

附件 2:

东北振兴“十三五”规划

国家发展改革委

2016 年 11 月

目 录

第一章 攻坚克难 开创振兴发展新局面	1
第一节 发展环境.....	1
第二节 指导思想.....	4
第三节 振兴目标.....	6
第二章 深化改革 构建振兴发展新体制	8
第一节 加快转变政府职能.....	8
第二节 深化国企国资改革.....	9
第三节 大力发展民营经济.....	11
第四节 推进重点专项改革.....	12
第三章 创新发展 培育振兴发展新动力	13
第一节 建立健全创新创业体系.....	14
第二节 培育壮大创新创业群体.....	16
第三节 完善创新创业支持政策.....	17
第四章 夯实基础 提高农业现代化水平	18
第一节 提高粮食综合生产能力.....	18
第二节 促进农村产业融合发展.....	20
第三节 深化农村体制改革.....	21
第四节 建设美丽宜居乡村.....	22
第五章 优化结构 构建现代产业体系	23
第一节 推进装备制造业提档升级.....	23
第二节 调整和优化传统产业结构.....	26
第三节 积极发展新产业和新业态.....	27
第四节 促进服务业优质高效发展.....	28
第六章 协调发展 拓展区域发展新空间	30
第一节 提升城镇化发展质量.....	30

第二节	促进三省一区协同发展.....	33
第三节	加强与京津冀等地区对接合作.....	34
第四节	进一步加强陆海统筹.....	35
第七章	分类施策 促进特殊类型地区转型发展.....	36
第一节	推动资源型地区可持续发展.....	36
第二节	支持产业衰退地区振兴发展.....	37
第三节	推进生态严重退化地区转型.....	38
第四节	支持民族和沿边地区加快发展.....	38
第八章	强化支撑 完善区域基础设施网络.....	39
第一节	完善综合交通运输网络.....	39
第二节	加强能源电网设施建设.....	42
第三节	加快水利基础设施建设.....	43
第四节	推进信息基础设施建设.....	44
第九章	绿色发展 筑牢北方生态安全屏障.....	45
第一节	保护修复自然生态系统.....	45
第二节	健全生态文明制度体系.....	46
第三节	倡导绿色生产生活方式.....	48
第四节	加大污染防范治理力度.....	49
第十章	开放发展 构建向北开放重要窗口.....	50
第一节	参与推进“一带一路”建设.....	50
第二节	推进国际产能和装备制造合作.....	51
第三节	构建全方位对外开放新格局.....	52
第四节	打造多元化开放合作平台.....	53
第十一章	共享发展 增进人民群众福祉.....	54
第一节	扩大就业增加居民收入.....	54
第二节	增加公共服务供给.....	55
第三节	全面推进棚户区改造.....	56
第四节	推进精准扶贫精准脱贫.....	57

第十二章 扎实推进 确保规划目标顺利实现	58
第一节 强化目标任务落实	58
第二节 加强政策措施支持	59
第三节 完善规划实施管理	59

《东北振兴“十三五”规划》根据《中共中央 国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》（中发〔2016〕7号）和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》总体要求编制，是“十三五”时期推进东北老工业基地振兴发展的重要依据。

第一章 攻坚克难 开创振兴发展新局面

东北地区是新中国工业的摇篮和重要的农业基地，是全国经济的重要增长极。“十三五”时期是推进东北老工业基地全面振兴的关键时期。推动东北经济脱困向好，实现新一轮振兴，事关全国经济发展和转型升级大局，事关区域协调发展全局，事关广大群众福祉。必须准确把握发展环境和条件的深刻变化，积极适应引领经济发展新常态，全面贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，努力开拓振兴发展新局面，为全面振兴奠定坚实的基础。

第一节 发展环境

“十二五”时期，面对复杂多变的国际国内环境和经济下行压力，在党中央、国务院的坚强领导下，在东北地区各级党委、政府和各族人民的共同努力下，东北老工业基地振兴取得新的成效，基本完成《东北振兴“十二五”规划》确定的振兴目标任务。努力应对需求不足、成本上升、产能过剩等困难和问题，经济总量迈上新台阶，结构调整取得积极进展。农业稳定增长，传统工业优化升级加快，一批新兴产业正在培育形成，重大装备设计制造走在全国前列，区域创新体系初步形成。新型城镇化加快推进，

基础设施和公共服务设施进一步完善。改革开放持续深化，资源节约型和环境友好型社会建设迈出坚实步伐，人民生活不断改善。

专栏1 东北地区“十二五”时期主要指标实现情况					
指标	属性	规划目标		实际完成	
		2015年	年均增长(%)	2015年	年均增长(%)
经济发展					
常住人口城镇化率(%)	预期性	60	[3]	60.5	[3.5]
服务业增加值比重(%)	预期性	40	[3.1]	44.7	[7.8]
粮食综合生产能力(万吨)	预期性	12640	2.3	13210	3.2
科技教育					
九年义务教育巩固率(%)	约束性	98.5	[1.7]	98.3	[1.5]
高中阶段教育毛入学率(%)	预期性	93.8	[2.9]	95.0	[4.1]
研究与试验发展经费投入强度(%)	预期性	2	[0.8]	1.3	[0.1]
每万人口发明专利拥有量(件)	预期性	1.7	[0.8]	3.6	[2.7]
资源环境					
耕地保有量(万公顷)	约束性	2672	[0]	2700	[28]
森林覆盖率(%)	约束性	37.5	[1.5]	38.7	[2.7]
森林蓄积量(亿立方米)	约束性	38	[1]	42	[5]
单位GDP能耗降低(%)	约束性	--	完成国家指标	--	[19.6]完成任务
单位GDP二氧化碳排放降低(%)	约束性	--	完成国家指标	--	[21.3]完成任务
化学需氧量排放下降(%)	约束性	--	[8.4]	--	[14]
二氧化硫排放下降(%)	约束性	--	[5.7]	--	[14.9]
氨氮排放下降(%)	约束性	--	[10.5]	--	[13.8]
氮氧化物排放下降(%)	约束性	--	[7.6]	--	[16.2]
单位工业增加值用水量降低(%)	约束性	--	[30]	--	[35.7]
农业灌溉用水有效利用系数	预期性	0.55	[0.03]	0.55	[0.03]
人民生活					
城镇居民人均可支配收入(元)	预期性	--	高于经济增速	--	[8.8]完成任务
农村居民人均可支配收入(元)	预期性	--	高于经济增速	--	[9.6]完成任务
城镇登记失业率(%)	预期性	<5.0	--	4.0	--
城镇新增就业人数(万人)	预期性	--	[750]	--	[810]
城镇基本养老保险覆盖人数(万人)	约束性	3555	[485]	3820	[750]
城乡三项医疗保险参保率(%)	约束性	--	[3]	--	[>3]
城镇保障性安居工程建设(万套)	约束性	--	[310]	--	[410]
注：①居民收入增速按可比价计算。②[]内为5年累计数。					

“十三五”时期，东北老工业基地振兴面临的环境依然严峻复杂，既有挑战，更有机遇。从国际看，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，新一轮科技革命和产业变革蓄势待发。国际金融危机深层次影响还在继续，传统产业产能过剩，大宗商品价格大幅波动，全球贸易持续低迷，贸易保护主义强化，发达国家制造业回归和再工业化推动国际市场竞争空前激烈。国际环境不稳定不确定因素增多，东北老工业基地振兴面临的风险挑战增加。

从国内看，经济长期向好基本面没有变，新的更大发展机会和增长动力正在加速孕育，但也面临多种矛盾叠加、风险隐患加大等新情况。全面振兴东北地区等老工业基地战略的深入实施，不断加大的政策支持，为东北老工业基地破解发展难题、补齐发展短板、转换发展动力带来重大机遇。国家深入推进“一带一路”建设、京津冀协同发展和长江经济带发展三大战略，积极推进环渤海地区合作发展，东北老工业基地以开放促发展促转型面临重要契机。

从东北自身看，经过十余年不懈努力，东北地区发展基础更加坚实，但实现全面振兴仍面临不少困难。主要是：体制机制的深层次矛盾尚未理顺，国有企业活力仍然不足，民营经济发展不充分，生产要素市场体系尚不健全；科技与经济发展融合不够，偏资源型、传统型、重化工型的产业和产品比重较高，经济增长新动力不足和旧动力减弱相互交织；城乡和城市内部二元结构依然突出，资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等特殊类型地区转型压力加大，基本公共服务供给不足；基层政府思想观念不够解

放，对经济发展新常态的适应引领能力有待进一步增强。由于长期形成的深层次体制性、机制性、结构性矛盾，加上周期性因素和国际国内需求变化的影响，东北地区经济下行压力仍然较大，有效投资需求严重不足，供给侧结构性改革和新旧动能转换任务艰巨，财政收支困难，经济社会领域风险不断积聚，不同地区、行业、企业分化特征明显，深层次矛盾和问题进一步凸显。

综合判断，东北老工业基地振兴正处于爬坡过坎、滚石上山的关键时期和可以大有作为的重要战略机遇期。必须准确把握战略机遇期内涵的深刻变化，按照党中央、国务院振兴东北地区等老工业基地的决策部署，充分利用各种有利条件，大力培育经济发展新动能、拓展新空间、厚植新优势，努力开创振兴发展新局面。

第二节 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，适应、把握和引领经济发展新常态，以提高发展质量和效益为中心，以供给侧结构性改革为主线，着力完善体制机制，着力推进结构调整，着力鼓励创新创业，着力保障和改善民生，协同推进新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化，因地制宜、分类施策，扬长避短、扬长补短、扬长补短，有效提升老工业基地的发展活力、内生动力和整体竞争力，努力走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势

充分释放的振兴发展新路，与全国同步全面建成小康社会。

“十三五”时期，推动东北老工业基地全面振兴的基本要求是：

——坚持把着力完善体制机制作为东北老工业基地振兴的治本之策。围绕使市场在资源配置中发挥决定性作用和更好发挥政府作用，进一步推进简政放权、放管结合、优化服务改革，深化重点领域和关键环节改革，完善公平竞争、优胜劣汰的市场环境，大力改善投资营商环境，形成有利于适应引领经济发展新常态、实现全面振兴的体制机制。

——坚持把着力推进结构调整作为东北老工业基地振兴的主攻方向。加大供给侧结构性改革力度，多策并举，“加减乘除”一起做，改造升级“老字号”，深度开发“原字号”，培育壮大“新字号”，全面推进经济结构优化升级，形成供需两侧共同发力、信息化和工业化深度融合、新兴产业和传统产业并驾齐驱、城乡区域发展协调互动的老工业基地振兴新格局。

——坚持把着力鼓励创新创业作为东北老工业基地振兴的有力支撑。大力实施创新驱动发展战略，加快推动大众创业、万众创新，发挥科技创新引领作用，协同推进产业创新、企业创新、市场创新、产品创新、业态创新和管理创新，完善有利于人才发展的体制机制和政策，形成以创新为主要引领和支撑的老工业基地振兴发展新模式。

——坚持把着力保障和改善民生作为东北老工业基地振兴的根本出发点和落脚点。在增加基本公共服务有效供给、提升基本公共服务均等化水平基础上，推进以保障和改善民生为重点的

社会建设，全面实施精准扶贫、精准脱贫，切实解决好重点民生问题，使振兴发展成果更多惠及全体人民，让人民群众有更多获得感。

第三节 振兴目标

到 2020 年，东北地区体制机制改革创新和经济发展方式转变取得重大进展，发展的平衡性、协调性、可持续性明显提高，与全国同步实现全面建成小康社会宏伟目标。

——经济保持持续健康发展。地区生产总值再上新台阶，城乡居民人均收入比 2010 年翻一番，主要经济指标平衡协调，发展质量和效益明显提高。全员劳动生产率年均增长 6.2%，投资效率和企业效益明显提升，综合经济实力显著提高，为东北地区走进全国现代化建设前列、成为全国重要的经济支撑带奠定坚实基础。

——创新驱动发展能力明显增强。创新要素配置更加高效，全民受教育程度和创新人才培养水平明显提高，区域创新体系进一步完善，自主创新和科技成果转化能力大幅提升，研究与试验发展经费投入强度达到 2.1%，每万人口发明专利拥有量达到 6.9 件，重要技术创新与研发基地建设取得阶段性进展。

——结构调整取得实质性进展。城镇化质量稳步提升，资源枯竭、产业衰退、生态严重退化等特殊困难地区转型发展取得显著成效。农村一二三产业融合发展，工业重点行业和企业具备较强的国际竞争力，新产业和新业态不断增长，服务业增加值比重达到 47.4%，初步建成具有国际竞争力的先进装备制造业基地和重大技术装备战略基地、国家新型原材料基地、现代农业生产基

地。

——人民生活水平和质量显著提高。居民收入增长实现与经济发展同步，就业比较充分，棚户区 and 农村危房改造基本完成，教育、文化体育、社保、医疗等公共服务体系更加健全，城乡居民收入差距逐步缩小，现行标准下农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部摘帽，人民群众幸福感明显提升。

