

佳木斯市国土空间总体规划

(2021—2035年)

目 录

前 言

第一章 总则

第二章 现状基础与形势研判

第一节 现状特征

第二节 成效与问题

第三节 机遇与挑战

第三章 发展目标与空间战略

第一节 目标定位

第二节 国土空间开发保护战略

第四章 夯实“三区三线”基底，优化开发保护格局

第一节 统筹划定三条控制线

第二节 细化落实主体功能区战略

第三节 构建国土开发保护总体格局

第四节 优化规划分区和功能结构

第五章 筑牢“北大仓”，建设全国现代农业发展样板区

第一节 构建现代化农业空间格局

第二节 统筹实施黑土耕地“三位一体”保护

第三节 拓展农产品生产空间

第四节 支持现代化农业体系构建

第五节 全面推进乡村振兴

第六节 推进农村土地综合整治

第六章 守护“三江两脉”，全力建设生态文明先行区

第一节 构建生态安全格局

第二节 推进自然保护地体系建设

第三节 加强生物多样性保护

第四节 强化水资源保护利用

第五节 严格林草资源保护利用

第六节 合理保护利用矿产资源

第七节 实施山水林田湖草沙系统修复

第八节 积极稳妥推进碳达峰碳中和

第七章 统筹城乡空间，构建振兴发展新格局

第一节 构建协调有序的新型城镇体系

第二节 保障产业发展空间

第三节 完善城乡公共服务设施

第四节 推进城镇建设用地集约利用

第八章 优化中心城区空间布局，建设生态宜居城市

第一节 优化中心城区用地结构

第二节 健全住房保障体系

第三节 构建高品质生活空间

第四节 构建蓝绿交织的城市生态空间

第五节 塑造城市特色风貌

第六节 严格四线管控

第七节 有序推动城市更新

第八节 加强地下空间开发利用

第九章 历史文化保护与城乡风貌塑造

第一节 加强历史文化保护与传承

第二节 塑造特色彰显的城乡风貌

第三节 支持全域旅游发展

第十章 强化基础设施综合保障体系

第一节 全面提升基础设施建设空间支撑水平

第二节 构建便捷高效的综合交通体系

第三节 提升城市交通服务水平

第四节 完善水利设施建设

第五节 提升市政基础设施综合保障能力

第六节 建设安全韧性的防灾减灾体系

第十一章 区域协同发展

第一节 构建高水平对外开放新格局

第二节 引领省东部城市组团高质量发展

第三节 推进市域差异化发展

第十二章 建立健全机制，保障规划有效实施

第一节 加强党的领导

第二节 加强规划传导与指引

第三节 制定完善保障机制

第四节 实施规划的全生命周期管理

前 言

为适应国家经济社会发展的新常态和新要求，按照《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）要求，严格落实《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》《黑龙江省国土空间规划（2021—2035年）》的空间安排，系统落实国家、黑龙江省发展战略和规划，立足目标导向和问题导向，聚焦国土空间治理体系和治理能力现代化提升，编制《佳木斯市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》是对佳木斯市域范围内国土空间开发保护作出的全局性安排，是全市面向2035年的空间发展指南和可持续发展空间蓝图，是全市国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲，是编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动的基本依据，具有战略性、协调性、综合性和约束性。

第一章 总则

编制目的。为全面贯彻党中央、国务院关于建立国土空间规划体系的重大决策部署，落实习近平生态文明思想、省委省政府重大战略和市委市政府总体谋划，优化市域国土空间开发保护格局，提升国土空间品质和利用效率，提高国土空间治理体系和治理能力现代化水平，推动佳木斯市全面振兴全方位振兴，编制《规划》。

《规划》作用。《规划》是佳木斯市面向2035年的空间发展蓝图和战略部署，是落实新发展理念、实施高效能空间治理、促进高质量发展和高品质生活的空间政策，是佳木斯市开展国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领，是编制县乡级国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动，实施国土空间用途管制的基本依据。

指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入落实习近平生态文明思想、习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会及视察黑龙江省时的重要讲话重要指示批示精神，坚决履行维护国家“五大安全”职责使命，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，全面落实省、市重大发展战略，坚持以人民为中心，践行新发展理念，充分协调发展与保护的关系，统筹划定落实三条控制线，优化国土空间开发保护格局，高效配置空间资源，全面提高国土空间治理体系和治理能力现代化水平，着力构建绿色安全的农

业空间、绿水青山的生态空间、集约高效的城乡空间，为推动佳木斯市全面建设现代化区域中心城市提供坚实的国土空间保障。

《规划》原则。坚持战略引领，实施全域统筹。从国家要求与区域视角谋划城市性质、发展目标，引领城市高站位、高质量发展。坚持生态优先，推动绿色发展。全面落实生态文明建设要求，牢固树立和认真践行“两山”理念，推动形成低碳循环的绿色发展方式，实现人与自然和谐共生和城市可持续发展。以人民为中心，提升人居品质。以人民对美好生活的需要作为《规划》的出发点和着力点，塑造高品质城乡人居环境，保障和优化公共服务和公共空间供给，推动城乡基本公共服务均等化，提高服务水平。发挥比较优势，彰显地域特色。充分体现佳木斯市自然生态、现代农业、边境口岸、历史文化等特色，以特色谋发展。延续文脉格局，加强景观风貌管控，彰显地域与文化特色，提升城市魅力。明晰管控事权，推进智慧管理。明晰管理审批职责界限，落实刚性管控要求，强化强制性内容的分解、传导和考核。落实“多规合一”，构建信息平台，实现智慧管理，提高城市现代化治理水平。凝聚公众智慧，共建共治共享。推动形成“共建共治共享”的社会治理模式。健全规划编制实施全过程的公众参与机制，坚持开门做规划，建立部门协同实施机制，加强《规划》实施中的社会监督。

《规划》层次。《规划》包括市域和中心城区两个层次。市域重点统筹全域全要素规划管理，侧重国土空间开发保护的战略部署和总体格局；中心城区重点细化土地使用和空间布局，侧重功能完善和结构优化。

《规划》范围。市域范围为佳木斯市行政区范围，包括佳木斯市辖区（东风区、前进区、向阳区、郊区），下辖富锦市、同江市、抚远市、桦川县、桦南县、汤原县。中心城区范围为城市建成区及规划

拓展区，包括东风区、前进区、向阳区、郊区4个区所辖街道，长青乡域以及松江乡、沿江镇、四丰镇、西格木镇4个镇（乡）和佳南农场的部分区域，总面积247.86平方公里。

《规划》期限。规划基期为2020年，规划期限为2021年—2035年，近期目标年2025年，规划目标年2035年，远景展望至2050年。

《规划》效力。《规划》自黑龙江省人民政府批复之日起生效，由佳木斯市人民政府组织实施，任何单位和个人不得违反和擅自修改。因国家重大战略调整、重大项目建设或者行政区划调整等确需修改《规划》的，须按照法定程序进行修改。

第二章 现状基础与形势研判

党的十八大以来，佳木斯市深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，在国土空间开发保护方面取得了较大成就。立足新阶段，佳木斯市将基于区域现状基础，科学研判国土空间开发保护的优劣势特色及风险挑战，夯实国土空间规划基础。

第一节 现状特征

国土空间现状基础。

现代农业基础好，是国家重要的粮食主产区。佳木斯市地处三江平原，是全省水稻、玉米、大豆主产区，以及中国北方粳稻优势生产区和国家重要商品粮生产基地，素有“中国东北大米之乡”“生态米都”之美誉。

地处祖国边疆，位于对俄远东地区开放前沿。佳木斯市位于黑龙江省东北部，是祖国最早迎接太阳升起的地方，被誉为“华夏东极”。地处东北亚经济圈的中心位置，东与俄罗斯接壤，拥有7个国家一类口岸和1个临时开放口岸，航空、水运、铁路口岸俱全。

生态本底优，集大森林大湿地大界江于一体。市域森林资源丰富，其中大亮子河国家森林公园是重要的生物多样性基因库采集地和保护地。三江、洪河国家级湿地自然保护区被国际重要湿地公约秘书处认定为国际重要湿地。拥有黑龙江、松花江、乌苏里江三大水系，其中黑龙江、乌苏里江是我国与俄罗斯的两条界江，两岸植被完好，江水纯净。

文化底蕴深厚，彰显城市独特魅力。佳木斯市曾是肃慎之国、挹娄古都、五国盛地、满族故乡，赫哲文化源远流长，与抗联精神、东北小延安精神、北大荒精神和知青文化一起，积淀了佳木斯市这座“三江文化名城”的深厚底蕴。

第二节 成效与问题

发展成效。

农业空间效益稳步提升。耕地特别是永久基本农田得到有效保护，稳固了国家粮食安全“压舱石”的作用。黑土地保护成效突出，土地整治成效显著，农业现代化水平稳步提升。注重加强农用地资源保护和培育，全面提高粮食安全水平。

生态空间保护成效显著。小兴安岭—三江平原（佳木斯市）山水林田湖草生态修复综合治理工程进展顺利，生态环境治理取得明显成效，东北森林带、三江平原湿地生态功能区等生态功能得到巩固。城乡生态治理成效显著，全面落实河湖长制，实现江河湖库全覆盖。矿山生态修复和水土流失治理以及黑臭水体整治初见成效。

城镇空间品质逐步提升。建设用地规模严格控制，新增建设用地安排更趋合理。城乡教育、医疗等公共服务设施不断完善，建成区绿地率和人均公园绿地面积逐年增加，人居环境大为改善。

产业转型发展持续推进。深入推进供给侧结构性改革，积极培育经济发展新动能，全市经济发展稳中有进，质量和效益明显提升。“三篇大文章”逐步开篇破题，“老字号”改造不断升级，“原字号”持续深度开发，“新字号”逐步发展壮大，产业转型升级扎实推进。2022年4月，国务院正式批复建设黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区。

主要问题。

资源约束趋紧，空间格局有待优化。耕地后备资源不足，耕地保护及占补平衡压力较大。耕地长期重用轻养，部分耕地质量退化，黑土层变薄，土壤肥力逐年降低，黑土地保护任务迫切。受生态红线及永久基本农田保护红线限制，城市发展方向及空间结构优化受到一定影响。

边境地区发展不均衡，边境城镇规模较小、硬件设施陈旧、基建短板突出。口岸经济普遍处于培育初期，口岸利用受限，经济作用较弱。同时，边境县人口规模较小，边境村镇“虚空化”现象明显。

产业园区和农村土地利用集约程度不高。产业项目用地相对粗放，开发区、园区空间利用效率总体不高，工业用地地均产出有待提高。农村建设用地较为粗放，乡村内部“空心化”趋势逐步扩大。

自然和人文资源价值转化不足，国土空间品质有待提升。佳木斯市自然景观富集、人文资源丰富，但高品质空间和多样性特色展现不足，资源价值有待挖掘。城乡公共服务设施配套有待强化，城市公共空间和绿地占比有待提高，城市安全韧性有待加强。

第三节 机遇与挑战

发展机遇。

习近平总书记对东北振兴特别是对黑龙江省以及佳木斯市的重要讲话重要指示批示精神，为推动佳木斯市全面振兴全方位振兴明确方

向。习近平总书记提出的“一定要采取有效措施，保护好黑土地这一‘耕地中的大熊猫’”“耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基”“农田就是农田，而且必须是良田”等一系列重要论述，为佳木斯市在现代化大农业生产、生态保护及对外开放等方面指明路径。

国内国际双循环新发展格局，为佳木斯市高质量发展提升了竞争优势。随着“一带一路”倡议深入实施，中蒙俄经济走廊战略支柱作用日益显现，围绕“一桥一岛”，地缘优势和对外开放传统优势进一步释放。佳木斯市作为黑龙江省东部组团枢纽城市，通过与哈尔滨都市圈、哈长城市群的对接，建设“佳富同抚”对外贸易经济带，以及与广东省中山市对口合作，为其在国内大循环中的高质量发展提供了竞争优势。

国家提出建设农业强国战略，为佳木斯市现代农业发展带来新机遇。党的二十大报告明确提出“加快建设农业强国”，把农业强国建设纳入强国建设战略体系，为现代农业发展带来新机遇。佳木斯市是农业大市，现代农业基础好，黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区已正式获批，有利于佳木斯市现代农业发展在科技支撑、项目投资、保障政策等方面获得国家和省更多的支持，也将为佳木斯农业强市建设带来重大的发展机遇。

面临挑战。

高强度的农业生产活动，为各类资源保护带来挑战。佳木斯市是国家重要的商品粮生产基地，是农业现代化的典范，由于长期以来高强度的农业生产活动，对土壤资源及水资源消耗较大。全市水资源用水结构不尽合理，农业用水效率低，对区域水资源保护提出了挑战。

城市体量不大，对建设高品质的省域东部城市组团枢纽城市带来挑战。佳木斯市经济体量和人口体量均处于全省中游水平，产业发展

与周边地区的关联度不高、互动性不强，对外贸易规模及外向度与全省平均水平存在较大差距。城市综合服务功能尚需完善，对周边人口的吸引力不足，城市的辐射带动能力有待进一步加强。

人口流失及老龄化加剧，对国土空间优化带来挑战。人口减少及老龄化，一方面致使劳动力短缺和劳动力成本上升，人口总抚养比加重，原有产业结构和发展模式已经严重不适应，导致经济增长乏力和竞争力下降；另一方面老龄化社会所带来的社会保障和公共服务压力加大，对城乡养老设施配置带来严重挑战。

第三章 发展目标与空间战略

落实国家、黑龙江省国土空间战略，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，结合《黑龙江省国土空间规划（2021—2035年）》给予佳木斯市国土空间的战略指引和空间约束，明确佳木斯市国土空间发展总体定位，确定全域国土空间开发保护目标，制定国土空间开发发展战略。

第一节 目标定位

城市性质。中俄合作发展的重要门户，黑龙江省东部城市组团枢纽城市，国家现代农业发展样板区，三江生态文旅名城。

发展目标。至2025年，市域国土空间开发和保护统筹协调明显改善，高质量发展能力和水平明显提高，初步形成以对俄为重点的全方位开放新格局，对外开放程度不断提高；生态文明建设取得显著进展，旅游基础设施进一步完善，三江生态文旅名城建设初见成效；立体化综合交通运输网络持续优化，“内联外通”的交通枢纽作用进一步显现；社会治理水平不断提高，人民的幸福感、获得感和安全感进一步增强，建成繁荣富裕、包容开放、宜居乐业的现代化区域中心城市，全面高水平开启佳木斯市社会主义现代化新征程。

至2035年，市域国土空间开发和保护格局全面优化，全面融入国家和区域重大发展战略，率先实现农业现代化；城市文化软实力显著增强；广泛形成绿色生产生活方式；经济合作和竞争新优势明显增强；人民生活更加美好，人的全面发展、人民共同富裕取得实质性进展，建成综合竞争力更强、寒地人居环境更优、文化魅力彰显的区域中心城市，基本实现社会主义现代化。

展望到2050年，全面建成繁荣富裕、创新开放、和谐文明、绿色低碳的社会主义现代化城市，为建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴贡献佳木斯力量。

第二节 国土空间开发保护战略

夯实农业基础，推动建设农业强市。坚决履行维护国家粮食安全政治责任，大力发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业，推进规模化、数字化、现代化大农业建设。推进黑土耕地高标准农田建设，多措并举保护好黑土地这个“耕地中的大熊猫”。践行大食物观，推进“大粮仓”变成“大厨房”，建设好黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区。

坚持创新驱动，促进产业动能提升。深入实施创新驱动发展战略，优化创新创业生态，构建具有竞争力的产业体系，积极培育未来产业，加快形成新质生产力，增强发展新动能，促进市域产业集聚优化发展。结合城市规划建设，预留创新空间，挖掘创新源泉，持续激发城市创新活力。

强化核心引领，推进城市组团整体协同发展。进一步强化交通、商贸物流、健康医养、科技创新、文化旅游、教育等中心城市功能，增强人口和生产要素集聚能力，打造黑龙江省东部城市组团枢纽城市，强化核心引领作用。加快推进东部城市组团一体化发展，推动城市

组团在区域基础设施、产业协同、生态环境和市场体系等方面的协同发展。

筑牢生态本底，推动生态价值转换。保护好森林、湿地、界江等自然空间，维护好生物多样性，夯实生态本底，守护好祖国北方的生态屏障。加大生态环境系统保护修复，实施重要生态系统保护和修复工程。加快生态资源价值转换，建立生态产品价值实现机制，提高资源价值和生态产品的供给能力。

围绕“一桥一岛”，提升对外开放能级。推进对外开放深度和广度，打造向北开放新高地。围绕“一桥一岛”，有效链接国际国内两个市场，推动对外开放高质量发展。以佳木斯市中心城区、同江市和抚远市为重点，形成分工合理的开放功能体系，推动中国（黑龙江）自由贸易试验区佳木斯协同发展先导区建设。

推进共建共享，实施幸福宜居战略。坚持以人民为中心，以建设幸福宜居佳木斯为抓手，实施乡村振兴工程，推动城市更新，补足城乡公共服务短板，努力实现公共服务设施城乡全覆盖。进一步提高教育质量，推进健康佳木斯建设，促进就业创业，增强百姓幸福感和获得感。

第四章 夯实“三区三线”基底，优化开发保护格局

立足佳木斯市资源环境承载能力及国土空间开发适宜性，统筹划定落实“三区三线”，夯实国土空间规划基础。细化落实主体功能区战略，优化国土空间开发保护格局，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

优先划定耕地和永久基本农田保护红线。落实国家下达的耕地和永久基本农田保护任务，现状耕地应划尽划、应保尽保，将可以长期稳定利用的耕地优先划入永久基本农田实行特殊保护。至2035年，规

划全市耕地保有量不低于3156.08万亩（21040.53平方公里），永久基本农田不低于2759.00万亩（18393.33平方公里）。

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。全市划定生态保护红线4371.56平方公里。生态保护红线一经划定，未经批准，严禁擅自调整。

合理划定城镇开发边界。在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，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，结合人口变化趋势和存量建设用地状况，合理划定城镇开发边界，管控城镇建设用地总量，引导形成集约紧凑的城镇空间格局。全市划定城镇开发边界342.13平方公里，扩展倍数为1.39。

第二节 细化落实主体功能区战略

引导主体功能精准落地。以乡（镇、农场、林业局）行政区为单元，落实主体功能区名录，细化主体功能区叠加区，明确差异化的管控指引。结合全市乡（镇、农场、林业局）主导功能，细化主体功能分区如下：

农产品主产区。树立大食物观，以保障国家粮食安全为基础，将农产品生产空间从耕地向其他类型国土空间拓展，巩固稻谷、玉米、大豆、杂粮豆、蔬菜、畜产品、水产品等生产空间，提高重要农产品保障供给能力。全市国家级农产品主产区主要包括桦南县、桦川县、汤原县，全市农产品主产区包括46个乡（镇）及农场。

重点生态功能区。筑牢东北森林带生态屏障，提升三江平原湿地生态功能区的生态系统功能，持续提升区域水源涵养以及生物多样性

生态功能。全市国家级重点生态功能区包括富锦市、同江市、抚远市，全市重点生态功能区包括33个乡（镇）及林业局。

城市化地区。强化市辖区对市域及东部城市组团的带动作用，持续提升城市基础设施和公共服务设施建设，改善人居环境，促进人口及产业集聚。全市省级城市化地区包括向阳区、前进区、东风区和郊区（除大来镇、群胜乡、西格木镇），并细化为汤原县汤原镇、汤原县鹤立镇、桦川县悦来镇、桦南县桦南镇、富锦市富锦镇、同江市同江镇、同江市三村镇、抚远市抚远镇、抚远市通江镇等9个市级城市化地区。

细化主体功能叠加区。落实国家战略部署，统筹保障能源安全、边疆安全和文化安全，在农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区基础上，因地制宜细化主体功能分区，叠加确定边境地区，制定差异化政策指引，分类精准施策。

第三节 构建国土开发保护总体格局

构建“三江两脉一平原”的国土空间保护格局和“一核三圈两轴带”的国土空间开发利用格局。

国土空间保护格局。“三江”即黑龙江、松花江、乌苏里江，是佳木斯市乃至全省重要的水域生态廊道，是维护国家北方生态安全屏障的重要支撑。“两脉”即小兴安岭余脉以及完达山余脉，是东北森林带的重要组成部分，发挥保护全市生态安全的屏障作用。“一平原”即由黑龙江、乌苏里江和松花江汇流、冲积形成的三江平原，是国家重要的粮食主产区和湿地生态功能区，是保障国家粮食安全和强化区域生态韧性的重要空间载体。

国土空间开发利用格局。“一核”即以佳木斯市中心城区为核心，强化中心城市功能，增强人口和生产要素集聚能力，打造黑龙江省东部城市组团的枢纽城市。“三圈”即西部佳木斯都市圈，中部富（

绥)建城镇圈,东部同抚城镇圈。“两轴带”为鹤佳七鸡城镇发展轴和佳双富同抚城镇发展轴构成的十字主轴,加强人口、产业向主轴的集聚。

第四节 优化规划分区和功能结构

科学划定规划分区。以国土空间的保护与保留、开发与利用两大功能属性作为规划分区的基本取向,以全域全覆盖、不交叉、不重叠为原则,全面考虑生态环境保护、农业生产生活、城乡发展布局等因素,将市域划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区六类规划分区。

优化国土空间用地结构。以保护和合理利用农用地,严格控制和集约高效利用建设用地,适度开发其他土地资源为导向,优化国土空间用地结构。

农用地结构优化。严格保护耕地和永久基本农田,实施耕地占补平衡和进出平衡制度;因地制宜发展园地,稳定园地面积;加强三北防护林及国家储备林建设,保护天然林及天然次生林资源,严格控制林地转为建设用地,禁止毁林毁草开垦,稳步推进国土绿化,实现林地面积增长,保持草地面积稳定,提升森林草地生态服务功能。

建设用地结构优化。严格控制建设用地规模,优化建设用地结构,推进建设用地由“增量扩张”向“增存并举”转型,集约高效利用城乡建设用地。优先保障国家、省级重点项目及民生项目建设,保障重大基础设施建设。

水域湿地与其他土地结构优化。严格三江湿地保护及水域保护,实施三江湿地保护修复工程和松花江全流域水生态系统恢复等工程。

第五章 筑牢“北大仓”,建设全国现代农业发展样板区

牢记习近平总书记“中国粮食”“中国饭碗”的殷切嘱托,落实国家粮食安全战略,严守耕地和永久基本农田保护红线,提升黑土耕

地综合生产能力，做好国家粮食安全的“压舱石”。依托黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区，打造全国现代农业发展样板区。践行大食物观，大力发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业，拓展农产品生产空间，塑造美丽富饶农业空间，全力助推乡村振兴。

第一节 构建现代化农业空间格局

农业空间发展格局。规划构建“两区三带多点”的佳木斯市现代化农业空间格局，巩固国家粮食主产区和重要商品粮生产基地地位。

“两区”即复合农业绿色发展区（桦川县、桦南县、市辖区、汤原县）和现代化农业示范先导区（黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区、富锦市、同江市、抚远市）。

“三带”即渔业产业重点发展带、高端优质水稻示范带和经济作物发展带。

“多点”是指包括杂粮杂豆生产基地、大豆产业园、农产品出口基地、国家区域性水稻良种繁育基地、国家区域性大豆良种繁育基地在内的多个生产基地和产业园区。

第二节 统筹实施黑土耕地“三位一体”保护

坚持最严格的耕地保护制度，构建耕地数量、质量、生态“三位一体”保护体系，严格耕地用途管制，为当好维护国家粮食安全的“压舱石”提供空间保障。

严格落实耕地保护任务。将耕地保有量和永久基本农田保护目标落实到各县（市）区，作为规划期内必须守住的保护红线任务。

遏制耕地“非农化”。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。全面挖潜耕地后备资源，通过“先补后占，占优补优”的耕地“占补平衡”方式，确保区域内耕地数量不减少、质量不降低。

防止耕地“非粮化”。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“进一出一”“先进后出”的方式，通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，确保区域范围内可以长期稳定利用的耕地不减少。

科学实施耕地后备资源开发和战略储备。结合规划期内建设占用耕地情况，按照“占补平衡”制度要求，以保护好生态为前提，在水土资源条件具备的前提下，适度开发耕地后备资源，推进工矿废弃地等建设用地复垦。

保护好黑土地这一“耕地中的大熊猫”。坚持生态优先、用养结合，对黑土耕地实施战略性保护。深入推进农业“三减”行动，持续增加黑土地保护示范区和农业“三减”示范面积。推广“一翻两免”、秸秆覆盖免耕等保护性耕作模式，扩大黑土耕地轮作休耕制度模式，增施有机肥，提升黑土耕地有机质含量。针对区域坡耕地、平原耕地等不同地形黑土耕地，以及旱田型、水田型等不同种植类型黑土耕地实施差异化保护和治理。建立加强黑土地保护的长效机制，逐步提高耕地质量等级。

多措并举提升农业综合生产能力。扎实推进高标准农田建设和中低产田改造，开展土地平整、土壤改良、灌溉排水、田间道路、农田防护与生态环境保持、农田输配电等建设。推进涝区治理、农田灌溉渠道防渗、排水沟疏浚、水源工程加固改造等水利工程建设，完善农田水利设施，扩大高效节水灌溉面积。逐步将永久基本农田全部建设成为高标准农田。

加强耕地污染风险管控。在永久基本农田集中分布地区，不得规划新建可能造成污染的建设项目。推进化肥农药减量增效，控制农业面源污染，推行农用薄膜、废弃菌袋、农药包装废弃物等农业投入品

回收利用，减少对耕地的污染。重点监测矿产资源开发活动集中区域内重点污染物排放情况，及时开展污染耕地阻控修复。

强化农田生态系统修复。提升耕地生态功能与价值，加大退化农田、损毁农田生态修复力度，推进农田林网建设，将集中连片耕地作为区域生态廊道、绿带、绿心的重要组成部分，强化耕地在水源涵养、气候调节、农田景观等方面的生态功能。

第三节 拓展农产品生产空间

优先保障种植业空间。围绕保障种业安全，推进种源技术攻关，推进桦川县、郊区等国家区域性水稻良种繁育基地建设，加快桦南县国家区域性大豆良种繁育基地建设。引导桦南县、汤原县、郊区等在丘陵、山区半山区大力发展杂粮、杂豆、紫苏、白瓜等作物种植，引导食用菌产业基础条件好的汤原县、桦南县进一步增加食用菌栽培数量，并向规模化、规范化和工厂化方向发展。

科学配置农牧一体化生产空间。以“两牛一猪一禽”为重点，推行种养结合、循环互补的生态农业模式。加快推进规模化养殖，深入实施畜禽遗传改良计划和现代种业提升工程，培育“畜禽产品加工龙头企业+经济合作组织+规模化养殖基地”等产业化联合体，提升高品质生猪、肉牛、乳制品等优质畜产品生产规模。

