**抚远市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要**

（2021-2025年）

抚远市人民政府

国家发展和改革委员会产业经济与技术经济研究所

2021年5月

目 录

[第一章 全面建成小康社会 站在高质量发展新起点 1](#_Toc60604973)

**[第一节 决胜全面建成小康社会取得决定性成就](#_Toc60604974)** [1](#_Toc60604974)

**[第二节 发展环境面临深刻复杂变化](#_Toc60604975)** [8](#_Toc60604975)

**[第三节 到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标](#_Toc60604976)** [11](#_Toc60604976)

[第二章 开启现代化建设新征程 绘就全面振兴全方位振兴新蓝图 12](#_Toc60604977)

**[第一节 指导思想](#_Toc60604978)** [12](#_Toc60604978)

**[第二节 基本原则](#_Toc60604979)** [13](#_Toc60604979)

**[第三节 发展目标](#_Toc60604980)** [14](#_Toc60604980)

[第三章 提升对内对外开放新能级 创建国家重点开发开放试验区 17](#_Toc60604981)

**[第一节 全面推进黑瞎子岛开放开发](#_Toc60604982)** [17](#_Toc60604982)

**[第二节 增强口岸开放功能](#_Toc60604983)** [20](#_Toc60604983)

**[第三节 建设高水平开放平台](#_Toc60604984)** [22](#_Toc60604984)

**[第四节 提升对外开放质量](#_Toc60604985)** [24](#_Toc60604985)

**[第五节 深化区域交流合作](#_Toc60604986)** [26](#_Toc60604986)

[第四章 推动旅游全域高质量发展 建设北国边境休闲度假目的地 27](#_Toc60604987)

**[第一节 优化全域旅游空间格局](#_Toc60604988)** [27](#_Toc60604988)

**[第二节 创新旅游产品供给体系](#_Toc60604989)** [29](#_Toc60604989)

**[第三节 推动旅游产业融合发展](#_Toc60604990)** [31](#_Toc60604990)

**[第四节 提升旅游服务支撑水平](#_Toc60604991)** [33](#_Toc60604991)

**[第五节 建设黑瞎子岛国际旅游岛](#_Toc60604992)** [35](#_Toc60604992)

[第五章 优化发展农业农村 打造龙江沿边乡村振兴新样板 36](#_Toc60604993)

**[第一节 加快农业现代化步伐](#_Toc60604994)** [37](#_Toc60604994)

**[第二节 建设沿边美丽乡村](#_Toc60604995)** [41](#_Toc60604995)

**[第三节 焕发乡风文明新风尚](#_Toc60604996)** [43](#_Toc60604996)

**[第四节 提升乡村治理能力](#_Toc60604997)** [45](#_Toc60604997)

**[第五节 促进农民持续增收](#_Toc60604998)** [47](#_Toc60604998)

[第六章 构建现代产业体系 培育沿边地区重要经济增长极 49](#_Toc60604999)

**[第一节 做大做强农产品加工业](#_Toc60605000)** [49](#_Toc60605000)

**[第二节 提升发展商贸物流业](#_Toc60605001)** [52](#_Toc60605001)

**[第三节 持续做优电子商务](#_Toc60605002)** [53](#_Toc60605002)

**[第四节 发展壮大健康养老服务业](#_Toc60605003)** [54](#_Toc60605003)

**[第五节 加快培育新兴产业](#_Toc60605004)** [56](#_Toc60605004)

[第七章 实施创新驱动人才强市战略 建设创业创新活力城市 58](#_Toc60605005)

**[第一节 提升企业科技创新能力](#_Toc60605006)** [58](#_Toc60605006)

**[第二节 激发创新创业活力](#_Toc60605007)** [60](#_Toc60605007)

**[第三节 深化人才体制机制改革](#_Toc60605008)** [61](#_Toc60605008)

[第八章 开拓国内市场新空间 培育新发展格局战略支点 63](#_Toc60605009)

**[第一节 主动融入新发展格局](#_Toc60605010)** [63](#_Toc60605010)

**[第二节 全面激发消费活力](#_Toc60605011)** [64](#_Toc60605011)

**[第三节 拓展有效投资空间](#_Toc60605012)** [66](#_Toc60605012)

[第九章 提高区域协调发展新水平 建设兴边富民示范区 68](#_Toc60605013)

**[第一节 优化国土空间开发格局](#_Toc60605014)** [68](#_Toc60605014)

**[第二节 推进城镇化高质量发展](#_Toc60605015)** [74](#_Toc60605015)

**[第三节 促进城乡融合发展](#_Toc60605016)** [78](#_Toc60605016)

[第十章 全面推进改革攻坚 释放高质量振兴发展新活力 80](#_Toc60605017)

**[第一节 持续优化营商环境](#_Toc60605018)** [81](#_Toc60605018)

**[第二节 激发各类市场主体活力](#_Toc60605019)** [82](#_Toc60605019)

**[第三节 深化要素市场化改革](#_Toc60605020)** [84](#_Toc60605020)

[第十一章 巩固绿色发展新优势 打造生态文明建设展示窗口 85](#_Toc60605021)

**[第一节 打造东极亮丽生态屏障](#_Toc60605022)** [85](#_Toc60605022)

**[第二节 巩固提升生态环境质量](#_Toc60605023)** [89](#_Toc60605023)

**[第三节 加快形成绿色发展方式](#_Toc60605024)** [90](#_Toc60605024)

**[第四节 健全生态文明制度体系](#_Toc60605025)** [93](#_Toc60605025)

[第十二章 夯实基础设施支撑 建设现代化智慧韧性城市 93](#_Toc60605026)

**[第一节 构建内通外联的现代交通运输网络](#_Toc60605027)** [94](#_Toc60605027)

**[第二节 推进“智慧抚远”建设](#_Toc60605028)** [97](#_Toc60605028)

**[第三节 健全水利综合治理设施](#_Toc60605029)** [98](#_Toc60605029)

**[第四节 加强能源和市政基础设施建设](#_Toc60605030)** [100](#_Toc60605030)

[第十三章 提升民生福祉新高度 共建共享宜居幸福抚远 102](#_Toc60605031)

**[第一节 落实教育优先发展战略](#_Toc60605032)** [102](#_Toc60605032)

**[第二节 深入推进健康抚远建设](#_Toc60605033)** [104](#_Toc60605033)

**[第三节 繁荣发展文化事业](#_Toc60605034)** [106](#_Toc60605034)

**[第四节 持续提升社会保障水平](#_Toc60605035)** [109](#_Toc60605035)

**[第五节 促进人口均衡发展](#_Toc60605036)** [112](#_Toc60605036)

[第十四章 推进治理能力现代化 打造和谐安定有序边城 113](#_Toc60605037)

**[第一节 提升综合治理能力](#_Toc60605038)** [114](#_Toc60605038)

**[第二节 全面推进依法治市](#_Toc60605039)** [116](#_Toc60605039)

**[第三节 建设更高水平“平安抚远”](#_Toc60605040)** [118](#_Toc60605040)

**[第四节 促进民族团结融合](#_Toc60605041)** [120](#_Toc60605041)

[第十五章 强化规划实施保障 121](#_Toc60605042)

**[第一节 加强党的全面领导](#_Toc60605043)** [122](#_Toc60605043)

**[第二节 完善规划实施机制](#_Toc60605044)** [123](#_Toc60605044)

**[第三节 加强政策统筹协调](#_Toc60605045)** [123](#_Toc60605045)

**[第四节 调动全社会积极性](#_Toc60605046)** [124](#_Toc60605046)

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。本纲要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，根据《中共抚远市委关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》编制，主要阐明“十四五”时期抚远市发展的总体战略框架，谋划经济社会发展的崭新愿景和重大部署，是今后五年全市经济社会发展的宏伟蓝图，是全市人民共同奋斗的行动纲领，是政府履行公共服务职责的重要依据，对推动全市贯彻落实新发展理念、加快全面振兴全方位振兴、打造全国“兴边富民”“守边固边”示范区，具有重要意义。

# 第一章 全面建成小康社会 站在高质量发展新起点

“十四五”时期是我市在实现全面建成小康社会目标基础上，开启全面建设社会主义现代化新征程的开局起步期，是加快高质量发展的战略机遇期。必须准确把握发展环境的深刻复杂变化，积极主动拓展区位优势、开放优势、资源优势、生态优势和战略叠加优势，激活高质量发展的内生动力活力，为全面建设社会主义现代化城市开好局、起好步。

## **第一节 决胜全面建成小康社会取得决定性成就**

“十三五”时期是我市发展进程中极不平凡的五年。面对错综复杂的国际国内环境和新冠肺炎疫情的严重冲击，市委、市政府带领团结全市人民，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党中央、省委和佳木斯市委决策部署，全面贯彻落实习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话和考察我市的重要指示精神，砥砺奋进、攻坚克难、开拓创新，积极妥善应对各类风险挑战，经济社会发展取得重大成就，顺利完成“十三五”规划的主要目标任务，全面振兴全方位振兴开创新局面，如期全面建成小康社会。

经济综合实力稳步提升。深入推进供给侧结构性改革，壮大实体经济，推进新旧动能转化，经济总体规模和质量效益稳步提升。2020年，地区生产总值（GDP）达到81.9亿元，年均增长5.9%，人均GDP从2015年的5万增长到2020年的5.25万元；三次产业结构从2015年的69.3：6.3：24.4调整为2020年的74.4：1.6：24；规模以上工业增加值达到8391万元，年均增长4.4%；一般公共财政预算收入达到2.5亿元，年均增长5.64%；社会消费品零售总额达到14.5亿元，年均增长8.5%；全社会固定资产投资累计完成45.1亿元，外贸进出口总值累计完成62亿元，万元GDP能耗年均下降2.58%。

对俄开放合作纵深拓展。围绕全面打造对俄对外开放桥头堡，深度融入“一带一路”和“中蒙俄经济走廊”，对外开放成果丰硕。五年来，全市出入境人员累计达41.53万人次，进出口贸易额累计突破60亿元。黑瞎子岛合作开发进入新阶段，黑瞎子岛中俄联合保护开发工作组成立并运行，黑瞎子岛公路客运口岸对外开放获国务院批复，《黑瞎子岛保护与开放开发总体规划（2021-2030）》（送审稿）呈报国家发改委审查。口岸建设取得重大进展，黑瞎子岛口岸商定增设货运功能，成功获批粮食、冰鲜水产品、食用水生动物进境指定口岸，顺利开通临时航空口岸。依托俄远东优质土地资源建设200万亩大型现代化农场，实现俄产大豆回运。积极举办和参加第五届哈巴教育工作会议、第五届中俄博览会、“外国投资者日”等活动，促进中俄民心相通、情感互融。

产业集群蓄积强劲动能。农业现代化进程提速，全程机械化、标准化作业大面积推广，粮食生产功能区、重要农产品生产保护区“两区”建设深入推进，粮食综合生产能力稳步提升，2020年播种面积220万亩，粮食产量实现18.47亿斤。积极创建国家全域旅游示范城市，整合边境休闲、生态康养等特色旅游资源，“华夏东极”旅游品牌影响力进一步扩大，五年来累计接待国内外游客341.6万人次、旅游总收入超过24亿元。大力扶持骨干工业企业发展，新培育规模以上工业企业2家，远大木材加工园区、跨境农业仓储加工物流园区等重点产业项目落地建设，成为全省知名的农副产品加工基地。大力发展鱼子酱、大马哈鱼柳等特色渔业产品，涵养东极边陲渔文化，“淡水鱼都”品牌知名度全面提升。商贸产业加快提质增效，边民互市贸易在全省树立典范，建立对俄物流大通道，打造哈尔滨-佳木斯-抚远-哈巴罗夫斯克跨境物流体系的核心节点，获评全国电子商务进农村综合示范县。

兴边富民谱写崭新篇章。坚决打赢脱贫攻坚战，灵活实施产业扶贫、金融扶贫、健康扶贫、教育扶贫等政策，推出“共享账户”“32条政策”“孝善基金”等创新做法，成为全省首批“脱贫摘帽”县，五年累计减贫690人。城乡居民收入持续提升，2020年城镇和农村居民人均可支配收入分别达到27228元和17544元，分别较2015年增长5.4%和2.5%。边民互市促进边疆繁荣稳定，边民互市贸易区启动以来累计实现边民贸易进口额近6.1亿元，边民从中获利620万元，形成“互市富民”的“抚远模式”。积极推动抵边村建设，实施抵边村电网工程、道路硬化拓宽工程，抵边村饮水保障率近90%，互联网宽带网络普及率、通信覆盖率均达到90%。

改革创新释放发展活力。坚持以改革破解发展难题，激发各类主体发展活力。营商环境持续优化，“放管服”改革和减税降费工作扎实推进，“互联网+政务服务”取得新成效，网办率超过70%，企业和群众实现“一次上门跑办”或“零上门跑办”。商事制度改革不断深入，全面实施“多证合一”“证照分离”登记制度。政府机构改革和事业单位分类改革稳步推进，全面完成农村集体经济组织产权改革试点、清产核资和土地确权工作。深入实施医联体、医共体创建，积极推进分级诊疗制度，落实药品零差价销售和药品采购“两票制”，城乡居民获得更大实惠。国营农场、林场、渔场、供销联社、环卫体制等领域改革稳步实施。

社会民生福祉持续改善。坚持把民生作为为政之本，优先保障和改善民生。教育内涵建设工程有序推进，学前、义务教育办学条件显著改善，实施“阳光分校”“阳光分班”政策，教育发展更加均衡公平。公共医疗服务水平持续提升，完成市医院住院处、新中医院、妇幼保健计划生育服务中心、村卫生室标准化等医疗基础设施项目建设，推行“四零”承诺服务，打造“看病不求人”就医环境。公共文体事业繁荣发展，建成图书馆少儿数字多媒体体验馆、中俄艺术品展示交易中心、全民健身中心等重大项目，开展中国东极群众健身活动汇演、“泛舟中国”全国皮划艇大会、黑龙江马拉松系列赛等文体活动，“东极文化魅力”进一步彰显。社会保障更加有力，五年来累计发放低保资金、特困人员救助供养资金等6621.67万元，构建形成“基本医保+大病保险+医疗救助”的城乡居民医疗保障体系，城镇登记失业率稳定在3.3%以内。

生态文明建设扎实推进。坚决贯彻落实习近平总书记“保护生态”“发展旅游”的指示精神，深入实施蓝天、碧水、净土、护林、宜居“五大行动”，全域生态环境显著改善。推进黑瞎子岛生态保护，制定并实施《黑瞎子岛区域湿地生态保护与修复实施方案》。贯彻落实“河湖长制”，开展“清四乱”专项治理，河湖管护工作巩固加强。加速淘汰燃煤小锅炉，空气质量综合指数位居全省前列。实行秸秆露天焚烧网格化管理，全域实现“零火点”，秸秆综合利用率近90%。开展农业“三减”行动，打造“绿色粮仓”，化肥、农药使用实现零增长。实施森林草原执法专项行动，有序开展三江平原湿地保护与恢复工程，土地休耕取得明显成效。积极推进农村人居环境整治和城市垃圾综合治理，城乡环境大幅改善。

在回顾“十三五”时期发展成就的同时，应当清醒认识到，全市经济社会发展依然面临诸多瓶颈制约，与高质量发展、现代化建设的要求还有不小差距。主要是：经济总量偏小，产业结构总体呈现农业主导型特征，工业基础薄弱，高附加值的农产品精深加工发展不足，打造名优特色产品、塑造城市文化品牌的意识有待加强；农村基础设施和公共服务设施短板突出，卫生、文化等城乡公共服务仍有较大提升空间，城乡居民人均可支配收入低于全国和全省平均水平；人口规模偏小，常住人口逐年下降，抵边村人口外流严重，老龄化程度加深；对内对外开放合作空间受限，黑瞎子岛带头作用尚未充分释放，口岸“半年闲”难题仍需大力解决，对内对外开放合作空间受限；交通设施对外联通性较弱，对俄国际航空口岸、陆路口岸及配套基础设施建设有待加强。

表1-1：“十三五”时期经济社会发展主要目标实现情况

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 类别 | 指标 | | 2015年 | 规划目标 | | 实现情况 | |
| 2020年 | 年均增长（%） | 2020年 | 年均增长（%） |
| 民 生 福 祉 | 城镇居民人均可支配收入（元） | | 20928 | 34000 | 10 | 27228 | 5.4 |
| 农村居民人均可支配收入（元） | | 15508 | 25000 | 10 | 17544 | 2.5 |
| 城镇登记失业率（%） | | 4.3 | 4.2 | 0.1 | 3.3 | -5.2 |
| 贫困发生率（%） | | 4.5 | 1.5 | -8.5 | 0 | 0 |
| 城镇保障性住房覆盖率（%） | | 47.7 | 100 | 16 | 100 | 16 |
| 农村饮水安全普及率（%） | | 92 | 100 | 1.5 | 100 | 1.5 |
| 经济发展 | 地区生产总值（亿元） | | 50.4 | 74 | 8 | 81.9 | 5.9 |
| 固定资产投资增速（%） | | 22.3 | 39.3 | 12 | 8.65 | -17 |
| 社会消费品零售总额（亿元） | | 9.7 | 17.1 | 12 | 14.5 | 8.3 |
| 外贸进出口总额（亿美元） | | 6 | 10 | 10.7 | 11.7 | 14.3 |
| 全员劳动生产率（%） | | 27867 | 32306 | 3 | 30767 | 2 |
| 服务业增加值比重（%） | | 24 | 40 | 10.7 | 33.7 | 5.8 |
| 绿色食品产业占工业增加值比重（%） | | 18 | 80 | 34.7 | 37.8 | 16 |
| 户籍人口城镇化率（%） | | 61 | 80 | 5.6 | 69.8 | 2.7 |
| 互联网普及率（%） | | 43 | 95 | 17.2 | 90 | 16 |
| 创新驱动 | 科技进步贡献率（%） | | 55 | 75 | 6.4 | 58 | 1.1 |
| 研究与试验发展经费支出占GDP比重（%） | | — | 0.13 | 75.5 | 0.02 | 4 |
| 高新技术产业增加值占GDP比重（%） | | 3.2 | 20 | 44.3 | 5 | 9.3 |
| 生态文明 | 耕地保有量（公顷） | | 178666 | 178666 | 0 | 178666 | 0 |
| 万元GDP用水量（吨） | | 3000 | 2400 | -20 | 1006 | -68.7 |
| 万元GDP能源消耗降低（%） | | -3.02 | -14 | -3 | -2.04 | -2.58 |
| 主要污染物排放减少 | 化学需氧量（吨） | 4280 | 3937 | -1.6 | 完成下达任务 | |
| 二氧化硫（吨） | 1124 | 1067 | -1 |
| 氨氮（吨） | 180 | 165 | -1.6 |
| 氮氧化物（吨） | 430 | 408 | -1 |
| 森林  增长 | 森林覆盖率（%） | 26 | 30 | 0.8 | 31.1 | 3.6 |
| 森林蓄积量（万立方米） | 190 | 220 | 3 | 427 | 17.6 |
| 社会治理 | 注册志愿者占比（%） | | 663 | 1000 | 8.6 | 9100 | 68.9 |

## **第二节 发展环境面临深刻复杂变化**

“十四五”时期，我国处于中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局的历史交汇期，国际和国内、历史与未来多种变量交织激荡，我市发展环境发生深刻变化，面临的挑战前所未有，机遇也前所未有。

从国际看，世界正经历百年未有之大变局，不稳定性不确定性明显增加。新一轮科技革命和产业变革深入发展，数字化、智能化、绿色化成为产业发展新潮流，为我市加快调整经济结构、转变发展方式提供新选择、新路径。以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局加快构建，新时代中俄全面战略协作伙伴关系不断推向更高水平，黑瞎子岛开放发展得到中俄双方协同推动，为我市充分发挥“两国一岛”“三栖口岸”的区位战略优势，打造新发展格局下联通中俄两个市场、汇聚中俄两种资源的战略节点带来新的契机。另一方面，世界政治经济秩序和治理体系深度调整，经济全球化遭遇逆流，国际环境日趋复杂，大国博弈更加复杂多变，不稳定不确定性明显增加。新冠肺炎疫情全球蔓延重创国际贸易，直接冲击中俄贸易、投资合作，对我市招引外资、发展互市贸易、深化对俄开放合作带来挑战。

从国内看，我国已转向高质量发展阶段，仍处于重要战略机遇期。习近平总书记多次对东北、对黑龙江省作出重要讲话重要指示批示，特别是在我市作出“黑瞎子岛重在生态保护，在保护基础上建设一些基础设施，开通口岸，发展旅游，希望黑龙江响应国家‘一带一路’倡议，参与‘中蒙俄经济走廊’建设，积极扩大对外开放”的重要指示，为我市加快推动全面振兴全方位振兴、打造全国“兴边富民”“守边固边”示范区、建设边疆绿色生态之城注入强大政治动力、指明前进方向。党中央、国务院出台系列支持东北振兴政策措施，全面支持东北沿边重点开发开放试验区和边境经济合作区建设，为我市高质量发展带来前所未有的政策机遇。在抗击新冠肺炎疫情过程中，我国展现巨大潜力、韧性和回旋空间，经济社会战略纵深优势和制度优势凸显，长期向好、稳中求进的总体态势不变，为我市提供了稳定发展预期和良好发展环境。人民群众需求升级进程加速，休闲型、高品质消费需求持续扩大，有利于我市充分拓展利用“白云黑土、水美岛秀”的生态资源优势和“华夏东极”“淡水鱼都”“两江双城”等城市品牌价值。另一方面，宏观经济和社会发展的局面更加复杂多变，结构性、体制性、周期性矛盾和新冠肺炎疫情冲击碰头交错，做好“六稳”工作、落实“六保”任务难度加大，对抚远保持经济平稳运行和社会稳定发展带来障碍。产业发展面临的环保约束趋紧，生态文明建设任务加重，为抚远招引工业项目、优化产业结构带来难度。

从黑龙江省和佳木斯市看，推动全面振兴全方位振兴的有利条件不断集聚，多重战略势能正在叠加释放。黑龙江省全面贯彻国家“五大安全”战略，全面振兴全方位发展成效正在显现。黑龙江省委、佳木斯市委先后提出“三桥一岛”“一窗四区”“一桥一岛”等开放战略和区域发展战略，为我市加快黑瞎子岛保护开发和全面开放、深度融入对俄远东地区开放合作注入新动能。全省把兴边富民作为推动区域协调发展的重大工作，提出加快形成黑河、绥芬河－东宁、抚远具有50－100万人口规模的边境城市，有利于我市强化稳边固边的基础设施和产业体系建设。另一方面，省内、佳木斯市内沿边口岸城市竞争激烈，同江依托中俄同江跨江铁路大桥已经成为中蒙俄经济走廊的关键枢纽节点，对我市引进人才、资本、科技、产业、项目等带来挑战。

展望“十四五”，我们要立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，增强机遇意识和风险意识，保持战略定力，树立底线思维，准确识变、科学应变、主动求变，善于在危机中育新机、于变局中开新局，拓优势、促开放、抢先机、谋发展，努力实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，在东北全面振兴全方位振兴的格局中找准新方位、创造新辉煌。

## **第三节 到二〇三五年基本实现社会主义现代化远景目标**

紧紧围绕党的十九大和十九届五中全会的战略安排，依据省第十二次党代会、省委十二届五次全会和市委二届八次全会描绘的宏伟蓝图，到二〇三五年，落实“六个强省”建设走在前列，实现抚远全面振兴全方位振兴，全面建成生态宜居、开放活力、社会安定的现代化国际口岸城市，与全国、全省同步基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶把我市建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化城市。展望二〇三五年，全市综合经济实力大幅跃升，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化；对外开放形成新格局，对俄合作新优势明显增强，成为东北亚地区重要的流通枢纽和区域中心城市、中俄开放合作的关键纽带；基本实现治理体系和治理能力现代化，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，营商环境持续优化，基本建成法治政府、法治社会、法治抚远；文化、教育、科技、人才、体育、健康等事业全面发展，国民素质和社会文明程度达到新高度，城市文化软实力和“华夏东极”城市形象更加凸显；广泛形成绿色生产生活方式，建成“零排放”和绿色低碳的典范城市，实现美丽抚远建设目标；平安抚远建设达到更高水平，人民生活更加美好，中等收入群体显著扩大，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。

# 第二章 开启现代化建设新征程 绘就全面振兴全方位振兴新蓝图

## **第一节 指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，深入落实习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话和考察黑龙江、我市的重要讲话指示批示精神，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以黑瞎子岛开放发展为牵引，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，自觉全面融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，着力解放思想，实施深度开放、全域旅游、产业强基、城区提级、兴边富民、生态建设六大战略，构建“两大集群+五大产业”现代产业体系，推进治理体系和治理能力现代化，努力打造对俄开放前沿阵地、边境休闲度假目的地、沿边地区重要经济增长极、“兴边富民”“守边固边”示范区、生态绿色低碳典范区，加快全面振兴全方位振兴步伐，为建设社会主义现代化抚远开好局、起好步。

