

**西乡县国土空间总体规划
2026 年度动态维护方案
(公示版)**

西乡县自然资源局

西乡县国土空间总体规划

2026 年度动态维护方案

西乡县自然资源局

二〇二六年五月

目 录

前 言	1
第一章 总则	2
一、编制目的.....	2
二、编制思路.....	2
三、编制依据.....	3
第二章 规划实施评估	6
一、规划实施情况.....	6
二、体检评估结论.....	7
三、动态维护需求.....	12
第三章 正向优化的必要性与可行性分析	15
一、正向优化的必要性分析.....	15
二、正向优化的可行性分析.....	16
第四章 动态维护方案	19
一、总体要求与原则.....	19
二、耕地和永久基本农田.....	19
三、生态保护红线.....	21
四、城镇开发边界.....	22
五、城市重要控制线.....	23
六、中心城区用地布局.....	23
七、历史文化保护线和洪涝风险控制线.....	25
八、重点建设项目清单.....	25

九、规划分区.....	26
十、空间协调与实施保障.....	27
第五章 优化成效	31
一、动态维护优化成效.....	31
二、预期效果.....	34

前言

为贯彻落实党的二十届四中全会精神，全面落实《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》等中央及省级相关政策要求，紧扣“十五五”发展目标任务，结合体检评估发现的问题与对策建议，西乡县人民政府组织编制本动态维护方案。

本次动态维护编制范围分为县域和中心城区两个层次。县域规划范围为西乡县行政辖区内全部国土空间，包括城北街道、城南街道两个街道和堰口镇、杨河镇等 15 个镇，总面积 3253.23 平方公里。规划中心城区范围北以阳安铁路和环山路为界，西至城峡路与县城至峡口旅游公路交汇处外扩 100 米，东至泾洋河西岸，南以十天高速和观渡山自然山脊为界，涉及城北街道、城南街道、杨河镇 3 个镇（街道）、28 个行政村（社区），面积 35.52 平方公里。

本次动态维护规划期限与已批复的《西乡县国土空间总体规划（2021—2035 年）》一致，是基于已批复的县级国土空间总体规划所做的 2026 年动态维护。

第一章 总则

一、编制目的

为深入贯彻《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》、《国土空间总体规划动态完善工作相关政策口径》（自然资空间规划函〔2025〕411号）和《陕西省自然资源厅关于支撑“十五五”高质量发展动态调整完善国土空间规划的通知（试行）》要求，全面落实“十五五”规划目标任务，结合西乡县 2024 年度国土空间规划体检评估成果，精准破解规划实施中存在的底线管控短板和空间矛盾冲突问题。通过动态维护优化国土空间布局，强化自然资源要素保障，促进生态保护、产业发展与城乡建设协同推进，为西乡县高质量建设生态优美、经济繁荣、城乡协调、人民幸福的现代化县域提供坚实空间支撑。

二、编制思路

本方案编制严格遵循《陕西省国土空间总体规划 2026 年度动态调整完善工作技术指南（试行，第三版）》及上级相关政策口径，以县域已批复国土空间总体规划为基底，结合 2024 年度规划体检评估结论、县域“十五五”发展规划及各专项规划需求，在坚守国土空间底线的前提下开展正向优化，兼顾规划严肃性与县域发展实际需求。

按照前期筹备—方案编制—论证完善—报批汇交四阶段统筹推进全流程工作，形成闭环管理。

前期统筹筹备。统一工作基期与数据标准，归集国土变更调查、控制线勘界、全域土地综合整治、专项规划等官方成果；联合发改、住建、农业农村、生态环境等部门摸排全域空间需求，梳理规划实施问题清单、发展需求清单、拟调整内容清单，明确本次动态维护的整体范围与优化方向。

主体方案编制。对照省级技术指南框架，结合县域实际搭建完整方案体系，统筹开展全域空间内容优化，同步梳理重点项目清单、更新规划分区，同步配套表格、图件与数据库内容，确保所有调整内容有据可依、指标达标。

意见征集与论证。按要求征求县直部门、各镇(街道)意见，完成专家评审，结合反馈意见修改完善方案，校核文本、数据、图件的一致性与合规性。

逐级报批与汇交。履行县级政府内部审议程序后，按照市、省逐级上报流程提交审查，待省级批复后，及时完成成果上线、数据更新与归档工作。

三、编制依据

1. 法律法规和部门规章

- (1)《中华人民共和国土地管理法》(2019年修正);
- (2)《中华人民共和国城乡规划法》(2019年修正);
- (3)《中华人民共和国环境保护法》(2014年修订);
- (4)《中华人民共和国土地管理法实施条例》(2021年修订);
- (5)《永久基本农田保护红线管理办法》;
- (6)《城镇开发边界管理办法(试行)》;

(7) 其他相关法律法规和部门规章。

2. 规范性文件

(1)《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);

(2)《自然资源部 生态环境部 国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》(自然资发〔2022〕142号);

(3)《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);

(4)《自然资源部办公厅关于印发〈国土空间规划城市体检评估规程(2025年修订版)〉的通知》(自然资办发〔2025〕15号);

(5)《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划体检评估的通知》(自然资办发〔2025〕20号);

(6)《自然资源部办公厅关于印发市级和县级国土空间总体规划成果数据》(自然资办函〔2024〕1301号);

(7)《自然资源部办公厅关于印发县级和乡镇级国土空间规划数据库规范的函》(自然资办函〔2023〕1003号);

(8)《中共陕西省委关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》;

(9)《陕西省自然资源厅关于支撑“十五五”高质量发展动态调整完善国土空间规划的通知》;

(10)《陕西省国土空间总体规划 2026 年度动态完善工作技术指南》(试行,第三版);

