

索引号:	11220000013544357T/2014-00664	分类:	城乡建设、环境保护、城市规划;意见
发文机关:	吉林省人民政府办公厅	成文日期:	2014年05月22日
标题:	吉林省人民政府办公厅关于贯彻落实全国资源型城市可持续发展规划(2013-2020年)的实施意见(吉政办发(2014)20号)		
发文字号:	吉政办发(2014)20号	发布日期:	2014年06月03日

**吉林省人民政府办公厅**  
**关于贯彻落实全国资源型城市可持续发展**  
**规划(2013-2020年)的实施意见**

吉政办发(2014)20号

各市(州)人民政府,长白山管委会,各县(市)人民政府,省政府各厅委办、各直属机构:

为贯彻落实《全国资源型城市可持续发展规划(2013-2020年)》(国发(2013)45号,以下简称《规划》),推动我省资源型城市经济转型,建立可持续发展长效机制,经省政府同意,特提出如下实施意见:

**一、发展目标**

以实现富民强省、全面振兴为目标,全面推进我省资源型城市可持续发展。

到2020年,资源型城市转变经济发展方式取得实质性进展,资源集约利用水平显著提高,接续替代产业成为支柱产业,多元化产业体系全面建立,矿山地质环境得到有效保护,基本公共服务体系逐步完善,养老、医疗、工伤、失业等社会保障水平不断提高,建立健全促进资源型城市可持续发展的长效机制。资源枯竭城市历史遗留问题基本解决,可持续发展能力显著增强,转型任务基本完成。

到2020年,资源型城市主要经济指标(GDP、地方财政收入等)年均增长8%以上;资源型产业增加值占GDP比重逐年下降,累计下降4个百分点;服务业增加值占地区生产总值比重累计提高4个百分点;城镇人均可支配收入和农村居民人均纯收入与经济同步增长。城镇两项医疗保险参保率不低于90%;新型农村合作医疗参保率不低于95%;城镇登记失业率控制在4.5%以内;城镇新增就业人数为25万人;森工城市森林覆盖率达到72%;历史遗留矿山地质环境恢复治理率达到50%;单位国内生产总值能耗逐年下

降；化学需氧量削减 3 %、二氧化硫削减 1 %、氨氮削减 3 %、氮氧化物削减 2 %。

## 二、主要任务

### （一）分类指导各类资源型城市科学发展。

1. 成长型城市资源开发处于上升阶段，资源保障潜力大，经济社会发展后劲足，是我省能源资源的供给和后备基地。松原市作为成长型城市，要合理规划资源开发秩序，提高资源开发企业的准入门槛，合理确定资源开发强度，严格水资源论证和环境影响评价，将企业生态环境恢复治理成本内部化。不断提高资源深加工水平，完善上下游产业配套，谋划布局新兴产业，使新型工业化与城镇化同步发展，争取进入全国资源型城市可持续发展试点范围。

2. 成熟型城市资源开发处于稳定阶段，资源保障能力强，经济社会发展水平较高。吉林市和延边州作为成熟型城市，要高效开发并利用资源，提高资源型产业技术水平，延伸产业链条，加快培育一批资源深加工龙头企业和产业集群。积极推进产业结构调整升级，尽快形成若干支柱型接续替代产业集群。做好生态环境恢复与治理工作，大力保障和改善民生，加快发展社会事业，提升基本公共服务水平，完善城市功能，提高城镇化质量。

3. 衰退型城市资源趋于枯竭，经济发展滞后，民生问题突出，生态环境压力大，是加快转变经济发展方式的重点难点地区。辽源市、白山市、九台市、舒兰市、敦化市、汪清县、通化市二道江区作为衰退型城市，要着力破除城市内部二元结构，化解历史遗留问题，加快改善民生，加强地质灾害综合治理，大力扶持接续替代产业。辽源市和白山市争取进入全国资源枯竭城市可持续发展示范范围。

4. 再生型城市基本摆脱了资源依赖，经济社会开始步入良性发展轨道，是资源型城市转变经济发展方式的先行区。通化市作为再生型城市，要进一步优化经济结构，提高经济发展质量和效益，改造提升传统产业，培育发展战略性新兴产业，加快发展现代服务业，加大民生投入，推进基本公共服务均等化，不断完善城市功能，将通化市打造成为我省生态宜居城市和著名旅游城市。

