

# 科研要报

2021年第4期(总第132期)

辽宁省财政科学研究所  
辽宁省财政学会

2021年11月10日

## ●雷智中 关于加快建设辽西北承接产业转移示范区的建议

辽西北地区具备承接国内产业转移的区位优势、比较优势和基础配套能力，2020年12月9日，国家发展改革委复函支持辽西北承接产业转移示范区建设。在产业转移项目支撑下，示范区2020年主要经济指标增速位居辽宁省前列，发展势头强劲。2021年是“十四五”开局之年，也是辽西北承接产业转移示范区的正式起步之年。为加快推进辽西北承接产业转移示范区建设，本文提出以下发展建议：一是示范区规划定位和机制设计上要以顶层设计为引领，统筹推进国家级示范区建设；二是突出产业承接重点，在示范区承接产业转移中助力做好“三篇大文章”；三是在交通和物流体系、基础设施、土地保障、资金支持和人才引育等方面夯实示范区承接产业转移的引力优势；四是从招商引资方式创新、“保姆式”营商环境建设、“循环经济”理念培育三个方面，突破示范区产业承接的发展约束。

# 关于加快建设辽西北承接产业转移示范区的建议\*

辽宁大学 雷智中 张紫薇 王军红 李晓涵

习近平总书记在中央财经委员会第五次会议上提出新形势下促进区域协调发展要更加注重充分发挥比较优势，促进要素合理流动和高效集聚，推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

“十四五”时期，推进东北振兴、辽宁全方位振兴，要充分把握“双循环”新发展格局形成的历史窗口期和区域协调发展的战略机遇期，主动融入国家发展战略，进一步优化区域产业布局，加快老工业基地转型发展，助推辽宁全方位振兴。

辽西北地区东连辽宁中部工业城市群、南临渤海之滨、西接京津唐经济圈、北依内蒙古腹地，是中蒙俄经济走廊和东北亚经济圈的重要节点，也是京津冀产业转移半径最短的承接区域之一，地理位置优越，具有承接产业转移的区位优势。辽西北地区土地储备和矿产资源丰富，具有承接产业转移的比较优势。朝阳的制造业、阜新的能矿产业、文娱产业具有一定的产业基础和配套能力，具备承接产业转移的基础条件。2020年12月9日，国家发展改革委复函支持辽西北承接产业转移示范区建设，辽宁省“十四五”规划纲要明确提出有力、有序承接国家战略和区域产业转移，推进辽西北地区高质量建设承接产业转移示范区。

在国家发展改革委的指导和支持下，辽宁省发展改革委编制印

---

\*本文为辽宁社会科学规划基金重点项目《区块链与实体经济深度融合研究》(L20AJY007)的阶段性成果。

发了《辽西北承接产业转移示范区总体方案》，通过以创促建，指导示范区阜新、朝阳两市依托包括 12 个省级以上经济技术开发区和高新技术开发区在内的 64 个产业承接平台，主动承接京津冀、长三角、珠三角等地区产业转移。据朝阳、阜新两市不完全统计，2020 年，示范区共承接投资 1000 万元以上的产业转移项目 362 个，计划总投资约 750 亿元，其中，投资 10 亿元以上项目 14 个。朝阳特种新材料、阜新汽车零部件及铸造设备等一批质量高、效益好、体量大的合作项目陆续投产，紫光云技术数字经济产业园、金达钼钛产业园、上海远景风电场、聚电科技动力锂电池、浪马轮胎高性能全钢子午胎、双汇畜禽养殖、新希农牧生猪产业化等一批重点项目相继落地实施。在产业转移项目支撑下，示范区 2020 年主要经济指标增速位居辽宁省前列，发展势头强劲。

2021 年是“十四五”开局之年，也是辽西北承接产业转移示范区的正式起步之年。辽宁省明确提出，建设辽西融入京津冀协同发展战略先导区，加快推进辽西北承接产业转移示范区建设，构建辽宁开放合作的西门户和新增长极。

### 一、顶层设计引领，统筹推进国家级示范区建设

辽西北产业转移示范区建设是我省深度融入“双循环”新发展格局的标杆性举措，是我省在深度参与国际、国内产业分工中实现产业结构优化升级的重要举措。由于示范区建设跨行政区，覆盖多个工业园区，为避免承接产业布局重复、要素配置低效等问题，应加强顶层设计，从发展规划、产业分工协同、共同市场构建、基础设施建设、环境保护联防联控、城市功能定位、社会保障等方面进行统筹规划和协调推进。对此，建议由省委省政府牵头建立示范区领导小组，尽快出台示范区发展整体规划，建立协调领导机构，形成“一省规划、两市联动、多地协同”的建设发展格局。在示范区规划定位上既要立足自身发展，统筹谋划产业承接整体方案，又要增强省内战略协同，充分发挥辽西北地区承接产业对于我省构建“一圈一带两区”区域发展格局的促进作用；在示范区机制设计上

