

吉林省“十三五”兴边富民行动规划

“十三五”时期是全面建成小康社会的关键时期，也是我省进一步推进兴边富民行动深入开展、促进边境地区经济社会快速发展与社会和谐稳定、实现振兴边疆、巩固国防、富裕边民的重要时期。为全面贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于进一步推动兴边富民行动的战略部署，依据国家《兴边富民行动“十三五”规划》（国办发〔2017〕50号）、《吉林省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》（吉政发〔2016〕12号）和《中共吉林省委 吉林省人民政府关于加强和改进新形势下民族工作的实施意见》（吉发〔2015〕5号），编制本规划。

本规划实施范围包括集安市、长白县、抚松县、临江市、白山市浑江区、珲春市、图们市、龙井市、和龙市、安图县等10个边境县（市、区）。

一、规划背景

吉林省是多民族边境省份，陆地分别与俄罗斯、朝鲜接壤，边界线全长1384.93公里，其中，中朝边界线长1138.6公里，中俄边界线长246.33公里。全省边境地区总人口为200.82万人，国土面积为37477.27平方公里。边境地区处于我省对外开放的前沿，是确保国土安全和生态安全的重要屏障，在全省改革

发展稳定大局中具有重要战略地位。

“十二五”期间，在省委、省政府的正确领导下，我省各级政府和有关部门大力实施兴边富民行动，不断加大对边境地区的支持力度，有力促进了边境地区的经济社会发展。边境地区发展速度明显加快，群众生活明显改善，基础设施建设明显加强，社会事业取得长足进步，对外开放水平持续提高，实现了民族团结和边防巩固，各族群众的凝聚力和向心力明显增强。在振兴边疆、改善民生、凝聚民心、边防巩固、扩大开放、睦邻友好等方面发挥了重要作用，为全面建成小康社会奠定了良好基础。

截至 2015 年末，边境地区实现地区生产总值 992.7 亿元，完成地方级财政收入 73.4 亿元，全社会固定资产投资完成 900 亿元，社会消费品零售总额实现 393.5 亿元，自我发展能力明显增强。基础设施建设进一步完善，公路运输网络基本形成，乡（镇）全部通水泥（沥青）路，基本实现了村村通。农田水利设施建设得到加强，抗御风险的基础进一步夯实。基本建成了一批以人参、中药材、延边黄牛为主的种养殖加工基地，打造了一批以民族文化资源为主的精品旅游线路，特色优势产业格局初步形成。城乡居民收入实现了与经济增长保持同步，社会就业更加充分，住房、出行条件明显改善，人民生活水平进一步提高。社会事业长足进步，各类教育事业不断发展，办学条件不断改善；基层医疗卫生机构服务能力得到提高，看病难、看病贵的问题有效缓解；初步形成了乡有文化站、村有文化大院和农家书屋、社区

有文化中心的基层文化网络。生态环境建设得到加强，资源有偿使用制度、生态补偿制度取得新进展，天然林商业性采伐全面停止；江河综合治理、污水处理和大气治理能力进一步提高。对外开放水平持续提升，口岸基础设施和配套设施建设得到加强，通关环境得到进一步改善，通关效率明显提高。边境贸易稳步发展，吸引境内外投资稳步增长，合作层次和水平不断提升。

尽管边境地区发展取得了一定成效，但由于特殊的地理环境等诸多因素影响，仍存在许多困难和问题。主要是：经济发展依然滞后。2015年10个边境县（市、区）经济总量为992.7亿元，占全省经济总量的7%，全省经济总量不足百亿的7个县（市）中边境县（市、区）占5个，人均地区生产总值比全省低2793元。地方财政收入完成73.4亿元，约占全省地方级财政收入的6%，全省地方财政收入不足5亿元的10个县（市）中边境县（市）占5个，多数县（市）财政基本靠转移支付维持运转。边境地区物流成本高、市场半径小，资金、技术、人才匮乏，经济自我发展能力较弱。基础设施欠账较多。多座桥梁需要重建，4个边境县（市）至今未通高速公路，边防公路部分路段存在塌方、滑坡、落石等，安全隐患亟需治理。居民收入水平普遍偏低。农村常住居民人均可支配收入为8762元，低于全省平均水平2564元，城镇居民人均可支配收入低于全省平均水平4000元左右。由于边境地区大多所处地理位置偏僻，自然环境恶劣，基础设施薄弱，生产水平低下，抗御自然灾害能力差，导

致其贫困地区较多，全省 8 个国家扶贫开发工作重点县中边境地区占到 3 个，全省 7 个集中连片特困地区边境地区占有 2 个。人口流失比较严重，人才匮乏。受发展环境和经济状况的影响，我省边境地区朝鲜族人口流失比较严重，人才匮乏问题突出，人力资源整体素质下降。

二、总体要求

（一）指导思想。

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会和十九大精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念、新思想、新战略，认真落实习近平总书记视察吉林重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持实施全省“三个五”战略，以繁荣稳定边疆为主题，以保基本、补短板为重点，进一步加大政策支持力度，改变城乡落后面貌，释放发展潜力；大力发展社会民生事业，努力提高边民收入和社会保障水平，增强发展动力；不断强化沿边开发开放，加强对内对外联系，激发发展活力；传承弘扬先进文化和民族文化，增进民族团结，提高发展向心力；全面加强生态环保，创建绿色宜居环境，提升可持续发展能力。确保边境地区与全省同步全面建成小康社会，努力建设繁荣稳定、美丽富饶、睦邻友好、安居乐业的东北新边疆。

（二）基本原则。

——以人为本，改善民生。坚持以人民为中心的发展思想，把保障和改善民生作为一切工作的根本出发点和落脚点，着力解决好边民最关心、最直接、最现实的利益问题，大力发展社会事业，推进基本公共服务均等化，全力推进脱贫攻坚，确保城乡居民共享改革开放成果。

