

榆林市国土空间总体规划

(2021-2035年)

文本

榆林市人民政府

二〇二四年七月

前言

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，聚焦2035年基本实现社会主义现代化奋斗目标，奋进中国式现代化新征程，谱写榆林市高质量发展新篇章，依据《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》《中共陕西省委 陕西省人民政府关于加快建立并监督实施陕西省国土空间规划体系的实施意见》《陕西省国土空间规划（2021-2035年）》和《榆林市人民政府办公室关于印发榆林市国土空间总体规划（2020-2035年）编制工作方案的通知》等相关要求，结合榆林实际，编制《榆林市国土空间总体规划（2021-2035年）》（以下简称《规划》）。

《规划》立足榆林市资源环境承载能力、国土空间开发适宜性和经济社会发展需求，落实国家和陕西省战略要求，优化国土空间发展格局，对全市国土空间开发保护、自然资源要素配置、生态环境整治修复、历史文化保护利用、基础设施支撑保障、中心城区发展布局等作出总体部署和统筹安排。《榆林市国土空间总体规划（2021-2035年）榆阳分区规划》、《榆林市国土空间总体规划（2021-2035年）横山分区规划》作为《规划》的附件，一并上报。

《规划》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，是榆林市域国土空间保护、开发、利用、修复和指导各类建设的行动纲领；本规划为编制下层次国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划和开展各类开

发保护建设活动、实施国土空间用途管制提供基本依据；凡在市域范围内涉及国土空间各项政策、规划的制定，以及各类开发建设管理活动，均应符合本规划。

规划范围为榆林市行政辖区内全部国土空间，分为市域和中心城区两个层次。市域范围总面积 4.29 万平方公里；中心城区范围北以北绕城快速干道、东以榆蓝高速、西以西绕城快速干道、南以南绕城快速干道-西沟北侧为界，面积 369 平方公里。规划期为 2021-2035 年，规划基期 2020 年，规划目标年 2035 年，近期目标年 2025 年。

目 录

第一章 规划基础	1
第一节 基本地理格局	1
第二节 开发保护现状	2
第三节 面临形势	6
第二章 开发保护战略	9
第一节 指导思想	9
第二节 基本原则	9
第三节 战略定位	11
第四节 规划目标	13
第三章 空间格局	15
第一节 空间策略	15
第二节 总体格局	17
第三节 统筹划定“三区三线”	18
第四节 规划分区	19
第五节 主体功能分区	21
第四章 建设粮优果香羊肥的农业空间	25
第一节 优化农业空间格局	25
第二节 严格保护耕地和永久基本农田	25
第三节 完善现代特色农业生产布局	28
第四节 建设兴旺宜居和美乡村	30
第五章 构筑林茂草丰水秀的生态空间	33

第一节 构建生态安全格局	33
第二节 筑牢防风固沙-水土保持生态带	33
第三节 建设河流绿色生态廊道	34
第四节 严守自然保护地	35
第五节 生态保护红线管控	35
第六章 打造集约高效品质的城镇空间	37
第一节 完善城镇体系结构	37
第二节 建设集约高效的产业空间	42
第三节 打造宜居品质的生活空间	48
第四节 强化城镇空间管控	51
第七章 形成富集协同有序的能源空间	53
第一节 构建富集协同的能源空间格局	53
第二节 矿产资源开发利用	53
第三节 强化矿产资源勘查开发空间管控	55
第八章 保护底蕴深厚的文化风貌特色	58
第一节 构建文化保护格局	58
第二节 保护利用自然和历史文化遗产	59
第三节 塑造陕北特色的景观风貌	63
第九章 合理配置自然资源	66
第一节 节约集约利用土地资源	66
第二节 保护利用林地资源	69
第三节 构建草原生态网络	71

第四节 强化河湖湿地综合管控	72
第五节 合理利用水资源	73
第十章 实施国土空间生态修复与治理	75
第一节 国土空间生态修复分区	75
第二节 统筹山水林田湖草沙系统治理	76
第三节 开展土地综合整治	81
第四节 推进矿山生态修复治理	83
第五节 实施国土综合整治和生态修复重大工程	85
第十一章 构筑现代化基础设施支撑保障体系	86
第一节 构筑现代综合交通体系	86
第二节 推动水利基础设施网络建设	91
第三节 强化重要能源保障	94
第四节 加快新型基础设施建设	98
第五节 固体废物处置	100
第六节 提升防灾减灾能力	101
第十二章 中心城区空间规划	108
第一节 性质规模与发展目标	108
第二节 空间结构与用地布局	108
第三节 住房与公共服务设施	111
第四节 城市更新	119
第五节 蓝绿空间与城市设计	122
第六节 城市综合交通	127

第七节 市政基础设施	133
第八节 城市安全韧性	138
第九节 地下空间开发利用	140
第十节 城市四线划定与管控	142
第十三章 促进区域联动发展	144
第一节 生态协同保护	144
第二节 产业协调发展	145
第三节 设施共建共享	146
第四节 高水平对外开放	147
第五节 区域协作治理	148
第十四章 强化规划实施保障	150
第一节 近期规划安排	150
第二节 规划传导	151
第三节 实施保障	154

第一章 规划基础

第一节 基本地理格局

陕西北部门户，区位优势独特。榆林市位于陕西省最北部，东临黄河与山西相望，西连宁夏、甘肃，北临内蒙古，南接陕西省延安市。地处新亚欧大陆桥中腰，承东启西，连接南北，包西铁路、太中银铁路、青银高速、包茂高速纵横交错。居于陕甘宁革命老区、呼包银榆经济区的核心区域，是呼包鄂榆城市群和青银联系大通道上的重要节点城市。

地形地貌多样，地域差异明显。榆林市地处黄土高原与毛乌素沙地接壤地带，山水林田湖草沙地貌齐全，黄河大峡谷波澜壮阔，丹霞地貌国内罕见。地形以长城为界，西北高，东南低。西北部平均海拔1000~1300米，为风沙草滩地貌，地势平缓，沙地草原交织、湖泊海子棋布；东南部平均海拔800~1200米，为黄土丘陵沟壑地貌，黄土、梁峁起伏，沟壑纵横，林草植被丰富。

生态功能突出，生物种类多样。榆林以黄河干支流水系为生态廊道，以黄土高原为生态屏障，生态保护极重要区占全市国土面积30.6%。现有植物种类600多种，以草本植物为主，其中国家二级保护植物3种、省重点保护野生植物13种；陆生野生动物361种，其中国家重点保护野生动物74种、陕西省省级保护动物15种、“三有”保护动物222种。

矿产资源富集，战略地位突出。榆林市是国内罕见、世界少

有的能源矿产富集地，煤、油、气、盐等资源具有储量大、品质优、配置佳等特点，是世界七大煤田之一、我国陆上探明最大整装气田的核心组成部分。2020年产原煤5.17亿吨、原油1048万吨、天然气210亿立方米，在全国占比分别为13%、5.4%、11%，在国家能源产业和能源安全方面具有重要的战略地位。

文化底蕴深厚，历史遗存丰富。榆林市农耕文明和游牧文明交织融合，长城文化、黄河文化、黄土文化和红色文化底蕴深厚，是国家级陕北文化生态保护区。建置始于春秋战国、兴于明清，拥有1处世界文化遗产，22处全国重点文物保护单位等众多历史文化遗存；万里长城与九曲黄河交汇榆林，长城横亘东西，黄河纵贯南北。

第二节 开发保护现状

一、主要特征

耕地保护成效显著，农业产业优势明显。2020年全市耕地保有量1395.35万亩、占全省总量的31.74%，永久基本农田保护面积1134.17万亩、占全省总量的49.65%，耕地和永久基本农田保护成效显著。全市粮食播种面积和粮食总产量稳居全省前列，已形成以马铃薯、玉米、小杂粮等为主的旱作农业发展区，以红枣、苹果、小杂果等为主的特色林果发展区和以牧草、舍饲养畜为主的草畜发展区，农业产业发展优势明显。

生态格局日渐清晰，生态治理成效显著。榆林市通过实施三北防护林、天然林保护、防沙治沙综合示范区、京津风沙源治理

等国家重点生态工程项目，生态保护格局日渐清晰。全市林木覆盖率已由建国初期的 0.9% 提高到 36%，沙区 860 万亩流沙全部得到固定或半固定，沙区植被平均盖度达到 60% 以上，控制了沙漠南侵势头，创造了世界治沙史上的奇迹；2020 年 15 个国省控断面水质达标率达到 93.3%，国考断面水质优良比例和达标率首次达到“双百”，大宗工业固废环境管理水平不断提升，成功创建国家森林城市、省级环保模范城市、省级园林城市，区域环境治理方式不断改善。

城镇格局初步形成，土地利用效率提升。榆林市初步形成了以中心城区为核心，以县城、重点镇为支撑的“极核多点式”城镇开发利用格局。2020 年全市常住人口为 362 万，其中城镇人口 223 万人，城镇化率 61.6%，相比 2016 年提升了 5.3%。榆林市用地集约性和用地效率较大提升，2020 年全市建设用地 2027.55 平方公里，其中全市产业园区内现状建设用地 207 平方公里（工业用地 95 平方公里），建设用地地均 GDP 产出 2.04 亿元/平方公里，相比 2016 年增加了 35%。

基础设施不断完善，公共服务日益提升。榆阳机场建成 4D 机场，铁路总里程达到 1369 公里，高速公路总里程达到 1157 公里，黄河东线引水工程开工，三县供水工程建成，神府-河北电网扩建、榆横-潍坊电力通道全线建成，基础设施支撑保障能力不断增强。全市中小学教育设施均衡发展，医疗卫生机构全面覆盖，会展中心、博物馆和图书馆等重大文化设施建成，体育馆、游泳馆等体

育设施建成，公园绿地面积大幅提升，保障民生福祉的公共服务设施日益完善。

专栏 1-1 2020年全市主要自然资源总体状况

土地资源：全市现有耕地9302.36平方公里（1395.35万亩）、园地2381.69平方公里、林地12113.36平方公里、草地15325.73平方公里、湿地97.28平方公里、城乡建设用地1416.47平方公里、区域基础设施用地334.26平方公里、其他建设用地276.81平方公里、水域533.66平方公里，其他土地1138.90平方公里。

水资源：全市平均降水量405毫米，水资源总量为26.72亿立方米，地表水资源量18.46亿立方米，地下水资源总量为16.31亿立方米，其中风沙草滩区地下水资源量为10.37亿立方米，山丘区地下水资源量为5.94亿立方米。

湿地资源：全市湿地总面积4.6万公顷，占全省湿地总面积的14.92%，排名全省第二位。其中，河流湿地面积2.74万公顷、湖泊湿地面积0.76万公顷、沼泽湿地面积0.51万公顷、人工湿地面积0.59万公顷。

能源和矿产资源：全市现有8大类48种矿产资源，其中，煤炭探明资源储量1490亿吨、石油探明储量3.6亿吨、天然气探明储量1.18万亿立方米、岩盐探明储量8857亿吨。

野生动植物资源：全市现有植物种类600多种，以草本植物为主，占总种数的67.1%。国家二级保护植物3种、省重点保护野生植物13种；陆生野生动物361种，其中鸟类304种、哺乳类39种、爬行类11种、两栖类7种；国家重点保护野生动物74种、陕西省省级保护动物15种；“三有”保护动物222种。

太阳能与空域资源：全市年太阳辐射达到5500MJ/m²-6000MJ/m²，年平均日照时数2600-2900小时，是全国太阳能资源富集区之一。全市空域年可飞日数达300天以上，靖边拥有5000平方公里超大范围不限高度空域，是智能无人及通用航空产业、无人机物流枢纽布局的理想场所。

二、存在问题

生态本底脆弱，环境问题突出。榆林市经过70多年坚持不懈

的北治沙南治土，林草植被覆盖度大幅提升，但生态本底脆弱的问题并没有根本改变，生态现状难以适应经济社会高质量发展的要求。北部风沙草滩区土壤风力侵蚀严重，南部黄土丘陵沟壑区水土流失问题突出，林草质量较差，林分结构不合理，生态功能较低。全市森林覆盖率远低于全省平均水平，但造林绿化空间不足，林草发展受限。可用于林草生产的适宜地块分布零散，图斑细碎，绿化难度较大。榆林市属重度缺水地区，人均水资源总量为全国平均的1/3。地质灾害易发区点多面广，矿山地质环境问题突出。现代煤化工产业终端化高端化进程缓慢，仍未摆脱高耗能、高排放、高污染的现状，平衡资源开发与生态保护的压力大。

资源利用粗放，空间开发分散。榆林市粮食播种面积1000万亩以上，总产量250万吨，但单产仅235公斤/亩，低于陕西省水平，仅为全国的60%（陕西283.2公斤/亩、全国387公斤/亩）。耕地中水浇地少、旱地多，平地少、坡耕地多，耕地质量总体偏低，耕地“非农化”“非粮化”问题依然存在。林草资源利用率低，基本没有经济收入。传统煤化工、基础煤化工的产品链条短、附加值低。

经济结构不优，区域发展失衡。榆林市产业结构单一，2020年三产结构比6.7:62.5:30.8，规上重工业与轻工业比重44:1，规上能源工业与非能源工业比重4:1，二产占据绝对主导地位，还处于重化工发展阶段，五大能化产业占比87%，第三产业发展较为缓慢。南北县域经济发展不够平衡，2020年北部六县市区与南部六

县经济比重超过10:1。全市城乡收入比为2.49: 1，统筹区域城乡发展的压力较大。

城镇功能不强，中心引领乏力。榆林市城镇化率61.6%，中心城区现状常住人口79万人，建成区96平方公里。人口规模、建成区面积低于同等经济规模的城市，与经济总量和财政收入不匹配。缺乏具有区域影响力的公共服务设施，对区域中心城市综合服务能力支撑不足。中心城区文化和养老设施配置短板尤为突出，远低于国家标准。产城分离现象较为突出，产业园区基本位于中心城区外围，中心城区对人口的集聚能力不强。

空间格局复杂，开发保护冲突。榆林市地下基本都有矿产资源分布，地上重点开发区域与地下矿产资源分布高度重合，构成了复杂的地上地下空间格局。永久基本农田与已设矿业权重叠的面积315.2平方公里；生态保护红线与已设矿业权重叠的面积18.29平方公里；现状城镇建设用地与已设矿业权冲突面积为50.20平方公里。

第三节 面临形势

把握战略机遇，应对现实挑战，坚持底线思维，在国家共建“一带一路”、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战略中积极作为，在保障粮食安全、生态安全、能源安全、产业链安全和推进高质量发展中发挥重要作用。

——从保障粮食安全的要求出发，必须充分考虑我市耕地资源禀赋较差、耕地分布较零散、水资源相对紧缺、单位面积产量

较低等现实挑战，榆林要实施耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，优化引导永久基本农田集中布局，强化高标准农田建设和农田整理，发展高效节水农业，提高粮食和其他农产品生产能力，在保障全省粮食安全任务中发挥重要作用。

——从保障生态安全的要求出发，必须充分考虑我市生态本底脆弱、生态治理修复难度大等问题，要完善自然保护地体系，建设和修复生态廊道网络，做好生物多样性和水源涵养保护、水土流失和沙漠化治理等工作，持续推进国土绿化和生态保护修复，在黄河流域生态保护和高质量发展中发挥重要作用。

——从保障能源安全的要求出发，必须充分考虑我市因资源开采导致矿山地质灾害、含水层结构破坏、压占破坏土地资源、地形地貌景观破坏等挑战，要明确矿产资源勘查开采重点，合理安排矿产资源开发时序，推进煤炭资源规模化集约化开发利用和油气资源增储稳产，强化矿产资源勘查开发空间管控，在保障国家能源安全中发挥重要作用。

——从保障产业链安全的要求出发，必须充分考虑我市在碳达峰碳中和背景下，以煤为主的资源型城市面临产业体系重构的巨大挑战。要推行煤炭高效清洁利用技术，高效发展现代煤化工和石油化工，构建绿色低碳、多极多元的现代产业格局，促进产业园区提质增效，在推进西部大开发战略中发挥重要作用。

——从保护传承文化根脉和彰显城市特色的要求出发，必须充分考虑我市历史文化资源保护体系尚待完善、文旅融合深度不

足、文化影响有待加强等挑战，要传承文化根脉，保护好自然和历史文化遗产体系，将文化旅游资源“统起来、串起来、用起来”，以文旅融合推动文化遗产活化利用，塑造富有文化韵味的城乡特色风貌，在推动榆林文化走向全国作出应有贡献。

——从高质量发展和高品质生活的要求出发，必须充分考虑我市城市建设相对滞后、服务功能不够完善、城市品质有待提高等挑战，要优化城镇发展格局，完善城镇体系，提升城市发展能级，完善高质安全的基础设施和舒适优美的生活环境，在打造宜居宜业中心城市中发挥更大作用。

第二章 开发保护战略

第一节 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，认真贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记来陕考察重要讲话精神。牢牢把握以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的使命任务，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局；牢牢把握黄河流域生态保护和高质量发展国家战略，顺应碳达峰碳中和背景下的绿色低碳发展趋势；统筹划定耕地和永久基本农田红线、生态保护红线、城镇开发边界“三条控制线”，落实最严格的耕地保护制度、生态环境保护制度和节约集约用地制度。优化农业、生态、城镇空间，处理好生态保护与保障国家能源安全、城镇发展与乡村振兴、资源保护与产业发展、区域中心城市建设与周边城市群之间的关系。突出生态导向、人本导向、问题导向、目标导向、治理导向。确立粮食安全、生态筑底、城市提质、区域强心、产业赋能、文旅融合六大战略，推进国土空间治理体系和治理能力现代化，奋力谱写新时代榆林高质量发展新篇章。

第二节 基本原则

战略引领，统筹协调。坚持系统观念，面向第二个百年奋斗目标 and 中华民族伟大复兴，认真贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略、碳达峰碳中和发展战略、新时代西部大开发形成新格局战略，积极呼应呼包鄂榆城市群、关中城市群发展规划，根据

资源环境禀赋特征，在战略引领下把握大局、找准定位、顺应发展，不断优化国土空间保护开发格局。统筹农业生产、生态保护、城镇建设空间布局，促进南北协调和城乡融合发展，不断提升全域国土空间开发保护质量和效率。

底线思维，安全永续。坚持底线思维，把生产、生态、生活空间及耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界作为调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化的重要底线。优先保障粮食安全、生态安全、能源安全、国土安全、城市安全，以新安全格局保障新发展格局。加强综合防灾减灾体系建设，提升地质灾害防治能力、消防安全、公共卫生安全、以及人防保障能力，重大工程项目实施安全风险一票否决。推进城市地下综合管廊和海绵城市建设，提高城市韧性，维护城市安全运行。

生态优先，绿色发展。坚持绿水青山就是金山银山，全面贯彻习近平生态文明思想，站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”原则，把经济活动限定在资源环境可承受范围内，坚持不懈推动绿色低碳发展。坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，统筹产业结构调整、污染治理、生态保护、应对气候变化，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，全面改善生态环境，巩固榆林作为黄土高原生态屏障的重要地位。

以人为本，提升品质。坚持以人民为中心的发展思想，把人民群众对美好生活的向往作为出发点和着力点，落实新型城镇化战

略，不断优化城镇空间结构，建立新型城镇体系，推动城乡一体化高质量发展。着力解决好人民群众急难愁盼问题，不断加快基础设施建设，健全基本公共服务体系，提高公共服务水平，增强均衡性和可及性，提升人居环境质量，改善人民生活品质，扎实推进共同富裕，持续提升全民的获得感、幸福感、安全感。

传承文化，彰显特色。坚持文化自信，立足榆林本地历史人文禀赋，挖掘弘扬长城文化、黄河文化、黄土文化和红色文化，完善历史文化保护体系，建设陕北文化生态保护区，加强城市风貌管控，处理好城市建设、城市更新和历史文化遗产保护利用的关系。注重文明传承、文化延续，促进传统与现代融合发展，凝聚社会共识、化育城市精神，凸显城市特色，提升城市魅力，全面提升陕北文化传播力和影响力。

第三节 战略定位

以“黄河湾大美榆林、长城边活力驼城”为愿景，落实国家和区域战略，发挥榆林在能源化工、生态治理、区域引领、交通枢纽、经济发展等方面的比较优势。建设世界高端能化基地、黄河中游生态屏障、五省交界中心城市、国家能源安全支撑、国家综合交通枢纽、国家西部经济强市。

世界高端能化基地。落实国家能化产业发展战略，推进基础能源向绿色高效清洁能源转型、通用基础化工品向高端精细化工

品转型和产品应用向战略新兴产业领域转型，打造世界一流高端能源化工产业，实现资源价值最大化和生态环境影响最小化。

黄河中游生态屏障。落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，推进北治沙、南治土、全域治水、科学治矿，实施生态修复重点工程，确保生态治理强度始终大于资源开发强度，推动生态环境质量持续好转，构筑黄河中游生态屏障。

五省交界中心城市。落实全国城镇化发展战略，在建设呼包鄂榆城市群重要节点城市基础上，依托陕甘宁蒙晋五省交界的区位优势，提升榆林区域中心城市综合承载能力，聚集区域人流、物流、资金流和技术流，建设区域交通运输中心、能化产业创新中心、区域金融中心、消费中心和文化中心，持续提升城市影响力。

国家能源安全支撑。落实国家能源安全战略，保障煤油气电稳定供应，以煤炭深加工保障油品和石化原料供应安全，建设国家大型煤炭、煤电、现代煤化工和清洁能源示范基地，服务国家能源保供大局。

国家综合交通枢纽。落实国家交通强国战略，全面提升榆林航空、铁路、公路枢纽能级，巩固并稳步加强全国性综合交通枢纽城市地位，努力创建陆港型和生产服务型国家物流枢纽城市。

国家西部经济强市。落实新时代西部大开发战略，锚定“碳中和”融入“双循环”，实施科技创新和人才强市战略，全面提

升榆林市经济综合实力，不断提升榆林城市发展能级，为西部大开发贡献更大力量。

第四节 规划目标

到2035年，国土空间开发保护格局全面优化，粮食安全基础更加稳固，全面实现乡村振兴，生态安全屏障更加牢固，生态环境根本好转，城镇空间格局基本形成，区域中心城市基本建成，世界一流能源化工基地全面建成，成为国家能源安全的重要支撑，形成大保护、大开放、高质量发展新格局，保障全市发展战略和规划有效实施，基本实现国土空间治理体系和治理能力现代化，为奋进中国式现代化新征程，谱写榆林高质量发展新篇章提供持续可靠的资源和空间保障。

农业空间粮优果香羊肥。耕地和永久基本农田保护任务全面落实，耕地布局进一步优化，质量进一步提高；“两带四区多园”的现代农业生产格局基本形成，粮食生产功能区和特色农产品优势区生产能力明显增强；村庄布局不断优化，农村人居环境显著提升。

生态空间林茂草丰水秀。生态保护红线管控全面落实，自然保护地体系不断完善；“三带三廊多点”的生态空间格局基本形成，黄土高原生态功能区和黄河生态服务功能显著提升，山更青、水更绿、天更蓝。

城镇空间集约高效品质。优化城镇空间结构和布局，做大做强榆林中心城市，显著增强县城和重点镇综合承载能力，“一核

“三副、两轴多点”的高质量城镇发展格局基本形成；全面建成高端低碳的现代化产业体系，“三带四区”的产业空间布局基本形成；不断完善公共服务保障水平，建成舒适便利、富有活力和魅力的城镇空间。

矿产空间富集协同有序。落实国家能源安全保障布局，提高矿产资源勘查程度，提升矿产资源利用水平；“北煤、中气、西油、南盐”的矿产能源空间格局基本形成，明确矿产资源勘查开采重点，合理安排矿产资源开发时序，促进地上地下相协调，强化矿产资源勘查开发空间管控。

历史文化保护传承融合。完善历史文化保护体系，“三带五城多点”的历史文化保护利用格局基本形成，建成黄河、长城、长征国家文化公园和石峁、统万城国家考古遗址公园。保护传承非物质文化遗产，强化传统与现代融合发展，促进文旅融合发展。

基础设施畅通高效安全。全面提升航空、铁路、公路枢纽能级，基本形成现代化综合交通体系，全面建成全国性综合交通枢纽；保障国家能源供应安全，优化完善长输油气管网，“三横三纵”的交通能源综合廊道体系基本形成；推动水利基础设施网络建设，市域水资源统一调配的安全供水格局基本形成；新型基础设施与传统基础设施深度融合，综合防灾减灾能力显著提升。

第三章 空间格局

第一节 空间策略

围绕国土空间开发保护目标定位，实施粮食安全、生态筑底、城市提质、区域强心、产业赋能、文旅融合的空间战略。

实施粮食安全战略打造民生永续之城。树立耕地“数量、质量、生态”三位一体保护理念，落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，按照“优布局、强基础、提产能”的原则，划定耕地和永久基本农田保护红线，通过全域土地综合整治提高耕地质量，确保总体布局稳定、质量稳步提升。在北部地区推进大中型灌区末级渠系改造和水利工程建设，建设集中连片高标准农田；在南部丘陵沟壑区大力整修宽幅水平梯田，加强淤地坝、沟道工程建设，实施中低产田改造。

实施生态筑底战略打造绿色发展之城。坚守生态安全底线，以黄土高原、毛乌素沙地、黄河干支流为保护重点，将生态极重要敏感地区、全市自然保护地和饮用水水源地保护区等划入生态保护红线。坚持北治沙、南治土、全域治水，持续推进植树造林等保护性工程，加快推进绿色矿山建设和生态环境修复治理，不断扩大生态空间，打造黄土高原生态屏障。

实施城市提质战略打造宜居品质之城。坚持以人民为中心，不断提升民生服务供给水平。提升教育资源配置水平和建设标准，与国内名校共建教育设施；健全与提质榆林医疗卫生服务体系，构建城乡全民健康医疗体系；着力提升体育基础设施建设水平，

形成便捷完善的市民健身场地体系；补齐文化服务设施短板，建设一批重大文化设施和覆盖基层综合性文化服务设施；科学规划社区生活圈，构建舒适多元的居住环境；构建绿色便捷的休闲游憩环境，打造“四季有景、5分钟见绿”的蓝绿微空间体系。

实施区域强心策略打造追赶超越之城。深度融入共建“一带一路”大格局，谋划青银、忻榆银高铁过境榆林中心城区，形成十字交汇的高铁枢纽。推进公、铁、空一体化发展，打造多式联运、无缝衔接、立体高效的综合交通体系。以能源金融为核心，打造包含能源交易、科技孵化等功能的区域金融中心和高端服务中心；加大龙头物流企业引进培育和保税物流园区建设，打造辐射陕甘宁蒙晋的区域物流枢纽。

实施产业赋能策略打造能源科技之城。坚持多产业融合、全产业链布局、数字化赋能，加快新旧动能转换。以科创新城为引擎，以国家能源革命示范区创建为统领，以产业园区整合为基础，推动“多能融合”和能源化工产业低碳化再造，大力培育和发展以风、光、氢为主的新能源产业链，培育壮大装备制造、智能无人系统、生物医药等接续替代产业，形成中心城区现代服务、北部煤电化工、西部油气风光和南部特色林果的产业发展格局。

实施文旅融合策略打造魅力文化之城。传承文化根脉，大力弘扬长城文化、黄河文化、黄土文化和红色文化，构建以历史文化名城、历史文化街区、历史地段、名镇名村、传统村落、文物保护单位、历史建筑、文化遗产线路及非物质文化遗产为主的全

