

# 大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划 (2021—2035年)

# 目 录

前 言.....	4
一、规划背景.....	5
(一) 主要成效.....	5
(二) 主要问题.....	7
(三) 重要意义.....	8
二、总体思路.....	11
(一) 规划范围.....	11
(二) 指导思想.....	11
(三) 基本原则.....	11
(四) 规划目标.....	12
三、加强自然生态系统恢复，构建生态安全屏障.....	13
(一) 全面保护和修复生态系统.....	13
(二) 全面提升森林质量.....	14
(三) 建设自然保护地体系.....	15
四、加快林区城镇基础设施建设，建设美丽宜居家园.....	16
(一) 提高城镇建设品质.....	16
(二) 统筹民生基础设施建设.....	17
(三) 完善支撑保障性设施建设.....	17
五、加快转变发展方式，推动绿色富民产业蓬勃发展.....	19
(一) 建设特色优势资源基地.....	19
(二) 培育壮大寒地冰雪经济.....	20

(三) 打造特色加工产业集群.....	21
(四) 发展生态旅游休闲产业.....	23
(五) 扩大对外经济合作.....	24
六、规划实施保障措施.....	25
(一) 加强组织领导.....	25
(二) 创新体制机制.....	26
(三) 完善支持政策.....	26
(四) 严格监督评估.....	26
(五) 提升科技支撑.....	27
(六) 强化教育培训.....	27

# 前 言

大小兴安岭林区是我国面积最大、纬度最高、国有林最集中、生态地位最重要的森林生态功能区，在维护国家生态安全、应对气候变化、保障国家木材持续稳定供给等方面具有不可替代的作用。为扭转国有林区“资源危机、经济危困”的现状，2010年，经国务院批复同意，国家发展改革委、原国家林业局印发了《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划（2010—2020年）》（发改东北〔2010〕2950号），旨在推动林区探寻转型发展新路径。十年来，在中央的大力支持下，各级各部门扎实有序推进林区生态保护、经济转型和改革发展等各项工作，国有林区逐步摆脱了对“木头经济”的依赖，森林资源得到恢复性增长，职工收入水平有所提升，林区面貌发生了巨大变化。

当前，大小兴安岭林区正处在建设北方生态安全屏障的攻坚期。秉持久久为功，持续发力，着眼于林区全面停伐、人口逐步减少、收缩型发展新阶段的特点，统筹推动林区生态保护与经济转型工作是十分重要的。国家发展改革委、国家林草局会同有关部门和地方在深入分析林区面临形势的基础上，研究制定了《大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划（2021—2035年）》。规划明确了新一轮大小兴安岭林区生态保护与经济转型发展的指导思想、基本原则、发展目标、重点任务和保障措施，是今后一段时期大小兴安岭林区发展的指导性文件，是区域内编制各类专项规划的重要依据。

## 一、规划背景

大小兴安岭林区生态保护与经济转型工作事关林区长远发展。2010年以来，在国务院有关部门的大力支持下，大小兴安岭林区在生态保护上坚持保护存量、扩大增量，在经济转型上积极探索绿水青山就是金山银山的实践路径，走出了一条生态保护与经济发展、建设生态屏障与富民强企相融合、相协调的新路子，林区生态环境不断改善，社会经济发展取得显著成效，林区改革持续推进，林区面貌发生巨大变化。

### （一）主要成效

森林资源明显增长。国有林区木材采伐量大幅调减，到2015年按照党中央、国务院的决策部署全面停止天然林商业性采伐。据统计，十年间大小兴安岭重点国有林区累计减产停伐木材2790万立方米，减少森林资源消耗约4650万立方米。在停伐的同时，大小兴安岭林区同步加大造林抚育和资源保护力度，森林资源经营水平稳步提升，森林资源得到恢复性增长。据统计，十年间大小兴安岭林区完成造林抚育和改培6020.71万公顷，森林面积增长418.55万公顷，活立木蓄积量增长4.54亿立方米，林区生态功能明显提升。

经济转型初见成效。国有林区坚持因地制宜、扬长避短，在保护好生态资源的前提下，在中央预算内投资的大力支持下，加快培育接续替代产业，逐步由过去的木材生产和加工为主转变为以森林管护经营为主，林下种植、采摘、特色养殖、森林生态旅游、林产品精深加工等绿色经济为辅的发展方式。据统计，2011—2019年，

国家发展改革委安排中央预算内投资 14.33 亿元，支持黑龙江、内蒙古共实施大小兴安岭及长白山林区接续替代产业专项项目 136 个。至 2020 年底，大小兴安岭重点国有林区人均地区生产总值达 3.38 万元，非传统木材生产增加值所占比重由 2009 年的 60% 提高到 87%，接续替代产业发展成效显著。

