

海伦市国土空间总体规划 (2021—2035 年)

海伦市人民政府

2024 年 5 月

前 言

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本依据。建立国土空间规划体系并监督实施，将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，实现“多规合一”，强化国土空间规划对各专项规划的指导约束作用，是党中央、国务院作出的重大部署。

按照国家、黑龙江省、绥化市要求，结合海伦实际情况，特编制《海伦市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）。《规划》顺应新时代国土空间治理要求，以打造“黑土硒都、魅力海伦”为目标，统筹构建海伦市高质高效的国土空间开发保护格局。

目 录

前 言	1
第一章 规划基础	3
第一节 自然地理格局与资源禀赋	3
第二节 发展成效	3
第三节 发展机遇	4
第四节 面临挑战	5
第二章 国土空间目标与战略	7
第一节 规划原则	7
第二节 发展定位	8
第三节 国土空间开发保护目标愿景	8
第四节 国土空间开发保护战略	11
第三章 以“三区三线”为基础，优化国土空间开发保护格局	13
第一节 统筹划定落实三条控制线	13
第二节 落实主体功能区战略	15
第三节 优化国土空间总体格局	16
第四节 完善分区管控	16
第五节 优化土地利用结构	21
第四章 保障绿色高效的农业空间	23
第一节 构建全域农业发展格局	23
第二节 实施黑土耕地“三位一体”保护	23
第三节 建设宜居宜业和美乡村	27
第四节 推进全域国土综合整治	30
第五章 保护安全韧性的生态空间	31
第一节 构建生态保护格局	31
第二节 提升生态系统质量	32
第三节 分类推进生态资源保护与利用	33
第四节 推进山水林田湖草沙系统修复	35
第六章 建设集约有序的城镇空间	41
第一节 构建城镇空间开发格局	41
第二节 城镇体系	41
第三节 优化产业空间布局	42
第四节 完善公共服务设施体系	45

第五节 推进城镇用地节约集约利用	48
第六节 科学布局矿产能源勘查开发空间	50
第七章 打造高品质的中心城区	52
第一节 中心城区范围	52
第二节 功能结构与用地布局	52
第三节 规划分区	53
第四节 完善住房保障	57
第五节 公共服务设施与社区生活圈	57
第六节 优化产业空间布局	59
第七节 优化绿地与开敞空间	59
第八节 构建综合交通体系	60
第九节 完善市政基础设施	61
第十节 塑造景观风貌与城市设计	64
第十一节 公共安全与综合防灾	65
第十二节 实施城市更新改造	66
第十三节 城市主要控制线管控	67
第八章 彰显绿色生态的魅力空间	69
第一节 特色空间保护	69
第二节 系统保护历史文化遗产	69
第三节 塑造城乡特色风貌	71
第四节 推动文旅融合发展	74
第九章 保障城乡设施支撑体系建设空间	76
第一节 统筹配置交通设施建设空间	76
第二节 优先支持市政设施建设空间	76
第三节 加强综合防灾设施建设空间保障	79
第四节 能源供需平衡	81
第十章 构建多向联动的区域发展格局	82
第一节 积极融入哈尔滨都市圈	82
第二节 加强与周边市县联动发展	82
第十一章 规划实施保障	85
第一节 加强党的领导	85
第二节 建设国土空间规划“一张图”	86
第三节 实施规划全生命周期管理	87
第四节 强化规划实施传导	88
第五节 近期行动计划	90

第一章 规划基础

第一节 自然地理格局与资源禀赋

区位条件。海伦市位于黑龙江省中部、绥化市域东北部，是省域哈绥北黑发展轴上的中心城市之一，省域中部地区的农业物资集散中心。海伦市交通区位优势，境内现有高速公路 1 条(G13)，省道 3 条(S203、S212、S202)，滨北铁路直达城区，交通便捷。

资源禀赋。2016 年中国营养学会正式授予海伦市“中国黑土硒都”称号，是全国十大天然富硒基地之一。根据 2020 年国土变更（城镇村不打开）数据，海伦市耕地 346302.12 公顷，园地 231.99 公顷，林地 59053.35 公顷，草地 6940.64 公顷，陆地水域 17603.12 公顷。

第二节 发展成效

耕地保护成效较好。在满足建设用地需求的同时，有力地保护了农用地特别是耕地。土地用途管制得到进一步加强，城乡建设用地扩张得到有效控制。通过鼓励使用存量建设用地，开展低效建设用地二次开发，降低经济发展对农转非的压力。耕地资源和基本农田得到了有效保护。

生态环境质量持续优化。海伦市大力开展了城市环境综合整治和长效管理工作，不断深化污染防治、美化城市环境，积极推进污染减排、优化生态建设和强化城市功能，环境治理取得了明

显的成效。深入贯彻落实了河长制，实现管理保护全覆盖。巩固东方红水源地污染防治及扎音河湿地保护成果，深入开展水环境综合治理和违法行为监督检查。实行有偿排污，减少污水排放，改善生态环境。多次开展清河行动清理河道垃圾，河流岸线的面貌得到显著改观。通过大力发展燃料化、肥料化和饲料化，就地就近消化，解决秸秆“出口”问题。进一步加强了燃煤禁烧区管控力度，完成淘汰黄标车任务，确保城区二级以上空气质量达到90%。严格控制化肥、农药和除草剂污染环境。完成了“三北”造林任务，有效遏制了水土流失。

中心城区功能提升，人居环境不断改善。海伦市工业园区发展进展显著，园区产业聚集效应明显扩大，对市域经济发展的带动作用日益增大；西部海西新区由于市级行政中心的建成，带动城市公共服务职能向西疏解；雷炎公园西侧形成1处城市级商业服务中心—锦江万象城；城市的物流、产业、商贸集聚和辐射能力显著增强。旧城改造稳步进行，中心城区住宅开发建设的品质大幅提升。开展了农村垃圾治理、生活污水治理、厕所改造和村容村貌整治等工作，农村人居环境改善显著。

第三节 发展机遇

多重战略叠加。我国已进入高质量发展阶段，以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局逐步形成。国家“一带一路”新一轮东北振兴等国家战略深入推进，哈尔滨新区、

哈长城市群相继获批。哈大绥一体化发展被纳入省级“十四五”规划和国土空间规划，未来哈大绥区域将成为引领全省高质量发展的强劲引擎；哈绥北黑开发开放轴建设，为境内外资源合作开发利用提供了政策引导和空间保障。海伦市作为绥化市副中心城市、国家重要的商品粮基地，随着海伦至明水至大庆高速公路项目等区域重大基础设施的建设实施，交通区位条件获得极大改善，将会迎来更广阔的发展空间。

生态价值凸显。随着生态文明体制改革的深入推进，有助于海伦深入践行“绿水青山就是金山银山”“山水林田湖草沙生命共同体”理念，加强通肯河和扎音河岸线保护、污染治理和生态修复，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，倡导绿色低碳发展；保护东北部森林资源，科学推进国土绿化，保护物种多样性；探索矿产资源的绿色开发模式、森林和水资源的可持续利用模式；积极打造生态品牌，深入挖掘生态旅游、生物能源等自然资源附加值，提升自然生态系统碳汇能力，实现绿水青山向金山银山转化。

第四节 面临挑战

增长模式转变。围绕全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，我国正着力改变以资源环境过度消耗为代价的增长模式，加快构建新发展格局，推动高质量发展。海伦作为中国特色农产品优势区，应进一步强化生态保护、耕地保护和治

理修复，超前谋划推动绿色食品、新能源等绿色低碳转型发展重大项目，推动绿色转型高质量发展。

资源约束趋紧。全市国土空间开发利用仍保持依靠资源开发利用的传统路径和惯性思维，产业发展对各类资源依赖较大，国土空间开发较为分散。随着耕地“非农化”“非粮化”等要求出台，对土地、水、矿产等资源的开发约束不断加强。为实现国家2030年碳达峰、2060年碳中和目标，在控制碳排放和碳汇、提高生态系统固碳能力等方面也提出了更高要求。

第二章 国土空间目标与战略

第一节 规划原则

生态优先，推动绿色发展。坚持底线思维，在生态文明思想和总体国家安全观指导下编制规划，将市域作为有机生命体，探索内涵式、集约型、绿色化的高质量发展新路子，推动形成绿色发展方式和生活方式，增强城市韧性和可持续发展的竞争力。

问题导向，破解发展难题。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价（以下简称“双评价”）、空间类规划评估和灾害风险评估（以下简称“双评估”）为基础，着力解决国土空间开发利用保护修复中存在的核心问题，因地制宜制定规划方案和实施措施，充分发挥县级总规在空间治理中的基础性公共政策作用，确保规划能用、管用、好用。

目标导向，确保规划落实。尊重区域发展规律，把握区域发展特征和自然生态本底条件，合理确定规划目标，明确约束性指标和刚性管控要求，提出分级分类的用途管制措施，将上位规划、专项规划的约束性指标和控制要求落实到国土空间总体规划“一张图”，确保国土空间总体规划的科学性、协调性，具有可操作性。

三线管控，严守安全底线。落实“三条控制线”管理要求，按照生态功能划定生态保护红线，按照保质保量要求划定永久基本农田，按照集约适度、绿色发展要求划定城镇开发边界，真正

让“三条控制线”成为不可逾越的红线，严守生态安全、粮食安全、国土安全底线。

上下联动，强化公众参与。坚持开门编规划。按照党委领导、政府组织、部门协同、公众参与的工作组织方式，发挥国土空间规划委员会（以下简称“规委会”）的作用，健全专家咨询与公众参与等机制，加强规划上下联动、部门协同，采用多种方式和手段，广纳民意、广集民智、广聚共识，将规划编制过程转变为全社会参与共建共治共享的过程。

第二节 发展定位

城市性质。绥化市副中心城市，以绿色富硒有机农畜产品加工、现代商贸物流、新能源、生态文化旅游为特色的现代化生态宜居城市。

核心功能定位。海伦市城市总体定位为以绿色富硒有机农业产业和新能源产业为特色的“黑土硒都、魅力海伦”，国家重要的商品粮基地，哈绥北黑产业带重要节点城市。

第三节 国土空间开发保护目标愿景

总体目标。严守底线，统筹布局功能空间。以体现生态文明示范为目标，确定发展容量，优化空间格局。以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为基础，科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间。将生态功能极重要区域、生态极敏感脆弱

弱区域、具有潜在重要生态价值的区域，以及评估调整后的自然保护区划入生态保护红线；依据耕地现状分布，根据耕地质量、粮食作物种植情况、土壤污染状况等，将达到质量要求的耕地划入永久基本农田；以城镇开发建设现状为基础，综合考虑资源承载能力、人口分布、经济布局、城乡统筹、城镇发展阶段和发展潜力等，合理划定城镇开发边界。

强化质量绩效，提升空间品质。以打造高质量发展空间为目标，强化质量绩效、提升空间品质。根据海伦市空间本底，形成布局合理、功能清晰、开发有序、分类明确的空间利用格局。针对拥有良好生态资源和特色的区块，应推进减量发展，保护资源，合理开发。针对人口相对密集、开发强度高的区块，应积极提高空间利用质量。

优化格局，活化经济发展模式。海伦市空间格局从“向东发展”到“东西并重”，疏解城市非核心功能，建设“宜居宜业宜游宜养”示范区，整体塑造生态为底、城绿相融的空间格局。以雷炎公园和南湖公园为生态本底，坚持保护第一，除原住民生活生产、自然观光、科学研究、生态环境保护科普教育、旅游之外，禁止其他开发活动，维护自然生态系统完整性、原真性，整合生态资源、旅游资源和历史人文资源，活化经济和发展模式。

分阶段目标。近期到 2025 年，国土空间开发保护格局持续优化，生态环境持续向好，耕地资源得到有效保护，区域交通设

施进一步建设完善，城乡基本公共服务水平大幅提升，经济水平和城市活力大幅提高全方位推动高质量发展，全面振兴全方位振兴取得实质性成效。农业发展方式实现基本转变，一、二、三产业融合取得新突破，现代农业设施条件明显改善，农业综合生产能力稳步提升。资源优势向产业优势转化动能得以充分释放，五大主导产业进一步优化升级，市场竞争力和可持续发展能力显著增强。“四区”优势和“富硒”资源优势得以充分发挥，富硒黑土地得以严格保护，富硒农业基础进一步筑牢，形成“南有恩施、北有海伦”的中国富硒地域品牌新格局。以适应双循环战略为目标，以市场需求为导向，大力发展现代商贸物流，培育经济增长新动能，构建较为完善的商贸市场、冷链物流体系，形成四通八达、内外联通、安全高效的商贸流通体系。保持生态环境综合治理高压态势不减，实现污染物排放总量持续降低，空气质量进一步巩固提升，生态环境更加优良。城市基础设施进一步完善，公共服务短板基本补齐，城市治理能力显著增强，中心城区功能品质得到大幅提升，美丽乡村建设焕发新面貌，城乡人居环境明显改善。远期到 2035 年，融入哈大绥一体化，基本实现社会主义现代化，生产空间集约高效，生活空间宜居适度，生态空间山清水秀。建成向更高质量发展要求的现代产业体系、城乡协调发展体系、绿色发展体系、民生保障体系和社会治理体系，经济结构更加优化，发展方式更加绿色，增长动力更加强劲，生态环境更

加优良，人民生活更加幸福。全面建成富强民主文明和谐美丽的“黑土硒都，魅力海伦”。远景展望到 2050 年，国土空间治理体系和治理能力全面现代化，绿色化生产生活方式全面建立，城乡居民生活更加幸福安康，经济社会发展水平全面提高，全面建成富强民主、文明和谐、绿色低碳、繁荣美丽、历史文化底蕴深厚的社会主义现代化强市。

第四节 国土空间开发保护战略

保护优先，绿色发展战略。坚持保护优先，严守底线，落实生态、粮食、水资源和能源总体国家安全观，提升国土空间可持续发展能力，围绕全省建设“藏粮于地、藏粮于技”国家战略示范区、黑土地保护样板区，依托富硒黑土地核心区的资源禀赋，以富硒黑土地保护为主导、粮食产能提升为目标，筑牢富硒农业基础，按照固本强基、立足长远的发展思路，加强富硒黑土地保护，落实最严格的耕地保护制度，推动富硒产业快速、健康、持续发展。推动绿色转型发展，建立健全生态经济体系，走产业生态化、生态产业化协同绿色发展之路。全面落实“碳达峰、碳中和”要求，加快推进抽水蓄能、光伏发电、风力发电等新能源项目。优化生态空间布局，推进山水林田草系统治理，构建现代环境治理体系，有效提升生态环境治理水平。建立以高速公路、铁路和国省道等为脉络，城镇绿心、乡村林网、草原和湿地为支撑的生态空间格局。

差异引导，区域协调战略。借助海伦至明水至大庆高速公路项目建设契机，主动融入哈大绥伊高速公路网络，构建区域协同发展新局面，推动产业互补，推进生态环境共保共治、基础和服务设施共建共享。主动承接产业转移，围绕全产业链开发，聚焦富硒农畜产品精深加工、新型资源开发利用等领域精准招商。构筑“1+3+N”产业体系，推进全产业链开发，实现集群集聚发展。做强大豆支柱产业，打造玉米加工、水稻加工、畜禽加工三大主导产业，着力发展新能源和其他特色产业，形成有海伦特色、有竞争力、可持续发展的现代产业体系。