域城乡历史文化保护传承体系。加强对石峁遗址、统万城遗址、长城遗址、榆林卫城、白云山等文化遗产系统性保护，建设国家考古遗址公园、长城国家文化公园、黄河国家文化公园和长征国家文化公园。推动文化和旅游各领域、多方位、全链条深度融合，构建大文旅产业体系，实现文化价值向旅游价值转变，文化旅游资源向文旅产品转变。

第二节 总体格局

落实国家和陕西省战略，以榆林市域自然地理格局为基础，综合人口分布、经济布局、土地资源利用开发和生态环境保护等因素，根据资源环境承载能力和国土空间开发适宜性，构建“一核两轴三带四区”的全市保护开发空间格局。

一核：榆林中心城区。榆林中心城区北以北绕城快速干道、东以榆蓝高速、西以西绕城快速干道、南以南绕城快速干道-西沟北侧为界，是能源科技创新高地、区域现代服务中心、国家历史文化名城、宜居宜业生态城市。

两轴：指长城沿线城镇及能源产业轴和无定河沿线城镇及特色产业轴。长城沿线城镇及能源产业轴以长城沿线的府谷、神木、榆阳、横山、靖边、定边六县区为轴，依托沿轴城镇和富集资源和已有的产业基础，打造成为市域城镇和产业发展的集聚区。无定河沿线城镇及特色产业轴以无定河流域贯穿的米脂、绥德、清涧三县为主线，依托区域富集的岩盐资源和旅游文化资源，有序发展成为市域城镇和产业发展的南部集聚带。

三带：毛乌素沙地防风固沙生态带、黄土高原水土保持生态带和黄河沿岸拦沙保水生态带。毛乌素沙地防风固沙生态带自东北向西南主要包括神榆横西侧和定靖北部风沙草滩区，以林草生态和防沙治沙为主，发挥生态系统防风固沙、水源涵养等功能，形成榆林地区的保护屏障，防止榆林地区遭受西北部风沙灾害；黄河沿岸拦沙保水生态带沿黄河西岸南北贯穿榆林市东部，黄土高原水土保持生态带东西贯穿榆林市南部，发挥生态系统保持水土，涵养水源等功能，防止黄土大量流失。

四区：北部风沙草滩高效农业区、南部丘陵坡地旱作农业区、中部河谷川道特色农业区和东部土石山地生态农业区。北部风沙草滩高效农业区以神木、榆阳、横山、靖边、定边的长城沿线区域为主，是优质牧草、湖羊、肉牛的主要产地；南部丘陵坡地旱作农业区以绥德、清涧、子洲等县为主，是马铃薯、玉米、小杂粮、油料等优质农作物的主要产地；中部河谷川道特色农业区以横山、米脂、绥德等地为主，重点建设玉米、荞麦、油料、草产业和特色养殖业；东部土石山地生态农业区以东部府谷、神木、佳县、吴堡和清涧五县沿黄河区域为主，推动红枣、苹果、小杂果等特色果品产业化发展。

第三节 统筹划定“三区三线”

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

土空间管控指标约束下，统筹优化农业、生态、城镇等各类空间布局。

优先划定耕地和永久基本农田保护红线。现状耕地应划尽划，应保尽保，优先确定耕地保护目标，将可长期稳定利用耕地优先划入永久基本农田实行特殊保护。全市划定耕地保护面积1386.97万亩和永久基本农田保护面积1090.98万亩，分别占市域面积21.54%、16.95%。

科学划定生态保护红线。按照“总体稳定，局部微调”的原则，将整合优化后的自然保护地、生态功能极重要区域、生态敏感脆弱区及具有潜在重要生态价值的生态空间划入生态保护红线。全市划定生态保护红线655.30万亩，占市域面积10.18%。

合理划定城镇开发边界。综合资源环境承载力、用地适宜性、自然灾害风险、历史文化保护等因素，坚持反向约束与正向约束相结合，结合人口变化趋势、存量建设用地状况，引导城镇紧凑布局、集约发展，充分保障各类园区建设需求，合理划定城镇开发边界，发挥城镇开发边界对各类城镇集中建设活动的空间引导和统筹调控作用。全市共划定城镇开发边界137.23万亩，占市域面积2.13%。

第四节 规划分区

在科学划定“三区三线”的基础上，将市域层面统一划定农田保护区、乡村发展区、生态保护区、生态控制区、城镇发展区和矿产能源发展区共6类国土空间一级规划分区。通过分区管制制

度，明确各分区核心管控目标、主要国土用途构成及该分区准入或禁止等管制规则，传导国土空间规划管制政策。

农田保护区包括集中连片需严格保护的永久基本农田（含田坎系数）及边界修正图斑，主要分布在榆阳、横山、神木等北六县集中分布，在绥德、米脂、佳县等南六县分散分布。农田保护区按照基本农田保护条例严格执行永久基本农田管控规则。

生态保护区主要包括生态保护红线划定的区域（含边界修正补充图斑），主要分布在神木、定边、清涧、榆阳等地。生态保护区按照生态保护红线要求进行严格管控。

城镇发展区主要是城镇开发边界围合地区，是城镇集中开发建设并可满足城镇生产、生活需要的区域，主要为城镇集中建设区、弹性发展区和边界修正纳入的碎小图斑。城镇发展区内依据城镇开发边界实行“详细规划+规划许可”的管制方式，规划建设用地应符合建设用地规模控制指标和详细规划控制要求。

矿产能源发展区是为适应国家能源安全与矿业发展的重要陆域采矿区、战略性矿产储量区等区域，主要集中分布在榆阳区西部和北部、神木北部、府谷西部、横山和靖边北部等区域。矿产能源开发应符合矿产资源法等相关法律法规要求，严禁在永久基本农田、生态保护红线内设立露天矿山，加快绿色矿山建设，推动矿业高质量发展。

生态控制区包括未纳入生态保护红线的水源保护区、重要水域、湿地、生态公益林等生态管控管理地区，以及其他生态系统

服务功能重要区和生态环境脆弱敏感区。生态控制区实行“详细规划+规划许可”和“约束指标+分区准入”的管制方式，以保护生态功能为主限制对生态环境造成较大影响的工业、城镇项目开发，按照对应的生态环境、林业园林、水务等要求进行管理。

乡村发展区包括农林牧渔等农业发展和乡村生活为主的区域，乡村发展区以乡村振兴发展为主要利用功能导向，可统筹开展农村居民点、乡村新产业新业态和基础设施等建设，鼓励土地用途向粮食生产和现代都市农业功能转变。

第五节 主体功能分区

落实国家和省主体功能区战略，优化调整城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区，确定能源资源富集区、特别振兴区和历史文化资源富集区，实施差别化管控政策措施，促进主体功能区战略和制度精准落地。

城市化地区。该区面积169.90万公顷，占全市总面积39.59%。主要分布在长城沿线人口、要素和产业集聚地区，包括榆阳、横山、神木、府谷、靖边、定边、绥德、米脂、佳县等区县部分乡镇，涉及71个街道和乡镇，是辐射带动区域经济社会发展、提升区域综合竞争力、率先实现创新驱动和高质量发展的引领地区。

城市化地区要坚持底线思维、创新驱动、产业赋能、绿色发展、文化增彩的思路，使城镇发展与区域资源环境承载能力和空间适宜性相协调；强化城镇非农产业发展和就业吸纳能力，促进城镇功能完善和能级提升，提高宜居宜业水平；创新城乡建设用

地增减挂钩制度，积极盘活城市存量用地，保障城镇合理发展空间；推行“亩均论英雄”评价体系，提升城镇建设用地节约集约利用水平。

农产品主产区。该区面积90.28万公顷，占全市总面积21.03%，主要分布在榆林西部地区，包括横山、靖边、定边部分乡镇，合计29个街道和乡镇。该区是全市玉米、荞麦、油料、草产业、山地苹果和特色养殖业区，现代农业发展的核心区，保障农产品供给的主力区域。

农产品主产区要以稳定耕地面积，确保粮食安全和优质农产品供给为目标，持续推进高标准基本农田建设，分区域制定建设标准，完善管护机制。加强碎片化耕地整理，完善农业基础设施，推广节水灌溉，建设田间设施齐备、服务体系健全、集中连片的优质粮食生产基地。推进畜牧业标准化规模养殖，发展现代畜牧业。稳定设施农业规模，推进老旧设施改造升级，扩产能、保供给、提效益。

重点生态功能区。该区面积169.02万公顷，占全市总面积39.38%，主要分布在长城沿线以南地区，涉及吴堡、清涧、子洲全域，以及榆阳、神木、府谷、靖边、绥德、米脂、佳县部分乡镇，合计102个街道和乡镇。该区是提供生态产品和维护生态系统功能的区域，重点开展生态环境保护修复与治理，保障国家及区域生态安全。

重点生态功能区应重点推进毛乌素沙地防风固沙带、黄河沿岸拦沙保水生态带和黄土高原水土保持生态带建设，提高防风固沙和水土保持能力。毛乌素沙地防风固沙带要加强防护林建设、采空区治理和沙地地下水保护，提高防风固沙能力。黄土高原丘陵沟壑区要持续实施封山育林禁牧政策，推进小流域综合治理，推动建设新型淤地坝，增强水土保持能力。积极探索“两山”价值转化路径，促进人与自然和谐共生。

矿产资源富集区。该区属于叠加功能区，是优势能源和矿产资源富集区和重点开发区，包括2个能源资源基地、7个国家规划矿区共9个区域。该区分布于城市化地区、重点生态功能区和农产品主产区之中，属于叠加功能类型，其开发布局要服从和服务于所在主体功能区域的功能定位。

矿产资源富集区要坚持统筹规划、面上保护、点上开发、综合利用原则，做好开发利用规划和生态环境影响评价。资源开发利用应以不损害区域生态功能为前提，尽量少占耕地和生态保护空间，同步做好矿区环境修复整治，资源开发的后勤保障和加工利用基地应尽可能依托现有城镇；加强资源开发的监督管理，重点督查采矿和选矿固体废物处置、矿区废水利用和节能降耗与污染物排放、资源开发利用水平等指标，促进绿色矿山建设。

特别振兴区。该区属于叠加功能区，包括资源型县（市、区）和陕甘宁革命老区，是发展活力不足、需要特别政策支持和帮扶的区域。

资源型县（市、区）涉及榆阳区、神木市和府谷县部分乡镇，该区要着力转型发展，延伸产业链，培育发展资源深加工产业和综合利用等替代产业，转变矿业发展方式，促进绿色矿山建设，持续推进采煤沉陷区、大型矿坑、矿区水资源、矸石山污染等综合治理，加强矿区周边生态修复治理。

陕甘宁革命老区涉及榆林市12个县（市、区）全部乡镇，该区要推进跨区域调水，优化水资源配置，努力提高水资源利用效率和效益，提高设施农业、特色果业和畜牧业为主的现代旱作农业发展水平。加强革命文物等文化遗产的系统保护利用，协同推进长城、长征、黄河国家文化公园建设，促进红色旅游为主导的文化旅游高质量发展。

历史文化资源富集区。该区属于叠加功能区，包括3条文化带、5座历史文化名城、2处国家遗址公园、6个历史文化名镇，经普查划定进一步完善管理范围。该区是保护与传承历史文化、推动文化产品价值实现、提升空间品质和弘扬中华文明的重点区域。历史文化资源的保护利用应与所在主体功能区管控要求相协调。

第四章 建设粮优果香羊肥的农业空间

第一节 优化农业空间格局

以耕地和永久基本农田保护红线为基础，贯彻落实国家粮食安全战略，实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，提高粮食和重要农产品供给保障能力，不断优化粮食供给结构。立足资源和产业基础，推进现代农业科学布局、全链条发展，加快形成**两带集聚高质量发展、四区绿色高品质发展、多园区协同发展的“两带四区多园”**的农业空间格局。

两带：长城沿线农业发展示范带、无定河沿线农业发展示范带。

四区：北部风沙草滩高效农业区，南部丘陵坡地旱作农业区，中部河谷川道特色农业区，东部土石山地生态农业区。

多园：多个农业产业融合模式创新、业态类型丰富的现代农业示范园区。

第二节 严格保护耕地和永久基本农田

一、实施耕地三位一体保护

采取“长牙齿”的硬措施。落实最严格的耕地保护制度，压紧压实市县党委和政府耕地保护的主体责任，全面强化“田长制”体系建设，按照政策要求扎实推进占补平衡和进出平衡工作，严查违法占用耕地行为，坚决遏制耕地“非农化”、防止“非粮化”，守住耕地保护红线和粮食安全底线。实施耕地数量、质量、生态

“三位一体”保护，确保耕地数量基本稳定、质量有提升、生态有改善、布局总体稳定。

稳定耕地总量。严格落实耕地“占补平衡”、“进出平衡”，规划期内耕地保有量不小于924646.36公顷（1386.97万亩）。

提升耕地质量。完善农田水利等基础设施建设，扩大秸秆还田、增施有机肥、绿肥种植等面积，提升耕地地力。在北部风沙草滩区重点提高现状耕地土壤肥力，推广滴灌精准施肥和高效滴灌水肥一体化技术，强化农田防护林网建设，着力打造现代农业生产示范区，切实提高粮食生产能力。在南部黄土丘陵沟壑区重点建设淤地坝，推广地下涌泉根灌、微孔陶瓷根灌等现代农业节水技术，有序开展坡改梯。

改善耕地生态。对于生态脆弱区、荒漠化区域，按照宜耕则耕的原则，加快实施荒漠化综合防治生态工程，高质量开展生态修复。风沙草滩区重点开展生态治理农田防护林建设工程，防止耕地沙化；黄土丘陵沟壑区强力推进坡耕地水土流失综合治理工程建设，防止耕地水土流失。全域加强土壤改良、地力培肥、控污修复，重点推进盐渍化、瘠薄、砂粘等退化土壤的治理改良。

二、优化引导永久基本农田布局优化

通过高标准农田建设和全域土地综合整治等措施，对零星分布、碎片化的永久基本农田进行优化调整，逐步优化永久基本农田布局。毛乌素沙地边缘生态脆弱区和重度沙化、极重度沙化区域的永久基本农田应逐步退出保护范围，原则上不再安排新增耕

地占补平衡项目。引导促进神木府谷高家堡镇、锦界镇、孙家岔镇、清水镇、黄甫镇，榆阳横山巴拉素镇、马合镇、小纪汗镇、党岔镇，定边靖边白泥井镇、砖井镇、东坑镇、宁条梁镇、渠则镇，米脂佳县龙镇、王家砭镇、方塌镇等区域永久基本农田集中连片。

三、划定永久基本农田储备区

建立永久基本农田储备机制，作为规划期间重大项目占用的腾挪空间，推动储备区内土地流转，开展农地重划和耕地连片化改造工作。

四、建设高标准农田

全面推进高标准农田建设工作，提升耕地质量。风沙草滩区和河谷川道区重点实施田块归并、地力提升、灌溉与排水，黄土丘陵沟壑区重点实施土地平整、窄幅梯田改宽幅梯田。按照“田成片、林成网、路相通、渠相连、旱能灌、涝能排”的标准。到2035年，逐步将永久基本农田全部建成高标准农田。

五、严格耕地用途管控

严格落实耕地占补平衡。各类非农建设选址布局尽量不占少占耕地，特别是永久基本农田。确需占用的，必须做到补充的耕地数量相等、质量相当、产能不降，严禁占多补少、占优补劣。积极拓宽补充耕地途径，补充可以长期稳定利用的耕地。落实补充耕地任务，以县域自行平衡为主、市域内调剂为辅。

严格实施耕地进出平衡。严格控制耕地转为其他农用地。以

年度国土变更调查为基础，除自然灾害损毁难以复耕、河湖水面自然扩大造成耕地永久淹没等特殊情况下，对耕地转为林地、草地、园地等其他农用地及农业设施建设用地，应当补足同等数量、质量的可以长期稳定利用的耕地，落实年度耕地进出平衡。优先在县域范围内落实，无法平衡的，在市域范围内做好统筹。

严格执行耕地种植用途管控。落实耕地利用优先顺序，保障粮食和油、糖、蔬菜等农产品及饲草饲料生产，防止耕地“非粮化”。永久基本农田重点保障粮食生产，高标准农田原则上全部用于粮食生产。利用卫星遥感、大数据等信息化手段，监测耕地种植用途变化动态。

第三节 完善现代特色农业生产布局

一、建设高产优质粮食生产功能区

落实“藏粮于地、藏粮于技”战略，以粮食主产县和粮食保障县为重点，推进粮食生产功能区建设，建立马铃薯、小杂粮、玉米、水稻等特色农业种植基地。

坚持“用好天上水、保住地中墒，用足地表水、适度利用地下水”的思路，采取节水改造、补灌扩面、技术推广三条路径，在灌溉区，主要推广以滴灌为主的自动水肥一体化技术；在补灌区，主要推广沟道坝蓄水、光伏发电提水、高位水池储水、膜下滴灌补水的山旱地“四位一体”补灌和软体集雨窖补灌技术；在纯旱区，主要推广探墒播种、抗旱品种、地膜覆盖、生物抗旱等旱作农业集成技术。

二、促进两带高质量集聚发展

长城沿线农业发展示范带。以绿色农业、农机装备、农业全产业链打造为突破口，推动优质马铃薯、大漠蔬菜、沙地葡萄、生态畜禽、饲草饲料、休闲农业、健康食品加工等农业产业提档升级。

无定河沿线农业发展示范带。沿无定河两岸培育4个千亩集中连片设施果蔬生产基地，做优大漠蔬菜。大力发展设施蔬菜、特色瓜果生产、标准化规模养殖、农副产品加工，把无定河两岸建设成为集农产品加工、水土保持示范、设施蔬菜试验、优质绒山羊展示、旅游观光、农业物流服务于一体的现代特色农业高质量发展示范带。

三、保障四区绿色高品质发展

北部风沙草滩高效农业区。涉及榆阳、神木、靖边、定边等县（市、区），以高产高效、智慧精准、机械化为主攻方向，重点实施“羊子双千万工程”，推进陕北白绒山羊提质增效，大力发展湖羊、肉牛、奶牛等优势产业，建设优质肉牛、奶牛生产基地。推进农业生产全程机械化，支撑榆阳区创建国家级全程机械化示范县。

南部丘陵坡地旱作农业区。涉及米脂、清涧、子洲等县，重点发展山地苹果、优质小杂粮、特色林果等产业，深入实施梯田质量提升、集雨提水补灌、旱作良种攻关等工程，推进农业融合高效发展。

中部河谷川道特色农业区。涉及榆阳、横山、米脂等县（区），加快恢复无定河两岸水稻种植，大力发展稻渔特色种养、设施农业、农产品加工、休闲旅游等现代特色农业。

东部土石山地生态农业区。涉及府谷、吴堡、佳县、绥德等县，大力推进坡耕地水土流失综合治理工程建设，重点开展红枣和绒山羊提质增效行动，大力发展中药材和酸枣等特色产业。

四、推动多园区协同发展

以国家级农业科技园区为龙头，以涉农区县现代农业科技示范园为骨干，推进区域性加工园区、循环农业示范区、乡村休闲旅游点、田园综合体等现代农业多功能示范载体协同建设。重点打造榆阳区国家现代农业产业园、横山区省级现代农业产业园、神木市省级现代农业产业园、府谷县省级现代农业产业园（高庄则、石板台）、定边县现代农业产业园、靖边县现代农业产业园、绥德县现代农业产业园、佳县省级现代农业产业园等，推动园区农业产业融合发展、农业科技创新服务无缝衔接。

第四节 建设兴旺宜居和美乡村

一、分类引导乡村差异化发展

结合乡村资源禀赋、发展基础与布局情况，将全市2967个村庄划分为城郊融合类、集聚提升类、特色保护类和撤并搬迁类，分类引导乡村差异化发展，并建立动态调整机制。

二、改善村庄人居环境

分类保护乡村生态系统。风沙草滩区的村庄，以自然恢复为主，稳步提升生态系统服务功能。黄土高原丘陵沟壑区的村庄，以人工修复为主，开展植被恢复、护岸林带营造等工程，防止水土流失。

开展农村人居环境整治。因地制宜推进垃圾污水治理和“厕所革命”，健全农村生活垃圾收运处置体系，推进农村生活污水治理和资源化利用，开展农村黑臭水体治理。以黄河流域、水源保护区、黑臭水体集中区域、乡镇政府所在地、中心村、城乡结合部、旅游风景区等六类村庄为重点，重点整治人口密集、村镇集中、环境问题突出的“问题村”。到2035年，畜禽养殖废物得到有效处理或资源化利用，污水处理率达到40%以上，户用无害化卫生厕所普及率达到100%。

推动村容村貌提升。以集镇、中心村为重点，维护原生态村落风貌，保留乡村景观特色。加强陕北特色传统村落保护利用，实施古村落修复保护利用工程。充分利用闲置土地，因地制宜开展造林绿化。打造“山秀水清、田沃林葱、业兴人旺、村美民富”的榆林乡村画卷。

三、加强乡村文化建设

充分发挥革命遗址等宣传教育作用，弘扬传承绥德郝家桥等红色文化精神。保护修缮各类遗址古迹，保护利用佳县神泉村等国家级和省级传统村落，发掘保护石峁遗址等重大考古发现及窑洞、庄园等各类特色乡土民居。建设民歌馆、唢呐馆等100个乡土

文化艺术馆，传承乡村非物质文化遗产。凝练榆林“治沙精神”，加强“厚德榆林”建设，形成具有榆林特色的乡村文明。

四、提升乡村服务设施水平

完善村庄基础设施建设。统筹推进村庄水、电、路等基础设施建设。巩固提升农村水利基础设施，积极推进农村供水工程标准化，开展农村饮水标准化示范水厂创建。推进农村电网改造升级，完善高压电网，加强农村地区中低压配电网供给能力建设。完善村庄道路网络，以“四好农村路”建设为抓手，至2035年，实现全部自然村村道全覆盖，全部行政村通公交车，全市农村公路路面铺装率达到100%，农村公路列养率达到100%。

强化村庄公共服务设施配建。以行政村统筹乡村聚落格局，满足村民文化交流、科普培训、卫生服务、养老福利等需求；以自然村为辅助单元配置日常保障性公共服务设施和公共活动空间。集聚提升类村庄可重点考虑配置部分与集聚发展相关的公共服务设施，完善行政村的功能设施；城郊融合类村庄应与城镇公共服务设施共建共享；特色保护类村庄可根据村庄特色需求，重点配置部分与文化旅游相关的公共服务设施；撤并搬迁类村庄原则上不再新增新的公共服务设施。

第五章 构筑林茂草丰水秀的生态空间

第一节 构建生态安全格局

基于区域生态分析，构筑“三带三廊多点”的生态空间格局，促进生态用地向生态网络集聚集中。

三带：北部毛乌素沙地防风固沙带和南部黄土高原水土保持生态带、东部黄河沿岸拦沙保水生态带，巩固提升防风固沙、水土保持等生态系统服务功能，保障区域生态格局安全。

三廊：无定河-榆溪河生态廊道、秃尾河生态廊道和窟野河生态廊道，充分发挥生物迁徙、生物多样性维持及水资源保护等生态功能，保障区域生态功能完善。

多点：红碱淖国家级自然保护区、定边马莲滩国家级沙漠自然公园、榆林沙漠国家级森林自然公园等自然保护地，发挥生态节点作用，保障生态连通性。

第二节 筑牢防风固沙-水土保持生态带

落实区域生态安全格局，陕北黄土高原-长城沿线生态屏障是国家生态安全格局的重要组成部分，是国家水土保持、防风固沙和“三北”防护林建设的重点区域，重点协同建设毛乌素沙地防风固沙生态带、黄河沿岸拦沙保水生态带和黄土高原水土保持生态带。

毛乌素沙地防风固沙带自东北向西南主要包括神榆横西侧和定靖北部风沙草滩区，以林草生态和防沙治沙为主，要与周边区域生态格局充分协调，发挥生态系统防风固沙、水源涵养等功

能，与鄂尔多斯联合创建毛乌素沙地综合治理示范区，形成榆林地区的保护屏障，防止遭受西北部风沙灾害。

黄土高原水土保持生态带东西贯穿榆林市南部，要开展国家水土保持重点工程，持续推进小流域综合治理。与延安市探索黄土高原山水林田湖草生态修复治理模式，建设黄土高原水土流失防治示范带，实现“水不下山，泥不出沟”。

黄河沿岸拦沙保水生态带沿黄河西岸南北贯穿榆林市东部，要提高林草覆盖度，发挥生态系统水土保持、水源涵养等功能。与吕梁市、忻州市等沿黄河丘陵沟壑及黄土高原分布地区，统筹实施陕北地区退化生态系统修复与水土流失综合治理、水土保持、退牧还草等生态工程，防治黄土大量流失。

第三节 建设河流绿色生态廊道

生态廊道发挥区域性生态隔离、生物迁徙与生物多样性维持、水资源保护功能。加强河流沿岸园林景观绿廊建设，贯通无定河-榆溪河、秃尾河、窟野河等河流绿色生态廊道，保障区域生态格局稳定和功能完善。

提高无定河-榆溪河生态服务功能。加强流域水资源调度和管理，实施榆林东线、西线引黄工程和再生水利用工程，以滨水绿化衔接城市绿地、生态空间，在主要节点处开展湿地公园建设，遏制流域周边土地沙漠化趋势。

恢复秃尾河生态服务能力。系统推进流域生态保护与修复，实施山水林田湖草一体化修复工程，开展面源污染治理，改善水环境质量，修复植物群落，维持河流生态系统结构和功能完整性。

强化窟野河流域综合治理。加快河流综合整治，提升防洪疏浚能力，依托滨水空间及植被景观进行绿地开场空间建设，提升河道两侧景观游憩功能。

第四节 严守自然保护地

按照自然生态系统完整、物种栖息地连通、保护管理统一的原则，整合和优化自然保护地范围，共设立15个自然保护地，总面积86.78万亩。

自然保护地分为自然保护区和自然公园两种类型，实行分区管控。自然保护区的核心保护区为自然保护地核心保护区，禁止人为活动，已划入自然保护地核心保护区的永久基本农田、镇村、矿业权逐步有序退出。核心保护区外的其他区域为一般控制区，除满足国家战略需要的有关活动外，原则上禁止开发性、生产性建设活动，已划入自然保护地一般控制区的永久基本农田、镇村、矿业权等，对生态功能造成明显影响的逐步有序退出，不造成明显影响的可按规调整相应一般控制区范围。

第五节 生态保护红线管控

生态保护红线内实施强制性严格保护。生态保护红线内自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动；自然保护地核心保护区

外，严格禁止开发性、生产性建设活动，严格执行国家和省生态保护红线管控政策要求。建立生态保护红线评价机制，定期组织开展评价，及时掌握生态保护红线生态功能状况及动态变化。

第六章 打造集约高效品质的城镇空间

第一节 完善城镇体系结构

一、优化城镇发展格局

按照“极核引领、圈层发展、轴带联系、多点支撑”的城镇空间发展思路，形成“一核三副、两轴多点”的高质量城镇发展格局，加快促进城镇空间内涵式集约型绿色发展。

一核三副，打造区域增长极。不断提升榆林中心城区发展能级，重点发展神木、靖边、绥德三个副中心城市，提升区域交通互联互通水平，打造榆林城市圈，形成承载体现国家战略使命和区域中心职能的核心功能区，带动市域经济跨越发展和城市能级提升。

