

附件：

沈阳经济区新型工业化综合配套改革试验总体方案

沈阳经济区以沈阳为中心，由沈阳、鞍山、抚顺、本溪、营口、阜新、辽阳、铁岭 8 市构成，是国家重要装备制造业基地和优化开发区域，是东北地区重要的工业城市群和辽宁省经济发展的核心区域。2010 年 4 月，国务院批准在沈阳经济区开展国家新型工业化综合配套改革试验，对于沈阳经济区进一步贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式和调整经济结构，坚持走有中国特色新型工业化道路，推进东北地区等老工业基地全面振兴，促进东中西部地区协调发展，具有重要意义。为此，制定《沈阳经济区新型工业化综合配套改革试验总体方案》。

一、新型工业化综合配套改革试验的总体要求

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以加快转变经济发展方式为主线，以深化改革开放为动力，切实加强体制机制创新，推进重点领域和关键环节的改革试验，着力解决老工业基地存在的突出矛盾和问题，着力构建结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系，着力推进区域一体化发展，在创新现代产业体系、促进各类市场主体发展、提

高科技创新能力、加强资源节约和环境保护、统筹城乡发展、实现城市群一体化等重点领域和关键环节实现新突破，实现沈阳经济区又好又快发展，推进东北地区等老工业基地全面振兴，为我国经济长期平稳较快发展和社会和谐提供经验与示范。

（二）基本原则

坚持解放思想，先行先试；坚持全面统筹，协调配套；坚持顶层设计，有序推进；坚持因地制宜，突出特色；坚持市场导向，政府推动；坚持以点促面，示范带动。

（三）主要目标和任务

1. 主要目标。按照党中央、国务院关于走中国特色新型工业化道路的要求，创新体制机制，构建现代产业体系，加强城市间的分工协作和功能互补，促进区域经济一体化，把沈阳经济区建设成为具有国际竞争力的先进装备制造业基地、重要原材料和高新技术产业基地，成为充满活力的区域性经济中心和全国新型工业化典型示范区。

经过5年努力，到2015年，初步形成推进新型工业化的制度保障体系，政府公共服务职能不断增强，市场主体产权结构和组织结构更趋完善，现代产业体系建设取得突破，产业结构进一步优化升级，产业布局调整和分工协作进一步合理，沈阳经济区的集聚、辐射、服务功能和综合承载力进一步增强，初步形成区域经济一体化格局。研究与试验发展

经费支出占地区生产总值比重达到 2.7%，高新技术产业增加值占规模以上工业增加值比重提高到 30%以上，服务业增加值占地区生产总值的比重达到 42%以上，单位地区生产总值能耗、水耗和主要污染物排放显著下降，城镇化率达到 75%以上。

到 2020 年，建立较为完善的新型工业化制度保障体系，形成结构优化、技术先进、清洁安全、附加值高、吸纳就业能力强的现代产业体系，现代企业制度、市场体系和城乡公共服务与社会管理体系基本完善。科技创新体系健全，单位地区生产总值能耗、水耗和主要污染物排放指标低于全国平均水平，吸纳就业能力和城镇化水平显著提高，基本实现区域经济一体化，努力使沈阳经济区发展成为东北亚地区重要的经济中心。

2. 主要任务。围绕走中国特色新型工业化道路的要求，综合配套改革试验的主要任务集中体现在五个**着力**：一是着力构建现代产业体系，推动产业结构优化升级和布局调整，提升产业竞争力和经济效益；二是着力完善科技创新体系，充分运用现代信息技术改造传统产业，促进工业化和信息化深度融合；三是着力构建资源节约、环境友好的生产方式和消费模式，大力推进节能减排，增强可持续发展能力；四是着力处理好资本技术密集型与劳动密集型产业的关系，发挥人力资源优势，实现提高劳动生产率与扩大就业的有机统

一；五是着力推进统筹城乡改革，加快区域一体化进程，实现工业化与城镇化、农业现代化相互促进、协调发展。重点推进现代产业体系、企业制度、科技创新、资源节约与环境保护、人力资源、统筹城乡发展、公共服务、财税金融、行政管理和对外开放等十个方面的体制机制创新。

二、新型工业化综合配套改革试验的主要内容

（一）创新现代产业体系建设的体制机制

以促进产业结构升级和优化调整为重点，创新推进先进制造业、战略性新兴产业、现代服务业和现代农业发展的体制机制，建立工业化与信息化深度融合的激励引导机制，完善沈阳经济区产业集聚与布局优化协调机制，切实提高产业核心竞争力和经济效益。

