

平泉市
平泉镇国土空间总体规划
(2021-2035 年)

公示稿

平泉市平泉镇人民政府

2025 年 2 月

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“多规合一”的国土空间规划体系，是党中央、国务院作出的重大战略决策。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》要求，根据省、市、县的相关部署，平泉镇人民政府组织编制了《平泉镇国土空间总体规划（2021-2035 年）》（以下简称“本规划”）。

本规划是对《平泉市国土空间总体规划（2021-2035 年）》的落实和深化，是平泉镇全域空间发展的指南与可持续发展的空间蓝图，是国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领，为平泉镇落实新发展理念、实施高效能社会治理、促进高质量发展和实现高品质生活提供空间保障。

一、规划期限与范围

本规划期限为 2021—2035 年。近期至 2025 年，远期到 2035 年。

规划范围为平泉镇行政辖区范围，总面积 223.86 平方公里，重点研究范围为中心城区城镇开发边界以外区域，面积 206.81 平方公里。

二、乡镇定位

落实上位规划确定的功能定位，结合平泉镇区位条件、资源禀赋、产业基础分析，确定平泉镇总体定位为：环平泉都市农业公园、轻工业产业园。

三、规划目标

2025 年近期发展目标。国土空间开发保护格局不断优化，初步建立现代化的国土空间治理体系；绿色现代的农业生产格局基本形成，耕地数量、质量、生态“三位一体”保护不断加强，粮食安全根基进一步夯实；生态文明水平不断提升，生态系统环境稳定向好；产业转型升级进一步提升，自然资源有效保护利用。

2035 年远期发展目标。基本形成生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山青水秀的国土空间开发保护格局；乡村振兴建设取得良好成效，农业现代化取得决定性进展，村庄环境整治取得良好成效。

2050 年远景展望。国土空间格局全面建成，生态文明建设成效显著，人居环境取得巨大成就，实现民生保障现代化，全面展现中国式现代化建设。

四、国土空间开发保护格局

1、严格落实三条控制线

严格落实上位规划确定的耕地保有量和永久基本农田保护任务。全镇耕地保有量不低于 31.03 平方公里，永久基本农田保护面积不低于 23.08 平方公里，主要分布在瀑河沿线村庄。

严格落实上位规划确定的生态保护红线。全镇生态保护

红线面积不低于 39.38 平方公里，为水源涵养型，主要分布在瓦庙子村、四合园村、于营子村、猴山沟村。

严格落实上位规划确定的城镇开发边界，全镇城镇开发边界面积为 170.48 公顷，城镇开发边界扩展倍数控制在基于 2020 年城镇建设用地规模的 1.09 倍以内，不得擅自突破。

2、落实主体功能区定位

落实平泉市国土空间总体规划主体功能区布局，平泉镇位于城市化地区内。

3、国土空间总体格局

规划平泉镇构建“一核一带三区”的国土空间开发保护总体格局。

发挥“一核”引领作用，以中心城区为核心的综合服务中心。发挥中心城区资源整合与辐射带动优势，以功能互补、梯度赋能为牵引，通过产业链条延伸引导平泉镇发展特色配套产业，依托城区交通网络延伸和数字化管理平台实现市政设施共建共享，推动教育、医疗等公共服务向平泉镇域精准覆盖。同时畅通土地、人才等要素双向流动通道，构建“中心城区总部经济+城关镇制造基地”的协同体系，以治理体系对接促进城乡深度融合。

强化“一带”带动。以瀑河为依托的生态发展轴，重点推进国土绿化、流域治理、植被修复和水土流失防治工作，发挥水源涵养和水土保持作用，加强环境保护工作，进一步

提升生态环境承载力。重点实施“生态廊道+”战略：以山水林田湖草沙一体化保护为核心，推进河道疏浚、堤岸生态化改造及滨水湿地修复，构建生态缓冲带；深化“生态+”产业融合，布局有机农业示范区、零碳休闲营地等绿色业态，进一步提升生态环境承载力，打造生态治理与产业融合示范带。