（二）有序开发综合利用资源。坚持有序开发、高效利用、科学调控、优化布局，增强资源保障能力，促进资源开发利用与城市经济社会协调发展。

1. 加大矿产资源勘查力度。提高成熟型和成长型城市资源保障能力，在资源富集城市进一步加强矿产资源勘查，掌握矿产资源开发潜力，增加矿产资源储量，提升资源保证程度。在矿产资源赋存条件好、勘查程度较低的城市，加强基础地质矿产调查力度，加大地勘基金投入，争取发现新的矿产地。建设石油、天然气、煤、油页岩、铁、铜、镍、钨、钼、金、硅藻土、石墨等重要矿产勘查开发基地，形成重要矿产资源战略接续区。支持白山市、和龙市等地实行矿产资源整装勘查，加强矿业权整合，加快勘查进度。

加大衰退型城市矿产勘查支持力度，加强老矿山深部和外围找矿力度，鼓励矿山企业投资勘探深部和外围矿产资源，扩大资源储量，延长矿山服务年限。积极争取国家老矿山找矿项目，逐步加大省财政支持力度，在办理探矿权方面予以支持。

2. 统筹重要资源开发与保护。加强石油、天然气、油页岩、铁、硅藻土、石墨等资源开采力度。推进成长型和成熟型城市资源开发基地建设，鼓励与资源储量规模相适应的规模化经营，提升机械化开采水平。挖掘衰退型城市资源潜力，加大稳产改造力度，延缓大中型危机矿山产量递减速度，促进新老矿山有序接替。

加强重要优势资源储备与保护，在资源富集地区，建设石油、油页岩、钨、硅藻土、石墨等重点矿种矿产地储备体系。强化森工城市重点林区森林管护与保护，加强延边州、白山市等木材后备基地建设。

3. 优化资源开发布局。引导和支持各类生产要素集聚，形成集约高效的资源开发格局。支持资源枯竭城市矿山企业开发利用区外、境外资源，寻找原料后备基地，鼓励中小型矿企实施兼并重组。落实主体功能区规划要求，严格限制重点生态功能区和生态脆弱地区矿产资源开发，禁止新建对生态环境产生不可恢复破坏性影响的矿产资源开采项目。

依托现有城市产业园区作为资源加工载体，避免形成新的孤立居民点和工矿区。引导已有资源开发企业逐步有序退出城区，实施地质环境修复和绿化。合理确定矿区周边安全距离，在城市规划区、交通干线沿线以及基本农田保护区范围内，禁止露天开采矿产资源，严格控制地下开采。资源开发时，严格开展环境影响评价，最大限度减少资源开发对居民生活的影响和生态空间占用，形成与城市发展相协调的资源开发模式。

4. 促进资源节约与综合利用。提高矿产资源采选回收水平，实施矿产资源采选回收率准入管理，制定开采回采率、选矿回收率、综合利用率等新建矿区准入标准，对生产矿山、油田、油页岩进行定期监督检查。严格执行《矿产资源节约与综合利用鼓励、限制和淘汰技术目录》，引导资源开采企业使用先进适用工艺技术，提高矿产资源采选回收水平。充分利用低品位、共伴生矿产资源，加强有色金属、贵金属、稀有稀散元素矿产等共伴生矿产采选回收。

强化废弃物综合利用，推广先进适用的尾矿、煤矸石、粉煤灰和冶炼废渣等综合利用工艺技术。因地制宜发展综合利用产业，积极消纳遗存废弃物。森工城市要提高林木采伐、造材、加工剩余物及废旧木质材料的综合利用水平，实现林木资源的多环节加工增值。支持抚松县、临江市、白山市江源区、桦甸市、敦化市、安图县、汪清县、和龙市、蛟河市等地对林区“三剩物”综合利用。

5. 发展绿色矿业。转变矿业发展方式，将绿色矿业理念贯穿于资源开发利用全过程，促进资源合理利用、节能减排、生态环境保护和矿地和谐，实现资源开发的经济效益、生态效益和社会效益协调统一。建设绿色矿山，改革创新

资源管理制度，逐步完善分地域、分行业的绿色矿山建设标准，严格资源开发准入和监管，使新建矿山按照绿色矿山的标准进行规划、设计和建设。加强对生产矿山监督，按照绿色矿山建设标准改进开发利用方式，落实企业责任。

（三）构建多元化产业体系。依托资源型城市产业基础，发挥比较优势，大力发展接续替代产业，增强科技创新能力，积极推进新型工业化，提升产业竞争力，形成资源型城市产业转型与可持续发展的产业化新格局。

