

# 铁岭市国民经济和社会发展的 第十三个五年规划纲要

铁岭市发展和改革委员会

2016年5月13日

# 目 录

<b>第一章 未来五年发展的现实条件</b> .....	1
第一节 发展基础 .....	1
第二节 发展特征 .....	3
第三节 发展环境 .....	5
<b>第二章 引领未来发展的宏伟蓝图</b> .....	7
第一节 指导思想 .....	7
第二节 发展原则 .....	7
第三节 发展目标 .....	9
<b>第三章 培育对外开放新优势</b> .....	13
第一节 提高招商引资质量和水平 .....	13
第二节 积极融入“一带一路” .....	15
第三节 转变外经外贸发展方式 .....	16
<b>第四章 增强发展活力和动力</b> .....	17
第一节 全面推进体制机制创新 .....	18
第二节 着力提高科技创新力 .....	21
第三节 努力营造人才创新创业环境 .....	24
<b>第五章 全面提升产业核心竞争力</b> .....	26
第一节 推进传统工业转型升级 .....	26
第二节 提高现代服务业水平 .....	31
第三节 大力发展现代农业 .....	35

<b>第六章</b>	<b>构建区域协调发展新格局</b>	<b>40</b>
第一节	打造区域协调发展“三大板块”	40
第二节	实施“点、线、面”产业布局	42
第三节	推进城乡统筹协调发展	43
<b>第七章</b>	<b>积极稳妥推进城镇化</b>	<b>45</b>
第一节	完善四级联动的城镇发展体系	46
第二节	加快农业人口转移市民化	48
第三节	提高现代化城市管理水平	50
<b>第八章</b>	<b>建设生态宜居美丽新铁岭</b>	<b>51</b>
第一节	改善生态系统和环境质量	52
第二节	强化资源节约集约利用	54
第三节	推进绿色生产方式和消费方式	56
<b>第九章</b>	<b>着力夯实基础设施支撑力</b>	<b>58</b>
第一节	建设现代综合交通体系	58
第二节	构建高效智能化信息网络	59
第三节	提升城乡基础设施功能	60
第四节	完善水利保障体系	61
<b>第十章</b>	<b>提高文化软实力</b>	<b>63</b>
第一节	加快推进精神文明建设	63
第二节	繁荣公共文化事业	64
第三节	大力发展文化产业	66
<b>第十一章</b>	<b>实施安民惠民富民新举措</b>	<b>68</b>
第一节	推进精准扶贫脱贫	68

第二节	促进创业就业 .....	69
第三节	增强社会保障能力 .....	71
第四节	全面提高教育质量 .....	74
第五节	提高全民健康水平 .....	76
第六节	切实增加城乡居民收入 .....	78
<b>第十二章</b>	<b>加快推进法治铁岭建设 .....</b>	<b>79</b>
第一节	加强法治建设 .....	79
第二节	创新社会治理 .....	81
第三节	预防化解社会矛盾 .....	83
<b>第十三章</b>	<b>建立健全规划实施保障措施 .....</b>	<b>84</b>
第一节	健全规划实施制度 .....	84
第二节	加强政策项目配套 .....	85
第三节	开展规划实施监督评估 .....	86

铁岭市国民经济和社会发展第十三个五年（2016—2020年）规划纲要依据《中共铁岭市委关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》（铁委发〔2015〕19号）编制，是未来五年我市全面建成小康社会的宏伟蓝图，是政府履行职责、引导市场主体行为、引领全市人民共同奋斗的行动纲领。

## **第一章 未来五年发展的现实条件**

“十三五”时期，是全面建成小康社会的决胜阶段，是实现美丽富庶文明快乐新铁岭奋斗目标的关键时期。认真总结“十二五”成功经验和教训，准确把握经济社会发展的现实基础，深刻认识新常态、新趋势、新特征、新动力，全面分析国内外环境带来的新机遇和新挑战，是科学制定“十三五”规划的基本要求。

### **第一节 发展基础**

“十二五”时期，是我市克服国际金融危机和国内经济下行压力影响，攻坚克难、奋力前行的五年。五年来，市委、市政府带领全市人民，坚持稳中求进总基调，牢牢把握经济社会发展主动权，积极适应把握引领新常态，团结拼搏、锐意进取，全力做好稳增长、促改革、调结构、惠民生和党的建设等各项工作，保持了经济社会平稳发展，为“十三五”发展奠定了坚实基础。

**——经济基础逐步夯实，发展支撑能力持续提升。**“十二五”末期，全市地区生产总值年均增长 1.2%，人均地区生产总值年

均增长 1.3%，公共财政预算收入按可比口径年均增长 0.6%，固定资产投资额年均下降 7.8%。“四横五纵”交通网络不断完善，新型能源基地建设扎实推进，智慧城市建设步伐加快。一批重大项目相继投入运营，为全市经济社会的发展提供了有力支撑。

——**产业振兴迈出新步伐，结构调整逐步优化。**农业基础地位不断夯实，百亿斤粮食工程稳步推进，粮食产量达到 92.7 亿斤，农业产业化水平进一步提高，畜牧业、蔬菜、榛子等优势产业占比达到 60%以上。工业主导作用日益凸显，8 个产业集群列入省重点产业集群，3 个工业园区晋升为省级新型工业化产业示范基地，铁岭经济开发区晋升为国家级新型工业化产业示范基地。科技创新能力不断增强，高新技术产业增加值年均增长 40%。服务业规模质量稳步提升，新兴业态迅速成长，社会消费品零售总额年均增长 12.4%。

——**城乡发展更趋协调，城镇化建设有序实施。**城镇化率达到 48.71%，城市基础设施全面提升，“莲花湿地”、“北方水城”、“快乐铁岭”等城市品牌影响力和集聚能力明显增强。县域经济实力不断壮大，“一县一业”、“一乡一品”产业格局凸显。举全市之力支持西丰县发展取得重大突破。新农村建设扎实推进，美丽乡村建设取得丰硕成果。

——**改革开放逐步深入，发展活力不断迸发。**加大简政放权力度，取消、下放和调整行政职权 629 项。国有企业改革稳步实施，民营经济快速发展，农村体制改革不断深化，投融资体制日趋完善，引进域外金融机构 12 家，全省首家金融广场建成并投

入运营。财税、医疗、教育、文化等重点领域改革取得实质性进展。对外开放水平进一步提高，五年累计招引项目近千个，其中国内外 500 强企业达 70 家，招商引资上项目成为铁岭经济发展的动力源泉。

——**生态环境进一步优化，美丽铁岭展现新面貌。**深入实施青山、碧水、蓝天三大生态工程，环境保护从传统的治污保洁向生态建设和低碳发展转变，全市空气质量持续改善。大力发展循环经济，依法淘汰落后产能，强化企业清洁生产，4 项主要污染物排放量大幅下降，全面完成“十二五”规划确定的目标。

——**民生保障持续改善，社会建设成效显著。**五年累计实施民生实事 185 件，年均投入资金 100 亿元以上。城乡居民人均可支配收入年均分别增长 8.5%。城镇实名制就业 26.8 万人，城乡低保保障标准年均分别提高 7.1%和 12.1%，农村五保集中和分散供养标准年均分别提高 12%和 8%。居民大病保险制度全面启动。五年完成保障性安居住房 49312 套，实施农村危房改造 12158 户。

“教育年”活动积极推进，教育质量持续提升。城乡医疗服务体系基本建成，人民健康水平进一步提高。文化事业和文化产业繁荣发展。精神文明建设深入人心，孝道文化走进千家万户。社会治理能力不断提高，法治铁岭建设全面加强。

## 第二节 发展特征

“十三五”时期，我市经济发展将进入工业化中期初始阶段。这一阶段正是技术结构、产业结构、就业结构、空间结构等变化

最为急速的时期，也是新旧体制相互交织、互为作用、转型升级的过渡期，其基本特征：

**一是经济增长速度呈前低后高趋势。**“十三五”时期，由于经济增长新模式的确定需要一定时间和一段过程，我市经济发展将呈现由低速增长向中高速增长渐次提升的态势。但如果没有新的增长动力，经济发展速度放缓有可能成为一种常态。因此，推进经济发展方式从规模速度型粗放增长转向质量效率型集约增长，经济结构从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并存的深度调整，经济发展动力从传统增长点转向新的增长点，将成为这一时期经济发展的主攻方向。

**二是转型发展凸显“三转”特征。**“十三五”初期，我市仍将沿袭“十二五”时期依靠投资主导、工业推动的模式，保持适度的投资规模，积累较强的经济实力，为进一步调整产业结构，带动经济增长方式的转变奠定坚实基础。随着工业化的深入发展，“十三五”中后期，这种传统的模式将逐步被创新驱动、产业融合所取代，进而转向高端化、高效化的质量提升模式。因此，工业由生产型制造向服务型制造转变，需求由投资主导型向消费主导型转变，动力由要素主导型向创新主导型转变，将成为这一时期经济发展方式转型升级的三大导向。

**三是城镇化突出质量的提升。**“十三五”时期，我市正处于工业化带动城镇化高速发展阶段，以土地开发、新城建设为支撑的传统城镇化发展路径已经不再适合铁岭。城镇化发展开始由建设为主向建管并重、由规模扩张向质量提升、由完善基础设施向

增强服务功能、由房地产开发向人口集聚转变。因此，制度化管  
理、智慧城市建设、公共服务和产城融合，将成为这一时期城镇  
化发展的重要任务。

**四是供给侧结构性改革进入攻坚阶段。**“十三五”时期，我  
市面临经济、政治、文化、社会、生态等一系列改革任务，需按  
照国家顶层设计和省委、省政府总体部署，结合铁岭实际经验逐  
步推进。因此，加快推进供给侧结构性改革，着力解决制约发展  
的深层次问题，将是这一时期破解发展瓶颈的关键举措。

**五是各项发展“短板”亟待补齐。**我市在全面建成小康社会  
的道路上还属于追赶者，存在许多短板。突出表现在历史欠账较  
多，经济发展后劲有待增强；地区之间不平衡，仍有 9 万余贫困  
人口（国家标准）；城乡发展不协调，农村基础设施还不完善，  
城乡教育、医疗、文化、住房等方面差距较大，社会仍存在不稳  
定因素；生态环境治理任务繁重等。要补齐这些短板，必须坚持  
发展第一要务，在转变发展方式、优化经济结构中实现有质量、  
有效益、可持续的增长。因此，保持经济中高速增长、提高居民  
收入水平，完善农村基础设施建设，实现精准扶贫脱贫，将是这  
一时期全面建成小康社会最为核心的目标和更加迫切的任务。

### 第三节 发展环境

“十三五”时期，我市面临复杂多变的国际环境和国内增长  
速度变化、结构优化、动力转换的新常态，到了滚石上山、爬坡  
过坎的关键阶段，站在了新一轮全面振兴的新起点上。总体来看，

我市仍处于大有作为的战略机遇期。

当前及今后一段时期世界经济仍在深度调整中曲折复苏，我国经济发展步入新常态，经济发展方式加快转变，新的增长动力孕育形成，经济长期向好的基本面没有改变，中央实施“一带一路”、京津冀协调发展和环渤海地区合作发展等发展战略为铁岭发展带来重大机遇。通过多年开展招商引资和项目年活动，对外开放格局已经形成，经济基础不断夯实，内生动力不断增强，全市党员干部群众的发展理念发生了明显变化，这些都是做好“十三五”时期各项工作的有利条件和积极因素。特别是以习近平同志为总书记的党中央，统筹推进“四个全面”战略布局，深刻认识把握引领新常态，用“五大发展理念”引领发展行动，以“四个着力”推进东北振兴，为铁岭经济社会持续健康发展提供了根本动力和坚实保障。

同时，受国际金融危机影响，全球经济格局深度调整，国际竞争日趋激烈。新常态下，我国面临多重矛盾叠加、风险隐患增多等一系列新情况、新挑战，发展不平衡、不协调、不可持续问题仍然突出。省内发展形势更为严峻复杂，经济增速持续下行，部分行业生产经营困难，一些深层次体制机制和结构性矛盾问题凸显。就我市而言，一些制约发展的深层次矛盾更加突出：体制机制弊端明显，政府职能亟需转变，发展环境尚需优化；结构调整任务繁重，产业转型升级压力巨大；自主创新能力不强，人才资源匮乏；民生欠账较多，社会治理能力和水平亟待提升。因此，我市必须主动顺应国内外转型发展的基本趋势，准确把握时代要

求和市情特征，抢抓发展机遇，有效应对挑战，紧紧围绕“四个着力”，把握新常态、打造新引擎、实现新突破，积极推动“十三五”时期铁岭经济社会持续健康发展。

## **第二章 引领未来发展的宏伟蓝图**

围绕全面建成小康社会宏伟目标和振兴发展的历史任务，坚持战略思维、问题导向和目标导向，科学谋划“十三五”宏伟蓝图。

### **第一节 指导思想**

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，协调推进“四个全面”战略布局，树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持以“四个着力”为根本遵循，紧紧依靠“四个驱动”共同发力，培育壮大“六个新的增长点”，以对外开放招商引资上项目为抓手，加快推进新型工业化、新型城镇化、信息化、农业现代化和绿色化，繁荣文化，保障民生，加强法治，全面落实从严治党各项任务，走出一条质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的发展新路。到2020年，如期全面建成小康社会，实现美丽富庶文明快乐新铁岭奋斗目标。

### **第二节 发展原则**

——**坚持开放发展**。抢抓“一带一路”、京津冀协同发展、

东北地区等老工业基地振兴、沈阳经济区建设、突破辽西北等发展战略叠加机遇，积极融入国家对外开放战略，推动跨省经济合作。坚持招商引资上项目不动摇，推进引资、引技、引智有机结合，创新外贸体制机制，促进外向型经济发展，打造内陆开放城市，实现对外开放战略性和实效性的新突破。

——**坚持创新发展**。加强理论创新，解放思想，更新理念，破解经济社会发展的思想瓶颈；实施供给侧结构性改革，推进制度创新，破除体制机制弊端，充分发挥市场在配置资源中的决定性作用，更好发挥政府职能，逐步实现治理体系和治理能力现代化；强化科技创新，突出企业创新主体地位，激发大众创业、万众创新活力，促进新技术、新产业、新业态蓬勃发展，形成推动发展新动力，把我市建设成为创新型城市。

——**坚持转型发展**。主动适应新常态，切实转变经济发展方式，妥善处理好速度与结构、质量、效益等发展中的重大关系；以信息化为引领，统筹推进工业化、城镇化、农业现代化和绿色化融合发展，加快构建以品牌农业、智能制造业、现代服务业为支撑的现代产业体系；调整优化需求结构，以扩大消费投资推动消费结构升级，实现投资由规模速度型增长向质量效益型增长转变；全面做好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的加减法，打造铁岭经济升级版。

——**坚持协调发展**。统筹区域协同发展，推进城乡一体化建设，实现新老城区双城并盛，促进物质文明和精神文明并重、经济建设和社会建设融合，在协调发展中补齐短板、拓宽空间，走

出具有铁岭特色的统筹推进、融合发展的新路子。

——**坚持绿色发展**。大力发展绿色经济、低碳经济和循环经济，强化生态环境治理、资源综合利用，推进节能减排，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构和生产生活方式，实现人与自然和谐共生、经济社会可持续发展，努力建设山青、水秀、天蓝、地绿的美丽家园。

——**坚持共享发展**。以增进人民福祉、保障和改善民生作为全面建成小康社会的出发点和落脚点，繁荣发展各项社会事业，弘扬以快乐为特征的地域特色文化，兜底基本民生，畅通民意诉求渠道，建立稳定的公共财政投入保障机制，不断完善公共服务体系，推进城乡公共服务均等化，维护社会公平正义。持续增加城乡居民收入，实施精准扶贫脱贫，让全市人民更广泛地参与发展过程、更公平地分享发展成果。

### 第三节 发展目标

“十三五”时期，我市经济社会发展总体目标是：在提高发展平衡性、包容性、可持续性的基础上，到2020年，保持经济年均增速不低于全省平均水平，保持居民收入增长与经济增长同步，保持全社会改革发展活力不断增强，保持全市人民安全感、幸福感、获得感不断提升，如期实现全面建成小康社会目标，努力建设经济持续健康发展、民主法制更加健全、文化软实力明显增强、生态优势充分彰显、人民生活更加幸福的美丽富庶文明快乐新铁岭。

——**综合经济实力全面提升**。人均地区生产总值比 2010 年翻一番，年均增长 7%；公共财政预算收入增速高于经济增长速度，年均增长 7%以上；经济结构优化升级，服务业增加值占地区生产总值 35%以上，先进制造业增加值占工业增加值比重提高到 60%以上，农业现代化水平步入全国先进行列；固定资产投资年均增长 10%，社会消费品零售总额年均增长 9%，消费占地区生产总值比重逐年提高；城乡结构趋向合理，农业人口转移市民化加快推进，常住人口城镇化率达到 55%以上。

