

附件：

大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划 (2010—2020 年)

二〇一〇年十二月

目 录

一、生态屏障地位和面临问题	1
(一) 生态屏障地位极其重要	2
(二) 面临问题十分突出	3
二、指导思想、原则与目标	5
(一) 指导思想	5
(二) 基本原则	5
(三) 规划目标	6
三、加强林区生态保护与建设	7
(一) 调减森林采伐量	7
(二) 实行森林分类经营	8
(三) 强化森林管护与保护	8
(四) 加快森林资源培育	9
(五) 加强自然保护区和湿地的保护与建设	9
(六) 开展环境综合治理	10
(七) 加强森林生态功能区保护和建设	11
四、优化林区局场和城镇布局	11
(一) 调整林区局场布局	11
(二) 优化林区城镇布局	12
五、加快林区产业转型升级	14
(一) 全面提升优势产业	14
(二) 积极培育新兴产业	16
(三) 控制发展与生态保护相冲突的产业	17

(四) 优化林区产业布局	18
六、改善林区基础设施	19
(一) 完善林区交通设施	19
(二) 加强林区电网改造	20
(三) 加快林区生活设施建设	20
(四) 改善森林保护和管护设施	21
七、加快林区社会事业发展	22
(一) 完善社会保障体系	22
(二) 促进就业和再就业	23
(三) 提高教育水平	23
(四) 改善医疗卫生条件	24
(五) 繁荣文化事业	24
八、推进林区管理体制改革的对外开放	25
(一) 加快林区管理体制改革的	25
(二) 积极扩大林区对外开放	26
九、健全政策保障体系	27
(一) 促进林区体制改革的配套政策	27
(二) 完善林区生态保护政策	27
(三) 支持林区经济转型政策	28
(四) 加大民生保障和基础设施投入力度	28
(五) 规划实施保障措施	29

大小兴安岭林区是祖国北方重要生态屏障，保护着东北黑土地不受风沙的侵蚀，在国家生态建设全局中具有特殊重要地位。由于多年的高强度采伐，大小兴安岭森林资源破坏严重，采伐抚育失调。为切实加强林区生态保护，转变林区发展方式，从以生产木材为主向以保护生态为主转变，着力改善民生，走出一条在保护中发展、在发展中保护的林区可持续发展之路，依据《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》（国发〔2009〕33号），制定本规划。

规划范围：大小兴安岭林区的50个县（市、旗、区），其中，黑龙江省39个县（市、区），内蒙古自治区11个旗（市、区）。规划区国土总面积43万平方公里，总人口818万人，林业职工55万人。（详见附图、附表）

规划期为2010-2020年。

一、生态屏障地位和面临的问题

大小兴安岭林区是我国面积最大、纬度最高、国有林最集中、生态地位最重要的森林生态功能区和木材资源战略储备基地，在维护国家生态安全、应对气候变化、保障国家长远木材供给等方面具有不可替代的作用。60年来，林区累计生产木材10.5亿立方米，上缴利税290亿元，为国家经济建设做出了巨大贡献。长期的高强度开发，导致林区生态功能退化、可采林木资源锐减、林区民生困难、经济社会发展滞缓等矛盾和问题凸显，迫切需要从建设生态文明和全面小康社会的战略全局高度来推动解决。

（一）生态屏障地位极其重要

——是我国维护生态安全的重要屏障。大小兴安岭抵御着西伯利亚寒流和蒙古高原旱风的侵袭，使来自东南方的太平洋暖湿气流在此涡旋，具有调节气候、保持水土的重要功能，为东北平原、华北平原营造了适宜的农牧业生产环境，庇护了全国 1/10 以上的耕地和最大的草原。大小兴安岭林区是嫩江、黑龙江水系及其主要支流的重要源头和水源涵养区，为中下游地区提供了宝贵的工农业生产和生活用水，大大降低了旱涝灾害发生几率。大小兴安岭具有森林、草原、湿地等多样的生态系统，适生着各类野生植物近千种、野生动物 300 多种，是我国保护生物多样性的重点地区，在国家生态保护总体战略中具有特殊地位。

——是我国应对气候变化的重要支撑区。大小兴安岭林区森林覆盖率高，有林地所占比例大，活立木蓄积量大，是我国重要的碳汇区，在吸收二氧化碳、减缓气候变暖方面具有重要作用。保护大小兴安岭林区生态、增加碳汇，对于我国积极应对全球气候变化，践行与发展水平相适应的国际义务，赢得更大发展空间，树立负责任大国形象显得尤为重要。

——是我国储备木材资源的战略基地。我国经济社会发展对木材需求量不断增加，立足现有林地面积解决木材后备资源问题已成为紧迫而重大的战略任务。在我国各大林区中，大小兴安岭林区面积最大、地形地势相对平坦、人口相对较少、木材材质好，最适宜建设成为国家木材资源战略储备基地，对维护国家长远木材安全具有重大意义。

（二）面临问题十分突出

——生态系统破坏严重，自然灾害频繁发生。与开发初期相比，大小兴安岭林区林缘向北退缩了 100 多公里，湿地面积减少了一半以上，多年冻土退缩，土壤侵蚀加剧，地表径流时间缩短，水土流失严重，局部地区沙化加剧，洪涝、干旱、森林火灾和病虫害等自然灾害频发，生态功能严重退化。

——可采资源难以为继，森林质量大幅下降。黑龙江省的大兴安岭地区，可采成过熟林资源由开发初期的 4.6 亿立方米下降到 2008 年的 0.21 亿立方米，已经到了无木可采的地步。森林龄组结构严重失衡，黑龙江国有林区幼中龄林占 85%，单位面积蓄积量下降 50% 以上。但为维持林区财政收入和职工最基本的生存需要，部分正处于生长旺盛期的中龄林也被列入采伐指标，涸泽而渔式的采伐再不停止，大小兴安岭林区将会名存实亡。

——产业结构极其单一，经济发展严重滞后。长期以来，林区经济是典型的“木头财政”，接续替代产业发展缓慢，且多数起点低、规模小。当前黑龙江大小兴安岭林区主营收入的 60% 仍然来自木材销售，对木材的依存度依然很高。随着可采资源的逐步枯竭，传统林业经济逐渐萎缩，林区经济发展陷入困境。

