

2035
NIUJIALIANG

榆阳区牛家梁镇国土空间规划 (2021-2035年)

草案公示



榆阳区人民政府
二〇二五年六月

前言

《榆阳区牛家梁镇国土空间规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）是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的重要举措，是落实新发展理念，实施高效能空间治理、促进高质量发展和高品质生活的空间政策，是对榆林市市、榆阳区国土空间总体规划的细化落实，是乡镇国土空间开发、保护、利用、修复和各类建设的行动指南，是实施国土空间用途管制、指导详细规划和村庄规划编制的重要依据。

按照中央、陕西省、榆林市和榆阳区统一部署，《规划》编制完成，为了加强社会协同和公众参与，充分听取社会各界意见，开门编规划，现进行《规划》公示，广泛征求公众意见。



目 录

CONTENTS

1	总则	P04
2	构筑美丽国土空间格局	P08
3	完善国土空间支撑保障体系	P13
4	提升镇区建设水平	P17
5	加强实施监督，构建空间治理体系	P19



2035
NIUJIALIANG

01

总 则

- 1.1 基本概况
- 1.2 规划范围与期限
- 1.3 目标愿景
- 1.4 发展规模

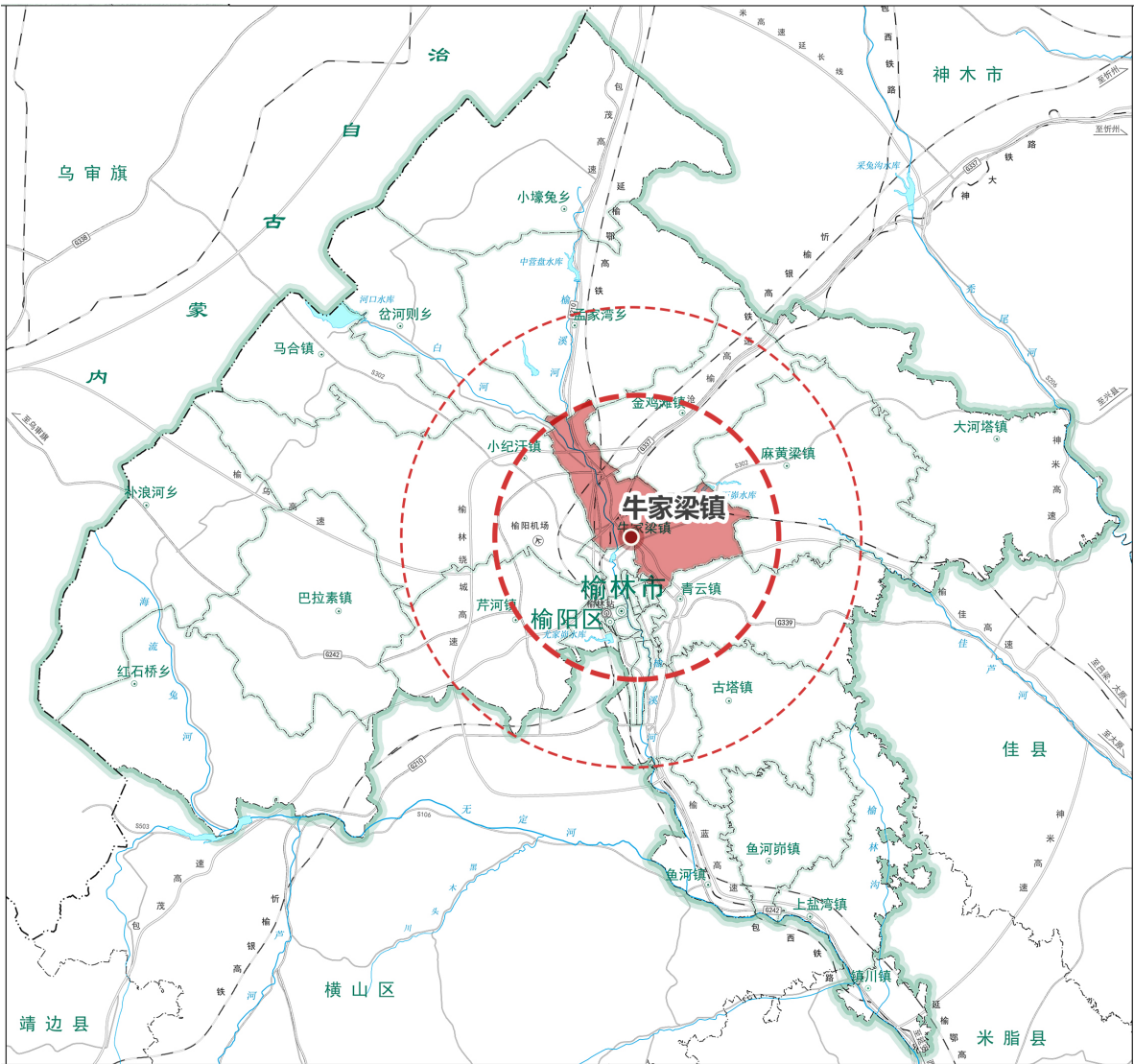
1.1 基本概况

牛家梁镇位于榆阳区城郊北部14.5公里处，国土总面积19952.24公顷，南北跨度约21千米、东西跨度约24.5千米，东邻麻黄梁镇，西接小纪汗镇，南连榆林市区和青云镇，北靠孟家湾乡、金鸡滩镇。

