五常市国土空间总体规划

（2021—2035年）

# 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。按照中共中央 国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号），落实《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号），根据黑龙江省、哈尔滨市国土空间规划工作开展的具体部署和要求，五常市编制《五常市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》），重构国土空间规划下的规划体系，突出保护保障并重的全域全要素优化布局，多领域多专业多部门合作，充分发挥数字化技术的支撑作用。

规划坚持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在深入推进东北振兴座谈会上的重要讲话和考察黑龙江的重要指示精神。全面落实中央和省委、哈尔滨市委决策部署，全面贯彻新发展理念，融入构建新发展格局，着力推动高质量发展，深入实施产业项目、现代农业、民生品质、生态宜居、治理效能“五大提升工程”，加快打造龙江县域经济高质量发展增长极、国际稻米产业发展合作中心、全国县城新型城镇化建设示范中心、黑吉两省区域协调发展枢纽中心，建设高质量发展、可持续振兴新五常。

目 录

[前 言 I](#_Toc190163195)

[第一章 总则 1](#_Toc190163196)

[第二章 规划基础 7](#_Toc190163197)

[第一节 自然地理格局与资源禀赋 7](#_Toc190163198)

[第二节 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价 8](#_Toc190163199)

[第三节 规划实施评估和灾害风险评估 9](#_Toc190163200)

[第四节 国土空间开发保护面临的机遇与挑战 9](#_Toc190163201)

[第三章 规划目标与空间战略 11](#_Toc190163202)

[第一节 城市性质 11](#_Toc190163203)

[第二节 规划目标 11](#_Toc190163204)

[第三节 空间战略 12](#_Toc190163205)

[第四节 规划指标体系 13](#_Toc190163206)

[第四章 以“三区三线”为基础优化国土空间总体格局 14](#_Toc190163207)

[第一节 统筹划定落实三条控制线 14](#_Toc190163208)

[第二节 推进主体功能区精准落地 15](#_Toc190163209)

[第三节 优化国土空间开发保护格局 17](#_Toc190163210)

[第四节 优化规划分区和用地结构调整 17](#_Toc190163211)

[第五章 保障高质量现代化发展的农业空间 20](#_Toc190163212)

[第一节 构建农业空间保护格局 20](#_Toc190163213)

[第二节 统筹耕地三位一体保护 21](#_Toc190163214)

[第三节 拓展农产品生产空间 23](#_Toc190163215)

[第四节 推进乡村振兴 25](#_Toc190163216)

[第六章 保护生态功能丰富多样的生态空间 29](#_Toc190163217)

[第一节 构建生态保护格局 29](#_Toc190163218)

[第二节 提升生态系统质量 29](#_Toc190163219)

[第三节 优化能源结构 32](#_Toc190163220)

[第四节 科学开展造林绿化行动 33](#_Toc190163221)

[第五节 分类推进生态资源保护与利用 34](#_Toc190163222)

[第七章 建设生态宜居彰显活力的城镇空间 36](#_Toc190163223)

[第一节 构建城镇空间开发格局 36](#_Toc190163224)

[第二节 统筹多级城镇协调发展 38](#_Toc190163225)

[第三节 优化产业空间布局 38](#_Toc190163226)

[第四节 完善公共服务设施体系 40](#_Toc190163227)

[第五节 推进城镇用地节约集约利用 41](#_Toc190163228)

[第八章 打造高品质中心城区 42](#_Toc190163229)

[第一节 中心城区范围划定 42](#_Toc190163230)

[第二节 中心城区居民点体系 43](#_Toc190163231)

[第三节 中心城区集中建设区 47](#_Toc190163232)

[第九章 魅力塑造特色空间 52](#_Toc190163233)

[第一节 历史文化保护和利用 52](#_Toc190163234)

[第二节 城乡风貌塑造 52](#_Toc190163235)

[第三节 活化利用历史人文与自然资源 54](#_Toc190163236)

[第十章 完善支撑保障体系 56](#_Toc190163237)

[第一节 构建现代综合交通体系 56](#_Toc190163238)

[第二节 保障水利基础设施建设空间 56](#_Toc190163239)

[第三节 科学布局矿产资源勘查开发空间 56](#_Toc190163240)

[第四节 完善市政基础设施 58](#_Toc190163241)

[第五节 安全韧性与综合防灾 60](#_Toc190163242)

[第十一章 生态修复和国土综合整治 64](#_Toc190163243)

[第一节 推进山水林田系统修复 64](#_Toc190163244)

[第二节 国土综合整治 65](#_Toc190163245)

[第十二章 构建多向联动的区域发展格局 66](#_Toc190163246)

[第一节 融入对外开放新格局 66](#_Toc190163247)

[第二节 积极融入哈尔滨都市圈 66](#_Toc190163248)

[第三节 加强与周边市县联动发展 67](#_Toc190163249)

[第十三章 规划实施保障机制 68](#_Toc190163250)

[第一节 近期重点建设 68](#_Toc190163251)

[第二节 规划传导 68](#_Toc190163252)

[第三节 实施保障机制 71](#_Toc190163253)

[附则 74](#_Toc190163254)

# 总则

### 规划目的

为贯彻落实《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号）、《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）等文件精神，落实黑龙江省推进“六个龙江”“八个振兴”战略部署和市委、市政府工作要求，紧密衔接哈尔滨市和五常市“国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要”对五常市全域范围内国土空间开发保护做出总体安排和综合部署，特此编制《五常市国土空间总体规划（2021—2035年）》（以下简称《规划》）通过《规划》精准施策，完善五常市国土空间治理体系、优化国土空间开发格局、转变空间资源利用方式，构建协调有序的全域保护与开发格局。

### 规划依据

一、法律法规

1.《中华人民共和国土地管理法》（2019年）；

2.《中华人民共和国城乡规划法》（2019年）；

3.《中华人民共和国环境保护法》（2014年）；

4.《中华人民共和国水法》（2005年）；

5.《中华人民共和国森林法》（2019年）；

6.《中华人民共和国防洪法》（2015年）；

7.《中华人民共和国水土保持法》（2010年）；

8.《中华人民共和国水污染防治法》（2017年）；

9.《中华人民共和国矿产资源法》（2009年）；

10.《中华人民共和国黑土地保护法》；

11.《黑龙江省土地管理条例》（2023年）；

12.《基本农田保护条例》（国务院令第257号）；

13.《城市绿线管理办法》（建设部令第112号）；

14.《城市紫线管理办法》（建设部令第119号）；

15.《城市黄线管理办法》（建设部令第144号）；

16.《城市蓝线管理办法》（建设部令第145号）。

二、政策文件

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

2.《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》（自然资发〔2019〕87号）；

3.《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》（自然资办发〔2019〕38号）；

4.《自然资源部办公厅关于辽宁等省启用“三区三线”划定成果作为报批建设项目用地用海依据的函》（自然资办函〔2022〕2341号）；

5.《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）。

三、技术规范

1.《城市绿地分类标准》CJJ/T85—2017；

2.《资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价技术指南（试行）》；

3.《黑龙江省县级国土空间总体规划编制指南（试行）》；

4.《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（2023年）；

5.《市级国土空间总体规划制图规范（试行）》；

6.《市级国土空间总体规划数据库规范（试行）》。

四、相关规划

1.《全国国土空间规划纲要》；

2.《黑龙江省国土空间规划（2021—2035年）》；

3.《哈尔滨市国土空间总体规划（2021—2035年）》；

4.《黑龙江省五常市地质灾害防治规划（2010—2025年）》；

5.《五常市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》。

### 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，全面落实习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会和考察黑龙江重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，落实省委、省政府关于“六个龙江”“八个振兴”重大决策部署，坚持农业安全优先、生态保护优先，充分协调开发与保护的关系，着力构建青山绿水的生态空间、绿色安全的农业空间、集约高效的城乡空间。全面融入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，推进治理体系和治理能力现代化，努力把五常市打造成国家生态有机农业示范区、哈长城市群产业合作示范城市、国家重要的现代中药和绿色农产品深加工制造基地、极富冰雪魅力的哈尔滨市东南开放门户。

### 规划定位

《五常市国土空间总体规划（2021—2035年）》是对五常市行政辖区的全部范围内国土空间开发保护的具体安排，是指导各类开发建设活动，开展国土空间资源保护利用与修复、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、相关专项规划和详细规划的依据。凡在规划范围内涉及国土空间和自然资源保护利用的各项政策、规划的制定，以及各类规划建设管理活动，均应符合本规划。

### 规划原则

一、生态优先、绿色发展

从资源环境禀赋和生态安全出发，明确禁止和限制大规模、高强度开发建设地区，优化国土空间格局；坚持城乡建设用地节约集约，使城镇发展由外延式扩张向内涵式提升转变，推动形成绿色发展方式和生活方式。

二、区域协调、城乡统筹

从区域视角谋划五常市功能定位，加强全域内生态共保、环境共治、设施共享、产业共兴；依托哈长城市群重要节点城市优势，构建区域协同创新体系形成以城带乡、城乡互动的新型城镇化格局；坚持城乡融合发展，推进城乡基本公共服务均等化，促进城乡要素合理流动。

三、以人为本、提升品质

保障公共服务和公共空间供给，提升人居环境品质，为解决不平衡不充分的发展矛盾提供空间保障；建设宜居、宜业、宜游、宜学、宜养的社区生活圈，保障安全性、提供便利性、增加健康性，不断提升城乡居民幸福感、获得感。

四、传承文化、彰显特色

充分认识自然与人文禀赋，深入挖掘历史文化资源，保护自然山水格局，延续文脉，突出地域特点、文化特色、时代特征，因地制宜，体现城的繁荣、镇的舒适、村的恬淡，还自然以宁静、和谐、美丽。

五、公众参与、共建共治

健全规划编制实施全过程的公众参与机制，广察民情、广纳民意、广聚民智；坚持开门做规划，加强部门合作，发挥好各相关领域专家的作用，民主决策，科学决策；建立部门协同实施机制，加强规划实施中的社会监督。

### 规划期限

本次规划期限为2021年至2035年，基期年为2020年，规划目标年为2035年，近期为2025年，远景展望至2050年。

### 规划范围和层次

本规划包括市域和中心城区两个规划层次。

市域规划范围为五常市行政辖区范围内的全部国土空间。

中心城区规划范围为五常镇的全部国土空间；中心城区集中建设区为五常镇城镇开发边界范围。

### 强制性内容说明

文本条文中加下划线条文为强制性条文。强制性内容的修改应当按照法定程序进行。

# 规划基础

第一节 自然地理格局与资源禀赋

### 国土空间现状基础

1.牢牢守住国家粮食安全“压舱石”

