

关于大兴安岭地区 “十四五”规划《纲要》政策解读

一、出台背景

五年规划是党领导经济社会发展的先进纲领和宏伟蓝图，也是政府履行职能的重要依据。“十四五”时期处于“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，谋篇“十四五”规划意义重大而深远。应站在“两个大局”的战略高度，精准把握“四个全面”战略布局的变与不变，办好发展和安全两件大事，从加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进规划编制，更好对接发展所需、基层所盼、民心所向，推动改革和发展深度融合、高效联动，凝心聚力擘画好林区未来发展的宏伟蓝图。

自与全国、全省同步启动“十四五”规划编制工作以来，我们坚持“统筹协调、部门合作、公众参与、科学决策”的工作方针，统筹推进以“十四五”总体规划为统领，以专项规划、县区规划为支撑，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。按照进度安排，目前地区“十四五”规划、各行业专项规划、各县(市)区规划初稿均已完成。从前期工作看，主要做了5件事：**一是强化组织保障**。落实地级领导包保责任，建立地级领导+分管牵头部门+配合部门+各地的推进机制，成立了以地委、行署主要领导任组长，地委、行署副地级以上领导任副组长，财政局、住建局、生态环境局、自然资源局、文旅局等26个部

门为成员的领导小组，并组建了以蒙红副专员为负责人，地林直26个部门为成员的规划起草专班（办公室设在地区发改委），负责规划《建议》编制的顶层设计、统筹协调和整体推进。**二是加强顶层设计。**深入贯彻习近平总书记对“十四五”规划编制工作作出的重要指示精神 and 五中全会精神，全面落实省委省政府对编制“十四五”规划的要求，围绕高质量发展，研究提出我区“十四五”重大战略任务、重大政策举措和重大工程项目，使规划更加体现时代特色。**三是坚持问计于民。**既坚持规划顶层设计，又坚持问计于民，让社会各界广泛参与，确保规划编制顺应人民意愿，符合人民所思所盼。我委通过电视、报纸等传统媒体和微信公众号等新媒体平台，开展了2轮建言献策活动，共征集意见4568条。**四是积极与省对接。**蒙红副专员带队，多次赴省发改委对接省规划重点项目，共上报整合打捆大项目68个，总投资1797亿元。9月21日，我委按照省征求“十四五”规划纲要意见的有关要求，就加格达奇区通航小镇、呼中飞虎山铅锌多金属矿、洛古河大桥、漠河口岸等项目建设纳入省“十四五”规划共提出了26条修改意见。**五是加强统筹协调。**要求各类规划同步部署、同步研究、同步编制，组织各地、各行业部门上报规划，确保各类规划协调一致，形成规划合力。同时要求各行业部门加强与上级对口厅局的联系沟通，争取将我区专项规划主要内容纳入省级行业规划中。

二、发展目标

和以往相比，本次编制“十四五”规划（初稿）有5个鲜明

特点。**一是从时间节点上看**，我国在全面建成小康社会之后，开启全面建设社会主义现代化国家新征程的新起点。从我区“十三五”发展情况看，全区全面深化改革取得重大突破，全面从严治党取得重大成果，治理体系和治理能力现代化加速推进，经济运行总体平稳，经济结构不断优化，预计2020年国内生产总值实现142亿元；全面完成脱贫攻坚任务，2936人实现脱贫；污染防治力度加大，生态环境明显改善；兴边富民成效显著，人民生活水平显著提高，城镇新增就业37647人，新冠肺炎疫情防控取得重大成果；生态安全和国防安全全面加强，社会保持和谐稳定。

“十三五”规划目标任务基本完成，全面建成小康社会胜利在望。完成了重点国有林区改革“四分开”任务，结束了50多年政企合一的历史，但在改革成本、体制机制建设等方面还有很多不到位的地方，仍需我们继续做好改革的后半篇文章，同时，在巩固提升上要有新动作和新突破。**二是从主体内容上看**，贯彻落实了十九届五中全会的新思想、新观点，做到坚持“三个把握”，即把握新发展阶段（全面建设社会主义现代化国家，向第二个百年奋斗目标进军），把握新发展理念（坚持创新、协调、绿色、开放、共享新发展理念），把握新发展格局（构建以国内大循环为主题、国内国际双循环相互促进的新发展格局）；体现“三个重大”，即明确重大战略任务（按照十九届五中全会指出我国发展新阶段的新任务新要求，明晰总体思路），制定重大政策举措（按

