

收文第	63	号	共	份
14	8	18	日	存

000961

国务院文件

国发〔2014〕28号

国务院关于近期支持东北振兴若干 重大政策举措的意见

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党中央、国务院决定实施东北地区等老工业基地振兴战略以来，东北地区经济社会发展取得巨大成就。但目前也面临新的挑战，去年以来经济增速持续回落，部分行业生产经营困难，一些深层次体制机制和结构性矛盾凸显。为巩固扩大东北地区振兴发展成果、努力破解发展难题、依靠内生发展推动东北经济提质增效升级，现就近期支持东北振兴提出以下意见。

一、着力激发市场活力

以简政放权为突破口，促进各类市场主体竞相迸发发展活力。

（一）进一步简政放权。对已下放地方的投资项目审批事项，按照“同级审批”原则，依法将用地预审等相关前置审批事项下放地方负责。将列入石化产业规划布局方案的大连长兴岛石化产业基地等相关项目核准及用地预审等前置审批委托省级政府负责。鼓励辽宁省开展投资领域简政放权改革试点，对属于省级审批的投资项目，在依法合规的前提下，尽量减少前置审批事项。将在中关村国家自主创新示范区开展的境外并购外汇管理试点政策拓展至东北地区重点装备制造企业。

（二）促进非公有制经济大发展。在东北地区开展民营经济发展改革试点，创新扶持模式与政策，壮大一批民营企业集团，开展私营企业建立现代企业制度示范，探索老工业基地加快发展民营经济的有效途径。进一步放宽民间资本进入的行业和领域，抓紧实施鼓励社会资本参与的国家级重大投资示范项目，同时，要在基础设施、基础产业等领域推出一批鼓励社会资本参与的地方重大项目。在东北地区试点民间资本发起设立民营银行等金融机构。鼓励民间资本、外资以及各类新型社会资本，以出资入股等方式参与国有企业改制重组。在城市基础设施建设、环境治理等领域，积极推广政府与社会资本合作机制（PPP）等模式。

二、进一步深化国有企业改革

进一步深化东北地区国有企业和国有资产管理体制改革，支持东北在国有企业改革方面先行先试，大力发展混合所有制经济，切实增强国有经济发展活力。

（三）深化地方国有企业改革。地方政府要分类推进国有企业改革，拿出本级国有企业部分股权转让收益和国有资本经营收益，专项用于支付必需的改革成本。充分利用各类资本市场，大力推进国有资产资本化、证券化。有序推进混合所有制企业管理层、技术骨干、员工出资参与本企业改制。

（四）大力推进中央国有企业改革。根据党中央、国务院的统一部署，结合东北地区国有资本总量和分布情况，组建跨省的区域性（或省级）国有资本投资公司和运营公司，加快经营不善国有企业重组和退出。条件成熟时，通过股权多元化等方式整合中央企业在东北地区的资源，推动国有资本向关键性、战略性、基础性和先导性行业领域集中，允许拿出部分股权转让收益用于支付必需的改革成本，妥善安置企业职工。研究中央企业和地方协同发展政策，支持中央企业与地方共建产业园区。

（五）妥善解决国有企业改革历史遗留问题。尽快出台分类处理的政策措施，加大支持力度，力争用2—3年时间，妥善解决厂办大集体、分离企业办社会职能、离退休人员社会化管理等

历史遗留问题。在东北地区全面推进中央企业分离移交“三供一业”（供水、供电、供热、物业管理）工作，地方国有企业也要积极开展相关工作。

三、紧紧依靠创新驱动发展

要总结经验、完善政策，深化科技体制改革，健全区域创新体系，推动经济转型升级。

（六）开展产学研用协同创新改革试验。打破制约科技与经济结合的体制机制障碍，打通产学研用之间的有效通道，统筹各方面资金并切实提高分配和使用效率。围绕重大技术装备和高端智能装备、新材料、生物等东北地区具有优势和潜力的产业链，以国家重点工程为依托，以骨干企业为主体，以利益为纽带，整合创新资源组建若干产业技术创新战略联盟，设立引导东北地区创新链整合的中央预算内投资专项，加大资金支持力度，集中实施一批重大创新工程，力争在关键核心技术方面取得突破。在东北地区组织实施一批重大技术装备首台（套）示范项目。