——林区职工生活困苦，民生问题十分突出。由于可采资源锐减，林区经济发展滞缓，就业形势严峻，职工生活困难。林业职工年平均收入不足所在省（区）城镇职工平均收入的 50%。在长期计划经济体制下，林区自办社会，居民居住条件极其简陋，棚户区面积近 1800 万平方米。相当一部分职工仍然居住在开发

初期建设的“板夹泥”危旧房中。

——**基础设施建设滞后，生产生活极为不便。**林区开发初期执行“边生产、边建设”、“先生产、后生活”的方针，基础设施靠林区自己办社会建设，投入较少。更因林区发展相对独立封闭，基础设施建设投入长期依靠森工企业，致使基础设施和公共服务设施严重滞后，林区路网密度小、等级低，弃养路、断头路多，林区电网孤立落后，部分林场（所）尚未通电，大多数林场（所）没有安全供水设施。

——**体制机制矛盾凸显，发展活力明显不足。**大小兴安岭林区政企不分问题十分突出，林区政府机构和职能不健全，大部分森工企业仍承担教育、卫生和公、检、法等社会服务职能，企业办社会负担沉重。资源管理权和经营权不清，森工企业既是森林资源的管理者，又是森林资源的经营者，对森林资源经营管理无法形成有效的监督。

国家实施“天保”工程以来，大小兴安岭林区“资源危机、经济危困”的状况有所缓解。但林区生态保护、经济转型和民生改善的任务仍然十分艰巨，需要长期坚持不懈地努力。实施东北地区等老工业基地振兴战略以来，林区已成为最薄弱的—一个领域。因此，推动大小兴安岭林区生态保护与经济转型，对确保我国生态安全，加快林区全面建设小康社会步伐和振兴东北老工业基地，具有重大意义。

二、指导思想、原则与目标

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，坚持以生态建设为主的林业发展战略，以增强生态功能、提高生态效益为基本目标，统筹林区生态保护、经济转型、改革开放与民生改善。加强林区生态修复与保护，加快转变经济发展方式，努力推进体制改革和对外开放，着力提高基本公共服务水平，促进林区全面协调可持续发展。

（二）基本原则

生态主导，保护优先。把保护与修复林区生态系统作为首要任务，严格控制森林资源采伐强度，逐步停止主伐，加强森林经营，强化森林管护，提升森林质量。严格限制林区矿产资源开发。

合理布局，集聚发展。将林业局场布局调整、小城镇建设、产业发展、基础设施改善、棚户区改造有机结合，逐步形成点状开发，集聚发展的空间开发新格局。

以人为本，改善民生。着力解决林区群众最关心、最迫切、最现实的民生问题，努力促进就业，增加居民收入，完善社会保障体系，提高基本公共服务水平，改善林区生产生活条件。

改革先行，增强活力。以林区行政管理体制改革和资源管理体制改革的突破口，实现政、事、企分开，破除制约林区发展的体制机制障碍，为林区生态保护和经济转型提供制度保障。

（三）规划目标

到 2020 年，林区森林生态功能大幅提升，生态主导型经济体系基本建立，居民收入和公共服务水平显著提高，大小兴安岭林区成为生态环境优良、产业特色鲜明、社会文明和谐、人民生活富裕的社会主义新林区。

生态保护：森林面积比 2009 年增加 170 万公顷，森林覆盖率提高 4 个百分点，林木蓄积量增加 4 亿立方米，占全国新增林木蓄积量的 30% 以上。

经济发展：经济发展方式明显转变，非传统木材生产增加值占地区生产总值比重上升到 80%，人均地区生产总值达到 30000 元以上。

社会发展：城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别达到 25000 元和 10000 元以上。城镇登记失业率控制在 4% 以内，林业职工社会保障覆盖率达到 100%，集中供暖比例达到 85% 以上，饮用水达标率 100%。

表 1 大小兴安岭林区生态保护与经济转型目标规划表

指标	单位	2009 年	2020 年
一、生态保护目标			
1、森林面积	万公顷	2838	3010
2、森林覆盖率	%	66	70
3、活立木蓄积量	万立方米	212000	252000
4、郁闭度 0.4 以上林分面积占森林面积比例	%	88	93
5、单位有林地蓄积	立方米/公顷	81	94
6、自然保护区面积	万公顷	722	775
二、经济发展目标			
1、人均地区生产总值	元	18000	30000
2、三产比例	%	38:34:28	24:35:41
3、非传统木材生产增加值所占比重	%	60	80
三、社会发展目标			
1、城镇居民人均可支配收入	元	11000	25000
2、农村居民人均纯收入	元	5000	10000
3、城镇登记失业率	%	10	4
4、集中采暖户数比例	%	35	85
5、安全饮水达标率	%	66	100

三、加强林区生态保护与建设

按照保护优先、分类经营的原则，通过人工造林、封山育林、森林经营、湿地恢复等措施，对森林生态系统、湿地生态系统实行全面、全方位保护，提高生态功能，促进林区生态持续好转。

（一）调减森林采伐量

从 2011 年起，结合编制森林采伐限额，大幅度调减木材产量，使木材产量稳定在资源能够承载的范围内。可采资源基本枯竭的黑龙江大小兴安岭林区要全面停止主伐；内蒙古大兴安岭林区要大幅调减采伐量，逐步停止天然林主伐。

表2 木材产量调减方案

	木材产量（万立方米）		调 减 比 例（%）
	2009 年	2011 年	
黑龙江大兴安岭林管局	149	72	52
黑龙江森工总局伊春林管局	136	36	74
黑龙江森工总局八个林业局	99	23	77
黑龙江地方国有林业局	63	37	41
内蒙古大兴安岭森工集团	230	110	52
内蒙古地方国有林业局	43	17	60

（二）实行森林分类经营

按照《国家级公益林区划界定办法》在大小兴安岭林区进行补充区划界定。国家级公益林，要以发挥生态效益为核心，落实专人管护，优先安排营造林任务，全面禁止商品性采伐，林地内禁止矿产资源勘探与开发，尽快实现休养生息。商品林，要在保障生态功能的基础上，科学合理地进行经营，有效发挥经济效益。公益林和商品林中的天然林均不得皆伐。

