能的试点园区、试点镇街、试点村组、试点企业、试点项目，率先试行相关政策，积极实施重点扶持和资源倾斜。（责任单位：市经济运行监测调度指挥部、市发展和改革委员会、市工业和信息化局、市商务局、市科学技术局、市自然资源局、市统计局等单位，各园区、镇街）

**（十六）加强氛围营造。**加强新动能打造各项政策跟进解读，及时向企业、高层次人才等精准推送各类政策信息，通过新闻发布会等形式面向社会定期公布新动能打造情况。每季度精选归纳一批实施路径范例，大力推广企业调整产品、降低成本、培育新业态等主要做法、工作成效以及探索启示，鼓励引导各行各业对标先进典型加快自主求变。加强舆论引导，积极开展持续性宣传报道，更好地凝聚全社会共同参与、共同努力、共同支持的正能量，为打造新动能工作营造昂扬向上、追求卓越的社会氛围。（责任单位：市经济运行监测调度指挥部、市发展和改革委员会、市工业和信息化局、市政务服务数据管理局、市政府新闻办、东莞日报社、东莞广播电视台等单位，各园区、镇街）

本意见自印发之日起执行，有效期五年，属于现行政策的相关内容按原政策规定期限执行。本文件规定的奖励措施与市级相关政策文件相近或重复的，按照“就高不重复”原则实施。





公开方式：主动公开

---

抄送：市委直属各单位，市人大办，市政协办，市纪委办，市中级人民法院，市检察院，中央、省属驻莞有关单位。

---

东莞市人民政府办公室政策信息科

2021 年 2 月 10 日印发

---