

索引号:	11220000013544357T/2014-00677	分类:	城乡建设、环境保护、城市规划;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2014年07月18日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于加快推进全省城区老工业区搬迁改造的实施意见(吉政办发〔2014〕29号)		
发文字号:	吉政办发〔2014〕29号	发布日期:	2014年07月22日

## 吉林省人民政府办公厅

### 关于加快推进全省城区老工业区 搬迁改造的实施意见

吉政办发〔2014〕29号

各市（州）人民政府，长白山管委会，各县（市）人民政府，省政府各厅委办、各直属机构：

为深入实施东北地区等老工业基地振兴战略，认真贯彻落实《国务院办公厅关于推进城区老工业区搬迁改造的指导意见》（国办发〔2014〕9号）精神，积极有序推进全省城区老工业区搬迁改造工作，经省政府同意，结合我省实际，提出以下意见：

#### 一、充分认识推进城区老工业区搬迁改造的重要意义

城区老工业区是依托“一五”、“二五”和“三线”建设时期国家重点工业项目形成的、工业企业较为集中的城市特定区域，为我国建立独立完整的工业体系、为老工业城市的形成发展作出了突出贡献，目前仍是当地经济社会发展的重要支撑。但在长期发展过程中，城区老工业区也出现了落后产能集中、基础设施老化、环境污染较为严重、安全隐患突出、棚户区改造任务重、困难群体较多等问题，需要进行搬迁改造。科学实施城区老工业区搬迁改造，对于推进产业结构调整、完善城市功能、改良生态环境、改善民生等具有重要的现实意义。

（一）有利于促进企业转型、加快产业创新升级。城区老工业区内的企业，大多数是传统工业企业和老国企，企业效益差、包袱重、研发能力弱，设备及工艺技术水平十分落后，加之老工业区内可利用空间已基本饱和，不能满足企业改造升级需要，部分企业已经处于停产半停产状态。通过搬迁改造，将极大地加快企业设备更新速度，加快产品换代和流程再造，加快淘汰落后产能，对于工业企业调整结构、提质扩能、转型升级具有重要意义。

（二）有利于推动现代服务业发展。服务业在国民经济中的地位和作用日益重要，已成为经济发展的主要动力和衡量现代化水平的重要标志之一。加快

现代服务业发展，既是加快发展方式转变的迫切需要，也是有效增加就业、扩大消费需求的重大举措。城区老工业区拥有大量土地资源，但利用效率低下，通过区内工业企业搬迁，盘活存量用地，提高土地利用效率，可以为现代服务业腾出发展空间，推动现代服务业加快发展。

（三）有利于拉动投资、促进消费，形成新的经济增长点。城区老工业区搬迁改造涉及企业搬迁改造、棚户区改造、市政基础设施建设、生态修复环境治理、腾退区域再开发等，不仅能够推动政府投资增长，还能带动民间投资增长；腾退区域发展金融、物流、娱乐、商业等现代服务业，不仅能够激活传统消费，而且有利于培育新兴消费，形成新的消费增长点，拉动有效需求，增强经济发展后劲。

（四）有利于改善城市环境，提高城镇化质量。城区老工业区内的企业，大多数能耗高、污染重，是所在城市和江河流域的主要污染源。一些企业厂区与居民区仅一墙之隔，不符合安全、卫生和环境防护国家标准，存在着诸多隐患。通过搬迁改造，将位于城市中心的高耗能、高污染企业搬迁疏散到远郊区或原料基地附近，不仅有利于推进节能减排和发展低碳经济，从根本上改善城市环境质量，而且有利于探索以城带乡、以工促农、产城融合的新型城镇化道路。

（五）有利于保障和改善民生，维护社会和谐稳定。城区老工业区内道路、供水、排水、供电、供热、燃气、通讯等市政基础设施，以及教育、文化、卫生等公共服务设施明显落后，区内退休和下岗职工多、低保户多，居民生活水平与城市其他区域形成强烈反差，社会矛盾集中易发。城区老工业区内棚户区较分散，生产和居住功能混杂交错，不易进行拆迁改造。通过统筹推进老工业区内企业搬迁和棚户区拆迁改造，配套完善各类市政基础设施和公共服务设施，打造高标准新型生态社区，对于改善民生、维护社会和谐稳定意义重大。

