

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

目 录

前 言	1
第一章 发展基础与环境	2
第一节 “十三五”发展回顾	2
一、“十三五”时期取得的成绩	2
二、“十三五”主要指标进展情况	6
三、发展短板	7
第二节 “十四五”发展环境	12
一、发展机遇	12
二、面临挑战	14
三、二〇三五年远景目标	14
第二章 发展总则与目标	17
第一节 指导思想	17
第二节 基本原则	17
第三节 战略定位	19
第四节 发展目标	20
第三章 建设世界级农业发展名片	26
第一节 强基固本 打造综合农业生产体系	26
第二节 产业提升 构建现代农业产业体系	30
第三节 服务赋能 形成先进农业服务体系	32
第四节 市场引领 搭建新型农业营销体系	35
第四章 推动经济可持续发展	37

第一节	优化提升先进制造业·····	37
第二节	大力发展现代服务业·····	39
第三节	构筑全域新兴消费经济·····	41
第四节	布局产业科技协同创新·····	45
第五节	推进经济发展重点工作·····	47
第五章	协调城镇发展新格局·····	49
第一节	优化提升中心城区·····	49
第二节	全力打造重点城镇·····	51
第三节	加快建设美丽乡村·····	54
第六章	完善城乡基础设施建设·····	58
第一节	构建现代交通体系·····	58
第二节	强化城镇资源供应·····	61
第三节	推进智慧城市建设·····	67
第七章	全面构建民生幸福体系·····	71
第一节	提升全民健康水平·····	71
第二节	全面提升教育质量·····	74
第三节	增强文体服务能力·····	76
第四节	推动妇女儿童事业·····	79
第五节	有效加强社会保障·····	81
第八章	加快绿色生态宜居建设·····	84
第一节	推行绿色生产方式·····	84
第二节	建设宜居生活空间·····	87

第三节 保障生态文明安全·····	90
第九章 深化重点领域改革·····	93
第一节 构建现代治理体系·····	93
第二节 优化营商环境·····	97
第三节 强化政策制度改革·····	99
第十章 实施保障·····	103
第一节 加强组织领导·····	103
第二节 坚持科学推进·····	104
第三节 开展评估考核·····	104

前 言

2020 年是我国全面建成小康社会的关键之年和收官之年，也是实现国家“两个一百年”奋斗目标的承上启下之年。五常市“十四五”规划既要继续贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，巩固“十三五”时期取得的各项成就，也要融入新时代国家高质量发展的要求，进一步明确“十四五”时期的发展目标和重点任务。“十四五”时期政府将带领全市人民在经济发展、社会发展、资源环境、人民生活等各方面取得长足进步。五常市依据中共黑龙江省委关于制定黑龙江省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的建议、哈尔滨市关于编制“十四五”规划和二〇三五年远景目标的要求，制定《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》。（以下简称《规划纲要》）《规划纲要》是政府履行职责的重要依据，是指导五常市未来发展的宏伟蓝图，是全市人民共同奋斗的行动纲领。

第一章 发展基础与环境

第一节 “十三五” 发展回顾

一、“十三五” 时期取得的成绩

“十三五”时期，在市委、市政府的领导下，在市人大的监督、支持和帮助下，全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话特别是针对黑龙江的两次重要讲话精神，围绕“四驱联动”战略，攻坚克难，砥砺奋进。积极应对新冠肺炎疫情严重冲击，“十三五”规划确定的主要目标任务基本完成。五年来，五常市经济和社会发展呈现跨越式良好发展态势，经济综合实力显著提升，政治社会治理能力不断增强，城乡区域发展更趋协调，生态环境治理成效显著，人民生活水平得到明显改善，小康社会建设顺利推进。“十三五”时期取得的发展成就为“十四五”时期的高质量发展奠定了坚实的基础。

经济综合实力显著提升，经济结构不断优化。“十三五”时期，全市经济总量实现了跨越式增长，2018年全年实现地区生产总值258.8亿元，比上年同期增长5%。其中，第一产业增加值95.9亿元；第二产业增加值32.5亿元；第三产业增加值130.3亿元。三次产业结构由上年的37.4：12.6：50

调整为 37: 12.7: 50.3。2018 年全市农产品电商销售额达 42.6 亿元，线上农产品交易额位列全省县（市）第一。全市固定资产投资同比增长 16%，实现社会消费品零售总额 138.9 亿元，全年财政总收入 13.2 亿元，比上年增长 10.8%，地方公共财政预算收入 7.57 亿元，同比增长 5.8 个百分点。2019 年全市地区生产总值同比增长 5.7%，地方公共财政预算收入下降 21.8%，规上工业增加值同比增长 7.9%，社会消费品零售总额同比增长 6.9%。五常大米品牌价值攀升至 701.97 亿元，连续四年位列地标产品大米类全国第一，在第三届中国·黑龙江国际大米节上，摘得粳稻组品评品鉴全部金奖。五常市经济实力显著增强，主要经济指标位于九县（市）之首，保持全省十强县行列。

社会治理能力不断增强，政治建设成效突出。“十三五”时期，全市深入开展“扫黑除恶”专项斗争，打掉涉黑涉恶犯罪团伙 9 个，查扣涉案资产 1.22 亿元，查处“保护伞”73 人。“平安五常”建设迈上新台阶，坚持把平安建设融入城市治理体系，八类主要案件发生率持续下降，群众安全感不断增加。围绕小区消防安全、交通安全、食品安全等领域持续开展专项整治行动，社会安全生产形势稳定。五常市坚持深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，聚焦主题主线，夯实政府公职人员增强“四个意识”、坚决筑牢“四个自信”、“两个维护”的思想根基。事业单位改革、森工行政权力移

交等改革稳步推进，完成党政机构改革。推进民主法制建设，自觉接受人大依法监督和政协民主监督，办理人大代表建议 137 件，政协委员提案 106 件，办复率 100%。发挥审计督查作用，紧扣重大政策措施落实情况开展跟踪审计，扎实推进审计全覆盖。严格落实中央八项规定精神，重点整治形式主义、官僚主义问题，保持纠正“四风”常态化。

建设项目规模持续扩大，招商引资总体向好。“十三五”时期，紧抓深哈合作契机，招商引资成效明显，共引进项目 104 项，签约总额 357 亿元。永泽现代农业产业园等 6 个项目落户五常。民营经济快速发展，总体投入资金达到 7300 万元，全力支持葵花药业等骨干企业做大做强，新增规上企业 13 家，规上企业主营业务收入增速达到 13.9%，葵花药业销售收入达 41 亿元。积极落实中小微企业扶持政策，各类市场主体发展到 4.5 万户，实现各项存款 286 亿元，市场主体数量、存款总额位列全省各县（市）第一。实施五常大米酒、葵花药业产区扩建、义方中药饮片等哈市重点项目 14 个，产业项目建设在哈尔滨所属县市名列前茅。

生态环境治理成效显著，环境质量明显提升。“十三五”时期，五常市持续开展“蓝天、碧水、净土”保卫战，“河湖清四乱”等问题专项整治全面告捷。严格执行水资源管理制度，推进阿什河、拉林河流域环境综合治理，全流域水质已符合生态功能区要求，在哈尔滨市区县“实行最严格水资

源管理制度考评”中获得第一。实施造林绿化工程，完成造林 1.4 万亩，封山育林 6000 亩，绿化村屯 68 个。综合实施垃圾围城治理工程，投资 3.6 亿元，启动五常市垃圾焚烧发电项目。在全市 36 个试点村推进一体化农村改厕和污水治理，推广“室内水冲厕所+管网+自建小型污水处理站”模式，完成改厕 6036 户，哈尔滨市召开“农村人居环境整治暨农业产业结构调整工作推进现场会”，推广五常市改厕经验。组建创赢人力资源服务有限公司，加大城市管理人员投入，城区环境保洁率、洒水除尘率、垃圾处理率、冰雪清运率持续保持 100%。开展扫黑除恶行业治乱行动，持续打击非法采砂、采石、采土等各类违法行为，全力保护五常自然资源。深入实施美丽乡村“五带百村”工程，修建农村公路，村屯环境优美整洁，扎实推进生态文明建设，作为全省唯一县级单位被纳入首批国家级生态文明先行示范区。

小康社会建设顺利推进，人民生活水平提高。“十三五”时期，2018 年城镇居民人均可支配收入 25390 元，同比增长 6.9%。农村居民人均可支配收入 17609 元，同比增长 9%。2019 年城镇居民人均可支配收入 27073 元，同比增长 6.6%。农村居民人均可支配收入 19359 元，同比增长 9.9%。“十三五”时期，五常市委、市政府全面推进小康社会建设，包括住房、饮水、教育、健康、综合保障、金融保险、产业、就业、帮扶等脱贫攻坚领域的各项工作，各项政策措施落实到

位。全市建档立卡贫困户 1969 户 3901 人提前一年全部脱贫，5 个贫困村全部出列，绝对贫困问题得到历史性解决。累计投入资金 1.6 亿元，改造农村危房 1483 户，建成安全饮水工程 261 处，贫困人口“两不愁三保障”全面实现。累计投入扶贫专项资金 7464 万元，实施扶贫产业项目 38 个，实现带动增收全覆盖，贫困人口平均收入由 2017 年的 4896 元增加到 10949 元。积极推进就业创业工作，城镇登记失业率控制到 3.5%。完善社会养老服务体系，对全市民办养老机构进行专项治理；改善办学条件，新建实验小学幼儿园等 5 所学校的教学楼、食宿楼，升级完善 47 所学校消防等基础设施；深入推进医药卫生体制改革，开展医共体试点，提升公共卫生服务质量。各类社会保障持续提标扩面，城乡居民医疗保险制度和大病保险已全面完成制度整合，社会保障兜底实现了市级统筹，实行筹资标准、报销比例、经办机构、基金管理、医保待遇的“五统一”。

二、“十三五”主要指标进展情况

《五常市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出了“十三五”时期经济发展、科技创新、民生福祉、城市建设、资源环境五大类 31 项指标。其中，经济发展类指标 8 项、科技创新类指标 3 项、民生福祉类指标 7 项、城市建设类指标 4 项、资源环境类指标 9 项。31 项指标中包含预期性指标 17 项（经济发展类 8 项、科技创新类 3 项、民生

福祉类 3 项、城市建设类 3 项), 约束性指标 14 项 (资源环境类 9 项、民生福祉类 4 项、城市建设类 1 项)。经过五年的发展, 对 31 项指标的实施进展情况分析, 发现五常市“十三五规划纲要”平稳实施, 创新驱动、公共服务和生态环境的大部分指标进展顺利, 说明“十三五”以来五常市在发展过程中对创新发展、改善民生、社会事业和生态环境给予了更多的关注, 成效显著。切实将稳增长、促改革、调结构、惠民生等工作要求落到实处, 全市经济社会保持平稳发展, 主要指标完成情况良好, 为“十四五”可持续发展奠定了坚实基础。

三、发展短板

通过“十三五”时期经济社会发展主要指标完成情况评估, 结合五常市发展实际情况可以看出, 未来经济社会发展仍然存在一些薄弱环节, 发展的短板主要包括:

产业结构层次不合理, 产业竞争力不足。农业现代化发展的进程较缓, 五常市的农业产业化有龙头无基地, 有基地无龙头的问题还很突出, 导致龙头企业带动能力不强。生产观念落后、经营规模小、经营主体分散等导致农田基础设施仍然薄弱、农业机械化程度仍处于较低状态, 现代化的大农业生产方式无法很好实现。工业发展方式仍较粗放, 装备配套产业规模小且行业分散, 医药工业受全市产业布局调整影响难于实现进一步发展, 食品工业, 特别是大米加工企业仍

处于企业各自为战的局面。在新兴产业和关键技术研发方面自主创新能力不强，产业转型升级技术瓶颈仍然突出，骨干企业科技研发活跃度低，本地创新创业氛围不活跃。现代服务业发育不足，服务业重点产业发展慢、规模小、大项目少的问题依然突出。大米、蔬菜等农产品交易税源大量流失，区位优势和资源优势未得到充分发挥。新业态发展和新模式应用不足，产业融合发展程度不高，与全国百强县相比较，竞争力不强。

城镇化率较低，城镇化进程较缓慢。2018年末户籍总人口89.4万人，比上年末减少0.4万人。其中，城镇人口19.7万人。60岁以上老年人口18.96万人，占总人口的比重为21.2%。全市出生人口0.4万人，出生率4.76%，死亡人口0.3万人，死亡率3.19%。全市人口自然增长率为1.57%。但人口机械增长率为负，人口流失问题突出。城市建设与农村发展还存在较为突出的二元结构问题，加快实现公共资源均衡配置和城乡发展要素双向流动的压力较大。目前五常市重点镇、小城镇规划的编制完成率低，城镇缺乏科学合理的规划作为指导依据，资源优化配置程度较低，产业集群和人口集聚效应不强；城镇化建设步伐缓慢，城市框架难以拉开；加之乡镇经济薄弱，基础设施难以配套，远远不能满足城市发展的需求，导致城镇化缓慢。

经济外向度偏低，区域协调合作不充分。“十三五”时

期，五常市对外贸易进出口额增长缓慢，对外贸易依存度持续保持较低水平。截止 2017 年，全市累计实现对外贸易进出口额 1066 万美元，其中 2017 年实现对外贸易进出口额 322 万美元，对外贸易依存度仅为 0.05%，实际利用外资年均增长率降低。五常市的工业制成品、蔬菜、林下产品等特色产品尚未有效打入国际市场，利用域内外资源和市场能力较弱，仍处于相对封闭发展阶段。与周边省市在产业发展、创新协作、基础设施共建共享等方面的合作不足，区域联系不紧密，协调合作发展不充分，尚未形成与省内外相关县区的合作联动，以及与哈尔滨市相关县市的协作配套格局。

资源利用效率较低，投入产出不协调。城市可建设土地利用效率低，未建成工业项目平均计划投资强度 3772 万元/公顷，平均土地利用率 63.9%，土地资源浪费严重，后续引进项目与工业用地的矛盾将日益加剧。资源转化能力低，五常具有丰富的农、林、畜牧资源，但资源转化效率仍处于较低水平，食品工业绝大部分是脱皮去壳的粗加工，产品结构单一、产业链条不完整、产业规模小和效益不高。受产品开发能力薄弱、品牌培育进程缓慢、产业融资渠道较少、产业化经营水平不高等问题制约，仍处于以农产品为主的初级产品生产阶段。

表 1：“十三五”时期经济社会发展主要指标完成情况评估

类别	序号	指标名称	指标属性	2020 年目标	2020 年预期	评估结果
经济发展 (8)	1	地区生产总值年均增长 (%)	预期性	6.5	0.8	难以完成
	2	地方公共财政预算收入年均增长 (%)	预期性	6	0.7	难以完成
	3	固定资产投资年均增长 (%)	预期性	10	8	基本完成
	4	社会消费品零售总额年均增长 (%)	预期性	12	-35	难以完成
	5	服务业增加值比重 (%)	预期性	46	49.1	提前完成
	6	实际利用外资年均增长 (%)	预期性	10	10	提前完成
	7	年入境旅游人数 (万人)	预期性	336 万人	50 万人	难以完成
	8	海关出口总额年均增长 (%)	预期性	1 亿	1.2 亿	提前完成
科技创新 (3)	9	科技进步贡献率 (%)	预期性	55	54.5	基本完成
	10	全社会研发经费支出 (R&D 经费) 占地区生产总值比重 (%)	预期性	2	2.3	提前完成
	11	高技术产业产值占工业产值比重 (%)	预期性	10	41.7	提前完成
民生福祉 (7)	12	城镇居民人均可支配收入年均增长 (%)	预期性	8	5	难以完成
	13	农村居民人均可支配收入年均增长 (%)	预期性	9	8	基本完成
	14	城镇登记失业率 (%)	预期性	2.8	4.1	提前完成
	15	城镇保障性住房覆盖率 (%)	约束性	19.43	11.76	难以完成
	16	新增劳动力受教育程度 (%)	约束性	90	73.2	基本完成
	17	农村饮水安全普及率 (%)	约束性	100	103.9	提前完成
	18	农村贫困人口脱贫 (人)	约束性	9262 人	9262 人	提前完成

城市 建设 (4)	19	城镇化率 (%)	预期性	50	-	-
	20	路网密度 (公里/平方公里)	预期性	0.486	0.530	提前完成
	21	建成区绿化覆盖率 (%)	约束性	23	17.5	基本完成
	22	互联网普及率 (%)	预期性	50	75.1	提前完成
资源 环境 (9)	23	耕地保有量 (万公顷)	约束性	24.2468	32.2546	提前完成
	24	森林覆盖率 (%)	约束性	50.85	50.4	基本完成
	25	万元 GDP 用水量 (吨)	约束性	340	408.8	提前完成
	26	万元 GDP 能源消耗降低 (%)	约束性	3	3.37	基本完成
	27	万元 GDP 二氧化碳排放降低 (%)	约束性	10	-	-
	28	空气质量达标率 (%)	约束性	93.5	86.8	基本完成
	29	城区生活污水集中处理率 (%)	约束性	98	100	提前完成
	30	生活垃圾无害化处理率 (%)	约束性	100	100	提前完成
	31	主要污染物排放减少 (吨)	化学需氧量	约束性	198	10074
	二氧化硫		约束性	3.1	704	提前完成
	氨氮		约束性	33	959	提前完成
	氮氧化物		约束性	7.6	407	提前完成