——生态环境保护水平进一步提升。单位地区生产总值能耗和二氧化碳排放大幅下降，主要污染物排放总量显著减少，水环境质量得到阶段性改善，森林、河流、草原、湿地、黑土地得到有效保护，沙地、盐碱地治理取得明显成效。

专栏2 东北地区“十三五”时期主要指标				
指标	属性	2015年 基数	2020年 目标	年均增速 [累计]
经济发展				
(1) 全员劳动生产率(万元/人)	预期性	9.6	13	6.2%
(2) 粮食综合生产能力(万吨)	预期性	13210	13210	[0]
创新驱动				
(3) 研究与试验发展经费投入强度(%)	预期性	1.3	2.1	[0.8]
(4) 每万人口发明专利拥有量(件)	预期性	3.6	6.9	[3.3]
(5) 互联网普及率	固定宽带家庭普及率(%)	48.3	72.6	[24.3]
	移动宽带用户普及率(%)	58.4	86.5	[28.1]
结构调整				
(6) 高新技术产业增加值比重(%)	预期性	10	13.3	[3.3]
(7) 服务业增加值比重(%)	预期性	44.7	47.4	[2.7]
(8) 城镇化率	常住人口城镇化率(%)	60.5	65.8	[5.3]
	户籍人口城镇化率(%)	45.1	50	[4.9]
民生福祉				
(9) 居民人均可支配收入增长(%)	预期性	--	--	>6.5
(10) 劳动年龄人口平均受教育年限(年)	约束性	10.5	11.1	[0.6]
(11) 城镇新增就业人数(万人)	预期性	--	--	[620]
(12) 农村贫困人口脱贫(万人)	约束性	--	--	[270]
(13) 城镇棚户区住房改造(万套)	约束性	--	--	[215]
生态文明				
(14) 耕地保有量(万公顷)	约束性	2700	2700	[0]

(15) 万元 GDP 用水量下降 (%)		约束性	--	--	[21.7]
(16) 单位 GDP 能源消耗降低 (%)		约束性	--	--	[15]
(17) 单位 GDP 二氧化碳排放降低 (%)		约束性	--	--	[17.7]
(18) 森林发展	森林覆盖率 (%)	约束性	38.7	40	[1.3]
	森林蓄积量 (亿立方米)		42	45	[3]
(19) 空气质量	地级及以上城市空气质量优良天数比率 (%)	约束性	77.1	81.1	[4]
	PM2.5 未达标地级及以上城市浓度下降 (%)		--	--	[18.9]
(20) 地表水质量	达到或好于Ⅲ类水体比例 (%)	约束性	50.5	>56.9	--
	劣Ⅴ类水体比例 (%)		7.1	<1.5	--
(21) 主要污染物排放总量减少 (%)	化学需氧量	约束性	--	--	[8.4]
	氨氮		--	--	[7.6]
	二氧化硫		--	--	[17.3]
	氮氧化物		--	--	[16.6]

注：①全员劳动生产率增速按可比价计算，绝对数按 2015 年不变价计算。②[]内为 5 年累计数。③PM2.5 未达标指年均值超过 35 微克/立方米。

第二章 深化改革 构建振兴发展新体制

理顺政府和市场关系，推进行政管理体制深化改革，深化“放管服”改革，促进市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，切实建设好投资、营商等软环境，加快形成有利于激发市场内在活力的振兴发展新体制。

第一节 加快转变政府职能

深入推进简政放权。建立健全权力清单、责任清单、负面清单制度，完善清单动态管理和实施机制。深化行政审批制度改革，凡能下放的审批事项一律下放，最大限度缩小投资项目核准的范围。实行企业投资项目负面清单制度，试点市场准入负面清单制度。深入推进商事制度改革和“证照分离”改革，继续削减前置审批和不必要证照。减少对生产经营活动的许可事项，严格控制新设行政许可。加强合法性、必要性、合理性审查论证，取

消不符合行政许可法规定的资质资格准入许可。深化承担行政职能的事业单位改革，推进政事分开。

强化事中事后监管。探索制定东北地区统一的市场监管规则、流程和标准，健全监管责任制，推进协同监管、大数据监管和智能监管，探索实施东北地区跨区域综合监管。创新监管机制和监管方式，加强监管机构信息联通共享，建设东北地区统一的信用信息征集目录，通过全国和地区信用信息共享平台实现所有市场主体信用信息的统一归集和共享。通过国家企业信用信息公示系统等平台，实施企业信用信息公示。全面推行“双随机、一公开”监管，随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽取情况及查处结果及时向社会公开。

大力优化政府服务。推动“法治东北、信用东北”建设，解决政府职能错位、越位、缺位、不到位等问题，建设服务型政府和法治型政府。研究出台优化东北地区营商环境、构建新型政商关系的专门措施。推进东北地区各级政府事权和责任法定化，理顺部门职责关系，加强部门间业务协同，完善绩效管理，优化直接面向企业和群众服务项目的办事流程和服务标准。加快推进行政审批标准化建设。创新政府服务方式，建立健全政府购买公共服务制度，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制向社会购买。推广“互联网+政务服务”，全面推进政务公开。

第二节 深化国企改革

优化国有经济战略布局。在现代农业、战略性新兴产业和现代服务业等领域创新发展一批领军企业，做优做强国有经济。在交通、能源、装备制造等重点基础设施及传统制造业领域重组整

合一批国有企业，加快推动国有资本向具有核心竞争力的优势企业集中。在煤炭、钢铁等产能过剩领域建立健全优胜劣汰市场机制，有序退出过剩产能，妥善安置富余人员。通过企业兼并重组，实现产业结构布局调整和优化。制定深化东北国有企业改革专项工作方案，科学合理界定国有企业功能、划分国有企业类别，实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核。

积极稳妥发展混合所有制经济。针对不同类型国有企业的特点，以增强国有经济活力、竞争力和抗风险能力为目标，灵活采取引入战略投资者、推进企业改制上市、允许员工持股、吸引股权投资基金入股等方式推动混合所有制改革。支持在东北地区的国有企业先行开展混合所有制改革试点。鼓励地方企业和民营资本积极参与东北地区中央企业及其子公司产权制度改革。推动中央企业与地方协同融合发展，带动地方发展配套产业，支持共建一批产业园区。支持地方国有企业全面开展混合所有制改革。鼓励地方国有企业积极引入各类投资者，形成股权结构多元、股东行为规范、内部约束有效、运行高效灵活的经营机制。建立国有科技型企业股权和分红激励机制，落实国有企业事业单位自主创新、科技成果转化奖励的相关政策。

完善国企国资管理体制。发挥企业党组织的领导核心和政治核心作用，保证党和国家方针政策、重大部署在国有企业贯彻执行。以管资本为主加强国有资产监管，强化对权力集中、资金密集、资源富集、资产聚集部门和岗位的监督，构建权责清晰、约束有效的经营投资责任体系，改组组建国有资本投资、运营公司。建立国有资产出资人监管权力清单和责任清单，稳步推进经营性

国有资产集中统一监管，建立健全国有资本经营预算管理制度。进一步完善现代企业制度，全面推进依法治企，健全协调运转、有效制衡的法人治理结构。强化国有资产监督，严格责任追究。

第三节 大力发展民营经济

着力改善营商环境。建设以“亲”、“清”为主要特征的新型政商关系，及时解决民营企业发展中遇到的实际困难。开展优化投资营商环境专项行动。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，依法保护民营企业合法权益。推进民营经济发展改革示范工作，健全和完善促进民营经济健康发展的体制机制，优化民营经济发展环境。完善民营企业公共服务平台，增强提供创新创业、人才培养、市场开拓、法律政策等服务的能力。壮大一批主业突出、核心竞争力强的民营企业集团和龙头企业。扶持中小企业发展，合理降低企业税费负担，着力降低制度性交易成本，多措并举降低实体经济企业用工、用地等要素投入成本。

放宽民间投资准入。以市场准入负面清单为基础，允许民营企业进入未明确限制和禁止的领域，推动民营企业参与铁路、公路、航空等基础设施建设运营，完善民营企业参与教育、文化、医疗、卫生、养老等社会事业发展的体制机制。支持民营企业和社会资本参与国有企业改制重组，引导民营企业和国有企业建立配套协作机制。增强民营企业发展信心，选择一批收益可预期的优质项目实施政府和社会资本合作（PPP）模式。

提升金融服务水平。鼓励有条件的商业银行在风险可控、商业可持续前提下发展适应民营企业特点的新型抵（质）押担保贷

款和无还本续贷业务，对购买信用保险和贷款保证保险的民营企业积极给予贷款支持。鼓励符合条件的民营企业进行股权融资和债权融资。鼓励民间资本依法合规投资入股法人金融机构。支持在东北地区兴办民营银行、消费金融公司等金融机构，鼓励符合条件的重点装备制造企业发起设立融资租赁公司。鼓励开发性金融机构、政策性金融机构支持民营企业发展。支持地方政府建设小微企业保险扶持机制，加快建立小额贷款保证保险激励惩戒制度。

第四节 推进重点专项改革

着力解决国企历史遗留问题。全面启动并深入推进厂办大集体改革。加大中央支持力度，允许国有企业划出部分股权转让收益、地方政府出让部分国企股权，专项解决厂办大集体和分离企业办社会职能等历史遗留问题。中央财政继续对厂办大集体改革实施“奖补结合”，允许中央财政奖励和补助资金统筹用于支付改革成本。鼓励厂办大集体企业通过合资、合作、出售等多种方式，改制为产权清晰、面向市场、自负盈亏的独立法人实体。全面推进国有企业职工家属区“三供一业”分离移交工作，力争2018年底前完成主要目标任务。

大力推进国有林区林场改革。厘清政府与森工企业的职能定位，剥离森工企业社会管理和办社会职能，加快林区所办企业改制改革。推动解决林区金融债务问题，分类化解林区林场金融债务。推进重点国有林区深远山林业职工搬迁和林场调整，因地制宜发展一批林区宜居小镇。积极推进大小兴安岭及长白山林区生态保护与经济转型，发展林下经济、森林旅游等接续替代产业。

支持重点国有林业局和森工城市开展生态保护和经济转型试点。健全职工转移就业机制，做好社会保险关系接续工作，妥善安置国有林区富余职工。

加快农垦系统改革发展。坚持政企分开的改革方向，推进农场企业化，实现改制平稳过渡。推进垦区集团化，探索自下而上改革路径。推进分离办社会改革，加快社会管理属地化，提高垦区公共服务水平。推动将国有农场承担的社会管理和公共服务职能纳入地方政府统一管理。支持农垦企业按规定参与国家大宗农产品政策性收储和境外农业综合开发。赋予黑龙江农垦粮食自营进出口权。

深入开展综合改革试验。积极推进沈阳经济区新型工业化综合配套改革试验区建设，推动建立促进传统产业转型升级的体制机制，创新产业园区联盟发展机制，建立产业链条分工协作机制。加快推进黑龙江省“两大平原”现代农业综合配套改革试验，创新农业经营主体、农村金融保险服务、农业支持保护政策、农产品价格形成机制，深化农村土地管理制度改革。推动实施吉林省农村金融综合改革试验，探索形成可操作、可复制的普惠金融发展模式。

第三章 创新发展 培育振兴发展新动力

把创新摆在发展全局的核心位置，深入推进大众创业万众创新，塑造更多依靠创新驱动、更多发挥先发优势的引领型发展，使创新成为培育东北老工业基地内生发展动力的主要生成点。

第一节 建立健全创新创业体系

构建政产学研用一体的创新体系。强化企业创新主体地位和主导作用，实施国家技术创新工程，开展区域骨干企业创新转型试点，鼓励国有企业加大创新力度。依托大企业和产业集群带动区域创新发展。加快构建以企业为主体，科研院所、高校、职业学校、科技服务机构等参加的产业与技术创新联盟，面向全国吸引优秀人才，开展行业共性关键技术攻关，打通基础研究、应用开发、中试和产业化之间的通道，强化创新链和产业链、创新链和服务链、创新链和资金链对接。组织实施东北振兴重大创新工程。深化中科院与东北地区“院地合作”，组织实施东北振兴科技引领行动计划。

专栏3 重点产业与技术创新联盟

1.机器人产业联盟；2.轨道交通装备产业技术创新联盟；3.数控机床高速精密化技术创新战略联盟；4.半导体装备产业技术创新战略联盟；5.航空装备产业技术创新联盟；6.燃气轮机产业技术创新战略联盟；7.核电装备技术创新战略联盟；8.海洋装备技术创新战略联盟；9.新能源汽车技术创新战略联盟；10.新能源产业技术创新联盟；11.新材料产业技术创新联盟；12.石墨产业技术创新战略联盟；13.现代农牧业机械装备技术创新战略联盟；14.生物制药技术创新战略联盟；15.森林食品产业技术创新战略联盟；16.人参及北药、蒙药产业技术创新战略联盟；17.马铃薯和大豆产业技术创新战略联盟；18.乳业产业技术创新战略联盟。

打造创新创业高地。务实推动东北地区多层次创新创业平台建设，努力将东北地区建设成为重要技术创新与研发基地。支持沈阳开展全面改革创新试验，探索形成适合东北特点和实际的创新体制、机制和政策体系。积极推进沈阳—大连国家自主创新示

