

西安市国土空间总体规划

(2021-2035年)

西安市人民政府

2025年2月

目 录

前 言	1
第一章 总 则	2
第二章 现状基础、存在问题和风险挑战	6
第一节 现状与问题	6
第二节 挑战与机遇	9
第三章 城市性质和目标战略	12
第一节 战略定位与目标愿景	12
第二节 空间战略	14
第四章 国土空间格局优化	17
第一节 三条控制线划定与管控	17
第二节 国土空间总体格局	18
第三节 功能体系与功能区	20
第五章 农业空间和耕地保护	23
第一节 农业空间格局	23
第二节 耕地资源保护	26
第三节 和美乡村建设	28
第四节 土地综合整治	30
第六章 生态空间和自然资源保护	34
第一节 构建连续完整的生态网络	34
第二节 加强自然保护地和生物多样性保护	36
第三节 加强水资源节约集约利用	38
第四节 推进森林、河湖、湿地资源保护	39

第五节	强化矿产资源开发利用管控	40
第六节	推进生态系统修复	41
第七章	城镇空间和功能布局	45
第一节	城镇空间格局	45
第二节	核心功能空间	50
第三节	公共服务与居住空间	53
第四节	产业空间与工业用地控制线	57
第五节	绿色开敞空间	59
第八章	中心城区布局优化	61
第一节	优化功能布局与用地结构	61
第二节	配置高品质的公共服务设施	65
第三节	营造山水融城的绿色开敞空间	65
第四节	彰显城市魅力与空间特色	64
第五节	城市四线划定与管控	65
第九章	历史文化保护和风貌塑造	70
第一节	历史文化保护总体要求	70
第二节	加强古都文化保护传承	72
第三节	推动历史文化遗产标识地建设	75
第四节	塑造国土空间景观特色	77
第十章	综合交通体系	79
第一节	完善对外交通系统	79
第二节	建设高质量的城市综合交通体系	81
第十一章	城市安全和市政基础设施	85

第一节	安全集约的水资源系统	85
第二节	清洁低碳的能源体系	86
第三节	绿色循环的环境基础设施体系	88
第四节	新型基础设施体系	89
第五节	安全韧性的雨洪应对体系	90
第六节	防灾减灾救灾基础设施	92
第十二章	土地节约集约利用	96
第一节	城乡建设用地节约集约利用	96
第二节	存量空间盘活与低效用地再开发	97
第十三章	深度融入共建“一带一路”	99
第一节	共建目标和策略	99
第二节	建设国际性综合交通枢纽	100
第三节	高水平开放空间布局	101
第十四章	区域协同	103
第一节	推动关中平原城市群协同发展	103
第二节	共建西安都市圈跨界一体化区域	104
第三节	完善西安都市圈重点支撑体系	106
第四节	以西咸新区为纽带推进西安-咸阳一体化 ..	107
第五节	依托富阎产业合作园区促进富阎协同发展 ..	110
第十五章	规划实施保障	113
第一节	加强组织领导	113
第二节	强化规划实施传导	113
第三节	完善法规政策和技术标准体系	115

第四节	强化规划实施监督和公众参与	116
第五节	明确近期实施目标和任务	117
第六节	建立区域规划协同实施机制	119

附图

市域三条控制线规划图
市域国土空间总体格局规划图
市域功能区规划图
市域农业空间规划图
市域乡村振兴片区示意图
市域生态系统保护规划图
市域城镇空间布局结构规划图
市域通风廊道规划示意图
市域文化空间结构示意图
都市圈跨界一体化区域规划指引图

前言

西安南依秦岭、北跨渭河，是中华民族的重要发祥地之一、中华文明的重要标识地和闻名世界的东方古都。西安地处新亚欧大陆桥和中蒙俄经济走廊的交汇处，是古丝绸之路的起点和共建“一带一路”沿线的重要节点城市，在推进西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展等国家战略中地位重要。习近平总书记明确要求“抓好西安国家中心城市建设，加快西安-咸阳一体化进程，提升对陕西、对西北发展的带动能力”，为西安擘画了宏伟蓝图，指明了前进方向。

本规划坚持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和二十届二中、三中全会精神，从自然地理格局出发，积极应对问题和风险，落实国家各项要求，明确战略定位和目标，在农业空间和耕地保护、生态系统保护和自然资源保护利用、历史文化保护传承、城镇空间结构优化、产业空间保障、基础设施支撑和区域协同等方面做好空间安排，全力推动西安都市圈和国家中心城市建设，为国家重大战略和项目实施提供空间保障，实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平、更可持续，促进人与自然和谐共生，创新推动中国式现代化西安实践，奋力谱写西安高质量发展新篇章。

第一章 总 则

第 1 条 规划目的

为全面贯彻落实《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》《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》《陕西省国土空间规划（2021-2035 年）》，做好国家重大战略的空间支撑保障，构建可持续发展的空间蓝图，加快推进特大城市转变发展方式，促进国土空间治理体系和治理能力现代化，根据相关法律法规和技术规范等，编制本规划。

第 2 条 总体要求

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和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记对陕西、西安系列重要讲话和指示批示精神，紧扣习近平总书记赋予陕西省的“追赶超越”总目标和“推动经济高质量发展迈出更大步伐、打造内陆改革开放高地、推动生态环境质量持续好转、加强民生保障和社会建设、推动全面从严治党向纵深发展”五项要求，立足新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，全面落实国家重大战略，加快构建新发展格局，坚持以人民为中心，聚焦核心功能定位，科学谋划国土空间开发保护格

局，合理配置各类资源与要素，推动发展方式由规模扩张向内涵提升转变，奋力谱写中国式现代化西安篇章。

第 3 条 规划依据

1. 《中华人民共和国土地管理法》
2. 《中华人民共和国城乡规划法》
3. 《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》
4. 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈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〉的通知》
5. 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》
6. 《全国国土空间规划纲要（2021-2035 年）》
7. 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》
8. 《陕西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》
9. 《陕西省国土空间规划（2021-2035 年）》
10. 《西安都市圈发展规划》
11. 其他相关法律法规和技术规范

第 4 条 规划范围

本规划包括市域和中心城区两个层次。市域规划范围为西安市行政辖区。中心城区规划范围为渭河、泾河、白

鹿塬及京昆高速、西三环-绕城高速-堰渡大道围合的范围，涉及新城區、碑林区、莲湖区、雁塔区行政辖区，以及未央区、灞桥区、长安区、高陵区和临潼区部分镇街，面积766平方千米。

为深入推进西安-咸阳一体化发展，将西安市代管的西咸新区直管区内咸阳市行政辖区部分纳入统筹编制范围。

第5条 规划期限

规划基期为2020年，规划期限为2021-2035年，近期到2025年，远景展望到2050年。

第6条 规划效力

本规划是西安面向2035年可持续发展的空间蓝图，是各类开发保护建设活动的政策和总纲，是编制下层次国土空间规划的法定依据和基础。国土空间相关专项规划要在总体规划的约束下编制，详细规划要遵循总体规划，不得违背总体规划强制性内容。本规划纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，以加强规划实施监督。

文本中下划线的部分以及附表中的约束性指标，为规划的强制性内容，其中耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，历史文化保护线等，还应符合三条控制线图、历史文化保护规划图等对应图件，保持图、数、线一致。

本规划自国务院批复之日起生效，由西安市人民政府

组织实施，任何单位和个人不得违反和擅自改变。因国家重大战略和重大政策调整、国家重大项目建设或行政区划调整等，确需修改本规划的，须按法定程序进行修改。

第二章 现状基础、存在问题和风险挑战

第一节 现状与问题

第7条 基础条件

西安市地处黄河流域中游、关中平原腹地，地势南高北低，南部为秦岭中高山地和低山丘陵，北部为渭河冲积平原，渭河、泾河、灞河、泾河、泾河、泾河、泾河、泾河等水系环绕，黄土台塬镶嵌，形成天然的生态屏障。

历史文化价值突出。秦岭是中华民族的祖脉，蓝田猿人、半坡、姜寨、杨官寨等遗址遗迹是具有代表性的远古人类起源地。西安是国家历史文化名城，拥有3100多年的建城史和周、秦、汉、唐等十三个都城遗址遗迹，是中国古代营城的典范，历史文化资源丰富，拥有秦始皇陵及兵马俑坑、大雁塔、小雁塔等各级文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物3600余处。

农业空间效能提升。西安耕地质量较高，坡度整体平缓，空间分布集中。粮食、蔬菜等重要农产品保供能力稳步提升，猕猴桃、葡萄、石榴、樱桃等特色农产品的产量和质量均有提高，白鹿塬等近郊现代农业园区发展势头良好。

生态治理成效显著。秦岭生态环境得到有效保护，“山、水、林、田、塬”生态格局稳固。通过持续推进全

域治水、碧水兴城行动，水生态环境质量明显改善，主要河流全部消灭劣Ⅴ类水。

具有历史文化特色的现代化大都市初步形成。古今交融的风貌和古都魅力得到彰显，中心城区新兴功能区域不断出现，城市综合承载能力明显提升。西安、咸阳两市人员往来密切，西咸新区建设快速推进，成为西安-咸阳一体化发展的重要纽带。外围新城、组团初具规模，临潼区、阎良区、高陵区的文化旅游和先进制造等功能特色更加鲜明。

公共服务和基础设施服务水平大幅提高。以举办第十四届全运会为契机，全市新建改建多个高水平的文化、体育场馆。结合打造高标准区域卫生健康中心，建成投用一批重点医院，公共卫生服务体系更加健全。西安咸阳国际机场是我国国际枢纽机场之一，中欧班列（西安）开行核心指标稳居全国前列，国际性综合交通枢纽和综合立体交通体系加速形成。

第8条 现状问题

国土空间开发与保护亟待协调。集中耕地、重要生态系统和历史文化遗产等需要重点保护的国土空间占市域面积比重约70%，对开发建设的限制较多。对秦岭、渭河干支流和破碎耕地等的生态修复和综合整治有待加强。

存在特大城市“摊大饼”式蔓延问题。中心城区的人口规模占全市城镇人口比重约77%。近十年新增建设用地主要集中在中心城区范围，外围新城、组团尚未形成新的增长极。城市快速路等骨干路网系统对西安-咸阳一体化发展支撑不足，城市单中心、圈层式发展的特征比较明显。

支撑高质量发展的产业空间不足。工业用地规模较小、分布零散，难以满足新一轮产业快速发展的需求。大量高等院校、科研院所等创新策源地周边缺乏产业转化空间。旧城改造片面追求“退二进三”，造成工业用地进一步缩减。乡村地区一二三产业融合发展用地不足。

城乡人居环境品质不平衡。中心城区近十年人口增长迅速，城市开发强度提升较快，现状人均城镇用地面积偏小，基础设施和公共服务设施欠账较多。碑林区、莲湖区和新城區常住人口密度较高，绿地与开敞空间不足，热岛效应明显。城乡社区公共服务设施覆盖率较低，难以满足高品质的生活需求。

城市安全韧性能力不足。现状供水设施和电网承载能力不足，电源分布与负荷分布不协调，天然气应急储备和调峰能力不足。城市防灾减灾救灾基础薄弱，城区和森林消防救援设施均存在缺口，高陵区、临潼区局部现状建设对活动断裂、长输油气管线安全避让不足。

国土空间治理体系尚不健全。规划编制审批、实施监督、法规政策和技术标准体系初步形成基础框架，国土空

间数字化治理尚在起步阶段，规划实施过程中仍需深化推进“多规合一”。

第二节 挑战与机遇

第9条 风险挑战

自然灾害风险。洪涝灾害风险较高，极端天气事件增多导致暴雨内涝灾害危险性增高，秦岭峪口山洪风险增大。西安地处汾渭地震带，历史地震活动强烈、强震分布集中，分布全新世活动断裂5条，包括口镇-关山断裂、泾阳-渭南断裂、渭河断裂、秦岭北缘断裂、陇县-岐山-马召断裂，需要注意避让。其他主要自然灾害还包括地裂缝、地面沉降、崩塌滑坡泥石流等地质灾害。

特大城市运行风险。随着城市规模扩大，外调水依赖程度提高，特别是引汉济渭工程易受汉江水源调配等因素影响，存在供水保障率下降风险。高压输电工程尚未成网，燃气应急储备规模不足，存在能源保障风险。中心城区人口密度过高，应急避难场所存在缺口，及时响应事故灾害和公共卫生事件的能力不足。

资源环境保护压力。秦岭是全球气候变化敏感区，近二十年高山林线波动上升，太白红杉、大熊猫等珍稀濒危动植物生物群落的地理分布有所改变，导致生物多样性保护难度加大，灾害性天气多发、重发、频发，加剧水土流失风险。受气象条件影响，西安冬季大气环境容量较小，

产业结构、能源结构和交通运输结构等方面仍然对大气环境产生根源性压力。

高水平历史文化保护挑战。西安历史文化遗产的分布密度和级别位居全国前列，特别是大遗址数量多、分布广、级别高，与城乡建设交错重叠，历史文化遗产的系统性保护与特大城市的高效发展面临长期挑战。

区域一体化壁垒。西安都市圈尚处于中心集聚阶段，都市圈核心区涉及跨市协调，城市内部行政区、开发区交错分布，增加了区域一体化和空间结构优化的难度，加剧“大城市病”风险。

第 10 条 战略机遇

国家构建新发展格局，带来追赶超越发展新机遇。以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局快速推进，重大基础设施、科技创新资源与产业项目加速向西部地区布局，为西安推进科技创新、先进制造、文化旅游等优势资源转化带来新机遇。

国家优化区域经济和城镇化布局，带来城市综合能力提升新机遇。新时代推进西部大开发形成新发展格局、黄河流域生态保护和高质量发展的国家战略，以及国家提出增强经济发展优势区域的经济和人口承载能力、加强国家战略腹地建设的要求，为西安推进区域协调发展、培育建设现代化都市圈、提升辐射带动能力注入新动力。

国家推进高水平对外开放，带来构建内陆开放高地新机遇。加快西部陆海新通道建设，发挥自由贸易试验区先行示范作用，赋予西安内外兼顾、陆海联动、东西互济、多向并进的开放新格局综合优势，为西安共建面向中亚南亚西亚国家的通道，增强国际商贸物流、产业合作和人文交流功能开辟新路径。

国家深入实施创新驱动战略，带来新质生产力发展新机遇。综合性科学中心和科技创新中心在西安布局，秦创原创新驱动平台的实施，为西安促进科技、金融、产业、人才的有机结合，围绕产业链部署创新链，围绕创新链布局产业链，构建现代产业体系激发新动能。

弘扬中华优秀传统文化，带来历史文化保护利用新机遇。增强中华文明传播力影响力，为西安守护好中华文明、中国革命、中华地理的精神标识和自然标识，建设中华民族共有的精神家园，促进西安优秀传统文化的创新性转化和创新性发展开启新场景。

守护国土空间安全底线，带来绿色低碳高质量发展新机遇。落实最严格的耕地保护制度、最严格的节约用地制度、最严格的水资源管理制度、最严格的生态环境保护制度，对西安筑牢秦岭生态安全屏障，合理规划人口、城市和产业发展，推动由规模扩张向内涵提升转变提出新要求。

第三章 城市性质和目标战略

第一节 战略定位与目标愿景

第 11 条 城市性质

西安市是陕西省省会、西部地区重要的中心城市、国家历史文化名城、国际性综合交通枢纽城市、国家重要科研和文教中心。

第 12 条 核心功能定位

西部经济中心、科技创新中心、先进制造业基地、对外交往中心，国际旅游目的地。

西部经济中心。着眼于西部地区和黄河流域，构建创新引领的现代产业体系，培育经济增长极。增强高端产业引领功能，不断壮大金融、贸易、设计等现代服务业，提升辐射带动区域发展的能力和维护西北繁荣稳定的战略功能。

西部科技创新中心。加快建设科技创新中心，推进重大科技基础设施建设，实施重大技术攻关项目，转化一批重大科技成果，加快形成和发展新质生产力，增强城市发展新动能。

西部先进制造业基地。全面提升产业能级和核心竞争力，以创新驱动为引领，聚焦促进产业链创新链融合，加

快产业集群发展，布局战略性新兴产业和未来产业，推动制造业向价值链中高端迈进。

西部对外交往中心。深度融入共建“一带一路”，大力发展开放型经济。发挥中欧班列西安集结中心、综合保税区政策优势和自贸试验区先行先试作用，促进内陆多层次国际产业合作平台建设。完善重大场馆群建设，加强对国家级赛事、博览会、艺术节、研学培训等活动的空间保障，促进国际人文交流合作。

国际旅游目的地。持续推进明清西安城、唐长安城大明宫遗址等历史文化遗产的保护与活化利用，不断创新文化和旅游深度融合的新模式。加强旅游基础设施建设，构建全域旅游景观体系。提高跨国旅游的通达性和便捷度，提升旅游竞争力和国际影响力。

第 13 条 目标愿景

以共建“一带一路”国际门户城市和中华文明传承代表城市为目标愿景，全面提升国土空间治理体系和治理能力现代化水平，构建包含空间底线、空间结构与效率、空间品质三方面的规划指标体系。

到2025年，城市核心功能更加稳固，空间结构和功能布局更趋合理，生态环境质量持续好转，文化建设迈上新台阶，基础设施、公共服务和治理效能得到大幅提升，对

陕西、对西北发展的带动能力明显增强，形成推动高质量发展的区域增长极。

到2035年，城市核心功能和竞争优势不断增强，城市安全韧性、宜居宜业和绿色健康程度大幅提升，资源配置能力显著增强，国土空间治理体系和治理能力基本实现现代化，围绕绿色安全的国土、和美富饶的乡村、文化彰显的名城、智慧高效的都市和健康宜居的社区等目标，走出一条具有中国特色的特大城市发展道路。

展望到2050年，全面建成社会主义现代化国家中心城市，国际竞争力实现跃升，在新的历史起点上继续推动文化繁荣，不断增强中华文明影响力。

第二节 空间战略

第 14 条 筑牢安全底线

保护优质耕地和都市农业空间，构建以秦岭、渭河为核心的生态安全格局，划定耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线，加快转变城市发展方式。提高资源能源保障水平和利用效率，加强重点水源和调蓄工程、储气储能设施建设。合理避让危险源，留足洪涝风险防护、地质灾害风险防护和重点设施防护等安全缓冲空间，提升基础设施韧性，推动城市安全发展。

第 15 条 统筹区域布局

立足西安都市圈和西安-咸阳一体化发展格局，深入实施主体功能区战略，统筹安排核心功能空间，以功能体系与布局统筹行政区和功能区协调发展，促进城市空间结构整合优化。推进西安都市圈核心区同城化发展，推动基础同网、功能同质、品质同档、管理同标，联动都市圈大中小城市协同发展，推进跨界区域共建共享。

第 16 条 增进支撑协同

强化门户枢纽、科技创新、公共服务资源对城市空间发展的引领和支撑作用，优化客货运枢纽布局 and 交通组织，促进产业链创新链融合发展，引导优质教育和医疗资源区域均衡布局，推动高水平产城融合。推进数字生态基础设施与智慧城市建设，实现数字化协同发展。

第 17 条 传承古都特色

加强文化遗产保护传承，弘扬中华优秀传统文化，建设传承古都文化的典范地区，努力打造中华文明传承代表城市。发挥城市轴线传承历史空间秩序、统领城市发展的重要作用，传承发扬“九宫格局”古都营城特色，凸显山水相融、观城望山、感知历史、东方气韵的自然人文空间。

第 18 条 促进城乡融合

以国家城乡融合发展试验区西咸接合片区为引领，统筹推进新型城镇化和乡村振兴。结合区位条件和资源环境特点，划分乡村振兴片区，推进资源整合，发展高品质农业空间，打造和提升农业全产业链。因地制宜推进城镇基础设施向乡村延伸，引导公共服务配置与乡村人口变化相适应，提高乡村建设水平。

第四章 国土空间格局优化

第一节 三条控制线划定与管控

第 19 条 耕地和永久基本农田保护红线

坚持现状耕地应保尽保，市域范围内的耕地保有量不低于 1349.84 平方千米（202.48 万亩），主要分布在临潼区、长安区、蓝田县、鄠邑区、阎良区。将集中连片、具有良好灌溉条件和水土保持设施的高产、稳产、优质耕地划入永久基本农田，市域范围内划定永久基本农田保护面积不低于 901.89 平方千米（135.28 万亩），主要分布在临潼区渭河以北区域、阎良区、长安区东部区域、鄠邑区沔河-涝河区域、周至县黑河平原区域、蓝田县低山丘陵区域。

第 20 条 生态保护红线

将生态功能极重要、生态极脆弱、具有潜在重要生态价值的区域，以及整合优化后的自然保护地划入生态保护红线。市域范围内划定生态保护红线面积 3795.65 平方千米，主要分布在秦岭山区及渭河河道。

第 21 条 城镇开发边界

在优先划定耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线的基础上，按照集约适度的原则，避让地质灾害极高风险区和高风险区等不适宜城镇建设区域，市域范围内划

定城镇开发边界面积 1410.77 平方千米。优先保障城市核心功能承载区、城市空间结构调整重点区域发展空间，严格控制秦岭等生态环境敏感地区新增城镇建设，合理统筹用地布局。

第二节 国土空间总体格局

第 22 条 主体功能区

落实关中平原国家级重点城市化地区、秦巴生物多样性国家级重点生态功能区、秦岭东段中低山水土保持省级重点生态功能区和陕西省确定的主体功能分区。国家级城市化地区包括新城区、碑林区、莲湖区、灞桥区、未央区、雁塔区、阎良区、临潼区、长安区、高陵区，国家级重点生态功能区包括周至县；省级城市化地区包括鄠邑区，省级重点生态功能区包括蓝田县。结合农产品主产区、重点生态功能区和城市化地区布局优化方向，细化优化主体功能区到镇街层级，在历史文化资源集中分布的区域，叠加历史文化资源富集区。

第 23 条 国土空间总体格局

为促进自然与人文要素的融合保护，立足西安都市圈发展空间格局，传承古都营城理念，形成“一屏一带、八水七田、双心六片、轴线传承”的国土空间总体格局。

“一屏一带”：指秦岭北麓生态屏障、渭河生态景观

带。秦岭是我国的中央水塔，是中华民族的祖脉和中华文化的重要象征，要持之以恒保护秦岭生态环境，提升生物多样性保护与水源涵养等重要生态功能，完善秦岭历史文化遗产保护体系。加强渭河流域生态保护和治理，改善水环境，保障水安全，保护传承弘扬渭河流域文化。

