

呼伦贝尔市国民经济和社会发展 第十三个五年规划纲要

2016 年 10 月印

呼伦贝尔市第三届人民代表大会第四次会议 关于《呼伦贝尔市国民经济和社会发 展第十三个五年规划纲要（草案）》的决议

（2016年2月28日呼伦贝尔市第三届人民代表大会
第四次会议主席团第四次会议通过）

（2016年2月28日呼伦贝尔市第三届人民代表大会
第四次会议第三次全体会议通过）

呼伦贝尔市第三届人民代表大会第四次会议审查了呼伦贝尔市人民政府提出的《呼伦贝尔市国民经济和社会发
展第十三个五年规划纲要（草案）》，会议同意呼伦贝尔市国民经济和社会发
展第十三个五年规划纲要提出的发展目标和主要任务，决定批准
呼伦贝尔市国民经济和社会发
展第十三个五年规划纲要。

会议要求，全市各族人民要在呼伦贝尔市委的领导下，紧密
团结在习近平同志为总书记的党中央周围，高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话及考察内蒙古重要讲话精
神，按照呼伦贝尔市委三届七次全委会部署，围绕“四个全面”
战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理
念，积极引领经济发展新常态，锐意进取，开拓创新，守望相助，
团结奋斗，圆满完成“十三五”规划确定的各目标任务，全面建
成小康社会，把祖国北疆这道风景线打造得更加亮丽。

目 录

第一篇 “十二五”发展回顾与未来形势	1
第一章 发展成就和经验	1
第一节 “十二五”时期发展成就	1
第二节 “十二五”基本经验	9
第二章 “十三五”时期的基本特征	10
第一节 “十三五”时期的发展形势	10
第二节 “十三五”时期的机遇挑战和综合研判	12
第二篇 “十三五”总体要求与发展蓝图	16
第三章 指导思想和基本原则	16
第一节 指导思想	16
第二节 基本原则	17
第四章 全面建成小康社会的目标和理念	18
第一节 主要目标	18
第二节 发展理念	23
第三节 发展定位	25
第五章 优化空间布局 推动科学发展	26
第一节 构建生态 农业 城镇化空间	27
第二节 推进国家主体功能区试点示范建设	32
第三篇 推动经济稳定增长 壮大综合经济实力	37
第六章 努力扩大有效需求 增强经济增长内生动力	37
第一节 充分发挥投资的关键作用	37
第二节 充分发挥消费的基础作用	39

第三节	充分发挥出口的促进作用	40
第七章	着力推进结构调整 促进经济转型升级	41
第一节	优先选择推进农牧业现代化	42
第二节	加快推进工业转型升级	45
第三节	积极推进工业园区提档升级	51
第四节	突出加快现代服务业发展	53
第五节	着力推进三次产业融合发展	59
第四篇	坚持创新发展 提高发展质量效益	61
第八章	培育经济增长新动力	61
第一节	大力培育创新主体和市场主体	61
第二节	加强应用创新型人才培养	63
第三节	创新产业发展体系	65
第四节	构建新体制改革供给侧	67
第五节	推进大众创业 万众创新	70
第六节	积极开展质量品牌建设	71
第九章	拓展经济增长新空间	73
第一节	加快推进“互联网+”行动	73
第二节	推动金融创新	76
第三节	推进产城融合发展	77
第四节	推动林区经济转型	78
第五节	积极打造垦区产业化航母	78
第十章	深化改革增强发展活力	80
第一节	加快农村牧区改革	81
第二节	推进林区垦区改革	82

第三节	深化国有企业改革	84
第四节	推进非公经济发展	85
第五节	深化社会事业改革	86
第五篇	坚持协调发展 增强发展整体性	89
第十一章	统筹推进城乡区域协调发展	89
第一节	推动区域协调发展	89
第二节	加快新型城镇化建设	92
第三节	强化县域经济统筹发展	97
第十二章	改善基础设施条件	98
第一节	构建综合交通运输体系	99
第二节	加快能源电网设施建设	104
第三节	加强水利基础设施建设	105
第四节	推进信息基础设施建设	105
第十三章	推进物质文明和精神文明协调发展	107
第一节	践行社会主义核心价值观	107
第二节	推进群众性精神文明创建	108
第三节	加强社会诚信体系建设	109
第六篇	坚持绿色发展 筑牢生态安全屏障	111
第十四章	推进绿色低碳可持续发展	111
第一节	积极培育绿色产业	111
第二节	推动低碳循环发展	112
第三节	增强发展的可持续性	114
第十五章	建设祖国北疆生态安全屏障	117
第一节	加强自然生态系统保护	118

第二节	着力实施重点生态工程	119
第三节	着力开展环境综合整治	124
第十六章	打造生态文明示范区	128
第一节	建立生态文明制度体系	128
第二节	健全自然资源资产产权制度	129
第三节	深入开展生态文明创建活动	131
第七篇	坚持开放发展 提高开放型经济水平	133
第十七章	推进向北开放实现新突破	133
第一节	推进建设中俄蒙合作先导区	133
第二节	加快建设满洲里国家重点开发开放试验区	137
第三节	积极开展对内创新合作	138
第十八章	加强开放合作与平台建设	140
第一节	大力推进对外多元合作	140
第二节	加强开放平台载体建设	143
第八篇	坚持共享发展 增进人民福祉	146
第十九章	着力保障和改善民生	146
第一节	全面实施脱贫攻坚工程	146
第二节	着力提高居民收入水平	149
第三节	健全完善社会保障体系	150
第四节	深入实施新农村牧区建设工程	154
第五节	加强保障性安居工程建设	155
第二十章	增加公共服务供给	156
第一节	促进基本公共服务均等化	157
第二节	完善现代教育体系	158

第三节	推动文化事业繁荣发展	160
第四节	推进健康呼伦贝尔建设	161
第五节	推进广电体育事业发展	162
第九篇	促进依法治市 建设安全稳定屏障	165
第二十一章	建设法治呼伦贝尔	165
第一节	推进全面依法治市	165
第二节	健全民主政治制度	167
第二十二章	巩固和加强民族团结	168
第一节	促进少数民族集聚区发展	168
第二节	扶持人口较少民族发展	168
第二十三章	建设平安呼伦贝尔	169
第一节	创新社会治理保障安全稳定	169
第二节	推进兴边富民保障边疆稳定	172
第十篇	坚持党的领导 保障规划顺利实施	173
第二十四章	坚持党的领导	173
第一节	提高领导发展能力和水平	173
第二节	强化人才保障	173
第三节	以优良作风推动规划实施	174
第四节	动员各族干部群众团结奋斗	175
第二十五章	加强规划实施和管理	176
第一节	强化规划统筹和组织落实	176
第二节	加大规划监督和评估力度	178
第三节	强化政策保障和组织领导	178

“十三五”时期（2016～2020年）是呼伦贝尔市全面建成小康社会的决胜期，是全面深化改革的攻坚期，是全面推进依法治市和全面从严治党的关键期。全面总结“十二五”时期发展成就，深入分析“十三五”时期发展环境和条件变化，科学谋划“十三五”时期经济社会发展思路 and 重点，对于适应引领经济发展新常态，落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，保持经济社会持续健康发展，具有十分重大的意义。

《呼伦贝尔市国民经济和社会发展第十三个五年（2016～2020年）规划纲要》，根据《中共呼伦贝尔市委员会关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》编制，是今后五年全市经济社会发展的战略性、综合性、纲领性文件，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据，是编制全市各级专项规划、区域规划、旗市区总体规划、年度计划和制定政策的基本遵循。

第一篇 “十二五”发展回顾与未来形势

第一章 发展成就和经验

第一节 “十二五”时期发展成就

“十二五”时期是全市发展进程中具有里程碑意义的时期，面对错综复杂的经济环境、持续加大的经济下行压力和艰巨繁重的改革发展稳定任务，市委、市政府团结带领全市各族人民，在

以习近平同志为总书记的党中央和自治区党委的坚强领导下，主动适应经济发展新常态，坚持“美丽发展、科学崛起、共享繁荣”，全面落实“十二五”规划《纲要》战略任务，顽强拼搏，开拓进取，经济社会各项事业取得显著成就，为“十三五”时期经济社会发展奠定了坚实基础。

生态文明建设取得新成就。累计投入生态建设资金 63.4 亿元。大力推进天然林保护工程、草原生态修复和沙区综合治理工程，国有林区全面停止天然林商业性采伐，累计造林 619 万亩，森林覆盖率达 51.4%，新增活立木蓄积量达 1.2 亿立方米；退耕 300 万亩，退牧 2300 万亩，沙区综合治理 541 万亩，草原沙化势头得到有效遏制，草原生态环境明显好转。实施严格的水资源管理制度，推进引河济湖等生态治理工程，呼伦湖生态环境明显改善，水位上升 3.2 米，水域面积达到 2038 平方公里，蓄水量近 100 亿立方米。积极推进节能减排，实施重点减排工程 179 个，深入开展水体、大气、重金属与固体废弃物污染防治，全市关停小火电机组 9 台，总关停装机容量 10.8 万千瓦，淘汰落后造纸产能 10.5 万吨。全市污水处理厂新增 7 座，总计达到 12 座，新增日处理能力 10.6 万吨，日处理能力达到 28.7 万吨。加快火电机组脱硫脱硝、污水处理等重点治污工程建设，对 680 万千瓦火电机组进行脱硫新建或改造，占全市煤电总装机容量的 94%，对 660 万千瓦火电机组进行脱硝新建，占煤电总装机容量的 91%。万元 GDP 能耗累计降低 15.3%。实施中心城区 224 台锅炉“拆炉并网”工程，新增集中供热面积 3700 万平方米，城镇污水处理率和生活垃圾无害化处理率分别达到 90.04%和 91.68%，均提高 5

个百分点。承办了第九届中国森林城市论坛。荣获“国家森林城市”、“水生态文明试点城市”和“低碳试点城市”称号。额尔古纳市、新巴尔虎右旗列入全国生态文明示范工程试点，鄂温克族自治旗、扎兰屯市被命名为国家级生态县。

经济综合实力显著增强。坚持发展是第一要务，做大经济总量，增强发展实力。与“十一五”末期（2010年）相比，2015年地区生产总值达到1596.0亿元，年均增长10.8%（可比价），增长1.7倍；人均GDP达到63131元，年均增长10.9%，增长1.8倍；全社会固定资产投资累计完成5661.4亿元，年均增长19.6%，增长1.8倍；地方财政收入达到167.7亿元，年均增长12.47%，比“十一五”末增加74.5亿元，公共财政预算收入达到103.3亿元，年均增长13.04%，比“十一五”末增加47.3亿元；工业增加值达到605.3亿元，增长1.8倍；社会消费品零售总额达到545.9亿元，年均增长13.1%，增长1.9倍。全市经济正在朝着做大总量、做优质量、做强效益的方向迈出坚实步伐。

产业结构调整取得新突破。坚持调整产业结构，推进三次产业协调发展，三次产业比重由“十一五”末期2010年的19.6:42.1:38.3调整为16.5:44.6:38.9。农牧业综合生产能力显著提高，农牧业结构调整向“接二连三”转变，玉米种植面积稳定在1000万亩以上，粮食总产量实现“十二连增”，达到124亿斤，比“十一五”末期的增长24.1%；推动草原畜牧业转型升级，农区畜牧业加快发展，牧业年度牲畜存栏达到2136.7万头只，畜牧业占第一产业比重达到36%，农畜产品加工转化率达到50%。着力推进新型工业化进程，累计实施工业重点项目1832个，培

育引进了云南驰宏、呼伦贝尔肉业、阜丰等大型企业，形成了煤炭、电力、化工、农畜产品加工等十大产业集群；大力培育战略性新兴产业和非资源性产业，有色金属、玉米加工、装备制造、医药制造、电子信息产业成为新增长点。旅游业繁荣发展，2015年旅游人数和旅游业总收入分别达到1417万人次和448.4亿元，分别增长1.5倍和3.0倍，五年累计接待游客5700万人次，年均增长12%，五年累计旅游业总收入达到1371亿元，年均增长27.9%。商贸、物流、养老、信息等新兴服务业有序推进。非公有制经济健康发展，占全市GDP的比重达到65%。

基础设施建设实现新跨越。着力强化基础设施支撑保障能力建设。五年来，公路建设总投资328亿元，新增公路里程3784公里，绥满高速贯通到海拉尔，新建一级公路73.2公里，嘎查（村）全部通公路，路网密度达到9.28。铁路建设总投资62.6亿元，铁路运营里程达到2236公里，滨洲电气化铁路开工建设，滨洲铁路复线全线贯通，两伊铁路、阿扎铁路建成通车，阿荣旗—莫旗等铁路建设进展顺利。通用机场群建设有序推进，海拉尔机场开通国内外航线53条，跨入“百万空港”行列，根河通用机场实现通航，扎兰屯支线机场和根河、阿荣旗、莫旗3个通用机场建成。供电能力显著增强，电网投资74.8亿元，初步构建了500、220千伏为主网架，110千伏及以下为配网的电网结构。水利工程完成投资63.3亿元，开工建设海拉尔河、雅鲁河等重要支流防洪工程，新建堤防245.6公里，解决70万人安全饮水问题，红花尔基水利枢纽投入使用，扬旗山水利枢纽工程开始蓄水，尼尔基水库下游30万亩灌区和扎敦水利枢纽工程开工建设。

通讯光缆新增 72530 公里，宽带入户新增 17.3 万户。城镇化进程显著加快，累计投资 1664 亿元，实施供水、供热、道路等项目 1400 多个，房屋建筑面积连续五年在 1000 万平方米以上，城镇居民人均住房面积达到 33 平方米，城市燃气和用水普及率分别达到 87.1%和 94.9%，人均道路和人均公园绿地面积增加至 28.34 和 17.24 平方米，分别增长 23%和 21%。

全面深化改革取得新突破。政府机构改革如期完成。精简、取消和下放 422 项行政审批事项，占全部行政审批事项的 65%。完成全市权力清单、责任清单和负面清单梳理及“三证合一”改革任务，在全区率先实施“先照后证”制和注册资本认缴登记制，新增企业主体 12.91 万户。国有企业改革稳步推进，呼伦贝尔农垦集团公司完成重组，新组建了呼伦贝尔旅游集团、旅业集团、林业集团和城投集团，大型投融资建设主体达到 9 个。森工集团、地方林业六局国有林区改革扎实推进。上市融资取得突破，有保公司在天津股权交易所挂牌交易，恒屹农牧、蒙拓农机在新三板挂牌。财政、金融、工商、医药、卫生、事业单位等改革不断深化。呼伦贝尔经济技术开发区升级为国家级开发区，市级及各旗市区进入国家主体功能区建设试点示范地区，全市作为成长型资源型城市，整体进入国务院批准的《全国资源型城市可持续发展规划》，扎兰屯市成为自治区首批国家新型城镇化综合试点和自治区级“多规合一”试点。

对内对外开放达到新水平。累计完成进出口总额 137.8 亿美元，年均增长 5.1%，累计利用外资 4.97 亿元、引进国内（市外）资金 3496 亿元。引进神华集团、中国黄金、同联制药和大连万

达等大型企业集团。全市整体纳入《中国东北地区面向东北亚合作规划纲要》和《黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放规划》，《呼伦贝尔中俄蒙合作先导区建设规划》、《满洲里国家重点开发开放试验区建设总体规划》及满洲里综合保税区均获国家批复。与俄罗斯乌兰乌德市和蒙古国东方省等 12 个俄蒙毗邻地区建立了友好城市关系，签订文化旅游、能源合作、木材加工等领域合作协议。与蒙古国共建跨境经济合作区取得突破性进展，蒙古国驻呼伦贝尔领事馆正式开展业务。签署《丝绸之路口岸区域协作满洲里宣言》和“三互”大通关合作备忘录，开通以满洲里口岸为枢纽的“苏满欧”、“粤满欧”等跨境班列，五年累计通关货物 14896.9 万吨，通关能力提升至每年 3231.9 万吨，累计进出境 849.79 万人次。额布都格、阿日哈沙特口岸实现临时常年开放。呼伦贝尔-乔巴山-乌兰巴托航线由包机转成正式航线。“呼伦贝尔一天人合一的地方”城市宣传片亮相纽约时代广场，“五彩呼伦贝尔”等五张文化名片走向世界。

人民生活水平实现新提高。民生投入累计达到 987 亿元，占全市财政总支出的 65%。城镇居民人均可支配收入 25897 元，年均增长 11.8%，农牧民人均纯收入达到 12364 元，年均增长 14.5%，分别比“十一五”末期增加 10256 元和 6284 元。就业创业工作扎实推进，城镇累计新增就业 18.2 万人，农牧民转移就业 40.2 万人，城镇登记失业率控制在 4.0% 以内。城镇职工“五险”保障标准提高 10% 以上。全市各类创业园、孵化平台、孵化器等突破 100 家。实施连片开发和整村推进等扶贫工程，累计帮助 21.2 万人脱贫。全市养老服务体系初步建立，养老服务床位数达到 1.38

万张，敬老院集中供养能力达到 57%，残疾人服务体系建设得到加强。保障性安居工程累计投资 400 亿元，建设、维修、改造住房 28 万套，惠及近 70 万人口。菜篮子工程成效显著，蔬菜仓储设施达 20 万立方米，建成 75 家蔬菜平价超市。公共文化服务设施全部免费开放。少数民族群众生产生活条件得到明显改善。教育、文化、卫生等各项社会事业长足发展。

专栏1 “十二五”规划主要指标实际完成情况									
类别	指标名称	单位	“十二五”目标		“十二五”完成情况		指标实现程度（%）	属性	
			目标值	年均增速（%）	2015 年实际	年均增速（%）			
综合经济实力提升	地区生产总值	亿元	2130	13	1595.96	10.8	82.3	预期性	
	其中：工业增加值	亿元	900	18	605.3	14.6	75.8	预期性	
	人均地区生产总值	元	75760	13	63131	10.9	80.4	预期性	
	全社会固定资产投资（老口径）	亿元	[6500]	25	[5661]	19.6	87.1	预期性	
	其中：工业固定资产投资（老口径）	亿元	[3300]	22	[2471]	10.4	74.9	预期性	
	地方财政总收入	亿元	210	18	167.7	12.47	60.4	预期性	
	社会消费品零售总额	亿元	620	16	545.9	13.1	77.2	预期性	
	旅游业总收入	亿元	330	18	448.4	27.9	163.3	预期性	
转型升级	三次产业增加值比	%	13:45:42	/	16.5:44.6:38.9	/	/	预期性	
	中心城区人口占全市总人口比重	%	18	/	16.45	/	48.3	预期性	
扩大开放	外贸进出口总额	亿美元	48	16	29.89	5.1	27.6	预期性	
	引进国内（市外）资金	亿元	[5251]	26	[3496]	5.1	67.5	预期性	
改善民生	城镇居民人均可支配收入	元	32600	17	25897	11.8	62.2	预期性	
	农牧民人均纯收入	元	12600	15	12364	14.5	96.3	预期性	
	城镇登记失业率	%	4.2	/	3.84	/	100	约束性	
	城镇新增就业人数	万人	[15]	/	[18.2]	/	113.3	约束性	
	保障性安居工程建设	万套	[15.6]	/	[28.0]	/	177.9	约束性	
	人口自然增长率	‰	5	/	3.5	/	100	约束性	
生态保护与 环境治理	新增活立木蓄积量		万立方米	[11000]	/	[12000]	/	109.1	预期性
	沙区综合治理面积		万亩	[500]	/	[541.9]	/	108.4	约束性
	单位 GDP 能耗降低		%	/	[15]	1	[38.56]	257.1	约束性
	单位工业增加值用水量降低		%	/	[47]	/	[48.7]	103.6	约束性
	主要污染物排放总量减少	化学需氧量	万吨	15.2	/	15.2	/	100	约束性
		氨氮	万吨	0.59	/	0.59	/	100	约束性
		二氧化硫	万吨	11	/	9.4	/	100	约束性
		氮氧化物	万吨	11.82	/	11.82	/	100	约束性
	单位 GDP 二氧化碳排放量降低		%	达到自治区要求		2.5	/	100	约束性
注：“[]”为五年累计数。									

注：“[]”为五年累计数。

第二节 “十二五”基本经验

“十二五”时期，全市是在经济上升时期制定高速发展目标，后三年进入增速换挡期、结构调整阵痛期和前期政策消化期等“三期叠加”时期，经济下行压力持续加大，但经过全市上下的努力拼搏，在“十二五”收官之际，全市仍然实现较高的发展速度，仍然实现主要指标基本完成、重大任务全面完成的奋斗目标，成果丰硕、成就显著。

全市经济社会发展之所以能够取得骄人的成就，主要取决于以下成功的经验：一是全市坚定自觉地同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列讲话和考察内蒙古重要讲话精神，积极贯彻中央的各项战略部署，认真落实自治区党委发展思路，面对世界经济危机、经济下行压力和“三期叠加”发展形势，始终保持了正确的政治方向；二是坚持解放思想、实事求是的方针，创造性地提出“美丽发展、科学崛起、共享繁荣”的战略举措，明确了呼伦贝尔的发展理念、发展定位、发展目标、发展措施；三是坚持发展为第一要务，主动适应经济发展新常态，主动调整产业结构，主动转变发展方式，积极应对各项困难和挑战，适时研判、应对不断变化的经济形势，有力推动全市的改革发展稳定大局，积极推进沿边开发开放，着力打造特色优势产业，夯实经济发展基础；四是坚持生态保护优先，落实国家主体功能区规划，统筹新型城镇化与岭西、岭东、岭上经济区

协调发展，推进可持续发展；五是坚持把保障和改善民生作为经济社会发展的出发点和落脚点，重点推进棚户区改造等民生工程，促进社会事业全面进步；六是民主法治建设不断加强，全市民族团结、社会稳定、边疆安宁的大好局面进一步巩固。五年来取得的成绩来之不易，积累的经验弥足珍贵。面向未来，呼伦贝尔市的经济社会发展已经站在新的历史起点上。

第二章 “十三五”时期的基本特征

第一节 “十三五”时期的发展形势

“十三五”时期，国际国内形势继续发生深刻变化，世界政治经济格局调整加快，我国与“一带一路”沿线国家特别是俄罗斯、蒙古国合作加强。国内经济发展进入新常态，“四个全面”战略布局深入推进，面对全面建成小康社会目标，必须认识和应对国际、国内和周边的环境态势。

从国际经济大环境和周边国家合作态势看，世界经济仍处于弱复苏、慢增长、多风险和转型发展时期。主要经济体复苏动力普遍不足并走向分化，新兴经济体面临较大的经济下行和结构调整压力。新一轮科技革命和产业变革孕育新突破，工业化和信息化融合发展成为趋势，传统产业转型升级空间广阔。经济全球化与区域一体化相互交织，国际产业转移、生产要素跨境流动和区域分工合作继续深入发展，国际经贸规则主导权争夺更加激烈。能源资源版图继续深刻调整变化，保护主义抬头、地缘政治关系

复杂变化，围绕市场、资源、人才、科技、标准等竞争更加激烈，影响世界经济稳定发展的不稳定不确定因素增多。同时，我国与俄罗斯、蒙古国战略互信不断增强，中俄全面战略协作伙伴关系不断深化，中蒙关系上升为全面战略伙伴关系。中俄蒙三国元首举行多次会晤，就共建丝绸之路经济带倡议同俄罗斯跨欧亚大铁路建设、蒙古国草原之路倡议进行对接，共同打造中蒙俄经济走廊以及深化三方各领域合作，达成广泛共识。我国与俄罗斯的合作关系处于前所未有的高水平，正在积极推进经贸人文等各领域的务实合作；与蒙古国关系更加紧密，双方比较优势和产业结构高度互补。我市毗邻俄蒙地区经贸合作前景十分广阔。

从我国经济发展基本走势分析，仍然处于大有作为的战略机遇期，物质基础雄厚、人力资本丰富、市场空间广阔、发展潜力巨大，中央提出创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，加快经济发展方式转变，培育增长新动力，经济增速从高速增长转向中高速增长，经济长期向好的基本面没有改变。同时，发展不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，主要是发展方式粗放、创新能力不强、部分行业产能过剩，资源环境恶化趋势尚未得到根本扭转，基本公共服务供给不足，人口老龄化加快，面临诸多矛盾叠加、风险隐患增多的严峻挑战。

从自治区和全市周边经济发展形势分析，国家对自治区和东北三省的发展历来十分重视，东北地区人口、资源、产业、人才、基础设施、区位等支撑能力很强，发展空间和潜力巨大。自治区高度关注内蒙古东部地区发展，特别重视我市生态保护与绿色发展、向北开放与中俄蒙合作、文化旅游与绿色食品、边境旗市与

较少民族集聚区、林区垦区改革创新与煤电化基地建设等，将为我市创新驱动、绿色发展和开放合作带来新机遇。但是，同时也应意识到，东北地区发展势头减弱，市场需求不足，工业结构单一，企业效益下滑，资源约束趋紧，要素成本上升，环境约束强化。自治区及东北三省依赖能源消耗和投资拉动的经济增长模式不可持续，转方式、调结构迫在眉睫。

第二节 “十三五”时期的机遇挑战和综合研判

“十三五”时期，全市发展既面临新的重大历史机遇，也面对诸多新的困难和挑战，势必要求我们增强忧患意识、责任意识，着力转变方式、调整结构、增强动力、拓展空间、补齐短板。

国家战略及试点带来的机遇。全市处于西部大开发、东北等老工业基地振兴、大小兴安岭林区生态保护与经济转型、黑龙江和内蒙古东北部地区沿边开发开放等国家战略叠加带，是国家新型能源基地、绿色食品基地、有色金属基地、国家主体功能区建设试点示范地区、国家粮食主产区、国家低碳城市试点地区。国家、自治区明确支持绿色食品、文化旅游、商贸物流等转型产业，为全市优势产业发展，带来了难得的历史机遇。

国家转变发展方式带来的机遇。从国际看，转方式、调结构正成为国际社会共识，新一代信息技术、节能环保、新能源、新材料等新兴产业方兴未艾。从国内看，经济发展新常态下，更加注重绿色低碳和提质增效，“中国制造 2025”加快实施，“互联网+”融合发展，现代服务业加快发展，生态文明建设上升为国家

战略，创新驱动战略正在形成新的增长动力，新产品、新业态、新增长点不断涌现，经济结构调整优化和转型升级持续推进，为全市创新、协调、绿色发展，提供了良好的发展环境。为全市建设国家重点生态功能区、绿色农畜产品生产加工基地和文化旅游胜地，为全市产业转型升级、注重生态环境保护、注重发展质量和效益、走绿色生态可持续发展道路，带来难得的历史性机遇。

国家“一带一路”战略带来的机遇。国家加强内陆沿边地区口岸和基础设施建设以及中蒙俄经济走廊建设，开辟跨境多式联运交通走廊，发展外向型产业集群，提高边境经济合作、跨境经济合作发展水平。自治区着力向北开放并制定了《参与建设丝绸之路经济带实施方案》。国家8部委批复实施《呼伦贝尔中俄蒙合作先导区建设规划》，打造欧亚大陆桥的重要枢纽、沿边开放合作发展的重点区域、体制机制改革创新先行区、睦邻友好和边疆稳定的示范区，赋予我市享受国家重点开发开放试验区相关政策、加大中央财政预算内基础设施投资力度、提高补贴比例、减免地方配套政策，增加对外资源性产业合作和园区等基础性建设的投资补助，中央和自治区相关转移支付对先导区适当倾斜等。满洲里市被列为国家重点开发开放试验区和综合保税区，中蒙额布都格——巴彦呼舒跨境经济合作区即将全面建设，为全市扩大对俄蒙毗邻地区的开放合作，以开放促发展、促改革、促创新，提供了良好机遇。

从全市经济发展分析，我们还有诸多发展优势。全市经济类型多元，产业结构多元，能源、原材料支撑性强，经过多年的培育和积累，形成了良好的产业基础，煤电、建材、农副产品加工、

木材加工、旅游业加快发展，有色金属、玉米加工和生物制药产业逐步壮大。全市地域辽阔，土地供应充足，国土开发空间和回旋余地大。全市地上地下可利用资源及俄蒙毗邻地区合作开发资源富集，开发程度低，为后期开发利用预留了空间，后发优势明显。全市生态良好，环境容量大，发展韧性强。深化产权制度、要素市场、社会组织等基础性改革，将为全市经济社会发展提供制度保障，简政放权、投融资体制、商事制度改革，将进一步提高政府效能，有效激活社会发展与创新活力，形成大众创业万众创新的良好局面。“中国制造 2025”和“互联网+”行动，将促进全市产业链条不断延伸和质量效益不断提升。

同时，也要清醒地认识到，全市未来发展还面临着诸多困难和挑战，主要有：一是经济总量小，发展的规模和程度明显不足，基本公共服务供给滞后，城乡居民收入水平较低。二是产业结构、产业层次低端化特征明显，发展方式粗放，能源资源型产业比重较高，新常态下支撑经济中高速增长的传统优势正在减弱，煤炭、电力、化工等传统产业受到产能过剩和环保双重压力增长乏力，非资源型产业、战略性新兴产业、现代服务业发育不足，调结构转方式任务艰巨，培育创造新的发展优势和增长空间、保持经济持续健康发展任务艰巨繁重。三是全市地处偏远，远离中心城市和中心市场，处于各种通道末端，经济发展的传导性滞后，物流成本较高，增强经济社会发展活力和动力的任务艰巨繁重。四是全市生态环境脆弱，发展约束和节能减排约束加剧，项目落地困难，投资增长压力加大，推动美丽与发展双赢的任务艰巨繁重。五是基础设施建设滞后，公路、铁路、电网及口岸基础设施的瓶

颈制约仍未消除，享受不到整体通道网络的辐射联动效应，发展成本高。六是市场化程度低，民营经济不发达，县域经济活力不足，对市场及企业的服务意识和服务能力需要提高。七是人才缺乏、观念滞后，融资人才、上市人才、管理人才、专业技术人才等各类高精尖人才十分匮乏，尊重知识与能力的氛围营造不够。八是发展不平衡，岭东和岭上地区发展程度较低，各旗市区间，农、牧、林、垦、矿区之间发展不平衡，经济社会发展不够协调。贫困面广人多，扶贫脱贫任务艰巨。九是开放合作程度不高，发展活力和动力需要进一步增强。十是全市有效需求和有效供给不足，观念落后，实现从要素驱动向创新驱动转变任务繁重。

综合判断，我市发展仍处于可以大有作为的重要机遇期，经济长期向好的基本面没有改变。同时，也面临诸多矛盾交织叠加的严峻挑战。要求我们准确把握战略机遇期内涵的深刻变化，主动适应新常态，发挥自身优势，把握战略机遇，更加有效应对各种风险和挑战，采取行之有效的政策措施，抓好重大战略任务的推进落实，完成“十三五”时期各项目标任务，不断开创发展新局面，实现全面建成小康社会的宏伟目标。

第二篇 “十三五”总体要求与发展蓝图

第三章 指导思想和基本原则

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十八大，十八届三中、四中、五中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话和考察内蒙古重要讲话精神，全面落实自治区党委各项决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持稳中求进工作总基调，落实宏观政策要稳，产业政策要准，微观政策要活，改革政策要实，社会政策要托底的总体思路，主动适应经济发展新常态，更加注重投资和项目拉动，更加注重结构性改革与创新驱动，更加注重调结构转方式，更加注重协调发展，更加注重对内对外开放，更加注重建设生态文明，更加注重改善民生，促进新型工业化、信息化、城镇化、农牧业现代化、绿色化同步发展，坚决守住生态底线，坚持发展第一要务，切实提高发展质量和效益，努力在稳增长、转方式、调结构、促改革、惠民生上不断取得新成效，团结带领全市各族人民，守望相助，美丽发展，争进前列，全面

建成小康社会，为建设现代化内蒙古、打造祖国北疆亮丽风景线作出新的更大的贡献。

第二节 基本原则

坚持人民主体地位。牢记人民是发展的根本力量，树立以人民为中心的发展思想，把增进人民福祉、促进人的全面发展作为发展的出发点和落脚点，发展人民民主，保障人民平等参与、平等发展权利，切实实现好、维护好、发展好各族人民根本利益。

坚持科学发展。树立绿水青山就是金山银山的理念，坚持把生态环境保护作为全市发展的基本前提和首要任务，积极落实主体功能区战略，深入落实国家主体功能区相关政策，合理规划生态空间、农业空间和城镇化空间，把生态文明建设融入发展全过程，实现美丽发展。

坚持深化改革。统筹推进技术、组织、管理、产品和商业模式创新，支持大众创业和万众创新，推动发展由要素和投资驱动向创新驱动转变。推进供给侧结构性改革，去产能、去杠杆、去库存、降成本、补短板。全面深化体制机制改革，统筹推进行政管理、国有企业、林区垦区、资源财税等领域改革，增强发展的动力和活力。

坚持依法治市。树立抓法治就是抓发展、抓改革的理念，培育法治思维，采取法治方式，建立规范、可预期的法治环境。推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，加快建设法治经

济和法治社会，把经济社会发展纳入法治轨道。

坚持扩大开放。坚持登高望远，以宽广的世界眼光和大局意识规划事业、谋划发展，既面向国内加强区域合作，又面向俄蒙等国家地区开放，更好的利用两个市场、两种资源，破解发展瓶颈、拓展发展空间，增强开放对全市发展的牵动力。

坚持党的领导。牢记党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势，坚决贯彻全面从严治党的要求，始终维护党总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚决贯彻落实中央和自治区党委的战略部署，不断创新和完善宏观调控方式，积极稳妥应对各种矛盾和问题，推动经济社会平稳健康持续发展。

第四章 全面建成小康社会的目标和理念

第一节 主要目标

按照与国家和自治区发展目标相衔接的要求，综合考虑未来发展趋势和基础条件，着眼于在新常态下实现新发展、新跨越、新突破，今后五年力争实现经济实力稳步增强、结构方式更加优化、生态环境更加优美、区域发展更加协调、体制机制更加完善、地区文化更加繁荣、社会文明更加进步、人民生活更加幸福，实现“两个同步、两个确保、三个突破”的奋斗目标，“两个同步”，即主要经济指标增速与全区平均增速同步，地区生产总值、城乡居民收入比 2010 年翻一番，与全国全区同步全面建成小康社会；

“两个确保”，即确保完成生态环境明显改善、脱贫目标全面实现；“三个突破”，即结构调整、深化改革、向北开放取得重大突破。

生态环境质量持续改善。主体功能区建设全面展开，科学合理的国土空间开发保护新格局基本形成，生态文明制度基本健全，森林、草原、河湖、湿地等生态系统得到有效保护与修复，河流、湖泊水质不断提升，能源资源开发利用效率大幅提高，单位生产总值能耗和水耗、建设用地等指标得到有效控制，主要污染物排放达到要求，生态环境质量明显改善，生态文明理念深入人心，城乡人居环境持续改善，可持续发展能力增强，新增活立木蓄积量 1.2 亿立方米，森林覆盖率达到 53.4%，草原植被盖度达到 74%，环境质量指数达到 100%。

经济保持中高速增长。投资规模扩大、结构优化、效率提高，消费和出口对经济增长贡献率提高。“五大基地”建设成效显著，产业精深加工水平提高，基础设施体系更加完善，经济实现健康稳定增长，主要经济指标增长实现与自治区基本同步，地区生产总值年均增长 7.5% 左右，人均 GDP 达到 85000 元以上，全社会固定资产投资累计完成 6200 亿元以上，年均增长 10%；公共财政预算收入年均增长 6.0% 左右，社会消费品零售总额年均增长 10%，进出口总额年均增长 10%。

转方式调结构取得重大突破。产业发展向中高端迈进，科技创新水平增强，三次产业结构不断优化，核心竞争力产业快速崛起，服务业比重明显上升，现代畜牧业加快发展，非资源型产业比重持续提高，传统产业新型化、新兴产业规模化、支柱产业多

元化的现代产业体系基本形成。信息化水平显著提升，创新驱动发展格局开始形成。工业劳动生产率达到 12 万元/人，畜牧业占农业比重达到 50%以上。城镇化质量明显提高，立足产城融合，加强基础设施建设，统筹城乡、林区、垦区协调发展，提高呼伦贝尔的综合承载力和吸引力，城镇人口比重和常住人口城镇化率达到 72.5%，新农村新牧区新林区建设成效显著，城乡协调发展格局基本形成。生产力布局进一步优化，县域经济实力持续壮大，区域发展协调性不断增强。三次产业结构调整为 15.0：40.5：44.5。

各方面体制机制更加健全完善。推进供给侧结构性改革，重点领域和关键环节改革取得决定性成果，林区、垦区等体制机制改革全面理顺；市场化程度提高，产权得到有效保护，非公有制经济快速发展；形成企业创新创业氛围，创新动力更加充沛，各类市场主体活力增强；对内对外开放的层次和水平全面提升，大胆创新、先行先试，打造体制机制改革示范区，初步建成具备先行、引导、示范作用的中俄蒙合作先导区，与东北三省及内地的联系更加紧密，在生态文明建设、对外开放合作、国有企业改革、农村牧区经营体制改革方面优先实现突破，激发新动能，创造新活力。外贸进出口总额达到 48.1 亿美元，年均增长 10%，引入国内（市外）资金达到 3500 亿元左右。

人民生活水平和质量普遍提高。坚持新农村、新牧区建设，城镇棚户区改造等重大民生工程全面完成，就业比较充分，中等收入人口比重明显上升，城镇常住居民人均可支配收入和农村常

