

“十四五”支持老工业城市和资源型城市产业转型升级示范区高质量发展实施方案

推动经济高质量发展，要把重点放在推动产业结构转型升级上，把实体经济做实做强做优。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，按照“十三五”规划《纲要》要求，国家有关部门支持在全国老工业城市和资源型城市建设了 20 个产业转型升级示范区，并制定印发了系列支持政策，初步建立了闭环政策体系和长效工作机制，推动示范区建设取得阶段性成效。按照“十四五”规划《纲要》关于建设产业转型升级示范区的要求，为推动新时代示范区高质量发展，现制定以下实施方案。

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、六中全会精神，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，健全政策体系和长效机制，支持示范区城市协同推进产业结构调整、城市更新改造、绿色低碳转型，持续增强内生发展动力，引领带动全国老工业城市和资源型城市振兴发展。

（二）发展目标。到 2025 年，示范区建设取得明显进展，支撑产业转型升级的内生动力机制、平台支撑体系、转型发展路径更

加完善。依托示范区城市建成一批特色鲜明的先进制造业基地和区域性中心城市，形成一批对全国老工业城市和资源型城市振兴发展可复制可推广的经验，为推进产业基础高级化和产业链现代化，推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展区域经济布局，实现经济社会发展全面绿色低碳转型发挥重要的支撑作用。

——以科技创新和体制机制创新为引领的产业转型升级动力机制更加完善。形成以企业为主体、市场为导向、人才为支撑、产学研用相结合的创新体系，形成工业化和信息化融合发展、先进制造业和现代服务业融合发展的新格局。

——以产业园区和产城融合发展为载体的产业转型升级支撑体系更加完善。建设集聚发展、用地集约、特色鲜明的产业转型升级示范园区，建设产业特色鲜明、创新要素集聚、业态体系完整的产业集群，显著增强城市人口和经济承载能力。

——以智能化和绿色化改造为重点的产业转型升级发展路径更加完善。推进数字技术与经济社会发展和产业发展各领域广泛融合，推进先进节能低碳技术、装备和管理模式普遍应用，推进能源资源产业绿色化转型，全面优化经济结构和产业结构。

二、坚持创新引领，增强产业核心竞争力

深入实施创新驱动发展战略和制造强国战略，依托老工业基地产业基础，把握需求变化趋势和产业升级方向，提升有效供给能力，建设现代化产业基地。

（三）全面提升科技创新能力。以创新平台和创新能力建设为

牵引，持续提升示范区城市产业核心竞争力。支持有条件的城市参与国家重大科技基础设施建设，依托产业优势重点在先进装备、工程机械、汽车和新能源汽车、能源资源清洁利用等领域布局建设国家技术创新中心、国家技术转移区域中心等国家级创新平台，建设成果转化和产业化基地。鼓励示范区城市与高等院校、科研院所联合建设科研创新平台，以及技术研发中心、产业研究院、中试基地等新型研发机构。加快唐山、襄阳、宜宾等国家产教融合试点城市建设，支持应用型本科院校和高等职业院校发展，推动校企共建实验实训平台，创新校企合作办学机制，优先培养先进制造、信息技术、现代服务业等产业发展急需人才。支持示范区城市完善人才激励机制，稳定制造业就业。支持探索“互联网+人才”柔性引进模式，搭建网络服务平台，实现就业远程服务。

（四）全面增强制造业竞争力。支持示范区城市发挥比较优势，明确产业发展差异化定位，培育壮大市场主体，推动制造业集群化发展。聚焦强链、补链、畅链，加快传统产业改造升级，支持在装备制造、纺织服装、电子信息、生物医药等领域建设一批特色鲜明竞争力强的产业集群（集聚区）。积极支持有条件的城市加大高端装备制造、现代信息技术、高端新材料、节能环保、新能源及新能源汽车等新兴产业布局，建设战略性新兴产业集群，促进全产业链协同创新。鼓励依托龙头企业培育发展上下游链属企业，国家开发银行对重点链属企业给予倾斜支持。推进制造业智能化改造，支持在冶金、石化、汽车、家电等重点领域建设一批智能制造标杆工厂，

