

附件：

全国老工业基地调整改造规划 (2013-2022 年)

二〇一三年三月

目 录

序 言	1
一、规划背景	2
(一) 振兴战略的成就与经验	3
(二) 发展基础	4
(三) 存在问题	4
(四) 重大意义	5
二、总体要求	6
(一) 指导思想	7
(二) 基本原则	7
(三) 调整改造定位	8
(四) 调整改造目标	9
三、再造产业竞争新优势	10
(一) 改造提升传统优势产业	10
(二) 培育发展战略性新兴产业	12
(三) 大力发展生产性服务业	14
(四) 积极承接产业转移	15
四、全面提升城市综合功能	15
(一) 推进城区老工业区改造	15
(二) 完善城市服务功能	16

(三) 优化城市内部空间布局.....	17
(四) 推动城乡协调发展.....	17
五、大力促进绿色发展.....	18
(一) 积极推进节能减排.....	18
(二) 提高资源利用效率.....	19
(三) 加强生态环境整治修复.....	20
六、增强创新支撑能力.....	20
(一) 提升高等教育和职业教育发展水平.....	21
(二) 加强科技创新能力建设.....	21
(三) 加强人才培养和引进.....	22
七、着力保障和改善民生.....	23
(一) 稳定和扩大就业.....	23
(二) 健全社会保障体系.....	24
(三) 努力改善居住条件.....	24
(四) 加强和创新社会管理.....	25
八、进一步深化改革开放.....	25
(一) 深化国有企业改革.....	25
(二) 大力发展非公有制经济.....	26
(三) 加快转变政府职能.....	26
(四) 积极扩大对外开放.....	27
(五) 加强与国内发达地区合作.....	27

九、政策扶持与规划实施	28
(一) 财税政策	28
(二) 融资政策	29
(三) 土地政策	29
(四) 规划实施	30

序 言

为了巩固和深化东北地区等老工业基地振兴成果，统筹推进全国老工业基地调整改造工作，按照 2010 年国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组会议部署，根据《中共中央国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》（中发〔2003〕11 号）、《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，制定本规划。

本规划所称老工业基地是指“一五”、“二五”和“三线”建设时期国家布局建设、以重工业骨干企业为依托聚集形成的工业基地。老工业基地的基本单元是老工业城市。根据上述时期国家工业布局情况，以及 1985 年全国地级以上城市工业固定资产原值、工业总产值、重化工业比重、国有工业企业职工人数与就业比重、非农业人口规模等 6 项指标测算，全国共有老工业城市 120 个，分布在 27 个省（区、市），其中地级城市 95 个，直辖市、计划单列市、省会城市 25 个。

改革开放特别是实施东北地区等老工业基地振兴战略以来，120 个老工业城市呈现不同的发展态势。95 个地级老工业城市中，大部分发展速度加快，但发展方式仍然比较粗放，需要在更高层次上推进调整改造；少部分发展滞缓或主导产业呈现明显的衰退特征，调整改造任务艰巨。25 个直辖市、计划单列市和省会城市整体发展基本进入良性轨道，但传统工业企业

比较集中的市辖区的调整改造任务尚未完成。

本规划范围为，95 个地级老工业城市和 25 个直辖市、计划单列市、省会城市的市辖区，详见专栏 1 和附图。

本规划是指导今后一个时期老工业基地调整改造的行动纲领。规划期为 2013-2022 年。

专栏 1: 规划范围
<p>地级城市（共 95 个）：</p> <p>河北省（6 个）：张家口、唐山、保定、邢台、邯郸、承德；山西省（5 个）：大同、阳泉、长治、晋中、临汾；内蒙古自治区（2 个）：包头、赤峰；辽宁省（11 个）：鞍山、抚顺、本溪、锦州、营口、阜新、辽阳、铁岭、朝阳、盘锦、葫芦岛；吉林省（6 个）：吉林、四平、辽源、通化、白山、白城；黑龙江省（6 个）：齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆、鸡西、伊春；江苏省（3 个）：徐州、常州、镇江；安徽省（6 个）：淮北、蚌埠、淮南、芜湖、马鞍山、安庆；江西省（3 个）：九江、景德镇、萍乡；山东省（2 个）：淄博、枣庄；河南省（8 个）：开封、洛阳、平顶山、安阳、鹤壁、新乡、焦作、南阳；湖北省（6 个）：黄石、襄阳、荆州、宜昌、十堰、荆门；湖南省（6 个）：株洲、湘潭、衡阳、岳阳、邵阳、娄底；广东省（2 个）：韶关、茂名；广西壮族自治区（2 个）：柳州、桂林；四川省（8 个）：自贡、攀枝花、泸州、德阳、绵阳、内江、乐山、宜宾；贵州省（3 个）：遵义、安顺、六盘水；陕西省（4 个）：宝鸡、咸阳、铜川、汉中；甘肃省（4 个）：天水、嘉峪关、金昌、白银；宁夏回族自治区（1 个）：石嘴山；新疆维吾尔自治区（1 个）：克拉玛依。</p>
<p>直辖市、计划单列市、省会城市的市辖区（共 25 个）：</p> <p>北京市石景山区、天津市原塘沽区、上海市闵行区、重庆市大渡口区、石家庄市长安区、太原市万柏林区、沈阳市大东区、大连市瓦房店市、长春市宽城区、哈尔滨市香坊区、南京市原大厂区、合肥市瑶海区、南昌市青云谱区、济南市历城区、郑州市中原区、武汉市硚口区、长沙市开福区、成都市青白江区、贵阳市小河区、昆明市五华区、西安市灞桥区、兰州市七里河区、西宁市城中区、银川市西夏区、乌鲁木齐市头屯河区</p>

