

國務院《關於推動創新創業高質量發展 打造「雙創」升級版的意見》

“創新是引領發展的第一動力，是建設現代化經濟體系的戰略支撐。近年，大眾創業萬眾創新持續向更大範圍、更高層次和更深程度推進，創新創業與經濟社會發展深度融合，對推動新舊動能轉換和經濟結構升級、擴大就業和改善民生、實現機會公平和社會縱向流動發揮了重要作用，為促進經濟增長提供了有力支撐。中國經濟已由高速增長階段轉向高質量發展階段，為深入實施創新驅動發展戰略，進一步激發市場活力和社會創造力，國務院就推動創新創業高質量發展、打造「雙創」升級版提出以下意見。”



■ 國務院李克強總理於2015年全國兩會上，提出要把「大眾創業、萬眾創新」打造成推動中國經濟繼續前行的「雙引擎」之一。2018年，國務院打造「雙創」升級版，以深入實施創新驅動發展戰略。

一、總體要求

打造「雙創」升級版，推動創新創業高質量發展，有利於進一步增強創業帶動就業能力，提升科技創新和產業發展活力，創造優質供給和擴大有效需求，對增強經濟發展內生動力具有重要意義。

（一）指導思想

打造「雙創」升級版，可進一步優化創新創業環境，大幅降低創新創業成本，提升創業帶動就業能力，增強科技創新引領作用，提升支撐平台服務能力，推動形成線上線下結合、產學

研用協同、大中小企業融合的創新創業格局，為加快培育發展新動能、實現更充分就業和經濟高質量發展提供堅實保障。

（二）主要目標

創新創業服務全面升級

創新創業資源共享平台更加完善，市場化、專業化眾創空間功能不斷拓展，服務平台能力顯著提升，創業投資持續增長並更加關注早中期科技型企業，新興創新創業服務業態日趨成熟。

創業帶動就業能力明顯提升

培育更多充滿活力、持續穩定經營的市場主體，



直接創造更多就業崗位，帶動關聯產業就業崗位增加，促進就業機會公平和社會縱向流動，實現創新、創業、就業的良性循環。

科技成果轉化應用能力顯著增強

科技型創業加快發展，產學研用更加協同，科技創新與傳統產業轉型升級結合更加緊密，形成多層次科技創新和產業發展主體，支撐戰略性新興產業加快發展。

高質量創新創業集聚區不斷湧現

「雙創」示範基地建設扎實推進，一批可複製的制度性成果加快推廣。有效發揮國家級新區、國家自主創新示範區等各類功能區優勢，打造一批創新創業新高地。

大中小企業創新創業價值鏈有機融合

一批高端科技人才、優秀企業家、專業投資人成為創新創業主力軍，大企業、科研院所、中小企業之間創新資源要素自由暢通流動，內部外部、線上線下、大中小企業融通發展水平不斷提升。

國際國內創新創業資源深度融匯

拓展創新創業國際交流合作，深度融入全球創新創業浪潮，推動形成一批國際化創新創業集聚地，促進中國與包括「一帶一路」相關國家在內的世界各國合作。



二、著力促進創新創業環境升級

（一）簡政放權釋放創新創業活力

- 進一步提升企業開辦便利度，全面推進企業簡易註銷登記改革。
- 積極推廣「區域評估」，由政府組織力量對一定區域內地質災害、水土保持等進行統一評估。
- 推進審查事項、辦事流程、數據交換等標準化建設，穩步推動公共數據資源開放，加快推進政務數據資源、社會數據資源、互聯網數據資源建設。
- 清理廢除妨礙統一市場和公平競爭的規定和做法，加快發佈全國統一的市場准入負面清單，建立清單動態調整機制。

