

凤翔区南指挥镇国土空间规划 (2021-2035)

草案公示



秦公一号大墓

陕西·宝鸡

前言

为贯彻《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》《中共中央 国务院关于实施乡村振兴战略的意见》，落实《自然资源部关于全面开展国土空间规划工作的通知》以及省委、省政府关于建立国土空间规划体系的部署要求，以《陕西省乡镇级国土空间规划编制技术要点（试行）》为依据，以《宝鸡市凤翔区国土空间总体规划（2021-2035年）》为指导，以推进南指挥镇高质量发展、高品质生活和高水平治理为目标，特编制《凤翔区南指挥镇国土空间规划（2021-2035年）》（以下简称“本规划”）。

《规划》在“五级三类”国土空间规划体系中为乡镇级国土空间规划，侧重实施性。本规划立足南指挥镇发展现状和经济社会发展需求，落实宝鸡市、凤翔区等上位规划要求，优化镇域国土空间发展格局，对全镇国土空间开发保护、资源要素配置、生态环境整治修复、历史文化遗产保护等作出总体部署和统筹安排。

《规划》是南指挥镇空间发展的蓝图，是落实新发展理念，实现全镇高质量发展、高品质生活和高效能治理的空间保障；是推动绿色发展，促进人与自然和谐共生重要举措；是编制详细规划和村庄规划的依据和基础；是实施国土空间用途管制的法定依据。

本规划范围为南指挥镇行政辖区内的全部国土空间，分为镇域和镇区两个空间层次。镇域范围：南指挥镇行政辖区范围内全部国土空间，辖八旗屯村、白家凹村、东指挥村、高社村、河南屯村、连村、南指挥村、太尉村、铁黄塬村、西村、西指挥村、页渠村共12个行政村，镇域国土总面积4815.43公顷。镇区范围：南指挥镇镇区面积26.89公顷，包括镇政府驻地城镇集中建设区面积23.02公顷，村庄建设用地面积3.87公顷。

规划期限为2021-2035年；规划基期年为2020年，规划目标年为2035年，近期目标年为2025年。



目录

01 规划总则

02 发展目标

03 总体格局

04 支撑体系

05 规划传导



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



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，按照“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，深入落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，充分发挥镇规划在国土空间规划体系中承上启下的作用，坚持生态优先、绿色发展道路，深入实施乡村振兴，巩固拓展脱贫攻坚成果，实现人民对美好生活的向往。

立足南指挥镇发展现状特征，有机融合上位规划、城乡规划、土地利用规划等各类空间规划，统筹安排全镇各项建设活动，推动乡村集聚发展和土地资源节约利用，合理配置镇村公共服务设施和基础设施，兼顾开发与保护，整合优势资源，联动区域，促进南指挥镇社会经济全面、协调和可持续发展。

