

附件

# 大兴安岭南麓片区区域发展 与扶贫攻坚规划

(2011-2020 年)

国务院扶贫开发领导小组办公室

国家发展和改革委员会

二〇一二年十月

# 目 录

序 言 .....	10
<b>第一章 基本情况 .....</b>	<b>11</b>
第一节 自然条件 .....	11
第二节 经济社会发展 .....	11
第三节 特殊困难 .....	12
第四节 发展机遇 .....	13
第五节 重大意义 .....	14
<b>第二章 总体要求 .....</b>	<b>15</b>
第一节 指导思想 .....	15
第二节 基本原则 .....	15
第三节 战略定位 .....	16
第四节 发展目标 .....	17
<b>第三章 空间布局 .....</b>	<b>19</b>
第一节 功能分区 .....	19
第二节 空间结构 .....	19
第三节 城镇布局 .....	22
<b>第四章 基础设施建设 .....</b>	<b>23</b>
第一节 交通 .....	23

第二节	水利	25
第三节	能源	27
第四节	通信和信息化	28
第五节	城镇基础设施	29
<b>第五章</b>	<b>产业发展</b>	<b>30</b>
第一节	农业	30
第二节	工业	32
第三节	旅游业	33
第四节	服务业	34
第五节	产业园区建设与产业协作发展	35
第六节	产业化扶贫	36
<b>第六章</b>	<b>改善农村基本生产生活条件</b>	<b>37</b>
第一节	小城镇与村庄建设	37
第二节	农业生产条件	38
第三节	农村生活条件	38
<b>第七章</b>	<b>就业与农村人力资源开发</b>	<b>40</b>
第一节	就业促进与农村劳动力转移	40
第二节	农村劳动力素质提高	41
<b>第八章</b>	<b>社会事业发展与公共服务</b>	<b>43</b>
第一节	教育	43
第二节	医疗卫生	44
第三节	科技文化体育	46

第四节	社会保障	47
第五节	社会管理	48
第六节	公共服务一体化建设	49
<b>第九章</b>	<b>生态建设和环境保护</b>	<b>50</b>
第一节	重要生态保护区	50
第二节	生态建设	51
第三节	环境保护	52
第四节	防灾减灾	53
<b>第十章</b>	<b>改革创新</b>	<b>54</b>
第一节	深化改革	54
第二节	扶贫机制创新	56
第三节	区域合作和对外开放	57
<b>第十一章</b>	<b>政策支持</b>	<b>59</b>
第一节	财政、税收和金融政策	59
第二节	投资、产业政策	61
第三节	土地政策	62
第四节	帮扶政策	63
第五节	人才政策	63
第六节	扶持重点群体	64
第七节	重大政策和项目贫困影响评估	65
<b>第十二章</b>	<b>组织保障</b>	<b>66</b>
第一节	规划实施	66

第二节	规划管理	67
第三节	监测评估	68
附表	大兴安岭南麓片区规划区域范围	69
附图	大兴安岭南麓片区行政区划图	70

# 序 言

大兴安岭南麓集中连片特殊困难地区跨内蒙古、吉林、黑龙江三省区,是国家新一轮扶贫开发攻坚战主战场之一。

根据《中国农村扶贫开发纲要(2011-2020年)》(中发〔2011〕10号)的要求,依据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》、《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》(国发〔2009〕33号)、《中共中央、国务院关于深入实施西部大开发战略的若干意见》(中发〔2010〕11号)、《全国主体功能区规划》(国发〔2010〕46号)与《关于下发集中连片特殊困难地区分县名单的通知》(国开发〔2011〕7号)等相关重要文件精神,结合大兴安岭南麓片区实际,编制本规划。

本规划区域范围包括内蒙古、吉林、黑龙江三省区集中连片特殊困难地区县市区旗(以下简称片区县)19个,其他市(区)3个,共22个。区域内有13个国家扶贫开发工作重点县、3个老区县、2个边境市(旗)、15个牧业和半农半牧业县(旗)。

本规划按照“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的基本思路,明确了区域发展与扶贫攻坚的总体要求、空间布局、重点任务,体现了差异性扶贫政策特征,是指导区域发展和扶贫攻坚的重要依据。

本规划规划期为2011-2020年。

## 第一章 基本情况

### 第一节 自然条件

规划区域国土总面积为 14.5 万平方公里,地处大兴安岭中段和相连的松嫩平原西北部,地貌类型以低山丘陵和平原为主。气候类型为温带大陆性季风气候, $\geq 10^{\circ}\text{C}$  年积温 2300-3461 度,无霜期 101-190 天,冬季严寒漫长,年均降水量 275-532 毫米。嫩江及其支流阿伦河、乌裕尔河、雅鲁河、绰尔河、洮儿河与呼兰河及其支流通肯河等流经本区,汇入松花江。森林覆盖率 15.7%。片区内土地资源丰富,有耕地 449.9 万公顷、草场 286.5 万公顷。铅锌铝、石油等矿产资源有一定储量。

### 第二节 经济社会发展

2010 年末,总人口 833.3 万人,其中乡村人口 563.4 万人,少数民族人口 111.4 万人。有蒙古族、满族等 6 个世居少数民族,其中有达斡尔族、锡伯族、柯尔克孜族等 3 个人口较少民族。人均地区生产总值为 13388.8 元,人均地方财政一般预算收入为 406.7 元,分别是 2001 年的 4.2 倍和 3.2 倍;城镇居民人均可支配收入为 10302.4 元,农村居民人均纯收入为 3908.5 元,分别是 2001 年的 2.8 倍和 3.6 倍;2010 年粮食产量 1711.7 万吨;一二三产业结构由 2001 年的 37 : 25 : 38 调整为 30 : 37 : 33;城镇化率由 2001 年的 28.7% 提升到 34.1%。长白、白阿、滨洲和平齐、齐北等铁路,琿

乌、绥满等国家高速公路贯穿本区域,分布有乌兰浩特、阿尔山、齐齐哈尔等机场。

2001至2010年,适龄儿童入学率从95.8%提高到99.2%,青壮年文盲率从12.1‰下降到4.4‰,居民平均受教育年限从6.1年增加到7.9年。每万人科技活动人员数为53.7人,农技推广服务能力逐步增强。所有乡镇都建立了卫生院,94.8%的村建立了卫生室,新型农村合作医疗参合率为80.8%。新型农村养老保险逐步推广,2010年参保人数达67.3万人。农村低保基本做到应保尽保。

### 第三节 特殊困难

农田水利等设施薄弱,农业支撑体系乏力。水利建设滞后,工程性缺水问题突出。骨干水利工程不足,灌排设施老化失修、工程不配套。基本农田中有效灌溉面积占比仅为31.3%,农业灌溉水利用系数低。农田低压电网普遍缺乏,电力设施支撑农田水利化的能力不足。农机具与规模化生产要求不配套。农业科技创新和推广应用体系不健全,农业科技进步贡献率低。农村金融服务不足,农业保险滞后。

土地退化明显,自然灾害频发。人均耕地面积较多,但积温不足,无霜期短,降雨量偏少,土地生产力不高。土地沙化面积达20383.7平方公里,占区域总面积的14.1%。耕地盐碱化面积达86.1万公顷,占耕地总面积的19.1%。平原地区黑土层变薄,面

源污染加重,耕地质量下降。低山丘陵地区水土流失比较严重,土壤沙化退化。自然灾害严重,旱灾、风灾突出,雪灾、冰雹、霜冻、洪涝和沙尘暴等多发。

**农户收入来源单一,增收困难。**农户科技文化水平不高,市场意识淡薄。外出务工人员少,工资性收入占农民收入比重仅为21.5%,低于全国平均水平19.6个百分点。农户以传统农牧业生产为主,经营性收入增长乏力。2010年,农村居民人均纯收入相当于全国平均水平的66%;1274元扶贫标准以下的农村人口有67.6万人,贫困发生率为12%<sup>1</sup>。有18.4%的农户存在饮水困难。38.5%的农村人口尚未解决饮水安全问题。医疗卫生条件差,社会保障水平低。

**结构性矛盾突出,区域发展活力不足。**国有经济比重高,产业结构不合理,市场化程度低,民间投资乏力。产业链条短,产品附加值低,企业自主创新能力不足。城镇化水平低于全国平均水平15.6个百分点,城市吸引投资能力弱,辐射带动能力不足,现代服务业发展滞后,新增就业机会少。制约区域发展的体制性、机制性矛盾尚未得到有效解决。

#### 第四节 发展机遇

党中央、国务院高度重视区域协调发展和全面建设小康社会,

---

<sup>1</sup> 按照2300元扶贫标准,2011年区域内(不含乌兰浩特市、洮北区、洮南市)有扶贫对象129万人,贫困发生率24.1%,高出全国平均水平11.4个百分点。

就加大扶贫开发力度、进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略、深入推进西部大开发作出了一系列战略部署,为加快区域发展提供了根本保证;国家就东北地区建设现代农业、增强粮食生产能力及促进内蒙古经济又好又快发展等制定实施了专门政策措施,为加快区域经济社会发展创造了有利条件;哈大齐工业走廊和长吉图经济区的加快发展为区域发展营造了良好区域环境;国家推进东北地区建设向东北亚开放的重要枢纽,为加强对外开放与合作、参与国际产业分工与东北亚区域合作、促进特色优势产业发展提供了重大机遇。

### **第五节 重大意义**

加快大兴安岭南麓片区区域发展步伐,加大扶贫攻坚力度,有利于保障和改善民生,促进贫困人口整体脱贫致富,保障全体人民共享改革发展成果;有利于全面振兴东北地区老工业基地和深入推进西部大开发,促进区域协调发展,实现国家区域发展总体战略目标;有利于提高东北地区粮食生产能力,保障国家粮食安全;有利于民族团结进步和边境地区繁荣稳定,促进社会和谐与国家安全;有利于扩大对外开放,促进形成全方位对外开放格局,对实现全面建设小康社会奋斗目标,具有十分重要的意义。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,以科学发展为主题,以加快转变经济发展方式为主线,深化改革、扩大开放,坚持开发式扶贫方针,充分利用国家进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略有利条件,按照“区域发展带动扶贫开发、扶贫开发促进区域发展”的基本思路,着力改善基础设施和农村生产生活条件,夯实区域发展基础;着力发展现代农业和特色优势产业,增强内生发展能力;着力推进转移就业和基本公共服务均等化,促进民生改善;着力加强生态建设和环境保护,推进可持续发展,努力开创又好又快发展新局面。

### 第二节 基本原则

坚持加快发展与转变经济发展方式相结合。不断提高资源利用效率和劳动生产率,深入调整经济结构,大力发展绿色经济、循环经济,协调推进新型工业化、城镇化和农业现代化,在转变经济发展方式的过程中实现加快发展。不断提高城乡居民收入,在加快发展的过程中转变经济发展方式,提高经济增长质量,改善人与自然关系。

坚持加快发展与改革开放相结合。把深化改革作为加快发展的强大动力,进一步破除制约经济社会发展的体制机制障碍,深化

重点领域和关键环节改革,在现代农业发展相关领域先行先试。进一步扩大对内对外开放,积极参与不同层次区域合作,增强发展活力,拓展发展空间。

**坚持市场调节与政府引导相结合。**充分发挥市场机制在资源配置中的基础性作用,增强市场活力,开发利用特色优势资源,加快区域经济发展步伐。更加注重发挥政府政策的引导作用,突破发展瓶颈,解决特殊困难,大力促进各种资源向最困难的地区、最贫困的人口倾斜。

**坚持国家支持与自力更生相结合。**加强规划引导,加大政策支持 and 财政投入力度,广泛动员和整合各类社会资源,大力支持片区加快发展。广大干部群众是推进区域发展和扶贫攻坚的主体,要充分发挥主动性和创造性,自强不息,开拓进取,不断增强自我发展能力。

