

宝鸡市凤翔区横水镇国土空间规划(2021-2035年)

公开征求意见版

横水镇人民政府

2025年4月

前言

PREFACE

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，建立和完善国土空间规划体系，顺应新时代国土空间治理要求，依据《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见（中发〔2019〕18号）》《中共陕西省委陕西省人民政府关于加快建立并监督实施陕西省国土空间规划体系的实施意见》《陕西省宝鸡市国土空间总体规划（2021-2035年）》《宝鸡市凤翔区国土空间总体规划（2021-2035年）》，结合横水镇实际，统筹安排全域各项建设活动，推动城乡集聚发展和土地资源节约利用，合理配置公共服务设施和基础设施，兼顾开发与保护，整合优势资源，促进横水镇全面、协调和可持续发展，编制《宝鸡市凤翔区横水镇国土空间规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。《规划》是对横水镇国土空间规划的细化落实，是规划期内横水镇国土空间开发、保护、利用、修复和各类建设的行动指南，是编制国土空间详细规划和开展各类开发保护活动、实施国土空间用途管制的依据。

目录

CONTENTS

01 规划总则

- 1.1 指导思想
- 1.2 规划原则
- 1.3 规划范围与期限

02 规划定位与目标

- 2.1 规划定位
- 2.2 发展目标

03 总体格局

- 3.1 重要控制线划定
- 3.2 国土空间优化布局
- 3.3 自然资源保护与利用
- 3.4 历史文化与景观风貌
- 3.5 国土整治与生态修复

04 支撑体系

- 4.1 完善综合交通设施体系
- 4.2 加强基础设施体系建设
- 4.3 构建防灾减灾安全体系

05 村庄发展引导

- 5.1 编制村庄单元划分
- 5.2 落实新增建设用地
- 5.3 优化乡村空间布局

06 中心镇区规划

- 6.1 明确镇区性质与规模
- 6.2 推动镇区公服设施建设
- 6.3 构建镇区总体空间格局
- 6.4 打造镇区内外交通体系
- 6.5 营造绿色工贸镇区风貌

07 保障机制

- 7.1 加强国土空间规划传导
- 7.2 强化实施管理保障机制
- 7.3 执行动态评估修改机制

01

规划总则

GENERAL PROVISIONS

1.1 指导思想

1.2 规划原则

1.3 规划范围与期限

1.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的二十大精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实新发展理念，统筹发展与安全，坚持以人民为中心，坚持创新赋能、数字赋能，实现空间治理体系现代化，推动形成人与自然和谐共生的国土空间高质量发展格局。

1.2 规划原则

坚持底线，绿色发展

坚持以人为本，提升品质

坚持上下结合、强化实施

坚持因地制宜，突出特色

坚持公众参与，开放共享

1.3 规划范围与期限

规划范围

本规划分为横水镇**镇域**及**镇区**两个层级。

（一）镇域层面

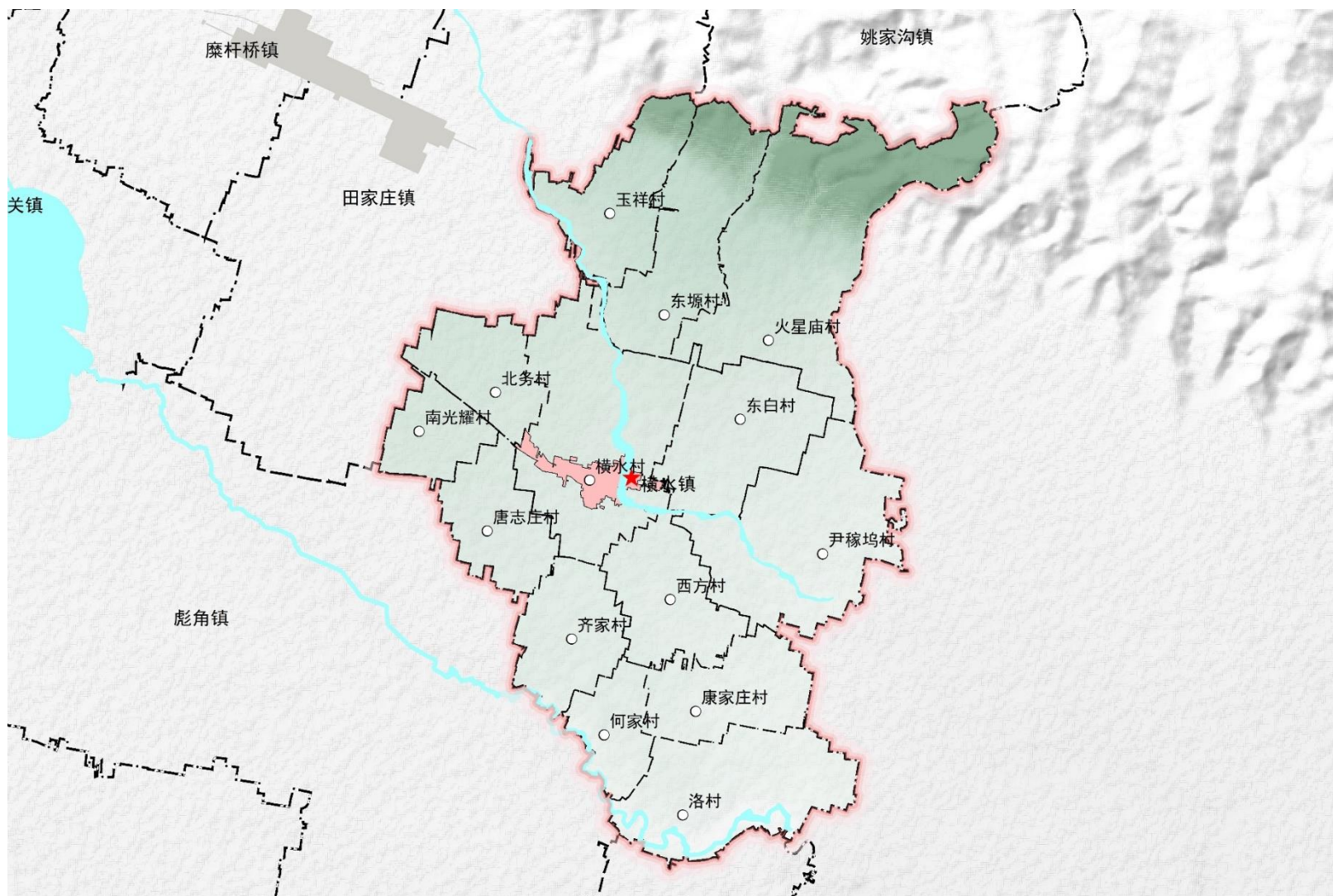
包括横水镇镇区及下辖的北务村、玉祥村、火星庙村、东塬村、东白村、西方村、康家庄村、洛村、何家村、齐家村、唐志庄村、南光耀村、尹稼坞村及横水村14个行政村，总面积**7095.18公顷**。