第二节 “十四五” 发展环境

一、发展机遇

国家层面。“一带一路”倡议和京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等重大战略，推动形成了东西南北纵横联动发展新格局。要以东北地区与东部地区对口合作为依托，深入推进东北振兴与京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设等国家重大战略的对接和交流合作，使南北互动起来。东北地区在东北振兴的全面战略中取得了阶段性成果，依托扎实的产业基础、特色的自然禀赋条件，借力雄厚的技术创新优势，在中心城市打造了一批现代产业体系，助推城市转型升级，而在优化区域空间、内部城市互补、高质量协调发展方面，东北地区将在“十四五”规划时期攻坚克难。五常市将落实党中央关于东北振兴的一系列决策部署，坚持新发展理念，解放思想、锐意进取，瞄准方向、保持定力，深化改革、破解矛盾，扬长避短、发挥优势，以新气象新担当新作为推进东北全面振兴。

省市层面。哈长城市群建设为五常市提供了对外交流和区域合作的重大机遇，五常市地处哈长城市群“南北延伸、中间相向”的空间轴线上，向北作为吉林省对外的延伸，向南是哈尔滨对外的延伸。“十四五”时期，五常市将积极融

入哈长城市群城镇体系建设，改革创新持续深化，对外开放水平进一步提升，发展成为哈长城市群的重要城市。黑龙江省实施“六个强省”战略，聚焦农业、工业、科教、文化、生态、旅游，分别提出了主攻方向和支持措施。聚焦产业发展，全省启动实施“百千万工程”，进一步对重大项目、科技专项、企业培育、园区升级、产业集群建设等五个方面加大推进力度。哈尔滨市围绕构建现代产业体系，细化产业链条，优化布局产业功能区。省市层面的发展政策为五常市主导产业发展，有效争取上级机遇支持，合力推动经济高质量发展创造了有利先决条件。

新时代的发展机遇。2020年1月，五常市入选了全国第四批率先基本实现主要农作物生产全过程机械化示范市名单；2020年6月，五常市入选了县城新型城镇化建设示范名单；2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年，也是《国家新型城镇化规划（2014—2020）》的规划期末。五常市要充分利用县城新型城镇化建设示范的发展机遇，加快实施以促进人的城镇化为核心、提高质量为导向的新型城镇化战略，提高农业转移人口市民化质量，增强中心城市和城市群综合承载、资源优化配置能力，推进以县城为重要载体的新型城镇化建设，提升城市治理水平，推进城乡融合发展，实现国家新型城镇化规划圆满收官。

二、面临挑战

外部挑战。未来五年，世界多极化、经济全球化、文化多样化、社会信息化深入发展，国际环境不稳定不确定因素将增多，世界经济和贸易增长持续低迷，国际经贸摩擦加剧。随着各国采取措施应对疫情，市场供需双侧受挤压，全球供应链体系的正常运转受到严重冲击，世界经济在深度调整中曲折复苏，国际金融危机深层次影响在相当长时期内依然存在。当前，各国保护主义和民粹主义抬头，美国与贸易伙伴的经济摩擦日益加剧，全球地缘政治的不确定性逐渐加深。受到疫情影响，国内消费、投资、出口下滑，就业压力显著加大，企业特别是中小微企业困难凸显，金融等领域风险有所积聚，基层财政收支矛盾加剧。我国发展不平衡、不协调的问题仍然突出，未来经济下行压力将进一步加大，将面临发展全局的深刻变革。

内部挑战。“十四五”时期是五常市巩固脱贫攻坚成果和全面建成小康社会成果的关键期，应重点关注内外部环境，思考如何利用自身优势资源，解决发展掣肘，突破县域经济，实现经济可持续和高质量发展。五常市存在一系列发展问题，制约着本市经济的可持续发展。从产业价值角度来看，五常市本地产业链较短，涵盖的重点环节有限，产业的整体价值较低；从现代化建设的角度，五常市产业加工主要集中在粗

加工环节，农业机械化程度较低，缺少标准化的科技创新服务机构，战略新兴产业比例极低，先进制造业的供给动能不足；从品牌建设的角度，深陷“五常大米”品牌困局，现代化营销理念缺位，商标注册量亟待提升，品牌品种混淆不清，未建立统一的生产销售标准，以品牌建设助力农业高质量发展需求迫切。

三、二〇三五年远景目标

紧紧围绕党的十九大和十九届五中全会的战略安排，依据省委十二届八次全会、哈尔滨市委十四届九次全会提出的实现全面振兴的高质量发展新蓝图，到二〇三五年，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”作出突出贡献，与全国同步基本实现社会主义现代化。

展望二〇三五年，城市综合实力实现新跨越，经济高质量发展步伐加快，自主创新能力和制造业竞争力大幅提升，产业基础高级化、产业链现代化水平明显提高，经济总量和城乡居民人均收入迈上新的大台阶，基本实现新型工业化、信息化、城镇化，实现农业现代化，建成现代化经济体系。

实现治理体系和治理能力现代化，人民平等参与、平等发展权利得到充分保障，形成一流营商环境，建成法治政府、法治社会、法治五常。新时代文化体系更加完善，文化产业加快发展，文化软实力显著增强，国民素质和社会文明程度达到新高度。生态文明建设成果丰硕，绿色发展体系更加健全，基本实现人与自然和谐共生的现代化，建设成为美丽五常。平安五常建设达到更高水平，人民生活更加美好，中等收入群体显著扩大，基本公共服务实现均等化，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。党的全面领导落实到各领域各方面的高效执行体系全面形成，全面从严治党持续深入推进，政治生态风清气正。

第二章 发展总则与目标

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中和五中全会精神，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。以“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局为统领，落实国家治理体系和治理能力现代化的基本要求和重点任务，强化制度执行和机制运行。围绕承接落实国家“五大安全”战略定位，紧扣巩固全面建成小康社会成果，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，推动全市高质量发展，加快推进国家县城新型城镇化建设示范县试点，补齐县城城镇化短板弱项，发展生态有机农业、做强生态文旅产业、提高民生福祉，统筹强化稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，持续解放思想、整顿作风、优化环境，奋力实现第二个百年奋斗目标，开启全面建设社会主义现代化五常新征程。

第二节 基本原则

——坚持党的全面领导。坚持和完善党领导经济社会发

展的体制机制，坚持和完善中国特色社会主义制度，不断提高贯彻新发展理念、自主全面融入新发展格局能力和水平，为推动高质量发展、实现全面振兴全方位振兴提供根本保证。

——**坚持以人民为中心**。坚持人民主体地位、坚持共同富裕方向，以满足人民日益增长的美好生活需要为高质量发展的出发点和落脚点，推动公共服务供给与城市功能提升有机结合，健全基本公共服务体系，改善人居环境，提升百姓获得感、幸福感、安全感，使振兴发展成果更多更公平惠及全市人民。

——**坚持新发展理念**。把新发展理念贯穿振兴发展全过程和各领域，用新发展理念推动并融入新发展格局，在新发展格局中贯彻新发展理念，切实转变发展方式，提高全要素生产率，推动质量变革、效率变革、动力变革，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——**坚持深化改革开放**。坚定不移推进改革，坚定不移扩大开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，推动有效市场和有为政府更好结合，以改革应对变局、开拓新局。

——**坚持系统观念**。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，着力固根基、扬优势、补短板、强

弱项，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一，为振兴发展营造安全稳定环境。

第三节 战略定位

国家现代农业示范区——以五常稻米种植加工和销售为基础，推广种植绿色、有机、无公害农产品，发展和培育绿色生态产业体系，统筹健康农业、绿色农业、有机农业、循环农业、再生农业、观光农业，建设五常市生态农业基地，加快农业现代化步伐。严格控制农业面源污染，加强土壤保护和有机土壤培育，以高标准基本农田建设为契机，以五常大米品牌为核心，培育新的生态有机农产品品牌，把五常市打造成为以优质稻米为代表的国家生态有机农业示范区。

全国县城新型城镇化建设示范区——以促进人的城镇化为核心，提高农业转移人口市民化质量，打破阻碍劳动力自由流动的不合理壁垒，促进人力资源优化配置。优化城镇化空间格局，发挥各地区比较优势，增强经济发展优势区域承载能力，构建协调发展城镇化空间格局，形成高质量发展的动力系统。突出以城带乡、以工促农，健全城乡融合发展体制机制，促进城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置。建成全国县城新型城镇化示范区。

哈长城市群产业合作示范城——充分利用全力打造“四

镇、二区、一带、一节点、一基地”的空间格局。形成五常镇、山河镇、拉林满族镇、牛家满族镇四点一线协同发展；绿色农产品深加工产业功能区和现代中药产业功能区；两河流域绿色经济带；哈长城市群节点城市；哈尔滨新区“飞地经济”产业基地。加强哈尔滨对五常市产业发展的带动作用，增强五常市对哈尔滨产业发展的支撑作用，把五常市建设成为哈长城市群产业合作示范新城。

国际稻米产业发展合作中心——按照保护“五好”、做精“五品”、推进“五化”、实现“五增”的工作思路，完善五常大米质量标准体系，树立行业标杆，引领龙江乃至全国稻米产业走出国门、走向世界。探索稻米产业全产业链发展合作的新路径，丰富五常大米全方位发展的新时代内涵，主动融入国内、国际双循环，将五常大米品牌打造成世界顶级稻米品牌，将五常市打造成国际稻米产业发展合作中心，实现“买全国、卖世界”。

第四节 发展目标

围绕“两个一百年”发展战略目标和高质量发展要求，在全面建成小康社会的基础上，聚焦“十四五”期间实现经济高质量发展、创新能力显著增强、营商环境大幅提升、产业竞争力全方位进步、生态文明建设成效显著、民生福祉持续改善，建设县域社会主义现代化城市取得良好开局的发展

目标。

“十四五”时期经济社会发展的主要目标。锚定二〇三五年远景目标，全面统筹建设新发展格局，全力打造“现代五常、创新五常、文化五常、生态五常、和谐五常”，为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奠定基础，为乘势而上迈向社会主义现代化新征程开好局、起好步。

——**统筹建设现代五常，协调全域发展新格局。**落实国家战略，突出城乡区域协同，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。优化城乡体系，形成“网络化、多层次、梯度式、集约型”的空间结构，明确分类、分层、分级的空间指引策略，构建“城区引领核-次级增长带-乡村振兴面”的有序发展新局面。

——**加快建设创新五常，构建可持续经济结构。**牢牢守住国家粮食安全“压舱石”，加快实施藏粮于地、藏粮于技战略，充分挖掘产区优势，优化农业资源配置，培育科技创新推动力，建设特色农业生产高地、运营高地、服务高地协同发展的现代化农业体系；深化供给侧结构性改革，以经济可持续引领城市转型，以平台建设推进城市发展，构建实体经济、科技创新、现代金融、新兴消费协同发展的产业体系，

促进城市产业向高端化、服务化、集聚化、融合化发展。

——**提升优化文化五常，加强多元文化软实力。**围绕建设北国风光特色旅游区，以稻香文化为主导，京旗文化、红色文化为核心，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。弘扬“五常精神”，加强公共文化设施建设，优化公共文化资源配置，提高文化产品和服务供给能力，广泛开展群众性文化活动，建设人文繁荣之城。

——**努力建设生态五常，创新精细化生态治理。**坚持“绿水青山就是金山银山，冰天雪地也是金山银山”的理念，加快构建系统完善的生态文明制度体系。建立国土空间规划体系，健全国土空间用途管制制度。深入推进大气、水、土壤等污染防治，持续改善环境质量。加强节能降耗，节约集约利用资源，大力发展循环经济，加快建设低碳社会。坚持统一领导、多方参与，加快构建人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

——**全面打造和谐五常，增进幸福民生新福祉。**紧抓国家加强新型基础设施建设契机，实施基础设施补短板建设工程，促进城乡融合发展体制机制更加健全，强化县城综合服务能力，确保城市生命线稳定运行；以公共服务均等化为目标，不断提升社会教育质量、保障文体服务能力，完善多层

次、可持续的社保体系，进一步完善基本卫生服务体系；防范化解重大风险体制机制不断健全，重大突发公共事件应急能力显著增强，自然灾害防御水平明显提升，发展安全保障更加有力。

表 2：“十四五”五常市经济社会发展指标体系及发展目标

类别	序号	指标名称		2020 年 基期	2025 年 目标	指标来源	属性
经济发展 (6)	1	地区生产总值增长率 (%)		0.8	6	国家、省指标	预期性
	2	全员劳动生产率增长 (%)		2.3	2.3	国家、省指标	预期性
	3	工业增加值占 GDP 比重 (%)		11.5	11.5	国家、省指标	预期性
	4	常住人口城镇化率 (%)		45	45	国家、省指标	预期性
	5	民营经济增加值占 GDP 比重 (%)		56	56	国家、省指标	预期性
	6	每万人拥有新登记市场主体 数量 (户)		52.74	60	哈市增加	预期性
创新驱动 (4)	7	研发经费投入占 GDP 比重 (%)		0.16	0.2	国家、省指标	预期性
	8	国家高新技术企业户数 (户)		6	15	哈市增加	预期性
	9	每万人拥有有效发明专利数 (件)		19	25	国家、省指标	预期性
	10	数字经济增加值占 GDP 比重 (%)		11.7	14	国家、省指标	预期性
民生福祉 (7)	11	居民人均可支配收入增长率 (%)	城镇	5	6	国家、省指标	预期性
			农村	8	8		预期性
	12	城镇新增就业人数 (万人)		0.51	1.01	国家、省指标	预期性
	13	每千人口拥有执业 (助理) 医师数 (名)		1.91	2.2	国家、省指标	约束性
	14	建成区路网密度 (公里/平方公里)		4.49	4.63	哈市增加	预期性
	15	建成区绿化覆盖率 (%)		17.5	17.7	哈市增加	预期性
16	基本养老保险法定人员覆盖率 (%)		94.13	100	国家、省指标	预期性	

	17	每千人口拥有 0-3 岁婴幼儿托位数 (个)	1.26	1.3	国家、省指标	预期性
生态优先 (5)	18	单位 GDP 能源消耗降低 (%)	3.37	完成省、 哈尔滨市指标	国家、省指标	约束性
	19	单位 GDP 二氧化碳排放降幅(%)	8.94	完成省、 哈尔滨市指标	国家、省指标	约束性
	20	森林覆盖率 (%)	50.4	50.9	国家、省指标	约束性
	21	城市空气质量优良天数比率 (%)	86.8	87	国家、省指标	约束性
	22	地表水国考断面达到或好于 III 类水体比例 (%)	80	85	哈尔滨市增加	约束性
安全保障 (3)	23	耕地保有量 (万公顷)	26.6952	27.3	省指标	约束性
	24	粮食综合生产能力 (亿斤)	42	45	国家、省指标	约束性
	25	亿元生产总值生产安全事故死亡率下降 (%)	1.374	0.917	哈尔滨市增加	约束性

第三章 建设世界级农业发展名片

到 2025 年，五常市基本完成国内一流、世界领先的农业发展高地。通过打造综合农业优势产区、现代农业产业体系、先进农业服务体系、新型农业营销体系，推动科技创新升级和农业“走出去”，统筹国内和国外两个市场两种资源，先行先试践行农业领域的“双循环”战略。

第一节 强基固本 打造综合农业生产体系

继续实施南药、中稻、北菜发展战略，根据市场需求，稳步扩大优质水稻、粘甜玉米、高油高蛋白大豆、杂粮、蔬菜、食用菌、中药材等绿色优质农产品和经济作物面积。根据五常市现有的产业基础，以全国重要商品粮基地和国家级现代农业示范区建设为支撑，发展水稻、玉米、蔬菜、畜牧、特色农产品五大优势产业，形成现代农业种养体系。

打造一流水稻示范区。充分发挥五常水稻种植优势条件，积极推进高标准农田建设，着力打造有机水稻种植基地。推进全市水稻标准化、规模化和高效化种植，保障五常大米原材料原产地、高产量、优品质。在大米酒、米汁、稻米油的基础上，引进功能米、全麦粉、杂粮制品、米糠油等新品种，丰富五常大米副产品产业链。鼓励企业发展农产品精深加工业，开发米糠冲剂、米糠油、方便米饭等精深加工项目。加

强稻米品牌建设，以五常大米加工为主导，整合现有的五常大米加工企业，采取统一的原料采购渠道，打造统一的销售品牌，实施嘉柏吉粮油稻米深加工、鲁花集团稻米深加工、乔府大院、金禾米业等龙头企业建设项目，培育金禾、乔府大院等品牌，形成五常大米的金字招牌，提升品牌影响力。加大对农产品品牌的服务和监管力度，切实加强对商标、质量标志、产品标识等农产品品牌标志的管理，依法保护知识产权。到 2025 年，高端稻米产量实现 60 万吨。

专栏 1 稻米产业重点项目

稻米种植项目：“十四五”将累计建成 100 万亩有机水稻标准化生产基地。重点推进乔府大院五常大米核心产区标准化基地及五常大米标准化体系建设项目，40 万亩核心产区基地建设包括生态种植 2000 亩、欧盟有机种植 1 万亩、有机种植 3 万亩、绿色种植 36 万亩。

稻米深加工项目：以乔府大院、五常金禾、五米常香、磨盘山等品牌稻米加工基地为基础，对现有的加工车间进行升级改造、达到自动化、智能化管理，新建一流的稻米加工车间，配套国际标准生产线，新建先进的仓储库。

建设现代中药种植区。建设一批规范化种植基地，重点推进五味子、板蓝根、黄芪、山参、刺五加等中药材品种规模化发展；不断做大赤芍、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，实现中药材种植的标准化、规模化。建设中药材加工生