——统筹兼顾，协调发展。坚持区域融合发展，合理确定各地功能定位，强化产业间的分工协作，统筹重大基础设施建设，加强区域内部资源整合，实现优势互补、要素共享、各展特色，推动形成错位发展、协作发展合力。

——改革创新，扩大开放。坚持破除制约发展的体制机制障碍，深化重点领域和关键环节改革，创新合作机制，充分发挥沿边近海区位优势，加快畅通对外通道，深入推进与东北亚区域国际合作，不断提升对外开发开放水平。

——生态优先，绿色发展。坚持生态建设和环境保护，加大环境治理力度，严格按照主体功能定位划分城镇化地区、农产品主产区和重点生态功能区，加强生态保护，推动重点领域节能减排，不断提升可持续发展能力。

——民族团结，边防巩固。坚持全面贯彻党的民族政策，不断巩固平等、团结、互助、和谐的社会主义民族关系，维护边境地区社会稳定和谐，增强兴边富民辐射作用，为边境地区经济社会发展创造平安和谐的边防环境。

（三）发展目标。

到 2020 年，兴边富民行动取得显著成效，边境地区与全省同步全面建成小康社会。综合经济实力显著增强，边境县（市、区）人均 GDP 和居民收入达到全省平均水平，地方财政收入在全省排名进入中游行列。特色优势产业较快发展，产业结构进一步调整，产业布局更趋合理，自我发展能力进一步提高。基础设施支撑能力明显增强，实现县县通铁路、县县基本通高速，内外联接通道进一步畅通，水利、能源、信息和城市设施不断完善。民生保障水平不断提高，边民安居守边条件全面改善，教育、文化、卫生、体育等基本公共服务水平大幅提高。对外开放取得实质进展，深度融入“一带一路”建设，与东北亚周边国家经济合作不断强化，经济发展活力不断提高。民族团结进步事业深入发展，人口外流趋势得到有效缓解，实现边疆繁荣、边民富裕的良好发展局面。

三、主要任务

（一）强化边境地区基础设施建设。

按照缩小差距、保障需求、提升能力、适度超前原则，全面加强边境地区交通、水电、信息和城镇化建设，形成兴边、固防、富民的强大支撑。

1. 完善边境地区交通运输网络。全面推进高速公路、国省干线公路、国防边防公路、建制村通水泥（沥青）路、旅游公路和铁路、机场建设，研究推进边境铁路建设，打通对外公路铁路

运输通道，不断开辟和稳定运营陆海联运航线，继续实施沿边地区特别是边境建制村农村公路通达工程和通畅工程，形成联通内外、覆盖城乡的交通运输网络。积极推进界河跨境桥梁建设，继续推动图们江出海工作，保障和拓宽对外通道。（省发展改革委、省交通运输厅、沈阳铁路局长春办事处、民航吉林监管局、省旅游发展委、省商务厅、省外办按职责分工分别负责）

专栏 1：交通运输网络重点项目

铁路。开工建设沈阳至白河吉林段、敦化至白河等项目，规划建设松江河至漫江至长白、珲春至东宁铁路项目，扩能改造长春至图们等项目。（省发展改革委、沈阳铁路局长春办事处按职责分工分别负责）

公路。建成集安至通化、辉南至白山、龙井至大蒲柴河等高速公路，推进白山至临江、松江河至长白等高速公路项目前期工作，适时开工。做好国道丹阿线园池至图们水毁重建，升级改造国道丹阿线下解放至下套、鸡冠崖子至冷沟子、错草至三道沟，以及国道三莫线新化至维新、珲阿线防川至圈河等国省干线公路。（省发展改革委、省交通运输厅按职责分工分别负责）

机场。改扩建长白山机场，推动新建白山、珲春等机场项目前期工作，谋划建设和龙、龙井等通用机场。（省发展改革委、省旅游发展委按职责分工分别负责）

口岸。适时推进集安公路口岸、安图双目峰口岸、临江口岸升级为国家级口岸，推动图们铁路口岸增加国际客运功能，积极争取设立珲春甩湾子口岸及和龙广坪通道。适时建设集安、图们界河公路桥，推进临江、沙坨子等界河公路大桥的前期工作，适时开工建设。（省商务厅、省发展改革委、省交通运输厅、省外办按职责分工分别负责）

对外通道。扩能改造图们—珲春—（俄）马哈林诺—扎鲁比诺跨境铁路，谋划建设珲春至（俄）海参崴高铁和高速公路。畅通并稳定运营珲春—扎鲁比诺—（韩）釜山航线，推动开通珲春—扎鲁比诺—（日）敦贺航线、新泻航线、珲春—（俄）哈巴罗夫斯克航线。（省发展改革委、省交通运输厅、民航吉林监管局、省旅游发展委、省经合局按职责分工分别负责）

2. 强化边境地区水利基础设施。统筹推进边境地区江河整治，加快浑江、嘎呀河、珲春河治理建设进度，推进界河二期治理工程前期工作，尽快开工建设。全面完成病险水库除险加固。进一步完善边境地区防洪工程体系，提高城乡防洪减灾能力，江河防洪标准达到国家规划要求。加快图们石头河水利枢纽、龙井元东水库等一批供水水源工程建设，解决边境县（市、区）工程性缺水问题，保障边境地区经济社会发展用水需求。进一步抓好

农村饮水安全巩固提升工程建设，确保农村居民喝上安全水。（省水利厅、省发展改革委、省外办、省财政厅按职责分工分别负责）

3. 提升边境地区信息通讯水平。支持和推动农村网络信息平台、资源信息库、社会公共服务信息和农村中小学及农村党员干部现代化远程教育系统建设。继续加强信息和网络设施建设，推进信息网络进村入户，实现行政村通宽带，推动 4G 网络向自然村和重要交通沿线覆盖，建成大容量、高速率、安全可靠的公众通信网。加快数字广电网建设，构建开放、高效、便捷、安全的信息网络平台，全面推进政府、企业、小区和家庭信息化。完善边防边控通信设施，加快网络信息安全、无线电监测系统建设，支持边境覆盖和应急通信工程建设。（省工业和信息化厅、省新闻出版广电局、省网信办、省通信管理局按职责分工分别负责）