（市場監管總局、自然資源部、水利部、發展改革委等按職責分工負責）

（二）放管結合營造公平市場環境

- 加強社會信用體系建設，構建信用承諾、信息公示、信用分級分類、信用聯合獎懲等全流程信用監管機制。
- 修訂生物製造、新材料等領域審查參考標準，激發高技術領域創新活力。
- 引導和規範共享經濟良性健康發展，推動共享經濟平台企業切實履行主體責任。
- 建立完善對「互聯網+教育」、「互聯網+醫療」等新業態新模式的高效監管機制，嚴守安全質量和社會穩定底線。

（發展改革委、市場監管總局、工業和信息化部、教育部、衛生健康委等按職責分工負責）

（三）優化服務便利創新創業

- 加快建立全國一體化政務服務平台，建立完善國家數據共享交換平台體系，推行數據共享責任清單制度，推動數據共享應用典型案例經驗複製推廣。

- 在市縣一級建立農村創新創業信息服務窗口。
 - 完善適應新就業形態的用工和社會保險制度，加快建設「網上社保」。
 - 積極落實產業用地政策，深入推進城鎮低效用地再開發，健全建設用地「增存掛鈎」機制，優化用地結構，盤活存量、閒置土地用於創新創業。
- (國務院辦公廳、發展改革委、市場監管總局、農業農村部、人力資源社會保障部、自然資源部等按職責分工負責)

三、加快推動創新創業發展動力升級

(一) 加大財稅政策支持力度

- 聚焦減稅降費，研究適當降低社保費率，確保總體上不增加企業負擔，激發市場活力。
 - 有關企業研發費用加計扣除比例提高到75%的政策，將會由科技型中小企業擴大至所有企業。
 - 對個人在二級市場買賣新三板股票比照上市公司股票，對差價收入免徵個人所得稅。
 - 將國家級科技企業孵化器和大學科技園享受的免徵房產稅、增值稅等優惠政策範圍擴大至省級，符合條件的眾創空間也可享受。
- (財政部、稅務總局等按職責分工負責)

(二) 完善創新創業產品和服務政府採購等政策措施

- 完善支持創新和中小企業政府採購政策。
- 發揮採購政策功能，加大對重大創新產品和服務、核心關鍵技術的採購力度，擴大首購、訂購等非招標方式的應用。

(發展改革委、財政部、工業和信息化部、科技部等和各地方人民政府按職責分工負責)

(三) 加快推進首台(套)重大技術裝備示範應用

- 充分發揮市場機制作用，推動重大技術裝備研發創新、檢測評定、示範應用體系建設。
 - 編制重大技術裝備創新目錄、眾創研發指引，制定首台(套)評定辦法。
 - 依托大型科技企業集團、重點研發機構，設立重大技術裝備創新研究院。
 - 建立首台(套)示範應用基地和示範應用聯盟。
 - 加快軍民兩用技術產品發展和推廣應用。
 - 發揮眾創、眾籌、眾包和虛擬創新創業社區等多種創新創業模式的作用，引導中小企業等創新主體參與重大技術裝備研發，加強眾創成果與市場有效對接。
- (發展改革委、科技部、工業和信息化部、財政部、國資委、衛生健康委、市場監管總局、能源局等按職責分工負責)

(四) 建立完善知識產權管理服務體系

- 建立完善知識產權評估和風險控制體系，鼓勵金融機構探索開展知識產權質押融資。
 - 完善知識產權運營公共服務平台，逐步建立全國統一的知識產權交易市場。
 - 鼓勵和支持創新主體加強關鍵前沿技術知識產權創造，形成一批戰略性高價值專利組合。
 - 聚焦重點領域和關鍵環節開展知識產權「雷霆」專項行動，進行集中檢查、集中整治，全面加強知識產權執法維權工作力度。
 - 積極運用在線識別、實時監測、源頭追溯等「互聯網+」技術強化知識產權保護。
- (知識產權局、財政部、銀保監會、人民銀行等按職責分工負責)





