

# “十四五”特殊类型地区 振兴发展规划

# 目 录

前 言.....	1
第一章 规划背景和总体要求.....	2
第一节 基础条件.....	2
第二节 指导思想.....	3
第三节 基本原则.....	3
第四节 发展目标.....	4
第二章 加大欠发达地区帮扶力度.....	6
第一节 强化易地扶贫搬迁后续扶持.....	6
第二节 加大以工代赈实施力度.....	7
第三节 持续实施消费帮扶.....	8
第四节 激发欠发达地区发展内生动力.....	9
第三章 促进革命老区振兴发展.....	11
第一节 统筹推进革命老区振兴.....	11
第二节 因地制宜发展特色产业.....	12
第三节 传承弘扬红色文化.....	13
第四章 促进边境地区繁荣稳定.....	15
第一节 构建沿边特色村镇体系.....	15
第二节 提升边境发展内生动力.....	15
第五章 推进生态退化地区综合治理.....	17
第一节 创新生态退化地区综合治理体系.....	17

第二节 推动生态退化地区减压增效发展.....	18
第三节 健全生态保护补偿机制.....	19
<b>第六章 推动资源型地区加快转型.....</b>	<b>21</b>
第一节 促进各类资源型地区特色发展.....	21
第二节 统筹推进资源开发与转型发展.....	23
第三节 加快培育发展接续替代产业.....	24
<b>第七章 支持老工业城市转型升级.....</b>	<b>26</b>
第一节 建设产业名城.....	26
第二节 打造生活秀带.....	27
第三节 推动老工业区改造.....	28
<b>第八章 完善政策支撑体系.....</b>	<b>30</b>
第一节 深化重点领域改革创新.....	30
第二节 完善基础设施和基本公共服务.....	31
第三节 统筹支持试点示范与重点园区建设.....	32
第四节 强化差别化支持政策.....	34
<b>第九章 强化规划实施.....</b>	<b>36</b>
第一节 加强组织领导.....	36
第二节 落实职责分工.....	37
第三节 鼓励各方参与.....	37

## 前 言

特殊类型地区包括以脱贫地区为重点的欠发达地区和革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市等。党中央、国务院高度重视特殊类型地区振兴发展，党的十八大以来，习近平总书记多次作出重要指示批示。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，“十三五”时期特殊类型地区振兴发展取得重要进展，决战脱贫攻坚取得决定性胜利，为全面建成小康社会和实现第一个百年奋斗目标做出了积极贡献。

“十四五”时期是乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，特殊类型地区既存在发展不平衡不充分的突出问题、面临特殊困难，也是推进高质量发展的重点区域、承担特殊功能。为进一步支持特殊类型地区振兴发展，推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、持续缩小城乡区域发展差距，依据《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，编制本规划。规划期为 2021 至 2025 年，远期展望到 2035 年。本规划是“十四五”时期指导特殊类型地区振兴发展的纲领性文件，是相关地区编制经济社会发展规划、国土空间规划和专项规划的重要依据。

## 第一章 规划背景和总体要求

总结“十三五”时期经验做法，积极推动特殊类型地区振兴发展迈出更大步伐，在新时代国家发展全局中发挥更大作用。

### 第一节 基础条件

全面建成小康社会，特殊类型地区振兴发展取得重大成就。“十三五”时期，各地区、各部门深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，决战脱贫攻坚取得决定性胜利，易地扶贫搬迁任务全部完成，全国现行标准下的农村贫困人口全部脱贫；革命老区内生发展动力不断增强，红色文化得到弘扬传承；边境地区发展成效显著，基础设施条件和开发开放水平明显提升；生态建设理念深入人心，重点生态功能区呈现生态持续改善势头；资源型地区接续替代产业发展良好，采煤沉陷区综合治理全面启动实施；老工业城市新旧动能加快转换，产业转型升级示范区建设取得积极成效。这些成就充分彰显了中国特色社会主义制度的优越性，为“十四五”时期深入推动特殊类型地区振兴发展打下坚实基础。

加快特殊类型地区振兴发展，为社会主义现代化建设提供重要支撑。“十四五”时期，我国发展的外部环境和内部条件正在发生复杂而深刻的重大变化，世界百年未有之大变局加速演变，我国经济社会持续健康发展、城乡区域协调发展、生态文明建设、民生持续改善也面临新的形势和挑战。特殊类型地区作为城乡区域协调发展中的短板地区、生态文明建设中的脆弱地区、促进边疆巩固的重

点地区，面临更加复杂的环境条件和更为艰巨的发展任务。加快特殊类型地区振兴发展，有利于巩固拓展脱贫攻坚成果和持续缩小城乡区域发展差距，让低收入人口和欠发达地区共享发展成果，确保在现代化进程中不掉队、赶得上；有利于优化区域经济布局，推动形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护格局；有利于统筹发展和安全，维护国家粮食安全、生态安全、能源安全、边疆安全。

## 第二节 指导思想

坚持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，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持和加强党的全面领导，坚持以人民为中心，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，统筹发展和安全，健全政策体系和长效机制，支持欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市更好解决自身困难，更好发挥支撑功能，持续增强内生发展动力，不断增进民生福祉，开拓振兴发展新局面。

## 第三节 基本原则

坚持系统谋划、精准定位。坚持因地制宜发挥比较优势，坚持

生态优先促进绿色发展，宜工则工、宜商则商，宜农则农、宜粮则粮，宜山则山、宜水则水，明确各类型地区振兴发展的目标定位。根据目标定位进一步细化政策单元，提高政策精准性和有效性，促进各地区分工协作更加清晰、优势发挥更加充分。

**坚持统筹推进、重点突破。**分类明确各类特殊类型地区的重点区域、重点领域、重点政策，加大欠发达地区帮扶力度，支持革命老区传承弘扬红色文化，提升边境地区人口与经济支撑能力，加快生态退化地区绿色转型发展，促进资源型地区加快发展接续替代产业，鼓励老工业城市重构制造业竞争新优势，加快建设产业转型升级示范区，形成重点区域和领域有突破、其他区域和领域有进展的高质量发展新局面。

**坚持市场主导、政府引导。**根据特殊类型地区实际情况和特点优势，充分发挥市场在配置资源中的决定性作用，积极吸引各类资金、技术、人才参与。更好发挥政府作用，健全部门和地方协调配合机制，发挥中央和地方两个积极性，着力营造良好市场环境。

**坚持尽力而为、量力而行。**充分调动各方主观能动性和创造性，加大精准扶持力度，尽最大努力推动特殊类型地区加快振兴发展步伐。坚持实事求是，科学合理确定发展目标、建设任务、支持政策和帮扶标准，不断提高政策效果。

#### 第四节 发展目标

到 2025 年，支持特殊类型地区振兴发展的政策体系更加健全，

重点区域、重点领域高质量发展取得明显成效，基本公共服务均等化水平和公共基础设施通达水平明显提高，群众生活质量明显改善，城乡居民人均可支配收入增速高于全国平均水平，生态文明建设和绿色低碳循环发展取得新进展，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，推动人口经济和资源环境实现动态平衡，促进城乡区域良性互动、协调发展和产业梯度转移。