住居民人均可支配收入年均分别增长 9%，恩格尔系数小于 40%。就业、教育、文化、社保、医疗、住房等公共服务体系更加健全，基本公共服务均等化水平稳步提高，公共交通服务指数达到 100%。全市 6.17 万贫困人口全部脱贫，解决区域性整体脱贫，国家现行标准下贫困人口全部脱贫，国家扶贫开发重点县全部退出。社会保障体系更加健全，少数民族集聚区、边境地区进一步和谐发展，法治呼伦贝尔建设不断深入，人权得到切实保护，各族人民的幸福感进一步增强。

国民素质和全社会文明程度普遍提高。社会主义核心价值观更加深入人心，爱国主义、集体主义、社会主义思想广泛弘扬，向善向上、诚信互助的社会风尚更加浓厚，公民思想道德素质、科学文化素质、健康素质明显提高，公共文化服务体系基本建成更加完善。建设以蒙元文化和人口较少民族文化为特色，多民族文化共同发展的文化强市，民族文化产品的供给能力显著提高，民族团结进步事业深入推进。争创全国文明城市。

专栏2 呼伦贝尔市“十三五”经济社会发展主要指标

类别	指标	单位	“十二五”完成		“十三五”规划		属性
			实际	年均增速%	目标	年均增速%	
经济发展 (6项)	地区生产总值	亿元	1595.96	10.8	2184	7.5	预期性
	公共财政预算收入	亿元	103.33	13.04	138.3	6.0	预期性
	全社会固定资产投资	亿元	[3668]	19.3	[6217]	10.0	预期性
	社会消费品零售总额	亿元	545.9	13.1	880	10.0	预期性
	工业增加值	亿元	605.3	14.6	712	8.0	预期性
	旅游业总收入	亿元	448.4	27.9	1000	18.7	预期性
创新协调开放 (6项)	进出口总额	亿美元	29.89	5.1	48.14	10.0	预期性
	新增创业企业	个			[4000]		预期性
	文化产业增加值占地区生产总值比重	‰	2.1	/	3.5	/	预期性
	服务业增加值占地区生产总值比重	%	38.9	/	44.5	/	预期性
	农畜产品加工转化率	%	50	/	65	/	预期性
	城镇人口比重	%	70.5	/	72.5	/	预期性
绿色发展 (8项)	新增森林活立木蓄积量	万m ³	[12000]	/	[12000]	/	约束性
	草原植被盖度	%	72	/	74	/	约束性
	城市空气质量优良天数	天	340	/	346	/	预期性
	城市生活污水集中处理率	%	91.5	/	95	/	约束性
	城市生活垃圾无害化处理率	%	94	/	96	/	约束性
	单位GDP能耗降低	%	/	[15]	完成任务		约束性
	单位GDP二氧化碳排放量降低	%	/	2.5	完成任务		约束性
	主要污染物排放	万吨			完成任务		约束性
共享发展 (10项)	城镇常住居民人均可支配收入	元	26844	11.4	41302	9	预期性
	农村常住居民人均可支配收入	元	11632	13.9	17898	9	预期性
	城乡居民家庭人均住房面积达标率	%	35	/	60	/	预期性
	城镇登记失业率	%	4以内	/	完成任务	/	约束性
	农村安全饮水普及率	%	59.8	/	69	/	约束性
	城镇新增就业人数	万人	[18.2]		[18.7]	2.9	约束性
	贫困人口脱贫人数	万人	6.90	/	6.17	/	约束性
	每千人常住人口卫生机构床位数	张	5.3	/	5.9	/	约束性
	每千人养老床位	张	40	/	60	9	约束性
	每万人拥有执业医师数	人	2.69	/	3	2.2	约束性

注：[]内为五年累计数。全社会固定资产投资、城镇常住居民人均可支配收入、农村常住居民人均可支配

收入三项指标的“十二五”完成情况，按照新口径计算。主要污染物，包括化学需氧量、氨氮、氮氧化物、二氧化硫等需要达到标准的污染物排放指标。

第二节 发展理念

完成全面建成小康社会的战略任务，必须瞄准新目标、适应新常态、贯彻新理念、寻找新动能，必须从呼伦贝尔市经济社会发展的实际出发，顺应形势任务发展变化，把握经济发展新常态下的新情况、新特点，牢固树立并深入贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，使五大发展理念成为发展的“指挥棒”和“红绿灯”。

创新发展是引领发展的第一动力。我市作为欠发达地区，在经济下行压力持续的新常态下，谋求可持续发展，必须通过进一步解放思想、改革创新，不断推进理论创新、制度创新、科技创新、产业创新，着力破解制约经济社会发展的体制机制障碍，培育发展新动力，激发发展新活力，再造发展新优势。

协调发展是持续健康发展的内在要求。我市生态多元，产业多元，经济多元、民族多元，发展的不平衡性要求我们必须坚持协调发展，把调整比例、优化结构、补齐短板作为重大而紧迫的任务，推进产业均衡、区域协同、城乡一体、物质文明和精神文明协调发展，不断增加发展的整体性，构建平衡发展格局。

绿色发展是全市各项事业发展优先选择。生态环境是红线、是高压线，绿色是呼伦贝尔的底色，走好绿色发展之路是中央和

自治区的希望，也是全市广大人民群众期盼，保护好我们世代赖以生存的这块绿色净土，必须坚持绿色发展，牢固树立绿水青山也是金山银山的理念，全面贯彻节约资源和保护环境基本国策，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽呼伦贝尔，筑牢祖国北疆生态安全屏障。

开放发展是繁荣发展的必由之路。我市外联俄蒙，内接东北，区位独特，要顺应我国经济深度融入世界经济的大趋势，必须紧紧抓住国家实施“一带一路”战略和自治区推进“一堡一带”建设机遇，全面深化同俄蒙在经济、社会、文化等领域的交流。全面加强同东北地区绿色产业、文化旅游、基础设施等方面的合作。积极承接长三角、珠三角、环渤海等发达地区产业转移，择商选资，发展更高层次、更多领域的开放型经济。

共享发展是中国特色社会主义的本质要求。我市有 42 个民族，全国仅有的“三少”民族自治旗都在我市，让全市各族人民共享发展成果不仅关系到全面建成小康社会目标的实现，也关系到边疆民族地区的安全稳定，必须牢固树立共享发展理念，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，增进民族团结，促进社会和谐，实现共同富裕，使全市各族人民在共建共享发展中拥有更多获得感，实实在在共享发展成果。

创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，集中体现了我国改革开放 30 多年来的发展经验，集中体现了“十三五”乃至今后一个时期我国的发展思路、发展方向、发展路径和发展着力点，是指导全市“十三五”乃至今后一个时期的行动指南，不断

增强贯彻落实新的发展理念的自觉性、主动性、创造性，把思想和行动统一到党的十八届五中全会精神、自治区党委九届十四次全委会精神和市委三届七次全委会精神上来，用新的发展理念来规划发展、引领发展、推动发展。

第三节 发展定位

全国可持续发展的生态环境保护建设示范区。落实绿色发展理念，走美丽发展之路，坚持在保护中发展、在发展中保护，全力保护森林、草原、河湖、湿地生态系统，强化节能减排和整治环境，加强生态文明制度建设，构建可持续发展机制，实现呼伦贝尔“天更蓝、水更清、林更密、草更绿”，将呼伦贝尔建成生态文明示范区，全力保障祖国北疆生态安全。

全国沿边开发开放最具活力的合作先导区。积极参与“一带一路”和中蒙俄经济走廊建设，推进建设中俄蒙合作先导区，大力推进互联互通等基础设施、产业合作平台建设，深化与俄蒙毗邻地区经贸、投资、人文等多元合作，打造欧亚大陆桥的重要枢纽、沿边开发开放合作发展的重点区域、体制机制改革创新的首行区、睦邻友好和边疆稳定的示范区。

国家重要的绿色有机农畜林产品生产加工输出基地。全力构建现代农牧林业体系，全力提升呼伦贝尔绿色有机农畜林产品品牌价值。加快科技创新与成果转化，建设高标准农田和草牧业试验示范区，培育新型农牧业经营主体和特色产业基地，壮大龙头

企业实力，打造绿色有机农畜林产品主产区。

国家重要的清洁能源和煤基产品加工输出基地。充分发挥煤水组合优势，坚持循环利用、科学高效、保护生态、符合环保的资源开发利用方式，积极发展新能源，促进煤基产品转化。改造提升传统优势产业，以传统产业新型化、新兴产业规模化、支柱产业多元化为总要求，促进经济发展提质增效、转型升级。

国际化高端旅游目的地。全力实施旅游业优先发展战略。把旅游业作为战略性支柱产业和结构调整的主攻方向。树立全域、全民旅游发展理念，用好“呼伦贝尔”这块金字招牌，统筹全市各类旅游资源，高标准规划，高起点开发。提升以绿为根、以人为本、以文为魂、以河为脉的生态城镇品质，打造国际休闲旅游特区，建设美丽呼伦贝尔。

民族团结、边疆安宁、美丽幸福家园。树立开放、共享、包容发展理念，维护各族人民群众的根本利益，扎实推进就业创业、脱贫攻坚、棚户区改造等重大民生工程，全面发展社会事业，完善创新社会治理体系，加强与俄蒙毗邻地区的友好往来与人文交流，促进军地融合、民族团结、边疆稳定、和谐幸福。

第五章 优化空间布局 推动科学发展

落实国家主体功能区战略，根据各地区资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力，构建生态、农业、城镇化三大空间，严格控制开发强度，实施收缩、集约、点状开发，形成主体

功能定位清晰、国土空间高效利用、人与自然和谐相处的国土空间开发新格局，实现保护与发展的内在统一。

第一节 构建生态 农业 城镇化空间

根据国家确定的主体功能区空间功能定位和全市资源环境承载能力，优化构建生态安全、农牧业发展、工业化与城镇化三大空间格局，全市国土空间开发强度控制在 0.77%以下。推动形成主体功能清晰明确、生产空间集约高效、生活空间舒适宜居、生态空间山清水秀的空间布局。

专栏 3 呼伦贝尔市主体功能区生态农业城镇化空间规划表

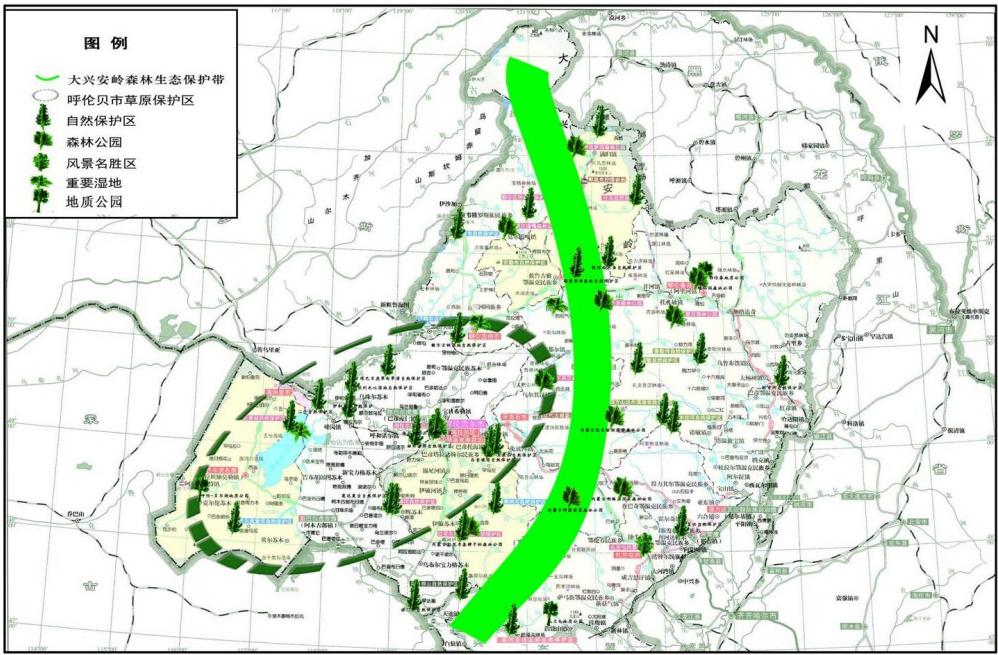
类型	区 域	面积 (万km ²)	比重 (%)
生态空间	(1)阿荣旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗、鄂伦春自治旗、牙克石市、额尔古纳市、根河市、扎兰屯市被列为大小兴安岭森林生态功能区，新巴尔虎左旗和新巴尔虎右旗被列为呼伦贝尔草原草甸生态功能区。(2)鄂温克族自治旗、陈巴尔虎旗扣除伊敏河镇、巴彦托海镇、大雁镇、伊敏苏木、巴彦库仁镇、宝日希勒镇、呼和诺尔镇、巴彦哈达苏木点状开发以外地区均属于生态功能区。(3)禁止开发区：国家级自然保护区 5 个(红花尔基、辉河、呼伦湖、额尔古纳、汗马)、风景名胜区 2 个(扎兰屯、额尔古纳)、森林公园 10 个(红花尔基、喇嘛山、绰源、莫尔道嘎、兴安、阿里河、达尔滨湖、伊克萨玛、乌尔旗汗、海拉尔)、湿地公园试点 5 个(图里河、根河源、索尔奇、免渡河、额尔古纳)；自治区级自然保护区 6 个(海拉尔西山、维纳河、黄羊、柴河、额尔古纳湿地、室韦)、地质公园 3 个(呼伦-贝尔湖、鄂伦春、扎兰屯)、森林公园 1 个(嘎仙洞)；旗县级自然保护区 19 个(复兴、欧肯河、毕拉河、奎勒河、诺敏、四方山达尔滨湖、五泉山、白音嵯岗、陈旗草原、赫尔洪得、胡列也吐、莫大莫吉、诺门罕、乌日根山、伊和乌拉、根河冷水鱼、潮查、阿鲁、二卡)；重要饮用水水源保护区 1 个(海拉区)。	23.1	91.06
农业空间	国家重点产粮镇 32 个：六合镇、向阳峪镇、复兴镇、三岔河镇、查巴奇鄂温克民族乡、亚东镇、霍尔奇镇、腾克镇、塔温敖宝镇、西瓦尔图镇、巴彦鄂温克民族乡、奎勒河镇、宝山镇、哈达阳镇、汉古尔河镇、大杨树镇、乌鲁布铁镇、诺敏镇、宜里镇、古里乡、中和镇、大河湾镇、蘑菇气镇、卧牛河镇、哈多河镇、浩饶山镇、成吉思汗镇、萨马街鄂温克民族乡、达斡尔民族乡、上库力镇、三河回族乡、拉布大林镇；以及分布在城市周边的耕地、园地和设施农业用地。	2.08	8.21

城镇化空间	1、重点开发旗市区4个：海拉尔区、满洲里市、鄂温克族自治旗（4个镇）、陈巴尔虎旗（4个镇），其中：鄂温克族自治旗、陈巴尔虎旗开发范围主要集中在伊敏河镇、巴彦托海镇、大雁镇、伊敏苏木、巴彦库仁镇、宝日希勒镇、呼和诺尔镇、巴彦哈达苏木规划的工矿区和物流园区等点状地区。2、点状开发重点镇23个：那吉镇、亚东镇、霍尔奇镇、尼尔基镇、宝山镇、红彦镇、阿里河镇、大杨树镇、牙克石市市区、免渡河镇、额尔古纳市市区、黑山头镇、室韦镇、根河市市区、得耳布尔镇、扎兰屯市市区、成吉思汗镇、蘑菇气镇、阿木古郎镇、嵯岗镇、罕达盖苏木、阿勒坦额莫勒镇、阿日哈沙特镇。	0.18	0.73
合计		25.3	100%

注：以上地区，国家、自治区规划已经确定功能定位。

构建“一带一区多点”生态安全空间。构建以大兴安岭林区和呼伦贝尔草原为主体，以呼伦贝尔天然林保护区、沙地防治区、湿地保护区、国家风景名胜区、森林公园等为重要组成的生态安全空间格局。坚持保护优先和自然修复为主，建立生态保护管控长效机制，加强重点生态区域的保护与治理，全面停止天然林商业性采伐，全面实施禁牧休牧和生态移民工程，适度发展转型产业，促进生态环境持续改善。规划生态空间总面积 23.1 万平方公里，占全市国土面积 91.06%。

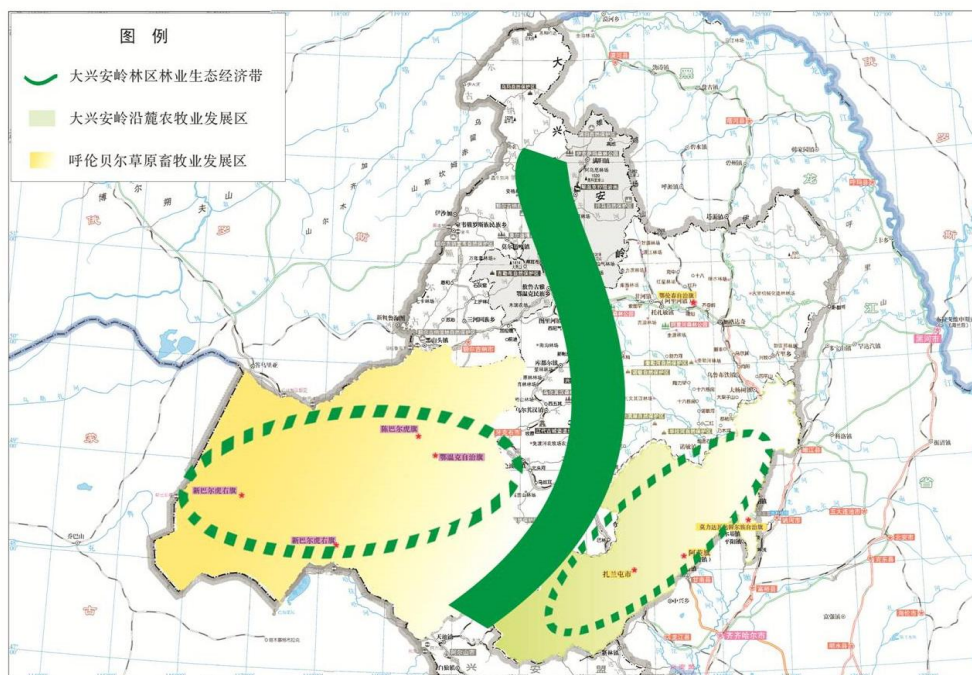
图1 呼伦贝尔市“一带一区多点”生态保护与修复布局图



构建“一带两区”农牧业发展空间。构建以大兴安岭林区经济带、南麓农牧业发展区、呼伦贝尔草原畜牧业发展区为主体，以额尔古纳水系、嫩江水系等为补充的农牧业发展空间格局。发挥水土条件和农牧业生产基础优势，严格保护基本农田与耕地红

线，着力提高粮食综合生产能力，重点促进畜牧业转型升级，建设国家重要的绿色农畜产品生产加工基地。规划农业耕地保护空间总面积 2.08 万平方公里，占全市国土面积 8.21%。

图 2 呼伦贝尔市“一带两区”农牧林业布局图



构建“一核两带多点”的工业化与城镇化发展空间。根据区位优势特点、资源分布、产业基础和交通条件，严格控制城镇化边界，构筑以呼伦贝尔都市区为产业发展核心，以满－海－牙为横轴、以海拉尔－鄂温克伊敏河镇为纵轴的“T 字型”经济带，以满洲里为龙头、两翼向室韦和额布都格口岸延伸的“V 字型”口岸经济带，多点分布的市域中心城市、副中心城市、中心城镇和重点镇的工业化与城镇化空间格局，提升工业化与城镇化水平。规划工业化与城镇化空间总面积 0.18 万平方公里，占全市国土面积 0.73%。

图 3 呼伦贝尔“一核两带多点”城镇化和工业化布局图

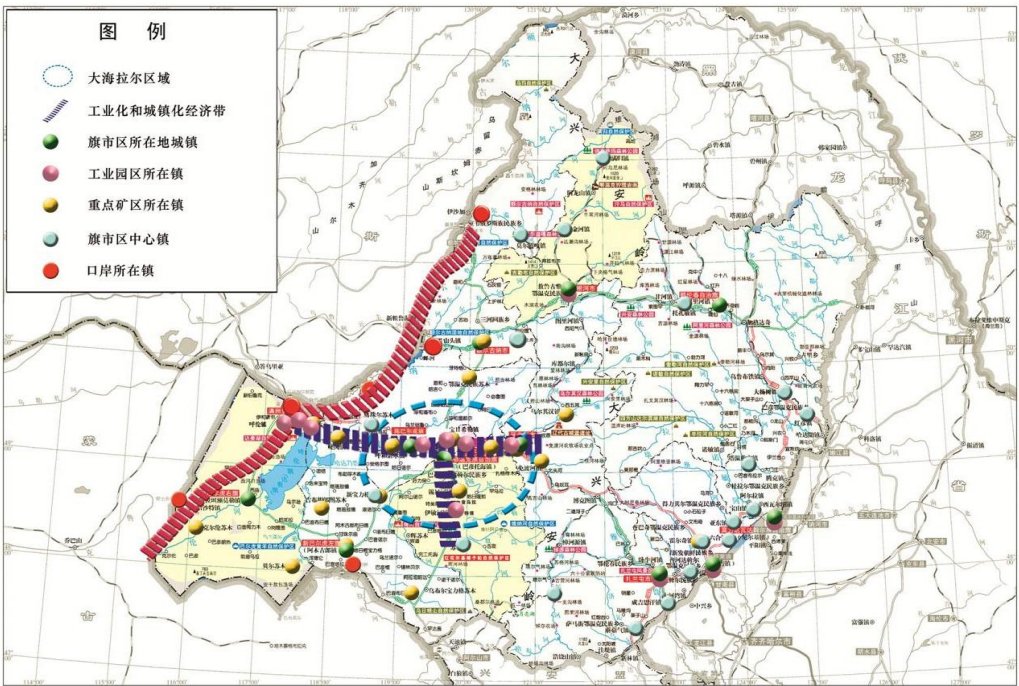
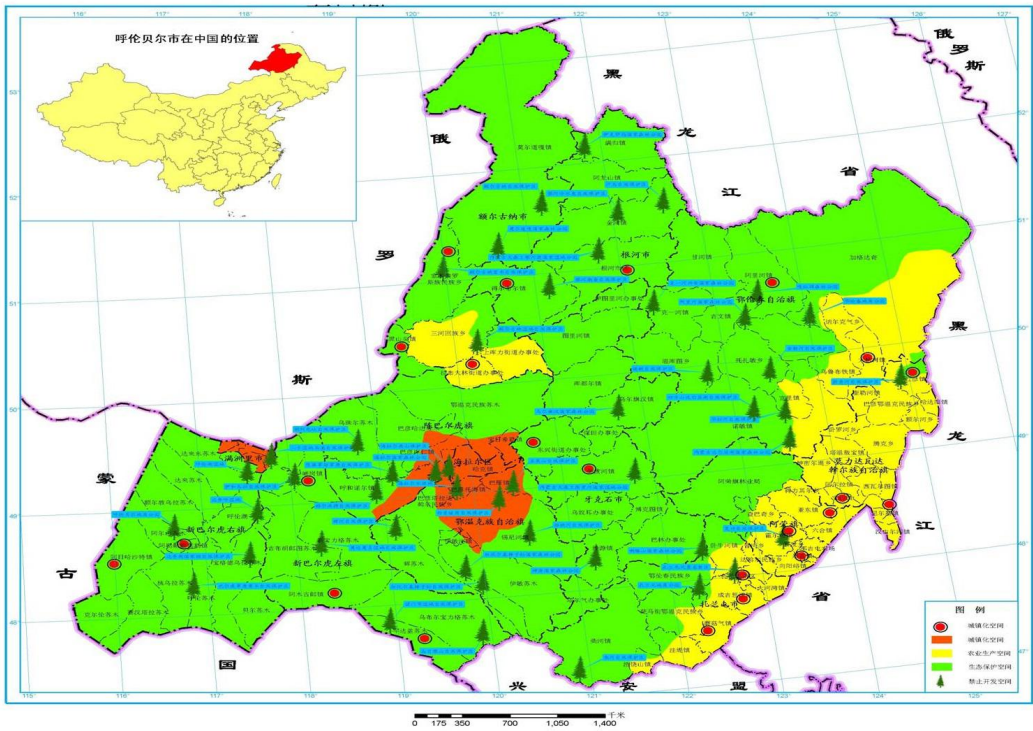


图 4 呼伦贝尔主体功能区生态农业城镇化空间布局图



专栏 4 生态、农业、城镇化三大空间发展方向

生态空间：以提供生态产品为主，也提供一定的农产品、服务产品和工业品。首要任务是增强生态产品生产能力，因地制宜发展不影响主体功能定位的适宜产业，形成生态安全保障区，人与自然和谐相处的示范区。

农业空间：首要任务是增强农业综合生产能力，在保障提供农产品主体功能的前提下，尽可能地保障提高生态产品和工业品的次要功能。发挥水土条件和农牧业生产基础较好优势，重点抓好重点产粮镇，建设国家重要的绿色农畜产品生产加工基地；重点发展集约化、规模化现代畜牧业和设施农业；扶持畜牧业转型升级，有序发展高品质肉羊、肉牛产业，实施草畜平衡；发展林下经济、生态旅游、健康产业。

工业化和城镇化空间：打造具有较强竞争力的能源重化工业、生物制药、绿色产品生产、装备制造业、特色轻工业等产业集群，构建分工比较合理、协作配套能力较强的现代产业体系；加大与相邻俄、蒙地区经济技术合作力度，提高引进资源就地加工率和出口产品竞争力，把口岸地区建成国家能源基地的重要组成部分。

第二节 推进国家主体功能区试点示范建设

发挥主体功能区在国土空间保护开发中的基础作用、约束作用，严格按照重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域的功能定位，实施严格保护和有序开发，统筹各类空间发展规划，建立国土空间开发、资源节约利用、经济循环发展、生态环境保护的制度体系，形成人口、经济、资源环境协调和可持续发展的国土空间开发格局。

明确各类主体功能区发展方向。**重点开发区域**，以提供工业产品和服务产品为主，适度扩大建设用地规模，提升工业化和城镇化水平，积极承接限制和禁止开发区域转移人口，重点发展优势产业集群，推动经济集聚发展，同时，必须保护好区域内的基本农田等农业空间和森林、草原、湿地等生态空间。**限制开发区域（国家重点生态功能区）**，以提供生态产品为主，限制进行大

规模高强度工业化城镇化开发，重点加强生态保护，因地制宜发展资源环境可承载的特色产业，引导生态超载人口逐步向重点开发区域有序转移；实施限制类和禁止类产业指导目录，严格控制开发强度和开发范围，合理发展旅游、农林牧产品生产和加工、观光休闲农业等适宜产业；限制开发区内的 23 个点状开发镇，比照重点开发区域相关政策发展；32 个国家重点产粮乡镇，享受国家农产品主产区政策。**禁止开发区域**，是依法设立的各级各类自然文化资源保护区域，重点保护生态功能和文化资源，控制人为因素对自然生态的干扰，严禁不符合主体功能定位的开发活动，在不损害主体功能的前提下，履行合法合规审批手续，采用可持续发展方式，适度开展旅游、农牧业和林业生产经营活动。

落实国家主体功能区试点示范政策。推进落实国家主体功能区建设试点示范实施方案，严格国土空间用途管制，落实财政、投资、产业、土地等差别化扶持政策，重点生态功能区实施产业准入负面清单管理，严格控制超越资源环境承载能力的工程 and 项目建设，实施收缩转移集中发展战略，引导禁止开发区域和限制开发区域人口向重点开发区转移。发挥政策措施的引领和带动作用，推进建立生态补偿机制，探索实施生态功能区科学发展新模式、新途径，落实不同主体功能区绩效评估与差异化考核政策。编制生态文明示范区建设规划，制定生态文明建设地方性法规。

全面完成国家试点示范建设目标任务。进一步完善建立试点示范督查考评等工作推进机制，进一步明确落实国家方案确定的总体要求、空间布局、重点示范工程和主要保障措施，进一步完

善配套政策措施，按照试点工作的时间阶段安排，全面完成试点工作重点任务。力争到 2020 年，建立生态综合管理体系、特色生态经济体系、发展成果共享体系、国土开发管控体系、政策保障体系等五大体系和新型城镇化示范机制。推进建设生态产品增值工程、生态产业示范工程、综合运输建设工程、新型城镇化示范工程和中俄蒙合作先导区沿边开放等五个试点示范工程。推进形成中心城区集聚地区、森林生态经济转型地区、生态农业产业升级地区、草原牧区转型地区、沿边口岸生态经济地区、沿边口岸草原牧区转型地区和沿边口岸转型升级地区七种类型的主体功能区试点示范地区，基本建成人与自然和谐相处的示范区和推进生态文明建设先行区。

专栏 5 呼伦贝尔市国家、自治区确定的《主体功能区规划》定位统计表						
功能区	级 别	区 域	面积（平方公里）		与全市总面积的占比（%）	
重 点 开发区	自治区级 重点开发区 （4 个县）	海拉尔区、满洲里市、鄂温克族自治旗（巴彦托海镇、大雁镇、伊敏河镇、伊敏苏木）、陈巴尔虎旗（巴彦库仁镇、宝日希勒镇、巴彦哈达苏木、呼和诺尔镇）	19307.08	20515.0 8	7.6	8.1
	国家级 限制开发区 中的点状开发镇 （23 个镇）	扎兰屯市区、成吉思汗镇、蘑菇气镇、牙克石市区、免渡河镇、额尔古纳市区、黑山头镇、室韦镇、根河市区、得尔布尔镇、那吉镇、亚东镇、霍尔奇镇、尼尔基镇、红彦镇、宝山镇、阿拉坦额莫勒镇、阿日哈沙特镇、阿木古朗镇、嵯岗镇、罕达盖苏木、大杨树镇、阿里河镇的城镇建设用地区域及相关工业园区和产业基地。	1208		0.48	
限 制 开发区	国家级 限制开发区 （9 个县）	扎兰屯市、牙克石市、额尔古纳市、根河市、阿荣旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗、新巴尔虎右旗、新巴尔虎左旗、鄂伦春自治旗	212656.6 1	233232. 53	83.8	91.9
	自治区级 限制开发区 （9 个镇）	鄂温克族自治旗锡尼河东苏木、锡尼河西苏木、巴彦嵯岗苏木、巴彦塔拉达斡尔民族乡、辉苏木、红花尔基镇、陈巴尔虎旗东乌珠尔苏木、西乌珠尔苏木、鄂温克民族苏木	20575.92		8.1	
合 计（全市国土总面积，包括禁止开发区面积）			253747.61		100	
禁 止 开发区	国家级 禁止开发区 （24 个区块）	国家级自然保护区（6 个）、国家级风景名胜区（2 个）、国家森林公园（10 个）、国家重要湿地(1 个)、国家湿地公园试点(5 个)、	50564		19.93	
	自治区级 禁止开发区 （29 个区块）	自治区级自然保护区（7 个）、自治区级森林公园（1 个）、自治区级地质公园（3 个）、重要饮用水水源地（1 个）、旗县级自然保护区（17 个）。				

专栏 6 呼伦贝尔市国家、自治区批准的禁止开发区域

国家级禁止开发区：国家级自然保护区：内蒙古辉河国家级自然保护区、内蒙古红花尔基樟子松林国家级自然保护区、内蒙古达赉湖国家级自然保护区、内蒙古额尔古纳国家级自然保护区、内蒙古大兴安岭汗马国家级自然保护区、内蒙古毕拉河自然保护区；国家级风景名胜区：扎兰屯风景名胜区、额尔古纳风景名胜区；国家森林公园：内蒙古红花尔基樟子松国家森林公园、内蒙古喇嘛山国家森林公园、内蒙古莫尔道嘎国家森林公园、内蒙古达尔滨湖国家森林公园、内蒙古伊克萨玛国家森林公园、内蒙古乌尔旗汗国家森林公园、内蒙古兴安国家森林公园、内蒙古绰源国家森林公园、内蒙古阿里河国家森林公园、内蒙古海拉尔国家森林公园。国家重要湿地：呼伦湖湿地（又称：国际级达赉湖湿地）；国家湿地公园试点：内蒙古大森工图里河国家湿地公园、内蒙古大森工根河源国家湿地公园、索尔奇国家湿地公园、免渡河国家湿地公园、额尔古纳国家湿地公园。

自治区级禁止开发区：自治区级自然保护区：海拉尔西山自治区级自然保护区、维纳河自治区级自然保护区、巴尔虎草原黄羊自治区级自然保护区、柴河自治区级自然保护区、额尔古纳湿地自治区级自然保护区、室韦自治区级自然保护区、满归阿鲁自治区级自然保护区；自治区级森林公园：嘎仙洞森林公园；自治区级地质公园：呼伦-贝尔湖地质公园、鄂伦春地质公园、扎兰屯地质公园；重要饮用水水源地：呼伦贝尔市海拉尔区水源地；旗县级自然保护区：复兴自然保护区、欧肯河自然保护区、奎勒河自然保护区、诺敏自然保护区、四方山达尔滨湖自然保护区、白音嵯岗自然保护区、五泉山自然保护区、陈巴尔虎草甸草原自然保护区、赫尔洪得沙地樟子松自然保护区、胡列也吐湿地自然保护区、莫达莫吉自然保护区、诺门罕自然保护区、乌日根山自然保护区、伊和乌拉自然保护区、二卡自然保护区、潮查原始森林自然保护区、根河冷水鱼自然保护区。

第三篇 推动经济稳定增长 壮大综合经济实力

第六章 努力扩大有效需求 增强经济增长内生动力

第一节 充分发挥投资的关键作用

准确把握国家和自治区投资导向，围绕“调结构、强基础、补短板、惠民生、增后劲”，优化投资结构，更加注重供给侧结构性改革，挖掘投资需求，创新多元筹资方式，确保投资规模稳定增长。“十三五”期间，全社会固定资产投资年均增长10%以上，累计到位投资6200亿元以上，其中：第一产业安排投资490亿元以上，第二产业安排投资2740亿元以上，第三产业安排投资2970亿元以上。

提高投资的有效性和精准性。对接国家重大战略和重点产业政策，紧扣重大产业布局和短板领域，推进重大工程和重点项目建设。加快培育建设五大基地、八大产业集群，重点向煤电等传统产业转型升级、绿色农畜产品生产加工、玉米生物产业、有色金属产业、信息化产业、进出口落地加工、旅游和现代物流等新兴产业和现代服务业等倾斜，通过投资结构调整，促进产业结构转型调整。加快重大基础设施、城镇化、新农村牧区和城乡公共产品、公共服务设施建设，重点向交通、水利、电网、通讯、生态环保和教育、文化、医疗、养老等民生社会事业倾斜，强力补齐短板，改善基础设施和民生条件，推进公共服务均等化。“十

三五”期间，规划实施重点项目 2600 个以上，规划设计总投资 14500 亿元，其中：促进工业转型升级和优势产业培育领域项目 573 个，规划设计总投资 4679 亿元；促进文化旅游、商贸物流等服务业领域项目 473 个，规划设计总投资 2071 亿元；综合交通领域项目 254 个，规划设计总投资 3594 亿元；城镇基础设施项目 549 个，规划设计总投资 1713 亿元；脱贫攻坚、棚户区改造、教育文化等民生社会事业建设项目 354 个，规划设计总投资 833 亿元。

开辟多元化资金筹措渠道。创新融资方式，拓展投融资渠道，放宽市场准入，盘活民间资本力量，激发市场活力。政府投资主要侧重基本公共服务、重大基础设施、产业集聚平台和创新载体等领域，撬动各类投资主体优化选择投资和产业发展方向，通过社会融资、金融创新、政府投资、企业融资，撬动社会多元投资，支持社会资本进入基础产业、市政公用事业、社会事业等领域，通过组建融资平台、支持企业上市融资，推广 PPP 合作模式等方式，吸引带动更多社会资本广泛参与投资。

提高投资质量和效益。全面提升和改善投资环境，简政放权，提高服务，创新管理，降低成本，促进投资效益提高。完善建立投资、补贴、价格协同的多渠道补偿机制，发挥政策性引导投资转化放大效应，通过扶持重点行业和部分领域实施示范项目，引导全社会投资方式的转变和效益提升。确立企业投资主体地位，落实企业投资决策的自主权，实施公共、公益项目投资评价约束制度，按照市场需求放宽投资领域，扩大企业和社会资本投资规

模。完善政府投资的民主决策制度，把当前发展和中长期发展、经济发展和社会发展相结合，提高国民经济发展的整体效益，合理调控投资结构和产业布局。做实项目储备与前期工作，推进项目前期工作进度，提高项目审批效率。加强各级重点项目库建设，推进项目滚动批次发展，实现开工建设一批，投产达效一批，储备报批一批。完善重点项目建设协调机制，加快项目落地开工。强化政府投资项目监管，建立投资项目效益评价制度，提高政府投资效益和管理水平。

第二节 充分发挥消费的基础作用

提高居民收入，增强居民消费能力。落实企事业工资正常增长机制，拓宽农牧民增收渠道，实现城乡居民收入持续稳定增长。健全社会保障机制，保障公共服务有效供给，解决群众关心的教育、就业、收入、社保、医疗、食品安全等问题，减轻看病、住房、上学、养老等支出压力，提升居民即期消费能力，稳定消费预期。到 2020 年，居民消费支出占 GDP 比重达到 36%。

培育新的消费热点，促进居民消费升级。积极发挥消费引领作用，加快培育形成新供给新动力。挖掘农牧民消费潜力，激发农牧民配置家电、汽车、家具动力，培育新的消费增长点。扩大教育、文化、旅游等服务消费，大力发展家政、养老、医疗保健、网络信息等服务业，积极引导、满足群众对居家服务、养老服务、健康服务、文体服务、休闲服务等方面的需求。注重引导市场行