——**发展动力与活力明显增强**。制约铁岭科学发展的体制性、机制性、结构性深层次矛盾逐步得到解决，政府与市场、社会的关系基本理顺，政府管理体制建立健全，创新创业活力进一步迸发，经济发展的内在动力凸显，全方位大开放格局基本建立，市场化程度不断提高。到 2020 年，非公有制经济增加值占地区生产总值 80%以上，高新技术产品产值年均增长 30%，全社会研究与发展（R&D）经费投入占地区生产总值达到 1.5%，科技进步贡献率达到 50%以上，万人发明专利拥有量达到 1.8 件，固定宽带家庭普及率达到 80%，移动宽带用户普及率达到 50%。

——**绿色发展方式和消费方式得到根本性转变**。城市化格局、农业发展格局、生态安全格局不断优化，绿色低碳循环发展体系初步形成，能源消耗强度、碳排放强度、主要污染物排放量达到国家标准，生态环境质量持续改善，人民群众享有更多的优质生态产品。到 2020 年，全市环境质量持续改善，耕地保有量 54.3 万公顷，森林覆盖率达到 35.38%，中心城区建成区人均公

共绿地面积达到 13 平方米，打造独具铁岭特色的生态之城。

——**人民生活水平普遍提高**。城乡居民人均可支配收入年均增长 7%，公共服务均等化进一步推进，全民教育程度稳步提升，公共化服务体系基本完善。到 2020 年，新增劳动力受教育年限达到 12 年，城镇新增就业 5 万人，实现社会保障全覆盖，贫困人口脱贫 92103 人，实现贫困地区人口全面脱贫，全面建成小康社会目标如期实现。

实现上述目标，要着力培育六大新的经济增长点，即在招商引资上项目上培育新增长点，推进固定资产投资由规模速度型增长向质量效益型提升转变，形成有效促进经济增长的支撑力；在农产品附加值上培育新增长点，推进资源优势向产业优势转变，形成以农产品加工为主体的消费工业品生产基地；在装备制造业转型升级上培育新增长点，推进装备制造业从中低端向中高端的突破性转变，形成具有领先创新能力和集群规模效益的装备制造业聚集区；在发展战略性新兴产业上培育新增长点，推进发展动力由要素主导型向创新主导型转变，形成创新发展的驱动力；在服务业发展新业态上培育新增长点，推进需求结构升级，引领消费投资增长，形成消费对经济增长的新动力；在推进新型城镇化上培育新增长点，加快城乡一体化发展，形成城乡市场新需求。

专栏 1: “十三五”时期经济社会发展主要指标					
指 标		属 性	2015 年	2020 年	年均增速 [累计]
<b>经济发展</b>					
地区生产总值 (亿元)		预期性	741	1270	7%
全员劳动生产率 (万元)		预期性	4.97	8.5	
城镇化率	常住人口城镇化率 (%)	预期性	48.71	55	
	户籍人口城镇化率 (%)		42.2	47	
服务业增加值比重 (%)		预期性	40.5	35	
<b>创新发展</b>					
研究与试验发展 (R&D) 经费投入强度 (%)		预期性	1	1.5	
每万人口发明专利拥有量 (件)		预期性	1	1.8	
互联网普及率 (%)	固定宽带家庭普及率 (%)	预期性	42.5	80	
	移动宽带用户普及率 (%)		10.3	50	
<b>共享发展</b>					
居民收入	城镇常住居民人均可支配收入 (元)	预期性	20689	29020	7%
	农村常住居民人均可支配收入 (元)		11683	16400	7%
劳动年龄人口平均受教育年限 (年)		约束性	10.5	11.2	
城镇新增就业人数 (万人)		预期性	1.5	5	[3.5]
农村贫困人口脱贫 (万人)		约束性			[9.21]
城镇职工基本养老保险参保人数 (万人)		预期性	53.4	55	
城镇棚户区住房改造 (万套)		约束性			[0.9]
人均预期寿命 (岁)		预期性	78	78.5	[0.5]
<b>绿色发展</b>					
耕地保有量 (万公顷)		约束性		*	
新增建设用地规模 (万亩)		约束性			[*]
万元地区生产总值用水量下降 (立方米)		约束性			[*]
单位地区生产总值能源消耗降低 (%)		约束性			[*]
非化石能源占一次能源消费比重 (%)		约束性	5.5	6.5	[1]
单位地区生产总值二氧化碳排放降低 (%)		约束性			[*]
森林增长	森林覆盖率 (%)	约束性	34.6	35.38	
	森林蓄积量 (亿立方米)		0.285	0.3	
空气质量	地级及以上城市空气质量优良天数比率 (%)	约束性		*	
	细颗粒物 (PM2.5) 未达标地级及以上城市年均浓度下降 (%)				[*]
地表水质量	达到或好于 III 类水体比例 (%)	约束性	30	50	
	劣 V 类水体比例 (%)		20	0	
主要污染物排放总量减少 (%)	化学需氧量	约束性			[*]
	氨氮				[*]
	二氧化硫				[*]
	氮氧化物				[*]

注：①地区生产总值、全员劳动生产率、居民收入的绝对数和增长速度，按 2015 年可比价。② [ ] 内为 5 年累计数。③未达标地级及以上城市是指细颗粒物年均值超过 35 微克/立方米的城市。④\*为省分解下达目标。

**专栏 2:**

“四个全面”：全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。

“五个理念”：创新发展、协调发展、绿色发展、开放发展、共享发展。

“四个着力”：着力完善体制机制，着力推进结构调整，着力鼓励创新创业，着力保障和改善民生。

“四个驱动”：创新驱动、改革驱动、市场驱动、开放驱动。

## **第三章 培育对外开放新优势**

充分发挥区位优势，以对外开放招商引资上项目为牵动，积极融入国家对外开放战略，抓住新的开放机遇，畅通开放通道，创新开放模式，推动对内和对外开放相促进、引进来和走出去相结合，全面提高开放型经济水平，构建大开放格局，打造北方内陆开放城市。

### **第一节 提高招商引资质量和水平**

坚持把对外开放招商引资上项目作为长期的战略性工作和日常工作的重中之重，推进高水平双向开放。全方位抓开放、全领域上项目，以项目扩增量，以增量调结构。

**提高对外招商水平。**实施项目牵动战略，围绕区位优势、资源优势、产业优势，进一步加大招商引资力度，包装重点项目，以招商引资扩大固定资产投资规模，带动存量调整，促进产业转型升级。引进一批有利本地发展的优质项目。注重把招商引资与做大做强工业产业集群、促进装备制造业优化升级、提高企业自主研发能力、嫁接盘活存量资源资产结合起来，突出引进投资规

模大、技术和产品先进、示范引领作用强的先进制造业、现代服务业、现代农业和战略新兴产业项目，实现产业集聚区优化升级。加大面向国内外 500 强企业、行业龙头企业和大型跨国公司招商引资力度，积极引进高端产业、优质项目和总部经济，实现由招商引资向招商选资转变，进一步提高招商引资的质量和效益。

**创新招商引资方式。**鼓励域外投资企业在我市设立研发中心、销售中心、生产基地和地区总部，支持域外金融、保险、担保企业设立分支机构，开拓外资并购、转让经营权、海外上市等利用外资新形式。实现招商引资、引智、引技有机结合，围绕产业转型升级引进关键技术、关键设备和科技人才，鼓励和支持海外研发团队、出国留学人才来铁岭创新创业。充分发挥我市区位、资源、交通、产业等综合优势，从产业价值链条上找准与京津冀及环渤海地区合作的切入点，积极承接京津冀、环渤海地区的资本、技术、管理等高端要素，开展高层次的分工合作，实现共赢发展。突出面北招商，加强政府、企业与吉林、黑龙江及内蒙古等省区的经贸合作及人文交流，进一步释放开发开放和创新创造活力。到 2020 年，努力把铁岭建成参与京津冀协同发展的内陆战略通道、承接产业转移示范区及东北地区次中心城市创新创业示范区。

**优化招商引资环境。**加快推进政府职能转变，完善便捷式服务体系，优化招商引资环境，打造对外开放高地。进一步落实项目工作责任制，力争在引进大项目、培育大企业、催生大产业上实现新突破。加快完善工业园区管理体制和运行机制，做到园内事情企业管，园外事情政府管，财力不足服务补。充分发挥招商

引资载体作用，扎实推进软环境建设，完善法治化、国际化、便利化营商环境。

## 第二节 积极融入“一带一路”

**建设对外畅通通道。**抢抓国家“一带一路”建设重要机遇，围绕构建“辽满欧”、“辽蒙欧”、“辽蒙俄”国际大通道，实现铁岭保税物流中心通关运营，使之成为盘锦、营口、大连、丹东等海港设在内陆城市的支线港、现代物流操作平台，服务东北内陆城市承接国际资本、沿海产业转移、通向国际市场的大通道。

**构建对外开放平台。**积极参与中蒙俄经济走廊建设。以我市现有国家级开发区为龙头，带动全市省级开发区和各类园区加速发展，将沈铁工业走廊提升为包含先进制造业、现代农业和现代服务业的经济走廊。推进沈铁经济走廊向南与沈阳经济区紧密融合，向北拓展与吉林省四平市的合作，形成与长吉图、哈大齐经济带的产业互动，着力建设面向俄罗斯和欧洲市场的产业基地、物流基地和对外贸易出口基地，使沈铁经济走廊成为中蒙俄经济走廊的重要组成部分。

**实施“走出去”战略。**把“走出去”作为扩大开放领域、优化开放结构的有效途径，努力构建经济全球化条件下参与国际经济合作和竞争的新优势。立足装备制造、电力、建材、阀门、石油机械、冶金化工、农产品加工等产业的比较优势，扶持境外投资和海外并购。支持我市企业到境外投资建厂，特别是到港澳地区并购品牌和研发机构。扶持符合条件的意向企业申办对外工程

承包资质，不断扩大对外工程承包企业队伍，以承揽境外重大基础设施建设和工程项目为重点，参与“一带一路”沿线国家和地区的基础设施建设，推动对外工程承包带动出口。加强外派劳务基地和劳务平台建设，规范劳务市场秩序，努力创建铁岭劳务品牌，积极开拓新兴劳务市场，逐步提高劳务输出人员的职业能力，积极推广以工程承包带动劳务合作的发展模式。

### 第三节 转变外经外贸发展方式

实施“服务、品牌、营销、人才”四大战略，以转变对外贸易发展方式为主线，以培育外贸支柱产业为主攻方向，改造和提升传统对外贸易方式，积极拓展对外贸易新空间，培育具有铁岭特色的对外贸易新业态，形成外贸竞争新优势，推动对外贸易加快发展。

**开拓外贸出口国际市场。**深度开发日韩、东欧和东盟等市场，推进以人参、鹿茸为主的中草药材，以黑木耳为主的食用菌，以有机水稻为主的食用粮，以生鲜猪肉、分割肉鸡、清真牛肉为主的畜产品出口贸易，全方位开拓非洲、南美和南亚等国际市场，扩大国际市场占有率。扶持和培育一批出口基地和龙头企业，扩大自主品牌，提高出口产品附加值，向“一带一路”沿线国家和地区提供安全可靠的出口产品。

**促进加工贸易转型升级。**以国际市场需求为导向，以产业结构调整为基础，以技术、品牌、质量、服务为核心，在巩固和扩大机电产品、五矿化工产品、农产品、纺织品和健康保健品等传

统优势产品出口的同时，提高机电产品和高新技术产品出口比重。培育一批国际竞争力强、附加值高、出口规模大、有自主知识产权的高新技术产品，打造“铁岭制造”品牌，推动加工外贸从量的扩张向质的提升转变。

**加快发展服务贸易。**完善服务贸易支持体系，扩大服务贸易规模，优化服务贸易结构，增强服务贸易出口能力，培育“铁岭服务”的国际竞争力。积极发展跨境电子商务和服务外包，大力引进、培育外贸综合服务企业，开展内外贸结合商品市场试点，有效增强服务贸易出口能力。扶持运输物流、信息通信、咨询评估、研发设计、会计审计、健康护理、科技服务、批发零售、电子商务、节能环保、育幼养老、休闲娱乐等服务贸易发展，积极发展服务外包，促进产业转型升级。

**加强对外贸发展的政策扶持。**设立市级外贸发展专项资金，鼓励金融机构对外贸企业提供金融支持，加大市财政对出口企业信保项目的融资贴息支持力度，为外贸发展提供政策支持。完善出口联动机制，提升贸易便利化水平。充分发挥铁岭保税物流中心的口岸作用，加强与海关、税务、外汇、检验检疫等相关部门的沟通与联系，为区域内外贸企业提供通关一体化便捷服务，降低通关成本，提高通关效率。

## **第四章 增强发展活力和动力**

树立创新是引领发展第一动力的理念，坚持把创新摆在发展

全局的核心位置。统筹推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新，努力建设创新型城市，营造大众创业、万众创新的政策环境和制度环境，激发铁岭创新活力和创造潜力。突出主要领导率先创新的示范作用，让创新在全社会蔚然成风，为我市转型发展提供持久动力，激发经济社会发展活力。

## 第一节 全面推进体制机制创新

坚持把供给侧结构性改革贯穿经济社会发展全过程，正确处理政府和市场的关系，不断破解体制性、机制性矛盾和问题，加快构建发展新体制，切实提高供给结构适应性和灵活性，充分调动各方面的积极性，为经济社会发展提供强有力的保障。

**加快转变政府职能。**进一步理顺政府和市场的关系，健全更好发挥政府作用的制度体系，推进简政放权、放管结合、优化服务，实现政府职能向创造良好环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的转变，使市场在配置资源中起决定性作用。加强政务服务载体建设，提高政府效能。创新行政审批方式，实行权力清单、责任清单、负面清单制度，建立规范行政审批管理长效机制，加强事中事后监管，完善行政问责制度，推进服务型政府建设。筹建专门机构，全力推进“互联网+”行动计划，促进互联网与经济社会融合发展，以全面落实数据资源开放共享为基础，开创铁岭大数据战略新局面。深化投融资体制改革，规范政府投资行为，拓宽投融资渠道，积极化解政府性债务，提高风险防控能力。深化财税体制改革，建立全面规范、公开透明的预算制度，

完善政府预算体系，实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理，加快营改增、资源税、环境保护费改税等改革。创新政府购买服务机制，增强政府公共产品和公共服务供给能力，支持和引导社会组织承接公共服务。完善政府绩效考核评价体系和评估机制，实行分类差异化考核。推进政府机构改革和事业单位分类改革，形成科学规范、运行高效的政府管理体制和权力运行机制。

**营造公平公正开放的市场环境。**建立公平竞争保障机制，深化市场配置要素改革，完善市场环境，激发企业活力和消费者潜力。加快劳动力、土地、资本、技术等要素市场体系建设，促进要素资源有序流动和公平交换。完善人力资源市场，破除城乡、地区、行业分割和身份歧视，维护劳动者平等就业权利。实行统一的市场准入制度，鼓励和支持民营资本进入金融、公用事业领域，加快形成各类市场主体公平竞争的营商环境。完善人才流动配置机制，健全技术市场导向机制，完善知识产权保护制度，促进人才、资金、科研成果等有序流动。建立公平竞争的保障机制，完善公开透明的市场规则，让生产要素向优势企业集聚。优化企业发展环境，全面推进“三证合一”登记制度改革，完善促进企业健康发展的政策和制度。规范中介机构管理。积极建立自然人、法人和其他组织统一社会信用代码制度。推动金融创新，扩大直接融资比重，优化信贷结构，发展产业金融，提高金融服务实体经济效率。深化国有商业银行改革，加快发展绿色金融。完善金融市场体系，加快多层次资本市场建设，以铁岭金融广场为载体，加强与域外金融机构合作，提升金融服务功能。建立健全城乡统

一建设用地市场，推进不动产统一登记制度改革。健全社会监督机制，完善市场监管执法保障。

**深化国资国企改革。**完善国有资产管理体制，强化国有资产监管机构职能，以管资本为主加强国有资产监管。推进经营性国有资产集中统一监管，确保国有资产保值增值。大力推进国有资产资本化、证券化。推进国有企业进行公司制股份制改革，发展混合所有制经济。妥善解决部分国企、厂办大集体等历史遗留问题，加快处置壳企业和僵尸企业。积极推进国有林场、农场改革。

**支持非公有制经济健康发展。**全面落实促进民营经济发展的各项政策措施，增强非公有制经济活力，着力培育发展壮大一批民营企业集团。创造公平竞争、平等进入的市场环境，进一步拓宽非公有制经济投资领域和范围。鼓励非公有制经济参与国企改革，促进国有资本与其他社会资本整合，积极引导和支持民营企业主动承接中央企业产业转移、技术扩散，围绕优势产业和关键领域的重大项目开展产品配套。大力发展实体经济，依托龙头企业促进中小企业集聚发展。引导民营企业改革经营管理方式，发展股份合作制。健全强化政府对企业的兜底服务，营造有利于民营企业发展的良好社会环境。

