

## 國務院關於中西部地區承接產業轉移的指導意見

國發〔2010〕28號

各省、自治區、直轄市人民政府，國務院各部委、各直屬機構：

產業轉移是優化生產力空間布局、形成合理產業分工體系的有效途徑，是推進產業結構調整、加快經濟發展方式轉變的必然要求。當前，國際國內產業分工深刻調整，我國東部沿海地區產業向中西部地區轉移步伐加快。中西部地區發揮資源豐富、要素成本低、市場潛力大的優勢，積極承接國內外產業轉移，不僅有利于加速中西部地區新型工業化和城鎮化進程，促進區域協調發展，而且有利于推動東部沿海地區經濟轉型升級，在全國範圍內優化產業分工格局。為進一步指導中西部地區有序承接產業轉移，完善合作機制，優化發展環境，規範發展秩序，現提出以下意見：

### 一、總體要求

(一) 指導思想。深入貫徹落實科學發展觀，緊緊抓住國際國內產業分工調整的重大機遇，以市場為導向，以自願合作為前提，以結構調整為主線，以體制機制創新為動力，著力改善投資環境，促進產業集中布局，提升配套服務水平；著力在承接中發展，提高自主創新能力，促進產業優化升級；著力加強環境保護，節約集約利用資源，促進可持續發展；著力引導勞動力就地就近轉移就業，促進產業和人口集聚，加快城鎮化步伐；著力深化區域合作，促進要素自由流動，實現東中西部地區良性互動，逐步形成分工合理、特色鮮明、優勢互補的現代產業體系，不斷增強中西部地區自我發展能力。

### (二) 基本原則。

——堅持市場導向，減少行政幹預。遵循市場規律，尊重各類企業在產業轉移中的主體地位，充分發揮市場配置資源的基礎性作用；注重規劃和政策引導，改善投資環境，完善公共服務，規範招商引資行爲。

——堅持因地制宜，加強分類指導。從各地實際情況出發，立足比較優勢，合理確定產業承接發展重點，防止低水平重復建設；進一步優化產業空間布局，引導產業集聚，推動重點地區加快發展。

——堅持節能環保，嚴格產業準入。加強生態建設，注重環境保護，強化污染防治，嚴禁污染產業和落後生產能力轉入；發展循環經濟，推進節能減排，促進資源節約集約利用，提高產業承載能力。

——堅持深化改革，創新體制機制。深化重點領域和關鍵環節改革，突破發展瓶頸，優化發展環境，增強發展活力和動力；擴大對內對外開放，加強區域互動合作，建立利益共享機制，實現良性競爭、互利共贏。

### 二、因地制宜承接發展優勢特色產業

依托中西部地區產業基礎和勞動力、資源等優勢，推動重點產業承接發展，進一步壯大產業規模，加快產業結構調整，培育產業發展新優勢，構建現代產業體系。

(三) 勞動密集型產業。承接、改造和發展紡織、服裝、玩具、家電等勞動密集型產業，充分發揮其吸納就業的作用。引進具有自主研發能力和先進技術工藝的企業，吸引內外資參與

企業改制改組改造，推廣應用先進適用技術和管理模式，加快傳統產業改造升級，建設勞動密集型產業接替區。

(四) 能源礦產開發和加工業。積極吸引國內外有實力的企業，大力發展能源礦產資源開發和精深加工產業，加快淘汰落後產能。在有條件的地區適當承接發展技術水平先進的高載能產業。加強資源開發整合，允許資源富集地區以參股等形式分享資源開發收益。

(五) 農產品加工業。發揮農產品資源豐富的優勢，積極引進龍頭企業和產業資本，承接發展農產品加工業、生態農業和旅遊觀光農業。推進農業結構調整和發展方式轉變，加快農業科技進步，完善農產品市場流通體系，提升產業化經營水平。

(六) 裝備製造業。引進優質資本和先進技術，加快企業兼並重組，發展壯大一批裝備製造企業。積極承接關聯產業和配套產業，加大技術改造投入，提高基礎零部件和配套產品的技術水平，鼓勵有條件的地方發展新能源、節能環保等產業所需的重大成套裝備製造，提高產品科技含量。