为和社会心理预期，着力解决供给、需求、质量方面存在的突出问题和矛盾，培育新业态、新模式，推动生活性服务业向便利化、精细化、品质化发展，提高服务消费、信息消费、时间消费和品质消费水平，促进消费升级。积极倡导绿色消费，加大节能、节水、环保产品消费政策支持力度，扩大节能家电、节能汽车、高效照明产品以及节水、节材产品的推广应用范围，扩大节能环保产品销售规模。

优化城乡消费环境，落实促进消费政策，提升居民消费意愿。保障产品安全，规范市场经营，加强市场监管，净化市场秩序，改善消费环境，维护好消费者合法权益，开展重点领域、重点环节专项整治，严厉打击各种假冒伪劣商品、消费侵权行为。着力推进便利消费，加大对农村牧区流通体系建设的支持，打造城镇商业中心和特色街区，鼓励建设乡镇（苏木）商贸服务中心和物流配送中心，降低农村牧区居民出行费用。完善农产品零售终端网络，推进建设农贸市场、生鲜超市、社区连锁菜店和标准化菜市场。积极促进信用消费，鼓励金融机构开拓消费信贷业务，推进大宗商品和服务消费信贷，支持批零企业与银行、保险、担保机构合作，完善信用消费体系。

第三节 充分发挥出口的促进作用

落实国家“一带一路”发展战略，建设“中蒙俄经济走廊”，加强与俄蒙在综合保税区、跨境经济园区、跨境旅游区等方面的

建设合作，推动开放通道、投资补助、基础设施投入等多领域的先行先试，提升引领带动作用。依托满洲里、阿日哈沙特等中俄、中蒙口岸和通道优势，加快建设出口基地，加强与俄蒙在机电、木材、轻工、建材等服务贸易和加工贸易合作，扩大蔬果、轻工、医药等传统出口产品规模，培育新的出口增长点。进一步推进外贸市场多元化战略，拓展汽车、电子等新兴出口市场，稳定出口渠道和规模。发挥政策引导效应，培育在国际市场具有话语权的外贸骨干企业，形成新的稳出口大型外贸企业，促进外贸稳定增长和转型升级。

激发民营企业在稳出口方面的内生动力。培育阜丰集团、同联集团产品国际市场定价主导权，抢抓国家加大稳出口的政策扶持机遇，落实国家、自治区各项外贸政策，在市场开拓、品牌建设、出口板块培育、出口信用保险等方面进一步落实支持企业的相关举措。加大对有出口订单、国际产能合作企业融资支持，重点向中小微出口企业和新兴市场开拓企业倾斜，推进跨境电子商务和外贸综合服务企业发展。构建稳出口的贸易便利化平台，强化保障措施、优化出口环境，开辟“绿色通道”，大幅提高产品通关效率，帮助企业减轻负担、降低成本，提高企业参与国际市场竞争的能力。

第七章 着力推进结构调整 促进经济转型升级

以调结构、转方式为主基调，推进产业发展向中高端迈进。控制资源性产业单纯规模扩张，加快改造提升传统优势产业，加

快培育战略性新兴产业，大力发展服务业，完善产业园区平台建设，推进企业兼并重组，加快形成传统产业新型化、新兴产业规模化、支柱产业多元化的现代产业体系。

第一节 优先选择推进农牧业现代化

加快转变农牧业发展方式，发展多种形式适度规模经济，推动粮经饲统筹、农牧林渔结合、种养加一体、一二三产业融合发展，完善农牧业基础设施，提高科技应用和机械化水平，推动农牧业“接二连三”，促进种养结合、种加结合、养加结合，完善农牧业服务体系，建立现代农牧业产业体系。走产出高效、产品安全、资源节约、环境友好，具有地域特色的现代农牧业之路。

实施绿色、有机农畜产品发展战略。积极扶持呼伦贝尔地理标志、绿色品牌企业，培育壮大绿色、有机、无公害呼伦贝尔特色食品产业，做好“三品一标”农产品认证工作。依托绿色农牧林业资源优势、纯净呼伦贝尔魅力和广泛的市场需求，转变农牧业发展方式，推进农牧业结构调整。发展绿色农业、特色农业、品牌农业。完善建立政府推进、行业监管、市场运作的绿色有机食品发展机制。完善建立绿色有机安全食品生产销售监控体系。扩大无公害农产品种植面积，积极推进建设专业化、区域化无公害食品标准产地，全面提高无公害食品产量。扶持发展绿色有机型乳品、肉类等安全高品质食品，积极发展野菜、野果、菌类等山野绿色保健食品，打造全国最具影响力的绿色食品基地，创建

全国绿色食品大市。

全面提升农业综合生产能力。坚持最严格的耕地保护制度，严守耕地保护红线，划定永久基本农田，探索实行耕地轮作休耕制度。贯彻粮食安全战略，稳定粮食生产，制定粮食安全分级考核办法，确保粮食安全。加强高标准农田建设，推进高效节水改造工程，大力推广节水灌溉、测土配方等绿色增长增效技术，加快先进技术和农机推广，改善农业生产条件，发展设施农业。强化农业安全观、生态观和效益观，建设国家级绿色生态农牧业基地，在莫旗等全国产粮先进县建设区域化、规模化、集约化的商品粮生产基地。调整优化种植结构，推进双低油菜、专用小麦、优质啤酒大麦，优质马铃薯、优质玉米、高油大豆、高蛋白大豆、有机水稻、小杂粮和设施蔬菜、小麦油菜种子繁育等高产高效作物种植基地建设。到2020年，粮食作物、经济作物、饲料种植播种面积分别达到2400万、300万和100万亩，粮油亩产平均提高20%以上，粮食综合生产能力稳定在800万吨，节水灌溉面积达到800万亩以上，耕种收综合机械化程度达到85%以上。

加快推进畜牧业转型升级。优化畜禽生产结构和布局，以农垦集团为引领，推进多种形式的规模化饲养，形成大中型高标准畜禽养殖场、畜牧养殖小区和家庭牧场、养殖户并存互促的养殖格局。提高农区畜牧业和牧区现代畜牧业比重，加快发展农区现代化畜牧业，推动家庭农牧场规模化、专业化、社会化发展，建设高端休闲农业园区和生态观光示范性牧场。继续推进牧区畜牧业转型升级，稳定牲畜头数，实施草畜平衡，全面实施禁牧、休

牧、轮牧制度，加快发展舍饲、半舍饲集约化养殖，提高出栏率和商品率。建立现代饲草料产业体系，大力发展牧草产业和饲草料产业，以奶牛饲料和牛羊育肥饲料为重点，加大紫花苜蓿、杂花苜蓿等人工草地建设，推进青贮玉米、作物秸秆等优质饲料开发利用，大力提高牧草生产、储备与市场化水平。到 2020 年，饲草生产能力达到 800 万吨、饲料生产能力达到 75 万吨，饲草贮备量达到 120 万吨。农家乐和牧家乐达到 1500 户，整村推进休闲村建设 30 个。全市牧业年度牲畜总头数稳定在 2500 万头只，其中，农区牲畜占全市 80%以上，肉牛、肉羊、奶牛规模化标准化饲养比率分别达到 36.6%、72%和 80%，畜牧业产值占一产的比重达到 50%以上。

加强特色农牧业基地建设。立足林区、牧区特色资源优势，因地制宜发展林渔特色经济。扶持发展苗木育种、蓝莓、黑木耳、榛子、沙果、狐貂、中草药等特色产业，提升林业经济综合发展能力。推进水产品良种场与养殖基地建设，扩大生产规模。

完善农牧业服务体系。以现代农牧业为目标，推进农牧业信息化，实施信息进村入户工程，扶持农垦集团展示展销电子平台。做大做强育繁推一体化种子体系，加快育种基地建设，实施三河马等优良品种保护，支持国家级原种场和高寒地区种子产业化示范农场建设。提升农牧业技术装备水平，提高农牧业科技支撑能力，以生物技术、良种培育、节水灌溉、疫病防控等为重点，积极推进农牧业科技创新和引进吸收再创新，加强农牧业机械、规模化灌区、农牧业科技示范区和信息化建设。加强农畜产品流通

设施、体系建设，建设 25 处区域化农畜产品专业大市场。全面落实惠农惠牧政策，持续增加农牧业投入，完善农牧业补贴政策和保险制度。到 2020 年，全市农作物良种覆盖率和家畜改良率分别达到 98%和 95%，农牧业科技贡献率达到 60%。

专栏 7 农牧林业重点工程项目

种养植业。国家现代农牧业示范区建设工程，农区垦区设施农业、低产田改造、基本农田、节水灌溉、高标准农田建设工程，稳定实施千亿斤粮食生产工程、“菜篮子”建设工程，全市绿色蔬菜大棚、土壤改良、土地综合治理、优质种子繁育工程。重点推进节水排灌、土壤提质、良种繁育、防灾减灾等工程。农区垦区畜牧业提质增效、现代化养殖、饲料基地建设与储备库工程。支持标准化规模化养殖基础设施建设。

农牧业产业化基地。奶牛现代化牧场、标准化规模养殖场、肉牛基地、苜蓿种植及饲草料深加工、饲草料储备库、牧草加工储运销售、秸秆生物饲料，小麦、麦芽、粮油、玉米仓储、绿色无公害蔬菜基地、酸菜、菇娘、沙果、杂粮、鸡、鹅、毛驴养殖、马产业保护与开发、骆驼种群、黑木耳。

休闲农牧业。国家级休闲农牧业与乡村牧区旅游示范、美丽休闲乡村示范、家庭生态牧场、标准化奶牛观光养殖场、生态农业园、民俗村生态旅游度假项目。

林下产品。林区经济植物与野生动植物保护培育，榛子、沙果、中草药、花卉、蓝莓基地项目。

渔业项目。呼伦湖名特优鱼类良种场改扩建、莫旗优质鱼苗种繁育、土著鱼类原种场、银鲫原种场、根河冷水鱼、特色鱼养殖、呼伦湖渔政执法码头、尼尔基水库渔港项目。

农牧业服务体系。动物防控体系基础设施、边境地区重大动物疫病防控项目，新型职业农牧民技能培养培训工程，牲畜品种改良工程。

第二节 加快推进工业转型升级

依托资源优势和多元产业基础，推进产业联动和产业链条化组合步伐，实现存量经济延展。通过技术改造和整合重组，由主要依靠资源消耗向科技进步转变，由要素驱动向创新驱动转变，由单纯规模扩张向提升质量效益转变，积极融合现代信息技术和手段，加快产业升级延伸步伐，推进工业发展方式转变。重点发展绿色食品、玉米生物、有色金属、清洁煤电、新型能源、新型

建材、现代建筑、现代煤化工等八大产业集群。到 2020 年，全市工业增加值年均增长 8%，占 GDP 比重达到 40%左右，工业税收占全部公共财政预算收入比重超过 60%。

优先发展绿色农畜产品加工产业。把绿色农畜产品生产加工业作为工业经济结构调整的主攻方向，围绕农牧业产业化发展，大力推动乳、肉、油、粉等农畜产品加工企业的兼并重组，培育一批重点行业龙头，打好品牌组合拳。支持农垦集团运用现代农牧业技术，构建“高寒良种培育—标准化种植养殖—精深加工—品牌营销”产业链，打造绿色高端品牌。推动额尔古纳雀巢乳业等乳品加工企业进一步扩大生产规模，丰富产品结构，提高终端产品比重。引进新的龙头企业，在海拉尔周边及岭东各培育一家大型乳品加工企业。支持呼伦贝尔肉业集团整合全市肉类加工产业，打造呼伦贝尔肉业领军企业，鼓励、引导发展分割肉、精选肉、冷鲜肉等深加工产品，提高肉类精深加工水平。整合市域内油脂加工业，打造岭西地区大型不饱和脂肪酸菜籽油加工龙头企业；引入大型龙头加工企业，打造岭东地区大型非转基因大豆加工龙头企业。以进口农畜产品为依托，培育壮大满洲里进口粮油加工产业。依托丰富的玉米、油料、肉、乳等农畜产品产业基地，引进、整合、建设大型加工企业，提升农畜产品转化能力。到 2020 年，国家和自治区级重点龙头企业分别达到 2 户和 70 户以上，销售收入 500 万元以上龙头企业达到 180 家，绿色食品企业达到 60 户，有机食品企业达到 20 个，乳制品加工能力达到 23 万吨，肉类生产能力达到 37 万吨，农畜产品加工转化率达到

65%以上，实现农牧业产业化总产值 600 亿元，形成“乳、肉、油、粮、薯”农牧业精深加工产业集群。

壮大玉米生物产业。围绕玉米精深加工转化，瞄准高精尖领域开发产品，推动玉米产业扩大规模，延长链条。打造玉米生物制药、玉米生物氨基酸、玉米生物变性淀粉、玉米生物淀粉糖四个超百亿产业群。推动阜丰公司由氨基酸向小品种氨基酸，同联制药由抗生素原药向药物制剂、木质纤维素等领域拓展，推进玉米原料药向成药延伸，打造国际一流的抗生素原料药生产基地和全国最大的氨基酸生产基地。到 2020 年，全市玉米转化能力达到 800 万吨，实现产值 500 亿元以上，构建玉米经济产业集群。

积极推进有色金属向探－采－选－冶－加全产业链发展。把有色金属产业培育成为经济增长新的支柱产业。坚持集中集约、循环、绿色发展，推进产业延伸，有序布局有色金属精深加工生产基地，推进煤电与冶炼环节组合。通过技术改造，支持中小采矿选矿企业逐步扩大规模，集中推动中金、驰宏等骨干企业探－采－选－冶一体化发展。引进和培育一批精深加工和特种新材料研发制造企业，研究开发铟、锗金属、石墨烯等资源，生产新一代光纤、耐火导电等产品。研究发展特种钢铁制品产业，培育发展轻质高强度铝、镁、钛轻合金和高性能铜合金及铅锌镍合金材料。到 2020 年，有色金属日处理矿石达 20 万吨、冶炼能力 50 万吨/年，年产值达 300 亿元，构建有色金属产业集群。

推进煤电产业清洁高效发展。加快煤炭产业转型升级，以提高煤炭综合利用水平为核心，建设国家清洁能源综合开发利用示

范基地、东北亚能源跨境合作开发示范区。坚持循环利用、科学高效、保护生态、符合环保、上大压小的资源开发利用方式，围绕煤炭资源就地转化，有序配置开发伊敏、宝日希勒、五一牧场等煤田，完善中小煤矿退出机制，控制产能增长，构筑以“煤－电－化－加”、“采－选－煤电－冶－加”、“煤－电－云存储－云应用－大数据加工”等骨干产业链条体系。推动电力由外送为主向外送与本地消纳并重为主转变，统筹煤炭资源开发和转化条件，集中建设伊敏、宝日希勒、扎赉诺尔等大型煤电输出基地，积极争取外送通道建设。根据城镇化建设和区域发展电力需要，逐步关闭小火电，建设大杨树、扎兰屯等若干热电联产电站和电网支撑电源。加大电力输配基础设施建设，推进工业直供用电，积极推进发供电企业向冶金、生物、化工、云计算等大型用电企业开展电力直供。加强自备电厂供电体系建设，提倡推广自备电厂模式，因地制宜适当布局能源高消费产业，支持各类工业园区企业建设自备性质的电力自营区。到2020年，煤炭本地消费8000万吨、外送2000万吨，煤电装机新增300万千瓦，达到1015万千瓦，适度发展清洁煤电产业集群。

推进现代煤化工集约化、高端化发展。加快褐煤提质工艺研发进程，立足于煤炭就地高效清洁转化，坚持煤炭新增产能全部就地提质转化，推进褐煤精炼多联产，集中建设国家级现代煤化工示范基地。集中煤炭资源和水利资源向煤电化功能园区、企业配置，做强煤制化肥等传统煤化工产业，发展煤制烯烃等现代煤化工产业，推动尿素深加工产业破题，延伸发展聚酯、长丝、短

纤维等下游精深化工产业，创建呼伦贝尔化工原料基地。到 2020 年，力争实现 3000 万吨/年煤炭转化量，输出煤基石化产品 500 万吨，优化发展现代煤化工产业集群。

积极发展新能源产业。抓住国家加快发展可再生能源的机遇，积极争取国家支持，利用荒漠沙化草原、固定沙地、滩涂等适宜用地，适度发展太阳能光伏发电示范项目；依托丰富的水资源和水利枢纽工程，积极发展水电项目；依托粮食主产区作物秸秆，发展生物质能源发电项目。集中打造老风口、呼和诺尔、辉河、敖尔金大型风电基地，积极探索风电供热模式，促进风电就地消纳。到 2020 年，非化石能源消费占全市能源消费总量 15%，风电、光电、水电装机分别达到 150 万千瓦、50 万千瓦和 30 万千瓦，构建新能源产业集群。

巩固提升建材木材产业。坚持绿色、节能、环保理念，支持水泥、木材等企业进行整合重组和技术改造，依托石灰石、粉煤灰资源和进口木材，引导骨干企业采用先进生产工艺，生产特种水泥、超细粉煤灰等高效保温、节能环保的绿色建筑材料，生产规模化、定制化建筑产品。引导木材初加工产业向俄罗斯跨境合作转移，与国内精深加工产业链相衔接，构造国际木材价值链。扩大满洲里市木材生产加工基地规模，建设经济技术开发区木材进出口加工产业园，优化重组木材加工企业，打造木材加工大型龙头企业。引导木材加工产品由集成材、指接板、人造板向高档家具、木屋、专用门窗等领域延伸，利用木材“三剩物”发展活性炭、木纤维素、黄酮素等下游产业，提高高档终端产品比重。

到 2020 年，建材工业产值 150 亿元，木材精深加工产值 200 亿元，优化重组家具建材产业集群。

打造技术先进的现代建筑业。充分发挥建筑业在推动经济发展、吸纳农民工就业等方面的重要作用，注重建筑质量和现代需求，开展创优质工程、创品牌企业活动，打造声誉良好、知名度高、竞争力强的建筑业企业品牌。支持建筑业企业升级增项，提高资质等级，扩大经营范围，大力发展建筑业服务企业。加大培训、培养力度，提升建筑业企业家、经营管理人才、专业技术人才队伍的素质，提升核心竞争力。积极开拓俄罗斯、蒙古国、东北地区等国内外建筑业市场。到 2020 年，建筑业总产值和利税总额分别突破 180 亿元和 20 亿元。

专栏 8 产业集群及重点支撑项目

绿色农畜产品产业集群。在岭西和岭东各新建一个大型粮油加工和乳品加工企业，油菜籽（双低）、大豆（豆粉、蛋白肽）、小麦、马铃薯、肉类精深加工，生物饲料、生物有机复合肥、野生蓝莓综合加工、有机白瓜、绿色珍稀菌类深加工项目。牛羊肉加工、牛奶巧克力生产、山野菜深加工。

玉米生物科技产业集群。阜丰年产 10 万吨苏氨酸、20 万吨谷氨酸钠、10 万吨小品种氨基酸，同联鸿泰 100 万吨和中杨 200 万吨玉米初加工、莫旗 20 万吨赖氨酸、蒙香源 10 万吨玉米毛油及精炼。北方药业抗生素组合、鸿洋药业可利霉素。

清洁煤电产业集群。在规划的功能园区，研究建设千万千瓦级大型煤电基地，配套煤电外送电源，有序布局建设煤电机组装机容量 1015 万千瓦。

现代煤化工产业集群。选址建设国家现代煤化工园区，推进岭东工业园区、扎赉诺尔煤电化基地、额布都格跨境合作区煤化工建设工程、金新和东能化工改扩建工程，规划总产能：年产烯烃 335 万吨、煤制二甲醚 530 吨、乙二醇 100 万吨、褐煤提质 4400 万吨、合成氨 100 万吨、尿素 240 万吨。阜丰盐化工项目。华能伊敏 40 亿立方米/年煤制气。

新能源产业集群。光伏发电装机容量 96 万千瓦（24 个项目）；老风口、呼和诺尔、辉河、敖尔金等风电基地，装机容量 162 万千瓦；水电（莫旗、鄂伦春、牙克石、额尔古纳、扎兰屯）；生物质能源发电（阿荣旗、扎兰屯、莫旗生物质能燃料与秸秆发电等）。

有色金属工业集群。冶炼（130 万吨电解铝、泛东北亚 100 万吨有色金属冶炼、蒙发硅业 2700 吨单晶硅）；采选（鄂伦春旗八岔沟及根河山金、森鑫、比利亚多等金属矿选场，新右旗铜铅锌、扎兰屯铜钼等铜铅锌铜钼矿采选，额尔古纳盛坤、鑫易等有色黑色金属采选，俄罗斯诺永达拉果铅锌矿、别列佐夫铁矿项目），驰宏年产 6 万吨热镀锌合金及冶炼有色金属技改工程，跨境合作区电解铝项目。

绿色建材产业集群。高附加值水泥（蒙西、龙北、冀海）；木业建材（制材、木屋生产线、电工木、装饰面板、生态塑木、实木家具等）；石材（珍珠岩、玄武岩、花岗岩加工）；特种纸品开发项目、陶粒及新型建筑材料加工项目。

现代建筑业产业集群。培育岭西以海拉尔为中心（海晨公司、天成公司）、岭东以阿荣旗和扎兰屯为中心（阿一建公司、扎一建公司、金马公司）的建筑业产业集群。鼓励重组三级建筑企业，构筑产业

集群。到 2020 年岭西、岭东建筑业产业集群产值达到 140 亿元以上，占全市建筑业总产值和总施工面积的 80%以上。

第三节 积极推进工业园区提档升级

推进工业园区转型升级。按照集聚、集约、升级、延伸原则，科学定位主导产业，引进国内外大型龙头企业，大力发展能源化工、冶金加工、生物科技、农副产品加工等优势产业，培育新材料、电子信息、环保产业和装备制造业等新兴产业。在呼伦贝尔经济技术开发区增设电子商务园、绿色食品加工园和呼伦贝尔市创新创业基地，在岭东工业园区建设特色产业园中园，充分发挥园区与基地的引领带动作用。积极推动现有园区升级为生态环境友好发展示范区、城乡统筹发展示范区和管理体制创新示范区。

搭建科技信息、公共测试、公共研发、科技创业孵化、技术培训等公共技术服务平台和金融服务平台，为企业发展提供技术和资金保障，吸引成长性企业入驻园区。力争到 2020 年，打造 6 个产值超百亿园区，其中 800 亿元园区 1 个，300 亿元园区 1 个，200 亿元园区 2 个，100 亿元园区 2 个。

创新工业园区管理模式。从规模、技术、环保和就业等方面，完善园区企业准入制度，实现园区高标准建设、高水平管理、高效益发展。加快工业园区信息基础设施优化、开发管理精细化、功能服务专业化、产业发展智能化，打造智慧工业园区。坚持集约、高效利用土地资源，提高单位面积投资强度，引导社会资金通过多种途径参与园区基础设施建设，培育新型园区开发建设运营主体。建立债务管理机制，加强园区基础设施建设政府债务预算管理，完善园区融资担保体系，建立风险预警机制。着眼于培育核心竞争力强、优势突出的特色产业集群，在园区管理体制、运行机制、产业集聚、规划建设、土地融资、环境保护等方面，统筹推进体制机制改革创新。

推进循环型园区建设。按照全面推进、重点突破、示范带动、惠及民生的总体要求，坚持“减量化、再利用、资源化”的基本原则，加快推进呼伦贝尔国家级经济技术开发区、呼伦贝尔现代煤化工基地等重点产业园区循环化改造，打造循环经济发展示范区，全面构建循环经济产业链，实现关联企业集中布局，上下游协调发展，最大限度提高资源的循环利用率与使用效率。加快完善园区污水处理、热电联供、危险固废处置、环保在线监测等基

础设施建设，全面推行清洁生产，完善园区内废物循环体系和物质能量优化利用体系。

专栏 9 重点工业园区

800 亿元以上园区 1 个：推进国家级经济技术开发区建设，重点发展有色金属冶炼加工、煤电、煤化工、生物制药、装备制造、云计算、物流等综合产业。

300 亿元以上园区 1 个：呼伦贝尔岭东工业园区，以玉米加工产业为龙头，重点发展农畜产品深加工，发展煤制化肥、绿色食品、农用物资生产体系、现代服务产业。

200 亿元以上园区 2 个：1.满洲里边境经济合作区。以满洲里边境经济合作区为龙头，依托境外资源打造中国木材产品加工制造基地、大型的进口粮食加工基地、机械设备组装、口岸加工贸易、仓储物流等产业。2、阿荣旗工业园区。依托丰富的农业和矿石优势，重点发展农畜产品加工业，壮大育肥牛和肉类加工业，同时发展新型建材。

100 亿元以上园区 2 个：1.牙克石产业工业园区。重点发展生物制药、农畜产品加工、煤化工产业、汽车及装备冬季测试项目。2.新巴尔虎右旗工业园区。依托丰富的有色金属资源积极发展有色金属深加工产业，依托口岸优势大力发展农畜产品加工产业。

另外新巴尔虎左旗中蒙经济技术合作区,作为中蒙跨境合作区的工业制造加工基地,发展现代煤化工、有色金属深加工等产业，绿色农畜产品加工、进出口货物加工制造业。争取到 2020 年，实现 100 亿园区。

第四节 突出加快现代服务业发展

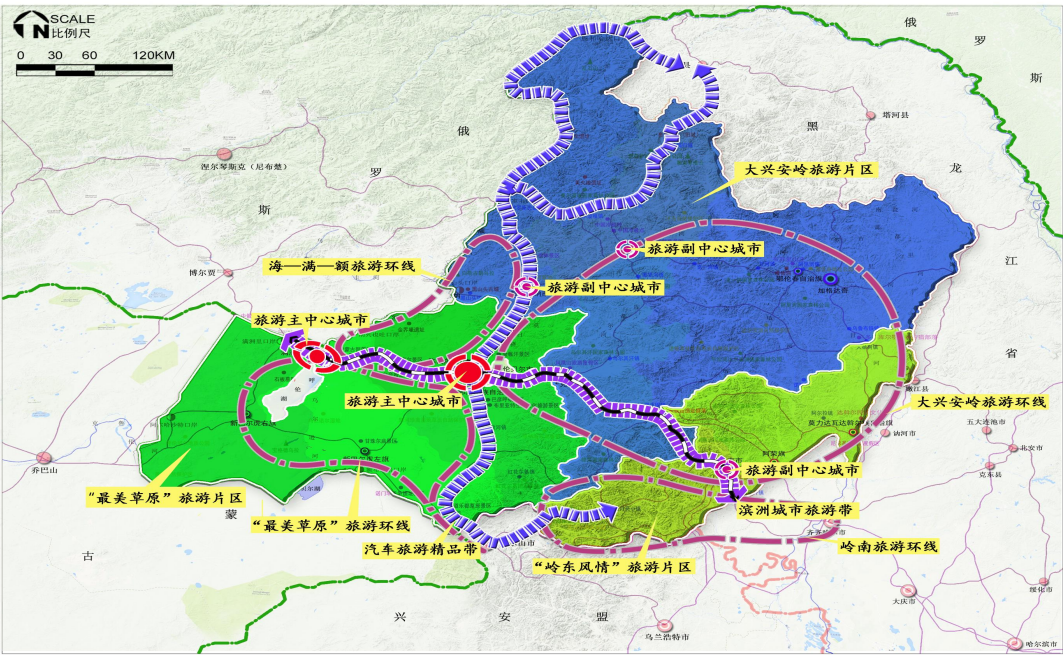
把发展服务业作为结构调整和转变发展方式的主攻方向和重要战略任务，坚持生产性服务业和生活性服务业并重，现代服务业与传统服务业并举，推动服务业与现代产业有机融合。到 2020 年，服务业占地区生产总值比重达到 44.5%以上，对经济增长贡献率达到 48%左右，服务业人员占全社会从业人员比重达 50%以上。

打造国际旅游特区。把旅游业作为战略性支柱产业和结构调整的主攻方向，深入建设原生态、多民俗、国际性旅游胜地，加强旅游景区规划建设和管理，优化旅游产业布局。全面启动品牌

旅游景区建设，完善沿边、森林、草原、水域旅游精品线路，加大旅游集聚区、中心城、特色小镇和水利风景区建设力度，提升核心旅游景区功能，加快创建国家 5A 级景区，推进旗市区全域旅游示范区建设。加快旅游公共服务设施建设，推进海拉尔、满洲里、扎兰屯、额尔古纳旅游集散中心建设，推进智慧旅游体系建设，统筹吃、住、行、游、购、娱等旅游服务要素供给，提供互联网全方位查询服务。充分发挥央视春晚分会场效应，把握 2020 年全国第十四届冬运会在我市召开的契机，着力营销推进生态文化、冬季冰雪、民俗跨境等多元化旅游和“四季”旅游，提高国际影响力，提升冬季旅游层次。着力推动旅游业态创新与宣传，推进旅游向复合型、顾客需求型、个性定制型转变，培育发展温泉冰雪、狩猎马术、低空飞行、房车露营、冰雪赛车等现代高端旅游新业态、新产品。加快特色旅游纪念品研发。落实国家“旅游+”战略，加快旅游与文化、农业、体育等相关产业互动发展，不断开发民族文化体验项目。实施中俄蒙合作“旅游先行”发展战略，推进跨境旅游区建设，促进中俄中蒙国际旅游市场发展。培育跨地区旅游联盟，加强与周边省市区旅游景区和国内外旅游机构的合作。优化旅游环境，加强旅游景区和沿线生活垃圾无害化处理和卫生环境整治，强化旅游行业服务监管，整顿和规范旅游市场经济秩序。到 2020 年，国内外游客人数达到 2300 万人次，旅游业总收入 1000 亿元，全市 A 级景区达到 75 个（其中，5A 级景区达到 3 个），国家生态旅游示范区 3 个，国家及自治区级休闲度假区 3 个，建成国内知名的度假旅游示范基地、民

族文化展示基地和国际优秀旅游城市，全面完成国家级旅游业改革创新先行区建设。

图5 “两主三副，两带三片四环线”的旅游空间布局



推进文化产业加快发展。加快由文化大市走向文化强市。积极发挥多元的民族文化、厚重的历史文化、多样的生态文化优势，把文化产业培育成重点产业。实施文化创意产业平台建设工程，积极推进蒙古之源·蒙兀室韦等重点民族文化园、中俄蒙文化创意园等产业园和旗市区文化活动场馆建设。挖掘少数民族、森林草原、游牧狩猎等文化内涵，开发一批大型话剧、舞台剧、民族歌舞、实景演出、服饰表演、长调基地、音乐会等特色文化产品，打造“呼伦贝尔”民族文化特色名片。推动文化与旅游、会展、教育等产业融合发展，发展民族动漫、广告传媒、文化会展、影

视制作、微视听等新兴业态，支持传统媒体控股、参股互联网企业和科技企业，扶持国有重点、非公有制和小微文化企业多元发展。鼓励民族文化企业“走出去”，开拓国际市场，着力创作推出具有民族特色和地区特色的对外文化精品。优化文化产业发展环境，加大文化产业扶持力度，加强文化市场监管和文化领域知识产权保护，引导文化消费。到 2020 年，文化产业进一步壮大，建成自治区级文化产业基地 5 个以上。

专栏 10 文化旅游重点工程项目

文化旅游重点工程：游客接待和服务体系建设工程，智慧旅游工程，海拉尔-鄂温克-牙克石城市绿道规划建设工程、旅游扶贫工程、国家旅游景观大道工程、品牌景区建设工程，旅游规范化监管、标准化服务、信用评价体系工程。呼伦贝尔国际会展中心建设工程。

两条精品旅游带。满—海—扎滨洲城市旅游带、沿边城镇跨越森林草原湿地汽车旅游精品带。

四大旅游片区。“最美草原”旅游区、大兴安岭旅游区、“岭东风情”旅游区、口岸旅游片区。

四条旅游大环线。海—额—满—阿、“最美草原”、大兴安岭和岭南旅游环线。

重点景区建设项目。呼伦贝尔草原国家公园旅游区、巴尔虎蒙古部落、巴彦呼硕旅游区等草原文化景区；大兴安岭森工文化公园，莫尔道嘎国家森林公园、阿里河国家森林公园、达尔滨湖国家森林公园、伊克萨玛国家森林公园等森林文化景区；柴河、阿敦鲁鲁、喇嘛山等地质公园景区；根河源国家湿地公园；扎兰屯风景名胜区，大兴安岭森林豪华列车、额尔古纳白桦林景区、牙克石凤凰山景区、生态草牧业科技主题公园、秀水休闲度假旅游区、牧人寨旅游区、诺干湖旅游度假区、仙人洞旅游度假区、甘珠尔庙景区；尼尔基等水库旅游综合开发，旅游景观大道与闯关东等旅游驿站，呼伦湖、贝尔湖、达尔滨湖等湖泊景区，呼伦贝尔汽车营地；布苏里军事文化旅游区二期工程、海拉尔世界反法西斯纪念馆二期工程、诺门罕二期工程等红色旅游区。中俄蒙“0”号界碑景区，满洲里东湖区国际文化旅游度假区、查干湖欧陆文化景区、世界木屋博览园、套娃广场二期工程、扎赉诺尔区小河口景区整体开发，中蒙贝尔湖、中俄黑山头、室韦跨境旅游区，建设中俄蒙文化旅游交流合作中心。

旅游特色小镇和民俗村：敖鲁古雅鄂温克文化、金河冷极村、莫尔道嘎森工文化，金龙山滑雪小镇、柴河月亮小镇、红花尔基欧式风情小镇、哈克文化遗址、俄罗斯民族文化乡镇、鄂伦春族文化乡镇、鄂温克族文化乡镇、达斡尔文化乡镇、朝鲜民族文化乡镇，农家乐特色镇、林家乐特色镇、牧区蒙古族特色苏木、垦区特色镇。

重点文化旅游产业项目：蒙古之源·蒙兀室韦民族文化园、拓跋鲜卑民族文化园、鄂温克马文华产业基地、金长城遗址、中俄蒙文化创意产业园、额尔古纳湿地博物馆、鄂伦春旗卢比肯汽车文化基地、哈克镇奶牛文化博物馆、莫旗达斡尔民族园、陈巴尔虎旗 1732 文化旅游区，俄罗斯族饮食文化产业基地，两河圣山文化园区，敖鲁古雅使鹿部落，世界反法西斯战争海拉尔纪念馆，诺门罕战争遗址。

加快推进商贸物流业向国际物流发展，提升物流业发展水

平。依托综合保税区、物流园区、边境口岸等载体，培育一批现代物流企业集团。完善物流基础设施，探索发展物流公共服务信息平台新模式，加快建设海拉尔中俄蒙物流园区等区域性综合物流、地区性专业物流、跨境电子商务等服务平台，加强粮食仓储物流建设，打造岭东、岭西、口岸三条物流走廊。支持现有运输、仓储、货代、联运、快递等第三方物流企业开展业务整合和服务创新，推广物联网技术，鼓励智慧物流、电子商务等新型业态发展。构建煤炭、木材、化工、建材、农畜产品、进出口六大现代专业物流体系。推动物流业与制造业、商贸流通业联动发展。建立邮政业“普服标准化快递普惠化”推进机制，促进邮政普遍服务强能力、提速度、优服务；强化对快递服务业配套政策措施支持，促进快递服务业健康发展。将呼伦贝尔打造成东北地区生活资料仓储分拨配送基地、服务俄蒙欧大宗商品综合物流配送基地，建设4A级以上物流企业7户以上，建成东北亚区域性国际物流中心。

专栏 11 物流园区及交易市场项目

物流园区建设项目。**物流园区：**呼伦贝尔经济技术开发区工业物流、海拉尔中俄蒙国际、牙克石市大兴安国际、扎兰屯市岭东、阿荣旗、鄂伦春农产品、牛羊肉冷链物流、根河市配送、新右旗、呼伦贝尔国安、豪德商贸、谢尔塔拉、拉布大林物流园区；**物流枢纽：**海拉尔、满洲里、牙克石、扎兰屯物流枢纽；**物流中心：**牙克石、根河、阿荣旗、大杨树、尼尔基物流中心，满洲里公铁联运中心；**口岸物流：**满洲里国际物流产业园区、黑山头、室韦中俄，额布都格、阿日哈沙特中蒙口岸物流中心；快递企业物流园区、“抱团下乡”工程。

专业物流市场建设项目。**建材：**海拉尔、鄂温克、大杨树建材市场（家具中心），满洲里木材交易市场、根河林木产品交易中心；**农机具：**扎兰屯蒙东、呼伦贝尔垦区农机市场；**农畜产品：**呼伦贝尔豪德农贸物流市场、阿荣旗森粮农畜产品交易中心，大杨树农副产物、扎兰屯蒙东大豆、牲畜、粮食、农业生产资料批发交易市场，呼伦贝尔森林食品、牙克石绿色产品交易中心，呼伦贝尔农垦集团物资流通。**汽车能源：**海拉尔中俄蒙国际、鄂温克旗汽车交易市场，蒙东、满洲里、黑山头煤炭交易市场，呼伦贝尔垦区成品油储运改造、成品油零售网点，蒙东再生资源交易市场。

重点商业综合体项目。海拉尔企业总部基地、维多利城市综合体、时代、万达广场、大商新玛特购物广场、盛源城市广场、勤达新城国际、中润购物广场；海拉尔三角地商贸中心升级、满洲里互贸区中央商务区、海拉尔新区、中俄蒙商贸中心；海拉尔红星美凯龙、阿荣旗岭东国际城荣盛置业商贸综合体；九圆、江泉、香格里拉国际酒店；牙克石、扎兰屯、阿荣旗、商务中心（区）、额尔古纳滨河新区生态城建 CBD、尼尔基商业步行街。

粮油仓储项目：呼伦贝尔农垦集团粮食仓储；中俄农产品贸易基地；合适佳植物油罐、1 万吨成品油罐、综合电子交易、农资服务中心、销售平台；东北阜丰、玉锦饲料原料仓；牙克石嘉穗粮食仓储；蒙草抗旱牧草加工储运销售；鄂温克旗新粮食现代物流；莫旗玉米仓储流通，呼伦贝尔智慧粮食和质量检测工程建设。