1.2 规划原则

保护优先、绿色低碳

以人为本，提升品质

因地制宜，突出特色

融合发展，节约集约

承接传导，强化实施

公众参与，开放共享

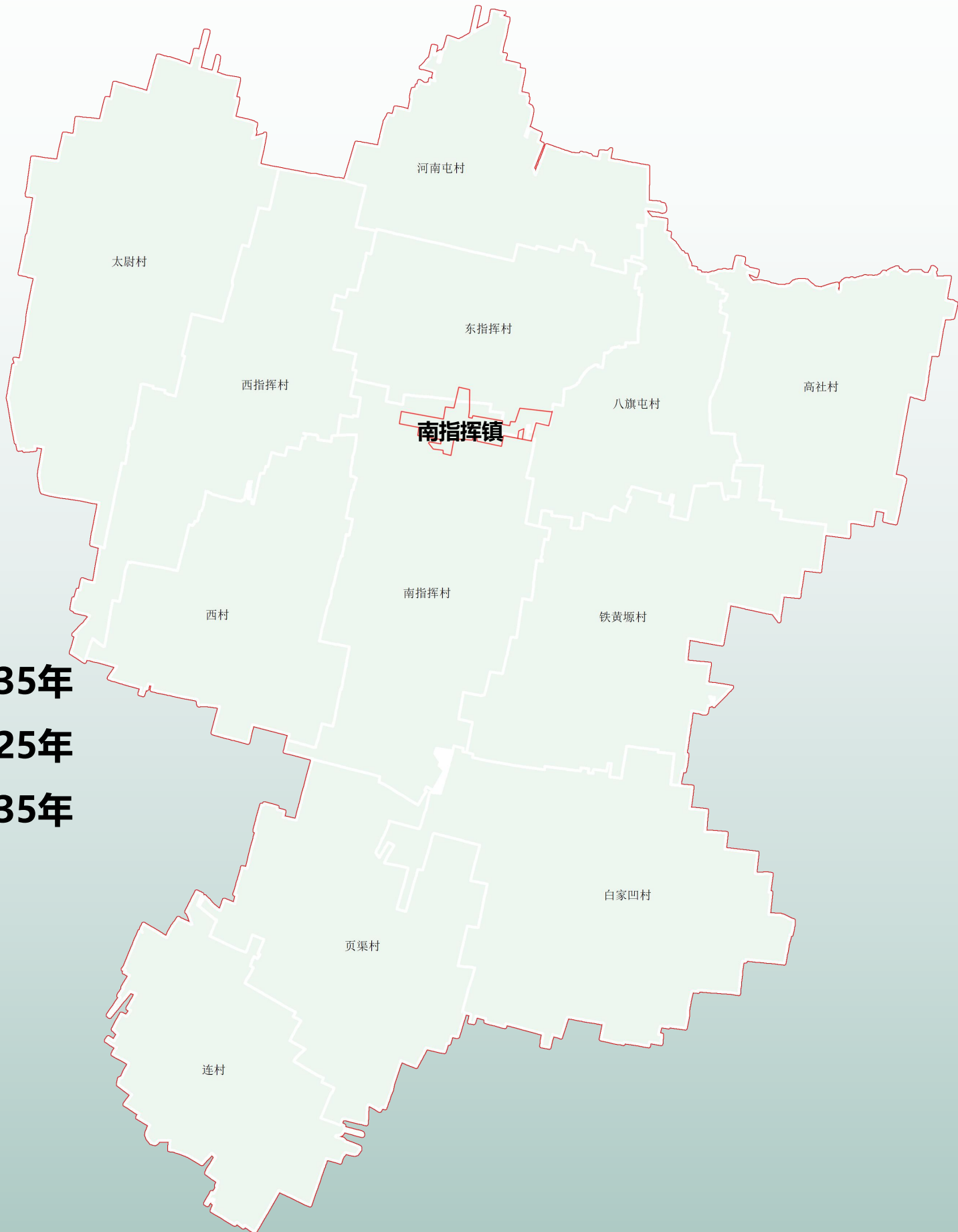
1.3 规划范围与期限

规划范围

规划范围为南指挥镇行政辖区内的全部国土空间，分为镇域和镇区两个空间层次。

镇域范围：南指挥镇行政辖区范围内全部国土空间，辖八旗屯村、白家凹村、东指挥村、高社村、河南屯村、连村、南指挥村、太尉村、铁黄堰村、西村、西指挥村、页渠村共12个行政村，镇域国土总面积4815.43 公顷。

镇区范围：南指挥镇镇区面积26.89公顷，包括镇政府驻地城镇开发边界面积23.02公顷，村庄建设用地面积3.87公顷。



规划期限

规划基期年：2020年

规划期限：2021年-2035年

规划近期：2021年-2025年

规划远期：2026年-2035年

02

发展目标

2.1 规划定位

2.2 规划目标

2.3 规模预测



2.1 规划定位

在新时代生态文明建设及乡村振兴战略的背景下，落实宝鸡市和凤翔区上位规划要求，通过对南指挥镇的区位交通、资源禀赋、产业发展、空间特征、文化特色、镇村建设和生态保护等基本情况加以研判，未来发展以特色种植、畜牧养殖、食品生产加工、雍城遗址旅游、生态宜居为核心目标，将南指挥镇打造为：

先秦文化体验镇



现代农业示范区



农旅融合新型村镇



2.2 规划目标

2025年，落实国土空间底线管控，国土空间开发保护格局基本奠定。耕保优先的农业空间基础持续巩固，生态空间实现有效保护，镇村空间进一步统筹优化，镇区集聚效应明显，镇区综合服务功能更加完善，乡村振兴取得重要进展，生产生活方式绿色转型成效显著，生态环境更加优美，城乡人居环境明显改善，镇村空间治理体系基本建立。

2035年，高质量、绿色发展的国土空间开发保护新格局全面形成。农业空间更具特色，生态建设成效显著，城乡实现融合发展，城乡一体化基本形成，镇区现代化建设全部完成，现代农业发展基本实现。乡村振兴取得决定性进展，镇村空间治理体系更加完善，空间治理能力全面提升。

2.3 规模预测

人口规模预测

结合南指挥镇人口变化和旅游业发展情况，户籍人口综合增长率取-1‰，常住人口综合增长率取1.3%。预测2025年南指挥镇全镇户籍人口3.81万人，常住人口1.48万人；2035年全镇户籍人口3.78万人，常住人口约1.69万人。