(11) 其他相关规范性文件。

3. 相关规划

- (1) 《陕西省国土空间规划（2021—2035 年）》；
- (2) 《汉中市国土空间总体规划（2021—2035 年）》；
- (3) 《西乡县国土空间总体规划（2021—2035 年）》；
- (4) 其他相关规划。

4. 相关资料

- (1) 《西乡县 2024 年度国土空间规划体检评估报告》；
- (2) 西乡县“三区三线”划定成果；
- (3) 西乡县永久基本农田核实处置成果；
- (4) 西乡县永久基本农田储备区划定成果；
- (5) 西乡县已开展的城镇开发边界局部优化成果；
- (6) 陕西省“十五五”重点建设项目清单；
- (7) 汉中市“十五五”重点建设项目清单；
- (8) 西乡县“十五五”重点建设项目清单；
- (9) 西乡县第三次全国国土调查成果及年度变更成果；
- (10) 西乡县历年土地报批数据；
- (11) 其他相关资料。

第二章 规划实施评估

一、规划实施情况

（一）规划批复情况

《西乡县国土空间总体规划（2021—2035 年）》于 2024 年 7 月 31 日获得陕西省人民政府批复（陕政函〔2024〕110 号）。批复规划定位为：建设陕南绿色循环经济集聚区、特色农产品主产县和宜居宜游的生态城市。批复主要目标为：到 2035 年，耕地保有量不低于 44.87 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 34.49 万亩；生态保护红线面积不低于 1073.60 平方公里；城镇开发边界面积控制在 3.05 万亩以内；用水总量不超过上级下达指标，其中到 2025 年不超过 1.99 亿立方米。规划总体格局为：构建“一屏一核、一带三区”的国土空间开发保护总体格局。

（二）规划具体实施情况

西乡县国土空间总体规划实施以来，成效显著。战略定位落地扎实，深度融入秦巴生态保护，完成历史遗留矿山修复**处、造林绿化**万亩，乡村振兴 15 个专项行动推进到位，13 个“千万工程”示范村全面达标；循环经济产业园创成省级经开区，新建标准化厂房**万平方米，茶产业综合产值突破 80 亿元，被评为 2024 年度茶业重点县域。底线管控持续强化，2024 年实有耕地**公顷（**万亩）、永久基本农田**公顷（**万亩），均高于已批国土空间总体规划目标；生态保护红线面积 1073.60 平方公里，占县域面积**%；城镇开发边界经两次优化后，建设用地面

积**公顷，扩展倍数稳定在 1.17。规模结构不断优化，常住人口城镇化率达 44.16%，处置批而未供土地**亩、盘活闲置土地**亩，17 个城市更新项目投资 7.52 亿元。空间布局协同性增强，1 小时到达汉中中心城区的乡镇覆盖率达 75%，中心城区 15 分钟社区生活圈覆盖率 68%。支撑体系不断健全，建成应急避难场所 10 处、污水处理厂 2 座，公路总里程达 3154.72 公里，公共服务设施持续完善。实施保障机制逐步完善，“一张图”系统持续优化，依法查处规划执法案件**件，立案率与整改完成率均达**%。

二、体检评估结论

1. 强化空间支撑，推动核心战略精准落地

构建生态价值转化空间体系，将江垆茗园、樱桃沟等纳入动态维护重点项目清单，规划茶旅研学步道、生态民宿等用地，打造“茶旅+康养+生态”融合示范带；保障林业碳汇项目用地，对接省市级碳汇交易平台，推动生态产品市场化交易，同时强化水资源节约利用，严控每万元 GDP 水耗指标。

强化茶产业与循环经济空间融合，在动态维护中优化循环经济产业园用地布局，预留茶多酚提取、茶食品加工等精深加工用地，推动“茶叶种植—加工—废弃物循环利用”闭环的空间落地，提升产业附加值。

完善区域协同交通与产业用地布局，将重点交通项目纳入增补的重点建设项目，构建汉中 1 小时交通廊道；保障新能源汽车

零部件、智能制造产业园等用地，主动承接汉中装备制造产业配套环节，深化区域产业分工协作，提升文旅产业空间联动性。

保障新质生产力培育空间，在城镇开发边界内调入科创检测、数字经济相关项目用地，优化“秦巴茶工”技能培训基地布局，增加高端茶艺、数字化种植等复合型技能培训空间，适配产业人才需求。

2. 优化三线布局，提升资源保护治理效能

精准优化永久基本农田布局，调出与“十五五”重点建设项目存在矛盾冲突及不符合管控要求的不稳定耕地、合法宅基地等地块，从永久基本农田储备区补划优质耕地，确保数量不减少、质量有提升、布局更优化，同步将核实处置成果更新至规划数据库。

妥善解决生态保护红线历史问题，将瓦刀子石膏矿范围调出生态保护红线，同步调入同区域生态极重要地块，确保红线面积不减少、功能有提升；制定企业复工复产的生态管控标准，要求企业配套建设矿山生态修复设施，兼顾生态保护与产业发展。

实施城镇开发边界局部优化，调入“十五五”重点民生和产业项目用地，调出低效闲置用地，确保开发边界总量不突破、布局更集聚，解决已发产权证土地未划入、项目用地需求不匹配的问题。

强化历史保护与灾害防控空间保障，保障 15 处高风险地质灾害隐患点工程治理用地，在南部山区新增应急避难场所用地，完善防汛、消防等灾害防控设施布局，提升县域灾害防控能力。

3. 优化资源配置，推动人口与用地精准适配

推动人口与用地规模适配，实现职住平衡，吸引人口集聚；实施城乡建设用地增减挂钩项目、整治农村闲置宅基地和废弃厂房，节余指标优先用于县城和重点镇建设，降低人均村庄建设用地规模；按人口老龄化、少子化趋势，增补普惠性幼儿园、养老护理院用地，提升设施与人口结构的适配性。

