全面振兴东北地区等老工业基地系列谈③

进一步完善政策支持体系

国家发展改革委宏观经济研究院科研管理部主任、研究员 高国力

近期印发的《中共中央国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》明确提出，加大政策支持力度，推进东北老工业基地振兴取得突破性进展。进一步整合现有各级各类支持性政策，及时提出适应新常态的新的支持性政策，提高政策支持的效率和效益，发挥政策的合力和引导作用，对于全面振兴东北老工业基地战略的实施具有重要的促进和支撑作用。

一、完善东北地区政策支持体系必须处理好的几个关系

完善全面振兴东北老工业基地的政策支持体系，必须坚持发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好地发挥政府作用相结合，符合经济全球化趋势下国际经贸合作基本规则。

一是处理好问题导向政策和目标导向政策的关系。针对东北地区的支持性政策既要有利于化解近期东北地区出现的突出问题，更要着眼于东北全面振兴今后长时期的战略目标和任务需要，超前研究谋划有利于促进东北全面振兴的各类支持性政策，做好政策的储备和滚动推出。

二是处理好中央支持政策和地方支持政策的关系。东北地区全面振兴的支持性政策既包括来自中央政府和部门的政策，也包括来自东北地区省市县等不同层级政府部门的政策，必须加强相互间的衔接和配套。中央支持的政策需要通过地方支持政策来落实、细化和配套，地方支持的政策需要同中央支持的政策在目标、方向和重点上形成合力。

三是处理好综合性支持政策和专门性支持政策的关系。支持东北地区全面振兴的综合性政策主要是以各级人民政府或综合经济管理部门名义出台的，主要支持一些面上领域和共性问题解决。专门性支持政策主要是指各专业部门出台的各类政策，重点支持特定领域和行业或解决一些点上的问题。综合性支持政策相对宽泛和宏观，专门性支持政策更为具体和微观，两类政策的制定和实施主体不同，需要加强相互间衔接和支撑。

四是处理好政策设计和政策落地的关系。首先要加强政策前期调研和咨询论证，提高政策设计的民主、科学和精准性，为政策落地实施创造好的条件；其次要加大对政策执行的监管，及时查堵政策实施中的漏洞，明确政策执行的主体、对象和标准，严格执行追责和奖惩办法，为政策设计提供鲜活经验和需求。

五是处理好政策实施和政策评估的关系。政策实施是一个动态调整的过程，需要根据东北全面振兴在不同推进阶段出现的问题和目标任务，及时进行政策的更新调整，为政策评估提供丰富的素材和案例。应加强政策评估的科学性和独立性，建立规范的政策评估指标体系和量化模型，推广第三方评估模式，减少政府部门对于政策评估的干预，切实提高政策评估的权威性。

二、进一步完善东北地区政策支持体系的重点

加强对东北地区已有各类支持性政策的梳理和评估，为落实《意见》中提出的各类支持性政策创造有利条件，不断推出适应新要求的支持性政策，超前研究储备一批应急、防范、备选性的支持政策，加快形成目标合理、重点明确、相互支撑的政策支持体系。

一是财政政策。《意见》中提出“中央财政要进一步加大对东北地区一般性转移支付和社保、教育、就业、保障性住房等领域财政支持力度。完善粮食主产区利益补偿机制，按粮食商品量等因素对地方给予新增奖励”。此外，中央财政还应加大对东北大小兴安岭、长白山等重要生态功能区的生态管护投入，扶持国有林场全面禁伐后分流转型，探索建立对松花江、嫩江等流域的生态补偿机制。充分利用财政贴息、以奖代补、税费减免等多种手段，结合正在推进的各项改革，重点支持国有企业分类改革。

二是金融政策。《意见》中提出“进一步加大信贷支持力度，鼓励政策性金融、开发性金融、商业性金融机构探索支持东北振兴的有效模式，研究引导金融机构参与资源枯竭、产业衰退地区和独立工矿区转型的政策。推动产业资本与金融资本融合发展，允许重点装备制造企业发起设立金融租赁和融资租赁公司”。此外，加大金融机构无息和低息贷款的支持规模，重点支持基本公共服务设施建设和装备制造、现代农业、生态旅游等特色优势产业发展。鼓励更多优势型、科技型、成长性企业上市融资，扩大优势企业债券发行规模，有效降低民营中小企业融资成本。

