

# 千阳县高崖镇国土空间规划

(2021-2035年)

批后公开

高崖镇人民政府

2026年5月

根据《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）等文件精神，我镇已组织编制完成《千阳县高崖镇国土空间规划（2021—2035年）》，于2026年4月21日获宝鸡市人民政府批准（宝政函〔2026〕18号），现予以公告。

## 一、规划范围和规划期限

规划范围为高崖镇行政辖区内全部土地，包含镇域和镇区两个层次，总面积19071.04公顷，中心镇区南至镇区广场、北至镇政府，东西至千高路两侧100米，城镇开发边界面积2.54公顷。规划期限为2021年至2035年，规划基期年2020年，规划目标年2035年，近期目标年2025年。

## 二、规划定位和目标

### （一）规划定位

以习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示精神为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，贯通落实“五项要求”“五个扎实”，以及黄河流域生态保护和高质量发展、新时代推进西部大开发形成新格局等战略部署，积极融入共建“一带一路”，严守耕地保护红线和生态安全底线，坚持以人民为中心，坚持生态优先、绿色发展、创新发展方式，统筹谋划高崖镇国土空间开发保护格局，优化布局生产、生活、生态空间。围绕“三镇”（“玉米强镇”“中蜂名镇”“生态兴镇”）建设，推进生态保护和城乡融合发展，形成依托良好的自然和文化

环境的农旅小镇，聚力打造“产业兴”“乡村美”“农民富”的美丽富裕幸福新高崖。

## （二）规划目标

落实上位规划确定的指标要求，从底线管控、结构效率和生活品质等方面提出近期、远期的规划目标，明确国土空间开发保护的约束性、预期性指标。坚定不移地落实国土空间开发战略，全力推进高崖镇经济社会跨越式发展。

到 2035 年，综合实力大幅提升，成为千阳县的农旅特色小镇，基本建成全面、协调、可持续发展的新型城镇，基本实现社会主义现代化建设目标。2035 年国土空间开发保护主要目标如下：

国土空间底线全面筑牢，为高质量发展提供坚实基础。耕地和永久基本农田保护任务持续全面落实，高标准农田空间优质高效。水、林、草等生态空间得到充分保护与修复，生态系统稳定性不断增强，生态保护红线实现刚性管控，自然灾害风险底线精准设防，资源利用上限实现科学约束，城镇开发边界集约高效。至 2035 年，高崖镇永久基本农田保护面积 2721.47 公顷，耕地保有量为 2937.10 公顷，生态保护红线面积 582.36 公顷，城镇开发边界面积 2.54 公顷。实现国土空间开发保护从被动应对向主动防控转型，为高质量发展提供战略纵深。

国土空间结构持续优化，国土空间集约均衡布局。主体功能区战略充分落实，土地利用更加集约集聚，国土空间开发保护更加有序。农牧业生产空间格局明显优化，生态保护空间格局显著改善，城镇发展空间格局更加均衡，高崖镇城乡统筹、区域协调的“一心一轴、两区多点”的国土空间新格局基本形成。

国土空间效率逐步提高，实现集约资源利用可持续。土地资源、水资源集约节约安全利用水平全面提升，人均城镇建设用地控制在50.8平方米以内，工业用地“亩均效益”不断提高，交通畅达水平更上新台阶。村庄移民搬迁稳步推进，新建移民社区配套完善，形成安居乐业新局面。玉米、中蜂养殖等特色优势农产品种植、养殖空间有效保障，农旅融合产业的载体空间精准落地，“一带、两区、三基地”的产业空间格局基本形成。

国土空间品质显著提升，基础设施实施更加完善。城乡公共服务配置和基础设施建设水平显著提升，覆盖能力均衡高效。民生保障能力得到大幅提升，镇区15分钟社区公共服务设施覆盖率达100%；公园绿地面积达到满足相关要求，公园绿地5分钟步行覆盖率达到100%，路网密度达到8.75千米/平方千米，基本建成宜居宜业宜游的和美家园。

国土空间特色充分彰显，实现农旅融合双擎驱动。玉米、林下养殖、中蜂养殖等农业产品成为高崖镇最好的“农业名片”，同时高明村农业生态观光等重要旅游品牌整体形象全面提升。高崖红色教育精神谱系赓续，旅游产业综合实力大幅提升。美丽富裕幸福新高崖规划建设布局更加合理，城镇绿化建设水平大幅提高，和美乡村建设取得显著成效。在严守耕地红线的基础上，实现“玉米稳粮、中蜂增绿、生态兴镇”的目标，形成农业提质、生态增值、文旅增效的可持续发展模式。

到2050年，全面建成“千阳县农旅特色小镇”。全面实现国土空间治理体系和治理能力现代化水平，建成底蕴深厚、开放包容、生态秀美的美丽富裕幸福新高崖。

### 三、国土空间布局优化

#### (一) 全域空间格局

以三条控制线以及自然地理格局为基底，承接千阳县“两屏一带、双轴三区、多点支撑”的县域空间总体格局，结合高崖镇国土空间开发与保护现状、交通通达度及城镇经济发展综合实力，确定高崖镇“一心一轴一廊、两区多点”的国土空间总体格局。