既要打通内部的利益协调机制，又要畅通省内产业布局调整、引才育才用才、资金支撑保障的衔接机制。

## 二、突出产业承接重点，助力辽宁做好“三篇大文章”

深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，以创新驱动为引领，坚持从供给侧发力，围绕改造升级“老字号”、深度开发“原字号”、培育壮大“新字号”，明确产业承接重点领域，加快产业结构优化升级和新旧动能转换。对此，我省辽西北地区承接产业转移要突出承接重点，既要明确自身发展基础，遵循比较优势原则“补链”“延链”；又要着眼未来发展趋势，领先布局“新经济”。在主动承接京津冀地区、长江经济带等地区产业转移的同时，努力打造辽西北地区产业发展新机遇，助力辽宁做好产业发展“三篇大文章”。

1. 改造升级“老字号”。支持示范区传统装备制造业“老字号”企业“两化融合”、技改升级，推动产业向智能化、绿色化、高端化方向发展。各市县区应结合自身产业基础，重点承接高技术附加值、低能耗装备制造项目转移，积极引进其优质产业资本、先进技术、专业人才及团队，推进产业基础高级化和产业链现代化，强化核心基础零部件等工业基础能力建设。

2. 深度开发“原字号”。重点承接和发展先进有色金属新材料、先进无机非金属新材料、半导体前端新材料和后端封装新材料、高性能纤维新材料、其他前沿新材料。重点引进京津冀和东部地区相关新材料中上游产业链企业和项目，推动产业链价值链向中高端延伸，完善产业链上下游配套，推动全产业链企业集群化发展。对于锆、钛、钼、钢铁、建材等传统高耗能高污染原材料工业，要着力引进和应用新型节能降耗、废弃物、废气污染处理、资源循环利用技术及设备，推动重点企业绿色技术改造项目建设，加强新技术、新产品研发投入，发展中高端产品，加快原材料向新材料转型。

3. 培育壮大“新字号”。加快发展数字经济，推动数字产业化和产业数字化。重点推进数字经济产业园、5G 基础设施、智慧园区、智慧工厂、智慧城市、智慧农业等项目建设。加快数字平台培育和

引进，围绕城市节点云、数据中心、工业互联网、智能制造、智慧城市等领域推进一体化数据中心建设。着力推动智慧工厂建设，以冶金、化工、装备制造等产业为重点，培育智能工厂、数字车间、智慧园区，推广智能制造生产模式，推动制造业向高端化、服务化、柔性化发展。提升现代农业数字化水平，发展数字田园，推进农产品电子化交易，开展农业物联网应用示范基地建设，推动数字乡村建设。着力发展服务型制造业，培育智慧仓储、无车承运、物联网示范项目。

针对北京、上海、江苏、浙江、广东等数字创意发展领先的地区，开展招商引资，建设数字创意产业园区或特色小镇。主要发展数字创意技术设备制造、数字文化创意内容制作、数字创意设计服务产业。在数字创意技术设备制造方面，重点发展网络及智能电视机、超高清电视机、新型数字显示终端、虚拟现实头戴显示设备等高端设备制造业。在数字文化创意内容制作方面，着力促进数字创意与文旅、文娱产业融合发展，规划创意主题街区、电商直播基地、数字文博馆建设。鼓励数字创意与文艺演出相融合，应用虚拟现实、增强现实、全息影像等技术打造沉浸式视听演艺作品。在数字创意设计方面，重点支持人居环境设计服务、互联网广告设计服务、数字化制造生产工艺、品牌和营销设计服务。

### 三、多措并举，夯实示范区承接产业转移的引力优势

1. 完善交通和物流网络建设，提升产业转移区位优势。抢抓京沈高铁开通重大机遇，优化通道结构配置，加快推进通道内铁路、高速公路、航线建设，深化与锦州港、盘锦港等港口的战略合作，加快推进公海联运、海铁联运等，构建港口、铁路、公路、机场紧密衔接的立体交通网络，提升以示范区为中心的综合立体交通运输通道能力，打造东北入关、辽宁北上、蒙东向海的综合交通枢纽。

优化整合现有物流网络，围绕大宗商品和重要产业，集聚制造业、商贸、特色农产品等领域物流资源，结合物联网、云计算、大数据等信息技术，构建高效智能、绿色环保的现代智慧物流体系。

