

柞水县国土空间总体规划

（2021—2035 年）

（公示版）

柞水县人民政府

前 言

为贯彻落实《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》等文件要求，提高柞水国土空间治理能力，保障国土安全，实现高质量绿色可持续发展，依据《陕西省国土空间总体规划（2021-2035 年）》、《商洛市国土空间总体规划（2021-2035 年）》，结合柞水实际，编制《柞水县国土空间总体规划（2021-2035 年）》（以下简称《规划》）。

规划范围包括县域和中心城区两个层次。其中，县域范围为柞水县行政辖域范围，共 2368 平方公里，包括 1 个街道和 8 个建制镇；中心城区范围为柞水县城集中建设区及因建设需要必须实行规划管控的区域，共 11.89 平方公里，涉及乾佑街道和下梁镇。规划期限为 2021-2035 年，规划基期年 2020 年，规划目标年 2035 年，近期目标年 2025 年。

《规划》全面贯彻习总书记历次来陕考察重要指示精神，深入践行生态文明战略和“绿水青山就是金山银山”理论，落实省、市国土空间总体规划对柞水的安排部署，以秦岭生态保护为主线统领，以小木耳、大产业为特色导引，重点明确全县国土空间开发保护的目标、总体格局和底线约束要求，制定国土空间规划分区和用途管制规则，统筹全域全要素规划，细化中心城区功能布局，并指导和约束各建制镇空间保护开发，是一定时期内柞水县

国土空间保护、开发、利用、修复的总纲，是编制国土空间专项规划、镇级国土空间规划和详细规划的基本依据，具有综合性、约束性、传导性和实施性。

目 录

第一章 规划基础	1
第一节 基本地理格局	1
第二节 保护开发现状	3
第三节 机遇与挑战	7
第二章 总体要求	10
第一节 指导思想	10
第二节 规划原则	10
第三节 战略定位	11
第四节 规划目标	12
第三章 构建国土空间保护开发新格局	14
第一节 主体功能引导	14
第二节 空间策略	14
第三节 总体格局	15
第四节 控制线划定	16
第五节 国土空间规划分区与用途管制	19
第四章 构筑山清水秀的生态空间	22
第一节 构建生态安全格局	22
第二节 优化自然保护地体系	22

第三节 强化生态功能建设.....	23
第四节 落实秦岭保护要求.....	24
第五章 打造秀美静谧的乡村空间	25
第一节 农业空间格局优化.....	25
第二节 耕地和永久基本农田保护	25
第三节 村庄分类规划引导.....	27
第四节 农村产业空间布局.....	27
第五节 乡村人居体系重构.....	28
第六节 农村人居环境整治.....	29
第六章 营建和谐美好的城镇空间	30
第一节 城镇化策略	30
第二节 优化城镇格局体系.....	30
第三节 保障非农产业空间.....	32
第四节 塑造城镇景观风貌.....	33
第七章 营建融秦纳楚的文化空间	36
第一节 历史遗产保护	36
第二节 历史文化名镇名村保护	36
第八章 加强资源开发保护利用	38
第一节 建设用地集约利用.....	38
第二节 林草湿地资源保护利用	38
第三节 水资源保护利用	39

第四节 矿产资源开发利用	40
第五节 旅游资源开发与利用	42
第九章 实施国土空间综合整治与生态修复	44
第一节 整治修复目标	44
第二节 国土综合整治	44
第三节 生态修复	46
第四节 整治修复重点项目	49
第十章 构筑基础设施支撑保障体系	50
第一节 综合交通体系	50
第二节 区域基础设施	52
第三节 公共服务设施	60
第四节 综合防灾减灾	63
第十一章 中心城区规划	66
第一节 城市性质与规模	66
第二节 城市四线管控	66
第三节 功能结构与分区	68
第四节 住房保障与社区生活圈	71
第五节 交通组织	72
第六节 公共服务设施	74
第七节 公共空间与蓝绿网络	76
第八节 地下空间开发利用	77

第九节 城市设计	78
第十节 城市更新	80
第十一节 市政基础设施	81
第十二节 城市综合防灾	85
第十二章 区域协同发展	88
第一节 主动融入西安都市圈	88
第二节 重点协同周边毗邻区县	88
第三节 积极联动秦岭旅游节点	89
第十三章 规划体系传导	90
第一节 乡镇规划传导	90
第二节 详细规划传导	95
第三节 专项规划传导	96
第十四章 规划实施保障	97
第一节 近期规划	97
第二节 实施保障措施	99

第一章 规划基础

第一节 基本地理格局

柞水县位于陕西省商洛市西部，北接西安市、南邻镇安县、西接安康市宁陕县、东临山阳县，全县地处秦岭腹地，县域国土空间面积 2367.99 平方公里。

生态价值突出——重要生态功能县，生态品质优越。柞水县地处秦岭腹地，山高林密，全县林地占比达 93.07%，全域地表水常年维持在Ⅱ类水质。境内分布有陕西牛背梁国家级自然保护区、陕西牛背梁国家级森林自然公园、陕西柞水溶洞国家级地质自然公园和陕西四方山省级森林自然公园，北部秦岭主脊拟纳入秦岭国家公园。在全国主体功能区规划和陕西省主体功能区规划中，柞水县处于秦岭国家级生物多样性功能区内，被确定为国家级生物多样性功能县。

区位条件良好——终南门户首邑，西渝咽喉要道。柞水县位于陕西省商洛市西部，北连西安市长安区、蓝田县，东接商洛市商州区、山阳县，南临商洛市镇安县，西邻安康市宁陕县，是西安市南入终南的门户首邑。境内分布有西康铁路、包茂高速及水阳高速，在建有西渝高铁，另有 G211、S313 以及 S307 过境，对外交通便利。其中，西康铁路、西渝高铁是我国南北向包柳通道的重要咽喉地段，对于我国建设西部陆海新通道具有重要价值。未来随着西渝高铁的建成通车，将进一步强化柞水作为西渝通道

咽喉通衢的战略地位，其到西安市的交通距离也将由 1 小时缩减至 25 分钟，届时将全面融入大西安半小时经济圈。

山地特征明显——山高沟深，九山半水半分田。柞水县全域最低海拔 541 米，最高海拔 2802 米，相对高差 2261 米，地形起伏大，坡陡沟深。全域坡度 25° 以上陡坡地占国土总面积的 81.23%， 15° - 25° 之间的斜坡地占 16.43%， 15° 以下的平坡地和缓坡地仅占 2.34%。境内以秦岭主梁、旬乾支脉、四方山支脉和流岭支脉为脊，以乾佑、金井、社川三河为谷从西北向东南延伸，全域地貌以掌状岭谷为特征，整体山脉盘踞、峰峦延绵，呈现出“九山半水半分田”的显著特点。

产业特色突出——旅游强县、木耳名县、工矿大县。柞水县 2020 年实现生产总值 76.54 亿元，人均 GDP 约 5.55 万元，在商洛市各县区中，GDP 总量最小、人均 GDP 最高、GDP 增速名列前茅。全县三次产业结构比为 10:49:41。2020 年全县旅游接待人次 726.52 万人，旅游收入达 39.36 亿元，均占到商洛市的近 1/5，旅游市场感召力较强；全县木耳特色产业近年来快速发展，集聚了木耳种植、木耳加工、菌包加工、木耳研发、木耳自然教育、木耳展贸等一体化的木耳特色产业集群，形成了“柞水木耳”地域特色品牌；2020 年柞水县工业化率达 52%，高于商洛市工业化率 12 个百分点，以矿产采选、医药制造和绿色食品为支柱，其中黑色金属采选业、废弃资源综合利用业的产业区位熵达到 3 以上。

人口快速变动——城乡间流动加速、年龄结构变化明显。柞水县共辖 1 街道 8 个建制镇，2020 年全县常住人口 13.77 万人，较 2010 年减少 1.57 万人。一方面，全县人口呈现出由乡村向城镇集聚的基本趋势。2020 年全县城镇人口规模 6.52 万人，乡村人口规模为 7.25 万人，人口城镇化率为 47.35%，相较于 2000 年城镇化率增长快速，年均增长 1.64 个百分点，县城集聚人口快速扩增，年均增长约 2000 人。除县城所在街道和建制镇外，其余建制镇总人口均呈现减少趋势；另一方面，人口年龄结构出现较大变化，集中体现为老龄人口占比明显增大和青年人口占比逐步下降的趋势。2010 年至 2020 年，全县 60 岁以上人口占比从 13.4% 上升至 19.3%，已进入深度老龄社会；青年人口（20-45 岁）占比从 43.6% 下降至 30.3%。

第二节 保护开发现状

一、现状特征

林地占比突出，生态保护重要性突出。根据柞水县资源环境承载力和国土空间开发适宜性评价分析（以下简称“双评价”）结论，全县生态极重要区和生态保护重要区共计 2308.36 平方公里，占县域国土总面积的 97.48%，生态保护重要性十分突出。柞水县各类生态系统以森林为主导，根据基数转换数据，柞水县林地总量 2203.23 平方公里，占县域国土总面积的 93%，草地规模仅为 3.52 平方公里，与林地相较在生态系统中居于次位。2009 年-2020 年期间，柞水县共退耕还林还草 40.75 平方公里。

宜耕性较差，特色经济作物优势明显。全县 2020 年耕地总量占县域国土总面积的 2.99%。根据“双评价”结果，柞水县农业种植适宜区的最大承载量为 459.26 平方公里，占县域面积的 19.39%，除河谷川道的城镇发展区及产业园区外，宜耕空间进一步压缩。现状耕地中，位于海拔 800 米以上中高山地区的耕地占全县耕地总量的 78%。全县宜机耕面积仅占全县总耕地面积的 8.4%，且坡地水土肥流失严重，土薄石多，蓄水抗旱能力差。特殊的耕作环境下，近年来木耳等特色经济作物发展速度较快。2020 年柞水县经济作物总产量达到 4.76 万吨，粮食作物与经济作物种植面积比约为 4:6。

建设空间逼仄，空间分布零散。受复杂地形影响，柞水县适宜建设区域均分布于川道、沟谷地带，建设用地十分分散，且独立地块规模较小。根据“双评价”，柞水县城镇建设适宜区仅占县域面积的 3%。2020 年全县建设用地总量仅占国土总面积的 1.9%。柞水县国土变更调查数据显示，城镇建设用地图斑平均面积不足 0.3 公顷；现有城镇建设用地中分布于城镇集中建设区之外的占到 37%；中心城区的城市形态率仅为 0.09，带状城市特征明显。零散的建设空间分布即反映出柞水特殊的地情地貌，同时也为建设空间的高效组织管理带来挑战。

二、存在问题

三生空间保护开发矛盾依然突出。一方面，受地形影响，全县城镇建设空间与农业生产空间高度重叠。柞水县城镇建设适宜

区与农业生产适宜区重叠部分达 245.75 平方公里，占城镇建设适宜区的 89%，占农业生产适宜区的 53%，城镇建设与耕地保护之间矛盾冲突激烈；另一方面，柞水县作为工矿大县和旅游康养强县，其矿产资源开采和旅游资源开发对全县的生态环境和生态系统均存在不同程度的影响和干扰。寻求发展与保护共赢的绿色发展方式是未来解决县域三生空间矛盾的根本路径。

空间发展方式相对粗放低效。一是产业发展对矿产资源开采的资源依赖性较强，工矿产业链相对较短，产品附加值较低；二是低效用地较多，存量用地利用率较低。2020 年柞水县中心城区低效用地占中心城区现状建设用地的 11%，新增城市更新改造用地不足 7 公顷。此外，从空间发展阶段来看，柞水县空间结构仍存在结构不合理问题（如市场空间活力不足、传统行政办公和居住用地占比过高等），空间效能释放不足，工业用地产出较低，整体处于初级发展阶段。

公共设施均衡性和完备度不足。一方面，城乡公共服务设施配置失衡，布局结构不尽合理，呈现“镇村设施利用率低，城区设施不足”的总体特征。中心城区教育设施普遍存在生均用地指标不足以及班额超标问题，各镇区教育设施空置问题较为突出，部分小学学生数不足 10 人。需在国土空间规划阶段，结合镇域人口的动态变化趋势，对城乡公共服务设施进行调整和优化；另一方面，村镇基础设施建设仍相对滞后。2020 年柞水县除中心城区外的 7 个建制镇中，仍有 4 个镇区未配套排水设施；全县 65 个行

行政村中 59 个未配套排水设施，占行政村数量的 91%。本轮国土空间规划阶段应根据乡村振兴要求，结合村庄实际情况，切实提升镇村基础设施水平。

安全发展存在较大隐患。首先，从地质结构来看，柞水县本身存在一定地质灾害风险。全县地质岩层以石英砂岩、板岩、千枚岩、页岩、片麻岩等为主，多遇水易软化，是发生滑坡及泥石流等地质灾害较多地层；境内有唐藏—商南深大断裂和山阳—凤镇深大断裂两条区域性深大断裂通过，具多期活动性质。断裂及褶皱地质构造导致县域地质节理裂隙较为发育，增加了边坡的不稳定性；在降雨、人工改造边坡等营力作用下，易诱发地质灾害。其次，从人居点分布来看，城镇多分布于河川谷地，城镇集聚区与河流泄洪通道天然重叠，城镇建设沿河背山，滑坡、泥石流、崩塌等地质灾害易发。再次，柞水县自身防灾设施和应急救援体系建设较为滞后。2020 年全县堤防达标率仅为 62.85%、中心城区人均应急避难场所仅为 0.32 平方米，仍存在部分“头顶库”遗留问题，存在较大公共安全风险隐患。

中心城区产业发展动力不足。柞水县的两大核心非农产业（旅游服务业和工业）多分布于营盘旅游区和小岭工业区。中心城区作为城镇职能核心承载地以及县域经济中心、公共服务中心和政治文化中心，产业发展动力不足，就业吸纳能力有限。中心城区分布有全县 38.7%的人口，但工业增加值占县域比重仅为 8.67%，旅游首位度仅为 2.6%，呈现出人口规模与产业动力错配的问题。

全县事业、机关等非市场部门从业人数占从业人数总量的 51.41%，市场化城镇就业容量不足、非农产业内生动力不强劲，呈现出突出的内向型县城特征。

第三节 机遇与挑战

一、发展机遇

一是区域基础设施建设带来的发展机遇。西渝高铁的建设将进一步支撑我国西部陆海新通道构建，对于拉结我国海上丝绸之路和陆上丝绸之路具有重要意义，对于推动通道沿线与东南亚的贸易往来具有促进作用。柞水地处拉结“一带一路”陆海新通道——包柳通道的重要节点，应紧抓西渝高铁建设带来的交通条件优势，积极参与区域乃至国际地区贸易，壮大有色金属、绿色食品、药材、农产品等特色领域，促动县域发展。同时，西渝高铁建成后，西安市到柞水县的交通距离将缩减至 25 分钟，对于拉动柞水县的康养旅游经济、加强西安-柞水资源要素往来产生突出的推动作用。

二是西商协作带来的背景机遇。随着大西安国家中心城市的建设，西安市与外围城市之间区域协作逐步密切。近年来，西安市突出与汉中和商洛的区域协作，并签订了《西商融合发展战略合作框架协议》，提出共建西商“生产圈”“生活圈”和“生态圈”，加快推进交通设施互联互通。柞水县是商洛市生态旅游的

典型代表地区，应积极借助此次西商协作背景机遇，主动担当，参与西商旅居协同。

三是乡村振兴及促进县城建设带来的政策机遇。2018 年国家印发《关于实施乡村振兴战略的意见》，2019 年《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》出台，2021 年《中华人民共和国乡村振兴促进法》正式公布，2022 年 5 月《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》印发。在我国已全面进入城镇化下半场的历史背景下，县城、乡村成为关系我国城乡融合发展、实现全民共同富裕的关键。柞水县作为县级层面行政单元，是山区地区开展城乡统筹发展、促进就地城镇化的重要载体，同时也是秦岭地区乡村振兴发展相对突出的代表地区，因此，在当前多重政策红利叠加时期，柞水将迎来良好的政策背景环境。

二、面临挑战

一是如何从秦岭生态环境保护的要求出发，切实做好生态保护，同时实践探索出秦岭腹地绿水青山就是金山银山的绿色发展路径。

柞水县现状经济基础仍相对薄弱，产业结构仍以传统工矿为支撑，资源环境要素利用仍较为粗放。规划期内，柞水县仍将面临突出的国土空间开发利用诉求与生态环境保护之间的冲突问题。如何从严做好秦岭生态环境保护，加强对工矿活动的环境影响评价监督，加强对旅游开发活动的环境容量约束，确保生产空间的绿色友好；同时，如何在保护生态环境的同时，切实调整产业结

构，通过构建绿色产业体系实现绿色高质量发展，是未来一段时期柞水县面临的首要挑战。

二是如何从山区特色农业发展的要求出发，在保障粮食安全的基础上，探索符合山区实际的农业空间优化方案。

柞水县耕地分布十分破碎零散，适宜耕作面积少、宜机耕比例低，规模化农业生产难度较大。如何在保障粮食安全的前提下，合理确定全县特色农业与粮食生产的关系，进而探索因地制宜、适宜山区的坡耕地整理措施、高标准农田整治措施，形成山区农业空间的优化方案，是柞水县能否实现乡村振兴的重要议题。

三是如何从集聚集约、高效治理的要求出发，探索大分散小集中的空间组织模式，重构适配旅游型山区城市的建设空间秩序。

柞水县适宜建设空间总量少、建设用地逼仄、分布分散，且受旅游康养功能的资源导向影响，建设活动缺乏空间秩序，导致基础设施配置门槛较高、土地利用强度较低等问题。规划期内，伴随西安市与柞水县交通距离的缩短，县域范围内以民宿、度假区等旅游康养为主的开发建设活动仍将十分活跃。如何平衡市场开发诉求与公共空间治理效能之间的关系，探讨“大分散、小集中”的山区建设空间组织模式，逐步整理优化县域建设活动空间秩序，是关系到县域国土空间治理效能的重要挑战。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

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“二十大”及习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示精神，深入贯彻生态文明思想和“绿水青山就是金山银山”理念，以秦岭生态保护为主线统领，以小木耳、大产业为特色导引，落实陕西省对柞水县的生态主体功能导向，紧扣商洛市“一都四区”的发展愿景，聚力“三高三区”新柞水发展目标，积极融入大西安半小时经济圈，持续提升生态环境品质，优化农业生产格局，重构建设空间秩序，提高城市宜居品质，强化防灾减灾建设。最终形成生态空间从严保护、农业空间特色优化、建设空间秩序重构的三生空间和谐发展蓝图，构建绿色、安全、宜居、美丽的秦岭腹地山水城市。

第二节 规划原则

生态优先、绿色发展。全面落实“绿水青山就是金山银山”理念，突出生态主体功能建设，助力秦岭国家公园建设，优先山水田林湖草生态自然环境保护；强化国土开发和资源利用的环境准入和生态治理，促进生态产品价值转化，保障绿色生态经济空间支撑，实现绿色高质量发展。

牢筑底线、安全发展。严守粮食安全、生态安全、环境安全、公共安全、经济安全 and 文化传承等底线，切实保障柞水安全发展。

针对山区灾害风险隐患，加强国土空间开发利用的安全管控，完善防灾应灾基础设施建设，提高国土空间安全韧性。

区域协调、共融发展。积极参与关中城市群、西商融合以及秦岭陕西段等多层级区域协同，积极融入大西安半小时经济圈分工体系，加强与镇安县的生态旅游协同发展。重点促进县域内城乡融合发展，探索形成农旅互促、城乡互补、共同繁荣的全面融合格局。