特色彰显，品质提升战略。弘扬优秀历史文化，推动遗产保护与利用，彰显地域特色之韵，将农业、库河、冰雪、湿地、森林等自然资源，以及农耕民俗文化、红色文化、朝鲜族文化、富硒文化、宗教文化等优势转化为经济优势，着力构建“两带引领、四区支撑”旅游发展新格局，发挥农业、大豆、山水、冰雪、文化等优势，促进三次产业与全域旅游融合发展。努力建设绿色低碳、环境优美、生态文明的宜居城市，优化空间资源配置，营造高品质城镇空间，绽放美丽黑土地、魅力海伦新活力。

第三章 以“三区三线”为基础，优化国土空间开发保护格局

第一节 统筹划定落实三条控制线

耕地和永久基本农田保护红线划定与管控。规划期末海伦市划定永久基本农田不低于 297800.00 公顷（4467000.00 亩），耕地保有量不低于 341940.00 公顷（5129100.00 亩），永久基本农田保护率为 90%。严格执行耕地占补平衡。非农建设占用耕地，必须严格贯彻落实“占一补一、占优补优、占水田补水田”制度，以落实耕地占补平衡为目标，以全域土地综合整治为抓手，在海伦市行政区域内自行平衡，促进耕地保护。耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。严格落实耕地进出平衡。坚持以进定出，根据年度内其他农用地及农业设施建设用地可整治恢复为耕地的数量，确定耕地流出为其他农用地及农业设施建设用地的数量。耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地的，应补足同等数量、质量的可长期稳定利用耕地，落实年度耕地“进出平衡”。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。禁止占用永久基本农田发展林果业和挖塘养鱼。不得种植草坪、草皮等用于绿化装饰的植物，不得种植其他破坏耕作层的植物。严禁新增占用永久基本农田建设畜禽养殖设施、水产养殖设施和破

坏耕作层的种植业设施。禁止闲置、荒芜、破坏永久基本农田行为。永久基本农田重点用于粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田的，必须进行严格论证，经依法批准后，按照有关要求调整补划。重大建设项目占用永久基本农田的，按照“数量不减、质量不降、布局稳定”的要求，直接在储备区中补划。

生态保护红线划定与管控。规划期末海伦市划定生态保护红线面积 31911.94 公顷。主要为松嫩平原生物多样性维护功能生态保护红线，包括黑龙江海伦国家森林公园、黑龙江绥化育新林场省级森林公园、黑龙江南北河省级自然保护区、黑龙江绥化扎音河省级自然保护区。按照生态保护红线功能类型划分，生物多样性维护类 5659.90 公顷，水源涵养类 26252.04 公顷。在符合现行法律法规的前提下，除国家重大项目外，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，严禁开展与其主导功能定位不相符合的开发利用活动。生态保护红线内的有限人为活动，应明确强度控制和管理要求，避免对生态功能造成破坏。

城镇开发边界。规划期末海伦市划定城镇开发边界 3387.82 公顷，扩展倍数 1.23 倍。坚持刚性管控、弹性发展。严格实行建设用地总量与强度双控，强化城镇开发边界对开发建设行为的刚性约束作用。严控增量、盘活存量、优化结构、提升效率、提

高城镇建设用地集约化程度。新增城镇建设项目原则上应在集中建设区内进行布局和建设，要严格控制集中建设区以外的各项城镇建设活动。集中建设区内应有序推进城镇化，优化建设用地功能结构，提高建设品质；鼓励存量更新改造，实现建设用地集约高效利用。加强对集中建设区内非建设空间的保护和管理。优化生态空间结构，推动城镇生态修复，促进生态功能与城镇功能相融合。

第二节 落实主体功能区战略

落实省级国土空间规划主体功能区划分，细化乡镇主体功能定位。

城市化地区包括海伦镇、海北镇、伦河镇、共合镇，重点增强经济和人口承载能力，通过产业发展、扩大就业吸引力，通过城市发展、品质提升增强城市吸引力，提升土地开发强度和产出效益，进一步加快城镇化进程。

农产品主产区包括海兴镇、祥富镇、百祥镇、东风镇、永富镇、前进镇、向荣镇、长发镇、共荣镇、联发镇、永和镇、东林镇、爱民乡、扎音河乡、双录乡、乐业乡、海南乡、丰山乡、福民乡、海伦农场、红光农场和绥棱农场、东方农牧场、董家农作物种植场等 24 个乡镇、农场及国有单位，重点保障粮食安全，引导城镇村集聚发展，重点保障交通、水利等重大基础设施建设用地需求，不断增强农业生产能力，优先安排高标准农田建设项

目，支持适度规模经营。

重点生态功能区包括东方红水库、林场公司（双录林场、陈家店林场、护林林场）、松花江分局通北林业局（通肯河林场、双河林场、景家店林场）、农场与通北林业局争议区，重点保障生态安全，推动常住人口减量化，推动新增城乡建设用地向民生及基础设施类用地倾斜，不断提高生态产品供给能力，优先安排生态系统保护与修复项目。

第三节 优化国土空间总体格局

优化“山、水、林、田、湖、草、城”的市域空间格局，强化国土空间底线管控，科学配置国土空间资源，提升城市空间品质，推进国土空间治理现代化，统筹哈绥北黑城镇发展轴建设、小兴安岭西麓生态保护和松嫩平原农产品主产区保护；构建“一廊三区”的国土空间保护格局和“一核两轴两点”的国土空间开发格局，整体形成“一核两轴两点；一廊三区”的市域国土空间开发保护总体格局。

第四节 完善分区管控

生态保护区。具有特殊重要生态功能或生态敏感脆弱、必须强制性严格保护的陆地自然区域，包括生态保护红线和生态保护红线外，以生态保护、修复为主要功能导向的区域。规划生态保护区占市域国土总面积的 6.87%。原则上按照禁止开发区域、生

态功能重要区域、生态环境脆弱敏感区域不同要求进行管理。在不影响主体功能定位前提下，因重大基础设施、重大民生保障项目建设等需要调整的，由省政府组织论证，提出调整方案，按程序报批。因国家重大战略资源勘查需要，经依法批准后予以安排勘查项目。禁止开发区域实行最严格的管控措施，禁止任何形式的开发建设活动，依据自然保护区条例、饮用水源地保护条例、湿地公园管理办法、国家级生态公益林管理办法等各类管理规定进行严格管理。生态功能重要区域按照主体生态功能，重点强化生物多样性维护功能、水土保持功能，对各类开发活动进行严格管制，尽可能减少对自然生态系统干扰，不损害生态系统稳定性和完整性。在集中建设区，通过水系、绿带等构建生态廊道，避免形成“生态孤岛”。生态敏感脆弱区域重点加强生态修复，改善退化生态系统功能，鼓励按照规划开展维护、修复和提升生态功能的的活动。

生态控制区。生态保护红线外，需要予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设的自然区域，生态修复重点工程、项目建设范围也应纳入该区。规划生态控制区占市域国土总面积的 8.54%。依托生态空间用途分区，依法制定区域准入条件，明确允许、限制、禁止的产业和项目类型清单，禁止与生态功能有冲突的开发建设，引导现有与生态保护有冲突的生产、开发建设活动逐步退出。严格控制村庄数量和规模，引导人口有序外迁。

禁止违规毁林开垦耕地、侵占湿地、草原和河滩地。加强对生物多样性影响的评估,任何开发建设活动不得破坏珍稀野生动植物的重要栖息地,不得阻碍野生动物的迁徙通道。允许适度开展特色农业和生态旅游。区内生产性林地宜开发林下种养业,同时开展林业观光、采摘等休闲旅游项目。允许进行旅游开发建设及配套产业建设,合理规划旅游设施用地,控制周边建筑体量和景观。重点加强生态公益林建设和生态环境保护设施建设,构建区域生态安全格局框架。

农田保护区。为了维护国家粮食安全,切实保护耕地,促进农业生产和社会经济的可持续发展,划定的需施行特殊保护和管理的区域。是永久基本农田相对集中需严格保护的区域。空间分布上与永久基本农田保护区分布基本一致,广域分散分布于除海伦镇以外的所有乡镇。农田保护区占市域国土总面积的 64.16%。任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途,确保永久基本农田数量不减少。加强建设用地选址论证,原则上不得占用永久基本农田,国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田,涉及农用地转用或者土地征收的,必须经国务院批准。按照“占优补优、先补后占”的原则,通过补划以保障永久基本农田保护目标。农业生产重点推进专业化、规模化发展。区内应完善农业配套设施,改善农业发展基础条件,确保规划期间永久基本农田数量不减少、质量有提高、用途不改

变，建设高产稳产永久基本农田。

城镇发展区。为了满足各类城镇发展需求、优化城镇功能和空间布局为目的而划定的区域，原则上与城镇开发边界范围一致。其中包含城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区。其核心区位于海伦市中心城区。划定城镇发展区占市域国土总面积的0.73%。严格执行相关规划的控制要求，注重城镇特色塑造，禁止破坏性建设，对具有历史文化保护价值的不可移动文物、历史建筑必须予以保留保护。统筹布局建设交通、能源、水利、通信等基础设施廊道，避免对城镇建设用地形成蛛网式切割。优化城镇功能布局，节约集约利用土地，优先保障教育、医疗、文体、养老、交通、绿化等公共基础设施的用地需求。引导工业企业向海伦工业园区集中，坚持节约集约利用土地原则，提升工业用地土地利用效率。污染工业应避免污染水源和农田，并应限期治理。严格按照规定申请、报批，依法严格执行各项建设用地的审批制度；禁止建设占用规划确定的严格控制建设区内的土地，充分利用现有建设用地和闲置地；对经办理征地审批手续、连续两年未用的闲置地，原则上收回土地使用权。

乡村发展区。为了推动农业全面升级、农业全面进步、农民全面发展，实现乡村全面振兴而划定的农业生产、生活发展区域，是满足农林牧渔等农业发展、农民生产生活为主要功能的区域。主要包括永久基本农田集中区以外的耕地、园地、林地、草地等

农用地，农业和乡村特色产业发展所需的各类配套实施用地，以及现状和规划的村庄建设用地。划定乡村发展区占市域国土总面积的 19.68%。加强土地整理，对田、水、路、林、村综合整治，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境。严格控制耕地转为非耕地，实行占用耕地补偿制度，严格禁止城镇建设用地、独立产业园区用地建设，严格限制与农业生产生活无关的建设活动。禁止任何单位和个人闲置、荒芜耕地，禁止占用耕地建窑、建坟或者擅自在耕地上建房、挖砂、采石、采矿、取土等。合理安排农村生活用地，优化村庄布局，引导区域内部农村居民点集中、集聚发展，推行农村居民点建设规模总量和强度双控。在接纳生态空间人口迁入的前提下，适当增加农村居民点建设规模，严格控制人均农村居民点用地指标。优先满足农村公共服务设施建设用地需求，允许进行区域性基础设施建设、生态环境保护建设、旅游开发建设及特殊用地建设，合理控制开发强度和影响范围。

矿产能源发展区。为适应国家能源安全与矿业发展的重要陆域采矿区、战略性矿产储量区等区域。市域范围划定矿产能源发展区占市域国土总面积比例 0.02%。矿产能源发展区是矿产能源集中区域，应重点保障主导功能的空间使用。在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，矿产能源发展区允许矿产资源的勘探、开采、初加工以及相关的配套设施建设，禁止大规模的城镇

建设；允许开展农用地整理和其他土地整治工程的实施，鼓励生态修复和生态建设工程；不符合准入规则、影响矿产能源勘探和开采的用途应有序退出。

第五节 优化土地利用结构

优先保护农用地。海伦市农用地面积大，耕地、林地分布相对集中，做好农用地结构调整，落实最严格的耕地保护制度，实施耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，保证耕地数量基本保持稳定，适度开发具有复垦条件的其他草地、裸土地，划入宜耕后备资源，补充耕地占补平衡指标，适时按需引导即可恢复和工程恢复土地，整理复垦为耕地，保障耕地年度进出平衡；适度增加畜禽养殖等农业设施建设用地；落实造林绿化空间任务，确保林地数量持续增加。

严格保护生态用地。保护和改善生态环境为前提，严格禁止开垦湿地、林地及生态脆弱区的其他土地，坚持保护优先、综合利用、严格控制。加快湿地保护、修复与建设，增强湿地涵养水源、净化水质、调蓄洪水等生态功能，确保湿地数量保持稳定。在耕地、耕地后备资源、建设用地、自然保护地核心保护区外，有序推进造林绿化，增加生态系统碳汇。

优化建设用地结构。为保障全市社会经济发展用地需求，按照控制总量、限制增量、盘活存量的原则，统筹安排各项新增建设用地，重点保障城镇和国家、省、市确定的重点项目建设用地。

优化建设用地内部结构，严格控制城镇建设用地规模，规划至2035年，城镇建设用地持续增长，总规模控制在3472公顷以内；适度减少村庄用地，合理安排农村集体经营性建设用地入市；保障区域基础设施用地，加快区域性铁路、公路与枢纽建设。

第四章 保障绿色高效的农业空间

第一节 构建全域农业发展格局

构建“一园一心、两区两轴、四基地”的农业发展格局。“一园”为以海伦镇、海北镇、爱民乡、扎音河乡、向荣镇、长发镇、双录乡、共合镇、永和镇、前进镇、东林镇等共 11 个乡镇为基础建设的海伦市国家级现代农业产业园；“一心”为海伦市中心城区，建设集农产品加工和商贸物流等服务于一体的农业服务核心；“两区”为东北部的小兴安岭农林生态区和西南部的松嫩平原现代农业区；“两轴”为沿绥北高速、S309—Y312—Y307 规划形成 2 条现代农业发展轴；“四基地”为以海伦绿色有机富硒核心区土地为依托，引导在集中优质耕地区域开展玉米、大豆、水稻等粮食作物的规模化生产，建设以中草药、果蔬等农产品为特色的种养加工基地，形成特色农产品优势区，重点建设富硒大豆、富硒水稻、富硒中草药、富硒蔬果为主的四大种植产业基地。

第二节 实施黑土耕地“三位一体”保护

黑土地资源保护与利用。提升黑土区农田系统的可持续性。改变利用方式，形成复合稳定的农田生态系统。在黑土范围的冷凉区、农牧交错区退耕还林还草还湿，使农田生态与森林生态和草地生态相协调；推广深松深耕整地，提高土壤蓄水保肥能力。推行粮豆轮作，推进农牧结合，构建用地养地结合的产业结构。

提升黑土区资源利用的可持续性。将黑土耕地划为永久基本农田，并结合划定粮食生产功能区和重要农产品生产保护区，实行最严格的保护，实现永续利用。落实最严格水资源管理制度，推广节水技术。加快农业废弃物资源化利用，增施有机肥，实行秸秆还田，增加土壤碳储存和腐殖质，增强黑土微生物活力。以高标准农田建设为主要方向，完善农田水利配套设施，建设高产生态良田。提升黑土区生态环境的可持续性。治理面源污染，重点是控制工矿企业排放和城市垃圾、污水等外源性污染，推进化肥农药减量增效，推行农膜回收利用，率先实现大田生产地膜零增长，减少对黑土地的污染。加强小流域水土流失综合治理，搞好缓坡耕地治理、侵蚀沟治理，推广等高修筑地埂，种植生物篱带、粮油作物隔带种植等水土流失综合治理模式，建立合理的农田林网结构，保持良好的田间小气候，保护生物多样性。提升黑土区生产能力的可持续性。保持良好的外在设施，加快建设一批集中连片、旱涝保收、稳产高产、生态友好的高标准农田，实现土地平整、沟渠配套、田间路通、林网完善。保持良好的内在质量，培育土体结构优良、耕层深厚、有机质丰富、养分均衡、生物群落合理的土壤，将剥离后耕层土壤用于中低产田改造、高标准农田建设和土地复垦。提升农机装备水平，推广大马力、高性能农业机械，开展深松深耕整地作业，巩固提升农业综合生产能力。