“一心”：以镇区为高崖镇发展核心，发挥综合服务功能。

“一轴”：承接千阳县总体格局“双轴”形成以县道 241 为镇域综合发展轴线，引领镇域产业经济和旅游发展。

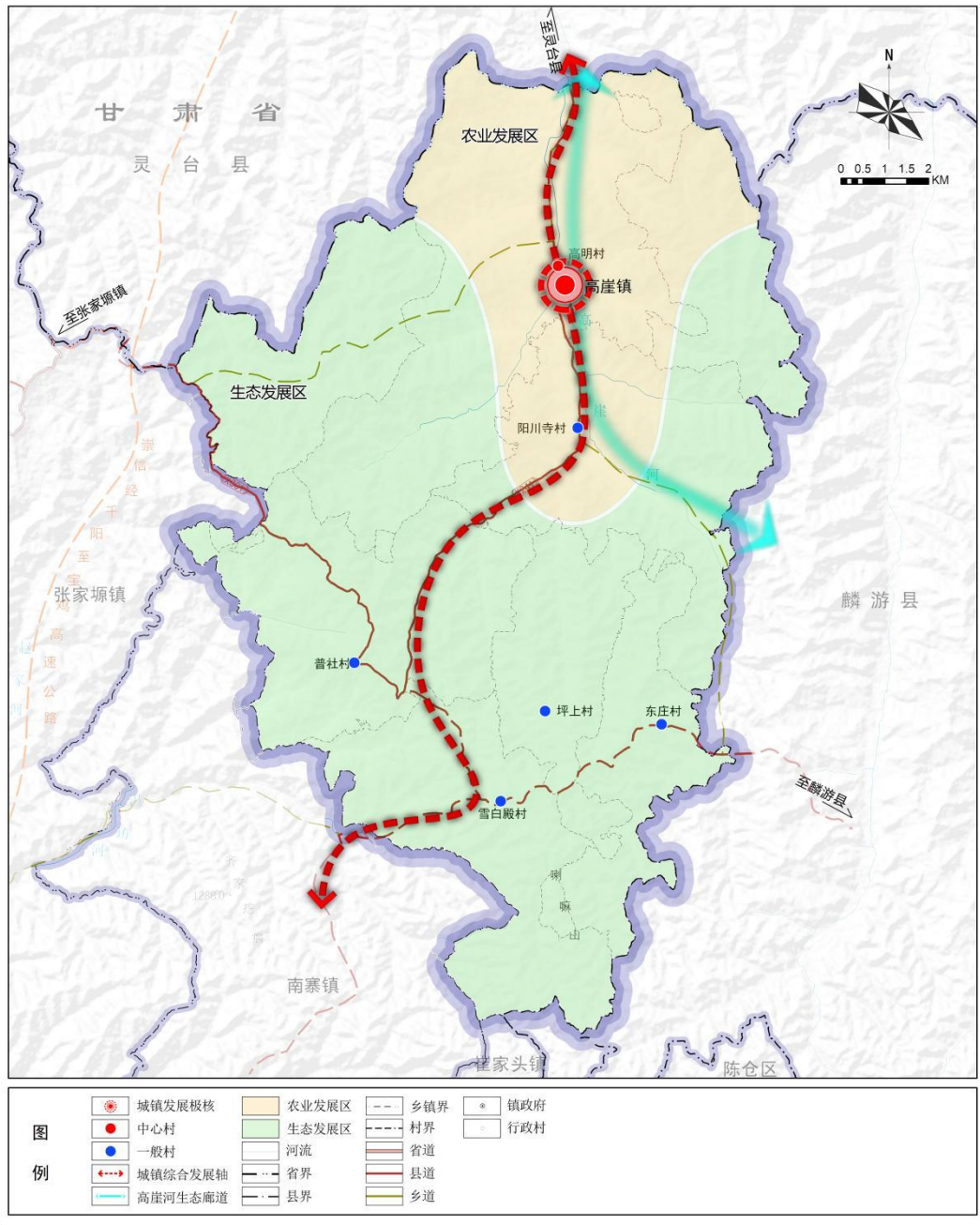
“一廊”：依托高崖河形成高崖河生态廊道。

“两区”：农业发展区，镇域中部沿路分布形成以玉米种植等特色农业为重点的农业产业示范区。生态发展区，建设生态屏障，重点实施天然林保护工程、退化林修复工程等，治理荒山荒坡，保护动植物资源。

