

**大兴安岭地区国土空间总体规划**  
**( 2021—2035 年 )**

## 前 言

《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）明确，建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划。按照党中央、国务院和黑龙江省委、省政府部署，结合大兴安岭地区实际，编制并实施《大兴安岭地区国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》是全地区未来十五年空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基本依据，是对国土空间保护开发的总体安排和综合部署。规划范围内涉及国土空间和自然资源保护利用的各项政策、规划的制定，以及对各项规划建设活动的管理，均应符合本规划。

# 目 录

## 第一章 总则

第一节 编制目的与作用

第二节 指导思想与规划原则

第三节 规划范围与层次

## 第二章 规划基础与发展形势

第一节 规划基础

第二节 成效与问题

第三节 机遇与挑战

## 第三章 规划目标与战略

第一节 发展定位

第二节 国土空间保护开发目标

第三节 国土空间保护开发战略

## 第四章 以“三区三线”为基础，优化国土空间开发保护格局

第一节 统筹划定三条控制线

第二节 落实细化主体功能区布局

第三节 国土空间开发保护格局

第四节 国土空间规划分区与管控

第五节 用地结构优化

## 第五章 拓展农产品生产空间，营造寒地特色农业空间

第一节 构建农业空间格局

第二节 推进“三位一体”耕地保护

第三节 拓展农产品生产空间

第四节 助力乡村（林场）振兴发展

第五节 开展土地综合整治

## **第六章 坚守生态底线，筑牢国家最北生态安全屏障**

第一节 构建生态保护格局

第二节 建立自然保护地体系

第三节 提升生态系统质量

第四节 积极开展国土绿化行动

第五节 加强水资源与河湖湿地资源保护利用

第六节 加强森林资源保护与利用

第七节 加强草地资源保护与利用

第八节 实施山水林田湖草沙系统修复

第九节 能源供需平衡与低碳发展

## **第七章 统筹林区城镇发展，打造寒地宜居城镇空间**

第一节 构建城镇空间格局

第二节 优化城镇体系结构

第三节 优化产业空间布局

第四节 推进城镇空间品质提升

第五节 推进建设用地节约集约

第六节 做好国防安全的空间保障

## **第八章 传承民族特色，彰显寒地空间魅力**

第一节 保护传承历史文化遗产

第二节 塑造凸显“绿色”城乡风貌

第三节 构建“文旅融合”特色旅游空间

第四节 建设“亲山融水”绿道网络

## **第九章 完善基础设施建设，强化支撑保障体系**

第一节 构建综合交通体系

第二节 加强口岸与通道建设

第三节 完善城乡公共服务设施

第四节 完善水利设施建设

第五节 完善城乡市政基础设施

第六节 健全城乡安全体系

## **第十章 融入区域格局，推进地区协调发展**

第一节 加强与俄罗斯合作

第二节 加强省际协调发展

第三节 加强省内联动发展

## **第十一章 加强规划实施传导，完善规划实施保障**

第一节 加强党的领导

第二节 加强规划实施传导

第三节 编制近期行动计划

第四节 完善保障机制

第五节 加强规划实施管理

# 第一章 总则

## 第一节 编制目的与作用

### 第1条 编制目的

为贯彻国家和黑龙江省战略部署，落实省级国土空间规划发展要求，建立和完善大兴安岭地区国土空间规划体系，提升空间治理能力，实现高质量发展目标，特编制《大兴安岭地区国土空间总体规划（2021—2035年）》。

### 第2条 规划作用

本规划是对大兴安岭地区国土空间保护开发的总体安排和综合部署，是全地区开展国土空间资源保护、利用、修复和实施国土空间规划管理的行动纲领，是编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和实施国土空间用途管制的基本依据。大兴安岭地区的相关规划和建设行为，不得违背本规划。

## 第二节 指导思想与规划原则

### 第3条 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大、二十大和省第十三次党代会精神，全面落实习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会上的重要讲话和对黑龙江省重要讲话重要指示批示精神，坚定不移贯彻新发展理念，以推动高质量发展为主题，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，自觉全面融入新发展格局，围绕建设“六个兴安”总体目标，加

强国土空间用途管制和自然资源的统一管理，健全地区国土空间治理体系，提升国土空间开发保护利用水平，全面建设社会主义现代化新兴安。

#### 第4条 规划原则

生态优先，绿色发展。全面落实生态文明建设要求，坚持底线思维，加强“山水林田湖草”整体保护，保障生态、资源、环境等方面安全；推动城镇发展由外延扩张向内涵提升转变，逐步提高城乡建设用地集约利用水平，加快存量空间盘活和城市更新。

区域协调，共同发展。加快推进大兴安岭地区与周边地区的协同发展，加强与俄罗斯的对接，推进与内蒙古自治区和齐齐哈尔、黑河等市协调发展，深化与广东揭阳对口合作。

战略引领，全域统筹。紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标，明确发展目标与空间发展战略，构建合理的国土空间开发利用与生态保护安全格局；利用全国自然灾害综合风险普查结果，合理避让自然灾害高风险区域；加强全地区环境保护、资源开发、功能定位、产业布局和设施建设等方面的统筹安排，提升国土空间开发保护的质量与效率。

民生优先，品质提升。坚持以人民为中心，围绕人的需要塑造高品质国土空间，促进城乡融合发展，提升生活品质，推进城乡基本公共服务均等化，强化公共服务和公共空间供给，统筹地上地下空间综合利用，构建完善便捷、绿色的交通和市政基础设施。

传承文化，彰显特色。突出大兴安岭地区的生态环境优势，

彰显地域特征、文化特色、时代风貌；充分挖掘山水文化资源，处理好城乡建设与历史文化遗产保护利用的关系，彰显黄金驿路、少数民族、林区开发等文化特色，提升林区城镇品质魅力。

### 第三节 规划范围与层次

#### 第 5 条 规划期限

本轮大兴安岭地区国土空间总体规划期限为 2021—2035 年，其中规划基期年为 2020 年，近期到 2025 年，远景展望至 2050 年。

#### 第 6 条 规划范围与层次

《规划》仅有大兴安岭地区一个空间规划层次，地区规划范围为大兴安岭地区行政辖区内的陆域空间，包括 2 个县（呼玛县、塔河县）、1 个县级市（漠河市）、4 个区（加格达奇区、松岭区、新林区、呼中区）、10 个乡、29 个镇（黑龙江省民政厅于 2022 年 8 月 25 日同意加格达奇区设立东山镇和长虹镇，2022 年 8 月 19 日同意塔河县开库康乡撤乡设镇）、4 个街道办事处。其中加格达奇区、松岭区地权属内蒙古自治区，归黑龙江省管辖。

## 第二章 规划基础与发展形势

识别国土空间开发保护现状特征、核心问题、发展机遇和面临挑战，立足大兴安岭地区实际情况，把握新时代新要求，科学研判发展趋势。

### 第一节 规划基础

#### 第 7 条 国土空间利用现状

根据大兴安岭地区 2020 年度国土变更调查数据成果，大兴安岭地区农用地 81603.46 平方公里。

#### 第 8 条 现状特征

1. 区位特征，素有“金鸡之冠”“天鹅之首”的称号。

中国最北方。大兴安岭地区位于祖国最北方，素有“金鸡之冠”“天鹅之首”的称号。最北部的漠河市，是我国可观赏到极光现象的地方，素有“中国最北边陲、神州北极”的称号。

行政区划横跨两省。大兴安岭地区横跨黑龙江省和内蒙古自治区两个省区，其中加格达奇区、松岭区地权属内蒙古自治区，归黑龙江省管辖。

2. 生态特征，维护我国北方生态安全的重要屏障。

森林生态系统具有唯一性。大兴安岭林区是中国唯一的寒温带明亮针叶林区和仅存的寒温带生物基因库，代表植被类型为兴安落叶松为主的寒温带针叶林，主要树种有兴安落叶松、白桦、樟子松等。

自然保护区数量位居全省首位。大兴安岭地区自然保护区数量多，其中国家级 8 处、省级 13 处。湿地公园多，其中国家级

10处、省级5处。其中，南瓮河岛状林湿地是中国唯一以寒温带森林湿地生态系统为保护对象的自然保护区。

我国生态状况最优良的地区之一。大兴安岭地区空气质量好，纯净度高，负氧离子浓度平均在48000个/立方厘米，是世界卫生组织规定“清新空气”标准的38倍。2020年，空气质量优良天数359天，空气中PM2.5指数极低。地表水优良水体比例为100%，县级及以上集中式饮用水水源保护区水质达标率为100%。全区无土壤污染地块，土壤安全利用率100%。

3. 资源特征，森林、水、矿产资源丰富。

森林资源富集，素有“万里雪域林海”的美誉。大兴安岭地区是全国重点国有林区和天然林主要分布区之一。

水资源丰富，拥有“两江”源头、龙江水塔的美誉。大兴安岭地区是黑龙江、嫩江及其主要流水系的发源地和水源涵养区，境内河流密布，共有地表河流500余条。

金矿遍布全地区，素有“乌金铺地，黄金镶边”美誉。大兴安岭地区金矿遍布，品位较高、闻名遐迩，其中漠河和呼玛两个市县金矿分布较为密集，是大兴安岭地区贵重金属矿的主要分布区之一。

4. 地域特征，位于黑河—腾冲线以北，地广人稀。

行政辖区面积全省最大。大兴安岭地区是全省面积最大的地市级行政辖区，约占全省国土总面积的18%左右。

人口密度全省最低。大兴安岭地区处于黑河—腾冲线以北，人口稀疏。

城镇化进程较快。大兴安岭地区依托林业资源开发聚集了大量城镇人口，稳居黑龙江省城镇化水平榜首，但城镇化水平与经济发展水平存在一定的差距，城镇化质量不高。

5. 文化特征，文化多元，在省内独树一帜。

文化多元。大兴安岭地区文化多元，以鲜卑、驿站、采金文化为主的历史文化，鄂伦春、鄂温克、达斡尔族少数民族文化和林区开发文化独树一帜。此外，由于独特的地理位置，还衍生出独特的北极文化、界江文化、冰雪文化等。

6. 经济产业特征，经济总量小，结构不合理。

经济实力总体偏弱。2020年，全地区国内生产总值总量实现140.9亿元，经济总量小，全省最低；居民收入不高，城镇人均可支配收入仅高于鸡西市和鹤岗市，农村人均可支配收入仅高于七台河市。

产业结构不合理。由于林区全面停伐之后，第二产业正处于由传统木材加工逐渐向生态旅游、绿色食品加工及生物医药等产业的转型期。三产产值比例最高，加格达奇区和漠河市尤为明显。

第9条 国土空间适宜性评价

生态保护重要性评价。全地区生态保护极重要区面积为32001.64平方公里，主要包括各级自然保护区、森林公园、湿地公园、地质公园与一级公益林等重要生态空间。全地区生态保护重要区面积为50929.32平方公里，主要包括区域内其他重要生态空间。

农业生产适宜性评价。扣除生态保护极重要区，全地区农业

不适宜生产区面积 728.04 平方公里，主要分布于呼中区、新林区西南部伊勒呼里山支脉山体边缘。全地区农业适宜区规模为 50201.28 平方公里，主要分布在松岭区以及呼玛县、漠河市、塔河县等沿黑龙江流域的河谷区域。

城镇建设适宜性评价。扣除生态保护极重要区，全地区城镇建设不适宜区的面积为 6648.16 平方公里，主要分布在呼中区、新林区、漠河市等伊勒呼里山支脉、西罗尔奇山支脉等山体边缘地区。全地区城镇建设适宜区面积 44281.16 平方公里，主要分布在 G111、G331 国道附近和沿黑龙江水域的漠河市、呼玛县、塔河县、松岭区等区域。

#### 第 10 条 资源承载力评价

##### 1. 资源环境承载规模。

农业承载力评价。大兴安岭地区可承载的耕地规模为 2116.05 平方公里（317.41 万亩）。

城镇建设承载力评价。全地区城镇建设承载的最大合理规模为 279.54 平方公里。

##### 2. 资源环境承载潜力。

农业生产可承载潜力。全地区耕地开发最大潜力规模为 185.81 平方公里（27.87 万亩），主要分布在呼玛县、漠河市和塔河县。

城镇建设可承载潜力。全地区城镇最大潜力规模为 279.54 平方公里，主要分布在漠河市、呼玛县、塔河县、松岭区等县（市、区）。

## 第二节 成效与问题

### 第 11 条 国土空间开发保护成效

生态空间保护成效显著。近些年大兴安岭地区坚决落实停伐政策，严格执行森林采伐限额，全力保护森林资源，划定林地、林木等森林资源生态保护红线，生态系统质量和稳定性不断提升，生态空间不断优化。

基本底线管控有效。2020 年完成耕地保有量和永久基本农田的保护任务；建设用地规模和城乡建设用地规模均未超出上轮土地利用总体规划确定的范围。

城镇空间品质逐步提升。大兴安岭地区各城镇融于大兴安岭青山绿水之中，山水环境优越，城镇建设美观有序，城乡教育、医疗、文化、体育等公共服务设施不断完善，维修改造了地区艺术剧院、体育馆、图书馆，新建十八站驿站博物馆等公服设施，全地区棚改配套项目基本完成。

综合支撑体系不断完善。统筹推进基础设施建设，通林下经济节点、通场部、通景区公路建设不断加快。漠河机场改扩建，富加铁路提速改造等项目扎实推进。截至 2021 年末，城镇污水处理率达到 99.07%，集中式饮用水源地水质达标率为 100%；城镇生活垃圾无害化处理率和农村生活垃圾无害化处理率均达到 99%以上。

### 第 12 条 国土空间开发保护核心问题

生态条件敏感脆弱，生态保护和修复压力有增无减。大兴安岭地区虽然在生态保护等方面取得一定成就，但由于长期的过量

采伐，加之气候寒冷、土壤瘠薄、植被形成缓慢、水土流失严重、区域内旱涝、火灾等自然灾害频发等问题，导致林区自然生态系统功能退化，自然恢复难度大。同时森林资源本底质量不高，林分结构较为单一，樟子松、落叶松等珍贵树种和大径材储备不足，使得单位面积蓄积量低，成熟林比重较小，群落结构不稳定。

适宜耕地面积小，耕地补充难度较大。大兴安岭是我国最北、面积最大的国有林区，其地理位置决定其特殊性，后备资源稀少且质量不高，土地整治难度很大，通过土地开发、整理、复垦等方式补充耕地数量有限，占用耕地的补充项目都是异地补充。

接续产业发展缓慢，产业带动能力有待提升。在经济持续保持较快增长、经济结构也逐步得到优化的同时，长期积累的结构矛盾仍然突出。首先，作为国家重点生态功能区，大兴安岭地区不仅林业可采资源少，区域内矿产资源、水资源等资源开发均受到极大限制；其次，全地区绝大部分土地被林权证覆盖，由于发展空间的限制，严重制约林农经济等产业的规模化发展；第三，资源型产业旧动能调整难，主导产业不突出，产业规模小、产品层次低，缺乏规模化的龙头大企业牵引；第四，生态旅游、森林食品以及森林生态食品等接续产业贡献率低，尚未完全转变为产业优势和经济优势。

基础设施建设滞后，建设水平有待增强。大兴安岭地区基础设施由于开发建设较晚，交通、通信等基础设施建设较薄弱，公共服务设施不足。

社会民生保障存在短板，公共服务水平和生活环境品质有待

提升。由于经济发展相对落后，加之气候寒冷，生存环境恶劣，公共服务设施投入不足，致使全地区公共服务水平较低。

### 第三节 机遇与挑战

#### 第 13 条 发展机遇

贯彻落实国家重要部署，为发展提供新目标。大兴安岭地区要深入贯彻党的二十大精神，贯彻生态文明建设要求，落实国家“双碳”目标，走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路。

加快融入双循环新发展格局，为发展提供新动能。建立“双循环”的新发展格局，是党中央积极应对当前外部环境严峻变化和推进国内经济高质量发展的一项重大举措。大兴安岭地区作为对俄前沿阵地，应主动融入国家向北开放战略，充分发挥地缘、资源优势，着力实施更深层次对外开放，努力把大兴安岭地区打造成对俄开放的新窗口。

落实国家“五大安全”战略要求，为发展指明方向。大兴安岭地区要承担新的使命，贯彻国家“双碳”目标，落实“五大安全”战略，维护好国家国防安全，守好祖国“北大门”；加强森林资源保护和修复，建设大兴安岭国家木材后备资源战略储备基地和珍稀物种资源的生物基因库，维护好东北森林带国家生态安全。

