

市国土空间总体规划编制推进专班

关于市国土空间总体规划(2021-2035年) 编制推进工作方案

为贯彻落实国家和黑龙江省关于建立“多规合一”的国土空间规划体系并监督实施的文件精神要求，按照市委关于认真实施“四个体系”推进全市重点工作的意见，结合实际，制定此方案。

一、指导思想和总体目标

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，认真落实习近平总书记视察龙江省时的重要讲话和指示精神，按照党中央、国务院决策部署，坚持新发展理念和高质量发展要求，全面落实市委“十四次党代会精神”战略，立足我市资源禀赋和经济社会发展实际，坚持空间开发与承载能力相匹配、集聚开发与均衡发展相协调、分类保护和综合整治相促进、资源节约与环境友好相统一，强化国土空间规划用途管制，加快国土供给侧结构性改革，提升我市国土空间治理能力和治理水平。

（二）总体目标

立足“黑龙江省东部现代化区域中心城市”的战略定位，统筹优化生态保护红线、永久基本农田和城镇开发边界，实现“多规合一”。通过规划编制力求解决我市国土空间开发、保护和治理中存在的突出问题。努力实现国土空间用途管制科学化、规范化、系统化。进一步优化完善国土空间规划信息平台。促进我市形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的国土空间格局，切实促进全市资源环境与经济社会协调、可持续发展。

二、基本原则

1、生态优先、绿色发展。以习近平生态文明思想为指引，全面落实生态文明建设的要求，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，山水林田湖草是生命共同体理念，强化底线管控，促进人与自然和谐共生，引导加快形成绿色发展方式和生活方式。

2、战略引领、逐级管控。落实国家和省级战略，紧紧围绕“两个一百年”奋斗目标，充分落实市委、市政府重大战略部署，整体谋划新时代国土空间开发保护格局。统筹推进市县乡国土空间规划编制工作，下级规划要服从上级规划，相关专项规划、详细规划应与国土空间规划确定的约束性指标和管控要求相一致。

3、以人为本、提升品质。坚持以人民为中心，把人民对美好生活的向往作为出发点和落脚点。统筹生产、生活、生态空

间，通过“增绿留白”等方式增加公共活动空间和开敞空间，积极改善人居环境，实现城乡高质量发展、高品质生活，提升人民群众的获得感和幸福感。

4、全域统筹、用途管制。对全域国土空间开发强度实施总体控制，促进城镇乡村之间的空间协同发展，加强全域国土空间用途管制。

5、因地制宜、分类编制。根据自然禀赋、人文特色和发展阶段，体现地域特色，注重解决实际问题，规划适度“留白”，提高规划韧性。坚持问题导向、目标导向和治理导向相结合，注重国土空间规划时效性，强化国土空间规划强制性内容的分解、传导和考核，使得规划能用、管用、好用。

6、专家领衔、部门协作。充分发挥规划专家在编制中的重要作用，广泛汇聚国家、省级专家智慧，科学决策，坚持开门编制规划，广泛征求公众和相关部门意见，加强部门沟通协调，提升规划编制成果的合理性和适用性。

三、工作内容

（一）规划期限

规划期限：2021 至 2035 年，基期年为 2020 年，近期目标为 2025 年，远景展望至本世纪中叶 2050 年。

（二）规划项目编制范围

1、市域规划范围：佳木斯市区、富锦市、同江市、抚远市、汤原县、桦南县、桦川县、建三江农科区，总面积约 3.25 万平

方公里。

2、中心城区规划范围：佳西收费站以东、东郊机场东端以西、四丰山风景区以北、松花江两岸。

（三）统一规划标准

以第三次国土调查成果为依据，严格执行全国统一规划用地分类标准，统一采用 2000 国家大地坐标系和 1985 国家高程基准作为规划空间定位基础。整合基础数据、搭建信息平台，加强规划数据库建设和规划图件制作。同步建设国土空间基础信息平台，建立空间规划动态监测评估预警和实施监督机制。