“多点”：指高明村、阳川寺村玉米种植、普社村中蜂养殖及东三村（东庄村、坪上村、雪白殿村）林下经济等散布在镇域的多个不同类型的乡村，带动全镇域发展。

# 千阳县高崖镇国土空间规划(2021-2035年)

## 国土空间总体格局规划图



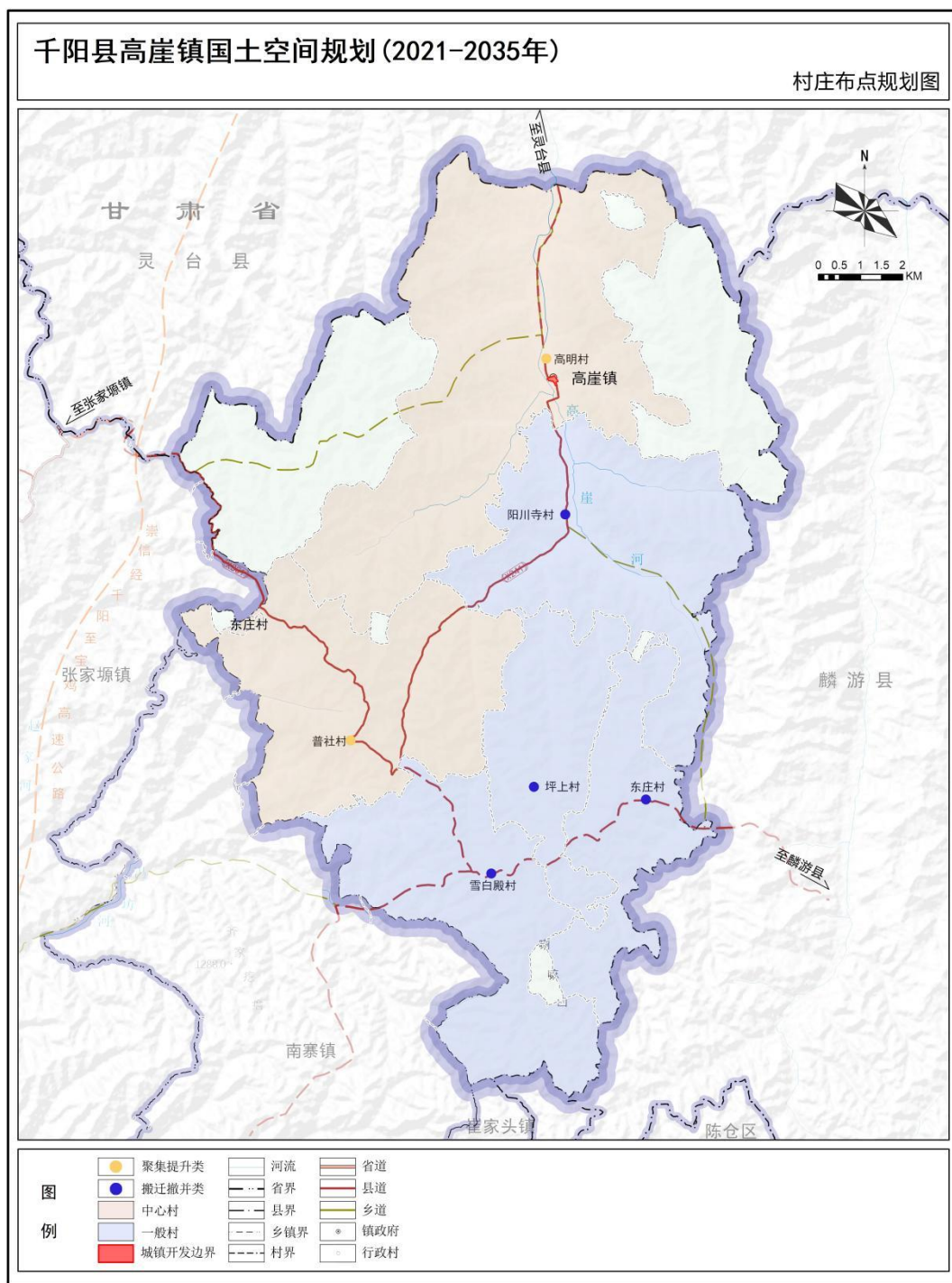
高崖镇人民政府  
二〇二四年十月 编制

自然资源部第一地形测量队 制图

## (二) 乡村总体布局

充分尊重、顺应村庄发展规律和演变趋势，根据镇域不同村庄的发展现状、区位条件、资源禀赋等，按照特色保护、集聚提

升、城郊融合、搬迁撤并和保留改善的思路，分类推进乡村振兴。落实《千阳县国土空间总体规划（2021—2035年）》，高崖镇集聚提升类村庄2个、搬迁撤并类村庄4个。

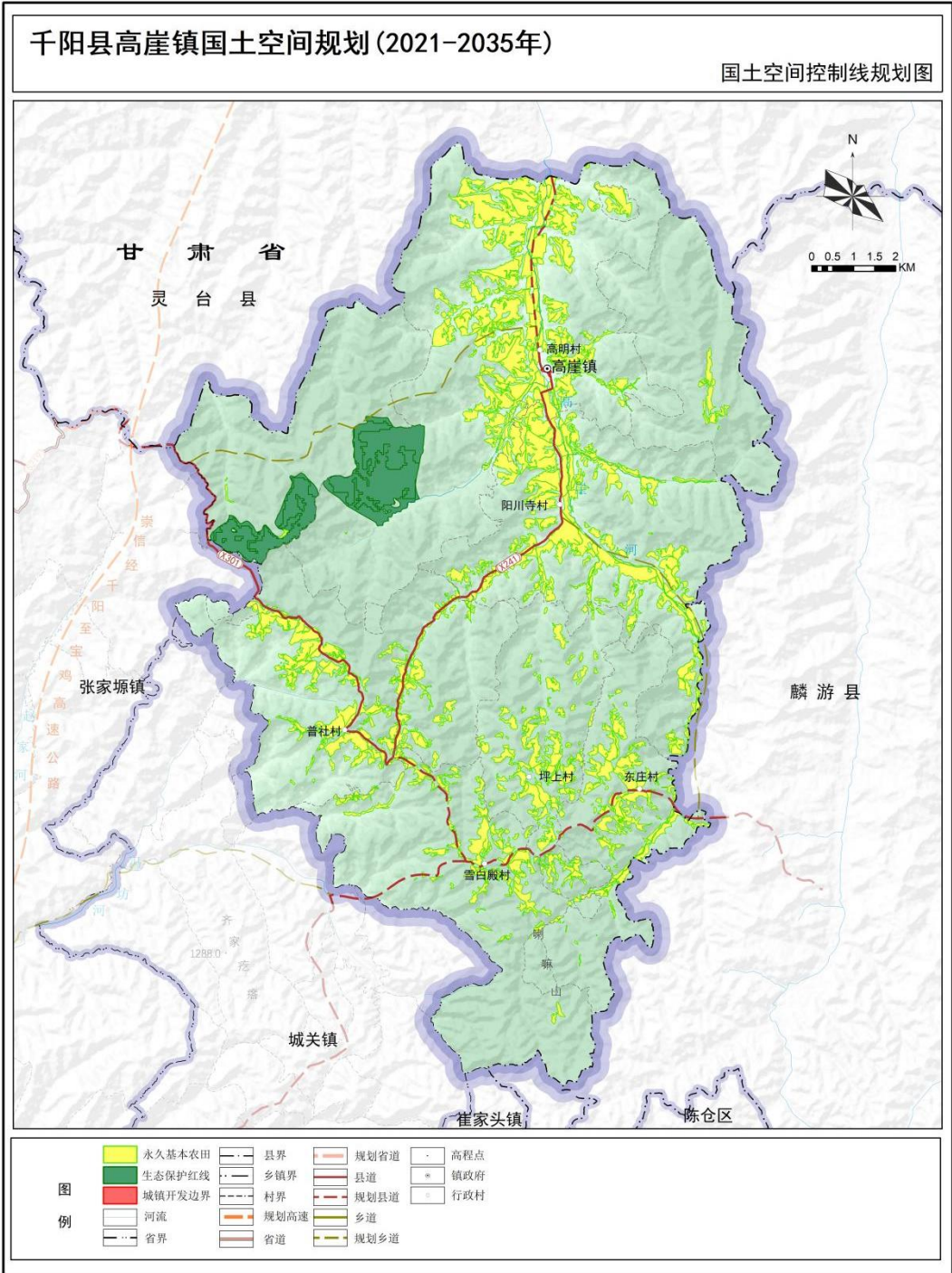


### （三）统筹划定“三条控制线”

**耕地和永久基本农田保护红线。**严格落实《千阳县国土空间总体规划（2021—2035年）》确定的耕地和永久基本农田保护界线，以现状稳定耕地为基础，优先将优质耕地划为永久基本农田。高崖镇永久基本农田保护面积为2721.47公顷，沿高崖河与县道241分布，呈集中连片分布，南部地区有少量分布，较为分散。高崖镇东庄村永久基本农田面积218.57公顷，佛爷沟林场永久基本农田面积31.84公顷，高明村永久基本农田面积924.40公顷，高崖林场永久基本农田面积31.35公顷，坪上村永久基本农田面积243.30公顷，普社村永久基本农田面积373.07公顷，雪白殿村永久基本农田面积204.79公顷，阳川寺村永久基本农田面积694.15公顷。

