

《四平市叶赫满族镇总体规划（2015-2030年）》
实施评估报告

四平市城乡规划设计研究院

二〇二〇年三月



NO.0000294

委托单位：四平市叶赫满族镇人民政府
 设计单位：四平市城乡规划设计研究院
 设计证书：城乡规划编制资质 甲级
 项目阶段：征求意见稿
 日期：2020年3月

院长	戴路	教授级高级工程师	国家注册规划师
主管院长：	魏东升	高级工程师	国家注册规划师
院总工：	李丽	高级工程师	国家注册规划师
主管室主任：	解洪宇	高级工程师	
	乔蕊	高级工程师	
规划部分负责人：	马向博	助理工程师	
市政部分负责人：	姜延光	高级工程师	
参编成员：	杨薇凝	助理工程师	
	孙嘉阳	助理工程师	
	徐志勇	助理工程师	
	赵超越	助理工程师	
	韩烨	助理工程师	

目 录

一、评估概述.....	1
(一) 评估意义.....	1
(二) 评估范围与内容.....	1
(三) 评估依据.....	2
(四) 评估期限.....	2
二、叶赫镇城镇发展与建设概况	3
(一) 地理位置.....	3
(二) 自然条件.....	3
(三) 历史沿革.....	4
(四) 行政区划.....	5
(五) 社会经济.....	5
三、现行镇规划主要内容.....	6
(一) 镇域规划部分主要内容.....	6
(二) 城镇规划部分主要内容.....	8
四、总体规划实施评估	10
(一) 城镇发展方向与空间布局实施评估.....	10
(二) 规划阶段性目标实施评估.....	11
(三) 强制性内容实施评估.....	13
(四) 其他内容的实施评估.....	34
五、城镇发展面临的新形势	38
(一) 党和国家对城镇规划建设与发展提出新要求.....	38
(二) 国家重大战略与政策引领城镇发展新格局.....	39
(三) 省、市出台相关意见营造城镇发展新环境.....	42
六、评估结论与实施建议.....	44
(一) 规划实施的主要成就总结.....	44
(二) 规划实施的主要问题总结.....	45
(三) 新一轮总规修编建议.....	46

一、评估概述

（一）评估意义

随着时间的推移，叶赫镇总规的实施环境也在不断变化，通过对叶赫满族镇总体规划实施的评估，结合叶赫满族镇经济社会发展的实际情况，对过去几年镇总体规划的目标实现情况进行评价，及时监督规划的执行情况，及时调整总体规划实施的保障措施，提高规划实施的严肃性；对镇总体规划进行全面、科学评估，有利于及时总结规划实施中出现的新问题、新情况，总结和发现规划的优点和不足，探索实施的机制和策略，以此提高规划实施的科学性，避免违反法定程序随意干预和变更规划的可能；再次通过规划实施的评估，实现从重视规划编制研究到重视规划实施的转变。

隶属四平市铁东区的叶赫镇距市中心城区 30 公里，是四平市半小时经济圈的重要节点。四平市地处吉林省南部门户区位，是哈大发展轴线上的重要节点，历史悠久的工业城市，近年来经济快速发展，产业不断升级，交通条件不断改善，城市空间快速变化。在这样的背景下，对现行城市总体规划提出了新的要求，开展对《四平市叶赫满族镇总体规划（2015-2030 年）》的实施评估，具有重要意义。

（二）评估范围与内容

依据住建部发布的《城市总体规划实施评估办法（试行）》，城市总体规划实施评估报告的内容应当包括：城市发展方向和空间布局是否与规划一致；规划阶段性目标的落实情况；各项强制性内容的执行情况；规划委员会制度、信息公开制度、公众参与制度等决策机制的建立和运行情况；土地、交通、产业、环保、人口、财政、投资等相关政策对规划实施的影响；依据城市总体规划的要求，制定各项专业规划、近期建设规划及控制性详细规划的情况；相关的建议；城市人民政府提出的其他评估内容。主要方向集中在镇区和相关政策制度对规划实施的影响。

考虑到叶赫镇域空间发展的新情况和新背景，本次评估的范围为此次叶赫镇

总体规划确定的规划区，重点为镇区。镇域范围内评估主要发展指标和城镇体系的实施情况，镇区主要评估空间布局、建设用地、各类设施建设和相关强制性内容等方面的实施情况。

（三）评估依据

1、《中华人民共和国城乡规划法》第四十六条，省域城镇体系规划，城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。

2、《城市规划编制办法》第十二条，城市人民政府提出编制城市总体规划前，应当对现行城市总体规划以及各专项规划的实施进行总结，对基础设施的支撑能力和建设条件做出评价；针对存在问题和出现的新情况，从土地、水、能源和环境等城市长期的发展保障出发，依据全国城镇体系规划和省域城镇体系规划，着眼区域统筹和城乡统筹，对城市定位、发展目标、城市功能和空间布局等战略问题进行前瞻性研究，作为城市总体规划编制的工作基础。

3、住房和城乡建设部《城市总体规划实施评估办法（试行）》第二条，城市人民政府应当按照政府组织、部门合作、公众参与的原则，建立相应的评估工作机制和工作程序，推进城市总体规划实施的定期评估工作。并提出了相关具体要求。

4、《吉林省人民政府办公厅关于印发吉林省城市总体规划修改工作规则的通知》中第六款，要求在修改城市总体规划前，市政府要向省政府报送要求修改规划的请示，原规划实施评估报告和修改强制性内容专题论证报告，应作为报送省政府请示的附件，一并上报。

（四）评估期限

本报告评估期限为现行总体规划实施至今。

二、叶赫镇城镇发展与建设概况

（一）地理位置

四平市叶赫满族镇（以下简称叶赫镇）位于四平市东南部，地理坐标为东经 124° 30′ -124° 41′，北纬 42° 49′ -43° 03′。东与石岭镇为邻，西靠辽宁省开原市，北与山门镇接壤，南与辽宁省西丰县相邻。距四平市中心城区 30 公里，是四平市半小时经济圈的重要节点。在吉林省城镇体系和中部城市群发展战略格局中，叶赫镇是哈大发展轴、舒梅城镇产业轴和长平经济带的重要支撑和节点城镇，同时毗邻辽宁省重要的城市群，地缘优势明显。

（二）自然条件

1、地形条件

叶赫镇地处松辽平原东南部边缘，属大黑山余脉，地势东北高，西南低，境内最高点大砬子山，海拔高程为 537 米，最低点叶赫河，海拔高程为 169 米，境内相对高差为 368 米，以半山区地貌为主，山区占镇域面积的 60%。

地质构造为第四纪冲积层覆盖，地势平坦，岩性单一，地层分布连续。地表有 0-0.5 米的耕植土，其下为粉质粘土。地震烈度为 7 度。

2、气候条件

叶赫镇气候属于北温带大陆性季风气候，其特点是春季干燥多风，夏季湿热多雨，秋季天高气爽，冬季寒冷漫长。年平均气温 4-6℃，日极端最高气温为 38.0℃，极端最低气温为-38.7℃。年均日照时数 2643.5 小时。年平均降水量 610 毫米，降水量多集中于夏季，约占全年降水量的 67.4%，5-9 月份降水量约占全年降水量的 86%，年平均蒸发量为 1719.3 毫米，4-7 月份的蒸发量占全年蒸发量的 60%。年最大冻土深度为 1.48m，无霜期为 159 天。年平均日照时数为 2536 小时。平均每年出现雷暴雨日数为 36.6 天，冰雹日数为 2.9 天，最长连续无雨日只有 48 天。四季分明，雨量集中，气候温和，干湿适中，光照

充足，适于多种农作物生长。

3、水文条件

叶赫镇水资源较为充足，为富水镇。地下水位平均深度 3-5 米。直接有大气降水补给，地下水以下涌泉的方式溢出地表，水质好，含有各种对人、植被有益的矿物元素。叶赫河横贯叶赫镇全境，流长 35 公里，流域面积 289.75 平方公里。转山湖水库是镇域内最大的水库，库容 2610 万立方米，水库既可抑制河水泛滥，又可灌溉农田。

（三）历史沿革

叶赫镇是清初开国皇帝皇太极生母孝慈高皇后出生地，也是清末慈禧太后和隆裕皇后的祖籍地，素以“三代皇后的故乡”而闻名于世。

早在五、六千年前，就有人类在叶赫河两岸生息繁衍。14 世纪中叶，原松花江北岸女真头人祝孔革率部南迁至此，明嘉靖十三年（公元 1534 年），祝孔革派其子捏哈先行，选定距开原一百二十里的镇北关外，在沃赫山筑城建寨，史称叶赫商简府城，祝孔革以叶赫河命名其部，改塔鲁木卫为叶赫部，后称叶赫国。又以河名冠其姓，在原姓“那拉”二字之前添写“叶赫”二字，从此，叶赫那拉氏在叶赫河畔诞生。明嘉靖四十二年（公元 1562 年），祝孔革又在北方女真人去往开原的贡道附近修筑了叶赫西城，并迁都至此，商简府城变为商业之城，明万历年（公元 1573 年），祝孔革之孙清佳努、杨吉努兄弟二人又建叶赫东城，兄居西城，弟守东城，都称贝勒，雄霸一方，成为海西女真四部之盟首，并与建州女真努尔哈赤联姻结盟，与明朝时战时停，铸就了一段历史有名的“叶赫那拉史话”。

1619 年努尔哈赤先后征服了扈伦四部的其它三部后，攻打叶赫，叶赫国灭，部民全部编入满族八旗。清初统治者为了保护东北地区祖宗发祥地，曾修建柳条边，叶赫被封禁在柳条边内，清政府曾在叶赫设置驿站。中日甲午战争以后，柳条边管理松弛，旗民越过柳条边到叶赫开荒，使叶赫地界人烟日增。1940 年以前，叶赫隶属伊通县管辖，1940 年以后，叶赫归属梨树县管辖。2005 年 6 月叶赫

从梨树县划出，归四平市铁东区管辖。

（四）行政区划

叶赫镇行政上隶属于四平市铁东区。全镇幅员面积 265.1 平方公里，其中镇区面积 0.89 平方公里，下辖 13 个行政村、72 个自然屯。

（五）社会经济

叶赫镇处于全省中部城市群的边缘区，属于发展空白带。随着区域一体化发展和产业梯度转移，近年来经济社会发展迅速，转型升级空间广阔，发展潜力巨大。

叶赫满族镇以满族文化作为依托，突出“文旅小镇”发展定位，坚持以旅游为主导，协同推进林业经济、棚膜经济等共同发展。突出旅游主导。不断完善“吃住行、游购娱”一体化服务功能，环湖路沿线旅游景点实现经营片区规模发展；打造以满族特色餐饮为主的“叶赫人家”特色农家乐，18 户叶赫人家现已初具规模；引入民间资本，投资 3.8 亿元建设大架山农业生态园、馨苑城文化城旅游景区扩建等项目，投入 1500 万元改造升级叶赫那拉城项目，已成为汇聚历史文化、满族文化的传承基地。发展林业经济。叶赫满族镇森林覆盖率达到 60%以上，林下经济以菌类、榛子、中草药为主，叶赫白蘑尤为出名，目前成立的中草药种植基地合作社为发展林下经济奠定了坚实基础；叶赫镇现有林果 1.6 万亩，年产量 3.6 万吨，共有果品 20 余种，其中 123 苹果、“咔咔脆”等产品已打造出叶赫品牌，远销海外。调整种植结构。建立叶赫村种植示范区，选取种植示范户，实行一对一技术指导，利用示范区辐射作用在全镇推广农业技术。目前，叶赫河沿线种植水稻 2082 亩，已打造出“叶赫贡米”水稻品牌。依托省级棚膜园区“叶赫绿宝农民专业合作社”和生态旅游观光园区“叶赫那拉太阳谷采摘园”，通过观光采摘、打包出售等方式有效带动了镇域经济发展。