**深化农村综合改革。**积极稳妥推进农村集体产权制度改革，围绕推进农村土地制度改革，对农村集体经营性资产实行确权到户的股份合作制改革，探索有利于提高公共服务能力的非经营性资产集体统一运营管理有效机制，以明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权为重点，探索农村集体经济有效组织方式和经

营方式。加快构建新型农业经营体系，建立健全市、县、乡三级农村综合产权交易市场。扎实开展铁岭县、开原市、昌图县农村承包土地经营权和农民住房财产权“两权”抵押贷款试点工作。围绕推进农村承包土地经营权有序流转，发展多种形式的适度规模经营，着力培育家庭农场、专业大户、农民合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体，推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营等共同发展，构建以家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的现代农业经营体系。进一步健全农业支持保护制度，创新财政支农体制，落实农业补贴政策，完善农产品监控制度，深化农村科技体制改革，创新农村金融产品和服务方式，探索农村合作金融发展的有效途径，增大农业保险覆盖面，加大农民人力资本投资，扩大农民普惠制培训规模，培养职业农民。健全城乡发展一体化体制机制，推进形成城乡公共服务均等化机制，促进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，构建以工促农、以城带乡、工农互补、城乡一体的新型工农、城乡关系。进一步加强农村基层组织建设，发展完善党领导的村民自治，切实维护农村社会稳定。

## 第二节 着力提高科技创新力

坚持科技面向经济社会发展需求导向，发挥科技创新在全面创新中的引领作用，加快科技体制机制创新。依靠创新加快新动能成长和传统动能改造提升。围绕产业链部署创新链，围绕创新链配套资金链，为我市构建现代产业体系提供科技支持。完善科

技成果转化激励制度，发展多层次科技成果交易市场，促进重大科技成果资本化和产业化。着力实施“四个一批”工程，加快建立以企业为主体、重大创新平台为支撑、政产学研用相结合的协同创新体系，形成以创新为支撑的经济体制和发展模式。

**培育发展一批创新型企业。**强化企业主体地位，实施以技术创新能力提升、成长路线图计划、科技金融促进为核心的“星级”企业培育计划，着力培育一批具有影响力的创新型企业。全面启动技术创新“十区提升、百企培育”工程，着力提升十大产业园区科技创新水平，加快培育100户高新技术企业。鼓励引导企业加大研发投入，建立健全研发中心，引导人才、技术、科研资金等创新要素向重点产业和骨干企业集聚，推动企业与科研院所、高校开展多种形式的合作，推进产品创新、品牌创新、产业组织创新和商业模式创新，使企业真正成为技术创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体。

**打造一批创新载体。**以铁岭经济开发区、铁岭高新技术产业开发区和铁岭国家农业科技园区为依托，以区域内骨干企业为主体，以引进到我市的省内外科研院所、高校和科技服务机构为技术支撑，建设铁南创新创业示范区。引导和支持铁岭高新技术产业开发区向科技创新区转变，打造我市科技创新高地。推进产业集聚区创建高新技术产业园或产业研发中心，提升产业集聚和辐射带动能力，做大做强产业链。建立健全科技创业中心、海外归国人员创业园、科技孵化器、专业技术转移机构、科技成果转化平台、要素交易平台和中介服务平台等创新载体。积极推进中科

院铁岭技术转移中心建设，支持鼓励建设具备技术咨询评估、成果推介、融资担保等多种功能的技术转移服务机构，积极发展技术交易市场，推进知识产权交易平台建设，打造区域性科技成果转移中心。到 2020 年，铁南科技创新示范区高新技术产业增加值占全市高新技术产业增加值 30%以上，新建 10 个科技公共服务平台，建立 10 个博士后工作站，促进国家级科研机构与地方产业融合发展。

**实施一批重大科技项目。**实施战略性新兴产业科技攻关、传统产业转型升级、服务业技术支撑、现代农业科技示范、社会民生科技应用 5 大科技创新工程，培育发展新产业，加快技术、产品、业态等创新。通过科技创新、关键技术攻关、重大科技成果转化，为我市构建现代产业体系提供科技支持。到 2020 年，完成重大科技项目 100 项，转化科技成果 200 项。

**建立一批产业技术联盟。**加强科研与生产的联系和互动，以产品创新、工艺创新、“互联网+”、提高劳动生产率和市场竞争力为主要目标，发挥产业互补优势，加强产学研合作，推进产业技术联盟。重点围绕铁岭十大产业集群发展技术需求，通过龙头企业的引领和带动，加强企业与高校、科研院所的合作，促进产业链与创新链的有机结合，进而形成以企业为主体、市场为导向，政产学研用相结合的技术创新体系。鼓励和支持专用车、汽车及零部件、换热设备、起重机械、阀门、橡塑等同类企业之间的合作与重组，以突破关键核心技术、延伸产业链、发展壮大产业集群为目标的技术联盟。建立企业集团，并以骨干企业为龙头，组

织行业性的技术联盟，建设产品研发、检测和知识产权公共服务平台，开展重大科技项目攻关，带动产业转型升级。到 2020 年，发展培育 10 个产业技术联盟，与省内高校、科研院所建立战略合作关系，确定 20 个合作创新领域、100 个合作项目，以技术研发推动产业升级。

### 第三节 努力营造人才创新创业环境

完善以政府投入为引导、企业投入为主体、市场融资为支撑的多元化科技投入体系，营造大众创业、万众创新的政策环境和制度环境，激发我市创新活力和创造潜力。

**着力推动大众创业。**充分激发调动全社会创业激情，强化创业扶持，推进创业便利化，促进便捷融资，构建支持创业的制度体系和公共服务体系。加强创业培训基地、孵化平台建设，鼓励发展众创、众包、众扶、众筹空间，发展天使、创业、产业投资，引导和撬动社会资金组成多种取向的基金参与创业投资。落实高校毕业生就业促进和创业引领计划，充分带动青年就业创业。把创办民营企业作为大众创业主战场，把创建中小微企业作为大众创业的重要模式。

**建立政策支持体系。**建立以知识产权为核心的创新政策体系，在科技成果处置权、收益权、股权激励等方面，建立完善创新激励机制，吸引更多的科研成果在我市转化为生产力。建立完善的科技计划管理平台，简化项目管理流程。制定实施科技计划项目评估及分析报告制度，实现全过程闭环管理。建立项目指南

统筹决策机制，发挥科技资金的引领和导向作用。积极发挥社会力量在科技创新决策中的作用，实现科技管理体制由政府主导向多元主体共同参与的治理模式转变。完善财政科技投入方式。以市场化的方式支持有潜力、有良好市场前景的成果、项目迅速转化和产业化，加速培育企业成长壮大。建立科技创新调查与分析制度，探索推行科技奖励第三方评价机制。加强专利服务及相关技术咨询、专利维权、法律援助，提升知识产权对科技创新的服务能力，不断营造大众创业、万众创新的社会氛围。

**加快建设人才强市。**实施党政人才素质能力提升、优秀企业经营管理人才培训、专家名家培育、高层次人才引进、青年人才振兴、技能人才支持、创新人才创业、现代农业人才示范、创新型领军人才引领、社会工作人才培训等人才强市“十大计划”。围绕提升科技创新能力，大力引进海内外高层次留学人才、科技创新人才、企业领军人才、产业重点领域发展急需紧缺的高层次工程技术人才，推动人才结构战略性调整。实施专家名家培育工程、青年人才振兴工程，提升专业人才创新能力。完善以实践能力为导向的人才评价体系，健全人才培养开发、选拔任用和激励保障机制。实施高等教育提升计划，促进普通高等教育和职业高等教育协调发展，为创新创业提供人才支撑。加快建立统一规范、更加开放的市场人才体系，建立健全专业人才、技能人才的科学化、社会化评聘制度。积极支持科研机构、高校师生、留学归国人才创办科技型企业，建立专项资金予以支持。营造尊重人才的社会环境、平等公开和竞争择优的制度环境，促进优秀人才脱颖而出。

**专栏 3:**

“四个一批”创新工程：培育发展一批创新型企业、打造一批创新型载体、实施一批重大科技项目、建立一批产业技术联盟。

“十区提升、百企培育”工程：提升 10 大工业园区科技创新水平，培育 100 户高新技术企业。

人才强市“十大计划”：党政人才素质能力提升工程、优秀企业经营管理人才培训工程、专家名家培育工程、高层次人才引进工程、青年人才振兴工程、技能人才支持工程、创新人才创业工程、现代农业人才示范工程、创新型领军人才引领工程、社会工作人才培训工程。

## **第五章 全面提升产业核心竞争力**

适应需求结构调整和产业发展新趋势，推进产业结构调整、转型升级和保持经济增长有机结合，努力形成战略新兴产业和传统制造业并驾齐驱、现代服务业和传统服务业相互促进、信息化和工业化深度融合的产业发展新格局。

### **第一节 推进传统工业转型升级**

**实施制造强市战略。**落实“中国制造 2025”铁岭行动纲要，以制造业支撑我市工业，按照“创新驱动、智能转型、质量为先、结构优化、绿色发展、开放合作、以人为本”的要求，推动传统工业由要素驱动向创新驱动、低中端生产向中高端制造转变，实现产品升级、产业升级、服务升级。推动“互联网+”平台在工业领域广泛应用，促进传统制造业向数字化、网络化、智能化、绿色化、低碳化发展，实现产品创新、绿色创新、产业创新、商业模式创新，培育铁岭制造品牌，推进“铁岭制造”向“铁岭智造”的转型升级。

——先进装备制造业。支持新能源汽车、汽车总成及零部件、专用车、石油装备、煤机装备、农机装备、起重机械、换热设备、低压阀门等行业应用互联网、云计算、大数据、物联网等信息技术，进行设备更新、工艺改革、新材料应用，全面提升企业竞争力，使企业向规模化、集群化转变，向智能化、绿色化提升。适应制造行业和生产性服务业融合发展的新趋势，实现由生产型向生产服务型转变，打造具有领先创新能力和集群规模效益的装备制造业聚集区，使先进制造业成为铁岭经济发展的支柱产业。

——原材料工业。坚持整合现有资源与引进战略投资相结合，加快现有建筑材料、金属材料等产业实现精深加工和技术改造，淘汰落后产能，提高生产能力及其附加值，推进原材料工业向基地化、大型化、一体化方向发展。重点发展以工业废渣、粉煤灰、煤矸石、炉渣等固体废料为原料的绿色建筑材料制造产业；支持玄武岩、线材、电缆铝合金复合材料、高分子材料等新材料研发，推进有色金属冶炼压延加工业向轻质、高效、低碳发展；鼓励引进节能环保材料、新型功能材料、先进结构材料、高性能纤维及其复合材料。“十三五”期间，新材料产业增加值年均增长10%以上，单位工业增加值能耗年均下降3%。

——农产品加工业。依托丰富的农业资源优势，依靠关键技术，实现我市农产品加工业向消费品工业拓展，由资源消耗型向资源综合高效利用型转变的新突破。深化粮食加工，大力发展工业原料、新型能源等产业；推进畜禽、蔬菜、菌类、干果、水果等农产品深度开发，鼓励企业采用生物发酵技术、微生物技术、

酶技术等高新技术，提高产品科技含量和附加值，重点开发具有铁岭特色的方便食品、休闲食品和保健饮品，深度开发绿色食品、有机食品、营养强化食品；加大中草药、鹿产品、林产品、柞蚕等特色农产品深加工力度，重点发展制药业、保健酒业、乳制品业、造纸业、纺织业等轻工业。到 2020 年，农产品加工转化率提高到 60%以上，以农产品为原料的轻工业比例上升 20%以上，打造全国重点农产品精深加工基地，努力由农业大市发展成为农产品精深加工大市、食品工业大市。

——能源工业。加快能源工业改造升级，稳定提高生产能力和附加值，延长产业链条。加强煤炭、火电的清洁化改造和现代化建设，积极推进热电联产项目，全面提高能源供给能力和效率。推动能源结构清洁化和产业结构低碳化。积极发展煤矸石发电、风电、水电、光伏发电、生物质能、环保发电等新型能源和可再生能源产业，推进绿色照明装备及新型电池制造产业加快发展，鼓励发展煤化工产业。到 2020 年，新增年产原煤 150 万吨，煤炭产量稳定在 2200 万吨左右，电力装机容量稳定在 800 万千瓦左右，力争新能源产业增加值年均增长 10%以上，建成东北地区重要的新能源产业基地。

——服务型制造业。开展试点示范，引导和支持制造业企业延伸服务链条，从主要提供产品制造向提供产品和服务转变。鼓励制造业企业增加服务环节投入，发展个性化定制服务、全生命周期管理、网络精准营销和在线支持服务等。支持有条件的企业由提供设备向提供系统集成总承包服务转变，由提供产品向提供

整体解决方案转变。大力发展面向制造业的信息技术服务，提高重点行业信息应用系统的方案设计、开发、综合集成能力。鼓励互联网等企业发展移动电子商务、在线定制、线上到线下等创新模式，实现与制造业企业的无缝对接，创新业务协作流程和价值创造模式。加快发展科技服务业和生产性服务业，提高对制造业转型升级的支撑能力。依托制造业集聚区，建设一批生产性服务业公共服务平台。

**培育战略性新兴产业。**坚持高端引领，强化政策支持，着眼于抢占未来制高点和增强产业竞争力，以重大项目为载体，以掌握核心关键技术为突破口，以科技领军人才为支撑，培育发展新能源、新能源汽车产业、新材料、节能环保、生物制药等五大新兴产业，鼓励引进高端装备制造、新一代信息技术产业。积极发展军民两用高科技产业，加快形成先导型支柱产业。争取到 2020 年，战略性新兴产业有更大突破，年均增长 2% 以上，成为铁岭工业优化发展的重要支撑。

**促进工业提质增效。**加强供给侧结构性改革，更加注重运用市场机制和经济手段化解过剩产能，化解金融风险，促进企业降低经营成本，做好“去产能、去库存、去杠杆、降成本、补短板”的加减法，提高供给体系质量和效率。实施知名企业、知名品牌、知名企业家“三名”工程，大力扶持有突出主业、有核心技术、有知名品牌、有市场份额的重点骨干企业；鼓励企业争创国家级和省级名牌产品，鼓励企业争创中国驰名商标、省著名商标，鼓励企业争创省长质量奖，鼓励铁岭市传统优势产业创建地方品牌；

培养造就一批懂科技、善经营、会融资的新型企业家，为工业经济健康可持续发展提供人才保障。深入实施双百工程和兜底服务，强化服务意识、提高服务能力、丰富服务内容、提升服务水平，加速盘活、激活存量资产资源，实现工业整体提质增效。

**推进“两化融合”发展。**深化互联网、物联网、大数据、云计算技术在工业领域的广泛应用，实施制造业信息化示范工程，加快推动新一代信息技术与制造技术融合发展，鼓励企业应用信息技术开展科技创新、产品创新、管理创新、市场创新和商业模式创新，支持企业技术改造，推动企业设备更新、工艺再造、技术进步，加快新技术、新材料、新工艺、新装备的推广应用，积极发展工业设计产业，注重终端新产品开发，加强市场营销体系建设，降低成本，提高效益。

**加快产业集约集聚发展。**实施产业集群建设工程，培育龙头企业，引导集群内部企业优势互补、配套合作，延伸产业链条，提高产业集中度和整体竞争力。继续推进重点工业园区优化发展，按照有龙头、有主导产业、有规模、有品牌、有产业链、有公共服务平台的目标，加快推进专用车、汽车零部件、换热设备、起重设备、煤机装备、生命健康等产业集群纵向延伸、横向整合，形成大型龙头企业牵动、中小微企业协作配套、产业链条紧密关联、公共服务平台功能不断完善的集群化发展新格局。鼓励和支持拥有知识产权、生产许可证、较强核心竞争力的企业做大做强，成为产业集群的龙头，实现优势互补，组建企业集团。引导中小企业向“专、精、特、新”的方向发

展，形成以龙头企业为引领、名牌产品为支撑、中小企业紧密配套的产业链，围绕产业链完善创新链、信息链、营销链、服务链。加快工业园区转型升级，以集约化、专业化、高端化和绿色化发展为导向，引导生产要素和区域重点企业向园区集中，吸引最新科技成果在园区转化。

## 第二节 提高现代服务业水平

把加快服务业发展作为产业结构优化升级的战略重点，积极应用现代信息技术，优先发展生产性服务业，着力提升生活性服务业质量。优化服务业发展的体制机制和政策环境，实现服务业发展提速、比重提高、水平提升。到 2020 年，服务业增加值占全市 GDP 的比重达到 35%以上，年均增长 7.5%，服务业从业人员占全市从业人员 50%。培育建设 15 个主导产业突出、特色鲜明、层次较高的示范性服务业聚集区；形成 50 家规模较大、市场竞争力强的大型服务企业，构建与现代制造业和现代农业相匹配、与城市化进程相协调、与城乡居民生产生活和全面建设小康社会要求相适应的服务业体系。