范区建设。在条件合适的老工业城市，创建国家创新型城市和设立国家高新技术产业开发区。开展老工业城市创新发展试点。加快建设沈阳市浑南区双创示范基地，在东北地区打造若干双创示范基地。鼓励有条件的地区开展跨省区协同创新合作。

建设创新创业服务平台。支持东北地区充分利用现有基础、依托互联网建设一批创新创业服务平台，探索建设跨区域跨行业平台。围绕装备制造等特色优势产业，鼓励企业自建或与科研院所共建技术研究院、共性技术研发中心、装备性能分析中心等新型创新平台。依托高校产业园区促进区域创新和人才引进，支持高校建设研发转化平台。鼓励发展众创、众包、众扶、众筹等大众创业万众创新支撑平台，打造虚拟空间、创客平台、创业社区等众创载体。鼓励发展黑龙江大米网、辽源袜业园、葫芦岛泳装产业基地、通辽农畜产业区等电子商务公共服务平台。鼓励线上线下创新创业平台融合发展，支持汽车电子、生物医药等特色专业孵化器建设。支持东北地区与知名互联网企业在电子商务、就业创业等领域开展合作。

专栏4 重点创新创业平台

实验室、技术中心、工程中心：沈阳材料科学国家（联合）实验室、大连高新区“2025创新中心”、大连储能技术创新中心、中国农业科学院果树研究所北方果树良种苗木繁育和技术转化中心（辽宁）、综合极端条件试验装置（吉林大学）、高速列车试验中心（中车长客）、哈工大空间环境地面模拟装置、国家重载快捷铁路货车装备工程技术研究中心（黑龙江）、国家水力发电设备工程技术研究中心（黑龙江）、国家乳业工程技术研究中心（黑龙江）、清华大学宝泰隆石墨烯应用技术联合开发中心（黑龙江）、呼伦贝尔科技创业服务中心。

园区、创新基地、科研院所：远大科技园、沈鼓一大工研究院、中科院机器

人与智能制造创新研究院、国家精密光学领域重大创新基地（吉林）、吉林省化工新材料重大创新基地、中科院东北地理与农业生态研究所湿地与黑土农业创新平台（吉林）、空间目标观测基地（吉林）、703所燃气轮机产业园（黑龙江）、黑龙江省工业技术研究院、哈工大机器人产业集团、内蒙古通辽国家农业科技园区、内蒙古蒙东铝及新材料工业技术研究院、内蒙古蒙医药工程技术研究院。

第二节 培育壮大创新创业群体

加大人才培养和智力引进力度。加大国家“千人计划”、“万人计划”等重大人才计划对东北地区倾斜力度。继续实施老工业基地国外引智和对外交流专项。完善人才激励机制，鼓励高校、科研院所、国有企业强化对科技人才和管理人才的激励。推动在中心城市建立人才管理改革试验区，面向全球吸引人才。组织实施东北地区高层次人才援助计划，通过建设领军人才创新驱动中心等方式，带动创新要素流向东北地区。支持高校、职业院校加强国际交流与合作，引进国外优质教育资源开展合作办学。

加快培育创业者群体。实施东北地区创业导师计划，建设高水平创业导师队伍。落实高校、科研院所等专业技术人员离岗创业政策，建立健全科研人员双向流动机制。鼓励高校和科研院所依托科技企业孵化器、大学科技园等搭建创业教育实践平台。支持高校制定创新创业培养计划，建设学生创业孵化器。整合发展高校毕业生创新创业基金，引导大学毕业生在东北地区就业创业。加强培训服务，支持高校毕业生、下岗人员、退役军人、返乡农民工等群体创业。鼓励利用现有乡镇工业园区、闲置厂房校舍和科研培训设施等为农民创新创业提供孵化服务。

壮大“大国工匠”队伍。加快现代职业教育体系建设，培养

老工业基地振兴发展亟需的高素质劳动者和技术技能人才。以产教融合、双元培养为主攻方向，建立学校和企业双元育人制度。统筹培育技术技能人才的企业资源、学校资源和培训资源，建立产教对接的供需衔接机制和责任分担的合作育人机制。推动政府、行业、企业、学校发挥各自优势、紧密配合，建立健全职业教育产教融合制度体系。加快建设支撑产业转型升级、开放共享的职业技能公共实训基地。深入开展老工业基地产业转型升级技术技能人才改革试点。

专栏5 首批老工业基地产业转型升级技术技能人才双元培育改革试点城市名单

辽宁省：沈阳市、盘锦市、本溪市、鞍山市。

吉林省：长春市、吉林市、辽源市。

黑龙江省：哈尔滨市、齐齐哈尔市、大庆市、佳木斯市、牡丹江市。

蒙东地区：通辽市、呼伦贝尔市、赤峰市。

第三节 完善创新创业支持政策

强化财政支持。发挥好财政科技投入的引导激励作用，按照科研活动规律和财政预算管理要求，完善管理政策，优化管理流程，改进管理方式。深化地方科技计划（专项、基金等）管理改革，建立目标明确和绩效导向的科技资金管理制度。充分发挥财政资金引导作用，鼓励企业加大研发投入强度。更多运用财政后补助、间接投入等方式，提高财政资金使用效力，引导社会资本和金融资本支持创新创业。探索采用创新券、创业券等方式，鼓励企业与高校、科研院所合作转化科技成果和购买科技服务。

强化金融支持。依托中心城市，开展促进科技和金融结合试点。发展创业投资和区域性股权市场，支持一批成长性好、发展潜力大、符合条件的科技型企业优先上市或在“新三板”挂牌。鼓励政策性和开发性金融机构结合自身业务范围，鼓励商业银行加大创新力度，与创业投资、股权投资机构加强合作，依法依规探索推广投贷联动、债贷结合等融资模式。

强化知识产权保护和转化。支持企业、产业技术联盟构建专利池，建设基于互联网的研究开发、技术转移、检验检测认证、知识产权与标准、科技咨询等服务平台。实施促进科技成果转移转化行动，全面下放科技成果处置权、使用权和收益权，加大股权激励力度，提高科研人员成果转化收益分享比例。加快制定出台支持东北老工业基地振兴的知识产权政策。

第四章 夯实基础 提高农业现代化水平

加快转变农业发展方式，推进农业供给侧结构性改革，着力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，提高农业综合效益和竞争力，积极发展现代化大农业，建设美丽宜居乡村，把东北地区建成国家重要的现代农业生产基地。

第一节 提高粮食综合生产能力

完善粮食生产布局。巩固提升国家商品粮主产区地位，划定粮食生产功能区，落实粮食主产区利益补偿机制，建成一批优质高效的粮食生产基地。加快粮食生产结构调整。稳定发展水稻生产，完善水稻生产、科技、市场服务体系。以培育优良品种为抓手，提高大豆亩产、品质和效益。适当调减非优势区玉米种植。

以粮食主产区为重点大规模建设高标准农田，加快农田水利、林网和田间道路、桥涵等配套设施建设，加快推进盐碱地和中低产田改造。积极稳妥推进玉米收储制度改革。引导多元化市场主体入市收购。推进智慧粮库建设和节粮减损。改善粮食仓储运输条件，畅通东北地区粮食外运瓶颈，加大粮食外运力度。

实施藏粮于地策略。全面划定永久基本农田，大力实施农村土地整治，完善耕地质量等级调查评价与监测制度，推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，扩大黑土地保护利用试点范围，开展定期深松整地、耕地质量保护与提升补贴试点。大力推广玉米与大豆、花生、马铃薯、杂粮杂豆等轮作，促进种地养地结合。落实和完善耕地占补平衡制度，全面推进建设占用耕地耕作层剥离再利用，完善耕地保护补偿机制。

强化科技支撑作用。推进对粮食生产关键环节农机具购置实施敞开补贴，逐步实现主要粮食作物生产全程机械化。大力提升种业自主创新能力，实施农业良种工程和种业自主创新工程。开展粮食绿色高产高效创建，提升农作物重大病虫害监测预警和防控能力。建设若干现代农业示范区、农业标准化示范区和农业科技园区。全面提升农业气象、生态气象预报能力和防灾减灾预警能力。推行科技特派员制度。

专栏6 提高粮食综合生产能力重点工程

1.粮食生产基地创建工程；2.现代农业示范区建设工程；3.高标准农田建设工程；4.黑土地保护工程；5.主要农作物生产全程机械化推进工程；6.耕地质量保护与提升工程；7.节水灌溉改造工程；8.盐碱地改良工程；9.良种繁育工程；10.有机大豆种植工程；11.粮食收储供应安全保障工程；12.植物保护工程；13.

境外粮食后备基地工程；14.出口粮食质量安全示范基地建设工程。

第二节 促进农村产业融合发展

调整优化种植养殖结构。在稳定粮食生产、确保粮食安全的基础上，积极发展畜牧业、设施农业、夏秋蔬菜和水产业，因地制宜发展特色农牧业。加快推进规模化、集约化、标准化畜禽养殖，积极扶持牧区生态家庭牧场建设。以林菌、林果、花卉苗木、林药、林中养殖等为重点，培育扶持林下经济特色龙头企业和生态原产地产品保护品种，推动生态原产地产品保护示范区建设。积极稳妥扩大粮改饲试点，加快建设现代饲草料产业体系。积极开展种养结合循环农业试点示范。

延伸农业产业链。加快推进农村一二三产业融合发展。扩大农产品产地初加工补助的规模、实施区域和范围，提升就地加工转化水平。以“粮头食尾”、“农头工尾”为方向，加强农产品加工技术创新，促进农产品初加工、精深加工及综合利用加工协调发展，提高农产品加工转化率和附加值。支持粮食主产区发展玉米等粮食深加工，形成一批优势产业集群。积极发展农业生产性服务业，鼓励开展代耕代种代收、农机具融资租赁等市场化和专业化服务。实施农产品流通体系建设工程，加快冷链物流体系建设，支持优势产区批发市场升级改造。健全农产品产地营销体系，推广农超、农企等产销对接模式。

大力发展农业新业态。推广使用物联网、云计算、大数据等现代信息技术，发展“互联网+”现代农业。支持创建线上销售

渠道，扩大东北地区优质特色农产品销售范围。加快推进信息进村入户，积极发展农业电子商务，完善配送及综合服务网络。推动农业与旅游休闲、教育文化、健康养生等深度融合，发展观光农业、体验农业和创意农业。鼓励在大城市郊区发展工厂化、立体化等高科技农业。探索发展农产品个性化定制服务、会展农业和农业众筹。

确保农产品安全。全面推行农业标准化生产，依托“三品一标”及生态原产地产品的生产加工，扩大绿色食品种植面积和绿色农畜生产加工规模，培育具有东北地域特色的农产品知名品牌，打造高端优质农产品品牌，推进生态原产地品牌建设。实行严格的农业投入品使用管理制度，实施一批农业化学投入品零施用示范项目。构建农产品质量安全监管追溯信息体系。实施化肥农药使用量零增长行动，强化动植物疫情疫病检疫防控。开展国家农产品质量安全县创建行动。

专栏7 推动农村产业融合发展重点工程

1. 畜禽标准化生态养殖场建设工程；2. 特色设施农业产业化工程；3. 特色养殖业发展示范工程；4. 林果业振兴发展工程；5. 现代畜牧业养加销一体化工程；6. 农产品绿色化精细化深加工基地建设工程；7. 农业生产性服务业发展示范工程；8. 都市农业发展工程；9. 农产品标准化生产基地建设工程；10. 农业化学投入品零施用示范工程；11. 知名农产品品牌保护工程；12. 农产品流通和检验检测体系建设工程。

第三节 深化农村体制改革

深化农村集体产权制度改革。着力推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革，发展多种形式股份合作，赋予农民对集体

资产更多权能，赋予农民更多财产权利。稳定农村土地承包关系，积极探索农村土地所有权、承包权、经营权三权分置的具体形式。鼓励和引导农户自愿互换承包地块实现连片耕种。完善城乡统一的建设用地市场，积极稳妥推进农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点。完善与拓展城乡建设用地增减挂钩试点，将指标交易收益用于改善农民生产生活条件。

推进农村金融体制改革。积极稳妥推进农村信用社产权改革，强化省联社服务功能，有序扩大村镇银行覆盖范围。切实履行省级政府对农村信用社的风险处置职责，加大对农村信用社风险处置和产权改革的政策支持。稳妥开展农民专业合作社内部资金互助试点，依法有序推进农村承包土地的经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，探索开展粮食生产规模经营主体营销贷款改革试点。建立健全省级农业信贷担保体系，逐步建成覆盖粮食主产区及主要农业大县的信贷担保网络。稳步扩大“保险+期指”试点，探索开展收入保险、目标价格保险等试点。

壮大新型农业经营主体。引导农户承包地经营权向农民专业合作社、家庭农场等流转，发展多种形式适度规模经营，支持符合条件的农民专业合作社、家庭农场优先承担政府涉农项目。推动财政补贴资金向新型农业经营主体倾斜。强化龙头企业联农带农激励机制，开展订单农业、贷款担保等合作。加快构建职业农民队伍。搭建农村产业融合公共服务平台，培育农业新型服务主体，创新服务机制，健全农业社会化服务体系。

