

附件

黑龙江和内蒙古东北部地区 沿边开发开放规划

2013 年 8 月

目 录

前言.....	1
第一章 开放基础与发展背景.....	2
第一节 开放合作条件	2
第二节 机遇与挑战	3
第三节 战略意义	4
第二章 战略定位与发展目标.....	4
第一节 指导思想	4
第二节 基本原则	5
第三节 战略定位	6
第四节 发展目标	6
第三章 总体布局与区域协调发展.....	7
第一节 沿边开发开放先导带	7
第二节 沿边开发开放支撑带	9
第三节 沿边开发开放带动区	9
第四节 区域协调发展	10
第四章 合作平台建设与开放水平提升.....	10
第一节 提升口岸功能	11
第二节 构建开放合作平台	11
第三节 打造对外贸易新优势	12
第四节 加强对外交流合作	13
第五章 沿边城镇发展与城乡一体化.....	15
第一节 加快边境口岸城镇发展	15
第二节 加强区域中心城市建设	17

第三节 统筹城乡发展	18
第六章 产业布局与开放型产业体系建设	19
第一节 大力发展现代农业	19
第二节 积极发展现代工业	20
第三节 加快发展现代服务业	23
第七章 基础设施建设与开放保障能力提高	26
第一节 完善综合交通运输体系	26
第二节 加强能源基础设施建设	28
第三节 加快水利基础设施建设	29
第四节 推进信息基础设施建设	30
第八章 社会事业发展与边疆民生改善	30
第一节 大力发展教育、文化和卫生事业	30
第二节 扩大就业和完善社会保障体系	32
第九章 生态建设与环境治理	33
第一节 加强生态保护和建设	33
第二节 加强环境污染整治	35
第三节 加强资源节约和管理	36
第四节 加强生态环境保护国际合作	37
第十章 支持政策与保障措施	37
第一节 完善开发开放政策	38
第二节 创新开发开放制度	39
第三节 加强组织协调	40

前 言

黑龙江和内蒙古东北部地区包括黑龙江省全部行政区域和内蒙古自治区呼伦贝尔市，面积 70.7 万平方公里，是我国对俄罗斯及东北亚开放的重要区域，在全国沿边开放格局中具有重要战略地位。

为落实国家沿边开放战略和振兴东北地区等老工业基地战略，加快建成面向俄罗斯及东北亚开放的重要枢纽，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《全国主体功能区规划》和《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要（2009-2018 年）》，编制本规划。

规划期为 2013 至 2020 年，展望到 2025 年。

第一章 开放基础与发展背景

改革开放特别是实施东北地区等老工业基地振兴战略以来，黑龙江和内蒙古东北部地区对外开放取得显著成就，对俄罗斯及东北亚开放格局初步形成，具有在新形势下进一步推进开发开放的良好条件，也面临重要的机遇和挑战。

第一节 开放合作条件

开放区位优势明显。地处东北亚腹地，与俄罗斯外贝加尔边疆区、阿穆尔州、犹太自治州、哈巴罗夫斯克边疆区、滨海边疆区毗邻，边境线长 4032 公里，占我国与俄罗斯边境线总长的 93%，目前拥有 33 个口岸，是我国对俄开放的重要窗口。

交通设施相互连接。绥芬河—满洲里铁路与俄罗斯西伯利亚大铁路东西相连，连接腹地与边境口岸的干线公路基本贯通，国际航线开通 34 条，跨境江海联运、陆海联运通道基本建成，中俄跨境输油管道投入运行，初步形成了对外开放综合交通运输体系。

沿边城镇互动密切。哈尔滨、呼伦贝尔、牡丹江、佳木斯等区域中心城市综合服务和辐射带动能力明显增强，各具特色的城镇发展较快，边境口岸城市对外开放的平台和枢纽作用日益显现，区域内 11 个城市与俄罗斯相关城市建立了友好城市关系，初步形成了沿边开放的城镇体系。

产业合作基础扎实。该区域是全国最大的商品粮和重要的畜产品生产基地，初步形成了以装备、石化、能源、食品、医药为主体的工业体系，边境贸易、国际物流、跨境旅游等服务业快速发展，在农业、林业和加工制造业等方面形成了境内外合作产业链。

人文交流底蕴深厚。该区域是我国最早与俄开展经贸文化交流的地区，历史上有众多俄罗斯侨民在此生活工作，中俄友谊源远流长。与俄毗邻地区建立了合作机制，一批企业在俄营造了良好的公共关系，在文化艺术、教育科技、生态环保等领域开展了广泛合作，俄语人才居全国首位。

第二节 机遇与挑战

在新的形势下，黑龙江和内蒙古东北部地区开发开放面临着难得的战略机遇。经济全球化和区域经济一体化深入发展，国际产业分工不断深化，东北亚各主要经济体合作交流日益密切，俄罗斯加入世界贸易组织并启动实施远东开发战略，为沿边开发开放提供了良好的国际环境。中俄全面战略协作伙伴关系进一步深化，两国元首共同签署《中华人民共和国东北地区与俄罗斯联邦远东及东西伯利亚地区合作规划纲要（2009-2018年）》，俄罗斯将中国东北地区定位为优先合作方向，为沿边开发开放创造了良好的条件。国家沿边开放战略和振兴东北地区等老工业基地战略深入实施，国家经济实力显著增强，对沿边地区发展支持力度不断加大，为沿边开发开放提供了有力的保障。

目前，由于沿边开发开放尚未解决的深层次矛盾和外部环境不确定性影响相互交织，沿边开发开放优势还没有得到充分发挥。产业结构不合理，外向型产业发展有待进一步加快；基础设施不完善，对外通道建设有待进一步加强；开放层次不高，合作潜力有待进一步释放；社会事业发展不平衡，基本公共服务能力有待进一步提高；体制机制创新不足，政策支持体系有待进一步健全。

第三节 战略意义

加快这一地区开发开放，有利于完善我国区域开放格局，协同推动沿海、内陆、沿边开放，全面提高对外开放水平。有利于巩固提升中俄全面战略协作伙伴关系，建立互利共赢合作机制，带动东北亚合作深入发展。有利于促进东北地区等老工业基地全面振兴，形成沿边经济发展新的增长点，推动全国区域协调发展。有利于推进这一地区经济社会又好又快发展，形成民族团结进步、边疆和谐繁荣的新局面，与全国同步实现全面建成小康社会目标。

第二章 战略定位与发展目标

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，积极实施国家沿边开放战略，

以开放促开发，着力转变发展方式，着力完善沿边城镇体系，着力构筑外向型产业体系，着力推进基础设施内外对接，着力加快边疆社会事业发展，着力加强生态建设和环境保护，努力建设成为我国对俄罗斯及东北亚开放的桥头堡和枢纽站，在新一轮沿边开发开放中做出更大贡献。

第二节 基本原则

坚持互利共赢，共同发展。以中俄双方共同利益为合作基础，深化战略协作伙伴关系，优势互补，互惠互利，共同推进经济发展，共同分享发展机遇和发展成果。

坚持“进”“出”结合，互动发展。实施“引进来”和“走出去”战略，利用国内国际“两种资源、两个市场”，积极利用外资和扩大对外投资，形成境内外紧密联系、协调互动的发展格局。

坚持发挥优势，错位发展。立足比较优势，优化区域功能定位，积极参与国际产业分工，培育发展战略性新兴产业，做大做强优势特色产业，提升区域发展的核心竞争力。

坚持制度创新，转型发展。围绕对外开放深化改革，创新开放合作的体制机制，完善开发开放的政策体系，建立与国际通行规则相适应的制度，推动结构调整和转型升级。

坚持统筹兼顾，协调发展。统筹国内国际两个大局，积极创造参与国际经济合作和竞争新优势，以开放促开发、促改革、促创新，促进经济与人口、资源、环境协调发展。

第三节 战略定位

我国沿边开放新高地。充分利用独特的区位优势和现有的合作基础，赋予对外开放先行先试政策，转变发展方式，创新开放体制机制，改善开放政策环境，打造我国与俄罗斯及东北亚开放合作的重要平台。