“八水七田”：指渭河、泾河、灞河、泾河、泾河、泾河、泾河、泾河等主要河流，和交口抽渭灌区农田集中区、泾惠灌区农田集中区、临潼东部农田集中区、东南川塬农田集中区、泾河灌区农田集中区、泾河灌区农田集中区、泾河灌区农田集中区、泾河灌区农田集中区、泾河灌区农田集中区。恢复河湖水系的自然连通，加强水生态修复，提升河流生态廊道作用。完善灌区水利基础设施，加强耕地集中连片保护和提升。

“双心六片”：指西安中心城区、西咸副中心（西咸新区沣东、沣西），和富平-阎良、杨凌-武功-周至、高陵-泾河-空港、鄠邑-丝路科学城、临潼、东南川塬六个城镇发展片区，形成各具特色、分工协作、功能互补的联动发展格局。推进西安-咸阳一体化向纵深发展，与咸阳中心城区共建西安都市圈核心区，共同引领区域高质量发展。

“轴线传承”：发挥古都文化轴、丝路发展轴、科技创新轴和国际开放轴等城市轴线传承历史空间秩序、统领城市发展方向的重要作用，彰显贯通历史与未来的气韵。

第 24 条 国土空间规划分区

为深化细化国家主体功能区战略，立足西安市资源禀赋和经济社会发展实际，衔接“三区三线”划定成果，完善从主体功能区、国土空间规划分区到用地分类的分级传导，逐步细化明确市域国土空间开发方向和主导功能。生态控制区需要保留原貌、强化生态保育和修复，限制开发建设。乡村发展区鼓励开展土地综合整治，统筹考虑农村生产、生活需求，科学划定村庄建设边界，保障乡村基础设施和产业发展用地，提升公共服务和基础设施配置水平，推进农业农村现代化。

在以上分区基础上，叠加大遗址保护区，包括丰镐遗址、栎阳城遗址、阿房宫遗址、秦始皇陵、汉长安城遗址、西汉帝陵（含薄太后陵）6处大遗址保护范围。区内探索文物资源调查、规划编制审批、规划许可、用途管制、土地报批供应管理等方面的统筹机制，实现历史文化遗产更好地保护、利用和传承。

第三节 功能体系与功能区

第 25 条 建立功能体系

为保障国家主体功能区等重大战略在市县层面精准实施并强化城市核心功能传导，建立“功能区、功能组团、功能单元及重点功能区块”四个层次的功能体系。以不同

层次功能类型为载体，补充优化主体功能区、规划分区、土地用途等不同尺度的空间利用方式间的传导路径及方式，促进国土空间总体格局有效形成，推进城市战略与核心功能的层级分解，实现重大战略的精准投放与科学落定。

功能区衔接主体功能定位，结合区域资源与建设基础，明确全域战略承载的核心空间布局，体现国家、省、市发展要求及城市核心功能；功能组团匹配城市功能与空间资源，实现城市核心功能的空间落位；功能单元通过细化编制管理要求，引导重大项目向核心功能承载空间合理布局；重点功能区块指导重点项目及近期任务科学落位。

第 26 条 划定七大功能区

基于主体功能区及三条控制线划定方案，优化空间资源要素配置，促进城市功能与空间的精准对应，落实国家战略，聚焦空间资源，围绕城市核心功能，强化市级统筹管理力度，形成古都核心功能承载区、国家科学与科技创新中心引领区、北部先进制造集聚区、东部双向开放引领区、南部高新技术与科教集聚区，以及新型城镇化发展区和秦岭生态保护示范区七大功能区。

第 27 条 传导落实核心功能

按照功能体系四个层次形成分级功能传导指引，从功能定位、发展方向、正负面清单、重点建设项目等方面提

出空间发展建议，实现功能空间化，保障城市核心功能落地与重点项目的有效实施，引导城市功能结构与布局优化。

第五章 农业空间和耕地保护

第一节 农业空间格局

第 28 条 农业空间结构

树立大食物观，落实国家对汾渭平原农产品主产区以及在特大城市郊区建设都市农业保障区的要求，保障粮食、蔬菜等主要农产品生产空间，优化水果、畜禽等多元化食物供给空间，提供休闲观光、文化传承的功能空间，结合区域优势特色农业基础，构建“七田、七板块、一带、多点”的农业空间格局。

“七田”：指七片农田集中区，主要用于粮食、蔬菜生产，保障“米袋子”和“菜篮子”安全。

“七板块”：指都市农业板块、横岭特色农业板块、猕猴桃特色果业板块、葡萄特色果业板块、樱桃特色果业板块、石榴特色果业板块、苗木花卉板块，主要用于特色果业、苗木花卉种植，支撑都市多元农产品需求。

“一带”：指秦岭北麓生态农业带，发展绿色生态循环农业，打造绿色低碳农业产业链。

“多点”：指蔬菜种植基地、奶山羊养殖基地、现代农业园区、农业文化遗产保护园区等高品质农业空间，主要开展高效农业生产活动，带动农业空间品质提升。

第 29 条 粮食生产空间

加强保护优质耕地，有序引导平原区低质低效园林地与低山园林地进行空间置换，推进粮食生产基地向七片农田集中区内“大集中”，在特色板块内“小集聚”。以农田集中区为重点，强化粮食生产功能区建设，建立小麦旱作节水补灌高质高效示范基地，建设高标准农田，保障主粮供给。

第 30 条 蔬菜生产空间

打造优质蔬菜生产基地，逐步引导常年蔬菜基地向水资源承载灌溉盈余区域、生产条件适宜的一般耕地内转移，在七片农田集中区和都市农业板块内引导蔬菜标准化种植，在阎良区、高陵区等县（区）建设设施蔬菜生产基地，在周至县、鄠邑区沿渭河地区建设露地蔬菜生产基地，为实现规模化生产和产业化经营创造条件，落实蔬菜供给安全空间保障。

第 31 条 重要农产品生产空间

在地下水超采区适度压减高耗水作物种植规模，引导苗圃、果园向特色农产品优势区转移。

在灞桥区、长安区、鄠邑区等县（区）的都市农业板块，鼓励通过建设植物工厂和集约化畜禽养殖等多途径拓宽农业生产空间，预留新型农产品加工业以及农产品流通

体系建设发展空间。

在蓝田县的横岭特色农业板块，开发农业产业新功能、农村生态新价值，预留乡村新业态发展空间，推进农村一二三产业融合发展。

在周至县、鄠邑区、灞桥区、临潼区等县（区）的果业种植优生区，促进猕猴桃、葡萄、樱桃、石榴等特色果业提质增效，保障设施果业、包装加工、物流仓储等配套用地，合理保障特色果业产业技术研究和科技创新中心发展空间。

在周至县苗木花卉板块保障特色农业众创空间发展。

第 32 条 生态农业复合利用空间

按照秦岭生态环境保护有关政策法规要求，在低山丘陵地带发展生态农业和生态旅游，在适宜林地内发展食用菌、中蜂、禽畜等林下种养殖，推动空间复合利用，促进农产品供给从耕地资源向整个国土资源拓展。引导减少化肥农药使用，降低农业面源污染。

第 33 条 高品质农业发展空间

在临潼区、蓝田县、鄠邑区建设奶山羊、奶牛、生猪等畜禽标准化养殖基地。加强农业科技创新能力建设，保障制种基地空间，建设现代农业科技示范展示基地。鼓励发展现代农业产业园、农村产业融合发展示范园，实施农业生产“三品一标”（无公害农产品、绿色食品、有机农

产品和农产品地理标志)提升行动。保障农产品批发、仓储配送、冷链物流等农产品保供设施用地需求,提升镇村物流节点覆盖水平。

第二节 耕地资源保护

第 34 条 严格落实耕地保护目标

将耕地保护目标分解到县(区),落实“田长制”,严格开展耕地保护和粮食安全责任制考核,压实地方各级党委和政府耕地保护主体责任,健全耕地保护和粮食安全责任制考核机制。

落实最严格的耕地保护制度,对永久基本农田实行特殊保护,耕地和永久基本农田保护红线依法划定后,任何单位和个人不得擅自占用或者改变用途,及时将建成后的高标准农田依法划为永久基本农田。

严格按照“以补定占、先补后占、占优补优”的原则,实施耕地占补平衡,补充耕地以恢复优质耕地为主,将非农建设、造林种树、种果种茶等各类占用耕地行为统一纳入耕地占补平衡管理。

优先在农田集中区内划定永久基本农田储备区,分布在长安区、鄠邑区、阎良区、蓝田县等县(区)。根据补划、土地综合整治、高标准农田建设等情况,以年度土地变更调查为基础,动态调整永久基本农田储备区。永久基本农田储备区内耕地补划前按一般耕地管理和使用。

第 35 条 全面提升耕地质量

加强耕地质量监测成果运用，推动东南川塬、横岭等区域土地综合整治，改良土壤、培肥地力，推进耕地碎片化治理，在尊重农民意愿前提下，通过“承包权不动，经营权连片”的方式，实现“七田”内耕地的集中连片。

全面推进高标准农田建设，完善农田水利等基础设施配套，推进泾惠渠、沔河、涝河、黑河等传统灌区的现代化改造，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。

加强耕地耕作层保护，多举措推进建设占用耕地耕作层土壤剥离再利用，防范土壤污染，提升新开垦耕地和质量等级不高耕地的质量。

第 36 条 保护农田生态

加强农田防护林建设，改善农田小气候。促进农业、林业或养殖业有机结合，构建多层次的农林复合生态系统。建设农田生态隔离带，防治农田面源污染。加强受污染耕地治理，因地制宜，合理安排耕地休耕轮作、休养生息，提高耕地生态服务价值，促进耕地可持续利用。

第 37 条 实施耕地种植用途管控

依法落实耕地利用优先序，耕地主要用于粮食和棉、油、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，永久基本农田重点用于粮食生产。

第三节 和美乡村建设

第 38 条 乡村振兴片区划分

按照分区统筹、分类施策的原则，结合村庄区位条件和资源环境特点，划分 6 类乡村振兴片区，分别明确功能定位、空间优化和资源要素整合方向，指导各区县细化村庄分类，推进和美乡村建设。

专栏 5-1 村庄分类及空间发展策略

1. 集聚提升类村庄。指具有一定人口规模、产业基础和资源禀赋，且区位条件较好的村庄。通过优化资源配置，持续改善乡村人居环境，重点引导村庄集聚建设，逐步完善基础设施配套，合理配置乡村公共服务设施。保障乡村产业空间，支持各类特色产业有序发展。

2. 城郊融合类村庄。指城市近郊区、镇区以及紧邻城镇开发边界的村庄。综合考虑就地城镇化和村庄发展需求，加快实现城乡人居环境、基础设施和公共服务设施共建共享、互联互通。

3. 特色保护类村庄。指历史文化名村、传统村落、特色景观旅游名村等特色资源丰富的村庄。应切实保护村庄的传统格局、历史风貌和山水林田湖草特色景观，努力保持村庄的完整性、真实性和延续性。完善乡村旅游配套设施，发展乡村民宿、休闲度假等乡村旅游和特色产业。

4. 搬迁撤并类村庄。指位于生态环境脆弱、自然灾害频发区域，以及因重大项目建设需要搬迁的村庄。严格控制新建、扩建活动，在充分尊重农民意愿的前提下，逐步引导村民向集中新建居民点聚集，搬迁后推进土地综合整治，因地制宜复垦或还绿。

5. 其他类村庄。指继续保留、但目前看不准发展前景、需留出足够的观察和论证时间再进行分类的村庄。开展农村人居环境整治提升，以普惠性、基础性民生建设为重点，逐步补齐基础设施和公共服务短板。

第 39 条 粮食保障片区

在耕地集中分布的交口镇、砲里街道、甘河镇等镇街，引导通过土地流转等方式，实现粮食规模化生产经营，合理配置粮食育种、储存与加工等用地；逐步将零散分布、规模较小的村庄列为搬迁撤并类，引导人口集聚，保障集中配建公共服务和基础设施空间需求。

第 40 条 特色农业片区

在特色农产品种植集中分布的华胥镇、哑柏镇、石井街道等镇街，加大电子商务、仓储冷链等用地供给；鼓励盘活村庄低效建设用地，将发展基础较好的村庄列为集聚提升类，保障分级配建公共服务和基础设施需求。

第 41 条 城乡融合片区

在紧邻城镇、建设规模较大的斗门街道、东大街道、行者街道等镇街，加强村庄规划与城镇开发边界内详细规划的衔接，引导城乡基础设施和公共服务设施一体化建设，保障农业博览、数字经济等新业态空间需求。

第 42 条 近郊游憩片区

在交通便利、文旅资源丰富的洪庆街道、黄良街道、斜口街道等镇街，重点为旅游公路、停车场、公厕等配套设施提供空间保障，提高乡村建设品质，提升旅游服务水平。

第 43 条 生态农业复合片区

在秦岭低山丘陵地带的仁宗街道、汤峪镇、五台街道等镇街，加强特色村庄保护，结合生态保护要求优化农村居民点布局，合理保障乡村公共服务、旅游服务设施空间需求。

第 44 条 生态保育片区

在主要位于生态保护红线内的厚畛子镇、灞源镇、葛牌镇等镇街，加强传统村落保护，重点保障污水处理、垃圾分类等配套基础设施空间需求，不得扩大现状建设用地和耕地规模。自然保护地核心保护区内的村庄逐步列为搬迁撤并类。

第 45 条 乡村振兴用地保障

保持农村建设用地总体稳定，统筹优化用地布局，加大对农产品生产加工、仓储配送等乡村产业发展的用地保障。在县乡级国土空间规划和村庄规划中可通过规划用途留白和预留建设用地机动指标，保障暂不明确用途和选址的乡村振兴项目落地。

第四节 土地综合整治

第 46 条 推进土地综合整治

以镇街为基本单元，实施土地综合整治。系统开展农

用地整治、建设用地整治和宜耕后备资源开发，不得以整治名义擅自毁林开荒。按照实事求是、尊重规律、循序渐进的原则，加强撂荒地治理，推进违规占用耕地整改复耕，全面优化农村生产、生活和生态空间布局，提升农业生产条件、改善农村人居环境。

第 47 条 农用地整治

农用地整治补充耕地。除在国家批准的规模和范围内实施退耕还林外，有序引导七片农田集中区内园地、其他林地恢复为耕地，其他非耕地垦造为耕地。农用地整治补充耕地重点区涉及周至县、鄠邑区、长安区、蓝田县等县（区）。

高标准农田建设。加强灌区与高标准农田建设有效衔接，完善田、土、水、路、林、电、技、管建设。高标准农田建设与改造提升重点区涉及临潼区、阎良区等县（区）。

园林地提质改造。在特色农业板块内，推动零星分散的园地、林地适度集中布局，配套建设水、电、路等农业基础设施，适应机械化、现代化发展。园林地提质改造重点区涉及周至县、鄠邑区、蓝田县、灞桥区等县（区）。

农田生态提升。优先选用生态环境友好的本土物种，开展农田生态缓冲带建设，提升土壤碳汇能力，改善地下水水质，提高农田生态景观及生态服务功能。农田生态提升

重点区涉及鄠邑区、长安区等县（区）。

第 48 条 农村建设用地整治

村庄土地综合整治。实施村庄闲置、废弃集体建设用地整治复垦，促进村庄布局优化；按照国家有关政策，引导自然保护地核心保护区内的村庄实施生态搬迁；依法依规盘活闲置农房，提升农村节约集约用地水平。

闲置低效建设用地盘活。整理盘活农村零散、闲置、低效工业用地，优先用于保障农村基础设施、公共服务设施和乡村振兴产业用地。

废弃采矿用地复垦。推动废弃采矿用地优先向耕地转换，确实难以复耕的按照“宜林则林、宜草则草”的原则复垦，改善区域生态环境。原则上禁止曾用于生产、使用、贮存、回收、处置有毒有害物质的工矿用地复垦为种植食用农产品的耕地。

农村建设用地整治重点区涉及周至县、蓝田县、临潼区、灞桥区等县（区）。

第 49 条 宜耕后备资源开发

推动后备耕地资源适度开发，增加有效耕地面积，涉及周至县、鄠邑区、长安区、临潼区等县（区）。

第 50 条 土地综合整治重点工程

农用地整治重点工程。实施农用地整治、高标准农田

建设、园林地提质改造、农田生态提升等项目。通过土地平整，归并零散地块，进行土壤改良，以及完善道路、水利等基础设施建设，补充耕地数量，提升耕地和园林地质量，改善农田生态功能。

农村建设用地整治重点工程。实施村庄土地综合整治、低效建设用地整治、废弃采矿用地复垦等项目。通过建设用地腾退复垦、零星插花小块存量建设用地整治归并、低效建设用地再开发、宅基地复合利用、农村人居环境整治等方式，提升农村土地资源效率；拆除清理废弃采矿建筑物与构筑物，通过土地平整、地面深耕等措施，恢复土壤，促进耕种。

宜耕后备资源开发重点工程。开展耕地补充项目，对后备耕地通过土壤改良、障碍土层消除、土壤培肥等措施提升耕地地力，配套建设灌溉排水、田间道路等农田基础设施，补充耕地数量。

第 51 条 完善政策配套

对符合拆旧复垦实施条件的低效农村建设用地、城镇周边零散村庄以及工矿废弃地，按照国家有关政策规定，实施城乡建设用地增减挂钩，提高利用效率。探索开展以乡村振兴片区为载体的土地综合整治，健全土地要素流动与区域平衡机制。按照国家统一部署，有序推进集体经营性建设用地入市改革试点工作。

第六章 生态空间和自然资源保护

第一节 构建连续完整的生态网络

第 52 条 生态安全格局

以自然保护地为基础，严守生态保护红线，以秦岭山区和渭河流域为重点，构建“一屏一带多廊多片”的生态安全格局，形成连续完整的生态网络。

“一屏”：秦岭北麓生态屏障。

“一带”：渭河生态景观带。

“多廊”：渭河支流水生态廊道、交通干线生态景观林带构成的多条渭河平原生态廊道。

“多片”：自然保护地、台塬边坡、湿地滩涂和重要湖库等重要生态片区。

第 53 条 筑牢秦岭北麓生态屏障

严格执行陕西省、西安市秦岭生态环境保护相关法规和规划要求，按照核心保护区、重点保护区和一般保护区，实行秦岭生态环境保护规划分区保护，切实提升秦岭北麓生态屏障质量。核心保护区实施生态功能全方位保护，严格控制人为因素对自然生态和自然文化遗产原真性、完整性的干扰和影响，推进生态移民搬迁。重点保护区以水源涵养和生物多样性维护为主，精准提升森林质量，强化野

第 56 条 保育重要生态片区

加强自然保护地体系建设，推进塬坡植被恢复与重建，保护黄土台塬特色地貌，有序推进渭涝、渭沔、渭皂、渭灞、泾渭等三角洲地带湿地生态修复，加强重要湖库保护。

第二节 加强自然保护地和生物多样性保护

第 57 条 完善自然保护地体系

建立以国家公园为主体，自然保护区为基础、各类自然公园为补充的自然保护地体系。整合优化自然保护地，推进秦岭国家公园候选区建设，规划自然保护地 26 处，包括自然保护区 6 处，自然公园 20 处，其中森林公园 15 处，地质公园 1 处，湿地公园 2 处，风景名胜区 2 处，名称和面积以全国自然保护地整合优化方案最终结果为准。

实施自然保护地名录管理和权属管理，国家公园和自然保护区按照核心保护区、一般控制区进行分区管控。强化自然保护地监测、评估、考核、执法、监督等管理机制。以自然恢复为主，人工恢复为辅，分区分类开展自然保护地受损生态系统修复，确保自然保护地生态环境安全。在保护的前提下，在自然保护地一般控制区内划定适当区域开展生态教育、自然体验、生态旅游等活动，构建高品质、多样化的生态产品体系。

第 58 条 构建生物多样性保护网络

以秦岭山区为重点，保护大熊猫、羚牛等生物迁徙通道。加强水生生物资源养护，科学规范开展水生生物增殖放流，严格执行禁渔期制度，加强国家级水产种质资源保护区建设和管理，保护产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道，强化珍贵濒危水生野生动物及其栖息地保护。实现河流、湿地、森林与绿环、绿廊、绿楔等大尺度开敞空间交织成网。强化小微生境营造，以林荫道、各类公园绿地、人工湿地为主体，研究构建城区生态踏脚石系统，增加城市生物多样性。

第 59 条 保护生物多样性关键区域

开展生物多样性调查、观测和评估，加强秦岭生物多样性保护优先区域的保护，优先保护大熊猫、朱鹮、金丝猴、珙桐等珍稀濒危野生动植物栖息地，有序推进重要珍稀濒危物种、极小种群和遗传资源破碎分布点自然保护区建设。加强黑河、辋川河等珍稀濒危物种关键栖息地保护。以泾渭湿地、浐灞湿地等为重点，加强渭河滩区治理和水生态修复，保护鸟类栖息地。

第 60 条 实施生物多样性迁地保护

推进秦岭植物园珍稀植物迁地保护基地、楼观台珍稀濒危动物繁育基地建设，优化建设动植物园等抢救性迁地

保护设施，完善生物资源迁地保存繁育体系。对环境退化栖息地内的重点物种，加强替代生境研究和示范建设。

第三节 加强水资源节约集约利用

第 61 条 严格用水总量和强度双控

坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，强化水资源刚性约束，合理调整用水结构。保障河道生态流量，合理控制农业用水，保障农田灌溉面积，提高灌溉效率。严格控制工业用水，推进高耗水行业转型。持续推进节水型城市建设，高质量保障城乡生活用水。

第 62 条 优化水资源配置

统筹本地地表水、地下水、再生水、雨水以及跨流域调水等“五水”利用。做好现状地表水供水工程挖潜改造，逐步退还挤占的生态用水。压减地下水开采，对地下水进行保护性开发，逐步将承压水从城镇常规供水中退出。用足用好跨流域调水，推进引汉济渭工程建设。加大再生水、集蓄雨水等非常规水资源利用。

第 63 条 提高水资源利用效率

渭河以南地区加强农业灌溉技术改造，渭河以北地区因地制宜发展雨水积蓄与旱作节水农业，严格限制高耗水、高排放、低效率和产能过剩行业的布局，提升工业用水重

复利用率。

第 64 条 保护水源地和水源涵养区

坚持以防为主、防治结合，重点加强黑河金盆水库、石砭峪水库、田峪水库等水源保护区保护，预控斗门水库、金井水库、鲸鱼沟水库等引汉济渭输配水西安支线工程规划水源地，及时评估、划定饮用水水源地保护范围。

