

伊春市国土空间总体规划 动态维护方案 (公示稿)

伊春市人民政府

2026 年 8 月

伊春市国土空间总体规划 动态维护方案

一、前言

（一）工作背景

《伊春市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）实施以来，安全底线持续筑牢，建设基础保障坚实，有效引导了伊春市国土空间高质量发展。但在实施过程中面临多重新形势、新挑战，开展规划动态维护成为必然要求。

为深入贯彻党的二十届四中全会精神，充分发挥国土空间规划的基础性作用，落实“十五五”规划目标任务要求，依据自然资源部及黑龙江省自然资源厅关于开展国土空间总体规划动态调整完善工作的统一部署，我市组织开展了《伊春市国土空间总体规划动态维护方案》（以下简称《方案》）的编制工作。

（二）维护目的

开展国土空间规划动态维护，核心目的是破解传统规划“静态固化”难题，推动国土空间规划与“十五五”规划和行业相关专项规划、重大战略实施精准衔接，确保规划始终保持科学性、前瞻性和可操作性，为国土空间治理现代化和高质量发展提供坚实支撑，主要体现在：

强化规划衔接：推动国土空间总体规划与“十五五”发展规划及相关行业专项规划的深度融合与充分衔接。

保障项目落地：为重大建设项目谋划、选址选线及落地

实施提供精准的空间载体和坚实的自然资源要素支撑。

优化空间格局：破解规划实施过程中的矛盾，进一步优化国土空间发展格局，推动布局更加科学有序、结构更加合理均衡、管控更加精准有效。

（三）工作任务

本轮规划动态维护在严守空间安全底线，不突破本级国土空间总体规划确定的保护目标任务，不改变总体规划确定的空间结构和格局的前提下，重点对国土空间总体规划的三条控制线（耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界）、规划分区、中心城区用地规划布局、城市重要控制线具体用地布局、重点建设项目清单等开展动态维护。

（四）维护原则

刚性约束，正向优化。严守“三区三线”等规划刚性约束，不突破省政府批准的国土空间规划保护目标任务，不改变本级国土空间总体规划确定的空间结构和格局。以“数量不减少、质量有提升、布局更优化、功能更完善”为准则，以耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”布局更合理、功能更优化为核心导向，推进规划动态维护与修改，确保调整方案属于正向优化。

上下衔接，统筹协调。强化规划体系纵向传导与横向协调，构建市县两级协同、跨部门联动的工作体系。纵向上，严格落实上位规划相关要求，有效指导下位详细规划、专项规划优化完善；横向上，全面对接“十五五”发展规划、各行业专项规划，统筹协调各类专项建设的空间需求，依托国

土空间规划“一张图”化解空间矛盾冲突，推动“十五五”建设项目分类型分阶段落图落地。

需求导向，精准保障。聚焦重大基础设施建设、主导产业升级、民生保障工程等核心空间需求，保障交通、能源、水利、文旅康养、重大基础设施和产业发展，保障体育、养老等民生项目落地实施。

依法依规，规范推进。严格遵循国家、黑龙江省相关法律法规及政策文件，落实《黑龙江省规划动态调整完善工作方案（试行）》要求，规范推进规划动态维护工作。严格履行法定程序，依托国土空间规划“一张图”系统，调整成果及时纳入系统同步更新，实现规划从编制到实施的全生命周期闭环管理。

二、规划实施评估结论

（一）阶段性成效

随着《规划》获批实施，为伊春市高质量发展绘制了清晰的空间蓝图，主要成效体现在：

1. 空间格局持续优化，城乡区域协同发展不断增强。

市域“对外联通、内部分工”的空间格局逐步成型。哈伊高铁、鹤伊高速等交通“大通道”加速推进，铁科高速同步建设，即将融入“哈尔滨2小时经济圈”，对外门户功能持续强化。城乡统筹发展成效显著，中心城区高铁片区、经济开发区等重点区域详规落地，伊春西站、托育综合服务中心等项目有序推进，中心城区空间品质不断提升。

2. “三区三线”管控成效明显，资源配置不断优化。

“三区三线”严格按照国家，相关指标均符合规划要求，确保筑牢空间发展底线。耕地与永久基本农田保护完成保护任务，耕地“三位一体”保护和“占补平衡”“进出平衡”制度有效落实。生态保护红线成效明显，山水林田湖草生态修复工程落地见效，生态保护屏障更加牢固。城镇开发边界有序拓展。城镇开发边界规模管控有序，城镇建设用地使用符合管控要求，为后续发展预留充足空间。

3. 项目保障精准有力，发展支撑作用不断凸显。

聚焦产业发展、基础设施建设，为重大项目落地投产提供全方位支持，增强经济社会发展的保障能力。结合规划及重大项目清单，统筹基础设施、产业、民生需求谋划“十五五”项目；保障哈伊高铁、五星抽水蓄能电站、乌翠区第三