总面积
19952.24
公顷

常住人口
2.08
万人

城镇化率
14.64
%



牛家梁镇区位图

1.2 规划范围与期限

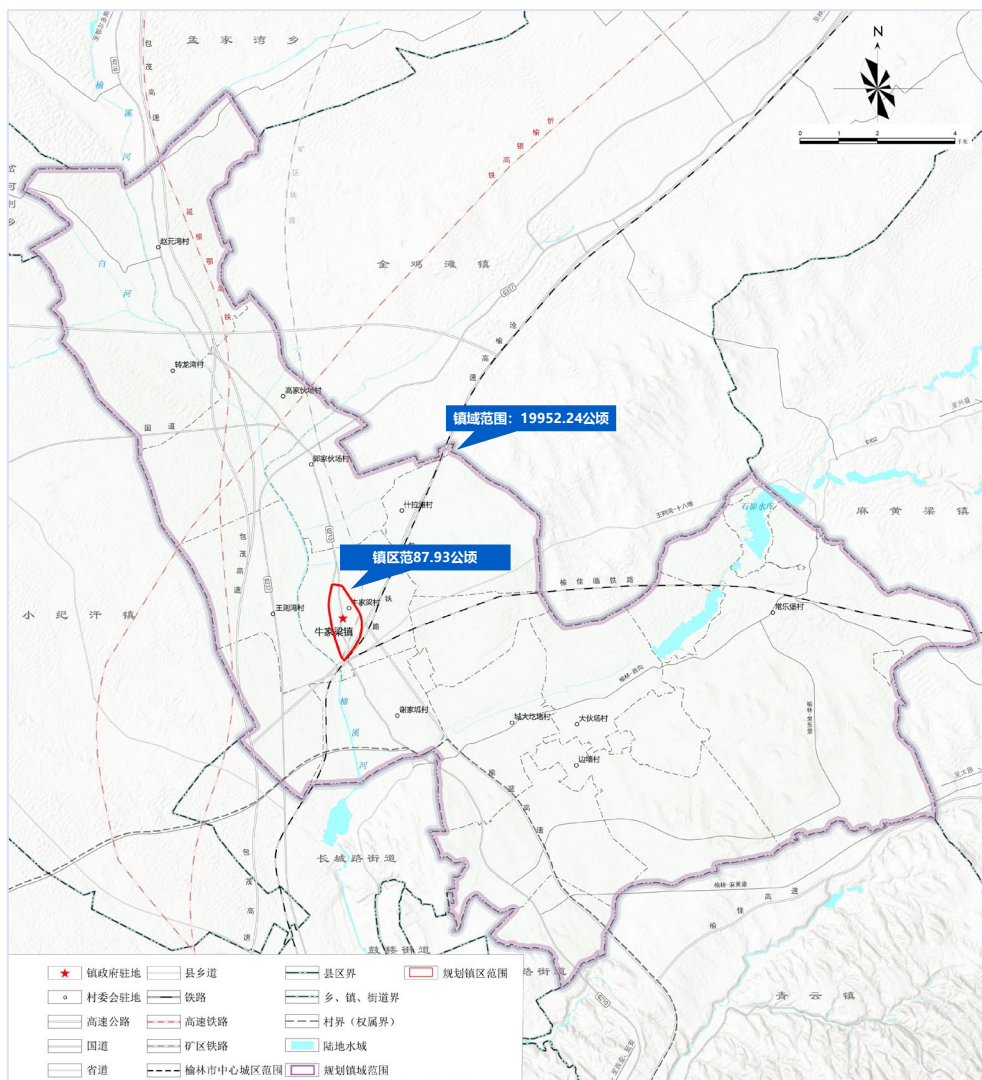
规划范围

镇域范围：19952.24公顷，包括12个行政村、4处国有林场、农场、种场，2处水库、1处治沙所和1处煤矿。

镇区范围：总面积87.93公顷。

规划期限

本规划期为2021-2035年，规划基期年为2020年，规划目标年为2035年，近期目标年为2025年。



牛家梁镇镇规划范围图

1.3 目标愿景

发展定位

农业现代化田园城镇

城郊融合示范城镇

发展目标

到2035年，将牛家梁镇建设成为榆林中心城区后花园、榆林近郊高品质肉蛋奶蔬菜基地、外围城区物流服务枢纽以及城郊融合典型示范镇，构建起由大漠蔬菜小镇、养殖大镇、渔业强镇和全域旅游名镇支撑的现代产业体系，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化基本实现。全面建成生态良好、产城融合、城镇协同、服务完善、充满活力，体现高质量发展、高水平治理的“新型城镇化标杆城镇”。



1.4 发展规模

人口规模

到2035年



镇域常住人口：4.10万人
(其中榆林中心城区常住人口2.3万人)

镇区常住人口：0.57万人

发展规模

落实省、市、区下达各项约束性指标，严守粮食安全，转变发展方式。坚持底线思维，存量优先，实现城镇开发结构优化、质量提升。构建7个约束性指标体系，新增城镇建设用地规模、新增村庄建设用地规模不超过上级下达指标。



02

构筑美丽国土空间格局

- 2.1 构建国土空间开发保护总体格局
- 2.2 落实“三条控制线”
- 2.3 科学划定村庄建设边界
- 2.4 加强自然资源保护利用
- 2.5 打造高质高效镇村体系
- 2.6 塑造特色陕北文化与景观风貌
- 2.7 推进土地综合整治和生态修复