高标准精准布局水产养殖生产空间。推进郊区及富锦市在工厂化、工程化循环水池塘养殖方面的建设；采用“人放天养”“轮捕轮放”“捕大留（补）小”等增养殖方式，推动湖库等自然水面养殖。构建优势特色水产养殖体系，将绿色有机、休闲观光与现代化农业相结合，持续优化养殖品种结构，向名特优、高价值品种调整，做优做大做强佳木斯市特色水产业。

优化林下经济发展空间。培育壮大以黑木耳、香菇为主的林菌产业，逐步扩大大果榛子、浆果等寒地林果规模，积极发展紫苏、五味

子、防风、药材参等道地药材，创建一批国家级、省级中药材特优基地。

第四节 支持现代化农业体系构建

打造全国现代农业发展样板区。以黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区为核心引领，打造黑土保护性开发利用的现代化农业发展标杆和以现代化大农业为主导的水稻产业链集群，加快建成国家现代农业科技服务样板区、水稻产业科技创新引领区、寒地黑土农业可持续发展示范区、高端智能农机装备产业集聚区。着力打造现代农业科技引领新高地、产业集聚新平台 and 高质量发展新引擎，加快农业大市向农业强市转变进程。

保障现代化农业发展空间。支持科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业发展，保障规模化、数字化、现代化大农业发展设施建设空间。支持国家级、省级现代农业产业园、农村产业融合发展示范园和农业产业强镇建设，支持打造全国数字农业示范区、创建国家食品安全示范城市。支持研发机构、测试检测中心、现代农业产业科技创新中心等创新服务平台建设，强化创新创业联动。保障寒地优质粳稻产业、集聚高端智能农机装备产业等重点产业的建设空间，培育具有竞争优势的农业高新技术产业集群。保障关联产业配套设施建设，促进高新技术产业高质量发展。

第五节 全面推进乡村振兴

分类引导乡村发展。全市村庄按照“集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、边境巩固类、搬迁撤并类”进行分类引导。集聚提升类村庄以改造提升为主，激活产业、优化环境、保护保留乡村风貌。城郊融合类村庄以融合发展为主，基础设施互联互通、公共服务共建共享。特色保护类村庄以传承利用为主，保持村庄的完整性、真实性和延续性。边境巩固类村庄是实施安边固边兴边政策的载体，原则上全

部保留，确有必要合并的，保证抵边村屯数量不减少，重点加大基础设施建设投入，加强公共服务设施建设，改善民生。搬迁撤并类以异地提升为主，稳步推进生态宜居安置建设、农村集聚搬迁等。

加强乡村规划引领。统筹县域城镇和村庄规划编制，加强村屯建设规划指引。统筹谋划村庄发展定位、国土利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产等，推动各类规划在村域层面“多规合一”，统筹考虑产业发展、基础设施建设和公共服务配置，引导人口向乡镇所在地、产业发展集聚区集中。依据人口规模和服务半径，合理规划供水排水、电力电信等基础设施。强化农房建设规划审批，健全长效管控机制。

统筹农村一二三产融合发展空间。支持农产品加工流通、电子商务、冷链物流、乡村旅游、休闲农业、民宿经济等新产业新业态用地需求。推动“农业+”融合发展，发展林下经济、森林康养等产业，在中心城区周边、重点景区周边以及京抚公路、同哈公路、鹤大公路、G331公路等交通走廊建设美丽乡村示范村，打造沿线成廊、集群成圈的乡村休闲旅游业。加强城郊大仓基地等设施建设，增强城市农产品供应保障能力。构建覆盖县、乡、村三级的农村物流网络体系，促进乡村生产服务业与农村电子商务发展。支持农业物联网、智慧农业、数字农业发展。

着力改善农村人居环境。深入推进农村生活垃圾分类和资源化利用，持续推进农村“厕所革命”，梯次推进农村生活污水治理，扎实推进“能源革命”“菜园革命”，持续开展农村重点河流整治和湖库沟渠清淤疏浚，深入开展农村畜禽养殖与面源污染综合治理，加强消防基础设施建设和维护。深入开展美丽宜居示范工程建设，持续推进乡村道路建设、加快农村集中供水工程建设、提速新一轮农村电网升级改造，完善乡村基础设施建设。加大村屯公共空间和庭院环境整治

力度，营造干净、便捷、美丽、安全的农村人居环境。保护传统村落和乡村风貌，分类打造兼具“东极山水”“民族特色”“寒地生态”元素的特色乡村风貌。

提升乡村公共服务水平。合理布局农村义务教育公办学校，全面改善农村基本办学条件；健全基层医疗卫生服务体系，建立完善农村医疗卫生机构传染病监测报告与处理机制；健全农村基本养老公共服务网络，推动建设农村居家养老服务中心，稳步推进社会福利中心、养护院等项目建设，把乡镇建成服务农民的区域中心，提升乡村公共服务水平。

推动城乡融合发展。推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，以县域为单元统筹城乡发展。重点优化提升特色小镇、特色小城镇、美丽乡村和各类农业园区，创建一批城乡融合发展典型项目，实现城乡生产要素的跨界流动和高效配置。推进城市近郊等有条件地区城乡基础设施统筹布局，实现供水、污水处理、电力电信、垃圾收集处理等基础设施共建共享、互联互通，推动农村基础设施提档升级。围绕解决突出民生问题，推动公共服务向农村倾斜，促进城乡教育、医疗、社保、养老等服务资源共享互联，建立健全普惠共享、城乡一体的公共服务体系，推进城乡基本公共服务均等化。

第六节 推进农村土地综合整治

统筹开展农用地整治。在以耕地为主的区域，通过采取系列整治措施，增加耕地有效面积，提高耕地质量，改善农业生产条件和生态环境，该区域呈现以三江平原为主体，其他地区散点分布的形式。通过实施节水灌溉工程、农田水利工程、水土保持工程等，全面推进各类低效农用地整治，推进高标准基本农田建设。

有序推进农村建设用地整治。完善城乡建设用地增减挂钩制度，充分尊重农民意愿，稳妥有序推进农村建设用地整治，在保障农民安

置、农村产业发展、公共服务、基础设施、人居环境等设施用地的前提下，节余部分可用于弥补城镇建设空间不足。整合利用人口流出后腾出的各类土地，增加农业生产空间特别是耕地面积。农村土地综合整治节余的建设用地指标，优先用于乡镇范围内农村基础设施、污染治理设施、新产业新业态发展用地，也可以在县域范围内调剂使用，所得净收益用于乡村发展。

第六章 守护“三江两脉”，全力建设生态文明先行区

深入落实习近平生态文明思想，强化东北森林带、三江平原湿地生态功能区建设，构建生态空间保护格局。建立自然保护地体系，严守生态保护红线，统筹水域、林地、草地、湿地等自然资源的保护利用，实施山水林田湖草系统修复工程，提升生态系统稳定性和生物多样性。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，提高资源价值和生态产品的供给能力，打造“两山”理论实践地。

第一节 构建生态安全格局

生态安全格局。以自然保护地为核心，以生态保护红线为基础，构建佳木斯市“一屏多廊、两区多点”的生态安全格局。

“一屏”即由小兴安岭余脉、完达山余脉等外缘生态林组成的生态屏障。

“多廊”即松花江、黑龙江、乌苏里江等沿江沿河水系生态廊道以及动物迁徙廊道。

“两区”即由桦南县、汤原县、市辖区组成的森林生态功能区，由桦川县、富锦市、同江市、抚远市组成的“农田—湿地”复合生态功能区。

“多点”指重要的生态功能区，包括自然保护区、湿地公园、森林公园、风景名胜区等，全面加强生态保护与修复，保护生物多样性。

第二节 推进自然保护地体系建设

构建自然保护地体系。重点构建以自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。

完善自然保护区布局。将具有典型自然生态系统、珍稀濒危野生动植物集中分布区、有特殊意义的自然遗迹区域划入自然保护区。优化现有自然保护区边界，将周边生态保护价值高、生物多样性丰富的区域纳入自然保护区，提升自然保护区空间完整性。

优化自然公园布局。将具有生态、观赏、文化和科学价值的森林、草原、湿地等自然生态系统、自然遗迹和自然景观区域划入自然公园，促进形成多样化的自然保护地体系。按照自然属性、生态价值、管理目标，对风景名胜区等各类自然公园梳理归类，优化管控范围。加强自然公园与城乡生态空间融合连通，发挥自然公园作为科研教育基地、游憩体验平台、文化传承展示窗口的作用。

第三节 加强生物多样性保护

构建生物多样性保护网络。建立以三江湿地重要生态功能区为基础，以自然保护区和自然公园为主体，以未纳入自然保护地的种质资源保护区、重要湿地等为补充，以动物迁徙廊道和水生生物洄游通道为连通的佳木斯市生物多样性保护网络。

恢复种群丰富度。推行森林河流湖泊草原休养生息，加强野生动植物资源保护。推进野生动植物资源普查和动态监测，强化主要保护对象及栖息地生态环境保护恢复，构建智慧管护监测系统，建立健全配套基础设施及自然教育体验网络。分类分阶段实施黑龙江、乌苏里江、松花江禁渔行动。坚决打击非法捕捉、交易野生动植物，保持并

恢复野生动植物物种和种群平衡。健全野生动物疫源疫病监测防控体系，防范外来物种入侵。

保护古树名木及其自然生境。加强古树名木的普查、保护、挂牌和标识工作。划定保护范围，加强养护管理，定期监测，建立保护制度。控制保护范围内新建、改扩建活动，严禁非法砍伐古树名木，严禁在古树名木上刻划、钉钉、折枝、剥损树皮、悬挂搭建物体等损坏现有古树名木行为。保护古树名木集中成片的山林，在进行建设时应积极避开古树名木集中的山林地区，保护好其生存环境。

保护动物迁徙生态廊道和候鸟迁飞通道。保护野生动物栖息地、繁殖地和越冬地，为珍稀濒危物种生存繁衍提供空间保障。修复和连通自然保护地、重要生态节点、濒危物种栖息地之间的生物扩散、迁徙廊道，解决生境岛屿化、栖息地破碎化和栖息地质量不高等生态问题。加强候鸟种群及其迁徙路线的保护，对三江平原候鸟重要栖息地和迁飞通道实施空间管控。风力发电等设施布局建设应避让重要栖息地和迁飞节点。强化黑龙江、乌苏里江、松花江流域生态环境保护，修复和畅通鲟鳇鱼、大马哈鱼等水生生物洄游通道。

第四节 强化水资源保护利用

强化水资源利用管理。坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，落实最严格水资源管理制度，强化水资源总量控制、用水效率控制。推动工业节水减排、城镇节水降损和农业节水增效，大力发展节水产业。加快非常规水资源利用，加强节水、中水回用及水循环利用设施建设。

加强对河湖自然岸线的保护。完善和健全河（湖）长制，实行河湖自然岸线分区管理，明确分区管理保护要求，强化岸线用途管制和节约集约利用，严格控制开发利用强度，最大程度保持河湖岸线自然

形态。沿河流、湖泊的土地开发利用、旅游项目开发、产业布局，应与岸线分区要求相衔接，并为经济社会可持续发展预留空间。

着力改善水生态环境。突出水资源、水生态、水环境“三水”统筹，大力推进重要水源地、重点流域、重点城镇、工业、农业农村点源、面源污染防治。基于地域自然环境条件，严格保护低洼地等调蓄空间，明确主要河湖水系、湿地、蓄滞洪区和水源涵养区的保护范围，通过围垦湿地退还、湿地补水、污染防控，开展退化湿地的修复与综合治理，恢复裸露滩地植被，增强湿地蓄水调洪和净水贮碳能力。

加强饮用水水源地保护。严格保护市、县、乡镇各级饮用水水源地（含备用水源地）以及农村饮用水水源地，科学划定集中式饮用水水源保护区和分散式饮用水水源保护范围，实施分区分类保护。全面取缔水源地保护区内违法建设项目，完善饮用水水源地标准化建设，实施隔离防护工程、污染源综合治理工程等治理措施，保障饮用水源安全。

强化河湖水域空间用途管制。加强黑龙江、松花江、乌苏里江自然岸线保护，禁止违法违规侵占河湖水域空间。河道、湖泊及岸线利用应当符合行洪、蓄洪和输水的要求，逐步退出影响行洪安全和供水安全的开发利用活动。

实施地下水超采治理。强化地下水开采总量和开采强度控制，严格保护地下水资源，划定地下水禁采区、限采区，促进地下水资源可持续利用。地下水超采区要坚持节水优先，适当压减耕地地下水灌溉面积，实施地表水置换地下水，归还河湖湿地生态水量。

第五节 严格林草资源保护利用

林地资源保护与管控。实施林地分级保护管理，对全市天然林实施全面保护，促进天然林休养生息。强化小兴安岭、完达山余脉等山林保育与修复，加强大亮子河国家森林公园、达勒国家森林公园、华

夏东极森林公园等森林公园的保护，推进天然林保护、三北防护林六期等工程建设。实施森林质量精准提升工程，加快推进集中连片林地中幼林抚育和低质低效林、残次林改造。加强森林监测、林道、防火扑救、信息化设备等林业基础设施建设。完善自然保护地、生态红线监管制度，开展生态系统保护成效监测评估。

严格林地用途管制，严格限制林地转为非林地矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地。严格保护生态公益林地，严禁擅自改变重点生态公益林地性质，严禁随意调整重点生态公益林地面积和范围。保证林地保护等级和质量等级，严格控制各保护等级和各质量等级林地面积的比例，不得随意降低林地保护等级。严格执行限额采伐制度，落实相关要求，不得突破。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，严格控制天然林地逆转。

科学开展造林绿化行动。通过植树造林、森林经营等固碳和减排措施，增加森林面积和蓄积量，提高林分质量。通过造林绿化空间适宜性评估，清晰掌握林草资源本底，科学规划造林空间。适宜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。到2035年，按照国家 and 省下达造林计划完成任务。

草地资源保护与管控。严禁擅自改变草原用途和性质，严禁不符合草原保护功能定位的各类开发利用活动，科学划定基本草原，实行严格保护管理。提高草原综合植被盖度和生物量，改善草原生态环境，推动草原利用方式转变。根据草原退化类型和程度、草原植被类型和土壤类型以及立地条件，有针对性采取自然修复和不同的人工干预治理措施，科学统筹有序开展退化草原生态修复工作。科学划定禁牧区和休牧区，落实草畜平衡制度，降低草原利用强度，使草原得到休养生息，逐步恢复生态功能。

湿地资源保护与管控。实施湿地系统保护和分级管理。对洪河国家级自然保护区、三江国家级自然保护区2个国际重要湿地、省级以上湿地自然保护区以及生态区位重要的国家湿地公园实施湿地系统保护和分级管理，开展湿地植被恢复、地形地貌恢复、自然湿地岸线维护、河湖水系连通等工作。加强沼泽湿地和珍稀候鸟迁徙地、繁殖地的保护，稳步推进退耕还湿，恢复退化湿地，提升区域湿地生态系统功能稳定性。实行湿地面积总量管控，严格控制建设项目占用重要湿地。

第六节 合理保护利用矿产资源

矿产资源勘查方向与分区。规划期内，突出煤炭和地热专项勘查，加强石墨、铁矿等矿产勘查，加强饰面石材等非金属矿产勘查，禁止勘查砂金和泥炭。

矿产资源开采方向分区。矿业活动合理避让永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界。规划期内鼓励开采铁、岩金、高岭土、矿泉水、地下热水等矿产，限制开采煤炭、石墨，禁止开采砂金、泥炭和可耕地砖瓦用粘土。

矿山地质环境保护与治理措施。严格矿山开发的环境保护准入管理，把保护放在优先位置，强化源头保护。严格执行矿产资源规划，落实生态红线制度，遵循绿色开发理念。对新建、改（扩）建、生产矿山所产生的地质环境问题，按照“谁破坏，谁治理”“边开采，边治理”的原则，由矿山企业负责治理。加大矿山地质环境治理执法力度，监督矿山企业做到边生产边治理。根据历史遗留矿山数量、治理难易程度、财政能力和社会发展实际，落实年度治理目标。

第七节 实施山水林田湖草沙系统修复

农业空间修复重点任务。农业空间内，开展农用地综合整治，推进高标准农田建设、黑土地保护利用、污染土地修复，提升耕地质量

和农田生态功能。开展农村建设用地整治、人居环境整治，解决农村居民点用地粗放利用的现象，建设生态宜居美丽乡村。

生态空间修复重点任务。生态空间内，全面提升国土绿化水平，保护和培育林草生态系统。加强涉水空间生态管控，保护修复重要河湖湿地。畅通生态系统连通性，修复并保护野生动植物生境，维护生物多样性功能。

城乡空间修复重点任务。城乡空间内，构建蓝绿网络体系，提升城镇生态品质。强化资源环境底线约束，增强城市韧性。实施污染土地修复与风险防控，统筹相邻空间用地和临时用地的生态修复。修复废弃矿山，改善矿山生态环境问题。开展低效用地分类整治，促进资源高效利用。

科学确定修复格局及修复重点区域。坚持“整体性保护、系统性修复、综合性治理”，构建“一核一带三区”的多层次、多功能、复合型国土综合整治与生态修复空间格局。“一核”指由向阳区、前进区、东风区与郊区组成的城镇集中分布核心区，“一带”指松花江水土污染防控带，“三区”指小兴安岭—完达山生态恢复区、三江湿地生物多样性保护区和农用地整治区。

科学布局生态修复重大工程。基于生态系统完整性、地理单元连续性和经济社会发展可持续性，针对各生态修复分区的突出生态问题，布局城市生态修复工程、流域水环境治理及生态廊道修复工程、矿山修复治理工程及黑土资源保护及农用地综合整治工程。积极筹措资金，引导和带动社会资本参与，充分发挥各项政策措施合力，建立国土空间生态修复资金投入保障机制。

第八节 积极稳妥推进碳达峰碳中和

优化能源利用结构。提高煤炭清洁高效利用水平，推动煤炭和新能源优化组合，推进煤电节能降碳改造、灵活性改造、供热改造“三

改联动”。有序适度进行水电开发，有序开发风电、光伏、生物质等新能源资源。积极推进清洁供暖，不断提高天然气、电力等清洁能源供暖比重，推进生物质能、空气能、地热能等新能源应用于供热领域，探索开展光电互补供暖等新模式。加快推进地热资源开发，提高佳木斯市区、汤原县等地区地热资源利用水平，支持利用地热清洁能源供暖、市场开发利用。至2035年，初步建立清洁低碳、安全高效的能源供应体系。

推进城乡建设绿色低碳转型。加强绿色基础设施建设，优化公交线网，打造高效衔接、快捷舒适的公共交通服务体系，建设城市慢行系统，持续改善绿色出行环境，逐步提升绿色交通出行比例。积极推广绿色建筑，新建民用建筑严格执行绿色建筑标准，倡导使用绿色建材，推广装配式建筑与基础设施的技术应用。结合城镇老旧小区改造，推动社区基础设施绿色化和居住建筑节能改造，建设绿色社区，完善城市绿色开敞空间系统，扩大城市绿地面积，构建网络化的生态廊道和通风廊道，建设海绵城市，实施城市生态修复工程，降低城市热岛效应。有序推进充电桩、配套电网、加注（气）站、加氢站等基础设施建设。推进农村地区节能减排，推动新建农房执行节能设计标准，加快既有农房节能改造，积极推进低碳农房建设。加快推动农村能源消费升级，推广应用生物质发电、光伏发电、生物质成型燃料、生物质天然气等清洁可再生能源，因地制宜推进农村地区清洁取暖。

提升自然生态系统碳汇能力。坚持系统观念，提高生态系统质量和稳定性，发挥森林、草原、湿地、土壤的固碳作用，提升生态系统碳汇增量。以国家重点生态功能区、生态保护红线、自然保护地等为重点，强化小兴安岭余脉、完达山余脉等山林保育与修复，全面推进天然林保护、退化草原和湿地修复、三江平原生态保育工程建设，合

理安排造林绿化用地，对耕地实施保护性耕作，推进用地养地结合的培肥固碳模式，提升农田土壤碳汇能力。

推动生态产品价值转换。以桦南县、汤原县为重点，发展林菌、林药、林果、林菜等多种林下经济，充分发挥桦南县国家林下经济示范基地作用，展示推广先进实用技术和发展模式，形成以点带面的辐射效应。培育林下经济生产龙头企业，引导食用菌、山野菜、中药材、紫苏等特色农林产品向高附加值、高科技含量方向发展。大力发展森林游、湿地游等生态旅游项目，推动健康养生产业发展。健全碳汇补偿和交易机制，加快培育碳减排服务业。

第七章 统筹城乡空间，构建振兴发展新格局

深入推进以人为核心的新型城镇化战略，构建大中小城市和小城镇协调发展的全市新型城镇化格局，稳步推进乡村振兴，促进城乡一体化发展，构建和谐共生的城乡关系，形成城乡共同繁荣的良好局面。

第一节 构建协调有序的新型城镇体系

人口与城镇化发展目标。至2035年，佳木斯市域常住人口规模达到220万人，城镇化率达到78%。

构建新型城镇体系。构建梯次发展的城镇体系，塑造职能明确、功能完善、布局合理、结构协调的城镇发展新格局。

做强做优省东部城市组团中心城市。充分发挥黑龙江省东部城市组团中心城市的带动作用，完善服务功能，改善人居环境，壮大城市规模，促进区域人口、产业集聚和合理布局，加快快速网络交通建设，打造佳木斯都市圈，促进与周边城镇资源互补、服务共享。

提升县城发展水平。加快推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，推进县城补短板强弱项，完善县城公共服务、产业配套等设施，

增强县城的综合承载能力，适应农民日益增长的到县城就业安家需求。

持续推进小城镇建设。完善小城镇基础设施和公共服务设施建设，发挥小城镇连接城市、服务乡村的作用。根据区位禀赋和发展基础差异，培育一批特色小城镇，促进小城镇多样化、专业化、特色化发展，增强小城镇发展活力。

优化城镇等级结构。规划形成佳木斯1个区域性中心城市，富锦1个市域副中心城市，同江、抚远2个市域门户城市，桦南、汤原、桦川、建三江4个县域中心城市以及20个重点镇和34个一般镇的城镇体系。

城镇规模引导。市域城镇规模分为1座100万及以上人口城市，1座20—50万人口城市，3座10—20万人口城市，3座5—10万人口城市，7座1—5万人口城镇，18座0.5—1万人口城镇，29座0.5万人口以下城镇。

第二节 保障产业发展空间

优化产业空间布局。重点构建市域“三区多点”的产业空间布局。“三区”指西部产业发展区、中部产业发展区和东部产业发展区，“多点”为分布于佳木斯市域的多个产业园。西部产业发展区指以佳木斯中心城区为核心，重点发展绿色食品、高端装备、高端健康用纸、精细化工、新材料、新能源、商贸物流、电子商务等产业，努力打造成为市域乃至省东部区域核心增长区。汤原、桦川、桦南三个周边县，积极承接中心城区产业外溢，发展绿色食品、机械装备、新型建材、林木加工等产业。中部产业发展区包括富锦、黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区，重点发展现代农业、绿色食品、仓储物流等产业。东部产业发展区包括同江、抚远，重点发展冷链物流、东极

文化旅游和进出口加工、跨境电商、对外贸易等产业。“多点”包括多个开发区、各类物流园区以及电商产业园等。

保障产业发展用地。优化产业用地供应，支持全市绿色食品、高端装备、林木造纸、新型建材、精细化工等传统产业以及特色生物产业、新材料产业、新能源产业、卫星产业等战略性新兴产业的合理空间需求，引导产业用地向园区集中，对符合高质量发展要求的产业项目用地，做到应保尽保。同时积极盘活中心城区低效、闲置厂区用地。

支持产业示范基地建设。按照全市产业总体布局、区域发展战略和园区功能定位，引导各县（市）区深入挖掘现有优势，突出自身特色，推动传统产业园区提档升级，打造一批国家级、省级产业示范基地。推进农产品精深加工产业向园区集中布局，形成集聚效应，佳木斯市中心城区农产品精深加工产业重点向佳木斯经济技术开发区布局，各县（市）区因地制宜建设农产品加工园区。盘活零星工业用地，提高土地集约节约利用水平。支持园区完善供水、污水治理、电力、5G通信、消防、燃气等基础设施，提升园区承载能力。

第三节 完善城乡公共服务设施

建设高质量教育体系。完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制，推动义务教育优质均衡，鼓励高中阶段学校多样化发展，促进教育公平，提升教育质量。逐步扩大普惠性幼儿园覆盖面，优化城市中小学校布局，城市新开发建设片区按照十五分钟生活圈标准配置教育设施。统筹城乡基础教育资源，提升乡村地区教育水平。依托佳木斯大学等高校，做强高等教育，建设佳木斯区域高等级教育中心。加强产学研合作，推动实现高校、产业、城市深度融合，增加高校用地供给，逐步解决高校用地缺口。围绕重点产业、新兴产业和特

色产业的发展需求，依托佳木斯职教集团等职业院校，优化现代职业教育体系，做精职业教育，打造区域职业教育中心。

提升公共文化服务水平。全面推动公共文化设施建设，健全公共文化设施网络。佳木斯中心城区配套市级公共图书馆、博物馆、群众艺术馆、科技馆等文化设施，推进佳木斯市文化中心建设；各县（市）实现县级图书馆、文化馆全覆盖，达到国家三级以上标准。推进基本公共服务均等化，优化城乡公共文化资源配置，建设基层综合性文化设施和场所，实现乡镇（街道）综合文化站、行政村（社区）文化活动室（文化广场）全覆盖。结合地方文化特色，建设赫哲族等少数民族文化保护宣传展示场馆。积极推动公共文化服务数字化、网络化、智能化建设。

构建覆盖城乡的健康服务体系。以建设“健康佳木斯”为目标，以高端医疗服务和康养为重点，推进佳木斯建设省级区域医疗中心。完善社区卫生服务网点建设，合理保障医疗设施用地，优化同江市、抚远市等边境地区医疗卫生设施布局。佳木斯中心城区重点完善三甲综合医院和中医院、专科医院等市级医疗设施；每个县（市）设立1所公立综合医院、1所公立中医类医院和1所公立妇幼保健院，并预留1处突发公共卫生事件应急医疗设施用地；每个乡镇建设1所标准化乡镇卫生院，每个街道办事处范围或每3—10万居民区规划设置1所社区卫生服务中心；每个行政村设置1处卫生室。加强疾病预防控制体系建设，提高突发公共卫生事件的应急和综合服务能力。

构建更高水平的全民健身公共服务体系。实施全民健身设施补短板工程，健全提升全民健身公共服务体系，形成供给丰富、布局合理、功能完善的健身设施网络。在佳木斯市中心城区布局市级体育中心，配套体育场、体育馆、游泳馆、全民健身活动中心、室内滑冰场、