五常市是黑龙江省十强县之一，是现代农业大市，是全国重要商品粮生产基地、国家级现代农业示范区、全国农业标准化生产示范县、黑龙江省设施蔬菜生产示范区、黑龙江省畜牧业生产示范区。

2.生态资源丰富，生态资源转化潜力巨大

五常市具有水源涵养、水土保持和生态屏障的作用。五常地貌地形多样，自东向西由中山、低山、丘陵、平原、河谷湿地等构成，决定了境内自然生态系统的多样性。境内有森林生态系统、水域生态系统、湿地生态系统和农田生态系统等，生态产品类型多样富集，是多种功能的自然生态复合体。

3.传承非物质文化遗产，营造多元文化交融氛围

五常市以稻香文化为主导以京旗文化、红色文化为核心以森林生态和乡村景观为基础，高标准打造全域旅游版图。扶植五常特色京旗文化，重塑传统风貌建筑活力，传承非物质文化遗产，营造多元文化交融氛围。

4.区位条件独特，对外开放优势明显

五常市位于黑龙江省南部，东靠张广才岭，西、北连接松嫩平原；南、西南与吉林省榆树市、舒兰市、蛟河市为邻，东、东南与敦化市、海林市、尚志市接壤，东南部与吉林省延边朝鲜族自治州隔山相望，北依阿城区，西北与双城区毗邻。具有明显的地缘性特点，受哈尔滨市和吉林省重要城市的吸引与辐射，是黑龙江省和哈尔滨市的南大门。

第二节 资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价

### 空间开发适宜性评价

通过生态系统服务功能重要性和生态脆弱性评价，集成得到生态保护重要性，识别生态保护极重要区和重要区。生态系统服务功能极重要区和生态极脆弱区加总确定为生态保护极重要区，其余重要和脆弱区加总确定为生态保护重要区。

农业生产适宜性评价在生态保护极重要区以外的区域，开展种植业、畜牧业、渔业等农业生产适宜性评价，识别农业生产适宜区和不适宜区。

在生态保护极重要区以外的区域，开展城镇建设适宜性评价，着重识别不适宜城镇建设的区域。从城镇建设用地适宜性的自然因素、生态因素、社会经济因素和限制因素四个方面分析研究区域土地资源、水资源、气候、环境、灾害以及区位等诸多因素的基础上，为了在定量化的过程中更具有可计量性，又将主要因子细分为高程、坡度、地形起伏度、用水总量控制指标模数、温湿指数、大气环境容量、地震危险性、区位优势度等因子开展适宜性评价。

第三节 规划实施评估和灾害风险评估

### 规划实施评估

综合《五常市城市总体规划（2015—2030年）》、《五常市土地利用总体规划（2006—2020年）》实施情况，主要取得了以下成效：城市空间结构和布局框架逐步形成；社会经济全面发展；城市综合功能和集聚能力逐步加强；土地利用的整体控制得以加强，耕地保有量和永久基本农田保护目标得以实现；保障了经济社会协调发展，生态环境得到改观。

### 灾害风险评估

依据对五常市地质环境条件、气候条件以及地质、气象灾害发生规律分析，五常市主要自然灾害为洪涝灾害，集中在7—8月间。自然灾害作为极端事件，与地形地貌、降雨情况、人为工程等活动相关，综合以上因素及历史灾害数据，五常市局部地区存在洪涝灾害风险，对农业生产影响较大，但对城市建设影响较小。

第四节 国土空间开发保护面临的机遇与挑战

### 发展机遇

1.习近平生态文明思想指明方向。保障“冰天雪地也是金山银山”价值转换，充分发挥五常市的自然资源在生态方面的优势，将其转化为五常市持续发展的支撑点，促进五常市生态空间和经济发展共同发展。

2.东北振兴战略提出指引。五常市作为哈长城市群的区域节点城市，亦是东北振兴和经济发展战略支点。

3.“一带一路”战略实施提供扩展机遇。哈尔滨市被定位为唯一“对俄合作中心城市”，有利于五常市以对俄开放为牵动，加快产业转型升级，带动全面开放，促进全面发展。

4.积极融入哈尔滨大都市圈。凸显五常市在“哈尔滨大都市圈”的重要地位。

5.高等级交通为五常提供新发展。谋划哈吉城际铁路，建设吉黑、铁科和哈尔滨都市环线高速公路，为五常经济发展带提供加速度。

### 面临挑战

1.空间结构有待优化。人口发展缓慢，城镇化率有待提高。

2.资源利用矛盾突出。耕地减少、农业灌溉用水供需矛盾、能源安全等一系列问题需要优化。

3.生态环境亟待改善。林地、草地、湿地等生态空间均有不同程度减少，生态保护红线内存在少量建设用地，对五常市生态环境保护方面提出挑战。

4.中心城区带动作用有待加强。中心城区辐射带动作用发挥不够。重点城镇发展水平与要求差距较大。

# 规划目标与空间战略

第一节 城市性质

### 城市性质

五常市是国家生态有机农业示范区、国家重要的现代化中药和绿色农产品深加工制造基地、哈长城市群产业合作示范城市、极富生态冰雪旅游魅力的哈尔滨市东南开放门户。

### 城市定位

五常市是哈尔滨市都市圈核心城市，重要的特色大米产业基地和寒地绿色生态城市。

第二节 规划目标

### 规划目标

规划至2025年，经济发展取得新突破，城镇化水平稳步提升，生态文明建设取得新进步，国土空间开发格局不断优化，城镇基础设施更加完善，城镇空间品质和城乡人居环境得到明显提升，国家级新型城镇化示范城市建设取得新成效。实施“中北部集聚、城镇联动、轴带拓展”的全域城镇空间战略，强化中心城区发展，初步建成国家生态有机农业示范区、国家重要现代中药和绿色农产品深加工制造基地的新型城镇化示范城市。为实现“现代五常、创新五常、文化五常、生态五常、和谐五常”迈向社会主义现代化新征程开好局、起好步。

规划至2035年，基本健全支撑全面振兴全方位振兴的市场体系、产业体系、城乡区域发展体系、绿色发展体系、全面开放体系和民生保障体系，努力建设成为国家重要的现代中药和绿色农产品深加工制造基地、极富魅力的生态冰雪旅游为特色的文旅、康养、宜居、宜游胜地，为实现“六个强省”做出突出贡献，与全国同步基本实现社会主义现代化。

第三节 空间战略

### 空间战略

1.生态为先，护好五常蓝绿空间

充分发挥五常市生态特点，以五常市绿色山水资源为本底，梳理河网水系、生态田园、山脉森林，预留交通生态廊道，打造城乡发展重要生态节点。

2.融入城市群，提升发展品质

立足哈长城市群发展，积极融入哈尔滨、长春两个核心城市的总体发展，主动参与各项社会经济建设任务，同时按照自身优势定位布局，形成差异化协同发展新格局，建设成为哈长城市群重要节点城市。

3.城乡统筹，协调全域发展

统筹城乡经济社会发展，推进城乡一体化。按照“北强、中美、南优”的思路，提升北部产业能级，建设中部文旅风貌，优化南部生态环境；以中心城区为主体，构建重点城镇和美丽乡村协调发展的城镇格局。

4.要素布局统筹，推进国土综合整治

推进村庄集聚，提高村庄建设用地节约集约利用水平，引导农民居住向城镇集聚；推进农用地综合整治，完成高标准农田建设和耕地后备资源开发目标。

5.提升品质生活，塑造地域特色

打造宜居宜业城镇空间，提升居民生活品质；挖掘五常地域特色要素，塑造五常地域风貌景观。

第四节 规划指标体系

### 规划指标体系

落实《哈尔滨市国土空间总体规划（2021—2035年）》的管控要求，根据五常市实际情况，本次规划从空间底线、空间结构与效率、空间品质三个方面制定五常市规划指标，明确落实33项指标内容，其中10个约束性指标，22个预期性指标，1个建议性指标。

# 以“三区三线”为基础优化国土空间总体格局

第一节 统筹划定落实三条控制线

### 耕地和永久基本农田

贯彻落实改革要求，以“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念为统领，以空间统筹利用为核心，统筹城镇、生态和农业三大空间布局，秉承尊重自然、顺应自然、保护自然的理念，建立以生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界为主的控制线体系。促进规划目标、人口规模、建设用地指标、城镇增长边界和功能布局的统一。

规划永久基本农田保护数量不减少、质量不降低、布局基本稳定，落实上级下达耕地保有量和永久基本农田保护目标。永久基本农田实现全域范围内占补平衡。

### 划定生态保护红线

划定并严守生态保护红线，实现一条红线管控重要生态空间，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变，保障国土重要生态空间得到有效保护，生态功能保持稳定，生态安全格局更加完善。

科学合理划定生态保护红线。将整合后的自然保护地、生态功能极重要区、生态极脆弱区域、具有潜在重要生态价值的生态空间划入生态保护红线。五常市生态红线主要分布在五常市沙河镇、向阳镇、冲河镇、龙凤山镇、小山子镇和东部二河乡区域内。

### 划定城镇开发边界

合理划定城镇开发边界。在优先划定耕地和永久基本农田、生态保护红线的基础上，避让自然灾害高风险区域，结合人口变化趋势和存量建设用地状况，合理划定城镇开发边界，管控城镇建设用地总量，引导形成集约紧凑的城镇空间格局。

五常市城镇开发边界划定范围是：中心城区（五常镇）、牛家满族镇、安家镇、拉林镇、杜家镇、山河镇、向阳镇、沙河镇、冲河镇、龙凤山镇、小山子镇和背荫河镇。

第二节 推进主体功能区精准落地

### 落实主体功能区

落实黑龙江省和哈尔滨市对五常市的主体功能区定位，五常市为国家级重点生态功能区，因地制宜细化主体功能分区。

### 细化主体功能区

基于资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价、现有开发强度和未来发展潜力，将五常市主体功能划分为国家级农产品主产区、国家级重点生态功能区和省级城市化地区。