### **第三节 战略定位**

**重要商品粮和畜产品生产加工基地。**立足土地资源优势,强化政策支持,改善基础条件,提高装备水平和科技含量,不断增强粮食综合生产能力和抗风险能力,维护国家粮食安全;大力发展畜牧业,推进畜产品深加工,延伸产业链条。

**风能利用与煤炭深加工基地。**利用风能资源优势,有序推进风力发电,强化就地利用与转化,提高电网接纳水平。发挥区位优势,有效利用周边煤炭资源,创新资源利用合作方式,优化水、煤配置,建设新型煤炭深加工基地,培育支柱产业和经济增长点。

生态休闲旅游目的地。在保护生态环境的基础上,充分发掘利用森林、湿地、草原、地热等旅游资源,结合区域独特的气候环境和民族风情,大力发展观光游、休闲游和科考游,延伸旅游产业链条,开展跨境旅游合作,提高旅游服务水平,努力壮大旅游产业。

民族团结进步模范区。发扬各民族和睦共处优良传统,大力繁荣民族地区经济和文化,切实增进各族人民福祉,巩固发展平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系,促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。

#### 第四节 发展目标

到2015年,现代农业、能源和矿产资源深加工业、旅游业等特色优势产业加快发展,产业结构得到优化,综合经济实力明显增强;交通和水利等基础设施显著改善,基本公共服务水平大幅提高;盐碱化和沙化土地治理取得进展,土地退化趋势有效缓解;城乡居民生活水平明显提高,贫困人口数量减半。

到2020年,稳定实现扶贫对象不愁吃、不愁穿,保障其义务教育、基本医疗和住房;特色优势产业发展取得显著成效,产业结构进一步优化,综合经济实力进一步增强;基础设施日趋完善,社会事业全面发展,基本公共服务主要领域指标接近全国平均水平;生态建设取得突出成绩,人与自然关系更加协调;城乡居民收入和经济总量同步增长,农民人均纯收入增长幅度高于全国平均水平,与全国基本同步实现全面建设小康社会目标。

专栏1 主要发展指标					
	指标	2010年	“十二五”	“十三五”	属性
1	地区生产总值年均增长率	16.6%*	>12%	>10%	期间数 预期性
2	人均教育、卫生、社保和就业三项支出	1374元	达到本省平均水平	达到全国平均水平	期末数 预期性
3	城镇化率	34.1%	>36%	>40%	期末数 预期性
4	城镇居民人均可支配收入年均增长率	11.7%*	>10%	高于全国平均增幅	期间数 预期性
5	农村居民人均纯收入年均增长率	14.6%*	>12%	高于全国平均增幅	期间数 预期性
6	九年义务教育巩固率	92.0%	>93%	>95%	期末数 约束性
7	新型农村合作医疗参合率	80.8%	>90%	100%	期末数 约束性
8	万元地区生产总值能耗(降低)	1.23吨标准煤	≤1.1吨标准煤	≤0.95吨标准煤	期末数 约束性
9	万元工业增加值用水量(降低)	71.5立方米	≤58立方米	≤47立方米	期末数 约束性
10	森林覆盖率	15.7%	>17.2%	>19.5%	期末数 约束性
11	有卫生室行政村比例	94.8%	100%	—	期末数 约束性
12	解决农村安全饮水农村人口比例	61.5%	100%	—	期末数 预期性
13	建制村通沥青(水泥)路率	73.3%	≥90%	>99%	期末数 预期性

注：\*为“十一五”期间年平均数。

## 第三章 空间布局

### 第一节 功能分区

根据资源环境条件,按照集聚发展、点状开发的原则,划分为重点发展区、农业发展区和生态保护区。

**重点发展区。**主要包括地市级城市、县城等重点城镇和单独设立的重要产业集聚区域。利用城镇空间和产业基础条件,发展加工业和服务业,推进工业化、城镇化,促进人口集中,加快产业集聚发展,逐步提高综合承载能力。

**农业发展区。**主要包括平原和低山丘陵地区。以农牧业生产空间和农牧区聚居空间为主,改善生产生活条件,促进农牧业生产和生态环境相协调,大力发展现代农牧业,提高农业综合生产能力和经济效益。

**生态保护区。**主要包括森林、湿地以及由自然保护区、森林公园、地质公园等组成的各级各类限制开发区域和禁止开发区域。以生态建设和环境保护为主,除适当发展生态旅游、种养殖业和必要的科学实验外,限制其他生产建设活动。结合生态建设和扶贫开发,有序推进人口转移和异地安置,逐步减少人类活动。

### 第二节 空间结构

依托铁路、高速公路等综合运输通道,加快中心城市和产业集聚区发展,提升辐射带动功能,推进与哈大齐工业走廊的融合发展,加强与长吉图经济区、辽中南经济区等国家重点经济区的经济联系,充分发挥长春、哈尔滨与齐齐哈尔、大庆等周边城市的带动作用,扩大对蒙古、俄罗斯等国家的开放与合作,构建“两中心四走

廊”经济发展格局,形成布局合理、联系紧密、特色突出、城镇体系完善的空间结构。

专栏2 “两中心四走廊”空间结构

“两中心”:乌兰浩特市、白城市。

“四走廊”:

1. 长春-白城-乌兰浩特-阿尔山经济走廊。以国家高速公路琿春-乌兰浩特(G12)和长白铁路、白阿铁路等交通运输通道为支撑,重点发展新能源、新型煤化工和矿产资源加工业、机械制造业、商贸物流业、旅游业。

2. 哈尔滨-大庆-林甸-齐齐哈尔-富裕、龙江、甘南经济走廊。以国家高速公路绥芬河-满洲里(G10)和滨州铁路等交通运输通道为支撑,重点发展现代农业、机械制造业、商贸物流业。

3. 哈尔滨-兰西-青冈-明水-拜泉-克东-黑河经济走廊。以国道G202等交通运输通道为支撑,重点发展现代农业、特色轻工业、生物医药、商贸物流业。

4. 通辽-通榆、科尔沁右翼中旗-白城、乌兰浩特-泰来、扎赉特旗-齐齐哈尔-富裕-嫩江经济走廊。以国道G111和平齐、齐北铁路等交通运输通道为支撑,重点发展现代农业、能源化工和矿产资源加工业、机械制造业。

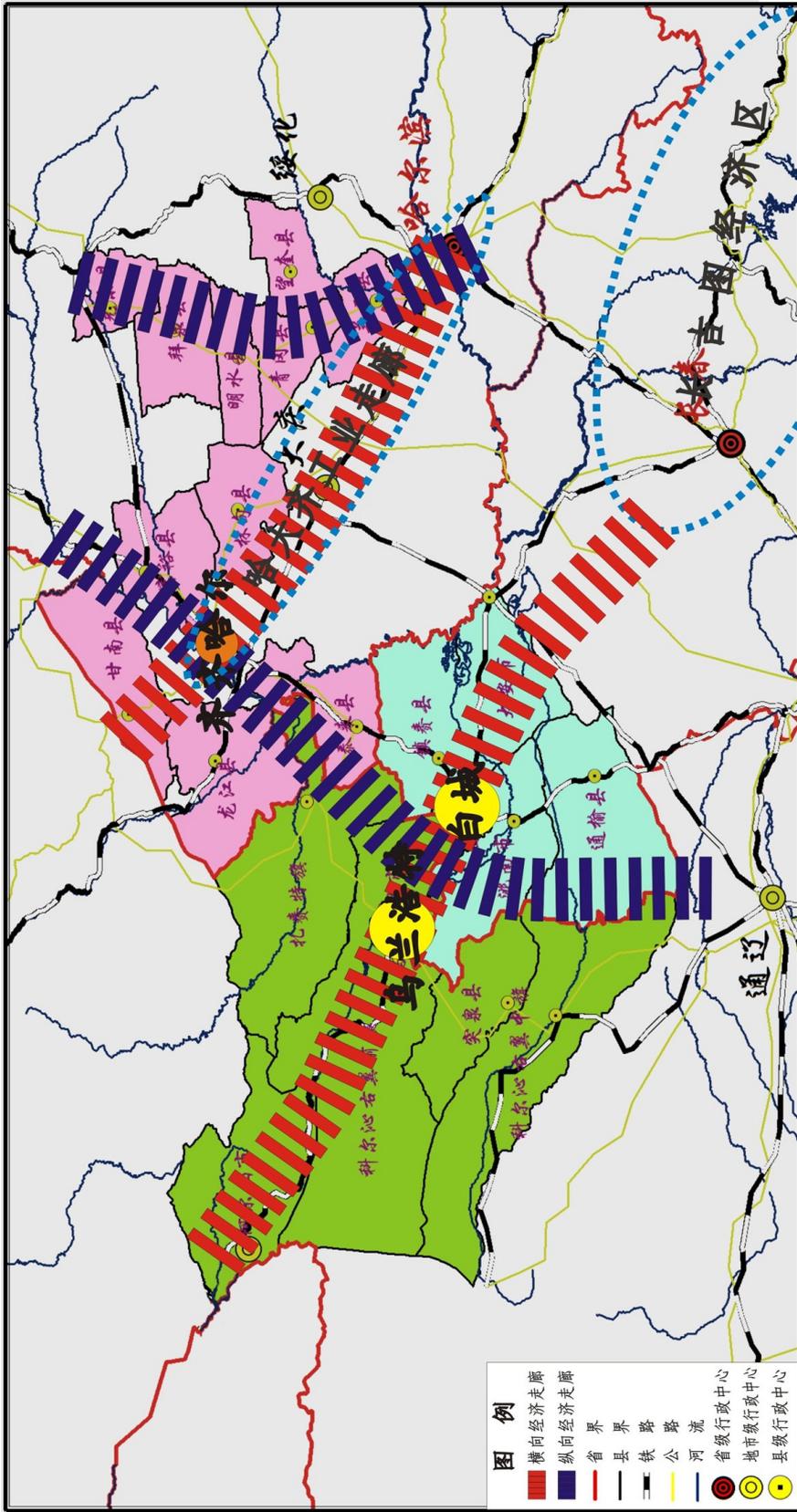


图1 空间结构示意图

### 第三节 城镇布局

**中心城市。**重点建设乌兰浩特、白城两个中心城市,拓展城市空间,完善提升城市功能,推进协同发展,促进人口与产业集聚,发展壮大特色优势产业,发挥辐射带动作用。

专栏3 中心城市
<b>乌兰浩特市。</b> 重点发展煤炭和有色金属深加工、新能源、建材、装备制造、生物医药、商贸物流等产业,建成煤炭和有色金属深加工基地和现代商贸物流中心。
<b>白城市。</b> 重点发展农产品加工、新能源、装备制造、商贸物流等产业,建成区域性交通枢纽和吉林西部中心城市。

**重点城镇。**加强基础设施建设,拓展城镇空间,完善城镇功能,提高人口和发展要素集聚能力,带动县域经济加快发展,扩大就业渠道,促进当地群众增收。统筹城乡发展,推动城镇道路、供水、生活垃圾处理等基础设施向农村延伸,推进公共交通、公共服务向农村拓展。

## 第四章 基础设施建设

按照统筹规划、合理布局、协调发展的原则,加强区域交通、水利、能源等基础设施建设,为脱贫攻坚和经济社会发展奠定坚实基础。

### 第一节 交通

**交通运输主通道。**加快推进国家高速公路、国家铁路等重点项目建设,加强国道和重要铁路改造升级。规划建设“两横三纵”交通运输主通道。推进白城等机场建设。形成融贯哈大齐工业走廊,沟通长吉图经济区、辽中南经济区,外联蒙古、俄罗斯的交通运输主通道。