2.1 构建国土空间开发保护总体格局

构建“一心二轴一廊三区”的国土空间总体格局

一心

牛家梁镇城镇服务中心，为镇域提供生活服务、旅游服务的综合公共服务中心。推动与中心城区城乡一体化发展。

二轴

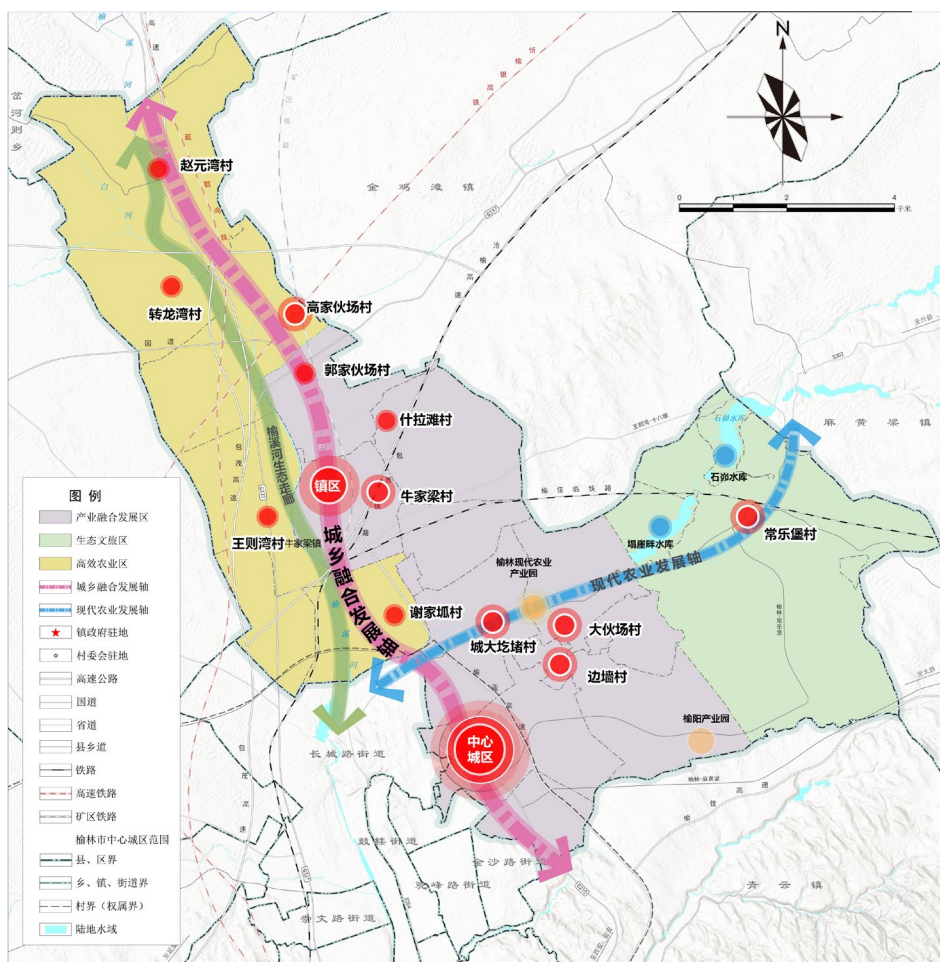
依托G210，打造带动镇域发展的城乡融合发展轴；依托榆西路打造带动现代农业发展，促进农文旅融合的现代农业发展轴

一廊

加强榆溪河水环境治理，构建直通中心城区的榆溪河生态走廊，保护榆林市生物多样性并为中心城区居民提供休闲、游憩场所。

三区

西部现代高效农业区、中部产业融合发展区、东部生态文旅区。



牛家梁国土空间总体格局图

2.2 落实“三条控制线”



落实耕地和永久基本农田保护红线

保护任务及耕地保护目标。落实最严格的耕地保护制度，着力加强耕地数量、质量、生态“三位一体”保护。永久基本农田一经划定，任何单位和个人不得擅自调整或者改变用途。

落实生态保护红线

严格落实国家、省、市生态保护红线划定成果。生态保护红线范围内，严格执行相关管控要求，严格禁止开发性、生产性建设活动，自然保护区核心保护区原则上禁止人为活动。



落实城镇开发边界

落实县级国土空间总体规划确定的城镇开发边界规模与管控要求。引导城镇建设用地向城镇开发边界内集中，促进城镇集约集聚建设，提高土地节约集约利用水平。

2.3 科学划定村庄建设边界

到2035年，牛家梁镇划定村庄建设边界**939.08**公顷。

严格落实上位规划

严格落实上级国土空间规划下达新增村庄建设规模指标，并预留部分新增规模作为规划“留白”机动指标，为未来发展留有余地。按照“底线约束、节约集约，盘活存量、严控增量”的要求，根据村庄分类，合理确定不同类型村庄建设用地规模。