**优先发展生产性服务业。**把发展生产性服务业作为引领服务业向价值链高端提升和制造业转型升级的重要抓手，推动生产性服务业细化分工，提升创新能力，增强服务功能，促进生产性服务业与先进制造业、现代农业融合发展。

**创新发展金融服务业。**以发展产业金融为着力点，优化金融生态环境，创新发展模式，完善金融服务体系，丰富金融机构、

产品和工具，提升服务水平。支持商业银行、保险公司、证券公司等金融机构扩大规模，创新服务模式，提升服务实力。继续做大做强铁岭银行，支持引进战略投资者，稳步推进跨区域经营。全力推进农信社改制工作，鼓励支持村镇银行发展，规范发展担保公司、小贷公司等金融机构。支持发展各类保险机构，扩大覆盖面，丰富大众服务品种。加强依法科学监管，防范化解金融风险，维护金融市场稳定。

**鼓励发展电子商务。**实施“互联网+”计划，普及电子商务应用，推进电子商务服务与三次产业融合发展。加强铁岭保税物流园区电子商务发展，建设电子商务产业园，引进全国性电子商务企业来铁设立区域性总部，打造北方跨境电商平台，培育本地电子商务企业总数达到 250 家。加强电子商务基础设施建设，加快东北网贸港和东北信息产业园服务平台建设，推进线上线下互动经营，建设煤炭、汽车零配件、粮食、苗木花卉、中草药材等领域的大宗商品现货电子交易平台，推动传统零售企业开展“O2O”模式交易。做大“邮农丰”品牌，拓宽各类产品网上销售渠道。

**加快发展现代物流业。**盘活整合资源，完善物流基础设施，支持大型物流园区建设。培育大型物流企业，开展交邮合作，提高交通、邮政基础设施利用效率。推进物联网体系建设，提升物流业专业化、信息化、社会化和规模化水平。重点支持北方（铁岭）“陆港”、铁岭保税物流园区、农业网上商城、大型农产品物流中心、城市社区和农村乡村超市等物流平台建设，支持制造业

企业建立物流体系、连锁经营、智能化管理。延伸农村邮政快递末端服务平台，扩展城乡服务网络惠及范围，打造“工业品下乡”和“农产品进城”双向流通渠道。

**着力发展信息服务业。**加快经济社会各领域信息化建设，建设“数字铁岭”。落实通信、广播电视和互联网“三网融合”，搭建超高速、大容量、高智能干线传输网络，实现城乡全覆盖。支持发展网上银行、远程教育、远程医疗、网上购物、网上文娱等新兴服务业。推进公共信息服务平台建设，建立完善基础性、应用型和公共型数据库。

**积极拓展商务服务业。**适应社会化分工和产业发展需要，支持发展各类专业化服务机构。着力发展会计、审计等财务类，律师、公证等法律类，信息咨询类，代理和经纪等市场交易类中介服务业，推进行业标准化和规范化建设。积极培育大型会展、广告、筹划、工业设计等服务业。推动工程设计向投资咨询、项目规划、工程监理、项目管理等方面延伸。支持发展大型租赁公司，开展多种租赁业务，规范租赁市场。

**提高生活性服务业质量。**以现代服务理念、经营模式和信息科技，优化提升生活服务消费结构，为经济新常态下扩大消费需求，推动经济增长方式转变，促进社会和谐提供有力支撑和动力。

**大力发展旅游业。**以沈阳后花园建设为基础，以“北方水城”、“莲花湿地”为品牌，以旅游休闲度假为导向，推进旅游景点建设与发展旅游产业相结合，进一步整合我市旅游文化资源，打造莲花湖湿地文化游、辽河风景观光游、温泉小镇度假游、生态养

生休闲游、农家乐采摘游等五大旅游板块，开发旅游线路，延伸旅游产业链，提高旅游资源利用率和管理服务水平，建设旅游目的地城市。实施莲花湖湿地三期旅游项目，打造国家级生态旅游度假区。加快旅游业及其相关产业融合发展，实施“旅游业+”计划，推进“旅游业+新型城镇化”、“旅游业+网络信息化”、“旅游业+农业现代化”、“旅游业+文化产业化”，形成旅游业与相关产业互促、互补、互兴新格局。到2020年，全市接待境内外旅游者3250万人次，旅游收入实现400亿元，年均增长15%以上，把旅游业培育成铁岭服务业的支柱产业。

**鼓励发展健康养老产业。**推进医养结合，发展集高端养老、养生服务、病后康复、高端体检、休闲娱乐等多种功能于一体的养老养生产业。建立和完善以居家养老为基础，社区服务为依托，机构养老为补充的养老服务体系，扶持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等方式兴办养老服务机构，鼓励发展居家养老服务业务，新建一批养老服务中心。鼓励企业投资健康产业，规划建设铁岭市凡河新区健康城。

**优化发展现代商贸服务业。**以创新经营业态、拓宽服务领域、改善经营模式、培育消费热点为方向，加快传统商贸服务业转型升级。进一步优化商业网络布局，重点建设城市中心商圈和特色商业街区，积极发展社区便民商业网点，支持城市农贸市场进行生鲜品超市化改造。建设完善城乡连锁商业网络，促进连锁化、网络化、集团化发展。支持大型商业企业开发网上销售业务，实现网上购物、网下体验、售后服务一条龙发展。

**有序发展房地产业。**进一步完善市场机制和政府保障机制，促进房地产市场平稳健康发展，努力增加有效供给，合理引导住房消费，满足多元化市场需求。支持城区、采煤沉陷区、农垦区等居民棚户区改造，抓好廉租房和经济适用房建设，合理布局开发商业地产。加大闲置土地处置力度，提高土地资源利用率。

**积极发展社区及家庭服务业。**以满足城乡居民服务需求为目标，加快城市和农村社区服务体系建设。以社区服务中心为依托，大力推进社区就业、社会保障、社区卫生服务、文化体育、公共安全、社区物业管理等服务体系建设，打造社区半小时服务圈。结合农村社区和新农村建设，整合各类服务资源，发展餐饮、休闲娱乐、幼儿园、养老中心、喜庆、殡仪等服务业，提高居民生活质量。“十三五”期间，重点扶持10个规模较大、实力较强、诚信度较高的家政服务公司，社区卫生服务和家庭服务覆盖率均达到100%。

**抓好服务业重大项目建设。**推进“互联网+服务业”发展，构建与现代制造业和现代农业相匹配、与城市化进程相协调、与城乡居民生产生活和全面建设小康社会要求相适应的服务业体系，全面做大服务业总量。积极优化服务业发展环境，完善服务业发展保障机制。以重大商业综合体、综合市场项目为核心，扎实推进现代服务业集聚区建设。

### 第三节 大力发展现代农业

加快转变农业发展方式，运用现代经营理念、科技手段和组

织形式，全面提升现代农业发展质量，不断增强农产品市场竞争力，实现我市从农业大市到农业强市的跨越。

**打造沈铁现代农业示范带。**优化农业产业布局，实施现代农业园区推进、粮食生产能力提升、现代“菜篮子”建设等九大工程。到2020年，基本实现基础设施工程化、生产手段机械化、养殖加工园区化、产地环境生态化、生产组织产业化、生产过程标准化、科学技术集成化、经营管理信息化、农业服务社会化、产品营销品牌化、农产品流通网络化、从业农民技能化，土地产出率、资金利用率、劳动生产率显著提高，农业综合生产能力、灾害防御能力、市场竞争能力、可持续发展能力显著增强，率先实现农业现代化，打造全国知名的绿色农业生产基地，创建省级现代农业综合示范区。

**提高商品粮基地建设水平。**把稳定粮食生产能力作为现代农业发展首要前提，坚持最严格的耕地保护制度，实施藏粮于地、藏粮于技战略，切实巩固提高粮食综合生产能力。继续实施“百亿斤粮食产能”工程，重点建设水利设施、基本农田、防灾减灾、科技创新、技术推广、农业生态、粮食仓储物流、农业机械化等八大工程，建设“双千田”玉米和生产优质水稻示范区。到2020年，粮食综合生产能力达到100亿斤，建成全国高产、优质、高效、安全的商品粮基地。

**构建现代农业生产结构。**依托农业资源优势，面向市场供需要求，调整农业内部结构，为工业提供原材料、为服务业提供发展空间，加快农业发展方式转变，努力满足社会对农产品的多方

面需求。

**大力发展现代生态畜牧业。**以建设现代生态畜牧业强市为目标，以规模化、标准化、产业化为方向，以推进现代生态畜牧业示范区和加快畜牧产业转型升级为重点，着力提升生猪、肉牛、肉鸡、奶牛四大优势主导产业发展水平，做大做强一批品牌影响大、牵动力强的龙头加工企业，把我市建设成优质、安全、生态的现代畜牧业强市。“十三五”期间，重点建设标准化、规模化、生态化养殖基地，新建和改造 200 个规模化、标准化生态养殖场，加快传统养殖业转型升级，全市规模化、标准化生态养殖达到 80%以上。打造开原市为全省肉鸡出口基地、昌图县为全国生猪养殖大县、西丰县为全国优质高档奶牛养殖基地，力争建成全省生态畜牧业示范市，实现畜牧业发展方式的根本转变和产业发展水平的全面提升。建设畜产品精深加工基地。依托一批龙头加工企业，重点引进一批国内畜产品加工知名企业和品牌，国家级产业化龙头企业力争达到 5 家以上，打造全省畜产品精深加工强市。建设优质安全畜产品基地。建设全覆盖、可追溯畜产品安全检测体系、监测平台体系和投入品标准化体系，大力发展规模化健康、绿色养殖，打造绿色、有机、优质、安全的畜产品生产基地。到 2020 年，全市畜牧业产值力争达到 400 亿元，畜牧业占农业比重达到 63%以上。

**加快发展特色高效农业。**大力推进东部地区乡镇林地经济发展，建设标准化榛园基地和优质水果生产基地，扩大寒富苹果、有机葡萄、象牙山优质梨种植规模，建设东部山区经济林基地。

扶持发展林下种养业，大力发展中药材种植、林蛙养殖，规范建设反季山野菜种植基地、柞蚕基地，开发森林旅游等项目，提升林业经济在农业总产值中的比重。积极推进蔬菜、花卉苗木、暖棚水果等园艺产品设施化生产，延长辽北农业生产季，提高果蔬生产效益，标准化棚菜生产基地、蔬菜保护地面积稳定在 100 万亩以上。完善蔬菜、水果冷链物流，建设从农田到超市、到餐桌的物流配送体系。完善开原苗木花卉市场，建立花卉苗木网上销售平台。

**完善现代农业产业体系。**拓展农业功能，推动种养加一体，一、二、三产业融合发展。鼓励支持发展农业循环经济，在规模养殖小区开展工业沼气、生产清洁生物质能源试点。整合现代农业资源，拓展农业休闲观光功能，重点建设凡河都市农业示范区、现代都市型创意农业园、高效智慧型农业科技园，提升农业产业的生态、休闲和文化价值。坚持建设一批具有地方特色景观的旅游村镇，打造乡村旅游产品，开发农家乐品牌，打造休闲农业与乡村旅游经济带，建成省内外知名的乡村旅游示范区。以产业化龙头项目为牵动，加速农业产业化进程，建设东北优质农产品加工基地，促进种养业、加工业、流通业的融合发展，延长农业产业链，提高农业比较效益。到 2020 年，全市规模以上农业产业化龙头企业达到 190 家，产值超 10 亿元的企业达到 15 家，新注册农产品商标达到 200 个，农产品加工率达到 65% 以上。

**创新现代科技支撑体系。**不断完善科技创新体系，加强与农业科研院所的联系，主动融入省内农业科技协同发展的创新联

盟，在培育引进种养业优良品种、新农机推广应用、智能农业、精准农业、生态环保、高效优质农业示范区建设等领域取得新突破，为现代农业发展提供科技支撑。以互联网、物联网为载体，促进信息化与农业现代化融合，全力打造“智慧农业”。完善农产品现代物流配送体系，促进农业生产科技化、标准化、信息化、品牌化、市场化。建立和完善农业信息服务平台，逐步建成覆盖乡村的病虫害、土壤、气象、品种等涉农基础数据库，实现各级各类涉农信息资源共享。加大三农 12316 综合信息服务平台、铁农网、金农网等信息服务系统建设，架起农民与专家、农民与政府之间互动沟通的桥梁。提升农民素质，增强农民市场意识。加快智能化棚菜生产基地、畜禽养殖基地建设，实施环境智能测控、可视化安全管理，流通全程化信息跟踪、安全生产溯源等综合技术，实现规模化种植、养殖管理智能化、从产地到餐桌可控化。大力实施人工影响天气工程。加快推进气象作业点标准化建设，更新完善人工影响天气作业装备。建立空域自动化申报系统和指令性传递系统，使人工影响天气在抗旱防雹、生态建设、环境保护中发挥更大作用。

专栏 4:

“三名”工程：知名企业、知名品牌、知名企业家。

“O2O”模式：即 Online To Offline，是将线下商务的机会与互联网结合在一起，让互联网成为线下交易的前台。线下服务可以用线上来揽客，消费者可以用线上来筛选服务，成交可以在线结算。

沈铁现代农业示范带：以沈铁高速公路为轴线，以沈铁高速铁岭段的 9 个出口为辐射点，南北长约 132 公里，东西宽约 20 公里，涉及铁岭县、开原市、昌图县、西丰县、银州区、清河区、铁岭经济开发区及市农科院等 8 个县(市、区、院)所辖高速公路沿线及周边 39 个乡镇(街、场)、565 个行政村的现代农业示范带。

建设实施九大重点工程：现代农业园区推进工程、粮食生产能力提升工程、现代“菜篮子”建设工程、休闲观光农业工程、秸秆养畜工程、农产品质量安全保障工程、农业科技促进工程、农业生态环境保护工程和农产品流通工程。

“百亿斤粮食产能”工程：实施水利设施、基本农田、防灾减灾、科技创新、技术推广、农业生态、粮食仓储、农业机械化“八大工程”。到 2020 年实现粮食产量 100 亿斤。

## 第六章 构建区域协调发展新格局

按照全省主体功能区规划布局的要求，着力推进我市经济、人口和资源环境协调发展，构建区域经济分工合理、优势互补、主体功能定位清晰、国土资源高效利用、人与自然和谐相处的发展格局，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，不断增强发展的协调性。

### 第一节 打造区域协调发展“三大板块”

根据我市自然环境、资源禀赋和经济基础，注重发挥比较优势，分类指导、因地施策，促进区域间特色各异、协调发展，构建定位清晰、功能互补、衔接协调的空间规划体系。重点打造区域发展“三大板块”，促进南部创新发展、中部转型发展、北部振兴发展。

**铁南创新创业示范区。**抢抓沈阳经济区国家新型工业化实验区建设的有利契机，依托铁岭经济开发区、铁岭高新技术产业开发区、铁岭市凡河新区和铁岭县工业园区，以集约化、专业化、高端化和绿色化发展为导向，创新和完善生产要素配置，引导生产要素向区域重点企业和园区集中，吸引最新科技成果在园区内转化。全面提升工业园区服务功能，建设和完善各类服务平台，促进制造业和生产性服务业的融合发展，使其成为我市创新产业示范区。到 2020 年，示范区高新技术产业增加值占全市高新技术产业增加值 30%以上，现代服务业增加值占全市服务业增加值 20%以上，建成活力迸发的新的经济增长点。

**中部产业转型先导区。**鼓励开原市从以重化工业为主向轻重工业并重转型，培育发展以农产品为原料的消费品工业；以调兵山市矿区沉陷区搬迁改造为契机，支持资源型城市转型，发展循环经济；抢抓银州老工业区搬迁改造的机遇，实施银州区“退二进三”战略，发展现代服务业；推进清河区休闲旅游业发展，将开原市、调兵山市、银州区、清河区打造成为我市振兴发展先导区。到 2020 年，重化工业比重下降 20%以下，轻工业比重提升 20%以上，二、三产业增加值占 85%以上。

**北部资源转化利用突破区。**充分挖掘昌图县和西丰县拥有的粮食资源、矿产资源、畜产品资源、中药材资源及人力资源，积极引进战略投资者，加快资源开发、利用和转化，实现资源优势向产业优势、经济优势的转变，并取得重大突破，使其成为我市资源转化突破区。到 2020 年，资源转化率达到 45%左右，资源

对经济发展的贡献率达到 50%以上。

## 第二节 实施“点、线、面”产业布局

充分把握我市地处东北亚中心带、京沈城市发展轴与京哈城市发展轴的交汇点、辽满欧国际通道重要节点、辽吉黑与内蒙古东部地区连接点的区位特点，全面提升铁岭承南启北的区位优势，实施“点、线、面”组合策略。