体育公园等大型体育设施，提高佳木斯市举办区域性体育赛事的能力。各县（市）布局县级体育中心，配置田径场、综合体育馆、游泳池、中型全民健身活动中心、室外冰雪运动场、体育公园等设施。每个街道、乡镇布局乡镇级全民健身活动中心，配置一个标准篮球场、一套全民健身路径工程、一个健身广场。

构建城乡便民生活圈。按照城乡公共服务体系配置要求，推动全域公共服务均衡布局，形成覆盖全市的以佳木斯市中心城区为主体、县级城市为骨干、乡镇为基础、美丽乡村为补充的，以商业、教育科研、文化娱乐、体育、医疗卫生、社会保障设施为内容的社会服务设施网络，社会服务设施配置水平达到全省先进水平。按照1小时交通、30分钟交通、15分钟交通三种模式，形成市级、县级、乡镇级的城乡生活圈。

第四节 推进城镇建设用地集约利用

严格控制城镇建设用地总量。严格按照城镇开发边界范围开展城镇建设，提高城镇建设用地节约集约利用水平。重点保障中心城区、各县城、重点镇的建设用地，优先保障市域交通、能源、水利等重大基础设施和战略性新兴产业用地、现代服务业用地以及保障性安居工程等民生用地。

积极盘活存量和低效用地。大力推进城镇批而未供和闲置用地盘活利用，推进城镇低效用地再开发，支撑城市更新行动，提升城市价值。加强土地供应管理，创新土地供应方式，逐步提高存量建设用地在土地供应总量中的比重。支持土地混合开发和空间复合利用，促进城市内涵式集约型绿色化发展。

推动产业园区集约高效利用土地。提高产业园区土地利用效率，实行产业园区节约集约用地水平与城镇新增建设用地挂钩制度。推进新增工业用地“标准地”出让，切实提高项目用地单位面积投资强度

和产出效益。推动工业项目向产业园区集中布局，有效保障市级以上产业园区内项目建设用地需求。

第八章 优化中心城区空间布局，建设生态宜居城市

坚持节约集约利用土地，优化城市功能和空间结构布局，促进城市职住平衡发展、地上地下协调发展，提供更加平等均衡的公共服务，完善城市蓝绿空间，形成更加健康安全的生态环境，塑造城市特色风貌，打造设施完善的城市十五分钟生活圈，稳步推进城市更新，提高城市的承载力和宜居性。

第一节 优化中心城区用地结构

中心城区空间结构。规划中心城区总体布局结构为“一江、两廊、四轴、三组团”。“一江”指松花江，作为城市生态主轴；“两廊”为英格吐河生态廊道、音达木河生态廊道；“四轴”指长安路—友谊路、胜利路两条城市东西向发展轴和鹤大公路、和平街两条城市南北向发展轴；“三组团”指城市三大组团，即中部组团、佳西组团、佳东组团。

规划分区。落实中心城区空间结构，规划将中心城区城镇集中建设区划分为居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区等规划分区。

优化土地利用结构。合理调控城镇居住用地规模，保障职住平衡。增加教育、医疗、文化、体育、科技等用地供给，均衡城区教育、医疗、文化等设施布局。系统配置商业服务业用地，打造百货大楼区域和万达广场区域2处市级商业中心，引导专业市场向城市西区、佳木斯高新技术产业开发区、佳木斯经济技术开发区布局。保障必要的先进制造业、战略性新兴产业和都市型工业发展空间，引导老城区仓储物流企业退城入园。增加绿地供给，完善城市绿地系统。突出交通骨

架引导作用，形成网络化的交通体系。规划留白用地，确保未来重大功能项目能够落地实施。

第二节 健全住房保障体系

优化住房供应结构。坚持保障和改善民生，健全“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度。坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，以政府为主提供基本保障，以市场为主满足多层次需求，合理确定各类住房的供应比例，实现住有所居、居有所安。合理安排居住用地供应时序，重点满足各类保障性住房的用地供应。积极盘活存量资源，增存并重，通过存量住房市场优化住房资源配置。逐步提高城市住房供给质量，更加注重住宅小区规划设计品位，提高住宅绿色建筑、装配式建筑比重，不断提升住宅居住品质，满足群众对高品质改善性住房的需求。适应老龄化趋势，逐步增加老年公寓、老年住宅供给，优化现有居住区养老配套设施，积极推进既有小区适老化改造，鼓励多层住宅加装电梯。增加人才公寓租赁住房供给，满足人才住房需求。

合理布局居住用地。合理调控城市居住用地规模，保障职住平衡，逐步疏解老城区居住职能。引导政策性住房优先布置在交通和就业便利地区，避免形成单一功能的大型居住区，严控高层高密度住宅。

第三节 构建高品质生活空间

构建完善的公共服务体系。加强优质公共服务设施供给，提升区域中心城市综合服务功能，统筹布局大型公共服务设施和功能设施，为市民提供内容丰富、形式多样的公共文化产品和服务。

规划形成市级主中心、市级副中心、片区级中心三级公共服务体系。规划2个市级主中心，老城区综合服务中心重点发展商业、教育、医疗、交通服务等功能，西区综合服务中心重点培育商务办公、文化体育、会议会展、商业金融、休闲娱乐、旅游接待等功能。规划3个市

级副中心，大学城副中心重点强化科技服务和创新孵化职能，沿江副中心重点强化为佳木斯经济技术开发区服务职能，高新区创新商务服务副中心重点强化企业服务职能。规划重点打造2个片区级中心，分别为火车站商圈片区中心、高铁西站片区中心，重点布置商业、文化、休闲娱乐等功能。

提供覆盖全年龄段的公共服务保障。积极应对人口年龄结构变化，注重普惠性、基础性和兜底性，加强对“一老一小”和特殊群体的服务保障和环境支持，落实无障碍规划设计理念，构建全龄友好的无障碍环境，提升城市“温度”，彰显人文关怀。

幼有优育。健全完善普惠托育服务体系，大力发展普惠性幼儿园，扩大优质学前教育资源供给，提供“广覆盖、保基本、有质量”的学前教育公共服务，让每一个孩子健康快乐成长。积极推进儿童友好城市建设，建立多层次覆盖、功能完善、便捷可达的城市儿童公共服务设施体系，增加开敞空间，优化出行环境，为儿童友好设施建设提供空间保障。

老有善养。建立完善的养老服务体系，加强养老服务设施建设，开展居家和社区适老化改造，推动医养融合发展，为老年人提供安心舒适的养老环境。

弱有众扶。健全特殊人群关爱服务体系和设施，加强城市公共空间和居住社区无障碍设施及环境建设和改造，为特殊人群出行、生活提供便利。

优化公共服务设施布局。坚持提升硬件和优化服务相结合，不断提高民生保障和公共服务供给水平。加大城市公共服务设施用地供给，加强新建区域大型公共服务设施配套建设，完善基层公共服务设施配置，推动公共服务设施优质均衡布局。

机关团体设施方面。市级机关团体用地集中在城市西区布局，形成市行政服务中心，保留老城区内现状区级行政办公用地。

科研设施方面。规划保留黑龙江省农业科学院佳木斯分院等科研用地，在佳木斯高新技术产业开发区布置科研用地，支撑产业科技研发。在城市南部布局科技创新孵化园，高标准建设佳木斯大学科技园。

文化设施方面。在城市西区集中布置市级文化设施，建设佳木斯市文化中心，新建科技馆、规划展览馆、青少年宫、应急救援科普馆、红色文化纪念馆、造纸博物馆等文化服务设施。在城市各个片区级中心规划预留区级文化中心或文化馆、图书馆用地。

教育设施方面。全面落实教育优先发展战略，大力推动教育资源布局优化和品质提升。做强高等教育，建设区域高等级教育中心；做精职业教育，打造龙江东部地区综合性职业教育龙头；推动义务教育优质均衡发展，完善普惠性学前教育和民族教育、特殊教育保障机制，促进高中阶段学校多样化发展。高等院校方面，规划保留佳木斯大学、黑龙江省中医药大学佳木斯分院、黑龙江省农业职业技术学院、佳木斯技师学院、黑龙江省旅游职业技术学院（佳木斯校区）等高等院校用地。在佳木斯大学南侧规划教育用地，用于高等院校集中建设。中等专业学校方面，规划保留佳木斯市旅游学校、佳木斯职业技术学校等中等专业学校用地。对黑龙江省林业卫生学校用地进行统筹整合，实现集中办学。中小学校布局方面，规划新增小学用地主要位于木材厂片区、佳南农场片区等；规划新增初中用地主要位于港龙东方城片区等；规划新增九年一贯制学校用地主要位于新丰村片区；规划新增高中用地主要位于新丰村片区等。推动朝鲜族等少数民族义务教育学校特色化发展。规划保留位于胜利路中段的佳木斯市特殊教育学校用地。

体育设施方面。规划保留市体育馆、市体育场市级体育设施，在滨江范家村片区布置市级体育设施奥林匹克中心（含冰上运动中心），建设综合性的体育设施。建设市滑冰馆、双拥全民健身中心等体育设施，发挥好佳木斯冰上体育和全民体育特色。各区结合城市更新改造，建设区级体育设施。

医疗卫生设施方面。加大公共卫生基础设施投入，建设省东部地区高端医疗服务和康养中心。规划完善现有的医疗卫生设施，引导新增医疗卫生资源向城市西区、佳木斯高新技术产业开发区布局，推动医疗设施的均衡布局。加强市疾控中心、中心血站等医疗卫生设施建设。

社会福利设施方面。进一步完善城市社会福利设施体系，扩建和完善中心城区市级社会福利设施，提升服务水平。重点在水源山公园片区、佳木斯高新技术产业开发区、五一村片区和亚麻厂片区布局养老等社会福利设施用地。

十五分钟生活圈规划。依据《城市居住区规划设计标准（GB50180—2018）》，按照居民15分钟步行可达的空间范围，结合街道等基层管理需求划定，平均规模约3—5平方公里，服务常住人口约5万—10万人。加强社区级基本公共服务设施的建设投入，结合社区内人口结构和需求特征，完善社区公共管理和公共服务、商业服务、市政公用、交通场站等基本配套设施，提升基本公共服务的可达性、便利性与覆盖度，形成安全、友好、舒适的社会基本生活单元，提升群众的幸福感和获得感。

第四节 构建蓝绿交织的城市生态空间

构建山水相融的生态格局。外依完达翠屏，内拥松江绿带，依托城市内河、绿地打造连山通水的山水景观廊道，保育“七溪流水汇大

江，十里青山伴玉城”的城市生态格局。完达翠屏：保育城市南部完达山余脉山林，保护城市周边原有山体格局及生态环境。松江绿带：沿松花江打造完整连续的滨江开放空间，以松花江及其沿岸作为城市公共开放的主体空间。山水景观廊：打造连山通水的景观廊道，依托现有自然资源打造高品质亲自然的开放空间，组建中心城区线性开放空间体系。

优化城市公园绿地体系。结合城市生态体系建设，完善中心城区公园绿地布局，建设“级配合理、均衡分布、类型多样、满足需求”的多层次城市公园网络。

规划构建由生态公园、城市公园和社区公园组成的公园绿地体系。生态公园主要包括四丰山风景名胜区、柳树岛风景名胜区、猴石山风景区以及松花江沿岸城市湿地公园等，加强生态公园与城市功能的融合；城市公园包括综合公园、专类公园，规划结合城市新增建设空间，增加综合公园数量，加强专类公园建设，优化城市绿地布局；社区公园主要结合社区生活圈配套建设，同时应充分考虑各片区组团的功能、地形特征、居民年龄结构等因素设置，力求突出片区特有的氛围。

优化防护绿地布局，规划在山体、河流、水源保护区、大型工业区周围、交通干线两侧、高压走廊地带及污水处理厂周围设置防护绿带。

优化广场用地布局。规划结合公共服务设施用地、交通枢纽用地、商业用地等布置广场用地，形成以游憩、纪念、集会和避险等功能为一体的城市公共活动场地。

建设安全生态的城市水系。结合城市防洪要求，提升松花江沿岸水安全保障能力。整治疏浚河道，沟通河渠水系，防洪排涝。实施城市水系综合治理与生态修复项目，形成贯穿的河网结构。增强污水截

流、污水处理能力，综合治理河流湖泊水质，保证水体利用安全。结合河流水系规划城市公园绿地，提升滨水公共空间和景观品质。集中建设区外以自然生态保育为主要功能，注重生态修复，打造自然化的岸线；集中建设区内注重市民亲水的休闲游憩需求，重点营造河道周边生态景观环境，增强城市生活与河道公共空间的联系，通过多样特色化的岸线设计，创造舒适宜人的滨水公共空间。

打造城市特色开敞空间。发挥好佳木斯市滨水城市特色，依托英格吐河、音达木河等城市内河滨水空间形成连续的绿道休闲空间，串联沿岸文体活动开敞空间。规划打造松花江滨水岸线三大特色主题段，分别为：中部城区城市休闲带、高新产业区生态景观带、西部新区都市活力带。中部城区城市休闲带进一步优化提升空间品质，配置完善的公共服务、商业等配套设施；西部新区都市活力带结合城市公共建筑打造滨江公共活动场所，沿江设置连续的滨水景观步道，打造佳木斯西部新区都市活力空间；高新产业区生态景观带逐步腾退闲置低效工业用地，贯通滨江岸线，强化沿岸生态涵养保护功能，提高东部城区的环境景观品质。

构建城市通风廊道。建设完善中心城区通风廊道系统，提升建成区整体空气流通性。城市通风廊道按三级控制，一级廊道主要依托松花江打造通风廊道，重点加强松花江生态保护和修复；二级廊道主要依托英格吐河、音达木河等河流以及主要交通廊道和部分带状绿地形成通风廊道；三级廊道依托城市主要道路、杏林河等水系和带状绿地形成通风廊道。严格保护水系、绿地等开敞空间，加强通风廊道周边建筑高度、建筑间距和密度管控。

完善城市绿道体系。依托城市绿地、河湖水系、风景名胜区等自然和人文资源，打造“顺应自然、环山绕水、阡陌交织”的中心城区绿道系统，依托松花江沿江景观带、英格吐河、音达木河、王三五河

、杏林河等城市内河，建设滨水绿道；依托猴石山风景区、四丰山风景区、柳树岛风景区建设郊野绿道。

第五节 塑造城市特色风貌

城市总体形象定位。坚持现代化城市建设和地方特色相结合，以传承历史、追求艺术的精神，创造与自然山水共融的优质环境，总体形成“山水相融、蓝绿交织、北国风光、创新风尚”的北方寒地山水园林城市风貌特色。

显山水，活水通脉，山水融城，建设舒朗大气、连山通水的“山水生态之城”；传文化，保护利用，留住乡愁，建设宜居宜业、多元融合的“龙东人文之都”；提品质，积极创新，塑造精品，建设开放包容、文明健康的“活力时尚之城”。

塑造特色鲜明的城市风貌。依托松花江和城市内河水系绿廊的生态本底，以城市南部完达山余脉为背景，城市道路和水系为骨架，构建“公园城市”风貌片区、“品质慢城”风貌片区、“现代工业”风貌片区等三类风貌片区。

生态宜居的“公园城市”风貌片区。以佳西组团为主，强化蓝绿空间与城市街区的相互渗透，形成城绿交融的空间肌理，塑造山水相望、疏朗大气的空间感。片区建筑风貌形态应体现“极简现代、大气交融”的特征。片区建筑采用极简的现代主义建筑风格，体现大气、交融的现代城市景观。

传承人文的“品质慢城”风貌片区。以中部城区为主，注重城市肌理和历史文脉的传承，有序进行城市微更新，形成高品质、慢节奏且极具吸引力的城市风貌片区。片区建筑风貌形态应体现“传统风格、现代演绎”的手法。建筑风格采用现代主义建筑风格，建筑体量紧密有序，街区建筑统一和谐。

产城融合的“现代工业”风貌片区。以佳东组团为主，突出展示现代工业简洁、高效的科技之美，塑造风格统一、简约现代的城市风貌片区。建筑风格突出高效、明快、开放、科技的形象，与自然相衔接，体现科技与生态交融的风貌。

景观视廊引导。依托猴石山、四丰山、水源山等山体制高点，构建“远—中—近”三级景观视野控制体系。

第六节 严格四线管控

城市绿线划定及管控。将城市总体生态格局和绿地结构具有重要作用的城市绿地划定为城市绿线。对影响城市组团布局的结构生态绿地（非建设用地）参照城市绿线管理。片区级以下公园及其他小型公园绿地、防护绿地的绿线范围由专项规划和详细规划依照《城市绿线管理办法》具体划定。城市绿线严格按照《城市绿线管理办法》管控。因市政基础设施、公共设施建设需要等情况需要修改绿线的，应遵循区域绿地规模总量不减少、服务半径不增加、绿地系统完整的原则，依法进行修改。

城市蓝线划定及管控。城市蓝线的管控对象包括松花江、城市内河、四丰山水库等水域。城市蓝线按照《城市蓝线管理办法》进行管理。蓝线一经划定，不得擅自调整，蓝线范围内原则上可进行水利工程、市政管线、港口码头、道路桥梁、综合防灾、河道整治、园林绿化、生态景观等公用设施建设，对确需占用河道建设的，应取得相关行政主管部门批准，并依法对占用水域岸线进行补偿。

城市黄线划定及管控。划定城市供水厂、污水处理厂、变电站、火车站、飞机场、消防站等为城市黄线范围。城市黄线严格按照《城市黄线管理办法》管控。城市黄线控制范围不仅保障自身设施运行安全，同时应考虑与周边其它建（构）筑物的间距要求。对现有损坏或影响城市基础设施安全、正常运作的用地，应当限期整改或拆除。

城市紫线划定及管控。佳木斯中心城区紫线包括省级文保单位、市级文物保护单位、历史建筑。城市紫线严格按照《城市紫线管理办法》管控，紫线范围内禁止进行下列活动：违反保护规划的大面积拆除、开发；损坏或者拆毁保护规划确定保护的建（构）筑物和其他设施；修建破坏历史传统风貌的建（构）筑物和其他设施；占用或者破坏保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路和古树名木等；其他对历史文化街区和历史建筑的保护构成破坏性影响的活动。

第七节 有序推动城市更新

城市更新策略。坚持“节约优先、盘活存量”原则，鼓励用地功能复合优化，提高土地使用效率。分时序、分区域、分功能有序推进，优先考虑城市基础设施及公共服务设施更新，补齐城市功能短板，积极推进留白增绿，做好城市文化保护和传承，避免大拆大建，保障公共利益，促进城市土地集约高效利用，增强城市发展活力，带动城市空间、城市功能和城市品质的提升。

城市更新重点区域。城市更新重点区域主要包括城市老旧小区、百货大楼—新玛特传统商圈、造纸厂等老旧工业厂区、光明村等城中村等片区，通过实施多元化的城市更新，有序推进环境质量提升，努力建成生态宜居城市。

提升老旧小区宜居性。以街道、社区为单元，推进老旧小区改造提升，补齐公共服务设施，完善便民商业服务和市政基础设施，优化公共空间和小区环境，改善居民居住环境。

提档升级传统商圈。以百货大楼—新玛特传统商圈为重点，以体验化、数字化、特色化为导向，打造品牌集聚、供给丰富、功能完善的消费承载地，通过交通组织优化、提

升公交服务水平和停车服务水平，优化公共空间和建筑临街界面，增强街道活力，提升传统商圈空间品质。

促进老旧厂区升级转型。加强集中建设区内低效产业用地的更新改造、转型升级，做好工业遗产保护和利用，鼓励低效产业退出，发展创新创业产业，带动产业结构调整升级。引导老旧厂区产业提档升级和功能转型，加强厂区环境治理，增加停车及公共空间。谋划实施钢材市场搬迁，推动用地功能转换。

扮靓城市边角空间。充分利用零散地块、闲置地、边角地等空间，通过拆违建绿、见缝插绿等多种方式积极挖潜，建设一批口袋公园、街头绿地，改善街区生态环境。

第九章 历史文化保护与城乡风貌塑造

第一节 加强历史文化保护与传承

传承好历史文化保护体系。讲好佳木斯故事，系统保护全国重点文物保护单位、省级文物保护单位、市县级文物保护单位、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，以及历史建筑、传统村落、民族村寨、工业遗产等历史文化资源，实施分级分类管控。做强做大赫哲文化、抗联文化、东北小延安文化、北大荒文化、知青文化、闯关东文化等地域文化品牌。加强历史文物古迹、历史建筑和工业遗产、传统村落、非物质文化遗产的保护传承与合理利用。

构建市域历史文化保护格局。规划构建“一心、两带、四片、多点”的市域历史文化保护传承格局。“一心”即佳木斯市中心城区历史文化保护展示核心区。“两带”即“明代海西东水陆城站文化线路”和“乌苏里船歌文化展示带”。“四片”即桦南文化遗产集聚片区、汤原—桦川文化遗产集聚片区、富锦—同江文化遗产集聚片区、抚远文化遗产集聚片区。加强历史文化遗产

的集中连片保护，加强少数民族聚集地的文化保护和传承展示。“多点”即指分布在佳木斯市域范围内的其他历史文化遗址、遗迹等。

文化线路保护。系统整理研究并保护明代海西东水陆城站历史文化线路，在保护松花江、黑龙江流域整体生态环境的基础上，保护沿线的古遗址、古城址等各类历史文化遗存，寻求历史文化保护与当代文化、经济、社会、生态文明紧密结合的发展方式。

文物保护单位保护。加强各级文物保护单位的保护、修缮和抢救。严格按照《中华人民共和国文物保护法》《黑龙江省文物保护条例》等相关法律法规的规定，核定各级文物的文物保护范围和建设控制地带，明确保护管控要求和管理责任，严禁任何对文物本体造成破坏的行为。加强文物周边环境整治，协调控制周边建筑风貌、高度和体量，提高历史环境品质。对尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物应登记并公布为文物保护点，采取多样化的措施进行保护。

传统村落保护。保护好同江市街津口赫哲族乡街津口村、汤原县汤旺朝鲜族乡金星村等中国传统村落。继续做好传统村落的挖掘、保护与申报工作。传统村落保护应严格落实《住房城乡建设部文化部国家文物局
财政部关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》（建村〔2014〕61号）以及《住房城乡建设部
文化部
国家文物局关于做好中国传统村落保护项目实施工作的意见》（建村〔2014〕135号）等相关要求。在美丽乡村规划建设中，应尊重地域习俗、挖掘历史文化内涵，延续传统风貌，科学处理保护与发展的关系。保护和延续传统村落的传统格局和历史风貌，尊重与周边景观环境的依存关系，注重整体保护；改善村落的交通条件与基础设施，采用多种方式传承历史文化信息，鼓励适度展示利用。传统村落应设置保护标志，建立保护档案，未经批准不得对传统村落进行迁并。

历史建筑保护。加强市域内历史建筑保护，继续推进历史建筑的挖掘、建档和公布工作。历史建筑应当保持原有的体量、外观、色彩、结构和室内有价值的部件。加强对历史建筑的保护修缮，拆除不协调添加物和改变立面的装饰物，在不改变原有结构和外立面的前提下，可增加必要的采暖、厨卫等生活必需设施。历史建筑保护范围和建设控制地带内，不得擅自进行工程项目的新建、改建、扩建。进行工程项目建设时，须满足保护规划要求，采取有效的保护措施，不得损坏历史建筑或破坏其环境风貌。

工业遗产保护。保护龙江森工桦南森林铁路国家级工业文化遗产，保护好现有森铁线路、蒸汽机车、设备厂房等历史资源。加强中心城区工业遗产的整理，保护工业遗产厂区的整体格局，在保护厂区格局完整性的前提下，厂区内部可根据具体功能利用的需要，进行适度加建、改建等建设活动。已经列入不可移动文物目录的，按照国家相应的保护要求进行保护。

非物质文化遗产保护。深入发掘、整理、恢复和保护体现地方文化特色的非物质文化遗产，实行分类保护。对濒临消失、活态传承较为困难的非物质文化遗产代表性项目实行抢救性保护；对受众较为广泛、活态传承基础较好的非物质文化遗产代表性项目实行传承性保护；对具有生产性技艺和社会需求，能够借助生产、流通、销售等手段转化为文化产品的非物质文化遗产代表性项目实行生产性保护。保护和扶持佳木斯地方老字号企业的传统技艺。稳步推进非物质文化遗产申报工作。规划重点结合乡村振兴和美丽乡村建设，配套完善少数民族文化展馆、非物质文化遗产传习所等设施。建立赫哲族文化生态保护实验区，对非物质文化遗产代表性项目实施区域性整体保护。在文化生态保护区内从事生产、建设和开发活动，不得破坏非物质文化遗产代表性项目及其依存的建筑物、构筑物、场所、遗址和遗迹。

历史文化展示与利用。彰显文化特色，塑强地方精神，延续历史文脉，推动区域文化共融发展。

文物保护单位、历史建筑的展示与利用。鼓励在保护优先的前提下，对各类文物古迹及历史建筑进行合理的多元化利用，优先发展公共文化、社会服务功能，促进文旅融合和文化产业发展，加强其对公众开放度。

工业遗产展示利用。积极利用龙江森工森林铁路、佳木斯造纸厂等一批工业遗产，结合工业遗产的保护与改造，开辟工业旅游线路和景点，建设工业博物馆、主题公园、文化创意园等，拓展工业遗产利用模式，推进多样化、系统化分类利用。

非物质文化遗产的展示与利用。加强非物质文化遗产珍贵实物的收集和保存展示，讲好文化遗产背后的故事。创新非物质文化遗产的展示模式，以文化馆、专题博物馆、传习所等公共文化设施为载体，传承举办赫哲族“乌日贡”大会、朝鲜族老人节等节庆活动，促进与教育、旅游结合的非遗文化体验活动。加强以赫哲族非物质文化为重点的对外交流。开展非物质文化遗产资源数字化、网络化建设。

大力弘扬红色文化。强化对全市东北抗联文化、东北小延安文化等革命历史文化的挖掘和宣传工作，大力弘扬东北抗联精神，建设东北抗联红色文化等纪念性场馆，加大对佳木斯市烈士陵园、抗联六军驻地遗址等近现代重要史迹的保护和修缮，收集整理革命史实资料，通过编辑出版革命史书籍、拍摄专题纪录片等形式，形成具有地方特色的红色记忆。

传承北大荒精神和知青文化。大力传承北大荒精神，结合文化旅游，加大北大荒精神对外宣传力度。建设北大荒纪念场馆，加强对北大荒文化的展示和宣传。讲好知青故事，传承知青文化，鼓励发展知青文化旅游，举办知青文化节等活动，加强对知青文化的宣传。

