

肇东市国土空间总体规划

（2021—2035 年）

肇东市人民政府

2024 年 5 月

目 录

前 言

第一章 基础与形势

第一节 自然地理格局与资源禀赋

第二节 发展机遇与挑战

第三节 面临挑战

第二章 国土空间目标与战略

第一节 指导思想

第二节 基本原则

第三节 发展定位

第四节 空间策略

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 三条控制线划定与管控

第二节 落实主体功能区战略

第三节 优化国土空间总体格局

第四节 优化规划分区

第四章 保障优质高效的农业空间

第一节 构建全域农业发展格局

第二节 实施黑土耕地“三位一体”保护

第三节 建设宜居宜业和美乡村

第四节 统筹农村土地综合整治

第五章 筑牢蓝绿辉映的生态空间

第一节 构建生态保护格局

第二节 提升生态系统质量

第三节 分类推进生态资源保护与利用

第四节 推进山水林田湖草沙系统修复

第六章 建设宜居宜业的城镇空间

第一节 优化城镇空间开发格局

第二节 统筹多级城镇协调发展

第三节 优化产业空间布局

第四节 完善公共服务设施体系

第五节 推进城镇用地节约集约利用

第七章 建设高品质中心城区

第一节 优化空间结构和功能布局

第二节 完善住房保障

第三节 保障公共服务设施建设

第四节 优化公共绿地与开敞空间

第五节 构建综合交通体系

第六节 塑造景观风貌与城市设计

第七节 公共安全与综合防灾

第八节 实施城市更新改造

第九节 严格“四线”管控

第十节 划分详细规划单元

第八章 彰显特色鲜明的魅力空间

第一节 系统保护自然遗产和历史文化遗产

第二节 塑造城乡特色风貌

第三节 活化利用自然和历史文化遗产

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

第二节 优先支持市政设施建设空间

第三节 加强综合防灾设施建设空间保障

第十章 构建多向联动的区域发展格局

第一节 推进区域一体化进程

第二节 加强与周边市县联动发展

第十一章 规划实施保障

第一节 加强党的领导

第二节 健全配套政策机制

第三节 建设国土空间规划“一张图”

第四节 实施规划全生命周期管理

第五节 强化规划实施传导

前 言

肇东市位于黑龙江省西南部，松嫩平原中部。南距“冰城”哈尔滨 53 千米，北距“油城”大庆 74 千米。是哈尔滨—大庆—齐齐哈尔经济带上的重要节点城市，处于哈大齐工业走廊的关键位置。肇东市是首批国家可持续发展先进示范区、国家现代农业示范区改革与建设试点县、国家新型工业化产业示范基地、全国文化先进市。

《肇东市国土空间总体规划（2021—2035 年）》（以下简称“《规划》”）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精神，深入贯彻落实习近平总书记视察黑龙江重要讲话重要指示精神，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，着力推动高质量发展，主动构建新发展格局，做好国土空间规划顶层设计，实现国土空间保护开发更高质量、更有效率、更加公平、更可持续。

《规划》在“双评价”和“双评估”的基础上，落实《黑龙江省国土空间规划（2021—2035 年）》《绥化市国土空间总体规划（2021—2035 年）》，是对肇东市行政辖区范围内国土空间保护修复、开发利用作出的总体安排和综合部署，是制定市域空间发展政策、指导各类开发建设、开展国土空间资源保护利用修复和实施国土空间规划管理的蓝图，是编制下位国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和实施国土空间用途管制的基本依据。

第一章 基础与形势

第一节 自然地理格局与资源禀赋

地理格局。肇东市地处松嫩平原，无天然山脉、丘陵，地形基本为松嫩平原东部的低平原。地势走向大致为西北高东南低，由西北向东南倾斜，坡降为千分之一到千分之二，海拔 120 米至 230 米。

草原资源。市域草原按草质和分布区域，基本可分为三大类。第一类为面积大，草质好，正在改良的草原；第二类为分布零星，与耕地交错，植被复杂，裸露面积较大的草原，第三类为沿江滩涂退化草原。矿产资源。市域有石油、地热、矿泉水、砖瓦用粘土等 4 种矿产资源。湿地资源。肇东市设有三处湿地自然保护地，分别是黑龙江绥化肇东沿江湿地省级自然保护区、黑龙江肇岳山国家湿地公园、黑龙江绥化肇东千鹤岛省级湿地公园。

土地资源。根据 2020 年土地变更数据，肇东市行政区域内耕地占土地总面积约 66%；园地占土地总面积约 0.04%；林地占土地总面积约 5%；草地占土地总面积约 14%；湿地占土地总面积约 0.7%；农业设施建设用地占土地总面积约 2%；城镇用地占土地总面积约 1%；村庄用地占土地总面积约 4%；区域基础设施用地占土地总面积约 1%；其他建设用地占土地总面积约 0.2%；陆地水域占土地总面积约 5%；其他土地占土地总面积约 0.3%。

第二节 发展机遇与挑战

牢记总书记嘱托，推动东北全面振兴发展。习近平总书记指出，东北地区是我国重要的工业和农业基地，维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全、产业安全的战略地位十分重要。总书记还强调：“新时代东北振兴，是全面振兴、全方位振兴，要从统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局的角度去把握，瞄准方向、保持定力，扬长避短、发挥优势，一以贯之、久久为功，撸起袖子加油干，重塑环境、重振雄风，形成对国家重大战略的坚强支撑。”新征程上，要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神，落实党中央决策部署，持续解放思想、深化改革，以新气象新担当新作为推进东北全面振兴。

“双循环”发展格局带来新机遇。在加快构建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下，肇东作为紧邻中国（黑龙江）自由贸易试验区的城市，是协同安达、肇州、松北新区等地区共同促进区域联动发展的重要节点，通过铁路通道和高速公路联通俄蒙。以高速公路、铁路等通道建设为依托，积极拓展物流园、旅游购物度假区等产业平台，构建全方位对外开放新格局。

黑龙江省重大战略实施叠加新动能。“哈大绥一体化”是黑龙江省城市群经济高质量发展的核心内容和强劲引擎。肇东位于哈大绥区域的中心位置，“哈大绥一体化”先行区落地肇东，有利于肇东统筹利用哈尔滨市开放资源，建立哈大绥

开放资源共享机制，基础设施互联互通，实现一体化发展带来的开放平台互动和产业链、供应链协同布局、深度合作，成为具有较强辐射带动作用的现代化新城。

自然资源保护利用探索新模式。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，加强松花江及肇兰新河岸线保护、污染治理和生态修复，协同推进降碳、减污、扩绿，倡导绿色低碳发展；保护北部草原和南部湿地资源，科学推进国土绿化，保护生物多样性；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，实现绿水青山向金山银山转化。

第三节 面临挑战

黑土地保护任务重。肇东市是黑龙江省国家级高标准农田示范县之一，对绥化市乃至黑龙江省农业经济发展都起到重要的支撑作用。随着市域范围内重大基础设施建设对耕地的占用，对黑土地保护任务提出了严峻挑战。肇东市迫切需要加快建设高产稳产永久基本农田，进一步夯实粮食生产基础，保护黑土地资源，增强农业抗灾减灾能力。

国土空间开发较为粗放的方式亟待改变。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，产业结构单一、市场活力不足、低端供给等问题较为突出。国土空间分散开发，多功能复合利用、综合利用水平不高，资源配置、空间功能布局、

基础设施建设、环境整治等协调不够，各类空间存在交叉重叠的现象，亟待形成科学、有序、均衡的国土空间开发格局。

自然资源利用水平有待进一步提升。在水耗方面和地耗方面，万元国内生产总值均高于全国平均水平。在城乡建设用地方面，农村居民点人均占地面积远大于规划人均农村居民点建设用地标准。农村居民点普遍存在着无规划、布局混乱、住房分散、空地较多、占地面积较大等问题。

第二章 国土空间目标与战略

第一节 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，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，深入贯彻党的二十大精神，认真落实党中央、国务院和省市的各项决策部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局 and 协调推进“四个全面”战略布局，将两个一百年发展奋斗目标计划战略安排作为国土空间建设的发展目标和时间节点。坚定不移做好“三篇大文章”，紧紧围绕黑龙江省加快建设“六个龙江”，推动实现“八个振兴”战略目标，落实绥化市“六个一体化”战略目标，实现与“哈大”全方位对接，深入实施“一主两翼”发展模式，探索质量更高、效益更好、结构更优、优势充分释放的振兴发展新路径。

第二节 基本原则

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，提高城市竞争力，促进城市可持续发展。

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，充分发挥国土空间规划在空间治理中的基础性公共政策作用，确保规划能用、好用、管用。

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，按照保质保量要求划定耕地和永久基本农田保护红线，按照生态功能划定生态保护红线，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，严守粮食安全、生态安全、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。

第三节 发展定位

城市性质。肇东市城市性质为“哈大绥一体化”支点城市、绥化市副中心城市，以绿色农产品加工、先进制造、现代物流、绿色康养为主的现代化城市。

核心功能定位。推动形成绿色生产生活方式，生态环境更加优良，同城效应持续放大，建成“哈大绥一体化”支点城市。加快在以下核心功能上实现突破：沿江临哈节点城市。三生融合的生态田园城市。坚龙江特色旅游城市。以绿色农业和科技产业为主导的现代化新城市。