以人为本、品质发展。坚持以人民为中心，以公众对国土空间的诉求为切入点，把人民对美好生活的向往作为规划的出发点和着力点，以县城、镇区和中心村为重点，着力优化城乡生活圈公共空间服务要素配置，提升城乡人居环境品质，为人民构建美好生活空间。

节约集约、高效发展。落实国家、省级和市级国土空间规划刚性管控要求和约束性指标，严控增量，盘活存量，结合山-城关系，适度提高城镇建设节约集约利用水平，探索符合山区特色的建设空间开发模式。

第三节 战略定位

以秦岭生态保护为根本要求，落实国家、省、市的主体功能定位，主动担当，发挥国家“两山”实践创新基地示范作用，维护秦岭生态安全；发挥国家全域旅游示范区作用，积极参与西商融合分工协作，扩大旅游康养影响力，拓展生态经济新动能；履行县城在城镇化中的使命担当，把握国家首批创新型试点县的政

策机遇，引领秦岭山区城乡融合发展。确定柞水县的战略定位为：**秦岭重要生态功能区、绿色高质量发展实践基地、西商融合旅游康养主阵地。**

秦岭重要生态功能区——落实陕西省对柞水的生态主体功能定位，强化秦岭生物多样性保护价值，建成秦岭国家公园南麓门户，打造秦岭陕西段南麓具有突出价值的生态高地。

绿色高质量发展实践基地——实践“绿水青山就是金山银山”理念，加快推进山区生态价值转换，构建以绿色产业链，培育自然教育研学、绿色制造、特色农业研发等生态经济，以绿色发展实现县域创新转型发展。

西商融合旅游康养主阵地——发挥自身旅游资源优势，在西商融合协作中，主动担当，做大做强柞水旅游康养区域影响力，积极探索生态融合发展先试经验，形成西商融合的康养旅居核心承载区。

第四节 规划目标

到 2035 年，国土空间开发保护格局全面优化，秦岭生态安全屏障更加牢固，县城引领、镇村协调发展的城乡空间格局基本形成，绿色转型发展成效显著，形成生态空间秀美、生产空间集约、生活空间宜居、设施支撑齐备的国土空间新格局，解决县域国土空间治理的历史遗留问题，切实提升国土空间科学治理能力，为秦岭的清风净水、山区的富饶幸福、柞水的绿色创新提供合理的

资源配置和空间保障，实现秦岭生态首邑、康养创新绿谷、幸福和美山城的规划愿景。

生态环境持续向好。秦岭核心保护区和重点保护区得到全面保护，生态保护红线管控全面落实，秦岭国家公园建成落地，自然保护地体系日臻完善，生物多样性数量持续提高。

城镇品质显著提升。城镇人居环境得到明显改善，城市更新取得显著成效，出行、风貌、公共服务等城市服务能力和品质大幅提升，城区停车问题得到有效缓解，教育医疗设施得到较大改善，县城吸引力持续增强，形成服务高效、品质宜人、舒适宜居的魅力山区小城市。

乡村振兴成效显著。乡村绿色生态经济快速壮大，山地特色农业生产格局更为优化，村域土地综合整治得到有序高效开展，乡村人居环境美丽祥和，形成农旅融合、农贸融合、农工融合等多个乡村绿色振兴模式，示范秦岭腹地乡村振兴。

安全保障大幅改善。防灾减灾应灾能力显著提升，防洪设施、人防工程、疏散通道及场所等生命安全设施得到切实改善，形成适合柞水实际的防洪快排系统，构建灵活弹性的应灾疏散方案。为柞水县整体公共安全提供稳固的空间保障。

第三章 构建国土空间保护开发新格局

本规划贯彻落实陕西省国土空间对柞水的主体功能分区定位，以主体生态功能区为总体原则，按照“面上保护、点上开发”的原则开展县域国土空间保护与开发总体格局重构。

第一节 主体功能引导

陕西省国土空间规划对柞水县的主体功能引导类型主要包括两类，分别为城市化地区和生态功能区。

其中，乾佑街道和下梁镇作为中心城区所在地被确定为城市化地区。城市化地区重点落实陕西省城镇战略格局，积极融入关中平原城市群，借助西商融合发展契机，积极开展城镇高质量建设，提升县城各项公共服务功能，提高市民人居环境品质。

营盘镇、小岭镇、凤凰镇、杏坪镇、曹坪镇、红岩寺镇和瓦房口镇等其余七镇被确定为生态功能区。生态功能区重点落实陕西省国土空间规划确定的生态安全格局和重点生态功能区（片）布局，衔接秦岭国家公园建设要求，保持自然地理边界和生态系统的完整性，促进秦岭生态系统的全面保护。

第二节 空间策略

生态提振。贯彻秦岭保护总体要求，加强全域山水田林湖草等自然生态要素的全方位保护，构建秦岭国家公园重要支点，打

造秦岭生态文明建设示范县。助力生态资源价值转化，积极推进生态经济建设，形成生态创新绿谷，实现县域经济的绿色腾飞。

安全筑底。以安全作为首要考虑因素，开展城镇建设、项目选址和设施配建的。结合滑坡、泥石流、山洪、“头顶库”等现实灾害风险，加强山区城乡人居点的灾害预警和应急处理保障，促进韧性城市建设，切实构建安全国土基石。

品质提升。始终以人民群众的需求作为规划编制的根本出发点，响应市民出行、游憩、住房、教育、医疗等需求，优化公共服务设施配建，完善市政基础设施建设，构建多层次、宜居、便捷的社区生活圈体系，促进产城融合，为人民安居乐业提供空间保障。

秩序优化。针对全域建设用地较为分散的现状问题，秉持集约发展、高效利用的原则，结合整流域治理，构建大集中、小分散的空间秩序，优化建设空间布局。挖掘城市山水形胜，提升空间风貌，营建山水画廊，探索山地城市特色治理路径。

第三节 总体格局

以县域自然地理格局为基础，综合人口分布、产业布局、资源开发利用、生态环境保护等因素，依据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，秉持“面上保护、点上开发”的总体要求，构建“一屏、三区、一核、多点”的柞水国土空间保护与开发的总体格局。

“一屏”：即以秦岭主脊和旬乾支脉、四方山支脉、流岭支脉等秦岭主支脉山系为县域生态屏障，重点开展生态保护和修复保育，是全县开展国土空间保护开发的生态本底。

“三区”：即中部木耳特色生产区、东部粮食生产区、北部经济作物生产区，是县域农业空间优化提升的重点区域。其中，中部木耳特色生产区以县域 U 型木耳产业带为依托，集中分布在西川和马耳峡河川道，重点开展木耳特色种植、科技研发、自然教育和农贸、农旅融合发展；东部粮食主产区集中在金井河、金钱河流域，重点以玉米、小麦等粮食作物生产为主；北部经济作物生产区，分布在流岭支脉和四方山支脉及其余脉的低山地带，主要以中药材、板栗、核桃等经济作物的生产、加工为主。

“一核”：即以县城为县域城镇发展核心。以县城为主要城市化地区，重点开展城市公共服务设施的优化提升，逐步开展城市更新，优化城市空间结构，完善城市服务功能，提升城市环境品质。

“多点”：即以营盘、凤凰、小岭、曹坪、红岩寺、杏坪、瓦房口、石瓮等多个城乡人居点及产业集聚点为支撑，形成点状分布的县域国土空间开发空间体系。

第四节 控制线划定

按照耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界的优先序，统筹划定落实三条控制线，确保三条控制线不交叉不重叠不冲突。以三条控制线分别围合的空间作为重点管控区域，在

国土空间管控指标约束下，统筹优化农业、生态、城镇等各类空间布局。

一、耕地保护目标和永久基本农田保护红线

按照保质保量的要求划定耕地保护目标，将相对集中优质连片的长期稳定耕地划入永久基本农田，实施严格保护。柞水县耕地保护目标为 6977.67 公顷(10.47 万亩)，占全域总面积的 2.95%；划定永久基本农田面积 3192.91 公顷（4.79 万亩），占县域总面积的 1.35%。

永久基本农田纳入国家永久基本农田数据库严格管理。永久基本农田经依法划定后，任何单位和个人不得擅自占用或者改变其用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。坚决防止永久基本农田“非农化”，禁止占用基本农田发展林果业和挖塘养鱼。在永久基本农田基础上，进一步划定永久基本农田储备区，按照一般耕地管理。

二、生态保护红线

柞水县生态保护红线包括自然保护地核心区、自然保护区一般控制区、秦岭核心保护区、秦岭重点保护区、城市饮用水水源地一级保护区、国家一级公益林、重要湿地和“双评价”生态极敏感区，全县划定生态保护红线 97851.41 公顷（146.78 万亩），占县域国土总面积的 41.32%。

严禁擅自占用生态保护红线和随意改变用途，确保生态保护红线生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。生态保护红线内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严格禁止不符合主体功能定位的开发性、生产性建设活动。对生态保护红线区域内的现状开发建设活动以及居民点等，建立限期退出机制和生态补偿机制，合理引导生态保护红线内的人口和建设活动有序转移。从严管理生态保护红线内具有多重功能的各类自然保护地、饮用水源地等。

三、城镇开发边界

体现城镇空间发展方向和建设意图，引导城镇建设集中发展，规避山区城镇建设安全风险，引导建设空间集中、集约开展。全县划定城镇开发边界扩展倍数控制在基于 2020 年城镇建设用地规模的 1.3 倍以内。

引导鼓励开发边界外项目逐步向城镇集中建设区内集中，在城镇开发边界内开展城镇开发和集中建设。在城镇开发边界内的建设，实行“详细规划+规划许可”的管制方式；在城镇开发边界外的建设，按照主导用途分区，实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式。城镇开发边界内建设活动应遵循城市和镇规划意图开展，在开发强度、风貌营建、用地性质、退线管控上符合城镇规划要求。城镇开发边界内建设活动应体现节约集约的精明发展理念，避免用地粗放发展。城镇开发边界内

建设活动应符合城市四线管控要求，优先保障公共开敞活动空间建设、公共服务设施建设和市政公用设施建设。

第五节 国土空间规划分区与用途管制

一、生态保护区

生态保护区占县域总面积的 41.33%，为生态保护红线的全部区域，包括陕西牛背梁国家级自然保护区、陕西牛背梁国家级森林自然公园、陕西四方山省级森林自然公园和陕西柞水溶洞国家级地质自然公园。生态保护区内国土空间用途准入、退出按照《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》、《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》、《关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》以及生态保护红线相关政策文件要求进行管控。

二、生态控制区

生态控制区面积占县域总面积的 14.21%，主要包括城市饮用水源保护区中的二级保护区、生态保护区范围外的国家级公益林、地方公益林中的现状林地、地质灾害高易发区、重要河道管理范围。生态控制区以生态保护与修复为主导用途。原则上予以保留原貌、强化生态保育和生态建设、限制开发建设。在不降低生态功能、不破坏生态系统且符合空间准入、强度控制和风貌管控要求的前提下，可进行适度的开发利用和结构布局调整。

三、农田保护区

农田保护区面积占县域总面积的 1.45%，主要分布在县域东南地区的杏坪镇、红岩寺镇和瓦房口镇等。农田保护区中的永久基本农田按照《基本农田保护条例》、《自然资源部 农业农村部关于加强和改进永久基本农田保护工作的通知》等法律法规和文件的要求进行管控。农田保护区内实行正面清单准入，在符合国土空间规划和其他相关规划的前提下，允许占用永久基本农田的重大项目、临时用地和矿业权按照《自然资源部关于积极做好用地用海要素保障的通知》执行。

四、城镇发展区

城镇发展区面积占县域总面积的 0.61%，城镇发展区主要用于城镇建设，是允许开展城镇开发建设行为的核心区域，主要分布在中心城区和各建制镇镇区、工业园区和主要旅游服务片区，引导城镇相关开发活动向城镇集中建设区内集中，城镇发展区执行城镇开发边界管控要求。

五、乡村发展区

乡村发展区占县域总面积的 41.94%，以农民生活、农林业生产为主导，严控大规模城镇建设。柞水乡村发展区包括村庄建设区、一般农业区和林业发展区。其中，村庄建设区分布于全县各行政村村委会周边及自然村人居点分布相对集中的区域，主要用于村庄建设，一般农业区主要分布于杏坪镇、瓦房口镇和红岩寺镇，优先用于农产品生产；林业发展区主要分布在秦岭主脉及旬乾支脉和四方山支脉等区域，主要用于林业生产。

六、矿产能源发展区

矿产能源发展区占县域总面积的 0.46%，主要分布小岭镇、下梁镇和红岩寺镇。矿产能源发展区内土地使用应符合经批准的矿产资源专项规划及相关规划；区内允许矿产资源的勘探、开采、初加工以及相关的配套设施建设，因生产建设挖损、塌陷、压占的土地应及时复垦及生态修复；区内建设应优先利用闲置地和废弃地；区内农用地在批准改变用途之前，应当按现用途使用，不得荒芜。

七、遗产保护区

遗产保护区占县域总面积的 0.26%，包括县域范围内 1 处国家级文物保护单位、4 处省级文物保护单位¹、14 处县级文物保护单位的文物保护范围，以及 1 处历史文化名镇、1 处传统村落的核心保护区、一般保护区和建设控制地带。遗产保护区按照《中华人民共和国文物保护法》、《历史文化名城名镇名村保护条例》要求开展管控。

¹ 柞水县共 5 处省级文物保护单位，其中花门楼遗址不涉及文物保护范围，仅划定建设控制地带。

第四章 构筑山清水秀的生态空间

第一节 构建生态安全格局

依托柞水县生态功能定位和生态源地识别，以山脉为基、河流为脉，规划构建“一屏三廊”的生态安全格局。

“一屏”即以秦岭主脊和旬乾支脉、四方山支脉、流岭支脉等秦岭主支脉山系构建的县域生态屏障。县域生态屏障内重点开展生态系统修复保育和生态环境保护，积极推进秦岭国家公园建设，结合秦岭国家公园建设进一步优化自然保护地体系。重点开展生态屏障的生态功能保育，加强林地质量提升，开展疏伐、补植和生物廊道建设。

“三廊”即乾佑河、金钱河、社川河三条生态廊道。重点开展三条生态廊道的水系河流生态系统修复，加强河流水体保护和岸线治理，开展河道生态治理，形成县域三条绿色生态廊道，完善河流生态系统功能。

第二节 优化自然保护地体系

构建 1+4 自然保护地体系。构建以拟设立的秦岭国家公园为主体，以陕西牛背梁国家级自然保护区、陕西牛背梁国家级森林自然公园、陕西柞水溶洞国家级地质自然公园、陕西四方山省级森林自然公园为支撑的自然保护地体系。

分级开展自然保护地管控。柞水县自然保护地体系包括核心区和一般控制区。核心保护区除满足国家特殊战略需要的有关活

动外，原则上禁止人为活动。一般保护区原则上禁止开发性、生产性建设活动，仅允许对生态功能不造成破坏的有限人为活动。

第三节 强化生态功能建设

加强生物多样性保护。河道保护范围内开展生态廊道修复和保护。结合生物迁徙特征，重点对山溪小涧、高速、国道等生物迁徙廊道进行踏脚石通道搭建和完善。设置生物保护站，以自然优化为主、人工搭建为辅，保护境内生物繁育。实施羚牛等旗舰物种原生境保护地建设；建立健全野生动植物名录，保护秦岭生物多样性。

加强水源涵养保护。开展秦岭森林生态系统和河流生态系统保护，保障丹江水源涵养和“引乾济石”区域调水需求。规划期内，地表水水质按照 II 类水标准，达标率达到 100%，地下水水质达标率为 100%。严控各种损害水源涵养、水土保持功能的开发建设活动。完善七里峡、三星等城市水源保护地建设，加强农村水源保护区保护设施配建；推进天然林建设，提高水源涵养能力。

提高水土保持能力。规划治理水土流失面积 200 平方公里，包括小流域水土流失综合治理工程 165 平方公里，坡面强风化区水土流失治理工程 35 平方公里；新增建设两条省级清洁示范流域；规划坡改梯工程 116.8 公顷。积极推进全县 15° 以下坡耕地改梯田。新增总保土能力 116.73 万吨，水土流失得到有效控制，生态环境得到有效改善。将生态极重要区内坡度在 25° 以上的耕地逐步实施退耕还林还草。

第四节 落实秦岭保护要求

严格按照《陕西省秦岭生态环境保护条例》要求，落实省、市秦岭生态环境保护规划，衔接《柞水县秦岭生态环境保护实施方案》，按照海拔高度、主梁支脉、自然保护地分布等要素，将柞水县划分为核心保护区、重点保护区和一般保护区，严格落实执行秦岭保护分区管控。

秦岭保护范围内各类开发建设活动应遵循先规划、后建设原则。秦岭核心保护区除另有规定外，不得进行与生态保护、科学研究无关的活动。法律、行政法规对核心保护区管理有相关规定的，依照相关规定执行。秦岭重点保护区除另有规定外，不得进行与其保护功能不相符的开发建设活动，严格执行重点保护区产业准入清单制度。法律、行政法规对重点保护区管理有相关规定的，依照相关规定执行。秦岭一般保护区内各类生产、生活和建设活动应当严格执行《陕西省秦岭生态环境保护条例》和相关法规、规划的规定，严格执行一般保护区产业准入清单制度。

以秦岭国家公园为核心，结合秦岭核心保护区、生态保护红线等，积极实施造林绿化、封育保护、封山禁牧、天然林修复保护等工程，筑牢县域生态安全屏障。

第五章 打造秀美静谧的乡村空间

第一节 农业空间格局优化

结合柞水农业实际与山区农业特点，针对川道、中低山等农业主要分布空间，构建“三区、多点”的全域农业空间格局。

“三区”：中部特色农业示范区、东部粮食主产区、北部经济作物生产区。其中，中部特色农业示范区以县域 U 型木耳产业带为依托，重点开展木耳等特色农作物的种植、科研、农旅融合等发展；东部粮食主产区集中在金钱河流域，重点以玉米、小麦、马铃薯等粮食作物生产为主；北部经济作物生产区，主要以中药材、板栗、核桃等经济作物的生产、加工为主。

“多点”：即朱家湾、金米、老庵寺、西川、密镇、石瓮、九间房、丰河等特色乡村人居点，是县域乡村振兴的主要承载节点。

第二节 耕地和永久基本农田保护

一、严格保护耕地

确保耕地保护总量。坚持最严格的耕地保护制度，压紧压实党委和政府耕地保护的主体责任，全面强化“田长制”体系建设，按照政策要求扎实推进占补平衡和进出平衡工作，严查违法占用耕地行为，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，守住耕

地保护红线和粮食安全底线。加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，牢牢守住耕地红线。

严格耕地用途管控。加强非农建设占用耕地管控，严格落实耕地占补平衡制度。坚决遏制耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”，严格控制耕地转为林地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，对耕地转为其他农用地及农业设施建设用地的落实进出平衡，合理引导农业结构调整占用耕地。

二、严守永久基本农田保护红线

严格落实永久基本农田保护。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自占用或改变用途。国家能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目选址确实难以避让永久基本农田，涉及农用地转用或者土地征收的，必须经国务院批准。

划定永久基本农田储备区。考虑规划实施期间线性工程等选址不确定性，在全县划定永久基本农田储备区，通过土地整治活动，逐步形成集中连片、具有良好水利和水土保持设施的耕地集中分布区域，保障规划实施期间能源、交通、水利、军事设施等重点建设项目占用永久基本农田的补划。

三、提高耕地质量

突出耕地“三位一体”保护，开展高标准农田建设，从改良土壤、培肥地力、保水保肥、控污修复等不同层面，完善农田基础设施和生态系统，建成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好的高标准农田，提高粮食生产能力，夯实粮食安全基础。规