（四）开展重大专题研究

基于现行规划实施的评估和市资源环境承载力和国土空间开发适宜性双评价以及经济社会未来发展需要，按照“跨界合作、各尽所长、统分结合”原则，汇聚自然资源、生态环境、林业草原、农业农村、城乡建设、道路交通、民生福祉、科技教育、水利资源、产业发展等多领域技术团队，开展国土空间规划目标和战略等重大专题研究，提高国土空间规划的科学性。为国土空间规划编制提供技术支撑。

（五）确定全域空间发展格局

在市级“双评价”基础上，确定以主体功能区战略为主导的国土空间开发保护战略格局，提出宏观开发开放格局、城乡空间结构和区域协调格局、重大产业发展格局、国土空间综合整治和生态修复格局、乡村振兴格局、落实重大空间布局等，

塑造以人为本的高品质国土空间；确定全域重大基础设施、公共服务设施及综合防灾减灾避灾设施布局；科学有序布局生态、农业农村、城镇等功能空间，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等主要控制线，确定国土空间分区；围绕基础设施互联互通、生态环境共治共保、城镇密集地区协调规划建设等方面要求，确定全域城镇体系，构建多中心、网络化、组团式、集约型的城乡国土空间格局；明确城市主要发展方向、空间形态和用地构成，优化确定城镇开发边界内集中建设区空间结构和布局，明确居住、商业、工业、交通、物流等功能片区的总体布局。

（六）明确规划管控要求

明确落实省级国土空间规划提出的山水林田湖草等各类自然资源保护、利用、开发、修复要求，明确约束性指标内容；实施统一的国土空间用途管制，明确国土空间分区管制目标和管制规则，提出分区分级分类的管制要求和具体措施；统筹市域交通等基础设施布局和廊道管控要求，明确区域重要交通枢纽选址预控和轨道交通的走向；结合国土空间发展目标，从城市空间、公共中心、历史保护、城乡风貌等方面细化规划管控要求；建立全覆盖均等化的公共中心网络，明确公共服务设施体系建设要求及原则，构建 15 分钟生活圈；对城乡风貌特色、历史文化遗产、河流水系和绿地系统建设等提出原则性要求；统筹地上地下国土空间的开发利用，提出地下空间开发利用的

总体安排，对城市地下空间规划等专项规划编制提出原则和要求；统筹规划危险化学品产业空间布局。同时，对化工园区周边土地规划安全控制线内土地开发利用进行科学合理的规划布局。划定城市开发边界内战略留白空间，应对未来发展的不确定性，用于重大事件、重大功能项目建设。

（七）推进国土整治修复

明确市国土空间生态修复目标、任务和重点区域，安排国土综合整治和生态修复重大工程、重点项目，提出整治和修复的规模、布局以及时序安排；明确生态保护红线的范围边界，提出生态保护修复的原则和要求，提高生态空间系统性和完整性；统筹推进农村土地综合整治，开展耕地后备资源评估，明确补充耕地集中整备区布局和规模；明确地质灾害、滑坡等自然灾害防治主要目标和举措；提出城市更新的原则和要求，优化用地结构和布局，提高土地利用效率。

（八）分解落实指标任务

立足本地的实际需求，按照高质量发展要求，合理测算用地规模，与省级层面充分对接后确定我市各项规划指标。提出分阶段规划实施目标和重点任务，落实上级规划下达的约束性指标，按照生态文明建设和绿色发展优先的要求，统筹考虑“三位一体”耕地保护、生态国土建设、资源节约集约利用、区域协同及城乡融合发展等目标，分解确定下级规划控制指标，明确下位规划管控边界和管控要求，其中，市级国土空间规划分

解确定各县和市区所辖各乡镇的主要规划控制指标，县级国土空间规划分解落实各乡镇的主要规划控制指标；提出规划期内应当编制的相关专项规划，以及空间规划对分区规划、详细规划、专项规划的分解落实要求，完善并落实规划实施传导机制。

