

山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2022〕29号

山西省人民政府办公厅 关于印发山西省推进资源型地区高质量发展 “十四五”实施方案的通知

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

《山西省推进资源型地区高质量发展“十四五”实施方案》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

山西省人民政府办公厅

2022年4月7日

（此件公开发布）

山西省推进资源型地区高质量发展 “十四五”实施方案

山西省是典型的资源型经济省份，推进资源型地区高质量发展是全方位推动高质量发展的必由之路。为加快推动我省资源型地区“十四五”期间高质量发展，按照国家发展改革委、财政部、自然资源部印发的《推进资源型地区高质量发展“十四五”实施方案》（发改振兴〔2021〕1559号）精神，结合我省实际，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，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真贯彻落实习近平总书记考察调研山西重要指示精神，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，抢抓构建新发展格局机遇，按照省委全方位推动高质量发展的目标要求，以深化供给侧结构性改革为主线，以国家资源型经济转型综合配套改革试验区建设为统领，以碳达峰碳中和为牵引，坚持统筹发展和安全，着力保障国家能源安全，全力构建支撑高质量发展的现代产业体系，优化发

展布局,深化改革开放,厚植生态底色,增进民生福祉,在高质量发展上不断取得新突破,努力在转型发展上率先蹚出一条新路来。

(二)基本原则

尊重规律,科学转型。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,坚持问题导向、目标导向,科学合理谋划转型发展目标、重点任务和政策体系,尽力而为、量力而行,稳步提升高质量发展成效。

分类施策,因地制宜。充分考虑各地发展水平、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,强化企业主体地位,激发企业发展活力和创新能力;更好发挥政府作用,转变政府职能,健全部门协调配合机制,积极营造良好环境。

示范引领,整体推进。注重试点先行、以点带面,聚焦资源型地区发展的重点区域和关键领域,及时总结经验并加以推广,带动全省各领域高质量发展,加快形成一批可复制、可推广的制度性经验。

(三)主要目标

到2025年,国家资源型经济转型综合配套改革试验区示范效应不断显现,能源革命综合改革试点取得明显成效,国家能源安全

保障能力大幅提升。全社会研发经费投入占 GDP 比重明显提升，支撑高质量发展的现代产业体系初步形成。矿山地质环境根本改善，生态功能和环境质量不断提升。民生保障不断增进，居民人均可支配收入增速明显超过全国平均水平。展望到 2035 年，资源型经济转型任务全面完成，为能源革命和资源型地区高质量发展贡献出“山西方案”，在全国发展大格局中的战略地位显著提高，与全国同步基本实现社会主义现代化。

二、深化能源革命综合改革试点，增强国家能源安全保障能力

(四)推动资源智能绿色安全开发。立足全国能源需求，合理控制总量，以晋北、晋中、晋东三大煤炭基地为重点，在确保煤炭供应安全兜底保障的基础上，加快煤矿产能核增手续办理，积极布局矿井产能接续项目。加快 5G+智能矿山建设，力争建成 300 座智能化矿井，逐步实现煤矿开采“少人化、无人化、安全高效”变革。全面推进绿色矿山建设，因地制宜推广矸石返井、充填开采、保水开采、无煤柱开采等煤炭绿色开采技术。建立健全煤炭储备体系，增强煤炭稳定供应、市场调节和应急保障能力。实施非常规天然气增储上产行动，建设国家非常规天然气基地。加大对主焦煤等特殊和稀缺煤种的保护性开发力度，积极开展煤层气、铁、铜、铝、石墨等战略性矿产资源勘查，建立省级成品油储备。（责任单位：省能源局、省工信厅、省发展改革委、省自然资源厅、省粮食和储备

局,相关市人民政府)