## **第二节 基本原则**

坚持党的全面领导。充分发挥党的领导这一最大政治优势，坚持和完善中国特色社会主义制度，坚持和完善党领导经济社会发展的体制机制，进一步加强市委对抚远经济社会发展的全面领导，提高贯彻新发展理念的能力和水平，为推动全面振兴全方位振兴提供坚强政治保证。

坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，聚焦人民群众对美好生活的向往，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，提高保障和改善民生水平，增进民生福祉，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。发挥人民群众城市主人翁意识，凝聚社会各界力量共同参与城市建设和管理，持续提升人民群众参与感、认同感、自豪感。

坚持新发展理念。把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，统筹质量优先和稳定增长，加快供给侧结构性改革和发展方式转变，做强实体经济，培育发展动能，增强创新活力，着力打造“两大集群+五大产业”的现代产业体系，打造现代化基础设施，促进消费提升和投资拓展，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

坚持深化改革开放。坚定不移扩大开放，以黑瞎子岛开放发展为牵引，积极推进对俄开放合作，构筑高水平开放平台，加快制度型全方位开放，打造我国向东北开放战略支点。坚定不移推进改革，大力优化营商环境，激发各类市场主体活动，推进要素市场化改革，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，推动新政策新举措先行先试，以改革应对变局、开拓新局。

坚持系统观念。着眼解决全市当前问题和谋划长远发展，加强前瞻性思考，统筹发展和安全，进一步强化忧患意识和底线思维，固根基、扬优势、补短板、强弱项，注重防范化解重大风险挑战。充分发挥抚远旅游、文化、农业、生态、边境等优势，加快补齐产业、创新、民生、开放、中心城区、边境村镇等建设短板，推进兴边富民，巩固祖国边防，建设繁荣稳定和谐边境，促进经济社会全面发展。

## **第三节 发展目标**

到2025年，全市综合实力显著增强，“一岛一区两中心”的区域空间格局基本成型，产业发展质量效益大幅提升，生态环境更加秀美，民生保障更加坚实，社会大局更加和谐稳定，全面振兴全方位振兴取得重要进展，在全国沿边经济社会发展中的示范作用更加凸显。

综合经济实力迈上新台阶**。**经济保持中高速稳定增长，第二、第三产业在地区生产总值中的比重和贡献度显著提高，构建“2+5”现代产业体系取得实效，科技创新引领经济社会发展能力明显增强，经济发展质量效益明显提升。地区生产总值增速保持在6%以上，GDP突破100亿元，人均GDP达到6万元；规模以上工业增加值年均增长5%；旅游人次、旅游总收入分别突破300万人、30亿元；农业现代化水平和科技支撑能力显著提高，建成佳木斯市重要的粮食生产功能区；创新能力全面升级，研发经费投入强度达到0.025%。

对外开放合作取得新突破。深度融入国家“一带一路”倡议和“中蒙俄经济走廊”建设，对俄开放合作迈入全面突破的实质性工作阶段，《黑瞎子岛保护与开放开发总体规划（2021-2030）》全面落地实施，黑瞎子岛中俄国际合作示范区实现中俄共建共管、协同开发，国际自由岛、国际旅游岛建设不断推进。高水平开放型经济发展模式基本形成，进出口贸易总额和边民互市贸易总额分别超过25亿元、10亿元。

民生福祉实现新提升。城乡居民生活质量全面提高，城镇、农村居民人均可支配收入年均分别增长7%、10%，基本达到全国平均水平，城乡收入差距明显缩小。民生保障水平全面提升，公共服务均等化程度明显提高，实现更加均衡的现代教育、更加优质的医疗健康服务、更加丰富的公共文化服务、更加完善的社会保障，城乡社会基本养老保险和基本医疗保险覆盖率均达95%以上，居民生活品质和幸福感显著提升。乡村配套基础设施进一步健全，村容村貌和人民生活水平显著改善。

生态文明建设开创新局面。单位地区生产总值能源消耗和污染排放量稳定下降，生态环境质量明显改善，生态环境风险得到有效防控，湿地、矿山、水系等生态资源保护修复取得显著成效，森林覆盖率达到31%以上，形成绿色循环低碳发展的生产模式和节约适度文明健康的生活模式，绿色生态宜居的“零排放”标杆城市基本建成。

社会治理效能达到新水平。法治政府建设成效明显，政府行政效率和公信力进一步提升。初步建成全方位立体化公共安全网，对重大自然灾害、公共卫生、安全生产等突发事件的应急处理能力显著增强，形成边境稳固、社会稳定、生产安全、生活安宁的和谐局面。

表2-1：“十四五”时期经济社会发展主要指标

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 类别 | 序号 | 指标 | 单位 | 2019年  完成值 | 2025年目标值 | 指标  属性 |
| 经济发展 | 1 | 地区生产总值 | 亿元 | 75.8 | 100 | 预期性 |
| 2 | 常住人口人均地区生产总值 | 万元/人 | 4.86 | 6 | 预期性 |
| 3 | 户籍人口规模 | 万人 | 8.26 | 9 | 预期性 |
| 4 | 规模以上工业企业增加值增速 | % | 3 | 5 | 预期性 |
| 5 | 规模以上工业企业数 | 家 | 9 | 16 | 预期性 |
| 6 | 农产品加工转化率 | % | — | — | 预期性 |
| 7 | 旅游人次 | 万人 | 112.5 | 300 | 预期性 |
| 8 | 旅游总收入 | 亿元 | 8.78 | 30 | 预期性 |
| 创新驱动 | 9 | 全社会研发支出占GDP比重 | % | 0.02 | 0.025 | 预期性 |
| 10 | 每万人发明专利拥有量 | 件 | — | — | 预期性 |
| 城乡协调 | 11 | 户籍人口城镇化率 | % | 69.8 | 72 | 预期性 |
| 12 | 城乡居民人均可支配收入比 | — | 1.69 | 1.5 | 预期性 |
| 13 | 抵边村镇人口规模 | 万人 | 1.23 | 1.3 | 预期性 |
| 生态建设 | 14 | 达到或优于III类水体占地表水比例 | % | 完成下达任务 | | 约束性 |
| 15 | 单位地区生产总值能源消耗 | % | 约束性 |
| 16 | 细颗粒物（PM2.5）浓度 | % | 约束性 |
| 17 | 森林覆盖率 | % | 30.3 | 31.1 | 预期性 |
| 对外开放 | 18 | 进出口贸易总额 | 亿元 | 8.82 | 25 | 预期性 |
| 19 | 边民互市贸易总额 | 亿元 | 2.81 | 10 | 预期性 |
| 20 | 外商直接投资使用金额 | 万美元 | 28 | 50 | 预期性 |
| 民生福祉 | 21 | 城镇居民人均可支配收入增长率 | % | 6.7 | 7 | 预期性 |
| 22 | 农村居民人均可支配收入增长率 | % | 9.6 | 10 | 预期性 |
| 23 | 每千人口执业医生数 | 人 | 1.9 | 2.3 | 预期性 |
| 24 | 每千人拥有医疗床位数 | 张 | 3.7 | 4 | 预期性 |
| 25 | 城镇登记失业率 | % | 3.51 | 3 | 预期性 |
| 安全发展 | 26 | 亿元GDP生产安全事故死亡率 | 人/亿元 | 0 | 0.01 | 约束性 |
| 27 | 粮食综合生产能力 | 亿斤 | 17.2 | 20 | 约束性 |

# 第三章 提升对内对外开放新能级 创建国家重点开发开放试验区

以开放为引领，深入对接国家“一带一路”倡议，积极参与“中蒙俄经济走廊”建设，落实黑龙江省“一窗四区”发展定位，深度挖掘沿边近海东极核心优势，以“一岛一区两中心”建设为重点，高水平开放平台为支撑，打造以对俄开放为核心的全方位对外开放新格局，推动创建国家重点开发开放试验区。

## **第一节 全面推进黑瞎子岛开放开发**

贯彻落实习近平总书记对黑瞎子岛保护与开放发展的重要指示，发挥黑瞎子岛“两国一岛”独特地缘优势，深入推进黑瞎子岛保护与开放开发，加快推进国家批复实施《黑瞎子岛保护与开放开发总体规划（2021-2030）》，加大体制机制创新，探索对俄开放合作新模式、新路径，把黑瞎子岛打造成为国际旅游岛和中俄国际合作示范区。

推动建设中俄国际自由岛。将口岸通道设置在岛下，岛上要以发展旅游和对外开放为主，实行“一线放开、二线管住、全岛自由”的中俄协同开放管理模式，在生态保护、旅游休闲、商贸流通等方面开展深度合作。争取国家和省级政策支持，率先推动中俄国际合作先行区建设，充分借鉴海南自由港的政策，加快与国际通行投资贸易规则接轨，在贸易、投资、金融服务、海关监管、税收安排等方面先行先试，推动货物、人员、资金、运输等自由便利，建成自由贸易岛。在岛上实施特殊签证和便利化通关制度，开放8座及以下车辆自由通行。

完善中俄多级沟通协调机制。推动黑瞎子岛中俄联合保护开发规划对接，建立并完善中俄多级沟通协调机制。中央政府层面，推动黑瞎子岛保护和开放开发重大问题在中国东北地区与俄罗斯远东及贝加尔地区政府间合作委员会框架下磋商解决，黑瞎子岛中俄联合保护开发工作组负责具体任务统筹推进落实和指导，争取形成定期会议机制及工作组工作规则，协商解决相关问题。地方层面，由黑龙江省政府与俄对应机构成立黑瞎子岛联合保护开发专项工作组，就地方合作问题开展沟通，黑龙江人民政府黑瞎子岛建设和管理委员会设立联络办公室具体负责日常沟通工作。

完善岛上岛外配套设施。推动中俄同步开展黑瞎子岛口岸建设，完成中俄防洪堤坝连接合围。推动岛上建设“一纵三横”区内主干路网，加快旅游观光道路建设，完善电网、供暖、供气等建设，因地制宜发展分布式能源和可再生能源。着力完善岛下配套服务设施，形成岛上岛下深度融合、紧密联动的一体化发展格局。依托东极小镇建设黑瞎子岛配套服务区，重点布局中俄风情与民俗文化旅游，推动商贸旅游服务业协同发展，打造国际特色旅游小镇。依托莽吉塔开发区建设黑瞎子岛产业配套中心，提升综合保税、加工制造、物流仓储、生产性服务等产业配套功能，建设成中俄跨境产业合作基地。依托抚远城区建设黑瞎子岛综合服务中心，突出现代商贸、金融服务、电子商务、旅游接待等中心职能，全面提升城市综合承载和服务能力。

|  |
| --- |
| 专栏3-1：黑瞎子岛镇重点建设项目  **黑瞎子岛镇一期道路工程。**市政道路5条，总长度2574米。  **黑瞎子岛镇污水处理工程。**规划2025年处理污水规模4000立方米/天，东极小镇污水处理工程采用一级A排放标准。  **黑瞎子岛镇给水工程。**建设水源工程、输水管道、净水厂、配水管网等。  **黑瞎子岛镇燃气工程。**建设燃气储配站一座，年供气规模可满足抚远市东极小镇片区居民和商业用户对天然气的需求。  **黑瞎子岛镇垃圾收运工程。**日转运垃圾16.5吨。  **黑瞎子岛镇供电工程。**建设66千伏变配电站一座。  **黑瞎子岛镇公共服务中心。**新建综合服务中心楼一栋，包括办公室用房、公共服务用房、设备用房、行政服务大厅及附属设施等。  **黑瞎子岛镇东极卫生院项目。**总建筑面积2000平方米，及配套附属设施、室内装修等。  **黑瞎子岛镇东极村自驾游宿营地。**规划占地面积20万平方米，主要建设村内基础设施、民宿、房车营地、农家乐餐馆、俄式SPA会所、果蔬采摘园、乡村怀旧博物馆、现代农业展示园等。  **黑瞎子岛镇中俄文化艺术创作中心。**包括中俄文化艺术品展销中心、中俄艺术家创作中心、影视动漫创作服务中心、中俄演艺交流中心及附属设施。  **黑瞎子岛镇国际会议论坛中心。**新建国际会议论坛中心及相关配套附属设施。  **黑瞎子岛镇东极冰雪驾驶体验中心。**主要建设办公楼及附属用房、配套基础设施建设等。 |

## **第二节 增强口岸开放功能**

实施大口岸战略，系统加强机场、铁路、深水港、公路等口岸基础设施建设，提升口岸功能，优化口岸服务，提高通关效率，构筑对外开放大通道，促进对外大开放。

完善口岸基础设施。推动莽吉塔深水港区口岸查验、仓储设施、粮食港区、集装箱港区、石油港区等基础设施建设，进一步提高港口作业和规模，把莽吉塔港建设成为基础设施齐全、设备先进、管理科学的综合性现代良港。按照高起点建设、多功能开发、大规模发展的原则，加快中俄沿边开放示范区的基础设施建设。推进黑瞎子岛（中方）-大乌苏里岛（俄方）国际公路客货运口岸及服务设施项目建设。完善抚远民用支线机场口岸配套设施。

提升口岸功能。加快开通黑瞎子岛常年国际客运口岸，推动增设货运口岸。积极申报杂粮、乳品、肉类、药材等指定口岸，拓展水运口岸功能，促进货运量不断增加。进一步加强从抚远港口启航，经俄罗斯境内尼古拉耶夫斯克（庙街）出海的江海联运大通道建设。持续开通冬季抚远至哈巴临时旅游客运包机，推动增加运行班次。规划建设抚远东极机场国际航站楼，推动国际航空口岸开放，增设国内国际航运线路，提高旅客吞吐量及货邮吞吐量。谋划中国抚远-俄罗斯卡扎科维茨沃跨境铁路，实现前抚铁路与俄西伯利亚大铁路对接，开辟通往欧洲铁路新通道。开展引进俄罗斯原油、天然气管道输入口岸通道前期研究工作。

加快电子口岸建设。推进建设口岸平台监管、数据综合处理、政策信息发布和国际物流动态“四位一体”的电子口岸，加强进出口企业与口岸联检电子报关、电子报检、电子口岸监管、口岸科技及办公自动化设备等设施建设。完善国际贸易“单一窗口”，实现“查检合一、多查合一”，最大程度释放机构改革红利。

优化口岸服务。完善口岸部门内部管理机制，强化服务意识，密切配合通力合作，提高通关效率。完善进口货物申报、审价、归类争议处理机制，支持企业在货物通关前与海关进行审价、归类磋商和预确认。推动进出口商品及进出境人员查验进一步便利化。进一步落实国家减费政策，清理不合理收费。采取联合办公、现场办公、“一站式”服务等方式，积极解决企业问题，做到急事急办，特事特办，营造简便、快捷、优质、高效的口岸通关环境。

## **第三节 建设高水平开放平台**

高水平打造黑瞎子岛、中俄沿边开放示范区、互市贸易区、境外产业园区等重大开放平台，围绕主导产业发展需求，设立综合保税、能源资源跨境加工、国际物流等重点园区，完善平台服务功能，引领对外开放高质量发展。

加快中俄沿边开放示范区建设。完善中俄沿边开放示范区基础设施建设，全面提升示范区综合配套功能，充分利用国内资金和技术、俄罗斯能源和资源以及国际国内两个市场，统筹推进保税、加工、物流等一体化发展。紧紧围绕“中蒙俄经济走廊”“龙江陆海丝路带”建设，加大政策扶持力度，推动绿色食品、进口木材等精深加工重点产业项目落地建设，实现扩大地产品出口，扩大进口商品落地增值，推动区、港、路“三位一体”外向型产业集群发展，打造进出口加工基地。深入开展中俄跨境电商合作，打造跨境电商产业集聚地。加快建设抚远保税物流中心，打造区域性国际物流中心。

完善互市贸易区建设。丰富互市贸易内涵，延展互贸产业链条，创新民贸业态，助推抚远构建东北亚区域经济中心。增加互贸区使用面积，逐步扩大和完善互贸区交易场地及查验、办公设施设备。进一步丰富进口商品种类，参照现行自贸试验区边民互贸政策，推进边民互市贸易进口商品落地加工，做大做强互市贸易。完善互市贸易区功能，建设成为集商业贸易、旅游观光、娱乐休闲为一体的综合贸易区。依托互市贸易区，大力发展“互贸+电商”，促进俄罗斯特色商品大批量在线销售，打造俄罗斯商品集散中心。

推动境外产业园区建设。因地制宜布局本市农副产品等优势产业，结合东道国能源资源等条件，推动加快建设加工制造、资源能源、商贸物流等境外合作示范园，积极创建省级园区。积极引导境外产业园区转型升级，进一步强化园区主导产业，注重产业技术创新，提高核心竞争力，带动当地产业升级，实现合作共赢。积极推动本市有实力的园区或企业与外方投资主体合作，在“一带一路”沿线国家或地区共建境外合作园区。

|  |
| --- |
| 专栏3-2：中俄沿边开放示范区重点建设项目  **抚远中俄沿边开放示范区道路工程项目。**建设道路13条，总长度7099.17米，配套建设人行道、绿化、路灯、交通设施等。  **抚远中俄沿边开放示范区给水工程项目。**输水管线双管总长度14公里；高位水池1座，容积500立方米；配水管网12.141公里。  **抚远中俄沿边开放示范区排水工程项目。**项目建设28.29L/s污水提升泵站1座，设置集水池1座、排污泵3台。排水管道总长度28124米，其中重力流管道长度19664米，污水压力管长度8460米。  **抚远中俄沿边开放示范区供热工程项目。**项目供热厂区用地面积为24000平方米，锅炉主厂房建筑面积为7780平方米，规模为2台58MW热水锅炉，预留1台58MW锅炉安装位置；新建换热站12座，总用地面积8500平方米，总建筑面积6100平方米；新建供热管线7210米。  **抚远中俄沿边开放示范区供电工程项目。**新建66KV变电站1处,占地面积26000平方米，建筑面积2000平方米；设置10KV开闭所4处；10KV电力电缆44172米；66KV电力架空线1720米。 |

## 

## **第四节 提升对外开放质量**

积极利用“两种资源、两个市场”，优化贸易结构，培育对外贸易新优势，提升利用外资水平，积极推动企业走出去，全面提升对外开放的水平和质量。

优化对外开放合作格局。切实加强党对外事工作领导。实行地方外事工作双重领导机制，构建统筹有力、上下联动、密切配合、步调一致、推进有效、安全有序的外事“一盘棋”工作格局。积极做好对外交往、团组互访的各方面准备工作，不断扩宽交流渠道，增加交往形式多样性，丰富内容的多样性，巩固目前合作局面，构建对外开放新格局，安全有序，稳步推进。研究“后疫情时代”外事工作。加强政策研究、工作规划，加强与俄罗斯交流合作开展有针对性、前瞻性的深入研究，谋划好政府、经贸、人文等各领域对外交流活动。优化对俄贸易投资结构，引导合作从边境贸易向加工、投资、园区建设等方面扩展，拓展能源、矿产、粮食、木材等资源精深加工，打造境内外联动、上下游衔接的跨境产业合作基地。深化对俄全方位合作，推进旅游、文化、体育、商贸、医疗、技术的合作与交流，密切与哈巴地区的友好往来。积极拓展对外开放范围和领域，进一步加大对日本、韩国、欧盟等国际市场的开放力度，加快构建对外开放新格局。

培育对外贸易新优势。加大贸易主体培育，实施“主体壮大工程”，加大对有潜力的外贸企业的扶持力度，扩大外贸规模。重点支持大米、蔓越莓、果蔬等精深加工产品出口，提升出口产品附加值。依托俄罗斯资源优势，发挥抚远口岸优势，引导有条件企业发展加工贸易，扩大地产品出口、进口商品落地增值，推动外贸转型升级。建设互联网+跨境电商产业中心，促进贸易新业态发展。充分挖掘旅游贸易潜力，扩大出入境旅游购物规模，推动服务贸易创新发展。鼓励扩大短缺能源资源、原材料等战略物资进口。

提高利用外资水平。利用好“中俄博览会”等大型展会平台，借助黑瞎子岛开发开放以及创建国家级开发开放试验区机遇，举办好宣传和推介活动，积极招引外资企业落户抚远。依托重点开放平台，围绕旅游、农业、对俄合作等优势领域，探索引入战略投资者、合资共建、利益共享等方式，利用“专班+园区”、“目标+考核”新机制，积极有效引进境外资金、先进技术和高端人才，提升利用外资综合质量。

深入实施“走出去”战略。支持有实力企业拓展俄罗斯能源和农业资源合作，建立境外资源产品及农产品生产合作加工基地，扩大对外投资。将工程承包作为对俄经济合作的重点予以推进，带动设备、材料、产品和服务出口。深入开展对俄对外劳务合作，积极鼓励农村富余劳动力到俄罗斯进行农业种植，不断扩大技术型劳务的输出。鼓励中小企业与大企业抱团出海经营，加大“一带一路”国家的市场开拓力度，创新发展模式。

## **第五节 深化区域交流合作**

加强与国内其他区域的互动发展，进一步扩展对内合作空间，建立更加紧密的区域合作机制，以大生态、大交通、大开放为重点，推进一体化进程。

对接黑龙江自贸试验区。以重点开放平台为依托，加大与黑龙江自由贸易试验区三个片区合作，强化通道合作和基地共建。通过设立自贸试验区片区飞地、建设抚远自贸试验区协同区等方式，建立抚远与自贸试验区双向协同创新机制，探索产业协同机制，打造区域对外开放门户，建立招商引资联动机制，推动自贸试验区政策向抚远复制推广。

积极融入东北东部绿色经济带。推动与佳木斯各县市区协同发展，积极融入佳木斯省东部区域性中心强市建设，加强与富锦、同江、桦南等地区合作，共同打造全市千亿级绿色食品产业，协同建设沿边旅游产业带，深化与佳木斯高新区的全方位战略合作。积极与市外省内其他县市互动发展，扩展合作领域和空间，完善更加紧密的区域合作机制。深化与农垦合作，共建国家农业高新区，推动“大三江一体化”融合发展。依托中俄蒙经济走廊，加强与边境口岸的跨区域交流合作，共同打造黑龙江省沿边开发开放先导带。依托东部绿色经济带，紧密与哈尔滨、长春、沈阳等东北中心城市的合作。

加强与沿海地区合作。依托佳木斯市与中山市对口合作，强化对口招商引资，建设一批标志性、有规模和拉动效应强的跨区域产业合作项目，加强人才交流合作。积极推进与京津冀协同发展、长三角一体化、粤港澳大湾区等国家重大战略的对接与交流合作，积极对接沿海城市科技创新资源、优质央企、知名民企、协会资源、商会资源，引进重大高新技术产业化项目、科技成果转化项目，推动设立产业转移示范园区，探索共建合作园区。

# 第四章 推动旅游全域高质量发展 建设北国边境休闲度假目的地

以国家全域旅游示范区创建为契机，推进实施旅游强市，优化全域旅游空间布局，构建产业融合发展体系，提升旅游服务支撑水平，做大生态文化旅游集群，建设黑瞎子岛国际旅游消费岛，提升“华夏东极”“两国一岛”“两江双城”“淡水渔都”品牌影响力，打造功能完善、特色鲜明的北国边境休闲度假目的地。

## **第一节 优化全域旅游空间格局**

立足资源禀赋、水陆分布、产业基础和城乡格局，推动旅游产业发展布局的系统优化与整合提升，构建“城市牵引、村镇支撑、廊道串联”的全域旅游发展空间格局。

重点打造“北国边城，东极客厅”。紧抓新型城镇化和兴边富民行动中心城镇建设发展契机，依托市政体系、接待设施、旅游配套基础设施，以发展全域旅游为抓手，全面提升抚远城区旅游服务综合配套品质，增强综合接待、旅游集散、城市观光、休闲娱乐、商贸购物等综合功能，打造“北国边城，东极客厅”。以旅游引导抚远新型城镇化建设，充分发挥抚远城区优越环境条件，提升整合特色住宿、休闲街区、标识体系等旅游服务设施，打造成为抚远全市旅游综合接待基地和集散服务枢纽。强化夜经济，着重打造夜间文化演艺、夜景观光、特色餐饮购物、夜间休闲娱乐等夜间休闲产品，拓展旅游消费空间，提高人均消费水平。