东北全面振兴发展，为发展提供重要指引。国家从 2003 年作出实施东北地区等老工业基地振兴战略的重大决策以来，相继推出了一系列政策文件，彰显了东北振兴在全国经济社会发展全局中的重要地位。大兴安岭地区作为东北地区的重要组成部分，要深入推进东北振兴战略，在生态保护、产业转型、区域协调发展、

基础设施和公共服务设施建设等方面加快发展，努力为东北全面振兴、全方位振兴做出兴安新贡献。

贯彻省委“加快建设六个龙江，推动实现八个振兴”的重要部署，为发展提供遵循。大兴安岭地区应重点在生态、文化、产业、区域等方面实现全面振兴。另外还要贯彻落实《黑龙江省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》《黑龙江省“十四五”生态环境保护规划》《黑龙江省全域旅游规划（2020—2030）》等省级规划的相关要求，保障省委省政府的重要部署和重大决策落实到位。

保障区域发展要求，为区域发展提供新举措。对标中国式现代化的五个特征和省委“六个龙江”建设的总体布局，以地区“十四五”发展规划和2035年远景目标为统领，加快推进“六个兴安”建设，建立大兴安岭地区国土空间规划体系，制定区域国土空间保护、开发、利用等纲领，是实现区域高质量发展的关键举措。

#### 第14条 面临挑战

绿水青山与冰天雪地转化为金山银山任重道远。尽管大兴安岭地区在生态保护、林区改革、产业转型等方面取得一定成就，但“两山”通道转换发展路径还需要进一步明晰，并且当前大兴安岭地区综合发展水平和新发展阶段相比还有差距。

人口流失和老龄化严重，稳边兴边富民任务艰巨。人口过度流失、老龄化等问题在很大程度上制约大兴安岭地区的发展。育龄人口外流直接导致自然增长率逐年下降，人口呈现负增长态势，影响稳边固边兴边。

区位边缘，与省级中心城市联系不便。大兴安岭地区是中国最北、纬度最高的地区，地处边远，气候高寒，其医疗成本、生活成本都高于省内其他地区。行署所在地加格达奇区距离省会哈尔滨接近700公里，最北城市漠河市距离哈尔滨市接近1200公里，铁路无高铁，公路无高速，综合交通基础设施供给不足，现状交通瓶颈明显。

## 第三章 规划目标与战略

落实国家和我省空间战略部署，针对全地区国土空间开发保护中存在的问题，在新发展阶段、按照新发展理念，明确大兴安岭地区的国土空间发展定位，确定国土空间开发保护目标，制定国土空间开发保护战略。

### 第一节 发展定位

#### 第 15 条 发展定位

大兴安岭地区聚焦国防安全和生态安全“两大安全”任务，以地区“十四五”发展规划和 2035 年远景目标为统领，建设国家生态文明建设示范区、生态经济先行区、落实“双碳”战略先行区、生态林城样板区、文化荟萃的特色魅力区。

### 第二节 国土空间保护开发目标

#### 第 16 条 阶段目标

近期规划目标。至 2025 年，北方生态安全屏障功能进一步提升，加快建设国家生态文明建设示范区；生态旅游和生物医药全国知名度和吸引力显著增强；现代化生态产业体系初步形成；各级城镇综合承载能力切实增强，基础设施和公共服务设施不断完善，国土空间利用进一步提升，建成美丽宜居生态林城样板区。

远期规划目标。至 2035 年，祖国北方生态安全屏障作用更加凸显，在全省率先实现碳达峰，建成国家级生态文明建设示范区；生态主导型产业体系全面建立，成为国内生态经济先行区，生态价值实现充分转换，在打造“两山”理论实践地上站排头、当先

锋；“一核两极四支点”的城镇空间格局全面形成，国土空间利用集约高效；对俄合作为重点的全方位开放格局初步形成，基本公共服务全面实现均等化，形成服务和融入构建新发展格局的重要战略支点；城乡面貌根本改观，区域发展差距明显缩小，基础设施信息化、智能化、绿色化水平明显提升，美丽宜居林城市建设更加完备；历史文化、林区开发、知青、鄂伦春等特色文化遗产得到有效保护与传承。

愿景展望目标。至 2050 年，生产空间更加集约高效，生活空间更加舒适宜居，生态空间更加山清水秀，国土利用效率进一步提升，国土空间治理体系和治理能力全面实现现代化，建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化“新兴安”。

### 第三节 国土空间保护开发战略

#### 第 17 条底线保障，低碳集约战略

全面保护生态安全，筑牢祖国绿色生态屏障。全面保护生态安全，合理划定生态保护红线和生态空间，夯实大兴安岭地区在国家生态格局中的战略地位、生态价值和影响力。

坚决履行维护国家粮食安全政治责任，落实最严格的耕地保护制度。稳固粮食安全和绿色特色农业发展底盘，保护好耕地和永久基本农田，强化优势特色农业发展，提高农业用地质量和产能，保障农村一二三产融合发展用地，助推乡村产业振兴。

加强人口、产业集聚发展，构建集约高效和谐家园。加强人口集聚、城镇化高效协调发展，打造“一核两极四支点”的城镇发展格局。提升加格达奇、漠河、塔河城镇发展极核的人口和产

业承载能力，完善城镇服务功能与品质。合理划定城镇开发边界，挖掘存量空间，预留弹性发展区。

#### 第 18 条 旅游带动，绿色转型战略

推进产业深度融合。构建“旅游引领、多产联动”的绿色现代产业体系。加快传统特色的绿色食品加工、寒地龙药制造、林木加工产业注入旅游、创新等元素，促进多种产业的融合发展。

加快全域旅游发展。以“大森林、大冰雪、大界江、大湿地”为核心，推进“全景布局、全业联动、全时产品、全域服务”，高质高效推进资源转化，组织全域旅游空间模式。

构建绿色产业体系。培育壮大文化旅游、绿色矿业、特色林业、生态农业、电商物流、寒地测试、寒地生物等产业，着力打造数字经济、生物经济、冰雪经济、创意设计等经济发展新引擎。

#### 第 19 条 开放畅联，区域协调战略

加快向北开放步伐。利用对俄窗口的桥头堡地位，加强区域沿边开发开放，积极融入“北极航道”，推进陆上北极通道、跨境基础设施互联互通和口岸设施建设，加快漠河互市贸易区建设。

加强区域经济协同发展。加强与黑龙江省、内蒙古自治区重点区域和重点领域合作，加快打通与黑河市、齐齐哈尔市以及蒙东间的重大对外交通大通道，做强黑龙江省北部交通枢纽功能。

推进区域协调共治。持续加强生态保护，协调东北森林带建设和保护，加强对俄界江水土流失的治理，与内蒙古自治区呼伦贝尔市共同进行大兴安岭重点生态功能区保护，与黑河共同做好大小兴安岭地区的生态保护，共建祖国绿色边疆。

## 第 20 条 魅力彰显，品质提升战略

打造特色鲜明的生态林城。以“森林城市”“生态城市”“公园城市”等发展理念引导城镇空间建设，建立全域绿道体系，开发生态休闲、森林康养等特色生态旅游产品。彰显中华文化、区域历史文化、民族人文魅力，提升区域空间品质，塑造魅力城乡风貌。

打造功能完备的幸福林城。以需求为导向，打造以民为本的社区生活圈，以游客为本的森林度假圈，提供特色化、差异化的公共产品服务，重点完善养老、医疗、旅游、教育、体育、文化、老旧小区改造等民生关注重点，不断满足居民、游客、养老人群的多元化需求。

## 第四章 以“三区三线”为基础，优化国土空间开发保护格局

立足大兴安岭地区资源环境承载能力与国土空间开发适宜性评价，发挥比较优势，统筹划定落实“三区三线”。落实细化省级主体功能分区，构建主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局。

### 第一节 统筹划定三条控制线

#### 第 21 条 优先划定耕地和永久基本农田保护红线

加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，构建保护有力、建设有效、管理有序的永久基本农田特殊保护新格局。全地区划定耕地保有量不低于 2038.93 平方公里（305.84 万亩），划定永久基本农田面积不低于 1526.68 平方公里（229.00 万亩），主要分布在呼玛县、松岭区、加格达奇区、塔河县、漠河市。

#### 第 22 条 科学划定生态保护红线

将整合优化后的自然保护地、重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙等生态系统服务功能极重要区域和水土流失、土地沙化等生态极脆弱区域，以及目前基本没有人类活动、具有潜在重要生态价值的生态空间划入生态保护红线。大兴安岭地区划定生态保护红线面积为 61701.60 平方公里。

#### 第 23 条 合理划定城镇开发边界

协调各县（市、区）、园区发展诉求和永久基本农田、生态保护红线约束，全地区划定城镇开发边界 123.09 平方公里，扩展倍数为 1.23。

## 第 24 条 统筹划定其他控制线

水资源管控线。实施水资源消耗总量和强度双控行动，严格落实水资源总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”。

洪涝风险控制线。完善城镇防洪排涝基础设施建设，保障重大防洪工程的用地需求，划定洪涝风险控制线，增强调蓄空间管控。严格控制蓄滞洪区的土地开发和水域占用，强化蓄滞洪区的监督管理和动态巡查，坚决制止未经审批的非防洪项目建设。恢复预留城镇周边的自然河湖水系行洪空间，保障城镇洪涝灾害风险防控设施布局。

## 第二节 落实细化主体功能区布局

### 第 25 条 优化细化主体功能分区

依据国家和省级主体功能区划分，以乡镇为单元细化大兴安岭地区各县（市、区）的主体功能分区。将呼玛县南部农用地较多、农业发展基础较好的乡镇纳入农产品主产区，保障粮食和重要农产品供给；将生态保护红线面积较大的乡镇纳入重点生态功能区；将县（市、区）政府驻地所在乡、镇纳入城市化地区。

### 第 26 条 分类引导和管控

重点生态功能区。严守生态保护红线，严格生态空间管控，实行更加严格的产业准入标准，推动核心区人口逐步有序转移，控制人为干扰因素，提升生态产品服务功能，保障国家和区域生态安全。建立生态补偿机制，保障保育生态极重要区和极脆弱区，推进生态修复和山水林田湖草沙治理，提高生态系统服务功能。完善生态准入负面清单，加强生态产品的供给和输出，积极发展冰雪、森林、湿地生态旅游。

农产品主产区。严格保护耕地，规范实施高标准农田建设，改造中低产田，支持土地适度机械化改造和规模化经营。推动农村宅基地集约使用。支持现代生态农业、循环农业和精致农业发展，发挥农业的生态功能，促进农业生产的良性循环。推进村庄绿化和农田林网建设，合理开展生态退耕。

城市化地区。合理保障“点状”布局用地支持力度，禁止大规模高强度工业化城市化开发，提高人口与用地的匹配程度，适度扩大城镇建设空间，优先保障战略性新兴产业和现代服务业发展空间，支持公共服务和生态空间，合理拓展居住空间，控制高排放产业发展空间。引导产业向园区集中，促进产业集聚发展。推进土地节约集约，加强开发强度和开发时序管控。

#### 第 27 条 叠加主体功能分区

落实国省战略部署，统筹保障能源安全、边疆安全和文化安全，在三大功能分区的基础上，因地制宜细化主体功能分区，叠加确定能源资源富集区、边境地区，制定差异化政策指引，分类精准施策。

#### 第 28 条 差异化构建考核评价体系

以国土空间规划中各项指标为基础，以主体功能区为单位落实制定考核评价体系，重点生态功能区强化对自然资源的原真性和完整性保护情况的评价。重点考核湿地保护率、大气和水体质量、生态保护红线面积、生物多样性等生态保护类指标；点状开发城镇区优先布局重大产业项目，结合环境容量实施差别化污染物排放标准和总量控制指标。

### 第三节 国土空间开发保护格局

#### 第 29 条 构筑国土空间总体格局

落实全省“三山四水两平原、一圈一团七轴带”的总体格局和“一圈、一群、五区”新型城镇化空间格局部署，优化国土空间结构布局，构筑“两山两水两区（保护）；一核两极四点（开发）”的国土空间总体格局。

两山两水两区。加强大兴安岭主脉、伊勒呼里山支脉及其支脉等山体屏障的保护和修复，打造沿黑龙江、嫩江流域重要生态廊道，构筑“两山两水多网络”生态格局；因地制宜推进寒地农业规模化、特色化发展，构建东南部优势农业发展区、西北部生态农业发展区。

一核两极四点。以加格达奇为发展核心，以漠河、塔河为城镇发展极，以呼玛、新林、松岭、呼中为支撑点，多点联动，共同推进全地区协同发展；推进以县城为重要载体的城镇化建设，补齐公共服务设施和市政基础设施的短板，形成集约、节约、紧凑的城镇化和产业发展格局。

### 第四节 国土空间规划分区与管控

落实国土空间保护与利用的管控意图，划定规划分区。全地区基本规划分区主要包括：生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区和矿产能源发展区六类。

#### 第 30 条 生态保护区

生态保护区范围与生态保护红线范围一致。生态保护区管控

要求参照生态保护红线管控要求执行，实行最严格的准入制度，严禁任何不符合主体功能定位的开发活动。

### 第 31 条 生态控制区

在生态保护红线之外，划定需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的自然区域。

### 第 32 条 农田保护区

农田保护区涵盖全部的永久基本农田，农田保护区管控参照永久基本农田保护红线管控要求执行。

### 第 33 条 城镇发展区

城镇发展区的范围与城镇开发边界范围一致。区外原则上不得进行城镇集中建设，以防止城镇蔓延、无序扩张和低效开发。针对城镇发展区内的城镇集中建设区、城镇弹性发展区提出总体指标控制要求，对各类城镇建设土地用途和城镇建设行为提出准入要求。

### 第 34 条 乡村发展区

乡村发展区包括村庄建设区、一般农业区、林业发展区和牧业发展区，按照“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的方式，根据具体土地用途类型进行管理，统筹协调村庄建设、生态保护、农业发展。

### 第 35 条 矿产能源发展区

为适应国家能源安全与地区的矿业发展，划定矿产能源发展区。矿产能源发展区管控应符合《中华人民共和国矿产资源法》《矿产资源规划编制实施办法》等矿产资源开发管理有关法律法

规要求。

## 第五节 用地结构优化

### 第 36 条 优化农用地结构

合理稳定耕地，稳定重要农产品、粮食和蔬菜等城市主要农产品生产用地，引导农业结构调整向有利于保护耕地的方向转变，合理保障农业设施建设用地。有效保护林地，严格保护国家级公益林，加强林地资源培育和公益林、天然林和特用林的保护，确保至 2035 年林地面积不低于国家要求。

### 第 37 条 合理确定建设用地结构

增存并举，合理确定建设用地结构。进一步优化城乡建设用地结构，严格控制城镇建设用地总量，释放存量建设用地空间，充分保障交通、能源、水利等重大基础设施、战略性新兴产业以及保障性安居工程等用地需求。

### 第 38 条 稳定自然保护与保留用地

陆地水域面积保持稳定，裸土地等其他自然保留地略有减少。

## 第五章 拓展农产品生产空间，营造寒地特色农业空间

落实国家粮食安全战略，严守耕地保护红线，提升耕地综合生产能力，拓展农产品生产空间，统筹优化乡村空间布局，大力发展绿色农业、特色农业，全力助推乡村振兴。

### 第一节 构建农业空间格局

#### 第 39 条 构建农业空间格局

保障承担农产品生产和农村生活等功能的农业空间，结合重要农产品生产保护区（大豆）建设，以打造寒地农产品供应基地为重点，因地制宜推进寒地特色农业规模化发展，构建“两区+N基地”农业空间格局。

两区。东南优势农业发展区位于伊勒呼里山支脉南麓地区，以加格达奇区、呼玛县、松岭区等县区为依托，重点发展马铃薯种薯、大豆小杂粮特色种植、蔬菜种植生产等为主的特色农业种植区。西北生态农业发展区位于伊勒呼里山支脉北麓地区，以漠河市、塔河县、呼中区、新林区等县（市、区）为依托，壮大林产经济，大力发展以黑木耳、灵芝、香菇为主的食用菌养殖产业和以森林鸡为主的林畜养殖产业，推进常规养殖向森林绿色养殖转变。

N基地。推进多种形式农业适度规模经营，重点打造寒地马铃薯种植基地、杂粮特色种植基地、食用菌养殖基地、冷水鱼养殖示范带、蔬菜种植基地、特色养殖基地、寒地龙药种植基地等特色农业基地，稳定粮食和蔬菜等城市主要农产品供应的基本空