(五)提升煤炭清洁高效利用水平。坚持煤炭全产业链绿色发展,加快煤炭由燃料向原料、材料、终端产品转变。严控煤电建设规模,有序关停淘汰落后煤电机组。大力推动煤电机组节能降碳改造、灵活性改造、供热改造“三改联动”,有序开展超超临界改造。积极布局高参数、大容量先进煤电机组,力争“十四五”末煤电装机达到 8900 万千瓦。探索煤炭低碳使用新路径,开展“分质分级、能化结合、集成联产”新型煤炭利用项目示范,鼓励企业创建节约集约与综合利用示范矿山。(责任单位:省能源局、省工信厅、省自然资源厅)

(六)构建绿色多元能源供给体系。坚持集中式和分布式并举,提升风电、光电规模。开展沉陷区、盐碱地、荒山荒坡等光伏基地项目建设,有序推进整县屋顶分布式光伏开发试点建设。培育一批甲醇行业优势企业,发展甲醇全产业链。加快地热资源勘探开发,支持太原、忻州、运城、大同等市创建地热供暖示范区,支持大同开展高温地热发电示范。开展临汾、长治等生物质能源综合利用项目试点。开展源网荷储一体化和多能互补项目示范。积极推进“新能源+储能”试点,加快垣曲、浑源等抽水蓄能项目建设,力争每年新开工 2—3 个项目。积极有序发展氢能。力争“十四五”末新能源和清洁能源装机容量占比达到 50%、发电量占比达

到 30%。(责任单位:省能源局、省发展改革委、省工信厅、省自然资源厅,相关市人民政府)

(七)强化能源外送设施建设。持续推进“公转铁”运输结构调整工程,有序推进煤炭运输专线建设,统筹布局货运枢纽站场。实施特高压及外送通道重点电网工程,重点推进山西—京津唐等面向华东、华北、华中等受电地区电力外送通道建设,力争“十四五”末电力外送能力达到 5000—6000 万千瓦。加强电网建设,推动新型电力系统建设。推进非常规天然气外输通道与周边区域输气管网互联互通,为京津冀地区提供清洁能源供应。支持各类投资主体投资建设储气调峰设施,建成多层次储气调峰体系。(责任单位:省能源局、省发展改革委、省交通厅、国网山西省电力公司)

三、提升产业含金量含新量含绿量,构建支撑高质量发展的现代产业体系

(八)改造提升传统优势产业。突出智能化、绿色化、服务化,对标全国同行业平均水平“生存线”、先进水平“发展线”,推进传统优势产业加快转向先进制造业。实施产业基础再造和产业链提升工程,运用大数据、物联网、人工智能等新一代信息技术,提高自主创新和集成创新能力,推动煤炭、钢铁、有色、焦化、化工、建材等产业向特种金属材料、新型铝镁合金、高端炭材料、化工新材料、绿色建材及装配式建筑等方向延伸,传统装备制造向高端基础零部件、

大型装备、工业母机等方向升级,实现内涵集约发展。坚持高端多元低碳发展方向,推进现代煤化工向高端碳基新材料升级拓展,打造国家级研发制造基地。(责任单位:省工信厅、省科技厅、省发展改革委)

(九)发展壮大战略性新兴产业。紧跟现代科技和产业变革步伐,推动战略性新兴产业集群化、规模化发展。实施千亿产业培育工程,支持高端装备制造、新材料、数字产业、节能环保、现代金融、现代物流等营业收入过千亿的产业提升竞争力,支持节能与新能源汽车、现代煤化工、煤成气、光机电、合成生物、现代医药和大健康等产业迈向千亿,发展壮大通航、数字创意、信创、碳化硅、蓝宝石等产业。实施未来产业培育工程,超前布局量子产业、碳基芯片、人工智能等产业。拓展5G+工业互联网、医疗、教育、智能矿山、智慧城市等应用场景,促进数字经济与实体经济深度融合。实施全产业链培育工程,推行“链长制”,培育引进一批头部企业、“链主”企业,建链补链强链,提升本地配套率,增强产业链供应链稳定性和竞争力。(责任单位:省工信厅、省科技厅、省发展改革委、省商务厅、省地方金融监管局)

(十)推动服务业提质转型。实施服务业提质增效十大行动。大力发展生产性服务业,推动科技服务、数字信息、高端商务、现代金融、现代会展等高端服务业发展,加快现代服务业同先进制造业