林区改革取得进展。大兴安岭重点国有林区、内蒙古森工集团基本完成行政职能和社会职能剥离移交，对停伐后富余转岗职工进行妥善安置；制定了《生态保护建设购买服务指导意见》和实施办法，激发体制机制活力；林区发展纳入了当地国民经济和社会发展规划，逐步实现融合发展。十年间中央财政累计安排大小兴安岭林区所属内蒙森工、龙江森工和大兴安岭林业集团公司 1800 多亿元，支持提高森林资源管护、社会保险和政社性支出补助标准，并结合全面停止天然林商业性采伐补助政策，逐步加大对重点国有林区的支持力度，为确保改革成效提供有力保障。

生态系统休养生息。2010 年以来，以三北防护林、退耕还林和天然林保护等林业生态工程建设为中心，林区有序推进生态系统保护修复工作，优化生态安全屏障体系，目前已初步完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界 3 条控制线划定工作。积极构建生态廊道和生物多样性保护网络，使得全区湿地和野生动植物资源得到有效保护，自然保护区边界划分、重复、叠加的问题全面解决，生态系统质量和稳定性明显提升。

职工生产生活得到改善。林区保障房配套、道路、危桥等基础

设施建设不断加强，城市服务功能不断完善；职工社会保障水平不断提高，首次设立发放住房公积金，职工医疗、养老保险基本实现全覆盖；支持帮助职工群众转岗安置、开展多种经营，收入水平比停伐前有所提高。大小兴安岭重点国有林区城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入分别由2009年的11000元、5000元增加到2020年的26079元、16422元，分别增长了1.4倍、2.3倍；在岗职工年平均工资由2010年的19381元增加到2020年的49464元，增长了2.5倍；城镇登记失业率控制在3.86%以内，集中采暖户比例达92.02%，安全饮水达标率100%，职工群众生活水平和质量明显提高，林区社会保持和谐稳定。

## （二）主要问题

生态系统质量功能不强。林区气候寒冷，土壤层薄，植被形成缓慢，自然生态环境脆弱，自然恢复难度大。由于过度采伐和纯林方式的人工更新，形成了大量天然次生林和人工纯林，地带性顶级群落（红松阔叶混交林）消失殆尽，群落结构不稳定。同时中幼龄林占比高，成过熟林比重较少，林木出材量少，单位面积蓄积量低。资源开发利用对森林、草原、湿地等生态系统仍存在破坏现象，自然生态系统退化、生态承载力低的问题仍然十分严峻。

森林经营管理短板突出。林区以森林经营方案为核心决策的森林资源管理体系尚未完全建立，森林经营基础薄弱，抚育间伐等措施在实践中未能全面实施，森林可持续发展后劲不足。现代信息技术应用不充分，生态管护体系不健全。森林资源培育更新方式单一，

技术力量薄弱，技术队伍建设不足。停伐以来，大兴安岭地区主营业务急剧萎缩，地区财政收入主要依赖各项中央财政转移支付。

生态接续产业发展缓慢。林区交通落后、产业发展基础薄弱，产品粗放、同质化严重，主导产业不突出，产业链短、弱、缺，对市场变化适应能力差，缺乏规模化的龙头大企业。经济规模总量小、市场化融资工具运用少、科技创新能力不足、对外合作不充分，制约接续产业扩大。非林产业发展缓慢，一二三产业融合深度不够，产业结构优化升级迫在眉睫。“大小兴安岭”品牌效应不明显，资源优势尚未完全转变为产业优势和经济发展优势。

基础设施建设严重滞后。国有林区基础设施历史欠账巨大，道路、通讯、交通、能源、水利、卫生等基础设施建设较薄弱，公共服务设施不足。铁路服务水平不高，二级以上公路仅占 6.6%，林区防火应急道路建设严重滞后，林区道路总量不足、等级不高、功能不全、布局不合理；通讯设施严重落伍，部分地方仅有 2G 通信网络覆盖，还有个别自然村、小型聚居点尚无通信网络覆盖。野生动植物保护、资源管理、林业执法、有害生物防治等现代装备手段落后，林业生产机械化程度低，高新实用技术成果推广应用不足，科技进步贡献率低。

### （三）重要意义

建设北方生态屏障的必然要求。习近平总书记强调，要保持加强生态文明建设的战略定力，探索以生态优先、绿色发展为导向的绿色发展新路子，守护好祖国北疆这道亮丽风景线。大小兴安岭对

调节东北、华北平原气候，维系松嫩平原、三江平原、呼伦贝尔草原良好的生态环境，具有重要意义。切实加强大小兴安岭林区生态系统保护和修复，按照保护优先、分类经营、系统修复的原则，严格执行停伐政策，加强后备资源培育、封山育林、森林经营等措施，统筹推进山水林田湖草沙系统治理，实施全域生态系统保护修复，有利于促进大小兴安岭林区生态修复与功能重建，提高自然灾害防治能力，进一步提升林区生态功能，为建设北方生态安全屏障贡献力量。