4. 推进边境地区城镇化建设。强力推进沿边城镇建设。按照沿边集聚、合理布局、集约发展和适度超前的原则，以边境县（市、区）为引领，构建以边境重点节点城市和小城镇为支撑，临边集镇为节点，抵边村寨为支点，沿边境线辐射延伸的城镇带。突出美丽宜居边境特色小镇和节点村庄建设，用适度集中带动乡村经济突破发展。立足现有基础，沿边境线发展特色村镇和有战略意义的节点村，形成珍珠状布局，在特色产业发展、商贸旅游、生态集镇建设等方面形成特色，不断增强吸引力和辐射

力。培育壮大陆路边境口岸城镇，完善边境贸易、金融服务、交通枢纽等功能，加快集聚城镇人口，完善城镇基础设施建设，提升社会公共服务体系，进一步提高综合承载能力，建设国际贸易物流节点和加工基地。加强少数民族特色村镇保护与发展，在边境地区打造一批特色鲜明内涵丰富的民族特色村镇，努力形成布局合理、节约集约的民族特色村镇体系。“十三五”期间，重点推进 33 个边境民族特色村镇建设，努力建设独具特色的民族特色示范村镇。（省发展改革委、省住房城乡建设厅、省文化厅、省民委、省工业和信息化厅、省旅游发展委、省国土资源厅、省文物局按职责分工分别负责）

（二）着力发展和保障边境地区民生。

着力解决边境地区人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，努力提高城乡居民收入水平，不断改善城乡居民生活环境，进一步加大社会保障、文化、教育、医疗卫生支持力度，促进居民生活质量明显提高。

1. 扎实推进边境地区精准扶贫。围绕守边固土、居边脱贫致富目标，优先支持边境贫困地区脱贫。按照“六个精准”的要求，坚持边境地区扶贫开发与富裕边民、巩固边防相结合，加大对特困民族地区的支持力度，因人因地施策，实施发展生产脱贫一批、易地搬迁脱贫一批、生态保护脱贫一批、发展教育脱贫一批、医疗保险和医疗救助脱贫一批、社会保障兜底一批、一事一议帮扶脱贫一批等“七个一批”，提高贫困边民生产生活水平。

强力推进边境贫困地区特色产业发展，重点支持建档立卡贫困村、贫困户因地制宜发展种养业、农产品加工业和乡村旅游业等特色产业实现脱贫。稳步推进教育脱贫攻坚“十三五”规划，实现建档立卡贫困人口教育基本公共服务全覆盖，保障各教育阶段从入学到毕业的全程全部资助。保障贫困人口享有基本医疗卫生服务，努力防止因病致贫、因病返贫。完善农村最低生活保障制度，对部分或全部丧失劳动能力且无法依靠产业扶持和就业帮助扶贫的家庭实行政策性保障兜底。坚决打赢边境贫困地区脱贫攻坚战，到2020年实现现行标准下农村贫困人口全部脱贫，贫困县全部摘帽，贫困村全部退出，使边境地区各族群众与全国人民一道同步进入全面小康社会。（省扶贫办、省发展改革委、省农委、省环保厅、省教育厅、省卫生计生委、省民政厅、省科技厅、省人力资源社会保障厅、省国土资源厅、省工业和信息化厅、省林业厅、省旅游发展委、省财政厅、省住房城乡建设厅、省科协、省残联、省民委按职责分工分别负责）

2. 完善边境地区就业与社会保障体系。全力推动边民就地就近就业创业。大力发展吸纳就业能力强的产业和企业，鼓励各类企业吸纳边民就业，努力实现边民充分就业。加强对灵活就业、新就业形态的扶持，促进边民自主就业。加强就业援助，对就业困难边民实现分类帮扶，做好零就业家庭帮扶工作。营造鼓励创业环境，加快推进民营经济发展，努力扩大就业。开展边境地区贫困家庭子女、未升学初高中毕业生、农民工、失业人员、

转岗职工、退役军人、残疾人免费接受职业培训行动。支持农民工、大中专毕业生、退役军人等人员采取领办农民专业合作社、兴边家庭农（林）场和农业企业等方式返乡下乡创业。总结推广边境地区就业创业成功经验，积极引导内迁边民回乡创业就业。鼓励边境地区在沿边一线设立护林护草、沿边乡村道路和界江船只协管等岗位，推进边民就业护边。进一步探索边防工作与解决边民就业问题有机结合的新模式。

大力促进公共服务向边境地区延伸，进一步扩大社会保障覆盖面，适度提高社会保障水平。以基本养老、基本医疗、最低生活保障为重点，完善覆盖城乡、制度健全、管理规范的多层次社会保障体系。推进城乡居民养老保险全民参保，为城乡居民提供规范高效便捷服务。整合城乡居民医疗保险制度，全面实施城乡居民大病保险制度，全面推进重特大疾病医疗救助工作，健全医疗救助与基本医疗保险、城乡居民大病保险及相关保障制度的衔接机制。加大对边境地区老年人、优抚对象、孤残贫困儿童、残疾人等困难弱势及特殊群体的救助力度，加强社会福利服务中心、光荣院、养护中心等重点项目建设，不断提高其生活保障水平。

（省人力资源社会保障厅、省工业和信息化厅、省扶贫办、省公安厅、省环保厅、省卫生计生委、省发展改革委、省民政厅、省林业厅、省农委、省交通运输厅、省残联、省财政厅按职责分工分别负责）

专栏 2：社会保障重点项目

重点建设龙井市、和龙市等社会福利服务中心、老年公寓、养老服务和老年养护中心、日间照料服务站，龙井市儿童福利院、长白县社会福利院、安图县中重度残疾人托养中心、临江市期颐公办养老院和期颐乐园医养结合等项目。（省民政厅、省人力资源社会保障厅、省发展改革委按职责分工分别负责）