总体目标。到 2035 年，生态安全格局基本建立，建成风景优美的生态绿色发展典范城市。全面融入“哈大绥区域一体化”发展体系与格局中，产业结构优化提升，经济发展成绩显著。实现城乡公共服务设施均等化、公共服务公平共享、社区单元营建成熟，成为便捷宜居的美好家园。文化与经济发展充分融合，彰显文化自信、和谐繁荣，基本实现社会主义现代化。展望至 2050 年，产城融合、生态宜居、交通便

利、科技创新、治理高效向更高水平迈进，全面建成彰显中国特色社会主义制度优越性，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城市，东北地区具有影响力的强市名城。

第四节 空间策略

筑牢粮食安全底线。以建设“寒地黑土之都”为方向，以实施“特色农业产业化”工程为牵动，深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略。提高粮食生产功能区核心产能，稳固提升粮食综合生产能力，巩固筑牢国家粮食安全“压舱石”地位。加强农田水利基础设施建设，大力探索主要农作物生产全程机械化技术路线和集成配套模式，推进现代农业科技创新，加快农业信息基础设施建设。力争把肇东市发展成为国家级优质粮食生产基地、畜产品生产基地、都市果蔬供应基地、特色农副产品生产供应基地。

筑牢绿色发展底线。坚持生态优先、绿色发展，确保全域生态与农业空间安全稳定，强化生态、农业和城乡空间的总体统筹。统筹山水林田湖草系统治理，加强生物多样性保护，筑牢绿色屏障。利用肇东现状优良的生态环境基底，以市域范围内自然保护地为生态核心，依托境内水系、公路等生态廊道，构建全域生态网络。

提升产业能级。集群发展、创新驱动、多元共进，提升产业能级和竞争力。加速打造“政策集成、要素集聚、功能集

合、企业集中、特色鲜明、装备先进、带动有力”的国际一流农产品加工产业园区、医药化工园区，着力推动肇东工业由数量型向质量型、由资源开发型向精深加工型、由自由分散型向产业集群型转变。

提升交通能级。依托铁路、空港、高速公路的交通优势，加强农产品冷链物流建设，不断完善交通运输、仓储、物流公共信息平台等基础设施建设，打造交通物流枢纽。依托高铁站场的优势条件，在铁东片区建成物流仓储区块，建设集电子商务、智能仓储、加工、粮贸、建材、配送、跨区域物流运输等于一体的综合性物流园区，实现省内大型物流机构中转承接、地方工业原料及产品市场化集散、跨区域数据交换与信息服务、哈尔滨大庆等大中城市商品转运配送。

提升城市能级。提升城市功能品质，提高城市经济密度。促进中心城区的产业和人口集聚，提升中心城区的承载能力和服务辐射能力。坚持人民城市人民建、人民城市为人民，打造空间精明、功能精致、治理精细的精品家园，让城市归属感更强、幸福味更浓。

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 三条控制线划定与管控

按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先顺序统筹划定落实三条控制线，以三条控制线为基

础，统筹优化农业、生态、城镇空间布局。把“三区三线”作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，实施严格管控，夯实安全发展的空间基础。

耕地和永久基本农田保护红线。坚决落实最严格的耕地保护制度，坚守耕地规模底线，加强耕地质量建设，强化耕地生态功能，实现耕地数量、质量、生态三位一体保护。至 2035 年，确保耕地保有量不低于 273666.67 公顷（410.50 万亩），永久基本农田面积不低于 238306.67 公顷（357.46 万亩）。

生态保护红线。以生态功能重要性、生态环境敏感性与脆弱性评价为基础，划定生态保护红线，作为保障和维护生态安全的底线和生命线。划定肇东市生态保护红线面积 38340.91 公顷。

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，促进城镇空间与农业空间、生态空间有机融合，引导城镇空间合理布局，结合人口变化趋势和存量建设用地状况，科学划定全域城镇开发边界。至 2035 年，肇东市城镇开发边界扩展倍数为 1.3，面积不超过 9946.23 公顷。

第二节 落实主体功能区战略

落实县级主体功能区定位。落实《绥化市国土空间总体规划（2021—2035 年）》主体功能区战略，对肇东市主体功

能区定位为农产品主产区。

细化乡镇主体功能区定位。按照落实格局、整体稳定、局部细化、生态优先、功能优先的原则，根据“三区三线”划定成果和各类用地变化情况，从粮食安全、生态安全和新型城镇化三方面，以乡镇为单元，将全市乡镇划分为城市化地区和农产品主产区。城市化地区包括中心城区（肇东镇）、宋站镇、昌五镇、五站镇、东发办事处；农产品主产区包括四站镇、涝洲镇、五里明镇、黎明镇、里木店镇、姜家镇、海城镇、尚家镇、西八里镇、安民乡、宣化乡、明久乡、洪河乡、跃进乡、向阳乡、德昌乡、太平乡，以及农垦绥化管理局、四方山农场、肇东市森工总局直属。

主体功能区管控。严格按照主体功能定位发展，构建科学合理的农业发展格局、生态安全格局、城镇化格局，制定合理的管控对策与要求。

第三节 优化国土空间总体格局

市域国土空间总体格局。根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价，突出湿地、草原、田园、城、水等空间要素特征，优先保障生态、农业、安全防灾等保护性空间格局，统筹城乡发展空间格局，引导要素向重要功能区集中布局。形成“一带三区”的国土空间保护格局、“两极三轴”的国土空间开发格局；整体形成“一带三区、两极三轴、湿地田园牧歌”的市域保护开发总体格局。

第四节 优化规划分区

市域规划分区。以国土空间保护开发总体格局为基础，结合地域特征和经济社会发展水平，按照全域全覆盖、不交叉、不重叠的原则，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、矿产能源发展区等6类规划一级分区。在城镇发展区、乡村发展区分别细分为12类规划二级分区。

第四章 保障优质高效的农业空间

第一节 构建全域农业发展格局

构建绿色高效的农业格局。依托市域现有农业发展基础，构建“一核三区、四带多点”的农业格局。

“一核”：即肇东城区优质农产品供应中心。“三区”：包括市域北部草畜生态循环区，围绕“主辅双强”目标，打造种养一体、农牧循环的生态养殖模式，着力建设成为畜牧业生产、加工及原料基地；南部优质水稻种植区，推广鸭稻、蟹稻等绿色有机种植模式，推广水稻智能催芽、大棚育秧、机械插秧、绿色防控和机械收获等标准化生产模式；中部高产玉米种植区，大力发展加工型玉米，加快选育推广优质高产、多抗广适、适宜机械化收获的玉米品种。“四带”：沿 G10 绥满高速打造粮食安全产业带、沿 G301 绥满公路打造高效特色农业产业带、沿 X174 肇四路打造高标准农田产业带、沿景观大道打造都市圈观光农业产业带。“多点”：即多个特色

农产品生产基地，包括涝洲水产养殖基地、昌五—向阳蔬菜生产基地等。

第二节 实施黑土耕地“三位一体”保护

严守耕地保护红线。规划至 2035 年，确保耕地保有量不低于 273666.67 公顷（410.50 万亩），落实永久基本农田面积不低于 238306.67 公顷（357.46 万亩）。严格落实耕地保护责任，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚决守住耕地红线，做到耕地数量不减少、耕地质量有所提升。强化耕地保有量责任考核，进一步完善乡镇政府耕地保有量责任考核评价体系，夯实耕地保护主体责任。划定永久基本农田储备区不小于 400 公顷，达到优质耕地集中连片的目的，保障国家粮食安全。

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，县级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”。

加强耕地质量建设。以永久基本农田为基础，优先在粮食生产功能区、重要农产品生产保护区建设高标准农田，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。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、土壤改良、田间道路、农田灌溉和农田防护等工程，推进高标准农田建设。实施测土配方施肥，促进土壤养分平衡，采用深松浅翻、增施有机肥等技术，增加土壤有机质，提升土壤肥力。依托输水干渠建设，配套建设灌溉与排水工程、田间道路工程、农田输配电工程，采用渠道防渗、管灌、喷灌、滴灌和微灌等技术，完善农田灌溉排水设施。

统筹耕地保护与生态建设。加强耕地生态保护提升。推进松嫩平原农田防护林网建设，采取高留茬免耕和粮饲轮作，增加地表覆盖度，减少或遏制田面表土流失。优化耕作制度，推进种养结合，分类推行实施深松（翻）整地、米豆薯杂经等轮作制度。以秸秆还田为核心的保护性耕作、有机肥还田，增加秸秆、畜禽粪肥等有机物补充回归，提升土壤有机质含量和基础地力。加强耕地污染防治，深入开展节约化肥投入、节约农药使用、节约利用水资源，防治农业面源污染，提高农业用水效率，推动加快形成绿色生产方式。

实施黑土地保护。保护好黑土地这一“耕地中的大熊猫”，守好“大粮仓”。积极落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，将政

策、资金、技术、人才向黑土地聚集，构建起“建设、利用、保护”黑土地的大格局。瞄准深入实施黑土地保护工程，坚持保护优先，推动工程与农机农技、用地与养地相结合，逐步改善黑土地内在质量、设施条件和生态环境，实现黑土地永续利用，当好维护国家粮食安全的“压舱石”。到 2025 年，黑土地保护技术在永久基本农田实现全覆盖；到 2035 年，基本实现黑土区耕地保护利用全覆盖。