探索绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的重要举措。2016年，习近平总书记到黑龙江考察时强调，国有重点林区全面停止天然林商业性采伐后，要按照绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的思路，摸索接续产业发展路子；只要勤劳肯干，守着绿水青山一定能收获金山银山。大小兴安岭绿色资源、冰雪资源优势突出，新型产业形态不断涌现，生态保护与经济转型互促互融，具有巨大的生态效益和经济、社会效益。坚持生态优先、绿色发展，以推进供给侧改革为主线，以培育壮大新动能为重点，依托林区的生态资源、自然资源、冰雪特色景观优势，加快调整林区产业结构、加快产业转型升级，有利于推动林区走绿色可持续发展之路，使林区成为践行绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山的生动实践。

实现碳中和目标的长远需要。我国在第七十五届联合国大会上提出二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前

实现碳中和。森林作为陆地生态系统的主体，是陆地上最大的碳库，增加森林碳汇是应对气候变化经济有效的方式之一。据测算，森林蓄积量每增加1亿立方米，相应地多固定1.6亿吨二氧化碳。大小兴安岭林区作为我国面积最大的森林生态功能区，以幼龄林、中龄林为主，生长较为旺盛，固碳速率快，对碳的吸收能力强，对提高我国陆地生态系统碳汇强度具有重要作用。保护好大小兴安岭林区，增加森林覆盖面积和森林蓄积量，防止火灾、人为破坏等导致的森林减少，是增加森林碳储量，实现碳中和目标的重要途径。

**奠定东北振兴生态基础的有力依托。**2018年，习近平总书记在东北三省考察时指出，良好生态环境是东北地区经济社会发展的宝贵资源，也是振兴东北的一个优势，国家将视财力逐步加大对国有林区等生态功能重要地区的支持力度。大小兴安岭林区的发展面临全面振兴东北的有利条件和难得的历史机遇，统筹做好林区生态保护和经济转型工作，全力推动改革开放和民生改善，加快提升林区基本公共服务水平，对于实现林区全面协调可持续发展，奠定东北振兴的生态基础，强化区域互动互促具有重要作用。

**建设国家木材资源储备的战略基地。**我国木材对外依存度高，木材供需矛盾十分突出。大小兴安岭林区面积大且自然生态条件利于许多珍贵树木的生长繁衍，将大小兴安岭建成国家木材战略储备基地，是维护国家木材安全的战略选择。立足资源现状，在大小兴安岭林区因地制宜地开展林木储备，在保护好天然林的同时，积极研发先进技术，加强科技成果转移转化，着力推进珍稀树种及大径

级用材林规模化培育和集约化经营，构建树种搭配合理、结构优化的木材资源战略储备体系，有利于保障木材安全。

## 二、总体思路

### （一）规划范围

规划范围：大小兴安岭林区的 48 个县（市、旗、区）以及大兴安岭林业集团公司，其中，黑龙江省 37 个县（市、区），内蒙古自治区 11 个旗（市、区），包括县（市、旗、区）区域内的国有林区企业及所属林业局（详见附表）。规划区总面积 42.6 万平方公里，总人口 744 万人。

### （二）指导思想

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，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，坚持保护优先、绿色发展，以建设北方生态安全屏障为目标，统筹林区生态保护与经济转型、民生改善，着力保护林区自然生态系统，提高生态产品供给和碳汇能力，着力推动林区转变发展方式，培育绿色产业体系，着力提升林区基本公共服务水平，加快改善林区职工生产生活条件，持续深化林区体制机制改革成果，全面推动林区进入可持续发展的新阶段，与全国同步基本实现社会主义现代化。

### （三）基本原则

——坚持保护优先，系统修复。把保护生态作为首要任务，确

保森林、湿地、草原等自然生态系统得到有效保护，将山水林田湖草沙作为一个生命共同体，系统开展生态修复工程，全面提升生态服务功能，促进地带性顶级群落演替，增强生态系统稳定性，提升碳汇能力和水平。

——坚持质量优先，科学经营。坚持高质量发展导向，尊重客观自然规律，以供给侧结构性改革为主线，促进各类资源整合，实现资源优化配置与优化再生；优化经营模式，提升管理水平，打造新时代生态经济的新业态、新动能，推进高质量发展和劳动生产率的全面提高。

——坚持合理布局，集聚发展。在严格保护好自然资源的前提下，充分发挥林区自然资源禀赋好、生态环境优良的优势，推进以人为核心的新型城镇化，优化生态保护格局、林业产业格局，引导项目集聚、企业集聚、产业集聚，加快建设生态良好、繁荣富裕、安居乐业的新林区。

——坚持以人为本，绿色富民。牢固树立以人民为中心的发展理念，把改善民生作为根本目的，把保护和发展生态与林区群众生产生活、创业就业、产业升级等统筹结合起来，实现生态引领、绿色富民的良性互动。