1. 优化发展资源深加工产业。依托产业基础，有序推进资源产业向下游延伸，发展资源深加工产业，加快资源优势向经济优势转化。

（1）发展油气开采产业。充分利用松原市等油气资源相对丰富的优势，推进石油、天然气的开采利用，鼓励石油开采企业加快合资合作，实施原油增产工程，逐步把松原市打造成我省重要的石油化工产业基地。

（2）改造提升“油头”石化产业。提高油气、炼油、乙烯产能，加快推进炼化一体化，延伸产业链。打造吉林油田千万吨级油气田生产基地，加快吉化公司炼油及二次加工项目建设。推进吉化基本有机化工产业基地和国家级吉林化工循环经济示范园区建设。依托扶余、前郭、长岭、桦甸、汪清等地油页岩资源优势，大力推进页岩油产业发展。

（3）延伸有色金属产业链条。加大钨、铝、镍、镁、钴、金等有色金属产业向精深加工方向延伸。支持昊融集团发展镍盐系列及羰基铁、羰基镍产品，打造全国领先的镍金属深加工产业基地。发展铝金属冶炼和深加工，加快稀土镁合金开发及应用，鼓励铜、铝等有色金属回收再利用。支持辽源中国高精铝加工基地建设和中钢铁合金、中钢吉炭异地搬迁改造工程。

2. 培育壮大优势替代产业。

（1）发展高端装备制造业。发展风电设备、换热设备、农机装备、矿山机械、石油机械、起重设备等产业，培育集工程设计、产品开发、设备制造、工程成套设备和技术服务为一体的具有较强竞争力的大型企业集团。构建创新能力强、市场占有率国内领先、具有较强竞争优势的产业集群，形成特色产品优势突出、专业化协作分工合理、配套较为完备的产业格局。重点建设辽源矿业集团公司方大锻造有限公司大型锻压、通化市顺达机械设备有限公司厦工机械配套件生产加工、松原市自走式玉米收获机扩能改造等项目。

（2）发展医药健康产业。发展生物制药、现代中药、化学合成药、医疗器械、保健产品和服务，重点建设吉林省博大伟业年产300万支（冻干针）人重组改构白介素-11生物制药高新技术产业化等项目。推进医学与信息、材料等领域的新技术融合，发展新药合成研发、临床试验服务、生物疫苗、基因工程、健康管理等新业态。重点建设通化、延边等医药产业基地，做大做强修正集团、吉林敖东、通化东宝等龙头企业。

(3) 发展新能源产业。推进传统能源清洁利用,开发和利用新能源和可再生能源,完善电力基础设施,形成火电、水电、风电、核电、生物质发电共同发展的格局。重点建设前郭查干花风电场20万千瓦清洁供暖、乾安庆达太阳能光伏发电等项目。发展以动力电池为主的新型能源产业,培育发展较大规模的锂离子动力电池及磷酸亚铁锂材料生产基地。将辽源市、白山市、松原市等地建成新能源产业基地。

(4) 发展新型建材产业。发展节能环保新型建材,加速产品更新换代,提高应用比重,重点推进亚泰、金刚、冀东等大型水泥企业升级扩能改造。加快推进以煤矸石、粉煤灰为原料的新型建材产业化。加快中国天岗石材城、桦甸陶瓷产业园建设。

(5) 发展新材料产业。支持资源型城市发展以特种纤维、合金材料、复合材料为主的新材料产业,重点支持中油吉化千吨级高性能碳纤维、中钢吉炭2000吨碳纤维原丝、吉林碳谷500吨碳纤维及制品等项目。围绕有机高分子材料、新型金属材料、无机非金属材料、先进复合材料等领域,加快成果转化,形成产业发展新的增长点,重点建设吉林高琦聚酰亚胺纤维、吉林正基导电聚苯胺等项目。依托油页岩、硅藻土、硅石、矽砂、膨润土、紫砂陶、玛瑙石、高岭土、泥炭、石英等丰富的非金属矿产资源,重点建设华夏石头纸业30万吨石塑材料等项目,推进白山硅藻土产业园、光伏材料产业园建设。

(6) 发展节能环保产业。加快节能环保技术在锅炉改造、电机系统节能等领域推广应用,推进资源循环利用和再制造关键共性技术研发和产业化示范,提高城市建筑废弃物、粉煤灰等资源综合利用水平。研发适应北方气候特点的污水处理和脱硝、脱硫等技术和装备。推进市场化节能环保服务体系建设,重点建设东丰低碳工业园区等项目。