## 二、总体要求

（一）政府推动、市场运作。城区老工业区所在城市政府要正确引导，精心组织，省政府有关部门给予指导和支持。支持社会力量参与搬迁改造，凡利用市场机制能够解决的交由市场解决。

（二）因地制宜、科学规划。各地要充分考虑区位条件、资源禀赋、发展基础和环境承载能力，结合城市总体发展布局，合理确定搬迁改造的方向和目标，统筹安排规模和时序，努力探索各具特色的搬迁改造方式。

（三）创新模式、增强动力。要创新城区老工业区搬迁改造的组织模式、资金筹措模式、公共服务设施建设与运营模式、土地治理与开发利用模式，调动各方面积极性，增强搬迁改造的动力。

（四）因企施策、注重实效。要针对企业不同情况，采取不同的搬迁改造模式。同时，注重与技术改造、改制重组相结合，注重与棚户区改造相结合，注重扩大就业和增加居民收入，提高基本公共服务水平。

### 三、发展目标

实施城区老工业区搬迁改造是关系老工业城市长远发展大局的系统工程，也是推动吉林老工业基地振兴发展的重中之重，通过搬迁改造，要努力实现企业再生、产业重构、功能再造、环境重塑、民生改善等“多赢”发展目标。力争到2022年基本完成全省城区老工业区搬迁改造任务，把城区老工业区建设成为经济繁荣、功能完善、生态宜居的现代化城区。

（一）企业竞争力显著提升。通过搬迁改造，老工业区内规模以上工业企业生产能力有效提升、技术装备达到国内领先水平、产品完成升级换代、综合效益大幅提高；其他企业通过多种途径得到妥善安置。

（二）产业层次显著提高。通过搬迁改造，加快淘汰落后产能，高耗能高污染产业逐步淘汰，承接区先进制造业和高新技术产业集群初步形成，腾退区现代服务业体系基本建立，老工业城市产业结构明显改善。

（三）城市服务功能显著提升。通过搬迁改造，老工业区内电力、给排水、供气、供热、污水垃圾处理、防洪排涝等基础设施基本完成改造，宽带网络和数字广播电视网基本完成升级，教育、文化、卫生等公共服务设施条件明显改善。

（四）生态环境显著改善。通过搬迁改造，区域环境污染得到彻底治理，主要污染物排放大幅下降，区域环境质量显著改善，并带动老工业城市节能减排指标明显下降。

（五）民生水平显著提高。通过搬迁改造，老工业区内职工和居民的生产生活条件明显改善，就业岗位大幅增加，收入水平进一步提高，社会保障问题基本得到妥善解决。

### 四、全面落实重点任务

（一）科学编制搬迁改造规划和实施方案。城区老工业区所在城市及市辖区政府负责组织编制搬迁改造规划和实施方案，明确城区老工业区的搬迁改造范围及目标、功能布局、主要任务、重点项目、组织模式、实施进度、保障措施等。搬迁改造规划和实施方案要在2014年年底编制完成，编制过程中要广泛征求意见，特别是相关企业意见，凝聚各方共识，认真开展社会稳定风险评估，做好与地方国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、环境保护规划等相关规划的衔接。城区老工业区的功能、土地利用类型等因实施搬迁改造而发生重大变化的，所在城市政府要依法组织修订相关规划，有关部门要及时按程序办理。省属国有企业要加强对城区老工业区内所属企业的指导，积极配合做好相关工作。