——坚持统筹协调，一体推进。整合用好存量政策，确保“一钱两用、多用”“两钱、多钱一用”，处理好算小账和大账、算短期账和长期账的关系，提高资金利用效率。

#### （四）规划目标

到 2025 年，林区生态环境质量进一步好转，维护区域生态安全的重要屏障更加稳固，碳汇能力和水平进一步提升，木材资源战略储备能力有所增强，接续替代产业初具规模，优质生态产品供给能力和生态公共服务水平显著增强，基础设施和公共服务设施进一步完善，林区居民收入和社会保障持续提高。

到 2035 年，林区自然生态系统质量和功能大幅提升，区域生态安全屏障体系基本建成，碳汇能力和水平大幅度提升，生态主导型经济体系全面建立，林区居民收入和社会保障大幅提高，基础设施信息化、智能化水平明显提升，发展方式步入良性循环，初步建成生态环境优良、产业特色鲜明、人民生活富裕的新林区，人与自然和谐共生的良性局面加快建成。

### **三、加强自然生态系统恢复，构建生态安全屏障**

统筹考虑生态系统的完整性、地理单元的连续性和经济社会发展的可持续性，大力实施自然生态系统保护修复，推动森林、草原、河湖、湿地等自然生态系统状况明显好转，生态系统结构不断优化，质量功能稳步提升，碳汇能力有所增强，蓄水固土、防灾减灾、稳定气候和植物群落的生态安全屏障不断得到巩固和发展。

#### **（一）全面保护和修复生态系统**

**严格保护林地。**严格保护林地资源，确定维护生态安全底线，严格执行《林地保护利用规划》，实行差别化管理，分区施策，分级保护。严守林地保有量保护红线，严格建设项目征占使用林地手续。严格实施用途管制，严格限制林地转为建设用地，严格控制林

地转为其他农用地，严格保护公益林地，加大对临时占用林地和灾毁林地修复力度。做好森林资源量化监测，掌握森林资源消长变化、生物多样性动态，客观及时地预测森林资源发展变化趋势。

**全面保护天然林。**加快建立全面保护、系统修复、用途管控、权责明确的天然林保护修复制度体系。全面保护寒温带天然针叶林、天然草原，严格保护中温带天然针阔混交林。全面加强天然林的修复，根据天然林发育阶段、生态特征和人为干扰，科学开展修复性经营和森林抚育，加强后备资源培育，促进正向演替，加快恢复地带性森林群落。完善天然林管护体系，加强管护机构队伍建设，推进管护站点建设和现代信息技术应用，构建全方位、多角度、全天候的智能管护网络。

**全面保护自然湿地。**对于沼泽湿地，积极开展自然修复。对河流湿地，采取分带格局，对沼生植被带、挺水植被带、漂浮植被带和沉水植被带进行分类保护。从可持续发展的高度出发，以保护区内自然环境和自然资源为对象，恢复和发展湿地附近的天然次生林面积、增加野生动植物种群数量、维护生态平衡。不断提高对湿地保护的管理、科研和监测水平。严禁任何单位或个人擅自改变湿地用途，保护湿地功能和湿地生物多样性，基本控制天然湿地破坏性开发。

## （二）全面提升森林质量

**加强天然次生林抚育。**在全面保护天然林资源的同时，对亟待抚育的天然次生中幼龄林，开展低强度疏伐、透光伐、生长伐、卫

生伐和补植等为主的经营活动，改善林内光照条件和卫生条件，优化树种结构、龄组结构、径级结构和密度结构，降低火险等级，培育异龄复层混交林，加快保留木生长，缩短培育周期，促进向地带性顶级群落演替。

**加强退化次生林修复。**对退化的天然次生低产林和天然稀疏林地，以封育、补植补造、人工促进和低强度抚育间伐等措施为主，调整树种组成，增加珍贵树种、乡土树种混交比重，逐步发展以乡土树种、珍贵树种、演替后期树种、深根系树种为建群种的异龄混交林，恢复森林环境，修复和增强森林生态系统功能。

**科学经营人工林。**坚持近自然经营，模拟自然、顺应自然，对过疏、过密中幼龄林，全面实施补植和改造；对于老化、长势衰退的人工林，开展近自然改造，挖掘林地生产潜力，增强人工林生态系统稳定性，修复和增强森林生态功能，提高区域生态容量，构筑防风固沙、水土保持和农田防护的绿色屏障。

**推动森林碳汇工作。**积极开展林区碳汇项目计量监测，加快林业碳汇监测体系建设，建立健全碳汇数据库。积极推动森林碳储量与碳变化量调查工作，准确把握森林碳储量与碳汇量的现状、变化与潜力。按照碳汇造林项目和森林经营碳汇项目方法学，完善开发、立项、实施等多个环节，积极推动造林碳汇项目建设。

### （三）建设自然保护地体系

**提升自然保护区能力。**加快构建大小兴安岭自然保护地体系。完成野生动植物资源基底数调查，抢救濒危珍稀物种，保护野生动

植物资源和生物多样性，重点建设寒温带针叶林生态系统和集环境监测、野生动物救护、鸟类环志、科学研究等为一体的多功能保护区。

**增强自然公园生态服务。**坚持因地制宜、分类施策，实现生态功能和景观品质同步提升。对森林自然公园，开展自然植被恢复和林相改造，加大退化林修复，营造优美森林生态系统；对湿地自然公园，盘活自然水系，保证生态用水，控制污水排放，恢复自然岸线和原生植被。大力发展生态旅游服务项目，建立科普宣教馆，承办科普宣教活动。