冷链物流配送：中荣食品熟食加工冷链物流配送，农垦集团农畜产品供应链、牛羊肉制品冷链物流，根河浆果冷链物流，各旗市区仓储冷链物流及综合市场。

积极发展体育产业。大力培育健身休闲、竞赛表演、场馆服务、中介培训等体育产业，打造优秀体育俱乐部、示范场馆和品牌赛事。促进体育旅游、体育会展等相关业态发展。

促进房地产业健康发展。有序调整房地产开发规模，合理控制房地产开发建设用地投放量，优化住房供应套型结构。引导房地产业转型发展，大力推广避暑地产、旅游地产，积极培育养老休闲地产，提高住宅产业化水平和房地产集中度。完善房地产市场服务体系，推进房地产租售并举，培育房地产二级市场和住房租赁市场。拓展物业服务业业务范围，积极发展社区家政服务业，加快向现代服务业转型。

统筹发展其他服务业。积极发展种养殖技术、农畜产品流通、农牧信息咨询等涉农涉牧服务业，培育发展现代休闲农（牧）场。围绕能源、农牧等优势产业，培育壮大实训基地、研发设计等服务机构和咨询、评估、托管、融资等中介服务业，建设中小企业交易中介服务平台。做大总部经济，打造区域商业综合体。创新扎兰屯等区域性商贸服务模式与建设，按“城区大商场、城中特色街、城郊大市场”布局，推进商贸中心和专业批发市场建设，增强商贸服务业竞争力。

第五节 着力推进三次产业融合发展

落实五大发展理念，贯彻国家、自治区宏观调控政策，坚持有保有压、有扶有控的原则，促进传统产业与新兴产业融合发展，构建多元发展的现代产业新体系，实现三次产业协调互动，保持经济持续健康发展。

推进农业与旅游、文化、健康养老等产业深度融合。坚持农业现代化与新型城镇化相衔接，与新农村新牧区建设相衔接，培育农产品加工、商贸物流等专业特色城镇。发展种养结合循环农业，推进农林复合经营，推广精深加工、休闲采摘的作物品种。发展农业生产性服务业，鼓励开展代种代收、大田托管、统防统治、烘干储藏等市场化专业化服务。推进建设具有历史、地域、民族特点的特色旅游村镇和乡村旅游示范村，发展多种形式的农家乐，发展乡村旅游休闲产业，鼓励发展农业生产租赁业务，探

索农产品个性化定制服务。以产业化发展带动农牧业基地建设，建立多形式的利益联结机制，积极培育大型农畜产品加工、流通龙头企业，延长产业链，提高附加值。引导农牧区产业集聚发展，培育多元化农村牧区产业融合主体，鼓励社会资本投入和股份合作，建立多种方式农村牧区产业融合平台、金融、科技等服务体系和推进机制，构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系。

以工业化信息化转型升级拉动相关产业发展。做强优势产业，培育成长型产业。推动生产要素的优化组合，围绕骨干产业扩链、展链，不断延长产业链条。创新工业园区管理和运营模式，发展“飞地”型园区，带动中小企业集群式发展，联动工业物流、技术研发、咨询会展等服务业，实现产业集约、集聚发展。

增强服务业与一、二产业融合能力。围绕农牧业种植、养殖和工业生产加工，积极发展生产性、生活性服务业。在农村牧区发展民俗村、特色镇等乡村旅游和科技型、集约型工业旅游，在中心城镇和产业集中区，加快物流园区、物流地区和物流港建设，提高物流业专业化水平，引进大型商贸连锁企业，发展电子商务、设计研发等新兴业态，引进银行、证券、保险等金融机构，培育地方金融机构，拓宽企业融资渠道，扶持本土企业上市融资，提升金融业为三次产业信贷支撑能力。

第四篇 坚持创新发展 提高发展质量效益

第八章 培育经济增长新动力

培养发展新动力，形成以创新为主要支撑的经济体系和发展模式，促进经济增长由主要依靠资源消耗向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、管理创新转变。发挥科技创新在全面创新中的引领作用，推进创新体系建设，探索建立新型科技研究机构运行机制和管理体制。

第一节 大力培育创新主体和市场主体

强化创新主体作用。加强知识产权保护，激发市场主体创新动力，提高创新能力。引导社会资本和金融资本，支持科技型中小企业开展创新创业活动，强化企业在技术创新、研发投入、科研组织和成果转化中的主体地位，形成一批有竞争力的创新型领军企业。推进组织结构创新，大幅提升重点骨干企业的研发设计能力，支持产业化龙头企业开展产学研合作对接，鼓励支持学会、协会、研究会等科技社团为科技人员和创业企业提供咨询服务。加快细化落实高校、科研院所等专业技术人员在职、离岗创业创新政策机制和扶持政策，加快落实创业人员在3年内保留人事关系等政策，建立健全科研人员双向流动机制；完善科技成果、知识产权归属和利益分享机制，加大科研人员股份和分红激励制

度。营造激励创新的市场环境，建立技术创新市场导向机制，完善成果转化激励政策，构建更加高效的科技研发成果转化激励体系，创新人才培养和吸引机制，使创新成为呼伦贝尔经济增长的核心动能。

加强创新平台建设。推进企业与科研院所协同创新，加快呼伦贝尔市创业创新基地、科技创业服务中心（孵化器）、新型科技研究开发机构、经济技术开发区、园区（基地）、研究院所、院士专家工作站等创新载体建设。健全呼伦贝尔创业园创新创业服务功能，拓展“大众创业、万众创新”空间，构建生产力促进中心体系，推动创业孵化、成果示范推广、信息技术咨询、生产力促进、知识产权服务等五业并举。积极培育专业孵化器、创新型孵化器和综合性孵化器，支持建设“创业苗圃+孵化器+加速器+产业园区”的创业孵化服务链条。加快培育工程技术研究中心、产（商）品计量质量综合检验检测中心和产业技术创新战略联盟。完善与沿海发达地区及周边省份的协同创新机制，构建区域合作平台，打造一批具有较强辐射带动和引领示范作用的区域创业创新中心。

培育壮大市场主体。加大对呼伦贝尔农垦集团、城投集团、水务投资公司等现有投融资建设主体的扶持，创新农垦集团资本运营，实现资源资产化、资本化，对施业区内资源集中统一管理，将资源变成资产、资本，内部企业逐步向上市公司方向发展。逐步形成具有较强核心竞争力和辐射带动力的大型企业集团。加快对市域内各类资源的梳理整合，积极培育新的投融资建设主体，

推动资源、资产、资本的有效融合互动。大力扶持本土企业发展，推动中小企业与大企业协作配套，走“专、精、特、新”发展道路，培育形成一批有活力、能创新、善协作、带动就业强的中小企业。

第二节 加强应用创新型人才培养

提高高校教学水平和培养创新人才能力。明确不同高校发展定位，提高呼伦贝尔学院和内蒙古大学满洲里学院教学水平、创新能力和社会服务能力，调整完善呼伦贝尔学院的功能，加强俄语专业等重点学科建设，推进普通本科高校向应用型转变，形成创新应用型、技术技能型人才培养模式，推进教学改革，创新学校治理体系。实施高校与地方政府、重点企业共建学科、实验室及产学研基地，优化学科专业设置、转变培养方式，增加实习实训、案例教学，开展多类型、多层次教育培训，建设创新型、领军型、应用型、国际化人才培养基地。

强化高层次创新人才培养。以现代农牧林业、矿产资源开发、生态环保、蒙医蒙药、民族文化、民俗旅游、电子商务、对外开放等产业为重点，加强培养创新、开放、互联网等人才，重点培养高层次创新创业人才团队和优势特色产业领军人才，创建特色产业人才创新创业基地。

建设现代职业教育体系。建立健全政府主导、行业引导、社会参与的办学机制，推进产教融合、校企合作，促进职业教育规

模、专业设置与经济社会发展需求相适应。围绕主导产业，建设一批特色专业、新兴专业、产学研合作实训基地，大力培养职业技能人才，重点加强技能、适用人才培养。着力打造岭东、岭西职教集团，加快呼伦贝尔职业技术学院、扎兰屯职业学院、呼伦贝尔技师学院和满洲里俄语职业学院基础设施和学科建设，建立中职、高职、应用技术本科、专业学位研究生相衔接的职业教育人才成长通道。

创新人才开发培养模式。建立学校教育和实践锻炼相结合、市内培养和区内外交流合作相衔接的培养体系。加强高级企业经营管理、文化宣传、旅游、金融、法律等重点领域、重点行业人才队伍建设。创新引才引智方法，采取短期服务、承担项目等方式吸引紧缺人才。创新人才流动方式，解决紧缺人才住房、医疗、子女入学等现实问题，引导专业技术人才向重点领域、关键环节和科研生产一线集聚。完善高等学历、高级职称人才引进绿色通道政策，鼓励扶持本土漂泊人才返乡就业、创业。深化职称制度改革，创新专业技术人才评价的方式方法，健全高技能人才评价体系，完善科技人才职称评价标准和方式。

专栏 12 人才与职业教育重大事项

呼伦贝尔学院：加强实习、实训和科研基地建设，建设呼伦贝尔地区人才培养中心、科研中心和文化研究与传承中心，建设自治区新建本科院校前列的民族和地区特色鲜明的应用技术大学。

呼伦贝尔职业技术学院：适应经济社会发展需要，办大办强高等职业教育，确保通过办学评估，力争晋入自治区示范高等院校行列。

扎兰屯职业学院：实施学院迁扩建工程，加快基本建设与教育基础能力建设，达到高等职业院校建设标准，通过高等职业院校人才培养工作评估，推进产学研示范基地建设，建成内蒙古东部农牧林特色的职业院校。

呼伦贝尔技师学院：以培养预备技师、高级技工为目标，研究资源整合置换和新院址选址及规划搬迁建设，建设高技能人才和紧缺人才培养培训基地，加快基础设施与专业建设，充实师资队伍，扩大招生规模，打造品牌专业，完善公共实训基地功能，通过相关评估。

内蒙古（扎兰屯）飞行学院：教学、实训相关基础设施建设，教学与演练相关设备配置。

职业高中：海拉尔一职、根河职业高中等职业中学搬迁扩建及相关设施建设与实训设备配置。

第三节 创新产业发展体系

推动传统产业创新。坚持采用高新技术和先进适用技术改造煤炭、电力、有色、化工等传统产业，促进产品升级换代，保持传统产业市场竞争优势。按照节能降耗、质量提升、安全生产要求，推广新技术、新工艺、新装备、新材料，更好满足市场需求。

加快重点领域创新。组织实施重点领域关键共性技术攻关和科技成果转化工程，开展现代农牧业、生态环保、装备制造、能源化工、生物技术、蒙中医药等领域科技攻关，转化一批产业发展的关键共性技术。围绕重点领域、重点工程、重点学科、重点科研项目，培育和引进科技创新领军人才。推动对俄科技合作，重点在清洁能源、生态环境、绿色农畜产品等领域与俄罗斯、蒙古科研院所和企业开展交流合作，壮大“自主创新、自创品牌、自有标准”的企业集群。培育发展休闲、观光等新型农牧业。支持外向型企业抓创新、调结构、促转型，围绕国外目标市场需求，重点在设计研发、生产营销、品牌打造等环节加大投入，拉长产业链条。到 2020 年，每万人口发明专利拥有量达到自治区平均水平。

创新新兴产业发展模式。加强科技同产业、项目对接，推进新兴产业规模化发展。加大对战略性高技术产品研发的支持力度，集中发展新型建材、精细化工、新能源、生物医药和电子信息产业。依托优势企业实施重大产业创新工程，依托重点园区培

育一批创新型产业基地。依托生物资源和蒙医蒙药文化优势，推动与生命科学前沿、高新技术有机结合，发展生物制剂、现代中药、蒙医蒙药产业。

积极培育云计算、物联网等新兴产业。依托电力丰富、地质稳定、气候适宜和通信基础设施完备等优势，引进国内外有实力的企业，放宽市场准入，支持建设云存储、云计算、数据装备等相关基础设施和配套设备，开发云应用、数据挖掘等数据产品，打造东北地区互联网经济发展示范区。

培育开发新产品。推广应用人机智能交互、工业机器人等智能制造技术，推动牧业、矿山、化工等机械制造产业升级。推动牧业机械制造向数字化、自动化、智能化、服务化发展，培育国家级畜牧业机械制造基地。面向俄、蒙等国际和内地市场需求，开发民族特色软件、电子设备等信息产品，培育发展太阳能电池板、薄膜太阳能电池等高端光伏材料产业。研究开发铟、锗金属、石墨烯等资源，生产新一代光纤、耐火导电等产品。战略性新兴产业增加值占地区生产总值比重达到 8% 以上。

加快发展健康养生养老产业。打造休闲养老基地，以“生态养生·呼伦贝尔”为品牌，利用中蒙医药、绿色食品、纯净生态、凉爽夏季等独特优势，发展休闲、滋补、康体等健康养生产业，建成北方一流健康养生目的地。加强政府扶持力度，引导社会资本发展养老产业，探索多种模式开办养老机构。积极发展保健食品药品、老年服装服饰、康复辅具等老年用品产业，拓展养老消费市场。到 2020 年，新增社会养老机构床位 4000 张，休闲养老

市场化体系基本建成。

积极发展航空港经济。完善海拉尔、满洲里国际航空中心枢纽机场功能，提高至乌兰乌德、乌兰巴托、港台等既有国际航班密度，新增至俄罗斯、韩国、蒙古国等国家重点城市国际航线，增加至国内大中城市航线和航班。开通扎兰屯支线机场，加快建设莫旗等通用机场群，打造 1 小时航空经济圈。研究海拉尔机场迁建、空港保税仓库和免税店建设，建设扎兰屯等机场临港经济园、航空物流园，建设航空俱乐部，发展低空旅游飞行，大力发展通用航空经济，拓宽通用航空服务领域。组建中国民航大学内蒙古飞行学院。到 2020 年，航空旅客达到 1600 万人次，货运达到 13 万吨。

专栏 13 新兴产业工程项目

信息产品：云计算与存储应用，中网科技、精睿、浪潮大数据存储应用。

高端装备制造：芯片器件、运输设备、采暖设备、矿山机械、农业机具、牧业机械、风电装备等生产装备与改扩建工程。

健康养老产业：发展休闲、滋补、康体等健康养生产业。支持多种模式开办养老机构。积极发展保健食品药品、老年服装服饰、康复辅具等老年用品产业。

第四节 构建新体制改革供给侧

加强供给侧结构性改革。提高供给体系质量和效率，改善劳动力、土地、资本、技术和管理要素结构，提高全要素产出率。围绕劳动力、技术、制度等供给侧改革，促进结构调整和兼并重组，培育优势产业化解过剩产能；围绕降低制度性成本、企业税

费负担、社会保险费、财务成本、电力价格、流通成本，帮助企业降低成本；围绕脱贫攻坚、培育新产业、保障绿色安全农产品生产，扩大有效供给；围绕财税改革、金融改革、养老保险制度改革，优化供给侧环境。优化产业和产品结构，推动煤化工、有色金属、玉米生物、农畜产品向终端化、高端化延伸。深化劳动、资本、土地、环境等生产要素配置改革，激发企业、个人、中介组织、创新平台等主体的积极性和创造性，打破地域分割和行业垄断，促进人才、资金、科研成果等有序流动，推进结构优化和要素升级。

加快转变政府职能。推进政府制度性改革，理顺政府与市场的关系，进一步简政放权，推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开。强化政府的战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。建立政府决策智库咨询机制，大力推广政府购买服务。推进建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府，确保不缺位、不越位。深化行政审批制度改革，制定推行各级政府及其工作部门权力清单，各部门行政审批事项目录清单向社会公开，清单之外一律不设置行政审批事项，最大限度地缩小对企业投资项目的核准范围；直接面向基层群众管理的经济社会事项，尽量全部下放到旗市区或者取消，对保留的行政审批事项简化程序，完善市本级、旗市区两级政务服务平台，逐步建立全市统一的网上办事大厅，全面推行集中办理和网上审批。实行行政事业性收费目录动态管理。

落实财税体制改革举措。建立全面规范、公开透明预算制度，完善政府预算体系，实施跨年度预算平衡机制和中期财政规划管理，加强与经济社会发展规划计划的衔接。加强财源建设，完善税费制度改革，规范一般性转移支付制度，提高旗市区政府基本财力保障水平。全面推进预算绩效管理，建立政府资产报告制度，深化政府债务管理制度改革，建立规范的政府债务管理及风险预警机制。优化财政支出结构，修正和调整不可持续和无效、低效的支出。创新财政支出方式，引导社会资本参与公共产品投资服务，保持财政支出合理水平。密切关注民间借贷等重点领域，以可防控的方式和节奏主动释放风险。完善风险监管评估制度，提高风险防控能力。

全面推进产权制度改革。健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度，加快发展多层次的产权市场，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护，保障公民和法人财产权神圣不可侵犯。加强对国有、集体资产所有权、经营权的保护，建立与国有资本运营相适应的产权管理和监管制度。按照“明晰所有权、放活经营权、保障收益权”的要求，全面推进农牧区产权制度改革，加大知识产权保护力度，保障企业和个人对知识产权的合法使用。全面落实不动产统一登记制度。

深化市场准入制度改革。营造有序竞争市场环境，加快实施“负面清单”制度，各类市场主体可依法平等进入清单之外领域。推进供水、供热、天然气、电力、交通等领域价格改革。巩固商

事制度改革成果，放宽市场主体登记条件，推行全程电子化登记和电子营业执照应用，推行企业名称等级改革、简易注销程序改革。实现呼伦贝尔市级不动产登记统一窗口办理。逐步健全呼伦贝尔市内各类所有制企业平等竞争和统一监管的制度保障体系。

第五节 推进大众创业 万众创新

大力促进万众创新。在全社会形成尊重创造、支持创业、激励创新的良好氛围。引导和鼓励高校统筹资源，为大学生创业提供咨询、场地、经费等支持。深入实施农村牧区青年创业富民行动，支持返乡创业人员因地制宜围绕畜牧草业、休闲农牧业、乡村旅游、农村牧区服务业等开展创业。强化科技成果转化，加快科技产业化步伐，促进科技创新带动经济增长。

积极扶持就业创业。深入落实就业优先战略，实施创业就业工程，解决好高校毕业生、零就业家庭等重点人群就业问题。完善人力资源市场，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别歧视，维护劳动者平等就业权利。推广新型孵化模式，建立完善公共就业创业服务体系，加强创业就业服务平台和实训基地建设，鼓励发展众创、众包、众扶、众筹，推进呼伦贝尔市创业园“一园区多基地”建设，发挥全市创业就业引领示范作用，加快推进全市各地创业园和孵化基地建设。到2020年，全市创业园和孵化基地创建120家以上，众创空间等创业服务平台建设30家以上。实施大学生创业引领计划、离校未就业高校毕业生就业促进计

划，培育大学生创业先锋。发挥各级各类社会组织、团体力量，促进群众性创业创新。鼓励毕业大学生到农牧林垦区创业，扶持农牧林垦区劳动者就地创业，支持残疾人等就业困难群体创业。发展财政资金杠杆作用，整合各类财政专项资金，市本级和旗市区每年安排创业发展专项资金，开展创业培训和创业实训，引导支持高校毕业生到创业园、孵化基地创业。拓宽创业创新融资渠道，鼓励金融机构和融资服务机构拓展业务范围、创新业务模式，促进社会资本支持创业创新活动。探索设立创业创新引导基金，促进创业群体进入成熟型产业，引导优惠贷款资源向创业者倾斜。到 2020 年，全社会科学研究与试验发展（R&D）经费支出占 GDP 比重达到自治区平均水平。

推行终身职业技能培训。开展贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员和转岗职工、退役军人、残疾人免费接收职业培训行动。加强城镇转业、林区转型、农牧民转岗等技能人才培养与短期培训，落实政策扶持措施，提高城乡居民就业增收能力。实施新生代农民工职业技能提升计划，积极扶持返乡农民工创业和带动就业。

第六节 积极开展质量品牌建设

实施产品质量提升专项行动。健全质量安全风险防范机制，提升全社会质量意识，有效提升产品质量、工程质量、服务质量、环境质量。充分发挥企业在实施商标品牌战略中的主体作用，提

升企业运用、保护和管理商标的能力，完善商标专用权融资平台建设，建立商标质押风险补偿和利率优惠举措，鼓励金融、保险等机构开发商标知识产权融资服务产品。建立呼伦贝尔市驰名、著名和知名商标培育孵化库，加强绿色有机农畜产品、农牧业机械、矿业机械、新能源等产业和传统优势产业商标品牌扶持和培育，扶持一批优势农牧林产品成为知名商标和市级以上商标；利用得天独厚的旅游资源，创出呼伦贝尔旅游业知名商标品牌。鼓励和支持优秀企业创建自主品牌和申报国家级、自治区级名牌产品，加强消费渠道建设和品牌宣传推广，培育一批具有国际影响力的品牌产品和知名企业。积极培育和创建国家级、自治区级名牌农畜产品，以“呼伦贝尔品生态”品牌为核心，打造具有呼伦贝尔地域特色的绿色高端品牌，实现“呼伦贝尔”绿色产品品牌经济价值转换，全面开展“三品一标”农产品认证。努力挖掘全市地理标志商标，提升注册效率和有效使用率，提高以品牌为核心的重点产业地位。加大商标、专利、地理标志等知识产权保护力度，严厉打击侵犯知识产权行为。推进建立市、旗、乡三级农牧业标准化体系和农畜产品质量安全监管追溯体系。到 2020 年，全市农产品国家地理标志达到 150 个，中国驰名商标达到 6 个，新增内蒙古自治区著名商标 30 个，新增呼伦贝尔知名商标 50 个。

强化检验检测认证能力。加快发展第三方检验检疫认证，提升专业化服务水平。加强计量、检验检测技术、检测装备研发等基础能力建设，大力发展面向设计开发、生产制造、售后服务全过程的观测、分析、测试、检验、标准、认证等服务。推进标准

化建设，完善建立旅游、文化等服务标准体系。

第九章 拓展经济增长新空间

第一节 加快推进“互联网+”行动

创新发展模式，大力发展电子商务，培育经济增长新动力。重点围绕智能化生产、网络化供应、一二三产业融合发展，为改革、创新、发展提供网络信息平台。

大力发展“互联网+”农牧业。深化互联网技术在农牧业生产、经营、管理、服务领域应用，建立全产业链智慧农牧业系统。推广自动节水灌溉、农机定位耕种、饲料精准投放等成熟的物联网应用模式。引导合作社推广线上线下交易的农牧产品营销新模式。构建农畜产品质量安全追溯、农牧业综合执法、农牧业防灾减灾为重点的网络体系。通过资金和政策扶持，拓展“互联网+智慧粮食”深度发展，引导“粮食银行”有序发展。到2020年，市级以上重点龙头企业全部实现电子商务线上线下交易，农村牧区电子商务应用普及率达到40%。

积极发展“互联网+”工业。加快企业生产过程和业务流程信息化改造，推进工业云创新服务平台建设和示范应用，提升农畜产品加工、清洁能源、冶金建材、装备制造等行业智能化水平，推广云计算、物联网、智能工业机器人、智能制造等技术在生产过程中的应用。支持企业对接消费者个性化需求，发展基于互联

网的个性化定制、众包设计、云制造等新型制造模式。到 2020 年，建成智慧园区 2 个，培育两化融合示范企业 8 家，企业网上销售占销售总额的 20%，企业网上采购占采购总额的 30%。

鼓励发展“互联网+”服务业。加快旅游综合服务电商和管理平台建设，实现“吃、住、行、游、购”线上交易全覆盖，大力发展智慧旅游。积极推动文化产品和服务的生产、传播、消费等环节数字化、网络化。引导本土电商企业的转型升级，鼓励传统销售企业向电子商务企业发展，支持传统生产型企业向电子商务应用型企业发展。以扎兰屯国家级电子商务进农村综合示范县为龙头，推动农村电商发展，助力农业转型升级。支持发展互联网金融、高效物流、网上医疗、网上教育等新型服务业态。到 2020 年，全市景区实现智慧旅游全覆盖，电子商务示范基地和交易平台分别达到 3 个、5 个。

着力发展“互联网+”政务民生。大力推进公共民生服务数字化、网络化、智能化。加强社会信用服务、环境保护、市场综合监管、食品药品安全监管、城乡规划和建设管理、交通运输、公共安全、应急协同、安全生产等领域信息系统开发与应用。到 2020 年，形成纵横贯通全市的电子政务网络及政务服务体系和智慧民生综合服务体系，构建“市县街区”四级管理信息系统，城镇学校班均互联网出口带宽不小于 10M，农村学校不小于 5M，交通、法治、养老服务性数据开放平台基本健全。

推进发展“互联网+”生态。全力做好智慧国土“一张网”和“一张图”相关工作，开发不动产统一登记信息管理平台，实

现各业务实时互通互查。升级环境空间共享服务平台，实现环境信息的可视化、空间化、关联化。开发运用生态保护综合监管应用系统，完善重点行业、重点企业能源和环境质量与主要污染物排放远程在线监测云平台，扩大环保业务数据集成范围。推进防汛抗旱指挥系统和水资源管理信息系统开发运用，开展入河排污口、大型煤矿疏干水、矿区地下水位、国家级重要水功能区水质等在线监测。支持电力需求侧管理和工业能源管理云平台建设，推动重点行业节能降耗。完善森林草原防火信息指挥系统、火灾预警监测系统及远程网络视频监控系统，实现森林草原防火体系联网互通。

促进大数据发展。鼓励行业协会应用大数据建立行业共享数据库，推进面向产业链协同的集成应用，带动上下游企业信息化。发展工业大数据，推动大数据在工业产品全产业链流程各环节集成应用。发展农牧业大数据，推进数据资源开放共享。发展新型产业大数据，推进跨领域、跨行业数据融合和协同创新，探索协同发展新业态、新模式。健全大数据安全保障系统，提升设备安全可靠水平，保障数据安全。

专栏 14 “互联网+” 重大事项与项目

建设农牧业“互联网+”示范园区、示范基地、示范项目；建设粮食流通基础设施，建设呼伦贝尔市农垦集团智慧农垦信息化云系统；建设大数据环境监测云平台；引进应用制造资源计划、计算机辅助制造、计算机集成制造系统、应用供应链管理等工业信息化系统；建设扎兰屯电子商务示范县平台与体系；打造中俄蒙跨境电商平台。建设环境数据中心、防汛抗旱和水资源扩展数据汇集平台；构建涉农涉牧大数据中心，建设农牧业 12316 信息服务平台、“互联网+”农牧业公共服务平台、绿色有机产品可追溯公共服务平台，建立适应农村牧区电子商务发展需要的支撑服务体系。

建设集行政审批、便民服务、政务公开等功能一体政务大厅和市域公共服务信息平台。打造互联网经济集中区、电子商务集聚区和大宗商品电子交易市场。推进海拉尔、满洲里、扎兰屯、额尔古纳等智慧城市建设，构建城市公共基础数据库、智慧社区、数字城管、智能交通、旅游等项目。

第二节 推动金融创新

推进金融体制改革，提高金融服务实体经济效率。拓展多样化融资渠道，创新融资方式，充分利用多层次资本市场推动企业发展，加快地方金融机构改革创新，推进利率市场化改革，降低社会融资成本。积极引进银行、保险、证券、基金等大型金融机构，培育村镇银行、农资互助社、信用担保公司、城市商业银行、农村商业银行等地方性金融机构。培育上市融资，拓宽融资渠道，扩大融资租赁业务，推进存量资产资本化，拓展股票、股权、债券融资，加强银政、银保、银基合作，探索风险投资、私募股权基金、林权质押等新型融资方式。

推进信贷产品和信贷方式创新。发展普惠金融，鼓励引导金融机构加大对农村牧区、中小微企业支持力度，推进农户小额贷款业务发展，支持农村牧区经济转型升级和现代化农牧业建设，加大财政对金融机构的引导和支持，推进企业降低财务成本。加强金融基础设施建设，优化地区支付环境，缩小城乡金融服务差距。打造产融结合模式，建立产业发展基金，推进金融资本与产

业资本合作，提高风险融资保障。推进金融业集聚区建设，逐步引导金融企业向海拉尔、满洲里等中心城市集聚，打造区域金融中心。到 2020 年，全市金融机构网点达到 550 家以上，保险机构达到 30 家以上，贷款余额达到 1200 亿元以上，挂牌上市公司 5 户以上，中小企业担保公司 10 家以上，农牧户小额贷款余额年均增长 15%以上。

第三节 推进产城融合发展

积极拓展产业与城镇融合发展新空间。优化工业园区功能定位，合理布局物流园区，科学规划商贸餐饮服务业集聚区，实施产业园区错位发展。坚持高效循环利用、持续跨越发展、综合统筹有序、管理开发创新，打造产业高端、技术先进、管理现代的产业园区，增强产业园区生产性服务业和生活性服务业供给能力，促进产业与城市互动发展。

推进城市内产业“退二进三”。依托呼伦贝尔经济技术开发区、岭东工业园区、满洲里产业集中区等国家和自治区级工业集中区，推进工业向园区集中，农牧业向生产条件好的地区集中，实现产业集约、集聚、错位发展。坚持依托城市发展园区，反哺农牧业；园区支撑城市可持续发展，带动乡村劳动力转移；乡村通过人力、土地的转移，支撑园区做强、城市做大，实现城市、园区、乡村相互促进，农业、牧业、工业和谐共生。

积极承接产业转移。探索建设“飞地”型、合作型与创新型

产业园区，发挥能源、土地等低成本要素优势，打造产业集聚区，为结构调整和转型升级提供载体平台。以差别化的产业政策促进产业集群错位发展。创新融资和产业转移新模式，促进园区基础设施建设，创新招商引资方式，推进以商招商和“园中园”发展。

第四节 推动林区经济转型

推进林区经济转型振兴。依托得天独厚的森林生态冷资源优势 and 极寒天气条件，做大冬季汽车测试产业，建设冷存储基地，建设国家级极端气候条件工业品装备性能测试平台。积极开展冬季冰雪汽车赛事活动，培育发展林区生态文化旅游、苗木育种、冷链物流、冷极体验等产业。突出规模化、集约化，打造呼伦贝尔品牌，扶持发展蓝莓、狐貂、榛子、沙果等特色产业，培育生产黑木耳、中草药、矿泉水等特色产品，实现浆果加工 1400 吨以上、特色养殖 250 万头只。推进林区棚户区改造、人口和产业集聚。有序利用大兴安岭成矿带和得耳布干成矿带，开发利用有色金属。转型产业拉动林区经济增长贡献率达到 20% 以上。

第五节 积极打造垦区产业化航母

发挥农垦集团集约化、现代化经营独特优势，建设农垦融资平台，与地方农牧业合作社、农牧户联动，发展设施农业、规模化养殖业，生产加工高品质农畜产品，积极培育壮大规模化农业

经营主体，发挥农垦集团在农畜产品生产加工基地和现代农牧业示范区建设中的引领作用。农垦集团产值达到 180 亿元以上，年销售收入实现 500 亿元，拉动经济增长贡献率达到 11.4% 以上。带动全市农牧业产业化向纵深发展，为国家粮食安全、食品安全做出贡献。

构筑产业化航母发展平台，形成主价值链。搭建科技平台，建设 5000 亩科技园区，建立各类专业研发工作站，保障科技支撑。做强现代农牧业平台，加强水利项目建设，农田灌溉能力达到 300 万亩以上，实现农牧业全程机械化，逐步实现农牧业信息化。加快良种化进程，为种植业、养殖业大发展提供保障。加大畜牧业投入，建设标准化养殖小区，改进饲养方式，加快推进高效畜牧业发展。壮大产业化加工平台，做优做强合适佳、麦福劳、春蕾、绿源、夏日等食品加工企业，立足芥花油、马铃薯、小麦、大豆、牛羊肉、奶制品等优势产品，做全食品加工产业链。构建品牌营销平台，以“呼伦贝尔品生态”国家驰名商标为总抓手，推出乳、肉、粮油及特色食品进入国内外市场，发展电商、实体店、社区店，打通市场、直接面对消费者。

构筑多元产业同步推进的发展架构。组建农垦财务公司，经营好金融业务，为企业、为职工、为社会提供金融服务。发展旅游产业，建设一批旅游景点景区、住宿餐饮、购物、娱乐等场所，培育、打造主题旅行社，培育旅游车队，形成旅游联盟。建立物资营销网络，整合组建物资集团，扩大业务范围，在石油、农资、农机、农畜产品代收、物流仓储等方面深入研究寻找商机，向市

域内外、俄蒙市场延伸，成为区域内著名物资公司。开展建筑安装业务，在咨询、设计、建筑、开发研究等方面组建专业队伍，以垦区项目为依托，广泛开展对外合作，同业联盟，共同进入建筑安全市场，壮大企业自身实力，提升知名度、美誉度。

实施“走出去”发展战略。走出垦区，整合市域内外农牧业、旅游等优势资源，壮大垦区实力。通过农牧业先进示范，创新与家庭农牧场、种粮大户、农牧民合作社以及政府机构合作模式，带动农牧民创新发展致富方式。通过品牌渠道市场，引领一批中小企业进入东北、华北乃至全国市场。走出国门，广泛开展对外合作，按全国农垦改革方向，农场企业化、垦区集团化、股权多元化目标，在选择合作伙伴上下功夫，防范风险、加快发展，进入俄、蒙合作开发耕种、养殖、加工、贸易项目，拓展农垦集团发展空间。

培育主题农场。发挥垦区 24 个农场资源优势，通过主题农场培育，树立各农场独特品牌，推动农场之间的差异化。把农场同质化要素向主题农场集中，增强农场之间的资源要素关联度，互为龙头、互为基地。突出农场主体地位，展现每一个农场特色，提升产业、产品价值。加快在农场场部建立品色小镇，体现农垦人的生产生活方式，树立典型。通过主题农场和品色小镇的建立，突出农垦地位，展示发展成果。

第十章 深化改革增强发展活力

围绕落实中央、自治区和全市全面深化改革各项任务，发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用，坚持问题导向，全面深化改革，聚焦重点领域，抓住关键环节，着力破除影响和制约全市科学发展的深层次体制机制障碍，为全面建设小康社会提供强大动力支持。

第一节 加快农村牧区改革

构建新型农牧林业经营体系。全面完成土地草牧场确权登记，稳定农村牧区土地草牧场及集体林地承包关系，规范和引导土地、草牧场、集体林地承包经营权流转，发展规模经营。开展农村牧区土地、草牧场承包经营权抵押贷款试点工作，实现承包经营权的相关权能。制定具体实施方案，推动农牧民以承包经营权入股，发展农牧林业产业化经营，构建现代农牧业产业体系、经营体系。建立健全以土地草牧场流转服务机构建设为重点的农村牧区土地草牧场承包经营权流转市场。

创新农牧区资产管理。保障农牧民集体经济组织成员权利，积极发展农牧民股份合作，保障农牧民对集体资产股份占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承权。制定全市农村牧区集体产权制度改革方案，赋予农牧民更多财产权利，加快建立农村牧区集体产权制度，健全农村牧区集体经济组织资源、资产、资金管理制度，创新农村牧区集体资产经营管理方式。加强对农牧户的指导和培训教育，加大技术资金支持力度，积极推动家庭农牧场

规模化、专业化、社会化发展，培育农牧业成为经济发展的重要产业支撑。

建立完善企业、基地、农牧民有效利益联结机制。加快产业化基地建设，打造从田间、牧场到餐桌的全产业链条。鼓励农牧民以土地和草牧场入股，参与规模化、产业化经营，更多分享农牧业在二、三产业增值收益，提高农牧业综合效益。支持发展农牧民合作社，制定实施深化供销合作社改革方案，全面加强供销合作社建设。稳步推进财政支持农牧民合作社创新试点建设，形成农村牧区合作经济发展促进机制，指导扶持农牧民专业合作社规范发展。鼓励农牧民专业合作组织通过订单农牧业、入股分红、利润返还等多种形式参股龙头企业，鼓励龙头企业通过定向投入、定向服务、定向收购等方式，为农牧户提供技术、信息、农资和购销等多种服务，实现“共享阳光、共担风雨”。支持和扶持农村牧区经纪人队伍建设，培养新型职业农牧民。到2020年，全市农牧民专业合作社达到9000个，入社农户达到7.5万户，农牧户比例达到30%以上，龙头企业与农牧民建立紧密连接比例达到70%以上，农业劳动生产率达到了2万元/人。

第二节 推进林区垦区改革

深化国有林区林场改革。落实国家、自治区国有林区（国有林场）改革方案，建立归属清晰、权责明确、监管有效的森林资源产权制度。争取国有林区（国有林场）改革政策支持，明确生

态公益服务性质，加快厘清政府与企业各方面关系，推进国有林区（国有林场）政企分开、政事分开、事企分开、管办分开的“四分开”改革，全面完成企业划转和企业剥离办社会工作。建立有利于保护和发展森林资源、改善生态和民生、增强林业发展活力的林区新体制。全面落实停止天然林商业性采伐政策，创新森林资源管护机制，努力提高森林资源管护标准，扩大天然林保护范围，增加国家级公益林面积及管护费用。将林区基础设施列入全市发展规划，重点扶持停伐富余人员创业就业和参加职业技能培训，保障有工作、不减收；着力通过企业吸纳、人力资源市场双向选择，妥善安置厂办职工、混岗职工和深山远山搬迁职工。探索组建专业服务队伍，推行通过购买服务方式，完成林业生态保护建设任务。