第三节 建设宜居宜业和美乡村

到 2035 年，率先实现农业农村现代化。现代农业产业体系基本形成，农村产业融合发展格局全面形成；农村对人才吸引力逐步增强，农村生态环境明显好转；农民收入水平进一步提高，城乡收入差距进一步缩小；城乡融合发展体制机制更加完善，农村基本公共服务质量进一步提升，农村基础设施条件显著改善；乡村优秀传统文化得以传承和发展，农民精神文化生活需求得到有效满足；现代乡村治理体系得以搭建，乡村治理能力进一步加强。

推动乡村产业振兴。强化农业基础地位，优化和调整产业结构，用工业化的理念、产业化的手段、市场化的导向谋划发展农业，加快构建现代农业产业体系，进一步增强农业基础支撑。实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，加快调整优化农业结构，提高农业综合生产能力和质量效益，保障粮食和主要农产品有效供给。大力培育发展新型农业经营主体，逐

步形成以家庭承包经营为基础，专业大户、家庭农场、农民合作社、农业产业化龙头企业为骨干，其他组织形式为补充的新型农业经营体系。加快农村产业融合发展，着力构建农业与二三产业交叉融合的现代产业体系。

开展人居环境整治。积极推进美丽乡村建设，补齐农村人居环境短板，以农村垃圾、污水处理和村容村貌提升为重点，稳步开展农村人居环境综合整治三年行动。积极发展生态产业，加快发展现代高效林业，因地制宜发展市场需求旺盛、经济价值较高的特色林果、林下经济等特色产业，大力发展生态旅游业，加强配套设施建设，健全生态旅游开发与生态资源保护衔接机制，推进生态保护与旅游、教育、体育、文化、康养等产业深度融合。

完善城乡公共服务。统筹城乡教师资源配置，提高学前教育普及普惠率，加快发展面向农村的现代职业教育，统筹优化职业教育城乡布局。健全农村三级医疗卫生服务体系，完善农村卫生室布局，加强乡镇卫生院和村卫生室标准化建设，缩小城乡卫生资源配置差距，实现城乡基本公共卫生服务均等化。鼓励多种方式建设幸福院、日间照料中心等互助养老服务设施，提升改造乡镇养老院，确保农村养老服务质量大转变、大提升。

统筹基础设施建设。增强交通物流设施保障。全面推进县、乡、村和专用公路改造升级，完善农村公路网络，进一步缩小城乡差距。重点解决物流入村“最后一公里”问题。提

升水安全保障。紧紧围绕生态保护和建设及防灾减灾，实施松花江沿江堤防和防洪治理工程，着力改善流域生态环境。实施数字乡村战略。扩大 4G 无线网络覆盖范围，推动 5G 网络布局和商用进程，基本实现农村地区移动宽带网络人口全覆盖。推进农村能源革命。重点支持生物质供热、规模化生物质天然气、规模化大型沼气、太阳能、地热能、风能等技术的推广应用。

分类推进村庄发展。根据村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，按照集聚提升、城郊融合、特色保护及搬迁撤并等类型，统筹确定村庄分类和布局。集聚提升类：包括 171 个现有规模较大的中心村和其他仍将存续的一般村庄。城郊融合类：包括 3 个近郊村庄。特色保护类：包括 7 个在产业、文化、风貌等方面拥有特色资源，具有保留价值的村庄。搬迁撤并类：包括 5 个村庄。

加强产业用地保障。鼓励具备条件的村屯，在村庄撤并过程中预留土地优先用于发展农产品加工业。县乡级国土空间规划预留 10% 的建设用地指标，优先保障农产品加工业发展用地。在编制村庄规划时，可预留不超过村庄建设规模 5% 的留白用地，以备未来产业发展的用地需要。鼓励乡村重点产业和项目使用集体经营性建设用地，推进农村集体土地整理，通过盘活闲置存量建设用地，将结余建设用地指标就地入市或异地调整入市。重点支持五站镇、东发办事处、昌五镇、宋站镇乡村休闲旅游业、农产品加工流通业、乡村新型

服务业等乡村产业项目及其配套设施建设。

第四节 统筹农村土地综合整治

整治目标。通过对农用地进行土地开发整理，有效增加耕地面积。规划至 2035 年，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田，集中力量建设集中连片、旱涝保收、节水高效、稳产高产、生态良好的高标准农田。落实最严格的节约用地制度，规范开展建设用地增减挂钩，有序实施农村空心房、空心村整治，为乡村振兴注入新动力。通过工矿低效闲置土地整治、“城中村”综合整治、城镇老旧小区改造更新，城镇低效用地集约利用水平进一步提高。

农用地整治。落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，重点加强高标准农田建设，提升耕地质量。优先在粮食生产功能区和重要农产品生产保护区内开展高标准农田建设，提高建设标准和建设质量。摸清撂荒耕地底数，因地施策，分类整治整改，集中零散耕地，对撂荒耕地进行复耕和经营。加强农田水利设施建设，推进高效节水灌溉工程建设。在全市范围内开展低效园地、废弃坑塘、沟渠、农村道路整治及盐碱地改良等工作，有效增加后备耕地面积，保护土地资源。

建设用地增减挂钩。优先开展“空心村”和“危旧房”等土地整治，推进农村建设用地整理，完善农村基础设施建设，改善农村人居环境；以增减挂钩为手段，推进农村土地综合整治，按照严格保护耕地和节约集约用地的要求，保证建设

用地总量不增加，耕地面积不减少，质量不下降，城乡建设用地结构布局得到优化提升。

低效建设用地再开发。积极开展城市更新改造，重点加强旧城改造和棚户区改造，引导优化城市空间布局；稳步推进“城中村”改造，遏制“城中村”现象的规模扩大或出现新的“城中村”，切实改善“城中村”居住环境；加强“城中村”改造土地权属管理，严格按照民主程序确定改造模式和改造办法，确保农民合法权益。积极推进旧工矿改造，条件适宜片区，结合周边环境，积极实施工矿用地功能置换；优化工矿用地结构和布局，根据产业发展需要，科学配置不同类型产业用地，实现产业整体协同发展，提升产业用地综合效益。

第五章 筑牢蓝绿辉映的生态空间

第一节 构建生态保护格局

构建“一带、一廊、多点”的生态保护格局。依托自然地理格局，以自然保护地为基础，构建“一带、一廊、多点”相互串联的生态格局。“一带”：依托肇东沿江省级自然保护区形成的沿江生态自然保护带，是肇东市南部重要的生态保护区。“一廊”：依托肇兰新河形成南北贯通的生态廊道。“多点”：3个自然公园，包括肇东千鹤岛省级湿地公园、肇岳山国家湿地公园、肇东宋站省级草原公园；2座水库，即肇东水库、青肯泡。规划结合沿江生态自然保护带、肇兰新河生态廊道以及现状沟渠，串联各个生态节点，形成串珠成链、

相互联动的生态格局。

第二节 提升生态系统质量

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，即黑龙江绥化肇东沿江省级自然保护区、黑龙江绥化肇东宋站省级草原公园、黑龙江肇岳山国家湿地公园、黑龙江绥化肇东千鹤岛省级湿地公园，总规模 44097.43 公顷（其中，生态保护红线内 38340.91 公顷）。对散落珍贵自然资源进行评估，并纳入自然保护地体系。根据自然资源评估与管理要求，进行自然保护地申报与划定工作。

实施分级分类分区差异化管控。自然保护地实施分区管控，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，自然保护地核心保护区外，禁止开发性、生产性建设活动，在符合法律法规的前提下，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动，包括原住民、能源资源安全、监测执法、地质灾害和应急抢险、科学研究、考古文物、参观旅游设施、基础设施、重要生态修复工程及法律法规规定允许的其他人为活动。

推动生态环境联防联控。联合开展流域片区治理。以肇兰新河流域综合治理为重点，推动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。上游协同大庆与青冈，实现青肯泡达标排放，中下游重点推进城乡生产生活污染防治。

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。重点加强东方白鹳、黑鹳、丹顶鹤、白头鹤、鸳鸯、大天鹅、野大豆、甘草等珍稀动植物保护。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。节水优先，严守水资源利用上限。落实节水优先方针，按照以水定需原则，体现水资源管理“最严格”的要求，全面监管水资源的节约、开发、利用、保护、配置、调度等各环节工作，严守水资源可利用总量上限，推进节水型项目发展建设，强化提升水资源利用效率，严防地下水超采情况。

湿地生态系统保护。肇东市湿地包括 1 处省级自然保护区，为黑龙江绥化肇东沿江湿地省级自然保护区；1 处国家级湿地公园，为黑龙江肇岳山国家湿地公园；1 处省级湿地公园，为黑龙江绥化肇东千鹤岛省级湿地公园。