（七）完善区域创新政策。研究将中关村国家自主创新示范区有关试点政策向东北地区推广，鼓励在科技成果处置权、收益权、股权激励等方面探索试验。研究在东北地区设立国家自主创新示范区。研究利用国家外汇储备资金支持企业并购国外科技型企业的具体办法。研究支持东北地区创新驱动发展的措施。

(八) 加强创新基础条件建设。研究在吉林省布局综合极端条件试验装置、在黑龙江省布局空间环境地面模拟装置重大科技基础设施，支持东北地区建设一批国家工程（技术）研究中心、国家工程（重点）实验室等研发平台。推动大型企业向社会和中小企业开放研发和检验检测设备，研究给予相应优惠政策。在东北地区率先启动创新企业百强试点工作。支持中科院与东北地区加强“院地合作”，建设产业技术创新平台。继续组织开展东北地区等老工业基地院士专家科技咨询活动。国家“千人计划”、“万人计划”等重大人才工程要对东北地区给予重点支持，对高端装备制造、国防科技等领域予以倾斜。

四、全面提升产业竞争力

进一步调整优化生产力布局，加快改造提升传统产业，积极发展战略性新兴产业，大力发展现代服务业，构建产业发展新格局。

(九) 做强传统优势产业。积极支持重大技术装备拓展市场，鼓励引导国家重点工程优先采用国产装备，扶持核电、火电、轨道交通、石化冶金、高档机床等优势装备走出去。科学布局一批产业关联度高的重大产业项目，地方和企业要做好恒力炼化一体化、中石油长兴岛炼化一期项目前期工作并力争尽早开工。加快推进中石油辽阳石化结构调整、中国兵器辽宁华锦石化改扩建等

项目前期工作。鼓励大型农产品加工企业在东北地区布局生产基地，允许地方现有玉米深加工企业根据供需状况适度增加玉米加工量，中央财政对吉林、黑龙江、内蒙古3省区规模较大、信誉较好的玉米深加工企业，在规定期限内竞购加工国家临时收储玉米，超过一定数量部分给予一次性补贴。

（十）加快培育新兴产业。支持战略性新兴产业加快发展，对东北地区具有发展条件和比较优势的领域，国家优先布局安排。积极推动设立战略性新兴产业创业投资基金。国家集中力量扶持东北地区做大做强智能机器人、燃气轮机、高端海洋工程装备、集成电路装备、高性能纤维及复合材料、石墨新材料、光电子、卫星及应用、生物医药等产业，形成特色新兴产业集群。支持沈阳、哈尔滨航空企业与国际大型航空企业开展总装、发动机、零部件等重大合作项目。推动在沈阳、大连、哈尔滨等地设立军民融合发展示范园区，发展军民两用高技术产业。鼓励吉林开展非粮生物质资源高端化利用。设立国家级承接产业转移示范区，承接国内外产业转移。

（十一）推进工业化与信息化融合发展。加快信息化与工业化深度融合，适度超前建设智能化、大容量骨干传输网络，加快沈阳互联网骨干直联点建设，依托哈尔滨区域性国际通信业务出入口局，扩容中俄、中蒙跨境信息通道。支持东北地区开展工业

化与信息化融合发展试点，用信息技术改造提升制造业。培育发展新一代信息技术、云计算、物联网等产业。

（十二）大力发展现代服务业。加快东北地区生产性服务业发展，在用电、用水、用气等方面与工业企业实行相同价格，在用地方面给予重点支持。加强旅游设施建设，提升旅游业竞争力，打造大东北旅游品牌。扶持东北地区文化创意、影视出版、演艺娱乐等文化产业发展。支持沈阳铁西、长春净月开发区和哈尔滨等国家服务业综合改革试点区域创新服务业发展模式。推进东北地区电子商务试点城市和服务外包示范城市建设。积极支持产品和技术交易平台建设。