两轴多点，强化辐射带动能力。以长城沿线城镇及能源产业轴为纽带，串联榆阳、神木、府谷、定边、靖边、横山六个县（市、区），推进榆横、榆神、榆佳一体化，重点布局能源化工、现代农牧业等相关产业；以无定河沿线城镇及特色产业轴贯穿绥德、米脂、清涧三个县，逐渐形成榆林城镇和产业发展的南部集聚带，重点发展生态型特色农业和农副产品加工业。以府谷、定边、吴堡、清涧、子洲等县城和大柳塔、锦界、东坑等重点镇为支撑点，实现公共服务设施向周边区域延伸，强化辐射带动能力，推动工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进城镇发展与产业支撑、就业转移和人口集聚相统一。

二、完善城镇体系

加快推进高质量新型城镇化，到2035年，榆林市域常住人口400万人，城镇人口292万人，城镇化率73%。构建“市域主中心城市-市域副中心城市-县域中心城市-重点镇-一般镇”的五级城镇体系，提升城镇服务能级，引导人口适度聚集。

市域主中心城市由榆林中心城区及其外围功能组团组成。市域副中心城市包含神木、靖边、绥德县城。县域中心城市包含府谷、定边、米脂、佳县、吴堡、清涧和子洲县城。重点镇主要包括区位较优、实力较强、常住人口规模5000人以上的镇。一般镇是除重点镇以外的镇。

三、提升城市发展能级

做大做强榆林中心城区。榆林中心城区是建设区域中心城市的核心承载区，将建设成为能源科技创新高地、区域现代服务中心、国家历史文化名城和宜居宜业生态城市。外围组团主要包括榆横工业区、东沙新区和空港生态区，是完善城市功能、提升地区影响力的重要支撑。

高水平建设三个市域副中心城市。加大对神木、靖边、绥德三个副中心城市建设支持力度，进一步完善城市功能，推动人口集聚，打造区域综合服务中心，承担区域及城市要素集聚、科技创新、文化引领等功能。

提升县域中心城市综合承载能力。促进各县城新型工业化、城镇化和农业现代化同步发展，发挥县城纽带作用，带动重点镇

发展。推进县城文教体卫等高品质公共服务设施建设，提升各县中心城区吸引力，促进人口向县中心城区集聚。

专栏6-1 县市区发展指引

一、榆林中心城区（1个）

榆阳区：榆林市高质量发展重要引擎、能源高新产业主要载体之一，长城边塞文化旅游重要基地、城乡一体化发展示范区和黄土高原生态文明建设示范区。

横山区：榆林中心城区后勤服务区、国家能源安全保供区、陕北品牌农业示范区、榆林水源保护重地、榆横开放共享新高地，从单一功能的资源型工业城市逐渐转变为生态宜居的综合性城市。

二、市域副中心城市（3个）

神木市：世界一流能源化工基地核心承载区，呼包鄂榆城市群重要节点，区域生态环境协同治理示范区，陕西省历史文化名城，榆林北部副中心城市，现代化宜居宜业山水园林城市。城区主要承担区域及城市高端要素集聚、科技创新、文化引领和综合服务功能，是榆林市副中心城市功能的集中承载地。

靖边县：深化国家西气东输枢纽功能，打造世界一流的能源化工基地核心承载区，西北国际商贸物流集散地，大夏文化旅游目的地，榆林西部副中心城市，以旅游产业为导向、文化特色鲜明的生态宜居宜业城市。城区主要承担区域及城市高端要素集聚、物流集聚、文化引领和综合服务功能，全县的行政、文化、商贸、服务业中心，环境优美的生态宜居城市。

绥德县：着力打造陕北交通枢纽和区域型物流中心、榆林南部副中心城市、具有陕北地方特色的历史文化城市、全国文化强县和红色教育基地、黄土高原生态文明示范城市。城区主要承担区域及城市交通、物流、商贸、文旅、服务等高端要素集聚，以“天下名州·大美绥德”为意向，建设成为西北知名文化旅游城市、具有陕北特色的魅力休闲宜居城市。

三、县域中心城市（7个）

府谷县：打造成为世界一流能源化工基地核心承载区，陕西省历史文化名城，榆林市煤炭资源转型发展先行示范区，民营经济转型升级发展高地，陕晋

蒙黄河金三角区域中心城市，黄土高原生态宜居城市。

定边县：榆林市能源革命创新示范基地、西北部旱区生态农业样板、陕甘宁蒙交界区域综合服务节点。

米脂县：坚持生态立县，建设全国黄土高原生态治理样板县。坚持工业强县，建设全省一流高端盐化工基地。坚持旅游兴县，建设宜居宜业宜游全域旅游示范县。聚焦共同富裕，推动更高质量全面小康。

佳县：推进榆佳一体化发展，推进新城新材料、智能制造产业集聚。老城坚持“塑城、寻根、问道”城市发展理念，保护老城区、优化中心城区、开发东方红新城、带动东方红文化产业园4A级景区和白云山5A级景区创建。

吴堡县：着力打造陕西省沿黄生态治理样板区、沿黄城镇带高质量发展重要节点、陕北地区沿黄生态经济示范县、沿黄风情体验区。

清涧县：发挥历史文化资源等优势，打造以特色资源开发和农副产品加工型产业为主导，文化繁荣浓郁的榆林南部生态宜居城市。

子洲县：推动商贸流通、农副产品精深加工和能源化工为主导的现代化县域中心城市；围绕红色资源和生态环境，打造陕北特色山水风貌、环境优美、经济繁荣的红色文化革命老区。

四、提升重点镇发展水平

重点镇依托产业园区、中心城市的辐射带动，以及对接周边高端窗口等资源条件，发挥自身人文历史、自然生态、矿产资源等独特优势，发展文化旅游、生态农业，有序开发利用矿产资源，提升综合服务能力，促进城乡融合发展。

综合型镇：3个，强化产业与综合服务功能，重点建设和完善各镇公路、客运站场等基础设施，加强与周边城区、乡村的联系，强化产业发展和综合服务，推进产业结构优化与服务业能级提升，形成区域性产业中心和就业中心。

工矿型镇：14个，依托煤、石油、天然气等矿产资源的有序开发利用，发展第二产业，延长产业链，带动物流、轻工业、生活服务等第三产业发展，促进产城融合。

文旅型镇：15个，挖掘并活化利用当地边塞文化、红色革命等特色历史文化资源，依托黄河、黄土等自然生态资源，适度开发旅游产品，注重风貌及交通设施等旅游服务配套建设。

农业型镇：13个，突出干旱半干旱区域农产品的特色，加快推进玉米、薯、果、小杂粮、草、羊等特色优势产业发展，加强设施农业、产品精深加工布局，延伸农业产业链。围绕优势农业空间，实现农业园区与周边城镇联动发展，重点发展观光农业、多元种植和规模化农业加工业。

专栏6-2 重点镇功能分类

综合型镇（3个）：神木市大柳塔镇、绥德县四十里铺镇、定边县白泥井镇。

工矿型镇（14个）：榆阳区金鸡滩镇、榆阳区麻黄梁镇、神木市锦界镇、神木市大保当镇、神木市孙家岔镇、神木市店塔镇、神木市中鸡镇、府谷县新民镇、府谷县庙沟门镇、府谷县大昌汗镇、府谷县清水镇、定边县杨井镇、佳县王家砭镇、清涧县折家坪镇。

文旅型镇（15个）：榆阳区青云镇、榆阳区镇川镇、横山区波罗镇、神木市高家堡镇、府谷县黄甫镇、靖边县红墩界镇、定边县白湾子镇、定边县姬塬镇、绥德县义合镇、米脂县杨家沟镇、米脂县沙家店镇、佳县木头峪镇、吴堡县岔上镇、清涧县高杰村镇、清涧县石嘴驿镇。

农业型镇（13个）：榆阳区鱼河镇、靖边县东坑镇、靖边县杨桥畔镇、绥德县崔家湾镇、定边县安边镇、定边县郝滩镇、米脂县桃镇、米脂县印斗镇、佳县通镇、佳县方塌镇、吴堡县辛家沟镇、清涧县下廿里铺镇、子洲县淮宁湾镇。

第二节 建设集约高效的产业空间

一、优化产业空间布局

围绕构建能化主导、多产融合、集聚发展、高端低碳的现代化产业体系，建设“三带四区”的产业空间布局，引导新要素、新产业和新业态向重点发展区域集聚。

长城沿线能源化工产业发展带：以长城沿线为主轴，串联榆林中心城区、定边、靖边、神木和府谷等沿轴能源化工产业集聚区，重点发展煤炭、煤化工、油气、煤电、有色、新能源及装备制造业，推进节水节地和节能减排，构建能源化工产业高质量发展新格局。

无定河特色产业带：以无定河为主轴，串联绥德、米脂、清涧、子洲等沿轴生态工业集聚区，重点发展生态型特色农业和农副产品加工业，有序发展盐及盐化工产业。

黄河黄土文化风情带：以沿黄公路为主轴，串联府谷、佳县、吴堡等县城，推动地文景观、生物景观、水域风光、历史名胜、革命旧址、民俗风情等项目落地建设，打造榆林黄河黄土风情旅游产业带。

中部能源科技产业区：以榆林中心城区为主体，打造现代产业核心区和城市发展综合服务中心。榆林中心城区、东沙产业新区和空港生态区等重点发展现代服务业、特色轻纺、装备、战略性新兴产业以及都市农业等，强化其综合服务功能和高端产业发

展的核心地位，打造以产业辐射面广、带动力强的现代产业核心区和城市发展综合服务中心。

北部煤电化工产业区：以榆阳、横山、神木、府谷4个县（市、区）为主体，依托榆林经济技术开发区、榆林高新技术产业开发区、神木高新技术产业开发区、府谷高新技术产业开发区等重点园区，大力发展以煤为主的煤炭、煤电、煤化工等能源化工主导产业和有色、新能源、装备、物流、文化旅游等产业，打造榆林北部的煤电化工产业集聚区。

西部油气风光产业区：以定边和靖边两县为主体，依托靖边经济技术开发区、定边县产业园区等重点园区，大力发展原油、天然气、油气化工等产业，加快培育风能、太阳能等新能源产业，打造榆林西部的油气风光产业集聚区。

南部特色林果产业区：以佳县、米脂、子洲、绥德、吴堡、清涧等南部六县为主体，重点发展林木、果业、盐化工、建材、特色轻纺和文化旅游、现代物流等产业，打造榆林南部的特色林果产业集聚区。

二、保障产业发展空间

促进产业园区提质增效。重点发展榆林经济技术开发区、榆林高新技术产业开发区、神木高新技术产业开发区、靖边经济技术开发区、府谷高新技术产业开发区等重点产业园区。依托榆横工业区等六大能化产业园区，打造高端能源化工产业集群；依托榆林经济技术开发区、榆林高新技术产业开发区等发展布局新材

料产业；依托榆阳产业园区、神木高新技术产业开发区和府谷高新技术产业开发区等发展布局镁基新材料和镁合金产业。建立“亩均效益”综合评价体系，推动产业园区开展“亩均效益”综合评价。鼓励竞争优势明显、土地集约利用、地均产出可观的产业园区扩能增效，设置企业准入门槛，推动产业转型升级。加强对利用效能较低产业园区的改造提升，整合存量用地，推动零散产业用地集中入园，提高土地利用效率。

加强产业园区基础设施建设。完善路、水、电、热、气、通讯等基础设施，促进生产要素集聚，提升产业承载能力，提高综合配套服务水平。促进产业园区绿色循环低碳发展，加强环保基础设施运营管理，大力推广节能环保建筑，推进存量工业用地提质增效、资源能源高效利用和废弃物资源化利用，实现产业园区向拥有商务、生态建设等配套齐全的综合配套服务体系转变。

专栏6-3 产业园区发展指引

一、高新区（3个）

榆林高新技术产业开发区：①榆林高新技术产业开发区：定位为国家级自主创新示范区，重点发展科技创新产业、现代服务业。②榆横工业区：定位为国家级现代煤化工示范区核心产业园区，重点发展现代煤化工、精细化工、新材料、先进装备制造、新能源等产业。

神木高新技术产业开发区：①神木高新技术产业开发区：定位为国家级现代煤化工示范区核心产业园区，重点发展煤盐化工、精细化工等产业。②兰炭产业特色园区：重点发展煤炭开采、煤炭洗选、兰炭、煤焦油、发电、电石和金属镁等产业。③现代特色农业示范园区：重点发展设施农业和养殖业等产业。④神木市西沟上榆树峁工业集中区：重点发展煤炭洗选、兰炭、发电和大宗固废综合利用等产业。

府谷高新技术产业开发区：①府谷高新技术产业开发区：定位为国家现代煤化工示范区核心产业园区，重点发展发电、兰炭、镁合金深加工、氢能、现代煤化工和新材料等产业。②府谷煤电化载能工业区：定位为国家现代煤化工示范区核心产业园区，重点发展兰炭、发电、金属镁及镁合金深加工、现代煤化工和LNG等产业。③府谷县李家石畔兰炭产业园、丁家伙盘兰炭产业园、板墩兰炭产业园、高山兰炭产业园、新尧兰炭产业园、万家墩兰炭产业园、东山工业小区、黄河工业小区、恒源工业小区9个县域工业集中区：重点发展兰炭、活性炭、金属镁及镁合金深加工、电石、铁合金、金属钙、发电等产业。

二、经济开发区（3个）

榆林经济技术开发区：①榆林经济技术开发区：定位为国家现代煤化工示范区核心产业园区，重点发展煤盐化工、精细化工、装备制造、新材料及下游配套产业。②榆神工业区：定位为国家现代煤化工示范区核心产业园区，重点发展煤盐化工、精细化工、装备制造、新材料等产业。

靖边经济技术开发区：①靖边经济技术开发区：定位为国家现代煤化工示范区核心产业园区，重点发展煤油气综合利用及下游精细化工及相关配套产业。②靖边智能无人系统和通航产业园：重点发展无人机试验测试、飞机组装制造、低空旅游等产业。

榆佳经济技术开发区：重点发展光伏半导体材料、真空盐、装备制造、新材料等产业。

三、产业园区（9个）

榆林市榆阳产业园区：①东沙体育健康产业园：重点发展大健康服务、体育产业、生态旅游、新兴产业孵化等产业。②东沙汽车产业园（含轻纺产业园）：重点发展汽车售后服务、汽车贸易、汽车文化产业、毛纺产业、医疗器械制造等产业。③麻黄梁工业产业园：重点发展装备制造、节能环保、新能源、新材料和大宗固废综合利用等产业。④金鸡滩循环经济产业园：重点发展煤、电、铝一体化及铝下游等现代材料产业。⑤芹河数字经济产业园：重点发展智慧物流与电商、数字经济及相关都市服务业。⑥马合航空产业园：重点发展无人机物流、无人机制造、航空运动、航空培训产业。

榆林市横山产业园区：重点发展现代服务业、装备制造、仓储物流、新能源零部件加工、氢能产业链等。

神木市产业园区：①神木市产业园区：重点发展装备制造、生物医药、新材料等产业。②大乌陕蒙合作试验区大柳塔产业转型园区：重点发展兰炭、精细化工、煤机制造及再制造、大宗固废利用等产业。③神木市何家塔工业集中区、店塔镇石窑店产业融合示范区、神乌兰色太工业集中区、孙家岔镇王才伙盘片区4个县域工业集中区：重点发展兰炭、金属镁及镁合金深加工、电石、铁合金、发电及大宗固废综合利用等产业。

定边县产业园区：①定边县工业新区：重点发展装备制造、商贸服务等产业。②定边县现代农业产业示范区：重点发展马铃薯、畜牧屠宰加工区、无公害大漠蔬菜、装备制造、新材料及新能源等产业。③定边航空产业园：重点发展临空经济、飞行训练、航空物流等产业。

绥德县产业创新园区：①绥德县产业创新园区：重点发展煤铝合金精深加工、特色农产品加工和无车承运等产业。②绥德县赵家坵现代生态农业示范区：定位为黄土高原生态文明示范区，重点发展山地苹果、特色果业种植、小杂粮及中药材种植加工、设施农业。

米脂县产业园区：重点发展盐化工、小米等特色农产品加工等产业。

清涧县工业园区：重点发展枣酸仁、枣芽茶、艾草、食品深加工等产业。

子洲县产业园区：重点发展生物医药及农副产品加工等产业。

吴堡县产业园区：重点发展挂面加工、农副产品加工、特种鞋制造及文化旅游等产业。

四、农业园区（3个）

榆林市榆阳现代农业产业园区：重点发展特色种植业、畜牧业、高科技农业产业化示范及农副产品加工等产业。

府谷县现代农业产业示范区：重点发展羊子、小杂粮、海红果三大农业主导产业及瓜菜、中药材等特色农业。

靖边现代农业产业示范区：重点发展设施蔬菜及农副产品加工等产业。

五、其他园区（2个）

榆林市空港生态区：重点发展临空经济、大健康产业、文化旅游产业和现代服务业。

榆林市科创新城：定位为创新发展引领区、能源革命示范区、生态智慧宜业城，重点发展基于能源化工的科技研发、教育培训、技术孵化、智能装备制造及现代金融服务等产业。

优化现代服务业空间。以创建国家能源金融中心示范城市为目标，以能源金融为核心，围绕榆林中心城区打造区域金融中心和区域消费中心。支持榆林中心城区发展现代物流、电子商务、科技信息、研发设计、检验检测、人力资源等生产性服务业，推动生产性服务业与制造业融合发展。围绕“互联网+”培育文化创意、数字娱乐、直播带货等新业态，推动体育休闲、文化旅游、医疗康养、家政社区等生活性服务业提升供给质量。积极引进一批国内外知名的大型商贸综合体，大力发展高品质消费空间，打造若干个区域知名商圈。

集聚布局创新空间。发挥能源禀赋和科教资源优势，统筹创新资源布局，建设以创建能源革命创新示范区为牵引，以科创新城为创新极核和主要载体的创新空间格局，加快推动“多能融合”和化石能源低碳化利用。建设以中科院清洁能源创新研究院榆林分院为龙头的科研创新基地，榆林多能融合大型集成示范基地为核心的产业化示范基地和中国科学院大学能源学院榆林分院为引领的科教融合基地。积极争取国家级、省级重点实验室、重大科学装置、产业创新中心和技术创新中心等落地科创新城。

第三节 打造宜居品质的生活空间

一、市域公共服务设施体系

实现城乡基本公共服务均等化，分级分类配置市域城乡公共服务设施。规划形成1个城市级综合公共中心、10个县级公共中心、若干乡镇级公共中心的市域城乡公共服务中心体系。

提升中心城市公共服务水平与区域辐射能力。以品质提升老城区、高标准建设科创新城为核心打造面向区域提供高质量科教文卫体服务、高水平商务金融办公服务的城市级综合型公共服务主中心。推进各县（市、区）公共服务功能集聚与品质提升，结合人口年龄结构变化趋势，提供普惠优质的教育、医疗、文化、体育、社会福利公共服务设施。完善乡镇公共服务中心和社会管理配置标准，完善乡镇教育、医疗、文化体育、社会福利等公共服务设施配置，满足乡镇居民日常生活所需。

二、统筹城乡社区生活圈

建设城镇生活圈。打造15分钟社区生活圈，科学划定生活圈范围，促进设施均衡配置。提升公共服务供给，推动服务业发展，以产业转型和消费升级的需求为导向，配置全面覆盖的基础保障型服务设施，满足公共服务、日常出行和生态休闲需要。中心城区构建步行可达“十五分钟-十分钟-五分钟”三级城市社区生活圈体系。其他城镇地区生活圈宜结合建设规模和强度特征，打造10分钟生活圈。

建设乡村生活圈。按照15分钟慢行或公交可达的要求，科学

划定生活圈边界，构建15分钟慢行、公交可达的乡村社区生活圈。结合村委会办公设施布局，配置村庄公共服务和生产服务设施，集中打造乡村公共活动空间，保障村民文化交流、科普教育、卫生服务、运动锻炼等方面的需求。面向城乡融合目标，以乡镇为公共服务设施配置单元，形成“共享生活圈-日常生活圈-基本生活圈”三级乡村生活圈体系。

三、打造区域教育高地

高质量构建现代教育体系。依托科创新城高校集聚优势，建设榆林高等教育高地，引导高校集聚布局，整合职业教育资源，建设一批面向国家战略和地方发展重大需求的高水平科研创新平台，打造科创新城教育与创新驱动核。

基本教育服务均等化。科学规划基础教育资源合理布局，根据常住人口及学龄人口变化趋势，按标准足额预留中小学和幼儿园用地，促进学前教育普惠健康发展，义务教育优质均衡发展，普通高中优质特色发展。加大基础教育设施用地统筹规划利用和储备保障，中心城区和县城实现教育设施提质扩容，鼓励适当提高教育用地容积率，逐步解决基础教育大班额问题，鼓励和支持提高教育地下空间利用率，鼓励设置地下学生接送系统，解决上下学交通拥堵。改善乡镇和乡村边远地区的教育和办学条件，教育投入继续向困难地区和薄弱环节倾斜。到2035年，初中达到30座位/千人，小学达到60座位/千人。

四、建设区域医疗中心

提升医疗卫生服务质量。全面提升医疗服务能力和水平。打造以榆林中心城区、神木市、绥德县、靖边县“一主三副”为格局的区域医疗中心。大力提升县级医院医疗服务能力，有效应对公共卫生突发事件，实现二级甲等医院县级全覆盖，前瞻规划中医医院、妇女儿童、康复护理、医养结合等专科医院，推进儿科、口腔科等资源向区县布局。每个区县至少配置1所公办托育机构和1所医养结合服务机构。

推进全域医疗服务普及。加快全市基础医疗资源普及，社区卫生服务中心补点，完善园区和工矿企业公共卫生服务体系。到2035年，市域千人医疗床位数达到7.5床/千人，基层医疗设施全覆盖。

五、打造区域文化福地

高水准建设重大文化服务设施。有效整合和提升完善各类文化空间，市域范围内打造一批特色文化街区和特色文化小镇。推动各县区市规划建设一批图书馆、文化馆、博物馆等骨干文化设施，打造较高水准的公共文化服务平台。

基本公共文化服务城乡全覆盖。加快基层综合性文化服务中心建设，完善基层文化馆站设施设备，到2035年，实现公共文化设施全覆盖。

六、保障全民健身运动

加强体育设施建设，提升全民健身服务能力。构建以体育场

馆、体育公园和体育广场为主体，以社区公园、健身步道为基础，以学校体育设施为补充的健身场地体系。到2035年，全市体育公园体系基本建成，榆林中心城区建成3个、各县（市、区）至少建成1个体育公园，实现城区体育设施提质增效、行政村健身设施覆盖率超过90%。

七、健全社会保障体系

建设全面公共服务保障设施体系。建立面向全年龄段市民的基本公共服务保障，健全老年人、残疾人和孤儿关爱服务体系和设施，重点保障社会福利院、残疾人托养中心等弱势群体的保障设施建设。规范建设殡仪馆、城乡公益性公墓等殡葬服务设施，推进农村散埋乱葬问题治理，逐步实现迁入公墓集中安葬。到2035年，每个区县至少建有1处殡仪馆和公益性公墓，乡镇公益性安葬设施覆盖率显著提高。

全面提升养老服务水平。建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，提供多层次、多样化、多可达、多功能的养老服务。到2035年，市域每千名老年人拥有养老床位数达到50张。实现城市社区日间照料中心全覆盖、农村幸福院行政村全覆盖。

第四节 强化城镇空间管控

城镇开发边界内实行“详细规划+规划许可”的管制方式，按照城镇集中建设区、城镇弹性发展区和特别用途区进行分类管理。城镇开发边界内蓝线、绿线、紫线以及大气、水环境等环境

管控区按照相关规定执行管控。

城镇开发边界外不得进行城镇集中建设，允许交通、能源、水利等基础设施项目，文物古迹、监教场所、殡葬、军事等特殊用地项目，依托资源或有邻避要求的重大产业项目，直接为乡村振兴战略服务的建设项目，以及其他必要的服务设施和城镇民生保障项目。

第七章 形成富集协同有序的能源空间

第一节 构建富集协同的能源空间格局

综合考虑矿产资源与矿业权分布，形成北煤、中气、西油、南盐的矿产能源空间格局。

北煤：主要为陕北侏罗纪煤田、石炭-二叠纪煤田和三叠纪煤田，主要分布在榆阳、神木、府谷、横山等县（市、区）。

西油：陕甘宁油气田的核心组成部分，主要分布在定边、靖边、子洲、横山四县（区）28个乡镇范围内。

中气：苏格里气田的核心组成部分，主要分布在靖边、横山、榆阳、神木、米脂等县（市、区）。

南盐：主要为岩盐，主要分布于榆阳镇川及其以南的米脂、绥德、佳县、清涧、吴堡、横山等县（区）。

第二节 矿产资源开发利用

一、推进北部煤炭资源集约化开发利用

合理调控榆林煤炭开发利用强度，持续优化煤炭产业结构，提升矿山规模化集约化程度，实现矿业提质增效和转型升级。规划期内不再新建年产120万吨以下煤矿，逐步引导年产60万吨以下的煤矿退出。至2035年，矿产资源开发利用结构布局稳定优化，矿业开发的规模化、集约化进一步显现。

落实国家能源安全保障布局。落实2个国家能源资源基地，分别为神东（陕西部分）能源资源基地与陕北（榆林部分）能源资

源基地，重点支持和保障国家能源基地建设。加强神东（神府区）、榆神、榆横、古城、吴堡、府谷、、子长（榆林部分）等国家规划矿区建设，执行国家煤炭产业政策，推动煤炭资源有序合理勘查开发。加快推进国家规划矿区已探明煤炭资源开发利用进程，重点推动先进产能建设。落实省级矿产资源总体规划中煤炭勘查规划区块、煤炭开采规划区块，增加煤炭新增查明资源量，提高矿区整体勘查程度，增加应急储备资源，推动煤炭资源有序合理开发。

二、推进中西部油气资源增储稳产

加强石油、天然气、煤层气等能源矿产的调查评价与勘查，稳步提升煤炭和岩盐资源的勘查程度。促进石油增储稳产、天然气持续增长，进一步提高原油采收率，到2025年油、气产量分别达到1000万吨、230亿方。

加大榆林市各县（市、区）石油、天然气勘探力度，落实国家级规划在榆林市部署的石油、天然气、煤层气勘查区块与开采规划区块，促进石油增储稳产、天然气持续增产。

三、推进南部岩盐资源适度勘查开采

科学规划、合理布局岩盐矿山，鼓励盐资源就地转化，规划期内新建矿山规模最低应达到60万吨/年，2025年全市岩盐矿山数量控制在10家以内，产量控制在500万吨。

加快神木、榆阳、米脂、佳县岩盐的勘查开发程度，由市级矿产资源总体规划划定市级岩盐重点开采区、勘查规划区块与开

采规划区块。

四、严格控制其他矿产资源开发利用

优化全市砂石土矿山开发布局，严格控制砂石土矿山数量，开展矿泉水、高岭土、膨润土、玻璃用砂岩、地热的勘查工作，新增一批可供开发利用的矿产地。针对膨润土、高岭土、泥炭和矿泉水等主要矿产资源，由市级矿产资源总体规划划定市级膨润土及高岭土重点勘查区，以及玻璃用砂岩、矿泉水、地热勘查规划区块与玻璃用砂岩、岩盐开采规划区块。