耕地资源保护与利用。规划至 2035 年，全市耕地保有量不

低于 341940.00 公顷（5129100.00 亩）。规划期内，严格落实耕地保护任务、耕地占补平衡、进出平衡及耕地种植用途管控，加强永久基本农田保护和建设，采用生物技术和工程措施相结合，大力改造中低产田，消除制约耕地生产和发展的限制因素，培育地力，改善农业生产和农田生态环境。坚持最严格的耕地保护制度。加强耕地用途管制，严格耕地占补平衡管理，落实“占一补一、先补后占、占优补优”，严格落实耕地占补数量、质量双平衡。坚决遏制耕地“非农化”、严格管控“非粮化”，发挥国土空间规划管控作用，严格控制建设占用耕地特别是优质耕地。严格管控耕地转为其他农用地，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外，耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的，应补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地，市人民政府应组织编制年度耕地“进出平衡”方案，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地实行年度“进出平衡”。推进高标准农田建设。巩固提升耕地质量，把优质耕地划为永久基本农田、高标准农田优先划为永久基本农田、永久基本农田在规划期末全部建成高标准农田。将高标准农田建设与流域生态治理、撂荒地复垦复种相结合，一体推进田块整治、机耕路保畅通达、农田灌溉和农田防护等工程，整流域推进高标准农田建设，全面提升耕地、特别是永久基本农田的质量。统筹耕地保护与生态建设。按照灌排设施配套、土地平整肥沃、

田间道路畅通、农田林网健全、生产方式先进、产出效益较高的要求，加快对稳定耕地中地力差、质量等别低的耕地改造提升。推进农田生态环境建设，加强退化土地修复和耕地修复养护，加大耕地生态保护力度，减少化肥、农药使用，大力推广有机肥与生物防治技术。优化农田林网布局，改造提升现有田间防护林网，建设大网格农田防护林体系。加强耕地后备资源开发。规划海伦市宜耕地后备资源 1136.41 公顷（17046.15 亩）。坚持“在保护中开发，在开发中保护”的原则，合理开发利用耕地后备资源，本次划入的宜耕后备资源的土地主要为其他草地和裸土地，主要分布在爱民乡、联发镇、东风镇、前进镇、林场和农场，土地平坦、地势低缓，土质好，基础好，易于复垦。

永久基本农田保护和建设。规划期内，永久基本农田不低于 297800.00 公顷（4467000.00 亩）。规划期内逐步把永久基本农田全部建设成为旱涝保收的高标准农田，对高产优质农田、蔬菜基地和名特优农产品耕地要重点进行保护。严格落实各项永久基本农田责任制。把永久基本农田保护责任落实到地块和承包农户。市政府和乡镇政府，乡镇政府和行政村，行政村和土地承包农户层层签订永久基本农田保护责任书，建立社会化的保护机制，乡、村主要领导对永久基本农田保护实行问责制，发现有破坏永久基本农田行为的，追究当事人责任。稳定永久基本农田的数量和质量。进一步稳定永久基本农田数量和质量，按照《规划》确定的

保护目标和要求，依据划定永久基本农田有关规定和标准，划定永久基本农田保护区，并落实到地块和农户。加强对优质耕地的保护。严格落实永久基本农田及其农业设施保护责任制，除法律规定的情况外，其他各类建设不准占用永久基本农田及其附属基本设施，交通、水利、能源建设确需占用的，须经国务院批准，并要补划面积和质量相当的永久基本农田。加强永久基本农田建设。海伦市已列入国家粮食生产区、永久基本农田重点区域，特别是市政府要在伦河镇建立国家永久基本农田保护示范区，借助示范区的建设，全市积极推进以永久基本农田为主的土地整治，实行田、水、路、林、村综合治理，提高耕地质量，增加有效耕地面积，改善农业生产条件和生态环境，建设高产稳产永久基本农田。

第三节 建设宜居宜业和美乡村

优化村庄分类布局。分类有序推进村庄规划与建设，促进乡村振兴和农村人居环境的持续改善。尊重地方民俗风情和村民生活习惯，强化乡村特色资源保护、传承和活化利用，彰显地域文化特色。全市 243 个行政村按类型划分为集聚提升类村庄 230 个、城郊融合类村庄 5 个、特色保护类村庄 8 个。将现状规模较大的中心村、仍将存续的一般村、农产品重要产区内的村庄、非农产业发展水平较高的村庄等，划分为集聚提升类村庄。重点发挥自身比较优势，强化主导产业支撑，因地制宜布局产业空间，

鼓励特色种植、特色养殖、特色食品加工、特色文化和新业态特色村培育，合理配置乡村基础设施和公共服务设施，科学确定村庄发展方向，在原有规模基础上有序推进改造提升，保护保留乡村风貌，激活产业、优化环境、提振人气、增添活力，建设宜居宜业的美丽乡土村庄，发挥对周边村庄的辐射带动作用。强化村庄发展用地保障，合理规划新增宅基地，严格落实“一户一宅”制度，优先利用村内空闲地，鼓励集中建设新增农民住宅。探索实施“集体经营性建设用地入市”，支持现代农业，乡村旅游等建设项目的用地需求。鼓励开展全域土地综合整治，挖掘村内存量建设空间，促进农村建设用地集聚发展。将邻近中心城区、能够有效承接城市外溢功能的村庄，划分为城郊融合类村庄。对于紧邻城镇开发边界的村庄，可与城镇开发边界内的城镇建设用地统一编制详细规划，统筹协调乡村与城镇用地布局，加快推动与城镇水、电、路、信息等基础设施互联互通；提高公共服务设施配套标准，实现教育、医疗等公共服务设施共建共享。积极承接城市外溢功能，重点融入城市发展，协调村庄的农业生产、生活和生态功能，在形态上保留乡村风貌，在治理上体现城市水平。将产业、文化、风貌等方面拥有特色资源，具有保留价值的村庄，划为特色保护类村庄。加强村庄整体特色保护、规划引导、村庄治理，重点开展村庄整体风貌整治、传统文化活化利用，发展休闲农业和乡村旅游，改善和提升公共基础设施、服务设施，合理

安排旅游设施建设用地和村民安置。

加强乡村振兴用地保障。健全农村土地管理制度，按照国家统一部署开展农村集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革等政策。扎实推进房地一体的农村集体建设用地和宅基地使用权确权登记发证，落实支持农村发展农产品初加工、精深加工建设用地的各项优惠政策；规划通过安排集体经营性建设用地入市，重点支持通北林业局的乡村休闲旅游业、乡村新型服务业等乡村产业项目及其配套设施建设，支持海伦镇、海北镇、伦河镇、共合镇的农产品加工流通业、乡土特色产业等乡村产业项目及其配套设施建设。建立农村新产业新业态用地保障机制，加快村庄规划编制，加强对农村建设用地规模、布局和时序的管控，合理安排农村新产业新业态用地空间。

推动乡村产业振兴。夯实农业发展基础，聚焦高质量发展，建设“藏粮于地、藏粮于技”国家战略示范区试验田，筑牢粮食安全底线，推动农业提质增效，实施“一核两地两区”工程，以海伦市大豆发展服务中心为核心，打造高蛋白大豆集散地和高油脂大豆集散地，形成高蛋白大豆生产示范区和高油脂大豆特色生产示范区。提升现代农业质量，坚持以市场需求为导向，坚持质量兴农、绿色兴农，大力发展绿色优质农产品，全面提升现代农业质量和效益。发展壮大畜牧业，突出发展生猪、大鹅生产，加快发展肉牛、肉羊生产，稳定发展蛋鸡、肉鸡生产。

大力实施乡村建设。改善农民人居环境，实施乡村基础设施改善工程，强化乡村公共服务供给，推动乡村环境综合治理全面建设宜居、宜业和宜游的美丽乡村。

第四节 推进全域国土综合整治

农用地整治。统筹推进高标准农田建设、耕地提质改造、低效林草地和园地整治、污染土壤修复、农田基础设施建设等工程，集中连片改良提升农田，增加耕地数量，提升耕地质量。

建设用地增减挂钩。统筹整治区域内农房建设、产业发展、公共服务、基础设施等各类建设用地，有序开展农村宅基地、工矿废弃地、城镇低效用地以及其他闲置低效建设用地整治。逐步推行农村分散居民点的适度集中归并，实施拆除空心村、空心户，充分盘活农村存量建设用地。规范城乡建设用地增减挂钩，明确拆旧区规模、范围和图斑位置。有序推进城乡建设用地增减挂钩项目区耕地复垦，优先复垦与现有高质量耕地集中连片的建设用地。

低效闲置建设用地使用。以节约集约用地为原则，实施城乡建设用地存量更新，海伦市低效用地主要包括城中村和城边村，以及停产停建的工业企业用地。规划逐步增加城乡建设用地增减挂钩、工矿废弃地复垦利用和城镇低效用地再开发等指标，推动建设用地在城镇和农村内部、城乡之间合理流动。

第五章 保护安全韧性的生态空间

第一节 构建生态保护格局

加强生态保护和修复维护,提升水土保持生态和水源涵养功能,增强生态服务功能,提供更多高质量生态产品。在严格保护生态前提下,适度发展生态旅游。依托自然地理格局,以市域内各生态要素为基础,构建“一核五心、一廊多带、一网多点”的生态格局。“一核”为市域东北侧林区生态核心;“五心”为东方红水库、东边水库、城南水库、联丰水库、转山子水库等五个生态中心;“一廊”为沿通肯河及市域南侧水系打造生态廊道;“多带”为沿海伦河、扎音河等主要水系打造多条生态景观带;“一网”为沿铁路、高速公路、国省道等主要道路打造绿化通廊,结合生态廊道,生态景观带构建的生态网络框架;“多点”为海伦市各乡镇、农场和林场,与生态网络框架,形成蓝绿相间、点线面结合的生态网络体系。

自然保护地体系建设。优化整合 4 处自然保护地,分为自然保护区及自然公园两类。即黑龙江海伦国家森林公园、黑龙江绥化育新林场省级森林公园、黑龙江南北河省级自然保护区、黑龙江绥化扎音河省级自然保护区,总规模 29386.39 公顷。按照自然资源特征与管理目标,合理划定核心保护区、一般控制区的管控分区,并加强自然保护地内部自然资源的保护,因地制宜地进行生态修复工作。将保存完好的天然状态生态系统以及珍稀、濒

危动植物集中分布地划为核心保护区并进行严格保护；积极推动制定一般控制区内经营性项目特许经营管理办法，建立健全特许经营制度，鼓励在自然环境与自然资源有效保护的前提下，探索合理利用自然资源的途径和方法。

第二节 提升生态系统质量

提升东部林区生态安全屏障功能。加大对小兴安岭区域内天然林保护和自然保护区建设与管理的力度，增加森林面积，同步落实小兴安岭生态保育示范区建设等重点生态治理任务，建成绥化市北部水源涵养及生物多样性保护屏障，全面提升生态系统碳汇能力。

推动生态环境联防联控。联合开展流域片区治理，以通肯河流域综合治理为重点，推动入湖河流沿线城镇污水处理设施提标改造以及流域范围内农业面源污染防治。强化农业面源污染综合治理，推广科学施肥、安全用药、农田节水等清洁生产技术与先进适用装备，提高化肥、农药、饲料等投入品利用效率，建立健全畜禽粪污、农作物秸秆等农业废弃物综合利用和无害化处理体系；实施农田退水污染综合治理，建设生态沟道、污水净塘、人工湿地等氮、磷高效生态拦截净化设施，加强农田退水循环利用；实行耕地土壤环境质量分类管理，集中推进受污染耕地安全利用示范。推进农田残留地膜、农药化肥塑料包装等清理整治工作。开展城乡大气污染共管共治，加强秸秆露天焚烧管控，因地制宜

大力推进秸秆综合利用；探索推动大气氨排放控制，建立大气氨排放清单，控制农业源氨排放，减少化肥农药使用量，增加有机肥使用量；完善重污染天气应对机制，实施重点行业绩效分级差异管控，科学制定减排措施，基本消除重污染天气。

加强生物多样性保护。开展生物多样性资源本底调查和野生动植物种质资源普查，制定生物多样性保护名录。建立反映生态环境质量的指示物种清单，构建生态定位站点等监测网络，完善生物多样性保护与监测信息云平台，开展生物多样性长期监测。加强野生动植物保护。重点加强梅花鹿、紫貂、花尾榛鸡、红松、紫椴等珍稀动植物保护。加强重点保护物种栖息地保护，充分考虑自然保护地等重要生物地理单元和生态系统类型的完整性，科学构建促进物种迁徙和基因交流的生态廊道，提高生物栖息地连通性。

第三节 分类推进生态资源保护与利用

水资源保护与利用。提升防洪减灾、供水保障、水生态保护和水资源高效利用水平，推进深度节水、极限节水行动，加快转山子水库、城南水库、农村供水保障工程等重大水利工程建设；以优质水资源、健康水生态、宜居水环境、防洪保安全、厚重水文化为目标，建成多源互济、互联互通、统筹调配的水资源配置格局。节约集约利用水资源，深入实施国家节水行动，坚持节水优先方针，推动水资源节约集约利用，建设节水型社会；健全完

善节水标准体系，实施节水评价制度，探索建立节水激励机制；推进农业节水增效、工业节水减排、城镇节水降损，加快推进城乡生活节水。规划至 2035 年市域年总用水量满足上位规划要求，农田灌溉水有效利用系数不低于 0.65，万元工业增加值用水量不超过 150 立方米。增强水源涵养功能，注重流域源头和水源涵养区生态保护，围绕流域水环境保护治理、水土流失综合治理、重要生态系统和生物多样性保护与修复等，加快加大通肯河、海伦河、扎音河等自然水体的保护力度，提升河道生态自净能力；新建转山子水库和城南水库，加强东方红水库、东边水库、联丰水库水生态、水环境治理，形成完善的综合防护体系，持续增强水源涵养功能。加强饮用水源地保护，以东方红水库和转山子水库等城乡集中饮用水源为重点，水质达到国家《地表水环境质量标准》（GB3838—2002）Ⅱ类标准；东方红水库和转山子水库保护区分为一、二级保护区，一级保护区的水域范围为取水口半径 500 米范围的区域，陆域范围为取水口侧正常水位线以上 200 米范围内的区域；二级保护区水域范围以一级保护区外径向距离 2000 米区域，陆域范围以一级保护区陆域外边界 3000 米的区域；具体范围以环保批复为准。

森林资源保护利用。规划至 2035 年，森林覆盖率不低于 12.81%。以提高森林质量为目的，依据造林绿化空间适宜性评价结果，综合考虑国土空间结构和布局调整方向，落实造林绿化空

间任务 616.93 公顷，主要分布在东风、共合、共荣、永富等乡镇；以海伦国家森林公园获批为契机，立足于国有林场的基本职能和主体功能，全面完善林区生产生活、公共服务、森林防火、森林病防等基础设施；加强林地保护管理队伍建设，严格实行林地用途管制措施；扩大资源总量，提升质量；建设营林理念科学、经营管理规范、保护体系完备、生态功能强大的现代化林场。

草地资源保护利用。进一步强化全民环境保护意识，增强保护和治理环境的危机感、紧迫感和责任感。开展草原生态修复治理工程，以自然修复为主、人为干预为辅，完成上级规划要求。落实基本草原保护制度，依法划定并严格保护基本草原，除国务院批准同意的建设项目，国务院有关部门、省级人民政府及其有关部门批准同意的基础设施、公共事业、民生建设项目和国防、外交建设项目外，不得占用基本草原。征用使用草原应依法办理征占用手续。