城镇化水平预测

至2025年，南指挥镇城镇人口5752人，城镇化为38.75%；至2035年，南指挥镇城镇人口6746人，城镇化为39.93%。

03

总体格局

3.1 重要控制线落实与划定

3.2 自然资源保护与利用

3.3 国土空间开发保护格局

3.4 规划分区

3.5 镇村体系结构

3.6 产业布局规划

3.7 历史文化保护与利用

3.8 生态修复与国土综合整治



3.1 重要控制线落实与划定

严格落实《凤翔区国土空间总体规划（2021-2035年）》确定的生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界、历史文化保护线，划定村庄建设边界。

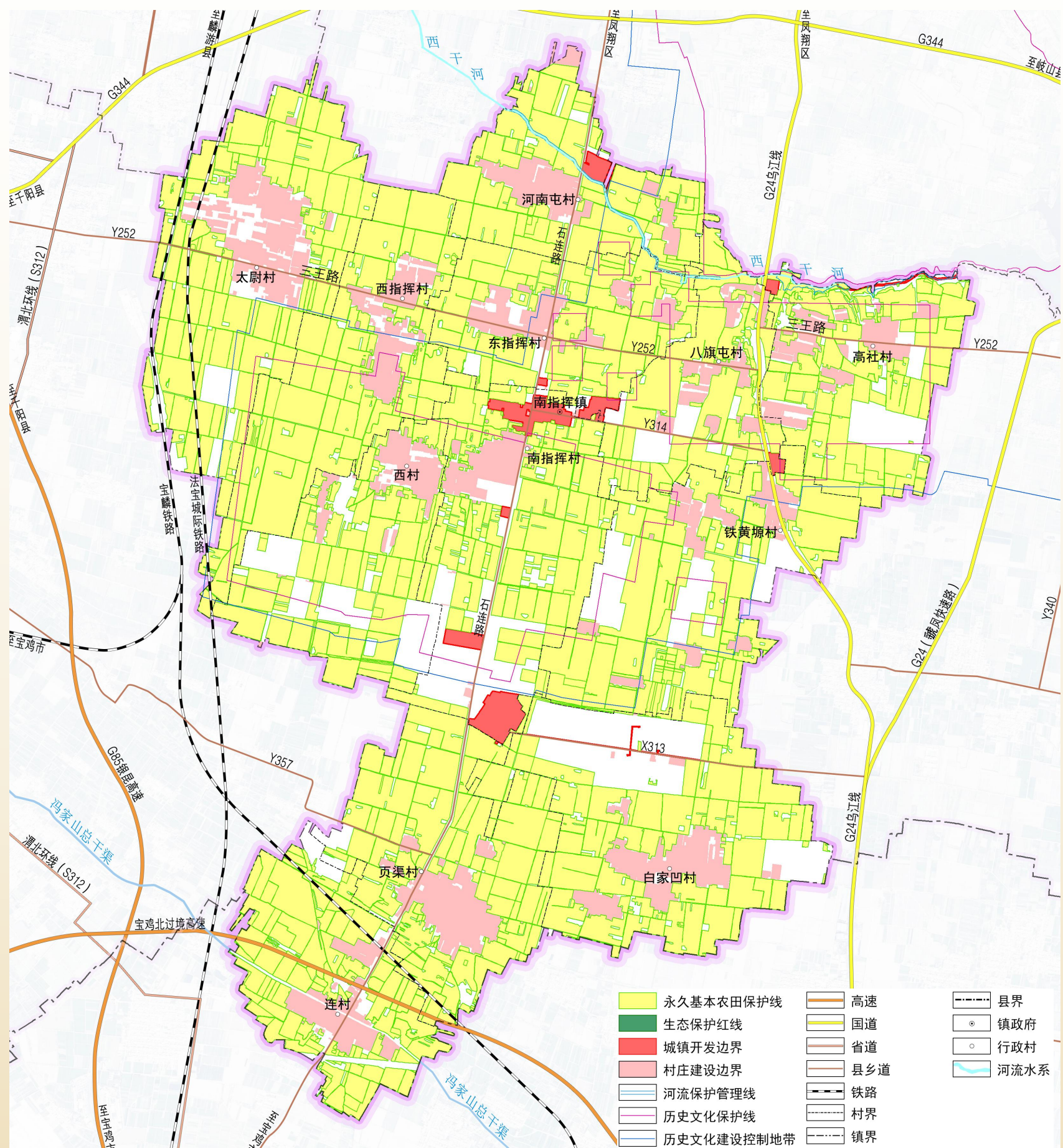
到2035年，永久基本农田保护面积不低于3310.37公顷

生态保护红线面积0.0022公顷

城镇开发边界，总面积60.89公顷