第三节 强化矿产资源勘查开发空间管控

一、明确矿产资源勘查开采重点

对石油、天然气、煤炭、煤层气、岩盐等矿产，在符合开采准入条件和国家矿产资源管理政策下，有序投放采矿权。鼓励推动采煤采气一体化。限制勘查高硫煤、石煤、硫铁矿、石棉，勘查区块投放前应做好论证。限制开采湿地泥炭，严格执行开采总量控制、开采准入条件等有关要求。禁止开采新的原生汞矿、蓝石棉、可耕地的砖瓦用粘土。禁止开采砷和放射性等有毒有害物质超过规定标准的煤炭项目。禁止开采矿种不得新设采矿权，因共生、伴生矿等情况确需综合回收利用禁止矿种的，应严格论证。

二、合理安排矿产资源开发时序

优先神东（陕西部分）能源资源基地涉及神东（神府区）煤炭国家规划矿区、古城煤炭国家规划矿区，以及陕北（榆林部分）

能源资源基地中榆神、榆横矿区涉及的矿业权。

矿权重叠或冲突时，建议按照煤炭、石油、天然气、岩盐的矿种次序进行开采。神木、府谷两（市）县等多层煤开采地区优先开采煤炭；榆阳区等单层煤开采地区优先开采油气；府谷北部等煤炭矿区夹杂煤层气，先抽后采，优先抽取煤层气后再进行煤炭开采。

三、建立地下地上冲突协调规则

协调地下矿产资源开发与地上农业生产的冲突。严格管控涉及永久基本农田的矿业权。煤炭等战略性矿产，开采项目应符合占用永久基本农田重大建设项目用地要求，根据露天、井下开采方式差异实行差别化管理。非战略性矿产，新设矿业权应避让永久基本农田，其中地热、矿泉水勘查开采，不造成永久基本农田损毁、塌陷破坏的，可申请新设矿业权。已设矿业权与永久基本农田重叠的，应加强永久基本农田保护、土地复垦等日常监管，允许在原矿业权范围内办理延续变更等登记手续。扩大勘查区块范围或扩大矿区范围，以及将勘查或开采矿种由战略性矿产变更为非战略性矿产，涉及与永久基本农田空间重叠的，按新设矿业权处理。

协调地下矿产资源开发与地上生态保护的冲突。自然保护地核心保护区内禁止一切开采活动，原则上禁止人为活动，已有矿业权逐步有序退出，禁止新设采矿权。生态保护红线内自然保护地核心保护区外，以及自然保护地外的生态保护红线内，规范依

法依规设立的油气、地热、矿泉水等以及战略性矿产等勘查开采活动。

协调地下矿产资源开发与地上开发建设的冲突。评估地下矿产资源开发对城乡建设的影响，避免“建城压矿”或“建矿废城”，促进城乡建设与矿产资源开发相协调。已设矿业权与城镇开发边界重叠的，经评估确认对城镇建设存在影响的已设矿业权应逐步有序退出，或按规范留设保安煤柱。已有农村建设用地位于地下矿产资源开采集中区、采空区、已发生地面塌陷和地质灾害高易发区等区域时，经科学论证并与村民充分沟通后，推动农村建设用地有序腾退。

第八章 保护底蕴深厚的文化风貌特色

第一节 构建文化保护格局

一、构建保护传承体系

构建以历史文化名城、历史文化街区、历史地段、名镇名村、传统村落、文物保护单位、历史建筑、文化遗产线路及非物质文化遗产为主的全域城乡历史文化保护传承体系，彰显“长城文化”、“黄河文化”、“黄土文化”和“红色文化”等榆林历史文化名片。加强挖掘农业文化遗产、工业遗产、灌溉工程遗产和地名文化遗产等，构成保护传承的有机整体。

二、历史文化保护传承总体格局

以历史文化脉络为基础，以自然和人文地理格局为基底，形成“一核三带多点”的历史文化保护传承总体格局。

一核：指榆林国家历史文化名城

三带：指长城文化、黄河文化和转战陕北红色文化三条文化带。

——**长城文化带：**加强境内以秦长城、隋长城、明长城遗址本体、附属设施和相关遗存构成的长城文化遗产保护，建设长城国家文化公园，呈现历代军事体制、防御体系、民族融合和文化交流等长城文化意蕴。

——**黄河文化带：**落实黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要和黄河国家文化公园建设实施方案，构建黄河文化价值体系，

深入挖掘黄河沿线生态和文化资源，打造黄河生态文化地标，切实加强黄河流域生态保护、历史文化保护和特色风貌的管控。建设黄河国家文化公园，实施黄河文化数字化创新工程，强化黄河文化记忆保护。

——转战陕北红色文化带：加强对体现西北革命策源地、红军长征落脚地和全国解放转折地等红色文化资源的挖掘、保护和展示。以佳县、米脂、绥德为重点，整合清涧县、子洲县、横山区、吴堡县的红色文化资源，打造红色旅游线性集群，传承弘扬红色革命精神。

多点：指神木、府谷、佳县、绥德省级历史文化名城和石峁遗址、统万城遗址等构成的多个重要文化节点。

第二节 保护利用自然和历史文化遗产

一、保护利用自然文化遗产

保护黄河、龙州丹霞地质公园、白云山风景名胜区等具有特殊文化内涵的自然遗产，加强古树名木的保护，优化提升古树群的生长环境和风貌，注重自然景观与历史意境的融合，深挖文化基因，增强多元化展示利用、休闲旅游体验、教育科普体验，促进文旅融合发展。

二、保护大遗址

保护长城遗址、秦直道遗址、石峁遗址和统万城遗址。长城遗址的保护应严格落实长城保护总体规划、长城国家公园建设实施方案、陕西段明长城保护规划的保护要求，加快编制榆林境内

各区县长城保护专项规划，划定保护范围，制定保护措施。加强对秦直道遗址的考古、调查工作，加快编制保护专项规划，划定保护范围，制定保护修缮措施。石峁遗址的保护应严格落实陕西省石峁遗址保护条例、石峁遗址保护规划提出的保护要求，加强遗址的保护与展示利用，推进遗址公园建设。统万城遗址应落实统万城遗址保护规划提出的保护要求，加强遗址的保护与展示利用，推进遗址公园建设。

三、保护历史文化名城

加强榆林国家历史文化名城及神木、府谷、佳县和绥德等4座省级历史文化名城的保护。推进专项规划编制，划定历史城区保护范围、明确保护要求和传承利用措施。系统且整体的保护榆林卫城、神木古城、府州古城、佳县古城和绥德古城等历史城区的山水形胜、空间格局、传统风貌、传统街巷及重要城址环境要素。

四、保护历史文化街区

保护榆林南大街、佳县香炉寺、神木市凯歌楼、府谷县府州城北门北街、绥德疏属山、东门塬等11处省级历史文化街区。推进专项规划编制，划定街区保护范围、明确保护要求和传承利用措施。完善街区挂牌测绘建档工作。按照应保尽保的原则，及时将符合标准的老厂区、老港区、老校区、老居住区等划定增补为历史文化街区或历史地段。开展历史文化街区保护修复工作，围绕建筑加固修缮，沿街立面风貌整治，路面整修改造，以及配套

完善水电热气、通讯照明、垃圾收集中转、消防安防设施等方面，修复和更新历史文化街区，持续提升历史文化街区的宜居性。推进活化利用。

五、保护历史文化名镇名村、传统村落

保护1个中国历史文化名镇、1个中国历史文化名村、5个省级历史文化名镇、8个省级历史文化名村、42个中国传统村落和97个省级传统村落。推进专项规划编制，划定名镇名村、传统村落保护范围、明确保护要求和传承利用措施，加大名镇名村、传统村落潜在资源的普查力度，对名录进行动态增补。完善挂牌测绘建档工作。开展名镇名村、传统村落内传统建筑的修缮和活化利用，延续传统生产生活方式和农耕文化，提升镇村设施服务水平和人居环境品质。依托长城、黄河、古驿道等线性文化遗产廊道，串联整合沿线名镇名村、传统村落，加大集中连片保护利用力度，推动整体保护与文旅融合发展。

六、保护文物、历史建筑

保护22处全国重点文物保护单位、138处省级文物保护单位、380处市级文物保护单位、50处历史建筑和一般不可移动文物。推进专项规划编制，划定保护范围和明确保护要求和传承利用措施，持续丰富文物和历史建筑的内涵和类型，及时将符合标准的文物、历史建筑，纳入保护名录。重点加强石峁遗址和统万城遗址保护利用设施和基础设施建设，加快石峁遗址和统万城遗址申遗，建

设国家考古遗址公园，打造世界性文化名片。开展文物、历史建筑保护修缮工作，严格拆除管理。

七、保护利用非物质文化遗产

保护11项国家级非遗代表性项目、59项省级非遗代表性项目、211项市级非遗代表性项目。加强非遗的调查、记录和研究工作，完善动态调整机制和建立有效的传承机制。保护好非遗高度依存的自然环境和文化空间。持续高水平建设国家级陕北文化生态保护区，将文化生态保护实验区建设与传统古村落保护、自然保护区、文物保护、文化公园建设融为一体，强化非遗区域性整体保护。

八、保护利用革命文物和红色革命遗址

开展革命文物和红色革命遗址普查认定工作，对革命文化发掘研究更加深入系统，不断加快革命文物和红色革命遗址的保护抢修行动，打造革命遗址连片工程，加强和创新革命文物展示利用方式、加大宣传教育行动，着力打造红色旅游精品线路，使红色旅游开发更加充分，红色革命遗址社会教育功能更加凸显，红色革命文化资源的整体保护利用和传承弘扬走在全国前列。推进革命文物和红色革命遗址信息数据库建设，逐一建立红色革命遗址文物记录电子档案。

九、划定历史文化保护控制线

统筹划定大遗址、文物保护单位、地下文物埋藏区、历史城区、历史文化街区、历史文化名镇名村及传统村落、历史建筑等

在内的文化遗产资源的历史文化保护线。明确保护空间的管控要求，对历史文化保护线实施分级管控。建立历史文化保护线的定期评估与更新机制，根据历史文化遗产保护与发展要求，及时调整保护对象和保护范围。

十、健全历史文化遗产空间保护的政策机制

强化历史文化遗产存保护的空间管控，将空间管制的规划要求纳入国土空间规划“一张图”监督实施。发掘历史文化遗产存的多重价值，保障国家考古遗址公园、非物质文化遗产等合理空间需求。推动历史文化遗产存保护利用与农业、生态、城镇功能的融合发展。完善历史文化遗产存本体及其环境的用地和空间管控政策。对需依法保护的历史文化遗产存，开发建设前应开展建设影响评估。在进行基本建设、生产建设和房屋征收等建设行为前，对规划范围开展历史文化遗产调查评估，建立并严格落实“先调查评估、后出让”制度。

第三节 塑造陕北特色的景观风貌

一、分区特色风貌引导

顺应城乡自然环境条件，深入发掘自然山水景观要素禀赋，弘扬地方文化，彰显地方特色，塑造综合“塞外风景、现代时尚、榆林味道”于一体的城乡整体风貌。以自然生态系统作为城乡风貌的基底，严格保护对城乡生态安全有重要影响的山水，塑造蓝绿交织的大地景观，凸显塞外风光；将城市置于自然山水构架之中，控制重要的生态廊道和绿脉，构筑“榆林特色”的山水城市，

与自然环境有机互动，和谐共融。建筑古今融合、中西合璧、多元包容，展示创新风尚。

连绵起伏的黄土山林景观。以沿黄公路景观建设为重点，对沿黄公路两侧进行全线道路绿化，形成具有鲜明特色的沿黄景观大道。加强黄河西侧湿地保护和沿黄公路西侧山体保护，对黄河西侧湿地范围进行界定，严格控制采沙和排污行为，逐步对湿地进行生态恢复。对沿黄公路山体进行加固，并对沿黄公路可视范围内山体进行分区域有特色的绿化。

星罗棋布的沙漠绿洲景观。加强区域防护林带建设，重点加强黄河沿线、长城沿线、高速公路及国道省道沿线、以及其它河流沿线防护林带建设，在流动沙地、半固定沙地建设防护林和生态经济片林。因地制宜营造乔灌草，恢复林草植被，构建稳定的防护林生态系统，充分发挥防风固沙、保持水土和净化空气等生态服务功能。

绿色现代的先进工业景观。突出低碳、绿色、清洁发展理念，根据各产业园区的主导产业特征，坚持“高起点、高标准、国际化”，全面采用国内外先进的前沿技术和管理经验，打造产业特色突出、功能和基础设施完善、绿色低碳可循环的现代工业景观。

传统与现代交融的城镇景观。坚持开放、包容、创新的理念，吸收先进建筑设计思想和建造技术，传承陕北建筑文化基因，打造中西合璧、古今交融的建筑风貌，构筑传统与现代交融、形成独具特色的城镇景观。塑造疏密有度、错落有致的小城镇景观，

杜绝盲目进行高密度高强度开发，杜绝摊大饼式无序蔓延，充分利用原有地形地貌，不破坏原有的山水环境，保持山水脉络和自然风貌。绿化美化主要采用乡土树种，实现城镇风貌与周边农林牧业景观有机融合。

农牧交错的美丽乡村景观。尊重农村居民生活生产形态和传统习惯，对于历史文化名村、传统村落应保护其格局、风貌及田园环境，因地制宜改善村庄基础设施和公共环境，突出“窑洞”、“庄园”等传统建筑风貌特色，发展乡村田园文化旅游，打造农牧交错的美丽乡村景观。

二、风貌景观网络

顺应榆林自然人文地理地貌，保护“黄土山林、沙地草滩、黄河峡谷”景观特色，依托“山、水、林、田、草”等自然禀赋，保护并发掘地方多元的历史文化资源，建设水城共融、蓝绿交织、独具魅力的塞上森林城市。

第九章 合理配置自然资源

第一节 节约集约利用土地资源

一、建设用地调控策略

深化土地供给侧改革，实施“控制增量、锚定总量，盘活存量、提升质量，科学减量、激活流量，精准供给、提质增效”的建设用地策略，实现城市发展质量和城市环境品质的“双高”，城市发展容量和民生设施及开敞空间“双增”，建设用地结构和布局“双优”。

控制增量、锚定总量。以“双评价”为基础，设定全市土地开发强度上限，严格控制新增建设用地规模。加强空间开发管制，严格控制城镇外延式扩张，促进建设用地节约集约利用，严格把握城镇开发边界内的增量空间使用，为“十五五”“十六五”期间预留35%、25%的增量用地，村庄建设边界规模不超过2020年度国土变更调查村庄用地规模。到2035年，建设用地规模控制不超3053平方公里，其中城镇建设用地规模不超914.83平方公里，村庄建设用地不超1016.51平方公里，独立工矿、特殊用地和基础设施用地规模不超1400平方公里。

盘活存量、提升质量。逐步加大存量用地供给占比，挖潜建设用地存量。加快消化处置批而未供和闲置土地，着力提升供地率。加快老旧小区、棚户区 and 旧城改造，推进中心成区城市更新，提升城市环境品质。鼓励工业低效用地改造，引导产业转型升级，

促进城镇低效用地再开发。

科学减量，激活流量。落实“一户一宅”政策，科学引导农村低效建设用地腾退、整治，重整农村建设用地结构，建设规模适度、设施完善、产业发展的新型农村社区。开展工矿废弃地复垦利用，通过废弃地复垦，整治污染、塌陷用地，合理调整工矿用地指标，规范工矿废弃地复垦调整利用行为，促进土地资源节约和改善生态环境。实施城乡建设用地增减挂钩，以优化土地利用结构为导向，将产生的流量指标优先纳入城镇弹性发展区，为榆林市工业园区和城市发展预留空间。

精准供给，提质增效。“强强项，补短板”，保障产业园区和重点项目用地需求，精准供给工矿用地，支撑榆林建设国家能源化工基地。加强土地复合利用，合理提高土地开发强度和产出效益，完善土地综合绩效管理，提升国土空间开发品质。定向强化绿地、公共服务设施和交通市政基础设施用地，逐步完善和提升城市功能。建立创新高效绿色发展优先的土地利用绩效考核评价机制，重点考核土地产出效率、资源消耗、科技进步贡献率、生态环境改善程度等指标。

二、建设用地结构优化

合理调整城乡建设用地结构。结合撤乡并镇、合村并居、低效用地整治等工作，合理调整城乡用地结构，提高城镇建设用地在城乡建设用地规模中占比，形成“南北差异化、区域特色化”的城乡用地结构。持续推进城镇开发边界内空心村腾退、旧村改

造与城镇开发边界外低效村庄集体建设用地减量化，集约利用乡村用地。

优先保障产业用地。新增城镇建设用地用于发展产业的比例原则上不低于30%，其中涉及国家重点生态功能区的县区比例原则上应该控制在15%。以建设国内领先高端能化基地、能源革命创新示范区为目标，推动能化产业集聚发展，强化对能化产业用地的保障工作。在榆林高新技术产业开发区榆横工业区、榆林经济技术开发区清水工业园、神木高新技术产业开发区锦界工业区、靖边经济技术开发区能源化工综合利用产业园区、府谷高新技术开发区和府谷循环经济产业园等6个重要的能化园区布局能化用地，参照城镇建设用地管理，规划用途为工矿用地，重点保障能化产业及相关基础配套设施用地需求。

提高民生用地保障和服务水平。提高基础设施用地及公共服务设施比重，强化城镇功能性和品质性。推进各类高等级公共服务设施布局，优化公共服务设施体系。中心城区重点加强公共服务设施用地供给的精细化和均等化水平，提高中心城区地下空间利用率，保障国防、人防、防灾减灾项目用地。外围城区重点增加教育、医疗、文化等现状较为紧缺的高等级公共服务设施，新增住宅用地重点向中心城市、副中心城市倾斜。

保障重大区域基础设施用地。落实呼包鄂榆城市群建设要求，打造辐射陕甘宁蒙晋交通枢纽城市。加快推进区域基础设施互联互通，优先保障榆阳机场、榆林高铁南站、绥德西站等区域

型枢纽工程用地需求，以及延榆鄂高铁、延太高铁等重要通道。保障用水安全，确保东线黄河引水工程、西线黄河引水工程、王圪堵水库建设等供水工程用地需求。提高电力和能源供应保障能力，加强对陕北-武汉、神府-华东、榆横-河南等重大输电工程和油气管道项目建设的用地保障。

有序推进矿产资源开发。以地下矿产资源可持续性开发利用与资源环境协同发展为目标，科学划分矿产资源重点保护与开发利用区域，合理开发利用矿产资源。推进矿区环境修复治理，鼓励生产建设矿山边开采、边修复，修复腾退出的建设用地规模优先用于本企业在省域范围内新采矿活动所需建设用地指标，节余指标可在省域范围内流转使用。

第二节 保护利用林地资源

一、提高森林资源保护目标

有效保护林地资源，严格保护天然林、国家级公益林，积极拓展绿色生态空间，合理配置林地资源，精准提升森林资源质量，显著提高区域森林碳汇能力，鼓励开展碳汇经济，持续推进森林城市建设，构筑黄河中上游重要生态安全屏障。到2035年，森林覆盖率不低于29.2%。划定生态公益林保护区面积9219平方公里，主要分布在定边县北部、靖边县北部、横山区西部及北部、神木市西部、及榆阳区。划定天然林保护区面积817平方公里，主要分布在横山区西北部雷龙湾镇、榆阳区西部、神木市西部北部等区域。

二、科学确定造林绿化空间

综合考虑未来国土空间开发保护总体格局以及林业发展重点方向，优先将国省级造林重点工程项目、生态复垦复绿工程项目纳入规划造林绿化空间。造林绿化空间主要分布于清涧县、横山区、米脂县、神木市东南部及东北部地区、府谷县东北部及南部地区、定边县与靖边县南部地区。同步落实到国土空间规划“一张图”上，作为带位置安排造林绿化任务的主要依据。

三、优化森林资源保护范围

全市森林资源划分为风沙草滩区、黄土丘陵沟壑区、沿黄土石山区、白于山河源梁涧区。风沙草滩区推进植被盖度50%以下的沙地营造樟子松等乔木树种。黄土丘陵沟壑区提高植被覆盖度，构筑完整的水土保持生态防护体系。沿黄土石山区在原有公路绿化基础上，积极扩大植被覆盖面积，扎实做好红枣低产低效林改造，提升黄河西岸山体和沿黄道路绿化。白于山河源梁涧区增加森林植被、改善水土流失状况。

四、严格森林资源管控措施

严格执行相关法律法规，实行占用林地总量控制，定额管理。严控各类建设工程占用林地，严控在风景名胜区、森林公园内新建、扩建人造景观和其他建筑设施。严格实施林地分级保护管理，严禁利用国家级一级公益林，适度利用国家级二级公益林。针对天然林、防护林、储备林等不同森林类型实行差异化管控与特殊保护。在保证粮食安全前提下，因地制宜，对交错分布的耕地、

林地、草地进行局部调整，最大限度实现各种地类集中连片，便于生产作业和后期管理。

第三节 构建草原生态网络

一、明确草地资源保护目标

提升草地资源质量，提高区域草原生态承载能力，保障草地生物多样性，支撑黄河中上游重要生态安全屏障构筑。至2035年，全市草地面积不低于8717平方公里。

二、优化草地资源空间布局

风沙草滩区重点推进土地沙漠化治理，大力种植适生灌草植物，实施沙区退化草原修复工程。黄土丘陵沟壑区重点推进水土流失治理，以小流域为单元，加强25°以上荒山荒地的水保草地营造，提高草原植被覆盖度，构筑完整的草原水土保持生态防护体系。沿黄土石山区重点推进贫瘠土地治理，加强黄河西岸崩沿线以下山体 and 道路草原防护网建设，积极扩大草原植被覆盖面积，加固边坡。白于山河源梁涧区重点推进水源涵养林（草）建设，打造林草间作的草原生态景观。

三、严格草地资源管控措施

严格执行相关法律法规，加强重点生态功能区和生态敏感脆弱区草原资源保护。严格禁牧休牧，采取人工种草、围封禁牧、补播改良等措施，整治修复退化草原和草原植被，控制各类建设工程违规占用草原，任何单位和个人不得擅自改变基本草原的性

质。

第四节 强化河湖湿地综合管控

一、加强水域与湿地总量管控

重点保护全市109条流域面积在100平方公里以上的河湖湿地，确保到2035年，全市水域与湿地面积不减少、质量有提高。强化流域综合治理、保障水安全、恢复水生态、提升河湖湿地生态功能。

二、优化水网生态格局

立足河湖水网体系构建与维系，推动大流域与各小流域湿地水网系统全面建设，重点保护无定河、榆溪河、大理河、芦河、窟野河、秃尾河、佳芦河等主要河流，以及红石峡水库、尤家峁水库、王圪堵水库等重点水库。因地制宜连通湿地水系水网，形成“城水交错、城水相依”的城市水网生态格局。

三、建立河湖湿地综合管控机制

严格水域、岸线、湿地等水生态空间管控，综合评估河湖水系生态区位、生态系统功能和生物多样性，划定河湖水系控制线。河湖水系岸线范围内的涉河建设项目严格按照法律法规和岸线功能分区管控要求建设；严格管控湿地资源建设占用，建设项目应当不占或者少占湿地，经批准确需征收、占用湿地并转为其他用途的，用地单位应当按照“先补后占、占补平衡”的原则，依法办理相关手续。对不符合保护要求的建（构）筑物及其他设施应

当限期迁出；禁止排放污染物、倾倒废弃物等污染水体的行为；禁止填埋、占用水体的行为。重点加强水源地区域湿地保护与培育，避免湿地侵占与围湖造田。

第五节 合理利用水资源

一、严格控制用水总量

以水资源承载能力为依托的供水保障。按照以水定城、以水定地、以水定人、以水定产原则，优化生产、生活、生态用水结构。严格控制用水总量，榆林市2035年用水量控制在16.62亿立方米以内（由于2035年上级相关指标尚未下达，本数据参照上级已下达2030年用水量控制指标，后续待相关指标下达后作相应调整）。

二、合理配置水资源，提高供水保障能力。

统筹区域水资源配置。多水源调配保障城市时空供水安全，优先利用境内水源引调水，合理利用地表水，适度开发地下水。充分利用雨水、矿井水、再生水等非常规水，根据水资源时空分布特点，建造水资源统一调配的供水网络。

三、提高水资源利用效率，持续推进节水型城市建设。

提升水资源利用率。坚持节约优先，加强用水总量管理，推进水循环利用，全面建设节水型社会。优先满足城乡居民生活用水，保障基本生态用水，统筹生产用水。实施最严格的水资源管

理制度，将供水量指标与再生水等非常规水源利用率挂钩，提高水资源利用效率，促进水资源重复利用，提升供水安全保障能力。

建设节水型城市。加强对现有水资源储蓄设施的维护，保障水利设施的供水能力；到2025年城市再生水利用率达到30%以上，矿井疏干水综合利用率达到85%以上，农田灌溉水有效利用系数达到0.575以上。

第十章 实施国土空间生态修复与治理

第一节 国土空间生态修复分区

一、生态修复治理目标

坚持问题导向，聚焦问题突出的区域，统筹资源开发利用与生态保护修复，协调地上地下空间开发利用，严格水土资源保护，以自然恢复为主、人工修复为辅，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护修复治理，打造黄土高原生态文明示范区。

到2035年，水土保持率达到80%，可治理沙化土地治理率达到85%，生态廊道建设面积达7166平方公里，新增湿地生态修复面积207.17平方公里，河流岸线生态恢复长度达487千米，生物多样性保护面积达162.69平方公里，历史遗留矿山综合治理面积767.48公顷，生态环境问题原则上得到全面解决，全域建成美丽国土。各类自然保护地、重要生态功能区、水源涵养区、生态廊道等关键生态空间得到全面保护修复，生态修复各项保障措施完善，各项重点工程如矿山生态修复、防风固沙、水土流失治理等成效显著，森林蓄积量大幅度提高，森林、农田、湿地、河湖、荒漠等生态系统稳定性和生态系统服务功能得到全面提升。山体山脉、河湖流域等自然单元连通度得以提升，生态系统实现良性循环。

二、国土空间生态修复分区

以“北治沙、南治土，全域治水”的国土空间生态修复策略，

确定国土空间生态修复三大分区。

——北部风沙滩地防风固沙区。主要涉及定边、靖边、横山、榆阳、神木、府谷6个县市区，生态修复主攻方向为防护林建设、矿区地质灾害防治、盐碱地治理和湿地生态功能提升，综合提升区域生态环境质量。

——南部黄土丘陵沟壑水土流失防治区。主要涉及全域十二个市县区，生态修复主攻方向为小流域综合治理、储备林建设，增强山体坡面沟渠蓄水固土能力。

——东部黄河沿岸拦沙与水源涵养区。分区范围主要涉及府谷、神木、佳县、吴堡、绥德和清涧6个县市，生态修复主攻方向为水环境综合治理、林草综合治理，增强林草覆盖率，减少水土流失范围。

三、修复治理重点区域

以“一山四河四区”为重点修复治理区域，统筹推进山水林田湖草沙一体化保护修复，修复受损生态系统，提升生态服务功能。

第二节 统筹山水林田湖草沙系统治理

一、实施科学治沙

强化长城沿线防风固沙功能。在榆阳、横山、神木、府谷、定边和靖边等6个县（市、区）开展风沙草滩地治理、土地退化治理和土壤盐碱化整治。其中，上述区域北部重点推进国家“双重”工程，实行以草定牧、采取保护性耕作措施，优化沙区林分组成

和结构，构建乔灌草结合的防风固沙林网络体系，减轻风沙危害；在榆阳、横山、神木和府谷4个县（市、区）南部重点推进具备水土保持预防监督功能的黄土高原保护和建设，强化多沙粗沙区域生态修复，加强矿区植被保护，防止开发建设形成新的破坏。规划期末，条件成熟时，天然牧草地可实行季节性轮封轮牧，向社会公布。