湿地资源保护利用。针对海伦河、扎音河、通肯河、东方红水库等湿地资源，逐步加强河湖岸带生态修复，加大退化湿地的恢复治理力度，通过水系连通、生态绿化、栖息地修复等措施，全面提高湿地保护、管理和合理利用能力，确保湿地保护率不低于 27.06%。

第四节 推进山水林田湖草沙系统修复

矿山地质环境保护与修复。海伦矿山主要包括非金属建筑石

材和砖瓦用粘土矿，从“三区两线”等重点地区入手。着力推进矿山修复治理和生态环境改善。砖瓦用粘土矿与土地复垦相结合，通过土壤改良、平整土地、种植树苗和草苗、建设排水系统等一系列工程技术措施，发展生态农业；利用遗留坑塘水面，在消除崩塌滑坡等地质灾害隐患基础上，发展农家乐等乡村旅游项目。对非金属建筑石材矿山创面进行绿化美化，结合生态垦植，开展破损山体复绿工程，恢复地表植被，因地制宜建设公园、绿地、科普基地等。

水生态环境保护与修复工程。切实加强水资源保护，强化水资源节约和循环利用，积极推进喷灌等高效节水灌溉技术，实施东边、联丰等7个灌区续建配套与节水改造工程，推进城镇生活领域和工业节水减排，限制发展高耗水、高污染产业，强化城镇生活和工业废水再生循环利用，提高水资源利用效率，加强饮用水水源保护，确保集中式饮用水水源水质稳定达标。水环境综合治理，以利用通肯河水系为主的东方红灌区、星火灌区、燎原灌区、联丰灌区、九龙口灌区、新兴灌区及利用克音河水系的东边灌区覆盖区域，作为水环境治理与水生态修复的重点区域。

实施海伦河水系联通工程。通过生态防护及工程措施打造水系格局完整，泄排通畅，满足防洪、灌溉、生态等基本功能；实施星火水库与燎原水库联通工程，包括对星火水库取水口进行整治及对水库之间联通水系输水渠道的疏浚和改造、扩建渠系节制

闸、排水闸建设等。实施七星河、三道乌龙沟、海伦河、靛鞑沟子、双岔河综合治理工程，通过加高加固既有堤防，重建和新建排水建筑物及岸坡保护等工程措施，完善流域防洪体系，提高保护区防洪排涝能力。持续深化水污染治理，削减水污染物排放总量，充分发挥河湖长制作用，巩固城市黑臭水体治理成效；有序开展农村黑臭水体治理，根据水体黑臭程度、污染成因、水文气候和经济发展水平，因河因塘施策，分区分类，标本兼治。实施重点流域入河排污口排查整治全覆盖，设立排污口标识牌，对排污口水质实施监测，分类推进入河排污口规范整治。加强水生态修复，严格落实河湖岸线边界，划定生态缓冲带，强化岸线用途管制。加强河湖缓冲带管理，对重要生态空间内不符合保护要求的人类活动进行整治。深入开展河湖水生生物多样性保护，因地制宜恢复水生植被，加强土著鱼类、珍稀濒危鱼类及水生生物栖息地保护，构建河湖健康平衡生态系统。

森林生态系统保护与修复工程。注重森林草原的保护和合理利用。实施天然林保护与修复、国家储备林建设等重要生态系统保护与修复重大工程。以海伦国家森林公园获批为契机，完善林区基础设施，扩大森林资源总量，提升质量；转换和优化林草资源利用方式，加快林草资源与文旅、康养项目的深度融合，真正实现绿水青山就是金山银山的价值转换。有序推进国土绿化行动，加强森林保育和质量精准提升，提升林草碳汇能力，助力碳达峰

和碳中和目标实现。将科学确定的造林绿化空间及市域东北部东方红水库周边涵养林、中南部地区农田防护林以及西部流域水源涵养林作为森林质量提升的重点区域。在保护现有森林资源的基础上，充分利用沟、渠、路，营造防护林，完善现有片林、林带和林网，增加森林覆盖率；部分区域采取退耕还林、封山育林等工作，促进林分质量提升。统筹推进山水林田湖草一体化保护和治理，推进湿地草原保护恢复和农田防护林升级改造等工程建设，通过采取皆伐更新、带状更新、林下造林、补植更新等方式进行修复，保持林地生产力，增强森林防护功能，提升生态效能；加强荒滩地治理，积极营造防护林和特色林果。开展退化草原和已垦草原治理，恢复草原植被，遏制草原退化趋势，逐步建立健康稳定的林草生态系统。

水土流失防治工程。以水土流失重点预防区、重要河湖源头区、重要水源地为水土流失重点预防范围，实施水源涵养林营造与修复工程，保证植被覆盖度，提高土壤吸水能力，遏制地表水土流失。治坡与治沟相结合，结合工程措施与生物措施，充分发挥生态的自然修复能力。水土流失综合治理，实施扎音河源头生态修复工程，对扎音河源头大峡谷流域进行水土流失综合治理；实施小流域侵蚀沟专项治理工程，以坡耕地水土流失治理为重点，采取生态防护、荒山荒坡绿化、坡耕地整治等工程措施，建立起完善的水土保持预防监督体系，全面开展水土保持综合治理工作。

强化造林治理，适地适树，高密度、多层次造林，争取快速成林，快速覆盖。

湿地生态环境保护与修复工程。加强自然湿地的保护，采用就地保护的方式保护现状湿地及其生物多样性，保持湿地的自然或近自然状态。以逐步恢复和重建退化湿地生态系统，促进受威胁的湿地物种的恢复为出发点，重点实施扎音河自然保护区退化湿地修复工程、扎音河湿地保育工程，加快形成自然保护地体系。通过土地整理、湿地植被修复、人工辅助栖息地修复、生态引水补水、清淤疏浚等措施，对退耕还湿地块以及周边退化湿地进行修复，修复湿地生态系统。强调湿地布局的整体性，滨河湿地功能的多样性，包括生物多样性及活动设施的多样性。强化整体性保护修复。重点突出水文水质、生物栖息地、河道岸线及外围环境管控，创新推动小微湿地修复治理，改善和美化湿地公园生态环境，营造良好的动植物栖息空间，维护湿地公园生态系统的原生性、稳定性和平衡性。

土地保护与生态修复工程。加强黑土地保护，维护土壤环境安全。坚持生态优先、用养结合，对黑土地进行战略性保护，确保黑土地不减少、不退化。继续探索助力黑土地保护利用项目整建制推进的技术模式，用数字说话。推进生态友好的高标准农田建设，巩固和提高黑土耕地综合生产能力；统筹推进农膜回收利用，培育推广废弃食用菌糠和废弃菌袋综合利用绿色模式，提升

黑土区生态环境可持续性。坚持山水林田湖草系统综合治理，建立合理的农田林网结构，推进以小流域为单元，以侵蚀沟为重点的水土流失治理，防治黑土地沙化风蚀及水蚀。规划开展黑土地保护项目的土地面积为 20028.75 公顷。有序推进土壤污染治理修复。摸清土壤污染底数，加强源头治理，切实改善土壤环境质量，保障农产品安全。加快建立农业绿色生产方式，依法推行农用地分类管理制度，强化受污染耕地安全利用和风险管控。实施化肥农药减量增效行动和农膜回收行动，加快推广生物有机肥、生物农药等绿色投入品，提高土壤地力；加强规模化畜禽养殖场规范化建设，推进畜禽粪污、秸秆资源化利用，推进农业面源污染防治。加快工业固体废物回收和综合利用，强化工业废物处理、非正规垃圾填埋场整治。

生物多样性保护工程。在条件允许的生物多样性优先区域开展生物多样性调查、观测和评估工作。加强珍稀濒危野生动物重要栖息地保护，开展湿地修复，连通其生态廊道，扩大栖息地范围。强化就地保护，加强野生动植物种群及其栖息地生态环境保护，结合海伦市自然保护地整合优化，摸清全市珍稀濒危动物分布情况、种群数量、栖息地状况；健全野生动物救护网络，增强救护繁育能力，建立稳定的人工种群。加强野生动植物保护监督，全面禁止非法交易野生动物。

第六章 建设集约有序的城镇空间

第一节 构建城镇空间开发格局

至 2025 年市域常住人口 47 万人，城镇人口 21 万人，城镇化率 44.68%；2035 年市域常住人口 48 万人，城镇人口 30 万人，城镇化率为 62.50%。

完善城乡发展体系，重点优化提升中心城区，建设重要节点城镇，发展特色乡镇，促进城乡融合发展。规划形成“一核两心、一主六次、三区多点”的城镇发展格局。“一核”为城镇发展核心，以海伦市中心城区为依托，引领带动全域快速发展；“两心”为海北、伦河两个重点镇，打造 2 个辐射带动周边乡镇的城镇发展中心；“一主”为沿绥北高速建设城镇发展主轴；“六次”为指沿 X170 县道、Y309 乡道建设的两条城镇发展次轴，沿 G333 国道、S309 省道、Y312 乡道、Y023 乡道建设四条城镇联系轴；“三区”为东部森林生态保护区、中部城镇发展区、西部田园展示区；“多点”为海伦市各乡镇、农场和林场。

第二节 城镇体系

依托区域动力、工业拉动的中心集聚城镇化和依托内生动力、工农结合的近域城镇化两种模式，推动中心城区做优做强、乡镇（农场、林场）村做富做美，产业梯次升级，功能统筹安排。

结合海伦市的发展实际，以优先发展城区和积极培育重点镇

为城镇化发展战略，确定“中心城区—重点镇—一般镇—乡、农场、林场”四级城镇体系。规划中心城区 1 个指海伦镇，重点镇 2 个包括海北镇、伦河镇，一般镇 13 个包括海兴镇、共合镇、祥富镇、百祥镇、东风镇、永富镇、前进镇、向荣镇、长发镇、共荣镇、联发镇、永和镇、东林镇，乡、农场、林场 11 个包括爱民乡、扎音河乡、双录乡、乐业乡、海南乡、丰山乡、福民乡、红光农场、海伦农场、林场公司、松花江分局通北林业局。

第三节 优化产业空间布局

依托海伦市资源禀赋、区位条件、成长潜力和产业基础，根据重点培育的原则，继续确定把绿色食品、生物科技、新兴能源、文化旅游、现代商贸五项产业作为引领经济发展的主导产业，集中精力推进，集中财力扶持，集中培育发展，将海伦打造成具有一定影响力和竞争力的绿色食品生产基地、生物科技示范基地、新兴能源供应基地、现代商贸集散地、文化旅游目的地。

第一产业发展方向。加强富硒黑土地保护，大力发展富硒特色种养业，推动富硒产业快速、健康、持续发展，奠定坚实产业基础。利用珍稀的黑土资源、富硒资源、特色农副产品资源，打造全国绿色有机天然富硒标准化生产基地。规划在东风镇、东林镇、向荣镇、双录乡、扎音河乡、海北镇、永富镇建设富硒大豆现代农业产业基地；在长发镇、永和镇、百祥镇、伦河镇、联发镇、扎音河乡建设富硒水稻现代农业产业基地；在共合镇、海兴

镇、永和镇建设富硒菇娘现代农业产业基地；在海伦镇、长发镇、向荣镇、永和镇建设富硒鲜食玉米现代农业产业基地；在海兴镇、福民乡、海伦镇、祥富镇建设富硒蔬菜现代农业产业基地；在前进镇、共荣镇、海南乡、乐业乡、东风镇、丰山乡、爱民乡、向荣镇、联发镇建设富硒杂粮现代农业产业基地；在双录乡、丰山乡、东林镇、向荣镇及林场建设富硒中草药现代产业基地；在海兴镇、向荣镇建设富硒大鹅养殖基地，在共合镇建设富硒黄牛养殖基地，在海伦镇、长发镇、共荣镇等地建设富硒生猪养殖基地。

第二产业发展方向。重点发展绿色有机富硒农畜产品加工、生物科技、新能源等支柱产业，扩大产业规模，提升质量效益，使海伦特色产品优势尽快转化成产业优势和经济优势。做强特色农畜产品加工，精深加工产业链，集中打造鲜食玉米，菇娘之乡、中国籽鹅之乡品牌。依托黑臻生物科技公司，开发食用菌产品，大力发展食用菌产业。发展秸秆能源化利用，依托生物质热电联产项目和秸秆压块厂，大力发展秸秆燃料化项目。大力发展风电、太阳能发电等新能源产业，构建绿色低碳能源产业体系。

第三产业发展方向。升级发展现代物流业，立足全市资源、区位和产业发展优势，统筹推进现代流通体系软硬件建设，加快形成内外联通、安全高效的流通体系，加强物流基础设施建设和信息平台建设，培育城市商贸物流中心、工业园区物流中心和区域性物流中心。推进现代商贸服务业，加快适应消费升级变化，

积极塑造地方美食、娱乐、商业品牌。适度发展集休闲、娱乐、餐饮、健身为一体的新型流通业态。培育与特色产品相配套的专业化农产品市场，鼓励农产品直接进入大型批发市场。大力发展电子商务，加大电子商务代理、代运营等专业服务机构的招引培育力度，为进入电商领域的企业提供专业化的法律、金融、物流、信息等全方位的孵化服务。推进线上线下渠道融合，整合农村电商公共服务资源，依托电子商务进农村示范工程，构建村级服务站网点、农村商贸中心、市级电商服务中心、仓储物流配送中心等项目，拓展农产品上行渠道。加快打造直播小镇，以媒体网红、名人网红、大众网红直播等模式，提高线上销售总量，提升品牌价值。大力发展旅游产业，持续挖掘海伦市自然资源禀赋和深厚的文化底蕴，打造一批田园养生示范区和休闲农业观光点，开发建设现代农业题材、抗战题材、冰雪文化题材的影视基地，使文旅产业成为无烟经济、朝阳产业。统筹全域旅游产业布局，坚持多点开发与重点建设相结合，串珠成链，形成独具特色的旅游线路，积极融入哈尔滨—五大连池—黑河—俄罗斯旅游带。

产业空间布局。总体形成“一园两轴三区”的空间布局。“一园”为位于海伦市中心城区北侧的海伦市工业园。“两轴”为绥北高速和海伦至明水至大庆高速为依托，打造两条贯穿海伦市域的高速发展轴。“三区”为东部地区以生态统领，形成以旅游为主导的康养休闲产业带，主要发展生态旅游、文化体验、山水运

动和康体养生等产业；中部地区形成以现代制造业为主的转型升级产业带，主要发展农产品加工、新能源和节能环保产业、商贸物流产业等；西部地区形成以高效生态农业、观光休闲为一体的产业带，主要发展特色农业、现代农业、休闲农业等。加强产业及城乡之间的联动，融合生成联动产业。

工业用地控制。划定工业用地控制线 517.59 公顷，主要分布在海伦市工业园区、海北镇、伦河镇和共合镇等工业集中区。严格限制将工业用地控制线内的工业用地调整为其他用途，经依法论证确需调整的，应做到工业用地规模占补平衡、用地效率提升。控制性详细规划阶段，工业用地控制线内用地功能可细分为工业用地、仓储用地以及工业园区配套的公共管理与公共服务设施、市政公用设施、道路交通设施、绿地与广场用地；其中工业用地比例不得少于 75%。