支持沈阳机器人、洛阳农机装备、株洲先进轨道交通装备等国家制造业创新中心建设。

(五)加快培育经济发展新动能。支持示范区城市深入推进“放管服”改革，优化营商环境，激发市场活力，壮大市场主体，培育一批“专精特新”中小企业。深化信息技术与制造业融合发展，支持有条件的城市培育壮大人工智能、大数据、区块链、云计算、网络安全等数字产业，推动知识、信息、数据等新生产要素合理流动、有效集聚和利用。加快构筑数字社会，支持发展远程办公、远程教育、远程医疗、智慧楼宇、智慧社区和数字家庭。加快智慧城市建设，推进数字技术广泛应用于市域社会治理现代化。推动 5G 网络规模化部署，争取至 2025 年覆盖所有示范区城市。促进制造业和服务业融合发展，支持示范区城市建设工业互联网平台和智能制造试点示范项目，支持对产品设计、营销方式、支付结算、售后服务等环节进行创新，因地制宜发展金融、科技、物流、商贸等生产性服务业，创新发展康养、托育、文化、旅游、家政等生活性服务业。推动文化旅游和制造业融合发展，加强示范区城市工业遗产保护利用，大力发展文化创意、工业旅游等现代服务业，支持国家文化出口基地建设。鼓励示范区城市发展救援、防疫等应急物资产业。

三、坚持协调发展，提升城市功能品质

深入落实区域重大战略、区域协调发展战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，立足资源禀赋，发挥比较优势，合理优化区域主体功能定位和经济布局，完善空间治理，让老城市焕发新活力。

（六）加快完善城市功能。把增强城市综合承载能力作为示范区建设的重要内容，结合国土空间规划等规划编制实施，统筹保护、开发、利用、修复，统筹老城新城、生产生活生态、地上地下等空间安排，推动城市空间结构优化、功能完善和品质提升，把产业转型升级和促进城市更新改造有机结合、同步谋划，加快转变城市发展方式。积极推进老城区、城区老工业区、独立工矿区改造，鼓励有关城市与央企合作推进企业搬迁和转型升级。鼓励北京市石景山区、门头沟区和重庆市大渡口区、江津区、永川区、荣昌区等积极探索优化超大特大城市中心城区功能的有效途径，拓展发展新空间。推动沈阳、长株潭等都市圈产业协作，促进淄博、黄石等城市与省会城市融合发展，构建梯次配套的产业圈。支持徐州、洛阳、襄阳等城市夯实制造业基础，加快建设省域副中心城市和全国性综合交通枢纽，增强辐射带动周边地区发展的能力。支持示范区城市完善城市信息基础设施以及市政基础设施，实施智能化市政基础设施建设和改造，优化公共资源配置，完善医院和学校布局，增加文化体育资源供给。

（七）促进产城融合发展。把产业园区建设作为产业转型升级和产城融合发展的重要支撑，支持中关村科技园（石景山园、门头沟园）、中德（沈阳）高端装备制造产业园、中韩（长春）国际合作示范区等 48 个产业转型升级示范园区完善基础设施和配套公共服务，推进企业集聚，带动城市转型。统筹规划园区生产区、生活区、商务区、办公区建设，着力推进管理体制变革和政府职能转变，

鼓励以产业转型升级示范园区为主体，按照国家关于开发区管理的有关规定，整合本地区各类园区，稳步有序开展园区扩区和升级，逐步推动有条件的示范园区由单一生产功能型产业园区向城市综合功能区域和行政区转变。支持 20 个县城产业转型升级示范园区学习推广产业转型升级示范区和示范园区建设的经验做法，试点创新投融资模式和园区运营管理方式，增强县城城镇化产业和人口集聚能力。