我国面向俄罗斯及东北亚开放的重要枢纽站。以跨境通道和口岸建设为重点，加快铁路、公路、航空、水运、管道交通基础设施建设，形成对接俄罗斯、辐射东北亚、内联国内腹地的综合交通运输体系，建设功能配套、衔接紧密、快速便捷的国际大通道。

我国沿边重要经济增长区域。发挥区域比较优势，提高科技进步和自主创新能力，加强国际国内产业分工与合作，做大做强优势特色产业，构筑外向型产业体系，建设全国重要的商品粮生产、绿色食品加工、重大装备制造和能源资源保障供应基地。

我国东北地区重要生态安全屏障。加强森林、草原、河湖、湿地生态系统保护和建设，加大重点流域和重点区域环境整治力度，加快界河治理和黑土地整治，大力发展循环经济，保障东北地区生态安全。

第四节 发展目标

到 2020 年，全国对俄罗斯及东北亚沿边开放重要的桥头堡和枢纽站基本建成，成为全国沿边地区重要经济增长区域，与全国同步实现全面建设小康社会目标。以口岸城镇和区域中心城市

为节点的城镇体系初步形成，外向型产业体系基本建立，适应对外开放的基础设施体系基本建成，对外合作进一步深化，边疆基本公共服务能力显著提高，生态安全屏障作用进一步增强。人均地区生产总值达到 84500 元，城镇化率达到 65%以上，对俄罗斯进出口总额达到 700 亿美元，对俄罗斯投资年均增长 20%以上，城镇居民人均可支配收入和农牧民人均纯收入分别达到 43000 元和 19200 元。

到 2025 年，沿边开放桥头堡和枢纽站地位进一步巩固，成为全国有重要影响力的经济增长区域。开放型经济体系全面建成，社会全面进步，人民更加富足，建成经济繁荣、民族团结、社会和谐、生态良好的新边疆。

第三章 总体布局与区域协调发展

按照国家沿边开放战略总体部署，根据区位优势、发展基础和资源环境承载能力，依托区域中心城市、边境口岸和开放通道，形成以边境地区为先导带、绥满铁路沿线地区为支撑带、其他区域为带动区的“两带一区”沿边开发开放格局，推动区域协调发展。

第一节 沿边开发开放先导带

根据自然地理特征、主要合作对象和开放通道分布，统筹沿边开发开放先导带布局，形成牡绥、三江、兴安和呼满组团式开放格局。

——**牡绥组团**。包括牡丹江市的市辖区、绥芬河市、穆棱市、东宁县和鸡西市。依托毗邻俄罗斯远东重要经济中心和最大港口符拉迪沃斯托克，充分发挥口岸密集、过货和加工能力强、人文交流密切的优势，大力发展跨境陆海联运，加快发展跨境经济、经贸合作，重点发展木材加工、机电装备、电子信息、轻纺建材、绿色食品、石油化工产业和国际物流、跨国旅游，扩大互市贸易规模，建成物流集散中心、贸易投资服务平台、进出口加工基地和国际旅游目的地。

——**三江组团**。包括佳木斯市的市辖区、抚远县、桦川县、同江市、富锦市，鹤岗市，双鸭山市的饶河县。依托毗邻俄罗斯远东中心城市哈巴罗夫斯克和林木矿产资源富集地区，发挥现代农业发达、通道畅达、口岸集中的优势，大力建设边境城镇，加强跨境基础设施建设，重点发展冶金建材、绿色食品、农机制造、木材加工、煤炭深加工和石墨新材料产业，建设现代农业示范、境外资源合作开发利用、进出口加工基地和国际物流枢纽。

——**兴安组团**。包括黑河市的市辖区、北安市、五大连池市、逊克县、孙吴县，伊春市的市辖区、嘉荫县，大兴安岭地区。依托紧邻俄罗斯远东区域中心城市布拉戈维申斯克和科教资源集聚区，发挥林木矿产丰富、旅游资源独特、人文交流密切、对外能源合作基础较好的优势，加强科技合作，推动跨境基础设施建设，重点发展硅基新材料、林木产品加工、商贸物流和特色旅游，有序开发矿产资源，建设外向型产业集聚区、对外商品集散地和休闲度假胜地。

——**呼满组团**。包括呼伦贝尔市的满洲里市、额尔古纳市、新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗和陈巴尔虎旗。依托毗邻俄罗斯东西伯利亚区域中心城市赤塔和资源富集地区，发挥主要口岸过货和疏运能力强、资源能源丰富、人文交流密切的优势，加快口岸跨境通道建设，重点发展煤炭深加工、木材综合利用、冶金建材产业和商贸物流、文化旅游，建设进出口加工、能源开发转化、国际贸易合作、跨境旅游基地和国际物流枢纽。

第二节 沿边开发开放支撑带

沿边开发开放支撑带包括哈尔滨市的市辖区、宾县、双城市、尚志市、五常市，齐齐哈尔市的市辖区、龙江县、泰来县，大庆市的市辖区、肇州县、肇源县、杜尔伯特蒙古族自治县，牡丹江市的林口县、海林市、宁安市，绥化市的安达市、肇东市，呼伦贝尔市的海拉尔区、扎兰屯市、牙克石市、鄂温克族自治旗。依托绥满铁路、绥满高速公路和哈大齐工业走廊，充分发挥区域中心城市辐射带动能力强、产业基础雄厚、科技实力较强的优势，大力发展总部经济，重点发展高端装备制造、能源化工、食品医药、电子信息、冶金建材等制造业，积极发展金融服务、研发设计、信息咨询、现代物流、服务外包、文化创意等现代服务业，建设高端产业集聚区、开放合作综合服务平台和综合交通枢纽。

第三节 沿边开发开放带动区

沿边开发开放带动区包括哈尔滨市的依兰县、方正县、巴彦县、木兰县、通河县、延寿县，齐齐哈尔市的依安县、甘南县、

富裕县、克山县、克东县、拜泉县，佳木斯市的桦南县、汤原县，大庆市的林甸县，双鸭山市的市辖区、集贤县、友谊县、宝清县，伊春市的铁力市，七台河市，黑河市的嫩江县，绥化市的市辖区、海伦市、望奎县、兰西县、青冈县、庆安县、明水县、绥棱县，呼伦贝尔市的根河市、阿荣旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗、鄂伦春自治旗。充分发挥自然资源丰富、农村劳动力富集、农业综合生产能力较强、发展潜力较大的优势，统筹推进城乡一体化，加快城镇化进程，推进双鸭山、七台河等资源型城市可持续发展，大力发展现代农牧业，重点发展农畜和林产品加工、煤炭采掘和精深加工、新能源、建筑材料、装备和石化配套产业，建设全国重要的粮食生产、绿色农畜产品生产加工和承接产业转移基地。

第四节 区域协调发展

加强沿边开发开放先导带、支撑带和带动区之间的联系互动，先导带要强化对外开放门户和引领功能，加强与俄罗斯的合作交流，引导支撑带和带动区发展外向型经济。支撑带要强化区域辐射和带动功能，发挥对先导带和带动区的服务保障作用。带动区要强化密切联系先导带、支撑带的桥梁和纽带功能，加强协作对接，增强自我发展能力。

第四章 合作平台建设与开放水平提升

实施更加积极主动的开放战略，创新对外开放模式，深化互

利共赢的全面务实合作，促进生产要素在更大范围内优化配置，提升对外开放水平。

第一节 提升口岸功能

优化口岸布局。根据境内外资源分布和现有口岸基础，统筹口岸发展，形成优势互补、分工合理、功能完善的口岸群。加强满洲里、绥芬河、黑河、抚远、东宁、同江重点边境口岸基础设施建设，建成面向俄罗斯及东北亚的现代化口岸。完善饶河、密山、虎林、萝北、嘉荫、黑山头、室韦边境口岸功能，提高通关能力。推动开通洛古河、二卡、呼玛、孙吴口岸。提高哈尔滨、齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、满洲里、海拉尔航空口岸综合服务能力，提升松花江干流哈尔滨、佳木斯、富锦、桦川、绥滨内河口岸开放功能。