（二）镇区层面

西至玉横路以西约750米，东至镇政府以东约200米，南至横水镇第一中学200米左右，北至原横水高级职业中学，总面积约80.44公顷。

规划期限

本规划期限为**2021年至2035年**，规划基期为2020年，近期至2025年，目标年至2035年。



02

规划定位与目标

PLANNING POSITIONING
AND OBJECTIVES

2.1 规划定位

2.2 发展目标

2.1 规划定位

承接横水镇自身发展诉求、落实相关规划要求、凸显横水镇自身资源禀赋和特色，推动服务配套、智慧农业，将横水镇建设成为：

凤翔区工贸带动、粮蔬融合高质量发展示范镇

利用现状工业基础，结合G344国道，发展成为**凤翔工贸型重镇**

利用镇域丰富的农业资源，打造以粮蔬为主的**凤翔区供应基地**

2.2 发展目标

立足2025年

国土空间格局明显优化，农业空间布局更加合理，生态空间保护成效显著，城镇空间更加集约高效，国土空间治理能力稳步提升，绿色低碳生产生活方式基本形成。

展望2035年

国土空间格局全面优化，国土空间安全底线更加牢固、竞争力持续增强、品质明显提升，国土空间治理体系和治理能力现代化程度达到凤翔区中上水平，经济增长速度、质量和效益更加协调，现代化经济体系更加健全，全镇实现向资源节约型、环境友好型、创新主导型为主要特征的新发展方式积极转变，全面实现工贸产业带动，粮蔬种植等农业空间高质量发展。

03

总体格局

OVERALL PATTERN

- 3.1 重要控制线划定
- 3.2 国土空间优化布局
- 3.3 自然资源保护与利用
- 3.4 历史文化与景观风貌
- 3.5 国土整治与生态修复

3.1 重要控制线划定

落实横水镇国土空间总体规划“三线”划定成果，强化国土空间底线管控，将“三线”作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的红线，锚定国土空间开发保护的基本格局。

优先落实永久基本农田

永久基本农田是为了保障国家粮食安全和重要农产品供给，实施永久特殊保护的耕地。从严管控非农建设占用永久基本农田，一经划定，任何单位和个人不得擅自占用，或者改变用途，不得多预留一定比例永久基本农田为建设占用留有空间。

严格保护生态保护红线

生态保护红线原则上按禁止开发区域的要求进行管理。严禁不符合主体功能定位的各类开发活动，严禁任意改变用途。生态保护红线划定后，除国家重大基础设施、重大民生保障项目建设等需要调整外，只能增加、不能减少。

落实划定城镇开发边界

城镇开发边界是一定时期内因城镇发展需要，可以集中进行城镇开发建设，以城镇功能为主的区域边界。城镇开发边界一经划定，规划期内原则上不得调整，因国家重大战略实施等原因确需调整的，报国土空间规划原审批机关审批。

3.2 国土空间优化布局

落实上位国土空间规划确定的规划分区，横水镇国土空间划分为生态保护区、生态控制区、农田保护区、城镇发展区、乡村发展区等国土空间一级规划分区。其中城镇发展区和乡村发展区细化至二级规划分区。

生态保护区

禁止建设与生态保护无关的项目，禁止进行破坏生态环境的行为，如焚烧落叶、烧荒、露天烧烤、私搭乱建等。

生态控制区

以生态防护为主，所有开发建设活动均需满足详细规划及相关专项规划要求，禁止随意占用防护林带进行生产或建设活动。

农田保护区

以永久基本农田保护为主，可开展农田水利设施建设和土壤改良，提高农田质量，不得开展可能导致农田面积减少、质量下降的活动。

城镇发展区

区内实行“详细规划+规划许可”和“分区准入+产业准入”的管制方式，各项城镇建设应符合国土空间规划确定的空间结构、用途管制及各项强制性内容要求。

乡村发展区

区内应根据实际需要编制村庄规划，各项开发建设活动按照“详细规划+规划许可和“约束指标+分区准入”的方式进行管控。

3.2 国土空间优化布局

国土空间总体格局

规划构建“**一心、一轴、三区**”的国土空间总体格局”的全域空间发展格局。

一心：利用横水镇政府所在地公服设施发展镇区综合服务中心。

一轴：G344国道沿线，形成以工贸服务为主的横水镇综合发展轴。

三片区：根据镇域内产业发展现状及发展思路，将其分为人产联动发展区、传统农业种植区、工商贸综合服务发展区三个产业分区。

北部人产联动发展

镇域北部玉祥村、东塬村、火星庙村等村庄，结合镇区工业用工情况发展劳务经济，将人口和产业视为一个有机整体，通过多向协同的方式，形成人口集聚和产业升级的良性互动发展区。

南部传统农业种植

结合良好的农业基础，以小麦、玉米、辣椒等传统农业为主，发展高标准农作物种植产业。

中部工商贸综合发展区

结合尹稼坞村、横水镇区、北务村等中心村镇，沿G344国道布设食品加工、物流、机械铸造、材料包装、农作物加工等不同板块，形成工商贸产业发展集群。

3.3 自然资源保护与利用

严格落实耕地保护任务

落实上位规划目标：落实耕地保护和粮食安全责任制，带位置下达耕地和永久基本农田保护任务。

严格保护耕地面积：严格控制新增建设占用耕地，落实“占补平衡”；严格控制耕地转为其他农用地以及农业设施建设用地，落实年度“进出平衡”；重视其耕地后备资源的开发和复垦工作，不断优化土地利用结构。

全面提升耕地质量：落实最严格的耕地保护制度，强化粮食基本保障能力，坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，积极推进推进高标准农田建设。