3. 提升边境地区城乡建设水平。基本完成现有城市棚户区、国有工矿棚户区、农村危房改造和白山浑江、临江老工业区搬迁改造任务，根据边境地区经济发展现状，适度提高补助标准。加强城镇道路、公园、商业网点、农贸市场建设，建立完善城镇公交系统，加快建设腹地城市连接沿边的燃气管网，提高居民生活便利程度。提升城镇垃圾污水处理能力，全面推进背压机组集中供热。进一步开展农村清洁家园建设，加强农村基层公共服务，强化农村饮用水源地污染和畜禽养殖污染防治，控制农业生产和农民生活污染物排放和农村工矿污染。（省住房城乡建设厅、省发展改革委、省商务厅、省能源局、省环保厅、省农委、省国土资源厅、省财政厅、省民政厅、省民委按职责分工分别负责）

专栏 3：城乡建设重点项目

棚户区。重点实施边境地区城市棚户区和国有工矿棚户区改造。
燃气管网。重点建设吉林至珲春、四平至临江燃气管网。
垃圾污水。重点实施临江、图们、珲春新城区、长白市政污水管网改造工程。
基层公共服务。重点建设安图县、集安市、临江市、图们市等边境地区 483 个农村基层综合公共服务设施、抚松县新农村建设“千村建设，万村提升”工程等项目。
（省住房城乡建设厅、省发展改革委、省商务厅、省能源局、省环保厅、省农委、省国土资源厅按职责分工分别负责）

4. 优先发展边境地区教育事业。推动边境地区教育事业全面发展。加大对边境地区农村学前教育的支持力度，鼓励普惠性

幼儿园发展。全面推进边境地区义务教育学校标准化建设，改善边境地区义务教育阶段薄弱学校基本办学条件，加强边境农村寄宿制学校建设，科学布局、保留并办好必要的小规模学校和教学点，提升边境学校教育质量，切实保障守土固边边民家庭学龄儿童就近就便有学上、上好学。支持边境地区教育基础薄弱县普通高中建设。组织开展中小学名师赴沿边地区“送培到县”活动。积极发展符合边境地区实际的职业教育，落实好中等职业教育免学费制度。推进民族学校“双语”教学改革，提高双语教学水平，大力培养“双语兼通”的少数民族人才。全面提升教育国际化水平，鼓励边境地区有关院校与周边国家开展教育交流合作，打造面向周边国家的教育基地和人力资源培养基地。（省教育厅、省发展改革委、省人力资源社会保障厅、省财政厅、省民委按职责分工分别负责）

5. 加快边境地区医疗卫生事业发展。建设覆盖城乡居民的医疗卫生服务体系，健全和完善边境地区城乡医疗救助制度。大力改善边境地区乡镇、农村医疗卫生机构基础设施建设，实现乡乡有合格卫生院，村村有合格卫生室，大力推进边境地区远程医疗，切实解决边境地区各族群众看病难问题。提升基层中医药（含民族医药）服务能力，发挥中医药维护边境地区各民族群众健康方面的特色优势。加强疫情监测工作，有效预防和控制严重危害人民健康和影响经济发展以及社会稳定的重大疾病，提高对突发公共卫生事件的快速反应和处置能力，加强传染病、地方病

防控工作。发挥吉林出入境检验检疫局与省卫生计生委应对口岸公共卫生事件合作机制作用，有效封堵境外疫情输入。（省卫生计生委、省发展改革委、省中医药管理局、吉林出入境检验检疫局、省外办、省财政厅、省民委按职责分工分别负责）

专栏 4：教育卫生重点项目

教育。重点建设延边大学珲春校区、长白山职业技术学院异地建院、延边职业教育园区、珲春市职业教育中心、延边大学师范分院异址新建、长白县新建扩建校舍工程、长白县教育信息化建设等项目。（省教育厅负责）

卫生。抚松县人民医院医疗综合楼和 120 急救中心建设等项目。（省卫生计生委负责）

6. 积极发展公共文化体育科技事业。加强边境地区公共文化体育服务体系建设。加快完善文化基础设施，实现县（市、区）有文化馆、图书馆，乡（镇）有综合文化站，行政村有文化小广场，丰富边民文化生活。进一步加大边境地区公共文化资源供给，加强优秀文化作品的创作、译制和传播。强化边境地区宣传文化阵地建设与管控，维护国家文化安全。加强边境地区文化遗产保护，推动边境地区传统工艺振兴，支持边境地区非物质文化遗产生产性保护和合理展示。深入实施全民健身计划，每个县（市）建成一所较高标准的综合体育运动场馆，加快乡村体育设施建设，提高边境地区居民身体素质，保持足球、冰雪、跆拳道等传统民族竞技项目优势。

加快边境地区新闻出版广播电视基础设施建设。全面提升边境地区新闻出版发行网点建设水平，提高新闻出版广播影视内容生产和译制能力，加强少数民族广播影视节目译制和制作。加快

推进广播电视数字化覆盖工程，扶持县（市、区）广播电视台基础设施建设和设备更新改造，提高县级广播电视节目采编播能力和水平。加大少数民族节目制作扶持力度，对深入挖掘记录传承少数民族优秀民族传统文化的广播电视节目提供支持，丰富少数民族广播电视节目内容，满足少数民族群众需求。实施农村公益电影放映、少数民族广播影视节目翻译制作和传输覆盖等文化惠民工程，形成有线广播电视、无线广播电视和卫星电视全面有效覆盖，筑成健康、坚实、深厚的文化安全屏障。

提升科技创新能力。加强科技基础条件建设，在边境地区深入开展科技服务和科普活动，增强边境地区科普服务能力。

（省文化厅、省体育局、省新闻出版广电局、省科技厅、省科协、省文物局、省民委按职责分工分别负责）

专栏 5：文化体育重点项目

文化。重点建设珲春市文化馆、博物馆、珲春市国际大剧院、八连城考古遗址公园，集安高句丽王城、王陵及贵族墓葬群国家考古遗址公园、集安高句丽王城、王陵及贵族墓葬群保护展示工程（一期），集安洞沟古墓群墓 208 座高句丽墓葬本体及防排水工程，图们朝鲜族非物质文化遗产保护、图们中国朝鲜族生态文化园，图们市磨盘村山城文物修缮保护工程，和龙渤海中京城国家考古遗址公园，抚松县传统村落—锦江木屋村本体修缮及生态博物馆等。（省文化厅、省民委按职责分工分别负责）