划期内，重点在社川河、金井河流域河谷川道等粮食主产区开展高标准农田建设。

第三节 村庄分类规划引导

对全县 68 个非城镇区所在的社区、行政村进行乡村分类引导：

城郊融合类：规划期内局部纳入城镇区规划范围进行管控，公共服务设施等依托城区、镇区建设，重点管控村庄风貌和建设强度；

集聚提升类：规划期内重点引导村庄集聚建设，合理配置公共服务设施，优先保障乡村产业空间，逐步开展基础设施完善配套，是乡村振兴的重要载体；

特色保护类：规划期内重点保护乡村特色自然资源、山水风貌和特色建筑风貌，打造秦岭山区静谧、秀丽的乡村特色风貌品质，是乡村旅游发展的典型村庄；

其他类乡村：对特色不突出、人口较小的村庄，结合规划期内的村庄人口流动，动态确定规划引导措施；对人口流失严重、村庄空置较多的，适时开展村庄建设用地整治和废弃公建置换。

第四节 农村产业空间布局

根据柞水县农业产业空间布局特征和地理基础，规划构建“一带、三园、多点”的农村产业空间布局结构。

“一带”：即 U 型木耳产业带。是全县的木耳特色农业集聚区，重点开展木耳种植、木耳加工、菌包加工、木耳研发、木耳展贸、木耳小镇旅游等农-贸-工-旅等一体化发展。

“三园”：即西川现代农业示范园、金米特色农业示范园和金台现代农业科技示范园，是县域农业现代化和一二三产融合的核心承载产业平台，主要分布在王家河河川道、金米村周边以及金台村周边。对农业园区的耕地、园地、设施农用地的予以充分保障。

“多点”：即大河村特色生猪养殖基地、丰北河药材研发种植基地、中台茶叶种植基地、马家台中药材加工基地、银碗核桃种植基地、杏坪皮纸特色手工基地、柴庄烟叶种植加工基地等为补充。

第五节 乡村人居体系重构

结合乡村人口流动趋势，基于乡村公共服务设施服务半径和门槛规模，对全域乡村人居体系进行优化调整，**构建中心村-一般村的乡村人居点优化体系。**

规划中心村（社区）14 个，分别为下梁镇的石瓮社区、西川村、四新村；营盘镇的秦丰村、丰河村；小岭镇的常湾村；杏坪镇的柴庄社区、肖台村、中台村；瓦房口镇的马家台村；红岩寺镇的张坪村、闫坪村；曹坪镇的窑镇社区、中庙村。中心村作为规划期内的乡村片区公共服务中心，优先配置各项基础设施和公

共服务设施，服务半径约 1.5-2 公里，重点配套幼儿园、互助幸福院和卫生室，保障各片区乡村居民的基层幼儿看护、养老看护和基本购药、就医需求。

规划一般村 54 个，除中心村之外的行政村为一般村。一般村中，除被确定为特色保护类村、集聚提升类村外，其余村庄原则上不新增设施配建，并结合村庄发展实际灵活开展乡村闲置建设用地和公共资源整理，避免公共服务设施空置浪费。

第六节 农村人居环境整治

以改造农村厕所、改造农村土坯（石板）房、改善农村基础设施条件和改善农村公共服务设施条件为重点，逐步改善农村人居环境。到 2025 年，农村生活污水治理率达到 40%以上，垃圾收运处理的自然村比例稳定保持在 80%以上，辖区无新增农村黑臭水体；到 2035 年，全县农村人居环境显著改善，农村生活污水治理率达到 70%以上，垃圾收运处理的自然村比例稳定保持在 95%以上，乡村建设取得明显成效。

第六章 营建和谐美好的城镇空间

第一节 城镇化策略

安全为先策略——针对山区国土安全问题，从避灾、减灾、应灾等领域对城乡空间进行优化、调整和完善，将灾害防治和国土安全作为城镇建设的首要考虑要素。

城乡融合策略——响应城乡融合发展、乡村振兴战略等政策要求，以公平、平等、公正为原则，在设施配建、空间预留、风貌管控等方面突出对乡村的倾斜和激励，促进城乡融合、共同富裕。

强度适宜策略——以山区人地关系和谐为原则，基于合理的生态资源承载力，确定合理的山区城镇化水平，维持山区适宜的人口密度，确定适宜山区实际的建设开发强度。

第二节 优化城镇格局体系

一、优化城镇空间格局

围绕省、市关于柞水县生态主体功能区的总体定位，确定“面上保护、点上开发”的空间布局原则，综合考虑县域不均衡发展现状、地灾断裂带分布情况等，规划形成“一核、一轴、三心，多点”的城镇空间格局。

“一核”：即中心城区，是县域主要城市化地区，是县域政治经济文化中心、县级公共服务中心和县域旅游服务基地，是县域城镇空间品质提升的核心载体。

“一轴”：即沿乾佑河的城镇发展主轴，从北部朱家湾-营盘至中心城区，再联系至南部的石瓮，形成一条链状、建设用地非连续、产业功能紧密连接的城镇发展虚轴，是县域城镇建设开发的核心集聚区。

“三心”：即营盘、凤凰、曹坪三大区域中心。加强三大镇区的非农产业空间支撑，完善三大镇区的公共服务设施建设，形成县域西北部、县域南部和县域北部的产业带动中心和综合服务辐射中心。

“多点”：即以小岭、杏坪、红岩寺、瓦房口等建制镇镇区为补充的城镇人居集聚点，是镇级公共服务设施优化提升、非农产业发展的主要承载区。

二、优化城镇结构体系

确定中心城区-重点镇-一般镇的三级城镇体系。按照旅游服务型、工矿生产型、农贸融合型、农业服务型四类城镇职能进行引导。

I 级：中心城区，涉及乾佑街道的北关社区、仁和社区、迎春社区、石镇社区，下梁镇的沙坪社区、明星社区，城市人口规模 7-8 万人，是县域综合服务发展核心，全县政治中心、经济中心、公共服务中心、山水城市展示门户；

II 级：重点镇，包括营盘镇、小岭镇、凤凰镇和曹坪镇，是非农产业基础良好、城镇建设水平较好的建制镇，镇区人口规模 2 千人到 5 千人之间。其中，营盘镇和凤凰镇为旅游服务型城镇，

分别为秦岭生态旅游名镇和秦楚历史文化名镇；小岭镇是县域工业集中区的主要承载区，是工矿生产型城镇；曹坪镇发挥北部中心区位优势，结合抽水蓄能电站项目，重点壮大商贸服务产业，是农贸融合型城镇；

Ⅲ级：一般镇，包括杏坪镇、红岩寺镇和瓦房口镇，以公共服务职能和基础农贸职能为主，镇区人口规模 2-3 千人。其中，红岩寺镇依托自身交通优势和红色旅游资源优势，提升商贸服务职能，作为农贸融合型城镇进行引导；杏坪镇发挥皮纸技艺及交通区位优势，推进农业一二三产融合发展，作为农贸融合型城镇进行引导；瓦房口镇重点拓展农副产品加工，作为农业服务型城镇进行引导。

第三节 保障非农产业空间

规划构建“一区、三片”的非农产业空间格局。

“一区”：即县域工业集中区，是县域工业的核心承载产业平台，包括原小岭循环工业园和原盘龙医药健康产业园两部分，主要分布在小岭、常湾、明星及马房子片区。县域工业集中区共划定城镇开发边界 2.15 平方公里，预留城镇弹性发展区 1.07 平方公里。

“三片”：即县域三大旅游康养集聚片区，分别为营盘生态康养片区、石瓮地质探险体验片区、凤凰人文展示片区，分别分布于营盘镇镇域（集中于营镇社区、朱家湾、秦丰和药王堂）、

柞水溶洞地质自然公园周边（包括溶洞景区、古道岭、东甘沟、西甘沟）和凤凰古镇。

第四节 塑造城镇景观风貌

一、全域风貌格局

以柞水山水空间为基底，确定五大国土风貌分区：秦岭生态风貌区、山区农林风貌区、山地城镇风貌区、秦楚人文风貌区和工矿生产风貌区。其中：

秦岭生态风貌区：以秦岭国家公园、溶洞地质自然公园、四方山自然公园、九天山景区等为依托，主要分布在县域西侧及北侧，重点开展生态保护和生态旅游，呈现秦岭南麓山峦叠嶂的自然生态山林风貌；

山区农林风貌区：以县域中北部的中低山农业生产区为依托，打造富有秦岭山区特色的农林乡野风貌，重点塑造片区内西川、老庵寺、金米等美丽乡村及特色农业村，打造静谧、秀美、隐逸的陕南独特田园农林风貌；

山地城镇风貌区：主要集中在乾佑河沿线，以中心城区和营盘镇镇区为核心承载区，控制城镇建设开发强度，营建尺度宜人、玲珑别致的山地小城特色风貌；

秦楚人文风貌区：集中在社川河下游、以凤凰古镇为核心载体的县域东南地区，重点挖掘地域文化积淀，保护好凤镇古民居，并控制周边地区风貌，打造具有突出秦风楚韵特征的陕南人居风貌。

工矿生产风貌区：集中在东坪-大西沟片区，以大西沟矿区为依托，重点开展工矿生产环境治理和卫生整治，提高具有现代化工业特色的工矿集中生产风貌区。

二、城镇风貌管控

根据小城镇的主体功能和资源禀赋，城镇风貌管控分为文化旅游型、工矿发展型、农贸休闲型三种发展类型。针对不同城镇类型分别对其进行特色风貌及空间管控引导，增强城镇空间的可识别性。

文化旅游型：借助自然生态、人文历史、民俗文化等优势发展文化旅游的小城镇，包括凤凰镇、营盘镇、红岩寺镇。重点保护凤凰镇营盘山和凤凰咀的山水轴线关系；沿山建筑应与山地轮廓线相协调；沿河应以低层建筑为主，整体形成“显山露水、古街平缓、新区错落”的镇区天际轮廓线。整体建筑高度以低层+多层为主，古镇或老街周边区域，以不超过古镇或老街建筑高度为准。加强凤凰历史文化街区和营盘老街、红岩寺老街、丰河老街、周家塬老街的历史风貌保护。

工矿生产型：主要为小岭镇，重点加强工业区的绿化防护建设，分离镇区生活交通和生产交通，逐步有序推进新镇区选址建设。

农贸休闲型：包括瓦房口镇、曹坪镇和杏坪镇，在镇区空间营造上鼓励农业空间与城镇空间的穿插结合。增加小规模街头农

园、绿地，建设特色农业文化雕塑小品、标识体系，引入小城镇特色农作物作为绿化景观一部分，突出田园风貌特色。

第七章 营建融秦纳楚的文化空间

第一节 历史遗产保护

一、文物保护单位

柞水县历史遗产共 20 处，包括 1 处国家级文物保护单位（商洛市崖墓群柞水部分）、5 处省级文物保护单位和 14 处县级文物保护单位。共划定文物保护范围 22.85 公顷，在文物保护范围外划定建设控制地带 589.89 公顷。严格按照《中华人民共和国文物保护法》要求，做好文物保护单位的保护工作。

二、古树名木

加强全域古树名木保护，落实柞水巴山冷杉古树群保护面积 2376.35 公顷，保护散生古树 62 棵，保护榲栌、麻栌等古树群 3 处。古树群应当整体保护，群内古树按照其树龄对应级别实施保护。按照不小于古树名木树冠垂直投影外 5 米划定保护范围。

第二节 历史文化名镇名村保护

柞水县现有历史文化名镇 1 处（凤凰名镇）、历史文化街区 1 处（凤镇历史文化街区）以及省级传统村落 2 处（凤镇街区和朱家湾村）。

凤凰古镇的历史文化保护对象包括古民居、历史建筑、古镇空间格局、古镇肌理以及古镇环境。保护古镇原有街巷走向，不得随意改线；保护原有街巷宽度，不得随意拓宽；严格控制原有

街巷两侧的建筑高度；整治原有街巷路面，恢复历史传统的路面铺装；对文物保护单位以修复保持为主，保持原有风貌。按照凤凰古镇保护规划要求开展具体古镇建设管控。

传统村落重点开展朱家湾村传统村落保护，重点对朱家村传统风貌的集中展示和保护区域进行管控，按照核心保护区和建设控制地带进行分区管控，按照朱家湾传统村落保护规划要求开展村落具体建设管控。

第八章 加强资源开发保护利用

第一节 建设用地集约利用

一、严格控制建设用地总量

按照建设用地总量和强度双控要求。依据社会经济发展需求和国土空间开发格局，合理配置建设用地。从严控制城乡建设用地规模、强化刚性约束，遏制土地过度开发和粗放利用，科学划定城镇开发边界，加强空间管制、严格控制城镇外延式扩张。

二、积极盘活存量建设用地

规划期内重点推进“批而未供”、“供而未用”等存量土地消化利用，释放存量建设用地空间，严格落实“增存挂钩”，对布局散乱、利用粗放、用途不合理、闲置浪费等低效用地进行再开发。

三、科学配置新增建设用地

优先保障中心城区、工业园区用地和交通、能源、水利等重大基础设施、民生工程用地。坚持“项目跟着规划走、要素跟着项目走”，保障项目用地需求。严格控制新增建设占用耕地，特别是可长期稳定利用耕地。

第二节 林草湿地资源保护利用

一、优化林地资源结构

严格林地用途管制和分级保护，限制林地转换为建设用地，禁止毁林开垦、毁林挖塘等将林地转化为其他农用地。严格落实造林绿化空间，持续巩固退耕还林成果、加强天然林保护修复，加大对临时占用林地和灾毁林地修复力度等，有效补充林地数量，确保林地资源总量，同时统筹推进天然林、公益林和国家储备林保护建设。

二、开展湿地资源保护

分级分类加强县域内湿地资源生态保护。维护湿地景观和生态系统结构完整性，强化湿地管理，防止湿地污染，维护湿地生态功能和生物多样性。重点开展金钱河湿地保护，恢复滨水植被群落，重塑自然岸线。

第三节 水资源保护利用

一、严控水资源利用总量

规划期内地表水水质按照 II 类地表水水质标准，达标率达到 100%，地下水水位控制在 3.62 米以内，地下水水质达标率为 100%。按照“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的要求，严格开展水资源管控，到 2035 年，全县用水总量不超过商洛市下达任务指标。

二、提高供水保障能力

进一步加大地表水资源利用，新建三星水库、马耳峡水库和丰北河水库 3 座，新增供水能力为 1726 万立方米/年；新建、扩

建城乡供水工程 12 处，新增供水规模 565 万立方米/年；新增其他水源供水规模 192 万立方米/年，共计新增供水规模 2483 万立方米/年，总供水能力 5834 万立方米/年。

三、提高水资源利用效率

推广抗旱保水技术，加大灌区节水灌溉配套力度，到 2035 年，灌溉水利用系数提高至 0.641，确保农业在供水量不增加的前提下，提高实灌面积。加快柞水县再生水厂建设，提高再生水利用率，加强节水型社会、节水型工业建设。到 2035 年，工业用水重复利用率不低于 90%；再生水利用率达到 20%。

四、加强水源地保护

加强七里峡城市水源地保护，扩大水源保护区内污水管网覆盖范围，杜绝点源污染；规范化建设中心城区秦丰备用水源地；完善 12 处农村集中水源地环境保护措施；加大县域面源污染治理，保障饮用水安全。

第四节 矿产资源开发利用

一、明确矿产开发利用目标

规划期内，围绕小岭-杏坪-红岩寺一带多金属成矿带，持续加大铁、金、铜、萤石、重晶石、地热等矿种的勘查力度，落实省市规划基础地质及矿产资源勘查主要指标；矿产资源开发保护布局进一步优化，矿山规模结构更趋合理，以大中型矿山为主体

的开发格局基本形成，实施铁精粉的产能提升和建筑石料的产能总量控制，推进矿业绿色改造。

二、确定矿产资源产业重点发展区域

在小岭镇建设集采选及深加工一体化的铁矿绿色循环利用产业园，加强铁矿共伴生、低品位矿石的综合利用。在小岭工业产业园区建设建筑用石料固废综合利用项目，通过延伸产业链，以提高矿产品的利用效率，增加矿产品附加值。

三、落实勘查开采与保护布局

（1）矿产勘查开采空间布局

落实国家规划矿区 1 个-柞水大西沟-山阳庙梁（柞水部分），落实省级规划重点勘查区 2 个-山阳池沟重点勘查区（柞水部分）和镇安重点勘查区（柞水部分）；落实省级规划重点开采区 1 个-柞水重点开采区。

（2）矿产资源勘查开发调控方向

强化战略性矿产、全县优势矿产及国民经济建设急需的紧缺矿产的安全保障，在空间布局、勘查开发方向、准入门槛、总量调控、结构调整等方面加强引导，提高资源安全供应能力和开发利用水平。秦岭核心保护区、重点保护区、生态保护红线范围内、城市集中饮用水源保护区内禁止勘探、开发矿产资源和开山采石。

四、矿产资源调查评价与勘查

落实省级矿产资源调查评价重点项目 1 个-柞水大西沟-山阳桐木沟铜金钴镍多金属矿调查评价（柞水部分）。以柞水县大西

沟为重点地区，力争到规划期末，落实 1:5 万矿产地质调查 200 平方公里、圈定找矿远景区 1-2 处的找矿目标。加强多金属矿、重晶石及萤石等金属非金属矿勘查，力争发现找矿新区，实现资源储量较快增长。加大重点勘查区、大中型矿山、老矿山深部和外围的找矿力度，解决现有矿山资源不足和接续问题。开展热储埋藏分布研究，确定地热田范围。

五、矿产资源开发利用与保护

合理调控主要矿产开发利用强度。合理调控柞水县矿产资源开采总量，优化矿山规模结构。严控露天开采矿山的数量，实现全县矿产资源的生态化、规模化、集约化开采。

落实划定开采规划区块。落实省、市级矿产资源规划中金矿、铁矿开采规划区块；由县级矿产资源规划划定建筑石料矿、建筑用白云岩、饰面用花岗岩开采规划区块。

加强矿产资源利用结构调整。采取规模结构调整、最低开采规模与开采年限限制、资源整合、品种结构调整等措施对矿产资源产业进行优化调整，同时运用新技术、新工艺，提高各类矿产资源和矿山固体废弃物及废水的综合利用，促进矿产资源综合节约利用和转型升级。分类有序推进绿色矿山建设，加快生产矿山改造升级，逐步达到绿色矿山标准。

第五节 旅游资源开发与利用

一、构建魅力旅游空间格局

规划形成“两带、三片、多点”的全域旅游格局。

“两带”：乾佑河生态康养带和红色旅游产业带。其中，乾佑河生态康养带整合牛背梁自然公园、溶洞地质公园、四方山自然公园、九天山景区、西川旅游小镇、老庵寺旅游特色村等旅游资源，形成全县旅游发展的核心载体；红色旅游产业带以红岩寺镇红色文化节点为抓手，向北对接葛牌革命圣地，向西串接九间房、丰北河等旅游节点，构建县域北部旅游拓展带。

“三片”：营盘生态度假片区、凤凰人文展示片区、石瓮探险体验片区。其中，营盘生态度假片区以牛背梁国家森林公园为依托，重点发展生态旅游康养；凤凰人文展示片区以凤凰古镇为承载，重点发展秦楚文化旅游；石瓮探险体验片区以柞水溶洞、飞跃终南等景区为依托，重点拓展娱乐体验旅游。