三、现行镇规划主要内容

现行总体规划《四平市叶赫满族镇总体规划（2015-2030）》包括：镇域、规划区及镇区三个层面，镇域和城镇两部分内容。

（一）镇域规划部分主要内容

1、镇域发展总体目标

经济综合实力显著增强，产业结构得到优化，镇域空间布局不断调整优化，实现镇区景区化、旅游城镇化，镇区道路四通八达、网络合理、功能明确，与周边主干路形成一体，基础设施承载能力不断增强，公共服务水平明显提高，生态环境得到改善。

2、城市发展战略

紧紧抓住国家新一轮振兴东北的战略机遇，以创新为动力，以转型为主线，全面实施“旅游引领、融合发展、体制创新、全景叶赫”的总体战略，全面增强叶赫发展活力、综合竞争力和社会影响力，建设实力叶赫、活力叶赫、美丽叶赫、幸福叶赫、创新叶赫、宜居叶赫、魅力叶赫，把叶赫镇建设成为中国满族历史文化的传承地，中国满族文化的交流地和研发平台，东北地区满族历史文化与民俗风情体验地和旅游目的地，实现“让全镇居民生活得更加美好”的奋斗目标。

3、镇村人口与城镇化

规划到 2020 年，叶赫镇域人口规模达到 3.4 万人；到 2025 年，镇域人口规模达到 3.5 万人；到 2030 年，镇域人口规模达到 3.7 万人。

规划到 2020 年，叶赫镇城镇化率达到 26.77%；到 2025 年，城镇化率达到 34.06%；到 2030 年，城镇化率达到 40.35%。

4、镇村体系空间结构

规划形成以镇区为中心，中心村为次级中心的点状布局，通过镇区社会经济的发展，带动辐射周边中心村的发展，各中心村完善自身基础设施及社会服务设

施建设，为自身及其周边基层村提供服务，形成“一心、两轴、多点”以点带面的镇村空间发展格局。

一心：叶赫镇镇区，全镇的政治、经济、文化中心；

两轴：叶赫大街沿线的城镇主要发展轴，四叶一级公路、新开路沿线的城镇次级发展轴；

多点：是指镇域内的中心村和基层村，是连接城乡发展的最小单位，是承载农村经济发展的基层节点。

5、镇村等级规模结构规划

建立“1个镇区—5个中心村—8个基层村”的三级镇村结构体系，形成镇区、中心村和基层村功能互补、结构合理、协调发展的格局。

1个镇区。即叶赫镇区，将叶赫镇区打造成为镇域内的政治、经济、文化中心，带动整个镇域的发展。

5个中心。包括砬子沟村、张家村、英额堡村、营盘村、杨木林村。到规划期末，将中心村作为主要的农村居住地，集中布局基础设施和社会设施，引导农民向中心村集中，实现农村城镇化。

8个基层村。包括叶赫村、永合村、双合村、板昌村、东升村、兴隆村、白木匠村、新立村。

6、镇村职能结构

形成1个综合型镇区，1个商贸型村庄，6个农游型村庄及6个生态农业型村庄。

7、旅游产业发展与布局规划

依托资源优势，突出满族文化品牌和山水生态环境，创建“中国最具影响力的满清皇后故乡”和“清凉休闲小镇”的品牌，建设成为具有相当国内知名度的集人文情怀、观光游览、休闲度假、生态养生于一体的特色休闲度假胜地。

依据叶赫镇域旅游资源的分布，突出历史文化、满族风情、生态环境等特色，形成“一心、两核、两轴、六区”的旅游产业空间结构和布局。

一心：该心主要包括叶赫镇区。

两核：为转山湖生态文化旅游核心和叶赫部王城旅游核心。

两轴：为旅游发展主轴和旅游发展次轴。

六区：为古城遗迹文化旅游区、满族民俗风情旅游区、转山湖生态休闲旅游区、转山湖生态休闲旅游区、南部山林生态休闲旅游区、大架山生态旅游区。

8、历史文化保护规划

在保护好现存古建筑、古城墙、古遗址的基础上，有计划地修复古城墙和部分古建筑，对不宜修复的古建筑遗址圈界立标，严加保护；逐步迁出妨碍文物古迹风貌的现有建筑物和构筑物，合理安排配套基础设施，建立以叶赫古城址为王城保护区、以转山湖水库为风景名胜、古建筑展示区的遗址保护群，建立仿清代风格、展示满族民居特色的历史名镇，以历史文化遗产独特的人文魅力，带动文化产业的发展，让全体人民共享文化遗产的保护成果。

根据叶赫镇镇域文物古迹分布情况，历史文化街区分布状况，为保证重点文物古迹的有效保护和历史文化名镇空间面貌的完整性，确定镇域文物保护规划空间布局结构为：“一轴、两心、六区”的空间布局结构。

一轴：贯穿全镇域的叶赫河，将镇域历史保护区串联起来的主轴线。

两心：镇区中心、转山湖风景名胜中心。

六区：包括叶赫部王城、兴隆北山古城遗址保护区；新立村青铜遗址保护区；杨木林村、板昌村、白木匠村清代建筑群保护区；永合村、双合村清代建筑群保护区；营盘村清代见族群保护区；英额堡村新石器遗址及青铜古城遗址保护区。

（二）城镇规划部分主要内容

城镇规划部分明确了城镇性质与职能，城镇规模，发展方向和空间布局结构，并对各类用地进行了空间安排，还对综合交通、景观风貌、市政公用设施、环境保护、综合防灾进行了规划。限于篇幅，本节仅列出城镇性质与职能，城市用地规模，发展方向和总体布局部分内容，其他内容在评估章节中描述。

1、城镇性质与职能

城市性质：以满族文化为特色的中国历史文化旅游名镇。

城市职能：中国历史文化名镇；哈大发展轴、舒梅城镇产业轴和长平经济带的重要支撑和节点城镇；辐射吉林、辽宁两省的生态文化旅游重要节点；四平区域商贸物流重要节点。

2、城镇规模

人口规模：规划到 2020 年，叶赫镇区人口规将达到 0.9 万人；到 2025 年，镇区人口规模达到 1.2 万人；到 2030 年，镇区人口规模达到 1.5 万人。

用地规模：至 2020 年，叶赫镇镇区用地规模达到 1.28 平方公里，建设用地规模将控制在 1.20 平方公里以内，人均建设用地指标控制在 135 平方米/人以下；至 2030 年，叶赫镇镇区用地规模将达到 2.20 平方公里，建设用规模将控制在 1.79 平方公里以内，人均建设用地指标控制在 120 平方米/人以下。

3、城镇用地发展方向

规划确定城镇建设用地的发展方向为在向外围均衡扩张的基础上重点向东北方向发展。

4、镇区空间布局结构

按照“生态优先，轴带领衔，组团发展”的思路,叶赫镇区规划形成“一轴三心四区”的布局结构，各组团功能明确，相对独立，通过发展带和设施轴线的联系，融为一体。

一轴：沿着叶赫河将历史文化旅游核心、城镇综合功能配套核心串联起来的绿色空间脉络。

三心：满族文化中心、行政教育中心、旅游商贸中心。

四区：包括满族文化风情区、教育文化活力区、商贸物流集聚区、滨河生态宜居区。

5、近期建设规划

近期重点建设“一个中心、两个重点”——近期城镇建设应利用有利条件，建设“一个中心、两个重点”。一个中心是指镇区中心，两个重点是指教育文化活力区和满族文化风情街区。

四、总体规划实施评估

（一）城镇发展方向与空间布局实施评估

1、城镇用地发展方向及用地空间增长边界规划内容

城镇建设用地的发展方向：在向外围均衡扩张的基础上重点向东北方向发展。

叶赫镇区空间增长边界为：东至双合村二道河屯西侧，西至河西屯西侧，北至叶赫北山，南至叶赫南山。

2、镇区总体布局规划内容

镇区空间布局结构为“一轴三心四区”。

一轴：沿着叶赫河将历史文化旅游核心、城镇综合功能配套核心串联起来的绿色空间脉络。

三心：满族文化中心、行政教育中心、旅游商贸中心。

四区：包括满族文化风情区、教育文化活力区、商贸物流集聚区、滨河生态宜居区。

3、实施情况与评价

评价期内，受镇区北部、南部均为山地丘陵地形限制，镇区沿叶赫大街呈带状趋势向西南、东北发展。且叶赫镇旅游风景区分布于镇内中心偏东北部，带动旅游业及相关配套服务业在该区域发展落户。总体上来看，镇区建设基本以向东北侧发展为主，在镇区旅游产业的带动下，基本按照现行规划确定的方向执行。但受限于自我投入能力及相关基础设施建设成本逐步增高等因素，叶赫镇现阶段空间增长边界维持不变。

评估期内，现行总规中确定的“一轴，三心，四区”镇区空间结构尚未形成，其中“三心”中满族文化中心依托于中心镇区人口集聚效果相对良好，基础设施逐步完善建设，其他未完成的空间布局仍努力落实规划思想。整体实施情况一般。

（二）规划阶段性目标实施评估

1、主要经济发展目标

（1）总量目标

现行规划提出的主要经济发展总量目标：

到 2020 年，全镇地区生产总值实现 8.0 亿元，年均增长 7.5%，全口径财政收入 5510 万元，年均增长 8%；

到 2025 年，全镇地区生产总值实现 12.8 亿元，年均增长 8.5%，全口径财政收入 1.1 亿元，年均增长 11%。城镇居民人均可支配收入 5.1 万元，农村居民人均可支配收入 4.2 万元；

到 2030 年，全镇地区生产总值实现 22.9 亿元，年均增长 9.7%，全口径财政收入 3.2 亿元，年均增长 15%。

（2）人均指标

现行规划提出的经济发展人均指标：

2020 年，城镇居民人均可支配收入 4.8 万元，农村居民人均可支配收入 3.5 万元；

到 2025 年，城镇居民人均可支配收入 5.1 万元，农村居民人均可支配收入 4.2 万元；

到 2030 年，城镇居民人均可支配收入 5.7 万元，农村居民人均可支配收入 4.9 万元。

（3）实施情况与评价

评估期内，叶赫镇积极适应经济发展新常态，镇区生产总值及全口径财政收入年均增长率有所提升。但城镇居民人均可支配收入、农村居民可支配收入等人均指标增速较缓慢，尚未达到预期目标。

2、其他发展建设目标

（1）现行规划城镇建设目标

到规划期末，镇区人均建设用地控制在 120 平方米以内，农村人均建设用地控制在 150 平方米以内。镇域空间布局不断调整优化，实现镇区景区化，旅

游城镇化。基础设施承载能力不断增强。镇区道路四通八达、网络合理、功能明确，与周边主干路形成一体。到 2020 年，镇区和旅游产业园区的基本框架形成，镇区具有较强的生产要素集聚、产业发展、辐射带动能力。镇区人均道路面积 32 平方米，镇区供水普及率达 90%，镇区人均住房面积达到 40 平方米，镇区集中供热率达到 80%；到 2025 年，镇区人均道路面积 28 平方米，镇区供水普及率达 95%，镇区人均住房面积达到 39 平方米，镇区集中供热率达到 88%。到 2030 年，镇区人均道路面积 24 平方米，镇区供水普及率达 100%，镇区人均住房面积达到 38 平方米，镇区集中供热率达到 95%。

