

呼伦贝尔市国民经济和社会发展 第十一个五年规划纲要

“十一五”时期，是我市全面落实科学发展观，推进全面建设小康社会进程，实现富民强市兴边的关键时期。科学制定和实施好这一时期的经济社会发展总体规划，对于我市全面建设小康社会，构建和谐呼伦贝尔，实现经济社会发展现代化建设新跨越具有十分重大的战略意义。

第一章 发展基础与环境

第一节 “十五”经济社会发展情况回顾

“十五”时期，我市坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想，紧紧抓住国家西部大开发、加入世贸、振兴东北、更加重视民族地区发展和自治区高度重视东部盟发展等综合机遇，解放思想，开拓创新，团结拼搏，真抓实干，成功战胜了洪涝、“非典”和高致病禽流感等多种重大自然灾害影响，实现了撤盟设市的重大体制转变，巩固了民族团结、边疆稳定、社会和谐的局面，经济发展进入快速增长期，运行质量明显提高，综合经济实力进一步增强，“十五”计划确定的主要奋斗目标提前一年超额完成，是我市改革开放以来发展最快、最好的时期。全市地区生产总值达到 319.2 亿元，年均增长 15.2%，人均地区生产总值达到 11717 元（按现行汇率折合 1446 美元），年均增长 15.1%，均比 2000 年翻一番以上；财政收入达到 35.72 亿元，年均增长 17.8%；全社会固定资产投资五年

累计完成 555.9 亿元，比“九五”时期投资总额增长 1.57 倍，年均增长 33.8%；社会消费品零售总额达到 108.12 亿元，年均增长 14.3%；外贸进出口总额达到 16 亿美元，年均增长 14.8%；城镇居民人均可支配收入达到 8228 元，年均增长 12%；农牧民人均纯收入达到 3202 元，年均增长 7.9%；人口自然增长率控制在 5.33‰ 以内，城镇人口登记失业率控制在 4.7% 以内，均低于“十五”计划控制目标。产业结构调整取得新进展，三次产业结构调整为 28: 28.6: 43.4，工业增加值占全市生产总值的比重上升到 21.8%。生态环境治理力度进一步加大，森林覆盖率达到 49%；基础设施显著改善，公路和铁路通车里程分别达到 10451 公里和 2368 公里。各项改革不断深入，对外开放日益扩大，社会事业全面进步，精神文明和民主法制建设进一步加强。我市经济社会发展进入快速增长期，站在了新的历史起点上。

“十五”时期取得的历史成就，为“十一五”时期加快发展奠定了坚实基础。但发展中也存在一些不容忽视的矛盾和问题。一是经济总量和经济能级过低，处于国家宏观经济调控的末梢，经济社会发展滞后于国家的政策推动，自身调控能力弱。二是区域经济布局小而散，缺乏集聚辐射中心，远离国内国际发达地区中心市场，生产、建设、运输包括行政成本都相对较高，突破资金、人才和技术等关键要素严重短缺的瓶颈制约困难重重。三是产业发展层次低，产业链条短，产品整体品牌匮乏，长期以来形成的产业单一、产品单一、所有制单一的结构矛盾对经济社会快速发展制约严重，组合各种要素，发展组

合经济，发挥综合优势仍然任重道远。四是城乡、旗市区发展不平衡，给构建和谐社会带来很大困难。五是科技投入不足，自主创新能力较弱。六是体制改革特别是区域内大国有企业改革尚未完全到位，外向型经济规模小，非公有制经济发展差距大，与此相关联的一些制约因素仍然存在。

第二节 “十一五”时期面临的宏观发展环境

从国际环境看，经济全球化和科技革命加速发展，国际贸易和投资继续扩大，国际大企业将我国视为产业转移和对外投资的优先目标。中俄战略协作关系深入发展，将带动我国与俄罗斯、蒙古国等周边国家的经济技术合作更加密切。我市处于东北亚经济圈中俄蒙交界地区，能源、矿产、水资源丰富，在国家安全和对外开放整体格局中具有极其重要的战略地位。从能源资源开发利用和经济技术合作条件来看，我市有望成为东北亚区域经济合作的重要战略支点和中俄蒙边境上最具吸引力的投资区，为我市经济转型和产业开发提供了广阔的发展空间。

从国内环境看，伴随国家宏观政策的调整和社会经济发展的大好来势，我市面临重大综合机遇期。一是国家继续坚持实施西部大开发、东北等老工业基地振兴战略，更加重视加快少数民族地区特别是人口较少民族发展，制定和完善了一系列政策，为我市加强区域经济合作和加快发展提供了良好政策环境。二是我国已进入工业化和城市化加速发展阶段，产业结构调整 and 消费结构升级进一步加快，经济社会发展对能源、原材料的需求增加，为我市发挥后发优势，承接产业转移，全面提升产

业分工地位，发展壮大产业集群，优化经济结构带来了战略机遇。三是国家加强和改善宏观调控，有利于我市加快能源和原材料等基础产业发展，改善基础设施条件。四是落实科学发展观，构建和谐社会，更加注重经济社会生态协调发展和社会公平，有利于我市生态建设和社会事业的更快发展。

从区内环境看，自治区大力支持东部盟市融入东北经济区加快发展，我市能源重化工业、绿色农畜产品加工业、旅游业是自治区重点鼓励发展的产业，为我市培育壮大支柱产业提供了政策保障。

从我市自身条件看，我市具有的发展优势是综合优势，即能源、矿产、水资源富集区、优势农牧林产品主产区、重点旅游开发区、生态示范区、沿边开放区和多民族聚居区六大优势组合，为我市实现跨越式发展提供了优越条件和可靠环境。

综上所述，“十一五”乃至更长的时期，是我市经济社会发展的重大战略机遇期，我们必须把握来势，趋利避害，乘势而上，实现一个质量好、速度高、持续协调的发展周期。

第二章 总体要求与目标

第一节 指导思想

“十一五”时期我市经济社会发展的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观统揽全局，以富民强市兴边和全面建设小康社会为目标，以改革开放

为动力，抓住综合战略机遇期，强力推进工业化、农牧林产业化、城镇化进程，确立生态立市、工业强市、旅贸活市、科教兴市、文化名市的产业发展模式，加快建设“三大基地”，构筑“七大产业集群”。大力发展节约型经济和循环经济，促进经济增长方式转变。加快发展社会事业，努力构建和谐呼伦贝尔，为推动经济社会全面振兴奠定坚实基础。

“十一五”时期我市经济社会发展要坚持以下原则：

一是快速发展。抓住和用好当前综合战略机遇期，不断深化改革，努力扩大对外开放，利用一切有利因素，做大做强经济总量，落实好项目、企业、旗市区、基地和工业园区四个载体，在注重提高经济增长质量和效益的基础上，保持经济有一个较快的发展速度，实现富民强市和争名进位。

二是理性发展。坚持以科学发展观为指导，按照重点突出、有进有退的原则，加快符合循环经济要求的能源重化工、绿色食品加工、进出口产品加工、旅游等优势特色产业的发展步伐，限制森林采伐业、草原畜牧业、传统种植业及高投入、高污染的企业发展，实现可持续发展。

三是协调发展。按照“五个统筹”的要求和生态市建设标准，切实加强薄弱环节工作。以节约资源为基本出发点，科学统筹规划和合理利用土地、能源、矿产、水等不可再生资源，加快发展循环经济，保护生态环境，努力建设资源节约型、环境友好型社会。切实解决好“三农”问题，努力缩小城乡差距。

四是全面发展。在注重经济发展的基础上，全面推进政治、

文化建设，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。

五是共同发展。有效解决民族和区域发展中的不平衡问题，加快少数民族特别是“三少”民族和人口较少民族的发展步伐。按照统筹规划、分类指导的原则，根据各地区不同的发展状况、特色和优势，在鼓励优势地区率先发展的同时，加大对落后地区、贫困地区和特殊群体的扶持力度，促进各民族、各地区共同发展和不同群体的全面进步。

第二节 发展定位

未来五年至十五年，我市经济社会发展的目标定位是建成东北以至全国的能源战略高地、绿色食品基地、旅游休闲胜地、北疆开放龙头、自然生态屏障、平安和谐家园。

——能源战略高地。充分利用呼伦贝尔的资源、地缘优势，加大市内、境外能源开发力度，打造全国乃至东北亚的能源重化工基地，成为东北乃至全国能源资源的重要支撑点。

——绿色食品基地。围绕乳、肉、粮油、薯（蔬菜）、林、草和特色种养等主导产业，以产业化经营为突破口，加快建设优势农牧林业产业带和生产基地，提高基地的生产能力、产品质量和现代化水平，把我市建设成为全区规模最大、品种最全的绿色食品基地。

——休闲旅游胜地。依托呼伦贝尔草原、森林、湿地、冰雪、民族、民俗文化和异域风情资源，大力开发体验旅游、商贸旅游、度假旅游、休闲旅游、民俗文化旅游、生态观光旅游、

会议旅游和异域风情旅游等多元特色产品，打造出在全国乃至全世界具有一定影响的“中国北方原生态旅游胜地”。

——**北疆开放龙头**。充分发挥好对俄蒙口岸众多、资源富集和少数民族地区政策等综合优势，坚持内引外联，有效开发利用国际国内两个市场、两种资源，促进多元化的国际、国内合作，大力实施“走出去”战略，全面推进对外开放的战略升级，建设全国对俄蒙开放的大门户、联结欧亚的大通道、东北亚产业集聚的大平台。

——**自然生态屏障**。大力实施退耕还林、退牧还草和防沙治沙等重点工程，加强生态建设和环境保护，改善环境质量，建设生态市，形成东北乃至全国的绿色生态屏障。构建循环经济发展模式，建设资源节约型和环境友好型社会，实现生产发展、生活富裕、生态良好的可持续发展。

——**平安和谐家园**。建立完善公共安全体系，巩固社会稳定，确保边疆安宁，打造“平安呼伦贝尔”。促进人与自然的和谐、城市与乡村的和谐、工业化与生态环境的和谐、多民族之间的和谐、多元文化和多元文明的和谐、市内发展和对外开放的和谐，构建北疆民族地区和谐家园。

第三节 奋斗目标

“十一五”时期，在优化结构、提高效益和降低消耗的基础上，实现经济社会持续快速健康发展。经济社会发展的主要奋斗目标是：

1、**经济发展**。全市生产总值年均增长 20%以上；人均地区生

产总值达到 28100 元（按现价汇率折合 3470 美元）；三次产业比重调整为 16.5：46.4：37.1；财政收入年均增长 22.9%，达到 100 亿元；社会消费品零售总额年均增长 18%，达到 247 亿元。

2、改革开放。深化各项改革，建立比较完善的社会主义市场经济体制，基本建立起适应 WTO 规则的开放型经济体系，构筑起全方位、宽领域、纵深化的对外开放新格局。全市进出口总额达到 32 亿美元，年均递增 14.9%；实际利用外资累计达到 1.3 亿美元以上；引进市外（国内）资金年均增长 30%，五年累计达到 1200 亿元以上。

3、社会进步。科技、教育、文化、卫生、体育等社会事业得到较快发展，人口自然增长率控制在 5‰以内，城镇登记失业率控制在 4.5%以内，基本建立覆盖城乡全体居民的就业机制和社会保障体系。