积极培育一批主题旅游村镇。充分把握乡村振兴战略机遇，利用民俗文化、生态资源和边境区位等优势，着力培育一批主题旅游村镇，支撑全域旅游空间拓展。加快东极小镇建设，推进国际会议会展、中俄文化交流、休闲旅游、医药康养、特色教育、大数据等商业开发项目建设，着重布局中俄风情与民俗文化旅游，推动商贸旅游服务业协同发展，打造成为国际特色旅游小镇和国际旅游目的地。将乌苏镇打造成为最美旅游小镇，浓江乡打造成为国际级运动度假小镇，海青乡打造成为最美民宿小镇，通江乡打造成为中国休闲农业示范小镇。以赫哲族聚集地为重点，打造一批基础设施完善、环境整洁良好、风貌特色鲜明的宜居特色村庄，转化升级基础设施，打造乡村旅游体验和养生休闲度假融合发展模式。积极挖掘浓桥镇、鸭南乡、寒葱沟镇和别拉洪乡等传统农业村落的生态农业资源优势，培育一批休闲农业和乡村旅游特色村落。

加快建设三条旅游风情廊道。贯彻绿水青山就是金山银山的发展理念，实现生态保护与旅游利用的有机结合。落实全省全域旅游和冰雪旅游规划，建设“醉美龙江331边防路”自驾游、乌苏里江慢游观光、东部湿地与现代农业旅游“三条廊道”。以界江观光、生态旅游、民俗体验、休闲度假、旅游服务等多重功能于一体，着力打造黑龙江—乌苏里江界江风光旅游廊道。以两江风光为基础，结合赫哲族渔猎民俗文化，以“乌苏里船歌”为品牌，以展示“乌苏里船歌”描述的美好画卷为核心吸引力，联动周边优质景区资源，合力打造“乌苏里船歌”旅游风光廊道。以“醉美331边防路”旅游风景道为核心，重点发展自驾车旅游、户外运动、界江观光等。深入挖掘抚远生态和农业资源，发展生态旅游、乡村旅游、创意农业、市民农庄等新业态，打造东部湿地与现代农业旅游廊道。

## **第二节 创新旅游产品供给体系**

创新旅游产品体系，提升旅游产品的识别度、参与度和知名度，推动旅游产品提档升级，打造一批国家级品牌，提升旅游发展核心竞争力。

完善特色旅游产品体系。充分发挥“华夏东极、两国一岛、两江双城、淡水鱼都”资源特色，积极打造界江风情游、民俗体验游、中俄跨境游等产品，打响民俗生态边境旅游名片。推进抚远三江、东极文化旅游“两个集群”，进一步强化旅游线路主题，重点开发境内观日游、环岛游、民俗游、冰雪游与跨境观光游、研学游、深度游等精品旅游线路，丰富游客体验。加强区域联合，开发“醉美331边防路”自驾车旅游产品。积极开发温泉资源，发展康体保健服务。大力打造休闲度假、生态康养、研学旅行等深度体验类旅游产品，推动旅游产品转型升级。常态化开展中外赛事和节庆活动，办好两极穿越、中国东极·抚远黑瞎子岛新年日出马拉松、东极船奇·全国冰上帆船公开赛、“泛舟中国”全国皮划艇大会、中俄自行车联赛、黑瞎子岛冰上汽车运动等、赫哲族开渔节等赛事节庆活动，塑造一批国内知名的品牌，拉动旺季、带动淡季，推动旅游发展全季化。利用“互联网+节庆”模式，通过新媒体平台扩大旅游产品知名度。

推动旅游产品提档升级。加快黑瞎子岛、华夏东极“两个必到必游”景区建设提升，加快推动黑瞎子岛景区创建国家5A级旅游景区，“乌苏里船歌”旅游风光带创建国家4A级旅游区，积极创建省级和国家级旅游度假区。提升景区参与度和吸引力，充分挖掘赫哲族鱼皮画、传统渔具制作技艺等民俗活动、传统技艺等非物质文化遗产，以研学游、自驾游、家庭游为重点客群，在景区开发手工坊、AI体验馆等一批具有浓郁地域特色的旅游体验项目；开发赫哲族伊玛堪说唱艺术、萨满舞等丰富多彩、特色鲜明的地方文化演艺节目。在景区内定期推出以特色小剧场、篝火晚会、露天电影或戏班子演出为载体的表演性和参与性相结合的文娱表演。

## **第三节 推动旅游产业融合发展**

实施“旅游+”和“+旅游”行动，深入推进文化、农业、体育、商务、教育、康养等领域与旅游业融合发展，构建全域旅游综合产业体系。

提升旅游和文化融合发展水平。深入挖掘抚远边境文化、赫哲文化、渔文化等资源特色优势，进一步加强文化资源的保护、传承和利用。扶持文化创意产业发展，打造抚远文化创意产业基地。建设抚远鱼博馆、博物馆、黑瞎子岛湿地及鸟类生物多样性博物馆、知青博物馆、东北抗联文化纪念馆等博物馆群，加快文化公共服务设施建设。培育以文物保护单位、博物馆、非物质文化遗产保护利用设施和实践活动为支撑的体验旅游、研学旅行和传统村落休闲旅游业态。利用边境优势发展跨国文化演艺旅游，推动旅游实景演出发展。深入挖掘赫哲渔猎文化，着重“赫哲渔猎生活”体验的旅游产品开发，大力发展赫哲民俗游，渔猎、美食文化体验游和水上休闲运动项目。加强与国内地区及俄、日、韩等周边国家的文化交流合作，鼓励文化企业、行业协会举办大型文化品牌活动，宣传推进文化产品和文化服务对外交流，讲好抚远故事，传播好抚远声音。

推动旅游与农业深度融合。建设国家农业公园，开展农耕文化展示、现代农业生产示范、民风民俗体验、休闲农业体验等旅游活动。规划建设市民农场，打造生态农业观光、农事体验、认耕/社区配送、动物互动、亲子游乐等体验项目。策划文化创意农园，创新温室花园、艺术田园、花舞人间、稻草人/南瓜艺术园、休闲庄园、教育农园、农业创意博览园等创意农业项目。以蔓越莓基地、果蔬基地为依托，打造含风光观赏、采摘等休闲体验融为一体的农业园区。发展乡村旅游，将村庄变驿站、农房变客房、农产变特产，通过乡村产业融合推动乡村振兴。以江鱼、大米、蔓越莓等农特产品为重点，开发抚远特色旅游购物品，打造东极礼品品牌。

加快旅游与体育融合步伐。通过体制创新、模式创新、产品创新，以水上、森林生态户外运动为突破口，建设完善运动小镇、生态绿道、生态俱乐部等产品业态，以品牌赛事、运动节庆、特色活动、专业论坛会议为抓手，打造知名国际体育康养旅游目的地。以“野人五项”产品为重点，打造一批具有影响力的体育旅游赛道、场地，推出一批体育旅游精品赛事和精品线路，建设体育旅游示范基地。

促进旅游与教育、康养等领域的融合发展。依托三江国家级自然保护区、黑瞎子岛湿地及鸟类生物多样性博物馆、鱼博馆等，结合中小学地理国情教育要求，开展研学体验、生态科普、自然教育活动，培育一批研学旅行基地。发挥生态、绿色有机食品、淡水鱼都优势，开发生态氧疗、健康食疗等康养旅游产品，规划建设健康养老产业示范园区，开发候鸟式养老相关产业和服务业项目，打造国家康养旅游示范基地。以业态创新积极推进旅游与商务、互联网、科技等领域融合发展，促进旅游服务数字化发展。

## **第四节 提升旅游服务支撑水平**

围绕旅游发展全产业链，聚焦旅游服务支撑关键环节和短板，进一步完善旅游基础服务设施，强化旅游产业要素支撑，提升旅游服务水平。

完善旅游基础服务设施。完善旅游公共服务设施和旅游大交通格局，加强旅游基础设施和重点项目建设。加强沿江风景大道、城市绿道、景观公路和乡村旅游公路景观建设与服务升级。加快乡镇、景区景点厕所革命改造升级，推动全域旅游厕所革命工程建设，实现旅游厕所覆盖城乡。依托国际客运站建设旅游集散中心，开通城市观光巴士、旅游专线公交和旅游客运班车。完善市内旅游公共绿色交通及换乘体系建设，实现客旅转换与景区交通无缝对接。

强化旅游产业要素支撑。提升旅游住宿、旅游餐饮、旅游购物、旅游娱乐等业态的吸引力，通过知名旅游品牌的导入，推动旅游要素的“吸引物化”，实现旅游要素的“国际化”及“品质化”提档升级。加快高星级酒店创建工作，引入莫干山民宿度假发展模式，完善高档民宿、精品客栈、汽车营地等旅游住宿设施体系建设。引进培育一批老字号餐饮品牌，推动不夜美食街、正阳大夜市等餐饮娱乐集聚街区提升建设，打造赫哲民俗及俄罗斯风情两条特色街区。提高旅行社信息化、专业化水平和市场开拓能力，以高端主题旅游为方向，培育界江野钓、异国蜜月等一批专项旅游产品旅行社，开发多条专项主题线路产品，鼓励品牌信誉度高的旅行社跨地区连锁经营。

提升旅游产业服务水平。加快组织旅游要素服务标准和地方特色旅游服务标准的制修订，建立与国际标准接轨、与国家标准相衔接的旅游标准体系，着力推进旅游服务的国际化。规范标识设置，重点规范博物馆、历史文化类景区等具有文化教育、科普功能的解说标识。根据客源市场情况确定标识语言的种类，率先在黑瞎子岛、东极小镇等重点景区及主要旅游干线采用中、英、俄三种文字标识标牌。以景区管理服务人员、导游、出租车司机、高速站点服务员等窗口行业为突破口，加强服务人员培训，提升服务人员素质。完善智慧旅游服务，不断提升景区智慧管理水平，推进旅游景区免费WiFi、智能导游、电子讲解、在线预订、信息推送等功能全覆盖。完善旅游监管投诉和旅游咨询服务，构建旅游购物信用评价与先行赔付体系。

## **第五节 建设黑瞎子岛国际旅游岛**

按照国务院批复的“生态保护、旅游休闲、商贸流通、口岸通道”功能定位，在生态保护、开放模式、开发方式、管理体制、政策支撑等方面先行先试，加强旅游基础设施建设和运行管理，探索“两国一岛、自由往来、旅游商贸”发展模式。重点发展跨境旅游、生态旅游，岛上提升湿地公园、东极宝塔、野熊园等旅游项目的参与度和文化内涵，开发水上游览、水上竞技、环岛观光等互动体验项目；岛下建设黑瞎子岛跨境旅游配套服务区，推进国际旅游消费中心建设工程，凸显对俄特色，依托水陆口岸和特色旅游资源，建设购物中心、体验中心、商务中心、会展中心。争取更多更大尺度开放和边贸政策，探索公共保税药仓等政策试点，以旅游促进国内外消费，创建更多适应年轻人和外国人的多种消费模式和消费场景。

|  |
| --- |
| 专栏4-1：旅游产业发展重大工程项目  **“醉美龙江331边防路”建设。**推进“醉美龙江331边防路**”**在抚远境内16个项目，包括1条公路主线、1条公路连接线和14个交旅服务设施，总投资6.18亿元，建设期3年。  **黑瞎子岛镇旅游消费配套功能区建设**。依托抚远东极小镇项目、东方第一村建设项目建设，打造特色民宿、特色餐饮、特色工艺品、特色康养、国际会展等特色消费功能区。  **旅游接待提升工程**。丰富高端会议、精品主题酒店，重点片区的配套酒店建设。加快高端酒店建设，着力引进国内品牌酒店。发展乡村和特色民宿，加快建设目的地网红度假酒店。  **旅游交通全覆盖工程。**基本建立完善的全域旅游交通系统，推进旅游公交全覆盖，初步形成景区串联的慢行系统，完成2-3处公路服务区建设，健全现有交通进出港的接驳连接体系，优化与修缮乡村旅游道路，形成完整的停车服务系统。  **国家级风景道提升工程。**以沿江公路为重点，优化旅游环线格局，完善道路标识、驿站等旅游道路设施和服务，打造具有抚远特色的国家级风景道。  **旅游核心吸引物培育工程**。争创黑瞎子岛旅游区为国家5A级景区，力争新创建1个新4A级旅游景区（“乌苏里船歌”旅游风光带）、4个3A级景区（南山景区、东明寺、北大荒生态园、鱼主题公园）。提升东极小镇、乌苏镇，创建国家级特色小镇；启动大力加湖温泉度假村建设，创建国家级旅游度假区。  **智慧景区工程。**电子票务系统、数据中心、视频监控、车辆管理、景区无线wifi。  **城市夜景提档工程**。以人民广场为中心，以迎宾路、长江路、黄河路、正阳路为主要框架，构建城市亮化工程。对原有路段照明情况进行提升，增加地域文化元素，加大滨江绿带、主要建筑照明，结合声光电等动画技术，塑造城市夜景的艺术性。  **厕所革命行动工程**。整理完善现有公厕设施，探索可推广的公厕运营模式；新建扩建规划厕所形成30分钟内范围圈；进一步提升环境卫生处理能力。  **旅游环境整治提升工程**。抚远市城区重点完成城市空间清理运动和环卫、绿化、水系美化运动。北部水源生态涵养区重点开展乌苏里江、黑龙江沿岸生态环境整治工程；南部农田保护林生态区重点实施加大乡村垃圾处理、环境整治、污染防治工程。  **赫哲民族旅游综合开发区**。建设民俗展览区、民俗体验区、民俗娱乐区、民俗购物区、民俗狩猎区等。 |

# 第五章 优化发展农业农村 打造龙江沿边乡村振兴新样板

按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，坚持农业农村优先发展，统筹推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，壮大现代农业产业集群，构筑生产美产业强、生态美环境优、生活美家园好“三生三美”乡村振兴新格局，建成富有龙江边境特色的美丽乡村。

## **第一节 加快农业现代化步伐**

坚持特色发展、三产融合，推动粮渔果菜牧统筹，夯实国家粮食安全基础，发展壮大现代高效特色农业，巩固提升绿色发展优势，率先实现农业现代化。

着力夯实粮食生产能力。深入实施藏粮于技、藏粮于地战略，全面落实永久基本农田特殊保护制度，切实保护好黑土地这个“耕地中的大熊猫”。扎实推进旱涝保收高标准农田建设，积极实施浓桥镇、鸭南乡、海青乡等高标准农田建设项目。稳定粮食种植面积，开展水稻、玉米、大豆生产“银行+保险+期货+龙头企业”的防风险闭环模式。优化调整粮食种植结构，扩大玉米、大豆种植面积，增加优质稻谷供给，重点在乌苏镇、浓桥镇、通江乡、鸭南乡、海青乡、别拉洪乡等建设高端水稻优势产区。强化粮食生产科技支撑，依托黑龙江省农科院、种子管理站、种子公司，大力开展粮食新品种引进、培育、试验示范工作，建设2处新品种选育、示范基地。加快推进粮食生产全程机械化，推广秸秆回收、深松整地等先进适用机械与技术，培育发展农机服务组织。加快健全新型农业经营体系，重点扶持带动农户增收明显的家庭农场、农民合作社等新型粮食经营主体，大力推广统防统治、代耕代种、土地托管等服务模式。

打响淡水鱼都产业地标。加大渔业资源保护和涵养力度，扩大大马哈鱼、鲟鳇鱼增殖放流规模。加快推进渔业生产方式转变，引导渔民利用宜渔水面转捕为养，依托大力加湖打造规模化网箱养殖基地，培养一批专业水产养殖户、家庭渔场、水产养殖合作社。鼓励发展绿色、特色渔业品种，探索建设马哈鱼、鲟鳇鱼等优势品种繁育基地，依托规模化养殖基地，示范推广标准化、生态化养殖模式，加强产地和产品认证，扩大“三花五罗”等名优特鱼养殖，提升高品质鲟鳇鱼体和鱼子酱产业规模。积极发展特色水产流通和加工业，持续推进“两鱼两籽”走向国内外高端市场，充分利用俄远东海产品和淡水鱼资源优势，加强与俄罗斯远东、库页岛、勘察加等地区渔业合作，打造俄罗斯水产品进口、深加工与冷链物流基地。深入发掘抚远特色渔业文化，积极发展垂钓、观光、冬捕等休闲渔业。

发展蔓越莓等特色种养业。立足特色优势资源，倡导“一乡一业”“一村一品”，重点发展蔓越莓、果蔬、食用菌、北药、畜禽等特色乡村产业。依托黑瞎子岛镇蔓越莓种植基地，辐射带动乌苏镇、通江乡和农场局等地区扩大种植规模，建设一批集生态模式、科技示范、良种展示、技术培训于一体的种植示范园区，优化以史蒂文斯为主、本里尔为辅的品种结构，探索打造蔓越莓新品种试验中心。支持通江乡、抚远镇、浓江乡等建设规模化果蔬产业园，重点在抚远镇、浓江乡打造若干绿色有机果蔬种植基地，建设对俄蔬菜出口专业基地。发展以木耳为主导的食用菌产业，在通江乡、浓桥镇、浓江乡等食用菌主要产区建设专业种植村。围绕黄芪、柴胡等药材，建设野生中药材生产基地和人工种植基地。提升生猪产业规模，优化肉牛、肉羊、禽类等养殖布局，大力推广环保养殖技术应用。依托浓江乡特色养殖基地、抚远镇貂养殖基地、寒葱沟镇大雁养殖基地等建设，鼓励开展二代野猪、马鹿、大雁、森林鸡等野生动物驯养，培育野生动物驯养、繁殖龙头企业。

推进农村产业深度融合。深入挖掘乡村产业新增长点，培育新产业新业态，打造新载体新模式，形成高效益农村产业融合发展体系。实施农产品加工升级计划，推动蔓越莓加工向速冻果、浓缩汁、果肉、果酱、果酒、咀嚼片、保健品等精深加工产品延伸，鼓励发展方便净菜、袋装蔬菜、真空保鲜蔬菜等鲜切蔬菜和速冻冻干、脱水蔬菜、蔬菜汁及饮料等新型加工业态。积极发展休闲农业、创意农业、乡村旅游、森林康养等休闲农业业态，加快打造稻田公园、蔓越莓庄园、渔业小镇、森林人家等景区型、休闲型现代农业基地，大力举办开江节、放流节、丰收节、蔓越莓节等农业文化节庆。提升现代乡村商贸物流业，围绕南部农区布局建设批发市场、农产品冷链物流基础设施，支持建设大力加湖水产区鲜活农产品冷链物流配送基地与国际果蔬冷链配送体系，积极与淘宝、京东等大型电商平台合作，建设抚远特色农产品电子营销商城、蔓越莓电子商务网络平台和食用菌网上商城，支持发展直播带货等新型电商业态。积极推广“农民入股+保底分红”“公司+合作社+农户”等产业发展新模式，建立健全农户与龙头企业紧密型利益联结机制。

|  |
| --- |
| 专栏5-1：现代农业重大工程项目  **高标准农田建设。**“十四五”时期，新增高标准基本农田36万亩以上。2021年浓桥镇浓江乡海青乡高标准农田建设工程项目、2022年海青乡高标准农田建设工程项目、2023年海青乡高标准农田建设工程项目、2024年海青乡高标准农田建设工程项目、2025年海青乡高标准农田建设工程项目。  **水稻。**优化水稻产业布局，重点在通乌公路、浓抓公路等2条主要公路沿线，规划设计江水灌溉水稻总面积30万亩，建设鸭南乡水稻产区27.5万亩、别拉洪乡水稻产区10万亩，推进海青乡围绕海丰灌区打造40万亩水稻产区。建设重点示范项目，谋划玖成农业合作社田园综合体项目、玖成农业合作社阳光智能玻璃温室建设项目和水稻绿色高质高效生产基地创建项目建设。到2025年，水稻种植面积稳定在200万亩左右，优质稻占比超过90%。  **渔业。**新建抚远市小河子渔港项目，建设渔货码头50米、渔船码头350米、管理用房100平方米、航道疏浚3519立方米及供电、消防设施等。新建抚远市达氏鳇鱼、大马哈鱼良种场建设项目。建设休闲渔业示范点，谋划建设渔业小镇1个，集观光、垂钓、餐饮等业态于一体的示范性渔业人家30个。建设黑瞎子岛镇东湖淡水渔都体验区项目，依托东湖流域水资源优势，发展生态观光、垂钓、冬捕、餐饮等体验式旅游休闲产业。  **蔓越莓。**开展蔓越莓庄园项目建设，依托黑瞎子岛镇产业基地，谋划建设集生态模式、科技示范、良种展示、技术培训、农业体验、休闲观光为一体的生态高效蔓越莓庄园5个。办好蔓越莓主题文化节。到2025年，蔓越莓种植面积达到3万亩左右，蔓越莓主题文化节游客人数达到20万人次。  **对俄果蔬。**保证地方供给，发展蔬菜棚室基地，建设外向型蔬菜示范基地，引导全市建设棚室蔬菜和裸地蔬菜，到2025年，全市新增越冬温室1000栋，简易蔬菜大棚3000栋，裸地蔬菜发展到10000亩。  **食用菌**。创建食用菌专业种植村，建设通江乡东风村、浓桥镇新海村、建设村，浓江乡生德库村、浓江村，乌苏镇永胜村，寒葱沟镇良种场村等5乡7个食用菌专业种植村。推进食用菌加工物流发展，依托工业园区建设集产、加、销于一体的食用菌精深加工物流中心1座。  **畜禽。**建设标准化规模化养殖场，培育“畜产品加工龙头企业+经济合作组织+规模化养殖基地”等产业化联合体。到2025年，生猪存栏3万头、奶牛存栏0.2万头、肉牛存栏1万头、蛋禽存栏22万只、肉禽出栏10万只、肉羊存栏0.8万只。  **新型农业经营主体。**推进种养大户、家庭农场、专业合作社、农业产业化龙头企业等新型农业经营主体规范化发展。到2025年，建立各类新型农业经营组织240家以上，创建国家级农民示范社3家、省级专业示范社15家、省级农机规范社3家，发展省级家庭农场10家。  **农产品加工龙头企业。**综合采用项目扶持、贷款贴息、融资担保、以奖代补、建设用地支持等方式，扶持农业产业化龙头企业发展。到2025年，新增3个年营业收入1亿元以上的农产品加工企业。  **数字农业。**建设数字农业应用推广面积1.6万亩。  **现代农业庄园。**按照有主体、有基地、有加工、有品牌、有展示、有文化要求，积极培育现代农业庄园。 |

## **第二节 建设沿边美丽乡村**

遵循人居环境补短板、乡村风貌强特色、规划管理建机制的思路，因地制宜、循序渐进，加快建设一批体现抚远文化、沿边特色、东极风貌的美丽宜居乡村。

全面改善农村人居环境。围绕“十有十化六无”发展目标，以农村垃圾、污水治理和村容村貌提升为主攻方向，加快补齐农村人居环境突出短板。推进农村生活垃圾治理，分类建立“村收镇运市处理”“村收镇运分片处理”“村屯就近就地处理”和“城乡环卫一体化”市场化运营等村庄垃圾收运处理体系，加强农村生活垃圾收集转运设施建设，开展非正规垃圾堆放点整治，支持有条件乡镇开展垃圾分类和资源化利用。推动城镇污水处理设施和管网向城郊农村延伸覆盖，在人口规模较小、布局分散的村庄建设太阳能微动力污水池、人工湿地等分散式污水处理设施，建立“村收镇运市处理”模式，积极推广低成本、易维护的污水处理技术。稳妥推进农村户用厕所改造，加快农村公共卫生厕所建设。加强村庄公共空间规划设计，持续实施村庄“四清一改一绿”清洁行动，专项整治村庄环境卫生“脏、乱、差”问题，实施村庄绿化亮化工程。

打造东极特色乡村风貌。以实现乡村整体美、全域美为目标，按照分区建设的原则，打造多元文化交融的美丽乡村景观风貌。对黑瞎子岛片区、东极小镇片区、莽吉塔开发区、抚远城区等“一岛一区两中心”区域乡村，打造城乡融合型现代景观风貌，形成集中连片村庄布局形态，推动村庄建筑建设标准、公共设施配套等与城市社区相衔接，引导村屯立面改造融入俄风汉韵元素。对乌苏镇建黑高速以南、浓桥镇浓江河以东、寒葱沟镇、别拉洪乡及前锋、二道河、前哨三个农场等区域乡村，体现农田景观风貌，建设外疏内密聚落式乡村布局形态，引导建设以单层院落围合式为主的村庄建筑。对抚远镇亮子村以西、浓桥镇浓江河以西、鸭南乡、海青乡、乌苏镇建黑高速以东等区域乡村，建设湿地生态景观风貌，维持湿地、水域面积，将自然生态基底引入村庄发展建设，推动分散居民点适当集中，鼓励建设白墙红蓝瓦式东北特色民居。对大力加湖、抓吉赫哲族村、东极小镇等区域乡村，营造民族人文景观风貌，加强对赫哲族、朝鲜族等少数民族聚居村庄内传统建筑的修复、整治，打造沿江、沿河、沿湖特色渔家乐旅游民宿，形成特色渔家、湖畔美居及湿地新村风貌的美丽乡村建设精品示范区。