照“三新”论断导向，制定部署十项发展任务），谋储重大工程项目（谋划储备 1857 个项目支撑发展）。**三是从优化布局上看**，将我区重点产业从地下、地上和空中三维立体布局。**地下部分**：以点状开发绿色矿业为主，重点建设呼中飞虎山铅锌多金属矿，松岭岔路口钼多金属矿，新林区小柯勒河铜多金属矿 3 座绿色矿山，超前扩储漠河的古莲河和呼玛的椅子圈两个煤矿。**地上部分**：突出区域主体功能，将我区划分为五大板块，然后用 G111 和 G331 国道将五大板块的生态旅游、北药康养、浆坚果加工、电商物流、碳汇经济等传统产业连接起来，将其打造成 2 条生态经济走廊。**空中部分**：依托“东南西北中”通航机场资源，借助中国飞龙公司的技术优势，省交投集团的资本运营优势，以建设通航小镇为载体，打造通航产业园，助推我区经济社会发展。**四是从编制形式上看**，全区“十四五”规划初稿编写，充分汲取外聘专家编制规划站位高、创新强、对接国家政策精准，但对林区经济社会具体发展思路、目标和重点任务“水土不服”的经验教训，在深入贯彻落实国家和省“十四五”规划精神，凝聚地委、行署战略部署，汇聚各部门专项规划、各县（市）区规划内容的基础上，还发挥交投集团、中铝集团等市场主体参与谋划的作用，共同研究“十四五”通航小镇、绿色矿业生态红线划定等建设内容，规划初稿由我区规划专班编写完成，确保了规划接地气、可操作、能实施。**五是从地企融合发展上**，“十四五”规划是我区地企分开

后的第一个五年规划，我们本着大政府一盘棋的思路，利用好两个渠道、两把扇子，将林业重点建设任务、247个重点建设项目及重大政策纳入地区“十四五”规划中，推进地企融合发展。

三、规划编制空间布局

“十四五”规划是事关全局事关长远的方向性、根本性、战略性规划，既需对标国家战略，又需聚焦本地实际，我们必须全面分析国际国内形势，深刻研判我区发展优势和机遇，明思路、落任务、定举措，实现我区“十四五”规划发展规模、速度、质量、结构、效益、安全相统一。

（一）总体思路。“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，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。站在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇点上，坚持习近平新时代中国特色社会主义思想，落实党的十九届五中全会精神，全面把握新发展阶段的新任务新要求，维护国家国防安全和生态安全，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，构建新发展格局，坚持稳中求进的工作总基调，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，加快建设现代化经济体系，加快构建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，推进地企融合一体化发展，着力在改革创新上有所突破，坚持生态产业化、产业生态化，畅通“两山”转化通道，谱写生态优先绿色发展新篇章，塑造创新驱

动发展新优势，绘就山水人城和谐相融新画卷。

从当前和长远看，执行落实这一思路必须做到四个“深刻了解”：**一要深刻理解新时期新形势**。全面认清当前国际国内形势纷繁复杂现象下的本质，认清“东升西降”大趋势、中美战略博弈大背景和全球治理体系大变革。全面认清我国发展面临的主要问题是发展不平衡不充分，必须解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。全面认清当前和今后一个时期，我国发展仍然处于重要战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。全面认清我区是国家重点生态功能区，重要的国有大型林区，我们是中央的企业、两省区的地权，历史上“先生产、后生活”和“大林业、小地方”的现实，造成生产要素发育不全，生产力发展水平不高，短板和弱项还很多，这就是我们的区情特点。**二要深刻理解新时期新发展阶段**。就是全面建设社会主义现代化国家，向第二个百年奋斗目标进军的阶段，在我国发展进程中具有里程碑的意义。也是我区地企分开的第一个五年规划期，这个五年规划对我区来讲相当重要。**三要深刻理解新时期新发展理念**。就是坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，这一理念也是我区未来发展总遵循。**四要深刻理解新时期新发展格局**。构建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，是党中央审时度势作出的重大决策。主动融入新发展格局，为我们内陆林区提供了新发展平台，是晋位赶超的有利时机。

（二）基本框架。规划由 11 部分构成。分为三大板块。

第一板块为总论，包括两部分，第一部分主要阐述决胜全面

建成小康社会取得决定性成就；第二部分明确国家和我区发展环境面临的复杂变化、到 2035 年基本实现社会主义现代化远景目标、“十四五”时期经济社会发展指导思想、必须遵循的原则和主要目标。

