

附件

## 沈抚改革创新示范区建设方案

为深入贯彻落实党的十九大关于深化改革加快东北等老工业基地振兴的重要精神，按照党中央、国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地、推动辽宁沿海经济带发展的决策部署，现就辽宁沈抚改革创新示范区建设提出如下方案。

### 一、发展条件和重要意义

当前和今后一个时期，是推进东北等老工业基地全面振兴的关键时期，立足现实发展基础，在辽宁省沈阳、抚顺市加快建设沈抚改革创新示范区（以下简称示范区），事关辽宁振兴发展，对于探索东北振兴新路径也具有重要意义。

#### （一）发展条件。

——依托沈阳雄厚的产业基础、发达的交通网络、丰富的人力资源，基础设施和产业培育初见成效，科技教育等公共服务初具规模。

——依托沈阳全面改革创新试验、中国（辽宁）自由贸易试验区、沈阳经济区新型工业化综合配套改革试验区、沈大国家自主创新示范区等改革创新平台，建立了完善的省级协调推进机制，改革创新潜力突出。

#### （二）重要意义。

——有利于进一步推进沈抚同城化和沈阳经济区建设。通过示范区建设，能够充分发挥沈阳中心城市的带动作用，促进抚顺资源枯竭城市转型发展，提升沈阳经济区整体实力和综合竞争力。

——有利于推动辽宁高质量发展。通过示范区建设，营造优越的投资营商环境和创新创业氛围，激发各类市场主体活力，打造产业链、创新链、人才链、资金链、政策链衔接贯通的发展生态，培育辽宁振兴发展新引擎。

——有利于探索东北振兴新路径。通过示范区建设，统筹衔接国家已批准在沈抚地区开展的各项试点示范，率先深化改革和创新体制机制，为东北地区全面深化改革开放提供可复制可推广的经验。

## 二、总体要求

### （一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，按照高质量发展的要求，坚持以供给侧结构性改革为主线，全面落实新一轮东北地区等老工业基地振兴战略，以改革创新为引领，着力推进体制机制改革，深入实施创新驱动发展战略，培育现代产业体系，推进绿色低碳发展，建设东北地区改革开放的先行区、优化投资营商环境的标杆区、创新驱动发展的引领区和辽宁振兴发展的新引擎。

### （二）发展目标。

到 2022 年，示范区管理体制基本理顺，供给侧结构性改革扎

实推进，重点领域改革取得阶段性进展，初步建立起以企业为主体、以市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系。综合实力显著提高，在经济发展质量显著提高的基础上，主要经济指标增速显著高于辽宁全省平均水平。转型升级迈向新台阶，新动能持续快速增长，在转变发展方式、转换增长动力、优化经济结构、创新体制机制等方面初步具备对辽宁省的引领示范作用。

到 2035 年，示范区管理体制进一步完善，国内一流水平的投资营商环境和创新驱动发展环境基本形成，转型升级内生动力机制基本建立，建成体制机制新、创新能力强、开放程度高、营商环境好、生态环境优的示范区，形成对辽宁乃至东北强有力的辐射和带动作用，成为支撑东北全面振兴的新引擎。

### **三、重点任务**

#### **（一）大力推进体制机制改革。**

**创新管理模式。**在不改变行政区划前提下，探索示范区跨行政区统一建设和管理的新模式。在现行法律法规和政策规定范围内，研究赋予示范区省级经济管理权限，建立健全相应的规划、财政、土地等管理体制。深化“放管服”改革，加快转变政府职能，完善政府守信践诺机制，提高服务质量和服务水平。以完善产权制度和要素市场化配置为重点，全面建立示范区行政审批清单管理制度，做到清单外无审批。深化“一站式”行政服务改革，全面实施企业投资项目承诺制改革试点。鼓励示范区建立科学高效的管理模式和自主灵活的用人机制，创新干部管理体制和激励机制。深入推进商

事制度、“多规合一”、“多证合一”等改革，实行“一支队伍管执法”，进一步完善配套监管措施。

**创新开发模式。**创新互利合作机制，以共建、托管、“飞地经济”等方式积极推进“一区多园”建设，发展一批主业突出、特色鲜明、集约集聚的产业园区，形成分工明确、协作配套的产业链条。依托东北地区与东部地区对口合作机制，支持示范区与北京市和苏州工业园区深入开展对口合作，积极吸引东部地区社会资本参与示范区建设。充分利用央企在技术、资金、市场、人才等方面优势，推动共建高起点、高水平、高质量的央企地方合作产业园。大力发展军民两用技术和军民融合产业。借鉴中德、中新、中英合作共建产业园模式，研究支持示范区建立面向发达国家的开放合作平台。

**深化重点领域改革。**深入推进示范区国企国资改革，按照以管资本为主的要求加快转变国有资产监管机构职能，改革国有资本授权经营体制。健全城乡融合发展体制机制，推进全域统一规划建设。加快落实户籍制度改革措施，增强对农业转移人口的吸引力和承载力。支持示范区发展专业化、机构化住房租赁企业，促进房地产市场平稳健康发展。支持示范区在降成本等方面先行先试，探索实施组建售电公司等政策。