建设用地节约集约利用

控制增量、锚定总量：严格建设用地总量管控，以资源环境承载能力评价和国土空间开发适宜性为约束，设定全镇土地开发强度上限，合理配置建设用地总量。

提升建设用地精细化利用：积极挖潜存量建设用地空间，盘活低效的采矿用地、闲置村委会、闲置中小学、闲置宅基地、闲置工厂等用地，结合规划布局作为发展村庄的建设用地；“强强项，补短板”，保障重点项目用地需求，提升土地节约集约利用水平和产出效益，逐步完善和提升乡村及城镇功能。

3.3 自然资源保护与利用

水资源保护与利用

落实最严格的水资源保护范围：严控水资源开发利用，落实上位规划确定的保护范围线和管理范围线，系统保护镇域内2条河流（横水河、雍水河），工程保护范围严格按照上位下发河湖岸线控制。

明确水资源保护措施和管控要求：按照《黄河保护法》、《陕西省河道管理条例》和《宝鸡市水资源管理办法》规定，严控水资源利用上限，落实最严格的水资源管理制度。

水资源利用效率：严格控制用水总量，实行用水总量和用水强度双控制。提高水质达标率，坚持节约优先，加强用水总量管理，推进水循环利用，全面建设节水型村镇。

林草资源保护与利用

明确林草资源保护目标：建设完善的林草资源保护体系，严格落实天然林、生态公益林、商品林等基本林地集中保护区退耕还林还草范围，制定林地、草地用途管制措施，强化林地、草地利用监督管理。

开展重点林地保护：重点加强横水镇域内公益林保护，提高公益林质量，严格保护原生植被，加强生态脆弱区生态治理，防止水土流失；开展打击非法侵占林地等违法行为专项整治行动。实施林地用途管制，严格控制林地资源转为建设用地和其他农用地，加大对临时占用林地资源管理力度。

3.4 历史文化与景观风貌

历史文化保护

横水镇现存不可移动历史文化遗产有4处，其中，省级文物保护单位1处，为**凹里遗址**；县级文物保护单位3处，为**横水遗址**、**九龙遗址**、**玉祥遗址**。落实文物保护单位保护范围，细化控制线内外建设管控要求。

非物质文化遗产与保护

对**镇域驿站文化**、**双日集市民俗文化**进行评估，积极保护当地特色的民俗文化，落实风物质文化延续和传承引导方案。

景观风貌塑造

依托横水镇自然地理条件、人文历史环境、现状镇村建成区环境以及历史文化等要素形成镇域 **“一带两区”** 的整体城乡风貌格局。

现代城镇景观 风貌带

以国道G344串联的中心镇区、村庄集中建设区（包括尹稼坞村、横水村、北务村）构成以现代风格为主的城镇景观风貌带。

生态林果体验观 光风貌区

主要位于镇域东北部的玉祥村、东塬村、火星庙村、东白村，协调山体、水系特征，打造绿色生态的乡村风貌。

传统乡村田园蔬菜 风貌区

主要位于镇域南部的西方村、洛村、康家庄村。结合大地农田及文旅项目开发，展现农业丰收的特有景观。

3.5 国土综合整治与生态修复

山水林田湖草综合生态修复

坚持山水林田湖草是一个生命共同体的理念，整体保护、系统修复、综合治理。按照保护优先、自然恢复的原则，结合农村人居环境整治，加快推进重点区域和重要自然生态系统修复。通过优化调整生态用地布局，保护和恢复生态功能，维护生物多样性，提高防御地质灾害的能力，保持自然生态景观，筑牢生态安全屏障。

统筹推进国土综合整治

推进农用地整治

提高耕地质量和集中连片度，开展低效园地、残次林地整治，在保护和改善生态环境的前提下，通过采取适宜的工程措施和生物措施，整治可塑性较大的土壤，重视其耕地后备资源的开发和复垦工作，建立高标准农田建设项目区，逐步把永久基本农田全部建成旱涝保收的高标准农田。

