

# 推进资源型地区高质量发展 “十四五”实施方案

资源型地区是依托本地矿产、森林等自然资源开采、加工发展起来的特殊类型区域。推进资源型地区高质量发展，是维护国家资源能源安全的重要保障，是健全区域协调发展体制机制的重要环节，是加快补齐转型发展短板的重要举措。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，推进资源型地区“十四五”时期高质量发展，提出以下实施方案。

## 一、总体要求

### （一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，坚持系统观念，更好统筹发展和安全，推进资源型地区高质量发展，着力激发创新活力，着力完善体制机制，着力夯实转型基础，着力补齐民生短板，加快形成内生动力强劲、人民生活幸福、生态环境优美的高质量发展新局面。

## （二）基本原则。

尊重规律，加快转型。科学把握矿产资源不可再生的自然规律，遵循资源型地区阶段性演进发展的经济规律，有效整合各类生产要素，提高要素配置效率，主动调整优化经济结构，推动资源型地区加快转型升级、持续健康发展。

分类施策，因地制宜。充分考虑各资源型地区发展水平、资源条件和要素禀赋差异，发挥各地比较优势，明确转型方向和发展重点，因地制宜、精准制定政策措施，蹚出各具特色的转型发展新路子。

市场主导，政府引导。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发市场主体活力，加快建成统一开放、竞争有序、制度完备、治理完善的高标准市场体系。更好发挥政府作用，加强政府引导，持续优化营商环境，积极营造良好政策环境。

尽力而为，量力而行。立足资源型地区发展客观实际，充分调动各方面积极性和创造性，坚持问题导向、目标导向，聚焦经济社会发展的突出短板和薄弱环节，科学合理确定转型目标、建设规模和民生标准，稳步提升转型成效。

## （三）主要目标。

到 2025 年，资源型地区资源能源安全保障能力大幅提升，经济发展潜力充分发挥，创新引领、加快转型、多元支撑的现代产业体系基本建立，公共服务体系普遍覆盖，绿色宜居环境初步形成，民生福祉不断增进。展望到 2035 年，资源保障有力、经济充

满活力、生态环境优美、人民安康幸福的资源型地区高质量发展目标基本实现，与全国同步基本实现社会主义现代化。

## 二、保障国家资源能源安全

（四）统筹资源能源开发与保护。加强对战略性矿产资源调查评价、勘查和开发利用的统一规划，建立安全可靠的资源能源储备、供给和保障体系，提升资源能源供给体系对国内需求的适配性。按照资源型地区资源环境特征，强化国土空间规划和用途管制，落实永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界等空间管控边界，确保资源能源的有序开发利用和保护。

（五）提高资源能源利用水平。提高重要矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用水平，建立科学合理的循环利用模式。大力推进绿色矿山建设，加大已有矿山改造升级力度，新建、扩建矿山全部达到标准要求。推动战略性矿产资源开发与下游行业耦合发展，支持资源型企业的低碳化、绿色化、智能化技术改造和转型升级，统筹有序做好碳达峰碳中和工作。

（六）加强资源能源保障能力建设。依据资源禀赋、开发利用等情况，布局一批能源资源基地和国家规划矿区，打造战略性矿产资源稳定供应的核心区。实施矿产地储备工程，构建产品、产能和产地相结合的战略性的矿产资源储备体系。加大石油、天然气、铜、铬、钨、稀土、晶质石墨等战略性矿产资源勘查，做好重要矿产资源战略接续。

## 三、引导资源型地区创新发展

（七）提升科技创新能力。引导资源型地区大力促进科技创新，营造更加开放、公平、灵活的创新创业环境，引进和培养一批创新型技能型人才和团队，补齐转型发展的技术和人才短板。强化企业创新主体地位，整合各类创新资源，加强资源能源开采利用等关键技术和重大装备的研发攻关，提升行业创新发展水平。围绕共性技术研发、工程示范和产业发展，鼓励开展跨区域、跨行业创新合作，探索形成多主体、多元化、多方位创新驱动发展的新路径。

（八）加快新旧动能转换。依托国家和省级实验室、产业创新中心、工程研究中心等，建立特色创新创业平台，进一步提升关键核心技术、重点产品的科技攻关和成果转化能力。加快5G、云计算、大数据中心等新型基础设施建设，鼓励发展新一代信息技术、人工智能、集成电路、高端装备、新材料、物联网、生物医药等产业，推动新技术与传统产业融合发展。支持传统资源型企业建设智能工厂和智慧园区。