1.国家级重点生态功能区

保障国家和区域生态安全，生态建设的适宜区，是生态功能极重要和生态极敏感的分布区，以保护和修复生态环境，提供生态产品为主体功能的地区。国家级重点生态功能区主要包括山河镇、小山子镇、杜家镇、向阳镇、冲河镇、背荫河镇、沙河镇、拉林镇、龙凤山镇、民意乡、二河乡、八家子乡、兴隆乡、营城子满族乡、红旗乡。

2.国家级农产品主产区

五常市耕地较多、农业发展条件较好，从保障国家粮食安全及可持续发展的需求出发，将增强农业综合生产能力作为首要任务。五常市国家级农产品主产区主要分布在民乐朝鲜族乡、安家镇、长山乡、兴盛乡、常堡乡、志广乡、卫国乡。

3.省级城市化地区

以提供工业品和服务产品为主体功能的地区，也提供农产品和生态产品。为更好地进行生态建设和环境保护，在现有城镇布局基础上重点规划和建设资源环境承载能力相对较强的城镇，细化五常镇、牛家满族镇为城市化地区，集中发展特色产业和经济，提高综合承载能力，承接周边农业人口转移的集中区。

第三节 优化国土空间开发保护格局

### 国土空间开发保护总体格局

以五常市地形地貌基本特征为基础，以国土空间开发战略与目标为导向，结合主体功能区定位，统筹“山水林田湖草”等保护类要素和城乡、产业、交通等发展类要素布局，体现五常市分区差异化发展策略，构建“一屏三区、一核两轴”的总体格局。

“一屏”：张广才岭生态屏障。

“三区”：北部现代新兴产业示范区、中部产业服务综合功能区、南部生态旅游发展区。

“一核”：五常镇中心城镇。

“两轴”：南北走向的哈—五城镇集聚发展轴线、东西走向的吉—五—黑开发开放轴线。

第四节 优化规划分区和用地结构调整

### 规划分区构成

规划将五常市全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。

### 规划分区划分

将五常市生态保护红线范围内区域划定为生态保护区，是以生态保护、修复为主要功能导向的区域。

生态控制区限制各类新增加的开发建设行为以及种植、养殖活动。在评价对生态环境不产生破坏的前提下，可适度开展观光、旅游等活动。

农田保护区为永久基本农田集中区域，农田保护区是为了维护粮食安全、促进农业生产和经济社会可持续发展而划定的区域，该区域落实最严格的耕地保护制度，依据《基本农田保护条例》等相关法律法规严格管理非农建设占永久基本农田，鼓励开展高标准农田建设和土地整治。

城镇发展区外原则上不得进行城镇集中建设。城镇发展区内所有建设行为应按照详细规划进行精细化管理。城镇集中建设区内应编制详细规划，采用“详细规划+规划许可”的方式进行管理，通过划定“城市蓝线、城市绿线、城市紫线、城市黄线”及制定管理办法实现对城镇核心要素的控制。

乡村发展区是指农田保护区外，为满足农林牧渔等农业发展以及农民集中生活和生产配套为主的区域。

矿产能源发展区是指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。

### 用地结构调整

优先保障耕地，确保实现耕地保有量和永久基本农田保护面积目标，规划到2035年，全域内耕地保有量达到上级下达指标要求。结合生态建设优化草地、林地等主要生态用地结构、质量和布局。

统筹城乡发展，优化城乡建设用地结构，实施城乡建设用地增减挂钩，引导村庄用地减量提效，推动城乡融合发展。

# 保障高质量现代化发展的农业空间

第一节 构建农业空间保护格局

### 保障农业发展空间

依托五常市农业农村资源优势、产业基础与地形特点，坚持绿色、生态之路，构建五常“一心、三区、两带”农业产业总体格局。

“一心”：为农业现代化示范发展核心，重点建设“农业+”，强化产业园区，补强农产品精深加工、冷链物流等产业链薄弱环节，打造产业全链式发展核心引擎。

“三区”：为北部农牧循环互动区（北部旱作区）、中部绿色农业融合发展示范区（特色农产品发展区），重点建设大米、玉米、生猪、肉禽、奶牛等产业基地；南部特色林下产品优势区，重点发展林粮作物、林药作物、林菌作物。

“两带”：为拉林河、牤牛河流域两条生态农业经济带。在示范区建设基础上，重点推进水田高标准农田建设、方条田改造、渠系硬化、道路整修、村屯美化，建设环境优美、设施配套、管理先进的生态农业经济带，突出打造新技术示范、优质高产攻关、立体开发、循环经济、稻乡文化旅游等节点，助力五常农业农村现代化高质量发展。

第二节 统筹耕地三位一体保护

### 落实耕地保护任务

规划落实上位规划下达的耕地保有量和永久基本农田保护任务，主要分布在五常市的北部和中部的乡镇，如红旗乡、兴隆乡、兴盛乡、安家镇、拉林镇等。

耕地保护责任书签订：依法保护耕地，既是各级政府的政治责任，也是各级政府的法定义务。发展经济和保护资源都是地方政府的重要职责。各级政府主要负责人是本行政区域内耕地保护的第一责任人，必须切实负起保护耕地的历史责任。要严格执行土地用途管制制度，合理控制建设占用耕地的规模和速度。

### 严格耕地占补平衡

各类非农业建设项目选址布局尽量不占或少占耕地，特别是永久基本农田。确需占用的，按照“以补定占”原则，合理安排建设用地计划，严格落实耕地占补平衡责任，以县域内自行平衡为主、市域内调剂为辅、省域内统筹为补充，落实“数量相等、质量相当、产能不降”要求，严禁占优补劣、占水田补旱地，并按照相关规定对占用耕地耕作层土壤进行剥离再利用。对未纳入耕地保护目标的耕地，同等严格落实占补平衡。

### 实施耕地种植用途管制

依法落实耕地利用优先序，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。利用信息化手段监测耕地种植动态变化，开展日常巡查和核查，对耕地种植用途改变做到早发现、早制止，严格防止耕地非粮化。

### 黑土保护措施

涉及占用黑土耕地的，应在黑土区范围内统筹落实补充耕地任务，落实“占黑土补黑土”，并按照规定标准对建设占用耕地耕作层土壤进行剥离再利用。

### 耕地后备资源开发

五常市耕地后备资源整体中，以其他草地为主体类型，在整体上地块分布占有绝对的优势，开发利用的潜力大，构建耕地资源综合开发体系，深入探索耕地后备资源开发利用模式，增强耕地后备资源的生态防护，拓宽投入渠道，探索完善耕地后备资源开发利用的经济运行机制，加强组织保障，强化耕地后备资源开发利用规划管理。

### 落实“两区”划定任务

夯实粮食生产能力基础，以永久基本农田为基础，落实“两区”划定任务。

第三节 拓展农产品生产空间

### 都市农业保障区

结合五常市自身的农业特点打造民俗农庄、市民农园、民俗观光园、森林公园、教育农园等功能类型的都市农业。

通过对五常市都市农业格局的优化使五常市的农业空间逐渐规模化，实现提高都市农业产品的国际竞争力。

### 禽畜养殖空间

在五常北部的牛家镇、拉林镇、兴隆乡、红旗乡、营城子乡、八家子乡、背荫河镇、民意乡等乡镇重点发展生猪、肉牛养殖；五常镇、杜家镇、山河镇重点发展肉鸡、肉羊养殖；安家镇、常堡乡、卫国乡、拉林镇、牛家满族镇、长山乡、兴盛乡、背荫河镇、五常镇等乡镇发展蛋鸡养殖；东部、东南部山区半山区乡镇沙河镇、向阳镇、冲河镇、小山子镇、龙凤山镇、二河乡、志广乡根据条件适当发展肉牛、肉羊养殖。

### 林下产品生产区

依托五常市丰富的森林资源，建设中药材种植基地，以林产品精深加工业为重点，发展食用菌、大果榛子等产业，推动森林猪、森林鸡、野生菌等特色产业，坚持产品绿色化，产业生态化，重点推出五味子、板蓝根、黄芪、山参、刺五加等中药材品种规模化发展；做大赤芍、玉竹、百步、黄芩、艾蒿、苍耳、紫苏等一批有特色、经济附加值高、市场潜力大的中药材品种，建设中药材加工生产基地，以中药，天然药物为重点，开展中药性状和安全性等研究，加快推进中药、中药饮片加工，植物药中间提取物、医疗机构制剂、医疗器械等产品开发生产，实现产业升级，实现中药材种植的标准化、规模化。

### 渔业养殖空间

抓好渔业生产结构调整，提高经济效益，要以渔业为主，积极拓宽渔业发展领域，充分利用水面周围的土地、荒坡、滩涂、林地等资源，积极发展渔畜、渔禽、渔粮、渔林相结合的养殖生产，以鱼为主，综合经营，不断提高经济效益，要大力发展旅游、垂钓、休闲渔业，充分利用五常市资源优势，在哈五路、雪乡路、五二路、龙凤山一线两侧，鼓励适当建设亭台楼阁，朴实农家院、多元综合养殖、特色亮点发展，办出渔业特色。

### 农业设施空间

五常市农业生产服务的农业设施建设用地，可分为五大产业和三种类型：五大产业包括粮食农业设施建设用地、蔬菜农业设施建设用地、经济果林农业设施建设用地、畜禽农业设施建设用地和水产农业设施建设用地，三种类型包括生产设施用地、附属设施用地和配套设施用地。

第四节 推进乡村振兴

### 科学制定村庄分类与布局

1.集聚提升类

为现有规模较大的中心村和其他仍将存续的一般村庄，此类村庄需在原有规模的基础上，有序推进改造提升，激活产业、优化环境、提振人气、增添活力，保护保留乡村风貌建设活动，建设宜居宜业的美丽村庄。

2.城郊融合类

包括城镇近郊区及城关镇所在地的村庄，此类村庄为城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享的村庄。形态上保留乡村风貌、治理上体现城镇水平、作用上承接城镇服务、功能上弥补城镇不足、既满足城镇需求能力又提供城乡融合发展实践。

3.特色保护类

包括文化特色型、生态特色型和旅游特色型三种类型。在保持村庄特色的完整性、真实性和延续性的同时，尊重原住居民生活形态和传统习惯，加快改善村庄基础设施和公共环境，发展乡村旅游和特色产业。