和现代农业深度融合。建设太原、大同、临汾国家物流枢纽。提升发展生活性服务业,推动现代商贸、体育休闲、家庭服务、养老服务等品质提升。依托五台山、云冈石窟、平遥古城等龙头景区,发展壮大文化旅游产业,打造国际知名文化旅游目的地。(责任单位:省发展改革委、省商务厅、省住建厅、省科技厅、省交通厅、省工信厅、省人社厅、省民政厅、省文旅厅、省农业农村厅、省体育局、省地方金融监管局、人行太原中心支行、山西银保监局、山西证监局)

(十一)优质高效发展特色农业。坚持稳粮保供,稳定粮食种植面积和产量,大力发展设施农业。实施优质粮食工程,提高粮食安全保障能力。坚持特优方向,积极发展有机旱作农业,持续推进农业现代化三大省级战略、十大产业集群建设,全产业链发展现代特色农业。坚持科技兴农,高水平建设晋中国家农高区,加强特优农业产业创新团队和平台建设。全力推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。(责任单位:省农业农村厅、省粮食和储备局、省乡村振兴局,晋中市人民政府)

(十二)增强三次产业同步创新能力。深入实施创新驱动、科教兴省、人才强省战略,加强基础研究、应用基础研究和自主创新,突破关键核心技术。高质量推进“111”“1331”“136”创新工程,实施一批重大科技项目,建设一批重点实验室、技术创新中心、中试基地和新型研发机构等省级创新平台。争取布局怀柔实验室山西

基地,建设半导体、智慧交通等省实验室。高标准推进山西智创城建设,构建高质量双创培育体系。深化省校合作12大基地建设,引进和培养一批创新型技能型人才和团队。(责任单位:省科技厅、省教育厅、省卫健委、省发展改革委)

四、构建“一群两区三圈”新布局,集聚高质量发展新动能

(十三)推动“一群两区三圈”协同发展。按照省委、省政府关于推动山西中部城市群高质量发展的部署要求,率先打造太原榆次太谷城市核,建设太原国家区域中心城市,辐射牵引晋中、忻州、阳泉、吕梁协同联动,构建山西中部城市群一体化发展新格局。加快太忻一体化经济区建设,加强太原、忻州产业链协作和科技资源共享,联合打造山西中部城市群发展的北引擎。高质量建设山西转型综改示范区,加快潇河现代产业新城和汾东创新城建设,持续强化山西中部城市群发展的南引擎。推动晋北、晋南、晋东南建设高质量城镇圈,促进资本、人才和技术等生产要素流动,依托各自区位优势,积极融入京津冀协同发展、呼包鄂榆城市群、关中平原城市群和中原城市群,持续拓展对外影响力。(责任单位:省发展改革委、省住建厅、省交通厅、山西转型综改示范区管委会,各市人民政府)

(十四)分类引导各类资源型地区持续健康发展。推进覆盖全省的资源富集地区煤炭产能合理布局,提升资源型产业技术水平,

培育发展与资源精深加工密切相关的新兴产业。以现代煤化工、半导体光电、装备制造、医药健康、新能源、新材料等产业为重点，推进长治国家级产业转型升级示范区建设。积极申报新的产业转型升级示范区。加快清徐国家级县城产业转型升级示范园区建设，培育新型煤化工、新能源、新材料等主导产业。支持霍州市等资源枯竭城市开发利用区外资源，大力培育接续替代产业，加快发展战略性新兴产业，重点发展光伏发电、装备制造业等接替产业。以中央预算内投资支持的泽州县、原平市、乡宁县等3个采煤沉陷区和大同云冈区、阳泉矿区、阳泉郊区、洪洞县等4个独立工矿区为重点，深入实施采煤沉陷区综合治理和独立工矿区改造提升工程，积极开展居民避险安置，完善交通、给排水、供暖、供气、供电、垃圾收运处理等基础设施以及学校、医院等服务设施，有效改善矿区生产生活条件。（责任单位：省发展改革委、省能源局、省交通厅、省住建厅，相关市人民政府）