健全人居环境整治长效机制。建立健全农村人居环境整治工作体系，成立以党员、村屯干部和有威望的群众代表为主的村屯卫生管理理事会及卫生监督小组，制定卫生保洁管理公约，建立卫生保洁轮值制度，定期检查、监督农村人居环境整治效果。健全生活垃圾、生活污水治理机制，全面落实责任主体、专项资金，按年度制定农村生活垃圾、污水治理任务，确定目标任务、资金投入、责任部门和保障措施，严格规范农村生活污水治理标准，将农村生活污水治理纳入“河长制”，实施“以奖促惩”措施。完善“厕所革命”管护机制，制定厕所维修、管护专项资金落实与使用的具体办法，逐步推进农村粪污收集和资源化利用。

|  |
| --- |
| 专栏5-2：美丽乡村建设重大工程项目  **农村人居环境改善行动。**实施农村生活垃圾清理、村内塘沟清理、村内农户庭院内外环境清理、畜禽养殖粪污等农业生产废弃物清理、村庄绿化工程等专项工程。到2025年，生活垃圾无害化处理率达100%，80%村庄达到绿色村庄基本要求。  **农村室内改厕。**持续推进农村“厕所革命”。  **农村污水治理行动。**建设分散式流化床污水处理设施，推进主干道沿线村屯污水治理，达到一级A排放标准并可满足农田灌溉。  **乡村风貌整治行动。**按照分区建设的原则，制定《抚远市乡风风貌管控实施方案》，加强民居整体改造，村内基础设施改造，引导民居建设。 |

## **第三节 焕发乡风文明新风尚**

坚持以社会主义核心价值观为引领，传承发展好龙江北方寒地农耕文化精髓，赋予抚远乡土文化时代内涵，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风，把文化建设贯穿乡村振兴全过程，焕发新时代新农村新气象、新面貌、新风尚。

加强农村思想道德建设。大力弘扬和践行社会主义核心价值观，深入推进农村精神文明建设。深化农村文明村镇创建行动计划，持续开展“乡镇村屯手拉手、文明创建齐步走”等活动，建设沿江沿交通干线的“文明走廊”“文明示范带”。推动新时代文明实践中心建设，积极开展全覆盖、分众化、菜单式的文明实践活动。围绕建党、国庆、乌日贡节等重要节庆日、纪念日，组织形势政策解读等活动，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，深化民族团结进步教育。深入推进家风家训建设，开展“传家训、立家规、扬家风”等主题活动，组织开展“十星级文明户”创建，评选表彰“文明家庭”。深入实施公民道德工程建设，挖掘农村传统道德教育资源，以“道德讲堂”“善行义举榜”等主题道德实践活动为抓手，持续开展“道德模范”“身边好人”“最美人物”等评选表彰。

丰富多彩交融乡村文化生活。健全农村公共文化服务体系，完善乡镇综合文化站和村综合性文化服务中心功能，深入推进文化惠民工程，提高文化馆分馆（支馆、服务点）和图书馆分馆（流动站）农村覆盖率，推广数字文化服务。持续开展“我们的节日”主题活动，利用春节、端午、中秋、重阳等重要传统节日，广泛开展节日民俗、文化娱乐活动。推行政府向社会购买公共文化服务，开展“菜单式”“订单式”服务。深入实施“结对子、种文化”行动，开展“省广电系统文艺轻骑兵下基层慰问活动”，确保每年文艺轻骑兵送欢乐进农家活动达50场以上，举办好“中国东极-少数民族青少年电影周”活动，积极发展志愿服务组织，开展“志愿服务送科技、志愿服务送文化、志愿服务送教育”系列文化活动。开展农村“文化能人”培训工程，加强基层文化队伍培训和管理，培养一支懂文艺爱农村爱农民、专兼职相结合、综合素质较高的农村文化工作队伍。

## **第四节 提升乡村治理能力**

聚焦国家治理体系和治理能力现代化在县域单元的实现路径，以城乡一体化治理为突破口，聚焦基层党建、集体经济薄弱村等，建立健全城乡治理基础、能力、模式和体制，加快促进城乡治理体系和治理能力现代化。

以基层党建引领乡村组织振兴。坚持农村基层党组织领导核心地位，推进村党组织书记通过法定程序担任村民委员会主任和集体经济组织、农民合作组织负责人，推行村“两委”班子成员交叉任职。创新农村基层党组织形式统筹党建资源，在以建制村为基本单元设置党组织的基础上，坚持完善乡镇党委、建制村党总支、村民小组党支部的组织构架，在城乡结合部、城中村组建农村社区党组织，对符合条件的农业企业、农民专业合作社、外出务工经商党员设置基层特色党组织。规范党的组织生活，发挥好“可视化”党建信息平台检查督导作用，全面落实“三会一课”、组织生活会、民主评议党员等基本制度。实施农村“头雁培养计划”，加强农村基层组织带头人队伍建设，建立优秀村党组织书记跨村兼职、优秀党员跨村任职、选聘本籍大学生回村工作机制，健全第一书记全覆盖长效机制。建设边疆特色党建典范，积极打造“爱国主义教育基地、国门、农村、社区、机关、边民互贸”等六类党建示范点。

提升乡村治理主体能力。探索实施村干部职业化管理，对村两委关键人员实行“准事业编”试点，工资待遇提高至事业编制人员水平，建立面向村干部的事业编、公务员编选拔机制，激发村干部工作积极性，打造强有力乡村治理主体。发挥好农民合作经济组织植根农村、影响力较大的社会优势，鼓励农民合作经济组织参与乡村移风易俗与文化活动，协助村两委化解农村矛盾纠纷，采取政府购买服务的方式，委托农民合作经济组织发展乡村公共事业等。借鉴遂昌县“1+1”模式，引导社团组织参与乡村治理。通过直接资助、以奖代补、购买服务、公益创投等方式，调动工会、共青团、妇联、残联、关工委等群团组织与乡村红白理事会、乡贤民主协商协会等乡土组织的积极性，发挥社团组织在乡风文明、纠纷化解等的独特作用。

夯实乡村治理集体经济基础。围绕农村集体资产、资源、资金，大力发展新型农村集体经济，提升乡村治理经济基础。建立健全村级股份经济合作社运行机制，引导村集体经济组织以集体资产、资金成立下属企业，依托企业运营集体经济，探索农村集体经济法人地位实现新路径。围绕集体“三资”开发利用和管理，引导村集体按照股份制、租赁制、合作制等“三制”方式发展集体经济。探索联合经营、委托经营等经营方式，支持多个村集体经济组织组建经济联合体，采取项目扶持、资金奖励等方式，鼓励集体经济强村带弱村发展。创新村企合作形式，建立村集体经济委托企业经营新机制。在利用好资源开发、物业租赁、资产盘活、资本经营、生产服务等增收办法基础上，扶持村集体向厂房建设、市政服务、基础设施等领域开辟发展新渠道。到2025年，集体经济收入10万元以上的村达到70%以上。

## **第五节 促进农民持续增收**

推进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接，巩固脱贫攻坚成果，促进相对贫困人口发展，提高农民收入，改善生活条件，更好满足农民群众对美好生活的需要。

健全农民收入持续增长机制。健全农民经营性收入增长机制，支持农民发展蔓越莓、对俄果蔬、食用菌、北药、畜禽等特色产业，引导龙头企业与农民共建农业产业化联合体，完善企业与农民利益联结机制，让农民更多分享产业融合发展的增值收益，积极探索“银行+保险+期货+龙头企业”的防风险闭环模式，增强农民经营风险抵御能力。完善促进农民工资性收入增长环境，强化乡村就业服务，健全覆盖城乡的公共就业服务体系，培育一批家庭工厂、手工作坊、乡村车间，鼓励在农村兴办环境友好型企业，实施“春潮行动”，推进农村劳动力转移就业和就地创业就业。建立农民财产性收入增长机制，完善农村集体产权交易体系，推进农村“三变”改革。

促进相对贫困人口持续发展。探索建立稳定脱贫长效机制，保障贫困人口脱贫不脱政策、脱贫不脱项目。建立健全返贫监测体系，实行预警分级管理，重点关注人均收入标准刚过脱贫线的脱贫户以及赫哲族、鄂伦春族、苗族、锡伯族等少数民族脱贫人口，通过公益性岗位援助等方式促进就地就近就业。将解决相对贫困问题纳入实施乡村振兴战略统筹安排，推动减贫工作体系平稳转型，促进脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。健全支持政策体系，推动脱贫摘帽地区通过实施乡村振兴战略巩固发展成果，接续改善群众生产生活条件。推进产业扶贫项目与乡村产业振兴项目衔接，将需要提档升级的基础设施、生态保护、产业发展、民生保障等重点项目，统筹纳入乡村振兴战略实施方案或年度计划。对已经建成的重点扶贫项目，健全长效管护机制，落实后续管护责任，提高建成项目使用率。健全相对贫困精准识别机制，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，加大相对贫困人口产业扶持和就业帮扶力度。

# 第六章 构建现代产业体系 培育沿边地区重要经济增长极

立足产业基础和区位优势，以充分利用和开拓中俄两种资源两个市场为重要抓手，着力壮大生态文化旅游、现代农业产业两大集群，加快发展农产品加工、商贸物流、电子商务、健康养老、新兴产业五大产业，构建生态型现代产业体系，培育沿边地区重要经济增长极。

## **第一节 做大做强农产品加工业**

深入推进“农头工尾”“粮头食尾”战略，加快延伸和拉长产业链，聚焦产业链高附加值环节，培育一批农产品加工业龙头企业，提升农产品加工业竞争力。

加快发展种植农产品加工业。培育壮大稻米、大豆加工业，推进稻米、大豆加工业从短链向长链拓展、从分散向集群发展、从粗放利用向循环利用转变，全面提升稻米、大豆加工业的附加值和竞争力，积极开发精制东北大米、精制米糠油、谷维素、脂肪酸、米糠蜡、大豆油等产品。充分发挥亚洲最大蔓越莓种植基地优势，加快建设蔓越莓深加工生产线，打造集种植、加工、贸易、品牌于一体的全产业链，积极发展蔓越莓果干、蜜饯、饼干等产品，打造东方蔓越莓之都。依托跨境农业仓储加工物流园区等平台，促进抚远粮食就地深加工，延伸产业链条，发展糖果、发芽糙米方便冲调食品、糙米片等产品，建设境内外联动、上下游衔接的跨境产业合作基地。加快引进和培育一批有规模、有水平、有驾驭市场能力的食用菌加工龙头企业，发展食用菌粉、干货等产品，建设集产、加、销于一体的食用菌精深加工物流中心，充分利用与俄罗斯接壤的地缘优势，大力发展食用菌进出口加工业。

积极发展水产品加工业。充分利用俄远东海产品和淡水鱼资源丰富的优势，发展特色水产加工业和俄水产品精深加工，加快推进“两鱼两籽”走进国内外高端市场。大力建设鱼子酱加工业，发展鱼子酱罐头、鱼子酱护肤品等高端产品，加快培育打响鱼子酱高端品牌，打造国内有影响力的鱼子酱精深加工基地。充分发挥抚远淡水鱼都资源优势，培植引进一批具有活力的水产品加工企业，通过加强技术改造，促进适销对路产品的研发，不断提高市场占有率。积极引导水产加工企业充分利用本地丰富的渔类和贝类资源，向营养保健型和生物制药型方向发展。建立健全水产品标准体系、产品质量监督管理保证体系和质量认证体系建设，把食品安全贯穿于整个产品加工过程。

发展壮大木材加工业。加快进口木材熏蒸处理、储备基地和加工区建设，完善锅炉房、干燥窑、制材车间、仓库厂房等配套条件，加快“走出去”发展进程，开展规模更大和效率更高的国际化木材经营，拓展木材来源，建设全国有影响力的木材储备基地。积极引进俄罗斯林木资源发展木材加工，依托中俄木材储备加工园区，培育发展木材加工业。强化产业链整合，将木材原料产地、港口、木材市场、木材加工供应商和采购商进行整合，构建从原材料、加工、半成品、成品到物流、销售、金融服务等全产业链条。延伸发展木材加工业，以高端家具产业和家居产业为重点，发展木家具、木门、木地板、橱柜等高端产品，优化产品结构，提高木材加工业的技术水平和高端产品产值占比。

|  |
| --- |
| 专栏6-1：农产品加工业提升工程  **俄罗斯水产品加工项目。**占地面积6万平方米，主要建设内容包括仓储配送中心、检测中心、水产品加工车间、冷库及综合服务区等。  **俄罗斯木材储备及加工园区项目。**占地面积6万平方米，引进俄罗斯优质的原木资源，生产优质、高档的木质产品，并出口至日本、欧洲和北美等国家，市场前景广阔。  **鱼类休闲食品加工项目。**规划占地面积3万平方米，主要建设内容包括仓储配送中心、检测中心、食品加工中心、冷库及综合服务区等配套设施。  **俄罗斯非转基因大豆精深加工项目。**占地面积7万平方米，主要建设内容包括生产车间、包装车库、成品库、办公楼、地坪、烘干塔及其它附属配套设施等。  **20万吨稻米深加工项目。**占地面积5万平方米，主要建设内容包括生产车间、包装车库、成品库、办公楼、地坪、烘干塔及其它附属配套设施等。  **蔓越莓深加工项目。**引进若干生产线，加快发展蔓越莓汁饮品、蔓越莓脱水干制品、蔓越莓粉等产品，建设检测中心、冷库、仓储库及其它附属配套设施等，提升蔓越莓深加工能力。 |

## **第二节 提升发展商贸物流业**

依托独特的地缘区位优势、水陆空立体通道和口岸资源，做大做强跨境物流、互市贸易、商贸零售等商贸物流服务业，提升对俄远东市场的商贸物流辐射功能，打造对俄区域性商贸物流集散中心。

大力发展跨境物流新业态。整合港口物流资源发展大宗物资运输服务，完善港口集疏运公路体系，加快发展江海联运、公转水等高效运输方式。打造中俄边境的冷链物流“母港”，布局建设一批集国际中转、加工存储、分拨集散、检验检疫等功能于一体的冷链物流中心，重点推进抚远龙运冷链物流园区建设，全面开展俄罗斯水产品进口、加工和冷链物流“一条龙”业务。高标准谋划建设抚远保税物流园区，围绕莽吉塔保税监管库加快完善配套设施，积极申建综合保税区。围绕跨境物流打造综合物流枢纽，提升物流集聚效应和辐射功能，带动发展仓储加工、贸易代理、货物结算、金融服务、报关报验、融资租赁等服务，加快推进抚远跨境农业仓储加工物流园、金良跨境农业产业仓储加工园等建设。

推动互市贸易增量提质。持续完善抚远边民互市贸易区功能，积极拓展商品展示展销、集聚配送、拼单采购等服务。积极开展“边民互市贸易进口商品负面清单”试点，动态优化调整互市贸易商品结构，推动互市贸易规模快速提升。支持东极小镇以边民互市贸易为先导产业，扩大互市贸易区交易规模，申请抚远互市贸易进口商品落地加工试点，推进抚远市互贸商品落地加工中心建设，推广复制“扩大互贸商品来源国”“互市贸易+落地加工”等新模式。

繁荣现代商贸流通体系。优化业态和空间布局，构建便捷、高效、多元的商贸流通网络体系。优化主要商圈和商业网点布局，依托黑瞎子岛、东极小镇建设体现中俄风情、业态丰富多元的特色商业综合体，增强湘江路、富山街等商业步行街服务设施，鼓励发展专业店、专卖店、会员店，大力发展城乡便利店、中小超市、社区菜店等社区商业，布局设立一批市内免税店，推动零售企业连锁化发展。推动建设新型农村日用消费品流通网络，提高农副产品、农村地区加工品、农村旅游服务网络销售额。推进市场升级改造，加快农产品、成品油等批发和零售市场建设，加快抚远市农贸大市场项目建设，满足居民基本生活需求，提高市民生活质量，繁荣抚远商贸流通，高水平推进抚远“米袋子”“菜篮子”工程建设。

## **第三节 持续做优电子商务**

聚焦优势资源和特色产业，大力发展电子商务，积极打造统一品牌和电商特色产品，引导企业应用新技术、新理念推动线上线下融合，培育电商创新创业示范园，建成电子商务聚集中心，打造国家级电子商务特色市、对俄跨境电子商务示范区。

推动电子商务与传统商贸深度融合。依托优质的生态农产品、俄罗斯特色商品，建立完善宣传到位、规格统一、包装精美的产品推广标准和体系，形成紧密规范的无缝产销对接链条，深入推进电商特色产品品牌培育和防伪溯源体系建设，全力打造区域品牌。借助字节跳动、腾讯、阿里、快手等知名企业推广自媒体、短视频、直播卖货等新型营销模式，完善抚远农副产品上行推广体系。鼓励电商平台依托现有网络渠道，发展化肥、种子、农药、农机等生产资料电子商务。积极探索“互联网+三农”特色模式，带动订单农业、电商产品加工等产业融合发展。

大力发展跨境电子商务。积极创新贸易投资机制，大力发展跨境电子商务。促进俄罗斯特色商品大批量在线销售。加快推进各类电子商务平台建设，重点建设对俄跨境电子商务公共服务平台，支持有能力的中小进出口贸易企业接入跨境电子商务平台，深入开展中俄跨境电商合作，加快跨境电子商务公共海外仓建设。争取设立抚远—哈巴邮政互换点，通畅国际邮路通道。鼓励电子商务技术创新和模式创新，加大政策扶持力度，优化电子商务发展生态。

## **第四节** **发展壮大健康养老服务业**

依托湿地、林地等生态资源，培育发展健康养老服务，推动健康养老与文化旅游、健身美食业态融合创新发展，强化重点融合性产品和项目供给，建设边境康养旅游示范区。

打造“医、养、健、游、居”于一体的康养全季节、全产业链条。抓住“健康中国”战略实施和疫情引发健康意识提高的良好机遇，面向省内外亚健康人群、康复疗养人群和“候鸟式”养老人群等潜在消费群体，依托抚远丰富的生态旅游和中医药资源优势，增强健康医疗、旅居养老等服务功能，突出边境度假旅游和少数民族文化特色，重点发展中医治未病服务、健康管理、养生养老、体育健身、健康旅居等新兴产业。

打造康养与旅游、健身、美食融合发展示范区。深入实施中医治未病健康工程，打造抚远“健康云”平台，发展个性化健康检测评估、健康咨询服务、营养保健指导、健身美容、中医药养生保健等健康管理产业。支持社会力量参与医养结合，推进文化旅游与健康养老健身产业融合发展，推进抚远东极小镇中医药康养旅游示范区建设，打造以养生避暑避霾为重点的健康养老与文化旅游融合发展示范项目，谋划建设老年病医院、慢病康复医院、亚健康疗养中心以及养生文化创意体验园、养生美食膳、中医调理室、老年亲水别墅、养生度假公寓、有机农牧场、康体运动训练营等功能区，提高旅居养生养老服务水平和接待能力。依托抚远重点旅游景区规划建设健康旅游长廊，高标准打造以道串景、道景相融、山水环绕、自然生态的健身绿道体系。

|  |
| --- |
| 专栏6-2：服务业重点建设项目  **跨境农业仓储加工物流园。**主要建设加工、物流、中转、仓储化验、期货交割库、海关监管库等及其附属设施。  **金良跨境农业物流加工园。**打造成以境外种植、养殖为基础，境内加工、仓储、物流为依托的对俄跨境农业物流示范项目。  **对俄冷链物流产业园。**主要建设包括信息交易中心、海关检验检疫和监管库房、保税加工区、冷库、保税仓库、换装库等。项目利用抚远毗邻俄罗斯远东地区的地缘优势，开展俄罗斯水产品进口、加工和贸易业务，成为集冷链物流、保税加工、保税仓储库、海关监管库、换装库于一体的国际综合物流园区。  **互贸商品落地加工中心。**在黑龙江（抚远）中俄沿边开放示范区，建设加工、包装、销售、物流等配套设施。  **物流集散中心项目。**建设内容主要包括运输、仓储、包装、物流配送、检验检测、信息处理等功能。  **青云国际商业综合体项目。**依托抚远镇青云国际商品展示中心建设，打造抚远商业中心品牌。建设综合性商场；建设集俄罗斯风情特色的餐饮、住宿、娱乐为一体的国际星级酒店；建设与国内大中城市相接轨的现代化商品物流配送集散中心。  **农贸大市场项目。**建设农贸市场及其配套设施和市场监督管理所。市场建成后将满足居民基本生活需求、提高市民生活质量，繁荣抚远商贸流通，全面提升抚远“米袋子”、“菜篮子”工程建设水平。  **江海石油、天然气港项目。**在抚远莽吉塔港区建设抚远江海石油、天然气港项目包括办公楼、油管和港口码头等基础设施。  **集装箱码头项目。**在抚远莽吉塔港区建设集装箱码头，泊位，建设港池、锚地、进港航道、堆场、码头前沿、物流集散中心等配套设施。  **东极小镇中医药康养旅游示范区。**主要建设候鸟（旅居）式养老中心、东极小镇中医研究院、东极小镇东极健康城项目。 |

## **第五节 加快培育新兴产业**

顺应新一轮科技革命和产业变革深入发展趋势，依托沿边特色资源培育发展新兴产业，加快新技术、新产品、新业态、新模式发展，构建一批具有特色的产业新增长点。

培育发展数字经济。大力发展大数据等新一代信息技术产业，依托智慧城市和智慧边管建设，加快推进华为云存储、云计算中心项目建设，招引一批重点企业，加快推进云数据中心建设，打造祖国最东数据中心。加快推进数字产业化，加强电子政务内外网、政务云平台、市场监管平台等政府信息化基础设施建设，汇聚融合全市政务数据、公共数据、社会数据、企业数据等方面数据，招引一批有实力的大数据企业，强化对本地数据的开发利用，提升数据分析应用的商业化水平。推动传统产业数字化改造，支持以移动互联网、物联网、人工智能、大数据等新一代信息技术为支撑，加快传统制造业的改造力度，培育“互联网”新业态，加快农业生产经营全过程的智能化改造，支持信息技术在服务领域融合应用，促进服务业数字化、智能化发展。

积极发展可再生能源产业。推动央企哈电集团、中能建集团、华电集团等风电企业落户抚远，大力发展风电新能源产业。加快推进生物质发电深加工项目，扩大生物质能规模，加快大型先进低排放生物质成型燃料锅炉供热项目建设，发挥成型燃料含硫量低的特点，推进低排放生物质成型燃料锅炉供热项目建设，替代燃煤锅炉供热，加快生物质成型燃料在商业设施与居民采暖中的应用。建设一批兆瓦级并网光伏示范电站项目，支持培育太阳能热发电产业，加快推进中深层地热能开发利用，不断提高可再生能源消费比重。

大力发展生物医药产业。积极发展黄芪、柴胡等药材加工业，建设中药材标准化生产基地，加快特色现代中药发展。推动中药材种植标准化、规范化，提升本地中药材质量和疗效。扩大现代中药多元需求，加快中药为主题的健康产业发展，促进中药向康养、保健为主转变，提升中成药发展质量，推动中药材本地精细化加工。探索开发利用俄罗斯丰富中药资源发展中医药产业的新路径，积极提升中药对俄出口规模。充分发挥淡水鱼都资源禀赋优势，吸引知名鱼苗企业及上下游企业落地，加强企业和科研院校合作，通过产学研深度融合提高鱼苗育种科技创新能力，有效整合科技资源，不断提高鱼苗种业技术水平和鱼苗质量，持续开发养殖新品种，保持和提高水产种苗在市场上的竞争能力。

# 第七章 实施创新驱动人才强市战略 建设创业创新活力城市

把创新放在高质量发展和现代化建设的核心位置，把深化人才体制机制改革作为关键支撑，强化企业创新主体地位，激发创新创业活力，推动人才强市建设，不断催生新发展动能。

## **第一节 提升企业科技创新能力**

以服务本地产业为出发点，提升抚远科技服务水平和科技创新服务平台能级，培育一批科技型中小企业，实现高技术企业零的突破，建设若干个省级以上科技创新载体。

提升企业科技内涵。支持农业及农产品加工业企业实施先进技术改造工程，鼓励企业通过新技术提升效率、更好匹配消费者需求，打响农产品、文旅等行业品牌。鼓励优势企业建立研发准备金制度，对符合规定的企业给予财税、信贷等方面的支持。鼓励企业主动对接省内高等院校、科研机构，推行科技特派员制度，吸引省、市高等院校和科研机构的科技人员服务本地传统企业，对符合条件的省、市科技特派员入驻企业予以研发支持。依托省、市举办的面向国内的产学研合作成果展示洽谈会和技术转移大会，强化本地企业与高校、科研机构的交流机会，为产学研合作打通渠道、搭建平台。以农产品加工业为重点，加强政府引导和科技投入力度，积极对接省、市农业科技研究机构，以税收减免等方式支持建设一批科技型中小企业。