第二板块为分论，总体上按照新发展理念的内涵来组织，分领域阐述“十四五”时期经济社会发展和改革开放的重点任务，安排了 8 部分，明确了现代产业体系、科技创新、扩大内需、深化改革、绿色发展、国土空间布局、基础设施、民生福祉等重点领域的发展思路。

第三板块为结尾，主要阐述加强党集中统一领导、推进社会主义政治建设、健全规划制定和落实机制等内容。

四、规划编制重点任务

规划紧扣发展的主题，从夯基垒台、立柱架梁，到全面推进、积厚成势，再到系统集成、协同高效，确定了 10 项重点任务。

（一）坚持党总揽全局发展。坚决贯彻党委把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，带领全区各方面力量，统筹把握我国新发展阶段的新任务新要求，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力水平，为全面建设新兴安提供组织保障。

（二）坚持推动高质量发展。百年大变局叠加全球大疫情，世界进入动荡变革期。现实需要我们善于在危机中育先机、于变局中开新局，抓住机遇，应对挑战，趋利避害，奋勇前进。国家和省确定把发展质量问题摆在更为突出的位置，着力提升发展质量和效益。我区也必须高举高质量发展大旗。在总体发展战略上，

建设一个**加格达奇通航小镇**，采取 1+N 发展模式，引爆产业创新发展、智慧城镇建设。构建国家国有林区生态价值核算评估和重点生态功能区产业转型发展“**两大试验区**”，履行维护国家国防和生态这“**两大安全**”职能。积极发展通航产业、绿色矿业、文化旅游、中医中药、寒地浆（坚）果业、电商产业、现代农业、林业产业“**八大产业**”，加快推进林区经济高质量发展。

（三）坚持远近结合发展。我区在“十四五”期间，需要反映出重点国有林区的特性，增加绿色 GDP 指标的含量，既要绿色，又要发展。确定在经济发展、创新驱动、民生福祉、绿色转型、安全保障五大方面暂定 37 项指标，等待省规划指标体系确定后，我区的指标体系再进一步调整。同时也展望到 2035 年基本实现社会主义现代化新林区的远景目标。

（四）坚持优化布局发展。综合考虑地下、地上、空中三维立体的资源情况，**地下部分：**开发矿产资源，建设绿色矿山。**地上部分：**打造“五大板块经济”，构建 G111（加漠段）和 G331（呼漠段）“两条生态经济廊道”，加强口岸建设促进对俄联通共建，积极畅通对省和内蒙通道建设，完善外部交通和集疏运体系。**空中部分：**依托民用和通航机场资源，构建“东西南北中空走廊”。借助中国飞龙公司的技术优势，省交投集团的资本运营优势，采用通用航空 1+N 模式，给地下地上的传统产业插上新翅膀，从培育建设通用航空+培训+旅游做起，赋能林区多元化发展。

（五）坚持创新驱动发展。坚持创新在我区现代化建设全局

中的核心地位，深入实施科教兴区战略、人才强区战略、创新驱动发展战略，强化创新链和产业链、服务链、资金链对接，构建新型创新体系，加快科技强区建设。

——**创新科技发展**。强化企业创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚。推进产学研深度融合，支持企业牵头组建创新联合体，承担国家、省和地区重大科技项目。加强技术人才队伍建设，定期选派科技特派员服务企业。深化科技体制改革，高效配置技术、人才、资本等创新要素，构建符合创新驱动发展要求的制度环境和政策体系，提升科技创新能力。加大科技领域“放管服”改革力度，优化人才和项目评价机制，激发人才创新活力，全方位培养、引进、用好人才，造就更多国内一流的科技领军人才和创新团队。

——**创新基础设施**。以新基建为引领，推进“数字兴安”建设，发展数字经济，推进数字产业化和产业数字化，推动数字经济和实体经济深度融合。加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。开展新网络建设，完善4G网络全覆盖，开展5G网络布局。积极建立物联网、工业互联网。深入推进“光纤到户”“百兆乡村”“千兆城市”建设，推动电动汽车充电基础设施建设。按照全区“1234”工程总体思路，完善公路网畅通性。打造“一纵两横多连通”的铁路网。完善快速铁路网络布局。完善加格达奇、塔河、漠河集疏运物流网络。开展智能小区改造建设。