专栏4 “两横三纵”交通运输主通道

<p><b>“两横”：</b></p> <p>1. <b>大庆-齐齐哈尔-阿荣旗通道。</b>实施国道 G301(满洲里-绥芬河)线林甸段、甘南段升级改造。</p> <p>2. <b>大安-白城-乌兰浩特-阿尔山通道。</b>实施乌兰浩特-阿尔山公路升级改造。实施长春-白城铁路、白阿铁路白城-乌兰浩特段铁路扩能改造,规划建设阿尔山-松贝尔铁路。</p>
<p><b>“三纵”：</b></p> <p>1. <b>黑河-克东-兰西-哈尔滨通道。</b>建设国家高速公路 G1211 哈尔滨-北安段。</p> <p>2. <b>讷河-富裕-白城-通辽通道。</b>规划建设泰来-白城-通榆高等级公路,实施国道 G111(北京-加格达奇)线科右中旗-哈根庙段升级改造。规划实施讷河-齐齐哈尔-白城-双辽铁路扩能改造。</p> <p>3. <b>扎兰屯-乌兰浩特-科右中旗通道。</b>建设国家高速公路二连浩特-广州联络线(G5511)新林北-科右中旗段,规划研究乌兰浩特-江桥铁路。</p>

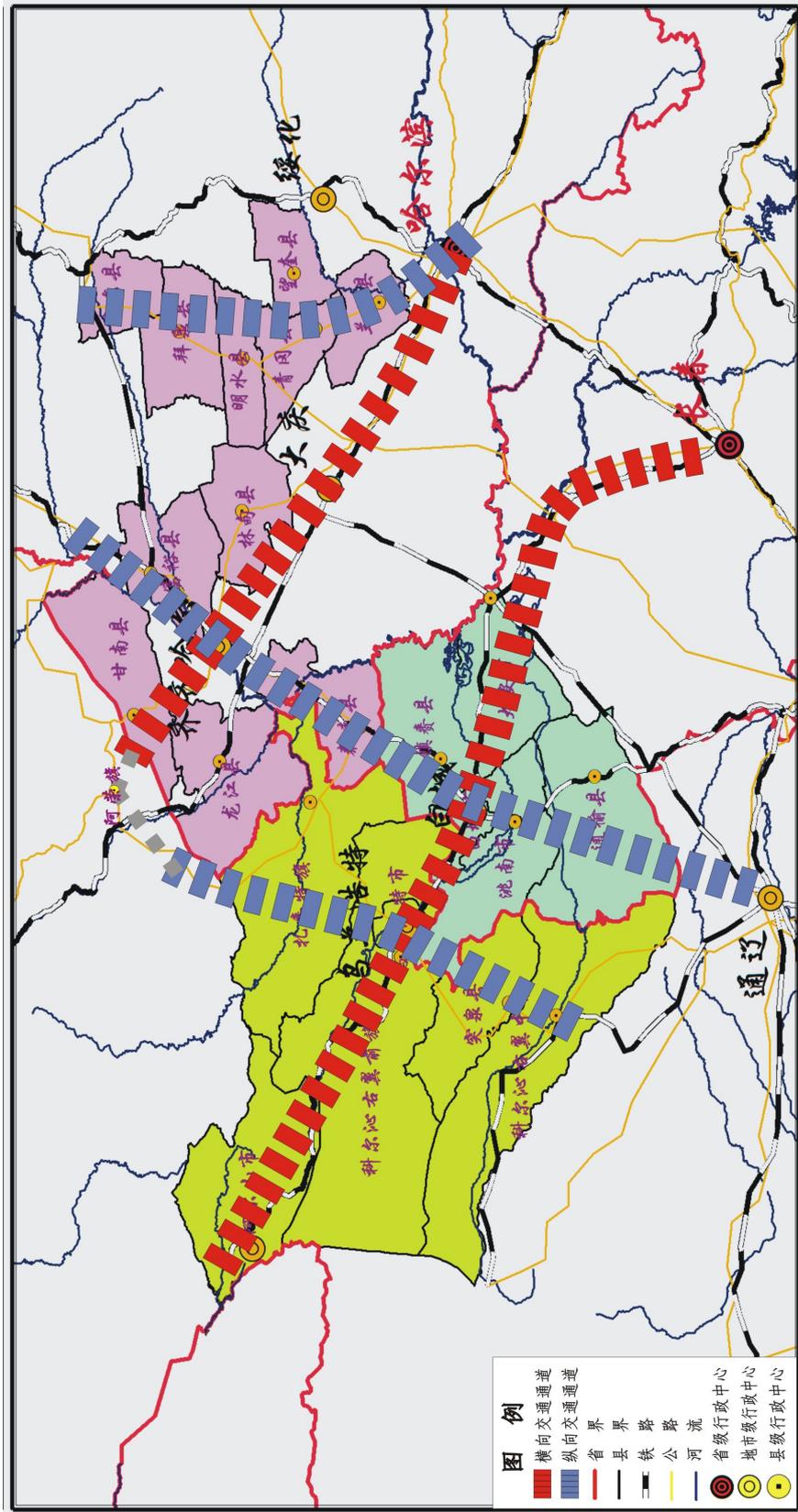


图 2 交通运输主通道示意图

区域内交通网络。加强与国家公路、铁路网规划和建设衔接,加快省道、专支线铁路及主通道联络线规划与建设。重点推进通县及县际公路建设,提高技术等级和网络化程度。完善乌兰浩特、白城等交通节点运输功能。有序推进嫩江等航道整治和港口等配套设施建设。继续推进农村公路通达工程、通畅工程和行政村通班车工程,实现具备条件的乡镇、建制村通沥青(水泥)路。形成布局完善、干支结合、结构合理的区域综合交通运输网络。

<b>专栏5 交通建设重点</b>
<p><b>铁路。</b>规划建设扎兰屯-阿荣旗铁路、伊尔施-诺门罕、长春-太平川-白音胡硕-霍林河铁路;白阿铁路阿尔山-芒罕屯段、乌兰浩特-白城-通辽、齐齐哈尔-富裕、通辽-大安-让湖路铁路扩能改造。规划研究大安-绥化、兰西-北安铁路。</p>
<p><b>公路和桥梁。</b>科右前旗-杜拉尔、突泉-洮南、突泉-霍林郭勒、江桥-扎赉特旗、科右前旗-科右中旗-通辽界、省道303线临点-宝格达山、阿力得尔-后查干、科右前旗-科右中旗、白城-泰来、通榆-科右中旗、大安-民意、舍力-海坨、通榆-向海-查干浩特-莫莫格-青冈、碾子山-齐齐哈尔、富裕-甘南、青冈-明水-林甸-富裕、林甸-拜泉、兰西-安达、望奎-四方台、克山-拜泉-兰西-安达、克东-海伦、龙江-齐齐哈尔-查哈阳、富拉尔基-龙江等公路。建设大安嫩江大桥和老旧桥改造。</p>
<p><b>航运。</b>嫩江等航道整治。升级改造大安港,适时建设龙江、甘南、富裕、兰西等货运码头和音河等库区客运码头。</p>
<p><b>机场。</b>改扩建乌兰浩特机场,新建白城机场,研究建设泰来通勤机场。</p>

## 第二节 水利

合理开发利用和保护水资源。实行最严格的水资源管理制度,统筹生产、生活、生态用水,合理利用地表水,适度开发地下水。进一步加强中国东北区域国家级人工影响天气基地建设,提高作业效率和能力。实施流域综合整治和上下游水资源联合开发与调度,加强城乡水资源统一管理,合理分配工农业用水、城乡用水,降

低农业用水成本。严格区域、城市以及重大项目等规划建设水资源论证制度和取水许可管理,建立水资源管理责任和考核制度。加强水资源保护和水环境治理,严格入河排污口审批和管理,建立健全省界河流交界断面水质监测管理机制。深化小型水利设施产权制度改革,健全基层水利服务体系。

**加强水利工程建设。**坚持合理开发与优化配置、节约利用与有效保护相结合,重点推进“引嫩入白”等重大引水工程建设和“尼尔基引嫩”工程扩建,推进“引绰济辽”引水工程建设,加快文得根、花园等水库建设的前期工作并适时开工建设,有效缓解工程性缺水问题。加快农村饮水安全工程建设。完成大型灌区、重点中型灌区续建配套和节水改造任务。强化农田水利建设,科学布局抗旱水源井,加强完善农田水利工程及电力供应等配套设施。加强嫩江及其支流等综合治理,全面完成病险水库除险加固。完善抗旱防洪工程设施,切实提高城镇和农牧区抗旱防洪能力。

**加强节水设施建设。**大力推广使用先进的节水技术和节水设施,提高水资源利用效率。实施大型灌溉排水泵站更新改造,推进大中型灌区节水改造,因地制宜推广喷灌、滴灌、管道输水等节水措施。稳步推进节水增粮工程建设、牧区饲草料基地节水灌溉。积极建设循环用水系统,加快对重点企业的节水改造,鼓励利用再生水。

### 专栏6 水利建设重点

**重点水库。**深入开展文得根、乌布林、耿家屯、花园等列入全国大中型水库建设规划的水库前期工作并实施。

**引提水工程。**开展引嫩入白二期、引绰济辽、分洪入向、大小额木特河、蛟流水资源调配等引提水工程前期工作。实施玉岗、黑嘴子、呼兰河徐堡橡胶坝等城镇和农业灌溉供水工程,哈拉海、明水西部、东升水库引水入城等湿地补水工程。

**江河治理。**实施嫩江、绰尔河、洮儿河、霍林河、新开河、乌力吉牧仁河、雅鲁河、诺敏河、音河、阿伦河、乌裕尔河、呼兰河、肇兰新河等列入《全国中小河流治理和病险水库除险加固、山洪地质灾害防御和综合治理总体规划》江河的综合治理。

**重点灌区改造建设。**实施洮儿河、绰勒、察尔森、归流河、蛟流河、霍林河、保安沼、文得根、老母山、耿家屯、大安、镇赉、洮南、洮北、龙海、音河、查哈阳、四间房、托力河、大兴、卫星、泥河、长岗、花园、富南、林甸、宁姜等灌区改造工程。

## 第三节 能源

**加强能源供应能力建设。**科学合理布局电源点建设,优化火电,积极稳妥发展风能、生物质能等新型能源,根据电网接纳能力和就地转化水平,有序推进风电场建设。加快石油、天然气等勘探开发与综合利用,合理安排煤制气生产。

**推进电网和油气管道建设。**加强大型风电基地电网外送通道建设。提高火电输出通道接纳风电外送能力。推进输变电设施建设与升级改造,促进各级电网协调发展,推进智能电网、微网和局域网建设,提高电网输送和消纳能力、供电质量。有序推进煤制气、石油、天然气管网建设,提高输送能力。

**加强农村能源建设。**加快农村电网改造升级,实现城乡用电同价。加强农田低压电网和变电设施建设,提高电网应对旱灾和保障粮食生产的能力。推进绿色能源示范县项目建设,积极推广户用太阳能、节能灶、沼气使用,鼓励发展生物质能综合利用,解决

户用炊事及取暖用能,提高农村清洁能源普及率。

专栏7 能源建设重点
<b>电网建设。</b> 建设乌兰浩特、通榆等500千伏输变电工程。建设乌兰浩特、右乌、西哲里木、阿尔山、科右前旗、德伯斯、牯牛海、洮北、乌阿、泰来、龙江、拜泉、甘南、富裕、克东、兰西、青冈、明水、望奎、林甸等220千伏输变电工程。
<b>能源管道建设。</b> 适时研究建设乌兰浩特-长春-吉林、呼伦贝尔-乌兰浩特-沈阳煤制气干线管网,建设松原-白城等天然气长输管道和配套设施。

#### 第四节 通信和信息化

加快现代通信网络建设。积极推进城乡宽带、固定通信、移动通信、下一代互联网和广播电视等通信基础设施建设,提高网络传输能力和覆盖率。加快信息网络宽带化升级,推进城镇光纤到户,实现行政村宽带普遍服务,加强对自然村、交通沿线和旅游景区的信号覆盖。积极推进电信网、有线电视网和互联网“三网融合”。深化信息通信普遍服务。

提高信息化服务水平。以农业与农村信息化、社会公共服务信息化为重点,不断延伸经济社会各领域的信息服务,大力发展和提升电子政务、电子商务、远程教育、远程医疗等公共服务能力。大力普及推广城镇和农村电子商务,提高网上交易、信用监管、结算支付和现代物流等配套服务能力和水平。加快推进教育、医疗、就业、社会保障和减灾救灾等民生领域信息化。建立覆盖农牧区乡镇的信息综合服务体系,提高农业生产经营信息化水平。加强网络信息安全和应急网络保障体系建设,增强应对突发事件的应急通信能力和网络信息监测、预警、管控能力。