建设科技创新平台。依托玖成水稻种植专业合作社等重点企业，建设数字农业服务中心。实施农业公共服务体系建设行动，面向重点特色农产品，建立健全各类企业服务中心和专业化服务平台，提高公共技术研发、科技孵化、融资担保、市场对接等关键服务水平。依托国营农场良种繁育优势，吸引省市高校、科研院所在国营农场建设技术转移中心，加快科技成果转移转化。强化农业科技基础与推广运用能力建设，支持高产高效技术集成示范基地建设，开展农业新品种选育，积极推广应用农业新技术、新装备。依托黑龙江省科学院抚远蔓越莓研究中心，以服务红海蔓越莓基地为重点，以建设蔓越莓主题文化节为契机，吸引国内外相关研发机构来抚远沟通交流，打造全国知名的蔓越莓产业创新中心。

## **第二节 激发创新创业活力**

通过体制机制改革和开放创新，主动对接省内外创新人才和创新资本，打造一批众创空间，拓宽创新创业空间，营造良好的创新氛围。

吸引各类人才创新创业。吸引黑龙江省、佳木斯市高校、科研院所等事业单位科研人员来抚远创业就业,由抚远市代缴社会保险和住房公积金。与省、市重点高校建立长期战略合作关系，支持本地企业与重点高校共同搭建创新创业实践平台，打造一批有影响力的众创集聚区。支持各类科技人才返乡创业就业，建立退役军人创业培训示范基地，根据本地人才资源特点，培育建设专业化的孵化器、加速器。加大国营农场引智引技力度，加强人才引进和知识技能更新培训，促进国营农场整体素质提升。

构建良好创新创业生态。推动创新链与资金链融合，发挥创新创业风险投资基金和科技产业发展投资基金作用，主动对接省内外各类投资机构、产业基金，积极推介本地企业对接发达地区创新资本。进一步推动知识产权保护运用，完善知识产权评估、交易、转让、质押、投资体系，支持各类创新主体组建知识产权联盟。充分运用各级各类新闻媒体，加大对创新文化、创新政策、创新人才、创新企业、创新成果的宣传力度，积极倡导“尊重知识、勇于竞争、鼓励创新、宽容失败”的社会风尚。积极举办各类企业家论坛、创新创业大赛和职业技能大赛，营造创业光荣的社会风尚和精益求精的“工匠精神”。

## **第三节 深化人才体制机制改革**

探索人才柔性引进模式，实施一批人才引进行动和计划，引进一批高水平人才，加快推动人才评价、激励机制改革，让人才“留得住”“用的好”，营造拴心留人的好环境。

顺畅人才招引培养机制。破除人才流动障碍，打破户籍、地域、身份、学历、人事关系等制约，为人才跨地区、跨行业、跨体制流动提供便利条件。大力开展柔性引才，采取项目合作、短期兼职、培训指导、挂职服务、专家咨询等方式，柔性引进一批急需的高层次人才，对经认定以项目合作、短期挂职等方式柔性引才引智的企事业单位，按项目投入或人员报酬给予一定比例的经费补助。建立与省内等重点城市人才交流的长效机制，与周边地区重点科研院所和事业单位开展长期战略合作，采取挂职锻炼等方式吸引各类人才来抚远工作交流。推进“乡情式”引才，持续实施“金凤还巢”计划，加强在外抚远籍优秀企业家、科技英才、学子的常态化沟通联系，实行重点高校抚远籍在读大学生、在职教师联系卡制度，专项招引抚远籍应往届大学毕业生。探索“招商式”引才方式，组建专业化人才招录专班，面向全国高校招聘一批应届毕业生。建立人才编制“周转池”制度，急需用人单位可在满编情况下申请使用专项周转事业编制，方便引进急需紧缺专业人才、基层一线人才。加强对在职领导干部、党员、公务员进行党性教育和理论教育，新建中共抚远市委党校培训基地。

健全人才激励机制。探索事业单位人才评价、激励和约束机制，以制度创新激励人才更好地发挥作用。向用人主体放权、为人才松绑，在学校、医院等事业单位试行人才专用编制、职称晋升优先、特殊津贴补助等方式，让人才“留得住”。大力推进人才幸福之家建设，打通服务瓶颈，建立正向人才激励机制，让人才“用得好”。深入推进公立医院综合改革，完善人事薪酬制度，优化就医格局。试行教师岗位与专业技术职务聘任制，完善绩效考核评价制，全面落实教师相关待遇。减少对各类创新项目实施的直接干预，赋予创新人才和团队更大人财物支配权、技术路线决策权。

构建更具吸引力的人才生态环境。从多种渠道提高边境地区工作人员生活待遇，以超常规举措加强科技人才队伍建设。积极推荐政治素质好、参政议政能力强的企业家和科技人才作为各级党代会代表、人大代表、政协委员人选。建立人才荣誉制度，大力宣传表彰奖励为经济社会发展做出突出贡献的优秀人才。开展有突出贡献专业技术人才、农村致富领头人等各类优秀人才评选活动，打造不同层次、不同领域的优秀人才群体。按规定做好人才政策兑现及居住、医疗和子女教育等服务保障工作，营造边境地区拴心留人的好环境。

# 第八章 开拓国内市场新空间 培育新发展格局战略支点

实施扩大内需战略，主动融入以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，全面激发消费活力，拓展有效投资空间，建立健全供给与需求相互促进、投资与消费良性互动的长效机制，以黑瞎子岛国际旅游岛、国际自由岛为核心，将我市打造成为有效链接国际国内两个市场的新发展格局战略支点。

## **第一节 主动融入新发展格局**

发挥边境城市、“两国一岛”的独特优势，充分利用和开拓中俄两国两种资源两个市场，积极促进内需和外需、进口和出口、引进外资和对外投资协调发展，推动国内国际产业链深度合作，提高产业和贸易内外畅通循环水平。深入推进供给侧结构性改革，提高供给体系对国内需求的适配性，以高质量供给引领和创造新需求，提高农产品、绿色食品、生态文化旅游等重点产业竞争力，为国内外游客和消费者提供更高质量、更好服务、更具特色的产品和服务。破除妨碍生产要素市场化配置和商品服务流通的体制机制障碍，依托信息技术构建消费促进、供需对接平台，推进产业链上下游产供销有效衔接，提高资源配置效率，降低社会交易成本。畅通融资渠道，引进各类金融机构，创新金融产品，提高金融服务抚远重点产业、企业和项目的能效。面向农业、农产品加工等重点产业技术需求，积极搭建技术对接和产学研平台，提升产业技术内涵和创新水平。以黑瞎子岛为牵引，发挥中俄沿边开放示范区、互市贸易区、境外产业园区等开放平台功能，推动以对俄合作为重点的高水平全方位对外开放，重点面向中俄两国市场需求，加大俄罗斯商品进口和国内优质产品出口，优化贸易结构和层次。积极引进国外资本，支持有实力企业“走出去”，融入国际大市场大循环。

## **第二节 全面激发消费活力**

增强消费对经济发展的基础性作用，顺应消费升级趋势，扩大居民消费，适当增加公共消费，创新消费新业态新模式，优化消费环境，建设区域性国际旅游消费中心。

优化提升消费供给。以质量品牌为重点，促进消费向绿色、健康、安全发展。健全现代流通体系，完善城市商业网点规划，推动中俄互市贸易区等主要商贸枢纽提质扩容，布局建设一批主题旅游酒店、俄罗斯风情街区、赫哲族特色民宿和现代商贸综合体，构建特色繁荣消费商圈，加快连锁便利店发展。支持行业协会、民间团体和企业制作发布“华夏东极”电子消费地图，打造若干“网红”商业地标和文化旅游打卡地，提升文化旅游消费吸引力。新建和改造一批社区生活服务中心，统筹社区教育、文化、医疗、养老、家政、体育等生活服务设施建设，改进社会服务，打造便民消费圈。完善农村和农产品流通体系、农村电商公共服务体系，加快建设“电子商务进农村综合示范县”。培育壮大消费新模式新业态，推动教育、医疗、文娱、旅游、体育等服务数字化转型，加快服务消费线上线下深度融合。稳步释放大宗消费潜力，推动汽车等消费品由购买管理向使用管理转变，积极支持二手车流通和购置新能源汽车，促进住房消费健康发展。

营造放心消费环境。持续推进“放心消费”创建试点工作，规范消费市场秩序，确保消费者敢消费、愿消费、满意消费。充分发挥消费者协会作用，建立健全游客权益保护中心，强化消费信用体系建设，完善质量标准和消费后评价体系。加强消费品质量安全风险管理，实施特色名优产品“一品一链”追溯行动，建立来源可查、去向可追信息化安全追溯体系。提高居民消费意愿和消费能力，在文化旅游、餐饮、购物等消费领域适时推行消费券等消费促进方式，完善节假日制度、落实带薪休假制度、扩大节假日消费。创新发展“无接触式”新零售业态，规范发展线上线下消费信贷，丰富消费支付形式。

高水平建设黑瞎子岛国际旅游消费中心。以黑瞎子岛国际旅游岛为支点，建立联内通外立体交通网络，畅通国内外旅客抵离通道。围绕消费品牌打造，大力实施黑瞎子岛国际旅游消费中心建设工程，充分发挥边境口岸和国际空港优势，将黑瞎子岛建设成集内外贸商品展示、推介、批发、零售、配送等功能为一体的东北亚商贸中心或专业商品市场，构建新型区域性国际消费商圈。畅通东北亚消费网络，完善基础配套设施，推进生产、流通、分配、消费等环节高效衔接，形成新发展格局的东北亚消费链接平台和战略支点。

## **第三节 拓展有效投资空间**

发挥投资对优化供给结构的关键作用，保持投资合理增长，围绕高质量发展需要多方筹集资金，加快推进重大工程和重大项目建设，形成投资内生动力。

大力优化投资结构。实施扩大有效投资三年行动计划，推进支持新型基础设施、新型城镇化、交通水利能源等重大工程建设，筛选和储备一批传统产业技术改造项目和科技含量高、市场前景广阔的新兴产业项目。根据经济社会发展实际需求，在边防安全、防汛救灾、老旧小区改造、黑瞎子岛保护与开发、中俄沿边开放示范区建设、口岸基础设施等重点领域加强投资力度。策划引进一批港口物流、口岸加工、跨境电商等投资项目。建立健全项目工程要素保障机制，在资金配套、项目用地、立项审批等方面给予优先支持。坚持“亩均论英雄”，通过推行项目亩均投资强度、亩均投入产出比等标准，提高产业园区准入门槛，优化产业结构，提升资本利用效率。

深化投融资体制改革。发挥政府投资的引导和撬动作用，强化企业投资主体地位，破除社会资本进入基础设施、社会事业等重点领域的准入障碍，激发民间投资活力。积极向省、佳木斯市争取审批权限下放，精简前置审批环节，建立清单式投资动态管理体系，降低社会资本投资的制度性成本。积极发展政府和社会资本合作模式（PPP），探索开展基础设施领域不动产投资信托基金（REIT）试点，拓宽社会资本投资渠道，有效盘活基础设施存量资产。

提升招商引资水平。落实招商引资“一把手”责任，健全招商工作机制，编制“招商地图”，建立重点客商清单制度。实施招商伙伴计划，利用黑瞎子岛开放开发的机遇，打造制度创新和政策优惠的高地，主动对接国内外知名龙头企业和运营商，吸引产业链条整体转移和关联产业、配套服务产业协同转移，实现“散点式招商”向“链群式招商”转变。

# 第九章 提高区域协调发展新水平 建设兴边富民示范区

健全区域协调发展和城乡融合发展机制，推进高质量城镇化建设和乡村振兴战略实施，推动开发开放先行先试政策向全域延伸，实现全市空间布局整体优化、功能体系整体完善、发展能级整体提升，增强人口和经济承载力，塑造彰显优势、联动城乡区域协调发展新格局。

## **第一节 优化国土空间开发格局**

统筹生产、生活、生态三大空间，优化国土空间结构，塑造蓝绿交织、俄汉交融、古今交汇的沿边城市风貌特色，构建布局科学、功能有序、宜居宜业的新型空间格局。

强化国土空间用途管制。落实主体功能区战略，突出黑土地保护、粮食安全、守边固边等特征，推进市域国土空间总体规划实施，因地制宜开展乡镇国土空间规划编制，建立健全国土空间规划体系。发挥国土空间规划战略引领和刚性管控作用，以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间，推动生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线落地实施，优先保障粮食安全、生态安全、国土安全。城镇化地区按照资源环境承载能力和可持续发展要求，科学实施开发强度管控，推进工业区、商务区、文教区、生活区、行政区、交通枢纽区科学衔接与混合嵌套，增强经济和人口承载能力，形成高质量发展动力系统。农产品生产区以永久基本农田为基础，强化综合生产能力建设。生态功能区实施产业准入负面清单制度，加强生态保护模式创新，提高生态系统服务功能，确保生态安全。

优化总体空间格局。综合考虑地形地貌、资源禀赋、环境容量、基础设施等因素，完善空间治理体系，优化市域总体空间布局，着力构建“一核引领、三区一片、一带一轴”的总体空间发展框架，推动形成中心带动周边、城市联动乡村、人与自然和谐的良性发展格局。“一核引领”，即由黑瞎子岛、东极小镇片区（黑瞎子岛配套服务区）、莽吉塔开发区（黑瞎子岛产业配套中心）、抚远城区（黑瞎子岛综合服务中心）等“一岛一区两中心”组成的城市发展核，是全市经济中心和承载发展要素的主要空间。围绕完善功能、提升业态、集聚人气，大力发展先进制造、现代商贸、教育科研、医疗康养、休闲娱乐等，加快推进城市更新，完善城市公用设施，加强城市治理，强化中心职能；“三区一片”，“三区”指黑龙江三江国家级自然保护区、黑龙江黑瞎子岛国家级自然保护区和洪河自然保护区等生态屏障区，要推进山水林田湖草系统治理，加强生态环境建设，全面提升生态环境质量，增强区域生态服务功能。“一片”指南部农业区域，要强化基本农田保护，加强农业基础设施建设，推进农业现代化进程；一带一轴，“一带”指沿黑龙江和乌苏里江形成的滨水沿江发展带，要以口岸功能提升为突破点，推动人口、产业和各类生产要素向沿江地区集聚，将沿江地区打造成为经济内外联动的增长区域、对外开放的边境经济带。“一轴”指沿G102京抚公路、前抚铁路、建黑高速等交通沿线联动轴，是联系全市主城区、南部农业区域、沿江发展带的交通轴线，要加快推进G102建设，健全主干交通轴线管护机制，布局发展农产品加工业和粮食物流仓储业。

完善城镇空间布局。按照现代城市标准谋划城市建设管理，构建“一核、三辅、多节点”城镇体系，形成高质量发展的动力系统。“一核”，即“一岛一区两中心”构成的城市发展区域，按照“精明增长、紧凑城市”发展理念，加快推进新型基础设施、新型城镇化以及交通、水利等重大工程“两新一重”建设，增强人口经济承载和资源优化配置等核心功能，推动城市空间与功能同步优化、同步提升，促进“一岛一区两中心”协同并进、一体发展、均衡发展，提升中心城市能级和辐射带动能力；“三辅”，即寒葱沟镇、浓桥镇、前锋农场，推进寒葱沟镇建设成农业生产、农副产品加工、农副产品和农用物资集散为主的交通枢纽城镇，浓桥镇建设成农副产品加工和集散为主体的工贸型城镇，前锋农场建设成率先实现农业现代化的农业小城镇；“多节点”，即其他中心城镇和重点镇、特色小镇、中心社区（村），按照因地制宜、分类指导、差异发展、彰显特色的要求，推进乌苏镇、通江乡、海青乡、别拉洪乡、浓江乡、鸭南乡、二道河农场、前哨农场等重点镇辐射集聚能力，强化联动城乡功能，推进东极小镇、赫哲民俗小镇等特色小镇建设，打造新型城镇化建设的新空间、城乡融合发展的新支点。

表9-1：城镇体系规划一览表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 职能等级 | 城镇名称 | 职能类型 | 重点城镇职能 | 适宜发展职能 |
| 市域中心 | 一岛一区两中心（含黑瞎子岛镇、通江乡） | 综合型 | 国际贸易、旅游接待、现代物流、进出口加工 | 行政、科教、农副产品加工、对俄果蔬种植 |
| 三辅 | 寒葱沟镇  （含前哨） | 工贸型 | 农副产品加工与集散、农业生产服务、商贸 | 绿色食品、绿色蔬菜种植、餐饮服务业、交通运输业 |
| 浓桥镇 | 工贸型 | 农副产品集散与加工、农业生产服务 | 种植业、畜牧业、交通运输业 |
| 前锋农场 | 工贸型 | 农业生产服务、农副产品加工 | 种植业、养殖业 |
| 多节点 | 乌苏镇 | 旅游型 | 水产养殖及加工，休闲旅游业 | 种植业 |
| 浓江乡 | 旅游型 | 水产养殖、休闲旅游 | 蔬菜种植、餐饮服务业 |
| 海青乡 | 农业型 | 绿色农产品生产、特种养殖 | 生态农业、生态旅游及接待 |
| 别拉洪乡 | 农业型 | 生态农业种植 | 养殖业 |
| 鸭南乡 | 农业型 | 生态农业种植 | 养殖业 |
| 二道河农场 | 农业型 | 农业生产服务 | 种植业、养殖业 |

优化产业空间格局。推进重点产业集聚发展，构建“两带四区五园”的市域产业布局结构。“两带”，指沿G102、前抚铁路、建黑高速等交通沿线的现代工业产业带，加快建设农产品加工园区和物流仓储设施，大力发展农产品加工业和粮食仓储物流业；沿黑龙江滨水形成的外向型产业带，加快口岸、通道等配套基础设施建设，重点发展交通集散、现代物流、临港经济和进出口加工等。“四区”，指中心城区现代都市产业区、南部农业产业区、大力加湖产业区、乌苏里江沿岸生态产业区，重点发展商业金融、旅游、新型工业、现代物流、农产品加工、水产养殖等。“五园”，指莽吉塔产业园、浓桥产业园、寒葱沟产业园、二道河产业园、前锋产业园等工业集中区，着力提升园区综合承载能力，积极发展进出口加工业、现代物流业、农产品加工业等。

表9-2：市域产业空间格局规划一览表

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 类别 | 名称 | 地域范围 | 重点产业 | 发展策略 |
| 两带 | 现代工业产业带 | 沿G102、前抚铁路、建黑高速等形成的交通沿线产业带 | 农产品加工业、粮食仓储物流业 | 加快建设农产品加工园区和仓储物流设施 |
| 外向型产业带 | 沿黑龙江形成的滨水产业带 | 交通集散、现代物流、临港经济和进出口加工 | 加快口岸、通道等配套基础设施建设，建设与提升外向型产业园区功能 |
| 四区 | 中心城区片区 | 抚远镇、黑瞎子岛镇片区、莽吉塔、黑瞎子岛 | 现代服务业、商业金融业、旅游业、新型工业、现代物流业 | 以现代服务业发展带动中心城区产业升级和结构优化；保持商贸旅游业发展优势；发展以港口为依托的经济形态，打造临港经济区，发展现代综合物流业；完善面向港口的商务服务、信息服务、技术服务等 |
| 南部片区 | 浓桥镇、寒葱沟镇、鸭南乡、别拉洪乡、海青乡、二道河农场、前哨农场、前锋农场 | 现代农业、粮食仓储物流业、农资服务业、农副产品加工业 | 依托三江平原大粮仓，发展现代农业、粮食仓储物流业，依托各乡镇农场发展农副产品加工和农资服务产业 |
| 大力加湖区 | 浓江乡 | 水产养殖、旅游业 | 依托大力加湖水域发展水产养殖业和旅游业 |
| 沿黑龙江、乌苏里江片区 | 抚远镇、乌苏镇、东极小镇片区、黑瞎子岛、海青乡 | 旅游业 | 依托界江、黑瞎子岛、自然保护区、鱼文化、民族文化、东极文化等发展旅游业 |
| 五园 | 莽吉塔产业园 | 抚远中心城区、莽吉塔片区 | 进出口加工业、现代物流业 | 以港口与口岸为依托，建设临港经济区、中俄国际经济贸易示范区、综合保税区，发展现代综合物流业、加工业，完善面向港口的商务服务、金融服务、信息服务、技术服务等 |
| 浓桥产业园 | 浓桥镇 | 粮食仓储物流业、农副产品加工业 | 依托抚远市域北部的农业基础，发展粮食仓储物流业和农副产品加工业 |
| 寒葱沟产业园 | 寒葱沟镇、前哨农场 | 粮食仓储物流业、农副产品加工业 | 依托抚远市域南部的农业基础，发展粮食仓储物流业和农副产品加工业 |
| 二道河产业园 | 二道河农场 | 粮食仓储物流业、农副产品加工业 | 依托二道河的农业基础，发展粮食仓储物流业和农副产品加工业 |
| 前锋产业园 | 前锋农场 | 粮食仓储物流业、农副产品加工业 | 依托前锋农场的农业基础，发展粮食仓储物流业和农副产品加工业 |

筑牢生态安全空间。科学合理划定“三区三线”，实施“三线一单”生态环境分区管控，强化生态格局的刚性约束，统筹山水林田湖草系统治理，构筑山水生态城市格局。夯实生态本底，构建以自然保护区、国家级森林公园和市域主要山体为骨架，以主要流域为经络，公园、饮用水源保护区和风景名胜区等为支撑的“三区四廊多点”生态保护格局。“三区”，即黑龙江三江国家级自然保护区、黑龙江黑瞎子岛国家级自然保护区和洪河自然保护区，实行强制性保护，积极开展植树造林和湿地生态恢复，逐步形成结构合理的山水林草生态环境。“四廊”，即黑龙江、浓江河、别拉洪河、乌苏里江等流域沿线生态廊道，保留和恢复河流自然驳岸，划定限建区，加强水土流失治理，强化流域环境保护和污染防治，增加沿岸植被覆盖率，增强河流沙涵养水土、调控洪水等生态功能。“多点”，涵盖西山公园、南山公园、滨江公园、小南山公园等郊野公园，文化公园、向阳公园、旭日公园等片区公园，小南山水厂亮子、东井等饮用水源地，东极宝塔、莽吉塔故城等风景名胜区，禁止一切导致生态功能退化的开发活动和其他人为破坏活动，对已经破坏的重要生态系统，加强生态环境修复。

## **第二节 推进城镇化高质量发展**

实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，健全城市可持续发展体制机制，提升城市发展质量，提高人口经济承载和资源优化配置功能，建设产城融合、宜居宜业、充满魅力的沿边名城。

提升“一岛一区两中心”城市能级。围绕提高人口经济承载和资源优化配置等核心功能，做大做强城区区域，打造更有温度、更富魅力、更具吸引力的现代品质城市。按照“一岛一区两中心”协同发展的思路，优化城区布局，提升黑瞎子岛片区生态、旅游、口岸、商贸功能，推进黑瞎子岛陆路口岸建设，配套建设规模化商贸区，加快建设“国际自由岛”和“国际旅游岛”，打造成生态旅游、对俄经济贸易以及口岸通道为主的城镇片区；增强东极小镇片区旅游服务功能，推进国际会议会展、中俄文化交流、休闲旅游、医药康养、特色教育、大数据等商业开发项目建设，布局中俄风情与民俗文化旅游，推动商贸旅游服务业协同发展，建设国际特色旅游小镇和国际旅游目的地；提升莽吉塔片区即黑瞎子岛产业配套中心外向型经济能级，以设立综合保税区、加工园区、国际物流园区等产业园区为依托，重点发展交通集散、现代物流、临港经济和进出口加工，建设成黑龙江省江海联运基地和大宗货物集散地、中俄国际经济贸易示范区；强化抚远城区即黑瞎子岛综合服务中心城市功能，围绕完善功能、提升业态、集聚人气，加强市政基础设施和公共服务设施建设，突出现代商贸、金融服务、电子商务、旅游接待等中心职能，建成集行政管理、教育科研、医疗康养、休闲娱乐等设施齐备、功能完善的现代化边境口岸城市。

规范发展特色小镇和特色小城镇。坚持政府引导、企业主体、市场化运作，依托边境口岸、机场、铁路和高速公路、自然景观、民族文化、特色农业、森林资源等，培育一批工贸型、交通节点型、民族风情型、自然景观型等示范性精品特色小镇和特色小城镇，重点加快建设东极小镇、赫哲民俗小镇等。建立特色小镇和特色小城镇高质量发展机制，总结提炼特色产业发展、产镇人文融合和机制政策创新等典型经验，以有效方式在全市范围推广。优化供地用地模式，鼓励点状供地、混合供地和建筑复合利用。合理配套公用设施，切实完善小镇功能。完善搭建政银对接服务平台，引导金融机构在债务风险可控前提下提供长周期低成本融资服务，支持特色小镇产业发展及基础设施、公共服务设施、智慧化设施等建设。