五、增强农业可持续发展能力

要夯实农业发展基础，转变农业发展方式，积极探索现代农业发展之路。

（十三）巩固提升商品粮生产核心区地位。大力开展高标准基本农田建设，继续支持吉林西部和黑龙江三江平原东部等地实施土地整治重大工程。今年全国1亿亩深松整地试点重点安排在东北地区。组织实施黑土地保护工程，加大对土壤有机质提升、养分平衡、耕地质量检测以及水土流失治理等的资金支持力度。积极推进东北四省区节水增粮行动项目建设，到2015年建成3800万亩集中连片高效节水灌溉工程。通过大力发展节水农业，

带动东北地区节水技术和设备制造业发展。

(十四) 创新现代农业发展体制。加快推进黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革试验，研究解决涉农资金整合中遇到的新情况新问题。完善粮食主产区利益补偿机制，国家涉农资金进一步加大对东北地区倾斜力度，按粮食商品量等因素对地方给予新增奖励，视中央财力状况，增加中央财政对产粮大县奖励资金。推动粮食主销区建立产销合作基金，鼓励引导主销区到主产区投资建设生产基地。鼓励地方政府结合实际，建立财政贴息等现代农业发展金融扶持机制，引导农村金融机构开展金融创新。

(十五) 加强粮食仓储和物流设施建设。今年中央预算内投资安排 14 亿元，支持东北地区新建 64 亿斤粮食标准化仓储设施和一批散粮物流设施；中央财政安排 5 亿元，维修改造 200 亿斤仓容危仓老库。改革创新粮食仓储设施建设投资方式，充分发挥地方和社会建仓积极性，鼓励支持农户特别是种粮大户、家庭农场、农民合作社等新型经营主体储粮。同时，对吉林、黑龙江等仓容紧张地区，抓紧进行跨省移库腾仓。下一步全国新建 1000 亿斤仓容重点向东北地区倾斜，争取用 2—3 年基本解决东北地区粮食仓储难问题。畅通“北粮南运”，加强运粮通道及物流基础设施建设，继续推进粮食大型装车点建设，完善粮食物流体系和节点布局。

六、推动城市转型发展

要完善城市功能，支持城区老工业区和独立工矿区搬迁改造，促进资源型城市转型，建设宜产宜居的现代城市。

（十六）全面推进城区老工业区和独立工矿区搬迁改造。从2014年起扩大中央预算内投资相关专项规模，每年安排20亿元专门用于东北地区城区老工业区和独立工矿区搬迁改造。今年年内集中力量支持问题突出、前期工作基础较好的10个城区老工业区和10个独立工矿区实施搬迁改造工程，明后两年力争全面展开。坚持先规划后改造，提前制定搬迁改造实施方案，积极稳妥推进搬迁改造。加大城镇低效用地再开发等土地政策支持力度，研究制定通过开发性金融支持城区老工业区和独立工矿区搬迁改造的措施，支持发行城区老工业区和独立工矿区搬迁改造企业债券。

（十七）加快城市基础设施改造。加大中央预算内投资支持力度，大力推进东北地区城市供热、供水等管网设施改造。结合既有建筑节能、供热管网改造以及热电联产机组建设，组织实施东北地区“暖房子”工程。中央预算内投资和财政专项资金支持东北地区污水垃圾处理设施和配套污水管网建设。鼓励利用特许经营、投资补助、政府购买服务等方式，改善城市基础设施的薄弱环节。

(十八) 促进资源型城市可持续发展。在东北地区启动资源型城市可持续发展试点，健全资源开发补偿机制和利益分配共享机制。以黑龙江省鸡西、双鸭山、鹤岗、七台河四大煤城为重点，研究布局若干现代煤化工及精深加工项目，实施资源型城市产业转型攻坚行动计划。组织实施资源枯竭城市吸纳就业产业重点培育工程，支持建设一批再就业项目，重点培育阜新皮革、辽源袜业、大小兴安岭蓝莓等能充分吸纳就业的产业。加大中央预算内投资资金支持力度，在东北资源型城市建设一批接续替代产业园区和集聚区。对黑龙江省四大煤城等地区原中央下放煤矿继续实施采煤沉陷区治理。