**生态保护红线。**严格落实《千阳县国土空间总体规划（2021—2035年）》确定的生态保护红线范围，高崖镇生态保护红线面积为582.36公顷。主要分布在高明村和高崖林场，属于渭河流域黄土台塬水土保持生态保护红线，其中，高明村生态保护红线246.34公顷，高崖林场生态保护红线317.77公顷，普社村0.25公顷。

**城镇开发边界。**严格落实《千阳县国土空间总体规划（2021—2035年）》划定的城镇开发边界范围，高崖镇城镇开发边界面积2.54公顷。



高崖镇人民政府 编制  
二〇二四年十月

自然资源部第一地形测量队 制图

#### (四) 规划分区与用途管制

按照保护与保留、开发与利用的原则，统筹布局农业、生态、城镇等功能空间，加强全域全要素国土空间用途管制。在县级国土空间总体规划分区的基础上，将高崖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 5 个分区。

**生态保护区。**划定生态保护区 582.42 公顷，占镇域总面积的 3.05%。生态保护区实行严格保护，重点用于维护和提升区域生态功能，保障区域生态安全。

**生态控制区。**划定生态控制区 14631.28 公顷，占镇域总面积的 76.72%。

**农田保护区。**划定农田保护区公顷 2894.74 公顷，占镇域总面积的 15.18%。主要分布在高崖河与县道 241 两侧。

**城镇发展区。**划定城镇发展区 2.54 公顷，占镇域总面积的 0.01%，均为城镇集中建设区。其中，居住生活区 0.29 公顷，综合服务区 1.05 公顷，商业商务区 0.65 公顷，绿地休闲区 0.19 公顷，交通枢纽区 0.36 公顷，主要分布在高明村。弹性发展区 0.42 公顷。

**乡村发展区。**将满足农业发展及农民集中生活和生产配套为主的区域划入乡村发展区，划定乡村发展区 960.06 公顷，占镇域面积的 5.03%。其中，村庄建设区 199.65 公顷，占镇域总面积的 1.04%；一般农业区 499.58 公顷，占镇域总面积的 2.62%；林业发展区 260.42 公顷，占镇域总面积的 1.37%。

#### 四、产业发展布局优化

##### （一）产业发展定位

以玉米种植、中蜂养殖、林下养殖为特色的现代农业生产基地，以生态自驾旅游为核心的旅游自驾基地。

##### （二）产业空间结构

根据高崖镇产业空间布局特征和地理基础，规划构建“一带、

两区、四基地”的产业空间布局结构。

“一带”：指沿乡道 259 形成的镇域产业发展带，贯通全镇各产业功能板块，带动全镇产业升级发展。

“两区”：指依托地形地貌条件和产业发展基础形成的山区特色农业融合发展区及高崖自驾旅游发展区。

“四基地”：指以高崖镇镇区为核心的自驾旅游产业发展基地、以高明村、阳川寺村为主的玉米种植基地、以普社村为主的中蜂养殖基地、以东三村（东庄村、坪上村、雪白殿村）为主的林下养殖基地。

### （三）产业发展布局

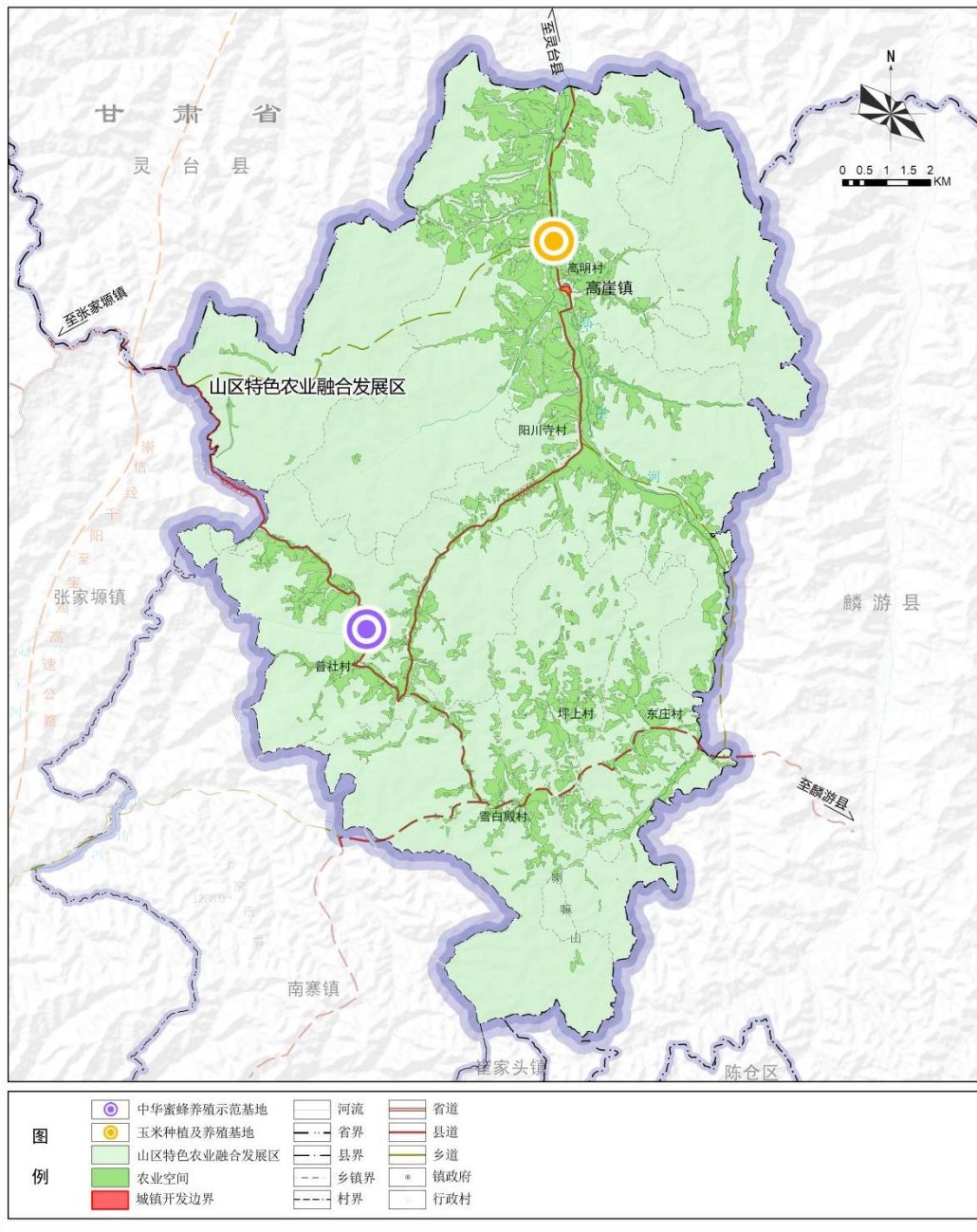
做精现代特色农业。紧密围绕永久基本农田保护，推动玉米产业提质增效，围绕品种改造提升、玉米制品储存运营、培育技术提升等方面，配套节水灌溉设施，推广保护性耕作，减少水土流失，在村庄周边建设用地布局玉米烘干塔、青贮饲料加工厂等设施，持续提升现有玉米产业发展水平。加速杜泊羊分户扩群，延长肉畜产业链条。大力发展东三村（东庄村、坪上村、雪白殿村）林下养殖产业。大力推广中蜂养殖等特色产业，利用村集体闲置房屋建设蜂蜜加工车间，配套冷链运输车，衔接电商物流中心，设立农药施用“缓冲带”，蜂场周边 3 公里内推广生物农药，不断提升现代特色农业的市场影响力和竞争力。