（2）现行规划社会发展目标

公共服务水平明显提高。到 2020 年，人均受教育水平达到 9 年以上，适龄劳动人口就业人数为 1 万人，参加养老保险人数占人口总数的 95%，广播、电视、有线电视网综合覆盖率达到 100%。

到 2025 年，人均受教育水平达到 12 年以上，适龄劳动人口就业率为 1.3 万人，参加养老保险人数占人口总数的 100%。

到 2030 年，人均受教育水平达到 12 年以上，适龄劳动人口就业率为 1.5 万人，参加养老保险人数占人口总数的 100%。

（3）现行规划生态环境建设目标

生态环境得到改善。到 2020 年，镇区人均公共绿地面积达到 21 平方米以上，镇容实现清洁、卫生、美化、绿化、亮化。清洁能源普及率达到 80%以上，大气环境质量达到国家二级标准以上。地表水环境质量达到Ⅱ类标准，镇域垃圾无害化处理率达 80%，污水集中处理率达到 80%；到 2025 年，镇区人均绿地面积达到 28 平方米以上，空气环境质量达到国家Ⅱ级标准以上，地表水环境质量达到Ⅱ类标准，镇域垃圾无害化处理率达 85%，污水集中处理率达到 88%。到 2030 年，镇区人均绿地面积达到 32 平方米以上，空气环境质量达到国家Ⅱ级标准以上，地表水环境质量达到Ⅱ类标准，镇域垃圾无害化处理率达 90%，污水集中处理率达到 95%。

（4）实施情况与评价

评估期内，人均建设用地得到稳定控制，空间布局围绕主轴线发展，基础设施承载能力不断增强。镇区完成维修改造道路 5 条，能够满足镇区各方向的

交通出行需求。叶赫镇资源总量丰富，资源类型比较齐全，正在全力打造旅游产业园。其他人均指标较之前均有所增长。生态环境建设方面自规划实施以来，注重生态环境保护，保持了较好的生态基底，大气质量常年保持在国家一级标准，环境保护和生态建设得到进一步加强，人居环境持续改善。

（三）强制性内容实施评估

1、镇域内控制开发地域

（1）规划内容

镇域内控制开发地域包括禁止建设区和限制建设区。

① 禁建区：

1.) 生态环境保护区

范围：坡度大于 25%或相对高度超过 60 米的山体都属于生态保护区，本区域内实行强制性保护。

管制要求：禁止一切导致生态功能退化的开发活动和其它人为破坏活动；严格控制人口增长，区内人口已超出承载能力的应采取必要的移民措施；改善生产经营方式，发展生态经济；对已经破坏的重要生态系统，采取生态环境建设措施，尽快遏制生态环境恶化趋势。

2.) 风景区的核心景区

范围：镇域内已划为历史保护区的核心区包括叶赫古城和转山湖风景区等核心景区。

管制要求：禁止在核心景区内进行开发建设。

3.) 历史文物保护单位

范围：包括国家级文物保护单位叶赫古城（叶赫东城、叶赫西城、商间府城）等 37 处文物保护单位的核心保护范围。

管制要求：依据《中华人民共和国文物保护法》及相关法规的要求进行管控。文物保护单位的保护范围内不得进行建设。

其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业。因特殊情况需要在文物保护单位范围内进行其他建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业的，必须保证文物

保护单位的安全，并经核定公布该文物保护单位的人民政府批准，在批准前应征得上一级人民政府文物行政部门同意。

4.) 基本农田保护区

范围：现行《叶赫满族镇土地利用总体规划》确定的基本农田范围。

管制要求：执行最严格的保护制度，禁止一切非农利用，基本农田保护区经依法划定后，任何单位和个人不得改变和占用。积极引导高效、生态农业发展，加大对农业环境的投入，治理农业面源污染，保护并改善土壤环境。

5.) 水源保护区、河流水域

范围：《饮用水水源保护区划分技术规范》确定的一级水源保护区中小型湖泊、中型水库范围实施管制，水域范围为取水口半径 300m 范围内的区域；陆域范围为取水口侧正常水位线 200 m 范围内，或一定高程线以下的陆域，但不超过流域分水岭范围。叶赫河及其支流两侧各 20 米范围划定禁建区。

管制要求：一级保护区内禁止新建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目；禁止向水域排放污水，已设置的排污口必须拆除；禁止可能污染水源活动和其他活动。

②限建区：

1.) 一般农田

范围：现行《叶赫镇土地利用总体规划》确定的一般农田范围。

管制要求：实行严格的耕地保护制度，建设项目占用耕地的数量上遵循“占补平衡”的原则，同时保证耕地的质量。该范围内可建设为休闲农业提供服务的小型旅游服务设施。

2.) 历史文化资源保护区

范围：文物保护单位建设控制地带即历史保护风貌控制区。

管制要求：严格按照《中华人民共和国文物保护法》以及相关法规、保护规划的要求进行管控。在文物保护单位的建设控制地带内进行建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌；工程设计方案应根据文物保护单位的级别，经相应的文物行政部门同意后，报城乡建设规划部门批准。

3.) 水源地二级保护区

范围：《饮用水水源保护区划分技术规范》确定的二级水源保护区中小型湖泊、中小型水库范围实施管制，水域范围为一级保护区边界外的水域面积；陆域范围为一级保护区边界外延 200m 范围内的陆域。

管制要求：除必要的市政、园林、人防工程以及对现有建筑进行改（扩）建并依法办理许可手续的建设工程外，不得进行其它建设活动。

4.) 交通设施控制用地

范围：一级公路、省道两侧各控制 30 米；二级公路、县道两侧各控制 20 米；旅游环路两侧各 10 米。

管制要求：除必要的市政、园林、人防工程以及对现有建筑进行改（扩）建并依法办理许可手续的建设工程外，不得进行其它建设活动。

5.) 公用设施控制用地

范围：220kV 高压廊道 40 米；66kV 高压廊道 25 米。

管制要求：除必要的市政、园林、人防工程以及对现有建筑进行改（扩）建并依法办理许可手续的建设工程外，不得进行其它建设活动。

6.) 现状为建设用地，规划调整为非建设用地的区域

范围：规划期末城镇建设用地和村庄建设用地范围以外的现状建设用地。

管制要求：规划引导符合产业发展和环境保护要求，逐步淘汰不符合相关要求的工业企业，按照不拓展、可提升、只退不进的原则进行调控，禁止新增工业用地。

零星建设用地：对村屯聚落、独立工矿、独立市政及公共服务设施及其他独立用地等区域内独立零星的建设用地，应以综合治理、控制环境污染为主，控制用地蔓延，如需新增该类用地，需进行严格的可行性研究。

（2）实施情况与评价

评估期内，规划区内各项建设活动整体上符合现行总规相关要求，新建项目尽量避开禁止建设区，对生态环境保护区，风景核心景区，历史文物保护单位，基本农田保护区和水源保护区、河流水域实施严格管控措施；对一般农田，历史文化资源保护区，水源地二级保护区，交通设施控制用地，公用设施控制用地和现状为建设用地，规划调整为非建设用地的区域等地区实施限制性管制措施，确有必要进行建设的遵循了保护优先、限制开发的原则，无重大污染、破坏生态等

项目实施。

2、规划区范围

(1) 规划内容

本次规划的规划区，是指叶赫镇行政辖区范围，总面积 265.1 平方公里。

(2) 实施情况与评价

规划区范围的划定有效控制了城市空间发展边界，并协调镇区与周边乡村和其他空间发展要素的空间关系。评估期内，城镇建设用地都控制在规划区边界范围之内，镇区周边各村正在按照职能定位发展，依托山门、叶赫、石岭三镇镇区和下三台水库和山门水库景观资源发展的旅游服务区正在初步形成。

3、镇区城镇建设用地与公共设施

(1) 规划内容

①镇区城镇建设用地

现行规划确定的建设用地规模：

2020 年，叶赫镇镇区建设用地规模将控制在 1.20 平方公里以内；

2030 年，叶赫镇镇区建设用地规模将控制在 1.79 平方公里以内。

②公共设施

教育机构设施

根据标准保留叶赫镇中学、小学，并适当扩大规模，按照中小学配置标准，规划新建小学 1 处。规划中、小学用地面积共 3.39 公顷。

文体科技设施

规划建设叶赫文化历史博物馆，占地 1.40 公顷，结合叶赫镇区的公共服务中心设置 1 处综合的文化活动中心，占地 1.23 公顷。

医疗保健设施

规划建设集医疗、急救、防疫、康复为一体的医疗卫生体系，规划建设镇中心医院，占地 1.66 公顷，人均面积达到 1.10 m²/人。

集贸市场设施

规划将现状农贸市场迁至新开路与南大街交会，改建为室内综合农贸市场，

占地 6000 平方米。

(2) 实施情况与评价

镇区建设用地计算表（2019 年底）

序号	用地代号		用地名称	2014 年	2019 年
1	R		居住用地	45.35	45.35
	其中	R2	二类居住用地	45.35	45.35
2	C		公共设施用地	7.61	7.61
	其中	C1	行政管理用地	0.96	0.96
		C2	教育机构用地	2.47	2.99
		C3	文体科技用地	-	-
		C4	医疗保健用地	0.36	0.36
		C5	商业金融用地	3.26	3.26
	C6	集贸市场用地	0.56	0.56	
3	M		工业用地	1.01	1.01
	其中	M1	一类工业用地	-	-
		M2	二类工业用地	1.01	1.01
4	W		仓储用地	9.49	9.49
	其中	W1	普通仓储用地	9.49	9.49
5	T		对外交通用地	0.02	0.02
	其中	T1	公路交通用地	0.02	0.02
		T2	其他交通用地	-	-
6	S		道路广场用地	21.20	21.20
	其中	S1	道路用地	21.18	21.18
		S2	广场用地	0.02	0.02
7	U		工程设施用地	0.75	0.75
	其中	U1	公用工程用地	0.74	1.94
		U2	环卫设施用地	0.01	0.01
		U3	防灾设施用地	-	-
8	G		绿地	3.10	3.10
	其中	G1	公共绿地	3.10	3.10
		G2	防护绿地	-	-
建设用地面积汇总				88.62	90.34

截止 2019 年底，叶赫镇区建设用地面积为 90.34 公顷，仅教育机构用地和

公用设施用地发生增加变化，镇区内建设用地无较大变化，基本保持现行总规实施前现状用地情况，未达到总规规划的到规划近期 120 公顷的用地规模。

评估期内，镇区内现有中、小学改扩建工程在逐步进行，但规划新建小学、叶赫文化历史博物馆、镇中心医院等项目没有启动，整体实施情况一般，尚未达到现行总规要求。

受限于叶赫镇投入能力不足和建设成本逐步增高等因素，与人口外迁等原因导致人口未出现增长，现有用地及设施可基本满足现阶段使用需求，导致项目更新建设动力不足，叶赫镇现阶段土地更新利用和设施建设仍需进一步加强。

建议下一步结合旅游、养老、生态农业等适合叶赫镇重点发展产业，在做好生态环境保护的前提下，将镇区建设用地调整为分散布局的结构形式。

4、城镇绿地系统

（1）规划内容

①绿地指标

规划镇区内绿地 41.86 公顷，占城镇建设用地面积的 23.38%。其中：公共绿地 20.03 公顷，占城镇建设用地的 11.19%；防护绿地 21.83 公顷，占城镇建设用地的 12.19%。

②公共绿地

镇区公共绿地由公园及街头绿地构成。结合各级公共服务中心以及居住组团内的水系形成以休闲、游憩为主的公园、小游园和绿化广场，结合主次道路等形成连续的带状街头绿地。

规划区内的绿地分为镇区级公园——社区级公园——小区绿地三个等级。规划公园绿地面积 16.28 公顷，人均公园绿地面积 10.85 m²/人。

镇区公园。镇区级公园是公共绿地系统的核心，是市民休闲、游玩和公共活动的最主要场所，也是展示城镇特色形象迎接外来游客的重要“名片”。规划 4 处镇区级公园。结合自然水系、历史文化街区设置集中和带状的公共绿地，规划占地面积 12.92 公顷。