间。

## 第二节 推进“三位一体”耕地保护

### 第 40 条 落实耕地保护目标

落实省级永久基本农田、耕地保有量保护目标任务。到 2035 年，全地区耕地保有量不少于 2038.93 平方公里（305.84 万亩），永久基本农田保护面积不少于 1526.68 平方公里（229.00 万亩）。

### 第 41 条 严控耕地数量减少

严格落实“占补平衡”制度。严格控制建设占用耕地，建设项目选址必须贯彻不占或少占耕地的原则，避让永久基本农田。通过“先补后占，占优补优”的耕地“占补平衡”方式，实现区域内耕地数量不减少、质量不降低。

严格实施耕地“进出平衡”制度。除国家安排的生态退耕、自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等情形外，按照年度耕地“进一出”“先进后出”的方式，统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地，实现区域范围内可以长期稳定利用的耕地不减少。

合理进行宜耕后备资源布局。各县（市、区）应结合耕地保护目标、区域建设发展布局和时序、建设占用耕地情况和耕地后备资源调查评价成果，按照“占一补一”要求，以保护好生态为前提，在水土资源条件具备的地区，适度开发其他草地、裸土地等耕地后备资源。

有序开发耕地后备资源。大兴安岭地区为国家重点林区、国家重点生态功能区，因此至 2035 年不宜进行耕地后备资源开发利

用。

严格认定新增耕地数量。保障新增耕地质量，确保新增耕地真实准确。在农产品主产区内，选择与现状耕地连片分布、有水源灌溉条件的宜耕农用地，优先划入耕地战略储备区。完善永久基本农田储备区制度，土地整治和新建高标准农田增加的优质耕地应当优先补划为永久基本农田。

#### 第 42 条 提高耕地质量

实施耕地质量保护与提升行动，加大土壤改良、地力培肥与治理修复力度，不断提高永久基本农田质量。积极推进国土综合整治，支持高标准农田建设。加大中低产田改造力度，治理耕地污染，修复耕地土壤环境。非农建设占用耕地，要规范实施表土剥离再利用，剥离的耕作层主要用于新开垦耕地和中低产田改良、被污染耕地治理、矿区土地复垦以及城市绿化等。

#### 第 43 条 强化耕地生态功能

推动农田生态系统保护，充分利用乡村道路、河渠边坡，采取林果、林塘模式建设“自然式”的农田防护林。推进化肥农药减量增效，控制农业面源污染，开展污染耕地阻控修复。强化农田生态系统修复，加大退化、损毁农田生态修复力度，强化耕地在调节气候、维持生物多样性、涵养水源等方面的生态功能。

### 第三节 拓展农产品生产空间

树立大食物观，以保障区域粮食安全为基础，拓展农产品生产空间。在保护好耕地和生态环境的前提下，支持农产品生产空间从耕地向草地、林地、湿地等国土空间拓展，保障区域重要农

产品有效供给。

#### 第 44 条 保障粮食种植空间

严守永久基本农田红线，坚决遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”，稳定粮食播种面积。明确耕地利用优先顺序，永久基本农田重点用于发展粮食生产，特别是保障大豆、玉米、小麦等粮食作物种植；一般耕地主要用于粮食作物、油料作物、蔬菜等农产品及饲草饲料生产；耕地在优先满足粮食和食用农产品生产基础上，适度用于非食用农产品生产。

不断优化粮食种植结构，鼓励轮作、休耕等耕作模式，提高玉米和大豆生产能力，保障区域粮食安全和重要农产品有效供给。

#### 第 45 条 优化特色农产品种植空间

发挥资源生态优势，构建多元化食物供给体系。在“两区”之外、生态保护红线外，不破坏生态功能的前提下，引导利用林地、一般耕地等空间资源，因地制宜发展马铃薯、食用菌、中药材、蔬菜、浆果等特色农产品，打造特色农产品优势区。

#### 第 46 条 优化畜禽养殖空间

提质发展畜牧业，保障畜牧业全产业链发展用地空间，以“一牛一猪”为重点，鼓励和引导养殖场户扩大生猪、肉牛、肉羊、禽类养殖规模，推进规模化养殖、标准化生产基地建设。积极推进各类家禽养殖向优势区域和相对独立的山区、半山区环境集中，退出村镇人口集中区和工业、旅游经济带及水源保护地，逐步实现养殖产业园区化。

## 第 47 条 优化渔业养殖空间

落实养殖水域滩涂规划，合理确定养殖水域权属，保障生态渔业养殖空间。在养殖区内，大力发展冷水鱼养殖，重点建设塔河冷水鱼种苗基地，逐步开展哲罗鱼、细鳞鱼、江鳕、黑龙江茴鱼等冷水性鱼类养殖。

## 第四节 助力乡村（林场）振兴发展

### 第 48 条 统筹乡村（林场）生产、生活、生态空间布局

按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总体要求，合理布局村庄（林场）生产、生活、生态空间，统筹乡村基础设施和公共服务布局，助力乡村振兴发展。

### 第 49 条 科学编制实用性村庄（林场）规划

按照《黑龙江省村庄规划编制指南》，编制“多规合一”实用性村庄规划，分类有序推进村庄规划与建设，林业局下辖管理局、林场等居民点可根据实际情况参照执行。

### 第 50 条 分区引导村庄（林场）有序发展

1. 城市近郊区（城郊融合类）：城乡融合，设施延伸。

促进加格达奇区加北村、东风林场等城市近郊区村庄（林场）的农业发展“接二连三”，加快与休闲农业、观光农业、体验农业、创意农业等新兴休闲产业融合，加强村庄公共服务设施、基础设施与城镇共建共享。

2. 林业特色发展区内：生态涵养、点状供地、特色发展。

充分发挥新林富林林场、塔河秀峰林场等林场在生态建设、森林经营、产业衔接等方面优势，与周边村庄建立场村合作发展

机制，共同发展林下经济、森林旅游等特色产业。

3. 沿江农业发展区：稳定耕地、稳定人口、设施完善。

对于沿江农业发展区内的村庄，要积极发展生态农业，加强对村域环境的综合治理，优化乡村基础设施和公共服务的建设提升，提高村民居住环境质量，减少人口流失。

4. 村庄与林场邻近区：共建共享，联合发展。重点加强林场与邻近村庄的共建共享，优化资源配置，促进村庄与林场联合一体发展。

第 51 条 分类引导乡村（林场）有序发展

1. 村庄分类指引。

规划将村庄划分为集聚提升、城郊融合、特色保护、边境巩固和搬迁撤并五种类型，分类引导乡村建设。

集聚提升类村庄。强化主导产业支撑，完善以农业为核心的现代农业产业体系，支持农业、工贸、休闲服务等专业化村庄发展，促进农村居民点集中和连片建设。

城郊融合类村庄。加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享，发展服务城市的一二三产融合产业，逐步强化服务城市发展、承接城市功能外溢作用。

特色保护类村庄。提出特色保护和建设管控要求，切实保护格局、风貌及自然和田园景观等整体空间形态与环境，加快改善村庄基础设施和公共环境，合理利用村庄特色资源，发展乡村旅游和特色产业。

边境巩固类村庄。夯实边境村庄强边、固边、稳边基础，通

过产业支撑、文旅融合、生态宜居、边贸助推等方式，改善民生保障，稳定增收产业，打造宜居环境。推进军民共建共享，引导支持人口向边境一线村庄聚集。

搬迁撤并类村庄。严格限制新建、扩建活动，坚持村庄搬迁撤并与新型城镇化、农业现代化相结合。

## 2. 林场分类指引。

构建分类发展的林场体系，引导林场合理发展。规划林场分为管护型、产业型和戍边型三种类型。

管护型。以管护和防火为主，人员以少量常驻、森林防火、森林经营等作业期派驻或通勤相结合，重点搞好营房、卡点等基础设施建设。

产业型。以发展产业为主，依托不同资源禀赋分别确定产业重点，如旅游康养、生态种养等，根据产业发展和森林经营管护需要，合理规划基础设施和产业设施建设。

戍边型。坚持安边固边兴边，加快完善基础设施和公共服务功能，改善林场生产生活条件，因地制宜地发展边境优势特色产业，推进军民共建共享的政策要求。

### 第 52 条 提升乡村（林场）建设集约节约水平

严格按照村庄（林场）规划确定的建设用地边界开展建设，控制村庄（林场）建设用地总量。按照“一户一宅”和“户有所居”的基本原则，合理确定居民点规模，集约精准保障农村基础设施、公共服务设施和产业融合发展用地。

## 第五节 开展土地综合整治

### 第 53 条 农用地整治

支持高标准农田建设。在永久基本农田保护区和储备区统筹推进高标准农田建设和土地整治，综合整治低效利用及不合理利用的农用地，增加有效耕地面积。

加强农田提质改造。深入推进耕地质量保护行动，将质量不高的耕地纳入高标准农田建设范围，实施提质改造。整体推进山、水、林、田、湖、草综合整治，改善农田基础设施，大力提升防洪、排涝等抵御自然灾害的能力。充分利用建设占用耕地的耕作层剥离土壤，加强新增耕地后期培肥改良，开展退化耕地综合治理、污染耕地阻控修复，有效提高耕地产能。

积极开展其他农用地整治。积极开展低效园地、林地整治，引导新建园地集中布局，集约发展。积极开展低效林地的改造，加快受损林地的恢复、重建。

### 第 54 条 已损毁土地复垦

加强工矿废弃地、生产建设活动临时占用损毁土地、自然灾害损毁地复垦，恢复受损土地生态环境，有效增加耕地、林地面积；加强对废弃矿山的合理利用，鼓励发展光伏发电、风电等新能源项目。

### 第 55 条 农村建设用地综合整治

对农村集体建设用地进行综合整治，分阶段落实农村居民点整治工程。加强农村宅基地管理，逐步解决宅基地布局散乱和超标准用地问题，促进农村闲置宅基地合理流转。盘活存量建设用

地，合理开发利用腾退宅基地、村内废弃地和闲置地，集约精准保障新农村基础设施、公共服务设施用地和产业融合发展用地。对空心村、缩并的自然村、不用于城镇建设的搬迁宅基地，与农用地整治相结合，进行整理复垦，节约指标用于城镇建设。

以空心村整治和危旧房改造为重点，立足现有基础进行房屋和设施改造。加快抵边村庄危旧房改造步伐，提高抵边村镇基本公共服务水平和保障能力，充分保障抵边村庄产业与居住建设用地需求。

## 第六章 坚守生态底线，筑牢国家最北生态安全屏障

深入贯彻落实习近平生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山，冰天雪地也是金山银山”发展理念，贯彻我省“绿色龙江”建设部署，构建生态空间保护格局。建立完善自然保护地体系，实施山水林田湖草沙系统修复，提升生态系统稳定性和生物多样性，统筹水、林地、草地、湿地等自然资源保护利用，建设落实“双碳”战略的先行区。

### 第一节 构建生态保护格局

#### 第 56 条 构建生态保护格局

以筑牢我国最北生态屏障为目标，落实我省“三山四水多点”的生态保护格局，结合自然山水格局，构建“两山两水多网络”的生态保护格局。

“两山”。以大兴安岭主脉、伊勒呼里山支脉为依托，构筑我国北方重要的生态安全屏障。

“两水”。以呼玛河源头湿地、嫩江源头湿地为核心，构筑贯穿黑龙江、嫩江流域为脉络的区域重要生态廊道。

“多网络”。结合主要河流水系中的额木尔河、呼玛河、盘古河、塔河、多布库尔河、甘河、那都里河及南瓮河打造多级次级廊道，构建区域生态网络体系。

### 第二节 建立自然保护地体系

#### 第 57 条 构建自然保护地体系

优化自然保护地体系。以国家公园为主体、自然保护区为基

础、各类自然公园（森林公园、湿地公园、地质公园等）为补充，建设类型齐全、布局合理、功能完善的自然保护地体系。

根据《国家公园空间布局方案》有关要求，结合大兴安岭（黑龙江）国家公园候选区实际，配合国家积极稳妥推进大兴安岭国家公园创建。积极推进全地区自然保护区、自然公园布局优化。

#### 第 58 条 实行自然保护地差别化管控

国家公园和自然保护区实行分区管控，原则上核心保护区内禁止人为活动，因科学研究的需要，必须进入核心区从事科学研究观测、调查活动的，应当按照规定征得有关自然保护区行政主管部门批准。一般控制区内限制人为活动，自然公园原则上按一般控制区管理，限制人为活动，除国家重大战略项目外，仅允许原住居民基本生产生活、适度参观旅游必要公共设施建设、符合县级以上国土空间规划的线性基础设施建设等对生态功能不造成破坏的有限人为活动。自然保护区、自然公园等区域，依照相关法律法规执行。

### 第三节 提升生态系统质量

#### 第 59 条 支持国家储备林基地空间布局

重点依托漠河、图强、阿木尔、塔河、十八站、韩家园、呼中、新林、松岭、加格达奇林业局，以乔木为主、木材储备为主，助力国家木材后备资源战略储备基地建设。建设种子园、采种基地、苗圃等苗木培养基地，保障国家储备林建设种苗供给需求。

#### 第 60 条 推动寒温带种子基因库布局

依托呼中林业局、新林林业局，推动大兴安岭寒温带林木种

质资源库、寒温带种子基因库布局。以原有的兴安落叶松、樟子松两大树种为基础，大力推进国家重点林木良种基地建设，全面推进母树林及采种林基地建设。

#### 第 61 条 全面提升森林质量

在全面保护天然林资源的同时，加强天然次生林抚育，促进向地带性顶极群落演替。加强退化次生林修复，修复和增强森林生态系统功能。科学经营人工林，增强人工林生态系统稳定性，提高区域生态容量。

#### 第 62 条 稳固水源涵养功能

加强黑龙江一呼玛河源头和嫩江源头水源涵养区的保护与生物多样性保护生态功能区的建设，重点加强源头汇水区的地表植被保护及其涵养水源能力的提升，对于水源涵养极重要区域，应采取封禁等措施确保其功能持续稳定发挥。

#### 第 63 条 构建生物多样性保护网络

保护野生动植物资源和生物多样性，强化重点区域沼泽湿地和珍稀候鸟迁徙地、繁殖地自然保护区的保护。依托自然保护区、自然公园建立濒危野生动植物救护中心和繁育基地，稳步推进驼鹿、马鹿、原麝、紫貂、猓狍、水獭、棕熊等野生动物的重要栖息地保护，加大水生野生动物类自然保护区以及水产种质资源的就地保护和迁地保护力度。依托黑龙江构筑以大马哈鱼为主的水生生物洄游通道，强化国家级种质资源保护区管理，提升盘古河细鳞鱼、江鳊鱼及呼玛河特有鱼类国家级水产生境恢复与物种生息繁衍。

#### 第四节 积极开展国土绿化行动

##### 第 64 条 国土绿化行动目标

科学安排造林用地，带位置落实绿化任务，落实国土空间总体规划中的造林绿化空间，有序安排年度造林绿化任务，实现造林落地上图精细化管理。加强森林保育和质量精准提升，科学实施造林绿化，加快城、镇、乡村美化绿化，合理优化防护林体系，强化沙化土地治理。

#### 第五节 加强水资源与河湖湿地资源保护利用

##### 第 65 条 加强水源地的保护

推动水源地保护区优化调整，明确水源地保护范围，保障集中式饮用水水源地供水安全。

##### 第 66 条 加强水系保护与利用

保护大兴安岭地区自然水域、坑塘等蓝色空间，坚持保护与防治相结合，以流域为体系，以河流为单元，构建流域相济、多线连通、多层循环、生态健康的水网体系。统筹划定境内黑龙江、嫩江、呼玛河等主要河流水系管理范围和城市蓝线，加强城市河湖水系保护和空间管控，拓展行洪、排涝和调蓄空间。

科学利用岸线资源，根据流域总体的防洪布局，以及左右岸、上下游不同的防洪形势，强化岸线控制利用区控制和引导，严格控制岸线利用项目对防洪的累积效应。强化县（市、区）中心城区河流水系两岸退距及滨水绿地建设，在各水系流经各县（市、区）的城镇段因地制宜地单侧或双侧划定绿化控制带。控制带内

原则上禁止除水利工程、消防等市政交通基础设施以外的建设行为，并不得影响河道安全和生态环境保护。

#### 第 67 条 加强湿地保护与利用

加强湿地资源利用管控，严格落实总量控制与限额使用、依法占用、占补平衡、生态补偿等湿地管理制度，确保全地区湿地面积不减少、质量不降低。建立由国际重要湿地、湿地自然保护区、湿地公园、小微湿地、外围湿地和生态廊道构成的湿地及其生物多样性保护体系，推进湿地分区、分级、分类管理，重点推进以黑龙江干流湿地区、呼玛河湿地区、嫩江源头湿地区为主湿地区域保护，按照河流湿地、湖泊湿地、沼泽湿地和人工湿地等类型分类制定具体保护措施。