做优文化旅游产业。打造高崖自驾游体验旅游线路，主线道路利用现有公路改造，支线采用砂石路或生态步道，筹划举办各类采风、研学、写生活活动，设置“田园景观观光走廊”，利用荒坡地建设生态停车场等，推进高崖镇山水旅游发展。

做强农业产业深加工。依托高崖镇丰富的玉米、中蜂资源，积极推动食品深加工产业及配套企业建设，全面实施生产线技改升级、厂区标准化改造及产品研发平台建设，实现产品提档、工艺提升。推动镇域塬面布局太阳能发电等新能源产业项目，提高镇域绿色能源发展水平。

# 千阳县高崖镇国土空间规划(2021-2035年)

## 农(牧)业空间规划图



高崖镇人民政府  
二〇二四年十月 编制

自然资源部第一地形测量队 制图

## 五、自然资源保护与利用

### (一) 耕地资源保护

规划至 2035 年，高崖镇永久基本农田面积 2721.47 公顷，主要分布在高明村、阳川寺村、普社村。高崖镇永久基本农田储备区

集中分布在雪白殿村、东庄村、坪上村、高崖林场、佛爷沟林场。

规划至 2035 年，高崖镇耕地保有量为 2937.10 公顷。主要分布在高明村、阳川寺村、普社村。

规划至 2035 年，高崖镇补充耕地后备资源面积为 18.96 公顷。符合耕地后备资源可开发条件的约 18.88 公顷，主要分布在平坦开阔草地，占总耕地后备资源面积 99.58%。其中，宜耕其他草地为 18.73 公顷，宜耕裸土地为 0.15 公顷，不宜耕其他草地为 0.08 公顷。

## **（二）林地资源保护利用**

至 2035 年，规划造林绿化空间面积为 2221.35 公顷，主要分布在南部山地，主要为灌木林地和其他林地。继续稳步开展生态保护，持续推进天然林保护等重点林业工程，加强森林资源保护，稳固山区生态屏障，持续扩大林地面积，开展退化林分修复与退耕还林工程，逐步提升全县林分生态效益，持续推进退耕还林建设。

## **（三）建设用地节约集约利用**

落实最严格的节约用地制度，严控建设用地总量。规划至 2035 年，全镇建设用地总规模控制在 193.30 公顷以内，城乡建设用地规模控制在 158.19 公顷，城镇用地控制在 2.54 公顷，其中城镇集中建设区严格控制在 2.54 公顷以内。

## **（四）水资源保护利用**

严格按照《陕西省河道管理条例》加强河道管理与保护，确保河道行洪畅通和生态安全。严格按照《饮用水水源保护区污染防治管理规定》和《陕西省饮用水水源保护条例》划定的饮用水水源保护区，防治饮用水水源污染，保障饮水安全。

全面落实河（湖）长制，强化目标考核和责任追究制，规划落实上位规划确定的水源保护区、水源涵养区及河湖安全保护区等保护范围，实施农村饮水安全水源保护工程，加强保护高崖河、景家川河、槐芽河等水源涵养重要区。规划至 2035 年水域面积不低于 43.45 公顷。

### **（五）湿地资源保护利用**

至 2035 年，高崖镇湿地（内陆滩涂）面积不低于 7.28 公顷。以高崖河为中心，对镇域湿地实施全面保护，增强湿地生态功能，保护生物多样性。规划期内，保持湿地保有量总体稳定，湿地生态质量和生态服务功能不降低。

## **六、历史文化与景观风貌**

### **（一）历史文化保护**

严格按照相关法律法规保护文物，落实相关保护规划中确定的保护范围和控制要求。对历史建筑进行全面普查，将现状保存较好、有代表性的历史建筑纳入保护范围之内，制定和完善保护措施和管理规定，提出保护名单后报县政府审定，并向社会公布。高崖镇目前尚无省级、县级文物保护单位。未定级不可移动文物 12 处，具体名录见附表。

### **（二）景观风貌塑造**

高崖镇地处陕甘两省交界的深山区，地势南高北低，千山分水岭横贯境内南部。主要山峰有普社山、雪白山，境内最高点雪白山位于雪白殿村，海拔 1476 米；最低点沟门组位于高明村，海拔 1101 米。