建设用地整治

重点整理城镇、农村及工矿低效用地、闲置用地，通过期满收回再使用、改变用途、等价置换等措施盘活城镇闲置建设用地，以提高土地资源要素配置效率和产出效益。

04

支撑体系

SYSTEM

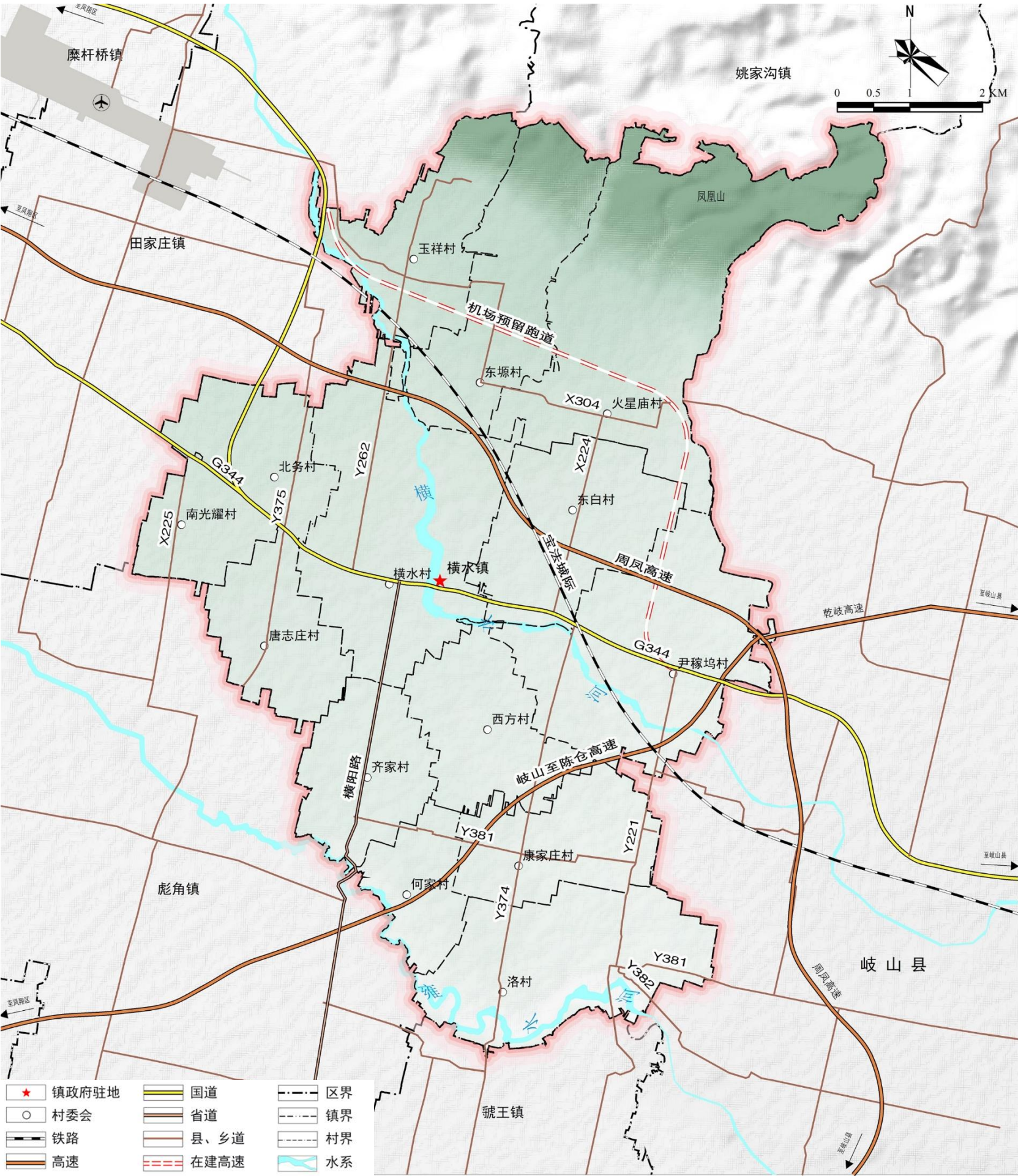
4.1 完善综合交通设施体系

4.2 加强基础设施体系建设

4.3 构建防灾减灾安全体系

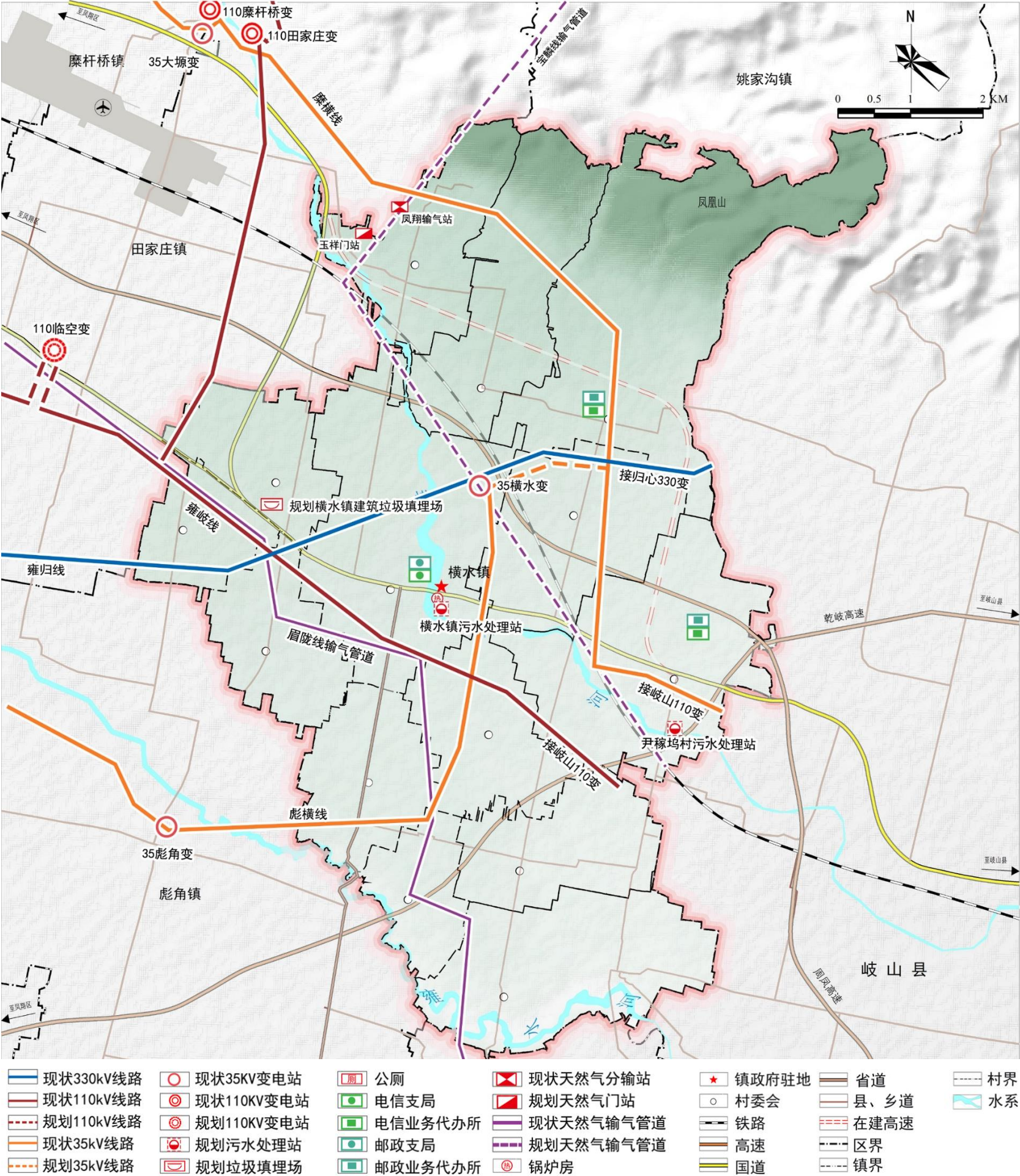
4.1 完善综合交通设施体系

衔接上位国土空间总体规划，落实区域性道路建设，从区域联通、内部优化、农村道路设施完善等方面，构建内畅外联的综合交通体系；以G344、S516等主要道路为骨架，增强道路的通行能力，加强镇区与周边区域交通联系。