第四节 建设美丽宜居乡村

加强农村地区“硬件”建设。强化城乡基础设施连接，推动

水、电、路、气等基础设施城乡联网和共建共享。加快实施农村、垦区、林区电网改造升级工程，积极发展绿色小水电。全面推进农村、垦区、林区及牧区硬化道路、安全饮水、集中供热、信息网络、邮政储蓄、农村校舍、文化体育设施建设，统筹推进危房改造及农房抗震改造。改善农村人居环境，全面推进农村垃圾治理及生活污水处理设施建设，推进农村环境综合整治。大力实施以工代赈，着力改善东北地区贫困农村生产生活条件。依托东北地区独特的自然风光和历史人文条件，加快培育一批特色小镇。

提高农村公共服务水平。推动城镇公共服务向农村延伸，逐步实现城乡基本公共服务制度并轨。推动建立统一的城乡居民基本养老保险制度和基本医疗保险制度。合理规划布局农村学校，改善农村办学条件和教师工作生活条件，加强基层医疗卫生机构和乡村医生队伍建设。加强农村公共文化、科学普及等服务能力建设。建立健全农村留守儿童和妇女、老人关爱服务体系。加强和改善农村社会治理，深入推进平安乡镇、平安村庄建设。

第五章 优化结构 构建现代产业体系

引导制造业向效益提升、分工细化、协作紧密方向发展，增强现代服务业对制造业升级的支撑作用，促进互联网的深度广泛应用，重塑产业竞争优势，培育经济增长新动能，将东北老工业基地打造成为“中国制造 2025”的先行区。

第一节 推进装备制造业提档升级

积极发展高端装备制造业。以建设具有国际竞争力的先进装备制造业基地和重大技术装备战略基地为目标，加快推动装备制

造业转型升级。建设一批装备制造业创新中心，强化核心基础零部件、先进基础工艺等工业基础能力建设，实施装备制造业标准化和质量提升规划，开展质量品牌提升行动，提升重大装备产品技术工艺水平。发挥老工业基地比较优势，完善自主创新体系，加强基础研究、关键技术研究验证和条件能力建设，做强“工业母机”，推动实施燃气轮机、航空发动机等领域的重大工程项目。引导中小企业融入装备制造产业链，形成合理分工、高效合作的优势产业集群。打造一批空间布局合理、主导产业突出的专业产业园区，建设一批产业转型升级示范区、示范园区及示范基地，在实施《中国制造 2025》中重塑东北装备竞争力，促进东北装备“装备中国”、走向世界。优化汽车生产基地布局，提高研发能力和发动机等核心零部件配套能力。

促进信息化与工业化深度融合。积极发展高档数控机床、工业机器人等智能制造装备和产品。在装备制造领域推广运用现代信息技术，建设一批智能工厂和数字化车间。打造低时延、高可靠、广覆盖的工业互联网，发展基于互联网的个性化定制、众包设计、云制造等新型制造模式。开展工业化与信息化融合发展试点，建成一批新型工业化示范基地。

推动军民融合产业发展。探索建立军民融合产业发展机制，完善相关政策体系，引导军工企业延伸产业链，发展军民两用高端装备等产品。支持地方企业、高校和科研院所参与军品科研、测试、生产等国防任务。鼓励军民两用设备设施、大型科研仪器、重点实验室资源共享，支持建设军民融合公共服务平台。依托军民融合创新示范区建设，增强先进技术、产业产品等军民共用的

协调性。

专栏 8 装备制造业发展重点和主要基地

电力装备。发展重点：核电装备、大型高效超净排放煤电机组、超大容量水电机组、重型燃气轮机、超高压输变电装备、智能电网设备等。主要基地：哈尔滨电力装备制造基地、齐齐哈尔核电装备制造基地、佳木斯电力装备制造基地、吉林电力装备制造基地、沈阳电力装备制造基地、大连全钒液流电池储能装备产业化基地等。

航空航天装备。发展重点：直升机、通用飞机、轻型多用途飞机、支线飞机、无人机、卫星、航天器，以及新型航空发动机、飞机传动系统、大型精密模锻专用件等关键零部件。主要基地：哈尔滨航空航天装备制造基地、吉林通用航空产业基地、沈阳航空装备制造基地、大连通用航空产业基地等。

轨道交通装备。发展重点：高速动车组、新型内燃机车、铁路货车、现代有轨电车、市域快轨车等轨道交通装备，以及城市轨道交通控制系统、机车微机控制系统、机车信号设备等关键设备和零部件。主要基地：长春轨道交通装备制造基地、哈尔滨轨道交通装备制造基地、齐齐哈尔轨道交通装备制造基地、大连轨道交通装备制造基地、辽阳装备制造产业基地等。

智能制造装备。发展重点：高精度高性能精密测量设备、高精度数控装备、3D 打印设备、机器人等，以及关键零部件。主要基地：哈尔滨智能装备制造基地、齐齐哈尔数控机床制造基地、长春高端智能装备产业基地、沈阳高端智能装备产业基地、沈阳机器人产业基地、大连智能制造装备基地、抚顺智能装备基地、鞍山激光电子及自动化装备产业基地等。

农机装备。发展重点：联合收割机械、精准播种施肥机械、整地机械、先进牧业机械、大型农机电控系统等。主要基地：呼伦贝尔农牧业机械装备制造基地、哈尔滨农机装备制造基地、大庆农机装备制造基地、齐齐哈尔农机装备制造基地、佳木斯农机装备制造基地、七台河农机制造基地、四平农机装备制造基地、松原农机装备制造基地、沈阳农机装备制造基地等。

船舶与海工装备。发展重点：高技术船舶、大型远洋船舶、豪华邮轮、海洋

矿产资源开发装备、深海探测装备、海上作业保障装备等。主要基地：大连船舶和海工装备基地、哈尔滨海工装备基地等。

新能源装备。发展重点：大功率风力发电机组、高转化率太阳能电池组件、并网电站、分布式光伏光热电站等。主要基地：哈尔滨新能源装备产业基地、牡丹江风电装备产业基地、黑河风电装备产业基地、佳木斯风电装备产业基地、白城风电装备产业园区、大连风电核心零部件研制基地、朝阳新能源产业基地、锦州光伏产业基地等。

石化成套装备。发展重点：大型石化产品成套生产线、大型天然气液化生产线、大型煤化工生产线、大型高品质石油炼化装备、石油开采装备等。主要基地：大庆石化装备制造基地、齐齐哈尔石化成套装备基地、牡丹江石油装备产业基地、沈阳石化装备基地、大连石化通用装备基地、盘锦石油天然气装备基地等。

冶金成套装备。发展重点：大型高效金属冷热轧机、钢铁高效精整设备、高产铁矿石焙烧设备、高端液压装备等。主要基地：齐齐哈尔冶金成套装备基地、阜新液压产业基地、大连冶金装备制造基地、辽宁（辽阳）铝合金精深加工产业基地等。

第二节 调整和优化传统产业结构

有效化解过剩产能。严格控制钢铁、煤炭等产能过剩行业新增产能。严格执行相关法律法规和强制性标准，对能耗、环保、安全生产达不到标准和生产不合格产品或淘汰类产能，依法依规有序关停退出。加快推进龙煤集团、阜矿集团、吉煤集团等煤炭企业深化改革，有序化解过剩煤炭产能。有效落实财税支持、不良资产处置、富余人员安置以及专项奖补等政策，积极推进企业兼并重组，依靠市场化的方法推动“僵尸企业”有序退出市场。

提升精深加工水平。依托优势资源，延伸产业链条，提高资源精深加工比重。推动钢铁行业开发关键钢材品种及高端钢材产

品，打造精品钢材基地。引导有色金属产业向新型合金、新型功能材料等精深加工环节延伸，促进资源综合利用。以“油头化尾”为方向，推动石油精深加工，加快石化产业炼化一体化进程，重点发展化工新材料、工程塑料、精细化学品。以“煤头电尾”、“煤头化尾”为方向，推动煤炭精深加工，加强煤炭清洁高效利用，依据煤、水资源状况及环境承载能力，推动黑龙江、吉林和蒙东等煤水组合条件好的地区有序发展现代煤化工，实现煤化工与石油化工互补发展。积极推动高性能纤维及高端石墨深加工等特色产业发展，努力将东北地区打造成为国家新型原材料基地。积极发展绿色建材。加快发展林木精深加工业。

第三节 积极发展新产业和新业态

培育壮大战略性新兴产业。支持新一代信息技术、新能源汽车、高端装备和材料、数字创意、绿色低碳和生态环保等领域的新兴产业发展壮大。积极推进智能交通、精准医疗、虚拟现实等新兴前沿领域创新和产业化，形成一批新增长点。培育发展空天海洋、信息网络、生命科学、核技术等战略性新兴产业。在沈阳、哈尔滨等城市建设若干具有引领带动作用的新兴产业创新发展基地。推动在结构单一的老工业城市设立新兴产业集聚发展园区。国家战略性新兴产业布局重点向东北地区倾斜。

积极发展特色产业和新兴业态。依托特色资源优势，打造农产品精深加工、现代中蒙药等特色产业集群。在家具、陶瓷、泳装、袜业、旅游用品等行业打造一批国家级知名品牌。促进“互联网+”新业态创新，积极发展电子商务、供应链物流、互联网医疗、互联网教育等新兴业态。

专栏9 战略性新兴产业集群

辽宁省：沈阳民用航空产业集群、沈阳—大连机器人产业集群、大连—盘锦海洋工程装备产业集群、沈阳新能源汽车产业集群、大连—本溪生物医药产业集群、沈阳信息服务产业集群、鞍山激光及应用产业集群、大连信息技术及服务产业集群、大连集成电路设计与制造产业集群。

吉林省：长春—通化—延边生物医药产业集群、长春—吉林电子产品制造产业集群、吉林—通化高性能纤维复合材料产业集群、长春遥感卫星及应用产业集群、长春轨道客车制造产业集群、长春汽车电子产业集群。

黑龙江省：哈尔滨—大庆—牡丹江生物医药产业集群、哈尔滨云计算产业集群、鸡西—鹤岗石墨新材料产业集群、哈尔滨机器人产业集群、哈尔滨—齐齐哈尔清洁能源装备产业集群、大庆高新区高端石化产业集群、齐齐哈尔重型数控机床产业集群。

蒙东地区：通辽—赤峰蒙药及生物医药产业集群、通辽—赤峰生物制造产业集群、兴安盟—赤峰生物育种产业集群、赤峰云计算产业集群、锡盟—赤峰新能源产业集群。

第四节 促进服务业优质高效发展

积极发展生产性服务业。大力发展现代物流业，完善物流信息平台 and 标准化体系。加快建立多层次的资本市场，鼓励发展直接融资，推动上交所、深交所在东北地区设立办事处。提升大连商品交易所国际化水平和服务功能，建设全球重要的期货交易中心。积极发展工业设计和创意、工程咨询、知识产权、售后服务、检验检测认证、人力资源服务等现代生产性服务业。推进软件外包产业向高端化发展，建设面向东北亚、辐射全球的软件基地。积极发展会展业，依托中心城市，建设东北亚会展发展新高地。

开展以生产性服务业为重点的国家服务业综合改革试点。

推动制造业服务化转型。鼓励工业企业发展产品研发设计、系统总承包、整体解决方案设计等高端服务和远程维护、质量诊断等在线增值服务，实现从生产制造型向生产服务型转变。鼓励工业企业中的生产性服务业分离分立，向专业化、高端化、规模化发展。推进实施老工业基地服务型制造行动计划。推动沈阳、长春、哈尔滨建设服务业与制造业深度融合示范基地。

提升生活性服务业品质。顺应群众期盼，以改革创新增加生活性服务业有效供给，培育旅游、文化、体育、健康、养老等新消费增长点。强化旅游基础设施建设，大力发展生态、工业、边境、文化和滨海旅游，推动全域旅游发展，打造国际知名旅游目的地。建立健全健康养老服务体系，打造“候鸟式”休闲康养基地，推进沈阳、长春、哈尔滨、齐齐哈尔等地开展康养服务业综合改革试点。支持符合条件的城市申报国家历史文化名城，加强传统村落和民居的保护。加快发展现代文化产业，积极发展网络视听、移动多媒体等新兴产业，推动影视制作等传统产业转型升级，推进文化业态创新，扩大和引导文化消费。积极发展体育产业，大力发展冰雪产业。鼓励发展温泉疗养、康体保健、中医理疗等健康养生产业。

专栏 10 东北特色旅游产品体系

生态旅游：打造呼伦贝尔、锡林郭勒、科尔沁等草原生态旅游目的地，大小兴安岭、长白山、辽东山地等森林生态旅游目的地，三江、松嫩、辽河下游等平原湿地生态旅游目的地。

工业旅游：开发建设沈阳铁西装备制造业发展示范区、阜新海州露天矿国家

矿山公园、大庆铁人纪念馆及地质博物馆等工业旅游示范点。

边境旅游：加大满洲里、黑河、绥芬河、同江、二连浩特、丹东、琿春、图们等边境口岸城市旅游基础设施建设，打造漠河、抚远、东宁、集安、额尔古纳等边境风情旅游城镇。

文化旅游：开发侏罗纪古生物化石、晚白垩纪早期恐龙化石、红山文化、辽上京及元上都、高句丽国、渤海国及辽、金、元、清时期遗址等历史文化遗迹旅游线路，充分发挥“九一八”历史博物馆、东北抗联博物馆、抗美援朝纪念馆等红色旅游经典景区功能，扶持开发北大荒拓荒史迹、电影发展史迹等旅游产品。