(七) 現代服務業。適應新型工業化和居民消費結構升級的新形勢，大力承接發展商貿、物流、文化、旅遊等產業。積極培育軟件及信息服務、研發設計、質量檢驗、科技成果轉化等生產性服務企業，發展相關產業的銷售、財務、商務策劃中心，推動服務業與製造業有機融合、互動發展。依托服務外包示范城市及省會等中心城市，承接國際服務外包，培育和建立服務貿易基地。

(八) 高技術產業。發揮國家級經濟技術開發區、高新技術產業開發區的示范帶動作用，承接發展電子信息、生物、航空航天、新材料、新能源等戰略性新興產業。鼓勵有條件的地方加強與東部沿海地區創新要素對接，大力發展總部經濟和研發中心，支持建立高新技術產業化基地和產業“孵化園”，促進創新成果轉化。

(九) 加工貿易。改善加工貿易配套條件，提高產業層次，拓展加工深度，推動加工貿易轉型升級，鼓勵加工貿易企業進一步開拓國際市場，加快形成布局合理、比較優勢明顯、區域特色鮮明的加工貿易發展格局。發揮沿邊重點口岸城鎮區位和資源優勢，努力深化國際區域合作，鼓勵企業在“走出去”和“引進來”中加快發展。

### 三、促進承接產業集中布局

加強規劃統籌，優化產業布局，引導轉移產業向園區集中，促進產業園區规范化、集約化、特色化發展，增強重點地區產業集聚能力。

(十) 引導轉移產業向園區集中。把產業園區作為承接產業轉移的重要載體和平臺，加強園區交通、通信、供水、供氣、供電、防災減災等配套基礎設施建設，增強園區綜合配套能力，引導轉移產業和項目向園區集聚，形成各具特色的產業集群。發揮園區已有重點產業、骨幹企業的帶動作用，吸引產業鏈條整體轉移和關聯產業協同轉移，提升產業配套能力，促進專業化分工和社會化協作。

(十一) 規範發展產業園區。統籌規劃產業園區建設，合理確定產業定位和發展方向，形成布局優化、產業集聚、用地集約、特色明顯的產業園區體系。支持符合條件的產業園區擴區升級。支持發展條件好的產業園區拓展綜合服務功能，促進工業化與城鎮化相融合。因地制宜發展特色產業園區，大力推進園區整合發展，避免盲目圈地布點和重復建設，防止一哄而起。

(十二) 發揮重點地區引領和帶動作用。按照推動形成主體功能區的要求，合理調整產業

布局，在中西部地區著力培育和壯大一批承載能力強、發展潛力大、經濟實力雄厚的重點經濟區（帶），促進產業集聚發展，發揮規模效應，提高輻射帶動能力。

#### 四、改善承接產業轉移環境

完善基礎設施保障，加強公共服務平臺建設，打破地區封鎖，消除地方保護，為承接產業轉移營造良好的環境。

（十三）完善承接地交通基礎設施。加強區域間交通幹線和區域內基礎交通網建設，加快發展多式聯運，構建便捷高效的綜合交通運輸體系。促進物流基礎設施資源整合和有效利用，完善現代物流體系，進一步降低物流成本。

（十四）強化公共服務支撐。發展跨區域產業技術創新戰略聯盟，建立完善公共信息、公共試驗、公共檢測、技術創新等服務平臺，規範發展技術評估、檢測認證、產權交易、成果轉化等中介機構。加快社會誠信體系建設，建立區域間信用信息共享機制。

（十五）改善營商環境。規範政府行爲，防止越位和錯位，不得採取下硬性指標等形式招商引資，清理各種變相優惠政策，避免盲目投資和惡性競爭。整頓和規範市場秩序，促進投資貿易便利化。推進依法行政，加強知識產權保護，完善法制環境，保障投資者權益。

#### 五、加強資源節約和環境保護

將資源承載能力、生態環境容量作為承接產業轉移的重要依據，加強資源節約和環境保護，推動經濟發展與資源、環境相協調。

（十六）嚴把產業準入門檻。產業承接必須符合區域生態功能定位，嚴禁國家明令淘汰的落後生產能力和高耗能、高排放等不符合國家產業政策的項目轉入，避免低水平簡單復制。全面落實環境影響評價制度，對承接項目的備案或核準嚴格執行有關能耗、物耗、水耗、環保、土地等標準，做好水資源論證、節能評估審查、職業病危害評價等工作。加強承接產業轉移中的環境監測。