社区公园。规划按照 0.5-1.5 万人配置社区公园 1 处，服务半径 800—1500 米，同时布置娱乐休闲设施，体育设施和社会服务设施，为社区居民日常生活提供便捷、生态、安全的公共活动场所。

小区绿地。结合道路、河道规划布置单位面积不小于 500 平方米的街头绿地，使居民在出行 300 米半径内能见到绿地，以满足景观及人们生活的需要。在城镇中心区、主干道交叉口、桥头等视觉敏感地区开辟小、多、均的街头绿地，丰富城镇景观。

规划结合城镇干道、景观轴线、居住组团中心设置街头绿地。充分运用“流绿”的规划设计理念，沿路设置一些结构性的景

观绿化带，其宽度控制在 15 米以上。另外，结合每个居住组团中心，设置 1-2 公顷组团级公共绿地。

街头绿化带的设计可选择草地、花灌木、乔木结合形成多层次绿化空间，步行空间设置花坛，配以景观小品，使绿色景观丰富多样，充分发挥道路绿化的隔断、过滤、净化、美化功能，使绿化带成为行人喜于驻足的场所。此外，道路本身所附带的绿化系统也要体现出绿色环境的景观效应。道路分隔带以草地、灌木为主，使绿色渗透到触手可及的角落，充分展示生态城镇的特色。

③防护绿地

防护绿化带是城镇中具有卫生、隔离、和安全防护功能的绿地。包括卫生隔离带、道路防护绿地、城镇高压走廊绿带、城镇组团隔离带等。规划沿城镇基础设施、城镇道路两侧设置防护绿地。其中：高压线路走廊 220 千伏线路控制 40 米宽的防护绿带，66 千伏线路控制 25 米宽的防护绿带；输气管线两侧各控制不少于 50 米宽的防护绿带。

一级公路、省道两侧各控制不少于 30 米绿化带；二级公路、县道两侧各控制不少于 20 米绿化带；旅游环路两侧各各控制不少于 10 米绿化带，镇区主干道两侧各留有 5 米的绿带。

高压走廊、变电站按电力工程规范留有相应宽度的绿带。

其中主干道、高压走廊等属于区域性交通、公用设施，其防护绿地不属于镇区的建设用地范围，不纳入建设用地平衡表计算。规划防护绿地面积 21.83 公顷，占建设用地的 12.19%。

（2）实施情况与评价

评估期内，现状镇区绿地形态主要沿道路、河流呈带状分布，城镇各主要道路的沿街绿化基本完成，叶赫东河、叶赫西河两岸虽已留有绿化用地，但尚未开始绿化建设。镇区公园、社区公园等供市民休闲、游玩和公共活动场所较少，绿地指标偏低，未完成近期建设目标。

整体来看，叶赫镇绿地系统空间布局结构尚未形成，布局形式单一，缺乏生态景观通廊、沿河绿化带及块状绿地，未达到规划预期，实施情况一般。

5、城市道路设施

（1）规划内容

城市道路等级按主干路、次干路、支路、巷路 4 级设立。

根据《四平市城市公共交通专项规划》，规划道路与交通设施用地 55.97 公顷，占城镇建设用地的 19.37%，人均用地 24.03 平方米。叶赫镇区规划形成“二横三纵”的镇区骨架路网框架，“二横”主要包括古城街、叶赫大街、南大街；“三纵”主要包括新开路、东甸路、公主路。城市道路等级按主干路、次干路、支路、巷路 4 级设立。形成巷路→支路→次干路→主干路逐级汇集和逐级分散的交通网络格局。

1.主干路

主干路既是镇区与四平市区的空间联系通道，也是叶赫镇各功能组团之间的主要连接的纽带。规划尽量使其均匀分布，距离适中、密度合理。东西向主干路考虑到叶赫镇区与山门镇共同打造旅游城镇带及叶赫镇区与铁东区交通的顺畅连接；南北向主干路要加强镇区内各基础设施及公共服务用地的交通关联，实现旅游景区、镇区、周边村屯的便捷联系。

规划形成分工合理、路况优越、畅通智能的主干路系统。

主干路为镇区与对外交通设施及各分区之间联系的道路，红线宽度为 24-36 米，机动车道宽度 14 米以上，设计车速 40-60 千米/时。

2.次干路

次干路是与主干路衔接的集散道路，主要承担各功能分区内部的交通，两侧建筑密集，商业活动频繁，汇集大量的人流、车流。现状道路未达到次干路使用

功能的，结合镇区用地的调整更新逐步改造、拓宽。

规划次干路 3 条，红线宽度为 16-24 米，机动车道宽度 10-14 米，设计车速 30 千米/时。

东西向次干路为：南大街；

南北向次干路为：东甸路、公主路。

3.支路

支路作为到达性道路，是进出居住区、商业街和承担短距离交通的主要道路，是城镇道路系统的重要组成部分。为利于公交线路进入居住区设置站点，方便自行车出行，规划中应注重支路的连贯性。

红线宽度 10-14 米，设计车速 20-30 千米/时。

东西向支路为：明珠街、民俗街、神树街、滨河街、关山街、新发街、娘娘庙街、东盛街、解放街、通城街、文化街、富强街；

南北向支路为：振兴路、育才路、南山路、爱民路、长桥路、团结路、如意路、友谊路、清真路、民族路、幸福路、繁荣路、北河路、乐园路、环城路、朝阳路、祥和路、塔山路、金仓路。

（2）实施情况与评价

评估期内，镇区完成维修改造道路 5 条，长度约 4 公里，新开工建设的二龙湖至叶赫段旅游公路是对现状道路进行升级改造，通过镇内大街与省道四平至杨木林公路（S513）连接，向南可连接杨木林、莲花镇、开原市等辽宁省以外的城镇及路网，能够满足镇区各方向的交通出行需求。总体上，城市道路网络建设与城市空间开发有较大相关性，镇区道路建设主要是打造区域交通为主，维修改造道路为补充的格局。

6、城市基础设施

（1）给水工程

①规划内容

用水量预测

根据《四平市城市总体规划（2011-2030）》，至 2030 年用水标准为城区人均生活综合用水指标为 210—280 升/人·日，建制镇为 120—200 升/人·日。

规划至 2020 年，叶赫镇镇区综合生活用水指标采用 140 升/人·日，供水普及率 80%；叶赫镇区供水日变化系数取 1.2。公共服务设施用地地均综合用水指标采用 40 立方米/日·公顷（充分考虑旅游产业用地用水量特征），市政及其他用水量取生活、生产用水量之和的 13%。

规划至 2025 年，叶赫镇镇区综合生活用水指标采用 160 升/人·日，供水普及率 90%；叶赫镇区供水日变化系数取 1.3。公共服务设施用地地均综合用水指标采用 50 立方米/日·公顷（充分考虑旅游产业用地用水量特征），市政及其他用水量取生活、生产用水量之和的 14%。

规划至 2030 年，叶赫镇镇区综合生活用水指标采用 180 升/人·日，供水普及率 100%；叶赫镇区供水日变化系数取 1.4。公共服务设施用地地均综合用水指标采用 60 立方米/日·公顷（充分考虑旅游产业用地用水量特征），市政及其他用水量取生活、生产用水量之和的 15%。

根据以上预测：

到 2020 年，叶赫镇区最大综合用水量为 0.23 万立方米/日。

到 2025 年，叶赫镇区最大综合用水量为 0.31 万立方米/日。

到 2030 年，叶赫镇区最大综合用水量为 0.66 万立方米/日。

给水管网规划

规划建设和改造输配水管线 20 公里，镇区实现环网供水。给水管网采用环状为主，枝状为辅的形式铺设，保证供水可靠性。管网计算流量最高时变化系数取 1.3。规划沿主干道敷设供水主干管，走向为由东向西，管径 DN400-DN600；沿其它道路铺设供水次干管，管径 DN200-DN300。供水管道材料采用聚丙烯塑料管或铸铁管，管径按照最大时用水量计算，由消防用水量复核。

生活供水管网供水水压按满足 6 层楼考虑，最不利点的自由水压为 0.28 兆帕，消防时最不利点的自由水压为 0.1 兆帕，不足部分各用水单位自行增压。

②实施情况与评价

评估期内，叶赫镇镇区生活用水水源为地下水，水质经专业部门监测达标，未新建给水管线，管线年久失修，存在隐患。总体上，供水设施需进一步完善，为镇区居民用水安全方面提供保障。

(2) 排水工程

①规划内容

排水体制

规划排污体制采用雨污分流制，近期采用截流式合流制排水，随着城镇建设逐步完善，远期实现雨污分流制。

污水量预测

预测镇区 2030 年污水总量为 6617 立方米/日。污水排放系数取 0.80，规划确定叶赫镇 2030 年平均日污水量为 1 万立方米/日。

污水处理厂规划

在叶赫河下游南岸规划一处占地 3.55 公顷的二级污水处理厂，日处理污水 1.2 万立方米/日。污水经处理后达到《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918—2002)、《四平市城市总体规划》中规定的一级 B 标准后排入叶赫河。

污水管网规划

利用地下管将污水送至污水处理厂。在镇区地势较低的镇区主干道路敷设污水主干管道，接纳周边街坊排放的污水。污水管网以树枝状布置，以重力流为主。规划布置在道路东、南侧。主干管走污水量比较集中的地方。管道尽量少穿障碍物，对已建道路，以少破路为原则。规划污水管道布置在道路东侧或南侧，污水管线最大管径为 DN800，最小管径为 DN400，管道在道路下的管位，地下管线埋设应遵循“先深后浅”的原则，污水管道起始端覆土深度不宜小于 0.7 米，终端埋设深度不宜大于 5.0 米。

②实施情况与评价

评估期内，叶赫河下游南岸新建了一处占地 3.55 公顷的二级污水处理厂，日处理污水 1.2 万立方米/日，排水水质达《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB18918—2002) 中一级 B 标准。新建污水管网 5.5 公里。污水工程实施情况较好。建议加快镇区污水管网的建设，提高污水处理率，减少污水对河体、土壤等污染。

(3) 雨水工程

雨水设计流量公式

$$Q = \Psi \cdot q \cdot F$$

式中，Q — 雨水设计流量，升/秒

ψ ——径流系数，各种屋面、混凝土和沥青路面， ψ 取 0.90；非铺砌土地面， ψ 取 0.3；公园或绿地， ψ 取 0.15。

F——汇水面积，公顷

q——暴雨强度，升/秒·公顷

叶赫镇雨水设计流量计算采用四平市暴雨强度公式，即

$$q = \frac{937.7(1+0.71gP)}{t^{0.6}}$$

雨水流量计算公式： $Q=q_0F$ $q_0=\psi q$ $t=t_1+mt_2$

式中： ψ 为径流系数，按照地块性质，取 0.2-0.8；

F 为集水面积（公顷）；p 为设计降雨重现期，采用 P=0.5-1 年；

t_1 为地表径流时间 $t_1=10$ 分钟；

t_2 雨水在管内径流时间；

m 为延缓系数，雨水管道和暗沟采用 m=2.0，雨水明渠采用 m=1.2。

雨水管网规划

1. 对现状排水沟渠不能满足排水要求的断面进行整修，对弯曲很大的、影响用地的河段进行裁弯取直，对滞水渠段进行拓宽和加深处理，保证行洪顺畅。在靠山体一侧修建截洪沟，拦截山上来水汇入截洪沟，最终排入叶赫河。