## 第五节 城镇基础设施

加强城镇道路建设和改造,建设便捷通畅的城镇道路系统,实现城际、城乡间互联互通,改善城市公交和城乡客运基础条件。完善城镇集中供热、供气管网等公用设施。加快城镇供排水管网改造和中水管网建设,完善公共建筑和住宅小区节水配套设施,大力普及生活节水器具。开展城镇环境综合整治和园林绿化,加大城镇污水处理、垃圾无害化处理设施建设力度,加强城镇绿化。提高城镇管理水平,加强城镇防灾减灾设施和重点城镇防洪安全工程建设。建设生态宜居城镇。

## 第五章 产业发展

依托资源优势,坚持市场导向,加快结构调整,优化产业布局,大力发展现代农业和工业、服务业,培育壮大特色突出、竞争力较强、生态环境友好的支柱产业,完善现代产业体系,推动区域发展和贫困人口脱贫致富。

### 第一节 农业

**种植业。**按照规模化、集约化、现代化的要求,加快改造传统种植业,稳定增加粮食生产能力。大力发展玉米生产,稳定提高水稻生产能力,努力挖掘大豆单产潜力,有序推进马铃薯及杂粮杂豆生产。综合运用良种良法、农机农艺措施,努力提高土地生产能力。根据市场需要,积极发展葵花、亚麻、蓖麻、甜叶菊、中草药及蔬菜、瓜果等经济作物,促进农村多种经营。

**畜牧业。**加大草场改良力度,发展人工种草,提高牧草产出水平。充分利用饲草资源及丰富的秸秆资源,开发新型饲草饲料,大力发展肉牛、肉羊、奶牛等生态畜牧业。积极发展猪、鸡等畜禽产业和鹿、野猪等特色养殖业。加大草原红牛、东北民猪等地方优良品种保护和利用力度,适当引进优良品种,加快杂交改良和品种培育。积极推进畜牧业规模化经营,加强标准化规模养殖场建设,加强疫病防控。

**农牧业科技。**强化设施农业生产、推广农牧业科技,因地制宜

推广良种、平衡施肥、深松整地、膜下滴灌、舍饲圈养等农业实用适用技术。完善基层农技推广体系,改进农技推广手段,综合运用网络、广播、电视多种手段及农技人员进村入户授课等多种方式,加强农牧业技术指导,提高科技贡献率。发展数字农业、精准农业、智能农业和智能粮库,积极推进种养业生产过程、农产品加工和粮食流通信息化。

**农业服务体系。**建立健全基层农业技术推广、动物防疫、农产品质量检测认证、农业环境监测、农机安全监理等农业服务体系建设,健全和完善基层服务网络,完善产前、产中和产后服务,提高农技社会化服务水平。积极推动绿色和有机产品认证。

**农业市场体系。**完善以国有粮食企业为主渠道,市场主体多元化的粮食购销服务网络。积极推进农产品批发市场和农业生产资料市场建设。规范市场秩序,完善仓储、物流设施。依托已有基础,建设一批具有区域影响力的专业交易市场和农产品集散中心。改善商品粮基地粮食仓储设施条件,减少粮食储存环节损失。加强农村集贸市场、农家店建设。开展“农批零对接”、“农超对接”等多种形式的产销对接,打造流通链条。鼓励在城市社区设立直销店、连锁店,积极推进农产品网上推介、洽谈和交易,开辟特色农产品流通的绿色通道。

<b>专栏 8 特色农业生产基地</b>
<b>商品粮基地。</b> 乌兰浩特、突泉、扎赉特旗、科右前旗、科右中旗、大安、镇赉、通榆、洮北、洮南、甘南、龙江、拜泉、富裕、克东、泰来、林甸、明水、青冈、望奎、兰西等。
<b>杂粮杂豆种植基地。</b> 突泉、扎赉特旗、科右前旗、镇赉、通榆、洮南、洮北、明水、青冈、兰西、甘南、林甸、泰来、富裕、龙江、大安等。
<b>马铃薯种植基地。</b> 阿尔山、扎赉特旗、科右前旗、洮北、洮南、通榆、克东、拜泉、明水、甘南、望奎、富裕、林甸、龙江等。
<b>葵花种植基地。</b> 扎赉特旗、科右前旗、科右中旗、突泉、通榆、甘南、克东、兰西、洮南、洮北等。
<b>红辣椒种植基地。</b> 扎赉特旗、突泉、科右前旗、洮南、洮北、兰西等。
<b>蓖麻、亚麻种植基地。</b> 洮南、通榆、兰西等。
<b>万寿菊、甜叶菊种植基地。</b> 扎赉特旗、青冈、兰西、明水、克东、望奎等。
<b>白瓜子、打瓜子种植基地。</b> 科右中旗、突泉、镇赉、通榆、甘南等。
<b>中草药种植基地。</b> 突泉、扎赉特旗、阿尔山、科右前旗、洮北、洮南、甘南等。
<b>奶牛等畜禽养殖基地。</b> 乌兰浩特、科右前旗、科右中旗、扎赉特旗、突泉、洮北、洮南、镇赉、大安、通榆、富裕、青冈、泰来、甘南、龙江、克东、望奎、兰西等。

## 第二节 工业

**农产品加工。**壮大农畜产品加工业。加大大豆、葵花籽、马铃薯等产品的精深加工,形成高附加值产品,提高综合效益。整合现有畜禽加工企业,积极推进细分割和深加工。做优做强乳品等加工产业,大力发展婴儿配方奶粉和原料奶粉生产,加快酸奶、奶酪、乳珍、奶油等产品开发。引进和培育一批市场影响力大、产品开发能力强的龙头企业,发挥龙头企业的带动作用。

**煤炭深加工与清洁载能产业。**充分发挥水煤组合优势,以兴安盟经济技术开发区和科右中旗百吉纳工业园区、白城工业园区等为重点,适度发展煤炭深加工产业,积极推进有色金属资源的勘

探和开发,大力发展清洁载能产业,开展有色金属深加工,提高资源综合利用水平。

**装备制造业。**发展以汽车和重型机械零部件、农业机械、石油机械等为重点的装备制造业。培育一批骨干企业,加强上下游产业配套和企业技术升级和改造。

### 第三节 旅游业

**重点景区和线路。**以国家级自然保护区、国家森林公园、国家地质公园和湿地公园为依托,以阿尔山、科尔沁草原和向海、扎龙湿地为重点,在保护区域整体生态功能的前提下大力发展生态旅游、度假休闲、民俗风情、湿地科考和红色文化等主题旅游,加强与呼伦贝尔、黑河等区域外旅游线路的链接和跨省区、跨境旅游协作,着力构建四大旅游组团。

#### 专栏9 旅游组团

**阿尔山休闲观光旅游组团。**以阿尔山市为中心,包括阿尔山国家森林公园、阿尔山地质公园、好森沟国家森林公园、阿尔山疗养院矿泉群等景区。

**湿地科考旅游组团。**以阿尔山、白城、齐齐哈尔、大庆为依托,包括图牧吉、科尔沁、白狼、扎龙、向海、莫莫格等湿地和林甸湿地温泉等景区。

**民俗风情旅游组团。**以乌兰浩特、白城为中心,包括成吉思汗庙、葛根庙、通榆墨宝园、富裕老窖酒厂博物馆、青冈满族民俗风情园、乌兰毛都草原等景区。

**红色旅游组团。**以乌兰浩特、齐齐哈尔、绥化为依托,包括内蒙古民族解放纪念馆、内蒙古党委办公旧址、五一会址、阿尔山日军侵华军用机场遗迹、侵华日军遗址群、泰来县江桥抗战纪念地、望奎县林枫纪念馆等景区。

**提升旅游服务能力。**以阿尔山市为区域旅游对外形象窗口,提升乌兰浩特、白城等城市旅游服务功能,增强景区旅游接待能力。加强旅游景区对内对外交通联结,积极推进精品旅游线路交

通建设,改善旅游交通条件,构建安全、快捷、舒适的核心旅游线路。完善景区基础设施、安全防护设施。规划建设一批旅游汽车营地。加强旅游宣传、旅游接洽,导游服务体系、标识系统建设。

**开发多元化旅游产品。**大力发展森林旅游、养生旅游、户外运动、康体健身等项目,培育地方特色旅游品牌,重点开发地域特色突出的土特产品、工艺品、文化制品等旅游商品,有效增强旅游产业的整体活力和综合实力,带动群众就业和增收。

#### **第四节 服务业**

**物流业。**以中心城市为核心,以片区周边地市级城市为支撑,重点完善运输场站、仓储和信息网络服务等物流配套设施,加强物流中心建设,大力建设现代物流体系。积极发展专业物流和第三方物流,培育一批服务水平高、竞争力强的大中型物流企业。发展适合大农户的粮食仓储物流模式和技术,积极支持“粮食银行”等新型粮食仓储流通模式发展。

**商贸服务业。**加快构建布局科学、业态多元、运行规范、管理有序、特色突出的商贸服务体系。完善批发零售市场、农村集贸市场和专业批发市场体系。建设一批农副产品批发市场、再生资源市场。改造提升传统商贸服务,大力发展电子商务、商品配送和村屯连锁经营。实施“万村千乡市场工程”,深入推进区域性农产品流通体系建设。引导住宿餐饮业加快发展。

**金融服务业。**完善城乡金融服务体系,提升中心城市金融综

合服务能力,扩大农村金融服务覆盖面。重点增加农村金融网点,稳步推进村镇银行和小额贷款公司建设,完善针对农村的金融产品,完善农村金融服务能力。开展农村保险和贷款担保业务。

**高技术服务业。**围绕经济发展重点领域,重点加强关键技术、设备和产品的研发,改善科研条件,加大研发力度,完善推广体系,加强科技对经济社会发展的支撑作用。按照科技信息进社区、进村庄要求,提升科技服务水平。积极推进电子政务、电子商务、远程教育 and 医疗等信息综合运用和资源共享,大力推进高技术服务业发展。

### **第五节 产业园区建设与产业协作发展**

**产业园区建设。**统筹规划产业园区建设,科学确定产业定位和发展方向,大力推进园区整合发展。加强园区配套基础设施建设,积极引进优秀管理人才和先进管理经验,完善园区服务能力。支持具备条件的国家级、省级开发区适当扩区,支持符合条件的省级开发区升级为国家级开发区。

**产业协作发展。**促进区域内的资源开发和产业协作,完善利益分配机制和产业协作机制,逐步形成分工明确、优势互补、特色突出、资源共享的产业发展格局。积极承接哈大齐工业走廊、长吉图经济区、辽中南经济区及周边大城市相关产业转移。重点建设特色产业基地,支持区域内企业及地方政府采取多种形式共建产业园区,推进跨省跨区域产业合作。

## 第六节 产业化扶贫

**扶持扶贫特色产业。**立足资源特点、市场和劳动力条件,重点支持粮食、畜禽和果蔬等覆盖面大、带动力强、比较优势突出、扶贫优势明显的产业发展。加大政策支持和资金投入力度,强化基地建设,促进加工转化。加强对贫困农户的技术指导和资金扶持。积极发展劳动密集型二三产业,带动农村劳动力转移就业。

**创新产业组织形式。**按照产业化扶贫要求,重点支持农民专业合作社,专业技术协会和扶贫龙头企业、小微企业等能够直接带动贫困农户增收的产业组织发展。鼓励社会企业等新型产业组织发展。

**完善利益联结机制。**建立健全扶贫龙头企业、农民专业合作社等产业组织与贫困农户的利益联结机制。支持农户积极参与产业化全过程并分享收益,促进企业和贫困农户形成稳定利益关系,实现共同发展。支持扶贫龙头企业与农民专业合作社组织有效对接。鼓励企业在本区域建立产业基地,带动贫困农户增收。支持企业优先吸纳安置贫困地区富余劳动力就地就近转移就业。探索农村集体和农户在当地资源开发项目中入股,增加农民财产性收入。