（十五）统筹资源开发与城市发展。严格核准煤矿项目，新建资源开发项目布局必须严格按照国土空间规划管制要求，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。统筹地下资源开发和地上城镇发展，科学确定矿区周边安全距离，严格限制在城市规划区、交通干线沿线以及基本农田保护区范围内开采矿产资源，引导资源开发项目逐步有序退出城区。协调资源开

发和城市环境保护,严格开展环境影响评价。(责任单位:省能源局、省自然资源厅,相关市人民政府)

(十六)构建现代交通运输体系。推进雄忻、集大原、太绥、长邯聊高铁和太原铁路枢纽客运通道能力提升工程建设等项目,完善连接京津冀、中原等城市群的高铁网络。持续推进临猗黄河大桥及引线工程、运三高速三门峡公铁黄河大桥连接线等对外通道建设,逐步完善高速公路网体系。全力推进太忻大道、国道108线改道等项目。完成太原机场三期改扩建工程建设,推动运城、大同、临汾等支线机场改扩建,支持新建朔州、晋城机场和长治机场迁建,健全国际航线网络,完善通用航空机场布局。加强综合枢纽建设,构建太原、大同国家级综合交通枢纽。(责任单位:省发展改革委、省交通厅,相关市人民政府)

五、厚植高质量发展生态底色,加快建设美丽山西

(十七)扎实推进重点领域节能降碳。有力有序实施重点行业能效提升行动,开展煤电、钢铁、有色、焦化等重点行业节能降碳改造,力争到“十四五”末,推动我省六大传统高耗能行业能效水平达到全国平均以上。坚持“上大压小、产能置换、淘汰落后、先立后破”,坚决遏制“两高”项目盲目发展,严格落实重点行业能耗双控行动方案,落实新增可再生能源和原料用能不纳入能源消费总量控制政策。科学编制并有序实施山西碳达峰实施方案。积极参与

国家碳市场交易,探索建立碳汇补偿和交易机制。支持有条件的城市和园区申报国家级碳达峰试点,深化晋城市国家低碳试点及太原市、朔州市等省级低碳试点建设。(责任单位:省碳达峰碳中和领导小组成员单位,相关市人民政府)

(十八)扎实推进生态环境修复治理。持续开展国土绿化行动,实施天然林保护、林草植被恢复等工程,推进石太高铁生态廊道建设等标志性项目,筑牢太行山、吕梁山绿色生态屏障,力争森林覆盖率提高 2.5 个百分点。按照“谁破坏、谁治理”“边开采、边治理”原则,落实采矿企业矿区环境治理责任,推进矿山生态修复治理。加强生物多样性保护,加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系。深入实施汾河等七河及湖泊、大泉、湿地生态保护修复,努力建设黄河流域生态保护和高质量发展重要实验区。高标准实施环境质量再提升行动,深入打好蓝天、碧水、净土污染防治攻坚战,推动城市建成区及周边污染企业有序退出。(责任单位:省生态环境厅、省自然资源厅、省林草局、省发展改革委、省水利厅)

(十九)加快形成绿色生产方式。落实工业企业技术改造综合奖补政策,引导企业开展节能降耗技术改造。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,提高清洁生产水平。加快大同、临汾、阳泉、吕梁、河津、保德等国家大宗固体废弃物综

合利用示范基地建设,大力推动建筑垃圾、煤矸石、粉煤灰、尾矿、赤泥等固废综合利用。加快大同国家级绿色产业示范基地和朔州、晋城、长治国家级工业资源综合利用基地建设。推进具备条件的省级以上园区实施循环化改造,鼓励区内企业共建资源综合利用和能源梯级利用设施,推进工业余压余热、废水废气废液资源化利用。(责任单位:省能源局、省工信厅、省发展改革委、省生态环境厅,相关市人民政府)