2. 在规划范围内的绿地和广场建设一定规模的雨水收集池，用于调蓄雨水。雨水调蓄设施的规模最小满足建设用地外排雨水设计流量（P=2 年）不大于开发建设前的水平。调蓄池收集的雨水平时可用于绿化浇灌、道路冲洗的备用水源，可节约和利用雨水资源。

3. 建设雨水入渗系统。雨水入渗可采用绿地入渗、透水铺装地面入渗、浅沟与洼地入渗、浅沟渗渠组合入渗、渗透管沟、入渗井、入渗池、渗透管等方式。周边绿地宜低于路面 0.05—0.1 米，确保雨水顺畅流入绿地。人行道、非机动车道、广场等采用透水地面，尽可能加大雨水渗透量。雨水入渗同时还可以更好地补充地下水，防止地下水过度开采造成的地面塌陷等地质问题。

②实施情况与评价

评估期内，没有新建雨水相关设施与管网。建议结合城镇建设及改造，逐步

实行雨污分流制，建设雨水管网和相关设施。

（4）供电工程

①规划内容

负荷预测

采用负荷密度指标法，结合《四平市城市总体规划》及《配电网规划设计技术导则》，到 2020 年叶赫镇区总用电负荷将达到 19 兆瓦。到 2025 年叶赫镇区总用电负荷将达到 24 兆瓦。到 2030 年叶赫镇区总用电负荷将达到 30 兆瓦。

变电所规划

随着四平市电网的逐步升级改造以及城市的拓展，叶赫镇电网将逐步进入铁东区域网，同时结合叶赫镇区历年用电增长和未来发展趋势，规划改扩建镇区 66 千伏二次变电所，变电容量为 20 兆伏安×2 台，占地面积 5000 平方米。

供电线路规划

镇区内高压走廊应沿道路、河渠、绿化带建设，路径选择应该做到短捷、顺直、减少同河流、道路等公共设施的交叉，按规划的专用线路走廊或通道布线。规划 66 千伏高压线采用架空线路。规划应保护高压走廊，走廊下严禁建设。高压线保护范围可按 66 千伏高压走廊宽度 25 米进行控制，网架结构采用放射式与树干式相结合的结构方式，即一般负荷采用树干式结线，重要负荷采用放射式结线。对原有 10 千伏线路和规划的 10 千伏线路采用架空方式敷设，沿道路布置在人行道上。架空电力线路考虑充分利用规划走廊及美化景观、合理利用土地的原则，采用多回路同杆架设，并使用新型美观的钢管杆架设。

②实施情况与评价

评估期内，叶赫 66 千伏变电站容量为 6.3 兆伏安，年最大负荷为 4.41 兆瓦，年最大负荷未达到总规要求目标，但满足叶赫镇镇区用电需求，建议电力设施可随经济及社会发展需要适当超前发展。

（5）燃气工程

①规划内容

气源规划

优先发展清洁能源天然气，气源由四平市引入。近期规划建设天然气 CNG

减压站，远期为管道燃气供应。

用气规模

根据《城镇燃气设计规范》和《吉林省天然气利用规划》，结合叶赫镇区的实际，确定居民生活用气量指标 2030 年取 20 万千卡/人年。

规划燃气管网引自四平市天然气门站，门站位于四平市四梨公路西侧三道林村。管网采用中-低压二级供应系统，由中压管网供至燃气调压站（箱），经减压后进入低压管网。在镇区内主要干道规划 DE110—DE315 中压燃气管网，使镇区内中压燃气管网形成环状供气。敷设方式全部采用共用地下敷设。敷设在冰冻线以下，布置在道路东侧、南侧人行道或绿化带下，覆土深度在 1.2 米到 2 米之间，燃气管线与供热管线水平距离不小于 1 米，若与其他管道交叉时可作适当调整。

②实施情况与评价

评估期内，没有新建关于燃气方面的设施与管网。建议加快清洁气源的引入及管网的建设，使城镇居民早日实现集中供气。

（6）供热工程

①规划内容

热负荷预测

本规划考虑在建筑设计和采暖供热设计中采取有效技术措施，降低采暖能耗。根据《城市热力网设计规范》（CJJ34-2002）中采暖热指标推荐值和规划建筑物类别比例，在建筑物采取节能措施的前提下，确定叶赫镇区采暖平均热指标 60 瓦/平方米。根据规划 2030 年叶赫镇区规划人口 1.8 万人，人均采暖面积 35 平方米，采暖热负荷为 37 兆瓦。

热源规划

镇域内采用区域性锅炉房单独集中供热或联合集中供热。规划镇区内新建 2 座区域锅炉房，分别占地 0.43 公顷和 0.84 公顷。锅炉房排放标准，符合环境保护的相关法规要求。

管网规划

按照节约用地、降低造价、运行安全可靠、便于维修的原则敷设热力管线。管网输送能力按照最大负荷规划，供热管径根据计算热负荷和热水管网允许流速

确定。镇区供热管网布置成环状管网，供热主干线沿叶赫镇区主干路敷设，走向为由东向西，以满足沿线主要用户采暖的需求。管网输送能力按最大负荷规划，供热管径根据计算热负荷和热水管网允许流速确定为 DN300-DN500。其性能应根据《城市热力网设计规范》（CJJ34-2002）和《城市直埋供热管道工程技术规程》（CJJ/T81—98）的相关规定执行，热力网管道采用波纹管补偿和自然补偿。

②实施情况与评价

评估期内，没有新建区域锅炉房及供热管网。建议加快区域锅炉房和供热管网的建设，逐步取并分散小锅炉，提高供热能源利用率，减少各用户分散小锅炉对大气环境的污染。

（7）通信工程

①规划内容

电信规划

规划保留现状通信支局 1 座——占地面积为 0.43 公顷，交换机总容量为 2 万门。

移动通讯

随着镇区的逐步扩张和城镇化进程的加快，增加移动通信基站数量，增加移动通信基站之间的通信光缆，提高移动通信质量，满足用户需要。

广播电视

积极发展电视光缆传输网络，减少用户端信号阻尼，提高用户的收视效果。逐步建设电视数字传输网络，满足数字电视发展需要和适应多媒体通信等需要。

邮政设施

邮政营业网点的服务半径为 1—1.5 公里，服务人口为 2—5 万人；规划改扩建现状邮政所，占地面积为 900 平方米。规划邮政所应实现居民 24 小时内均可自助办理邮政业务，为居民提供高效、快捷的优质服务。

②实施情况与评价

评估期内，叶赫镇镇区有现状通信支局 1 座，满足镇区通信需求，邮政支局 1 座，满足居民用邮需求。但现状通信线路老化严重，总体上，通信设施需进一步完善，为居民提供更快捷、更方便的服务。

（8）环卫工程规划

①规划内容

（1）公共厕所

叶赫镇公共厕所的设置应符合以下要求：

主要街道公共厕所之间的距离宜为 300—500 米，流动人口高度密集的道路宜小于 300 米。一般街道公共厕所之间的距离以 750—1000 米为宜。新建居民区为 300—500 米（宜建在本镇商业网点附近），未改造的老居民区为 100—150 米。

旧区成片改造地区和新建小区，每平方公里不少于 3 座。

有条件的区域发展采暖水冲式公共厕所，以提高公共厕所质量，当采用附建式公共厕所时，应结合主体建筑一并设计和建造。

公共厕所的粪便严禁直接排入雨水管道、河道或水沟内，应经化粪池后方可排入下水道。

同时，考虑到节约资金、用地等资源，规定商业街两侧的重要公建需设对外的水冲式厕所。

（2）果皮箱

果皮箱设置在街道两侧和路口、居住区或人流密集地区，应美观、卫生、耐用、并防雨、阻燃。果皮箱设置间隔规定如下：商业街设置间隔 25—50 米，一般道路 80—100 米，居住区内主要道路按 100 米左右间隔设置，广场、公园等公共场所应根据人流密度合理设置。

（3）垃圾转运站

规划建设小型垃圾转运站 1 座，配置垃圾压缩设施，占地面积不小于 200 平方米。

②实施情况与评价

评估期内，叶赫镇镇区新建水冲公厕 1 处、垃圾转运站 1 处，果皮箱均沿街设置，实施情况良好。但仍需加强水冲公厕的建设，满足镇区居民需求。

7、历史文化保护

（1）规划目标

在保护好现存古建筑、古城墙、古遗址的基础上，有计划地修复古城墙和部分古建筑，对不宜修复的古建筑遗址圈界立标，严加保护；

逐步迁出妨碍文物古迹风貌的现有建筑物和构筑物，合理安排配套基础设施，建立以叶赫古城址为王城保护区、以转山湖水库为风景名胜、古建筑展示区的遗址保护群，建立仿清代风格、展示满族民居特色的历史名镇，以历史文化遗产独特的人文魅力，带动文化产业的发展，让全体人民共享文化遗产的保护成果。

（2）实施情况与评价

评估期内，叶赫镇组织编制了《叶赫部城址文物保护规划》并通过了省级专家论证，对部分文物保护单位提出了开发控制边界及建筑高度控制要求。叶赫部王城遗址保护利用规划获得国家文物局批复。文化遗产保护与旅游观光业相结合，推进相关配套基础设施的建设。叶赫镇按照总体规划要求，对叶赫镇范围内的历史文化遗产进行了系统性的整理维护工作，较好的实施了对现有历史文化遗产的保护和修缮的工作。

8、镇区环境保护规划

（1）规划内容

① 环境保护规划目标

至 2030 年，主要污染物排放总量得到有效控制，城乡环境质量显著提高，达到高质量的生态环境要求。大气环境质量全部控制在Ⅱ级标准以上。地表水质各项指标全部达到Ⅱ类地表水标准，声环境达到国家相应功能区划标准。

②水环境功能区

水环境功能区按《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）中对应的标准执行，叶赫河执行Ⅱ类标准。

地下水执行《地下水质量标准》（GB/T14848-93）中的Ⅱ类标准。

③空气质量功能区

叶赫镇镇区环境空气质量功能区为二类区，执行空气质量二级标准。

④声环境功能区

按《城市区域环境噪声适用区划分技术规范》（GB/T15190-94），将镇区按其功能不同划分为不同的区域。

0类标准适用区域：疗养区、高级宾馆和别墅区。

1类标准适用区域：居民区、文教区、居民集中区以及机关、事业单位集中的区域。

2类标准适用区域：居住与商业区，规划商业区。

3类标准适用区域：工业区。

4类标准适用区域：城市道路交通干线两侧区域。

具体的噪声功能分区依据总体用地布局划定。

镇区声环境质量功能分区噪声标准表

单位：分贝（A）

类别	昼间	夜间
0	50	40
1	55	45
2	60	50
3	65	55
4	70	65

（2）实施情况与评价

评估期内，叶赫镇镇区生态环境正在逐步改善，大气环境质量情况良好，区域噪声和道路交通噪声控制良好，但水环境质量状况仍需进一步提高。

9、城市防灾工程

（1）防洪工程

①规划内容

对镇区流域支流河道采用加宽、加深疏导洪水，保证排涝、防洪两不误。叶赫河采用复式河槽，河岸用块石护砌，并加以绿化，以美化镇区。镇区初步设计新建和加高培厚叶赫河干流堤防工程，总长 9500 米。防洪沟建设总长 9500 米。

②实施情况与评价

评估期内，叶赫镇镇区完成叶赫河堤防工程 12.4 公里，已超额完成规划目标，但仍需进一步完善防洪体系。

(2) 抗震工程

①规划内容

避震疏散规划

疏散场地：结合镇区改造，按标准建设园林绿地，同时将规划区内的绿地、广场、体育场、学校操场等开敞空间，作为就地疏散场地。规划疏散场地按人均 2 平方米控制，疏散半径小于 1 千米。