4、资源环境。生态环境自然退化的趋势得到有效遏制，森林覆盖率达到 55%以上，主要城镇空气质量常年达到国家二级标准以上，“三废”处理率达到国家平均水平，环境保护指标基本达到生态市建设标准；资源开发利用水平明显提高，单位生产总值能源消耗比“十五”期末降低 10%左右。

5、人民生活。城镇居民人均可支配收入年均增长 13%以上，农牧民人均纯收入年均增长 10.4%以上，到 2010 年分别达到 15200 元和 5250 元。人民物质文化生活水平得到全面提高。

6、民主法制。政治文明和精神文明建设取得新进展，民主法制进一步加强，社会治安和安全生产状况进一步好转，构建

和谐呼伦贝尔取得新进步。

第三章 构筑工业优势产业集群，推进工业和建筑业发展

以规划科学化、开发规模化、发展产业化、产业集群化为指导原则，通过推动技术进步和体制创新，调整优化产业布局和生产空间布局，延伸产业链条，提升产业层次，形成大中小企业专业化分工、产业化协作、配套化发展的新格局。重点建设能源重化工、绿色农畜产品加工、进出口产品加工三大工业基地，构筑煤炭、电力、化工、冶金、绿色农畜产品加工、进出口产品加工产业集群，积极培育新型建材、生物制药两大特色产业。到 2010 年，实现工业增加值突破 312 亿元，工业增加值在全市生产总值中的比重达到 39% 以上。

第一节 大力培育主导产业集群和特色产业

一、煤炭产业集群

加快建设扎赉诺尔、宝日希勒、大雁、伊敏四个区域大型煤炭产地，为我市发展能源重化工业提供充足的原料保障。到 2010 年，全市煤炭开采能力达到 1 亿吨。重点实施好宝日希勒露天矿扩建、大雁三矿大井、扎尼河露天矿、五牧场长焰煤开发、伊敏河东河西区煤矿等改扩建项目及扎煤公司岭东矿、东旗阿尔公煤矿开发等新建项目。

二、电力产业集群

依托煤炭资源优势，积极促成市域内煤炭大企业与外埠能源电力知名企业形成组合，合力推进煤电联营坑口电源建设。到 2010 年，全市电力形成及在建装机达到 1400 万千瓦，其中：外送电力装机达到 1200 万千瓦，市域内用电装机达到 200 万千瓦。重点建设伊敏河东河西区、宝日希勒、扎赉诺尔、大雁等电源点。外送电力项目配套建设伊敏至鞍山 50 万伏直流、呼伦贝尔至华北 80 万伏直流送电工程；根据发展能源重化工业的需要，合理布局建设若干个 2×30 万千瓦或 2×20 万千瓦自备电厂。形成以 220KV 为主骨架的呼伦贝尔电网，配套完善各地区 110KV 区域局部电网及 35KV 以下配网，努力形成全市用电同网同价。依托水、风能资源优势，大力发展清洁能源，加快水电、风电的发展步伐。重点建设岭西地区风力发电项目及毕拉河、红花尔基、扎罗木得等水电站项目。“十一五”期间，水电、风电装机容量分别达到 50 万千瓦和 30 万千瓦以上。

三、化工产业集群

加快发展以甲醇、合成氨、尿素、烯烃、油等产品为主的煤化工产业，以 PVC 产品为主的盐碱化工产业，以地产原油、进口原油为依托的石油化工产业。到 2010 年，甲醇、化肥、煤制油等煤化工产品生产能力达到 1000 万吨化学量。全力支持大庆石油公司扩大境内外开采能力和进口境外原油，地产原油生产能力达到 150 万吨。

四、冶金产业集群

大力发展不锈钢、有色金属冶炼和工业硅。依托自有铁矿

和进口俄罗斯别列佐夫铁精矿石，建设不锈钢冶炼项目，加快铜、铅锌等有色金属采选冶炼项目和硅矿采选冶炼项目建设。到 2010 年，不锈钢冶炼能力达到 100 万吨，粗铜冶炼规模达到 10 万吨，铅锌达到 15 万吨以上，工业硅生产能力达到 100 万吨。

五、绿色食品产业集群

深度开发以呼伦贝尔牛羊肉、奶制品、大豆、小麦、玉米、油菜、马铃薯、大鹅、白鱼、木耳等为主的农畜产品，形成相当规模并具有地方特色的优势产业和名牌产品。突出发展乳制品、肉制品和大豆、油菜籽、玉米加工业。到 2010 年，乳业加工能力达到日处理鲜奶 5000 吨，其中农区达到 3000 吨，重点龙头企业日处理能力雀巢达到 700 吨、三元达到 700 吨、光明达到 500 吨、伊利达到 800 吨、洛娃达到 1300 吨；肉业年屠宰加工能力达到 500 万头只以上；新增大豆和油菜籽加工能力各 30 万吨以上；玉米制品产量达到 100 万吨。

六、进出口产品加工产业集群

做大做强进口木材落地加工业，到 2010 年，进口木材达到 500 万立方米，加工量达到 300 万立方米，加上自产木材 200 万立方米的加工量，全市木材总加工量达到 500 万立方米，使我市成为全国最大的木材加工基地之一。积极开发利用俄蒙铁矿、石油、铅锌矿等资源，做大做强我市采选冶炼及石化工业。出口加工重点建设瑞姿小轿车组装等项目，积极发展机电、电子、电器、纺织、服装加工等轻工产品出口。以扩大农产品出口为目标，加快蔬菜、豆制品、马铃薯、肉类等绿色农畜产品

加工基地建设，不断扩大出口规模。

七、特色产业

1、新型建材

以粉煤灰建材、煤矸石建材和水泥产业为核心，发展粉煤灰、煤矸石综合利用新材料和节能保温新型墙体材料，按集约化生产方式发展水泥产业，鼓励发展符合环保要求的“大水泥”，淘汰工艺落后的“小水泥”。形成海拉尔、牙克石、阿荣旗三大水泥生产基地。到 2010 年，水泥及熟料生产规模达到 300 万吨。

2、生物制药

发挥我市中草药和牲畜脏器等医药资源优势，依托哈慈集团、东北虎药业、康益药业等骨干企业加大新产品研发投入，重点发展拥有一定知识产权的中蒙药。积极引进生物制药高新技术成果，加快医药企业嫁接改造步伐。以发酵工程、保健品等为重点，发展生物制药。

第二节 优化产业布局和促进企业技术进步与创新

一、推动产业空间合理布局

坚持实施产业集聚战略，发挥产业集聚效应，在地域上合理配置要素资源，基本实现企业“退城进郊”的目标，形成工业园区和新型工业发展基地为中心、市区和旗市区为补充的相互促进、全面发展的合理布局。大力发展块状经济和特色经济，引导企业向工业园区转移。重点在岭西地区建设形成伊敏电力输出基地、大雁能源重化工基地、宝日希勒煤化工基地、海拉

尔高载能基地、扎赉诺尔能源重化工基地和石油、有色金属开发基地，加快构筑煤电联营、有色金属采选冶炼、煤化工、石油化工等相关产业及高耗能产业集群，成为全市能源重化工业发展的龙头板块。带动岭东地区加快发展盐碱化工、农畜产品加工产业集群，成为全市经济发展的上升板块。通过资源优势地区的发展，带动周边地区和相关产业共同发展。

二、促进企业技术进步与创新

努力提高工业整体素质和支柱产业的工艺技术装备水平，带动产业、产品结构的优化升级，进一步增强企业核心竞争力。引进国内外先进技术，努力缩小与先进水平差距。建立管理、技术、市场开发为一体的企业自主创新机制，使企业成为技术创新的主体。发挥市场配置资源的基础性作用，创造有利于企业技术创新的体制和机制环境，引导科技资源与支柱产业和重点企业合作，扩大产学研合作领域，加强企业之间的技术创新合作，完善技术创新的产业组织结构，鼓励扶持科技型中小企业发展。加大企业技术创新的资金投入，加强技术创新科技人才队伍建设，形成扶持创新、鼓励竞争和促进人才合理流动的良好技术创新环境。

第三节 加快发展建筑业

以市场为导向，以科技为先导，推进建筑业结构调整，转变建筑业增长方式；以产权制度改革为突破口，加快建筑企业体制机制创新；以政府投资工程为重点，完善工程建设管理体制，全面提高建筑业的整体素质和竞争力。

一、建筑业结构调整

以资本和专业协作为纽带，加快国有建筑企业产权制度改革，提高专业化服务水平，逐步形成大中小企业、综合型和专业型企业协调发展的企业组织结构。培育建筑业龙头企业。鼓励和引导优势企业开拓国内外基础设施、大型公共建筑等市场；引导中小型建筑企业向专、新、精的方向发展，拓展专业市场，发展劳务输出。推行工程总承包建设方式，逐步形成由总承包、专业承包和劳务分包等企业组成的承包商体系。

二、建筑业市场环境

加强建筑业法规和制度建设，完善工程建设监管体系和建筑市场运行机制。改革建设项目组织实施方式，提高工程建设市场化程度，全面推行勘察、设计、施工、监理和材料设备等工程和服务采购招标制度，实现程序公开透明。建立和完善工程风险管理制度，推行工程设计、监理和其他工程咨询机构职业责任保险制度，规范市场主体行为。

三、建筑业技术进步

以标准化、工业化和信息化为基础，以科学组织管理为手段，以建设项目为载体，不断提高建筑业技术水平、管理水平和生产能力。在大型建筑企业建立企业技术中心，加大科技投入，加强企业标准建设和工艺、工程技术研发。大力推行节能建筑，积极采用新技术、新工艺、新设备和新材料，建设一批优质、节约、适用的精品示范工程。

第四章 抓好“三农三牧三林”工作， 推进社会主义新农村林区建设

按照“生产发展，生活宽裕，乡风文明，村容整洁，管理民主”的总体要求，从我市实际出发，编制推进社会主义新农村林区建设的整体规划和实施方案；巩固和加强农牧林业的基础地位，着力调整结构，发展高产、优质、高效、生态、安全农牧林业；依靠科技进步，加快推进农牧林业产业化进程；强化农牧林业和农牧林区基础设施建设，改善公共服务，建立保护体系，积极努力推进新农村林区建设。第一产业增加值年均增长 8%，达到 132 亿元。

第一节 加快农牧林业结构调整

继续调整优化农牧林业产业结构，推进乳、肉、粮油、薯（蔬菜）、饲草饲料、森林抚育和管护等重点产业发展。种植业要保持稳定的粮食综合生产能力，突出发展高效经济作物，形成比例协调、生态平衡、效益突出的粮经饲三元结构。大力发展农区畜牧业，稳步发展牧区畜牧业，推动农牧业由种植业主导型向养殖业主导型转变。林业要在加强森林抚育和管护、巩固提高林产工业的基础上，大力发展非林产业和多种经营。

“十一五”期末，粮食年生产能力稳定在 55 亿斤以上；牧业年度牲畜总头数达到 2000 万头只，其中农区占 80%以上；畜牧业增加值占第一产业比重提高到 60%；林业非林产业产值比重达到 70%。