4.搬迁撤并类

包括城镇化撤并村庄、安全性撤并村庄和生态化撤并村庄。城镇化撤并村庄主要与国土空间规划划定的城镇开发边界相对接，并充分考虑重大基础设施的建设需求；安全性撤并村庄包括塌陷区、洪水淹没区、高压走廊内的村庄，以及垃圾场站、污水处理厂周边的村庄；生态化撤并村庄主要为自然保护地核心保护区、缓冲区及风景名胜区一级保护区内的村庄。搬迁撤并后的村庄原址，可作为流转用地予以复垦、产业发展备用地或农业生产的临时作业服务点。农村居民点迁建和村屯撤并，必须尊重农民意愿并经村民会议同意，不得强制农民搬迁。

### 分类确定村庄发展与指引

优化村庄布局，提升农村生活品质，基于“三生”空间划分结果，建设宜居宜业和美乡村，规划五常全域乡村空间为北部、中部及南部三个区域。

### 乡村振兴目标

规划至2025年，城乡基本公共服务均等化大幅提高，城乡融合发展机制更加完善，产业振兴现代化水平显著提升，乡村振兴人才支撑显著加强，乡风文明进一步提升，规划范围内的全部行政村建成生态宜居美丽乡村，城乡居民生活水平差距明显缩小，乡村治理体系更加完善。

规划至2035年，乡村振兴取得决定性进展，产业结构得到根本性改善，农业农村现代化基本实现，农民就业质量显著提高，文化振兴达到新高度，生态振兴实现新目标，组织振兴更加完善，美丽宜居乡村基本实现。

### 乡村产业振兴

规划依托五常市全域三大产业区，布局乡村产业发展与振兴。

1.北部乡村空间产业振兴

依托其自身的发展优势和特色，大力发展农副产品加工业、食品加工业，用现代化的先进理念管理和指导农业产业的发展，促进乡村一、二、三、产业融合升级。大力发展“一区三中心”提升五常工业园区综合环境，发挥牛家满族镇进入哈尔滨市大都市圈的优势，实现工业经济振兴发展。

2.中部乡村空间产业振兴

以五常优质稻米产业为依托，发展绿色生态稻米，打造集生产、加工、贮藏、销售、研发、示范推广、科普教育、休闲观光为一体的优质稻米示范区。包括特色农业、食品加工业、农副产品加工业、商贸服务业和特色旅游业。

3.南部乡村空间产业振兴

以富裕乡镇、生态乡镇、宜居乡镇、美丽乡镇、文明乡镇为目标，大力发展特色农业、食品加工业、农副产品加工业、商贸服务业、林下经济和特色旅游业等优势产业。强化农业的基础地位，提质增效，加强农业基础设施建设，优化产业结构，凭借自然资源的优势，加强生态、冰雪旅游与农业、食品、医药、林业等优势产业相融合。打造成集生态观光、科普研学、休闲农家、特色民宿、健康养老为一体的乡村振兴示范区。

### 乡村文化振兴

立足区域空间文化资源，在保护传承的基础上，创造性转化、创新性发展，不断赋予时代内涵、丰富表现形式。保护好优秀文化资源，保护文物古迹、传统村落、民族村、文化建筑，发展农业文化、山水文化、京旗、金源、民族、红色文化等乡村文化体验区，振兴五常乡村文化。

# 保护生态功能丰富多样的生态空间

第一节 构建生态保护格局

落实黑龙江省“三山四水多点”生态格局要求，筑牢张广才岭生态屏障，推动五常市“山水湖田林草”生态治理，强化拉林河、牤牛河等主要水系生态廊道连通性，维持生态系统功能稳定，提升全域生态系统服务能力，构建“一屏、两心、两廊、五点”的生态空间保护格局。

“一屏”：张广才岭生态屏障。

“两心”：磨盘山水源保护地核心和龙凤山水库水源保护地核心。

“两廊”：拉林河、牤牛河流域生态走廊。

“五点”：黑龙江龙凤国家森林公园、黑龙江八里湾国家森林公园、黑龙江凤凰山国家森林公园、黑龙江哈尔滨龙凤湖省级自然保护区、黑龙江大峡谷国家级自然保护区。

第二节 提升生态系统质量

### 建立自然保护地体系

整合优化自然保护地。至2035年，严格保护五常市1个国家级自然保护区和1个省级自然保护区、3个国家级自然公园。其中，省级自然保护区为黑龙江哈尔滨龙凤湖省级自然保护区；国家级自然保护区为黑龙江大峡谷国家自然保护区；国家级自然公园分别为黑龙江龙凤国家森林公园、黑龙江八里湾国家森林公园、黑龙江凤凰山国家森林公园。

### 自然保护区

将具有典型自然生态系统、珍稀濒危野生动植物集中分布区、具有特殊意义的自然遗迹区域划入自然保护区。优化现有自然保护区边界，将周边生态保护价值高、生物多样性丰富的区域纳入自然保护区，提升自然保护区空间完整性。规划至2035年，严格保护五常市自然保护区2处。

### 自然公园

将具有生态、观赏、文化和科学价值的森林、草原、湿地等自然生态系统、自然遗迹和自然景观区域划入自然公园，促进形成多样化的自然保护地体系。按照自然属性、生态价值、管理目标，对风景名胜区等各类自然公园梳理归类，优化管控范围。加强自然公园与城乡生态空间融合连通，发挥自然公园作为科研教育基地、游憩体验平台、文化传承展示窗口的作用。规划至2035年，严格保护五常市自然公园3个。

### 生态屏障

建立以张广才岭等生物多样性保护优先区为核心，落实张广才岭生物多样性保护优先区要求，加强野生动植物以及珍贵木材保护。保护野生动物栖息地、繁殖地，为野生动物生存繁衍提供空间保障。推进落实张广才岭—大青山通道的生物迁徙通道的保护和提升，对廊道连通产生重要影响的节点开展生态修复。

### 水生态系统保护

以五常市自然保护区和自然公园为主体，以重要湿地和水体为补充，加强生态保护红线范围内的湿地、水库、河流等水体系统保护，落实保护要求，完善水生态系统。

以磨盘山和龙凤山水源保护区为核心，加强水源地保护，明确水源保护地等级，落实水源保护地管控要求，严控水源保护地范围内人为活动。

完善水系廊道为主体的生态廊道体系，加强拉林河、牤牛河、阿什河、溪浪河等流域保护，恢复河流景观和断面的完整性以及河流廊道之间的连通性，提升河流廊道系统多样性和稳定性。

### 保护生物多样性

严格管控生物多样性优先区域。落实张广才岭等生物多样性保护区优先保护要求，加强野生动植物保护。开展生物多样性调查、观测和评估，确保典型生态系统、国家重点保护野生动植物物种、濒危野生动植物及其栖息地得到全面保护。

针对生物多样性重点保护单元，加强自然保护地管控，加强生物资源就地保护和基因库建设，提升生物多样性保护与外来入侵物种防范能力。加快开展物种基因收集、保存、扩繁，推进珍稀濒危物种的基因研究，加强野生动植物栖息地保护。强化水土流失防治和小流域水环境治理修复，做好区内水土流失监测与防治工作，提高区内生态环境监测、预报、预警水平，及时掌握区内生物多样性维护功能的动态变化情况。

第三节 优化能源结构

### 能源结构优化

1.完善实施能源消费强度和总量双控

落实国家碳达峰碳中和目标要求，积极实施节能减排重点工程，以强化能源节约、大幅提高能源效率为前提，推进能源结构优化调整，优化能源利用方式，控制燃煤消费总量，增加清洁低碳能源供给。

2.煤炭清洁高效利用

严格合理控制煤炭消费增长，抓好煤炭清洁高效利用，推进存量煤电机组节煤降耗改造、供热改造、灵活性改造“三改联动”，持续推动煤电机组超低排放改造。推广大型燃煤电厂热电联产改造，充分挖掘供热潜力，推动淘汰供热管网覆盖范围内的燃煤锅炉和散煤。加大落后燃煤锅炉和燃煤小热电退出力度，推动以工业余热、电厂余热、清洁能源等替代煤炭供热。

3.优化能源结构

依托中俄远东线长输燃气管线加快推进燃气设施建设，大力发展天然气利用及燃煤清洁替代项目；结合本地风能、太阳能、生物质等新能源和可再生能源优势，优化调整电源结构，大力推进风力发电、太阳能发电、生物质热电联产项目，提高能源供应保障及清洁能源利用比例。

第四节 科学开展造林绿化行动

### 造林绿化行动目标

通过造林绿化空间适宜性评估，清晰掌握林草资源本底，科学安排造林用地，带位置落实绿化任务，落实国土空间总体规划中的造林绿化空间。加强森林保育和质量精准提升、科学实施造林绿化、加快城市乡村美化绿化、合理优化防护林体系、强化沙化土地治理。

### 造林绿化行动总体要求

科学开展造林绿化行动，坚持生态优先，生态、经济、社会三大效益兼顾原则；坚持因地制宜，遵循自然和经济规律，充分考虑“三区三线”等因素原则；坚持质量优先、速度与成效相统一原则；坚持与生物多样性保护、生态环境保护相结合，提倡多林种、多树种造林原则。

### 造林绿化实施时序

有序安排年度造林绿化任务，实现造林落地上图精细化管理。至2035年，按照国家和省下达造林计划完成任务。

第五节 分类推进生态资源保护与利用

### 水资源保护与利用

规划期末五常市用水总量按上级下达总量控制。

规划五常市农业灌溉水有效利用系数从0.61提高至0.75。

规划落实哈尔滨市磨盘山水库饮用水水源保护要求。集中式供水饮用水源应依法划定水源保护区，并依法严格保护。自来水厂专用取水点为中心1000米以内的水域及水系，两岸50米范围内属于水源防护地带，取水点周围半径100米范围内为绝对保护区。

### 河湖岸线保护与利用

规划期内五常市主要河湖岸线保护对象为拉林河、牤牛河、阿什河、细鳞河、冲河、大泥河、拐把河等，并推进其他河湖岸线的管理与保护规划的编制。

### 森林资源保护与利用

严格落实林地用途管制，控制经营性项目占用林地指标，严格执行林地征占用定额管理制度，确保到2035年林地征占用总额控制在市下达指标以内。

保护森林资源与经济发展合理地整合在一起，实现两者共生、共发展；建立健全林地管制体系，健全林地用途管制制度，对林地使用途径进行有效控制，制止不合理的使用行为；改善生态环境，重点保护和管理好生态公益林，降低毁坏生态公益林事件的发生率。