“多点”：即以西川田园旅游、曹坪乡村旅游、金米特色农业旅游、中台高山茶园体验旅游、九间房红色旅游等为支撑。

二、加强旅游开发空间管控

以生态环境保护为前提，开展旅游资源开发。加强旅游景区容量监测与管控，避免大规模游客进入景区对生态环境系统带来的干扰和破坏；加强旅游开发空间管控，鼓励旅游建设集中集聚发展，无法集中的点状分散开发项目，应加强其污水排放、垃圾处理等设施建设要求；旅游缆车、步道等应结合地质安全、环境影响评价等进行建设。

第九章 实施国土空间综合整治与生态修复

第一节 整治修复目标

统筹山水林田湖草全要素治理，强化对自然生态原真性和完整性的保护和修复，坚持“全面保护、分区施策”，推进全域国土综合整治和生态修复，修复国土空间生态功能，提升国土空间治理水平，维护秦岭生态安全屏障功能，助推乡村振兴和县域高质量发展。到规划期末，农用地和农村建设用地结构更加优化，城镇土地节约集约利用水平显著提高，国土空间治理遗留问题得到解决；县域生态环境得到进一步改善，生态系统稳定性显著增强，城乡人居环境得到明显改善。

第二节 国土综合整治

一、高标准农田建设

突出耕地“三位一体”保护，开展高标准农田建设，从改良土壤、培肥地力、保水保肥、控污修复等不同层面，完善农田基础设施和生态系统，建成集中连片、设施配套、高产稳产、生态良好的高标准农田，提高粮食生产能力，夯实粮食安全基础。

规划期内，重点在社川河、金井河流域河谷平川等粮食主产区开展高标准农田建设，涉及凤凰镇、杏坪镇、红岩寺镇、瓦房口镇和曹坪镇 5 镇 52 村。

二、农用地整理

以增加有效耕地面积和提高耕地质量为中心，优化农用地结构，统筹推进低效林地和园地整理。重点针对占用长期稳定耕地发展林果业的农用地，开展综合整治、恢复耕地，引导园地、其他林地等调整到浅山区荒坡地。农用地整理工程主要包括可恢复耕地建设工程和中低产田提升工程。

规划期间实施低效园地和残次林地等恢复耕地，涉及全县 46 村（主要分布在下梁镇、乾佑街道和杏坪镇）；同时，积极开展中低产田改造，主要涉及杏坪镇、瓦房口镇和红岩寺镇等。

三、低效用地再开发

有序开展农村宅基地、工矿废弃地以及其他低效闲置建设用地整理，优化城乡建设用地布局结构。以陕南生态移民搬迁地区为重点，实施城乡建设用地增减挂钩，因地制宜对腾退宅基地进行整理复垦，宜耕则耕、宜林则林，提高农村建设用地集约利用水平。

规划期间，实施城乡建设用地增减挂钩规模 120 公，农村居民点拆旧区重点选取生态移民搬迁废旧宅基地及交通条件差的中高山区老旧宅基地；复垦废弃、闲置等低效工矿用地，主要在杏坪镇、瓦房口镇和红岩寺镇等；盘活存量低效用地，重点推进乾佑街道棚户区改造项目。

四、宜耕后备资源开发

推进开发宜耕后备资源，因地制宜实施土地平整、增施有机肥、铺设田间作业道路、新增灌溉排水设施、营造农田防护林等措施，有效增加耕地面积，提升耕地质量。

规划期间，确定宜耕后备资源开发重点区，主要布局在营盘镇、杏坪镇和下梁镇。

第三节 生态修复

规划确定 8 个生态修复分区：秦岭国家公园生态提升区、旬乾林地生态系统修复区、四方山森林生态修复区、溶洞生态修复区、北部林田景观生态修复区、乾佑河流域生态修复区、金钱河流域生态修复区和矿山生态修复区。

一、秦岭国家公园生态提升区

秦岭国家公园生态提升主要包括天然林保护、退耕还林和重点防护林保护以及生物多样性保护等，重点区域主要涉及营盘镇。通过实施秦岭国家公园生态提升工程，提升秦岭生态质量，建设秦岭生态屏障。加强对该区域秦岭冷杉等特有珍稀野生植物物种原生地保护，根据森林演替规律对退化森林进行科学恢复，着力开展沟系水网、河流湿地生态系统保护恢复，增强流域湿地自我修复能力。加大乾佑河、金钱河等主要河流源头保护力度，确保引乾济石等南水北调水源地水质安全。

二、旬乾林地生态系统修复区

旬乾林地生态系统修复主要包括林地保护和修复，重点区域涉及营盘镇和乾佑街道。通过实施旬乾林地生态系统修复工程，抚育林草植被，调整林木组成，扩大林地范围，提高林地质量、提升林地成活率，形成稳定健康的森林生态系统。

三、四方山森林生态修复区

四方山森林生态修复主要包括四方山森林公园建设，重点区域主要涉及下梁镇。通过四方山森林生态修复工程，改善四方山森林公园生态系统质量；建设完备的基础设施和生态预警系统，降低人类活动对生态质量的影响；加强林草治理，改善林草结构；改善水体环境，涵养河流水源，提高水源涵养能力；提升生态系统服务功能，实现旅游业与生态产业相辅相成，实现四方山森林公园的科学系统管理。

四、溶洞生态修复区

溶洞生态修复主要包括柞水县溶洞国家地质公园生态提升，重点区域涉及下梁镇。通过实施溶洞生态修复工程，维护提升溶洞及周围生态质量，扩大植被覆盖率，提升植被质量，提高区域水土保持能力；建设完备的基础设施，降低人为破坏生态风险；加强溶洞生态日常维护，改善区域环境；完成溶洞的科学管理，加强生态旅游发展，实现区域生态可持续发展。

五、北部林田景观生态修复区

北部林田景观生态修复主要包括柞水县瓦房口镇小流域综合治理，重点区域涉及瓦房口镇。通过实施北部林田生态修复工程，提升植被覆盖率，改善林草质量，防止水土流失，合理利用水土资源，实现水环境综合治理，促进水资源持续发展。

六、乾佑河流域生态修复区

乾佑河流域生态修复主要包括乾佑河水生态环境综合治理，重点区域涉及营盘镇和乾佑街道。通过实施乾佑河流域生态修复工程，改善乾佑河流域生态系统质量，保障河道水流通畅，降低水土流失风险，提升植被固土能力；改善水环境，提高用水效率；改善林草结构，提升生态系统服务功能。

七、金钱河流域生态修复区

金钱河流域生态修复主要包括小流域综合治理，重点区域涉及杏坪镇。通过实施金钱河流域生态修复工程，改善金钱河流域生态系统质量，加强水土保持能力；改善水资源环境，减少洪水危害；充分发挥“生态+”理念，建设现代产业园，系统发展生态产业。

八、矿山生态修复区

矿山生态修复主要包括绿色矿山建设、废弃矿山治理以及尾矿库综合治理等，重点区域涉及小岭镇。通过矿山生态修复工程，

实现矿山的科学化管理，改善矿山生态，改善废弃矿山生态质量，促进矿山植被恢复，提高尾矿综合利用效率，系统进行矿山治理，降低生态安全风险，提升矿区环境质量，实现绿色开采和矿山的可持续发展。

第四节 整治修复重点项目

一、国土综合整治重点项目

落实国家、省、市级重点项目，结合国土综合整治重点区域和总体策略，布署 4 类综合整治工程 5 个子项目。4 类综合整治工程包括凤凰镇等 5 镇高标准农田建设工程、杏坪镇等 8 镇城乡建设用地增减挂钩工程、下梁镇等 4 镇可恢复耕地建设工程、红岩寺等 3 镇中低产田提升工程和柞水县地质灾害隐患生态环境治理工程。

二、生态修复重点项目

落实国家、省、市级重点项目，结合生态修复重点区域和总体策略，布署 9 类修复工程 13 个子项目。9 类修复工程包括秦岭国家公园生态提升工程、矿山生态修复工程、旬乾林地生态系统修复工程、四方山森林生态修复工程、溶洞生态修复工程、北部林田景观生态修复工程、乾佑河流域山水林田湖草生态修复工程、金钱河流域山水林田湖草生态修复工程和其他工程。

第十章 构筑基础设施支撑保障体系

第一节 综合交通体系

一、构筑综合交通体系

构建“两线路、三场站”的铁路网体系。“两线路”即西康铁路和西渝高铁，“三场站”为西渝高铁的柞水西站和太河站，以及西康铁路的柞水站。

打造“三横、六纵”的公路网体系。“三横”：①G211 营盘镇以西-县道 X307（红岩寺、曹坪、丰北河、营盘）及 X218（瓦房口镇马家台桥一大河村小河口）；②水阳高速；③S313 杏坪以西至 S519。“六纵”：①X307 营盘镇以南；②包茂高速；③G211 营盘以南；④X219（小岭、金米、银碗、药厂寺、老庵寺、乾佑街办、梨园村段）；⑤S102 四新村以北；⑥S313 杏坪以北至 X217（凤镇、大寺沟、镇安大坪镇）。

二、完善对外交通联系

（一）航空

启动柞水通用机场选址工作，加快建设进度；按照 A1 类通用机场标准建设。

（二）铁路

持续推进西渝高铁建设。建设西渝高铁柞水西站和太河站。其中，柞水西站位于乾佑街道马房子村；太河站位于营盘镇秦丰村。保留现状西康铁路柞水站（三等站）。

（三）公路

提升国省道干线公路网技术等级，加强重要工业和物流园区以及 3A 级及以上旅游景区对外联系便捷度。

1、高速

构建“一横一纵”高速公路网。“一横”即水阳高速，“一纵”即包茂高速。新增包茂高速柞水溶洞互通式立交出入口匝道，分流县城货运交通。积极推进商洛市至柞水县高速公路建设，预留建设空间。

2、国省道

构建“一横三纵”国省道公路网，推进国省道二级化，“一横”即 S313 杏坪以西段和 S519；“三纵”由西向东依次为 G211、S102 和 S313。规划开展 G211 石瓮至镇安界段、大坪至营盘段、营盘至县城段、县城至溶洞段改造。升级改造 S102、S313 和 S315 柞水段，提升干线公路路网技术等级。

三、畅通内部交通循环

加快推进县乡公路三级化，行政村通双车道工程。至 2035 年实现 100%镇办通三级及以上公路，80%行政村通双车道四级公路。

形成以三级公路为主的“三纵一横”县道网络布局，以四级公路为主的“十五纵九横”乡道网络布局。

向北延伸 X219，增加下梁、老庵寺、药厂寺、银碗、金米、小岭段，完善 U 型木耳产业带交通支撑，扩建 X219 石镇至镇安县柴坪镇段；扩建 X217 金凤至大坪段；扩建 X218 曹坪至小河口；新建 X307 丰北河至营盘龙潭村段、X307 颜家庄至红岩寺段；扩建 X218 瓦房口马家台至小河口段；新建三处局部段穿山隧道，改善县域北部交通联系。

加快西沟峡终南山寨、溶洞景区、花门楼秦楚古道及安沟等旅游景点高等级道路改造，支撑旅游产业发展；结合柞水溶洞景区发展，建设柞水溶洞旅游汽车客运站，占地约 2 公顷，方便游客出行，同时服务周边村民出行。

第二节 区域基础设施

一、预留重大设施廊道

重点预留“西安-安康”和“商洛-山阳”天然气长输管道廊道。燃气管道设施安全保护范围划定要求：埋地高压、次高压管道及管道附属设施为管壁外缘两侧 5 米范围区域为一般建设行为的安全保护范围；埋地高压管道的管壁外缘两侧 50 米范围内的区域为燃气管道设施周边从事打桩、新建建（构）筑物、深基坑（深度 ≥ 1.5 米）开挖、爆破等易造成路面明显沉降行为的安全保护范围。高压输气管道尽量避免靠近或穿越城镇居民聚集区，高压燃气管道不应通过军事设施、易燃易爆仓库、国家重点文物保护单

位的安全保护区、交通枢纽站场等。预留“西安-安康 750 千伏输电变电项目”高压走廊。

二、强化给水供给保障

（一）强化水源保障能力

到规划期末，建设完成马耳峡水库、三星水库、丰北河水库工程，新增供水能力 1726 万立方米/年。新建秦丰备用水源地，提高中心城区水源应急保障能力；规范化建设 12 处农村集中供水水源地保护区保护设施。

（二）增强供水供给能力

中心城区：扩建猴儿碛水厂，供水规模增加至 24000 立方米/天；新建秦丰备用水源地，供水规模 8000 立方米/天，结合现有污水厂新建再生水厂 1 座，供水规模为 6000 立方米/天。给水管网采用环状与支状相结合方式布置，更新改造老城区现状给水管网，建设西川、马房子、九天山景区。

镇级：扩建小岭镇、窑镇社区、红岩寺镇、马台片区供水工程，共计新增供水规模 5000 立方米/天，扩大供水范围。

村级：提升改造现有供水站设施，更新老旧管网，延伸供水管网，县域自来水普及率达到 100%。

三、完善排水设施建设

1、加快县域污水处理设施建设

规划中心城区、镇区/安置点采用雨污分流制排水体制，污水处理采用集中、分散相结合的方式。

中心城区：扩建现有污水处理厂，预留用地约 1.45 公顷，处理规模达到 18000 立方米/天，满足污水处理需求。

镇级：扩建镇级营盘、小岭、凤凰镇污水处理站 3 座，新建曹坪、瓦房口、红岩寺、杏坪镇等镇级污水处理站 4 座，共计新增污水处理能力 3100 立方米/天。

村级：新建村庄集中建设区/安置点污水处理站 31 座，共计新增污水处理能力 2200 立方米/天；分散户采用生态处理模式或小型净化设备处理。

2、完善城乡排水管网建设

中心城区逐步更新改造现状问题污水管网，新建西川、马房子、九天山景区、茨沟等片区污水管网 7.25 千米；新建西川、九天山景区等片区雨水管网 6.98 千米。

镇区及重点社区按照雨污分流制进行排水管网建设，整体提升排水能力。

四、优化能源结构供给

（一）优化电力设施

至 2035 年，中心城区总用电量约为 2.4 亿千瓦时、最大负荷约为 54 兆瓦。争取迁移中心城区 330 千伏柞水变电站，容量为 2×150 兆伏安；保留增容 110 千伏下梁变电站，容量 2×50 兆伏

安。以 110 千伏下梁变电站和 110 千伏七里坪变电站为城区配网电源。

规划新建陕西曹坪抽水蓄能电站，占地规模 266.5 公顷，容量为 140 万千瓦；新建柞水杏坪抽水蓄能电站，占地规模 318.3 公顷，容量为 120 万千瓦。

规划新建 330 千伏龙潭牵引变电站。新建 110 千伏牛背梁变电站，容量为 2×31.5 兆伏安；规划保留 110 千伏变电站 3 座：七坪变电站，容量为 2×31.5 兆伏安、杏坪变电站，容量为 $20 + 31.5$ 兆伏安、罗庄变电站，容量为 2×31.5 兆伏安；保留增容 110 千伏窑镇变电站，容量 $20 + 31.5$ 兆伏安。升压 35 千伏黄金变电站为 110 千伏变电站，容量为 2×31.5 兆伏安；规划新建 35 千伏变电站 3 座：北河变电站，容量为 2×5 兆伏安；35 千伏万青变电站，容量为 2×10 兆伏安；新建 35kV 柴庄变。保留现状 35 千伏变电站 6 座：营盘变电站，容量为 2×5 兆伏安、曹坪变电站，容量为 $6.3 + 3.15$ 兆伏安、红岩寺变电站，容量为 2×5 兆伏安、胜利变电站，容量为 2×10 兆伏安、松林变电站，容量为 $10 + 16$ 兆伏安、明星变电站，容量为 2×10 兆伏安。到规划期末，110 千伏变电站达到 7 座、35 千伏变电站达到 9 座（均不包括用户变）。

现状和规划新建的内单杆单回水平排列或单杆多回垂直排列的城区 35 千伏~1000 千伏高压架空电力线路走廊宽度：750 千伏控制在 90~110 米；330 千伏控制在 35~45 米；110 千伏控制在 15~25 米；35 千伏控制在 15~20 米。

2、完善城镇供热保障

至 2035 年，中心城区供热建筑面积为 434 万平方米，采暖热负荷约为 164 兆瓦。中心城区采暖方式采用分散式燃气锅炉供热方式；未进行燃气锅炉采暖的独栋建筑或独立宅院逐步以独立式燃气壁挂炉或电采暖（热）设备供热。供热管网为闭式循环系统，供热热力管网采用直埋敷设，热力管网规划建设要满足城市建设的热负荷需求，与城市开发、道路修建同步建设。热网敷设尽可能靠近热负荷密集区。集中供热系统采用间接连接方式，结合采暖建筑设置换热站。

至 2035 年，中心城区管道气化率为 95%，中心城区天然气总用量约 3938 万标准立方米/年，其中交通车辆用气量为 263 万标准立方米/年、冬季采暖天然气耗气量为 2224 万标准立方米/年。未覆盖管道天然气区域居民液化石油气使用量为 206 吨/年。远期中心城区燃气以管道天然气为主，以罐装液化石油气为辅，以嘉华 LNG 储气站为补充的气源组合方式，确保中心城区供气安全稳定。

基于气源条件，考虑双气源即“西安-安康”输气管道和“商洛-山阳”天然气输气管道项目保障。其中“西康线”设计年输气能力 10 亿立方米/年、“商山线”设计输气量为 15 亿立方米/年。嘉华 LNG 储气站气源来自关中或陕北 LNG 母站槽车拉运，储气量为 2×100 立方米 LNG 储气罐和 1×60 立方米 LNG 储气罐；罐装液

化石油气来自柞水县石镇液化石油气站，储量为 167 立方米储气罐。

规划保留改造嘉华 LNG 储气站为城市 LNG 应急调峰站 1 座。规划建设下梁 LNG 加气站和门站合建站 1 座，供气规模为 2 万立方米/时，占地规模为 0.5 公顷。规划在马房子村预留城市天然气门站 1 处。

规划预留营盘镇、凤凰镇、小岭镇、杏坪镇天然气门站各 1 座，气源来自双气源即“西安-安康”输气管道或“商洛-山阳”天然气输气管道项目。保留营盘镇朱家湾村盘谷液化石油气充装站 1 处，规模为 2×50 立方米液化石油气储罐。

在乡镇、农村地区鼓励使用罐装液化石油气，大力发展秸秆、稻草等生物质能，推广沼气等清洁能源利用技术。推广电热器采暖、太阳能、空气源热泵空调设备等节能环保的采暖形式作为镇村居民建筑采暖的主要发展方向，实现分散居民点采暖。

五、提升环卫处理能力

至 2035 年，柞水县生活垃圾产生量为 134 吨/日，其中城镇垃圾量为 108 吨/日，农村垃圾量为 26 吨/日。

完善县域垃圾处理体系。构建“垃圾处理设施-垃圾中转站-垃圾收集点”三级垃圾收集处理体系。规划每个镇（办）设立 1 个再生资源分拣回收站（兼顾垃圾转运功能），逐步形成“村级回收+乡镇转运+县域分拣加工+外运”的综合利用体系，降低再生资源分拣回收的运输成本。保留改造 1 处镇级生活垃圾填埋场（曹

坪镇银碗村），占地规模约 1.32 公顷。新建柴庄垃圾分类转运站 1 处。

县域生活垃圾处理以分类焚烧发电处理为主，以生活垃圾填埋场无害化处理为辅的处理模式。规划新建区域性生活垃圾焚烧发电项目，满足山阳县、镇安县、柞水县的生活垃圾减量化处理需求；新建柞水县固体废弃物综合处置场（下梁镇小六里沟），占地规模 18.96 公顷；保留扩建县城生活垃圾填埋场、医疗废物转运处置站、生活垃圾填埋场渗滤液处理站，均位于下梁镇冷水沟，占地规模共 0.89 公顷。

