

# 煤炭行业“十四五”老矿区转型发展指导意见

煤炭行业老矿区是新中国煤炭工业的摇篮和重要的能源基地，为新中国革命和建设作出了历史性贡献。近年来，随着煤炭资源的逐步枯竭，一些老矿区出现了“发展失速、产业衰退、动力弱化、环境约束”等问题。为推动煤炭老矿区健康可持续发展，2012年以来，党中央、国务院先后印发了支持资源型城市可持续发展、全面振兴东北地区、煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展等政策性文件。为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，推动煤炭老矿区转型发展，激发老矿区发展活力，构建新发展格局，提高发展质量，让老矿区职工生活更加美好。现提出以下意见。

## 一、发展背景

**（一）发展基础。**“十三五”时期，煤炭老矿区全面贯彻新发展理念，深化供给侧结构性改革，持续推动产业结构调整，大力推进煤炭科技创新，积极培育新兴产业集群，促进人与自然和谐共生，“以煤为基、创新引领、生态优先、多元驱动”的现代产业体系建设取得重要进展。

**改革创新持续深化。**煤炭供给侧结构性改革深入推进，煤炭去产能任务超额完成，职工安置工作稳妥有序，“僵尸企业”出清取得新突破，战略性重组取得重要进展，矿区治

理体系更加完善，人才、技术、土地、数据等要素加速激活。

**开发布局持续优化。**一些老矿区面对本区域煤炭资源逐步枯竭的严峻挑战，结合国家深入实施西部大开发、煤炭开发重心西移等重大战略机遇，积极获取优质煤炭资源，形成一体多翼、本地生产与域外开发相互促进的新开发格局，有效破解了煤炭产业接续难题，夯实了老矿区转型发展的根基。

**重大项目建设稳步推进。**一些老矿区坚持“高端、数字、集群、品牌”的产业发展方针，加快建设大型现代化煤矿、智能化煤矿，大力实施大型煤炭深加工项目，推进产业基础高级化、产业链现代化，打造数字强企、智能矿山，塑造产业发展新优势，推动了质量变革、效率变革、动力变革。

**新兴产业规模逐步壮大。**一些老矿区坚持“腾笼换鸟、换道超车”，抢抓大数据、新材料产业机遇，大力培育新一代信息技术、新材料、新能源、高端装备、绿色环保等产业，形成了一批战略性新兴产业集群，促进了传统产业向智能化、数据化、信息化方向转变。

**现代服务业蓬勃发展。**一些老矿区面对“矿关了、人怎么办”的重大难题，解放思想，主动作为，发挥人才、技术、管理、数据、装备、土地资源等优势，发展现代服务业，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，推动生活性服务业向高品质和多样化升级，拓宽了企业发展新空间。

**矿地融合发展水平明显提高。**一些老矿区将关闭煤矿闲置资源、土地、建筑设施视为宝贵稀缺资源、未来发展战略空间、区域核心功能重要承载地，加强与区域发展规划的有效衔接，在数字产业、先进制造、医疗康养、现代物流等领域开展广泛合作，盘活了老矿区闲置资源，释放了企业发展潜力，实现了企业与地方互利共赢。

**矿区生态环境持续改善。**一些老矿区牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，持续发展循环经济，推进矿区生态环境修复治理，矿区大气、水、土壤、绿化等生态环境质量稳定向好，生态环境品质得到新提升，绿色低碳转型取得新进展，老矿区成为人与自然和谐共生的幸福美好新家园。

**（二）存在的问题。**虽然我国煤炭老矿区转型发展取得了显著成效，但老矿区仍然是煤炭行业高质量发展进程中的短板弱项，一方面，随着煤炭资源的逐步枯竭和煤矿的加快关闭退出，老矿区发展面临煤矿产能退出比重大、接续替代产业发展乏力、新动能亟待培育、基础设施建设落后、生态修复和环境治理欠账、对高素质人才吸引力降低等诸多新的困难和问题。另一方面，煤炭资源获取难度大、煤炭资源开采条件差、经济效益不高、建设项目资金缺口大、企业融资难融资贵、矿区综合服务能力供给不足等发展不平衡不协调不可持续问题更加突出。当前，我国进入社会主义现代化建

设新征程，煤炭老矿区应坚持问题导向、目标导向、实践导向，保持战略定力、勇于改革创新、善于攻坚克难，不断开创老矿区转型发展新局面。

### **（三）发展形势。**

“十四五”时期，煤炭老矿区转型发展面临着更加深刻复杂的内外部发展环境，处于全面巩固提升发展质量的关键时期，面临新的机遇和挑战。从机遇看，新发展格局推动老矿区发展空间再拓展，供给侧结构性改革推动老矿区发展动能新转换，新一轮科技革命和产业变革推动老矿区创新能力再提升，生态文明建设推动老矿区发展方式新转变，“一带一路”建设、东北地区振兴、京津冀协同发展、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略推动老矿区资源再集聚、要素再激活、布局再优化。从挑战看，老矿区转型发展面临着发展理念没有突破、发展方式不科学、新动能成长不快、创新要素吸引力不强、人才队伍建设滞后、职工年龄老化等多重制约。