### 保护草地生态环境的相关举措

科学管理草地资源、提升资源利用效率是保护草地生态环境的首要举措，也是落实可持续发展战略的前提基础；完善草地法，加大惩处力度，增加违法成本，加强对科学发展观、绿色发展理念以及相关政策法规的宣传；采取有效的草地治理举措，着手对遭到破坏的草地生态环境开展治理和修复，保证草地生态环境物种多样性，循序渐进地提升草地生态系统的自我恢复能力；推行基本草地保护制度，在必要情况下组织人工种草，改良围栏、施肥以及灌溉等模式，提升草地植被覆盖率。

### 湿地生态系统保护

湿地重点保护区域：将生态红线及自然保护地范围内的湿地划定为湿地重点保护区域。

### 湿地资源管控措施

开展湿地保护的宣传，根据宣传提纲制定工作计划，要针对湿地保护的基本问题开展；加强湿地类型自然保护区建设，切实保护湿地野生动植物资源；建设并完善“综合协调、统一监督、分部门实施”的湿地保护管理机制；通过立法有效地保护湿地的生态环境，保护和合理利用湿地。

# 建设生态宜居彰显活力的城镇空间

第一节 构建城镇空间开发格局

### 五常市全域人口与城镇化水平预测

规划至2035年全域常住人口为70万人，其中：城镇人口为38.18万人，城镇化率达54.5%。

### 城镇化发展策略

加强中心城区建设，提高其辐射和带动作用；积极培育重点城镇，构筑以五常镇为核心，联动周边乡镇形成的五常市新型城镇化重点发展区域。实现五常市城镇化水平和质量稳步提升，城镇格局不断优化，城镇基础设施更加完善，城镇综合承载能力增强，城镇空间品质和城乡人居环境提升，城镇化体制机制完善，关键领域制度改革取得重大进展，最终实现生态文明、社会和谐、文化繁荣、城乡宜居、生活富足、高效集约的五常新型城镇化发展目标。

### 引导人口有序转移

以五常镇为中心、牛家—拉林为重点区域，引导乡村人口向重点区域转移，提高城镇化水平。积极扶持中心城区和重点镇建设，提升对外来人口和本地农业转移人口的吸纳和集聚能力。强化产业就业支撑，提升城镇品质，重点吸纳大学生、职业技术人才就业落户；着重吸纳依托哈尔滨都市圈、长吉一体化区等地区产业转移带动的转出劳动力，以及本地转出

促进产城融合，稳步推进本地城镇基本公共服务全覆盖。推进基本公共教育服务均等化，改善基本医疗服务条件，健全转移人口社会保障体系。

积极推进符合条件的转移人口落户城镇。完善农业转移人口落户制度，加快推进户籍制度改革，建立健全城乡统一登记的居民户口制度。

### 城乡融合发展空间

规划形成以五常镇为全域城乡融合发展核心，以哈—吉城、吉—五—黑南北、东西交通走廊为发展轴带，以北、中、南城乡融合发展片区为基础，构成五常“一核三心、两轴、三区”的城乡融合发展的空间格局。

“一核”：五常镇为全域城乡融合发展核心。

“三心”三个城乡融合发展片区中心，分别为北部片区以牛家满族镇和拉林镇组成的城乡融合发展中心；中部片区以五常镇为城乡融合发展中心；南部片区以山河镇为城乡融合发展中心。

“两轴”：南北走向的哈—吉城镇集聚发展轴、东西走向的吉—五—黑开发开放发展轴。

“三区”：北部城乡融合发展片区由牛家满族镇、拉林镇、红旗乡、兴隆乡、八家子乡、营城子满族乡、背荫河镇组成；中部城乡融合发展片区由五常镇、杜家镇、安家镇、民乐朝鲜族乡、常堡乡、二河乡、卫国乡、民意乡、长山乡、兴盛乡组成；南部城乡融合发展片区由山河镇、沙河镇、向阳镇、山河屯林业局、小山子镇、龙凤山镇、冲河镇、志广乡、森工总局直属长岗实验林场组成。

第二节 统筹多级城镇协调发展

### 等级规模结构规划

规划五常全域城镇等级规模结构为三级，即中心城区、重点镇、一般镇（乡）。

### 职能结构规划

规划五常市全域城镇职能结构类型为六类，即产业发展型、商贸物流型、文旅融合型、生态保护型、城郊服务型、现代农业型。

第三节 优化产业空间布局

### 产业发展目标

构建“2+3+2”现代产业体系，着力培育现代中药与绿色食品加工1个100亿级产业集群（即黑龙江五常经济开发区）。

合理调整三个产业的比例关系，第一产业保持稳定发展速度；第二产业应围绕战略性新兴产业进行优化调整，使用新的技术革命改造传统产业；加快第三产业发展速度，提高第三产业比重，形成新的产业结构发展趋势。

### 构建现代产业体系

规划重点改造提升“两大主导产业”、积极培育“三大支柱产业”，巩固完善“两大基础产业”，构建“2+3+2”的产业发展体系。

提升和创新发展两大主导产业即绿色食品及农副产品加工、现代中药。积极培育三大支柱产业即文化旅游、现代商贸物流、先进制造业。强化拓展两大基础产业即稻米种植、中草药种植。

### 打造高品质产业空间布局

规划构建“1、3、2、3”的产业空间布局。

“一心”：黑龙江五常经济开发区。

“三点”：五常中小企业园、拉林中小企业园、山河中小企业园。

“两带”：都市产业和生态旅游产业两条X型产业带。

“三区”：北部新型产业创新城区、中部综合产业提升区、南部生态产业发展区。

### 特色化塑造三大产业区

规划塑造新型产业创新城区、综合产业提升区、生态产业发展区三大特色化产业区。

### 重点园区发展策略

规划五常市重点产业园区布局为“一区三中心”。“一区”为黑龙江五常经济开发区；“三中心”为五常中小企业园、拉林中小企业园、山河中小企业园。

第四节 完善公共服务设施体系

### 全域公共服务设施布局

规划以五常市中心城区为核心，乡村为基础，形成“县、镇、乡、村”的四级公共服务体系。

规划形成1个县级公共服务中心、11个城镇公共服务中心、12个乡级公共服务中心、254个村级公共服务中心体系。

### 教育设施规划

规划保留现状中小学，并进行升级改造。并在五常市中心城区新建1所九年一贯制学校。

规划在五常镇、山河镇、拉林镇等学校内部新增图书馆、智慧教室、标准化操场、综合楼、体育楼，改扩建9所幼儿园。

### 医疗卫生设施规划

规划形成以五常市人民医院为龙头，乡镇医院为枢纽、村级医疗卫生服务机构为网底、民营医院和个体诊所为补充的全域医疗服务网络。

### 文化设施规划

按照市有中心（大型文化活动中心）、镇有站（乡镇文化站）、村有室（文化活动室）的要求，建成市、乡镇、村设施配套、上下联动、覆盖全市的三级文化服务体系。

### 体育设施规划

规划按照生活圈配置体育设施，在村级生活圈公共服务中心布局健身场地，乡级生活圈在村级生活圈基础上新增室外综合健身场地，镇级生活圈在村级生活圈基础上新增多功能运动场地，县级生活圈在乡镇级生活圈基础上新增大型体育场馆等。

### 社会福利设施规划

规划按照生活圈配置社会福利设施，在村级生活圈布局幸福院，乡级生活圈在村级生活圈基础上布局养老院，镇级生活圈在乡级生活圈基础上布局老年养护院，县级生活圈在镇级生活圈基础上布局残疾人综合服务设施。

第五节 推进城镇用地节约集约利用

集约高效利用建设用地，控制总量、盘活存量、严控增量，严控建设用地总规模；通过空心村用地整治、城乡增减挂钩等措施集约村庄用地；通过加快废弃工矿用地整理，加快闲置用地及批而未供土地整治等措施集约城镇用地。

# 打造高品质中心城区

第一节 中心城区范围划定

### 规划范围

中心城区规划范围分为两个层级，即中心城区全域范围和集中建设区范围。

五常市中心城区范围为五常镇行政辖区全部国土空间；中心城区集中建设区范围为五常镇城镇开发边界范围。

### 发展方向

规划中心城区空间发展方向以向南发展为主，向东、向北发展为辅。

### 功能结构规划

规划中心城区形成“三心、两区、两轴、一环、一廊”城市空间格局。

“三心”：行政文化中心、综合交通中心、商业中心。

“两区”：城镇发展区和农业生态功能区。

“两轴”：南北向贯穿中心城区的雅臣路沿线的县级公园、县级商业中心和行政文化中心的一条城市主要空间发展轴线；东西向以建设大街为轴，联系生产生活、产业物流的沿消防街、金山西路至金山东路的城市发展次要轴线。

“一环”：拟建城市外环路。

“一廊”：沿拉林河构建的城市蓝绿生态廊道。

### 用地布局优化

优化建设用地结构：以生态肌理限定城市扩张形态，以景观环境聚合城市生活空间；强化城市公共中心功能体系建设，适应城市功能的转型和城市生活组织；强化以区域性交通资源与城市产业布局的结合，强化生活交通系统，合理组织城市生活功能。

第二节 中心城区居民点体系

### 人口与城镇化水平

规划通过对历年人口分析以及未来五常镇在五常市的功能和地位，运用运算增长率外推法及以水定城分析法相结合进行人口规模预测。

### 居民点规划

根据五常镇快速发展的要求，撤并生存条件恶劣，人口流失严重的村屯。规划撤并村屯人口向中心城区集中建设区集聚，撤销原有不合理的分散居民点，保留必要的村屯，限制村屯的规模扩大。

按照各居民点在五常镇中所承担的地位和作用，将镇村体系划分为三个等级：市政府驻地、中心村、基层村。

### 规划分区

规划将中心城区划分生态控制区、农田保护区、城镇发展区和乡村发展区4类一级规划分区。中心城区无生态保护区和矿产能源发展区。

### 公共服务设施规划

1.教育设施

规划在各村布置村幼儿园，满足本村及邻近村庄学龄前教育需求。

2.文化设施

规划对各村文化活动室进行改扩建，满足建筑面积大于等于200平方米，并提供书报阅览、书画、文娱、健身、音乐欣赏、茶座等服务功能。

3.体育设施

规划对现有广场进行翻新改造，增加健身器材；对欠缺健身广场的村庄进行配套，用地面积不小于400平方米，并配置篮球、羽毛球、乒乓球、单双杠及其他健身器械，宜与绿地结合设置。