强化底线管控约束

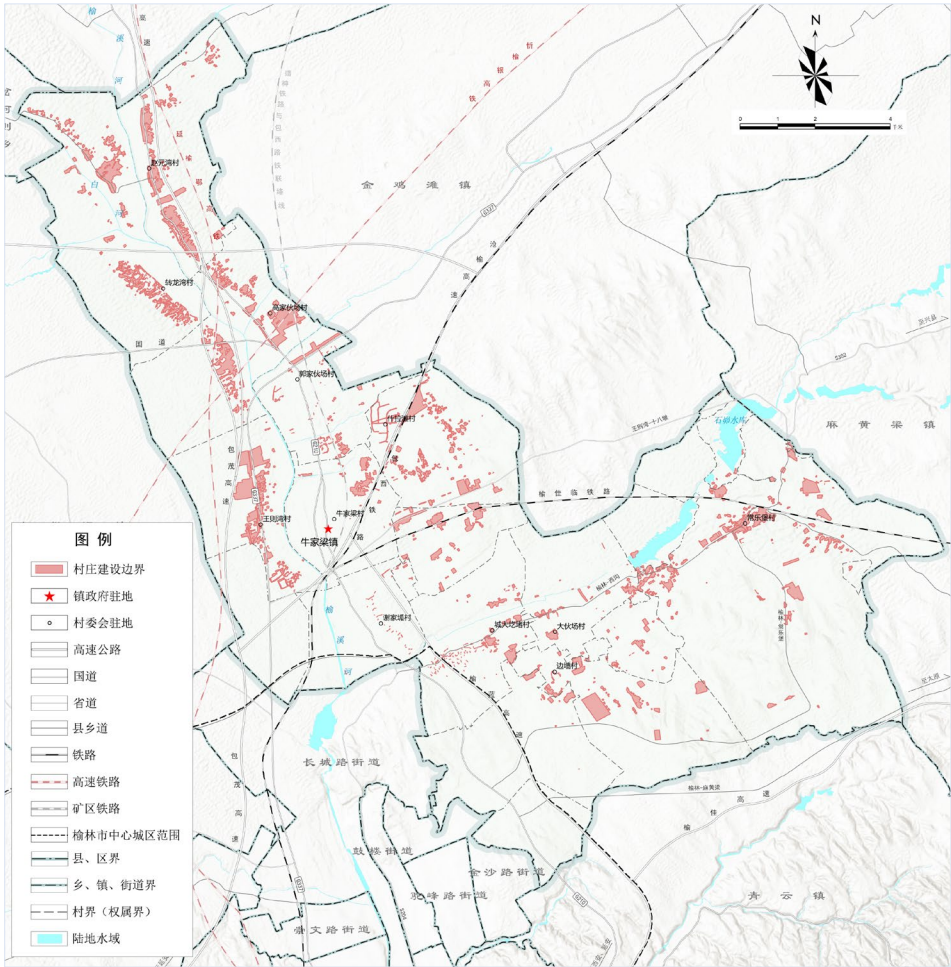
严格落实上级（上位规划）确定的生态保护红线、永久基本农田控制线等各项约束性指标，不得擅自调减耕地和永久基本农田面积，从严控制建设占用耕地特别是优质耕地，保护好乡村的山水格局、田园风光、历史文化资源。

坚持节约集约用地

严格控制村庄建设用地规模，村庄产业发展优先利用村内闲置、存量建设用地，综合考虑村庄产业融合发展用地规模及投入产出效益、合理安排用地布局。合理确定宅基地用地规模，严格落实“一户一宅”，坚决遏制村庄建设用地无序扩张，引导农村宅基地集中布局。

充分尊重村民意愿

保障村民宅基地建房的合理需求，充分尊重村民意愿，提高村民的知情权、参与权和决策权，不得强迫农民“上楼”。要采取符合农村特点、村民喜闻乐见的方式，积极开展村庄规划及村庄建设边界宣讲，引导村民在村庄建设边界内建设。