森林资源保护与利用。有效推进森林资源挖潜提质。以

2020 年国土变更调查为基础，以三北防护林建设为重点，结合乡村建设用地整治、工矿用地整治、25 度坡地退耕还林，挖掘新增林地潜力。因地制宜，采取措施提升未成林地的成林潜力以及低产、低效林生产力水平。规划造林绿化空间，落实国家下发图斑和地方补充图斑中适宜造林绿化图斑，到 2025 年森林覆盖率不低于 3.87%，2030 年森林覆盖率不低于 3.92%，2035 年森林覆盖率不低于 3.94%。

草地资源保护与利用。严格划定基本草原边界，落实封禁沙化土地保护区管理要求，加强草原用途管制。到 2025 年，草原保护修复制度体系基本建立，草原退化趋势得到有效遏制，草原综合植被盖度稳定在 71.63%以上，草原生态状况稳步改善；到 2035 年，草原保护修复制度体系更加完善，退化草原得到有效治理和修复，草原综合植被盖度稳定在 73.19%以上，草原生态和生产功能稳步提升，草原管理水平不断提高，草原利用更加科学合理；到本世纪中叶，退化草原得到全面治理和修复，草原生态系统实现良性循环，形成人与自然和谐共生的新格局。

加强肇东宋站省级草原公园负面清单管理，规范生产生活和旅游、开发等建设活动，在严格落实草畜平衡制度要求的前提下，允许适度放牧，加强草畜平衡和禁牧休牧措施监管。进一步增强草原生态系统的完整性和连通性，为野生动植物生存繁衍留下空间，有效保护生物多样性。

矿产资源保护与利用。积极开展地热、矿泉水、石油、

天然气等矿产勘查评价工作，规划期末，淘汰小型矿山，供需平衡适应国民经济发展，矿产资源安全保障和有效供给能力得到进一步提高，矿业走上集约型、节约化、绿色高质量发展新路子，有力支撑“碳达峰、碳中和”目标实施。

第四节 推进山水林田湖草沙系统修复

规划至 2035 年，通过大力实施重要生态系统保护和修复工程，全面加强生态保护和修复工作，肇东市森林、草原、荒漠、河湖、湿地等自然生态系统状况实现根本好转，生态系统质量明显改善，生态服务功能显著提高，生态稳定性明显增强，自然生态系统基本实现良性循环，优质生态产品供给能力基本满足人民群众需求，人与自然和谐共生的美丽画卷基本绘就。

全部历史遗留矿山完成生态修复工作，重要物种迁徙沿线、迁徙扩散生态廊道得到有效联通和整体保护，生物多样性得到全面提升。提高可再生能源比例，碳达峰后稳中有降，生态环境根本好转，进一步向碳中和目标迈进，绿色生产生活方式广泛形成。

第六章 建设宜居宜业的城镇空间

第一节 优化城镇空间开发格局

完善集约有序的城乡格局。结合肇东市的发展实际，构建“一主一副、三轴推进、三区协同”的城镇格局。

“一主一副”：提升1个主中心（肇东市中心城区）、1个副中心（肇东文旅康养城）集聚发展。“三轴推进”：东部沿G10绥满高速形成的哈大城镇发展轴、南部沿S104五源路形成的沿江鱼米文化产业轴、西部沿G301—S211形成的黑土田园产业轴。强化三条轴线之间的相互协同作用，推进市域城镇均衡发展。“三区协同”：包括中部城镇功能片区、南部城镇功能片区、北部城镇功能片区。

第二节 统筹多级城镇协调发展

优化提升中心城区。重点促进中心城区产城融合发展，提升综合承载能力与内生动力，发挥核心增长极作用，辐射带动周边乡镇，统筹推进城镇联动发展，构建城乡一体化发展。建设新型城镇。发挥新型城镇的城乡空间统筹和资源配置作用，促进城乡均衡发展和基本设施均等化。

城镇等级结构。结合肇东市的发展实际，以优先发展中心城区和积极培育重点镇的城镇化发展战略，城镇等级结构形成“中心城市、副中心城镇、重点镇、一般镇（乡）”等4个层级。

城镇规模结构。城镇规模结构形成一级、二级、三级和四级城镇等4个层次。

城镇职能结构。规划在立足现实的基础上，尽可能发挥各城镇的潜在优势。将城镇职能类型分为综合型、商贸型、物流型、农贸型、旅游型等五种。

第三节 优化产业空间布局

产业总体布局。坚持以科技创新为引领，充分发挥肇东市优势特色，全市构建与区域功能定位相适应、与资源环境承载力相匹配、与未来发展方向相契合的“一核三区、一轴一带、多点”的产业空间布局。

工业用地控制线。引导产业继续向园区集聚，强化产业关联配套、上下游有效衔接、产业要素有机融合，突出园区特色，持续增强园区综合竞争力。优先将经济开发区规划实体范围及铁东区中粮集团纳入工业用地控制线管控。工业用地控制线以内应优先保障工业类项目建设，原则上不得新增成规模居住、商业项目。制定管控线内工业用地用途转换负面清单，保障工业用地总量稳定。对于工业用地内部的调整，可允许细化调整为研发设计、产业孵化、产品中试等用地，以推进工业用地提质增效为目的，合理确定产业类型转换目录和转换规则。

第四节 完善公共服务设施体系

等级体系。构建“城市级—镇（乡）级—村（社区）级”三级公共服务中心体系。

城市级：承载中心城区主要公共服务职能，同时向外围形成1小时通勤范围的服务辐射区，结合便捷化交通设施，满足全市居民对高品质公共服务设施的使用需求。

镇（乡）级：以重点镇和一般镇（乡）驻地为中心，打

造综合化、品质化、特色化的公共服务设施，为周围半小时通勤圈辐射区域提供优质服务。

村（社区）级：鼓励通过合并设置、开放共享等方式，促进公共服务设施的集中布局，形成具有人口凝聚力的社区或村庄服务中心。

第五节 推进城镇用地节约集约利用

统筹城乡居住生活、基础设施、公共服务、产业发展、生态环境保护等建设要求，促进城乡公共资源合理配置。优化农村居民点布局，实施城乡建设用地增减挂钩，推动城乡建设用地结构优化。

提高民生用地保障和服务水平。适度提高居住及其配套用地比重，增加公共服务设施和基础设施用地供给。基本公共服务设施以优质社区生活圈建设为载体，高等级公共服务设施以人口服务需求为导向保障用地配置，实现民生设施协同配套、公平共享。

提升产业用地利用效率。实施工矿、仓储物流等生产用地总量控制和整合。优先保障先进制造业、战略性新兴产业、都市型产业发展空间。大力推进价值创新园区建设，引导工业用地向产业区块集中布局，鼓励采用先租后让、弹性年限出让等多种方式供应。积极推动传统工业园区升级改造，大力推进工业园和物流园等整治提升，逐步完成全市低效产业用地的升级改造。

增加绿地与开敞空间供给。完善市域生态网络和公园体系，提升城市环境品质。中心城区通过旧城更新和拆违建绿、拆旧建绿逐步增加绿地与开敞空间，外围地区通过差别化的生态用地管理，多渠道保障绿地空间建设。

优化村庄用地规模指标使用。依据现代农业和农村产业融合等发展需要，各镇在编制国土空间规划时，可预留不超过5%规划建设用地指标，用于农村新产业新业态发展或零星分散的单独选址农业设施、乡村旅游设施等。

引导村庄建设用地减量化。以土地综合整治为平台，进一步提升城镇化水平。加大农村建设用地拆旧复垦，持续推进集体经营性建设用地入市和低效村庄集体建设用地减量化。

第七章 建设高品质中心城区

第一节 优化空间结构和功能布局

功能结构。规划中心城区形成“三核引领、聚能联动，三轴带动、产城共融，四心五片、组团发展”的功能结构布局。

用地布局。落实“补短板、强弱项”，持续提高公共服务设施用地总量及所占比例，控制行政办公用地新增，补足文化及体育用地；不断优化居住用地布局结构，完善中小学配置，结合“生活圈”布置持续强化社区公共服务职能，突出“网格化”管理的新时代中国特色社会主义基层治理效能；引导工业类项目向经济开发区集中，增强产业集聚动能；进一步改

善人居环境，稳步提升公园绿地总量。

规划分区。规划将中心城区划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区等 5 类规划一级分区。在城镇发展区、乡村发展区分别细分为 12 类规划二级分区。

第二节 完善住房保障

优化居住用地布局。加强居住用地规模控制与分布引导。规划建设四大居住片区，即老城居住片区、北城居住片区、南城居住片区和铁东居住片区。各发展片区结合就业岗位集中的重点地区，合理布局新增居住用地。老城区原则上不再新增居住用地，有序推进老旧社区改造，改善居住环境，提高老城环境质量；其他建设片区适度控制新增居住用地规模。

引导农村住房向城镇集中布局。突出对周边乡村地区的统筹带动作用，推动城乡协调发展，结合特色产业布局增加配套居住用地供应，满足生活服务需求。

完善住房保障与供应。建立健全公共租赁住房、市场化租赁住房、人才公寓、棚改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，鼓励企业合理建设人才公寓。

在尊重农民集体意愿的基础上，可探索利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房；支持利用城区、靠近经济开