## 第六章 改善农村基本生产生活条件

按照统筹城乡发展的要求,科学规划城镇布局,加快小城镇与村庄建设。完善农村基础设施,夯实农业发展基础,不断改善生活环境和条件。

### 第一节 小城镇与村庄建设

**小城镇建设。**加强小城镇规划建设,重点建设一批商贸流通、农产品加工、民族文化、旅游度假等特色小城镇,支持一批区位优势优、产业基础好、发展潜力大的城镇发展成为中心镇。加大小城镇道路、电力、供水、供气、绿化、污水和垃圾处理等基础设施建设,加强教育、卫生等公共服务体系建设,完善城镇服务功能。充分发挥小城镇人口集聚能力,引导农村人口向小城镇适度集中。

#### 专栏 10 重点建设小城镇

**商贸流通。**察尔森、索伦、额尔格图、六户、新林、胡尔勒、坦途、岭下、安广、舍力、林海、福顺、瞻榆、三道、平阳、大兴、景星、富路、玉岗、榆林、兴仁、中和、火箭、红旗、到保。

**加工制造。**归流河、高力板、东杜尔基、巴彦高勒、努文木仁、大石寨、五棵樹、两家子、平安、万宝、兴隆山、长春、东阳、汤池、塔哈、千丰、远大、永兴、先锋、花园。

**民族文化。**吐列毛都、葛根庙、满洲屯、德顺、胡力吐、塔哈、祯祥、小怀、塔子城、克利、宁姜、登科、五家子、宝泉、崇德、聚宝。

**旅游度假。**五岔沟、白狼、天池、代钦塔拉、大屯、月亮泡、新平安、大岗子、青山、那金、向海、兴十四、江桥、龙兴、龙安桥、平山、通达、卫星、鹤鸣湖。

**村庄建设。**结合新农村建设,科学编制村庄规划。在坚持村民自愿的原则下,引导农民适度集中居住并免费为村民提供经济安全适用、节地节能节材的住宅设计图样,并提供建设指导。加强

村庄基础设施和公共服务设施建设。以交通沿线的人口聚集区为重点,建设一批中心村。

**整村推进。**科学编制贫困村整村推进规划。加大专项扶贫投入,统筹各类涉农资金和社会帮扶资源,围绕改善生计,增强自我发展能力,重点支持特色产业发展和生产生活基础设施建设,促进贫困村整体脱贫致富。

## 第二节 农业生产条件

**农田水利建设。**合理开发利用地表水和地下水,加强现有灌区渠系配套和节水改造,加快农田电、井配套,逐步扩大灌溉面积,提高耕地灌溉保证率。加大抗旱水源井建设和管理力度,积极发展节水灌溉,推广喷灌、滴灌等节水技术。加强农村生产用电保障,加快推进农村抗旱水源井“柴改电”。

**土地整治与中低产田改造。**推进土地整理和高标准农田建设,加快中低产田改造、盐碱地和土地沙化治理。大力推广测土配方施肥和土壤有机质提升等工程,加大黑土地保护力度,提高耕地质量,增强农业综合生产能力。

## 第三节 农村生活条件

大力实施安居工程。加快推进农村危房改造,重点解决贫困农户住房困难问题。加大国有农场、林场棚户区改造力度。加强村内道路和田间道路建设,逐步实现村内道路硬化。加快实施农村饮水安全工程,吸引社会资金和农民投资开展农村饮水工程建

设,推广集中供水模式,探索符合当地实际的工程管理方式。积极推广应用节能灶、太阳能热水器,加强技术服务。加强村庄环境综合整治,推进农村生活污水、垃圾分类减量和无害化处理,加强畜禽养殖污染治理,绿化、美化村屯,改善农村人居环境。

<b>专栏 11 农村危房改造</b>
---------------------

D级危房翻建,C级危房修缮加固,户均面积40-60平方米。对于扶贫对象,专项扶贫资金还可给予适当补助。
---

## 第七章 就业与农村人力资源开发

调整就业结构,拓宽就业渠道,完善就业服务。大力提高劳动者综合素质,深入开发农村劳动力资源,积极推进农村劳动力转移。

### 第一节 就业促进与农村劳动力转移

**调整就业结构。**结合现代农业发展和产业结构调整,提高二三产业就业比重。增强物流、商贸、旅游、家庭服务等第三产业就业吸纳能力,优化城乡就业结构,有序推进农村劳动力向城镇转移。大力促进劳动力季节性转移就业和异地就业。

**拓宽就业渠道。**努力增加设施农业、农畜产品加工业和农业生产性服务业就业机会。支持劳动密集型企业 and 中小企业发展,扩大就业规模。支持劳动者自谋职业、自主创业。建立健全就业援助制度,开发公益性岗位,帮助就业困难人员实现就业。鼓励本地企业优先招收贫困劳动力就业。将哈大齐工业走廊、长吉图经济区、辽中南经济区及周边城市作为转移就业的重要目的地。积极推进国际劳务合作。

**完善就业服务。**健全覆盖城乡的公共就业服务体系,支持基层人力资源社会保障公共服务平台和创业孵化基地建设。加强人力资源市场建设,发展职业中介服务,建立信息网络平台,提供就业政策咨询、职业介绍、创业指导、就业培训、跟踪服务、维权保障等一体化服务。统筹做好城镇新增劳动者、失业人员的就业工作,

针对不同群体开展就业服务。建立劳动就业和社会保障的联动机制,为劳动者灵活就业、流动就业或转换工作岗位提供支持。健全农村进城务工人员权益保障机制并加强综合服务。

## 第二节 农村劳动力素质提高

**农村劳动力转移就业培训。**鼓励高等院校和中等职业学校开设创业、就业培训课程,支持各类教育培训机构开展订单、定向、定岗培训。鼓励企业以“企业合作、工学结合、半工半读”等形式对农村劳动力进行岗前培训,加强转岗培训,实现稳定就业。鼓励农村劳动者参加职业技能鉴定,对取得相关职业资格证书或专项职业能力证书的农村贫困劳动力给予培训补贴。继续实施“阳光工程”等培训工程,大力开展特色培训,做大做强地方劳务品牌。对民族手工业、民族文化产业从业人员开展培训并落实补贴政策。

**乡土人才培养。**通过项目、资金、培训等方式扶持致富带头人、技术能人、农村经纪人,支持优秀乡土人才到职业院校、普通高校和发达地区接受培训。鼓励和支持乡土人才创业兴业,组建专业合作组织、协会、技术中介服务机构,建立示范基地。加快培养农民植保员、防疫员、信息员等农村技能服务型人才和种养大户、农机大户等生产经营型人才。

**农村实用技术培训。**大力开展技术培训,使每户农户掌握 1-2 门实用技术。开展种植、养殖、农机等实用技术培训,提高农民种植养殖水平,培养科技种植养殖能手和农机人才。支持各类大专院校、科研机构、大中型企业及培训机构深入农村,示范推广实

用技术,鼓励科技服务进村到户。充分发挥远程信息网络等现代化手段在实用技术培训中的作用。

**贫困家庭劳动力职业技能培训。**鼓励农村贫困家庭未升学应届初、高中毕业生参加劳动预备制培训并按有关规定给予生活费补贴。支持农村贫困家庭新成长劳动力接受中等职业教育,并对符合条件的给予生活费补助。逐步免除中等职业教育学校家庭经济困难学生和农村学生学费。对农村贫困家庭中接受高等职业教育和一年以上技能培训的在校学生,在享受国家规定的补助政策的基础上,中央财政扶贫资金再给予适当补助。落实国家助学金政策。推进“雨露计划”改革试点。

专栏 12 农村贫困家庭劳动力和实用人才技术培训
<b>贫困家庭新生劳动力职业教育培训助学。</b> 引导和鼓励贫困家庭新生劳动力继续接受高、中等职业教育或一年以上的技能培训。
<b>贫困家庭青壮年劳动力转移就业培训。</b> 组织贫困家庭青壮年劳动力参加以取得初、中级从业资格证书为方向的就业技能培训。
<b>贫困家庭劳动力扶贫产业发展技能培训。</b> 开展贫困农民各类实用技能培训,扶持他们参与当地特色产业发展的能力。
<b>贫困村产业发展带头人培训。</b> 以提高科技素质、职业技能和经营能力为核心,培养贫困村产业带头人引领当地特色产业发展能力和带领当地贫困人口发展生产、参与市场竞争、共同致富增收能力。

## 第八章 社会事业发展与公共服务

围绕保障和改善民生,大力发展教育、医疗卫生、文化、科技和社会保障等事业,促进公共服务一体化,推进基本公共服务均等化。

### 第一节 教育

**统筹发展各类教育。**积极发展学前教育,基本普及学前教育。巩固义务教育普及成果,推进义务教育均衡发展。加快普及高中阶段教育。深化校企合作,探索集团化办学的多种实现形式,支持与重点产业和区域特色产业紧密相关的职业学校和专业建设。通过多种形式支持地方高校提升办学水平,支持区域内高等院校重点建设现代农业、商贸物流等方面相关专业。推进民族地区开展双语教学,巩固提高民族教育水平。加快继续教育发展,促进特殊教育发展。推动城乡教育均衡发展和资源共享。

**大力改善办学条件。**改善城镇幼儿园办学条件,优先利用闲置校舍新建和改扩建乡镇、村级幼儿园,支持社会力量兴办幼儿园。科学合理调整农村义务教育学校布局,切实保障学生就近入学。推进义务教育学校标准化建设,提高普通高中学校的设施设备水平。着力改善职业教育办学条件,支持职业教育实训基地和职业教育基础能力建设。改善寄宿制学校住宿和食堂条件,对难以保障就近入学或实行寄宿制的学校优先提供校车服务。加大对农牧区远程教育和信息化设施配备支持力度,加强数字化教学资

源开发利用。

**加强师资队伍建设。**加强学前教育和义务教育学校师资力量配备,加大在岗教师培训力度,继续实施农村义务教育学校特设岗位计划。大力培养“双师”型职业教育师资。鼓励高校毕业生到农牧区执教。按照国家有关规定,逐步提高贫困边远地区教师待遇,对长期在乡村学校工作的教师优先评定职称。加快边远艰苦地区农村学校教师周转宿舍建设。实行县(市、区)区域内城乡中小学教师、校长交流制度。

**健全国家教育资助制度。**建立完善学前教育资助制度,对家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童入园给予资助。全面落实义务教育经费保障机制,逐步提高保障水平。进一步完善高中阶段教育国家助学政策。落实农牧区和林区、垦区农村义务教育阶段寄宿制学校免住宿费政策,逐步提高义务教育阶段家庭经济困难寄宿生生活费补助标准,全面落实农村义务教育学生营养改善计划。实施“国家扶贫定向招生专项计划”。鼓励区域内外大中城市以及市、县寄宿制高中接受贫困边远地区学生就学。支持普通高校和职业学校面向本区域定向招收农村学生。通过财政资助、助学贷款、社会帮扶等形式帮助贫困家庭子女完成高等教育。

## 第二节 医疗卫生

**完善公共卫生服务体系。**加快公共卫生服务体系建设,完善重大疾病防控等专业公共服务网络。加强妇幼保健机构、疾病预防控制和县级卫生监督机构、健康教育机构、中心血库(储血点)

和急救机构建设,提高突发公共卫生事件防控和应急处置能力。有效监测和预防控制重大传染病、碘缺乏及氟中毒等地方病、食源性疾病、人畜共患疾病和职业病。

**完善医疗服务体系。**健全县、乡、村三级和城市社区医疗卫生服务网络,每个县(旗、市)重点办好1-2所县级医院,加快乡镇卫生院、村卫生室和社区卫生服务机构建设,基本实现乡镇卫生院、村卫生室和社区卫生服务机构全覆盖。巩固完善基本药物制度,落实基本药物全部配备制度。加强药品生产营销管理,切实维护消费者权益。支持中医药和民族医药发展。鼓励和引导社会资本举办医疗机构,放宽社会资本兴办医疗机构的准入条件,形成多元化办医格局。