七、加快推进重大基础设施建设

要规划建设一批重大基础设施工程，破解发展瓶颈制约。

(十九) 加快综合交通网络建设。铁路方面，加快京沈高铁、哈佳、沈丹、丹大、吉图珥、哈齐、哈牡等快速铁路建设，推进赤峰、通辽与京沈高铁连接线前期工作；贯通东北东部铁路，研究建设黑龙江省沿边铁路；实施滨洲铁路、哈牡铁路等电化扩能提速改造；加快推进渤海跨海通道工程前期工作。公路方面，启动京哈高速公路扩容改造，加快辽宁铁岭至本溪、吉黑高速吉林至荒岗段等国家高速公路“断头路”建设，推进国道 203 线吉林段、国道 201 线鹤岗段等普通国省干线公路改扩建，消除瓶颈路

段，加大国边防公路和林区森林防火应急道路建设。机场方面，加快哈尔滨机场改扩建工程建设，推进大连新机场、沈阳机场二跑道、长春机场二期扩建、长海机场扩建、延吉机场迁建，以及松原、建三江、五大连池、绥芬河等支线机场前期工作。城市轨道交通方面，重点推进大连、沈阳、长春、哈尔滨及其他符合条件城市轨道交通建设。加大国际运输通道建设力度，打通经俄罗斯的中欧铁路大通道，重点推进中俄同江铁路大桥、中朝丹东鸭绿江界河公路大桥、集安公路大桥等重点项目建设，开展中俄抚远、黑河等跨境铁路项目前期研究，积极推进中蒙铁路通道建设。

（二十）构建多元清洁能源体系。加快电力外送通道建设，切实解决东北地区“窝电”问题。尽快开工内蒙古锡盟至山东交流特高压、锡盟至江苏直流特高压、辽宁绥中电厂改接华北电网等输电工程，加快推进黑龙江经吉林、辽宁至华北输电工程前期工作。研究在黑龙江、吉林开展竞价上网电力改革试点，推动在内蒙古通辽开展区域微型电网试点。优化东北地区能源结构，开工建设辽宁红沿河核电二期项目，适时启动辽宁徐大堡核电项目建设。在东北地区加快审批建设一批热电联产集中供热项目。加快地热能开发利用。支持工业燃煤锅炉节能减排改造、余热余压利用示范工程。支持吉林省开展油页岩综合利用示范工程。

加快实施中俄原油管道复线、中俄东线天然气管道、黑河与俄阿穆尔州炼化及成品油储输项目等一批重大合作项目。

(二十一) 大力发展水利设施。重点推进黑龙江、松花江、嫩江等主要干流、支流综合整治，完善防洪减灾体系。加快推进辽西北供水二期、吉林中部引松供水、哈达山水利枢纽（一期）、引嫩入白、尼尔基引嫩扩建一期、引绰济辽以及黑龙江、松花江、乌苏里江“三江连通”等重大水利工程建设。尽快开工黑龙江阁山、奋斗和吉林松原灌区、辽宁猴山水库等重点工程。在水土资源条件具备的地区发展现代灌溉设施，加快三江平原及尼尔基、大安、绰勒水库下游等灌区建设。

八、切实保障和改善民生

要推进重点民生工程建设，使振兴成果更多更公平地惠及广大群众。

(二十二) 加快推进棚户区改造。打好棚户区改造攻坚战，2014年东北地区开工改造70万套，力争再用2—3年，在全国率先基本完成现有棚户区改造计划。中央财政继续加大对东北地区棚户区改造支持力度，中央预算内投资进一步向东北地区工矿（含煤矿）、国有林区、国有垦区棚户区改造配套基础设施建设倾斜。更好运用金融手段支持棚户区改造，鼓励开发银行进一步加大对东北地区棚户区改造支持力度，今年安排信贷规模600亿元