（三）强化森林管护与保护

实行森林资源管护全覆盖，根据管护面积、管护难易程度，明确管护标准，合理确定管护人员数量，建立健全管护队伍。对每个管护人员，要明确管护范围、对象、目标、任务和职责，完善管护制度。对交通不便，人员活动稀少的远山区，以封禁管护为主，将分散的林区居民相对集中，减少人的活动对森林的破坏。对人口相对稠密，交通便利的林农交错区、近山区，以巡护管护为主。在林区各主要出入口，要设置护林哨卡、远程监控等设施，加快改善管护条件。完善预防、扑救、保障三大体系，提升森林

防火水平和应急能力，保障森林资源安全。健全监测预警体系、检疫检查体系和控灾减灾体系，强化森林病虫害防治工作。

（四）加快森林资源培育

大力开展植树造林，以火烧迹地、采伐迹地、疏林地、宜林荒山荒地等为重点，采取人工造林、人工促进天然更新等措施，恢复和发展森林植被。加强森林经营，积极开展中幼龄林抚育，对郁闭度 0.8 以上的过密林分进行疏伐，对郁闭度 0.5 以下的稀疏林分进行补植，对林相残破或病虫害严重、林分生长发育差、无培养前途的低质低效林进行改造，调整林分林龄结构、树种结构、林层结构，增加林分生长量，提高林分质量。到 2020 年，完成人工造林 138 万公顷，中幼林抚育 889 万公顷。

专栏 1 森林资源培育任务

黑龙江大小兴安岭林区：完成人工造林 69 万公顷，封山育林 350 万公顷，中幼林抚育 484 万公顷，森林改建培育 190 万公顷，改造低质低效林 376 万公顷，改培优质大径材商品林 78 万公顷。

内蒙古大兴安岭林区：完成人工造林 69 万公顷，封山育林 103 万公顷，中幼林抚育 405 万公顷，补植 182 万公顷，改造低质低效林 44 万公顷，改培优质大径材商品林 60 万公顷。

（五）加强自然保护区和湿地的保护与建设

加强自然保护区保护管理设施建设，提高保护管理能力和水平。构建布局合理、类型齐全、功能完善的自然保护区体系，重点建设寒温带针叶林生态系统和温带红松针阔混交林生态系统、森林湿地生态系统，以及珍稀濒危野生生物类型、地质遗迹类型的自然保护区。建立一批集生态环境监测、野生动物救护、鸟类环志、科学研究等为一体的多功能保护区。研究推动具备条件的

自然保护区升级为国家级自然保护区。

构建由湿地、湿地自然保护区和生态廊道组成的湿地及其生物多样性保护体系，加强界江界河以及湿地生物多样性保护，恢复湿地植被和湿地生态系统，充分发挥湿地的多种效益。积极支持五大连池国家级自然保护区申报世界自然遗产。开展冻土带调查与研究，合理保护与开发冻土带资源。

专栏 2 重点自然保护区建设

黑龙江大小兴安岭林区：新增国家级保护区面积 114 万公顷，国家级保护区面积达到 218 万公顷；新建省级自然保护区 22 个，新增省级保护区面积 103 万公顷。到 2020 年，国家级、省级、地区级自然保护区总数达到 62 个，其中：国家级 23 个，省级 39 个。保护区总面积 393 万公顷，占黑龙江大小兴安岭林区面积的 18%。

内蒙古大兴安岭林区：到 2020 年，国家级自然保护区达到 20 个、自治区（部）级 8 个。保护区总面积 210 万公顷，占内蒙古大兴安岭林区面积的 11%。

（六）开展环境综合治理

加强水土流失综合治理，构建以小流域为单元的水土流失治理和动态监测体系，依法防止新的人为水土流失。在大小兴安岭南坡等水土流失严重地区，采取生物措施与工程措施相结合的治理方式，建设堤、坝、涵洞等水土保持设施，在斜坡、丘顶营造防护林，在江、河、沟塘岸边营造护岸林，在农区积极改造坡耕地、大力营造农田防护林，控制水土流失，恢复植被和生态系统。建立水土保持监测与信息系统，提高林区水土流失动态监测和管理能力。加大矿区生态综合治理，积极开展沙金过采区及废弃地的生态环境修复与整治。

(七) 加强森林生态功能区保护和建设

对于规划范围内的森林生态功能区，按照国家对主体功能区的要求，控制人口规模，引导人口向中心城镇集聚。坚持“保护优先、适度开发、点状发展”，重点依托园区、交通干线规模化、集约化发展特色产业。禁止无序采矿，严格限制发展矿产加工业。

专栏3 大小兴安岭森林生态功能区范围

黑龙江省：北安市、逊克县、伊春市市辖区、铁力市、通河县、庆安县、绥棱县、呼玛县、塔河县、漠河县、加格达奇区、松岭区、新林区、呼中区、嘉荫县、孙吴县、黑河市市辖区（瑷辉区）、嫩江县、五大连池市。

内蒙古自治区：牙克石市、根河市、额尔古纳市、鄂伦春自治旗、阿尔山市、阿荣旗、莫力达瓦达斡尔族自治旗。

四、优化林区局场和城镇布局

综合考虑林区局场、人口分布现状和局场职能转变等因素，以减轻林区生态环境压力、改善人民生产生活条件为目标，科学合理调整林区局场和城镇布局，撤并部分局场，加快小城镇建设，促进林区人口集聚。

(一) 调整林区局场布局

按照有利于森林资源的保护和管理、有利于林区人民的生产生活、有利于集中建设基础设施、有利于中小城镇发展的原则，充分考虑林区局场管理范围的历史沿革、自然界线、地形地势和道路交通特点，突出林区局场森林资源保护和管理职能，根据实际情况，科学有序地实施林区局场调整。

辖区内无作业任务或地处偏远深山的林业局、林场要坚决撤并；经营面积小于 20 万公顷、有林地面积小于 10 万公顷，林业局之间距离不足 20 公里的林业局，原则上要撤并整合；每个林业局保留 5-8 个林场，对于辖区范围超过 40 万公顷的林业局根据实际情况，可适当增加 1-2 个林场。到 2020 年，在现有基础上撤并林场 290 个，其中黑龙江省 230 个，内蒙古自治区 60 个。林区局场调整工作由地方政府负总责，鼓励结合林区行政管理体制改革，选择适当地区先行试点，积极稳妥加以推进。调整后的林业局、林场要与林区小城镇建设紧密结合、相互促进，努力实现基础设施和公共服务的资源共享和高效利用，进一步提升林区城镇化水平。