三是投资政策。《意见》中提出“要进一步加大中央预算内投资对资源枯竭、产业衰退地区和城区老工业区、独立工矿区、采煤沉陷区、国有林区等困难地区支持力度。中央预算内投资安排专项资金支持新兴产业集聚发展园区建设”。此外，还应积极采取投资补助、抵押担保、风险补偿等方式，引导民间资本进入重点行业和领域，推进国企混合所有制改革，稳步扩大PPP模式投资规模。重点针对高风险高收益企业，支持发展创业投资、天使投资等多种风险投资，培育一批高科技、高成长性企业。根据不同行业和领域，鼓励实行股权、债权、债转股等灵活多样的投资方式，支持通过多种模式吸引境内外社会资金。

四是产业政策。《意见》中提出“制定东北地区产业发展指导目录，设立东北振兴产业投资基金。国家重大生产力布局特别是战略性新兴产业布局重点向东北地区倾斜。设立老工业基地产业转型升级示范区和示范园区”。同时，还要制定传统产业改造提升的分类政策，支持优势产业兼并重组和做大做强，引导部分落后过剩产能关停并转，妥善安置企业员工和资产。细化落实针对战略性新兴产业和高新技术产业的支持政策，加快培育壮大一批市场竞争力强、科技含量和附加值高、示范带动作用强的企业。加强生态环保、能耗占地、工艺流程等方面的评估和准入监管，通过经济手段和法律手段引导产业结构调整优化和合理布局。

五是区域政策。《意见》中在多处提到加大对老工业城市、资源枯竭城市、独立工矿区、城区老工业区、国有林区、垦区等特殊困难地区的扶持，也提到加强对大连金普新区、哈尔滨新区、长春新区等重点开发区域的支持，体现了区域政策差异化的特点。下一步针对困难地区的扶持政策，应明确政策支持的区域范围、重点领域和有效期限，明确分阶段政策支持的目标和重点。针对新城新区、开发区、城市群等重点开发区域的支持政策，主要是提供良好的硬件设施和软件服务，促进形成市场化、国际化的体制机制和营商环境，强化集聚辐射功能和示范带动作用。

六是创新政策。《意见》中专门从完善区域创新体系、促进科教机构与区域发展紧密结合、加大人才培养和智力引进力度三个方面阐述了鼓励创新创业的重点任务和具体措施，明确要求加快形成以创新为主要引领和支撑的经济体系和发展模式。今后应制定分别针对原始创新、集成创新、引进消化吸收再创新等不同类型创新的差异化支持政策，在不同地区和领域支持不同类型的创新。

七是开放政策。《意见》分别从主动融入和积极参与“一带一路”建设战略、对接京津冀等经济区构建区域合作新格局两个方面，提出了扩大东北地区对外对内开放的目标和任务，明确将东北地区打造成为我国向北开放的重要窗口和东北亚地区合作的中心枢纽。基于上述战略目标和定位，未来应进一步加大东北地区对外通道、口岸城市、通关便利化等设施和服务的支持，打造沿边开放经济带，促进与相邻国家的全方位开放合作。重点支持现有的沿边重点开发开放试验区、边境经济合作区、跨境经济合作区发挥龙头带动作用。同时，拓展东北地区参与国内区域经济分工体系的广度和深度。

合肥都市圈推进一体化发展

“十三五”时期重大跨区域合作项目将达150个，总投资7000多亿元

本报讯 记者文晶、通讯员郑莉报道：合肥都市圈抢抓安徽省列入国家系统全面创新改革试验区、国际航空港建设、合肥综合性国家科学中心筹建等机遇，目前在规划编制、基础设施、产业融合、要素市场、体制机制等一体化发展上取得了诸多实质性成果，初步形成了以合肥为中心、以交通干道为轴线的放射状城镇体系和产业基地，“走廊效应”日益显现；谋划“十三五”时期重大跨区域合作项目近150个，计划总投资7000多亿元。

自2008年安徽省政府颁布经济圈规划以来，通过构建多层次协调推进机制、编制完成合肥经济圈发展规划、合力推进区域重大基础设施建设、全面促进产业互动发展和着力实施环境同治等多项举措，经济圈建设取得显著成效，一体化发展呈现出良好的态势。

在通勤互联方面，合肥都市圈实现圈内基础设施共建共享、互联互通，初步形成“1小时通勤圈”。航空方面，都市圈各市通往合肥新桥国际机场快速连接线工程加快建设。公路方面，联通淮南、六安、桐城、定远等地的快速公路网全面升级。铁路方面，合肥都市圈轨道交通线网规划正在修订，庐铜铁路开工建设，合淮、合六、合宁等城际铁路前期规划工作正在开展。水利方面，引大别山优质水源、引江济淮调水工程加快推进，长江、淮河和巢湖防洪工程深入实施。合肥港综合码头二期主体工程基本完工，店埠河、杭埠河等航道升级改造工程加快推进。