左右，确保列入改造计划项目建设资金需求。开发银行项目资本金过桥贷款（软贷款回收再贷）对东北地区支持标准按西部地区执行。同等条件下优先支持棚户区改造的企业发行债券融资。扩大东北地区棚户区改造项目“债贷组合”债券发行规模。对棚户区改造工程所需新增建设用地实行应保尽保。

（二十三）完善社会保障体系。中央财政对企业职工基本养老保险的投入继续向东北地区倾斜，进一步提高企业退休人员基本养老金水平。妥善解决厂办大集体职工的社会保障问题。落实将关闭破产企业退休人员和困难企业职工纳入基本医疗保险的政策。

（二十四）努力促进就业稳定。加强对就业形势分析研判，及时采取有针对性举措，防止经济下滑造成大规模职工失业。帮助就业困难人员实现就业，确保零就业家庭实现至少一人就业。鼓励高校毕业生到东北地区就业和创业。

九、加强生态环境保护

要着力推进绿色循环低碳发展，建设天蓝水绿山青的美丽家园和稳固的北方生态安全屏障。

（二十五）推进重点生态功能区建设。继续实施天然林保护工程，进一步大幅调减林木采伐量，2014年起中央财政每年安排天然林资源保护工程财政资金23.5亿元，支持在黑龙江重点

国有林区率先启动全面停止商业性采伐试点。争取尽快将东北其他国有林区纳入停止商业性采伐范围。研究在内蒙古大兴安岭林区开展国有林区综合配套改革试验。加大水土流失综合治理力度。推进三江平原、松辽平原等重点湿地保护，实施流域湿地生态补水工程，在有条件的区域开展退耕还湿和湿地生态移民试点。支持黑龙江兴凯湖、吉林查干湖、辽宁大伙房水源保护区等开展湖泊生态环境保护。实施科尔沁沙地等专项治理工程。支持吉林、黑龙江西部地区等加快盐碱地治理，实施河湖连通工程，建设生态经济区。支持东北地区生态文明先行示范区建设，开展节能减排财政政策综合示范。

（二十六）推进工业废弃地和老矿区环境治理。开展工业废弃地环境调查、风险评估和治理修复。加强矿区生态和地质环境整治，全面开展老矿区沉陷区、露天矿坑、矸石山、尾矿库等综合治理，控制和消除重大地质灾害和环境安全隐患。推进工矿废弃地复垦利用。按照“政府支持、市场化运作”方式，对工业废弃地和矿区历史遗留问题实施专项治理工程。开展工业废弃地和矿区环境治理国际合作。

十、全方位扩大开放合作

要实施更加积极主动的开放战略，全面提升开放层次和水平，不断拓展发展领域和空间。

(二十七) 扩大向东北亚区域及发达国家开放合作。加强东北振兴与俄远东开发的衔接，启动中俄远东开发合作机制，推动在能源、矿产资源、制造业等领域实施一批重大合作项目，按照国务院批复方案加快筹备中俄地区合作发展（投资）基金，支持哈尔滨打造对俄合作中心城市。发挥地缘和人文优势，务实推进对韩、蒙、日、朝合作，支持大连设立中日韩循环经济示范基地。扩大面向发达国家合作，建立中德政府间老工业基地振兴交流合作机制，推动中德两国在沈阳共建高端装备制造业园区。提升中新吉林食品区合作层次。

(二十八) 打造一批重大开放合作平台。支持大连金普新区建设成为我国面向东北亚区域开放合作的战略高地，根据需要将省、市经济管理权限下放至新区。研究设立绥芬河（东宁）、延吉（长白）、丹东重点开发开放试验区，支持满洲里、二连浩特重点开发开放试验区和中国图们江区域（珲春）国际合作示范区建设，在具备条件的地区建设综合保税区和跨境经济合作区。加强重点边境城市建设，增强对周边地区的辐射力和吸引力。支持铁岭等地建设保税物流中心，促进东北腹地与沿海产业优势互补、良性互动。

