**附件**

**黑龙江省边境旅游高质量发展行动计划**

为推动全省边境旅游高质量发展，特制定本计划：

一、**总体要求**

深入贯彻习近平总书记视察我省期间关于“积极发展边境旅游”重要讲话重要指示精神，全面落实国务院《关于进一步推动新时代东北全面振兴取得新突破若干政策措施的意见》、文化和旅游部《东北地区旅游业发展规划》、《入境旅游促进计划》以及省委十三届四次、五次全会决定等部署要求，按照《黑龙江省旅游业高质量发展规划》、《黑龙江省大力发展特色文化旅游实施方案（2023—2025年）》、《黑龙江省释放旅游消费潜力推动旅游业高质量发展50条措施》、《黑龙江省加快发展边境特色旅游二十条措施》等规划、政策，加快以对俄为主的边境旅游高质量发展，构建面向东北亚的边境旅游发展新格局。坚持生态优先、绿色发展，充分挖掘转化我省边境的生态资源、人文历史、地理区位等优势，完善边境文化旅游基础设施建设，丰富边境文化旅游产品，释放扩大边境旅游消费潜力。优化边境旅游营商环境，培育壮大边境文旅市场主体，提升公共文化和旅游服务水平，规范边境文化市场秩序。深化边境文化旅游交流合作，建设中俄文化旅游交流合作示范区，打造龙江特色边境文旅品牌，推动我省边境旅游高质量发展，促进兴边富民、稳边固边，助力我省构筑向北开放新高地，更好服务国家战略。

二、工作目标

计划利用5年时间，建成以哈尔滨为边境旅游区域枢纽的中国最北边境旅游首选地、中俄跨境旅游样板地、东北亚国际旅游目的地、中俄文旅交流合作示范区，边境文旅产品体系形成龙江特色，边境地区文旅公共服务设施基本完善，边境旅游管理、服务、营销的市场化国际化水平显著提升，边境旅游产业综合实力、竞争力显著提高，边境旅游体制机制改革创新取得重要突破。

三、主要任务

**（一）开发边境文旅资源**

**1.摸清资源底数。**组织边境地区文化旅游资源普查，形成边境旅游资源调查报告，建立边境旅游资源库。

**2.丰富文旅产品。**夏季旅游、冰雪旅游、人文旅游与边境旅游有机结合，依托我省界江界湖、边境城市、对俄口岸的自然景观、文化遗产、人文风貌等特色旅游资源，培育北国边城、“两国一岛”、游江游湖、生态观光、火山康养、休闲度假、文娱演艺、民俗民风、异国风情、互市商贸、红色文化等旅游产品，培育非遗手工艺品、文创伴手礼等纪念产品，开发航空、极限、探险、穿越、马术、种养等新特产品，打造“黑龙江礼物”、“黑土优品”、“九珍十八品”、“黑森”、冷水鱼等土特产品，推出野菜宴、全鱼宴、俄式西餐等饮食产品。依托俄罗斯布拉戈维申斯克、符拉迪沃斯托克、哈巴罗夫斯克、比罗比詹、比金等毗邻城市的森林、建筑、大学、剧院、美术馆、博物馆等特色文旅资源，培育赴俄观光、狩猎、餐饮、手工艺品体验和“中俄大界江探秘游”“乌苏里江船歌游”“中俄跨境邮轮”等跨境旅游组合产品。依托双边贸易、文化活动、体育赛事等经贸人文资源，培育展会、比赛、康养、文娱、演艺、寒地试车等跨界融合产品，构建“面向东北亚，畅游俄罗斯”的边境旅游特色产品体系。

**3.串联旅游线路。**沿黑龙江、乌苏里江黄金水道，培育嘉荫—萝北、黑河—漠河、同江—抚远—饶河—虎林—密山等界江界湖游船（邮轮）精品线路，打造“水上丝绸之路”、“冰上丝绸之路”。沿G331国道，培育牡丹江、鸡西、双鸭山、佳木斯、鹤岗、伊春、黑河、大兴安岭边境开放旅游带，打造“中国两极穿越”自驾游线路、“边塞风情梦幻冰雪”冰雪游线路、红色文化传承线路、世居少数民族线路和“对俄文化和旅游交流走廊”、“古驿路文化体验旅游带”、“醉美G331自驾旅游廊道”“建三江探秘游”等边境旅游主题线路，构建沿边景区、度假区和边境城市、乡村、特色小镇、口岸等贯通一体、串珠成链的边境旅游黄金线路体系。开发抚远至哈巴罗夫斯克、绥芬河至海参崴等跨国旅游路线。