改善通关条件。以提高通过能力为重点，加强通关硬件和软件建设。推进绥芬河跨境铁路站场改造和满洲里新国际货场建设，加快同江界河铁路大桥建设，推动黑河、洛古河、饶河、萝北、东宁等口岸界河公路大桥建设，推进密山、虎林、东宁、黑山头、室韦跨境铁路建设，加快黑河、萝北、嘉荫、漠河等口岸跨境浮箱固冰通道建设。强化“大通关”区域合作机制，加快电子口岸建设，搭建集口岸通关执法管理和相关物流商务服务于于一体的“大通关”统一信息平台，实现“一站式”通关服务。

第二节 构建开放合作平台

加快境内合作平台建设。按照扩大合作、强化功能、集聚产

业的原则，提升现有边境经济合作区、综合保税区、跨境经济合作区、互市贸易区和高新产业开发区、经济技术开发区的功能，打造面向俄罗斯及东北亚开放合作的重要平台。加强黑河、绥芬河、满洲里边境经济合作区建设，支持在条件成熟的地区设立综合保税区，规范并促进边民互市贸易区（点）的发展，促进满洲里、绥芬河中俄互市贸易区双向开通。充分发挥哈尔滨、大庆、齐齐哈尔国家级高新技术产业开发区和哈尔滨、利民、海林、宾西、呼伦贝尔国家级经济技术开发区作用。

推进境外合作园区建设。根据俄罗斯产业发展方向，充分发挥比较优势，建成境内外产业联动、上下游产业衔接的境外投资合作基地。支持乌苏里斯克经济贸易合作区发展。加快境外经济贸易合作区、工业园区、农业园区、木材加工园区和科技园区、物流园区建设。

第三节 打造对外贸易新优势

根据国际市场需求推动贸易结构转型升级，坚持以质取胜，培育出口竞争新优势。利用良好的经贸基础，巩固俄罗斯市场，拓展东北亚其他地区市场，扩大进出口贸易。积极发展边境贸易，建立规范的边境贸易秩序。促进加工贸易转型升级，培育出口名优品牌，加强名优商品境外展销中心和营销服务网络建设，提高电站成套设备、重型装备、数控机床等高端产品和轻工纺织产品出口比重。促进文化教育、中医药、金融保险、软件和信息服务出口，加强哈尔滨、大庆国家级服务外包示范城市建设。优化进

口结构，扩大先进技术、关键设备、资源能源及粗加工产品进口，建设绥芬河、满洲里进口木材加工交易示范基地，提升牡丹江、呼伦贝尔木材集散功能。规范开展劳务输出，完善境外劳务纠纷、突发事件应急处理机制和劳务人员救助机制，建设对外劳务公共服务平台和外派劳务基地。

第四节 加强对外交流合作

扩大投资合作。坚持“走出去”和“引进来”相结合，加大境外投资力度，积极利用外资，提高投资合作的规模和水平。发挥产业优势，利用中俄地区合作发展（投资）基金，巩固与俄罗斯毗邻地区在跨境基础设施、建筑建材、商贸旅游和能源、森林、农业、矿产开发利用领域投资合作，拓展与俄罗斯西部发达地区在石油化工、机械制造、电力工程、电子信息、生物技术、航空装备、新材料和环保领域投资合作。推动建立对外电力、林业、农业、物流、能源矿产、基础设施投资合作联盟。按照政府指导、企业为主、协商一致、商业运作的原则，推进重要对外投资合作项目建设。鼓励企业在俄罗斯阿拉布加、毛盖图、苏维埃港经济特区投资，推动在俄罗斯合作建设经济特区。提高利用外资水平，鼓励外资投向技术密集型和符合环保要求的劳动密集型产业，支持企业利用境外资本市场上市，积极利用国际金融组织和外国政府优惠贷款。

专栏 1：重要对外投资合作项目

农业林业。滨海边疆区“新友谊”农场、华森伊瓦农场、呼伦贝尔农垦集团中俄达斡里亚农业合作项目，下列宁斯阔耶、巴什科沃、比罗比詹木材加工，阿玛扎尔林浆一体化、中俄—伊曼木材加工、呼伦贝尔—伊尔库茨克州森林采伐与木材加工项目、满洲里外贝加尔斯克木材加工综合体、呼伦贝尔—阿穆尔州森林采伐与木材加工项目。

油气矿产。阿穆尔—黑河边境油品储运与炼化综合体、乌斯季库特石油天然气综合加工及储运项目，图瓦共和国克兹尔—塔什特克多金属矿、犹太自治州南兴安锰矿、萨哈林州多林斯克煤矿、别列佐夫铁矿、诺永达拉果铅锌矿项目。

建筑建材。绥芬河境外房地产开发，阿穆尔州年产 50 万吨水泥粉磨站、呼伦贝尔乌兰乌德和赤塔建材项目。

商贸物流。宾西开发区中俄木材交易中心、黑河—阿穆尔州建材综合大市场、阿穆尔州黑龙江名优商品展销中心、弗拉基米尔宏达物流工业园区项目。

科技园区。乌苏里斯克经贸合作区光伏发电和 LED 照明、跃进工业园区电子产业大厦、车里雅宾斯克州创新工业园中国园区、阿拉布加哈尔滨工业园区、毛盖图工业园区建设项目。

电力。特罗伊茨克 660MW 机组建设、中俄边界跨境国际输电线路、联合循环热电联供电站、乌苏里斯克热电站项目。

环保。哈巴罗夫斯克边疆区可再生资源综合利用项目。

加强科技人文合作。推进与俄罗斯在技术研发、成果转化方面的合作，加强人员往来和文化交流，建设面向俄罗斯及东北亚的科技创新合作和文化交流基地。推进与俄罗斯科研机构在航空航天、信息通信、核电装备、复合材料、船舶制造、生态环保、

矿山装备等领域的研发合作，支持在哈尔滨建立中俄联合研究平台，在满洲里建立中俄高科技孵化合作平台。推进研发成果产业化，在牡丹江经济开发区内建设牡丹江中俄科技信息产业园，加强境外科技合作平台建设，推动建设符拉迪沃斯托克中俄信息园区。发挥社会中介组织的桥梁纽带作用，积极开展经常性的双边文化交流、文艺互访、体育赛事活动。加强与俄罗斯在检验检疫技术标准方面的交流对接。建立完善中俄地方政府间互访交流机制，推动缔结友好城市。

第五章 沿边城镇发展与城乡一体化

按照国家城市化战略和沿边开放战略要求，优化城镇布局，提升城市功能，加强新农村建设，形成边境口岸城镇与区域中心城市开放互动、城乡经济社会一体化发展的格局。

第一节 加快边境口岸城镇发展

重点口岸城镇。依托边境口岸和城镇发展基础，科学定位城镇功能，推动产业集聚，引导人口合理流动，形成功能明确、各具特色、繁荣开放的城镇发展新格局。

——**绥芬河市、东宁县。**合理划分城镇功能，推动城镇协调发展，提高一体化发展水平。绥芬河市重点发展国际商贸、国际物流、旅游会展和信息咨询等现代服务业，积极发展进出口加工。东宁县重点发展境外投资服务、进出口加工，培育境内外上下游

衔接的加工产业链。推动交通、能源、水利基础设施和开发区共建共享，建设跨国贸易投资服务平台、进出口加工基地和跨国物流枢纽、国际旅游集散地。

——**黑河市**。以加快跨境通道和口岸基础设施建设为龙头，优化提升城市综合服务功能。重点发展机械制造、农林产品加工，积极发展商贸物流、国际旅游和科技服务等服务业，打造国际物流枢纽、开放合作服务平台、进出口加工基地和国际旅游集散地，建设中俄黑河—布拉戈维申斯克“双子城”。