（二）优化林区城镇布局

完善林区中心城市的职能，发挥中心城市在林区经济转型中的引领作用，加快建设一批小城市和重点镇，引导林区局场和人口向中小城市和重点镇集聚。

提升林区四个中心城市功能。完善加格达奇、伊春、黑河、呼伦贝尔（海拉尔）等城市的政治、经济、文化、交通、对外合作等功能，构筑林区产业转型载体和园区建设的平台，生态保护和森林资源管理的中心，对外经济联系和文化交流的窗口，辐射和带动林区经济和社会发展的区域性中心城市。依托中心城市，积极探索林区体制改革、对外开放、区域合作的新模式，促进林区人口、产业集聚发展，改善林区生产生活环境。

专栏4 中心城市的发展方向

加格达奇：大兴安岭岭东的重要交通枢纽和商贸物流中心、旅游中心城市，重点发展生态休闲旅游、林木产品精深加工、绿色食品加工、物流等产业。

伊春：小兴安岭林区旅游中心城市，重点发展木材精深加工、森林生态旅游、绿色食品、清洁能源等产业。

黑河：中俄经贸合作中心城市和重要口岸，重点发展绿色食品加工、边境旅游、能源、原材料、物流等产业。

呼伦贝尔（海拉尔）：大兴安岭岭西的旅游中心城市、主要交通枢纽和商贸物流中心，重点发展旅游、能源、化工、农畜产品加工等产业。

重点扶持一批小城市加快发展。选择若干个人口较多、产业基础较好、区位优势、交通便利的小城市（县级），建设成为发展特色产业的重点集聚区，社会、文化和教育等功能的集中地，林区人口安置的重要集聚区。

专栏5 重点扶持发展的12个小城市

漠河：边境旅游城市，以“北极村”、黑龙江源头和边境为依托，重点发展生态旅游业、特色农产品加工业、林木产品精深加工业、对俄经贸物流业。

塔河：森工城市、森林保护教育基地，重点发展林木产品精深加工业、生物质能源、物流业。

呼中：生态旅游城市，重点发展度假旅游业、野生浆果加工业。

铁力：森工城市，重点发展生态旅游、生物制药、绿色食品、林木制品精深加工业。

嫩江：交通节点城市，重点发展绿色食品加工、农副产品加工、物流业。

五大连池：生态旅游城市，重点发展旅游休闲业、绿色农产品加工业、矿泉水。

北安：交通节点城市，重点发展商贸业、大宗农畜产品物流业、农畜产品深加工业。

阿尔山：旅游度假城市，对蒙开放的重要通道，重点发展温泉冰雪特色旅游业、物流业。

牙克石：森工城市，重点发展绿色食品加工业、林木精深加工业、生物制药业、生态冰雪旅游业。

根河：森工城市、旅游新城，重点发展木材精深加工、生态旅游、绿色食品加工等产业。

扎兰屯：旅游城市，重点发展旅游业、农畜产品加工业、商贸物流业。

额尔古纳：口岸城市，重点发展生态旅游。

大力推进林区重点镇建设。结合林场调整，每个县（旗、区）

重点培育和扶持 1-2 个重点镇，建设成为林区移民的安置点、特色产业发 展集中点、旅游客流的集散点、基本生活服务的集聚地。

专栏 6 重点扶持发展的 70 个重点镇

综合型：呼玛镇、新林镇、呼中镇、奇克镇、孙吴镇、庆安镇、绥棱镇、通河镇、免渡河镇、 乌尔其汉镇、阿里河镇、那吉镇、霍尔奇镇、尼尔基镇、红彦镇、巴彦托海镇、巴雁镇、晨明镇、铁力镇、五岔沟镇、科尔沁镇、多宝山镇、罕达汽镇

旅游型：碧水镇、呼源镇、古莲镇、龙镇、四海店镇、满归镇、阿龙山镇、柴河镇、图里河镇、甘河镇、莫尔道嘎镇、白狼镇、桃山镇、朗乡镇

边贸型：韩家园镇、名山镇、黑山头镇、室韦镇、天池镇、乌云镇、乌拉嘎镇、朝阳镇、车陆镇

交通型：翠岗镇、劲涛镇、盘古镇、古源镇、科洛镇、西岗子镇、通北镇、双丰镇

商贸型：图强镇、塔源镇、壮志镇、辰清镇、双山镇、赵光镇、双泉镇、平安镇、金河镇、蘑菇气镇、大杨树镇、亚东镇、塔温敖宝镇、成吉思汗镇、浩良河镇、劲松镇

五、加快林区产业转型升级

坚持以经济转型促进生态保护，加快转变经济发展方式，大力调整产业结构。充分发挥林区自然资源禀赋好、生态环境优良、劳动力资源丰富的优势，积极发展绿色、生态和大量吸纳就业的产业，构筑以生态为主导的现代林区绿色产业体系，实现由林业经济向林区经济转型。

（一）全面提升优势产业

大力发展绿色食品产业。充分利用林上和林下资源，按照规模化、集约化、绿色化的发展方向，积极吸纳林区人口转移和劳动力就业，把林区建设成为我国北方绿色生态食品、特色畜禽产品生产和加工基地。扶持发展食用菌产业和特色山野菜产业；合理保护和开发野生林产品资源，提高蓝莓等野生浆果产业化水平；

积极发展以有机大豆为主的特色种植业，建设全国脱毒马铃薯繁殖基地和无公害大豆等生产基地；发展貂、狐等珍贵皮毛动物和鹿、林蛙等特种经济动物养殖业，建设林区特色珍稀动物养殖基地。