**4.加强市场开发。**积极开发国内、国际旅游市场。打通哈尔滨、黑河、抚远、绥芬河经布拉戈维申斯克、符拉迪沃斯托克、哈巴罗夫斯克的出入境旅游通道，巩固对俄边境旅游市场。面向港澳台地区和东南亚、韩国、日本等重要国外客源市场，拓展跨国旅游市场。

**5.建设边境景区。**组织开展边境A级旅游景区、旅游度假区、旅游休闲街区、S级旅游滑雪场、乡村旅游重点村镇等评定、复核工作。制定“一地一策”提档升级方案。开发建设新的旅游景区、滑雪场、度假区，创建黑瞎子岛5A级旅游景区，推动兴凯湖新开流景区创建国家文明旅游示范单位。

**6.组建旅游联盟。**组建18个边境市（县、区）边境旅游联盟，整合旅游资源，健全协作机制，加强协同合作，共同开发界江、界湖、口岸等边境旅游产品和市场。

**（二）深化边境文旅交流合作**

**7.品牌建设宣推。**打造“最北边境·醉美龙江”边境旅游品牌，协调将我省边境旅游品牌纳入文旅部旅游宣传体系，组织边境旅游专题营销推介活动，建立边境文旅全媒体宣推矩阵。

**8.开展文艺创作。**创作具有边境特色和少数民族文化特色的舞台剧、影视剧、动漫游戏、书画等艺术作品，打造有地域题材、红色题材、知青题材等舞台剧等演艺品牌。

**9.推进文化惠民。**组织全省文化馆、图书馆、艺术院校、文艺院团等文化骨干力量支持边境地区文化建设，开展公共文化“进边关”等文化惠民活动，引导边境地区社会民办文化团体、乡村文化大院等群众性文化组织发展。

**10.文物保护传承。**组织边境地区考古研究、成果展示和阐释，开展黑龙江、乌苏里江流域文明发源地考古调查，加强瑷珲新城遗址、饶河小南山遗址、兴凯湖新开流遗址等重要边境文物保护利用。

**11.举办文旅活动。**创新中俄文化大集、中俄地方文化艺术季、鸡西旅游时尚周等大型文旅交流活动的举办形式和内容，提升影响力，形成带动力。举办兴凯湖肃慎文化冬捕节、横渡中俄界江—黑龙江、牡丹江冰雪嘉年华、“东极之冬”三江泼雪节、鹤岗中俄界江文化旅游节、大兴安岭极地森林冰雪嘉年华、黑河寒地试车节等特色文旅节庆活动，促进对俄文化旅游深度交流。

**12.文旅促进“三交”。**协同民宗部门打造大兴安岭十八站、黑河新生和外四道沟、伊春嘉荫、佳木斯八岔等少数民族聚居区文旅品牌，共同保护传承鄂伦春、赫哲等边境少数民族文化，促进各民族交往交流交融，铸牢中华民族共同体意识。

**13.推动区域合作。**发挥哈尔滨核心枢纽作用，带动边境地区旅游发展。建立东北三省一区边境旅游区域合作机制，打通G331边境旅游线路通道，共享资源，互送客源。健全与俄毗邻地区省（州）长会晤沟通协调机制，签订边（跨）境旅游双边合作协议，研究深化交流合作措施。协调建立蒙、日、韩等多边文旅交流合作机制，构建东北亚地区跨境旅游圈。

**（三）发展边境文旅产业**

**14.加强招商引资。**制定边境文旅产业招商引资具体扶持政策措施，编制边境旅游招商图谱，组织边境文旅招商引资活动，推动签约达成和落地。

**15.项目建设拉动。**建立边境文旅项目库，建设一批边境地区文旅综合体、主题公园、高等级酒店、休闲娱乐场所、文化产业园、进出境免税店和边境特色商圈、特色街区等重点项目，引进中俄品牌直销购物中心、跨境电商、互市贸易等多元业态。

**16.协调金融支持。**协调政策性银行放宽边境地区中小微文旅企业信贷限制条件，提高信贷投放比。支持符合条件的边境文旅企业发行企业债券，提高投融资便利化水平。引进外资银行和国内股份制商业银行在边境地区设立子公司，支持政府和社会资本合作参与边境文旅项目投资、建设和运营，加大边境文旅基础设施和重大产业项目建设金融支持力度。联合出台促进边境旅游消费措施。