（九）编制其他各类规划

按照国家和省的工作部署，适时组织编制市区范围内的乡镇规划、村庄规划、详细规划和其他专项规划，落实市级国土空间规划的各项约束性指标和刚性管控要求。各县同步开展辖区内县乡级空间规划编制工作，有条件、有开发建设和保护修复需求的村庄，做到村庄规划应编尽编。

四、规划成果

（一）编制一个规划文本

以条文和必要表格、专栏的方式表述规划结论。

（二）形成一个规划说明

详细阐述规划思路、分析过程和具体编制内容，作为规划实施中配合规划文本和图件使用的重要文件。

（三）专题研究报告

前期基础性专题研究报告的汇编集。包括 12 个专题研究。

1. 佳木斯市土地利用规划和城市总体规划实施评估
 - (1) 佳木斯市城市总体规划(2011-2020 年)实施评估
 - (2) 佳木斯市土地利用总体规划（2006-2020 年）实施评估
2. 佳木斯市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价

3. 佳木斯市城镇开发边界划定研究
4. 佳木斯市发展战略与区域协同研究
5. 佳木斯市综合交通研究
6. 以黑土地保护为核心的耕地保护和粮食安全战略研究
7. 佳木斯市国土综合整治与生态修复研究
8. 佳木斯市城乡建设用地需求及存量挖潜研究
9. 佳木斯市历史文化保护传承研究
10. 佳木斯市基础设施支撑体系建设研究
11. 佳木斯市高品质生活公共服务保障体系研究
12. 佳木斯市中心城区空间格局和用地布局专题研究

（四）基础资料汇编

包括专家意见、地方意见、部门意见采纳情况，公众参与记录和规划公示情况，地方政府审查和同级人大审议情况等。

（五）制作一套规划图集

包括现状图、评价分析图、基础分析图、成果图。

（六）建立一个国土空间规划数据库

以全省统一的国土空间基础信息平台为基础，整合梳理现状及规划阶段的相关数据，搭建规划数据库，支撑国土空间规划实施管理。搭建佳木斯市域的国土空间规划监测评估预警管理系统，对规划实施情况进行动态监测和评估。

五、进度安排

目前我市已完成规划采购、现状调研、12个专题研究初稿，

形成初步方案后开展了公众咨询和专家咨询，形成征求意见稿征求同级部门意见，2021年9月在市政府网站完成了规划草案公示，我局根据社会各界反馈意见对规划成果进行了进一步完善，下步工作进入专题研究深化完善、规划成果专家评审和报市委、市政府、市人大审议阶段，完成上述工作后，按照国家和省里统一部署的时间节点，报省政府批复。

（一）启动筹备阶段（已完成）

成立市国土空间规划编制工作领导小组和办公室，负责规划编制的组织领导工作，组建专家咨询组、规划编制组、平台建设组。明确各成员部门分工协作，确定固定联系人，落实规划编制经费，确定规划编制单位联合体，召开市国土空间规划编制工作全市动员大会。

（二）开展基础数据资料收集整理、分析评价和专题研究阶段（已完成）

收集整理全市域及其相邻市县的有关基础资料，同步开展有关部门和县（市）区调研，全面推进各项评估、评价工作，开展重大专题和支撑专题研究，形成研究报告。

（三）规划方案编制阶段

完成支撑规划成果内容的主要专题研究报告，确定市域空间发展格局和规划管控要求，明确区域中心城市功能布局 and 要素配置，统筹衔接省级空间规划，详细落实省级空间规划提出的国土空间开发保护要求，开展专家咨询，征求各部门和县（市）