中心城区历史文化遗产。加强佳木斯中心城区轴线格局的保护，延续城市成长脉络，传承佳木斯历史、地域文化特色。加强山水资源的保护，延续山水冰雪文化，打造特色冰雪旅游目的地，构建并延续佳木斯山环水抱、城水共生的特色山水冰雪文化。弘扬红色文化，完善红色文化遗址保护制度，保护并增加城市红色文化相关物质空间载体。铭记工业文化，加强现有工业文化资源的保护、发掘、再利用，展现佳木斯工业化辉煌历史的同时，赋予地块新的公共职能。传承民俗文化，利用广场、绿地等公共空间展示民俗手工艺品的制作工艺流程，定期开展赛事活动。重点打造两条历史记忆游线，即以体现红色文化为主导的多元文化历史记忆游线和城市工业文化记忆游线。

加强历史文化保护空间管控。统筹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，加强部门协同，及时落实动态补划。

第二节 塑造特色彰显的城乡风貌

保护全域山水人文格局。规划重点保护“三江、两脉、一平原”的山水格局。“三江”即黑龙江、松花江、乌苏里江，沿江一带串联起全市历史文化遗迹和赫哲民俗文化，形成凸显地域滨江景观特色的主廊道，加强黑龙江、乌苏里江两条界江沿岸景观空间的保护，提升景观品质。“两脉”即西部的小兴安岭余脉和南部的完达山余脉，重点保护好森林、村落、水系、抗联遗址等自然和人文资源。“一平原”即三江平原，重点保护黑土平原、湿地水域和三江支流水网格，维护生物多样性，塑造“大湿地、大农业”景观。

塑造三江平原乡村地区风貌。规划形成山地丘陵风貌区、沿江特色风貌区、平原田园风貌区、民族风情风貌区、湿地特色风貌区五大风貌分区，打造特色鲜明、差异明显的乡村地域风貌。

山地丘陵风貌区。保护现有的生态环境本底，加强退耕还林，严格控制村庄建设和农业生产对山体林地的侵蚀，重点打造山、林、田、村相互环绕，生态凸显的乡村风貌。主要包括汤原县西部、市辖区南部、桦川县南部、桦南县北部及东部。

沿江滨水风貌区。加强对沿江岸线的保护，沿江以林带的形式营建生态廊道，保持河道两侧景观的丰富度和乡土气息。对沿江村庄环境进行综合整治，减少生产生活对河流水系环境的破坏。主要包括沿松花江、黑龙江、乌苏里江的区域。

平原田园风貌区。应注重对现有村屯形态的控制引导，加强农田整理，注重新建建筑与现有村庄风貌的协调统一。主要包括市辖区北部、桦川县北部、汤原县东部、富锦市、同江市、抚远市。

民族风情风貌区。充分尊重文化传统、自然环境，修复传统的建筑风貌，注重民族村落的连片保护，形成少数民族文化保护传承和传统生产生活方式展示的特色魅力空间。主要包括汤原县汤旺朝鲜族乡、桦川县星火朝鲜族乡、同江市街津口赫哲族乡以及八岔赫哲族乡。

湿地特色风貌区。严格保护现有湿地环境，并将湿地自然生态基底引入美丽乡村建设，形成湿地特色风貌区。主要包括大型湿地周边的村庄。

第三节 支持全域旅游发展

全域旅游发展目标。全面实施旅游强市战略，大力发展极地游、冰雪游、森林游、边境游、湿地游、避暑游、文化游，将佳木斯基本建成产品多样、业态多元、品牌知名、基础完善、服务优质的旅游目的地。

构建全域旅游发展新格局。重点构建“一心、一极、两廊、三带、四板块”的全域旅游差异化发展格局。“一心”即由佳木斯中心城区构成的全域旅游集散和都市商旅文化休闲体验中心，重点打造城市

休闲旅居胜地和东北亚重要旅游集散中心；“一极”即抚远市华夏东极旅游区；“两廊”即沿G11南北旅游廊道，沿G1011和G1012东西旅游廊道。南北旅游廊道重点打造红色旅游研学基地和森林康养基地。东西旅游廊道重点打造现代农业旅游和极地生态旅游精品路线；“三带”即松花江滨水休闲旅游带、黑龙江界江风光旅游带、乌苏里江界江风情旅游带，推动三江生态资源与赫哲渔猎文化、农耕文化融合，打造独具特色的界江观光与民俗文化旅游带；“四板块”即以佳木斯市文化中心等为支撑的中心城区文化商旅休闲集散中心旅游板块（市辖区），东部界江生态民俗风情商贸旅游板块（抚远、同江），中部农业生态文化旅游板块（富锦、黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区、桦川），西部森林康养、乡村休闲和红色旅游板块（桦南、汤原）。

着力发展寒地冰雪经济，打造冰上丝绸之路旅游线、东极之冬冰雪旅游线，串联沿线冰雪文旅资源，进一步丰富冰雪旅游优质产品供给，打造黑龙江新冰雪旅游目的地。

合理引导重点旅游景区建设。加强重点旅游景区建设，配套完善相关基础设施，建设区域绿道，同时注重旅游开发过程中对生态环境的保护。加强冰雪旅游基地建设，提档升级冰雪旅游设施，加大城市近郊冰雪旅游资源开发力度。

统筹保障全域旅游发展用地。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，完善交通连接，为构建全域全季旅游提供空间保障。

第十章 强化基础设施综合保障体系

统筹传统和新型基础设施系统布局，构建集约高效、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系，提高城市综合承载能力，建设韧性城市。

第一节 全面提升基础设施建设空间支撑水平

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，利用全国第一次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，协调项目选址、布局 and 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。制定节约集约的水利、交通、能源、新型基础设施等建设用地分类控制标准。严格节约集约用地评价，推动新上项目节约集约用地达到国内同行业先进水平。合理避让耕地和永久基本农田、生态保护红线等区域，降低工程对自然生态空间的分割和环境影响。加强水利、交通、能源、环境、通信等基础设施的空间统筹，预留基础设施廊道空间，促进传统与新型基础设施功能融合，提高复合利用水平。风光水电清洁能源生产基地应注意避让重要水源涵养区和野生动物重要栖息地。推动矿产资源绿色勘查和绿色矿山建设。

加强重大基础设施用地保障和动态更新管理。落实国家及省发展战略，建立完善发展改革、自然资源规划、交通运输、水务、生态环境等部门重大基础设施项目用地保障机制，加大国家和省重大项目用地保障力度。结合国家、省、市五年发展规划、年度项目实施计划和各类市级以上基础设施专项规划，动态调整重大项目清单。

第二节 构建便捷高效的综合交通体系

交通发展目标。加强省东部城市组团交通枢纽建设，外联内畅，立体发展，强化区域交通枢纽建设，形成以佳木斯市为中心，由铁路、公路、航空、航运等运输方式组成的设施先进、方便快捷、布局合理的现代化综合交通运输体系，提升佳木斯市国家陆港型物流枢纽城市的地位。

建设区域铁路枢纽。规划构建“两网、四通道、一枢纽”的铁路交通体系。“两网”即高速铁路网和普速铁路网；“四通道”即以佳木斯为中心，连接哈尔滨方向（绥佳铁路、哈佳铁路），连接牡丹江方向（图佳铁路、牡佳高铁），连接同江、抚远方向（佳富铁路、福前铁路、同江地方铁路、前抚铁路），连接鹤岗方向（佳鹤铁路、佳鹤快速铁路）；“一枢纽”即佳木斯站铁路枢纽。

建设区域公路枢纽。推进佳木斯绕城公路东北段建设，与鹤大高速公路、哈同高速公路佳木斯过境段共同构建佳木斯市环城高速公路。推进京抚公路、丹阿公路（G331）、鹤大公路、同哈公路等佳木斯境内国省道升级改造项目。升级京抚公路同江至抚远段为一级公路，实现“一桥一岛”之间的高效联通。建设国道丹阿公路同江—绥滨松花江公路大桥。

建设区域航空枢纽。加快佳木斯东郊机场改扩建，逐步增加国内、国际航线，积极发展临空经济，建设临空经济区。完善建三江湿地机场、抚远东极机场配套设施，增强吞吐能力。提升三合屯通用机场服务能力，加快建设同江、桦南、汤原、郊区、前哨、浓江等通用机场。

建设区域航运枢纽。依托松花江、黑龙江航运线路，规划形成以佳木斯港为枢纽，同江、抚远等口岸港口为支撑，富锦、桦川等口岸港口为节点的港口布局，提高航道通航等级和水运能力，重点建设佳木斯宏力港区、同江港区以及抚远莽吉塔江海联运深水港区。完善以松花江、黑龙江、乌苏里江景观旅游功能为主的水上客运服务线路。

建设国家级陆港型物流枢纽。推进佳木斯市国家陆港型物流枢纽城市建设，培育发展陆港型枢纽经济。重点构建以“佳木斯中心城区为核心，一桥一岛为拓展”的发展格局，打造西联哈尔滨、东接俄罗

斯远东地区的物流大通道。加强物流枢纽的综合信息平台以及保税物流、海关监管等配套服务设施建设，提升服务能力。

第三节 提升城市交通服务水平

构建三级客运枢纽体系。以综合客运枢纽为抓手，统筹协调机场、港口、高铁站、汽车客运站、公交枢纽等多类客运场站，构建“3+2+12”的三级城市客运枢纽系统。三大区域型客运枢纽包括佳木斯东郊机场枢纽、佳木斯火车站公铁客运枢纽、佳木斯西站综合客运枢纽；两大城际公共交通枢纽包括汽车客运西站枢纽、中山客运站枢纽；十二个组团公共交通枢纽节点主要为城市客流集散服务，加强城市公交场站等换乘设施落地。

建设绿色便捷公共交通体系。大力发展绿色公共交通，建立与带状城市发展相适应、多层次、网络化的公共交通体系。以快速公交为骨干、常规公共交通为主体、出租车为补充、与对外交通紧密衔接的多层次、集约型、一体化公共交通网络，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，提供便捷的公共交通换乘条件。优化松花江水上客运交通线路，更新改造轮渡码头设施。

城区骨架路网结构。建立中心城区外围快速交通系统，拓宽延伸联系周边乡镇的放射路网。延展方格路网，打通东西方向主要交通走廊，向西延伸双合路、中华路、长安路、滨江路等道路，扩展城市空间。贯通望江路、新建街等跨铁地道桥，打通交通瓶颈。规划形成方格路网加环城快速路的路网结构。加强佳木斯中心城区外围快速交通联系，落实街区制发展理念，全面提升次、支路网密度，结合城市更新打通断头路，增强路网完整性。工业区组团结合产业用地，可适度降低支路网密度。

优化静态交通。构建以配建停车场为主体、以社会公共停车场为辅、以路内停车场为补充的停车供给体系，加强旧城改造中公共停车泊位的建设，落实建筑停车配建指标，加强停车设施的社会共享，鼓励公共建筑的配建停车位面向公众开放，基本形成与道路交通容量相协调、与土地使用功能相匹配、与城市机动化发展要求相适应的差异化停车供应及管理体系。中心城区通过提供完善的公共交通、提高停车收费、推进智能停车管理等手段，控制车辆使用，保持区域动静态平衡。

完善慢行交通。提高基础路网密度，完善城市道路过街设施布局，加强公共通道空间利用，提高慢行交通可达性和路网组织的灵活性。构建连续、安全的慢行交通网络，营造高品质的慢行环境。逐步调整优化道路路权分配，落实“完整街道”建设理念，结合水系连通和滨水景观建设，建立安全通达的骑行网络和舒适便捷的步行区域，逐步推进区域绿道、城市绿道和社区绿道建设。

第四节 完善水利设施建设

努力推进地表水、地下水、松花江、黑龙江、乌苏里江“五水”持续并用，建立以防洪安全、供水安全、生态安全为核心，与经济社会发展相适应的水安全保障体系，有效保障经济社会高质量发展和人民群众高品质生活。

推进水资源供给骨干工程建设。加快大中型灌区续建配套与现代化改造，保障引水工程以及水库的建设空间。实施佳木斯市城市水系综合治理与生态修复工程，推进农村水系综合整治工程。

加快防洪排涝减灾工程建设。支持构建蓄泄兼筹、堤库泡结合、点线面联防、干支流协调、防管控保障的防洪除涝防灾减灾体系，加强大江大河干流堤防工程的落地保障。重点保障主要支流治理工程、中小河流治理工程、山洪灾害防治工程、病险水库除险加固工程、大

中型病险水闸除险加固工程、重点涝区治理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。高度重视水生态文明建设，实施水土保持治理工程。

第五节 提升市政基础设施综合保障能力

以联通共享为原则，完善给水、排水、电力、通信、燃气、供热等支撑体系，提升市政基础设施运行保障能力，推进市政基础设施建设，构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

构建安全高效的供水保障体系。强化节水工作，推行节约用水，开发替代型水资源，建设节水型社会。开展水资源保护工作，重点保护饮用水水源。中心城区采用多水源供水。提升中心城区市政供水能力。根据工业用户佳木斯市国土空间总体规划

(2021—2035年)

目 录

前 言

第一章 总则

第二章 现状基础与形势研判

第一节 现状特征

第二节 成效与问题

第三节 机遇与挑战

第三章 发展目标与空间战略

第一节 目标定位

第二节 国土空间开发保护战略

第四章 夯实“三区三线”基底，优化开发保护格局

第一节 统筹划定三条控制线

第二节 细化落实主体功能区战略

第三节 构建国土开发保护总体格局

第四节 优化规划分区和功能结构

第五章 筑牢“北大仓”，建设全国现代农业发展样板区

第一节 构建现代化农业空间格局

第二节 统筹实施黑土耕地“三位一体”保护

第三节 拓展农产品生产空间

第四节 支持现代化农业体系构建

第五节 全面推进乡村振兴

第六节 推进农村土地综合整治

第六章 守护“三江两脉”，全力建设生态文明先行区

第一节 构建生态安全格局

第二节 推进自然保护地体系建设

第三节 加强生物多样性保护

第四节 强化水资源保护利用

第五节 严格林草资源保护利用

第六节 合理保护利用矿产资源

第七节 实施山水林田湖草沙系统修复

第八节 积极稳妥推进碳达峰碳中和

第七章 统筹城乡空间，构建振兴发展新格局

第一节 构建协调有序的新型城镇体系

第二节 保障产业发展空间

第三节 完善城乡公共服务设施

第四节 推进城镇建设用地集约利用

第八章 优化中心城区空间布局，建设生态宜居城市

第一节 优化中心城区用地结构

第二节 健全住房保障体系

第三节 构建高品质生活空间

第四节 构建蓝绿交织的城市生态空间

第五节 塑造城市特色风貌

第六节 严格四线管控

第七节 有序推动城市更新

第八节 加强地下空间开发利用

第九章 历史文化保护与城乡风貌塑造

第一节 加强历史文化保护与传承

第二节 塑造特色彰显的城乡风貌

第三节 支持全域旅游发展

第十章 强化基础设施综合保障体系

第一节 全面提升基础设施建设空间支撑水平

第二节 构建便捷高效的综合交通体系

第三节 提升城市交通服务水平

第四节 完善水利设施建设

第五节 提升市政基础设施综合保障能力

第六节 建设安全韧性的防灾减灾体系

第十一章 区域协同发展

第一节 构建高水平对外开放新格局

第二节 引领省东部城市组团高质量发展

第三节 推进市域差异化发展

第十二章 建立健全机制，保障规划有效实施

第一节 加强党的领导

第二节 加强规划传导与指引

第三节 制定完善保障机制

第四节 实施规划的全生命周期管理

前 言

为适应国家经济社会发展的新常态和新要求，按照《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）要求，严格落实《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》《黑龙江省国土空间规划（2021—2035年）》的空间安排，系统落实国家、黑龙江省发展战略和规划，立足目标导向和问题导向，聚焦国土空间治理体系和治理能力现代化提升，编制《佳木斯市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》是对佳木斯市域范围内国土空间开发保护作出的全局性安排，是全市面向2035年的空间发展指南和可持续发展空间蓝图，是全市国土空间保护、开发、利用、修复的政策和总纲，是编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动的基本依据，具有战略性、协调性、综合性和约束性。

第一章 总则

编制目的。为全面贯彻党中央、国务院关于建立国土空间规划体系的重大决策部署，落实习近平生态文明思想、省委省政府重大战略和市委市政府总体谋划，优化市域国土空间开发保护格局，提升国土空间品质和利用效率，提高国土空间治理体系和治理能力现代化水平，推动佳木斯市全面振兴全方位振兴，编制《规划》。

《规划》作用。《规划》是佳木斯市面向2035年的空间发展蓝图和战略部署，是落实新发展理念、实施高效能空间治理、促进高质量发展和高品质生活的空间政策，是佳木斯市开展国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领，是编制县乡级国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开发保护建设活动，实施国土空间用途管制的基本依据。

指导思想。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入落实习近平生态文明思想、习近平总书记在新时代推动东北全面振兴座谈会及视察黑龙江省时的重要讲话重要指示批示精神，坚决履行维护国家“五

大安全”职责使命，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，全面落实省、市重大发展战略，坚持以人民为中心，践行新发展理念，充分协调发展与保护的关系，统筹划定落实三条控制线，优化国土空间开发保护格局，高效配置空间资源，全面提高国土空间治理体系和治理能力现代化水平，着力构建绿色安全的农业空间、绿水青山的生态空间、集约高效的城乡空间，为推动佳木斯市全面建设现代化区域中心城市提供坚实的国土空间保障。

《规划》原则。坚持战略引领，实施全域统筹。从国家要求与区域视角谋划城市性质、发展目标，引领城市高站位、高质量发展。坚持生态优先，推动绿色发展。全面落实生态文明建设要求，牢固树立和认真践行“两山”理念，推动形成低碳循环的绿色发展方式，实现人与自然和谐共生和城市可持续发展。以人民为中心，提升人居品质。以人民对美好生活的需要作为《规划》的出发点和着力点，塑造高品质城乡人居环境，保障和优化公共服务和公共空间供给，推动城乡基本公共服务均等化，提高服务水平。发挥比较优势，彰显地域特色。充分体现佳木斯市自然生态、现代农业、边境口岸、历史文化等特色，以特色谋发展。延续文脉格局，加强景观风貌管控，彰显地域与文化特色，提升城市魅力。明晰管控事权，推进智慧管理。明晰管理审批职责界限，落实刚性管控要求，强化强制性内容的分解、传导和考核。落实“多规合一”，构建信息平台，实现智慧管理，提高城市现代化治理水平。凝聚公众智慧，共建共治共享。推动形成“共建共治共享”的社会治理模式。健全规划编制实施全过程的公众参与机制，坚持开门做规划，建立部门协同实施机制，加强《规划》实施中的社会监督。

《规划》层次。《规划》包括市域和中心城区两个层次。市域重点统筹全域全要素规划管理，侧重国土空间开发保护的战略部署和总体格局；中心城区重点细化土地使用和空间布局，侧重功能完善和结构优化。

《规划》范围。市域范围为佳木斯市行政区范围，包括佳木斯市辖区（东风区、前进区、向阳区、郊区），下辖富锦市、同江市、抚远市、桦川县、桦南县、汤原县。中心城区范围为城市建成区及规划拓展区，包括东风区、前进区、向阳区、郊区4个区所辖街道，长青乡域以及松江乡、沿江镇、四丰镇、西格木镇4个镇（乡）和佳南农场的部分区域，总面积247.86平方公里。

《规划》期限。规划基期为2020年，规划期限为2021年—2035年，近期目标年2025年，规划目标年2035年，远景展望至2050年。

《规划》效力。《规划》自黑龙江省人民政府批复之日起生效，由佳木斯市人民政府组织实施，任何单位和个人不得违反和擅自修改。因国家重大战略调整、重大项目建设或者行政区划调整等确需修改《规划》的，须按照法定程序进行修改。

第二章 现状基础与形势研判

党的十八大以来，佳木斯市深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，在国土空间开发保护方面取得了较大成就。立足新阶

段，佳木斯市将基于区域现状基础，科学研判国土空间开发保护的優勢特色及风险挑战，夯实国土空间规划基础。

第一节 现状特征

国土空间现状基础。

现代农业基础好，是国家重要的粮食主产区。佳木斯市地处三江平原，是全省水稻、玉米、大豆主产区，以及中国北方粳稻优势生产区和国家重要商品粮生产基地，素有“中国东北大米之乡”“生态米都”之美誉。

地处祖国边疆，位于对俄远东地区开放前沿。佳木斯市位于黑龙江省东北部，是祖国最早迎接太阳升起的地方，被誉为“华夏东极”。地处东北亚经济圈的中心位置，东与俄罗斯接壤，拥有7个国家一类口岸和1个临时开放口岸，航空、水运、铁路口岸俱全。

生态本底优，集大森林大湿地大界江于一体。市域森林资源丰富，其中大亮子河国家森林公园是重要的生物多样性基因库采集地和保护地。三江、洪河国家级湿地自然保护区被国际重要湿地公约秘书处认定为国际重要湿地。拥有黑龙江、松花江、乌苏里江三大水系，其中黑龙江、乌苏里江是我国与俄罗斯的两条界江，两岸植被完好，江水纯净。

文化底蕴深厚，彰显城市独特魅力。佳木斯市曾是肃慎之国、挹娄古都、五国盛地、满族故乡，赫哲文化源远流长，与抗联精神、东

北小延安精神、北大荒精神和知青文化一起，积淀了佳木斯市这座“三江文化名城”的深厚底蕴。

第二节 成效与问题

发展成效。

农业空间效益稳步提升。耕地特别是永久基本农田得到有效保护，稳固了国家粮食安全“压舱石”的作用。黑土地保护成效突出，土地整治成效显著，农业现代化水平稳步提升。注重加强农用地资源保护和培育，全面提高粮食安全水平。

生态空间保护成效显著。小兴安岭—三江平原（佳木斯市）山水林田湖草生态修复综合治理工程进展顺利，生态环境治理取得明显成效，东北森林带、三江平原湿地生态功能区等生态功能得到巩固。城乡生态治理成效显著，全面落实河湖长制，实现江河湖库全覆盖。矿山生态修复和水土流失治理以及黑臭水体整治初见成效。

城镇空间品质逐步提升。建设用地规模严格控制，新增建设用地安排更趋合理。城乡教育、医疗等公共服务设施不断完善，建成区绿地率和人均公园绿地面积逐年增加，人居环境大为改善。

产业转型发展持续推进。深入推进供给侧结构性改革，积极培育经济发展新动能，全市经济发展稳中有进，质量和效益明显提升。“三篇大文章”逐步开篇破题，“老字号”改造不断升级，“原字号”

持续深度开发，“新字号”逐步发展壮大，产业转型升级扎实推进。2022年4月，国务院正式批复建设黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区。

主要问题。

资源约束趋紧，空间格局有待优化。耕地后备资源不足，耕地保护及占补平衡压力较大。耕地长期重用轻养，部分耕地质量退化，黑土层变薄，土壤肥力逐年降低，黑土地保护任务迫切。受生态红线及永久基本农田保护红线限制，城市发展方向及空间结构优化受到一定影响。

边境地区发展不均衡，边境城镇规模较小、硬件设施陈旧、基建短板突出。口岸经济普遍处于培育初期，口岸利用受限，经济作用较弱。同时，边境县人口规模较小，边境村镇“虚空化”现象明显。

产业园区和农村土地利用集约程度不高。产业项目用地相对粗放，开发区、园区空间利用效率总体不高，工业用地地均产出有待提高。农村建设用地较为粗放，乡村内部“空心化”趋势逐步扩大。

自然和人文资源价值转化不足，国土空间品质有待提升。佳木斯市自然景观富集、人文资源丰富，但高品质空间和多样性特色展现不足，资源价值有待挖掘。城乡公共服务设施配套有待强化，城市公共空间和绿地占比有待提高，城市安全韧性有待加强。

第三节 机遇与挑战

发展机遇。

习近平总书记对东北振兴特别是对黑龙江省以及佳木斯市的重要讲话重要指示批示精神，为推动佳木斯市全面振兴全方位振兴明确方向。习近平总书记提出的“一定要采取有效措施，保护好黑土地这一‘耕地中的大熊猫’”“耕地是粮食生产的命根子，是中华民族永续发展的根基”“农田就是农田，而且必须是良田”等一系列重要论述，为佳木斯市在现代化大农业生产、生态保护及对外开放等方面指明路径。

国内国际双循环新发展格局，为佳木斯市高质量发展提升了竞争优势。随着“一带一路”倡议深入实施，中蒙俄经济走廊战略支柱作用日益显现，围绕“一桥一岛”，地缘优势和对外开放传统优势进一步释放。佳木斯市作为黑龙江省东部组团枢纽城市，通过与哈尔滨都市圈、哈长城市群的对接，建设“佳富同抚”对外贸易经济带，以及与广东省中山市对口合作，为其在国内大循环中的高质量发展提供了竞争优势。

国家提出建设农业强国战略，为佳木斯市现代农业发展带来新机遇。党的二十大报告明确提出“加快建设农业强国”，把农业强国建设纳入强国建设战略体系，为现代农业发展带来新机遇。佳木斯市是农业大市，现代农业基础好，黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区已正式获批，有利于佳木斯市现代农业发展在科技支撑、项目投资、保障政策等方面获得国家和省更多的支持，也将为佳木斯农业强市建设带来重大的发展机遇。

面临挑战。

高强度的农业生产活动，为各类资源保护带来挑战。佳木斯市是国家重要的商品粮生产基地，是农业现代化的典范，由于长期以来高强度的农业生产活动，对土壤资源及水资源消耗较大。全市水资源用水结构不尽合理，农业用水效率低，对区域水资源保护提出了挑战。

城市体量不大，对建设高品质的省域东部城市组团枢纽城市带来挑战。佳木斯市经济体量和人口体量均处于全省中游水平，产业发展与周边地区的关联度不高、互动性不强，对外贸易规模及外向度与全省平均水平存在较大差距。城市综合服务功能尚需完善，对周边人口的吸引力不足，城市的辐射带动能力有待进一步加强。

人口流失及老龄化加剧，对国土空间优化带来挑战。人口减少及老龄化，一方面致使劳动力短缺和劳动力成本上升，人口总抚养比加重，原有产业结构和发展模式已经严重不适应，导致经济增长乏力和竞争力下降；另一方面老龄化社会所带来的社会保障和公共服务压力加大，对城乡养老设施配置带来严重挑战。

第三章 发展目标与空间战略

落实国家、黑龙江省国土空间战略，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，结合《黑龙江省国土空间规划（2021—2035年）》给予佳木斯市国土空间的战略指引和空间约束，明确佳木