#### **四、加快林区城镇基础设施建设，建设美丽宜居家园**

落实新型城镇化战略，提高林区中小城镇建设质量，提升林区基础设施建设水平，着力改善林区职工群众生产生活条件，缓解生态资源环境压力，推动实现林区行政管理效率提升，促进林区人口聚集、产业聚集。

##### **（一）提高城镇建设品质**

**推进新型城镇建设。**充分发挥林区丰富的森林资源优势，着力打造特色城镇。优化城镇绿化美化格局，加快推进拆迁补绿、拆违建绿、拆墙透绿，提升城镇景观效果；积极发展以森林文化、森工文化为主题的自然公园、市民广场、街头绿地、小区游园，注重自然要素与人文要素有机融合，突出差异化和特色化建设，推动城镇森林生态服务均等化进程，持续改善职工群众生产生活环境。

**提升宜居水平。**推动林区人居环境改善，着力提升林容林貌。

推进林业局局址、林场所亮化，在局址、林场所主要街道两侧、文化广场、学校等重要场所完善公共照明设施，科学设置照明设施间距，推广使用节能灯具和新能源照明。完善生活垃圾分类收集和处置设施，继续推进镇村林区环境卫生整治行动，加大卫生村镇创建工作力度。积极开展林区移风易俗活动，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，提高林区社会文明程度。

## （二）统筹民生基础设施建设

优化区域发展布局。吸引和带动部分林区富余职工逐步有序向城镇转移。统筹林业局局址、林场所和边境地区的产业发展布局，加快发展特色优势产业，打通关键节点，融合发展林区旅游和边境旅游。

加快基础设施建设。同步规划林区（林场）、边境乡镇公路网络，有效提升林区（林场）、城镇、口岸、边境城镇的通达性。加快供水管网建设，同步推进林场所和边境乡镇供水管网有效衔接，升级改造供水处理设施，保障用水安全。完善林区、边境地区能源基础设施网络，优化网架结构，提升供电能力和水平。

## （三）完善支撑保障性设施建设

加强森林防火道路建设。按照新建与改造相结合的方式，解决林区内部断头路，打通防火主通道，形成区域环线；升级改造废弃路和简易路，与林区外部道路和边境公路构建布局较为合理，结构较为完整的防火应急道路网络，全面提高森林草原火灾的综合防范能力。结合林区实际，合理设计森林防火道路宽度，发挥防火道路

作为林火阻隔带的功能。防火道路路基边坡应采取有效防护措施，尽量避免栽种高大乔木，降低森林火灾蔓延的风险。

**提高林业有害生物防治能力。**加强大小兴安岭林区林业有害生物防控，大力推广生物防治、生态调控等绿色防控技术。加强林业有害生物防治基础能力建设，完善林区有害生物防治监测预警、检疫御灾、防治减灾和支撑保障四大体系，提升有害生物灾害防控能力。强化林区检疫封锁和应急防治管理，坚决阻止有害生物疫情传入，全面降低有害生物灾害损失，有效保护森林资源和森林生态安全。

**完善营林管护监管设施。**改造完善配套设施差、营林功能滞后、生活条件艰苦的管护用房；新建一批设施完善、功能配套齐全的一线森林管护站点，购置森林管护方面现代化装备；同时加大对林场供电、饮水安全等基础设施建设投入，构建全方位、多角度、高效运转的森林管护网络。充分依托云计算、物联网、大数据、移动互联网等新一代信息技术，通过感知化、物联化等手段，全面提升林区资源管理信息化、智能化。

**提高通信设施覆盖面。**加强林区信息和网络设施建设，加大电信普遍服务试点、宽带乡村工程对林区的支持力度，完善林区农村综合信息服务体系，加快推进信息进村入户，实现林场所、管护区和抵边行政村通宽带，管护站点、重要交通沿线和自然村通信网络全覆盖。拓展技术方式，鼓励因地制宜，采用光纤、卫星、微波等多种技术手段，解决偏远地区通信难问题。

## 五、加快转变发展方式，推动绿色富民产业蓬勃发展

坚持产业发展与生态保护协调共进，依托林区独有的自然资源优势和生态环境优势，积极发展特色生态产业，增强优质生态产品供给能力，促进就业扩大增收，努力健全以生态为主导的现代林区绿色产业体系，强化林区转型发展内生动力，巩固林区转型发展建设成果，实现在保护中发展、在发展中保护。