## （二）大力推进科技创新。

**完善科技创新机制。**创新中高端人才推选制度、科研成果评价制度和职称评定制度。探索政府支持企业技术创新、管理创新、商业模式创新的新机制，建立以企业为主体、市场为导向、产学研深

度融合的技术创新体系，支持有实力的企业牵头组建产业与技术创新联盟，开展行业共性关键技术攻关。依托开发开放优势，集聚高水平科技创新资源要素，推进与发达国家和国内发达地区开展科技创新合作。

**创新科技成果转化机制。**深化科技成果转移转化和激励制度改革，完善科研人员成果转化收益分配机制，实施股权和分红激励政策。落实高等学校、科研机构科技成果处置权、收益权等改革措施，探索建立高等学校、职业院校、科研机构与企业间技术转移和人才双向流动机制。推动高等学校和科研院所与下属公司剥离，支持科研机构下属的科技成果转化型企业进行股份制改造。完善知识产权创造和保护机制。发展技术市场，加大力度培育技术转移服务机构，支持国际技术合作与贸易机构落户示范区，支持国家技术转移东北中心建设。

**构建区域创新生态体系。**加快发展生产性服务业和科技服务业，支持示范区内创业孵化、知识产权服务、第三方检验检测认证等专业机构建设。大力发展科技金融，推动完善科技金融服务体系，促进科技型企业创新发展。研究建立科技型企业融资风险补偿机制。支持依法合规设立各类科技金融专营机构，鼓励发展创业投资基金，培育天使投资人群体。构建创新创业孵化载体，建设一批产业整合、金融协作、技术创新、资源共享的“双创”基地，尽快形成示范区自主创新支撑体系。

**加快创新平台建设。**以大数据、大健康、人工智能与智能制造、

新材料、高端装备、军民融合等为重点，引导企业与高校和科研机构建立机制灵活、互惠高效的产业技术创新战略联盟。加快大学科技园、留学人员创业园、大学生创业孵化基地、科技型企业孵化器创新载体建设，孵化培育早期项目。鼓励示范区与中科院等研究机构、高等学校、企业联合建设研发平台和创新平台，按程序申请设立国家重点实验室、国家企业技术中心等，探索建立产业技术创新研究院、产业协同创新中心。

**加强创新人才队伍建设。**依托国家和辽宁省人才计划，广泛吸引海内外高层次人才，加快造就一批具有国际水平的战略科技人才、科技领军人才、青年科技人才和高水平创新团队。持续推进国家装备制造业职业教育沈阳试验区建设，深化产教融合、校企合作，培养培训一批高素质技术技能人才队伍，探索开展人才管理改革试验。建立职称评审绿色通道，实施高层次和紧缺人才安居工程，保障随迁子女平等就近入学，为人才提供宜居宜业的创新创业环境。鼓励高端人才和特殊人才创办企业，在贷款担保、优惠租房、薪酬补贴、培训补贴等方面给予支持。

### （三）加快推进开放创新。

**创新对外开放合作平台。**积极参与和主动融入“一带一路”建设，加强与相关国家和地区合作，积极引进一批利用外资项目，有序开展国际产能合作。鼓励有条件的单位参与大型国际合作计划，鼓励企业与跨国公司构建战略联盟，搭建技术合作平台，提升企业研发能力。支持在条件成熟时按程序申请设立综合保税区。

积极主动扩大对外开放。全面实行准入前国民待遇加负面清单管理制度，推进金融、教育、文化、医疗等服务业领域对外开放，按规定放开建筑设计、商贸物流、电子商务等服务业领域外资准入限制，推动对外开放迈出更大步伐，形成新的竞争优势。

打造一流营商环境。对标国际国内营商环境一流城市（地区），引入国际规则、惯例和管理标准，建设法治化、国际化、便利化的营商环境，提高各类主体对示范区营商环境的满意度。营造尊重创新、保护创新、鼓励创新人才脱颖而出的政策制度环境。在口岸管理相关部门信息互换、监管互认、执法互助的“三互”框架之下，按规定全面适用全国通关一体化管理模式。

#### （四）加快构建创新型产业体系。

建设现代产业基地。把握新一轮东北振兴的战略机遇，支持示范区大力培育新动能、改造提升传统动能，重点发展能促进产业分工和功能互补、带动企业集聚和要素整合的主导产业。围绕高端装备制造、新一代信息技术、新材料、生物医药及医学工程、新兴服务业、应急装备，培育一批具有创新能力的排头兵企业，打造特色鲜明的现代产业集群，建设创新能力强、附加值高、可持续发展、具有国际竞争力的产业基地。

搭建产业升级平台。优化资源配置，强化创新驱动，全力打造新兴产业发展平台，增强实体经济竞争力，促进有效投资特别是民间投资合理增长。依托沈阳国家大数据综合试验区等平台，发展集成电路、物联网、大数据、云计算以及共享经济，开展5G应用研