### 第六节 加强森林资源保护与利用

#### 第 68 条 合理确定森林资源保护目标

落实省级规划对大兴安岭地区下达的指标保护任务，依托全地区现状林地资源，确定至 2035 年全地区森林保有量不低于省级规划要求，森林覆盖率不低于上级下达任务。

#### 第 69 条 严格执行森林采伐限额

落实天然林停伐政策，严格执行限额采伐制度，落实国家、省森林采伐限额的批复要求。不同编限单位间的采伐限额不得挪用，同一单位各分项限额不得串换使用。继续执行全面停止天然林商业性采伐制度，保护和修复天然林资源，严格控制天然林地流转。严格规范伐区调查设计和采伐作业管理，采伐作业时，采伐木材、剩余物等应当充分综合利用。

## 第 70 条 加强森林资源保护

以天然林保护为重点，严格保护寒温带天然针叶林、针阔混交林，科学确定天然林保护重点区域，落实分区施策，推进自然保护区、森林公园、湿地公园等生态区位重要和生态脆弱区域的公益林建设。加强一般林地资源保护管理，实行分级管控。

严格落实林地用途管制，控制经营性项目占用林地指标，严格执行林地征占用定额管理制度，严禁未批先占、少批多占等违法占地行为，确因国家和省级重点工程建设需要占用征收的，按有关规定办理用地审核审批手续。严禁毁林开垦，农业综合开发、土地整理时不得挤占林地。

## 第 71 条 适度开发森林资源

在不影响整体森林生态系统功能发挥和破坏森林植被的前提下，合理利用公益林地资源和森林景观资源，适度发展森林游憩、生态旅游等非木质资源开发与利用，推进森林公园林相改造，构建森林慢行系统，提升森林公园的可达性与可进入性。城镇开发边界内集中分布的林地，应因地制宜布局为城镇绿地，保障森林覆盖率，提升绿地覆盖水平。科学发展林下经济，合理布局特色经济林基地，适度开展林下种植养殖。

## 第七节 加强草地资源保护与利用

### 第 72 条 加强草地资源保护

加强草地生态系统保护与退化草地恢复，调查监测草地资源规模、分布和生态系统质量，建立草地资源数据库，强化草原火灾、生物灾害和寒潮冰雪灾害等防控。

### 第 73 条 合理开发利用草地资源

在生态保护的前提下，合理利用先进技术，适度进行草地资源开发利用。因地制宜地依托草地、花卉、水体等塑造生态景观，进行公园绿地建设。

## 第八节 实施山水林田湖草沙系统修复

### 第 74 条 生态修复总体格局

落实国家和省里对大兴安岭地区的重要部署，结合大兴安岭地区生态安全格局，依托生态系统存在的问题，形成“两廊、三区、多点”的生态修复总体格局。

“两廊”为沿黑龙江水系生态廊道、沿呼玛河水系生态廊道；“三区”即三大综合整治与生态修复片区，包括大兴安岭北部额木尔河流域综合治理区、中部呼玛河流域综合治理区和南部嫩江源头综合治理区；“多点”为各个生态修复节点。

### 第 75 条 加强水域生态修复

分区分段落实大兴安岭地区水功能区划、水资源保护与利用要求，采取河道整治和污染源管控相结合的方式，提升河流水系综合整治效果。

### 第 76 条 加强湿地生态修复

全面加强原始沼泽湿地保护，严格管理地下水，确保重要湿地生态用水，恢复和扩大各类湿地面积及周边植被，实施生态补水，提高河湖连通性。重点推进呼玛河源头湿地生态修复保护示范项目，改善呼玛河源头湿地水生态环境；构建嫩江源头区湿地生物迁徙廊道，保护生物多样性。

加强国家湿地公园建设，系统性保护湿地系统。加强湿地采金矿遗留区生态恢复，重点进行国家湿地公园区域内历史遗留采金矿体的生态恢复工程。重点进行国家级自然保护区等生态系统修复工程等。

#### 第 77 条 加强森林修复

全面保护天然林，提升公益林质量，重点保护寒温带森林生物多样性，加快地带性顶极森林群落恢复，强化呼玛河中游林业生态功能区和呼玛河下游林、农业及湿地保护生态功能区重点森林山体的修复和绿化，推进毁损山体的生态修复，通过植被恢复，增强碳汇和生物多样性功能。

实施森林封育，全面保护天然林；适地适树保育，加强退化林地修复；加强水源涵养林和防护林建设，提升黑龙江右岸和嫩江、呼玛河等重要支流汇水区山体植被的生态保育和修复。重点进行森林生态系统修复工程等。

#### 第 78 条 加强草地修复

加强草地生态系统保护与退化草地恢复，逐步形成物种丰富、功能完善、健康稳定的草地生态系统。草地修复重点区为塔河县连片天然牧草地。

#### 第 79 条 加强矿山生态修复

将矿山地质环境保护与治理恢复，贯穿于矿山建设、生产、闭坑全过程，保障矿山地质环境得到有效保护与治理恢复。历史遗留矿山修复治理面积的任务目标与省、地区矿山生态修复治理行动计划统一。重点加强漠河市、呼玛县、塔河县、松岭区、新

林区等县（市、区）砂金过采区生态修复，重点推进以古莲河煤矿、砂金过采区为主矿山生态修复工程，恢复自然植被，修复受损生态系统。

#### 第 80 条 加强土壤污染防治

切实加大土壤污染防治力度，改善土壤环境质量，确保土壤环境质量不下降，保障土壤生态安全。重点加强呼玛县、塔河县、加格达奇区等县（市、区）的土壤污染防治工作，针对呼玛县黑木耳和马铃薯等种植区的周边重点区域实施综合治理，降低粮食重金属超标风险，确保粮食和食品安全。

### 第九节 能源供需平衡与低碳发展

#### 第 81 条 积极稳妥推进碳达峰碳中和

主动融入国家“双碳”战略布局，实施减污降碳行动，一体推进降碳、固碳、转碳工作，创建“双碳”战略先行区。深入推进工业、城乡建设、交通运输等重点领域节能降碳，加快煤电机组节能降碳改造步伐。落实能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变，加强能耗强度下降约束性指标管理。

#### 第 82 条 构建清洁低碳的能源体系

严格控制能源消费总量。严格控制能耗和二氧化碳排放强度，合理控制能源消费总量，严格控制化石能源消费，严控新增耗煤项目，实施新改扩建项目煤炭减量替代，重点削减非电力用煤，强化建筑、交通、工业等领域的节能减排和需求管理。

培育发展新能源。优化能源结构，因地制宜开发水能，大力发展风能、太阳能、生物质能等可再生能源，降低碳排放强度。

优化国土空间布局。加强土地开发总量控制，促进城镇空间紧凑布局，控制新增建设用地规模，推动城乡存量建设用地盘活利用。优化产业空间布局，促进工业用地合理布局和规模集聚，构建绿色循环产业体系，推进生态产业化和产业生态化。

大力发展节能低碳建筑。加快推进低碳建筑规模化发展，鼓励全面推广装配式建筑、绿色农房、绿色建材和低碳建材，推进绿色建造和居住建筑节能改造。

### 第 83 条 增加蓝绿空间碳汇能力

保护碳汇生态屏障，巩固生态系统碳汇能力。积极保护“两山两水多网络”的生态安全格局，重点保护大兴安岭及其支脉等森林碳汇源地，黑龙江、嫩江及其支流水系、湿地等蓝色碳汇源地。

大力推进生态修复，提升生态系统碳汇增量。统筹推进山水林田湖草一体化保护和修复，实施生态保护修复重大工程，重点推进以古莲河煤矿、砂金过采区为主的矿山生态修复工程，全面提升生态系统固碳能力。推进大规模国土绿化行动，实施森林质量精准提升工程，修复受损生态系统。

完善城乡公园绿地网络，增强绿色基础设施碳汇能力。鼓励城市居住区组团式发展，推进森林城市、生态城市建设和农村绿色低碳发展。完善城乡公园体系，加强城市公园、湿地公园、郊野公园等开敞空间系统维护建设。重视绿色基础设施建设，“见缝插绿”，合理布置街边绿地、口袋公园、小微绿地等场地。

## 第 84 条 加快推进碳汇交易

加快“转碳”步伐，充分利用省“兴安岭生态银行”平台，建设大兴安岭核心资源分库和核心资源项目分库，做好碳汇计量监测，加强林业碳汇项目建设，重点开展森林、湿地等各类碳库全覆盖专项监测，加快大兴安岭碳汇交易试点建设。

## 第 85 条 优化矿产资源保护与利用

构建开发与保护合理的矿产空间。统筹协调矿产开采与三条控制线，结合煤炭能源、贵金属、矿泉水、有色金属、建材等矿产资源的分布，构建“东北、中南”两区协调发展的勘查开发与保护格局。

加强矿产开发分区管控。落实国家规划矿区，划定战略性矿产资源保护和储备区域，保障大兴安岭地区资源安全保障布局。落实省级重点勘查区，加强重点勘查分区布局，对重点勘查区优先投放探矿权，优先安排省内紧缺矿产勘查和危机矿山接续资源勘查。落实省级重点开采区，保障区内矿产资源开发需求，加强重点开采分区布局，促进大中型矿产的整体勘查和整体开发，实现有序勘查开发、规模开采和集约利用。加强砂石采矿权总量控制，积极引导有条件地区划定集中开采区，新建建筑用石料矿山生产规模要与出让的资源规模相匹配。

推进绿色矿山建设。加快推进传统矿业转型升级，加快推进漠河古莲河煤矿、呼玛旁开门金银矿、漠河砂宝斯金矿、松岭岔路口钼铅锌矿、呼中飞虎山铅锌矿、塔河 439 铁矿及生产煤矿绿色矿山建设，提升资源开发利用效率。鼓励绿色矿山企业及时复

垦盘活存量工矿用地，与新增建设用地相挂钩。

加强矿产资源管控。禁止在城镇建设用地范围、重要基础设施周边、集中式饮用水源地一级保护区等范围内开展矿产资源开发活动。禁止在生态功能区、自然保护区、风景名胜区、森林公园、地质公园及其附近采矿，且矿山开采没有对主要交通干线和旅游公路两侧直观可视范围内的地貌景观造成影响和破坏。强化开采规模准入管理，提高规模化、集约化开采水平。拟设立矿业权区域需协调好与生态保护红线、永久基本农田保护红线、公益林的关系，禁止采矿用地占用耕地、林地。严格规划准入管理，新建矿山占用的资源储量必须是管理部门核实的相应类型的资源储量，开采方式和开采空间必须符合要求。实施永久基本农田、生态保护红线内战略性矿产差别化管控。在不破坏生态功能的前提下，在自然保护地核心保护区以外的生态保护红线内，允许因国家重大能源资源安全需要开展的战略性能源资源勘查、公益性自然资源调查和必要的非商业性地质勘查工作。

## 第七章 统筹林区城镇发展，打造寒地宜居城镇空间

引导经济、人口、产业向县城等点状开发城镇集中，适应城市人口流动变化趋势，提高国土空间利用效率，提升国土空间品质，做好国防安全空间保障，塑造集约高效与生机活力的城镇空间。

### 第一节 构建城镇空间格局

#### 第 86 条 构建城镇空间格局

落实我省“一圈一团七轴带”城镇化空间格局，以加格达奇区为发展核心，加快快速交通体系建设，构建主体功能区相互支撑、空间布局更加合理的“一核引领，两极带动，四点支撑，区域联动”的城镇空间格局。

一核引领。以加格达奇区为发展核心，实现区域中心城市—加格达奇区率先发展，带动周边县（市、区）一体化发展。

两极带动。以漠河市、塔河县为城镇发展极，推进边境通道建设，发挥漠河对外窗口作用，提升塔河区域地理中心的潜在功能，打造两个区域经济副中心，带动大兴安岭地区北部、中部经济圈的快速发展。

四点支撑。以呼玛、松岭、新林、呼中为四个发展支撑点，打造片区中心，加强片区中心与中心城市的联动发展，进而带动周边城镇与乡村一体发展。

区域联动。依托 G111 国道形成大兴安岭地区的加漠一级经济发展轴；依托呼玛—满归国道的建设，形成呼韩（呼玛—韩家园

—新林—呼中)二级经济发展轴;依托 G331 国道沿黑龙江打造沿边城镇发展带。依托资源禀赋,发展五大板块经济,积极构建以加格达奇区为主的南部首府经济区,以漠河市为主的北部旅游经济区,以呼玛县为主的东南部有机农业经济区,以塔河为主的中部林农经济区,以松岭、新林、呼中为主的西南部矿产经济区。依托公路、铁路、航空等立体化交通网络的建设,通过轴带串联,区域联动,以沿线开发建设林海特色小镇、美丽边城为方向,带动全地区协同发展。

## 第二节 优化城镇体系结构

### 第 87 条 优化城镇等级结构

规划建立“中心城市—副中心城市—县级中心城市—重点镇(乡)—一般镇(乡)”的五级体系。规划 1 个中心城市、2 个副中心城市、4 个县级中心城市、12 个重点镇(乡)、19 个一般镇(乡)。

### 第 88 条 引导城镇规模结构优化

到 2035 年,形成 10 万—20 万人的小城市 1 个(加格达奇区),5 万—10 万人的小城市 2 个(漠河市、塔河县),小于 5 万人的小城市 4 个(呼玛县、松岭区、新林区、呼中区),0.5 万—3 万人的中型镇 9 个,小于 0.5 万人的小型镇 22 个,建立协调有序、高质量发展的城镇体系。

### 第 89 条 加强城镇职能结构优化

提升加格达奇区对全地区的辐射带动能力。重点发展文旅产业、现代服务业和通航经济,优化城市空间布局、加强公共服务、

提升生态环境品质，全面提升地区中心的区域辐射带动能级，发挥黑龙江省与内蒙古自治区两省之间纽带作用，加强与黑河、齐齐哈尔、呼伦贝尔等市之间的合作，加强与哈尔滨现代都市圈等省内区域发展战略对接合作，打造“寒地龙药集散地”、黑龙江省西北部地区中心城市。

强化漠河市旅游核心职能和对北部辐射带动能力。突出漠河边境口岸及旅游职能，强化副中心城市职能，注重产城融合和综合辐射带动能力，建设成区域对俄窗口和大北极旅游核心。

发挥塔河县腹地中心的优势作用。充分利用大兴安岭地区腹地中心的枢纽节点，发挥在大兴安岭地区城镇布局中沟通南北、承东接西、多向开放、梯次推进作用。

加快县城（区）现代小城镇职能培育。加强呼玛县、松岭区、新林区、呼中区等县区特色节点和中心城镇的综合性服务功能，强化对县域（区域）城镇、乡村地区的辐射带动作用。

加强重点镇对乡村的带动作用。积极发展北极镇、兴安镇、韩家园镇（含韩家园林业局）等12个重点镇的辐射带动作用，完善城镇功能，发挥商贸中心、生产要素集聚中心、农林产品加工中心、居住就业中心功能，加快推进城镇化。全面提高重点城镇的综合服务能力，加强与林业局、林场在森林旅游、林下经济、森林防火等领域的合作。

### 第三节 优化产业空间布局

#### 第90条 产业体系结构

加快产业转型升级，着力构建全地区“4+3”的现代林区特色

产业体系，提升壮大包括文化旅游业、绿色矿业、特色林业和寒地生物产业（包含寒地农业和寒地中药产业）在内的“四大支柱产业”；发展培育包括电商物流、通航服务和寒地测试产业在内的“三大潜力产业”。

#### 第 91 条 产业空间布局

坚持产业发展和生态保护同步进行，形成“一核、两带、四大板块”的产业空间布局。

一核。构建加格达奇产业核心区，大力发展绿色食品精深加工、物流集散产业，建设全地区寒地测试大数据中心以及旅游服务中心，发展通航经济。

两带。即东北部“醉美 331 旅游产业带”和西南部“百亿矿产业经济带”。依托 G331（呼漠段）醉美龙江边防路为主轴线，构筑“醉美 331 旅游产业带”，兴边富民，推动漠河、呼玛、塔河 3 个边境县（市）产业发展；依托贯穿南北的 G111（加漠段）为主轴线，加快发展松岭钼矿、飞虎山铅锌矿、新林云岭铅锌铜矿等绿色矿业，推进呼中、新林、松岭 3 个生态区产业发展。