强化秦岭水源涵养区保护管控。严格保护黑河、涝河、泾河、灞河等河流的河源区自然植被，扩大森林覆盖面积。位于生态保护红线内的涵养区，按照生态保护红线管理。位于生态保护红线外的涵养区，禁止布局高耗水和污染型产业，限制各类损害水源涵养功能的经济社会活动和生产方式。

第四节 推进森林、河湖、湿地资源保护

第 65 条 林草资源与国土绿化

严格执行限额采伐和凭证采伐的管理制度，全面停止天然林商业性采伐，不得将天然林改造为人工林，加强重大林业有害生物防治。天然林主要分布在周至县、鄠邑区、长安区、蓝田县及临潼区的秦岭山区。严格生态公益林用途管控，不得擅自将公益林改为商品林。

推进蓝田县、周至县、长安区等区域造林绿化，实现林地保有量稳中有增。在黑河、太平、朱雀、骊山等国家

森林自然公园有序开展森林旅游业，严格控制建设占用林地和项目选址论证，除国家重大项目外，合理适度保障其他能源类、经营性、旅游类、林下经济或森林康养等项目用地，避免破坏林地或影响森林生态功能发挥。

保护临潼区、蓝田县天然草地，严禁随意毁草开垦，实施天然草地改良、人工种草，改善草地生态环境。

第 66 条 河湖水域和湿地

严格管控河湖水域岸线，制定岸线保护利用规划，实施水域岸线分区管理和用途管制。强化涉河建设项目和活动管理，全面清理整治破坏水域岸线的违法违规问题，复苏河湖生态环境。加强河湖生态保护，因地制宜推进水系连通，科学调配河湖再生水补水，加强水量统一调度，着力提高冬春季枯水期生态流量，维护河湖空间完整、功能完好、资源安全。严格保护陕西渭河湿地（西安段）、陕西泾河湿地（西安段）、长安泾河湿地等重要湿地。推进一般湿地保护修复，加强自然洼地区域小微湿地保护。严禁侵占破坏河湖、擅自占用重要湿地，开展必要的建设活动应符合相关法律法规。

第五节 强化矿产资源开发利用管控

第 67 条 规范投放各类采矿权

在自然保护地核心保护区外，允许开展基础地质调查

和战略性矿产资源远景调查等公益性工作。已依法设立的矿泉水和地热采矿权，在符合相关法律法规和政策要求的前提下继续开采，可办理采矿权延续、变更、注销。严禁压占耕地投放砖瓦用粘土采矿权。矿业权投放涉及自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域的，依照相关法律法规执行。

第 68 条 适度开发利用矿产资源

在周至县、长安区、鄠邑区、高陵区、阎良区划定地热资源重点勘查区，适度有序开发地热能，严格控制现有流体式地热井开采规模，鼓励中深层地热开发利用替代散煤供暖，逐步实现地热资源“以灌定采、采灌平衡”的节约集约利用。合理保障拟设矿业权的用地需求。

第六节 推进生态系统修复

第 69 条 生态修复分区

以主要流域和重要地理单元为基础，以生态功能为主导，划分黑河上游生物多样性保护和水源涵养提升区、涝河-沔河上游水源涵养和水土保持提升区、灞河中上游碳汇提升和水土流失治理区、泾河-潏河中游农田生态提升与水生态治理区、泾河-石川河-零河流域水生态治理区、黑河-涝河下游水生态治理与农田生态提升区、城区生态基础设施提升区 7 个生态修复分区。

专栏 6-1 生态修复分区

1. 黑河上游生物多样性保护和水源涵养提升区。涉及周至县 12 个镇街。区内以生物多样性保护及水源涵养功能提升为主攻方向，加强森林保育，恢复植被和自然生境，遏制水土流失，加强野生动植物物种资源的保护力度，全面提升生态系统质量。

2. 涝河-沔河上游水源涵养和水土保持提升区。涉及鄠邑区、长安区 13 个镇街。区内以水源涵养和水土保持功能提升为主，加强天然林保护，开展退化林分修复，提升重要峪道两侧、主要水源地周边水土保持能力。

3. 灞河中上游碳汇提升和水土流失治理区。涉及灞桥区、临潼区、蓝田县 24 个镇街。区内进行流域内森林碳汇能力提升及水土流失治理预防，加强中幼龄林抚育，提高综合植被盖度，开展碳汇林营造、坡耕地综合治理等工程，增强生态系统碳汇能力和水土保持功能，提升区域生态环境。

4. 泾河-沔河中游农田生态提升与水生态治理区。涉及灞桥区、长安区、蓝田县 30 个镇。聚焦区内农田肥力偏低、河流水系生态基流不足等问题，有序开展农田生态提升、水生态保障等工程，改善区域生态环境质量。

5. 泾河-石川河-零河流域水生态治理区。涉及灞桥区、高陵区、临潼区、阎良区 30 个镇街。区内以水生态治理为主，提高农业面源污染管控、防治力度。

6. 黑河-涝河下游水生态治理与农田生态提升区。涉及长安区、鄠邑区、周至县 31 个镇街。区内以河流湿地生态修复和农田生态提升为主，改善区域整体生态环境。

7. 城区生态基础设施提升区。涉及未央区、莲湖区、新城区、碑林区、雁塔区、灞桥区、临潼区、高陵区、长安区、鄠邑区 99 个镇街。区内加强大气污染防治及水生态保护修复，填补绿地服务短板，防控生态环境风险，提高城市韧性水平。

第 70 条 开展秦岭北麓山水林田湖草沙系统治理

在黑河上游生物多样性保护和水源涵养提升区、涝河-沔河上游水源涵养和水土保持提升区、灞河中上游碳汇提升和水土流失治理区、泾河-泾河中游水生态治理区开展秦岭北麓山水林田湖草沙系统治理。以自然修复为主，人工修复为辅的方式，促进山区生态功能持续健康发展，维护生物多样性；推进黑河、涝河、沔河、灞河流域上游生态保护治理，控制水土流失；开展生态廊道修复、森林质量提升、小型水保设施建设、小流域综合治理、峪道峪口生态环境治理、河道岸堤修复等工程，提高水源涵养、水土保持能力，充分发挥秦岭山区整体生态屏障功能。

第 71 条 加强渭河干支流水生态修复治理

在泾河-石川河-零河流域水生态治理区、黑河-涝河下游水生态治理区加强渭河干支流水生态修复治理。在渭河干流重点保护和修复水生态系统，加强滨水地区生态化改造，分段差异化实施生态修复工程；在泾河、泾河、灞河、泾河、黑河、涝河、石川河、清河等主要支流以流域为单元实施生态修复。重点开展清淤疏浚、堤防整治、绿道建设、滩区治理等工程，加强湿地保护，实现流域生态流量保持和水生态系统提升。

第 72 条 巩固历史遗留矿山生态修复成果

在临潼区、长安区开展废弃矿山地质环境综合治理，将自然恢复和工程治理相结合，通过矿山生态修复治理、土地整治及生态环境监测等多种手段，逐步实现矿山复垦复绿，恢复矿区生态环境。

第 73 条 实施生态修复重点工程

落实国家、省、市级重点生态修复项目，针对 7 个生态修复分区存在的问题，部署推进陕西秦岭北麓主体山水林田湖草沙一体化保护和修复工程、渭河干支流水生态修复治理工程以及历史遗留矿山生态修复工程 3 类重点工程。

第七章 城镇空间和功能布局

第一节 城镇空间格局

第 74 条 城镇发展方向

坚持“南控、北跨、西融、东拓、中优”城镇发展方向和基本策略。

“南控”：在秦岭生态环境保护范围实施现状建设用地总量锁定。优化调整东南川塬区域和草堂生态科技组团功能，限制新增工业用地规模，减少河流上游地区污染，最大程度地减少对秦岭生态环境的影响。

“北跨”：引导先进制造业重点向渭河以北区域集聚，打造产业增长极，构建东西向空间发展走廊，联动周边大中小城市协同发展。充分发挥渭河生态景观价值，协同布局两岸城市功能，实现南北交通高效衔接。

“西融”：以西咸新区为纽带，与咸阳市协同推进基础设施同城化，着力打造科技创新和产业发展的新增长极，推动西安-咸阳一体化向纵深发展。

“东拓”：以浐河、灞河两岸为重点，围绕奥体中心、国际会议中心、国际展览中心和中欧班列西安集结中心，打造国际化外向型功能承载区。疏通城市东部路网，连接临潼城区，联动渭南中心城区，打开城市东大门。

“中优”：聚焦城市核心功能，增强现代服务功能与

创新活力，提升辐射带动区域发展、参与国际竞争的能力。对于不符合核心功能定位的产业，要严格控制增量、有序疏解存量。在明清西安城和隋唐历史文化区，促进城市更新和品质提升，落实历史文化保护有关规划要求，进一步彰显古都风貌特色。

第 75 条 城镇空间结构

落实西安都市圈发展空间格局，提升中心城区核心竞争力，培育西咸副中心，增强综合性新城和县城承载能力，突出专业化组团和重点镇特色职能，形成“一主、一副、六城、多组团”的城镇空间结构。

“一主”：中心城区。

“一副”：西咸副中心（为西咸新区沣东、沣西）。

“六城”：包括阎良、临潼、高陵、鄠邑-丝路科学城 4 个综合性新城和蓝田、周至 2 个县城。

“多组团”：包括临潼渭北产业组团、草堂生态科技组团、国家航天产业组团、常宁文教功能组团、集贤智能制造组团、白鹿塬文旅融合组团、哑柏农业科技组团、泾河产业组团、临空经济组团 9 个专业化组团，以及阎良区关山街道、周至县尚村镇、鄠邑区祖庵街道、蓝田县华胥镇、临潼区零口街道、长安区引镇街道 6 个市级重点镇。

第 76 条 促进各级城镇协调发展

规划形成“中心城区、副中心、综合性新城/县城、专

业化组团/重点镇、一般镇”五级城镇等级结构体系。到2035年，市域常住人口严格控制在1560万人以内，城镇人口约1340万人，城镇化率86%，基础设施按照实际服务人口2000万人进行规划布局。

第77条 提升中心城区核心竞争力

中心城区聚焦核心功能定位，发展具有国际竞争力的文化创意、商业贸易、科技创新等职能，保障先进制造业和现代服务业融合的新型产业空间，有序疏解一般性制造基地、区域性物流仓储设施和专业市场等非核心功能。促进空间结构均衡发展，持续推进城市更新，补齐公共服务、公园绿地、市政和防灾减灾救灾设施短板，构建有历史文化特色的城市公共空间体系，打造富有人文魅力的宜居之城。到2035年，中心城区常住人口约910万人。

第78条 培育西咸副中心

西咸副中心重点发展科研文教、科技创新、高新技术产业以及面向国家西部地区的综合服务功能，增强吸引力、创造力、竞争力，推进与西安中心城区服务功能互补，与咸阳中心城区产业融合，共建西安都市圈核心区，提升都市圈能级。

第79条 增强综合性新城与县城承载力

鄠邑-丝路科学城。规划形成具有全国影响力的原始创

新策源地、全链协同创新区。织补鄂邑城区、丝路科学城及西安高新技术产业开发区发展空间，保障重要科技基础设施落地。保留城市南缘区域基础设施走廊，保护昆明池与秦岭互望的景观视廊，形成组团化空间形态。限制草堂等秦岭沿山镇街新增一般性建设项目，引导既有城镇建设用地依法依规向文化、教育、科研等功能调整。保护户县钟楼、秦镇历史街巷格局，形成新旧交织的城市风貌。

高陵综合性新城。建设西部先进制造业基地、国际产能合作的重要承载区。织补高陵城区与西安经济技术开发区发展空间，推进高陵综合客运枢纽建设，加快构建轨道交通和城市道路网系统。保护和恢复受城市建设破坏的灌渠体系，保护泾渭湿地，研究保护区域候鸟迁飞通道，连通渭河、泾河和重要灌渠滨水空间。保护高陵昭慧塔及老城空间格局，保护杨官寨遗址、西北人民革命大学旧址等重要文化空间。

阎良综合性新城。建设国家航空高技术产业基地。统筹阎良城区、陕西航空经济技术开发区与富阎产业合作园区空间布局，加快轨道交通和城市快速路连通，保障空天领域科研院所、高等学校和航空航天产业发展空间需求，与富平县共建国家级航空产业集群。

临潼综合性新城。建设国际旅游目的地的重要承载区和传承古都文化的典范地区。有序疏解临潼老城与文化旅游功能不适应的城市功能，完善临潼新区综合服务职能，

构建新区-老城组合型城市中心。加强秦始皇陵及兵马俑坑、秦东陵等重要历史文化遗产保护和环境协调，突出骊山、华清宫、古城、姜寨遗址、渭河等自然和历史文化风貌格局，预留高等级文化设施发展空间。

蓝田、周至县城。承担县域综合服务职能。发挥地域生态和文化特色优势，承接中心城区功能外溢。推进以县城为重要载体的城镇化建设，完善公共服务设施和基础设施配置，提高向乡村延伸服务的能力。

第 80 条 突出专业化组团与重点镇特色职能

专业化组团。突出组团特色优势和产业主攻方向，因地制宜培育先进制造业、文化旅游业、农业科技产业等，形成多个高质量产业增长极。完善与中心城区、西咸副中心的轨道交通等公共交通连接，在区域内实现职住平衡。

重点镇。适度发展农产品加工、文化旅游、物流服务、智能制造等特色功能，适度提高各项公共服务设施配置标准，与综合性新城和县城共同支撑建设城乡生活圈，提高乡村地区公共服务便利度。

鼓励一般镇结合自身优势，保障产业发展空间，完善基础设施和公共服务设施，综合提升生产生活服务能力。

第二节 核心功能空间

第 81 条 科技创新中心空间布局

打造丝路科学城综合性科学中心核心区，构建南部科技创新走廊，布局多个科技创新支点。

在丝路科学城优先布局中科院西安分院、陕西省科学院、国家实验室、国家重点实验室、新型研发机构等科研机构与科技基础设施。在西部科技创新港、长安大学城构建产学研转化和创新创业高地，鼓励校区、科研院所及周边用地进行统一规划布局，建设产教融合、宜业宜居的人才社区。促进高校、科研机构、国防企业、龙头企业均衡布局，结合产业发展配置科技创新资源，在渭河以北预留研发中心、创新平台的发展空间。

第 82 条 先进制造业基地空间布局

以西咸新区秦创原创新驱动平台为总窗口，打造南部高新技术产业带、渭北先进制造产业带，形成多样化、梯队式产业园区布局。

在南部高新技术产业带推动西部科技创新港、丝路科学城、高新创新区、长安大学城、陕西航天经济技术开发区等联动发展，优化调整高新技术产业发展空间，探索建设未来科技应用场景的示范区。在渭北先进制造产业带引导先进制造业向园区集聚，以阎良综合性新城、高陵综合

性新城、泾河产业组团、临空经济组团、临潼渭北产业组团等为重点，促进集群化发展。

在中心城区、西咸副中心重点布局服务型 and 研发总部型企业园区，满足初创型中小企业发展空间需求。在综合性新城布局先进制造业协作型企业园区，完善生产研发服务功能，保障高增长型企业产能扩张、产业升级需求。在专业化组团重点布局大型制造业园区，供给连片产业用地，支撑产业集群发展壮大。

第 83 条 对外交往中心空间布局

构建空港、陆港引领的门户枢纽体系，促进自贸试验区、海关特殊监管区、国际产能合作和国际交往等多类型、多层次对外开放平台空间转型。

以中欧班列西安集结中心为核心建设沪灞国际港，以西安咸阳国际机场为中心建设国家临空经济示范区，围绕“港-产-城-人”融合发展加强空间整合。优化物流集结、产业合作、对外贸易等功能布局，提升供应链韧性，提高对外开放能级。推动海关特殊监管区由生产型园区向综合性功能片区升级，预留保税研发、入境检测维修、文物及文化艺术品展销业务等新业态发展空间，适应国际产能合作与贸易新需求，适时优化海关特殊监管区布局。加快完善领事馆区、奥体中心、会议会展中心等周边区域的国际交往功能，拓展国际人才教育交流功能。

第 84 条 旅游目的地布局

强化中心城区文旅功能，打造秦岭环山路沿线生态休闲旅游产业带和渭河沿岸生态文化体验带，形成多个文化旅游体验板块。

在中心城区加快小雁塔、顺城巷、幸福林带等各类特色街区的更新改造，提升都市旅游品质，充分发挥休闲游憩、文化体验综合功能。

在秦岭环山路沿线生态休闲旅游产业带，依托秦岭自然生态环境、地质奇观、天然温泉和历史文化等资源，形成各具特色的旅游组团；在高陵区、西咸新区、浐灞国际港等区域打造渭河沿岸生态文化体验带，依托“泾渭分明”“灞柳风雪”等特色文化品牌，拓展滨水生态观光、休闲度假、人文体验等功能。

发挥区域资源特色，布局一批旅游聚集区，形成古城慢享文化体验板块、曲江文化旅游度假体验板块、临潼文化体验与休闲度假板块、高新现代科技与商务休闲体验板块、浐灞国际港-灞桥生态文化与文体旅休闲度假板块、西咸新区文化旅游体验板块、山水生态休闲体验板块、高陵-阎良乡村休闲与航空体验板块。

第三节 公共服务与居住空间

第 85 条 构建公共交通引领的城市中心体系

依托轨道交通站点构建“城市主中心-西咸副中心-主城次中心/新城中心-地区中心-社区中心”的城市中心体系，鼓励土地立体复合开发，提高公共服务水平，增加就业岗位，促进职住平衡。

城市主中心严格执行历史文化名城保护有关要求，引导对城市风貌和周边地区交通影响较大的超大型医院、企事业单位、大型批发市场等外迁，植入多样化、高品质的城市公共空间和体验式消费场所，推动特色街区建设。鼓励功能和服务方式相关的公共服务设施集中组合设置，或与商务、商业用地及公共绿地混合布局，形成“一站式”“综合体”式布局。持续改善街道空间品质，优化慢行交通环境。

西咸副中心分担城市综合服务功能，突出站城融合和科技创新特色，提供高品质的创新活动和交往空间，创造面向未来的生产生活新场景。

结合轨道交通枢纽和重点平台布局 5 个主城次中心和 7 个新城中心，主要承载新增就业岗位，引导高等级公共服务设施就近布局，促进城市中心均衡发展。

培育建设地区中心，配置商业、办公、居住、公共服务等综合服务功能，鼓励有条件的增加文化特色功能。鼓

励结合轨道交通站点打造社区公共活动中心，提升便民服务水平。

第 86 条 优化布局高等级公共服务设施

优化区域性高等级公共服务设施的空间布局，引导高等级公共服务设施向西咸副中心、各新城中心布局，提升综合性新城服务能级，打造重要科研和文教中心、赛事名城、博物馆之城、区域医疗中心、区域养老服务中心。

第 87 条 统筹公共服务设施配置

统筹协调各类公共服务设施空间需求，明确基本公共服务设施配置标准，逐级传导落实，补齐民生短板。坚持节约集约理念，鼓励服务设施综合设置、复合利用、错时使用，打造“一站式”服务综合体。控制一定应急用地和大型危险品存储用地，科学划定安全防护和缓冲空间。

文化设施。市级公共图书馆、文化馆、美术馆、科技馆、博物馆、规划展览馆、工人文化宫、青少年宫、妇女儿童活动中心、老年人活动中心、非物质文化遗产展览馆各不少于 1 处。各区应设置区级公共图书馆、文化馆、妇女儿童活动场地，有条件的可设置区级美术馆、科技馆等场馆设施。镇街级和社区（村）级文化设施应满足城乡生活圈配置要求。

基础教育设施。加大基础教育设施用地统筹规划利用和储备保障，规划中小学校、幼儿园的数量、规模应当符

合国家相关规定。常住人口满 20 万的县（区）应当规划建设一所与人口规模相适应的公办特殊教育学校，预留残疾儿童学前教育、残疾人高中阶段教育发展用地。

体育设施。每个区县原则上设置 1 处体育场、1 处体育馆、1 处全民健身活动中心、1 处室内游泳池、1 处体育公园。镇街级和社区（村）级体育设施应满足城乡生活圈配建要求。结合城市中心体系，按照“临遗址、临河流、临公园、临地铁”的布局原则，分层级落实体育设施用地，提升可达性。

医疗卫生设施。按照公平普惠、分区优化的思路布局各级各类医疗设施。每个区县原则上设置 1 处三级综合医院和 1 处中医医院。加强康复医院、护理院（中心、站）、安宁疗护中心等接续性医疗机构空间保障，加快建设老年友善医疗机构。重点提升鄂邑区、阎良区、临潼区、蓝田县、周至县的县（区）级医疗卫生设施服务水平。在市域统筹布局疾病预防控制中心、急救中心（站）、卫生监督所、采供血机构、妇幼保健院等公共卫生服务机构。

养老服务设施。每个区县原则上设置 1 处以照料特殊困难老人为主的区级公办养老机构。每个镇街原则上设置 1 处综合养老服务中心，每个城乡生活圈按标准配建社区级养老服务设施。

社会福利设施。加强城市公共空间和社区无障碍设施建设改造，完善精神障碍社区康复服务设施等残疾人服务

设施建设，支持老年人、残疾人等特殊群体的康复服务需求。构建“公益性为主体、经营性为补充、节地生态为导向”的殡葬服务体系，建设市级城市公益性骨灰堂、县（区）级城市公益性公墓和殡仪馆、农村公益性骨灰堂。

第 88 条 优化居住用地布局

实施中心城区居住用地和建设规模总量管控。在隋唐历史文化区严格控制新增居住用地，提高住房保障水平，促进功能混合与结构优化。合理保障外围新增就业地区住房需求，完善居住社区建设，促进职住平衡。新增保障性住房用地优先在公共交通便利、市政基础设施和公共服务设施较为齐全的区域布局。为降低中心城区人口密度，在西咸新区和综合性新城选择交通便利、市政公服配套完善的地区预留城市更新区域平衡地块。

第 89 条 打造城乡生活圈

城市 15 分钟生活圈。按照 15 分钟步行可达的范围，结合街道和社区管理建设 15 分钟生活圈，合理配置日常基本保障型公共服务设施和公共活动场所。中心城区鼓励集中配置功能复合的综合型社区服务设施，鼓励增设创业空间、社区商业、居家养老和健康管理等特色引导型服务设施。