县域建筑垃圾将统一收集运输至柞水县建筑垃圾综合处理场进行资源化再利用和无害化处理。新建柞水县建筑垃圾综合处理项目，位于下梁镇沙坪社区七组后沟，占地规模 4.78 公顷。

县域医疗废弃物单独收集，并由柞水医疗废物转运站统一运输至商洛市医疗固体废物处理厂（处理规模 5 吨/日）进行焚烧处理。

县域工业固体废物应各自集中收集，以综合利用为主，送交至具有工业固体废物处理资质的第三方企业进行废旧再利用转化。

完善县城环卫设施。至 2035 年，规划共设置公厕约 50 座；规划保留改造垃圾转运站 4 座为小型压缩式生活垃圾转运站；规划新建小型 V 类垃圾转运站 2 座；新建环卫管理机构 1 处，占地

约 1600 平方米；新建环卫车辆停车场 2 处，每处占地约 1000 平方米。

六、完善电信通讯设施

保留改造中国电信柞水分公司为电信中心局；新建营盘镇、小岭镇电信二类局各 1 处，每处占地规模 2000 平方米。规划以电信中心局积极发展光环网、光交接、光接入，形成以管道主干光缆为主通道，光交接、光接入为主要组网方式的传输系统。规划建设以卫星通信为基础的通信备份体系，除光纤外，卫星、微波等多种传输手段同时并存，在县城配备卫星电话，并向乡镇一级延伸。

规划保留柞水县邮政局为邮政中心局 1 处，保留北关邮政支局、中街邮政支局和下梁邮政支局、蔡玉窑邮政支局、凤镇邮政支局、曹坪邮政支局、红岩寺邮政支局和营盘邮政支局 8 处；规划新建小岭邮政支局 1 处，占地规模 1000 平方米；其余各乡镇新建电信与邮政所合建各 1 处，建筑面积 500 平方米。建成全县邮运定位系统，建成集服务、生产、管理、决策功能于一体的邮政计算机网和高效率的邮政运输网。规划在全县新增 22 个铁塔基站，加快县域 5G 基站通讯基础设施辐射，基站共享率达到 60%以上。

在中心城区和重点镇区，结合新增社会停车场地配套新能源汽车充电桩。

第三节 公共服务设施

构建“县城、镇区、中心村”三级城乡公共服务中心体系。县城是全县的公共服务核心，涵盖服务全县的县级公共服务设施；镇区是建制镇层级社区生活圈的主要承载空间，形成功能复合、便捷可达、环境宜人的乡集镇公共活动中心，服务半径 5 公里，重点配套小学、幼儿园、敬老院、卫生院、健身场所、文化活动中心、殡葬设施等，服务镇域城乡居民的就学、就医及养老、健身、文化活动等需求；中心村是村层级社区生活圈的主要承载空间，提供基层社会服务功能，服务半径 1.5-2 公里，重点配套幼儿园、互助幸福院、卫生室等基本托幼、养老看护及购药就医等需求。

一、教育服务设施

针对基层幼儿园不足问题，重点补充基层幼儿园等教育设施，到规划期末，学前三年毛入园率达到 85%以上，全县普惠性民办幼儿园占比达到 100%，每个镇（办）建 1 所标准化公办中心幼儿园，按照大村独办、小村联办的原则，使幼儿园（班）覆盖全部行政村（社区）。适龄儿童入学率达到 100%，九年义务教育巩固率保持在 99.9%以上，逐步消除大班额。

规划期内，全县规划布局幼儿园共 30 所，其中保留现状 16 所、新建 8 所（含迁建 3 所）、改扩建 6 所；规划布局小学共 81

所，其中保留现状 62 所、新建 7 所（含迁建 3 所）、改扩建 12 所；结合城区第二小学增设县特殊资源教育中心一处；规划初级中学 7 所，其中保留现状 1 所，新建 1 所、改扩建 5 所；规划九年一贯制学校 5 所，其中保留现状 1 所，改扩建 4 所；规划迁建职中 1 所，迁建至下梁镇沙坪社区（西川沟口徐家大院东南侧）；规划改扩建高级中学 1 所。

二、医疗服务设施

中心城区布局综合医院、专科医院、妇幼保健院以及社区卫生服务中心等医疗机构，重点镇布局中心卫生院，一般镇布局卫生院，村庄卫生室普遍覆盖，提高镇级卫生院的医疗应急服务水平。到规划期末，每千人拥有执业（助理）医师数达到 3 人，每千人拥有医疗床位数达到 6 床，人均医疗卫生设施用地面积不低于 0.7 平方米。

新增柞水县人民医院南区（分院）、迁扩建妇幼保健院；在营盘镇新建柞水高碛沟医学及康复中心、新建公共应急医疗防控中心；扩建杏坪镇中心卫生院、凤凰镇中心卫生院、曹坪镇中心卫生院、瓦房口镇中心卫生院。

三、文化体育设施

到规划期末，人均文化设施用地面积不低于 0.2 平方米，每万人拥有“三馆一站”公共文化设施建筑面积 400 平方米以上。

全面提升群众体育、竞技体育及体育产业发展规模与水平。逐步形成“15 分钟运动圈”和“5-10 分钟健身圈”。

文化设施：新建柞水县科技馆、柞水县市民中心。保留提升现有 9 个文化站、81 个文化室，补充完善村级文化活动场地，重点推进非物质文化遗产皮纸技艺传承基地建设项目、红二十五军纪念馆、红岩寺谷子沟红色爱国教育基地等项目。

体育设施：全县城乡体育设施建设重点以终南山寨为核心区有序推进运动休闲特色小镇建设；加快体育基础设施建设，对标镇村“三个一”（各镇办配备一个室外多功能运动场地或带看台的灯光篮球场，或社区全民健身活动中心，一个小型室内健身房或室内多功能活动室、一套健身器材）的目标，保留和优化提升全县各镇村现状体育健身活动场所；预留县城综合体育场馆 1 处，结合杏坪、红岩寺、瓦房口增设多功能球场。

四、照料服务设施

全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多元化、多层次养老服务体系。到规划期末，每千名老人拥有床位数达到 40 张，其中，护理型床位达到 30%，城镇社区养老服务设施覆盖率达到 100%，农村社区养老服务设施覆盖率达 80%。

结合县城完善县级养老设施、儿童福利院（未成年人保护中心）、救助管理机构等福利设施的建设，确保设施配置符合标准、设施齐全。各镇结合办公用房和文化、体育、医疗等设施设置福利中心，向老年人、残疾人、孤残儿童及有需求的居民提供服务。

扩建凤凰敬老院、曹坪敬老院。在各村大力推广农村互助幸福院养老模式，因地制宜开展集体供养、分散供养、上门包户等多种服务形式。

五、殡葬设施

到规划期末，节地生态安葬率达 65%，公益性公墓目标人群覆盖率达到 70%。在现有 8 个已投入使用的安葬设施基础之上，规划在下梁镇沙坪社区新建柞水县殡仪馆和柞水县城公益性公墓；扩建红二十五军烈士陵园；在全县新建 33 个村级公益性公墓。殡葬设施应严格按照民政部门的公益性殡葬用地要求开展建设，原则上不新增经营性公墓及殡葬设施。

第四节 综合防灾减灾

一、实施防洪提升工程

乾佑河、王家河、马房子河中心城区段规划设计防洪标准为 30 年一遇，其余河流防洪治理工程城区段设计防洪标准为 10~20 年一遇，山洪按照 20 年一遇洪水标准设防。各建制镇镇区按 20 年一遇防洪标准设防，农村居民点按 10 年一遇防洪标准设防。

重点对乾佑河、社川河、金钱河、金井河进行综合治理，新建社川河康湾、马耳峡等区段堤防工程，新建大金井河曹坪至瓦房口段、瓦房口至小河口段堤防工程，新建小金井河堤防工程，新建金钱河中台村段堤防工程。开展山洪灾害防治工程，重点开展皂河沟段、小金河段、营盘镇安沟段、沙沟段、太河段、杏坪镇刘坡沟段。

二、防范地质灾害

中心城区：对迎春社区、仁和社区极高风险等级崩塌灾害点进行工程治理及动态监测；后沟口高风险等级崩塌灾害点、明星社区中风险等级滑坡灾害点进行工程治理及动态监测。

县域：对县域内高、中风险等级滑坡、崩塌灾害点进行动态监测；瓦房口高风险等级泥石流灾害点进行工程治理，杏坪、凤凰高风险等级滑坡灾害点进行工程治理；瓦房口、小岭、红岩寺、曹坪、杏坪中风险等级滑坡灾害点进行动态监测，下梁、瓦房口、红岩寺、小岭、曹坪、杏坪、凤凰、营盘中风险等级滑坡、泥石流灾害点进行工程治理，对杏坪、瓦房口中、低风险等级滑坡灾害点进行搬迁避让。

四、优化抗震救援体系建设

柞水县中心城区地震基本烈度为Ⅶ度，生命线工程的抗震标准按照Ⅷ度设防（提高一个等级）。中心城区重点增补应急避难场所，到规划期末，中心城区人均应急避难场所面积达到 2 平方米。

镇区及重点社区分别设置 1 处应急避震疏散场所，人均有效避难面积不小于 2 平方米，服务半径宜为 2-3 公里，以绿地、广场、学校等空旷地为主。西康铁路、西渝高铁、包茂高速、水阳高速、国道、省道、县道、乡道作为主要救援通道，增强生命线市政、交通等物资储备。

五、提高消防救援能力

中心城区：在现有消防站基础上，新增 2 处小型消防站，1 处位于悬月路与临河路交叉口；1 处位于高铁片区，提升中心城区火灾救援效率。完善消防供水系统，加强天然河流水源保护，完善消防供水管网，保证中心城区消防供水安全。

县域：完善营盘、曹坪、凤凰卫星消防站设施，其余镇区及社区建立志愿消防队，并配置一定数量的灭火器材和设施。

六、规避公共安全风险

中心城区：搬迁中心城区板桥沟炸药库，确保炸药库与居住区距离符合相关危险品安全防护要求，保障该区域公共安全，消除安全风险隐患。

县域：全面评估管控尾矿库安全风险，尾矿库下游 1 公里范围内不得新设置居民区、工矿企业、集贸市场、休闲健身娱乐广场等人员密集场所；逐步对尾矿库下游 1 公里范围内现有的居民点或重要设施进行搬迁，防范化解“头顶库”安全风险，完善尾矿库应急管理机制。

第十一章 中心城区规划

第一节 城市性质与规模

结合柞水县“十四五”产业发展导向，考虑区域职能分工格局，最终确定柞水城市性质为：山水生态旅游城市，县域综合服务中心和旅游服务中心。城市对外职能集中体现为：以康养旅居为主的旅游服务职能和以医药工业为主的绿色生产职能。到 2035 年，中心城区常住人口规模预计达到 7-8 万人。

第二节 城市四线管控

一、城市绿线

城市绿线包括城市的公共绿地、防护绿地、生产绿地、居住区绿地、道路绿地、风景林地所界定的范围，以及规划范围内的生态控制区域。

城市绿线内的用地，不得改作他用，不得违反法律法规、强制性标准以及批准的规划进行开发建设。

因建设或其他特殊情况，需要临时占用城市绿线内用地的，必须依法办理相关手续。

在城市绿线内不符合规划要求的建筑物，构筑物及其他设施应限期迁出。

任何单位和个人不得在城市绿线范围内进行取土采石，设置垃圾场、排放污水以及其他对生态环境构成破坏的行为。

二、城市蓝线

城市蓝线指城市规划范围内除饮用水源保护区以外的其它主要水体及其一定范围的陆域地区，包括乾佑河、马房子河、王家河等主要水体保护控制区域。

城市蓝线范围内严格保护现有水域，不得减少水域面积。原则上不得改变其原有的水域形态。

在水体陆域保护范围内不得建设除防洪排涝或水利设施以外的建（构）筑物。

禁止排放污染物、倾倒废弃物等污染城市水体的行为；禁止填埋、占用城市水体的行为；禁止挖取沙石、土方等影响防护安全、破坏地形地貌的行为以及其他对城市蓝线构成破坏性影响的行为。

三、城市黄线

划定城市黄线的范围主要依据城市重大基础设施的用地范围，包括：取水工程设施和水处理工程设施等城市供水设施；排水设施、污水处理设施（主要包括县城污水处理厂）等；垃圾转运站、垃圾处理厂、环境卫生车辆停车场、环境监测站等城市环境卫生设施；城市燃气储配站等城市供燃气设施（主要为城市应急调峰站，即原嘉华加气站）；变电所站、高压线走廊等城市供电设施（主要包括 330kV 柞水变电站、110kV 下梁变电站）；邮政局、

电信局；气象观测站；消防指挥调度中心、消防站等城市消防设施，主要包括：城区三座消防站。

城市黄线范围内禁止违反城市规划要求，进行建筑物、构筑物及其他设施建设；禁止违反国家有关技术规定进行建设；禁止未经批准，改装、迁移或拆毁原有城市基础设施；禁止其他损坏城市基础设施或影响城市基础设施安全和正常运转的行为。

四、城市紫线

城市紫线的划定主要为疙瘩寺核心建筑、迎春门遗址保护范围界限。

在紫线范围内禁止对文物本体和周边环境，以及历史街区进行有危害的大拆大建和改造活动，不得破坏保留的绿地及树木，不允许损坏或者破坏文物建筑及其附属物。紫线范围外 50~100 米为景观协调区，在此区内禁止建设高层建筑及与文物建筑形式不协调的建筑。对原有建筑的改造，也应符合文物建筑的景观形式要求，在此区内的其他建设也应由文物主管部门依据《文物保护法》进行审批。

第三节 功能结构与分区

一、功能结构

综合考虑柞水城市发展限制要素，确定“东进、西拓、北优、南控”的城市发展方向，针对老城区功能过于密集、人居环境品

质较差等问题，以“城市更新、新旧接续、揽括形胜”为核心原则，规划形成“一轴两翼、六区六楔”的城市空间功能格局，营建“一脉拓乾坤、千峰秀两岸、两川接云路、四邑嵌岭间”的城市空间意向。

“一轴”：即乾佑河沿线城市发展主轴，是县城发展的核心集聚轴和山水风光展示轴。

“两翼”：踞旬乾支脉、四方山支脉两大山体，萃四方山、九天山两大形胜，以马房子河和王家河两个川道为城镇发展两条侧翼（次轴）；

“六区”：形成嵌落于山岭之间的六大组团片区：老城组团、石镇组团、马房子组团、西川-茨沟口组团、明星组团和九天山旅游组团；

“六楔”：结合自然山水形胜，形成嵌入四大组团的六个生态绿楔：四方山、笔架山、药王梁、雨阳凹、小木岭、三道梁等。

二、规划分区

1、居住生活区

居住生活区主要包括城镇住宅用地和农村宅基地。建设准入管控，主要以住宅类建设项目为主，允许少量公共服务、商业、公用设施、公共停车及绿化广场等类型建设项目；开发强度管控，更新改造区、组团中心控制为高或较高强度，川谷两侧坡地、城区边缘及工业周边用地控制为低或较低强度；建设风貌管控，以活力、现代、简约的宜居社区形象为主，突显和顺应山水关系。

2、综合服务区

综合服务区包括机关团体用地、文化用地、教育用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地和公用设施用地等公共服务相关用地。建设准入管控，主要以公共服务类和公用设施类建设项目为主，允许少量住宅、商业、公共停车及绿化广场等类型建设项目；开发强度管控，主要控制为中低开发强度；建设风貌管控，以现代、亲和及适宜尺度的多层建筑群为主，突出使用和共享价值。

3、商业商务区

商业商务区主要包括商业服务业用地。建设准入管控，主要以商业、商务金融以及娱乐康体等建设类型为主，允许少量住宅、公共服务、公用设施、公共停车及绿化广场等类型建设项目；开发强度管控，公共中心及交通枢纽周边控制为高强度开发，居住区及边缘区域周边控制为中低强度开发；建设风貌管控，以时尚、魅力及开放的建设形象为主，突显城市活力。

4、工业发展区

工业发展区以工业用地为主，包括少量物流仓储用地。建设准入管控，主要以一类工业建设项目为主，其中工业项目主要分布在明星组团，允许配套公共服务、公用设施、公共停车、绿化广场及物流仓储等功能；开发强度管控，主要控制为中低强度、高密度；建设风貌管控，以简约、现代的厂区建设形象为主。

5、物流仓储区

物流仓储区包括物流仓储用地和储备库用地。建设准入管控，主要以一类和二类物流仓储项目为主，允许配套少量公用设施及公共停车等功能；开发强度管控，主要控制为中低强度高密度；建设风貌管控，以开放、有序等集散中心建设形象为主。

6、绿地休闲区

绿地休闲区包括公园绿地、广场用地。建设准入管控，主要以公共绿地、广场建设项目为主，允许少量文化、体育等公共服务、公用设施及公共停车类建设项目；开发强度不做硬性管控；建设风貌管控，强化绿地和广场开发建设的市民共享度和价值外溢性。

7、交通枢纽区

交通枢纽区包括交通运输用地、公路用地、管道运输用地和城镇道路用地。建设准入管控，主要以汽车站、火车站及道路建设项目为主，允许少量加油加气站、公共停车及公用设施等类型建设项目；开发强度不做硬性管控；建设风貌管控，以现代、简洁及便捷等窗口式交通枢纽建设形象为主。

8、战略预留区

为保障城区发展，在马房子沟道等地预留战略预留发展区。

第四节 住房保障与社区生活圈

公共规划到 2035 年，保障性住房的建设总量达到 10000 套，保障性住房覆盖率达到 30%以上。

依托“15 分钟、5-10 分钟”两个层次的社区生活圈布局公共服务设施。共形成 3 个“15 分钟”生活圈以及 11 个“5-10 分钟”生活圈。15 分钟生活圈以县级公共服务设施配置为主，5-10 分钟生活圈以片区级和社区级公共服务设施配置为主。

第五节 交通组织

一、对外交通

1、铁路：打通文景路、红卫路形成环路，提升西康铁路柞水站对外联系的便捷性。新建老城区与马房子片区隧道。

2、高速：新增 G65 包茂高速柞水溶洞互通式立交，分离客货车辆，解决中心城区交通拥堵问题。

3、国道：改线柞水中心城区 G211 过境段（九里湾至九天山景区路出入口路段），改线至城区东侧，缓解城区南北主通道交通压力、改善滨河道景观及慢行环境。

二、道路交通系统

开展城区过境路改线，快速联系各组团。开展中心城区部分 G211 改线，并建设西康高铁柞水连接线隧道、马房子沟口-西川隧道等快速交通，实现环线交通，切实提高老城、西川、马房子、下梁、明星等各组团之间的交通联系效率。

完善城区路网系统，提高路网密度。新建城区东环路，优化迎春广场环状路网，增加下梁片区路网密度，切实提高各居住片区的市民出行效率。到规划期末，城区路网密度达到 8 公里/平方公里。

打破单一带状格局，构建快速环路体系。疏通巷道，增加跨河桥梁，新建外部环路、组团联系通道，预留快速路通道，完善内部网络，提升路网密度，改善老城出行，强化新老城区联系。其中，老城依托城市更新，构建区域小环路，加密局部路网，完善路网系统；新建老城至马房子快速联系通道，构建环线交通，强化城区不同组团之间的联系。

最终规划形成“一轴、六环”的城市骨架道路系统。

“一轴”：G211 南北联系贯穿轴，联系老城区、石镇、马房子、西川、下梁及九天山等六大组团。

“六环”：东环路-西快速路老城组团内外联系环路、马房子组团与西川口-茨沟组团联系环路、石镇组团与西川口-茨沟组团联系环路、马房子组团与石镇组团联系环路、下梁内部环路。