四大板块。依托呼玛县农业资源优势，构建东南部“有机农业示范基地板块”；依托塔河食品加工和区位优势，构建中部“森林食药材加工板块”；合理利用漠河市北极旅游资源，构建北部“大北极旅游经济圈板块”；发挥西南部矿产资源丰富特点，以松岭区、呼中区、新林区为主，建设西南部“百亿矿产业基地板块”。

#### 第 92 条 产业用地保障

创新土地供给方式，深化产业用地市场化配置改革，推进存

量建设用地盘活利用，提升土地配置效率。对产业用地的产业准入、规划设计、产权分割、产业监管、土地回收等方面进行具体规定，规范和保障产业用地供应，提高土地集约节约利用水平。探索将闲置废弃的矿山、土地及其附着物改造成文化旅游产品或开发其他产业项目，推进“废居变金屋”“废矿变金矿”，再造废弃用地新价值，推动产业空间高效利用，满足新产业新业态的空间发展需求，赋能产业高质量发展。

### 第 93 条 产业发展重点

文化旅游业。聚焦全域旅游发展，立足大兴安岭地区丰富的旅游资源和季节性特色，挖掘神州北极、森林冰雪等特色资源，重点发展冰雪旅游、生态旅游、户外运动三大全谱系旅游产品，重点培育自驾旅游、康养旅游两大新兴旅游产品，深度探索民俗人文、历史遗迹等文化遗产，优化提升乡村旅游、文化遗产旅游以及边境旅游。

绿色矿业。聚焦矿业绿色转型发展，加快发展松岭钼矿、飞虎山铅锌矿、新林云岭铅锌铜矿等绿色矿业；以漠河农夫山泉为龙头，整合矿泉水资源；开展古莲河露天煤矿资源扩储和鸥浦煤矿扩建，进行椅子圈、白音河煤炭矿区开发利用，充分利用废弃矿山，发展风电、光伏等新能源产业。

特色林业。聚焦林下经济发展，加强人工蓝莓、红豆越橘、笃斯越橘、蓝靛果、忍冬、沙棘、偃松和榛子等种植基地建设，向食品类、天然色素类、制药原料、化妆品四个精深加工方向发展。

寒地生物产业。依托“中国唯一寒温带生物基因库”资源，聚焦寒地特色农业发展，强化产业链思维，建设特色高纬度寒地粮食产业基地、蔬菜生产基地、食用菌培养基地和林畜养殖基地；突出寒地种质资源特色，依托塔河县野生大豆种质资源，建设大兴安岭地区种子栽培基地；提升农产品加工能力，做优做强特色农产品，打造“种薯之都”“兴安杂粮”“大兴安岭食用菌”等寒地现代农产品品牌。聚焦寒地中药产业发展，重点发展金莲花、芍药、白藜、关防风、苍术、五味子、黄芪、水飞蓟、返魂草等中药材品种，打造“大兴安岭”中药材品牌。积极推进加格达奇大型寒地中药材仓储物流基地、呼玛中药材大市场建设，将大兴安岭地区全域打造成寒地中药材仓储物流集散地。

电商物流产业。建设电子商务产业园，发展电子商务创客空间，打造电子商务服务业新的增长极。依托丰富的寒地龙药资源，将加格达奇建设成为“北方物流节点城市”，打响“寒地龙药集散地”的品牌。推动应急储备设施建设，建设现代物流智能体系，加快传统农林产业、中医中药产业以及浆（坚）果产业数字化转型，打造具有竞争力的电商物流产业集群。

通航服务业。完善通航运输网络体系，融合发展通航运营新业态，延伸拓展航空服务。加快与省内和国内运输机场互联互通，支持发展商务飞行、包机飞行，开展通航物流业务。依托通用机场和防火机降点，大力发展亲民化、特色化、梯度化低空旅游。依托加格达奇机场，规划通航小镇，打造集生产、生活、商务、休闲等若干功能于一体的通航小镇新型城镇化聚集区。

寒地测试产业。依托“冷资源”，以建设国家级寒地测试基地为目标，以汽车及零部件、建筑材料、电子产品等为方向，构建寒地测试全链产业体系。创建大兴安岭机动车寒地检验检测认证中心，立足各县（市、区）自身比较优势，形成寒地测试产业“两核一心多场”空间布局。

新兴产业。积极推进数字经济、冰雪经济、创意设计和新能源等新兴产业布局。培育数字产业制造业，加快推动大数据中心和数字经济产业园建设，推动绿色矿山、森林防火等领域数字赋能；整合冰雪资源，培育冰雪文化、冰雪培训和冰雪体育赛事等相关产业，壮大冰雪经济；积极推进创意设计产业，构建“加格达奇—塔河—漠河”“呼中—新林—呼玛”创意设计产业“十字交叉”廊道。鼓励发展清洁能源，支持利用采煤沉陷区、废弃工矿用地等开发建设集中式风电光伏项目，加快漠河市、塔河县和呼玛县风电光伏等新型能源项目建设。

#### 第四节 推进城镇空间品质提升

##### 第94条 促进城镇空间紧凑布局

稳定城镇人口，严格控制城镇用地规模扩张，促进人口和公共服务资源向各县（市、区）中心城区适度集中，根据实际服务人口需求，重点保障教育、医疗、文化、体育、养老、托幼、邮政快递等基本公共服务功能用地，鼓励存量建设用地混合利用和空间复合利用。优先保障发展冰雪产业、边疆旅游业的空间需求，允许利用一定比例土地发展休闲农业、生态旅游等产业。

## 第 95 条 建设蓝绿交织的网络化开敞空间

依托地区特有的山、水、城、林相互交融的自然生态特征，倾力建设生态林城样板区，保护天然水系、自然山体与城镇周边地区的植被，加强沿黑龙江、呼玛河、甘河等主要河流水系两侧绿化带和生态保护控制带的建设，保护城镇自然山水格局。优化公园绿地布局，因地制宜增加城市公园、小微绿地等各类公共空间。加强滨水绿带的建设，提升滨水公共空间和景观品质，推进城镇开发边界内外绿道绿廊的连接贯通，实现 300 米见绿、500 米见园的网络化开敞空间格局。城市建成区绿地率和人均公园绿地面积不低于相关行业主管部门的规定。

## 第 96 条 打造高品质、多层次生活圈

统筹考虑各县（市、区）实际服务人口需求，巩固提升公共服务供给能力，构建多层次的城乡生活圈。建设以县城、中心镇为节点的城镇服务圈，按照不低于小城市标准对县城进行设施建设和服务配置，加强县城直通中心镇、重要旅游景点的公共交通配套，形成城乡对流、城镇农业生态空间密切联系的半小时城镇服务圈。着力提升城镇人居环境质量，在城镇密集地区打造 15 分钟社区生活圈全覆盖。严格按照《社区生活圈规划技术指南》要求，补齐公共服务设施短板。针对人口老龄化、少子化趋势和社区功能复合化需求，重点提出医疗、康养、教育、文体、社区商业等服务设施和公共开敞空间的配置标准和布局要求。

## 第 97 条 促进城镇低碳绿色发展

引导发展功能复合的产业社区，实现产城融合、职住平衡，

减少长距离交通出行。加强公共交通、步行和自行车等低碳交通系统和绿色基础设施建设，构建连通城镇和城郊的绿道、蓝道系统，建设步行友好城市。促进城市节能，推动风、光、水、地热等本地清洁能源利用，提高可再生能源比例，严控新建超高层建筑和高层高密度住宅，推广“零碳”建筑。引导城市绿地系统均衡布局，构建网络化生态廊道和通风廊道，降低城市热岛效应。

#### 第 98 条 健全多层次住房保障和空间供应体系

充分利用城市交通和就业便利地区的存量用地建设保障性住房。合理提高新增国有建设用地和住宅用地中保障性住房用地供应比例。在编制年度住宅用地供应计划时，支持各类保障性住房用地优先安排，应保尽保。对接住房主管部门掌握的群众刚性和改善性居住需求以及相应的新增住宅建设计划，建立土地供应与商品房库存协调机制，根据去化周期变化及时调整优化住宅用地供应规模。

#### 第 99 条 加快开展城市有机更新

针对漠河、加格达奇等以旅游为主的城镇，以城市打卡体验为重点，利用存量空间策划网红打卡地，补齐旅游服务细节短板；以城市功能提升为突破，利用存量空间打造新型办公研发、文化观演等特色场所，提高城市个性化、艺术化水平。针对呼玛、塔河等边境城镇以及新林、呼中、松岭等小城镇，以城市民生改善为重点，改造老旧小区、改善街道步行环境、完善基本公共服务设施、增加小微绿地。提高寒地城市宜居性，支持结合重要交通枢纽及地下空间布局进行城市暖廊建设。

## 第五节 推进建设用地节约集约

### 第 100 条 科学控制建设用地总量

深入推行建设用地总量和国土空间开发强度“双控”措施，优化城镇建设用地结构，推进建设用地资源向各级中心城镇等优势区域倾斜，充分保障沿边地区发展的空间需求。实施城乡建设用地规模约束机制，鼓励推进城镇建设用地增加与村庄建设用地减少相挂钩，促进城乡用地协调发展。

### 第 101 条 精准配置建设用地增量

健全新增建设用地指标分配机制。健全“人地挂钩”“增减挂钩”“增违挂钩”“增存挂钩”的新增建设用地指标分配机制。增量建设用地重点支撑调整和优化城镇发展格局，整合各类产业园区，促进全域旅游发展；做好区域基础设施建设用地需求保障。新增城镇建设用地优先保障加格达奇城区和漠河、塔河等县城发展，适度保证外围沿边地区等重点城镇建设用地需求，其他乡镇及特色小镇用地采用存量挖潜，提升集约节约水平。

### 第 102 条 积极盘活存量和低效用地

集中开展低效工业用地整治提升行动。推动零散工业用地企业向产业集聚区集中，加强村镇零散工业用地综合整治。盘活批而未供、闲置用地，实行差别化存量用地消化政策。针对批而未供用地不同形成原因，通过加大征地拆迁实施力度、开展招商引资工作、安排临时项目、明确规划地块用途、补办用地审批手续等方式分类处置。针对闲置用地不同形成原因，通过收购储备、实施流转、协议置换、转型升级等途径实施盘活。

分类推进城镇低效用地再开发。加强城镇低效用地盘活再利用，有序开展各县（市、区）棚户区、老旧小区改造和闲置土地的盘活利用，集中推进城镇存量建设用地的盘活利用，推进老城区有机更新。优化城镇建设用地结构，合理控制住房用地比例，统筹城市功能再造、产业结构调整、生态环境保护、历史人文传承，实现空间提质增效。推进工业用地有效集约利用，鼓励低效用地企业出租土地和厂房，采取拆旧建新、拆低建高的方式进行升级改造和二次开发。统筹推进产城融合，通过对城中村、城郊融合类村庄进行整理，引导居民向城镇建成区集聚，为城区拓展留足发展空间，缓解产业用地供需矛盾。

#### 第 103 条 提高建设用地利用效率

完善建设用地绩效监测评估预警反馈机制。动态监测各级城镇人口规模、用地规模、存量用地挖潜规模、单位国内生产总值地耗量，作为新增城镇用地指标投放参考依据。提高各类行业用地的节约集约标准，推广节地技术和模式，推进建设用地多功能开发、地上地下空间立体综合利用。

### 第六节 做好国防安全的空间保障

#### 第 104 条 保障沿边边境口岸城镇的空间需求

保障沿边边境口岸城镇的边境贸易、金融服务、公共服务等功能的空间需求。保障国家沿边公路建设，支持边境口岸城镇航空、铁路、公路等基础设施建设，增强交通可达性。保障依托沿边公路和边民互市贸易点建设抵边新村等边民集中聚居点的空间需求。强化对沿边县城、林场公共服务设施和基础设施补短板强

弱项工程的空间支撑。

#### 第 105 条 保障国家安全设施建设空间

保障国家安全和创新基础设施建设空间，统筹优化创新基础设施的空间布局，保障电磁空间安全。

## 第八章 传承民族特色，彰显寒地空间魅力

以极北、极寒自然地理特征为基础，以黄金古驿道历史文化、林区开发文化、少数民族文化为脉络，以城乡特色风貌为重点，塑造全域景观风貌格局，彰显魅力兴安。

### 第一节 保护传承历史文化遗产

#### 第 106 条 历史文化保护体系

落实省级规划对历史文化遗产保护要求，建立“重点历史地段—不可移动文物—非物质文化遗产”的历史文化保护体系，实现对大兴安岭地区特色风貌和历史文化遗产资源的有效保护和合理利用。

#### 第 107 条 历史文化保护格局

依托历史文化遗产资源的空间分布，构建“两带两板块多点”的历史文化保护格局。

两带——黄金之路文化带、开发之路文化带。严格保护黄金之路（墨尔根至漠河）古驿站之第十一站至三十三站沿线文物保护单位，重点保护沿线驿站、驿道、附属设施、赋存环境及相关物质文化遗产，传承展示非物质文化遗产和优秀传统文化，协同漠河、呼玛、塔河等历史文化核心，共同构建大兴安岭地区黄金之路文化带。依托嫩林铁路开发线路，构筑林区开发之路文化带。遵循整体保护、分类引导、弹性控制的原则，重点保护沿线分布的铁道兵烈士陵园、开发纪念碑等文物保护单位。

两板块——驿道、边境历史文化板块和鲜卑、知青历史文化

板块。驿道、边境历史文化板块。强化板块的整体保护，严格保护历史文化遗产，加强以呼玛县和北极镇等历史文化资源密集的重点地区综合整治，采取文物保护、标识或意向性展示等多种方式，保护和展现重要的文化节点。鲜卑、知青历史文化板块。重点保护区域内以文物保护单位为主的历史文化资源，加强对大兴安岭开发纪念碑及烈士陵园的保护，对其周边环境开展彻底清理和整治，作为爱国主义教育基地；传承鲜卑文化，保护大兴安岭的岩画。

多点——75处各级文物保护单位。严格保护李金镛祠堂、铁道兵开发大兴安岭纪念碑、加格达奇烈士陵园、松岭铁道兵烈士陵园、翠峰岩画等为主的75处各级文物保护单位，形成保护体系中的多处节点。严格保护各级文物保护单位及历史建筑的原址、原物、原状，加强文物周边环境整治。积极推进不可移动文物合理利用，利用方式、程序应符合《中华人民共和国文物保护法》及相关规定。

#### 第108条 加强历史文化保护空间管控

划定各类历史文化资源控制线，及时将文物资源的空间信息纳入国土空间规划“一张图”，明确管控要求，实施严格保护。对于纳入历史文化遗产保护名录、但暂不具备历史文化保护线划定基础的情况，需加强部门协同，及时落实动态补划。

#### 第109条 非物质文化遗产的保护与传承

大力推进以鄂伦春等少数民族文化为主体的非物质文化遗产和优秀传统文化传承和保护，针对鄂伦春族赞达仁、桦树皮船制

作技艺、萨满舞等在内的 12 项非物质文化遗产开展抢救性保护。

### 第 110 条 历史文化保护名录

建立保护名录制度。积极发掘、整理、恢复和保护各类物质和非物质文化遗产，形成体现大兴安岭地区历史文化价值和自然特征的不同层级的保护名录体系。

重视文保单位的申报和历史建筑的普查认定工作，及时认定公布符合标准的文保单位和历史建筑，并纳入保护名录。

### 第 111 条 历史文化资源的活化利用

打造兴安历史文化长廊。将历史文化保护与旅游开发、体育健身相结合，在保护的基础上，挖掘大兴安岭地区的文化底蕴，依托古驿道、开发线路、各级绿道等，串联沿线各类历史文化资源点，打造黄金古驿站文化、鲜卑文化、开发文化、红色文化等不同主题的兴安历史文化长廊。

建立历史文化展示体系。按历史文化资源分布地点和空间、生存环境、周边景观、资源现状等进行修缮，建立完善的展示系统。建设大兴安岭地区博物馆，构筑多方位历史文化遗产展示体系。建立标志物系列，强化对文化空间和重要遗址与建筑遗址等展示。设立指引牌、标志牌、说明牌等，建立历史文化标识系统。

加强非物质文化遗产的传承。以“旅游+文化”模式，融合鲜卑文化、黄金文化、驿路文化和鄂伦春族传统民俗、技艺、歌曲、舞蹈等非物质文化遗产等兴安特色文化元素，挖掘和整理文化故事，培育文化精品景区、文创旅游基地、特色文化街区等多种文化旅游业态，促进文化与旅游、创新、商业等多类空间融合。