优化用地结构，提高产业园区多层厂房占比，保障茶产业、中药材精深加工用地供给；增加乡镇公共服务用地供给，推动教育、医疗资源向农村延伸；优化中心城区混合用地布局，减少单一功能用地，提升土地综合利用效益。

提升存量空间盘活质量，对批而未供土地实行“一地一策”处置，优先用于茶产业、装备制造等主导产业项目；对闲置厂房进行数字化、智能化改造，制定二次招商优惠政策，吸引科技型中小企业入驻；出台低效用地退出实施办法，退出土地优先用于公共服务设施和主导产业发展。

推进全域系统化城市更新，完善农村污水、垃圾处理设施用地布局；中心城区重点补充养老、托育等设施用地，实现 15 分钟社区生活圈全覆盖；统筹城乡更新用地布局，缩小城乡空间品质差距，建立农村人居环境整治长效机制。

4. 统筹全域协同，优化国土空间开发保护格局

完善区域与城乡基础设施空间布局，加快洋镇高速（西乡段）建设，实施山区道路升级改造，增设错车道和防护栏，提升山区

路网密度；将天然气、污水管网全覆盖项目纳入重点建设项目清单。

深化产城融合空间设计，在工业园区内规划商业综合体、社区卫生服务中心、保障性租赁住房等配套设施用地，提升职住平衡度；设置工业与居住空间的生态隔离带，避免环境影响；统筹各产业园区配套设施用地，推动上下游产业空间集聚，形成产业集群效应。

优化社区生活圈空间布局，中心城区在设施缺口区域新增养老、托育点和口袋公园用地，实现 15 分钟社区生活圈全覆盖；乡村打造“中心村综合服务站+自然村便民点”层级生活圈；调整设施选址与设计，优化老旧小区、偏远村落公厕、文化舞台等设施布局，提升步行可达性和实际使用效率。

强化规划传导与项目用地保障，重新梳理并增补“十五五”重点建设项目，完善项目用地布局，对河滨小学等用地与规划错配的项目及时调整用地性质；建立重点项目用地保障预警机制，将项目用地保障情况纳入规划年度体检评估核心指标，对已预留用地但长期未落地的项目收回空间重新统筹。

5. 健全设施布局，提升城乡发展品质与韧性

构建全域安全韧性支撑体系，在偏远村落利用党群服务中心规划微型消防站用地，配套消防水源和小型消防车辆，每年开展 1 次山区消防演练；完成所有乡镇污水处理厂建设，在山区村落推广小型分散式污水处理设备用地；优化山区垃圾收集点布局，保障专用清运车辆通行和作业空间，实现垃圾日产日清。

打造具有地域特色的空间品质，在牧马河滨水带、城市运动公园等公共空间规划茶主题景观、非遗文化展示区用地，深度融入茶乡文化；制定统一的城乡建筑风貌管控标准，对乡村新建农房提出地域特色和地形适配要求，避免建筑风貌同质化。

推动公共服务设施均衡布局，在工业园区和乡镇新增保障性租赁住房、托育设施用地，解决企业员工住房和育儿需求；安排专项资金用于乡镇卫生院设备更新和人员培训用地，推行“县城优质资源+乡镇薄弱学校/卫生院”结对帮扶的空间布局；实现偏远乡村养老助餐、适老化改造设施用地全覆盖，提升农村公共服务水平。

完善交通与市政设施配套，实施自然村硬化路、通村联网路建设，增设错车道和安全生产防护工程，扩大山区公交覆盖范围并优化班次；在工业园区、文旅景区新增充电桩站点用地，实现乡镇全覆盖并提升充电桩数量；完成老城区道路无障碍改造，保障公共停车位用地供给，缓解停车缺口问题。

6. 健全机制体系，确保规划动态维护落地见效

提升行动计划与执法监管效能，修订国土空间规划年度实施计划，按“县城-重点镇-山区乡镇”分类制定量化任务清单，将茶产业发展、生态修复、文旅项目保障等纳入重点考核；建立“自然资源+住建+城管+乡镇”联合执法机制，推行“事前预防+事中管控+事后核查”全链条监管，开展农村规划执法常态化巡查，消除执法盲区。

完善政策与资金保障机制，出台农村规划实施、历史文化遗产保护活化等专项政策，明确资金补贴、用地指标倾斜等支持措施；优化惠企政策审批流程，推行“一窗受理、并联审批”，压缩规划许可办理时间；建立“财政拨款+社会资本+上级补助”多元资金投入机制，设立规划实施专项基金，通过市场化方式引入社会资本参与生态修复、园区建设等项目。

深化信息化建设与数据共享，完善国土空间规划“一张图”系统，构建山区生态修复、农村建设用地集约利用等针对性监测指标体系；打破部门数据壁垒，实现自然资源、住建、文旅、乡镇等部门数据实时共享，统一数据标准；开展基层规划管理人员信息化培训，提升智慧工具使用率和系统操作能力。

强化规划传导与监督考核，建立常态化规划传导核查机制，每半年开展 1 次镇级规划、村庄规划与上位规划衔接情况检查；构建规划传导成效评价体系，从指标分解合理性、实施效果等方面进行科学评估，对存在问题的乡镇进行约谈整改；将动态维护方案实施情况纳入相关部门与乡镇（街道）绩效考核，强化考核结果运用，确保规划刚性执行。