斯市国土空间发展总体定位，确定全域国土空间开发保护目标，制定国土空间开发发展战略。

第一节 目标定位

城市性质。中俄合作发展的重要门户，黑龙江省东部城市组团枢纽城市，国家现代农业发展样板区，三江生态文旅名城。

发展目标。至2025年，市域国土空间开发和保护统筹协调明显改善，高质量发展能力和水平明显提高，初步形成以对俄为重点的全方位开放新格局，对外开放程度不断提高；生态文明建设取得显著进展，旅游基础设施进一步完善，三江生态文旅名城建设初见成效；立体化综合交通运输网络持续优化，“内联外通”的交通枢纽作用进一步显现；社会治理水平不断提高，人民的幸福感、获得感和安全感进一步增强，建成繁荣富裕、包容开放、宜居乐业的现代化区域中心城市，全面高水平开启佳木斯市社会主义现代化新征程。

至2035年，市域国土空间开发和保护格局全面优化，全面融入国家和区域重大发展战略，率先实现农业现代化；城市文化软实力显著增强；广泛形成绿色生产生活方式；经济合作和竞争新优势明显增强；人民生活更加美好，人的全面发展、人民共同富裕取得实质性进展，建成综合竞争力更强、寒地人居环境更优、文化魅力彰显的区域中心城市，基本实现社会主义现代化。

展望到2050年，全面建成繁荣富裕、创新开放、和谐文明、绿色低碳的社会主义现代化城市，为建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国、实现中华民族伟大复兴贡献佳木斯力量。

第二节 国土空间开发保护战略

夯实农业基础，推动建设农业强市。坚决履行维护国家粮食安全政治责任，大力发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业，推进规模化、数字化、现代化大农业建设。推进黑土耕地高标准农田建设，多措并举保护好黑土地这个“耕地中的大熊猫”。践行大食物观，推进“大粮仓”变成“大厨房”，建设好黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区。

坚持创新驱动，促进产业动能提升。深入实施创新驱动发展战略，优化创新创业生态，构建具有竞争力的产业体系，积极培育未来产业，加快形成新质生产力，增强发展新动能，促进市域产业集聚优化发展。结合城市规划建设，预留创新空间，挖掘创新源泉，持续激发城市创新活力。

强化核心引领，推进城市组团整体协同发展。进一步强化交通、商贸物流、健康医养、科技创新、文化旅游、教育等中心城市功能，增强人口和生产要素集聚能力，打造黑龙江省东部城市组团枢纽城市，强化核心引领作用。加快推进东部城市组团一体化发展，推动城市组团在区域基础设施、产业协同、生态环境和市场体系等方面的协同发展。

筑牢生态本底，推动生态价值转换。保护好森林、湿地、界江等自然空间，维护好生物多样性，夯实生态本底，守护好祖国北方的生态屏障。加大生态环境系统保护修复，实施重要生态系统保护和修复工程。加快生态资源价值转换，建立生态产品价值实现机制，提高资源价值和生态产品的供给能力。

围绕“一桥一岛”，提升对外开放能级。推进对外开放深度和广度，打造向北开放新高地。围绕“一桥一岛”，有效链接国际国内两个市场，推动对外开放高质量发展。以佳木斯市中心城区、同江市和抚远市为重点，形成分工合理的开放功能体系，推动中国（黑龙江）自由贸易试验区佳木斯协同发展先导区建设。

推进共建共享，实施幸福宜居战略。坚持以人民为中心，以建设幸福宜居佳木斯为抓手，实施乡村振兴工程，推动城市更新，补足城乡公共服务短板，努力实现公共服务设施城乡全覆盖。进一步提高教育质量，推进健康佳木斯建设，促进就业创业，增强百姓幸福感和获得感。

第四章 夯实“三区三线”基底，优化开发保护格局

立足佳木斯市资源环境承载能力及国土空间开发适宜性，统筹划定落实“三区三线”，夯实国土空间规划基础。细化落实主体功能区战略，优化国土空间开发保护格局，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

优先划定耕地和永久基本农田保护红线。落实国家下达的耕地和永久基本农田保护任务，现状耕地应划尽划、应保尽保，将可以长期稳定利用的耕地优先划入永久基本农田实行特殊保护。至2035年，规划全市耕地保有量不低于3156.08万亩（21040.53平方公里），永久基本农田不低于2759.00万亩（18393.33平方公里）。

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。全市划定生态保护红线4371.56平方公里。生态保护红线一经划定，未经批准，严禁擅自调整。

合理划定城镇开发边界。在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，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，结合人口变化趋势和存量建设用地状况，合理划定城镇开发边界，管控城镇建设用地总量，引导形成集约紧凑的城镇空间格局。全市划定城镇开发边界342.13平方公里，扩展倍数为1.39。

第二节 细化落实主体功能区战略

引导主体功能精准落地。以乡（镇、农场、林业局）行政区为单元，落实主体功能区名录，细化主体功能区叠加区，明确差异化的管

控指引。结合全市乡（镇、农场、林业局）主导功能，细化主体功能分区如下：

农产品主产区。树立大食物观，以保障国家粮食安全为基础，将农产品生产空间从耕地向其他类型国土空间拓展，巩固稻谷、玉米、大豆、杂粮豆、蔬菜、畜产品、水产品等生产空间，提高重要农产品保障供给能力。全市国家级农产品主产区主要包括桦南县、桦川县、汤原县，全市农产品主产区包括46个乡（镇）及农场。

重点生态功能区。筑牢东北森林带生态屏障，提升三江平原湿地生态功能区的生态系统功能，持续提升区域水源涵养以及生物多样性生态功能。全市国家级重点生态功能区包括富锦市、同江市、抚远市，全市重点生态功能区包括33个乡（镇）及林业局。

城市化地区。强化市辖区对市域及东部城市组团的带动作用，持续提升城市基础设施和公共服务设施建设，改善人居环境，促进人口及产业集聚。全市省级城市化地区包括向阳区、前进区、东风区和郊区（除大来镇、群胜乡、西格木镇），并细化为汤原县汤原镇、汤原县鹤立镇、桦川县悦来镇、桦南县桦南镇、富锦市富锦镇、同江市同江镇、同江市三村镇、抚远市抚远镇、抚远市通江镇等9个市级城市化地区。

细化主体功能叠加区。落实国家战略部署，统筹保障能源安全、边疆安全和文化安全，在农产品主产区、重点生态功能区、城市化地区基础上，因地制宜细化主体功能分区，叠加确定边境地区，制定差异化政策指引，分类精准施策。

第三节 构建国土开发保护总体格局

构建“三江两脉一平原”的国土空间保护格局和“一核三圈两轴带”的国土空间开发利用格局。

国土空间保护格局。“三江”即黑龙江、松花江、乌苏里江，是佳木斯市乃至全省重要的水域生态廊道，是维护国家北方生态安全屏障的重要支撑。“两脉”即小兴安岭余脉以及完达山余脉，是东北森林带的重要组成部分，发挥保护全市生态安全的屏障作用。“一平原”即由黑龙江、乌苏里江和松花江汇流、冲积形成的三江平原，是国家重要的粮食主产区和湿地生态功能区，是保障国家粮食安全和强化区域生态韧性的重要空间载体。

国土空间开发利用格局。“一核”即以佳木斯市中心城区为核心，强化中心城市功能，增强人口和生产要素集聚能力，打造黑龙江省东部城市组团的枢纽城市。“三圈”即西部佳木斯都市圈，中部富（绥）建城镇圈，东部同抚城镇圈。“两轴带”为鹤佳七鸡城镇发展轴和佳双富同抚城镇发展轴构成的十字主轴，加强人口、产业向主轴的集聚。

第四节 优化规划分区和功能结构

科学划定规划分区。以国土空间的保护与保留、开发与利用两大功能属性作为规划分区的基本取向，以全域全覆盖、不交叉、不重叠为原则，全面考虑生态环境保护、农业生产生活、城乡发展布局等因

素，将市域划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区、矿产能源发展区六类规划分区。

优化国土空间用地结构。以保护和合理利用农用地，严格控制和集约高效利用建设用地，适度开发其他土地资源为导向，优化国土空间用地结构。

农用地结构优化。严格保护耕地和永久基本农田，实施耕地占补平衡和进出平衡制度；因地制宜发展园地，稳定园地面积；加强三北防护林及国家储备林建设，保护天然林及天然次生林资源，严格控制林地转为建设用地，禁止毁林毁草开垦，稳步推进国土绿化，实现林地面积增长，保持草地面积稳定，提升森林草地生态服务功能。

建设用地结构优化。严格控制建设用地规模，优化建设用地结构，推进建设用地由“增量扩张”向“增存并举”转型，集约高效利用城乡建设用地。优先保障国家、省级重点项目及民生项目建设，保障重大基础设施建设。

水域湿地与其他土地结构优化。严格三江湿地保护及水域保护，实施三江湿地保护修复工程和松花江全流域水生态系统恢复等工程。

第五章 筑牢“北大仓”，建设全国现代农业发展样板区

牢记习近平总书记“中国粮食”“中国饭碗”的殷切嘱托，落实国家粮食安全战略，严守耕地和永久基本农田保护红线，提升黑土耕地综合生产能力，做好国家粮食安全的“压舱石”。依托黑龙江佳木

斯国家农业高新技术产业示范区，打造全国现代农业发展样板区。践行大食物观，大力发展科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业，拓展农产品生产空间，塑造美丽富饶农业空间，全力助推乡村振兴。

第一节 构建现代化农业空间格局

农业空间发展格局。规划构建“两区三带多点”的佳木斯市现代化农业空间格局，巩固国家粮食主产区和重要商品粮生产基地地位。

“两区”即复合农业绿色发展区（桦川县、桦南县、市辖区、汤原县）和现代化农业示范先导区（黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区、富锦市、同江市、抚远市）。

“三带”即渔业产业重点发展带、高端优质水稻示范带和经济作物发展带。

“多点”是指包括杂粮杂豆生产基地、大豆产业园、农产品出口基地、国家区域性水稻良种繁育基地、国家区域性大豆良种繁育基地在内的多个生产基地和产业园区。

第二节 统筹实施黑土耕地“三位一体”保护

坚持最严格的耕地保护制度，构建耕地数量、质量、生态“三位一体”保护体系，严格耕地用途管制，为当好维护国家粮食安全的“压舱石”提供空间保障。

严格落实耕地保护任务。将耕地保有量和永久基本农田保护目标落实到各县（市）区，作为规划期内必须守住的保护红线任务。

遏制耕地“非农化”。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。全面挖潜耕地后备资源，通过“先补后占，占优补优”的耕地“占补平衡”方式，确保区域内耕地数量不减少、质量不降低。

防止耕地“非粮化”。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“进一出一”“先进后出”的方式，通过统筹林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地整治为耕地等方式，确保区域范围内可以长期稳定利用的耕地不减少。

科学实施耕地后备资源开发和战略储备。结合规划期内建设占用耕地情况，按照“占补平衡”制度要求，以保护好生态为前提，在水土资源条件具备的前提下，适度开发耕地后备资源，推进工矿废弃地等建设用地复垦。

保护好黑土地这一“耕地中的大熊猫”。坚持生态优先、用养结合，对黑土耕地实施战略性保护。深入推进农业“三减”行动，持续增加黑土地保护示范区和农业“三减”示范面积。推广“一翻两免”、秸秆覆盖免耕等保护性耕作模式，扩大黑土耕地轮作休耕制度模式，增施有机肥，提升黑土耕地有机质含量。针对区域坡耕地、平原耕地等不同地形黑土耕地，以及旱田型、水田型等不同种植类型黑土耕

地实施差异化保护和治理。建立加强黑土地保护的长效机制，逐步提高耕地质量等级。

多措并举提升农业综合生产能力。扎实推进高标准农田建设和中低产田改造，开展土地平整、土壤改良、灌溉排水、田间道路、农田防护与生态环境保持、农田输配电等建设。推进涝区治理、农田灌溉渠道防渗、排水沟疏浚、水源工程加固改造等水利工程建设，完善农田水利设施，扩大高效节水灌溉面积。逐步将永久基本农田全部建设成为高标准农田。

加强耕地污染风险管控。在永久基本农田集中分布地区，不得规划新建可能造成污染的建设项目。推进化肥农药减量增效，控制农业面源污染，推行农用薄膜、废弃菌袋、农药包装废弃物等农业投入品回收利用，减少对耕地的污染。重点监测矿产资源开发活动集中区域内重点污染物排放情况，及时开展污染耕地阻控修复。

强化农田生态系统修复。提升耕地生态功能与价值，加大退化农田、损毁农田生态修复力度，推进农田林网建设，将集中连片耕地作为区域生态廊道、绿带、绿心的重要组成部分，强化耕地在水源涵养、气候调节、农田景观等方面的生态功能。

第三节 拓展农产品生产空间

优先保障种植业空间。围绕保障种业安全，推进种源技术攻关，推进桦川县、郊区等国家区域性水稻良种繁育基地建设，加快桦南县国家区域性大豆良种繁育基地建设。引导桦南县、汤原县、郊区等在

丘陵、山区半山区大力发展杂粮、杂豆、紫苏、白瓜等作物种植，引导食用菌产业基础条件好的汤原县、桦南县进一步增加食用菌栽培数量，并向规模化、规范化和工厂化方向发展。

科学配置农牧一体化生产空间。以“两牛一猪一禽”为重点，推行种养结合、循环互补的生态农业模式。加快推进规模化养殖，深入实施畜禽遗传改良计划和现代种业提升工程，培育“畜禽产品加工龙头企业+经济合作组织+规模化养殖基地”等产业化联合体，提升高品质生猪、肉牛、乳制品等优质畜产品生产规模。

高标准精准布局水产养殖生产空间。推进郊区及富锦市在工厂化、工程化循环水池塘养殖方面的建设；采用“人放天养”“轮捕轮放”“捕大留（补）小”等增养殖方式，推动湖库等自然水面养殖。构建优势特色水产养殖体系，将绿色有机、休闲观光与现代化农业相结合，持续优化养殖品种结构，向名特优、高价值品种调整，做优做大做强佳木斯市特色水产业。

优化林下经济发展空间。培育壮大以黑木耳、香菇为主的林菌产业，逐步扩大大果榛子、浆果等寒地林果规模，积极发展紫苏、五味子、防风、药材参等道地药材，创建一批国家级、省级中药材特优基地。

第四节 支持现代化农业体系构建

打造全国现代农业发展样板区。以黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区为核心引领，打造黑土保护性开发利用的现代化农业发

展标杆和以现代化大农业为主导的水稻产业链集群，加快建成国家现代农业科技服务样板区、水稻产业科技创新引领区、寒地黑土农业可持续发展示范区、高端智能农机装备产业集聚区。着力打造现代农业科技引领新高地、产业集聚新平台 and 高质量发展新引擎，加快农业大市向农业强市转变进程。

保障现代化农业发展空间。支持科技农业、绿色农业、质量农业、品牌农业发展，保障规模化、数字化、现代化大农业发展设施建设空间。支持国家级、省级现代农业产业园、农村产业融合发展示范园和农业产业强镇建设，支持打造全国数字农业示范区、创建国家食品安全示范城市。支持研发机构、测试检测中心、现代农业产业科技创新中心等创新服务平台建设，强化创新创业联动。保障寒地优质粳稻产业、集聚高端智能农机装备产业等重点产业的建设空间，培育具有竞争优势的农业高新技术产业集群。保障关联产业配套设施建设，促进高新技术产业高质量发展。

第五节 全面推进乡村振兴

分类引导乡村发展。全市村庄按照“集聚提升类、城郊融合类、特色保护类、边境巩固类、搬迁撤并类”进行分类引导。集聚提升类村庄以改造提升为主，激活产业、优化环境、保护保留乡村风貌。城郊融合类村庄以融合发展为主，基础设施互联互通、公共服务共建共享。特色保护类村庄以传承利用为主，保持村庄的完整性、真实性和延续性。边境巩固类村庄是实施安边固边兴边政策的载体，原则上全部保留，确有必要合并的，保证抵边村屯数量不减少，重点加大基础

设施建设投入，加强公共服务设施建设，改善民生。搬迁撤并类以异地提升为主，稳步推进生态宜居安置建设、农村集聚搬迁等。

加强乡村规划引领。统筹县域城镇和村庄规划编制，加强村屯建设规划指引。统筹谋划村庄发展定位、国土利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化遗产等，推动各类规划在村域层面“多规合一”，统筹考虑产业发展、基础设施建设和公共服务配置，引导人口向乡镇所在地、产业发展集聚区集中。依据人口规模和服务半径，合理规划供水排水、电力电信等基础设施。强化农房建设规划审批，健全长效管控机制。

统筹农村一二三产融合发展空间。支持农产品加工流通、电子商务、冷链物流、乡村旅游、休闲农业、民宿经济等新产业新业态用地需求。推动“农业+”融合发展，发展林下经济、森林康养等产业，在中心城区周边、重点景区周边以及京抚公路、同哈公路、鹤大公路、G331公路等交通走廊建设美丽乡村示范村，打造沿线成廊、集群成圈的乡村休闲旅游业。加强城郊大仓基地等设施建设，增强城市农产品供应保障能力。构建覆盖县、乡、村三级的农村物流网络体系，促进乡村生产服务业与农村电子商务发展。支持农业物联网、智慧农业、数字农业发展。

着力改善农村人居环境。深入推进农村生活垃圾分类和资源化利用，持续推进农村“厕所革命”，梯次推进农村生活污水治理，扎实推进“能源革命”“菜园革命”，持续开展农村重点河流整治和湖库沟渠清淤疏浚，深入开展农村畜禽养殖与面源污染综合治理，加强消防基础设施建设和维护。深入开展美丽宜居示范工程建设，持续推进

乡村道路建设、加快农村集中供水工程建设、提速新一轮农村电网升级改造，完善乡村基础设施建设。加大村屯公共空间和庭院环境整治力度，营造干净、便捷、美丽、安全的农村人居环境。保护传统村落和乡村风貌，分类打造兼具“东极山水”“民族特色”“寒地生态”元素的特色乡村风貌。

提升乡村公共服务水平。合理布局农村义务教育公办学校，全面改善农村基本办学条件；健全基层医疗卫生服务体系，建立完善农村医疗卫生机构传染病监测报告与处理机制；健全农村基本养老公共服务网络，推动建设农村居家养老服务中心，稳步推进社会福利中心、养护院等项目建设，把乡镇建成服务农民的区域中心，提升乡村公共服务水平。

推动城乡融合发展。推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，以县域为单元统筹城乡发展。重点优化提升特色小镇、特色小城镇、美丽乡村和各类农业园区，创建一批城乡融合发展典型项目，实现城乡生产要素的跨界流动和高效配置。推进城市近郊等有条件地区城乡基础设施统筹布局，实现供水、污水处理、电力电信、垃圾收集处理等基础设施共建共享、互联互通，推动农村基础设施提档升级。围绕解决突出民生问题，推动公共服务向农村倾斜，促进城乡教育、医疗、社保、养老等服务资源共享互联，建立健全普惠共享、城乡一体的公共服务体系，推进城乡基本公共服务均等化。

第六节 推进农村土地综合整治

统筹开展农用地整治。在以耕地为主的区域，通过采取系列整治措施，增加耕地有效面积，提高耕地质量，改善农业生产条件和生态环境，该区域呈现以三江平原为主体，其他地区散点分布的形式。通过实施节水灌溉工程、农田水利工程、水土保持工程等，全面推进各类低效农用地整治，推进高标准基本农田建设。

有序推进农村建设用地整治。完善城乡建设用地增减挂钩制度，充分尊重农民意愿，稳妥有序推进农村建设用地整治，在保障农民安置、农村产业发展、公共服务、基础设施、人居环境等设施用地的前提下，节余部分可用于弥补城镇建设空间不足。整合利用人口流出后腾出的各类土地，增加农业生产空间特别是耕地面积。农村土地综合整治节余的建设用地指标，优先用于乡镇范围内农村基础设施、污染治理设施、新产业新业态发展用地，也可以在县域范围内调剂使用，所得净收益用于乡村发展。

第六章 守护“三江两脉”，全力建设生态文明先行区

深入落实习近平生态文明思想，强化东北森林带、三江平原湿地生态功能区建设，构建生态空间保护格局。建立自然保护地体系，严守生态保护红线，统筹水域、林地、草地、湿地等自然资源的保护利用，实施山水林田湖草系统修复工程，提升生态系统稳定性和生物多样性。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，提高资源价值和生态产品的供给能力，打造“两山”理论实践地。

第一节 构建生态安全格局

生态安全格局。以自然保护地为核心，以生态保护红线为基础，构建佳木斯市“一屏多廊、两区多点”的生态安全格局。

“一屏”即由小兴安岭余脉、完达山余脉等外缘生态林组成的生态屏障。

“多廊”即松花江、黑龙江、乌苏里江等沿江沿河水系生态廊道以及动物迁徙廊道。

“两区”即由桦南县、汤原县、市辖区组成的森林生态功能区，由桦川县、富锦市、同江市、抚远市组成的“农田—湿地”复合生态功能区。

“多点”指重要的生态功能区，包括自然保护区、湿地公园、森林公园、风景名胜区等，全面加强生态保护与修复，保护生物多样性。

第二节 推进自然保护地体系建设

构建自然保护地体系。重点构建以自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。

完善自然保护区布局。将具有典型自然生态系统、珍稀濒危野生动植物集中分布区、有特殊意义的自然遗迹区域划入自然保护区。优

化现有自然保护区边界，将周边生态保护价值高、生物多样性丰富的区域纳入自然保护区，提升自然保护区空间完整性。

优化自然公园布局。将具有生态、观赏、文化和科学价值的森林、草原、湿地等自然生态系统、自然遗迹和自然景观区域划入自然公园，促进形成多样化的自然保护地体系。按照自然属性、生态价值、管理目标，对风景名胜区等各类自然公园梳理归类，优化管控范围。加强自然公园与城乡生态空间融合连通，发挥自然公园作为科研教育基地、游憩体验平台、文化传承展示窗口的作用。

第三节 加强生物多样性保护

构建生物多样性保护网络。建立以三江湿地重要生态功能区为基础，以自然保护区和自然公园为主体，以未纳入自然保护地的种质资源保护区、重要湿地等为补充，以动物迁徙廊道和水生生物洄游通道为连通的佳木斯市生物多样性保护网络。

恢复种群丰富度。推行森林河流湖泊草原休养生息，加强野生动植物资源保护。推进野生动植物资源普查和动态监测，强化主要保护对象及栖息地生态环境保护恢复，构建智慧管护监测系统，建立健全配套基础设施及自然教育体验网络。分类分阶段实施黑龙江、乌苏里江、松花江禁渔行动。坚决打击非法捕捉、交易野生动植物，保持并恢复野生动植物物种和种群平衡。健全野生动物疫源疫病监测防控体系，防范外来物种入侵。

保护古树名木及其自然生境。加强古树名木的普查、保护、挂牌和标识工作。划定保护范围，加强养护管理，定期监测，建立保护制度。控制保护范围内新建、改扩建活动，严禁非法砍伐古树名木，严禁在古树名木上刻划、钉钉、折枝、剥损树皮、悬挂搭建物体等损坏现有古树名木行为。保护古树名木集中成片的山林，在进行建设时应积极避开古树名木集中的山林地区，保护好其生存环境。

保护动物迁徙生态廊道和候鸟迁飞通道。保护野生动物栖息地、繁殖地和越冬地，为珍稀濒危物种生存繁衍提供空间保障。修复和连通自然保护地、重要生态节点、濒危物种栖息地之间的生物扩散、迁徙廊道，解决生境岛屿化、栖息地破碎化和栖息地质量不高等生态问题。加强候鸟种群及其迁徙路线的保护，对三江平原候鸟重要栖息地和迁飞通道实施空间管控。风力发电等设施布局建设应避让重要栖息地和迁飞节点。强化黑龙江、乌苏里江、松花江流域生态环境保护，修复和畅通鲟鳇鱼、大马哈鱼等水生生物洄游通道。

第四节 强化水资源保护利用

强化水资源利用管理。坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，落实最严格水资源管理制度，强化水资源总量控制、用水效率控制。推动工业节水减排、城镇节水降损和农业节水增效，大力发展节水产业。加快非常规水资源利用，加强节水、中水回用及水循环利用设施建设。

加强对河湖自然岸线的保护。完善和健全河（湖）长制，实行河湖自然岸线分区管理，明确分区管理保护要求，强化岸线用途管制和

节约集约利用，严格控制开发利用强度，最大程度保持河湖岸线自然形态。沿河流、湖泊的土地开发利用、旅游项目开发、产业布局，应与岸线分区要求相衔接，并为经济社会可持续发展预留空间。

着力改善水生态环境。突出水资源、水生态、水环境“三水”统筹，大力推进重要水源地、重点流域、重点城镇、工业、农业农村点源、面源污染防治。基于地域自然环境条件，严格保护低洼地等调蓄空间，明确主要河湖水系、湿地、蓄滞洪区和水源涵养区的保护范围，通过围垦湿地退还、湿地补水、污染防控，开展退化湿地的修复与综合治理，恢复裸露滩地植被，增强湿地蓄水调洪和净水贮碳能力。

加强饮用水水源地保护。严格保护市、县、乡镇各级饮用水水源地（含备用水源地）以及农村饮用水水源地，科学划定集中式饮用水水源保护区和分散式饮用水水源保护范围，实施分区分类保护。全面取缔水源地保护区内违法建设项目，完善饮用水水源地标准化建设，实施隔离防护工程、污染源综合治理工程等治理措施，保障饮用水源安全。

强化河湖水域空间用途管制。加强黑龙江、松花江、乌苏里江自然岸线保护，禁止违法违规侵占河湖水域空间。河道、湖泊及岸线利用应当符合行洪、蓄洪和输水的要求，逐步退出影响行洪安全和供水安全的开发利用活动。

实施地下水超采治理。强化地下水开采总量和开采强度控制，严格保护地下水资源，划定地下水禁采区、限采区，促进地下水资源可

持续利用。地下水超采区要坚持节水优先，适当压减耕地地下水灌溉面积，实施地表水置换地下水，归还河湖湿地生态水量。

第五节 严格林草资源保护利用

林地资源保护与管控。实施林地分级保护管理，对全市天然林实施全面保护，促进天然林休养生息。强化小兴安岭、完达山余脉等山林保育与修复，加强大亮子河国家森林公园、达勒国家森林公园、华夏东极森林公园等森林公园的保护，推进天然林保护、三北防护林六期等工程建设。实施森林质量精准提升工程，加快推进集中连片林地中幼林抚育和低质低效林、残次林改造。加强森林监测、林道、防火扑救、信息化设备等林业基础设施建设。完善自然保护地、生态红线监管制度，开展生态系统保护成效监测评估。

严格林地用途管制，严格限制林地转为非林地矿藏勘查、开采以及其他各类工程建设，应当不占或者少占林地。严格保护生态公益林地，严禁擅自改变重点生态公益林地性质，严禁随意调整重点生态公益林地面积和范围。保证林地保护等级和质量等级，严格控制各保护等级和各质量等级林地面积的比例，不得随意降低林地保护等级。严格执行限额采伐制度，落实相关要求，不得突破。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，严格控制天然林地逆转。