冰雪旅游：打造哈尔滨—亚布力—牡丹江冰雪文化旅游目的地、长春—吉林冰雪运动休闲旅游目的地、长白山冰雪休闲竞技旅游目的地、阿尔山—柴河新兴滑雪度假旅游目的地。

滨海旅游：打造葫芦岛—锦州—盘锦—营口—大连—丹东滨海旅游目的地。

第六章 协调发展 拓展区域发展新空间

着眼于拓展区域发展空间、释放发展潜力，推进以人为核心的新型城镇化，提升东北三省和内蒙古自治区协调协同发展水平，深化与京津冀地区的分工协作，构建内外有效衔接、条块充分互动、陆海深度统筹的区域发展新格局。

第一节 提升城镇化发展质量

推进新型城镇化进程。以人为核心，以提高质量为重点，以完善体制机制为保障，积极稳妥推进新型城镇化。深化户籍制度改革，全面推行居住证制度，有序推进农业转移人口市民化，提高户籍人口城镇化率。健全促进农业转移人口市民化的财政、土地等机制，积极推进新型城镇化综合试点和中小城市综合改革试

点，探索符合东北实际的城镇化发展模式。在条件成熟地区，探索推进农业转移人口就地就近城镇化。

优化城镇发展布局。完善城镇布局和形态，优化行政区划设置，壮大中心城市，发挥规模效应和带动效应，促进大中小城市和小城镇合理分布、协调发展。推动哈（尔滨）长（春）沈（阳）大（连）为主轴的东北地区城市群建设。加快哈长城市群建设，依托哈尔滨、长春，打造哈长发展轴和哈大齐牡、长吉图发展带。依托沈阳、大连，增强沈阳经济区和辽宁沿海经济带整体竞争力，加速沈抚同城化进程，积极推动辽中南地区协同发展。大力推进东北东部经济带发展。加快推进内蒙古东部地区城镇化进程。打造京沈经济轴带，深化与环渤海地区对接合作。积极培育齐齐哈尔—赤峰，绥芬河—满洲里、琿春—阿尔山、丹东—霍林河、锦州—锡林浩特等二级经济轴带。

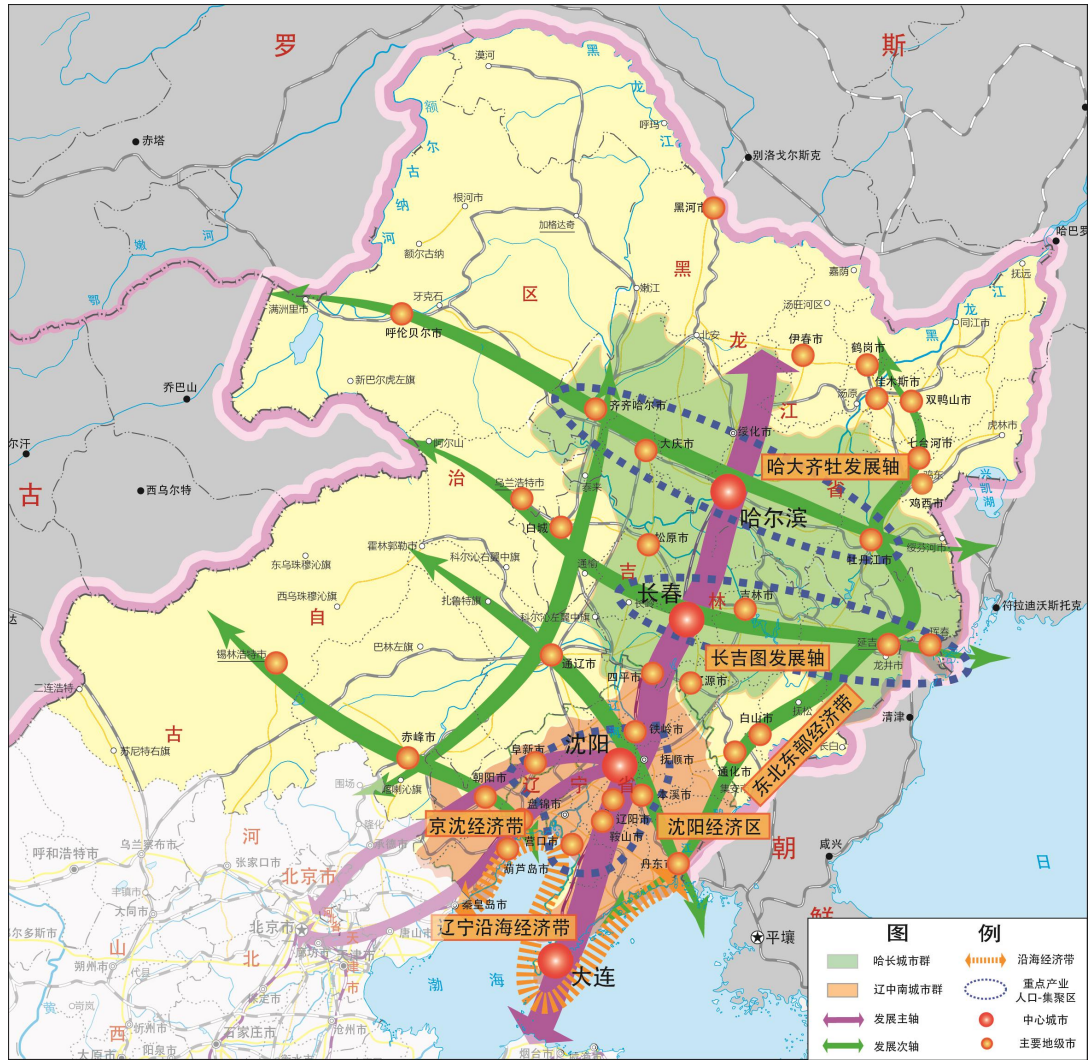


图 1 东北地区城市群示意图

大力推进国家级新区建设。依托大连金普新区、哈尔滨新区、长春新区，打造转变政府职能和创新管理体制的先行区。推动大连金普新区建立健全务实高效的管理体制，进一步优化各功能管理模式，创新大连东北亚国际航运中心建设模式。推动哈尔滨新区创新面向东北亚开放合作机制，加快对俄合作载体建设，在服务贸易管理体制、发展建设模式、经贸便利化等方面进行探索创新。推动长春新区构建科技产业创新平台，依托东北亚国际内陆港和机场等基础设施，探索参与图们江区域合作开发的新路径。

做优做强县域经济。培育县域特色化、专业化产业，促进农产品精深加工、农村服务业及劳动密集型产业集聚高效发展。完善县域产业园区布局，提升承接城市功能转移和辐射带动乡村发展能力，积极探索承接产业转移新模式，融入区域性产业链和生产网络，大力推进“一县一业”示范工程建设。支持区域中心城市制造业企业向周边县（市）搬迁和升级改造，鼓励行业核心企业向周边县（市）延伸产业链条。开展扩权强县、扩权强镇试点。以提升质量、增加数量为方向，加快培育发展新生中小城市。建立健全县（市）与垦区、林区、矿区、油区、边区长效融合发展机制。

第二节 促进三省一区协同发展

完善创新协同发展机制。深化东北地区内部合作，完善区域合作与协同发展机制，进一步提升层次、丰富功能。完善三省一区合作行政首长联席会议制度，建立健全跨地区、跨部门重点项目、重大事项协调推进机制。推动东北三省和内蒙古自治区规划对接和政策衔接，探索建立行政管理协调机制。建立区域合作资金保障机制，引导社会资本参与区域合作重点项目。完善区域合作利益分配机制，强化区域互助机制。鼓励政策性、开发性金融机构和商业银行参与协同发展机制建设。

丰富完善协同发展模式。加强内部次区域合作，促进东北东部经济带融合发展，推动东北三省西部地区与蒙东一体发展，完善四（平）辽（源）铁（岭）通（辽）、白（山）通（化）丹（东）等合作发展机制，推动锡（林郭勒）赤（峰）朝（阳）锦（州）合作发展。大力推进跨省区能源、交通、水利等基础设施建设，

完善省际信息骨干网络。优化重大生产力布局，避免无序竞争和重复建设。深化公共服务、营商环境、管理规制等领域合作，促进市场深度融合、要素有序流动、资源高效配置。

第三节 加强与京津冀等地区对接合作

有序承接京津产业转移。建立产业合作与创新转化平台，推动各地依据自身特点和基础与京津冀地区开展产业对接合作，避免市场分割、产业趋同、无序竞争、重复建设、污染转移等问题。支持辽宁西部地区加快发展，打造对接京津冀协同发展战略的先行区。推进东戴河中关村合作园区建设。围绕对接京津冀协同发展和推进东北地区内部合作，支持各省（区、市）共建合作园区。

全面对接京津冀协同发展。在口岸、公路、铁路、航空、管道等基础设施领域，加强与京津冀地区对接，加快既有设施更新改造，研究开辟联通关内外的新通道。在科技研发和成果转化、能源保障、统一市场建立、大气污染联防联控等领域，加强与京津冀地区务实合作。加快与京津冀地区社会事业对接，深化教育、医疗、养老、文化等领域合作。

深化与国内其他地区合作。加强与环渤海地区的经济联系，推进与山东半岛经济区互动合作，密切与长三角、珠三角、港澳台等地区的交流合作，选择东部部分省市与东北地区建立对口合作机制。在产业、科技、文化、旅游等领域，推广“飞地经济”等合作模式。

专栏 11 与京津冀产业对接重点

辽宁省：重点对接科技含量高、关联紧密、辐射面广、带动能力强的优势产

业及核心技术，积极发展新产品新业态。

吉林省：重点对接汽车及零部件、化工、高端装备制造、现代农机装备、生物医药、现代农业和食品加工业。

黑龙江省：着力开发特色农产品名优品种和品牌，培育特色农产品优势产区，建设面向京津冀地区的优势特色农产品供应基地。

蒙东地区：在赤峰等有条件的地区，吸引承接商贸物流、云计算后台服务以及医疗卫生等社会公共服务产业。

第四节 进一步加强陆海统筹

壮大海洋经济实力。促进海洋渔业向水产健康养殖、现代海洋牧场、远洋捕捞业转型，加快发展水产品精深加工和外贸出口，构建现代渔业产业体系。积极发展深海资源勘探开发技术和工程装备制造业，力争在海水综合利用、高性能海上移动观测平台、新型深水钻井平台等领域取得新突破。大力发展海洋生物医药、海洋功能食品、海水淡化利用、海洋能源、海岛旅游等新兴产业。

促进陆海互动发展。加快海洋航运、港口物流、滨海旅游和临港产业等涉海产业升级。优化沿海港口功能布局，增设内陆无水港，合理调整和规划区域口岸建设，打造依托陆海联运大通道的经济走廊，促进沿海地区和内陆地区互动发展。提高海洋事业信息化水平，推进智慧海洋工程建设，增强海洋气象监测预警能力。积极推进海洋经济示范区建设。

有效保护海洋资源。强化海洋综合管理，提升海洋生态系统稳定性和生态服务功能。坚持开发和保护并举，合理开发和保护海岛、岸线和湿地资源，进一步优化海域资源配置，加大海洋生

态环境修复力度，严格实施污染物入海总量和生态保护红线管控，深入开展蓝色海湾整治行动，加快建设一批海洋公园、海洋保护区及海洋水生生物保护区。

第七章 分类施策 促进特殊类型地区转型发展

支持资源枯竭、产业衰退、生态严重退化、民族和沿边等特殊类型地区经济社会发展，促进资源型地区转型创新，形成多点支撑、多业并举、多元发展新格局。

第一节 推动资源型地区可持续发展

加快资源型城市转型发展。坚持产业转型升级与扩大就业良性互动，改造提升优势产业，扶持一批市场前景好的劳动密集型产业。鼓励地方设立资源型城市接续替代产业投资基金，支持金融机构参与发展接续替代产业。建立健全可持续发展长效机制，促进资源产业与非资源产业、城区与矿区、经济与社会协调发展。完善资源枯竭城市转型绩效评价制度，支持具备条件的城市创建可持续发展示范市，选择典型资源富集地区开展转型创新试验区建设。加快解决社会民生、生态环境等历史遗留问题。以黑龙江省鸡西、双鸭山、鹤岗、七台河四大煤城为重点，实施资源型城市转型攻坚行动，参照扶贫攻坚工作的做法，通过“加大培训转岗一批、自谋职业分流一批、发展产业吸纳一批、易地安置转移一批”等多种方式统筹安排富余人员。