第四节 完善公共服务设施体系

分级分类规划各类公共服务设施，优化公共服务设施空间布局 and 规模配置，构建“三级五类”规划体系。三级包括城市级、乡镇级、行政村级；五类包括教育、文化、体育、医疗卫生、社会福利设施。中心城区以城市级公共服务设施为统领，同时建设 3 个 15 分钟城镇生活圈级公共服务中心，6 个 10 分钟城镇生活圈级公共服务中心。5 分钟生活圈级服务中心宜以 300 米半径，灵活均衡布局。其他各乡镇（农场、林场）驻地建设乡镇级公共

服务设施，统筹布局满足乡镇居民日常生活、生产需求的各类服务设施，宜采用社区康养中心、社区服务中心、社区文体中心等复合型服务中心模式，集约布置，开放共享，形成乡镇级服务核心。行政村级公共服务设施依托行政村集中居民点，综合考虑乡村居民常用交通方式，按照 15 分钟可达的空间尺度，配置满足就近使用需求的服务设施，并注重相邻村庄之间服务设施的错位配置和共享使用。

文化设施规划。中心城区健全和完善现代化图书馆、艺术馆、文化馆、博物馆、展览馆、美术馆等城市级文化设施；建设 15 分钟生活圈级文化服务中心，5—10 分钟生活圈级文化服务站。各乡镇（农场、林场）驻地建设乡镇级文化活动中心，可单独设立图书馆、文化馆、老年活动中心。在行政村驻地建设 1 处社区文化中心，包含文化室、青少年及老年活动室、文化科技活动室、图书室，按建筑面积 300—500 平方米设置。

教育设施规划。中心城区完善职业教育、成人教育和特殊教育设施等城市级教育设施，提升相关教学水平。按照 15 分钟生活圈、5—10 分钟生活圈合理布局学前教育、义务教育和高级中等教育设施，覆盖城区范围。各乡镇（农场、林场）发展与人口规模相对应的乡镇级教育设施，重点镇可根据未来生源数量配套建设高级中学，一般镇应根据人口变化，适度集中办学，鼓励建设九年一贯制学校，就学距离远的镇建设寄宿制中小学。满足办

学规模的行政村可配置规范化小学，生源数量不足的可只设置低年级部教学点。优先建设规范化幼儿园，学前教育设施应与新农村同步规划建设，方便儿童就近入园。

体育设施规划。中心城区规划城市级体育场馆 2 座。结合公园绿地等公共开敞空间合理布置 15 分钟生活圈级大型多功能运动场地和 5—10 分钟生活圈级多功能运动场地。重点镇配套建设体育场、灯光球场、体育馆等，满足周边区域服务需求；一般乡镇（农场、林场）建设不少于一个体育场，用地面积不大于 4000 平方米（可与学校共用），并配套建设其他体育设施，诸如游泳池、训练房、塑胶标准田径场、灯光球场（带看台）。改善乡村体育设施条件，配置室外健身活动设施和综合活动室。重点建设标准篮球场、乒乓球台、健身路径等体育场地。

医疗卫生设施规划。中心城区健全城市级医疗设施，完善疾控中心、妇幼保健中心、急救网络、卫生监督中心等公共卫生服务网络。合理布局 15 分钟生活圈级卫生服务中心、5—10 分钟生活圈级社区卫生服务站，在人口较多，卫生服务中心难以覆盖的社区布置，提供预防、医疗等基础卫生服务。重点镇配置中心医院、防疫站、妇幼保健站、血防站等设施，服务于本镇及周边乡镇普通疾病、常见病的诊治，提供医疗保健知识。一般乡镇（农场、林场）配置卫生院、防疫站，血防站，能够解决本镇居民小病、常见病的诊治，提供医疗保健知识。行政村配置标准化卫生

室，应包括诊断室、治疗室、观察室和药房等功能空间，并实现四室分离。

社会福利设施规划。中心城区完善建设城市级养老院、儿童福利院、残疾人服务中心等社会福利设施。合理布局 15 分钟生活圈级、5—10 分钟生活圈级老年服务中心。各乡镇（农场、林场）配置养老设施，重点镇可适当提高其配套设施档次、规模。行政村配置老年人活动中心，并配套建设老年日间照料中心。

公益性殡葬服务设施规划。规划完善位于前进镇同心村的海伦市殡仪服务中心，新建坤宁园公墓项目。各乡镇（农场、林场）按照实际需求完善公益性殡葬服务设施建设，原则上每个乡镇规划 1 个乡镇级公益性骨灰堂，地域面积较小，户籍人口数量不足 2 万的乡镇（农场、林场）可采取与相邻乡镇联建的方式建设。

第五节 推进城镇用地节约集约利用

协调主城区和新区发展。按照节约集约用地的原则，协调主城区和乡镇的建设用地需求。以国土空间规划为契机，引导主城区的开发建设从外延扩展转向内部结构优化调整，有机疏散中心城区部分功能和人口，进一步完善各项配套设施；积极支持城市新区、重点镇等地区的建设和改造。优先保障市政基础设施、公共服务设施用地需求，统筹城乡发展，构筑国土空间规划体系下的全新的城镇空间结构。

统筹城乡建设用地开发利用。坚持控制总量、优化增量、调

整存量，统筹管控城乡建设用地，实行建设用地总量控制。结合建设用地增减挂钩和村庄拆旧复垦，逐步改造城乡建设用地，优化用地结构和布局。本着节约集约用地，确保生态、生产、生活安全，注重历史文化保护的原则，在充分尊重农民意愿和权益的前提下，分区划类、因地制宜，通过多种方式推进农村土地整治工作，加大建设用地挖潜力度，积极盘活存量建设用地。

促进产业用地资源整合，保障产业园区建设。加强对现状产业用地的空间整合力度，促进产业结构和布局优化调整，科学拓展产业园区的用地空间，保障产业功能区升级发展需求，提升产业用地空间承载能力，促进各类产业向高端产业功能区、开发区和产业基地集中，引导产业集约发展。针对行业特点和开发区定位，制定产业用地的地均就业、产出等准入标准，提高产业用地集约利用水平。积极开展开发区土地集约利用评价工作，深化开发区评价成果，规范开发区用地管理。

保障基础设施和公共服务设施用地。围绕海伦市城乡建设，合理安排科教文卫体等社会事业，民生工程所需用地，完善基础设施和公共服务设施建设。积极引导基础设施、公共服务设施高效用地，妥善处理其与周边土地利用关系，尽量避让永久基本农田和优质农用地。同时依法扩大国有土地使用权有偿使用范围，提高土地利用效率。

建立土地储备制度，科学调控土地供应。建立土地储备制度，

发挥土地储备开发对城市建设用地的保障及调控作用，保障建设用地尤其是政策性住房等民生用地需求。加大土地储备力度，土地储备重点保障政策性住房等民生工程、重点功能区、重大项目建设等用地需求；逐步加大产业用地储备投入，保障重大项目落地。继续保障交通运输、水利、特殊用地等土地供应，提升城市综合承载能力；优化住宅用地供应结构，有序推动房地产用地管理，做好房地产用地开发利用监管；加大项目审批后监管和闲置土地查处力度，促进已供应土地尽快开发建设。

第六节 科学布局矿产能源勘查开发空间

根据海伦市矿产资源禀赋条件、成矿特点，以建筑用花岗岩为开发利用方向与重点。规划设置开采规划区块 10 个，总面积 89.94 公顷。按矿种划分，分别是建筑用花岗岩 7 个、其他粘土 3 个。

每个规划区块原则上只设置一个采矿权；新设采矿权范围应充分考虑矿区资源赋存情况、地形地貌，开发利用、安全生产，生态环境保护与修复，以及矿区土地综合利用等因素，由市自然资源部门组织开展监测，确定开采范围、开采总量、开采规模、开采年限，科学论证，一次性整体划定矿区范围；避让生态保护红线、永久基本农田及城镇开发边界。砂石矿山充分考虑区域性的资源需求与资源有效供给的辐射半径、范围，提升资源的保障能力，粘土开发应保护基本农田和农田权益。

坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，推进节约集约利用矿产资源，保护环境，促进矿地和谐，加大环境保护与绿色矿山建设力度。充分调动矿山企业的积极性，加强行业自律，促进依法办矿，严格规范管理，加强科技创新，将绿色矿业理念贯穿于矿产资源开发利用全过程。新建矿山要按照绿色矿山标准进行规划、设计、建设和运营管理，到 2035 年新建矿山全部达到绿色矿山建设标准。

第七章 打造高品质的中心城区

第一节 中心城区范围

划定中心城区范围包括海伦镇全域，前进镇自新村、东兴村，东风镇勤劳村，长发镇长丰村，用地总规模 8688.49 公顷，包括城镇开发边界 2273.33 公顷，占中心城区范围的 26.16%。城镇开发边界中城市建设用地 2260.66 公顷、公路用地 0.79 公顷、铁路用地 8.84 公顷、陆地水域 3.04 公顷。

至 2035 年，规划中心城区城市建设用地规模 2260.66 公顷，常住人口规模达到 24 万人。

第二节 功能结构与用地布局

至 2035 年，中心城区城市建设用地面积 2260.66 公顷，人均城市建设用地 94.19 平方米/人。具体地块用途、边界定位、开发建设强度、用地兼容等规划管控要求在详细规划中确定。

规划中心城区形成“一核六心、一廊三轴、九组团多点”的空间结构。“一核”。南湖生态核心，周边布置文体中心、湿地公园、商务配套、休闲配套等功能，集城市森林、湿地、文化休闲于一体，打造大湖生态、湿地森林、四季花海等核心景观。

“六心”。指老城服务中心、行政服务中心、站前服务中心、农业公园、体育公园和雷炎公园等 6 个城市休闲和服务中心。

“一廊”。结合主要景观道路形成生态景观环廊，既是慢行

联系通道，也是城市功能聚合环，将重要的城市公共设施进行联系，并串联起城市各个组团。

“三轴”。东西向的城镇空间发展轴，南北向的城镇发展联系轴、主要功能联系轴。

“九组团”。九组团指城郊休闲、老城工业、交通物流、城西产业、新城生活、新城中心、文体科教、生态文化和老城生活等九大组团。

“多点”。多点指各组团节点、开敞空间、城市门户、城市地标等。

第三节 规划分区

居住生活区。居住生活区是以住宅建筑和居住配套设施为主要功能导向的区域，总面积 656.50 公顷，占城镇开发边界的 28.88%，人均 27.35 平方米。以城镇住宅用地、城镇社区服务设施用地为主，兼容公共服务设施、绿地与开敞空间用地、商服用地。功能管控采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。居住生活区内应构建健康、宜居的生活环境，提供完善、便捷的日常生活服务功能，保障一定比例以上的城镇住宅用地及配套社区服务设施用地。在保障主要功能导向的前提下，鼓励多元功能的适度混合，避免重大妨害功能的干扰，可准入不存在干扰、污染和安全隐患的公共服务设施、绿地与广场用地等。

综合服务区。综合服务区是以提供行政办公、文化、教育、

医疗等服务为主要功能导向的区域，总面积 154.77 公顷，占城镇开发边界的 6.81%，人均 6.45 平方米。以机关团体用地、文化用地、教育用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地为主，兼容绿地与开敞空间用地、城镇社区服务设施用地。功能管控上采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。综合服务区是城市提供公共服务的核心空间，综合服务功能应集约紧凑，满足服务等级、规模及类型要求，保障一定比例以上的行政办公用地、文化用地、教育用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入不存在干扰、污染和安全隐患的绿地与广场用地、城镇住宅用地、社区服务设施用地等。

商业商务区。商业商务区是以提供商业、商务办公等就业岗位为主要功能导向的区域，总面积 129.99 公顷，占城镇开发边界的 5.72%，人均 5.42 平方米。以商业服务业用地为主，兼容绿地与开敞空间用地、城镇住宅用地。功能管控采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。商业商务区是城市提供商业服务、商务办公的核心空间，商业商务服务功能应集约紧凑，满足服务等级、规模及类型要求，保障一定比例以上的商服用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入不存在干扰、污染和安全隐患的绿地与广场用地、城镇住宅用地、社区服务设施用地等。

工业发展区。工业发展区是以工业及其配套产业为主要功能

导向的区域，总面积 517.59 公顷，占城镇开发边界的 22.77%，人均 21.57 平方米。以工业用地为主，适当布局为企业服务的商服用地。功能管控采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。工业区应统筹安排城市生产性功能，提升生产运行效率，严格遵守环保要求，降低工业及物流仓储功能对城市居住、公共环境、交通等的干扰，保障其他城市功能有序运行，保障一定比例以上的工业用地、仓储用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入为企业生产服务的商服用地等。

物流仓储区。物流仓储区是以仓储物流及其配套产业为主要功能导向的区域，总面积 83.08 公顷，占城镇开发边界的 3.65%，人均 3.46 平方米。以仓储用地为主，适当布局为企业服务的商服用地。功能管控采用“用途准入+指标控制”的方式进行管理。物流仓储区应统筹安排城市生产性功能，提升生产运行效率，严格遵守环保要求，降低物流仓储功能对城市居住、公共环境、交通等的干扰，保障其他城市功能有序运行，保障一定比例以上的物流仓储用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入为企业生产服务的商服用地等。

绿地休闲区。绿地休闲区是以公园绿地、广场用地、滨水开放空间、防护绿地等为主要功能导向的区域，总面积 232.42 公顷，占城镇开发边界的 10.22%，人均 9.68 平方米。以绿地与开敞空间用地为主，可兼容少量公共服务设施。功能管控采用“用

途准入+指标控制”的方式进行管理。绿地休闲区应安排好“点、线、面”结合的城市绿地系统结构，为市民提供便捷可达、友好的游憩休闲空间，并确保相互干扰的功能区的防护隔离，保障一定比例以上的绿地与广场用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入少量公共服务设施等。

交通枢纽区。交通枢纽区是以铁路客货运站等大型交通设施为主要功能导向的区域，总面积 459.56 公顷，占城镇开发边界的 20.22%，人均 19.15 平方米。以铁路用地、公路用地等区域基础设施用地，以及交通运输用地（城镇村道路用地、交通场站用地）为主。功能管控采用“用途准入+指标管控”的方式进行管理。交通枢纽区内应确定好机场、港口、铁路客货运站等重要交通设施的选址落位，统筹好与周边交通线网的接驳以及多种运输方式的联乘联运，有序引导基于交通枢纽的物流产业发展，保障一定比例以上的交通类区域基础设施用地、道路与交通设施用地。在保障主要功能导向的前提下，可准入与交通枢纽关联性较强的仓储用地、商服用地、住宅用地等。

战略预留区。战略预留区指应对发展不确定性、为重大战略性功能控制的留白区域。总面积 39.43 公顷，占城镇开发边界的 1.73%，人均 1.64 平方米。以留白用地及现状用地为主。战略预留区应明确规定主要的战略性功能指引，严格管控区内的一切建设行为。待开发意向明确后，依据相关发展要求，在详细规划中

细化具体的土地用途与空间布局。

第四节 完善住房保障

2035 年，居住用地面积为 656.50 公顷，占城市建设用地的比例为 29.04%，人均居住用地面积 27.35 平方米/人。规划形成 3 个十五分钟生活圈居住区、6 个十分钟生活圈居住区。

建立健全公共租赁住房、市场化租赁住房、人才公寓和城市更新安置住房、共有产权住房、商品住房等多主体供应、多渠道保障、租购并举的住房供应体系。稳步提升户籍中等偏下收入住房困难家庭的动态化保障标准，提高新就业无房职工等新市民的住房保障可持续水平。鼓励企业合理建设人才公寓，有序推进住房制度改革。2035 年，中心城区公共租赁住房和人才公寓等租赁型和产权型保障性住房土地供应量达到住房用地供应量总量的 10%—20%。