到 2035 年，特殊类型地区与全国同步基本实现社会主义现代化，经济发展、创新驱动、区域协调、绿色转型、开放合作、民生福祉、社会治理、精神文明、民族团结等方面取得更大成效，生态环境质量实现根本好转，城乡区域基本公共服务均等化基本实现，基础设施通达度、均衡性显著提升，优势互补、高质量发展的区域经济布局和主体功能约束有效、国土开发有序的空间发展格局基本构建，人民生活水平大幅提高。

## 第二章 加大欠发达地区帮扶力度

建立健全脱贫地区等欠发达地区长效帮扶机制，做好易地扶贫搬迁后续扶持、以工代赈和消费帮扶等工作，以西部脱贫地区特别是“三区三州”为重点，分类施策、因地制宜，推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

### 第一节 强化易地扶贫搬迁后续扶持

分区分类精准帮扶各类安置区。聚焦易地搬迁建档立卡脱贫群众，落实地方主体责任，针对大型安置区、中小型安置点和“插花式”分散安置的不同特点，分类组织实施后续扶持工作，精准落实帮扶措施。

提升完善安置区配套设施。进一步提升完善安置区基础设施和配套的养老托育、教育培训、医疗卫生、公共文化、体育健身、公共就业、殡葬、社区治理等服务设施，满足搬迁群众生产生活需求。

加强搬迁群众产业就业。推动安置区大力发展配套产业，提升、新建一批配套产业园区，推动安置区承接发达地区劳动密集型产业转移。支持搬迁人口规模大、具备条件的地方创建易地搬迁后续产业发展示范园区。持续开展搬迁群众就业帮扶专项行动，强化精准就业培训和劳务对接，依托东西部协作和对口支援机制组织搬迁劳动力外出务工。大力实施以工代赈，带动更多易地搬迁脱贫人口实现就地就近就业。

拓展扶持资金渠道。发挥中央资金引导作用，带动地方政府资

金、社会资本等共同投入，统筹各渠道资金继续支持易地扶贫搬迁后续扶持，补齐安置区短板弱项。中央财政衔接推进乡村振兴补助资金继续支持易地扶贫搬迁配套产业发展。完善龙头企业、合作社等经营主体与安置社区、搬迁群众的利益联结机制。鼓励各类金融机构在依法合规前提下加大支持力度，创新金融产品，以市场化方式支持安置点后续产业发展。

**完善后续扶持责任体系和工作机制。**省级及以下党委政府对易地扶贫搬迁后续扶持工作负主责。中央和国家机关有关部门继续加强统筹指导，在政策制定、资金安排、项目布局等方面予以倾斜支持。进一步加强对搬迁群众后续发展的跟踪研判，建立健全易地扶贫搬迁后续扶持工作成效督查激励工作机制，指导有关地方抓紧抓实各项任务。

## 第二节 加大以工代赈实施力度

**拓展以工代赈政策范围。**将以工代赈实施范围拓展至以脱贫地区为重点的欠发达地区，并向“三区三州”等巩固脱贫攻坚成果任务较重的地区和易地扶贫搬迁集中安置区、安置点倾斜。以推动巩固拓展脱贫攻坚成果同全面推进乡村振兴有效衔接为切入点，全面改善农村生产生活条件，优先吸纳脱贫不稳定户、边缘易致贫户和其他农村低收入人口参与项目建设。

**创新以工代赈赈济模式。**最大幅度提高项目资金中劳务报酬发放比例，向参与务工的低收入群众及时足额发放劳务报酬，探索就

业技能培训和资产收益分红等赈济新模式。在确保工程质量和项目进度的前提下，充分合理利用当地劳动力资源，加强在岗培训，为欠发达地区农村劳动力拓展就业空间。鼓励村集体经济组织组建劳务合作社，广泛组织动员当地农村劳动力参与项目建设。有针对性地开展技能培训、以工代训。项目建成后，创新推广以工代赈资产折股量化分红模式，健全利益联结机制，形成农民稳定增收新渠道。

积极推广以工代赈方式。结合实施乡村建设行动，在农业农村生产生活、交通、水利、文化、旅游、林业草原等基础设施建设领域积极推广以工代赈方式，因地制宜实施一批投资规模小、技术门槛低、前期工作简单、务工技能要求不高的建设项目，扩大农村就业容量，促进农村低收入群众参与乡村建设、共享发展成果。

### 第三节 持续实施消费帮扶

促进农产品和服务产销对接。聚焦农村低收入人口和欠发达地区，持续扩大对脱贫地区农产品和服务的消费规模。促进电子商务、交通运输、邮政快递与农业生产、农民生活深度融合，推动发达地区和欠发达地区消费、生产、流通各环节精准对接，加大对乡村振兴重点帮扶县倾斜支持力度。鼓励银行等金融机构按照市场化原则对脱贫地区农产品和食品仓储保鲜、冷链物流设施建设加大信贷支持力度，支持农产品流通企业、电商、批发市场与区域特色产业对接。

创新消费帮扶发展模式。加强对脱贫地区特色产品和服务销

售、流通、生产等环节的扶持，支持特色产业规模化标准化，改善乡村物流基础设施，提升产品和服务市场竞争力，加快形成“政府引导、市场主导、社会参与”的消费帮扶可持续发展模式。完善利益联结机制，加快构建形成以产地和消费地为载体、以骨干企业为平台的网状式全链条消费帮扶新模式。组织创建一批消费帮扶示范城市，鼓励引导有关地方打造一批区域性品牌、创建一批消费帮扶产地示范区、培育一批消费帮扶示范企业和社会组织，促进产销地各类市场主体的良性互动。进一步强化相关部门对参与消费帮扶市场主体的联合监管，综合采用土地、人才、征信、市场准入等激励约束政策，进一步完善信用监管机制，引导和约束市场主体诚信经营，维护正常市场秩序。探索建立对有突出贡献的社会组织和个人激励机制。

#### 第四节 激发欠发达地区发展内生动力

持续改善欠发达地区农村生产生活条件。加强欠发达地区农村防洪、灌溉、水源保障、水环境治理修复等中小型水利工程建设，加强耕地保护与质量建设，实施新一轮高标准农田建设规划，深入推进酸性土壤降酸改良、盐碱地压盐改良，强化土地流转用途监管。按照因地制宜、分类施策的原则，支持欠发达地区开展农村人居环境整治，扎实推进农村厕所革命、生活垃圾处理和污水治理、村容村貌提升，坚决防止“一刀切”。推进欠发达地区“四好农村路”和县乡村三级农村物流体系建设。

促进欠发达地区县域经济发展。推动欠发达地区城乡融合发展、实施乡村建设行动，促进县城公共设施向乡村延伸覆盖，逐步实现城乡空间规划一体化。加强县域商业流通体系建设，促进流通畅通和农民收入、农村消费“双提升”。