加快推进独立工矿区改造搬迁。坚持因地制宜、多方参与、突出重点、稳步实施，大力加强基础设施、公共服务设施和接续替代产业发展平台改造和建设，对地处偏远、资源枯竭、不适宜

居的部分地区人口实施搬迁安置。切实改善矿区发展条件和居民生产生活条件，加强教育、医疗等公共服务设施的改造和建设。支持独立工矿区开展转型试点，积极探索各具特色的转型模式。鼓励有条件的地区引入市场机制，探索多元化改造搬迁模式。

第二节 支持产业衰退地区振兴发展

支持产业衰退地区根据各自经济社会发展状况、面临主要矛盾和困难、资源禀赋等，因地制宜科学确定功能定位，明确转型方向，宜产则产、宜居则居、宜迁则迁，提出适合自身实际的振兴发展路径。对亏损严重且不符合产业结构调整方向的企业，采取资产重组、产权转让、关闭破产等方式实现市场出清，释放经济社会资源。优化民营经济发展环境，使民营企业成为推动产业衰退地区振兴发展的重要力量。积极培育壮大新技术、新产业、新业态和新商业模式，重构支持区域发展的产业基础。充分调动各类人才的主观能动性和创造性，建立有效的人力资源支撑体系，为产业衰退地区振兴发挥关键作用。到 2020 年，产业衰退地区存在的突出矛盾和问题得到缓解，较为完善的援助机制基本建立，发展新动能初步形成。

全面推进城区老工业区搬迁改造。以老城区、老厂区、棚户区、城中村等为重点，推进城市更新改造。对位于中心城区的工业企业视情况分别实施就地改造、异地迁建或依法关停。高度重视工业遗产的历史文化价值，处理好城市建设与工业遗产保护的关系，建立工业遗产保护开发利用机制。选择一批城区老工业区搬迁改造工作成效显著的老工业城市，创建搬迁改造示范区，总结产业转型升级、城市更新改造、人才支撑发展、工业遗产保护

等方面的经验模式，为产业衰退地区振兴发展提供借鉴。

第三节 推进生态严重退化地区转型

加快采煤沉陷区综合治理。坚持摸清底数、厘清责任、统筹规划、综合施治，稳步实施采煤沉陷区综合治理。加快研究解决城矿边界重叠问题，防控新生沉陷问题。统筹综合治理与推进新型城镇化、产业转型升级、基础设施建设、公共服务完善，优先改造与群众基本生活条件密切相关的基础设施。加快采煤沉陷区棚户区和危房改造。推进工矿废弃地复垦利用。对不适宜继续居住的地区，要结合房地产去库存，引导搬迁安置人口向基础设施较好的区域集中。拓展多元化投入渠道，妥善解决移民安置问题，确保搬迁群众“搬得出、稳得住、能致富”。仍在开采的地区，要边开采边治理。

推动矿山环境治理恢复。严格执行矿产资源开发环境准入条件，加强矿产资源开发全过程生态环境保护的监督管理。按照“谁开发、谁保护，谁破坏、谁治理”的原则，监督矿山企业切实履行矿山环境保护和恢复治理法定义务。建立健全矿山生态环境动态监测体系，严格执行环境影响评价和地质灾害危险性评估制度，控制重大地质灾害、消除环境安全隐患。

第四节 支持民族和沿边地区加快发展

繁荣民族地区经济。鼓励少数民族聚居地区发展绿色农畜产品生产加工、民族医药、生态文化旅游、优势资源开发利用等特色产业。加强少数民族传统手工艺品保护与发展，扶持民族贸易和少数民族特需商品生产。探索实施民族地区“互联网+”特色产业工程，加快发展生态旅游经济。完善民族地区城乡基础设施，

加大就业、教育、医疗等投入力度，提高生产生活保障能力和基本公共服务水平。

加快沿边地区发展。深入实施兴边富民行动，有效整合资源支持沿边重点地区发展具有一定规模、带动性强、辐射面广、市场竞争力强的特色优势产业，带动边民增收致富。在沿边重点地区布局进口能源资源加工转化利用和进口资源落地加工项目，发展外向型产业集群。实施沿边地区交通基础设施改造提升工程。提升边境城市规模和综合实力。深化与周边国家旅游合作，创新游客及车辆出入境政策，推动设立跨境旅游合作区和边境旅游试验区。

第八章 强化支撑 完善区域基础设施网络

加强基础设施建设，扩大服务范围、提高服务质量、补齐发展短板，强化区内及与毗邻省（区）、相邻国家基础设施互联互通，构建内联外通基础设施网络，提高基础设施对东北老工业基地振兴的先导作用和保障能力。

第一节 完善综合交通运输网络

铁路。加快建设哈尔滨至佳木斯、北京至沈阳等高速铁路，贯通哈尔滨至北京高速铁路通道，规划建设东北地区东部高速铁路，逐步完善东北地区高速铁路骨架。优化干线铁路布局，加快建设沿边铁路，实施低标准铁路电气化和扩能改造，完善东北地区铁路网。积极有序推进辽中南、哈长城市群城际铁路建设，推动符合条件的城市加快城市轨道交通建设。

公路。加快国家高速公路网建设及扩容改造，积极推进国省

干线公路建设。强化省区间干线公路互联互通，打通东北地区与其他省之间的交通瓶颈，升级改造拥堵路段，提升道路技术等级，加大对高寒地区和交通末端干线公路建设支持力度，提高公路网络化水平和畅通能力。加强林区（场）道路建设。

机场。有序推进枢纽机场和干线机场的改建、扩建和迁建，在条件适宜地区新建一批支线机场。鼓励航空公司完善东北地区航线网络。优化通用机场布局，大力发展通用航空产业。增强沈阳、长春、大连机场区域枢纽功能，加快建设哈尔滨国际航空枢纽。

水运。整合辽宁沿海港口资源，提高港口运营效率，大力发展国际陆海联运。推动松花江航电枢纽建设，加快黑龙江、松花江等高等级航道和哈尔滨港、佳木斯港等内河港口建设，积极推进尼尔基库区航道建设和大连港大窑湾港区深水航道建设。

综合交通枢纽。以高铁城铁车站、机场等为重点，积极建设城市综合客运枢纽。以铁路公路节点、港口为依托，加快建设多式联运货运枢纽。完善综合交通枢纽服务功能，强化客运零距离换乘和货运无缝化衔接。统筹铁路、公路、民航、水路运输发展规划建设，提升交通运输整体效率。

专栏 12 交通基础设施建设重点工程

高速铁路：加快建设哈尔滨至佳木斯、哈尔滨至牡丹江、牡丹江至佳木斯、北京至沈阳等铁路及赤峰、通辽至京沈高铁连接线，规划建设沈阳至通化至白河至敦化、四平至通化等铁路；规划研究牡丹江至敦化、鹤岗至佳木斯等铁路。

普通铁路：建设长春至西巴彦花铁路、长春至白城至乌兰浩特扩能等工程，规划建设黑河至乌伊岭等铁路。实施长春至图们、沈阳至丹东、沈阳至吉林、四平至通化、四平至齐齐哈尔、齐齐哈尔至加格达奇、拉法至哈尔滨、鹤岗至佳木斯、北安至黑河、哈尔滨至佳木斯等既有铁路改造。规划研究韩家园至黑河、东宁至瑯春等铁路。

公路：建设 G1211 哈尔滨至吉林段高速公路，有序推进 G9111 本溪至集安、G4515 赤峰至绥中高速公路等项目前期工作，推进 G1 哈尔滨至长春段和绥中至锦州至盘山段、G203 线吉林段国道等改扩建。

机场：加快哈尔滨机场、长春机场改扩建，推进沈阳、鞍山、朝阳、大庆、齐齐哈尔、通化等机场扩建，推动延吉机场迁建，推进大连新机场、海拉尔机场、牡丹江机场迁建前期研究工作，建设松原、白城、建三江、五大连池、绥芬河机场及正蓝旗支线机场。

综合交通枢纽：加快建设全国性综合交通枢纽，全面提升哈尔滨、长春、沈阳、大连等综合交通枢纽功能。推进齐齐哈尔、吉林、营口、通辽等区域性地区性、综合交通枢纽建设，扩大辐射范围。加快沿边丹东、瑯春、绥芬河、黑河、满洲里、二连浩特等重要口岸枢纽建设。

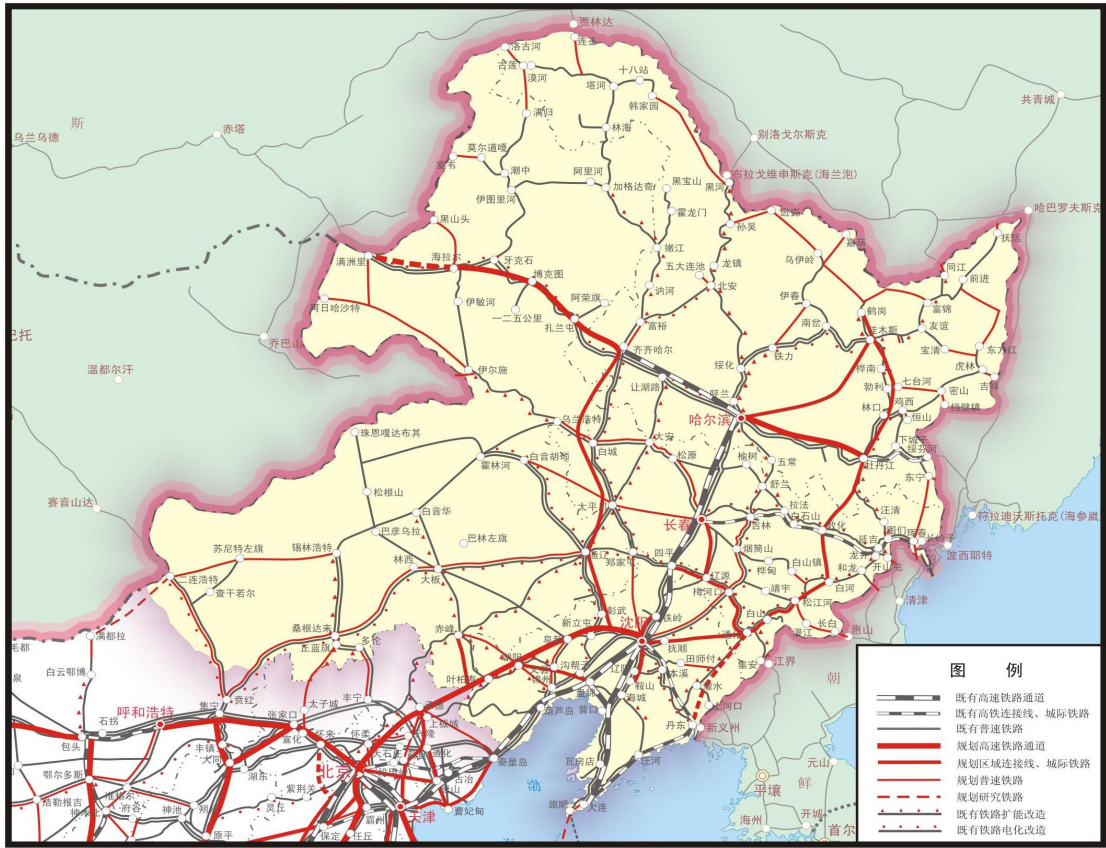


图2 东北地区中长期铁路网规划图

第二节 加强能源电网设施建设

优化能源结构。提高传统能源利用效率，有序发展清洁能源和新能源。严控新增火电装机，优先发展背压式热电联产机组，淘汰落后煤电机组，推进燃煤机组实施超低排放和节能改造。研究推进沿海核电项目，建设抽水蓄能电站。适度发展水电，推进松花江、乌苏里江等水系梯级开发。稳定风电开发，研究支持风电集中供暖，打造大型光伏发电基地，推动生物质、地热能、潮汐能发电。推进煤层气、页岩气等非常规油气资源发展，建设吉林国家级油页岩综合利用基地，支持松辽、渤海湾盆地等的油气资源滚动勘探，稳定原油生产，力争增加天然气供应。支持适度扩大粮食燃料乙醇生产和消费，适时开工建设新的生产基地。

完善能源输配网络。加快特高压电力外送通道及配套工程建设，加强东北电网省区间联络线和省区内主干网架建设，解决东北地区“窝电”问题。强化城市电网建设，推进农村电网改造升级工程，开展覆盖城乡的智能、高效、绿色变电站建设。建设智能电网，鼓励分布式电源和微网建设。推动在东北地区开展输配电改革试点，降低企业用电成本，鼓励沈阳、大连、鞍山等开展电能替代试点，研究扩大试点范围。进一步完善油气管网，实现干线管网互联互通。

专栏 13 能源基础设施建设重点工程

核电：续建辽宁红沿河核电二期项目。

风电：建设内蒙古科左中旗、吉林洮南百万千瓦风电基地项目等。

抽水蓄能电站：建设辽宁清原、赤峰芝瑞、吉林桦甸等抽水蓄能电站。

电网：建设扎鲁特至山东±800千伏特高压直流输电工程，扎鲁特直流送端配套跨省500千伏输变电工程、济南至兴安500千伏输变电工程、辽宁宽邦500千伏输变电工程。

油气：建设中俄原油管道二线工程、阿穆尔—黑河边境油品储运与炼化综合体项目、铁大线原油管道安全改造工程，协调推进中俄东线天然气管道项目建设、开工建设东北地区配套管网工程，研究营口液化天然气接收站可行性。