专栏 7 重点扶持的绿色生态产业基地

有机食用菌种植基地：在大兴安岭地区、伊春、黑河市、呼伦贝尔市、阿尔山市和科尔沁右翼前旗建设以有机黑木耳、蘑菇等为主的食用菌种植基地。

野生蓝莓、红豆产地保护基地：在大兴安岭地区、伊春、呼伦贝尔市和瑷珲建设野生蓝莓、红豆产地保护基地。

特色山野菜生产和加工基地：在扎兰屯、牙克石、阿荣旗、阿尔山、伊春、黑河等地建设蕨菜、黄花菜、金针菜、卜留克等特色山野菜产品生产和加工基地。

优质马铃薯育种基地：在黑河、大兴安岭地区、呼伦贝尔市和科尔沁右翼前旗建设全国优质马铃薯育种基地。

高纬寒地特色浆果基地：在黑河建设欧洲花楸、俄罗斯无刺大果沙棘、穗醋栗等基地。

野生动物养殖基地：在鄂伦春自治旗、额尔古纳市、鄂温克旗、新林区、黑河市等地建设鹿、野猪、狐、貂等标准化养殖基地。

做优林木深加工产业。坚持森林资源保护与利用的有机结合，以市场需求为导向，培育壮大科技含量高、附加值高、资源利用率高的林木精深加工产业。积极发展循环经济，提高采伐、造材、加工剩余物及废旧木质材料的综合利用水平，实现林木资源的多环节加工增值。延长林木加工产业链条，在林区形成初级产品、中端产品和高端产品各有侧重的产业链。在黑河、加格达奇、伊春、海拉尔、牙克石、根河、扎兰屯等地，扶持若干家具有较强市场竞争力和品牌优势的大型木材精深加工企业，提高产品加工度和档次。支持原料林基地建设，以解决木材采伐量大幅度调减后原料缺口问题。

积极发展林区商贸服务业。适应林区经济转型和社会发展需

要，依托中心城市、小城市和重点镇，构建全方位、多层次、便捷的商贸物流网络体系。提高加格达奇、黑河、海拉尔、伊春、牙克石市等城市中转物流设施能力。在黑河、漠河、阿尔山、额尔古纳等口岸城市，形成集转口、过境、加工贸易、货物集散、国际商务为一体的口岸物流中心。围绕林区特色产品，构建大型跨区域绿色食品交易市场、毛皮交易市场、北药产品集散市场、木材精加工产品和苗木交易市场，提升集聚辐射能力，形成全国林特产品集散基地。进一步提升批发零售经销模式，培育壮大连锁经营、统一配送、电子商务等现代化经营模式。大力推进超市、便利店、专卖店、大卖场等新型业态向中小城镇延伸。加大物流基础设施建设力度，培育若干个集运输、仓储、检验、包装等功能于一体的综合型物流企业。

（二）积极培育新兴产业

壮大生态文化旅游业。突出森林、湿地、草原和冰雪等林区特色旅游资源，加大区域合作，构建区域旅游联盟，共同开发精品旅游线路，完善景区景点和旅游基础设施，打造国内外知名的生态旅游目的地，建设避暑、度假、康体和健身等休闲旅游胜地。挖掘狩猎部落、民族文化、文化遗址、民俗风情等民族和民俗文化旅游资源，建设北方多民族、多文化生活体验基地。围绕中俄、中蒙边境景观、异域风情、界河等资源，发展边境旅游，建设边境观光基地。重点建设一批旅游小城镇，开发一批以乡村度假为特色的乡村旅游项目。加大区域旅游通道、重点旅游景区景点的道路建设，提高旅游中心城镇与景区、景点的通达水平。

加快建设不同档次的星级宾馆、绿色环保酒店、经济型酒店和家庭旅馆等，提高游客接待能力和服务水平。

扶持发展北药产业。充分利用林区“绿色药库”资源优势，重点发展刺五加、五味子、防风、龙胆草和鹿、蜂等北方林区独具特色中药材的标准化种植和养殖，扩大规模，加大野生道地药材保护力度，建设北药特色原料供应基地。加强自主创新和产品研发，积极与国内知名中药企业和科研院所开展技术合作，实现北药生产技术现代化、质量标准化、产品规模化和品牌化，提升北药的精深加工水平，推动产品结构升级，建设现代化的北药生产加工基地。

培育发展清洁能源产业。因地制宜发展生物质能、风能和太阳能等新能源，切实提高清洁能源在林区能源生产和消费结构中的比重，解决林区替代能源的问题。鼓励企业利用林业抚育剩余物、养殖业废弃物、林区灌木、秸秆、木材加工中产生的废弃物等发展生物质能源。在伊春、黑河、大兴安岭、鹤岗、萝北、海拉尔、牙克石、鄂温克旗、科尔沁右翼前旗等具备条件的地方建设若干个中小型风电场或分布式能源系统。在偏远地区采用电网延伸、风能与太阳能互补发电等方式，解决生产和居民生活用电问题。

（三）控制发展与生态保护相冲突的产业

在自然保护区、森林公园、风景名胜区、地质遗迹保护区（地质公园）依法限制或者禁止开展矿产资源勘查开发活动。在生态功能区内发展矿产采掘业，要加强环境保护，提高区内矿山

企业采选技术准入条件，强化土地复垦和环境整治义务。已经进行开采和深加工的企业，要积极应用新工艺和高新技术，提高资源综合利用和环保水平，实行清洁生产。今后矿产资源加工项目必须依托现有接替产业集聚区建设。

严格限制在林区发展对生态和环境影响大的产业，尤其是高污染、高耗能的重化工业的发展。淘汰关闭技术落后、污染严重、无后备资源的矿山开采和加工企业，逐步减少矿山的数量。禁止新建对生态环境产生不可恢复破坏性影响的矿产资源开采项目。

（四）优化林区产业布局

发挥各城镇及区域的产业基础和比较优势，建设各具特色的产业园区和产业集聚区，引导林区产业向各城镇和园区集聚。特色产业的精深加工、商贸、物流、信息、对外合作、旅游服务中心等主要在中心城市发展；中间产品加工、绿色农林产品加工业、特色商品的集散、旅游服务节点等要向小城市集聚；产业链初端环节、原材料供应、商贸集市要向重点镇集聚。积极推动林区基础条件好、符合相关规定的开发区和工业园区扩区或升级为国家级开发区。相关转型项目及集聚区建设要依法开展环境影响评价。