发区或交通便利区域的集体经营性建设用地建设保障性租赁住房。

第三节 保障公共服务设施建设

等级体系。中心城区城市公共服务设施体系按照“城市级—社区级”二级配置。

城市级：规划形成 5 个城市级公共服务中心，包括综合服务中心、商业服务中心、商贸服务中心、休闲娱乐中心和产城融合中心。

社区级：结合社区布局 15 分钟、5—10 分钟级公共服务设施，形成多个公共服务设施中心。适当合并社区公共服务设施用地，使每处社区中心具有一定的规模，产生集聚效应。

社区生活圈。补齐公共服务设施短板，构建“15 分钟、5—10 分钟”两个层级，推动社区基本公共服务设施均等化、服务范围全覆盖。

规划 6 个 15 分钟社区生活圈，覆盖所有居住用地范围，满足居民各项基本的公共服务设施需求。根据具体用地布局、步行可达距离及服务需求，进一步规划 5—10 分钟社区生活圈，满足居民更加精细的服务需求，为老人及儿童带来更多便利。

第四节 优化公共绿地与开敞空间

提升城市公共空间品质。以城市轴线和滨水景观带为纽带，结合公共空间路径，构建城市广场体系，提高城市广场

的覆盖水平与可达性，提升场地设施品质和交通便利性，成为展示形象的城市客厅和市民活动场所。并通过场地设计和景观设计，使大型公共建筑周边成为活力集聚区，采用合理的材料与技术手段，实现精细化设计、品质化实施，塑造活力集聚、开放共享的公共空间。

打造宜游特色游憩空间。完善综合公园、社区公园、专类公园、游园四类公园体系建设，提升公园绿地服务范围覆盖率。到 2035 年，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，公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率达到 70%。

综合公园：优化城市公园布局，完善城市公园系统。重点建设人民公园、南湖公园、开发区公园等 3 个综合公园，

社区公园：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。适度与文体类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。专类公园：重点建设肇岳山湿地公园和生态园，打造“山水城市”的风貌特色，以生态涵养为主要功能，作为控制城市无序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。游园：除综合公园、社区公园、专类公园之外，中心城区零星分布的众多小型公园绿地。

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、慢行步道共同组成的城区休闲游憩体系，串联各类城市公园，综合慢行交通、休闲健身、娱

乐交往等多种功能，完善城区步行网络建设。

绿道网络：完善“城市绿道—社区绿道”两级绿道网络体系，打造城区绿色开敞空间系统。重点加强包含人行道及自行车道的绿道建设，形成慢行系统网络，连接居住区与各类公园绿地、学校等自然与文化区域，倡导绿色出行，减少能源消耗。

缓跑径：依托公园、景区、河流等自然景观资源，高标准、高品质推广建设缓跑径，为市民提供户外运动健身、休闲游憩的优质场所。

慢行步道：依托城郊乡村自然景观，串联丰富的景观资源，为市民提供一种慢生活意境，构建可观、可游、可居的新生活空间，打造城郊休闲体验、近郊慢行步道系统。

第五节 构建综合交通体系

道路交通规划。落实“窄马路、密路网”规划理念，加强道路网络连通性，贯通骨干网络，加密次支路网，构建功能清晰、级配合理、布局均衡、内外衔接的一体化道路网络。规划结合中心城区城市综合交通体系，梳理中心城区南部道路，明确主次干道路网分级，增加城区北部道路网密度。中心城区规划形成“三环九横十四纵”的主干交通路网骨架。

公共交通规划。确立公交优先战略，大力发展公共交通。建立公交廊道，以公共交通为导向拓展城市空间，并建立以公交换乘枢纽系统为核心的交通衔接系统，适应城市紧凑、

集约发展的要求，城市公共交通的出行比重达到 45%。

交通基础设施规划。保留肇东长途客运站，建设标准为一級客运中心，承担中心城区与周边县市、乡镇的客运交通。规划对中心城区现状零散分布的小货运站进行整合处理，在一心路东侧集中建设 1 处货运站，与铁路站点结合方便货运交通，减少对中心城区交通的影响。

机动车停车位供给以建筑物配建停车场为主、公共停车场为辅。加强交通站场设施的建设，在用地紧张地段应考虑采取地下停车场的形式。加快电动汽车充电基础设施建设。原则上新建住宅配建停车位应当 100%建设充电设施或预留建设安装条件，大型公共建筑物配建停车场、社会公共停车场建设充电设施或预留建设安装条件的车位比例不低于 10%，每 2000 辆电动汽车至少配套建设一座公共充电站。

慢行交通规划。构建系统安全的慢行交通网络，结合肇岳山湿地公园及城市综合公园、社区公园和游园，打造城市蓝绿网络和景观道路，构建连通城市和城郊的绿道系统。完善城市游憩步道，以城市景观道路为依托，将城区内主要公园、游园、商业核心等生活休闲区紧密衔接，展现城市特色风光，为城区居民休闲出行提供绿色慢行空间。

绿色交通发展。推动市域绿色交通发展，整体提升肇东市中心城区的步行环境和友好程度，结合水系、公园、开放空间打造环城滨水绿道网络；进一步强化公共交通建设，引导绿色出行，引入共享单车等低碳出行方式，规划期末中心

城区绿色出行比例达到 60%；针对区域货运和城区货运行为提出低碳货运策略，坚持减少污染，保护环境和减少对城市交通的综合影响。

第六节 塑造景观风貌与城市设计

城市节点。包括城市公共核心、城市地标节点和开敞空间节点等。

城市公共核心：包括肇岳山生态核心、娱乐康养核心、商业核心、商贸核心、公共服务核心、产城融合示范核心等节点。以大中型公共建筑为主，灵活运用城市雕塑和自然景观，助力丰富城市景观风貌、突出城市特色、彰显城市文化意蕴。强调城市立面改造，注重场所的文化展示功能，合理确定节点周边建筑围合及标志建筑的统领。

城市地标节点：以肇东市政府、南湖综合体育馆、开发区服务中心、商贸中心及娱乐康养中心为城市地标。严格控制周边地块建筑退线，建筑应围绕开放空间布局，鼓励在建筑裙房设置开口使行人可以进入内部节点空间，并通过建筑形式和细节强化节点空间形象。

开敞空间节点：主要包括肇岳山湿地公园、生态园、城市综合公园、社区公园和城市广场。加强开敞节点生态绿化建设，严格控制开敞节点周边建筑体量和建筑高度，强化建筑立面装饰改造，提升节点整体环境品质。

景观轴线。规划中心城区形成三条景观轴线，即沿创业

大道—正阳大街形成景观联系主轴，沿太平路、八仙路形成的景观联系次轴，三条景观轴线以传统商业景观为主，包括商业零售、购物休闲等功能，是肇东中心城区主要的商业休闲景观轴线。同时，规划南湖公园至肇岳山湿地公园景观步行通廊，打造两大生态空间之间连续的慢行空间。

景观风貌区。肇东市中心城区划分为传统城镇风貌区、现代都市风貌区、产业物流风貌区、生态居住风貌区、现代商贸风貌区和现代综合风貌区，落实制定景观风貌区指引。

重点控制区。结合城市发展重点，划定3个城市设计重点控制区：肇岳山湿地公园及周边区域、老城商业服务中心及火车站站前广场及周边区域、行政服务中心及南湖周边区域。强化展现都市活力、产业风貌、公共开敞性和面向未来能体现城市魅力的要素。加强重点城市设计片区之间的廊道联系，通过设置公共活动设施和公共活动场地，提高重点片区的活力与特色。

土地使用强度分区。综合考虑交通区位、服务区位、环境区位和现状建设条件等影响因素，结合中心城区空间结构，以现状为基础，重点控制新建区域的开发强度、建筑高度和建筑密度为主要控制指标，对各强度分区提供指导依据。规划将中心城区土地使用强度划分为四个强度分区，实施等级化的土地使用强度管制。

第七节 公共安全与综合防灾

防洪排涝。全面改造肇兰新河防洪堤岸，使中心城区段达到 50 年一遇防洪标准，城区以外防洪标准不低于 20 年一遇。中心城区规划的人工水系护堤和护岸，一律达到 20 年一遇防洪标准。积极推进监测系统、通信系统、预警预报系统、防灾预案及救灾措施、政策法规等非工程措施建设。中心城区排涝设计标准为 50 年一遇。

抗震防灾。中心城区抗震设防烈度为 VI 度，一般建设工程按峰值加速度 0.05g（相当于基本烈度 VI 度）进行抗震设防，供水、供电、燃气、通讯等城市生命线工程设施，按 VII 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 VII 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。

消防设施。规划中心城区共设置标准消防站 11 座。保留现状肇东市消防救援大队和开发区消防站，并新建 9 座一级消防站。消防给水主要依靠城市供水系统，同时综合利用城市自然和人工水体，作为城市消防水源。

第八节 实施城市更新改造

更新目标。至规划期末，全面完成老旧小区更新改造工作。完善小区水、电、气、路、信等配套基础设施和养老托育、停车、便民市场等公共服务设施，改造完成老旧房屋，推行物业管理，解决居住环境脏乱、社会治安较差等问题，

提高群众满意度。

更新范围及重点区域。更新范围主要包括利民北路以东，康乐街、建设街、南环桥以北，北环路以南，东民路、木材路以西的区域。更新重点区域包括两处，一处位于华西路以南、三友路以西、八仙路以东、北直街以北；一处位于富民南路以南、四明南路以西、八仙路以东、二中南校区以北。

