

《铁力市国土空间总体规划（2021-2035）》 规划修改方案

（公示稿）

铁力市人民政府

2026 年 10 月

铁力市国土空间总体规划（2021-2035 年）

规划修改方案

一、前言

（一）工作背景

国土空间总体规划是引领铁力市全域国土空间保护、开发、利用、修复的法定空间蓝图，关系区域高质量发展、生态安全保护和民生改善。为贯彻落实国家、黑龙江省国土空间规划相关工作要求，衔接“十五五”发展战略，结合规划实施体检评估情况，《铁力市国土空间总体规划（2021—2035 年）》在落地实施阶段，出现行政区范围变化，原有空间布局难以适配当前发展形势，重点产业项目落地要素保障不足，“三区三线”刚性管控与乡村振兴、基础设施建设存在空间矛盾，生态保护与资源开发利用统筹有待优化等问题。为更好地保障重大项目落地，提升规划可实施性，按照法定程序组织开展本次国土空间总体规划修改工作。

（二）工作目的

本次规划修改主要对总体规划中的行政区范围、永久基本农田保护红线、城镇开发边界、全域国土空间用地布局、规划分区、重点项目清单等内容进行调整完善，旨在强化国土空间总体规划对“十五五”发展规划及专项规划等空间需求的统筹引导，科学配置与实施保障能力，切实解决现有空间矛盾，有力保障重大产业、基础设施、民生工程等项目的落地实施，全面提升空间治理能效，有力支撑铁力市发展需求。

（三）工作依据

1.法律法规

- (1) 《中华人民共和国土地管理法》
- (2) 《中华人民共和国城乡规划法》
- (3) 《中华人民共和国环境保护法》
- (4) 《国土空间规划法》（草案）

2.政策文件

(1) 《中共中央国务院关于建立国土空间总体规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）

(2) 《自然资源部关于进一步加强国土空间总体规划编制和实施管理的通知》（自然资发〔2022〕186号）

(3) 《自然资源部办公厅关于印发〈国土空间总体规划城市体检评估规程（2025年修订版）〉的通知》（自然资发〔2025〕15号）

(4) 《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》（自然资发〔2022〕142号）

(5) 《自然资源部关于印发城镇开发边界管理办法（试行）的通知》（自然资规〔2026〕1号）

3.技术规程

(1) 自然资源部办公厅《关于规范和统一市县国土空间规划现状基数的通知》（自然资办函〔2021〕907号）

(2) 《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（自然资发〔2023〕234号）

(3) 《全国“三区三线”划定规则》（自然资函〔2022〕47号）

4.其他

(1) 《铁力市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》

(2) 《铁力市国土空间总体规划（2021—2035年）》

(3) 《铁力市城市体检评估报告 2024年》

(4) 《铁力市中心城区控制性详细规划》

(5) 铁力市乡镇级国土空间总体规划（2021—2035年）

(6) 铁力市各部门发展意见及专项规划

（四）工作范围

本次规划修改覆盖铁力市行政辖区全域，分为市域、中心城区两个层次。

市域规划范围为铁力市整个行政区域，下设5镇3乡1场，中心城区规划范围基于铁力市用地现状，以行政管理权属为核心划定。该范围线北部由新一村、五一村、东兴村、鹤哈高速、兴隆村构成，西部为新一村至红光村，南部主要由红光村、满天红村、满江红村、吉松村、福兴村构成，东部主要由兴旺村、福兴村、东胜村、五花农场构成。

本次规划修改范围涵盖各类国土空间单元，包括生态空间、农业空间、城镇空间等，重点涉及三条控制线、规划分区、中心城区用地布局、城市重要控制线及重点建设项目清单等核心内容。

（五）编制原则

坚持依法依规，严守法定底线。严格按照国家、省、市关于国土空间规划动态维护的权限、程序和要求开展工作，坚决维护规划的法定性和严肃性，不得擅自突破“三区三线”刚性约束；

坚持问题导向，精准破解难题。聚焦规划实施中的堵点、难点问题，针对性开展维护调整，确保维护内容贴合实际需求、解决实际问题；

坚持生态优先，统筹发展与保护。立足铁力市优越的生态禀赋，优先保障生态保护空间，统筹协调生态保护、农业生产、城镇建设空间布局，推动绿色低碳发展；

坚持上下衔接，协同联动推进。严格衔接上位国土空间规划及各类专项规划，衔接周边区域规划，加强部门协同、上下联动，确保维护后的规划与相关规划无缝衔接、形成合力；

坚持公众参与，提升科学决策。广泛征求社会各界、相关部门、乡镇（街道）及群众意见，充分论证维护内容的科学性、合理性，保障规划维护的民主性和科学性。

（六）核心任务

1.行政区范围统一口径

规划原采用 2020 年国土变更调查底图，与 2025 年成果行政区范围相差 461.12 公顷，造成用地用海、规划分区、三条控制线等数据统计口径不一致，需按照 2025 年国土变更调查行政区范围开展调整。