体育。重点建设长白县 8 个乡镇综合文体中心、图们环城休闲健身慢行路、长白民族体育场、图们市朝鲜族传统体育场及龙井市、图们市、和龙市、珲春市、安图县全民健身活动中心等项目。（省体育局、省民委按职责分工分别负责）

（三）发展边境地区特色优势产业。

把握新一轮吉林老工业基地振兴机遇，充分发挥资源优势，积极加大投入力度，不断提升产业整体竞争力，加快特色优势产业发展壮大，促进边境地区繁荣发展。

1. 推进边境地区特色农业发展。加快转变边境地区农业展方式，提高农业致富边民的能力。依托区位优势和特色农业资源，优化发展特色种植业，不断扩大特色农林产品基地规模，逐步形成龙头企业加合作社、带基地、连农户的产业化经营模式。加快人参、中药材、食用菌、林蛙、苹果梨、经济动物、山珍食品等为主的特色优势产业发展壮大，大力发展休闲观光农业、农村电商、农产品定制等新产业新业态，提高集聚程度，建设一批特色产品种植、养殖基地和出口基地，逐步形成“一村一品、一乡一业”发展模式。（省农委、省发展改革委、省中医药管理局、省外办、省经合局、省林业厅、省国土资源厅、省工业和信息化厅、省科技厅、省财政厅、省商务厅、省质监局、省邮政管理局、省食品药品监管局、省科协按职责分工分别负责）

专栏 6：特色农业重点项目

人参产业。重点建设集种植、收购、销售、研发、仓储、展示、检测和系列产品深加工为一体的通化、延边人参产业集聚区和延边、白山人参产业园区等重点项目。（省发展改革委、省农委、省工业和信息化厅、省质监局按职责分工分别负责）

特色农林产品产业。重点建设长白山通化葡萄产业集聚区、长白山食（药）用菌产业园、长白山生态产业园区、无公害蔬菜和野菜基地、五味子规范化生产基地、长白山有机蓝莓产业科技园、林蛙产业基地、山野菜深加工、特色农产品生产基地等项目。（省发展改革委、省农委、省中医药管理局、省工业和信息化厅按职责分工分别负责）

2. 推进边境地区优势资源产业发展。充分利用边境地区资源优势，在合理利用资源和保护生态的前提下，推动优势资源富集地科学有序开发，加快矿产、建材、医药等领域重大项目建设，扶持优势企业加快发展，围绕产业链延伸配套，探索园区合作、产业链合作和控股参股等跨境产业合作新模式，努力培育支

柱产业，增强产业集聚效应，打造优势品牌，提升产业竞争能力。（省工业和信息化厅、省能源局、省民委按职责分工分别负责）

专栏 7：特色资源重点项目

矿泉水产业。重点建设长白山区泉阳泉、恒大冰泉、农夫山泉、娃哈哈、修正等一批重大矿泉水项目。

硅藻土产业。重点建设年产 36 万吨硅藻土环保壁纸、年产 5000 吨除室内空气中甲醛硅藻高级内墙涂料、年产 3000 吨硅藻土炭黑负载纳米二氧化钛符合光催化材料、年产 4 万吨塑胶硅藻土填料粉体、年产 5 万吨等离子超纯球形二氧化硅微粉产业集群项目。

新材料产业。重点建设加工生产电极、电刷和系列石墨烯改性产品石墨产业集聚区、年产 10 万吨电子级高纯二氧化硅等项目。

境外资源开发。华峰能源公司在俄煤炭开发项目、海华集团对俄煤灰进口项目等。
（省工业和信息化厅、省经合局、省能源局、省民委按职责分工分别负责）

3. 推进边境地区特色加工业发展。大力扶持边境地区发展特色优势加工业，培育规模大、产值高、带动力强、受益面广的增收致富产业。促进新型工业化产业示范基地建设，引导产业集约集聚发展。引进和培育龙头企业，实现产业延伸与发展，把资源优势转化为经济优势。实施边境地区“互联网+”行动，推动互联网与创新创业、益民服务、高效物流、电子商务、便捷交通、绿色生态、文化旅游相结合，不断拓展融合领域。鼓励少数民族特需商品生产企业技术改造和大型商品市场转型升级，扶持民族特色手工艺品开发和生产。（省工业和信息化厅、省交通运输厅、省文化厅、人民银行长春中心支行、省旅游发展委、省民委按职责分工分别负责）

4. 推进边境地区旅游产业发展。依托长白山、集安高句丽古迹等特色旅游资源，充分挖掘民族传统文化资源，推动旅游资

源与少数民族文化的深度融合。推进实施旅游业壮大工程，着力构建琿春敬信、集安太王、和龙崇善、龙井三合、图们月晴、长白十六道沟等一批具有边境特征和民族特色的小城镇，力争一批特色村镇纳入国家少数民族特色村镇保护与发展建设工程。加强与朝鲜族为主的少数民族民俗文化、歌舞艺术、特色饮食、民族传统建筑等旅游资源和产品开发，培育发展生态旅游、冰雪旅游、边境旅游、跨国旅游等优势旅游产品品牌，大力加强少数民族商品和手工艺品产业发展，提升旅游产业附加值。（省旅游发展委、省住房城乡建设厅、省文化厅、省发展改革委、省商务厅、省民委按职责分工分别负责）