（八）强化对内对外开放合作。推动示范区城市加强与京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略及成渝地区双城经济圈建设的对接合作，因地制宜建设城市群节点城市、先进制造业基地、商贸物流中心和区域专业服务中心，鼓励中西部地区示范区城市进一步加强与东部地区合作协作。加快跨区域开放通道建设，衔接落实国家级铁路发展规划，有序规划建设客流密度较大、路网功能较突出以及有需求支撑的铁路，支持有条件的城市改造利用既有铁路开行城际或市域（郊）列车。积极建设国家物流枢纽、骨干冷链物流基地，支持依托区位优势明显的节点城市发展通道物流产业，建设现代物流设施。支持示范区城市主动融入共建“一带一路”，支持沈阳等城市中欧班列高质量发展，支持符合条件的城市申请设立综合保税区和对外开放合作园区。

四、坚持绿色转型，加快实现低碳发展

按照碳达峰碳中和工作要求，推动重点领域绿色低碳发展，保

护生态环境，发展循环经济，提高人居环境质量，促进经济社会发展全面绿色转型。

（九）推动制造业绿色发展。加快实施电力、钢铁、石化、化工、有色、建材等行业绿色化改造，加快淘汰落后产能，坚决遏制高耗能高排放项目盲目发展。推进绿色制造和清洁生产，倡导绿色生产工艺，鼓励制造业企业优化产品设计、生产、使用、维修、回收、处置流程，逐步实现产品全生命周期绿色管理。支持唐山、包头、鞍山、吉林、大庆等“钢城”“油城”通过技术创新、延伸拓展优势产业链、培育发展新兴产业等方式加快转型，逐步推动产业多元化发展，推进大连长兴岛（西中岛）石化产业基地高质量发展。立足转型需求，加快节能环保产业发展，支持自贡、湘潭、萍乡、平顶山等城市打造新材料及环保装备制造基地。推行生产企业“逆向回收”等模式，健全生产者责任延伸制度，畅通汽车、纺织、家电等产业生产、消费、回收、处理、再利用全链条，支持打造家电销售和废旧家电回收处理产业链，开展城市静脉产业基地建设，推动城市典型废弃物的集聚化、协同化处理。

（十）促进能源资源绿色低碳转型。完善能源消耗强度和总量双控制度，推进能耗强度稳步下降，逐步实现安全降碳。稳妥有序推进煤炭减量替代，统筹煤电发展和保供调峰，保障能源供应安全。加快发展清洁能源产业，坚持集中式与分布式并举，加快建设新能源发电和装备制造基地，创新“光伏+”模式，推进光伏发电多元布局，支持包头、鄂尔多斯、石嘴山等城市以及宁东能源化工基地

等地区因地制宜利用沙漠、戈壁、荒漠以及采煤沉陷区、露天矿排土场、关停矿区建设风电光伏发电基地。积极发展储能产业，因地制宜建设抽水蓄能电站等，推动“新能源+储能”深度融合，实现一体规划、同步建设、联合运行。支持示范区城市完善废旧物资回收网络，提升再生资源加工利用水平，促进再生资源产业集聚发展，高水平建设现代化“城市矿产”基地，具备条件的省级以上园区 2025 年底前全部实施循环化改造。

（十一）全面改善生态环境质量。统筹山水林田湖草沙系统治理，实施重要生态系统保护和修复重大工程，深入推进大规模国土绿化行动，巩固提升生态系统碳汇。完善城市绿地系统，依托自然基底建设城市生态绿色廊道。支持松原、韶关、六盘水等城市依托生态资源，探索建立生态产品价值实现机制。持续开展大气、水、土壤等污染综合治理，加强退出矿区、历史遗留矿山生态修复和尾矿库综合治理。加快推进重点流域重污染企业搬迁改造，支持株洲、湘潭等城市有序推进土壤污染综合治理和腾退土地重金属及有机物污染环境调查评估与治理修复。京津冀、长三角、粤港澳大湾区以及长江、黄河流域和国家生态文明试验区范围内的示范区城市，要进一步落实生态优先、绿色发展战略导向，结合实际加大生态保护修复和产业结构、能源结构优化调整力度。