4.医疗卫生设施

规划对不满足标准的卫生室进行改扩建，设置医疗、预防、康复等服务内容，单处规模满足100—200平方米。

5.社会福利设施

规划在各村配置老年人日间照料中心，设置老年人日托服务，包括餐饮、文娱、健身、医疗保障等项目。单处建筑面积不小于300平方米，宜独立设置。

6.管理服务设施

规划各村结合村委会布置村级服务站，提供就地办理计划生育、建房申请、外来人口登记、农机耕作、水电维修等与农民相关事务。

### 基础设施规划

1.供水工程规划

给水量：规划期末，中心城区最高日总用水量为5.378万立方米/日。其中，中心城区集中建设区最高日用水量为5.28万立方米/日，村庄最高日用水量为982.8立方米/日。

2.污水工程规划

排水体制：规划排水体制采用雨污分流制。

污水量：污水排放量采用平均日用水量进行计算，污水排放系数取0.85。规划期末，中心城区污水排放量为3.53万立方米/日。其中，中心城区集中建设区污水排放量为3.45万立方米/日，村庄污水排放量为835.38立方米/日。

3.雨水工程规划

规划各村均采用道路边沟盖板形式排放雨水，定期对堵塞的边沟进行清淤。采取就近排放的原则，通过设置排水分区，将雨水收集排出村外，主要收纳水体为拉林河及其分支水系。

4.电力工程规划

用电量：规划期末中心城区各村庄总用电量为1008万千瓦时/年。

5.通信工程规划

交换机容量：规划村庄远期所需交换机容量为2625门，安装数量为2100门。

移动通信需求量：规划期末移动通信的饱和率为75%，移动通信远期拥有量达到9450部。

电信局所及线路：规划村庄通信电缆采用架空线路引自中心城区内的电信支局（所）。

广播电视及数字化信息网络：近期内完成各村庄有线电视的数字化改造，规划远期加快建设广电智慧网络，智能终端普及率达到90%。

6.供热工程规划

农村推广或提倡使用节能清洁供热锅炉，采用通过技术改造提升现有供热设备的使用效率，在条件允许的情况下推广使用秸秆压缩技术清洁能源等新型能源。

7.燃气工程规划

规划村庄继续使用罐装液化石油气，并在有条件的村庄倡导利用沼气池为村民供气，促进了生态环境的良性循环和经济的持续发展。

8.环卫工程规划

垃圾量：村庄按照人均生活垃圾量0.8千克/（人·日）计算，规划期末村庄生活垃圾量为10.08吨/日。

垃圾收运设施：初步构建起生活垃圾“村收集—镇转运—市无害化、资源化处理”的完整体系。基层村内部布置垃圾收集点，做到日产日清。

### 划分详细规划单元

1.详细编制单元划分原则

依据中心城区空间结构、规划分区、城市骨架路网、铁路及河流岸线等自然界线，结合规划用地布局和原控规单元划分，考虑功能完整性、边界稳定性和规模适宜度，合理划定中心城区详细规划编制单元。本次规划按照组团及地形地貌自然分割为依据，划定分区控制单元，作为控制性详细规划编制的基本单元。

中心城区内部村庄可以以村为单位或相邻几个村为单位统一编制实用性村庄规划，对村庄的用地结构、产业布局、人居环境、生态保护等进行管控。

各个控制单元主要引导居住人口、建筑容量、各类公共服务设施、绿地、交通及市政设施的数量和规模。

2.编制单元规模

编制单元控制在1—2平方公里左右，根据实际情况规模进行适当调整，村庄以行政区为编制单元，不作拆分。

划定后中心城区部分划分为11个控规编制单元；划定村庄编制单元11个。

第三节 中心城区集中建设区

### 居住与住房保障规划

优化居住空间布局，建立“组团式”的居住空间，规划形成6个居住组团。即以老城区为主，在雅臣路东西两侧各形成老城区西部和东部2个居住组团；在北部新城以奥林匹克公园为核心形成3个居住组团，具体为新城北部居住组团、新城东部居住组团、新城西部居住组团；结合南部产城融合区，形成1个南部产城融合居住组团。

### 综合交通规划

统筹五常市中心城区集中建设区对外交通、公共交通、客运枢纽、货运枢纽、物流系统等重大交通设施布局，按照“小街区、密路网”的理念，优化中心城区集中建设区城市道路网结构和布局，确定主要道路交通设施。提高中心城区集中建设区道路网密度和人均道路用地面积、人均停车场用地面积，结合绿道系统提出慢行系统空间布局和控制要求，建设可步行城镇。

规划城区道路形成“三横、两纵”的道路网络结构。

“三横”：是指东西向葵花大街、金山大街和希望大街。

“两纵”：是指雅臣路和体育东路的南北纵向道路。

五常市城市道路分为主干路、次干路、支路三个等级。

### 公共服务设施规划

规划确定教育、文化、体育、医疗卫生、社会服务等重要公共服务设施用地布局与规模，划定社区生活圈，推动基本公共服务设施均等化、服务范围全覆盖。

1.社区生活圈划分

按照15分钟步行可达的空间范围，结合街道等基层管理需求划定，平均规模约3—4平方公里，服务常住人口约4—8万人。突出功能复合和职住平衡，集中配置社区服务功能，为市民提供就近就业空间和机会；以500米步行范围为基准，划分包含一个或多个街坊的空间组团，配置日常基本保障性公共服务设施和公共活动场所。

规划根据居住用地布局、人口分布，将中心城区集中建设区划分为6个15分钟生活圈（街道级）和N个5分钟生活圈（邻里级）。街道级生活圈配置人口为4万人左右，邻里级生活圈配置人口为0.8万人左右。

2.公共服务中心体系

规划构建“县级—片区级—社区级”三级中心体系，形成“1+6+N”的公共服务中心体系，即1个县级服务中心，6个街道级公共服务中心，N个邻里级中心。

### 市政基础设施规划

统筹布局中心城区集中建设区各类市政基础设施，明确建设目标，预测供水、排水、供电、燃气、供热、垃圾处理、通信需求总量，确定各类设施建设规模及用地布局。

### 公共绿地与开敞空间规划

规划以生态环境持续发展、人与自然高度和谐的“生态宜居城镇”为目标，构筑蓝绿空间分割、交通干路相连的城区建设新格局，建设蓝绿相连，碧水、绿地相互辉映的城市。

规划至2035年五常市中心城区集中建设区形成“一山主导、三轴引领、多园点缀”的绿地网络，建立城区绿色开敞空间架构，建设宜居公园城市。

“一山主导”：奥林匹克公园。

“三轴引领”：金山大街公共绿化轴、磨盘山输水管线防护绿带、拉滨铁路防护绿带。

“多园点缀”：综合公园、社区级公园与广场用地。

### 公共安全与综合防灾

1.抗震防灾规划

抗震设防标准：中心城区集中建设区抗震设防处于依舒断裂带的中风险区，抗震烈度为Ⅶ度，一般建设工程按Ⅶ度抗震设防标准建设。城市重要建筑，供水、排水、交通、通信、燃气、医疗救护、粮食供应、消防等城市生命线系统工程按照八度标准设防。属于重大工程和可能发生严重次生灾害工程必须进行地震安全性评价，并根据地震安全性评价的结果，确定抗震设防要求，进行抗震设防。

2.防洪排涝规划

防洪标准：规划中心城区集中建设区段拉林河堤防达到50年一遇防洪标准。

排涝设施建设：排水管渠和污水提升泵站应加强维护管理，确保暴雨时城区内排水顺畅。

3.消防规划

规划将现有二级普通消防站扩建为特勤消防站，新建2座一级普通消防站和1座二级普通消防站，一级普通消防站责任区不大于7平方公里，二级普通消防站责任区不大于4平方公里。

4.人防规划

新建人防工程选在大型公建、公共绿地和居民小区地下以及重要的交通枢纽地下，以附建式为主，可选用单建式。在人防建设中考虑平战结合，应在城市建设中利用建设防空地下室来补充。

### “四线”管控

中心城区集中建设区的土地使用和各项建设实施“四线”控制，即城市绿线、城市蓝线、城市黄线、城市紫线。具体管理要求按相关规定执行。

### 城市更新

有序开展城中村、老旧工业、仓储和低效批发市场的有机更新，逐步实现城市空间结构优化、产业结构升级、居住环境改善、公共配套水平与基础支撑能力提升，实现城市高质量可持续发展。

# 魅力塑造特色空间

第一节 历史文化保护和利用

### 规划目标与策略

规划完善保护对象，全域全要素纳入保护控制线体系、构建全域管控和评估体系、纳入“一张图”平台，加强保护控制线协同管理、加强风貌指引，优化技术指导和政策引导。

### 历史文化保护范围

五常市省级文物保护单位8处，市（县）级文物保护单位24处，尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物146处。保护范围主要为东城子、西城子、半里城子遗址、南土城子遗址、北土城子遗址、营城子遗址。按照核心保护区、严格控制区、环境协调区三个等级进行分级保护。

### 保护措施

完善保护对象，全域全要素纳入保护控制线体系；构建全域管控和评估体系，纳入“一张图”平台，加强保护控制线协同管理，加强风貌指引，优化技术指导和政策引导。

第二节 城乡风貌塑造

### 彰显五常市特色空间

规划发掘五常特色资源和人文资源，全方位系统保护自然景观资源和历史文化遗存，对全域内自然和人文资源划定整体保护区域。形成“一个核心、两个整合，一个体系、三大行动”的总体框架。

“一个核心”：充分落实“保育生态、尊重差异、区域协同、促进转型”的核心理念；构建全域生态屏障、廊道及网格。

“两个整合”：对五常市全域多元特色资源以及既有的研究与实践进行系统整合；结合多种特色要素的特点形成环境特色，深度挖掘地域特色基因，规划将特色风貌分区界定为代表地域特色共识的空间范围，具有最大特色认知认同、最大特色保护和彰显相似度，实施整合与引导。

“一个体系”：在特色认知的指引下形成全域特色空间体系，综合考量五常市地域特色的自然地理分区，更加精细化的分区引导塑造，使五常市的空间特色表达更加精准、丰富和立体，同时兼顾传统文化根基和未来发展要求。