(二) 推进企业搬迁改造。对城区老工业区企业视情况分别实施就地改造、异地迁建和依法关停等。符合城市功能定位的企业要就地加强技术改造,提高清洁生产、安全生产和环境保护水平,所在城市政府按照相关法律、法规要求,搬迁安置安全、卫生及环境保护距离范围内的居民。对环境污染严重,环境风险及安全隐患突出,难以通过就地改造达到安全、卫生及环境保护等法律、法规要求和相关国家标准的企业,要异地迁建或依法关停。对异地迁建企业,要注重发挥行业规划和产业政策的引导作用,支持企业同步进行技术改造和改制重组,促进产品技术提档升级。加快推进长春轨道客车装备、哈达湾冀东水泥、一汽四平专用车、辽源百康药业、通化金马等一批重点企业尽快完成搬迁改造,重点推动长春大成集团、哈达湾中钢吉铁、中钢吉炭、四平昊华化工、东风机械、一汽辽源汽车电器公司、吉化公司辽源总厂、通化石油化工机械等一批重点企业开展搬迁改造。加快淘汰落后产能和落后工艺设备,严格实施落后产能等量或减量置换,防止异地简单复制和落后产能转移。对符合产业升级方向,尤其是同步实施兼并重组、压减过剩产能的项目,有关部门要依法依规加快办理相关手续。符合条件的搬迁改造企业淘汰落后产能的,根据国家和省有关规定予以支持。对已关停企业,要注重盘活企业用地和生产设施,妥善做好善后工作。所在城市政府和相关企业要妥善解决历史遗留问题,做好分离企业办社会职能工作;对企业富余人员采取免费培训、优先提供公益性岗位等措施,积极帮助实现再就业。

(三) 加快搬迁企业承接区建设。根据搬迁企业的产业类型、发展方向等条件,引导企业向具备条件的经济技术开发区、高新技术产业开发区、工业集中区、特色园区等搬迁,推动产业集聚发展。重点推进长春装备制造产业开发区、吉林金珠工业区、辽源龙山工业开发区、白城洮北经济开发区等主要承接区建设。冶金、化工、造纸、危险品生产和储运等环境风险较大的搬迁企业,必须迁入依法设立、环境保护基础设施齐全并经规划环境影响评价的产业园区。支持有条件的园区开展循环化改造。支持有条件的园区建设中小企业孵化器及附属设施配套工程,加快高技术产业和战略性新兴产业发展。对位于远郊区县的搬迁企业承接地,所在城市政府要完善道路、供水、排水、供电、供热、燃气、通讯等市政基础设施,以及教育、文化、卫生等公共服务设施,加强生活配套设施建设,方便职工生活。支持打破行政区划选择搬迁企业承接地,原则上不再为承接搬迁企业新设产业园区。

(四) 推进城区老工业区棚户区改造。把城区老工业区搬迁改造与棚户区改造紧密结合起来,大力推进城区老工业区棚户区改造。同等条件下,地方各级政府上报年度棚户区改造计划时,要优先安排城区老工业区的棚户区改造项目。要积极引入市场机制,吸引社会力量参与棚户区改造。鼓励银行等金融机构为城区老工业区棚户区改造提供资金支持。支持对搬迁改造企业老家属区进行房屋修缮和环境综合整治,完善配套设施,着力改善老职工、困难家庭的居住条件。

(五) 加强工业遗产保护再利用。高度重视城区老工业区工业遗产的历史价值,把工业遗产保护再利用作为搬迁改造重要内容。在实施企业搬迁改造前,全面核查认定城区老工业区内的工业遗产,出台严格的保护政策。企业搬迁改造后,建设工业遗产园区。支持将具有重要价值的工业遗产及时公布为相

应级别的文物保护单位和历史建筑。合理开发利用工业遗产资源，支持建设科普基地、爱国主义教育基地和文化科普旅游景点等。重点推动吉林哈达湾建设工业遗产主题公园、四平铁东建设铁路遗产保护园区、通化东昌建设通化葡萄酒酒窖、白城洮北建设工业历史博物馆等。