镇村生活圈。依托镇和街道政府所在地、行政村、集中居民点布置镇村生活圈，配置满足就近使用需求的服务

设施。

第四节 产业空间与工业用地控制线

第 90 条 优化产业空间布局

重点保障科技创新中心和先进制造业基地发展空间，形成“中心引领，六极支撑”的产业空间布局。

“中心引领”：指西安中心城区和西咸副中心两大产业创新发展引擎，以都市工业、科技创新及生产服务为主导，依托产业园区、创意街区、科研院所等产业基础，推动制造业与服务业深度融合，增强城市经济活力和创新动力，引领全市新质生产力发展。

“六极支撑”：指丝路科学城-草堂生态科技组团、高陵-泾河产业组团、国家航空高技术产业基地、临潼渭北产业组团、临空经济组团、国家民用航天产业基地六大产业增长极，保障专业化、规模化的战略产业发展空间，培育壮大经济发展新动能。依托龙头企业，围绕重点产业链和重大项目，引导制造业高端化、智能化、绿色化发展，推动战略性新兴产业高质量发展，全面提升城市核心竞争力。

第 91 条 统筹布局产业片区

依托现状效益较好的园区和集中连片的工业用地，充分考虑产业集群发展、科技创新转化、基础研究等需求，在全市（含西咸新区）统筹布局 44 个产业片区，引导增量

产业空间精准投放，推动存量产业空间转型升级，有效保障产业空间承载能力。规划产业片区内工业用地占全市工业用地的比重不低于 80%。

推动中心城区内现状集中连片的工业区产业升级、提升产业效率。发挥西咸副中心创新驱动的核心功能，预留产业拓展空间，配置研发、服务、孵化空间，完善上下游产业链，促进研发生产一体化发展，推动重大技术成果转化。

在六大产业增长极聚焦补齐产业链关键环节，围绕龙头企业，培育产业集群，为电子信息、汽车、航空航天、装备制造、新材料新能源等支柱产业留足发展空间。加强基础科学和前沿研究平台建设，因地制宜布局产学研转化空间。

在其他区域积极承接中心城区产业外溢，持续加强与专业化组团联动发展，延伸产业链条，完善产业链协作配套。同时，立足比较优势和产业基础，培育壮大县域特色主导产业，促进乡村产业发展。

第 92 条 划定工业用地控制线（工业区块线）

综合考虑产业聚集、实施支撑、市级统筹等因素，按照“严守总量、提质增效、产城融合、刚性管控”原则，划定工业用地控制线（工业区块线）。将现状工业基础较好、集中连片、符合产业发展方向和城市发展要求的工业

和仓储用地，纳入工业用地控制线统一管控。新建危险化学品生产项目必须进入一般或较低安全风险的化工园区（与其他行业生产装置配套建设的项目除外）。

第 93 条 加强工业用地管控

健全工业用地产业准入规则，加强工业用地控制线内用地管控，开展工业用地综合绩效评估、租赁转让、产业退出等产业全过程监管考核，严格控制工业用地调整为其他经营性用地。建立工业用地控制线数据库与实施台账，进行动态跟踪与维护，提高工业用地节约集约利用水平。结合区域资源环境承载能力，严格环境准入门槛，优化产业空间布局。到 2035 年，市域工业和仓储用地占城镇建设用地面积比重达到 20%左右。

第五节 绿色开敞空间

第 94 条 城市通风廊道

构建三级城市通风廊道体系，加强障碍物高度、宽度、密度和绿化覆盖率控制。控制丰镐遗址-昆明池绿楔、京昆高速绿楔和窑村机场绿楔 3 条一级通风廊道。构建渭河廊道、灞河廊道、浐河廊道、洪庆山-浐河、潏河-长安公园、潏河-西沔路、滈河廊道 7 条二级通风廊道，强化盛行风的渗透。依托城市道路和主要河流构建 5 条东西向、8 条南北向三级通风廊道，改善局地微风环境。

第 95 条 绿环和绿楔

串联渭河及泾渭灞湿地公园、汉长安城遗址、洪庆山，以及白鹿塬、少陵塬等塬坡，形成中心城区绿环，连接自然与城市生态空间，限制中心城区无序蔓延。统筹推进森林公园、城市公园、郊野公园和绿道建设，合理布局游憩配套设施。依法利用林业生产用地建设森林步道等健身设施，融入国家步道体系。

依托泾河、清河、石川河、泾惠渠南干渠、沔河、西延高速、京昆高速、秦岭北麓区域基础设施走廊等规划建设组团间绿楔。

第 96 条 城乡公园体系

构建“郊野公园-综合公园-社区公园-游园”城乡公园体系。在樊川、沙河等近郊生态资源丰富的地区建设生态型郊野公园，结合汉长安城、杜陵等大遗址设置遗址型郊野公园；外围片区每 10 万人应至少建设 1 处综合公园；结合 15 分钟生活圈布局社区公园，采用边角地整理、“见缝插针”等方式建设游园。通过生态修复和土地综合整治，实现各类公园连接和绿道联网贯通。

第八章 中心城区布局优化

第一节 优化功能布局与用地结构

第 97 条 完善城市功能布局

衔接七大功能区战略要求，增强中心城区核心功能和竞争力，有序疏解非核心功能。

商业商务功能。引导现代服务业等向唐延路-锦业路、行政中心、奥体中心、幸福林带、城市客厅集中，提升城市商圈品质，增加高质量就业岗位。

高端产业功能。引导高端产业向幸福林带、大庆路、城东片区、高校周边区域等布局，鼓励将低效用地更新为新型产业用地，保障高端制造业和都市型产业发展空间。

交通枢纽功能。重点完善西安站、西安北站、西安东站及周边商业商务、休闲娱乐等功能，推动用地综合开发与复合利用，促进地上地下一体化建设与站城融合发展，激发地区活力。

特色功能节点。重点增补科技创新、高端产业、历史文化遗产、国际交往等功能的承载空间，营造特色商业消费空间，发展高附加值都市产业，彰显古都风貌特色与人文魅力。

非核心功能。严格控制高等教育和高等级医院办学办医空间规模。对不符合城市核心功能的产业要严格控制增

量、有序疏解存量，加快淘汰高能耗、高污染、低产出的项目，推动一般性制造业、专业市场、物流园区、仓储设施等逐步向综合性新城、专业化组团等周边区域转移。

第 98 条 中心城区规划分区

中心城区包含城镇发展区、乡村发展区、生态控制区、农田保护区 4 类一级规划分区，并叠加大遗址保护区。城镇发展区划分为居住生活区、综合服务区、商业商务区、绿地休闲区、科研高教区、新型产业区、工业发展区、物流仓储区、交通枢纽区共 9 类二级规划分区。

居住生活区。以住宅建筑和居住配套设施为主要功能，宜兼容布局相应的公共管理与公共服务用地、公用设施用地、商业服务业用地、绿地与开敞空间用地等。

综合服务区。以提供行政办公、文化、教育、医疗以及综合商业等服务为主要功能，宜兼容布局相应的公用设施用地、绿地与开敞空间用地等。

商业商务区。以提供商业、商务办公等为主要功能，宜兼容布局相应的居住用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地、工业用地等。

绿地休闲区。以公园绿地、广场用地、防护绿地等为主要功能，宜兼容布局相应的公共管理与公共服务用地、商业服务业用地、公用设施用地等。

科研高教区。以保障国家实验室、各类科研单位、高

等学校以及国际合作办学、职业教育等为主要功能，宜兼容布局相应的工业用地、公共管理与公共服务用地、居住用地、绿地与开敞空间用地等。

新型产业区。以都市工业、软件和信息服务业、科技研发以及创新创业为主要功能，宜布局工业用地、商务金融用地、高教科研用地，兼容布局相应的公共管理与公共服务用地、公用设施用地、绿地与开敞空间用地等。

工业发展区。以工业及其配套产业为主要功能，宜兼容布局相应的商业服务业用地、仓储用地等。

物流仓储区。以物流仓储及其配套产业为主要功能，宜兼容布局相应的商业服务业用地、工业用地、交通运输用地等。

交通枢纽区。以机场、港口、铁路客货运站等大型交通设施为主要功能，宜兼容布局相应的商业服务业用地、仓储用地等。

战略预留区。在城镇集中建设区中，为城镇重大战略性功能控制的留白区域。

第 99 条 用地结构优化

以建设富有人文魅力的宜居之城为总目标，按照人口实际需求，合理优化居住空间布局，多措并举强化保障性住房供应；结合重要城市轴线、城市中心和存量空间再开发区域，补充公共服务设施、绿地和开敞空间用地，提升

城市环境品质；聚焦增强资源要素配置、科技创新策源、高端产业引领功能，适当增加产业空间供给和留白用地预控；围绕疏解一般性制造基地、区域性物流仓储和专业市场等功能，降低仓储用地占比，逐步优化调整中心城区城镇建设用地结构。到 2035 年，中心城区人均城镇建设用地面积控制在 75 平方米以内，人口密度控制在 1.5 万人/平方千米左右，远景结合功能优化进一步降低人口密度。

中心城区土地使用规划图所示的土地使用，不作为国土空间用途管制和规划许可以及监督管理的直接依据。具体地块的土地使用性质、开发强度、用地边界和用地兼容等用途管制要求在详细规划中确定，按照法定程序审批后，作为规划实施和监管的法定依据。

第二节 配置高品质的公共服务设施

第 100 条 公共服务设施用地保障

优化市级公共服务设施布局，补充区级、街道级设施。构建规模适度、体系完善、布局合理的基础教育设施格局。推进妇女儿童活动中心、西安市人民体育场等既有设施改造。增强公共建筑应急转换和公共设施之间功能转换能力，鼓励各类学校、机关、企事业单位向公众开放图书馆、体育场馆等设施。规划中心城区公共管理与公共服务用地面积占比不低于 10%。

第 101 条 城市 15 分钟生活圈建设

以打造环境宜人、设施完善、活力多元、舒适便捷的高品质社区生活空间为目标，构建 15 分钟生活圈。二环以内生活圈以适度优化为主，结合城市更新，提升设施品质与服务水平；二环至三环生活圈以补齐短板为主，增补设施规模，完善设施类型；三环以外生活圈以高标准建设为主，科学合理落实设施配置要求。规划社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率达到 100%。

第三节 营造山水融城的绿色开敞空间

第 102 条 中心城区绿地与开敞空间结构

完善“三环多廊多园”的绿地与开敞空间结构。依托城墙遗址、幸福林带及中心城区周边的生态空间，形成明清城墙绿环、隋唐城墙-幸福林带绿环和中心城区绿环；依托通风廊道、交通廊道规划多条城市绿廊；布局综合公园、社区公园、专类公园、游园等多类型公园绿地。对现状建设占压较多、实施难度大的地区，近期可进行标识性展示，待条件成熟后结合城市更新改造逐步形成连续开敞空间。到 2035 年，公园绿地、广场步行 5 分钟覆盖率不低于 90%。

第 103 条 中心城区结构性绿地布局

控制中心城区内主要生态廊道、景观廊道、市政交通廊道和城市通风廊道，均等化布局市级公园绿地，结合文

物古迹布局公园绿地，形成特色文绿空间，构建彰显历史文化、改善城市环境、满足休闲需求的结构性绿地系统。

第 104 条 多方式补充绿地与开敞空间

在城市道路交叉口、建筑退让空间和地铁出入口等见缝插针建设口袋公园、城市游园等小微绿地，因地制宜增加绿地与开敞空间。鼓励开放附属绿地，引导城市公共服务设施利用建筑退线空间，建设公共化的附属绿地。鼓励立体绿化，扩大城市绿量。

第四节 彰显城市魅力与空间特色

第 105 条 展现古今交融的景观特色

彰显隋唐长安城的整体格局特色，加强重要历史地段、重要公共空间及周边地区的景观风貌管控，在现代设计风格中融入历史元素。控制和引导城市轴线周边地区空间形态。提升城市滨水空间品质，形成景观共享、尺度宜人的空间形态。展示“三中心”（奥体中心、丝路国际会展中心、丝路国际会议中心）、锦业路商务区等重要节点，塑造城市中心区天际线。

第 106 条 城市景观眺望系统与标志节点

在秉承文物古迹视线关系的基础上，规划管控多条视线通廊的空间形态，构筑城市景观眺望系统。凸显历史古迹、标志建构筑物、门户枢纽、大型开敞空间等标志节点，

加强标志节点周边区域的空间形态管控，形成高低有序、主次分明、显山露水的城市景观体系。

第 107 条 开发强度分区域引导

综合考虑城市空间结构、轨道交通线网布局、自然和历史文化保护等因素，实施开发强度分区域引导控制。高强度分区主要包括城市主中心（不包括明清西安城）和次中心，严格控制超高层建筑的数量和分布，逐步降低二环内开发容量；中高强度分区主要包括地区中心和高强度分区周边地区，促进二环外城市空间多中心有序发展，引导高层建筑有序布局，丰富城市天际线；中强度和中低强度分区主要分布在中高强度分区周边地区和滨水区；低强度分区分布在汉长安城、杜陵、大明宫遗址等重要历史文化区域和部分产业片区。严格控制重要历史文化区域，以及滨水、依塬、望山等重要廊道区域的开发强度。

第五节 城市四线划定与管控

第 108 条 城市绿线

中心城区划定城市绿线 48.63 平方千米，包括明清城墙林带、隋唐城墙林带、幸福林带、汉城湖遗址公园、大明宫国家遗址公园、世博园、大唐芙蓉园、曲江池遗址公园、雁南公园、兴庆宫公园、丰庆公园、清凉山公园和长乐公园等结构性绿地。

第 109 条 城市蓝线

中心城区划定城市蓝线 17.04 平方千米，包括依据河流与水利工程管理范围划定的灞河、浐河、潏河及皂河、沔惠渠、漕运明渠等地表水体保护和控制的地域界线。本次未划定城市蓝线的河、湖、库、渠等城市地表水体，在下层次规划中划定增补。

第 110 条 城市黄线

中心城区划定城市黄线 15.63 平方千米，包括重大交通、给水、排水、供电、燃气、供热、通信、邮政、环卫、消防等基础设施用地。其他市政和交通设施在市级层面采取点位管控，结合专项规划在下层次规划中划定增补。城市黄线内的城市轨道交通和交通场站设施可实施地上地下空间综合开发利用，促进城市与交通一体化发展。

第 111 条 城市紫线

中心城区划定城市紫线 2.94 平方千米，为历史文化街区的保护范围。历史建筑采用点位控制，待保护范围确定后动态增补纳入城市紫线。

第 112 条 严格执行管控要求

城市紫线的具体边界在下层次规划中落位。城市绿线、城市蓝线在保障功能不降低、规模不减少的前提下，在下层次规划中逐级细化落位，保持绿线、蓝线的系统性和连

通性。城市黄线应结合道路交通、市政等专项规划，在下
层次规划中逐级细化落位，确保控制预留的空间不被侵占。

落位后的城市紫线和细化落位后的绿线、蓝线、黄线
同步纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，四
线范围内的建设活动应符合相关管理办法的要求。城市四
线的调整应符合有关规定。

第九章 历史文化保护和风貌塑造

第一节 历史文化保护总体要求

第 113 条 保护目标和要求

全面保护历史文化资源，传承优秀传统文化，彰显西安作为中华民族重要发祥地之一、中华文明重要标识地、闻名世界的东方古都、古丝绸之路起点和东西方交流中心等历史文化价值，展现古都风采。完善西安历史文化保护传承体系，守护好历史文化遗存，把文化繁荣作为引领城市发展、创造美好生活的动力。

加强文化遗产保护的底线管控。梳理西安历史文化资源和文化脉络，提炼核心价值，加强文化遗产展示与活化利用，使其融入现代城市生活。不断挖掘历史文化内涵，建立“分类科学、保护有力、管理有效”的城乡历史文化保护传承体系，做到空间全覆盖、要素全囊括，确保西安各时期重要城乡历史文化遗产得到系统性保护。

第 114 条 保护体系

充分体现古都历史文化价值，综合考虑历史发展因素，以完整保护西安历史文化脉络为目的，严格保护世界文化遗产、不可移动文物（文物保护单位和尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物）、历史文化名城名镇名村、

历史文化街区、其他历史地段、历史建筑、传统村落、大遗址、地下文物埋藏区、国家工业遗产、红色文化遗产、农业文化遗产、古树名木、文化线路、非物质文化遗产，以及人类活动遗迹、都城遗址、帝王陵寝及诸侯墓、古园林等地下文物密集区及其他潜在文物埋藏区、自然山水格局等，并及时将新发现的历史文化遗存纳入保护体系。

第 115 条 落实历史文化保护线管控

强化文化遗产资源系统保护的空間管控，落实历史文化保护线，具体包括世界文化遗产的遗产区和缓冲区、历史城区范围和环境协调区、历史文化街区核心保护范围和建设控制地带、文物保护单位保护范围和建设控制地带、地下文物埋藏区分布范围，以及大遗址保护范围、建设控制地带和环境控制区。对纳入历史文化遗产保护名录、暂不具备历史文化保护线划定基础的，加强部门协同，按程序及时落实动态调整和补划。

将不可移动文物保护空间管制的规划要求纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，保障文物保护、利用、考古等合理空间需求。对需依法保护的历史文化遗存，开发建设前应开展建设影响评估。对可能存在历史文化遗存的土地，实行“先考古、后出让”制度。经批复的文物保护类专项规划、历史文化名城名镇名村、历史文化街区保护等相关规划主要内容应在详细规划中予以落实。

第二节 加强古都文化保护传承

第 116 条 保护古都山水环境

保护山川形胜及“山、水、塬、田、林、岗、池、城”相协调的自然历史地理环境，保护渭河、泾河、灞河、泾河、沔河、漓河、滂河、潏河及“八水绕长安”的城址环境，结合秦岭生态修复和治理，展现古都盛景，延续中华祖脉。

第 117 条 保护周秦汉唐都城遗址遗迹

严格保护西周、秦、西汉都城遗址遗迹，保护历史文化遗存的真实性、完整性。整体保护城址、宫殿、园林、陵墓等历史文化要素及其依存的山水环境，完整展现不同历史时期形成的都城格局特色。加强对西周丰镐、秦阿房宫、汉长安城、唐大明宫等遗址遗迹地下文物的考古调查、勘探，发现重要的遗址遗存应原址保护。保护隋唐长安城自然形胜和重要历史功能区、城廓遗存、重要轴线、地标节点等城址构成要素，彰显隋唐长安城的宏大规模。

第 118 条 保护世界文化遗产

保护秦始皇陵及兵马俑坑，以及“丝绸之路：长安-天山廊道的路网”中的汉长安城未央宫遗址、唐长安城大明宫遗址、大雁塔、小雁塔、兴教寺塔，共 2 项 6 处世界文化

遗产。加强对世界文化遗产的保护和管理，履行对《保护世界文化与自然遗产公约》的责任和义务，世界文化遗产中的不可移动文物，按照《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国文物保护法实施条例》的有关规定实施保护和管理。

第 119 条 保护不可移动文物

积极开展不可移动文物资源普查和专项调查，加强不可移动文物的日常保养维护和检查巡查工作，推进文物保护单位保护规划的编制工作。严格保护各级文物保护单位。文物保护单位的保护范围及建设控制地带的划定与保护措施应遵照国家相关法律法规及文物保护规划的要求。

第 120 条 积极保护历史村镇

重点保护省级历史文化名镇名村和传统村落，积极保护其他具有历史价值的古镇古村。整体保护历史文化遗存、镇村格局与传统风貌，保护与镇村相互依存的文化景观环境和传统民俗、非物质文化遗产。

第 121 条 加强历史城区整体保护

保护明清西安城传统格局，改善人居环境品质，增强文化创新功能，塑造城市特色空间，彰显古都风貌和历史文化底蕴。保护和延续棋盘路网络格局，保持历史街巷现有尺度、走向和肌理，延续街巷历史风貌特色。严格按照相

关法律法规对明清西安城以内的建筑高度实行分区控制，加强城墙两侧整体环境和建筑高度管控，保护和延续传统风貌。

保护历史文化街区的历史真实性、风貌完整性、生活延续性。北院门历史文化街区重点保护依坊而商的传统格局；三学街历史文化街区重点保护街、巷、院、坊空间格局；七贤庄历史文化街区重点保护八路军办事处及近现代民居。按照小规模、渐进式、微循环等方式，改善基础设施及人居环境。延续历史文化街区主要功能，传承优秀传统文化，强调保护与利用相结合。

第 122 条 推动历史建筑保护利用

加强以陕西历史博物馆、西安钟楼饭店等为代表的一批历史建筑的普查、认定、公布工作，建立保护标志和保护档案。在有效保护的基础上，鼓励对历史建筑进行多样化的活化利用。

第 123 条 保护工业遗产和红色文化遗产

重点推进“一五”时期、“三线建设”时期工业厂区和相关建筑的整体保护与活化利用，深入挖掘工业遗产价值，划定工业遗产保护区。加快工业遗产和红色文化遗产认定和公布工作，建立遗产档案，设置保护标志，建立特色标识体系，加强对红色文化遗产连片地区的整体保护。

第 124 条 保护农业文化遗产

加强农耕文化保护传承，重点保护蓝田大杏种植系统、临潼石榴种植系统等重要农业文化遗产，充分发挥其在农业生产、生态保护、文化传承、就业增收等方面作用，推动活态传承、活化利用。

第 125 条 挖掘保护文化线路

全面梳理和挖掘古丝绸之路、秦岭古道、秦直道、秦驰道、历代漕渠、桥梁遗存等文化线路遗产，编制保护规划，构建多层次、网络化的文化线路保护体系。强化丝绸之路在文化、旅游、城市精神方面的多元价值研究，在新时代彰显丝路精神。

第 126 条 保护传承非物质文化遗产

积极利用物质遗产空间为非物质文化遗产提供展示传承空间及交流活动平台，推动非物质文化遗产的传承与弘扬。为老字号、老地名、名人、戏曲、书画、服饰、医药、饮食、庙会、历史重要事件、历代名人故居等其他优秀传统文化提供空间载体，加强宣传和展示。

第三节 推动历史文化遗产标识地建设

第 127 条 推进历史文化遗产的活化利用

坚持以用促保，适度加大文物建筑的开放力度，利用

具备条件的文物建筑作为博物馆、陈列馆等公共文化设施。在保持原有外观风貌、典型构件的基础上，创新活化利用历史建筑、工业遗产，适应现代生产生活需要。

第 128 条 建立古都特质的文地系统

统筹布局承载城市文化功能的各类用地，构建“强心立轴、提振九宫、山水融城”的文化空间体系。强化古都核心功能承载区的文化功能，形成以古都文化轴、丝路发展轴十字轴线为引领、多条历史轴线组成的轴线文化空间，传承彰显历史文脉。传承古都营城理念，依托汉长安城轴线、唐长安城墙遗址公园，以及灞河等自然环境廊道，强化具有中国传统城市空间特色的“九宫格局”，在关键控制点布局文化地标，形成公共文化空间体系。依托西汉都城遗址遗迹、丰镐遗址等建设大遗址带文化绿心，打造浐灞滨水文化带、秦岭浅山文化带和东南川塬郊野文化区，建设多处特色文化功能节点，体现山水城人文的高度融合。