第二节 大力推进农牧林业产业化经营

通过内引外联、加快发展乳、肉、粮油、薯（蔬菜）、饲草饲料、木材、特色种养殖七大重点产业，做大做强雀巢、洛娃、光明、三元、伊利、长春皓月、天津中敖、元盛、奈伦、淳江、玖珑兴安纸业、根河板业集团等产业化龙头企业，构筑特色农畜产品加工企业集群。支持龙头企业发展订单农牧林业，切实提高农牧林产品的精深加工和转化增值能力，实现品牌化、规模化经营。打造呼伦贝尔牛肉、羊肉、大鹅、大豆、小麦、马铃薯、油菜籽、白鱼、鲤鱼、黑木耳等十大绿色品牌和名牌商标，培育一批产值超亿元以上的龙头企业。努力提升农牧林产品加工转化率和综合竞争力，带动农牧林区经济发展。

龙头企业要围绕主导产业的发展，加快建设具有我市比较优势和特色的农牧林产品生产基地，促进特色优势农牧林产品生产向优势区域集中，实现区域化布局。七大主导产业原料基地农畜产品加工转化率力争达到80%。重点建设海拉尔、满洲里、牙克石、扎兰屯、阿荣旗等八个旗市区无公害农产品生产基地，建成具有相当规模和地方特色并与七大主导产业相适应的原料基地。

——**奶源基地**。建设农牧林三区乳业基地集中带，全市形成十二个奶源基地。到2010年全市奶牛头数达到百万头、牛奶产量达到200万吨，将我市建成中国北方最大的绿色奶源优势主产区。

——**肉业基地**。牧区重点发展呼伦贝尔羊、三河牛生产基地，农区重点发展育肥牛、育肥羊和猪禽生产基地。城郊和林区重点开发利用林间草场，引导城镇居民和林业职工养牛、养羊、养大鹅。以强度育肥为主，加快发展养殖小区和棚圈建设，形成稳定的肉类供应基地。到 2010 年，肉类总产量提高到 50 万吨，大鹅养殖发展到 1500 万只。

——**商品粮油基地**。以扎兰屯市、阿荣旗、莫旗、鄂伦春旗以及大兴安岭农垦集团为主，建设高油、高蛋白、绿色食品、专用大豆生产基地。以海拉尔农垦集团、额尔古纳市、牙克石市为主，建设双低油菜生产基地；以海拉尔农垦集团、牙克石市、额尔古纳市、陈旗为主，建设优质专用小麦生产基地；以阿荣旗、扎兰屯市、莫旗、鄂伦春旗为主，建设玉米生产基地。

——**马铃薯（蔬菜）基地**。以阿荣旗、扎兰屯、鄂伦春旗为重点建设岭东马铃薯原料基地；以海拉尔、牙克石、大雁为重点建设岭西马铃薯原料和种薯生产基地。以海拉尔、满洲里、牙克石、扎兰屯、阿荣旗等 8 个旗市区为重点，建设无公害绿色蔬菜种植基地。围绕俄罗斯、蒙古国的需求，重点发展元葱、胡萝卜、西红柿等适销品种，建立出口创汇蔬菜生产基地。

——**饲草饲料基地**。奶业区建设青贮玉米、多汁饲料、高蛋白饲草料种植和秸秆加工基地；肉业区建设羊草、披碱草等多年生牧草和燕麦、谷草等一年生饲料种植基地。

——**木材基地**。在实施好“天保工程”的基础上，稳定大兴安岭森工集团 200 多万立方米、市属六个林业局 11 万立方米生

产能力，加大进口俄罗斯木材力度，形成稳定的木材原料供应基地。

——**特色种养殖基地。**利用丰富的中草药和食用菌资源开发系列高新技术产品。发展有特色和地域优势的桔梗、赤芍等中草药种植加工，建成东北地区重要的中药材生产加工基地。进一步扩大黑木耳生产规模，建成自治区最大的黑木耳种植加工基地。建设根河、额尔古纳、满洲里鹿、狐、貂、獭兔等特种养殖基地。

按照民办、民营、民受益的原则，发展行业协会、专业经合组织等中介组织，培育经纪人队伍，提高农牧林产品进入市场的组织化程度，力争全市60%的农牧户和大部分林业职工进入农牧林产业化经营领域。规范龙头企业、生产基地与农牧户和林区群众之间的利益分配机制，实现利益共享、风险共担，促进农牧林区经济发展，农牧民和林区群众增收。

第三节 强化农牧林业基础设施建设

加大对农牧林业的支持力度，进一步加强农牧林业和农牧林区基础设施建设。抓好以抗旱水源工程和水土保持生态治理工程为重点的农田草牧场水利基本建设，提高农牧林业抗旱减灾能力和综合生产能力。继续落实严格保护耕地的各项制度，建设高标准基本农田。按照以城带乡、同步规划的原则，促进供水、供电、交通、通讯等基础设施由城市向农牧林区延伸，实现行政村（嘎查）全部通路、通电、通电话。做好乡村（嘎查）建设规划，推广使用以小型风电、太阳能为重点的洁净能源，在林区推行“以煤代木”工程。按照节约土地、设施配套、

节能环保的原则，合理引导农牧林区居民点布局。继续实施农村牧区饮水安全工程，改善人畜饮水条件。

第四节 完善农牧林区公共服务和保护支持体系

按照“多予少取放活”的方针，建立以工补农、以城带乡长效机制。各级政府要加大投入力度，确保公共财政全面覆盖农牧林区，新增教育、卫生、文化方面的财政支出，主要用于农牧林区，进一步完善对农牧林业及农牧户的各项资金补贴政策。

健全农牧林区科技服务体系，提高农牧林业科技综合创新能力。加强提质增效综合配套技术和保护性耕作技术的推广应用，加快农牧林业新品种、新技术、新装备的开发、引进与推广，加大农牧林渔业种子工程实施力度，提高农牧林业机械化水平和综合效益。深入实施农牧林业科技入户工程，做好农牧民和林区群众的职业技能培训和就业指导工作，提高科学文化素质和就业能力。

全面普及农牧林区九年义务教育，完成“两基”攻坚计划。落实“两免一补”政策，加大资助力度，扩大资助范围。大力改善贫困落后地区的办学条件，实施好农牧林区寄宿制建设工程和中小学现代远程教育网络工程。加大全市中小学布局结构调整力度，建立完善的义务教育体系。力争实现普通高中生全部集中到旗市区所在地就读。

加强农牧林区卫生服务体系建设，改善农牧民和林区群众医疗卫生条件。巩固和完善旗市区、乡镇（苏木）、村（嘎查）

三级卫生服务网络，改造完善各类医院和妇幼保健所的基础设施和基本设备配置，形成以旗市区医院为骨干、乡镇（苏木）卫生院为基础、覆盖农牧林区的医疗卫生服务网络。搞好农牧林区新型合作医疗制度试点，对因病致贫的农牧民和林区群众实行医疗救助，建立与农牧民和林区群众收入水平相适应的农牧林区医药管理体系和医疗服务规范。加强农牧林区卫生队伍建设，制定优惠政策，鼓励医学院校毕业生到农牧林区工作，组织城镇医疗机构和医务人员对口支持农牧林区。

编制全市乡镇（苏木）文化站建设规划，推进农牧林区基层文化站建设。继续实施农村牧区电影放映“2131”工程、广播电视“村村通”工程和农牧林区信息化工程，完成20户以上已通电自然村（嘎查）通广播电视的建设任务。加强村镇（苏木）体育基础设施建设，为农牧林区开展全民健身活动创造条件。

建立农牧林业风险保障服务体系，加快发展农牧林业保险事业。完善农牧林产品市场体系和设施，加强农牧林业信息网络系统建设，提高综合服务能力。建立农牧林业灾情预警机制，加强气象预报和监测网络及人工影响天气网络建设，提高预防自然灾害能力。加快动植物防疫体系和农牧林产品质量安全体系建设，全面推广无公害农畜产品、绿色食品生产标准和认证制度，实行农牧林产品市场准入制度，搞好动植物疫病防治，不断提高农牧林产品质量安全水平。

第五章 加快发展服务业，推进第三产业快速发展

坚持以市场化、社会化、产业化为方向，深化改革，打破垄断，放开市场，优化结构，创新机制，提升素质，形成第三产业与推进工业化、城镇化和农牧业产业化互相促进、协调发展的全新格局。到 2010 年，全市第三产业增加值达到 297 亿元，占地区生产总值的比重调整到 37.1%左右，从业人员占全社会从业人员的比重达到 48%以上。

第一节 加快旅游业发展

依托呼伦贝尔草原、森林、湿地、冰雪、民族文化、历史文化、民族风情和异国风情等旅游资源，坚持区域联动和产业联动的原则，加快发展旅游业，构建旅游产业集群，全面提升旅游业的产业素质和竞争力。在“十五”时期初步形成的“1525”格局基础上，重点构建阿尔山——柴河——绰源特色旅游带和阿尔山——柴河——牙克石——海拉尔——满洲里——新右旗——新左旗、牙克石——根河——额尔古纳——满洲里——海拉尔两个黄金旅游圈。重点建设 26 个重点旅游开发区，三个层级的旅游城镇，即海拉尔（包括巴彦托海镇）、满洲里两个主旅游中心城市；扎兰屯、牙克石、根河、额尔古纳四个二级旅游中心城市；拉布大林、莫尔道嘎、满归、阿里河、尼尔基、阿拉坦额莫勒、阿木古郎、柴河、室韦等九个特色旅游镇。

加强区域旅游通道、重点旅游景区公路连线和水、电、通

讯等基础设施和星级宾馆、旅游饭店建设。大力开发手工艺品和农牧林特色产品为主题的旅游产品。加强与俄蒙、东北三省、兴安盟的协作，建立旅游联盟，联合开发一批跨国界、跨行政区划的精品线路。加快引进和推进市内旅行社的重组改造，组建跨地区、跨行业的旅游公司，实现旅游业集团化、规模化、网络化和品牌化经营。到 2010 年，旅游总收入达到 133 亿元，创汇达到 4.11 亿美元，旅游总人数达到 700 万人次。

第二节 巩固提高传统服务业

商贸流通业。加快现有市场的升级改造，抓好农畜产品、能源重化工产品市场建设，培育和发展各具特色的专业、批发市场，引进国内、国际知名流通企业，发展壮大海拉尔友谊公司、步森集团百货公司、龙凤集团等商贸集团，提升集聚辐射能力。建立和发展具有综合服务功能的社区、居民区便利店和专业店、专卖店。

运输邮政服务业。重点建设和完善满洲里市、海拉尔区、牙克石市、扎兰屯市四个自治区二类公路枢纽，加强快速货运、集装箱、厢式运输等项目建设，培育 2-3 个功能完善、在全市有一定规模的龙头运输企业。铁路运输和航空运输要适应旅游、商贸发展的需要，提高运输质量与服务水平，共同打造海拉尔——满洲里立体化的区域交通物流中心。按照商业化、市场化经营方式，逐步实现邮政服务的专业化、标准化，逐步形成以实物传递类、电子信息类、商品营销类、金融服务类为主体，其它多种服务方式为补充的邮政综合服务体系。