秦雍城遗址保护范围面积1291.64公顷，建设控制地带面积973.59公顷

划定村庄建设用地边界规模为640.77公顷



3.2 自然资源保护与利用

耕地资源

01

严格落实耕地保护目标，加强耕地保护，提升耕地质量，严守永久基本农田。

建设用地

02

严格控制新增建设用地规模，建设用地总规模不突破790.36公顷，积极盘活存量建设用地。

水资源

03

严格落实县级传导用水总量，优化用水结构，推进节约用水，加强水资源保护。

林业资源

04

重点保护西干河沿岸、G244两侧生态防护带生态公益林，提升林地资源质量，保障区域生物多样性。



3.3 国土空间开发保护格局

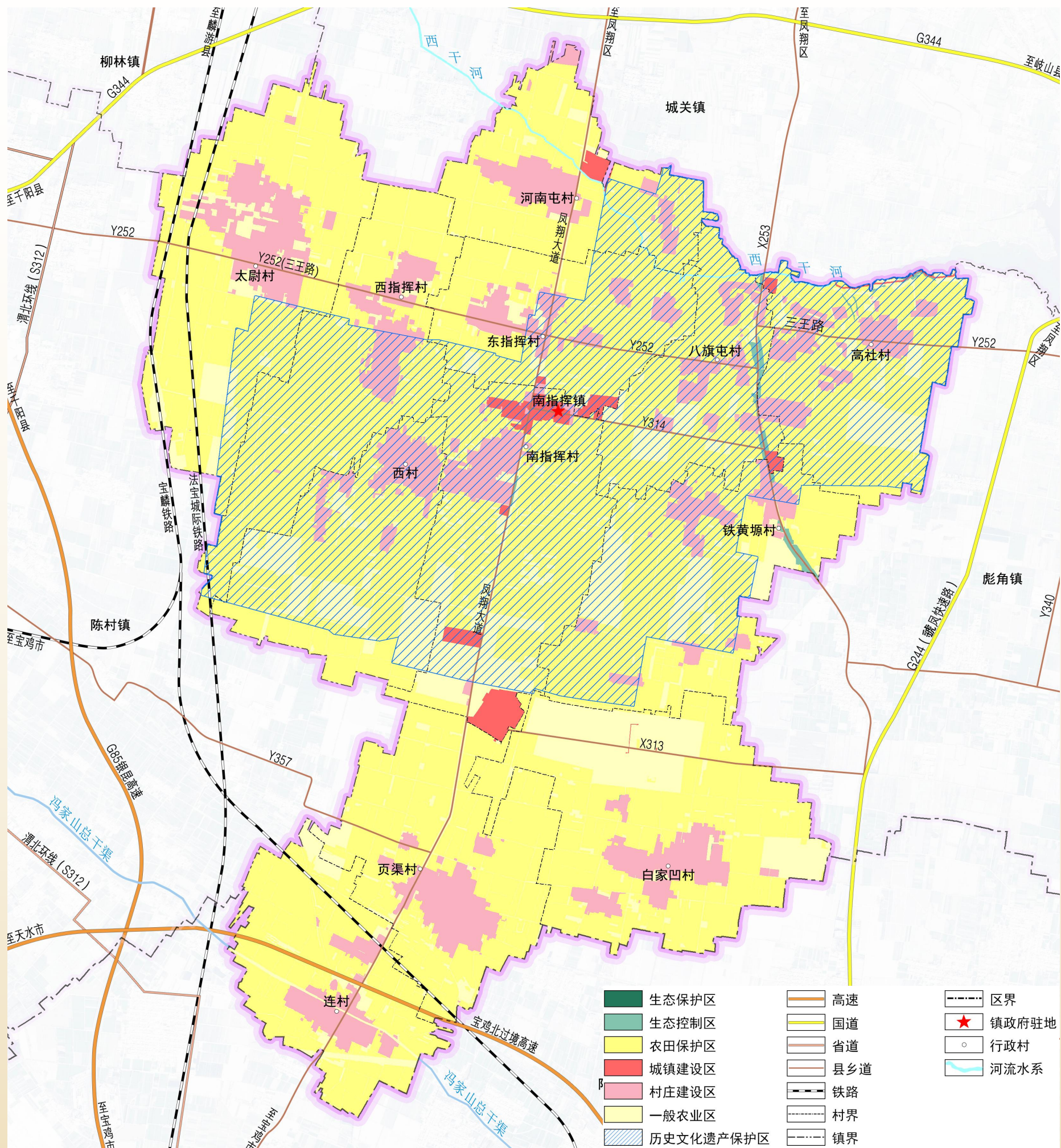
根据南指挥镇主体功能及发展定位与目标，结合自身特点，以“双评价”为依据，规划形成**“一廊两片筑底线，一心两轴谋发展”**的国土空间开发保护总体格局。