三、动态维护需求

（一）基于规划实施评估的存量矛盾化解需求

经国土空间总体规划年度体检评估及实施成效研判，规划落地过程中出现了三条控制线及国土空间规划布局方面的现实矛盾，如永久基本农田范围内存在合法宅基地、已批设施农用地等权属冲突地块，且部分地块破碎化、不适宜耕种问题突出；生态

保护红线与瓦刀子石膏矿合法矿权存在空间冲突，影响矿业权正常开发与生态保护协同推进；城镇开发边界存在低效闲置用地，布局集聚性不足且与重点项目用地需求不匹配，同时规划分区、中心城区用地布局的空间管控精准性与实操性有待提升，亟需通过动态维护系统化解存量矛盾，推动耕地保护、生态安全、城镇开发的管控要求落地落细，强化国土空间开发保护的刚性约束。

（二）基于衔接“十五五”重点建设项目的用地保障需求

为全面落实西乡县“十五五”发展规划及各行业专项规划确定的发展任务，经套合省、市、县级重点建设项目用地，部分省级、县级重大项目存在压占永久基本农田的情况，消防救援站、环境监测站等公益性重点项目亟需纳入城镇开发边界，同时重点项目落地对规划用地布局、空间资源配置提出了新的精准化要求。为破解重点项目用地瓶颈，保障项目合法合规落地实施，需通过规划动态维护优化三条控制线布局、调整中心城区用地结构、充实规划空间保障体系，为“十五五”重点项目提供适配的国土空间支撑，推动重大发展战略与空间规划深度衔接。

（三）基于县域高质量发展的空间格局优化需求

西乡县正深入推进秦巴生态保护、乡村振兴、绿色循环经济发展，全力建设陕南绿色循环经济集聚区、特色农产品主产区和宜居宜游的生态城市，这对国土空间开发保护提出了更高的协同化、品质化要求。一方面需要进一步优化全域空间格局，夯实粮食安全、生态安全的空间基底，提升生态保护红线功能、优化永久基本农田质量与布局；另一方面亟需增强城镇发展空间适配性，

完善中心城区公共服务、应急保障、公用设施等用地布局，推动城镇开发边界集聚发展，同时强化城乡基础设施共建共享、公共服务设施一体化布局，促进县域产业协同、城乡融合发展，需通过规划动态维护优化全域空间资源配置，提升城镇功能承载力与空间治理水平，构建与县域高质量发展相适配的国土空间开发保护格局。

第三章 正向优化的必要性与可行性分析

一、正向优化的必要性分析

（一）战略响应需求

动态维护是对接“十五五”规划及秦巴生态保护、乡村振兴等重大战略的核心举措，可推动茶产业与循环经济深度融合，促进林业碳汇交易、茶文旅融合等生态产品价值转化，提升区域竞争力，助力建设陕南绿色循环经济集聚区、特色农产品主产区和宜居宜游的生态城市。

（二）规划实施需求

针对体检评估发现的具体问题，如永久基本农田中的宅基地、不稳定耕地等，瓦刀子石膏矿与生态保护红线冲突，已批城镇用地未纳入城镇开发边界及用地需求不匹配等，通过动态维护可补齐规划短板，确保规划与县域经济社会发展实际适配，增强可操作性。

（三）空间优化需求

优化三条控制线、规划分区等空间布局，将永久基本农田核实处置成果、城镇开发边界局部优化成果等同步至规划分区，预留“十五五”重点建设项目用地空间，可化解空间矛盾冲突，如城镇开发边界与产权界定脱节、产业用地与耕地保护、生态保护冲突等，促进国土空间集约高效利用。

（四）效能提升需求

保障“十五五”重点建设项目实施，有利于完善支撑体系，提升公共服务均衡性，改善城乡人居环境；健全实施保障机制可提高规划执行效率，确保重点项目落地。

（五）矛盾冲突化解需求

优化永久基本农田布局可提升耕地保护质量，确保粮食安全；解决生态保护红线内合法矿业权问题，可保障企业合法权益，缓解信访压力；优化城镇开发边界可解决用地供需空间错配，保障重点建设项目落地实施。

二、正向优化的可行性分析

（一）政策符合可行性

方案基于 2024 年体检评估发现的问题和对策建议，未突破永久基本农田保护面积、耕地保有量、生态保护红线面积、城镇开发边界等约束性指标，三条控制线、重点建设项目清单、规划分区等调整符合“正向优化”规则，符合部、省关于国土空间规划动态维护的相关规定，符合“建立国土空间规划定期评估制度，结合国民经济社会发展实际和规划定期评估结果，对国土空间规划进行动态调整完善”的政策要求。

（二）技术支撑可行性

政策层面：规划动态维护依据《陕西省自然资源厅关于支撑“十五五”高质量发展动态调整完善国土空间规划的通知》（文号）；工作基础层面：完成 2024 年度国土空间规划体检评估，分类梳理了体检评估中发现的问题，具备基于问题导向、需求导向的规划动态维护条件；技术力量层面：选择具备相关资质技术单

位，安排专门技术人员推进体检评估结果与动态维护方案的协同；基础数据层面，通过国土空间规划“一张图”，结合现场调研，已收集规划动态维护必备的基础数据。综上所述，技术支撑层面具备可行性。

（三）资源环境承载可行性

动态维护聚焦空间布局优化与存量盘活，城镇开发边界扩展倍数未突破；永久基本农田调整后，耕地质量有提高，空间布局有优化；生态保护红线调整后，极重要区面积不减少，符合资源环境承载能力。

（四）经济社会发展需求可行性

方案紧扣“十五五”重点项目需求，聚焦做好土地要素保障和解决空间矛盾冲突难点问题，有利于保障重点建设项目落地，有利于提高土地要素配置效率，有利于解决历史遗留问题，动态维护方案调整内容契合县域经济社会发展目标，符合县域经济社会发展需求。