### （一）建设特色优势资源基地

立足林区资源禀赋优势，积极打造森林食品、林下中药材、经济林果、木本油料特色优势资源基地，夯实林区绿色富民产业发展基础。

**建设森林食品基地。**依托林区优质丰富的森林资源，重点发展食用菌、特色山野菜和特色畜禽养殖基地。加大羊肚菌、松茸、猴头菇、滑子蘑、毛尖菇等中高端食用菌产品培育力度，保障木腐菌培养基料供给，持续提升废弃菌袋综合利用水平。提高野生山野菜资源利用率，强化野生采集与人工栽培的有机结合，在保护特色山野菜资源的同时做好合理利用。鼓励地方支持发展森林家禽、野生蜜蜂等特色养殖，加强养殖技术推广，突出产品生态特色。着力开展森林食品基地标准化建设，探索标准化森林食品培育途径，维护林区森林食品绿色、安全、优质、营养的特点优势；创新开展森林生态标志认定工作，出台森林食品基地管理办法，提高森林食品质量和市场竞争力。

**建设林下药品基地。**科学谋划林下药用资源保护，合理开发利

用林区丰富的野生药材资源，加强野生药材驯化和种子种苗繁育基地建设，大力推进刺五加、五味子、黄芪、草苈蓉、白藓、防风、金莲花、关苍术、赤芍等北方道地中药材的栽培、采集、引种，逐步扩大种植规模。加强对林下野生中草药植物资源的管理，加大森林巡护和多部门联合执法力度，坚决杜绝非法采掘野生中草药、毁林种参。完善适用于林区的林下药材栽培技术规程和操作标准，推动林下药品标准化发展。

**建设经济林果基地。**加大经济林果培育力度，选择具有地区特色的经济林果树种，建设定向培育、集约经营、优质高产、无公害栽培的高纬度寒地特色经济林果基地。充分利用现有生产基地进行品种筛选，扩大种植范围，增加经济林果产业比重，壮大特色经济林果产业，做大做强以蓝莓、蓝靛果、核桃、榛子、偃松、沙棘等果用林培育为主，辅以茗条、椴树、山槐等蜜源植物培育的经济林果产业。

**建设木本油料基地。**加强以山核桃、文冠果为重点的木本油料基地建设，科学优化木本油料基地布局；加强良种选育和技术服务，开展良种选优、扩繁、试验栽植等工作，全面推行良种和良法，积极开发特色油品；创新基地发展模式，强化龙头企业带动作用，健全利益联结机制，激发林区职工、农户参与积极性。通过现有扶持政策，全面推进木本粮油高质量发展。

## （二）培育壮大寒地冰雪经济

**发展冰雪旅游。**发挥冰雪旅游资源优势，打造一批景观独特、

交通便利，基础设施完善、产品服务优质的冰雪主题旅游度假区和A级旅游景区，探索发展夏季服务业态。推出一批兼具民俗风情和冰雪文化特色的冰雪旅游主题精品线路，建设一批融滑雪、登山、徒步、自驾、露营、非遗体验、冰雪文化展示等多种文化和旅游活动为一体的高品质、复合型的冰雪旅游基地。面向国际和国内两个市场，培育塑造冰雪旅游品牌，打造具有国际影响力的冰雪旅游带，扩大国内旅游消费市场，促进境外旅游消费回流。

**推广冰雪运动。**发展大众冰雪运动，加强对冰雪运动健康知识和赛事活动的宣传，推动具备条件的地方举办群众性特色冰雪体育活动，满足群众冰雪健身需求，引导人民群众养成参与冰雪运动的习惯。抓住冬奥会、全国冬运会以及各冰雪单项赛事的契机，支持形式多样的冰雪主题文艺创作，培育和扩大冰雪旅游消费人口，传播正确的冰雪旅游消费观。

**弘扬冰雪文化。**深入挖掘传统冰雪文化资源，加强冰雪文化相关非物质文化遗产保护和利用，充分发挥非物质文化遗产项目和传承人作用，丰富冰雪旅游文化元素，支持创作冰雪主题的文艺演出展览、冰雕雪雕、群众摄影、数字文化等。利用中国传统节庆文化资源，丰富节假日冰雪活动，打造以冰雪文化节、冰雪旅游节、冰雪马拉松等冬季旅旅节庆活动为特色的冰雪文化旅游季。

### （三）打造特色加工产业集群

优化林区产业布局，加快产业优化升级，打造一批特色加工产业集群，促进产业聚集和融合发展，发挥重点产业聚集效应和区域

产业竞争优势。

**打造生态产业园区。**坚持推进资源共享、龙头带动、企业集群，创新产业发展模式，构建相互协作配套、产业链紧密衔接的园区产业发展格局。立足区域优势和发展潜力，引导林区产业向局址城镇园区和聚集区集中，引导有条件的工业园区进行转型升级，积极打造现代生态产业园区，提高园区管理效率和服务水平。重点推进森林食品、林下药品、特色种养、森林旅游、商贸、物流、信息、对外合作的中高端价值链在园区集中发展。完善生态园区供水、供电、供热、道路、通信等基础设施及其配套设施建设，搭建产业聚集发展的重要载体和平台。