推进长城沿线砒砂岩治理。系统治理砒砂岩灾害，实质性解决泥沙入黄问题，在榆阳、横山、神木和府谷4县（市、区）主要实施治沟骨干工程为主的沟道坝系建设工程。到2035年综合治理30个小流域，建设沙棘林45平方公里，将砒砂岩地区土壤侵蚀规模较现状下降50%。

科学推进防沙治沙。对植被覆盖度较低的半固定沙地，采取飞播造林、人工造林（草）、封沙育林（草）方式，营造乔灌草混交林。对以灌木覆盖为主及郁闭度较低的固定半固定沙地，采取平茬复壮、补植补造乔木树种，形成乔灌、针阔混交林，提高林分质量。对因自然灾害、老化及人为影响造成防护功能持续下降的灌木林和进入过熟期林木的固定半固定沙地，实施森林抚育和退化林分修复。加强沙化土地封禁保护。针对已治理的沙化土地积极采取封禁保护措施。在风沙草滩区全面实行封沙禁牧，在黄土丘陵沟壑区、白于山河源梁涧区和沿黄土石山区实施围栏封育，加强封山禁牧。对榆阳、横山、靖边和定边4个县（区）的沙化土地封禁保护区成效进行评估，进一步优化沙化土地封禁保护

区空间格局。

开展盐碱地整治。在定边县北部重点开展风蚀盐碱化治理，推进土壤去盐碱化工程，改善种植结构实现土壤脱盐排碱与耕层改良。

二、强化水土保持

系统治理水土流失。在绥德、米脂、佳县、吴堡、清涧和子洲等县3.69万平方公里水土流失范围开展小流域水土流失治理，实施退化森林、草地改造和生态修复，加强能源建设项目监测监管，建设高标准旱作梯田和新型淤地坝，增强山体坡面沟渠蓄水固土能力，达到减少河流泥沙、涵养河流水源、实现水沙平衡的目标。

重点开展小流域治理。防治水土流失，侧重开展点状小范围的小流域治理，实施以植被自然恢复为核心、以坝系建设为重点的综合整治。白于山河源梁涧区重点加强无定河源头保护，统筹实施陕北地区退化生态系统修复与水土流失综合治理和国家储备林等工程，重构功能完善的防护林体系。黄土丘陵沟壑区重点加强小流域水土流失综合治理，实施坡耕地水土流失治理工程，构筑完整的水土保持生态防护体系。

重点提高水土保持功能。开展黄河沿岸水土流失综合治理，提高区域水土保持功能。在黄河沿岸的府谷县、神木市、佳县、吴堡县、绥德县和清涧县重点营造护岸林带，自然恢复、人工治理相结合，推进水土保持防护林建设、黄河粗泥沙集中来源区拦

沙等各类工程，针对性防沙治沙。

三、统筹全域治水

改善重点流域水生态功能。全面改善流域水生态，针对“四川四河”流域，加强水土流失防治、水系廊道建设和生物多样性保护。黄河干流（榆林段）重点保障重要断面关键期生态流量和水质需求，打造沿黄防护林提质增效示范带；窟野河流域重点加强水资源配置和维持河流廊道基本生态功能；无定河流域重点加强生态用水调度和闸坝生态下泄，实施无定河干线沿岸绿化美化工程，营造水土保持林、生态景观林。王圪堵、红石峡、尤家峁等水源地加强水源涵养区的保护，完善水源地保护区隔离防护工程，控制面源污染，推进水源保护地规范建设。

加大湿地生态保护修复力度。加大红碱淖、无定河等重要湿地保护力度，增强湿地面积。市域北部重点维护无定河、榆溪河和秃尾河周边湿地功能，增强红碱淖水体面积，打造湿地保护修复示范工程，遏制周边土地沙漠化趋势；市域南部重点加强无定河、窟野河、秃尾河、佳芦河和清涧河等河流湿地的保护，实施水土保持措施，保障湿地调蓄生态功能、遏制泥沙淤积对湿地的影响。

提升水资源保障能力。推进水资源节约集约利用，保障榆林市水资源供需平衡，合理安排水源工程等建设时序，科学规划、适当限制地下水超采区开采量，加大对矿井水、再生水等非常规水源利用，全面提升榆林市水资源保障能力。

四、国土绿化和生态廊道建设

推进高质量国土绿化行动。开展道路优绿、荒山荒坡披绿、农田防护、森林提质、城市增绿、村镇植绿、滨河拓绿等国土绿化工程建设，对高速公路、国道、省道和铁路两侧至第一层山脊线或沙区1千米范围内荒山荒坡、农田林网及城郊结合部和村镇进行绿化美化，依托河流水系打造滨河生态绿道。

开展生态廊道提质增效建设。重点开展黄河流域生态廊道、长城沿线生源地景观培育与生态廊道、白于山河源梁-毛乌素一带生态廊道建设，以减少生态节点缺失风险，提高生态用地面积与连通性。

五、加强生物多样性保护

完善全市自然保护地体系建设。整合优化自然保护地，抓好全市5个自然保护区划界保护工作，加快推进榆林榆阳麻黄梁黄土省级地质自然公园申报国家级地质公园，推动白于山区沿线湿地、森林、地质等自然保护区和公园的培育。

保护自然保护区内重点物种。加快建立遗鸥、大鸨、黑鹳和金雕等国家一级重点保护野生动物及沙芦草、野大豆、甘草等植物物种的本底数据库平台，开展重点物种及其栖息地调查，通过加宽融合生态廊道、预留迁徙踏脚石、营建鸟类岛屿生境等措施，不断完善重点物种就地、迁地、离体保护系统。

持续开展全市生物多样性调查、观测与评估，加强外来物种管控。实施风沙草滩区长城沿线、沿黄土石山区黄河西岸的生物

多样性保护建设项目，在榆阳、神木和横山建设野生植物保护点，在榆阳、靖边和佳县建设动物救助站，开展野生动植物监测、保护、宣传、救治工作。

完善古树名木保护体系。对全市4671株古树实行挂牌与养护“双重”管理，层层签订养护责任书。查漏补缺，对新发现古树名木，及时核实上报。

第三节 开展土地综合整治

一、农用地整治

通过农用地整治补充有效耕地，主要分布在榆阳区古塔镇、鱼河峁镇，神木市店塔镇、高家堡镇，府谷县新民镇、庙沟门镇等乡镇。重点加强农田灌溉与排水设施建设，以及小型水利设施建设，大力发展高效旱作节水农业，突出淤地坝和坡改梯建设，重点实施宽幅梯田、灌区改造工程。

二、农村建设用地整理

重点整治搬迁撤并类村庄低效建设用地。主要分布在府谷县府谷镇，神木市大保当镇、尔林兔镇，榆阳区牛家梁镇、巴拉素镇、小纪汗镇等乡镇。推进村庄建设用地减量化，优化村庄布局并推进农村集中居住，加大宅基地、集体经营性建设用地整理复垦力度，完善土地增值收益分配机制。统筹村庄公共资源合理配置，优化村庄建设用地结构。稳步推进农村宅基地改革，启动农村闲置宅基地和闲置农房盘活利用试点。

三、工矿废弃地治理

推进工矿废弃地复垦利用，主要涉及神木市大柳塔镇、店塔镇、神木镇、孙家岔镇、中鸡镇，府谷县大昌汗镇、新民镇、老高川镇等乡镇。采取填埋、覆土、平整等一系列工程措施，对矿区破坏土地进行复垦，增加有效耕地面积，弥补矿区生产建设对耕地的占用，促进耕地总量动态平衡目标的实现。结合生态环境建设，在生态环境脆弱及交通不便的地区，因地制宜发展红枣、大扁桃等经济林，提高土地产出率，改善矿区生态环境，促进山、林、路、渠、田、村有机整体的形成，改善矿区生态景观格局。

四、宜耕后备资源开发

通过宜耕后备资源开发补充耕地，主要分布在榆阳区巴拉素镇、横山区波罗镇、靖边县黄蒿界镇等乡镇。推进土地综合整治，对其他草地、裸土地进行适度开垦，采取先进工程技术和生物措施，平整改造土地，改善土壤环境，完善农田水利设施和农田防风固沙林网，增加有效耕地面积，提高耕地质量。

五、低效城镇建设用地整治

以老旧小区、棚户区、旧城改造的城市更新和低效产业用地等为重点，盘活存量建设用地，实现空间腾退与功能优化提升。

旧城更新改造提升城市活力。围绕老旧小区、棚户区和旧城改造，有序推进榆林老城区城市更新改造工作。制定老旧小区和棚户区分区差异化改造指引，提高老城区交通和公共服务设施水平，提升城市居住品质和城市面貌，延续城市文化脉络，实现空

间提质增效。增加城市公共空间，增强公共服务设施品质，优化老城功能，控制建筑总量，促进整体经济转型升级；优化人口结构，吸引年轻群体返回旧城区居住、就业。

低效产业用地改造实现产业转型升级。开展中心城区废旧厂房改造；加快推进各类工业园区淘汰落后产能、僵尸企业，腾退低效产业用地，引入创新型优势产能，实现产业空间重构和土地要素重配，推动优势资源和要素集聚发展。

第四节 推进矿山生态修复治理

一、构建榆林“一带四区多点”矿区生态保护修复格局

坚持问题导向与目标导向相结合、整治修复与开发利用相结合，统筹推进在建、生产和废弃矿山生态治理，力争矿区生态环境实现根本好转，生态效益、经济效益和社会效益实现有机统一，形成“不再欠新账，加快还旧账”的矿区生态保护修复新局面，创建全国资源型城市矿山生态保护修复的“榆林样板”。到2035年，实现203个煤炭矿山（全市大中型煤矿）依据绿色矿山标准建设，矿山“边开采、边治理”全面落实，历史遗留矿山综合治理率达到100%，矿区生物群落恢复和生物多样性达到优秀水平，建成具有榆林特色的矿山生态保护修复制度。

专栏10-1 矿区生态保护修复格局

一带：长城沿线历史遗留矿山修复带。充分结合财政部、自然资源部关于历史遗留废弃矿山生态修复的支持政策，全力争取国省投资资金，并与防护林天保林建设、京津风沙源治理等结合，开展矿山生态修复。

四区：煤矿生态保护修复区、油气生态保护修复区、盐湖生态保护区、土

砂石生态保护修复区。以神府、榆神、榆横煤矿矿山为重点，着力解决煤矿开采诱发的地质灾害隐患、地下含水层破坏等生态问题。以油气、盐湖、土砂石矿山为次重点，修复矿山开采引起的土地损毁和生态退化等生态问题。

多点：油气井、盐矿、土砂石矿生态保护修复点。以定边湖盐、米脂榆阳神木岩盐矿，定靖石油采区和其余十县（区、市）天然气采区油气井和全市土砂石矿生态保护修复为重点，着力打造盐湖湿地公园，系统治理矿山开采引发的地质灾害隐患、土地损毁、地下水系统破坏、地下水污染、土地资源占用等生态问题。

二、分类推进矿区治理

对于采空区生态修复主要采取崩落、充填、封闭、加固处理等方法，对采空区进行处理，防止采空区崩塌，保护生态环境；与三北防护林建设和京津风沙源治理工程相结合，建设林网牧场和矿区草场，重点发展林草业，提高植被数量质量，增加生态系统稳定性；

对于塌陷区生态修复，主要对侵蚀沟进行综合治理，改变植物配置、建设导流沟、土谷坊等方式避免侵蚀沟侵蚀加剧；对塌陷区宜耕土地因地制宜进行土地整治、增加土壤肥力，种植合适作物，有效利用土地，增加区域生态产能。

对于废弃露天煤矿，则进行回填与土地复垦，种植林草及粮食作物，逐渐建成多功能生态园区。对于废弃矿山、矿权灭失及政策性关闭的矿山，综合评价其地理位置、交通设施、设备安全等方面情况，并针对性进行修整后，建设矿区生态公园、博物馆、矿区实景体验馆等，扩大旅游产业，形成矿业产业向旅游产业转变。

第五节 实施国土综合整治和生态修复重大工程

一、国土综合整治重大工程

重点推进农用地整治、乡村建设用地整理和工矿废弃土地治理，重点实施高标准农田建设、耕地质量提升、农业面源污染治理、工矿废弃地复垦等项目。

二、山水林田湖草沙生态修复重大工程

重点推进沙化土地治理、砒砂岩治理、湿地修复、流域治理、水土保持等工程，涵盖山、水、林、田、湖、草、坝等生态要素要素，全市共安排推进8项重点修复工程。

三、矿山生态修复治理重大工程

全市共安排重点工程3项，包括煤矿矿区治理工程、历史遗留矿山治理工程与绿色矿山建设工程，通过大力实施地质环境治理、地形重塑、土壤重构、植被重建等综合治理，恢复矿区生态。

第十一章 构筑现代化基础设施支撑保障体系

第一节 构筑现代综合交通体系

一、打造综合立体交通网络

全面提升航空、铁路、公路枢纽能级，巩固并稳步加强全国性综合交通枢纽城市地位，努力创建陆港型和生产服务型国家物流枢纽城市，显著提升中心城区交通枢纽辐射力和影响力，促进城市高质量发展，打造互联互通、高效便捷的综合立体交通网络。将区位优势有效转化为交通优势，支撑“呼包鄂榆城市群”协同发展，为榆林加快建设陕甘宁蒙晋交界最具影响力的城市提供有力的战略支撑。至2035年，实现中心城区与副中心城市60分钟通达，市域县城90分钟互通，与西安、呼包鄂榆城市群其他城市2小时互达，与北京4小时互达。

二、提升区域航空枢纽能级

构建以榆阳机场为核心、府谷机场和定边机场为重要补充、9个通用机场协同发展的“1+2+9”机场体系。至2035年，全市民航机场旅客总吞吐量预留640万人次，其中榆阳机场、定边机场和府谷机场分别为560万、40万和40万人次。

专栏11-1 主要机场功能定位

榆阳机场：区域中心机场、陕北地区对外交流主要航空口岸、西北地区区域枢纽之一。

定边机场：民用支线机场，市内机场体系的骨干节点，西部航空物流基地、榆林西南部陕甘宁蒙交界区域重要机场。

府谷机场：民用支线机场、市内机场体系的骨干节点、晋陕蒙黄河“金三角”

旅游集散中心、航空医疗转运中心。

提升机场枢纽能级。稳步推进榆阳机场二期改扩建工程，积极拓展机场航线规模，加快推进正式口岸落地，同步开展榆阳机场三期扩建工程研究，推进府谷和定边机场规划建设，显著提升民航服务覆盖范围和机场集疏运能力。

积极发展通用航空。在榆阳机场、府谷机场和定边机场增设或完善通用航空设施，统筹通用航空与公共航空运输协调发展；充分利用空域资源优势，大力推动无人机航空物流发展；加快通用机场选址研究，预留用地规模，有序推进9个A2级以上通用机场建设。

强化机场集疏运体系。争取忻榆银高铁在榆阳机场设站，推动“空铁联运”；依托规划榆林-呼和浩特高铁，积极拓展榆阳机场和府谷机场东北向客流；借助规划榆林至乌审旗高速公路，提升榆阳机场西北向客流吸引力；围绕榆阳机场、定边机场和府谷机场，强化机场与城区之间的交通可达性。

三、构建铁路枢纽新格局

积极融入国家高铁网。将中心城区打造为市域高铁交汇主枢纽，重点支撑榆林中心城区、副中心城市与“呼包鄂榆城市群”高效互通，中心城区依托榆林南站和榆林站打造市域“中心火车站”。

提升铁路通道标准和运输效能。规划新增9条（段）铁路，在既有规划延榆鄂高铁、绥德-太原高铁基础上，谋划太榆银高铁、

忻榆银高铁在中心城区集聚，优先建设与北京、西安、呼包鄂榆城市群之间的直达高铁通道，利用新建高铁通道和既有铁路改造，推进呼包鄂榆城市群开行城际铁路，加强市域（郊）铁路规划建设，积极推动国家铁路、地方铁路、市域（郊）铁路“三网融合”，新增国家干线铁路积极争取在榆阳机场设站。

专栏11-2 规划/谋划客运铁路线路走向

延榆鄂高铁：西安-延安-榆林-鄂尔多斯-包头。

绥德-太原高铁：绥德-太原。

太榆银高铁：太原-绥德-榆林-靖边-定边-银川。

忻榆银高铁：忻州-府谷-神木-榆林-靖边-定边-银川。

榆神府地方铁路：榆林-神木-府谷。

榆林-呼和浩特高铁：榆林-神木-府谷-内蒙古呼和浩特。

榆佳临铁路：榆林-佳县-临县-太原。

上定铁路：定边-上海庙-银川。

定延铁路：定边-延安。

中卫-定边复线：定边-中卫。

四、完善骨架公路网络

差异化发展各地区骨架公路。北部的神木、府谷重点完善府神高速、大锦高速、国道G336、省道S550等高速公路以及高等级国省干道的网络布局，提高各县之间的互连及县域内部的连通。

中部的榆阳区和横山区规划新增绕城高速，分离过境交通与城市交通；佳县推进国道G339、沿黄公路、佳米公路等干线公路升级改造，加强不同区县之间高等级公路的连通性和通行效率。南部的清涧新增汾清高速等高速公路联络线，改善交通条件。

构建“四横五纵两连一绕城”高速公路网。规划新增9条（段）高速公路，形成“中心辐射周边，县县高速通达”的高速公路网。

四横：府神高速、榆佳高速-榆乌高速、青银高速、汾清高速-清子高速；

五纵：定汉高速、包茂高速、沧榆高速-榆蓝高速、大锦高速-神佳米高速、榆子高速（预留延伸至乌审旗）；

两连：佳县至绥德中角高速、府神高速-静兴高速联络线（预留延伸至内蒙准格尔至银川高速）；

一绕：绕城高速路。

提升国道、省道干线公路服务能力。以“消除瓶颈、打通节点、综合提升”为重点，加快推进国省道瓶颈路段和功能节点的建设，升级改造G210、G337、G339、S205、S302、沿黄公路等国省道技术等级偏低、供需矛盾突出的路段，加快国省道在府谷、靖边等县城及重点镇过境段改造，加快推进机场、重点工业园区公路连接线以及旅游公路建设。

五、构建综合客运枢纽

强化交通枢纽能级，注重枢纽布局整合，构建“2+8+14”的三类客运枢纽体系。围绕榆阳机场、榆林南站、榆林站等主要机场和铁路站，打造一体化、高效率的综合客运交通枢纽。新增高铁站选址尽可能在或靠近各县市区的中心城区。各枢纽之间主要依托高快速铁路、高速公路和高品质新型公交实现高效互通。

一类枢纽：榆阳机场、榆林南站，功能定位为全国型枢纽，主要服务面向国际、联系全国的长途跨省出行；

二类枢纽：府谷机场、定边机场、榆林站、神木高铁站、府谷高铁站、绥德西站、靖边高铁站、定边高铁站，功能定位为区域型枢纽，重点联系周边省市县的跨市县出行；

三类枢纽：横山高铁站、米脂北高铁站、清涧北高铁站、吴堡高铁站、绥德站、米脂站、子洲站、清涧县站、佳县站、神木站、府谷站、吴堡站、靖边站、定边站，功能定位为市域型枢纽，重点联系周边市县。

打造综合客运枢纽示范项目。重点谋划新增高铁在榆阳机场设站，推动榆阳机场和榆林南站实现“空铁联运”。探索榆林汽车站与榆林站、榆林南站、榆林汽车北站功能整合，原榆林汽车站强化旅游集散和城市公交枢纽功能。

六、打造运转高效的货运系统

围绕大型交通基础设施发展现代物流产业，构建“1+3+N”的物流枢纽布局。包括“1”个榆林中心区综合物流枢纽；“3”个组团，即北部煤电化工组团、西部油气综合利用组团、南部生态产业组团；以及覆盖各县市区的“N”个物流节点，各节点之间实现不同交通运输方式的无缝转运。

加强铁路、公路、航空等多种方式的货运通道建设。优化机场、铁路和公路货运站之间的运输组织，注重交通场站与产业园区的有效对接。推进延榆鄂高铁、绥德-太原高铁等高速铁路建设，

释放既有普通铁路货运能力。强化榆林东向运输能力，加快推动神瓦铁路等货运铁路和专支线铁路建设，强化对能化产业和新型经济发展的支撑。依托谋划新增榆乌高速、绕城高速等高速公路通道，完善高速公路网对货运支撑能力。提升航空货运能力，依托榆阳机场发展国际货运。

第二节 推动水利基础设施网络建设

一、提升水资源安全水平

加强水源地保护。对河流、水库、地下水源地划定保护范围，对水源地进行严格保护。

构建以东线马镇引黄，西线盐环定扬黄提升改建工程和黄河西线（黑山峡引水工程），南线清涧延川支线引水工程和古贤水库引水工程，绥米子三县供水等重大水源工程为骨干，各类中小水库为支撑，其他小型水源工程、应急水源工程、农村饮水安全工程、矿井疏干水为补充，以王圪堵水库为核心调度节点，相互通连，互相补充，统一管理，统一调配的“榆林水网”，并制定应急水资源调度机制，保障水资源供给安全。

二、完善供水引水工程

建设榆林市引黄工程，包括黄河东线引水7.0亿 m^3 /年，黄河西线引水3.5亿 m^3 /年，王圪堵水库等市域大型水库供水工程和各城镇及产业园区供水设施建设。

专栏11-3 重点水源工程建设

榆林黄河东线马镇引水工程：在马镇葛富村取水，向窟野河河谷区、锦界工

业区、清水沟工业区、麻黄梁工业区、榆林经济开发区、榆横工业区等供水。

榆林黄河东线马镇引水延伸工程：由榆林黄河东线马镇引水工程榆神支线，向王圪堵水库引水。

黄河东线府谷引水工程：引黄河水，向府谷煤电载能区（府谷所有工业园区）及沿线镇村居民生活供水。

王圪堵水库榆横工业园供水工程：由王圪堵水库，向榆横工业园区供水。

王圪堵至靖边供水工程：由王圪堵水库，向靖边能化产业园，兼顾县城及沿线乡镇供水。

锦界工业园供水工程：由瑶镇、采兔沟水库，向锦界工业园供水。

榆神工业区供水工程：由采兔沟、香水水库、清水沟，向榆神工业区供水。

柠条塔工业园供水工程：由瑶镇水库，向柠条塔工业园供水。

麻黄梁工业园供水工程：由石峁水库，向麻黄梁工业园区供水。

靖边工业园供水工程：由红墩界镇白城子村，金鸡沙、二层河台水库，向靖边能化工业园供水。

佳县泥沟河引水工程：在朱家抓镇泥河沟村取水，向榆佳工业园区，兼顾沿线乡镇生活供水。

吴堡县综合供水工程：在白地滩和横沟取水，向杨家店新区及工业园供水。

后庄则水库供水工程：在府谷墙头乡尧渠村取水，向东部集镇工业集中区，皇甫川、清水川及墙头园区农灌供水。

王圪堵榆林市区供水工程：由王圪堵水库，向科创新城、高新区供水。

榆阳区西沙水厂供水工程：由李家梁水库，向榆林老城区供水。

横山城镇供水工程：由王圪堵水库，向横山城镇供水。

神木城镇供水工程：由瑶镇水库，向神木城镇供水。

府谷城镇供水工程：由天桥水源地，向府谷城镇供水。

府谷西部乡镇供水工程：在天桥水源地，向府谷西部乡镇，神木大柳塔、店塔供水。

靖边城镇供水工程：在张家畔镇四柏树村取水，向靖边城镇供水。

定边城镇供水工程：在马莲滩水源取水，向定边城镇供水。

盐环定扬黄定边供水提升改建工程：由青铜峡库区，向定边县城及工业园区、贺圈镇等13个乡镇供水。

绥米子三县供水工程：由王圪堵水库，向绥德、米脂、子洲三县及沿线12个乡镇供水。

绥德城镇供水工程：经三十寨-丁家沟-十里铺、玉家沟，向绥德城镇供水。

米脂县供水工程：采取绥米子三县供水工程，榆林沟水源保护地作为备用水源。

佳县城镇供水工程：在佳州街道办桃湾取水，向佳县城镇供水。

吴堡城镇供水工程：在白地滩、横沟取水，向吴堡城镇供水。

吴堡县县城供水工程：在宋家川街道城里村、横沟村黄河河谷取水，向吴堡县城供水。

清涧延川引黄供水工程：在延川县延水关镇王家渠村取水，向清涧县城供水。

清涧城镇供水工程：在老柳卜、丁家沟、牛家湾取水，向清涧城镇供水。

榆神府城乡供水一体化工程：在天桥水源地取水，向榆林中心城区及沿途县城（神木市）乡镇、园区供水。

黄河西线（黑山峡引水工程）：在宁夏黑山峡取水，向沿线工农业及生活供水。

三、完善城镇供排水设施网络

构建城镇供水保障体系，建立以引黄河水、市域地表水、王圪堵等大型水库为主体，适当提取地下水，以再生水和雨水、疏干水等非常规水源为补充的水源系统。加强城镇供水水源和输配水管网建设，提升水利设施网络化水平，加快形成联网供水系统。

推进海绵城市建设，降雨的80%应就地处置，实施雨水资源化利用，建设雨污分流管道系统，实现污水全收集全处理，全面达到接纳水体水质目标；建设污水处理设施，提升污水处理能力，

污水处理厂尾水排放应达到一级A标准，直接向黄河干支流及封闭水域排放尾水的要符合陕西省黄河流域污水综合排放标准。根据需要部分尾水可进行深度处理后再生利用，构建污水资源化利用体系。

专栏11-4 重要给排水设施布局

给水布局：中心城区设置3座给水厂，保留高新区给水厂，新建西沙给水厂和科创新城给水厂；对各县城的现状给水厂进行升级改造，提升供水能力及供水水质；改善农村供水设施，保障供水水量、水质及水压满足用户需求。

污水布局：中心城区设置4座污水处理厂，保留第一和高新区污水厂，新建第二、第三污水处理厂；对各县城污水处理厂进行扩建改造，使其尾水排放达到一级A标准；农村污水根据当地具体自然条件、生活习惯以及经济状况，因地制宜地采用多元化的、适合当地实际的污水处理模式，“分散处理”与“集中处理”相结合的方式。

第三节 强化重要能源保障

一、保障国家能源供应安全

强化榆林市国家级能源化工基地定位，落实能源生产消费“四个革命、一个合作”战略，继续加强能源基础设施建设，保障能源生产和输送能力。

到2035年，榆林市规划煤炭产量6亿吨，外送3亿吨；原油产量1000万吨，天然气产量230亿立方米；发电量2700亿千瓦时，外送1900亿千瓦时。

对现状重要电力、油气管道进行就地保护，根据安全距离控制要求划定沿线保护范围。推进外输电力项目建设，规划新增2

项直流外输电力工程。完善陕西省750千伏骨干电网，建设750千伏陕北—关中第三输电通道、750千伏定靖西站、清水站、大保当汇集站等及其相关线路。规划建设榆阳—西安天然气管道、榆阳—靖边天然气管道、府谷—榆阳天然气管道、佳县—榆阳天然气管道等项目。构建“三横三纵”的市政能源电力廊道体系。强化燃气储备体系，规划建设雷龙湾储气库、榆37储气库等项目。