“山水相依、田城交融”是高崖镇的自然空间特征。依据自然地理地貌，保护高崖镇山水格局。

护山。高崖镇重点加强山体水土流失综合治理，保护特色地貌环境，构筑区域生态安全风貌屏障体系，筑牢生态底盘。

理水。以高崖河及其支流为重点，提升沿岸及支流的基础设施和景观风貌，以特色观光、优质服务为吸引，强调沿线村庄功能与岸线的合理结合，保护高崖河两岸的沿河界面。

塑田。依据不同的山、水、林、田资源禀赋形成各具特色的主题片区，适当融入艺术性、景观性，挖掘乡村的休闲观光、农事体验等多元功能，形成特色景观。



一区：指东北部中低山水源涵养与水土保持区。

一廊：以高崖河为生态廊道，串联重要生态源地，连通生态空间、农业空间、城镇空间，维持河流生态系统结构和功能完整性，充分发挥廊道的护蓝、增绿、通风等作用。

多点：以生态源地等生态敏感区域组成的生态节点，加强森林人工提质改造，提高植被覆盖度和林地郁闭度，涵养水源，守护自然生态、保育自然资源、保护生物多样性与景观多样性功能。

## **（二）国土综合整治和生态修复重点区域**

### **1.农田整治重点区域**

区域范围：阳川寺村、高明村、普社村、雪白殿村、东庄村、坪上村，面积 157.34 平方千米。

修复工程类型：水土流失防治工程、城乡居住地生态修复工程。

修复任务：以永久基本农田、粮食生产功能区和重要农产品生产保护区为重点，实施循环利用、生态固埂、果肥套作等措施；大力推进绿色高产高效种植，推广保护性耕作技术，因地制宜开展耕地轮作休耕；科学布设耕地质量监测点位，建立耕地质量监测网络，开展耕地质量提升行动：对中低产田及缓坡耕地通过高标准农田建设，实施土地平整、土壤改良、灌溉与排水、田间道路、农田防护与生态环境保持等措施，对农田水利基础设施进行提升和改造，提高耕地质量。

### **2.森林质量提升重点区域**

区域范围：主要包括高崖林场，面积 108.45 平方千米。

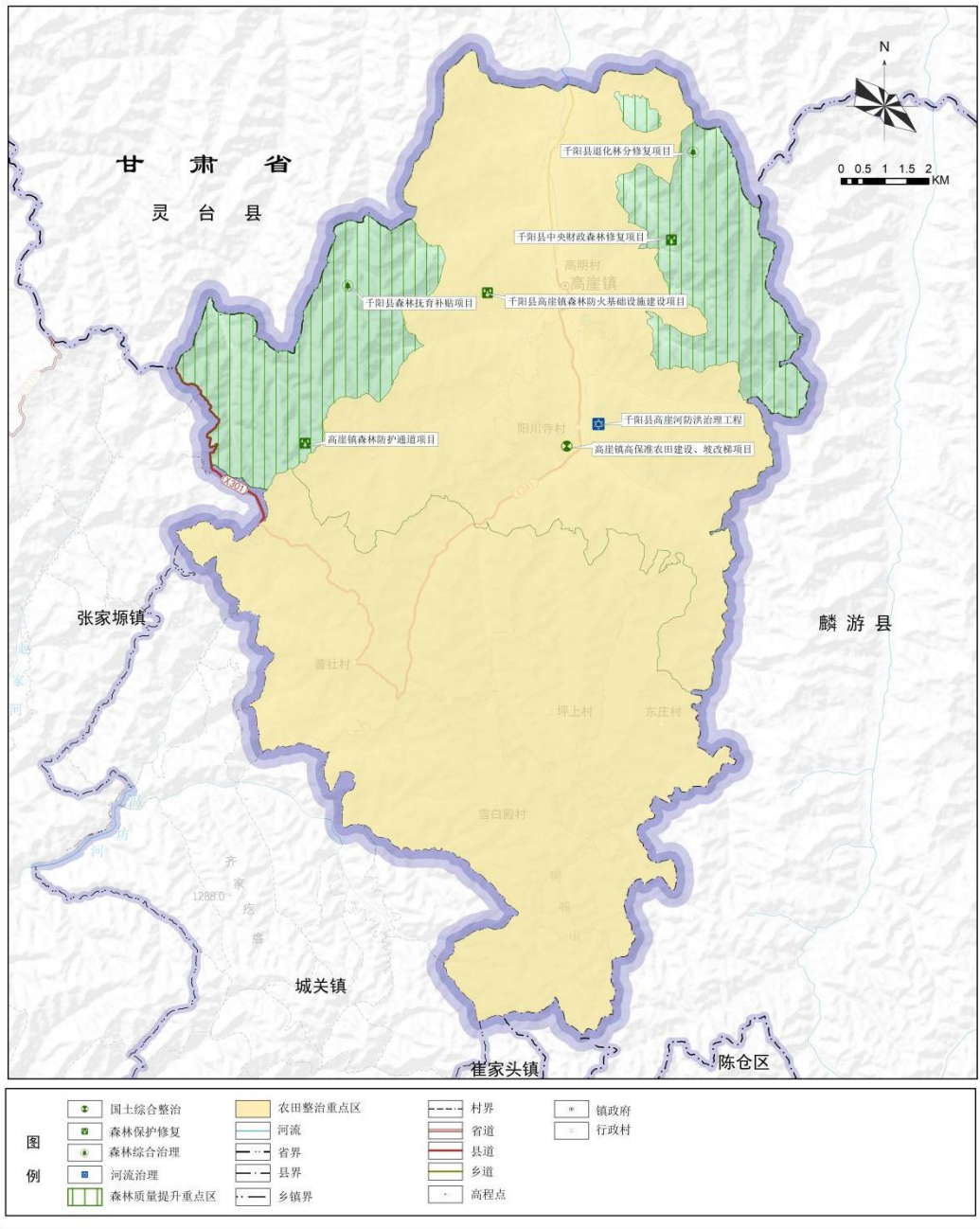
修复工程类型：森林综合治理工程、水土流失防治工程、生态廊道修复工程。

修复任务：森林植被保护保育主要依托天然林资源保护工程、退耕还林、森林抚育等重点工程，实施分区差异化植树造林与管护，对现有林区实施抚育管护和森林质量精准提升。对水源涵养林区实施封山育林和补植补造，坚持造管结合，实现增绿扩绿。继续实施退化林修复、低效林改造、森林抚育和封育管护工程，有效提升森林质量。