建立健全欠发达地区帮扶机制。延续脱贫攻坚期间各项支持政策，推动人才、资金、技术向欠发达地区流动。建立健全引导各类人才服务乡村振兴长效机制，对巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴任务重的村，继续选派驻村第一书记和工作队，健全常态化驻村工作机制。支持西部脱贫地区特别是“三区三州”以市（地、州）为单元创建全国欠发达地区振兴发展试点示范区。

### 第三章 促进革命老区振兴发展

支持革命老区传承弘扬红色文化，增强内生发展动力，做大做强特色优势产业，补齐公共服务短板，推动绿色创新发展。

#### 第一节 统筹推进革命老区振兴

探索各具特色的振兴发展路径。支持赣闽粤原中央苏区探索建设革命老区高质量发展示范区，打造稀土产业和有色金属产业基地，深度参与粤港澳大湾区建设。支持陕甘宁革命老区推动能源资源产业集约节约利用，促进生态保护修复，助力黄河流域生态保护和高质量发展。支持大别山革命老区完善基础设施，融入长江经济带发展。支持左右江革命老区建设特色资源精深加工基地，开展全方位开放合作。支持川陕革命老区发展清洁能源和绿色产业，保护建设秦岭重要生态屏障，融入成渝地区双城经济圈建设。建设湘赣边区域合作示范区，支持湘鄂渝黔、太行等革命老区加强跨省区合作，促进海陆丰、琼崖、沂蒙、浙西南等革命老区振兴发展。鼓励各有关省份制定支持本地区革命老区发展的政策措施。

促进大中小城市和小城镇协调发展。支持有条件的重点城市完善功能和设施，承接产业转移，促进消费升级，培育新生中小城市和区域性中心城市。支持革命老区县域经济发展，推进县城补短板强弱项。促进中心城镇联动发展，提高公共服务能力。实施农村人居环境整治提升行动，保护保留乡村风貌和革命老区特有的地域文化特色。

### 专栏1 革命老区重点城市

赣州（赣闽粤原中央苏区）。建设全国性综合交通枢纽，全国重要的区域性中心城市，稀有金属等特色产业基地，知名红色旅游目的地。

吉安（赣闽粤原中央苏区）。建设区域性交通枢纽和信息产业基地，生态旅游目的地和全域旅游示范区。

龙岩（赣闽粤原中央苏区）。建设赣闽粤交界地区区域性中心城市，重要的有色金属生产加工基地，红色旅游、生态旅游目的地。

三明（赣闽粤原中央苏区）。建设闽西地区区域性中心城市，物流中心和新材料产业基地，林业改革发展综合试点市，红色旅游目的地。

梅州（赣闽粤原中央苏区）。建设粤北地区区域性中心城市和综合交通枢纽，特色产业基地，红色旅游目的地。

延安（陕甘宁革命老区）。建设中国革命圣地、历史文化名城，革命文物保护利用示范区，西部地区重要的能源和农副产品加工基地。

庆阳（陕甘宁革命老区）。建设现代能源产业基地和现代农业产业园，生态旅游目的地。

六安（大别山革命老区）。建设大别山区域性中心城市，绿色农产品生产加工基地，红色旅游、生态旅游、休闲旅游目的地。

信阳（大别山革命老区）。建设鄂豫皖交界地区区域性中心城市和豫南地区综合交通枢纽，承接产业转移集聚区，红色旅游目的地。

黄冈（大别山革命老区）。建设大别山区域性中心城市，武汉城市圈重要功能区，红色旅游目的地，生态文明示范区。

百色（左右江革命老区）。建设沿边重点开发开放试验区，区域性重要交通枢纽和农业改革试验先行区，红色旅游目的地。

巴中（川陕革命老区）。建设成渝地区重要交通枢纽，清洁能源、绿色食品、生物医药产业基地，红色旅游目的地，生态文明示范区。

支持郴州、张家界、恩施、遵义、长治、汕尾、临沂、丽水在湘赣边、湘鄂渝黔、太行、海陆丰、沂蒙、浙西南革命老区振兴发展中发挥积极作用。

## 第二节 因地制宜发展特色产业

提升农业发展效益。加强特色农产品优势区建设，做大做强茶叶、蔬菜、水果、畜禽、水产、油料、木竹、花卉、苗木、食用菌、

中药材等特色产业，建设一批特色农业园区和平台，打造一批知名农业品牌。

**发展特色优势制造业。**支持有条件的革命老区市县建设新材料、能源化工、生物医药、电子信息、中草药、绿色农畜产品加工等特色优势产业集群。鼓励科研院所和高校与革命老区合作共建创新创业平台，推进特色产业园区建设。

#### 专栏2 革命老区特色优势产业

**特色农林业：**支持打造赣南脐橙、井冈蜜柚、南丰蜜桔、武夷岩茶、建宁莲子、梅州柚子、洛川苹果、六安瓜片、信阳毛尖、恩施硒茶、红安红苕、百色芒果、通江银耳、炎陵黄桃、宁夏枸杞、沁州小米等特色农产品，支持发展富硒农产品、杂交水稻、中药材、油茶等特色产业。支持革命老区发挥农林产业优势，建设农产品加工产业园、农业高新区以及特色农业产业园区。

**先进制造业：**支持赣州稀土产业、延安石化产业、龙岩三明专用车制造、百色现代铝产业发展，支持湘赣边烟花爆竹产业转型升级，支持因地制宜发展电子信息、有色金属加工、现代家具、纺织服装及智能装备制造产业，支持建设一批国家新型工业化产业示范基地和创新型产业集群。支持建设赣州、瑞金、龙岩、龙南、六安国家级经济技术开发区，赣州、吉安、抚州、龙岩、三明、黄冈、郴州等国家级高新技术产业开发区，支持符合条件的革命老区城市设立国家级开发区。

### 第三节 传承弘扬红色文化

**繁荣发展红色文化。**统筹建设长征国家文化公园，实施一批标志性工程。结合革命文物保护利用片区建设，做好革命遗址遗迹和纪念设施保护修缮，公布革命文物名录，实施革命文物保护利用工程，建设革命传统教育、爱国主义教育、中华民族共同体意识教育、国防教育、青少年思想道德教育基地。把红色资源作为开展党史学

习教育、坚定理想信念、加强党性修养的生动教材，创作一批文艺作品，支持文化影视创作，推动有条件的革命老区市县发展文化产业。

**支持红色旅游发展。**系统谋划和统筹推进红色资源开发利用，加快完善旅游基础设施和公共服务设施，打造一批经典红色旅游线路。依托乡村民宿、景区建设、生态休闲、田园观光等，促进红色旅游与乡村旅游、生态旅游等融合发展，加快建立合理有效利益分享机制，引导社会资本积极参与红色旅游发展。