专栏 8 接替产业集聚区

大兴安岭对俄经济贸易合作区：医药、食品饮料、轻工、林木加工、国际仓储物流。

黑河边境经济合作区：新兴基础原材料加工和国际物流中心。

瑷琿对俄进出口加工集聚区：林木精深加工、农产品精深加工、医药、电子产业。

伊春生态产业集聚区：森林食品、北药、家具、小木制工艺品、物流等产业。

鹤岗接替产业集聚区：木材加工、绿色食品、生物制药、新能源。

嘉荫边境经济合作园区：木材加工、生态农业、国际商贸和物流业。

呼伦贝尔经济开发区：农畜产品加工、新型建材。

牙克石接替产业集聚区：生物制药、木材加工、绿色 {{{{ }}} 食品。

鄂伦春接替产业集聚区：民族特色产品、野生及农畜产品和林木精深加工。

鄂温克接替产业集聚区：绿色食品加工、新能源、商贸物流等产业。

科右前旗接替产业集聚区：农畜产品加工、制药、化工、建材等产业。

六、改善林区基础设施

加快形成林区与周边地区以及与俄、蒙贯通的交通运输通道建设。结合林区城镇建设，大力改善供水、取暖、供电等生活设施，提升林区林政基础设施水平。

（一）完善林区交通设施

加快林区公路建设。把公益性林区道路纳入国家和地方交通建设规划，道路产权和日常养护逐步移交地方管理。以提高林区的路网密度、改善林区对内对外通达性为目标，重点建设通场公路、防火和专用通道，提高林区路网的养护等级。积极推进高等级公路、进出口通道和资源运输通道建设，提高林区对外联系的通达能力。到 2020 年，林区的县际和森工企业所属的林业局所在地之间公路以及其他县乡公路、重要的国防公路、旅游公路和通往工业园区公路的服务水平和能力显著提高，形成上连省区道、外连周边地市、覆盖林区的公路交通网络。

改造铁路运输通道。加强林区既有铁路改造，根据资源开发

和边贸发展需要，加快主要干线、后方通道及延伸线的建设。实施滨洲线扩能改造工程，推进对俄通道建设。

发展航空运输。充分考虑林区地广人稀的特点，完善机场布局，大力发展支线航空。搞好海拉尔机场改（扩）建项目建设，尽快启动加格达奇机场建设，研究论证扎兰屯、五大连池机场建设问题。增加通往国内中心城市的航班航线，研究开辟与俄、蒙、日、韩等国家的国际航线，构建连接中心城市、辐射周边、便捷高效的航空运输体系。

专栏 9 交通改扩建项目

公路：国家高速公路牙克石至海拉尔段、新林北至扎兰屯段，国道 111 复线加格达奇至嫩江段，其他干线公路黑河—加格达奇—根河—海拉尔段、加格达奇—漠河段。

铁路：建设满归—古莲—洛古河、韩家园—呼玛—黑河、扎兰屯—阿荣旗、五大连池—北安铁路等，实施滨洲线、富裕至古莲铁路、滨北铁路、嫩江—漠河扩能改造工程；规划研究建设莫旗—讷河—五大连池铁路、扎兰屯—柴河—阿尔山铁路等。

机场：改（扩）建海拉尔机场、加快建设加格达奇机场。

（二）加强林区电网改造

将林区电网纳入区域大电网统一管理运营。加大林区电网改造力度，增加可再生能源分布式供电系统，提高林区电网整体供电能力，改善供电的可靠性，降低电网能耗。到 2015 年，基本解决林区无电区域供电问题。

（三）加快林区生活设施建设

饮水安全设施。搞好饮用水源地（水井）、给排水管网、水质净化处理等基础设施建设。力争在 2-3 年时间内，解决饮水供

给不足和饮用水不安全问题。

供热设施。结合林区局场调整、中小城镇建设和棚户区改造工程，解决和改善林区集中供热能力和效率问题。在中心城市和部分小城市建设一批热电联产项目。集中建设和改造城镇供热锅炉、供热管道、换热站等设施，逐步使林区城镇由独立供热向集中供热转变。鼓励使用保温、隔热的新型建筑材料，发展节能型住房。推广“以煤代木”项目，逐渐减少林区日常生活对木材的消耗（林区居民每年用于取暖消耗的木材量约 600 万立方米）。

专栏 10 林区热电联产项目

伊春 2×15 万千瓦热电联产项目，黑河、嫩江、逊克 2×30 万千瓦热电联产项目，加格达奇 2×13.5 万千瓦热电联产项目，鹤岗 2×30 万千瓦热电联产项目和 20 万千瓦矸石二期发电项目，海拉尔 2×20 万千瓦热电联产项目，根河 2×20 万千瓦热电联产项目，扎兰屯 2×20 万千瓦热电联产项目，莫力达瓦旗 2×20 万千瓦热电联产项目，阿荣旗 2×15 万千瓦热电联产项目，鄂伦春旗 2×20 万千瓦热电联产项目，阿尔山 2×15 万千瓦热电联产项目。

垃圾、污水处理设施。在各级中小城镇建设不同等级的垃圾处理场、污水处理厂，配套建设垃圾收集及清运系统、污水管网等公用设施。到 2020 年，规划区所有县（旗）城和城市建成污水处理厂和垃圾处理场。

（四）改善森林保护和管护设施

森林防火设施建设。大幅提高森林防火装备水平、改善基础设施条件，增强预警、监测、应急处置和扑救能力，实现火灾

防控现代化、管理工作规范化、队伍建设专业化、扑救工作科学化。到 2015 年，林火监测率达到 98% 以上，瞭望覆盖率达到 95% 以上，防火公路密度达到 5 米/公顷，森林火灾受害率控制在 1% 以下。

林业有害生物防治设施建设。重点建设监测预警、检疫御灾、防治减灾、应急防控等设施，提高危险性林业有害生物灾害的预防和除治能力。到 2015 年林业有害生物成灾率控制在 4.5% 以下。

林业管护设施建设。优化调整木材检查站布局，对现有木材检查站进行维修和改建。加大现代高新技术设备投入，配齐执法装备。以森林资源监测中心、中心站为依托，完善监测设施设备，设立固定监测样地，开展监测技术研究，建立监测数据处理信息库，形成较完整的森林资源及生态状况监测网络体系。

七、加快林区社会事业发展

健全林区社会保障体系，逐步扩大覆盖面。按照集中建设，全面覆盖的原则，加大林区中小学校、医院、卫生院、文化场馆建设，促进林区社会事业的全面发展。

（一）完善社会保障体系

扩大社会保险覆盖范围，对于完成政企分开改革的林区，将林区企业职工和居民纳入当地基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险等社会保险制度体系。建立企业退休人员基本养老金标准正常调整机制，逐步将“老工伤”人员纳入工伤保险统筹管理。健全最低生活保障制度，确保林区低保对象的基本生