积极实施水土流失严重等耕地的退耕还林还草，通过抚育、补植、优化树种等方式，全面开展森林抚育经营，稳定提升森林面积和质量。

# 千阳县高崖镇国土空间规划(2021-2035年)

## 生态修复和综合整治规划图



高崖镇人民政府  
二〇二四年十月 编制

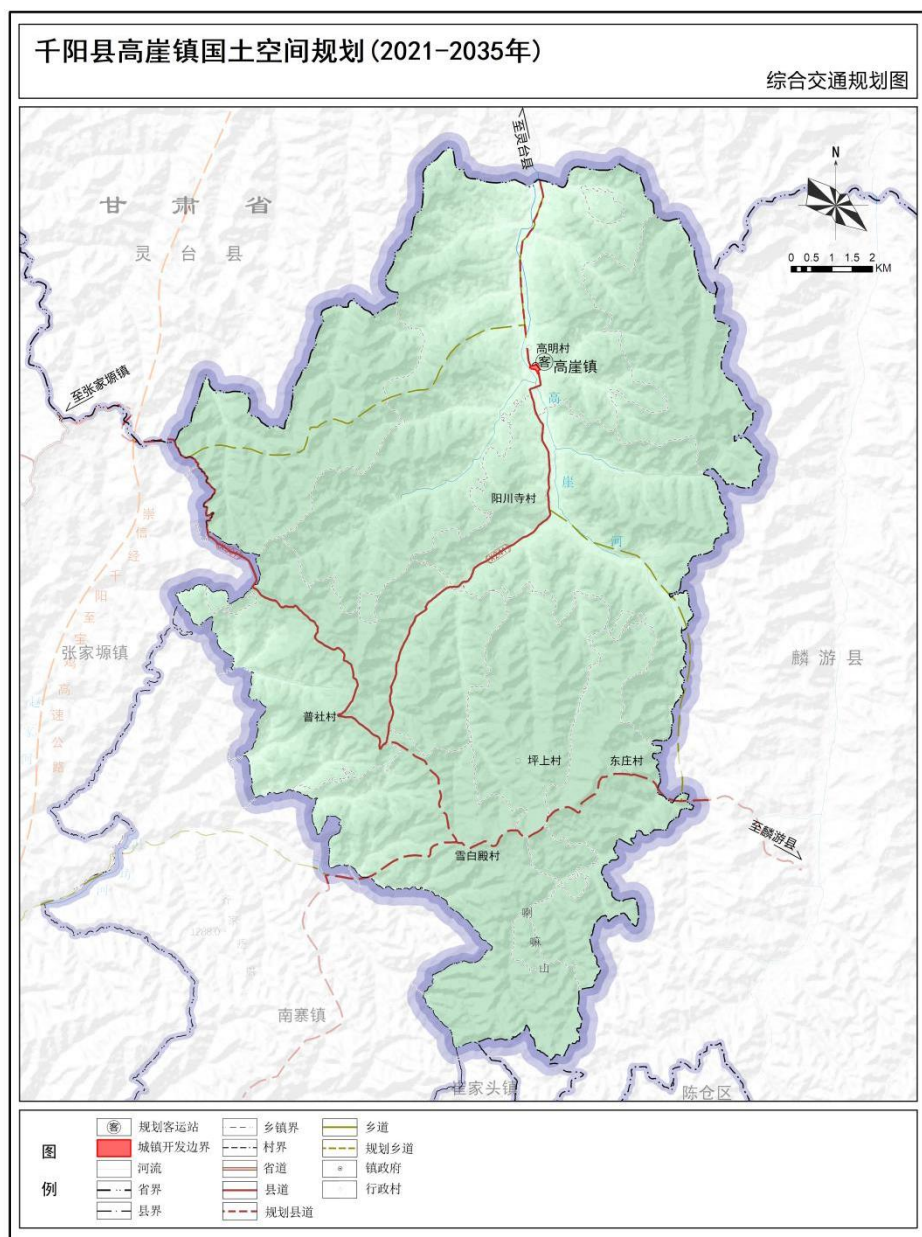
自然资源部第一地形测量队 制图

## 八、国土空间支撑保障体系

着力完善国省干线，优化南北向通道，加快镇域内县道 241 等道路的提升优化，强化全镇与县城和其他乡镇的联系。

打造以国省干线公路为主干，农村公路为基础，以县道 241、

县道 301、Y310 等为基础形成“网络状”的公路网体系。



## 九、镇区规划

**城市职能。**高崖镇镇区是全镇公共服务、商业设施等功能的集合中心。充分利用城镇的集聚效应和辐射能力，发挥其作为高崖镇政治、经济、文化中心的职能。

**城市性质。**在分析高崖镇镇区的职能基础上，提出高崖镇城镇性质为：以生态农业、生态旅游为主的县域城镇。

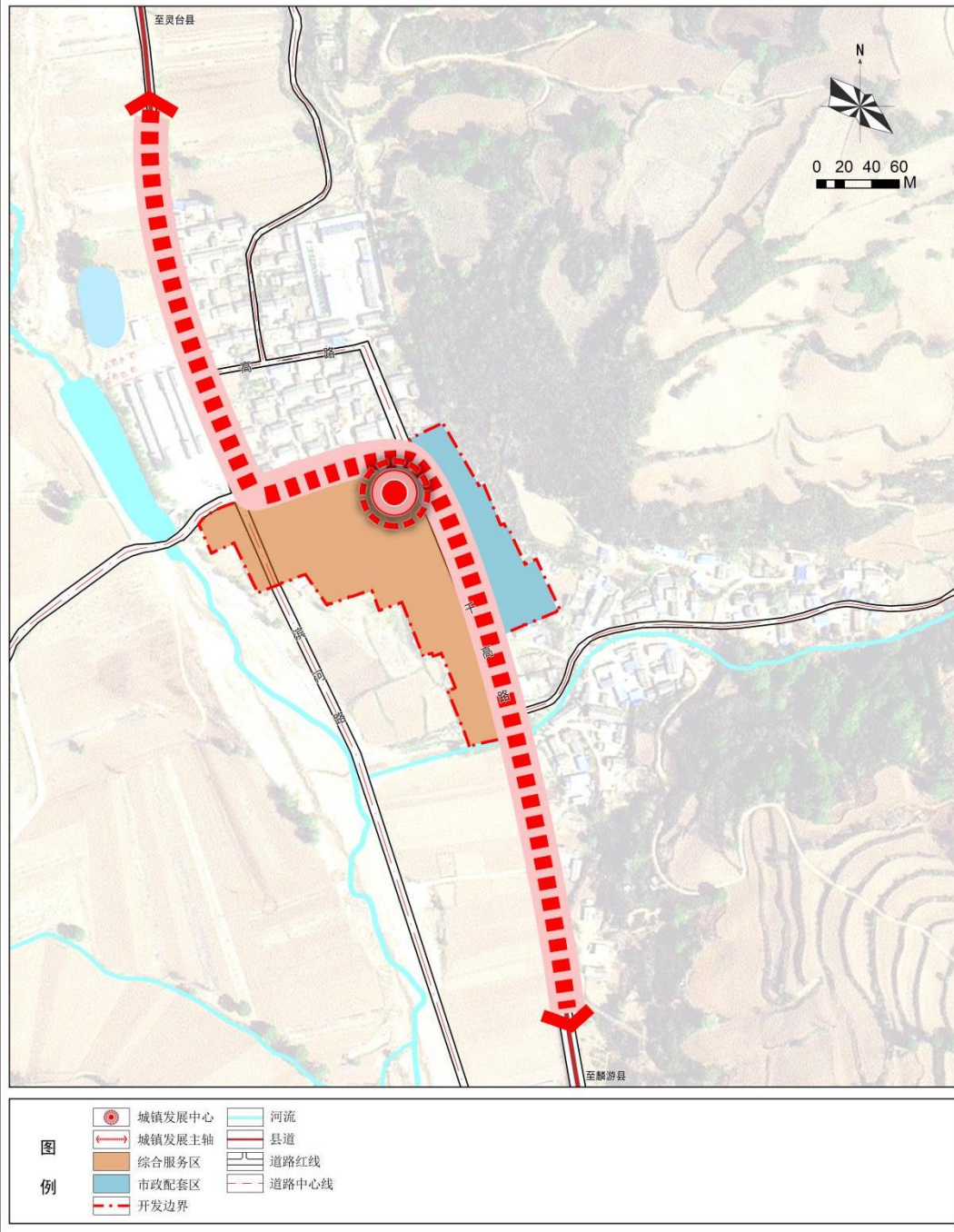
发展规模。镇区范围南至镇区广场、北至镇政府，东西至千高路两侧 100 米，镇区面积为 9.47 公顷（包含镇区周边部分村庄用地），城镇开发边界面积 2.54 公顷。至 2025 年，高崖镇城镇常住人口为 0.04 万人，常住人口城镇化率为 28.09%。至 2035 年，城镇常住人口 0.05 万人，常住人口城镇化率 35.71%。

空间结构。围绕聚力打造美丽富裕幸福新高崖的发展目标，镇区规划“一轴、一心、两区”的空间结构。

一轴：沿千高路形成的城镇发展轴线，联动城镇各功能片区发展，是高崖镇区发展的主要轴线。

一心：依托镇政府及周边的公共管理和商业服务功能，形成镇区综合服务中心。

两区：综合服务区、市政配套区。延续现状形成的空间结构：镇政府所在地主要为政务、公共服务、商贸、居住等功能为主的综合服务区；以市政设施和广场为主的市政配套区。



高崖镇人民政府  
二〇二四年十月 编制

自然资源部第一地形测量队 制图

## 十、“通则式”规划技术管理规定

高崖镇共6个行政村，普社村单独编制实用性村庄规划，高明村等5个村纳入“通则式”规划管理。