产基地，以中药、天然药物为重点，加快推进中药、中药饮片生产加工，植物药提取物及中间体、制剂、医疗器械等产品开发生产，扶持发展中药材龙头企业、农民专业合作社、家庭农场、种植大户等经营主体。建设中药材产品商贸基地，加强与省内外中药材专业市场的交流与合作，建设药材交易市场；加强中药材现代仓储物流中心、区域性药品批发配送中心、冷链物流的建设，健全药材供应保障体系，促进多元化的药材流通。推动“数字+中医药”深度融合发展，建设“五常中药”信息网和“五常中药”数据库、产供销网络电子商务平台和产业公共信息服务平台，实现资源价值最大化。

专栏 2 中药种植重点项目

药材种植项目：在全市二十四个乡镇和十二个地方国有林场、山河林业局有限公司建设 20 万亩北药种植基地，培育五常市中药材种植基地，包括中医药优质种子种苗繁育基地、中药材规模化种植基地和中药材种植示范园。

培育特色畜牧养殖区。坚持“突出市场导向、发挥比较优势”的原则，统筹考虑资源禀赋和环境承载能力，按照“保生态、控总量、优结构”总体要求，进一步优化调整畜牧业结构，加快形成与市场需求基本匹配、与环境保护相协调、与不同区域优势互补的畜牧产业格局。巩固提升生猪生产能力，围绕保供给、高品质、可持续的总体发展目标，以优化转型为重点，加快推进现有养殖场的现代化、标准化、生态

化和技术装备改造升级，提升生猪生产能力。优先发展草食畜牧业，以自然资源丰富的东南部山区、半山区为重点，采取草山草坡的开发利用、农田种草、秸秆资源利用等措施，加快发展肉牛、山绵羊等节粮型食草动物养殖。依托地域资源优势发展奶牛养殖，做精做强优质家禽业。以提升标准化技术、推广自动化装备为重点，按照“品种优质化、养殖设施化、防疫制度化、粪污资源化”的要求，引导分散饲养向规模化、标准化养殖转变。发展园林放养优质土鸡，培育区域公用品牌。通过畜牧产业结构调整，加快构建现代畜禽养殖、动物防疫和加工流通体系，不断增强畜牧质量效益和竞争力，形成产出高效、产品安全、资源节约、环境友好、调控有效的高质量发展新格局。

专栏3 畜牧产业重点项目

特色养殖业：畜禽养殖场养殖基地建设，新建大中型现代化养殖场20个，包括肉牛和奶牛场5个，猪场10个，蛋、肉鸡场5个，全市畜禽饲养量达到800万只（头）；支持畜禽养殖废弃物资源化利用项目，改造畜禽舍“干湿分离、雨污分流”设施，建设与规模养殖场（小区）相适应的堆粪池，建设用于资源化利用所配套的灌溉管（渠）道等设施。

畜产品加工项目：通过招商引资，引进肉牛、生猪、肉鸡屠宰、分割、冷鲜肉开发项目，猪肉、牛肉、鸡肉罐制品开发和蛋产品深加工项目，标准化改扩建五常市肉联厂，重新启用常庆乳业生鲜乳加工

项目。

第二节 产业提升 构建现代农业产业体系

培育壮大农业龙头企业。深入推进“互联网+现代农业”和“农业+”多业态融合发展，切实扩大龙头企业规模群体，积极提高龙头企业认定层级，加大对经营主体的规范和扶持力度。“十四五”时期，鼓励规上米业等企业在水稻品种研发、全麦谷物制品、功能稻米等科技研发方面申报高新技术企业，从根本上解决米企大而不强，大而不优的问题。争取培育国家级龙头企业3家，黑龙江省级龙头企业30家，哈尔滨市级龙头企业30家，形成农业龙头企业等级规模结构，以大型农业龙头企业带动小规模农业企业发展。引导农业龙头企业通过直接投资、参股经营、签订长期合同等方式，与农户、家庭农场、农民专业合作社开展产销合作，建立技术开发、生产标准和质量追溯体系。紧抓“粮头食尾”、“农头工尾”，围绕稻米精加工与深加工，支持东方集团、中粮集团、葵花阳光米业、乔府大院、五米常香、金禾农业等龙头企业发挥带动作用，开发新产品，强化品牌引领。积极引进有影响力、平台高、规模大的农业龙头企业，对五常大米的加工企业整合，形成集种子培育、基地种植、水稻加工、五常大米与高端农产品销售为一体的综合性龙头企业。

大力发展农民专业合作社。打造多元化的农民专业合作

社体系，力争实现农民自主掌握农业技术、了解市场营销，为农业发展提供强大的组织支撑。建设国家级示范社 4 个，省、市级示范社、规范社、标准社 34 个，深化供销社综合改革，建设 100 个村级综合服务社，引导农民参与农业全产业链增收。成立五常稻米种植专业合作社，由政府和农户联合管理，负责土壤检测、种子配送、耕作指导、机械收割、秸秆利用、稻米加工等一条龙服务，实现精品水稻种植和精品大米生产一体化。严格落实全省“百村千社万户”示范典型三年培育计划，重点发展农业新型经营主体和农民专业合作组织 20 个以上。建立“基层农技推广体系+新型职业农民培育”的科技服务联动机制，扩大农业机械、土地托管、粮食产后等环境的社会化服务，满足农民全产业链增值收益。以农民专业合作社带动劳动力转移、畜牧养殖、水产养殖、农产品加工、电子商务、村级光伏、订单农业及其它产业发展项目。

鼓励发展家庭农场和农业大户。大力发展家庭农场，支持回乡创业能人进行家庭农场式经营。支持家庭农场基础设施建设，加大财政、金融支持力度，制定具体的扶持政策。鼓励农户进行家庭式联合经营，发展多种类型的种植、养殖大户，以大户带动家庭成员就业。探索建立注册登记制度，扶持专业大户、家庭农场逐步成为具有法人资格的市场主体。发展水稻、玉米、大豆、中药材种植等种植大户，发展肉牛、

奶牛、生猪、家禽养殖等养殖大户。形成农业企业、农民专业合作社、家庭农场、专业大户四类经营主体联合体，农业企业发展到 299 家，合作社发展到 5319 家，家庭农场发展到 167 个，专业大户发展到 18 户，土地规模经营面积发展到 198 万亩。创新农业生产经营形式上求突破，加快建立农村土地产权交易市场，推行多种形式的土地使用权变股权，积极推进土地经营权流转，抓好农村土地向家庭农场、合作社和产业化生产基地集中，探索“土地有偿流转，业主规模经营”、“龙头企业带动，村企合作经营”、“土地量化入股”，农民与企业合作经营”等多种土地规模经营模式，做到土地集约化经营，为现代化农业发展奠定基础。

重点引入新型农业产业项目。加大力度引进现代农业科技园、高科技农业、智慧农业、田园综合体、都市圈粮肉蛋奶中央厨房等农业项目，布局与生物技术、电子信息技术和新材料融合的分子农业、太空农业、超级型农业、精准农业、白色农业等新兴细分领域，逐步形成以综合农业产区为基础，智慧农业、田园综合体为两翼，高科技为龙头的产业发展格局。

第三节 服务赋能 形成先进农业服务体系

建立现代农业监测体系。完善建设农田气象监测系统、土壤墒情监测系统、病虫害监测系统、明排暗灌控制系统、

机车田间作业监测系统。农田气象监测系统，通过各种传感器系统自动采集气候数据和土壤数据，包括空气温度、空气湿度、风向风速、雨量、光照情况等多种环境参数。土壤墒情监测系统，精准监测地温、气温、墒情、土壤养分等作物生产环境指标，实现对土壤湿度的长时间连续监测。病虫害监测系统，对虫害的严重程度进行监测，在害虫被杀死的同时控制箱会把杀死害虫的数量测算出来供数据分析使用，从而实现对蔬菜等作物量大的害虫的自动计数，对虫害的密集程度和变化趋势进行预警。明排暗灌控制系统，通过田间传感器采集水稻的蒸发蒸腾量与土壤含水率，结合作物生长模型，确定最佳灌溉时刻、最佳灌溉水量与灌溉时间以及最优轮灌组合。机车田间作业监测系统，通过全球卫星定位导航技术，识别田间作业的人员或农机地理位置，行动轨迹，可以保证农田作业时衔接行距的精度，提高农作物管理质量。

搭建现代化农业信息服务体系。加快应用大数据、物联网、移动互联、云计算、人工智能、区块链等技术手段，重点以大数据采集控制和专家云两大平台为支撑，开发建设农业社会化服务体系、水稻溯源服务体系、农产品电子信息服务体系、政务资源服务体系。建设物联网+农业示范基地 54 个，建设标准化大棚、设立农业定向监测点、推广使用智慧农业 APP。将农业信息进村入户系统、农村产权交易中心、农产品质量安全平台、农业政策咨询平台、农业三级科技推

广服务平台等 10 余个平台纳入物联网管理系统。把物联网服务中心改造成农业综合型服务管理平台，可集中对土地确权、农业、林业、水利、农机、畜牧、气象、国土等相关部门信息进行展示和管理，真正实现对全市农业生产自动化、精准化作业、数字化管理、智能化决策、信息化服务。运用“互联网+农业”平台，实现水稻生产全过程精准化检测、可视化管理、智能化决策，不断完善五常大米防伪溯源体系和溯源防伪查询平台，推进开展五常大米全程可追溯工作。出台农业融资担保、农村信用、农业保险等相关扶持政策，积极引导社会工商资本参与农业农村发展，为现代农业提供金融、保险信息服务。

专栏 4 现代农业服务重点项目

农业新型经营主体培育项目：培育农业大户、合作社、家庭农场、农业企业等新型经营主体 1000 户，组建 20 个现代农机专业合作社、水田现代农机合作社 10 个，建成五常镇农机合作社，整合全镇农业机械，区划农业耕种、秋收、秸秆等。

现代农业示范工程：永泽现代农业产业园建设包括加工区、北五味子种植区、林下参种植及观赏体验区和优质无公害有机水稻种植区；黑龙江省五常市特色农产品综合体建设项目，包括农业原材料集中保鲜设施、农产品加工生产及其它配套附属设施等。

农业服务示范项目：五常市绿色食品水稻标准生产基地社会化服务体系建设，包括基地水土气检测体系、绿色食品有机食品认证体系、

水稻质量检测体系、基地单元培训体系建设。

第四节 市场引领 搭建新型农业营销体系

加快农业国际化合作进程。落实国际稻米产业合作中心的发展定位，搭建国际稻米产业可持续发展的交流合作平台，加入农业国际规则的沟通和竞争，展示稻米产品新品种与种植新机械，举办五常稻米文化实景演出活动，主办国际稻米论坛及博览会，建立大米标准多边对接合作机制，引入国际稻米共建共赢项目，构建五常稻米“闻名全国、走向世界”的发展新格局。

建立全面农业营销体系。加快省级品牌农产品数字营销综合服务平台建设，建成国内具有影响力的农产品营销平台。鼓励有条件的地方规范发展数字营销产业园，聚集品牌推广、物流集散、人才培养、技术支持、质量安全等功能服务，为农产品市场流通打造专业的原料采集、加工、分销、仓储物流基地。建设农特产品综合交易市场，打造水稻、蔬菜、玉米和中药材等主要农产品的集散市场，为全市农产品交易提供场地和配套服务。大力推广数字营销模式，开展数字营销培训，形成全民数字营销意识。充分发挥五常大米官方旗舰店示范引领作用，对入驻企业进行综合培训，统一整合物流运输，降低整体运营成本，扩大五常特色农产品网上销售。加快健全农产品数字营销发展标准体系、质量安全追溯体系

和诚信体系，规范农业数字营销发展，保障经营平台安全性。

第四章 推动经济可持续发展

深化供给侧结构性改革，以经济可持续引领城市转型，建设实体经济、科技创新、现代金融、新兴消费协同发展的产业体系，持续提升哈长城市群枢纽地位，提高哈尔滨副中心城市服务能力，促进城市产业向高端化、服务化、集聚化、融合化发展，建设更具活力的繁荣之城。

第一节 优化提升先进制造业

围绕发展新技术、新产业、新业态、新模式，做优做强一批战略性新兴产业基地和特色产业基地，加快推动新一代信息技术、高端装备制造、生物医药等发展成为新的支柱产业。积极实施两化深度融合战略，以智能制造、绿色制造为主攻方向，以信息技术应用为手段，大力推动传统产业改造升级。加快发展智能制造，加强面向智能制造发展的新一代信息技术开发应用。积极推进军民融合发展，率先探索全要素、多领域、高效益的军民深度融合新模式。到“十四五”期末，形成高端装备、节能环保、新能源和生物医药为主的先进制造产业体系。

高端装备制造业。大力发展工业机器人、特种机器人、服务机器人及其配套零部件，提高系统集成能力，鼓励智能车间建设及首台（套）重大装备推广应用，建设智能装备应

用体系。发展城市轨道交通装备、工程及养路机械装备产业。发展新型农机装备产业，加快引进大型作业农机具、联合收割机及其核心部件等，推动农业现代化建设。推进民用航空产业发展，充分挖掘现有产业资源，鼓励相关企业向航空产业配套延伸。继续发展精密机械、模具制造等产业。

节能环保产业。以秸秆综合利用作为主攻方向，推进源头减量、资源化、再制造、零排放和产业链接等技术发展及其产业化，提高要素、资源利用效率。加快节能技术装备升级换代，加速节能交通工具、高效节能电器和高效照明等产品研发和应用。加大先进节能环保技术、工艺研发力度，带动绿色改造升级，深入推进能源清洁高效利用、高耗能设备系统节能改造，完善推进原料优化、能源梯级利用、可循环、流程再造等工艺技术。鼓励资源循环利用，培育壮大节能环保服务产业。

新能源产业。加快可再生能源产业基地建设，突出风力发电装备、太阳能光伏和新能源汽车三大领域。培育和引进节能环保装备、水污染和大气污染防治装备、固体废弃物处理和资源综合利用装备等产业。重点发展中小型风力发电机及其辅助零部件，风光互补发电系统等；加强新一代信息技术等智能制造技术的应用，全面提升风电机组性能和智能化水平。积极引入和嫁接“互联网+”技术，发展新能源汽车动力系统设计、整车控制系统开发、电气集成和动力电池管

理系统等项目。

生物医药产业。推进特色生物医药产业园建设，积极引进生物制药企业，加快现代中药研制和产业化步伐。推动中药提取物、中药配方颗粒的规范化发展，创制一批临床价值大、科学价值强的中药新品种。研发推广中药制药、中药加工炮制、医疗机构使用的现代与传统相结合的技术及系列设备。支持新型保健药品、保健食品的生产和品牌创建。着力引进生物智能、生物感应、生物光子应用仪器、微型生物医疗仪器装置、医用生物材料等项目。

第二节 大力发展现代服务业

全面振兴数字金融。结合城市功能优化布局，引导银行、保险、证券等各类金融机构集聚，逐步形成金融集聚区。创新发展产业金融，推动金融与科技、产业联动发展，利用物联网、云计算、大数据等技术，提升金融服务水平。鼓励设立面向“三农”、中小微企业的金融租赁公司，鼓励采用融资租赁方式开拓市场。优化农村金融服务，积极探索农业农村金融改革新模式。

深入推广新零售模式。借助“五常”在全国的知名度，注册一批“土字号”、“乡字号”的农林产品，牢牢把握直播经济利好趋势，建立五常森工农林产品销售平台，打造统一的农林产品经营体系，实现“买东北、卖全国”的产销一体

化。升级传统生产商务模式，开展符合企业发展特色的多模式电子商务应用，加强与阿里巴巴、京东商城等知名电商企业合作，推动电子商务产业集群发展。大力发展庭院经济，发挥杜家镇七一村、马云“我的一亩田”的示范效应，推进乡域淘宝村建设。在农业生产、加工、流通等环节，加强互联网技术应用和推广，促进联动发展。积极应用移动支付、物联网、人脸识别等新技术，促进传统百货零售业在采购、生产、供应、营销等各环节转型升级。深度融合“线上电商+线下门店”的新零售模式，促进互联网企业向线下渗透，加速整合线下企业，积极鼓励特色产品在电商平台的直播引流，打造优势线上服务平台。

完善建设现代物流。降低物流成本，保障实体经济高效发展。夯实五常在哈长城市群区域商贸物流中心地位，以满足消费升级、产业转型和城市发展为目标，鼓励仓储、快递、第三方技术服务企业发展智能仓储，推广应用物联网、云计算、大数据等先进技术，促进上下游全流程信息共享。与城市配送体系实现协同发展，畅通商贸物流末端配送渠道。为适应电子商务快速发展的总体趋势，以完善快递物流和空港物流基础体系为重点，强化电商物流末端服务能力，探索“电商产业园+物流园”融合发展新模式。建设一批物流园区，扶持现代化物流产业园区等物流园成长，吸引一批物流运营商入驻，提升电商发货效率，降低电商发货成本，实现区域

电商产品制造业的集聚。引入专业跨境电商仓配企业，提升物流服务水平，定制电商生态体系，努力开发本地特色出口产品，实现差异化发展。围绕县域特色产业，挖掘网络适销产品，培育网销商品品牌，编制农村特色网络商品目录，明确电商扶贫项目，深化电商扶贫对口帮扶活动。

专栏 5 现代物流产业重点项目

现代化物流产业园区：借助五常市电子商务进农村综合示范项目，整合现有物流资源，建设一个具有现代化功能的物流产业园区，拟占地面积 150 亩，预计投资 1 亿元。

物流集散中心：在山河镇、五常镇、拉林满族镇等地建设物流园、淘宝物流中心，形成物流综合体。

提升发展专门专业服务业。重点引领以知识为基础的、高附加值、高层次、知识型高端服务业，加速推进知识产权运营服务业、法律服务业、财务服务业、企业管理与咨询服务业、专业技术服务业等相关领域发展，引进专业类企业主体，强化产业支撑能力。