餐饮业。积极培育餐饮业龙头企业，开发民族特色餐饮产品，促进餐饮业的规模化、品牌化、产业化。加强餐饮业与国内外餐饮企业的交流与合作，吸引国内外著名餐饮企业落户我市，支持我市餐饮企业到市外大中城市经营创业。

第三节 加快发展现代服务业

金融保险业。银行业要积极引进市外金融机构，完善地方金融体系。积极争取在海拉尔建立城市商业银行，推动农村牧区信用社向农村牧区合作银行过渡。鼓励各类商业银行增加业务品种，创新服务方式，积极扩大消费信贷、项目融资规模和融资租赁等业务。证券业要建立上市后备企业资源库，加快拟上市企业的重组改制步伐，依托效益、信誉较好的大中型企业和收益比较稳定的重点建设项目发行企业债券。保险业要加大市场开放力度，大力培育保险业市场主体，发展保险中介机构，全面提高保险业的保障、融资和社会管理功能。

信息服务业。重点促进电信、电视、计算机“三网”在应用层面上的融合。大力发展宽带接入，支持和鼓励开展网上业务，扩大网络资源的共享范围。积极发展远程教育、远程医疗、网络银行、网络广告、网上查询、网上预订等信息服务，推进中介、咨询和信息技术服务业发展。抓好呼伦贝尔市现代教育网络，推进“村村通”电话工程，建立和完善数字（CA）安全认证体系和物流配送信息系统。积极推进电子政务和门户网站建设，提高政府效能，推进政务公开。

现代物流业。在滨洲沿线的中心城市及口岸较集中地区，

建立现代物流基地，设立物流配送中心。加快发展连锁经营、物流配送、电子商务等现代流通方式，加快建设第三方物流项目建设，推进现代物流业上规模、上档次。

房地产和社区服务业。房地产要抓好一级市场的调控，规范搞活住房二级市场和租赁市场，健全咨询、评估、经纪等交易中介服务体系，进一步扩大住房公积金贷款与商业性贷款规模。社区服务业要鼓励各类投资主体兴办便民商业、物业管理、社会化养老、医疗卫生、家政服务、餐饮娱乐等社区服务产业。

中介会展业。积极推进各类中介机构和中介组织发展。依托我市的区位、资源优势，加快建设呼伦贝尔市国际会议中心、满洲里市国际会展中心等项目，积极培育会展业的市场主体，引进先进的管理模式和经营理念，创建具有我市特色的名牌展（博）览会。

第六章 优化城镇空间布局，推进区域经济发展

第一节 大力发展区域经济

按照“适当收缩、相对集中”的原则，鼓励生产要素向优势地区和优势产业集中，优化区域经济发展布局。依托大中城市、大型产业基地和城镇经济带，形成“极点开发、以点带面”的空间开发格局。实施中俄蒙边境地区“大金三角”地缘经济战略、海满额“小金三角”区域聚焦战略、“大海拉尔”、“新满洲里”龙头城市战略、“新岭东”经济起飞战略、林区经济

重新振兴战略。旗市经济要优化资源配置，调整产业结构，大力发展优势特色产业，做大做强旗市经济。

一、构筑中俄蒙“大金三角”

以全国最大的陆路口岸满洲里为核心，联动沿边黑山头、室韦、额布都格、阿日哈沙特等口岸，北开南联，深化与俄蒙的贸易与经济技术合作，建设进出口产品加工基地，形成口岸经济带。有效整合两种资源、两个市场，向内延伸联结东北经济区、环渤海经济区和自治区东部盟市，向外延伸拓展俄蒙及东欧等国际市场，融入东北亚经济圈，带动全市经济快速发展，把口岸经济带打造成重要的转口贸易商埠，自治区乃至全国重要的向北开放桥头堡。

二、打造海满额“小金三角”

充分发挥海拉尔、满洲里、额尔古纳资源、地缘、口岸和经济基础较好的优势，带动牧业四旗及扎赉诺尔、宝日希勒、大雁、伊敏等重要工矿区镇，形成海拉尔经济圈，在实现区域创新发展和构建和谐社会方面率先突破。

积极培育海拉尔——满洲里——额尔古纳城镇群。海拉尔建成呼伦贝尔市具有较强辐射和集聚功能的区域性核心区。高起点规划和高品位建设呼伦贝尔新城区，加快发展海东工业园区，将大雁、宝日希勒、伊敏作为三大工业卫星城，呼和诺尔、白音胡硕、金帐汗、凤凰山等作为周边辐射旅游风景区，成为呼伦贝尔市最大的能源重化工基地、现代服务业中心、农牧业产业化基地和旅游中心，经济总量达到全市三分之一以上。满

洲里建成沿边开放的国际贸易城，成为沿边开放的龙头、海拉尔——满洲里物流带的重要节点、商贸服务和旅游会展业的中心。额尔古纳建成沿边开放城市，成为沿边开放经济带的重要一翼、农牧林产品加工基地和旅游基地。牧业四旗要优化经济结构，打造能源、重化工、绿色农畜产品加工、进出口产品加工、旅游等产业集群，转变增长方式，实现经济快速增长。

三、推动岭东经济起飞

岭东扎兰屯市、阿荣旗、莫旗和鄂伦春旗东南部地区要抓住国家振兴东北老工业基地的发展机遇，进一步解放思想，转变观念，创新体制，扩大开放，营造环境，引进大企业，实施大项目，加快推进工业化步伐。重点建设以扎兰屯为核心，联动那吉屯、尼尔基、大杨树、阿里河的经济发展带。扎兰屯建成滨洲线上辐射岭东三旗和黑龙江相邻地区的生产生活物资交易中心、连接“小金三角”的物资转换枢纽、绿色农畜产品加工基地和旅游中心。带动阿荣旗、莫旗、鄂伦春旗整合新的产业资源，加速工业化、城镇化进程，加快公路、铁路、电力网络建设，联接东北经济区“哈大齐”经济带，强化区域内的合作，吸引东三省资源加工型产业转移，实现岭西煤炭、矿产等资源的远程配置，抓好煤电化工、碱化工产业、农牧林产品加工、旅游产业发展和基地建设。通过建立政府间沟通协调机构，制定共同发展政策，形成市场驱动、政府推动的区域合作机制。

四、推进林区经济重新振兴

牙克石市、根河市、鄂伦春旗林区旗市要与森工集团联手，

以牙克石为核心，沿铁路线各镇、森工集团各公司为依托，实施对外开放，推进区域经济协作，西接海拉尔经济圈，东联岭东经济区，共同建设沿滨洲线城镇经济走廊，把牙克石市建成滨洲线上的重要节点城市，成为农牧林产品加工和生态旅游基地，辐射林区的商贸物流和生产生活物资供应中心。以大兴安岭森工集团为龙头，带动地方企业发展。在实施好“天保工程”，保护生态的基础上，建立良好的企地和区域沟通协调制度，创造良好的区域发展环境，共同构建林产品产业集群及绿色食品加工、生态旅游、矿产资源开发和精深加工、特色种养殖产品加工等非林产业集群，打造产业基地，实现林区经济的快速发展和全面振兴。

五、加快发展县域经济

坚持因地制宜、分类指导、民营主体、突出特色的原则，做大旗市所在地城镇，做强主导产业。通过政策促动、开放带动、项目拉动、产业联动，培育县域经济自主增长能力。海、满、牙、扎等滨洲铁路沿线的城区要大力构筑城市综合工业体系，农牧业县域内的旗市要大力推动农牧业产业化，充分利用农牧业资源，培育绿色农畜产品加工特色支柱产业，不断提高工业经济比重。林业县域内的旗市要积极推动产业转型，发展替代产业，实施生态移民，加大财政转移支付力度，培育新的经济增长点。边境县域内的旗市要发挥口岸优势，充分利用俄、蒙资源，做大做强边境贸易和进出口产品加工业。全市工业经济主导型的旗市区达到 8 个，财政收入超 10 亿元的旗市达到 3

个，5 亿元以上的旗市达到 5 个。

第二节 加快城镇化进程

一、搞好城镇发展规划和城镇体系建设

高起点、高标准、高水平做好城市总体发展规划和城镇体系建设规划，提升市政建设、交通及运政管理、城市综合整治管理水平。将经济技术开发区和工业园区建设纳入城镇总体规划，统筹安排城市各项建设用地，合理配置能源、交通、供水等各项基础设施。以扩大规模、完善功能、增强辐射带动能力为重点，将呼伦贝尔市中心城区发展成为 50 万人口以上的中心城市，将满洲里发展成为 30 万人口左右的口岸城市，将牙克石、扎兰屯城区发展成为 20 万人左右的区域中心城市，将那吉镇、尼尔基镇、大杨树镇等发展成为 10 万人以上的中心镇。加快其它小城镇建设，促进城关镇、口岸镇、旅游镇和城郊镇的扩容提质，形成层次分明、功能明确、结构合理、优势互补的小城镇体系。大力发展城镇经济，促进产业集群和生产要素向城镇集中，做大做强第二产业，加快发展第三产业，增加就业岗位，促进经济发展。到 2010 年，城镇生产总值占全市生产总值的比重达到 80%以上。

二、提高城镇管理水平

坚持建管并重，强化城市管理和维护。创新城市管理和发展理念，实现“建管分开、统一调度、集中整治、联合执法”，按照“管养分离、管干分离、作业放开”的要求，引导不同所有制企业和各类社会资金进入市政基础设施建设领域，实现投

资多元化、经营产业化、管理一体化、服务社会化。强化城镇交通和运政管理，加强城市综合整治管理，营造整洁、有序、舒适、优美的城镇环境。

三、推动农村牧区人口向城镇转移

改革城乡二元体制。加快城乡户籍管理、土地管理、劳动就业和社会保障制度等各项改革，取消对农村牧区劳动力进城就业的不合理限制，形成城乡劳动者自主择业、平等就业的机制和环境。把进城农牧民和外来务工经商人员子女上学入托纳入城镇教育规划，保证平等接受教育机会。实施生态移民和异地扶贫搬迁移民，使草原和森林中过度分散、生态环境压力大、生产生活环境恶劣地区人口向城镇集中。“十一五”时期，逐步转移农村牧区人口 18 万人左右，进入城镇就业占全市城镇人口就业的比重力争突破 45%左右。

第三节 推进边境和民族聚居地区发展

认真落实国家支持少数民族地区发展的各项政策，加大政策扶持和资金投入力度，实施一批公益性项目，加强基础设施建设，加快优势资源开发和特色经济发展，促进边境、少数民族聚居地区经济社会发展迈上新台阶。

一、少数民族聚居地区发展

切实改善少数民族地区发展条件，加强能源、交通、通信等基础设施建设。加快结构调整和产业化步伐，加大扶贫开发力度，发展特色经济，壮大优势产业，增强少数民族聚居地区自我发展和可持续发展能力。实施好《扶持少数民族文化教育

发展规划》，优先安排与群众生产生活密切相关的教育、文化、卫生等领域的公益性项目，特别要支持少数民族聚居地区优先发展教育，实施“两基”攻坚计划，落实“两免一补”政策。加强少数民族人才资源开发，大力培养经济社会发展急需的少数民族党政干部人才、企业经营管理人才和专业技术人才。