第五节 公共服务设施与社区生活圈

公共服务中心体系规划。中心城区城市公共服务设施体系按照“城市级、15 分钟生活圈级、5—10 分钟服务中心、老城服务中心。钟生活圈级”三级配置。规划形成 2 个城市级公共服务中心，包括新城服务中心、老城服务中心。打造 3 个 15 分钟生活圈，基本覆盖居住用地范围，满足居民各项基本的公共服务设施需求。提供便民生活、医疗保健、精神文化、智慧养老、生活照料等多

类型的服务。打造 6 个 10 分钟生活圈，5 分钟生活圈级服务中心宜以 300 米为半径，灵活均衡布局。5—10 分钟生活圈居住区必须配建的设施主要包括小学、幼儿园、社区综合服务中心、菜市场或生鲜超市、小型商业金融餐饮、公交车站等设施。

公共管理与公共服务用地。规划公共管理与公共服务用地 121.75 公顷，占城市建设用地的 5.39%。其中，机关团体用地 11.59 公顷，占城市建设用地的比例为 0.51%，人均 0.48 平方米，保留现状行政办公中心，并对现有用地进行调整优化，以集约利用土地；科研用地 3.63 公顷，占城市建设用地的比例为 0.16%，人均 0.15 平方米；文化用地 6.02 公顷，占城市建设用地的比例为 0.27%，人均 0.25 平方米，保留现状城市级文化中心、二人转传承保护中心，规划 2 处 15 分钟生活圈级文化中心；教育用地 59.11 公顷，占城市建设用地的比例为 2.61%，人均 2.46 平方米，规划幼儿园 2 所，完全小学共 6 所，九年一贯制学校 3 所，十二年一贯制学校 1 所，初级中学 4 所，高级中学 3 所，职教中心 1 处；体育用地 10.83 公顷，占建设用地的比例为 0.48%，人均 0.45 平方米；医疗卫生用地 23.31 公顷，占城市建设用地的比例为 1.04%，人均 0.98 平方米；社会福利用地 7.26 公顷，占城市建设用地的比例为 0.32%，人均 0.30 平方米。

商业服务业用地。规划商业服务业用地 129.98 公顷，占城市建设用地的 5.75%。其中，商业用地 129.18 公顷，占城市建

设用地的比例为 5.71%；其他商业服务业用地 0.80 公顷，占城市建设用地的比例为 0.04%。

第六节 优化产业空间布局

规划工业用地 517.59 公顷，占城市建设用地的 22.90%。重点发展以绿色有机富硒为特色的农畜产品加工，生物科技、新能源等。完善和优化管理制度和运营模式，提升园区平台产业孵化、集聚带动作用，引进国内行业龙头进驻园区。对处于现状城市中心地区的其他工业进行搬迁与用地置换，集中于中心城区北环路以北、绥北公路以西区域的海伦市工业园。

规划物流仓储用地面积 83.08 公顷，占城市建设用地的 3.68%。规划以现状仓储用地为基础，取消分散的小型仓储用地，优化用地布局，将仓储用地主要集中于城区东部。

第七节 优化绿地与开敞空间

打造宜游特色游憩空间。完善综合公园、专类公园、社区公园以及游园四级公园体系建设，提升公园绿地服务半径覆盖率。到 2035 年，中心城区人均公共绿地与开敞空间面积达到 9.48 平方米，公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率达到 90%。城市建成区绿地率和人均公园绿地面积不低于相关行业主管部门的规定。

重点建设南湖综合公园作为生态核心，打造其成为城市绿肺，以生态涵养为主要功能，作为控制城市片区蔓延发展的生态边界，

辅以适当的休闲设施，成为市民郊野休闲的重要场所。优化城市公园布局，完善城市公园系统；重点建设雷炎公园、体育公园等专类公园。结合 15 分钟社区生活圈布局，满足市民日常休闲、娱乐、健身的需求。适度与文体公共服务设施相结合，丰富社区公园活动，提升社区公园吸引力；到 2035 年，建成一批服务半径 500 米、面积 1.0 公顷以上的社区公园。结合 5—10 分钟社区生活圈布局，满足市民日常休闲、娱乐、健身的需求；到 2035 年，建成一批服务半径 300 米、面积 0.4 公顷以上的游园。

构建城乡休闲游憩网络。结合河流水系和城市生态廊道，构建由绿道、缓跑径、游步道共同组成的城乡休闲游憩体系，串联生态公园和城市公园，综合慢行交通、休闲健身、娱乐交往等多种功能，完善公园、景区间的步行网络建设。

第八节 构建综合交通体系

对外交通规划。扩建改造滨北铁路海伦站。保留绥北高速公路（S15），新建南外环路、东郊路，扩建绥北公路、S309、Y301、Y318、Y307、Y309、Y312、X170。

城市道路网规划。整体形成“八纵八横二环”干路路网结构。“八纵”为绥北公路、晒都三路、护北路—晒都一路—环湖一路、西环路、向阳大街、通海路、复兴路和东环路；“八横”为规划三路、规划七路、规划九路、北环路、北海路、雷炎大街、南环路、规划三十三路—环湖一路—规划二十三路；“二环”为由北

环路—护北路—硒都一路—南环路—复兴路形成的城市内环路，由绥北公路—规划七路—致富北路—规划十一路—东环路—南外环路形成的城市外环路。

交通基础设施规划。保留现状海伦市火车站、海伦长途客运站、海伦客运站，新建城乡汽车客运换乘站。规划新建社会停车场 7 处。

公共交通运输规划。2035 年，中心城区公交、出租车保有量指标分别为 15 标台/万人、30 标台/万人。规划公交首末站 2 处。

慢行交通规划。围绕“文明环保、绿色低碳”的目标理念，倡导健康出行方式，引导居民采用“步行+自行车”的出行方式，有效解决快慢交通冲突。以城市绿道为依托，串联南湖生态核心、各商业核心区、居住区和主要开敞空间，形成安全、通畅、舒适、宜人的慢行交通系统，展现海伦特色，为居民休闲出行提供绿色慢行空间。

第九节 完善市政基础设施

供水工程规划。采用东方红水库和转山子水库为供水水源，应急水源采用地下水为水源。远期扩建现状取水泵房，设计取水能力达到 10 万立方米/日。发生水库供水故障时，采用应急供水深水井为临时供水水源。规划扩建水厂 1 座，位于绥北公路与北海路交叉口东南侧，用地面积 5.11 公顷，供水规模 8.0 万立方米/日。

污水工程规划。规划采用分流制，城市生活污水集中收集率100%。2035年中心城区平均日污水量6.0万立方米/日。规划污水处理厂2处，保留现状海伦桑德水务有限公司污水处理厂、处理规模4.0万立方米/日、用地面积4.31公顷，新建经济开发区污水处理厂、位于现状污水处理厂南侧、处理规模2.5万立方米/日、用地面积3.78公顷。

雨水工程规划。中心城区采用雨污分流制。雨水管道的布置充分利用地形，尽量避免设置雨水泵站，沿道路坡向布置，保证雨水管渠以最短路线、较小管径把雨水就近排入附近水体。规划中心城区各片区建设调蓄雨水设施，大幅提升绿地率，建设下沉式绿地，地面停车场铺设多孔砖，人行道上采取透水铺装等措施，提高城市的吸水、蓄水、渗水、净水和释水功能。

再生水工程规划。规划结合污水处理厂建设再生水厂，设计规模为2.0万立方米/日。再生水应首先考虑回用于工业冷却用水；积极促进城市市政杂用水使用再生水；逐步开展建筑再生水回用；鼓励发展农业灌溉和河道景观使用再生水。

电力工程规划。规划海伦中心城区电源为万力热电厂。至2035年中心城区用电负荷为19.30万千瓦，年综合最大负荷小时数按照5000小时计算，则全社会年用电量为9.65亿千瓦时。

电信工程规划。规划至2035年，中心城区的5G覆盖率达到95%以上，峰值下载速率超过1Gb/s。规划保留现状电信局。规

划中心城区按照服务半径 2 千米设邮政局（所），共设置 10 座邮政局（所），每处邮政局所的服务人口为 1.5—2.5 万人。规划保留现状海伦市中心城区邮政局，结合商业用地新建 9 座邮政所。规划保留现状广播电视中心。普及有线电视，覆盖率达到 100%。建设以非线性系统为基础的自动化多频道广播电视信号播出控制中心，开展多种数据传输及通讯等交互服务；建立高质量、高可靠的广播、电视信号的收集、处理、调剂前端；建立语言、数据的调制、解调处理及光电发射系统；建立以光缆为主的传输网络；开办数据服务业务。

供热工程规划。规划 2035 年海伦市总热负荷 1135.83 兆瓦。规划保留热源 3 处，分别为万力热电厂、铁龙供热厂、海西供热厂。其中，万力热电厂供热规模扩建至 550 兆瓦，铁龙供热厂供热规模扩建至 300 兆瓦，海西供热厂供热规模扩建至 300 兆瓦。

燃气工程规划。规划中心城区以天然气为气源，新建天然气门站 1 座，供气规模 13 万标准立方米/日，位于城区西侧。2035 年城区天然气普及率达 100%，中心城区天然气年用气量为 3810 万标准立方米。月平均日用气量约为 12.53 万标准立方米。

环境卫生工程规划。按人均日产垃圾 1.0 千克计算，垃圾日产量为 240 吨，年产量 8.76 万吨。生活垃圾收集以源头分拣分类收集为主，工业垃圾以单位自行收集为主。规划保留海伦市前进镇同心村垃圾填埋场，总占地面积 14.58 公顷，垃圾填埋场总

设计规模 400 吨/日，年处理量 9 万吨。垃圾近期由垃圾转运站送至前进镇垃圾填埋场统一处理，远期送至望奎县垃圾焚烧厂统一处置。规划中心城区垃圾转运站 4 处，每处占地面积为 0.1 公顷、处理规模为 60 吨/日。

第十节 塑造景观风貌与城市设计

构建城湖共生的城市特色。围绕南湖公园，构筑集生态景观、公共活动、多元功能于一体的公共活力环，汇集商务办公、科创研发、信息服务、精品商业、文体中心等，与北部的行政中心、雷炎公园和老城区在空间上以绿带相连，形成“绿一城一湖”共融共生和碧环联城的城镇空间特色。

城市设计框架。规划将继续强化和完善海伦市“点、轴、带、环”相结合的城市设计框架，并与道路、建筑等要素构成独特氛围的绿色休闲空间，创造良好的城市环境和城市景象。规划形成“两核、五心；两带、一环、两廊；九组团、多点”的总体城市设计框架。“两核”为围绕南湖公园打造的南湖生态核心和老城风貌核心，“五心”为 3 个公园景观中心和 2 个城市风貌中心；“两带”为沿向阳大街和雷炎大街打造的两条城市风貌景观带，“一环”为沿城市外围主要道路形成的城市景观环，“两廊”为沿城市道路打造的两条城市景观通廊；“九组团”为城郊休闲组团、老城工业组团、交通物流组团、城西产业组团、新城生活组团、新城中心组团、文体科教组团、生态文化组团和老城生活组

团，“多点”为围绕各组团、公园绿地打造的多个城市门户节点、城市地标节点、开敞空间节点等城市景观节点。

空间形态控制。建筑轮廓线控制以规划确定的两条城市景观轴线为空间意向轴线，根据功能分区，合理布置高层建筑，形成丰富的城市天际线。在注意建筑天际线起伏变化的同时，还应注重相邻建筑错落有致。滨水天际轮廓线控制，以波浪形渐进为主流导向，以商业商务中心等高层建筑群为高潮，以规划居住高层建筑群为次高潮，以中间公园、文化、体育等用地为舒缓的空间节奏，形成沿南湖水岸此起彼伏、形态丰富的天际轮廓线。空间序列控制，通过对景观轴线、景观节点、标志性建筑有效地控制，形成空间的转承点和序列高潮，并通过对规划区总体把握，控制街道空间的起、承、转、伏，强化空间节奏感。

第十一节 公共安全与综合防灾

消防工程规划。按照消防车 5 分钟到达火场要求，规划保留现状消防站，新建标准型一级普通消防站 2 座，分别位于建新路与南海路交叉口东南侧、规划六路与规划十三路交叉口东北侧。

防洪排涝工程规划。规划中心城区内水系防洪标准为 30 年一遇。城南水库防洪标准为 10 年一遇洪水设计，50 年一遇洪水校核。

抗震减灾规划。海伦中心城区基本地震烈度为 6 度，规划水、电、通讯、卫生、交通运输、建筑等工程应严格按照《建筑工程

抗震设防分类标准》（GB50223—2008）执行，规划重要建筑及重要生命线系统等工程提高一度设防。

第十二节 实施城市更新改造

更新方式。重建型更新；针对城市重点功能区、生态景观廊道以及对完善城市功能、提升产业结构、改善城市面貌有较大影响的地区，采用以拆除重建为主的更新方式，提升城市品质；总面积 69.08 公顷，主要分布在振兴路与南海路交叉口东南侧、南环路与复兴路交叉口东北侧、复兴路与北海路交叉口附近。整治型更新；针对交通枢纽、公共活动中心和建成区中对城市整体格局影响不大，但现状用地功能与周边发展存在矛盾、用地效率低、人居环境差的地区，在维持现状建设格局基本不变的前提下，通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮，以及整治改善、保护、活化，完善基础设施，优化城市功能；总面积 35.57 公顷，主要分布在向阳大街与雷炎大街交叉口北侧及东南侧、牌楼路与通海路交叉口东北侧、复兴路与光华路交叉口东北侧。优化型更新；针对现状低效工业、仓储等用地，优化用地结构，健全产业链，推动城市存量空间资源要素的盘整、激活和优化利用；总面积 12.28 公顷，主要分布在滨北铁路两侧、世纪大道与绥北公路交叉口西北侧、北环路与向阳大街交叉口西北侧。

更新重点。棚户区更新改造，结合近期棚户区改造行动计划，对危旧棚户区予以全面拆迁改造，改造的安置住房实行原地和异

地建设相结合，优先考虑原址或就近安置，逐步转变为现代化居住社区。旧工业区更新，对现状工业园内低效工业用地进行改造提升，加快腾笼换鸟，鼓励发展现代产业，推动制造业高端化发展，增加生态绿地和公共配套设施用地，优化城乡环境。老城道路交通整治，保护老城空间格局和肌理，避免对老城街道大规模拓宽，优化道路交通系统，疏通对外联系节点，完善支路网微循环，适度加强停车设施建设。老城环境综合整治，重点改善绿地分布，增加点状绿地，结合道路改造增加街头绿地和广场，结合居住区改造新增居住区级和小区级公园，修建小型城市广场、城市步行街等室外活动空间，加强重点地段的城市设计与景观设计。

第十三节 城市主要控制线管控

城市绿线规划控制。城市绿线是指城市各类绿地范围的控制线，包括公园绿地、防护绿地、附属绿地等。规划城市绿线 120.67 公顷。主要包括南湖公园、雷炎公园等大型绿地及开敞空间。总规模不减少前提下，城市绿线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实。

城市蓝线规划控制。城市蓝线是指城市规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线。规划城市蓝线主要包括规划范围内的陆地水域。总规模不减少前提下，城市蓝线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实。

城市黄线规划控制。城市黄线是指对城市发展全局有影响的、

城市规划中确定的、必须控制的城市基础设施用地的控制界线。
规划城市黄线 **56.81** 公顷。总规模不减少前提下，城市黄线的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实。