加快林业社会化服务体系建设，深化集体林权制度改革。将林区经济社会发展纳入当地国民经济和社会发展规划及投资计划，统筹制定林区经济社会发展规划，编制实施林区重大基础设施建设规划，各级政府有序承接消防、环卫及“三供一业”等社会管理职能。

加快垦区改革。推进垦区集团化、产业多元化、农场企业化改革，坚持国有属性和市场导向，加快资源资产整合、产业优化升级，建设现代化大企业、大产业、大基地，增强内生动力、发展活力和整体实力，发挥现代农牧业骨干企业引领作用。加强集团管控，完善母子公司关系，推进子公司改革和生产要素有效配置，建立国有资本授权经营的监管体制。将农垦集团各项事业纳

入地方经济社会发展规划，纳入支农惠农和改善民生政策范围，实现农场与所在旗市区协同规划、一体化发展。理顺与地方政府的管理体制，推进农垦集团辅业分离、辅业改制。支持农垦集团“走出去”与俄、蒙进行种植、养殖与加工合作。建成内蒙古绿色食品生产加工基地和呼伦贝尔农牧业产业化航母。

第三节 深化国有企业改革

发展混合所有制经济。以市本级农牧业、林业为突破口，探索发展混合所有制经济，支持国有资本、集体资本、非公有资本等交叉持股、相互融合。允许更多国有经济和其他所有制经济发展成为混合所有制经济，允许非国有资本参股国有资本投资项目。加快竞争性领域国有独资企业股份制改造，鼓励地方国有企业与央企、外企和民营企业联合重组。允许混合所有制经济实行企业员工持股，形成资本所有者和劳动者利益共同体。

改革国有资产管理体制。制定企业国有资产管理各项基础制度，调整相关政策。以管资本为主加强国有资产监管，改革国有资本授权经营体制，组建若干国有资本运营公司，支持有条件的国有企业改组为国有资本投资公司，支持政府类投融资平台改组为国有资本运营公司。加强国有资产监管制度建设，加快建立统一的经营性国有资产监管体系，实现国有资产监管全覆盖。

完善现代企业制度。加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题。完善国有企业法人治理结构，坚持监事会制度，改

革创新董事会、董事评价办法，健全现代企业制度与党组织发挥政治核心作用、职工民主管理的有机结合机制，建立职业经理人制度和相应的薪酬体制。探索推进国有企业财务预算等重大信息公开，制定国有企业完善现代企业制度相关文件。

第四节 推进非公经济发展

鼓励非公有制经济健康发展。引导非公有制经济围绕优势特色产业搞延伸，围绕重点项目搞协作，围绕大型基地搞配套，围绕边境贸易搞进出口，通过兼并、收购、协作等方式壮大实力，增加就业岗位和国民经济发展活力。构建信用担保、贷款贴息、风险补偿、资金补助、表彰奖励等政策支撑体系，鼓励和协调金融机构加大对非公有制企业的信贷支持，建立银企对接平台，提高对非公有制企业的贷款比重，解决企业融资难问题。优化非公有制经济发展的政策环境、市场环境、法制环境、管理环境和创业环境，在土地、矿产等方面对非公有制企业给予支持，破解用地难、成本高、负担重等问题，为非公有制经济发展创造有利条件。放宽非公有制经济市场准入，制定非公有制企业进入基础设施和公用事业等特许经营领域的具体办法。到 2020 年，非公经济占全市经济比重 70%以上。

鼓励参与国有企业改革。鼓励发展非公有资本控股的混合所有制企业，组建培育若干在全区乃至全国有影响力的企业集团。落实自治区国资委鼓励非公有制企业参与国有企业改革、鼓励发

展非公有资本控股混合所有制企业的指导意见。

推动建立现代企业制度。鼓励非公有制企业以股权、上市融资为动力，完成股份制改造，完善法人治理结构，促进非公有制企业加快建立现代企业制度。制定呼伦贝尔市鼓励引导非公有制企业建立现代企业制度指导意见。

第五节 深化社会事业改革

深化教育领域综合改革。以社会责任、创新精神、实践能力为重点，以提高教育质量和推进素质教育为导向，深化学校管理、教学方式、教学内容、招生考试制度和评估体系改革，促进个性化发展，提高学生综合素质。促进教育公平，统筹城乡义务教育资源均衡配置，推动教育资源向农村牧区、边远贫困地区倾斜，强化办学基础设施、教学设备的均衡配置。实施乡村教师支持计划，提高农村牧区和边远艰苦地区教师生活待遇，稳定教师队伍。推进县域内城乡教师和校长交流制度、教师结对合作机制，切实促进优质资源向农村牧区流动。推进教育信息化，发展远程教育，扩大优质教育资源覆盖面。加快城乡义务教育公办学校标准化建设，改革教育方式，减轻学生课业负担，引导学生自主学习、合作学习和探索学习。建立促进民族教育可持续发展政策保障机制。完善学校内部治理结构，强化教育督导，加强社会监督。普及高中阶段教育，进一步落实高中阶段在校学生“两免一补”政策。完善加强师德师风建设的机制，提高教师队伍素质。引导社

会参与监督学校管理和改革，提高教育治理体系和治理能力现代化水平。鼓励社会力量兴办教育，建立民办教育政府支持机制。完善教育资助方式，实现家庭经济困难学生资助全覆盖。建立城乡义务教育经费保障机制，实现“两免一补”和生均公用经费基准定额资金随学生流动可携带。

深化文化体制改革。完善公共文化服务体系、文化产业体系、文化市场体系。坚持社会效益第一，按照政企分开、政事分开的原则，加快完善文化管理体制，推动政府部门由办文化向管文化转变。加强市场运作，扩大覆盖范围，依法减少和规范文化行政审批事项，赋予企事业单位更多的法人自主权。建立健全党委和政府监管国有文化资产的管理机构，实现管人管事管资产管导向相统一。分类推进国有文化单位改革，推动转制文化企业加快公司制、股份制改造，完善法人治理结构，建立现代企业制度；对公共图书馆、博物馆、文化馆等事业单位建立法人治理结构，有序推进组建理事会。突出公益属性，强化服务职能，加强旗市区图书馆、文化馆建设，标准达到二、三级以上。实施文化场馆标准化建设，完善软硬件设施，增强数字文化服务能力。创新文化业态，推动文化与科技、旅游、生态、城乡建设融合发展。构建覆盖城乡公共文化服务体系，成为弘扬社会主义先进文化、培育社会主义核心价值观的重要阵地，健全公共文化服务体系协调机制，促进基本公共文化服务标准化和均等化。

深化医药卫生体制改革。深化基层医疗卫生机构综合改革，完善基层医疗服务模式，健全农村牧区三级医疗卫生服务网络和

城市社区卫生服务体系，发展远程医疗，推进医疗资源向基层、向农村牧区流动。优化区域卫生资源整合与配置，健全上下联动、衔接互补的医疗服务体系。推行县乡村卫生服务一体化管理体制，健全覆盖城乡的网络化基层医疗卫生服务运行机制和现代医院管理制度。全面推进公立医院综合改革，坚持公益属性，破除逐利机制，提高医疗服务质量和水平，建立科学的医疗绩效评价机制和适应行业特点的人才培养、人事薪酬制度。鼓励社会办医，社会资金可以多种形式参与公立医院改制重组，推进非营利性民营医院和公立医院同等待遇，允许医师多点执业。完善合理分级诊疗模式，建立社区医生和居民契约服务关系。完善蒙中医药事业发展政策和机制。健全医疗保险稳定可持续筹资和报销比例调整机制。全面实施城乡居民大病保险制度，改革医保支付方式，改进个人账户，开展门诊费用统筹，发挥医保控费作用。研究实行职工退休人员医保缴费参保政策。鼓励发展补充医疗保险和商业健康保险，鼓励商业保险机构参与医保经办。实行医疗、医保、医药联动，推进医药分开，完善基本药物制度，理顺医药价格，建立科学补偿机制。推进医保支付方式改革，允许民办医疗机构纳入医保定点范围，健全重特大疾病医疗保险和救助制度，健全全民医保体系。落实医保关系转移接续和异地就医管理政策，整合城乡居民医保政策和经办管理。加强医疗质量监管，完善纠纷调解机制，构建和谐医患关系。

第五篇 坚持协调发展 增强发展整体性

第十一章 统筹推进城乡区域协调发展

推进资源要素优化配置，统筹构建区域协同发展格局。坚持收缩转移、集中开发、集约发展战略，加快推进新型城镇化，推进新型农牧林垦矿区建设，促进资源型城市可持续发展。更加注重人口经济和资源环境空间均衡，构筑区域经济优势互补、城镇乡村互为支撑、人与自然和谐相处的区域发展格局。

第一节 推动区域协调发展

发挥全市地理资源多元、产业类型多元、生态系统多元和民族文化多元优势，通过生产力布局和政策引导，促进岭东、岭上、岭西地区之间平衡发展，推进沿边、沿线地区加快发展，带动全市整体发展。扶持和促进民族集聚地区协调发展。努力构筑各地区比较优势充分发挥、各类要素有序自由流动和优化配置、地区间良性互动的区域发展格局。

加快岭东地区发展。发挥岭东地理气候、人力资源与种养殖优势，产业布局、项目安排、资金投入等扶持政策向岭东地区倾斜，提升岭东产业园区发展水平，促进岭东地区经济转型升级，稳步提升农区牲畜头数在全市的比重，延伸肉业集团产业链条，引进、整合或重组做强乳品加工与农畜产品加工业。加快岭东地

区公路、铁路、民航、水利、电网等基础设施建设，强化对岭东地区经济发展和社会民生的支撑和保障能力，促进岭东经济社会发展实现大的提升和跨越。

加快沿线地区发展。发挥滨洲铁路线和绥满高速及 301 国道交通运输大通道优势，利用海满牙扎等区域性中心城市和产业园区集中布局的条件，加快沿线地区交通、城镇、信息等基础设施建设。完善沿线城镇服务功能，强化产业支撑和人口集聚，提升沿线地区公共服务、社会保障水平，带动全市整体发展迈上新台阶。全面实施对内对外开放，发展外向型产业，形成经济社会发展的良性循环，在全市率先进入全面小康社会。

加快沿边地区发展。抢抓“一带一路”战略和中蒙俄经济走廊建设的机遇，发挥欧亚大陆桥重要枢纽战略定位作用，发挥满洲里国家重点开发开放试验区和中俄蒙合作先导区的政策优势，突出满洲里龙头带动作用，联动发展沿边两翼新巴尔虎左旗、新巴尔虎右旗和额尔古纳市，提升沿边口岸地区对外开放水平，提升沿线地区城镇和产业发展水平。重点推进互联互通、跨境旅游、国际物流和产业合作，带动建设面向俄蒙的进出口产品加工基地、区域性物流中心及文化旅游基地，提升沿边地区社会事业发展水平，补齐全市协调发展的重要板块，打造充满活力的沿边开放经济带。

加快经济核心区与都市区一体化建设。做大做强海拉尔区、呼伦贝尔新区和经济技术开发区，推进牙克石市城区、鄂温克旗巴彦托海镇、伊敏河镇和大雁镇、陈巴尔虎旗巴彦库仁镇和宝日

希勒镇、额尔古纳市城区与呼伦贝尔中心城区协同发展，实施城镇道路、公共交通一体化布局和一体化管理，打造1小时经济圈，增强呼伦贝尔经济核心区的辐射带动能力。

加快民族集聚地区协调发展。扶持鄂伦春、鄂温克、达斡尔“三少”民族自治旗和俄罗斯、朝鲜等民族乡与民族集聚地区加快发展，从人力、物力、财力等政策方面，全方位加大扶持力度，推进基础设施、经济建设协调发展。编制实施民族乡发展规划，支持加强基础设施建设与少数民族危房改造工程，改善生产生活条件。加大民族地区优势特色产业发展支持力度，加强技能型致富带头人队伍建设，以民族文化遗产和民族产业发展为重点，促进少数民族地区群众增收致富、和谐繁荣，让少数民族地区各族群众从改革和发展中得到更多实惠。

加快革命老区建设。实行老区政策、扶贫政策和其它专项政策的有效整合。加大各级财政对革命老区和人口较少民族地区建设的投入力度，鼓励名校、名院到革命老区和人口较少民族乡村办学、办医，积极探索创新政府购买优质公共服务资源，优先解决行路难、饮水难、用电难、上学难、就医难、通讯难等关键基础设施和重点民生问题，改善困难群众生产生活条件。

加大对各旗市区发展的分类指导。深化旗市区间合作机制改革，建立区域合作发展利益联结机制，研究建立跨行政区产业合作的利益分享机制，探索“飞地经济”园区利益分配模式。统筹市域内资源配置，发挥政府对资源配置引导作用，跨区域大范围组合各类发展要素，建立行之有效的、符合市场规则的跨行政区

域互补发展和利益共享的资源配置机制，促进资源和要素向产业做大、做强的方向流动。推进产业错位发展，建立统一的商品市场、产权交易市场、人力资源市场，在市域内一体化发展格局的基础上，完善产业分工协作体系，打造区域优势产业链。

专栏 15 呼伦贝尔经济类型区与生产力布局

沿边地区。满洲里市、额尔古纳市、新左旗、新右旗。开放口岸城镇，中俄蒙合作窗口。传统畜牧业转型升级示范基地，草原生态、文化旅游和口岸国家旅游集中区。建设面向俄蒙的进出口制造业基地、区域性物流中心。

沿线地区。满洲里市、陈旗、海拉尔区、牙克石市、扎兰屯市、阿荣旗。向北开放大通道，国家城镇带，重点产业集中区。

岭东地区。扎兰屯市、阿荣旗、莫旗、鄂伦春大杨树地区。现代农牧业基地，农畜产品加工区，新型城镇化示范地区。岭东县域经济区重点打造以玉米、大豆和肉类等深加工为主导的绿色农畜产品生产加工输出基地、建材基地、旅游产业基地和农牧结合可持续发展的典型示范基地。

岭上地区。牙克石市、根河市，鄂伦春旗、额尔古纳市林区。林下经济基地、特色养殖基地、生态旅游目的地、有色金属基地。岭上经济区重点打造以森林旅游、林下资源、冷资源开发等特色产业。

经济核心区。海拉尔区、陈旗、鄂温克旗、呼伦贝尔新区、呼伦贝尔经济技术开发区。呼伦贝尔工业集中区、综合交通枢纽、商贸物流枢纽、旅游集散地。重点打造煤电基地、煤化工基地、有色金属加工基地，有机农畜产品生产基地。

第二节 加快新型城镇化建设

增强城市综合实力。坚持以产兴城、以城带产，引导人口和产业向中心城区和重点城镇集聚，推进户籍制度改革，加快推进农牧林业转移人口市民化进程，加大城镇基础设施建设力度，合理开发利用城市地下空间资源，提升基本公共服务水平，形成布局科学化、产业高端化、环境绿色化、管理智能化的新型城镇体系。

优化城镇发展布局。优先推进呼伦贝尔中心城区加快发展，统筹布局，制定实施协同发展专项规划与推进方案，协同发展海

拉尔区、呼伦贝尔新区、呼伦贝尔经济技术开发区、陈旗宝日希勒镇和鄂温克旗巴彦托海镇。举全市之力，推进海拉尔区和呼伦贝尔新区做大做强，推进中心城区基础设施、公共服务设施的统一布局与资源共享，建立道路畅通、公交联通、公共服务、产业协作等协同发展机制，建成都市型工业与现代服务业同步发展的人口和产业集聚区，按中等城市水平进行打造。提升副中心城市发展水平，优化城市空间布局，以满洲里、牙克石、扎兰屯、根河为副中心城市，通过产业集聚、要素支撑、优势互补、错位发展，在沿线（滨洲铁路线）与中心城区打造核心发展轴。引导林区、牧区、垦区人口向中心城市聚集，统筹推进林区、垦区城镇化纳入地方经济社会发展体系。支持各旗市区中心镇（城关镇）、重点镇完善城镇服务和产业集聚功能，赋予国家综合改革试点镇特类镇管理职能和权利，实现岭上、岭东、岭西及滨州线城镇协同发展。有序推进城市新区建设，理顺管理体制。到2020年，旗市区县城人口比重进一步提高，呼伦贝尔中心城区人口占全市总人口比重提高3%以上，全市城镇人口比重和常住人口城镇化率达到72.5%以上，户籍人口城镇化率达到70%。

统筹推进全市城镇化建设。发挥资源优势、地缘优势，整合资源，提高要素集聚。推进沿线城镇带协同发展，强化滨洲沿线城镇辐射带动功能，完善城镇服务功能，建立滨洲沿线城镇协同发展机制，实施差异化、特色化建设，提升人口集聚和产业集约水平。推进岭东城镇带协同发展，建立岭东地区协同发展机制，统筹实施人口收缩、产业化发展和交通一体化战略，提高新型城

镇化发展水平。推进岭上副中心城市、中心镇和重点镇建设，发展旅游、农牧、工贸等特色产业，增强基本公共服务功能，发展各具特色、宜居宜业的城镇带。

推进农牧民人口市民化。探索建立由政府、企业、个人共担成本的农牧林业转移人口市民化成本分担机制，明确成本承担主体和支出责任。加快人口户籍制度改革，全面实行人口居住证制度，形成居住证管理与户籍管理、身份证管理信息链接、相互衔接、联动配套的新型人口管理体系。完善农牧林业人口转移保障政策，允许自愿转为城镇户籍的进城农牧民继续保留土地草场承包经营权、宅基地使用权和集体经济收益分配权。创新城镇住房保障制度，降低农牧民转化为市民的住房门槛，将农牧民工纳入城镇住房保障体系，采取多种措施增加农牧民工保障性住房供应，确保农牧民在城镇住有所居。完善基本公共服务供给政策和机制，在义务教育、医疗服务、保障性住房等方面，实现进城的农牧业人口以及林区、垦区、矿区人口享受同等基本公共服务。健全农牧民工就业创业服务工作机制，鼓励各类培训机构开展转移人口技能培训，加大农牧林业转移人口创业政策扶持力度，提升转移人口就业创业能力和职业素质。到 2020 年，林区、垦区、矿区城镇化水平得到全面提升。

提升城镇公共服务能力。完善投入机制、优化运营管理，加强电力、通信、给排水、供热、垃圾处理等市政基础设施建设，开展呼伦贝尔气化工程。积极推行新建城市主干道路、城市新区、各类园区采取城市地下综合管廊模式。加快建设城镇公共交通，

以公共性、公益性和便利性为目标，增加线路、提高密度。建设统一开放的人力资源市场、基层就业和社会保障综合服务中心。在城市新区开发、老城区改造中，按标准和规范配套建设中小学校及幼儿园。扩大发展高端中心医院、蒙医医院、专业医院，积极发展社区诊所，打造医疗中心区。加快发展广播电视事业，加强文化馆（站）、图书馆、博物馆、美术馆、科技馆等公共文化服务设施建设。打造生态宜居城镇，加强城镇基础设施建设，提升绿化、供水、供热、道路及教育、医疗、商业等配套水平，推进基本公共服务均等化。统筹老城区与新城区建设，合理开发利用城镇地下空间，提高城市综合承载能力、辐射带动能力。规范建筑市场秩序。加强建设工程招投标和质量安全监管，严厉打击串标、转包和违法分包等行为。建立完善建筑业信用评价体系，加强信息管理体系建设，将信用评价成果与招投标、资质审批、评优选先等挂钩，落实失信行为惩戒措施。强化工程质量安全管理，加强勘察设计质量监管，严格落实工程建设各方主体责任，强化工程质量终身责任制。完善工程质量检测制度，推进质量安全标准化建设，推动建筑施工安全专项治理，加大施工安全监管力度。创新行业监管服务，营造公平的市场环境。到 2020 年，主副中心城市、区域中心城镇垃圾无害化处理率达到 96%，燃气普及率达到 90%，供水普及率达到 95%以上，污水处理率达到 90%以上，一般乡镇生活垃圾集中处理率达 90%以上，污水处理率达到 70%以上，供水普及率达到 80%；主副中心城市、区域中心城镇及重点镇有线电视覆盖率达到 90%，其它乡镇有线电视覆盖率

达到 85%。

塑造魅力城市形象。推动游牧文化、“三少”民族文化、森工文化、农垦文化元素融入现代城市建设，将保护历史遗迹、传统风貌与提升城市功能有机结合，塑造城市文化品牌。以民族文化生态为基础，规划建设一批特色景观旅游名镇、美丽宜居镇、传统村落和特色村寨。按照园林城市标准，加大对城镇周边的天然水系、城市湿地、自然山体、绿色植被保护和水资源环境综合整治力度，广泛开展园林城市（县城）、人居环境奖、生态旗市、环保模范城市、生态文明示范区、环境优美乡镇创建活动。加强体育健身活动场所和高寒地区城镇室内活动场馆建设，完善全民健身活动设施。实施重点区域绿化工程和生态修复工程，形成点线面结合的城市绿地系统。2020 年，城市建成区绿化覆盖率达到 36.5%以上，人均绿地面积达到 18 平方米。

提高林区垦区城镇化水平。引导林区和垦区人口自愿进入城镇，促进人口和产业集聚。发挥垦区现代农牧业规模化强、组织化程度高、社会管理基础好的优势，按照试点先行，稳步过渡办法，通过场部设立办事处或管委会、农场场队建社区等委托管理方式，将农牧场系统纳入全市城镇化范围，按照场局城市化、场部城镇化、场队社区化和职工市民化方向，促进垦区城镇化。推进国有林区场站建设、给排水、供热管网、局场址道路、文化体育、休闲养老、通讯广播、环境卫生等基础设施建设，着力改善林区垦区基础设施条件，逐步建立基础设施共建、生态建设共管、资源配置共享的管理机制，提高林区、垦区城镇化质量。赋予垦

区场部与人口和经济规模相适应的管理权，在保障性住房、基本公共服务等方面实现与城镇同等待遇。建立地方政府与森工集团及森工公司城镇化建设地企协调议事机制，创新地方林业局城镇化体制机制。

专栏 16 城市基础设施建设重大项目

城市供水工程。海拉尔、满洲里等旗市区所在地水源地保护与建设、供水配套管网改造、给水改扩建升级项目。研究推进红花尔基水库或海拉尔河清洁水源入城工程。

城市供热工程。根河市新热源、莫旗尼尔基镇、鄂伦春旗大杨树镇集中供热、阿荣旗新区集中供热二期、扎兰屯市、新右旗阿镇第二热源、扎兰屯河西供热管网扩建、鄂温克旗巴镇、新左旗阿镇、陈旗巴镇供热管网扩建工程。林区 20 个重点镇区“代木能源”集中供热建设工程。

城市污水处理项目。海拉尔区污水处理厂三期工程及提标改造、牙克石市、额尔古纳市、陈旗、扎赉诺尔、新右旗污水处理厂升级改造、莫旗尼尔基镇污水处理二期、阿荣旗污水处理厂扩建，中蒙跨境经济合作区、鄂温克旗大雁镇、鄂伦春旗甘河镇污水处理，各旗市城镇污水管网、污泥处理工程。

垃圾处理工程。阿荣旗新区、中蒙跨境经济合作区垃圾处理厂新建，额尔古纳、牙克石、根河、扎兰屯、陈旗等垃圾处理厂升级；各旗市（区）乡镇苏木垃圾填埋、处理新建项目。

海绵城市项目。各旗市区排水（雨、污）及防涝系统、污水收集、节水蓄水、下沉式绿地、透水性道路铺装等项目。

地下综合管廊项目。海拉尔区、满洲里市、牙克石市、扎兰屯市、阿荣旗、鄂温克旗优先推进项目建设。

城市公园、广场、景观带项目。额尔古纳西山湿地、扎兰屯市翡翠山、雅鲁河、秀水湿地、新右旗湿地公园项目，吊桥公园升级、海拉尔内河、新区、阿荣旗滨水景观带。各旗市（区）景观改造（绿化、美化、亮化、硬化）、休闲文化广场建设项目。

城镇现代服务建设。建设居住证管理与户籍管理、身份证管理信息链接、相互衔接、联动配套的新型人口管理体系。运用大数据、物联网等新一代信息技术，大力推进市政社区、社会民生、交通安全、城镇防灾等公共服务领域的信息化管理，建设数字化、智能化呼伦贝尔。大力推进城镇棚户区改造和城中村、城边村、城郊村改造。全面推进高寒地区城镇社区室内活动场馆建设。

第三节 强化县域经济统筹发展

健全市场机制、合作机制、互助机制、扶持机制，促进各旗市区发展特色优势产业，有序推进城镇化进程，构建布局合理、特色明显、优势互补的县域产业布局，实现市域一体化发展。

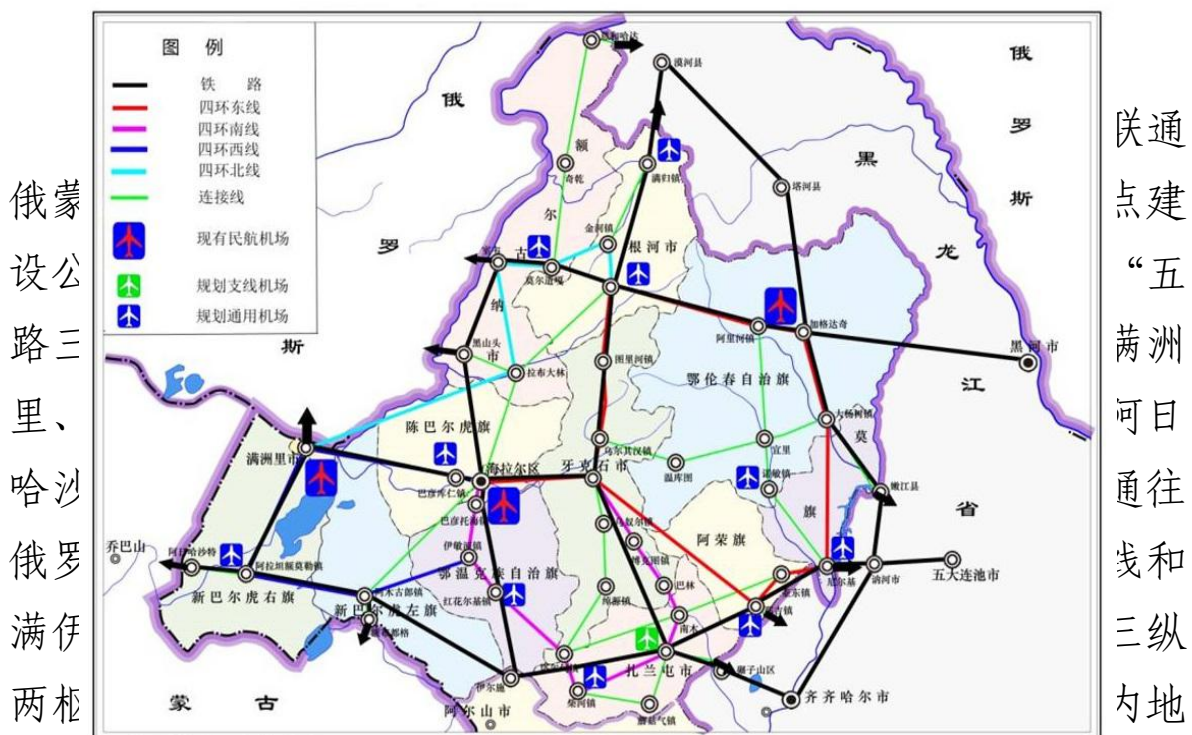
构建“一核两带两区”县域经济发展格局。推进鄂温克旗、陈巴尔虎旗与呼伦贝尔中心城区一体化发展，打造高效率、高品质的呼伦贝尔经济核心区县域发展核。发挥岭西“T字型”工业带和中心城市优势，提升呼伦贝尔经济核心区发展水平。依托沿边“V字型”沿边口岸城镇，加快建设沿边开放型县域经济带。依托林区改革红利和经济转型机遇，加快推进岭上林区经济崛起。依托省际交汇的区位优势，重点提升扎兰屯市、阿荣旗、莫旗产业集聚与城镇发展水平，全面提升建设岭东县域经济区。

完善县域经济支撑保障机制。加大对县域的资金支持和服务力度，推进县域之间公路、电网、交通等基础设施互联互通，改善各旗市区和旗市区之间发展条件。推进中心城区与周边旗市快速公路、轨道交通、公交出租等一体化发展，夯实县域经济发展基础。把扩大招商引资、承接产业转移、培育产业集群作为县域经济发展的主攻方向，加强产业项目谋划和推进力度，加强各旗市区干部队伍建设，重点选拔懂经济、会管理、善于抓项目的干部。实行差异化的县域经济发展考核办法，完善考核指标体系。加快政府职能转变，扩大县域管理权限，增强经济社会发展的能力。

第十二章 改善基础设施条件

统筹规划、有序推进、突出重点，实施交通先行战略，大力改善水利、电网、信息等基础设施条件，加强与俄蒙基础设施互联互通，增强基础设施对全市经济社会发展的支撑保障力。

第一节 构建综合交通运输体系



“七入出口（经满归、阿拉善、八宝镇、化外基、那吉屯、扎兰屯、新左旗内地大通道），建设对内贯通市域、干支配套、功能齐备的综合立体交通网络。

图6 呼伦贝尔“十三五”综合交通运输体系布局图

加快市域公路网建设。积极争取国家和自治区资金支持，加快建设国道、省道和干线公路、农村公路、边防及防火公路、专用公路，提高公路密度、加强公路维护。建设“四环七联，五进九出”公路网络格局，提升公路等级，大力推进海拉尔—拉布大林、海拉尔—红花尔基、满洲里—阿拉坦额莫勒—阿木古郎、阿里河—根河等国省干线公路建设和提等升级改造，加快推进室韦—黑山头、阿拉坦额莫勒—阿日哈沙特等边境和口岸公路建设，探索参与阿日哈沙特—乔巴山等跨境公路境外段建设，尽快形成布局合理、快速通达的干线公路网。积极推进拉布大林—牙克石、阿日哈沙特—阿敦础鲁等县际联网路、县乡联网路建设，便利县乡之间顺利连接。加快林区垦区公路网建设，实现乡镇和嘎查村实现沥青（水泥）路全覆盖，加快农村公路危桥改造。着力推进农村牧区客运站建设，形成以旗市客运站场为中心，乡（镇）村运输站场为节点的运输服务网络。大力推进呼伦湖巡护公路建设。到 2020 年，新建重点公路 1840 公里以上、国边防公路建设 350 公里以上，新建农村、林区及防火公路、专用公路 4300 公里，全市公路通车里程达到 28000 公里以上、路网密度达到 11.4 公

里/百平方公里。

专栏 17 公路运输网及重点建设项目

1. “四环七联、五进九出”公路运输网络

“四环”——东南西北四个环线。东环为：海拉尔—牙克石—根河—加格达奇—大杨树—尼尔基—那吉屯—牙克石—海拉尔。南环为：海拉尔—博克图—扎兰屯—柴河—塔尔气—红花尔基—伊敏—海拉尔。西环为：海拉尔—满洲里—西旗—东旗—杜拉尔—伊敏—海拉尔。北环为：海拉尔—牙克石—根河—金河—莫尔道嘎—室韦—拉布大林—满洲里—海拉尔。

“七联”——七条联络线。第一联：根河—拉布大林—海拉尔—阿木古郎；第二联：乌奴尔—绰原—塔尔气；第三联：博克图—巴林—扎兰屯；第四联：阿里河—诺敏—尼尔基；第五联：乌尔旗汗—温库图—宜里—大杨树；第六联：塔尔气—南木—亚东；第七联：柴河—蘑菇气。

“五进”。满洲里口岸—满洲里、黑山头口岸—黑山头、室韦口岸—室韦、额布都格口岸—阿木古郎、阿日哈沙特口岸—阿拉坦额莫勒。

“九出”。莫尔道嘎—恩和哈达（汉古河界）；金河—满归界；阿里河—松岭（伊南界）；阿里河—卧都河界；大杨树—嫩江界；尼尔基—讷河界；尼尔基—拉哈界；那吉屯—甘南界；扎兰屯—碾子山界。

2. “十三五”期间重点建设项目

国省干线公路升级：续建拉布大林—海拉尔、海拉尔—伊敏一级公路；满洲里—阿拉坦额莫勒—阿木古郎（一级一幅）公路。新建海拉尔—满洲里、扎兰屯—阿荣旗高速；尼尔基—大杨树、伊敏—红花尔基—阿尔山界、扎兰屯（大兴）—博克图一级公路；室韦—金河、根河—牙克石、根河—满归、阿拉坦额莫勒—阿日哈沙特口岸、阿木古郎—额布都格口岸二级公路；根河—阿里河二级（一级一幅）公路。

县际及县乡联网路：拉布大林—牙克石、阿日哈沙特—阿敦础鲁、莫达木吉—甘嵯公路、三岔口—旧山站、根河—甘河（萨吉气）、大杨树—牙克石、乌鲁布铁—新账房、海拉尔—安邑连接线、西博—四方山、扎矿总医院—灵泉、碾子山—柴河等公路。

口岸和边防公路：洛古河—黑山头、室韦—太平林场、恩和—七卡、新伯鲁克—阿日哈沙特、阿日哈沙特—克尔伦苏木、阿镇—克尔伦、伊木河—乌玛公路。

农牧林区公路：嘎查村通畅工程，乡镇级农牧林场连接路等公路升级改造，林区防火、垦区、专用公路。主要为：阿里河—库布春林场、库布春林场—根河、大兴—紫沟、紫沟—博克图、尼尔基—腾克、腾克—甘河农场、甘河农场—大杨树、加疙瘩—长青、红花尔基—罕达盖、满归—根河、塔尔气—柴河、阿里河—诺敏、南木—坤尼气、乌奴尔—营蚕山、巴林—爱林源、柴河—哈布气、柴河—韭菜沟、红花尔基—塔尔气、亚东—新北公路；满归、莫力达瓦、阿荣旗机场路等。推进林区垦区公路网建设。

旅游公路。实施主要旅游线路、重点旅游景区公路通畅工程。

推进市域铁路网建设。加快出口通道、口岸通道、煤运通道建设，打通跨境新通道，提升路网质量，建成外联内畅、布局合理、点线协调、通达程度优、运输质量高、运输能力强的现代化铁路运输网络，提升对“一带一路”的支撑作用。加强与俄罗斯、蒙古沟通协调，创新跨境铁路规划、投资、建设、运营机制，着力推进中俄、中蒙跨境铁路通道建设，加快推进满洲里—伊尔施

等口岸铁路建设，形成新的跨境运输大通道。加快大兴安岭段落坡工程建设，提升满洲里中俄跨境铁路枢纽地位，适时启动两伊线及伊敏线复线工程，扩大通过能力。着力推进断头铁路和专线铁路建设，不断完善铁路网。积极推进齐齐哈尔—海拉尔—满洲里客运专线开工建设，开展蒙东客运专线建设对接与前期工作。加快推进铁路枢纽、发运站、换装站扩能改造，提高铁路运行速度和客货运输能力。到 2020 年，新增铁路 700 公里以上，新增铁路运输能力 1 亿吨以上，铁路网总长度达到 2900 公里以上。

专栏 18 铁路网及重点项目

干线铁路：打通海拉尔—伊尔施—霍林河—白音华—赤峰—北京、额布都格—阿木古郎—伊尔施—白城—长春—珲春（东下出海口）、新左旗—伊尔施—白城—长春—沈阳—大连、锦州港铁路通道；推进建设齐齐哈尔—海拉尔—满洲里和研究建设满洲里—海拉尔—乌兰浩特—通辽客运专线；满洲里—齐齐哈尔铁路提速改造、滨洲线大兴安岭段落坡、滨洲铁路电气化改造。

城际铁路：推动建设阿荣旗—莫旗、新左旗—新右旗、莫旗—拉哈（讷河）、满归—漠河铁路，研究建设巴彦托海—海拉尔—牙克石城际轨道工程。

口岸与跨境铁路：满洲里—伊尔施、满洲里—西乌胡里图、海拉尔—拉布大林—黑山头—俄罗斯旧粗鲁海图、莫尔道嘎—室韦—俄罗斯别列佐夫铁矿、莫尔道嘎—室韦、新右旗—阿日哈沙特、新左旗—额布都格等口岸铁路；研究建设阿日哈沙特—哈比日嘎—乔巴山、额布都格—白音胡硕—塔木察布拉格、黑山头—旧粗鲁海图、室韦—奥洛契跨境铁路、满洲里—俄罗斯赤塔电气化铁路。

专线铁路和断头铁路：呼伦贝尔经济技术开发区、呼伦贝尔岭东工业开发区、扎赉诺尔工业园区、阿荣旗工业园区铁路专用线。着力推动满归—漠河、阿荣旗—讷河断头铁路建设。

加快机场群建设。研究迁建海拉尔新机场，加快推进莫尔道嘎、红花尔基、毕拉河等通用机场（临时起降点）建设，形成以海拉尔、满洲里、加格达奇、扎兰屯四个支线机场为支撑，以根河、新巴尔虎右旗、莫力达瓦达斡尔族自治县、阿荣旗、陈巴尔虎旗、满归、莫尔道嘎、柴河、红花尔基等通用机场为节点，构建支线飞行与通用飞行相互协调的空中交通体系，支持机场之间

开通航线，打造一小时航空经济圈。

推进航道及管道建设。完善呼伦湖、贝尔湖及尼尔基湖游船码头设施，加快额尔古纳河、嫩江等重要航道及码头等基础设施建设，打通水运通道。打造以海拉尔为枢纽，相关旗市生产基地为支线的油气管道运输网络，推进伊敏—天津—河北煤制气管道建设，做好呼伦贝尔—齐齐哈尔—哈尔滨煤制气和油气管道等前期工作，研究建设俄罗斯经满洲里进入内地的油气管道，推进蒙古国塔木察格油田—新巴尔虎右旗原油输送管道建设。加强与锦州、天津、营口、大连等港口衔接，发展陆海联运。