**提高医疗卫生服务能力。**加强以全科医生为重点的基层医疗卫生队伍建设,使每万名城市居民拥有2名以上全科医生,每个乡镇卫生院都有全科医生,每个行政村有1名合格乡村医生,充实社区和乡镇医院护士队伍,保障基层医生和护士合理待遇。对长期在基层工作的医疗卫生人员优先评定职称。提高县乡两级医疗机构管理水平和服务能力,推进乡镇卫生院和村卫生室一体化管理制度建设。推进基层医疗卫生信息化,为居民建立电子健康档案和电子病历,发展三甲医院与县级医院的远程医疗服务。

**改善妇幼保健与计划生育服务水平。**继续坚持计划生育基本国策,完善计划生育服务体系,稳定低生育水平,提高出生人口素质。全面推进免费婚检和免费孕前优生健康检查,落实孕前保健、

产前诊断和新生儿疾病筛查三级防治措施。实施孕前妇女和婴幼儿营养计划,对孕产妇补充叶酸,提倡母乳喂养,农村地区全面实施“降消”(降低孕产妇死亡率,消除新生儿破伤风)和“农村孕产妇住院分娩补助”项目,将住院分娩纳入新农合保障范围。继续推进计划生育服务体系建设,拓展服务范围。完善计划生育家庭优先优惠政策体系,实行农村计划生育家庭奖励扶助金和计划生育特别扶助金动态调整。强化人口计生队伍职业化培训,提高整体素质。加强对流动人口计划生育的服务和管理。

### 第三节 科技文化体育

**完善科技服务体系。**围绕发展需要,加大现代农业、新能源、清洁载能等重点领域关键技术的科技攻关,加强推广应用。鼓励科研单位、科技人员深入农村开展多种形式的科技推广合作,促进农业技术成果转化。构建公益性推广服务、社会化创业服务、多元化信息金融服务“三位一体”相互促进农村科技服务新格局。加大对基层农技推广人员培训力度,建立基层农技推广人员激励机制,选派农业科技人员或优秀大学毕业生到乡村开展科技服务工作。继续实施“星火计划”和科技富民强县专项行动计划。加快科技扶贫示范村、示范户建设。选派科技副县长(市)长和科技副乡(镇)长、科技特派员开展科技扶贫工作。

**建立公共文化服务体系。**加快建立惠及城乡居民的公共文化服务体系,积极推进盟市级公共图书馆、文化馆、博物馆建设,进一步完善县、乡等基层公共文化设施网络建设,加强县级图书馆、文

文化馆建设,实行基层公共文化设施免费开放。继续实施广播电视村村通、直播卫星户户通、乡镇综合文化站、文化信息资源共享、农村电影放映、农家书屋等文化惠民工程,基本实现广播电视户户通,每个行政村有1个农家书屋。加大文物保护工作力度,加强非物质文化遗产保护和合理利用。大力开展群众性文化活动,丰富人民群众文化生活。加强基层文化队伍建设。

**促进体育事业发展。**完善城乡公共体育健身场地和设施建设。大力开展丰富多彩的全民健身活动,扶持发展民间传统体育和具有地方特色的体育健身项目,增强人民体质。

#### **第四节 社会保障**

**完善养老保险和最低生活保障制度。**完善城镇职工基本养老保险制度,实现城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险制度全覆盖。适当提高企业退休人员基本养老金标准。完善城乡最低生活保障制度,实现应保尽保,合理提高保障标准。推进城乡居民社会养老保险与城镇职工基本养老保险、城乡最低生活保障等制度之间的衔接。健全临时救助制度。妥善解决企业下岗人员和城乡低保户、农村五保户取暖等生活问题。

**加强医疗保障体系和医疗救助制度建设。**完善城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗三项基本医疗保障制度,稳定参保(合)率,逐步提高筹资水平和保障水平。探索整合居民医保与新农合的管理职能和经办资源。充分发挥基本医保、医疗救助、商业健康保险、多种形式补充医疗保险和公益

慈善的协同互补作用。提高住院费用支付比例,扩大报销范围。逐步提高包括重性精神疾病以及大骨节病、碘缺乏、氟中毒、儿童急性白血病、儿童先天性心脏病在内的重特大疾病的保障水平。逐步完善残疾儿童康复救助制度。全面实施农村妇女“两癌”免费检查项目。加强基本医疗保障制度与医疗救助制度之间的衔接。完善城乡医疗救助制度,资助城乡低保户、五保户、重度残疾人以及城乡低收入家庭成员参加城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗,对其难以负担的基本医疗自付费用给予补助。建立大病救助机制,对发生高额医疗费用的参合农民和大病患者给予更高水平医疗费用补助。

**加强社会保障和社会福利基础设施与能力建设。**推进和加强各级劳动就业和社会保障服务中心建设。加强县、乡镇(街道)基层劳动就业和社会保障综合服务中心建设。在社区、行政村逐步设立劳动就业和社会保障服务站。加强城乡各级福利院、敬老院、精神病院、救助管理站、残疾人托养服务机构、残疾人康复中心等建设,建立广泛覆盖的社会福利体系和社会化服务网络。全面发行社会保障卡并积极推进应用。

## **第五节 社会管理**

提高各级政府社会管理能力,完善社区治理机构,加强农村村民委员会、城市社区居民委员会建设,提升城乡社区服务功能。继续加强社会组织建设,促进社会组织规范发展,鼓励社会组织参与社会管理,实施购买服务,进一步发挥其提供服务、反映诉求、规范

行为的作用。拓宽社情民意表达渠道,完善社会矛盾调解机制,切实维护群众合法权益。严格安全生产管理,加强安全监管监察,提高风险管理和危机处理能力,建立健全公共安全和突发事件应急体系以及信息发布、舆论引导机制。健全完善社会治安防控体系,加强社会治安综合治理,维护社会和谐稳定。

### **第六节 公共服务一体化建设**

打破行政界限,建立公共服务一体化协调机制,统筹教育、卫生、就业与社会保障等公共服务领域的规划建设,方便群众跨行政区就近就学、就医和就业。完善针对农村进城务工人员的相关政策和配套措施,解决就医、住房、社会保障和子女入学等公共服务方面的问题。加强区域性救灾应急保障体系建设,建立和完善重大传染性疾病、突发公共卫生事件联防联控机制和相互支援机制。

## 第九章 生态建设和环境保护

依托国家重点生态工程,加强生态修复和环境保护,提升生态环境质量,保障东北地区生态安全。

### 第一节 重要生态保护区

**水源涵养保护区。**以绰尔河、洮儿河等河流源头地区和饮用水源地为重点,加大生态保护与建设力度。保护和恢复森林、湿地、草原等生态系统,提高水源涵养能力。禁止过度放牧、无序采矿、毁林开荒等行为。严格限制河流源头及上游地区发展高废水排放的产业。

**动植物保护区。**依托各类自然保护区和重要湿地,加强对国家一级、二级保护动物、珍稀植物和重点保护经济水生动物的保护。维护自然保护区和湿地的自然生态系统,禁止对野生动植物进行滥捕滥采,修复水生动植物资源和水域生态环境。促进野生动植物种群平衡。

专栏 13 禁止开发区域		
类别	名称	位置
国家级自然保护区	内蒙古科尔沁国家级自然保护区	科尔沁右翼中旗
	内蒙古图牧吉国家级自然保护区	扎赉特旗
	吉林莫莫格国家级自然保护区	镇赉县
	吉林向海国家级自然保护区	通榆县
	黑龙江扎龙国家级自然保护区	齐齐哈尔市、大庆市
国家森林公园	内蒙古阿尔山国家森林公园	阿尔山市
	内蒙古察尔森国家森林公园	科尔沁右翼前旗
	内蒙古好森沟国家森林公园	阿尔山市
	吉林大安国家森林公园	大安市
国家重要湿地	龙江哈拉海湿地	龙江县
	乌裕尔河流域湿地	富裕县
	莫莫格湿地	镇赉县
	龙沼沼泽湿地	大安市
	月亮泡湿地	大安市、镇赉县
	向海湿地	通榆县
	科尔沁湿地	科尔沁右翼中旗
国家湿地公园	大安嫩江国家湿地公园	大安市
	泰来县泰湖国家湿地公园	泰来县
国家地质公园	内蒙古阿尔山国家地质公园	阿尔山市

\* 今后新批准的国家级自然保护区、世界文化自然遗产、国家级风景名胜区、国家森林公园、国家地质公园、国家湿地公园自动进入禁止开发区域名录。

## 第二节 生态建设

生态建设与恢复。加强天然林、天然草场和天然湿地的保护，继续推进三北防护林等生态建设工程，加强农田防护林建设。强

化森林、草原防火体系建设。加强沙化、退化草原保护与治理,加大退牧还草、退耕还林力度,采取围栏封育措施,合理确定草原载畜能力,恢复草原植被和生态功能,对主要沙尘源区实施封禁管理。以小流域为单元,采取工程和生物等措施,加大水土流失治理力度,大力推进黑土区水土流失重点治理工程,构建水土流失防护体系。加快已开矿山、矿区生态恢复,逐步扭转生态退化趋势。

**生态文明示范工程建设。**按照人与自然和谐发展的理念,统筹生态建设、环境保护和经济社会发展,建立健全保护生态安全的规章制度,大力开展污染防治和生态修复,发展环境友好型产业,积极倡导绿色消费。支持具备条件的县开展生态文明示范工程试点。

### **第三节 环境保护**

**加强水环境保护。**实行严格的饮用水水源地保护制度。对饮用水源地实施划区保护,防治人畜活动污染水源。加大重点河流的水环境综合治理和生态修复,加强水环境安全监测,严守水功能区纳污红线,从严核定水域纳污容量,全面实行排污许可证制度,严格入河湖排污口审批管理和排污总量控制。建立水环境监测联动机制,增强突发性水污染事故的应急处置能力。健全水污染防治责任追究制度。

**加强城镇环境保护。**严格实行污染物达标排放,强化污染物排放动态监控及污水处理厂的运营管理,加快推进城镇和工业园区污水集中处理及垃圾无害化处理和资源化利用。完善县级医院

和乡镇卫生院医疗垃圾储运装置。

**加强农村面源污染治理。**控制化肥、农药用量,大力治理农膜污染,推广使用可降解农膜。开展畜禽粪便综合处理利用,严禁沼液、养殖废水直接排入江河。转变生活方式,减少生活垃圾污染。

**加强工业污染防治。**实施工业污染企业“全防全控”工程,加强清洁生产技术改造,淘汰高污染行业落后产能。做好重点领域烟尘、粉尘和有毒有害废气削减及污染土壤治理与修复,严格危险化学品环境管理,加快重金属污染治理,加强危险废物全过程规范化管理,加强矿山尾矿治理。强化环境监督,严格执行建设项目环境影响评价制度。加大环境执法力度,提高环境监管水平,建立主要污染物排放总量监测和发布制度。积极推进排污权有偿使用和交易试点。

#### **第四节 防灾减灾**

**加强防灾减灾体系建设。**进一步加强各类灾害监测预警设施建设,强化风险管理,完善应急预案。提高城乡建筑物灾害防御性能,提升应急避难场所、校舍和医院等公用设施的抗灾能力。开展防灾避险科普宣传,提高社会公众的防灾减灾意识和参与程度,加强群防群测与专业防治相结合的灾害应急处置能力建设。

**应对极端天气气候事件。**依靠科学技术手段,加强对极端天气气候事件的监测、预警和预防,充分发挥人工影响天气趋利避害的功能,提高工农业生产与居民生活的应对能力,减少灾害损失和影响。

## 第十章 改革创新

进一步解放思想,把深化改革、扩大开放、开拓创新作为推进区域发展和扶贫攻坚的强大动力,不断增强发展活力。

### 第一节 深化改革

**行政体制改革。**加快推进政府职能转变,强化社会管理和公共服务职能,推进政企、政资、政事分开和政府与市场中介组织分开。完善信息公开制度,建立健全公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审查和集体讨论决定的决策程序,减少行政审批事项,简化规范行政审批程序,建立健全行政审批运行、管理和监督长效机制。推行行政问责制,建立科学合理的政府绩效评估指标体系和评估机制。