居住区改造更新：低层与多层混杂的七八十年代的居住区重点以提升居住质量，改善居住环境为主，要适当保留片区内的公共设施，充分考虑拆迁安置房和商品房的不同开发要求，结合区位优势 and 外部良好的环境，建设多层和高层相结合的居住区，满足人们的居住要求；低层平房为主的居住区重点以拆建为主，利用良好的周边环境优势和区位优势，以完善城市公共设施为主要目标，建设居住品质优良的居住区，重建良好的休闲、居住环境，为市民提供文化交流、居住休闲等空间；在完善居住配套的同时，充分利用其良好的区位优势，选取适当地块更新为高品质的商业金融办公类建筑，既符合地段区位价值又与市场经济相适应。

商业区改造更新：主要为老城商业中心区改造，正阳大街、八仙北路等地段现状商业服务设施比较密集，已形成良好的商业氛围。在此基础上改造建设，可以有选择地进行提升和置换，适当扩大规模，利用良好的区位条件，提升品质，提高吸引力，形成中心商业区。

绿化景观改造更新：主要集中在正阳大街和八仙北路、北环路两侧。重点增加沿路绿化，改善旧城区景观风貌，形成城市生活景观性道路，提高附近居住、公共服务设施的品质，路口适当增加街头绿地形成口袋公园，为周边居民提供休闲游憩的公共空间。

工业用地调整：实施“退二进三”工程，逐步搬迁旧城区内效益差、占地面积大、污染严重的工业企业，将其置换成居住用地和公共服务设施用地，进一步提高旧城区的环境质量和居住品质。

综合交通改造：完善现有道路交通体系，形成内外通畅的交通网络。同时，增加旧城支路、打通断头路、明确主次干路道路功能。规划保持现有道路网格格局，保护街道空间特色，增加道路密度，与城市道路总体规划相结合，有机疏解旧城交通。推行公交优先，提倡慢行交通，适度布置停车设施。

历史风貌与水系改造：在旧城改造中采用保留与保护性开发方式，在导入新的使用功能、重建新的生活形态的同时，注重保持旧城内街区的特征和宜人尺度，使其成为城市亮点。梳理、畅通、完善原有水系，加强沿河生态绿化建设，结合滨水绿地景观营造宜人的公共活动空间。

旧城区环境综合整治：重点改造旧城区内开放空间，打造城市名片；优化旧城区绿地布局，使绿化渗透到旧城区。提升建设商业广场、人民公园、城市广场和绿地。同时注重

对重点地段，重要节点的城市设计和景观设计，以改善旧城总体空间效果。

第九节 严格“四线”管控

中心城区的土地利用和各项建设实施“四线”控制，具体管理要求按照相关规划执行。在总规模不减少的前提下，城市“四线”的具体边界、定位可在详细规划编制和实施中落实，“四线”的调整应符合国家有关规定。

城市绿线。城市建设用地内，在公园绿地、防护绿地边界划定绿线，纳入绿线管控范围；非建设用地内，对城市生态保育、隔离防护、休闲游憩等有重要作用的生态区域边界划定生态控制线，纳入绿线管控范围。近期不进行绿化建设的规划绿地范围内的建设活动，应当进行生态环境影响分析，并按照《城市绿化规划建设指标的规定》的要求，由市相关行政主管部门予以严格控制，并按《绿线管理办法》等相关法律法规办理相关手续。

城市蓝线。城市蓝线包括规划水域、肇兰新河及其支流等水系。蓝线控制范围参照相关水务部门规定。在蓝线范围内禁止下列活动：违反蓝线的建设行为；排放污染物、倾倒废弃物等污染城市水体的行为；填埋、占用城市水体的行为；挖取沙石、土方等破坏地形地貌的行为；其他对蓝线构成破坏性影响的行为。

城市黄线。黄线控制范围包括：城市公共交通设施、城

市供水、排水设施、城市污水处理设施、城市环境卫生设施、城市燃气供应设施、城市供热设施、城市供电设施、城市通信设施、城市消防设施、城市防洪设施、城市抗震防灾设施等避难疏散场地以及其他对城市发展全局有影响的城市基础设施。

城市紫线。肇东市中心城区不涉及城市紫线。

第十节 划分详细规划单元

编制单元控制在 1—2 平方千米左右，旧城区、中心区控规编制单元控制在 1 平方千米左右，新区可适当划大；以居住混合用地为主要用地功能的控规编制单元规模为 1—2 平方千米左右；以风景区、工业区为主要功能的控规编制单元规模一般为 2 平方千米以上。

依据空间结构、规划分区、城市骨架路网、铁路及河流岸线等自然界线，结合规划用地布局 and 原控规单元划分，考虑功能完整性、边界稳定性和规模适宜度，规划中心城区形成 5—10 个详细规划编制单元。

第八章 彰显特色鲜明的魅力空间

贯彻落实习近平总书记关于“搞好历史文化遗产保护工作”“把文物保护管理纳入国土空间规划编制和实施”的重要指示精神，坚持区域协调、城乡融合，协同自然与历史文化遗产保护，系统完善有利于历史文化遗产保护利用的空间结构和布局，促进文化多样性、生物多样性的共同保护。通过

创造性转化、创新性发展，促进历史文化、自然生态和城镇乡村融合发展。

第一节 系统保护自然遗产和历史文化遗产

物质文化遗产保护。梳理市域历史文化遗产，建立保护名录，制定相应保护措施，使物质文化遗产得到有效传承和弘扬；建立历史文化保护区，使地表文物得到有效保护和利用，地下埋藏区保持原有风貌并得到相应展示，形成具有肇东地域特色的文化遗产保护体系。市域历史文化资源 76 处，其中国家级文物保护单位 1 处，省级文物保护单位 8 处，市级文物保护单位 8 处，县级文物保护单位 26 处，尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物 33 处。

历史文化保护线。规划将市域范围内各级文物保护单位保护范围和建设控制地带纳入历史文化保护线，并纳入国土空间规划“一张图”，实施严格保护。

保护范围内不得进行任何与保护无关的其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业，因特殊情况需要进行以上作业，必须在充分保障遗址安全性的前提下，报黑龙江省人民政府批准，在批准前应当征得国家文物局同意；对遗址和环境造成危害和影响的植被、建构筑物应进行移植或者搬迁；合理划定扰土深度限定区，其上的任何活动均应满足文物保护要求，土层扰动深度不得超过 20 厘米；建设防护绿地之前，应先进行遗址历史环境的考古勘探工作。

建设控制地带不得建设任何污染遗址环境的设施，不得进行可能影响遗址安全及遗址环境的活动，对于已有的污染设施应当限期治理；在绿化或进行建设项目之前应进行遗址历史环境的考察勘探工作。

非物质文化遗产保护。积极保护 9 项非物质文化遗产，包括黄家“咔戏”、八里城传说、火烧云饼、“肇东国画”技法、民族手工·挂毯·羊头牛头壁挂、杨树皮风俗画、跃进银针漫画、纯手工泥塑技艺。

第二节 塑造城乡特色风貌

通过强化自然生态基底，塑造“魅力肇东”城市品牌，激发城市活力，提升城市品质，打造空间特色鲜明、活力与秩序并存、风情独具的“金元故城”。突出“绿水掩映、城林相融、田园野趣”的风貌特色。

城乡风貌总体结构。立足于风貌资源本底特征，以肇东市城乡风貌目标、定位为导向，明确肇东未来城乡风貌的空间整体发展意向，抓住最能体现肇东风貌特色的重点区域和元素，着力使城乡发展空间形态与自然生态环境相衬，打造“一核一心、三轴两带、多节点”的城乡风貌结构。

乡村风貌塑造。重点对乡村生态环境、布局形态、环境设施及文化等方面进行塑造。

第三节 活化利用自然和历史文化遗产

活化利用策略。加强文物保护利用和文化遗产保护传承

工作，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“文化融合”构建三位一体活化利用。以“文化+”模式，推动文化产业与创新、旅游、商业等多方面融合，增强体验式旅游产业发展，展示肇东市自然本底特色和人文魅力，打造肇东市历史文化亮点，实现旅游观光和文化经济的共赢。结合优质历史文化资源点，打造精品文化旅游项目，形成极点带动效应。依托旅游公路串联整合沿线历史村镇的历史文化和自然资源。通过极点带动、串珠成链、连线成面，形成整个区域的历史文化展示与游憩网络，增加城市吸引力。

以“服务融合”强化文化旅游配套支撑体系。依托特色线性空间，打造肇东市文化精品线路。结合绿道建设串联主要文化遗产和特色景观集中地区，成为传承肇东市文化的主要脉络。打造文化体验及民俗风情旅游线路，整合沿线旅游资源，发展精品文化旅游线路。

以“创新融合”输出肇东市文化特色品牌。塑造个性的历史环境，打造多元文化的历史展示空间。通过系统谋划大型重要节事、标志性节事、成长型节事与本地或社区节事，打造肇东市节事体系，借助主要游憩空间举办民俗文化艺术节、乡村旅游节、民间艺术节。打造非物质文化遗产精品项目，提供多元文化体验产品。通过创新休闲方式，创新文创热品，创新业态体验，创新传播形式，在分享中提升肇东市非物质文化知名度。