（十七）推進資源節約集約利用。加強耕地資源保護，防止在承接產業轉移中侵佔基本農田。制定相關行業建設用地控制標準，推廣多層標準廠房建設，提高土地投資強度和用地密度。加強水資源保護和合理利用，建立和推行用水定額管理制度，大力提高廢污水處理回用率。鼓勵企業採用節能、節水、節材、環保先進適用技術，改造生產流程及實施相關項目建設，降低單位產出的能源資源消耗。鼓勵和支持承接產業轉移園區發展循環經濟。

（十八）加大污染防治和環境保護力度。加強產業園區污染集中治理，建設污染物集中處理設施並保證其正常運行，實現工業廢棄物循環利用。大力推行清潔生產，加大企業清潔生產審核力度。嚴格執行污染物排放總量控制制度，實現污染物穩定達標排放，完善節能減排指標、監測和考核體系。加強對生態系統的保護，著力改善生態環境。

#### 六、完善承接產業轉移體制機制

完善政府管理與服務，提高行政效能，深化經濟體制改革，推動區域合作向縱深發展，創新產業承接模式，探索建立合作發展、互利共贏新機制。

（十九）深化行政管理和經濟體制改革。加快轉變政府職能，減少行政審批，簡化辦事程序，提高服務效率。推動相關行政許可跨區域互認，做好轉移企業工商登記協調銜接。繼續推進國有企業改革，大力發展非公有制經濟，進一步放寬市場準入，擴大民間投資的領域和範圍。發展和完善土地、資本、勞動力、技術等要素市場，促進生產要素優化配置。加快資源型產品

價格和環保收費改革。

(二十) 創新園區管理模式和運行機制。鼓勵中西部地區通過委托管理、投資合作等多種形式與東部沿海地區合作共建產業園區，積極探索承接產業轉移新模式，實現優勢互補、互利共贏。支持中西部毗鄰地區之間合作共建產業園區，創新管理體制和運行機制，實現資源整合、聯動發展。

(二十一) 加強區域互動合作。推動建立省際間產業轉移統籌協調機制、重大承接項目促進服務機制等，引導和鼓勵東部沿海地區產業向中西部地區有序轉移。充分發揮行業協會、商會的橋梁和紐帶作用，搭建產業轉移促進平臺。提升各類大型投資貿易會展活動的質量和水平。在中西部條件較好的地方設立承接產業轉移示范區，充分發揮其典型示范和輻射帶動作用。做好產業轉移與對口支援、對口幫扶工作的銜接。

### 七、強化人力資源支撐和就業保障

大力發展職業教育和培訓，促進農村勞動力轉移，加強人才開發和就業服務，完善社會保障制度，為承接產業轉移提供必要的人力資源和智力支持。

(二十二) 加強職業技能培訓。加快職業教育基礎能力建設步伐，健全職業教育培訓網絡，重點建設一批高水平職業院校，推進公共實訓基地建設。落實就讀中等職業學校逐步免學費政策和職業培訓補貼政策。支持職業院校面向產業轉移需要，新增和調整相關專業，定向培養中高級技工和熟練工人。落實農民工培訓補貼政策，切實做好農民工培訓工作。

(二十三) 完善就業和社會保障服務。健全就業服務體系，培育和完善統一開放、競爭有序的人力資源市場。鼓勵各地引導社會資金投資建設適合農民工租住的住房，改善農民工居住條件。支持農村勞動力轉移就業和返鄉創業，加快建立和完善社會保險關係轉移接續機制。

(二十四) 引進高層次人才。創新高層次人才引進、使用、激勵和服務保障機制，積極為高層次人才搭建創新創業平臺。推動人才合理流動，實行來去自由的政策，吸引東部沿海地區和海外高層次人才根據本人意願在中西部地區落戶。