一、规划背景

全面总结实施东北地区等老工业基地振兴战略取得的成就、经验和做法，分析存在的问题，准确把握新形势新特点，

切实提高对新时期老工业基地调整改造重要性的认识。

（一）振兴战略的成就与经验。

2003年，党中央、国务院从全面建设小康社会全局出发，作出了振兴东北地区等老工业基地战略决策。十年来，东北老工业基地振兴取得了重要阶段性成果，积累了宝贵的经验。以国有企业改革和吸引外来投资为重点，大力推进体制机制创新，激发了发展的活力和动力；以产业结构调整为重点，加强技术改造和自主创新，不断培育产业竞争新优势；以棚户区改造、完善社保体系等为重点，加强重大民生工程建设，改善了人民生活；以城区老工业区搬迁改造为重点，优化城市内部空间布局，完善了综合服务功能；以资源枯竭城市经济转型为重点，推动建立资源开发补偿机制和衰退产业援助机制，增强了资源型城市可持续发展能力。总体上看，东北老工业基地城乡面貌发生很大变化，人民精神风貌昂扬向上，经济社会重新焕发生机和活力，正在成为全国重要经济增长区域。其他地区的老工业基地调整改造也取得了积极进展。同时也要清醒地认识到，东北老工业基地内生增长动力和良性发展机制尚未形成，经济增长过分依赖投资拉动，区域内部发展很不均衡。

目前，老工业基地振兴进入了统筹推进、攻坚克难的新阶段。要适应新情况新变化，在认真总结前十年东北老工业基地振兴实践经验的基础上，将振兴工作由前期以东北地区为主向巩固深化东北、统筹推进全国老工业基地振兴转变，把工作重

点放在老工业城市调整改造上。

（二）发展基础。

规划范围内的老工业基地，国土面积总计约 140 万平方公里，人口规模 3.9 亿，2011 年地区生产总值占全国 24.7%。这些老工业基地工业基础雄厚，发展条件较好。一是资产存量大。“一五”时期前苏联援建我国的 156 个重点项目一半以上布局于此，经过“二五”和“三线”建设，积累了大量资产，现有规模以上工业企业 7.6 万家，工业固定资产 6.8 万亿元，分别占全国的 23.3% 和 29.8%。二是产业规模大。2011 年工业总产值 20.8 万亿元，占全国的 24.6%。三是产业地位重要。拥有装备制造、军工、能源、原材料等基础性、战略性产业，聚集了一大批大型骨干企业和高素质的产业工人队伍，许多产品技术水平国内领先。四是科技创新潜力大。拥有高等院校约 500 所、国家级技术研发实验机构 220 多个，国家级高新技术开发区数量占全国总数的 1/3，具有研发重大技术和发展战略性新兴产业的基础。五是自然资源丰富。一些老工业基地金属矿、煤炭、油气等资源储量依然较大，是国家重要的能源原材料基地。

（三）存在问题。

当前，规划范围内的老工业基地发展改革还面临一些突出矛盾和问题。一是产业层次低，发展方式粗放。老工业基地原材料和初级产品产值占工业总产值的比重高出全国平均水平 19 个百分点，总体能耗强度是全国平均水平 1.3 倍，60% 以上

的老工业城市能耗强度都高于全国平均水平。二是城市内部空间布局不合理，基础设施落后。历史形成的老工业区大多处于城市中心，生产区和生活区混杂交错，市政基础设施陈旧，制约了城市功能提升。三是排放强度大，环境污染严重。单位地区生产总值化学需氧量、二氧化硫排放强度分别是全国平均水平的 2.2 倍和 1.5 倍，工业废弃地重金属污染、沉陷区等问题亟待解决。四是就业压力大，收入水平低。城镇登记失业率高出全国平均水平约 0.7 个百分点，城镇居民人均可支配收入相当于全国平均水平的 4/5 左右，相当部分居民生活条件较差，一些“三线”企业职工生活尤为困苦。五是国企改革相对滞后，历史遗留问题多。一些国企改革不到位，一些处于停产半停产状态的国企改革难以推进，企业办社会、厂办大集体、社保费拖欠等历史遗留问题尚未得到妥善解决，改革成本巨大。这些矛盾和问题已成为老工业基地加快转变发展方式的严重制约，必须引起高度重视，采取有力的政策措施予以解决。

（四）重大意义。

老工业基地为我国形成独立完整的工业体系和国民经济体系，为改革开放和现代化建设作出了历史性重大贡献。在新的历史条件下，做好老工业基地调整改造工作，对于加快转变经济发展方式，推进新型工业化和新型城镇化，加快形成新的增长极，构建社会主义和谐社会，具有重大意义。一是推进新型工业化和建设创新型国家的需要。老工业基地集中了我国航空

航天、国防军工、重大装备、冶金、石化等重工业的众多骨干企业，是我国工业的根基和命脉，也是推进自主创新的重要载体。做好调整改造工作，对我国加快新型工业化和建设创新型国家进程具有重要影响。二是推进新型城镇化和区域协调发展的需要。老工业基地城镇化率较高，但城市功能不够健全，服务业发展明显滞后，基础设施陈旧，城镇化质量有待提升。同时，老工业城市在东北和中西部地区发展中发挥着关键作用。做好调整改造工作，对于推进新型城镇化、促进区域协调发展具有重要作用。三是构建资源节约型和环境友好型社会的需要。多数老工业基地存在资源利用率低、能耗高、污染重、环境保护压力大等问题，是推进节能减排和生态环境保护的重点难点地区。做好调整改造工作，对于构建“两型社会”具有重要推动作用。四是保障和改善民生的需要。部分老工业城市民生保障水平较低，历史遗留问题突出，社会矛盾集中，不稳定因素较多。做好调整改造工作，对于破解城市内部二元结构难题、促进社会和谐稳定具有重要意义。五是扩大内需的需要。老工业基地调整改造是一项系统工程，涉及面广、带动力强，能有效拉动投资和消费，可成为长期扩大内需的重要抓手和潜力源泉。