（九）提升产业链供应链竞争力。加强创新链和产业链对接，持续挖掘和巩固提升比较优势，积极发展装备制造、精细化工、新能源等产业，提升产业链的创新能力和附加值，培育一批新兴支柱产业。鼓励资源型地区积极融入全球供应链，支持加快构建自主可控、安全高效的资源能源供应链体系。

#### **四、促进资源型地区协调发展**

（十）推动区域协同发展。支持资源型地区结合本地实际积

极融入京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大发展战略。根据国家战略导向和发展重点，充分考虑资源环境承载能力和比较优势，推动资源型地区与周边中心城市、省会城市的合作，对接先进生产要素和创新资源，促进资本、人才和技术等生产要素流动，加强跨区域产业合作园区建设，探索“飞地经济”发展模式，优化产业和城镇空间布局。

（十一）引导资源富集地区转型发展。加强资源富集地区就地转化能力建设，鼓励具备产业基础和技术优势的地方开展资源精深加工。提高资源型产业技术和综合集成水平，促进传统产业改造升级，加快发展与资源精深加工密切相关的新材料、新能源、节能环保、高端装备制造等战略性新兴产业，配套发展现代物流、金融服务、工程设计、管理咨询等生产性服务业，以资源精深加工带动构建多元化产业体系。促进资源开发与新型城镇化建设和生态保护协调发展，健全新兴产业扶持、利益分配共享等机制。

（十二）支持资源枯竭地区可持续发展。资源枯竭地区转型发展首先要解决好民生问题、保障好困难群众生活，完善基础设施和基本公共服务配套，提高民生保障水平。强化国有企业支持资源枯竭地区转型的责任，持续加大投入力度。大力培育接续替代产业，扶持劳动密集型企业 and 中小微企业发展，打造一批接续替代产业园区和集聚区。深入实施采煤沉陷区综合治理工程和独

立工矿区改造提升工程，支持开展重大安全隐患区居民避险搬迁、生态修复和环境整治、基础设施和公共服务设施、接续替代产业平台等项目建设，有效改善矿区的生产生活条件。

（十三）加强基础设施提质增效。强化资源能源开发地干线通道规划建设，加强资源型地区相关连接通道建设。有序推进煤炭、矿石、石油等输送专线建设，多种方式统筹布局货运枢纽站场。加快矿区与所属地市城区交通设施互联互通。支持有条件的地区加快建设机场、铁路，推进客运站改扩建或迁建新建，切实改善群众出行条件。

## 五、推动资源型地区绿色发展

（十四）开展生态环境综合治理。严格落实资源开采相关各项生态保护和污染防治措施，坚持边开采、边治理，同步恢复治理资源开采引发的植被破坏、水土流失、采空沉陷、土地盐碱化、水位沉降、重金属污染等生态环境问题，防范闭坑矿山的潜在污染风险。按照“谁破坏、谁治理”、“谁修复、谁受益”的原则，落实企业和地方政府主体责任，探索第三方治理模式，加快解决工矿废弃地、矸石山、尾矿库、特大露天矿坑等历史遗留问题。强化森林管理与保护，加快森林资源培育与恢复，因地制宜实施天然林资源保护、退耕还林还草、荒漠化治理等林草重点工程。

（十五）加快形成绿色生产方式。推动资源能源绿色开发，坚持科学勘查、有序开采、清洁生产、高效利用，加大对矿产资

源储量、开发潜力和生态环境影响的综合评价，合理调控开采规模、时序和强度，全面落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单。推进接续产业绿色制造，推广清洁生产工艺、技术和生产设备，推进水资源节约集约利用，提高传统高消耗、高排放行业的清洁生产水平。鼓励废弃物减量、资源化利用和无害化处置，促进原材料、能源梯级利用和高效产出。严格执行重点行业环境准入和排放标准，坚决淘汰落后和过剩产能。

（十六）建设生态宜居环境。统筹地下资源能源开发与地上城镇发展，引导已有开发项目逐步有序退出主城区，及时修复因资源能源开采导致受损的生态环境，优化生产、生活、生态空间布局。保护城乡自然山水格局和历史人文风貌，推进城市绿道和生态廊道建设。大力推进城市更新改造，构建环境宜人、出行便捷、生活舒适、安全韧性的宜居环境。培育和践行绿色文化，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，打造一批绿色城市。