## 第二节 塑造凸显“绿色”城乡风貌

### 第 112 条 自然生态基底保护

保护自然山水格局。落实省级规划对大兴安岭原始森林生态资源的保护和塑造要求，以大兴安岭主脉、伊勒呼里山支脉及其他次支脉等构成的群山为生态屏障，严格保护多样化的山地生态环境，强化临山景观界面，形成群山环峙的山势格局。以黑龙江、嫩江及呼玛河、额木尔河等支流水系为骨架，严格保护现状水系和湿地，形成横贯全地区的蓝绿公共空间网络，塑造多样化的水系景观。保护森林生态本底，将森林作为全地区城乡发展的底色，展现林海交织的生态景观。

加强人文景观和自然景观要素的保护与挖掘。保持少数民族村落格局、传统乡土建筑、历史文化遗产的原貌；加强黄金之路、开发之路和黑龙江沿岸具有大兴安岭地区传统风貌特色的保护，传承和发扬以鄂伦春为代表的少数民族文化新内涵，延续以撮罗子为代表的少数民族风貌特色建筑和景观；保护包括九曲十八湾国家湿地公园、南瓮河和绰纳河国家自然保护区、北极村国家森林公园，以及漠河国家地质公园等在内的各类自然保护地。

### 第 113 条 城乡风貌总体定位

凸显大兴安岭地区最具特色的山、水、林等自然景观要素，融合极具优势的冰雪资源和人文特色，确定全地区风貌总体定位为“绿水青山极寒地，林海江河绘兴安”。

### 第 114 条 城乡风貌格局

整体推进大兴安岭地区景观风貌建设，塑造“两核一廊三轴

带四大分区”的城乡风貌格局。

“两核”。即两大服务核心区，分别为加格达奇综合服务核心区和漠河旅游服务核心区。依托两个城镇中心城区与周边城镇，加快完善全域旅游服务功能，为游客提供一站式个性化服务。

“一廊”。即一大特色景观廊道，为界江特色景观廊道。依托黑龙江水系，构成大兴安岭地区东部生态屏障。

“三轴带”。即三条特色景观风貌轴带，分别为呼玛河景观风貌轴带、国道 G111 景观风貌轴带和古驿道文化景观风貌轴带。通过景观风貌轴带的塑造，串联起大兴安岭地区重要自然和人文景观资源，打造完整的特色风貌格局。

“四大分区”。即四大特色景观风貌区，分别为湿地公园特色景观风貌区、生态农业特色景观风貌区、森林避暑特色景观风貌区和冰雪极光特色景观风貌区。

#### 第 115 条 重要景观区风貌管控

服务核心区风貌管控。完善加格达奇综合服务核心区综合服务、综合商务等功能，注重风格与色彩，适当点缀地域和民族元素，打造大兴安岭地区“南大门”形象。完善漠河旅游服务核心区的旅游集散、旅游咨询等功能，加强自然景观与历史人文特色的融合，依托特殊的地理位置和丰富的冰雪旅游资源优势，打造独特的极地旅游城市形象。

景观廊道风貌管控。界江特色景观廊道从生态、民俗两方面打造“黑龙江”生态画卷，建设美丽边城。

景观轴带风貌管控。呼玛河景观风貌轴带依托呼玛河水系，

串联呼玛县、塔河县与呼中区的众多景观节点，重点营造具有原生态性、滨水景观多样性和乡土性的特色轴带。国道 G111 景观风貌轴带依托国道 G111 串联加格达奇区、松岭区、新林区、塔河县、漠河市等重要城镇，重点凸显林区城镇特色，打造成为大兴安岭地区的绝美风光画廊。古驿道文化景观风貌轴带依托古驿道，串联沿线古驿站（第十一站至三十三站）以及沿线古建筑、遗址等历史文化景观，重点构建古驿道文化景观带。

景观风貌区管控。湿地公园特色景观风貌区主要包括加格达奇区、松岭区、漠河市和呼玛县部分区域，以南瓮河最美湿地为核心，提升道路沿途风光，打造大美湿地景观。生态农业特色景观风貌区主要包括呼玛县和松岭区生态农业示范区，推进呼玛“金莲花之乡”和松岭有机大豆种植基地等建设，展示生态农业风貌。森林避暑特色景观风貌区主要包括呼中区、新林区和塔河县部分区域，依托丰富的森林资源，以呼中最冷小镇、新林爱情小镇和塔河深呼吸小镇为特色，重点打造避暑休闲胜地。冰雪极光特色景观风貌区主要为漠河市所管辖区域，依托冰雪与极光资源优势，打造最北、最美、最极致的特色景观风貌区。

#### 第 116 条 加强城镇风貌管控

各县（市、区）中心城区围绕山、水、林等不同自然生态本底，强化景观廊道、景观核心、景观轴线、景观节点等景观核心要素的利用，充分彰显寒地城镇形象特色。

#### 第 117 条 整体乡村风貌管控

依托自然要素多样、地形地貌多变的环境基底，遵循依山形

地势自由分散的村庄建筑群落布局形式；保护具有地方特色的民居建筑，延续大兴安岭林区传统民居特色，整治乡村公共空间，形成协调有序的乡村聚落风貌。

### 第三节 构建“文旅融合”特色旅游空间

#### 第 118 条 发展战略

大力推动全域旅游发展，立足大兴安岭地区丰富的旅游资源和季节性特色，整合、开发、串联有吸引力的旅游产品，发展冰雪旅游、生态旅游、户外运动三大全谱系旅游产品。重点培育自驾旅游、康养旅游，优化提升乡村旅游、文化遗产旅游、边境旅游。

#### 第 119 条 旅游空间发展格局

落实国家和省级规划对大兴安岭旅游廊道的布局，深度挖掘神州北极、两江之源、鲜卑民族根脉祖源等独有元素和大森林、大湿地、大界江、大冰雪等特色资源，综合考虑大兴安岭地区综合立体交通网络、各级城镇建设以及主要景区景点分布，构建“一核三线五区”的旅游空间布局。

一核——北极镇旅游核心。依托北极镇打造大兴安岭地区旅游服务核心，深入挖掘“北文化”，重点打造以国家 5A 级旅游景区北极村为中心的北文化区、以观音山为中心的祈福文化区、以李金庸祠堂为中心的采金文化区、以古城岛和萨布素军马场为中心的戍边文化区、以洛古河村为中心的探江寻源文化区等区域，提升景区景点品质、旅游服务能力和旅游接待能力。

三线——东北边境国家旅游风景道（G331 国道）、大兴安岭

国家旅游风景道（G111 国道）以及连接以上两条国家旅游风景道的林海天路旅游风景道（S218 省道）。三条旅游风景道以自驾游为服务导向，加强沿线旅游服务基础设施建设，打造跨区域旅游线路。

五区——北部大北极旅游区、南部生态湿地旅游区、西部森林冰雪旅游区、中部浪漫林海旅游区、东部界江驿站旅游区。北部大北极旅游区主要包括漠河西林吉、图强、阿木尔镇及各林业局，打造以神奇天象、大美漠河为基底的北部大北极旅游区。南部生态湿地旅游区主要包括松岭区、加格达奇区，打造寒温带湿地观光体验游。西部森林冰雪旅游区主要包括呼中区及呼中国家级自然保护区，打造以“挑战极寒，穿越林海”为旅游目的地的西部旅游区。中部浪漫林海旅游区主要包括塔河县、新林区，打造以婚庆节、爱情故事为主的爱情系列旅游产品。东部界江驿站旅游区主要包括呼玛县、塔河县，以及十八站林业局、韩家园林业局，打造以呼玛为核心，以界江鄂乡风情旅游为主题的东部界江驿站旅游区。

#### 第 120 条 跨区域旅游合作

推动跨境旅游合作。以漠河市兴安镇、呼玛县呼玛镇为依托，推动与俄罗斯进行区域合作，打造中俄跨境的不同时长和不同主题的旅游线路。

推进与周边区域的旅游合作。推进加格达奇、漠河等地与内蒙古呼伦贝尔、阿尔山等区域的森林、草原等生态旅游资源整合，联合东北边境大兴安岭国家旅游风景道，开展跨区域自驾游。推

进漠河、塔河、呼玛与黑河、伊春、佳木斯的界江旅游合作，联合打造黑龙江界江旅游线路。推进与五大连池、哈尔滨、牡丹江旅游合作，打造黑龙江省冰雪体验旅游线路。与哈尔滨市联合打造冰雪嘉年华分会场和以“找北”“避暑”“森林康养”为主题的养生度假旅游线。

加强四极之间的旅游合作。依托祖国北极漠河市的区位地理、自然资源、人文特色的优势，积极推进与南极三沙市、西极喀什市、东极抚远市之间的合作与发展，重点加强与华夏东极抚远的区域游线联动合作，打造“两极穿越”自驾游线路。

#### 第 121 条 保障旅游发展用地

坚持在保护中开发、在开发中保护的原则，围绕全域旅游发展，优化旅游集群、旅游廊道、重点景区等用地布局。在生态保护红线、永久基本农田之外，保障北极镇旅游核心的合理用地需求，保障“醉美 331 边防路”自驾旅游廊道、G111 大兴安岭国家旅游风景道、S218 林海天路旅游风景道沿线旅游设施用地的合理建设空间。支持高品质候鸟式森林康养基地和新冰雪旅游目的地建设，保障康养服务设施和冰雪运动旅游用地合理需求。

### 第四节 建设“亲山融水”绿道网络

#### 第 122 条 构筑绿道网络

落实省级规划对城乡绿道建设的要求，根据大兴安岭地区生态本底和已有道路的建设等情况，规划构筑“一环一带两心·三廊七节点”的绿道网结构。

“一环”。连接各功能片区的生态景观绿道环。以大兴安岭余

脉等自然山体为依托，以黄金古驿之路、阿木尔—呼中乡道、林海—呼中乡道等道路为基础，串联主要景观节点，将亲水融山网络延展至城市建成区，建设多样化绿道和自行车道，串联公共中心、门户空间等区域，承担观光游览、体育健身等功能。

“一带”。沿黑龙江界江的滨江绿道。以黑龙江为主轴，建设沿黑龙江右岸的滨江慢行绿道环线，依托乡级公路和专用路，串联北极镇、龙江第一湾等主要边境生态景观节点，形成与自然水系形态匹配的亲水慢行骨架。

“两心”。以加格达奇中心城区和漠河中心城区为主的都市绿道核心。主要将绿道系统与城市慢行系统、周边社区绿道互联互通，打造大兴安岭地区一南一北两个绿道核心。

“三廊”。以县乡级道路为载体形成的三条绿道通廊脉络。具体包括呼中自然保护区—盘古—白银纳、塔源—南瓮河—绰纳河自然保护区、加格达奇—古源—多布库尔湿地绿道。三条绿道通廊具备生态保障、慢行交通、休闲游览、城乡统筹、文化创意、体育运动、农业景观、应急避难等功能。

“七节点”。北极镇、盘古镇、古驿镇、鸥浦乡、呼源镇、塔源镇、古源镇构成的乡镇驿站节点。

### 第 123 条 加强绿道配套服务体系建设

建设三级绿道配套服务体系，其中一级驿站为北极镇、盘古镇、古驿镇、鸥浦乡、呼源镇、塔源镇、古源镇 7 个乡镇驿站，强化驿站的综合服务、旅游服务功能，结合各乡镇特色，打造不同主题驿站。二级驿站主要结合景点进行布设，利用处于生态区

外的建设用地，打造综合服务、精品景区结合的驿站节点。三级驿站主要沿绿道设置若干亭台楼阁，其功能为一般休憩、自行车停车点、自助售货等。

## 第九章 完善基础设施建设，强化支撑保障体系

统筹各项公服设施、基础设施、安全设施的空间布局，提升产业承载能力和人口聚集能力，构建系统完备、军民融合、安全可靠的现代化城乡公服设施、基础设施和空间保障体系。

### 第一节 构建综合交通体系

#### 第 124 条 完善区域公路网络建设

构筑“两纵一横”的高速公路网络。新建 G1213 北安—漠河高速（嫩江至加格达奇段）、S10 加格达奇—黑河高速（加格达奇至卧都河段）、S21 黑河—呼玛高速三条高速公路，形成“两纵一横”的高速公路网络，畅通与省内和省际高速交通联系。

构建“两横两纵”的干线公路网络。推进普通国省道提质改造，通过调整、延伸公路走线，加强国省级公路互通互联，提升国省干线公路通达性，构建以 G111、G331、G332 和 G605 国道为主的“两横两纵”的干线公路网络。

加快县城与乡村公路建设。提升农村公路网络化水平，建设村村通和林业公路辅助网络，改善各乡镇、林场、旅游景点等交通可达性。改善现有公路的状况，提高公路等级，将所有的县级道路和重要的乡级道路改造为三级公路，其余乡级道路改造为四级公路，重要的旅游道路改造为三级公路标准，村村通公路均达到四级公路以上标准。

加强边防公路建设。着力消除瓶颈路段，提升技术等级和高等级路面铺装水平，增加路网密度。

## 第 125 条 加快区域铁路网络建设

构筑“两主四副”的铁路网布局。“两主”分别为齐齐哈尔—加格达奇—漠河铁路（富西铁路）和黑河—韩家园—洛古河铁路。“四副”分别为加格达奇—伊图里河铁路、林海—碧水铁路、阿木尔（长缨）—连崮—加林达（俄罗斯）铁路、漠河（古莲）—满归铁路。

加强与省际（内蒙古）和省内（黑河）铁路网的连通。规划新建韩家园—呼玛—黑河、漠河（古莲）—满归铁路，构筑黑龙江省北部沿边重要通道；加强口岸铁路的建设，加快林碧铁路线路改造，谋划新建阿木尔（长缨）—连崮—加林达（俄罗斯）铁路，古莲至洛古河二期项目、盘古至兴安项目，促进沿边开放开发。新建松岭区铅锌钼矿铁路专业线，促进地方经济发展。

加快推进富裕—加格达奇—漠河铁路电气化改造。增强与齐齐哈尔、哈尔滨的重要铁路干线的联系，加快黑龙江省西部主要铁路网络现代化进程。

## 第 126 条 促进区域航空网络建设

对现有运输机场进行扩建和增容，提高航空综合运输能力，实施加格达奇机场改扩建工程。近期新建塔河通用机场。

## 第 127 条 加强客货综合交通枢纽及站场建设

对加格达奇火车站进行改扩建及提质升级改造，升级漠河火车站为二等火车站。加快推进公路客货运输场站建设，规划建设 2 处一级客运站，为加格达奇公铁联运客运枢纽和漠河综合客运枢纽场站。完善呼玛等其他县（市、区）客运服务中心。

## 第 128 条 大力发展绿色公共交通体系

建立以快速公共交通为骨干，常规公交为主体，出租车为补充的多层次公交网络。提高城市公共交通资源的配置效益和运输效率，确立公共交通在居民出行中的主导地位。重点提升公交专用道里程，落实公共交通枢纽、停保场和首末站等场站用地，完善周边换乘接驳设施。

## 第二节 加强口岸与通道建设

### 第 129 条 加快打造对俄开放“桥头堡”

落实提高东北地区开放水平重要部署，深度融入共建“一带一路”，积极参与“中蒙俄经济走廊”建设，加快推进漠河口岸扩大开放，深化对俄经贸合作，积极申建漠河市边民互市贸易区。

### 第 130 条 加快支点口岸的建设

积极推进漠河水运口岸扩大开放和洛古河通道开通，提升漠河口岸建设水平。

### 第 131 条 打造跨境产业聚集基地

积极推进漠河水运口岸扩大开放；适时申请开通洛古河公路口岸。

## 第三节 完善城乡公共服务设施

### 第 132 条 建立城乡公共服务体系

构筑“地区级—县（市、区）级—乡镇级—村级”四级覆盖城乡、功能完善的综合公共服务体系，制定公共服务设施的配置标准，分级引导全地区公共服务设施配置，形成“一主六核多节

点”的城乡生活圈布局体系。

建设1处地区级公共服务中心（加格达奇区），构筑覆盖全地区城市核心功能的主要承载区；建设6个县级公共服务中心（漠河市、呼玛县、塔河县、松岭区、新林区、呼中区），打造辐射周边区域的综合服务节点；打造多处乡镇级和村级公共服务中心，依据30分钟、15分钟生活圈，配置满足各乡镇、村庄内部居民日常需求的服务设施。