二、总体要求

把老工业基地调整改造作为扩内需、调结构、惠民生的重

要战略任务，针对突出矛盾和问题，明确总体思路和目标任务，加大工作力度，努力开创新局面。

（一）指导思想。

以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，认真贯彻落实党的十八大精神，坚持科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，以新型工业化和新型城镇化为引领，把深化改革、扩大开放作为强大动力，把再造产业竞争新优势、全面提升城市综合功能作为主攻方向，把促进绿色发展、增强创新支撑能力作为重要着力点，把保障和改善民生作为根本出发点和落脚点，深入实施全国老工业基地调整改造，促进老工业基地全面协调可持续发展，建设国家重要的新型产业基地和区域经济发展的重要增长极。

（二）基本原则。

——坚持全面推进与分类指导相结合。既要统筹推进老工业基地经济社会发展，解决共性问题，又要针对不同发展态势和产业结构特点，指导并支持各地探索各具特色的调整改造道路。

——坚持调整产业结构与完善城市功能相结合。既要推进产业结构优化升级，增强产业竞争力，又要加强城区老工业区改造，优化城市内部空间布局，全面提升城市功能。

——坚持市场取向与政府引导相结合。既要充分发挥市场配置资源的基础性作用，又要发挥政府导向作用，采取切实有

效措施解决制约市场机制发挥作用的体制机制问题。

——坚持自力更生与国家扶持相结合。既要鼓励老工业基地挖掘内在潜力，调动积极性、主动性、创造性，自力更生谋发展，又要加强国家政策扶持，着力解决历史遗留问题以及依靠自身难以解决的困难。

（三）调整改造定位。

针对不同发展态势的老工业城市，明确调整改造主要任务和政策取向，鼓励大胆探索实践，走各具特色的调整改造之路。

总体发展速度较快但发展方式比较粗放的老工业城市，要把转变发展方式放在更加突出的位置，逐步培育成为省域经济发展的重要增长极。要加快发展战略性新兴产业和现代服务业，增强自主创新能力，提升经济发展的质量和效益，完善城市综合服务功能，大力推进生态环境保护和社会事业发展，增强可持续发展能力和辐射带动能力。要充分发挥市场机制的作用实施调整改造，中央和省级政府给予适当支持。

发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市，要加快体制机制创新，增强发展活力动力，尽快进入良性发展轨道。要坚持不懈地推进国有企业改革，切实解决历史遗留问题，强化社会保障体系建设，推进棚户区改造等重点民生工程，加快传统产业升级改造，培育发展新兴产业，加强城市基础设施建设。在自身艰苦奋斗的同时，中央和省级政府给予重点支持。

直辖市、计划单列市、省会城市列入规划范围的市辖区，要在城市功能分区中选准定位，充分发掘利用区位及科教人才优势，加快调整改造步伐，努力成为城市发展新的引擎。要下大力气优化产业结构和空间布局，完善公共服务功能，提高民生保障水平，改善生态环境。

（四）调整改造目标。

到 2017 年，规划范围内老工业基地调整改造的主要目标是：

——产业结构优化升级取得重要进展，产业竞争力显著提升，高新技术产业增加值、服务业增加值占地区生产总值的比重分别达到 17.8% 和 45%。

——城市内部空间布局得到优化，城区老工业区调整改造全面展开，基础设施得到改善，服务功能明显提升。

——节能减排取得明显成效，与 2012 年相比，单位工业增加值用水量降低 32%，单位地区生产总值能源消耗降低 18%，化学需氧量、二氧化硫排放分别减少 10%、9%。

——科技创新能力得到增强，人才队伍建设得到加强，创新体系进一步完善，研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重达到 2.2%，每万人口发明专利拥有量提高到 3.1 件。

——人民生活持续改善，居民收入增长和经济发展同步，城镇居民人均可支配收入达到 2.99 万元，城镇参加基本养老保险人数达到 1 亿人，城镇累计新增就业人数 1300 万人，城镇保

障性安居工程累计建设 680 万套。

——改革开放取得新进展，国企改革基本完成，多种所有制经济协调发展，对外开放的广度和深度不断拓展，经济发展的活力动力明显增强。

到 2022 年，老工业基地现代产业体系基本形成，自主创新和绿色低碳发展水平显著提升，城区老工业区调整改造基本完成，城市综合功能基本完善，辐射带动作用显著增强，基本公共服务体系趋于健全，良性发展机制基本形成，为建设成为产业竞争力强、功能完善、生态良好、和谐发展的现代化城市奠定坚实基础。

三、再造产业竞争新优势

坚持走新型工业化道路，改造提升传统优势产业，大力培育发展战略性新兴产业，促进生产性服务业与工业融合发展，全面提升老工业基地产业综合竞争力。

（一）改造提升传统优势产业。

加大调整改造力度，增强传统优势产业的市场竞争力。（1）以装备制造业为主导产业的城市，要增强重大技术装备研发成套能力，提高基础零部件、基础工艺、基础材料的研制应用水平，提高工业增加值率。（2）以汽车工业为主导产业的城市，要瞄准城乡和国内外不同层次的市场需求，增强产品研发能力，重点发展自主品牌汽车、发动机及关键零部件等。（3）以钢铁、