——**抚远县**。围绕黑瞎子岛保护开发和莽吉塔深水港建设，提升城镇综合承载能力和服务功能。重点发展国际旅游、商贸物流等服务业，积极发展水产品加工、电子信息产业，打造国际商品集散地、国际旅游目的地、进出口产品加工基地和江海联运枢纽，建设黑瞎子岛中俄合作示范区。

——**同江市**。依托同江界河铁路大桥和同江港建设，发展桥头经济和临港经济，优化城市功能。重点发展矿产木材加工、机电产品出口装配、绿色食品出口加工，积极发展商贸物流和特色文化旅游，建设外向型产业集聚区和国际物流枢纽，打造边境新兴工业重镇。

——**满洲里市**。围绕产业、贸易结构调整和释放开发开放潜力，优化提升城市综合服务功能。重点发展国际贸易、现代物流、跨境旅游、会展等服务业，积极发展进出口加工制造、煤炭深加工、矿产品冶炼，建设国际贸易、能源化工、集成材加工基地和国际物流枢纽、跨境旅游集散地，打造具有民族风情的国际口岸城市。

其他口岸城镇。积极发展密山市、虎林市、饶河县、萝北县、嘉荫县、逊克县、呼玛县、漠河县、额尔古纳市、陈巴尔虎旗、新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗等边境口岸城镇，加强跨境基础设施和配套公共服务设施建设，加快资源开发利用、进出口加工、商贸物流、跨境旅游产业发展，推动有条件的口岸城镇发展成中小城市。

第二节 加强区域中心城市建设

哈尔滨。充分发挥开放大通道中心节点和特大城市作用，提升东北亚区域性中心城市功能。大力发展面向东北亚的总部经济，推动临空经济发展。重点发展高技术服务、国际物流、国际金融、国际商务会展、休闲旅游等高端服务业，积极发展高端装备、现代医药、新材料、新能源、生物等先进制造业，打造对俄罗斯开放合作服务中心、外向型高端产业集聚区、国际物流枢纽、科技研发和人才教育基地，建设现代化国际化城市。

其他区域中心城市。大力发展齐齐哈尔、牡丹江、佳木斯、大庆、鹤岗、鸡西、双鸭山、伊春、七台河、绥化、加格达奇、呼伦贝尔等区域中心城市，强化城市辐射带动功能，提高沿边开放支撑能力，带动周边地区加快发展。

专栏 2 区域中心城市发展重点和定位

齐齐哈尔。全国重要的重型装备制造基地，重要的绿色食品加工、煤油化工、精品钢材、科技孵化和生态旅游基地，外向型产业为主的特色工业城。

牡丹江。重要的国际商贸、国际物流、科技信息合作、旅游休闲

度假和进出口产品精深加工、新能源、新材料基地，中俄地区友好合作示范城市。

佳木斯。全国重要的绿色食品加工基地，重要的农机煤机制造、林纸一体化生产、新材料基地和国际物流枢纽。

大庆。全国重要的石油化工基地，重要的石化装备和汽车制造、油气化工信息服务、食品加工、文化创意、生态旅游基地和服务外包示范城市。

鹤岗。重要的煤电和煤炭深加工、石墨新材料、农产品加工、新型建材基地。

鸡西。重要的煤电和煤炭深加工、煤机制造、农产品生产出口、石墨新材料基地。

双鸭山。重要的煤电和煤炭深加工、冶金建材、食品加工基地。

伊春。重要的木材加工、生态旅游、林下产品加工、矿产资源加工和新能源基地，生态旅游城市。

七台河。重要的煤焦化工、农机制造、家具生产和煤炭资源综合利用基地，国家循环经济示范城市。

绥化。全国重要的绿色农产品加工基地，重要的现代物流、农牧良种繁育推广、硅基新材料基地，绿色田园城市。

加格达奇。重要的绿色食品、林木产品、矿产资源加工基地和特色生态旅游集散地。

呼伦贝尔。全国重要的能源和有色金属生产加工基地，重要的绿色农畜产品加工、新型建材、装备制造、生物制药和商贸物流、文化创意、特色旅游基地。

第三节 统筹城乡发展

统筹城乡发展规划，促进城乡基础设施、公共服务、社会管理一体化。加强村镇发展建设规划编制，把国有农场、林场、牧

场管理局和场部所在地建设纳入城镇规划体系统筹规划。加强建制村内部道路（含机耕道）和田间机耕道建设，加快实施农村饮水安全工程、农村电网改造工程、农村清洁工程和农村沼气工程，全面推进农村危房改造和国有林区（场）、棚户区、垦区危房改造，鼓励边境地区小型农居点可持续就地发展，加大兴边富民行动和游牧民定居工程的实施力度。完善农村基本公共服务体系，积极开展农村社区建设，有序推进农民工市民化进程。加强农村基层自治组织建设，建立源头治理、动态管理和应急处置相结合的社会管理机制。以大兴安岭南麓集中连片特困地区为重点，加大扶贫开发力度，提升革命老区、少数民族聚居区、边境地区和贫困地区造血功能和自我发展能力。

第六章 产业布局与开放型产业体系建设

根据沿边开放总体布局，推进产业结构优化升级，加快农业现代化进程，走中国特色新型工业化道路，提升服务业发展水平，形成以现代农业为基础、现代工业为主体、现代服务业为支撑的开放型产业体系。

第一节 大力发展现代农业

种植业。稳定提高粮食综合生产能力，加快中低产田改造，建设旱涝保收、高产稳产农田，提高农业机械化水平和农业科技贡献率，在松嫩平原、三江平原重点建设全国重要的粳稻、

非转基因大豆、优质专用玉米和马铃薯生产基地，打造维护国家粮食安全的战略基地。面向俄罗斯市场，在临近边境的宁安市、密山市、富锦市、黑河市、呼伦贝尔市建设绿色有机果蔬生产出口基地。积极发展油菜、甜菜、亚麻、白瓜子、花卉等经济作物，扶持发展蓝莓、食用菌、北药等特色种植业，支持优质牧草、青贮饲料种植。建设绿色有机食品种植基地，推进标准化农产品出口基地建设，完善农产品检验检疫监管体系。

养殖业。大力发展规模化、标准化养殖，积极推行健康养殖方式，促进养殖业可持续发展。优化畜牧业生产布局，在农区重点发展奶牛、肉牛、生猪、家禽养殖，在牧区重点发展肉牛、肉羊、良种马养殖，在山区半山区重点发展林蛙、狐貂、野猪、黑熊、鹿、鹅和蜜蜂养殖，在大江大河和湖泊水库发展鲟鲤鱼、大白鱼、大马哈鱼、怀头鲟、细鳞鱼、黄颡鱼生态养殖和鲤鱼、鲫鱼养殖，建设全国重要的畜牧业生产基地和寒地水产养殖基地。实施畜牧业良种工程，健全质量安全保障体系，加强养殖标准化示范场和备案饲养场制度建设，生产符合出口标准的优质畜产品，积极开拓国际市场。

第二节 积极发展现代工业

高端装备制造业。加强重大技术装备的研发制造，提升关键零部件配套、加工和集成水平，提高自主创新和产业配套能力，推进产业国际化、集群化和成套化，建设全国重要的高端装备制造基地。依托资源禀赋、产业基础和技术优势，在哈大齐工业走

廊重点发展核电装备、燃气轮机、冶金石化装备、重型数控机床、飞机、轨道交通装备、汽车等产业，在佳木斯、齐齐哈尔、大庆、七台河、呼伦贝尔发展农牧机械制造产业，在大庆、牡丹江发展石油机械装备制造产业，在佳木斯、鸡西、呼伦贝尔发展矿产采选机械成套设备制造产业，打造具有国际竞争力的先进装备制造出口基地。