疏散通道：应保证居民快速疏散，救护人员、物资快捷安全抵达，保障主要通道畅通无阻。疏散通道应结合城镇道路交通、人防疏散通道和消防要求统一考虑，通道宽度不小于 15 米，并通向城镇疏散场地和长途交通设施。规划镇区主干道为主要避震疏散通道，并要求主要疏散通道两侧建筑倒塌后仍有 7-10 米。

②实施情况与评价

评估期内，叶赫镇镇区加强了地震监测工作，各类建筑按照《建筑抗震设计规范》（GB5001-2010）的相关要求进行建设。

(3) 消防工程

①规划内容

消防站规划

依据《城市消防站建设标准（修订）》，一级普通消防站责任区面积不大于 7 平方公里，二级普通消防站责任区面积不大于 4 平方公里，接报警后消防车能在 5 分钟内到达责任区边缘。

规划建设 1 座普通消防站，占地约 3000 平方米。

消防通道规划

依托城镇主、次干道，作为消防车主要通道。消防车道应符合《建筑设计防火规范》等有关消防技术规范的规定。旧镇区改造，要开辟出消防通道。道路的宽度和转弯半径，均应满足消防车辆通行要求。规划消防专用车道宽度不应小于 3.5 米，净高不应小于 4 米；尽端式消防车道应设面积为 15 米×15 米的回车场地，

高层建筑尽端回车场地面积为 18 米×18 米。

充分利用城镇各类公园、广场、绿地、学校、单位内的广场、运动场地作为城镇防灾的紧急疏散、避难用地。在城镇改造和开发建设中，应注意开辟一些空地作为广场、绿地等兼作疏散、避难用地。

消防供水规划

将叶赫河作为备用水源，修建取水平台。消防给水采用以镇区给水管网系统为主，其它人工和天然水源为辅的给水方式，完善供水加压系统、消防车取水口等设施，与二次供水规划统一考虑建设消防水池。消火栓和消防水鹤沿街路干道设置，市政消火栓设置间距不超过 120 米，消火栓保护半径不大于 150 米，镇区消防水鹤按 1 处/平方公里，主干街路消防栓按 1 处/120 米设置。每个村屯设置 1 处消防栓或供消防车加水用的取水点。

消防通信规划

建设较为先进的有线、无线火灾报警和消防通信指挥系统。有线通信装备应能同时受理两起火灾信号，指挥中心和消防站应建立覆盖全区通信专线，有线、无线通信网络，建立重点单位（市政、供电、供水、救护等）调度专线。对现状和规划高压线走廊严格按照规范保护控制。消防站的供电负荷等级不低于二级。

②实施情况与评价

评估期内，未新建消防站，现状消防设施薄弱。建议加强消防设施的建设，保障城镇居民及重点保护单位消防安全。

（4）人防工程

①规划内容

1.指挥工程

按五级标准建设人防指挥所，设于镇政府。

2.防空专业队工程

城镇防化、通信、抢险抢修、消防、运输、治安、医疗救护七支防空专业队战时按城镇人口的 1.5%组建，防空专业队人员掩蔽面积按 3.0 平方米/人计算。

3.医疗救护工程

医疗救护工程按城镇人口的 0.2%配置床位。中心医院防护等级 5 级，按甲类人防工程设防建设。

4.人员隐蔽工程

人员隐蔽工程规模按每人 1.0 平方米确定。

5.综合物质库工程

按留城人员三个月的物资考虑，人均 0.08 平方米计。

6.地下电站工程

指挥工程、医疗救护工程按规范配建战时电站，每处约 250 平方米；防空专业队和人员掩蔽工程的电站配置，面积在 5000 平方米以上的人防工程按规范配建。

7.人防供水

有人员掩蔽功能的人防工程内按规范配置战时储水池（箱），按规范标准储水。

8.通信警报系统

增加警报数量，到规划期末音响覆盖率达到 100%，控制手段多样化，警报要为平时抗灾救灾服务，做到平战结合。

②实施情况与评价

评估期内，叶赫镇镇区人防工程投入不足，需加强建设地下人防工程体系，为城镇安全提供保障。

10、近期建设规模实施情况

（1）规划内容

近期建设规划期限为 2015—2020 年。人口规模：0.9 万人；用地规模：规划建设用地 1.21 平方公里，人均 135 平方米。

近期重点建设建设“一个中心、两个重点”。一个中心是指镇区中心，两个重点是指教育文化活力区和满族文化风情街区。

近期主要发展老镇区用地及叶赫河南侧用地。老镇区发展以完善基础设施、公共设施、绿化环境为主；叶赫河南侧用地主要是围绕现状镇区外围建设，近期将不进行跨河建设。

（2）实施情况与评价

评估期内，叶赫镇利用省内政府优势，争取专项资金，重点打造环湖路景观带和叶赫历史文化名镇古街片区，促使叶赫镇内街区有较明显改观，环湖路沿线旅游景区、景点实现片区经营、规模发展。叶赫镇推进河长制、路长制工作制度，形成常态化巡察管理机制，做好巡查工作，持续推进美丽乡村建设，推进村屯绿化进度。叶赫镇加快交通、通信、供水、排水、供热、燃气等城镇基础设施建设，完善公用设施，拉开城镇发展框架，为城镇开发建设创造条件。镇区中心及满族文化风情街区整体实施效果良好。

（四）其他内容的实施评估

1、城镇体系空间结构实施情况

（1）规划内容

形成以镇区为中心，中心村为次级中心的点状布局，通过镇区社会经济的发展，带动辐射周边中心村的发展，各中心村完善自身基础设施及社会服务设施建设，为自身及其周边基层村提供服务，形成“一心、两轴、多点”以点带面的镇村空间发展格局。

一心：叶赫镇镇区，全镇的政治、经济、文化中心；

两轴：叶赫大街沿线的城镇主要发展轴，四叶一级公路、新开路沿线的城镇次级发展轴；

多点：是指镇域内的中心村和基层村，是连接城乡发展的最小单位，是承载农村经济发展的基层节点。

（2）实施情况与评价

评估期内，叶赫镇中心镇区作为城镇发展的主中心地位依旧稳固，经济稳步发展，叶赫镇依托镇区的旅游及相关产业的发展，带动周边村屯的相关产业发展，道路交通、管线配套等基础设施建设的逐渐完善，与周边村屯联系更加紧密。镇区公共服务职能不断加强，但仍呈现出沿街轴向发展态势，空间拓展缓慢。

2、镇域交通设施实施情况

（1）规划内容

根据镇村沿交通干线轴向发展的一般规律，规划叶赫镇域形成“十”字形四级交通系统结构。

一级是指四叶一级公路，规划道路宽度 24 米；二级是指镇域外联系的 T 字形 3 条二级公路（叶开公路、叶西公路、叶辽公路），规划道路宽度 18 米；

三级是指镇域内旅游环线和支线道路，规划道路宽度 10 米；

四级是指镇域内各保留村（屯）内部、各村（屯）之间及其与镇区之间的公路进行改造升级，包括路面拓宽和路面硬化，保障村路满足村民生产和生活的需要。村域道路系统分主路和支路两个层次。主路构成村庄道路骨架，并与外围公路至少有 2 个方向的连接。主路路面宽度建议控制在 6-9 米，支路路面宽度建议控制在 4-6 米。

适度提高公路行政等级，将四平至叶赫、叶赫至杨木林提升为省道。建设镇域“环形公路”系统，近期建设转山湖环湖公路，使其成为联系各旅游景点之间的快捷通道。

（2）实施情况与评价

评估期内，开工建设的二龙湖至叶赫段旅游公路是对现状公路（叶辽公路）进行升级改造，改造后的公路加强叶赫满族镇与辽源市交通连接，增强叶赫满族镇旅游业的基础设施能力，使旅游公路成为联系各旅游景点之间的快捷通道，满足镇区交通出行需求。

3、产业发展、旅游业产业发展实施情况

（1）产业发展目标

依托叶赫镇独特的历史文化、民族特色资源与山水林田自然景观的吸引力，不断提升旅游品质，打造成为文化旅游和生态旅游有机融合的旅游基地，成为产业融合、空间耦合、资源整合、要素聚合、功能复合的中国旅游名镇。到 2030 年，产业规模不断壮大，产业结构不断优化。旅游业带动作用充分显现，形成食、住、行、游、娱为一体的现代服务业体系，生态农业产业链条不

断延长。三次产业比例为 30:25:45。接待游客 35 万人次，旅游收入达 5 亿元，旅游直接就业人数 1.8 万人。

(2) 旅游业产业发展目标

全面提升叶赫旅游产业素质和旅游对外整体形象，实现叶赫品牌旅游目的地和精品名牌旅游产品建设的重大突破，转变旅游经济增长方式，推动旅游发展走上质量效益型之路，建设成为生态文化旅游强镇，全国知名的满族文化旅游目的地。

1.近期发展目标（2015—2020）。通过五年努力，初步建立现代化的旅游行业和景区景点管理体制，形成以民俗风情、历史文化为主体，以休闲度假为衬托的旅游产品系列，将叶赫那拉城建设成为国家 AAAA 级旅游景区，转山湖建设成为 AAA 级旅游景区。到 2020 年，实现接待游客 20 万人次，旅游收入达 1.5 亿元。

2.中期发展目标（2021—2025）。提升旅游品位，开发旅游精品，树立叶赫旅游形象，完善叶赫满族文化风情街、叶赫王城遗址、转山湖景区、虫王庙、永和生态园、卧龙康熙东巡皇帝驻扎地等旅游景区、景点的建设，使重点旅游景区、景点的建设形成规模，力争创建 5-8 个“AA 级”、“AAA 级”和“AAAA”级景区。到 2025 年，实现年接待游客 29 万人次，旅游收入 3.2 亿元。

3.远期发展目标（2026—2030）。形成主题突出、特色鲜明、雅俗共赏、层次多样的旅游发展新格局。以旅游产品的深层次开发为重点，兼顾旅游产业结构优化和旅游生态环境建设，重点景区全部建成精品景区，使叶赫镇成为吉林省、全国乃至东北亚地区的重点旅游目的地。到 2030 年，实现年接待游客 35 万人次，实现旅游收入 5 亿元。

(3) 实施情况与评价

评估期内，叶赫镇继续完善构建以旅游业为核心，生态农业、农特产品加工业、商贸物流业三大产业为支撑的产业体系。在确保粮食稳定增产的基础上，确定以市场为导向，以农民增收为重点，大力发展特色农业、棚膜经济，并着力打造特色农业品牌，逐渐推广精品农业战略，推动农业向精品化转变。

发展特色种植业方面，推进种植业结构调整，降低玉米种植比例的同时，增加水稻、大豆、高粱、谷子、葡萄等高效益特色化种植，在 2017 年就已完成种植业结构调整 6740.4 亩。