第三节 构筑全域新兴消费经济

发展特色消费产业。从五常未来不同层次人才的内在需求出发，从提升特色消费体验、完善特色消费配套、打造特色消费集群等方面考量，满足打造高品质、最前沿、特色化生产生活需求，打造服务哈尔滨乃至东北的特色消费产业中

心。

着力打造生态旅游。建设“凤凰山森林公园”、“雪谷穿越”、“龙凤国家森林公园”三大旅游品牌。围绕“北国风光特色旅游区”战略，充分利用冰雪风光、避暑消夏、自然风景等资源优势，将五常市打造为冰雪旅游、森林旅游之城，力争建设哈尔滨四季旅游第一后花园。引进千岛湖发展集团等旅游企业，积极探索“鱼旅”融合发展模式，盘活龙凤湖、磨盘山旅游资源，高标准打造“大湿地、大峡谷”为主题的五常特色休闲度假旅游目的地。积极参与共建哈尔滨市森林小火车漫游、美丽乡村游等主题观光线路建设，丰富森林观光度假、养生度假、民俗体验、农业庄园等特色生态旅游产品，增强游客体验性和参与度。优化旅游空间发展格局，构建“一核、一带、三线、四区”多层次、多功能、结构优化、具有市场竞争力的全域旅游发展新格局。围绕假日经济、夜间经济和地摊经济，打造五常特色街区，升级改造老旧步行街，充分释放消费活力，创造新的经济增长点和就业拉动点。加快与周边地区共建旅游体系，形成旅游合作联盟，提升旅游综合竞争力，利用哈长城市群地理优势，打造哈尔滨—长春之间独具特色的旅游目的地。

扶植特色文化消费。突出优秀传统文化，挖掘特色文化底蕴。以国家非物质文化遗产项目《东北大鼓》、省级非遗项目《鞞子秧歌》、哈市级非遗项目《泥塑》等开展传承和

保护活动，在传承中弘扬传统文化、培植京旗文化等亮点文化项目。挖掘五常京旗文化深厚底蕴，加强文物保护单位、历史建筑、传统风貌建筑等保护利用。加强对一批历史文化街区的活化利用，规划重建具有京旗风情的人文景观的传统商业街区。完善非物质文化遗产研究保护机制，加大非物质文化遗产保护力度；完善青牛葫芦、泥塑、东北大鼓、鞞子秧歌、龙滨戏、珍珠球、掷骰等非物质文化遗产项目及其代表性传承人的保护和宣传长效工作机制，推进民间艺人保育工作，支持建立传统工艺传承人工作室，引进和培育一批引领时代文化潮流的文化大师；推动传承保护非遗项目与举办民俗节庆活动相结合，抢救性保护濒危非遗项目。举办五常市文化艺术节和朝鲜族民俗节活动，规范华藏寺、三缘寺庙、慈云寺等宗教活动，传承龙滨戏等特色民俗活动。

培育现代康养消费。以现代农业种养体系为基础，结合稻米、中药产业链特点，整体谋划培育稻乡文化体验游、中药康养休闲游等旅游产品，联合开发文化纪念品、功能保健品，配套生产性服务业和生活性服务业，形成现代乡村旅游产业体系。围绕“观稻海、闻稻香、品五常大米”等主题，综合利用人文资源要素，开发五常稻乡旅游品牌。开发水稻育苗体验、水稻种植体验、水稻收割体验、稻米加工体验和稻田观光旅游等五常稻乡旅游项目。培育“旅游+农业”的休闲农业乡村旅游模式，科学规划稻乡旅游路线，编制全市

稻乡旅游地图，将 45 座湖泊、45 个村庄打造为乡村康养旅游示范点。发展中药材种植、采摘、加工和科普旅游，开发药枕、药贴、药香等中药旅游周边产品，形成中药康养休闲旅游品牌。重点打造中东部稻乡文化旅游区和中部牯牛河乡村旅游区，形成特色突出的乡村旅游空间布局。围绕“吃住行游娱购”等旅游业发展核心要求，完善乡村道路、公厕、民宿等旅游配套设施，助力现代乡村旅游产业蓬勃发展。

大力宣传魅力五常。推进旅游景区精致化、品质化、集聚式发展，加大对龙凤山等老景区的升级改造，增加旅游休闲重点设施，继续保持单个景区旅游收入和接待人数等指标的领先地位。促进旅行社行业发展，培养专业旅游行业人才，强化旅游企业地接意识和自我服务意识，积极引导五常传统旅行社转型升级，加快与资本市场融合对接，积极开发特色旅游项目，进一步拓展产业链条。强化城市旅游营销，借鉴国内外城市营销经验，推进专业化的营销策略。加快旅游景区基础设施建设，重点建设旅游道路、景区停车场、游客服务中心、旅游安全以及资源环境保护等基础设施，加强主要景区连接交通干线的旅游公路建设。发展“互联网+旅游”，完善网站、手机客户端等平台的信息发布、产品营销功能，实现旅游产品在线营销，建设智慧景区，打造智慧旅游。

专栏 6 全域旅游重点项目

一核——城市旅游核心区：从改善城市旅游环境，提升城市品位入手，加快建设旅游导示导览系统、旅游服务中心、旅游地标、主题宾馆酒店等基础设施，提升城市旅游综合承载力。

一带——哈五路黄金旅游带：南借凤凰山、雪乡、长白山在全国的影响力，北借哈尔滨城市旅游的优势，深度开发哈尔滨市至凤凰山、雪乡、长白山黄金带的旅游资源，激活休闲农业游、历史文化游、城市景观游、生态观光游，打造南北一条黄金旅游带，让我市的生态旅游成为长白山旅游带上的重要节点。

三线——三大精品旅游线路：从供给侧发力，结合五常特色旅游资源及其空间分布，谋划打造三条特色旅游精品线路。生态游及冰雪游线路：哈尔滨—龙凤国家森林公园—雪谷—凤凰山。稻乡历史文化游线路：哈尔滨—拉林副都统衙门—华藏寺—“文博图”三馆—金福稻花香生态体验区。乡村休闲游线路：哈尔滨—回龙山—通天沟生态园—卫国田美小镇。

四区——四大特色旅游区域：打造南部森林生态旅游区、中东部稻乡文化旅游区、中部牯牛河乡村旅游区、北部文化旅游区。

第四节 布局产业科技协同创新

实施创新工程驱动。争取重大科技项目和重大创新领域国家实验室、技术中心落户。促进研发设计成果转化，积极探索知识产权运营、工程中心、生产促进中心、孵化器等服务

务型联盟组织，建设一批集创新研发、成果转化、产业化于一体的高水平创新平台，实施科技创新工程。设立政府重大科技专项基金，综合采用担保、贴息、后补助、股权投资等形式，支持骨干企业建设省级以上技术研发中心、重点实验室、产业区域性创新中心、重要领域和关键技术攻关中心。推动现有企业和平台与国内外顶尖科研院所合作，大力支持具有竞争力的新药创制，农业育种领域实施引领性、标志性技术开发。

构建科技创新生态体系。建设公共技术研发服务平台、检测检验平台，对接哈尔滨资源，推动区域大型科研仪器设备、重大科技基础设施、重大科学工程和科技信息资源等共享共用，促进研发技术跨区域流动。加强知识产权保护。面向创新需求，以提供全方位的知识产权服务为目标，加大知识产权服务业扶持力度，加快完善知识产权全链条服务体系，引进培育一批知识产权服务机构，鼓励企业、研发人员申报各类专利，持续提高发明专利拥有量，对发明专利、标准必要专利和国际专利申请人给予奖励。大力发展设计服务，推进工业设计向涵盖市场分析、产品设计和市场营销等高端综合服务转变。支持定期举办技术交流与产业科技峰会，联通专业化知识库、专利库、专家库、服务库等信息服务平台。完善科技成果转化激励机制，推动事业单位科技成果使用、处置和收益管理改革，健全科技成果科学评估和市场定

价机制。

第五节 推进经济发展重点工作

构建城市功能联动机制。将五常建设成为哈尔滨的重要卫星城市，承接核心城市功能转移，大力围绕形成绿色生态蔬菜种植基地，打造成为哈尔滨市的“菜篮子”；培育五常市新鲜水果种植和瓜果采摘产业，打造成为哈尔滨市的“果园子”；大力发展生态文化旅游，加强生态修护和环境保护，打造成为哈尔滨市的“后花园”；承接哈尔滨市转移出来的机械加工、装备配套、医药等产业，通过大力发展“科技含量高、资源消耗少、产品链条长”产业，分散哈尔滨市的人口、产业和资源，为哈尔滨市提供生产、生活、生态服务，将五常市建成哈尔滨市的现代副中心城市，构建以哈尔滨城市为中心的区域功能联动机制。

构建区域协同发展机制。积极融入哈长城市群一体化建设，充分发挥五常市作为黑龙江省的南部门户城市的区位优势，加强与周边吉林省榆树市、舒兰市、蛟河市等城市的交流合作，向北依托哈尔滨大都市圈和哈尔滨国家级高新区建设，向南推动与吉林省的城镇一体化进程。联动安达、肇东、宾县等县（市），推动产业协同、功能联动、基础设施共建共享，增强要素集聚能力，发挥规模效应，提升发展效率，实现城镇空间向网络化组织转变，推动城市群发展壮大，形

成经济交往、文化交流、劳动力流动、区域基础设施一体化等全方位区域合作体系。

提档升级产业平台。提升五常经开区综合环境，优化园区内部布局，努力把五常经开区建设成为经济效益、社会效益、生态效益有机统一，可持续发展能力强的省级工业园区，争取五年内晋升国家级经开区，成功迈进百亿级园区。发挥五常经开区龙头引领作用，全力建设以创新驱动为核心、以服务经济为主体、以加工制造为基础、以优秀人才为支撑的具有影响力的创新型产业园区，把五常经开区建设成为自主科研开发、技术转移和科技产品创新基地、优势产业集聚平台，科研单位与地方经济相结合的窗口。加快建设哈尔滨循环经济产业园区—国家“城市矿产”示范基地，打造成为区域再生资源发展核心，大力发展循环经济，推动大宗固体废弃物综合利用和绿色产业发展。通过加强行业整治力度和政策引导，优化资源循环利用产业空间布局，促进相关企业集聚发展。

实施人才集聚工程。围绕经济发展需求，加强引进优秀人才，加快市内人才培养能力，加快培养造就一批科技型企业企业家、领军人才和创新团队。深入实施“创新创业”等各类人才计划，吸引更多高层次人才创新创业。发挥新时代工匠精神，加强企业高技能人才培养，打造一支有影响力、有创造力的技师队伍。

第五章 协调城镇发展新格局

全面落实区域协调发展战略、主体功能区战略，加快形成主体功能明显、优势互补、高质量发展的国土空间开发保护新格局，优化提升中心城区，全力打造重点城镇，加快建设美丽乡村，构建“城区引领核-次级增长带-乡村振兴面”的有序发展新局面。

第一节 优化提升中心城区

增强中心城区整体实力。做大做强做美中心城区，全面提升中心城区承载力、辐射力、带动力和综合竞争实力，着眼于扩大城市空间容量、优化城市功能和产业布局。集中力量建设五常镇，重点推进镇域各类非农产业的发展，重点发展镇域经济的优势产业和特色产业，进一步增强五常镇的人口容量和经济实力，通过城区的集聚与辐射作用来带动全市产业结构的调整和市域整体经济水平的增强。增强中心城区对全市经济发展的引领带动作用，积极发展农副产品加工业、畜牧养殖业、特色农业、木材加工业、食品加工业、商贸服务业等优势产业，加快形成与中心城区功能相适应的现代服务业体系。实施“开发城北、城南居住新区，拓展城西、城东工业新区”的发展战略，对各个功能区进行具体的定位和空间界定。打造城北新城，建设全新概念的现代化综合城区；

重塑老城区景观格局，优化老城区的空间环境；对城东和城西两处工业园进行改造升级。围绕区域健康医养中心、区域科技创新中心、区域文化旅游中心、区域教育中心建设，打造“三十分钟”生活圈，建设宜居、宜业、宜商、宜游的城市中心区，实现全市协调发展。

改善中心城区居住环境。实施旧城更新，对旧城棚户区 and 老旧小区进行综合整治、更新和改造，调整旧城区人口分布，改善旧城区居住生活环境，完善旧城区社会服务设施，合理疏解老城区职能，建设高品质城市传统商业中心。提升城市居民生活品质，推行居住区综合开发、配套建设，按比例配建中小学、幼托、生活超市、物业服务和停车设施等，增加城市公园绿地面积，改善居住环境。对中心城区开发建设活动进行严格限制，鼓励在该区域进行生态建设和农业生产活动，保留原有自然地貌形态，如农田、菜地、林地等，加强植树绿化，调节气候，改善生态环境。积极增加城区内部的绿地数量，合理绿地布局，通过沿道路街头绿地，构建内联外通的城市生态绿地系统，建设丰富的广场停车场体系。保护杏花山公园的生态，营造山北侧舒适居住环境，真正实现“生态宜居”的新城市格局。充分挖掘与利用特色资源，强化城市特色区、特色带的带动作用，展示五常城市特色文化风貌。

实施中心城区精细化管理。实施新型智慧城市行动，完

善城市数字化管理平台 and 感知系统，打通社区末端、织密数据网格，整合卫生健康、公共安全、应急管理、交通运输等领域信息系统和数据资源，深化政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，支撑城市健康高效运行和突发事件快速智能响应。加快城区信息化建设，完善电子监控与信息传输系统，实现城区管理智能化。科学规划环卫设施，加大垃圾分类、废旧物品和资源回收利用宣传引导，推进餐厨废弃物资源化利用与无害化处理，完善垃圾转运站设施配置。排除城市生活隐患，及时解决居民反映的各种问题，为城市居民提供安全、高效、便捷的管理和服务。

第二节 全力打造重点城镇

推进牛家满族镇、拉林满族镇、山河镇、小山子镇四个重点城镇集聚发展，扩大其发展规模与经济集聚规模。将重点镇建设成为市域经济的次级经济增长中心，区域内乡镇的经济、政治、文化中心和带动新型城镇化与乡村振兴的重要节点。在全市城镇体系职能分工的大框架下，依托这四个重点镇的资源优势和产业发展特点，进一步扩大经济规模和人口容量，吸引乡镇的非农产业和农村剩余劳动力向重点城镇集中。

牛家满族镇——产城融合发展型城镇。依托牛家满族镇的发展优势和特色，积极开发在农产品集散、服务农村生产

生活、促进地区消费等方面的潜力，大力发展农副产品加工业、食品加工业、物流业和商贸服务业等优势产业。借助五常经开区在牛家满族镇规划建设配套生活区的契机，完善基础设施网络，积极探索和创新适宜城镇化发展的工作思路，制定城镇建设的三年行动方案，明确建设的总体目标和任务。充分利用国家发展各试点城镇的政策机遇，结合五常经开区建设，推动牛家满族镇成为产城融合发展型城镇。充分发展“一区三园”，提升五常经开区综合环境，优化园区内部布局，突出特色产业和主导优势，完善园区配套服务体系，建设成为对全市发展起带头作用的重点园区。将牛家满族镇纳入哈市大都市圈，形成产业优势互补、经济合作共赢新格局，全面实现工业经济振兴发展。

拉林满族镇——京旗文化旅游型城镇。将经济建设与民生工程相结合，围绕京旗文化及非物质文化遗产等文化底蕴，将拉林满族镇打造成为文化旅游特色小镇。大力发展文化旅游业、食品加工业、物流业、商贸服务业等优势产业，包括蔬菜种植、黄牛养殖、生猪种猪养殖，酱菜厂、蔬菜脱水、蔬菜冷藏等食品加工项目。在南老营村建设占地1万平方米的农产品冷链物流综合体，带动拉林满族镇经济发展。建设非物质文化遗产传习馆、民俗博物馆，开展非物质文化遗产项目的保护、传承、研究和展演工作，大力培养传承人。充分利用拉林满族镇独具特色的京旗文化和背景深厚的历史遗址，大力

发展京旗文化旅游，建设京旗文化综合体、萨满文化大街和京旗文化广场等项目。

山河镇——绿色农业生态型城镇。将山河镇建设成为“生态山河、文明山河、和谐山河”。大力发展特色农业、食品加工业、农副产品加工、商贸服务业、木材加工业等优势产业。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，合理规划布局，为经济平稳发展和社会和谐稳定提供有力支撑。坚持转变农业发展方式，推动农业发展向主要依靠科技进步、劳动者素质提高、农业物质装备条件改善和社会化服务能力提升转变，大力培育现代农业经营主体，促进农业生产经营的专业化、标准化、规模化和集约化。创新农业经营机制，推进农村土地管理制度改革，加快土地流转，深化农村综合改革，改善农村金融服务，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。以人为本，坚持保障和改善民生，尊重农民意愿，解决好农民最关心、最直接、最现实的利益问题，保持农民收入较快增长，不断改善农村生产生活条件。实行最严格的耕地保护制度，提高农业资源利用效率，推广农业低碳技术，大力发展生态农业、循环农业，加强生态建设，推进农村节能减排，保护农村环境。