**做优林木深加工产业。**加快林木加工龙头企业转型升级步伐，着力培育一体化精深加工大型现代企业，推动生产加工由机械化向自动化、智能化迈进，延长加工产业链条，增加林木产品附加值，促进集团化发展。持续巩固单板、指接板、刨光材等传统林木产品市场占有率的同时，加大精深加工产品开发力度，着力开发环保、时尚产品，努力扩大品牌家具、智能家具、木制工艺品等高附加值产品的产销规模；注重对剩余废旧木质材料综合利用水平的提升，强化木质资源再利用能力。

**壮大非木材加工产业。**聚焦森林食品、林药、野生动物、矿泉水等涉林产品加工，加快补齐非木材加工产业发展短板。进一步加强与国内外大型制药、食用浆果坚果、酒水饮料等加工企业的合作，逐步扩大优势品种的产业规模，创新开发新型林特产品，积极培育

具有林区特色的知名品牌。加大小型微型非木材加工企业的整合力度，注重资源优化配置，提升技术研发能力，大力推行规模化、标准化生产，培育和支持龙头企业发展，围绕提升产品质量发力，满足人们对高质量多元化产品的市场需求。

#### （四）发展生态旅游休闲产业

发挥林区景观资源丰富、分布广泛、特色鲜明的优势，做大做强以大森林、大湿地、大冰雪、大界江为特色的生态旅游、健康养生和自然教育产业。

**丰富景观资源。**加强自然生态系统保护修复，维护生物物种、地质遗迹、自然景观多样性，提升森林、湿地等重要生态系统生态服务价值和景观效果；加强各类自然公园建立，着力提升公园品质，科学开展植被恢复与林相改造，丰富植被的种类、色彩、层次和季相；深入挖掘森工文化、历史文化、民族文化，提升人文景观和自然景观融合水平，创新培育生态优良、景致宜人的景观资源，充分释放林区生态旅游休闲产业发展潜力。

**建设森林康养基地。**依托良好的生态环境、夏季气候、绿色食品和北药原产地资源优势，加快林区医疗资源整合，着力打造类型丰富、独具特色的高品质森林康养基地，打造中国北方候鸟式康养产业聚集地；完善森林康养基地基础设施和康养服务设施，探索现代经营模式，提升运营能力和管理水平；创新开发多样化森林康养产品，满足不同群体多级层次的市场需求。引导有条件的康养基地争创国家级和省级森林康养基地称号，建立健全森林康养基地质量

评价和动态管理制度。

**建设森林营地。**加快森林营地建设，优化空间布局，注重自然生态原貌的保留，推动生态文化与研学教育、运动休闲、营地体验深度融合，精心设计和开展亲近自然、感知绿色、保护生态的自然体验活动，突出林区森林营地特色，提高森林营地吸引力。加快推进自然教育场馆、野外生态营地等体验服务设施建设，加强设施设备安全管理。

**建设森林步道。**做好林区森林步道顶层设计，科学串联林区森林旅游地、自然遗产地、古路古道等游憩资源，与国家步道体系做好衔接；建设过程中避免过度干扰，最大限度保留保护原有生态格局，做到人与自然和谐统一；加强森林步道重要节点功能打造，完善步道沿线配套服务体系；注重森林步道信息化、智慧化建设，提升管理和服务水平。

#### （五）扩大对外经济合作

发挥地缘优势和对外合作基础优势，统筹利用“两种资源、两个市场”，助力构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，打造东北亚开放高地。

**推进口岸和自贸区建设。**全面深化边境口岸和自由贸易试验区建设，推动贸易转型升级，提升沿边地区开放水平，加快推进投资贸易便利化、自由化、国际化，做实对俄罗斯及东北亚区域合作中心枢纽。充分利用口岸和自贸区平台，吸引高端国际投资、技术和人才集中，引进和培育巨型企业集团，促进产业集群并向中高端产

业升级。完善对外合作服务体系，强化涉林产业科技支撑能力，加快成果转移转化效率，加强产业规范和标准建设，鼓励林区产品进入国际市场，推进国际认证。

深化与周边国家合作。努力构建覆盖政策、设施、贸易、资金、人文的全方位立体式的互联互通新局面。进一步加强与俄罗斯的交流合作，推动中俄博览会等交流平台建设，积极推进人员出入境便利，鼓励林区规模企业“走出去”。

## 六、规划实施保障措施

健全规划实施工作体系，层层压实工作责任，创新国有林区管理体制机制，持续优化发展环境，着力强化创新驱动效能，充分激发林区人民的创造性和积极性，保障规划顺利实施。

### （一）加强组织领导

各级、各部门单位要充分认识生态保护与经济转型工作的重要性和紧迫性，密切配合组织实施好本规划。有关部门要切实加强对规划实施的组织协调和分类指导，严格落实相关政策；地方各级政府要对行政区域内的林区经济社会发展和森林资源保护负总责，加强组织领导，加快制定规划实施方案，建立和完善工作机制。建立健全“一把手”负责制和政府统一领导、部门分工协作的目标责任制，各部门各司其职、强化责任、加强沟通、通力合作，做好任务落实和监督检查，调动各方面力量抓好落实。充分发挥实施规划基层组织的作用，进一步提升基层单位工作执行效率，健全机构，核定编制，稳定队伍，充实人员，提高素质，形成强有力的保障体系。