——**提升“点”的功能，着力构建东北（铁岭）“陆港”**。以公路物流为依托，以现有的凡河粮食储备库铁路专用线和得胜台货运中转站为连接，以铁岭东北物流城为载体，以铁岭保税物流园区为支撑，利用“物流服务、物流载体和物流需求”三大资源，覆盖工业品物流、农产品物流和商贸物流三大领域，建设一个具备车辆分区停泊、车辆备载、仓储配送、生活配套、信息平台等多功能的综合性物流服务区，最终打造立足东北、服务全国、辐射东北亚的公路物流园区，建设北方陆港城市。

——**促进“线”的延伸，拓展沈铁经济走廊**。深化沈铁工业走廊内涵，画好沈铁工业走廊的“延长线”。推进沈铁工业走廊“量”的发展，向南与沈北工业区连接，积极对接沿海经济带、沈阳经济区，向北延伸到吉林省四平市、内蒙古通辽市，与长吉图、哈大齐等前沿产业融合发展、相互配套；加快沈铁工业走廊“质”的提升，将其“工业走廊”的概念上升到“经济走廊”层面，以中国制造 2025 引领专用车、汽车零部件、起重机械、石油装备、换热设备、煤机装备等先进制造业提质增效升级，实现

“铁岭制造”向“铁岭智造”的转型，大力应用云计算、互联网、大数据等技术，引导先进制造业、现代服务业和现代农业向智能化、绿色化、服务化、高端化发展，增强腹地产业支撑力，使其成为“中蒙俄经济走廊”的重要组成部分。

——**推进“面”的创新，全面打造“铁四通”经济协作示范区。**大力实施东北地区内部次区域合作，推进东北经济带以及东北三省与内蒙古东部一体化发展战略，协同四平、通辽两市，共建跨辽宁、吉林、内蒙古三省区的“铁四通”经济协作示范区（简称“铁四通”经济区）。重点发展换热设备产业、汽车及其配套产业、农产品加工业、生物（化学）制药、新型能源五大支柱产业，培育现代服务业和现代农业两大基地。

### 第三节 推进城乡统筹协调发展

**优化城镇空间布局。**根据我市农村、农业、农民比重大的特点，充分考虑资源环境承载能力和现有发展潜力，统筹城乡人口分布、经济布局和国土资源利用，着力构建“串珠连线”、组团式发展的城乡一体化发展新格局。以解决中心城区规模小、城区人口少、区域经济牵动力弱为着力点，以建设牵动铁岭区域经济发展的中心城市、沈阳经济区副中心城市、东北哈大沿线城镇带上的重要节点城市为目标，继续开发建设铁岭市凡河新区，改造提升银州区，全面提升中心城区的集聚力和辐射力，推进银州区、铁岭市凡河新区“双城并盛”、融合发展；以开原市、昌图县、西丰县、调兵山市的县城为副中心城市，打造规模适度、设

施完善、生态适宜、牵动县域经济社会发展的中小城市；以沈铁经济走廊沿线为主轴，统筹推进新台子、腰堡、大甸子、熊官屯、八宝、庆云堡、郜家店、安民等 102 国道沿线和阿吉、镇西堡、晓南、亮中、宝力、老城、八面城、老四平等新三线沿线中心镇建设，使中心镇成为连接周边乡村的重要节点，形成与沈铁工业走廊产业集聚区相互依托、互为支撑的城镇带，促进城镇基础设施向产业集聚区延伸，以城镇功能完善促进产业集群发展，以产业集聚吸纳农村人口转移。

**推进城乡统筹发展。**以县城为单位，推进城乡经济社会发展规划、土地利用规划和城乡建设规划融合统一。统筹城乡产业布局，围绕农产品深加工、农产品基地建设、农产品流通和农村服务业，形成城乡三次产业有序对接、联动发展的新格局。统筹城乡基础设施建设，支持城市基础设施向农村延伸，以中心镇和新型农村社区建设为重点，加快畅通城乡道路建设，实现城乡基础设施互联互通和共建共享。统筹城乡就业，建立城乡统一就业失业登记制度。提升社会保障统筹层次和保障水平。统筹城乡社会建设和管理，加快建立城乡统一的教育、医疗、社保公共服务制度，提高城乡财政保障水平，推进公共服务均等化。统筹建设和完善城乡一体的商贸和要素市场体系，推进农产品进城、工业品下乡，城乡生产要素自由流动、高效配置。

**发展壮大县域经济。**按照因地制宜、整体规划、分类指导、错位发展、梯次推进的原则，发挥比较优势，形成各具特色的县域经济发展模式，使县域经济成为促进城镇化和农业现代化互动

发展的重要载体。落实主体功能区战略，科学规划工业园区，优化产业配套。坚持以县级工业园区为依托，扩大招商引资，承接产业转移，构建产业丰厚度高、产业链条长、主导产品鲜明、配套产业功能协调互补、生态环境和谐的产业集群，重点打造铁岭县汽车零部件产业集群、开原市起重设备产业集群、昌图县换热设备产业集群、西丰县生命健康产业群、调兵山市煤机设备产业集群，实现县域产业集群提质增效。壮大“一县一业”“一乡一品”特色经济，促进农产品精深加工和农村服务业发展，切实增强县域经济综合实力。

**专栏 5:**

区域发展三大板块：铁南创新创业示范区、中部产业转型先导区、北部资源转化利用突破区。

产业布局：实施“点、线、面”组合策略，科学规划，合理布局。提升“点”的功能，着力构建东北（铁岭）“陆港”；促进“线”的延伸，拓展沈铁经济走廊；推进“面”的创新，全面打造“铁四通”经济协作示范区。

## 第七章 积极稳妥推进城镇化

坚持组团式城镇化发展道路。突出以人为本，充分考虑现有发展潜力，依托产业和园区，促进产业和城镇融合发展，强化产业就业支撑，探索出一条以人为本、四化同步、布局优化、生态文明、文化传承的新型城镇化道路。构建“管理重心下移、管理资源整合、社会公众参与”的城市综合管理运行机制，提高城市运营管理水平，增强城镇综合承载能力和可持续发展能力。实现城镇化由建设为主向建管并重、由规模扩张向质量提升、由完善

基础设施向增强服务功能的转变，推进城市管理服务数字化、智能化，建设“智慧铁岭”。到2020年，全市城镇化率达到55%以上。

## 第一节 完善四级联动的城镇发展体系

建设高效便捷的城镇交通网，实现城镇、乡村间的紧密联接，完善以中心城区为核心、副中心城市为支撑、区域中心镇为重要节点、农村社区为基础的城镇发展体系，形成多点支撑、多极带动、各具特色、竞相发展的城镇化发展新格局。

**全面提升中心城区品质。**加速完善铁岭市凡河新区功能，优化铁岭市凡河新区发展空间。结合水系、湖面打造公共中心、公共空间、风貌节点，加强对新建建筑造型、体量、色彩及相关公共空间的控制引导。加快在建项目建设和签约项目的开发，完善凡河新区各级各类学校和医疗机构等公共设施，推进“一场四馆”建设，打造高铁站综合商务区，着力引进一批增强和完善服务功能、提高区域竞争力的大项目。以产业的集聚和功能的完善，提升人口集聚力。到2020年，核心区22平方公里全面建成，人口达到20万人。加快银州区提升改造步伐。围绕“丰富城市内涵、提升城市品位、增加城市亮点、完善城市功能”的发展思路，全面推进铁西老工业区和棚户区改造力度。进一步优化区域空间结构，合理配置基础设施和公共服务设施，提升银州区综合服务功能。进一步改善市民居住环境，完善文化体育娱乐设施，推进城市绿、美、亮、洁工程建设。

**切实提升副中心城市功能。**把建设开原市、昌图县、西丰县、调兵山市等副中心城市作为完善城镇体系的切入点，充分发挥在我市新型城镇化进程中的骨干作用，形成与我市区域经济发展梯度相适应的城镇建设规模体系，提升在区域发展中的带动作用，使其成为辐射和拉动县域经济的支点，以城带乡、以工促农的重要载体，进一步完善城市功能，改善环境，增强对农村转移人口的吸纳能力。加快西丰生态县建设，打造特色县城。制定财政转移支付、土地指标分配等优惠政策，支持县城发展。推进调兵山市独立工矿区搬迁改造、资源型城市有序转型，基本形成资源型城市接续替代产业体系，打造工业新城，实现全域城镇化。进一步推进沈铁新城、辽北新城、开原滨水新城、昌图滨湖新城、西丰寇河新城、调兵山工业新城的建设，着力发展产业、带动就业、集聚人气。

**着力增强特色城镇发展活力。**按照“双向城市化、宅基地换房、商贸市场拉动、中心社区承载、城中村改造”等模式，发展壮大一批规划科学、布局合理、特色突出、实力较强的中心镇，不断完善城镇基础设施和公共服务配套，加大政策、资金等要素倾斜，全面落实放权强镇政策。结合新农村建设，扶持和发展一批经济有特色、产业有基础、发展有潜力和带动力较强的重点中心镇，集中打造沈铁经济走廊特色城镇带，推进新台子镇、腰堡镇、庆云堡镇、老四平镇等 20 个各具特色的工业强镇、商贸重镇、旅游名镇建设，促进向高标准小城市迈进，努力在统筹城乡规划、产业发展、基础设施建设、公共服务与社会事业、劳动就

业与社会保障、社会管理等方面取得新突破。

**加快推进美丽乡村建设。**提高社会主义新农村建设水平，打造美丽乡村。统筹城乡基础设施建设，促进城乡公共资源均衡配置。完善乡村生态建设与环境保护、基础设施建设和公共服务配套设施，强力推进农村人居环境建设，全力打造集中连片的新农村样板村群，有序推进美丽乡村建设。探索市场运作、政策引导、企业参与、自筹自建等多元化的发展模式，实施城镇开发、产城联动、中心村改造等工程，推进产业社区型、集中宜居型、生态田园型、古村保护型等多种形态的新型农村社区建设，使其成为统筹城乡发展的结合点、推进城乡一体化的切入点、促进农村发展的增长点，逐步实现农民生活市民化。

## 第二节 加快农业人口转移市民化

按照加快提高户籍人口城镇化率和深化住房制度改革的要求，以推进有条件农业转移人口落户和推进农业人口转移享有城镇基本公共服务为途径，努力实现基本公共服务覆盖已在城市居住和就业的农业转移人口，加快推进以人为核心的城镇化。

**深化户籍和住房制度改革。**建立城乡统一的户口登记制度，实施“一元化”户籍管理，降低落户门槛，促进有能力在城镇稳定就业和生活的农业转移人口举家进城落户。落实居住证管理制度，拓展居住证附加公共服务功能，推进城镇基本公共服务逐渐覆盖常住人口，妥善解决持证住户子女义务教育、基本医疗、基本养老、就业服务、住房等方面实际困难，让更多流动人口能够

进入城镇，使其对居住城镇有更多的归属感和认同感。深化住房制度改革，以满足新市民住房需求为主要出发点，以建立购租并举的住房制度为主要方向，把公租房保障范围扩大到非户籍人口。发展住房租赁市场，鼓励自然人和各类机构投资者购买库存商品房，支持以住房租赁为主营业务的专业化企业发展。

**切实保障进城（镇）落户农民利益。**正确处理进城（镇）落户农民的土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权“三权”关系，提高农民进城（镇）落户的积极性，推进户籍制度改革，促进新型城镇化健康发展。进一步稳定农村土地承包关系，维护进城（镇）落户农民的土地承包经营权。稳步推进农村土地制度改革，建立兼顾国家、集体、个人利益的土地增值收益分配机制，完善被征地农民合理、规范、多元保障机制，注重保障进城（镇）落户农民土地承包经营权和宅基地使用权被征用时得到公平合理补偿。推进农村集体产权制度改革，有效保障进城（镇）落户农民集体收益分配权。探索农户对“三权”的自愿、有偿退出机制，支持引导进城（镇）落户农民依法自愿有偿转让土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。

**创建人口集聚的环境。**进一步推进完善城镇劳动就业、社会保障等机制，不断优化农民进城就业和定居的政策环境。完善城市功能，加大吸引人口力度，加快发展房地产业，着力创优发展环境，提升城镇承载能力，为实现人口转移拓展空间。发挥产业集聚效应，加大招商引资力度，大力发展二、三产业，为实现人口转移搭建必要载体，增加投资兴业人口。强化社会技能职业教

育，努力提高农民的城市生存技能，为农村人口脱离土地生活打好坚实基础。实施“四个集中”工程，稳步推进合村并屯，促进农村土地有序流转，推动农村人口向小城镇转移。到2020年，全市新增城镇人口30万人。

### 第三节 提高现代化城市管理水平

建立健全“条块结合、以块为主、条条保障、属地管理”的城市管理体制，增强城市管理的整体协同性、区域统筹性、城乡一体性。

**深化城市管理体制机制改革。**完善基础设施运营养护管理市场化机制，推动维护管理投入的稳定增长。强化联动管理，完善考核机制和社会评价机制，实现城市管理的信息平台联动、发现机制联动和执法工作联动。推进城市管理标准化建设，提高执法队伍素质，营造政府引导、群众参与、社会监督的良好共治共享氛围，促进城市管理高效运行。

**提高城市综合管理和服务水平。**制定实施空间规划、技术规划、产业规划“三规合一”，以规划引领城市管理。以提升管理效能为目标，进一步提高城市管理网格化、信息化、精细化水平，提升城市综合管理平台功能，完善城市管理体系建设。健全完善住宅小区综合管理体制机制，提升社会公众对物业管理服务的满意度，提升城市建设和管理的规范化、精准化和智能化水平。

**推进智慧城市建设。**积极推进智慧应用，实现城市交通、医疗、社区、城管、气象和便民服务等方面管理数字化、智能化，

建设“智慧铁岭”。推进交通信息的充分共享、公路交通状况的实时监控及动态管理，全面提升监控力度和智能化管理水平，确保交通运输安全、畅通。构建智能视觉物联网，对城市综合体中的商业、办公、居住、旅店、展览、餐饮、会议、文娱等进行数据采集，推进可视化城市综合体管理。应用物联网、互联网、移动通信等各种信息技术，加快智慧社区安居智能化管理。实施“文化共享”工程建设，完善公共文化信息服务体系。健全“数字卫生”系统，建立居民电子健康档案，推进远程挂号、电子收费、数字远程医疗服务、图文体检诊断系统等智慧医疗系统建设，提升医疗和健康服务水平。应用云计算、大数据、“互联网+”等现代信息技术，建成观测智能、预报精准、服务开放、管理科学的智慧气象服务平台，为决策、生产、民生提供精细化、专业化、个性化的气象服务。

## **第八章 建设生态宜居美丽新铁岭**

坚持走绿色发展道路，秉承节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，实行最严格的环境保护制度，形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。推进环境治理和生态保护市场建设，建立健全用能权、用水权、排污权、碳排放权初始分配制度以及环境污染第三方治理机制。落实省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度，健全生态文明绩效考核和环境损害责任追究制度。推进绿色发展、循环发展、低碳发展，建设美丽铁岭。

## 第一节 改善生态系统和环境质量

树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，按照人与自然和谐发展的要求，充分考虑自然条件和资源环境承载能力，突出大气、水、土壤、生态环境等重点领域环境治理，切实解决关系国计民生的突出环境问题，探索一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。

**深入实施蓝天工程。**全面推进治气治霾，持续改善空气质量，强化工业大气污染治理、扬尘污染控制、农村焚烧秸秆及机动车污染防治，推进秸秆综合利用，加快集中供热改造，加大黄标车和老旧车淘汰力度，建立健全区域联防联控机制。实施脱硫、脱硝、除尘治理工程，深化火电、钢铁、水泥等行业综合整治。大力实施煤炭清洁化利用和气化铁岭工程。到 2020 年，城市空气质量优良天数比例达到 75%以上。

**全面推进碧水工程。**继续加强饮用水水源地保护，积极预防和修复地下水污染。推进辽河及其重要支流东辽河、招苏台河、清河、柴河、寇河、凡河等河道的综合治理，加强排污口管控，实现达标排放，进一步加强湿地、河口等重要生态系统以及生态脆弱地区的保护修复工作，提高农村畜禽养殖小区污水处理能力，切实解决畜禽排放污染问题，指导农户科学合理施肥、用肥，减少化学污染，推进水生态文明城市建设。重点实施凡河水功能区综合示范工程、节水技术、水系连通及黑臭河道治理、辽河生态带建设、污水处理厂建设、工业污水治理、农业面源治理、污

水提标处理“八大工程”。确保“十三五”时期全市水环境质量明显提升，水生态得到有效保护，建成系统完整的水生态文明体系。

**着力抓好青山工程。**实施青山保护分区管理，加强森林保护与培育，加快扩林增绿，推进林网建设。重点实施东部山区水源涵养林生态屏障区、西北部防风固沙林生态屏障区、辽河冲积平原农田防护林网区工程建设，加快森林抚育，加大造林绿化力度，构建以国家级和省级限制开发区为支点，以点状分布的国家级和省级禁止开发区为组成部分的“两屏一网”生态安全战略格局。