- 一廊：西干河河流生态廊道。
- 三片：先秦风韵体验区，南北部粮食生产功能区，中部果蔬种植区
- 一心：镇区综合发展核心。
- 两轴：城镇发展主轴，城镇发展次轴。



3.4 规划分区

生态保护区：面积0.0022公顷；
生态控制区：面积14.09公顷，占全域国土总面积的0.29%；
农田保护区：面积为3314.28公顷，占镇域总面积的68.83%；
城镇发展区：面积60.89公顷，占镇域总面积的1.26%；
乡村发展区：共1426.21公顷，占镇域总面积的29.62%，其中，
村庄建设区面积647.87公顷，**一般农业区**面积778.33公顷；
历史文化遗产保护区：面积2265.23公顷。



3.5 镇村体系结构

村庄类型

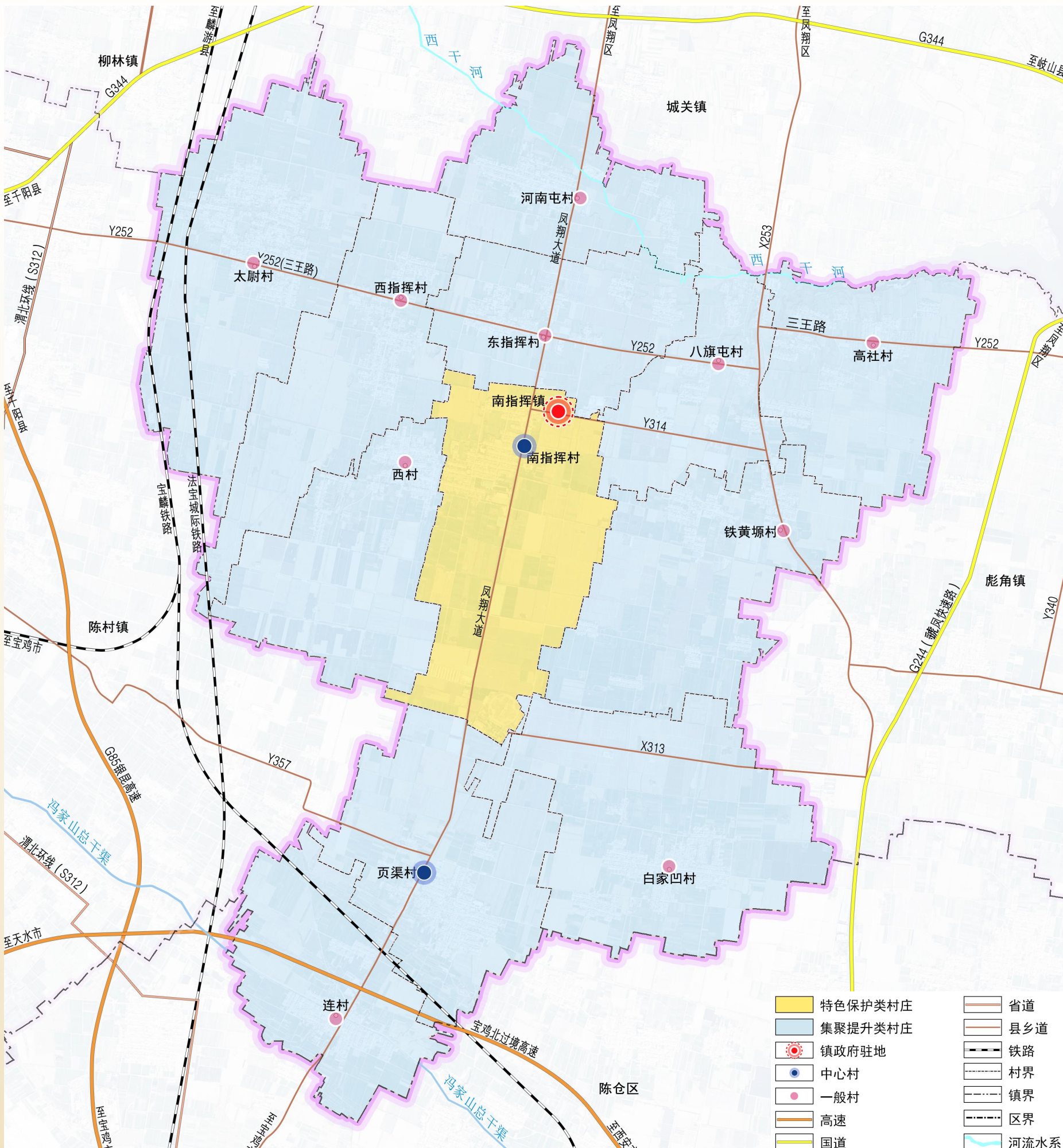
根据《凤翔区国土空间总体规划（2021-2035年）》将全镇12个村庄分为**集聚提升、特色保护类**两种村庄类型。其中集聚提升类村庄11个，特色保护类村庄1个。