化学工业。依托丰富的石油、天然气、煤炭、生物质资源，充分发挥毗邻俄罗斯东部石油天然气产地的区位优势，按照循环经济发展要求，采用先进技术，优化产业结构，促进产业升级，建设以哈大齐工业走廊为主体的石油化工基地。在哈尔滨、大庆、齐齐哈尔、牡丹江发展石油炼化和乙烯、丙烯、芳烃及下游产业，在双鸭山、鹤岗、鸡西、七台河和呼伦贝尔推进煤化工产业结构调整，加快向深加工升级转型，提高资源综合利用水平，推进煤层气综合利用，积极发展生物化工。加快推进阿穆尔—黑河边境油品储运与炼化综合项目进程，积极参与俄罗斯萨哈林聚烯烃生产综合体建设。

矿产采掘加工业。依托境内外丰富的矿产资源和现有的产业基础，坚持保护与开发并重，加大矿产资源勘查开发力度，集约发展矿产资源采选、冶炼和精深加工，建设东北地区重要的矿产资源深加工基地。在大兴安岭、伊春、黑河、呼伦贝尔发展铜、钼、铅、锌、铁、金、铝等金属矿产开采加工，在鹤岗、鸡西发展石墨精深加工和综合利用，在牡丹江东宁发展宝玉石加工，积极推进水气、地热资源开发利用。支持企业“走出去”，积极参

与境外矿产资源合作开发，在边境地区合作建设矿产资源进出口加工基地。

食品加工业。实施大企业带动和品牌战略，加强食品安全体系建设，建设全国重要的绿色、有机食品加工基地。依托粮食主产区，在松嫩平原、三江平原发展水稻、大豆、玉米、马铃薯精深加工。充分发挥现有产业基础较好的优势，在支撑带发展高端乳制品加工，在哈尔滨、大庆、绥化、牡丹江、齐齐哈尔、佳木斯、呼伦贝尔发展肉制品加工，积极发展绿色、有机蔬菜加工。支持境外农业合作园区生产的粮食等农产品回运，在境内开展精深加工。

林木加工业。加大木材资源的综合利用，建设全国重要的木材资源合作开发利用产业基地。依托境内外丰富的森林资源，在哈尔滨、齐齐哈尔、大兴安岭、伊春、七台河、牡丹江、呼伦贝尔发展高档实木家具、木屋、板材、家居建材、木制工艺品等木材加工，在牡丹江、佳木斯发展林浆纸一体化。在资源富集的林区发展野生浆果、坚果、食用菌、山野菜、药材等林下产品加工。扩大境外投资合作，积极推进俄罗斯阿玛扎尔林浆一体化等合作项目建设。

新材料产业。加强科技创新，突破关键技术，推进科研成果的产业化，促进国际化、集群化、规模化发展，建设重要的新材料产业基地。依托科技和人才优势，在哈尔滨发展铝镁合金材料、高性能纤维及先进复合材料、半导体照明材料产业集群。充分发挥资源优势，在大庆发展高分子合成材料、高性能胶粘

剂、改性塑料等化工新材料，在鹤岗、鸡西发展柔性石墨、锂电池负极材料、人造金刚石等石墨新材料，在扎兰屯发展玄武岩加工产业。

生物产业。面向重大发展需求，加强共性关键技术和工艺装备开发，推进规模化发展，打造在全国具有影响力的生物产业集群。依托国家级高新技术产业开发区和经济技术开发区，重点在支撑带发展基因工程药物、酶工程药物、现代中药、蒙药、化学原料药、人用和动物用疫苗等高端生物医药产品。利用资源和技术优势，在哈尔滨、大庆、牡丹江、绥化、呼伦贝尔发展生物育种、生物农药、生物肥料、生物饲料等绿色农用生物产品，在齐齐哈尔、大庆、绥化、佳木斯发展淀粉基生物降解塑料、生物基高分子材料、新型酶制剂、生物食品添加剂等生物化工产品。积极发展纤维素乙醇、生物质燃料。

电子信息产业。立足现有产业基础，面向俄罗斯及东北亚市场，积极发展数字集群通信、汽车电子、敏感器件、LED和家用电器产业，加强与俄罗斯在电子信息产品研发和成果应用转化方面的合作。加快哈尔滨、牡丹江中俄电子信息合作平台建设，推进中俄乌苏里斯克合作区建设，打造我国与俄罗斯及东北亚的电子信息产业开放合作平台。

第三节 加快发展现代服务业

旅游业。坚持保护和开发并重，突出冰雪、生态、民族、边境、红色旅游特色，整合开发旅游资源，加强旅游基础设施建设，

完善旅游服务体系，建设国内外知名的旅游胜地。以哈尔滨为核心，呼伦贝尔、牡丹江、伊春、大兴安岭、黑河、佳木斯为节点，建设区域旅游集散中心。利用大小兴安岭林区、呼伦贝尔草原、松嫩和三江平原湿地，建设生态旅游目的地。加强哈尔滨太阳岛、黑河五大连池、牡丹江镜泊湖和扎兰屯等国家级风景名胜区建设，打造国际旅游休闲度假区。积极开发以牡丹江—哈尔滨—呼伦贝尔为主的冰雪旅游带，以伊春—黑河—漠河—根河为主的森林生态旅游带，以额尔古纳—满洲里—新巴尔虎左旗为主的天然草原旅游带，以呼伦贝尔—齐齐哈尔—大庆—哈尔滨—牡丹江—鸡西—佳木斯为主的红色旅游带，以满洲里—漠河—黑河—嘉荫—萝北—同江—抚远—密山—绥芬河为主的边境界江旅游带。积极发展蒙古族和鄂伦春、鄂温克、达斡尔、赫哲、俄罗斯民族风情文化旅游，支持发展黑龙江、乌苏里江、额尔古纳河等界江游、跨国邮轮游和口岸游客出入境自驾游、低空飞行观光旅游，鼓励旅游企业参与贝加尔湖等俄罗斯旅游休闲经济开发区建设，共同开发跨境旅游资源。加强旅游人才队伍建设，组建旅游企业联盟，完善旅游信息服务网络，提高旅游服务质量。

现代物流业。推进现有物流资源的整合利用，培育一批大型物流集团和专业物流企业，加强物流基础设施建设，建成面向俄罗斯及东北亚的社会化、专业化、信息化、标准化现代物流服务体系。优化物流业发展区域布局，形成以哈尔滨为中心，牡丹江、佳木斯、大庆、齐齐哈尔、绥化、呼伦贝尔为枢纽，满洲里、绥芬河、东宁、黑河、同江、饶河、抚远、黑山头为节点的现代物

流格局。加大物流通道、仓储配送、信息服务基础设施建设力度，积极发展国际陆海联运、江海联运，建立区域性物流公共信息系统。大力推进物流企业兼并重组和联合，推动各类物流企业业务整合和服务创新，大力发展第三方物流。推广现代物流管理，提高物流智能化和标准化管理水平。

商务服务业。充分发挥人才集聚、信息畅通的优势，提升商务服务业水平，建设面向俄罗斯及东北亚的商务服务中心。大力发展高端咨询、中介服务、人力资源服务、广告会展等商务服务，改善贸易投资环境，降低商务成本。在哈尔滨建设国家电子商务示范城市，在哈尔滨、黑河、绥芬河、抚远、满洲里建设面向俄罗斯及东北亚贸易投资合作商务服务基地。

国际金融服务业。优化金融发展环境，推动金融资源整合，创新金融服务产品，大力发展跨境金融，在哈尔滨建设面向俄罗斯及东北亚的区域金融服务中心。引导大型金融机构强化对外开放的综合服务功能。推动人民币跨境使用，在绥芬河、抚远、黑河和满洲里建立对俄罗斯贸易结算中心。积极落实与俄罗斯签订双边本币结算协议，完善双边银行间的本币支付清算机制，为双边贸易投资提供支持。探索建立政府引导、社会参与的对俄罗斯合作投融资平台，引导社会资本进入金融服务领域。扩大直接融资，支持符合条件的与俄罗斯合作重点企业上市融资和发行企业债券。加大出口信用保险支持力度。