专栏 8：特色旅游重点项目

重点建设长白山观光休闲、鸭绿江高句丽文化、东北亚国际旅游等 3 条旅游产业发展带。建设图们江旅游合作区、鲁能漫江生态旅游综合开发、长白山广泽旅游度假区、集安高句丽世界文化遗产保护与展示利用、鸭绿江黄金旅游观光带、长白望天鹅景区、鸡冠秀峰旅游开发、金达莱国际旅游风景度假区、龙井市浴龙水韵民俗风情园等重点项目。（省旅游发展委、省住房城乡建设厅、省文化厅、省民委按职责分工分别负责）

（四）提升沿边开发开放水平。

加快推动边境地区融入“一带一路”建设，在加强与周边国家的政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通方面发挥前沿作用，依托大图们倡议等合作平台，加强对外贸易合作交流，促进与周边国家在资源利用、技术交流、项目开发等方面的深度合作，全方位提高开放水平。

1. 强化边境城镇开发开放合作平台建设。加快建设边境地区沿边开放平台，发展壮大琿春国际合作示范区，加快琿春、和

龙国家级边境经济合作区建设，争取设立和建设吉林延吉（长白）国家级重点开发开放试验区，积极推进集安、长白、图们、临江、龙井省级边境经济合作区设立工作。推进与东北亚各国在商贸、环保、物流、服务外包等领域开展国际合作。（省经合局、省商务厅、省发展改革委、省公安厅、省国土资源厅、省外办、长春海关、省外汇管理局、省工业和信息化厅按职责分工分别负责）

2. 拓展对外经贸交流。推动对外经贸向纵深发展，加强边境地区企业在研发、生产、销售等环节互利合作，建设珲春浦项、图们、龙井国际物流中心、和龙矿产物流中心、安图矿泉水物流中心、俄罗斯苏玛集团揽货中心等重点项目，推动跨境电子商务发展。鼓励企业开展国际贸易和对外投资，适时在境外边境城市建设中国商品城、产品展示中心、批发市场、零售连锁经营网点及售后服务网络。推进金融对外开放合作，引导境内外金融机构在沿边地区设立分支机构或营业网点，支持组建村镇银行、小额贷款公司、融资性担保公司、投资公司等。支持建立面向国际的要素交易平台。培育发展多层次资本市场，规范发展区域性股权、产权、信用资产等要素交易市场。创新投融资模式，引导私募股权等各类投资基金在边境地区落地。创新跨境人民币业务，推动开展人民币离岸业务，扩大人民币在对外贸易、对外投资中的使用范围。适时推进加快建设边民互市贸易市场和公共服务设施，扩大边境互市贸易规模，带动边民致富和地方增收。加

快推进口岸扩能升级，加强电子口岸建设，配备先进的边境管理和出入境检查设备，提升口岸功能和通关效率。（省商务厅、省经合局、省发展改革委、省公安厅、省国土资源厅、省金融办、省外办、长春海关、吉林出入境检验检疫局、省外汇管理局、省工业和信息化厅按职责分工分别负责）

3. 拓展跨境经济合作。充分利用图们江国际区域合作等平台，积极参加各种项目推介和招商活动，深化同周边国家的经济合作。利用沿边近海区位优势，不断拓展“内贸外运”模式，积极吸引东南沿海省份产业向沿边县（市）转移，建设面向东北亚各国的特殊监管区域。鼓励企业赴俄开展资源开采、加工和工程承包。（省经合局、省商务厅、省发展改革委、省公安厅、省外办、长春海关、省外汇管理局、省工业和信息化厅按职责分工分别负责）

（五）加强边境地区生态文明建设。

1. 筑牢边境地区生态安全屏障。加快实施以长白山区为主体的生态安全战略。加强重点区域生态建设和环境保护，构筑以天然林为主体、生态系统良性循环、人与自然和谐相处的生态安全屏障；加强边境地区动植物疫病疫情防控，有效防范跨境传播风险。（省林业厅、省发展改革委、省环保厅、省国土资源厅、省水利厅、省农委、吉林出入境检验检疫局按职责分工分别负责）

2. 强化边境地区生态环境保护。加强自然保护区、水土保

护林、水源涵养林、森林公园建设与生物多样性保护，全面停止商业林采伐，深入开展退耕还林和林地清收工程，鼓励集安、长白、临江、和龙等基础较好的地区开展生态文明示范县（市）创建工作。加强工矿采空区、塌陷区治理，促进矿山生态恢复，按照“谁开发、谁保护、谁受益、谁补偿”的原则，加快建立生态补偿机制。全面完成林业棚户区改造，稳步推进生态移民，恢复和保护林业自然生态系统。积极开展绿色环保等生态科普和生态文明教育活动，大力宣传普及生态环保知识，增强人们的生态意识、环境意识和可持续发展意识。（省环保厅、省林业厅、省发展改革委、省国土资源厅、省水利厅、省农委按职责分工分别负责）

3. 推进边境地区环境污染治理。实行环境保护制度，构建政府、企业、公众共治的环境治理体系。对开发建设类规划，基于资源环境承载能力监测预警评价，依法开展环境影响评价工作，以生态环境质量改善为目标，严把环境准入关，优化区域发展布局与规模。推进多污染物综合防治和环境治理，实行联防联控和流域共治。进一步强化边境地区环境监管能力建设。（省发展改革委、省环保厅、省水利厅、省林业厅、省国土资源厅、省农委按职责分工分别负责）

（六）维护民族团结和边防巩固。

坚持依法治边、团结稳边、长期建边，推进边境地区治理体系和治理能力现代化，努力形成民族团结、边防巩固、睦邻友好

的良好氛围。

1. 加强边境地区基层治理能力建设。贯彻落实全面从严治党要求，着力强化党的政治、思想、制度和作风引领，全面增强基层党组织战斗力，提升乡镇（街道）服务能力与治理水平，推进基层治理体系和治理能力现代化。加强边境地区基层党组织建设，抓好以村级党组织为核心的村级组织建设，充分发挥基层政权阵地功能，提升基层党组织和党员维护稳定、推动发展、服务群众、凝聚人心、保护生态、促进和谐、巩固边防的能力和水平。加强城乡社区建设，建立健全党组织领导下的基层群众自治机制，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。（省委组织部、省民委、省人力资源社会保障厅、省民政厅、省公务员局按职责分工分别负责）