## **六、加快资源型地区开放发展**

（十七）积极参与国际资源能源和产业合作。立足国内需求，鼓励资源型地区积极参与协同推进国际国内资源能源市场融合发展，培育跨境资源能源贸易产业。鼓励企业以市场为导向开展资源能源国际合作，建设境外资源能源开发基地。积极参与高质量共建“一带一路”，带动矿山机械、化工设备、环保设备和特色农产品等走向国际市场。推动资源型地区企业和研究机构间

的国际合作交流。

（十八）提高资源型地区对外开放水平。进一步优化营商环境，深入推进“放管服”改革，营造良好市场环境，降低进出口环节制度性交易成本。引入多元化投资者，激发市场主体竞争活力。支持符合条件的地区按程序申请设立综合保税区，提升资源型地区对外贸易水平。

## 七、支持资源型地区共享发展

（十九）提高普惠性公共服务水平。围绕公共服务设施提标扩面，加快补齐短板弱项，提升设施共建共享水平。推进义务教育均衡发展和城乡一体化，扩大普惠性学前教育资源，继续加大对困难地区和薄弱学校的支持力度。扎实做好常态化疫情防控，增强矿区医疗机构综合能力，提高矿业工人职业病诊疗水平。引导社会力量建设托育和养老服务设施。传承发扬并充分利用资源型地区创业建设历程中的精神文化资源，建设一批博物馆、纪念馆和教育示范基地。推动公共健身设施建设，提升开放使用效益。更新改造老旧破损的供水供气设施，按需发展热电联产集中供热，完善垃圾无害化处理设施、污水集中处理设施。

（二十）提高居民基本生活保障水平。坚持应保尽保，健全统筹城乡、可持续的社会保险制度，稳步提高保障水平。推动失业保险、工伤保险省级统筹，健全重大疾病医疗保险和救助制度。健全灵活就业人员社保制度。完善社会救助、社会福利政策，改善困难矿工、群众的生活状况。

（二十一）着力稳定和促进就业。强化就业优先政策，有效防范因资源枯竭、产业波动导致的规模性失业风险，进一步加强下岗矿工、停产企业员工、农民工的职业技能培训，多措并举解决居民就业问题。提升就业质量，加强公共实训基地建设，推动创业基础平台共建共享，建设高水平、专业化的产教融合实训基地，为接续替代产业发展提供技术工人、管理人员和创业人才。

## 八、政策支持与组织保障

（二十二）加强组织领导。坚持和加强党的全面领导，强化地方主体责任，广泛动员全社会力量，共同推进资源型地区高质量发展。国家发展改革委要牵头强化工作协同，做好统筹协调，国务院各有关部门要按照职能分工，在项目建设、资金投入、体制机制创新等方面给予积极支持。各有关省（区、市）人民政府要切实负起责任，制定省级实施方案，研究出台配套政策措施。各资源型地区要主动作为，确保各项重点任务落到实处，探索可复制可推广的经验做法。方案实施涉及的重大事项、重大政策和重大项目要按程序报批。

（二十三）健全长效机制。完善资源能源开发秩序约束机制，严格执行勘查开发准入和分区管理制度，协调推进资源能源开发与城市可持续发展。健全资源性产品价格形成机制，使价格灵活反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本。落实接续替代产业扶持机制，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，调动社会力量，推动接续替代产业发展。健全资源开发补偿

和利益分配共享机制，监督资源开发主体承担生态修复和环境整治等方面的责任和义务。完善对资源型地区转型发展情况的动态监测和评估机制，适时调整优化资源型地区名单。

（二十四）完善配套政策。继续通过资源枯竭城市转移支付对相关地区予以支持。继续安排中央预算内投资支持实施采煤沉陷区综合治理工程和独立工矿区改造提升工程。开展资源枯竭城市转型绩效评价工作，强化评价结果运用。推动资源型地区可持续发展示范区和转型创新试验区建设。引导和鼓励各类金融机构在风险可控前提下加大对资源型地区转型的信贷支持力度，支持符合条件的企业上市融资、发行债券。历史遗留矿山废弃建设用地修复后，在符合国土空间规划前提下可作为城镇建设用地使用。积极推进采煤沉陷区、独立工矿区等重点地区土地复垦，对具备复垦条件的建设用地，可按照城乡建设用地增减挂钩政策和工矿废弃地复垦利用政策实施复垦。有关省（区、市）在安排年度新增建设用地等指标时，要充分考虑资源型地区转型重大项目用地需求，支持符合条件的建设项目纳入耕地占补平衡国家统筹。支持因历史原因导致地域狭小的独立工矿区有序进行行政区划调整，拓展转型发展空间。