四、持續推進創業 帶動就業能力升級

(一) 鼓勵和支持科研人員 積極投身科技創業

- 對科教類事業單位實施差異化分類指導，推出鼓勵和支持科研人員離崗創業實施細則，完善創新型崗位管理實施細則。
- 健全科研人員評價機制，將科研人員在科技成果轉化過程中取得的成績和參與創業項目的情況作為職稱評審、崗位競聘、績效考核、收入分配、續簽合同等的重要依據。
- 建立完善科研人員校企、院企共建雙聘機制。
(科技部、教育部、人力資源社會保障部等按職責分工負責)

(二) 強化大學生創新創業教育培訓

- 在全國高校推廣創業導師制，把創新創業教育和實踐課程納入高校必修課體系，允許大學生用創業成果申請學位論文答辯。
- 支持高校、職業院校(含技工院校)深化產教融合，引入企業開展生產性實習實訓。
(教育部、人力資源社會保障部、共青團中央等按職責分工負責)

(三) 健全農民工返鄉創業服務體系

- 深入推進農民工返鄉創業試點工作，推出一批農民工返鄉創業示範縣和農村創新創業典型縣。
- 進一步發揮創業擔保貸款政策的作用，鼓勵金融機構按照市場化、商業可持續原則對農村「雙創」園區(基地)和公共服務平台等提供金融服務。
- 安排一定比例年度土地利用計劃，專項支持農村新產業新業態和產業融合發展。
(人力資源社會保障部、農業農村部、發展改革委、人民銀行、銀保監會、財政部、自然資源部、共青團中央等按職責分工負責)

(四) 提升歸國和外籍人才 創新創業便利化水平

- 深入實施留學人員回國創新創業啟動支持計劃，遴選資助一批高層次人才回國創新創業項目。
- 健全留學回國人才和外籍高層次人才服務機制，在簽證、出入境、社會保險、知識產權保護、落戶、永久居留、子女入學等方面進一步加大支持力度。
(人力資源社會保障部、外交部、公安部、移民局、知識產權局等和各地方人民政府按職責分工負責)

(五) 推動更多群體投身創新創業

- 深入推進創新創業巾幗行動，鼓勵支持更多女性投身創新創業實踐。
- 制定完善香港、澳門居民在內地發展便利性政策措施，鼓勵支持港澳青年在內地創新創業。
- 擴大兩岸經濟文化交流合作，為台灣同胞提供便利。
- 積極引導僑資僑智參與創新創業，支持建設華僑華人創新創業基地和華僑大數據中心。
- 探索國際柔性引才機制，持續推進海外人才離岸創新創業基地建設。
- 啟動少數民族地區創新創業專項行動，支持西藏、新疆等地區加快發展。
- 推行終身職業技能培訓制度，將有創業意願和培訓需求的勞動者全部納入培訓範圍。
(全國婦聯、港澳辦、台辦、僑辦、人力資源社會保障部、中國科協、發展改革委、國家民委等按職責分工負責)

五、深入推動科技創新 支撐能力升級

(一) 增強創新型企業引領帶動作用

- 在重點領域和關鍵環節加快建設一批國家產業創新中心、國家技術創新中心等創新平台，充分發揮創新平台資源集聚優勢。

- 建設由大中型科技企業牽頭，中小企業、科技社團、高校院所等共同參與的科技聯合體。
- 加大對「專精特新」中小企業的支持力度，鼓勵中小企業參與產業關鍵共性技術研究開發，持續提升企業創新能力，培育一批具有創新能力的製造業單項冠軍企業，壯大製造業創新集群。
- 健全企業家參與涉企創新創業政策制定機制。（發展改革委、科技部、中國科協、工業和信息化部等按職責分工負責）

（二）推動高校科研院所創新創業深度融合

- 健全科技資源開放共享機制，鼓勵科研人員面向企業開展技術開發、諮詢、服務、培訓等，促進科技創新與創業深度融合。
- 推動高校、科研院所與企業共同建立概念驗證、孵化育成等面向基礎研究成果轉化的服務平台。（科技部、教育部等按職責分工負責）