小山子镇——现代农业人文型城镇。努力实现“富裕乡镇、生态乡镇、宜居乡镇、美丽乡镇、文明乡镇”的建设目标。创新产业项目，大力发展农副产品加工业、畜牧养殖业、

绿色农业、红色旅游业等优势产业。进行农田改造，将小山子镇公路沿线 15 万亩土地方田化，促进田块集中，优化农田结构布局，修整田间道路，提高土地利用率。小山子镇宝龙店林场土壤肥沃，气候适宜，依托资源优势，积极利用林地资源，大力发展种植业，建设中草药种植园，培育中药材，并在林内发展林药间作，立体开发，重点开发细辛、五味子、防风、天麻、甘草、龙胆、刺五加、黄芪等药材，逐步形成较大规模的中药材产销基地。加大招商引资，延伸产业链，依靠科技研发系列产品，促进农业分工分业，一二三产业融合发展。发展米糠加工企业，精加工米糠制品米糠油、膨化食品、香料、稻花香米汁饮品。弘扬红色文化、传承红色基因，以小山子革命老区为中心，103 军事基地等历史遗迹为点，72 烈士纪念馆为依托，将小山子镇打造成有历史文化、红色文化的新文化乡镇，开发红色旅游项目。

第三节 加快建设美丽乡村

发展乡村特色文化。开展民主法治教育，大力弘扬民族精神和时代精神，加强爱国主义、集体主义、社会主义教育，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。全面提升乡村社会文明程度，充分发挥农村基层党组织的政治引领和服务功能，加强乡村学校、乡镇文化站、村文化室、村级文化长廊、固定宣传栏等基层文化阵地建设。因地制宜建设一批具有地方

特色的村史馆，注重农村思想文化宣传人才挖掘和队伍培养，健全人文关怀和心理疏导机制。加强农村意识形态阵地建设，强化农村群众性思想政治工作。推广开展文明村镇、文明家庭、星级文明户等群众性精神文明创建活动。深入推进“扫黄打非”进基层，完善文化科技卫生“三下乡”长效机制。

建设美丽宜居乡村。牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，持续改善农村人居环境，完善乡村生态系统保护制度，引导形成绿色生产生活方式。实现乡镇生活污水治理全覆盖，梯次推进农村生活污水治理，建立长效稳定运行机制。实施农村水网净化工程，逐步消除农村黑臭水体。实施城乡生活垃圾无害化处理全达标行动，建立方式多样，符合农村实际的生活垃圾收运处置体系，因地制宜推行垃圾就地分类减量和资源化利用，坚决杜绝城市垃圾、工业垃圾“上山下乡”、向农村转移。建立政府引导、农民主体、社会参与的农村人居环境整治工作机制，实现管理主体、经费保障、人员配备的制度化、规范化，加强农村基础设施运行维护管理。因地制宜地推动乡村发展与特色产业发展、美丽乡村建设相结合，建设各具特色的魅力小镇、活力小镇。

巩固拓展脱贫攻坚成果。把巩固拓展脱贫攻坚成果摆在头等重要位置来抓，推动脱贫攻坚政策举措和工作体系逐步向乡村振兴平稳过渡，用乡村振兴巩固拓展脱贫攻坚成果，坚决守住脱贫攻坚胜利果实，确保不出现规模性返贫，确保

实现同乡村振兴有效衔接，确保乡村振兴有序推进。坚持“四不摘”，保持脱贫攻坚各项政策的连续性，加大产业扶贫力度，建立防返贫工作机制和帮扶机制，保证贫困人口持续稳定增收。对脱贫监测户、边缘户跟踪监测，对于确有返贫、致贫原因的采取线下帮扶，保证脱贫质量和效果，加大对边缘户的帮扶力度，防止脱贫户返贫和边缘人口致贫现象发生。落实好防贫保险。严格落实《哈尔滨市农村人口精准防贫机制实施方案》，采取乡镇、部门联动，防止农村人口出现因病、因灾致贫、返贫和加深贫困，确保全市农村人口非贫不致贫、脱贫不返贫。继续保持政策落实。按照“四不摘”的要求，紧紧围绕“十大扶贫行动”主题，保证饮水安全、义务教育、基本医疗、住房安全、产业扶贫、就业扶贫、综合保障扶贫等重大政策措施落实到位。抓好产业扶贫。保持1909户3661人都有扶贫产业项目带动，建立健全产业扶贫长效机制，加强利益联结机制，夯实贫困户脱贫基础，提高产业带贫益贫组织化程度，增强产业扶贫带动能力，保持贫困户持续稳定增收。

深化农村制度改革。健全农村土地“三权分置”机制，充分尊重农民意愿，允许进城落户农民继续保留依法取得的农村土地承包经营权、宅基地使用权、集体收益分配权。完善农村土地所有权、承包权、经营权分置办法，有序引导农村土地经营权流转、农村土地承包权退出。探索推进土地承

包权有偿退出、土地经营权抵押贷款、土地经营权入股农业产业化经营。完成全省农村各类产权确权颁证。鼓励依托增减挂钩、土地整治等项目建立宅基地退出补偿激励机制。推进农民住房财产权抵押、担保、转让试点。分类推进农村集体资产股份合作制改革，建立农民对集体资产股份的有偿退出机制。在符合土地利用总体规划前提下，合理调整优化村庄用地布局，有效利用农村零星分散的存量建设用地，对利用收储农村闲置建设用地发展农村新产业新业态的，给予新增建设用地指标奖励。

第六章 完善城乡基础设施建设

紧抓国家加强新型基础设施建设契机，实施基础设施补短板建设工程，发挥交通枢纽功能，促进区域交通设施互联互通，坚持先地下、后地上的原则，统筹规划各类市政基础设施，提升各类基础设施对城市运行的保障能力和服务水平，确保城市生命线稳定运行。

第一节 构建现代交通体系

构建综合交通运输体系。完善交通基础设施网络体系，加强公路对外接口的规划与建设，构建连通的现代化公路交通体系，统筹多种运输方式协调发展。城际交通方面，改造拉滨铁路五常段电气化建设，增强其客货运输能力。路网建设方面，启动吉黑高速建设，规划建设铁科高速五常段，连通哈绥高速、哈同高速，西连接吉林省的榆树、扶余、松原等市县，进而贯通到内蒙古的科尔沁右旗，并与京哈高速、琿乌高速（G12 琿春至乌兰浩特）相通；规划建设绥满高速五常段，向西连通京哈高速、哈肇高速，终点与绥满高速衔接。大力发展公路运输，构建五常物流快速通道，引导形成以五常为核心的物流集散高地，强化重要干线的通行保障能力。重点加强与周边市县之间干道的贯通性，规划建设东西外环线，打通进入市区的堵点。改造和完善老旧基础设施，

大幅度提升市政道路的标准和品质，提高城市道路和城市基础设施承载能力，大力加强市政道路升级改造工作，构建方便快捷的城市道路网络。调整县道路网结构，提高路网的服务水平，扩大路网节点的连通度，提高路网等级水平指数，重点规划建设干线路网，提高农副产品运输通道通行能力，增加出口通道，加深区域内部连通及与市域外部的衔接。未来5年，重点维修改造道路5条，其中维修2条，改造3条，铺装步道板三万平米。

优先发展城镇公共交通。优化城乡路网结构，完善城乡干道与高速公路、国省干线的联系，健全干支协调、结构合理、高效快捷的公共交通系统。加快完善城市快速路网与区域快速路网衔接，提高城市路网密度，加强精细化交通管理，预防和治理行路难、停车难等“城市病”，建设畅通城市。优先发展城市公交，优化公交线网和枢纽站、首末站、出租汽车综合服务站、公共停车场等场站布局，提高线网密度和站点覆盖率，积极发展特色公交服务。推进城乡客运一体化，加强多种运输方式衔接，提高农村客运通达深度，构建布局合理、层次清晰的城乡客运网络。加快农村公路建设，完善区域公路网整体功能，提高综合交通运输保障能力和服务能力，为解决“三农”问题提供交通保障。按照城乡客运一体化和公交优先发展要求，推动公交向郊区和周边主要乡镇延伸，有序推进重点小城镇和城市周边农村公交线网建设。打

造“快速公交为骨干、常规公交为主体”的城市公共交通体系，加大城市公交（枢纽）站建设力度，推动公交首末站场融入综合客运枢纽和城市综合体建设，中心城区建成3个以上大型公交（枢纽）站，乡镇建成1个以上公交（枢纽）站，重点乡镇建成1个以上公路客运站或公交首末站，满足城乡居民出行需要。

加强综合交通枢纽建设。依托铁路站场和航空港枢纽平台，加强公路、铁路、航空、城市交通等各种运输方式的有机衔接，推进五常建成1个区域性物流中心枢纽，科学划分仓储区、综合楼、交易大厅、汽车服务区、公寓区及其他附属设施。加快推进高速公路互通、服务区、铁路和城市（际）交通场站、机场临空产业园区配套商贸物流设施建设，促进交通基础设施与现代交通物流互动发展。加快客运、货运综合交通枢纽建设，构建便捷舒适的公众出行服务体系和经济高效的现代交通物流体系。规划布局货运枢纽，推动传统货运场站向物流中心转移，促进“港站一体化”发展，加快五常重点物流园区建设。健全完善铁路、公路、客货站，加强城乡区域间不同客货运方式的有机衔接，推进客运零距离换乘和货运无缝对接，积极发展多式联运、滚装运输等。加快推进邮政服务网络建设，强化邮政普遍服务、机要服务和电商物流配送能力。运用现代科技手段，及时准确采集各种交通信息，推进综合交通运输信息互联互通与共享开放，提升

各类运输线路衔接水平，初步形成交通运输一体化服务格局。

专栏 7 交通基础设施重点项目

高速公路建设改造项目：铁科高速五常段规划建设里程 38.8 公里，绥满高速五常段规划建设里程 20.5 公里，设计为四车道，路面宽 21.5 米。改造提升吉黑公路和铁通公路，增强其运输能力。

交通旅游公路建设项目：五常—蛟河 38.1 公里；龙凤山风景区—雪乡公路 29.9 公里；雪谷—亚雪公路 12.7 公里；龙凤山风景区—冲河镇 18.0 公里；旭日经营所—海山公路 6.6 公里；三缘寺—石刀山 5.0 公里；三人班—凤凰山 13.019 公里；龙凤国家森林公园旅游公路建设。

乡村公路基础设施建设：乡域间路网连接，新建连通各乡镇的道路桥梁；全市自然村通硬化路，新建四级公路 407.655 公里，对超过设计使用年限破损严重的农村公路进行改建，改扩建标准四级公路 200 公里；村级公路生命安全防护工程，乡村设置安全标志、减速带、处理平交道口等；乡村公路配套路灯建设；山河镇镇内道路改造（包括村屯道路）项目。

公路路网改善项目：包括二级公路路网改善和三级公路路网改善，升级改造二级公路 38.799 公里，升级改造三级公路 138.181 公里。

第二节 强化城镇资源供应

健全供水安全保障体系。全面完成供水设施改造，通过改造完善过滤、消毒、加氯等或增加预处理、深度处理等工

艺进行升级改造。扩大公共供水管网覆盖范围，有序关停公共供水管网覆盖范围内的自备井，通过管道延伸推进城乡统筹区域供水，进一步提高公共供水普及率，提高公共供水有效供给。开展供水管网分区计量管理，加强供水管网漏损检查和改造，降低供水管网漏损率，实施城市节水综合改造，推进城市再生水、雨水等非常规水源的利用。提升供水综合生产能力，综合考虑各地人口和经济增长，合理布局供水厂建设，解决部分区域水压水量不足问题。实施供水管网改造工程，二次供水设施整合 50 套。加快完成牯牛河治理工程，治理范围包括龙凤山水库大坝至牯牛河入拉林河河口，加固各支流回水堤及各相应堤段上的穿堤建筑物，确保沿岸水稻产区的安全，保证农业发展，保障人民生命财产安全，提高群众生活水平。开展龙凤山灌区续建配套与现代化改造，设计灌溉面积 39.7 万亩，新增 9 条干渠衬砌工程，总长 69.45km；清淤扩建支渠 63 条，总长 88.65km；共建生态渠 45.5km，塘堰湿地 2 处。

专栏 8 供排水设施重点项目

供水管网改造工程：水表改造 43200 块，二次供水设施整合 50 套，净水厂工艺更新改造，管网更新改造 33417 米；山河镇新自来水厂建设项目。

雨污水管网改扩建工程：建设雨水管道 94km 和污水管道 114.145km。

供水中心智慧水务工程：综合指挥大厅升级，建立智慧水务大数据中心，完善智慧水务应用系统，建立前端多维感知系统，水表改造40000块。

农村供水保障项目：新建规模化以上供水工程6处，新打水源井34眼，新配水泵34台，变频设备34台，输电线路20公里；新建2000平方米净水厂2座，新建900平方米净水厂2座，水处理设备4处，配套消毒设备272套，流量计544套；新建水质化验设备4套，自动化监控设施4套，水表24.25万套。

提升城乡排水防涝能力。加大雨水管渠的建设和改造，在评估现有雨水管渠排水能力的基础上，充分考虑城市发展、内涝防治、水环境提升等要求，科学确定城乡雨水管渠改造和新增规模，重点解决城乡雨水管网排水能力不足、合流制管网改造以及系统完善等问题。提升排水泵站能力，按照城市内涝防治标准要求，对城市现有排水防涝泵站进行升级改造，提高泵站排水能力，提升城市低洼地区等城市内涝高风险区排水标准，降低内涝风险。对于不能通过管渠重力排除的区域，结合当地需求，因地制宜新建泵站进行强排。推进海绵城市建设，采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等综合措施实施海绵城市建设，主体城镇、农村、五常经开区以及老旧小区、成片棚户区改造采取综合措施落实海绵城市建设要求，最大限度地减少城市开发建设对生态环境的影响。开展拉林涝区治理工程，建设排水沟道26条，现有排水沟道延

长建设 46.92km，排水支沟 10 条，规划长度 34.02km，新建、重建建筑物 137 座，投资估算 18259.32 万元。

提高城乡污水处理能力。扩容提升生活污水处理厂，完善生活污水管网，大力解决当前城市生活污水处理设施建设不平衡问题，综合考虑人口和经济社会发展需求，合理安排各地生活污水处理设施新增能力建设。推进生活污水处理厂提标改造和资源化利用，加快改造现有城镇污水处理设施，加强污泥处理处置设施建设，按照“安全环保、节能省地、循环利用、经济合理”的原则，加快污泥处理处置设施建设。鼓励采用多种技术处理处置污泥，在安全、环保和经济的前提下，尽可能提高污泥的能源化和资源化回收利用水平。加强农村生活污水处理设施建设，实现所有乡镇镇内生活污水处理设施全覆盖。结合美丽乡村建设和乡镇生活污水处理设施建设，遵循“城乡统筹、就近接管、相邻联建、集中与分散相结合”的原则，因地制宜治理农村生活污水。县城周边城郊结合部地区相对比较集中的农村污水要尽可能纳入县城污水处理设施处理，乡镇或经开区周边的农村就近纳入现有乡镇或工业区污水处理设施处理；相邻的农村优先考虑通过联合建设污水处理设施处理；人口较多、建成区较为集中的农村可考虑单独建设污水处理设施；人口较少、建成区较为分散，污水管网难以全面覆盖的乡镇及农村，可考虑分散式建设简易污水处理设施实现分散污水治理。

加快水土保持治理工程。按照“综合治理、因地制宜”的水土保持工作方针，以小流域为单元，对水蚀区开展综合治理。治理范围应保持流域或自然单位的完整性，并兼顾行政区完整性。主要针对水土流失重点治理区及其他水土流失严重地区；主导基础功能为土壤保持、蓄水保水、防灾减灾等区域；影响农林牧业生产和人居环境的水土流失区域，直接威胁土地资源、重要基础设施和生产生活区安全的区域。根据规划的目标、任务和总体布局的要求，规划期内需对全市适宜治理的水土流失地区全面实施综合治理，实施综合治理的面积 300km²。以小流域（或片区）为基本治理单元，针对流域内治理对象及水土流失特点，选择适宜的治理措施。根据五常市地貌和水土流失特点，重点治理项目类型主要包括坡耕地水土流失综合治理、侵蚀沟综合治理、生态修复专项工程、小流域综合治理工程、清洁小流域建设专项工程。以小流域为单元，实施“山水林田湖”综合规划，工程、林草和耕作措施有机结合，沟坡兼治，生态与经济效益并重，优化水土资源配置，发展特色产业，促进农村产业结构调整和水土流失贫困地区脱贫致富。

加强能源基础设施建设。合理布局电力建设，科学规划电源点，完善提升电网建设，在更大范围配置能源资源推进电网建设。加大电网改造力度，提高分布式电源接入能力，提高分布式电源渗透率。构建智能电网。实施新一轮农村电

网改造工程，加强乡镇配电网互联，全面消除高损配变，解决农村电网低电压问题，全面提高农网供电质量、可靠性和防御自然灾害能力。完善农村电网网架结构，缩短供电服务半径，提高户均容量的基础上，逐步提高农村电网信息化、自动化、智能化水平，进一步优化电力供给结构，缩小城乡供电服务差距，重点推进五常市 10kV 及以下线路新建及改造等工程，农村电网供电可靠率达 99.9% 以上。大力发展新能源，合理利用生物有机肥、秸秆等生物质资源，增加水电和生物质装机容量，提高非石化能源占比，降低能源消耗。有序推进一批风电、光伏发电项目建设，建成卓越五常风电等清洁能源项目。建设哈尔滨循环经济产业园区，扩建国家“城市矿产”示范基地三期项目，创建国家循环经济示范城市。推进天然气利用。多渠道引入气源，加快推进一批天然气管线和接收站项目建设，引导主干管网之间、主干网与城市管网在建设运营等方面相协调。加快天然气接收站、汽车加气站等天然气下游产业项目建设，推动天然气管道向城区和重要乡镇、重要开发区延伸，力争实现天然气“镇镇通”。提高城乡供热能力。拓宽供热管网，新建供热一次网 27.98 公里、二次网 0.83 公里，实现乡镇供热覆盖率 100%。推进小山子镇新建 10000 平方米的集中供热站，集中供应居民暖气；拉林满族镇镇内新建占地 2.3 公顷、 $3 \times 29\text{MW}$ 热水锅炉，实现供热面积 140 万平方米。