有色、化工等原材料工业为主导产业的城市，要推广应用高效、低消耗、低排放工艺技术，延伸产业链，重点发展各类精深加工材料，提高产品质量和资源综合利用水平。（4）以资源开采加工为主导产业的城市，要合理控制资源开采规模和强度，延长产业链，提高加工深度，深化共伴生资源综合利用。其中，以煤炭工业为主导产业的城市要加快推进煤矿企业兼并重组，淘汰落后产能，强化安全生产，提高煤炭洗选加工水平。

专栏 2：部分老工业城市传统优势产业发展重点

装备制造业：齐齐哈尔、德阳、洛阳等重点发展重大成套设备，天水、宝鸡、安阳等重点发展重型、专用数控机床，张家口、鸡西、石嘴山等重点发展煤炭采掘设备，宝鸡、荆州、牡丹江等重点发展石油钻采设备，洛阳、徐州、柳州等重点发展农业机械、工程机械等。

汽车工业：芜湖、保定等重点发展自主品牌乘用车，包头、十堰、襄阳等重点发展重载汽车及发动机，铁岭、晋中等重点发展各类专用汽车。

钢铁工业：鞍山、攀枝花、嘉峪关等重点发展高速铁路用钢、船用钢板、高强度工模具钢、高磁感取向硅钢及其它特殊合金钢。

有色金属工业：白银、赤峰、娄底等重点发展航空航天、国防军工、电子信息等行业急需的有色金属新材料。

化学工业：大庆、吉林、岳阳等重点发展精细石化产品，自贡、宜昌、衡阳等重点发展精细盐化工、磷化工等产品。

煤炭工业：大同、平顶山、六盘水等稳定产量，加强煤矸石、煤泥、煤层气、矿井水等综合开发利用。

大力优化产业组织结构，鼓励各类所有制企业参与老工业基地国企改制重组，支持老工业企业与原对口援建企业开展多种形式的合作。培育发展具有较强技术研发、系统集成、核心

制造、市场开拓和融资能力的大型企业，发挥引领带动作用，扶持发展一批“专、精、特、优”中小企业，增强配套协作能力。因地制宜，整合基础加工能力，建设专业化生产中心，开展公共协作服务。优化工艺流程，加快生产设备设施更新，提高生产集约化、清洁化和精深加工水平，切实减少资源消耗和污染物排放。充分利用新技术、新材料，提升产品的数字化、智能化、绿色化水平，促进产品更新换代。加强企业研发设计、生产、营销和财务等环节的信息化改造，提升管理水平。培育企业的市场开拓和品牌营销能力，打造一批国内外知名品牌。

（二）培育发展战略性新兴产业。

依托老工业基地优势企业、科研机构和重大项目，大力发展战略性新兴产业，促进产业结构优化升级。高端装备制造业要面向我国重大工程迫切需求，重点发展轨道交通设备、航空航天装备、高性能加工设备及关键零部件。新材料产业要紧密围绕高端装备制造、国家重大工程建设需求，重点发展先进结构材料、新型功能材料和高性能复合材料。节能环保产业要以各类节能环保示范工程和项目为依托，大力发展具有自主知识产权的先进节能环保产品。新能源产业要结合能源结构调整的需要，重点发展新能源技术装备和清洁可再生能源。生物产业要面向健康、农业和资源环境等领域，重点发展生物医药、生物制造、生物质能源等。新能源汽车要重点发展插电式混合动力和纯电动汽车及电池、电机、电控等核心部件，积极研究开

发高能效、低排放燃油汽车。新一代信息技术产业要把握市场需求新趋势，重点发展电子信息核心基础部件、高端软件和信息技术服务等。

专栏 3：部分老工业城市战略性新兴产业发展重点

高端装备制造业：株洲、大同等重点发展高速重载机车、地铁车辆及交流传动系统等，汉中、安顺、襄阳等重点发展为大型客机、支线飞机、大型运输机等配套的零部件。

新材料产业：金昌、遵义、邢台等重点发展镍钴合金及大规格中空型材、特种铸锻件等先进结构材料，吉林、包头、牡丹江等重点发展碳纤维、高性能稀土材料等新型功能材料，鸡西等重点发展高端石墨材料。

节能环保产业：自贡、佳木斯、四平等重点发展节能环保锅炉、电机、换热器等产品。

新能源产业：湘潭、锦州、保定等重点发展风电、光伏发电等新能源装备制造。嘉峪关、张家口、赤峰等积极发展风电等新能源，同时积极配合做好新能源电力并网工作。

生物产业：通化、新乡、邵阳等重点发展重组人胰岛素、生物血液制品、疫苗等生物药品，南阳、蚌埠等重点发展非粮转化乙醇、纤维素转化技术。

新能源汽车产业：芜湖、襄阳、柳州等重点发展插电式混合动力和纯电动汽车，以及动力电池、电机、电控等关键部件。

新一代信息技术产业：绵阳、衡阳、咸阳等重点发展信息化数字家电、新型显示、电子核心基础部件、特色高端软件产品和新兴技术服务等。

要结合市场需求，发展具有竞争优势的战略新兴产业，避免盲目发展和重复建设。加强原始创新和引进消化吸收再创新，着力突破核心技术，实施重点领域高技术产业化项目，抢占产业制高点。积极发展战略性新兴产业的关键零部件和重要工艺设备，增强协作配套能力。营造良好发展环境，推进形成

产学研用紧密合作机制和创新成果产业化机制。加强对外合作，积极引进先进技术和人才，形成开放式发展局面。发挥军工技术优势，支持军民两用技术产业化和相互转化，培育形成新兴产业。