**完善基本经济制度。**充分发挥市场在资源配置中的基础性作用,构建各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护的体制环境。继续深化国有企业改革,完善现代企业制度。加大国有资产盘活整合力度,推进国有资产监督管理全覆盖。不断完善国有资产监管和运营的有效形式。全面落实促进非公有制经济发展的政策措施,鼓励和引导民间资本进入法律法规未明文禁止准入的行业和领域,支持非公有制企业通过参股、控股、并购等多种形式参与国有企业改制重组、投资基础设施建设、兴办公共服务事业。大力支持中小企业和市场中介组织发展,加快实施中小企业成长工程。

**财政、金融、价格体制改革。**完善财政预算制度,强化县级政

府提供基本公共服务的财力保障,健全有利于推动基本公共服务均等化和主体功能区建设的公共财政体系。改善面向中小企业的金融服务,规范并引导创业投资和股权投资发展,积极推进知识产权质押融资和股权质押融资。探索建立中小企业贷款担保机制,支持发展融资性担保机构。积极发展联保贷款,探索生产订单质押等预期收入抵押形式,着力解决种粮农户贷款抵押难的问题。探索建立政策性农业投资公司和农业产业发展基金。完善矿产资源开发管理体制机制,深化资源性产品价格和环保收费改革。

**社会事业领域改革。**按照政事分开、事企分开、管办分开、营利性与非营利性分开的要求,积极稳妥推进科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位分类改革。积极推进办学体制、教学内容、教育方法、评价制度等方面教育改革,促进教育公平,提高教育质量和水平。深化科技体制改革,促进科技资源整合和优化配置,形成有利于加快科技成果转化的体制机制。深入推进基本医疗保障制度、国家基本药物制度和公立医院等方面医药卫生体制改革,促进医药卫生事业健康发展。深入推进文化体制改革。建立和完善政府公共服务制度,改革基本公共服务提供方式,实现提供主体和提供方式多元化,满足群众多样化和有效性需求。

**土地和户籍管理制度改革。**建立健全耕地保护补偿机制,严格基本农田保护,创新土地整理复垦开发模式。加强土地承包经营权流转的管理和服务,建立健全县、乡、村三级土地流转服务平台。在坚持农户家庭承包经营制度和稳定农村土地承包关系的基础上,按照依法、自愿、有偿原则,引导土地承包经营权规范有序流

转,允许农民以转包、出租、互换、转让、股份合作等形式流转土地承包经营权,积极推进土地规模经营,切实保障农民土地财产权利,增加农民财产性收入。积极稳妥推进户籍管理制度改革,落实放宽中小城市和小城镇落户条件的政策,推进符合条件的农民工及其随迁家属在城镇落户,逐步建立城乡统一的户口登记制度。

**创新农业经营机制。**积极培育专业大户、家庭农场、农民专业合作社等土地规模经营主体。引导扶持种植、养殖、农机、流通等各类农民专业合作社加快发展,支持有条件的农民专业合作社发展农产品加工业、参股龙头企业和兴办农村资金互助社。支持农业产业化龙头企业发展。支持龙头企业通过定向投入、委托生产、合同保底价收购、入股分红和利润返还等多种形式,与农户及农民专业合作社建立稳定的利益联结机制。

## **第二节 扶贫机制创新**

**完善扶贫攻坚瞄准机制。**加强扶贫对象识别工作,强化扶贫开发 and 农村低保两项制度衔接,实现信息互通、资源共享,创新扶贫到户机制。明晰产业扶贫项目产权,探索股份化经营管理机制,探索产业扶贫项目带动贫困户脱贫致富的利益联结机制。公共产品和公共服务要优先惠及扶贫对象,确保最困难的地区和人群得到直接有效扶持。

**健全扶贫项目建管用机制。**统筹扶贫项目建设和后续管理,建立健全建管用结合机制,确保长期发挥效益。村内基础设施项目管护要充分发挥村集体和受益群体的主体作用,投资主管部门、行业主管部门提供有效指导,加大投入力度。探索村组道路管护

的长效机制。

**创新扶贫投融资机制。**按照“大扶贫”工作格局和“政府主导、部门分工、各方参与、合力攻坚”原则,建立财政资金、信贷资金、社会帮扶资金对扶贫投入的稳定增长机制。创新融资模式,探索运用多种形式的公私合作机制,引导社会资本支持扶贫开发。结合土地管理制度改革和林权制度改革,探索通过市场机制和财政政策将本区域资源环境优势转变为扶贫投入稳定来源的方式方法。探索扶贫投融资风险防范和预警机制。

**探索扶贫攻坚与生态保护和建设共赢机制。**建立健全生态补偿机制,鼓励开展碳汇交易等试点,积极探索对贫困村具有水土保持和碳汇生态效益的生态林予以生态补偿。加大草原生态保护奖励机制实施力度。探索市场化生态补偿模式,促进生态环境服务转变成经济效益和扶贫效益。探索建立鼓励生态农业和生态旅游等低碳产业发展机制,拓宽农户增收渠道。

### **第三节 区域合作和对外开放**

**加强区域合作。**以规划为平台,建立省际、县际协作机制,统筹规划实施,合理布局产业,优化生产要素配置,加强项目衔接和基础设施对接,形成发展合力。打破行政区划界限,促进生产要素自由流动,推进产业分工与合作。加强区域内地方特色产业和原产地等知识产权保护的协调。建立统一的劳务培训和人才市场,实现劳务信息资源共享,探索建立政务、商务和公共服务信息资源共享平台。充分发挥区域内中心城市、周边地市级城市和重点城镇的辐射带动作用,以城带乡、以工促农,打破城乡二元经济格局,

推进城乡一体化发展。

**扩大对外开放。**加强与哈尔滨、长春等周边城市的产业合作，积极融入哈大齐工业走廊发展，强化与长吉图经济区、辽中南经济区的经贸联系，推进与呼伦贝尔、锡林郭勒、通辽、赤峰、绥化等周边盟市的协作发展，形成合作互利、优势互补的开放发展格局。利用国家支持东北地区建成向东北亚开放重要枢纽历史机遇，全面提升对外开放水平，推进沿边地区对外开放。支持阿尔山口岸正式开放并不断完善口岸功能，加强对外经贸合作，探索建立中蒙跨境旅游合作区。依托长吉图开发开放先导区、满洲里重点开发开放试验区、大连东北亚国际航运中心和琿春-阿尔山、哈尔滨-黑河、绥芬河-满洲里等国际通道建设，积极发展对外贸易，增强利用国内国外两个市场两种资源的能力，支持有条件的企业在境外建立资源开发基地。以对外投资共同开发为先导，进行资源落地进口加工。开拓国际市场，带动出口加工，实现内外互动的新型发展模式。

## 第十一章 政策支持

围绕规划目标和任务,加大政策支持力度。除内蒙古自治区乌兰浩特市和吉林省白城市洮北区、洮南市3个市(区)外,区域内19个县(市、旗)享受国家连片特困地区特定的扶贫开发政策。按照“雪中送炭、突出重点”的原则,整合各类资源,实施差异化扶贫政策,集中力量解决最困难地区、最困难群体、最迫切需要解决的问题。

### 第一节 财政、税收和金融政策

**财政政策。**加大中央财政均衡性转移支付力度。提高转移支付系数,增加转移支付额度。提高基层政府财力保障能力。加大中央有关专项转移支付向片区县倾斜力度。省级财政要提高对片区县转移支付比重,延长省级财政性资金扶持政策执行期限。加大中央财政专项扶贫资金投入力度。省级财政专项转移支付包括扶贫资金也要加大倾斜力度。进一步完善矿产资源收益分配机制,合理调整省、市、县矿产资源补偿费、矿业权使用费和“两权”价款的分成比例,将省级留成收益的大部分留给市县并重点向资源产地倾斜。从土地出让收益中提取10%用于农田水利建设,同时切实保障被征地农民的合法权益。加大各级财政对新型农村合作医疗等农村社会保障制度的支持力度。加大中央集中彩票公益金对扶贫开发的支持力度。落实强农惠农富农政策,加大对发展

现代农业的支持力度。增加粮食生产投入,整合粮食产能建设资金,向粮食生产核心区倾斜。加大粮食生产补贴力度,完善方式,扩大范围,提高标准,充分调动农民种粮积极性。加大中央财政对产粮大县奖励力度。健全粮食主产区利益补偿制度,完善产粮大县奖励资金与粮食产量、调出量直接挂钩的联动办法。

**税收政策。**对区域内享受西部大开发税收政策地区属于国家鼓励类产业企业,减按 15% 税率征收企业所得税。企业从事国家重点扶持的公共基础设施项目投资经营所得以及环境保护、节能节水项目所得,符合税收法律法规规定的,可依法享受企业所得税“三免三减半”政策。企业以《资源综合利用企业所得税优惠目录》规定的资源作为主要原材料,生产国家非限制和禁止并符合国家和行业相关标准的产品取得的收入,按照税收法律法规的规定,在计算企业所得税应纳税所得额时,减按 90% 计入收入总额。企业购置并实际使用环境保护、节能节水、安全生产专用设备,符合税收法律法规规定的,该专用设备投资额的 10% 可以从当年的企业所得税应纳税额中抵免。推进资源税改革,按照统一部署,将适宜从价计征的产品改为从价计征,适当提高部分黑色金属矿原矿、有色金属矿原矿和其他非金属矿原矿的单位税额标准。对国家鼓励发展的内外资项目和中西部地区外商投资优势产业项目,进口国内不能生产的自用设备以及按照合同随设备进口的配套件、备件,在政策规定范围内免征关税。制定合理的资源税分成标准,提

高区域内县级的分成比例。企业扶贫等公益性捐赠支出,符合税收法律法规规定条件的部分,可以在计算企业所得税应纳税所得额时予以扣除。

**金融政策。**积极推动金融产品和服务方式创新,引导银行业金融机构加大扶贫贴息贷款的投放力度,鼓励按规定开展小额信用贷款业务,努力满足贫困农户发展生产的资金需求。多方面拓宽发展融资渠道,积极支持和引导符合条件的企业发行短期融资券、中期票据、中小企业集合票据、企业(公司)债券等直接融资工具。深化农村信用社改革,优化金融网点布局,支持村镇银行等农村新型金融机构发展,尽快消除区域内金融机构空白乡镇。鼓励和支持县域法人金融机构将新增可贷资金 70% 以上留在当地使用,督促涉农贷款税收优惠、定向费用补贴、增量奖励等政策的落实。对民族贸易和民族特需商品生产使用的贷款实行利率优惠政策。鼓励保险机构设立基层服务网点,在风险可控的前提下,创新险种和服务机制,发展特色农业保险和小额扶贫保险,提高小额保险覆盖面。加快发展农业保险,完善农业保险保费补贴政策,加大农业保险保费补贴支持力度,鼓励地方政府开展特色种养业险种。

## **第二节 投资、产业政策**

**投资政策。**中央投资向民生工程、基础设施、生态环境、农牧业生产等重点领域倾斜。国家有关部门专项建设资金投入向该区域倾斜,提高对公路、铁路、民航等建设项目投资补助标准或资本

金注入比例,加大对农村小型基础设施建设支持力度。支持特色优势产业、新兴产业的企业技术改造和产业结构调整项目建设。中央安排的农村公益性建设项目,取消县以下(含县)配套资金。享受西部大开发政策的地区,中央安排的公益性建设项目,取消县以下(含县)以及连片特困地区市地级配套资金。鼓励社会投资,支持符合条件的项目借用国际金融组织和外国政府优惠贷款。