提高农业转移人口市民化质量。简化户籍迁移手续，加强落户政策宣传，健全线上申请审核系统。实施开放型落户政策，以口岸建设和边境贸易推动经济发展，以经济增长和公共服务改善推动人口城镇化。提高居住证发证量和含金量，推动未落户常住人口逐步享有与户籍人口同等的城镇基本公共服务。运用信息化手段建设便捷高效的公共服务平台，加强农业转移人口养老保险、医疗保险等社会保障制度衔接。增加学位供给，健全以居住证为主要依据的随迁子女入学入园政策。坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，建设适应进城农民刚性需求的住房。深入实施新生代农民工职业技能提升计划，推进农民工职业技能培训扩面提质，加强多层次、多形式的公共就业服务。建立健全农村集体经济组织成员转移备案证制度，维护土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，按照依法自愿有偿原则，探索进城落户农民农村产权收益分配权。

推进抵边村镇就地城镇化村镇化。严控抵边自然村撤并，合理优化抵边村镇布局，全面加强抵边村特色产业发展、基础设施建设、公共服务供给、人居环境整治、民族团结示范创建和军民一体化发展，加快促进边民就地城镇化。积极发展特色种养业、少数民族传统手工业、旅游业等，充分挖掘抵边村资源优势，打造一批种养业、旅游业等边境示范村组，增强民族地区自我发展能力。完善沿边基础设施建设，有序推进边民危房改造，加快通村路、巡逻路、资源路、旅游路建设，完善信息和网络设施布局。强化沿边公共服务供给，围绕义务教育、医疗卫生、社会保障、公共治安、精神文化等短板问题，强化政府投入主体地位，增强抵边村民的获得感、幸福感和安全感。以建设美丽宜居村庄为主导，重点加强农村生活垃圾、污水、厕所粪污治理和村容村貌整治，集中力量实施农村人居环境整治行动，改善抵边村人居环境。深入开展赫哲族、朝鲜族等民族团结进步创建活动，加强民族干部队伍建设。

|  |
| --- |
| 专栏9-1：抵边村镇重点工程项目  **基础设施建设。**（1）房屋建设，新建抵边东极村特色宜居民房。（2）道路工程，建设主干路红线宽30米、长5.86千米，次干路红线宽24米、长5.7千米，支路红线宽14米、长7.76千米，建设通村道路75公里、村内硬化道路78.78公里。（3）水电网，安装526盏LED功率60W以上，新建集中式供水工程25个，分散式供水工程6个，增设5G通信基站7座。（4）供气供暖，16个村安装管理线路和接入设备。（5）厕所建设，配套216户室内卫生厕所和太阳能热水器，建设1523户无害化三格式化粪池卫生厕所，每个村庄设置2个50平方米的标准化公厕。（6）污水处理，建设污水处理厂、污水泵站、铺设污水处理管线，日处理生活污水1000吨。  **公共服务建设。**（1）教育，建设中小学和幼儿园综合教学楼、实验楼、操场及配套附属设施。（2）医疗，建设医院综合楼及配套附属工程，建设占地面积控制在60平方米的村级卫生室1860平方米，配备完善的医疗卫生设施。（3）文化，建设31个文化活动室并配套图书、课桌等设施，增设广场类场地、球类场地、步道类场地、全民健身路径等体育健身配套设施。  **就业创业服务。**建设少数民族就业创新培训中心5个。  **产业发展项目。**（1）民宿主题游乐园，新建主题游乐园4000平方米，休闲漫步区1000平方米。（2）家庭旅馆，改造不同主题风格（洋式民宿、江景民宿、乡村民宿）的家庭旅馆100户。（3）东极风情主题乐园，建设以观光旅游为基础，汇聚特色农家乐、水上游艇、高尔夫球场、影视基地、主题演艺、动物游乐园、特色商业街、滑雪场等功能于一体的休闲主题乐园。（4）俄罗斯工艺品展售中心，打造集俄罗斯玛瑙、蜜蜡、玉石、象牙、紫金等加工、拍卖、展览交易、创意为一体的俄罗斯工艺品展销中心。（5）民俗陈列馆，新建民俗陈列馆5处。 |

## **第三节 促进城乡融合发展**

以缩小城乡发展差距和居民生活水平差距为目标，突出以工促农、以城带乡，协调推进乡村振兴战略和新型城镇化建设，率先建立起城乡融合发展体制机制和政策体系，推进全市城乡融合进程。

推动城乡要素资源合理配置。建立健全有利于城乡要素合理配置的体制机制，促进人才、土地、资本等要素更多向乡村流动。建立城市人才入乡激励机制，吸引外出农民工、高校毕业生、退伍军人、城市各类人才返乡下乡创新创业，引导规划、建筑、园林等设计人员入乡。深化农村土地制度改革，完善农村承包地“三权分置”制度，稳慎改革农村宅基地制度，探索宅基地所有权、资格权、使用权“三权分置”，加强闲散土地盘活利用，鼓励区县（市）探索开展乡村闲置校舍、厂房、废弃地等整治。健全财政投入保障机制，完善融资贷款、配套设施建设补助、税费减免、用地等扶持政策，引导工商资本入乡发展，鼓励工商资本投资适合产业化规模化集约化经营的农业领域和乡村生活性服务业。完善乡村金融服务体系，稳步开展农民房屋财产权、林权等农村产权抵押融资。完善农业保险制度，推动政策性保险扩面、增品、提标。建立科技成果入乡转化机制。

促进城乡基础设施互联互通。健全有利于城乡基础设施一体化发展的体制机制，把公共基础设施建设重点放在乡村，坚持先建机制、后建工程，推动农村基础设施提挡升级，实现城乡基础设施统一规划、统一建设、统一管护。健全城乡基础设施一体化规划机制，以市域为整体，统筹规划城乡基础设施，统筹布局道路、供水、供电、信息、广播电视、防洪和垃圾污水处理等设施，统筹规划重要市政公用设施，推动向城市郊区乡村和规模较大中心镇延伸。完善城乡基础设施一体化建设机制，加大政府对乡村道路、水利等公益性强、经济性差的设施建设投入，积极引导社会资本参与基础设施建设，围绕黑瞎子岛国际旅游岛与全域旅游建设，加快推进遍布城乡客货运站场和公交枢纽站建设，建设全域旅游环线与慢道网络。建立城乡基础设施一体化管护机制，对城乡道路等公益性设施，管护和运行投入纳入一般公共财政预算，以政府购买服务等方式引入专业化企业，提高管护市场化程度。

推动城乡公共服务普惠共享。以实现实质性公平为导向，适应人口结构、社会需求等新变化，优先安排农村公共服务，推进城乡基本公共服务标准统一、制度并轨。优先发展农村教育事业，建立以城带乡、整体推进、城乡一体、均衡发展的义务教育发展机制，加大对抵边村镇与民族地区义务教育投入。推进健康乡村建设，改善乡镇卫生院和村卫生室条件，加强乡村医疗卫生人才队伍建设，全面建立分级诊疗制度。构建多层次农村养老保障体系，优先建立覆盖城区、乡镇和农村三级居家养老服务网络，完善农村养老服务设施和站点，健全居家养老服务保障体系。健全城乡公共文化服务体系，统筹城乡公共文化设施布局、服务提供、队伍建设，推动文化资源重点向乡村倾斜。健全农村社会保障制度，健全统一的城乡居民基本医疗保险、大病保险和基本养老保险制度，加强农民重特大疾病救助，做好城乡居民基本医疗保险转移接续和异地就医联网直接结算，完善城乡居民基本养老保险制度，建立基本养老保险待遇确定和基础养老金标准正常调整机制，统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度。

# 第十章 全面推进改革攻坚 释放高质量振兴发展新活力

充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合，持续优化营商环境，深化要素市场化改革，破除制约各类市场主体的各种壁垒，不断释放改革创新活力。

## **第一节 持续优化营商环境**

构建良好政商关系，营造“亲商”“重商”“兴商”氛围，完善社会信用体系，构建和健全守信激励和失信惩戒机制，打造市场化法治化国际化营商环境。

持续深化“放管服”改革。全面实施市场准入负面清单制度，持续放宽市场准入条件，推动“非禁即入”普遍落实，加快完成工程建设项目审批制度改革各项任务，着力构建科学、便捷、高效的审批管理服务机制，深化以联审联批、并联审批、多评合一、区域评估等为主的投资项目审批制度改革。巩固扩大“证照分离，多证合一”商事制度改革成果，持续放宽市场准入条件，减少准入前认证，将准入前认证限定在满足最低标准要求的范围内，加强准入后监管，加大违法违规惩罚力度。政府按无事不扰守法者的原则在准入后进行复核和检查监督。加快打造“数字政府”，加快建设政务大数据中心，完善政务服务大平台功能，建设各级统筹、整体联动、部门协同、一网通办的“互联网+政务服务”体系。构建公共数据开放平台，推动公共数据向社会开放。加强市场监督管理和检验检测能力建设，保证市场安全有序运营。

加快诚信抚远建设。突出政务诚信、行业诚信、企业诚信、个人诚信建设，建立健全信用体系，完善企业和个人信用记录，建立畅通信用信息公示机制。加快信用抚远信用平台建设，主动与省、市平台对接，促进信用数据共享。引进第三方信用服务机构，为企事业单位、社团组织进行信用信息采集、整理、保存、加工并向信息使用者提供信用信息服务，建立和完善信用档案。全面建立和推行制度完善、对象准确、责任明确、奖惩及时的信用联合奖惩机制，建立违法失信黑名单的公开曝光制度和市场禁入制度，加快完善以信用承诺、信息公示、联合奖惩为核心机制的信用监管体系，为守信者提供“容缺受理”“绿色通道”便利措施。

## **第二节 激发各类市场主体活力**

适应高水平社会主义市场经济体制建设新要求，鼓励、支持、引导非公有制经济的发展，激发公有制经济发展活力，推动国营农场体制创新、资源整合，提升市场主体竞争力。

支持民营企业发展。强化民营经济负担减轻和权益保障，进一步减少和规范涉企行政事业性收费，探索建立市场主体减负长效机制，全面落实和有效接续各项惠企帮扶政策。强化立法和执行等层面竞争中性和公正司法，为企业家提供强有力和可预期的产权和人身保护。切实落实更大规模减税降费，实施好降低增值税税率、扩大享受税收优惠小微企业范围、降低社保费率等政策，切实降低企业负担。鼓励本地商业性银行调整信贷结构，不断开发适合民营企业需要的信贷服务产品，完善对民营企业特别是小微企业授信制度，增大授信额度，加大对非公企业的信贷支持，着力解决民营企业融资难融资贵问题。鼓励民营企业完善内部激励约束机制，规范优化业务流程和组织结构，建立科学规范的劳动用工、收入分配制度，推动质量、品牌、财务、营销等精细化管理。

不断激发国有企业活力。全面落实国有企业改革三年行动计划，稳妥推进国有企业混改，鼓励民营资本入股国有企业。深化国有企业收入分配制度改革，加快落实国有企业工资决定机制，按照“工资总额和效益同向增减”的原则，确定企业年度工资总额增长或下降幅度，保障国有企业职工切身利益，促进国有企业提高经济效益、调动广大职工积极性。支持国有企业扩大选人用人自主权，充分发挥市场机制在国有企业选人用人中的作用，加强人才培训、管理和考核，建立干部储备制度和多元化的晋升途径。

创新国营农场发展机制。鼓励国营农场采取投资入股、联合投资、股权出让置换、土地租赁等方式与优质工商资本进行股权融合、经营合作，推动国营农场资源整合，聚焦优势主导产业，延长农业产业链。支持国营农场之间开展合作，主动对接省内外国营农场，拓展国营农场发展空间。支持国营农场同类产业间的联合联营联盟，引导建立以资本为纽带的产业合作机制，组建国营农场种业等联盟或产业公司，实现抱团发展。充分发挥国营农场土地资源优势，积极推进多种形式的农业适度规模经营，强化国营农场统一经营管理和服务功能。

## **第三节 深化要素市场化改革**

以土地等生产要素为重点推动要素市场配置，创新要素使用方式，畅通要素流动渠道，完善报酬激励机制，强化利益分配保障，引导各类要素协同向先进生产力集聚。

推进国有土地资产化和资本化。创新国有土地资产配置方式，积极推进国有土地使用权抵押、担保，激活土地资源转化为要素优势。经批准办理有偿使用手续后，允许符合条件的建设用地转让、出租、抵押或改变用途。有序开展国有农用地使用权抵押、担保工作，其中有偿取得的国有农用地使用权可以实行转让、转租、作价出资（入股）、抵押等。国有农用地转为建设用地，参照当地政府征收集体土地有关规定，按一定比例留地给所有者，经依法批准用于开发建设，保障城镇化建设等合理用地需求。支持选择资源条件好、价值高、具有产业发展优势的土地，以作价出资（入股）等方式注入各类企业。

深化农村“三变”改革。采用“三变”+经营主体+村集体+农户（贫困户）等模式，引导村集体和农户通过承包地、林地、宅基地、房产、劳动力、劳动技能等资源性资产计价或以农户自有闲散资金、村集体资金及其它资金按一定比例入股分红，以股份纽带把农民、经营主体有效衔接起来，形成利益共同体。深化农村集体产权、集体权、国有林区林场、农垦、供销社等改革，规范土地流转管理制度，健全完善农村产权流转交易市场，推动农村各类产权流转交易公开规范运行。不断拓宽融资渠道，形成财政、金融、社会、农民多方投资的融资机制。建立股权（股金）监管机制，防范权益缺失风险，加强法律文书审核把关，维护农民、村集体和企业的合法权益。

# 第十一章 巩固绿色发展新优势 打造生态文明建设展示窗口

坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，深入实施可持续发展战略，守住自然生态安全边界，提升天蓝、地绿、水净生态环境，加快形成绿色发展方式，争创国家生态文明建设示范市及“两山理念实践基地”，打造东北地区生态文明建设展示窗口。

## **第一节 打造东极亮丽生态屏障**

统筹山水林田湖草自然生态系统，全面加强森林、河流、湖泊、湿地、草原等一体化保护修复，强化生物多样性保护，护美绿色本底。

精准提升森林生态质量。深入开展国土绿化行动，推进低质低效林改造。加快退化林地修复，加强森林抚育和精细化经营。推行林长制，推动三北五期防护林工程建设，推进天然林保护。巩固和完善退耕还林还草。加强三江国家级自然保护区、黑瞎子岛湿地公园、华夏东极森林公园分级分类管护，筑牢龙江东部地区重要生态屏障。优化中、北部地区农田防护林布局，营造水土保持林和速生丰产林。推进矿山地质环境保护与治理，加快园林生态修复，加强黑龙江、乌苏里江沿岸生态公益林及农田防护林体系建设和保护。推进草原保护与利用，改善中南部区域生态质量。推动“两极穿越”边境自驾线、“醉美龙江331边防路”景观大道、沿江景观大道绿化美化，全面促进“美丽乡村”、市民休闲公园及小微公园建设。完善森林草原监测、林道、防火、病虫害防治、信息化等基础设施建设，严格执行林木采伐限额采伐制度，加强林木种苗生产、经营、使用管理和质量监督。

加快“大湿地”保护修复。落实河湖长制，推进黑龙江和乌苏里江及其一级支流的湿地保护，加快大力加湖等河库湿地治理。通过湿地补水、污染防控、退耕还湿，加快退化湿地修复与综合治理，提升湿地保护与管理水平，增强湿地蓄水调洪和净水贮碳能力。推进黑瞎子岛湿地公园建设，加强沼泽湿地原生态系统保护，增强湿地公园保护性、教育性和参与性。加快小流域综合治理，加强小流域退耕还林、坡耕地治理改造，强化三江国家级自然保护区湿地和水域生态系统保护修复，恢复南部地区湿地生态系统。

加强“大界江”水土治理。加强对水土流失地区、地下水超采地区、生态脆弱地区等综合治理，促进流域生态系统良性循环。加大黑龙江、乌苏里江支流水系保护和综合治理力度，推动中俄界江跨境联动治理，推进乌苏里江堤防工程，实施水土保持、水源涵养区保护、流域防护林建设等水生态系统保护和修复行动，防治水土流失。加快推动两江水系连通，构筑互联互通、互调互补的绿色水网，提升防洪抗旱能力。

提升生物多样性保护水平。强化黑瞎子岛国家级自然保护区、三江国家级自然保护区内核心区、一般区域分类保护管理，重点保护东方白鹳、大天鹅、丹顶鹤、黑熊等珍稀动物，推进鲟鳇鱼和大马哈鱼繁殖保护基地建设，构建生态廊道和生物多样性保护网络，加快生态观测站、鸟类环志站、救护繁育中心、野生动物疫源疫病监测站等设施建设，维护好黑瞎子岛和三江湿地自然生态平衡。推动黑瞎子岛联合周边区域纳入东北虎豹国家公园为主体的自然保护地体系，提升生物多样性保护水平。建立渔政监督管理站、人工增殖放流站和国家级水产原良种繁育保护基地，推进放流增殖。严厉打击破坏森林资源和野生动物犯罪行为，防止鼠害、松毛虫、松材线虫病、美国白蛾等国外有害生物入侵。

|  |
| --- |
| 专栏11-1：生态保护与修复工程  **国土绿化工程。**在32个村屯实施绿化计划，规划绿化面积369亩。  **天然林资源保护工程。**对抚远林场、通江林场天然林及天然次生林进行封山育林，规划保护面积9万亩。  **林业基础设施建设工程。**建立1个现代化指挥中心，更新通讯设施设备，完善病虫害防治种苗管理站设施，在病虫害易发生区设立固定监测样地4处，在林区两个林场、检查站、主要要道口设立50个视频探头监测点，建立森林防火嘹望塔4处，新建、改建林业管护用房6处，建设森林草原防火一体化视频监控系统。  **林业资源数据库建设工程。**完善林业资源监管系统，建成齐备的基础设施、强大的数据库、强效的应用支撑、实用的应用系统、健全的标准规范体系、完善的安全与综合管理体系。  **江岸防护工程。**对黑龙江和乌苏里江江岸开展防护工程建设，其中醉江河口上段、下段3.77公里和机房子下段3.80公里，胖头亮子护岸3.09公里、秋相卜亮子护岸3.17公里、惠来岛护岸3.80公里、抓吉无名岛护岸3.14公里、海青1号护岸1.54公里和海青2号护岸0.91公里，防护总长度23.22公里。  **黑龙江（抚远段）伟华滨河生态综合整治工程。**整治伟华滨河河道2365米，伟华滨河绿化工程66621平方米，慢行道1419平方米。  **沿江生态环境综合整治工程。**推进黑龙江、乌苏里江抚远境内河段沿江河道整治，修建抛石护岸，推动滨河绿化，建设慢行道。  **小流域综合治理工程。**治理水土流失、侵蚀沟，保护耕地，营造沟坡防护林、沟底防冲林，开展护坡植草。  **湿地保护修复工程。**在黑瞎子岛国家湿地公园、三江湿地公园等，加快湿地保护恢复，实施退耕还湿，推进水库水环境综合治理，构建“大湿地”保护体系，加强湿地生态管护。  **生物多样性保护工程。**围绕森林公园、湿地公园、植物园、自然保护区、生态村镇等生态保护示范点，建立湿地多样性及鸟类博物馆，修复和扩大珍稀濒危野生动植物栖息地，加强珍稀濒危野生动植物救护繁育，强化联合跨境保护，防止外来有害生物入侵。  **渔业生物多样性保护工程。**在黑龙江中游30至59公里主航道中心线中方一侧及岛上陆地边境线西侧闭合区域的所有泡沼、支流等水域，实行常年禁渔。  **矿山、土坑生态修复治理工程。**对抚远矿山、采石场等采空区加强煤矸石堆处理，对废弃采石场加强滑坡、泥石流等地质灾害防治以及植被恢复，开展工矿废弃地和搬迁遗留场地综合治理，加强工矿废弃地复垦利用。修复废弃矿山78.7公顷、废弃土坑240.6公顷。  **鸭南乡全域土地综合整治试点项目。**推进土地综合整治试点1700公顷。 |

## **第二节 巩固提升生态环境质量**

围绕“蓝天、黑土、碧水”等主要领域环境治理目标，持续开展环境治理攻坚战，持续改善生态环境治理，打造沿边一流环境城市。

守护一方洁净蓝天。加强重点地区、重点景区散煤污染治理，推进煤改气，全面加强温室气体排放控制，推进热力废气脱硫脱硝、噪声污染企业整改。加强道路、矿山、工地扬尘管理，推动机动车尾气污染管控。严禁秸秆露天焚烧，建立重污染天气应对联防联控机制，采用新技术开拓绿色能源动力系统，天然气等高效与清洁能源。加强室内空气污染等新污染物治理，实施全市范围内实现室内公共场所、室内工作场所和公共交通工具全面禁烟。全面推广安全、节能、可循环利用的绿色建材，支持节能环保型建筑生态景观设计与建设。严格实施旅游行业的环境准入，加强黑瞎子岛内设施的环境监测和管理。到2025年，城市空气质量优良天数比例达到95%以上。

还原两江碧水清流。加快沿江生态环境整治，推进干流河道清淤疏浚，全面加强内河黑臭水体整治，建立上下游污染治理会商机制，共同开展流域污染防治与保护，恢复和改善水体功能。统筹规划和实施黑瞎子岛周边黑龙江、乌苏里江、抚远水道水资源开发、利用、保护和水害的防治，建立海事防污染应急基地，船舶污染物实行零排放和无害化处理。以沿江公园为重点，开展美丽河湖建设，拓宽两岸现有林带，增加绿量与彩量，提升绿化质量，打造沿岸串珠式水系景观带、快慢滨水交通景观带。保护抚远城市备用水源地，推动生活污水集中处理，垃圾分类回收、日清外运无害化处理。

保护一片寒地黑土。实施黑土耕地保护三年行动计划，推进土壤污染状况详查，实施农用地分类管理，建立农用地土壤环境质量类别清单、建设用地土壤污染修复目录和开发利用负面清单。加强塑料垃圾等白色污染治理，推进农药化肥减量化，加强黑土地利用监管，强化风险管控，重点开展重金属、固体废弃物污染整治，积极引导实施黑土地用养结合的轮作制度，增施有机肥，提高基础地力，切实保护好、利用好“耕地中的大熊猫”。充分挖掘抚远市耕地后备资源潜力，有序开发利用荒草地等未利用地，加大各乡镇补充耕地力度。严格控制建设用地占用耕地，提高耕地开垦费标准，增加耕地占用成本。

## **第三节 加快形成绿色发展方式**

全面提高资源集约节约利用效率，推动形成绿色循环低碳发展的生产模式和节约适度文明健康的生活模式，加快生态资源价值转换，发展美丽经济，巩固提升绿色发展优势。

推进资源集约节约利用。开展资源产出率提升行动，推进土地清查整理，重点整治低效利用建设用地，挖掘建设用地潜力，严控国土开发强度，强化建设用地总量和强度双控制度，提高土地节约集约利用水平。完善回收利用体系，推行生产者责任延伸制度，动态更新产品回收名录。逐步建立经济社会绿色转型的倒逼机制。推广农业节水，严格水资源用水总量控制和定额管理，加大节水和非常规水资源化利用力度，大幅提升再生水利用比例。构建流域水资源总体配置网络和区域型供水配置网络，实现流域水资源的优化配置、合理开发、高效利用和有效保护。

推动形成绿色生活方式。开展绿色生活创建行动，引导公众绿色消费，倡导简约适度、绿色低碳、文明健康的生活方式。有序推进低碳城市建设，开展低碳社区示范，推进生活垃圾全程分类、源头减量、资源化利用和无害化处置，推动各种废弃物集中处理和资源化利用。实施社区绿化美化行动计划，推进绿化美化进社区、进乡村、进家庭。推动抚远精装修基地建设，推广绿色建材和装配式建筑。