(二十)建设生态宜居城市。实施城市更新行动,加强城镇老旧小区改造,补齐城市防洪排涝、地下管网等基础设施短板。开展历史文脉保护工程,塑造城市特色风貌。推进国家森林城市申报与建设,支持长治、晋城、临汾、运城市深度参与中原、关中—天水国家级森林城市群建设。倡导绿色消费,增加绿色产品和服务供给。推行城市生活垃圾分类和减量化处理、资源化利用,全面推广绿色建筑,加快构建绿色交通体系,实施全民节能行动,在全社会倡导简约适度、绿色低碳的生活方式。(责任单位:省住建厅、省林草局、省生态环境厅、省交通厅,各市人民政府)

六、加快融通开放步伐,打造内陆地区对外开放新高地

(二十一)打造开发区建设升级版。有序推进工业企业退城入园,持续实施“三个一批”活动,推动项目投产达效,提高开发区亩产水平和工业园区增加值占全省工业比重。支持省级以上开发区

整合或托管其他园区,鼓励国有企业、社会力量建设“区中园”。探索“飞地经济”发展模式,加强跨区域产业合作园区建设。持续深化“三化三制”改革,完善督导落实、考核评价体系,推动各类开发区争先进位、提档升级。实施市场主体倍增工程,加快“双创”提档升级,推动中小微企业和个体工商户持续成长、“四上”企业不断壮大。着力打造“三无”“三可”营商环境,推行“承诺制+标准地+全代办”优质服务,深化“一枚印章管审批”改革,研究“五有套餐”配套办法,打造“7×24小时不打烊”政府服务超市,营造高效便捷政务环境。(责任单位:省商务厅、省发展改革委、省审批服务管理局、省自然资源厅、省工信厅,各市人民政府)

(二十二)强化对外开放平台功能。高起点申建中国(山西)自由贸易试验区,建设大同、晋城、运城自贸试验区协同发展区。推进中国(太原)、中国(大同)跨境电子商务综合试验区建设。支持太原武宿综合保税区二期建设,新建阳曲、侯马综合保税区。支持太原创建全面深化服务贸易创新发展试点城市和临空经济区。完善大同、临汾、阳泉国际陆港铁路口岸作业区,开通至连云港、青岛港等港口的常态化铁水联运班列。(责任单位:省商务厅、省发展改革委,相关市人民政府)

(二十三)建设国家级承接产业转移示范区。推进晋陕豫黄河金三角承接产业转移示范区建设,创新投资合作、委托管理等模

式,建设产业转移合作园区。积极申建晋东南国家级承接产业转移示范区,支持晋城、长治在智能制造、光机电、机械、生物医药等领域实施产业链式、集群式承接产业转移重大工程。(责任单位:省发展改革委、省工信厅、省商务厅,相关市人民政府)

(二十四)深化能源领域开放合作。积极推进能源企业参与“一带一路”国际合作,推动能源装备、技术和服务等“引进来”“走出去”。充分利用中国(太原)国际能源产业博览会等平台,加强与全球能源领军企业、国外研究机构及国际组织在技术服务等方面交流。立足国内能源需求,积极融入京津冀协同发展,主动对接长三角、粤港澳大湾区,加强省际间能源交流与合作。(责任单位:省商务厅、省发展改革委、省能源局)

七、着力增进民生福祉,扎实推动共同富裕

(二十五)提升普惠性公共服务水平。促进义务教育优质均衡发展,缩小城乡、区域、学校间教育水平差距。增加学前教育供给,推动高中教育提质发展,办好特殊教育、继续教育、网络教育,完善服务全民终身学习的教育体系。加快高校“双一流”建设。实施公立医院高质量提升、深化医改提质等重点工程,布局建设省级区域医疗中心,高质量推进山西白求恩医院等国家区域医疗中心建设试点。推进紧密型县域医共体试点省建设,推动优质医疗资源下沉。加快太原、大同、运城国家级城市医联体试点建设。推进中医