促进“三区”协同发展。“三区”即以小道虎沟村、哨鹿沟村、赵杖子村、双洞子村为主的现代农业发展区重点发展智慧设施农业、高附加值经济作物种植，配套建设冷链仓储与农产品精深加工中心，培育“合作社+基地+电商”全链条体系；以房身沟村、西坝村、红山咀村、瓦庙子村为主的工贸产业发展区，立足现有矿山资源加工基础，推动活性炭产业高值化利用（医用、环保级产品研发），延伸尾矿制备新型建材产业链；同步推进裸露山体生态修复与工业景观提升工程，探索“绿色矿山+工业旅游”转型路径；以哈巴气村、康杖子村、猴山沟村、红花沟村、于营子村为主的生态农业发展区，该区主推有机杂粮、特色林果、林下经济等绿色认证产品，植入农事体验、生态研学等业态，推广种养循环技术，建立跨村产业联动平台，构建特色鲜明的片区协同发展格局。

4、落实国土空间规划分区

细化落实上位规划确定的国土空间规划分区，平泉镇包

括生态保护区、生态控制区、农田保护区、乡村发展区、城镇发展区、矿产能源发展区六大规划分区。

5、优化国土空间功能结构

立足镇域土地利用现状，合理调整农用地结构，优化城乡建设用地结构，恢复湿地和陆地水域等生态空间。

合理调整农林用地结构。落实最严格的耕地保护任务，切实加强永久基本农田建设，加强对中低产园地和新建园地的改造和管理，有序引导园地向低山丘陵调整。科学合理安排设施农用地，尽量利用荒山荒坡、滩涂等未利用地或低效闲置的土地。

优化生态用地布局。优先保护自然保护地、天然林、公益林、生态防护林等生态用地。加快推进国土绿化行动，通过荒山荒坡造林、农村建设用地整治、矿山修复等，提升土地生态化水平。

优化调整建设用地结构。严格控制建设用地规模，优化建设用地结构，推进城镇建设用地集约化利用，引导村庄建设用地减量化发展，保障区域基础设施和其他建设用地。推进建设用地由增量扩张向增存并举转型，推动建设用地在城镇和村庄内部、城乡之间合理流动。

五、农业空间

依托平泉镇农业资源禀赋，优化农业空间布局，推进优势农产品发展。严格保护耕地资源，加强耕地数量、质量、

生态“三位一体”保护。加强农村土地整理，充分挖掘农村存量土地，促进一二三产融合发展，为乡村振兴提供空间支撑。

1、落实耕地“三位一体”保护

耕地用途管制。耕地主要用于粮食和棉、油、糖、蔬菜等农产品及饲料饲草生产，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。

落实耕地占补平衡。引导各类非农建设选址布局尽量不占或少占耕地，非农业建设确需占用耕地的，须经相关部门批准，严格落实耕地“占补平衡”。按照“先补后占、占一补一、占优补优”原则补充数量、质量相当的耕地，确保产能不下降。建立统一的补充耕地监管平台，严禁占优补劣、占水田补旱地，严格落实耕地占补平衡责任，落实补充耕地任务。

落实耕地进出平衡。严格控制优质耕地转为其他农用地，除国家安排生态退耕、自然灾害损毁难以恢复、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等特殊情况下，对确需转为其他农用地和农业设施建设用地的，需要落实年度耕地进出平衡。

耕地后备资源整理。结合耕地后备资源潜力，多渠道补充耕地，以保护生态环境为前提，在水土资源条件具备的地区，将符合条件的宜耕后备资源通过采取土地清理、土地平

整、地力建设等措施，适度有序开发为耕地。

2、优化农业生产布局

依据上位规划确定的农业布局，平泉镇位于标准化食用菌产业区内，应建立食用菌标准化生产基地，提升食用菌产业能级。规划应强化生态优先，做强都市农业，绘就“蓝绿本底”，强化“菜篮子”、“果盘子”绿色生产能力，发展优质菌菜、绿色林果，促进特色农业现代化发展。

建设优质果蔬产业园，采取集中示范的方式发展优质菌菜、绿色林果，扩大蔬菜种植规模，根据村民种植习惯和合作社流转土地情况，以四合园村食用菌产业、康杖子村设施菜种植、哈叭气村葡萄、梨绿色林果种植为龙头，辐射带动二道河子村、西坝村、河南村、瀑河沿村、南岭村、河南村、东南沟村、哨鹿沟村、赵杖子村等发展以观光农业、有机农产品种植为主的都市农业产业发展园区。