文化产业。深入挖掘传统文化内涵，大力发展新型文化业态，推进传统文化与新兴文化产业协调发展，构建优势互补、资源共

享、开放合作的文化产业体系。发挥民族文化和地域性特色文化底蕴深厚的优势，积极发展广播影视、新闻出版、演艺娱乐、工艺美术等传统文化产业，大力发展网络传媒、动漫游戏、创意设计等新兴文化产业，扶持发展一批拥有自主知识产权和文化创新能力的文化企业集团，在哈尔滨建设绿色印刷和数字出版产业基地。加强与俄罗斯文化交流合作，鼓励文化企业采取多种形式在境外兴办文化实体，吸引俄罗斯企业在境内依法开展各类文化活动。

第七章 基础设施建设与开放保障能力提高

按照统筹规划、合理布局、适度超前的原则，加快交通、能源、水利、信息等基础设施一体化建设，形成合作对接、功能完善、安全高效的基础设施体系，提升开放保障能力。

第一节 完善综合交通运输体系

铁路。加强面向俄罗斯铁路大通道建设，构筑以哈尔滨为枢纽，绥芬河—满洲里铁路为主通道，哈尔滨—佳木斯—抚远为主干线的东向通道、哈尔滨—绥化—伊春—乌伊岭为主干线的东北向通道、哈尔滨—北安—黑河和牙克石—根河—漠河为主干线的北向通道、哈尔滨—齐齐哈尔—加格达奇—漠河和海拉尔—黑山头为主干线的西北向通道，形成扇形放射铁路网。加快建设哈尔滨至齐齐哈尔铁路客运专线、牡丹江至绥芬河铁路扩能等项目，

建设哈尔滨至绥芬河、哈尔滨至佳木斯、牡丹江至佳木斯快速铁路，规划建设海拉尔至黑山头、室韦至莫尔道嘎等铁路，推进齐齐哈尔至漠河铁路提速改造，实施滨洲、滨绥等干线铁路电气化扩能改造和支线铁路建设。

公路。加强区域内国省（区）干线公路建设，形成以哈尔滨为轴心、绥满高速公路为轴边、连接边境口岸高速公路为骨架、沿边高等级公路为弧线的扇形公路网。加快边境城镇间公路连接，提高公路等级。加快建设绥满高速公路甘南—满洲里段和鹤岗—伊春高速公路，规划建设伊春—嘉荫、拉布大林—室韦、海拉尔—乌兰浩特、建三江—抚远、嫩江—漠河、抚远—同江、绥化—大庆、扎兰屯—博克图、阿里河—拉布大林—满洲里等高等级公路，推进林区、垦区、矿区、景区公路网建设。

水运。加强黑龙江、松花江、乌苏里江和嫩江航道改造，加快抚远水道航道整治和嫩江齐齐哈尔至大安段航道建设，推进黑龙江上中游、松花江富锦至绥东段浅滩疏浚，实施依兰、悦来航电枢纽工程，建设相互衔接、功能完善、通江达海的跨国水运体系。在松花江重点建设哈尔滨呼兰港、佳木斯宏力港和同江港，在黑龙江重点建设抚远港、萝北港、嘉荫港，在乌苏里江重点建设饶河港，在嫩江重点建设齐齐哈尔富拉尔基港。大力发展重型装备和粮食、煤炭、木材、建材等大宗货物水上运输，积极发展跨境客运。

机场。优化机场布局，形成以哈尔滨国际机场为中心，区域性中心城市和口岸城市机场为骨干，通勤和通用机场为补充的基

本格局。实施哈尔滨、齐齐哈尔、大庆、满洲里等机场改扩建工程，研究迁建海拉尔机场，建设抚远、五大连池、绥芬河、建三江、扎兰屯机场。合理布局通勤和通用机场，推进呼伦贝尔通用机场群建设。优化航线网络结构，加密俄罗斯及东北亚地区国际航线和航班，有序深化三江平原地区和呼伦贝尔低空空域管理改革。

第二节 加强能源基础设施建设

能源资源开发。建设大庆百年油田和海拉尔盆地油气田，加快油页岩和天然气资源的勘探开发。依托呼伦贝尔和鸡西、双鸭山、鹤岗、七台河煤电基地，推进现有煤矿资源整合和产业升级改造，有序建设大中型现代化煤矿。优化电源点布局，合理开发呼玛河、牡丹江、海浪河、毕拉河水能资源，建设荒沟抽水蓄能电站和龙虎山、红山、东升、余庆、大杨木、五道库、毕拉河水电站。充分发挥资源优势，科学推进风、光、生物质能源开发，优先发展风、光等分布式电源，就近消纳可再生能源，在区域东部和西部有序发展风电，在齐齐哈尔、大庆、哈尔滨、牡丹江、呼伦贝尔根据资源状况和电力需求发展光伏发电，在粮食主产区、林区鼓励发展生物质能发电。在大型城市鼓励发展大容量热电联产机组，中小型城市适时布局背压式热电联产机组。推动与俄罗斯合作开发界江水力资源。

电网管网建设。加强北电南送骨干电网建设和区域坚强智能电网建设，建设 500 千伏主网架，优化 220 千伏网架结构，改造

提升配电网。加强油气管网建设，加快建设大庆—锦西原油管道和大庆—齐齐哈尔成品油管道，建设哈尔滨至绥化、伊春、鹤岗、佳木斯、七台河、鸡西、牡丹江天然气环线管道和呼伦贝尔—哈尔滨煤气管道。积极推动中俄天然气管道建设，鼓励企业参与俄罗斯国家电力建设和电网改造。

第三节 加快水利基础设施建设

防洪减灾设施。加强江河沿岸城镇堤防建设，实施黑龙江、松花江、嫩江、额尔古纳河干流县城和农林场局所在地堤防达标工程，重点推进哈尔滨、齐齐哈尔、佳木斯、大庆、牡丹江、伊春、呼伦贝尔城区防洪和胖头泡蓄滞洪区建设，根据实际需要有关键堤防适当提高建设标准，加快中小河流治理和山洪地质灾害防治，基本建成综合防洪抗旱减灾体系。

水利保障设施。统筹规划和科学布局水利保障设施，根据规划在山区半山区实施大中型水利枢纽工程，在松嫩平原、三江平原和呼伦贝尔草原地区实施引水灌溉工程，在重要缺水城市依托江河和水库实施供水工程。加强林海、阁山、花园、奋斗、关门嘴子、五花山、亚布力大中型水库和塔林西、扎罗木得、扎敦、扬旗山、晓奇子水利枢纽建设，完成大中小型病险水库和大中型病险水闸除险加固。加快引嫩扩建骨干一期工程建设，适时开工建设引嫩扩建骨干二期工程，推进三江平原、尼尔基水库下游、绰勒水库下游大中型灌区建设，推进呼玛河引水、引松补挠、逊别拉河引水等工程前期工作。实施鸡西、双鸭山引供水工程，加

快海拉尔、满洲里、牙克石、额尔古纳、扎兰屯城市供水设施改造。

第四节 推进信息基础设施建设

按照电信网、广电网和互联网三网融合的方向，整合信息网络资源，完善信息网络基础设施，建设面向俄罗斯及东北亚的通信枢纽和区域信息汇集中心。加快建设下一代信息基础设施，推广物联网技术开发应用，加快哈尔滨云计算服务创新发展。加强电子政务、电子商务、互联网等信息基础设施建设，建设哈尔滨、满洲里、绥芬河数字化城市。加强通信网络和互联网业务合作，推动建设中俄高速通信干线，促进形成欧亚电信重要枢纽。