### 专栏3 革命遗址遗迹和纪念设施

重点加强瑞金中央苏区旧址、井冈山革命遗址、古田会议旧址、长汀县福建省苏维埃旧址、中央红军长征凤凰山出发地旧址、杨家岭革命旧址、王家坪革命旧址、会宁县红军长征会师旧址、湘鄂西革命根据地旧址、新四军军部旧址、百色市红七军军部旧址、西柏坡旧址、浙西南革命根据地旧址、琼崖工农红军云龙改编旧址、孟良崮战役遗址的保护利用；依法依规推进于都长征纪念馆、井冈山革命博物馆、古田会议纪念馆、红军西征纪念园、鄂豫皖苏区首府革命博物馆、川陕革命根据地博物馆、遵义会议纪念馆、扎西会议纪念馆、平型关烈士陵园、四平战役纪念馆等纪念设施建设，提升展陈水平，确需新建改扩建的纪念设施应按照中央有关规定，另行履行报批程序。

重点加强对闽西革命烈士陵园、石城烈士纪念馆、瑞金烈士纪念馆、英山烈士陵园、宜章烈士陵园、红军长征突破湘江烈士纪念碑园、杨闇公烈士陵园、万州革命烈士陵园、阆中红军烈士纪念园、雅安烈士陵园、自贡市烈士陵园、川陕革命根据地烈士陵园、四渡赤水红军烈士陵园、黎平烈士陵园、毕节市烈士陵园、遵义红军烈士陵园、习水青杠坡红军烈士陵园、威信扎西红军烈士陵园、虎头山烈士陵园、直罗烈士陵园、会宁红军烈士陵园、西宁市烈士陵园、任山河烈士陵园、同心烈士陵园、银川烈士陵园等长征沿线国家级烈士纪念设施的保护利用。

## 第四章 促进边境地区繁荣稳定

统筹发展和安全，加大对边境建设精准支持力度，大力改善边境地区生产生活条件，提高人口和经济支撑能力，促进各民族交往交流交融，确保边疆巩固和边境安全。

### 第一节 构建沿边特色村镇体系

推动分区分类精准扶边。以沿边国道 G219 线和 G331 线串联，依托国家综合交通运输通道，根据不同边境区段自然资源禀赋、经济社会发展基础，以边境县（市、区、旗）和边境团场为重点，推动实现精准扶边。

支持边境重点城镇建设。加大对经济社会发展基础较好、开发开放潜力较大的边境重点城镇的支持力度，集聚人口和生产要素，提高人口和经济发展支撑能力。推进“兴边富民行动中心城镇”建设。全面深入持久开展民族团结进步宣传教育和创建。

支持边境村庄建设。完善抵边村镇和配套基础设施，提高电网、供水网、通讯网、广播电视网覆盖水平，持续支持农村低收入人口危房改造，同步规划推进教育、医疗、文化、体育、广电等公共服务设施和就地就近就业设施建设。

### 第二节 提升边境发展内生动力

大力推动沿边开放。大力支持临近边境地区的自由贸易试验区（片区）创新探索发展多种形式的跨境经济合作，支持重点口岸提

升综合服务功能和客货通行能力，完善沿边地区重点开发开放试验区、综合保税区、边境经济合作区、边民互市贸易区等各类开发开放平台布局，提升发展水平。培育边贸商品市场和商贸中心，支持边境小额贸易企业能力建设和加工物流产业发展，打造边境特色生产加工基地和特色产业园区。

推进特色产业发展。加快发展边境特色种养殖业，推动“种养加”结合，加强培育休闲农业、民宿经济、乡村旅游、农村电商等新业态。推动民族传统手工业融合创新，鼓励民族贸易和民族特需商品生产。支持边境旅游试验区、跨境旅游合作区发挥示范效应，按程序扩大边境旅游试验区范围。

## 第五章 推进生态退化地区综合治理

落实生态文明建设战略部署，坚持山水林田湖草沙冰一体化保护，协同推进生态退化地区综合治理，实现人与自然和谐发展，共同建设美丽中国。

### 第一节 创新生态退化地区综合治理体系

北方农牧交错带土地沙化重点治理区。以筑牢国家北方安全生态屏障为重点，持续推进京津风沙源治理、沙化草原治理、三北防护林体系建设、天然林保护，深入开展河湖修复、退化草原修复、农牧交错带草原修复。加强重点区域沼泽湿地和珍稀候鸟迁徙地保护管理，加大防沙治沙力度，进一步提升我国北方地区防风固沙和水土保持功能。

黄土高原丘陵沟壑水土流失重点治理区。以增强黄河流域生态系统稳定性为重点，以小流域为单元，采取农、林、水相结合的治理措施，提升水源涵养能力。以多沙粗沙区为重点，在黄土高原继续大力推进淤地坝建设。实施三北防护林体系建设、天然林保护，科学开展林草植被保护和建设，提高植被覆盖度，减轻水土流失。

青藏高原草原草甸退化重点治理区。以三江源、祁连山等重要水源补给区为重点，加强草原、河湖、湿地、荒漠、冰川等生态保护，加快建立健全以国家公园为主体的自然保护地体系。加大草地鼠害、退化沙化草地修复力度，大力发展草原生态畜牧业，逐步减轻天然草地的放牧压力。

西北内陆河荒漠化重点治理区。以推动森林、草原和荒漠生态系统综合治理和自然恢复为重点，全面加强天然绿洲、湿地生态和水生态保护恢复，实施流域水资源统一管理。开展封沙（滩）育林（草）。强化沙化土地综合治理，遏制沙化土地扩展趋势。

西南喀斯特石漠化重点治理区。以岩溶石漠化集中连片地区为重点，采取封山育林育草、人工造林（种草）、草地改良、水源涵养和水土保持等多种方式，适度开展以坡改梯为重点的土地整治，建设坡面水系、水利水保、生物篱等设施，综合采取配套措施，减少水土流失，改善土壤肥力，实现耕地蓄水保土，推进水土资源合理利用，增强山地生态系统稳定性。

## 第二节 推动生态退化地区减压增效发展

优化区域人口空间布局。充分考虑区域生态地位和环境承载能力，科学编制生态退化地区县域村庄布局规划，优化乡村生活空间，严格保护生态空间。按照高效集约的原则，有序推进农业转移人口市民化，逐步使符合条件的农业转移人口落户城镇，减轻生态退化地区的人口压力。鼓励和引导生态退化地区农民外出就业，加强农村劳动者技能培训，不断提升农村劳动者素质，完善就业服务保障，拓宽农民就业空间。

加快产业转型发展。坚持以市场为导向，在严格保护生态环境的前提下，立足当地资源状况和气候特点，科学分析资源承载能力和市场发展空间，鼓励和引导生态退化地区因地制宜发展特色优势

产业，加快发展特色种养业、农产品加工业以及以自然风光与民族风情为特色的文化产业和旅游业。鼓励经济发达地区与生态退化地区开展合作，发展生态友好型特色产业。

**协同推进可再生能源发展和生态保护修复。**支持地方因地制宜利用沙漠、戈壁、石漠化以及荒坡荒滩等地区发展光伏、风电等可再生能源，探索可再生能源发展与流域治理、生态修复、特色产业发展有机融合的新模式。优化可再生能源项目的空间利用，积极探索“板上发电、板间养殖、板下种草（药）”的立体发展模式，恢复生态脆弱地区的生态环境，加快发展畜牧业、中草药种植等特色产业，探索形成可再生能源、生态修复和特色产业多位一体、治用并行的发展体系。