2. 以产业承接需求为导向，构建新型基础设施体系。科学布局支撑数字化发展的基础网络体系，统筹推进数据中心、工业互联网等新型基础设施建设，重点布局工业互联网、智慧农业应用网络解析节点。推动工业、农业、交通、物流等重点行业感知设备部署，提升 5G、人工智能等应用场景支撑能力，推进大数据、云计算、人工智能等技术与承接产业、传统基础设施深度融合。

3. 完善土地管理制度，保障示范区产业承接用地需求。要积极争取上级部门在用地方面对示范区的倾斜，在安排土地利用年度计划、城乡建设用地增减挂钩周转指标上，优先支持示范区建设用地指标，支持示范区内省级开发区以置换用地、整合周边乡镇集中工业区等方式扩区，有效应对承接产业转移的用地需求，加大土地要素保障力度，促进土地供应保障与经济发展相适应，凸显土地要素服务示范区高质量发展作用。

4. 扩大项目融资渠道，提升资金保障能力。一方面，增强财政资金、专项资金对产业承接的支持力度。跟踪并研究国家、省相关政策，主动梳理、包装目前示范区的重点产业及项目，积极申请并用好国家、省级财政资金与专项资金支持政策。坚持集中财力办大事，重点将上级财政和专项资金投入到乡村振兴、园区基础设施、节能环保、重点产业科技研发、技术改造等领域。坚持专款专用、单独核算、急事急办。另一方面，推动融资方式创新化、多元化转变。运用政策性贷款、商业银行银团贷款、PPP 融资、产业投资基金、企业上市融资、知识产权融资等融资模式，吸引社会资本投入到实体经济、战略性新兴产业中，为示范区基础设施建设、重点产业技术创新提供充足的金融资源。

5. “引才+育人”双管齐下，强化人才要素保障。示范区应贯彻落实辽宁省柔性引才政策，采取跨区域“借智借脑”“人才+项目”等引才方式。以“政府引导、需求为本、市场配置、契约管理”的柔性引才政策。在不改变人事、档案、户籍、社会保障等关系的前提下，使外地高端人才通过与企业签订项目协议，利用空余时间承

担项目或课题研究，为企业提供智力服务。完善政府、企业与京津冀、东部沿海优质高校科技处、科研院所的合作对接机制，搭建政校企合作柔性引才平台，通过线上线下渠道，传递引才信息。

提升职业技术教育水平。围绕各地区特色产业发展需求，加大教育经费投入，推动职业教育高质量发展和专业高技能人才培养。加快各县区职业教育培养模式与办学模式创新，引进优质职业教育资源，重点加强职业教育实训基地、特色专业、“双师型”教师队伍建设，积极推进现代新型学徒制和“1+X”证书制度试点工作。

#### 四、创新体制机制，突破产业承接发展约束

1. 创新招商方式，提高招商引资实效。由于信息不对称、平台不完善等因素，示范区往往采取“撒名片”、登门招商、行业展会等大海捞针式的传统招商方式，缺乏专业性、针对性、实效性。要积极发挥信息优势，为示范区整合招商资源、搭建招商平台、拓宽招商渠道，定向推介具有功能性、支撑性的重大项目和具有先进管理、技术的龙头企业向示范区转移。不断创新招商引资方式，突出产业链招商、平台招商、定向招商、以商招商，借力使力、借梯登高，切实提高招商引资实效。

2. 以“保姆式”项目服务，优化示范区营商环境建设。深入挖掘“保姆式”服务内涵，拓展和丰富服务内容，实行一对一专班服务企业机制，切实发挥服务企业主体作用，坚持以企业需求和问题为导向，深化一站式服务，实行服务专班任务清单制，对企业实行全程跟踪服务，及时化解企业困难，优化示范区营商环境建设。

3. 以循环经济理念，破解能耗指标制约。示范区产业主要集中在“原字号”“老字号”领域，能耗指标是影响示范区承接产业转移的重要因素。对此，示范区承接产业转移时要以循环经济为理念引领产业布局，在循环产业体系中，实现上下游产业链无缝链接，既可以降低下游企业采购成本，又可以处理上游企业的“副产品”，实现经济效益和生态效益协同。

与此同时，必须关注到示范区内海绵锆、海绵钛等高端新材料

产业的发展，对于发展航天、军工等国家战略性领域意义重大，要积极争取上级支持，避免能耗指标政策“一刀切”，通过建立“能耗指标跟着项目走”“能耗指标交易”等机制，向示范区倾斜一定的能耗指标，保障示范区重点项目和“补链、延链、稳链”项目顺利生产。

**【责任编辑：寇明风】**

---

地 址：沈阳市皇姑区北陵大街 45-13 号 邮 编：110032  
电 话：(024)22709936 电子邮箱：czkyyb@163.com