（五）调整可行性

拟调整的永久基本农田、城镇开发边界、生态保护红线、规划分区、重点建设项目清单均符合“正向优化”规则，基于体检评估成果，充分衔接耕地和永久基本农田核实处置成果、已开展的城镇开发边界局部优化成果、相关行业主管部门法定数据更新，符合相关调整情形要求，具备可行性。

（六）实施保障可行性

西乡县已建成国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。已组建由自然资源、发改、住建等部门组成的协同工作小组，统筹推进动态维护方案编制工作，确保“十五五”项目全部纳入动态维护方案；已协调县财政局落实业务经费，并通过简易程序确定技术支撑单位，具备完善的实施条件。

第四章 动态维护方案

一、总体要求与原则

1. 总体要求

国土空间总体规划动态维护严格遵循“大稳定、小调整”总体思路，以支撑“十五五”高质量发展为核心，坚守国土空间安全底线，严守正向优化规则，不突破耕地保有量、永久基本农田保护面积、生态保护红线面积、城镇开发边界等约束性指标，调整内容符合国家、省级关于国土空间规划动态维护的政策要求与技术规范，做好“十五五”重点建设项目和相关专项规划空间需求保障，推动生态保护、产业发展、城乡建设协同共进，实现国土空间治理现代化。

2. 调整原则

坚持安全优先、保护优先、民生优先、公共利益优先；严格遵循“正向优化”，确保耕地质量有提升、生态功能有增强、城镇布局更集聚；兼顾科学性与可操作性，结合山区地形特征、产业基础、民生需求制定差异化措施；依法依规推进，所有调整内容按程序报批，严禁借动态维护之名行规划修改之实。

二、耕地和永久基本农田

（一）已批复国土空间总体规划确定的目标任务

根据省政府已批复的《西乡县国土空间总体规划（2021—2035 年）》，到 2035 年，西乡县耕地保有量不低于 44.87 万亩，其中永久基本农田保护面积不低于 34.49 万亩。

（二）永久基本农田核实处置成果

根据部下发永久基本农田核实处置成果，核实处置后，永久基本农田面积**万亩。

（三）调整需求

部分“十五五”重点项目用地范围压占永久基本农田，导致项目难以落地。

（四）调整方案

1. 调整原则

依法依规调整。依据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国粮食安全保障法》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律法规，严格落实《永久基本农田保护红线管理办法》规定的调整补划要求，补划的永久基本农田不压占生态保护红线、城镇开发边界。

正向优化调整。落实国土空间总体规划正向优化规则，确保调整后的永久基本农田数量不减少、质量生态有提升、布局更优化，满足正向优化要求。

2. 调整情形

依据以下情形调整永久基本农田：“已明确用地范围、符合永久基本农田占用条件的“十五五”重点建设项目”。

3. 调整内容

（1）调出的永久基本农田

依据允许调整情形中“已明确用地范围、符合永久基本农田占用条件的‘十五五’重大建设项目”调出永久基本农田**公顷。

（2）补划的永久基本农田

①补划地块来源：永久基本农田储备区。

②补划地块信息：本次共补划永久基本农田**公顷。

4. 调整结果

本次调出永久基本农田**公顷，补划永久基本农田**公顷，调整后永久基本农田**万亩，高于核实处置后永久基本农田面积（不低于规划确定的永久基本农田保护目标）。调整后未产生新的碎小图斑，不涉及线性工程单独划为分区情况。

三、生态保护红线

（一）已批国土空间总体规划划定成果

已批国土空间总体规划划定生态保护红线 1073.60 平方公里，占县域面积**%，主要分布在南部米仓山一大巴山水源涵养区和东北部汉江流域水土流失区域，其中自然保护地**平方公里，占生态保护红线的**%。红线范围内生态功能用地面积**平方公里，“双评价”极重要区面积**公顷。

（二）调整方案

1. 调整情形

依据以下情形调整生态保护红线：“法律法规规定的其他应划入或调出生态保护红线的区域”。

2. 调整内容

（1）调出情况

调出生态保护红线**平方公里。

（3）调入生态保护红线

调入生态保护红线**平方公里。

3. 调整结果

本次调整合计调出生态保护红线**平方公里，调入生态保护红线**平方公里。调整后，生态保护红线面积**平方公里，不低于已批国土空间总体规划划定生态保护红线面积。与调整前相比，新划入生态保护红线图斑与地理界限基本一致，图斑更趋规则、完整。

四、城镇开发边界

（一）已批国土空间总体规划划定成果

已批国土空间总体规划划定城镇开发边界面积 2031.2106 公顷，其中新增城镇建设用地规模**公顷，扩展倍数 1.17。

（二）最新局部优化成果

2024 年第二次城镇开发边界局部优化后，西乡县城镇开发边界面积**公顷，其中新增城镇建设用地规模**公顷，扩展倍数 1.17。

（三）调整方案

1. 调整情形

依据以下情形调整城镇开发边界：

（1）国家和省级重大战略实施、重大政策调整、重大项目建设的，确需优化城镇开发边界的。

（2）已依法依规批准且完成备案的建设用地，已办理划拨或出让手续，已核发建设用地使用权权属证书，确需纳入城镇开发边界的。

(3) 因用地勘界、比例尺精度、权属范围衔接等技术原因，需对城镇开发边界进行技术修正的。

2. 调整内容

(1) 调入城镇开发边界

调入城镇开发边界**公顷（不含不计入扩展倍数面积**公顷），其中：新增城镇建设用地规模**公顷、非城镇建设用地**公顷。

(2) 调出城镇开发边界

调出城镇开发边界面积**公顷，其中新增城镇建设用地规模**公顷、非城镇建设用地**公顷；调整后，规划用途保持不变，对原规划影响可控。

3. 调整结果

本次调整共调入城镇开发边界**公顷（不含不计入扩展倍数面积**公顷）。调出城镇开发边界**公顷。调整后，城镇开发边界面积**公顷，城镇开发边界扩展倍数 1.17，保持不变。