三、停车设施

老城区利用地形高差，结合广场、学校等城市更新建设立体公共停车设施，缓解停车难问题；新建片区严格依照省、市两级停车配建相关规定，加强停车配建。同时，结合其他交通场站用地、广场、公园绿地开发地下公共停车。至 2035 年，社会公共停车场停放泊位数不少于机动车保有量的 20%。

四、公共交通

构建多样化公共交通系统，缓解通勤交通压力，引导绿色化出行方式。至 2035 年，规划公共交通场站用地 0.23 公顷，公共交通出行占机动车出行比重不低于 50%。

依托县城客运站完善公交场站系统，新增界牌湾公交首末站、西川公交停保场、下梁首末站、马房子公交停保场 4 处公交场站。

五、慢行交通系统

老城区依托乾佑河两岸步行栈道、西新街步行街打造南北通勤慢行主通道，石镇、下梁利用人行过街天桥联系乾佑河两岸开敞空间，结合东昇公园、植物观赏园等公园形成健身、休闲娱乐康体慢行道。

第六节 公共服务设施

一、机关团体设施

鼓励置换腾挪，提高机关团体空间利用效率。针对城区内现状机关团体用地分散、建筑质量较差等问题，引导既有的老城行政办公空间进行置换腾挪，激活老城空间，同时集中公共服务部门，提高服务水平与办事效率。一是结合棚户区二期改造，在乾佑街与临河路交界处，预留机关团体用地；二是在林业局和水利局周边，结合建筑更新改造，新建机关团体集中办公区，腾挪置换老城区其他机关团体办公用地；三是在迎春广场东北角结合科技馆新建，补充公共事业办公空间，腾挪置换部分老城机关团体用地。

二、教育医疗设施

重点增补教育设施，缓解现状压力。规划形成 8 所幼儿园、8 所小学、3 所初中、1 所高中、1 所职中的教育设施布局。其中，

规划新建幼儿园 5 所，扩建幼儿园 2 所。规划新建小学 5 所，改扩建 1 所，柞水县职业中等专业学校迁建。到规划期末，生均用地基本达到陕西省“双普双高”要求。

提高医疗设施服务能力，改善就医环境。规划迁建中医院，在石镇老街北侧迁建妇幼保健院，在站前路北侧补充新建柞水县人民医院南区（分院），缓解县医院建设空间紧张问题。

三、文化体育设施

补缺文化设施建设。在迎春广场东北侧新建柞水县科技馆，结合迎春广场改造，新增市民文化中心，补充青少年活动中心、图书馆、城市博物馆等公共文化服务职能，满足市民文化需求；

完善体育设施布局。对标县级“七个一”（建成一个体育场、一个体育馆、一个县级全民健身活动中心、一个游泳馆、一个国民体质监测站、一个体育公园、一批健身步道）的目标要求。保留老城体育场，预留新增县级体育场馆用地，缓解提升县城体育设施服务水平。同时，结合绿地广场或社区中心等设置社区居民健身设施、居民运动场地。

四、社会福利设施

完善照料设施建设，构建全年龄段友好城市。重点完善县级养老设施、儿童福利院（未成年人保护中心）、救助管理机构等福利设施的建设。在城区北部和南部分别新增 2 处社会福利用地。加强养老服务机构、城乡社区养老服务照料中心与医疗机构合作，

推进医养融合发展。结合各社区办公用房完善社区养老托幼服务。每千名老人养老床位数不少于 40 床。

第七节 公共空间与蓝绿网络

一、绿地

针对山区城市建设用地紧张的客观实际，积极整合优化区域绿地，构建“区域绿地+城市绿地”的绿化开敞空间，在既有建设用地指标限制下，最大限度为市民营建可游憩的绿地开敞空间。

城镇开发边界内规划综合公园共 1 处，位于下梁镇沙坪社区南侧；社区公园共 6 处，分别位于党家湾片区安置小区东侧、乾佑山庄东侧、纸房沟三岔口、高速下线口西侧、禹龙酒店东侧临河、花园沟内等。

城镇开发边界外规划区域绿地风景游憩绿地共 3 处。其中，东晟森林公园进行景观及设施升级，打造为城市郊野公园；现植物观赏园进行植物景观优化，建设为城市植物园；九天山入口山林区，打造为山地森林公园。其中，植物观赏园纳入城镇弹性发展区。

中心城区范围内规划的隔离防护绿地应按照防护绿地相关要求进行严格管控，一般游人不宜进入；应在城区范围内结合道路系统改造积极推进绿道体系建设，建设乾佑河沿河绿道，积极推进绿道体系向西川内、马房子沟内逐步延伸拓展；逐步将城区绿道体系与四方山、九天山等景区连通，形成城景相融的绿道游憩体系。

二、广场

结合应急疏散功能和城区人口分布情况，规划县级广场共 3 处，分别为棚户区改造一期新建的幸福里广场、徐家大院规划新建的西川广场以及现状迎春广场。社区及街头等广场共 8 处，分布于党家湾片区、纸房沟口、桃园小区、马房子沟口、茨沟口及桃园沟内，临近公服设施和居住用地布局。

三、水脉

沿乾佑河保护城市河流主脉，形成以乾佑河为主，以王家河、马房子河为辅的城市水脉蓝网。

结合河湖划界要求，开展河流水体保护。对河道进行整治，改善水环境质量，进行河道底泥净化与资源利用，通过生态护坡进行绿色护岸改造，开展河流廊道生态修复。

滨水空间结合滨水建筑功能、绿化步行带创造更有活力的滨河空间，控制滨河建筑界面，提升滨河空间活力；增加滨河眺望点与观景通廊，促进空气流通；加强滨河步行交通可达性。

第八节 地下空间开发利用

结合地灾、地质承载力、门槛开发规模等开展中心城区地下空间利用，严禁对地质安全隐患和生态敏感区开展地下空间开发。规划将柞水中心城区地下空间划分为：重点开发区、混合开发区、一般开发区。

重点开发区：以地下、地上综合性开发为主，综合布局地下商业、文化娱乐等公共服务设施以及地下停车场、步行交通设施等，形成具有良好连通性、整体性的综合地下空间。规划中心城区地下空间重点利用区主要分布在老城综合服务中心、下梁综合服务中心。

混合开发区：以满足人防及地下停车需求为主，主要分布在老城组团、西川-茨沟组团、明星组团。

一般开发区：依托工业、物流、仓储等功能布局，主要用于地下设备、地下管网等设施配套。

第九节 城市设计

一、城市山水格局

依托柞水城市山水格局特征，通过点、线、面相结合，构建“一廊两带，五区多点”的整体山水风貌格局。

“一廊”：沿乾佑河构建山水景观百里画廊，贯穿城区，形成县城空间形态发展展示主轴。

“两带”：依托马房子河、王家河沿川道形成马房子河滨水景观发展带和王家河滨水景观发展带。

“五区”：规划形成老城传统风貌区、川道生态风貌区、山地新城风貌区、活力宜居风貌区和现代产业风貌区五大风貌区。

“多点”：结合县城开敞空间打造多个空间节点，展现城市特色。

二、艺术风貌塑造

（一）揽粹山水形胜

针对山水城市特色格局彰显不足的问题，加强对沿山滨水空间进行导控，加强界面秩序引导，强化山水可见度及山水感知；结合山体轮廓视觉焦点，增设景观构筑物，形成眺望及景观核心。在东山设置悬月阁，在西山设置阅水楼；在高铁门户空间西侧背后山体，设置秦关驿景观构筑物；在城南花园沟旅游综合服务区景观山体，设置观山亭。山间布局观景平台、景观栈道等，形成山水城空间联系纽带，强化山水格局。

（二）挖掘历史记忆

针对现状特色化空间元素缺失的问题，加强历史元素及历史空间文脉延承，串接开敞空间，构筑高品质公共空间。一是重现太白神井、山寺晓钟以及东山悬月，呼应“古八景”开展节点塑造；二是以迎春门为重点保护历史建筑，对迎春广场周边建筑高度进行严格控制，周边 30 米范围进行建筑风貌协调；三是沿厅城东城墙轮廓，形成环城文化感知绿带，形成完整的城墙感知流线，提质改造厅城文化景园，与迎春广场、疙瘩寺、东昇公园等共同构成东西向连山通水及历史的感知路径。

（三）彰显特色风貌

针对现状城市风貌缺乏统筹，风貌协调不足的问题，通过共性元素的提取及运用，强化统一特性，构建和谐有序、可感可知的城市特色景观风貌，加强特色山、水、民居风貌元素的运用与

扩大，尤其是加强在公共建筑设计中的运用，以及在民用建筑中细节的植入。

三、空间尺度管控

加强城市天际线管控。重点打造老城区乾佑河西侧、老城区乾佑河东侧、马房子河北侧、马房子河南侧和明珠路西侧五段城市天际线。新建项目中不得出现 3 个及 3 个以上相邻成排高层建筑采用同一建筑高度，且相邻高度差不得小于 10 米。

加强开发强度管控。柞水中心城区存在既有房地产开发容积率过高问题。综合《关于加强县城绿色低碳建设的通知》等相关文件精神、相关技术管理规定以及柞水县土地市场实际和县城发展趋势，工业用地应适当提高利用强度；鼓励混合用地，多维度提高空间利用效率，同时保障宜人空间尺度。

四、城市色彩引导

城市整体色彩主要以自然色彩、屋顶色彩和建筑色彩体现。自然色彩以绵延青山的绿色为城市底色，彰显山水城市的生态宜居特征；屋顶色彩严格限制蓝色及红色彩钢屋面；建筑色彩的主色调应遵循现状色彩体系，以低饱和度米黄、浅灰为主色调，以砖红、浅赭石为点缀。

第十节 城市更新

划定城市更新单元。规划在社区、乡村行政范围的基础上，综合考虑片区更新对象涉及类型和密度，以及片区主要功能及基

础资源要素，划分为仁和、迎春、马房子、石镇、沙坪、明星共六个城市更新单元，开展有序更新引导。

分类实施城市更新。以保留修复（保留）、改造整治（改造）、整体拆建（拆除）三类更新模式指导分类对象改造。其中，保留修复类主要为既有建设质量较好的移民安置区、新建商品住宅小区等，重点进行局部建筑质量修复和工程加护；改造整治类主要为下梁、马房子及石镇涉及的大量县城村民自建房区域，进行立面改造、联建改造；整体拆建类主要针对老城区迎春路至悬月路片区，考虑其建筑质量老旧，加固改造难度较大，开展整体拆旧建新。

有序确定更新重点。近期以纸房沟、迎春广场等为更新重点，优先开展城市更新；远期逐步开展悬月路至迎春路之间的老城片区、下梁镇幸福小区及铁路小区等片区的逐步更新改造。

第十一节 市政基础设施

一、给水工程

用水量：到 2035 年，中心城区用水量为 22500 立方米/天。

水源：保留现有中心城区水源 2 处，水源一为乾佑河地表水，水源取水口位于营盘镇朱家湾七里峡；水源二为三星水库地表水；新建 1 处备用水源，位于营盘镇秦丰村。

水厂：保留现有给水厂（站）2 座，猴儿碛水厂、石镇供水站。新建备用水源供水规模 8000 立方米/天；扩建猴儿碛给水厂，新

增供水规模 12000 立方米/天，总供水规模为 24000 立方米/天；
新建再生水厂 1 座，供水规模为 6000 立方米/天。

给水管网：采用环状与支状相结合方式布置。联通新、老城区供水管网，更新改造老城区现状问题给水管网，建设西川、马房子、九天山景区和茨沟等片区给水管网。

二、排水工程

排水体制：中心城区排水采用雨污分流体制。

污水量：到 2035 年，中心城区污水量为 18000 立方米/天。

污水处理厂：扩建现有污水处理厂，处理规模达到 18000 立方米/天。

排水管网：更新改造问题雨污水管网，新建西川、马房子、九天山景区、茨沟等片区污水管网；新建西川、九天山景区等片区雨水管网。

三、电力电信工程

（一）电力工程

至 2035 年，中心城区总用电量约为 2.4 亿 kWh、最大负荷约为 54MW。积极协调，争取迁移 330kV 柞水变电站；保留增容 110kV 下梁变电站，容量 $2 \times 50\text{MVA}$ 。城区配网电源为 110kV 下梁变电站和 110kV 七里坪变电站。

现状和规划新建的内单杆单回水平排列或单杆多回垂直排列的中心城区 35kV ~ 330kV 高压架空电力线路走廊宽度：330 千伏控制 35 ~ 45 米；110 千伏控制 15 ~ 25 米；35 千伏控制 15 ~ 20 米。

（二）电信工程

规划保留改造中国电信柞水分公司为电信中心局 1 处；规划以电信中心局积极发展光环网、光交接、光接入，形成以管道主干光缆为主通道，光交接、光接入为主要组网方式的传输系统。

规划保留柞水县邮政局为邮政中心局 1 处，保留北关邮政支局、中街邮政支局和下梁邮政支局 3 处；建成全县邮运定位系统，建成集服务、生产、管理、决策功能于一体的邮政计算机网和高效率的邮政运输网。到规划期末，城区 5G 铁塔基站全覆盖。

在中心城区结合新增社会停车设施布设新能源汽车充电桩。

四、供热燃气工程

（一）供热工程

至 2035 年，中心城区采暖热负荷约为 164 兆瓦。规划中心城区范围民用建筑采暖方式采用分散式燃气锅炉供热方式；未进行燃气锅炉采暖的独栋建筑或独立宅院逐步以独立式燃气壁挂炉或电采暖（热）设备供热。

供热管网为闭式循环系统，供热热力管网采用直埋敷设，热力管网规划建设要满足城市建设的热负荷需求，与城市开发、道路修建同步建设，热网敷设尽可能靠近热负荷密集区。集中供热系统采用间接连接方式，结合采暖建筑设置换热站。

（二）燃气工程

至 2035 年，中心城区管道气化率为 95%，中心城区天然气总用量约 3655 万标准立方米/年，其中交通车辆用气量为 247 万标

准立方米/年、冬季采暖天然气耗气量为 2224 万标准立方米/年。未覆盖管道天然气区域居民液化石油气使用量为 193 吨/年。

规划中心城区燃气以天然气为主，以罐装液化石油气为辅，以嘉华 LNG 储气站为补充的气源组合供应方式。规划采用双气源即“西安-安康”输气工程和“商洛-山阳”天然气输气管道项目保障。其中“西康线”设计年输气能力 10 亿立方米/年、“商山线”设计输气量为 15 亿立方米/年。嘉华 LNG 储气站气源来自关中或陕北 LNG 母站槽车拉运，储气量为 2×100 立方米 LNG 储气罐和 1×60 立方米 LNG 储气罐；罐装液化石油气来自柞水县石镇液化石油气站，储量为 167 立方米储气罐。

规划保留改造嘉华 LNG 储气站为城市 LNG 应急调峰站 1 座。规划新建下梁 LNG 加气站和天然气门站合建站 1 座，供气规模为 2 万立方米/时，占地规模为 0.5 公顷。

五、环卫工程

至 2035 年，柞水中心城区生活垃圾产生量为 90 吨/日。城市生活垃圾运往规划新建的小六里沟柞水县固体废弃物综合处置场处理。

规划保留改造城区垃圾转运站 4 座为小型压缩式生活垃圾转运站；新建小型 V 类垃圾转运站 2 座，分别位于老城区和下梁片区，占地规模不小于 500 平方米并配套相关卫生机械设备。

新建环卫管理机构 1 处，新建环卫车辆停车场 2 处。

第十二节 城市综合防灾

一、防洪工程

防洪标准：中心城区乾佑河、王家河、马房子河中心城区段规划设计防洪标准为 30 年一遇，其余河流防洪治理工程城区段设计防洪标准为 10~20 年一遇，山洪防洪标准按照 20 年一遇洪水设防。

防洪要求：

- 1、对乾佑河城区段进行综合治理，优化堤防建设；对王家河、马房子河未达标区段进行堤防整修、加固；
- 2、以“快排、快泄”为原则，对纸房沟、西新街、三道井、志远巷、石镇交警队巷排洪渠进行疏浚、加固治理；打通迎春路-乾佑河段排洪渠；更新改造政通巷、石镇信合巷排洪渠。
- 3、加强山洪防灾建设，新建老城区纸房沟至三道井段截洪沟；徐家大院片区靠近山体坡脚部分应设置截洪沟，以减轻山洪威胁。

二、消防工程

消防站：中心城区保留现有消防站，新增 2 处小型消防站。其中，一处位于悬月路与临河路交叉口，一处位于高铁片区。

消防水源：消防用水采用多水源供水方式，由城区给水管网、天然水源和消防水池（水罐）供给，天然水源为乾佑河城区段。

消防给水：中心城区采用生活-生产-消防统一供水系统，消火栓沿道路敷设，间距小于 120 米，提高消火栓完好率，保证中心城区消防供水安全。

消防通道：依托城市道路系统，完善各级道路配置，改善城区道路密度不足状况，建立高速畅通的消防通道脉络，确保消防车的通达性、时效性。消防通道主干道宽度不小于 20 米，间距为 600-1000 米，次干道不小于 15 米，间距 300-500 米。

制定危险品的运输线路，最大程度控制其发生危险的范围。危险品运输通道建议以外部环路、省道及高速路为主，内环路为辅。

消防通信：中心城区消防站设立一条专线电话，形成政府、各级公安机关、消防大队，旁通供电、供水、医院、交通等部门的有线通讯网络；消防站至少要有两条“119”火警专线电话，保证火警及时接通。

三、人防工程

中心城区建设人防基础指挥所 1 处、地面应急指挥中心 1 处，各镇区设置相应指挥设施，完善战时防空、平时防灾的人防组织指挥体系。建立灵敏可靠、覆盖全局的通信警报体系，到规划期末，警报音响覆盖率达到 100%。

中心城区战时疏散人口比例为城市人口的 20%，留城人口为 80%，人防专业人员平时按照总人口的 2.5‰组建。到规划期末，中心城区战时留城人口人均人防工程建筑面积达 1.5 平方米。优化人防工程建设布局，结合绿地建设单建式人防工程，结合民用建筑及公共设施新建、扩建及改建，按标准同时修建战时可用于

防空的地下室和公共人防工程。掩体工程在新建住宅、公建、学校等地下设置，人防通道设在大中型地下工程之间。

四、抗震工程

中心城区地震基本烈度为Ⅶ度，生命线工程的抗震标按照Ⅷ度设防（提高一个等级）。中心城区在现有 2 处避难场所的基础上，依托学校、绿地、广场增设应急避难场所。到规划期末，确保人均应急避难场所面积达到 2 平方米。

迎宾大道、临河路、国道作为主疏散通道，乾佑街、迎春路、明珠大道、西川路、盘龙路等作为次疏散通道。

加强建筑抗震监管，严禁在断裂、滑坡等危险地带和地震可能引起火灾、水灾等次生灾害的地区选址，综合提高城乡抗震减灾能力。

第十二章 区域协同发展

第一节 主动融入西安都市圈

积极对接西安都市圈区域交通设施建设，重点依托西渝高铁，加快交通设施互联互通，提升包茂高速通行能力，建成“半小时高铁圈、一小时旅居圈”。争取将文公岭、丰北河等与蓝田的联系通道进行升级，强化与西安市的多通道交通联系。

积极参与大西安外围产业分工，主动承担生态旅居地和重要旅游目的地职能，积极参与大西安都市圈绿色生态功能分工协作，争取生态经济转移；加强与西安市在旅游康养产业发展领域的协同。