在产业融合方面，加快产业一体化空间布局。工业方面，积极推进合肥都市圈内汽车、家电、装备制造等产业已合作的企业巩固和深化产业配套协作，继续推进一批项目加快建设。农业方面，2015年新增合作共建供肥蔬菜基地1.87万亩，累计合作共建供肥蔬菜基地15万亩。园区共建方面，支持寿县蜀山现代产业园加快建设。旅游方面，联合举办2015年合肥都市圈（济南）推介会，开通合肥至桐城市、霍邱、寿县、舒城、定远旅游直通车，区域旅游市场一体化进程加快。

合肥经济圈去年实现生产总值9107.1亿元，财政收入1532.8亿元，固定资产投资9780亿元，规模以上工业增加值3761.4亿元，均占全省40%左右，城市首位度上升至24.7%。经济圈各节点城市发展日新月异、亮点纷呈，合六、合淮、合桐同城化发展拉开大幕，合肥经济圈综合实力和辐射带动力更加凸显。

成都会展业向国际化迈进

一季度会展业总收入140.4亿元，同比增长15.4%

本报讯 记者刘畅报道：近年来，众多国际重要展会落户四川成都，加速了成都建设国际会展名城的进程。据成都市博览局相关负责人介绍，今年一季度，成都共举办第94届全国糖酒商品交易会等重大会展节庆活动111个，其中重大会议论坛13个，展览38个，节庆赛事活动60个。会展业总收入140.4亿元，同比增长15.4%。

进入“十三五”时期，成都会展业坚持贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，把握“稳中求进、统筹发展”的工作主基调，以创新创业为主题，以市场化为导向，以品牌化、专业化、国际化为发展方向，以全域成都理念科学编制会展业的“十三五”规划，打造国际会展名城，助推国际化大都市建设。预计今年成都举办重大会展活动520个，其中国际性会展占20%。中国（西部）国际口腔设备与材料展览会暨口腔医学学术会议日前通过国际展览联盟（UFI）的认证，成为国内首个被UFI认证的口腔行业展会，标志着成都会展业的国际化水平进一步提升。

成都会展业将紧扣“五大行动”，进一步发挥会展业在助推产业、拉动消费、服务民生、扩大开放、营销城市的积极作用。

一是实施创新创业行动，充分发挥会展“大事件”效应。今年，成都将举办中国·成都全球创新创业交易会、第16届中国西部国际博览会、第22届世界航线发展大会、国际行政科学学会暨国际行政院校联合会2016年大会等一批高规格国际盛会。

二是实施提质增效行动，助推产业融合发展。创新办会办展思路，拉长产业链条，支持会展业与三次产业融合发展，围绕主导产业和四川省五大高端成长型产业、五大先导新兴服务业和成都市六大战略性新兴产业搭建会展平台，推动产业向集群化、高端化发展；积极整合资源，大力申办国际性、国家级、专业型展会。

三是实施国际化提升行动，加快国际合作与交流。进一步强化与国际会展公司合作，巩固中西部领先优势；加强政策引导和资金支持；加强国际经贸交流。积极开展“万企出国门”活动，根据全市产业发展情况和企业需求，优选境外展览项目，组织企业参加境外展会活动。

四是实施市场主体培育行动，加快推进市场化进程。大力培育本地会展企业。加大对重点会展企业、重大展会项目的专项资金扶持力度，培育壮大会展龙头企业，做精做专会展服务企业，推动会展业健康持续发展。

五是实施环境优化行动，促进会展业健康发展。进一步完善展览安全保障、交通组织、氛围营造等公共服务体系，完善展会活动备案制度和大型展会联合执法机制；推动标准化体系建设，建立与国际接轨的展览服务体系和标准。

今年6月，成都将举办2016年中国·成都全球创新创业交易会，致力打造一个汇集全球创新创业项目、资金、技术等要素交流合作的平台，从更高层次、更广范围聚集、展示、交流和交易全球创新创业资源和产品，为服务企业转型升级和打造未来科技产业提供持续动力和有效供给。

京津冀一体化进行时

廊坊

本报讯 记者雷汉发、通讯员汪国会报道：近日，河北省廊坊市香河县人民医院耳鼻咽喉和头颈外科成功完成两例高难度颅底肿瘤手术，为患者做手术的是来自北京宣武医院的专家。廊坊百姓家门口接受北京专家诊疗，得益于两年多来该市推进京津冀医疗卫生协同发展的积极实践。廊坊市有效承接京津优质医疗资源转移，在医疗服务、人才培养、教学科研、公卫管理以及区域卫生信息平台建设等方面取得了明显成效。