（三）大力发展生产性服务业。

加大扶持力度，优化发展环境，加快提升生产性服务业规模 and 水平，形成与新型工业化和新型城镇化协调发展的服务体系。大力发展现代物流业，在重要产业基地和交通枢纽城市科学规划建设一批物流园区，加快煤炭、钢铁、化工、农产品等产业物流发展，鼓励生产企业剥离内部物流业务，推进物流社会化、专业化发展。有序拓展金融服务业，创新金融产品和服务，加强对中小企业融资支持。规范提升商务服务业，加快发展项目策划、并购重组、财务顾问等企业管理服务，大力发展工程咨询、信用评估、技术产权交易等专业服务，促进服务外包产业发展。加快推行合同能源管理，扶持发展节能服务业，引导节能服务公司加强技术研发、服务创新和品牌建设，支持采用合同能源管理方式实施节能改造，培育发展第三方认证、评估机构。培育壮大高技术服务业，大力发展信息技术、电子商务、研发设计、检验检测、科技成果转化等服务产业。积极推进环境服务业模式创新试点，开展综合环境服务。跟踪国内外经济社会发展新趋势，结合老工业基地调整改造现实需要，鼓励发展服务新业态。

（四）积极承接产业转移。

抓住现阶段国内外产业格局深刻调整的重大机遇，充分利用老工业基地产业基础好、配套能力强、市场潜力大的有利条件，积极承接国内外产业转移。承接产业转移要坚持高起点、高标准，积极承接有利于延伸产业链、提高技术水平和资源综合利用水平、充分吸纳就业的产业，严格产业准入，严禁污染产业和落后生产能力转入。因地制宜承接发展优势特色产业，电力丰裕、矿产资源丰富的城市，可适度承接发展技术先进的冶炼加工等产业。支持行业龙头企业向老工业基地转移生产能力，引领配套协作企业同步转移。加强对各类开发区发展的规划指导，提升公共服务设施建设和运行水平，促进产业在转移中集聚发展。支持在发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市设立承接产业转移示范区。

四、全面提升城市综合功能

统筹老工业城市的城区老工业区改造和新区建设，优化城市内部空间布局，加强市政公共设施建设，完善城市功能，增强老工业基地的辐射带动作用。

（一）推进城区老工业区改造。

按照城市总体规划和土地利用总体规划要求，推进城区老工业区综合改造，科学利用存量建设用地，优化调整用地结构和空间布局，提升城市功能。对位于城市中心地带的老工业区，

适时实施整体搬迁改造，同步推进企业技术改造和改制重组。腾退土地主要用于发展现代服务业，建设公共服务设施、新型社区和公园绿地等。对不具备整体搬迁条件的城区老工业区，要完善公共基础设施，加强企业技术改造，提升产业技术水平，大力推行清洁生产和安全生产。对达不到污染排放和安全生产要求的企业，依法责令搬迁改造。选择在产业升级、城市布局优化、生态环境治理和工业遗产保护等方面综合成效显著的城区老工业区作为示范区，总结推广成功经验。

城区老工业区改造要注重保护具有地域特色的工业遗产、历史建筑 and 传统街区风貌。做好工业遗产普查工作，确定需要重点保护的工业遗产名录，将具有重要价值的工业遗产列为相应级别的文物保护单位。在加强保护的同时，合理开发利用工业遗产资源，建设爱国主义教育示范基地、博物馆、遗址公园、影视拍摄基地、创意产业园等。研究建立工业遗产维护利用的长效机制。

（二）完善城市服务功能。

加强市政公共设施建设，增强基本公共服务支撑能力，加快推进分离企业办社会职能改革。完善城市综合交通系统，积极发展城市公共交通，鼓励符合条件的老工业城市发展轨道和城际快速交通。加大老工业基地电力、给排水、供气、供热、污水垃圾处理、防洪排涝等基础设施建设和改造力度。加强信息基础设施建设，加快宽带网络和数字广播电视网升级改造。

加强城市交通、消防、环保等信息服务平台建设，推进信息化管理，增强处理公共安全和突发事件的能力。改善公共卫生和医疗服务设施条件，增强重大疾病、职业病和地方病防治能力。充分利用已有资源支持图书馆、博物馆、体育场馆等公共文化体育设施建设，丰富人民群众生活。加大对以工矿区为依托的小城镇市政基础设施建设投入力度，完善基本服务功能，改善生产生活环境。

（三）优化城市内部空间布局。

统筹城市布局调整和产业集聚发展，科学开展新城区建设。统筹规划新城区生产、生活和公共服务区域，强化生产生活配套能力建设，形成方便生产、适宜生活、生态和谐的现代化城市功能组团。加强新老城区在人口分布、产业发展、公共设施配套等方面的衔接，实现功能互补、合理分工。引导老城区和偏远工矿区的企业向产业园区转移，促进土地节约集约利用和产业集聚发展。以资源开采加工业为主导的老工业城市要针对布局相对分散的现状，加强组团间交通基础设施建设，大力推进独立工矿区和棚户区改造。以装备制造业为主导产业的城市，要引导中心城区的工业企业搬迁到产业园区集聚发展，腾出空间大力发展现代服务业。