第二节 重点协同周边毗邻区县

依托镇-柞片区历史渊源和地域文化、生态环境相似性，积极联合镇安协同发展，形成镇柞特色生态旅游廊道；加强与镇安在景区共建（如溶洞-回龙观等）、旅游服务设施联动（如酒店联动、门票联动等）、旅游线路一体等领域的协同。

重点与山阳开展设施联动，规划布局服务山镇柞片区的区域性生活垃圾焚烧处理场，主动预留山阳-柞水天然气输气管线，积极争取将 X307 升级为省道，强化与山阳的省道联系。加强与山阳矿产资源开发的协同发展，积极开展区域绿色矿产联动发展。

主动对接商州区发展，预留商洛市至柞水县高速公路，积极争取商洛市产业转移，融入商州区旅游产业发展总体统筹框架。

第三节 积极联动秦岭旅游节点

积极推动秦岭腹地、南北麓旅游节点环线联动发展。与广货街、葛牌、回龙观、户塬等秦岭旅游节点联系，积极融入秦巴南北两麓旅游环线；积极争取营盘-广货街最美旅游线路共建协同；积极开展与蓝田县关于九间房至葛牌段的红色旅游资源共保共建。

第十三章 规划体系传导

第一节 乡镇规划传导

一、营盘镇

（一）目标定位

秦岭生态旅游目的地、柞水孝义文化根脉，主要发展生态旅游服务和绿色康养旅居。

（二）主要指标

到规划期末，耕地保有量 556.41 公顷，永久基本农田保护面积 404.50 公顷，生态保护红线面积 45971.72 公顷，城镇开发边界扩展倍数控制在 5.70 以内。

（三）主要任务及管控重点

1. 持续推进牛背梁为核心的秦岭国家公园建设，强化自然保护区生态保护保育；
2. 严格保护安沟、秦丰沟道、七里峡沟道两侧生态保护红线，严防旅游民宿、度假景区等侵占生态保护红线；
3. 在既有镇区的基础上，拓展安沟组团，构建老城居住-公服、安沟商业-旅游的总体空间格局；
4. 加强对安沟片区、龙王沟片区、朱家湾片区、西沟峡片区的建设活动强度管控，限制削山行为，严禁别墅开发，避免对秦岭生态环境造成人为破坏；

5. 加强防护林建设，降低西康铁路、包茂高速对营盘镇镇区的噪音污染；
6. 挖掘孝义文化，合理、适度活化孝义文化遗址；
7. 优化镇区 G211 走线，适度进行局部地段拓宽，疏通交通堵点；
8. 更新改造营盘九年制学校入口空间；
9. 盘活利用镇区及周边的闲置用地。

二、凤凰镇

（一）目标定位

国家级历史文化名镇，县域南部公共服务中心，重点发展文化旅游，完善公共服务职能。

（二）主要指标

到规划期末，耕地保有量 790.97 公顷，永久基本农田保护面积 273.75 公顷，生态保护红线面积 2099.64 公顷，城镇开发边界扩展倍数控制在 1.11 以内。

（三）主要任务及管控重点

1. 保护凤镇街道古民居，对局部建筑进行安全加固，加强建设控制地带的村民建房高度、风貌、立面、色彩的管控；
2. 挖掘文化价值外溢路径，在镇区北侧跨河补充旅游服务组团，形成镇区旅游商业活力组团；
3. 加强对既有商业街区的业态优化，提高空间利用效率；
4. 开展陕银矿旧厂区的低效用地再利用。

三、小岭镇

（一）目标定位

全县工业发展主阵地，重点发展新材料、废弃物综合利用、绿色食品加工等。

（二）主要指标

到规划期末，耕地保有量 376.07 公顷，永久基本农田保护面积 165.77 公顷，生态保护红线面积 1581.26 公顷，城镇开发边界扩展倍数控制在 1.34 以内。

（三）主要任务及管控重点

1. 优化大西沟铁矿采选及加工生产空间布局，引导其开展绿色采选，加强对开采面的生态修复和治理；
2. 加强大西沟一二选厂工业区与镇区的安全卫生隔离建设；
3. 依托原黄金乡公服基础，逐步有序推进新镇区选址建设；
4. 开展镇域范围内“头顶库”安全隐患治理；
5. 依托常湾片区开展工业园区土地储备；
6. 加强凤凰西高速立交门户区的风貌管控；
7. 优先保障金米现代农业示范园的乡村振兴建设。

四、杏坪镇

（一）规划定位

全县农产品加工基地，柞水皮纸非遗展示及活化利用基地，重点发展农副产品加工。

（二）主要控制指标

到规划期末，耕地保有量 1639.38 公顷，永久基本农田保护面积 656.14 公顷，生态保护红线面积 1668.34 公顷，城镇开发边界扩展倍数控制在 1.11 以内。

（三）引导管控重点

1. 加强耕地保护，保障粮食安全生产，提高镇域耕地质量；
2. 迁建杏坪幼儿园，完善杏坪小学与镇区的通勤联系；
3. 挖掘杏坪传统民间皮纸技艺，依托农副产品种植基础，积极拓展农贸交易、农副产品加工生产等；
4. 开展杏坪社区“头顶库”安全隐患治理；
5. 积极扶持中台、肖台等茶叶加工、绿色种植等乡村振兴产业发展。

五、曹坪镇

（一）规划定位

北部经济发展中心、公共服务中心和交通枢纽，重点发展水利能源、特色中药材生产加工、旅游业，完善商贸和公共服务职能。

（二）主要控制指标

到规划期末，耕地保有量 867.12 公顷，永久基本农田保护面积 448.73 公顷，生态保护红线面积 11670.55 公顷，城镇开发边界扩展倍数控制在 1.05 以内。

（三）引导管控重点

1. 依托陕西曹坪抽水蓄能电站，大力发展水利能源，拓展水利风景旅游，结合安置点建设，改善居住环境；
2. 加强生态环境保护 and 林地资源保护；
3. 扩建曹坪卫生院，提高片区综合服务职能；
4. 开展曹坪老街保护和有序更新改造；
5. 加强密镇社区的中药材加工等产业空间保障；
6. 开展九间房传统村落申报，加强九间房民居改造的风貌管控。

六、红岩寺镇

（一）规划定位

红色旅游基地、商贸边陲小镇，重点发展商贸零售、红色旅游服务。

（二）主要控制指标

到规划期末，耕地保有量 1105.71 公顷，永久基本农田保护面积 522.76 公顷，生态保护红线面积 7102.81 公顷，城镇开发边界扩展倍数控制在 1.15 以内。

（三）引导管控重点

1. 重点挖掘红色旅游资源，加大小黑沟内苏维埃政府遗址的红色旅游资源保护与挖掘，形成本地湾旅游服务组团；
2. 鼓励扶持张坪、大沙河、跃进等乡村振兴产业发展；
3. 开展红岩寺老街建筑加固、维护和改造，适度开展老街旅游开发。

七、瓦房口镇

（一）规划定位

全县农副产品加工重镇，重点发展农贸服务、养殖加工、农副产品加工。

（二）主要控制指标

到规划期末，耕地保有量 926.40 公顷，永久基本农田保护面积 333.43 公顷，生态保护红线面积 5683.23 公顷，城镇开发边界扩展倍数控制在 1.05 以内。

（三）引导管控重点

1. 针对空间组织松散问题，补空发展，补充商贸市场、社区工厂、教育设施等，完善镇区职能；
2. 加强镇区低效用地再利用，提高镇区土地开发集约度；
3. 加强大金井河沿线堤防建设；
4. 鼓励大河生猪养殖基地建设，加强生猪养殖基地的污水等环境污染治理；
5. 加强金台农业园区的现代化和规模化建设；
6. 鼓励马家台发展中药材加工产业。

第二节 详细规划传导

结合柞水中心城区实际建设尺度，将城区控制单元划分尺度控制在 10-30 公顷之间，在功能分区基础上进行适度细分，划定 18 个控制单元。划定的控制单元一方面作为管控调整单元，一方面也作为详细层面编制单元的范围划定依据。

柞水县中心城区国土空间详细规划应充分响应总体规划阶段在城区层面对公共空间的公共服务设施、绿地开敞空间等内容的要求，保障详细规划阶段中心城区生均教育用地、人均体育用地、公园绿地规模不低于总体规划阶段要求；对主干路网结构应予以承接，并在此基础上进行路网的细化和布线；对重大设施，如交通基础设施、重大市政基础设施、重大基础设施廊道等进行传导落实。

柞水县中心城区国土空间详细规划范围的划定应符合柞水县国土空间总体规划中确定的城镇开发边界要求。落位总体规划确定的城市绿线、蓝线、黄线、紫线等城市管制控制线。

第三节 专项规划传导

规划期内，各项专项规划应符合总体规划相关专项要求。市政类专项规划（给排水、供热燃气、通信电力、通信基站等）、道路类专项规划（道路设计、道路优化、绿道专项等）、开敞空间类专项规划（绿地、河岸整治、公共开敞空间）、文化保护类专项规划（历史文化保护类、名镇名村保护类）、城市更新专项规划、地下空间专项规划、公共服务设施专项规划、人防专项规划等涉及到国土公共性要素的，应确保专项规划在总量规模、刚性控制线（如紫线、绿线、蓝线、黄线）、刚性指标要求（供水规模、人均指标、退让距离等）等方面符合柞水县国土空间总体规划要求。

第十四章 规划实施保障

第一节 近期规划

一、近期规划目标

到 2025 年，建成秦岭绿色生态产品全产业链转换示范高地，构建秦岭山水魅力画廊，突出的空间结构问题和人居环境问题得到一定缓解，老城区功能逐步疏解，城市人居环境品质逐步提升，县域绿色生态经济发展取得良好成效。

二、县域近期建设重点

1、对接秦岭国家公园建设，加强国家公园生态保护与修复，对公园范围内居民点、耕地等开展分类引导；

2、推进营盘国家级度假区建设，结合朱家湾片区、秦丰片区，形成柞水县生态旅游和休闲康养的核心承载区，加快片区内闲置用地处置，加快制定片区内建设强度和产业准入要求；

3、结合粮食保护相关要求，加大对金钱河流域集中耕地的保护措施，建设金钱河粮食生产功能区；

4、推进柞水县域工业集中区建设，开展园区国土空间详细规划编制，预留园区产业发展空间，引导企业入园；

5、开展全域国土空间综合整治试点，选取试点镇开展全域土地综合整治，腾退农村地区闲置建设用地；

6、全面保障大西沟采矿生产用地，加强矿区生产环境保护和安全生产管控；

7、以老庵寺、朱家湾、蔡玉窑、金米村、中台村、北河村、梨园村等特色村庄为试点，逐步推进乡村振兴试点建设；

8、推进西渝高铁、陕西曹坪抽水蓄能电站、马耳峡水库等重大基础设施建设。

三、中心城区近期建设重点

1、开展石镇片区改造，采取整片重建或者居民自住改建的方式，提升片区建筑风貌品质；

2、有序推进老城区城市更新，在棚户区改造一二期基础上，开展纸房沟道路优化、停车配建和绿地增补；开展东昇森林公园改造提升建设，补充游憩设施、园艺景观、休憩小品等；开展三道井阳光小区片区的道路组织优化。

3、开展火车站片区改造，梳理优化火车站进出交通组织，增补片区绿地；

4、优化西川片区功能组织，增加入川出入口，开展西川口的河道治理和居住建设引导，提升片区宜居品质；

5、新建西康铁路柞水连接线隧道；

6、新建城区第四小学、城区第六小学；迁建柞水县中医院；

7、新建新城广场、公园、停车场；新建乾佑河生态步道。

第二节 实施保障措施

一、组织保障

加强党的领导。实施国土空间规划，必须深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力。要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，加强党对国土空间规划实施管理的领导，把党的领导贯穿到规划实施的全过程。

落实规划实施的主体责任。建立国土空间总体规划实施领导小组，制定各部门共同参与的规划实施行动计划，明确各部门职责和工作重点。建立规划协调机制，协调解决规划编制和实施中的矛盾，确保总体战略意图的实现。

加强规划委员会的组织协调作用。完善会议制度和议事规则，审议规划编制和规划管理的战略方针、阶段成果及其重大调整，审议城市体检评估、行动计划和项目库，审议重要地区、重大项目选址和规划设计，研究处理有关规划、建设、管理的重要问题。完善重大项目选址决策机制，构建市区联动、部门协调推进的工作机制。

健全专家咨询和规划公开制度。建立空间重大问题和重大项目规划咨询机制，引导各领域专家在规划编制、决策和实施中发挥作用。引导全社会共同参与柞水发展与治理。在规划编制期间，适时

向社会公示规划方案；经批准后的各级各类规划，及时向社会公布，接受社会监督。

二、制度保障

制定规划实施管理保障措施。为有效实施柞水县国土空间总体规划，出台制定关于城区村（居）民自建房、低效用地提质增效、绿色低碳建设、规划实施保障机制等管理办法，确保规划的顺利实施。

严格规划用途管制制度。坚持先规划后建设，建立“三区三线”长效管控机制。管紧永久基本农田，严禁违规占用耕地，协调生态空间和农业空间布局，探索建立更有效的全域土地综合整治运行机制、永久基本农田储备区建设机制、耕地资源补充补划机制。管严生态保护红线，杜绝违法建设，减少人为影响，促进生物多样性，做到边界严控。管住城镇开发边界，强化总量控制，运用“增减挂钩”等政策工具，建立边界内外用地开发保护联动机制。

提升规划审批效能。按照“放管服”改革要求，落实“一个规划、一套标准、一个平台”，实现一张蓝图干到底。厘清事权职责，改进规划审批，统筹规划、建设、管理等环节，优化建设项目立项、规划预选址、建设用地规划许可、建设工程规划许可等审批流程，推动“多审合一”、“多测合一”、“多证合一”，提高审批效能。

规范开展规划审批。严格按照法律、法规相关要求开展规划审批。本规划所涉项目中，除能源、交通、水利、军事等单独选址项目用地外，其他项目用地须符合自然资源部及陕西省自然资源厅关于城镇开发边界管控要求（详见《自然资源部关于做好城镇开发边界管理的通知（试行）》（自然资发〔2023〕193号）及《陕西省自然资源厅关于加强城镇开发边界管理工作的通知（试行）》（陕自然资发〔2024〕2号）），开展建设用地审查报批工作。

三、技术保障

构建两级三类规划传导体系。纵向两级传导体系，突出对镇级国土空间规划的约束性和指导性，加强对控制指标的刚性管控，确保空间控制线、重要规划意图的空间传导落位；横向三类传导体系，确保详细规划对总体规划各项公益类指标的落实以及对重要控制线的落位，确保专项规划内容与总体规划相关专项内容要求一致。

搭建国土空间信息平台。统筹柞水国土空间规划数据库、不动产统一登记系统、地理信息数据库等信息系统，做好全县国土空间基础信息平台和构建“一张图”实施监督信息系统，确保数据底版、技术标准、管理机制等有机统一。完善基础数据采集维护机制，提升基础地理信息资源持续供给能力。支持对编制成果、相关资料及审查意见的动态挂接和统一管理。

构建规划滚动实施机制。构建“总体规划—近期行动计划—年度实施计划”的滚动实施机制。构建总体规划分阶段任务目标落实机制，近期行动计划应结合国民经济和社会发展规划制定，加强规划空间保障能力；年度实施计划应以城市体检评估工作为依据，紧密结合政府年度投资计划及重大工程安排，指导城市建设实施和土地利用管理。