3、实施土地综合整治

农用地综合整治。以乡村振兴为目标，结合平泉镇国土空间布局，推进农用地综合整治。对低效林草地和园地资源整合、优化布局，实现土地资源的高效利用。结合市（县）域高标准农田建设整体部署，通过耕地整治、农业综合开发、田间工程建设、农田水利建设、土壤改良培肥等方式，稳步推进平泉镇高标准农田建设项目实施。同时顺应加强耕地保护的需要，促进改善农业生态环境，强化耕地数量、质量和

生态保护，改善农业生产条件，提高耕地质量。

低效闲置建设用地整治。低效建设用地的再开发利用能避免土地浪费，是当前土地使用中优先考虑对象。结合市（县）域低效用地利用项目整体部署，推进平泉镇低效工矿用地、闲置宅基地等整治。

推进农村生态环境治理。修复农田生态功能，改善农村水环境，提升乡村环境质量。加快农田林网建设，优化林带配置，确定差异化林网保护标准，推动农村水环境综合整治，以河流水系为脉络，以村庄为节点，水域岸线并治，实施河道清障、清淤疏浚、岸坡整治、水系连通、河湖管护等工程。

六、生态空间

1、自然资源保护利用

落实县级生态保护安全布局。落实上位规划“一区、两廊、三屏、六园”生态保护安全布局，平泉镇位于平泉市瀑河生态廊道上。应严格按照上位规划生态保护安全布局建设要求，通过恢复植被、建设水源涵养区，控制土壤沙化、降低水土流失，提高生态系统的连通性。

加强生物多样性保护，加强野外保护站点、巡护路网、监测监控、应急救援、森林草原防火、有害生物防治等保护管理设施建设。

加强村庄饮用水水源保护。严格落实饮用水水源保护区保护要求，完成各级保护区内违法违规问题排查整治，依法

取缔保护区所有排污口，依法清除一级保护区内与供水设施和保护水源无关的建设项目。水源保护区具体范围以省政府批复内容为准。水源保护严格执行《中华人民共和国水污染防治法》《饮用水水源保护区污染防治管理规定（2010）》等的相关要求。

加强矿产资源开发保护。落实国家、省、市矿产资源管理政策和制度，发挥市场调节和政府监管作用，规范矿产资源勘查开发秩序，提升矿产资源保障程度和开发管理水平。实施分区差别化政策管控，科学合理利用矿产资源，促进矿产资源开发与经济社会发展相协调。坚持“谁开发、谁保护，谁破坏、谁治理”的原则，明确采矿权人保护矿山生态环境的责任和义务，全面加强矿产资源开发保护。

2、山水林田湖草沙系统修复

推进河湖生态系统保护治理。坚持系统治理、综合治理、源头治理，地表地下兼顾，因地制宜、综合施策，大力推进河湖生态保护修复，加强水源涵养与水土保持生态建设。对瀑河进行综合治理，落实平泉市平泉镇河道清淤生态修复项目，加强生态清洁小流域建设。

强化水土保持修复。通过植树种草、营造水源涵养林、封禁治理、生态护坡、清淤疏浚河道等措施，对瀑河流域内存在水土流失风险的区域进行生态修复工作。

加强林草系统保护修复。结合天然林、公益林、基本草

原保护工作，以自然修复为主，人工促进为辅，培育乡土适生植物，推进林地提质增效、维护草地面积稳定，推进林地、草地融合布局，构建市域绿色生态本底。

开展矿山生态修复。全面开展整治修复工作，以交通干线两侧和城镇建成区周边的矿山迹地为先导，对主体灭失矿山采取政府主导修复，督导企业对开采矿山进行修复，加强关停矿山和已封库的尾矿库修复工作。

七、建设空间

1、居民点体系

落实上位规划指引要求，综合考虑人口规模、经济职能等因素，按照中心村、基层村两个等级，细化镇村体系等级结构、职能分工和发展方向。

确定中心村 6 个，包括瀑河沿村、二道河子村、红山咀村、猴山沟村、赵杖子村、红花沟村；基层村共 22 个，包括白庙子村、东三家村、房身沟村、河南村、黄杖子村、康杖子村、老杖子村、南岭村、西坝村、西三家村、药王庙村、营坊村、胜利街村、上台子村、哈叭气村、四合园村、瓦庙子村、哨鹿沟村、双洞子村、东南沟村、于营子村、小道虎沟村；纳入城市社区共 4 个，包括土城子社区、双桥子村、中大街村、营房村。