(7) 发展高端生物质产业。鼓励资源型城市利用农林废弃物、畜禽粪便、城市和工业有机废弃物、能源植物等可再生或循环的有机质,制造生物能源和生物基产品。积极发展气态生物燃料,适度发展生物质直燃发电,有序发展城市生活垃圾发电。启动实施秸秆制糖基础原料工程、百万吨聚乳酸产业延伸工程、生物基化工醇替代工程、糠醛与酒精改造提升工程、生物质液体燃料工程、生物质气态燃料工程、固体成型燃料工程、生物质资源多联产工程、城市垃圾发电工程、生物质产业配套支撑工程。推动松原市进入我国生物质资源高端化利用试点示范范围。

3. 积极发展吸纳就业能力强的产业。发展带动就业能力强、市场前景好的产业,扶持形式多样的小微企业,重点解决困难群体就业问题。

(1) 发展农畜产品深加工产业。扶持资源型城市充分利用农畜产品资源优势,重点发展粮食精深加工、畜禽乳深加工等产业,重点建设长岭中粮200万生猪肉食产业链等项目。推进农畜产品加工向终端食品、生物保健品方向延伸。扩大生产规模,创新产品营销战略,打造地域特色品牌,促进农畜产品精深加工体系化。推进辽源、松原、九台、舒兰、梅河口等农畜产品生产基地建设。

(2) 发展旅游业。深入挖掘森林、湖泊、湿地、草原、民俗、矿山等旅游资源潜力，支持资源型城市发展特色旅游产业。推进旅游与体育业融合发展，大力开发滑雪、登山、徒步、自驾、漂流、狩猎等项目。积极开发长白山风光游、界江边境游、地热温泉游、西部草原湿地游、资源开采文化游等旅游产品。重点建设长白山国际旅游度假区、长白山十八坊旅游产品产业园区、吉林北大壶滑雪场、延边中国朝鲜族风情园、沿图们江旅游带、松原查干湖全球特色旅游体验集聚区等项目。

(3) 发展森林生态产品加工业。围绕黑木耳、葡萄籽油、山榛子果仁、人参、蓝莓和林蛙等系列产品开发，支持白山、通化、延边等发展生态保健食品加工业，建设长白山医药健康产业基地。实施人参产业振兴工程，培育“长白山人参”品牌，推进重点产业园区建设；推进长白山天然矿泉水品牌国际化，建设中国优质矿泉水产业基地，重点推进广州恒大千万吨级矿泉水、吉林草还丹药业高品位东北人参加工等项目建设。

4. 大力发展服务业。依托发展基础，发挥产业优势，发展类型丰富、特色鲜明的现代服务业，促进服务业提质增效。

(1) 发展现代物流业。完善现代物流服务体系，提升物流业发展水平。依托珲春、图们、和龙等沿边区域和边境口岸，发展跨境物流。发展第三方、第四方物流，促进企业内部物流社会化，降低企业物流运营成本，提高物流营运效率。大力发展农村物流。重点推进龙嘉机场现代物流园区、九台中澳城东北金属交易中心、图们物流集散港、松原内陆港物流等一批重大项目建设。

(2) 发展信息服务业。促进信息服务业与其他产业的融合和互动发展。加快推进三网融合，加快信息基础设施建设。推进“智慧城市”建设，开展辽源市、吉林市、磐石市等国家智慧城市试点。培育发展物联网产业，开展农业物联网应用试点示范，推动物联网技术集成应用，重点推进吉林森工集团森林资源安全监管与服务物联网应用示范工程等项目建设。推广应用电子商务，鼓励传统批发、零售企业与电子商务企业建立发展联盟，实体虚拟融合发展，推进吉林国家电子商务示范城市创建，重点推进吉林市耐特兰科技有限公司对俄B2C电子商务等项目建设。

(3) 发展文化产业。打造具有资源型城市特色的文化产业，推动文化与科技融合、文化与旅游融合。实施数字媒体与文化艺术融合应用示范工程、交互式虚拟现实体验技术应用示范工程和互动电视媒体应用聚合云服务技术应用示范工程，推动文化产业升级。重点建设辽源凯旋王国创意园、吉林市闯关东创意文化旅游基地、敦化长白山渤海文化园和中国图们朝鲜族非物质文化遗产主题公园等项目。