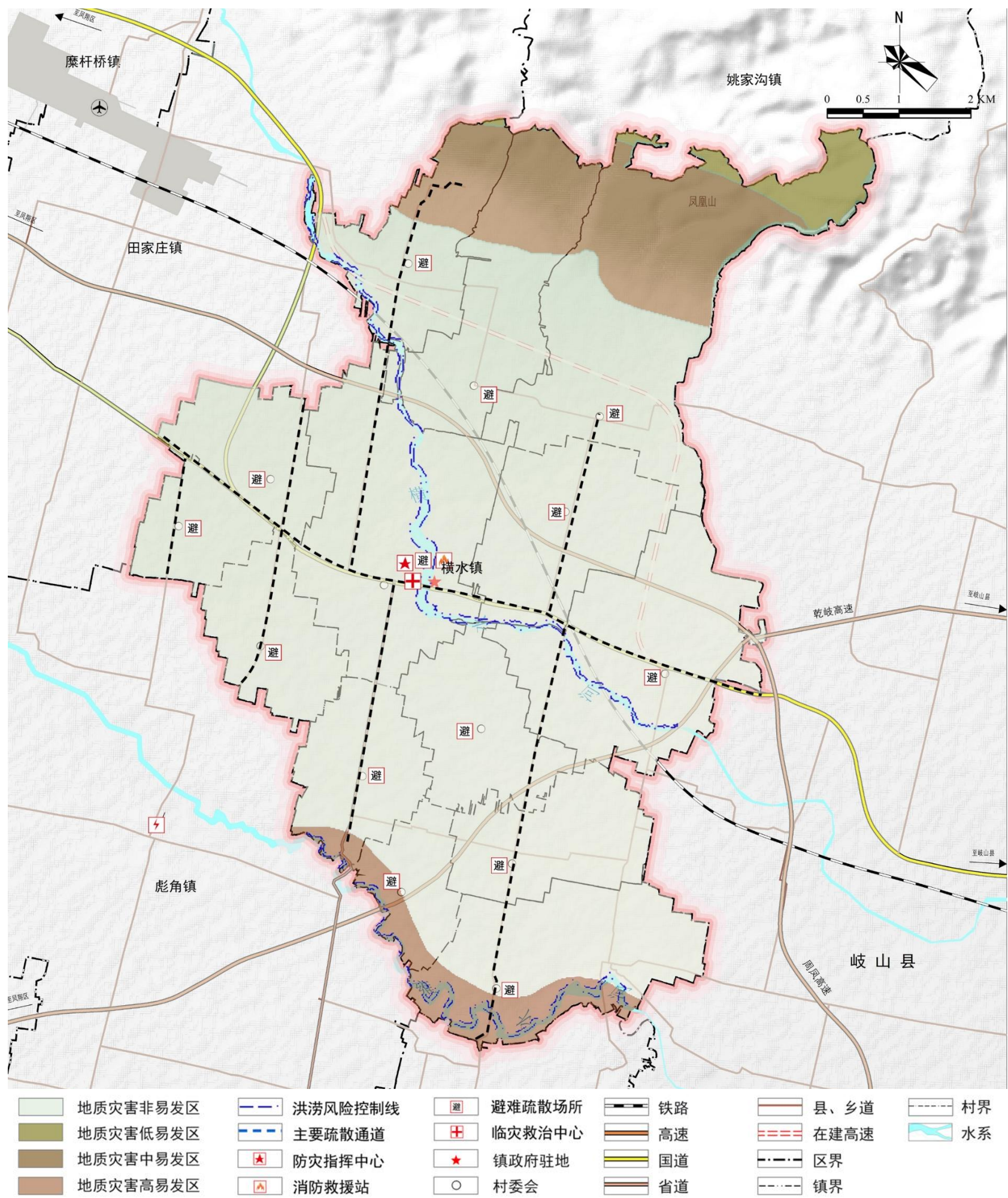
4.2 加强基础设施体系建设

衔接上位国土空间总体规划，落位重点设施建设项目，结合横水镇发展，规划完善包括能源、给水、排水、电力、通信、燃气、供热、环卫等基础设施项目，完善基础设施体系，保障镇域生产生活的需求。



4.3 构建防灾减灾安全体系

通过对镇域防洪排涝、消防抗震、地质灾害防治、公共安全卫生、避灾疏散及民航净空保护等方面规划，保障人民的生命财产安全，构建坚韧稳固的防灾减灾安全体系。



05

村庄发展引导

VILLAGE DEVELOPMENT GUIDANCE

5.1 编制村庄单元划分

5.2 落实新增建设用地

5.3 优化乡村空间布局

5.1 编制村庄单元划分

本次规划划分**镇区型城镇单元、城乡融合单元、发展型农业单元**三类单元，镇区型城镇单元1个，城乡融合单元1个，发展型农业单元13个，：

- 1个镇区型城镇单元：智能制造、农产加工、商贸服务、仓储物流；
- 1个城乡融合单元：果蔬种植、工贸服务；
- 13个发展型农业单元：传统农业、特色农业种植、商贸物流。



5.2 落实新增建设用地

严格控制新增建设用地规模，优先保障交通、能源、水利等重大基础设施、民生工程及重点产业项目，重点保障镇区发展空间需求，适度控制农村建设用地增长，优化城乡建设用地结构。



5.3 优化乡村空间布局

农业空间优化：严守耕地红线，保障粮食安全

严守耕地红线，推进高标准农田与现代农业产业园建设，以科技赋能提升粮食安全保障和农业产业融合。

建设空间优化：集约土地资源，提升宜居品质

集约利用土地与科学规划居民点，完善基础设施与公共服务网络，构建宜居宜业、高效集约的乡村生活圈。

生态空间优化：保护生态本底，促进绿色发展

保护修复生态基底，推动绿色产业与生态资源融合，实现生态屏障巩固与可持续发展协同增效。

统筹协调机制：强化规划引领，推动多元共治

强化多规合一与政策协同，引导多元主体参与，保障三生空间长效统筹与乡村布局动态优化。

06

中心镇区规划

CENTRAL TOWN PLANNING

- 6.1 明确镇区性质与规模
- 6.2 构建镇区总体空间格局
- 6.3 推动镇区公服设施建设
- 6.4 打造镇区内外交通体系
- 6.5 营造绿色工贸镇区风貌