第八章 彰显绿色生态的魅力空间

第一节 特色空间保护

凸显东部峡谷林海神韵。重点保护海伦大峡谷及东部山体、河流、水库等自然景观，严格保护山体轮廓、山形、山势、制高点，严禁开山采石、挖沙取土等破坏山体景观的行为。保护水岸滩涂、滨河湿地，禁止改变自然水体形态。保护森林资源，合理安排绿化用地，统筹点、线、面全域推进绿化美化提质增效，筑牢生态安全屏障。推进流域综合治理和沿路防护林体系建设，打造蓝绿交织的生态景观，拓展亲山傍水、和谐共生的自然格局，建设通山达野、色彩多样的魅力绿美空间。

展现西部绿野花园风情。尊重乡野山水格局和自然脉络，顺应地形地貌、河湖水系等自然环境，以美丽田园建设为重点，鼓励在重要交通走廊沿线、城镇郊区等地区建设农业景观展示区，通过主要道路沿线田园综合环境整治、生态型高标准农田建设等工程，结合农业景观建设，引导村庄布局与农田、林地景观充分融合。

第二节 系统保护历史文化遗产

物质文化遗产保护。海伦市县级以上文物保护单位 14 处，其中古遗址 5 处，近现代重要史迹及代表性建筑 9 处。截至目前，列入省级文物保护单位 1 处，市级文物保护单位 2 处，县级文物

保护单位 11 处。采取差异化的划定方式，统筹划定各类遗产的历史文化保护线。历史文化保护线范围内的各类历史文化遗产要保护遗产的真实性和完整性，以及相关关联的周边环境，加强各项建设活动的管控，维护历史风貌环境特色。历史文化保护线应在详细规划中落位，作为实施空间管控、核发规划许可的法定依据，纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，加强各类空间控制线之间的协同管理。对需依法保护的历史文化遗存开发建设前应开展建设影响评估。对历史文化保护线内可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古、后出让”。优化对各类保护对象实施保护、修缮、改造、迁移的审批管理，加强事中事后监管。

非物质文化遗产保护。海伦市非物质文化遗产分为国家级、省级和市级三级共 13 项。其中，国家级 1 项为东北二人转；省级 3 项包括海伦剪纸、刘氏中医正骨、刘氏祖传中医中药；市级 9 项包括周氏探针刀药系列疗法、邹氏膏药、墨纸刻画、工艺筷子、耿氏肛肠病微创无痛技术疗法、刘氏膏药、马氏中医正骨、海伦民间刺绣、韩三铜锅涮肉技艺。按照《中华人民共和国非物质文化遗产保护法》《黑龙江省非物质文化遗产条例》及相关法律法规对各级非物质文化遗产实施保护和传承。建设数据库，市、乡镇（农场、林场）、村三级联动，开展非物质文化遗产资源深度调查，加速非物质文化遗产数据库及网络共享平台建设。普及非物质文化遗产知识教育，提高全民保护意识。

历史文化遗产活化利用。加强文物保护利用和文化遗产保护传承工作，通过历史建筑和遗址保护、文旅业态活化、讲好故事等方式，切实加快推进历史文化资源的保护、传承、活化、利用等工作，真正把文化资源挖掘好、展示好、利用好。以历史文化、红色文化、民俗文化和农耕文化为重点，打造农文旅结合发展新模式。以杨家店等古遗址为主体，开展研学教育和历史文化体验旅游；以烈士陵园和纪念碑等红色遗址遗迹为主体，展开红色爱国教育和红色体验旅游；以“东北二人转”等非物质文化和西安村等示范村为核心，展开民俗文化、农耕文化体验旅游。以创新为突破，打造遗产文化品牌。研发高品质文创产品，加强线上线下营销结合，注重故事性的鲜活表达与交互式体验，以及配套旅游服务的休闲性与生活化。重视新媒体“跨界”营销，扩大受众面和影响力。以公众需求为导向，科技赋能文化遗产活化；提升文化遗产保护与利用的数字化水平，包括数字化存档、保护与修复、考古文物发掘以及国内外展示传播、交流互鉴等，综合利用VR、AR等可视化信息技术营造沉浸式体验空间，推动传统文化创新与社会化发展。

第三节 塑造城乡特色风貌

基于海伦风貌特色优势和现状发展条件，依托特色自然生态、人文历史、地理区位、产业平台等优势，坚持“系统构建、重点彰显”打造东北特色诗画田园大景区。以自然生态网络为基底，

以滨北铁路和绥北高速公路为骨架，串联海伦主要城镇，系统构建城乡风貌特色格局，形成“多轴、四区、多节点”的总体风貌格局。“多轴”为一条城市中央景观轴、两条城乡融合景观轴、一条重要交通通道景观轴。“四区”为中心城市风貌区、田园乡村风貌区、小城镇风貌区、特色农场、林场风貌区。“多节点”为行政文化中心节点、老城历史风貌区节点、海北镇商业旅游节点、伦河镇商贸节点、共合镇宗教旅游节点、农场体验观光旅游节点、林场生态休闲旅游节点。

城镇风貌指引。加强对各城镇（乡、农场、林场）建筑风貌的控制。新建建筑应以低层、多层为主，新建建筑高度不宜超过27米，可在局部有制高点，应结合城市整体空间布局进行设计；应避免建设大体量的建筑，单体建筑面宽不宜超过50米，注重视觉景观和视线通廊的设计，加强城市天际线的连续性。以小尺度的街坊为宜，以100—150米的道路网间距划分街坊，避免采用城市“居住小区”规划模式和城市道路网系统；街坊内部以巷路相连，注重公共交往空间的打造，增加居民交流交往，促进传统邻里关系的延续。加强各城镇（乡、农场、林场）人文风貌的保护和延续。保护传统建筑的空间布局、建筑制式，传统建筑周边区域的建筑风貌应与之协调一致，加强传统建筑风貌在城镇（乡、农场、林场）中的传承，从建筑色彩、建筑材料、建筑符号等多方面进行风貌导控；加强对老街、古建筑、古树等历史文

化景观的保护与利用,打造文化公园、文化广场等特色景观节点;加强对传统民俗文化的保护,城镇空间应为民俗文化、节庆活动提供载体空间。加强各城镇(乡、农场、林场)重点地区城市设计。强化城镇(乡、农场、林场)主次入口、步道街巷、广场公园等重要节点、重要街区、重要地段项目的整治和设计,适当布置雕塑小品,规范设置标志标识,精心设计文化长廊。

乡村风貌塑造。注重保护现有乡村风貌景观生态安全格局和保护海伦市生态本底,凸显乡村风貌特征;根据相关发展战略和规划目标寻求村落风貌相对异质性的基本原则,形成水、田、林、村有机交融,兼具文脉传承和发展创新的地域性乡村风貌。加强村庄外部风貌管控。规划形成以“林地”和“农田”两类要素为主导的乡村外部风貌要素。一是以“林地”要素为主导的乡村外部风貌。该类村庄重点打造村庄外部林地景观,包括环村林带、滨水及沿路林带,优先发展林果产业。秉承“宜居、宜业、宜游”的理念,大力推行“乔为主、灌搭配、花点缀、草为被、多占天、少占地”的绿化方式。主要目标,丰富完善环城林带,增加城市绿量,提升生态承载能力。建设标准,以乔木为主,突出抗菌、吸尘、隔音、保健多功能性,注重针阔彩、叶花果多品种性。努力构建树种丰富、季相变化、错落有致的绿色生态圈,形成近自然的森林景观。绿地建设坚持将美化和防护功能有机衔接,增加乡土树种种植比例,提升海伦市、各乡镇和村庄物种丰富度,改

善人居环境。二是以“农田”要素为主导的乡村外部风貌。严格保护农地耕作面积，保证其作为基质的连通性；尽量保留现存阡陌交通的痕迹和网格状耕作肌理；保护展现传统生态智慧的地域性水利设施。细化村庄内部风貌管控。一是乡村旅游、农业化发展区，即保护原始建筑风格，强调实用性，体现质朴乡情的建筑风貌。二是工业化—城镇化发展区，即建筑风貌整体协调统一，形成田园社区的建筑风貌。各类公共建筑在满足功能要求和方便人的活动的基础上，与村庄环境充分协调，注重特色空间的营造，注重村庄出入口、中心区等景观节点设计，营造自然、宜人的景观风貌，体现区域乡村特色。

第四节 推动文旅融合发展

大力推动海伦文化与旅游业的充分融合。以高质量发展为方向，不断构建“全景、全业、全时、全民”的全域旅游发展格局。加强“西农东林、南雪北民”四柱架构的引领，推动旅游者向各乡镇流动，优化全域旅游休闲空间；依托农业、大豆、山水、冰雪、文化等特色资源，规划建设各类旅游产品，丰富全域化旅游产品体系。立足海伦毗邻黑、东、珲三大口岸，辐射绥、黑、哈、佳四大城市的区域中心枢纽地位，全面落实国家“一带一路”战略构想，推动建设东北亚商贸文化旅游示范城市。优化和提升旅游产品，打造商贸、文化、冰雪、生态旅游优势产品；完善旅游基础设施，提升旅游服务水平，构建高品质公共服务体系。

基于现状交通条件，结合资源分布、产业布局 and 交通变革等，围绕空间整合、产业集聚，形成“两核两轴、两带四区多点”的市域旅游发展格局；“两核”为海伦旅游集散服务核心、森林生态旅游核心；“两轴”为绥北高速沿线旅游发展轴、森林—田园生态文化体验轴；“两带”为海伦河郊野休闲带、通肯河湿地休闲带；“四区”为森林探险休闲区、康养漫游度假区、黑土原乡观光区、民俗风情文化区；“多点”为以陈家店花海、福民四大坊、海北西安田缘农庄、联发百兴五小连池、白桦林、红松林、城南水库等多个旅游景点为引擎，以帐篷节、篝火晚会、山地自行车、山地马拉松、房车音乐节等为爆点，带动森林探险、田园观光、民俗体验、休闲度假等项目。

第九章 保障城乡设施支撑体系建设空间

第一节 统筹配置交通设施建设空间

铁路规划。保留滨北铁路，加快推进电气化改造，提高铁路运输能力；对海伦站、海北站、东边井站进行客货运站场扩建改造。

公路规划。规划以绥北高速为主干、以市区为中心，完善市域路网结构，形成“一纵、一环、八放射”的市域公路网结构。

“一纵”。绥北高速（S15）。“一环”。以 S202 省道、南外环路、东环路、规划七路形成城市环路。“八放射”。以海伦市中心城区为中心，形成八个反向放射状的主要公路，包括 S101、G333、X170、S309、Y309、Y307。

公路站场。规划建设一级客运站 1 处，即海伦市长途客运站；二级客运站 4 处，包括海伦客运站、海伦城乡汽车客运换乘站、海北客运站、伦河客运站；三级客运站为其他乡镇客运站；保留现状海伦市火车站、海伦长途客运站。

第二节 优先支持市政设施建设空间

给水工程。至 2035 年，市域年总用水量为 4.62 亿立方米，用水结构调整城乡综合用水：农业灌溉用水：林牧渔畜用水：生态环境用水等于 7.5：90.5：1.9：0.1，规划至 2035 年海伦市城乡综合用水量 3468.16 万立方米，农业灌溉用水量 41849.17

万立方米，林牧渔畜用水量 878.6 万立方米，生态环境用水量 46.24 万立方米。规划新建城南水库、转山子水库，绿色改造东方红水库电站。2035 年，市域供水普及率 100%，规划中心城区新建给水厂 1 座，位于绥北公路与北海路交叉口东南侧，以保证城市居民用水质量与安全。各乡镇（农场、林场）规划供水站 1 座，辐射周边村庄，建设集中连片供水工程，改善村庄供水设施，实现乡村供水安全。

排水工程。规划排水体制。海伦市中心城区及各乡镇（农场、林场）均采用分流制。雨水可就近排入附近水体。污水处理厂规划。中心城区保留现状海伦桑德水务有限公司污水处理厂，新建经济开发区污水处理厂、位于现状污水处理厂南侧。保留现状海北镇、伦河镇、共合镇污水处理厂，其他各乡镇（农场、林场）各规划 1 座污水处理厂或稳定塘，处理方式根据实际情况确定。污水处理后水质达到国家《城镇污水处理厂污染物排放标准》（GB18918—2002）后可以排入附近水体。

再生水工程。2035 年，市域再生水回用率不低于 25%。再生水可作为工业用水、农业灌溉用水、城镇景观用水等用途，必须达到相应的水质利用标准。中心城区结合污水处理厂建设再生水厂。各乡镇（农场、林场）可采用污水的强化一级处理和湿地相结合的工艺处理再生水。农村居民点建议采用净化槽、三格式化粪池等再生水处理设施。

电力工程。海伦市 2025 年电力负荷为 288 兆瓦，2035 年为 354 兆瓦；2025 年供电量为 14.4 亿千瓦时，2035 年为 17.7 亿千瓦时。海伦市电源为万力热电厂。规划 220kV 变电站 1 座，保留扩容 220kV 海伦变至 4×150 兆瓦，容载比为 1.69，满足《城市电力网规划设计导则》要求。规划 66kV—500kV 输电线路走廊宽度为 30—60 米。

电信工程。规划建设以中心城区为中心的邮政网络，完善邮政局所建设。市域共设置 3 个电信端局，布置在中心城区及重点镇，一般乡镇（农场、林场）设置模块局，完善通信骨干网架构。进一步推进 5G 基站建设进度，在 2035 年完成 5G 信号全覆盖。巩固已形成现代化的集宣传、娱乐、信息传递、服务为一体的广播电视信息体系。利用广电集团获得 5G 牌照的契机，积极参与 5G 网络建设，巩固广电双向网络工程建设，扩大广播电视覆盖率。

供热工程。规划中心城区以万力热电厂、铁龙供热厂、海西供热厂集中为主；其余乡镇（农场、林场）采用小型区域供热站供热，同时充分利用太阳能、风能等新能源，采用新技术辅助分散供热。规划远期中心城区集中供热普及率达 100%，重点镇集中供热普及率达 90%，一般乡镇、农场、林场集中供热普及率达 75%。

燃气工程。中心城区气源为天然气，燃气普及率达 100%；

其余乡镇首选天然气作为主要气源，其次为液化石油气，燃气普及率达 85%，远期气源逐步置换为天然气。远期气源来自中俄东线天然气管道明水至哈尔滨北输气支线。规划海伦市综合气源站位于海伦市城区西侧，绥北公路北 500 米处，总占地面积 1.20 公顷。

环卫工程。完善生活垃圾无害化、减量化、资源化处理处置体系，大力提倡垃圾源头分类投放，实行生活垃圾分类、密闭压缩式分类收运和分类处理。规划期末，城镇生活垃圾集中处理率达到 100%，分类收集率达到 100%，无害化处理率达到 100%，回收利用率达到 40%以上；农村生活垃圾无害化处理率达到 99%。规划保留共荣镇、海兴镇、联发镇、伦河镇现状垃圾处理厂，保留前进镇垃圾填埋场，其他各乡镇（农场、林场）规划垃圾转运站 1 处，市域内生活垃圾转运至望奎县垃圾焚烧厂处置。

第三节 加强综合防灾设施建设空间保障

消防工程。中心城区规划 3 座一级普通型消防站。在海北镇、伦河镇、海兴镇建设二级专职消防站，其余乡镇建设乡镇志愿消防队，并按照《乡镇消防队》（GB/T35547—2017）进行人员装备配置，每处占地 0.3 公顷，保证消防灭火救援的需要。

防洪工程。通肯河干流全线达到防洪标准 20 年一遇；克音河堤防达到防洪标准为 20 年一遇；海伦河堤防达到防洪标准为 20 年一遇；扎音河堤防达到防洪标准为 20 年一遇；三道乌龙沟