区意见，形成国土空间规划方案。同步启动国土空间规划信息平台研究建设。

1. 2022年2月末，进一步完善佳木斯市土地利用规划（2006-2020年）和城市总体规划（2011-2020年）实施评估报告。

2. 2022年3月末，完善佳木斯市资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价。

3. 2022年4月末，完善佳木斯市发展战略与区域协同研究、佳木斯市城镇开发边界划定研究、佳木斯市综合交通研究。

4. 2022年5月末，完善以黑土地保护为核心的耕地保护和粮食安全战略研究、佳木斯市国土综合整治与生态修复研究。

5. 2022年6月，完善佳木斯市历史文化保护传承研究、佳木斯市基础设施支撑体系建设研究、佳木斯市高品质生活公共服务保障体系研究、佳木斯市中心城区空间格局和用地布局专题研究。

（四）规划成果论证审查阶段（2022年2月-2022年9月末）

充分征求社会公众、各领域专家和有关部门意见，组织听证、论证和专家审查，根据收集反馈的意见对市级规划成果进行修改完善，形成报批稿。

2022年6月末，完善市级国土空间总体规划成果编制，筹备召开规划专家评审会。

2022年7月，完善佳木斯市城乡建设用地需求及存量挖潜

研究，优化“三区三线”，形成市级国土空间总体规划成果送审稿。

2022年8月，市级规划委员会审议、市政府审议、市委审议，修改完善规划成果。

2022年9月，报市人大常委会审议，修改完善规划成果。

2022年10月，规划成果再次向社会征求意见，修改完善后上报审查。

（五）建立一个国土空间规划数据库（2022年9月末）

完成我市国土空间规划信息平台以及规划数据库建设成果。

（六）规划成果报批阶段（2022年12月底前）

将我市国土空间规划成果报市委、市政府审议，并提请经市人民代表大会审议通过后，报至省人民政府审查批准。由于国家和省级国土空间规划尚未正式定稿，各项用地指标尚未正式下达，正式上报审批时间需根据国省统一安排的时间节点推进。目前暂定审批完成时间如下：

2022年11月，通过省政府审批，发布规划成果公告。

2022年12月，建立“多规合一”的监督体系。

六、保障措施

（一）提高政治站位

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的基础依据。要牢固树立国土空间总体规划的核心引领地位，将主体功能区规划、土地利用

规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，是贯彻党中央、国务院、省委、省政府作出的重大决策部署的重要手段。其他专项规划、详细规划均需服从于国土空间总体规划，强化国土空间规划对各专项规划和详细的指导约束作用。高度重视国土空间规划工作，坚持统一规划，发挥国土空间规划体系的战略引领和刚性管控作用。建立国土空间规划体系并监督实施。

（二）加强组织领导

继续在以市委书记和市长、市人大常委会主任为组长的市国土空间规划编制工作领导小组的领导下，成立专班机构，王献宇副市长任专班组长，进一步加强规划组织编制领导工作，统筹推进规划成果修改完善和审查报批工作，研究审议规划编制重要事项，协调解决编制和审查工作中遇到的重大问题。

（三）建立规划评审专家团队

按程序通过公开遴选国内和省内外知名的规划专家参与到我市国土空间规划评审工作中来，为规划质量保驾护航，力争今年年内实现我市国土空间总体规划通过审批和赋予实施。

（四）全程公众参与

继续坚持开门编规划的原则，广纳民意、集中民智、凝聚民心的过程。建立健全多方协商机制，扩大公众和社会各界参与程度。加大宣传力度，充分发挥各类媒体作用，积极开展政策解读和舆论引导，回应社会关切，将社会各界好的建议意见

纳入到规划成果中来，继续加大对国土空间规划编制工作的重要意义和要求等的宣传力度，提高公众规划认知，为规划编制工作营造良好社会氛围。规划方案形成后多征求意见、多方案比选，倡导公众积极参与，为规划编制建言献策。规划批复后要及时公开，推进形成共谋、共用、共享的规划实施机制。

佳木斯市国土空间总体规划编制推进专班
(市自然资源和规划局代章)

2022年3月20日