历史文化保护与利用分区。结合肇东市历史发展脉络、历史文化遗产空间分布特点、人文景观资源等要素，形成三大历史文化保护利用分区。

全域旅游发展格局。深度挖掘肇东旅游资源优势潜力，围绕一体化发展，将旅游产业置于“哈大绥一体化”发展大局中统筹考虑。做精做优哈尔滨、大庆、绥化、齐齐哈尔旅游产业“延长线”，着力将肇东打造成哈尔滨大都市圈旅游重要板块、黑龙江省文化旅游重要节点、全国知名的金源文化、冰雪文化旅游目的地。构建“一城一带、三镇七点”的全域旅游发展格局。

保障文旅产业用地。将文化旅游项目用地纳入国土空间规划“一张图”，规范、分类管理文化旅游用地。城镇村建设用地范围以外的文化旅游基础设施项目，可按单独选址报批用地；被纳入省级以上重大项目、省重点项目及其他文化旅游项目可对应申请国家、省级、市县用地计划指标。以林草湿修复为主的项目，在符合国土空间规划的基础上，可利用不超过 3%的修复面积，从事生态旅游产业开发。

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

航空。积极建设北大荒通用航空肇东机场，构建空中走廊，打通对外往来的空中通道。机场净空保护区域内建设项目应依照《民用机场净空保护区域内建设项目净空审核管理

办法》进行净空审核。

水运。落实绥化市“一江五河”为主骨架的航道港口体系，规划以“一江一港”为中心，以中小客运码头为支撑的港口体系，建成布局合理、分工明确、功能齐全、系统完善的专业化、现代化港口，以适应肇东市经济和社会发展的需要。开辟涝州—大牛甲—哈尔滨太阳岛旅游航线。深入开发松花江沿岸乡镇（西八里、四站、涝州、五站）的水上旅游线路，建设完善沿线码头及附属配套设施，为促进松花江沿岸整体旅游线路联动奠定基础。

铁路。保留现状滨洲铁路及哈齐快速铁路，研究启动哈尔滨北站至肇州至肇源至新站铁路线路建设。

公路高速公路：改善肇东交通环境，加强肇东与太平机场的联系，更好地融入哈尔滨都市圈，推动肇东市社会经济发展。规划形成“两横、一纵”的高速路网结构。

站场建设：保留中心城区一级客运站，规划五站镇（肇东文旅康养城）、四站镇、昌五镇及宋站镇客运站达到二级站标准，改善其他乡镇客运站，达到三级站标准，各中心村可设小型招呼站；规划在中心城区、五站镇（肇东文旅康养城）建设货物流通中心，对全市的仓储、运输企业进行整合，优化资源配置，实现储运、配载、配送、分销等，形成连通哈尔滨至大庆市的大物流网络。

第二节 优先支持市政设施建设空间

给水工程。远期考虑中心城区及肇东文旅康养城以过境地表水源松花江水作为供水水源。其他各乡镇近期仍采用地下水作为主要水源，远期采用地表水作为水源。

污水工程。规划近期中心城区老城片区采用截流式合流制，远期城区统一采用雨污分流制，各镇区进行雨污分流改造，新农村社区应尽快建设分散型污水处理设施，污水达标后再排放。

雨水工程。推广绿地草坪蓄滞利用技术，在城镇绿地公园和生活社区，雨水直接用于绿地草坪浇灌；因地制宜采用微型水利工程技术，如房屋屋顶雨水收集技术等，对强度小但分布面积广泛的雨水资源加以利用。

再生水工程。提升污水资源化利用率，积极开辟再生水（中水）水源，缓解用水矛盾及水体污染问题，改善水生态环境。再生水达到相应的水质利用标准后，可作为工业用水、城镇景观用水等用途。

电力工程。电源来自 500 千伏松北变和 220 千伏江北变，以及华能生物质热电厂、中能建生物质热电厂、中广核等发电厂。

通信工程。中心城区保留现状邮政局，并按服务半径 1 千米设邮政支局，下辖邮政所，重点镇设邮政支局，一般镇设邮政所。乡、镇人民政府所在地应在现有邮政所基础上，扩大服务领域，逐步实行邮件、包裹投递到户。以实现邮政

业务快速、高效化为目标，规划期末基本建成“布局合理、双向高效、种类丰富、服务便利”的农村邮政物流服务体系。

燃气工程。天然气气源位于庆哈管线双合配气站设置长输管线接气点接气，终点为肇东市城市门站。中心城区、经济技术开发区由输气干管接入，主要采用管道天然气，天然气采取相对独立的管道供应系统。其他各乡镇近期可采用压缩天然气和液化石油气并存供气，远期逐步以天然气代替液化石油气，并在市域内实现能源清洁化。规划在五站镇、宋站镇、昌五镇及四站镇设置 4 处液化石油供应基地。

供热工程。规划期末，中心城区、重点镇镇区、一般镇镇区供热覆盖率分别达到 90%、80%、70%以上。调整供热结构，提高清洁能源在供热系统中的比重，严格限制新建燃煤采暖锅炉，逐步淘汰小型燃煤锅炉。中心城区生产生活用热由现状兴安路热源厂、现状位于铁东区的热电厂和规划新建开发区热电厂承担，规划在五站镇（肇东文旅康养城）建设 1 座供热厂，其他各乡镇驻地设置小型供热设施。

环卫工程。规划期末，中心城区生活垃圾收集与集中处理率达 100%；乡镇生活垃圾收集与集中处理率达 95%；农村生活垃圾收集与集中处理率达 90%。

保留中心城区现状生活垃圾焚烧发电厂，建设地点位于肇东市铁东九中东路东侧陶粒二期南侧肇兰新河西侧，处理规模为 1000 吨/天，处理中心城区及北部乡镇的生活垃圾。在五站镇（肇东文旅康养城）建设 1 座垃圾处理厂，负责市

域南部乡镇生活垃圾处理。规划在新农村社区设置垃圾收集点，各乡镇设置生活垃圾中转设施。

水利工程。实施防洪提升工程，保障防洪安全。强化流域防洪调度，实施松花江堤防加固，整体提升松花江洪涝灾害防御能力和超标准洪水应对能力。实施青肯泡防洪堤水毁项目、坤泥沟治理工程、肇岳山湿地公园及水渠建设、东发项目区水系连通工程，加大洪涝灾害防治力度。新建五站水库，恢复重建巨合水库，扩建肇东水库，修复整治平原水库，实施中心城区和五站供水扩建整治工程、农村饮水安全规模化供水保障工程、幸福排干除险加固工程，形成点线面结合、综合治理的供水水网体系，保障供水安全。

第三节 加强综合防灾设施建设空间保障

防洪排涝。松花江肇东段防洪标准为 50—100 年一遇。近期按国家标准下限规划，中远期按国家标准上限规划，即近期按 50 年一遇标准设防，并按照 100 年一遇标准进行校核，中远期达到 100 年一遇的防洪标准。市域内其他江河堤坝防洪标准不低于 20 年一遇。

抗震防灾。市域抗震设防烈度为 VI 度，设计地震基本加速度值为 0.05g，一般建设工程按峰值加速度 0.05g（相当于基本烈度 VI 度）进行抗震设防，城市生命线系统和重要基础设施，按 VII 度标准设防。

消防设施。在中心城区规划设置标准消防站 11 座，保

留现状 2 座消防站，新建 9 座一级消防站，每座预留用地 0.6—0.9 公顷。五站镇（肇东文旅康养城）规划新建 2 座一级消防站。其他乡镇按照《乡镇消防队标准》（GA/T998—2012）要求设置乡镇志愿消防队。村庄居民点按照《农村防火规范》（GB50039—2010）开展消防工作，达到建设标准。

公共卫生安全空间保障。规划以肇东市疾病预防控制中心作为紧急防疫主要机构。同时预留公共卫生防疫用地和设施。可以仿照防灾避难公园的设置，在规划时做好用地选址，预留交通和基础设施接入条件，提前做好工程设计和报批手续准备，紧急情况下可以快速启用。体育馆、展览馆、绿地广场等大型公共空间的规划建设中预留紧急防疫、防灾的设施接口和空间。

第十章 构建多向联动的区域发展格局

第一节 推进区域一体化进程

加快实现“哈大绥一体化”发展。深入落实“哈大绥一体化”发展要求，依托 G10 绥满高速、哈齐快速铁路等多层次交通运输网络，积极融入哈尔滨省会都市圈，积极推动与大庆融合发展，强化相向发展、协同发展、融合发展。推进基础设施、公共服务一体化和产业互补等，在城际交通、旅游康养、现代产业、对外开放、科技创新、生态领域等方面实现全方位一体化发展。

加速融入哈尔滨新区、中国（黑龙江）自贸区哈尔滨片区，在全方位参与新区和自贸区发展的基础上，积极承接新区和自贸区的产业外溢和产业辐射，打造新区和自贸区的肇东辐射圈。积极推动与大庆高新区合作，积极推动油头化尾产业承接和发展。强化大气、水污染区域联防联控联治。完善铁公空多式联运服务。强化通道、产业、生态等功能协作，提升专业化配套服务水平，打造一体化发展区的重要支撑。