中学等百余项省市级重点项目落地。

（二）问题和风险

1. “三区三线”管控与实际存在偏差，需优化调整。

永久基本农田需要核实整改。永久基本农田中存在现状建设用地，与林草等存在冲突，同时存在部分零星破碎、坡度较大的地块难以稳定利用等情形，需要推进核实整改。

城镇开发边界亟须动态调整。一是城镇开发边界边缘地区需要与部分项目用地权属进一步衔接；二是部分重点旅游、产业项目位于边界外，需要按程序局部优化。

2. 重点建设项目表需要结合实施调整，同时需要支撑“十五五”等新谋划项目。

重点建设项目安排表与现行实施存在冲突。规划编制阶段，未明确需纳入重点建设项目安排表项目深度，同时存在部分项目名称发生变更的情形，导致后续规划实施过程中，规划内容与项目表难以精准对应，需加快推进重点建设项目安排表的修改完善工作，确保规划与项目实施的匹配性。

“十五五”规划新项目谋划的规划支撑需求。当前“十五五”发展规划正处于编制阶段，其间谋划的部分重大项目存在两类问题：一是尚未纳入重点建设项目安排表，二是与现行用地管理要求存在冲突。为保障此类重大项目顺利推进，在严格符合“三区三线”管控要求及相应规划管理规定的前提下，需加快推进国土空间规划调整，为“十五五”规划重大项目的谋划与建设提供必要的空间规划支撑。

（三）动态维护建议

1. 加强国土空间规划与“十五五”规划的衔接。

以“十五五”规划确定的重大发展目标为根本导向，系统转化为国土空间开发保护的坐标与管控要求，确保发展蓝图在空间层面落地可依。针对“十五五”期间谋划的重大项目，要建立专项对接机制，梳理交通、水利、能源、民生工程等重点项目清单，纳入国土空间重点建设项目安排表。同时，实施中协调城镇开发边界、生态保护红线、永久基本农田等刚性管控边界，为重点项目提供空间保障，避免项目落地与空间管控冲突。

2. 推进正向优化，明确各类控制线的管理和调整要求。

推进“三条控制线”和“城市四线”优化调整，建议进一步明确刚性管控要求和调整细则。如城镇开发边界调整中，建议进一步明确单独城镇建设用地纳入的情形和审核标准。如城市绿线为例，需明确在总体规划层面绿线管控的深度和要求，建议结合详细规划和项目实施进行优化落地，确保调整符合规划需求，又兼顾城市建设灵活性。

3. 优化中心城区用地布局，提升空间宜居品质。

优化中心城区用地。结合已批复的详细规划和中心城区发展实际需求，优化产业、居住、公共服务用地布局，提升用地科学利用，更好支撑城市发展和城市品质升级。

提升设施覆盖水平。依据人口变化趋势，动态调整教育、医疗、养老、文体等设施布局。重点解决覆盖率低的组团和片区的设施短缺问题，提升各类公共服务设施覆盖水平。

三、动态维护方案

（一）空间管控边界维护

1. 三条控制线

（1）耕地和永久基本农田

现行《总体规划》确定全市耕地保护目标为 2739.00 平方公里（410.85 万亩），永久基本农田保护目标 1873.33 平方公里（281.00 万亩）。

《方案》将结合伊春市耕地保护和国土绿化空间专项工作对耕地和永久基本农田进行调整，最终以专项规划批复方案为准。

（2）生态保护红线

全市划定生态保护红线 15219.36 平方公里。其中，行政辖区内自然保护地 40 个，面积 6696.11 平方公里（其中自然保护区 15 个，面积 3885.12 平方公里；自然公园 25 个，面积 2810.99 平方公里）。

自然保护整合优化方案获国务院批复前，伊春市本次动态维护暂不调整生态保护红线。

（3）城镇开发边界

现行《总体规划》中全市划定城镇开发边界 19184.80 公顷，扩展倍数为 1.20。市本级划定城镇开发边界 8825.20 公顷，扩展倍数为 1.29。

全市城镇开发边界调整。城镇开发边界按照“总量不突破、布局更集聚、城镇功能品质有提高”的原则，针对当前城镇开发边界与重大项目落地空间不匹配、与现有权属数据不

协调等问题，在不突破总体规划确定的开发边界总量前提下，优化城镇开发边界布局。

市本级城镇开发边界调整。市本级城镇开发边界扩展倍数保持不变，不突破总体规划确定的目标任务。调入主要为根据权属或结合详细规划进行局部修正。

市本级独立城镇建设用地调入。依据自然资源部《城镇开发边界管理办法（试行）》《黑龙江省城镇开发边界管理实施细则（试行）》将部分重点类型项目纳入独立城镇建设用地。包括：（1）依托自然景观等特定资源布局的旅游设施、商业服务业项目；（2）依托本地农业资源布局的农村（林场）一二三产业融合发展、乡村振兴等初级加工产业项目；（3）具有特定选址要求的公用设施项目；（4）城镇开发边界外“三区三线”划定成果启用之前已依法批准的现状城镇建设用地，不计入城镇开发边界扩展倍数。

（二）规划分区维护

以三条控制线优化方案为基础，同步开展规划分区布局动态维护，保障动态维护方案中空间管控边界布局与规划分区内容相匹配。目前永久基本农田调整数据和县级成果尚未确定，后续《方案》根据相关成果修改规划分区。