**探索碳汇权益交易。**积极推进大规模国土绿化行动，推行森林、草原、河流、湖泊休养生息，有效发挥自然生态系统固碳作用，提升生态系统碳汇增量。健全碳排放权交易制度，搭建森林、草原、湿地等生态修复工程参与碳汇交易的途径，鼓励纳入碳排放权交易市场的重点排放单位购买生态退化地区碳汇。

### 第三节 健全生态保护补偿机制

**稳步实施重要生态系统和生态功能重要区域生态保护补偿。**建立健全生态产品价值评价机制，完善中央和省级转移支付资金分配机制。鼓励生态产品供给地和受益地按照自愿协商原则，开展横向生态保护补偿。加强对重点生态功能区、自然保护区以及森林、湿

地、草原、河湖水域等生态系统保护，维护生物多样性与生态系统功能。推动科学划定禁牧、休牧和草畜平衡草原，引导草地权利人转变生产方式，降低草场利用强度。探索对沙化土地封禁保护主体、水流生态保护主体、自然保护区保护主体等予以适当补偿。在重点水域实行休禁渔制度。划定轮作休耕区域，对耕地权利人因承担轮作休耕任务而造成的收益损失按照规定的标准予以补助。

**建立重要流域生态保护补偿机制。**加强对建立长江、黄河等重要江河生态保护补偿机制的统筹指导、协调和支持。推广新安江水环境补偿机制试点经验，探索开展生态综合补偿试点工作，实现生态保护地区和受益地区的良性互动。鼓励重要湖泊所在地建立生态保护补偿机制，支持重要湖泊及重要湖泊出入湖河流所在的地方各级人民政府积极签订湖泊生态保护合作协议。鼓励地方创新生态补偿资金使用方式，增强自我发展能力，提高生态产品供给能力。建立水能资源开发生态保护补偿机制，鼓励水电资源开发企业积极履行社会职责，与项目所在地人民政府建立帮扶协作机制，推动资源开发成果更多惠及当地。探索建立用水权交易机制，提高资源利用效率，实现资源使用的优化配置。探索建立排污权交易机制，降低污染治理社会成本，激励企业技术创新，提高污染防治效果。

## 第六章 推动资源型地区加快转型

精准聚焦，集中力量，扎实推进资源型地区转型发展，提升公共服务和民生保障水平，修复生态环境，培育接续替代产业，完善可持续发展长效机制，为维护国家能源资源安全作出新贡献。

### 第一节 促进各类资源型地区特色发展

提高资源枯竭城市转型发展质量。科学合理确定发展方向和任务，支持资源枯竭城市因地制宜发展接续替代产业。推动国企改革攻坚，增强市场主体活力。多措并举解决就业问题，促进多层次、高质量就业，开展职业技能培训，切实提高失业人员再就业能力。健全转型绩效评价体系和工作机制，积极引导地方提高转型效能。强化资源枯竭城市转型年度绩效评价结果运用，加强转型发展经验总结推广，选择一批转型成效突出的城市，支持创建可持续发展示范市（区）。

深入推进采煤沉陷区综合治理。创新治理模式和投入机制，建立完善国家—省—市县三级采煤沉陷区综合治理规划和组织实施体系。推进沉陷区居民避险安置，加快推进采煤沉陷区生态修复和矿山环境治理。统筹推进土地综合整治利用，盘活沉陷区土地资源，按规定将采煤沉陷区复垦土地的节余指标纳入跨省域调剂政策范围。探索开展采煤沉陷区综合治理信息化监测评估工作。总结典型经验，因地制宜推广利用沉陷区受损土地发展光伏、风电。

引导独立工矿区和采煤沉陷区改造提升。引导独立工矿区依据

自身情况探索各具特色的改造模式，从城镇功能拓展、产业提质升级、产城融合发展、易地搬迁转型等方面确定改造提升重点方向。加强地质灾害治理和资源枯竭矿区安全隐患排查治理，加强安全基础能力建设，坚决防范遏制重特大安全事故。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，健全“有进有出、滚动推进”的支持机制，科学评估工程实施条件，动态调整政策支持范围。以改善生产生活条件、补齐发展短板为着力点，重点支持地质灾害隐患区居民避险搬迁，保障人民群众生命财产安全，同步推进实施必要的安置区基础设施、公共服务设施和吸纳就业产业平台建设，稳步推进迁出区生态修复和环境整治，持续提升采煤沉陷区、独立工矿区可持续发展能力。

促进资源富集地区创新发展。探索建立不同类型资源开发协调机制。选择开采条件好、资源环境承载能力强的地区，建设一批能源资源基地和国家规划矿区，积极推进能源资源集约、高效、绿色开发，支持发展清洁能源和资源精深加工产业。加强创新能力建设，加快开采工艺、材料研发、装备设计等领域特色创新平台建设，培育能源化工、节能环保、装备制造、新型材料、安防设备等创新型产业集群，建设若干有影响、有特色的区域产业创新中心。选择具备条件的资源富集地区，支持创建转型创新试验区，实施动能转换示范工程，探索破解资源开发引起的相关矛盾问题，探索资源富集地区创新发展模式。

专栏4 资源型地区转型重大工程

**资源枯竭城市转型发展：**到 2025 年，创建 10 个左右资源枯竭城市可持续发展示范市（区），充分发挥示范带动作用。

**采煤沉陷区综合治理：**到 2025 年，支持 60 个左右县（市、区、旗）实施采煤沉陷区综合治理工程，夯实转型发展基础。

**独立工矿区改造提升：**到 2025 年，支持 90 个左右县（市、区、旗）实施独立工矿区改造提升工程，有效改善矿区生产生活条件。

**资源富集地区转型创新：**到 2025 年，创建 10 个左右资源富集地区转型创新试验区，探索形成一批可借鉴、可复制的转型创新路径与模式。

## 第二节 统筹推进资源开发与转型发展

**统筹城矿协同发展。**根据区域资源环境承载能力，按照国土空间等相关规划要求，布局新建资源开发项目，科学制定资源开发和经济社会发展目标，促进工矿建设与城镇发展、资源开发与生态保护、地下开发与地上建设相协调。统筹推进老旧小区、老旧厂区改造和社区建设。尽可能依托现有产业园区建设资源加工基地，避免形成新的孤立居民点和工矿区。统筹推进城区和矿区教育、医疗等公共服务资源均衡布局和提质升级。促进城矿基础设施和公共服务设施共建共享，推动市政公用设施向采煤沉陷区、独立工矿区等延伸。着力完善矿业工人职业病、常见病防治设施建设，提高疾病防治水平。加快完善城区和矿区统一的居民社保经办管理体制。