全面推进清洁生产。建设绿色低碳的交通网络，减少能耗、物耗和污染物排放。推动构建市场导向的绿色技术创新体系，发展壮大节能环保产业。以国家绿色产业指导目录为指引，强化投资、价格、金融、税收等方面政策引导，构建以绿色发展为导向的评价考核体系。健全绿色低碳循环发展的经济体系，推进玖成农场、蔓越莓基地、产业园区绿色化循环化改造，加快太阳能、生物质能、垃圾焚烧发电等清洁和可再生能源发展，加强煤炭清洁高效利用。

|  |
| --- |
| 专栏11-2：环境保护与清洁生产重点项目  **黑瞎子岛镇污水处理工程。**东极小镇污水处理工程采用一级A排放标准。  **美丽河湖示范项目。**推进沿黑龙江、乌苏里江岸绿化美化，增加生态景观。  **浓江河大力加湖水源保护示范工程。**建制镇污水处理站、湿地生态修复、污染治理、环境监管能力建设等。  **污水处理厂提标改造项目。**对现有污水处理厂进行提标改造，设计规模为1.0万立方米/天，污水处理厂出水达到一级A排放标准。  **农作物秸秆利用项目。**建设秸秆储草仓、农机具库房、生产车间、有机肥制作基地、秸秆压块站、办公楼、地坪、烘干塔及其它附属配套设施等。  **大件垃圾分拣项目。**建设处理设施，对中心城区环卫部门收运的居民大件和装修垃圾进行集中破解筛分，后续进行资源化利用。  **综合物料生态处置中心项目。**建设填埋区及配套管理区和渗滤液处理设施。 |

加快“绿水青山”价值转换。加大生态产品和服务供给，推进黑瞎子岛“绿水青山就是金山银山”实践创新基地建设，发展美丽经济，发挥自然资源多重效益。积极盘活森林、湿地等自然资源，在保持自然生态系统完整性和稳定性的前提下，允许灵活利用现有生产服务设施用地开展相关经营活动。利用蔓越莓、菌类、中药材等特色生态农林产品，开发满足居民绿色消费的新型生态产品。依托生态景观密集、人文景观丰富、旅游品牌形象良好的优势，积极发展绿色会议会展、冰雪旅游、生态旅游、康体养生等产业，开发高端论坛、温泉、自驾露营、婚庆、低空飞行、冰雪运动等项目。建立生态产品价值实现机制，开展林地、湿地、水资源、草地等生态资源资产确权，培育第三方确权与评估机构，探索开展生态权益交易。

## **第四节 健全生态文明制度体系**

健全体现资源稀缺及环境成本的用水用电及污水、垃圾处理的定价机制，将生态环境成本纳入经济运行成本。推动黑瞎子岛－大乌苏里岛联防联控，建立区域性国际化生态环保及水土保持监管体系。落实水土保持“三同时”制度，推动三江国家级自然保护区共建共管。建立水质监测、超标预警、流域总量控制等水环境保护制度和社会约束机制。完善生态资源管护机制，建立森林、湿地、水资源保护补助标准和分级分类的差别化补偿机制，加快落实补偿权责，探索通过赎买、租赁、置换等方式加强重点区位森林、湿地保护，推行生态补偿额度与监测结果、生态保护效率挂钩。设立生态管护工作岗位，鼓励当地居民参与生态管护和管理服务。

# 第十二章 夯实基础设施支撑 建设现代化智慧韧性城市

按照“适度超前、有序推进、集约统筹、民生优先”的原则，协同谋划交通、数字、水利、能源和市政基础设施建设，着力推进基础设施网络化、智能化、绿色化升级，构建功能完备、布局协调、高效实用，与经济社会发展需要和应急保障需求相匹配的现代基础设施体系。

## **第一节 构建内通外联的现代交通运输网络**

全面融入国家和省市交通运输网络，加快提升对外通道和城市走廊的交通运输服务功能，推进多种交通方式立体化联动发展，提升农村和边境地区交通通达深度，建设内联外通、运行高效、布局合理的现代交通运输网络，打造面向俄远东地区开放的国际化综合交通物流枢纽。

构建快速便捷的铁路对外大通道。加快开通佳木斯经双鸭山、富锦、建三江至抚远的快速铁路，争取“十四五”期间启动向阳川至抚远铁路扩能改造工程建设。研究谋划抚远-哈巴跨境铁路，推动前抚铁路与俄罗斯西伯利亚大铁路对接，开辟通往俄罗斯和欧洲的铁路新通道。围绕重点港区、产业园区、物流园区规划建设铁路专用线，打通水铁、公铁联运“最后一公里”。

优化公路干线网络布局。构建陆路对外通道，积极推进黑瞎子岛-大乌苏里岛国际公路建设，确保8座及以下小型车辆穿行能力。提升各级公路干线覆盖度、联通性和安全通行能力，推进主干公路升级改造和“断头路”升级建设，实施农村公路改扩建和不达标路段改造工程，逐步推动全市主要省道提升为二级及以上公路、主要县道提升为三级及以上公路、重点农村公路提升为三级公路，消除危路危桥路段的安全隐患。着力改善抵边村镇通行条件，持续实施抵边建制村公路通达通畅工程，做好一定人口规模抵边自然村通硬化路建设，加大对边防公路养护的资金支持。加快提升黑瞎子岛、三江国家级自然保护区、乌苏镇、莽吉塔站故城等主要旅游景区道路品质，推动“醉美龙江331边防路”尽快建成，完善景观台、休闲亭和公路驿站等旅游配套基础设施。

提升客运和物流服务品质。搭建“抚远掌上公交”便民服务平台，为城乡居民掌上公交电子站牌、公交到离站提醒、线路信息查询、乘车方案指导等服务。动态优化各镇、乡之间的公交客运线路，在偏远地区探索推行“线上预约、合乘出行”的网约公交模式，提升客运资源统筹调配的灵活性和效率。排查改造农村客运站，完善农村客运招呼站、候车亭等基础设施。积极争取开通往来同江、富锦、饶河等周边县市的城际快速公交（BRT），提升区域客运便捷度。依托沿边口岸优势加快构建国际物流通道，推动抚远冷链物流园区等物流枢纽建设，加快构建高效衔接的港口集疏运体系，提高货物口岸换装效率。

推进现代化综合性港口建设。加快建设莽吉塔江海联运深水港区，推动形成以莽吉塔港区为核心、其他港区为补充，功能错位、特色发展的综合性港口格局，提升航道服务和能源运输综合能力。推动抚远国际客运港升级改造，实施莽吉塔港区集装箱码头、粮食码头、石油码头等重大项目建设，加快建设黑瞎子岛国际旅游客运码头和抚远国际游船码头。推进抚远金良跨境农业港建设，提升码头粮食运输作业保障能力，打造远东地区重要的粮食国际贸易港。加快解决船舶污染物接收、存储和转运等难题，规划建设1-2处非经营性污染物接收处置码头。

完善航空客运服务功能。围绕抚远东极机场拓展航空客运服务功能，完善拓展与国内外主要城市的航线网络，积极开通至广州、三亚等南方城市的国内航线，推动抚远至北京、上海等地的中转航线升级为国内直飞航空快线，择机培育欧美、俄罗斯等发达国家重点城市的国际航线。加快实施抚远东极机场国际航站楼、抚远-哈巴国际航空口岸建设等重大工程，完善口岸联检查验设施和通道。

|  |
| --- |
| 专栏12-1：交通基础设施重大工程项目  **铁路。**推进向阳川至抚远铁路扩能改造工程，谋划跨乌苏里江公铁路两用大桥工程、跨黑龙江空中轨道通道工程。  **公路。**省道：四合至八五九农场公路建设工程、醉美龙江331边防路建设工程、黑瞎子岛-大乌苏里岛国际公路和口岸配套设施建设工程；县道：浓桥镇至抓吉赫哲族村公路改建，丹阿公路至镇西村公路新建，四勤公路至昌盛公路新建；农村公路：乌苏镇至东兴村公路、京抚公路至东岗村公路、京抚公路至星火公路、寒海公路至民丰村公路、北岗公路至双山公路、新海村至金川公路等乡道改扩建，南岗赫哲族村至北岗队村、饶抚公路至双福公路、饶抚公路至建丰公路、四勤公路至海源村公路等改扩建；陆桥安全防护工程：国道、省道、农村公路灾害防治及桥梁改建。  **港口。**抚远金良跨境农业港项目、船舶污染物接收处置码头项目、滚装码头项目、莽吉塔港集装箱码头项目。  **机场。**抚远东极机场国际航站楼项目、抚远-哈巴国际航空口岸工程、抚远东极机场机库及附属设施项目、特种车辆加油站项目。  **枢纽站场。**抚远东极国际客运站项目、抚远国际客运站改扩建项目、抚远国际物流园区项目。  **公路交旅服务设施。**醉美龙江331边防路交旅服务设施、东极小镇旅游综合体、南山公园东极阁休闲广场、抚远旅游码头、汽车营地（东方第一哨汽车营地、东湖休闲度假区自驾营地、石头卧子自驾综合运动、东极村房车营地）、停车区（南山公园东明寺停车区、湿地观景停车区、蔓越莓基地停车观光服务区、玖成水稻合作社停车区） |

## **第二节 推进“智慧抚远”建设**

加快打造泛在稳定、互联智能、高速畅通、广域覆盖的新型数字基础设施体系，全面挖掘数据资源等要素，增强大数据基础支撑能力，提升城市智慧治理能力。

布局建设泛在稳定的新型基础设施。围绕IPv6技术推进下一代互联网规模化应用，全面推动政府网站、企业网站IPv6改造。依托华为云计算大数据中心，构建完善安全高效的全市大数据中心，增强政务数据、民生数据的收集处理和容灾备份能力。实施光网城市升级改造工程，提升光纤宽带接入能力，推进城市千兆光纤到楼入户，基本实现20户以上自然村光纤网络通达。推进无线城市建设，实现全市公共场所和热点区域WiFi全覆盖。优化升级移动通信网络，加快推进5G网络试点和规模组网，争取实现4G网络行政村全覆盖、5G移动基站主要城镇全覆盖，建成5G基站150个。在中心城区合理布设窄带物联网（NB-IoT）基站，增强NB-IoT接入能力和覆盖面。

提升城市治理数字化水平**。**依托物联网、GIS、人工智能等新一代信息技术，推动城市信息模型（CIM）基础平台建设，着力构建“数字抚远”智慧城市治理平台，打造“全市一张图”。推动智能传感器、窄带物联网、无线射频等技术在城市基础设施领域的应用，广泛部署自动感知终端，构建覆盖核心商圈、重点产业园区、重要交通枢纽的公共基础设施感知网络。加快推进华为云计算大数据中心等项目建设，与华为合作建设“抚远智慧城市数据中心”，充分满足全市政务、生产、流通和社会民生等领域的数据存储和应用处理需求，拓展数据存储、容灾备份、数据共享开放等服务。积极接入佳木斯市政务服务智慧平台建设，加快各级实体行政办事大厅向网上办事大厅迁移，提高政务服务便利化水平。构建智慧应急管理体系，推动智慧消防、智慧防汛物联网建设应用，构建智能应急管理系统，提供突发事件“一键”预警报警和救援人员物资智能化调配等功能。

## **第三节 健全水利综合治理设施**

全面开展水利基础设施建设，实现“蓄、供、排、保”功能四位一体联动，统筹防洪安全和供水安全两大任务，实现流域水资源的合理优化配置和安全高效利用。

整合提升防洪减灾基础设施。立足防大汛、抗大洪、抢大险、救大灾，加强中心城区、重点乡镇、粮食主产区等区域的防洪排涝建设，加快建设一批涝区治理、堤坝加固工程，做好做实围堰加宽工作，构建响应迅捷、组织得力的汛期应急救援体系。全面实施干流、中小河流堤防达标工程建设。加大 浓鸭下游、吉江涝区等整治力度，梳理排查亟需治理的重点涝区，提高涝区综合治理标准。重点推进实施国境界河护岸工程，加快实施黑鱼泡河右堤治理等中小河流治理工程，补齐支流防洪防汛短板。强化城市排水防涝设施改造，加快实现雨污分流，完善城市河道、提防、排水管网等基础设施。

增强城乡供水保障能力。实施城区供水管网改造扩建工程，重点改造旧城区和背街小巷管道管网改造，加快构建城市应急备用水源库。实施农村饮水安全工程，彻底解决全市农村饮水问题。到2025年，农村自来水普及率争取达到80%以上、集中供水90%以上。加强农田水利建设，推进三江平原乌苏镇灌区二期工程，稳步推进灌区配套设施建设与节水改造。实施重点水源地保护涵养工程，重点推进抚远镇小南山水厂饮用水源地保护工程建设。积极推进节水型社会建设，加快调整优化用水方式，促进农业、工业和居民生活高效集约用水。

|  |
| --- |
| 专栏12-2：水利基础设施重大工程项目  **国境界河护岸工程：**胖头亮子护岸工程、秋相卜亮子护岸工程、惠来岛护岸工程、抓吉无名岛护岸工程、海青1号护岸、海青2号护岸、醉江河口上段护岸、醉江河口下段护岸、机房子下游护岸。  **黑鱼泡河右堤治理工程。**对现状黑鱼泡河右侧堤防进行加高培厚，长度9公里。对穿堤大力加湖二号站进行改造完善。  **三江平原乌苏镇灌区二期工程。**灌溉面积68万亩。  **浓鸭下游、吉江涝区治理工程。**浓鸭下游涝区控制面积150万亩，吉江涝区控制面积21万亩。 |

## **第四节 加强能源和市政基础设施建设**

围绕经济社会发展和人民群众生活需求的短板痛点，强化能源供应保障，健全市政基础设施，提升城市居住生活品质和便利度。

构建坚强稳固的电网系统。构建坚强智能、结构清晰、运行稳定、灵活高效的电网，推动特高压站点扩建改造，加强高压网架建设。加快输变电改造工程建设，强化各变电站联络沟通和负荷转移能力，做好变电站设备运行和维护。推进农田灌排、农产品加工、畜禽水产养殖等供电设施新建改造，实施抵边村配电网工程，保障农业生产电能供应优质稳定，促进边远农村地区供电实现从“用得上”向“用得好”转变。

推进油气管道设施建设。强化与俄罗斯能源资源合作，探索引进俄罗斯天然气、石油等能源资源，积极开展俄罗斯原油、天然气输入管道建设的前期研究规划工作，争取在“十四五”期间启动建设。推进抚远江海石油、天然气港建设和开放申报工作，打造连接俄罗斯和东北三省成品油市场的原油中转、储运和分拨基地。加快推进东极小镇天然气利用等重点项目，确保全市安全稳定供气。

加快完善市政公共基础设施**。**统筹推进电力、燃气、供热、公共消防设施等市政基础设施升级改造和建设，动态优化更新老旧管网，推进 城市供热老旧管网改造重点项目。推进城市有机更新，持续推进棚户区改造工程，加快城区提档升级改造，完成抚远镇52个小区180栋住宅楼和1100户棚户区改造，不断完善居民小区智能化建设，探索推进物业管理与公共服务相结合的新型小区建设。加快完善生活垃圾分类体系建设，推进抚远市餐厨垃圾处理站建设，提高城市垃圾处理能力。加快构建城市慢行交通网络，实施中心市区道路升级工程，提升重点路口交叉通行能力。推动商业中心行人系统的网络化建设，完善商业步行街的配套服务设施。结合城市滨水、绿化带、自然山体的规划布局，改善滨江公园、西山公园、南山森林公园的观光休闲步道建设。完善城市照明设施、智能停车场、城市公厕等配套服务设施，提升城市人居环境。

|  |
| --- |
| 专栏12-3：市政基础设施重大工程项目  **能源基础设施。**抵边村配电网工程、进口俄罗斯液化石油气储备转运站工程、抚远江海石油和天然气港工程、东极小镇天然气利用项目。  **市政基础设施。**城市公厕建设项目；中心市区道路升级工程：正阳路、长江路升级改造，长江东路、岷江路、珠江路西段新建；城市观光休闲步道建设；抚远市城区提档升级改造项目、抚远镇老旧小区改造项目、抚远镇棚户区改造项目；城市供热管网建设和老旧管网改造项目、抚远市餐厨垃圾处理站。  **抚远市备用水源及示范园区供水工程项目。**新建示范区水源工程；净水厂；水源管道。  **抚远市雨水管网及污水管道改造工程。**建设污水管道、截洪沟、雨水管道，建设雨水防涝泵站1座。  **抚远镇供排水设施和管网改造项目。**改造给水管线、排水管线、改造二次供水加压泵房。  **小南山水厂饮用水源地保护工程。**亮子水源地保护区总面积42.2988平方公里。  **抚远（新型）智慧城市基础设施建设项目。**智慧城市应用可视化中心、城市数字平台、基础设施建设和多项智慧应用 |

# 第十三章 提升民生福祉新高度 共建共享宜居幸福抚远

把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，坚持共建共治共享，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，健全基本公共服务体系，强化公共服务保障能力，确保基本公共服务覆盖全民、兜住底线、均等享有，不断增进城乡居民获得感、幸福感、安全感。

## **第一节 落实教育优先发展战略**

坚持优先发展教育事业，全力提高办学品质和水平，构建布局合理、乡村教育均衡发展、教育信息化程度高的现代教育体系，全面提高教育供给能力和保障水平。

提升基础教育教学质量。推动学前教育普惠优质发展，合理扩增公办幼儿园，扩大农村学前教育资源，加强公益性0-3岁婴幼儿早期教育指导服务，推广普惠“托育+早教”服务模式。加快推进城乡义务教育高质量均衡发展，推进全市中小学校教育信息化互联网建设，实施义务教育学校扩建工程，加大薄弱学校改造力度，新建、改扩建中小学10所，合并、整合发展空间不足的乡镇学校，有序扩大城镇学位供给，加强乡村小规模学校和乡镇寄宿制学校建设，完善控制学生辍学和动员辍学学生复学机制。实施青蓝工程，全面加强教师资队伍建设，着力解决“择校”“择班”“择师”问题。加快高中阶段教育普及攻坚，引进1-2所省级重点高中分校。到2025年，学前一年、三年毛入园率分别达到98%、88%，义务教育阶段适龄儿童少年入学率达100％，义务教育巩固率99％以上。

积极发展职业教育。支持和规范社会力量兴办职业教育，大力推进校企联合办学，扩大联合办学规模。推动中、高职教育对接，探索与俄罗斯职业教育联合培养模式。提升与建设一批满足实践教学、社会培训、企业真实生产和社会技术服务等需求的产教融合实训基地，培养企业所需技术和管理人才。围绕工业园区及商贸物流、文化旅游等特色产业需求，建立紧密对接产业链、服务创新链的学科专业体系，调整人才培养结构。完善现代职业教育体系，积极推进抚远市职业高中与黑龙江农业工程职业学校合作，开展中高职贯通培养教育。组织开展新型职业农民培训教育，提高农民农业生产专业技术水平。

全面推行素质教育。深入推进新时代教育评价改革，坚持立德树人，建立实施素质教育的制度和机制，全面实施素质教育，坚持义务教育公办学校实行就近免试入学制度，建立和完善办学水平与教育质量评价体系，增强教育质量评估和监督的客观性、公正性和科学性。积极落实新一轮高中新课程改革，深化中小学教学改革，探索根据国家规定课程标准联系当地实际和学生需要开发学校课程。强化学校教学常规管理，探索推广新型课型方式、教学模式、学习方式和评价方式，抓好提高教育教学质量。加强学校心理健康教育，加强艺术课教学，重视美育体育教育和安全教育。

|  |
| --- |
| 专栏13-1：教育现代化重点工程  **中小学新建改造。**新建第一小学第二教学楼，推进市实验学校公寓楼建设、抚远市第一中学实验楼建设、抚远市第二幼儿园教学楼建设。推进寒葱沟中学劳动教育基地、抓吉中心校辅助用房建设、第四小学教学楼、黑瞎子岛镇东极中学建设，推进寒葱沟镇、浓桥镇、海青乡、抓吉镇、通江乡学校的塑胶运动场建设，在全市中小学内建设劳动教育实践基地、劳动教育教室，升级改造13个实验教室。  **青蓝工程。**加大人才引进力度，优化教师结构，加强骨干教师和学科带头人培养。到2025年，招聘幼儿教师50名左右，在职教师参加市级以上培训人数每年占总教师数30%左右，中小学教师学历达标率达100%，职业学校“双师型”教师比例达45%，小学教师具有专科学历、初中教师具有本科学历、高中教师具有研究生学历人数占其专任教师总数的比例明显提高，基本解决乡镇学校教师短缺及老龄化问题。  **职业教育。**优化专业设置，确保绿色食品工业、商贸物流、生态旅游、康体养生等重点产业均有相应专业与学习课程。建设抚远职业教育产教融合实训基地和职业技能公共实训基地，广泛开展职业技能培训教育，提高劳动力专业技术水平，鼓励抚远籍中职学校毕业生返乡就业。 |

## **第二节 深入推进健康抚远建设**

牢固树立“大卫生、大健康”理念，加大医疗基础设施投入，加强医疗卫生人才培养，强化公共卫生和疾控体系建设，着力提升医疗卫生服务能力和质量，增强全民健康体质。

提升医疗卫生公共服务水平。合理规划区域医疗资源布局，推动优质医疗卫生资源扩容，实现优质医疗卫生资源配置均衡化。加快推进医疗联合体建设，建立以市人民医院、市中医院为龙头，向下辐射乡镇卫生院、村卫生室的医共体。推进分级诊疗体系建设，搭建连通市外三级甲等医院的远程诊疗通道。加强人民医院传染病区、中医院康复中心、老年医院、护理院等接续性医疗机构建设。构建整合型全生命周期医疗卫生服务体系，构建覆盖城乡的远程医疗服务体系网络。加强与哈尔滨市、佳木斯市医疗资源对接合作，强化城乡医院对口支援，全面提升医疗卫生专业人才队伍素质。推进公立医院改革，推动形成医疗、医保、医药“三医”联动改革合力。围绕中医药特色型、康复疗养型、休闲养生型等评价标准，谋划创建东极小镇康养服务中心健康旅游示范基地，引导康养旅游产业健康发展。

提高公共卫生服务和突发事件应急处置能力。加强重大突发疫情防控、心血管病防控、脑卒中防控、重性精神病防控等重大公共卫生服务项目管理。加强以高血压、糖尿病、重性精神、恶性肿瘤、口腔疾病等重点慢性病防控，实施慢性病的综合干预措施。全面开展重点职业病监测与职业健康风险评估，强化监测管理与质量控制。推进疾控体系现代化，完善公共卫生重大风险研判评估决策防控协同机制，健全防治结合、联防联控、群防群治工作机制。健全公共卫生应急管理体系，统筹应急状态下医疗卫生机构动员响应、区域联动、人员调集，提升基层医疗卫生机构筛查、防控和救治能力。

提升全民健康体质。落实健康中国行动计划，依托冰雪资源，办好市民运动会、滑雪、溜冰等项目业余联赛，培育群众性品牌赛事。鼓励全民健身，建设滑冰滑雪场、社区健康步道、文化广场等小型文体设施，构建“十五分钟健身圈”。普及全民应急救护知识，加强院前急救体系建设。推进健康社区、健康单位（企业）、健康学校等健康细胞工程建设，打造卫生城镇升级版。探索家庭饮食干预模式，强化慢性呼吸系统疾病防治，开展地方病综合防控，降低人群感染率。持续开展流感监测和疫情研判，及时发布预警信息。有序扩大癌症筛查范围，对发病率高、筛查手段和技术方案比较成熟的重点癌症，制定筛查与早诊早治指南。

|  |
| --- |
| 专栏13-2：医疗健康重点工程  **基层医疗卫生服务建设。**建设黑瞎子岛镇卫生院、抚远市东极小镇康养服务中心、抚远市人民医院寒葱沟镇分院。  **公共卫生应急能力建设。**建设抚远市人民医院传染病区综合楼、抚远市医疗物资储备库、抚远市中医院住院处综合楼、人民医院综合楼维修改造、抚远市疾病预防控制中心及病毒检验检测实验室。  **抚远市中医院康复综合楼建设项目。**建设应急医疗救治设施、公共卫生设施等。  **疾病预防控制中心及病毒检验检测实验室建设项目。**房屋建设及附属设施、室内装修、设备购置。  **120急救中心建设项目。**房屋建设及附属设施、室内装修、设备购置。  **抚远市中心血站建设项目。**房屋建设及附属设施室内装修，设备购置。 |

## **第三节 繁荣发展文化事业**

立足丰富的历史文化资源优势，加强社会主义精神文明建设，强化文化遗产保护与创新利用，统筹推进文化事业建设和文化产业培育，擦亮东极小城文化品牌，增强城市文化软实力。

努力提高社会文明程度。坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位，坚定文化自信，引导全社会牢固树立社会主义核心价值观，推动核心价值观融入思想道德教育、文化知识教育、社会实践教育各环节，贯穿启蒙教育、基础教育、职业教育各领域。以精神文明建设为引领，开展公民道德创建行动，推动社会主义道德观内化于心、外化于行，倡导积极向上的社会风气。加强爱国主义、社会主义、集体主义、三生教育、安全教育和民族团结教育，弘扬和培育民族精神。弘扬苦奋斗、勤俭节约的传统美德，传承抚远文化基因，引导形成健康文明的乡村文化生态。广泛开展移风易俗、弘扬时代新风行动，推进社会诚信建设，打造“信用抚远”。