（三）健全科技成果轉化的體制機制

- 縱深推進全面創新改革試驗，深化以科技創新為核心的全面創新。
- 完善國家財政資金資助的科技成果信息共享機制，暢通科技成果與市場對接渠道。
- 試點開展賦予科研人員職務科技成果所有權或長期使用權。
- 加速高校科技成果轉化和技術轉移，促進科技、產業、投資融合對接。
- 加強國家技術轉移體系建設，鼓勵高校、科研院所建設專業化技術轉移機構。
- 鼓勵有條件的地方按技術合同實際成交額的一定比例對技術轉移服務機構、技術合同登記機構和技術經紀人（技術經理人）給予獎補。（發展改革委、科技部、教育部、財政部等按職責分工負責）

六、大力促進創新創業平台服務升級

（一）提升孵化機構和眾創空間服務水平

- 建立眾創空間質量管理、優勝劣汰的健康發展機制，引導眾創空間向專業化、精細化方向升級，鼓勵具備一定科研基礎的市場主體建立專業化眾創空間。
- 推動中央企業、科研院所、高校和相關公共服務機構建設具有獨立法人資格的孵化機構，為初創期、早中期企業提供公共技術、檢驗檢測、財稅會計、法律政策、教育培訓、管理諮詢等服務。
- 繼續推進全國創業孵化示範基地建設。
- 鼓勵生產製造類企業建立工匠工作室，通過技術攻關、破解生產難題、固化創新成果等塑造工匠品牌。
- 加快發展孵化機構聯盟，加強與國外孵化機構對接合作，吸引海外人才到國內創新創業。
- 研究支持符合條件的孵化機構享受高新技術企業相關人才激勵政策，落實孵化機構稅收優惠政策。（科技部、國資委、教育部、人力資源社會保障部、工業和信息化部、財政部、稅務總局等按職責分工負責）

（二）搭建大中小企業融通發展平台

- 實施大中小企業融通發展專項行動計劃，加快培育一批基於互聯網的大企業創新創業平台、國家中小企業公共服務示範平台。
- 推進國家小型微型企業創業創新示範基地建設，支持建設一批製造業「雙創」技術轉移中心和製造業「雙創」服務平台。
- 推進供應鏈創新與應用，加快形成大中小企業專業化分工協作的產業供應鏈體系。
- 鼓勵大中型企業開展內部創業，鼓勵有條件的企業依法合規發起或參與設立公益性創業基金，鼓勵企業參股、投資內部創業項目。
- 鼓勵國有企業探索以子公司等形式設立創新



創業平台，促進混合所有制改革與創新創業深度融合。

(工業和信息化部、商務部、財政部、國資委等按職責分工負責)

(三) 深入推進工業互聯網創新發展

- 更好發揮市場力量，加快發展工業互聯網，與智能製造、電子商務等有機結合、互促共進。
- 實施工業互聯網三年行動計劃，強化財稅政策導向作用，持續利用工業轉型升級資金支持工業互聯網發展。
- 推進工業互聯網平台建設，形成多層次、系統性工業互聯網平台體系，引導企業上雲上平台，加快發展工業軟件，培育工業互聯網應用創新生態。
- 推動產學研用合作建設工業互聯網創新中心，建立工業互聯網產業示範基地，開展工業互聯網創新應用示範。
- 加強專業人才支撐，公佈一批工業互聯網相關二級學科，鼓勵搭建工業互聯網學科引智平台。

(工業和信息化部、發展改革委、教育部、科技部、財政部、人力資源社會保障部等按職責分工負責)

(四) 完善「互聯網+」創新創業服務體系

- 推進「國家創新創業政策信息服務網」建設，及時發佈創新創業先進經驗和典型做法，進一步降低各類創新創業主體的政策信息獲取門檻和時間成本。
- 鼓勵建設「互聯網+」創新創業平台，積極利用互聯網等信息技術支持創新創業活動，進一步降低創新創業主體與資本、技術對接的門檻。
- 推動「互聯網+公共服務」，使更多優質資源惠及群眾。

(發展改革委、科技部、工業和信息化部等按職責分工負責)