科学开展造林绿化行动。通过植树造林、森林经营等固碳和减排措施，增加森林面积和蓄积量，提高林分质量。通过造林绿化空间适宜性评估，清晰掌握林草资源本底，科学规划造林空间。适宜有序安

排年度造林绿化任务，实现造林落地上图精细化管理。到2035年，按照国家 and 省下达造林计划完成任务。

草地资源保护与管控。严禁擅自改变草原用途和性质，严禁不符合草原保护功能定位的各类开发利用活动，科学划定基本草原，实行严格保护管理。提高草原综合植被盖度和生物量，改善草原生态环境，推动草原利用方式转变。根据草原退化类型和程度、草原植被类型和土壤类型以及立地条件，有针对性采取自然修复和不同的人工干预治理措施，科学统筹有序开展退化草原生态修复工作。科学划定禁牧区和休牧区，落实草畜平衡制度，降低草原利用强度，使草原得到休养生息，逐步恢复生态功能。

湿地资源保护与管控。实施湿地系统保护和分级管理。对洪河国家级自然保护区、三江国家级自然保护区2个国际重要湿地、省级以上湿地自然保护区以及生态区位重要的国家湿地公园实施湿地系统保护和分级管理，开展湿地植被恢复、地形地貌恢复、自然湿地岸线维护、河湖水系连通等工作。加强沼泽湿地和珍稀候鸟迁徙地、繁殖地的保护，稳步推进退耕还湿，恢复退化湿地，提升区域湿地生态系统功能稳定性。实行湿地面积总量管控，严格控制建设项目占用重要湿地。

第六节 合理保护利用矿产资源

矿产资源勘查方向与分区。规划期内，突出煤炭和地热专项勘查，加强石墨、铁矿等矿产勘查，加强饰面石材等非金属矿产勘查，禁止勘查砂金和泥炭。

矿产资源开采方向分区。矿业活动合理避让永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界。规划期内鼓励开采铁、岩金、高岭土、矿泉水、地下热水等矿产，限制开采煤炭、石墨，禁止开采砂金、泥炭和可耕地砖瓦用粘土。

矿山地质环境保护与治理措施。严格矿山开发的环境保护准入管理，把保护放在优先位置，强化源头保护。严格执行矿产资源规划，落实生态红线制度，遵循绿色开发理念。对新建、改（扩）建、生产矿山所产生的地质环境问题，按照“谁破坏，谁治理”“边开采，边治理”的原则，由矿山企业负责治理。加大矿山地质环境治理执法力度，监督矿山企业做到边生产边治理。根据历史遗留矿山数量、治理难易程度、财政能力和社会发展实际，落实年度治理目标。

第七节 实施山水林田湖草沙系统修复

农业空间修复重点任务。农业空间内，开展农用地综合整治，推进高标准农田建设、黑土地保护利用、污染土地修复，提升耕地质量和农田生态功能。开展农村建设用地整治、人居环境整治，解决农村居民点用地粗放利用的现象，建设生态宜居美丽乡村。

生态空间修复重点任务。生态空间内，全面提升国土绿化水平，保护和培育林草生态系统。加强涉水空间生态管控，保护修复重要河湖湿地。畅通生态系统连通性，修复并保护野生动植物生境，维护生物多样性功能。

城乡空间修复重点任务。城乡空间内，构建蓝绿网络体系，提升城镇生态品质。强化资源环境底线约束，增强城市韧性。实施污染土地修复与风险防控，统筹相邻空间用地和临时用地的生态修复。修复废弃矿山，改善矿山生态环境问题。开展低效用地分类整治，促进资源高效利用。

科学确定修复格局及修复重点区域。坚持“整体性保护、系统性修复、综合性治理”，构建“一核一带三区”的多层次、多功能、复合型国土综合整治与生态修复空间格局。“一核”指由向阳区、前进区、东风区与郊区组成的城镇集中分布核心区，“一带”指松花江水土污染防控带，“三区”指小兴安岭—完达山生态恢复区、三江湿地生物多样性保护区和农用地整治区。

科学布局生态修复重大工程。基于生态系统完整性、地理单元连续性和经济社会发展可持续性，针对各生态修复分区的突出生态问题，布局城市生态修复工程、流域水环境治理及生态廊道修复工程、矿山修复治理工程及黑土资源保护及农用地综合整治工程。积极筹措资金，引导和带动社会资本参与，充分发挥各项政策措施合力，建立国土空间生态修复资金投入保障机制。

第八节 积极稳妥推进碳达峰碳中和

优化能源利用结构。提高煤炭清洁高效利用水平，推动煤炭和新能源优化组合，推进煤电节能降碳改造、灵活性改造、供热改造“三改联动”。有序适度进行水电开发，有序开发风电、光伏、生物质等新能源资源。积极推进清洁供暖，不断提高天然气、电力等清洁能源

供暖比重，推进生物质能、空气能、地热能等新能源应用于供热领域，探索开展光电互补供暖等新模式。加快推进地热资源开发，提高佳木斯市区、汤原县等地区地热资源利用水平，支持利用地热清洁能源供暖、市场开发利用。至2035年，初步建立清洁低碳、安全高效的能源供应体系。

推进城乡建设绿色低碳转型。加强绿色基础设施建设，优化公交线网，打造高效衔接、快捷舒适的公共交通服务体系，建设城市慢行系统，持续改善绿色出行环境，逐步提升绿色交通出行比例。积极推广绿色建筑，新建民用建筑严格执行绿色建筑标准，倡导使用绿色建材，推广装配式建筑与基础设施的技术应用。结合城镇老旧小区改造，推动社区基础设施绿色化和居住建筑节能改造，建设绿色社区，完善城市绿色开敞空间系统，扩大城市绿地面积，构建网络化的生态廊道和通风廊道，建设海绵城市，实施城市生态修复工程，降低城市热岛效应。有序推进充电桩、配套电网、加注（气）站、加氢站等基础设施建设。推进农村地区节能减排，推动新建农房执行节能设计标准，加快既有农房节能改造，积极推进低碳农房建设。加快推动农村能源消费升级，推广应用生物质发电、光伏发电、生物质成型燃料、生物质天然气等清洁可再生能源，因地制宜推进农村地区清洁取暖。

提升自然生态系统碳汇能力。坚持系统观念，提高生态系统质量和稳定性，发挥森林、草原、湿地、土壤的固碳作用，提升生态系统碳汇增量。以国家重点生态功能区、生态保护红线、自然保护地等为重点，强化小兴安岭余脉、完达山余脉等山林保育与修复，全面推进天然林保护、退化草原和湿地修复、三江平原生态保育工程建设，合

理安排造林绿化用地，对耕地实施保护性耕作，推进用地养地结合的培肥固碳模式，提升农田土壤碳汇能力。

推动生态产品价值转换。以桦南县、汤原县为重点，发展林菌、林药、林果、林菜等多种林下经济，充分发挥桦南县国家林下经济示范基地作用，展示推广先进实用技术和发展模式，形成以点带面的辐射效应。培育林下经济生产龙头企业，引导食用菌、山野菜、中药材、紫苏等特色农林产品向高附加值、高科技含量方向发展。大力发展森林游、湿地游等生态旅游项目，推动健康养生产业发展。健全碳汇补偿和交易机制，加快培育碳减排服务业。

第七章 统筹城乡空间，构建振兴发展新格局

深入推进以人为核心的新型城镇化战略，构建大中小城市和小城镇协调发展的全市新型城镇化格局，稳步推进乡村振兴，促进城乡一体化发展，构建和谐共生的城乡关系，形成城乡共同繁荣的良好局面。

第一节 构建协调有序的新型城镇体系

人口与城镇化发展目标。至2035年，佳木斯市域常住人口规模达到220万人，城镇化率达到78%。

构建新型城镇体系。构建梯次发展的城镇体系，塑造职能明确、功能完善、布局合理、结构协调的城镇发展新格局。

做强做优省东部城市组团中心城市。充分发挥黑龙江省东部城市组团中心城市的带动作用，完善服务功能，改善人居环境，壮大城市规模，促进区域人口、产业集聚和合理布局，加快快速网络交通建设，打造佳木斯都市圈，促进与周边城镇资源互补、服务共享。

提升县城发展水平。加快推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，推进县城补短板强弱项，完善县城公共服务、产业配套等设施，增强县城的综合承载能力，适应农民日益增长的到县城就业安家需求。

持续推进小城镇建设。完善小城镇基础设施和公共服务设施建设，发挥小城镇连接城市、服务乡村的作用。根据区位禀赋和发展基础差异，培育一批特色小城镇，促进小城镇多样化、专业化、特色化发展，增强小城镇发展活力。

优化城镇等级结构。规划形成佳木斯1个区域性中心城市，富锦1个市域副中心城市，同江、抚远2个市域门户城市，桦南、汤原、桦川、建三江4个县域中心城市以及20个重点镇和34个一般镇的城镇体系。

城镇规模引导。市域城镇规模分为1座100万及以上人口城市，1座20—50万人口城市，3座10—20万人口城市，3座5—10万人口城市，7座1—5万人口城镇，18座0.5—1万人口城镇，29座0.5万人口以下城镇。

第二节 保障产业发展空间

优化产业空间布局。重点构建市域“三区多点”的产业空间布局。“三区”指西部产业发展区、中部产业发展区和东部产业发展区，“多点”为分布于佳木斯市域的多个产业园。西部产业发展区指以佳木斯中心城区为核心，重点发展绿色食品、高端装备、高端健康用纸、精细化工、新材料、新能源、商贸物流、电子商务等产业，努力打造成为市域乃至省东部区域核心增长区。汤原、桦川、桦南三个周边县，积极承接中心城区产业外溢，发展绿色食品、机械装备、新型建材、林木加工等产业。中部产业发展区包括富锦、黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区，重点发展现代农业、绿色食品、仓储物流等产业。东部产业发展区包括同江、抚远，重点发展冷链物流、东极文化旅游和进出口加工、跨境电商、对外贸易等产业。“多点”包括多个开发区、各类物流园区以及电商产业园等。

保障产业发展用地。优化产业用地供应，支持全市绿色食品、高端装备、林木造纸、新型建材、精细化工等传统产业以及特色生物产业、新材料产业、新能源产业、卫星产业等战略性新兴产业的合理空间需求，引导产业用地向园区集中，对符合高质量发展要求的产业项目用地，做到应保尽保。同时积极盘活中心城区低效、闲置厂区用地。

支持产业示范基地建设。按照全市产业总体布局、区域发展战略和园区功能定位，引导各县（市）区深入挖掘现有优势，突出自身特色，推动传统产业园区提档升级，打造一批国家级、省级产业示范基地。推进农产品精深加工产业向园区集中布局，形成集聚效应，佳木斯市中心城区农产品精深加工产业重点向佳木斯经济技术开发区布局

，各县（市）区因地制宜建设农产品加工园区。盘活零星工业用地，提高土地集约节约利用水平。支持园区完善供水、污水治理、电力、5G通信、消防、燃气等基础设施，提升园区承载能力。

第三节 完善城乡公共服务设施

建设高质量教育体系。完善普惠性学前教育和特殊教育、专门教育保障机制，推动义务教育优质均衡，鼓励高中阶段学校多样化发展，促进教育公平，提升教育质量。逐步扩大普惠性幼儿园覆盖面，优化城市中小学校布局，城市新开发建设片区按照十五分钟生活圈标准配置教育设施。统筹城乡基础教育资源，提升乡村地区教育水平。依托佳木斯大学等高校，做强高等教育，建设佳木斯区域高等级教育中心。加强产学研合作，推动实现高校、产业、城市深度融合，增加高校用地供给，逐步解决高校用地缺口。围绕重点产业、新兴产业和特色产业的发展需求，依托佳木斯职教集团等职业院校，优化现代职业教育体系，做精职业教育，打造区域职业教育中心。

提升公共文化服务水平。全面推动公共文化设施建设，健全公共文化设施网络。佳木斯中心城区配套市级公共图书馆、博物馆、群众艺术馆、科技馆等文化设施，推进佳木斯市文化中心建设；各县（市）实现县级图书馆、文化馆全覆盖，达到国家三级以上标准。推进基本公共服务均等化，优化城乡公共文化资源配置，建设基层综合性文化设施和场所，实现乡镇（街道）综合文化站、行政村（社区）文化活动室（文化广场）全覆盖。结合地方文化特色，建设赫哲族等少数民族文化保护宣传展示场馆。积极推动公共文化服务数字化、网络化、智能化建设。

构建覆盖城乡的健康服务体系。以建设“健康佳木斯”为目标，以高端医疗服务和康养为重点，推进佳木斯建设省级区域医疗中心。完善社区卫生服务网点建设，合理保障医疗设施用地，优化同江市、抚远市等边境地区医疗卫生设施布局。佳木斯中心城区重点完善三甲综合医院和中医院、专科医院等市级医疗设施；每个县（市）设立1所公立综合医院、1所公立中医类医院和1所公立妇幼保健院，并预留1处突发公共卫生事件应急医疗设施用地；每个乡镇建设1所标准化乡镇卫生院，每个街道办事处范围或每3—10万居民区规划设置1所社区卫生服务中心；每个行政村设置1处卫生室。加强疾病预防控制体系建设，提高突发公共卫生事件的应急和综合服务能力。

构建更高水平的全民健身公共服务体系。实施全民健身设施补短板工程，健全提升全民健身公共服务体系，形成供给丰富、布局合理、功能完善的健身设施网络。在佳木斯市中心城区布局市级体育中心，配套体育场、体育馆、游泳馆、全民健身活动中心、室内滑冰场、体育公园等大型体育设施，提高佳木斯市举办区域性体育赛事的能力。各县（市）布局县级体育中心，配置田径场、综合体育馆、游泳池、中型全民健身活动中心、室外冰雪运动场、体育公园等设施。每个街道、乡镇布局乡镇级全民健身活动中心，配置一个标准篮球场、一套全民健身路径工程、一个健身广场。

构建城乡便民生活圈。按照城乡公共服务体系配置要求，推动全域公共服务均衡布局，形成覆盖全市的以佳木斯市中心城区为主体、县级城市为骨干、乡镇为基础、美丽乡村为补充的，以商业、教育科

研、文化娱乐、体育、医疗卫生、社会保障设施为内容的社会服务设施网络，社会服务设施配置水平达到全省先进水平。按照1小时交通、30分钟交通、15分钟交通三种模式，形成市级、县级、乡镇级的城乡生活圈。

第四节 推进城镇建设用地集约利用

严格控制城镇建设用地总量。严格按照城镇开发边界范围开展城镇建设，提高城镇建设用地节约集约利用水平。重点保障中心城区、各县城、重点镇的建设用地，优先保障市域交通、能源、水利等重大基础设施和战略性新兴产业用地、现代服务业用地以及保障性安居工程等民生用地。

积极盘活存量和低效用地。大力推进城镇批而未供和闲置用地盘活利用，推进城镇低效用地再开发，支撑城市更新行动，提升城市价值。加强土地供应管理，创新土地供应方式，逐步提高存量建设用地在土地供应总量中的比重。支持土地混合开发和空间复合利用，促进城市内涵式集约型绿色化发展。

推动产业园区集约高效利用土地。提高产业园区土地利用效率，实行产业园区节约集约用地水平与城镇新增建设用地挂钩制度。推进新增工业用地“标准地”出让，切实提高项目用地单位面积投资强度和产出效益。推动工业项目向产业园区集中布局，有效保障市级以上产业园区内项目建设用地需求。

第八章 优化中心城区空间布局，建设生态宜居城市

坚持节约集约利用土地，优化城市功能和空间结构布局，促进城市职住平衡发展、地上地下协调发展，提供更加平等均衡的公共服务，完善城市蓝绿空间，形成更加健康安全的生态环境，塑造城市特色风貌，打造设施完善的城市十五分钟生活圈，稳步推进城市更新，提高城市的承载力和宜居性。

第一节 优化中心城区用地结构

中心城区空间结构。规划中心城区总体布局结构为“一江、两廊、四轴、三组团”。“一江”指松花江，作为城市生态主轴；“两廊”为英格吐河生态廊道、音达木河生态廊道；“四轴”指长安路—友谊路、胜利路两条城市东西向发展轴和鹤大公路、和平街两条城市南北向发展轴；“三组团”指城市三大组团，即中部组团、佳西组团、佳东组团。

规划分区。落实中心城区空间结构，规划将中心城区城镇集中建设区划分为居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区、战略预留区等规划分区。

优化土地利用结构。合理调控城镇居住用地规模，保障职住平衡。增加教育、医疗、文化、体育、科技等用地供给，均衡城区教育、医疗、文化等设施布局。系统配置商业服务业用地，打造百货大楼区域和万达广场区域2处市级商业中心，引导专业市场向城市西区、佳木斯高新技术产业开发区、佳木斯经济技术开发区布局。保障必要的先进制造业、战略性新兴产业和都市型工业发展空间，引导老城区仓储

物流企业退城入园。增加绿地供给，完善城市绿地系统。突出交通骨架引导作用，形成网络化的交通体系。规划留白用地，确保未来重大功能项目能够落地实施。

第二节 健全住房保障体系

优化住房供应结构。坚持保障和改善民生，健全“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度。坚持“房子是用来住的，不是用来炒的”定位，以政府为主提供基本保障，以市场为主满足多层次需求，合理确定各类住房的供应比例，实现住有所居、居有所安。合理安排居住用地供应时序，重点满足各类保障性住房的用地供应。积极盘活存量资源，增存并重，通过存量住房市场优化住房资源配置。逐步提高城市住房供给质量，更加注重住宅小区规划设计品位，提高住宅绿色建筑、装配式建筑比重，不断提升住宅居住品质，满足群众对高品质改善性住房的需求。适应老龄化趋势，逐步增加老年公寓、老年住宅供给，优化现有居住区养老配套设施，积极推进既有小区适老化改造，鼓励多层住宅加装电梯。增加人才公寓租赁住房供给，满足人才住房需求。

合理布局居住用地。合理调控城市居住用地规模，保障职住平衡，逐步疏解老城区居住职能。引导政策性住房优先布置在交通和就业便利地区，避免形成单一功能的大型居住区，严控高层高密度住宅。

第三节 构建高品质生活空间

构建完善的公共服务体系。加强优质公共服务设施供给，提升区域中心城市综合服务功能，统筹布局大型公共服务设施和功能设施，为市民提供内容丰富、形式多样的公共文化产品和服务。

规划形成市级主中心、市级副中心、片区级中心三级公共服务体系。规划2个市级主中心，老城区综合服务中心重点发展商业、教育、医疗、交通服务等功能，西区综合服务中心重点培育商务办公、文化体育、会议会展、商业金融、休闲娱乐、旅游接待等功能。规划3个市级副中心，大学城副中心重点强化科技服务和创新孵化职能，沿江副中心重点强化为佳木斯经济技术开发区服务职能，高新区创新商务服务副中心重点强化企业服务职能。规划重点打造2个片区级中心，分别为火车站商圈片区中心、高铁西站片区中心，重点布置商业、文化、休闲娱乐等功能。

提供覆盖全年龄段的公共服务保障。积极应对人口年龄结构变化，注重普惠性、基础性和兜底性，加强对“一老一小”和特殊群体的服务保障和环境支持，落实无障碍规划设计理念，构建全龄友好的无障碍环境，提升城市“温度”，彰显人文关怀。

幼有优育。健全完善普惠托育服务体系，大力发展普惠性幼儿园，扩大优质学前教育资源供给，提供“广覆盖、保基本、有质量”的学前教育公共服务，让每一个孩子健康快乐成长。积极推进儿童友好城市建设，建立多层次覆盖、功能完善、便捷可达的城市儿童公共服务设施体系，增加开敞空间，优化出行环境，为儿童友好设施建设提供空间保障。

老有善养。建立完善的养老服务体系，加强养老服务设施建设，开展居家和社区适老化改造，推动医养融合发展，为老年人提供安心舒适的养老环境。

弱有众扶。健全特殊人群关爱服务体系和设施，加强城市公共空间和居住社区无障碍设施及环境建设和改造，为特殊人群出行、生活提供便利。

优化公共服务设施布局。坚持提升硬件和优化服务相结合，不断提高民生保障和公共服务供给水平。加大城市公共服务设施用地供给，加强新建区域大型公共服务设施配套建设，完善基层公共服务设施配置，推动公共服务设施优质均衡布局。

机关团体设施方面。市级机关团体用地集中在城市西区布局，形成市行政服务中心，保留老城区内现状区级行政办公用地。

科研设施方面。规划保留黑龙江省农业科学院佳木斯分院等科研用地，在佳木斯高新技术产业开发区布置科研用地，支撑产业科技研发。在城市南部布局科技创新孵化园，高标准建设佳木斯大学科技园。

文化设施方面。在城市西区集中布置市级文化设施，建设佳木斯市文化中心，新建科技馆、规划展览馆、青少年宫、应急救援科普馆、红色文化纪念馆、造纸博物馆等文化服务设施。在城市各个片区级中心规划预留区级文化中心或文化馆、图书馆用地。

教育设施方面。全面落实教育优先发展战略，大力推动教育资源布局优化和品质提升。做强高等教育，建设区域高等级教育中心；做精职业教育，打造龙江东部地区综合性职业教育龙头；推动义务教育优质均衡发展，完善普惠性学前教育和民族教育、特殊教育保障机制，促进高中阶段学校多样化发展。高等院校方面，规划保留佳木斯大学、黑龙江省中医药大学佳木斯分院、黑龙江省农业职业技术学院、佳木斯技师学院、黑龙江省旅游职业技术学院（佳木斯校区）等高等院校用地。在佳木斯大学南侧规划教育用地，用于高等院校集中建设。中等专业学校方面，规划保留佳木斯市旅游学校、佳木斯职业技术学校等中等专业学校用地。对黑龙江省林业卫生学校用地进行统筹整合，实现集中办学。中小学校布局方面，规划新增小学用地主要位于木材厂片区、佳南农场片区等；规划新增初中用地主要位于港龙东方城片区等；规划新增九年一贯制学校用地主要位于新丰村片区；规划新增高中用地主要位于新丰村片区等。推动朝鲜族等少数民族义务教育学校特色化发展。规划保留位于胜利路中段的佳木斯市特殊教育学校用地。

体育设施方面。规划保留市体育馆、市体育场市级体育设施，在滨江范家村片区布置市级体育设施奥林匹克中心（含冰上运动中心），建设综合性的体育设施。建设市滑冰馆、双拥全民健身中心等体育设施，发挥好佳木斯冰上体育和全民体育特色。各区结合城市更新改造，建设区级体育设施。

医疗卫生设施方面。加大公共卫生基础设施投入，建设省东部地区高端医疗服务和康养中心。规划完善现有的医疗卫生设施，引导新增医疗卫生资源向城市西区、佳木斯高新技术产业开发区布局，推动

医疗设施的均衡布局。加强市疾控中心、中心血站等医疗卫生设施建设。

社会福利设施方面。进一步完善城市社会福利设施体系，扩建和完善中心城区市级社会福利设施，提升服务水平。重点在水源山公园片区、佳木斯高新技术产业开发区、五一村片区和亚麻厂片区布局养老等社会福利设施用地。

十五分钟生活圈规划。依据《城市居住区规划设计标准（GB50180—2018）》，按照居民15分钟步行可达的空间范围，结合街道等基层管理需求划定，平均规模约3—5平方公里，服务常住人口约5万—10万人。加强社区级基本公共服务设施的建设投入，结合社区内人口结构和需求特征，完善社区公共管理和公共服务、商业服务、市政公用、交通场站等基本配套设施，提升基本公共服务的可达性、便利性与覆盖度，形成安全、友好、舒适的社会基本生活单元，提升群众的幸福感和获得感。

第四节 构建蓝绿交织的城市生态空间

构建山水相融的生态格局。外依完达翠屏，内拥松江绿带，依托城市内河、绿地打造连山通水的山水景观廊道，保育“七溪流水汇大江，十里青山伴玉城”的城市生态格局。完达翠屏：保育城市南部完达山余脉山林，保护城市周边原有山体格局及生态环境。松江绿带：沿松花江打造完整连续的滨江开放空间，以松花江及其沿岸作为城市公共开放的主体空间。山水景观廊：打造连山通水的景观廊道，依托

现有自然资源打造高品质亲自然的开放空间，组建中心城区线性开放空间体系。

优化城市公园绿地体系。结合城市生态体系建设，完善中心城区公园绿地布局，建设“级配合理、均衡分布、类型多样、满足需求”的多层次城市公园网络。

规划构建由生态公园、城市公园和社区公园组成的公园绿地体系。生态公园主要包括四丰山风景名胜区、柳树岛风景名胜区、猴石山风景区以及松花江沿岸城市湿地公园等，加强生态公园与城市功能的融合；城市公园包括综合公园、专类公园，规划结合城市新增建设空间，增加综合公园数量，加强专类公园建设，优化城市绿地布局；社区公园主要结合社区生活圈配套建设，同时应充分考虑各片区组团的功能、地形特征、居民年龄结构等因素设置，力求突出片区特有的氛围。

优化防护绿地布局，规划在山体、河流、水源保护区、大型工业区周围、交通干线两侧、高压走廊地带及污水处理厂周围设置防护绿带。

优化广场用地布局。规划结合公共服务设施用地、交通枢纽用地、商业用地等布置广场用地，形成以游憩、纪念、集会和避险等功能为一体的城市公共活动场地。

建设安全生态的城市水系。结合城市防洪要求，提升松花江沿岸水安全保障能力。整治疏浚河道，沟通河渠水系，防洪排涝。实施城

市水系综合治理与生态修复项目，形成贯穿的河网结构。增强污水截流、污水处理能力，综合治理河流湖泊水质，保证水体利用安全。结合河流水系规划城市公园绿地，提升滨水公共空间和景观品质。集中建设区外以自然生态保育为主要功能，注重生态修复，打造自然化的岸线；集中建设区内注重市民亲水的休闲游憩需求，重点营造河道周边生态景观环境，增强城市生活与河道公共空间的联系，通过多样特色化的岸线设计，创造舒适宜人的滨水公共空间。

打造城市特色开敞空间。发挥好佳木斯市滨水城市特色，依托英格吐河、音达木河等城市内河滨水空间形成连续的绿道休闲空间，串联沿岸文体活动开敞空间。规划打造松花江滨水岸线三大特色主题段，分别为：中部城区城市休闲带、高新产业区生态景观带、西部新区都市活力带。中部城区城市休闲带进一步优化提升空间品质，配置完善的公共服务、商业等配套设施；西部新区都市活力带结合城市公共建筑打造滨江公共活动场所，沿江设置连续的滨水景观步道，打造佳木斯西部新区都市活力空间；高新产业区生态景观带逐步腾退闲置低效工业用地，贯通滨江岸线，强化沿岸生态涵养保护功能，提高东部城区的环境景观品质。