2.三区三线

结合区域发展新形势、新任务、新要求，重点优化“三区三线”管控边界、完善城镇开发边界内空间布局。

3.全域国土空间用地布局

在维持布局规模和空间结构基本稳定的前提下，根据铁力市项目建设需求及发展需求，优化用地布局。

4.城市四线

结合中心城区用地布局调整情况，对城市绿线、城市黄线、城市蓝线和城市紫线进行优化。

5.规划分区

强化国土空间用途管制，在一级规划分区类型不增加的基础上，综合考虑人口分布、土地利用、经济布局、人口分布等多项因素，结合铁力市城镇开发边界局部优化情况及最新启用的永久基本农田核实处置成果，对规划分区进行调整。

6.重点项目清单更新

对总体规划中的重点建设项目清单进行更新，将“十五五”期间新增重点建设项目纳入重点建设项目清单。

7.村庄通则式规划管理完善

完善城镇开发边界外村庄建设管控，补充农村宅基地、公共服务、乡村产业、道路交通及市政设施相关用地的管控标准、建设指引和准入规则，构建全域村庄通则式规划管理体系，补齐村庄建设规划管控细则短板。

二、规划修改方案

（一）行政区范围

铁力市国土空间规划按要求以 2020 年国土变更调查成果为底图数据，与 2025 年国土变更调查的行政区范围不一致，2025 年较 2020 年行政区范围多出 461.12 公顷。为解决铁力市规划原底图采用 2020 年国土变更调查行政区范围、与 2025 年国土变更调查行政区范围不一致引发指标、空间布局、用地用海、规划分区、生态保护红线等统计口径不统一问题，本次以 2025 年度国土变更调查核定行政区界线作为规划统计控制边界开展数据衔接调整；保持原规划保护目标、管控规则不变，仅对跨行政区调入调出图斑进行空间切割、属性归并、面积重算，厘清跨区域指标划转关系，同步更新规划数据库、台账、图件，形成界线调整说明与举证材料，保障规划“一张图”图数一致、口径统一，成果按程序报审入库。

（二）三区三线

本次修改除生态保护红线因行政区范围问题需要修改保护目标保护目标外，其余控制线保护目标不做调整。其中，全市耕地保有量不低于 158.9 万亩（105933.33 公顷），占市域总面积的 28.05%。永久基本农田保护红线面积不低于 93.04 万亩（62026.67 公顷），占市域总面积的 16.43%；划定生态保护红线面积 152939.60 公顷（按 2025 变更调查行政区范围实际面积应为 153055.63 公顷），占全市国土空间总面积的 40.50%；划定城镇开发边界 4356.71 公顷，按照不超过 2020 年城镇建设用地区域的 1.18 倍控制，占全域总面积的 1.15%。

1.永久基本农田

按照“数量不减少、质量生态有提升、布局更优化”的正向优化标准，结合耕地保护和国土绿化空间专项规划以及重大项目空间需求，优化耕地和永久基本农田布局。铁力市基本农田正向优化共计调出 163.01 公顷，调入 163.07 公顷。基本农田面积增加 0.06 公顷。基本保持平衡。调出 163.01 公顷，调出图斑 822 个。调出图斑中已建高标准农田面积 108.27 公顷；调出面积中因误划入调出 1.07 公顷，调出面积中因现状（2025 年变更调查）非耕地调出 137.32 公顷，因河道内影响行洪安全的不稳定耕地调出 0 公顷，因 15 度以上、零星破碎、移民搬迁不适宜耕种等其他难以长期稳定利用耕地 19.26 公顷，因符合国家退耕还林还草政策和标准且已实施调出 0 公顷，有明确选址的能源、交通、水利等基础设施项目涉及的地块 5.36 公顷，因其他类型调出 0 公顷。调入 163.07 公顷，调入图斑 37 个，全部已建高标准农田。