（六）治理修复生态环境。大力推进城区老工业区环境整治和生态系统修复，因地制宜加强绿地、公园建设，结合城市河湖水系和传统街区改造构筑特色生态景观。重点推进辽源国家矿山湿地公园项目等。高度重视环境污染治理，落实场地污染者或使用者治理修复责任。在企业异地迁建或依法关停前，企业应制定搬迁过程中产生的废物和企业生产、存储设施处理处置方案并认真实施，落实企业污染防治责任，防止发生二次污染和次生突发环境事件。地方环境保护部门要会同有关部门组织相关责任方开展场地环境调查和风险评估，确定污染源、污染范围和污染程度。对保留的工业建筑物，应调查其污染状况并评估其再利用的环境和健康风险，对确认已污染的建筑物应编制清洁方案，治理后方可利用。对土壤、水体污染严重的区域，采取工程技术、生物修复等措施进行专项治理，防止污染扩散。重点推进哈达湾中钢吉炭、中钢吉铁污染土壤修复工程，四平南北河综合治理工程等。加强大气污染综合防治和环境噪声综合治理。支持防噪建筑和防噪屏建设。重点推进吉林哈达湾高铁噪声污染治理项目等。鼓励采用先进适用技术，引入社会资本，积极探索污染治理市场化新模式。推广使用水源热泵技术、太阳能等新能源和清洁能源。

（七）完善城市基础设施和公共服务设施。坚持先地下、后地上的原则，加强供水、燃气、供热管网建设和老旧管网改造，建设雨污分流排水系统，完善污水和垃圾收集处理设施，有条件的地区要建设地下综合管廊。优化城市道路交通系统，加强路网衔接连通。加大消防、防洪、排水防涝等基础设施建设和改造力度，提高防灾减灾和应对突发事件能力。完善信息基础设施，应用先进信息技术提高城市管理水平，积极稳妥推进智慧城市建设。根据常住人口数量与结构变化，优化中小学、幼儿园、图书馆、博物馆、体育场馆、医疗卫生机构等公共服务设施布局。大力发展绿色建筑，对既有建筑加强节能改造，对新建建筑严格按照节能建筑要求进行设计、施工和验收。保障政府投入，加强非经营性基础设施建设。允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营。

（八）加快腾退区域再开发。以提升城市服务功能为导向，充分利用腾退土地，重点发展现代服务业。将老工业区打造成集娱乐商业中心区、现代物流贸易区、城市休闲区和生态居住区等为一体的新城。依托城区老工业区产业基础，积极发展设计咨询、科技、金融、电子商务、现代物流、节能环保等生产性服务业。鼓励改造利用老厂区、老厂房、老设施，积极发展文化创意、工业旅游、演艺、会展等产业。大力发展商贸、健康、家庭、养老服务等生活性服务业，满足居民日益提高的生活需求。培育专业化服务机构，提供社会化服务。发挥城区老工业区的产业配套、科技人才及技术研发等优势，积极发展战略性新兴产业和先进制造业。根据城区老工业区发展定位和功能分区，鼓励进行保障性住房建设，适度进行商品性住房开发。重点推进长春宽城区中东广场、昌盛综合体项目，吉林哈达湾万达城市综合体项目，辽河北岸香港弘裕城市大型综合体项目建设等。

## 五、政策措施

(一) 投资政策。努力争取中央预算内城区老工业区搬迁改造专项资金，支持我省城区老工业区搬迁改造；有关部门安排产业发展、结构调整、市政基础设施和公共服务设施建设、污染治理等专项资金时，要加强协调，合力支持城区老工业区搬迁改造。

(二) 融资政策。鼓励银行等金融机构根据搬迁改造项目特点，完善金融服务；支持将城区老工业区符合要求的搬迁企业经营服务收入、应收账款以及搬迁改造项目贷款等作为基础资产，开展资产证券化工作；支持符合条件的企业通过发行企业债、中期票据和短期融资券等募集资金，用于城区老工业区搬迁改造；鼓励社会资本参与搬迁企业改制重组和城区老工业区市政基础设施建设；合理引导金融租赁公司和融资租赁公司按照商业可持续原则依法依规参与企业搬迁改造；支持设立城区老工业区搬迁改造融资平台。