第二节 加快能源电网设施建设

扩大电力外送能力。积极推进呼伦贝尔—山东、呼伦贝尔—华北外送电源项目，提升岭西地区电力外送能力，满足大规模火电和光电、水电、风电基地送出需要。大力推动输变电网建设，重点解决扎兰屯市、阿荣旗、莫旗等岭东地区电力相对短缺问题，建成市域坚强可靠的地区 220 千伏网架。加快建设伊敏换流站—乌兰浩特 500 千伏输变电工程，岭东—兴安、海北—牙克石—岭东 500 千伏输变电工程、扎兰屯—阿荣旗—莫旗—大杨树 220 千伏输变电工程。运用新一代信息技术推进微电网改革与建设，提升区域能源利用智能化水平。有序推进县域电源建设和点对点供电电源建设。改善农村电网，形成农牧林区 110 千伏及以下农村配电网络。

第三节 加强水利基础设施建设

加大水利工程建设力度。优化水资源合理配置，增强供水、防灾、灌溉能力。推进大、中、小水利枢纽工程建设，开工建设 Z866 工程、晓奇子水利枢纽工程、扎敦水利枢纽供水管线工程，扬旗山水利枢纽供水等工程。续建尼尔基水库下游内蒙古灌区、扎敦水利枢纽、嫩江干流内蒙古段治理工程，加强节水配套改造工程。推进病险水库、水闸除险加固，完善城市防洪工程，提高防洪标准，增强抗灾能力。推进全市农村牧区饮水安全工程。推进毕拉河水利枢纽、甘河大型扬水灌区等工程前期工作。

专栏 19 水利基础设施建设项目

水利枢纽。新建 Z866、晓奇子工程；续建扬旗山、扎敦水利枢纽及供水等工程；推进毕拉河水利枢纽、阿木牛、哈尼嘎、大桥等工程前期工作。

灌区建设。续建尼尔基下游内蒙古灌区；新建晓奇子水利枢纽下游灌区、诺敏阿兴灌区；甘河大型扬水灌区、哈尼嘎区、阿木牛灌区；推进雅鲁河、济沁河、阿伦河、大西山、上库力等中型灌区节水配套改造工程。推进垦区高效节水灌溉续建项目和牧草、农田、饲草料、重点县节水灌溉项目。

江河治理工程。嫩江干流内蒙古段、界河（二期）、诺敏河、甘河、阿伦河、绰尔河、雅鲁河、音河、海拉尔河、根河、激流河、新开河、布谷图尔谷、达赉鄂罗木、入湖河道、沙尔勒金、克尔伦河等重点河段与小流域防洪、治理工程；水库、水闸除险加固工程。

饮水安全工程。垦区、农区、牧区安全饮水和城镇供水保障项目。重点区域人饮灌溉抗旱应急输水配套项目。

第四节 推进信息基础设施建设

实施“宽带呼伦贝尔”工程。完善全市交通干线沿途覆盖型

通信铁塔以及相关基础配套设施建设；完善公路、铁路和民航各类交通枢纽、大型厂矿重点区域、乡镇农村通信铁塔及相关基础配套设施建设。新建区域直接部署光纤宽带网络，已建区域加大光纤化改造力度，接入能力达到百兆，加强光纤宽带网络的共建共享和有效利用。支持宽带网络基础设施建设，实施“宽带乡村”工程，提升农村牧区宽带网络，灵活采用 WLAN、卫星等无线网络作为农村牧区宽带网络建设的有益补充，基本实现 100% 的乡镇、95% 以上的行政村通宽带，城市和农村牧区宽带用户平均接入能力分别达到 80Mbps 和 50Mbps，互联网普及率达到 50% 以上。加强移动网络建设，4G 网络全面覆盖城市和乡村。积极推进下一代互联网、广播电视网建设，深入推进电信网、互联网和广播电视网“三网融合”，大幅提升骨干网及传送网能力，构建高速、移动、安全、泛在的新一代信息基础设施。与俄蒙毗邻地区共同建设跨境光缆，实现通信干线网络相互连接，扩容完善满洲里—后贝加尔斯克中俄跨境光缆。加强国际通信网络运行管理平台、国际数据中心建设，扩大互联网国际、国内出入口带宽，强化网络与信息的安全保障，将呼伦贝尔打造成为欧亚电信传输的重点枢纽。

专栏 20 信息基础设施建设项目

旗、市（区）所在地覆盖型通信铁塔及相关配套基础设施。在各旗市区所在地新建通信铁塔、配套基础设施 335 基（处），室分覆盖 500 万平方米。

交通干线沿途覆盖型通信铁塔及相关基础配套设施。在海拉尔—牙克石—博克图—阿荣旗、牙克石—免渡河—兴安岭—博克图—扎兰屯—成吉思汗、阿荣旗—扎兰屯—新林、海拉尔—伊敏—杜拉尔桥等交通干线沿途新建网络覆盖型通信铁塔、配套基础设施 155 基（处）。

重点交通枢纽通信铁塔及相关配套基础设施。在海拉尔火车站、海拉尔长途客运总站、海拉尔东山、满洲里、根河、扎兰屯机场等综合交通枢纽建设通信保障类通信铁塔、配套基础设施 80 基（处），楼宇室分覆盖 50 万平方米。

大型厂矿重点区域通信铁塔及相关配套基础设施。在华能、神华、国华电力、金新化工、雪花啤酒、重点有色金属企业建设覆盖类和通信保障类铁塔、配套基础设施 84 基（处），覆盖楼宇室分 50 万平方米。

乡镇农村通信铁塔及相关配套基础设施。在 106 个乡镇和 700 个行政村新建通信铁塔及相关配套基础设施 870 基（处）。

第十三章 推进物质文明和精神文明协调发展

第一节 践行社会主义核心价值观

扎实开展以社会主义核心价值观为主要内容的群众性精神文明创建活动。加强实现中华民族伟大复兴的理想信念教育，大力弘扬以守望相助为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，开展爱国主义、集体主义、社会主义教育，使“富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善”的社会主义核心价值观成为全市各族人民的共同价值追求。深入开展未成年人思想教育和在校学生思想政治教育，加强人文关怀，营造科学钻研、奋发进取、理性和平、开放包容的社会氛围。

提高公民道德与文明素质。深化“中国梦·尽责圆梦”、“德润草原·文明之行”、“放歌草原·书写百姓”等主题实践活动。

深入开展文化惠民工程。加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，开展“讲文明树新风”公益广告宣传，学习宣传表彰道德模范、身边好人、优秀集体个人等先进典型，提倡修身律己、尊老爱幼、勤勉做事、平凡做人。大力推进文明城市、文明村镇、文明单位和文明社区、文明家庭创建，广泛开展各类志愿服务活动，巩固发展健康向上的主流思想舆论。

培育劳动模范，保障劳模待遇，引领职工群众奋发向上、积极奉献的劳动热情。弘扬尊老爱幼、热爱集体的精神，塑造民族的凝聚力和自豪感。

第二节 推进群众性精神文明创建

加强思想道德建设和社会诚信建设。增强国家意识、法治意识、社会责任意识，倡导科学精神，弘扬中华民族传统美德，在全社会树立正确价值取向，努力争创国家级文明城市，提高城市形象和知名度。

丰富人民群众文化生活。坚持以人民为中心，广泛开展各类群众文化活动，举办那达慕等特色艺术节和展演活动，打造一批富有民族、民俗、民间特色文化活动。继续开展文化惠民活动，鼓励开展普及性、公益性的文化艺术讲座和瑟宾节、驯鹿节等文化节庆活动。加强文化推广普及工作，在农村牧区继续深化乡风文明建设行动。

第三节 加强社会诚信体系建设

加快推进信用信息系统建设和应用。加强工商、纳税、价格、进出口、安全生产、产品质量、环境保护、食品药品、医疗卫生、知识产权、流通服务、工程建设、电子商务、交通运输、合同履行、人力资源和社会保障、教育科研等领域的信用记录建设，建立行业信用信息数据库。建设诚信社会，加快信用信息平台建设，开展信用评估，构建信用激励和失信惩戒机制。建立以企事业单位及其他社会组织、个人为对象的征信系统，依法采集、整理、保存、加工企事业单位及其他社会组织、个人的信用信息，对外提供专业化征信服务，严格征信机构及其从业人员准入标准，加强信用信息服务系统安全管理。

完善个人、企业和社会组织信用记录制度。逐步建立和完善以组织机构代码和身份证号码为基础的实名制信息共享平台。完善信用“黑名单”制度，保护诚实守信者，惩戒作假失信者。完善信用服务市场体系，满足多层次、多样化、专业化的信用服务需求。加快农牧区信用体系和小微企业信用体系建设工程。进一步加强司法机关与金融机构合作，防范和制止逃废金融债务的行为，增强打击力度，加强监测手段和能力建设，防范和化解系统性金融风险。

全面推进重点领域诚信建设。加快推进政务诚信建设，全面推进政务公开，依法公开行政管理中掌握的信用信息，发挥政府诚信建设示范作用，加快政府守信践诺机制建设，加强公务员诚

信管理和教育。深入推进商务诚信建设，建立安全生产信用公告制度，改善金融服务，维护金融消费者个人信息安全，推进工程建设领域项目信息公开和诚信体系建设，扩大招标投标信用信息公开和共享范围。全面推进社会诚信建设，建立健全社会救助、保障性住房等民生政策实施中的申请、审核、退出等各环节的诚信制度；建立旅游业消费者意见反馈和投诉记录与公开制度，建立旅行社、旅游景区和宾馆饭店信用等级第三方评估制度；加强教师诚信教育，自觉接受广大学生、家长和社会各界的监督。

建立以奖惩制度为重点的社会信用体系运行机制。加强对守信主体的奖励和激励，加强对失信主体的约束和惩戒。强化行政监管性约束和惩戒，在现有行政处罚措施的基础上，健全失信惩戒制度，建立各行业黑名单制度和市场退出机制。建立失信行为有奖举报制度，完善举报奖励机制，保护举报人的合法权益。

第六篇 坚持绿色发展 筑牢生态安全屏障

第十四章 推进绿色低碳可持续发展

积极落实国家、自治区关于绿色、低碳、循环发展的相关战略部署，努力争取相关政策扶持。既保护绿色环境，又坚持绿色发展，着力探索绿色产业链创新模式，支持开展环保科技、环保服务、绿色产品等领域的绿色创业，培育发展生态经济。推进传统产业绿色化改造，大力发展绿色新兴产业，加快建立绿色低碳循环发展产业体系，增强发展的可持续性。

第一节 积极培育绿色产业

加快发展绿色农畜产品加工业。围绕农牧业产业化发展，扶持核心龙头、壮大加工企业，坚持绿色、有机、高端标准，在绿色农畜产品精深加工方面实现新突破。立足于发挥特色、做大做强、提升品质的发展目标，形成“乳、肉、油、粮、薯”农牧业精深加工产业集群。

大力发展节能环保产业。加强绿色技术创新，推进工业产品生态设计，落实绿色“中国制造2025”，对有色金属、水泥等重点工业行业实现绿色化改造，推广先进、适用的清洁生产技术和装备；研究推进先进适用的节水、治污、修复技术和装备产业化发展。采取系统设计、工程施工、调试运行、维护管理等环保服

务总承包模式和政府与社会资本合作模式，以污水、垃圾处理和工业园区为重点，推行环境污染第三方治理，促进绿色产业发展。

培育发展碳汇产业。积极探索争取森林碳汇产权化的相关政策，研究建立森林碳汇市场化机制，推进森林碳汇交易试点，建设碳汇交易平台和开发森林碳汇项目，实现生态效益的部分补偿，促进森林碳汇经济和林业经济的发展。

坚持生态经济发展之路。坚持经济发展和生态保护相统一，实现资源开发与资源培植相结合、生态建设与经济发展相结合；以低耗、高效的资源利用方式，以技术进步为支撑，通过优化资源配置，最大限度地降低单位产出的资源消耗量 and 环境代价，不断提高资源的产出效率和社会经济的支撑能力。大力发展生态林业、生态农业，水电等清洁能源、有机食品工业、生态建筑及材料产业，生态旅游业和环境保护产业。高标准、高起点、大力度的加强基础设施建设，建设绿色交通、绿色建筑，发展生态交通，为生态经济发展提供支撑和依托。实现经济效益、生态效益、社会效益的协调统一。

第二节 推动低碳循环发展

构建循环经济体系。围绕“减量化、再利用、资源化”的发展方式，大力发展绿色循环经济。加快推行清洁生产，从源头上减少废弃物产生和排放。实施循环发展引领计划，通过补链、延

链、展链，促进企业间、行业间、园区间形成循环链接产业体系。重点构建煤基循环经济产业链，加快打造“煤-电-用”一体化循环产业集群，培育重点工业循环经济基地。加快推进呼伦贝尔经济技术开发区等重点产业园区循环化改造，完善园区内废物循环体系。推进产业园区内外集聚生产、集中治污、集约发展，发展循环工业、农业、服务业产业体系，推进产业循环式组合，促进生产和生活系统的循环链接。

强化资源循环利用。完善再生资源回收利用体系，开发利用“废物矿产”，推进秸秆等农林废弃物以及建筑垃圾、餐厨废弃物资源化等三废综合利用，提升资源综合利用水平，加强水资源、矿产资源节约集约利用，构建再生资源回收利用体系。到 2020 年，循环性生产方式广泛推行，绿色消费模式普及推广，覆盖全社会的资源循环利用体系初步建立，主要资源产出率比“十二五”末期提高 15%，资源循环利用产业总产值占 GDP 比重持续增加。

深入推进节能减排。落实国家和自治区关于调整产业和能源结构意见，编制实施《节能减排“十三五”规划》，提高能效以及增加森林、草原、湿地等碳汇手段，有效控制温室气体排放。狠抓重点领域节能降碳，加强工业节能降碳，推动工业企业能源管控中心建设，开展重点用能单位节能低碳行动，实施重点产业能效提升计划。积极发展绿色建筑，严格执行居住建筑和公共建筑节能设计标准，加快既有居住建筑节能和供热计量改造，推动绿色建筑规模化发展。在政府投资的公益性建筑、大型公共建筑、保障性住房探索执行绿色建筑标准。抓好公共机构节能降碳，开

展节约型公共机构示范单位建设。大力实施节能技术改造，鼓励企业余热余压利用。实施工业污染源全面达标排放计划，形成淘汰落后产能倒逼机制，加大落后产能淘汰力度。继续推进脱硫脱硝工程建设，保障各旗市区、工业园区污水处理厂常态化运营。加强规模化畜禽养殖场和养殖小区配套废弃物处理设施建设。继续推进重点流域水污染防治，严格水功能区管理。加强地下水污染防治，加大农村、农业面源污染防治力度。

加强重点领域节能降耗。围绕煤炭、化工、建材等高耗能行业，实施能效提升计划，推动单位工业增加值能耗持续下降。实施节能降耗重点示范工程，推进“车船路港”千家企业低碳交通运输专项行动，开展交通运输绿色循环低碳发展试点示范，大力推广应用清洁能源和新能源交通运输装备，加快液化天然气加气站建设，提高对使用新能源车辆的补贴。优先发展城镇公共交通，探索实行城市公共自行车服务模式，鼓励绿色出行。

第三节 增强发展的可持续性

落实国家《资源型城市可持续发展规划》，强化资源集约利用。坚持有序开发、高效利用、科学调控、优化布局，加强可持续发展的保障能力建设；强化绿色、低碳发展理念，加快经济发展方式转变，培育壮大接续替代产业，加强生态环境保护和治理，建立健全可持续发展长效机制；有序开发综合利用资源，促进资源富集地区协调发展；加快构建资源节约、环境友好的生产方式

和消费模式，增强可持续发展能力。

全面节约和高效利用资源。坚持绿色发展理念，坚持保护优先原则，坚持科学采矿、定点选矿、集中冶炼的有序开发方式，加强资源开发规划和管理，规范资源开发秩序，严格准入条件，引导资源规模化、集约化开发，提高资源节约和综合利用水平，有序建立重要矿产资源战略接续基地。提高矿区企业集中度，以大中型矿山为重点，稳步提高矿产资源开采回采率、选矿回收率和综合利用率，促进资源高效利用。转变矿产资源开发利用方式，加强环境保护、节能减排，促进传统矿业转型升级。建立矿产资源开发利用水平调查评估制度。提高资源开发企业的准入门槛，合理确定资源开发强度，严格环境影响评价，将企业生态环境恢复治理成本内部化。重点发展资源深加工产业，有序推进资源产业向下游延伸，提高有色金属深加工水平，发展绿色节能、高附加值的新型建材。统筹资源、环境、市场等条件，打造若干产业链完整、特色鲜明、主业突出的资源深加工产业基地。提高资源深加工水平，大力发展节水型农业，实施管道输水、喷灌、微灌等田间高效节水灌溉工程，遏制农业粗放用水。加强火电、化工等重点行业节水技术改造，提高工业用水的重复利用率。在水资源短缺、生态环境脆弱地区，建立用水定额准入门槛，严格限制高耗水工业项目和高耗水服务业发展。编制实施《土地利用与保护“十三五”规划》，严格土地用途管制，实施土地节约集约利用制度，坚持开源与节流并重，保障经济社会发展与生态建设对土地资源的需求。积极开展城镇土地整治、城乡用地增减挂钩、

工矿废弃地和废弃居民点复垦调整利用，清理整顿盘活闲置建设用地，调整建设用地结构，推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地再利用。调整按行政区和用地基数分配指标办法，按照旗市区开发强度指标，严格控制建设用地总量。

构建多元化产业体系。依托资源型城市产业基础，发挥比较优势，大力发展壮大接续替代产业，增强科技创新能力，提升产业竞争力，实现产业多元发展和优化升级。积极发展传统优势产业，培育壮大战略性新兴产业。坚持产业结构转型升级与扩大就业良性互动，鼓励发展带动就业能力强、市场前景好的劳动密集型产业。扶持小微企业发展，重点解决困难群体就业。加大技术改造投入，提高劳动密集型产品附加值。落实金融、税收等优惠政策，完善服务体系，营造促进小型微型企业健康发展的政策环境。优化项目审核、土地利用、贷款融资、技术开发等服务环境，引导生产要素投向特色养殖、食用菌、野生浆果等林下经济。大力发展文化旅游、金融保险、服务外包、文化创意、咨询会展等现代服务业。

构建可持续发展的长效机制。加强统筹兼顾，改革创新，建立开发秩序、资源补偿、利益分配、接替产业发展的长效机制。严格执行矿产资源勘查开发准入和分区管理制度，优化资源勘查开发布局 and 结构，大力发展绿色矿业，调控引导开发时序和强度。实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动，强化约束性指标管理。严格执行环境影响评价和“三同时”制度，强化同步恢复治理。深化矿产资源有偿使用制度改革，科学制定资

源性产品成本核算办法，建立健全能够灵活反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的资源性产品价格形成机制。监督资源开发主体承担资源补偿、生态建设和环境整治等方面的责任和义务。完善利益分配共享机制，优化资源收益分配关系，探索建立合理的利益保障机制，促进资源开发收益向资源型城市倾斜，支持改善资源产地居民生产生活条件，共享资源开发成果。

专栏 21 资源型城市转型方向

森林资源综合经营：大力发展森林资源经营、境外林木产品进口精深加工、林下资源开发，及野生浆果、食用菌、山野菜、山泉水等绿色食品加工业。

碳汇造林、碳汇交易：推进碳汇、碳权、计量、交易、置换，将碳汇优势转化为经济优势。

装备制造制造业：围绕农牧业、煤化工、有色金属等产业市场需求，积极培育农牧机械、矿山机械、化工机械等装备制造制造业。

云计算和物联网：推动云计算物联网等战略性新兴产业支柱化，培育云存储、云应用、大数据加工等优势产业，发展呼伦贝尔数字产业经济，打造云计算产业基地。

新型建材：推动建材产业向绿色节能环保领域迈进，发展绿色、节能、环保等新型建材产品。

口岸跨境合作：依托中俄蒙口岸资源，推进跨境经济技术合作园区建设，积极发展油菜籽、小麦、水产品、饲草、木材等进口绿色农畜产品加工业。

第十五章 建设祖国北疆生态安全屏障

全面落实国家主体功能区战略，坚持绿水青山就是金山银山的理念，坚持山水林田湖生命共同体的理念，坚持保护优先、永续利用、自然恢复的基本方针，以森林、草原、湿地为主体，坚持生态问题导向，重点建设沙地防治区、退化草原治理区和湿地保护区，实施山水林田湖生态保护和修复工程，开展大规模国土绿化行动，严格实施天然林保护制度，推进大兴安岭生态功能区建设，构筑祖国北方重要的生态安全屏障。

第一节 加强自然生态系统保护

以实施自然生态保护重大工程为重点，按照各类生态功能区域的功能作用，加强基础设施、监管手段等保护能力建设，健全保护与监管机制，切实加强森林、草原、湿地等生态系统的保护。

加强森林生态系统保护。大力开展封山育林和植树造林，落实国有林区国家重点公益林补偿机制，逐步扩大地方补偿范围，巩固国有林区天然林商业性采伐成果，继续推进实施林区重点镇“代木能源”工程。落实天然林保护制度，争取将所有天然林纳入保护范围。开展林木良种基地、中幼林抚育、低产低效林改造、更新造林、经济林建设，到 2020 年完成造林面积 20 万公顷以上，森林面积达到 1300 万公顷以上。启动实施林区生物多样性保护工程，加强禁止开发区和野生动植物及其栖息地保护。加快大兴安岭林草过渡地带生态保护示范区建设，争取国家支持大兴安岭林区木材战略储备生产基地、根河松柳白桦种苗基地、扎兰屯成吉思汗和红花尔基樟子松良种繁育基地建设。

加强草原生态系统保护。立足于草原保护优先、草畜平衡合理，针对草原不同类型区，采取休牧轮牧、长期禁牧、以草定畜、建设优质牧草人工草地、草原植被保护等措施，减轻草原生态系统压力，恢复草原自然生态修复能力。严格落实禁牧休牧和草畜平衡制度，加快推进基本草原划定并严格落实保护制度。对岭西沙质退化草原区，全部实施退牧还草、退耕还草，采取林业工程

措施，林草结合，建设稳定的生态草原群落，切实改善草原生态功能。严格限制开采新煤田，原则上只在已采矿区和为跨境合作区及国家煤电化园区配套的范围内开采。启动实施草原生物多样性保护工程，积极开展草原生物保护调查和示范，划定优先保护区域，建设优质牧草种子繁育和草籽基地。加强草原监管、监测及科技支撑和服务体系建设。继续实行草原生态保护补助奖励政策。争取将《呼伦贝尔草原牧区保护与利用规划》纳入国家、自治区战略。

加强河湖及湿地生态系统保护。依托嫩江和额尔古纳河两大水系，加强河流型、湖泊型、沼泽型、人工湿地的保护，保障湿地生态功能。严禁湿地开垦等破坏性活动。编制湿地保护名录和具体办法，实施重点湿地保护与恢复工程，加强额尔古纳、辉河、二卡等湿地保护，加大国家和自治区级湿地保护区及湿地公园的争取和建设力度，实施退耕还湿、湿地生态效益补偿、湿地保护奖励措施，严格管控湿地保护红线。编制实施湿地保护规划，积极建设河湖连通工程，为湖泊湿地提供水源。到2020年，全市40%以上的湿地得到有效保护。

第二节 着力实施重点生态工程

以着力加大重点生态治理工程为切入点，上下联动、综合施策、加大投入，推进保护性治理与自然修复相结合，着力实施重点生态工程。

重点推进呼伦湖周边生态保护和综合整治工程。全面落实《内蒙古呼伦湖国家级自然保护区管理条例》，以呼伦湖自然保护区为重点，采取生态移民、沙地治理、水资源配置、部分休渔等修复措施，开展呼伦湖生态与环境综合治理工程。加强生态监测体系建设为重点的能力建设。

深入实施沙地综合治理工程。改良退化沙化草地，因地制宜实施人工草地建设，继续实施公共公益项目一号工程，以“五点三带两区”为重点，巩固治理成果，加快草原沙化修复进程。积极发展沙产业，在鄂温克族自治旗、新巴尔虎左旗各建1处沙产业示范园区。沙区综合治理实行建管并重，实施“回头看”工程，突出维护提升，每年维护补建250万亩左右，确保沙地治理达到预期目标。争取将呼伦贝尔沙地治理与保护列入全国防沙示范区，将已治理沙地纳入公益林补偿范围。

加大生态移民工程力度。将生产力布局和人口布局与生态文明建设相结合，积极推进林区、牧区、农区、沙区、重要湿地区域的生态移民。加快转移生态环境脆弱地区和保护区内居民，恢复保护区自然生态功能，最大限度地减少人类活动对自然环境的影响，到2020年完成农牧交错带生态脆弱地区生态移民15800人以上、5200户以上。支持森工集团及地方林业局通过移民进镇、撤场建站等方式落实大兴安岭林区生态移居工程，推进地方林业深山远山林区1420户林业职工及非林业职工住户的搬迁工作。开展林区居民生活电气化设备购置补贴与电价综合改革试点，争取国家、自治区政策扶持和市旗两级配套，探索实施国家

重点生态功能区林区居民生活电气化，减少生产生活能源消耗和污染排放。

深入实施天然草原恢复与治理工程。完善贯彻落实草原保护、建设、管理的办法和措施，编制实施《呼伦贝尔草原牧区保护与利用规划》。以保护和改善天然草原生态为核心，坚持保护和建设相结合恢复草牧场植被，切实保护草原植被，改良退化沙化草地，种植优质牧草，因地制宜实施人工草地建设。推进农牧区草原和饲草地节水灌溉，通过人工饲草地和棚圈等设施建设，推进舍饲圈养。完善草原生态保护补助奖励机制，继续实施草原退牧还草工程，合理布局草原划区轮牧和季节性休牧围栏建设，保障草原植被和地区生态恢复。

严厉实施私开滥垦、私采滥挖专项整治。在全市范围内针对毁林毁草开荒和滥挖野生药材破坏植被私开滥垦、私采滥挖现象，开展专项整治，针对重点地区、重点时段，出重拳、下决心，加大执法力度与密度，综合运用行政、司法等手段，形成联动执法合力，彻底遏制私开滥垦耕地、私采滥挖野生药材等破坏生态行为。

继续推进水土保持综合治理工程。推进额尔古纳河和嫩江流域水土流失治理，重点加强岭东地区黑土区保护，依法防止新的人为水土流失。完善以小流域为单元的水土流失治理和动态监测体系，深入开展嫩江流域支流、额尔古纳河流域支流与国际界河治理工程，加大湖泊、耕地侵蚀沟治理和水源地保护工程，有针对性的推进水土流失综合治理。加大深松整地、保护性耕地和黑

土地保护与利用力度。对于超载过牧、滥垦乱伐、私采盗挖造成的水土流失重点区域，采取禁牧退耕、还林还草、加强执法等措施，促进植被恢复。到 2020 年完成大兴安岭地区退耕还林 23 万公顷左右。强化河道采砂管理，分旗市区编制计划、落实责任。

深入实施矿山生态环境恢复和治理工程。积极开展和谐矿山、绿色矿区建设。完善建立矿山环境治理和生态恢复保证金制度，科学采取工程性、生物性措施，重点加大对采空区、沉陷区、露天剥离坑等矿山地质环境修复治理力度，加强矿区环境综合治理。严格矿业权管理、日常监管和设计评估与建设审批，新建矿山严格按照绿色矿山和标准化矿山进行规划、设计和建设。对历史遗留或废弃矿山的塌陷、压占破坏的土地和露天矿临时用地等因地制宜进行治理复垦。积极开展矿区开发和矿区公园同步建设，改善矿区及周边生态环境，减轻或消除各种污染物对生态环境的影响。

实施生物多样性保护工程。加强与科研院所合作，开展森林、草原、湿地、鱼鸟、兔鹿等生物多样性调查和保护工程，建立牧草、植物、动物种子资源库，加强水生生物资源养护，建设野生动植物多样性保护区，建设呼伦贝尔自然展馆，提高生物多样性保护水平。

加强国土绿化工程。以确保增加森林资源总量、提升生态质量效益为目标，大力开展植树造林工程，抓好新一轮退耕还林、三北防护林等国家重点林业生态工程建设。加大封山育林和退化林分修复力度，抓好种苗基地建设，采取有效措施提高造林质量，

进一步加大造林成果管护力度，确保增绿增质增效，增加森林资源总量。大力推进义务植树，吸引社会力量造林绿化。

加强自然保护区建设和管理。积极推进各类自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园、湿地公园等保护区建设和保护。积极争取建立国家公园，探索建立国家公园体制，争取设立大兴安岭北部原始森林区国家公园和呼伦贝尔国家公园，研究建设草原国家公园。加强自然保护区、风景名胜区的管理，理顺管理机构与地方政府及其他类型保护地的关系，加强监督检查，加强管理机构设置、人员、设施等监管执法能力建设。利用现代信息技术和手段，实施濒危野生动植物抢救保护工程，构建生物多样性保护网络，提高重点区域野生动植物及其栖息地保护能力，提高保护水平。禁止在自然保护区内新建矿产资源开发项目，清理区域内违规矿山企业和排污企业，对现有探矿、采矿行为进行限期清理。

专栏 22 生态重点保护工程

沙地综合治理工程。呼伦贝尔沙地、呼伦湖环湖沙地治理、沙地生态修复循环发展产业化项目，规划沙地综合治理总面积 1000 万亩以上。

生态移民工程：呼伦湖保护区、生态脆弱地区、林区生态移居项目。

草原生态保护工程。草原生态补助奖励、禁牧、草畜平衡、草场节水灌溉、天然草原退牧还草、国家级生态草业试验区、国家级草地农业试验站、深松整地项目、草场补播、草地退化治理。

水土流失治理工程。农田道路修复及冲刷沟、坡耕地、水土流失综合治理，海拉尔区防洪建设项目。

森林生态保护工程。天然林保护、退耕还林、森林抚育、三北防护林、森林防火综合体系建设、森林草原防火公路、内蒙古大兴安岭森林碳汇、林区自然保护区基础设施及示范建设、人工造林、低质低效林改造、防护林改造、特种林木资源（种苗）保护基地、国家级公益林生态效益补偿、天然林和公益林巡护、重点区域绿化、人工造林更新、林区经济植物保护与培育、森林生态园区、森林公园。国家储备林基地建设、保障性苗圃基地建设。

湿地生态保护工程。呼伦湖流域生态与环境综合治理、呼伦湖国家级自然保护区可研监测体系建设、呼伦湖保护区监测研究能力建设、呼伦湖环湖公路建设，湿地生态补偿，呼伦湖、辉河、额尔古纳河、海拉尔河、雅鲁河、维纳河、呼和诺尔、柴河、根河源、牛耳河湿地建设与保护，河湖周边污水、垃圾、粪便无害化处理，河流湖岸生态防护、水体连通、重点河段疏通治理、旅游景区治理改造，林区湿地保护与恢复，额尔古纳湿地公园、阿荣旗索尔奇湿地公园、牙克石市免渡河湿地公园基础设施建设。

矿产资源开发地质环境治理工程。飞行航线可视区地质环境恢复治理、林区矿区生态修复及封围、地质环境治理项目；

生物多样性保护工程。草原生物多样性保护、森林良种繁育、红毛柳生态林带保护、有害生物防治、“鄂温克短尾羊”良种繁育、三河马种研示范、根河冷水鱼种资源保护基地、根河市特种林木资源保护基地、呼伦湖土著鱼种资源养护、生物种质资源保护区建设项目。推进建立呼伦贝尔自然博物馆，完善建设各地区植物、动物博物馆。

第三节 着力开展环境综合整治

加强水环境治理。编制实施《全市水污染防治工作方案》，建立上下游水污染防治联动机制。实施水环境整治、恢复和建设工程，以改善水质、防范风险为目标，推进额尔古纳河和嫩江两大流域水污染防治，主要城市污水处理排放达到国家一级 A 排放标准；加强工业园区和城镇污水处理工程建设，建成以防为主的地下水污染防治体系。加强集中式饮用水水源地保护与建设，强化水质检测，严格执行饮用水水源地水质控制标准，依法清拆水源保护区内违法建设项目、违章建筑、取缔水源保护区内排污口。

加强工业废水排放监管，严格执行工业废水排放标准，加大重点减排工程建设投入力度。建设和完善河流、湖泊、湿地周边城镇污水、垃圾无害化处理设施；对农药化肥包装废弃物实施有效回收，防控畜禽养殖、农药化肥等农业面源污染。严格水资源管理，实行用水总量控制。到 2020 年，水资源开发利用总量控制在 24.45 亿立方米以内，单位 GDP 水耗控制在 110 立方米/万元以下。

改善大气环境质量。全面组织制定实施中长期和年度《呼伦贝尔市大气污染防治行动计划》，加大大气污染防治力度，改善城市空气质量。全面淘汰城市建成区 10 蒸吨及以下燃煤锅炉，难以替代的分散小锅炉改用清洁能源，推广燃煤锅炉节能改造技术，提高在用锅炉热效率。主城区禁止新建燃煤锅炉，旗市区政府所在地和环境敏感区禁止新建 10 蒸吨及以下燃煤锅炉，工业园区禁止新建 20 蒸吨以下燃煤锅炉。加强建筑施工、道路运输、储煤灰场等环境管理，有效控制城市扬尘污染。严格实施机动车尾气排放治理，在全市公务用车率先推广使用尾气净化装置。深化工业污染治理，加快重点行业脱硫、脱硝设施建设，强化工业烟粉尘、挥发性有机物污染治理。严格监管煤电、有色、建材、化工等重点行业二氧化硫、氮氧化物、烟尘等主要污染物达到排放标准。到 2020 年空气质量达到Ⅱ级及Ⅱ级以上标准的天数占比实现 95%。

加强土壤污染防治。确定土壤污染防治重点区域，开展污染土壤治理与修复工程，重点治理重污染工矿企业。防治农田土壤

面源污染，合理控制化肥施用量，禁用高毒和高残留农药，达到国家规定的绿色安全标准。开展农田土壤修复与综合治理试点示范工程，重点治理基本农田和蔬菜基地的土壤重金属污染、有机物污染。加强固体废弃物污染防治，提高固废处置水平，确保固体废物环境监管能力达到国家相应标准。加强重点行业、企业尾矿的污染防治，推进污染物综合利用，推广废旧产品再生利用技术，提高工业固体废物综合利用率。建立完善生活垃圾分类、收运、处理系统，提高垃圾收集设施密度，增设垃圾分类收集设施，新建生活垃圾无害化处理设施，探索餐厨垃圾资源化利用。加快重点城市危险废物处置基础设施建设，确保历史堆存和遗留的危险废物，以及城市医疗废物全部实现无害化处理。加强重金属污染综合防治，对主要污染物实施分区管理，严格监管污染源。

推进城乡环境治理工作。坚持城乡统筹协调的原则，同步推进城乡环境治理工作，提升全市城乡环境整体水平。全力实施公路两侧、城镇周边、嘎查村屯、矿区园区等重点区域绿化工程。推进城镇美丽宜居，按照宜居城镇和生态园林城市标准，加强城镇的园林绿化，解决城镇绿化量少质低的问题，保障环境质量与水资源可持续供给。加强城市防洪排涝设施建设，建设雨水自然积存、自然渗透、自然净化的“海绵型城市”。开展洁净城市创建，提高城市垃圾处理和卫生保洁的整体水平，实行垃圾分类收集、废弃电子电器资源化利用，实现城镇生活污水垃圾处理设施全覆盖和稳定运行。加强城市噪声治理，严格执行城市功能区规划，严禁在人口密集区域布局工业企业，依法整治施工噪声，治

理机动车噪声，依法限制重型机动车(货车)进城，在噪声敏感建筑物集中区域的高架桥、快速路、高速公路、铁路等道路两边配套建设隔音屏障，开展“宁静城市”、“宁静社区”建设。加大嘎查村绿化和生态环境治理力度，建立以绿色生态为导向的农牧业补贴制度，加大农牧业面源污染防治力度，加强农村牧区污水和垃圾处理等环保设施建设。加快推进化肥、农药、农膜减量化以及畜禽养殖废弃物资源化和无害化，完善农作物秸秆综合利用制度。

建立生态建设和环境污染治理市场化机制。推动构建运用经济杠杆进行环境治理和生态保护的市场体系，坚持“谁治理谁受益”和“谁污染谁付费”，建立政府引导、社会资本参与、市场化运作的生态建设和环境保护融资平台，拓宽融资渠道，加大生态建设和环境保护投入。发挥国有林区林场在绿化国土中的带动作用，鼓励和支持企业、农牧民专业合作社、家庭农林场、专业大户、个人参与生态建设，完善以购买服务为主的国有林场公益林等管护机制。探索政府与社会资本合作治理环境污染模式，采取政府购买服务等多种扶持措施，培育发展各种形式的农牧业面源污染治理、农村牧区污水处理市场主体。在城镇污水处理、生活垃圾处理等政府公共环境保护设施建设和工业企业污染治理等领域，采取 BT、BOT 和 PPP 等投资运营方式。鼓励有能力的第三方进入污染治理市场，积极推进第三方治理、第三方检测、第三方服务。

第十六章 打造生态文明示范区

实施生态文明建设战略，坚持节约资源和保护环境基本国策，树立尊重自然、顺应自然、保护自然理念，树立保护和发展相统一的理念，坚持绿色、循环、低碳发展，推动生态文明建设和经济、政治、文化、社会建设高度融合，保护建设天蓝、地绿、水净的美好家园，实现绿色崛起，打造国家生态文明示范区。