二、大力发展可再生能源

深入推进能源结构优化调整，实施化石能源消费总量控制，推动火电、光伏、风电、氢能等统筹规划，可再生能源占能源消费总量比重力争到2025年提高到15%，到2035年进一步提高到25%。

大力发展风电、光伏、光热、生物质发电、水电等可再生能源，至2025年可再生能源装机规模达到3725.42万千瓦，其中水电3.54万千瓦，风电1298.93万千瓦，光伏2397.85万千瓦，生物质10.3万千瓦，储能调峰光热发电13万千瓦，可再生能源总发电量达到659.213亿千瓦时。

明确可再生能源布局。合理利用草地，电网现状和规划，布局风电、光伏项目。其中光伏项目主要布置在榆阳、神木、定边、佳县等县市区，风电项目主要分布在靖边、定边、横山。至2035年，基本建成定边县清洁能源示范县、神木市采煤沉陷区治理示范区、科创新城综合能源应用示范新城3个示范区。

三、提高电力供应保障能力

优化市域330千伏网架及变电站结构，提升电力供应保障能力；完善110千伏及以下配电网，加大农网升级改造步伐，增加农村电网供电保障能力。加快推进新型电力系统建设，适应榆林可再生能源建设与消纳的需要，建成安全可靠、开放兼容、双向互动、高效经济、清洁环保的智能电网体系，全面支撑榆林城市发展和现代能源体系建设。

至2035年，推进750千伏陕北-关中第三、第四输电通道和±800千伏陕北-河南直流输电工程项目建设。建设±800千伏换流榆横站、榆神站及神府站、750千伏定靖西（夏州西）站、清水站、大保当汇集站等及其相关线路。优化330千伏网架及变电站结构，提升电力供应保障能力。

四、优化完善油气管网

完善油气田集输网络建设，逐步规范整合现有油气管线。支持靖安油田、靖边油田、定边油田、新安边油田以及苏里格气田、大牛地气田和靖边、子洲、横山、榆阳、神木、米脂气田的开发；依托规划建设榆阳-西安天然气管道、榆阳-靖边天然气管道，提高油气管道外输能力；依托榆林市天然气配气管网，逐步建设全市区域间、企业间、气源间互供互保的供应体系，实现与省属管网的互联互通；中心城区及各县城天然气配送采取管道供气方式，管线不能到达的区域以液化石油气或液化天然气为补充。

五、发展清洁安全供热体系

积极发展建设集中供热事业，提升供热服务管理水平，扩大供热管网系统覆盖面，充分利用集中供热优势，拆除低效燃煤和高耗能高烟尘污染锅炉，加快“煤改气、煤改电”锅炉的技术更新改造进度，持续改善市域大气环境质量。

区、县城集中供热优先发展以热电联产集中供热，充分利用天然气、太阳能、工业余热等清洁能源；适当发展大型集中供热锅炉房，并逐步取消燃煤锅炉供热；乡镇采用燃气锅炉集中供热系统；村庄采用分散供热。

在榆阳区、横山区、神木城区、府谷城区和各工业园区优先发展热电联产集中供热。

六、重大基础设施廊道建设

构建“三横三纵”的交通能源综合廊道体系，集中布置重要廊道，提升土地利用效率，减少对城市建设用地的分割。新建线性市政基础设施应在廊道内建设。

三横主要包括南部廊道、中部廊道和北部廊道。

南部廊道：中太银铁路、G307国道、西气东输天然气管道、陕京天然气管道、1000kV榆横-潍坊线路、750kV榆横-夏州线路等。

中部廊道：榆佳临铁路、榆佳高速、陕京天然气三线、榆济天然气管线等。

北部廊道：±800千伏陕北—河南直流输电线、陕京二线天

燃气管线、规划鄂安沧天然气管线、规划750kV神木—大保当线路等。

三纵主要包括西部廊道、中部廊道和东部廊道。

西部廊道：西气东输天然气管道、陕京天然气管道、靖西天然气管道、靖榆线石油管道、靖西线石油管道、小天线石油管道、330kV榆当线、330kV统万线、东西线黄河引水管线等。

中部廊道：延榆鄂高铁、G210国道、规划±800千伏陕北-浙江直流输电线、330kV绥横线等。

东部廊道：规划±800kV陕北-武汉直流输电、神府-河南直流输电、榆神—安徽直流输电、规划750kV神木—古贤线路等。

第四节 加快新型基础设施建设

一、建设新一代信息基础设施

重点推进数字型基础设施建设。坚持需求导向和战略导向相结合，实现互联网与榆林市支柱产业深度融合，加速促进榆林传统产业转型升级，形成新的经济增长动力。

坚持信息基础设施的战略性公共基础设施地位，以5G、物联网、工业互联网、充电桩等为建设重点，保障新型基础设施用地需求。合理统筹利用市政公共资源，加强资源双向开放共享。加强5G网络规划布局，加快通信基站建设，到规划期末，榆林市辖区实现普遍覆盖，中心城区及重点区域实现5G网络连续覆盖，新增通信基站共享率达到100%，公共资源利用率不低于95%。积极推进充电桩建设。至2025年公共充电桩与电动汽车保有量比例不

低于1: 10。

统筹城乡通信基础设施发展。做好城乡通信基础设施发展布局，保障通信基础设施科学规划建设，打造市、县、镇多级通信网络体系，逐步提升乡村基础设施的数字化水平，加快乡村网络宽带建设，建立乡村电商物流体系。

二、建设智能化基础设施

推进榆林市传统城市基础设施数字化、网络化、智能化建设与改造，加强泛在感知、终端联网、智能调度体系构建，打造数字经济和数字化发展生态。推进城市基础设施智能化管理，逐步实现城市基础设施建设数字化、监测感知网络化、运营管理智能化，对接城市运行管理服务平台，支撑城市运行“一网统管”。推动智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展，推进城市通信网、物联网、车联网、位置网、能源网等新型网络设施建设，加快培育城市建设新模式新业态，推动产业创新集群建设，提升全要素生产率。建设高速泛在、天地一体、集成互联、安全高效的信息基础设施，增强数据感知、传输、存储和运算能力，助力智慧城市建设，推动城市高质量发展，创造高品质生活，实现高效能治理，建设具有榆林特色的数字化创新发展城市。推进第五代移动通信技术（5G）网络设施规模化部署，推广升级千兆光纤网络设施。推进骨干网互联节点设施扩容建设。科学合理布局各类通信基础设施，促进其他类型基础设施与信息通信基础设施融合部署。推动产业园区工业互联网解决方案，实现工业互联网创新

发展。推进面向城市应用、全面覆盖的通信、导航、遥感空间基础设施建设运行和共享。

三、建设高水平创新基础设施

建设以5G、物联网、工业互联网、卫星互联网相互融合的通信网络基础设施。对现有的交通设施及能源设施进行数字化改造，建设智能交通基础设施和智慧能源基础设施。为了更加有效的利用光能和风能等新能源，建设新型储能设施。在中心城区建设大数据计算中心，为城市发展提供强大的数据计算能力。以能源开发建设为依托，建设能源创新型发展科研基地。

第五节 固体废物处置

一、完善生活垃圾、建筑废弃物分类治理体系

完善垃圾分类治理制度，打造“源头分类、综合处理，资源利用”的垃圾处理系统，构建“村收集——镇转运——县处理”的垃圾处理体系。规划至2035年，实现垃圾无害化率达到100%。发展生活垃圾、建筑废弃物的资源化体系，提升垃圾资源化利用率。

生活垃圾处理方式根据各区县的发展情况确定，北六县府谷、神木、榆阳、横山、靖边、定边采用垃圾焚烧+卫生填埋方式处理，南六县佳县、绥德、米脂、子洲、吴堡、清涧采用卫生填埋方式处理。每个区、县设置一座建筑垃圾填埋场。

二、完善工业固废、医疗废物、有害固体的安全处置系统

提高工业固体废物利用技术与水平，支持大宗工业固体废物综合利用产业，重点支持制造新型墙材，有色金属提炼，化工综合利用，农业综合利用，生产传统建材和生态治理应用；到2035年，全市大宗工业固体废物产生强度下降，新增一般工业固体废物综合利用率达到60%以上，历史存量有序减少。

加强危险废物污染防治监管，实现产生、收集、贮存、运输、利用和处置全过程信息化管理，确保安全处置率100%。在榆阳区建设医疗废弃物及有害固体处置中心，对全市医疗废弃物及有害固体进行集中处置，提高市域医疗及有害废弃物安全处置能力。

第六节 提升防灾减灾能力

一、划定灾害风险区

榆林市地质灾害高易发区主要分布于白于山南部山区、无定河、佳芦河、窟野河及孤山川流域的黄土梁峁沟壑区；中易发区主要分布于白于山区中北部、无定河、佳芦河、窟野河及孤山川河谷区以外的黄土梁峁沟壑区以及市北部部分煤矿开采区；低易发区分布于白于山以北的黄土梁峁涧地区和无定河流域的黄土梁峁沟壑区局部地段；不易发区分布于定边和靖边北部沙漠滩地区和榆林市西北部毛乌素沙地。

二、综合防灾减灾

坚持以防为主、防抗救相结合，完善单一灾种防护系统，优化综合防灾应急体系，提高科技支撑水平，形成多方参与的社会化防灾减灾救灾格局。

提高气象监测预警能力。加强现代气象观测网络建设，完善短临预报预警业务平台、雷电监测预警预报业务平台、应对气候变化决策支撑业务平台建设。依托国突系统及时发布灾害预警信息，发挥陕北能源化工气象服务重点实验室作用，提升预报预警服务水平。建设覆盖榆林全域的多源天气雷达，与卫星监测结合，提高气象防灾减灾预报准确率；联合利用水利、气象部门各监测点雨量数据，开展流域面雨量监测预警；加强防雷增雨体系建设，开展人工增雨防雷系统自动化、数字化升级改造。在各县市区以社区为单位新建多要素自动气象站，加强农村气象防灾减灾体系建设，完成乡镇气象工作站建设。

落实洪涝风险控制线、蓄滞洪区、防洪排涝通道设施布局和建设标准等洪涝灾害防治要求，严格保护山、水、林、田、湖、草等自然调蓄空间，确保防洪排涝系统的整体性、通畅性、可靠性。建设自然韧性海绵城市，提高流域防汛抗旱能力。加强防洪排涝基础设施网络建设，中心城区段榆溪河按100年一遇标准设防，榆阳河、沙河、芹河按照50年一遇标准设防，县城及工业园区河道按50年-100年一遇标准设防，镇区河道按20年一遇标准设防，村庄河道按10年一遇标准设防；采取综合措施，增强城区防

涝能力。结合河流湿地、坑塘农区、绿地、洼地作为雨洪水蓄滞和行泄区，推进海绵城市建设，将80%的降雨就地消纳利用。全市各新区、园区、开发区以及有条件的新开工项目全面落实海绵城市建设要求，已建成项目因地制宜完善海绵城市建设要求，至2035年，全市城市现状建设区域80%以上的面积达到目标要求；完善排水系统的建设，提高排水系统标准。新建项目、新建区域和成片改造区域排水设计暴雨重现期一般不小于5年，重要地区（含立交桥、下沉隧道）暴雨重现期不小于10年，在现状建设区域中，特别困难区域经论证后可按2~3年暴雨重现期标准改造。

提高地质灾害防御能力。健全地质灾害防治体系，完善地质灾害调查评价体系，开展空间、资源、环境、灾害多要素城市地质调查评价，建立适应城市发展需要的城市地质数据库，逐步实现地质成果数据共建和共享。充分衔接地质灾害风险普查成果，加强基础设施体系建设、重大工程建设项目布局等方面的灾害风险管控。位于地质灾害高易发区内的规划建设项目应以避让为先，无法避让的需进行评估并提出具体预防治理措施。在地质灾害易发区内进行工程建设的单独选址项目，在工程建设前期开展地质灾害危险性评估工作；在地质灾害易发区内的批次建设用地上，在工程建设供地阶段开展地质灾害危险性评估工作；在地质灾害易发区内的各类开发区、工业园区、新区和其他有条件的区域，统一组织开展区域地质灾害危险性评估工作，提出具体预防治理措施。

建立健全地质灾害监测预警网络，充分依托信息化和自动化技术，形成地质灾害隐患点实时自动化监测预警网络。进一步提高协同处置能力，建立各级各部门联合会商、协同处置、应急抢险为一体的机制体制。强化地质灾害综合治理，结合乡村建设、城市更新、危旧房改造等工作，推进地质灾害隐患点搬迁治理；强化地质成果支撑服务城乡规划建设，充分利用地质成果，发挥城市地质工作在城市规划、建设和管理中的先行性、基础性作用，结合城市用地功能分区、开发强度和建设密度，综合评估地质环境承载力和容量、国土空间开发适宜性，优化国土空间规划布局，制定城市规划建设地质环境安全管控策略，保障城市地质环境安全，支撑城市建设和发展。

提高防震抗震能力。完善地震断裂带探测，在新建一般工业和民用建筑按6度设防（定边县处于地震高风险地区的红柳沟，冯地坑乡、姬塬、张崆峒4个乡镇按7度设防），重要工程、生命线工程在此基础上至少提高1度设防。重大工程需做地震安全性评价并在设防的基础上，适度提高重要设施、灾害高风险地段抗震设防等级。

健全消防安全保障体系。至2035年实现消防站辖区面积中心城区不大于7平方公里，建议各县城区结合发展需求设置一座特勤消防站和一座战勤保障站，各乡镇至少设置一座乡镇专职队，并结合城市安全布局强化相应的应急救援装备。

提升人防保障能力。坚持人口防护和重要经济目标（关键基

基础设施)防护并重原则,健全人防组织指挥和信息保障体系,提升疏散和综合救援能力。至2035年,城市战时留城人口人均人防工程面积达到2.5平方米。中心城区和县城均为甲类人防工程建设区域。城市各片区的各类人防应形成独立的人防防护体系,各片区人防工程建设应协调发展,对人防工程相对集中的片区应以完善人防工程体系为重点,对人防工程量较少的片区应加大人防工程建设力度。形成以结合民用建筑修建人防工程为主体,专业配套人防工程为重点,单独建设的人防工程和兼顾人防的地下室为补充,战时和平时相结合的城市防护格局,在城市地下交通、物流、停车等方面最大限度发挥人防的平战结合功能。

三、城市安全运行

应急管理体系建设。完善全市应急指挥管理平台,建立市、区/县、乡镇三级指挥联动机制,推动指挥场所建设。建设以综合应急救援、专业应急救援为重点的应急救援队伍体系,建成市、区(县)、乡镇三级应急物资保障体系,完善高速公路交警营房配套体系,提升应对重特大事故的快速高效救援能力;完善急救医疗服务网络,有效应对突发公共卫生事件和公共突发事件,形成以中心指挥调度为核心,各120急救网络医院联合的院前急救医疗体系。中心城区急救半径控制在3~5公里以内,各县城、乡镇急救半径控制在10~15公里以内。

强化生命线安全,提升基础设施韧性。提升生命线廊道的综合抗灾能力。优化完善城市供水、排水、燃气、热力、电力、通

信、广播电视、工业、石油和天然气等重要基础设施的布局与建设标准，加强周边规划控制，加强稳定性和抗风险能力，满足防御大灾和巨灾时应急救援的要求。建立地下管网信息系统，推动城市公共基础设施管理智能化，提升管网利用效率和资源利用水平。结合综合管廊建设，提升主干生命线系统安全保障能力。

四、应急服务设施

应急避难场所应坚持平时服务、急时应急、战时应战相结合的原则。以榆林市社区生活圈为基础构建市域健康安全管理单元，完善应急空间网络。结合公园、绿地、广场等开敞空间和体育场馆等公共设施，构建以中心应急避护场所为重点，固定应急避护场所、紧急应急避护场所为补充的应急避护场所体系。中心级避难场所：20-30万人设置一处；固定避难场所：2-3万人设置一处，各乡镇至少设置一处；紧急避难场所：人均有效避难面积不低于1.0平方米，疏散半径500米。

至2035年，市、县城区、乡镇室内外应急避护场所的服务覆盖率达到100%。全市应急避护场所人均避护面积达到4平方米（含）以上。

构建以“陆上通道”为核心、“空中通道”为补充的应急交通系统。区域性应急疏散救援通道有包茂高速、沧榆高速、榆蓝高速、榆佳高速、青银高速等。城镇应急疏散救援通道以城镇快速路、主干路为主。

五、妥善布局危险品存储设施

加强源头治理，制定危化品安全风险分布档案，优化危险化学品产业布局，加快人口密集区危化品生产企业搬迁。提高油气长输管道、危险货物堆场等重大风险点及其他城市危险源单位的应急防护与紧急处置能力，降低危险源的事故风险。

危险品存储设施结合化工产业集聚园区设置，原则上只在榆神工业区、榆横工业区、神木锦界工业园区、靖边经济技术开发区、府谷高新技术产业开发区、神木兰炭产业特色园区6个园区布局，预留一定应急用地，并结合园区功能定位、区域位置、发展规划、规划环评、安全评价等规定和要求，预留相应的安全防护和防护空间。

第十二章 中心城区空间规划

第一节 性质规模与发展目标

一、城市性质

能源科技创新高地、区域现代服务中心、国家历史文化名城、宜居宜业生态城市。

二、城市规模

在现状建设区域基础上，综合分析自然地理条件、城市重点发展区块以及既有规划的延续性等因素，北以机场南快速路、东以榆蓝高速、西以西绕城快速干道、南以南绕城快速干道-西沟北侧为界，框定中心城区范围369平方公里，外拓1公里为中心城区管控范围。规划到2025年，常住人口突破90万，到2035年，常住人口达到140万。

第二节 空间结构与用地布局

一、发展方向

规划采用“一河优化、西拓引领”的空间发展战略。

一河优化：在榆神铁路以东，以榆溪河生态休闲长廊为核心，盘活古城、西沙、南郊、高新片区存量低效土地，推进城区向东适度扩展，优化城市功能，提升城市品质；

西拓引领：在榆神铁路以西，重点发展科创新城，作为城市空间拓展主体，同时有序推进芹河片区、横山新区建设，大力发

展能源科技研发、高等教育、会展服务、总部园区、新兴产业、商贸物流、现代居住等功能，加快建成“能源科创高地”。

二、空间结构

规划形成“一芯一廊一环，两带三轴八片”的空间结构。

一芯：以大墩梁森林公园为生态绿芯；面积20平方公里，以生态保育为核心，以山、水、林、田自然风光为特色，打造成兼顾生态保护、科普教育、文化旅游的城市型综合森林公园。

一廊：榆溪河生态休闲廊；规划榆溪河生态长廊向北延伸，与红石峡森林公园连接，向南延伸与三岔湾湿地公园连接，打造20公里生态休闲长廊。

一环：沿中心城区边界形成绕城绿环；

两带：分别为中央生态带、长城保护带；

三轴：分别为古城人文轴、科创发展轴、新兴产业轴；

八片：是指古城、西沙、东沙-红山、南郊、高新、科创新城、芹河、横山新区等八个功能片区。

三、功能片区布局

中心城区分为古城片区、西沙片区、东沙-红山片区、南郊片区、高新区、科创新城、芹河片区、横山新区八个功能片区。

古城片区：规划人口9万，定位为“历史文化核心区”，主导功能为历史文化展示、文化旅游服务、传统生活区。

西沙片区：规划人口26.5万，定位为“中央活力区”，主导功能为商业办公、行政管理、时尚文化、生态休闲、品质居住。

东沙-红山片区：规划人口19万，定位为“物流商住服务区”，与东沙新区联动发展，主导功能为物流仓储、综合服务、品质居住。

南郊片区：规划人口14.5万，定位为“生态休闲文创区”，主导功能为休闲旅游、商贸文创、品质居住。

高新区：规划人口25.5万，定位为“行政商务中心区”，主导功能为科技创新、金融服务、总部基地、行政管理、商业办公、现代居住、文化创意。

科创新城：规划人口35万，定位为“能源科创高地”，主导功能为能源科技研发、会展服务、高等教育、总部园区、新兴产业、现代居住。

芹河片区：规划人口5万人，定位为“临空服务区”，主导功能为新兴产业、临空商务、物流商贸、现代居住。

横山新区：规划人口5.5万人，定位为“能化综合服务区”，主导功能为能化服务、商贸物流、行政管理、品质居住。

四、规划分区

加强主导功能分区引导，优化土地利用空间布局。中心城区居住生活区主要集中在西沙片区、东沙-红山片区、南郊片区；综合服务区集中于西沙片区、高新区北部、科创新城西部；商业商务区集中位于古城人文轴、科创发展轴沿线地块；工业发展区集中位于芹河片区、横山新区以及高新区南部；物流仓储区集中布局在各组团片区外围；绿地休闲区集中布局在榆溪河、榆阳河等

生态廊道两侧，科创新城生态网络、芦河中轴线地区；交通枢纽区结合榆林南站、榆林站交通枢纽用地集中布局；战略预留区目前作为集建区范围内规划用地未集中连片、尚未明确发展意图的外围地块。

第三节 住房与公共服务设施

一、完善住房供应体系

建立健全包括商品住房、公共租赁住房、市场化租赁住房、共有产权住房、人才安居住房和城市更新安置住房等在内的住房供应体系，分阶段引导住房供应体系向多主体供应、多渠道保障、租购并举的方向转型。

完善住房租赁体系。培育和规范发展住房租赁市场，多渠道筹集租赁房源，鼓励租赁服务企业整合居民空置房屋和其他社会闲散住房资源，集中经营管理；鼓励开发企业将在途或待售住房转化为租赁住房，开展租赁业务，到2035年，建成与商品住房均衡发展、符合榆林实际、满足多样化需求的住房租赁市场。

多渠道建设保障性住房。构建以公共租赁房和政策性租赁房为主体的住房保障体系，规范发展公租房，大力发展政策性租赁房。大力发展安居住房以满足老城区低保、低收入住房困难家庭，以及高新区、科创新城新就业无房职工等新榆林人的住房需求。

多元化人才公寓供给。制定人才公寓、人才驿站等方案落地实施策略，构建人才安居递进通道，保障高新区、科创新城片区等核心发展区的人才公寓供给。

二、优化居住用地布局

按照人口布局优化的总体要求，围绕就业岗位集中的地区重点新增居住用地供应，在大容量公交站点服务半径内优先配置政策性住房，实现产城融合、职住平衡的组团式发展。

有序推进老旧小区改造，提升居住空间品质。古城片区原则上不再新增居住用地，以老街周边传统民居为主，加快民居修缮利用，老旧小区与城中村更新改造。东沙-红山片区重点推进东部城中村向城市社区转变，完善相关生活服务配套，提高整体居住质量与环境品质。西沙片区改造北侧和东侧城中村和棚户区，打造设施完善、功能齐全的高品质住宅区。南郊片区逐步调整零散城中村，促进居住用地连片发展，完善相关生活与旅游服务配套。

完善居住用地配置，培育新城高品质住区。科创新城结合生态绿地打造低密度、高品质大型居住组团，布局政府人才公寓，满足创新创业人才就地安居需求。高新区承接高端产业人群，建设设施完善、臻熟品质现代社区。

合理配置产业组团居住用地，加强产城融合。芹河片区建设配合“临空服务区”的现代住宅区。横山新区打造就业与生活配套完善的高品质居住组团。

三、整体提升全链条教育体系

推动义务教育优质均衡发展，重点提高小学供给规模与设施水平，适度提高初中设施规模。中心城区加大基础教育用地统筹利用和储备保障，结合学校布局调整、职业院校外迁等措施，为

学前教育 and 基础教育腾出空间。到2035年，中心城区教育设施15分钟覆盖度达到100%，人均教育用地面积达到6.8平方米。

打造榆林基础教育城乡一体化发展示范区、榆林基础教育优质均衡发展示范区、新教育创新实验示范区。以北京师范大学榆林学校为龙头，在学前教育、义务教育和普通高中教育中发挥骨干示范引领作用。在东沙、老城区采取与北师大、陕师大等“名校+”和集团化办学，增加东沙片区学校资源，老城区重点新建幼儿园和小学。

整合职业教育专业资源，腾退利用率不足职教学校，加强应用型高校、职业技能型院校建设。在科创新城、芹河片区选址新建以技能教育、工科教育为主的大学。推动高等教育内涵发展，鼓励引进高等院校分支教育机构和研究型大学。

保留榆林市特殊教育学校，加强特殊教育学校职业教育建设，支持职业教育培训机构加强残疾学生职业技能教育，推动职业教育和特殊教育融合发展。

专栏12-1 中心城区教育设施概况

榆林中心城区现状教育设施中小学46所，中学24所（高中12所），高等院校4所，职业教育学校8所，特殊教育学校1所。规划新增36处小学，22处中学，1处高等院校和2处职业教育学校。

四、建立健全高效的医疗卫生服务

加强公共卫生服务体系建设。完善以专业公共卫生服务机构为核心、基层医疗卫生服务机构为基础的公共卫生服务网络，提升基础医疗设施服务水平。

全面提升整体医疗实力。推动市内三甲医院与西安交通大学第一附属医院共建国家区域医疗服务中心，加强对周边低洼地区的辐射。推进榆林市第二医院扩建、榆林市第三医院新建项目，提升中心城区医疗综合实力。到2035年，中心城区千人医疗床位数提高到8床/千人。

推动医疗服务设施品质化、普惠化。高新区、科创新城、东沙产业新区等片区至少设置1所二级综合性医院、1所二级以上中医类医院。推动科创新城、芹河片区等片区新建社区基层医疗服务设施。到2035年，实现基层医疗服务15分钟可达性100%全覆盖。

加强薄弱领域医疗卫生设施建设，合理布局全市妇幼医疗服务设施，健全老年健康服务，健全精神卫生服务。推进榆林市妇幼保健院、榆阳区疾控中心等重大项目，补全中心城区医疗服务结构短板。

专栏12-2 中心城区医疗设施概况

榆林中心城区现状医疗设施共有33处，其中综合医院15所（三甲4所），专科医院6所，专业机构2所，其他卫生服务中心10所。规划新增医疗设施49所，其中新增医院20所（三甲医院1所），其他卫生服务中心29所。

五、打造特色文化中心

构建以博物馆、文化馆为核心，彰显榆林特色、满足人民文化需求的公共文化设施供给体系，衔接文化旅游服务体系，将榆林打造为区域性文化中心城市。以高新区三馆建设为抓手，加快布局东沙区、科创新城、芹河片区等片区文化中心建设。

加强基层普惠性文化设施建设，按照社区生活圈建设标准，

推进社区文化活动中心、图书馆网络等设施的建设，实现每个街道至少一处综合型社区文化设施，社区文化设施空间覆盖度达到100%，丰富文化活动类型，积极筹备举办区域活动，打造区域文化服务中心。以文化特色项目为引导，推动区域文旅重点目的地建设。

专栏12-3 中心城区文化设施概况

榆林中心城区现状文化设施共有21处，其中图书阅览设施1处，博物展览设施15处，表演艺术设施1处，群众文化活动设施3处，街道级文化设施1处。规划新增文化设施41处，其中新增图书馆3处，档案馆1处，文化中心1处，其他文化设施36处。

六、完善基础体育设施建设

完善市级、区级公共体育设施，建设区域体育赛事中心城市和体育名城。到2035年，建成榆林市体育中心、东沙文体馆等市级设施，重点完善体育场馆、全民健身中心等区级体育设施，重点提升榆林市网球馆，榆林市游泳馆等现有设施。