1. 健全先进制造业发展体制。加强利用信息技术等高新技术和先进适用技术改造提升传统产业，大力推进工业软件研发及应用，加快信息网络技术的普及应用，大力推进制造业信息化。加快构建网络化、协同化工业研发设计体系，推动生产过程智能化和生产装备数字化，打造具有较强国际竞争力的装备制造业基地、高加工度原材料工业基地，提高产品的科技含量和附加值，率先实现制造业由大变强。健全工业化与信息化深度融合的激励引导机制，进一步催生新产品、新领域和新业态。适时将沈阳列入国家工业化与信息化融合的试点城市。重点建设沈阳集成电路装备产业园、沈北

光电信息产业园、东软国家级高技术产业基地、沈阳方大半导体照明产业园、沈阳国家级动漫产业基地、营口富士康科技园、阜新电子工业园、阜新液压装备制造产业园、辽阳电子信息材料产业园。重点发展沈阳机床、沈阳电气、沈阳现代建筑、沈阳汽车零部件、沈阳航空制造、鞍山达道湾钢铁深加工、营口仙人岛石化、铁岭专用车、辽阳芳烃及化纤原料等先进制造业产业集群。

2.健全战略性新兴产业发展体制。抓住世界范围内产业结构调整机遇，充分利用沈阳经济区现有产业基础优势，加快创新有利于培育发展战略性新兴产业的体制机制。通过完善要素市场、创新项目机制、扶持龙头企业及创新型中小企业等改革措施，重点培育发展高端装备制造业、新能源、新材料、新医药、信息技术、节能环保、海洋产业、生物育种、高技术服务业等九大新兴产业，形成新的经济增长点，将沈阳经济区建设成为重要的战略性新兴产业示范基地。重点发展壮大沈阳光电信息、沈阳生物制药、抚顺新材料和先进能源装备、本溪生物医药等产业集群。适时将沈阳经济区列为全国智能电网建设的先行先试区。

3.健全现代服务业发展体制。发挥沈阳经济区城市群优势，加快推进服务领域各项改革，促进工业化和现代服务业的有机融合、互动发展。以开展国家服务业综合改革试点为契机，创新机制，拓展服务业新领域，发展新业态，培育

新热点，推进服务业规模化、品牌化、网络化经营。优先发展生产性服务业，依托综合交通枢纽地位构建辐射东北、通达全国、面向东北亚的现代物流基地；依托产业优势，构筑工业物流、商贸物流和农产品物流三大专业物流体系，鼓励和支持发展第三方物流。形成以沈阳为中心，鞍山、抚顺、本溪、营口、阜新、辽阳、铁岭为支撑，连接国内外城市及口岸的物流大通道。重点建设沈阳鞍山钢铁物流园、阜新北方国际物流园、铁岭东北物流园。打造区域商贸会展中心，发展总部经济，建设沈北新区文化创意产业园、辽宁现代传媒产业园等文化创意产业基地。

4. 健全现代农业发展体制。加强现代农业产业体系建设，优化农业生产力布局。加强国家现代农业示范区建设，在促进多种形式适度规模经营发展、统筹整合强农惠农资金、发展农业专业合作组织、推动农业综合机械化、创新农业产业化经营机制、完善金融支持手段等方面，探索实践行之有效的措施方法。开展农业综合开发项目“民办公助、先建后补”试点，中央财政根据项目执行情况，制定补助标准并拨付补助资金。健全农产品市场体系，发展农产品深加工，延长产业链，提高农业的附加值和经济效益。多渠道培养适应现代农业发展的经营主体，发展种养业大户、农民专业合作社和农业产业化龙头企业。大力推进农业科技体制机制创新，深化现代农业产业技术体系建设，加强农业科技创新，不断

提升能力、增强活力。重点发展铁岭、沈阳、抚顺、阜新、辽阳等市的粮食生产、畜牧业、绿色农业、特色林产品优势区，培育壮大一批大型农产品深加工龙头企业，重点建设沈阳辉山农业高新技术开发区、阜新制革示范基地和农林产品深加工基地，形成优势突出和特色鲜明的农产品产业带。

5. 建立优化区域产业布局的协调促进机制。探索建立企业、项目在经济区内转移的利益协调和补偿机制，突破行政区划限制，引导生产要素合理流动，增强产业集聚功能，构建布局合理、分工协作的特色优势产业集群。创新机制，争取国家新型工业化重大产业项目优先在沈阳经济区布局。建立分类引导的产业发展导向机制，编制经济区产业发展指导目录，明确产业分类标准。对符合新型工业化要求的鼓励类产业，在项目核准、土地利用、资金筹措、技术创新、市场准入等方面给予重点支持。建立落后产能淘汰退出机制，强制高耗能、高耗水、高排放的企业逐步退出，实施新增低消耗、低污染的先进产能与淘汰落后产能“等量置换”或“减量置换”，采用补贴、奖励等方式对淘汰落后产能予以适当财政支持，在沈阳经济区开展落后产能退出补尝试点。积极推动国家新型工业化产业示范基地的建设和发展。