2. 全面推进民族团结进步事业。深入开展爱国主义和民族团结宣传教育，牢固树立“三个离不开”思想，培育中华民族共同体意识和国家意识。加强民族理论、民族政策宣传教育，全面正确贯彻党的民族政策和宗教政策，深化民族团结进步教育，筑牢中华民族共同体意识，不断增进各族群众对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的认同，树立正确的国家观、民族观、宗教观、历史观、文化观，不断增强维护民族团结和国家统一、反对民族分裂的自觉性、主动性、坚定性，传递民族团结的正能量。加强各民族交往交流交融，依法妥善处理涉及民族因素的问题，坚决依法打击破坏民族团结和分裂

祖国的违法犯罪活动，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起。广泛深入开展民族团结进步创建活动，扎实推进边境地区民族团结进步模范村（小区）、乡（镇）、县（市）创建活动，推进创建活动进机关、进企业、进军营、进社区、进村屯、进学校、进宗教场所，重点培育一批民族团结示范典型。（省民委、省委宣传部、省委统战部、省教育厅、省文化厅、省新闻出版广电局、省发展改革委、省公安厅、团省委按职责分工分别负责）

3. 加强和谐边疆建设。完善边境地区治理协调机制，制定边境地区突发事件应急预案，规范信息报告制度，加强跨部门、跨区域应急联动，提升联合处置能力。深化边防对外交往合作，及时协商处理边境事务，密切睦邻友好关系。推进边防立体化防控体系建设，深入开展社会治安专项整治，严厉打击走私、贩毒、贩枪、偷越国（边）境、非法出入境等各类违法犯罪活动。深入实施爱民固边战略，强化社会主义核心价值观教育，增强各族人民识别大是大非、抵御国内外敌对势力思想渗透能力。全面推进依法治边，加强基层综合治理能力建设，完善边境地区党政军警民“五位一体”合力治边机制，建立边疆内地、军地、警民、各民族之间联防共建机制，防范打击跨国跨境违法犯罪，构筑边境地区民族团结、边防巩固的屏障，营造边境地区良好发展的治安环境。（省公安厅、省委宣传部、省委统战部、省教育厅、省民委、省发展改革委、省外办、长春海关、省公务员局、吉林出入境检验检疫局、省新闻出版广电局、省公安边防总队按职责

分工分别负责)

4. 推进军民深度融合发展。在边境地区广泛开展爱国守边教育，大力宣传人民边防为人民、人民边防靠人民，筑牢人民边防的铜墙铁壁。坚持军地资源优化配置、合理共享、沿边沿线衔接，加强军地在基础设施和社会服务等领域的统筹发展。实施军民融合发展工程，增强基础设施军民共用的协调性。加强边防基础设施建设。巩固军政军民团结，党政军警民合力强边固防，提高边境综合防卫管控能力，维护边境地区安全稳定。(省公安厅、省发展改革委、省工业和信息化厅、省财政厅、省公安边防总队、省民委按职责分工分别负责)

专栏 9：民族团结稳边项目

民族团结进步创建。开展民族团结进步示范典型创建活动，建设一批民族团结进步示范县(市)、乡(镇)、村(社区)、学校、机关、企业、连队等，建立一批民族团结进步教育基地，使之成为维护民族团结、巩固祖国边防的战斗堡垒。(省民委、省教育厅、省文化厅、省公安厅、省公安边防总队、省新闻出版广电局、省人力资源社会保障厅、省国资委、团省委、省公务员局按职责分工分别负责)

边境地区平安建设。创新边境地区社会治安立体防控体系，建立健全党政军警民“五位一体”边境安全管控机制，提高军警民联防、联动、联勤、联合处置能力。加强边境地区突发事件预警和评估，完善重大情况应对预案。加大边境地区人防、物防、技防等基础设施建设力度，加大边境地区反恐、禁毒、打击非法出入境和走私力度。(省公安厅、省发展改革委、省财政厅、长春海关、省民委、省林业厅、省公安边防总队按职责分工分别负责)

四、政策措施

全面贯彻落实国家东北老工业基地振兴、西部大开发以及国家赋予长吉图开发开放先导区“先行先试”等多种优惠政策，出台差别化政策予以支持，进一步加大相关优惠政策对边境地区的倾斜力度。

(一) 边民扶持政策。

根据实际情况建立动态的边民补助机制，鼓励边境地区群众抵边居住和贴边生产生活。对居住距离边境线一定范围内的村屯常住居民和各边境县（市、区）公安边防部门考核聘用的护边员给予一定的护边补贴。逐步扩大边民补贴发放范围，加大对一线边民补贴力度。降低边民创业创新门槛，对边民自主创业实行“零成本”注册，引导鼓励符合条件的边民按照规定申请 10 万元以下的创业担保贷款。加大对边境回迁村的扶持力度。各部门安排的各项惠民政策、项目和工程，最大限度地向边境地区尤其是边境贫困地区、贫困村、贫困人口倾斜。加大对边境地区建档立卡贫困户脱贫奔小康的支持力度。

对于在边境地区党政机关、群团组织、国有企事业单位工作满 20 年以上且无不良记录的工作人员，在其退休时按照国家规定给予表彰。边境地区县乡机关招录公务员可以拿出一定数量的职位招考本县户籍或在本县长期生活的人员。落实国家对在边境地区工作的公职人员工资、福利、住房等方面待遇政策。出台优惠政策，鼓励优秀复转军人就地安置。

（省扶贫办、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省公务员局、省发展改革委、省住房城乡建设厅、省民政厅、省国土资源厅、省农委、省民委按职责分工分别负责）