2.生态保护红线

铁力市生态保护红线划定面积 152939.62 公顷，占市域总面积的 40.50%，2025 年生态保护红线面积为 153055.63 公顷，因三区三线划定后铁力市行政界线进行局部调整导致实际面积不一致，与划定面积相差 116 公顷。生态保护红线范围内生态功能用地面积 14845.95 公顷，占比达 97.07%，生态基底得到严格保护。2024 年红线内现状耕地面积 145.47 公顷，土地利用结构持续优化。通过强化用途管制与分区管控，红线内未出现新增违法建设行为，现有建设用地严格禁止随意变更土地性质，在允许有限人为活动的同时严控开发性建设，生态环境质量保持稳定，为

区域生态系统的完整性和可持续性提供了坚实保障。

3.城镇开发边界

本次规划动态维护工作严格按照城镇开发边界“总量不突破、布局更集聚、城镇功能品质有提高”的原则，动态维护后城镇空间进一步集聚，强化集中连片、节约集约，优化城镇建设用地布局，涉及调整主要聚焦功能完善与空间协调双重目标，从以下两个方面推进城镇开发边界动态维护。

一是解决历史遗留问题。根据《城镇开发边界管理办法(试行)》第十条：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，以及在自然资源部监管系统备案的已批准未建设土地，可按本办法有关规定纳入城镇开发边界或作为有特定选址要求的独立城镇建设用地使用，不计入城镇开发边界扩展倍数。

二是以城镇开发边界增量面积为总量，基于保障重大项目落实为目标，进行城镇开发边界局部优化。本次动态维护后，未突破城镇开发边界扩展倍数 1.18 及新增城镇建设用地规模，有利于提高节约集约程度和改善人居环境，符合正向优化要求。

（三）用地规划布局

结合规划实施和“十五五”发展需求，中心城区规划用地布局涉及调整地块分为 8 个区块，涉及铁力镇、新一村、东兴村、吉松村 4 个地区。调整总规模约 26.94 公顷，调整以城镇住宅用地、商业用地、防护绿地、公园绿地等类型为主，整体呈现出用

地结构优化与功能适配的导向。

城镇住宅用地调整量最大，约 14.07 公顷，主要调整为公共服务、绿地与交通设施，同时补充部分居住供给。

商业用地调整约 6.15 公顷，与居住、绿地双向优化；

防护绿地、公园绿地调整约 3.21 公顷，防护绿地部分调整为城镇住宅用地、机关团体用地，公园绿地则部分调整为商业用地、文化用地；

其余基础设施、公共服务用地合计调整约 3.51 公顷，完善配套功能，整体推动用地结构优化与功能协同。

（四）城市四线

结合用地审批情况及相关部门意见，对城市绿线、城市蓝线、城市黄线和城市紫线进行了优化调整维护。对中心城区城镇开发边界内的结构性绿地和公园广场进行了校核划定，城市黄线基于现状建设和宗地数据进行了精细化校核，城市紫线依据相关部门划定情况和保护要求进行了优化调整。

1.城市绿线

在确保保护面积不降低、布局 and 规模基本稳定、功能不降低、服务范围不改变的前提下，结合绿地、道路、市政等方面的专项规划，对城市绿线具体边界进行优化。

2.城市黄线

在确保保护面积不降低、布局 and 规模基本稳定、功能不降低、服务范围不改变的前提下，基于现状建设和宗地数据进行了精细化校核。

3.城市紫线

在确保保护面积不降低、布局 and 规模基本稳定、功能不降低、服务范围不改变的前提下，依据相关部门划定情况和保护要求进行优化调整。

4.城市蓝线

在确保面积不减少，格局不改变，功能不降低，确保城市水系安全的前提下，结合水资源保护、水利基础设施等专项规划，对城市蓝线具体边界进行优化。

（五）重点建设项目

落实国家“十五五”发展规划和国家级专项规划确定的重大任务、重大工程空间需求，衔接铁力市各部门“十五五”发展规划和各专项规划空间需求，动态更新重点建设项目清单。

本次动态维护工作全面征求铁力市各部门发展意见建议并落实伊春市十五五规划涉及我市的重点建设项目，确定重点建设项目共 1218 个，保留原国土空间总体规划重点项目 785 个，新增项目 433 个；新增主要来源依据十五五重大项目清单、2021 年以来已批复的单独选址、农转用项目和专项规划项目等，其中产业类 311 个、城市基础设施类 107 个、电力类 59 个、环保类 4 个、交通类 39 个、矿产类 31 个、旅游类 41 个、民生类 454 个、能源类 25 个、生态类 19 个、水利类 84 个、通讯类 9 个、其他类 35 个。