6. 建立工业化与城镇化协调发展机制。发挥沈阳的核心带动和辐射作用，建设“一核”、“五带”，即沈阳核心区和沈阳—抚顺、沈阳—本溪、沈阳—阜新、沈阳—辽阳—鞍

山—营口、沈阳—铁岭五条城际连接带，整合发展空间，拓展城市功能，完善城镇布局和形态。优化沈阳经济区内各城市的功能定位和产业布局，依托现有城镇的区位优势和资源条件，充分发挥城际连接带促进工业化、城镇化和城乡一体化的重要作用，按照城乡规划重点建设 37 个新城新镇，依托现有产业园区重点推进 56 个主导产业园区发展，形成阶梯式发展格局。

（二）创新促进各类市场主体发展的体制机制

优化沈阳经济区国有经济布局 and 结构，健全国有资产监督管理体制，加快推进现代企业制度建设，积极营造各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境，进一步激发各类市场主体的活力与动力。大力推进企业社会责任建设，不断增强企业综合竞争力。

1. 推进国有经济战略性调整。加快推进国有经济战略性调整，完善国有资本有进有退、合理流动机制，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的行业以及高新技术等产业的重要骨干企业集中，推进钢铁、石化、装备制造等重点行业和重点企业战略性重组，发展一批具有自主知识产权、知名品牌和较强国际竞争力的大型企业集团。充分发挥国有大型企业在推进新型工业化中的主导和带动作用。

2. 深化国有企业改革。加快推进国有企业公司制改革，

通过境内外整体上市、增资扩股、出让产权等方式，实现投资主体多元化。规范企业国有产权交易和股权转让程序，防止国有资产流失。加快解决厂办大集体、企业办社会和“壳企业”等历史遗留问题。推进现代企业制度建设，完善公司治理结构，建立健全市场化选人用人和激励约束机制，取消国有企业经营管理者的行政级别。

3. 完善非公有制经济发展体制。进一步拓宽民间投资的领域和范围，公平开放市场准入，鼓励和引导民间资本进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域。鼓励和引导民营资本重组联合和参与国有企业调整重组，促进产权合理流动，支持有条件的民营企业发展成为特色突出、市场竞争力强的集团化公司。落实国家在融资、财税、金融等方面对民间资本的扶持优惠政策。加快推进中小企业服务体系建设和中小企业信用担保体系建设，组建沈阳经济区中小企业服务联盟，加快中小企业公共服务平台和小企业创业基地建设。

（三）创新科技引领的体制机制

发挥科技创新在新型工业化中的支撑引领作用，运用高新技术加快促进传统产业升级和重点产业振兴。激发创新主体活力，集中力量攻克一批核心关键技术。深化科技体制改革，营造良好的创新环境，从根本上破除科技成果向现实生产力转化的体制机制障碍，促进科技与工业化的融合。

1. 推进区域创新体系建设。以大企业为龙头整合创新资

源，激发中小企业创新活力，鼓励各类企业建立或与科研院所、高校联合组建研发中心，不断加大公共研究经费投入，形成以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系。争取在区域内建设一批国家重点实验室及各种国家级研发中心和企业技术中心。深入实施技术创新工程，培养一批拥有自主知识产权和较强国际竞争力的创新型企业，构建一批产业技术创新战略联盟，打造一批技术创新服务平台。明确方向，突出重点，支持和引导科研机构和企业集中力量攻关突破核心技术、高端产品、关键装备和成套设备。增强原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力。深化科技型企业的产权和分配制度改革，探索建立股权激励机制。加强省（市）级财政对经济区内高校各类创新基地的支持，建设一批重点实验室、工程研究中心和大学科技园。支持沈阳开展国家创新型城市试点。

2. 建立科技资源统筹协调机制。调整优化经济区内科技力量布局，统筹科技资源，提高科技资源的使用效率，形成科技工作的会商机制和沟通协调机制。推动基础性、前沿性技术和共性技术研究平台建设，推进重大科技基础设施建设和开放共享。推进科研机构、高等院校资源共享，建立成果转化和技术转移新机制。加快科技管理体制改革的探索，探索建立新型科技管理体系，提高科技管理水平，加强法制化建设。