综合来看，“十四五”时期，是煤炭老矿区产业转型升级的关键期，是新旧动能转换的巩固提升期，是生态文明矿山建设的攻坚期。老矿区的煤炭企业要顺应发展趋势、把握发展规律，深入推进创新发展、集聚发展、融合发展、共享发展、开放发展，推动转型发展再创新优势、再上新台阶。

## 二、指导思想、发展原则和主要目标

### （四）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，全面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、贯彻新发展理念、融入新发展格局，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，聚焦传统产业升级、新兴产业培育、数字化发展、民生改善、生态治理等重点领域，完善体制机制，凝聚社会合力，激发内生动力，努力走出一条生产发展、产业兴旺、生活富裕、生态良好的文明发展新路。

### （五）发展原则。

**坚持以矿工为中心。**坚持把矿工的幸福感、获得感、安全感放在首位，提高职工收入水平，优化收入分配结构，开发更多就业岗位，提高就业创业质量，改善工作场所环境和条件，提高职业安全健康水平，健全多层次社会保障体系，让转型发展成果更多惠及广大矿工。

**坚持改革创新。**坚定不移深化改革，加快形成同市场有效对接、充满内在活力的新体制机制，提高矿区资源配置效率。把创新摆在转型发展的核心位置，加快推动技术创新、管理创新、产品创新、商业模式创新，推动大众创业、万众

创新，实现发展动力由要素驱动、投资驱动向创新驱动转变。

**坚持统筹谋划。**立足矿区实际、着眼长远发展，遵循经济社会发展规律和企业发展规律，以需求为导向，尽力而为、量力而行，有所为有所不为，稳步推进老矿区现代化产业体系建设，使老矿区发展与经济发展阶段相适应、与区域发展进程相协调，不断推动老矿区高质量发展取得阶段性成果。

**坚持绿色低碳发展。**树立尊重自然、顺应自然、保护自然的发展理念，持续压减淘汰落后产能、发展先进产能，推进清洁生产，发展循环经济，推广应用先进节能减排技术，加强煤炭资源节约和综合利用，建设绿色低碳循环经济体系，促进矿区与自然和谐共生、与生态协调发展。

**坚持数字赋能转型。**突出数字技术、智能技术牵引、支撑作用，深化数字技术、智能技术在矿区的集成应用，利用互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等先进技术，培育发展新业态新模式，推动煤炭经济向绿色化、网络化、智能化、服务化转变，提高老矿区经济发展质量和效益。

## **（六）发展目标。**

到 2025 年，老矿区转型发展取得明显进展，传统产业基础高级化、产业链现代化水平显著提高，培育一批区域特色鲜明、具有较强竞争力的龙头企业，打造一批国家级战略性新兴产业集群。老矿区与新产业、新业态深度融合、新动

能牵引老矿区整体跃升实现新突破。

**发展实力显著增强。**到 2025 年，经济规模不断扩大，新兴产业增加值占老矿区生产总值的比重接近或达到 70% 以上，战略性新兴产业引擎作用更加突出，发展内生动力不断提升，企业核心竞争力和综合发展优势进一步增强。

**产业结构持续优化。**依托矿区优质资源，大力促进产业渗透、重组、联动、跨界融合发展，绿色化、数字化、园区化、品牌化发展水平持续提升，层次多元、创新驱动、协同发展的现代产业体系加快构建。到 2025 年，传统产业与新兴产业融合发展程度显著提高，打造若干个各具特色、优势互补、结构合理的新兴产业集聚区。

**创新能力明显提升。**建成一批重大产业创新平台和基础设施。在大数据服务、智能矿山建设、新能源、新材料、储能设施等领域实现关键技术突破，参与制定一批国家（国际）标准，涌现一批填补国内空白、具有国家级影响力的创新成果。

**生态环境更加优美。**实施一批重大低碳绿色循环发展项目，大力发展绿色产业，推广低碳生产方式和生活方式。到 2025 年，打造一批全国领先的绿色低碳发展工业园区、国内知名的医疗康养基地、区域有影响力的旅游目的地。

**对外开放水平大幅提高。**老矿区利用外资结构进一步优

化、范围进一步拓宽，“一带一路”共建共享取得新进展，国际产能合作迈出新步伐，煤机装备、高附加值生产性服务出口比重持续提升。

### 三、重点任务

**（七）主动融入国家重大区域发展战略新格局。**结合东部率先发展、中部地区崛起、西部大开发、东北全面振兴、京津冀协同发展、乡村振兴、革命老区振兴发展等战略机遇，充分利用老矿区资源、产业、科教、人才、基础设施优势，对接先进生产要素和创新资源，承接区域重点城市产业转移项目和服务，加强与区域重点乡村、城镇、城市群合作，研究建立能源保障、科技研发、生态环境保护、交通运输、产业升级、园区建设、医疗康养等多层次、多领域合作机制，搭建产业合作与创新成果转化平台，促进矿区与区域间要素平等交换、双向流动、协同互动，推动矿地深度融合、共同繁荣。