第 129 条 建设传承古都文化的典范地区

在隋唐历史文化区贯通唐城墙遗址带，实施东市、青龙寺、明德门等重点文化片区城市更新，进一步彰显盛唐长安空间格局，推动文化与科技、金融、旅游等领域融合发展，形成国际文化交流的重要窗口。依托骊山、秦始皇陵、华清宫、秦东陵等历史文化资源密集地区，加强城市设计，恢复重要文化景观，增强文化传承发展、传播交流

和旅游消费等功能。

第 130 条 探索完善大遗址区规划建设管理

着力改善大遗址区内居民生活，在符合文物保护要求的前提下，补充必要的公共服务和基础设施。

推动大遗址区和城市功能融合，整合遗址区周边环境。保障国家考古遗址公园等重点遗产保护利用项目的空间需求，打造特色文化空间与绿地开敞空间。

大遗址区按特定地区编制国土空间规划，推进国土空间规划与文物保护规划同步编制、深度融合。坚守大遗址区地下文物埋藏安全，探索地上用途的兼容性与管制办法。

第四节 塑造国土空间景观特色

第 131 条 景观总体要求

彰显“一山九塬、一城六区、八水七田、轴带传承、棋盘营城”的山水人文格局，强化“千年古都、山水长安、丝路名城”的总体形象定位，以近观城景、远观山水、感知历史为原则，建立视廊视域体系，展现富有文化魅力的国土空间景观特色。

第 132 条 城乡空间特色引导

秦岭山区要保持秦岭自然生态和文化遗产的原真性和完整性，加强峪道峪口建设规模管控，村庄建设宜与区域

景观特色相协调。对列入秦岭人文资源保护名录的历史遗迹，应当保持其传统格局、历史文化特色，及其相互依存的自然景观和环境。

平原地区整体延续“八水绕长安”及关中灌渠格局，村庄建设宜体现关中乡土文化特色。

在渭河以东、灞河以西的东南川塬特色景观地区，整体保护白鹿塬、少陵塬、神禾塬、八里塬塬面以及相间的灞河、浐河、樊川谷地特殊自然地貌，展现台塬轮廓线，严格控制川道内建设总量。

大遗址区、历史城区等历史文化保护区域的整体风貌应符合文物保护规划和历史文化名城保护规划，传承和延续道路、河流、街巷等重要历史路径的空间肌理，体现恢弘、厚重、规整、古风、古韵的区域气质特征。

历史文化保护区域外的景观协调区，包括大兴、曲江新区、临潼旅游度假区、唐城墙遗址区域及鄠邑城区等，反映历史文化信息，展现古今融合的景观特色。

除历史文化保护区域及其景观协调区以外的城镇地区，要按照区域发展定位，体现智能、创新、时尚、活力的特征，塑造丰富的城市天际线。

第十章 综合交通体系

第一节 完善对外交通系统

第 133 条 对外交通发展目标

建设国际性综合交通枢纽。构建“链接国际，辐射全国，陆海联动，东西互济”的综合立体交通网络，提升国际航空枢纽能级，高标准建设中欧班列西安集结中心，强化国家物流枢纽功能，增强区域交通网络辐射，服务构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。到 2035 年，实现客运 1 小时通达西安都市圈、2 小时通达周边城市群、3 小时覆盖全国主要城市，货运 1 天送达国内、2 天送达周边国家、3 天送达共建“一带一路”沿线主要城市。

第 134 条 打造国际航空枢纽

增强西安咸阳国际机场运输保障能力。到 2035 年，按照年旅客吞吐量 1 亿人次、年货邮吞吐量 150 万吨的能力保障用地，预留跑道、航站楼、货运区等设施用地空间。

完善机场枢纽交通集疏运系统。加强西安咸阳国际机场交通衔接组织，高标准建设综合换乘中心，预留高铁接入条件，引入多条城市轨道交通线路，完善机场与周边高、快速路衔接，加强空铁联运，拓展机场腹地。

大力发展临空、低空经济。以航空运输为纽带，利用航空制造业集聚优势，培育壮大临空产业体系，促进机场与临空经济组团协同发展。推动低空空域便利化，依托蓝田通用机场等，发展通航产业、旅游观光、农林服务、应急救援等功能，拓展包机服务和通航货运网络，预留低空交通设施发展空间。

第 135 条 增强铁路枢纽功能

完善高速铁路网络。推进西延、西武、西渝高速铁路建设，与郑西、大西、银西、西宝、西成等既有高速铁路共同形成“米字型”高速铁路网络。

完善铁路客运枢纽体系。强化西安北站、西安东站、西安站 3 处综合客运枢纽功能，加强枢纽与轨道交通的衔接，提升枢纽之间互联互通水平，促进中心城区空间均衡发展。规划建设富平南站、高陵站、机场站等多处铁路客运站，促进枢纽与外围综合性新城和专业化组团的融合发展，保障交通衔接换乘设施空间。

加强都市圈轨道交通联系。建设富平（阎良）至咸阳机场铁路，推动高速铁路开行城际列车，改造提升陇海铁路、咸铜铁路、西户铁路等普速铁路，充分利用既有铁路通道富余运能提供城际、市域（郊）客运服务，服务都市圈主要城镇节点。

构建多层次轨道交通网络。完善城市轨道交通网络，

加密中心城区轨道线网，推进城市轨道快线网向西咸新区、咸阳中心城区延伸，促进西咸一体化发展。加强高速铁路、普速铁路客运服务与城市轨道交通深度融合，扩展轨道交通服务范围，形成与城镇空间相匹配的多层次轨道交通网络。

第 136 条 完善干线公路网络

优化高速公路网络。在绕城高速公路、西安外环高速公路的基础上，新建西安都市圈环线高速公路，改造福银、延西等高速公路，形成“三环十二辐射”高速公路网络，增强西安公路枢纽的辐射带动作用。

提升普通干线公路等级。升级改造 G210、G211、G310，形成城市环线高速公路。有序推进 G344、S101、S107 等干线公路提升，加强干线公路与城市道路有效衔接，建设多层次干线公路网络，提高公路通达性和覆盖率。

优化公路客运枢纽布局。有序推进中心城区公路客运站外迁，强化公路客运站与铁路、机场、城市轨道交通的一体化衔接。

第二节 建设高质量的城市综合交通体系

第 137 条 城市交通发展目标

建设高质量的城市综合交通体系，构建便捷顺畅、经济高效、绿色集约、智慧先进的城市综合交通系统，支撑

和引导城市空间有序发展。优先保障绿色交通出行空间，建设以城市轨道为主体的多层次公共交通体系，推进轨道交通多网融合，完善多层次城市道路网络体系，建设彰显古都特色的步行和自行车交通系统。到 2035 年，实现中心城区与副中心之间 30 分钟可达，与外围综合性新城和专业化组团之间 45 分钟可达，城市绿色出行比例不低于 70%，其中明清西安城内不低于 90%。

第 138 条 完善城市道路网络布局

构建“高快一体”的城市快速路网络。推动中心城区周边高速公路城市化利用，重点建设西安绕城高速公路扩能改造、高新至鄠邑高速复合通道等项目，加强高速公路与城市快速路一体化统筹，做好衔接设施的空间预留。规划形成“九横九纵”的城市快速路网络，加强中心城区与外围综合性新城和专业化组团之间的快速联系。推进北辰大道、西阎快速路等项目建设，支撑城市北跨；加快昆明路、西户路等项目建设，支撑西安-咸阳一体化发展。

优化城市道路网结构。打造级配合理、疏密有致的道路系统，形成“棋盘+环+放射”的路网格局。结合城市更新改造，打通断头路，实施道路微改造，加密次支路网，完善道路微循环体系。

加强城乡道路一体化统筹衔接。提升镇区、农村道路可达性，支撑乡村振兴战略，实现城乡协调发展。

第 139 条 优先发展城市公共交通

健全多层次公共交通系统。深入实施城市公共交通优先发展战略，形成以轨道交通为主体、常规公交为基础、其他公交为补充的一体化公共交通系统。到 2035 年，中心城区公共交通占机动化出行比例不低于 65%。

强化轨道交通与城市空间协同发展。规划形成“棋盘+环+放射”的轨道交通网络，保障轨道交通场站空间。重点强化中心城区与副中心、新城之间的轨道快线联系，支撑城市空间和功能布局。加密中心城区轨道普线网络，实现主要客流走廊全覆盖。推进轨道站点、场站与周边土地综合利用。

推动常规公交可持续发展。优化常规公交系统，加强与轨道交通融合发展。强化常规公交路权和设施空间保障，促进公交专用道连续成网，鼓励场站综合利用。到 2035 年，实现中心城区公交站点 500 米半径全覆盖，公交进场率达到 100%。

第 140 条 保障绿色慢行交通网络空间

建设安全、连续、舒适的城市步行和自行车交通网络。优化城市道路断面布局，保障步行和自行车通行空间，完善行人过街设施，加强与轨道交通站点的衔接。结合历史文化街区、历史道路和街巷，打造特色步行和自行车交通系统，在明清西安城探索建立“无车街区”。

打造彰显城市特色的多元化绿道体系。结合城市山水格局、大遗址、大型公园和开敞空间等要素，建设滨水游憩绿道、郊野田园绿道、人文景观绿道、都市活力绿道，加强绿道与步行和自行车交通系统的衔接。

第 141 条 强化交通设施用地管控与交通治理

按照中心城区适度从紧、外围区适度宽松的分区差异化停车空间供给策略，合理布局公共停车设施，加强用地管控，鼓励复合利用。

提升城市交通智慧化水平，推动交通基础设施建设和维护的全过程、精细化管理。推进城市智慧道路、智慧公交、智慧停车、智慧物流等新型交通设施的建设，提高交通系统服务效率，推进城市交通综合治理现代化。

第十一章 城市安全和市政基础设施

第一节 安全集约的水资源系统

第 142 条 多源保障的水利基础设施网络

完善西安现代水网体系。加强天然水网与工程水网互联互通，以引汉济渭工程为支撑，建立以渭河流域内河流水系为骨架，以黑河供水系统、石砭峪供水系统、李家河供水系统等七大大内部长距离输水工程为经络，以大中型水库为核心、蓄泄兼备、丰枯调剂的水网体系。

保障重点水利工程建设空间。推进引汉济渭工程建设，增强水资源调配能力；深化论证引汉济渭供水范围内调蓄工程，加快已开工重点蓄水工程建设，确保供水安全。

第 143 条 集约可靠的城乡供水系统

规划均衡布局、适度超前的供水设施，完善城乡一体化供水系统。优先利用引汉济渭工程水源建设水厂，保留现状地表水厂，压缩地下水厂常态供水量，涵养地下水源。

中心城区规划保留现状供水厂，新增 7 座供水厂，协同外部新建水厂，保障用水需求。

健全应急备用水源系统，维持现状地下水源地水量，结合地下水超采区综合治理，逐步将中心城区地下水源地调整为应急备用水源。结合引汉济渭工程科学开展调蓄水库建设，提高应急供水能力。强化渭河两岸水源调配，推

进沣泾大道、正阳大道、西铜高速供水通道建设，实现渭河两岸水源互联互通，提高供水安全性。

第 144 条 非常规水资源利用系统

加大非常规水资源利用，重点加强再生水系统和雨水资源化利用设施建设。依托污水厂强化深度处理，鼓励工业生产、城市杂用、景观环境和河湖生态补水等优先使用再生水。完善再生水管网建设，推进分质供水。

第二节 清洁低碳的能源体系

第 145 条 绿色低碳的能源结构

落实碳达峰碳中和目标要求，推进绿色低碳能源消费转型，加强以清洁外调电力为主，天然气、新能源和可再生能源为辅的绿色能源供应体系的用地保障。强化能源消费、碳排放总量和强度控制，严格落实上级下达指标要求，合理控制煤炭消费量，推动煤炭清洁高效利用。加大外调清洁电力和天然气引入量，加大地热、光伏等可再生能源利用，保障清洁能源替代石化能源的设施用地。

第 146 条 清洁坚韧的电力供应系统

加快区域电网一体化建设，加大外部清洁电源输入，规划新增 4 座 750 千伏变电站，与现状南山、泾渭 2 座 750 千伏变电站，共同形成 6 座 750 千伏变电站环绕西安的供电格局，为满足用电负荷快速发展需求提供空间保障。加

强设施用地保障，补齐电力设施短板，构建坚强韧性的智能电网。强化能源供应安全，加快燃煤清洁高效利用升级改造。大力推动可再生能源发电，逐步提高本地可再生能源发电量。

中心城区构建以 330 千伏变电站为核心、110 千伏变电站为节点的供电网络。完善城市高压主干网系统，增强中心城区电力保障能力。

第 147 条 多源互联的燃气供应系统

增强天然气保障和应急储备能力，保障燃气设施用地，合理布局门站，以提升城市燃气供应覆盖保障能力。构建以陆上管道天然气为主气源，LNG 作为应急、补充调峰气源的供气系统，保障西气东输二线、三线气源的调剂互补，强化供用气安全保障。

中心城区构建主调互补的供气系统，形成超高压-高压-次高压-中压-低压五级压力级制，解决中心城区日、时调峰需求。规划新增及改造门站、高高压调压站、高中压调压站，提高输配系统能力，保障供气安全。

坚持全面统筹、合理布局，以集约化、规模化 LNG 储罐建设与异地购买服务等方式为主，统筹推进地方政府和城市燃气企业应急调峰能力建设，加强燃气设施用地的保障。现状建成区域的重点油气管线应根据国家相应的技术规范要求，尽快开展安全评价，并根据评价结果做好管控

措施，以降低事故安全风险。

第 148 条 多能互补的热力供应体系

构建以热电联产为主，燃气清洁供热为调峰，辅以地热、生物质能等各类清洁能源及可再生能源补充的多能互补清洁供热体系。中心城区逐步实现区域热网的互联互通。中心城区以外以分布式能源站为主，积极发展地热能、垃圾热电和生物质供热等，提升清洁能源供热水平。

第三节 绿色循环的环境基础设施体系

第 149 条 固体废物综合处理体系

推进“无废城市”建设，强化生活垃圾分类，健全再生资源回收利用体系，提高废弃物回收效率和水平，促进垃圾减量化、无害化和资源化。

加强生活垃圾无害化处理。到 2035 年，按照城市生活垃圾年产量预测目标，加强回收和处理设施用地保障。规划保留现状生活垃圾焚烧发电厂，扩建高陵、鄠邑生活垃圾焚烧发电厂。到 2035 年，全面实现原生生活垃圾零填埋。强化工业类危险废物和医疗废物全过程监管，确保安全无害化处置。加强建筑垃圾资源化利用，新建蓝田县三官庙镇建筑垃圾消纳场，保障各区工程弃土的消纳处置。加强固体废弃物综合应急处理。新建 1 座西安市固体废弃物综合处置场，解决焚烧飞灰问题，增强应急处置能力。优化

区域垃圾综合转运设施布局，河流上游地区限制新建扩建垃圾填埋场。

中心城区逐步改造整合小型垃圾转运站和移动式转运站，实现生活垃圾转运从“小型化、分散化”到“规模化、集中化”的转变。

第 150 条 高效低碳的污水处理系统

完善城乡污水收集处理系统。推进现状污水处理设施扩容增效改造，循序推进排水管网更新改造，提升污水收集效能。加强新增污水达标处理，完善污水收集管网建设，实现生活污水全收集、全处理。

优化污水处理设施布局，中心城区保留现状污水厂，扩建、新增污水厂。

污水处理厂应设置卫生防护距离。积极探索污水处理厂低碳化、生态化发展模式。加强污水处理厂降耗减排，推进沼气热电联产、分布式光伏发电、水源热泵等绿色低碳技术应用。统筹推进污泥处理设施建设，加快压减污泥填埋规模，提升污泥无害化处理和资源化利用水平。

第四节 新型基础设施体系

第 151 条 泛在智能的网络基础设施

高效有序推进通信基站、通信机房、通信管线、通信光缆交接箱等通信基础设施建设，完善通信基础设施共建

共享机制。助推双千兆网络建设，持续扩大千兆光纤网络覆盖范围，改造升级现有网络基础设施，持续优化互联网骨干网间互联架构，扩展互联网网间带宽容量。加强5G基站建设的空间保障，加快实现5G网络全覆盖和重点场景深度覆盖。推进无线电管理技术设施建设，拓展无线电监测覆盖范围和智能分析能力。积极探索第六代移动通信技术6G应用，全面建成国内领先的网络基础设施，加快推进实景三维西安建设。

第 152 条 新一代数字基础设施

利用国家级互联网骨干直联点优势，围绕智能计算、数据存储、基础平台建设、信息与网络安全等算力需求，推进西咸新区国家级大数据和云计算产业基地建设，重点加强异地大数据备份中心和远程灾备中心的空间保障，建设云网融合的新型算力基础设施，实现云计算资源和网络设施有机融合。

第五节 安全韧性的雨洪应对体系

第 153 条 蓄排均衡的洪涝统筹格局

守护秦岭自然蓄水空间，利用水库和洼地等雨洪调蓄空间，有效衔接山洪通道和城市河道，形成山城一体的排洪脉络。依托水库、湖泊、湿地、坑塘、洼地等空间，构建分散分级雨洪蓄滞系统。打造“上蓄水-中滞洪-下快排”

的安全韧性雨洪体系，保护渭河、泾河、灞河、沣河、涝河、黑河等主干行洪通道及其周边坑塘洼地和湿地空间。

第 154 条 洪涝风险控制线

将河道管理范围、水库管理范围、各类湿地（不含附属于城市建设用地的人工湿地）划入洪涝风险控制线，控制线范围内禁止建设阻水的永久建筑物、构筑物，保障防洪排涝系统的完整性和通达性。

第 155 条 标准适度的防洪排涝系统

西安市城市防洪标准 300 年一遇，按照分区设防的原则，渭河城市段防洪标准为 300 年一遇，灞河、泾河等河流城区段防洪标准为 100 年一遇。外围县（区）城镇集中地区防洪标准为 20-50 年一遇。综合利用护城河、汉城湖、兴庆湖和曲江南湖等湖池湿地系统，调蓄入城山洪和超标准洪水。

城市内涝防治设计重现期为 50-100 年一遇。结合内涝风险成因分析，构建“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的排水防涝体系，有效消除易涝积水点和内涝积水区段。通过源头雨水径流削峰和雨水调蓄控制，实现降雨就地消纳率 80%目标。推进城区排水管网建设，城市已建地区结合城市更新实施管网提标改造，新建地区高标准建设雨水排水管网。中心城区雨水管渠设计重现期为 3-5 年，重要地区为 5-10 年，地下通道和下沉式广场等为 30-

50年。采用蓄排并举策略，开展河渠排水能力提标、蓝绿空间调度调蓄、人工调蓄及排水提升泵站建设等工程，提升中心城区内涝防治能力。

第六节 防灾减灾救灾基础设施

第 156 条 完善公共安全体系

推动公共安全治理模式向事前预防转型，完善综合风险防控与应急响应体系，加强综合应急能力建设，建设安全韧性西安。

开展事故灾难、公共卫生和社会安全事件风险评估，深化自然灾害风险普查与综合评估。建立应急管理、气象、洪涝、消防安全、治安防控、卫生防疫、自然资源、环境保护、道路交通等部门公共数据资源共享机制。加强极端天气和自然灾害影响研究，适度提高生命线系统的冗余备份能力。推进安全生产风险专项整治，健全安全生产责任制，加强易燃易爆、危险化学品、输油输气等重点行业、重点领域安全监管。

完善应急指挥救援系统，提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力。以 15 分钟生活圈为基础构建城市健康安全单元，完善城乡公共卫生应急空间布局，统筹应急救援物资运输储备，健全公共建筑“平急两用”转换机制。注重社区留白增绿，为应对突发事件预留空间。

第 157 条 优化综合防灾减灾救灾设施布局

规划省、市应急指挥中心各 1 处，完善配套基础设施建设。保障分级分类的应急医疗防疫设施空间，规划市级及以上急救中心 1 处，规划市级及以上公共卫生中心 2 处。规划市级及以上救灾物资储备库 3 处，各区县建设县（区）级救灾物资储备库不少于 1 处，鼓励多种形式的救灾物资储备。加强森林防火基础设施建设，落实各项责任和措施，提高森林火灾综合防控能力。新建和改造体育场馆、展览馆等大型公共建筑，兼顾防灾防疫防空等功能。规划综合防灾基地 3 处，推进防灾教育基地建设。

第 158 条 统筹布局“平急两用”公共基础设施

根据全市疫情防控隔离、防灾减灾安置设施需要，升级一批医疗应急服务点，在中心城区以外，以“近城不进城”为原则，打造一批具有隔离功能的旅游居住设施，新建或改扩建一批城郊大仓基地等，制定集隔离、应急医疗和物资保障于一体、有机衔接的整体解决方案，提升城市应对突发公共事件能力。

第 159 条 提升城乡抗震防灾能力

西安市基本抗震设防烈度Ⅷ度，学校、医院、生命线系统、避难建筑、应急指挥中心等城市关键设施和要害系统依据有关要求提高抗震设防烈度。根据地震活断层详细

勘察成果，合理确定建设工程避让断裂带距离。根据大震危险源探查、承灾体风险源探查以及地震灾害风险评估，结合城市更新，因地制宜提升明清西安城以及古遗址、古城墙等区域抗震能力，结合老旧小区、城中村改造、乡村振兴项目整体提升片区抗震防灾能力。

第 160 条 打造高效消防救援体系

规划市级消防训练基地 1 处、特勤消防站 4 处、战勤保障消防站 5 处，完善普通消防站布局，加强消防设施统筹建设，实现城镇地区消防救援 5 分钟覆盖率不低于 90%。规划水上、空中消防站，建设乡镇消防队，完善消防车通道和消防供水设施布局。中心城区构建“战勤、特勤、一级、二级、小型消防站”多级救援体系，在城市商业密集区、耐火等级低的建筑密集区、历史地段以及其他火灾高风险地区适度提高救援保障能力。