3. 建立科技成果转化和产业化推进机制。加快科技成果

转化基地建设，形成以沈阳高新技术开发区、沈阳铁西经济技术开发区为中心，以各市科技企业孵化器为依托的区域孵化体系。完善科技中介服务体系，加快科技咨询、评估、服务机构的发展，推动科技中介服务活动的市场化、社会化。建立沈阳经济区创新服务平台，加强生产力促进中心、技术市场的建设。进一步改善创新创业投融资环境，积极发展科技保险，合理设置创业投资引导资金规模，鼓励发展各类创业风险投资基金，支持初创型中小企业的发展。加强知识产权保护和管理，营造有利于知识产权创造和运用的制度环境。进一步完善科技评价和奖励等政策措施，健全促进技术转移、成果转化的激励机制。

4. 创新产业园区互动发展机制。发挥高新区的集聚、引领和辐射作用，以沈阳高新技术开发区、辉山农业高新区、本溪生物医药高新区、沈阳铁西和营口经济技术开发区等国家级开发区为示范，探索产业园区分工合作、资源节约、要素集聚、技术创新等方面的协调互动发展机制。选择经济区内具有一定优势的省级开发区作为承接国内外产业转移示范区，探索与新兴主导产业园区合作互动的途径。

（四）创新资源节约和环境保护的体制机制

更加注重发挥市场机制作用，加快形成符合新型工业化要求的生产方式和消费模式，提高沈阳经济区综合承载力，增强沈阳经济区可持续发展能力。

1. 完善促进资源节约的市场机制。完善矿产等资源有偿使用制度，理顺资源收益分配关系。完善反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的生产要素和资源价格形成机制。合理开发和高效利用水资源，建立最严格的水资源管理制度，发展节水工业、节水农业，建设节水型社会，争取在沈阳市开展国家“城市水环境改善”和“饮用水安全保障”示范城市建设。

2. 强化节能减排激励约束机制。强化节能减排目标责任制，完善节能减排指标体系，监测体系和考核体系，健全节能减排监督管理机制。严格实施固定资产投资项目节能评估审查，从源头上抑制高耗能行业过快增长。建立多部门联动的减排工作机制，完善环境准入制度。在沈阳经济区实行严于国家标准的工业企业大气污染物特别排放限值，建立新上项目审批核准与减排完成进度相结合的机制，实行主要污染物总量指标控制。在沈阳、鞍山等市开展低碳经济试点，加大淘汰落后产能力度。积极推进经济区内燃气、热、电、冷等能源系统建设，探索煤炭消费总量控制，积极创造条件开展城市热电联产集中供热节能减排试点。大力推进建筑节能，加快供热计量改革，实行按用热量收费。加强机动车污染防治，加快淘汰高排放黄标车，推行车用燃油清洁化进程，促进绿色交通建设。

3. 构建循环经济体系。科学编制工业园区循环经济发展

规划，积极探索发展循环经济新模式，打造多种类型循环经济工业示范园区和生态工业示范园区；将循环经济指标纳入正在开展的新型工业化统计监测评价指标体系，完善循环经济发展促进机制。重点抓好沈阳、抚顺、阜新等国家循环经济试点市和海城、南芬、灯塔、调兵山、大石桥 5 个循环经济试点县区建设，探索城市发展循环经济新模式。重点抓好沈阳静脉产业园、本溪南芬矿产资源、阜新新邱再生资源综合利用等一批循环经济示范园区建设，以及鞍本钢铁集团、抚顺矿业集团、铁岭煤业集团、沈阳煤业集团、抚顺新钢铁等 24 个循环经济典型示范企业建设，构建冶金、石油化工、煤炭、电力、建材和镁硼等 6 条循环经济产业链。鼓励绿色生产、倡导绿色消费、建设绿色矿山、发展绿色矿业，实现废弃物减量化、资源化和无害化利用。探索建立生产者责任延伸制度，完善循环经济政策支撑体系。加大资源循环利用产业的投入比重，鼓励按照资源禀赋和产业特色建设循环经济产业园区和循环农业示范区，构建以有色、冶金、化工、建材等产业为重点的循环经济产业体系。

4. 完善土地节约集约利用机制。按照土地利用总体规划确定的建设用地规模和布局，严格控制新增建设用地，积极盘活存量建设用地，加强城镇闲散用地整合，科学开展低效用地增容改造和有序开发，充分利用城镇地上地下空间。认真落实国家有关产业政策和供地政策，严格执行土地利用年

度计划，从严制定和执行节约用地指标标准，创新节地机制和技术，探索土地供需双向调节、差别化管理改革。坚持最严格的耕地保护制度，强化政府和相关部门的责任，落实耕地占补平衡，探索完善耕地保护补偿机制。