(4) 发展商贸流通业。推进零售行业转型升级，支持延吉百货大楼等一批重点零售企业实施跨行业、跨地区、跨所有制兼并重组或跨区域经营。推动长白山特产市场、梅河果仁市场、抚松人参市场、蛟河食用菌市场、东丰畜禽交易市场、松原三井子杂粮杂豆综合市场等辐射国内外特色专业市场升级改造。推进吉林国际物流商贸城、通化县人参产业园区等项目建设。

（5）发展养老服务业。加快建设社会养老服务体系。推进城乡社区老年人日间照料中心建设。加强城镇公办养老机构设施建设，提升服务能力。促进医养融合发展，支持养老机构内设门诊、医院等医疗机构和农村幸福院建设。引导家政清洁、物流等服务企业向养老服务领域延伸，支持商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜。发展老年电子商务，为老年人提供紧急呼叫、健康咨询、物品代购等服务项目。加快建设通化生态养生、万昌温泉康复保健等特色老年产业园区。

（6）发展健康服务业。全面强化医疗卫生服务能力，加强村卫生室建设，有序推进县级公立医院改革。重点推进辽源市全科医生临床培养基地改建和九台市吉大医院养老服务项目建设。发展医药和医疗器械产业，打造药品研发、保健食品开发与产业化、医疗器械开发与产业化、公共服务平台。重点建设辽源市泓源制药有限公司年产3亿袋（瓶）水解蛋白等大容量注射液项目、东宝实业集团有限公司通化生物科技园重组人血清白蛋白等项目。加强基层多功能群众体育健身设施建设，鼓励企业、社会组织、个人兴办青少年校外体育活动中心、体育俱乐部等场所。加强基层特别是县级公共体育设施建设，鼓励有条件的体育场馆、学校体育设施等面向社会开放。

5. 合理引导产业集聚发展。依托原有基础，改造和建设一批特色鲜明的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，搭建产业集聚发展的重要载体和平台。以科技含量、环保水平、投资强度、吸纳就业能力为标准，培育和引进龙头骨干企业。完善产业链条，提升产业配套能力，促进关联产业协同发展，打造各具特色的产业集群。重点培育白山人参及矿泉饮品产业集群、辽源袜业产业集群、高精铝产业集群、松原生物质能源产业集群、通化医药产业集群、延边木制品深加工产业集群、延边利用俄煤资源发展新型煤化工产业集群及吉林市哈达湾现代服务业产业集群等。

（四）着力解决和改善民生。努力破除资源型城市内部二元结构，积极扩大就业，提升社会保障水平，完善基本公共服务，改善生产生活环境，促进社会和谐稳定，稳步提升城镇化质量和水平，使资源开发和经济发展成果惠及广大人民群众。

1. 促进就业和再就业。把扩大就业放在资源型城市经济社会发展的重要位置。优先支持资源型城市失业矿工、林区失业工人、工伤残疾人员、棚户区改造回迁居民及失地农民等困难群体就业。大力发展劳动密集型产业，扩大资源型城市就业容量，实现经济增长、城市转型与扩大就业的良性发展。鼓励自主创业，以创业带动就业，形成灵活多样的创业就业格局。解决资源型城市“零就业家庭”和下岗失业人员再就业问题，健全就业服务体系。建立规范的最低工资标准调整机制、工资支付监控和工资保障金制度，全面推行企业工资集体协商制度。多渠道增加居民财产性收入，建立健全促进农民收入较快增长的长效机制。重点支持辽源、九台等资源型城市建设创业基地和职业技能公共教育实训基地。

2. 推进保障性安居工程建设。加快推进资源型城市各类保障性安居工程建设，实施城市、林业、独立工矿和国有企业棚户区改造。加大保障性住房、廉

租房、公共租赁住房建设力度，实施农村危房改造，加快配套设施建设，解决低收入居民住房困难问题。开展采煤沉陷区民房搬迁维修改造工程评估工作，对维修后受损状况继续恶化的沉陷区民房实施搬迁。实施“暖房子”工程，改善资源型城市困难群体居住条件，确保城市危房和塌陷棚户区改造全部完成。重点支持辽源、白山等资源枯竭城市采煤沉陷区和工矿棚户区建设。

3. 加强社会保障和医疗卫生服务。建立健全社会保障体系，加强保障和改善民生。提高医疗卫生保障水平和服务能力，建立覆盖城乡居民的基本医疗卫生制度，满足群众基本医疗卫生需求。