## （二）创新体制机制

大力抓好森林督查查处整改工作，严格林地用途管制和征占用林地审核审批，持续完善森林资源管理体制，完善林区行政执法体系，依法打击非法采伐和相关贸易。加快林区所办企业改制改革，实现“政府到位、林业定位、企业归位”，使林业企业“放下包袱、轻装前进”，集中精力实现经济转型。加快建立健全生态保护补偿制度、生态环境评价利用制度和考核制度，完善天然林和公益林保护制度，加强自然资源和生态环境保护监管，优化生态保护机制。

## （三）完善支持政策

重点林区按照规定享受国家重点生态功能区转移支付等政策。通过现有扶持政策，支持发展优势特色产业以及创业就业等。对于发展有利于生态环境保护的特色优势产业，给予优先扶持，增强林区内生动力。鼓励各类金融机构加大对大小兴安岭林区经济转型的支持。扩大社会保障覆盖范围，切实解决好国有林区职工参保续保问题。落实最低生活保障政策，将符合低保条件的林区职工及其家庭成员纳入当地居民最低生活保障范围。加大林区特殊困难户、残疾人等弱势群体救助力度，确保相关资金按规定及时足额发放，保证救助资金及时足额到位。

## （四）严格监督评估

加强对规划执行情况的监督和检查，建立健全规划实施评估机制，开展规划实施中期、期末评估和动态监测评估，对规划实施效果作出科学评价，把监测评估结果作为各级部门创新管理的重要依

据。研究制定不同区域科学发展综合绩效评价标准和考核办法，实施分类考核评价，提高生态保护建设指标的权重，加强对经济社会可持续发展能力、基本公共服务水平、生态产品提供能力等方面的评价，定期发布量化评价考核情况，为规划调整提供依据。加强对规划执行的宣传力度，调动和增强社会各方面落实规划的主动性、积极性，汇聚全行业的力量和智慧，形成群策群力、共同推进规划实施的良好局面。

#### （五）提升科技支撑

以东北地区林业院校科研单位为主体，提高林业自主创新能力，加大引进林业先进技术力度，搭建以企业创新为主体，面向林区职工的创新服务平台。完善林业科技推广体系，以“互联网+”模式构建技术创新与推广服务专家团队、带头人团队，以科技创新驱动提升林业生产力。围绕生态保护修复、林业种植资源保护、林业遗传育种、林业重大生态工程、林下种养殖、绿色产业等重点领域，提供科技创新支撑。加强种质资源的保护研发利用，完善林草良种基地等设施。通过科技成果转化与引进相结合的方式，建立促进科技成果转化的内部动力机制，推动林业科技成果转化为现实生产力，提高植树惠民、兴林富民发展水平。

#### （六）强化教育培训

围绕转型发展方向，不断增强领导和技术人员教育培训的针对性和实效性。加强专业化人才队伍培养，统筹林业工作队伍。建立健全培训制度，加强对基层林业系统人员的教育和培训工作。拓宽

培训渠道，积极探索和创新教育培训的方式，充分利用社会教育资源，进一步提高全区职工教育培训工作规范化和科学化水平，有效提升各级领导和推动科学发展的能力，为加快转型跨越，促进科学发展提供坚强的组织保障和智力支持。

附表：大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划区域范围表

附图：大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划区划范围

附表

大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划区域范围表

省级单位	地级单位	县级单位
黑龙江省	大兴安岭地区	呼玛县、塔河县、漠河市、加格达奇区、松岭区、新林区、呼中区
	伊春市	铁力市、嘉荫县、汤旺县、丰林县、南岔县、大箐山县、伊美区、乌翠区、友好区、金林区
	黑河市	五大连池市、北安市、嫩江市、孙吴县、逊克县、爱辉区
	佳木斯市	汤原县
	鹤岗市	东山区、向阳区、工农区、南山区、兴山区、兴安区、萝北县
	绥化市	绥棱县、海伦市、庆安县
	哈尔滨市	通河县、巴彦县、木兰县
内蒙古自治区	呼伦贝尔市	牙克石市、额尔古纳市、根河市、鄂温克旗、鄂伦春旗、莫力达瓦旗、扎兰屯市、阿荣旗、海拉尔区
	兴安盟	阿尔山市、科尔沁右翼前旗
中央企业	大兴安岭林业集团公司	加格达奇林业局、松岭林业局、新林林业局、塔河林业局、呼中林业局、阿木尔林业局、图强林业局、漠河林业局、十八站林业局、韩家园林业局