分类引导村庄发展。规划落实上位国土空间总体规划中村庄分类引导，有序推动农村居民点建设用地提质、增效，

土城子社区、双桥子村、中大街村、营房村纳入城市社区统筹，其他 28 个行政村分为城郊融合类、集聚提升类和保留改善类三类。

城郊融合类村庄包括康杖子村、河南村、房身沟村、药王庙村、二道河子村、猴山沟村、南岭村、红花沟村、土城子社区、老杖子村、营坊村、双桥子村、西坝村、东三家村、白庙子村、西三家村、黄杖子村、城北村，重点加快城乡产业融合发展、基础设施互联互通、公共服务共建共享，逐步强化服务城市发展、承接城市功能外溢能力。

集聚提升类村庄包括红山咀村、赵杖子村，重点促进农村居民点集聚或连片建设，推进一二三产融合，提升公用设施和公共服务设施水平，推进人居环境整治，建设宜居宜业和美乡村。

保留改善类村庄包括哈叭气村、四合园村、瓦庙子村、哨鹿沟村、双洞子村、东南沟村、瀑河沿村、于营子村、小道虎沟村，应坚持节约集约用地，补齐村庄设施短板，满足村民基本生活需求，加强农村人居环境整治。

村庄规划编制单元划分。平泉镇共 31 个行政村、1 个社区，黄杖子村、城北村、西三家子村、土城子社区、双桥子村、中大街村、营坊村、胜利街村纳入平泉市中心城区详细规划范围，不再单独编制村庄规划，其余 24 个行政村分 17 个编制单元，其中猴山沟村、房身沟村合并编制，上台子村、

老杖子村、西坝村合并编制，红山嘴村、瓦庙子村合并编制，白庙子村、东三家村、哨鹿沟村合并编制，药王庙村、河南村合并编制，其他村庄单独编制。

2、建设用地布局

落实上位规划划定的城镇开发边界范围，城镇开发边界内建设实行“详细规划+规划许可”的管制方式。

在“三调”确定的现状村庄用地范围基础上，避让永久基本农田和生态保护红线，以道路、河流、田坎等现状自然地物和人工建（构）筑物作为界限，统筹划定村庄建设边界。

3、产业发展空间

工业用地布局。以活性炭加工、食品加工产业为抓手，建设乡村农贸产业区，以龙头企业为带动，积极引进产业项目，发展活性炭等轻工业产业。同时加强农副产品加工基地建设，因地制宜，充分发挥农业优势，发展特色农副产品加工业，逐步形成农产品生产和加工产业带，加强农副产品加工业原料生产基地建设，形成一批专用、优质、稳定的农产品加工原料生产基地，实现农副产品加工与原料基地有机结合。

乡村旅游产业布局。以农业产业为依托，发展乡村旅游产业。引导农户利用本地农业产业发展优势，发展优质果蔬种植和牛羊等特色养殖，大力发展观赏花卉、观光采摘、蔬菜种植等附加产业，开发特色旅游产品；依托紧邻平泉市中

心城区的区位优势，发展多样化的休闲体验产业，开展农家特色民间小吃、钓鱼等休闲体验活动；以国道 508 修建为契机，建设集运输、餐饮、住宿功能的旅游服务区，进一步提高旅游接待能力和服务水平，发展乡村避暑旅舍，抓好精品客栈打造和农家乐建设，抓好赵杖子民宿村建设，促进农业转型升级、农民就业增收，精准助力大扶贫攻坚。

4、公共服务设施布局

规划建立“城镇级—村级”二级基本公共服务体系，构建城镇级、村级两个社区生活圈层级，强化对镇村基本公共服务设施供给的统筹，强化村庄与城区公共服务设施共享。

八、基础设施支撑体系

1、道路交通规划

落实上位规划相关要求，协调推进国道 G101 七沟至杨树岭段、国道 G508 平泉中心城区段改建等公路建设工程。规划构建以国道 G101、国道 G508 为骨架的“十”字型对外交通网络，以其他公路、村村通公路为支撑的多条枝状道路网结构。