（1）完善社会救助制度。推动资源型城市城乡低保标准与当地经济发展水平同步增长，完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，推动城乡低保制度统筹发展，有效保障资源型城市贫困群体基本生活。健全以最低生活保障为基础，以特困人员供养、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助和受灾人员救助等专项救助相配套，以慈善和社会帮扶为补充的社会救助体系。

（2）着力解决国企改革、矿山关闭、厂办大集体改革职工社保欠费、经济补偿、转岗培训等问题。逐步解决关闭破产集体企业退休人员参加医疗保险、“老工伤”人员纳入工伤保险等历史遗留问题。进一步完善基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育等社会保险制度，推进各类困难群体参加社会保险，扩大社会保险覆盖面。基本实现新型农村社会养老保险和城镇居民养老保险制度合并实施，并与职工基本养老保险制度相衔接。加大失业保险工作力度，实现覆盖各种所有制企业和团体的就业人口。依托职业院校、技工院校，面向国企改革、矿山关闭、厂办大集体职工免费开展转岗技能培训，提高其就业创业能力。

（3）加强医疗卫生服务体系建设。加强疾病预防控制体系、卫生监督体系、突发公共卫生应急体系、妇幼保健体系、结核病防治体系和健康教育体系建设。加强资源型城市重大疾病防控能力和基础设施建设，提高装备水平，重点提高各级疾控中心实验室设备配置水平。加强精神卫生防治机构建设。加强采供血服务能力建设，支持血站核酸检测实验室建设和设备配备。做好重点传染病、地方病、慢性病防治和精神卫生、口腔卫生工作，加大对尘肺病、慢性胃炎、皮肤病等矿业工人职业病和常见病的预防和救治力度。

（五）加强环境整治和生态保护。把生态文明建设放在突出地位，融入可持续发展工作全过程，坚持开发和保护相互促进，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，切实解决生态环境问题，为资源型城市可持续发展提供支撑。

1. 加强矿山地质环境恢复治理。科学规划、整理和利用土地资源，有效解决老矿区遗留的污染、闲置土地等问题，重点推进辽源矿山地质环境恢复治理工程、通化矿山地质环境治理示范工程、汪清矿山地质环境治理工程和满天星国家森林公园矿山公园等项目建设。加大对采沉区、深部采空区、地下矿井、特大型矿坑、矸石山和尾矿库等地质灾害隐患及油气开采造成的地下水污染治理力度。推进废弃土地复垦、生态恢复和废旧矿山改造，开展历史遗留工矿废弃地

复垦利用试点，引导社会力量参与矿山环境治理。加强对矿产资源开发规划和建设项目的环境影响评价工作，预防环境污染和生态破坏。加强对资源开采活动的环境监理，严格执行“三同时”制度，强化同步恢复治理。

2. 大力推进节能减排。加大节能工作力度，严格执行法律法规和相关技术标准，坚决淘汰落后产能。

(1) 强化重点污染物减排和防治。严格执行重点行业环境准入和排放标准，把主要污染物排放总量控制指标作为新建和改扩建项目的前置条件。防范地下勘探、采矿活动污染地下水体，加快现有污水处理厂升级改造。加强污染减排目标责任考核，严格污染物排放标准。加大资金技术投入，开展矸石山、尾矿库综合治理和重金属污染防治试点工程。实施燃煤机组脱硫工程，推进30万千瓦以上燃煤机组脱硝工程、规模化畜禽养殖污染治理工程，加大机动车尾气治理力度。健全完善脱硫脱硝优惠电价、脱硫脱硝机组优先发电调度、污水管网建设以奖代补、政府绿色采购等环境经济政策，建立污染治理设施稳定运行的长效机制，开展松花江流域主要污染物排污权交易试点。

(2) 加快节能技术进步，推进节能新技术、新材料、新设备在工业、建筑、交通等领域的应用。实施燃煤锅炉改造、余热余压利用、节约和替代石油等重点节能工程。加强节能体系建设，建立健全节能标准、统计、监测、考核、政策等五大体系，强化节能目标责任评价考核。加强重点用能单位的监管。推行合同能源管理模式，全面开展固定资产投资项目节能评估和审查。加大舆论宣传和引导，深入开展节能减排全民行动。

(3) 加强水资源节约。在火力发电、石油石化、钢铁、纺织等高耗水行业，重点实施节水工艺改造及循环利用水工程，全面提升工业用水效率。加强城市节约用水，强制推广应用节水产品和器具，加快城市供水管网改造、居民社区节水示范、城市污水处理和再生水回用等工程建设。建立用水计量与节水监督服务体系。