镇村等级结构

按照“**镇区—中心村—一般村**”三级镇村体系结构，构建“1、2、10”镇村体系

镇村职能结构

规划形成**农业型、农旅型、工农型**3类职能类型。其中，7个农业型村庄、3个农旅型村庄、2个工农型村庄。



3.6 产业布局规划

规划形成 “一轴、两核、三区” 产业空间布局。

一轴：指以凤翔大道为产业发展轴线；

两核：南指挥镇区为镇域综合服务中心， 秦一号大墓为旅游服务中心；

三区：文化旅游体验区， 果蔬种植示范区， 粮食种植生产区。



3.7 历史文化保护与利用

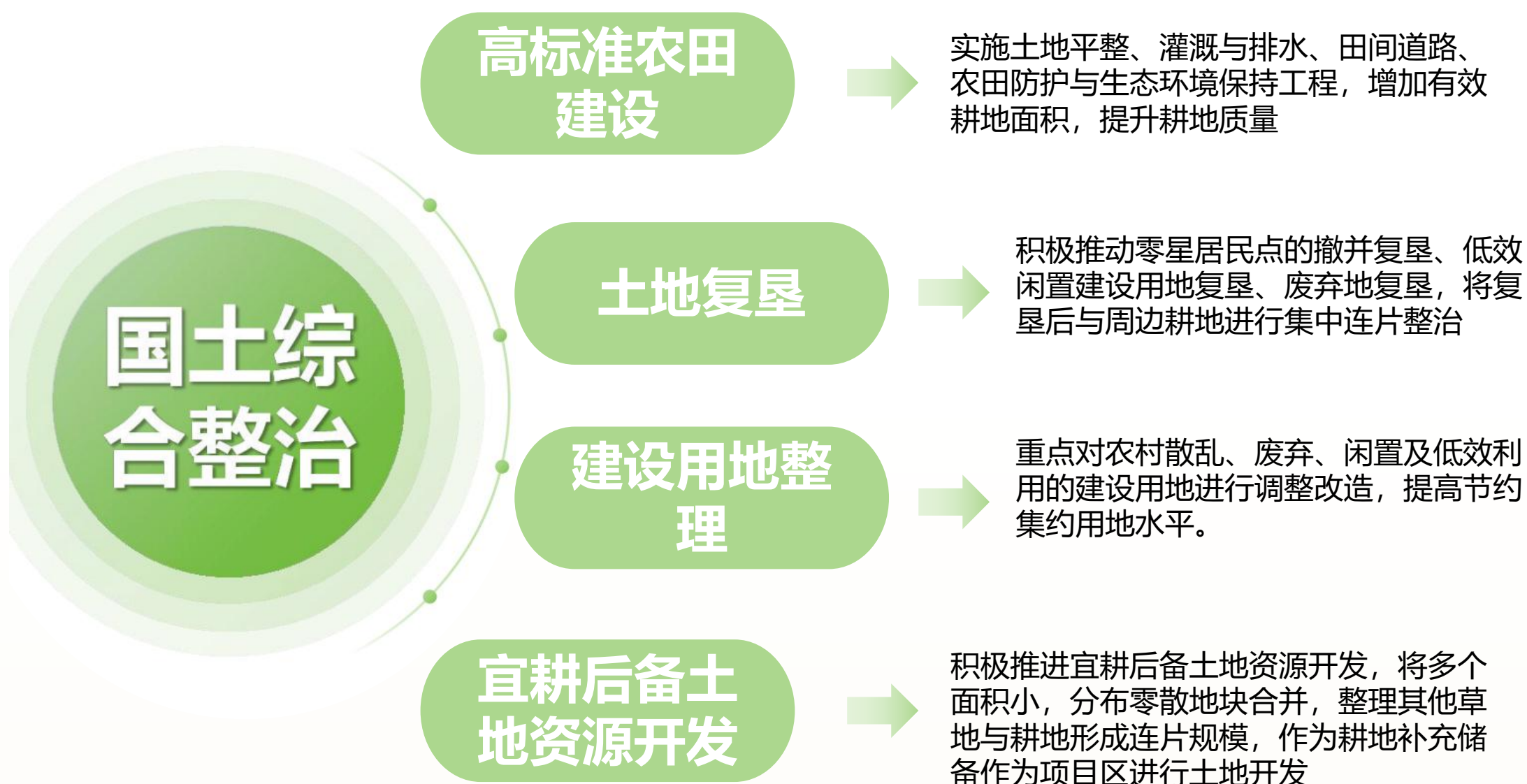
全面梳理镇域的历史文化资源，建立多层次的遗产保护利用体系，包括自然遗产和历史遗产。**自然遗产包括水系格局、重要景观地、古树名木；历史遗产包括文物保护单位、非物质文化遗产。**