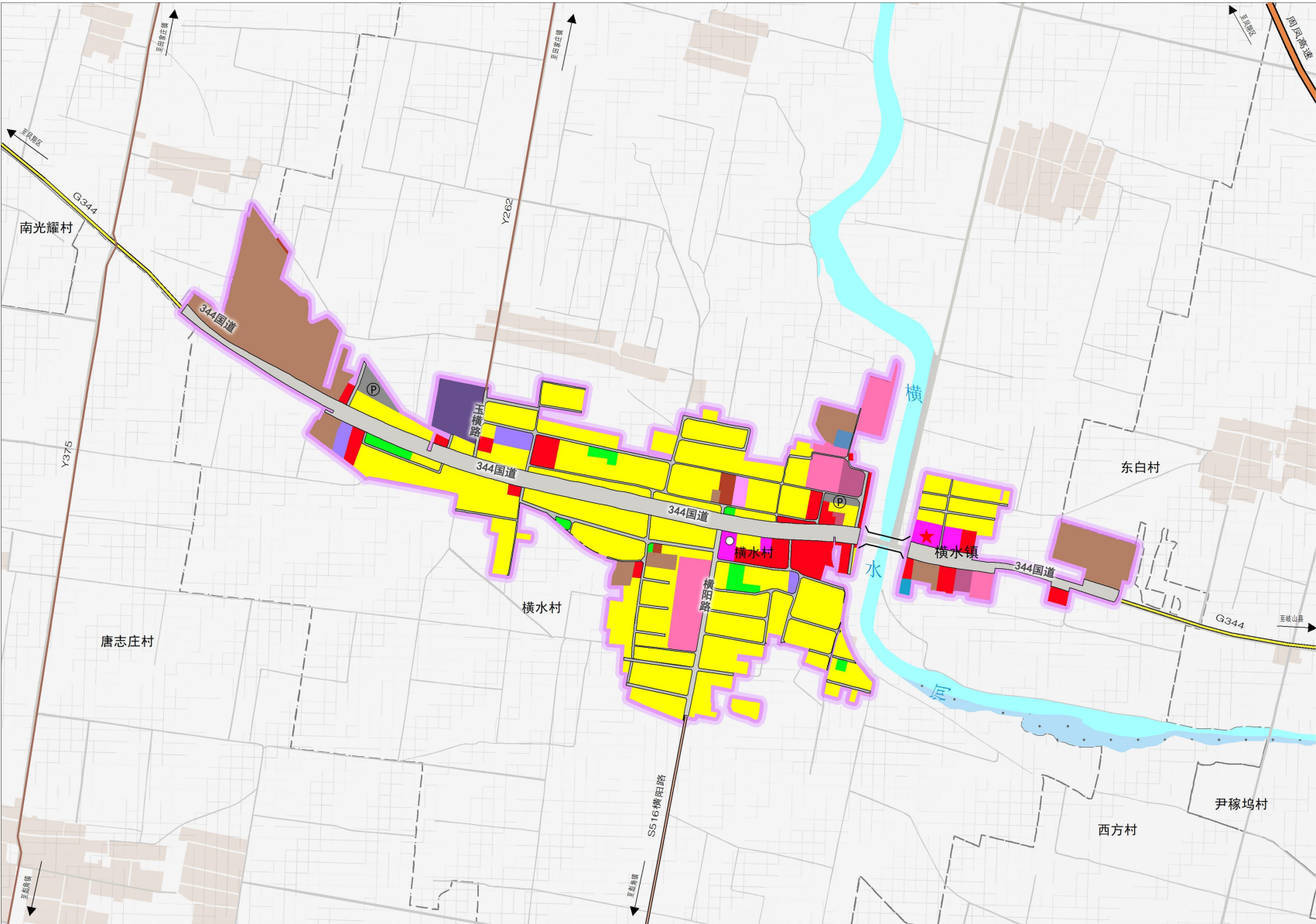
6.1 明确镇区性质与规模

镇区性质

全镇政治、经济、文化及
综合服务中心

镇区规模

规划横水镇镇区面积
共计80.44公顷
镇区人口10000人



6.2 构建镇区总体空间格局

构建 “一心、一轴、两片区” 横水镇区空间结构

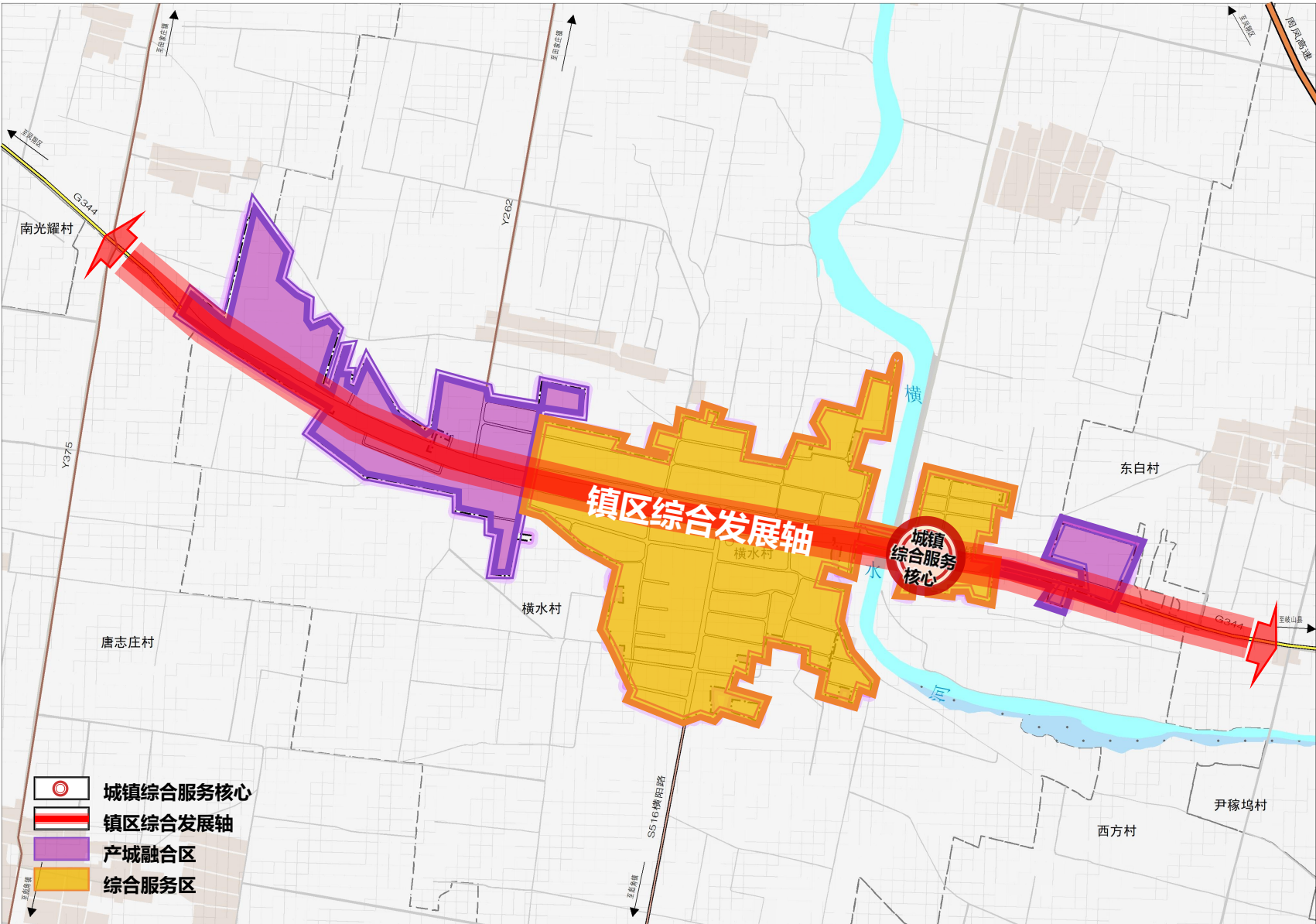
一心： 集政治、经济、服务为一体的城镇综合服务核心

一轴： 以国道G344形成东西向的镇区综合发展轴

二片区： 综合服务区、产城融合区

综合服务区： 于横水镇桥两侧，形成以公共管理与服务、商业、居住组团为主的镇区综合服务片区。

产城融合区： 玉横路以西，沿G344与北务村机械、铸造等园区连片形成的西部工贸加工园区，主要为制造业、工业、商业以及仓储物流业。



6.3 推动镇区公服设施建设

完善公共服务设施体系



构建高品质城乡生活圈

构建15分钟社区生活圈，集中配置街道级社区服务功能

——城镇15分钟社区生活圈

强化横水镇作为工贸服务、宜居宜业的城镇的职能导向，完善社区生活配套设施，完善15分钟社区生活圈配置，有效引导公共服务设施规模配置和空间布局，全面实现基本公共服务设施全覆盖。居住社区生活圈可设置行政、文化、体育、医疗、菜场和其他等生活性设施。