5. 完善环境保护的市场机制。完善排污许可证制度，大力发展排污权交易市场。全面落实污染者付费原则，改革排污费征收方式，提高征缴率。改革垃圾处理费征收方式，适度提高垃圾处理费标准和财政补贴水平。完善污水处理费制度，合理提高污水处理收费标准和征缴率。积极推进环境保护和污染治理市场化运营。

6. 探索区域性生态补偿机制。结合主体功能区建设，加大对生态脆弱地区和生态区位重要地区的均衡性转移支付力度。探索建立大伙房水库、浑江水库、汤河水库等重要水源涵养区的生态补偿机制，积极探索市场化生态补偿机制。推行资源型企业可持续发展准备金制度，加强矿山资源再利用，提高植被覆盖度。

7. 健全环境保护与生态建设治理机制。编制实施沈阳经济区一体化环境保护与生态建设规划，合理规划、建设、利用区域重大环境保护基础设施。积极开展水土流失综合治理。采取有效措施遏制科尔沁沙地南侵及西北部土地沙化趋势。加强辽河、浑河、太子河环境污染防治和流域生态修复与保护，强化水功能区和入河排污总量监管，争取将辽河保护区治理

及生态恢复列为国家级试点，加强城市和区域大气污染防治工作，建立区域大气污染联防联控机制。加强矿山地质灾害综合治理，推进在抚顺、阜新开展矿山地质灾害综合治理试点。多形式开辟资金渠道，对废弃矿山进行生态修复。加强环境质量联合监控，实现区域生态建设、环境保护、污染监测一体化。建立沈阳经济区环境监控信息共享平台，落实环境保护目标责任制和“一票否决”制，实行强制清洁生产审核和生产全过程污染控制。

（五）创新人力资源优势得到充分发挥的体制机制

按照资本技术密集与劳动密集有机统一的要求，以充分发挥人力资源优势提升产业竞争力和增强产业吸纳就业能力为立足点，加快建立并完善统一、规范、活跃的人力资源市场，形成发挥人力资源优势与扩大就业良性互动的长效机制。

1. 加快人力资源市场建设。加快整合人才市场和劳动力市场，健全覆盖城乡的区域公共就业人才服务体系，重点加强农村和资源枯竭城市的公共就业人才服务机构建设。大力发展人力资源服务业，规范市场秩序，加强市场监测和信息发布，推进诚信体系和人力资源服务标准化建设，充分发挥市场机制在人力资源配置中的基础性作用。根据沈阳经济区产业结构优化升级的需要，以提高劳动者就业能力为目标，建立政府购买职业培训服务的机制，建立培训补贴基本标准

制度，探索实行对职业培训服务企业进行直接补贴的有效办法。依托职业院校和职业培训机构开展多层次、多形式的职业技能培训，突出培训的针对性、实用性和有效性。到 2020 年依托现有资源建成 30~50 个职业教育实训基地，实现年培养 5 万人、培训 10 万人次高质量紧缺技能型人才的发展目标。加大国家装备制造业职业教育沈阳试验区改革创新力度。加强农村职业培训服务，重点支持建成 40~50 所面向农村地区的多功能县级职教中心，组织实施“百万农村青年技能培训工程”。

2. 加快创新人才队伍建设。制定中长期科技人才发展规划和重点领域高层次创新人才专项规划，引进海外高层次人才，组织实施“创新人才推进计划”，培养、引进一批领军人才和高水平团队。加强面向生产一线的实用工程人才、卓越工程师和技能人才的培养。增加财政对人才开发的投入，健全人才投入增长机制。鼓励和支持企业、社会组织建立人才发展基金。鼓励高等学校科学定位、优化结构、办出特色，加快培养产业转型和科技创新急需的专门人才。

3. 完善人才激励保障机制。建立健全与工作业绩紧密联系、充分体现人才价值、维护人才合法权益的激励保障机制。建立产权激励制度，制定技术、信息、管理等生产要素按贡献参与分配的办法，健全国有企业人才激励机制，推行股权、期权等中长期激励办法，重点向创新创业人才倾斜。破除影

响人才自由流动的体制性障碍，实现人才资质互认。

（六）创新统筹城乡发展的体制机制

围绕以工促农、以城带乡、工业化与城镇化相互促进，以破除城乡二元体制为重点，促进生产要素在城乡之间自由流动、公共资源在城乡之间均衡配置，形成城乡一体化发展格局。

1. 建立覆盖城乡的规划管理体系。完善规划编制管理制度，以区域一体、覆盖城乡、资源共享、协调发展为原则，编制城乡统一的发展规划，促进城乡生产、生活、生态空间相协调。各类产业园区、新城新镇的范围和规模要符合当地城市总体规划，严格纳入城市的统一规划和管理。按照沈阳经济区主体功能定位，统筹编制国民经济和社会发展规划、土地利用规划、城乡规划、生态环保规划，建立“统一规划、责权明晰、属地管理、分级审查、强化监督”的规划管理体系。