完善全民健身网络体系，均等化、优质化、特色化布置基层体育设施与场地。建成以市区级体育设施、体育公园为核心，以社区活动站点为基础，学校体育设施为补充的健身网络体系。中心城区结合大型公园绿地建成3个智慧体育公园，推进社区活动站点、基层体育场地建设，实现城区“15分钟健身圈”提质增效，推进校园体育设施对公众开放。到2035年基层体育设施15分钟可达性覆盖度达到100%，人均体育用地面积达到3平方米。

专栏12-4 中心城区体育设施概况

榆林中心城区现状体育设施共有8处，其中市区级体育场馆5处，基层级体育场馆3处。规划新增体育设施47处，其中新增市区级体育场馆9处，其他基层体育场馆38处。

七、健全养老服务设施

应对老龄化程度不断提高的趋势，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。居家社区养老方面重点发展社区嵌入式和护理型养老机构，完善助餐配餐、生活照料等居家养老服务设施。机构养老方面重点优化提升养老服务机构设施布局和服务能力，新增布局福星老年公寓等市级养老机构，高新区、科创新城、横山新区、东沙新区等新城片区至少设置1所综合养老院，新建小区养老设施规模需达到每户0.2平方米。到2035年，城市社区居家养老服务站点和日间照料中心15分钟可达性覆盖度达到100%，中心城区每千名老人养老床位数达到50张。

促进医养结合发展，提升设施医疗养护服务水平。鼓励建立老年养护院或增设医疗护理床位，健全医疗卫生机构与养老机构间业务协作，提升民营养老机构占比。

专栏12-5 中心城区社会福利设施概况

榆林中心城区现状社会福利设施共有11处，其中社会福利院1处，儿童福利设施3处，养老福利设施7处。规划新增社会福利设施24处，其中儿童与社会福利设施各新增1处，养老设施新增22处（市区级4处，基层18处）。

八、打造活宜居社区生活圈

完善城镇社区生活圈。按照15分钟步行可达的空间范围，完善适老适幼设施布局，建设完整居住社区，完善健康便利舒适低

碳的社区生活圈。配置全面覆盖的基础保障型服务设施，满足社区服务、日常出行和生态休闲需要。依托多样化公共空间，提供文化活动、体育健身等品质提升型服务设施，构建社区交往空间体系。到2035年，中心城区实现卫生、教育、文化、体育、养老等社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率100%，新型城镇实现社区公共服务设施15分钟慢行可达覆盖率85%。

实施针对性的生活圈构建策略。根据地区实际和建设改造程度，将生活圈划分为古城织补、老城提升、新城培育三大类，引导下一级“十分钟”和“五分钟”生活圈。结合人口、用地、交通、设施配套和环境品质特征，进一步细分为六小类生活圈。其中，古城织补细分为历史传承型、功能活化型两类。老城提升细分为品质提升型、功能完善型两类。新城培育细分为臻熟品质型、产业服务型两类。

——历史传承型社区。主要分布在榆林古城“六楼骑街”范围内，片区内保留着榆林市重要的历史遗存——六楼骑街。根据老龄化较严重特征，重点保障基础保障型医疗设施和品质提升型福利设施的规划供给，每个15分钟社区生活圈配置1处社区卫生服务中心、1处社区养老设施。

——功能活化型社区。主要分布在榆林古城“六楼骑街”范围周边的老城区范围内。低层住宅密度高，重点保障公共空间和商业设施等基础保障型设施的规划供给。布局1处1公顷以上社区公园或广场，重点提高菜市场、零售商业、快递物流配送等设施

社区生活圈服务覆盖。

——品质提升型社区。主要分布在现状建成城区范围内。人口、住宅相对密集，重点保障教育、医疗和公共空间等基础保障型设施的规划供给。每个15分钟社区生活圈配置1处初中小学、1处社区卫生服务中心，布局1处1公顷以上公园或广场。

——功能完善型社区。主要分布在现状建成城区范围内。人口、住宅相对密集，重点保障基础保障型医疗设施、商业设施和品质提升型警务设施的规划供给。每个15分钟社区生活圈配置1处社区卫生服务中心，保障菜市场、零售商业、快递物流配送等设施用地，每3-5个生活圈可以合设一个派出所。

——臻熟品质型社区。未建设区域规划的生活圈。品质较高的现代社区，重点保障教育公共空间等基础保障型设施和体育类品质提升型设施的规划供给。每个15分钟社区生活圈配置1处初中小学、布局1处1公顷以上公园或广场，以及1处街道级公共体育设施。

——产业服务型社区。未建设区域规划的生活圈，临近产业园区。重点保障医疗、商业等基础保障型设施的规划供给。每个15分钟社区生活圈配置1处社区卫生服务中心。根据市场需求合理设置商业设施，保障菜市场、零售商业、快递物流配送等设施用地。

第四节 城市更新

一、城市更新目标

为促进中心城区高质量发展，大力推进棚户区及城中村改造、污染工业退二进三、市场综合整治、老旧小区更新改善等工作，完善城市功能，盘活存量土地资源，提高土地利用效率，加快促进产业转型升级与人居环境改善，提升城市竞争力和改善城市面貌。到2035年全面完成中心城区范围内旧城、旧村、旧厂以及低效商服用地更新改造。

二、城市更新原则

政府主导、市场运作。政府主要负责城市更新政策的制定，优先推动城市发展重点地区的成片连片更新，组织编制、审核、审定更新计划与项目实施方案，负责多方利益主体的协调、沟通；在改造实施过程中应发挥市场的主体作用。

整体统筹、综合提升。建立中心城区整体统筹的机制，明确不同类型城市空间的更新策略，因地制宜，采取科学、适宜的更新方式。制定相应的更新时序，合理推动城市更新，促进节约集约用地，注重经济、社会、文化和生态的综合效益。

利益共享、公平公开。城市更新过程强调以人为本，以全面公众参与的方式，建立公平、合理的利益补偿、土地增值收益分配制度，充分调动土地权属人、市场参与主体的改造积极性，保证城市更新的实施。

成片改造、多种模式。盘活存量用地，加强棚户区改造、已批未建用地建设、社会存量用地建设及征地返还用地建设。推动旧厂、旧村成片连片改造。保护城市历史文化，传承千年文化底蕴。重点推广“微改造”模式，注重产业导入，为传统风貌街区、老旧建筑注入新活力，实现功能提升与价值再造。以成本和收益基本平衡为原则合理确定容积率，实现功能提升与价值再造。

先危后旧、先急后缓、量力而行、分步实施。结合古城区保护与活化利用、城市道路交通及枢纽节点建设、公共中心建设工作的重要性，分期分步骤开展城市更新。

三、城市更新重点区域

城市更新是指对城市空间形态和功能的持续完善和优化调整，是渐进式、可持续的有机更新，包括不符合安全生产和环保要求、需要“退二进三”的工业用地，以及布局散乱、设施落后、用地低效的老城区、城中村、棚户区等等。

四、城市更新单元划分

城市更新坚持“政府主导、连片规划、分步实施、共建共享”的总体方向，整体策划，拟定策略，划定单元，分步推进。综合考虑城市道路、河流等自然要素及产权边界等因素以及连片改造要求在中心城区范围内划定36个城市更新单元，每个单元面积为10-20公顷，分为功能提升、民生改善、整治完善3类，分类引导单元更新。功能提升类主要采用全生命周期管理方式推动有机更新，以发展高端产业、完善服务配套为重点，并适度配套人才公

寓。民生改善类要综合采用多种方式改善人居环境，优先保障教育、医疗等重要公服设施的落地。整治完善类采取针灸式、渐进式的更新方式，拆违减量，有序推进。

五、城市更新措施

推动街区连片更新，整合各类空间资源，统筹推进居住类、产业类、设施类、公共空间类更新改造，补短板、强弱项，促进生活空间改善提升、生产空间提质增效。

推动重大项目以及周边地区更新，在重大项目建设时，应当梳理周边地区功能以及配套设施短板，提出更新改造范围和内容，推动周边地区老旧住宅、老旧厂房与低效商服设施提质增效，促进公共空间与公共设施品质提升。

实施旧厂房、低效商服设施更新改造的，应当推动传统产业转型升级，重点发展新产业、新业态，聚集创新资源、培育新兴产业，完善产业配套服务设施。

实施老旧小区、棚户区更新改造的，应以建筑修缮、环境整治、服务功能完善、道路交通改良、基础设施优化为抓手，改善居民居住条件，同时利用现状房屋和小区公共空间补充社区综合服务设施或其它配套设施短板，利用小区内空地、拆违腾退用地等建设地面或地下停车设施。

统筹绿色空间、滨水空间、慢行系统，利用边角地、插花地、夹心地等增加公共活动空间，改善公共环境品质。

第五节 蓝绿空间与城市设计

一、城市总体景观结构与格局

依托中心城区山、河、林、田等自然禀赋，打造“一城双轴，五廊拱翠，八水绕城”的景观格局。复原榆林卫城古城风貌，打造中部生态轴和榆溪河生态景观轴；“五廊”指多条东西向分布的景观廊道，包括榆阳河景观廊道、沙河景观廊道、科创新城景观廊道、沿古长城景观廊道以及芹河景观廊道等；“八水”是指中心城区范围内八条水系，包括榆溪河、榆阳河、芹河、沙河、头道河、刘千河、青云河、西沟，将现有河道分为综合景观类河道、城市生态河道与郊野景观河道三种类型精心打造，构建八水绕驼城的景观格局。

二、构建蓝绿网络与公园体系

打造“一河清、八景苑、百花汀、千年城、万象新”的蓝绿空间架构。打造绕城绿环，形成引导城市有序拓展的生态外环；聚焦榆溪河一河两岸，提升老城蓝绿空间品质；建设中央生态轴，构建新区蓝绿基本骨架。到2035年，建设形成开放共享、老城新区有机互动的蓝绿网络。

打造“郊野-城市-社区-邻里”四级城市公园体系。保留3个郊野公园，规划新建4个郊野公园。重点打造大墩梁森林公园、红石峡镇北台郊野公园、季鸾公园、青云禅寺郊野公园、高新南生态郊野公园、横山郊野公园、保安堡郊野公园等7个主题郊野公园，总面积45平方公里。保留5个城市公园，规划新建8个城

市公园。结合城市功能组团，布局沙河公园、榆溪河生态长廊、鸳鸯湖公园、世纪广场等 13 个城市公园，总面积 1071 公顷。规划形成 50 个社区公园，实现 10-15 分钟步行可达全覆盖。灵活布局邻里公园。结合 5 分钟邻里生活圈，通过边角地整理、见缝插绿等方式建设邻里公园。

专栏12-6 中心城区规划主要公园绿地一览表

主题郊野公园（7个）：大墩梁森林公园（现状）、红石峡镇北台郊野公园（现状）、季鸾公园（现状）、青云禅寺郊野公园（新建）、高新南生态郊野公园（新建）、横山郊野公园（新建）、保宁堡郊野公园（新建）。

城市公园（13个）：榆溪河生态长廊（现状）、沙河公园（现状）、鸳鸯湖公园（现状）、世纪广场（现状）、阳光广场（现状）、长城公园（新建）、如意生态公园（新建）、运动公园（新建）、水泥制管厂公园（新建）、同运公园（新建）、南郊生态公园（新建）、北科创公园（新建）、站西公园（新建）和南科创公园（新建）。

社区公园：结合10-15分钟社区生活圈布局，单个公园面积不小于1公顷。

邻里公园：结合5分钟邻里生活圈布局。

构建“城市-社区”两级绿道网络体系，提升城市慢行系统品质。依托大墩梁生态绿芯、榆溪河生态长廊串联各类公园及开敞空间，形成“两环多放射”的城市绿道网络。结合居民点布局，串联公共服务设施和广场公园等开敞空间规划若干社区绿道，形成连续的绿道网络。

三、打造宜居特色游憩空间

构建城市休闲游憩网络，结合城市水系，城市生态廊道，历史人文景观等具有当地特色的城市区域，构建由绿道、慢行道、

步行街和历史人文驿道共同组成的城乡休闲游憩体系，串联生态公园和城市公园，综合慢行交通、休闲健身、商业娱乐等多种功能。

绿道：构建“城市绿道-社区绿道”的绿道网络体系。为市民提供具有生态休闲功能的线性步行场所。

慢行道：依托公园、湖泊、河流水系等自然景观资源，高标准、高品质推广建设慢行道体系，为市民提供运动户外健身、休闲游憩的优质场所。

步行街：依托城市特色历史街区，商业街区，构建适宜人行的步行体系，兼具商业娱乐社交休闲文化展示等符合功能。

历史人文驿道：依托城市周边众多历史人文景观资源，串联郊野生态公园，打造兼具休闲健行、自然历史景观、远郊山野探险的多功能步道系统。

滨水公共空间：结合城市水系，布局绿道网络，形成连续开放的滨水公共空间，宽度不宜小于30米。滨水岸线以自然生态的缓坡为主，公共活动密集区域可采用人工岸线。

立体公共空间：在高新区、科创新城，利用地下人行通道、下沉式广场、建筑底层架空、空中花园平台、连廊等，立体连接公共服务中心与创新就业中心，形成安全、便捷的绿色交通系统，营造四季友好的步行环境，提升公共服务水平，构建系统、复合、多样的立体公共空间，丰富城市功能，增强城市活力。

创新公共空间：通过功能混合、设施共享、景观塑造等方式，

营造优美、舒适、自由的环境，构建促进各类创新人群无界交流与灵感激发的公共空间。

主题特色街道：在西沙、高新区、科创新城等重点地区结合城市功能和业态设置主题街道，对街道尺度、街道绿化、街道家具、艺术装置等进行整体设计，形成各具特色的街道公共空间。

四、构建城市天际轮廓线

建立建筑基准高度管控，明确基准高度管控要求，基准高度管控区占中心城区面积不低于70%，注重建筑高度整体协调，建立舒缓有序、格局清晰、通透舒朗的城市高度秩序，塑造轮廓舒展、韵律起伏的城市天际线。基于城市主要道路红线宽度，营造舒适宜人的街廓比，在街道旁、庭院内种植高大乔木，形成绿树掩映的城市景观，营造连续开放、富有活力的街道空间体验。

在历史风貌街区划定新老建筑高度协调区。拆除与历史街区环境不相容的建筑，优化新老建筑高度关系，合理控制新建建筑的高度，新建居住建筑高度原则控制在80米以内。沿榆溪河等滨水空间的天际线管控通过弹性引导和精细化设计，形成梯度变化，实现从自然空间向城市空间的平缓过渡。根据榆阳机场净空要求严格控制芹河片区高层建筑的数量和分布。注重新建高层建筑与大墩梁山体、镇北台、凌霄塔等自然生态和历史人文景观的协调融合，构建视景优美、视点可达、视廊通透的城市景观眺望系统。在城市中心、轴线两侧、交通枢纽地区、主干道两侧疏密有序地布局高层建筑、大体量公共建筑，集中展示现代化城市形象。

五、历史文化保护与特色风貌分区

保护榆林传统山水城市格局和历史文化资源。重点延续榆林卫城“山水护城”的营城理念，彰显“群山拱卫、三河护城”的历史文化保护格局，重点保护以驼峰山、榆阳河、榆溪河为主体的城市山水格局，营造“榆水穿城过，青山半入城”的山水形胜与“半城山色半城溪”城市景观特色。整体保护秦、明长城段等线性空间、“南塔北台中古城，六楼骑街天下名”的空间序列和凌霄塔、白城台、走马梁汉墓群、罗兀城、青云寺、古塔寺、金刚寺、黑龙潭、永济桥、烈士陵园等历史节点，塑造“一线、一轴、十点”的核心历史资源体系，加强新老城的风貌的互动协调，构建东西向的景观视线通廊，在城市边缘的山脉台地高处设置瞭望节点，塑造“绿城相望，塔台互看”的多视点多层次的眺望体系。促进历史文化遗存保护利用与城市人居环境建设的有机结合。疏解历史城区过于集中的商务、居住、行政办公、医疗等职能，缓解交通、人口和土地开发方面的压力。减少道路交通、基础设施、大型公建等建设对历史城区保护造成的不利影响。

构建重点突出、特色鲜明的风貌格局。强化城市景观风貌管控，差异化落实建筑风貌、城市色彩、第五立面等管控要求。在中心城区范围划定十个风貌分区。依据各片区主导功能及景观特质，建设沙地森林风貌区、镇北台-红石峡历史文化旅游风貌区、榆林卫城历史风貌区、综合服务风貌区、商业商务办公风貌区、交通枢纽风貌区、科创研发风貌区、滨河生态游憩风貌区、宜居

生活风貌区、田园乡村风貌区，展现城乡一体、城绿交融的景观风貌。

六、划定城市高度及开发强度分区

统筹考虑现状建设情况，加强规划引导，依据城市空间秩序，以主导功能为统领，划定规模适度、紧凑集约的强度分区，建立建设强度与建筑高度总体匹配、适度区分的对应关系，加强建筑规模整体管控，制定差异化引导策略，优化土地资源配置。以高度管控为手段，形成可感知、可互观的城市空间。

从山水格局、历史文化与新城新区三个维度构建城市观景点。重点管控镇北台-古城墙-凌霄塔视点500米范围、连线视廊范围为历史文化视廊一级管控区。严格管控古城紫线范围内建筑高度、体量、色彩，禁止视廊背景中出现大尺度、屏风式现代建筑。管控古城墙-大墩梁山体东西向视线通廊，山前建筑以不超过山脊线高度80%为宜。新城新区以高铁南站-云能枢纽广场为轴线构建秩序井然、韵律鲜明的空间视廊。

第六节 城市综合交通

一、城市交通发展目标

构建与城市空间契合、内畅外联、高效便捷的城市综合交通系统。至2035年，中心城区总体路网密度达到 $8\text{km}/\text{km}^2$ ，公共交通占机动化出行比例达到50%以上，主要功能区之间公交出行时间控制在40分钟以内，实现城市出行高品质、绿色和智慧。

二、完善城市道路网络

构建“双环十四射”对外干线公路网体系，实现市域对外路网与中心区骨架路网的高效衔接。14条对外通道放射线加强中心城区与横山、米脂、佳县、神木等外围各县市的连通，2条“环线”加强放射线通道之间的转换和分流过境交通。

双环：绕城高速、绕城快速干道；

十四射：包茂高速（北）、沧榆高速、榆佳高速、榆蓝高速、包茂高速（南）、榆林-乌审旗高速、G210（满防线）、G337、G339、G242/S106（榆补路段）、G210、G242（甘钦线段）、S302、S302（榆乌路段）。

中心城区形成“一环两纵三横”快速路网，实现城市组团间快速联系。注重快速路与包茂高速、沧榆高速、G210、绕城快速干道等高速公路、国省道干线公路网的衔接，高效联系榆阳机场、榆林南站等重要交通枢纽，串联古城片区、西沙片区、东沙-红山片区、南郊片区、高新区、科创新城、芹河片区、横山新区，实现重要城市组团之间的高效通达。快速路与快速路相交节点，应采用互通立交，并按规范预留互通立交用地规模。

一环：北绕城快速干道-南绕城快速干道（榆马大道）-西绕城快速干道-东绕城快速干道（国道210）；

两纵：空港大道-怀远六路、榆林大道；

三横：榆补路-易马路、科创一路-富康路、科创五路-聚源路。

中心城区形成“十八横十四纵”主干路网。各组团之间实现多条主干路通道联系；注重古城片区、西沙片区、东沙-红山片区、南郊片区、高新区、科创新城、芹河片区、横山新区各组团片区路网差异化的组织模式，积极落实“窄马路密路网”的道路布局理念。

十八横：北二路、北四路、规划一路、长城大道-迎宾大道、纬四路、人民路及西延线、纬七路、榆阳路、纬一路、校场东路、科创路、科创二路、沙河路、科创三路-榆溪大道、科创四路、科创六路、科创七路、创业大道；

十四纵：西三路、怀远七路、书苑路、东五路-怀远五路、东三路、怀远三路、怀远二路、怀远一路、文化路-建业大道、明珠大道-开源大道、长城路-北东环路、上郡路、金沙路-兴源一路、经一路。

按尊重现状、集约节约的原则，预控道路红线宽度。一环快速路红线宽度按70m控制，两纵三横快速路按60m控制，主干路按40、45、50m控制，次干路按24m、30、36m控制。

三、提升公交服务水平

构建多层次、多方式、高覆盖率的公交体系。构建以新型公交为骨干，常规公交为主体，出租车、定制公交为补充的多层次公交体系，实现公交从单一、低质向智慧、高质转变。至2035年，公交站点500m半径覆盖城市建设用地面积不低于90%。

结合客流分布规划新型公交和快线公交廊道。依托长城路、文化路、迎宾大道、明珠大道、科创四路等主要公交客流走廊布设新型公交，串联西沙、古城、东红、高新及科创新城，实现城市重要组团间快速公交联系；依托榆阳路、榆林大道、机场路、空港大道、怀远六路、科创五路等走廊布设快线公交，串联机场、高铁站、火车站及汽车客运站，强化客运枢纽快速集散能力。

加强公交场站和专用道规划，保障公交高效运行。保障公交场站设施用地，按每万人公交车拥有量不少于12标台预控，总用地规模不少于27万 m^2 。积极探索推行大型建筑配建公交场站的创新模式，破解公交场站建设用地匮乏困境。加快公交专用道建设，保障公交专用路权。

四、打造综合交通枢纽

围绕交通枢纽打造“城市枢纽”。依托主要客运枢纽，推进周边用地多元化、高强度开发。依托榆阳机场积极发展临空经济，强化交通枢纽对城市发展的支撑和引领作用。

打造“3+N”两类客运枢纽体系。包括3个一类主要交通枢纽，以及多个二类普通客运枢纽。主要客运枢纽包括榆阳机场、榆林南站、榆林站，重点面向国际、联系全国，组织城市内外交通；普通客运枢纽为汽车客运站、旅游集散中心，以及大型公共交通枢纽。其中，大型公共交通枢纽拥有8条及以上公交线路，占地面积不小于5000平方，西沙、东沙-红山、南郊、高新、科创新城、

横山新区、芹河片区应保证“一片区至少有1处大型公共交通枢纽”。

规划支撑中心城区产业发展、与生活空间布局相匹配的**低碳物流、货运枢纽**。规划建设空港物流园、京东TDC城市仓等9个重要物流节点，完善物流配送节点布局。结合产业布局，适度分流客货交通，保障货物运输的畅捷与高效，减少对城市内部交通的干扰。倡导使用清洁能源货车，建设低碳货运示范性工程，满足最后1公里的物流运输需求，构建安全、绿色、高效的短途物流系统。

五、建设慢行友好城市

完善慢行交通网络，提升步行和非机动车交通品质。遵循“以人为本”发展理念，构建安全、连续、舒适的慢行交通网络，推进慢行交通治理和提升。革新道路交通规划设计技术标准，推进“完整街道”建设，倡导街道人性化、精细化设计，打造一体化、高品质街道空间，依托古城商业街、榆溪河生态景观带、科创新城景观廊道等打造特色慢行示范工程。引导共享单车和非机动车健康有序发展、充分发挥其在城市短距离出行中的作用，并强化与旅游景点、公交系统、榆林南站和榆林站等主要客运枢纽的衔接。外围地区结合城市蓝绿空间体系，构建环境优美、自然和谐、娱乐身心的城郊绿道系统。

六、健全静态交通系统

构建以建筑物配建停车场为主、路外公共停车场为辅、路内停车泊位为补充的城市停车系统。至2035年，建筑物配建停车泊位占比达85%以上，路外公共停车泊位占比控制在10%~15%，路内停车泊位控制在5%以内，人均公共停车场用地规模按照0.8m²控制。

制定差异化停车分区发展策略，有效缓解“停车难”。采用分区发展策略，将古城、西沙等老城核心区、高新区北区、科创新城核心区、高铁商务区等地区划分为核心调控区，中心城区除以上地区外的其他区域为非核心调控区；核心调控区建议适度控制小汽车停车配建指标，注重停车资源挖潜；非核心调控区可适当提高小汽车停车配建指标，满足停车需求。

提升停车管理办法和智慧化管理水平。强化停车管理办法，排查违法改造配建停车问题，加强配建停车落实力度，加大违停执法力度。引入智慧停车进行动态管理，提高公共泊位周转效率。

七、发展智慧交通

推进智慧交通发展，强化交通出行、运营、管理智能化水平。构建城市交通数据采集体系，统筹规划数据采集设备及数据类型，打通跨部门资源共享路径，建立综合交通数据资源共享平台。建设综合交通融合监测平台、应急协同指挥系统、综合交通融合决策分析平台、交通在线推演支撑系统、交通大数据研判指挥等平台，实现智慧交通顶层规划融合，支撑城市交通运行决策。升级

智慧交通体系，强化公交、停车智慧化，谋划无人驾驶试验区和先行区，提升城市交通出行便捷性、舒适性、智慧化。

八、积极推动绿色交通

大力推广新能源、清洁能源等低碳交通工具，并加强配套设施规划建设。加快交通运输领域新能源的推广应用，鼓励公交、出租、环卫、城市物流配送领域优先选用新能源车型；构建便利高效、适度超前的充换电网络体系，推动交通枢纽、停车场等公共充电设施建设，鼓励居民、企业自建充电桩。

第七节 市政基础设施

一、供水设施

榆林中心城区2035年用水量为60万立方米/日。原水由李家梁水库、王圪堵水库2座水库、现有供水工程和黄河东线马镇引水工程联合供给，保障城市用水需求。

结合城市的实际需要和发展，2035年中心城区用水由高新区水厂、西沙水厂、科创新城水厂等 3座水厂共同供给。

专栏12-7 中心城区供水设施

红石峡水厂：以红石峡水库为水源，供水规模6.5万立方米/日，向老城区供水。远期取消。

高新区水厂：以王圪堵水库为水源，供水规模10万立方米/日，向高新区北区和主城南郊片区供水。服务人口25.5万人。

西沙水厂：水源，近期：李家梁水库，远期：黄河东线，供水规模，近期：12万立方米/日，远期：30万立方米/日，向古城核心区、主城西沙片区、主城东沙片区、主城南郊片区、芹河片区供水。服务人口67.5万人。

科创新城水厂：以王圪堵水库为水源，供水规模20万立方米/日，向科创新城、高新区南区、横山新区供水。服务人口47万人。

二、污水设施

排水体制采用雨、污分流制。榆林中心城区远期污水量为 37 万立方米/日。2035年中心城区规划4座污水处理厂，分别为榆林第一污水处理厂、榆林市第二污水处理厂、榆林第三污水处理厂、高新区污水处理厂。

专栏12-8 中心城区污水处理厂

榆林市第一污水处理厂：规划规模7.0万立方米/日，中水回用规模4.0万立方米/日。

榆林市第二污水处理厂：规划规模5.0万立方米/日，中水回用规模1.5万立方米/日。

榆林市第三污水处理厂：规划规模20.0万立方米/日，中水回用规模5.5万立方米/日。

高新区污水处理厂：规划规模10.0万立方米/日，中水回用规模4.0万立方米/日。

第一、第二和第三污水厂服务范围：空港地区、古城核心区（9万人）、主城区西沙片区（26.5万人）、主城区东沙片区（19万人）、主城区南郊片区（14.5万人）、芹河片区（5万人）、科创新城（35万人）。服务人口总计114.5万人。

高新区污水处理厂服务范围：高新区南区（10.5万人）、高新区（15万人）。服务人口总计25.5万人。

三、再生水设施

建设循环高效的再生水利用系统，城市再生水利用率达到30%以上。再生水厂与污水处理厂合建，再生水规模达到15万立方米/日。主要用作工业循环冷却补充用水、景观绿化、道路浇洒