第 161 条 持续推进地质灾害防治

规范地质灾害易发区内的工程活动，针对城区受地裂缝、地面沉降影响的地质灾害易发区内的工程建设活动，应在可行性研究阶段开展地质灾害危险性评估工作，按照评估结论做好工程建设地质灾害防范工作；针对秦岭山区，黄土台塬的地质灾害高易发区和极高、高风险区，原则上限制新建项目，无法避让的，必须在可行性研究阶段开展地质灾害危险性评估工作，按照评估结论，采取必要的工

程防治措施。

在中心城区持续开展地面沉降和地裂缝监测，监督管理地下水过量开采引发的地面沉降等地质问题；在其他地质灾害易发区和风险区，结合城镇建设、乡村振兴和生态保护修复工作，积极采取综合治理工程、避险搬迁等措施，有序推进地质灾害隐患综合防治工作，有效降低地质灾害风险。

第 162 条 保障避难疏散空间

构建市、县（区）、镇（街道）、村（社区）四级应急避难场所体系，利用绿地与开敞空间，及学校、体育场馆等室内场地，分级分类建设应急避难场所，完善避难场所配套设施。中心城区规划长期避难场所 12 处，与周边地区统筹建设长期避难场所 2 处。结合区域高速公路、城市道路、县乡公路构建疏散救援交通体系，中心城区利用城市快速路、主干路、次干路规划救灾干道、疏散主通道，有效宽度分别不低于 15 米、7 米。

第十二章 土地节约集约利用

第一节 城乡建设用地节约集约利用

第 163 条 完善土地节约集约利用机制

积极推进土地利用方式转变，严格土地使用标准和节约集约评价，合理优化土地利用结构和空间布局，土地开发利用应符合相应规划用途的土壤环境质量要求。严格控制新增建设用地规模，新增建设用地优先保障重大军事设施和交通、能源、水利等重大区域基础设施建设，重点保障符合城市核心功能的用地需求，加强保障性住房和公共服务配套设施用地供给。强化重点建设项目节约集约用地的刚性约束，新上项目应达到国内同行业节约集约用地的先进水平。按照国家有关政策规定，实行建设用地增存挂钩机制，加快盘活批而未供和闲置土地，提高存量用地供应比例。到 2035 年，实现单位地区生产总值建设用地使用面积下降不低于 40%。

第 164 条 有序引导保护空间减量发展

通过拆违腾地、棚户区改造、集体建设用地减量等途径，腾退不符合历史文化遗产保护和生态保护要求的建设用地，推进保护区域的建设用地规模减量和提质增效。对搬迁撤并类村庄和废弃工矿建设用地实施减量整治。

第 165 条 建立留白机制

为应对城市发展不确定性，位于城镇开发边界内，规划期内拟启用建设但暂未明确具体用途的空间作为用途留白用地进行管控。对于城镇开发边界以外的大遗址区域，暂划定为大遗址留白用地，随相关专项工作深化逐步确定具体用途。探索建立留白机制，后续结合实际完善使用及管理要求。

第 166 条 统筹地上地下空间布局与管控

科学评估地下空间资源，确定地下空间开发利用底线。统筹推动地下空间分层有序利用，优先建设人防与国防工程、交通基础设施、公共服务设施。将城市客厅、西安东站、西安北站、奥体中心、浐灞半岛、曲江文化商务区作为地下空间重点管控区域。推进轨道交通枢纽等用地的立体开发和功能混合，提升地上地下的连通性，提高地下空间利用效率和水平，规范地下空间建设用地使用权登记和权属管理。

第二节 存量空间盘活与低效用地再开发

第 167 条 引导低效用地再开发

遵循全市统筹、综合评估、重点突破、因地制宜、分类定策、保障设施等原则，结合实施评估结果和地籍调查、建筑质量调查等成果识别低效用地。依据区域主导功能、

发展潜力等因素，保护优先、少拆多改，针对不同类型的低效用地提出保护传承、整治改善、改造提升和微改造等不同的再开发方式。加强针对低效用地再开发的土地储备整备，鼓励原土地使用权人开展城镇低效用地再开发。

第 168 条 推进存量空间盘活

支持实施城市更新行动，探索与特大城市现代化治理相契合的存量空间盘活模式，在幸福林带片区、大庆智路片区、纺织城片区、团结片区等重点区域，根据区域主导功能与发展定位，在保护历史文化遗产及自然环境特征前提下，优化人居环境品质，提升公共服务水平，引导产业转型升级。因地制宜制定相关政策，分区分类提出实施保障措施，推进城市高水平治理。

第 169 条 因地制宜推进城中村改造

根据城中村人口、土地权属等现状情况，考虑交通、市政、公共服务等资源环境承载力，以及城市空间品质、安全韧性等因素，综合确定城中村改造规划目标。

完善地方性城中村改造政策法规和技术标准，按照国家有关规定细化土地征收、储备、置换等政策，综合运用拆除新建、整治提升、拆整结合等方式，统筹推进城中村改造与保障性住房建设。

第十三章 深度融入共建“一带一路”

第一节 共建目标和策略

第 170 条 共建目标

围绕共建“一带一路”总体要求，融入共建新亚欧大陆桥“亚欧干线”通道、蒙俄-东盟“南北干线”通道、亚欧干线中巴“南亚支线”通道、亚欧干线地中海“西亚支线”通道，加快形成面向中亚南亚西亚国家的通道。以打造商贸物流枢纽为突破口，推进重要产业和人文交流基地建设，促进形成高水平开放型经济新动力。

第 171 条 共建策略

落实新时代推动西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略要求，深化与成渝地区双城经济圈、呼包鄂榆、兰州-西宁城市群协调联动，积极参与西部陆海新通道建设，加强与新亚欧大陆桥衔接，共同打造引领西部地区开放开发的重要引擎，加强中欧班列枢纽节点建设，打造更高效的国际贸易通道网络。

充分发挥中欧班列西安集结中心作用，加强与青岛港、天津港、宁波港、福州港等海运港口合作，联合宝鸡市、榆林市、汉中市、安康市等的二级业务网点，打通与区域主要货源地的快运连接线，提升供应链组织能力。

拓展西安国际港综合服务能力，规划建设西安城市高质

量发展示范区，打造西安对外开放和国际交往中心与新质生产力的承接区。结合泾河、渭河、泾河、灞河四条河流，形成奥体核心板块、泾渭灞三角洲板块、中欧班列港产板块与泾灞国际交往板块，促进高水平开放空间集聚。

第二节 建设国际性综合交通枢纽

第 172 条 加快国际航空枢纽航线网络建设

增强西安咸阳国际机场枢纽辐射能力，发挥机场面向共建“一带一路”国家和地区的航空网络节点作用，增强洲际连接能力和全球辐射能力，开拓全球主要城市直航航线，加快提升国内国际互转、国际中转能力，织密国际航线网和国内干线网，建成国内航空运输网络与国际航空运输通道的重要链接节点。

第 173 条 做强中欧班列西安集结中心

完善国际班列运输网络。积极融入西部陆海新通道建设，促进与陇海兰新沿线流通大通道双向互动，拓展中亚、南亚、西亚和欧洲等方向线路，支撑构建“畅通高效、多向延伸、海陆互联”的通道格局。

加强陆港运输服务能力。以西安国际港站为核心，整合铁路口岸、综合保税区、公路港等功能，推进公铁联运设施提升改造。依托铁路货运北环线、新丰镇铁路编组站等设施，提升铁路干线运输组织功能。依托京昆高速、城

市环线高速、外环高速等通道，促进陆港与空港物流联动发展。到 2035 年，按照陆港年集装箱吞吐量 540 万标箱的能力保障用地。

第 174 条 高水平建设国家物流枢纽

完善物流枢纽体系布局。推动陆港和空港双港驱动、空铁联运、港区一体，统筹高新技术开发区、经济技术开发区、西咸新区、浐灞国际港等区域的产业发展和物流设施布局，推进陆港型、空港型、生产服务型和商贸服务型国家物流枢纽及国家骨干冷链物流基地建设。

深入实施西安国家综合货运枢纽补链强链。按照衔接顺畅、客内货外的原则，完善新丰镇铁路编组站、引镇铁路货运站功能，加快推进草堂工业区铁路货运专用线和包西铁路张桥至何寨段三四线建设，预留第二货运北环线及沿线铁路专用线接入条件，强化公铁联运，加快推动绕城高速公路以内货运场站向外围产业区转移。

第三节 高水平开放空间布局

第 175 条 提升临港产业空间

提升西安临空经济示范区能级，留足航空枢纽保障、临空先进制造、现代服务以及医疗服务等功能发展空间，增强高质量共建“一带一路”的研发制造和分拨能力。

落实中欧班列西安集结中心建设要求，完善跨境电商

交易、进出口贸易功能布局，预留国际产能合作、服务贸易发展空间。打通陆港与主要产业区的交通通道，实现都市圈一体化物流服务，提升高质量共建“一带一路”的供应链组织与服务能力。

第 176 条 打造重要人文交流基地

建设完善国际会展中心、“一带一路”文化交流中心等重点服务设施，提升承办高规格、高层次国际会议会展的能力。保障高等院校合作办学发展空间，布局面向共建“一带一路”国家和地区的教育培训基地。保障国际化医疗服务机构的建设空间，促进国际医疗联合攻关与合作交流。深化与共建“一带一路”国家和地区在文化旅游、文物考古、历史研究等领域的交流合作。

第十四章 区域协同

第一节 推动关中平原城市群协同发展

第 177 条 构建区域创新型地域经济共同体

持续发挥秦创原创新驱动平台和国家级开发区的示范引领作用，打造西安都市圈协同创新生态圈和共建“一带一路”科技创新合作带。联动关中平原城市群城市，通过联合研发、异地设厂、合作转化等模式，共同打造先进制造业走廊。联动陕南市县，围绕健康产业、旅游业、制造业等特色产业加强合作，与汉中市共同打造“西汉蓉”航空产业带。

第 178 条 推动生态环境共同保护修复治理

与宝鸡市、渭南市、汉中市、安康市和商洛市协同推进秦岭生态环境保护修复，与汉中市、商洛市加强跨境河流协同污染防治，共同保护汉江源头、丹江源头、伊洛河源头等水源涵养功能区。与宝鸡市、咸阳市、渭南市、铜川市、延安市、榆林市协同推进渭河流域生态保护和高质量发展相关工作，共同实施省渭河流域综合规划及各专项规划，实行上下游、左右岸联合防控。深入实施汾渭平原大气污染综合治理。与咸阳市共建共保五陵塬、渭河、泾河等区域生态廊道，共同开展地下水超采综合治理。

第 179 条 系统保护区域历史文化遗产

协同实施黄河文化遗产系统保护工程，建设黄河文化遗产廊道，串联秦岭、黄河等中华地理标识，共同保护关中地区山、水、关、城构成的自然与历史文化格局，共同保护由周丰镐、秦咸阳城及阿房宫、汉长安城和西汉帝陵遗址组成的大遗址带。协同区域改扩建和新建一批黄河文化博物馆，支撑黄河文化研究。

第二节 共建西安都市圈跨界一体化区域

第 180 条 统筹布局重点协同区

在西安都市圈核心区、渭北先进制造业走廊核心区、富平-阎良协同发展区、临渭-临潼协同发展区、杨凌农业高新技术产业协同区、渭河两岸协同保护利用区等相邻地区布局重点协同区，支撑完善城市核心功能。

第 181 条 推进西安都市圈核心区同城化

推进西安中心城区、咸阳中心城区和西咸新区率先实现同城化，形成引领区域高质量发展的核心。联动区域综合交通枢纽、科技创新资源和国家级开发区等重要发展动力源，促进产业链上下游协同发展，共建秦创原科技创新示范带。统筹布局跨河、跨塬、跨铁路等交通基础设施，实现空港片区与咸阳中心城区、西咸副中心，以及西部科技创新港与丝路科学城、咸阳高新技术产业开发区的便捷交

通联系。

第 182 条 共建渭北先进制造业走廊核心区

构建东西向复合交通主走廊，完善物流运输体系。推进西咸新区空港新城、秦汉新城、泾河新城与高陵区、咸阳经开区同城化发展，辐射三原县、泾阳县等城镇节点，打造先进制造产业链群，建设产城融合的功能组团。

第 183 条 共建富平-阎良协同发展区

在阎良区与富平县交界地区建设富阎产业合作园区，共同推进富平（阎良）至咸阳机场铁路，引领区域基础设施互联互通、产业优势互补发展、公共服务共建共享，打造西安都市圈新增长极。

第 184 条 建设临渭-临潼协同发展区

保障临渭经济协作区发展空间，推进西安国际港、新丰镇铁路编组站与渭南中心城区铁路连通，促进零口镇与临渭区毗邻地区一体化开发。

第 185 条 打造杨凌农业高新技术产业协同区

推进周至县城、哑柏镇对接杨凌农业高新技术产业示范区，立足农业科技创新资源和特色产业基础，打造秦创原创新驱动平台农业特色板块。

第 186 条 共建共保渭河两岸协同保护利用区

加强渭河沿岸地区功能协同发展，统一各项底线管控标准，整体保护渭河生态环境和大遗址集中区，形成与自然风貌相协调、历史文化特色相融合的绿色生态走廊，共建秦汉历史文化集中展示区和历史轴线标识地。按照滨水空间类型，分别提出滨水地区城市建设和公共空间协调规划管控要求，共同塑造滨水城市风貌。

第三节 完善西安都市圈重点支撑体系

第 187 条 推进都市圈综合交通网络互联互通

利用高速铁路、普速铁路富余运能开行城际、市域（郊）客运列车，研究跨行政区轨道交通，加强西咸新区与西安中心城区、咸阳中心城区的轨道交通联系。协同推进西安都市圈环线高速、福银高速改扩建等项目建设，加快 G210、G211、G312 等干线公路改造及沔河东路、陈之路、尚稷路等城市快速路建设，强化西咸新区与咸阳中心城区跨渭河通道联系。加强公路与城市道路有机衔接，构建以轨道交通、高速公路、快速路为骨架的多层次、一体化综合交通系统，支撑区域协同发展。

第 188 条 统筹区域水利、能源基础设施建设

协同推进引汉济渭工程南北干线及配套工程建设，支持泾河东庄水利枢纽工程建设，保障渭北地区用水需求，与

咸阳市协调西咸新区用水总量指标。强化区域水源地保护，推动斗门水库南池水源地共建共保。

融入关中双环骨架网架，共同推进区域一体化电网建设。共同完善天然气关中环线供气系统，推进区域主调互补一体化建设。

第 189 条 协调推动公共服务共建共享

协同构建布局均衡、特色突出的都市圈公共中心体系，加强重点协同区高等级公共服务设施的共建共享，避免重复建设。

第 190 条 共同推进城乡深度融合发展

以国家城乡融合发展试验区西咸接合片区（包括西安市高陵区、阎良区、西咸新区，渭南市富平县，咸阳市兴平市、武功县、三原县、杨凌农业高新技术产业示范区）为重点，推进城乡基础设施一体化发展，促进城乡要素双向自由流动和公共资源合理配置，围绕打造和提升农业全产业链，提升西安都市圈蔬菜、时令瓜果供给质量和均衡供应能力。

第四节 以西咸新区为纽带推进西安-咸阳一体化

第 191 条 完善西咸新区功能布局

在渭河以南打造西咸副中心，依托西安西站，联动沣东、沣西城镇空间，突出站城融合和科技创新特征。强化西部

科技创新港、西部云谷、沣东科统区等新型产业空间布局，形成与西安市中心城区服务功能互补、咸阳中心城区产业融合发展的空间格局。共建渭北先进制造业走廊，强化泾河组团产业集聚功能，统筹空港新城、咸阳经济技术开发区、泾阳县等相邻地区发展空间，优化临空经济组团功能布局，推进高陵-泾河-空港片区协同发展。加强秦汉大遗址带的整体保护，按照文物保护规划有关要求引导现状不适宜的用地逐步腾退或更新。

第 192 条 增强高端产业布局

以西部科技创新港建设为核心抓手，联动丝路科学城共建综合性科学中心和科技创新中心，布局一批前沿引领技术创新平台、产业共性技术研发平台和双创示范基地，保障研发、孵化、制造等发展空间。引导先进制造业向临空经济组团、泾河产业组团集中布局，保障技术应用转化、龙头企业发展空间。加强科技创新资源与产业片区协同布局，适度提高工业用地占城镇建设用地比重。

第 193 条 合理配置居住用地

优化产城关系，促进职住平衡。临空经济组团、泾河产业组团强化产业空间保障，在西咸副中心、高陵综合性新城就近保障居住和生活服务需求。合理控制居住用地规模，优化居住用地布局。

第 194 条 加强区域生态文化保护

保护渭河、泾河、沔河、新河、太平河等水系廊道及泾惠渠灌区灌渠体系，推进渭河支流小流域治理和滨水空间景观打造。依托交通干线为主的隔离绿廊，连通重要生态片区以及各类开敞空间，构建多层次、多功能的城区生态基础设施体系。加强秦咸阳城、西汉帝陵、汉长安城等大遗址及周边环境的共同保护，主要包括头道塬、二道塬轮廓线和制高点，泾渭分明的自然景观，以及山、水、城、陵、塬一体的独特格局。

第 195 条 管控重点地区空间形态

结合科技创新轴与重点开发片区，衔接周秦汉都城遗址带保护协调要求，加强开发强度分区引导，严格管控新建超高层建筑。落实文物保护、水源地保护等相关要求，严格控制大遗址、斗门水库水源地周边地区建设。

重点管控科技创新轴视廊。保护城市南望连绵的秦岭山脉背景，对沔河金湾-科统区-镐京-斗门水库-秦岭视廊范围的空间形态进行引导，强化山水城市整体意象。

塑造起伏有序的渭河、沔河等河流景观带特色，创造灵动通透、舒缓连续、功能多元的城市滨水岸线。落实文物保护规划有关控制要求，保护大遗址地区周边平缓有序的城市天际线。

延续汉长安城（建章宫）、阿房宫、丰镐等大遗址片区

的历史文化特征。保护遗址区的整体空间格局、空间尺度和自然环境，强调历史与现代风貌融合。

第 196 条 统筹布局市政基础设施

统筹布局西南郊水厂等区域性城市供水设施，协同推进西安市沣东水厂迁建、西安市汉城水厂迁建等骨干水厂建设，实现供水设施共建共享。

推动西安西-中创、西安西-沣渭 330 千伏线路建设，形成一体化坚强智能电网。完善靖西一、二、三线、咸宝线和关中环线建设，推动建设重点燃气分输调压设施和高压、次高压、中压燃气管线，保障用气需求。构建热电厂、集中供热站、地热、分布式能源站、燃气壁挂炉、电能等多源互补的热源系统，保障供热需求。

涉及跨区域污水协同处理的区域，按照“就近排放”原则，沣东部分区域污水就近排入西安市第六污水厂集中处理，泾河第一污水厂承担咸阳市泾阳县城的部分污水处理。统筹西咸新区生活垃圾焚烧发电厂和鄠邑区生活垃圾焚烧厂，协同处置西咸新区和周边区域生活垃圾。

第五节 依托富阎产业合作园区促进富阎协同发展

第 197 条 共建富阎产业合作园区

在温泉河以西的起步区布局商业商务、创新文化、高新技术等产业功能，建设新型产业发展区；在温泉河以东地

区依托富平机场，衔接布局民机整机总装及航空零部件产业，以及研发、培训等航空产业配套功能。

以现有飞机设计和检验检测机构为基础，围绕产业特色，预留一批特色学院和研究中心建设空间，保障国防科研仪器设备、大科学装置、重点实验室、工程研究中心等重点建设项目落地。

第 198 条 统筹临空区域布局

预留阎良试飞院机场跑道拓展空间，重点保障新机型研制、国防军工生产任务所需发展空间。配合保障富平通用机场周边航空产业项目建设空间，支撑打造整机制造及航空零部件产业集群。

根据国防安全和航空产业布局需要，合理安排建设用地，管控建筑高度，保障阎良机场、富平通用机场、渭南华山机场净空区域，促进航空产业集聚发展。

第 199 条 修复城市周边生态环境

开展荆山塬生态修复。对荆山塬塬坡黄土裸露地区进行植被修复，减少水土流失。保留和恢复荆山塬面的自然起伏地形，提高水土保持与涵养水源生态功能。逐步修复因采石采土造成的生态破坏，建设生态公园。

开展石川河、温泉河生态修复。保留石川河与荆山塬之间的生态农业空间，严控城市开发建设。在温泉河与石

川河交汇区域建设生态公园，保持自然地形和自然汇流状态，确保生态安全。

共建荆山塬-石川河城市绿心。串联森林斑块、景观花海、观光农田、滨河湿地，共建城市绿心，发展生态休闲、文化旅游、观光农业等功能，带动周边地区乡村旅游发展。

第 200 条 推进历史文化资源协同保护与利用

构建富平-阎良片区的文化保护体系。共同对斩城、连城及其周边包含温泉河、莲湖、圣佛寺塔在内的历史要素进行整体保护。联合富平县淡村镇、庄里镇等，围绕红色文化、航空工业等开展近现代历史建筑和工业遗产保护。

第十五章 规划实施保障

第一节 加强组织领导

第 201 条 加强党的领导

充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，落实地方各级党委和政府国土空间规划管理主体责任，把党的领导贯彻到国土空间规划编制实施全过程各领域各环节。规划实施中的重大事项或重大调整，及时按程序向上级请示报告。

第 202 条 强化统筹协调

建立健全各相关部门责任明确、密切协作的规划编制实施体系，坚持“多规合一”，各相关部门按照职责分工，切实加强对本行业涉及空间布局专项规划的编制管理。

第二节 强化规划实施传导

第 203 条 建立国土空间规划体系

完善全域覆盖、分层管理的“三级三类”国土空间规划体系，建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度，对全域国土空间分区分类实施用途管制。

总体规划是对辖区范围内的国土空间开发保护做出的总体安排和综合部署，是指导各类保护与开发建设活动的

基本依据，分为市、县（区）、镇街三级。

详细规划是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制和核发城乡建设项目规划许可，以及进行各项建设的法定依据。

专项规划是针对特定区域（流域）、特定领域，为体现特定功能，对国土空间开发保护作出的专门安排，应在遵循总体规划，不违背总体规划强制性内容基础上，结合实际明确编制类型与精度，纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统进行管控。