2. 建立区域基础设施共建共享机制。创新沈阳经济区内城乡基础设施投融资体制机制，加强交通、铁路、能源、通信、供水排水、供气、污水和垃圾处理等基础设施的统筹规划建设，提高区域基础设施建设一体化水平。按照构建综合交通体系的要求，以哈大客运专线、沈丹客运专线、京沈客运专线等快速路网干线为骨架，加快建设沈阳经济区城际铁路及相关产业园区的集疏铁路，强化沈阳新客站等综合交通

枢纽功能，完善客货运输系统，形成各种交通方式紧密衔接的现代化运输体系。完善城际道路网络体系，逐步实现沈阳经济区交通同城化管理。

3. 深化农村土地制度改革。编制沈阳经济区土地利用总体规划 and 城乡规划，建立城乡统筹、区域一体化的土地市场管理体系。全面完成农村集体土地所有权、土地承包经营权、宅基地使用权、集体建设用地使用权和房屋所有权的确权、登记、颁证工作，赋予农民更加充分而有保障的土地财产权利。按照依法自愿有偿的原则，建立健全土地承包经营权流转市场，促进多种形式适度规模经营。逐步建立城乡统一的建设用地市场，凡符合土地利用总体规划、依法取得并已经确权为经营性的集体建设用地，可以采取出让、转让等多种方式有偿使用和流转。在土地利用总体规划确定的城镇建设用地范围外，经批准占用农村集体土地建设非公益性项目，允许农民依法通过多种方式参与开发经营并保障农民合法权益。切实做好农村土地整治工作，严格规范城乡建设用地增减挂钩试点。完善宅基地管理机制，探索宅基地使用权退出机制。不得违背农民意愿，强制收回承包地和宅基地。不得强制要求以承包地换社保、以宅基地换户口。

4. 统筹城乡公共服务体系建设。优化公共财政投向，财政性资金逐步退出竞争性领域，加大对“三农”、就业和社会保障、社会事业、基础设施、生态环保、公共安全等民生

领域的投入。推动形成城乡劳动者平等就业制度，建立统筹城乡的就业服务体系，加大农村劳动力转移就业和创业培训力度。进一步加大财政支持力度，加快建设覆盖城乡的社会保障体系。努力扩大农民工参加社会保险的覆盖面。

5. 建立促进农民工市民化的体制机制。深化户籍管理制度改革，完善促进城乡统一的户籍管理相关配套制度，引导农业人口随就业在各级城镇合理、有序流动。结合沈阳经济区内产业结构升级和布局调整，积极有序地将有稳定劳动就业关系并在城镇居住一定年限的农民工逐步转为城镇居民。对实现稳定就业但暂未达到落户条件的农民工，有计划有步骤地在随迁子女教育、社会保障、就业服务、住房保障等方面逐步缩小与城镇居民的差距。

（七）创新基本公共服务均等化的体制机制

按照加快建立健全符合国情、比较完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系的要求，以促进基本公共服务均等化为重点，完善政府投入保障和问责机制，建立与经济区内可支配财力相适应的基本公共服务标准体系。

1. 加快完善基本公共教育服务体系。建立义务教育资源均衡配置机制，加快推进义务教育学校标准化建设，建立城乡学校之间、优质学校与薄弱学校之间的资源共建共享与对口交流支援制度，建立区域义务教育学校定期师资交流、校长交流、优质课交流机制。加大对家庭经济困难学生资助

力度，扩大覆盖面。切实保障农民工等流动人口子女平等受教育权利。在有条件的地方开展社区教育改革试点。扎实推进职业教育综合改革等国家教育体制改革试点。

2. 积极推进基本医疗卫生服务均等化。建立和完善沈阳经济区基本公共卫生服务保障机制，稳步扩大服务范围，合理提高服务标准。发挥中心城市辐射带动作用，推进医疗资源纵向整合，促进城市医疗卫生资源向县医院、乡镇卫生所延伸，实现医疗资源共享。合理布局农村医疗机构，积极推进乡镇卫生院向中心镇集中。加快公立医院改革，探索建立有效的法人治理结构，建立健全以服务收费、政府补助为主的补偿机制和公益性导向的绩效考核制度。支持三级甲等公立医院异地办院，力争在五年左右形成5~10家具有一定规模的区域性公立医院集团。鼓励社会力量举办医疗机构，形成多元办医、有序竞争的医疗服务市场。