**17.壮大市场主体。**打造边境地区中小微文旅企业创新创业孵化平台，扶持一批专精特新边境文旅企业发展，积极引进战略投资者，鼓励头部企业、社会资本投资边境文旅企业，构建边境文旅企业服务体系。支持边境地区文旅企业强强联合、兼并重组、投资合作、发行上市，培育大型龙头边境文旅集团企业。

**18.产业整合融合。**打造边境文旅开放合作聚集区和产业融合试验区，推动文化、旅游与关联产业深度融合，协同相关部门探索“文旅+商贸”、“文旅+农业”、“文旅+科技”、“文旅+体育”等产业融合发展新模式，发挥产业集聚规模效应。

**（四）完善边境文旅公共服务设施**

**19.配套文化设施。**推进边境城市公共图书馆、文化馆总分馆制，开展公共文化线上服务业务。加强边境行政村的综合性文化服务中心和乡镇综合文化站、村屯文化广场等公共服务基础设施建设和管理，提高边境地区公共文化服务均等化水平。

**20.配套旅游设施。**建设边境旅游集散中心、游客咨询服务中心，健全旅游管理服务、信息咨询、电子交易、应急救援功能，发挥“一站式”旅游公共服务功能。协调推动旅游驿站、旅游厕所、旅游标识系统、汽车营地、旅游停车场等配套设施建设，提升边境地区住宿、餐饮等旅游接待能力和水平。

**21.畅通交通网络。**协调交通等部门完善连接边境城市、村屯、林场、口岸、景区、旅游度假区等重要节点的道路，推进G331国道旅游化、景观化改造，设置沿途观景平台、停车区、加油站、充电桩等设施。协调发改等部门加快支线机场扩建、北黑铁路升级、高等级公路贯通、跨境索道建设，改善边境地区交通便利性、通达性。协调通信管理部门解决边境沿线公路通信信号畅通问题，提高Wi-Fi覆盖率，增设应急报警求助设施。

**22.推广智慧文旅。**完善智慧旅游平台和“一键玩龙江”小程序，建设边境旅游信息大数据平台，加强边境旅游数据统计分析，实现边境文旅产业运行、企业信用评价、网络舆情监测、客流分析调控、银联消费统计、旅游投诉监管、电子合同管理、景区视频监控等数字化、智能化。研发跨境旅游无障碍自助服务系统，提供网络预订、支付结算、语言翻译、旅游标识、医疗救助、信息咨询、应急报警、交通指引等便利化服务。协调通信等部门推进边境沿线通信基站建设，布设5G通信网络，消除信号盲点。推动边境景区Wi-Fi全覆盖。

**23.发展边境民宿。**研究制定促进乡村民宿高质量发展实施意见，编制民宿产业发展规划，鼓励边境地区民宿集群式发展。规范边境旅游民宿设施与服务标准，推进边境口岸城市旅游民宿和特色农家乐等建设，打造具有“两极”风韵、沿边风情、林海雪原、红色文化、垦荒文化、知青文化、少数民族文化的中高端民宿，完善旅居设施，打造边境旅游区域民宿品牌。

**（五）加强边境旅游服务管理**

**24.旅行服务管理。**协调有关部门推进边境旅行社在俄罗斯备案，扶持黑龙江对俄旅行社发展，扩大边境旅游业务。协调和支持国际旅行社发展扩大，加强对31家赴俄免签资质旅行社、导游的服务管理，规范边境旅游、跨境旅游合同，落实出境旅游团队“一团一报”制度，提升出入境旅游团队审批效率。制定旅客参加出境旅游团流程指南，开展全流程代办服务。制定针对边境旅游的旅行社“引客入省”奖励办法。

**25.联合监管执法。**建立边境旅游联合监管、执法合作、部门联动和跨境旅游投诉、处理、反馈等机制，加强住宿、餐饮、交通、导游、物价、文娱场所等边境旅游市场综合监管共同维护边境旅游市场秩序。落实旅游产品、宣传广告报备审批制度，持续开展口岸出境旅游团队执法检查，规范边境旅游市场秩序。