第三节 加快水利基础设施建设

完善防洪减灾体系。推进大江大河及主要支流的综合整治，加强重要蓄滞洪区安全建设，实施中小河流治理、病险水库水闸除险加固工程，提高山洪地质灾害防御能力。完善城市防洪和海堤工程体系。

优化水资源配置。在保护生态前提下，建设一批骨干水源、引调水等重大工程。提升农牧区居民饮水安全保障水平，建设一批乡镇应急抗旱水源。加快推进大中型灌区建设与配套改造，加强小型农田水利设施建设，大力发展高效节水灌溉，着力提高农田水利工程质量和配套率。

专栏 14 水利基础设施建设重点工程

引调水和水利枢纽工程：加快大伙房水库输水二期、吉林中部引松供水、尼尔基引嫩扩建一期、哈达山水利枢纽一期、阁山水库、奋斗水库等在建工程建设。推进吉林西部供水工程、引绰济辽、林海水库等工程前期论证工作。

农田水利工程：建设尼尔基、大安、绰勒水库下游灌区，以及吉林松原灌区等。

第四节 推进信息基础设施建设

加强信息基础设施建设。加快全光纤网络城市建设和无线宽带网络建设，推进城市光纤入户，加快农村牧区宽带网络布局，增加骨干网络传输容量，研究新设区域性国际通信业务出入口局。提升第四代移动通信网络覆盖率，深入推进“三网”融合，构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施。完善电信普遍服务机制，推进运营商提速降费。做好网络与信息安全配套设施建设。支持在东北地区建设大数据中心。

加快智慧城市建设。推广物联网、云计算、大数据等新一代信息技术，重点发展智慧交通、智慧社区、智慧医疗、智慧旅游等体系，实现城市管理与信息化的高度融合。加快政府数据开放共享，深化政府数据和社会数据关联分析和融合利用，提高公共

服务的有效性和精准性。

第九章 绿色发展 筑牢北方生态安全屏障

坚持走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，推进资源节约集约利用，加大环境综合治理力度，积极应对气候变化，加强生态保护与修复，建立跨区域合作机制，筑牢北方生态安全屏障。

第一节 保护修复自然生态系统

加强森林保护。扩大天然林保护范围，全面停止天然林商业采伐，加快实施天然林资源保护二期工程，推进大小兴安岭和长白山等重点林区保护。尊重自然规律，推进国土绿化、植树造林和森林经营，构建完善的东北森林带、北方防沙带、沿海防护林等生态屏障骨架。

加强草原保护。推进呼伦贝尔、锡林郭勒、科尔沁等重点草原保护，控制草原退化沙化趋势。严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度，扩大退耕退牧还草范围，实施退化草原补播改良，规划建设人工草场。

加强湿地保护。加强三江平原、松辽平原、松嫩平原等重点湿地保护，推进大江大河入海口和大湖周边湿地保护。全面禁止湿地开垦，在有条件的区域开展退耕还湿，开展自然水域渔业资源增殖放流，改善水域生态环境。实施流域湿地生态补水工程，遏制湿地污染，建设一批湿地自然保护区、水产种质资源保护区和湿地公园。

加强黑土区保护。实施黑土地保护工程，推进退化耕地综合

治理、水土流失治理、污染耕地阻控修复、土壤污染治理修复、土壤肥力保护提升和耕地质量监测。在生态严重退化地区扩大耕地轮作试点规模。调动农民积极性，鼓励采取工程、农艺、生物等多种措施，保护和利用好黑土地。

加强沙地盐碱地治理。加大对科尔沁、呼伦贝尔、浑善达克、嫩江、乌珠穆沁等沙地治理力度，实施京津风沙源治理二期工程，逐步恢复沙地林草植被。支持齐齐哈尔、通辽、白城等地实施河湖连通工程。加快推进东北地区盐碱地综合治理，在白城市启动实施盐碱地治理试点示范工程，待取得成熟的经验模式后向东北其他地区推广实施。

加强自然保护区建设。对重要自然生态系统、野生生物和自然遗迹实施强制性保护，切实保护东北虎等珍稀濒危野生动植物。实施松花江、嫩江干流及界江干流沿岸自然保护区和大小兴安岭自然保护区建设工程。全面提升自然保护区人类活动监管能力，加强执法监督，推动跨境自然保护区合作。

第二节 健全生态文明制度体系

落实主体功能区战略。加快完善主体功能区政策体系，推动各地区依据主体功能定位发展。坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约用地制度。合理控制开发强度，推进国家主体功能区建设试点示范建设。推动优化开发区域逐年减少建设用地增量，提高土地利用效率。促进重点开发区域集聚更多产业和人口，培育带动区域协同发展的增长极。划定并严守生态保护红线，拓展重点生态功能区覆盖范围，加大禁止开发区域保护力度。积极推进国家公园体制试点。

推进空间规划体制改革。以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划，推进“多规合一”。开展吉林等省级空间规划试点，坚持自上而下与自下而上相结合，系统开展资源环境承载能力和国土开发适应性评价，全面摸清国土空间本底条件和主要特征，科学合理划定城镇、农业、生态“三类空间”及生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界“三条红线”，注重开发强度管控和主要控制线落地，整合目前各部门分头编制的各类空间性规划，编制统一的空间规划，实现规划全覆盖。

建立生态保护补偿机制。完善森林、草原、湿地、水流、耕地等领域生态保护补偿机制，采用资金补助、产业转移、共建园区、人才培养等方式探索建立流域上下游横向生态保护补偿试点。加大对农产品主产区和重点生态功能区的转移支付力度，重点生态功能区实行产业准入负面清单制度。加强对国家级自然保护区、风景名胜区等国家级禁止开发区域的生态补偿力度。

完善环境治理和生态保护市场体系。建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度。推进用能权、碳排放权交易，推行合同能源管理。合理界定和分配水权，培育和规范水权交易市场。扩大排污权有偿使用和交易试点范围，积极推进环境污染第三方治理。开展小城镇、园区环境综合治理托管服务试点。建立健全资源有偿使用制度，深化矿产资源有偿使用制度改革，扩大国有土地有偿使用范围。

改革环境治理基础制度。实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，实行排污许可“一证式”管理。建立守信联合激励、失信联合惩戒

机制。建立生态环境损害赔偿制度。

第三节 倡导绿色生产生活方式

推广绿色生产。严格控制新上“两高一资”项目，有效控制工业碳排放，提升重点行业能效水平。加快钢铁、有色、化工、建材、轻工、印染等传统制造业绿色改造，推广节能减排技术和装备，开展清洁生产和绿色供应链管理。加强农村清洁能源建设，推广使用高效节能农业生产设备。

引导绿色消费。鼓励使用节能环保产品，开展节约型公共机构示范创建活动。实行公交优先战略，推广新能源和清洁能源汽车。严格执行建筑节能标准，推动既有居住建筑节能改造，提高绿色建筑比重。

发展循环经济。推动企业循环式生产、产业循环式组合、园区循环化改造，建设生产和生活系统循环链接的共生体系，大力发展再制造产业。推进循环型农牧业发展，加强农作物秸秆、农田残膜、林木废弃物和畜禽粪污资源化利用。加强垃圾分类回收和再生资源回收的衔接，推进煤矸石、粉煤灰、矿渣等大宗固体废弃物综合利用。

节约利用资源。建立能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控机制，开展能效、水效、环保等领跑者引领行动。在干旱地区发展旱作节水和雨养农业，鼓励工业节水技术改造和循环用水，开发利用再生水等非常规水源，建设一批海绵城市。盘活城市存量建设用地，推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地、废弃居民点复垦，严格控制农村集体建设用地规模。加快推进绿色矿山建设，提高采矿回采率、选矿回收率和综合利用率。

第四节 加大污染防范治理力度

切实改善大气环境。把治理雾霾放在突出位置，逐渐消除重污染天气。加快重点行业脱硫、脱硝、除尘改造，确保工业污染源全面达标排放。优化区域燃煤热源布局，积极改造燃煤锅炉，提高燃煤标准，加快淘汰供热小锅炉，实施“煤改气”、“煤改电”、清洁供热等工程，支持大连等地开展电能替代供暖试点，防治冬季燃煤污染。开展石化及化工企业、加油站挥发性有机物综合整治，严格控制扬尘，加强机动车尾气治理，禁止秸秆露天焚烧。探索建立防治空气污染跨省区协调机制，提升重污染天气监测预警能力。

加强流域水污染防治。建立流域机构牵头、各省级涉水部门参加的流域水污染防治协作机制，进一步改善辽河、松花江等重点流域水质，开展兴凯湖、呼伦湖、查干湖、大伙房水源保护区等生态环境综合治理工程。强化饮用水水源环境保护，加强城镇污水处理能力及配套管网建设。加强边境地区跨界水体生态环境保护、水质监测和应急能力建设，推动开展环境保护国际合作。

加大土壤污染防治力度。开展土壤污染加密调查。推进土壤污染治理与修复，推进实施农用地和建设用地土壤污染治理与修复试点，建立土壤治理与修复技术体系。加强农业生产过程环境监管，推行秸秆还田、增施有机肥、少耕免耕、粮豆轮作、农膜减量与回收利用等措施，建立农用地土壤环境保护制度、考核办法和奖惩机制。实施建设用地污染地块分类管理，建立新增建设用地土壤环境强制调查制度和流转土地环境风险评估制度。

防范危险废弃物环境风险。依法严惩非法转移、处置危险废

物行为。大力推进危险废物利用处置能力建设，支持哈尔滨等地建设以危险废物利用处置为主体的静脉产业园。加强核与辐射应急监测能力建设。

第十章 开放发展 构建向北开放重要窗口

主动参与推进“一带一路”建设，加快推进国际产能和装备制造合作，优化对外开放布局，将东北地区打造成为我国向北开放的重要窗口和东北亚地区合作的中心枢纽。

第一节 参与推进“一带一路”建设

推进中蒙俄经济走廊建设。建立健全三方毗邻地区地方政府合作机制，对接俄罗斯跨欧亚大通道、蒙古国“草原之路”倡议，促进政策沟通。共同规划发展三方公路、铁路、航空、港口、口岸等基础设施资源，加强在国际运输通道、边境基础设施和跨境运输组织等方面的合作。发展中蒙俄定期国际集装箱运输班列，建设一批交通物流枢纽。加强三方在能源矿产资源、高技术、制造业和农林牧等领域合作。积极加强与亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行、上海合作组织银行联合体、丝路基金等金融机构的沟通衔接，丰富与俄蒙人文交流层次。开辟跨境跨区域旅游线路。支持呼伦贝尔中俄蒙合作先导区建设。发挥中俄、中蒙双（多）边海关和口岸合作机制作用，深化知识产权保护执法合作。

深化对俄合作。加强东北振兴战略与俄远东开发战略对接，完善中俄地区合作工作机制。研究开展滨海1号、滨海2号中俄跨境运输长廊项目合作，鼓励企业参与俄跨越式发展区和自由港

建设。组建中俄地区合作发展（投资）基金。加强航空航天、铁路、电力、现代农业、林业、矿业等领域投资合作，建设中俄科技创新合作平台，加强中俄环保产业合作交流。推动黑瞎子岛保护开发，共建中俄国际合作示范区。支持哈尔滨对俄合作中心城市、牡丹江中俄地区友好合作示范城市建设。继续深化中俄海关通关便利合作，深入推进中俄“绿色通道”合作和特定商品监管结果互认。

加快对蒙合作。加强中蒙在发展规划、重大项目、园区建设、通关便利化、生态保护等方面的协商与衔接。提升二连浩特等对蒙口岸功能，推动共同实施乌兰察布—二连浩特—乌兰巴托铁路升级改造。深化能源资源深加工和农牧业合作，加强科教卫生、边境旅游、体育赛事等交流合作。

专栏 15 略

第二节 推进国际产能和装备制造合作

深化国际产能合作。依托“一带一路”建设，以优势产业为先导，支持企业采取绿地投资、并购投资、联合投资等方式，推进资源开发、钢铁有色、石油化工、建材、机械制造、农产品加工、木材加工、轻纺等领域国际产能合作，打造产能合作集聚区。积极与发达国家合作共同开拓第三方市场。完善财税、金融、保险、投融资平台、风险评估等服务支撑体系。

推进国际装备制造合作。统筹使用对外投资、工程承包、对外援助、进出口贸易等方式，以电站成套设备、铁路货车、新型农机、石油石化、重型数控机床、轨道交通、自主品牌汽车、核

电、船舶海洋工程、航空航天等优势领域为重点，加快推进东北地区装备走出去。积极推进海外整车装配基地和轨道交通装备生产基地建设。引导企业在境外设立研发中心，支持有实力企业直接切入设计、研发、营销等价值链高端环节。