3. 完善社会保障制度。加快推进新型农村社会养老保险试点建设，力争早日实现新农保的全覆盖。实施并完善城镇职工和居民基本养老保险制度，推进不同养老保险制度之间的衔接。整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗制度，实现缴费标准、医疗保险待遇、医疗救助水平、经办管理和信息系统的“五统一”。建立基本医疗保险异地就医结算平台，推进医疗保障待遇互认。完善城乡最低生活保障制度。

4. 建立覆盖区域居民的基本住房保障体系。完善城镇基本住房保障制度体系，改革经济适用房制度，大力发展公共租赁住房，健全以廉租住房、公共租赁住房为主的住房保障体系。加快实现低收入群体、新毕业大学生、新就业职工及进城稳定就业人员基本住房保障全覆盖。建立稳定的住房保障投入机制和管理运行机制，多渠道筹措资金，加快保障性住房建设，重点解决资源枯竭城市、采煤沉陷区的危旧房改造。统一沈阳经济区基本住房保障标准，构建统一的住房保障信息管理平台，建立住房保障对象资格异地互认机制。实现住房货币补贴异地流转。建立住房货币补贴随工资按月发放的机制，各地互认住房货币分配资格，住房货币补贴可以随人员流动而转移。

（八）创新促进新型工业化的财税金融体制

充分发挥财税金融服务新型工业化的功能，积极构建有利于加快转变经济发展方式的财税体制，加强金融组织体系、金融主体、金融市场创新，建设东北区域金融中心。

1. 深化财税体制改革。合理划分各级政府间的财权事权，完善省以下财税体制。围绕推进基本公共服务均等化和主体功能区建设，完善财政转移支付制度。贯彻落实国家振兴东北等老工业基地的财税优惠政策。按照国家的统一部署，推进房地产税改革，探索开展环境税试点，规范资源收费制度，推进资源税改革。

2. 完善金融市场体系。支持符合条件的企业在主板、中小板和创业板市场上市，推动上市公司联合重组。拓宽直接融资渠道，积极支持符合条件的企业发行企业（公司）债、短期融资券、中期票据等债务融资工具。鼓励设立促进新型工业化的产业投资基金。

3. 推进金融综合改革。鼓励沈阳经济区符合条件的市场主体积极参与国家在金融企业、金融业务、金融市场和金融开放等方面的重大改革。加快区域金融中心建设，提升金融对经济发展的服务能力。加快沈阳金融商贸开发区发展，在金融市场、金融机构、金融产品、金融管理体制等方面开展优化金融生态综合试验，促进东北地区金融生态环境优化和金融服务业多元化发展。引导和鼓励国内外金融机构在沈阳设立区域总部或分支机构，建立金融集中集聚区，把沈阳建设成为东北地区金融中心。鼓励股份制商业银行和城市商业银行在沈阳经济区内其他城市设立分支机构。积极培育壮大区域性金融机构，加快发展中小型金融机构，鼓励金融机构进行业务创新，提高服务质量，满足经济发展需求。

（九）创新行政管理体制

以转变政府职能为核心，按照建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府的要求，着力建立与区域经济一体化发展相适应的政府管理体制和运行机制，理顺关系，提高效能，更加有力地保障推进新型工业化。

1. 加快政府职能转变。将政府工作重点放在创造良好发展环境上，减少对微观经济活动的干预，更多地运用经济手段、法律手段调节经济活动，从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用。按照大部门体制思路，加大机构整合力度。强化服务型政府建设，清理、取消一批行政审批事项，简化审批流程，减少审批环节，建立“一站式”行政审批服务窗口，创新政府服务方式，提高政府行政效能。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。全面推进电子政务，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，建立科学合理的政府绩效评价指标体系和评估机制。

2. 探索行政区划体制创新。按照进一步优化沈阳经济区城镇体系布局和城区行政区划结构，增强城镇综合承载能力的要求，根据有关规定科学合理调整行政区划；按照减少行政层次、提高行政效率、统筹城乡发展的要求，积极探索省直接管理县（市）体制改革，稳妥开展城市内部行政区划体制、县城镇管理体制改革创新试点。

3. 推进城镇管理体制创新。打破传统的行政管理模式，机构编制实行总量控制和动态管理，实行灵活的选人用人机制和薪酬制度，提高行政级别，下放管理权限，强化社会管理和公共服务职能。

4. 建立区域统筹协调机制。适应区域经济一体化的要

求，建立沈阳经济区综合配套改革试验的统筹规划机制、目标管理机制、考核评估机制、示范推进机制，统筹研究解决区域基础设施建设、产业布局、功能区开发、政策制定、土地管理等方面的重大问题，建立区域联席会议协商、决策机制，开展多领域对接与合作。