**加快探索绿色高效安全的资源开发模式。**将绿色矿业和安全发展理念贯穿矿产资源开发利用与保护全过程，大力推进绿色矿山建设和安全生产标准化。支持安全高效采选和综合利用技术攻关，提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率。在资源富集、

管理创新能力强的地区，建设一批绿色矿业发展示范区和安全高效示范矿山，支持互联网、物联网等现代信息技术应用，推动传统矿业实施安全化、绿色化、智能化技术改造。建立矿山企业资源高效综合利用信息公示制度，构建矿产资源节约与综合利用制度体系。

### 第三节 加快培育发展接续替代产业

延伸资源型产业链条。加快发展资源精深加工和配套装备设备制造产业，打造若干特色鲜明、主业突出的产业基地。稳步推进煤制油、煤制气、煤制烯烃等升级示范。推动石油炼化一体化发展，提高钢铁、有色金属深加工水平。鼓励大小兴安岭和长白山林区在强化生态保护基础上，适度发展木本油料、森林食品、木本饲料、森林药材等产业，提升林业经济发展水平。实施多元化产业培育升级行动，因地制宜培育发展若干特色新兴产业集群。在有条件的采煤沉陷区加快光伏发电基地建设。支持资源型地区传统产业与大数据、云计算、互联网、人工智能等信息技术深度融合，切实提升产业基础能力。充分挖掘自然山水和人文资源优势，培育壮大休闲旅游、健康养老等特色服务业。

促进接续替代产业集聚发展。按照国土空间规划和用途管控要求，结合矿区治理盘活土地资源，创新推动产业用地灵活组合和合理转换，增加产业用地供给，加快建设完善一批专业化产业园区和集聚区。加强交通、供水、供电等配套基础设施建设，提升园区内产业配套能力。发挥龙头企业带动作用，促进关联产业协同发展，

建设全产业链平台，打造各具特色的产业集群。引导资源型地区加快推进传统优势产业技术改造，进一步提升部分传统产业集中度。

#### 专栏5 资源型地区接续替代产业培育发展重点

**传统产业改造升级：**辽宁抚顺化工新材料及高端精细化学品产业，安徽铜陵铜精深加工产业，江西景德镇陶瓷原料产业，山东东营绿色石化产业，河南三门峡有色金属深加工产业，湖北黄石特种钢精深加工产业，湖南衡阳常宁水口山铜铅锌产业，广西百色生态型铝精深加工产业，云南个旧锡精深加工及综合利用产业，新疆克拉玛依石油石化特色产业。

**战略性新兴产业：**河北张家口大数据产业，内蒙古包头稀土创新产业，辽宁本溪生物医药产业，江苏徐州装备与智能制造产业，安徽马鞍山轨道交通装备制造产业，福建闽西稀土及氟新材料产业，山东淄博新材料产业，湖北潜江微电子新材料产业，四川华蓥玄武岩纤维新材料产业，甘肃金昌先进结构材料产业，宁夏石嘴山锂电池产业。

**特色服务业：**河北邯郸太行红河谷高质量旅游产业，吉林市冰雪特色旅游产业，江西萍乡赣西港物流产业，山东临沂商贸物流产业，河南焦登太极拳文化旅游产业，湖北钟祥长寿康养旅游产业，重庆万盛经开区体育旅游融合产业，陕西延安红色旅游产业。

**专业化产业集聚区：**内蒙古鄂尔多斯空港物流园区，吉林敦化吉港澳中医药健康产业合作园区，黑龙江大庆汽车产业园区，安徽淮南现代煤化工产业园区，福建龙岩上杭新材料科创园区，福建三明永安石墨和石墨烯产业园，山东枣庄煤化工产业聚集区，湖北大冶湖临空产业基地，湖南邵阳轻工产业集聚区，广东云浮信息技术应用创新产业园区，广西合山产业转型工业园区，海南昌江清洁能源产业园，重庆綦江信息安全与创新经济走廊，贵州铜仁新型功能材料产业集聚区，陕西榆林象道物流园区，新疆巴音郭楞炼化纺一体化产业园区。

## 第七章 支持老工业城市转型升级

积极推动以人为核心的新型城镇化，支持全国 120 个老工业城市经济整体转型，加快制造业竞争优势重构，加强工业遗产保护利用，推动老工业区改造升级，激发城市经济社会发展新动力新活力。

### 第一节 建设产业名城

做精做强支柱产业。坚持自主创新，不断强化科技创新、要素支撑，集中资源强优势、补短板，培育若干产业基础强、产业链条长、能有效抵御经济周期影响的支柱产业，降低不具备比较优势产业比重。引导企业大力发展个性化定制、柔性化生产和网络化协同制造，形成全新的生产制造模式。加快推进基于互联网的商业模式、服务模式、管理模式及供应链、物流链等各类创新。

推动制造业数字化网络化智能化发展。深化新一代信息技术与制造业融合发展，实施制造业数字化转型行动，制定行业领域数字化转型路线图。推动工业机器人、工业控制系统、物流装备等关键智能装备及工业软件开发，开展智能制造示范推广，建设一批高水平的数字化车间和智能工厂。建设推广工业互联网平台，培育数字化管理、平台化设计、智能化制造、网络化协同、个性化定制、服务化延伸等新业态新模式。

推动制造业绿色化。落实碳达峰碳中和工作要求，推进绿色制造和清洁生产，加快淘汰落后产能，实现节能降耗、减污降碳。倡导绿色生产，推动生产过程节能减排，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的绿色管理。探索循环经济发展新模式，实施园区循环化改造，促进生产系统资源高效利用。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。

**推动制造业服务化。**引导企业以产业升级和提高效率为导向，发挥研发设计、流程优化、品牌建设、标准制定、市场营销等对提升制造业价值链的作用，促进制造业企业加速从生产型制造向服务型制造转变，通过制造业服务化延伸促进制造水平提升。引导生产性服务业向制造业集中区域集聚，促进生产性服务业专业化集聚化发展，实现规模效应和特色发展。

## 第二节 打造生活秀带

**开展工业遗产资源认定管理。**建立工业遗产分级保护机制，开展工业遗产调查、评估和认定工作，明确工业遗产构成，建设工业遗产数据库。经认定的工业遗产清单及时向社会公布，具有重要价值的工业遗产及时核定公布为不可移动文物和各级文物保护单位。加快甄别和抢救濒危工业遗产，完善工业遗产档案记录，加强修缮保养，开展工业遗产动态监测和保护利用效益评估。加强对列入国家工业遗产名单的老工业城市工业遗产保护利用。