针对全市医疗卫生事业发展现状，廊坊确定了以主城区为主平台，以市中心医院为基础，推进市三级医疗机构与京津医疗机构对接，打造北京功能疏解主要承接平台；以北三县为重点，利用独特地缘优势，结合大量北京人口落户，作为承接北京医疗资源外溢的重要地区；以永清、固安、霸州为次平台，加强所辖地区医疗机构与京津对接；以大城、文安为环津平台，加强两县医疗机构与天津对接，全面推进全市医疗机构对接京津有序开展。目前全市三级医院均与京津医院开展了不同形式的合作，全市二级以上医疗机构有20余家与京津的医疗机构建立了合作关系。

廊坊致力于推动建立三地医疗卫生联合办医，积极争取京津知名三级综合医院和特色专科医院来廊坊建设附属医院，开设教学基地和实习基地。定期互派医疗骨干进行培训交流，建立人才交流培训制度，促进人才、技术、信息等资源互联互通。“我们要突破过去的单线合作，开展与京津之间更深层次、更广领域的协同发展合作，涉及公共卫生、疾病控制、卫生监督、应急保障、中医药和采供血等多个方面。”廊坊市卫生局医政科科长冯双利介绍说。

廊坊市还先后与央企中国电子投资控股有限公司、北京大学人民医院合作，开发建设区域卫生信息平台，以信息化建设为纽带，充分发挥“互联网+医疗”的便捷效应。

各地传真

浙江颁发新版农村土地承包经营权证

本报讯 记者黄平报道：浙江省日前颁发首批新版农村土地承包经营权证，临安市天目山镇月亮桥村王朝荣等5位村民首批领证。

新证标明了承包地编码、地块名称、登记面积、方位等详细信息，解决了以往农村土地界限不清的问题。同时，还采用现代科技，将土地录入数据库，扫一扫证上的二维码，证书信息一目了然。

浙江早在2014年就在全国率先启动土地确权登记颁证试点。2015年，确定临安市等12个县（市、区）为整县推进地区。作为试点县之一，截至今年4月中旬，临安市254个行政村中已有233个基本完成实地指界及测量工作。通过土地确权改革，既稳定了承包权，也放活了经营权。今年以来，临安已实现100亩以上土地流转交易20宗，流转土地面积6100亩，比上年同期增长2倍。

据悉，截至今年3月底，浙江全省52个县（市、区）完成整县确权测绘项目招投标，6059个行政村完成承包权属调查。2017年年底前，浙江将基本完成农村土地确权登记颁证工作。

南宁“十三五”建56个环保服务业项目

本报讯 记者童政 周骁骏报道：为了给环保服务业创造广阔的发展空间和良好的经济技术效益，“十三五”期间，广西南宁市将在产业低碳化、交通清洁化、建筑绿色化、服务业集约化、主要污染物减量化、可再生能源利用规模化六大领域推进56个环保服务业项目，总投资额达440亿元。

为顺应发展形势，南宁市环保部门将围绕5个方面加大环保服务：一是以机械装备制造、电子信息、制浆造纸、制糖、生物医药、精细化工、建材等产业为重点，大力发展清洁生产型、循环经济型产业；二是加快建立和完善环境污染第三方治理模式，形成污染集中治理的专业化、市场化、社会化运营；三是在重点行业强化专业化运营，以大幅度减少PM10、PM2.5和水污染物排放为主攻方向，加大重点行业企业的清洁生产技术改造和废气废水排放治理技术服务；四是在城市管理方面加强技术服务；五是在环境监测领域推进服务。

沈阳推进寒富苹果产业发展

本报讯 记者梁剑箫报道：辽宁省沈阳市整合各方资源，强化政策扶持，调动广大果农积极发展寒富苹果产业，通过全面推进寒富苹果标准化生产，推广高产优质高效栽培技术，实现产业布局区域化、生产规模化和销售网络化。

沈阳寒富苹果生产目前已初具规模，全市有9个乡镇种植面积超过万亩，共有寒富苹果专业合作社81家。至今，已初步形成以专业合作社为核心，“专业合作社+高校和科研院所+企业”的产业体系。

据了解，沈阳市2015年出台了《沈阳市寒富苹果产业发展三年规划（2016—2018年）》和相关扶持政策，计划在现有寒富苹果40万亩的基础上，每年新发展5万亩，3年达到55万亩，年产量力争达到50万吨，实现产值25亿元、全市农民人均增加收入1000元以上的目标。

本版编辑 陈 艳 陶 玛