第三节 构建全方位对外开放新格局

协同推进沿海沿边内陆开放。进一步发挥辽宁沿海经济带和东北沿边地区的开放带动作用，以主要交通干线为轴线，以沿海港口和沿边口岸为支点，做强开放型经济。深入推进辽宁沿海经济带建设，优化产业布局，提升临港经济发展水平。加快建设大连东北亚国际航运中心、国际物流中心，推进区域金融改革开放。积极推动沿边开发开放，建设好满洲里、二连浩特、绥芬河—东宁等重点开发开放试验区和琿春国际合作示范区。完善边民互市贸易政策，加强边民互市点建设。加强内陆地区口岸和基础设施建设，开辟跨境多式联运交通通道，打造以装备制造、战略性新兴产业、服务外包等为特色的外向型产业基地。

提升开放型经济发展层次。优化对外贸易结构，提高先进技术设备、关键零部件、能源原材料等进口比重，积极发展跨境电子商务、市场采购贸易等新型贸易方式，参与推进网上丝绸之路建设。创新服务贸易管理体制、发展模式，推动服务贸易便利化，推进哈尔滨新区国家服务贸易创新发展试点。优化利用外资结构，大力引进国外高层次人才、先进技术、创新成果、管理经验，鼓励外资投向东北地区先进制造、高新技术、节能环保、现代服务业等领域，支持外资企业设立研发中心。营造优良营商环境，完善境外投资和利用外资管理体制，强化对外开放服务保障。

专栏 16 重点沿边城市支撑能力提升工程

丹东：发挥沿边、沿海、沿江的区位优势和东北东部地区出海通道的作用，提升城市功能，深化面向东北亚国家的联系和合作，建设商品生产、商贸物流和出口加工基地，发展边境旅游。

珲春：依托中国图们江区域（珲春）国际合作示范区建设，打造集出口加工、境外资源开发、生产服务、国际物流、跨国旅游等于一体的经济功能区。

绥芬河—东宁：加快建设绥芬河—东宁重点开发开放试验区，培育新的发展动能，着力优化发展环境，推进与周边国家基础设施互联互通，深化投资贸易合作，发展特色优势产业，推动建设成为中俄战略合作及东北亚开放合作的重要平台。

黑河：推动建设中俄黑河—布拉戈维申斯克“双子城”，发展旅游业和物流业，促进文化教育交流与合作，提升口岸功能，建设成为东北北部沿边生态宜居城市和中俄友好示范城市。

满洲里：加快建设满洲里重点开发开放试验区，完善口岸功能，扩大与俄商贸物流合作，利用境外资源发展加工产业，发展商务休闲旅游，建设成为欧亚大陆桥上的重要枢纽。

二连浩特：加快建设二连浩特重点开发开放试验区，巩固对蒙古国合作中的桥梁和平台作用，拓展口岸综合贸易，提升服务功能，建设成为北方重要的国际贸易和物流、进出口加工基地与跨境旅游基地。

第四节 打造多元化开放合作平台

打造开放型经济合作平台。推进中德（沈阳）高端装备制造产业园建设，继续加强中德（沈阳）企业合作基地建设。建设大连中日韩循环经济示范基地和跨境电商综合实验区。推进海关特殊监管区域建设。继续在东北地区复制推广自由贸易试验区改革试点经验。加快推动辽宁省自由贸易试验区建设，加快体制机制

改革，全面推动结构调整，着力打造提升东北老工业基地发展整体竞争力和对外开放水平的新引擎。办好中国—东北亚博览会、中俄博览会、中蒙博览会以及中俄蒙经贸合作洽谈会等各类展会。完善口岸基础设施，推进检验检疫指定口岸建设，完善口岸公共卫生体系。

打造边境与跨境经济合作平台。以境内外联动、上下游衔接为要求，积极稳妥推进边境与跨境经济合作区建设。拓展边境经济合作区功能，促进二连浩特、满洲里、绥芬河、黑河、琿春、和龙、丹东等边境经济合作区加快发展，研究在条件成熟地区新设边境经济合作区，支持边境经济合作区与东部地区各类园区开展合作。推动设立二连浩特—扎门乌德跨境经济合作区，打造跨境产业链和产业聚集带。支持建设农业对外开放合作试验区。打造境外产业合作平台，通过控股、参股、管理合作等方式，推动边境与境外产业园区建立新型合作模式。

第十一章 共享发展 增进人民群众福祉

兜牢民生底线，增加基本公共服务供给，实施重大民生工程，支持贫困地区加快发展，不断提高人民生活水平，使振兴成果更好惠及东北地区各族人民。

第一节 扩大就业增加居民收入

统筹推进重点群体就业。制定专项就业援助计划，帮助特殊困难人员实现就业，确保零就业家庭实现至少一人就业。推动煤城和林区等困难地区加快产业转型升级，吸纳更多劳动力跨行业转岗就业。探索建立富余职工规模化异地就业机制。推动解决以

高校毕业生为重点的青年就业和农业转移劳动力就业，支持农业富余劳动力到小城镇、农村二三产业就业。健全就业服务体系，完善创业扶持政策，建设覆盖城乡的公共就业创业服务机构，鼓励广大劳动者多种形式进行创业，实施新生代农民工职业技能提升计划。

增加居民收入。健全科学的工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制，积极稳妥扩大工资集体协商覆盖范围，创造条件增加财产性收入，缩小东北与全国城镇居民收入平均水平差距。健全最低工资增长机制，多渠道增加农民收入。增加低收入群体收入，努力扩大中等收入群体比重，有效调节过高收入，缩小收入差距。

第二节 增加公共服务供给

提高办学水平和教育质量。多种形式扩大普惠性学前教育资源，提高学前教育水平。加快推进义务教育学校标准化建设，推进城乡义务教育一体化发展和均衡发展，缩小城乡、区域、校际教育资源配置差距。改善农村义务教育薄弱学校基本办学条件，强化对农村牧区、经济欠发达地区和民族学校的支持。提高高中阶段教育办学水平，逐步实现家庭经济困难学生资助全覆盖。加强山区、牧区教师队伍建设。办好特殊教育，提高特殊教育普及程度、保障水平和教育质量。

完善医疗卫生服务体系。合理配置医疗卫生资源，促进医疗资源向基层、农村流动。全面推进公立医院综合改革。优化医疗卫生资源配置结构，加强县级公立医院、乡镇卫生院和村卫生室设施标准化建设。加强山区、牧区医生队伍建设，多渠道培养全

科医生，推进分级诊疗和全科医生制度建设，提高基层医疗服务能力。加强重大疾病防控、妇幼保健等专业公共卫生机构建设。

扩大社会保险覆盖面。实施全民参保登记计划。完善社会保险关系转移接续政策。做好企业职工养老保险与城乡居民养老保险制度衔接。完善医疗保险关系转移接续办法，有序推进异地就医医疗费用直接结算。扎实推进建筑业农民工按项目参加工伤保险。

健全城乡社会救助体系。完善城乡居民最低生活保障、医疗救助和临时救助制度。健全特困人员救助供养制度和受灾人员救助制度。建立政策性新增困难群体应急救助机制，将符合条件的新增困难群众纳入适用的政策保障范围。做好“救急难”工作，更好发挥社会救助托底作用。

第三节 全面推进棚户区改造

全力推进实施棚户区改造。加快推进资源枯竭城市和独立工矿区、老工业城市、国有林区和垦区以及重点镇棚户区改造，基本完成城镇棚户区和危房改造任务。加快棚户区改造配套基础设施建设，继续推进“暖房子”工程。进一步加大工作力度，强化目标责任考核，加强各部门配合，将棚户区改造与城市更新、产业转型升级更好结合起来，切实解决群众住房困难。国家棚户区改造有关政策和补助资金适当向东北地区倾斜。

动员各方力量参与。深化政府和社会资本合作，推行政府购买棚户区改造服务模式，提高货币化安置比例。形成多元化改造实施主体，鼓励各种所有制企业承接改造任务，引导从事房地产开发的国企、央企、大型民营企业等参与棚户区改造。发挥政策

性、开发性金融机构及商业银行作用，支持符合条件的企业发行企业债券用于棚户区改造项目。

第四节 推进精准扶贫精准脱贫

提高扶贫脱贫工作精准性。以集中连片特殊困难地区和贫困人口集中分布的少数民族聚居区、革命老区、边境地区、牧区为重点，因人因地施策，分类扶持贫困家庭，提高扶贫实效。强化扶贫脱贫社会合力，加大财政扶贫投入，增加金融资金对扶贫开发的投放，吸引社会资金参与扶贫开发。建立健全精准扶贫责任体制，落实地方党政主要领导第一责任人制度，根据脱贫效果实施精准考核评价。到2020年，确保现行标准下东北地区农村贫困人口实现脱贫，贫困县全部“摘帽”。

创新扶贫开发方式模式。通过发展特色产业、转移就业、易地扶贫搬迁、生态保护扶贫、教育扶贫、兜底保障脱贫、健康扶贫等措施，实现东北地区全部建档立卡贫困人口脱贫。对完全或部分丧失劳动能力且无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭，实行低保政策兜底，将符合条件的贫困家庭全部纳入农村低保范围。探索资产收益扶持制度，采取财政投入产业发展和基础设施建设形成的资产量化折股、土地入股和带地入社等方式，让贫困人口分享更多资产收益。在东北贫困地区积极开展水电、矿产资源开发资产收益扶贫改革试点。

专栏 17 整体脱贫重点县（旗、市）

吉林省：靖宇县、镇赉县、通榆县、大安市、龙井市、和龙市、汪清县、安图县。

黑龙江省：延寿县、泰来县、甘南县、拜泉县、绥滨县、饶河县、林甸县、

桦南县、桦川县、汤原县、抚远市、同江市、兰西县、海伦市、克东县、龙江县、富裕县、青冈县、明水县、望奎县。

蒙东地区：库伦旗、奈曼旗、科尔沁左翼中旗、科尔沁左翼后旗、鄂伦春自治旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗、科尔沁右翼中旗、扎赉特旗、阿尔山市、科尔沁右翼前旗、突泉县、太仆寺旗、苏尼特右旗、正镶白旗。

第十二章 扎实推进 确保规划目标顺利实现

明确政府主体责任，合理科学配置公共资源，强化组织协调，广泛动员社会力量，为规划顺利实施提供有力保障。

第一节 强化目标任务落实

加强规划协调管理。东北三省和内蒙古自治区人民政府要深化对全面振兴老工业基地重要性和紧迫性的认识，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，强化振兴的主体责任，振奋精神、扎实苦干，创造性开展工作，完善推进经济社会发展的方式方法，积极适应引领经济发展新常态，努力创造良好的投资营商环境，精心组织推动目标任务落实。国务院各有关部门要密切配合，加强对规划实施的指导，对接东北发展需求，主动作为、真抓实干，加大支持力度，帮助解决规划实施中遇到的重大问题。发展改革委要加强综合协调与服务，推动各项指标完成和任务落实。

健全规划推进机制。本规划确定的约束性指标、重大工程、重大项目、重大政策、重要改革任务，要分解到各有关部门和各级地方政府，明确责任主体和实施进度要求，加强监督检查，确保如期完成。纳入本规划的重大工程和项目，要建立健全推进机

制，制定差别化政策，简化审批核准程序，强化选址、土地、融资保障。本规划提出的预期性指标和产业发展、结构调整等任务，要通过市场机制、引导市场主体的自主行为来实现。规划实施中涉及的重大事项、重大政策和重大项目按规定程序报批。

第二节 加强政策措施支持

强化政策措施保障。围绕老工业基地振兴重点关键领域，要研究制定综合性政策，加强政策储备，有效衔接短期政策与长期政策。要制定东北地区产业发展指导目录，推动设立东北振兴产业投资基金。中央财政要支持东北地区提高运转保障能力，进一步加大对东北地区一般性转移支付和社会民生领域支持力度。东北地区各级政府要科学编制年度财政预算和中期财政规划，合理安排支出规模和结构，为规划实施提供有力保障。

加快创新投融资机制。充分发挥政府投资的引导作用，巩固企业投融资主体地位，鼓励金融机构加大对东北地区信贷和保险支持力度，完善“银政企保”合作机制。大力发展创投基金、天使基金、股权投资基金，丰富债券品种，建立健全与银行、保险、证券等金融机构的投融资合作对接机制，促进金融机构跟投跟贷，促进社会和市场主体跟进投资。遴选一批收益可预期的优质项目，通过 PPP 等模式吸引社会资本进入。支持东北地区符合条件的境内企业和金融机构赴境外融资。

第三节 完善规划实施管理

强化规划实施评估。国务院有关部门和东北三省及内蒙古自治区人民政府要加强协调，强化规划实施动态管理，定期开展年度监督检查，及时发现新情况，探索新途径，解决新问题，提高

规划实施效果。发展改革委负责对规划实施情况进行跟踪分析，组织开展规划实施中期评估。创新评估方法，引入社会机构参与评估。

加强规划宣传引导。利用各种媒体渠道，加强对规划及规划实施中先进典型、经验做法的宣传，广泛凝聚正能量。完善政府、企业、社团、群众间的沟通机制，激发东北地区各族人民参与规划实施、推动全面振兴的主人翁意识，形成全社会共同支持东北振兴的良好氛围。