

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

(2003) 11号) 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》,制定本规划。

本规划所称老工业基地是指“一五”、“二五”和“三五”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老工业基地。老工业基地的基本单元是城市工业布局,根据全国国家工业布局情况,以及1957—1960年各省份以上城市工业固定资产投资、工业总产值、职工工资总额、国有工业企业职工人数与就业比重、常住人口城镇化率等指标测算,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,产业结构调整和转型升级任务依然艰巨;少部分发展速度放缓,部分甚至出现萎缩,亟需调整改造升级转型。25个直辖市、计划单列市和省会城市在体制机制改革和承接国际国内产业转移、承接老工业

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

地级城市（共 95 个）：

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。

直辖市、计划单列市、省会城市的市辖区（共 25 个）：

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

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性新兴产业，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