二、边境地区发展

按照“重点突破，逐步推进”的原则，做好《兴边富民行动规划》，实施兴边富民行动。完善边民互市贸易政策，积极开展边境贸易和对外经贸合作，充分利用俄蒙资源，发展口岸经济。加快边境地区基础设施和教育、文化、卫生、广播电视等社会事业发展，提高经济社会发展水平和生活质量。

三、人口较少民族发展

积极支持鄂伦春、鄂温克、俄罗斯和达斡尔等人口较少民族改变传统的生产经营方式，培育新的经济增长点。加大对人口较少民族地区财政转移支付力度，组织和支持优势地区对人口较少民族地区的对口支援和联系帮扶。实施好《扶持人口较少民族发展规划》和岭东旗市少数民族农牧民危旧茅草房改造工程。加强基础设施建设，促进人口较少民族聚居的行政村基础设施得到明显改善，经济社会得到全面发展。人口较少民族农牧民人均纯收入达到全市平均水平。

第四节 加强基础设施建设

一、交通基础设施

公路要重点围绕“四横、四纵、十二出口”的总体布局，

加快路网建设，全面提高路网密度和等级。到 2010 年，公路总里程达到 12000 公里，二级以上公路 2509 公里，其中，高速公路 314 公里。301 国道主干线及省际公路通道全部建成高速和一级公路，G111 线及省道全部建成二级以上公路；旗县所在地至乡镇（苏木）公路建成等级公路，路面黑色化达到 80%以上；村（嘎查）通等级公路达到 90%，通车率达到 100%。国道要重点实施好 G301 甘南界——牙克石高速公路及 G111 那吉屯——尼尔基二级公路项目。省道要重点将 S203 线满洲里——阿拉坦额莫勒、S301 根河——拉布大林、S201 线海拉尔——阿木古郎、S203 线阿木古郎——杜拉尔、S301 加格达奇——阿里河——根河 5 条路段全部改建成二级公路。县际和通乡公路要重点实施新左旗湖北——甘珠尔、大杨树——嫩江二级公路项目及根河——白鹿岛、根河——满归、乌尔其汗——大杨树——毕拉河等总长 1525 公里的三级公路项目。边防口岸公路要重点实施满洲里——阿日哈沙特、阿日哈沙特——额布都格、黑山头——室韦等 7 个项目。农村通乡（农牧林场）公路规划建设 2000 公里，保证每个乡镇（苏木）有一条与国省干道相连接的油路，形成乡镇苏木至行政村部分通油路，行政村之间通公路的路网结构。

铁路要继续加快完善路网结构，根据资源开发和边贸发展需要，加快主要干线的后方通道及延伸建设，形成以滨洲线、两伊线为主的出市通道和以滨洲线为主的通往俄罗斯以及东欧的国际运输通道。进一步加快合资、地方铁路建设，对满洲里、

海拉尔等主要枢纽、发运站、换装站及限制口进行扩能改造。大力提高主要干线的通过能力，提高铁路运输的内燃化、电气化水平。调整运输车型结构，提高服务水平和市场开拓能力，满足用户需求。到 2010 年，铁路总里程达到 2979 公里，新增 611 公里，新增铁路运输能力 2500 万吨。重点抓好滨洲铁路复线海满段改造、“两伊”铁路两个续建项目，推进扎兰屯——阿荣旗——莫旗——讷河、莫尔道嘎——室韦、海拉尔——额尔古纳——黑山头、满洲里——新右旗——新左旗——阿尔山、新右旗——阿日哈沙特——蒙古东方省哈比日嘎、新左旗——额布都格——蒙古塔木察格拉布、扎兰屯——柴河——阿尔山等地方及跨境铁路前期工作进度，适时开工建设。

民航重点抓好海拉尔、满洲里机场改（扩）建项目建设，积极开辟国内新航线和国际航线。同时，积极推动根河、扎兰屯、阿里河等支线旅游机场或直升机场的前期工作，力争在“十一五”期间开工建设。

二、水利基础设施建设

以提高水资源利用率和抗旱防洪为重点，加大水利工程建设力度。“十一五”时期，重点建设红花尔基水库、扬旗山水库、毕拉河水利枢纽、扎罗木得水库、扎敦河水库、晓奇子水利枢纽、呼伦湖水资源配置及水环境治理、尼尔基水库下游灌区等工程。提高农田和饲草料灌溉面积，加强人工增雨网络建设，发展节水农牧业，缓解水资源供需矛盾。

三、城镇基础设施建设

准确定位城镇风格，突出生态、口岸、民族文化特色，重点规划建设好工矿区（基地）、旅游城（镇）和口岸城（镇），进一步提高现有广场、公园、街头景点、景观路和公共绿地的品位。加强交通、供水、排水、垃圾处理、供热、电力、通讯、文化体育和住宅等城镇基础设施硬件建设，不断完善和提升城市功能，改善软环境建设，增强要素集聚和扩散能力。到2010年，城市人均铺装道路面积达到11平方米，液化气使用率达到90%，供水普及率达到90%以上，污水处理率达到70%，生活垃圾无害化处理率达到60%，供热普及率达到60%左右，建成区绿化覆盖率达到36%左右。

第七章 加强生态建设与环境保护，推进循环经济进程

第一节 建设生态市

守护好“绿色净土”，把呼伦贝尔打造成践行科学发展观的生态市，构筑绿色生态屏障，实现生产发展、生活富裕、生态良好的可持续发展。坚持“大进促大退”的指导方针，在大力促进能源重化工、矿产资源开发等产业发展的同时，大力保护生态敏感地区的环境，主动退出不符合环保要求的产业。全面开展创建生态市活动，实施好天保工程和退耕还林还草、沙地综合治理、水土保持治理等工程，转移闲置人口，通过5-10年的努力，形成经济结构优化、布局合理的生态经济体系，进一步提高生态环境质量，遏制草原退化、沙化趋势，初步建立

政府生态决策机制和生态环境安全保障体系，形成良好的生态文化氛围。到“十一五”期末，50%以上的旗市区达到全国生态县创建指标，力争海拉尔获得“国家环保模范城市”称号。

加强生态功能区和自然保护区建设，重点建立1个国家级、4个自治区级生态保护区，新建自然保护区10个，使全市自然保护区达到40个。提高自然保护区的建设和管理水平，对4个国家级自然保护区的管护设施进行规范化建设。加大生态环境恢复治理力度，实施退耕还林260万亩、退牧还草2650万亩、沙地综合治理1325万亩、水土保持治理7833平方公里、次生林封育110万亩，同时实施生态气候适应性监测工程。加大生态良好区的环境保护力度，开展生态示范旗市区建设。加强农村牧区生态环境保护建设，改善农村牧区生产生活环境，建设生活富裕、人地和谐、生态文明的新农村新牧区。通过加强生态环境保护与建设，使全市生态环境质量保持基本稳定，部分地区生态环境恶化趋势得到遏制，自然生态环境得到恢复，为经济发展和全面建设小康社会提供生态安全保障。

第二节 搞好环境保护

实施好生态环境保护工程。重点实施重点污染源治理工程、污水冬储夏排工程、危险废物处置工程、城市污水处理工程、城市垃圾处理工程、燃煤电厂脱硫工程、重点生态功能保护区建设工程和生物多样性保护工程等。“十一五”时期，全市工业污染源全部实现达标排放。扩建和新建污水处理厂11座，续建和新建垃圾无害化处理场12座。原有大机组火电厂和新建燃

煤电厂全部建设脱硫设施。

健全管理服务体系。加强环保执法监督管理能力建设，完善环境监察、监测、应急和管理服务体系，打造高素质的环境保护人才队伍，加大环境保护执法力度。进一步完善市和旗市区二级环境监测网络。提高地表水监测现代化水平，在额尔古纳河干流黑山头断面和海拉尔河陶海断面实现水质自动监测。强化污染源监督监测，确保主要污染物排放处于严格受控状态，实现对大气环境排放 COD、氨氮、二氧化硫、二氧化氮的重点污染源实时监测。

推进环保产业发展。巩固和发展具有一定比较优势、国内市场需求量大的环保技术和产品，依法淘汰设计不合理、性能落后、高耗低效的生产技术、工艺和产品。推动建立以资金融通、工程建设、设施运营和技术咨询、信息服务、人才培养等为主要内容的环保产业服务体系建设，提高环保服务业在环保产业中的比重。拓宽废弃物资源化、减量化和无害化途径，提升资源综合利用水平。

第三节 加快发展循环经济

一、开展资源综合利用

努力提高水、土地、矿产、气候等资源的综合利用率，建设节约型和环境友好型社会。加强水源保护，加强水利基础设施建设，提高工业用水重复使用率和农业用水效率。合理、有效利用土地资源，创新土地利用机制。保护好耕地资源，严格控制非农业占用耕地，保证交通、能源、水利等国民经济基础

设施建设用地。加强风险勘探投入力度，支持各种所有制投资者参与我市矿产资源勘探。强化矿产资源开采管理，提高转化和综合利用水平，淘汰落后生产方式，促进规模化、集约化发展。加强对农业气候、风能、太阳能等气候资源的普查、规划工作，大力开发和推广光、热、水、风等气候资源应用技术，实现气候资源的有效利用。

二、建立循环经济发展模式

从抓好资源开采、企业经营、农牧业产业化、园区建设、城镇化建设和消费方式等关键环节入手，全面推进清洁生产和资源综合利用。统筹规划矿产资源开发，加强共生、伴生矿产资源的综合开发利用，实现综合勘查、综合开发、综合利用。加强对有色金属、电力、煤炭、建材等重点行业的能源、原材料、水等资源消耗管理，实现资源的高效利用和循环利用。农区要在节约用水，合理用水，提高水的有效利用率的同时，大力推广种、养、饲一体化的立体生产模式；牧区要大力推广种草养畜，走舍饲、半舍饲的集约化经营之路。推进企业向园区、基地集中，形成资源共享和副产品梯次利用的产业共生组合。建立垃圾分类收集和分选系统，不断完善再生资源回收、加工、利用体系。倡导健康文明、有利于节约资源和保护环境的生活方式与消费方式。

三、抓好循环经济试点项目建设

大力发展粉煤灰制砖、煤矸石制砖等循环经济项目，淘汰实心粘土砖，提高煤矸石、粉煤灰、炉渣等固体废弃物的综合

利用。开发利用各种建筑废弃物及秸秆、畜禽粪便等农业废弃物。加强对进口废物加工利用企业的监管，预防和打击废物非法进出口。“十一五”时期，要重点实施好伊敏、大雁、宝日希勒、扎赉诺尔等大型煤炭生产企业的煤矸石和输干水综合利用、新右旗恒基昊天公司新型墙体材料、根河粉煤灰空心砖、阿荣旗和扎兰屯玉米和大豆副产品再加工、海拉尔蒙西窑余热发电等一批循环经济项目。

第八章 构筑开放型经济大格局，推进沿边开放和承接产业转移

充分发挥政策、区位、资源、生态等综合优势，承接发达地区产业转移，实施“走出去”战略，把呼伦贝尔建设成为国内发达地区资本流入区、东北三省能源原材料接续基地、联结欧亚的资源加工基地、商品贸易区和物流集散地。