活。妥善做好低收入困难群体采暖工作。加大林区特困户、残疾人等弱势群体救助力度，保证救助资金及时足额到位。

（二）促进就业和再就业

完善和落实各项就业再就业的政策措施，拓宽就业渠道，增加就业岗位。发挥政府投资项目和重大项目建设对就业的带动作用，扶持劳动密集型产业、服务业、中小企业和非公有制经济发展，提高企业吸纳就业的能力。建立健全公共就业服务体系，增强各县（市、旗、区）和乡镇公共就业服务能力。积极开发公益性岗位。完善创业服务体系建设，发挥好小额担保贷款政策的积极作用，积极支持推动创业，以创业促就业。进一步完善就业援助制度，加大对“4050”人员、零就业家庭的帮扶力度和中央财政转移支付力度。以服务林区森林资源管护和接续替代产业发展为目标，整合就业培训资源，依托职业学校建立技能培训基地，统筹安排各类劳动力技能培训专项资金。

（三）提高教育水平

结合林区小城镇规划和建设，整合、优化配置教育资源，合理调整中小学校布局，根据人口密度和服务半径均衡布点小学，就近入学，依托小城镇和重点镇布点初中，依托中小城市布点高中，实现规模办学。加快林区各类学校危旧房改造，建立健全校舍维修改造长效机制。开展中小学现代远程教育和信息化建设，着力提高教育质量。到2020年，林区中小学入学率均达到100%，高中阶段毛入学率达到90%以上。根据林区生态建设和产业发展需要，整合现有资源，加强以职业教育为主的高等院校建设，有

计划地增设一批专业，为林区生态保护和经济转型培养各类实用人才和专业人才。

(四) 改善医疗卫生条件

优化配置卫生资源，完善卫生设施，提高医疗技术水平，建设素质优良的卫生队伍，形成覆盖全林区居民的基本医疗卫生制度，实现人人享有基本医疗卫生服务。构建设施齐全、功能完备、服务优良的县（旗、区）、乡、村（林区站所）三级医疗卫生服务体系。搞好林区县（旗、区）级医院整合改造，按规划建设县级综合性医院，完善基层医疗卫生服务体系，落实基层医疗卫生机构的政府投入政策。完善疾病预防控制和医疗救治体系，提高林区疾病预防控制和应对突发公共卫生事件的能力。

专栏 11 医疗卫生机构建设项目

黑龙江省：重点将大兴安岭、伊春、黑河地市级医院改造升级。大兴安岭森工林区改扩建 9 个县级综合医院，37 个乡镇卫生院、8 个社区卫生服务中心，8 个标准化卫生监督所，加强三县四区疾控中心及系统建设。伊春森工林区和森工总局改扩建县级医院 24 个，新建林场卫生所 24 个，新建社区医疗服务中心 9 个。黑河等地方林区建设 16 个县（市）医院、及其所属乡镇卫生院（林场、农场卫生所）、社区医疗服务中心。建设大兴安岭地区精神病防治院和伊春市精神病防治院。

内蒙古自治区：重点扩建地市级综合医院 2 个，改造县级医院 10 个、中蒙医院 5 个、卫生监督所 30 个、疾病预防控制中心 11 个、结核病防治院 5 个、妇幼保健所 11 个、中心血库 10 个、急救中心 11 个。建设呼伦贝尔市精神卫生中心和兴安盟精神卫生中心。

(五) 繁荣文化事业

挖掘、保护和传承具有历史和地域特色的民族传统文化。加强公

共文化基础设施建设，按照政府主导、社会参与、公益服务、共建共享的原则，着力建设以基层文化馆（站）、图书馆、全国文化信息资源共享工程服务点等为重点的公益性文化设施，继续实施好全国文化信息资源共享工程、县级图书馆、文化馆修缮、乡镇综合文化站设备购置等重大文化工程，逐步建成覆盖林区的公共文化服务网络，切实保障林区居民的基本文化权益。加强少数民族文化遗产保护，建立鄂伦春族、鄂温克族、达斡尔族文化生态保护区，实施整体性保护。搞好广播电视村村通工程，提高广播电视覆盖率。以林区国家森林公园为依托，建设生态文明教育基地。

八、推进林区管理体制改革的对外开放

坚持政、事、企分开的改革方向，加快推进林区管理体制改革的。加大对俄、对蒙经贸合作，扩大林区对外开放，增强发展活力。

（一）加快林区体制改革

推进政企、事企分开的改革。用 5 年左右的时间，完成将地方行政管理、森林资源管理和企业经营分开的改革。进一步完善林区各级地方政府行政机构设置，健全各项政府职能。将林管局、森工企业从现在的合一体制中分离出来，林管局改制为资源管理机构，森工企业全部实行自主经营。剥离森工企业承担的教育、卫生、社会保险、广播电视、城建环卫等社会职能，其机构人员交由地方政府统一管理，行政事业经费纳入地方财政预算。分离森工企业已建立的水、电、气等具有经营性质的事业单位，并逐

步改制为独立的经营主体，参与市场竞争。

稳步推进森林资源管理体制改革。坚持国有森林资源的公有制，按照责权利统一的原则，与“政事企分开”改革同步实施。实行资源管理与生产经营分开，构建以国有林管理机构为主体的森林资源管理体制。继续搞好伊春国有林区林权制度改革试点。

继续深化国有森工企业改革。国有森工企业要按照社会主义市场经济发展的要求，加快主辅分离改革，建立充满生机活力的新机制。通过股份制改革，推动国有资本的流动，促进企业经营机制的转换，按照专业化协作的原则进行企业重组，推动建立现代企业制度。采取改制、出售、兼并重组和股份合作等多种形式，搞活森工企业集团所属的中小企业。对一些严重资不抵债、产品技术水平低的企业，按法定程序实施破产。

（二）积极扩大林区对外开放

扩大对俄蒙合作。以边境贸易为基础，依托中俄、中蒙边境经济合作区，发展加工贸易及服务贸易。提升对俄木材精深加工和劳务输出等合作层次。积极开展对蒙资源利用合作。积极拓展与俄、蒙的跨境旅游合作。巩固完善与俄、蒙联合防火合作机制。