### 八、加強政策支持和引導

為進一步改善中西部地區投資環境，引導和支持產業有序轉移和科學承接，在財稅、金融、投資、土地等方面給予必要的政策支持。

(二十五) 財稅政策。中央財政通過加大轉移支付等政策，支持中西部地區改善民生和促進基本公共服務均等化，優化產業承接環境。對中西部地區符合條件的國家級經濟技術開發區和高新技術開發區公共基礎設施項目貸款實施財政貼息。對投資中西部地區國家鼓勵類產業和外商投資優勢產業的項目，在投資總額內進口的自用設備，按規定免徵關稅。完善和規範物流企業營業稅差額納稅辦法。

(二十六) 金融政策。鼓勵和引導金融機構對符合條件的產業轉移項目提供信貸支持。鼓勵金融機構在風險可控的前提下為東部地區企業並購、重組中西部地區企業提供支持。支持中西部地區金融機構參與全國統一的同業拆借市場、票據市場、債券市場、外匯市場和黃金市場的投融資活動。鼓勵和引導外資銀行到中西部地區設立機構和開辦業務。有序推進村鎮銀行、貸款公司等新型農村金融機構試點工作。支持符合條件的企業發行企業債券、中期票據、短期融資券、企業集合債券和上市融資。

(二十七) 產業與投資政策。修訂產業結構調整指導目錄和政府核準投資項目目錄，強化

對產業轉移的引導和支持。根據中西部地區產業發展實際，研究制定差別化產業政策，適當降低中西部地區鼓勵類產業門檻，適當下放核準權限。根據《外商投資產業指導目錄》修訂情況，加快修訂《中西部地區外商投資優勢產業目錄》，增加勞動密集型產業類別。對符合國家產業政策的產業轉移項目，根據權限優先予以核準或備案。支持在有條件的地方建設國家高技術產業基地。鼓勵省級技術改造等財政專項資金優先用于符合條件的產業轉移項目。支持中西部地區根據產業發展和自主創業的需要，設立產業投資基金和創業投資基金。

(二十八) 土地政策。在堅持節約集約用地的前提下，進一步加大對中西部地區新增建設用地年度計劃指標的支持力度，優先安排產業園區建設用地指標。嚴格執行工業用地最低出讓價標準，進一步完善體現國家產業政策導向的最低價標準實施政策。探索工業用地彈性出讓和年租制度。

(二十九) 商貿政策。支持在條件成熟的地區設立與經濟發展水平相適應的海關特殊監管區域或保稅監管場所。支持有條件的沿邊地區設立邊境經濟合作區、跨境經濟合作區。培育和建設一批加工貿易梯度轉移重點承接地。對加工貿易重點企業給予貸款支持。加大對“大通關”建設和口岸建設的支持力度，推進中西部地區與東部省份的區域通關改革。

(三十) 科教文化政策。鼓勵東部地區轉讓先進技術，大力發展跨區域產業技術創新聯盟，促進中西部地區完善產業技術創新體系。加大對產業園區技術創新體系建設、知識產權運用以及自主知識產權產業化的支持力度，提高集成創新和再創新能力。鼓勵東部地區高校、科研機構、企業與中西部地區開展多種形式的產學研合作，推動有條件的企業在中西部地區建立研發機構和中試基地。支持中西部地區高等學校提升人才培養與創新服務能力，結合產業轉移重點辦好特色專業。支持中西部地區文化產業振興發展，加強公共文化服務體系建設，合理開發利用和保護歷史文化資源，營造良好的人文環境。

引導和支持中西部地區承接產業轉移，是深入實施西部大開發和促進中部地區崛起戰略的重大任務。各地區、各部門要進一步統一思想，提高認識，切實加強工作指導，認真落實各項政策措施。中西部地區要結合自身實際，制定具體實施方案，完善各項配套措施，有序推進承接產業轉移工作。國務院有關部門要按照職能分工，加強協作配合，在政策實施、體制創新等方面給予指導和支持，注意研究新情況、解決新問題，推動中西部地區承接產業轉移工作健康開展。

國務院

二〇一〇年八月三十一日

資料來源: 中華人民共和國中央人民政府網站

[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2010-09/06/content\\_1696516.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2010-09/06/content_1696516.htm)