牛家梁村庄建设边界分布图

2.4 加强自然资源保护利用



耕地保护

实施耕地三位一体保护；引导永久基本农田布局优化；划定永久基本农田储备区；建设高标准农田；严格耕地用途管控。



建设用地集约利用

按照严控增量、盘活存量、用足流量、提高效率的原则，严格控制镇、村新增建设用地规模，积极盘活存量建设用地，促进土地利用方式转变。



水资源保护利用

重点保护榆溪河水系及其支流，推动其划定保护控制范围线。限期迁出不符合保护要求的建（构）筑物及其他设施。禁止污染、填埋、占用水体的行为。



林草湿地资源保护利用

统筹林草湿地资源保护利用；科学确定造林绿化空间。



矿产资源保护利用

重点加强油气等国家战略性矿产的勘查与开发，积极发展光伏、风电等新能源产业。全面落实上级规划确定国家能源资源基地、国家规划矿区。

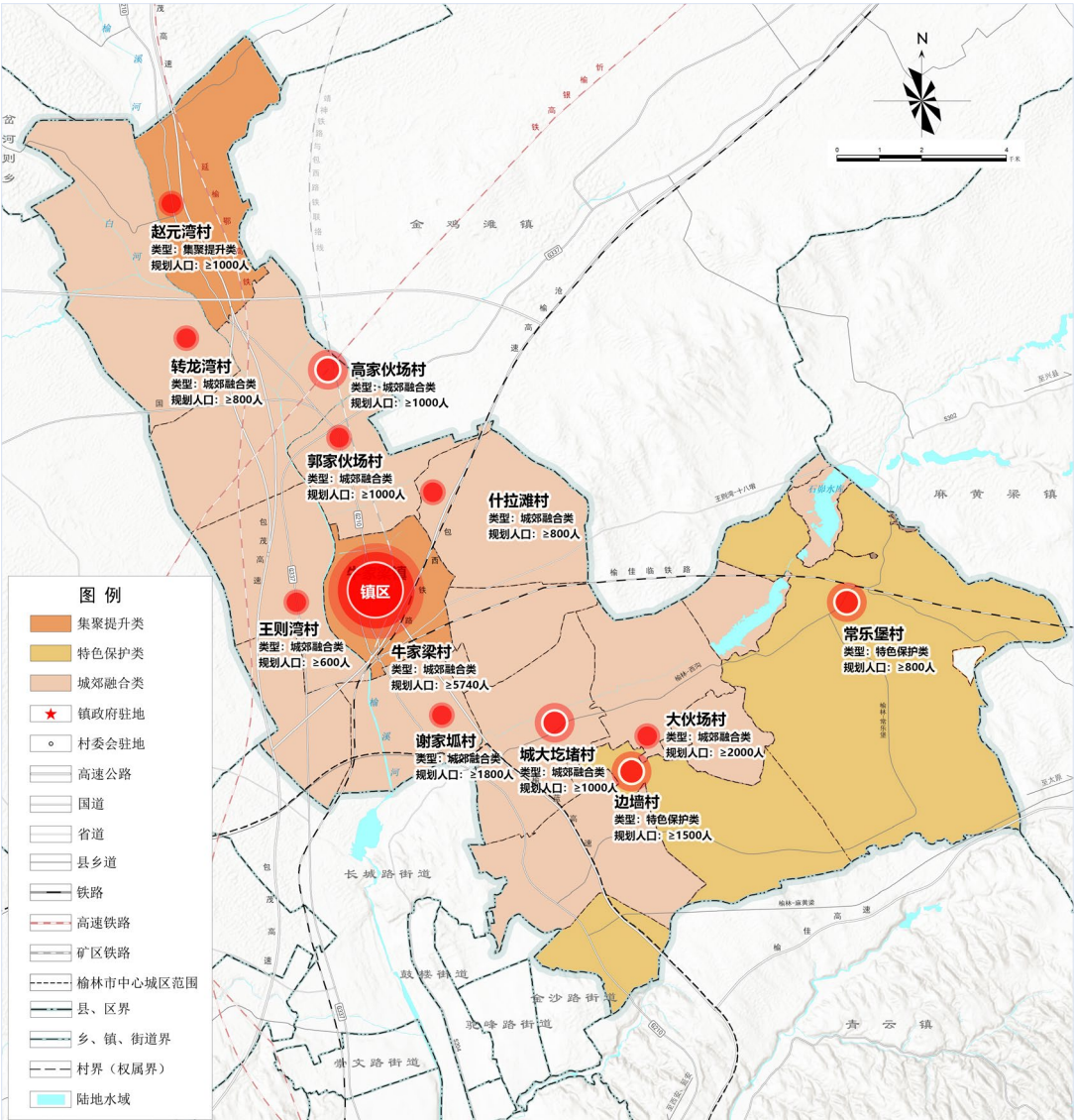
2.5 打造高质高效的镇村体系

村庄分级情况

- 镇区 (1个)：牛家梁村；
- 中心村 (4个)：高家伙场村、城大圪堵村、边墙村、常乐堡村；
- 基层村 (7个)：郭家伙场村、什拉滩村、王则湾村等7个村庄

村庄分类引导

- 集聚提升类 (2个)：牛家梁村、赵元湾村；
- 特色保护类 (2个)：边墙村、常乐堡村；
- 城郊融合类 (8个)：高家伙场村、城大圪堵村、郭家伙场村、什拉滩村、王则湾村、谢家圪村、大伙场村、转龙湾村；



牛家梁镇村体系图

2.6 塑造特色陕北文化与景观风貌

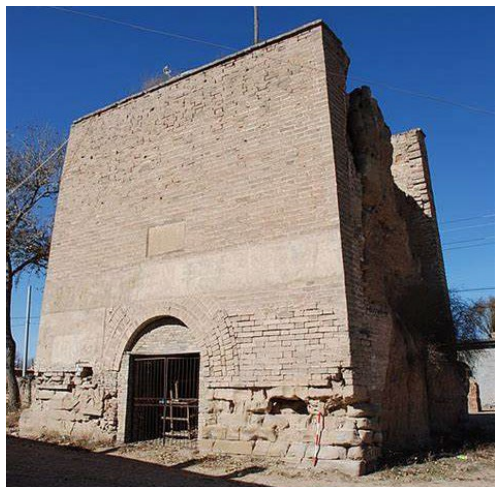
历史文化 保护

统筹文化遗产、文物保护单位保护发展：加强保护1处世界文化遗产（明长城—常乐旧堡遗址）、3处国家级文物保护单位（马梁汉墓群-塌崖畔墓区、走马梁汉墓群-驼水梁墓区、走马梁汉墓群-走马梁墓区）。

传承与弘扬非物质文化遗产：推进非遗调查，完善非遗记录体系，加强非遗档案和数据库建设。

景观风貌 保护

充分利用本地的“沙、水、林、田、草”等自然资源，保护石峁水库等优美自然资源，挖掘和保护丰富的历史文化资源，构建草原风光、湿地风光和田园风光齐聚、民俗文化多元共融的特色风貌。