各级各类国土空间规划编制时，要依法开展环境影响评价，要兼顾军事设施保护需要，并按照规定书面征求有关军事机关的意见。

第 204 条 健全规划传导机制

强化市级国土空间总体规划的传导和实施，纵向建立“市级总体规划-县（区）级总体规划-镇街级规划/单元详细规划-村庄规划/实施详细规划”四个层次的传导体系；横向加强相关专项规划与总体规划的衔接，建立国土空间相关专项规划统筹管理制度，以国土空间总体规划为基础实施全过程管理，开展近期实施规划编制，完善自上而下、层层分解的传导路径。县（区）级总体规划应传导落实本规划提出的职能定位及主要控制指标等指引要求。

通过建立目标战略、控制线、用地布局、指标体系和规则名录五类传导路径，明确本规划向下层次规划分级传导的内容与方式。本规划确定的公共服务设施和基础设施应在下层次规划中具体落位，保证规模不减少、服务范围不缩小、功能水平不降低。

第三节 完善法规政策和技术标准体系

第 205 条 健全法规政策体系

落实国土空间规划法律法规和国家、省政策文件要求，结合西安市实际，制定国土空间地方性法规、地方政府规章，完善相关配套规范性文件。

建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度。完善地方性国土空间规划编制实施的相关配套政策，强化规划的公共政策属性，保障规划的有序实施。

第 206 条 完善技术标准体系

在国土空间规划的编制、实施、监督管理全过程中贯彻落实国家有关技术标准及行业要求，构建符合西安市实际的国土空间规划地方性技术标准体系。

第 207 条 完善主体功能区配套政策

落实国家主体功能区战略，加大对农产品主产区、重点生态功能区财政转移支付力度，提高城镇化地区各项资

源要素节约集约利用水平。完善国土空间规划考核评价体系，加快建立基于主体功能区的差异化绩效考核评价制度。

第四节 强化规划实施监督和公众参与

第 208 条 健全国土空间基础信息平台 and 国土空间规划

“一张图”实施监督信息系统

以实景三维西安为统一的时空基底，持续完善国土空间基础信息平台 and 国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，提供国土空间规划数据查询、合规性审查、成果审查、规划实施监管等功能，支撑国土空间规划编制、审批、实施、评估、监督等全周期管理，推动部门之间数据共享，提升衔接协调水平和效率。

第 209 条 健全规划监督管理和考核机制

坚持先规划、后实施，不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动。加强国土空间规划实施的监督管理，坚决维护规划的严肃性和权威性。将国土空间规划执行情况纳入自然资源执法督察内容，上级自然资源主管部门要对下级国土空间规划中各类管控边界、约束性指标等管控要求的落实情况进行监督检查。建立健全规划监督、执法、问责联动机制，形成行业部门间协同监管机制，强化监督信息互通，形成人大、政协、纪检监察、司法、审计、社会等各方监督合力。

第 210 条 完善规划监测评估与调整机制

按照定期体检和五年一评估的要求，结合年度国土变更调查和地理国情监测成果，建设国土空间规划实施监测网络（CSPON），建立健全各级各类国土空间规划实施监测评估预警机制。将国土空间规划实施评估融入规划日常管理，形成贯穿“指标监测-实施难点-对策建议”的工作机制，实现对国土空间开发保护的有效反馈。健全用途管制全周期监测、全过程监管机制，对用途管制情况实行监督考核。结合国民经济和社会发展规划、国土空间规划实施评估结果，对本规划进行动态调整完善。

第 211 条 健全专家咨询和规划公开制度

加强城市发展重点问题咨询评估，引导各领域专家及公众积极参与城市发展与治理，在规划编制、决策、实施和监督中发挥作用。拓宽规划宣传渠道，扩大国土空间规划政策和相关知识的普及度。

第五节 明确近期实施目标和任务

第 212 条 近期实施目标

推动城市核心功能和竞争力稳步提升，全面落实三条控制线等各项空间底线管控要求，促进粮食生产保障和都市型现代农业发展更加协调，增强秦岭生态屏障功能和生态系统稳定性。促进西安-咸阳一体化发展持续推进，基础

设施互联互通水平明显提高，创新协同和产业协作显著增强。城乡区域公共服务设施布局更加均衡，中心城区15分钟生活圈覆盖更加广泛，城市特色空间更加丰富。实现支撑现代化都市圈的综合交通体系更加完善，城市安全韧性水平稳步提升。

第 213 条 近期重点任务

推进农田集中区和特色农业板块建设，改造提升灌渠体系，建设优质高产粮食生产基地和蔬菜稳产保供基地。改善农村人居环境，提升村容村貌和基础设施水平。

加强秦岭水土流失治理、小水电站生态修复、峪口整治等重点工程建设。系统推进水安全保障、水资源利用，推进渭河两岸生态治理和修复工程。

推动“南控、北跨、西融、东拓、中优”空间发展战略落地实施。加快实施产业片区规划建设和土地整备。在古都核心功能承载区深入实施城市更新行动，提升城市空间品质。

落实历史文化保护线管控，推进大遗址综合保护利用，加强秦直道、秦岭古驿道等区域线性文化遗产廊道、秦汉帝陵遗产保护工作。

加快推进轨道交通和骨架道路建设，完善贯通南北、连接东西的快速干线通道。加强水资源保障，加快推进引汉济渭工程建设，保障近期用水需求。强化能源保障体系，

推进外电输入通道建设，优化燃气设施布局，推进燃气储气调峰设施建设。

第 214 条 近期重点工程

制定产业空间、生态修复、公共服务、文化保护、综合交通、市政设施、乡村振兴等专项领域重点项目库。实行重点项目清单化管理，统筹各类市级专项规划和年度实施计划，强化项目用地保障。对于纳入重点建设项目安排表、选址未明确的项目，做好空间预控和指标预留。

第六节 建立区域规划协同实施机制

第 215 条 建立健全关中平原城市群协调发展机制

通过城市合作平台、市长圆桌会议、区域发展战略协议等形式，畅通城市群内部协作机制。

第 216 条 健全西安都市圈常态化规划工作协商机制

依托西安都市圈各市（区）党政联席会议制度和一体化办公室，形成常态化规划沟通协调机制。推动规划联合编制与协同实施，做好跨行政区项目推进等工作，提升西安都市圈规划建设水平。

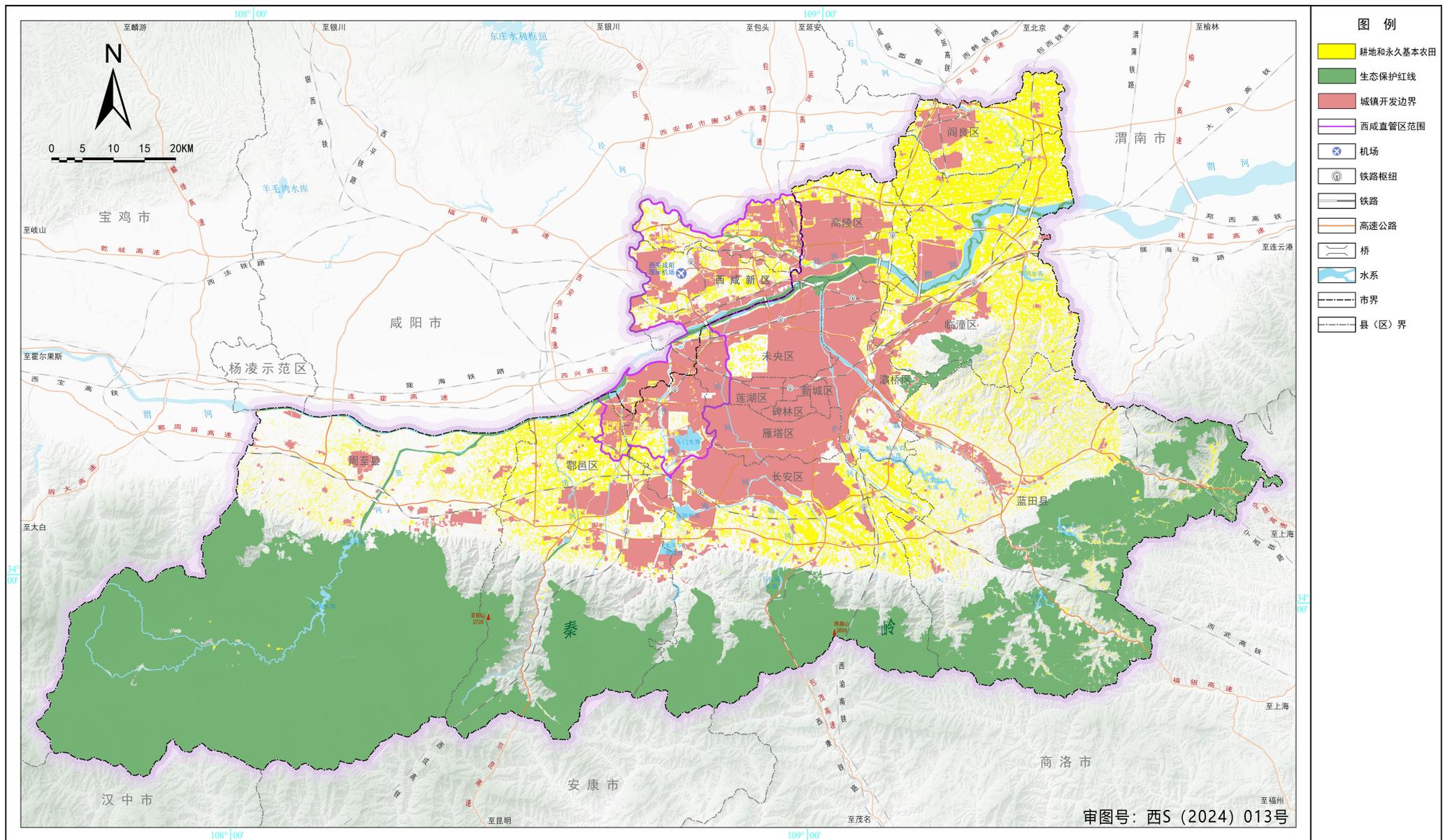
第 217 条 建立西安-咸阳空间一体化实施机制

建立常态化工作协商机制，组建空间规划一体化、创新驱动一体化、产业发展一体化、生态环保一体化、基础

设施一体化、城市建设一体化、公共服务一体化、遗留问题解决等工作推进专班，协同推进国土空间开发保护相关重点任务。

西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域三条控制线规划图

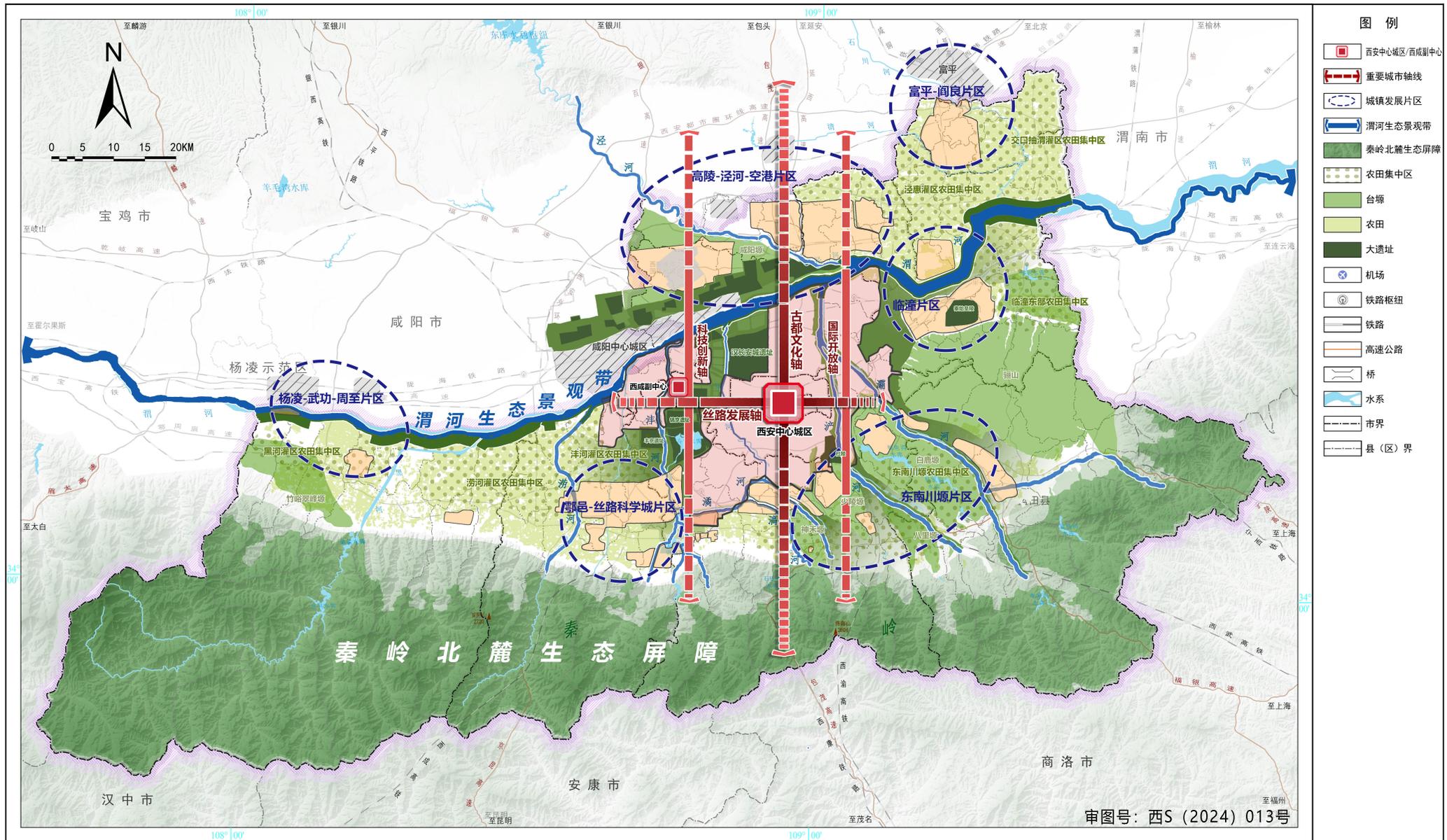


西安市人民政府
2025年01月 编制

西安市自然资源和规划局
中国城市规划设计研究院 中规院(北京)规划设计公司 制图
西安市城市规划设计研究院 陕西华地勘察设计咨询有限公司

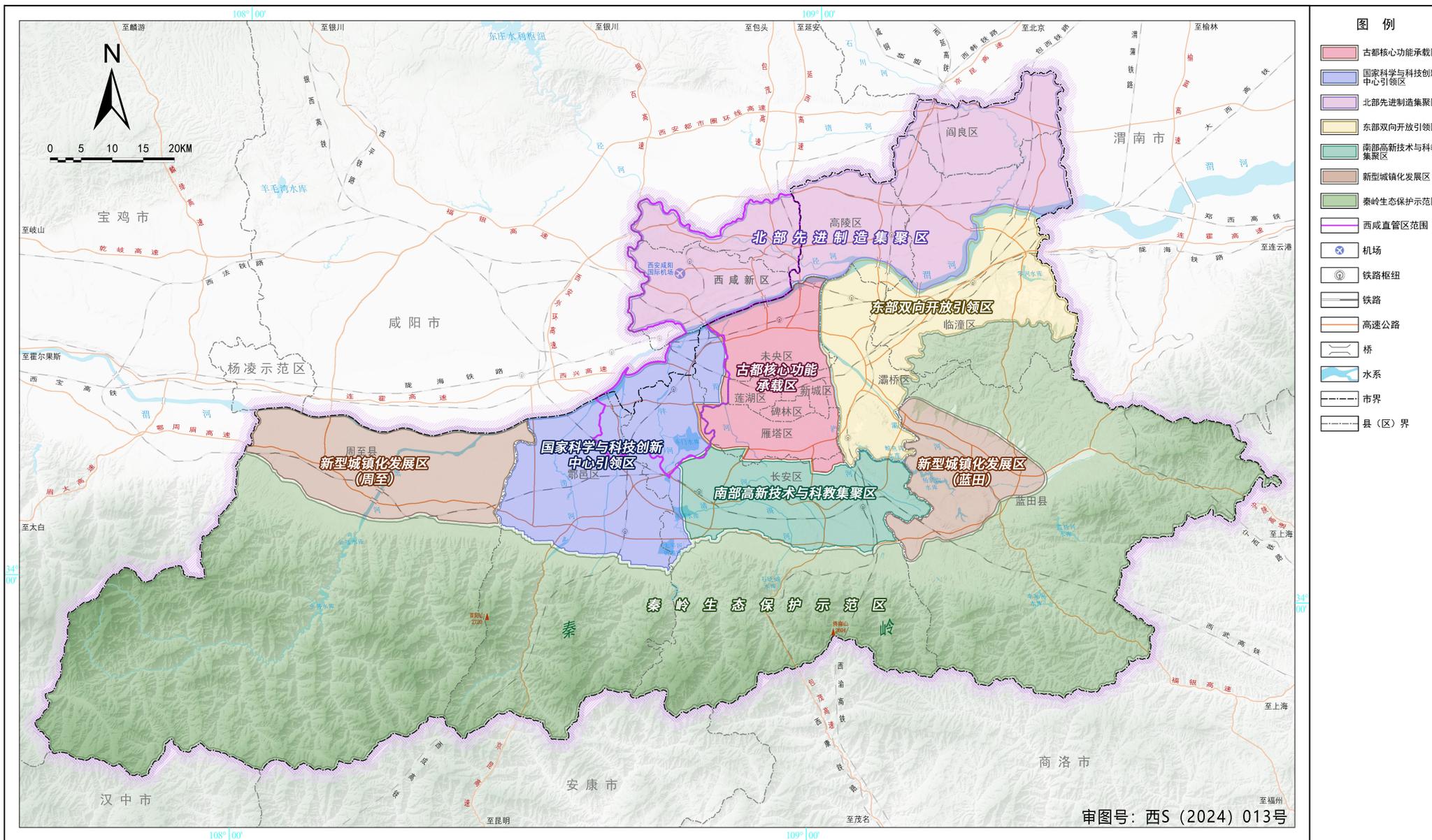
西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域国土空间总体格局规划图



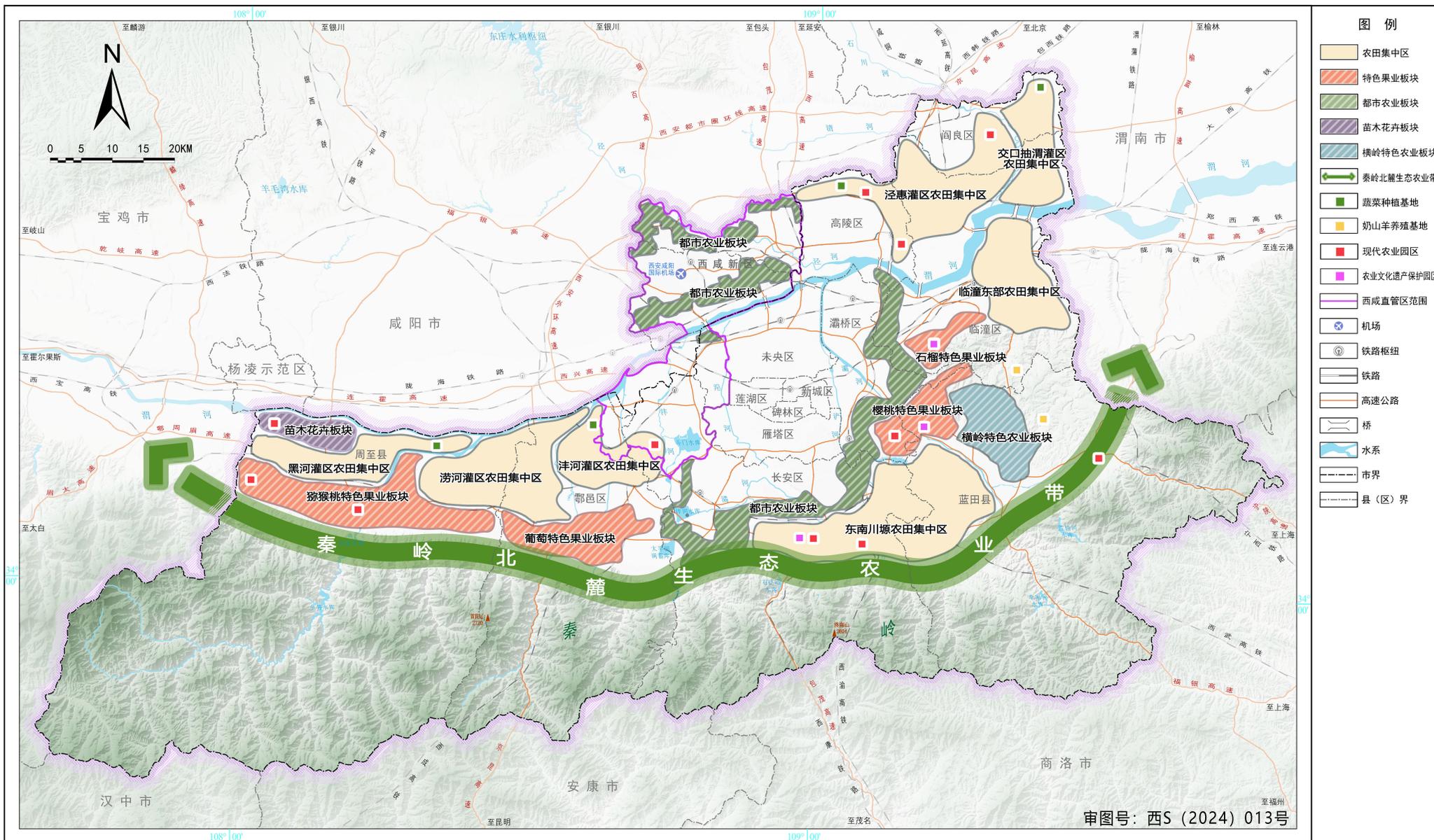
西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域功能区规划图