规划保留现状 6 所加油加气站，分别位于瀑河沿村、四合园村和二道河村。规划结合现状加油站配置充（换）电设施。保留公路养护中心 1 处，位于瀑河沿村。

2、给水工程规划

到 2035 年，城乡供水一体化、集中供水规模化、小型

供水规范化三种建设模式覆盖全部农村供水人口，全镇农村自来水普及率、集中供水工程 24 小时供水人口比例、小型供水工程规范化建设比例均达到 100%，规模化供水率达到 30%，基本实现供水现代化。规划行政村建设集中供水设施，无法共享的居民点建设独立小型供水设施。

3、排水工程

推进水污染防治，加强排水设施和管网建设，逐步实行雨污分流制，鼓励非传统水资源利用。规划划入城镇开发边界内村庄由中心城区污水处理设施统一处理。其余大于 100 户的自然村建设小型集中污水处理设施，小于 100 户或居住较为分散的自然村采用庭院式污水处理设施、多户联建污水处理设施等多种方式保障生活污水无害化处理。至规划期末，实现村庄生活污水治理全覆盖。

4、供电工程

保留现状红山咀变电站、河西 110kV 变电站，落位上位规划传导的平泉城西 35kV 输变电项目。改造提升村庄现有生活变压器，提高户均配变容量到四千伏安以上，满足农村地区生活改善需求及电能替代、新能源汽车普及、清洁能源接入等经济发展需求。

5、通信工程

促进通信工程的三网融合，通信管道建设与道路建设同步进行，管道容量的设置考虑各通信运营商公司的业务发展

需求，并预留合理的超前量，做到“统一规划、统一建设、统一管理”。

保留现有邮政网点，鼓励其他村庄结合便民商店等设施建设邮政服务网点。规划结合村委会、邻里驿站或便民商店等设施建设电商服务网点。

6、供热工程规划

积极研究探索清洁能源供暖，争取建设“光伏+电采暖”“光热+电采暖”及多能互补分布式供热取暖试点项目，探索利用低谷富余电实施储能供暖，积极推进农村地区可再生能源建筑的应用，利用浅层地能热泵或建设太阳房的方式采暖供暖，加强乡村煤改电、煤改气力度。

7、燃气工程规划

以瓶装液化石油气作为镇村主要气源。

8、环卫工程规划

健全农村生活垃圾收运和处置体系，采取分类收集，运往垃圾处理厂进行处理，逐步实现生活垃圾密封清运。建筑垃圾、医疗垃圾、餐厨垃圾依照有关规定分类收集、运往建筑、医疗废物处理厂统一处理。积极推进村庄公厕建设，推动户厕改造全覆盖。

十、安全防灾体系

1、防洪排涝工程

依据上位国土空间总体规划，确定中心城区范围内村庄

防洪标准 20 年一遇，人口密集的连片村庄防洪标准按照不低于 10 年一遇进行设防。平泉镇域内主要河流为瀑河，针对山区行洪特点，对河流各河段按相应防洪标准设防，保证防洪排涝系统的完整性和通达性。

2、消防工程

鼓励乡镇志愿消防队建设，在市消防大队与镇政府统筹管理下，承担区域内消防任务；统一给水的自然村，按照标准建设消火栓，鼓励建设地表水消防取水设施，充分利用瀑河自然水体作为消防备用水源；对已建给水管网区域的陈旧供水管网进行改造，对未建设消防给水管网的区域，要加快给水管网建设，同步配建消防供水设施，确保消防供水达到国家标准要求。

3、抗震工程

平泉镇按地震动峰值加速度 0.05g，相当于地震基本烈度 VI 度设防；充分利用空地、绿地、广场、停车场和学校操场等开敞空间，增设避震场地；生命线工程和重要抗震设施必须进行地震安全性评价，并以地震安全性评价结果进行抗震设防。