（四）推动城乡协调发展。

建立健全以城带乡、以工促农的体制机制，促进公共资源在城乡之间均衡配置、生产要素在城乡之间自由流动，充分发

挥老工业城市调整改造对周边地区经济社会发展的引领带动作用，形成新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化相互促进的格局。推进城乡基础设施建设和社会事业协调发展，逐步建立城乡统一的公共服务体系。推进城乡产业协调发展，积极发展县域经济，支持劳动密集型和地方特色产业发展。协同推进城乡劳动就业和社会管理，把促进农业转移人口市民化作为重要任务，有序把农民工及其家属纳入城市公共服务体系覆盖范围，积极稳妥地推进户籍制度改革，把有稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的农民工及其家属逐步转为城镇居民。

五、大力促进绿色发展

大力推进节能减排，集约利用资源，保护和改善生态环境，不断提高绿色低碳发展水平，建设资源节约型、环境友好型城市。

（一）积极推进节能减排。

严格控制高耗能、高排放和产能过剩行业发展，提高新建项目节能环保准入门槛，加快淘汰火电、钢铁、水泥、焦炭、造纸等行业的落后产能。在钢铁、有色、化工、建材等高耗能行业，推进工业锅炉（窑炉）、电机系统和余热余压利用等节能改造。大力发展绿色建筑，对新建建筑严格按照节能标准要求进行设计、施工和验收，老城区综合改造时要对既有建筑同步实施节能改造。加快推进采暖地区“节能暖房”工程和供热计量

改革。继续组织实施好节能产品惠民工程和绿色照明节能改造工程。

全面实施主要污染物排放总量控制制度，大力推行清洁生产，对高污染企业实行强制性清洁生产审核。以化工、有色、造纸、印染、农产品加工等行业为重点，加大污水深度处理力度。加快燃煤火电机组低氮燃烧技术改造和脱硫脱硝设施建设，推动钢铁、有色、化工、建材等行业烟气脱硫改造，支持改用清洁能源。加强重金属污染防治，积极推进工业固体废物减量化、资源化利用和无害化处理。强化危险废物规范化管理，实施危险化学品等废弃物处置工程。基本实现所有县和重点建制镇具备污水处理能力。推进环境治理设施的专业化运营，确保达标排放。

（二）提高资源利用效率。

抓住资源开发、资源消耗、废弃物产生、再生资源利用和社会消费等关键环节，重点打造矿产开采、装备制造、冶金、化工、农产品加工等领域循环产业链，推动产业园区实施循环化改造。大力发展循环经济，大幅度提高资源产出率和资源综合利用效率。以资源开采加工业为主导的城市要加强共伴生矿、难选矿、尾矿综合开发利用，推动粉煤灰、工业副产石膏、冶炼和化工废渣、建筑和道路废弃物综合利用，大力发展新型建筑材料。加快完善再生资源回收体系，培育发展“城市矿产”示范基地，推进再生资源规模化利用。以工程机械、矿山机械、

机床、汽车及零部件等为重点，在以装备制造业为主导的城市培育建设若干个国家级再制造产业集聚区，完善再制造旧件回收体系，规范行业发展。开展餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点。推行用水总量控制和定额管理，在冶金、电力、化工等重点行业实施节水技术改造，提高水循环利用率。促进再生水、矿井水等非常规水源利用。

（三）加强生态环境整治修复。

加强工业废弃地环境监管，开展企业搬迁遗留场地污染调查和环境评估，未经评估和无害化治理的污染场地不得流转和二次开发。对于土壤污染严重的区域，要及时治理，防止污染扩散。积极探索废弃地市场化治理模式，创新资金投入和管理机制，明确整治后土地使用权属和土地增值收益分配办法，保障治理主体的合法权益。建立完善的绿色矿山标准体系和管理制度，推进建设开采方式科学化、资源利用高效化、企业管理规范化、生产工艺环保化、矿山环境生态化的绿色矿山。科学划定矿山生态环境重点治理区，开展造林绿化等形式的综合治理，推进废弃矿山植被恢复和水土保持。积极防治矿山地质灾害，加强灾害监测预警体系建设。

六、增强创新支撑能力

加快推动教育、科技发展和人才队伍建设，夯实调整改造的智力基础，增强老工业基地自主创新能力。

（一）提升高等教育和职业教育发展水平。

优化高等教育和职业教育人才培养结构，优先发展调整改造急需的学科专业，建立健全现代职业教育体系，合理确定中等和高等职业学校的结构布局和人才培养任务。鼓励地方政府和企业共建职业院校和实训基地，支持有条件、有需求的开发区参与办学。支持高等院校积极探索为老工业基地培养人才的新模式，开展单独招生改革试点。鼓励高等院校、高等职业院校加强特色学科专业和重点实验室、实训基地建设，改善办学条件。“国家中等职业教育改革发展示范学校”、“中央财政支持的职业教育实训基地”等职业教育重点项目计划向老工业基地倾斜。

（二）加强科技创新能力建设。

深入实施知识创新工程和技术创新工程，支持建设一批国家级工程研究中心，增强科技创新能力。进一步引导和支持创新资源向企业集聚，加快构建以企业为主体的技术创新体系。完善科技服务体系，加快科技成果转化。加快大学科技园、生产力促进中心和科技企业孵化器建设，创新服务模式，提升服务水平。完善科技成果转化的激励政策，促进科技成果产权化、产业化和商品化，支持金融机构开展知识产权质押贷款。重点瞄准航空、航天、新材料、新能源、节能环保、先进制造和生物工程等领域，组织实施一批带动力强、影响面广、见效快的技术创新项目。中国科学院院地合作计划要把支持老工业

基地科技创新作为重要内容，加大科技成果转化、技术支持和人才培养交流力度。实施老工业基地知识产权能力提升计划，增强企业知识产权创造、运用、保护和管理能力。支持区域标准信息资源平台建设，引导和推动企业积极采用国内外先进标准。