第二节 加强与周边市县联动发展

生态环境保护。共同维育区域自然生态格局。保护区域松嫩平原的地理特征，共同维育生态安全屏障，加强松花江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。

推动区域、流域环境联防联控。协同周边市县，共同维护区域生态基底，重点保护松花江流域的相关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，共同协调松花江流域的水污染防治政策，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。

基础设施对接。区域水资源统筹。提升松花江流域水质及水量供给水平，协同保护水源地保护区，扩大松花江流域水源地供水能力，研究流域跨境向肇东输水线路方案。

区域市政廊道衔接。统筹肇东电网系统与南部哈尔滨、北部安达供电电网系统的衔接，完善输电网络；衔接哈尔滨天然气管道，与安达等周边县市协调规划输气管道廊道建设；构建区域高速信息廊道布局，进一步完善与哈尔滨相连的长输光缆及广电光纤网络，提高信息传输速率、数字化水平及信息安全性。

区域综合防灾体系共建。统筹流域防洪工程和重点水系布局，加强防洪除涝能力建设，与松花江上下游城市统筹防洪工程建设，协调水利设施运行调度，确保流域城市防洪安全。协调区域救援通道、疏散通道、避难场所等疏散救援空间建设，以及区域应急交通、供水、供电、医疗、物资储备等应急保障基础设施布局，确保 G10 绥满高速、G301 绥满公路、安昌路、绥扎公路等各重要交通要道的畅通，保障人口疏散及救援物资运输。

区域交通网络。以“补短板、畅瓶颈、促衔接”为重点，统筹推进铁路、公路等基础设施网络建设，全面打造布局完善、互联互通、绿色智能的国际化现代交通网络。大力发展公路、铁路系统，重点建设哈尔滨都市圈环线高速，G301 绥满公路和 S311 的提升改造；加快建设北大荒通用航空肇东机场建设，建设涝州航电枢纽，疏浚河道，提升航运运输能力和沿江水上旅游发展。

公共设施共享。探索与哈尔滨市、大庆市优质公共服务资源共建共享机制。深入持续推进联合办学、医疗联合体等

模式，推进优质教育资源区域共享，大力支持哈尔滨、大庆名校到肇东建立分校或合作办学；健全医疗服务合作体系，搭建哈大绥“互联网+医疗健康”协作平台，统筹提高区域医疗服务的信息化水平。

产业发展合作。围绕哈尔滨和大庆优势主导产业，建设产品互补的产业链条。重点开展绿色食品精深加工、生物医药、新能源、商贸物流等领域产业合作，打造创新活跃、区域协同的战略性新兴产业集群。立足哈尔滨商贸物流产业发展方向和重点，重点为以哈尔滨为重要节点的区域商贸物流系统提供配套服务，着力打造哈尔滨向北开放的北部商贸物流网络重要节点。

空间布局谋划。重点加快融入哈尔滨、服务哈尔滨，一体化谋划产业方向和发展布局，加强毗邻地区同城化发展，推动与哈尔滨新区深度一体化，加快轨道、路网等设施对接，深化松花江生态保护合作。加快推动肇东文旅康养城市建设，打造“哈大绥一体化”先行区。

对外开放协同。主动对接中国（黑龙江）自由贸易试验区，推动自贸区经验复制推广，积极为企业搭建便利化、效益化发展平台。依托“中俄博览会”“哈洽会”“中俄文化艺术交流周”等平台载体，搭建对俄贸易畅通渠道，深入开展对俄合作，支持外向型企业深度参与国际产业分工。加快肇东国际农产品加工产业园、国家级玉米生物发酵外贸转型升级基地建设，共同打造成影响广泛、国际一流的加工产业园和外贸

产业基地。积极谋划设立“黑龙江自贸区”协同发展先导区。

第十一章 规划实施保障

第一节 加强党的领导

坚持党的领导。落实市、乡镇各级党委政府组织实施本级国土空间规划的主体责任，加强规划确定目标、指标、重点任务、重大工程的分解和落实。

加强部门和地区间横向协同作用，建立规划实施的部门沟通协商机制，定期召开部门联席会议，切实履行职责，研究制定重大政策，协调解决国土保护开发、利用和修复中的重大问题，共同推进规划实施。

第二节 健全配套政策机制

完善规划法规、技术标准和规范：健全依法决策的体制机制，把公众参与、专家论证、风险评估等纳入规划决策的法定程序，进一步发挥市人大、政协作用。深化研究和制定重点领域和重要地区的相关法规，强化各部门、各乡镇政策措施在空间上的统筹协调。及时修订相关技术规范，在规划设计、建设施工、运行管理等各个环节更加体现以人为本、绿色安全、节约集约的理念，推动各行业技术规范在理念、策略、标准等方面互相衔接。

协同绥化市制定重点领域政策法规：对于生态空间和永久基本农田保护等领域，重点明确建设项目管控、自然环境

保护和修复的要求，健全利益补偿机制。对于存量工业用地转型、城市更新等领域，重点明确不同利益主体的权利和义务，建立促进功能融合发展、土地复合利用的开发机制。

完善重点地区发展的政策机制：对于新城和重点产业园区，明确人口、就业岗位、产业、重大功能性项目的导入机制以及政策支持。加强城市设计研究，明确开发管控要求，保障城市发展战略意图的实现。

建立高效的空間管控体系：推进土地供给侧结构性改革，深化土地全生命周期管理，促进土地资源集约复合利用，构建资源、效能、机制“三位一体”的空間管控格局，切实保障各级国土空间总体规划的空間管控目标和要求落地，不断提高空間资源节约集约利用水平。

科学制定规划：坚持编制、决策、审批三分开，明确各级、各相关部门工作职责与权限，强化各级分工协作和部门协调配合，完善咨询、审查和决策制度。协同绥化市政府完成宏观政策法规研究和全市层面统筹协调，依法严格审批规划，提高综合统筹能力和管理水平。加强县级政府组织编制规划的主体作用，做好地方经济社会文化统筹协调。

依法实施规划：统筹规划、建设、管理三大环节，各级主体依据各层次规划定位及时编制规划，推动规划的实施。按法定程序开展各层次规划编制和建设项目审批，强化详细规划作为土地出让和建设项目管理法定依据的地位。政府各相关管理部门通过建立联席会议、联合审批、综合管理等机

制与平台，强化信息共享和工作配合，共同保障国土空间规划实施。

强化执法监督：优化完善规划执法监察体制机制建设，以关口前移、重在预防为目标，提高基层积极能动性，充分发挥市、镇、村一线发现制止各类违法行为的重要基础性作用。加强社会参与机制建设，综合运用卫片监测等信息化手段，强化规划执行监督检查和建设项目竣工核查，及时制止、纠正和严肃依法查处违法违规行为。

第三节 建设国土空间规划“一张图”

国土空间一张图和信息平台构建。统一使用黑龙江省级国土空间基础信息平台、国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，形成共建共享共用、各层级联动的国土空间规划“一张图”，为统一国土空间用途管制，强化规划实施监督提供依据和支撑。实现对城市运行实施状态的监测与分析，以及对各职能部门、乡镇管理主体的监督与考评，全面落实规划实施的规划评估、动态维护和绩效考核的机制。

第四节 实施规划全生命周期管理

按照“一年一体检、五年一评估”的方式，对城市发展阶段特征及总体规划实施效果定期进行分析和评价，以此促进城市高质量发展、提高国土空间规划实施的有效性。主要围绕城市发展过程中遇到的重点、难点、热点问题，深入分析问题和成因，找出现状与规划目标的差距，形成专项对策建

议，为制定近期实施策略提供依据。

坚持目标导向。对照国土空间规划确定的总体目标和阶段目标，重点监测规划约束性指标和强制性内容的执行情况，科学评估规划实施绩效。

坚持问题导向。开展体检评估既要全面客观分析城市发展取得的成效，更要着力发现城市在国土生态安全、资源节约集约利用、国土空间保护开发、民生保障、实施时序、政策配套等方面的突出矛盾和问题，从规模、结构、布局、质量、效率、时序等多角度查找产生问题的原因。

为保障体检评估的有效性与持续性，建议肇东市围绕上报的指标体系，构建全面的动态体检评估体系。规划实施体检评估应坚持以政府为主导，以第三方评估方式为核心，积极利用新数据、新技术、新方法，保障体检评估的时效性与准确性，同时要不断完善公众参与渠道，保障公众参与，为规划决策提供可靠保障。

第五节 强化规划实施传导

对乡镇规划的传导指引。发挥肇东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、区域重大基础设施部署、国土整治和生态保护任务。乡镇国土空间规划注重对本规划要求的细化、深化和落实，是对本行政

区域保护开发作出的具体安排，侧重实施性。

对相关专项规划的指导约束。强化对专项规划约束和保障。《肇东市国土空间总体规划（2021—2035 年）》以外不再另设其他国土空间规划，交通、能源、水利、农业、林业草原、生态环境保护、旅游、通信等所有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。相关专项规划在编制和审查过程中，应加强与国土空间总体规划的衔接，规范规划数据、图件格式，严格落实总体规划的相关目标和空间安排，主动衔接本级国土空间总体规划，不得突破本级国土空间规划刚性、约束性安排，不得违背国土空间总体规划的强制性内容。

对详细规划的传导约束。在城镇开发边界内的规划建设，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。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。