“三大行动”：城乡联动塑造、城市特色塑造、镇村特色塑造。从宏观区域空间意向、中观城乡空间格局和微观建筑特色三个层面实施引导。

### 全域山水人文格局的空间形态引导

依托五常自然资源地域景观本底，深入挖掘五常历史文化与现代文明交融的文化特色，聚集特色资源要素，强化地域景观文化特征，构建“一核、两带、三区、多节点”的景观风貌格局。

“一核”：以五常中心城区为核心体现现代时尚繁华有机融合的城市形象。

“两带”：城镇发展带、交通发展带。

“三区”：北部产业与文化风貌区，主要展现现代工业景观与金源、京旗文化底蕴的特色文化景观；中部都市与田园风貌区，体现现代都市特色的城镇景观与乡村田园生活的特色景观；南部生态与康养风貌区，以五常南部的森林、山岳和水库资源为基础，依托旅游公路形成的生态度假廊道，周边旅游景区、景点、特色小镇以及特色乡村，发展绿色山水生态养生度假，形成全域南部生态与康养风貌区。

“多节点”：五常经济技术开发区、拉林文化小镇、民乐稻米小镇、龙凤山国家森林公园，龙凤山自然保护区、凤凰山国家森林公园、黑龙江大峡谷国家级自然保护区等五常市全域特色景观风貌重要节点。

第三节 活化利用历史人文与自然资源

### 全域旅游发展目标

以全域旅游为机遇，着力打造“五常大米”超级IP品牌，通过农业带动旅游路径，实现农业资源、农业渠道、农业市场向旅游景区、旅游营销渠道、旅游休闲市场的融合与转变，最终实现五常全域旅游创新发展。

近期（2021年—2025年）：实现国家级全域旅游示范城市；

远期（2026年—2035年）：建设成为东北地区新的休闲旅游增长极。

### 全域旅游总体定位

五常市全域旅游总体定位为中国五常·寒地山水稻乡旅游目的地。

### 全域旅游形象定位

五常市全域旅游形象定位为中国稻乡、生态五常。

### 全域旅游空间格局

规划形成“一带、一核、两心、三线、四区”的全域旅游空间格局。

“一带”：哈五路黄金旅游带。

“一核”：五常城市旅游综合服务核心。

“两心”：小山子镇、沙河镇。

“三线”：生态游及冰雪游、稻乡历史文化游、乡村休闲游三大精品旅游线路。

“四区”：南部森林生态旅游区、中东部稻乡文化旅游区、中部牤牛河乡村旅游区、北部文化旅游区。

# 完善支撑保障体系

第一节 构建现代综合交通体系

### 总体目标

优化区域综合交通骨干网布局，推进城际铁路、高速公路网建设。加快推进与哈尔滨都市圈、长吉都市圈交通网络高效衔接和有机融合，实现与哈尔滨市1小时通达，2小时覆盖哈长城市群。全域综合交通规划

加强区域衔接与城乡可达性，积极谋划建设哈尔滨南部区域大型枢纽。

第二节 保障水利基础设施建设空间

### 水库工程规划

规划至2035年，对现有水库如磨盘山水库、龙凤山水库、小山子水库、振兴水库等水库的大坝、溢洪道、输水洞进行整治，包括土坝整形培厚、新建上游护坡、拆除重建溢洪道及灌溉洞等。

### 河流治理工程

流域面积3000平方公里以上主要支流治理包括维修加固堤防工程。

第三节 科学布局矿产资源勘查开发空间

### 矿产资源

### 矿产资源开发布局与“三线”的关系

破坏地表层并且占用生态红线与永久基本农田的采矿点为禁止开采区（国家重大项目除外）；占用永久基本农田与生态红线，但不破坏地表层不需做生态修复的可设为允许开采区；占用2级天然林、2级生态公益林、一般耕地、一般林地，但不占用生态红线、永久基本农田与城镇开发边界的采矿点为限制开采区。

### 矿产资源勘查开采调控方向

加强铜、铅、锌等金属矿产勘查及水泥用大理岩等非金属矿产勘查，加强地热矿产勘查，提交一批有市场前景、适合重点产业项目的矿产地。禁止勘查沙金和泥炭。

### 矿产资源用途管制

全面遏制无证勘查开发、乱采滥挖、浪费破坏矿产资源、严重污染环境等违法行为；全面清理非法转让探矿权和采矿权、越界开采、以采代探等违法行为；严格执行矿业权方案制定，合理开发矿产资源，提高资源开发的规模化、集约化和综合利用水平；加强矿业权监管，强化矿业权年检制度，组织开展矿产开发利用年度检查。

### 能源供需平衡规划

优化能源结构，推动风、光、水、地热等本地清洁能源利用，提高可再生能源比例，鼓励分布式、网络化能源布局，建设低碳城市。

到2025年，单位生产总值能源消耗、单位生产总值二氧化碳排放量降低率符合哈尔滨市下达的“十四五”规划目标，单位生产总值能源消耗降低5%；力争至2030年前实现“碳达峰”；到规划期末，非化石能源消费比重达到25%左右。

第四节 完善市政基础设施

### 给水工程规划

规划期末，全域城镇集中供水普及率达到100%，乡村集中供水普及率达到98%以上。全域生活饮用水应达到国家规定水质标准，城镇生活饮用水水质达标率100%，乡村安全饮用水达标率100%。

### 排水工程规划

规划期末全域工业废水处理达标排放率达到100%，中心城区生活污水集中处理率达到100%，其他城镇生活污水集中处理率达到100%，乡村生活污水集中处理率达到95%以上。

### 电力工程规划

提升五常市配电网的接纳能力，提高分布式电源的准入容量，通过五常市分散式风电开发建设、太阳能分布式电源和可再生能源规划，提高新能源、分布式电源接纳能力。

### 燃气工程规划

规划期末，中心城区和各城镇居民燃气气化率达到80%，在农村地区，鼓励发展沼气、太阳能等可再生资源，逐步提高清洁能源的使用比例。

### 供热工程规划

以优化能源供应结构、改善环境质量、构建协调安全的供热系统，全域推行“煤改气”政策，逐步完成全域内热源的原料（煤炭）替代供应，减少燃煤产生的大气污染，减少二氧化碳的排放，有利于全球气候保护。

### 通信工程规划

规划期末，加快推动无线城市建设；继续大力推进5G网络的建设、经营和演进；积极推动5G产业成熟与发展；在基础网络演进、移动互联网、物联网、云计算、智能终端系统平台等重点领域，加强科技攻关的资金和人才投入，增强自主创新能力。邮政工程规划

保留现有的邮政支局，适当扩大规模，在本次规划期内继续扩展邮政业务范围，提高邮政业务处理机械化、智能化水平；建立相对独立的快速干线邮运网络，加快邮政综合计算机网络和营销投递网络建设。

### 广播电视及数字化信息网规划

巩固、提高五常市广播电视“村村通”、“屯屯通”，五常市广播人口混合覆盖率达100%，电视人口混合覆盖率达到100%，有线数字电视入户率达到90%以上；实施城网标准化建设，加快网络改造升级步伐，发展高清电视，做足做好增值业务。

### 环境卫生设施规划

规划期末基本完成城乡环境卫生基础设施建设，初步构建起生活垃圾“村收集—镇转运—市无害化、资源化处理”的完整体系。

### 邻避设施规划

着力加强城镇公益性公墓、骨灰堂等基本殡葬邻避设施建设。

原则上新建城镇公益性公墓的节地生态安葬率达到100％。对于新建城市公益性公墓的规划设计，应逐渐减少墓穴安置数量，逐步增加骨灰格位安放数量，提倡少占地、节地和不占地等生态葬式葬法。

第五节 安全韧性与综合防灾

### 综合防灾减灾目标

健全落实国家公共安全应急管理体系，完善重大灾情防控体制机制；建立集中高效的领导指挥体系，改革完善重大突发公共安全事件的防控救治体系，建立健全监督机制、应急响应机制、物资调配机制。逐步完善城镇生活社区建筑物安全防护建设、基础设施建设、加强安全知识普及、安全防护管理平台建设，以及安全队伍体系建设。

### 防灾分区

防灾分区按照中心城区、镇（乡）、村的纵向层级进行划分，同时还应结合镇区（乡驻地）、园区、社区等横向层级联合防灾防控。

### 防洪排涝规划

加强防洪排涝排水基础设施网络建设，提高城市防洪能力。

### 抗震规划

五常市处于地震中高风险区，抗震设防烈度为Ⅶ度烈度区。重要公共建筑，重大基础设施及生命线工程提高一度，按Ⅷ度设防。

### 消防规划

中心城区保留现有二级普通消防站，扩建为1座特勤消防站；新建2座一级普通消防站和1座二级普通消防站用以满足中心城区及邻近村屯消防应急救援需求；

### 人防规划

人民防空工程建设应坚持依法建设、以建为主、应建必建原则。统筹规划建设人防工程与地下空间，同步建设人民防空警报设施。

地下综合体、地下空间、地铁的开发建设应兼顾人防要求。规划兼顾人防要求的地下综合体、大型地下空间开发集中区为核心，带动附近区域人防工程的连通；地下步行商业街、地下通道等为人防交通支道，将城市人防工程分别合理连通，形成网格化的地下防护空间体系。

### 生命线工程规划

以对外交通系统、供水系统、供电系统、通信系统、医疗卫生系统、粮食供应系统和消防系统为生命线系统的主要内容，各乡镇各系统按照国家有关抗震设防的标准要求进行抗震设防，保证发生地震时各系统能够基本正常工作。城市生命线工程及城市的重点工程，在选择建设场址时应避开对抗震不利地段。

### 卫生防疫规划

加强院前医疗急救体系建设，加强重大传染病防控工作，加强新型冠状病毒肺炎、中东呼吸综合征、手足口病、艾滋病、肺结核、人畜共患传染病、地方病等重点传染病和新发急性传染病防控工作。

### 应急救援规划

建立综合灾害应急指挥中心，以市110急救中心为平台建立城市综合灾害应急指挥中心，负责战时防空抗毁和平时防灾救灾工作的组织、指挥，实现空袭、火灾、地震、交通事故、防洪、防雪、重大疫情等突发事件的统一接警、受理机制。

建立应急救援队，救援队由人防、消防、医疗、地震、电信等部门人员组成，建立抢险抢修、医疗救护、防化防疫、交通运输、通信保障、消防和治安维护、高科技等专业队伍。

危险品源的管理，在治理现有危险源的同时，避免产生新的安全隐患。对于现状无法满足安全规范要求以及具有重大安全隐患的危险源，根据规划实施调整并尽快排除。对于城镇生产生活所必需的高风险设施，应按照相关规范要求统一规划、合理布局、审慎建设、严格管理。