加快口岸及合作区建设。加快黑河、逊克、嘉荫、黑山头、室韦等口岸的改扩建，完善口岸海关、检验检疫、安监、道路、通讯、电力等基础设施建设和升级改造。推动漠河、呼玛、孙吴口岸发展。改善林区对俄蒙口岸运输通道的通畅条件。依托主要口岸，建设中俄、中蒙综合加工园区、特色加工园区、物流园区等，深化林区与俄、蒙在货物进出口贸易方面的合作。

九、健全政策保障体系

充分发挥现有相关政策的效能，研究制定促进林区生态保护与经济转型的新政策，保障规划目标和重点任务的实现。

（一）促进林区体制改革的配套政策

妥善解决体制改革的相关成本。建立和完善与政府行政管理体制相配套的财政体制。森林资源管理机构运行经费按事权划分纳入财政预算。分离企业办社会职能所发生的费用，按照国家有关规定处理。妥善解决国有林区森工企业历史遗留问题。鼓励国有林区自行组织先行改革，对改革彻底、效果明显的，中央财政在安排天然林保护资金时予以奖励支持。

（二）完善林区生态保护政策

对纳入天然林保护工程实施范围的国有林，由中央财政安排管护费。对国有森林资源实施抚育经营政策，提高森林质量和生态功能。实施无林地造林和低质、低效林改培政策，增加森林面积，提高森林质量及生态功能。将林区防扑火、国家级自然保护区（湿地）管护、航空护林、森林病虫害防治、森林调查等公益性事业的运营经费全额纳入财政预算。国有林区森工企业在册全民职工基本养老、基本医疗、失业、工伤、生育保险，继续由中央财政安排适当补助。

将大小兴安岭林区作为全国生态补偿机制试点重点区，加大中央财政的补偿力度。将规划区内的国家级自然保护区列入国家生态补偿试点。研究将符合条件的大小兴安岭森林生态功能区范围内的县（旗、区）纳入国家生态功能区转移支付（试点）范围，

重点支持生态保护和涉及民生的基本公共服务领域。在资金分配和资金使用效果评估中，重点考核森林覆盖率和森林蓄积量，并按照绩效考评结果，实施适当奖惩措施。

积极推进林区开展森林碳汇经济试点，研究出台鼓励林区发展碳汇经济的政策，在大兴安岭地区建设国家级低碳经济示范区。

（三）支持林区经济转型政策

在一定期限内参照资源枯竭城市政策并比照农业补贴政策支持林区经济转型。大小兴安岭森林生态功能区范围内森林覆盖率高于70%的县（旗、区）参照执行资源枯竭城市财政转移支付政策；在中央预算内投资中安排专项资金，专项用于支持大小兴安岭林区发展能够充分吸纳就业的接续替代产业以及支持林区开展“以煤代木”。在基础设施、生态建设、环境保护、扶贫开发和社会事业等方面安排中央预算内投资和其他有关中央专项投资时，赋予黑龙江大小兴安岭林区西部大开发政策。林业职工从事林业生产和动植物种植养殖活动，可以按照有关规定享受国家扶持政策，在农业保险、小额贷款等方面给予重点扶持。鼓励各类金融机构加大对大小兴安岭林区经济转型的支持。

（四）加大民生保障和基础设施投入力度

对林场（所）调整和撤并带来的移民，纳入异地扶贫搬迁工程。局场调整参照小城镇建设政策给予扶持。对重点扶持发展的小城市和重点镇纳入全国重点小城镇建设规划范围并予以支持。切实抓好林区棚户区改造工作，做到支持力度不减。

健全国有林区森工企业工资分配制度，逐步提高企业职工工资。进一步完善工资支付制度，规范企业的工资支付行为。对高寒地区林区职工取暖比照当地城镇职工取暖补贴标准予以补助。

纳入省区规划的林区公路建设由所在省区统筹安排，国家给予适当支持，努力减轻林区建设资金配套压力。支持林区取暖、排水、饮水、局场址道路等基础设施建设。对于林区经济转型重点项目、基础设施建设和重点城镇建设占用林地，适当简化使用林地审核程序。结合林区局场调整，加大土地整理和生态恢复力度，开展林地和建设用地增减挂钩试点。

（五）规划实施保障措施

加强组织领导。国务院有关部门要切实加强对规划实施的组织协调，落实相关政策。地方各级政府要加强组织领导，加快制定规划实施方案，建立和完善工作机制。

调整政绩考核指标。围绕生态保护和民生问题，调整林区现有的考核标准。重点评价森林资源变化、生态保育、环境改善、职工就业、林区生活质量等生态环境和社会发展指标。

落实工作责任。针对规划中涉及到的重点工作、项目和政策，要加大落实力度，围绕体制改革、生态保护、经济转型、基础设施建设等关键环节和领域，明确工作时序和重点，落实责任主体。国家资金支持要与改革成效、生态保护指标等直接挂钩。

加强监督检查。对规划实施情况进行跟踪检查，建立健全规划实施监测和定期评估制度，公布规划执行情况。根据规划执行情况和监测结果，对规划修订提出意见和建议。完善社会监督机

制，鼓励公众积极参与规划的实施和监督。

加强社会宣传。把握正确的舆论导向，采取多种形式、全方位地宣传林区生态保护和经济转型的重要性，形成人人关心林区生态保护，全社会支持经济转型的良好氛围。

附表：大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划区域范围

附图：1. 大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划范围

2. 大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划森林生态功能区范围

3. 大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划城镇布局

4. 大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划产业区布局

附表：

大小兴安岭林区生态保护与经济转型规划区域范围

省级单位	地级单位	县级单位
黑龙江省	大兴安岭地区	呼玛县、塔河县、漠河县、加格达奇区、松岭区、新林区、呼中区
	伊春市	伊春区、南岔区、友好区、西林区、翠峦区、新青区、美溪区、金山屯区、五营区、乌马河区、汤旺河区、带岭区、乌伊岭区、红星区、上甘岭区、嘉荫县、铁力市
	黑河市	孙吴县、五大连池市、逊克县、北安市、嫩江县、瑷辉区
	佳木斯市	汤原县
	鹤岗市	鹤岗市区、萝北县
	绥化市	绥棱县、海伦市、庆安县
	哈尔滨市	通河县、巴彦县、木兰县
内蒙古自治区	呼伦贝尔市	牙克石市、额尔古纳市、根河市、鄂温克旗、鄂伦春旗、莫力达瓦旗、扎兰屯市、阿荣旗、海拉尔区
	兴安盟	阿尔山市、科尔沁右翼前旗