五、城市重要控制线

本次动态维护不涉及城市四线调整。

六、中心城区用地布局

(一) 已批复规划中心城区城镇建设用地布局

依据省政府已批复国土空间规划：至 2035 年，中心城区规划范围**公顷。中心城区城镇开发边界面积**公顷，其中：居住用地**公顷，公共管理与公共服务用地**公顷，商业服务业用地**公顷，工矿用地**公顷，仓储用地**公顷，交通运输用地**公

顷，公用设施用地**公顷，绿地与开敞空间用地**公顷，特殊用地**公顷，留白用地**公顷。

（二）调整情形

允许调整情形如下：

（1）为保障“十五五”规划的产业、交通、民生等重点建设项目落地需求，确需优化用地布局的。

（2）基于年度城市体检评估成果，确需通过优化布局提升重要基础设施、公共服务设施、应急避难设施、公共卫生应急设施、交通运输设施服务供给能力的。

（3）因中心城区范围内城镇开发边界局部优化确需优化用地布局的。

（三）调整内容

本次中心城区布局优化不涉及中心城区范围调整，仅对中心城区范围城镇开发边界进行优化。

1. 调出中心城区城镇开发边界

依据允许调整情形中“因中心城区范围内城镇开发边界局部优化确需优化用地布局的”，将前述城镇开发边界调整中调出的城镇开发边界调出中心城区城镇开发边界，面积**公顷。本部分调出地块保持原规划用途不变。

2. 调入中心城区城镇开发边界

调入中心城区城镇开发边界**公顷。

3. 规划用途修正

对我县“河滨小学建设项目”原预留的用地范围进行调整，将**公顷城镇住宅用地调整为教育用地、**公顷教育用地调整为城镇住宅用地。

（四）调整结果

调整后，中心城区规划范围**公顷保持不变。中心城区城镇开发边界面积**公顷，增加 **公顷。

七、历史文化保护线和洪涝风险控制线

本次动态维护不涉及历史文化保护线和洪涝风险控制线调整。

八、重点建设项目清单

（一）新增项目增补与优化的调整情形

1. 落实“十五五”发展规划和行业主管部门专项规划确定的重大任务、重大空间需求，落实“十五五”规划重点建设项目落地实施的空间需求，经同级发展改革部门确认后纳入重点建设项目清单。

2. 禁止将不符合《市场准入负面清单（2025年版）》、《产业结构调整指导目录（2024年本）》、《陕西省国家重点生态功能区产业准入负面清单（试行）》、《陕西省秦岭重点保护区 一般保护区产业准入清单》等要求的项目纳入重点建设项目清单。

（二）重点建设项目增补与优化内容

经与县发展和改革局对接，共收集“十五五”重点建设项目**个，本次实际增补重点建设项目**个。

按照项目类型分：能源资源类**个，交通类**个，水利类**个，公益性殡葬服务类**个，综合防灾减灾类**个，其他类**个。

上述项目均符合《市场准入负面清单（2025年版）》、《产业结构调整指导目录（2024年本）》、《陕西省国家重点生态功能区产业准入负面清单（试行）》、《陕西省秦岭重点保护区一般保护区产业准入清单》等要求，且经县发展和改革局确认，符合纳入重点建设项目清单条件。

（三）重点建设项目增补与优化结果

本次共增补重点建设项目**个，增补后共有重点建设项目**个。

九、规划分区

（一）已批复规划规划分区划定情况

已批复规划划定6个规划一级分区，主要包括：划定生态保护区**公顷，划定生态控制区**公顷，划定农田保护区**公顷，划定城镇发展区**公顷，划定乡村发展区**公顷，划定矿产能源发展区**公顷。

（二）调整方案

1. 确需优化情形

依据三条控制线正向优化结果，同步调整规划分区。

2. 优化调整结果

优化调整后，划定生态保护区**平方公里，划定生态控制区**平方公里，划定农田保护区**平方公里，划定城镇发展区**平方公里，划定乡村发展区**平方公里，划定矿产能源发展区**平

方公里。规划分区调整未产生新的碎小图斑。线性工程未单独划定规划分区的，就近归并到相邻规划分区。

十、空间协调与实施保障

（一）空间协调

生态共建，筑牢区域生态安全共同体。本次生态保护红线调整严格遵循“应划尽划、实事求是”原则，调入米仓山一大巴山水源涵养区生态极重要地块，调出合法矿业权范围，既维护了生态系统完整性，又强化了与秦巴山区生态保护整体格局的衔接。生态保护区面积随红线调整小幅增加，进一步夯实了县域生态保护空间基底，为区域生态共建共享提供了空间支撑。

功能布局，优化全域空间发展格局。以三条控制线优化为核心，同步调整规划分区，形成“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—矿产能源发展区”科学有序的空间格局。农田保护区显著扩容，强化粮食安全保障；乡村发展区内部结构优化，契合“林业发展为基础、兼顾村庄建设和农业生产”的乡村实际，实现了全域空间功能的精准适配与协同联动。中心城区用地布局聚焦公共利益，优化中小学、消防等设施用地，提升了城镇功能承载力，与乡镇驻地、中心村形成“中心城区—重点镇—中心村”三级联动的空间发展体系。