堤防达到防洪标准为 20 年一遇；城南水库 10 年一遇洪水设计，50 年一遇洪水校核。

抗震工程。中心城区地震抗震设防烈度为 6 度；供水、供电、燃气、通讯等城市生命线工程设施，按 7 度抗震设防；主要道路、桥梁、医疗单位、政府机关、学校等建筑按 7 度抗震设防。在标准设防基础上，可根据实际情况进行重点设防和特殊设防。

公共卫生安全。提升疾病预防控制能力。切实强化传染病防控能力建设，全面提升监测预警、风险评估、流行病学调查、检验检测、应急处置水平。加强疾病预防专业队伍建设，加快市医疗机构传染病区建设步伐，提高应急实战能力。健全公共卫生应急管理体系，落实医疗机构公共卫生责任，创新医防协同机制；强化对下指导，提升农村、社区等基层防控能力；推动公共卫生服务与医疗服务高效协同、无缝衔接，健全防治结合、联防联控、群防群治工作机制；强化风险意识，完善公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制。加强医疗应急物资储备，推进医疗应急物资储备库建设。

地质灾害。采用沟道清理整形工程、谷坊坝工程、排导槽工程、植被恢复工程等措施；安排专人，加强监测，遇险情及时撤离；加大地质灾害防灾减灾知识宣传，增强群众的防灾意识；建立三级监测网络，对隐患点设专人监测，发现险情及时预警，设立警示牌。

第四节 能源供需平衡

能源消耗总量控制。按全省工作安排，2030 年二氧化碳排放达到峰值，争取 2060 年前实现碳中和。大力推进能源消费总量和强度双控，优化能源结构。淘汰关停能耗、安全、环保等不达标的小型锅炉，“拆小并大”，推进集中供热，降低煤炭消耗。

能源结构优化。调整能源结构，减少煤炭消耗，开发本地风能、水能资源，引入天然气资源，增加天然气、水电、风电等再生能源比例，建设与垃圾综合利用相结合的生物质发电项目。加大新能源汽车推广力度，大力推进“煤改气”“油改气”工程建设。

能源布局调整。推进分布式能源建设，重点依托工业建筑和公共建筑屋顶实施分布式光伏发电工程，完善太阳能利用。鼓励在区域能源负荷中心建设天然气分布式能源系统，推动分布式供能及区域能源管理系统等城市能源供应方式的多元化、规模化应用。

第十章 构建多向联动的区域发展格局

第一节 积极融入哈尔滨都市圈

积极参与“龙江丝路带”建设。参与黑龙江省“龙江丝路带”规划，创造性地融入“一带一路”倡议，推动“一带一路”更快落地。海伦市应构建对外开放新格局，全面打造外贸竞争新势力。积极提升农产品加工、电子商务、装备制造、现代服务业对外开放水平，大力优化外贸商品市场结构，积极融入“龙江丝路带”建设，加大对外开放力度，提升城市竞争力。

积极融入哈尔滨都市圈。充分发挥自身的资源优势，突出现有产业“有中做优、优中做强”，立足特色优势，强化集中连片、集聚产业、集群发展、集约用地，大力培植龙头企业。立足优势互补，强化富硒产业，加快农畜产品加产业链的升级和延伸。承接哈尔滨都市圈核心地区溢出的产业，通过上下游产业协同发展，抓好产业链强链延链补链。利用成本和资源优势，拓展代工生产、定制生产等多种模式，借助成熟品牌和电子商务的营销和消费市场，从消费端联系经济圈核心地区，在融入区域发展的同时实现经济地位的提升。

第二节 加强与周边市县联动发展

区域交通互联互通。加强对外交通衔接，融入区域发展新格局，海伦市是哈绥北黑开发开放轴线上的节点城市，是哈尔滨都

市圈连接黑河的联结点。加强对外大交通大通道的建设，构建由快速铁路、高速公路等构成的立体交通体系，打造绥化市北部区域综合交通枢纽地位。海伦依托滨北铁路提速建设项目、绥北高速及海伦至明水至大庆高速公路建设项目与全省快速铁路公路网相连，打造哈绥北黑产业带上的重要节点城市。

强化区域生态环境共保共育。共同维育区域自然山水格局。保护区域松嫩平原的地理特征，共同维育粮食安全生态屏障。加强通肯河、扎音河、海伦河等骨干河道的保护控制，结合区域绿地与生态廊道建设，整合水系沿线公园、湿地等生态资源，共同完善区域水系流域保护。协同周边市县，共同维护区域生态基底，重点保护海伦市及周边县市水源涵养区的生态安全。积极推动区域（流域）大气、水环境、土壤污染与地面沉降的联防联控，共同协调水污染防治政策；共享区域、流域环境和污染源监测数据，建立区域资源与环境保护合作平台。推动建立区域公共卫生、公共安全应急预案和跨行政区域垃圾、危险品处理的重大设施建设协调机制。

推进区域生态旅游协同发展。海伦市有独特山水资源，具有巨大的发展潜力，亟待解决开发，包括以自然风光为亮点的陈家店森林花海，新开发的大峡谷森林公园，以民俗文化为主体的农民四大坊民俗文化村。加强与周边城市的文化旅游合作，不断提高海伦市旅游知名度。加强城市生态特色与历史文化氛围整体保

护和营造，控制重点地区建筑高度和风貌，增加绿地开敞空间和文化展示空间，保护历史文化遗址，推进传统村落和风光优美村落的保护和整理工作，推进生态城市建设。文化产业与旅游产业有机融合，文化旅游产业相得益彰，互为带动，形成了文化产业促进旅游发展、旅游发展带动文化传承的融合发展新格局。强化区域协同和支撑体系建设，推进生态、农业、美丽乡村、文化和旅游多产业创新融合发展，全方位、深层次开发民俗文化、自然生态等旅游资源，打造农业观光、田园养生、文化旅游协同发展新高地，为哈尔滨都市圈协同发展注入新活力。

第十一章 规划实施保障

第一节 加强党的领导

强化党的领导。在县级党委和政府领导下，各有关部门要依法实施规划。党委、政府履行国土空间总体规划实施主体责任，县级自然资源部门负责规划的具体实施。建立健全国土空间规划委员会制度，发挥规委会组织协调和咨询审查作用，完善规划实施统筹决策机制。

完善配套政策。县级政府牵头制定相关激励、资金筹措、帮扶政策，保障民生工程及重点项目推进。对所有国土空间分区分类实施用途管制，因地制宜明确分区准入、用途转换等管制规则。严格耕地、自然保护地、生态保护红线等特殊区域的用途管制。县级自然资源主管部门应制定预留机动指标制度、建设用地交易制度、高质量发展奖励制度、责任规划师制度和规划编制单位终身负责制等相关制度。

建设专业队伍。加强专业融合创新，加快大数据、5G等新技术的研发应用，补齐短板，培养知识结构丰富、能力复合的国土空间总体规划人才。加强培训学习，积极组织地方规划人员参加省内外国土空间总体规划学习研讨和相关理论知识、政策文件学习。

第二节 建设国土空间规划“一张图”

以 2022 年 7 月自然资源部下发的全国“三区三线”划定“二下”数据中 2020 变更调查地类图斑作为规划底图底数，以此为基础，建设县级总规数据库；不断完善国土空间基础信息平台，实现全县各部门共享共用，同步建设县级国土空间总体规划“一张图”实施监督信息系统，作为县级总规的成果组成部分同步上报。

总规数据库建设。按照统一标准和要求，开展县级国土空间总体规划数据库建设，并及时逐级向上级自然资源主管部门汇交和更新，形成可层层叠加打开的、动态更新、权威统一的全市域国土空间总体规划“一张图”，为统一国土空间用途管制、实施建设项目规划许可、强化规划实施监督提供依据和支撑。

“一张图”实施监督信息系统建设。依托国土空间基础信息平台，以国土空间总体规划“一张图”数据为基础，结合实际管理需求，将临时用地、砂石土资源等用地纳入“一张图”基础数据，整合本级“多规合一”协同审批平台已有功能，建设国土空间总体规划“一张图”实施监督信息系统，主要功能模块包括数据应用、国土空间总体规划分析评价、国土空间总体规划成果审查与管理、资源环境承载能力监测预警、国土空间总体规划指标模型管理、国土空间总体规划大数据分析等。为建立健全国土空间总体规划动态监测评估预警和实施监管机制提供信息化支撑，

为城市体检评估和规划全生命周期管理奠定基础,对落地上图特别是示意上图的交通、能源、水利等基础设施项目,允许根据前期工作进度优化调整。

第三节 实施规划全生命周期管理

完善规划监测评估和动态维护机制。建立健全“一年一体检、五年一评估”实时监测、定期规划评估、动态维护的规划评估机制,定期评估国土空间总体规划主要目标、空间布局、重大工程及项目等执行情况,以及各乡镇对县级国土空间总体规划的落实情况等,对规划实施情况开展动态监测和预警。根据评估结论,县级国土空间总体规划可根据需要适时按法定程序修改。根据发展规划、国家和省重大战略实施和政策调整、重大项目建设或行政区划调整等需修改规划的,经规划审批机关同意后,按法定程序进行修改。

严格执法监督和考核。建立规划编制、审批、修改和实施监督全程留痕制度,要在国土空间规划“一张图”实施监督信息系统中设置自动强制留痕功能,确保规划管理行为全过程可回溯、可查询。将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容,加强日常巡查和台账检查,做好批后监管。建立国土空间规划实施责任制和考核评价制度,并将国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计,作为领导干部综合考核评价的重要参考。

健全社会参与机制。自然资源主管部门应当及时将国土空间规划的制定、修改、实施和监督检查等信息向社会公开，充分听取公众意见，接受公众监督。任何组织或者个人有权对国土空间规划制定、修改、实施和监督检查等工作提出意见和建议；有权就各类保护、开发、建设活动是否符合国土空间规划向自然资源主管部门进行查询。

第四节 强化规划实施传导

对上位国土空间总体规划的落实。发挥海伦市国土空间总体规划在规划传导体系中承上启下的作用，落实省、市级国土空间规划意图和战略要求，同时指导下级乡镇的规划编制，统筹全域整体发展战略、目标指标、底线管控、空间格局、区域设施部署、国土整治和生态保护任务。

对乡镇规划的传导指引。明确乡镇级规划事权空间，满足乡镇发展意图与诉求，保障规划内容的可实施性。强化落实规划目标、规划分区、重要控制线、城镇发展定位、要素配置等在乡镇国土空间总体规划中的体现。强化约束性指标在乡镇规划内容和指标体系中的刚性传导，包括规划分区和用途管制规则、三条控制线、县级以上重大交通及公共服务设施、历史文化保护范围与控制要求等，并适度强化相关的要素管控措施。在规划实施过程中，存在两种不同地类分界线不准确的情况，可以参照不动产数据，发证数据及原用地性质的合法性等确定；沿穿越村镇、城镇

的公路两侧新建、改建、扩建建筑物，可按村镇、城镇规划进行管理。

分类形成专项规划编制目录清单。海伦市自然资源主管部门会同同级发展改革部门，按照自然资源部门组织编制、其他部门会同自然资源部门组织编制、其他部门组织编制并征求自然资源部门意见等三类，以国土空间总体规划为依据，重点从资源保护利用、基础设施、公共服务设施、安全保护等方面形成专项规划编制目录清单，明确规划名称和编制主体。国土空间专项规划确定的发展方向、目标定位、总体布局、重点项目、重大政策等应当服从国土空间总体规划，并将国土空间总体规划明确的约束性指标和刚性管控要求全部予以落实；统一纳入规划管理，经批准的国土空间专项规划，应纳入全县国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

对详细规划的传导约束。城镇开发边界内，根据规划分区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。其中建设用地规模、开发强度、道路网密度等应作为约束性指标向下传递，城市黄线、蓝线、绿线、紫线以及城市快速路和主次干路的走向、红线宽度应作为刚性要素层层落实。产业园区按照规划范围划定详细规划编制单元。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，在城镇

开发边界外的建设，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。

第五节 近期行动计划

实施目标。规划至 2025 年海伦市基本建成更高质量的“黑土硒都、魅力海伦”，全面振兴全方位振兴取得实质性成效。

建设重点。现代化农业建设取得新成效，农业发展方式实现基本转变，一、二、三产业融合取得新突破，现代农业设施条件明显改善，农业综合生产能力稳步提升。现代产业体系建设登上新台阶，“三园一区”建设取得实质性成效，大豆、玉米精深加工取得实质性突破。富硒产业体系形成新格局，“四区”优势和“富硒”资源得以充分发挥，富硒黑土地得以严格保护，富硒农业基础进一步筑牢。绿色食品产业形成新优势，形成以有机大豆精深加工和鲜食玉米产业联盟为统领，以大鹅绿色养殖、菇娘产业开发、青椒、中草药种植为支撑的绿色食品产业体系。商贸流通领域打造新亮点，建成国家级大豆产地市场、电子商务与物流中心、农产品产地冷链物流中心、海伦公路港等一大批商贸物流基础设施。生态建设取得新成果，实现污染物排放总量持续降低，空气质量进一步巩固提升，生态环境更加优良，城乡人居环境明显改善。文化旅游事业呈现新面貌，构建与富裕和谐新海伦相适应的文旅事业发展新格局。

建设规模。规划至 2025 年，海伦市总人口 47 万人、城区人口规模 18 万人。

用地发展方向。海伦市近期建设用地主要向城区西侧和西南侧发展，开发城市新区，建设南湖片区，同时发展城北工业园区。根据重大基础设施建设的先后顺序，以及社会固定资产投资能力，结合海伦远期发展的目标，确定近期重点建设区域为城市新区的世纪大道北侧区域及南湖片区。修建道路等基础设施，以市行政办公中心为核心，带动周边商业、居住、宾馆等发展。

近期居住用地布局。旧城改造与新区建设并举，做到综合开发，配套建设，统一规划，分期实施。旧城改造以居住组团为开发单位，以提高居住建筑质量和完善环境改造为重点，主要包括老城区内的城中村及城边村的改造工程；城市新区开发以建设高标准、现代化居住小区为开发单位，实行住宅建设的规模经营。形成住宅建设小区化，小区建设规模化，居住形式成套化，住宅标准和住宅设计要体现多样性和可选择性，以满足居民对住宅的多层次需求。居住环境符合生态、低碳型居住环境要求。结合土地利用效益与居住水平的提高，规划近期海伦市人均居住用地逐渐降低，居住环境质量要有较大提高，城市住宅成套率达到 100%，改善老城区居住环境质量。

近期公共管理与公共服务用地布局。完善配套市内的公共服务设施体系，逐步形成合理、完善、配套齐全的“城市级、15

分钟级、5—10 分钟级”的公共服务设施体系。根据海伦未来城市发展的需要，公共管理与公共服务用地以向西发展为主。行政等设施沿世纪大道向西发展，在城市新区形成包括机关团体、文化、体育、教育、医疗在内的城市综合公共中心。城市商业中心在现状的基础上，重心西移，主要沿雷炎大街向西及南湖片区发展，逐渐形成布局完善的公共管理与公共服务体系。

近期工业用地规划。工业园区建设。近期新增工业用地主要集中在城北工业园区。近期加强工业园区的道路等基础设施建设，使之形成较为完善的工业园区。现状工厂改造。海伦老城区内的工业企业将随旧城改造逐渐搬迁至城北工业园区内，集中用地发展工业。

近期道路交通。近期结合海西新区的开发建设，构架海西新区和城北工业区的主干路网，建设城区外围的环路，疏导过境交通，打通城区内的断头路，扩建老城区内较窄的道路。