明长城—常乐旧堡遗址



走马梁汉墓群

2.7 推进土地综合整治和生态修复

开展国土综合整治

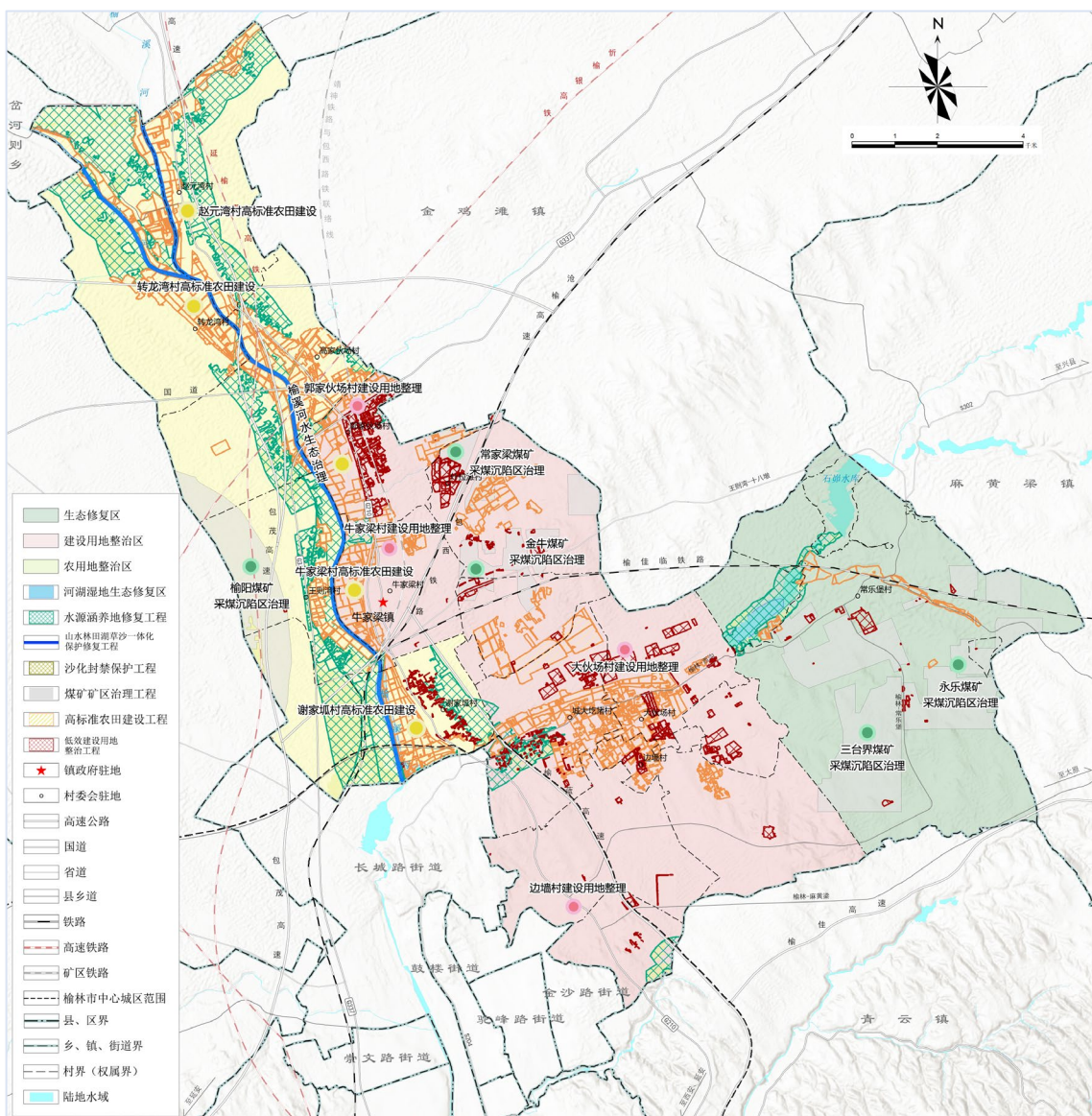
推进农用地整理
推进建设用地整理

实施生态修复

划定生态修复分区，确定生态修复重点任务

推进重大工程建设

山水林田湖草沙一体化保护和修复工程；高标准农田建设工程



牛家梁镇全域生态修复和综合整治规划图

2035
NIUJIALIANG

03

完善国土空间 支撑保障体系

3.1 构建现代化区域交通体系

3.2 构建高品质均等化公共服务体系

3.3 构建安全韧性的基础设施体系

3.1 构建现代化区域交通体系



公路

落实上位规划确定的高速公路、国省道、县乡道网，保留现状包茂高速、沧榆高速、榆蓝高速、国道G210、省道S302、县道X102，形成“五横四纵”的骨架公路网；有效提升农村公路通行能力和出行品质。

推进城乡、农村客运一体化，提升公交服务水平。镇区规划1处公交枢纽站，结合医院、学校、高速公路收费站等完善公交停靠站布局，沿国道G210、县道X102等道路设置农村客运即停即走招呼站。