**推进重点保护展示。**切实加强重点工业遗产本体保护和周边环境治理，消除工业遗产安全隐患。依托价值突出、内涵丰厚的重点工业遗产，开展工业遗产价值阐释展示，弘扬工业遗产当代价值。

推动老工业城市设立工业博物馆，建设分行业、分区域工业博物馆体系，建立馆藏文物档案。依托工业遗产创建国家文物保护利用示范区。

**拓展文化生活新空间。**加快城市滨水地区港口和传统工业区的转型升级。修复城市废旧厂房、仓库和其他历史遗存，在盘活存量、丰富内涵的基础上，打造一批新型文创园。强化博物馆、美术馆、纪念馆等公共文化服务功能，推动工业遗产保护利用工程对公众开放。依托工业遗产建设一批特色鲜明的工业遗址公园、城市文化公园等，形成融入现代设计观念、适应当代生活方式的城市人文景观和公共开放空间。

**塑造城市文明新形象。**将能够凸显工业文化特色的景观标志纳入城市规划和建设，支持工业遗产保护利用与文化节、艺术节、博览会、体育比赛等活动相结合，举办工业遗产主题研讨会和工业文物交流展，拓展工业遗产的价值普及和传播推广渠道，弘扬新时代中国特色工业文化。将工业文化元素和标识融入创意设计，推进工业遗产与城市经济融合。

### 第三节 推动老工业区改造

**创新产城融合模式。**继续实施老工业区搬迁改造，完善城市基础设施，提升城市公共服务能力。依托产业园区优化产业布局，通过产业集聚发展增强经济和人口承载能力。鼓励地方整合、调整、优化现有各类产业园区，引导地理位置相邻的地方共建产业园区、

共享发展收益。推进产业园区传统产业改造提升，培育发展战略性新兴产业，创建国家新型工业化产业示范基地，积极培育先进制造业集群和战略性新兴产业集群。强化腾退工业地块土壤污染风险管控和用地准入管理，保障人居环境安全。

培育壮大市场主体。推动老工业区企业兼并重组，以提升资源配置效率为出发点，支持同一行业的优势企业强强联合，支持跨行业的战略性重组，提高集中度和竞争力。加快推进国有企业改革，妥善解决历史遗留问题，发展壮大国有经济。培育制造业细分领域单项冠军企业，引导中小微企业形成参与专业化分工能力，逐步创造品牌效应，更好激发经济活力和创造力。

## 第八章 完善政策支撑体系

健全长效扶持机制和精准支持政策，加快完善基础设施和基本公共服务体系，支持开展政策先行先试，建设重点开发开放平台，提升特殊类型地区自我发展能力。

### 第一节 深化重点领域改革创新

持续优化营商环境。推动特殊类型地区深化“放管服”改革，坚持市场化、法治化、国际化整体推进，打造一流营商环境。持续深化行政审批制度改革，推广“最多跑一次”等改革经验做法，推动政务服务“一网通办”、基本公共服务信息共用共享。依托全国投资项目在线审批监管平台，深化投资审批制度改革，精简整合审批流程，在确保安全的前提下推行告知承诺制。打造有利于促进各类所有制经济共同发展的环境，依法全面保护各类产权，培育企业家精神，激发劳动者创业积极性。支持特殊类型地区打破区域市场壁垒，逐步实现各类要素在不同区域间优化配置。

推进行政管理体制变革。依法依规、因地制宜、稳妥有序调整特殊类型地区行政区划，支持区域中心城市优化辖区结构，推动符合条件的县有序设市，严格控制县（市）改区。对于集中安置区和重点园区，适当增加工作人员力量，提高政府基本公共服务能力。支持地域狭小的独立工矿区通过行政区划调整拓展转型发展空间。

完善生态文明制度。健全自然资源资产产权、国土空间开发保护、资源有偿使用和生态补偿、生态文明绩效评价考核等制度，构

建产权清晰、多元参与、激励约束并重、系统完整的生态文明制度体系。发挥特殊类型地区生态优势，巩固生态系统碳汇能力，稳定现有森林、草原、湿地、土壤、冻土等固碳作用，提升生态系统碳汇增量。建立健全用水权、排污权、碳排放权交易制度，依托全国统一的公共资源交易平台开展交易活动。加快推进生态功能重要区域自然资源确权登记。开展促进生态保护修复的产权激励机制试点。建立健全生态产品价值实现机制。

**大力推进对口支援和协作。**持续推动对口支援、对口帮扶、对口协作、对口合作等工作，强化智力扶持，加强重点领域合作，激发地区发展内生动力。推进教育东西部协作，在西部特殊类型地区建设一批职业技能实习实训基地。完善东西部劳务协作机制，加强对农村低收入群体外出务工的组织与服务，加大就业技能培训力度。继续实施中央国家机关及有关单位对口支援赣南等原中央苏区，继续支持安排中央单位干部赴革命老区重点城市挂职，鼓励有关省份因地制宜组织省直单位和省内发达城市对口支援革命老区。

## 第二节 完善基础设施和基本公共服务

**持续改善基础设施条件。**以脱贫地区为重点，支持欠发达地区优先布局交通、水利、能源、通信等重大基础设施建设项目，完善防灾减灾配套工程设施。重点支持革命老区建设客流密度较大、路网功能突出的高铁以及有需求支撑的普速铁路，打通高速公路和国道公路待贯通路段。加快边境地区基础设施建设。提高生态退化、

资源枯竭地区城镇基础设施建设质量。加强对长江、黄河、珠江、淮河、汉江等重要江河源头和南水北调水源区生态保护修复和环境治理。中央预算内投资、地方政府专项债券等资金对符合条件的特殊类型地区基础设施等项目加大支持力度，重点支持脱贫地区、革命老区、边境地区项目建设。

**提升基本公共服务水平。**继续改善特殊类型地区义务教育办学条件，完善中小学和幼儿园布局，加强乡镇寄宿制学校和乡村小规模学校建设。加大对特殊类型地区医疗卫生机构基础设施建设和设备配备支持力度，改善疾病预防控制机构条件，巩固提升乡村医疗卫生服务能力。推进县医院提标扩能建设，提升城乡医疗卫生服务水平，积极推广三明医改经验。提高边境地区医疗卫生能力，改善边境地区医疗设施条件，提升村级医疗诊断水平。持续推进高水平高职学校和高水平专业群建设，支持建设一批职业技能培训（实训）机构，加强公共就业服务基础设施建设和人员配备。鼓励社会力量在特殊类型地区兴办教育、养老、环保等公益事业。

### 第三节 统筹支持试点示范与重点园区建设

**推进产业转型升级示范。**健全支持产业转型升级示范区高质量发展的政策措施，统筹支持产业结构调整、城市更新改造、绿色低碳转型，继续做好年度评估，继续对真抓实干成效明显的老工业基地给予督查激励，继续安排中央预算内投资支持符合条件的项目建设。支持产业转型升级示范区培育壮大市场主体，在装备制造、新

材料、新能源、汽车和新能源汽车、电子信息等领域建设一批特色鲜明竞争力强的产业园区和产业集群。支持徐州、洛阳、襄阳、长治等城市建设省域副中心城市，支持唐山、淄博、铜陵、韶关、自贡等城市融入重点城市群和区域重大战略，支持沈阳、长春、大连等城市全域整体推进老工业基地振兴发展。支持河北正定等 20 个县城产业转型升级示范园区建设。