### 第133条 完善城乡公共服务设施配置

按照地区级、县（市、区）级、乡镇级、村级四级制定公共服务设施的配置标准，分级引导全地区公共服务设施配置。

### 第134条 分类引导城乡公共服务设施建设

加强公共服务设施建设的用地保障和存量资源利用，引导用地规模指标向公共服务设施配置薄弱地区适度倾斜，重点推进养老托育、医疗、教育、文化、体育等设施空间“应保尽保”。

教育设施规划布局。加快完善托育服务体系，支持学前教育机构等通过新建、改扩建等方式提供托育服务，鼓励托育服务机构设施与社区服务中心（站）及社区文化、体育、养老设施共建共享。实现学前教育普及普惠发展，引导学前教育资源分布与十五分钟生活圈相匹配，原则上每个乡镇至少设置1所公办中心幼儿园。实现义务教育优质均衡发展，保障基础教育发展空间，原则上每个乡镇至少设置1所公办小学，结合县（市、区）实际需求进行初级中学的设置，加快补齐农村教育发展短板。提升特殊教育能力，确保每个残疾儿童少年都能接受适合的教育。实现高

中阶段教育全面普及，保障高等教育发展空间。大力发展职业教育和少数民族教育，建设与双寒等产业发展相匹配的职业教育专业学科，加强呼玛县、塔河县等民族文化基地学校建设。稳步推进社区教育，各县（市、区）依托社区教育学院至少开办1所老年大学，同时老年大学可以开办教学点，向乡镇、林场延伸。

医疗卫生设施规划布局。科学配置城乡医疗资源，加强各级医疗机构基础设施建设。健全地区级医疗机构建设，依托加格达奇区现有综合性医院、专科医院，重点建设和完善综合医院（含中医院）、疾病预防控制中心、妇幼保健院、传染病医院、精神病医院、中心血站、具有一定指导功能的示范性婴幼儿照护机构等地区级服务设施建设，预留应急空间，推进公共卫生防控救治设施、应急物资储备体系、医疗废物收集转运处置体系建设。加强县级医疗卫生设施布局，增加县级医院的用地供给，充分预留应急空间，县（市、区）各设立1所县级综合性医院、中医医院、疾病预防控制中心、妇幼保健站、血库、具有一定指导功能的示范性婴幼儿照护机构等设施。完善乡镇级、村级医疗卫生设施布局，加强社区卫生服务中心、乡镇卫生院和村级卫生室的用地供给，在乡镇区域内至少设立1所社区卫生服务中心或乡镇卫生院，在行政村内设置至少1所卫生室，有条件的行政村可设置中心村卫生室。保障基层医疗卫生服务机构建设。

文化设施规划布局。完善公共文化设施网络，构建覆盖地区、县（市、区）、乡镇、村四级公共文化服务体系。加强地区级文化设施的建设，完善县（市、区）级文化设施布局，补齐乡镇级、

村级文化设施短板。规划至 2035 年全面实现各县（市、区）有文化馆、图书馆，乡镇有综合文化站，行政村有文化活动馆。加强特色文化场地建设，统筹布局文化活动场地。

体育设施规划布局。构建地区、县（市、区）、乡镇、村四级全民健身设施网络，打造 15 分钟健身圈。加强地区级体育设施建设，重点在加格达奇区加强综合性体育场馆建设，根据需求增设游泳馆、训练馆等专项体育场馆、场地。加强县级体育设施建设。各县（市、区）建成不少于 1 处县级体育中心。镇（乡）、村级按照 15 分钟步行范围设置街区体育全民健身设施。完善社区体育设施。

社会福利设施规划布局。各县（市、区）至少建设 1 所集养老院、社会福利院、光荣院、失能智障康复中心、流浪乞讨救助中心、候鸟式养老院和医疗机构为一体的大型综合性医养服务中心。加快乡镇、村级福利设施的建设，乡镇重点设置托老所、敬老院、社会福利院等设施，各行政村应增设农村社区老年人日间照料室，解决人口老龄化和留守老人等养老需求。推动公共场所、社区、健身场所等进行适老化改造，加快建设特困人员供养服务设施（敬老院），每个县（市、区）至少建有 1 所以特困高龄、失能、残疾老年人专业照护为主的特困人员供养服务设施（敬老院）。建设公益性节地生态安葬区。

“菜篮子”工程规划布局。在加格达奇区规划一处“菜篮子”专业市场，供蔬菜、肉类、禽蛋、水果等批发交易辐射于整个大兴安岭地区。其余县（市、区）各规划一处综合市场。各乡镇以

县级批发市场为依托，以生鲜超市、农副产品便利店等为主体，以农户集市为补充，完善“菜篮子”供应体系。在乡村、社区配建“菜篮子”产品零售网点。

### 第 135 条 城乡社区生活圈布局

加强社区级基本公共服务设施的建设投入，完善社区教育、文化、体育、卫生、养老、社区服务等基本配套设施，补齐公共服务设施短板，构筑大兴安岭地区城乡四级“生活圈”。

将加格达奇区打造成为一级公共服务中心，重点配置辐射全地区的大型公共服务设施，提供功能齐全、品质较高的公共服务。将其余 6 个县（市、区）打造成为二级公共服务中心，提供 1 小时出行的县域生活圈，重点满足城乡居民日常生活所需的各类教育、医疗、文化、体育、社会福利等公共服务。将乡镇打造成为三级公共服务中心，提供半小时出行的片区生活圈，重点配置满足居民常见病医疗、日常休憩及中小学教育等基本生活需要的公共服务。将乡村、社区打造成为四级公共服务中心，提供 15 分钟出行的乡村生活圈，重点配置满足幼儿教育、文化休闲等一般生活需要的公共服务。

### 第 136 条 沿边地区公共服务提升

以县城为载体，加强边境地区公共服务设施建设，保障常住人口的多层次多样化公共服务需求，重点保障漠河、塔河、呼玛等边境城镇超标准配置基本公共服务设施；针对抵边城、镇、村，加配边境警务站、驻村警务室、训练室、紧急联络室等特殊公共服务设施。考虑大兴安岭地区生态旅游特点，各县（市、区）还

需要增配旅游公共服务设施。

#### 第四节 完善水利设施建设

##### 第 137 条 加快重大水利工程建设

落实省级规划的部署，加快推进重大水利工程建设，预留库区、调水路径等“线性”基础设施空间。

##### 第 138 条 加快防洪排涝减灾工程建设

合理保障水利工程的空间需求，加强大江大河干流堤防工程的落地保障，保障中小河流治理工程、山洪沟灾害防治工程、水库等病险水库除险加固工程、大中型病险水闸除险加固工程，以及重点涝区治理工程、国境界河国土防护工程等重大工程和重点项目的用地需求。继续推进农村水利工程，重点实施农村饮水安全巩固提升工程、灌区节水改造续建配套和现代化改造，增加现有灌区的供水保障能力，实施水土保持治理工程。

#### 第五节 完善城乡市政基础设施

##### 第 139 条 城乡给水工程

保障城乡供水安全，积极推进应急水源或备用水源建设，完成加格达奇区备用水源或应急水源建设，加快其他各县（市、区）的备用水源或应急水源建设。强化水源安全保护，加强对水源地的保护。至 2035 年，全地区共有 7 座水厂，其中新建 1 座水厂。各规划水厂根据用水需求分期建设，并为供水规模扩建充分预留建设用地。

##### 第 140 条 城乡排水工程

稳步提高污水收集和处理能力。采用雨污分流的排水体制，加快推进污水处理厂升级改造，合理设置污水提升泵站，保障区域污水排放畅通。污水处理厂出水水质应与污水处理厂尾水排放受纳水体水环境容量相适应，力争达到国家一级 A 排放标准，并与国家同时期相关标准一致。至 2035 年，全地区范围内保留 7 座污水处理厂，其中扩建 5 座污水处理厂，升级改造 2 处污水处理厂。

污水处理设施尽可能实现共建共享。排水管线布置时具备条件的可延伸至周边村镇，实现近郊村与县城基础设施共享。村庄因地制宜，采用多种方式灵活解决污水处理问题。

加快城镇再生水厂、污泥处理设施布局。通过建设再生水厂及配套管网回用再生水，加格达奇区中心城区再生水利用率达到 60%，其他各县（市、区）中心城区再生水利用率达到 50%。加强对污泥的无害化处理和资源化利用，加快推进各县（市、区）城区污泥处置项目建设。

建设排放与利用相协调的雨水排除系统。在城镇建设和更新中，利用雨水花园、透水铺装、绿色屋顶、调蓄设施等综合措施，加强雨水的积存、渗透和净化。规划到 2025 年，城市易涝点整治率达到 100%，建立较为完善的城市排水防涝工程体系，加格达奇区中心城区达到海绵城市建设标准。到 2035 年基本建成与城镇发展相适应的雨水排除与利用系统。

#### 第 141 城乡供电工程

增强电网服务保障能力。提升各电压等级主变、线路 N—1 通

过率，增强电网资源配置能力，满足新增负荷用电需求。优化地区电网结构，合理布局变电站用地，控制高压走廊布局及用地。优化地区主网架结构，推进 500 千伏、220 千伏输变电工程建设，夯实配电网基础，推进新建改造 35 千伏、66 千伏、10 千伏线路建设。支持边远林场（管护区）纳入国家电网，加快乡镇电网、新一轮农网升级改造。协同推进新能源发展和矿区生态环境治理，推动煤电与风光电互补，预留高压输变电线通道。

建议距离相近、走向相同的高压走廊并廊建设。规划高压架空电力线路应设置走廊进行保护，500 千伏及以上电力线路均采用架空线，严格控制高压走廊的走线及宽度，保护线路安全，规划预留足够的站址及电力廊道。

加强高压电力廊道管控。加强全地区范围内 500 千伏和 220 千伏骨干主电网走廊预留与管控，500 千伏高压走廊宽度不低于 60—75 米、220 千伏高压走廊宽度不低于 30—40 米、66 千伏高压走廊宽度不低于 15—25 米，保障供电设施和高压走廊用地不被侵占。

加快充电网络建设。优化各县（市、区）中心城区重点区域公共充电网络布局，推动社会公共停车场配套建设充电设施，大型公共建筑配建停车场和社会公共停车场建设充电设施或预留建设安装条件的车位比例不低于 10%。

#### 第 142 条 城乡通信工程

聚焦 5G、SDN、云、IT 等领域，提升网络效率。深入推进“数字兴安”建设，大力完善信息基础设施和数据资源体系，建成“全

光网区”。适时推进 6G 实验网建设，加快 5G 网络规模部署和商业应用，完善车站、机场、社区、商城等重点区域深度覆盖，推进城区、乡镇、旅游景点 5G 连续覆盖，以及林场、农村、交通干线 5G 打底网建设，持续优化基础薄弱地区 4G 网络全覆盖。完善传统通信基础设施建设，全地区通信局所主干光缆沿主要道路接自各县（市、区）枢纽局和广电中心，并实现互联。通信管网采用弱电共同沟形式敷设，统筹考虑通信、广电、公安、交通等需求，建设联合通信管网。

#### 第 143 条 城乡燃气工程

加强多气源和应急气源建设，以天然气为主，液化石油气为辅，形成多气源互为补充的用气结构。优化城镇燃气输配系统，推进地区 LNG/CNG 点供，实现支线管网连通。加快燃气管网建设，逐步实现燃气管道对主要城镇全面覆盖，2035 年，主要城镇建成区管网覆盖率达到 90%以上。加强高压输气廊道的预留与管控，保障城市居民的用气安全以及高压燃气走廊的用地不被侵占。

#### 第 144 条 城乡供热工程

优化供热系统，逐步构建集中清洁低碳的供热热源与清洁能源、可再生能源供热相结合的供热格局。加强供热智慧化建设。积极推行各县（市、区）集中供热热源、终端用户改造及新热网建设。优化能源结构，降低燃煤供热比例，提高清洁能源供热比例。

#### 第 145 条 城乡环卫工程

加强生活垃圾处理设施建设。近期建设加格达奇区生活垃圾

焚烧厂，远期建设漠河、塔河、呼玛 3 座生活垃圾焚烧厂。

加强餐厨垃圾设施的建设。规划全地区新建 7 座餐厨垃圾综合处理厂，其中近期加格达奇区规划新建 1 处；远期分别在其他各县（市、区）建一处 IV 类餐厨垃圾处理厂。污水处理厂污泥与餐厨垃圾及粪便垃圾协同处理。

推进建筑垃圾消纳场及医疗等危险废物处理设施布局。近期新建漠河市医疗垃圾处理厂，远期在加格达奇区设置建筑垃圾消纳场 1 处，其他危险废物由省规划辐射全省危险废物焚烧处置中心统一解决。

提升工业固体废物的处理能力。规划近期在加格达奇建设一般工业固体废物综合利用设施，远期新建分别在漠河、呼玛、塔河建设 3 座一般工业固体废物综合利用设施。

逐步引导农村生活垃圾治理。加强镇区、村屯居民集中区域、景区等人员密集活动场所公共卫生厕所建设，引导村屯农户逐步实施“三退三进”。行政村全面开展生活垃圾分类，生活垃圾减量 50% 以上。

#### 第 146 条 邻避设施布局

协调安排污水处理、垃圾焚烧厂、化工、殡葬等邻避设施布局，加强邻避设施集中化、地下化建设，减少对周边的影响。加强邻避设施周边小区增加公园、广场、商业设施等有针对性的功能补偿。污水处理设施应坚持一县（市、区）一镇一策和集中式与分散式相结合的方式，将距离城镇较近的镇（乡）尽量纳入城市污水处理厂，并以厂（站）建设为主要方式建设重点镇污水处

理设施。垃圾焚烧发电厂的选址应避免选择在生态资源、地面水系、机场、文化遗址、风景区等敏感区域。对化工、油气仓储企业及油气长输管线等周边区域实施严格安全防护管理，禁止在安全防护距离内布局商业、居住、公共服务等设施，严禁在干流及一级支流沿岸 1 公里范围内布局化工园区。殡葬基础设施建设应合理利用历史形成的墓葬点和荒山荒地及不宜耕种的瘠地，充分考虑殡葬设施服务半径和人数，避免重复建设。

#### 第 147 条 保障基础设施用地空间

统筹协调各类基础设施布局。加强相关专项规划与国土空间总体规划的衔接，严格按照“三区三线”管控要求，在国土空间规划“一张图”上统筹各相关专项领域的空间需求，协调项目选址、布局和空间规模，确保各类需求的空间布局不冲突。

引导各类基础设施低影响开发。加强各类设施用地规模控制，严格执行各类项目建设用地标准。协调好基础设施建设与生态、耕地等保护的关系。合理避让永久基本农田、生态保护红线、自然保护地、历史文化保护线、地质灾害高风险区，降低工程对自然生态空间的分割和环境影响。

保障基础设施用地。加大重大基础设施及新型基础设施建设用地保障力度，合理保障其他基础设施用地，各类建设项目不得突破规划确定的新增建设用地规模。国家、省级重大项目，涉及占用耕地确实无法在区域范围内实现占补平衡的，积极争取国家、省统筹。

## 第六节 健全城乡安全体系

### 第 148 条 防灾减灾空间布局

建立以各级应急避难场所为节点，救灾、疏散通道为网络的“全面覆盖、重点突出”的综合防灾空间结构。完善应急避难场所布局，规划全地区建设 8 个以上中心应急避难场所（加格达奇区 2 处，其他县（市、区）各 1 处）。加强跨国能源通道等重大工程安全应急保障能力建设，突出室内、综合性及农村地区应急避难场所建设。至 2025 年，全地区人均应急避护场所面积达到 1.5 平方米。至 2035 年，全地区人均应急避护场所面积达到 2.0 平方米。县（市、区）、乡镇、街道及居委（村）室内外应急避护场所的服务覆盖率达到 100%。

### 第 149 条 森林防火布局

提升森林防火综合能力，完善全地区森林防火基础设施、机械化装备、航空消防三大硬件建设。加强预警监测系统建设，进行呼中雷击火监测定位系统建设。加强森林防火通信和信息指挥系统建设，提高森林消防队伍能力建设，提升森林航空消防能力建设。加快森林防火应急道路建设。统筹规划和构建林火阻隔系统，加强森林火灾多发区域自然阻隔带、工程阻隔带等林火阻隔系统建设，加强重点区域森林防灭火装备和基础设施建设，探索建设生物阻隔带。

### 第 150 条 城镇消防布局

健全消防安全保障体系，建设城乡、森林消防体系，整合消防报警和通讯网络，按规范设置消防站点，加强消防水源建设。

加快消防站建设，新建大兴安岭地区消防救援支队特勤站，城区规划面积超过7平方公里的县（市、区）按规定新建一级消防站。加强消防水源建设，各县（市、区）水源建设数量以当地国土空间规划及消防专项规划为准。推行智慧消防建设，加强消防队伍建设。