**（八）优化发展空间格局。**结合矿区煤炭资源禀赋特点和区域发展空间形态，鼓励老矿区企业结合自身特色和优势，因地制宜、开放发展，推动创新要素向老矿区集聚，引导煤炭资源要素向老矿区优化配置，推动老矿区服务要素向重点领域延伸，布局一批煤炭生产基地、科技创新中心、产业发展条带、新兴产业特色园区，加快构建形成“一体、多翼、多元产业协同”的老矿区转型发展空间格局。

**（九）加快建设现代产业体系。**鼓励优势煤炭企业牵头组建产业链共同体和产业创新联盟，结合城乡互动发展、矿区特质发展的内涵要求，深入推进煤炭+产业发展，推动产业创新、产能协同、产品提升有效联动，提升煤炭产业基础能力和产业链水平。培育发展新材料、新能源、大数据、人工智能等战略性新兴产业，构建产业发展新机制，形成产业发展新动能。全面推进老矿区经济结构优化升级，加快构建以煤炭主业为牵引、战略性新兴产业与现代生产性服务业相互促进、信息化和工业化深度融合的产业发展新格局。

**（十）加快重大项目建设。**突出战略引领、结构优化、动能转换、示范带动，聚焦科技创新、大型现代化煤矿、大型清洁煤电、大型煤炭转化、大型低碳发展示范等重点领域，谋划推进一批战略性、引领性、全局性的重大建设项目，发挥重大项目的“乘数效应”，为老矿区转型发展增添动能、积蓄后劲。

**（十一）着力提升创新驱动发展能力。**把创新作为培育发展新动力的主要生成点，持续推动技术创新、管理创新、产业创新、市场创新、产品创新、业态创新、模式创新。健全完善科技创新体系，整合各类创新资源，加快构建龙头企业牵头、高校院所支撑、各创新主体相互协同的创新联合体，突破关键核心技术，强化技术创新示范引领，打通科技成果

转化通道，培养科技创新人才队伍，补齐转型发展的技术和人才短板，构建开放合作创新生态，加快形成以创新为引领和支撑的产业体系和发展模式，支撑老矿区转型发展。

**(十二) 着力推动老矿区绿色低碳发展。**贯彻落实碳达峰、碳中和战略，推动实施碳减排行动。大力推进清洁生产，提升煤层气开发利用效率，推动煤矸石、粉煤灰、矿井水等二次资源的综合利用。加强商品煤质量管理，严格限制劣质煤销售和使用。积极发展绿色循环产业，大力推进节能降耗，推进碳排放技术研发和示范推广。加快基础设施更新改造，构建环境宜人、出行便捷、生活舒适的宜居环境。加大生态环境恢复与治理力度，构建科技含量高、资源消耗低、环境污染少的产业结构和生产方式，促进老矿区发展绿色低碳转型。

**(十三) 加强基础设施建设。**加强与地方政府的有效衔接，争取将老矿区公路、铁路、能源、应急等重大基础设施项目列入区域发展规划，促进与国家和区域基础设施实现互联互通。推进老矿区信息基础设施建设，以信息技术推进老矿区产业与互联网深度融合，增强信息服务供给能力。争取发展清洁煤电项目、油气管网、煤运通道和煤炭中转基地、煤炭储备基地，充分发挥老矿区的区域能源安全保障作用。

**(十四) 深度参与“一带一路”共建共享。**深入研究“一

带一路”相关国家法律法规、煤炭产业政策及贸易政策，推动老矿区企业开展国际合作交流。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”，促进煤机装备、生产性服务业等走向国际市场，培育有国际影响力的品牌产品，更大范围、更大力度利用好国际国内两个市场、两种资源。

#### 四、保障措施

**（十五）加强组织领导。**成立老矿区转型发展领导机构，健全工作体系，统筹谋划和推进老矿区转型发展工作，积极争取国家有关部委、地方各级政府相关政策支持，明确责任分工，完善落实机制，建立任务清单，细化工作措施，推动各项政策落实落地。

**（十六）编制转型发展规划。**充分把握“十四五”发展趋势和内外环境变化，统筹好老矿区经济社会发展与资源、结构、质量、效益的关系，理清发展思路，抓住战略重点，把握主攻方向，编制转型发展规划，完善规划实施机制，协调推动重大项目、重大事项落地见效，加强规划实施监测评估，确保规划实施取得实效。

**（十七）拓展融资渠道。**加强与政策性金融、商业性金融以及绿色金融等机构的合作，降低综合融资成本。搭建投融资合作平台，积极吸引各类社会资金进入老矿区转型发展

项目，鼓励有条件的煤炭企业与老矿区煤炭企业共同出资组建老矿区转型发展基金，促进合作融资。

**（十八）强化人才支撑。**加大力度引进培育符合老矿区转型重点发展方向的人才和团队，选聘储备一批高层次人才和领军人才。完善以知识资本化为核心的激励机制，通过技术入股、管理入股、股票期权等多种分配方式，吸引集聚高端人才。建立更加科学合理的人才评价体系，加大高端人才在住房、配偶就业、子女教育等方面政策支持力度，积极营造良好的人才发展环境。