**大力实施净土工程。**开展土壤环境质量现状调查与评估，推动土壤污染综合防治，组织实施农用地和建设用地土壤污染治理与修复试点，逐步建立土壤治理与修复技术体系。加强农业面源管理，强化农业生产过程环境监管，建立严格的农用地土壤环境保护制度。对银州区铁西场地进行环境监测，开展风险评估，对污染场地进行修复。加强城镇垃圾填埋场的建设和运营管理，严防垃圾场渗透对周围大气、地下水、土壤的二次污染。实施建设用地污染地块分类管理，建立新增建设用地土壤环境强制调查制度和流转土地环境风险评估制度。

**强化重点污染源防治。**推广工业清洁生产，逐步淘汰能耗大、污染严重的工业企业及工艺设备，强化实施工业园区污水集中处理，从源头上有效控制污染。加强农业地区面源污染治理，加强畜禽养殖污染控制，限制和禁止使用剧毒、高残留农药，鼓励引导农民减少农药化肥使用量。加强城镇污水和垃圾处理基础设施

建设，完善运行和管理机制，确保发挥环境效益。推进宜居乡村建设工程，加强农村环境综合整治，健全完善农村环境治理和监管体系。到 2020 年，全市城乡生活垃圾无害化处理率达到 80% 以上，城市污水集中处理率达到 95% 以上。

**完善生态环境修复和保护。**以重点生态工程建设为载体，加强修复和保护生态环境，提升全市环境总体承载能力。加大对水土流失严重地区的综合治理，继续实施莲花湖湿地等重大生态修复工程，推进水生态保护与修复、水源地生态补偿等工程建设，保障受保护国土面积比例达到生态市建设要求。推进采煤沉陷区修复、闭坑矿山生态治理工程建设，改善矿区生态环境，加强地质灾害隐患治理。加强野生动植物保护及自然保护区建设，减少各类开发活动对生态系统的干扰破坏。加大对湿地的保护和治理，保护生物多样性。

## 第二节 强化资源节约集约利用

坚持节约优先、减量化再利用的基本方针，加快形成有利于资源节约和环境保护的利益导向制度体系。大力推进节能减排，加强高能耗行业能耗管控，深入开展节能减排全民行动。实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动。提高自然资源利用率和废弃物资源化利用率，形成集约资源的产业结构和生产方式，促进经济结构战略性调整和发展方式的根本性转变。

**大力推进节能减排。**强化重点领域能耗强度、能耗总量和主要污染物减排目标责任评价考核，逐步建立覆盖工业、农业、服

务业以及建筑、交通、公共机构在内的全社会能耗统计制度。推进节能减排先进适用技术研发和推广，全面实施重点产业能效提升计划。深入开展绿色建筑行动，推进实施工业燃煤锅炉改造、余热余压利用、节能标准化示范等重点节能降耗工程。优化能源利用结构，鼓励发展太阳能、风能、生物能源等可再生能源，强化煤炭清洁高效利用，减少能源消费排放。积极发展低碳、高效、大容量的快速公交系统，推进新能源城市公交、出租车发展。建立健全排污权交易制度，完善污染物排放许可制度，实施企事业单位污染物排放总量控制制度。深入开展节能减排全民行动，推广使用高效节能环保产品，推进开展节约型公共机构示范创建活动。到 2020 年，单位地区生产总值能源消耗和二氧化碳排放分别降低 15%，年均分别降低 3 个百分点。

**加强水资源节约利用。**严格执行水资源开发利用控制、用水效率控制和水功能区限制纳污“三条红线”制度，加强水资源节约和保护，建设节水型社会。按照“优先保障城乡居民生活用水，合理安排农业、工业生产用水和生态用水”的基本原则，优化配置利用水资源。推广使用节水新技术和新工艺，推进中水回用、城市雨水处理利用等工程建设，提高水资源综合利用率。严格控制高耗水产业，推广农业节水灌溉。加强水源监督管理，控制开采地下水。到 2020 年，全市万元地区生产总值用水量降至 101 立方米，非常规水资源利用率达到 25%，在全国处于领先水平。

**节约集约利用土地。**推进建设用地标准控制、节地评估、竣工验收、监管核查、考核评价等五项制度，构建最严格的节

约集约用地新机制。加强耕地保护，落实用地节地责任，控制建设用地过快增长，提高土地资源利用率。积极推进土地整理工作，通过城乡建设用地增减挂钩有效解决建设用地不足问题。积极推进城镇低效用地再开发试点工作，盘活存量建设用地，加大闲置土地处置力度，提高土地集约利用水平。依法经营土地，提高单位土地投入强度和产出效益，全市土地利用率提高到 95%，实现土地的可持续利用。到 2020 年，全市土地节约集约水平进一步提升，耕地保有量控制在 54.3 万公顷，国土开发强度控制在 9.5%。

### 第三节 推进绿色生产方式和消费方式

推进服务主体绿色化、服务过程清洁化，深化循环型工业、农业、服务业体系建设，大幅降低能耗、物耗和水耗水平。加快发展低碳循环经济，积极发展清洁能源，促进资源节约循环利用。积极倡导绿色消费模式，推动形成崇尚勤俭节约、低碳环保的社会风尚。

**发展循环经济。**深化循环型工业、农业、服务业体系建设，大幅降低能耗、物耗和水耗水平。推进循环经济试点示范工作，着力培育和建设一批有代表性的高产出、低排放的循环经济示范企业、示范产业、示范园区。以种养业结合为基础，开展生态农业建设工程，大力发展循环农业。加强高新技术和关键技术的创新研发与推广应用，培育壮大循环工业。

**提升低碳经济发展水平。**推进服务主体绿色化、服务过程清

洁化，实施绿色消费行动计划，积极发展低碳产业。健全生活垃圾分类收集和回收体系，促进资源再生利用产业化。大力推进清洁生产，提高全社会资源产出效率，减少和避免污染物产生和排放。

**大力发展绿色产业。**加强对工业“三废”资源的大宗利用，重点推进粉煤灰、煤矸石、脱硫石膏、建筑垃圾等大宗固体废弃物综合利用项目建设，加强秸秆、废弃木材等农林废弃物综合利用。加快推进调兵山市全国循环经济示范市建设，推进铁岭县静脉产业园、百贯低碳生态产业园、开原市循环经济产业园建设，加快建设产业基地和集聚区，积极引导节能环保企业向重点区域集中，优化产业布局，推动节能环保产业集群化、规模化发展。围绕工业、建筑、交通等领域节能需求和大气、水、固体废弃物等领域环保需求，挖掘应用潜力，培育规范市场，引导和鼓励社会资本投向节能环保产业，拉动节能环保产业市场的有效需求。推动成立节能服务公司产业联盟，培育能源审计、节能评估、节能诊断、清洁生产审核等第三方服务机构，研究推动环境污染第三方治理，探索工业企业污染治理新模式。

**倡导绿色生活方式。**提倡节能照明、节能家电等低碳消费，营造全民应对气候变化的良好环境。力戒奢侈浪费，遏制奢靡之风。管住公款消费，深入开展反过度包装、反食品浪费、反过度消费行动，推动形成勤俭节约的社会风尚。

**专栏 6:**

生态环境整治工程：蓝天工程、碧水工程、青山工程、净土工程。

水生态治理八大重点工程：燃煤电厂脱硫脱硝工程、工业污染治理工程、资源再生和综合利用工程、城市环境综合整治工程、生态保护和治理工程、危险废物处理工程、农村环境污染治理工程、环保能力建设工程。

“两屏一网”生态安全布局：东部水源涵养林生态屏障区、西北部防风固沙林生态屏障区、中部平原农田防护林网。

## **第九章 着力夯实基础设施支撑力**

坚持统筹规划和市场配置资源的原则，与产业布局、城镇发展相协调，扩大规模、完善网络、优化结构，加快推进交通、能源、水利、信息等重大基础设施建设，构建功能完善、安全高效、互通互联的现代化基础设施体系。

### **第一节 建设现代综合交通体系**

加快完善综合交通运输基础设施网络，构筑全市“一环、三纵、六横”公路网络，完善布局合理、安全便捷、畅通高效、绿色智能的现代综合运输体系，推进沈铁交通运输一体化、市域间交通运输一体化、城乡交通运输一体化建设。到 2020 年末，我市干线公路全部达到二级以上公路标准，县道实现黑色路面全覆盖，66 个乡（镇）街和 770 个行政村通油路率达到 100%，公路晴雨通车里程达到 100%；实现县通高速、乡村通公路。

围绕融入沈阳经济区，加强与周边城市的合作，着力解决“断头路”问题，推进公路瓶颈路段和拥堵路段建设，完成骨干通道

扩容改造，加强连接重要节点、经济区域的公路通道建设。加快推进沈四高速公路扩建，打通沈铁公路二号线，规划建设沈铁城际铁路一期工程，协调建立“铁四通”区域发展综合运输体系，实现新三线公路全线竣工。

围绕全市城镇化总体布局，完善中心城区、县城、乡镇间的交通网络，重点推进京哈线绕城项目、沈环线绕城项目和调兵山市新梨线绕城项目建设，进一步降低城镇交通压力，实现城际间环路贯通。全面提升县城到中心镇的公路等级，改造提升乡村公路等级，建设县域城乡一体交通运输体系，基本实现客运零距离换乘和货运无缝对接。推进国道 102 线公路铁岭县、开原市、昌图县段的改造升级，推进铁岭至清河快速通道建设，为沈铁工业走廊、重点产业集聚区、服务业集聚区建设产业发展大通道。

## 第二节 构建高效智能化信息网络

**加快宽带网络普及提速。**以宽带普及提速和网络融合为重点，加快宽带网络普及，推进覆盖城乡的光纤宽带网络建设及有线电视网络光纤改造，加速第四代移动通信网络（4G）建设，构建下一代综合信息基础设施，实现城市光纤到户、农村光纤到村。

**加强现代物流基础设施网络建设。**强化物联网、互联网等信息技术应用，优化货运枢纽集散功能，加快快递服务园区建设，在机关、高校、高档住宅小区推行智能快件箱等快递服务设施，实现物流系统、网运系统互联互通。

**推进电子政务网络建设。**强化人口、金融、税收、教育、医

疗、社保、就业、统计和重点企业的信息系统网络建设，推进社会服务信息化。

**完善优化电网布局。**加强城乡电网建设和改造升级，提高电网的输电效率和智能化水平。推进铁岭电厂、清河电厂和铁岭500千伏变电站供电环网建设，全部220千伏变电站实现调度智能化、二次系统数字保护，全面提高供电的灵活性、可靠性和安全性。

### 第三节 提升城乡基础设施功能

**完善市政基础设施建设。**合理布局建设城市供排水、供电、供气、供热、通信等各类地下管网，推进实施地下综合管廊建设，提高智能化、一体化管理水平。加快中心城区供水管网改造及配套水厂建设，推进城市河道综合治理，完善柴河、凡河、清河城区段旅游观光带建设，拓展城市园林绿化和生态水系空间；探索下沉式绿地建设，积极推进海绵城市建设，提升城市绿地汇聚雨水、蓄洪排涝、补充地下水、净化生态等功能，加快城市污水设施建设，加快中心城区河湖连通生态治理、雨污分流改造、过街天桥建设等7大工程建设；完善城市燃气配套设施，扩大燃气管网改造面积；推进城市供热管网工程、岭东热源厂续建工程、换热站节能改造工程、热电管线中继泵站等工程建设；完善城市垃圾处理设施，提升城区环卫保洁机械化水平，推动餐厨废弃物资源利用和无害化处理。到2020年，全市新增供水能力42万立方米/日，燃气普及率达到99.5%以上，集中供热率达到99%。建设

城市数字化公共信息平台和应用体系，全面夯实城市公共消防基础设施建设，不断完善政府主导、部门联动的消防安全责任制和火灾防控体系。

**提高城市道路公共交通能力。**以缓解银州区交通拥堵、改善人居环境为重点，推进道路改造，优化主干路网结构，加快城市快速通道和综合换乘枢纽、停车设施建设，优先发展城市公共交通。实施银州区繁盛路、富州路、南柳路等 15 条道路工程。进一步完善铁岭市凡河新区交通网络布局，打通主干线，增加与银州区互联互通的新环路，强化两区间的快速高效联接。规划建设铁岭市凡河新区至沈阳市、铁岭市凡河新区至沈阳桃仙机场、铁岭市凡河新区至抚顺市等城际客运班线，开通铁岭市凡河新区至昌图县三江口镇、铁岭市凡河新区至清河区等县际班线。“十三五”期间，新增公交线路 10 条，新增运营里程 145 公里。

#### 第四节 完善水利保障体系

加强水利基础设施建设。坚持兴利除害结合、开源节流并重、防洪抗旱并举原则，全面满足城乡居民生活和经济建设用水的需求，提高水资源承载能力，构筑开发合理、配置优化的水资源保障体系。

**完善防洪抗旱减灾体系。**深入实施辽河、凡河、清河、柴河、东辽河、寇河等主要河流及其沿河重点城镇防洪工程体系建设，大型河流主要河段防洪标准达到 50 年一遇以上，重点中小河流主要河段防洪标准达到 10—20 年一遇。加快病险水库、水闸、

堤防、险工险段除险加固建设，继续加强易涝地区排涝工程设施的建设、改造工作。做好闸、站、橡胶坝维护和科学调度。加强抗旱应急管理，完成一村一眼抗旱应急备用水源工程建设。完善水文基础设施与预警系统，加快山洪灾害易发区治理，完善预警预报系统，提高综合防灾能力。

**加强农村水利建设。**完善农田水利基础设施建设，实施灌区续建配套与节水改造工程，建设大型灌溉排水泵站更新改造工程，实施重点涝区、易旱地区治理工程，新增灌溉面积 3.8 万亩，改善灌溉面积 79.5 万亩。推进农村河塘整治，完善灌溉排水体系，重点实施农村河道整治工程 115 项，建设方塘 284 处、塘坝 67 处。实施农村饮水安全巩固提升工程，全市集中供水普及率达到 85%以上。大力发展节水灌溉工程，加大水田节水改造力度，减少每亩水田灌溉用水量。积极推进水利现代化灌区建设，增加有效灌溉面积。

**推进水生态环境建设。**以助力区域经济持续稳定发展为核心，以形成新的产业增长点、改善人居环境、提升公众水福祉为目标，全面实施水生态文明城市建设。结合城市总体规划，坚持统筹治水，强化生态立市，促进人水和谐，着力解决我市发展进程中水环境管理中的突出矛盾。重点实施辽河生态带建设、凡河水功能区综合治理、水系连通与黑臭河道治理等 10 项示范项目建设，使我市水功能区水质达标率达到 92%以上，城市污水集中处理率达到 90%，水域和湿地面积增长 1%，水土流失治理率达到 75%。

#### 专栏 7:

“一环、三纵、六横”公路工程：一环为铁岭市区绕城路约 32 公里；三纵为南北走向全长 360.248 公里。其中，一纵：平桓线（S201）—饶盖线（G229）—开奈线（G505）—沈上线（S104）组成，共计 193.91 公里；二纵：京哈线（G102）共计 86.378 公里；三纵：阿陈线—孤懿线（XC01）—新三线组成，共计 164.644 公里。六横为东西走向全长 498.841 公里，其中，一横：东张线（S302）共计 84.478 公里；二横：草开线（S304）共计 71.319 公里；三横：饶盖线（G229）—开奈线（G505）组成，共计 98.442 公里；四横：傅桓线（S202）共计 106.164 公里；五横：铁苇线（S203）共计 73.509 公里；六横：沈环线（S106）共计 64.929 公里。

海绵城市：新一代城市雨洪管理概念，是指城市在适应环境变化和应对雨水带来的自然灾害等方面具有良好的“弹性”，也可称之为“水弹性城市”。城市能够像海绵一样，在适应环境变化和应对自然灾害等方面具有良好的“弹性”，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。

## 第十章 提高文化软实力

坚持用中国特色社会主义理论武装头脑，用中国梦和社会主义核心价值观凝聚力量。传承和弘扬中华优秀传统文化，深入挖掘城市文化内涵，彰显文化特色，繁荣发展文化事业和文化产业，进一步提升文化区域影响力，更好地发挥文化引领风尚、教育人民、服务社会、推动发展的作用，建设文化强市。

### 第一节 加快推进精神文明建设

以坚持社会主义核心价值观为根本任务，以不断满足人民群众日益增长的精神文化需求为根本出发点和落脚点，广泛开展社会主义核心价值观和宣传教育主题实践活动，把核心价值观体系融入国民教育和创建文明城市全过程。