第三节 推进智慧城市建设

加快建设 5G 新基建。加大 5G 基站站址、用电等支持力度，加快 5G 网络建设，逐步由五常市区向周边乡（镇）延伸覆盖。支持 5G 独立组网核心网建设和商用。加快面向室内覆盖场景的新一代小（微）基站建设。鼓励 5G 网络应用部署人工智能、网络切片、边缘计算、云计算、公网频谱局域专用等技术。建设新一代超大容量、智能调度的光传输网，开展千兆光纤接入试点和移动网络扩容升级，优化偏远农村的网络服务。未来 5 年，全域建设 5G 基站 128 个以上，实现五常 5G 网络全面覆盖，城镇宽带具备千兆接入能力，加快实现窄带物联网覆盖县级以上城市主城区、重点区域和面向室内、交通路网、灯联网、地下管网等应用场景。统筹利用 5G、窄带物联网和光纤等接入技术，提供支持固移融合、宽窄结合的物联接入能力。开展“5G+工业互联网”融合应用，加快工业互联网高质量外网建设，推动重点行业龙头企业、地方骨干企业开展内网改造升级和示范应用。

健全新安全基础设施。建设网络运行安全设施。建设网络安全攻防演练平台，加强网络安全威胁信息共享，全面提升大数据环境下防攻击、防泄露、防窃取的监测预警和应急处置能力。加强关键信息基础设施、政务网络、工业互联网等重要信息系统网络安全技术检查。建设网络信息安全设施。建设网络信息安全保障平台，建立公共数据全生命周期安全

保障和分级分类管理体系。加强重要领域敏感数据监管，保护个人信息安全。建设安全可信支撑设施。加快信创政务云平台建设。在推进新型基础设施建设过程中，同步规划、同步建设、同步运行密码保障系统并开展定期评估，强化密码技术在关键信息基础设施中的推广应用，扩大数字证书应用范围。建设面向新型基础设施安全防护一体化协同作战指挥平台。

打通消防生命通道。全力保障消防生命通道畅通，清理占堵划线消防车通道、消防车登高操作面以及消防救援窗口障碍物，遏制占道停车违法行为。规划建设停车场地、设施，优化停车资源管理使用，源头上缓解“停车难”供需矛盾，研究建立完善弹性停车、错时开放、潮汐停车、共享停车等政策机制，推广智能停车系统，充分盘活停车资源。推动城市信息化大数据系统建设，推广应用物联传感、视频监控等感知设备，加强消防车通道、疏散走道、安全出口智能预警监测，建立消防生命通道畅通预警评估、动态监测、智能分析系统。推动政府优化老旧小区周边路侧停车场等公共停车设施，对老旧小区居民实行优惠停车，合理设置门槛和限制条件要求，简化办理程序，压缩办理时间，降低停车费用，形成普惠效应。

构建气象信息化业务体系。以“天镜”为基础，实现基础资源、网络、数据全流程等气象业务的本地化可视化服务。

实现信息资源、气象数据和产品的集约化管理。构建气象大数据支撑平台，推动各类气象大数据高效应用，“互联网+”和气象融合创新发展。建设全面、完整、高效的信息安全技术体系和信息安全管理体系统。数据融合分析技术和物联网气象观测得到有效应用，信息获取能力明显提高，气象实况信息触手可及；天气预报实现无缝隙精细网格化，预报时效覆盖1小时至两周，有效应用人工智能和大数据分析技术，发挥智能预报在灾害性天气影响预报和风险预警中的重要作用。基本建成普惠互动的气象服务体系，实现气象预警信息靶向性发布和全市广覆盖，移动互联和智能识别等技术得到深入应用，满足市民和专业用户个性化的服务需求。

推进建设新融合基础设施。建设新型智慧城市基础设施，实施城市大脑工程，打造智慧城市数据底座。建立城市综合管理服务平台，推进市政基础设施智能化改造。加快城市各类杆（塔）共杆建设，推广多功能智慧杆，发展智慧管网、智慧水务、智慧井盖等。建设全市统一数字信息视觉网络和服务平台，加强公有视频监控资源整合和共享利用。实施智慧社区示范工程，支持智能停车、智慧门禁、智慧养老等应用。推广城市智能物流设施和末端配送设施应用。打造智慧旅游平台，通过智慧城市平台建设，使旅游与公安、交通、应急、卫生等部门形成信息共享和协作联动，实现旅游预测预警机制，提高旅游应急管理能力和增强游客体验感。未来

5年，打造五常市成为全省具有区域特色的智慧县域示范区，建成5个智慧社区样板。推动农村水利、公路、电力、冷链物流、农业生产加工等传统基础设施数字化转型，加快形成全市农业信息资源“一张图”。创建一批省级现代农业智慧园、农业物联网应用基地，实施“互联网+”农产品出村进城工程。

第七章 全面构建民生幸福体系

以公共服务均等化为目标，进一步完善基本卫生服务体系、提升社会教育质量、保障文体服务能力，全力实现“病有良医、学有优教、劳有厚得、老有颐养、住有宜居”，建设普惠型民生幸福体系。

第一节 提升全民健康水平

加强医疗服务体系建设。进一步整合医疗资源，优化设施布局。增强五常市人民医院能力建设，设立标准医疗用房，引进一批领军型医疗人才，筹建专业科室，增加肿瘤内科治疗室、肿瘤放疗医技科室、心脑血管介入治疗科室等；拟新建公立二级中医医院1家，并在院内设立中医康复中心，适应新时期中医药发展需要，发挥中医药的医疗保障作用；完善山河镇卫生院、拉林满族镇卫生院、小山子镇卫生院3个农村区域医疗中心建设，分别承担农村南部、北部、东部区域医疗卫生服务工作，每个医院辐射4-5个乡镇；拟建立五常镇卫生院医养结合服务中心，担负全市以医养老全面服务工作；拟建立1个一级精神病院，填补五常精神病院空白；拟增设社区卫生服务中心2家，加强社区卫生服务中心建设，满足城市居民基本医疗和基本公共卫生服务需求；鼓励社会资本举办医疗机构，取消对社会办医疗机构的具体数量和地

点限制。形成以五常市人民医院为龙头、乡镇卫生院为枢纽、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市域医疗服务网络和多元办医格局。引进一批医学类毕业生等专业人才，充实到基层医疗卫生单位，并推动市直优质医疗资源向镇村下沉，提升基层医疗卫生机构服务能力。

完善公共卫生服务体系。以基本公共卫生服务为重点，健全基本公共卫生服务体系，落实基本公共卫生服务项目，深入开展 14 类 56 项公卫服务，实现城乡居民公共卫生服务均等化。加快城市医院、乡镇卫生院等医疗卫生重点项目建设，提高公共卫生服务能力和水平。落实计划生育优生优育项目，发挥五常市妇幼保健计划生育服务中心作用，提供妇女保健、儿童保健、孕产保健、计划生育等公共卫生服务，开展妇幼保健计划生育技术培训、业务指导等工作，满足城乡居民基本医疗和公共卫生服务需求。落实计划生育奖特扶政策，及时将各项补助资金发放到群众手中，不断增强人民群众的获得感和幸福感。

提高城乡医疗应急反应能力。全市建成专业急救中心 1 个，急救分中心 3 个，各医疗机构设立急救科室，配备抢救设备和仪器，加强基层医疗人员培训，全力保障人民生命安全。加强疾病预防控制机构能力建设，做好以新冠疫情防控为重点的各类传染病防控工作，完善传染病疫情的突发事件信息报告系统，提高重大传染病疫情和突发公共卫生事件检

测系统的准确性和及时性。完善规范各项应急预案，反应快速，处置及时。定期开展应急演练，以提高应对各种新发传染病的处置能力，逐步实现由控制疾病向预防疾病的转变，提高公众健康水平。以公共卫生、农村卫生、社区卫生和基本医疗服务为重点，围绕“保基本、强基层、建机制”，突出公益、公平、效率，强化政府责任和投入，统筹城乡医疗卫生事业建设与提升疾病预防能力。

加强全民健康宣传和教育。以“大卫生、大健康”为理念，加大健康教育宣传力度，提高群众的自我健康意识，采取公众咨询、培训、广播、电视、公众号推送等形式进行疾病预防控制工作宣传，充分提高群众的健康知识知晓率和自我保健能力。积极开展以公共场所和流动人群为重点的普及健康教育活动，开展公共卫生、保健和营养知识宣传，倡导健康有益的行为方式，积极倡导健康生活方式。建立健全健康教育工作网络，加强人员培训，提高健康教育队伍素质和服务能力。2025年居民健康知识知晓率城市达到80%以上，农村70%以上；居民健康行为形成率城市达60%以上，农村达50%以上。门诊部、诊所既要为城乡居民提供常见病、多发病的一般诊治，也要承担家庭康复指导、开展健康教育的宣传工作。

人民医院门诊综合楼建设项目：完善市人民医院综合楼新建面积4万平方米，拟投入2.5亿元。

中医医院建设项目：拟新建公立二级中医医院1家，并在院内设立中医康复中心，建设面积22000平方米，拟投资1.5亿元。

疾病预防控制中心综合楼扩建项目：新建办公楼一栋，建设面积3565万平方米，拟投入3075万元。

卫生应急物资储备库建设项目：新建五常市卫生应急物资储备库，建设面积1000平方米，总投资300万元。

妇幼保健计划生育服务中心综合楼建设项目：建设面积10000平方米，拟投资5000万元。

医养结合建设项目：新建一座医养结合医院，建设面积4万平方米，引进医养设备和新建医养设施，拟投入资金2.5亿元。

第二节 全面提升教育质量

加快推进教育信息化建设。全面落实全国教育大会精神，组建快速、稳定、安全的教育专网，大力推进教育信息化，实施人工智能助推教师队伍建设行动；着力构建基于信息技术的新型教育教学模式、教育服务供给方式以及教育治理新模式；促进信息技术与教育教学深度融合，支持学校充分利用信息技术开展人才培养模式和教学方法改革，逐步实现信息化教与学应用师生全覆盖；创新信息时代教育治理新模式，开展大数据支撑下的教育治理能力优化行动，推动以互联网

等信息化手段服务教育教学全过程；加快推进智慧教育创新发展，在五常市第一中学校、五常市职业教育中心、五常市幼儿园等设立“智慧教室”建设示范点，探索推进智慧化课堂教学模式研究与应用；加大落实《教育信息化 2.0 行动计划》力度，到 2022 年基本实现“三全两高一大”发展目标，即教学应用覆盖全体教师、学习应用覆盖全体适龄学生、数字校园建设覆盖全体学校，教师信息化应用水平和师生信息素养普遍提高，建成“互联网+教育”大平台，建设五常城乡学校教育联盟群组，缩小城乡优质教育资源的差距，解决教师结构性缺编、课程开设不全不齐等实际问题。

加快完善教育基础设施。完善学前教育、义务教育、高中教育、职业教育、特殊教育、社区教育等学校基础设施。“十四五”期间，将完成全市乡镇中小学校的消防水池建设和消防器材配套。坚持疫情防控常态化，对全市中小学校旱厕进行改造，建设水冲式厕所，改善学校卫生环境。对全市中小学校、职业学校、特殊教育学校进行新建、维修和改造，不断改善办学条件。加强寄宿制学校宿舍和食堂建设，改善寄宿制学校学生住宿条件，推进阳光食堂建设，确保食品安全。加大实验室、劳动实践教室、音体美教室等功能馆室建设，实施实验小学、山河一中等学校图书馆建设。加快改善学校体育设施，推进标准化操场、体育馆、篮球场等场馆建设。改善学校艺术活动场所条件，建设综合楼，满足艺术教

育需求。

形成全民终身教育服务体系。坚持党对教育的全面领导是构建服务全民终身学习的教育体系前提。政府、企业、社会多方协同，提供多层次、高质量、宽领域的教育与培训，扩大面向各类人群的终身教育服务，建设学习型社会。健全公共教育普惠机制，完善教育资助体系，促进高标准教育公平，强化各类教育资源统筹，推进学习资源社会化。健全数字化、广覆盖、多形式的终身教育体系。加强教育融合发展，推进继续教育与城乡社区教育融合，形成社区化成人继续教育，积极在城乡社区开展职工岗位培训、农民工技能培训。健全民办教育健康发展促进机制，支持发展有特色、高水平的民办教育。深化产教融合、校企合作，促进人才培养与职业标准紧密结合。加快“双师型”教师队伍建设，提高技术技能人才培养水平。激励教师爱岗敬业，在全社会形成尊师重教的风尚。鼓励广大市民建立个人学习账户，畅通继续教育、终身学习通道，构建终身学习“立交桥”。推进老年教育与社区教育融合，将社区养老与社区教育相融合，营造良好的社区学习氛围。

第三节 增强文体服务能力

建立优质公共文体服务体系。坚持把发展公益性文化事业作为满足人民群众基本文化需求的主要途径，按照体现公

益性、基本性、均等性、便利性的要求，以全民为服务对象，以基层特别是农村为重点，健全服务网络，加快构建覆盖城乡、惠及全民的公共文体服务体系。按照市有中心（文体活动中心）、社区有场（文体广场）、镇有站（乡镇综合文化站）的要求，建成市、乡镇、村设施配套、上下联动、覆盖全市的三级公共文化服务体系。重点解决 24 个乡镇综合文化站整治工作，按照初建标准，恢复“三室一场”场地建设，完善服务功能，实现达标率 100%。完善图书馆、博物馆、文化馆服务功能，改善场地环境，填充文体活动设施和器材，最大化满足群众文体活动需求。为更好地满足广大群众的多样化健身需求，推动多元化全民健身服务体系的建立，促进全民健身活动的开展，充分利用各种户外运动资源，建立项目多样的全民健身户外公共体育场所，提供集健身、娱乐、休闲等功能为一体的综合场所。完善城区“10 分钟健身圈”，推进乡镇农民体育健身工程，进一步增加公共体育设施免费开放数量，推动五常市全民健身运动的推广和普及。

加快培育五常特色文化产品。打造五常特色文化品牌，以独有的龙滨戏为载体，在“十四五”期间，完成大型龙滨戏《永远在路上》第二部的创作，并创作一部反映五常巨变题材的大型龙滨戏，以戏曲形式讴歌家乡、赞美家乡，提升五常厚重文化的影响力。培育多元市场主体，落实鼓励民间资本进入文化领域的政策，加大对青牛葫芦、泥塑等小微文

化项目扶持力度，增强发展内生动力。鼓励文化企业利用互联网创业平台、交易平台、景区等载体拓宽发展渠道，支持文化企业集聚形成特色文化产业集群。实施文化精品生产工程，加强文化演艺特色品牌建设，拓宽文化产品走出去渠道。重点打造东北大鼓、鞞子秧歌、龙滨戏等文化精品，组织商业演出、驻场演出活动，拓宽舞台产业渠道，探索文艺兴产之路。围绕重大题材、重大活动等推进文化艺术精品创作，推出一批体现时代主旋律、群众喜闻乐见的文艺精品。丰富城市文化主题活动，以讴歌时代为主题，开展集文艺演出、书画展览、非遗展示等为一体的全市特色文化、精品文化活动，增强文化凝聚力。

专栏 10 文体服务重点项目

市博物馆、文化馆、图书馆项目：在五常市博物馆、文化馆、图书馆三馆原址基础上进行改扩建，改扩建面积 4800 平方米。

地方特色街区建设项目：建设拉林满族镇特色文化街区，包括拉林满族镇非物质文化遗产传习馆、拉林满族镇民俗博物馆和京旗文化广场。

公共体育场建设项目：建设五常市公共体育馆，建设项目总面积 23000 平方米，拟总投资 1200 万元。

全民健身中心建设项目：五常市全民健身中心占地面积 3.8 万平方米，建设 5000 平方米的体育馆、体育场，包含 8000 座看台、11 人制标准足球场、8 条塑胶跑道的标准田径场地。

第四节 推动妇女儿童事业

促进妇女全面发展。全面贯彻落实男女平等基本国策，坚持和完善促进男女平等、妇女全面发展的制度机制。实施妇女发展规划。全方位优化妇女发展环境，通过出台法律、制定政策、完善机制，促使妇女参与经济社会发展、享有改革发展成果的平等权利得到切实保障，提高妇女参与国家和经济文化社会事务管理水平，充分发挥妇女在全面建设社会主义现代化国家中的“半边天”作用。拓宽妇女就业渠道，消除就业性别歧视。培养女科技人才，高质量促进妇女成长成才。积极构建以男女平等为核心的先进性别文化。积极推动保障妇女合法权益的法规政策的贯彻落实，完善落实法规政策性别平等评估机制。降低出生人口性别比，促进人口均衡发展。严厉打击侵害妇女合法权益的违法犯罪行为。建立妇女享有全生命周期健康的管理、服务和保障体系。建立城乡生育补贴制度，增强妇女生育保障能力，提升生育水平。保障农村妇女土地权益。缩小妇女发展的城乡、区域、群体差距。加强特殊困难妇女群体民生保障。完善分性别统计制度。