3. 积极发展循环经济。

(1) 推行循环型生产方式。推进清洁生产，对原有工艺设备进行清洁生产审核，严格执行新上项目节能评估审查、环境影响评价制度，从源头上减少废弃物的产生和排放。开展矿产资源节约与综合利用示范项目建设，加强对吉林、白山、延边、通化等地区老矿区低品位、共伴生矿产及尾矿、废石的综合利用，提高资源综合利用率和综合回收率。推进钢铁、化工、火电等行业大宗工业废弃物和建筑、道路废物以及农林废弃物的资源化利用。

(2) 完善再生资源回收体系。建设回收站点、集散市场、分类拆解“三位一体”的回收网络，建立健全垃圾分类回收制度，推进餐厨废弃物等垃圾资源化利用和无害化处理，促进再生资源规模化利用。推进吉林市高新区国家“城市矿产”示范基地建设，开展延吉市餐厨废弃物资源化利用和无害化处理试点。

（3）建立循环经济技术研发平台，推广循环经济典型模式。推进源头减量、循环利用、再制造、零排放和产业链接技术的研发与应用。实施循环经济示范项目，重点推进吉林市化学工业循环经济示范园区循环化改造示范工程。

4. 促进重点地区生态建设。坚持保护优先、综合治理、集约利用的原则，加强森林草原、湿地和河流等重点区域的保护和治理，建设重要的生态屏障区。

（1）推进生态建设。加强东部地区森林资源和矿产资源保护、天然植被的保护和恢复。推进东中部地区水资源保护和合理开发。加强水资源保护工程建设，优化配置生产、生活和生态用水，控制地下水开采。实施中部地区水土流失和小流域治理及黑土地保护。强化西部地区生态修复、草原湿地保护、荒漠化和盐碱化治理。建立上下游地区、自然生态保护区和建设开发地区之间的生态补偿机制，保护和科学开发生态资源。

（2）统筹城乡环境治理。加强资源型城市环境综合整治，加快城镇环境基础设施建设，开展国家环保模范城的创建活动，建设重点建制镇污水处理厂，实施现有污水处理厂的升级改造和配套管网建设；提高生活垃圾无害化处理水平，县级以上城市全部建设生活垃圾无害化处理场。开展农村环境综合整治，加大对农村环境连片治理投入，在资源型城市选择规模较大的村庄进行综合治理。

（3）推动长白山林区生态保护和经济转型。加强森林生态资源保护和林业资源培育，建设林区生态功能区。加快产业转型升级，发展长白山特色资源产业和旅游业。健全林区社会保障体系，加强林区教育、卫生、文化等公共基础设施建设。稳步推进森林资源管理体制、国有林场和集体林权改革，加大支持力度，推动建立生态补偿机制。

（4）加强环境风险防范。在吉林、白山、辽源、通化等资源型城市开展重点环境风险源和环境敏感点的调查和综合评估，加大对重金属、持久性有机物、危险废物、危险化学品污染防治力度，推动历史遗留的环境隐患治理。

（5）加大环境监管。加强环境监测、预警和应急能力建设，实施环境监察监测标准化建设，建设国、省控断面和空气点位自动监测站，提升环境监管能力水平。加大环境执法力度，实行严格的环境准入，依法开展环境影响评价。健全重点环境事件和污染事故责任追究制度，建立环境社会约束和监督机制。

（六）全面提升资源型城市支撑保障能力。加强基础设施和软环境建设，完善城市功能，增强发展动力和活力，营造良好的发展氛围，为资源型城市可持续发展提供强有力的保障。

1. 加快城镇基础设施建设。加强城市公共服务设施建设，完善城市的文化、科教、金融、商贸、休闲娱乐等功能。推进城市交通、通信、供电等基础设施一体化建设和网络化发展。结合城区工矿废弃地整理，建设总量适宜、景

观优美的城市绿地和景观系统。加大资源型城市之间、资源型城市与非资源型城市之间的快捷交通通道建设，增强城市之间联系。加强城区与工矿区联系，推动城区市政公用设施向矿区、林区对接和延伸。

2. 加强人才队伍建设。推进各类人才队伍建设，提升整体素质和创新能力，满足资源型城市对人才的多元化需求。开展职业教育和在岗培训，加强职业教育和实训基地建设，提高生产一线人员科学素质和劳动技能。充分发挥人才智力支撑作用，鼓励省直机关和资源型城市选派优秀干部双向挂职。培养和吸引一批复合型、专业型、技能型、实用型技术人才和大学毕业生到资源型城市工作。在具备条件的城市，建立归国人员创业平台，吸引在外留学人员到资源型城市创业。