4、公共卫生工程

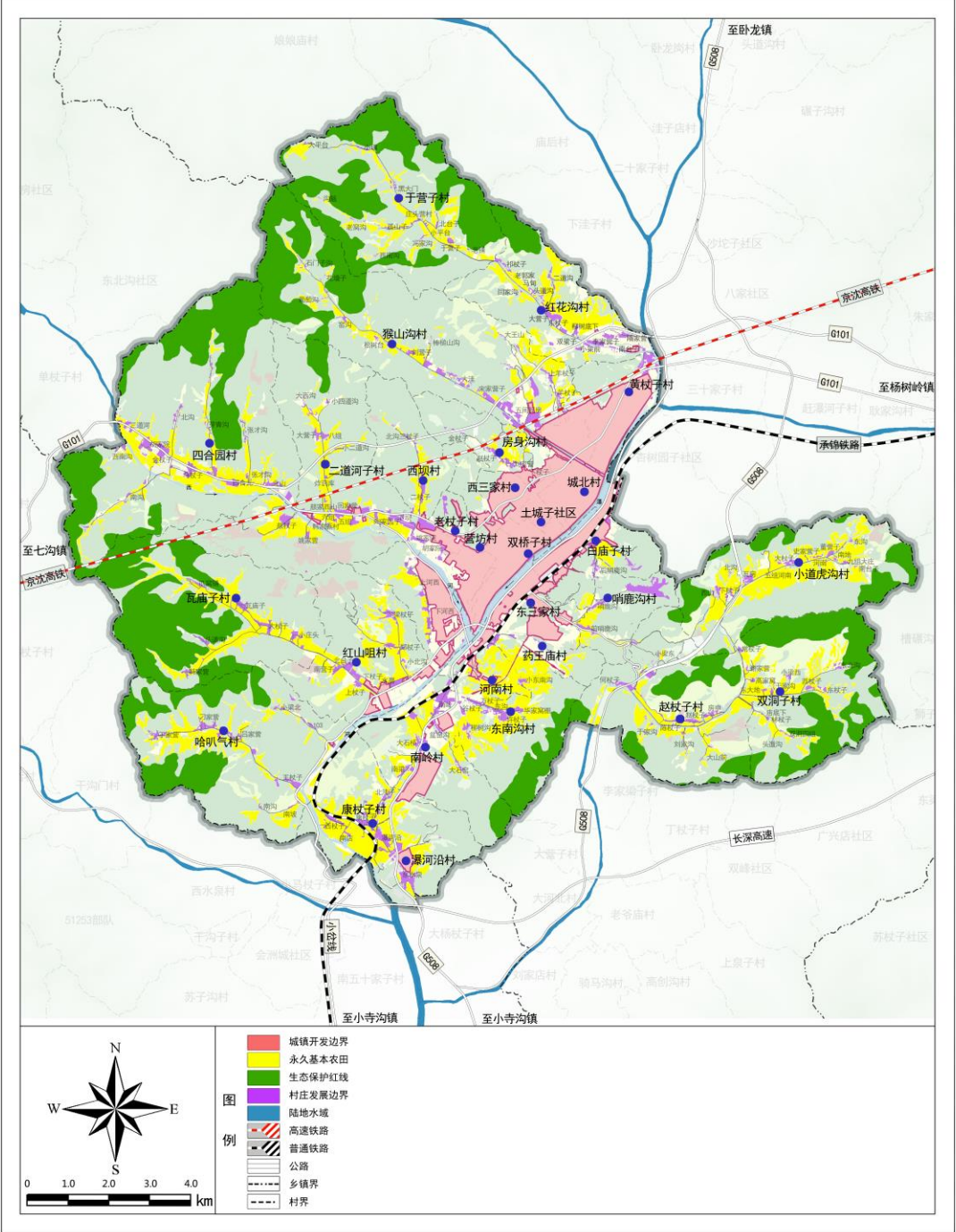
推进公共卫生安全网络建设，规划建立以镇卫生院为核心，各村庄卫生室为辅助的二级防疫保健体系，使全镇人民群众生命健康基本得到有效保障。构建覆盖全域的互联网公