**产业政策。**实施差别化产业发展政策,鼓励资源就地转化,重点支持现代农业、新能源产业和具备资源优势、有市场需求矿产资源深加工等产业的发展,在项目审批核准、投资、用地、信贷等方面给予政策倾斜。加大对特色农业生产基地和商贸流通体系建设的支持力度。优先安排符合条件的国家大型项目、重点工程和新兴产业。优先审批和核准省级权限范围内的产业项目。制定承接产业转移的优惠政策措施,引导劳动密集型产业向区域内转移。合理确定节能减排指标和主要污染物排放量,加大中央财政对淘汰落后产能和关闭小企业的支持力度,加快城区重污染、高耗能企业搬迁改造。

### **第三节 土地政策**

根据土地利用总体规划,在各项土地利用调控指标控制下,统筹安排耕地保护、生态用地保护、城乡建设、基础设施建设、产业发展和生态建设等用地规模、结构、布局和时序。进一步完善建设用地审批制度,简化审批手续,保障交通等区域发展重点工程建设用

地和易地扶贫搬迁、生态移民建房用地。实行差别化的土地管理政策,土地利用年度计划、城乡建设用地增减挂钩周转指标适度向该区域倾斜。在有条件的地区开展工矿废弃地复垦利用试点。支持探索在通过补充相同耕地面积落实占补平衡的前提下,研究采取多种有效措施,加快新增耕地熟化过程,确保补充耕地质量。支持探索水库等重大能源和水利基础设施建设涉及的淹没区及生态修复整体绿化的用地方式改革。加快推进农村集体土地确权登记,规范推进农村集体土地使用权流转试点,深化集体林权制度改革,保障农民合法权益。

#### **第四节 帮扶政策**

加大中央和国家机关、国有企事业单位、军队系统等单位对该区域定点扶贫的支持力度。三省区党政机关和企事业等单位对区域内的定点扶贫要帮扶到乡、工作到村,鼓励实行集团式帮扶。各定点扶贫单位要充分发挥自身优势,创新帮扶工作模式,因地制宜制定帮扶规划,明确帮扶目标,落实帮扶责任、资金和措施,确保帮扶实效。三省区要组织本区域经济相对发达地区与片区县开展结对帮扶。鼓励各类企业和社会组织积极支持本区域发展。加大光彩事业扶持力度。广泛开展“村企共建扶贫工程”。积极倡导扶贫志愿者行动。加强国际交流合作。

#### **第五节 人才政策**

加大中央国家机关、中央企业、东部地区与区域内干部双向挂

职、任职交流工作力度。中央和省级定点扶贫有关单位与本区域进行人才双向交流,定期选派干部挂职锻炼,开展相关培训。国家人才和引智项目向区域内倾斜。支持建立区域内各县(市、区)人才交流互动机制,通过党政干部、专业技术人才交流任职促进区域协同发展。以提升公共服务水平、改善民生为着力点,有计划地为本区域输送和培养科教文卫等领域急需紧缺人才。

支持进一步优化人才发展环境,健全引进、培养、使用人才的激励机制。依托“高素质教育人才培养工程”、“全民健康卫生人才保障工程”、“专业技术人才知识更新工程”等国家重大人才工程,支持各类人才队伍建设。按照国家有关规定,提高区域内基层机关事业单位工作人员工资水平,落实艰苦边远地区津贴动态调整机制。

## 第六节 扶持重点群体

加大孤儿、残疾儿童等特殊困难群体的救助扶持力度。关心农村留守儿童。适时启动学龄前儿童营养与健康干预项目。有条件的地方可发放高龄补贴和家庭经济困难的老年人养老服务补贴。继续开展“双学双比”活动,加强农村妇女实用技能培训和职业教育,采取贷款贴息、科技扶持、信息服务、项目指导等方式支持和帮助妇女创业。

将残疾人普遍纳入社会保障体系,并予以重点保障和特殊扶持。支持发展残疾人康复、托养、特殊教育,逐步建立和完善残疾

人康复救助制度,落实并完善针对残疾人特殊困难和需求的专项社会保障政策措施,有条件的地方开展贫困残疾人生活补助和重度残疾人护理补贴试点。加快推进农村贫困残疾人危房改造。加强贫困残疾人实用技术培训,优先扶持贫困残疾人家庭发展生产,支持引导残疾人就业创业。

### **第七节 重大政策和项目贫困影响评估**

重点建设工程项目的可行性研究报告、项目申请报告中要对贫困影响进行分析,项目审批、核准机关可以要求有关评估机构在开展项目评估时对贫困影响进行评估。重大政策的制定过程中,有关部门也要充分考虑对贫困群体可能造成的影响。政策和项目的实施过程中要对贫困影响进行跟踪监测。

## 第十二章 组织保障

明确各级政府和相关部门职责,加强组织协调,强化规划管理和监测评估,建立健全实施保障机制。

### 第一节 规划实施

**明确各级政府职责。**国务院扶贫开发领导小组办公室、国家发展和改革委员会负责本规划实施的指导、协调和监督。三省区人民政府对本省区内规划编制与实施负总责。区域内各县(市、区、旗)要充分发挥主体作用,确保完成规划任务。

**落实行业部门分工。**农业部是大兴安岭南麓片区扶贫攻坚工作的联系单位,要切实履行职责,加强调查研究,督促指导实施,密切与三省区和中央相关部委的联系沟通。国务院其他各部门,特别是国务院扶贫开发领导小组各成员单位,要按照各自职能分工和具体任务,合力推进规划实施。三省区各级行业部门要在上级部门指导下,积极落实政策,抓好项目实施。各级各部门要加强沟通,相互支持,协调推进。

**建立跨省区协调机制。**建立三省区联席会议制度,定期研究解决相关重大问题,协调推进规划编制和组织实施。区域内各级政府也要围绕基础设施建设、产业发展等重点合作领域建立相应协调机制,开展多层次多方位合作交流。毗邻省区之间要加强协作,共同推进规划实施。

**加强基层组织保障。**充分发挥基层党组织战斗堡垒作用,完善村民自治制度,把规划实施与基层组织建设紧密结合起来。加强村级组织活动场所建设,进一步发挥其服务党员、群众和新农村建设的作用,提升农村基层组织建设水平。加强农村集体经济组织建设,积极推进村务公开。建立村级干部培训、考核管理机制。鼓励机关优秀年轻干部、专业技术人员、退役军人、高校毕业生到农村基层工作,提高农村基层组织工作能力和服务水平。

**完善考核评价体系。**建立规划目标责任制,对地方政府和有关行业部门开展绩效考核。省级组织、扶贫和人事等有关部门要密切合作,将规划实施工作纳入地方各级领导班子和领导干部目标考核体系。

## **第二节 规划管理**

三省区扶贫开发领导小组和区域内各县级人民政府要依据本规划编制省、县级实施规划。实施规划自下而上以五年为期编制,并与同级“十二五”、“十三五”规划相衔接,还要与国家行业规划相衔接。县级实施规划由省级人民政府审批。省级实施规划由省级扶贫开发领导小组报省人民政府审批后,报国务院扶贫开发领导小组办公室、国家发展和改革委员会、财政部备案。省级实施规划中有关重大基础设施和跨省建设项目按有关程序审批。各省区实施规划在中期调整时一并纳入本规划。

### 第三节 监测评估

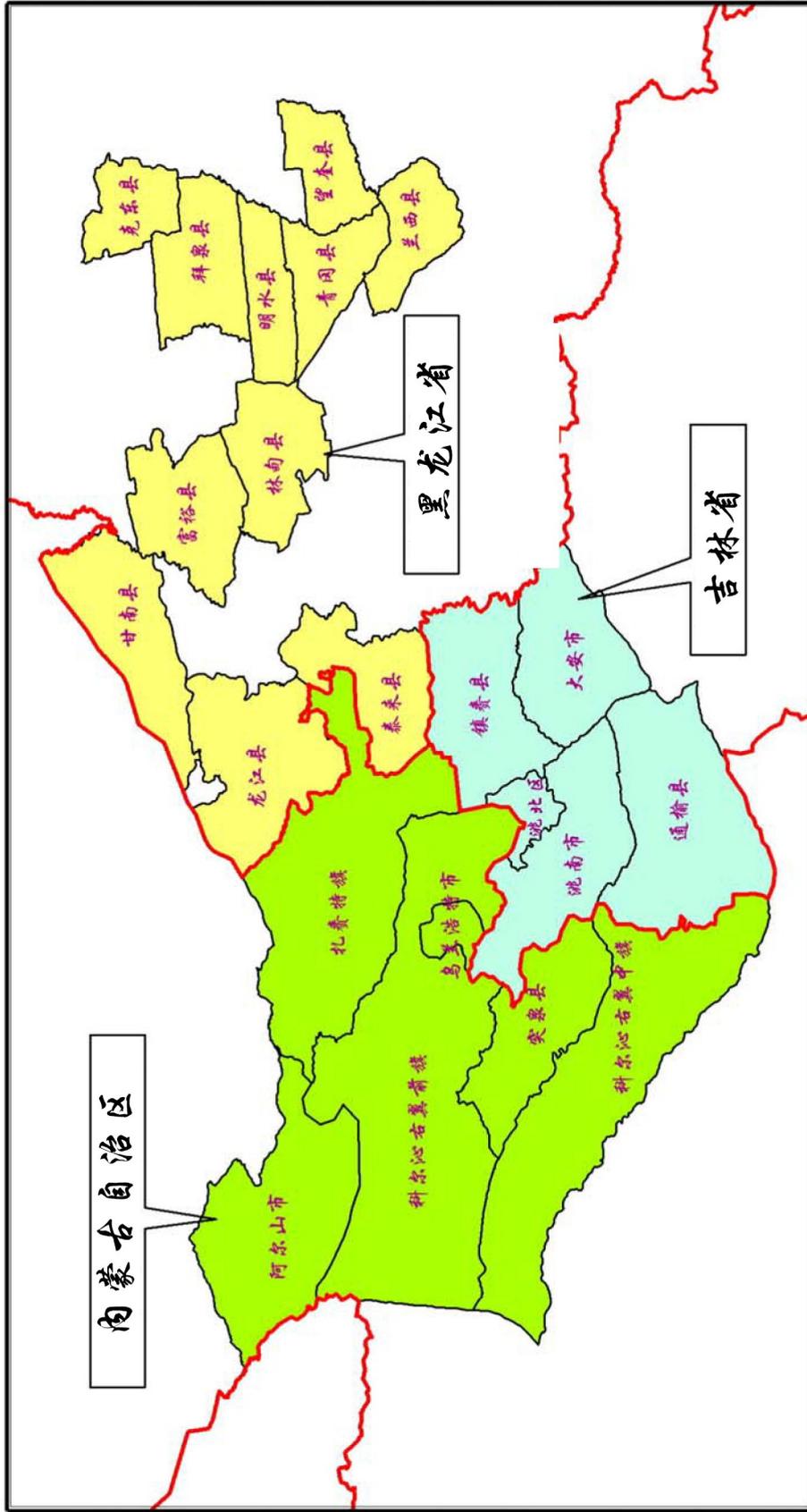
建立连片特困地区区域发展与扶贫攻坚规划的监测信息系统,开展规划实施监测,监测结果用作规划中期调整和绩效考核的依据。

在规划实施中期阶段,组织对规划实施情况进行中期评估,提出规划调整意见。在规划实施期满时,组织开展规划实施情况的终期评估工作。

附表 大兴安岭南麓片区规划区域范围

省(区)	市(盟)	县(市、区、旗)
内蒙古自治区	兴安盟	阿尔山市、科尔沁右翼中旗、科尔沁右翼前旗、扎赉特旗、突泉县,乌兰浩特市
吉林省	白城市	镇赉县、通榆县、大安市,洮北区、洮南市
黑龙江省	齐齐哈尔市	龙江县、泰来县、甘南县、富裕县、克东县、拜泉县
	大庆市	林甸县
	绥化市	望奎县、兰西县、青冈县、明水县

附图 大兴安岭南麓片区行政区划图



---

抄送：党中央有关部门，各省、自治区、直辖市及计划单列市人民政府，  
各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团扶贫办、  
发展改革委。

---

行政人事司

2012年12月5日印发

---