(五) 打造創新創業重點展示品牌

- 繼續扎實開展各類創新創業賽事活動，辦好全國大眾創業萬眾創新活動周，拓展「創響中國」系列活動範圍，充分發揮不同品牌賽事活動作用。
- 對各類賽事活動中湧現的優秀創新創業項目加強後續跟蹤支持。

(發展改革委、中國科協、教育部、科技部、工業和信息化部、人力資源社會保障部、農業農村部、國資委、共青團中央、全國婦聯等按職責分工負責)

七、進一步完善 創新創業金融服務

(一) 引導金融機構有效服務 創新創業融資需求

- 加快城市商業銀行轉型，回歸服務小微企業等實體的本源，提高風險識別和定價能力，運用科技化等手段，為本地創新創業提供有針對性的金融產品和差異化服務。
- 加快推進村鎮銀行本地化、民營化和專業化發展，支持民間資本參與農村中小金融機構充實資本、完善治理的改革，重點服務發展農村電商等新業態新模式。
- 推進落實大中型商業銀行設立普惠金融事業部，支持有條件的銀行設立科技信貸專營事業部，提高服務創新創業企業的專業化水平。
- 支持銀行業金融機構積極穩妥開展併購貸款業務，提高對創業企業兼併重組的金融服務水平。

(銀保監會、人民銀行等按職責分工負責)

(二) 充分發揮創業投資 支持創新創業作用

- 進一步健全適應創業投資行業特點的差異化監管體制，按照不溯及既往、確保總體稅負不增的原則，抓緊完善進一步支持創業投資

基金發展的稅收政策，營造透明、可預期的政策環境。

- 規範發展市場化運作、專業化管理的創業投資母基金。
- 充分發揮國家新興產業創業投資引導基金、國家中小企業發展基金等引導基金的作用，支持初創期、早中期創新型企業發展。
- 加快發展天使投資，鼓勵有條件的地方推出促進天使投資發展的政策措施，培育和壯大天使投資人群體。
- 完善政府出資產業投資基金信用信息登記，開展政府出資產業投資基金績效評價和公共信用綜合評價。

(發展改革委、證監會、稅務總局、財政部、工業和信息化部、科技部、人民銀行、銀保監會等按職責分工負責)

(三) 拓寬創新創業直接融資渠道

- 支持發展潛力好但尚未盈利的創新型企業上市，或在新三板、區域性股權市場掛牌。
- 推動科技型中小企業和創業投資企業發債融資，穩步擴大創新創業債試點規模，支持符合條件的企業發行「雙創」專項債務融資工具。
- 規範發展互聯網股權融資，拓寬小微企業和創新創業者的融資渠道。
- 推動完善公司法等法律法規和資本市場相關規則，允許科技企業實行「同股不同權」治理結構。

(證監會、發展改革委、科技部、人民銀行、財政部、司法部等按職責分工負責)

(四) 完善創新創業差異化金融支持政策

- 依托國家融資擔保基金，採取股權投資、再擔保等方式推進地方有序開展融資擔保業務，構建全國統一的擔保行業體系。
- 支持保險公司為科技型中小企業知識產權融資提供保證保險服務。
- 完善定向降準、信貸政策支持再貸款等結構性貨幣政策工具，引導資金更多投向創新型企業和小微企業。

- 研究開展科技成果轉化貸款風險補償試點。
- 實施戰略性新興產業重點項目信息合作機制，為戰略性新興產業提供更具針對性和適應性的金融產品和服務。

(財政部、銀保監會、科技部、知識產權局、人民銀行、工業和信息化部、發展改革委、證監會等按職責分工負責)

八、加快構築 創新創業發展高地

(一) 打造具有全球影響力的 科技創新策源地

- 進一步夯實北京、上海科技創新中心的創新基礎，加快建設一批重大科技基礎設施集群、世界一流學科集群。
- 加快推進粵港澳大灣區國際科技創新中心建設，探索建立健全國際化的創新創業合作新機制。