**26.健全信用体系。**建立以信用为核心的新型边境旅游市场监管体制，实施“黑名单”制度，加强信用记录、分级监管和联合惩戒，打造边境旅游诚信口碑。推广边境地区“文旅体验官”制度，“吃住行游购娱”全覆盖式体验监督。协同物价部门研究发布边境旅游指导价格。

**27.人才培养储备。**建立边境旅游人才智库和专家智库，开展有针对性、操作性的边（跨）境旅游重大课题研究。依托高校等科研机构建设边境旅游国际人才培训基地，组织边境旅游从业人员培训交流，培养俄语导游等专业人才，完善国际专业人才引进机制。

**28.倡导文明旅游。**加强出入境游客的文明行为引导，加大涉外法律法规、公约和礼仪风俗等宣传普及，倡导绿色旅游、文明旅游。加强出境旅游团和游客的爱国主义、保密、安全、卫生、友好交往等教育，提示和监督出境游客不得参加危险性活动和黄、赌、毒等国家禁止活动。提升文旅从业人员文明服务意识，规范文明行为举止，选树文明服务样板。

**29.筑牢安全基础。**建立边境旅游安全监测预警、突发事件应急处置和多边联合救援、境外医疗救助、跨境保险赔付等机制，完善境外旅游商业医疗保险等制度，制定出入境旅游突发事件应急预案，完善境外旅游接待安全保障措施，加强边境旅游安全合作。

**30.违规行为处置。**协同公安、边检、海关等部门建立擅自经营边境旅游项目、扩大边境旅游范围、延长出入境停留时间、非法滞留居留、散团离团、携带违禁物品等违规行为的联合处理、责任追究和行政处罚机制，健全边境旅游违规案件立案、审理、裁决和执行机制，防范边境旅游违规行为发生。

**31.筹建行业协会。**组建边境旅游协会，开展行业精神文明建设和职业道德教育，加强边境旅游行业自律和管理。制定针对边（跨）境自由行、自驾游等全流程服务指南，组织开展行业性促消费等活动。

**（六）探索边境旅游改革开放**

**32.游客通关改革。**协调海关、边检等部门推进出入境管理制度改革，落实《中俄互免团体旅游签证协定》，放宽中俄边境旅游管制，扩大边境旅游异地办证口岸范围，建立临时护照办理机制，建立出入境游客“一站式作业”通关模式，推动设置团队游客绿色通道，开放中国公民赴俄72小时免签政策。发放边境旅游专用出入境通行证，开通赴俄旅游班车线路，允许边境旅游团队灵活选择出入境口岸、简化通关手续、增加游览天数和线路，提升通关效率。推动团体旅游便利化。

**33.车辆通关改革。**协调交通等部门推进跨境旅游包车互通、自驾游车辆便捷通关，出台8座以下小型车辆跨境自驾游管理措施，探索国家一类口岸便捷办理临时入境旅游机动车驾驶许可证、号牌、行驶证、车辆国籍识别标志等特殊政策，推行临时入境旅游机动车购买机动车交通事故责任强制保险等制度。

**34.建设用地改革。**协调自然资源、林草、发改、交通等部门将边境旅游发展规划内容纳入国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城乡建设规划、交通规划，出台支持边境旅游发展的用地用林政策，合理设定边境旅游建设用地指标，优先保障边境旅游重点项目、涉旅公共服务设施的空间布局和建设用地需求。

**35.“两区”申报创建。**积极争取申报边境旅游试验区、跨境旅游合作区，遴选推荐2个边境市（县）参加下一批申报。组织相关文旅部门赴广西学习调研防城港边境旅游试验区、崇左中越德天瀑布跨境旅游合作区创建经验。召开黑河边境旅游现场会，打造边（跨）境旅游样板。研究制定“两区”申报奖励和创建扶持政策措施，集成改革创新制度。协调外事、商务等部门将跨境旅游合作纳入省外事活动计划，推动中俄双方签订跨境旅游合作协议。