**加强社会主义核心价值观建设。**用中国特色社会主义共同理想凝聚力量，用以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核

心的时代精神鼓舞斗志，用社会主义荣辱观引领社会风尚，激发全市人民创新创业激情，营造和谐向上的社会氛围，使核心价值观在铁岭落地生根。加强现代公民素质教育，倡导爱国守法、敬业诚信、创新创业，扎实深入推进孝道铁岭建设，培育“开放、务实、快乐、文明”的新时期铁岭精神，构建传承中华传统美德、符合精神文明建设要求、适应时代发展的社会主义道德和行为规范。加强以“中国梦”为主题的文化精品创作生产，坚持社会主义先进文化的前进方向，弘扬主旋律。

**全面提高公民道德素质。**以“弘扬仁爱之心、树立诚信之心、倡导孝敬之心、增强责任之心”为主要内容，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，开展孝道文化建设，推进公民道德建设工程，弘扬中华传统美德。加强科学普及，反对封建迷信，弘扬科学精神。推进志愿者服务组织、项目建设，壮大志愿者队伍，加强志愿服务培训，推动志愿服务制度化、常态化、专业化。净化社会文化环境，保护青少年身心健康。关心支持国防和军队建设，密切军政军民团结，深化双拥共建，加强后备力量建设，完善国防动员体系。深入实施引领工程、普及工程、智库工程、树人工程，加快发展繁荣哲学社会科学事业。大力开展文明城市、文明乡村、文明单位创建活动，继续开展弘扬孝道文化实践活动，弘扬时代新风。

## 第二节 繁荣公共文化事业

**构建现代公共文化服务体系。**坚持面向基层、服务群众，

广泛吸引社会资本参与，促进公共文化服务标准化、均等化，增加公共文化投入，推进公共文化设施建设。实施重点文化惠民工程建设，加快推进市大剧院、美术馆、规划展示馆、体育场、游泳馆建设，加强县（市）区文化中心建设和文化设施配套建设，完善现有的公益文化设施和文化服务场所。加强档案管理利用，推进数字档案馆建设。以均等化为导向，统筹建乡镇（街道）、村（社区）公共文化设施，形成便捷高效的文化服务网络。完成全市所有乡镇和社区公共电子阅览室建设，巩固加强农村电影放映、农家书屋、社区书屋、全民阅读等重点惠民工程建设。

**丰富公共文化服务内容。**积极推进文化事业发展，完善公共文化服务体系和全方位服务能力建设。推动公共文化服务场所和设施免费向社会开放，完善政府信息公开查阅场所建设，发挥市、县两级档案馆信息存史、资政育人的作用，让人民群众平等享有基本公共文化服务。不断创新公共文化服务方式和手段，推动政府向社会力量购买公共文化服务，逐步构建多层次、多方式的公共文化服务体系。深化各类群众性精神文明创建活动，积极开展丰富多样的群众性文化活动。

**加强文化遗产保护。**弘扬优秀传统文化，加大对历史文化遗产的保护和利用。实施文化遗产重点保护工程，设立文化遗产保护红线，加强历史城区、历史村镇、名人故居、工业遗产、红色遗存等保护。重视铁岭优秀历史文化的研究和挖掘，加大对少数民族优秀文化的挖掘、保护、传承与发展力度，推进非物质文化

遗产保护和传承工作。鼓励民间资本开展文化历史记忆保护，举办民办博物馆、陈列馆，发展文化遗产旅游。

**构建全民健身公共服务体系。**加强城乡公共体育健身设施建设和管理，推进公共体育场所向社会开放。加快建立覆盖城乡的全民健身服务体系，加强国民素质监测体系建设，关注青少年身体素质 and 老年人体育健身服务。提高竞技体育水平，完善市体校和军体校建设，强化竞技体育优势项目，培养和输送一批高水平体育后备人才，力争在国家和省体育赛会上取得好成绩。举办好我市第九届全民运动会。

### 第三节 大力发展文化产业

**壮大文化产业实力。**依托我市区域文化产业发展自身优势，实施重大文化产业项目带动战略，有序推进文化产业园区和基地建设，进一步提升产业集约化、专业化水平。创作生产更多传播当代中国价值观念、体现中华文化精神、新时期铁岭精神的优秀群众文化产品，打造铁岭本土艺术品牌。做大做强广播电视、演出娱乐、文化旅游、工艺美术、文体培训等传统优势文化产业，鼓励和支持发展文化创意、网络媒体、动漫游戏等新兴文化产业。运用现代技术和营销方式改造提升传统文化产业，突出铁岭二人转、小品小戏等演艺文化品牌，构建精干高效的演出项目组织体系，建设和完善演出平台，做大做强传统优势文化产业。推动发展特色文化产业，挖掘具有民族特色、地方特色的传统文化资源，融合现代元素，组织开发具有地域特色的文化产品，促进特色文

化资源优势转变为产业优势。到 2020 年，实现文化产业增加值占地区生产总值比重达到 8%，使文化产业成为全市经济支柱产业之一。

**推进文化与相关产业融合发展。**以“互联网+文化”为手段，以培育新兴产业、延伸产业链条为着力点，推动文化与经济、科技、旅游、教育、制造、体育等产业融合发展，发展具有地方特色的文化产业集群。建立多层次文化产品和要素市场，着力培育文化产业主体，健全文化中介机构，鼓励金融资本、社会资本、文化资源相结合。鼓励和支持已具备一定规模的大型文化企业整合重组，推动跨区域、跨行业经营，提高规模化、集约化、专业化水平。支持各种形式的小微文化企业加快发展，增强文化市场活力。充分发挥本土旅游企业、文化示范基地的引领作用，推动文化旅游融合发展，做大做强文化产业园。重点扶持铁岭文化艺术演艺集团、铁岭文化产业集团等文化企业发展壮大。整合资源，发挥优势，打造东北书画第一市。

**积极发展体育产业。**制定完善体育产业发展政策，实施体育产业发展中长期规划，加快培育健身休闲、户外运动、冰雪运动、竞技表演、体育彩票、体育用品生产及消费等体育产业。完善体育培训、体育中介配套服务，加强体育社团和体育俱乐部建设。积极引进国内外高水平体育赛事，促进群众体育、竞技体育、体育产业协调发展。

## 第十一章 实施安民惠民富民新举措

按照“人人参与、人人尽力、人人享有”的要求，以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，坚守底线、突出重点、完善制度、引导预期，注重机会公平，保障基本民生，大力提高政府保障能力，有效提升基本公共服务均等化水平，加大民生建设资金投入和风险管控，保障民生链正常运转，更好满足广大人民群众生产生活需求。让美丽富庶文明快乐新铁岭的建设成果更多、更公平地惠及全市人民，让全市人民生活得更有保障、更有尊严、更有安全感、获得感和幸福感。

### 第一节 推进精准扶贫脱贫

按照精准扶贫、精准脱贫要求，坚决打赢脱贫攻坚战。建立完善对口帮扶工作体系，因人因地施策，提高扶贫实效，确保西丰县摘掉贫困县帽子、全市 92103 贫困人口（国家标准）全部脱贫，实现全市人民共同迈入全面小康社会。

**构建新型扶贫模式。**按照扶贫对象精准、项目安排精准、资金使用精准、措施到户精准、因村派人精准、脱贫成效精准的要求，对有劳动能力的贫困人口引导劳务输出脱贫，对居住在生存条件恶劣地区的农村贫困人口实施易地搬迁脱贫，对丧失劳动能力的贫困人口实施最低生活保障制度兜底脱贫，对因病致贫返贫人口开展医疗保险和医疗救助脱贫，逐步增强贫困地区、贫困人口的内生发展能力。

**扩大贫困地区基础设施覆盖面。**坚持以规划为引领、政府主导与市场主体相结合，促进资源要素向贫困地区倾斜。大力支持贫困地区根据自然条件、区位优势、经济水平发展特色农业、资源型工业、旅游产业，坚持产业扶贫、项目扶贫。完善贫困地区基础设施，扩大贫困地区水、电、路、通讯、广播电视、互联网等覆盖面，进一步改善生产生活条件。坚持扶贫与扶智相结合，完善贫困地区教育布局，提高教育质量，完善农业科技推广体系，提高农业科技水平，强化农村劳动力培训，提高劳动者技能，完善人才政策，鼓励和支持大学毕业生到贫困地区工作。

**创新脱贫开发机制。**着力构建“政府主导、群众主体、部门联动、社会参与”的合力攻坚扶贫开发机制，实施脱贫工作责任制，落实项目到户、帮扶到户、资金到人、责任到人的“四到”工作机制。整合各类扶贫资源，开辟扶贫开发新的资金渠道。健全党政机关、部队、人民团体、国有企业定点扶贫机制，进一步加强驻村帮扶、对口帮扶和定点帮扶，鼓励各类企业、社会力量、个人自愿参与扶贫。举全市之力支持西丰县摘掉贫困县帽子。

## 第二节 促进创业就业

坚持把就业作为民生之本、创业作为就业之源，以统筹城乡就业为目标，健全城乡一体的创业就业服务体系，实现更加充分、更高质量、更加公平的就业。

**深入实施就业优先战略。**把稳定和扩大就业作为经济社会发展的优先目标，合理确定经济增长速度和发展模式，促进经济发

展与扩大就业良性互动。加强财税、金融、产业、贸易等经济政策与就业政策的配套衔接，实施有利于促进就业的经济和产业政策。有针对性地发展吸纳就业能力强的第三产业和劳动密集型产业，扶持中小企业和新兴产业发展，提高服务业就业比重，发挥小微企业吸纳就业主渠道作用。健全政府促进就业责任制，把就业作为考核各级政府的重要指标。

**实施积极的就业创业扶持政策。**鼓励以创业带动就业，完善创业就业扶持政策，针对劳动者自谋职业、自主创业、企业吸纳符合条件人员就业，给予税收优惠等方面的政策支持。针对高校毕业生、灵活就业人员、自由职业者以及新就业形式从业者等各类群体，实施有针对性的就业创业政策支持。推动大众创业、万众创新，形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业的新机制。加强创业孵化平台建设，引导和支持全民创新创业，充分发挥市场机制、社会机制和企业机制，千方百计促进创业就业。

“十三五”时期，扶持创业带头人 2000 人，带动就业 1.2 万人。落实高校毕业生就业促进计划和创业引领计划，每年组织 300 名离校未就业高校毕业生参加就业实习，对困难家庭高校毕业生实行就业全程服务，并予以兜底安置。统筹做好高校毕业生为重点的青年就业、农村富余劳动力转移就业、城乡就业困难人员和退役军人就业，继续保持零就业家庭动态为零，运用失业保险金稳定就业。

**加强公共就业服务体系建设。**进一步完善人力资源市场体系，建设城乡统一的人力资源市场，开展各类公共就业创业服务

活动。加强就业信息化建设，建立健全就业统计、监测体系，强化就业信息全市联网应用。加强公共就业培训载体建设，推进劳动者终身职业培训体系建设。实施新生代农民工职业技能提升计划，开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人免费职业培训行动。建立就业与失业保险、城乡最低生活保障工作联动机制，形成创业培训、创业政策、创业孵化、创业服务“四位一体”的工作新格局，构建城乡一体、普惠共享、功能完善、服务规范、管理高效的创业就业服务体系。

**构建健康和谐的劳动关系。**健全源头治理、动态管理、应急处置相结合的工作机制，实现规范用工，切实维护劳动者合法权益，打造不拖欠农民工工资城市。完善失业监测预警机制，建立应对失业风险的就业应急预案，积极预防和有效调控失业风险，构建规范有序、公正合理、互利共赢、和谐稳定的劳动关系。到“十三五”末期全市企业劳动合同签订率达到92%以上，劳动人事争议仲裁结案率达到95%，劳动保障监察案件结案率达到98%。

### 第三节 增强社会保障能力

按照保基本、兜底线、补短板、可持续的方针，到2020年基本建成覆盖城乡居民、更加公平、可持续的社会保障制度，实现人人享有基本社会保障，保障项目基本完备，待遇水平逐步提高，建立健全制度衔接有序、管理服务高效便捷的社会保障体系。

**健全覆盖城乡居民的社会保险体系。**全面实施全民参保登记计划，实现法定人群全面覆盖。建立覆盖全体参保人员的各项社

会保险待遇正常调整机制，稳步提高社会保险的保障能力和待遇水平。大力推进城乡统筹，建立公平、统一、规范的城乡居民养老保险和医疗保险制度，缩小城乡间、不同人群间的待遇差别。加快养老保险制度改革，完善个人账户，坚持精算平衡，提高统筹层次。全面完善机关事业单位养老保险制度和企业职工基本养老保险制度，完善养老保险关系转移接续办法，健全城乡居民基本养老保险制度。落实渐进式延迟退休年龄政策。整合城乡居民基本医疗保险体系，理顺城乡居民医保政策和经办管理，实现跨省异地安置退休人员住院医疗费用直接决算。全面实施城乡居民大病保险制度，减轻大病患者看病就医负担。完善工伤保险政策体系，完善生育保险政策。到 2020 年全市城镇企业职工基本养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参保人数分别达到 55 万人、95.7 万人、22.2 万人、30.8 万人、25.25 万人。加快发展企业年金、职业年金和商业补充医疗保险。进一步完善管理机制，推进社保机构能力建设，提高经办管理水平，提高制度的运行绩效和保障能力。继续推进金保工程建设，提高信息化水平，逐步实现所有社会保障业务全部网上办理，实现透明、规范、高效、便捷的社会保障服务。推进社会保障一卡通，全市社会保障卡持卡人数达到常住人口的 90%。

**全面建立城乡统筹的社会救助体系。**健全最低生活保障、特困人员救助供养等社会救助制度，统筹推进扶老、助残、救孤、济困等福利事业发展，推进社会福利由补缺型向适度普惠型转变。建立与经济社会发展相适应的低保标准自然增长机制，逐步

提高城乡低保标准，健全社会救助运行机制，建设政府救助信息和社会救助资源共享平台，实现社会救助信息跨部门共享。健全城乡困难群众基本医疗和重特大疾病救助制度，扩大救助覆盖面，逐步提高救助上限，全面推行医疗救助“一站式”即时结算服务，减轻困难群众就医压力。全面实施临时救助制度，深入推进“救急难”综合试点。全面提高防灾减灾能力和应急救助能力，确保灾害发生 12 小时内，灾民能够得到基本生活救助。

**积极推进社会福利事业健康发展。**重点推进为老年人、残疾人、贫困者以及其他需要帮助的社会成员和家庭提供社会福利服务，打造惠及面广、效果明显、具有可持续性的社会福利项目。鼓励社会各界建立各类社会福利机构。完善城镇贫困残疾人基本养老、医疗保险补贴制度，帮助残疾人参加社会养老保险。加快儿童福利事业发展，推进县级儿童福利院建设，探索建立困难儿童分类保障制度，逐步扩大儿童福利范围，建立适度普惠福利制度体系。积极开展双拥优抚安置工作，完善双拥优抚安置保障体系。积极培育慈善组织，继续完善“政府推动、民间运作、社会参与、各方协作”的慈善事业发展工作格局，创新慈善筹募机制，扩大志愿者组织规模及服务领域，营造社会支持重视、广泛参与的良好氛围。

**加快推进住房保障体系建设。**完善住房保障制度，加大保障住房安居工程建设力度，扩大住房保障范围。重点推进各类棚户区改造，改善居民住房条件，解决中低收入家庭住房困难问题。多渠道筹集廉租房源，完善租赁补贴制度，逐步扩大覆盖面，实

现“住有所居”目标。继续推进农村困难家庭危房改造，加大扶贫安居工程建设力度。

#### 第四节 全面提高教育质量

按照优先发展、育人为本、改革创新、促进公平、提高质量的要求，全面落实立德树人根本任务，进一步增加教育投入，提高教育质量，促进教育公平，推进教育均衡发展，实现教育现代化，打造教育强市。到2020年，全市主要劳动年龄人口受教育年限达到11.2年，新增劳动力平均受教育年限达到12年以上。

**大力提升基础教育发展水平。**巩固提高义务教育水平，以农村为重点推进学校标准化建设和办学条件均等化，实现城乡教育均衡发展。多方筹措资金实施铁岭市凡河新区中、小学新建项目，优化教育布局。促进学前教育发展，建立政府主导、社会参与、公办民办并举的办学体制，坚持以五星级幼儿园、标准化乡镇中心幼儿园为核心的连锁幼儿园发展模式，提高幼儿园连锁率和普惠性幼儿园覆盖率。实施特殊教育质量提升工程，建设“布局合理、学段衔接、普职融通、医教结合”的特殊教育体系。全面提升高中阶段教育水平，创造条件逐步普及高中阶段教育。切实加强民族教育，不断提高民族教育水平。全面落实城乡家庭经济困难学生资助政策，保证进城务工人员随迁子女平等接受义务教育。加快“三通两平台”建设，完善巩固“校校通”成果，实现优质资源班班通、网络学习空间人人通，创建教育资源服务平台，基本形成铁岭教育云框架，实现数字化教育应用全覆盖，为