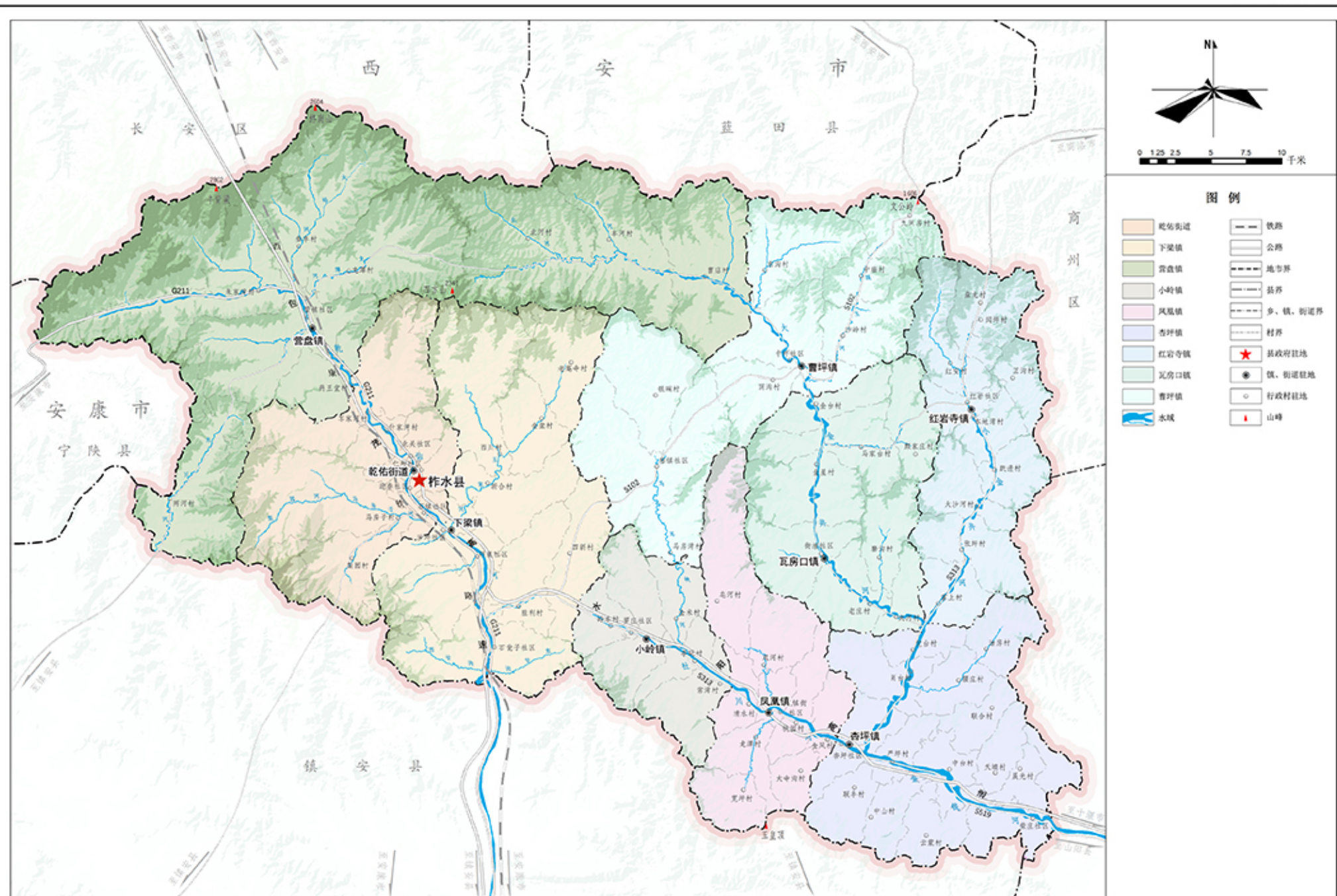
四、实施监督

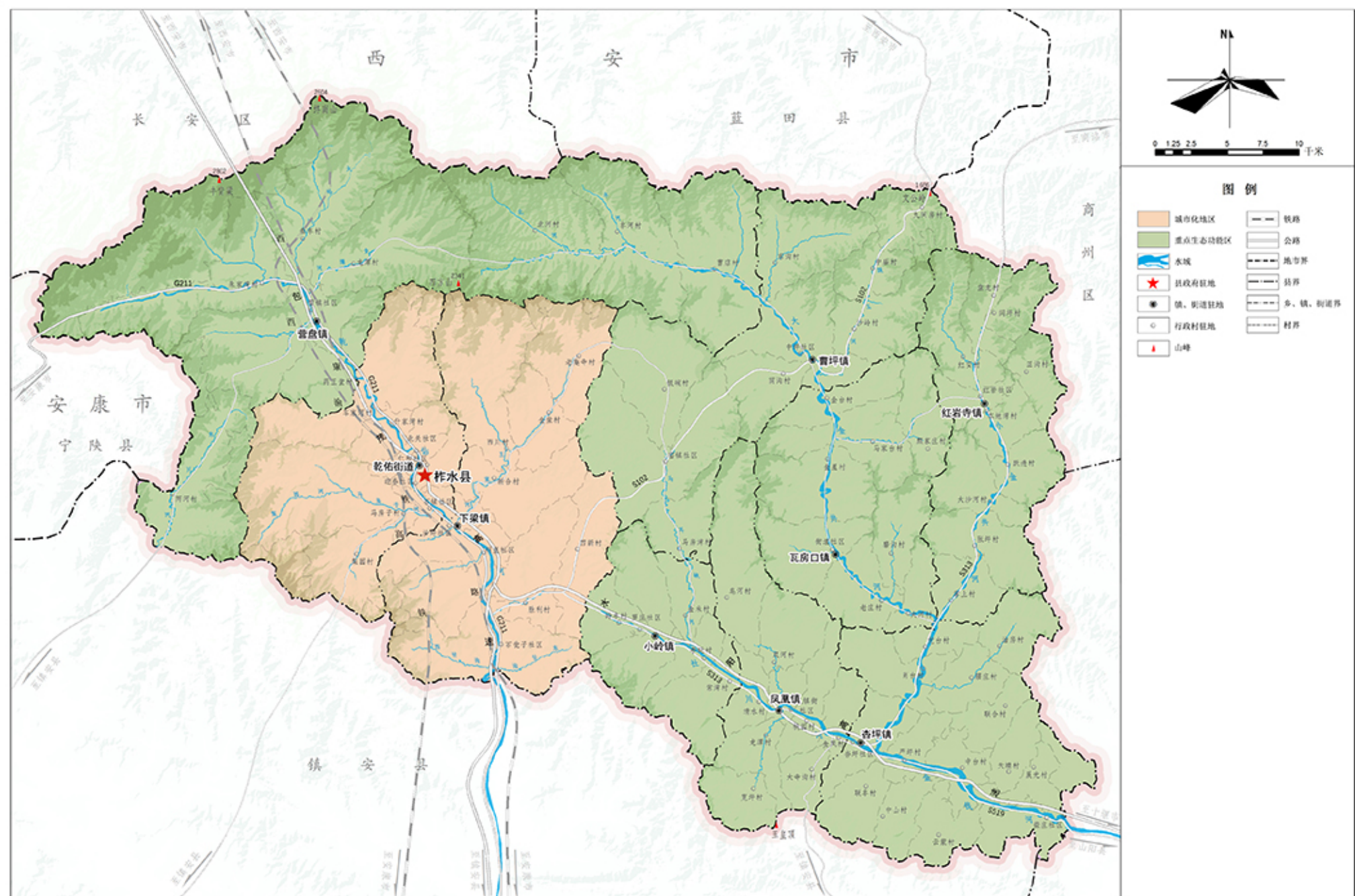
加强规划实施评估。运用柞水县国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，加强规划实施监测。建立“一年一体检、五年一评估”的规划实施评估机制，做好总体规划主要目标、空间布局、“三区三线”、约束性指标等落实和执行情况的常态化监测和定期评估工作。逐步建立国土空间规划评估、监测、预警长效机制。

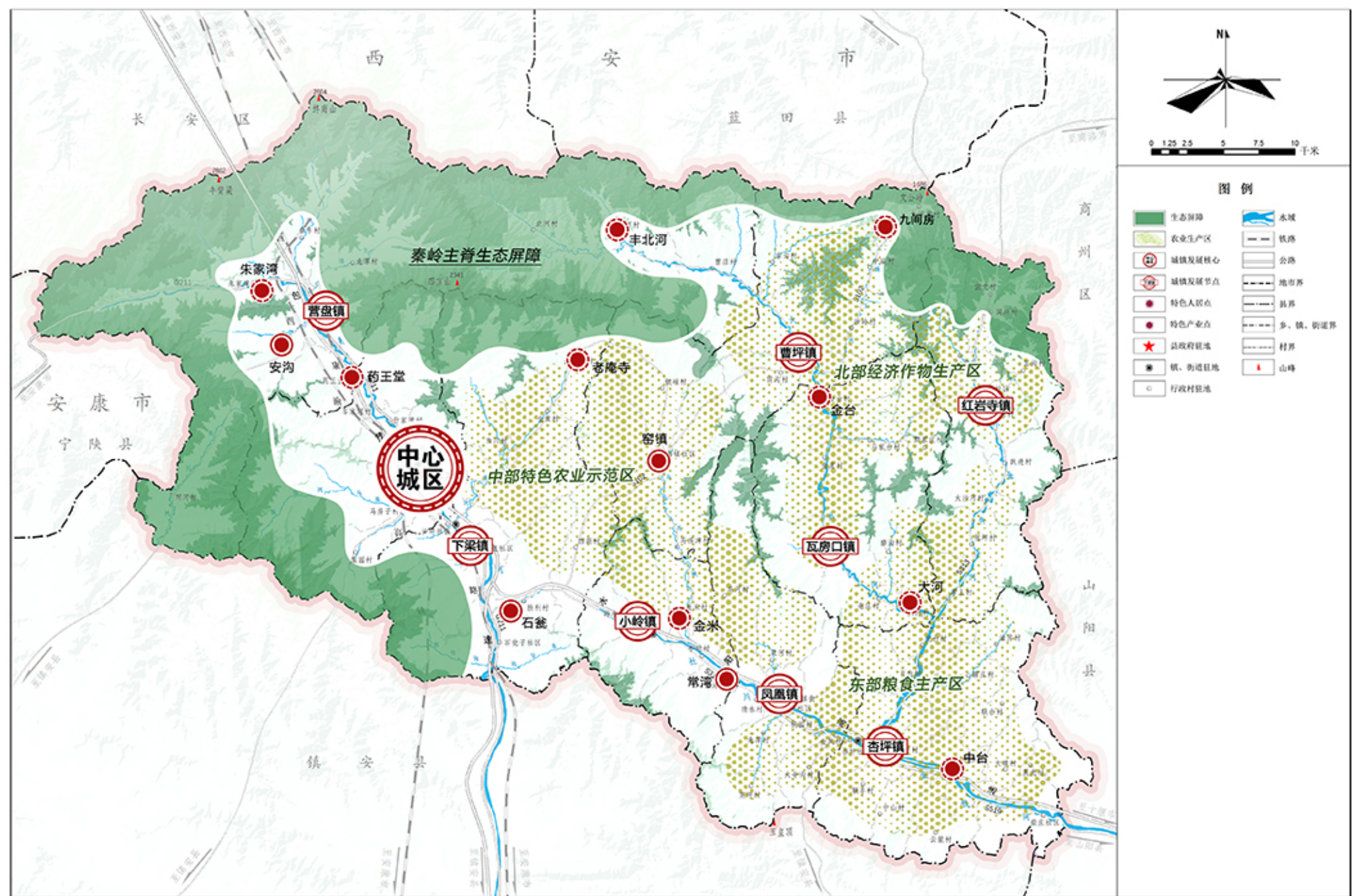
严格规划实施监管。依托地理信息遥感技术、数字化平台、专业监察队伍、社会各界力量，构建“天上看、地上查、网上管、公众评”的规划督察机制。建立国土空间规划统筹管理机制，加大对规划编制、规划实施、规划监督全过程管理。加强对规划执行情况的监督检查，对违反规划行为依法依规追究责任，提高规划实施的严肃性。

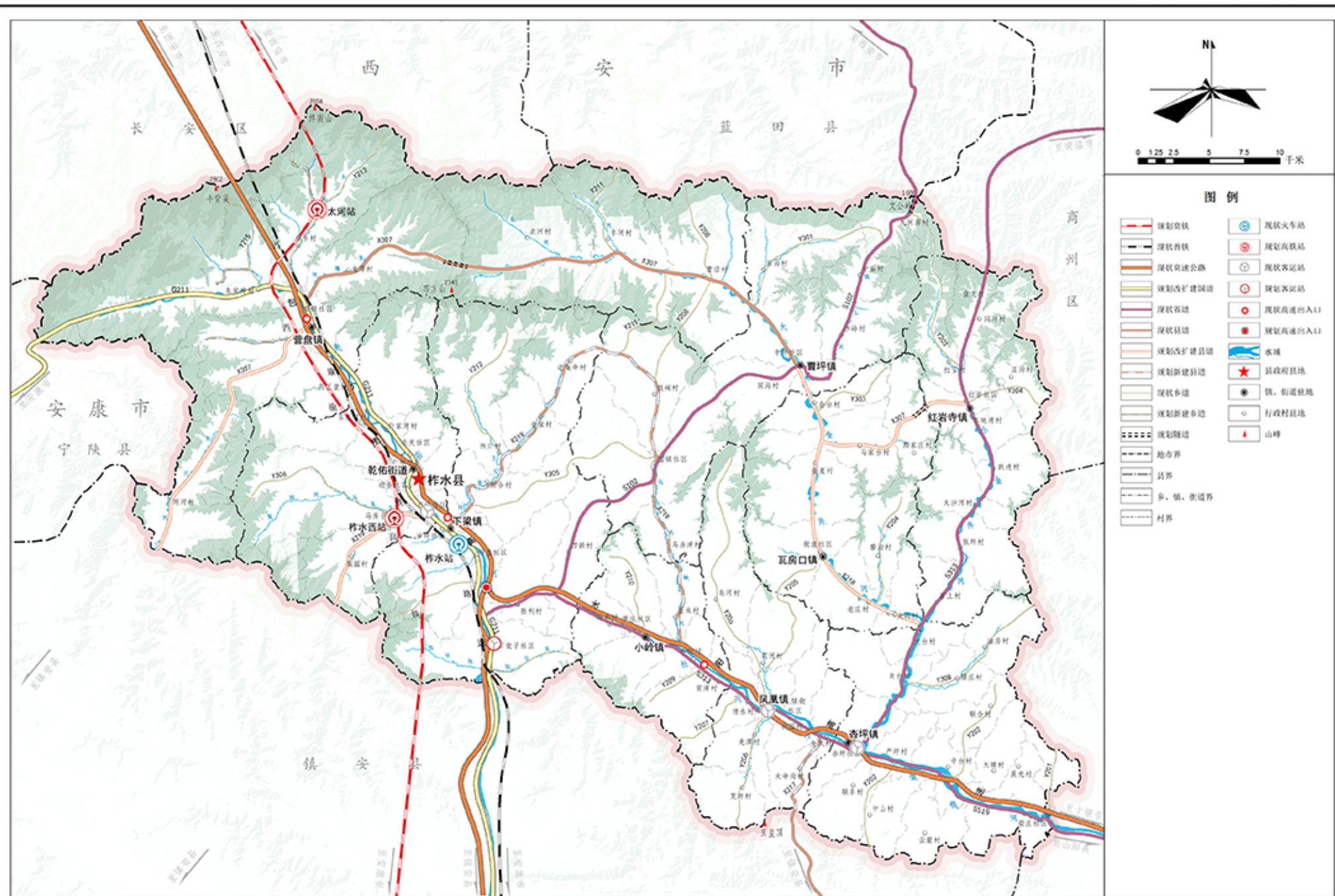
柞水县国土空间总体规划（2021-2035年）

2 行政区划图



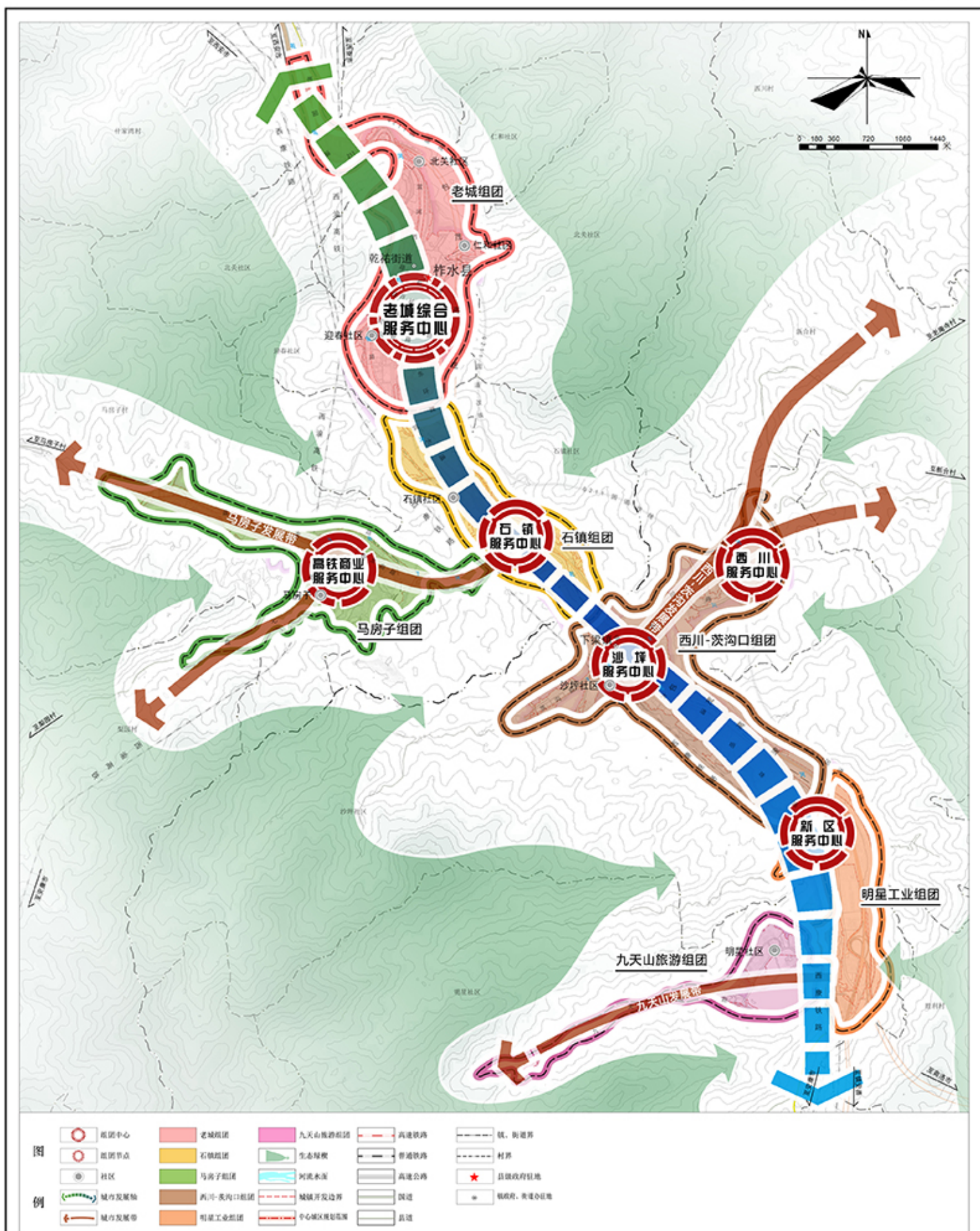






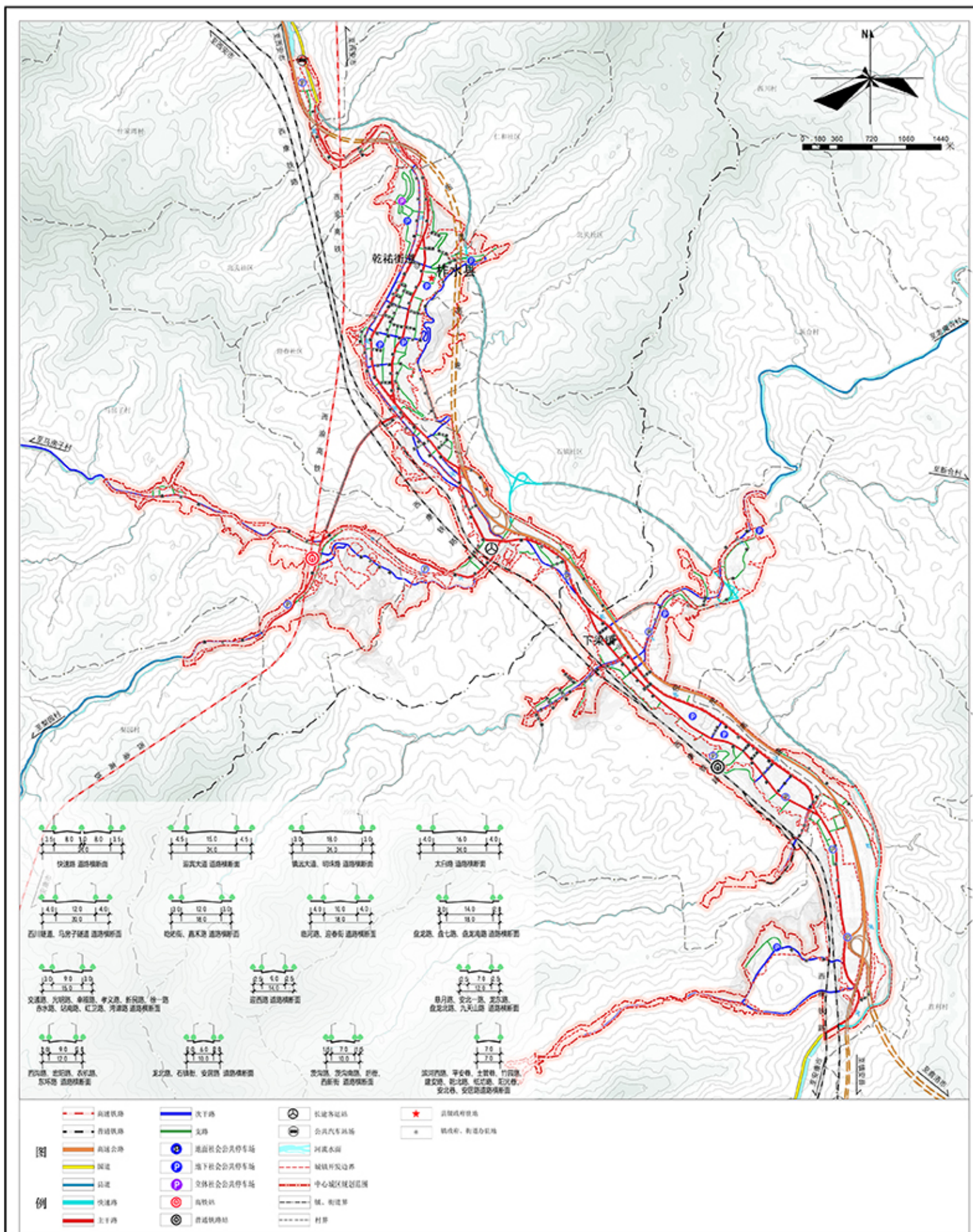
柞水县国土空间总体规划（2021-2035年）中心城区部分

38 中心城区空间结构规划图



柞水县国土空间总体规划（2021-2035年）中心城区部分

42 中心城区道路交通规划图



柞水县国土空间总体规划（2021-2035年）中心城区部分

43 中心城区公共服务设施体系规划图