#### 第151页 区域防洪排涝设施

完善现有防洪设施建设，重要城镇堤防标准全面达到50—100年一遇，乡镇、林场等所在地的堤防标准全面达到20年一遇。加快界江沿岸生态保护与国土安全防护，加大区域中小河流治理力度。加强城镇排涝和重点涝区的治理，对重点涝区，采取以农田水利基本建设为重点的工程治理措施，使重点涝区治理标准达到5—10年，其他小型零星涝区治理标准达到3—5年一遇标准。加快水土保持与水资源保护工程建设，近期完成呼玛河、大林河、多布库尔河、古里河等河流的水资源保护工程建设。完善山洪防治体系，以小流域（冲沟）为单元，进行综合治理。

#### 第152条 抗震设施

合理设置抗震设防标准。全地区内新建、改建、扩建的工程应严格按照《中国地震动参数区划图》（GB18306—2015）所确定的抗震设防要求进行抗震设防。重大建设工程、可能发生严重次生灾害的建设工程和其他重要建设工程，应当进行地震安全性评价，并由省地震工作管理部门根据地震安全性评价结果确定抗震设防要求；学校、医院等人员密集场所的建设工程，应当高于当地房屋建筑的抗震设防要求一档进行设计和施工。地震时易发生

次生灾害的大型易燃、易爆、剧毒物品仓库严禁在中心城区内布置。重大建设工程和地震后可能发生严重次生灾害的建设工程，应按照国家 and 省有关规定进行地震安全性评价，并按照地震安全性评价确定的抗震设防要求进行抗震设防。

加强避灾通道和疏散场所建设，控制疏散救援主通道两侧的建设，保障有效宽度不低于 15 米。居住区组团之间结合城市主要道路保证有两条以上通道联系，保证出入口安全，建设多方向和多个出入口，各住宅区到避难场所要有避灾道路连接，避灾道路宜相互贯通。利用城镇现有和规划建设公园、绿地、体育场、广场、中小学操场等旷地以及地下空间建立布局合理避难场所体系。

#### 第 153 条 人防工程

提高城镇综合防护能力，合理设置人员疏散比例和标准，建立完善的生命线系统。

#### 第 154 条 气象灾害防御

加强气象基础能力建设，建设东北卫星气象数据中心大兴安岭应用分中心。提升防灾减灾气象保障能力，加强重点区域监测预警基础设施建设，积极推进漠河、呼玛、呼中新雷达建设和呼中、漠河大气电场仪项目建设。降低农业气象灾害，规划在呼玛、塔河建设高标准农田气象监测站。提高气象灾害监测能力，加强重点地区自动气象站建设，重点在新林区塔尔根林场、呼中区雄关大岭、塔河县秀峰林场等处建设气象观测站。在灾害高影响地区以及灾害敏感区，适当增补便捷式自动气象站。

### 第 155 条 防疫及公共卫生安全

建立地区—县（市、区）—乡镇—村四个层级的防控体系。加强公共卫生安全防控用地布局，建设地区传染病院，7 个县（市、区）建立县级传染病院。完善社区卫生服务机构，提升应急医疗救治储备能力，根据城镇规模，合理设置传染病相关公共卫生用地和应急疫情防控用地。

### 第 156 条 强化重大危险源防护

加强石油化工企业、化工危险品仓库、燃气储配站等重大危险源的管理，采取有机分散与相对集中相结合的布局模式，尽量接近主要服务区域、减少长距离运输。危险品生产和储存设施布局应远离现状和规划的城镇人口密集区域，位于主导风向的下风方向和河流下游，并避开地震活动断层和容易发生洪灾、地质灾害的区域。危险品生产、储存设施与居住区、公共建筑、饮用水源、其他物品货场等场所、设施、区域的安全距离，应满足相关法规和设计规范要求。装运危险品的专用码头、车站必须设置在城市或港区的独立安全地段。在生产集中区和生活区之间、饮用水水源地和油气化学品输送管道以及重要交通运输通道之间，建立风险防范隔离阻断设施。危险品运输路线尽量避开人口密集区和一级水源保护区等敏感区域，减少安全隐患。

### 第 157 条 保障地质环境安全

严格按照有关规定执行地质灾害防治分区划分方案。城镇建设应在地质灾害危险性评估的基础上，避开活动断层、地质灾害危险和地质灾害高易发区，最大限度地预防和减轻灾害造成的人

员伤亡和财产损失。重点防治滑坡、崩塌和地面塌陷等地质灾害，建立地质灾害治理和预防相结合的防灾体系。

#### 第 158 条 推进应急体系建设

强化指挥协调系统，推进自然灾害综合风险普查，加强应急队伍建设。加强各级应急物资储备项目建设，建设大兴安岭地区综合应急物资储备库，推进各县（市、区）综合应急物资储备库的建设，推动灾害事故风险等级高的乡镇建设应急物资储备点（库）。提升城乡灾害事故抵御能力，推进实施农村危房改造工程、农村民居地震安全工程和自然灾害隐患点治理与居民搬迁避让工程。提升航空应急救援能力，加强应急救援临时起降点、停机坪建设，加强航空护林站、取水池、停机坪和远程视频监控系统等基础设施用地的保障。

## 第十章 融入区域格局，推进地区协调发展

全面贯彻习近平总书记“构筑我国向北开放新高地”的重要部署，落实东北全面振兴“十四五”实施方案和我省“开放龙江”的建设目标，深度参与中国—俄罗斯合作，主动融入双循环开放大格局。主动对接大小兴安岭林区生态保护与经济转型等重大战略，加强与省际、省内重点地区的区域协调联动发展。

### 第一节 加强与俄罗斯合作

#### 第 159 条 加快开放通道建设

深度参与中国—俄罗斯合作，争取漠河水运口岸扩大开放，建设陆上北极通道，推进长缨至连砬铁路和跨境大桥建设，打造向北开放的重要窗口。

#### 第 160 条 加强生态环保合作

加强与俄罗斯边境城镇之间的生态环保合作，推进界江—黑龙江流域的综合治理，推进北极村、常青、双河等边境自然保护区的建设，辟建跨境生态廊道，与俄罗斯共同开展野生动植物保护。

### 第二节 加强省际协调发展

#### 第 161 条 共筑北方重要生态屏障

加强生态保护，以大兴安岭林区为依托，加强大兴安岭国家公园、呼中、岭峰、北庆等森林公园、自然保护区的建设，与内蒙古自治区共同培育大兴安岭生态保护核心廊道，实施森林、河

流、湿地等重点生态系统联合保护治理，加强大兴安岭区域一体化生态保护。

#### 第 162 条 推进生态环境共治共防

加强流域水污染防治与河湖生态修复，推进黑龙江、嫩江、甘河等跨界河流污染防治和生态修复，保证下游生态流量和生态安全。加强林业开发方面的合作，促进森林生态系统保护与修复，加强森林病虫害防治等联防联控，推进大兴安岭林区森林火灾联防，完善边界地区防护林体系，共建生物防火隔离带。

#### 第 163 条 推进城镇之间合作发展

加强大兴安岭地区城镇与鄂伦春自治旗、呼伦贝尔市之间的经济联系，衔接内蒙古自治区呼伦贝尔中俄蒙合作先导区，共建齐白呼兴跨省生态经济合作区，构筑东北地区西部生态经济带。加强城镇间的产业发展协作，以文化旅游、双寒产业、绿色矿业、特色林业、电商物流等为导向，共同发展地方特色经济；加强与内蒙古自治区旅游产业的合作与开发，共同打造“大兴安岭”旅游品牌。

#### 第 164 条 推进基础设施互联互通

打通与呼伦贝尔市北部区域的省际通道，推动漠河—满归铁路建设，提升国道 G332 加格达奇—额布都格口岸公路达到一级标准，加强加格达奇及其他城镇与内蒙古自治区鄂伦春自治旗对于机场、电网等重大基础设施的共建共享。

#### 第 165 条 加强对口城市合作

深化拓展与揭阳市对口合作，重点加强生态旅游、生物医药、

绿色食品等领域对接、合作，优化生产力布局 and 空间布局，保障承接产业转移所需空间。

### 第三节 加强省内联动发展

#### 第 166 条 推进区域生态环境共保共治

协同推进大小兴安岭林区生态系统保护和修复，严格保护大小兴安岭、黑龙江、嫩江及支流、湿地等跨行政区重要生态空间。

#### 第 167 条 推进区域产业协同发展

推进省内北部地区产业协同，引导产业向“G111”“G331”发展轴线上集聚发展，提高各级城镇综合承载和资源优化配置能力。

#### 第 168 条 推进区域基础设施共建共享

打通与黑河、齐齐哈尔等城市的交通通道，构建快速通达的交通网，为“线性”交通设施预留空间。完善铁路网布局，改造富裕至加格达奇铁路，新建月牙湖至洛古河铁路等；推进黑龙江上游乌苏里至欧浦航道工程建设。

## 第十一章 加强规划实施传导，完善规划实施保障

强化规划传导和用途管制，按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，实施规划全生命周期管理，提升国土空间治理现代化水平。

### 第一节 加强党的领导

第 169 条 学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯彻到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节。

第 170 条 落实行署国土空间规划管理主体责任

坚持“多规合一”，强化规划权威性、严肃性，规划一经批准，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强对领导干部的国土空间规划管理培训，防止换一届领导改一次规划。国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。

行署各有关部门应根据职责分工，制定相关专项规划。规划实施中的重大事项或重大调整，及时按程序向省政府请示报告，确保国家、省、行署重大决策部署贯彻落实到位。

### 第二节 加强规划实施传导

第 171 条 建立规划传导体系

落实黑龙江省国土空间规划要求，建立地区一县（市、区）

一乡镇级国土空间规划体系，强化地区国土空间规划逐级向下传导，统筹各专项规划安排，明确对专项规划的约束指导，有效指导各类空间管控要素精准落地。

#### 第 172 条 落实上位规划

建立国土空间规划的目标体系、布局体系、功能体系、保障体系、监管体系等。严格落实黑龙江省国土空间规划的强制性传导内容，各项约束性指标值不得突破省级规划下达目标，预期性指标要符合上级规划总体要求。

#### 第 173 条 加强对县（市、区）规划的传导落实

以大兴安岭地区国土空间总体规划统筹全地区国土空间开发保护，围绕地区发展的定位和总体目标，加强县级规划指引，确定目标和功能定位，明确耕地和永久基本农田保护任务、生态保护红线、城镇开发边界等约束性指标，提出产业发展、公共服务设施配置、基础设施等发展指引。县级、乡镇级规划应细化地区国土空间利用安排，逐级将规划用途落实到国土空间“一张图”。

#### 第 174 条 加强对专项规划的指导约束

强化地区总体规划的指导作用。坚持“多规合一”，不在国土空间规划体系之外另设其他空间规划，相关专项规划的有关技术标准应与国土空间总体规划衔接。切实发挥总体规划对各相关专项规划的指导约束作用，严格落实总体规划的有关目标和空间安排，不得突破大兴安岭地区国土空间总体规划的刚性、约束性要求，不得违背总体规划的强制性内容。与城乡生活垃圾等专项规划相衔接时，下辖县（市、区）应当合理设定相关指标，完善相

关规划内容。

提高专项规划成果的规范性。专项规划的底图底数、规划期限应与国土空间总体规划一致，并应满足总体规划的相关技术标准。专项规划成果应报送同级自然资源主管部门进行国土空间总体规划合规性审查，经核对符合规定的，由自然资源主管部门出具国土空间规划“一张图”合规性审查同意意见，作为规划报批要件。未开展“一张图”核对或者经核对有冲突的，不得进行报批。

### 第 175 条 指导详细规划落实

详细规划是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据。在城镇开发边界内的详细规划，由县（市、区）自然资源主管部门组织编制，报同级政府审批；在城镇开发边界外的乡村（林场）地区，由乡镇政府组织编制“多规合一”的实用性村庄（林场）规划，作为详细规划，报上级政府审批。

## 第三节 编制近期行动计划

### 第 176 条 保障近期项目落地

围绕总体定位和目标，规划与《大兴安岭地区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》做好衔接，并与行署年度重大工程安排和财政支出计划相协调，对近期国土空间开发保护做出统筹安排，结合国土空间规划“一张图”和重大项目库等推进落实重大项目，加强对国土空间规划目标任务分解落实和实施推动，有序安排建设用地规模和建设时序，统筹生

态保护、国土综合整治与产业提升、基础设施建设、公共服务提升等各类专项行动，有效保障规划落地实施。

#### 第四节 完善保障机制

##### 第 177 条 健全国土空间用途管制制度

以《规划》为依据，建立健全统一的全域、全要素国土空间用途管制制度。依据《规划》确定的分区和用途，按照国家确定的不同功能空间、不同用途转换规则，细化转换方向、条件和管理要求，加强地上地下、城镇乡村空间的统一用途管制。

##### 第 178 条 加强土地利用年度计划管理

依据《规划》统筹相关专项规划的空间需求和国家下达的年度土地利用计划等控制指标，结合经济社会发展水平和节约集约用地状况等，科学编制土地利用年度计划。加强土地利用年度计划执行情况评估考核，新增建设用地计划指标实行指令性管理，不得突破。

##### 第 179 条 完善空间管控和治理相关政策

围绕“总量锁定、增量递减、存量优化、质量提高”的总体目标，深化完善土地要素配置，强化资金保障，力保存量低效用地盘活、城市用地混合开发利用、农村土地制度改革、水资源保护利用、林地资源保护利用等政策。引导消化城镇批而未供和闲置土地，严格控制新增闲置土地，推动城市存量空间盘整、激活和优化，支撑城市更新行动，提升城市价值。改革建设开发模式，建立城乡统一的建设用地市场，创新集体建设用地节约集约和转型升级利用机制。

## 第 180 条 建立统筹决策与公众参与机制

建立城市发展重大问题和重大项目规划咨询机制，坚持“开门做规划”“众筹规划”“务实规划”，统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城镇发展的积极性。创新公众参与方式和渠道，充分听取市民、企业、社会团体、专家等各方意见和诉求，引导公众积极为城市发展建言，建立全社会共同参与治理模式，提升规划的科学性和落地性。

### 第五节 加强规划实施管理

## 第 181 条 建设完善国土空间信息平台

依托国家、省级国土空间信息平台资源，统筹城市发展战略数据库、不动产统一登记系统、地理信息数据库等信息系统，搭建大兴安岭地区国土空间基础信息系统平台，实现各类规划在规划体系、空间布局、数据底版、技术标准、信息平台和管理机制等方面的统一，绘制出“一本规划一张蓝图”，形成全地区统一的空间管理秩序与规则。对落地上图特别是示意上图的线性交通基础设施项目，允许根据前期工作进度优化调整线位。将临时用地、砂石土资源等用地纳入“一张图”。

## 第 182 条 深入推进“多规合一”并联审批

以全地区“一本规划一张蓝图”为基础，建立“多规合一”的规划实施及管理体系，支持空间治理信息共享及业务协同办理的工作平台，实现各部门间信息互联互通，协同协力、共建共享，实现城市精细化管理。

### 第 183 条 构建信息化评估监测预警系统

以大兴安岭地区国土空间基础信息系统为基础，建设国土空间规划监测评估预警管理系统。重点优化完善规划实施评估指标体系，结合空间规划编制、审批、实施全过程，实现信息化和智能化的监督、评估、预警、考核和动态调整。

### 第 184 条 建立规划评估和动态调整机制

按照自然资源部和黑龙江省自然资源厅要求，建立健全“一年一体检、五年一评估”的常态化规划实施监督机制。体检评估成果应及时报规划审查、审批机关，并依法向同级人大报告，接受监督。将城市体检评估融入规划管理日常工作，结合年度体检和五年评估成果，开展规划的动态维护，并指导近期建设规划、年度实施计划的编制。因上级规划调整、国家重大战略调整、重大项目建设或行政区划调整等确需修改规划的，须先经规划审批机关同意后，方可按法定程序进行修改。

### 第 185 条 实施规划的全生命周期管理

建立规划编制、审批、修改和实施监督全程留痕制度，确保规划管理行为全过程可回溯、可查询。强化对规划全过程信息化监管，将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督查内容，加强日常巡查和台账检查，做好批后监管。对新增违法建设“零容忍”，一经发现，及时严肃查处；对历史遗留问题全面梳理，依法依规分类加快处置。