第一节 建立生态文明制度体系

建立国土空间开发保护制度。科学划定基本草原、耕地、森林、湿地等领域生态红线，将国家重点生态功能区、生态敏感区和脆弱区、禁止开发区、生物多样性优先保护区等重要区域划入。加快全区基本草原、基本农田、水资源管理“三条红线”（开发利用控制、用水效率控制、水功能区限制纳污）、林业“四条红线”（林地和森林、湿地、沙区植被、物种）划定工作，将主要环境资源要素控制在各类红线范围内，严格确定城镇和园区建设边界。建立国土空间资源环境承载监测预警机制，对水土资源环境容量超载区试行限制性措施。建立空间规划、用途管制、领导干部自然资源离任审计制度，建立生态环境损害责任终身追究制，建立自然资源资产产权制度和用途管制制度，启动编制自然资源资产负债表。

完善生态文明绩效评价制度。扎实开展领导干部自然资源资

产离任审计的试点工作，实施《国家关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》，探索领导干部自然资源资产离任审计和生态环境损害责任追究的具体路径和方法，对因决策失误或失职渎职等造成生态环境损害的进行终身责任追究。强化责任考核，制定生态文明建设目标评价考核办法，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价考核体系，完善各级领导干部考核评价体系，加大生态、环境等指标在考核体系中的权重，强化考核结果运用，对不同类主体功能区实施差异化绩效考核，建立各有侧重的指标考核评价体系，将推进形成主体功能区情况作为对地方党政领导班子综合考核评价和调整使用的重要内容。

第二节 健全自然资源资产产权制度

建立健全自然资源资产统计调查制度，摸清自然资源资产底数，编制出自然资源资产负债表，建立自然资源资产核算体系，开展自然资源资产评价工作。清晰界定全市国土空间各类自然资源资产的产权主体，构建归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。对森林、草原、农田、荒地、河流、湿地等所有自然生态空间和矿产等自然资源资产进行确权登记，明确所有者、监管者及其责任，除具有重要生态功能外，适度扩大使用权的出让、转让、出租、抵押、担保、入股等权能。

建立资源有偿使用制度、环境治理体系。积极优化生产力布

局，转方式、调结构，完善建立资源开发有偿使用和利益共享机制。完善草原征用占用补偿标准，依法征收草原植被恢复费。建立生态文化体系，广泛开展生态文明宣传教育活动，倡导生态伦理道德，培养公民树立正确的生态价值观、财富观、生活观。把生态文明建设作为干部培训的基本内容，实施生态文明建设细胞工程，开展生态文明家庭、生态村、生态乡镇等创建活动。倡导绿色消费，鼓励绿色出行。2020年，生态文明知识普及率达到100%，党政干部参加生态文明培训达到100%，绿色产品占政府采购比重达到60%以上。

推进建立生态补偿制度。探索建立多元化的生态补偿机制，以草原、森林、耕地、河流、湿地、湖泊、地下水资源等为重点，推动建立体现自然价值和代际补偿的生态补偿制度。完善对重点生态功能区的生态补偿机制，争取国家、自治区提高财政转移支付比例，增加对禁止开发区的专项补助。健全矿产资源开发保护和生态修复制度。落实《自治区关于实行最严格水资源管理制度的实施意见》，实行最严格水资源管理制度，优化水资源配置，严格实行取用水总量控制制度、取水许可制度、水资源有偿使用制度，主要运用价格和税收手段，逐步建立农业灌溉用水量控制和定额管理、高耗水工业企业计划用水和定额管理制度，建设节水型社会。建立河流、湿地、水源地、重要水生态修复治理区生态补偿机制，加强地下水节约保护，探索地下水征收资源税改革。建立地下水监测系统，加强地下水资源管理和保护，开展地下水超采区综合治理，实现地下水超采区采补平衡。探索建立碳排放

权、排污权、水权交易制度。完善用能权、水权、排污权、碳排放权初始分配制度，创新有偿使用、预算管理、投融资机制。推行合同能源管理和合同节水管理。建立工业用地和居住用地合理比价有效调节机制，提高工业用地价格，到 2020 年，单位 GDP 建设用地占用面积控制在 60 公顷/亿元以下。落实国家建立林区生态补偿机制政策，争取森林覆盖率超过 70% 的 5 个旗市全部享受资源枯竭型财政补贴政策，争取森林覆盖率 90% 以上的旗市享受国家级扶贫开发工作重点县政策，努力实现居民收入增长和生态环境保护水平同步提高。

第三节 深入开展生态文明创建活动

积极开展绿色城市、生态文明示范市创建活动，推动额尔古纳市、扎兰屯市、新右旗国家西部地区生态文明示范工程试点建设。深入开展低碳城市、水生态文明城市等试点建设。积极开展生态文明建设进机关、进企业、进社区、进学校、进部队、进农村牧区“六进”活动，加强资源环境国情和生态文明主流价值观教育，培养公民环保意识，推进形成崇尚生态文明、建设生态文明的良好社会氛围。

完善环保能力建设。加强环境监测中心站常规监测能力建设，加快水质、大气、水生态等各种子站建设步伐，利用网络信息资源，构建覆盖全市的环境信息化平台和自动环境监测体系，实现环境动态信息监测与管理。全面开展污染防治、重金属防控、

生物多样性调查与保护、生态环境变化遥感调查与评估、矿山生态恢复综合整治、农村牧区环境质量和饮用水水源地调查评估等研究工作。

加大生态环境信息的公开力度，保障公众对环境信息的知情权、参与权和监督权，动员全社会共同参与生态文明建设。建立生态和环境信息公开制度，推进大气和水等环境监管信息公开，健全建设项目生态环境影响评价信息公开机制。建立企业污染物排放信息公开制度和在线查询系统，及时公布重点排污企业污染物排放情况，健全生态环境损害举报和反馈制度，推行有偿举报，发挥公众、新闻媒体和社会组织的监督作用。

完善生态环保监管体制。加强生态环境监测网络建设，完善建立环境保护督察制度。健全环境保护与污染防治执法体制、监管体制、环境影响评价体制和环境监测预警体制，完善污染物排放许可和排污总量控制等管理制度，建立跨行政区域和跨部门的生态环境损害和污染防治联动体系、监测体系和应急体系，健全环保、公安、法检工作联动机制，完善举报与社会监督制度。加强基层森林、草原、湿地和环保执法队伍建设。

第七篇 坚持开放发展 提高开放型经济水平

第十七章 推进向北开放实现新突破

抢抓国家“一带一路”建设这一战略机遇，全面建设呼伦贝尔中俄蒙合作先导区和满洲里国家重点开发开放试验区两个平台，落实一批重大扶持政策和实施一批重大建设工程，即“1211”开放工程，完善开放布局，加强市域统筹，推进内外联动，坚持不懈推进全方位开发开放，在东北亚开发开放中发挥重要作用，推动沿边开发开放提档升级。

第一节 推进建设中俄蒙合作先导区

以中俄蒙合作先导区建设为全市开放总引领，按照国家确定的开放战略定位，把呼伦贝尔中俄蒙合作先导区，建设成欧亚大陆桥的重要枢纽，沿边开放合作发展的重点区域，体制机制改革创新先行区，睦邻友好和边疆稳定的示范区。依托联通俄蒙、内接腹地的区位优势，构建“一个核心（中心城区）、一个龙头（满洲里）、一个主轴（绥满通道）、两翼互动（边境口岸）”的开发开放布局。

发挥中心城区（海拉尔）开放核心作用。完善开放合作平台建设，吸引中高端开放要素，建设现代服务业集聚区，重点发展服务于中俄蒙经贸合作的国际化、现代化、高端化产业，开展国

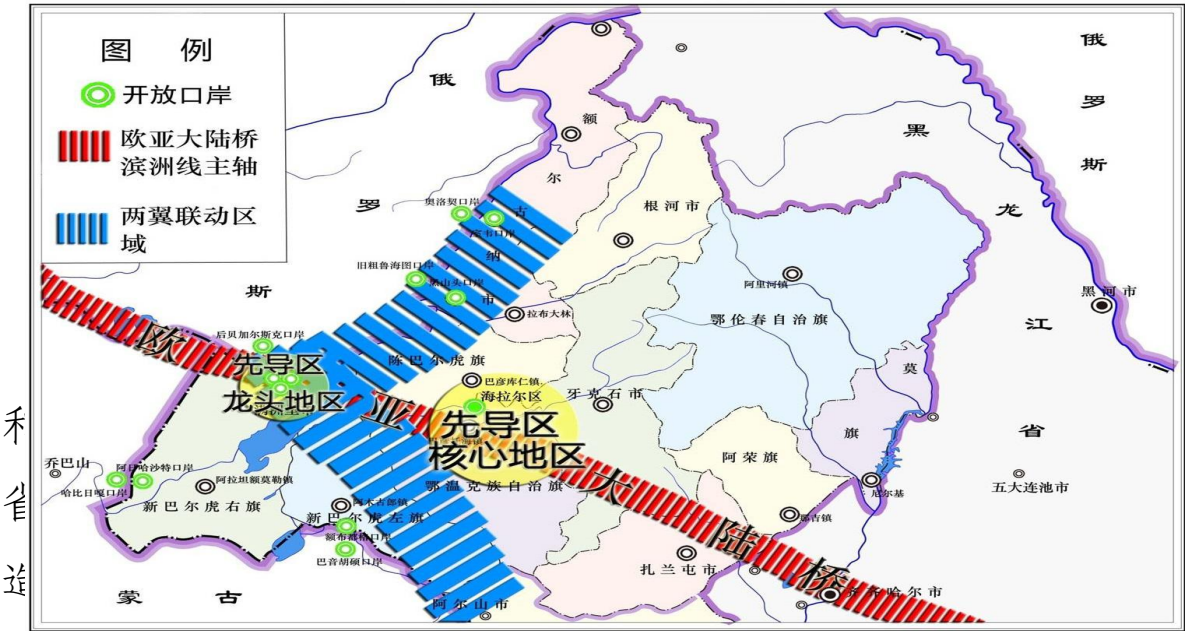
际贸易、展销展示、订单处理、投资咨询、国际金融等业务，承接博览会、多双边论坛等大型涉外活动，打造先导区的物流中心、商贸中心、金融中心和综合营运中心。积极落实国家重点开发开放试验区相关先行先试政策、财政转移支付政策、基础设施投资、资源性合作投资补助等支持政策。

发挥绥满通道旗市区开放主轴作用。联动滨洲沿线相关旗市区，远衔欧洲、西接俄蒙、东联东北腹地，形成龙头带动、核心支撑、主轴串联、内外互动的开放发展态势。夯实现代交通和物流发展基础，降低贸易和投资成本，构建和延长产业链条，把主轴建成人口和产业集聚带，不断提升辐射带动能力。加强中心城、副中心城、中心镇和重点镇协调发展，构建沿边口岸、文化旅游、绿色农牧业、产业集聚等特色型城镇，为扩大对内对外开放提供多点多极支撑。

发挥中俄中蒙边境口岸两翼作用。沿中俄边境黑山头、室韦等口岸和额尔古纳市展开北翼，沿中蒙边境阿日哈沙特、额布都格等口岸和新巴尔虎右旗、新巴尔虎左旗展开南翼，依托对外通道便捷、生态环境优良和俄蒙毗邻地区资源丰富等优势，积极发展国际物流、跨境旅游、资源加工等产业，培育发展边境贸易和加工贸易，深化贸易投资合作和人文交流，促进与俄蒙多点对接、多层交流、多元合作。加强两翼与一轴之间的交通联系，促进要素自由流动、资源高效配置、市场深度融合，以一轴为两翼提供要素产业支撑，以两翼为一轴提供对外开放通道，通过一轴两翼互动不断拓展对俄蒙合作的深度和广度，带动根河市、鄂伦春自

治旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗共同发展。

图 7 呼伦贝尔市中俄蒙合作先导区一轴两翼总体布局图



毗邻俄罗斯三个州区和我国东北地区，有力支撑中蒙俄经济走廊建设。以三方地方政府为主体，逐步在基础设施、口岸管理、金融货币、边境事务、领事签证、论坛会展等方面建立次区域合作框架，促进要素自由流动。以各类产业园区为平台，加快建立次区域招商引资和产业发展合作机制，实现联手谋划项目、共同建设基地、合作打造品牌、联合开拓市场，通过资源深度整合实现共同繁荣发展。加强三市多层次交流合作，深化生态保护、河流

利用、抢险救灾等边境事务合作，推动次区域合作向纵深发展。

完善口岸高效通关机制。加强与俄蒙协商，高标准建设口岸基础设施，争取将黑山头、阿日哈沙特铁路口岸纳入国家规划，增加室韦口岸铁路铁矿专运线通道功能，研究恢复开通胡列也吐口岸。推动额布都格、阿日哈沙特口岸常年开放，实现室韦口岸客货双通和黑山头口岸 7 天 12 小时通关，加快满洲里铁路新国际货场建设和完善公路口岸通关设施，提高口岸通关能力。提升黑山头、室韦、阿日哈沙特和额布都格口岸基础设施互联互通水平。在海拉尔开展出入境旅游落地签证业务与 72 小时过境免签业务。加强电子口岸建设，实现口岸部门和地方政府信息资源共享，实行国际贸易“单一窗口”受理，全面推进“一次申报、一次查验、一次放行”，提高口岸通关服务便利化水平。积极对接俄蒙口岸管理部门，商谈推动简化通关流程，探索实施优化海关程序、检验检疫认证认可、跨境客货便利运输一体化的通关新模式。推进边境双方口岸“信息互换、监管互认、执法互助”，建立口岸安全联合防控机制。加强海拉尔、满洲里航空口岸基础设施建设，完善航空口岸功能，积极推动货运包机业务。到 2020 年，呼伦贝尔市口岸开放格局基本形成，黑山头、阿日哈沙特铁路口岸运输动脉的作用充分发挥；海拉尔新航空口岸初步建成，初步形成以国际航空枢纽为核心的空港产业集群，建设成为高效、边界、立体、产业集聚的国际化口岸集群，基本实现由口岸门户通道功能向综合开发与多元合作转变。货运综合能力达到 10000 万吨，其中铁路运输 8000 万吨，公路运输 1920 万吨，航

空运输 80 万吨，旅客通关能力达到 1500 万人次。

完善开放合作体制机制。在中俄与中蒙战略合作框架下，建立与俄蒙地方政府间定期会晤和对话协商工作机制，争取获得对等商务谈判权、合作签约权、对外交往权以及省级边境管理、口岸管理、经济管理、社会管理等权限。研究设立中俄蒙地区间协调服务机构，统筹推进先导区建设和次区域产业合作、人文交流、政策对接等相关事务。探索跨境资源、土地、技术、资本等生产要素有效配置新机制，形成与俄蒙及国内腹地基础设施共建共享、资源市场相互依托、产业链条有机衔接的新机制。

第二节 加快建设满洲里国家重点开发开放试验区

充分发挥满洲里向俄蒙开放的龙头作用。着力建设沿边对外开放合作综合载体，大力推进综合保税区、边境经济合作区建设，研究推进中俄蒙自由贸易区、中俄跨境旅游合作区建设，探索建设中俄蒙跨境经济合作区，大力培育加工、物流、服务等保税业务，完善边境经济合作区、中俄互市贸易区功能。重点建设进口资源加工区、国际物流产业区、扎赉诺尔工业园区和东湖生态旅游休闲区。着力建设新兴产业园区，积极推进西郊航空产业园区、互联网经济集中区。

突出发挥满洲里国家重点开发开放试验区开放引领作用。充分释放满洲里国家重点开发开放试验区政策效应，建立市域优势互补、税收分享、平台建设的互益型开发开放新机制。着力加强

国际贸易、现代物流、电子商务、现代农业等国内外合作，突出与俄蒙在木材、机电、轻纺等进出口开发合作，按照市场需求，有序推进清洁能源、新型煤化工、矿产品开发合作。持续办好满洲里科技博览会和中俄蒙文化艺术节，推进文化旅游、科技交流、产品会展等人文合作，拓宽合作领域。建设国际贸易基地、能源开发转化基地、进出口加工制造基地和跨境旅游基地。

加快建设互联互通的运输通道和综合交通体系。完善口岸通关基础设施和信息化设施建设，提升口岸通关综合服务水平，推进智慧宜居城市相关基础设施建设，完善开放合作服务功能。积极落实国家、自治区在产业、财税、投资等方面的先行先试政策，拓展发展新空间，与周边旗市区协同发展，积极与内地多元合作。完善合作机制、创新合作方式、采取有效措施，探索出沿边地区繁荣稳步发展的新路径，建成中蒙俄经济走廊综合性枢纽，打造东北亚著名的国际口岸旅游城市，开发开放水平显著提高。

第三节 积极开展对内创新合作

依托陆海相连、南北相接、内外相通的国际大通道，深化与国内东北地区及深远腹地合作，积极开展招商引资与经济技术合作，不断拓展合作的领域和方式。完善区域协同发展机制，建立政府引导、市场驱动、企业为主体的区域合作模式，不断拓展合作领域和途径。承接国内发达地区产业转移，加大择商选资力度，加快城市、园区、产业“一对一”、“点对点”的有效对接。

加强与东北等地区交流合作。主动融入振兴东北战略，夯实现代产业和物流发展基础，向东连接哈大齐工业走廊，向南衔接长吉图经济区、沈阳经济区和辽宁沿海经济带，为东北地区和俄蒙间要素资源流动提供综合服务，促进与东北地区主要板块融合发展。依托地缘、资源和开放优势，强化与东北地区运输通道、能源管网、生态环保等对接协作，加强能源矿产、装备制造、农畜产品加工、生物制药、冶金建材、新型化工、商贸物流、文化旅游等领域合作，提升面向东北亚开放的层次和水平。依托东北四省（区）合作机制，加强与辽吉黑三省在规划、政策、制度等领域的协调对接。

扩大与环渤海地区合作。以滨洲铁路电气化改造工程为契机，经东北、华北地区铁路网，加强与锦州、营口、大连、天津等环渤海港口连接，建立陆海联运大通道。加快与环渤海地区的物流业合作，将中俄蒙通道的物流腹地延伸到东部沿海地区。推动与环渤海地区在优势产业方面的合作，重点加快清洁能源输出基地和现代煤化工基地建设。积极引入环渤海地区中高端发展要素，吸引科研院所到呼伦贝尔进行产业化生产试验，建立与环渤海地区科技人才对口支援的长效机制。

加强与国内腹地对接协作。加强与长三角、珠三角地区协作，拓展与中西部地区合作领域，建立与沿海港口的协作机制，支持津满欧、苏满欧、豫满欧等货运班列实现常态化运营，研究增开营满欧等班列。利用国内要素北上西进机遇，积极承接国内产业转移，推进国际产能合作，在能源资源、轻工产品、生物医药等

领域，深化与国内优势地区的加工制造与贸易合作，实现以开放合作促进结构调整和经济转型。

加强与蒙东地区协作。推进在铁路、公路、民航等交通基础设施建设方面实现互联互通，促进在现代农业、新型工业、现代服务业发展方面，实现产业联动、产业协作。

第十八章 加强开放合作与平台建设

充分利用两个市场、两种资源，建设进出口优势特色产业合作加工发展基地，推进文化旅游、科技教育、外贸投资等多元合作与人文交流。积极推进跨境、边境等经济合作园区平台建设，完善开放合作体制机制，不断提升开放型经济发展水平。

第一节 大力推进对外多元合作

发挥沿边区位优势，以对俄蒙合作为重点，通过政策沟通、道路联通、贸易畅通、货币流通、民心相通，积极开展与“一带一路”相关国家经贸、投资、人文等多领域交流合作，大力发展开放型经济，不断增强向北开放对经济社会发展的带动力。

巩固提升对俄合作。依托俄罗斯远东地区丰富的森林、能源、矿产资源优势，以俄罗斯乌兰乌德、赤塔市为重点，深化木材加工、有色金属加工、农业开发、果蔬供应、跨境旅游等传统领域合作，积极探索在冷资源产业、生物资源产业和电子信息产业等

新兴领域开展合作，增强教育、文化、旅游和医药卫生等领域交流。积极推动对俄科技合作，重点在清洁能源、生态环境、特色农畜产品等领域与俄科研院所和企业交流合作，同时吸引东北亚各国先进科技成果落地转化。发挥对俄科技合作基地联盟作用，引入俄方先进技术和人才，通过开放提升创新能力。

积极扩大对蒙合作。发挥地域相连、民俗相近、语言相通优势，推动与蒙古国毗邻地区共建基础设施、能源矿产、产业园区等合作项目。突出抓好中蒙口岸和跨境合作园区建设，本着双方利益共享、风险共担原则，对园区内经济活动依照两国法律经营、实施合作管理。深化畜牧业、饲草业、种植业合作，加强牧业机械、防沙治沙、科技教育、卫生环保、跨境旅游、体育赛事等交流合作。鼓励发展双边贸易，扩大与蒙古国商品、技术、服务、人才交流。研究建立呼伦贝尔自由贸易区。加强与俄、蒙在耕种、养殖、加工等领域的合作，打造大型国际化现代农牧业产业集群。

努力开展与其他国家合作。利用发达国家科技、教育、资金优势，重点推动装备制造、新能源、生物产业、电子信息、休闲旅游、论坛会展、文化创意、科技环保等领域交流合作。谋划一批龙头项目，加强产业配套能力建设，吸引日韩先进技术和生产要素转移和集聚，支持外资企业建立生产基地、研发中心和地区总部。

创新外贸发展模式。扩大优势产品出口，提高出口产品科技含量和附加值，加强营销和售后服务网络建设，推进对外贸易向优质优价、优进优出发展。继续扩大矿产、木材等资源产品进口，

建设进口产品加工交易基地。用好综合保税区政策，积极发展资源加工、电子信息等领域的加工贸易。结合边境和跨境旅游，发展壮大边境贸易。利用口岸和通道优势，积极发展东北、华北地区及日韩等国家中俄对蒙转口贸易。加强与大连、苏州、杭州等服务外包发达城市合作，着力发展服务贸易。创新贸易方式，培育本地接单、腹地生产、俄蒙销售的新模式。加快发展跨境电子商务和市场采购等新型业态，打造东北地区重要的跨境电子商务贸易基地。

积极发展双向投资。坚持引资和引技引智相结合，改善外商投资环境，创新招商引资方式，在农牧产品加工、煤炭清洁利用、煤化工、有色金属、冷资源、旅游、金融等领域，引进一批规模大、效益好、带动力强的重大项目。在基础设施、社会民生等领域，积极利用国际金融组织和外国政府贷款。培育企业以多种形式“走出去”，支持有条件的企业在境外开展矿产、木材、农业等资源性合作开发，支持参与境外矿产综合加工园区与配套基础设施投资建设，建立农畜产品、轻工制造、电子服务贸易等合作基地，加快推进与俄罗斯别列佐夫铁矿、蒙古国乌兰铅锌矿等既有矿产资源合作项目开发。

积极拓宽合作领域。拓宽友好城市和民间交流合作渠道，深化文化交流合作，完善政府间和民间交流机制，扩大人员互访，共同策划举办文化交流活动。拓展教育科技合作领域，拓宽与俄蒙在高等教育教学、科技研发、人员交流等领域的合作。推进体育赛事交流，发挥大型体育活动的综合效应，创建中俄蒙区域性

体育赛事与交流活动中心。加强医疗卫生合作，密切与俄蒙两国医院的友好往来，将呼伦贝尔建成“海赤乔”次区域疾病防疫联防联控示范区。拓展跨境旅游合作，与俄蒙共同开发跨境旅游资源，依托中俄额尔古纳界河、中蒙哈拉哈界河等边境地区的自然风光、异国风情，推动跨境旅游区、跨境旅游线路建设与合作。加强生态环保合作，扩大与俄蒙在应对气候变化、生态系统与生物多样性保护、沙尘暴和荒漠化防治、水资源利用保护、国际重要湿地管理、污染防治等方面的交流合作，共同保护次区域内森林、草原、湖泊、湿地等生态系统。

第二节 加强开放平台载体建设

在比较优势较强、发展潜力较大、合作基础良好、带动作用显著的领域，重点谋划建设一批对外开放平台，培育中俄蒙经贸合作的主要载体，发挥平台示范辐射作用，提升整体开放水平。

国际商贸物流平台。依托主要口岸和交通干线，在海拉尔、满洲里、牙克石、扎兰屯等中心城市，大力发展仓储物流、国际货运、第三方物流等产业，构建联通俄蒙、辐射东北、面向全球的国际商贸物流平台。重点加快对俄联运物流通道建设，完善海拉尔中俄蒙国际物流园区功能，统筹推进中俄满洲里—后贝加尔边民互市贸易区、海拉尔中俄蒙商品展销中心、大兴安国际物流中心和呼伦贝尔进出口商品网络交易平台建设，推动建设海拉尔空港保税仓库和机场出境免税店，研究建设海拉尔保税物流中

心。

跨境边境经济合作平台。在主要边境口岸和境外毗邻地区，建设面向东北亚、服务国内腹地的资源转化型园区、加工型园区，构建互利共赢、充满活力的跨境经济合作平台。重点推进满洲里中俄跨境经济合作区和额布都格—巴彦呼舒中蒙跨境经济合作区建设，积极推进跨境旅游区建设，研究推进阿日哈沙特、室韦等口岸跨境合作产业园区建设，逐步形成跨境产业园区体系，积极推进边境口岸经济合作区建设。

境外产业合作平台。以次区域范围内俄蒙农业和矿业资源富集地为重点，鼓励有实力企业与俄蒙合作建设境外资源开采加工、建材生产、农业开发等产业园区。重点推进俄罗斯伊尔库茨克木材产业园区、赤塔建材产业园区、达乌利亚木材加工园区和蒙古国哈拉哈农业合作园区、哈比日嘎产业合作园区等建设，提高利用两个市场、两种资源的能力。

人文交流合作平台。充分挖掘中俄蒙人文资源，以主要城市为主体，以特色城镇为补充，发挥呼伦贝尔学院、内蒙古大学满洲里学院、满洲里俄语职业学院、海拉尔牧业机械研究所等平台作用，拓宽国际国内友好城市交流，扩大人员互访，拓展合作范围，共同举办文化交流活动，促进中俄蒙民心相通。积极培育和发展中俄蒙国际会展和论坛活动，不断拓展合作空间和提高合作层次，推进将海拉尔中俄蒙经贸洽谈暨产品展销会提升为国家级展会，办好中国（满洲里）北方国际科技博览会，推动举办中俄蒙地区合作论坛、中俄蒙国际冰雪节等经贸、人文交流活动。

第八篇 坚持共享发展 增进人民福祉

第十九章 着力保障和改善民生

按照人人参与、人人尽力、人人享有的要求，守住底线、突出重点、完善制度、引导预期、注重机会公平，保障基本民生。着力推进脱贫攻坚、提高居民收入水平、健全社会保障体系，实现全体人民共同迈入全面小康社会。

第一节 全面实施脱贫攻坚工程

按照“切实落实领导责任、切实做到精准扶贫、切实强化社会合力、切实加强基层组织”的总体要求，认真落实国家、自治区扶贫工作决策部署，把精准扶贫、精准脱贫作为基本方略，更加注重对特定人群特殊困难的精准帮扶，坚持扶贫开发与社会发展相互促进，坚持精准扶贫与集中连片特困地区开发紧密结合，坚持扶贫开发与生态保护并重，坚持扶贫开发与社会保障有效衔接。到 2017 年基本消除绝对贫困现象，自治区扶贫开发工作重点县全部退出；到 2020 年实现农村牧区贫困人口稳定脱贫，国家扶贫开发工作重点县全部退出。

实施精准扶贫、精准脱贫，因人因地施策。按照“户有增收项目”的要求，落实“三到村三到户”精准扶贫，精准推进各类扶贫项目，逐村逐户确定致富产业和帮扶措施。大力实施“金融

扶贫富民工程”、“金种子扶贫增收”、“生态移民扶贫工程”、“扶贫捐助”、“产业化扶贫”、“康复扶贫”等工程，到2020年实现6.17万人全部脱贫。

通过实施“五个一批”脱贫重点工程，提高扶贫针对性和有效性。**发展生产脱贫一批。**坚持开发式扶贫为主，围绕产业转型升级布局，推广先进实用农牧业生产技术，宜农则农，宜林则林，宜牧则牧，宜旅游则旅游，宜发展多种产业则发展多种产业，鼓励有条件的地方实行旅游扶贫、电商扶贫，让贫困农牧户获得稳定的增收致富项目，确保1.36万户、31500人左右脱贫。**易地搬迁脱贫一批。**实施生态移民，按照易地扶贫搬迁实施方案，实施4100户、9500人移民搬迁，同步开展搬迁及相关综合配套基础设施等建设。**生态补偿脱贫一批。**对生活在重点生态功能区的贫困人口，通过生态补偿，实现减贫1100户，3400名贫困人口脱贫。**发展教育脱贫一批。**加大贫困地区教育、医疗投入力度，健全完善教育、医疗资助制度，解决1500户家庭子女上学困难问题，通过教育实现4000人脱贫。**社会保障兜底一批。**进一步完善农村牧区低保、五保供养、养老和临时救助制度，推进扶贫开发与最低生活保障制度有效衔接，将符合条件的贫困家庭全部纳入低保范围，着力抓好提标扩面，做到“两线合一”、应保尽保，确保社会保障兜底5200户、13200人脱贫。

落实脱贫工作责任制。坚持市级负责，旗市区主体工作机制，把提高贫困人口生活水平和减少贫困人口数量作为主要指标，健全完善干部帮扶脱贫制度，加大责任落实和考核监督力度。健全

干部驻村帮扶机制，实现驻村帮扶长期化、制度化，每个嘎查村安排 1 个帮扶单位，选派 1 支驻村工作队，每个贫困户确定 1 个帮扶责任人，落实强农惠农富农政策，协助实施扶贫开发项目。扩大贫困地区基础设施覆盖面，因地制宜解决通路、通水、通电、通网络等问题。推进贫困地区基本公共服务均等化，提高贫困地区基础教育质量和医疗服务水平。多措并举保障脱贫攻坚的资金需求，增加各级政府财政专项扶贫资金投入，发挥好财政“四两拨千斤”的作用，扩大资金投入规模，提高扶贫资金使用效益。抓好扶贫投融资平台建设，完善金融服务体系，扩大扶贫资金来源渠道，广泛募集社会资金。加大资金管理改革力度，整合各类涉农资源，各尽其责，各记其功，加快扶贫资金及时拨付进度，严肃处理挤占、挪用扶贫资金现象，增强资金使用的针对性和实效性。创新社会参与机制，广泛动员社会各方面力量参与扶贫开发，鼓励支持各类企业、社会组织、个人参与脱贫攻坚。加强扶贫宣传工作，营造全社会关心、支持、参与扶贫开发的良好氛围。

专栏 23 扶贫脱困重大事项与工程项目

“三到村三到户”工程。在全市 280 个嘎查村户，重点投入生产生活基础设施。

“金融扶贫富民工程”。专项投入财政扶贫风险补偿金和贴息，支持融资扶贫。

“金种子（金融）扶贫增收工程”。在全市 7 个非重点旗市区实施，专项投入财政扶贫风险补偿金和贴息，扶持脱贫增收项目。

“中和农信小额信贷”项目。增加小额信贷公司数量，扶持扶贫济困项目。

“电商扶贫”项目。专项投入财政扶贫资金，扶持 367 个行政村电子商务发展。

“雨露计划”。专项投入财政扶贫资金，组织专项培训 6650 人次。

“慈善医疗阳光救助工程”。专项投入财政扶贫资金，捐助医疗设备 50 套。

“五个一批工程”。发展产业脱贫一批，确保 31500 人左右脱贫；易地搬迁脱贫一批，实施 9500 人搬迁脱贫；生态补偿脱贫一批，实现 3400 人脱贫；发展教育脱贫一批，解决 4000 人脱贫；社会保障兜底一批，解决 13200 人脱贫。

第二节 着力提高居民收入水平

坚持居民收入增长和经济增长同步、劳动报酬提高和劳动生产率提高同步，完善收入分配机制、拓宽增收渠道、缩小收入差距，提升城乡居民的获得感。规范初次分配，提高居民收入在初次分配中的比重，完善税收、社会保障为主要手段的再分配调节机制，增加低收入劳动者收入，扩大中等收入者比重，推动收入分配向基层和艰苦边远地区倾斜。到2020年，城乡居民收入比控制在2.8以内。整顿收入分配秩序，保护合法收入，规范隐性收入，遏制以权力、行政垄断等非市场因素获取收入，取缔非法收入。

提高城镇居民收入水平。深入推进收入分配制度改革，健全工资水平决定机制，完善最低工资增长和标准评估机制，建立统一规范的薪酬调查和信息发布制度。完善企业工资集体协商与正常增长机制，完善企业劳动、资本、技术、管理等要素按贡献分配制度，执行企业最低工资标准，推进企业工资增长与企业利润增长同步。完善国有企业工资总额分类管理办法，深入推进国有企业负责人薪酬制度改革，建立科学的国有企业薪酬水平决定机制。健全职工福利待遇与社会平均工资动态调整制度，落实公务员工资正常调整机制，完善形成体现事业单位岗位绩效和分级分类管理的工作收入分配制度，落实专业技术人员工资待遇。建立完善机关事业单位工资安全帐户制度，确保工资及时发放，保障工资性收入。大力推进全民创业，发挥创业增富效应，提高经营

性收入。推进金融创新，开发区域性资本市场，拓宽理财渠道，引导居民合理支配财富，提高财产性收入。完善住房、社保等社会保障制度，提高救助水平和覆盖面，增加转移性收入。城镇常住居民人均可支配收入年均增长 9%左右。

拓宽农牧民增收渠道。加大农牧民转移就业工作力度，巩固完善农牧民工工资保障金、欠薪应急周转金制度，建立农牧民工工资支付保障长效机制，依法维护农牧民工合法权益。扩大劳务输出，提高工资性收入。鼓励农牧民优化种养结构，大力发展特色农牧业和设施农牧业，提高农畜产品附加值，鼓励休闲农牧业和乡村旅游发展，提高经营性收入。保护农牧民土地、宅基地和集体资产权益，加大农村危房改造和生态移民力度，提高财产性收入。落实草原生态补奖、粮食补贴等政策，增加转移性收入。农村牧区常住居民人均可支配收入年均增长 9%。

第三节 健全完善社会保障体系

坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，稳步提高社会保障水平，推进资金安全有效运行，强化基本公共服务保障，建立供给机制，保障服务支出，加强平台、网络等设施和能力建设，强化政府绩效考核和行政问责。创新公共服务政府供给方式，推行政府购买公共服务目录和清单制，采用政府购买、合同外包、

特许经营、投资补贴等方式，形成社会参与多元化供给机制。构建覆盖城乡、标准明晰、操作规范、确保公平的社会保障体系。

完善社会保险制度。全面实施全民参保计划，促进和引导各类参保单位和符合条件的人员长期持续参保，基本实现法定人员全覆盖。分清政府、企业、个人责任，适当降低社会保障费率。完善社会保险体系，加强社会保险政策的配套和衔接，实现社会保险服务的规范化和便利化。推进社保基金市场化投资运营，实现保值增值。健全社保基金预警和信息发布制度，加大社保基金的监督检查，强化预算管理。规范和完善失业保险市级统筹，将生育保险与基本医疗保险合并实施，健全预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度体系。到 2020 年，社会保障支出占 GDP 的比重达到 13.5%，全市基本社会保险覆盖率达到 95%以上，城镇职工社会保险覆盖率和城镇居民社会保险覆盖率皆达到 100%。

加快发展养老事业。积极应对人口老龄化，全面实施城乡居民社会养老保险制度，推动机关和企事业单位养老保险制度改革，完善职工养老保险个人账户制度，落实企业职工养老保险与城乡居民养老保险制度的衔接政策。建立基本养老金合理调整机制，提高企业退休人员养老金。发展职业年金、企业年金、商业养老保险。推进公共养老服务体系建设，健全居家、社区、院所等多形式养老机制，以城乡社区居家养老服务为重点，加大社区日间照料中心、12349 便民为老服务中心和农村牧区幸福院建设；鼓励社会力量兴办医养结合养老机构，进入社区开展养老服务；推进城乡公办养老机构建设，深化公办养老机构改革，优

先保障贫困失能、半失能老年人的基本生活。加强养老服务基础设施建设，推进老年人无障碍设施改造，分区分级规划设置养老服务设施；推进居家养老服务中心（站）和老年大学规范化建设，提升办学质量，多方式拓展老年大学教育，构建“市县乡村”四级办学体系，拓展老年人文化和运动健身场所。到2020年，新增养老床位1万张，达到每千名老人60张左右，城乡社区居家养老服务设施覆盖率达90%以上，初步建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，以政府购买服务和志愿者公益服务相结合的城乡社区养老服务体系。

促进人口均衡发展。坚持计划生育基本国策，落实人口发展战略。全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，落实新的少数民族生育政策，保障流动人口合法权益，促进人口均衡发展。完善计划生育服务体系，加强健康教育、优生咨询、高危人群指导等工作，提升出生人口素质，优化人口结构，加强对出生人口性别比的综合治理。提高人口信息采集、管理和使用水平，加强流动人口计生服务管理。到2020年，人口平均预期寿命达到76岁以上。

提高社会救助能力。建立政府救助和社会力量参与相结合的城乡社会救助制度体系，整合社会救助资源、强化救助政策衔接，形成救助合力。完善最低生活保障、失业保险、特困人员供养、临时救助和医疗救助制度，加快社会慈善事业健康发展。适时提高保障标准，实现托底性民生保障的可持续发展。加强农村牧区五保、城镇“三无”、孤残人员、重点优抚对象救助工作，有效

保障困难群众基本生活。实施红十字精神传播工程，实施“三救三献”核心战略，壮大救灾救援救助力量，充分发挥政府人道助手作用。积极培育社会工作者队伍，提高社会工作专业化、职业化程度。建立社会救助对象家庭经济状况调查核实和负责人员责任制，确保应保尽保、公平公正。