保障儿童优先发展。全面贯彻落实儿童优先原则，建立和完善促进儿童优先发展和全面发展的制度体系，保障资源配置对儿童基本需求的高度优先。实施儿童发展规划。缩小儿童发展的城乡、区域、群体差距，保障儿童生存、发展、

受保护和参与的权利。完善学校家庭社会协同育人机制，落实立德树人根本任务，促进儿童早期发展，探索实施学龄前儿童营养改善计划，全面提升儿童综合素质。完善儿童监护制度，健全基层儿童保护机制，加强留守儿童关爱服务，落实困境儿童保障制度。优化儿童发展环境，创建儿童友好城市和儿童友好社区，提高城乡社区儿童之家建设水平。提升儿童营养及食品用品质量安全水平，预防和控制儿童伤害。健全未成年人网络保护综合治理机制，提升儿童网络素养，严厉打击危害儿童身心健康的违法犯罪行为。预防未成年人违法犯罪。

全力支持家庭发展。加强家庭、家教、家风建设。深入实施“家家幸福安康工程”。建立完善支持家庭发展的法律政策体系，推进家庭教育立法，推动完善生育支持、儿童养育教育、老人赡养、促进工作家庭平衡等税收和福利政策，加强对困难家庭、失独家庭、单亲特困等特殊家庭的政策支持、救助和服务。充分发挥“家庭家教家风”在基层社会治理中的重要作用，建设平等、和睦、文明的婚姻家庭关系，完善婚姻家庭纠纷预防化解机制，预防和制止家庭暴力。建立完善覆盖城乡的家庭教育指导服务体系，加强家庭教育指导服务中心、服务站点、信息化服务平台等建设。促进发展家庭服务，构建普惠托育服务体系，健全基本养老服务体系，加快发展家政服务业。倡导夫妻共担家务，提升家务劳动社

会化水平，探索实行父母带薪育儿假。

第五节 有效加强社会保障

健全住房保障制度。进一步完善“四位一体”、租售并举的住房保障体系，健全实物和货币补贴相结合的保障方式，多渠道改善中低收入家庭住房条件。实施保障性安居工程，加快棚户区改造和城区老旧小区改造，全面落实危房改造工作，切实改善居住环境。进一步强化农村危房改造工作，改善农村住房条件，“十四五”期间，农村泥草房和危房改造户数达到13000户以上，完成率达到100%。完善廉租房管理机制，遵照公平、公开、公正的原则，逐步推进企业人才住房、高层次人才住房保障工作。扩大廉租房保障范围，降低居民申请门槛，提高政府补贴金额，解决社会弱势群体的基本住房问题。坚持集中建设和分散配建的保障性住房建设方式，鼓励和引导社会力量参与建设和运营，完善住房保障准入标准动态调整机制。认真梳理保障性住房申请、配租、运营、维护等流程，健全管理机制，提高保障性住房分配管理效率。

完善基本社会保险制度。实施全民参保计划，建设全市统一的社会保险管理信息系统，基本实现法定人员全覆盖。加快发展多层次社会保险，健全社会救助体系，努力形成全覆盖、保基本、多层次、可持续的社会保障体系。建立和完

善与经济社会发展水平相适应，以养老、失业、医疗、工伤、生育五大保险为主体的社会保险体系，不断扩大社会保险覆盖面。全面推进各类医疗保险制度统筹整合，健全大病保险制度，鼓励发展补充医疗保险和商业健康保险。推进企业养老保险和机关事业单位养老保险并轨，开展以企业养老保险和事业单位养老保险为主要内容的“全民参保计划”。完善城乡一体的居民基本医疗保险制度，逐步提高基本医疗保险补偿和大病保险补偿，加强对脱贫人口的保险力度，切实减少因病致贫、因病返贫。

推动养老事业发展。积极应对人口老龄化问题，加快养老服务体系建设，全面建成以居家养老为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。统筹规划建设养老服务设施，形成布局合理、设施规范、形式多样、内容丰富的养老服务新格局。推进养老服务与医疗卫生相结合，基本形成覆盖城乡、规模适宜、功能合理的医养结合服务网络。推进文化养老工作，完善老年人文化服务网络。激活、健全放开养老服务市场，通过购买服务、股权合作等方式增加养老服务和产品供给。依托农村幸福院，探索推行政府购买服务项目破解农村养老难的模式，实行“一社区一幸福院”，基本实现农村社区养老全覆盖。加快社区养老和居家养老服务设施建设，形成完善的城市社区步行 15 分钟、农村社区步行 20 分钟的居家养老服务圈。

提高城乡居民就业和收入水平。完善城乡均等的公共就业服务体系，加强公共就业服务信息化、标准化、品牌化建设，健全完善市、镇、社区三级公共就业服务体系，加快推进“数字就业社区”、“就业服务标准化社区”建设，推动公共就业服务全面下沉。做好高校毕业生实名制登记服务工作，利用服务大厅、一网通平台、移动终端，建立综合、多元互通的就业信息服务平台，力争实现实名登记和跟踪服务全覆盖。完善提升人力资源市场服务功能，做好人力资源招聘市场行情分析和发布工作。建立科学的工资水平决定机制、正常增长机制、支付保障机制，稳步提高最低工资标准，保障职工工资增速同经济发展增速同步。优化收入结构，大幅度提高低收入群体收入水平，减少低收入群体，扩大中等收入群体。解决农民工工资支付保障问题，健全企业欠薪保障应急周转金制度，切实维护群众权益。发展高效设施农业，鼓励多种形式的农业适度规模经营，深化农村产权制度改革，增加农民工资性、财产性收入，切实保障农民持续增收。

加强和改进新形势下民族工作。加强民族团结宣传教育活动，维护少数民族群众的合法权益，大力开展民族团结进步创建活动，支持开展少数民族传统民俗文化节庆活动，将少数民族地区补助费纳入财政预算，加大少数民族管理体制机制建设，完善少数民族干部培训制度，制定后备干部培养选拔制度。

第八章 加快绿色生态宜居建设

坚守生态优先，深入贯彻“绿水青山就是金山银山”，建设多层次、网络化、功能复合的生态空间体系，努力推动发展方式向绿色、安全、可持续转变，加快建设资源节约型、环境友好型社会，扎实推进“绿色生产、宜居生活、安全生态”，构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，打造和谐宜居生态五常。

第一节 推行绿色生产方式

推动生产方式绿色化。推进绿色清洁生产，发展先进再制造，大力发展循环经济。加快传统制造业绿色改造升级，鼓励使用绿色低碳能源，淘汰落后设备工艺，坚决淘汰落后产能。推进各类示范项目建设，推行清洁生产和再制造生产模式，推动循环经济模式由企业内部向企业之间扩展，发展特色工业循环经济和特色农业循环经济。对五常经济开发区实施循环化改造，推动园区企业推广使用循环化生产方式，引进绿色环保企业，开展再生资源回收利用、汽车零部件再制造和工业废弃物无害化处理等试点。着力打造一批低碳产业集聚区，促进低碳企业培育、低碳产业链延伸和产业规模壮大。促进工业绿色发展科技创新、管理创新和商业模式创新，研发推广核心关键绿色工艺技术及装备。大力支持节能

技术研发应用，加快发展合同能源管理、需求侧管理、集成总承包等节能服务业。促进农业生产绿色化，加快转变农业发展方式，构建化肥农药使用量零增长、秸秆畜禽粪污农膜全利用、农业废弃物全面实现资源化的农业生产方式。把节约利用农业资源、保护产地环境、提升生态服务功能等理念贯穿农业生产的全过程。

高效集约利用资源。坚持减量化、再利用、资源化，大力推进政策制度创新，显著减少废弃物排放，实现各类资源高效循环利用。工业生产和农业生产高效集约利用土地资源、水资源、生物资源以及天然气、煤炭和石油等矿产资源，加强全过程管理，大幅降低资源消耗强度。至 2025 年，全市万元生产总值耗地量降低为 19 平方米；单位工业增加值用水量降低 10%；单位生产总值能源消耗降低 5%。推广节能低碳技术、产品和商业模式，开展全市重点用能单位节能监控，深入推进工业、建筑、交通等重点节能工程，提高建筑节能标准，合理控制能源消费总量，提高能源利用效率。实施最严格的耕地保护制度，合理控制城乡新增建设用地规模，建立节约集约用地激励和约束机制，全面提高土地利用效率。完善水资源有偿使用机制，实施节水示范工程，打造节水型社会，提高水资源利用效率。完善殡葬基础设施建设，筹建五常市级骨灰寄存堂，乡镇分区域建设骨灰堂，建立节地生态安葬奖补制度。推进种养业废弃物资源化利用，促进种养

业有机结合、循环发展。研究制定再生资源回收目录，对复合包装物、电池、农膜等低值废弃物逐步实行强制回收。推进零售业、商贸服务和旅游业等商业和民用领域的节能减排，加快设施节能改造，强化新能源配套设施建设。

加强生产污染监管力度。以源头截污为根本，点源、面源相结合，建管养并重，全面加强生产污染物排放监管力度，严格控制工业污染物，防范化解重大环境污染风险。制定严格的污染物排放控制标准和未达标排放惩罚机制。全面实行能源消费、二氧化碳排放的总量和强度双控制度，明确主要污染物总量控制目标要求，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、主要污染物排放削减率确保完成哈尔滨市下达的“十四五”规划目标。城镇经开区和企业集中生产点全面实现截污纳管，乡镇企业实现污水全收集、全处理，乡村生产点实施归并拔点，因地制宜实施污水纳管或污水就地处理，工业污水处理率显著提升。全面实施分散燃煤、集中供热锅炉和自备电厂小燃煤机组的清洁能源替代，压减化工和钢铁行业用煤，合理控制发电用煤，严格控制工业和农业生产大气污染物排放。到 2025 年，全市空气质量明显改善，环境空气质量优良率达到 90%。加强农业面源污染防治，化肥农药施用强度降到全国平均水平以下，深化扬尘、秸秆、餐饮等面源污染治理。

第二节 建设宜居生活空间

切实改善居民生活环境。有序推进生活垃圾分类和减量，加快推进湿垃圾资源化利用，推广绿色帐户，推动再生资源回收体系和生活垃圾清运体系的协同衔接，形成生活垃圾从分类、收运、资源化利用到末端处理的完整体系。实施生活垃圾焚烧发电项目和餐厨垃圾处理厂项目，按照垃圾分类处理的要求，在 2023 年底前五常市预计投资 1000 万建成一座日处理餐厨垃圾 100 吨的餐厨垃圾处理厂，建设内容包括征地拆迁、厂房厂地等基础设施、设备采购安装高度等。加大建筑垃圾、废弃食用油脂以及秸秆等各类废弃物的资源化利用和处置监管力度，加快推进资源化利用设施建设和改造提升。“十四五”期间将扩建金山公园 36.5 公顷，新建公园绿地 13 公顷，改造原有林地 23 公顷，对杏花山公园进行改造升级，增加休闲娱乐设施，并向市民及游客免费开放。打造清洁、舒适、安静、优美的自然环境，为全体市民提供清洁的空气、水、土壤和安全的食物，适宜的气候，丰富多样的生物圈，带给人们美的享受、满足人类更高层次的需求，将良好的自然生态环境打造为公众福利资源，建成美丽五常、宜居五常。

倡导绿色健康生活方式。抵制无节制的商品消费和商品的过度包装等行为，减少对资源的浪费和对环境的污染，既要树立可持续发展观念，也要践行简约适度、绿色低碳的生

活方式，拒绝奢华和浪费，形成文明健康的生活风尚。倡导市民形成节约资源、垃圾分类和低碳出行等绿色健康生活方式。节约资源包括节约使用水、电、气等能源资源，养成废水重复多次利用和随手关灯等好习惯，坚决制止餐饮浪费行为，切实培养珍惜粮食节约粮食的习惯，拒绝舌尖上的浪费，减少一次性用品的使用，多使用环保商品。倡导垃圾分类，制定符合五常市实际情况的垃圾分类标准和准则，引导个人和家庭自觉进行垃圾分类，在社区大力推广垃圾分类系统，社区回收站由社区物业或居委会负责管理，建立现代社区的垃圾经营和回收服务功能。鼓励低碳出行，加强市域公共交通建设，实施公共交通补贴，形成完善的公共交通系统，推广使用新能源汽车，实施新能源汽车补贴，完善新能源充电桩等基础设施，加强城市自行车道和步行道建设，鼓励市民使用公共交通、新能源汽车、自行车和步行等低碳出行方式。

提高公民生态环境素养。在全市广泛开展生态文明教育和舆论宣传，倡导市民遵守生态环境保护导则和能源资源节约公约，引导公民树立正确的生态文明观，提高公民生态环境素养。利用五常环保官方微博发布各类环保信息，引导公民正确认识人与自然的关系，树立环境与健康息息相关的理念，动员公众力量保护生态环境、维护身体健康，普及必要的环境保护理念、知识、行为和技能。增强居民节约能源、水资源、食物等意识，养成良好的生活和卫生习惯，减少环

境破坏。通过学习防护知识、树立防护理念、掌握防护技能，切实加强自我健康防护，有效减少污染暴露、降低环境污染风险及可能的健康危害。开展世界环境日主题宣传活动，向公众传递了绿色、健康、低碳的生活理念，普及低碳科普知识，推广低碳标识应用，完善低碳消费政策，逐步在全社会形成绿色低碳消费理念。在全市开展低碳城区、低碳县、低碳乡镇、低碳社区、低碳家庭、低碳农村和低碳园区试点示范，加大推广发展力度。构建包括学校、社区、家庭、企业和社会公益教育体系等在内的生态文明教育网络体系。

专栏 11 污染处理重点项目

公共厕所建设项目：全市新建水冲式标准化公厕 25 个，建设内容包括公厕土建、设备设施采购及安装、调式、水电暖外网接入等。

餐厨垃圾处理厂：建成日处理餐厨垃圾设计规模 100 吨的五常市餐厨垃圾处理厂，建设内容包括厂房厂地等基础设施建设、设备采购及安装调试。

生活垃圾焚烧发电厂：建设五常市生活垃圾焚烧发电厂，处理能力为二期 600 吨、二期 800 吨。建设内容为焚烧锅炉，12MW 发电机组，渗滤液处理系统，烟气排放系统，已灰填埋系统等。

农村垃圾污水处理项目：包括农村生活垃圾处理体系，向第三方购买服务，实现垃圾分类、垃圾收集、垃圾运输、垃圾分拣、垃圾转运市场化运营；生活污水、粪污资源化利用；建设管网式污水粪污处理设施，实现统一处理，集中利用。

第三节 保障生态文明安全

坚守国土生态红线。整体谋划五常市新时代国土空间开发保护格局，科学布局生产空间、生活空间和生态空间，继续实施主体功能区战略，大力推进绿色城镇化，加快美丽乡村建设。开展资源环境承载力和国土空间开发适应性评价，贯彻落实国家层面、黑龙江省和哈尔滨市关于国土空间规划的指导思想和具体措施。严格划定全市的城镇空间、农业空间和生态空间“三区”以及生态保护红线、永久基本农田红线和城镇开发边界“三线”，实施因地制宜的管控措施，建设安全国土生态空间。生态空间主要包括五常市域范围内的林地、河流和水库等，在生态空间和生态保护红线范围内禁止一切工业化和城镇化开发，严格保护生态安全。加强拉林河和阿什河两大水系保护、龙凤山水库和磨盘山水库等湿地保护和基本农田生态系统保护等，构建安全可靠的市域生态屏障。协调森林生态系统、湿地生态系统、水域生态系统、田园生态系统、基本农田林网系统等，山水林田湖草生态系统一体化，形成绿色、高效、空间优化、资源节约、环境友好、生态稳定的生态安全格局。

修护自然生态系统。坚持保护优先、修复为主。利用乡村振兴战略实施和美丽乡村建设契机，推进退耕还林进程和乡村生态环境系统保护。加强村屯绿化建设和高标准绿化道路建设，对栽植的村屯、道路等重点绿化工程进行补植补造。

进一步加大退耕还林力度，按照省林草局要求，全面开展秋季造林，完成林辅用地退耕还林任务，努力实现省林草局下达的“十四五”造林任务目标。全面加强森林资源保护，严厉打击各类涉林违法犯罪，深入开展森林草原执法专项行动、省违建清底专项行动、草原清查工作和森林督查工作。实施生态修复专项工程，坚持“预防为主，保护优先”的水土保持工作方针，从当地实际出发，实施封育保护、封禁治理。开展生态清洁小流域建设，以水源保护为中心，以控制水土流失和面源污染为重点，坚持山、水、田、林、路、村、固体废料和污水排放统一规划，预防保护、生态自然恢复与综合治理并重的原则。遵循自然规律和经济规律，针对水土流失，生态环境恶化问题，充分利用大自然的生态自我修复能力，实现人与自然和谐共处和经济社会的可持续发展。

强化生态环境治理机制。建立生态文明绩效评价体系，把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，强化主要污染物排放、碳排放、能耗等总量和强度控制。扩大环境信息公开，推行环保公益诉讼，依法打击污染环境、破坏生态、损害公共利益的行为。构建市场化生态保护机制，开展排污权、用能权、用水权和碳排放权初始分配制度，健全“谁污染、谁付费”的排污权市场化机制，实施以单位生产总值能耗为基础的用能权有偿交易制度。发展绿色金融，推广实施排污权质押贷款，完善环境信用评价制度，探索建