打造5-10分钟邻里生活圈，配置日常基本保障性公共服务设施

——城镇5-10分钟邻里生活圈

结合镇区服务范围，加强社区综合服务设施建设；

构建一站式的城镇服务中心，配置满足老年人、儿童等群体的日常保障性公共服务设施和公共活动空间。

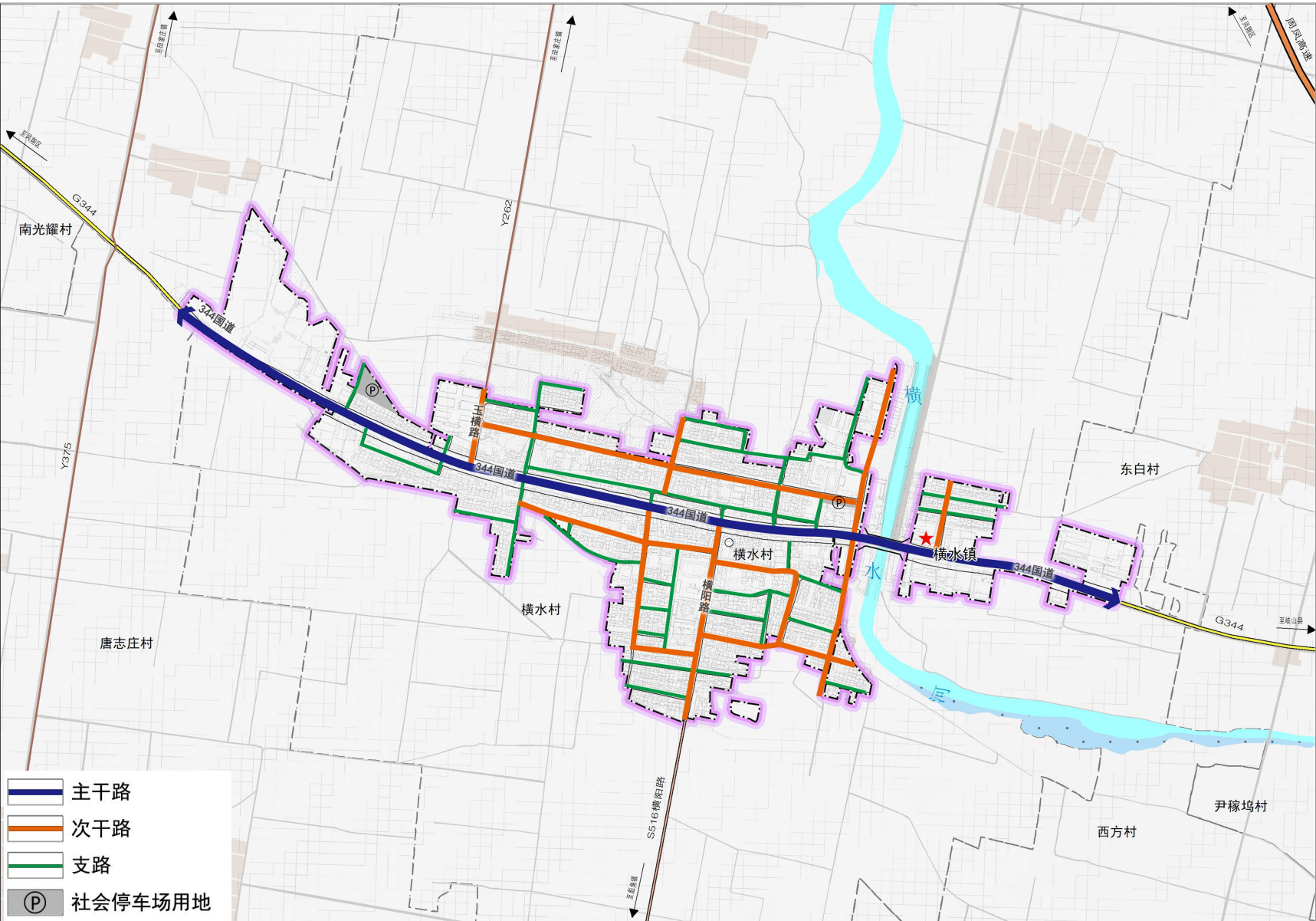
6.4 打造镇区内外交通体系

镇区对外交通

以G344国道、S516省道为依托，加强镇区与外界交通联系，保障内外交通转换畅通。

镇区内部交通

形成“主干路、次干路、支路”的三级路网结构，路网密度19.19千米/平方公里。



6.5 营造绿色工贸镇区风貌

突出"丝路古驿，雍都新镇"的城镇风貌主题，强化现代城镇文化形象

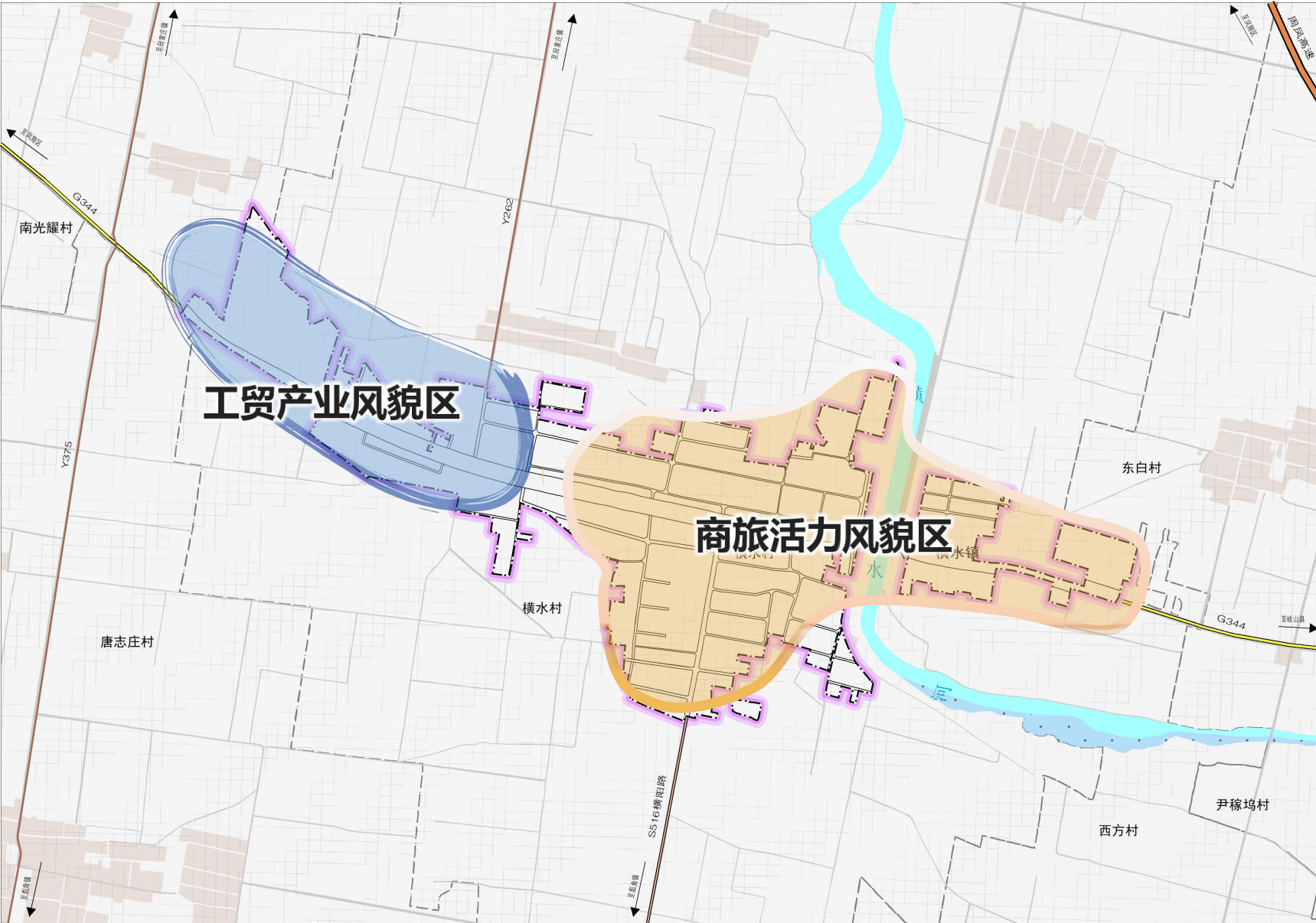
依照工贸产业风貌区及商旅活力风貌区分片区进行管控引导。

工贸产业风貌区

玉横路以西，承接镇区产业功能，重点考虑工业厂房的空间肌理格局与周边民居的尺度配合，展现镇区不断发展新时代的空间尺度及建筑风貌。

商旅活力风貌区

位于横水镇桥东西两侧片区，积极发展生态宜居、行政办公、教育医疗、旅游商贸为主要职能的镇区综合服务中心。



07

保障机制

SAFEGUARD MEASURES