学校、师生营造开放、便捷的学习环境，使智慧教育惠及全体师生。到 2020 年，力争全市义务教育巩固率达到 99.7%，高中阶段教育毛入学率达到 99.5%。

**加快发展现代职业教育。**坚持以适应产业发展需求、培养多样化人才、传承技术技能、促进就业创业为导向，着力打造适应产业转型需求、产教深度融合、职业教育与普通教育相沟通、体现终身教育理念的现代职业教育体系，建设国家职业教育基地。加强骨干示范职业院校、铁岭市凡河新区职业教育基地建设，各县（市）区职教中心和双师型教育队伍建设，建成一批国家和省级重点职业院校。改造提升辽宁省铁岭市农业广播培训学校和各县（市）区职教中心，积极创造条件建成互联网学校，重点培养农业技术骨干和新型职业农民。深化职业教育办学模式改革，推进教育政策、产业政策、就业政策衔接配套，健全促进职业教育可持续发展的制度和标准。鼓励和支持校企合作、产学研结合、订单培养，实现专业与职业岗位对接，专业建设与产业发展的融合。加强政府统筹、部门配合，增强服务能力，促进职业教育和普通教育相沟通和协调发展。不断提高职业教育的影响力和吸引力，为铁岭发展培养大批高技能人才。

**协调发展高等教育。**实施高等教育提升计划和创新创业计划，促进普通高等教育和职业高等教育协调发展。优化铁岭师范高等专科学校学科和专业结构，着力提高教育质量，完善办学基础设施，加强师资队伍建设。重点发展与地方经济社会密切相关的专业，探索发展本科层次教育。充分利用铁岭市凡河新区的优

势，大力吸引国内新设高校在我市建立分校区，鼓励和支持我市高等院校与国内外知名院校合作办学。大力支持和规范民办高等教育发展，不断提高高等教育的普及化程度。

**建立健全终身学习体系。**形成普通教育与职业教育相互沟通，职前教育与继续教育相互衔接，学历教育与非学历教育、有组织学习与自主学习相互补充的格局，构建学习型社会。

## 第五节 提高全民健康水平

坚持“保基本、强基层、建机制”基本原则，实现公平可及、群众受益；统筹推进公共卫生、医疗服务、医疗保障、食品供应、监督体制综合改革，实现医疗、医保、医药联动；破除以药补医机制，实行分级诊疗，构建覆盖生命周期、内涵丰富、布局合理的健康服务体系，使城乡居民人人享有基本医疗卫生服务，满足人民群众快速增长的多层次、多样化健康需求。

**进一步完善医疗卫生服务体系。**制定我市医疗卫生服务体系规划，完善医疗机构设置和布局。加强市中心医院建设，改善市中医医院、市传染病医院、市妇婴医院医疗服务环境和服务能力，健全市中心医院新城院区服务功能。强化县级医院学科建设，打造高层级县级医院，到2020年全市1/3的县级医院达到三级医院标准。提高农村三级医疗机构的服务能力和水平，使县域内就诊率达到90%左右，基本实现大病不出县。全面启动社区卫生服务提升工程，推动基层首诊、分级诊疗制度建设，落实“进一步改善医疗服务行动计划”，建设一批四星级以上社区卫生服务中

心，提高社区卫生服务水平和质量。加强专业公共卫生机构设施建设，鼓励通过资源整合组成公共卫生服务中心，全面实施国家基本公共卫生服务项目，扩大项目内容和覆盖面，重点加强食品安全、职业卫生、精神卫生、血液安全、慢性病防控、卫生应急等工作。大力推进中医中药服务体系建设，提高精神卫生服务能力。建立健全专用医疗设备和药品供应保障体系。

**全面推进医药卫生体制改革。**巩固基层医疗卫生机构和县级公立医院综合改革成果，重点推进城市公立医院综合改革。坚持公立医院公益性质，注重改革的系统性、整体性和协调性。注重体制机制创新和治理体系与能力建设，注重治本与治标、整体推进与重点突破的统一，统筹推进管理体制、补偿机制、价格机制、药品采购、人事编制、收入分配、监管机制等综合改革，建立符合医疗行业特点的人事薪酬制度，健全维持公益性、调动积极性、保障可持续的运行机制。大力发展非公立医疗机构，建立公开、透明、平等、规范的社会办医准入制度，鼓励社会资本直接投向资源稀缺及满足多元需求服务领域。注重医养结合，举办康复医院、老年病医院、护理院、临终关怀医院等医疗机构，鼓励社会资本举办高水平、规范化的大型医疗机构，形成多元化办医格局。加强以人才队伍为核心的能力建设，不断提高技术能力和服务水平。深化药品生产流通领域改革，保障药品质量和安全。

**促进健康服务业发展。**以促进人民群众身心健康为目标，发展生物药品、医疗器械、保健用品、保健食品、健身器材等健康

产业，引进社会资本举办健康服务机构，健全中医保健服务体系，推动惠民健康信息和智慧医疗服务。

**全面提升人口素质。**积极应对人口老龄化。完善社会养老服务，建立与经济社会发展水平相适应的以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的社会养老服务体系。坚持计划生育基本国策，推进人口长期均衡发展，实施全面二孩政策。贯彻落实男女平等基本国策和儿童优先原则，依法保护妇女合法权益，加强未成年人保护。提高残疾人服务保障水平，加强残疾人托养机构服务规范化管理，支持残疾人及其家庭多种形式就业增收，扶持残疾人自主创业或个体经营。

## 第六节 切实增加城乡居民收入

坚持城乡居民收入增长与经济增长同步、劳动报酬提高与劳动生产率提高同步，切实提高和改善人民生活水平。

**建立完善城乡居民增收长效机制。**提高城乡居民特别是中低收入者收入水平。按国家规定提高企业退休人员养老金水平，提高最低工资标准和优抚对象待遇水平，提高低保补贴标准，扩大低保覆盖面。鼓励城乡居民增加经营性收入和财产性收入，健全农业补贴，切实提高农民收入。建立机关事业单位工资水平正常调整机制和企业工资正常增长机制，定期发布职工工资增长指导线，推动工资水平与全省平均水平相一致。

**加快健全合理有序收入分配机制。**以完善收入分配制度作为缩小贫富差距的重要保障，着力提高低收入者收入水平，扩大中

等收入者比重，有效调节过高收入，合理调节行业收入分配，逐步缩小城乡、区域、行业和社会成员之间收入差距，建立公正合理的收入分配秩序。鼓励劳动、资本等生产要素按贡献参与分配，继续完善年薪制、职工持股、技术和知识产权入股等分配制度。保护合法收入，取缔非法收入。

## **第十二章 加快推进法治铁岭建设**

按照建设中国特色社会主义法制体系的要求，推动科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，创新社会管理体制，促进治理体系和治理能力现代化，加快法治铁岭建设。

### **第一节 加强法治建设**

坚持依法行政，运用法治思维和法治方式推动发展。到 2020 年，建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制。

**加快法治政府建设。**依法履行政府职能，完善依法决策机制，健全政府重大行政决策法定程序。完善地方立法工作机制，突出重点领域立法。建立政府领导、法制机构主导、相关部门积极配合的政府立法工作机制。加强和改革政府立法，坚持立法与改革决策相衔接、立法进程与发展进程相适应，切实提高立法质量，充分发挥立法的引领和推动作用。加强行政组织和行政程序建设，坚持职权法定，依法全面履行政府职能。健全依法科学民

主决策机制，完善重大行动决策程序，建立重大决策合法性审查机制，全面推行政府法律顾问制度。深化行政执法体制改革，完善市、县两级政府行政执法管理，健全行政裁量权基准制度，积极推进综合执法。完善行政执法程序，建立健全行政执法监督机制，实行执法全过程记录制度和执法公示制度，严格执行重大执法决定法制审查制度。全面推进政务公开。到2020年，基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

**建设廉洁政府。**完善审计制度，推进审计监督全覆盖。加快推进反腐败体制机制改革，全面落实党风廉政责任制和“一岗双责”。强化监督执纪问责，完善倒查追责机制，健全作风建设长效机制。

**提高司法公信力。**推进司法体制改革，落实依法独立公正行使审判权和检察权制度，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件的记录、通报和责任追究制度。推进法院案件受理制度改革。深化公安改革，明确司法机关内部各层级权限，完善保障人民群众参与司法活动的机制，确保法院、检察院、公安机关依法行使职权，完善对执法司法活动的监督机制。

**加强法治社会建设。**牢固树立宪法意识，弘扬法律精神，树立民主法治、公平正义理念。深入开展法制宣传教育，完善普法宣传机制。完善司法行政基础设施条件，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系，加强民生领域法律服务，构建面向基层的法律服务网络。加强基层民主法治建设，扩大基层群众自治范围，完

善民主管理制度，加强基层政权建设。拓宽和规范法律服务体系，完善法律援助制度。规范刑罚执行制度，完善教育矫治体系。加强社会道德建设，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任，使遵法懂法守法用法成为全社会特别是公职人员的自觉行动。

## 第二节 创新社会治理

遵循社会各方共同参与社会治理的改革方向，着力改进社会治理方式，提高社会治理水平，实现社会治理和自我调节、居民自治良性互动，构建党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，形成全民共建共享的社会治理格局。

**改进社会治理方式。**坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，加强社会治理法制保障，统筹推进基层社会管理体制改革，完善城乡社会管理体制，构建新型社区和村民自治管理体制。健全基层综合服务管理平台，推进基层管理网络化、基层服务社会化。

**激发社会组织活力。**稳步推进社会组织管理体制改革，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用，培育扶持和依法管理社会组织参与社会管理和公共服务。实施政社分开，推动社会组织完善法人治理结构，鼓励支持社会组织参与社会治理。加强社会治理法制保障，规范管理社会组织，引导社会组织规范有序发展。

**提高应急保障能力。**增强安全生产防控能力，健全安全生产

应急管理体系，完善应急平台功能，建设突发事件预警信息发布系统，实现多部门互联互通和资源共享。建立全覆盖的安全事故应急救援体系，加强专兼职队伍建设，加强危化品的专业消防力量建设。建立重特大危险源基础数据库，加强应急物资储备库建设。强化应急预案衔接，建立应急预案响应联动机制。加强以公安消防部队为主体的综合性应急救援队伍建设。完善地震、气象应急救援机制，建立突发事件预警信息发布系统，健全防震减灾和气象防灾减灾体系，提升应急平台功能，实现多部门互联、互通和资源共享。

**推进平安铁岭建设。**以信息化为支撑，推进全方位多层次立体化国家和社会治安防控体系建设，健全互联网管理部门执法协作机制。健全食品药品安全、公共卫生安全、企业生产安全、生态环境安全、社会安全的隐患排查、专项整治制度和监管机制。全面推进依法治安，强化安全生产责任制落实，改革创新安全监管体制机制，建立隐患排查体系和安全防控体系，强化煤矿、非煤矿山、危险化学品、油气输送管道、消防、民用爆炸物品、特种设备等重点领域治本攻坚。推动安全生产治理体系和治理能力现代化。到 2020 年，实现安全生产形势根本好转的目标。依法加强民族宗教事务管理，促进民族团结、宗教和谐。严密防范、依法惩治各类违法犯罪活动，完善突发事件预防预警监测和应急处置体系，确保社会稳定和人民生命财产安全，保障人民群众安居乐业，为我市“十三五”发展创造有利环境。

### 第三节 预防化解社会矛盾

坚持维权与维稳相统一，运用法治思维和法治方式化解矛盾、解决问题，掌握预防化解社会矛盾的主动权。健全有效预防和化解社会矛盾纠纷体制、及时就地解决群众合理诉求机制。

**健全依法维权和化解矛盾纠纷机制。**构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会稳定风险评估机制、社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障渠道，引导和支持人们理性表达诉求，依法维护权益。

**健全社会矛盾纠纷预防化解机制。**完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等环节有机衔接、相互协调的多元纠纷解决机制。加强行政复议规范化建设，健全行政复议机构，整合行政复议资源，提高行政复议的权威性和公信力。进一步完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。

**加强和改进信访工作。**实行网上受理信访制度，全面打造“阳光信访”。理顺信访各责任部门之间衔接机制，建立由信访人常住地党委、政府及基层组织负责，当地信访联席会议督促协调，政法机关协助释法说理的联动工作机制。综合运用政治、经济、法律、行政、教育等手段，及时就地解决群众合理合法诉求，完善人民调解体系，健全人民调解组织网络。

## 第十三章 建立健全规划实施保障措施

本《规划纲要》经市第七届人民代表大会第五次会议批准，将作为全市人民共同奋斗的行动纲领。为实现未来五年的发展目标，必须进一步改革创新，不断完善规划实施机制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，持续加强政府自身建设，动员和引导全社会力量共同推进规划落实。

### 第一节 健全规划实施制度

加强规划编制、实施和管理的制度建设，提高规划的科学性、指导性和可操作性。

**完善规划体系。**以国民经济和社会发展规划为统领，以主体功能区规划为基础，以专项规划、城市规划、土地利用规划为支撑，以新区规划、开发区规划和县（市）区规划为保障，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。

**加强规划衔接。**强化国民经济和社会发展规划作为制定专项规划、县（市）区规划、年度计划以及相关政策的重要依据，市级专项规划和县（市）区规划要贯彻《规划纲要》的战略意图和主要任务，特别要加强约束性指标的衔接，确保各级各类规划在总体要求上相一致、空间配置上相协调、时序安排上相统一。

**分解落实任务。**建立健全规划实施工作机制，成立《规划纲要》实施领导小组，重点协调解决《规划纲要》实施过程中的重大问题和复杂问题。分解《规划纲要》提出的约束性指标和公共

服务、社会管理领域的任务，明确牵头单位和工作责任，加大绩效考核力度。国民经济和社会发展年度计划、财政预算计划要按照《规划纲要》确定的目标和任务，明确年度目标、工作指标和推进措施。《规划纲要》提出的预期性指标和产业发展、结构调整等任务，主要通过完善市场机制和利益导向机制，激发市场主体的积极性和创造性实现。

## 第二节 加强政策项目配套

全面落实中央宏观调控政策，加强政策引导、项目支撑和资金统筹，确保规划有效实施。

**强化政策导向。**建立健全规划实施推进机制，完善与规划相配套的各项政策措施，形成对经济社会发展的有力支撑。全面落实国家产业政策，并紧紧抓住国家宏观调控政策、经济形势变化带来的各种机遇，结合本地实际，研究和提出对经济发展和结构调整的宏观指导意见。加强经济社会发展政策的统筹协调，注重短期政策与长期政策的衔接配合。密切联系宏观环境变化和发展实际，加强政策储备。

**推进重大项目。**加强对全市重大项目、重点工程的市级统筹，围绕“十三五”时期经济社会发展的重点领域和关键环节，建立健全项目有序推进的长效机制，切实提高项目的建设管理水平，增强项目对经济社会发展的支撑作用。千方百计推进重大项目的开发和建设，根据《规划纲要》对重大建设项目设定标准和原则以及相应的扶持办法，结合实际情况适时调整、动态管理。在实

施项目建设中，必须坚持以《规划纲要》为依据，制定科学合理、符合实际、经得起实践和时间检验的项目建设规划。坚持规划先行，加强方案论证，推进集约建设，强化科学管理，提高重大工程项目的综合效益。

**统筹资金投入。**进一步深化财政改革，加强财政财务管理和财源建设，确保财政收入持续稳定增长。充分发挥财政资金的引领带动作用，完善融资平台建设，多元化开辟融资渠道。优化财政支出结构和政府投资结构，优先安排涉及民生、公共服务和城乡一体化等领域的财政支出和项目投入。进一步统筹、规范、透明使用财政资金，提高政府投资的引导力和带动力，鼓励社会投资。

### 第三节 开展规划实施监督评估

依法开展《规划纲要》实施的监督和评估，强化动态管理，努力提高规划实施的效果。

**加强规划实施评估。**建立健全规划实施的考核、评价机制，推动“十三五”规划的顺利实施。完善规划指标体系的评价和统计制度，确保统计数据权威、准确和及时，加强规划实施的跟踪分析。健全规划评估机制，组织开展规划实施中期和期末评估，评估报告提请市人大常委会审议。创新评估方式，探索开展年度评估，引入第三方评估机构参与评估，增强《规划纲要》评估的准确性和广泛性。

**广泛动员社会监督。**加强规划宣传，不断提高公众规划意识，

让更多的社会公众通过法定程序和渠道参与规划的实施和监督，形成共同参与规划实施和依照规划办事的良好氛围。着力推进《规划纲要》实施的信息公开，健全政府与企业、群众的信息沟通和交流机制，提高规划实施的民主化程度和公开透明度。发挥新闻媒体、群团组织的桥梁和监督作用，促进各级各类规划有效实施。