自然遗产保护：保护西干河沿线的自然人文景观节点，重点保护镇域内**18棵古树名木**。

历史遗产保护：保护镇域内全国重点文物保护单位**秦雍城遗址**，包括雍城城址、秦公陵园、国人墓地三部分。通过“**非遗+文创、非遗+产业**”活态文化保护与传承。



3.8 生态修复与国土综合整治



水环境和水生态修复

确保到2035年镇域内西干河水系得到系统治理，水生态环境得到有效修复，水生态环境质量显著提升，整治后镇域内水质达到Ⅲ类水质，两岸绿化率达100%。

农田生态保护修复

规划到2035年，改善退化农用地生态条件，提升农田生态质量，增强农业生态功能，保护修复土壤3000公顷。能。

04

支撑体系

4.1 构建快捷高效综合交通体系

4.2 构建全覆盖基础设施体系

4.3 构建高水平公共服务体系

4.4 构建坚韧稳固公共安全体系



4.1 构建快捷高效综合交通体系

综合交通体系

规划构建“三横三纵多支”的综合道路交通体系。

“三横”：宝鸡北过境高速、Y252（三王路）、Y314。

“三纵”：凤翔大道、X253、Y357。

“多支”：由其他村庄的通村道路组成，连接镇区与各行政村。

对外交通规划

铁路：规划维护现状镇域西侧宝麟铁路，规划落实法宝城际铁路，南指挥镇范围内法宝城际铁路线路长度约4.1千米。

高速公路：规划落实宝鸡北过境高速，南指挥镇域内宝鸡北过境高速长度2.3千米。

国道：规划加快推进国道G244改线工程，规划后调整为X253。

内部交通规划

加快完善镇域内部交通网络，重点推动Y314镇区与G244乌江线改造提升，改善道路通达性，适时开展路面拓宽修缮、沿线绿化亮化等提升工程。推动进村主干道改造升级，逐步实现双车道公路“村村通”。

县乡道：规划将G244调整为X253；规划对Y252道路进行拓宽，红线宽度15米；规划对石连路进行扩建，串联陈仓区与凤翔区，形成凤翔大道。



4.2 构建全覆盖基础设施体系

构建安全高效的城镇水系统

建设安全可靠的给水系统

规划期内提升现有供水站供水能力。加强城镇供水水源和输配水管网建设，形成联网供水系统。

建设集约完善的镇村排水系统

规划近期采用合流制与分流制相结合的排水体制，远期采用分流制排水体制。镇区逐步增加排水管道敷设，同时布置雨水管网和雨水储留设施，实现雨污分流。

构建稳定可靠的通信网络

规划建设宽带化、智能化、现代化的信息网络,至2035年实现第五代移动通信网络（5G）城乡全覆盖。

构建安全可靠的能源供应体系

加强电力供应保障能力

加大输变电网改造力度，到2035年将电网建成网架坚强、结构合理、适应性强、运行灵活、用户供电可靠性高、运行经济的现代化电网系统。

建设安全互联的燃气供应系统

规划完善镇域中压输气管网建设，加快实施村庄延伸工程。近期完善沿G244沿线东侧村庄燃气设施建设，提高管网覆盖率和供气能力，至2035年，镇村气化率达到100%。

构建完善的垃圾处置设施体系

健全“户分类、村收集、区转运处理”的城乡环卫一体化体系。至2035年，镇域生活垃圾无害化处理率达到100%。



4.3 构建高水平公共服务体系

教育设施

近期保留现状2所小学，重点对南指挥初级中学和南指挥镇中心幼儿园进行提标改造提标改造。规划期内进一步加强和完善学校的软硬件设施建设，提高教学师资力量，各行政村可根据实际需求配置幼儿园。

医疗卫生设施

规划改造现状南指挥镇卫生院，增加床位数，高标准配置医疗卫生设备，提升卫生院医疗能力，以满足镇域居民基本医疗需求。

文化体育设施

南指挥镇区保留现状新时代文明实践站，服务范围为镇域及周边地区；各行政村应至少设置一处村级文化活动室，包括阅览室、活动室等，达到村综合文化服务中心全覆盖。完善镇村体育活动场所，重点建设一批便民利民公众健身活动场地。