构建城市通风廊道。建设完善中心城区通风廊道系统，提升建成区整体空气流通性。城市通风廊道按三级控制，一级廊道主要依托松花江打造通风廊道，重点加强松花江生态保护和修复；二级廊道主要依托英格吐河、音达木河等河流以及主要交通廊道和部分带状绿地形成通风廊道；三级廊道依托城市主要道路、杏林河等水系和带状绿地形成通风廊道。严格保护水系、绿地等开敞空间，加强通风廊道周边建筑高度、建筑间距和密度管控。

完善城市绿道体系。依托城市绿地、河湖水系、风景名胜区等自然和人文资源，打造“顺应自然、环山绕水、阡陌交织”的中心城区绿道系统，依托松花江沿江景观带、英格吐河、音达木河、王三五河、杏林河等城市内河，建设滨水绿道；依托猴石山风景区、四丰山风景区、柳树岛风景区建设郊野绿道。

第五节 塑造城市特色风貌

城市总体形象定位。坚持现代化城市建设和地方特色相结合，以传承历史、追求艺术的精神，创造与自然山水共融的优质环境，总体形成“山水相融、蓝绿交织、北国风光、创新风尚”的北方寒地山水园林城市风貌特色。

显山水，活水通脉，山水融城，建设舒朗大气、连山通水的“山水生态之城”；传文化，保护利用，留住乡愁，建设宜居宜业、多元融合的“龙东人文之都”；提品质，积极创新，塑造精品，建设开放包容、文明健康的“活力时尚之城”。

塑造特色鲜明的城市风貌。依托松花江和城市内河水系绿廊的生态本底，以城市南部完达山余脉为背景，城市道路和水系为骨架，构建“公园城市”风貌片区、“品质慢城”风貌片区、“现代工业”风貌片区等三类风貌片区。

生态宜居的“公园城市”风貌片区。以佳西组团为主，强化蓝绿空间与城市街区的相互渗透，形成城绿交融的空间肌理，塑造山水相

望、疏朗大气的空间感。片区建筑风貌形态应体现“极简现代、大气交融”的特征。片区建筑采用极简的现代主义建筑风格，体现大气、交融的现代城市景观。

传承人文的“品质慢城”风貌片区。以中部城区为主，注重城市肌理和历史文脉的传承，有序进行城市微更新，形成高品质、慢节奏且极具吸引力的城市风貌片区。片区建筑风貌形态应体现“传统风格、现代演绎”的手法。建筑风格采用现代主义建筑风格，建筑体量紧密有序，街区建筑统一和谐。

产城融合的“现代工业”风貌片区。以佳东组团为主，突出展示现代工业简洁、高效的科技之美，塑造风格统一、简约现代的城市风貌片区。建筑风格突出高效、明快、开放、科技的形象，与自然相衔接，体现科技与生态交融的风貌。

景观视廊引导。依托猴石山、四丰山、水源山等山体制高点，构建“远—中—近”三级景观视野控制体系。

第六节 严格四线管控

城市绿线划定及管控。将城市总体生态格局和绿地结构具有重要作用的城市绿地划定为城市绿线。对影响城市组团布局的结构性生态绿地（非建设用地）参照城市绿线管理。片区级以下公园及其他小型公园绿地、防护绿地的绿线范围由专项规划和详细规划依照《城市绿线管理办法》具体划定。城市绿线严格按照《城市绿线管理办法》管控。因市政基础设施、公共设施建设需要等情况需要修改绿线的，应

遵循区域绿地规模总量不减少、服务半径不增加、绿地系统完整的原则，依法进行修改。

城市蓝线划定及管控。城市蓝线的管控对象包括松花江、城市内河、四丰山水库等水域。城市蓝线按照《城市蓝线管理办法》进行管理。蓝线一经划定，不得擅自调整，蓝线范围内原则上可进行水利工程、市政管线、港口码头、道路桥梁、综合防灾、河道整治、园林绿化、生态景观等公用设施建设，对确需占用河道建设的，应取得相关行政主管部门批准，并依法对占用水域岸线进行补偿。

城市黄线划定及管控。划定城市供水厂、污水处理厂、变电站、火车站、飞机场、消防站等为城市黄线范围。城市黄线严格按照《城市黄线管理办法》管控。城市黄线控制范围不仅保障自身设施运行安全，同时应考虑与周边其它建（构）筑物的间距要求。对现有损坏或影响城市基础设施安全、正常运作的用地，应当限期整改或拆除。

城市紫线划定及管控。佳木斯中心城区紫线包括省级文保单位、市级文物保护单位、历史建筑。城市紫线严格按照《城市紫线管理办法》管控，紫线范围内禁止进行下列活动：违反保护规划的大面积拆除、开发；损坏或者拆毁保护规划确定保护的建（构）筑物和其他设施；修建破坏历史传统风貌的建（构）筑物和其他设施；占用或者破坏保护规划确定保留的园林绿地、河湖水系、道路和古树名木等；其他对历史文化街区和历史建筑的保护构成破坏性影响的活动。

第七节 有序推动城市更新

城市更新策略。坚持“节约优先、盘活存量”原则，鼓励用地功能复合优化，提高土地使用效率。分时序、分区域、分功能有序推进，优先考虑城市基础设施及公共服务设施更新，补齐城市功能短板，积极推进留白增绿，做好城市文化保护和传承，避免大拆大建，保障公共利益，促进城市土地集约高效利用，增强城市发展活力，带动城市空间、城市功能和城市品质的提升。

城市更新重点区域。城市更新重点区域主要包括城市老旧小区、百货大楼—新玛特传统商圈、造纸厂等老旧工业厂区、光明村等城中村等片区，通过实施多元化的城市更新，有序推进环境质量提升，努力建成生态宜居城市。

提升老旧小区宜居性。以街道、社区为单元，推进老旧小区改造提升，补齐公共服务设施，完善便民商业服务和市政基础设施，优化公共空间和小区环境，改善居民居住环境。

提档升级传统商圈。以百货大楼—新玛特传统商圈为重点，以体验化、数字化、特色化为导向，打造品牌集聚、供给丰富、功能完善的消费承载地，通过交通组织优化、提升公交服务水平和停车服务水平，优化公共空间和建筑临街界面，增强街道活力，提升传统商圈空间品质。

促进老旧厂区升级转型。加强集中建设区内低效产业用地的更新改造、转型升级，做好工业遗产保护和利用，鼓励低效产业退出，发展创新创业产业，带动产业结构调整升级。引导老旧厂区产业提档升

级和功能转型，加强厂区环境治理，增加停车及公共空间。谋划实施钢材市场搬迁，推动用地功能转换。

扮靓城市边角空间。充分利用零散地块、闲置地、边角地等空间，通过拆违建绿、见缝插绿等多种方式积极挖潜，建设一批口袋公园、街头绿地，改善街区生态环境。

第九章 历史文化保护与城乡风貌塑造

第一节 加强历史文化保护与传承

传承好历史文化保护体系。讲好佳木斯故事，系统保护全国重点文物保护单位、省级文物保护单位、市县级文物保护单位、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，以及历史建筑、传统村落、民族村寨、工业遗产等历史文化资源，实施分级分类管控。做强做大赫哲文化、抗联文化、东北小延安文化、北大荒文化、知青文化、闯关东文化等地域文化品牌。加强历史文物古迹、历史建筑和工业遗产、传统村落、非物质文化遗产的保护传承与合理利用。

构建市域历史文化保护格局。规划构建“一心、两带、四片、多点”的市域历史文化保护传承格局。“一心”即佳木斯市中心城区历史文化保护展示核心区。“两带”即“明代海西东水陆城站文化线路”和“乌苏里船歌文化展示带”。“四片”即桦南文化遗产集聚片区、汤原—桦川文化遗产集聚片区、富锦—同江文化遗产集聚片区、抚远文化遗产集聚片区。加强历史文化遗产

的集中连片保护，加强少数民族聚集地的文化保护和传承展示。“多点”即指分布在佳木斯市域范围内的其他历史文化遗址、遗迹等。

文化线路保护。系统整理研究并保护明代海西东水陆城站历史文化线路，在保护松花江、黑龙江流域整体生态环境的基础上，保护沿线的古遗址、古城址等各类历史文化遗存，寻求历史文化保护与当代文化、经济、社会、生态文明紧密结合的发展方式。

文物保护单位保护。加强各级文物保护单位的保护、修缮和抢救。严格按照《中华人民共和国文物保护法》《黑龙江省文物保护条例》等相关法律法规的规定，核定各级文物的文物保护范围和建设控制地带，明确保护管控要求和管理责任，严禁任何对文物本体造成破坏的行为。加强文物周边环境整治，协调控制周边建筑风貌、高度和体量，提高历史环境品质。对尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物应登记并公布为文物保护点，采取多样化的措施进行保护。

传统村落保护。保护好同江市街津口赫哲族乡街津口村、汤原县汤旺朝鲜族乡金星村等中国传统村落。继续做好传统村落的挖掘、保护与申报工作。传统村落保护应严格落实《住房城乡建设部文化部国家文物局
财政部关于切实加强中国传统村落保护的指导意见》（建村〔2014〕61号）以及《住房城乡建设部
文化部国家文物局关于做好中国传统村落保护项目实施工作的意见》（建村〔2014〕135号）等相关要求。在美丽乡村规划建设中，应尊重地域习俗、挖掘历史文化内涵，延续传统风貌，科学处理保护与发展的关系。保护和延续传统村落的传统格局和历史风貌，尊重与周边景观环

境的依存关系，注重整体保护；改善村落的交通条件与基础设施，采用多种方式传承历史文化信息，鼓励适度展示利用。传统村落应设置保护标志，建立保护档案，未经批准不得对传统村落进行迁并。

历史建筑保护。加强市域内历史建筑保护，继续推进历史建筑的挖掘、建档和公布工作。历史建筑应当保持原有的体量、外观、色彩、结构和室内有价值的部件。加强对历史建筑的保护修缮，拆除不协调添加物和改变立面的装饰物，在不改变原有结构和外立面的前提下，可增加必要的采暖、厨卫等生活必需设施。历史建筑保护范围和建设控制地带内，不得擅自进行工程项目的新建、改建、扩建。进行工程项目建设时，须满足保护规划要求，采取有效的保护措施，不得损坏历史建筑或破坏其环境风貌。

工业遗产保护。保护龙江森工桦南森林铁路国家级工业文化遗产，保护好现有森铁线路、蒸汽机车、设备厂房等历史资源。加强中心城区工业遗产的整理，保护工业遗产厂区的整体格局，在保护厂区格局完整性的前提下，厂区内部可根据具体功能利用的需要，进行适度加建、改建等建设活动。已经列入不可移动文物目录的，按照国家相应的保护要求进行保护。

非物质文化遗产保护。深入发掘、整理、恢复和保护体现地方文化特色的非物质文化遗产，实行分类保护。对濒临消失、活态传承较为困难的非物质文化遗产代表性项目实行抢救性保护；对受众较为广泛、活态传承基础较好的非物质文化遗产代表性项目实行传承性保护；对具有生产性技艺和社会需求，能够借助生产、流通、销售等手段转化为文化产品的非物质文化遗产代表性项目实行生产性保护。保护

和扶持佳木斯地方老字号企业的传统技艺。稳步推进非物质文化遗产申报工作。规划重点结合乡村振兴和美丽乡村建设，配套完善少数民族文化展馆、非物质文化遗产传习所等设施。建立赫哲族文化生态保护实验区，对非物质文化遗产代表性项目实施区域性整体保护。在文化生态保护区内从事生产、建设和开发活动，不得破坏非物质文化遗产代表性项目及其依存的建筑物、构筑物、场所、遗址和遗迹。

历史文化展示与利用。彰显文化特色，塑强地方精神，延续历史文脉，推动区域文化共融发展。

文物保护单位、历史建筑的展示与利用。鼓励在保护优先的前提下，对各类文物古迹及历史建筑进行合理的多元化利用，优先发展公共文化、社会服务功能，促进文旅融合和文化产业发展，加强其对公众开放度。

工业遗产展示利用。积极利用龙江森工森林铁路、佳木斯造纸厂等一批工业遗产，结合工业遗产的保护与改造，开辟工业旅游线路和景点，建设工业博物馆、主题公园、文化创意园等，拓展工业遗产利用模式，推进多样化、系统化分类利用。

非物质文化遗产的展示与利用。加强非物质文化遗产珍贵实物的收集和保存展示，讲好文化遗产背后的故事。创新非物质文化遗产的展示模式，以文化馆、专题博物馆、传习所等公共文化设施为载体，传承举办赫哲族“乌日贡”大会、朝鲜族老人节等节庆活动，促进与教育、旅游结合的非遗文化体验活动。加强以赫哲族非物质文化为重点的对外交流。开展非物质文化遗产资源数字化、网络化建设。

大力弘扬红色文化。强化对全市东北抗联文化、东北小延安文化等革命历史文化的挖掘和宣传工作，大力弘扬东北抗联精神，建设东北抗联红色文化等纪念性场馆，加大对佳木斯市烈士陵园、抗联六军驻地遗址等近现代重要史迹的保护和修缮，收集整理革命史实资料，通过编辑出版革命史书籍、拍摄专题纪录片等形式，形成具有地方特色的红色记忆。

传承北大荒精神和知青文化。大力传承北大荒精神，结合文化旅游，加大北大荒精神对外宣传力度。建设北大荒纪念场馆，加强对北大荒文化的展示和宣传。讲好知青故事，传承知青文化，鼓励发展知青文化旅游，举办知青文化节等活动，加强对知青文化的宣传。

中心城区历史文化遗产。加强佳木斯中心城区轴线格局的保护，延续城市成长脉络，传承佳木斯历史、地域文化特色。加强山水资源的保护，延续山水冰雪文化，打造特色冰雪旅游目的地，构建并延续佳木斯山环水抱、城水共生的特色山水冰雪文化。弘扬红色文化，完善红色文化遗址保护制度，保护并增加城市红色文化相关物质空间载体。铭记工业文化，加强现有工业文化资源的保护、发掘、再利用，展现佳木斯工业化辉煌历史的同时，赋予地块新的公共职能。传承民俗文化，利用广场、绿地等公共空间展示民俗手工艺品的制作工艺流程，定期开展赛事活动。重点打造两条历史记忆游线，即以体现红色文化为主导的多元文化历史记忆游线和城市工业文化记忆游线。

加强历史文化保护空间管控。统筹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，加强部门协同，及时落实动态补划。

第二节 塑造特色彰显的城乡风貌

保护全域山水人文格局。规划重点保护“三江、两脉、一平原”的山水格局。“三江”即黑龙江、松花江、乌苏里江，沿江一带串联起全市历史文化遗迹和赫哲民俗文化，形成凸显地域滨江景观特色的主廊道，加强黑龙江、乌苏里江两条界江沿岸景观空间的保护，提升景观品质。“两脉”即西部的小兴安岭余脉和南部的完达山余脉，重点保护好森林、村落、水系、抗联遗址等自然和人文资源。“一平原”即三江平原，重点保护黑土平原、湿地水域和三江支流水网格，维护生物多样性，塑造“大湿地、大农业”景观。

塑造三江平原乡村地区风貌。规划形成山地丘陵风貌区、沿江特色风貌区、平原田园风貌区、民族风情风貌区、湿地特色风貌区五大风貌分区，打造特色鲜明、差异明显的乡村地域风貌。

山地丘陵风貌区。保护现有的生态环境本底，加强退耕还林，严格控制村庄建设和农业生产对山体林地的侵蚀，重点打造山、林、田、村相互环绕，生态凸显的乡村风貌。主要包括汤原县西部、市辖区南部、桦川县南部、桦南县北部及东部。

沿江滨水风貌区。加强对沿江岸线的保护，沿江以林带的形式营建生态廊道，保持河道两侧景观的丰富度和乡土气息。对沿江村庄环

境进行综合整治，减少生产生活对河流水系环境的破坏。主要包括沿松花江、黑龙江、乌苏里江的区域。

平原田园风貌区。应注重对现有村屯形态的控制引导，加强农田整理，注重新建建筑与现有村庄风貌的协调统一。主要包括市辖区北部、桦川县北部、汤原县东部、富锦市、同江市、抚远市。

民族风情风貌区。充分尊重文化传统、自然环境，修复传统的建筑风貌，注重民族村落的连片保护，形成少数民族文化保护传承和传统生产生活方式展示的特色魅力空间。主要包括汤原县汤旺朝鲜族乡、桦川县星火朝鲜族乡、同江市街津口赫哲族乡以及八岔赫哲族乡。

湿地特色风貌区。严格保护现有湿地环境，并将湿地自然生态基底引入美丽乡村建设，形成湿地特色风貌区。主要包括大型湿地周边的村庄。

第三节 支持全域旅游发展

全域旅游发展目标。全面实施旅游强市战略，大力发展极地游、冰雪游、森林游、边境游、湿地游、避暑游、文化游，将佳木斯基本建成产品多样、业态多元、品牌知名、基础完善、服务优质的旅游目的地。

构建全域旅游发展新格局。重点构建“一心、一极、两廊、三带、四板块”的全域旅游差异化发展格局。“一心”即由佳木斯中心城区构成的全域旅游集散和都市商旅文化休闲体验中心，重点打造城市

休闲旅居胜地和东北亚重要旅游集散中心；“一极”即抚远市华夏东极旅游区；“两廊”即沿G11南北旅游廊道，沿G1011和G1012东西旅游廊道。南北旅游廊道重点打造红色旅游研学基地和森林康养基地。东西旅游廊道重点打造现代农业旅游和极地生态旅游精品路线；“三带”即松花江滨水休闲旅游带、黑龙江界江风光旅游带、乌苏里江界江风情旅游带，推动三江生态资源与赫哲渔猎文化、农耕文化融合，打造独具特色的界江观光与民俗文化旅游带；“四板块”即以佳木斯市文化中心等为支撑的中心城区文化商旅休闲集散中心旅游板块（市辖区），东部界江生态民俗风情商贸旅游板块（抚远、同江），中部农业生态文化旅游板块（富锦、黑龙江佳木斯国家农业高新技术产业示范区、桦川），西部森林康养、乡村休闲和红色旅游板块（桦南、汤原）。

着力发展寒地冰雪经济，打造冰上丝绸之路旅游线、东极之冬冰雪旅游线，串联沿线冰雪文旅资源，进一步丰富冰雪旅游优质产品供给，打造黑龙江新冰雪旅游目的地。

合理引导重点旅游景区建设。加强重点旅游景区建设，配套完善相关基础设施，建设区域绿道，同时注重旅游开发过程中对生态环境的保护。加强冰雪旅游基地建设，提档升级冰雪旅游设施，加大城市近郊冰雪旅游资源开发力度。

统筹保障全域旅游发展用地。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，完善交通连接，为构建全域全季旅游提供空间保障。

第十章 强化基础设施综合保障体系

统筹传统和新型基础设施系统布局，构建集约高效、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系，提高城市综合承载能力，建设韧性城市。

第一节 全面提升基础设施建设空间支撑水平

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，利用全国第一次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，协调项目选址、布局 and 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。制定节约集约的水利、交通、能源、新型基础设施等建设用地分类控制标准。严格节约集约用地评价，推动新上项目节约集约用地达到国内同行业先进水平。合理避让耕地和永久基本农田、生态保护红线等区域，降低工程对自然生态空间的分割和环境影响。加强水利、交通、能源、环境、通信等基础设施的空间统筹，预留基础设施廊道空间，促进传统与新型基础设施功能融合，提高复合利用水平。风光水电清洁能源生产基地应注意避让重要水源涵养区和野生动物重要栖息地。推动矿产资源绿色勘查和绿色矿山建设。

加强重大基础设施用地保障和动态更新管理。落实国家及省发展战略，建立完善发展改革、自然资源规划、交通运输、水务、生态环

境等部门重大基础设施项目用地保障机制，加大国家和省重大项目用地保障力度。结合国家、省、市五年发展规划、年度项目实施计划和各类市级以上基础设施专项规划，动态调整重大项目清单。

第二节 构建便捷高效的综合交通体系

交通发展目标。加强省东部城市组团交通枢纽建设，外联内畅，立体发展，强化区域交通枢纽建设，形成以佳木斯市为中心，由铁路、公路、航空、航运等运输方式组成的设施先进、方便快捷、布局合理的现代化综合交通运输体系，提升佳木斯市国家陆港型物流枢纽城市的地位。

建设区域铁路枢纽。规划构建“两网、四通道、一枢纽”的铁路交通体系。“两网”即高速铁路网和普速铁路网；“四通道”即以佳木斯为中心，连接哈尔滨方向（绥佳铁路、哈佳铁路），连接牡丹江方向（图佳铁路、牡佳高铁），连接同江、抚远方向（佳富铁路、福前铁路、同江地方铁路、前抚铁路），连接鹤岗方向（佳鹤铁路、佳鹤快速铁路）；“一枢纽”即佳木斯站铁路枢纽。

建设区域公路枢纽。推进佳木斯绕城公路东北段建设，与鹤大高速公路、哈同高速公路佳木斯过境段共同构建佳木斯市环城高速公路。推进京抚公路、丹阿公路（G331）、鹤大公路、同哈公路等佳木斯境内国省道升级改造项目。升级京抚公路同江至抚远段为一级公路，实现“一桥一岛”之间的高效联通。建设国道丹阿公路同江—绥滨松花江公路大桥。

建设区域航空枢纽。加快佳木斯东郊机场改扩建，逐步增加国内、国际航线，积极发展临空经济，建设临空经济区。完善建三江湿地机场、抚远东极机场配套设施，增强吞吐能力。提升三合屯通用机场服务能力，加快建设同江、桦南、汤原、郊区、前哨、浓江等通用机场。

建设区域航运枢纽。依托松花江、黑龙江航运线路，规划形成以佳木斯港为枢纽，同江、抚远等口岸港口为支撑，富锦、桦川等口岸港口为节点的港口布局，提高航道通航等级和水运能力，重点建设佳木斯宏力港区、同江港区以及抚远莽吉塔江海联运深水港区。完善以松花江、黑龙江、乌苏里江景观旅游功能为主的水上客运服务线路。

建设国家级陆港型物流枢纽。推进佳木斯市国家陆港型物流枢纽城市建设，培育发展陆港型枢纽经济。重点构建以“佳木斯中心城区为核心，一桥一岛为拓展”的发展格局，打造西联哈尔滨、东接俄罗斯远东地区的物流大通道。加强物流枢纽的综合信息平台以及保税物流、海关监管等配套服务设施建设，提升服务能力。

第三节 提升城市交通服务水平

构建三级客运枢纽体系。以综合客运枢纽为抓手，统筹协调机场、港口、高铁站、汽车客运站、公交枢纽等多类客运场站，构建“3+2+12”的三级城市客运枢纽系统。三大区域型客运枢纽包括佳木斯东郊机场枢纽、佳木斯火车站公铁客运枢纽、佳木斯西站综合客运枢纽；两大城际公共交通枢纽包括汽车客运西站枢纽、中山客运站枢纽；

十二个组团公共交通枢纽节点主要为城市客流集散服务，加强城市公交场站等换乘设施落地。

建设绿色便捷公共交通体系。大力发展绿色公共交通，建立与带状城市发展相适应、多层次、网络化的公共交通体系。以快速公交为骨干、常规公共交通为主体、出租车为补充、与对外交通紧密衔接的多层次、集约型、一体化公共交通网络，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，提供便捷的公共交通换乘条件。优化松花江水上客运交通线路，更新改造轮渡码头设施。

城区骨架路网结构。建立中心城区外围快速交通系统，拓宽延伸联系周边乡镇的放射路网。延展方格路网，打通东西方向主要交通走廊，向西延伸双合路、中华路、长安路、滨江路等道路，扩展城市空间。贯通望江路、新建街等跨铁地道桥，打通交通瓶颈。规划形成方格路网加环城快速路的路网结构。加强佳木斯中心城区外围快速交通联系，落实街区制发展理念，全面提升次、支路网密度，结合城市更新打通断头路，增强路网完整性。工业区组团结合产业用地，可适度降低支路网密度。

优化静态交通。构建以配建停车场为主体、以社会公共停车场为辅、以路内停车场为补充的停车供给体系，加强旧城改造中公共停车泊位的建设，落实建筑停车配建指标，加强停车设施的社会共享，鼓励公共建筑的配建停车位面向公众开放，基本形成与道路交通容量相协调、与土地使用功能相匹配、与城市机动化发展要求相适应的差异

化停车供应及管理体系。中心城区通过提供完善的公共交通、提高停车收费、推进智能停车管理等手段，控制车辆使用，保持区域动静态平衡。

完善慢行交通。提高基础路网密度，完善城市道路过街设施布局，加强公共通道空间利用，提高慢行交通可达性和路网组织的灵活性。构建连续、安全的慢行交通网络，营造高品质的慢行环境。逐步调整优化道路路权分配，落实“完整街道”建设理念，结合水系连通和滨水景观建设，建立安全通达的骑行网络和舒适便捷的步行区域，逐步推进区域绿道、城市绿道和社区绿道建设。

第四节 完善水利设施建设

努力推进地表水、地下水、松花江、黑龙江、乌苏里江“五水”持续并用，建立以防洪安全、供水安全、生态安全为核心，与经济社会发展相适应的水安全保障体系，有效保障经济社会高质量发展和人民群众高品质生活。

推进水资源供给骨干工程建设。加快大中型灌区续建配套与现代化改造，保障引水工程以及水库的建设空间。实施佳木斯市城市水系综合治理与生态修复工程，推进农村水系综合整治工程。

加快防洪排涝减灾工程建设。支持构建蓄泄兼筹、堤库泡结合、点线面联防、干支流协调、防管控保障的防洪除涝防灾减灾体系，加强大江大河干流堤防工程的落地保障。重点保障主要支流治理工程、中小河流治理工程、山洪灾害防治工程、病险水库除险加固工程、大

中型病险水闸除险加固工程、重点涝区治理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。高度重视水生态文明建设，实施水土保持治理工程。

第五节 提升市政基础设施综合保障能力

以联通共享为原则，完善给水、排水、电力、通信、燃气、供热等支撑体系，提升市政基础设施运行保障能力，推进市政基础设施建设，构建系统完备、高效实用、智能绿色、安全可靠的现代化基础设施体系。

构建安全高效的供水保障体系。强化节水工作，推行节约用水，开发替代型水资源，建设节水型社会。开展水资源保护工作，重点保护饮用水水源。中心城区采用多水源供水。提升中心城区市政供水能力。根据工业用户的用水需求，建设中水供应系统。