实施社区服务体系建设工程。提升社区服务能力，以居民需求为导向，加强社区事务、卫生、文化和生活服务“四个中心”建设，构建以社区为基础的城乡基层社会管理和公共服务平台。力争到2020年，街道均建有3000平方米以上的社区服务中心，社区办公活动用房全部达到500平方米以上。合理布局公共绿地、公共菜市场、公共厕所等民生设施，提升城市便民水平。继续推进体育、教育、文化设施资源面向社区共享开放。

推进妇女儿童、残疾人事业发展。坚持男女平等基本国策，保障妇女和未成年人权益。全面贯彻落实妇女、儿童发展纲要战略任务和相关举措，加强妇女儿童社会服务，加大妇女常见病的防治力度，加强妇女儿童活动阵地建设，推动针对困难妇女儿童的社会救助体系建设，加快建设市、旗（市、区）两级妇女儿童活动中心和儿童友好家园。到“十三五”末妇女常见病筛查覆盖率达80%以上；婚前医学检查率达到80%以上。推进残疾儿童抢救性康复，促进儿童全面发展；关注青少年发展，提升青少年综合素质，完善残疾人社会保障体系和服务体系，保障残疾人权益，切实改善残疾人平等参与社会生活的物质条件 and 环境，全面推进残疾人小康进程。

第四节 深入实施新农村牧区建设工程

落实新农村、新牧区建设部署要求。统筹规划布局、全面组织力量、广泛开展融资。加强涉农资金项目整合，集中向农牧林区投放和匹配，重点引导推进道路、水电、文教、卫生等公共基础设施建设，实施嘎查村垃圾、污水处理工程和采用节能环保锅炉采暖工程，全面进行村容村貌和环境整治，全面解决农牧林区危房和棚户区，推进嘎查村垃圾、粪便沼气转化利用。实现村村通硬道、通班车，户户通电信、通网络。结合城镇化建设和生态移民工程，整合偏远、分散的自然村屯，争取将 1207 个行政嘎查村和 2228 个自然村调整到嘎查村 800 个左右及自然村 1500 个左右。加大农村牧区产业培植力度，构建三次产业联动体系，拓展农牧民致富途径。谋划推进后续相关工程，大力开展农村牧区人居环境综合整治，重点开展垃圾收集处理、卫生厕所改造、绿化美化亮化等生态环境综合整治，建立服务、管护长效机制。全市行政村生活垃圾处理率达到 90%，农村牧区卫生厕所普及率达到 75%以上。

统筹农牧林区建设。加强农区乡村、路网、信息等基础设施建设，加快牧区道路、电网、文化等基础设施建设，推进林区、垦区路网、电力、城镇等基础设施建设，着力推进农牧林区产业转型升级，建成绿色生态宜居、特色产业支撑、区域特色鲜明、民族特色突出、群众和谐淳朴的新农牧林区。

第五节 加强保障性安居工程建设

建立健全城镇住房保障和供应体系。加快建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，强化政府的住房保障责任。构建以棚户区改造安置住房和公共租赁住房为主体，集“迁、租、售、改、补”为一体的住房保障体系。把房地产“去库存”与住房保障有机结合，采取政府购买、改造、租赁存量商品房等形式，把存量商品房转化为棚户区改造安置住房；鼓励房地产开发企业将存量商品住房改造为公共租赁住房。努力实现公共租赁住房货币化，大力发展住房租赁市场，推动住房租赁规模化、专业化发展，通过市场筹集房源，政府给予租金补贴。扩大保障性住房覆盖范围，实现投资渠道多元化和产权多样化，统筹解决低收入住房困难家庭、新就业职工、各类人才和孤残人员等中等收入住房困难群体、外来务工人员的阶段性住房需求，努力实现保障对象和保障区域全覆盖，完善住房管理信息系统。建立健全多层次、多渠道的住房供应体系，全市城镇新建商品住房 1700 万平方米左右。

加大棚户区和危旧房改造力度。制定实施城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设三年计划，统筹改造城镇棚户区、国有工矿、林场棚户区、国有垦区危旧房等各类棚户区以及城中村，加快配套基础设施建设，继续推进棚改货币化安置，提高安置比例，建立国有土地上房屋征收与补偿机制，规范棚改土地征收和补偿安置工作。创新投融资体制机制，强化资金、土地等要

素保障，发挥开发性金融支持作用，推动政府购买棚改服务。推广特许经营等各种政府与社会资本合作（PPP）模式，构建多元化棚改实施主体，鼓励多种所有制企业作为实施主体承接棚改任务。到 2020 年，城市棚户区改造 15.47 万户，林区棚户区改造 2.3 万户，农村危房改造 4.8 万户、垦区危房改造 0.8 万户，完成投资 420 亿元，基本完成现有城镇棚户区、城中村和危房改造。

专栏 24 社会保障重大事项与项目

就业创业扶持工程：就业服务平台、创业就业实训基地、人才支撑体系与推广、民族手工实训基地、科技创新创业孵化基地、技能培训实训及职业资格鉴定基地、家庭服务业信息服务中心。

养老事业：呼伦贝尔老年大学规范化建设，医疗养老中心、民办养老机构、养老休闲集聚区、社会化养老产业园区、养老社区、农村互助养老院项目。

保障性安居工程：城市棚户区改造（15.47 万户）、林区棚户区改造 2.3 万户、农村牧区危房改造（4.8 万户）、垦区危房改造（0.8 万户）、公共租赁住房建设（0.3 万户）。

社会救助与服务：各旗市（区）救助中心、社区建设、妇女儿童活动中心、残疾人综合服务中心、流浪乞讨救助、福利院、殡葬馆、公墓、婚姻登记处。

第二十章 增加公共服务供给

按照共享发展成果的要求，坚持普惠性、保基本、均等化、可持续方向，从解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题入手，增强政府职责，推进教育、文化、医疗、体育基本公共服务均等化，健全基本公共服务体系，落实事权和支出责任，推进资源和设施共建共享，促进城乡、区域、人群间基本公共服务水平衔接平衡。

第一节 促进基本公共服务均等化

坚持问题导向，厘清基本公共服务边界，把群众最关心、反映最强烈的服务事项，做为政府供给的重点。全力推进基本公共服务水平衔接平衡、协调发展。

统筹基本公共服务均等化。编制实施基本公共服务体系规划，按照新型城镇化和新农村牧区建设的要求，加强城乡基本公共服务规划一体化和制度衔接，进一步加大对农村牧区的支持，实现公共资源向农村牧区倾斜、公共财政新增预算内固定资产投资优先投向农村牧区、城市优质公共服务资源向农村牧区延伸。推进落实主体功能区基本公共服务政策，对不同区域制定相应的基本公共服务保障政策。加大对贫困旗（市）、革命老区、民族地区、边境地区等困难地区的财政投入和公共资源配置力度，提升贫困地区基本公共服务水平。加大城市老旧居住小区配套服务设施的改造。

提高公共服务供给质量。在努力实现基本公共服务全覆盖的基础上，加强社区服务平台建设，优化办事流程，创新服务方式，着力提高供给质量。加强行政审批服务平台建设，推进公共服务信息平台建设，加快推进部门间信息共享和业务协同，依托“互联网+”，促进办事部门公共服务相互衔接。推动公共服务事项全部进驻，探索将部门分设的办事窗口整合为综合窗口。建立健全首问负责、一次性告知、并联办理、限时办结等制度，积极推行

一站式办理、上门办理、预约办理、自助办理、同城通办、委托代办等服务，消除“中梗阻”，打通群众办事“最后一公里”。提高基本公共服务信息化水平，积极利用“互联网+”提高公共服务机构管理效率，创新服务模式和服务业态。扎实推进网上办理和网上咨询。推动实体政务大厅向网上办事大厅延伸，逐步构建实体政务大厅、网上办事大厅、移动客户端、自助终端等多种形式相结合、相统一的公共服务平台。

创新公共服务供给方式。在坚持政府负责的前提下，充分发挥市场机制作用，推动基本公共服务提供主体和提供方式多元化，加快建立政府主导、社会参与、公办民办并举的基本公共服务供给模式。建立多元供给机制，扩大基本公共服务面向社会资本开放的领域，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；在实践证明有效的领域积极推行特许经营、合同委托、服务外包、土地出让协议配建等提供基本公共服务的方式。鼓励社会力量参与，能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。强化社会公众对基本公共服务供给决策及运营的知情权、参与权和监督权，健全基本公共服务需求表达机制和反馈机制，增加决策透明度。发挥各类社会组织在基本公共服务需求表达、服务供给与监督评价等方面的作用，把适合由社会承担的基本公共服务事项，以购买服务等方式交由社会组织承担。大力发展志愿服务，积极发展慈善事业。

第二节 完善现代教育体系

全面贯彻党的教育方针，以提高教育质量为核心，落实立德树人根本任务，把增强学生社会责任感、创新意识、实践能力作为重点任务贯彻到国民教育全过程，培养德智体美全面发展的社会主义建设者和接班人。到 2020 年，全市居民平均受教育年限达到 10 年以上。

优先重点发展民族教育，进一步落实民族教育各项优惠政策，全面加强蒙汉“双语”教育。少数民族学前三年入园率高于全市平均水平，义务教育阶段民族学校全面实现标准化，推进民族高中教育优质特色发展。

大力发展学前教育，积极探索“政府主导、社会参与、公办民办并举”的办园体制，拓宽学前教育经费来源渠道，鼓励普惠性幼儿园发展，形成覆盖城乡、布局合理的学前教育体系，提高学前教育普及水平，巩固并提高学前三年毛入园率达到 93% 以上。均衡发展义务教育，加快义务教育公办学校标准化建设，完善中小学布局结构调整，缩小城乡教育差距，推动教育资源公平配置。各旗市区全部通过国家“义务教育发展基本均衡县”评估验收，所有义务教育阶段学校达到自治区办学标准，九年义务教育巩固率达到 95% 以上，到 2020 年基本实现义务教育县域内均衡发展。加强普通高中教育，提升高中阶段教育办学水平，实施普通高中优质特色建设工程，将海拉尔二中、海拉尔一中、牙克石林业一中打造成自治区优质特色名校。普及高中阶段教育，力争全市有 10 所普通高中晋升为自治区示范性普通高中，全市优质普通高

中稳定在 20 所左右。高度重视特殊教育，加快特殊教育学校的建设，创新义务教育阶段残障教育模式，实现视力、听力、智力残疾儿童少年义务教育入学率达到 92%。

大力发展继续教育。促进学历教育 and 非学历教育协调发展、职前教育和职后教育有效衔接，构建纵向衔接、横向沟通、内外协调、整体优化、灵活开放的继续教育和终身教育体系。加强“互联网+”与教育资源的深度融合，建立广覆盖、多形式、更便捷的现代远程教育平台，促进各类教育资源共享及向社会开放。积极培育终身学习文化，推进学习型机关、学习型企业、学习型社区、学习型家庭建设，畅通继续教育和终身学习通道。

第三节 推动文化事业繁荣发展

加强互联网宣传管理，掌握网络舆论引导和网上舆论斗争的主动权。加强基层宣传思想文化工作队伍建设。加大公共文化基础设施建设投入力度，广泛开展各类文化活动。全面开展全民阅读行动。加大文化遗产保护力度，挖掘、保护和传承呼伦贝尔市非物质文化遗产，做好蒙古族源与元朝帝陵综合研究，重点加大对濒危少数民族非物质文化遗产名录和传承人保护力度，市财政每年给予市级以上非物质文化遗产名录和传承人一定的经费补贴，推动鄂伦春族、鄂温克族、达斡尔族、俄罗斯族非物质文化遗产保护区建设，力争到 2020 年，每个旗市区都有一所体现当地文化风貌的特色博物馆，达到博物馆市标准。繁荣文化艺术创

作,打造文化市场主体,开发文化演艺产品,做好民族史诗剧《孛尔帖》、大型非物质文化遗产展演《蒙古族源·根与脉》等呼伦贝尔文化名片的推广和市场化运作步伐。引导文化资源向城乡基层倾斜,城乡基本公共文化体系实现全覆盖,民族优秀文化得到有效保护、传承和弘扬,新作品不断涌现。到2020年,人均文化财政支出达到150元以上,“三馆一站”覆盖率达到110%,城镇居民文化娱乐服务支出占家庭支出比重达到4.2%以上。

第四节 推进健康呼伦贝尔建设

以保障人民健康为核心,加快健康呼伦贝尔建设,落实政府办医责任,提高基本公共卫生服务供给能力,完善覆盖城乡的基本医疗卫生制度,促进蒙中医药事业发展,推广全民健身,切实保障居民健康。

实施食品药品安全战略。完善形成严密高效、社会共治的食品安全治理体系,健全药品供应和质量安全保障机制,确保用药安全。完善食品药品安全信用体系、技术支撑体系、风险监测和评估体系、应急处置体系,建立起机制协调、权威高效的食品药品安全治理体系和保障机制。落实农产品生产源头治理保障机制、质量标识制度、产地准出和市场准入制度,加快建立食品药品安全可追溯体系和信息共享机制。健全与公安机关联合执法机制,做好行政执法与刑事司法衔接。加强食品安全检测,完善食品药品安全社会共治机制,提高公众饮食用药安全保障水平。

优化医疗卫生资源配置，平衡区域医疗卫生资源，全力推进市、区中心医院上等达标建设，健全农村三级医疗卫生服务网络和城市社区卫生服务体系，提升医疗救治水平。坚持中医蒙医西医并重，强化蒙医中医重点专科专病建设。加强蒙医临床研究基地和科研机构建设，推进蒙医院标准化建设和蒙药标准化、产业化生产。加强传染病、慢性病、地方病等重大疾病综合防治和职业病危害防治，降低大病、慢性病医疗费用。普及健康知识，倡导健康生活方式，加强心理健康服务。完善人才培养机制，加强卫生人才队伍建设，保障基层医药卫生服务能力建设，健全基层医疗防护机构。健全儿科医疗服务体系。加强疾病预防，完善突发公共卫生事件应急和重大疾病防控机制。研究将基层医疗卫生服务机构（含乡镇、社区卫生院）在用医疗器械计量检测费用纳入各级财政预算。加强医德医风建设，营造和谐的医患关系。开展爱国卫生运动，促进人民身心健康。力争到 2020 年，全市 80% 的旗市区公立医院达到二甲医院水平。

第五节 推进广电体育事业发展

增强全民体质。加快发展公共体育事业，深入贯彻《全民健身条例》和《全民健身计划》，积极开展全民健身活动。加强全市体育场馆、运动场建设。充分利用城镇公园、绿地和空置场地，增设便民利民的公共健身活动中心、户外多功能球场、健身步道等体育锻炼设施，加快各类公共体育场馆向社会公众开放，推动

机关、企事业单位和学校体育资源的社会共享，打造城镇 10 分钟健身圈，乡镇（苏木）、行政村（嘎查）实现公共体育设施全覆盖。到 2020 年，14 个旗市区都建成功能齐全的体育馆和全民健身中心，乡镇（苏木）、行政村（嘎查）要基本建成小型健身中心。大力推进冬、夏季竞技体育和群众体育均衡发展。推动残疾人体育与特奥运动。全力承办好第十四届全国冬季运动会和全区少数民族运动会。大力保护和发展“那达慕”、曲棍球、搏克、哈日靶、蒙古象棋、赛马等民族传统体育项目。加强竞技体育人才培养和基地建设，全面推进足球改革发展工作，按照国家、自治区足球中长期发展规划，搞好足球场馆建设，大力推动校园足球和社会足球运动发展，全面提高足球赛事、冬季体育、民族体育等体育运动水平。

推进广播电视现代化建设，全面推进科技创新和数字化进程，实施市广播电视采编播设备数字化、乡镇苏木广播电视站和通信铁塔更新改造工程，加快市新闻中心建设，实现市本级电视高清播出，加快城镇数字院线和市级电视节目上星、广播电视固边建设。加强广播电视等传统媒体与新兴媒体融合发展，提高广播电视宣传能力和水平。加快少数民族语言广播影视的发展，抢救挖掘少数民族广播影视，提高少数民族语言电影译制能力。“十三五”期间，译制蒙古语电影 60 部以上，译制“三少”民族语电影 5 部以上，开办多民族语电视频道 1 个。

专栏 25 社会事业重点建设项目

教育。高中教育：海拉尔二中、海拉尔一中、牙克石林业一中校区迁建、改扩建工程，牙克石棚改新区高中、扎赉诺尔区职业学校教学楼、游泳馆、实训基地、食堂、宿舍建设。中小学教育：东山教育组团、各旗市（区）中小学标准化学校配套设施建设项目（食堂、运动场、风雨活动室、教学楼、宿舍楼、教师周转房、信息化等项目）；学前教育：各旗市（区）幼儿园新建、扩建、标准化建设；市和阿荣旗特殊教育学校建设。实施“农村牧区义务教育薄弱环节学校改造计划”。全国冬夏令营基地建设。

卫生：呼伦贝尔市人民医院新区分院、市传染病院病房楼、市蒙医医院康复养生科病房楼、市儿童医院、市妇幼保健所综合楼；内蒙古林业总医院临床模拟技能中心、教学用房、学院宿舍及其他附属设施；大兴安岭农场管理局中心医院；各旗市（区）县级人民医院、县级妇幼保健所、县级妇幼疾病预防控制中心、县级蒙医医院、苏木乡镇卫生院、社区卫生服务中心、村级卫生室及根河等中心血库建设项目。

文化：内蒙古蒙古族源与元朝帝陵、呼伦贝尔历史、尼布楚条约博物馆；呼伦贝尔市非物质文化遗产展厅、黑山头城址保护与利用、黑山头古城遗址陈列馆；市民族歌舞剧院业务用房；呼伦贝尔市美术馆、文体活动场所建设、各旗市（区）文化场馆、乡镇苏木文化站、村级文化室建设；大兴安岭垦区职工文化活动室、话剧《孛儿帖》、数字图书馆；市新闻中心、户户通工程、广播电视采编播设备数字化工程。完成旗市区数字电影院建设。

体育：内蒙古冬季项目训练中心，旗市区体育场（馆）、全民健身活动中心、健身路径、足球场、冰上运动馆建设。加强城镇社区室内场馆和城乡体育场所建设，加快城市冬季运动场馆建设。

第九篇 促进依法治市 建设安全稳定屏障

第二十一章 建设法治呼伦贝尔

坚持党的领导、人民当家作主、依法治市有机统一，坚决维护和执行宪法及相关法律、维护人民利益、维护社会公平正义、维护边疆安全稳定，把依法治市贯穿于经济、政治、文化、社会和生态文明建设各个领域，加快法治呼伦贝尔建设进程。

第一节 推进全面依法治市

推进市级科学立法。建立全市地方立法体制和民主立法新机制，重点对城乡建设与管理、环境保护和历史文化保护等方面建立立法制度与制定地方性法规。发挥人大在立法中的主导作用，加强人大对立法工作的组织协调，恪守以民为本、立法为民理念，完善地方立法项目征集和论证制度，制定立法规划和立法计划。探索和逐步形成立法机关主导，有关部门参加，专家学者、企事业单位、人大代表和人民群众共同参与起草地方性法规和规章草案的工作机制，广泛凝聚社会共识，提高立法质量。加快立法进度，紧扣全市改革发展稳定大局，制定体现时代特征、富有呼伦贝尔特点的地方性法规和规章。切实发挥地方立法引领和推动作用。

加快建设法治政府。推进机构、职能、权限、程序、责任法

定化，推进发展方式转变、政府职能转变、干部作风转变，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。严格遵守公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定的重大行政决策法定程序，健全重大决策合法性审查制度，建立健全评估纠错、重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量，重点推进综合执法，在生态环境保护等有条件的领域推行跨部门综合执法。严格规范公正文明执法，落实执法全过程记录制度。全面强化对行政权力的制约和监督，深化政务公开。完善建立形成全民法治氛围、法治习惯和法律服务体系。到 2020 年，基本建成职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

推进全民守法。全面实施“七五”普法规划，加强普法宣传教育和依法治理，注重培养公民的法治思维和法治信仰，增强全社会特别是公职人员遵法学法守法观念。健全利益表达、利益协调、利益保护机制，引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷，在全社会形成良好法治氛围和法治习惯。建立健全普法教育评估考核和激励机制，将普法工作纳入各级机关单位的绩效目标考核范围。到 2020 年，每万人拥有律师人数达到 2 人以上。

完善社会矛盾排查和调处化解综合机制。落实重大决策社会稳定风险评估制度，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协调沟通机制、救济救助机制。进一步构建调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼、信访等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。积极推进信访制度改革，全面推行阳光信访、责任信

访、法治信访；规范信访秩序，落实依法逐级走访、诉访分离制度；创新工作机制，完善矛盾纠纷排查调处工作制度；拓宽和畅通信访渠道，打造网上信访平台，及时解决涉及群众切身利益的热点难点问题。加强信访基础设施和队伍建设，提升信访工作规范化水平。

第二节 健全民主政治制度

以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化。支持人大常委会依法履行职能，支持和保障人大代表依法履行职责、发挥作用。发挥市级立法权作用，推进城建、环保、文化传承立法。

加强基层民主建设。以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，健全完善社区和村民自治，提高基层自治水平，维护基层群众的合法权益，保证公民享有选举权、知情权、参与权、监督权等民主权利。深入开展民族团结进步教育，保证民族自治地方依法行使自治权，保障少数民族合法权益。坚持和完善职工代表大会、厂务公开和其他形式的企事业民主管理制度，保障职工文化活动场所，维护职工合法权益。到 2020 年，基层民主参选率达到 95%以上。

第二十二章 巩固和加强民族团结

全面贯彻落实党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，巩固和发展社会主义民族关系，促进各民族和睦相处、和衷共济、和谐发展。切实尊重各民族独特的历史文化传统和生产生活习惯，促进各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展。

第一节 促进少数民族集聚区发展

扶持“三少”民族自治旗加快发展。大力发展“三少”民族自治旗教育、文化、卫生等社会事业，完善“三少”民族高校毕业生创业就业扶持政策。扶持民族乡加快发展，争取设立专项资金，实施差别化扶持政策，专项扶持14个少数民族乡加快发展。采取对口支援、帮扶帮困等方式，支持民族乡优先发展教育、科技、文化事业。加强民族乡人才资源开发和少数民族干部队伍建设，培养少数民族人才，制定更加优惠政策吸引各类人才到民族乡发展创业。挖掘少数民族特色村寨特有的文化生态资源，带动少数民族优秀传统文化的保护和传承。

第二节 扶持人口较少民族发展

落实扶持人口较少民族发展政策。积极落实国家人口较少民

族地区扶持政策、相关规划和方案。加快发展人口较少民族聚居地区社会事业，传承和发扬民族传统文化，大力提高教育、医疗卫生、社会保障等公共服务水平，支持鄂伦春、鄂温克、俄罗斯和达斡尔人口较少民族改变传统的生产经营方式，涉农专项资金向人口较少民族聚居村倾斜。继续争取国家有关部门加大对人口较少民族的对口支援和帮扶，实现人口较少民族收入达到全市平均水平以上。

深入开展民族团结进步教育，大力弘扬社会主义核心价值观体系和以爱国主义为核心的民族精神。教育引导各族人民牢固树立“三个离不开”的思想，深入持久开展民族团结进步创建活动。

第二十三章 建设平安呼伦贝尔

坚持党委领导、政府主导、社会协调、公众参与、法治保障的社会治理体系，推动治理体系向法治化、制度化、精细化方向发展，构建新型民族关系，促进少数民族聚居地区经济社会快速发展，构筑民族团结、边疆稳定、社会和谐的新典范。

第一节 创新社会治理保障安全稳定

提升社会管理和服务能力。按照政社分开、管办分离的原则，分类推进各类社会组织改革，引导其依法开展活动。推动政府部分社会服务管理职责向社会组织转移，采用委托管理、项目管理、

购买服务等多种方式，支持社会组织依法自主参与社会服务和管理。健全基层社区群众自治制度，完善社区居民委员会组织体系和社区服务体系，增强社区健康、家政、托幼、养老等服务功能，推进社区网格化管理，推进社区居民依法民主管理社区公共事务和公益事业。鼓励社会公众参与公共事务，增加公共事务的公开性和透明度，大力倡导社会志愿服务，实现志愿服务常态化，增强群众参与社会管理的意识和能力。

强化安全生产责任体系。严格落实属地监管、专业（行业）部门监管和安监部门综合监管职责分工，推进全社会监管，提高监管效能。进一步完善安全生产控制考核指标体系，加大安全生产考核权重，实行“一票否决”严格目标考核和责任追究。建立完善安全生产隐患排查治理体系，健全应急救援体系。采取积极有效措施，严格落实企业安全生产主体责任。

深入推进社会治安综合治理。以信息化为支撑完善社会治安立体防控体系，创新打造“城农林牧边”不同类型区平安建设新模式，构建网格化综合巡防新格局，推进数字化城市建设，重点抓好公共安全管理，保证安定和谐发展环境。加强技术防范工程的监督管理，严格履行技术防范工程规定的检测、验收等法定程序，逐步扩大技术防范覆盖面，强化大数据、云计算中心的运用，加强各部门信息共享。加强流动人口、特殊人群、网络服务、社会组织等重点地区和部位的控制管理。加强全民安全意识教育，强化基层平安创建，提高群众对平安建设的知晓率和参与率。建立各部门平安创建联系点，解决平安创建问题的工作机制。加强

网络信息安全，严密防范、依法惩治违法犯罪活动。完善涉密载体设施与体系建设。到 2020 年，社会安全指数达到 100%。

实施防灾减灾和应急保障体系。加强统一组织、部门联动、社会参与的环境污染、事故灾害、社会安全等突发公共事件的预警系统、防御机制和处理能力建设，完善应急监控、决策、调度等功能，形成连接旗市区和各专业部门的快速应急平台体系，提高气象防火、人防地震、防洪抗旱、防灾减灾、抢险救援等领域公共安全保障能力和水平。加快气象现代化建设，提高气象灾害监测、预警和人工影响天气作业能力。实施消防安全“网格化”管理制度，加强综合应急救援队伍建设，强化消防宣传，推广联防联控模式，夯实基层消防工作基础。完善应急管理责任追究、绩效考核制度，强化各级领导干部应急管理职责，完善移动指挥通讯网和警报统控建设。建立救灾预备金与救灾物资保障制度，加强救灾物资储备，完善人群疏散方案和应急预案，加强综合性应急救援队伍建设，提高针对危险化学品、地震、交通等事故专业救援能力。

专栏 26 社会治理重大事项与项目

编制实施平安呼伦贝尔、公安“四项建设”和消防规划，实施社会治安电子防控工程，完善和巩固“5544321”打防控体系，建设社会治安综合管理基础服务平台。健全“地方政府负总责，监管部门各负其责，企业是第一责任人”的食品药品安全责任体系。严格贯彻执行安全生产“党政同责、一岗双责”。覆盖相关部门、各类校园、交通要道、重点社区等重点防范区域动态视频监控联网系统及运行保障体系，确保安装质量和覆盖率。基层社区安全设施建设、管理和民主政治体系建设。网络信息安全监管能力建设。

推进市涉密载体销毁处理中心建设，市应急指挥平台、应急队伍、物资保障等基础能力建设，全市防灾、减灾、救援等社会安全稳定保障能力建设。实施市气象灾害防御保障基础设施工程，建成立体化、高覆盖、全天候的气象灾害监测预警系统。

第二节 推进兴边富民保障边疆稳定

积极推进兴边富民行动。继续加大边境旗市基础设施建设，优先安排支持边境地区基本公共服务发展。在统筹考虑边境地区发展的基础上，把民生放在突出位置，采取特殊政策和措施解决边民在生产生活、就业、就医、就学和社会保障等方面的特殊困难和问题。在国家专项投入的基础上，通过有效机制整合资源，用特殊政策引导市场资源向边境地区配置，确保生产要素集中投入边境地区，促进边境地区经济社会快速发展，确保民族团结、社会稳定、边防稳固。

推进军民融合发展。加强边防公路、边境基础设施等国防重点工程建设，支持军队建设，加强国民经济动员、人民武装、交通战备、人民防空和国防教育。健全党政军警民合力固边机制，确保边境稳定。搞好国防教育、国防后备力量和民兵预备役部队建设，加强民兵训练基地配套设施建设。完善军转、军休人员、退役士兵及士官安置和随军家属就业机制，完善优抚对象抚恤补助标准增长机制。增强国防动员应急能力，抓好国民经济动员、人民防空、交通战备、边防战场和边防信息化等基础建设，增强军需物资生产、储备和供应保障能力，提高军民融合综合保障效益。加强双拥共建工作，巩固和发展军政军民团结。

贯彻国家安全观。防止发生影响国家安全和政治稳定的重大敏感案事件、规模性非法聚集事件和各类暴力恐怖案件。

第十篇 坚持党的领导 保障规划顺利实施

第二十四章 坚持党的领导

第一节 提高领导发展能力和水平

坚持党的领导，是实现本规划确定的各项目标和任务的根本保证。各级政府必须切实负起责任，坚决执行党的路线方针政策，把中央、自治区党委和市委各项战略决策和部署贯彻到规划落实的各方面、全过程，始终在思想上、政治上、行动上与中央保持高度一致，确保规划提出的目标任务落到实处。适应经济发展新常态带来的新变化，及时贯彻国家和自治区宏观调控政策，及时研究出台有关配套政策和落实举措，加快形成适应经济发展新常态的体制机制和发展方式，推动实现更有质量、更有效率、更可持续的发展。

认真贯彻中央、自治区宏观调控政策，制定相关规划和计划、出台产业政策必须与国家、自治区规划计划和宏观政策相衔接。针对关系全局和长远发展的重大问题，加强发展战略、规划、政策、标准等谋划制定，采取积极应对措施促进经济稳定增长。

第二节 强化人才保障

深入实施人才强市战略。坚持党管人才，坚持人才优先发展，推进人才发展体制改革和制度创新。实施“呼伦贝尔英才”工程，

加快培育急需的高层次科技人才和创新团队，围绕“五大基地”建设，着力创建特色产业人才创业创新平台，重点培养科技领军人才、本土企业家人才、高技能人才队伍和适用性人才队伍。创新完善人才引进政策，推动人才结构调整，引导向基层流动，鼓励高校职院、科研院所、社会组织、企业、个人参与人力资源开发和引进。优化人力资本配置，促进科研人员在事业单位和企业间合理流动。推进“人才强市”工程，深入推动特色产业高端人才聚集平台、人才管理改革试验区平台、人才交流合作平台建设，突出高端引领、以用为本，全面提升人才工作水平。完善人才评价激励机制和服务保障体系，营造人才脱颖而出的社会环境，为经济社会发展提供坚强的人才保证和广泛的智力支撑。

第三节 以优良作风推动规划实施

按照中央全面从严治党的要求，深入贯彻中央“八项规定”精神，认真落实“三严三实”要求和自治区党委关于作风建设的部署要求，持久反对“四风”，转变政府职能，树立服务理念，创新服务手段，健全改进作风建设长效机制。

加大行政问责力度，坚决利用督查问责利器治庸、治懒、治散，解决好不能为、不想为、不敢为的问题。突出问题导向，树立底线思维，敢于担当、勇于负责，做到说了就办、定了就干，确保市委、市政府各项决策部署真正落到实处，推动干部更好履行职责，以自己的辛苦指数换取群众的幸福指数和满意指数。

积极推进政务公开，加大对权力的监督和制约，加强反腐倡廉建设，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明，为经济社会发展营造良好政治生态。

第四节 动员各族干部群众团结奋斗

充分发扬民主，贯彻党的群众路线，提高宣传和组织群众能力，加强经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益问题的协商，依法保障人民各项权益，激发各族人民建设现代化呼伦贝尔的主人翁意识。

加强思想政治工作，创新群众工作体制机制和方式方法，发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，正确处理人民内部矛盾，最大限度凝聚全社会的共识和力量。高度重视做好意识形态领域工作，切实维护意识形态安全。

巩固爱国统一战线。全面贯彻党的统一战线方针政策，促进政党关系、民族关系、宗教关系的和谐，团结调动各方面的力量，共同推动呼伦贝尔市科学发展。支持人民政协履行政治协商、民主监督、参政议政的职能，推进民主协商广泛多层制度化发展，构建程序合理、环节完整的协商民主体系。发挥民主党派、工商联、无党派人士在经济社会活动中的积极作用。支持工会、共青团、妇联、残联、科协等人民团体，依照法律和各自章程开展工作，参与社会管理和公共服务。全面贯彻党的宗教工作基本方针，巩固民族团结、宗教和谐的良好局面，发挥宗教界人士和信教群

众在经济社会发展中的积极作用。鼓励新的社会阶层人士为经济建设做出更大贡献。

第二十五章 加强规划实施和管理

本规划纲要为指导全市今后一个时期经济社会发展的基本指针，有效实施规划《纲要》，对于实现规划各项目标至关重要，必须从组织落实、完善机制、监督检查、政策争取等方面，形成“十三五”总体规划和规划具体实施的有力保障，切实把各项战略任务落到实处，实现全面建成小康社会各项战略目标。

第一节 强化规划统筹和组织落实

强化规划的统筹衔接。发挥主体功能区规划基础性、约束性和上位性作用，统筹各类空间性规划编制和衔接，构建科学合理的国土空间开发格局，推动旗市区经济社会发展、城乡土地、生态环境等规划“多规合一”，加强“多规合一”技术衔接，统一规划期限、用地分类、空间数据等，建立新蓝图、新平台、新流程、新机制和新手段，保障规划“一张蓝图绘到底”。强化市级专项规划、旗市区规划、各项年度计划与主体功能区规划和规划《纲要》衔接，建立以主体功能区规划为基础，以国民经济和社会发展规划纲要为统领，以专项规划、城市规划和土地利用规划为支撑，各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的“十三五”

规划体系。发展改革部门统筹衔接各类规划，国土、环保和城乡规划部门按程序修编规划，相关部门分别编制实施专项规划，全面推进和支撑该规划《纲要》有效实施。确保各级各类规划在总体要求上指向一致、空间配置上相互协调、时序安排上科学有序。

强化规划的指导约束。加强规划编制、实施和管理的制度建设，提高规划的指导性、约束性。强化本规划纲要作为制定专项规划、旗市区规划、年度计划以及相关政策的重要依据，市级专项规划和旗市区规划要切实贯彻本规划纲要的战略布局和主要任务。市政府建立规划指导和约束机制，国民经济和社会发展年度计划、财政年度预算及相关专项规划，要按照本规划明确的目标和任务，明确年度目标、工作指标和推进措施。

强化规划的操作落实。加强规划战略任务、发展目标和重大事项的推进落实，提高规划的针对性、操作性。规划提出的重大政策、重大工程项目等各项发展改革任务，特别是约束性指标，各地区各部门要严格按照职能分工组织落实。全面研究、制定方案、逐项落实国家、自治区相关规划和文件确定的战略任务和有关举措，市政府组织分解本规划确定的发展目标、主要任务，明确牵头单位和工作责任，建立分类实施机制。加大不同功能区差异化绩效考核力度，作为部门、地区和干部评价的重要依据。建立规划实施制度和定期调度制度，市直部门和各旗市区，制定重大事项实施方案，明确重大任务、阶段目标和保障措施，保障重大战略任务全面落实。

第二节 加大规划监督和评估力度

依法开展规划监督。强化规划实施的跟踪和动态管理，努力提高规划实施效果。规划主管部门要加强对约束性指标和主要预期性指标完成情况的年度监测，及时发现和解决经济运行中的突出矛盾和问题，并提交规划实施年度进展报告。将约束性指标和重大任务、重点工程项目的完成情况纳入各旗市区、部门经济社会发展综合评价和绩效考核，考核结果作为各级政府和市直部门领导班子调整和干部选拔任用、奖励惩戒的重要依据。健全信息公开机制，提高公众参与意识，定期向社会公众公告规划实施情况，广泛听取群众意见，自觉接受社会监督。

依法开展规划评估。突出政府对履行社会管理和公共服务职责方面的评价，定期开展总体规划和专项规划实施情况评估，全面分析检查规划实施效果及各项政策措施落实情况，提出评价与调整建议，按照程序实施动态调整与完善。在规划《纲要》实施中期，依照法定程序全面组织评估、进行适度调整。创新评估方式，引入社会机构参与评估，增强规划评估的广泛性和科学性。

第三节 强化政策保障和组织领导

加大落实国家重点生态功能区、向北开放地区、边疆民族地区、国家粮食主产区、国家能源基地等扶持政策。全面贯彻国务

院支持内蒙古又好又快发展、国家主体功能区战略、呼伦贝尔中俄蒙合作先导区、满洲里国家重点开发开放试验区、大小兴安岭生态保护和经济转型、草原生态奖补、资源枯竭型城市经济转型等支持政策。全面争取国家新一轮西部开发和振兴东北、加大对人口较少民族发展的支持力度、旅游综合试验区、国家级煤电煤化工基地发展定位等叠加政策。积极争取落实国家和自治区财政转移支付、生态保护扶持、与俄蒙资源性合作补贴、提高投资比例加强基础设施建设、减免地方配套等扶持政策。进一步完善产业转型、创新创业、社会保障、公共服务等地方经济发展扶持政策，设立产业转型发展专项资金，强化人力、财力保障，建立目标责任和考核体系，促进政策效应集中释放。

建立组织领导与分工负责制。建立规划分类实施机制，明确纲要目标任务实施主体和责任，加强领导，科学部署，建立规划实施目标责任制，加强规划约束性指标监督并将任务分解落实到相关部门实施，优化预期性目标实现环境并主要依靠市场主体自主行为实施。提高全市上下对规划的认识，严格维护规划的指导性、权威性和严肃性。利用各种媒体，采取多种形式，广泛宣传规划的愿景和行动，组织和动员全市人民认真实施规划。