立环境污染责任保险制度。完善生态补偿机制，建立健全对重点生态功能区的生态补偿机制，开展地区间建立横向生态补偿机制研究，完善生态保护、环境管理绩效与资金分配挂钩的激励约束机制。建立更高标准和更严格的环境执法机制，加大污染源在线监测推广力度，实行全市环保机构监测监察执法垂直管理，加强节能环保执法力量，形成全覆盖执法体系。加强森林公安执法，严厉打击各类涉林违法犯罪，加强野生动植物保护，对各类违建别墅和建筑物进行拆除，对拆除的违建图斑、违法开垦图斑制定恢复植被实施方案。

第九章 深化重点领域改革

坚持高质量发展、高品质生活、高水平治理，以政府职能转变为核心，建设规范有序、廉洁高效、人民满意的服务型政府，以信息化建设为依托，完善相关领域政策法规、技术标准和规范体系建设，实现城市治理现代化。

第一节 构建现代治理体系

推进法治政府建设。准确把握法治政府建设在全面依法治国中的战略地位，贯彻落实国家、省、哈市法治政府建设工作要求。把党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责摆在更加突出位置；构建系统完备、科学规范、运行有效的依法行政制度体系和健全科学、民主、依法决策机制；推进严格规范公正文明执法，提升行政执法公信力，实现社会公平正义，为企业营造良好法治化营商环境。深入开展法治宣传教育，完善普法宣传教育机制，落实国家机关“谁执法谁普法”普法责任制，构建大普法工作格局。

建设完善治安防控体系。围绕全市经济社会发展，广大群众安居乐业，打造持续稳定的社会环境。要审视“十四五”期间国内外形势深刻复杂变化给维护国家安全和社会稳定带来风险和挑战，统筹境内境外、网上网下两个战场，维护政治大局安全稳定。要聚焦“十四五”期间市域经济社会发

展和群众对高质量平安建设的新期待，实施扫黑除恶专项斗争常态化、严厉打击突出违法犯罪、全面完善智能化、立体化、信息化社会治安防控体系建设，更加有力护航经济社会发展大局。要以“学东莱、创枫桥”活动为载体，深化基层公安机关改革，重塑基层派出所警务机制，把全市基层公安机关建设成为坚强有力的基层综合性战斗实体，全面提升社会治安打防管控能力水平。

精细化治理社会。实施“一网通办”工程。以“信息技术+制度创新”推动政务流程再造、政府管理体制变革，加大资金投入，加快大数据平台建设，完善政务外网，建立集办公、审批、对外服务、监察、信息公开等于一体的全市统一数字政务平台，实现与身份信息识别、银行信息、社区网格化、空间地理等信息系统的衔接融合，支持政务服务事项网上办理重构行政审批和政务服务流程及标准。实现集中办理“只进一扇门”。加快政务服务中心办公楼改造进度，优化人员配置结构，理清部门职能，推进服务部门及服务事项向大厅集中，进驻率达到100%。推进“前台综合受理，后台分类审批，一个窗口出件”改革，推进工程建设项目审批，不动产登记等事项实现“一窗”分类受理，推进教育、环保、应急等11个部门的465项政务服务事项集中纳入综合窗口办理，除特殊规定外，推动企业开办、施工许可、税费缴纳、用电报装、不动产登记、水气供应等事项实现一网通办。落

实现现场办理“最多跑一次”。依据“最多跑一次”事项清单，将26个部门982项政务服务事项的办事指南在市政府门户网站上公开发布，全面梳理办事流程。推广商事登记后置审批分类改革，全面实施企业简易注销登记改革，推动商事登记与银行开户衔接，缩短银行开户时间至5个工作日，全市“最多跑一次”办事率达到93%以上。

全面建设信用安全体系。加快信用信息系统建设。按照推进建立自然人、法人和其他组织统一社会信用代码制度的要求，建立和完善信用信息基础数据库，依法加强各类信用信息归集，逐步实现信息采集全覆盖。统一信用信息采集和分类管理标准，完善失信行为等级划分办法。健全行业信用信息记录制度，以各类企业和从业人员为重点，把信用信息采集融入事关人民群众日常生活重点领域的信用档案。建立信用信息共享机制，加强各部门各地区信用信息系统统筹整合，依法推进信用信息互联互通和交换共享。依法对信用信息实行分级管理，设立公共信用信息服务查询窗口，促进各类社会主体的信用状况公开透明、可查可核。推动有关部门在行政管理、市场监管和公共服务中全面推行市场主体的信用承诺，扩大信用审查范围，使用信用记录和信用报告，逐步实现多部门、跨地区、跨领域的信息联享、信用联评。完善诚信监督体系。坚持舆论监督、行政监管、行业管理、社会监督相结合，构建多层面、全过程、广覆盖的监督体系。

提高依法治旅与安全监管水平。健全旅游市场联合监管协调机制，加大旅游市场秩序整顿力度，重点整治非法经营、虚假宣传、不合理低价、强迫消费等行为。建立以旅游经营服务不良信息为基础的旅游经营服务信用档案，对违法违规行为进行公示并给予处罚，保障游客和消费者合法权益。

加快建设应急管理体系。严格执行森林防火网格化管理，落实各项森防责任、制度、措施。强化森防培训，组织机关干部、国有林场场长、乡镇林业站长及全体扑火队员参加的森林防火培训，提升森防作战能力。加大森防宣传力度，在全市 12 个国有林场重点区域设立永久森林防火警示牌。进一步强化预防、扑救和保障三大体系建设，全面贯彻落实国家和省、市森林草原防火会议精神和各级森防指要求，完善森林防火应急预案和扑救方案。加大宣传力度，提高森防意识，加强火源管控，强化森防巡查，全力抓好森林防火和林区秸秆禁烧工作。提升防灾减灾大数据融合应用能力，建设智能天气预报和气候预测系统。建设防灾减灾救灾大数据智慧应用系统。运用大数据、云计算、可视化等技术，实现暴雨、冰雹、地质灾害、内涝等灾害的智能监测、影响预报、靶向预警，提高灾害监测预报、突发灾害预警、灾害风险防范、灾害救援服务保障、灾害统筹管理等防灾减灾救灾工作的现代化水平。建立全市疾控系统突发公共卫生事件应急处置指挥中心，提升突发公共卫生事件防控工作能力，完善规

范各项应急预案，科学有效处置各类突发公共卫生事件。积极开展中医“治未病”工作，充分发挥中医药在疾病预防控制和应对突发公共卫生事件方面的作用。建立完善的急救医疗体系，健全完整的院前急救，院内抢救、监护治疗三大急救医学系统，实现一体化的高效率急救网络。强化应急机制建设，提升现场处置和应急响应信息化水平，扩大疾病及疾病相关危险因素监测信息化范围和方式，健全公共卫生监测基础数据库。加强传染病网络及时报告率，及时审核率达100%以上、突发卫生事件应急处置率达100%。

第二节 优化营商环境

规范政府管理机制。强化宗旨意识、责任意识、创新意识、风险意识和廉政意识，着力加强政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责，强化发展战略、规划、政策、标准的制定和实施，推进政府管理服务的扁平化、精细化。深化经济体制改革，推进供给侧结构性改革，创新政府配置资源方式，统筹推进财税金融、国企国资、产权保护、城镇化等基础性重大改革。实施工业用地保护制度，科学划定全市工业区块线，探索对线内工业用地实施立法保护。鼓励工业上楼，提高产业用地容积率，建设高标准厂房，允许按幢、按层等固定界限为基本单元分割登记和转让。开展旧工业区转型升级和综合整治专项行动，行政引导与市场机制

相结合，鼓励采取异地置换、产权入股等手段，促进老旧工业区连片升级、功能优化。支持建设保障性产业用房，在五常经开区周边增加产业配套设施的供给，规范园区管理制度。全方位降低企业运营成本。降低用地用房成本。降低用工成本，坚持收入水平增长与劳动生产率提高相适应，合理调控最低工资标准，降低用电成本，落实输配电价改革措施，合理调降电量和电价，降低企业物流运输成本，逐步取消连接市县区间的高速公路收费。

合理配置市场资源。扩大企业债券融资规模。支持符合条件的企业申报发行战略性新兴产业、“双创”孵化、配电网建设、社会领域产业等国家重点支持的专项债券。扩大中小微企业贷款风险补偿，简化办理手续，对银行向本市中小微企业、中小微企业主发放的首笔贷款和信用贷款（限于企业经营用途），按照坏账损失补偿 50%，最高限额 200 万元。鼓励发展动产融资，对向中小微企业开展应收账款和存货抵押质押融资的银行实施风险补偿，在限额内按照坏账损失补偿 20%。加大对符合条件的融资担保公司代偿损失的补偿力度。完善天使投资人鼓励政策，设立天使投资引导基金，引导鼓励社会资本对初创企业的投入。推广创业创新金融平台应用，提高中小微企业融资效率。鼓励银行开展特许经营权、政府采购订单、收费权、知识产权新型融资方式。提升纳税服务质量，办税服务厅在严格执行首问责任、延时服务等制

度的基础上，适当调整、增设窗口数量，设立减税降费专业窗口和政策咨询服务台，合理配置办税服务厅人力资源，同时积极发挥中介机构、行业协会力量，广泛开展多种形式的税收志愿者服务，使纳税服务呈现便捷化、多样化。强化跟踪问效，建立“清单化”减税降费工作督查督办机制，确保政策落地见效。

第三节 强化政策制度改革

建立项目落地保障机制。按照“限时办结”、“一次性告知”等原则制度，严格落实问责制度，提供服务保障承诺。推行“首席服务官”服务机制，实现服务企业零距离、办事效率零延误、项目入驻零障碍、生产经营零干扰。全面推行清单管理制度。公布权力清单、责任清单、市场准入负面清单、行政事业性收费清单、财政专项资金清单、证明事项取消清单、人才公共服务清单等7张清单，建立健全清单动态调整公开机制。优化政务审批流程。创新审批方式，全面推进审批标准化，压缩审批时限，规范审批条件和裁量基准。完善行政审批设置的审核认证机制和定期评价机制。推广随机抽查，规范监管行为，加快形成事中事后监管的制度框架和有效运行机制。推进评价体系建设。组建以市政府分管领导为组长的营商环境评价工作领导小组，以国家考评体系、省考核标准为核心，以简化办理环节、压减申报材料、压缩

办事时间、降低经营成本、提速行政审批、方便群众办事为目标，明确各项评价指标牵头部门和成员单位，落实具体责任部门和人员。开展常态化监督检查，公开发布《五常市营商环境投诉举报受理工作制度》等，明确受理范围，规范投诉渠道，优化处理流程，落实政府监察责权。完善政府权责管理体系，编制实施专项领域权责清单，建立权责清单动态调整和长效管理机制，加快形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的政府职能体系。

深入推进审批流程透明化。以推进“互联网+政务服务”，加速“透明化”。着力破解“材料多、环节多、盖章多、时间长”等问题，确保开办企业、不动产登记、办理施工许可、纳税获得信贷、获得用水、用电、用气等事项办理时间进一步压缩，全程网上办理率96%以上，努力达到先进地区水平，着力营造稳定、公平、透明、可预期的营商环境。以全流程“网上进、网上出、无纸化”审批，加速“标准化”。深入推进全程办理网上流转服务，实现网上进、网上出。推动实现企业电话联系，网上资料传递，无纸化、不落地、不见面审批规范化建设，实现企业零跑腿。以全流程信息共享，加速“便捷化”。加快推进信息共享和职能审核，推进“群众跑腿”为“信息跑腿”、“最多跑一次”为“零跑腿”。以全审批开放透明，加速“可视化”。大力推进政务服务平台“全流程、全链条、全过程”向企业开放，做到“办事指南早知

道、办到哪里早知道、多久办结早知道”。以全环节信息监管，加速“规范化”。对审批服务每个环节实行“信息化监管、智能化判定、限时化办结”，从制度约束转向平台监管，从政策执行转向系统操作，全面提升审批服务规范化。以全市同步办理，加速“一窗化”。全面推进“一窗通办、一网通办、一站快办、一支队伍服务、一套机制管理”。让每一家企业都能享受无差别、集成化、一站式审批。

创新制度优化体系。市场准入再放宽。严格落实市场准入负面清单制度，保障各类企业在政策支持、资质许可、政府采购、标准制定等方面的公平待遇和合法权益。创新创业再激活。围绕简政放权、放管结合、优化服务，全面推行“证照分离”。推动商事制度改革不断深化，积极改革审批方式，精简涉企证照，加强事中事后监管，大力推进“照后减证”，着力破解“准入不准营”难题。“一网通办”再深入。全面推动“一窗通办、一网通办、一站快办”在各乡镇、社区便民服务中心全面推行“就近办”。加快构建以网上政务大厅为主体、实体服务大厅为辅助模式。“放管服”改革再深化。对全市权责清单进行新一轮的梳理，规范和引导行政审批实施部门不断优化流程、减少环节、缩短时限、精简材料，建立规范的审批服务体系。大力推进审批标准化、规范化，落实“双随机一公开”监管。政务服务再便利。建好政务服务平台，对全市政务大厅实行标准化管理。实行“联合审批”，一表送审、统一接收、分工负责、联合踏勘、并联审查、一

次告知、整体反馈。健全代办制度，公布代办事项清单，加强代办队伍建设，提升代办服务质量。工程审批再提速。持续深化“一窗受理、一网通办”改革，推动审批各阶段成果数据信息共享，加快推进电子证书、区域评估、多规合一等改革举措。企业融资再拓宽。打开中小企业贷款突破口，强力推进信易贷工作，全方位、多渠道，筹措、落实各类建设资金。社会监督再透明。按照政务服务标准化要求，将审批事项、办理时限、办理流程等内容进行网上公开。制作办事指南，方便服务对象阅知，接受群众监督。将行政审批事项相关工作规则和内容在媒体上公开。信用体系再完善。进一步加强涉企信用体系建设，建立企业经营异常名录管理制度，对全市经营异常企业进行登记管理。加强对企业注册资本缴纳的审查，实施更加有效的事中事后监管，加大失信惩戒，降低经济运行和社会信用成本，形成更加规范有序的法治市场。健全守信联合激励和失信联合惩戒工作机制，营造良好的社会信用环境。评价体系再创新。对标先进地区，引入第三方评估机构，聚焦“开办企业、不动产登记、办理施工许可、获得电力、缴纳税费、办理破产、保护中小投资者、执行合同、获得信贷、政务服务管”等指标，进一步细化考核内容、量化考核指标、优化考核方式，以评替考、以评促改，全力打造适应高质量发展要求的优化营商环境评价体系。

第十章 实施保障

第一节 加强组织领导

明确规划实施的主体责任，坚持党总揽全局、协调各方的领导核心地位，在市委、市政府的组织领导下，明确各部门职责，分工合理、互相配合、协调高效，及时解决规划实施过程中遇到的问题和困难，形成方向鲜明、层层负责、切实有效的工作格局。切实履行政府职责，为顺利完成“十四五”规划目标和任务提供有力保障。加大政策保障力度，按照规划确定的目标和任务，研究制定规划实施的财政、金融、税收、价格、投资、产业、土地、人口、环保等相关配套政策，合理配置公共资源，有效引导社会资源。加强宏观经济监测预警，完善宏观调控政策，把短期调控政策和长期发展政策有机结合起来，加强各项政策协调配合。完善党和国家监督体系，把监督融入“十四五”建设各方面全过程，加强对规划执行情况的监督检查，推动“十四五”时期我市发展的目标任务落到实处。加强基层组织的协调带动作用，以基层组织调动广大人民群众投身“十四五”国民经济与社会发展建设，带领群众建设生活富裕、生态良好、社会和谐、环境优美的新五常。

第二节 坚持科学推进

分解规划目标和任务，分类分步科学推进规划实施。细化规划确定的主要目标、重要任务，制定国民经济和社会发展规划年度计划、财政预算计划，按照规划确定的目标和任务明确年度目标、工作指标和推进措施，形成循序渐进、典型引路、扎实推进的发展格局。强化重大项目支撑，明确发展主要方向。以规划带动项目建设，以项目促进规划落实，确立中长期规划对重点项目布局的指导作用。加强重点项目前期工作，健全重点项目储备库，形成竣工一批、启动一批、储备一批的年度项目滚动机制。加强项目实施的资金、土地等要素保障，更大力度推进年度重大项目建设。完善规划体系，促进各类规划的融合衔接，形成各类规划定位清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。规划实施将为国土空间规划奠定坚实基础，强化城乡规划、土地利用规划等与国民经济和社会发展规划之间的衔接，做好专项规划、区域规划与总体规划的协调，确保总体要求一致，空间配置和时序安排协调有序。

第三节 开展评估考核

加强规划实施监督。规划实施情况将接受市人大、政协的监督，听取社会各界和广大人民群众对规划实施的意见和建议。加强规划内容宣传工作，着力推进规划实施的信息公

开，进一步完善规划实施的公众参与和民主监督机制，健全政府与企业、社会的信息沟通和交流机制，发挥新闻媒体、群众社团的桥梁和监督作用，充分调动全社会力量。完善考核评估机制。规划主管部门要对“十四五”五常市经济社会发展指标体系中的约束性指标和主要预期性指标完成情况进行阶段性评估，并向市人民政府提交规划实施年度进展情况报告，采取适当方式向社会公众公布。制订规划中期评估和终期评估计划，严格按照时间节点对规划实施情况进行全面评估，形成评估报告，并对规划作出适时的调整和完善。有效完善规划实施考核评价办法，进一步完善和细化绩效考评的范围和标准，对年度重大事项实施牵头责任单位进行评价考核，确保规划任务和重大项目的实施落地。