产业衔接，构建区域协同产业网络。围绕茶产业主导优势，推动“茶叶种植—加工—废弃物循环利用”闭环形成，强化茶产业与循环经济协同。主动对接汉中装备制造产业，预留新能源汽车零部件产业园、智能制造产业园等项目用地，深化区域产业分

工协作。通过完善“县级仓储冷链中心—乡镇分仓—村级服务站”物流网络，与周边县区共建“产地仓+集散中心”，推动农产品流通协同，构建“特色产业引领、区域互补联动”的产业发展空间格局。

基础设施共建共享，打通区域联动脉络。本次动态维护将城峡路改造等交通项目纳入重点建设项目清单，加快构建“对外联通、对内畅通”的交通网络。同步保障污水处理厂、天然气管道、充电桩等市政设施用地需求，实现城乡基础设施互联互通。通过优化城镇开发边界内基础设施布局，完善工业园区配套道路、供水供电等设施，提升基础设施利用效率，为区域基础设施共建共享提供空间保障。

公共服务设施一体化，促进城乡服务均衡。优化中心城区 15 分钟社区生活圈布局，新增养老、托育等设施用地；推动乡村“中心村综合服务站+自然村便民点”建设，整合医疗、养老、文化等功能，实现基本公共服务步行 15 分钟可达。通过“县城优质资源+乡镇薄弱学校/卫生院”结对帮扶机制，推动公共服务资源向农村延伸、向山区覆盖，缩小城乡公共服务差距，实现公共服务设施一体化布局。

（二）实施保障

健全配套政策体系。出台农村规划实施管理、历史文化遗产保护活化、生态产品价值实现等专项政策，细化规划实施的具体要求与支持措施；优化规划许可审批流程，推行“一窗受理、并联审批”，压缩审批时限，提高服务效率。

强化资金保障。建立“财政拨款+社会资本+上级补助”多元资金投入机制，县财政安排专项经费用于规划实施、生态修复、历史保护等工作；通过市场化方式引入社会资本参与园区建设、生态修复、文旅项目开发，拓宽资金渠道。

完善部门协同机制。进一步完善国土空间规划委员会制度，定期召开部门协调会议，解决规划实施中的跨部门、跨区域问题；明确各部门在底线管控、项目保障、执法监管等方面的职责，形成“分工明确、协同高效”的工作格局。

智慧化动态监测。完善国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，整合自然资源、住建、生态环境、交通等部门数据，实现数据实时共享与动态更新；运用遥感监测、大数据分析等技术，对三条控制线、重点建设项目用地、规划分区实施等情况进行常态化监测，及时发现违规行为与空间矛盾。

定期评估考核。将动态维护方案实施情况纳入年度国土空间规划体检评估核心内容，每半年开展一次重点项目用地保障核查，每年开展一次全面评估；建立规划实施成效考核体系，将耕地保护、生态保护、项目落地等指标纳入相关部门与乡镇（街道）绩效考核，强化考核结果运用。

动态调整优化。根据年度体检评估结果、重大战略调整、重点项目变化等情况，及时研判规划实施的适应性，对确需调整的内容，按法定程序开展后续动态维护；建立规划实施预警机制，对突破管控指标、出现重大空间冲突等情形及时预警，提出整改措施。

强化执法监管。建立“自然资源+住建+城管+乡镇”联合执法机制，推行“事前预防+事中管控+事后核查”全链条监管，严厉查处违反国土空间规划的违法违规行为；加强农村规划实施巡查，由乡镇政府牵头每月开展 1 次规划执行情况检查，确保规划刚性约束落到实处。

第五章 优化成效

一、动态维护优化成效

（一）永久基本农田优化成效

调整后，耕地保有量 44.87 万亩，永久基本农田 35.3099 万亩，均不低于规划明确的保护任务；林地保有量、森林覆盖率指标原规划未明确，以上级下达指标为准，本次动态维护继续沿用原规划要求。永久基本农田中的水田水浇地比例为**%，永久基本农田范围内坡度 15 度以上的耕地面积**亩，永久基本农田连片度**亩/个，永久基本农田碎图斑（2 亩以下）**个，永久基本农田中无荒漠化沙化耕地、石漠化耕地。

永久基本农田调整符合正向优化规则。

（二）生态保护红线优化成效

调整后，全县生态保护红线面积 1073.6015 平方公里，不低于调整前面积。生态保护红线范围内生态功能用地面积**平方公里，生态保护红线内耕地面积**平方公里，面积小于 1 平方公里的生态保护红线图斑数量**个。

生态保护红线调整符合正向优化规则。

（三）城镇开发边界优化成效

调整后，全县城镇开发边界面积 2031.2030 公顷，城镇开发边界扩展倍数 1.17，均不超过在部系统备案的最新城镇开发边界数据。15 亩以下零星破碎的城镇开发边界图斑**个，城镇开发边界围合范围内永久基本农田“天窗”**个，已批开发区、城镇

工业用地、城镇住宅用地、城镇商业用地划入率**%；优化后城镇开发边界与总体规划确定的城镇发展方向符合程度有提高，城镇开发边界内不适宜城镇建设区域面积未增加。

城镇开发边界调整符合正向优化规则。

（四）中心城区用地布局优化成效

中心城区规划范围**公顷，保持不变。调整后，中心城区城镇开发边界面积**公顷，较维护前增加，各用地类型布局符合中心城区用地实际，有利于加强中心城区城镇建设用地管理。

调整后，中心城区道路网密度，公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率，卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率，消防救援 5 分钟可达覆盖率，人均应急避难场所面积均与原规划保持一致。