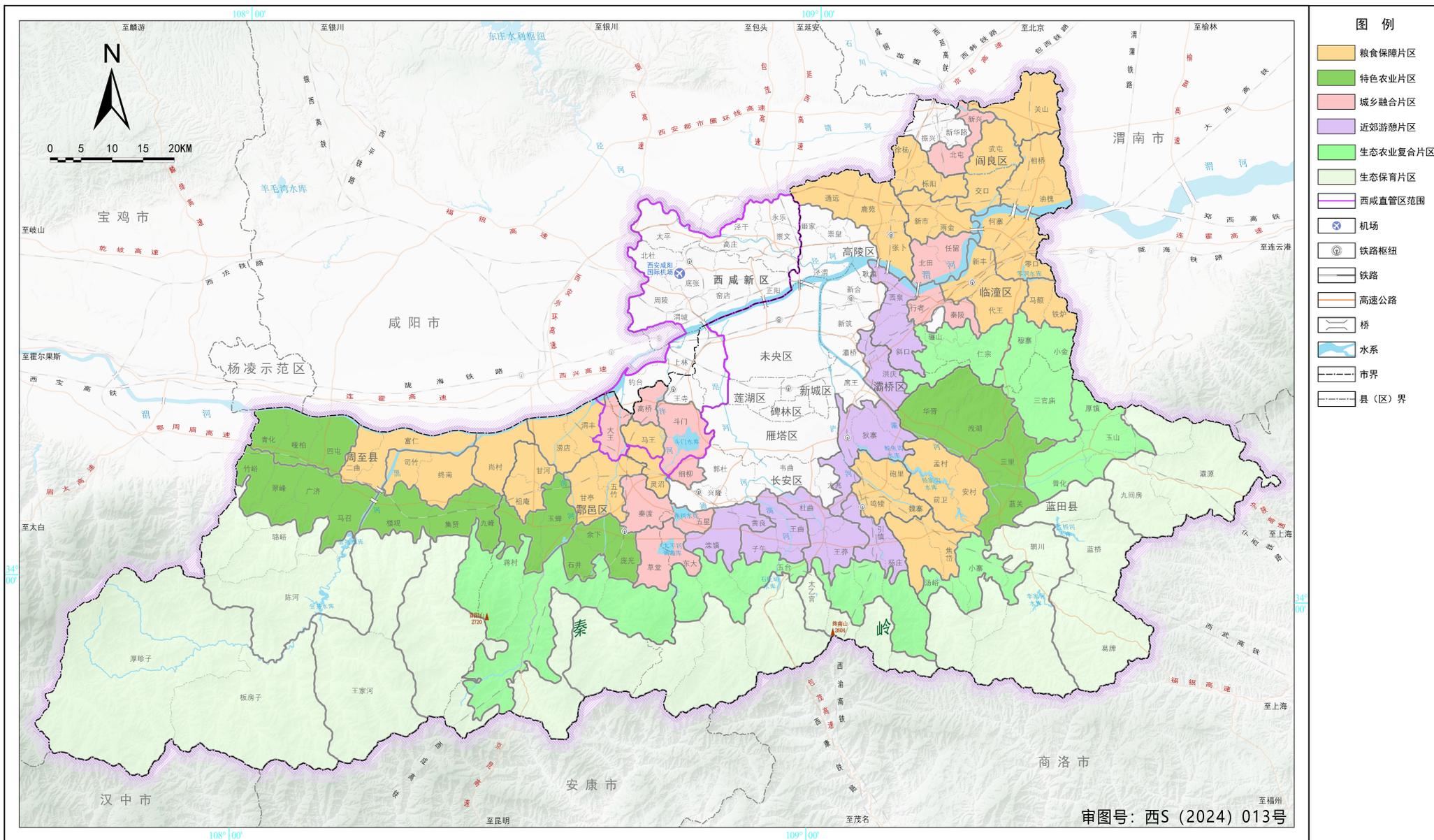
西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域农业空间规划图



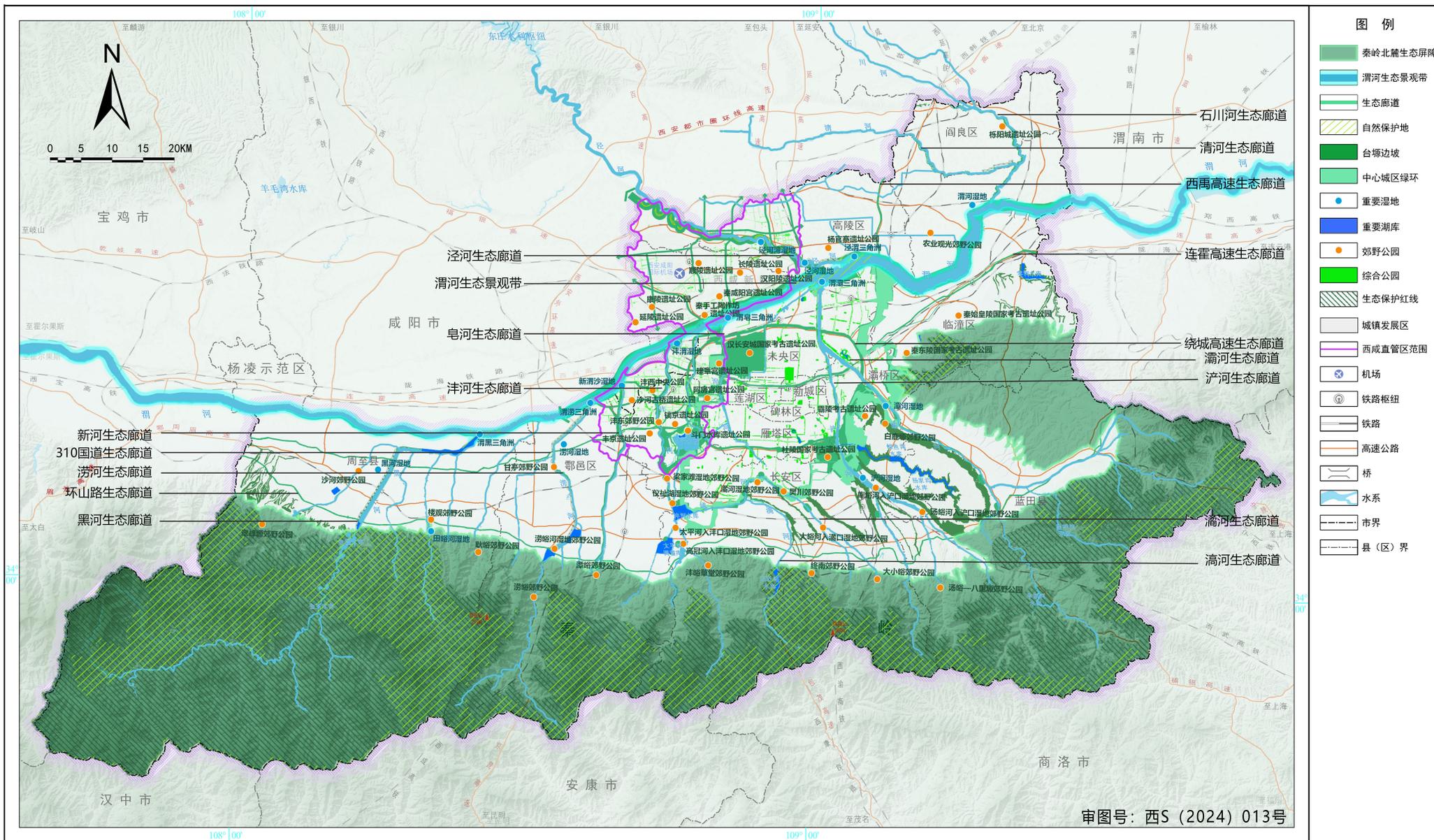
西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域乡村振兴片区示意图



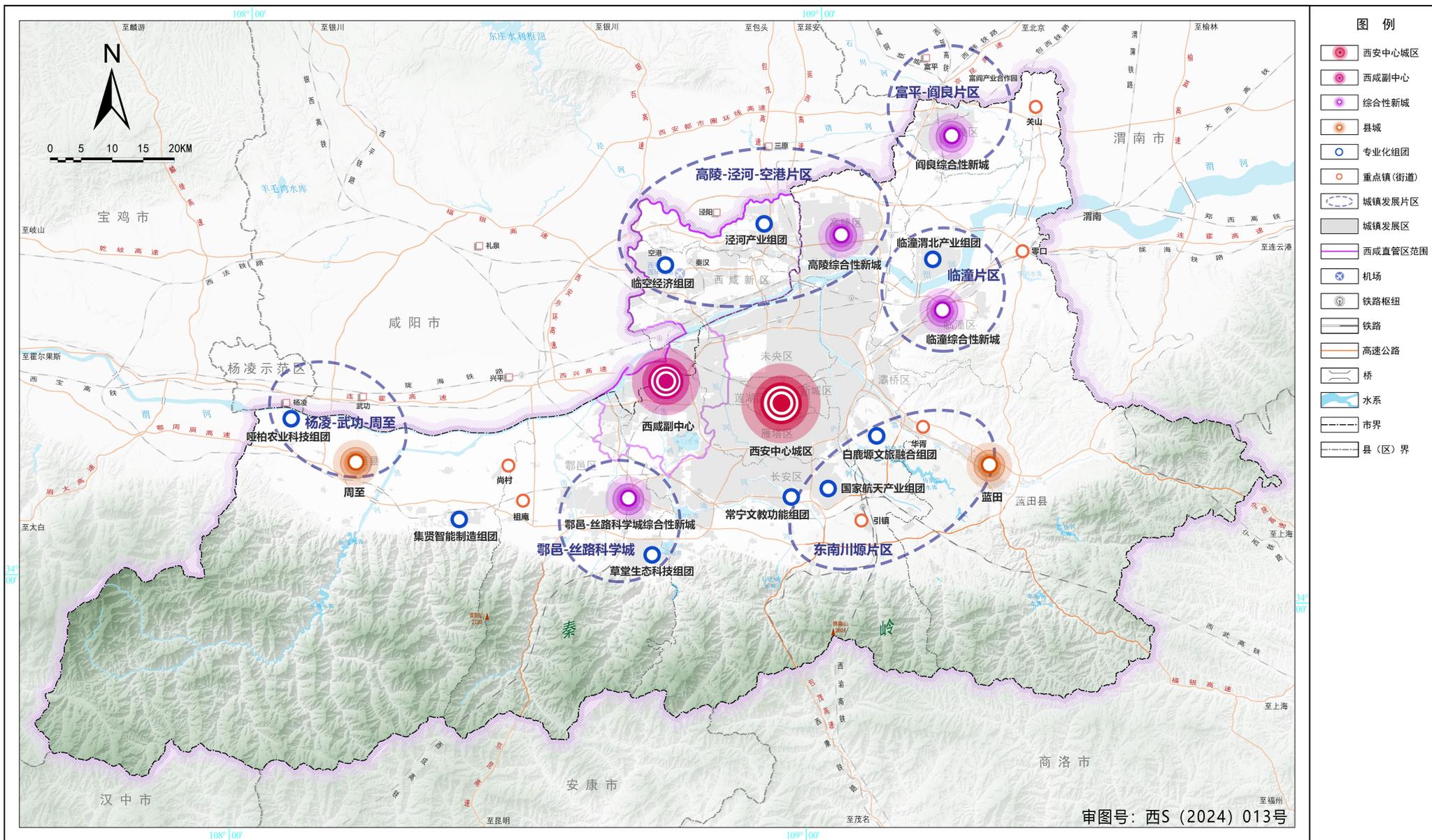
西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域生态系统保护规划图



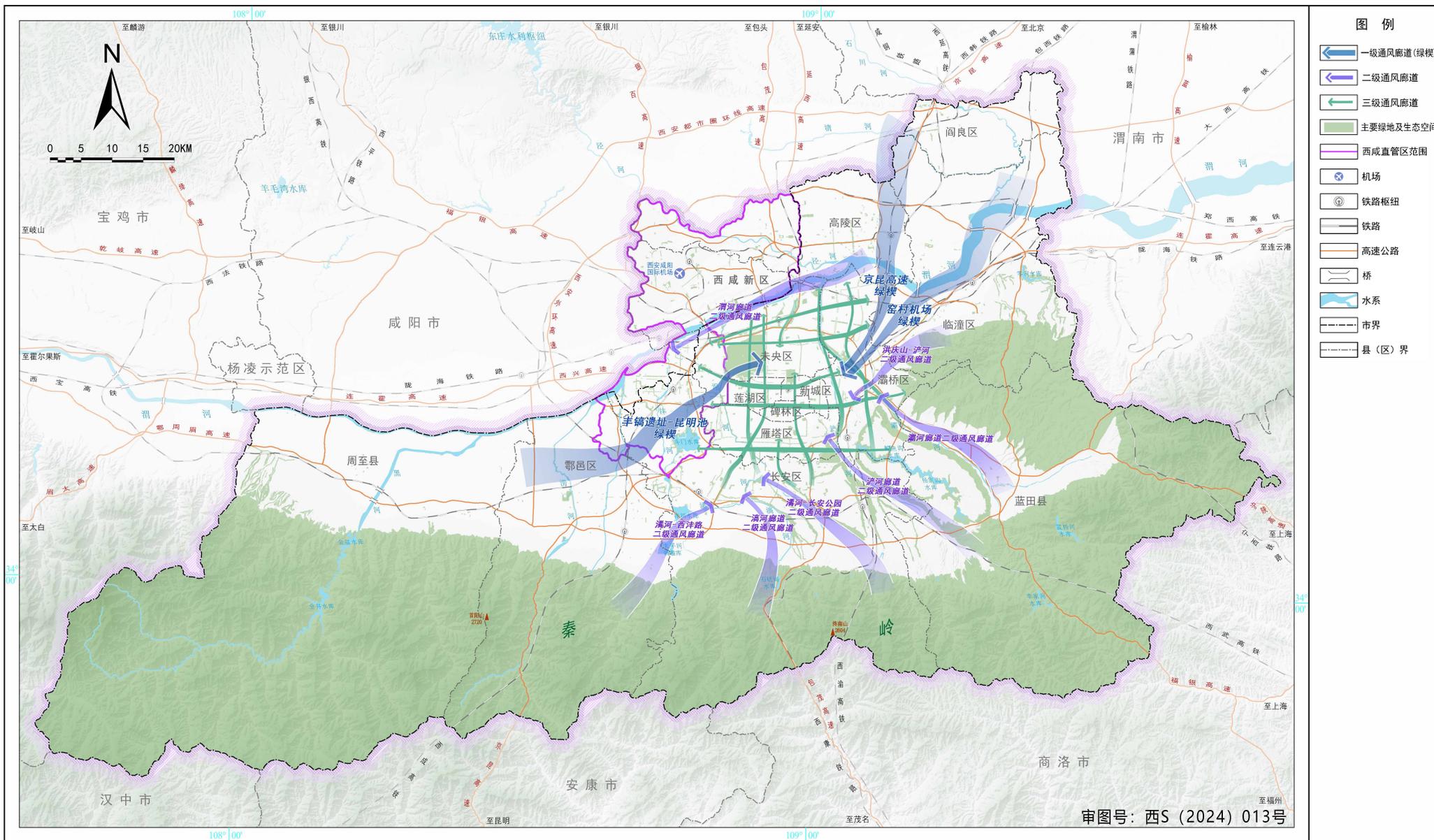
西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域城镇空间布局结构规划图



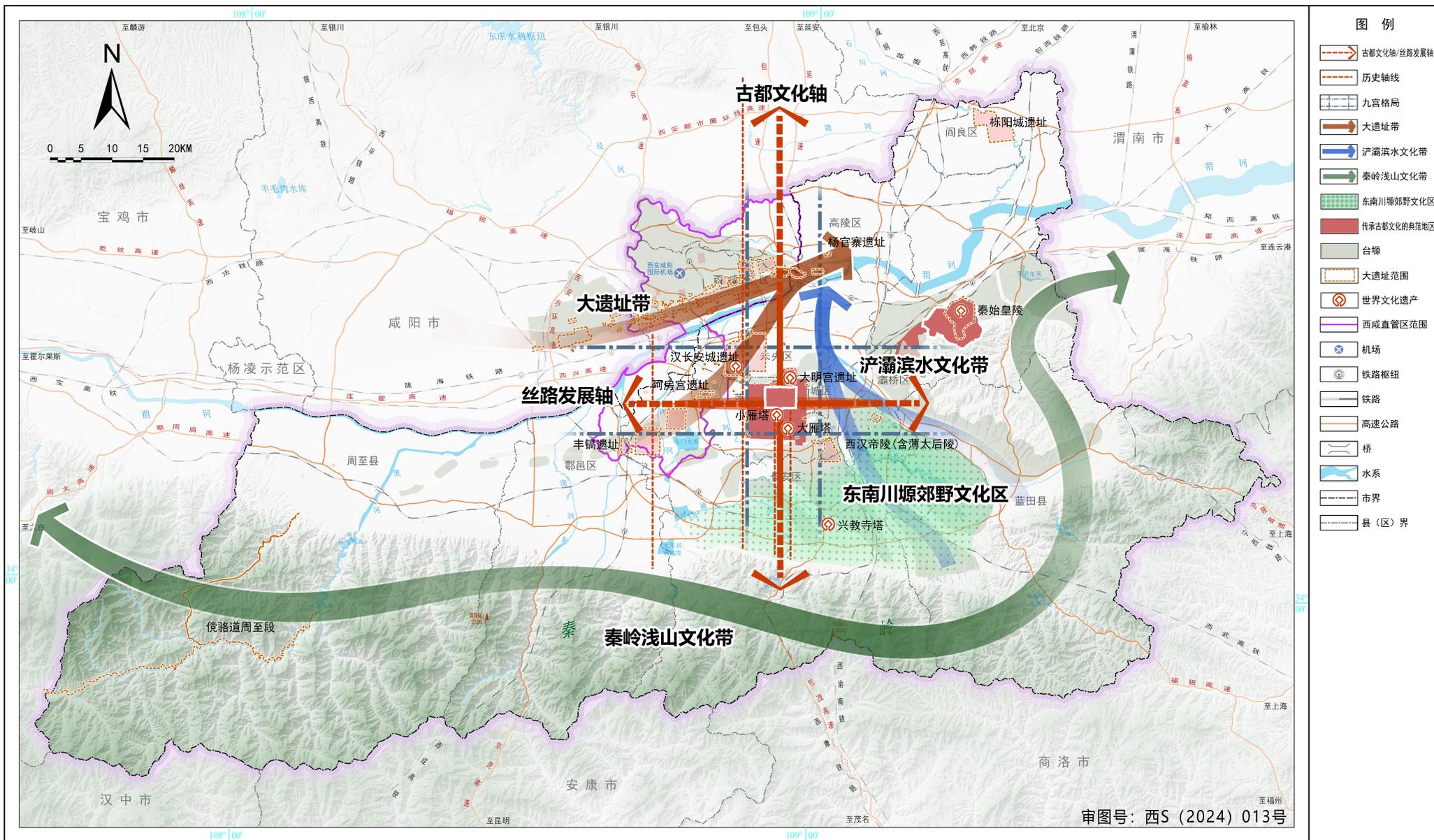
西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域通风廊道规划示意图



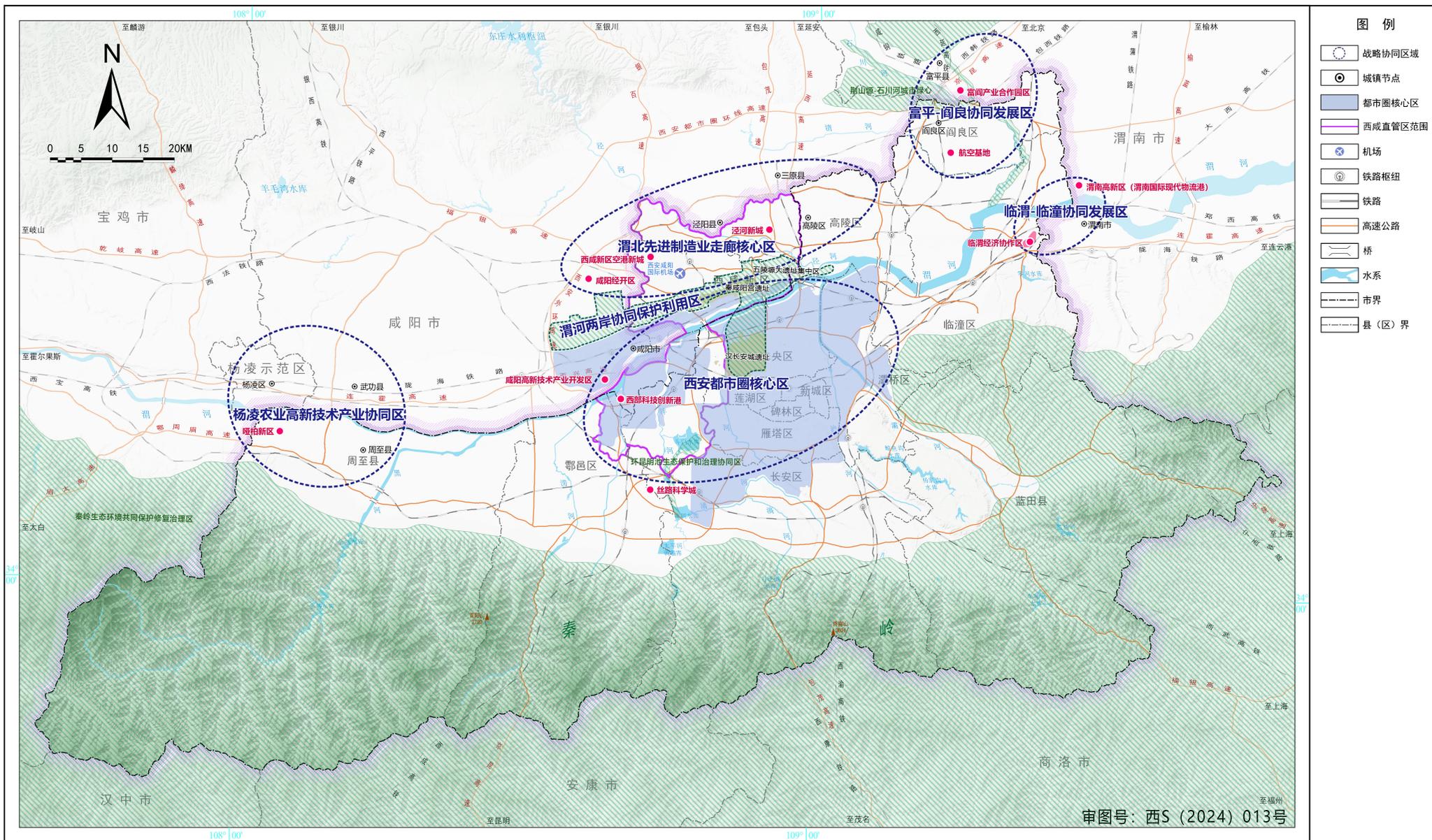
西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

市域文化空间结构示意图



西安市国土空间总体规划（2021-2035年）

都市圈跨界一体化区域规划指引图



西安市人民政府 编制
2025年01月

西安市自然资源和规划局
中国城市规划设计研究院 中规院(北京)规划设计公司 制图
西安市城市规划设计研究院 陕西华地勘察设计公司