（三）中心城区用地规划布局维护

本次中心城区用地布局动态维护以“严守底线、优化布局、保障发展、提升品质”为导向，在不改变城市总体格局和空间结构的基础上，紧扣中心城区规划实施痛点与近期重点项目建设需求，重点对居住、公共服务、绿地、交通等用

地进行局部优化，旨在增强规划对近期发展需求的适应性和可实施性。

主要从三个方面优化用地布局。一是结合经规委会审批通过的地块详规方案优化调整用地布局，包括高铁片区、循环经济园区等；二是对拟实施的重点项目需调整用地性质的地块进行梳理，涉及伊美区全民健身中心、金林区民宿项目、金林区汽车用地等项目。三是落实涉及本次调入城镇开发边界用地性质。具体调整见用地维护后中心城区土地使用规划图。

（四）城市四线

城市绿线：在确保保护面积不降低、功能不降低、服务范围不改变的前提下，对城市绿线、城市黄线、城市蓝线和城市紫线进行维护。

（五）重点建设项目清单维护

衔接伊春市“十五五”规划的重点项目及各县（市、区）、相关部门未来用地需求，按要求更新重点建设项目安排表。重点建设项目动态维护情况表在国土空间保留项目 398 个，更新项目 23 个基础上，新纳入项目 564 个，主要包含市“十五五”规划重点项目库项目、省厅下发国家级和省级项目、采矿权和探矿权、殡葬设施等。最终以规划批复为准。

（六）“通则式”村庄规划管理建议

以国家和地方相关法律法规、政策文件、标准规范等为依据。通盘考虑村庄（林场）住房建设、乡村产业发展、乡村基础设施和公共服务设施建设等的相关需求，引导乡村地

区开展不违反国土空间规划的各类开发建设活动。

1. 指标管控

村庄建设用地规模不得超过 2020 年村庄建设用地(203) 规模（以 2020 年国土变更调查数据“203”图斑为基础，扣除划入城镇开发边界的图斑作为基数），至 2035 年村庄建设用地总量保持“零增长”。

2. 控制线与分区准入

严格落实耕地和永久基本农田、生态保护红线保护任务，落实“三区三线”划定成果；传导落实伊春市国土空间总体规划中的其他各类空间控制线，按照规划落实布局和控制要求。

严格落实上位规划用途分区管控要求，对城镇开发区以外的区域，按照农田保护区、生态保护区、生态控制区、乡村发展区和其他保护利用区等五类分区实施用途管制，管制及准入要求按黑龙江省相关要求执行。

3. 村庄建设边界线管控

村庄建设边界是规划期内相对集中开展村庄建设的空间范围。加强对乡村地区国土空间规划、建设和监管，优化土地利用结构，加大对存量建设用地的挖潜，提高土地利用效率，推进土地整治和复垦，确保村庄建设用地的合理布局和规模控制，村庄建设边界应当优先保障农村村民住宅和公用设施、公共服务设施的用地需求，涉及新增用地的农民建房、农村基本公共服务设施等，不应在村庄建设边界外选址。确需选址在村庄建设边界外的少量乡村基础设施、零星乡村

产业用地，将所涉用地规模纳入村庄建设边界新增潜力空间统筹核算，并相应调整或缩减村庄建设边界，应在符合相关空间控制线和管制分区准入要求的前提下，编制项目规划落实方案报区县人民政府和自然资源局审批通过，纳入一年度国土空间动态维护。

未划入村庄建设边界的现状村庄建设用地，应以保留和缩减为主，严格控制翻建、改建、扩建等行为。鼓励通过土地整理、置换、复垦等方式逐渐向村庄建设边界内集中。

四、实施保障

1. 强化向下指引，推动规划落地实施

严格落实规划传导要求，强化对县级国土空间规划的指引管控，县级规划需严格衔接市级国土空间规划动态维护要求，重点落实国土空间控制线、规划分区、重点建设项目清单等核心内容。

强化规划动态维护与各类专项规划衔接，对接发改、工信、住建、水利、交通、文旅等相关部门“十五五”发展需求，协同推动专项规划与动态维护方案同步优化、同向衔接。

规范重大建设项目空间指引，对于拟开工建设、已充分论证的建设项目，原则上精确位置和规模；对于尚未明确建设项目，列出项目清单并明确示意性位置或线路走向、标注规模，后续随项目建设进度，逐步精准确定位置和规模。重大建设项目选址需严格遵循动态维护方案确定的空间布局和管控规则，应在规划划定的适宜区域落地。

2. 加强实施监管，强化动态监测预警

将动态维护方案内容的执行情况全面纳入国土空间监测体系，构建常态化、精准化的实施监管机制。聚焦“三线”管控落实、重大战略项目空间保障、规划传导衔接等核心任务，定期开展专项检查，及时发现并纠正规划实施中的偏差。

健全监测机制，依托国土空间规划“一张图”实施监督信息系统和国土空间规划实施监测网络，构建“日常监测+定期评估+专项核查”的全方位监测体系，精准掌握规划调整、项目落地、空间利用等情况。