（二）财政政策。

充分考虑边境地区特殊需要，加大对边境地区农村公路、农村危房改造、中小微型水利设施、清洁能源推广使用、村镇建

设、社区综合服务设施、社会事业等基础设施建设相关转移支付力度，推进地区间基本公共服务均等化。财政性建设资金、专项建设资金、各项财政扶贫资金向边境民族地区倾斜。国家安排边境民族地区的公益性建设项目，取消县（市）配套资金。支持边境地区加快社会事业发展，省均衡性转移支付向边境地区倾斜。县对乡（镇）的转移支付政策应与省对边境地区均衡性转移支付政策保持一致。退耕还林还草、天然林保护、防护林建设、水生态治理等重大生态工程的项目和资金安排进一步向边境贫困地区倾斜。

加大对边境地区基础设施、城镇建设、产业发展、民生保障等方面的支持力度，提高对边境地区铁路、民航、能源、信息等建设项目投资补助标准或资本金注入比例。加强边境一线乡镇农村公路建设，在一般标准基础上，对建制村、自然屯通硬化路农村公路项目省投资至少比“十二五”提高5%。民族自治地方的边境县（市）享受民族贸易县的优惠政策。

（省财政厅、省发展改革委、省扶贫办、省民政厅、省能源局、省环保厅、省交通运输厅、省住房城乡建设厅、省水利厅、省农委、省商务厅、省林业厅、省旅游发展委、省民委按职责分工分别负责）

（三）金融政策。

鼓励和引导商业性、政策性、开发性、合作性等各类金融机构加大对边境地区的支持。支持商业性金融机构积极探索开发适

合边境地区的金融产品和服务模式，合理调剂和引导信贷资源，加大对边境地区基础设施、改善民生和特色优势产业的支持。在遵循商业原则及风险可控前提下，对边境地区商业性金融分支机构适度调整授信审批权限，鼓励将更多资源用于服务当地经济社会发展。对边境贫困地区符合条件的金融机构加大扶贫再贷款支持力度。在边境试点地区稳妥开展农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，探索拓宽农村抵押担保物范围。发挥政策性、开发性金融的功能和作用，大力支持边境地区建档立卡贫困村、贫困户和贫困人口所在区域基础设施建设、特色产业发展和教育医疗发展。

支持符合条件的边境地区企业在全国中小企业股份转让系统挂牌。鼓励和引导在边境地区设立产业投资基金投资区域性创新创业企业。进一步加大非金融企业债券融资工具推广。

（省金融办、人民银行长春中心支行、吉林银监局、吉林证监局、吉林保监局、省发展改革委、省财政厅按职责分工分别负责）

（四）土地政策。

边境地区国家重点基础设施建设项目新增建设用地计划指标由国土资源部直接安排，保障兴边富民用地需要。分解下达城乡建设用地增减挂钩指标向边境地区倾斜，边境地区国家扶贫开发工作重点县增减挂钩节余指标可以在省域范围内调剂使用，增减挂钩收益按规定全额缴入国库后，通过支出预算统筹安排用于改

善边民生产生活条件和生态移民搬迁。在分配高标准农田建设任务、土地整治与高标准农田建设资金时，重点向边境地区倾斜，进一步加大对边境贫困地区的支持力度。在有条件的边境地区，优先安排国土资源管理制度改革试点，支持开展历史遗留工矿废弃地复垦利用试点。（省国土资源厅、省财政厅、省扶贫办、省农委、省环保厅按职责分工分别负责）

（五）社会保障政策。

加大对边境地区居民基本社保体系建设的支持力度，合理提高城乡居民基本医疗保险政府补助标准，合理确定最低生活保障标准。对于符合条件的沿边境行政村困难边民参加新农合的个人缴费部分，通过城乡医疗救助给予补助。全面实施城乡居民大病保险，鼓励探索向边境地区贫困人口倾斜的具体办法，合理提高报销比例，切实提高大病保障水平。加大边境地区农村危房改造支持力度。落实好中等职业学校免学费和国家助学金政策。（省人力资源社会保障厅、省民政厅、省教育厅、省卫生计生委、省财政厅、省民委按职责分工分别负责）

（六）人才政策。

落实边境地区工作人员津贴补贴政策。边境地区招录公务员可根据工作实际和队伍建设需要，经省公务员主管部门批准，面向本地户籍、生源以及在本地长期生活的人员招考。

加大各级党校、干部学校以及其他各级各类干部培训机构对边境地区人才培养培训力度，优先将边境县（市、区）人才

培养纳入有关专项规划和年度计划，力争在“十三五”时期，边境县（市、区）乡镇级以上领导干部轮训一遍。继续有计划地选派边境地区干部到中央国家机关、发达地区和省直部门挂职锻炼。

（省人力资源社会保障厅、省委组织部、省公务员局、省民委按职责分工分别负责）

（七）生态保护补偿政策。

在边境地区率先实行资源有偿使用制度和生态保护补偿制度，加快自然资源及其产品价格改革，加快资源税改革，切实加强生态环境保护。率先在边境地区实行自然资源资产收益机制，推行资产收益扶持制度。加大重点生态功能区转移支付力度。（省环保厅、省发展改革委、省林业厅、省农委、省财政厅、省民委按职责分工分别负责）

五、组织实施

（一）加强组织领导。

加强对规划实施的组织领导，落实责任，密切协调配合，确保如期完成本规划确定的各项目标任务。建立协调推动工作机制，推动落实规划明确的重点工作、重点工程和政策措施。

（二）抓好工作落实。

各边境县（市、区）政府要充分发挥在规划执行中的主体作用，全面负责本地区的规划组织实施工作，把规划相关内容纳入本地区工作计划，制定具体实施方案，明确责任分工，确保规划

落到实处。省直各有关部门要按照职责分工，将本规划与本部门“十三五”工作规划和年度计划相衔接，认真抓好落实。

（三）加强监督检查。

省民委、省发展改革委、省财政厅要加强对规划实施情况的监督检查，及时协调解决规划实施过程中的问题，有关部门和各边境县（市、区）政府要配合做好相关工作。省民委要对规划执行与落实情况进行跟踪监测和定期评估，并定期向省政府报告。建立社会参与和监督机制，引导社会力量参与规划实施，形成规划实施合力。