3. 挖掘传承精神文化资源。开展群众性精神文明创建活动，倡导敬业诚信、勤劳致富、团结友善的社会风尚。保护利用东北沦陷时期辽源矿工墓陈列馆等设施，重点建设辽源扎兰芬围民俗文化园和延吉千年松文化展览馆等项目。

(七) 推进资源型城市加快改革创新。推进资源型城市在重点领域和关键环节的改革。破解制约资源型城市转型发展的体制机制，推进市场化改革、转变政府职能和构建城乡一体化，建立资源开发秩序约束机制、资源性产品价格形成机制、资源开发补偿机制和利益分配共享机制。理顺资源产权关系，健全资源产权交易机制，规范探矿权、采矿权交易市场，促进资源产权有序流转和公开、公平、公正交易。强化资源开采企业的社会责任，建立和谐共赢的矿地关系。深化国有企业改革，建立现代企业制度，推动优势企业跨地区、跨所有制兼并重组。继续深化国有、民营、厂办大集体企业改革，推进国有林场、林区管理体制的改革。鼓励发达地区城市对口帮扶资源枯竭城市转型发展。引导外资投向资源型城市发展接续替代产业。鼓励有实力的企业到境外投资兴业。鼓励外资参与矿山生态环境恢复。全面落实促进非公有制经济发展的政策措施，鼓励民营资本进入能源资源开发、接续替代产业发展等领域。支持资源型城市加快融入区域经济一体化进程，促进生产要素合理流动。

### 三、支持政策和保障措施

(一) 加强政策支持。加大政策扶持力度，重点支持国家级资源型城市转型，同时兼顾省内其他资源型城市。

1. 从2014年至2020年，统筹使用中央预算内基本建设资金和省级财政相关专项资金及转移支付，支持资源型城市发展接续替代产业，重点用于引导和补助产业结构调整、接续替代产业园区基础设施建设、充分吸纳就业等方面重点项目。

2. 支持资源枯竭城市矿产资源整装勘查，加快勘查进度，允许矿业企业的矿产资源勘查支出计入矿产品成本。

3. 资源型城市开发利用共伴生资源、尾矿和废弃物等发展符合循环经济的接续替代产业项目，省直有关部门给予重点支持，当地政府给予必要的优惠政策。

4. 加大环保专项资金支持力度，重点支持资源型城市的污染防治和生态环境保护。

5. 鼓励资源型城市在现有工业集中区或开发区中建设接续替代产业园，享受相关优惠政策；对确需新建的接续替代产业园区，经省直有关部门认定，在土地利用年度计划指标上优先予以保障，并享受工业集中区和开发区相关优惠政策。

## （二）保障措施。

1. 建立省、市、县三级协调联动工作机制。资源型城市可持续发展涉及面广、系统性强，各级政府务必做到工作到位、人员到位和责任到位。各有关部门要结合各自职能，加强合作与协商，制定强有力的政策和措施，积极帮助资源型城市解决转型发展中面临的现实矛盾和困难，争取国家相关部门支持，形成工作合力。各相关市（州）、县（市、区）政府作为资源型城市可持续发展的第一责任主体，要有相应的组织推进机构，切实把本地经济转型和可持续发展工作纳入重要议事日程，尽快制定具体的工作实施方案，深入细化各项目标，明确工作时序和工作重点，将任务落到实处。

2. 实施国家级资源枯竭城市转型年度绩效考核评价和资源型城市地区发展成果考核评价。各资源枯竭城市要按照国家发展改革委等四部委组织实施的资源枯竭城市转型年度绩效考核评价标准和要求，切实抓好经济转型和社会发展各项重点工作，确保完成各项目标任务，省政府有关部门要做好指导和监督检查工作，力争取得较好的评价成效。同时，按照我省实施的市（州）绩效考核评价体系要求，对资源型城市地区依照资源有序开发、接续替代产业发展、安全生产、失业问题解决、棚户区搬迁改造、矿山环境恢复治理、林区生态保护等工作情况实行考核，考评结果作为评价资源型城市政府年度工作成效的重要依据。

3. 加大宣传力度。采取多种形式、全方位地宣传资源型城市可持续发展的重要性，形成人人关心可持续发展、全社会支持转型工作成效的良好氛围。

吉林省人民政府办公厅

2014年5月22日