公交



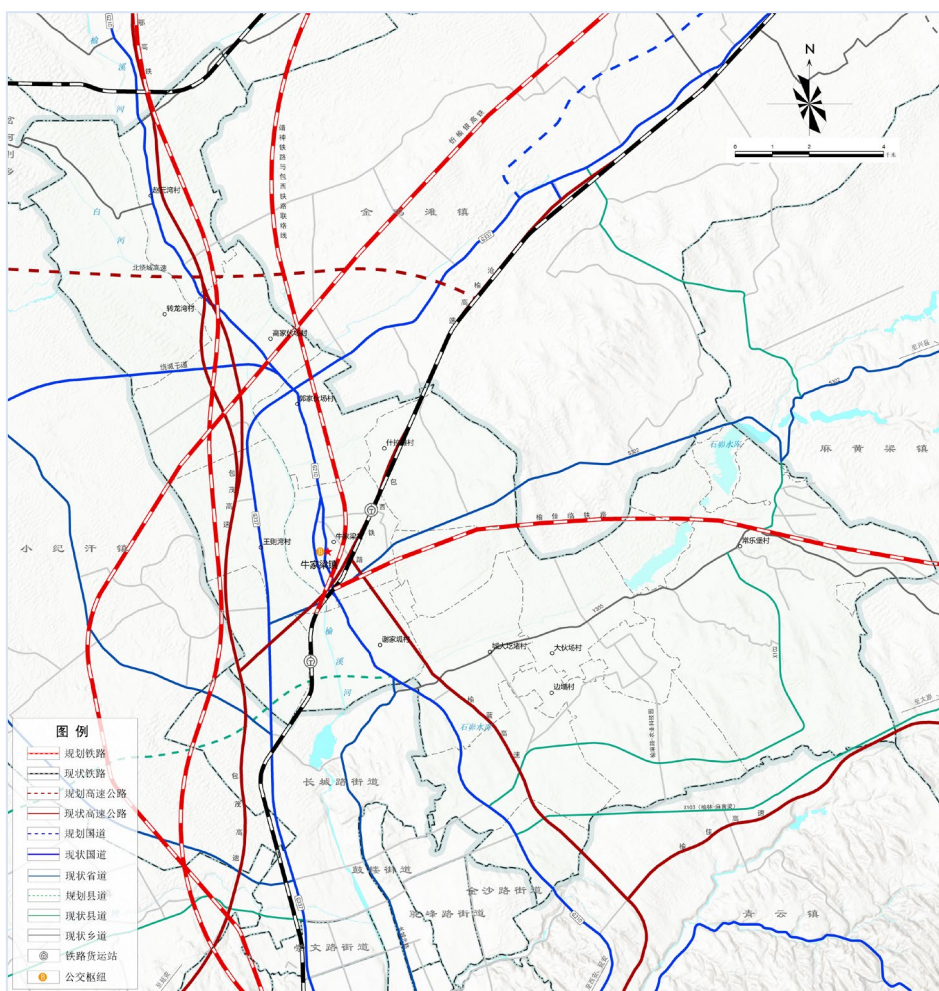
物流

积极发展公铁联运，结合包西铁路、榆佳临铁路及铁路集运站，谋划公路货运站，改善货运服务。优化货运交通，发挥物流园区综合物流枢纽功能，加强与物流园区、铁路货运站的道路衔接，提升对镇域重要园区的交通服务能力。

合理布局停车、交通能源设施。结合发展需要，在镇区规划1处公共停车场、1处加油加气站，并完善新能源充换电设施。



其他



牛家梁镇全域综合交通规划图

3.2 构建高品质均等化公共服务体系

建立健全“全民覆盖、普惠共享、城乡一体”的基本公共服务体系



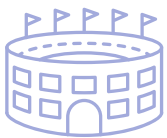
教育设施

以镇区和牛家梁村为核心适度集中办学。保留现状1所初级中学（牛家梁镇初级中学）、5所小学、5所幼儿园；规划新增1所九年一贯制学校、2所小学、2所幼儿园。



文化设施

镇区设置文化活动室（党建、图书室）、综合文化活动中心、文化广场、科技文化站，各村设置文化活动室（党建、图书室）和文化广场其中活动广场占地面积 ≥ 500 平方米，文化活动室建筑面积 ≥ 90 平方米，阅览室建筑面积 ≥ 50 平方米。



体育设施

镇区保留现状文化广场，拟增加体育场1处，各村结合文化娱乐广场设置室外健身场地。



医疗设施

镇区保留牛家梁镇卫生院；规划在各中心村及基层村设置卫生室。



养老设施

镇区规划布置1处养老服务中心（含健康驿站），1处幸福院；规划在各中心村及基层村设置幸福院。

3.3 构建安全韧性的基础设施体系



供水设施

建成城乡统筹、服务均等化的供水系统。。用水由石峁水库和红石峡水库共同供给，由规划的石峁水厂和西沙水厂共同供水。



能源保障

优化电网结构，打造绿色高效智能电网。规划保留现状2座110kV变电站，新增110kV变电站1座。建立以天然气为主，液化石油气为辅的燃气供应体系，规划至2035年，镇区居民燃气普及率达到95%。



固体废物

牛家梁镇现由带压缩功能的垃圾转运车将生活垃圾收运至中心城区各类垃圾处理厂处理。规划在镇区附近建设一座垃圾压缩转运站，提高垃圾收集转运效率。



污水收集

规划建设一座现代农业产业园污水处理厂负责收集牛家梁镇和金鸡滩镇生活和工业污水。近集镇区污水仍由榆林中心城区污水厂处理，后期接入产业园污水处理厂。



供热设施

积极发展建设集中供热设施，镇区由用户燃烧天然气取暖，靠近榆林中心城区的村镇由中心城区供热管网延伸供热。其他偏远乡村采用天然气、太阳能、电能等清洁能源分散供热。2035年城镇集中供热普及率达到90%。



通信工程

加强通信机房、5G基站等通信设施和线路的建设。新建通信设施和线路管道遵循开放共享的原则，新增通信基站共享率达到100%。远期规划1座通信汇聚机房，到规划期末，全镇实现5G网络全覆盖。



重大基础设施

加强陕京一线、陕京二线、陕京三线、榆济线天然气管道等市政设施廊道保护，在城市开发建设时，需要对其进行保护和避让。高压燃气管线两侧预留30m防护范围，高压线走廊的建设与管理需严格按照相关规定执行。