(三) 税费政策。对列入全省11个《城区老工业区搬迁改造实施方案》并符合政策性搬迁条件的企业，按企业政策性搬迁所得税管理办法执行；鼓励建立兼顾企业原址所在地和搬迁企业承接地利益的税收分成机制；对城区老工业区搬迁改造涉及的各项行政事业性收费，除国家规定外，经有关部门批准，可适当减免。

(四) 土地政策。对因搬迁改造被收回原国有土地使用权的企业，经批准可采取协议出让方式，按土地使用标准为其安排同类用途用地；改造利用老厂区、老厂房发展符合规划的服务业，涉及原划拨土地使用权转让或改变用途的，经批准可采取协议出让方式供地；土地储备机构在编制下一年度土地储备计划时对老工业区的土地优先予以考虑；国土资源管理部门下达年度新增建设用地计划指标时，要根据全省11个《城区老工业区搬迁改造实施方案》确定的规模和时序，适当向搬迁企业承接地倾斜；对在搬迁企业原址发现地下文物或工业遗产被认定为文物的老工业区，所在市辖区因保护文物需要新增建设用地的，所在市级政府优先安排用地计划指标；中央企业所属企业搬迁，一次性用地数量较大、地方政府确实难以平衡解决的，可报请有关部门在安排下一年度用地计划指标时研究解决。

## 六、组织实施

城区老工业区所在城市政府对搬迁改造工作负总责，要切实加强组织领导，完善工作机制，落实工作责任，做好社会稳定风险评估和环境影响评价，强化风险防控，扎实推进各项工作。各有关部门要结合各自职能，确保各项政策措施落到实处、取得实效。

附件：重点任务部门分工表

吉林省人民政府办公厅

2014年7月18日

## 附件

## 重点任务部门分工表

序号	工作任务	负责部门
1	城区老工业区的功能、土地利用类型等因实施搬迁改造而发生重大变化的，所在城市政府要依法组织修订相关规划，有关部门要及时按程序办理	省住房城乡建设厅、省国土资源厅
2	对符合产业升级方向，尤其是同步实施兼并重组、压减过剩产能的项目，有关部门要依法依规加快办理相关手续	省发展改革委、省工业和信息化厅
3	符合条件的搬迁改造企业淘汰落后产能的，根据国家 and 省有关规定予以支持	省工业和信息化厅、省财政厅、省发展改革委、省能源局
4	支持有条件的园区开展循环化改造	省发展改革委
5	支持有条件的园区建设中小企业孵化器及附属设施配套工程	省发展改革委、省科技厅
6	把城区老工业区搬迁改造与棚户区改造紧密结合起来，大力推进城区老工业区棚户区改造	省住房城乡建设厅、省发展改革委、省财政厅、省国资委
7	支持将具有重要价值的工业遗产及时公布为相应级别的文物保护单位	省文化厅
8	推广使用水源热泵技术、太阳能等新能源和清洁能源	省发展改革委、省能源局
9	努力争取中央预算内城区老工业区搬迁改造专项资金，支持我省城区老工业区搬迁改造	省发展改革委
10	有关部门安排产业发展、结构调整、市政基础设施和公共服务设施建设、污染治理等专项资金时，要加强协调，合力支持城区老工业区搬迁改造	省发展改革委、省财政厅、省工业和信息化厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、省粮食局等
11	支持将城区老工业区符合要求的搬迁企业经营服务收入、应收账款以及搬迁改造项目贷款等作为基础资产，开展资产证券化工作	省金融办
12	支持符合条件的企业通过发行企业债、中期票据和短期融资券等募集资金，用于城区老工业区搬迁改造	省发展改革委、省金融办
13	支持设立城区老工业区搬迁改造融资平台	省发展改革委、省财政厅、省金融办
14	国土资源管理部门下达年度新增建设用地计划指标时，要根据全省11个《城区老工业区搬迁改造实施方案》确定的规模和时序，适当向	省国土资源厅

	搬迁企业承接地倾斜	
1 5	中央企业所属企业搬迁，一次性用地数量较大、地方政府确实难以平衡解决的，可报请有关部门在安排下一年度用地计划指标时研究解决	省国土资源厅