加快构建现代公共文化服务体系。抓好重点文化基础设施建设，建设综合性文化服务中心，开展多样化、有品位文化活动，挖掘抚远特色文化、特有故事。加强“两馆”规范化建设，推动湿地及鸟类生物多样性博物馆、博物馆、东北抗联纪念馆、抚远知青纪念馆建设，打造“博物馆群”。推动城乡公共文化服务一体化，推进乡镇综合文化站提档升级，配齐配优乡村文化活动器材等配套设施，打通公共文化服务“最后一公里”。深入开展普惠性文化惠民活动，继续开展“结对子、种文化”“送文化送戏下乡”“文艺轻骑兵”“电影免费放映”等文化惠民、文化扶贫活动。加强东极特色文化团队建设，鼓励创作原创精品节目，提升文艺创作水平。建立公共文化服务内容提供的标准目录，制定和完善地方或单位相关服务规范。

加强文化遗产保护利用。加强文化遗产保护传承和创新发展，深度挖掘鱼文化、米文化、熊文化等抚远文化内涵。依托华夏有声文化艺术协会、东极诗社、赫哲民族艺术团等开展地方资料的收集和保护。扎实推进赫哲族文化生态保护实验区创建，加强重点赫哲族民俗村建设，传承和创新赫哲族渔猎技艺、文学、歌舞、工艺、礼仪、游艺和服饰。建立非物质文化遗产保护体系，积极争取《赫哲族传统渔具制作技艺》《桦皮画制作技艺》《鱼子酱制作技艺》等纳入国家级非物质文化遗产名录，积极申报一批省级非遗项目。持续举办“抚远伊玛堪传习所”培训班，壮大非遗传播专项志愿服务队伍，推进非遗进景区、进社区、进学校。加强重点文物保护管理，推动国家级文物遗址明代“海西东水陆城站”、第十城莽吉塔站故城的深度开发和保护，延续抚远文化脉络。

打响东极小城文化品牌。依托城市空间、景区景点、节庆活动等重要文化传播载体，挖掘、提炼和整合抚远红色文化、赫哲文化、冰雪文化、俄罗斯风情文化、生态文化等特色文化，推动抚远文化融入现代产业，促进文化价值与产业发展“双提升”。推动文化传承与城市转型、城乡建设相结合，在市域交通枢纽、主要景点等建设一批记录抚远符号、传承抚远记忆的文化景观工程。实施“一乡一品”文化战略，开展《夏之梦广场群众文化艺术节》、《街坊邻里大家唱》、《情满乌苏里 歌飘赫哲乡》等系列文化活动，打造乡村文化品牌。持续推进系列节庆活动，举办伊玛堪文化交流活动、“开江节”“放流节”等。积极与俄罗斯境内那乃族（赫哲族）开展渔猎文化交流合作，推动中俄文化包容交融。

|  |
| --- |
| 专栏13-3：文化传承与保护重点工程和项目  **市博物馆建设项目。**建设文物陈列厅、文物库房、文物修缮、消防、安监系统。  **赫哲文化DNA传承工程。**支持评剧、鱼皮镂刻粘贴画、赫哲族剪纸、赫哲族空康吉等农村地区优秀非物质文化遗产传承发展。  **市图书馆建设项目。**建设图书阅览、数字图书馆、少儿多媒体互动体验区、阳光阅读大厅、大型报告厅及消防安全设施等。  **市档案馆项目。**新建档案馆一座，建筑面积2600平方米。  **烈士纪念设施。**弘扬革命精神，传承红色文化，关心教育下一代。 |

## **第四节 持续提升社会保障水平**

围绕社会保险、住房保障、社会救助、老龄服务、特殊群体服务等，健全全覆盖、可持续的社保体系，织密社会保障网络，兜起民生福祉。

健全社会保险体系。大力推进全民参保计划，建设全市统一的社会保险管理信息系统，继续扩大社会保险覆盖范围。加大对就业困难人群的政策扶持力度，新建市再就业服务中心劳动力技能培训基地，统筹做好高校毕业生、下岗失业工人、农民工、退役军人等重点群体就业，推进最低生活兜底保障提标，逐步扩大“五险”覆盖面。围绕“保民生、保稳定、保增长”，加强社会保险扩面征缴，实现“应收尽收、应保尽保”。加大社会保险基金风险防控力度，构建事前预防控制、事中在线核验、事后稽核检查的风险防控体系。推动社会保险待遇资格认证，积极提升社保经办数字化能力，全面推进社会保障卡在社保领域应用。

完善住房保障体系。坚持政府主导、社会参与，探索推进科学、稳定、保基本、可持续的住房保障体系，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。按绿色建筑标准，规划建设一批保障性住房，同步配套建设公共服务设施和市政基础设施。加大一般商品房规划建设规模，推行商品房开发中配建保障性住房试点，科学管理商品房开发，加强保障性住房物业管理，积极探索共有产权住房政策。强化改善性住房建设，基本解决历史回迁难问题。深入实施农村老旧社区改造，着力推进城镇老旧小区供水、供电、电梯设备、消防设施、积水点等改造项目。改善居住生活环境，补齐配套设施和人居环境短板，提升居民居住环境和生活质量。

深化社会救助体系。实施分类精准救助，统筹推进扶老、助残、救孤、济困等社会福利和慈善事业，拓宽社会福利保障范围，推动社会福利由补缺型向适度普惠型转变。以兜底保障困难群众基本生活为目标，加强低保、临时救助、特困人员供养，加大特殊群体保障力度，建设市救助管理站，提升救助综合效能。建立完善全市低收入家庭经济状况核对和协查网络信息平台，实施救助家庭动态监管。鼓励社会力量提供就业指导、技能培训、创业支持、法律援助等救助服务，积极开展志愿服务活动。

大力发展老龄服务事业。建立完善市、乡镇（街道）、社区（村）居家养老服务网络，加强老年人日间照料中心、托老所、老年活动中心（站）等社区（村）养老服务设施建设。到2025年，确保主要乡镇街道至少建有一个具备综合功能的社区养老服务机构，社区日间照料机构覆盖率达到85%以上。加快培育一批商业性养老机构，建立完善政府购买养老服务和养老服务补贴制度。建立健全高龄、失能老年人长期照护服务体系，实施老年人心理健康预防和干预计划，完善特困老年人、失独家庭政府供养制度，全面提高养老机构服务质量。健全农村老人关爱服务体系，加强老年人权益保护。积极探索“时间银行”等新型养老模式。

保障青年妇女儿童和残疾人等群体权益。落实党管青年原则，完善青年发展政策体系和工作机制，优化青年成长环境，引导更多青年在抚远创业置业就业，促进青年发展事业与经济社会同步发展。大力实施“创业创新巾帼”“乡村振兴巾帼”“巾帼脱贫”三大行动，全面保障妇女参政议政权利、妇女发展权益及婚姻家庭领域中的合法权益，健全妇女群众投诉受理机制，创建“情暖母亲”“情暖童心”“春蕾计划”等公益活动，打造特色“妇女儿童之家”，预防和制止家庭暴力、拐卖、性骚扰、儿童性侵、校园霸凌等问题，坚持男女平等基本国策，深入实施妇女儿童发展规划，促进妇女全面发展，保障儿童优先发展，切实加强家庭、家教、家风建设，推动形成家庭文明新风尚。完善残疾人社会保障体系，将残疾人纳入覆盖城乡居民的社会保障体系并予以重点保障和特殊扶助，统筹发展残疾人康复、教育、就业、扶贫、托养、无障碍、文化体育、维权等专项服务，加强残疾人服务体系建设。

## **第五节 促进人口均衡发展**

聚焦人口管理优化与人口素质提升，全面把握人口发展规律，加强政策干预与引导，健全人口均衡发展机制，推动人口与经济社会协调发展。

优化完善人口管理。优化生育政策，增强生育政策包容性。完善实有人口、实有房屋全覆盖管理服务机制。加强人口综合服务管理，健全人口信息管理系统，提高服务管理工作信息化、动态化、精准化水平。按照抵边城市人口导入需求，推动将外来常住人口纳入各地公共服务资源配置和服务体系。统筹推进疫情防控，加强境外输入人口管理，主动做好外籍入境旅游人员的管理和服务保障，推动旅居人口信息统一采集和系统整合，建立统一的全员流动人口信息采集、更新和动态管理制度。建立游客流量监测预警机制，对旅游旺季黑瞎子岛、东极小镇、渔人码头等主要景点采取游客分流措施，统筹疫情防控常态化下的旅游活动，严防游客人员进入自然保护区的缓冲区域和核心区域。

提高人口综合素质。深入宣传男女平等等文明婚育观念，消除性别歧视，促进人口性别比例均衡。提高全社会优生科学知识水平和优生意识。实施优生促进工程、推广孕前优生健康检查项目，完善出生缺陷一级预防体系，降低出生缺陷发生风险。关注家庭结构变化，强化独生子女社会行为教育和培养。完善终身教育，提升人民综合素质。鼓励外来人员参与社区活动，保障外来人员及其子女公平享受教育医疗、社会保障，促进融入当地文化、生活和工作环境。

# 第十四章 推进治理能力现代化 打造和谐安定有序边城

创新社会治理体制机制，不断提升综合治理能力，构建党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，健全自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系，提升治理现代化水平，提高安全保障能力，创建文明城市，建设人民安居乐业、社会安定有序的边境之城。

## **第一节 提升综合治理能力**

创新社会治理模式，畅通利益表达渠道，重点加强社会共治体系和能力建设，推进社区基层居民自治和城乡社会治理一体化，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

创新治理体制机制。遵循社会治理规律，改进社会治理方式，坚持依法治理、系统治理、综合治理、源头治理相协调，完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。推进网格化管理、社会化服务，推行“一个核心、二个班子、三级平台、四支队伍、五项制度”的“12345”党建引领模式。坚持和发展新时代“枫桥经验”，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，完善信访制度，完善各类调解联动工作体系，构建源头防控、排查梳理、纠纷化解、应急处置的社会矛盾综合治理机制。畅通利益表达渠道，完善公共决策社会公示制度、公众听证制度、专家咨询论证制度，畅通网络公众参与渠道，引导群众理性合法表达利益诉求。

推进社区基层居民自治。增强社区服务功能，拓展社区服务领域，逐步完善社区的便民利民、救助保障、医疗保健、社区安全、宣传教育、普法维权、文化娱乐、体育健身、环境保护和评议监督等十大服务功能。完善城市社区组织，健全社区管理服务体系，提高社区居委会管理服务能力，使社区组织成为协调民众利益、化解民众矛盾、保障安居乐业的有效载体。结合疫情防控的长期作战形势和老旧小区改造工作，以“资源整合、优势互补、共驻共建”为宗旨，充分发挥“社区+物业+业主委员会+居民”四方合力的作用，实行小区精细化共治。充分发挥社区居民的主体作用，参与环境整治、文明创建、综治巡察等各项精细化管理工作，加快文明城市创建进程，创造整洁优美人居环境。到2025年，社区服务基础设施覆盖率达到90%以上。

推动城乡社会治理一体化。推动城镇社区治理和服务体系向农村“三延伸”，推动城镇网格化治理体系向农村社区全覆盖，建立覆盖全域的全科网格工作体系，推进党建、公安、司法、民政、社保、环保等网格管理事务向农村社区下沉，引导市直机关、镇（街道）行政人员、党代表、人大代表、政协委员、执法队伍等下乡参与乡村治理。充分运用互联网、物联网、大数据、云计算等技术，建设智慧城管平台，推进乡村治理智慧化建设。推进乡村治理市场化改革，建立服务外包模式，采取政府采购、特许经营、引入第三方运营等方式，吸引社会力量和社会资本参与乡村道路综合养护、环卫、绿化等管理，探索将养老助残、社工服务、心理疏导、社会救助、法律援助等项目纳入政府向社会组织购买服务范围。

## **第二节** **全面推进依法治市**

围绕法治政府建设，全面贯彻落实依法治国各项任务，运用法治思维和法治方式推动发展，加强民主法治建设，增强公共安全保障，建设“法治抚远”。

推进社会主义民主政治建设。不断改进地方党委领导方式，深化改革建立利益表达和协商机制、公众政治参与机制、社会舆论监督机制、权力制约和监督机制，协调利益关系，包容异质思维，保障公民权利，维护社会稳定与和谐。坚持和完善人民代表大会制度，加强人大对“一府一委两院”的监督。坚持和完善多党合作和政治协商制度，完善基层民主协商制度，调动公民有序参与政治的积极性。注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，探索互联网时代群众工作新机制。支持以非政府组织为代表的各种志愿组织为社会提供的公共服务，形成政府公共服务的有益补充。

提高依法行政水平。重点抓好行政执法，进一步促进严格规范公正文明执法，提高基层执法规范性和执法效能。以深化“放管服”改革为关键点，坚持依法简政放权，聚焦公平创新监管，突出便民优化服务，切实优化法治化营商环境。以规范决策程序为突破点，修订完善重大决策程序规则，落实决策主体责任，加强合法性审查，切实推进科学民主决策。加强行政复议工作，提升行政应诉水平，健全纠纷解决机制，切实把矛盾化解在基层、消灭于萌芽，维护社会和谐稳定。

加强社会组织建设。规范相关协会商会成立，凝聚行业力量，树立行业协会的代表性、权威性。坚持培育与监管并重，改革创新社会组织登记管理制度，完善扶持政策，鼓励社会组织承担扶贫济困、社区建设、公益慈善、志愿服务、养老就业等领域的社会事务和社会服务，降低社会治理成本。依法保护合规开展活动的社会组织，加快政社分开，推进社会组织明确权责，依法自治，激发社会组织活力。加大社会组织专业人才培育和引进力度，促进人才队伍职业化、专业化和年轻化。到2025年，每万人社会组织达到3个以上。

增强全民法治观念。提升全市领导干部法治素养，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾与维护稳定的综合能力。完善公共法律服务体系，设立公共法律服务站、法律援助服务点，打造信息化法律服务平台。开展“法律进企业、进园区”活动，建立健全企事业单位人民调解组织。深入推进法治文化建设，利用图书馆、博物馆、文化馆等文化阵地，开展法治宣传普及活动，加强综合执法队伍培训，深化对审批权下放后的监督管理、指导服务等，加强和改善行政执法。全面推进乡村法治建设，以树典型、重实效、优服务、严治理为聚力点，实施农村“法律明白人”培养工程，重点培育一批以村“两委”班子成员、人民调解员、网格员、村民小组长等为重点的“法治带头人”，大力推进村居法律顾问制度，打通法治宣传教育“最后一公里”。

## **第三节 建设更高水平“平安抚远”**

统筹发展和安全，落实总体国家安全观，加强边境管理、防灾减灾、公共卫生、食品安全、社会治安等重点领域安全治理，完善立体化社会治安防控体系建设，有效化解各种风险，维护边境安全稳定，建设更高水平平安抚远。

加强国家安全能力建设。加强国家安全人民防线建设，防止敌对势力渗透破坏颠覆活动、暴力恐怖活动、极端宗教活动和邪教活动，提高打击危害国家安全违法犯罪能力。增强干部群众识别大是大非、抵御国内外敌对势力思想渗透的能力，主动开展网络舆论战。巩固边防，加强边防基础设施建设，提升边境管控能力和保障能力，建立健全党政军警民一体化强边固防机制、国门口岸突发事件联合处置机制，完善边境综合防卫防控体系，推进“智慧边防”建设。做好边境管理和疫情防控，把好外防输入关。加强国防动员能力建设，支持驻抚远解放军和武警部队现代化建设，完善双拥共建工作机制，推进边境地区军民一体化能力建设，全面加强国防教育、民兵后备力量、人武部规范化建设，巩固“五位一体”强边固防体制。加强国家安全教育，深化国防安全教育进校园进社区，支持各地学校就近挂钩爱国主义教育基地，实现国家安全教育的常态化全覆盖。

加强重点领域公共安全。持续推进应急指挥能力体系现代化建设，探索建立城乡综合防灾减灾新模式，加强交通、通信、电力、排水管网等基础设施的防灾能力建设，提升科技预警监测能力。建设和完善气象灾害监测预报服务体系，联合农业、水利和气象等部门，建立农业灾害预防预测应急联合组织。积极提高突发重大农业灾害处置能力，健全农业应急管理保障体系，提高全社会风险防范意识和灾害应对能力。完善沿江防洪堤坝工程建设，推动防洪工程一体化。完善消防救援体系，建立乡村消防队站，推进城区消防设施和保障能力建设。立足保护地监测体系，加强生态安全防控和监测。进一步完善疾控体系改革，建立健全完善的院前急救体系，加强重大疫情防控救治体系建设，提升突发公共卫生事件应急处置能力。加强农产品食品质量安全监管，完善农产品产地准出和市场准入制度，全面试行食用农产品合格证制度，建立从田头到餐桌的全过程风险管理制度，加快食品安全电子追溯体系和追溯系统建设，确保城区80%以上农贸市场建成使用农产品追溯体系。

加快建设立体化社会治安防控体系。建立社会治安防控体系建设项目化实施机制，全面加强警务站、派出所、社区农村警务室和公安检查站等基础建设，加强街面巡逻防控工作，做实社区农村警务，充实做强社会治安防控体系的基层实战力量，打造坚强有力的基本作战单元，有效提升社会治安整体防控效能。加强禁毒工作，深入开展毒品预防教育，严厉打击毒品违法犯罪活动，完善禁毒基础设施建设。深入推进雪亮工程建设，以信息化引领治安防控，全面提升公安机关立体防控、快速处置、精准打击和便捷服务能力，推进智慧警务、智慧公安、智慧法院、智慧检务建设，实施一批基层司法所、社区矫正工作站项目，全面提升立体防控、快速处置、精准打击和便捷服务能力，提高对各类风险隐患的自动识别、敏锐感知和预测预警预防能力。

## **第四节 促进民族团结融合**

紧紧围绕“共同团结奋斗，共同繁荣发展”的主题和“富民、兴边、强国、睦邻”的宗旨，加强民族乡村面貌与人居环境建设，推动以赫哲族为代表的少数民族各项事业繁荣发展。建立健全与少数民族代表人士和知识分子沟通联系机制，充分发挥其在联系少数民族群众、维护民族团结和社会稳定等方面的特殊作用，共同推进民族团结进步事业。深入开展民族团结进步创建工作进机关、进企业、进乡镇、进社区、进学校、进宗教活动场所，鼓励基层探索创新形式多样的民族团结进步创建活动，发挥好华夏东极国门红军小学等民族团结进步创建示范单位的带动作用，争创全国民族团结进步示范区、民族团结进步示范乡镇。健全民族团结进步模范表彰工作机制，大力培育、树立和宣传各级各类先进典型。加强民族团结进步教育基地建设，大力开展群众性主题实践教育活动，举办民族团结进步创建活动成果展。

|  |
| --- |
| 专栏14-1：社会治理体系重点工程  **城乡综合防灾减灾统计预警监测工程**。建设涵盖气象观测、雨量水位自动观测、农情调度、地震监测台网、林业灾害监测、环境空气质量监测等在内的覆盖城乡的灾害信息预警预报网络体系。  **智慧城市网格化综合管理平台工程。**建立健全市、街道（乡镇）、社区管理网络，科学划分网格单一，将城市管理、社会管理和公共服务事项纳入网格化管理。  **城乡社区建设工程。**新建抚远镇城南社区、寒葱沟镇曙光社区、浓桥镇和谐社区。  **全市信用大数据平台**。以信息门户网站为基础，完善、扩大征集范围、挖掘信用信息应用、信用服务、信用数据共享和大数据分析，建立以信用信息为资源共享为基础的覆盖全社会的征信系统，推动信用服务在行政管理、银行业、证券业、保险业等多种领域中的应用，建立起覆盖政府诚信、社会诚信、商务诚信和司法公信等全方位的社会信用体系。  **立体化社会治安防控体系建设工程**。构建社会面治安防控网、重点行业和重点人员治安防控网、乡镇（街道）和村（社区）治安防控网、机关企事业单位内部安全防控网以及信息网络防控网“五张网络”，积极整合全市社区（驻村）民警和群防群治力量、平安志愿者等人力资源，形成了“点守、线巡、面控”的联动防控网络。  **涉密网络建设工程**。对涉密单位进行涉密计算机网络系统安全保密建设，实现涉密网的网络与外网网络系统严格的物理隔离，涉密网处理秘密级以下信息，并不断加强和完善信息安全保密管理。  **消防安全建设工程。**按照一镇（乡）一站一车、一村一队一泵一拖车“七个一”标准组建乡村消防队站，推进城区消防队站业务用房、消防设施、火灾监测预警预报平台等建设，加强高层建筑消防安全综合治理。 |

# 第十五章 强化规划实施保障

本规划经抚远市第二届人民代表大会第X次会议审议通过，是全市未来五年经济社会发展的纲领性文件。实现“十四五”规划和二〇三五年远景目标，必须坚持党的全面领导，维护规划的严肃性和权威性，完善规划实施机制，加强政策统筹协调，广泛动员引导全社会力量，形成推动抚远高质量发展和现代化建设的强大合力，保障规划顺利实施。

## **第一节 加强党的全面领导**

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，把习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话和考察黑龙江、抚远市的重要指示融入贯穿于谋划发展思路、制定发展规划、推进规划实施等全方面、全过程，确保党中央决策部署有效落实。全面贯彻新时代党的建设的总要求，加强党的执政能力建设，完善地方党委领导经济社会工作的制度，提高决策科学化水平，努力把制度优势转化为治理效能。落实全面从严治党主体责任，把党建设得更加坚强有力。持续深化作风整顿，防止和纠治形式主义、官僚主义。加强和改进党内监督，完善一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，持续优化政治生态。加强干部队伍建设，提高各级领导班子适应新时代新要求抓改革、促发展、保稳定水平和专业化能力，落实《关于改进推动高质量发展的政绩考核的通知》，激励干部担当。健全基层党组织，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，提高干部队伍活力和战斗力。

## **第二节 完善规划实施机制**

增强规划的指导性、权威性和严肃性，发挥本规划的战略导向作用，坚持下位规划服从上位规划、等位规划相互协调，编制一批重点专项规划和功能区规划，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。建立健全规划衔接机制，加强与国家、省、市“十四五”规划以及中长期规划衔接，积极争取一批重点项目列入国家、省、市“大盘子”，积极承担国家、省、市重点改革任务和政策试点。实行规划目标责任制，把规划提出的目标任务分解到每个年度计划，明确各乡镇、各部门工作责任，相互协调，分步实施，确保规划目标任务顺利实现。建立规划实施绩效评价机制，加强规划中期评估和末期评估，根据实际情况及时调整修订任务方向、完善配套政策措施。成立规划专家咨询和指导委员会，对规划的实施、评估及动态调整提供全领域、全过程、全方位的决策咨询支持。完善规划实施考评机制，对各乡镇、各部门推动规划实施进行定期考评，将考核结果作为任期工作目标、年度考核的重要依据。建立健全规划实施的督察机制。

## **第三节 加强政策统筹协调**

依托黑瞎子岛中俄联合保护开发工作组协调机制，推动中俄两国政府就黑瞎子岛（大乌苏里岛）区域合作发展达成高度共识，在生态保护、开放模式、开发方式、管理体制、政策支持等方面先行先试，在税收、投资、贸易、人才等方面共同研究赋予政策支持，推进《黑瞎子岛-大乌苏里岛发展规划》顺利实施，推动黑瞎子岛保护与开放全面落地，共同实施一批两国合作重大项目，创新两国合作政策措施。积极争取国家有关部门支持，努力创建国家重点开发开放试验区、国家全域旅游示范区、国家文明城市等，加强国家、省对兴边富民的政策支持。加强市级政策统筹协调，对纳入本规划的重大事项，各部门按照职责分工制定土地、财税、金融、环保等具体政策措施，优先保障规划选址、土地供应和融资安排，积极调配各类资源。完善财政支持方式，探索形成“专项资金+引导基金+购买服务”的财政综合支持体系。深化政府采购制度改革，通过推行特许经营、定向委托、战略合作等方式引入竞争机制，加大政府购买各类服务力度。

## **第四节 调动全社会积极性**

广泛开展规划宣传，用“十四五”规划目标凝聚民心、集中民智、汇集民力。尊重人民群众首创精神，鼓励广大人民群众以各种方式为“十四五”规划实施建言献策，切实把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到“十四五”规划实践中来。支持人大和政协依法履职，加强民主监督、参政议政等方面的制度建设。巩固和发展最广泛的爱国统一战线，全面落实党的知识分子、民族、宗教、侨务等政策，支持工会、共青团、妇联等人民团体和各类社会组织参与社会治理和公共服务，规范完善经济社会重大问题同各有关方面进行协商的方法渠道。发挥科研机构、智库的辅助支持作用，创新完善决策咨询体制机制。加强宣传和舆论引导，更好把全市人民的思想和行动统一起来，让规划实施成为全社会的自觉行动，激发全社会积极性，共同推动规划目标任务顺利实现。