#### 专栏 6 产业转型升级示范区和县城产业转型升级示范园区

产业转型升级示范区：北京市石景山区、门头沟区，河北省唐山市，山西省长治市，内蒙古自治区包头市、鄂尔多斯市，辽宁省大连市、沈阳市、鞍山市、抚顺市，吉林省长春市、吉林市、松原市，黑龙江省大庆市，江苏省徐州市，安徽省铜陵市，江西省萍乡市，山东省淄博市，河南省洛阳市、平顶山市，湖北省黄石市、襄阳市，湖南省株洲市、湘潭市、娄底市，广东省韶关市，重庆市大渡口区、江津区、永川区、荣昌区、重庆高新区，四川省自贡市、宜宾市，贵州省六盘水市，宁夏回族自治区石嘴山市、宁东能源化工基地。

县城产业转型升级示范园区：河北省正定县，山西省清徐县，辽宁省黑山县，吉林省珲春市，江苏省沭阳县，浙江省宁海县、长兴县，安徽省天长市，福建省福清市，江西省南昌县，山东省郯城县，河南省兰考县，湖北省仙桃市，湖南省浏阳市，广东省东源县，重庆市垫江县，四川省大英县，贵州省清镇市，云南省腾冲市，陕西省三原县。

有序建设开放合作园区。继续支持中德（沈阳）高端装备制造产业园、中韩（长春）国际合作示范区、中英（大连）先进制造产业园等建设，鼓励有条件地区推进中欧创新交流合作，支持符合条件的地区新建一批对外开放合作园区，鼓励开展产业转型升级、智慧园区建设、工矿废弃地治理、技术技能人才培养国际合作。

培育发展特色产业园区。完善产业结构调整指导目录，支持特

殊类型地区优势产业发展，推动跨区域产业转移对接、基础设施互通、生态环保合作，促进跨行政区和不同类型区域衔接融合互动。支持多省交界地区合作共建跨行政区产业园区，加大对湘赣边、川渝、闽粤、粤桂等合作区建设支持力度，探索区域合作新路径。支持老工业城市、资源型地区依托产业基础，积极承接发达地区、中心城市产业转移，建设特色产业园区。

支持消费集聚区建设。支持在欠发达地区、革命老区、边境地区、资源型地区、老工业城市等改造建设一批地方特色街区、新型文化和旅游消费集聚区及配套设施等，因地制宜打造一批特色突出、设施齐全、功能完备、方便惠民的综合性消费平台，带动和促进特色消费发展。

#### 第四节 强化差异化支持政策

完善资金支持政策。结合巩固拓展脱贫攻坚成果和实现共同富裕要求，完善财政转移支付制度，向欠发达地区、边境地区、革命老区等特殊类型地区重点民生领域倾斜，促进城乡区域间基本公共服务均等化。中央财政衔接推进乡村振兴补助资金加大对欠发达地区支持力度，各省继续统筹加大对本省欠发达地区转移支付力度，聚焦支持脱贫地区巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴，向国家乡村振兴重点帮扶县倾斜。推广产业链金融模式，鼓励各类金融机构按照市场化原则支持特殊类型地区振兴发展，提升重点项目金融服务

质效。

**加大土地政策支持力度。**对纳入本规划和其他“十四五”国家级专项规划中涉及特殊类型地区的基础设施建设重大项目，按程序纳入重大建设项目范围并按规定办理用地预审。支持特殊类型地区统筹推进农村土地征收制度、宅基地制度改革试点，稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市，根据乡村休闲观光等产业分散布局的实际需要探索灵活多样的供地新方式。深入开展城镇低效用地再开发，对损毁的建设用地和零星分散的未利用地开发整理成耕地，经确认后可用于占补平衡。按照国家统一部署，探索建立全国性的建设用地、补充耕地指标跨区域交易机制，并对特殊类型地区给予倾斜支持。在欠发达地区、革命老区安排的新增建设用地计划指标，优先保障巩固拓展脱贫攻坚成果和乡村振兴用地需要。

**强化人才就业扶持政策。**支持按照“原户口不迁、原关系不变、收入有提高、待遇有提升”的原则，建立特殊类型地区“人才飞地”政策，支持基层引进培养急需紧缺专业人才，在实施地区附加津贴制度、调整艰苦边远地区津贴实施范围和类别等方面给予政策倾斜。实施欠发达地区职业院校建设计划，面向中西部 22 个省（区、市）欠发达地区、革命老区、边境地区等新建一批技工院校，改扩建一批技工院校。

## 第九章 强化规划实施

加强党的全面领导，明确职责分工，吸引社会参与，健全规划实施保障机制，确保规划主要目标和任务顺利实现。

### 第一节 加强组织领导

充分发挥党领导全局、协调各方的作用，把党的领导始终贯穿特殊类型地区振兴发展全过程和各领域各方面各环节。围绕事业发展需要组织干部人才赴特殊类型地区挂职，引导广大党员干部在促进特殊类型地区振兴发展中发挥先锋模范作用。在实施国家区域协调发展战略和区域重大战略、编制区域规划和专项规划、制定区域政策和协调重大区际利益关系等过程中，要统筹支持特殊类型地区解决振兴发展重大问题，健全区域战略统筹、市场一体化发展、区域合作互助、区际利益补偿等机制，更好促进发达地区和特殊类型地区合作共赢。完善特殊类型地区差别化绩效评估体系，对重点城镇和城市化地区增强经济转型发展和常住人口公共服务等方面指标考核，对资源枯竭等转型地区着重考核民生事业、生态环保和经济转型发展等方面指标，对重点生态功能区和农产品主产区进一步增加生态服务功能和农产品供给能力相关考核指标。继续依托赣南等原中央苏区振兴、生态保护补偿、采煤沉陷区综合治理等部际联席会议制度，统筹协调推进重大事项。

## 第二节 落实职责分工

按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的工作机制，明确特殊类型地区振兴发展的主体责任。相关省级人民政府要加强对特殊类型地区振兴发展的组织领导，明确责任分工，完善工作机制，制定实施方案，细化落实重点任务，组织编制省级专项规划，研究对相关市县实施差异化绩效评估。特殊类型地区各市县要落实主体责任，积极主动作为，确保本地区振兴发展取得实质成效。中央和国家机关及有关单位要根据职能分工，加强对特殊类型地区的工作指导，加大支持力度，细化具体支持政策，帮助协调解决跨区域、跨行业重大问题。重要政策、重大工程、重点项目要按规定程序报批。

## 第三节 鼓励各方参与

加大宣传和舆论引导力度，深入解读制定实施本规划的重大意义、核心内涵、重点任务和政策举措，鼓励引导各类企业、社会组织、社会工作者、基层群众积极参与特殊类型地区振兴发展，营造良好社会氛围，形成推进特殊类型地区振兴发展的强大合力。发展改革委要定期调度工作进展，及时跟踪规划落实情况，适时组织开展规划评估，重大事项及时向国务院报告。