(有關地方人民政府牽頭負責)

(二) 培育創新創業集聚區

- 支持符合條件的經濟技術開發區打造大中小企業融通型、科技資源支撐型等不同類型的創新創業特色載體。
- 鼓勵國家級新區探索通用航空、體育休閒、養老服務、安全等產業與城市融合發展的新機制和新模式。
- 推進雄安新區創新發展，打造體制機制新高地和京津冀協同創新重要平台。
- 推動承接產業轉移示範區、高新技術開發區聚焦戰略性新興產業構建園區配套及服務體系，充分發揮創新創業集群效應。
- 支持有條件的省市建設綜合性國家產業創新中心，提升關鍵核心技術創新能力。
- 依托中心城市和都市圈，探索打造跨區域協同創新平台。

(財政部、工業和信息化部、科技部、發展改革委等和各地方人民政府按職責分工負責)



（三）發揮「雙創」示範基地 引導示範作用

- 將全面創新改革試驗的相關改革舉措在「雙創」示範基地推廣，為示範基地內的項目或企業開通總體規劃環評等綠色通道。
- 充分發揮長三角示範基地聯盟作用，推動建立京津冀、西部等區域示範基地聯盟，促進各類基地融通發展。
- 開展「雙創」示範基地十強百佳工程，鼓勵示範基地在科技成果轉化、財政金融、人才培養等方面積極探索。

（發展改革委、生態環境部、銀保監會、科技部、財政部、工業和信息化部、人力資源社會保障部等和有關地方人民政府及大眾創業萬眾創新示範基地按職責分工負責）

（四）推進創新創業國際合作

- 發揮中國—東盟信息港、中阿網上絲綢之路等國際化平台作用，支持與「一帶一路」相關國家開展創新創業合作。
- 推動建立政府間創新創業多雙邊合作機制。
- 充分利用各類國際合作論壇等重要載體，推動創新創業領域民間務實合作。
- 鼓勵有條件的地方建立創新創業國際合作基金，促進務實國際合作項目有效落地。

（發展改革委、科技部、工業和信息化部等和有關地方人民政府按職責分工負責）

九、切實打通政策 落實「最後一公里」

（一）強化創新創業政策統籌

- 完善創新創業信息通報制度，加強溝通聯動。
- 發揮推進大眾創業萬眾創新部際聯席會議統籌作用，建立部門之間、部門與地方之間的高效協同機制。
- 鼓勵各地方先行先試、大膽探索並建立容錯免責機制。

- 促進科技、金融、財稅、人才等支持創新創業政策措施有效銜接。
 - 建立健全「雙創」發展統計指標體系，做好創新創業統計監測工作。
- （發展改革委、統計局等和各地方人民政府按職責分工負責）

（二）細化關鍵政策落實措施

- 開展「雙創」示範基地年度評估，根據評估結果進行動態調整。
- 定期梳理制約創新創業的痛點堵點問題，開展創新創業痛點堵點疏解行動，督促相關部門和地方限期解決。
- 對知識產權保護、稅收優惠、成果轉移轉化、科技金融、軍民融合、人才引進等支持創新創業政策措施落實情況定期開展專項督查和評估。

（發展改革委、中國科協等和各地方人民政府按職責分工負責）

（三）做好創新創業經驗推廣

- 建立定期發佈創新創業政策信息的制度，做好政策宣講和落實工作。
- 支持各地積極舉辦經驗交流會和現場觀摩會等，加強先進經驗和典型做法的推廣應用。
- 加強創新創業政策和經驗宣傳，營造良好輿論氛圍。

（各部門、各地方人民政府按職責分工負責）

總結

各地區、各部門要充分認識推動創新創業高質量發展、打造「雙創」升級版對於深入實施創新驅動發展戰略的重要意義，認真落實本意見各項要求，確保各項政策措施落到實處，進一步增強創業帶動就業能力和科技創新能力，加快培育發展新動能，充分激發市場活力和社會創造力，推動中國經濟高質量發展。■