特色养殖业方面，全镇畜牧业稳定发展，在养猪、养牛业的基础上，组织开展林下散养鸡等新模式，截止 2019 年全镇畜牧业利润接近突破亿元规模。

旅游产业方面，叶赫镇以四平叶赫旅游产业园区为依托，重点打造环湖路景观带和叶赫历史文化名镇古街片区，使叶赫镇内街区有较明显的改观，环湖路沿线旅游景区、景点实现片区经营、规模发展。继续重点打造叶赫那拉城核心景区，结合 AAAA 景区建设标准和景区规划相关要求，确定实施了叶赫那拉改扩建工程。同时扩建馨苑城文化城和伽蓝寺两个旅游景区。馨苑城文化城新建仿古综合楼和满族特色、传统道德风情景点；伽蓝寺新建寺门、大雄宝殿、钟鼓楼等，信徒和游人逐年提高，为环湖路增添一处新的旅游景点。近期还建设了四平市叶赫沐心谷生态旅游康养园区、四平市铁东区叶赫怡康居养老服务中心等涉及康养和冰雪产业的项目。在充分利用叶赫地区独特的自然山水、历史文化优势基础上，不仅加快推进了养老产业的发展，更顺应了当下冰雪旅游产业发展的新时代趋势，贯彻落实了习近平总书记在东北三省考察时，对深入推进东北振兴方面提出的“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”的发展理念。与此同时，叶赫镇通过产城融合，引进项目和资金，到 2019 年，叶赫镇旅游综合收入 3000 万元。

政策方面，支持返乡创业人才发展特色产业、畜牧业，鼓励本地自主创业，回引人才返乡创业，涉及旅游观光、生态农业等领域，带动就业人数百余名，促进农民增收 100 万元以上。

评估期内，叶赫镇产业发展尤其是旅游业发展取得了一定成就，但在资源共享、产业联动方面仍需提升。产业规模稳步增长的同时，需要促进产业结构进一步完善。进一步稳固加强旅游业的带动作用，生态农业产业链仍有进一步延伸的空间，继续促进叶赫经济、社会和环境的协调发展。

建议下一步，叶赫镇在产业上继续重点发展旅游业，同时持续推进寒地冰雪旅游经济的繁荣发展，可继续将旅游观光业、生态农业相结合，推进四平市双合村休闲农业旅游建设项目等落位实施。在处理好生态环境保护和发展经济关系的同时，可以采用分散布局的形式调整镇区建设用地。

五、城镇发展面临的新形势

（一）党和国家对城镇规划建设与发展提出新要求

1、第十九次全国代表大会对城镇发展的新要求

从新时代中国特色社会主义思想和基本方略方面提出，坚持新发展理念。

发展是解决我国一切问题的基础和关键，发展必须是科学发展，必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。必须坚持和完善我国社会主义基本经济制度和分配制度，毫不动摇巩固和发展公有制经济，毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，主动参与和推动经济全球化进程，发展更高层次的开放型经济，不断壮大我国经济实力和综合国力。

贯彻新发展理念，建设现代化经济体系。实施区域协调发展战略。加大力度支持革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区加快发展，强化举措推进西部大开发形成新格局，深化改革加快东北等老工业基地振兴，发挥优势推动中部地区崛起，创新引领率先实现东部地区优化发展，建立更加有效的区域协调发展新机制。以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，加快农业转移人口市民化。

坚定文化自信，推动社会主义文化繁荣兴盛。推动文化事业和文化产业发展。满足人民过上美好生活的新期待，必须提供丰富的精神食粮。要深化文化体制改革，完善文化管理体制，加快构建把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的体制机制。完善公共文化服务体系，深入实施文化惠民工程，丰富群众性文化活动。加强文物保护利用和文化遗产保护传承。健全现代文化产业体系和市场体系，创新生产经营机制，完善文化经济政策，培育新型文化业态。广泛开展全民健身活动，加快推进体育强国建设，筹办好北京冬奥会、冬残奥会。加强中外人文交流，以我为主、兼收并蓄。推进国际传播能力建设，讲好中国故事，展

现真实、立体、全面的中国，提高国家文化软实力。

加大生态系统保护力度。实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性。完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作。开展国土绿化行动，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保护和恢复，加强地质灾害防治。完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草。严格保护耕地，扩大轮作休耕试点，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。

改革生态环境监管体制。加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责。构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，建立以国家公园为主体的自然保护地体系。坚决制止和惩处破坏生态环境行为。

2、十九届四中全会继续强调城镇发展生态文明建设的新理念

全会提出，坚持和完善生态文明制度体系，促进人与自然和谐共生。生态文明建设是关系中华民族永续发展的千年大计。必须践行绿水青山就是金山银山的理念，坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针，坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，建设美丽中国。要实行最严格的生态环境保护制度，全面建立资源高效利用制度，健全生态保护和修复制度，严明生态环境保护责任制度。

(二) 国家重大战略与政策引领城镇发展新格局

1、第二届“一带一路”国际合作高峰论坛中，习近平主旨演讲点出新机遇

2019年4月26日，第二届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上，国家主席习近平在开幕式主旨演讲中指出。在共建“一带一路”倡议，目的是聚焦互联互通，深化务实合作，携手应对人类面临的各种风险挑战，实现互利共赢、共同发展。在各方共同努力下，“六廊六路多国多港”的互联互通架构基本形成，一大

批合作项目落地生根，首届高峰论坛的各项成果顺利落实，150多个国家和国际组织同中国签署共建“一带一路”合作协议。共建“一带一路”倡议同联合国、东盟、非盟、欧盟、欧亚经济联盟等国际和地区组织的发展和合作规划对接，同各国发展战略对接。从亚欧大陆到非洲、美洲、大洋洲，共建“一带一路”为世界经济增长开辟了新空间，为国际贸易和投资搭建了新平台，为完善全球经济治理拓展了新实践，为增进各国民生福祉作出了新贡献，成为共同的机遇之路、繁荣之路。事实证明，共建“一带一路”不仅为世界各国发展提供了新机遇，也为中国开放发展开辟了新天地。

2、2019年国家发展改革委对新型城镇化建设提出新的重点任务

城镇化是现代化的必由之路，也是乡村振兴和区域协调发展的有力支撑。2019年是新中国成立70周年，是全面建成小康社会关键之年。为深入贯彻落实中央经济工作会议精神，国家发展改革委提出2019年新型城镇化建设重点任务。

优化城镇化布局形态。按照统筹规划、合理布局、分工协作、以大带小的原则，立足资源环境承载能力，推动城市群和都市圈健康发展，构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇化空间格局。支持特色小镇有序发展。建立典型引路机制，坚持特色兴镇、产业建镇，坚持政府引导、企业主体、市场化运作，逐年挖掘精品特色小镇，总结推广典型经验，发挥示范引领作用。

推动城市高质量发展。优化城市空间布局。全面推进城市国土空间规划编制，强化“三区三线”管控，推进“多规合一”，促进城市精明增长。科学编制详细规划，促进城市工业区、商务区、文教区、生活区、行政区、交通枢纽区科学衔接与混合嵌套，实现城市产城融合、职住平衡。加快建设国土空间基础信息平台 and 国土空间规划监测评估预警管理系统，为城市空间精细化治理提供智能化手段。

加快推进城乡融合发展。提高城乡基础设施建管能力。以市县域为整体，统筹规划城乡基础设施，统筹布局道路、供水、供电、信息、物流、防洪和垃圾污水处理等设施。

3、2018年国务院办公厅关于促进全域旅游发展的指导意见

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，

认真落实党中央、国务院决策部署，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，牢固树立和贯彻落实新发展理念，从封闭的旅游自循环向开放的“旅游+”转变，从企业单打独享向社会共建共享转变，从景区内部管理向全面依法治理转变，从部门行为向政府统筹推进转变，从单一景点景区建设向综合目的地服务转变。

推进融合发展，创新产品供给。推动旅游与城镇化、工业化和商贸业融合发展。建设美丽宜居村庄、旅游小镇、风情县城以及城市绿道、慢行系统，支持旅游综合体、主题功能区、中央游憩区等建设。依托风景名胜区、历史文化名城名镇名村、特色景观旅游名镇、传统村落，探索名胜名城名镇名村“四名一体”全域旅游发展模式。

加强基础配套，提升公共服务。构建畅达便捷交通网络。改善公路通达条件，提高旅游景区可进入性，推进干线公路与重要景区连接，强化旅游客运、城市公交对旅游景区、景点的服务保障，推进城市绿道、骑行专线、登山步道、慢行系统、交通驿站等旅游休闲设施建设，打造具有通达、游憩、体验、运动、健身、文化、教育等复合功能的主题旅游线路。

加强环境保护，推进共建共享。加强资源环境保护。强化对自然生态、田园风光、传统村落、历史文化、民族文化等资源的保护，依法保护名胜名城名镇名村的真实性和完整性，严格规划建设管控，保持传统村镇原有肌理，延续传统空间格局，注重文化挖掘和传承，构筑具有地域特征、民族特色的城乡建筑风貌。推进全域环境整治。积极开展主要旅游线路沿线风貌集中整治，在路边、水边、山边、村边开展净化、绿化、美化行动，在重点旅游村镇实行改厨、改厕、改客房、整理院落和垃圾污水无害化、生态化处理，全面优化旅游环境。

加强规划工作，实施科学发展。加强旅游规划统筹协调。将旅游发展作为重要内容纳入经济社会发展规划和城乡建设、土地利用、海洋主体功能区和海洋功能区划、基础设施建设、生态环境保护等相关规划中。

强化政策支持。强化旅游用地用海保障。将旅游发展所需用地纳入土地利用总体规划、城乡规划统筹安排，年度土地利用计划适当向旅游领域倾斜，适度扩大旅游产业用地供给，优先保障旅游重点项目和乡村旅游扶贫项目用地。

4、2017年四部委联合印发关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见

深入学习贯彻党的十九大精神，把特色小镇和小城镇建设作为供给侧结构性改革的重要平台，因地制宜、改革创新，发展产业特色鲜明、服务便捷高效、文化浓郁深厚、环境美丽宜人、体制机制灵活的特色小镇和小城镇，促进新型城镇化建设和经济转型升级。有效推进“三生融合”。各地区要立足以人为本，科学规划特色小镇的生产、生活、生态空间，促进产城人文融合发展，营造宜居宜业环境，提高集聚人口能力和人民群众获得感。留存原住居民生活空间，防止将原住居民整体迁出。增强生活服务功能，构建便捷“生活圈”、完善“服务圈”和繁荣“商业圈”。提炼文化经典元素和标志性符号，合理应用于建设运营及公共空间。

（三）省、市出台相关意见营造城镇发展新环境

1、吉林省委书记巴音朝鲁——不断开创新时代吉林全面振兴发展新局面，在2018年4月接受人民日报采访时对推进绿色发展、实施乡村振兴战略的相关意见

巴音朝鲁指出：“绿水青山就是金山银山”“冰天雪地也是金山银山”，吉林省必须牢固树立绿色发展理念。要坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，加快形成节约资源和环境保护的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，努力实现经济社会发展和生态环境保护协同共进，努力打造美丽中国的“吉林样板”。

吉林省要全面强化生态保护修复，按照山水林田湖草系统治理要求，继续深入实施东部长白山林区生态修复、中部黑土地保护治理、西部河湖连通和松花江全流域及东辽河流域综合治理等重大生态工程，抓好农防林更新改造、湿地保护和沙化土地治理，全面优化生态安全屏障体系。要全面创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区，大力推广清洁能源、发展循环经济、倡导低碳生活，从源头上推动吉林经济加快绿色转型。要加快生态文明体制改革，进一步健全自然资源资产产权制度，统筹推进自然资源资产确权登记、自然生态空间用途管制

改革；进一步落实最严格的环境保护、水资源管理和土地管理等制度，坚决依法惩处破坏生态环境行为，完善生态环境指标考评办法，坚决用最严格的制度守护好吉林绿水青山。

实施乡村振兴战略，是新时代“三农”工作的总抓手，为我们开启了农业农村发展的新征程。吉林省要立足农业大省、粮食大省的实际，以全面实施乡村振兴战略为统领，统筹推进农村经济、政治、文化、社会和生态文明建设，奋力开创新时代农业农村发展新局面。要科学制定吉林省乡村振兴战略规划，确保具有可操作性，能够管长远、管全局、管当前。要健全城乡融合发展体制机制，坚持新型城镇化和乡村振兴两手抓，推动资本、技术、人才等要素更多向乡村流动，为新时代农业农村发展不断注入新动能。要促进农村一二三产业融合发展，获得更多增值收益。要不断改善农村人居环境，全面推进农村社会事业发展，加快农村文明进程。