中心城区用地布局优化符合正向优化规则。

（五）重点建设项目增补与优化成效

本次西乡县重点建设项目增补与优化，紧扣“十五五”发展规划核心要求，为“十五五”发展筑牢项目支撑，有效夯实了高质量发展的空间保障基础。此次增补严格遵循各类产业准入与市场准入清单要求，经科学筛选剔除无关及已纳入项目，将**个合规项目纳入清单，增补后全县重点建设项目为**个，既保障了省级重大能源项目的落地需求，也统筹了县级交通、水利、产业、公共服务、市政设施、灾害防治、消防人防等多领域项目的空间布局，实现了重大任务与县域发展需求的精准衔接。

项目清单的优化升级，进一步完善了西乡县重点建设项目的层级与类型结构，推动国土空间资源配置更趋科学合理。清单内项目涵盖产业、交通、生态等十余类，既强化了国土空间规划“一张图”的落地实施，也让空间资源跟着项目走、围着发展转。所有纳入项目均通过合规性审查与发改部门确认，从源头守住了生态保护与产业发展的底线，为后续国土空间用途管制、项目用地保障提供了清晰依据，也为县域产业升级、民生改善、生态保护协同推进奠定了坚实的项目基础。

（六）规划分区优化成效

本次国土空间规划分区优化调整，紧扣生态保护、耕地保护、城镇开发等核心管控要求，结合生态保护红线调整、城镇开发边界局部优化及重点项目用地保障等工作，完成各规划分区的精准调优，各分区面积与占比更趋科学合理，进一步筑牢了县域国土空间开发保护的基底。此次调整针对性强化生态与耕地保护核心底线，生态保护区随红线调整小幅增加，农田保护区显著扩容，科学优化城镇发展区，适配城镇建设实际需求，对生态控制区、乡村发展区、矿产能源发展区精准调减，实现了国土空间开发与保护的动态平衡。

规划分区优化同步推动了空间管控的精细化与规范化，尤其是对乡村发展区内部村庄建设区、一般农业区、林业发展区的针对性调整，让规划分区占比更契合县域乡村以林业发展为基础、兼顾村庄建设和农业生产的发展实际，为乡村振兴的空间布局提供了精准支撑。调整后各分区功能定位更清晰、管控边界更明确，

大幅提升了国土空间总体规划的实用性和可操作性，为后续县域国土空间用途管制、重点项目落地实施提供了科学清晰的空间依据。

二、预期效果

重大战略落地成效显著。通过动态维护，精准对接秦巴生态保护、乡村振兴、绿色循环经济发展等战略，优化生态保护与产业发展空间布局，推动茶旅融合、林业碳汇等生态价值转化路径落地，助力西乡县深度融入陕南绿色循环经济发展格局，加速实现“陕南绿色循环经济集聚区、特色农产品主产县和宜居宜游生态城市”的规划定位。

城市综合竞争力持续提升。茶产业与循环经济深度融合，延长茶产业产业链、提升附加值；新能源汽车零部件、智能制造等产业项目布局将强化区域产业协同；茶旅研学、生态民宿等文旅项目将丰富产业形态。同时，交通网络完善、公共服务优化将提升城市吸引力与承载力，推动县域经济社会高质量发展，增强在陕南地区的区域竞争力。

国土空间结构更趋优化。三条控制线布局得到精准优化，永久基本农田集中连片度提升，生态保护红线功能增强，城镇开发边界集聚效应凸显；规划分区面积与占比更科学合理，城乡空间发展格局更协调，有效化解空间矛盾冲突，实现生态保护、粮食安全、城镇发展的动态平衡，筑牢国土空间开发保护的基底。

土地利用效率大幅提高。通过盘活批而未供土地、闲置土地，清退低效企业，优化城镇开发边界内用地结构，提高产业园区多

层厂房占比，推动农村建设用地集约利用，实现土地资源从“增量扩张”向“存量提质”转变。重点建设项目用地保障精准高效，土地要素配置与产业发展、民生需求更适配，国土空间集约高效利用水平显著提升。

城乡空间品质全面改善。中心城区 15 分钟社区生活圈全覆盖，公园绿地、养老托育等公共服务设施更完善；乡村特色风貌得到保护，茶乡文化融入公共空间建设，乡村建筑风貌管控加强；消防、污水处理等安全韧性设施布局优化，市政设施覆盖范围扩大，城乡人居环境品质持续提升，群众幸福感、获得感显著增强。

生态安全屏障更加牢固。生态保护红线面积稳定在 1073.60 平方公里，生态功能用地规模得到保障；生态保护红线内部矛盾冲突得到妥善解决，生态保护红线动态监管机制不断完善；矿山生态修复、造林绿化等项目持续推进，秦巴山区生态安全屏障功能进一步强化，实现生态保护与经济发展协同共赢。

低碳绿色发展水平稳步提升。林业碳汇项目落地与碳汇交易推进，增加生态碳汇供给；茶产业循环利用、新能源项目布局将降低碳排放强度；城乡绿色交通网络完善、公共空间生态化改造将推动绿色低碳生活方式形成，助力西乡县实现碳达峰、碳中和目标，推动县域发展全面绿色转型。

产业升级空间支撑有力。重点建设项目清单增补涵盖产业、交通、水利、民生等多个领域，为“十五五”产业升级提供了坚实空间保障。茶产业精深加工、数字经济与实体经济融合、区域产业配套等项目的空间布局，将推动产业结构从“初级加工为主”

向“精深加工+综合服务”转型，培育新质生产力，增强产业发展后劲。

存量空间盘活成效突出。通过“一地一策”处置批而未供土地，数字化、智能化改造闲置厂房，健全低效用地退出机制，预计将进一步提高存量土地利用效率，为优质项目腾出发展空间。通过整治闲置宅基地和废弃厂房，节余指标优先用于县城和重点镇建设，实现城乡存量空间统筹利用，助力城乡融合发展。