7.1 加强国土空间规划传导

7.2 强化实施管理保障机制

7.3 执行动态评估修改机制

7.1 加强国土空间规划传导

对上位规划的落实

分解落实凤翔区国土空间总体规划提出的目标任务，明确近期基础设施、公共管理与公共服务设施、产业发展、生态修复、国土综合整治等项目的规模和时序安排。

对详细规划的传导

对详细规划提出要求，划定详细规划编制单元，明确传导内容。

对村庄规划的传导

对村庄发展方向进行引导，明确村庄类别和级别，将耕地保护目标、永久基本农田保护面积和生态保护红线等指标的规模和空间布局传导至乡村单元，划定村庄建设边界。



7.2 强化实施管理保障机制

实施机制

规划决策体制和机制
重大问题政策研究机制
重大建设项目公示机制
乡村建设规划许可管理机制
国土空间用途管制实施管理机制

组织机制

自上而下，镇级层面成立一体化管理领导小组
自下而上，以村级片区为单位，探索新型乡村综合社区

监督机制

社会监督机制
公众参与机制
动态监测评估和实施监管机制
国土空间规划“一张图”实施监督机制

7.3 执行动态评估修改机制

执行常规化监测预警、定期话体检评估，监测评估规划实施状态，及时掌握规划实施进程，及时应对规划实施情况及问题，包括继续实施、改进规划管理、局部调整、修改规划等。