**村庄类型。**高明村为集聚提升类村庄，阳川寺村、雪白殿村、东庄村、坪上村均为搬迁撤并类。

**村庄定位。**贯彻落实上位规划发展指引，阳川寺村、雪白殿村、东庄村、坪上村均为农业型村庄，以玉米种植、中蜂养殖、生态旅游为特色的现代农业生产基地，其中阳川寺村开发生态旅游产业。高明村为农业型村庄，主要发展玉米及相关产业。

**重要控制线落实。**依据千阳县耕地保护和永久基本农田划定成果，至规划期末，高明村永久基本农田保护面积 924.40 公顷（13866 亩），阳川寺村永久基本农田保护面积 694.15 公顷（10412 亩），雪白殿村永久基本农田保护面积 204.79（3072 亩），东庄村永久基本农田保护面积 218.57 公顷（3279 亩），坪上村永久基本农田保护面积 243.30 公顷（3650 亩）；落实耕地保护目标高明村耕地保护目标 1042.05 公顷（15631 亩），阳川寺村耕地保护目标 721.89 公顷（10828 亩），雪白殿村耕地保护目标 232.83 公顷（3492 亩），东庄村耕地保护目标 230.14 公顷（3452 亩），坪上村耕地保护目标 260.36 公顷（3905 亩）。

严格落实《千阳县国土空间总体规划（2021—2035 年）》生态保护红线划定结果与生态保护红线保护制度，高明村生态保护红线面积 264.34 公顷（3965 亩），占全域国土总面积的 5.72%。集中在村庄西部区域。

高明村综合划定村庄建设边界 40.59 公顷（608.85 亩）；阳川寺村村庄建设边界面积不超过 29.09 公顷（436.35 亩），雪白殿村村庄建设边界面积不超过 16.49 公顷（247.35 亩），东庄村村庄建设边界面积不超过 14.11 公顷（211.65 亩），坪上村村庄建设边界

面积不超过 16.14 公顷（242.10 亩）。

依据千阳县历史文化保护、文物保护等相关资料，高明村有 6 处文物保护单位，分别为焕家坡墓群、焕家坡遗址、许家城堡址、高明遗址、贺家山堡址、高明村槐龙庙。

依据千阳县地质灾害调查成果及相关资料和村域实际情况，高明村有 2 处滑坡点。

## 十一、规划实施保障

永久基本农田保护、生态保护红线等底线要素得到严格落实，赵家河、冯坊河流域生态功能得到大幅提升，通过“治山、理水、营镇、增绿”实现镇区空间结构优化，城乡人居环境明显改善，乡村振兴发展，稳步推进乡村建设行动，以粮食、苹果、奶山羊为主的产业体系初步形成。

将规划确定的目标任务、空间布局、重大工程逐级分解落实到各级各类国土空间规划中。同时，加强组织领导、健全传导与衔接机制、构建督促机制与监测评估体系、优化管理体制提升管理水平、强化公众参与与信息化建设，为规划实施提供坚实保障。