构建完善可靠的排水体系。规划市域各县（市）城区主要为雨污分流制排水体制，加快推进雨污分流改造。污水处理厂尾水水质达到国家要求标准。中心城区实现污水全收集全处理，同时兼顾初期雨水污染控制和治理，通过源头削减、过程控制、末端处理相结合的措施，改善城市水体水质和生态环境。雨水排放坚持海绵城市建设理念，雨水管道尽量按自然水域分隔形成的雨水排放系统和规划道路布置，就近集中排入松花江以及英格吐河、音达木河、王三五河等城市内河。

构建绿色智能电网。构建以骨干电网电源输入为主、区内发电为辅的供电格局，提高全市电力系统智能化、信息化、自动化水平，形成安全高效、能力充足的绿色智能电网。重点保障电源输送、供电能力、网架结构等领域项目建设空间。加强电源及电网建设，构筑全市城乡一体的供电骨干网络。

完善信息基础设施。建设高速泛在、畅通便捷、安全智能的信息网络和服务体系，促进信息基础设施互联互通、资源共享。支持大数据产业发展。加快5G移动通信网络部署，保障5G基站等网络基础设施建设空间，实现城市、乡镇、重点景区和主要交通干线全覆盖。加强智能基础设施建设，坚持数字城市与现实城市同步规划、同步建设，适度超前布局智能基础设施。

推进天然气输配系统建设。至2035年，城市基本实现燃气化。规划构建以天然气管道为主，车运液化天然气、高压天然气为补充的气源供应格局。

提升供热保障能力。加快煤改气、煤改电等清洁供暖替代方式，大力发展清洁能源供热项目，提高清洁供暖率。加快供热热源及供热管网建设，提高集中供暖率，积极推进佳木斯清洁取暖试点城市建设。中心城区供热系统以热电联产供热为主、大型集中锅炉房供热为辅，鼓励发展新技术和清洁能源供热，逐步取缔燃煤供热小锅炉房。

合理规划布局邻避设施。加快建立生活垃圾分类收集、分类运输、分类处置体系，实现生活垃圾无害化、资源化、减量化。支持静脉

产业园建设，实现生活垃圾、建筑垃圾、医疗垃圾、农资包装废弃物等的无害化处理。

合理安排殡葬设施用地，实施佳木斯市殡仪服务中心搬迁重建项目。加强公益性殡葬服务设施建设，保障殡仪馆、骨灰安放设施、公益性公墓用地需求。

优化能源结构。推进能源绿色低碳转型，加快形成绿色低碳的生产生活方式，优化能源结构，提倡使用清洁能源，建立低碳城市。合理开发利用水能资源，因地制宜利用太阳能、风能及地热资源，科学引导风、光资源设施布局。

第十一章 区域协同发展

依托“一桥一岛”，全面融入双循环开放大格局，畅通融入双循环战略通道，保障口岸集群发展和对外开放平台建设空间，推进市域差异化发展，打造东北亚中俄合作发展的重要门户。

第一节 构建高水平对外开放新格局

构建全面融入双循环格局。充分利用国内国际两个市场、两种资源，紧扣“一个窗口四个区”的发展定位，依托“一桥一岛”，深度融入国家“一带一路”和“中蒙俄经济走廊”建设。保障同江、抚远等重点口岸的集疏运建设，支持配套基础设施建设，打造对俄开放前沿阵地。扎实推进区域合作，积极对接哈尔滨都市圈、哈长城市群，

加强与广东省中山市对口合作，发展“飞地经济”，支持对口合作示范园区建设。

强化基础设施互联互通。强化国际多式联运合作，全面融入东北亚国际商贸物流带和东北亚陆海联运体系。强化中蒙俄经济走廊关键节点和重要通道建设，优化基础设施建设，提升综合配套服务能力。充分发挥抚远港口铁路专用线作用，推动莽吉塔港园经济区（工业园区）“区、港、路”一体化建设。

保障口岸发展空间。支持黑龙江省东北部口岸集群建设，加快同江水运口岸、抚远水运口岸和佳木斯航空口岸3个省级支点口岸的升级改造，支持抚远航空口岸建设。强化口岸与保税区、港区和物流园区联动，保障口岸集疏运体系建设空间，打造铁港、陆港、空港和江海四大联运通道，推进“岸产城融合”发展。

第二节 引领省东部城市组团高质量发展

推动区域协同发展。发挥佳木斯市省东部核心增长极作用，推动与鸡西市、双鸭山市、鹤岗市、七台河市以及伊春市等资源型城市的协同发展，促进区域产业协同、设施互通、生态联治、服务共享，培育壮大以佳木斯市为枢纽的东部城市组团。依托哈佳同抚发展轴、抚双牡发展轴，强化佳木斯市与哈尔滨市都市圈的联动发展。依托黑龙江省沿边城镇带，以G331为纽带，完善同江市、抚远市与其他口岸城镇的联动发展，强化沿边地区公共服务设施和基础设施补短板强弱项工程的空间支撑。

区域产业多维互动。农业方面，以黑龙江省哈同粮食安全生产带为依托，推动形成产业链条完整、功能融合互促、市场竞争力强的三江平原现代农业发展区。工业方面，围绕全省重点产业链缺失环节，保障上下游配套产品重大项目的建设，重点培育造纸及纸制品加工、现代装备、玉米精深加工、精细化工等百亿级产业链。加强与四煤城产业高效对接、协同发展。旅游方面，加强与黑龙江省三江旅游集群在界江界岛旅游、农业旅游、农垦文化旅游、湿地旅游、赫哲民俗等方面的合作。

区域基础设施互联互通。改造现有的国省级干道，打通行政区边界“断头路”，提升互联互通水平。协同推进能源市政、危废处理、水利等跨区域重大基础设施建设，推动形成布局合理、功能完善、衔接紧密、保障有力的现代化基础设施网络体系，实现设施共建、资源共享、成果共享。

区域生态共治共保。落实国家建设东北森林带、三江平原湿地生态功能区以及黑龙江省“三山四水多点”的生态保护格局，推进各类跨区域自然保护地的协同建设、保护与修复。统筹推进黑龙江、乌苏里江、松花江等三江流域系统保护和综合治理力度，在流域上下游开展水体联合监测与管控。联合开展区域森林、湿地等重要生态资源的保护与修复，协同推进森林资源保育与森林火灾联防联控，强化区域生态屏障功能。

第三节 推进市域差异化发展

发挥各区域比较优势。积极探索市县共建、垦地融合，提高中心城市人口和经济承载能力，推动县域深度融入中心城市、城市组团和区域板块发展，促进各类要素合理流动和高效集聚。汤原县、桦南县、桦川县应持续强化森林资源保护，增强生态服务功能，加强生态价值转换，筑牢区域生态安全屏障。富锦市、抚远市、同江市等平原地区要强化耕地保护，增强湿地保护和生物多样性保护，优化环境容量和生态空间。

加强与农垦、森工联动共建。推进与农垦、森工的改革发展联动，补齐原森工与农垦系统公共服务设施短板，推动“大三江一体化”融合发展。以共建大三江垦地融合发展示范区为目标，以垦地合作乡村振兴示范村为引领，推动全市美丽宜居乡村示范工程增点、扩面、提标，打造垦地合作乡村振兴示范样板。

第十二章 建立健全机制，保障规划有效实施

加强党的统一领导，按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，健全法律法规和标准体系，强化规划传导和用途管制，推动规划管理数字化转型，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

落实党委和政府国土空间规划管理主体责任。深入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。

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。

第二节 加强规划传导与指引

构建分级分类的规划体系。统筹建立由市、县、乡（镇）三级和总体规划、详细规划、相关专项规划三类构成的全市国土空间规划体系。落实省级国土空间规划的强制性传导内容，强化市级国土空间规划对县级、乡（镇）级国土空间规划的约束指导作用，突出各级规划的实施性及可操作性。总体规划侧重综合性，详细规划侧重实施性，专项规划侧重专门性。国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础，相关专项规划要互相协同，与详细规划做好衔接。规划实施过程中，因国家重大战略和项目实施、重大政策调整、经济社会发展条件发生重大变化、发生重大自然灾害等需要修改规划的，规划编制机关可以按程序修改规划，报原规划审批机关批准。

强化对县乡级规划编制的约束传导。全面贯彻落实省级国土空间规划的战略安排，做好对县级、乡（镇）级规划的约束和传导。加强市级国土空间总体规划对各县（市）区空间布局和功能发展的综合指导，突出战略导向和结构控制。引导县级规划落实市级总规确定的规划目标、规划分区、重要控制线、城镇发展定位、要素配置等规划内容，制定各县（市）区的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边

界的主要约束性指标和管控要求。县级国土空间规划严格落实市级国土空间规划的强制性传导内容，细化国土空间利用安排，并统筹辖区内各乡（镇）国土空间保护开发的目标和空间；乡（镇）级国土空间总体规划应严格落实上位规划的目标和空间安排，将具体规划用途落实到地块，实现指标体系、空间布局、要素配置等规划核心内容的有效传导和相互衔接。

强化专项规划指引。《规划》外不得另行设立其他空间规划，交通、能源、水利、农业、信息、市政等涉及国土空间开发利用的部门或行业规划必须纳入国土空间专项规划统一管理，建立国土空间专项规划目录清单管理制度，实现“多规合一”。相关专项规划由相关主管部门组织编制，各专项规划要遵循国土空间总体规划确定的目标和空间安排，不得违背总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划。

加强详细规划约束传导。城镇开发边界内，对不同详细规划编制单元主导功能提出差异化引导要求，明确需要向各编制单元传导的功能定位、核心指标、管控边界和要求。在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式。城镇开发边界外，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式，明确重要控制指标、要素配置等约束准入条件。

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土地利用年度计划等控制指标，结合经济社会发展水平和节约集约用地状况等，科学编制土地等自然资源年度利

用计划。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。

第三节 制定完善保障机制

建立健全国土空间规划委员会制度。建立健全市级、县级国土空间规划委员会制度，建立规划实施的部门沟通协商机制，对国土空间规划编制实施管理重大问题进行统筹协调和决策，确保国家、省级、市级、县级重大决策部署和规划各项目标任务落地实施。

健全监督问责机制。经依法批准的国土空间规划和各级各类规划必须严格执行，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强对规划实施的督导和考核，对违反规划和落实规划不力、造成严重损失或者重大影响的，一经发现，坚决严肃查处，依法依规追究责任。

完善相关法律法规体系。依照国家有关法规，加快研究制定地方性法规、细则，维护规划的权威性和严肃性，使佳木斯市的各项建设活动按照国土空间总体规划科学有序地进行。围绕落实市级规划目标，发展改革、财政、生态环境、住建、农业农村等有关部门按照职能分工，研究出台财政、生态、产业等领域配套政策，形成规划实施合力。

健全利益补偿制度。创新资金投入方式和运行机制，建立涉农资金统筹整合长效机制。支持农产品主产区公共服务和基础设施配套建设。推动建立县区之间、流域上中下游生态保护补偿机制，探索实施开发地区对保护地区、生态受益区对生态保护区采取资金补助、产业

转移、人才培养、园区共建等方式实现生态保护补偿。完善公益林森林生态效益补偿政策。

建立国土空间用途管制制度。依据国土空间规划和用地报批等相关规定，建立国土空间用途管制制度，对全部国土空间实行分级分类管控，符合规划用途、空间准入条件的方可办理空间准入许可。加强对县级各类空间功能定位、管控与发展方向的指导和约束，统筹跨县区重点区域的管控。

推动智慧规划与智慧城市建设。积极推动城市治理、民生服务、生态宜居、产业发展等方面的智慧应用，促进智慧产业发展，提升政务服务效能，为市民提供均等、便利、共享的信息服务，积极推动新一代信息技术与国土空间规划、建设、管理全面深度融合，不断提升信息化支撑城市平稳运行和突发事件处置的机制与能力，以智慧城市建设推动城市治理体系和治理能力现代化。

第四节 实施规划的全生命周期管理

健全常态化的规划实施评估和城市体检机制，推进国土空间规划的动态维护和优化调整，实现“编制—审查—实施—监测—评估—预警”国土空间规划全流程闭环式管理，为自然资源调查监测、监管决策和政务服务三大应用体系提供技术支撑。

建设完善国土信息平台。建设由市级各部门共建共享共用、全市统一、市县联动的国土空间基础信息平台，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。做好与省级、国家级平台的对接，积极推进与其他信息平台的横向联通和数据共享。建设“一张图”实施监督系统，提升自然资源管理服务水平。

建立实施监督系统。建立国土空间总体规划“一年一体检”和“五年一评估”组成的监测评估机制，对国土空间规划实施情况以及城市发展运行情况进行体检和监控，对违反规划管控要求的行为进行及时预警，形成国土空间总体规划年度体检报告和五年实施评估报告，规划核心指标应纳入考核评价体系。根据评估结果及时调整相关实施策略，并指导近期建设规划、年度实施计划的编制，实现规划动态维护。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。

完善社会公众参与机制。搭建全过程、全方位的公众参与平台，建立贯穿规划编制、实施、监督及城市治理全过程的公众参与机制，保障公众及时获取规划信息并有效反馈意见，鼓励和引导社会组织成为代表公众参与规划实施的主体，引导公众积极为地方发展建言。完善公众参与规划实施的社会监督机制。探索建立多方协商、共建共治的社区自治方式，实行社区规划师制度，引导和鼓励市民、企业等参与规划制定、决策和实施。加强国土空间规划信息的宣传和普及，建立常态化规划宣传和交流互动机制。普及规划知识，提高社会公众对国土空间规划的理解和认识。的用水需求，建设中水供应系统。

构建完善可靠的排水体系。规划市域各县（市）城区主要为雨污分流制排水体制，加快推进雨污分流改造。污水处理厂尾水水质达到国家要求标准。中心城区实现污水全收集全处理，同时兼顾初期雨水污染控制和治理，通过源头削减、过程控制、末端处理相结合的措施

，改善城市水体水质和生态环境。雨水排放坚持海绵城市建设理念，雨水管道尽量按自然水域分隔形成的雨水排放系统和规划道路布置，就近集中排入松花江以及英格吐河、音达木河、王三五河等城市内河。

构建绿色智能电网。构建以骨干电网电源输入为主、区内发电为辅的供电格局，提高全市电力系统智能化、信息化、自动化水平，形成安全高效、能力充足的绿色智能电网。重点保障电源输送、供电能力、网架结构等领域项目建设空间。加强电源及电网建设，构筑全市城乡一体的供电骨干网络。

完善信息基础设施。建设高速泛在、畅通便捷、安全智能的信息网络和服务体系，促进信息基础设施互联互通、资源共享。支持大数据产业发展。加快5G移动通信网络部署，保障5G基站等网络基础设施建设空间，实现城市、乡镇、重点景区和主要交通干线全覆盖。加强智能基础设施建设，坚持数字城市与现实城市同步规划、同步建设，适度超前布局智能基础设施。

推进天然气输配系统建设。至2035年，城市基本实现燃气化。规划构建以天然气管道为主，车运液化天然气、高压天然气为补充的气源供应格局。

提升供热保障能力。加快煤改气、煤改电等清洁供暖替代方式，大力发展清洁能源供热项目，提高清洁供暖率。加快供热热源及供热管网建设，提高集中供暖率，积极推进佳木斯清洁取暖试点城市建设。中心城区供热系统以热电联产供热为主、大型集中锅炉房供热为辅，鼓励发展新技术和清洁能源供热，逐步取缔燃煤供热小锅炉房。

合理规划布局邻避设施。加快建立生活垃圾分类收集、分类运输、分类处置体系，实现生活垃圾无害化、资源化、减量化。支持静脉

产业园建设，实现生活垃圾、建筑垃圾、医疗垃圾、农资包装废弃物等的无害化处理。

合理安排殡葬设施用地，实施佳木斯市殡仪服务中心搬迁重建项目。加强公益性殡葬服务设施建设，保障殡仪馆、骨灰安放设施、公益性公墓用地需求。

优化能源结构。推进能源绿色低碳转型，加快形成绿色低碳的生产生活方式，优化能源结构，提倡使用清洁能源，建立低碳城市。合理开发利用水能资源，因地制宜利用太阳能、风能及地热资源，科学引导风、光资源设施布局。

第十一章 区域协同发展

依托“一桥一岛”，全面融入双循环开放大格局，畅通融入双循环战略通道，保障口岸集群发展和对外开放平台建设空间，推进市域差异化发展，打造东北亚中俄合作发展的重要门户。

第一节 构建高水平对外开放新格局

构建全面融入双循环格局。充分利用国内国际两个市场、两种资源，紧扣“一个窗口四个区”的发展定位，依托“一桥一岛”，深度融入国家“一带一路”和“中蒙俄经济走廊”建设。保障同江、抚远等重点口岸的集疏运建设，支持配套基础设施建设，打造对俄开放前沿阵地。扎实推进区域合作，积极对接哈尔滨都市圈、哈长城市群，加强与广东省中山市对口合作，发展“飞地经济”，支持对口合作示范园区建设。

强化基础设施互联互通。强化国际多式联运合作，全面融入东北亚国际商贸物流带和东北亚陆海联运体系。强化中蒙俄经济走廊关键节点和重要通道建设，优化基础设施建设，提升综合配套服务能力。充分发挥抚远港口铁路专用线作用，推动莽吉塔港园经济区（工业园区）“区、港、路”一体化建设。

保障口岸发展空间。支持黑龙江省东北部口岸集群建设，加快同江水运口岸、抚远水运口岸和佳木斯航空口岸3个省级支点口岸的升级改造，支持抚远航空口岸建设。强化口岸与保税区、港区和物流园区联动，保障口岸集疏运体系建设空间，打造铁港、陆港、空港和江海四大联运通道，推进“岸产城融合”发展。

第二节 引领省东部城市组团高质量发展

推动区域协同发展。发挥佳木斯市省东部核心增长极作用，推动与鸡西市、双鸭山市、鹤岗市、七台河市以及伊春市等资源型城市的协同发展，促进区域产业协同、设施互通、生态联治、服务共享，培育壮大以佳木斯市为枢纽的东部城市组团。依托哈佳同抚发展轴、抚双牡发展轴，强化佳木斯市与哈尔滨市都市圈的联动发展。依托黑龙江省沿边城镇带，以G331为纽带，完善同江市、抚远市与其他口岸城镇的联动发展，强化沿边地区公共服务设施和基础设施补短板强弱项工程的空间支撑。

区域产业多维互动。农业方面，以黑龙江省哈同粮食安全生产带为依托，推动形成产业链条完整、功能融合互促、市场竞争力强的三江平原现代农业发展区。工业方面，围绕全省重点产业链缺失环节，保障上下游配套产品重大项目的建设，重点培育造纸及纸制品加工、现代装备、玉米精深加工、精细化工等百亿级产业链。加强与四煤城产业高效对接、协同发展。旅游方面，加强与黑龙江省三江旅游集群在界江界岛旅游、农业旅游、农垦文化旅游、湿地旅游、赫哲民俗等方面的合作。

区域基础设施互联互通。改造现有的国省级干道，打通行政区边界“断头路”，提升互联互通水平。协同推进能源市政、危废处理、水利等跨区域重大基础设施建设，推动形成布局合理、功能完善、衔

接紧密、保障有力的现代化基础设施网络体系，实现设施共建、资源共用、成果共享。

区域生态共治共保。落实国家建设东北森林带、三江平原湿地生态功能区以及黑龙江省“三山四水多点”的生态保护格局，推进各类跨区域自然保护地的协同建设、保护与修复。统筹推进黑龙江、乌苏里江、松花江等三江流域系统保护和综合治理力度，在流域上下游开展水体联合监测与管控。联合开展区域森林、湿地等重要生态资源的保护与修复，协同推进森林资源保育与森林火灾联防联控，强化区域生态屏障功能。

第三节 推进市域差异化发展

发挥各区域比较优势。积极探索市县共建、垦地融合，提高中心城市人口和经济承载能力，推动县域深度融入中心城市、城市组团和区域板块发展，促进各类要素合理流动和高效集聚。汤原县、桦南县、桦川县应持续强化森林资源保护，增强生态服务功能，加强生态价值转换，筑牢区域生态安全屏障。富锦市、抚远市、同江市等平原地区要强化耕地保护，增强湿地保护和生物多样性保护，优化环境容量和生态空间。

加强与农垦、森工联动共建。推进与农垦、森工的改革发展联动，补齐原森工与农垦系统公共服务设施短板，推动“大三江一体化”融合发展。以共建大三江垦地融合发展示范区为目标，以垦地合作乡村振兴示范村为引领，推动全市美丽宜居乡村示范工程增点、扩面、提标，打造垦地合作乡村振兴示范样板。

第十二章 建立健全机制，保障规划有效实施

加强党的统一领导，按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求，健全法律法规和标准体系，强化规划传导和用途管

制，推动规划管理数字化转型，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

落实党委和政府国土空间规划管理主体责任。深入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。

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。

第二节 加强规划传导与指引

构建分级分类的规划体系。统筹建立由市、县、乡（镇）三级和总体规划、详细规划、相关专项规划三类构成的全市国土空间规划体系。落实省级国土空间规划的强制性传导内容，强化市级国土空间规划对县级、乡（镇）级国土空间规划的约束指导作用，突出各级规划的实施性及可操作性。总体规划侧重综合性，详细规划侧重实施性，专项规划侧重专门性。国土空间总体规划是详细规划的依据、相关专项规划的基础，相关专项规划要互相协同，与详细规划做好衔接。规划实施过程中，因国家重大战略和项目实施、重大政策调整、经济社会发展条件发生重大变化、发生重大自然灾害等需要修改规划的，规划编制机关可以按程序修改规划，报原规划审批机关批准。

强化对县乡级规划编制的约束传导。全面贯彻落实省级国土空间规划的战略安排，做好对县级、乡（镇）级规划的约束和传导。加强市级国土空间总体规划对各县（市）区空间布局和功能发展的综合指导，突出战略导向和结构控制。引导县级规划落实市级总规确定的规

划目标、规划分区、重要控制线、城镇发展定位、要素配置等规划内容，制定各县（市）区的永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的主要约束性指标和管控要求。县级国土空间规划严格落实市级国土空间规划的强制性传导内容，细化国土空间利用安排，并统筹辖区内各乡（镇）国土空间保护开发的目标和空间；乡（镇）级国土空间总体规划应严格落实上位规划的目标和空间安排，将具体规划用途落实到地块，实现指标体系、空间布局、要素配置等规划核心内容的有效传导和相互衔接。

强化专项规划指引。《规划》外不得另行设立其他空间规划，交通、能源、水利、农业、信息、市政等涉及国土空间开发利用的部门或行业规划必须纳入国土空间专项规划统一管理，建立国土空间专项规划目录清单管理制度，实现“多规合一”。相关专项规划由相关主管部门组织编制，各专项规划要遵循国土空间总体规划确定的目标和空间安排，不得违背总体规划强制性内容，其主要内容要纳入详细规划。

加强详细规划约束传导。城镇开发边界内，对不同详细规划编制单元主导功能提出差异化引导要求，明确需要向各编制单元传导的功能定位、核心指标、管控边界和要求。在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式。城镇开发边界外，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式，明确重要控制指标、要素配置等约束准入条件。

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土地利用年度计划等控制指标，结合经济社会发展水平和节约集约用地状况等，科学编制土地等自然资源年度利用计划。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。

第三节 制定完善保障机制

建立健全国土空间规划委员会制度。建立健全市级、县级国土空间规划委员会制度，建立规划实施的部门沟通协商机制，对国土空间规划编制实施管理重大问题进行统筹协调和决策，确保国家、省级、市级、县级重大决策部署和规划各项目标任务落地实施。

健全监督问责机制。经依法批准的国土空间规划和各级各类规划必须严格执行，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强对规划实施的督导和考核，对违反规划和落实规划不力、造成严重损失或者重大影响的，一经发现，坚决严肃查处，依法依规追究责任。

完善相关法律法规体系。依照国家有关法规，加快研究制定地方性法规、细则，维护规划的权威性和严肃性，使佳木斯市的各项建设活动按照国土空间总体规划科学有序地进行。围绕落实市级规划目标，发展改革、财政、生态环境、住建、农业农村等有关部门按照职能分工，研究出台财政、生态、产业等领域配套政策，形成规划实施合力。

健全利益补偿制度。创新资金投入方式和运行机制，建立涉农资金统筹整合长效机制。支持农产品主产区公共服务和基础设施配套建设。推动建立县区之间、流域上中下游生态保护补偿机制，探索实施开发地区对保护地区、生态受益区对生态保护区采取资金补助、产业转移、人才培养、园区共建等方式实现生态保护补偿。完善公益林森林生态效益补偿政策。

建立国土空间用途管制制度。依据国土空间规划和用地报批等相关规定，建立国土空间用途管制制度，对全部国土空间实行分级分类管控，符合规划用途、空间准入条件的方可办理空间准入许可。加强对县级各类空间功能定位、管控与发展方向的指导和约束，统筹跨县区重点区域的管控。

推动智慧规划与智慧城市建设。积极推动城市治理、民生服务、生态宜居、产业发展等方面的智慧应用，促进智慧产业发展，提升政务服务效能，为市民提供均等、便利、共享的信息服务，积极推动新一代信息技术与国土空间规划、建设、管理全面深度融合，不断提升信息化支撑城市平稳运行和突发事件处置的机制与能力，以智慧城市建设推动城市治理体系和治理能力现代化。

第四节 实施规划的全生命周期管理

健全常态化的规划实施评估和城市体检机制，推进国土空间规划的动态维护和优化调整，实现“编制—审查—实施—监测—评估—预警”国土空间规划全流程闭环式管理，为自然资源调查监测、监管决策和政务服务三大应用体系提供技术支撑。

建设完善国土信息平台。建设由市级各部门共建共享共用、全市统一、市县联动的国土空间基础信息平台，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。做好与省级、国家级平台的对接，积极推进与其他信息平台的横向联通和数据共享。建设“一张图”实施监督系统，提升自然资源管理服务水平。

建立实施监督系统。建立国土空间总体规划“一年一体检”和“五年一评估”组成的监测评估机制，对国土空间规划实施情况以及城市发展运行情况进行体检和监控，对违反规划管控要求的行为进行及时预警，形成国土空间总体规划年度体检报告和五年实施评估报告，规划核心指标应纳入考核评价体系。根据评估结果及时调整相关实施策略，并指导近期建设规划、年度实施计划的编制，实现规划动态维护。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。

完善社会公众参与机制。搭建全过程、全方位的公众参与平台，建立贯穿规划编制、实施、监督及城市治理全过程的公众参与机制，保障公众及时获取规划信息并有效反馈意见，鼓励和引导社会组织成为代表公众参与规划实施的主体，引导公众积极为地方发展建言。完善公众参与规划实施的社会监督机制。探索建立多方协商、共建共治的社区自治方式，实行社区规划师制度，引导和鼓励市民、企业等参与规划制定、决策和实施。加强国土空间规划信息的宣传和普及，建立常态化规划宣传和交流互动机制。普及规划知识，提高社会公众对国土空间规划的理解和认识。