2、吉林省人民政府关于深入推进新型城镇化建设的实施意见

为深入贯彻习近平总书记和李克强总理对新型城镇化工作的重要批示精神，落实《国务院关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》（国发【2016】8号）要求，加快推进全省新型城镇化工作，提出意见：

推动新型城市建设。加快城市绿地系统建设。全面开展城市设计，保留城市特有的地域环境、文化特色、山水风光、建筑风格。注重旧城改造中文化遗迹、城市记忆、历史传承、民族风情的保护，加强新城新区建设中传统文化元素融入。打造地方特色城镇文化品牌。

加快拓展特大镇功能和特色镇发展。积极发展四平市铁东区叶赫镇等历史文化型，逐步构建城市郊区的新市镇，打造具有地域、文化、生态、民族风貌的特色镇，促进农村人口就地城镇化。

着力推进国家新型城镇化试点。加快推进示范城镇建设。总结推广产城互动、规划管控、多元投资建设、城乡双向一体化、商贸促进、资源开发带动等多种示范城镇发展模式。

3、四平市关于深入推进新型城镇化建设的实施意见

四平市围绕纵深推进“一核三带”富民优先战略，以“提质加速、城乡一体”

为目标，以“人的城镇化”为核心，坚持规划引领，科学统筹城乡发展，走出了一条具有四平特色的城镇化发展道路。

全面提升城市功能。加快补齐城镇功能短板，加强城镇基础设施建设，推进新型城市建设，全面提升城镇综合承载能力和城市品质，增强承载人口的基础设施和公共服务的支撑能力。

加快拓展特大镇功能和特色小镇发展。积极发展四平市铁东区叶赫镇等特色小城镇，逐步构建城市郊区的新市镇，加快孤家子、郭家店、营城子、茂林、叶赫等节点镇建设，围绕长平经济走廊打造 12 个特色城镇。打造具有地域、文化、生态、民族风貌的特色镇，促进农村人口就地城镇化。

着力推进市级新型城镇化试点。加快推进生态城镇化建设。建设城镇内绿地生态安全网络。依托“一环三廊、两河四岸”的天然优势，构建市区外围的绿色生态空间。

六、评估结论与实施建议

（一）规划实施的主要成就总结

现行总体规划在当时的编制背景下较为准确的预测了城市各项发展目标，框定了城镇空间框架，优化了城镇空间布局，在城镇发展各个方面提出了有效的控制内容与措施。规划实施几年来，叶赫镇在城镇发展和建设上取得了一定的成就，具体包括如下几个方面：

1、总体规划各项主要目标大体实现

主要人口、经济、社会与生态环境指标实施情况良好,基本达到指标要求。

2、城镇发展良好，镇区带动各县协调发展

城镇体系建设基本按照总体规划实施，镇区逐步发展壮大，核心村集聚作用显著，带动周边各村协调发展。

3、市政设施稳步建设，城镇管理井然有序

叶赫镇的道路交通、市政设施等总体实施良好，基本符合城镇发展和居民使

用的需求。特别是旅游公路的升级改造，增强了旅游业的基础设施承载能力，同时满足了镇区交通出行需求。

4、旅游产业引领全镇发展，核心特色景区持续建设

叶赫镇旅游业不断发展，在区域旅游业地位进一步提升，核心景区集聚作用显著，带动全镇旅游产业发展，“叶赫旅游”的名片享誉东北。

5. 历史文化保护与产业相结合，带动文化产业的发展

通过编制文物保护规划，进一步加强对文物保护单位的管理。提升打造满族文化风情街区，将文化遗产保护与旅游观光业相结合的同时，带动文化产业发展，促进文化遗产共享。

（二）规划实施的主要问题总结

在取得良好成绩的同时，受现行规划编制时的背景和认识局限性影响，现行规划在实施过程中存在一些问题，主要表现在以下几个方面：

1、超出镇区范围的规划与建设较难落地实现

在现实发展过程中，叶赫镇需要在原有产业的基础上，进行产业升级和补充，但在现行城镇规划行政管理体制下，超出镇区范围的项目建设较难落位实现。

2、公共设施建设实施不足

镇内教育、医疗、文化、商业、体育等部分公共服务设施尚未按照现行总规要求完成更新、建设，无法满足城镇居民的日益增长的高质量公共服务需求。

3、总规指导的相关规划编制实施情况有待提高

叶赫镇积极协调、参与编制《叶赫一山门风景名胜区总体规划（2019-2035年）》等规划，但在城市设计、镇区控制性详细规划、修建性详细规划编制方面，仍需进一步积极落实。

（三）新一轮总规修编建议

综上所述，《四平市叶赫满族镇总体规划（2015—2030）》自完成编制并开展实施以来，在多项政策的保障推进下，总体规划得到较为有效实施，促进了城镇的社会、经济发展。

但随着国家到地方各级区域的宏观发展环境不断变化，叶赫镇自身发展过程中也发生一定的新变化，现行规划难以适应城镇新的发展趋势和需要，一定程度上，减弱了规划对叶赫镇城镇与区域发展的指导性，导致一些镇重点项目难以落位实施。

进行规划调整有其充分的客观必要性：

叶赫镇具有得天独厚的自然山水、历史人文和区位优势等发展条件。叶赫镇作为满族的重要发祥地和祖居地之一，有“皇后故里、凤起之地”的美誉，被国家建设部批准为“中国历史文化名镇”；同时地处长白山余脉大黑山系，是一个“六山一水三分田”的丘陵半山区，具有极佳的自然风貌景观，兼具以上两项特点，适合发展观光游览、冰雪旅游产业。同时还具有优越的区位特点，随着近年镇域、市域内的交通条件得到不断改善，可更为充分的利用四平市半小时经济圈以及吉林省南部门户的区位优势。

国家主席习近平多次强调：“旅游是综合性产业，是拉动经济发展的重要动力。”叶赫镇的经济发展在新时代背景下同样需要更强的动力支撑。随着经济形势产生新变化，叶赫镇应充分利用好近年来在旅游观光业积累下的良好基础，继续加强在自然山水、历史人文资源在旅游、康养领域的充分利用，从而拉动叶赫镇的经济再上一个更高的台阶，进一步巩固叶赫镇的区域地位，最终为本镇百姓谋求更大福祉。

从另一个角度来看，近些年来叶赫镇区建设更新改造速度缓慢，旧区改造步履维艰、新区建设动力不足。产生这样局面的主要因素有：整体经济发展增速较缓、人口外迁趋势明显、现状设施基本满足阶段需求。以上几个因素相互作用，导致城镇更新的动力和能力不足，给叶赫镇的社会发展带来的比较大的阻碍。同时旅游、康养等产业需要充分借助自然地貌和山水景观，其选址必然会与镇区集中建设区在空间上存在一定距离。由此可以看出，需要从根本上为叶赫镇

的发展谋求一个摆脱困境的有效途径。总之，以更大力度支持旅游、康养以及其他可以充分发挥叶赫镇优势的产业迅速发展，是当下叶赫城镇建设最为迫切的诉求。

因此，为进一步强化城镇规划对城镇建设的引导和调控作用，促进城镇建设有序发展，根据《中华人民共和国城乡规划法》、《吉林省城市总体规划修改工作规则》等的规定，在分析评价现行总规实施效果的前提下，本报告认为，有必要结合目前的经济社会发展需求，按照中央城市工作会议和新型城镇化的要求，依照《吉林省自然资源厅关于加强过渡期“多规合一”管理工作的通知（征求意见稿）》中对于两规调整或修改程序，对现行总规进行调整，以切实指导叶赫满族镇未来的城镇发展与建设。

为更好编制修改方案，本报告提出以下建议：

充分落实规划编制、管理新理念新要求，进一步吸纳中央工作会议精神，落实新发展理念

除依据现行总规实施过程中的问题和发展需求外，应考虑“十九大”等重要会议精神以及有关城市规划编制及国土空间体系构建的新理念、新要求，着重贯彻安全、创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，同时通过框总量、限容量、控增量、优存量、提质量等定量管理模式，创新城镇发展管理手段，构建精细化规划管理工作模式。结合叶赫镇发展实际，积极使用大数据技术、GIS技术，与互联网技术相结合，对国土资源进行动态管理。尝试构建国民经济与国土空间指标体系数据库，有助于通过定期评估，及时反馈城镇管理短板。提高公众对规划的制订和实施参与度，进一步突出和发挥城市规划在城镇管理中的作用。促进城市规划建设和城镇管理体系满足新时代背景下的新要求。

注重宏观环境和区域发展等外部发展条件的变化，发挥优势，精准定位

在新型城镇化的背景下，城镇与周边区域以及城镇的空间关系愈发紧密，在充分考虑村、镇之间高度关联性因素的同时，应该在更大的空间视角下审视叶赫镇的城镇发展。同时应综合分析新时期叶赫镇的各类外部环境，结合叶赫镇优势劣势，把握宏观发展背景如国家新战略、省市新政策的利好；研究叶赫镇如何落实四平市总体规划中将叶赫镇定位为旅游服务基地的分工；研究叶赫旅游在电

商时代、国际化时代下如何继续做强做大。

强化全域管控，新一轮城镇体系与空间的引导，注重与其他空间规划的协调

鉴于本镇村庄规划尚未做到全覆盖，镇域内核心村以外的空间发展缺乏及时引导和反馈，部分镇区外重点项目亟需落实，建议通过新一轮总体规划，落实国土空间规划新要求，结合镇域的发展需求，对全域空间形成一张图控制，依据划定的三区三线、开发边界等国家最新要求，引导下位规划实施，指导项目落位建设。

优化城镇产业及用地布局，充分对接重大项目，保障总规有效实施

高度注重镇区外围村的统筹和管控，促进村镇体系有序发展。为保障旅游产业项目及农业产业化生产近期的落位，进一步促进经济建设和发展，有效实施总体规划，有必要在保证镇区规模不变的前提下，结合评估期内叶赫镇区发展实际情况及近期重点项目，适当调整镇区建设用地布局；在工业等项目落位前，应充分考虑环境保护等因素，对国土空间资源环境承载力进行评估；同时合理调整镇域内设施（净水厂市政项目）选址布局，注意与近期建设相协调。

强化城镇特色，加强短板建设：挖掘历史文化、促进产业升级，完善民生服务、提升城镇品质

进一步加强对历史遗迹在当代的挖掘与传承，继续强化全域旅游，融入东北旅游市场，串联镇域内重要旅游节点，大力发展寒地冰雪旅游经济，落实山门-叶赫旅游风景区规划对叶赫镇内旅游资源的定位分工；发挥遗址和地质景观的主要特色，提炼城镇风貌要点，融合历史文化精髓，对整体城市设计要点作出指引；继续加强产业升级，如利用本地优良的水果资源，可适当发展食品工业，利用本地农产品原料的品种、成本等优势，通过延伸完善农业产业化下游产业链，解决就业问题，落实扶贫工程。

从保障民生、提升城市品质角度出发，充分落实以人为本的城市规划建设理念。进一步推进基础公共服务建设，完善提升基本服务体系，夯实宜居宜业的综合服务环境。加快绿地系统构建，增加绿化空间建设；加强教育、医疗、体育、商贸设施更新建设；继续完善市政设施，保障水、电、气、暖更稳定、安全供给。