第八章 社会事业发展与边疆民生改善

坚持民生优先，加快教育、文化、卫生社会事业发展，完善就业和社会保障的制度安排，推进基本公共服务均等化，建设开放和谐新边疆。

第一节 大力发展教育、文化和卫生事业

教育事业。基本普及学前三年教育，大力发展公办幼儿园，积极扶持民办幼儿园，建成覆盖城乡、布局合理的学前教育公共服务体系。均衡发展义务教育，科学整合义务教育资源，优化学校布局，在人口集中的边远农牧区适当布局建设必要的寄宿制学

校，推动教师、设备、图书、校舍等教育资源均衡配置。积极稳妥推进双语教育，加大双语人才培养力度。大力发展职业教育，适应沿边开发开放需要，加强哈尔滨现代应用职业学校、青冈职业技术教育中心、绥芬河职业技术教育中心、呼伦贝尔职业技术学院、满洲里俄语职业学院建设，提高职业教育基础能力。普及高中阶段教育，推动普通高中多样化发展。优化发展高等教育，支持哈尔滨工业大学创建世界一流大学，重点支持哈尔滨工程大学、东北农业大学、东北林业大学、内蒙古大学满洲里学院建设，鼓励黑龙江大学等高等学校与俄罗斯高等学校开展中外合作办学。

文化事业。加强公共文化设施建设，在区域中心城市加强特色历史民族文化街区、艺术广场、博物馆等城市标志性文化设施保护和建设，加快县级图书馆、文化馆等公益性文化设施建设，加大社区和乡村文化设施建设力度，推动公益性文化机构免费开放。加强文化遗产保护利用，实施金上京会宁府、金界壕、昂昂溪新石器时代、拓跋鲜卑文化、蒙元文化、扎赉诺尔猛犸象遗址保护和展示工程，加强中东铁路建筑群保护。大力弘扬“铁人精神”、“北大荒精神”，积极发展冰雕雪塑、北大荒版画文化艺术，加大达斡尔族鲁日格勒舞、赫哲族伊玛堪、望奎皮影、蒙古族那达慕、桦树皮制作技艺等非物质文化遗产的保护与传承工作力度。加强俄罗斯、哈尔滨犹太人、边疆少数民族历史文化合作研究和交流，积极举办文化交流与贸易活动。加强广播、电视、视听新媒体、报刊、网络等传播媒体设施建设，建立健全公共文化服务体系。

卫生事业。优化医疗资源配置，调整医院布局，加快省级儿童专科医院建设，重点支持医疗资源短缺地区的地市级医院建设。加强县级综合医院、乡镇卫生院、村卫生室和中（蒙）医院建设，加快城市社区卫生服务机构能力建设。完善重大疾病防治体系和突发公共卫生事件应急机制，加强承担重大疾病防治任务的专业卫生服务设施建设，加强碘缺乏病、饮水型地方性氟中毒、大骨节病、克山病、鼠疫和布鲁氏菌病等地方病防治。在医疗保健、传染病防治等领域强化与俄罗斯的合作，提高医疗卫生服务水平。

第二节 扩大就业和完善社会保障体系

积极扩大就业。健全统一规范灵活的人力资源市场，拓宽就业渠道，扩大就业规模，引导劳动力合理有序流动。加强公共就业服务平台建设，推动就业信息区域联网。建立健全政府投资和重大项目建设带动就业机制，大力发展劳动密集型产业，增加就业岗位。在国家级和省级开发区设立高校毕业生创业就业园，促进高校毕业生就业。在资源型城市发展接续替代产业，解决林区、矿区就业困难人员就业。积极开发公益性就业岗位，扩大残疾人和零就业家庭人员就业。适应沿边开发开放需要，引导农村富余劳动力到边境口岸城镇就业。加强职业技能培训和公共实训基地、创业孵化基地建设，积极开展职业技能培训和创业培训，提高劳动者职业技能和创业能力。建立健全劳动人事争议预防调解仲裁机制，维护劳动者合法权益。

完善社会保障体系。统筹城乡居民社会养老保险制度，支持黑龙江做实基本养老保险个人账户，建立基本养老金正常调整机制，按照国家统一部署提高企业退休人员基本养老金标准。完善职工、城镇居民和新型农村合作医疗保险制度，推进医疗保险异地就医结算，鼓励有条件的地区推进基本医疗保险城乡统筹，将未参保的厂办大集体企业职工和退休人员纳入基本养老保险、基本医疗保险范围。完善失业保险制度，建立失业保险预防失业、促进就业的长效机制，扩大失业保险覆盖面。加强社会救助体系建设，健全城乡低保标准调整机制，完善临时救助和农村五保供养制度，逐步拓展社会福利覆盖范围。加快推进社会养老服务体系建设，大力提升残疾人福利水平，探索建立困境儿童分类保障制度。积极推进合法就业的外国劳务人员参加社会保险。加强保障性住房建设与管理，加大棚户区改造力度，全面推进农村危房改造。

第九章 生态建设与环境治理

坚持保护优先，加强生态建设和环境治理，提高资源集约节约利用水平，建设资源节约型和环境友好型社会，打造东北地区重要绿色生态屏障。

第一节 加强生态保护和建设

构筑生态屏障。依托森林、草原、湿地、河流、湖泊等自然

生态空间，构筑以大小兴安岭和东南部山地森林、松嫩平原和三江平原湿地、呼伦贝尔草原五大重点生态功能区为主体的区域生态格局。在大小兴安岭和东南部山地森林地区，重点加强天然林保护和植被恢复，提高涵养水源和固碳能力，保护生物多样性。在松嫩平原和三江平原湿地，强化保护生物多样性、维持淡水资源、调蓄洪水、调节气候、降解污染物功能，发挥湿地对环境的调节作用和生态效益。在呼伦贝尔草原，加强防风固沙，恢复草原植被，促进草畜平衡。

加大生态保护力度。加强森林保护，全面实施天然林资源保护二期工程，建设现代化森林防火设施和林业有害生物防治体系。加强防护林建设，加大三北防护林工程实施力度，巩固退耕还林成果，加快平原植树造林。加强草原保护，在呼伦贝尔和松嫩平原天然草原实施退牧还草工程，推进呼伦贝尔草原沙带治理，落实草原禁牧和草畜平衡制度，发展生态草原畜牧业，恢复草原生态环境。加强湿地保护，推进河湖水生态修复，实施湿地保护与恢复工程、扎龙自然保护区核心区居民搬迁工程。加强黑土地保护，实施黑土区水土保持工程，依法落实生产建设项目水土保持方案报告制度，防止新增人为水土流失，保护生态环境。加强湖泊保护，推进兴凯湖、呼伦湖保护开发。加强三河马、三河牛、蒙古马、东北民猪品种资源和东北虎、丹顶鹤、天鹅、红松、红豆杉等野生动植物保护，实施呼伦贝尔草原生物多样性保护工程，加强对各类生态建设工程的生态效益评估。加强自然保护区、风景名胜区、地质公园、森林公园、湿地公园建设和监管，

加大对违法行为的检查和处罚力度。积极应对气候变化，在大庆实施碳捕集与封存示范工程，在大兴安岭、伊春、大庆、呼伦贝尔开展国家低碳城市试点。

第二节 加强环境污染整治

水污染防治。加大重点流域和湖泊水污染防治力度，加强城镇污水处理设施建设，控制农业和工业污染，改善界河水质环境。在松花江流域，重点加强嫩江、阿什河、呼兰河、安邦河支流治理。在兴凯湖和穆稜河流域，加强区域水环境综合治理，加快城镇和工矿企业污水处理设施建设，加大农业面源污染防治。在镜泊湖和呼伦湖，加强沿湖周边污水处理设施建设和管理，严格控制上游污染。强化工业聚集区清洁生产和污水集中处理，鼓励城镇开展中水回用，提高水资源利用效率。加强船舶污染防治，实现船舶垃圾的有效处置。