第一节 进一步扩大对外贸易

一、促进对外贸易多元化

深化外贸体制改革，完善外贸促进体系建设，赋予各类经营主体开展对外贸易的自主权和平等地位，加快同国际经济的接轨和融合步伐。推进经营主体、出口商品、贸易方式和出口市场多元化，推进贸易方式向一般贸易、加工贸易、服务贸易和中介贸易发展，着力吸引大公司、大集团把更高技术水平、更大增值含量的加工制造环节和研发机构转移我市，采取并购、贴牌加工等方式，引导加工贸易转型升级。

二、全面提升进出口规模和档次

把对外贸易与产业、产品结构的调整优化紧密结合起来，全面提高出口产品质量及科技含量，扩大绿色食品、轻工产品、汽车组装等加工制成品的出口。加快技术引进步伐，努力增加石油、木材、矿石、废旧金属等产品的进口。实施市场多元化战略，在巩固俄罗斯、蒙古市场的基础上，努力开拓东亚、欧美非和中东地区等国外市场。加快海拉尔、满洲里、室韦、黑山头、阿日哈沙特、额布都格等口岸基础设施建设，改善通关条件。到2010年，全市口岸过货能力达到6700万吨。

三、增进国际间经济、技术、贸易合作

加快实施“走出去”战略，大力发展外向型经济，加强与俄蒙和发达国家经济技术合作，实现境外资源、国内沿海发达地区的资本、技术等生产要素在我市优化组合。重视资源储备工作，依托口岸优势，扩大利用境外资源，支持有比较优势的企业开展跨国投资和经营。加大与俄蒙合作开发石油、木材、矿产资源的力度，加快建设面向俄蒙市场的资源深加工体系。

第二节 大力开展招商引资

一、优化招商引资环境

进一步改善投资环境、拓宽投资领域，完善各种吸引外商投资的配套措施。充分发挥产业政策的导向作用，积极引导外商投资能源重化工等优势重点产业，提升结构效应，提高工业企业的技术装备水平和产出效率。吸引外商投资改造传统产业、参与能源重化工等产业和公共、基础设施建设。鼓励外资以收

购、入股、提供风险资金的方式，参与高新技术企业的创业，扶持、培育高新技术产业发展。鼓励外商向第三产业和服务业投资，扩大社会就业基础。加强社会信用体系及制度建设，逐步建立统一、公平、公开的市场准入和监管制度，全力打造政策环境“洼地”，形成人流、物流、资金流、信息流纷纷汇聚呼伦贝尔发展的良好局面。

二、拓宽招商领域

抓住国际国内生产要素优化重组和产业转移的重大机遇，瞄准“长三角”、“珠三角”和“环渤海”等发达地区，以重点项目为载体，积极引进国内外大企业大集团，充分发挥我市在西部大开发地区、东北经济区、环渤海经济圈中的重要作用，进一步壮大优势支柱产业，培育新的主导产业，提高经济外向度。加大吸引外资力度，重点抓好外资利用，内外并举，实现跨越式发展。不断密切与外输资金密集地区和境外投资商的联系，扩大利用外资规模，优化引资结构，提高利用外资水平。结合国内产业结构快速升级，积极引进国内外先进技术、管理经验和高素质人才，注重引进技术的消化吸收和创新提高。鼓励招商项目向基地、园区集中，以高质量的园区引进高质量的项目，以高质量的项目集聚高质量的要素，以高质量的要素催生高质量的产业。

三、创新招商引资模式

建立和完善招商引资工作的长效机制和推进机制，采取建立专业招商引资机构，加强招商引资队伍建设等措施，建立长

期稳定的招商引资渠道，实现招商方式由政策招商向项目招商和产业招商转变。进一步创新模式，促进招商引资工作更加规范、高效，形成政府、企业、社会广泛参与的招商引资促进体系。建立和完善目标责任制以及考核奖励机制，推进招商引资快速发展。

第三节 积极参与东北振兴

一、加强与东北地区的对接

认真研究和把握国家对振兴东北实施的各项优惠政策和东北三省制定出台的配套政策和发展规划，以积极的姿态，主动参与、融入振兴东北地区经济的整体发展格局中。强化全方位对接与合作，全力在煤电、矿产、旅游、口岸、农牧业产业化等重点领域做好产业的规划布局，把我市的发展规划主动纳入东北振兴的总体规划中，有针对性地确定和建设一批重点项目。加强铁路、公路、机场、电网等重大基础设施项目建设，建立与相邻省市的立体交通大通道，缩短与东北经济区的时空距离，密切与东北经济区的联系。充分利用国内国外两种资源、两个市场，以开发俄蒙远东矿产、能源、森林资源为重点，加大对东北地区的招商引资和内引外联工作力度，联手扩大与毗邻的俄蒙地区经济技术合作领域，实现一体化发展。

二、构建良好的区域合作机制

以“政策互优、优势互补、资源互享”为指导方针，建立健全政府、民间、企业互动的合作机制。积极争取煤炭、森工、农垦等企业享受国家振兴东北等老工业基地优惠政策，为区域

经济发展注入更大活力。

第九章 深化各项改革，推进非公有制经济发展

按照建立比较完善的社会主义市场经济体制的要求，全面深化和推进各项改革，加快发展非公有制经济，不断增强经济社会发展的活力与动力。

第一节 加快体制改革进程

一、深化国有企业改革

适应经济体制和经济增长方式两个根本性转变的要求，推进市属国有企业股份制改造和民营化进程。加快国有大企业改革步伐，培育若干个具有竞争优势的大型企业集团。煤炭企业要加快推进产权制度改革，实施主辅分离，完善内部经营机制。农垦企业要抓好国有资本和职工国有身份“双退出”改革，彻底实行政企分开，建立集团化资本运营主体，向现代股份制企业方向发展。支持森工集团完成主辅分离、辅业改制和分流安置富余人员工作，向以股份制为主的多元产权结构转变。市属林业六局要抓住“天保工程”富余职工一次性安置和减免银行不良贷款的机遇，争取国家、自治区支持，加快置换职工身份，向股份制、股份合作制方向发展。落实和完善国有资本出资人制度，健全国有资产监管体系，完善国有资产管理和监督体制，促进国有资本合法流动，防止国有资产流失。规范产权和法人

治理结构，通过引入战略合作伙伴、上市融资、吸纳非公有资本入股或转让部分国有股权等方式，加快产权重组，调整股权结构。建立健全企业重大决策失误和重大资产损失责任追究制度。支持和鼓励大型国有企业及优势民营企业上市融资，注重培育上市公司后备梯队。

二、深化农村牧区改革

坚持长期稳定家庭承包经营制度，进一步完善土地、草牧场使用权流转制度。加快农村牧区生产生活服务体系建设和培育和发展中介组织和经纪人队伍。改革土地征用制度，建立健全政府土地收购储备制度。进一步稳定和深化农村税费改革，完善和落实农民直补的相关政策。稳步推行撤乡并镇，配套推进乡镇机构改革。

三、深化政府机构改革

认真履行政府的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制。强化公共服务职能，简化公共服务程序，降低公共服务成本，建设服务型政府。提高政府依法行政水平，建设法制政府。继续推进行政审批制度改革，减少和规范行政审批。加强廉政监察、效能监察和执法监察，为经济和社会发展创造良好的行政服务环境。

四、深化投资管理体制改革

按照“谁投资、谁决策、谁承担风险”的原则，缩小企业投资项目的核准范围，健全并规范备案制。合理界定政府的投

资范围，完善和规范实施政府投资项目管理办法，在政府投资的非营利项目中全面推行代建制。实行政府投资项目公示制，建立严格的政府投资项目建设监督和风险责任约束机制。

五、加快财政管理体制改革

明确财政支出责任，建立健全财权和事权相匹配的公共财政体制。财政保障重点向科教、“三农三牧三林”和社会事业、社会保障、公共安全、生态环境、基础设施等公共领域倾斜，提高政府提供公共产品的能力。完善转移支付制度，缓解贫困旗市区财政困难，规范地方政府债务行为。深化部门预算改革，加强预算执行审计；完善国库集中收付制度，加强收支两条线管理，实施收缴分离，探索建立国有资本经营、社会保障等预算制度。

六、继续推进价格改革

加快对垄断行业价格改革的步伐，完善价格形成机制，积极疏导价格与收费矛盾，运用价格杠杆促进水、矿产资源的节约利用。继续清理整顿不合理收费，加大推行“收费阳光工程”力度。完善价格监测和预警制度，创新价格与收费监管方式，规范市场价格秩序，建立价格诚信制度。努力保持物价总水平的基本稳定，居民消费价格指数控在国家调控的幅度之内。

七、加快推进事业单位改革

以政事分开、管办分开和多元投入为方向，积极稳妥地推进事业单位改革。深化以聘用制为核心的基本用人制度，实现事业单位人事管理由行政任用关系向聘用关系转变，由身份管理向岗位管

理转变,由单纯行政管理向法制管理转变,由国家用人向单位用人转变。开发类科研机构整体转制为科技型企业或进入企业集团;基础教育、公共卫生、基础性科学研究等公益性事业单位要实行全员聘用制,提高服务质量;承担或部分承担政府管理职能的事业单位,应在政府授权委托下依法行使管理职能;建立和完善非政府、非企业、非盈利性的公共服务组织,创新公共服务体制。推进机关事业单位后勤服务社会化改革,后勤服务机构要逐步改制为企业,面向社会,实行产业化经营。

第二节 大力发展非公有制经济

一、依法保护投资者的合法权益

规范行政、事业单位收费行为,改进监管办法、公开监管制度、提高监管水平,依法保护企业主的名誉和人身财产等各项合法权益,依法打击损害投资者合法权益行为,改善投资环境。

二、引导社会资本投向

坚持全面放开和平等准入原则,除国家明确限制的投资和垄断行业外,按照与国有资本同等的条件和政策对非公有制资本开放,并放宽股权比例的限制。允许具备资质的非公有制企业依法平等取得矿产资源采矿权和进入公用事业和基础设施领域。鼓励非公有制企业发展对外贸易和对外经济技术合作,参与国有企业改制。加大对非公有制企业的指导力度,建立和完善中小企业信用体系和中小企业担保体系,鼓励金融机构向非公有制高技术企业和中小企业提供更多的信贷支持。

三、鼓励支持民营企业发展

加强对经营者的培训服务，提高民营企业家的社会地位。引导企业建立现代企业制度，完善法人治理结构。市和旗市区财政要逐年加大对非公有制企业的扶持力度。制定促进非公有制经济快速发展的各项政策，放宽市场准入，拓宽投资渠道，建立健全非公有制经济支持服务体系，推动非公有制经济快速发展。到2010年，民间投资在全社会固定资产投资中的比重达到70%左右，非公有制经济在经济总量中比重超过60%。