（十）创新对外开放的体制机制

统筹国内国外两个市场、两种资源，形成有利于符合新型工业化要求的企业“引进来”和“走出去”的体制环境，加快转变外贸发展方式，提升区内产业在国际产业链中的地位，将沈阳经济区建成我国东北地区对外开放的重要平台。

1. 建立区域一体化的对外开放体制。按新型工业化要求，加强与辽宁沿海经济带互动发展。制定沈阳经济区统一招商引资、信息共享的开放政策，构建互动共享的开放平台。

2. 推进涉外经济体制改革。完善“大通关”制度，推行“属地申报、口岸验放”通关模式，优化通关作业流程，提高口岸通关效率。加快地方电子口岸平台建设，进一步推动联网报关、网上支付、加工贸易联网监管系统的推广应用，促进辽宁省各部门间和沈阳经济区各城市间的信息共享，推进沈阳经济区保税物流和保税加工业发展。深化服务贸易改革，搞好市场准入和市场监管方面的政策协调，推动沈阳市服务外包产业快速发展，积极承接国际服务外包，着力提高服务外包产业国际竞争力。支持开发区按规定程序申请扩区、升级、调

整区位工作，促进开发区、重点产业园区互动发展，并积极创造有利条件，支持沈阳经济区符合条件的地区按程序申请海关特殊监管区域。

3. 完善扩大开放优惠政策。在符合国家外商投资产业政策的前提下，鼓励外资参与国有企业改革改组改造，鼓励外商投资现代农业、装备制造业、生物医药业、石化工业、高新技术产业、农产品加工业、有色金属深加工业、现代服务业等重点发展行业。鼓励跨国公司在沈阳经济区设立区域总部和研发、采购机构。鼓励外资在资源枯竭城市发展接续替代产业，促进产业升级和技术创新。

4. 健全对外投资政策和服务体系。探索建立“政府引导、企业为主、银行融资”三位一体的“走出去”模式。完善鼓励企业开展对外投资、工程承包和劳务合作的信贷、保险等政策体系。鼓励有条件的企业到海外投资办厂、设立分支机构或进行并购重组，鼓励企业在境外建立研发、生产、销售和资源供应基地。支持并规范符合条件的企业在境外上市融资。允许海外投资企业设立外汇专用账户用于企业境外采购，培育有实力的投资主体，探索在新兴市场国家建立境外经贸合作区。

三、新型工业化综合配套改革试验的保障措施

（一）加强组织领导，完善工作机制

辽宁省设立沈阳经济区新型工业化综合配套改革试验

区建设领导小组，加强经济区政府间的协调机制，坚持和完善各种联席会议制度，全面推进改革试验工作。在国家发展改革委等有关部门的指导与支持下，建立部省合作、省市联动、各司其职、各负其责、相互配合的工作机制。

（二）统筹推进实施，抓好方案落实

沈阳经济区八市作为改革试验主体，要按照总体方案的要求，制定本市的改革试验总体方案和具体实施方案；协调各项改革措施的实施、督促、监察和考核工作。在总体方案指导下，省相关部门要抓紧制定有关专项改革试验方案，研究提出争取国家支持的省部对口合作协议框架方案。积极推进沈抚、沈本、沈铁、沈辽鞍营和沈阜城际连接带发展专项规划的实施，加强对规划落实的指导和督促检查。

（三）健全考核机制，明确工作责任

辽宁省实行沈阳经济区独立统计制度，建立以沈阳经济区一体化发展 as 标准的统计指标体系。制定领导班子推进一体化发展的绩效考评制度，建立一体化发展考评指标和目标责任制度，作为省对市绩效考评的重要组成部分。

（四）及时总结评估，加强动态管理

对重点改革事项实行项目动态跟踪，完善项目管理程序，提高改革试验的科学性、规范性，防范和降低风险。建立改革评估制度和新型工业化进程统计监测评价指标体系，每年对改革进程进行总结，每个阶段进行综合评估，及时总

总结经验、发现问题。组建专家咨询顾问委员会，对综合配套改革试验方案的实施提出建议意见，对实施过程中出现的问题及时分析研究，协调解决，对试验的效果进行跟踪评估。

（五）加强舆论宣传，营造改革氛围

采取多种形式，广泛宣传沈阳经济区综合配套改革进展情况，积极营造全社会支持改革、推动改革的良好氛围。坚持改革的市场化导向，着眼于建立完善的社会主义市场经济体制推进改革，发挥好政府组织实施和政策推动作用，尊重群众首创精神，广泛调动各方面的改革积极性。