药强省建设。建立矿区医院与省级三甲医院联合发展机制,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。推进各市儿童福利机构优化提质和创新转型,加强未成年人救助保护机构建设。完善社区居家养老服务网络,构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。持续实施群众文化惠民工程。(责任单位:省发展改革委、省民政厅、省卫健委、省文旅厅,相关市人民政府)

(二十六)健全多层次社会保障体系。深入推进社会保险制度改革,全面取消灵活就业人员在就业地参加城镇职工基本养老保险的户籍限制。推动失业保险基金省级统筹。建立低保标准动态调整机制,实施低收入人口动态监测。统筹完善社会救助、社会福利、优抚安置等制度,保障妇女儿童合法权益,健全老年人、残疾人、孤儿、事实无人抚养儿童、农村留守儿童关爱服务体系,发展慈善事业,提升退役军人服务保障水平。建立健全租购并举的住房制度,规范发展公共租赁住房,加快发展保障型租赁住房。压实安全生产责任,毫不松懈抓好煤矿、危险化学品、非煤矿山、道路交通、建筑施工、燃气等领域安全生产工作。(责任单位:省民政厅、省医保局、省人社厅、省退役军人厅、省住建厅、省应急厅、省残联)

(二十七)促进更加充分更高质量就业。实施就业优先战略,完善公共就业服务体系,构建常态化援企稳岗帮扶机制,多措并举

防范因资源枯竭、产业波动、产能置换导致的规模性失业风险。积极拓展新经济、新业态就业空间,多渠道支持灵活就业。优化创业扶持政策,加强创业载体建设,以创业促进就业。实施职业院校“双高”计划,推进职业院校资源整合、布局调整,稳步发展本科层次职业教育。深入开展职业技能培训提质增效工作,加强下岗矿工、停产企业职工、农民工的职业技能培训,加大高素质农民培训颁证力度。(责任单位:省人社厅、省教育厅、省发展改革委)

八、强化政策支持与组织保障

(二十八)加强组织领导。坚持和加强党的全面领导,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,保障各项任务顺利推进。省发展改革委牵头强化工作协同,做好统筹协调,在项目建设、资金投入、体制机制创新等方面予以支持。各市人民政府要围绕本方案提出的目标和任务,结合实际情况,明确工作重点,探索可复制可推广的经验做法。激励干部担当作为,全面调动各级干部干事创业的积极性。

(二十九)完善配套政策。合理使用资源枯竭城市财政转移支付资金,积极争取中央预算内采煤沉陷区综合治理工程和独立工矿区改造提升工程专项资金。根据地质安全风险、危害面积、基本生存环境等条件,认定一批省级独立工矿区,统筹安排省级资金支持开展改造提升工程。积极建设资源型地区可持续发展示范区和

转型创新试验区。开展资源枯竭城市转型绩效评价工作,强化评价结果运用。拓展金融渠道,通过优化国有金融资产配置、创新金融产品、稳健推进改制化险等举措,引导各类金融机构加大信贷支持。对具备复垦条件的农村集体建设用地,可按照城乡建设用地增减挂钩政策实施复垦。支持阳泉、晋城有序进行行政区划调整,拓展转型发展空间。

(三十)健全长效机制。各地、各部门要加强与国家相关部门沟通对接,在资金安排、项目建设、试点示范等方面争取更多支持。聚焦接续替代产业平台和跨区域基础设施等重大项目,积极争取更多政策倾斜。提升资源供给体系对国内需求的适配性,做好重要矿产资源战略接续,有序放开煤层气矿业权市场准入。推进电力现货交易试点,逐步完善能源商品市场定价机制。进一步落实新兴产业培育扶持机制,充分发挥市场机制作用,推动接续替代产业发展。健全资源开发补偿机制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责任义务。探索建立资源型地区经济生态生产总值(GEEP)核算体系,开展生态效益核算与考核。推动国有企业混合所有制改革,完善现代企业制度。完善资源型城市高质量发展监测和评估机制。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省
检察院，各人民团体，各新闻单位。
各民主党派山西省委。

山西省人民政府办公厅

2022年4月8日印发