共卫生安全体系，提供监测监控、预测预警、风险分析、信息报告、综合研判、辅助决策、综合协调与总结评估等功能。

附图：

平泉市平泉镇国土空间总体规划（2021-2035年）

——03 镇域国土空间控制线规划图



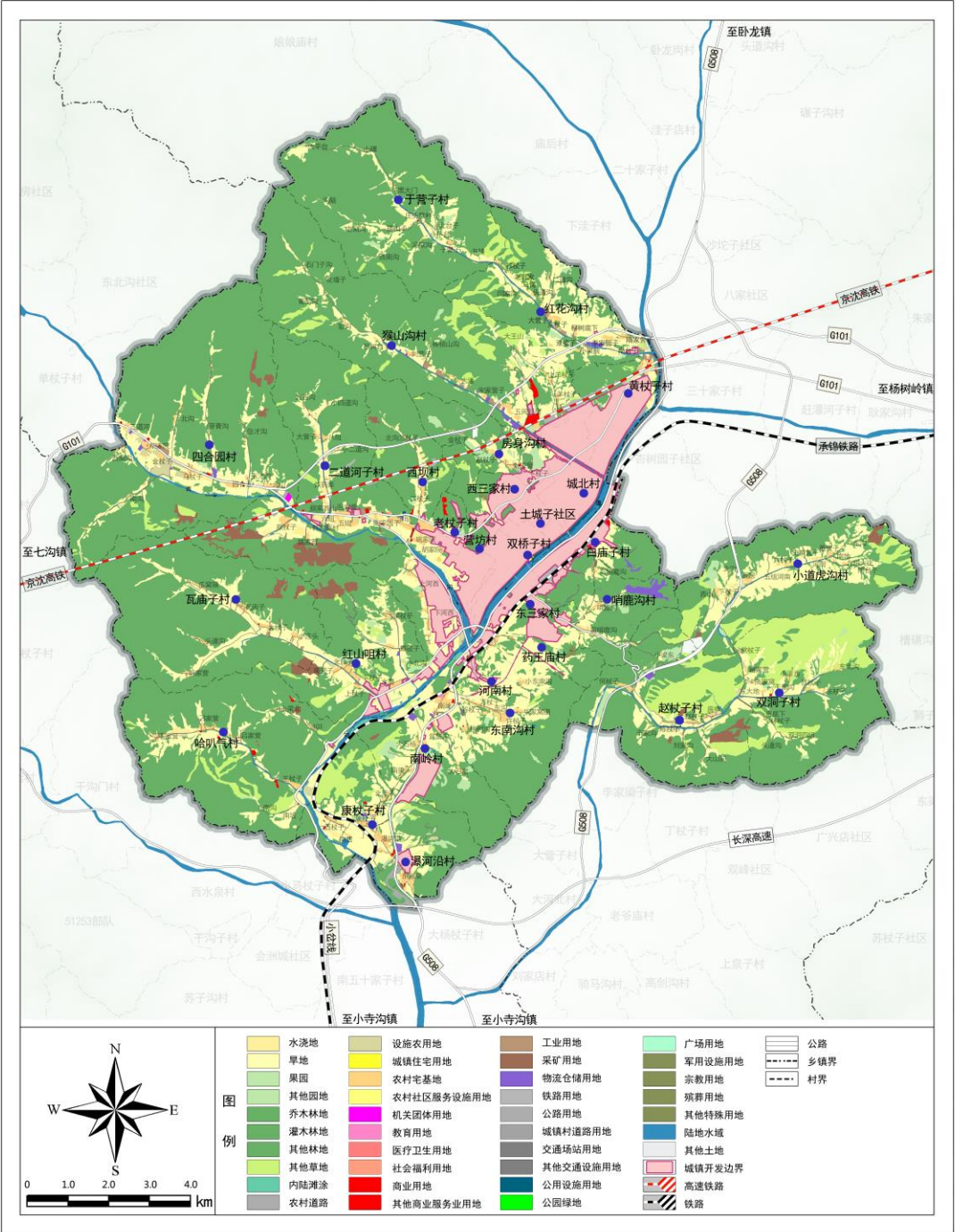
平泉市平泉镇人民政府
二〇二四年十一月

编制

承德九和同创城乡规划设计有限公司 制图

平泉市平泉镇国土空间总体规划（2021-2035年）

——04 镇域国土空间总体规划图



平泉市平泉镇人民政府
二〇二四年十一月

编制

承德九和同创城乡规划设计有限公司 制图