——**创新新型城镇化**。立足区位优势，以打造全国旅游名镇、

加快推进新型城镇化建设，积极构建加格达奇通航特色小镇、漠河极地之城、塔河森林运动休闲城、呼玛中医药小镇、松岭湿地小镇、新林爱情小镇、呼中中国最冷小镇等特色小镇体系。按照《关于开展国家数字乡村试点工作的通知》要求，积极开展呼玛、塔河国家数字乡村建设行动。发展数字化生产力、激发乡村振兴内生动力、弥合城乡数字鸿沟，促进农业农村经济社会数字化转型。

——**创新新型产业体系**。建设 1+1+6 产业链条，坚持抓“四化”建基地、“四链”强产业，向“四化四链”融合发展和提高组织化程度要活力。以通航产业为创新点、突破点、引爆点，以新林业建设为产业发展基础，智慧林业为发展方向。以加格达奇通航产业为引领，探索培育通用航空+传统产业的“1+N”多元化经营模式，努力打造集飞行、机务和无人机培训、低空观光、空中巴士、低空跳伞、应急救援、科普教育、航空会展、物流集疏运等于一体的全产业链，做大做强通用航空产业集群，力争将大兴安岭全域建成全省通航产业的先行区、保障服务的配套区和产业发展的扩充区，促进林区经济社会全面快速发展。

（六）坚持实施绿色发展。优化国土空间格局，协调生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线落地，统筹优化城镇、农业、生态格局。坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，守住自然生态安全边界。支持绿色技术创新，推进清洁生产，发展环保产业，推进重点行业和重要领域绿色化改造。持续改善环境质量。增强全社会生态

环保意识，继续打好蓝天、碧水、净土、青山保卫战，抓好生态环境保护。坚持山水林田湖草系统治理，构建以国家公园为主体的自然保护地体系。实施生物多样性保护重大工程。推行林长制，河长制，保护好天然生态屏障。

（七）坚持扩大内需发展。立足深度融入国内外循环，利用国内国外两个市场、两种资源积极参与国内国际双循环。加强对外营销体系建设，吸引外商直接投资。坚持供给侧结构性改革战略，实施增品种、提品质、创品牌“三品”战略，积极培育新技术、新产品、新业态、新模式，促进平台经济、共享经济、数字经济健康发展，着力打通产业链供应链堵点断点，贯通生产、分配、流通、消费各个环节，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，提升我区在国内国际双循环中的嵌入度、贡献度和价值链地位。顺应消费升级趋势，提升传统消费，培育新型消费，适当增加公共消费。促进线上线下消费融合发展，开拓城乡消费市场。发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成市场主导的投资内生增长机制。

（八）坚持改革促发展。改革是发展的强大动力。构建林区高水平社会主义市场经济体制。加快创新能力建设，深化重点领域和关键环节改革力度，坚决破除制约一体化发展的行政壁垒和体制机制障碍，建立统一规范的制度体系，巩固、提升大兴安岭重点国有林区改革成果，树立“大林区一体化”理念，加强大兴安岭地委行署与林业集团公司之间的协调，围绕大兴安岭地企融合发展，建立多种长效机制，走具有林区特色的转型发展之路。

发展“出题目”，改革“做文章”。探索建设林区“**产业转型**”试验区，将地方管辖面积由 0.38 万平方公里增至 1 万平方公里，交由地方政府管理，保持林地属性不变，地方有自主经营权和承包权，用于旅游和林下经济开发等。依据我区枯竭+生态+中央企业的特殊性，在空间规划外给予林区产业转型特殊支持政策包，加速林木经济向林下经济转变。探索建设“**生态价值实现**”试验区，开展数字化林区生态产品价值评估，构建林区自然资源资产核算体系，探索建立生态效益补偿机制，对在森林区域开展的保护性建设工程免缴或返还林地补偿费。设立龙江生态银行融资平台，开展森林、林地、林木资源赎买收储、抵押担保、合作经营、资源整合、林木培育、多元开发等业务。

（九）坚持人民至上发展。扎实办好民生实事，着力解决“三最”难题，健全基本公共服务体系，完善共建、共治、共享的社会治理制度，扎实推动共同富裕，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步。

（十）坚持项目支撑发展。用大项目带动兴安发展、支撑林区建设，规划现阶段谋储项目共 1857 个，总投资 1826 亿元（含林业项目 247 个，总投资 204.5 亿元），其中：基础设施项目 1447 个，总投资 1425 亿元，亿元以上基础设施项目 158 个，总投资 1133 亿元；产业项目 410 个，总投资 401 亿元，亿元以上产业项目 91 个，总投资 309 亿元，谋划大项目较多，投资较大，为“十四五”林区高质量发展打下坚实基础。