第十章 坚持以人为本，推进社会事业全面进步

统筹经济社会发展，加快发展科技、教育、文化、卫生、体育等各项社会事业，健全和完善适应经济社会发展的公共服务体系。

第一节 实施科技教育人才兴市战略

一、加快发展科技事业

以深化改革为动力，以为三大基地建设提供科技支撑为重点，强化政府对科技工作的领导，加大以企业为主体的投入力度，加快科技攻关、成果转化和产业化进程，加快传统产业技术改造、产业结构升级和区域科技创新体系建设。强化创业孵化，促进引资、引智，加强资本、人才、技术集聚与辐射。抓好高新技术的引进、消化吸收和创新，力争在生物资源开发利用、新能源开发利用、现代农牧业等高新技术产业领域取得较大

进展，形成具有我市特色的高技术产业。加大科普工作力度，建设市级科技馆，提高全民科技素质。

二、优先发展教育事业

全面实施素质教育，深化教育体制改革，加快教育结构调整，构建同全市经济社会发展水平和产业结构相适应，能满足广大人民群众对各级各类教育需求、具有地区和民族特色的教育体系。以实现“两基”巩固提高目标，完成“两基”攻坚任务为重点，普及和巩固义务教育，小学入学率达到99.9%以上，初中达到98%以上，“普九”人口覆盖率以旗市为单位达到100%。优先发展民族教育，落实好少数民族学生助学金政策。积极发展学前三年教育和特殊教育，抓好少年宫等校外教育，大力发展高中阶段教育。整合教育资源，抓好寄宿制工程，推进集中办学，合理规划中小学布局，促进义务教育均衡发展。加快发展中等职业教育，促进中等职业教育与普通高中教育并重发展。进一步发展高等教育，创建适应呼伦贝尔经济发展的需要，以工科类和农牧林专业为主的高等职业技术学院，完善呼伦贝尔学院本科教育。全面发展成人教育，建设学习型社会。

三、大力培养和利用人才

全面实施人才强市战略。加强党政人才、企业经营管理人才、专业技术人才、高技能人才和农村牧区实用人才队伍建设，提升各类人才的职业能力和专业水平。立足培养和用好本地人才，积极吸引外地人才和国外人才，探索完善具有呼伦贝尔特色的人才使用、激励和流动制度。

实施“党政领导干部公开选拔任用”、“党政人才重点培养”工程，建设高素质的党政人才队伍。依托大公司、大集团，实施“职业经理人培养工程”，逐步推行职业经理人制度，加大对中小企业经营管理人员的培训，建设适应市场经济要求的现代企业管理人才队伍。依托重点产业、重点项目和高等院校学科建设，培养中青年科技攻坚人才、管理人才和优秀学术带头人，积极引进国内外高层次人才，建设高素质的专业技术人才队伍。围绕特色优势产业的发展，建设一支以中级工为基础、高级工为骨干、技师和高级技师为带头人的高技能人才队伍。以培养增收致富带头人为重点，继续实施各项培训项目和教育工程，建设农村牧区实用人才队伍。

继续深化干部制度改革，健全以品德、能力和业绩为重点的人才评价、选拔任用和激励保障机制，建立符合科学发展观要求的干部政绩考核评价体系。建设好我市人才载体，实行人才与项目对接，通过项目建设开发人才、引进人才。加强高校毕业生的就业指导，完善人才市场体系和就业、创业政策法规体系。加大人才开发培育的投资力度，制定物质奖励、荣誉激励等政策，为促进各类型、各层次人才成长创建良好的发展环境。

第二节 促进各项社会事业发展

一、建设文化大市

深化文化管理体制改革的，加强公共文化事业基础设施建设，把发展文化事业作为提升城市形象的重要载体。实施文化艺术精品战略，深入挖掘少数民族风情和民俗资源，培育和打造一

批具有地方特色和民族特色的文化品牌。改善公共文化设施条件，重点抓好民族博物馆二期工程、大剧院、图书馆扩建以及各旗县区和大企业的文化馆、图书馆等文化基础设施项目的建设，建立健全和完善四级文化设施网络。实施好群众文化艺术工程，加强对外文化交流。繁荣文化出版事业，加强档案管理和利用工作。加强对民族文化遗产的保护，加快拯救濒临灭绝的少数民族文化。拓宽投资渠道，鼓励引导社会资金投入文化产业，发展大众文化娱乐设施和产品。培育文化市场，创造健康繁荣的文化环境。

二、建立健全医疗卫生服务和保障体系

继续推动实施区域卫生规划，加强公共卫生体系建设。建立健全突发公共卫生事件应急机制，有效应对区域内各类突发公共卫生事件。以农村牧区为重点，全面推开新型合作医疗体制，逐步完善适应社会主义市场经济和人民健康需求的医疗卫生服务体系、疾病预防控制体系、医疗救助体系、卫生监督体系和财政经费保障体系。加强对结核病、布氏杆菌病、流行性出血热等地方病和传染病的预防控制和治疗。贯彻落实《内蒙古自治区蒙医中医条例》，大力发展中蒙医、药事业。积极推进卫生监督体制改革，实行依法行政。加强健康教育，大力普及卫生知识。加强妇幼保健工作，提高人口素质，缩小城乡之间、地区之间、不同人群之间的健康水平差距，全市主要健康指标达到或接近全国发达地区水平。充分发挥红十字会的作用，加强救助网站和灾害应急救助体系建设，拓展社会服务领域，

积极配合改善最易受损害群体的境况。

三、加强人口和计划生育工作

继续加强人口和计划生育工作，健全人口计划生育利益导向机制，稳定低生育水平，提高人口素质。制定和实施好人口中长期发展规划，认真解决人口数量、素质、结构、健康、分布、就业、迁移和流动等方面存在突出矛盾和问题。积极应对出生人口性别比不合理和人口老龄化问题，切实保障妇女儿童、残疾人和老年人的合法权益。

创新计划生育工作机制，完善计划生育保障体系。积极探索建立计划生育的优惠政策和激励机制，落实农村牧区计划生育家庭奖励扶助制度，解决农村牧区独生子女和双女户中困难家庭养老问题，解决计划生育困难家庭特别是独生子女伤残死亡家庭的实际困难，实施以救助贫困母亲为重点的“幸福工程”。树立新型婚育观念，倡导优生优育。继续完善基层计划生育服务网络，重点建设旗市区和乡镇（街道）两级计划生育服务站，使育龄人群基本享有生殖保健服务。以现居住地管理为主，做好流动人口计划生育工作。

四、大力发展广播电视事业

加大基础设施力度，大力实施“村村通”和“西新”工程。利用无线、有线、卫星等多种技术手段，进一步扩大广播电视的有效覆盖，特别是对农村、牧区的有效覆盖。“十一五”末期，广播、电视综合覆盖率均达到90%以上。大力推进广播电视数字化进程，完成海拉尔及部分旗市所在地实现有线电视从

模拟向数字的整体转换，初步建立地面数字无线电视系统，广播电视采编、制作及播出实现数字化。

五、加快发展体育事业

深入贯彻《全民健身计划纲要》，初步建立与社会主义市场经济体制相适应的全民健身体系，广泛深入开展群众体育活动，形成国家、社会、个人有机结合，单位、社区、家庭共同发展的群众体育新格局。加强体育基础设施建设，逐步建立少数民族传统体育训练基地，建成呼伦贝尔市体育场馆。积极引导和扶持体育产业发展，加快发展具有地方和民族特色的专业体育项目，努力提高竞技体育水平。

第三节 积极扩大劳动就业

一、突出政策扶持和引导

以落实就业和再就业政策、增加就业岗位、强化再就业服务、关注弱势群体就业为重点，把劳动者自主择业、市场调节就业和政策引导就业结合起来，不断扩大就业规模。在继续做好国有企业下岗失业人员再就业工作的基础上，着力抓好城镇登记失业人员的就业再就业和农村富余劳动力的转移就业工作。建立和完善市、旗市区、乡镇（街道）三级就业网络平台。加强对企业的监督管理，严格执行最低工资标准等各项劳动保障制度，维护劳动者合法权益。

二、大力拓展就业渠道和规模

鼓励和支持个体私营企业、服务业和劳动密集型产业发展，增加就业岗位。在城市重点提高服务业吸纳就业的能力，鼓励

城镇居民到农村创业。积极发展非国有经济，鼓励和引导下岗失业人员兴办多种形式的合作经济、合伙经济、股份制经济或从事个体劳动。加快发展信息、金融、会计、咨询、法律服务等现代服务业，大力发展社区服务、物业管理、家政服务门槛低、就业潜力大的服务业。建立阶段性就业制度，实行灵活多样的弹性就业方式。发展统筹城乡劳动力市场，改善农牧民进城就业环境。积极拓宽劳务输出渠道，扩大输出规模。“十一五”期间，城镇登记失业率控制在4.5%以内。

三、强化职业技能培训

按照市场要求，适应就业再就业人员不同情况，开展有针对性的分层次培训和分类培训。完善和规范职业介绍、职业培训、就业援助等公共就业服务体系。有效整合现有职业教育资源，鼓励社会力量兴办各种形式的职业培训。

第四节 加快社会保障体系建设

一、健全城乡社会保障体系

建立完善的城镇职工基本养老保险、失业保险、基本医疗保险、工伤保险、生育保险和城市最低生活保障制度，完善农村牧区社会救济制度，形成健全完善的社会保障体系。扩大社会保险覆盖范围，将非公有制企业、有条件参保的灵活就业人员纳入社会保障覆盖范围，基本实现城镇各类从业人员平等享有社会保障。进一步加强社区建设，初步建立起制度比较健全、设施比较完善、功能比较齐全的城镇老年人服务体系。努力满足残疾人的教育、就业、职业指导和培训需求，失业登记的残

疾人就业率达到 78%左右。

二、完善城乡综合救助制度

继续实施以生活救助、社会互助、对口扶贫、政策倾斜等措施为主的城镇综合救助制度，解决好低收入和弱势群体及农民工的社会保障问题。在农村牧区逐步建立和推行最低生活保障和医疗救助制度，构建和完善农村牧区综合救助体系。加大对社会救济和社会福利的投入，实现人人享有社会保障。

三、加大扶贫开发力度

继续大力实施“兴边富民行动”、“千村扶贫”、“整村推进”和扶贫移民、生态移民工程。实施好扶持人口较少民族发展规划，通过国家政策扶持和地方的共同努力，促进人口较少民族聚居地区生产、生活条件得到明显改善。创新扶贫方式，大力推进产业化扶贫、社会化扶贫和科技教育扶贫。鼓励企业、社会、个人参与扶贫事业，多渠道增加扶贫投入。强化扶贫资金管理和监督检查，改进扶贫资金投放方式，不断提高使用效益。到 2010 年，农村牧区贫困人口发生率控制在 5%以内。

第五节 提高居民收入水平和消费水平

一、贯彻落实各项收入分配制度

坚持按劳分配的原则，鼓励资金、技术、管理等要素参与分配，建立和完善城乡居民收入与经济发展相适应的分配机制，重点扩大中等收入者比重，形成以工资性收入为主，非工资性收入为补充的多渠道收入格局。

二、促进城乡居民收入水平不断提高

通过拓宽收入渠道、扩大就业和提高城市低保等措施，不断提高城镇居民特别是低收入人群的收入。加大企业职工增资力度，努力实现职工工资收入与企业效益和地方财政收入同步增长。适度提高机关事业单位职工收入。加快农牧区非农产业的发展，提高非农牧业收入比重，促进农牧民形成稳定的增收渠道。依靠科技进步，通过价格和政策支持，从增加投入和劳动力转移两个方面，推进结构调整，促进农牧民收入的不断提高。