2035
NIUJIALIANG

04

提升镇区 建设水平

4.1 镇区建设规模

4.2 提升镇区建设水平

4.1 镇区建设规模

城镇集中建设区

总面积：77.94公顷

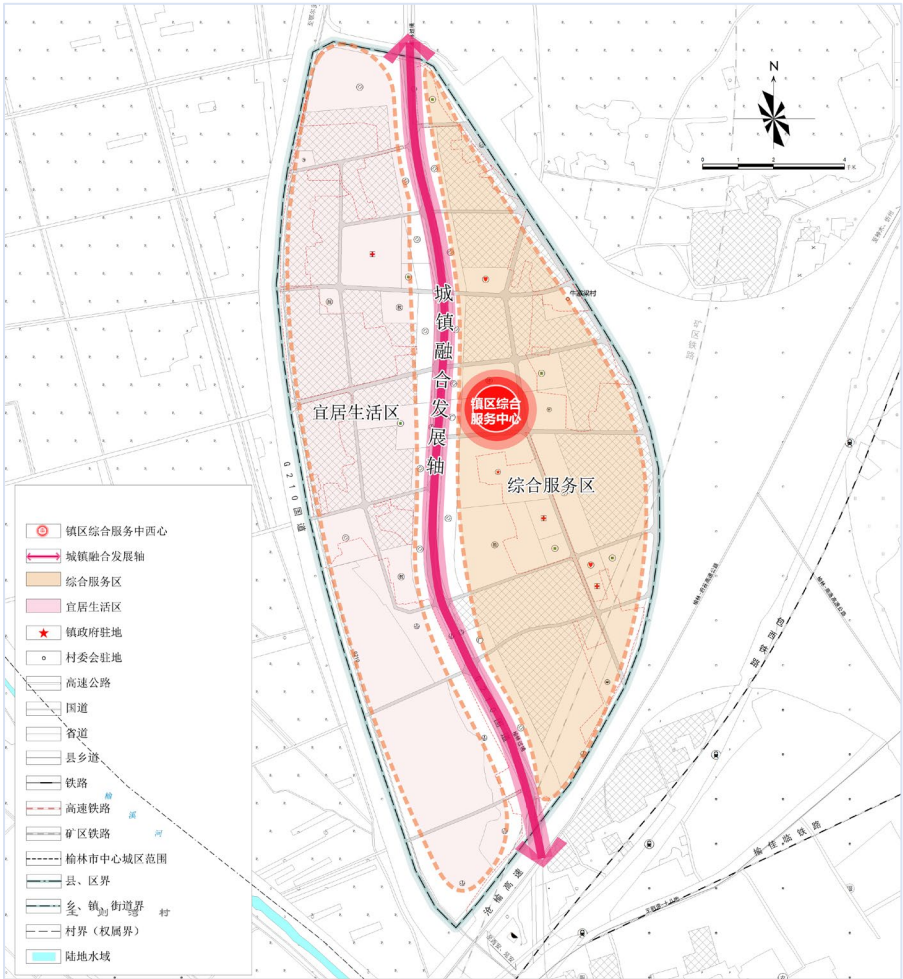
镇区人口规模

常住人口约5740人

空间发展格局

“一心一轴两片区”

- 一带：镇区综合服务中心；
- 一轴：沿G210南北走向的城镇融合发展轴；
- 两片区：G210西侧为宜居生活区，主要为镇区居民提供宜居宜业宜游的居住服务；G210东侧为综合服务区，以综合服务和居住功能为主导。



镇区国土空间发展结构图

4.2提升镇区建设水平

围绕就业岗位布局优化完善居住用地供应，实现职住平衡的组团式发展。建设品质宜居社区，推进新型社区建设，提升社区服务水平。有序推进老城区小区改造，优化提升居住品质。新增居住用地应优先利用空闲地、闲置宅基地和未利用地。

**打造舒适
住房人居环境**

**供给优质
公共服务设施**

规划保留现状文化广场1处，新建文化活动室（党建、图书室）、综合文化活动中心、文化广场以及科技文化站。规划保留镇区现状牛家梁镇初级中学。保留牛家梁镇中心卫生院。规划新建养老服务中心1处、幸福院一处。

按照建设生态城镇的目标，制定高标准的绿地指标体系，采用“点、线、面”、集中与分散相结合的绿化方式。充分利用不利建筑布置三角地带以及各道路交叉口处公共绿地，布置绿化休闲场所，保持镇区优良生态环境。

**塑造多元
蓝绿空间网络**

**构建高效
综合交通体系**

依托国道G210，构建以次干路、支路为主的二级镇区道路体系，完善各地块进出支路网。除满足机动车道宽度需求外同时，建议考虑步行通行空间，保障行人安全。加强农村客运路线与公交枢纽站、客流集散点的衔接，充分发挥现有公交系统功能。

在镇区周围设置一座污水处理站。镇区由用户燃烧天然气取暖。建立以天然气为主，液化石油气为辅的燃气供应体系。燃气干管沿210国道敷设，与中心城区燃气管网相连。

**完善韧性
基础设施体系**

2035
NIUJIALIANG

05

构建空间 治理体系

5.1 规划传导

5.2 实施机制

5.1 规划传导

详细规划编制单元指引

镇区型城镇单元

镇区型城镇单元是指划定城镇开发边界的乡镇地区单元，体现综合服务职能。

重要发展单元

重要发展单元指总体规划或相关规划确定的城市中心、产业创新、数字经济、商贸会展、金融商务、先进制造、现代物流及其他重点开发区域的单元。

一般城镇单元

一般城镇单元指现状建设较为稳定、承担城市基础生活功能的区域。

城乡融合单元

乡融合单元是指介于城镇地区与乡村地区之间，紧邻城镇集中建设区、承担城市服务功能且跨城镇开发边界区域的单元。

村庄规划指引

牛家梁村、城大圪堵村、大伙场村、什拉滩村、边墙村、王则湾村、谢家圪村、高家伙场村、郭家伙场村、常乐堡村共10个村编制实用性村庄规划。在村庄规划中明确村庄的发展目标，统筹落实耕地、永久基本农田和生态保护红线等保护目标；充分考虑当地建筑文化特色和居民生活习惯，因地制宜提出住宅的规划设计要求；合理安排村庄发展布局、基础设施和公共服务设施的用地布局，因地制宜提出村域基础设施和公共服务设施的选址、规模和标准等要求；优化产业用地布局，明确产业用地的用途、强度等要求。

“通则式”规划指引

“通则式规定”适用赵元湾村和转龙湾村2个未单独编制实用性村庄规划的村庄。成果落实底线管控要求，划定村庄建设边界，明确村民居住建筑、公共服务设施和基础设施及乡村产业用地的选址范围和建设要求，提出通用的约束条件和选址指引等。成果按程序依法报批后，作为乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发乡村建设规划许可、进行各项建设等的法定依据。

5.2 实施机制