究，探索开展大数据整合和交易。搭建大健康产业平台，重点发展健康食品、生物治疗、康复辅具、高性能医疗器械、新型制药设备制造，打造国内先进的精准医疗产业和高端健康服务业集群。发展智能制造、智能机器人、3D打印设备、集成电路、信息技术，建设人工智能与智能制造产业基地。建设功能磁性材料产业平台，研究设立磁应用技术研究院，形成全球最新磁应用技术发源地。推动能源装备、煤矿安全装备、应急装备等产业升级，大力推进国家应急产业示范基地建设，打造具有国际竞争力的高端装备产业集聚带。加快军民融合产业平台建设，加强与国内龙头企业合作，鼓励开展国际协作，重点发展航空航天装备、环保设备、电子信息、新材料等产业。

#### （五）大力推动绿色发展。

加大生态环境保护力度。牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，结合示范区生态现状和产业、能源、交通运输、用地结构，深化大气、水、土壤污染防治。深入开展工业区和矿区生态治理，培育从事生态修复和工业遗产再利用的专业化企业。统筹示范区山水林田湖草系统治理，开展国土绿化行动，实施好生态修复工程。积极探索绿色金融引导示范区经济结构转型升级的有效模式。划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线。坚持最严格的耕地保护制度和节约用地制度。落实最严格水资源管理制度，坚持以水定城、以水定产，严格水资源消耗总量和强度双控。坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。



促进产城融合发展。坚持经济、社会、环境效益相统一，生产、生活、生态空间相协调，产业集聚与人口集聚相协同的理念，加强基本公共服务供给，强化基本民生保障，促进示范区产城融合发展。支持示范区市政交通基础设施建设，加强与沈阳市区公共交通和轨道交通衔接。支持提升教育、医疗卫生、商务服务水平，推进生态城市、海绵城市、智慧城市建设，全面提升示范区内品质，营造生态宜居环境。

#### **四、营造改革创新政策环境**

##### **（一）财政和金融政策。**

中央财政积极研究通过财力补助等渠道加大对示范区的支持力度，示范区内符合条件的企业依法享受相关税收优惠政策。鼓励示范区加快推进金融改革创新，优化金融生态环境，加快推进信用体系建设，充分发挥东北振兴金融合作机制作用，支持示范区建设发展，更好为实体经济服务。支持符合条件的境内外金融机构按规定在示范区设立分支机构，支持东部地区金融机构和股权投资基金等参与示范区建设。积极推动区域性股权市场规范发展。支持示范区按规定设立股权投资基金，鼓励银行业金融机构加强与创投机构合作，探索创新科技金融服务模式。支持一批成长性好、发展潜力大、符合条件的科技型企业上市融资或在“新三板”挂牌。支持保险资金在依法合规、风险可控的前提下投资基础设施建设和重点产业项目。鼓励政策性、开发性金融机构结合职能定位和业务范围，加大对示范区重点项目建设的支持力度。

## （二）创新和产业政策。

支持示范区率先探索支持科技成果转化的有效途径，国有企业科技成果转化、服务收益中用于人员激励的部分可不计入绩效工资总额基数。以科技成果作价入股企业所得的股权，可按比例直接分配给科研人员和团队，并按股权分红。完善中央预算内投资支持方式，辽宁沿海经济带和沈抚地区新动能培育专项对示范区内战略性新兴产业和企业创新能力项目建设给予倾斜支持。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，对示范区内项目比照西部地区补助标准执行。对示范区内符合国家发展战略方向、具有明显特色和优势的项目，在规划布局、项目审核、市场融资、产业准入等方面给予相关政策支持。

## （三）环保和土地政策。

鼓励以示范区规划环评为基础，依法依规简化具体项目环评的程序和内容。支持示范区推进城乡建设用地增减挂钩与农村土地整治，有序开展村庄迁并和存量用地挖潜改造。根据示范区建设实际情况，辽宁省在安排土地利用年度计划、城乡建设用地增减挂钩指标等方面，可对示范区进行适当倾斜。依法依规开展土地储备工作。辽宁省土地利用指标优先保障示范区合理用地需求，对示范区建设用地计划实行单列，示范区内耕地在符合有关规定的前提下，占补平衡在全省范围内统筹解决。

## 五、完善组织保障体系

### （一）落实地方政府主体责任。

辽宁省要加强组织领导，明确任务分工，出台配套政策，完善对示范区建设的监督、考评、奖惩等工作机制，充分调动各方面干事创业的积极性。要进一步完善省级层面领导协调机制，把握好示范区建设工作节奏，加大对重点领域和项目的支持力度，切实加强地方政府债务管理，及时研究解决示范区改革创新中的重大问题，确保示范区建设取得实效。要定期总结示范区建设工作进展、主要做法和可复制可推广的经验成果，率先在重点领域取得突破。

## （二）加强部门指导。

国务院有关部门要结合各自职能，按照本方案确定的目标任务，制定支持示范区建设的具体政策，在政策实施、资金安排、体制机制创新、各类改革试点、重点园区和项目建设等方面给予倾斜支持。国家发展改革委要会同有关部门加强对示范区建设的指导，协调解决重点和难点问题，重大事项及时向国务院报告。