大气污染防治。以减少二氧化硫、氮氧化物、工业烟粉尘排放为重点，加强大气污染防治。在城镇发展集中供热和热电联产，实施城市燃气工程，推进机动车污染减排，提高重点城市排放控制标准，加强城市扬尘综合管理。在热力行业推广脱硫技术和低氮燃烧技术，在电力行业推广低氮燃烧技术、脱硫和脱硝技术，在冶金行业实施烧结烟气脱硫工程，在水泥行业实施低氮燃烧和脱硝示范工程。全面推进高效除尘。在农村发展生物质能源，加快沼气工程建设，推广秸秆综合利用。

固体废物综合处理。按照减量化、再利用、资源化的原则，

加强建筑垃圾、煤矸石、粉煤灰等大宗固体废弃物综合处理和利用。建立健全城镇垃圾收运系统，在哈尔滨、伊春、佳木斯、鸡西、肇东建设垃圾发电厂，加快县级以上城市垃圾处理厂建设。加强危险废弃物全过程管理，安全处置危险废弃物，在区域中心城市布局建设医疗废弃物无害化集中处理中心。推广大宗固体废弃物利用先进适用技术，重点在鸡西、鹤岗、双鸭山、七台河、呼伦贝尔建设煤矸石和粉煤灰综合利用基地。加强城镇建筑渣土和餐厨废弃物管理和综合利用。加快宾西经济技术开发区循环化改造。推进废弃电器电子产品、废旧轮胎及废钢铁等再生资源回收和加工利用，在七台河建设“城市矿产”示范基地。

第三节 加强资源节约和管理

节约集约利用土地资源。实行最严格的耕地保护制度和节约用地制度，强化土地利用总体规划和年度土地利用计划管控，确保 1.9 亿亩耕地红线不突破。实施土地整治工程，有效保护耕地资源。加大对松嫩平原、三江平原、牡丹江流域、蚂蚁河流域、倭肯河流域及黑龙江沿岸基本农田保护力度，增加园地、林地面积，稳定草地、湿地面积。加强统筹规划，科学开发盐碱地、滩涂等未利用土地和工矿废弃地，合理提高单位土地投资强度和产出效益。加强城市和工矿企业污染场地环境监管，禁止对未经评估和无害化治理的被污染场地进行土地流转和开发利用。严格规范城乡建设用地增减挂钩，逐步建立城乡统一的建设用地市场。

合理利用和保护水资源。实行最严格的水资源管理制度，合

理调度和配置水资源，实施用水总量控制，加强水资源节约保护。统筹生活、生产、生态用水，优先满足生活用水，重点保障生产用水，适度增加生态用水，对扎龙湿地、呼伦湖实施生态补水。合理利用地表水，完善取水许可和水资源有偿使用制度。严格控制地下水开发，逐步减少哈尔滨、大庆和三江平原腹地地下水开采量，在有条件的地区建设地下水库。创建节水型企业，加快石油、化工、冶金、火电、医药高耗水企业节水改造，控制新上高耗水工业项目。推广农业高效节水灌溉技术，大力发展节水型农业。加快城镇供水管网更新改造，普及生活节水器具，节约生活用水。加强水功能区管理。

第四节 加强生态环境保护国际合作

建立健全中俄地方生态环境保护合作机制，完善跨界生态环境重大事项通报会晤制度，合作开展跨境水体、水质监测和保护磋商。加大兴凯湖和乌苏里江、额尔古纳河流域等界河、界湖生态环境保护力度。落实中俄兴凯湖自然保护协定，推进跨境自然保护区建设，辟建跨境生态廊道，共同保护野生动植物。

第十章 支持政策与保障措施

加大政策支持力度，完善更加适应沿边开发开放的制度，建立健全实施保障机制，全面落实规划部署的各项任务，确保规划目标顺利实现。

第一节 完善开发开放政策

投资和产业政策。对中央安排老少边穷地区的公益性建设项目，取消县级并逐步减少市级配套资金。根据国家产业政策，利用境内外优势资源和市场，优先布局和发展资源加工重大项目。制定促进风力、太阳能发电行业发展的上网电价，开展大用户直供电试点。根据资源环境承载能力和区域节能减排目标，合理确定区域能源消费、污染物排放控制总量和碳排放控制比例。

财税政策。加大中央财政均衡性转移支付和边境地区转移支付力度，中央财政专项转移支付向沿边地市和特困片区倾斜。对粮食加工技术改造、境外投资合作项目给予贷款贴息。将符合条件的公益性国债转贷资金全部转为拨款。中俄地区合作发展（投资）基金向中俄合作项目倾斜，加大国外矿产资源风险勘查专项资金投入力度。完善机关事业单位收入分配制度，落实艰苦边远地区津贴动态调整机制。

外贸政策。支持境外合作企业权益农林产品、能源和矿产品进口和加工。推动在哈尔滨和满洲里设立俄罗斯领事机构，支持地方政府与俄罗斯毗邻州区互设经贸代表机构。进一步简化出入境手续，为公民因私出国提供办证便利。

国土资源政策。支持列入国家战略的基础设施建设、产业发展项目和开发区用地需求，优先安排用地计划指标，加快用地审批。国家重点建设项目中的控制工期单体工程，可申请办理先行用地手续。在确保生态安全的前提下支持使用未利用地。支持建立矿山地质环境保证金和生态恢复保证金制度，中央地质勘查基

金和地质矿产调查评价、矿山地质环境治理资金向重点矿产资源地区倾斜。

金融政策。支持符合条件的边境地区开展扩大卢布使用范围试点。鼓励商业银行在防范风险的前提下加大对外贸合作企业的信贷支持力度。加大农业保险保费补贴支持力度，支持保险资金间接投资基础设施项目。

第二节 创新开发开放制度

加快体制机制创新。按照更加适应发展开放型经济的要求，推进相关领域和关键环节的改革。深化行政审批制度改革，减少和规范人员出入境、境外投资、对外贸易等方面的行政审批，降低行政成本，提高行政效率。深化投融资体制改革，优化政府投资结构，鼓励和引导民间资本进入跨境通道、石油化工、电力电信等领域。深化涉外经济体制改革，进一步推进贸易投资便利化，稳步放宽跨境资本交易限制。深化国有企业改革，推进林区、垦区政企分开，分离企业办社会职能，在优势产业领域组建外向型大企业集团。

开展重大改革发展试验。加强满洲里国家重点开发开放试验区建设，推进绥芬河、抚远、黑河开发开放试验。根据国家统一部署，选择有条件的地区开展生态补偿机制、资源型地区可持续发展试点，在松嫩平原和三江平原建设现代农业综合改革试验区。发挥绥芬河—东宁一体化发展示范作用，推动满洲里、海拉尔和牙克石一体化发展。

第三节 加强组织协调

黑龙江省和内蒙古自治区人民政府要切实加强规划实施的组织领导，制定实施方案，明确分工，落实责任，完善机制，推动规划实施。建立两省区人民政府主要负责人牵头的联席会议制度，协调解决规划实施过程中的重大问题。加强地方总体规划、专项规划、区域规划与本规划的衔接，推动落实规划明确的重大事项、重大政策和重大项目。

国务院有关部门要根据本规划制定具体的政策措施，加强对规划实施的指导，做好与相关专项规划的衔接协调，在政策实施、项目建设、资金投入、制度创新等方面给予积极支持，帮助解决规划实施中遇到的重大问题。发展改革委要加强对规划实施情况的跟踪分析和督促检查，及时向国务院报告重大问题。要会同两省区人民政府适时开展规划实施中期评估，评估结果作为规划修订、绩效考核和社会监督的重要依据。建立规划实施的公众参与和民主监督机制，推动规划顺利实施。

加快黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放，事关国家对外开放、东北地区等老工业基地振兴和国家区域协调发展大局。两省区和国务院有关部门要抓住机遇、加强合作、狠抓落实，努力推动这一地区在新一轮对外开放中实现更好更快发展。