五、进一步完善政策体系和工作机制

加强组织协调，健全工作机制，强化政策协同，加强评估激励，形成支持产业转型升级示范区建设合力，确保如期完成“十四五”

时期示范区建设重点任务。

（十二）支持土地集约节约利用。支持示范区城市按照“先存量、后增量”的原则，在符合国土空间规划和用途管制的前提下，科学有序推进不同产业用地类型合理转换，调整完善产业用地政策，创新使用方式，探索增加混合产业用地供给。支持建立工业用地产出效率评价和激励机制，健全工业用地供应机制，加强土地精细化管理和集约利用，完善城镇低效用地再开发激励机制，鼓励通过依法协商收回、协议置换、费用奖惩等措施，促进低效用地腾退出清，提高土地要素生产率。加大对示范区城市编制实施国土空间规划的指导和支持力度。支持探索土地管理制度改革，在严格保护永久基本农田和生态保护红线、节约集约用地的前提下，支持相关省（区、市）对省域副中心城市适当增加用地指标，赋予更多土地管理权限。

（十三）加大创新和产业政策支持力度。优先支持示范区城市建设国家创新型城市、创新型产业集群、高新技术产业开发区、经济技术开发区，支持长治、淄博、铜陵、黄石等培育建设国家创新型城市，支持抚顺、韶关、娄底、宜宾、六盘水等高新区，徐州新沂、淄博淄川、鞍山等经开区按规定创建国家级开发区。国家有关部门在区域发展和产业发展政策措施制定、重大项目安排、体制机制创新等方面，对示范区城市给予积极支持，完善产业结构调整指导目录，支持示范区城市优势产业发展。示范区所在省（区、市）在分配相关领域资金、培育建设创新平台和高新技术企业、建设新型工

业化产业示范基地和先进制造业集群、开展老工业基地振兴重大政策先行先试等工作中，要对示范区城市给予优先支持。

（十四）完善评估激励和投融资支持政策。强化奖惩激励作用，继续做好示范区建设年度评估，继续对真抓实干成效明显的城市推荐国务院督查激励，支持督查激励城市和评估优秀城市项目建设。支持鹤壁等省级产业转型升级示范区建设，鼓励参与年度评估，促进高质量发展。充分利用国际金融组织贷款支持产业转型升级示范区建设，积极支持示范区城市符合条件的企业上市。落实县城新型城镇化建设专项企业债券发行指引，进一步加大企业债券对产业转型升级示范区内重点园区、县城产业转型升级示范园区公共配套设施建设项目的支持力度。国家开发银行结合职能定位进一步加大对示范区的投融资支持力度，通过科技创新和基础研究专项贷款、制造业专项贷款等对示范区城市优势产业链和先进制造业发展给予倾斜支持，对示范区城市建设省域副中心城市和全国性综合交通枢纽的基础设施、城市更新改造和产业园区建设项目给予优先支持。

（十五）健全长效工作机制。继续定期召开示范区建设政策培训和现场经验交流活动，总结推广典型经验做法。结合督查激励评估和示范区年度评估，建立部门会商制度，协调落实支持示范区建设的政策措施。强化监督指导，坚持从严管理，“十四五”时期原则上不再增加示范区城市，对于年度评估连续两年为较差的城市或在产业转型升级等领域出现重大问题并被通报批评的城市，取消示范区资格，不再享受相应政策。示范区所在省（区、市）要建立健全

全示范区建设管理推进机制，加强对示范区建设的指导和支持，出台“十四五”时期支持示范区高质量发展的配套政策，鼓励建立示范区城市与省直部门联席会议制度或定期会商机制。示范区城市要认真落实本实施方案，健全工作机制，分解工作任务，落实工作责任，明确“十四五”时期高质量发展的目标定位和重点任务，推动产业转型升级工作不断取得新的更大的进展。