**36.做好法治保障。**根据国家边境旅游管理办法修订情况，结合修订《黑龙江省促进旅游业发展条例》，增加边境旅游管理相关内容。组织科学院所、高校、法律专家开展涉外文化安全和旅游权益保护等法律问题研究，提供涉外法律服务。

四、行动举措

**（一）建立专班工作机制。**成立边境旅游组织领导机构，负责谋划研究、统筹协调、调度督导、解决问题和工作保障厅主要领导任组长，分管领导任副组长，厅市场管理处、资源开发处、产业发展处、对外交流与合作处、推广营销处、公共服务处、文化市场综合执法监督局、艺术处、文物保护与考古处、博物馆与社会文物处、科技教育处、财务处、政策法规处负责人，各市（地）、18个边境市（县、区）的文旅行政部门负责人为专班成员。各处、各市（地）、各边境市（县、区）指定1名具体工作人员参加专班办公室工作。专班办公室设在厅政策法规处牵头协调推进。

**（二）建立统计分析机制**

1.旬、月、季分别梳理工作进展情况、统计分析数据、研判改进工作，数据表格和情况报告分别于旬最后一日、月底前三日、季度最后一周上报。

2.各处、各单位联络员负责对口统计上报工作，专班办公室负责综合汇总。

3.半年和年底分别进行全面总结，形成工作报告。

4.发挥专家智库作用，借助外脑开展分析研究。

**（三）建立督办推进机制**

1.专班办公室负责工作的总体协调，分解任务、建立台账、转办督办、例会调度，制定行动计划和工作清单。

2.每季度至少召开一次专班领导小组视频会议，特殊情况随时立会，各处（室、局）、各单位分别汇报工作进展、存在问题和下步打算，总结经验做法，会商解决难题，研究部署工作。

3.专班办公室运用“四个体系”工作机制进行督办推进，对工作推诿、不作为、不积极导致进度缓慢、成效不明显的厅机关成员处（室、局），移交驻厅纪检监察组、厅机关纪委监督问责。对工作不落实的成员单位，将发函或约谈当地政府。

**（四）建立协同合作机制**

1.围绕资源整合、游客共享、产品同创、线路对接、监管联合、宣推一体，将8个沿边市地整体打造成为边境开放旅游带，将18个边境市（县）、27个口岸、106个行政村的景区景点串联成线，实现共同开发、共同建设、共同管理、共同受益。

2.筹建边境旅游协会，加强边境旅游行业管理作用。

3.健全与省外办、省发展和改革委、省民族宗教事务委员会、省公安厅（出入境管理局）、省财政厅、省自然资源厅、省交通运输厅、省商务厅（口岸办）、省体育局、哈尔滨海关、黑龙江出入境边防检查总站等相关部门的协调机制，共同推进“两区”申报和边境旅游建设工作，协同解决困难问题，推动国际事务合作，研究制定通关、税收、金融、土地等支持政策，组织专家开展涉外法律研究衔接。

4.加强与内蒙古、吉林、辽宁沟通对接，争取打通漠河—根河—满洲里—海拉尔和虎林—密山—东宁—延边—白山—通化—丹东两条跨省边境旅游线路，实现东北三省一区边境旅游区域协同发展。

5.探索与广西、云南、贵州、新疆等地建立边境旅游高质量发展共同体，互推游客，嫁接线路，扩大客源面。

五、工作保障

**（一）强化组织领导。**俄罗斯是我国周边国家第三大出境目的地，发展对俄边境旅游具备基础、潜力巨大。要按照省委、省政府的部署要求，将边境旅游作为重点工作，纳入议事日程，发挥专班作用，健全工作机制，严格督导落实。各级联络员切实履行联系落实职能，全程负责，确保质量。加强厅机关处室、各市地、各相关部门之间的沟通对接，协调推进工作。

**（二）加强要素保障。**强化计划衔接、要素保障和政策配合，确保各项任务落得下去、结得出果。统筹年度财政资金预算，给予边境旅游财政支持，保障各项工作顺利实施。研究细化涉及边境旅游的用地用水用电、金融融资、科技人才等保障措施，为促进边境旅游发展提供必要要素保障。

**（三）深化创新改革。**聚焦边境旅游发展中遇到的困难和问题，加强政策理论研究，着力破解制约难题。发挥科研院所、高等院校、专家智库等外脑作用，参与边境旅游改革发展。加强边境一线调研，发现实际问题，解决实际困难，充分听取基层干部群体和广大游客的意见建议，提高边境旅游工作针对性、实效性。

**（四）统筹推进落实。**召开现场会，组织观摩示范、交流学习，全面启动各项工作。按照工作计划和各自责任分工，分别制定具体实施方案，明确责任人、工作措施、完成时限等。按照行动计划，分阶段推进工作任务。