福利设施

规划期内，改造提升现状各村幸福院，新建南指挥镇养老院。
至2035年，镇域养老设施覆盖率达到100%。农村互助幸福院按照每个不低于200平方米的标准进行配建，考虑功能混合与集聚，支持镇卫生院利用空置床位开展养老服务。

商业服务设施

镇区配置农村信用社、集贸市场、电信、邮政网点、超市、餐饮、加油站等基础商业服务设施，加强镇区服务辐射功能，各行政村按需配置便民服务超市，以满足村民日常生活需求。

殡葬设施

推动殡葬基础设施体系建设，科学统筹殡葬服务体系，加快补齐殡仪馆、公益性公墓（骨灰堂）等殡葬设施和服务短板，加快推动形成覆盖城乡设施完善、供给充足的“镇-村”两级殡葬服务网络

4.4 构建坚韧稳固公共安全体系



防灾一应对极端气候和多种灾害风险

完善多灾种监测预报预警平台，提高灾害设防标准，提升综合防灾能力，加强防灾宣传教育。

减灾一适应新常态的城乡减灾空间

完善城乡安全布局，落实灾害风险预案，提高生命线系统保障能力，韧性应对灾害风险，构建综合避难疏散体系，优化防灾减灾空间。

救灾一建设韧性城乡的应急管理体系

构建现代化应急指挥体系，进一步完善应急预案体系，加强灾害应对体系建设。

05

保障规划实施落地

5.1 规划实施传导

5.2 近期计划



5.1 规划实施传导



严格落实约束性内容，合理深化指导性内容，不得突破凤翔区国土空间规划确定的耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、城镇开发边界规模、城乡建设用地总面积、人均城镇建设用地面积等指标内容，并将相应指标分解落实至各行政村。



采用“详细规划+规划许可”实施用途管制。划定南指挥镇区详细规划编制单元，通过详细规划编制，明确用途管制、用途占比、人口容量、开发强度、路网密度、建筑密度、建筑高度、绿地面积、要素配置等详细规划编制需要遵循的刚性控制要求，在空间形态、风貌塑造等方面提出控制引导要求。



编制年限+目标+重点管控内容
约束性指标+刚性管控内容



按照上位国土空间规划、“三区三线”的管控要求，土地整治、集体经营性建设用地、生态修复、地灾防治等项目，依据确定的村庄类型，优化调整村庄规划，从实用性、乡村风貌、空间治理等方面，全面提升村庄规划编制质量。严格落实耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积三项约束性指标。

行政村	耕地保有量	永久基本农田保护面积	城镇开发边界	村庄建设边界	新增村庄建设用地
八旗屯村	177.84	177.00	3.10	40.06	——
白家凹村	345.82	342.69	1.70	64.70	4.17
东指挥村	239.91	225.74	5.87	47.12	2.65
高社村	222.58	220.95	3.46	55.92	——
河南屯村	239.46	226.26	6.01	51.66	4.97
连村	252.12	240.05	——	45.28	2.91
南指挥村	308.77	287.19	40.44	36.52	3.16
太尉村	392.39	373.28	——	85.94	——
铁黄塬村	319.84	319.22	——	50.35	0.70
西村	227.78	227.78	——	48.54	——
西指挥村	339.78	336.98	——	53.57	——
页渠村	341.32	333.24	0.31	61.12	1.48



5.2 近期计划



产业聚能行动

巩固特色产业集群优势，培育战略性新兴产业

交通畅达行动

融入西安市交通轨道网络，优化区域路网联系。



空间增效行动

落实“千万工程”建设优化拓展产业空间，加快人居环境整治



民生改善行动

推进公服基础设施建设，强化防洪排涝工作完善，建设消防设施。



旅游生态行动

提升博物馆配套设施建设，持续推动旅游发展。



公众意见提交途径

凡是对本规划草案内容有意愿与建议的，可在公示期内，通过以下方式提出，逾期未提出的，视为放弃上述权利。有效的反馈意见，必须包括反对理由，反馈者的真实姓名、有效的联系方式及身份证明，否则视为无效意见。如果认为申请事项关系个人重大利益的，必须提供相关证明材料。有效的反馈意见，将作为规划审批的参考。将意见表投入设在现场展示的意见收集箱。

注：本次公示文件为规划草案，最终以经依法批准的规划成果为准。

本公示读本部分图片来源于网络。
如涉及版权问题，请与规划管理所联系。