# 生态修复和国土综合整治

第一节 推进山水林田系统修复

### 生态修复分区

衔接黑龙江省生态修复规划中的修复分区，以乡镇行政边界为区划单元，考虑利用气候、山脉、河流等自然资源要素特征，保证地貌单元的完整性、生态系统的完整性。按照“地理区位+特征（气候、地貌）+生态区”，对分区进行命名。

将五常市生态修复分区划分为2个一级区，即Ⅰ—西部拉林河流域冲积平原生态区、Ⅱ—东部大顶子山低山丘陵生态区。

1.水土流失重点修复单元

水土流失重点修复单元共5个，主要分布在冲河镇、二河乡、龙凤山镇、小山子镇、志广乡。

2.矿山环境治理重点修复单元

矿山环境治理重点修复单元共4个，针对矿山环境治理重点修复单元，采取的工程措施为通过地质环境治理、地形重塑、土壤重构、植被重建等综合治理工程，加快绿色矿山生态修复。废弃矿山修复与利用规划引导的模式可为辅助再生、生态重建、转型利用、自然恢复。

3.重点整治单元

人居环境重点治理单元共3个，分别为牛家满族镇、山河镇、拉林镇政府驻地区域。

针对人居环境重点治理单元，应建成生态型、功能型城镇生态系统，恢复城镇生态系统的自我调节功能，强化城镇河道生态岸线保护，布设生态河堤和绿化廊道，实行河道清淤，缓解城镇内涝，提高城镇韧性，有效提升城镇生态系统健康。

第二节 国土综合整治

针对五常市地貌、气候、土壤、土地利用特点，确定土地整理重点区域为牛家满族镇、长山乡、山河镇、龙凤山镇、安家镇、民意乡、常堡乡、小山子镇等乡镇，其余各乡镇均有分布。土地整理的利用方向是：通过综合整理和改造，完善整理区内的田、水、路、林、村等基础设施配套体系，提高土地利用率，增加有效耕地面积，改善耕作条件，提高耕地质量，建设高标准农田。利用措施是：土地平整、地块规整，整理零星夹荒地、撂荒地，配套灌排水设施，建设田间道路和林网。

# 构建多向联动的区域发展格局

第一节 融入对外开放新格局

### 融入对外开放新格局

哈长城市群南依辽中南城市群，北临俄罗斯远东地区，东靠朝鲜半岛，西接内蒙古自治区，与京津冀、环渤海地区相呼应，便捷联通北美、欧洲地区，是我国东北地区对外开放的重要门户。哈长城市群发展规划提出，强化哈尔滨、长春两市核心带动作用，有效发挥其他城市支撑作用，建设哈长发展主轴和哈大齐牡、长吉图发展带；五常市处在哈长城市群“南北延伸、中间相向”空间主轴线上，向北作为哈尔滨对外的延伸，向南通过吉林省实现对韩对俄的延伸，通过产业合作园区、重点基础设施项目、重大合作平台建设和共享协作机制的建立，将五常打造成为一二三产融合发展的标杆区，乡村振兴样板区、县域经济的龙头区、旅游产业的示范区。

第二节 积极融入哈尔滨都市圈

### 积极融入哈尔滨都市圈

五常市作为哈尔滨市南部门户城市，受哈尔滨市辐射带动作用较强，充分依托哈尔滨都市圈，利用交通区位优势，五常市将成为哈尔滨市地区经济发展的新承载地。深入分析区域间经济发展优势资源和特色行业，因地制宜，深化创新驱动发展的理念，建立区域一体化市场，建立统一网络信息体系，实现信息资源共享，发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步实现资源重新配置。五常市应积极参与哈尔滨都市圈的建设，积极融入哈长城市群，不断提升城市的辐射力和竞争力。

第三节 加强与周边市县联动发展

### 加强与周边市县联动发展

五常市北部为哈尔滨市、东部为尚志市、南部为舒兰市，西部为榆树市。规划加强五常市与相邻市县的区域协同规划，与周边市县城镇职能错位发展。积极促进哈尔滨都市圈和哈长城市群的发展，完善区域城镇体系结构，加快城镇化发展进程。

五常市作为哈尔滨市南部开放门户，同时为“哈长城市群”重要节点城市，依托黑龙江五常经济开发区，必将承接哈尔滨市部分城市功能转移，尤其是在高端装备制造、绿色农业等方面。同时依托哈长城市群发展规划与榆树市、尚志市、舒兰市等周边市县做好产业联动发展。

# 规划实施保障机制

1. 近期重点建设

根据五常市“十四五”规划重点项目清单、各乡镇“十四五”规划上报项目，以及五常市近期重点发展需求，统筹明确近期规划任务

### 优化提升中心城区集中建设区

规划中心城区集中建设区近期空间发展方向以城市更新为主，适当向北发展。

依据“三心两区、两轴一环、一廊道”城市空间格局，近期强化城市行政文化中心、综合交通中心、县级商业中心；更新提升老城区，整合南部产城融合区和西部物流产业园，建设北部新城区；强化以雅臣路为主的贯穿城市南北的城市发展主轴线和以建设大街为主轴的东西城市发展次要轴线；建设城市内环路和外环路。

### 全力打造重点城镇

培育黑龙江五常经济开发区，推进牛家满族镇、拉林镇、山河镇、小山子镇、沙河镇四个重点镇建设发展，依托各城镇优势和基础，进一步扩大经济规模和城镇承载能力，带动其周边乡村振兴发展。

第二节 规划传导

### 构建国土空间规划编制体系

构建五常市国土空间总体规划编制体系，五常市国土空间规划编制体系分为“两级三类”。

“两级”：分为县级、乡镇级两个层级编制国土空间规划。

“三类”：指国土空间规划类型，分为总体规划、专项规划、详细规划。

### 对相关专项规划的指导约束

国土空间专项规划包括资源保护类、生态修复和国土综合整治类、综合交通类、基础设施类、公共服务设施类、乡村建设类、城市设计与城市更新类、历史文化保护等八大类别专项规划。

### 对详细规划的传导约束

1.城镇开发边界内的详细规划的传导约束

五常市划定城镇开发边界的建制镇有五常镇、拉林镇、山河镇、小山子镇、安家镇、牛家满族镇、杜家镇、背荫河镇、冲河镇、沙河镇、向阳镇、龙凤山镇。依据地理特征、行政管辖、政策设计和功能定位的不同划定城镇主导功能区。城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管控方式，详细规划应落实用地的强度指标（容积率、建筑密度、绿地率、建筑限高）、主导功能及风貌引导控制要求。

2.城镇开发边界外编制单元划分

在城镇开发边界外的乡村地区划定乡村单元，以乡镇级总体规划为依据开展村庄规划编制，落实基础设施和公共服务设施共建共享、统筹配置的基本要求，优化村庄分类布点，深化生态红线保护、永久基本农田保护、建设用地、土地整理等各类指标分解落实，以单元规划为指导编制实用性村庄规划。对乡镇规划的传导指引

规划以“三调”行政区为基础，结合五常市行政区划以及实际情况，划定乡镇规划编制单元。五常市划定乡镇规划编制单元23个。

各乡镇政府所在地的集中建设区内编制控制性详细规划，村庄按村庄分类及管控要求编制村庄规划，也可以几个村庄为单元合并编制规划。

### 健全空间传导管控体系

1.对下层级规划的传导

对全域乡镇提出规划指引，落实市级总规确定的规划目标、规划分区、城镇定位、要素配置等规划内容。

2.对相关专项规划的传导

五常市相关专项规划编制，不得违背市级总规的强制性内容。

3.对详细规划的传导

五常市国土空间总体规划是编制详细规划的依据，详细规划包括控制性详细规划、村庄规划等，详细规划的编制，要落实县级规划的管控要求。

第三节 实施保障机制

### 加强党的领导

充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导贯彻到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节。落实地方各级党委和政府国土空间规划管理主体责任，坚持“多规合一”，强化规划严肃性，规划一经批准，任何部门和个人不得随意修改，违规变更。

### 规划实施组织保障

明确县级、乡镇、村各级政府在规划实施过程中主要责任，加强对规划实施的组织领导，根据规划总体部署和目标任务，细化落实具体措施，做好规划实施的目标管理。

### 完善规划监管考核制度

将国土空间规划实施情况作为生态文明建设考核的重要内容，纳入各级领导干部政绩考核体系。筹划完善的行政责任追究制度；推行城乡规划阳光工程，通过民主、公开、程序化的方式建立行之有效的城乡规划监督制约机制。

### 建立国土空间规划管理监督体系

建立政府对总体规划实施评估监控机制。通过对人口、用地、交通、环境、资源等因素的发展变化进行实时监控和评价，对规划进行校核，确保政府对规划及其实施进行动态调控。

严格执行规划管理许可程序。建立健全城市规划的监督检查制度。发挥法律监督、行政监督、舆论监督和群众监督的作用，对规划实施情况进行监督检查。认真查处和纠正各种违反规划的行为，加大对违法建设打击力度。

### 优化审批机制

依托“空间规划管理信息平台”，建立多部门协同生成项目的工作流程。项目立项前，须经规划管理信息平台验证其合理性与合法性，并明确项目投资、预选址、用地指标、环保要求等建设条件。经平台通过的项目方可列入项目库，作为项目后续审批的依据，为项目后续审批提速创造条件，实现项目推进的“可决策、可落地、可实施”。

### 国土空间规划“一张图”建设

形成县级总规数据库，作为县级总规成果的组成部分同步上报。

基于国土空间基础信息平台同步建设国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，为城市体检评估和规划全生命周期管理奠定基础。

鼓励基于国土空间基础信息平台，探索建立城市时空感知系统，促进智慧规划和智慧城市建设，提高国土空间精治、共治、法治水平。

# 附则

### 规划成果体系

本规划成果包括数据库、文本、图件、说明，其中批准后的文本和图件属法定文件，具有同等法律效力。

### 规划实施

本规划一经批准，由五常市人民政府统一组织实施，由五常市人民政府自然资源行政主管部门负责解释。五常市各级行政主管部门应维护本规划的严肃性和权威性，切实保障本规划对五常市经济社会发展和城乡建设的指导和调控作用。