（三）加强人才培养和引进。

依托创新人才推进计划和国家高技能人才振兴计划，培养老工业基地调整改造急需人才。鼓励高等院校、职业院校、培训机构和企业共同组织开展定向、定岗和订单式人才培养培训。采取技术入股、股权期权与分红权激励等政策措施，鼓励老工业基地引进重点行业和关键技术领域急需的高层次人才，加强创新团队的培养与引进。国家各类人才引进和交流项目要向老工业基地倾斜，帮助引进国内外优秀人才，选派人员到国内外发达地区交流。

专栏 4: 老工业基地科技和人才建设重点

传统产业优化升级科技专项——研发示范先进适用的关键共性技术和工艺,提升老工业基地基础原材料产业技术水平,促进节能减排和资源综合利用。提高高端基础制造装备和基础零部件等研发水平。

中国科学院院地合作计划——推进中国科学院所属科研院所与老工业基地开展院地合作,搭建应用技术研发与转化平台,促进科技成果转化、技术支持和人才培养交流,提供技术服务。

知识产权能力提升计划——推动老工业基地企业知识产权战略制定和实施,促进知识产权创造、运用、保护和管理能力提升,构建产学研用结合的知识产权合作创新机制。

国外引智和对外交流专项——围绕老工业基地调整改造核心任务,每年引进 2000 人次国外专业技术人员到老工业基地相关领域服务;组织管理、技术和技能人员学习国外老工业基地调整改造经验。

七、着力保障和改善民生

坚持民生优先,建立和完善基本公共服务体系,着力解决就业、社会保障、住房等重点民生问题,加强和创新社会管理,促进社会和谐稳定。

(一) 稳定和扩大就业。

积极拓宽就业领域,大力发展劳动密集型产业和服务业,扶持发展中小型、微型企业。落实税费减免、社会保险补贴、职业培训补贴、小额担保贷款、财政贴息等政策,鼓励和支持下岗失业人员自谋职业和自主创业。对于地方政府投资的建设项目,同等条件下优先安排下岗失业人员就业。鼓励和引导发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市创建各类充分就业示范社区。完善就业援助政策,进一步规范公益性岗位开发,

开展就业技能培训，及时帮助城镇就业困难人员和零就业家庭就业。加强公共就业服务体系建设，及时采集发布人力资源供求信息，促进信息资源共享。

（二）健全社会保障体系。

全面落实基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险政策，构建水平适度、持续稳定的社会保障网。积极推进各类困难群体参加社会保险，努力扩大社会保险覆盖面，按照国务院统一部署做好做实基本养老保险个人账户试点工作。结合解决历史遗留问题，落实好各项政策，继续做好将各类关闭破产企业退休人员和困难企业职工纳入基本医疗保障体系、将企业老工伤人员全部纳入工伤保险统筹管理等工作。结合厂办大集体改革工作，妥善解决厂办大集体职工的社会保障问题。加强社会救助制度建设，完善最低生活保障制度，实现应保尽保。中央加大对发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市社会保障的补助力度，省级政府要统筹使用中央财政安排的基本养老保险基金补助资金、医疗保障补助资金、城乡居民最低生活保障补助资金，对老工业基地给予一定倾斜。

（三）努力改善居住条件。

加大老工业基地保障性住房建设力度。扎实推进城市、国有工矿区和煤矿棚户区改造，落实税收、土地供给和金融等方面的配套支持政策，力争“十二五”期间完成改造任务。有条件的地区要积极引入市场机制，对棚户区实行商业化开发。对可

整治的旧住宅区，要积极进行房屋维修和环境整治，完善配套设施，提高居住水平。着力改善国企老职工、困难家庭的居住条件，认真解决关闭破产企业尤其是“三线”军工破产企业的职工住房问题。

（四）加强和创新社会管理。

加强社会管理能力建设，建立健全社会管理体系，推进社会管理的规范化、专业化、社会化和法制化。促进各类社会组织健康发展，政府可通过委托、购买等方式支持社会组织提供公共服务。完善社会矛盾调解机制和社会治安防控体系，有效防范和化解因企业重组破产、劳动争议、征地拆迁、环境污染等引发的社会矛盾，注重在源头上预警和化解矛盾。严格安全生产管理，强化企业安全生产责任制，健全企业安全生产预防机制，加大力度防范各类生产安全事故和重大职业危害。健全城市突发事件应急体系，加强社会治安综合治理。加强独立工矿区、城中村等特殊地区的社会管理，健全基层管理组织。

八、进一步深化改革开放

创新体制机制，大力推进国有企业改革，积极发展多种所有制经济，加快转变政府职能，提升对内对外开放的层次和水平，为调整改造提供强大动力。

（一）深化国有企业改革。

进一步完善已改制国有企业法人治理结构，建立健全激励

约束机制。重点推进发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市未改制地方国有企业改革，对多年处于停产倒闭状态的企业，积极稳妥地依法实施破产。以破产和停产半停产国有企业为重点，抓紧妥善解决历史遗留问题。认真贯彻落实厂办大集体改革政策，力争在 3-5 年内厂办大集体与主办企业彻底分离，在职和退休职工都得到妥善安置，合法权益得到切实维护。剥离企业办社会职能，完善配套政策，对地处偏远的独立工矿企业，要因地制宜，妥善处理。探索解决国有企业改革遗留的“壳企业”问题。

（二）大力发展非公有制经济。

贯彻落实国家扶持非公有制经济和中小企业发展的政策措施，加强创业扶持、科技平台、投融资等社会化服务体系建设，促进非公有制经济发展，推进所有制结构多元化。支持非公有制企业通过参股、控股、并购等多种形式，参与国有企业改制重组。培育科技型中小企业，发展各类新兴产业。支持符合条件的企业上市。鼓励和引导非公有制企业投资于基础设施、社会公共事业、金融服务等领域，为非公有制经济发展营造公平竞争的环境。