(二十九) 完善对外开放政策。给予东北地区符合条件的企业原油进口及使用资质，赋予黑龙江农垦粮食自营进出口权。增

加从周边国家进口石油、粮食等权益产品配额，鼓励在边境地区开展进口资源深加工。完善边境小额贸易专项转移支付资金政策。优先支持东北地区项目申请使用国际金融组织和外国政府优惠贷款。推动哈尔滨、长春机场等对部分国家和地区实行 72 小时过境免办签证政策。加快建设大连东北亚国际航运中心。

（三十）加强区域经济合作。推动东北地区与环渤海、京津冀地区统筹规划，融合发展。完善东北四省区区域合作与协同发展机制，探索部门与地方协同推进合作的有效渠道，健全推进落实措施，深化多领域务实合作。大力推进东北地区内部次区域合作，编制相关发展规划，推动东北地区东部经济带，以及东北三省西部与内蒙古东部一体化发展。

十一、强化政策保障和组织实施

要结合新形势、新要求，强化政策支持，创造良好政策环境，加大工作力度，确保各项政策措施落实到位。

（三十一）财政政策。中央财政进一步加大对东北地区一般性和专项转移支付力度。研究加大对资源枯竭城市转移支付力度。研究将东北地区具备条件的省市纳入地方政府债券自发自还试点范围。

（三十二）金融政策。加大对东北地区支农再贷款和支小再贷款支持力度。鼓励政策性金融、商业性金融探索支持东北振兴

的有效模式。优先支持东北地区符合条件企业发行企业债券，允许符合条件的金融机构和企业到境外市场发行人民币债券。统筹研究设立东北振兴产业投资基金。加快中小企业信用担保体系和服务体系建设，继续扶持东北地区担保和再担保机构发展。允许符合条件的重点装备制造企业设立金融租赁公司开展金融租赁业务。

（三十三）投资政策。在基础设施、生态建设、环境保护、扶贫开发和社会事业等方面安排中央预算内投资时，比照西部地区补助标准执行。中央加大对东北高寒地区和交通末端干线公路建设的项目补助和资本金倾斜。中央安排的东北地区公益性建设项目，取消边境地区和贫困地区县及县以下配套资金。中央预算内投资专门安排资金支持东北地区重大项目和跨省区合作项目前期工作，东北各地也要安排专门资金支持做好重大项目前期工作。

（三十四）抓好组织实施。发展改革委要认真落实国务院振兴东北地区等老工业基地领导小组部署，统筹做好支持东北振兴各项工作，加强跟踪研判，推进重点工作。国务院各有关部门要加强指导、密切配合，抓紧研究出台实施细则，形成政策合力。对于重点建设项目，发展改革、国土、环保、财政、金融等各有关部门要给予重点支持。东北四省区要充分发挥主体作用，守土

有责、守土尽责，采取有力举措，制定具体方案，落实工作责任，确保各项政策措施落到实处。

（三十五）加强督促检查。各有关部门要按照职责分工，建立动态反馈机制，深入实地开展督查调研，每半年将支持东北振兴工作进展情况送发展改革委，对发现的问题要及时研究提出整改建议。发展改革委要及时协调解决重大事项，督促各有关部门和地区落实各项重大政策举措，每半年要将落实进展情况及相关工作考虑汇总上报国务院，重大问题及时向国务院报告。

支持东北地区全面深化改革、创新体制机制、实现经济社会持续健康发展，是新时期新阶段实施东北地区等老工业基地振兴战略的必然要求，对于稳增长、促改革、调结构、惠民生具有重大意义。各有关方面要切实增强责任意识和忧患意识，坚定信心，迎难而上，奋发有为，真抓实干，为促进东北地区全面振兴、培育中国新的经济支撑带作出更大贡献。

中华人民共和国国务院

2014年8月8日

（此件公开发布）

国务院办公厅秘书局

2014年8月9日印发

辽宁省人民政府办公厅

2014年8月15日翻印