三、推动城乡居民消费全面增长

拓宽消费领域，培育消费热点，促进消费带动经济增长。发挥中心城镇在扩大消费中的主导作用，大力开拓农村牧区消费品市场，加大流通市场建设，鼓励各大商业企业开展连锁经营，并逐步向农牧区延伸，满足广大农牧民的消费需求。依法加大对市场秩序的清理整顿和规范力度，创造安全、健康、文明的消费环境。推进信用体系建设，进一步规范发展消费信贷。积极拓展住房、汽车、教育、旅游、信息、家政服务及医疗保健等消费新领域，促进消费观念转变和消费结构升级。

第十一章 加快文明建设步伐，构建和谐呼伦贝尔

第一节 大力推进社会主义精神文明建设

按照建设社会主义精神文明的总体要求，贯彻落实好《公民道德建设实施纲要》，不断提高市民的思想道德教育水平。深

入开展群众性的公民道德实践活动，积极营造有利于公民道德建设的社会氛围。注重加强未成年人思想道德教育和中学生思想政治教育。抓好诚信教育，完善和规范市场经济条件下的财产关系、信用关系和契约关系，树立诚实、守信的道德观念和行为规范。充分发挥工会、共青团、妇联等群众团体的作用，深入开展以“讲文明树新风”为主的群众性精神文明创建活动。加强科学知识的宣传教育，制止封建迷信活动，破除陈规陋习，倡导文明健康的工作和生活方式。按照“一城带多城”的发展思路，深入开展文明城镇（村）、卫生城镇（村）的创建活动，构建各具特色的社区文化、村镇文化、企业文化和校园文化，不断提高公民的文明素质和城市的文明程度。深入开展加强民族团结、维护边疆稳定的教育，培育和弘扬以爱国主义、民族团结为核心的民族精神。

第二节 积极推进社会主义政治文明建设

按照建设社会主义政治文明的总体要求，坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度。加强对权力运行的制约和监督，保证人大、政协、纪检部门、司法机关依法履行监督职能。推进依法行政，建设法治政府。按照《行政许可法》的要求，加快完善首问责任制、一站式办事制等一系列依法行政新机制。推进司法改革，充分发挥司法机关维护社会公平和正义的作用。进一步完善法律服务体系和法律援助制度，积极推进司法鉴定机构建设，严格法律职业准入制度。全面开展普法教育，增强公民的维权意

识和法制观念。加强基层政权建设和群众性自治组织建设，扩大公民有序的政治参与，依法管理自己的事情。继续推行政务、厂务、村务、校务公开，推进民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民群众依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。严格执行党风廉政建设责任制，坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”的方针，建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。加强廉政监察、效能监察和执法监察，为经济和社会发展创造良好的行政服务环境。

第三节 构建和谐的社会环境

围绕构建和谐社会的目标，按照政府主导、全民参与的要求，以重大自然灾害、重大公共卫生安全、重大建设工程质量事故和重大社会冲突等领域为重点，在公共安全组织体制、公共安全工作机制、公共安全法制体系、公共安全应急预案、灾害保障体系等五个层次建立健全公共安全应急机制。强化安全生产责任制和监管制度，建立健全煤炭等高危行业安全生产长效机制。加强全市地震监测台站基础设施建设，建设高素质的地震监测人才队伍，健全防震减灾应急机制。加强食品药品安全保障体系建设。重视和加强人民群众来信来访工作，妥善处理各种社会矛盾。有效解决社会纠纷，为困难群众提供公平、公正的司法环境。加强社会治安综合治理，严厉打击各种犯罪活动。加大基层政法系统基础设施和科技装备的投入，改善工作条件，建设和改造一批基层公安派出所、司法所、法庭等，配套完善“草原 110”基地建设。保障公民宗教信仰自由，依法

管理宗教事物，坚决打击利用宗教进行非法活动。积极支持人民解放军和武警部队建设，加强国防教育，健全国防动员体系。大力支持边防和人防重点工程建设，加强边防和人防的管理和军事设施的保护。深入开展“拥军优属、拥政爱民”活动，不断巩固和发展军政、军民团结，共同打造平安和谐呼伦贝尔。

第十二章 规划的实施保障

《呼伦贝尔市国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》是今后五年我市经济社会发展的纲领性文件，是政府履行宏观调控、经济调节、社会管理和公共服务职责的重要依据。全市各级政府要从实际出发，贯彻好本纲要的精神，正确履行职责，加强和改善宏观调控，有效引导社会资源，合理配置公共资源，保障规划有效实施。有关部门要针对所负责领域的任务制定具体措施，在制定和实施年度计划时，要以本《纲要》为统领，做到有机衔接。要采取灵活多样的形式，面向社会、面向群众广泛宣传本纲要，在全社会形成关心和参与规划实施的良好氛围。

第一节 加强政府引导

本规划提出的农牧业、工业、服务业等产业的发展方向，招商引资的重点领域，是为了给市场主体以明确的导向，主要发挥市场配置资源的基础性作用，依靠市场主体的自主行为实现规划目标。各级政府要履行市场监管职能，维护公平竞争，

为市场主体创造良好的发展环境。

本规划确定的保持经济持续快速健康发展，转变经济增长方式，调整优化经济结构，增强自主创新能力，建设社会主义新农村、林区，改善基础设施，促进区域协调发展，建设资源节约型社会和环境友好型社会等重点任务，主要通过推进制度创新和完善市场、政策机制来努力实现。

本规划提出的生态建设、环境保护、资源管理、调节收入分配、维护市场经济秩序、保障人民合法权益等方面的要求，主要通过建立健全法律法规、加大执法力度等法律手段，并辅以经济手段加以落实。

本规划确定的义务教育、公共卫生、社会保障、社会救助、促进就业、扶贫开发、防灾减灾、公共安全、公共文化、精神文明等公共服务领域的任务，是政府的承诺，要切实履行职能，运用公共资源努力完成。

本规划确定的各项改革任务，是政府的重要职责，必须放在政府工作的重要位置。要将改革任务分解落实到有关部门，按进度安排抓紧推进，确保改革任务如期完成。

第二节 调整完善保障政策

合理界定政府支出范围，优化支出结构。加快建立公共财政制度，财政保障重点向公共领域倾斜，提高政府提供公共产品的能力。制定和完善促进循环经济发展、建立节约型社会、鼓励就业和再就业、推动科技发展和增强自主创新能力，以及有利于特色优势产业和服务业健康发展等的税收优惠政策。积

极落实国家、自治区的产业政策，促进产业结构优化升级。优化产业的区域布局，建立大型产业基地，引导产业集群发展。进一步放宽市场准入，推动垄断行业重组，形成竞争性市场结构，保护消费者合法权益和提高资源配置效率。严格企业准入条件、技术标准、排放标准，禁止资源开发型产业低水平重复建设，提高资源综合开发利用水平。实施品牌战略，支持拥有自主知识产权和知名品牌、竞争力强的大企业发展壮大，提高市场竞争力。实施中小企业成长工程，完善社会化服务体系，促进中小企业特别是非公有制中小企业发展壮大。

进一步扩大投资规模，继续保持固定资产投资健康快速增长的态势。用好国家、自治区资金，积极争取银行信贷资金，依托优势资源、优势企业和优势项目，加大招商引资力度和利用外资力度，努力扩大民间投资。优化投资结构，提升产业技术装备水平和整体竞争力，增强发展后劲。加强科技、教育、文化、卫生等社会公益性设施建设，改善生态环境和基础设施。抓好项目前期工作，增加项目储备。切实加强项目的全过程管理，逐步建立和完善项目后评价制度，提高投资效益。

实行积极的消费政策，增强消费对经济发展的拉动作用。不断提高城乡居民收入水平，改善居民的收入和支出预期，扩大即期消费。进一步清理限制消费的政策，拓宽消费领域，积极培育住房、汽车等消费热点，鼓励和引导城乡居民扩大文化、旅游、健身等非商品消费，引导消费升级，实现消费结构多元化。积极开拓农村牧区消费市场，实现城乡用电同网同价，提

高电信普遍服务水平，鼓励大中型流通企业向小城镇延伸经营网络，引导支持农牧民改善住房质量和居住环境。依法整顿和规范市场秩序，加强对教育、医疗、健康等产品和服务价格监管，保护消费者的合法权益，建立良好的社会秩序和安全、健康、文明的消费环境。进一步规范发展消费信贷，积极发展租赁消费等多种形式的信用消费。

第三节 健全监督促进体系

增强总体规划的宏观指导和约束功能，通过加强区域规划，做深做实专项规划，改进和完善年度计划，落实本规划提出的目标和任务，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。加强规划实施的跟踪分析，自觉接受人大、政协的监督检查，做好对经济社会发展的统计，并适时开展对规划的评估。规划实施期间，当国内外环境发生重大变化或因其它重要原因使实际经济运行与规划目标出现较大偏差时，市政府将适时提出调整方案，报请市人民代表大会常务委员会审议批准。

经过“十一五”时期的持续快速协调发展，我市综合经济实力将得到显著增强，成为自治区经济增长的重要支点，社会更加和谐，生态环境更加优美，基础设施更加完善，科技更加进步，文化更加繁荣，法制更加健全，民族更加团结，人民生活更加殷实，实现呼伦贝尔市经济社会发展历史性的新跨越。

附:

呼伦贝尔市经济和社会发展主要指标 “十五”完成及“十一五”预期表

指标名称	计算单位	2000年实际	“十五”计划		“十一五”规划	
			2005年实际	“十五”年均增长(%)	2010年预期	“十一五”年均增长(%)
一、地区生产总值	亿元	157	319.2	15.2	800	20.0
第一产业	亿元	43.45	89.38	9.3	132	8.0
第二产业	亿元	41.02	91.43	24.5	371	32.3
工业增加值	亿元	30.51	69.64	23.8	312	35.0
建筑业增加值	亿元	10.51	21.79	25.8	59	22.0
第三产业	亿元	72.53	138.39	14.4	297	16.5
二、人均生产总值	元	5856	11717 (1446美元)	15.1	28100 (3470美元)	19.1
三、全社会固定资产投资	亿元	42.73	192.6	33.8	595	25.0
四、社会消费品零售总额	亿元	55.44	108.12	14.3	247	18.0
五、进出口总额	亿美元	8.01	16	14.8	32	14.9
六、财政收入	亿元	15.74	35.72	17.8	100	22.9
七、城镇居民人均可支配收入	元	4679	8228	12.0	15200	13.0
八、农牧民人均纯收入	元	2191	3202	7.9	5250	10.4
九、城镇登记失业率	%	—	4.36	—	4.5	—
十、人口自然增长率	%	8.37	3.99	—	5	—

注：1、2010年地区生产总值和一产、二产、三产增加值按2005年价格计算，增长率不考虑物价因素；

2、人均生产总值按人民币8.1元左右兑1美元现行汇率折算；

3、2005年全社会固定资产投资为预计数；

4、城镇登记失业率和人口自然增长率为控制性指标