（三）加快转变政府职能。

切实转变老工业基地政府职能，将工作重点放在为经济社会发展创造良好环境上，更加注重履行公共服务和社会管理职能，理顺市场监管体制。深化行政审批制度改革，减少审批事

项和环节，完善政务公开制度，扩大政府信息公开的范围和内容。完善经济社会发展综合评价体系，建立科学的政府绩效评价体系和评估机制。严格执行行政问责制，健全责任追究制度和纠错改正机制，提高政府的执行力和公信力。

（四）积极扩大对外开放。

进一步扩大对外开放领域，优化投资环境，积极吸引外资参与老工业基地的调整改造。鼓励外商投资高端制造业、高技术产业、节能环保产业和现代服务业，支持港澳台地区在老工业基地建立具有特色的产业集聚区。规范引导外资以并购、参股等方式参与国企改革和不良资产处置。支持老工业基地调整产品出口结构，建设一批特色商品出口基地，鼓励高技术、高附加值和劳动密集型产品出口。支持具备条件的老工业基地按现有程序申请设立海关特殊监管区域。支持符合条件的省级开发区按程序升级为国家级开发区。鼓励有条件的大型企业“走出去”，积极开拓国际市场，按照商业原则开展互利共赢的投资合作，建立国际化研发、采购、生产和销售网络。

（五）加强与国内发达地区合作。

在符合土地利用总体规划的前提下，支持国内发达地区在老工业基地共建开发区，探索土地合作新机制。支持具有互补优势的发达地区与老工业基地建立对口协作关系，加强人才、技术、产业等方面的交流合作。鼓励老工业基地企业与东部地区企业加强专业化分工协作，构建互利共赢的战略联盟。支持

毗邻老工业基地加强区域经济协作，开展基础设施、产业发展、公共服务和社会管理等方面的对接。

九、政策扶持与规划实施

深刻认识老工业基地调整改造的重要性、艰巨性、复杂性和紧迫性，充分发挥市场机制基础性作用，采取有针对性的政策措施，加大扶持力度，努力实现调整改造目标。

（一）财税政策。

中央、有关地方各级人民政府要加大资金投入，加快推进老工业基地调整改造。继续安排中央预算内投资支持东北地区等老工业基地调整改造，其他相关投资专项也要向老工业基地倾斜。2013年起，安排中央预算内投资支持城区老工业区整体搬迁改造，主要用于企业搬迁改造、厂区污染土地治理等方面。充分利用老工业基地的产业基础，优先布局重大产业项目。中央和省级政府要加大对老工业基地的转移支付力度。资源枯竭老工业城市继续享受中央财政转移支付政策。研究将发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市纳入资源枯竭城市中央财政转移支付范围，统筹解决国企改革历史遗留问题、社会保障资金缺口、棚户区改造地方配套资金缺口、停产倒闭的国企人员身份置换等问题。承接城区老工业区搬迁企业的中西部地区和东北老工业基地国家级经济技术开发区、边境经济合作区和高新开发区，其基础设施项目贷款享受现行中央财政贴

息支持政策。城区老工业区搬迁企业享受现行政策性搬迁企业所得税优惠政策，搬迁企业房屋、土地权属发生转移且符合规定条件的，可统一享受现行有关契税优惠政策。

（二）融资政策。

创新投融资模式，支持符合条件的具有较强综合实力的投资公司发行债券，募集资金用于组织实施城区老工业区综合改造。支持符合条件的整体搬迁企业发行债券，用于企业搬迁改造。发挥各类股权投资（基金）企业的作用，鼓励建立专门股权投资基金，支持老工业基地企业技术改造、兼并重组，城区老工业区改造和开发区建设等。鼓励有条件的地方建立中小企业信用担保基金，稳妥有序发展小额贷款公司，扶持各类创业投资公司发展。支持商业银行在老工业基地设立分支机构。优先支持符合条件的老工业基地项目申请使用国际金融组织和外国政府优惠贷款。

（三）土地政策。

在符合土地利用总体规划和城市总体规划的前提下，根据老工业区搬迁改造用地需求，在编制下达年度土地利用计划时适当倾斜，保障老工业基地调整改造建设项目用地。企业原址调整为工业遗址或文物保护区的，要优先保障企业搬迁建设用地。地方各级人民政府安排土地整治项目时，优先考虑老工业基地工矿废弃地治理和土地复垦。研究探索“三线”调整改造时期“三线”企业搬迁后闲置土地合理利用途径。

(四) 规划实施。

有关省、自治区、直辖市人民政府对本地区老工业基地调整改造工作负总责，要加强组织领导，建立和完善工作机制，加大扶持力度，落实各项任务。发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市要编制调整改造总体规划，城区老工业区需进行整体搬迁改造的城市要科学制定搬迁改造实施方案，并认真组织实施。国务院有关部门要分工负责，尽快落实支持老工业基地调整改造的相关政策措施。发展改革委要切实加强规划实施的组织协调，会同有关部门尽快确定发展滞缓或主导产业衰退比较明显的老工业城市名单，制定本规划重点任务分工方案，并适时对规划实施情况进行跟踪检查和评估。鼓励和支持公众积极参与规划实施监督。

附图：规划范围分布图

《全国老工业基地调整改造规划（2013-2022年）》 规划范围分布图



图例

- 地级老工业城市
- 直辖市/计划单列市/省会城市的市辖区



南海诸岛