用水、河流生态补水等用途，出水水质应满足再生水利用的相关水质要求。

四、雨水设施

构建生态循环的雨水系统。根据地势，中心城区分为8个排水分区，优先利用自然排涝路径与天然水体作为雨水的行泄通道和调蓄空间，推进海绵城市建设，将80%的降雨就地消纳利用。完善排水系统的布局，提高排水系统标准。新建项目、新建区域和成片改造区域排水设计暴雨重现期一般不小于5年，重要地区（含立交桥、下沉隧道）暴雨重现期不小于10年，在现状建设区域中，排水管道改造特别困难区域经论证后可按2~3年暴雨重现期标准改造。

五、供电设施

中心城区2035年用电负荷1600MW。规划在现有9座110kV变电站的基础上，新增12座110kV变电站，并完善110kV供电网络结构，实现中心城区环网供电，提高供电可靠性。对现状占用城市建设用地的架空电力线路进行下地电缆化改造。系统布局城市充电桩等新基础设施，提高供电服务水平。

专栏12-9 榆林中心城区规划新增变电站

规划110千伏榆溪变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏麻地湾变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏芹河变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏苏庄则变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏科创变电站：规模3X50兆瓦

规划110千伏凤凰变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏朝阳变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏芹河南变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏芹河北变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏城北变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏榆林东变电站：规模3X50兆瓦
规划110千伏东红变电站：规模3X50兆瓦

六、通信设施

中心城区2035年移动通信用户数量162万。规划设置一座大数据应用中心及一座广播电台发射塔，规划新增1座电信核心机房。积极推进移动通信设施（近期为5G）建设，保证中心城区以及重点道路的移动通信基站布局。在公共绿地、公园等公用设施预留移动通信基站建设位置，城区主干道路每隔300米预留一个单管塔类基站，每2公里预留一个通信汇聚机房，城区非主干道路每隔400米预留一个单管塔类基站，新建公园、市区道路应将移动通信设施纳入设计范围。

加大政府公共资源的开放力度。促进城市绿化带、公共区域应面向通信设施开放，公共管理与公共服务设施用地中为通信杆塔、汇聚机房建设预留指标。推进通信杆塔与城市路灯杆、监控杆等的融合，实现多杆合一，综合利用。

七、燃气设施

规划中心城区居民用气量为4.2亿Nm³/年，预测城市用气总量为6.25亿Nm³/年。在现有4座高-中压燃气调压站的基础上，在科

创新城南规划设置1座高-中压燃气调压站。配合中心城区开发建设，完善中压燃气管道建设，实现各区燃气主干管道互联互通。

八、供热设施

中心城区供热以热电厂为主，能源站为辅。规划管道集中供热覆盖率不小于90%，偏远区域采用分散式供热方式解决。中心城区共设置6座集中供热设施，其中3座为规划新增供热设施。

专栏12-10 中心城区集中供热设施

华能榆神热电厂（现状）：现状规模2x350兆瓦，供热面积1350万itf；

南郊中继能源站（现状）：现状规模2x58兆瓦，供热面积350万itf；

红山中继能源站（现状）：现状规模2x70兆瓦，供热面积400万itf；

科创新城能源站（规划）：规划规模3x70兆瓦，供热面积300万itf；

高新区调峰能源站（规划）：供热能力为300万itf；

空港生态区能源站（规划）：规划规模3x70兆瓦，供热面积300万itf；

榆横工业区热电厂（规划区外）：规划规模2x350兆瓦，供热面积1350万itf。

九、环卫设施

中心城区规划生活垃圾产量为1680吨/日，推进垃圾分类收集、分类运输，实现垃圾减量化、无害化、资源化和再生利用。

现状有6座垃圾压缩转运站，规划新增12座垃圾压缩转运站、1座餐厨垃圾处理厂、1个固体废弃物综合处置产业园区。规划将用地面积82公顷的现状建筑垃圾填埋场改建为建筑废弃物处理厂。

规划将榆神工业园区的危险废弃物处理中心，改造为榆林市医疗废弃物及有害固体处置中心，对全市的医疗废弃物及有害固体进行集中处置，提高榆林市医疗及有害废弃物安全处置能力。

专栏12-11 中心城区固体废弃物处理设施

- 1座固体废弃物产业园区（规划，中心城区外）；
- 1座建筑垃圾填埋及再生利用厂（现状，中心城区外）；
- 1座医疗废弃物及有害固体处置中心（现状，中心城区外）；
- 1座餐厨垃圾处理厂（在建）；
- 1座高铁南商务区生活垃圾压缩站（规划）；
- 1座芹河片区生活垃圾压缩站（规划）；
- 3座科创新城生活垃圾压缩站（规划）；
- 1座科创新城生活垃圾压缩站（现状）；
- 1座横山新区生活垃圾压缩站（规划）；
- 2座主城区南郊片区生活垃圾压缩站（规划）；
- 1座主城区南郊片区生活垃圾压缩站（现状）；
- 2座主城区西沙片区生活垃圾压缩站（规划）；
- 1座主城区西沙片区生活垃圾压缩站（现状）；
- 2座古城核心区生活垃圾压缩站（现状）；
- 2座高新区生活垃圾压缩站（规划）；
- 1座高新区生活垃圾压缩站（现状）。

第八节 城市安全韧性

一、防洪排涝

中心城区河道榆溪河按100年一遇标准设防，榆阳河、沙河、芹河按照50年一遇标准设防。新建项目、新建区域和成片改造区域排水设计暴雨重现期一般不小于5年，重要地区（含立交桥、下沉隧道）暴雨重现期不小于10年，在现状建设区域中，特别困难区域经论证后可按2~3年暴雨重现期标准改造。

二、地质灾害防治

中心城区范围内地质灾害主要分布在榆溪河东侧，属中低易发区，以崩塌为主，在该区域进行工程建设时，建议对已有崩塌地质灾害点进行避让，并对建设场地边坡做好工程防护措施。中心城区中低易发区以外区域属地质灾害非易发区，地质灾害风险低，适宜进行工程建设。

三、抗震工程

完善地震断裂带探测，新建一般工业和民用建筑按6度设防，重要工程、生命线工程按7度设防，重大工程需做地震安全性评价，并在设防的基础上，适度提高重要设施、灾害高风险地段抗震设防等级。

四、消防工程

规划保留现状1处特勤消防站，1处战勤保障消防站，2处普通消防站，新增城市普通消防站22处、特勤站1处、综合消防训练宣教基地1处。

专栏12-12 消防站布局

保留现状特勤二站、战勤保障站；

红山路、上郡路2个普通消防站，新增机场路站、芹河站、芹河2#站、科创新城1#站、科创新城2#站、科创新城3#站、科创新城4#站、科创新城5#站、科创新城6#站、科创新城7#站、科创新城8#站、南区2#站、南区3#站、高新区站、南郊站、上郡南路站、西沙站、迎宾路站、环城路站、东区站、东区2#站、东沙站22处普通消防站；

科创五路南侧新增1处特勤站；

中心城区西部新增1处综合消防训练宣教基地。

五、人防工程

中心城区为甲类人防工程建设区域，人员隐蔽工程结合城市建设，在城市地下交通、物流、停车等方面最大限度发挥人防的平战结合功能。

六、应急避难场所

规划依托公园、绿地设置5处中心避难场所，主要位于东沙生态公园、金刚寺村东片区、大草湾、草海则、东梁-闫庄则。大墩梁森林公园西侧的发展备用地落实灾备用地，用于修建临时救灾指挥所、抢险救灾部队营地、物资仓库、医疗抢救中心、重伤员转运中心和灾民转运中心等临时救灾备用设施。

第九节 地下空间开发利用

一、地下空间开发利用目标

基于地质环境质量评价，充分论证地质环境承载力和容量，统筹考虑地上开发和地下设施建设现状，注重地下空间竖向分层和横向连通，提高地下空间利用率，推进地上地下空间立体综合开发。规划到2035年，人均地下空间开发利用规模达到5平方米以上。

二、地下空间综合利用

地下空间的利用以地下停车设施、地下市政基础设施为主，适度发展地下公共服务设施。依据火灾危险性类别，可有条件地发展地下仓储设施。按照国家相关要求建设地下人防工程，应充

分考虑“平战结合”做到“设计预留”与“应急加固”。衔接人防工程、道路交通、地下综合管廊、应急消防、矿产开发、文物保护、地热利用等专项规划与详细规划管控要求，将防空地下室设计条件核定提前到土地供应环节，并在土地供应方案中予以明确。

三、地下空间竖向利用分层

有序引导地下空间开发，细化竖向利用分层，实现地下空间提质增效。地下空间利用应优先安排地下市政基础设施、公共交通设施、人防及应急防灾设施。浅层（0至-15米）主要安排交通、人防、市政、防灾等功能，适度安排商业服务功能；中层（-15至-30米）主要安排交通、物流、人防等功能；深层（-30米以下）主要安排市政设施、预留轨道交通设施及其他配套功能。

四、地下空间重点发展片区

坚持地上地下相协调原则，以城市新建地区、重点更新地区、交通枢纽周边等区域为重点，划定地下空间重点发展片区，并开展地下空间城市设计及详细规划编制，统筹协调地下空间开发利用规划、设计、建设与管理，注重地下通道、管线等接口的控制预留，加大地下综合管廊建设力度。支持历史文化街区地下空间开发，促进公共中心和交通枢纽周边地区的地上地下空间复合利用，开发建设前应开展建设影响评估。加强重要交通枢纽节点地上地下空间的综合开发建设，鼓励绿地、广场、学校操场、体育场等地下空间的公益性功能开发利用。

第十节 城市四线划定与管控

一、绿线划定与管控

中心城区划定市级绿线包括榆溪河两岸绿化带等已建成的公园绿地、新增的城市公园。在绿线总规模不减少的前提下，可进一步在详细规划、专项规划中优化细化。确因市级以上重大项目、基础设施项目、公共服务设施项目、防灾救灾项目等需要变更和调整绿线范围的，将调整方案纳入详细规划，随详细规划一并报批。

二、蓝线划定与管控

将中心城区范围内的骨干河道和水库保护管理范围划定为市级蓝线，包括榆溪河、芹河、榆阳河、红石峡饮用水源地、尤家峁水源地水库等河湖水系。在蓝线总规模不减少的前提下，可进一步在区级国土空间总体规划、详细规划、专项规划中优化细化。确因市级以上重大项目、基础设施项目、公共服务设施项目、防灾救灾项目等需要变更和调整蓝线范围的，将调整方案纳入详细规划，随详细规划一并报批。

三、紫线划定与管控

在中心城区范围内，划定历史文化街区、历史建筑的保护范围界线为城市紫线，保护好榆林南大街、榆林北大街、榆林米粮市顶等三大历史文化街区，做好历史建筑的认定、挂牌和保护工作。紫线具体边界在详细规划中落实。在紫线范围内，不得进行对历史文化街区和历史建筑的保护构成破坏性影响的活动，进行

新建或者改建各类建筑物、构筑物和其他设施，对规划确定保护的建筑物、构筑物和其他设施进行修缮和维修以及改变建筑物、构筑物的使用性质，应当依照相关法律、法规的规定，办理相关手续后方可进行。

四、黄线划定与管控

本规划划定的城市黄线包括市政基础设施及综合防灾设施。在城市黄线范围内禁止下列活动：违反城市规划要求，进行建筑物、构筑物及其他设施的建设；违反国家有关技术标准和规范进行建设；未经批准，改装、迁移或拆毁原有城市基础设施；其他损坏城市基础设施或影响城市基础设施安全和正常运转的行为。

第十三章 促进区域联动发展

第一节 生态协同保护

共建国家防风固沙固土生态屏障。基于区域生态安全格局，**维育以毛乌素沙地防风固沙生态带、黄河沿岸拦沙保水生态带和黄土高原水土保持生态带为主的黄河中游生态屏障。**与鄂尔多斯、庆阳联合创建毛乌素沙地综合治理示范区，探索产业化治理荒漠经验和模式，在毛乌素沙地腹地科学推进退牧还草、沙地沙漠锁边、灌木平茬复壮等工程，建设北部毛乌素沙地防风固沙生态带。与吕梁市、忻州市等沿黄河丘陵沟壑及黄土高原分布地区，统筹实施国家“双重”工程，建设东部黄河沿岸拦沙保水生态带。与延安市探索黄土高原山水林田湖草生态修复治理模式，实现“水不下山，泥不出沟”，建设南部黄土高原水土保持生态带。

推动黄河流域生态环境协同治理。以落实黄河流域生态保护和高质量发展战略为主线，加强与周边地市联系，推动区域、流域环境和污染源监测数据共享，共同研究区域流域问题和保护发展思路，贯穿于各区域生态治理、环境保护规划中，协同推进区域流域生态治理和环境保护工作落实。在忻州市汾河中上游山水林田湖草生态修复国家试点、鄂尔多斯市建设生态文明先行示范区的基础上，联合开展黄河流域综合治理，共建黄河国家文化公园，联合打造黄河国家生态示范区。加强与山西黄土高原毗邻地区生态协作，共同保护黄河晋陕大峡谷生态环境，共同落实河

长制，共同推进水源保护区规范化建设管理，持续改善区域内的水生态、水环境。与鄂尔多斯等共同推进红碱淖湿地保护和生态补水。借鉴治沟造地、沙地治理、荒坡治理、绿化造林等生态修复治理经验，推进跨边界河道、岸线、沟域的系统治理，加强沿黄河湿地生态系统保护。

第二节 产业协调发展

推进科技创新协作。紧密对接西安国家自主创新示范区和全面改革创新试验区的创新资源，加强与中国西部科技创新港合作，引导榆林骨干企业与北京、西安高校院所、科研机构、科技企业开展联合攻关，推动科创资源共享。推动与北京、西安的产学研资一体化发展，组建产学研战略联盟，完善协同创新服务体系，发展创新公共平台和风险投资机构，推进创新成果产业化。

推动能化产业协调发展。突出呼包鄂榆银能源战略合作，协同打造国家能源战略腹地。推动呼包鄂榆城市群能化产业协同发展，与呼和浩特市合作开展光伏新材料研发及制造，与包头市共建稀土新材料、镁铝生产及综合开发利用基地，与鄂尔多斯加强煤化工产业的协同发展。打造榆林能源革命创新示范区，加强与延安的能化产业的协作，高水平共建“安靖飞地园区”，以园区为载体，合力推进科技、产业等有效协同和高质量循环，支撑全省“一区六基地”能源发展格局。

建设文化产业共同体。以秦晋大峡谷为载体，共同挖掘黄河的历史文化资源，依托沿黄一号公路沿线自然风光，推动秦晋旅

旅游资源、旅游设施和旅游线路共建共享，共同打造黄河流域精品文化旅游带。加强榆林南部六县与延安的红色文化旅游协同发展，充分挖掘榆林红色旅游资源和产品，对延安红色旅游线路进行延伸，充实、丰富陕北红色旅游线路和内容。加强黄土文化与长城文化的文化协作，推进文化旅游名城和陕晋蒙省际旅游中心建设，与周边城市进行资源互补，形成集文化体验、生态观光、商务度假、城乡休闲为一体的区域旅游目的地。

第三节 设施共建共享

共建区域能源通道。落实西电东送、西气东送国家战略，打通和拓展系列输电、输气和运煤通道。统筹协调“三区三线”划定与能源电力设施和廊道建设需求，保障项目落地。推动陕北-武汉±800千伏直流输电项目尽快建成，建设750千伏陕北-关中第三输电通道，规划新增神府-华东±800千伏、榆横-河南±800千伏等两条规划直流外送电力廊道，加强榆林清涧县和山西吕梁县输电通道对接。加强榆林-西安输气管道、鄂尔多斯—安平—沧州输气管道榆林段等新建长输天然气项目的空间协调。长输油气设施应规划在城镇开发边界外围，高压输气输油廊道不进入城镇空间。

推动区域交通互联互通。提升呼包鄂榆城市群对外及内部枢纽互联互通水平，完善榆林东进西出、南下北上的运输大通道。依托榆阳机场、定边机场、府谷机场，建设区域航空枢纽；南北向建设延安-榆林-鄂尔多斯高铁，东西向推动太原-榆林（绥德）-

延安高铁，谋划忻州-榆林-银川高铁，绥德站东北向延太高铁-延榆鄂高铁联络线，打通与雄安、北京的沟通联系。利用既有和新建铁路，推进呼包鄂榆城市群城际铁路；完善货运铁路网，谋划榆佳临铁路和榆林-重庆货运铁路，改造提升定边-绥德铁路，建设乌审旗-榆林铁路和定延铁路；依托府神高速、榆林-乌审旗高速、清涧-汾阳高速等高速公路，加强与内蒙古、山西等方向高速公路联系。

第四节 高水平对外开放

积极融入共建“一带一路”。依托国家高速铁路网中长期规划确定的十字铁路网大通道，共建“一带一路”。向北强化与满都拉、二连浩特口岸合作，建设榆林内陆港和配套物流园区，打通“西安-榆林-二连浩特”中欧班列通道，连通浩吉铁路-甘其毛道中欧班列通道，融入中蒙俄经济走廊，打造陕西向北开放门户。向南强化与陕西自贸试验区协同联动，主动对接中欧班列西安和重庆集结中心，联接西部陆海新通道，依托新亚欧大陆桥推动能源、装备、服务等进出口贸易，利用好“榆西欧”班列和浩吉、靖神等铁路通道，在靖边等交汇区培育全国性大宗商品集散地和商贸市场。向东强化与天津、河北和山东自贸试验区的开放合作，畅通煤炭外送通道，积极融入21世纪海上丝绸之路，拓展能源产品京津冀与东北亚市场。向西借助青银大通道，加强榆林陆港与兰州新区铁路口岸开放互动，共同开拓中亚能源市场。

构建内陆多层次开放平台。开放榆林航空口岸，建设空港国

际仓储、流通加工等物流中心，打造参与空中丝绸之路的开放新平台，建设丝绸之路“金属镁”生产供应中心。建设临空产业集群、自贸试验区协同创新区和海关特殊监管区域等各类开放平台，培育提升粮食、饲草、木材、整车等指定口岸运营能力，加快建设“四位一体”口岸。建设镁、兰炭、特色羊绒毛和农产品外贸基地和重点地区海外仓。设立中国（榆林）跨境电子商务综合试验区，增强榆林与西安口岸通关一体化能力。提升榆林国际煤炭博览会、世界“镁都”经济论坛、羊毛绒产业博览会等影响力。加强国际友城合作，促进民间对外交流。

第五节 区域协作治理

建立区域合作机制。发挥区域合作多元主体作用，健全地方协商合作机制，建设呼包鄂榆合作与发展联席会议制度，加强与延安在现代产业、基础设施、文化旅游、生态环境、公共服务等方面的联动发展。建立政府、企业、社会共同参与的区域治理模式，发挥跨地区合作组织作用，推进协同治理模式创新，制定跨界行动纲领、签订政府合约、建立区域合作项目库、设立区域共同基金等措施，构建协同联动的社会治理机制，有效应对流域性事故灾难、环境污染、公共卫生等跨区域突发事件。

谋划和建立跨区域协作区。建立蒙陕水资源统筹与保障合作试验区，规范流域水资源统一调度管理及矿产资源有序开发，开展红碱淖流域水环境重点治理与保护建设；建立陕蒙大乌合作试验区，推动乌兰木伦镇和大柳塔镇建立利益共享、责任共担的合

作新机制；推进府谷保德同城化发展，打破区域和行政规划的壁垒，创新合作机制，加强规划对接和协调，推进基础设施互联互通，共建府保合作试验区，打造1小时经济圈；建立黄河流域协同发展合作试验区，探索协同管理机制，控制吴堡、清涧、佳县、延长、延川、宜川的人口规模，与生态环境容量相匹配。

第十四章 强化规划实施保障

第一节 近期规划安排

以开发保护战略重点为牵引，以“十四五”规划的重大工程和重点建设项目为抓手，加强对国土空间规划目标任务的分解落实和实施推动。结合国民经济和社会发展规划、规划体检评估和财政支出，统筹各相关实施计划，突出抓重点、补短板、强弱项。将已完成用地预审、用地审批、备案的农业设施建设用地、已认定的工业园区、审批的土地成片开发方案、纳入省级国土空间规划的重点项目，以及过渡期承诺纳入国土空间规划的各类建设项目用地纳入国土空间总体规划。近期重点建设项目包括交通项目、水利项目、能源项目、通讯项目、环保项目、民生项目、产业项目、旅游项目、其他项目等。

一、交通项目

推进府谷机场、定边机场、忻州-榆林-银川高铁及综合客运枢纽项目、太原-绥德-银川高铁及综合客运枢纽项目、榆神府城际铁路、榆佳临铁路、榆林绕城高速南段、榆林至乌审旗高速公路、沿黄公路提升改造工程等重点交通设施项目。

二、水利项目

推进黄河古贤水利枢纽工程、榆林黄河东线马镇引水清水园配套水厂及管线工程、陕甘宁盐环定扬黄定边供水提升改建工程、榆林蒋家窑则水库、靖边县雷河咀水库、榆林黄河东线府谷

引水工程、榆林市抗旱应急水源工程等重点水利设施工程。

三、能源项目

推进乌苏海则煤矿及其附属设施、郭家滩煤矿及其附属设施、西红墩煤矿及其附属设施、榆树湾煤矿及其附属设施项目、袁大滩煤矿及其附属设施项目、陕西未来能源化工有限公司金鸡滩煤矿1500万吨/年（核增）建设项目、魏墙煤矿附属设施、赵石畔煤矿及其附属设施、榆林市杨伙盘煤矿二号风井及附属工程建设项目、府谷能源投资集团郭家湾矿业有限公司新建工业广场项目等重点项目。

四、采矿项目

推进府谷县仲田耐火粘土有限责任公司10万吨/年耐火粘土开采矿井及工业广场、陕西省府谷县三源能源建材集团有限责任公司大水沟矿区20万吨年石灰岩开采项目、米脂县城郊镇张家沟村建筑用沙岩、盐矿开发项目等重点项目。

五、军事项目

推进中国人民解放军61150部队改扩建项目、榆林机场营区基础设施整体建设项目等重点项目。

第二节 规划传导

落实国家空间规划体系要求，建立全域覆盖、分层管理、分类指导的国土空间规划体系，完善“市级-县级-镇级”的空间管理

层级，确保各项规划在总体要求上方向一致，在空间配置上相互协调，在时序安排上科学有序。

一、加强对县级镇级国土空间规划传导

从主体功能传导、指标约束、界限管控、要素配置四个方面，建立健全规划管控机制。

主体功能传导：立足市级层面，提出县市区发展定位和目标，作为各县市区制定发展定位与目标的指引。建立“国土空间利用主导方向-用途分区-用地分类”的分级管控与传导机制。榆林市国土空间总体规划根据城市空间结构和功能布局的要求，综合划定主导用途分区，明确市域国土空间利用主导方向；各区县级国土空间规划对主导用途分区边界进行细化落实，并结合详细规划编制需要，进一步划分用途分区，确定用地比例结构控制的相关要求。

指标约束：加强规划约束性指标的层级传导，依据全市指标分解方案，实现各县市区国土空间利用的调控。各县市区应严格落实市级下达规划约束性指标的要求，确保各项约束性指标完成，不得突破。

界线管控：市级规划划定生态保护红线、耕地与永久基本农田保护线、城镇开发边界三条控制线，各县市区将划定成果纳入各级法定规划，各层次规划、各类城市建设行为及项目审批都应落实相应管控要求。市级规划制定绿线、蓝线、紫线、黄线“小四线”管控要求，各县根据实际情况分级划定，划定成果作为县

级规划的强制性内容报市政府审批，并按照相关要求严格管控。

要素配置：市级规划明确重点交通廊道、公共服务设施和市政基础设施等设施的布点、走向以及各等级设施的配置标准，区县级国土空间规划要予以落实。

二、加强对详细规划的传导

结合中心城区街镇边界、社区生活圈等，按照功能完整性和资源统筹性，划分详细规划编制单元，提出各单元控制传导要求，包括主导功能定位以及应落实的基础设施、公共服务设施、城市绿线和蓝线、开发强度分区等控制，并制定用途分类细化的基本规则。强化“规划分区-用地分类”有效传导，在尊重总体规划确定的规划分区主导功能前提下，探索规划用途兼容和复合利用，具体地块用途最终由详细规划确定。

三、加强对专项规划的指导

建立健全全市各类空间性规划编制、审批、调整协调机制，发挥国土空间规划对各类专项规划的指导约束作用。实施专项规划编制清单制管理，以国土空间规划为依据，重点从资源保护、民生保障、支撑体系、风貌特色、整治修复等方面编制专项规划。明确相关专项领域未来发展目标、重点指标、发展指引和空间策略等内容，保障专项规划不突破、不违背总体规划约束性和强制性内容。强化与专项规划的技术标准衔接，保障专项规划涉及空间利用的内容符合纳入总体规划的要求。专项规划对应国土空间

规划的层级，以同级国土空间规划的“一张底图”为编制和审查依据，在总体目标和重点管控内容上与国土空间规划保持衔接一致，不得突破约束性要求，批复后纳入同级国土空间基础信息平台。

第三节 实施保障

一、加强党的领导

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

落实主体责任。落实各级党委和政府国土空间规划管理主体责任，坚持“多规合一”，强化规划严肃性，规划一经批准，任何部门和个人不得随意修改、违规变更。加强对领导干部的国土空间规划管理培训，防止换一届领导改一次规划。国土空间规划执行情况纳入领导干部自然资源资产离任审计。

强化统筹协调。建立健全党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动的协调机制，明确责任分工，统筹指导和协调规划实施。加强与发改、财政、水务、林业、交通、住建、环保等部门衔接，将主要指标、重大任务、重大改革举措要求逐项分解。建立协同推进工作机制，研究谋划重大政策，协调解决重

大问题，保障规划各项工作得到落实。

二、建立常态化的规划体检评估制度

建立定期评估机制。结合国土变更调查和卫星遥感监察等工作，建立国土空间规划现状图成果动态更新机制，以及“定期体检，五年评估”的规划定期评估制度。定期开展监测评估，将国土空间规划体检评估结果作为编制、审批、修改规划和审计、执法、督察的重要参考。

构建动态监测评估预警机制。建设国土空间规划实施监测网络，建立健全动态监测评估预警机制，加强对重要控制线、重大战略区域、重点城市等规划实施情况和重大工程、重点领域、突出问题等的监测预警。根据同期市发展规划战略安排及国土空间总体规划实施体检评估结果进行动态调整，合理修正国土空间规划指标体系的分阶段安排。因行政区划或特定区域管理边界调整、列入市级及以上重点建设项目计划或国土空间规划成果中涉及的建设项目，可在总量不突破的情况下，依法按程序对城镇开发边界、绿线、蓝线的位置进行局部优化。

三、建设国土空间规划“一张图”

按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”要求，完善国土空间基础信息平台，建立国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，服务于国土空间规划的编制、审批、修改、实施、监督全过程在线管理，实现纵向与上下级部门的规划数据交互与实施监督，以及横向与各政府部门间的信息共享与业务协同，为

建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制提供信息化支撑。

四、规划配套支撑

制定政策法规。适时启动榆林市国土空间规划相关地方性法规指定工作，出台覆盖国土空间规划编制、实施、监督、评估和动态调整全过程的配套法规、政策文件和实施细则，及时修改不符合规划要求的政策法规，确保国土空间规划管理全面纳入法制轨道，保障规划目标、底线保障、空间管控的有序实施。建议围绕榆林市空间规划体系框架，加快研究制定总体规划、专项规划、详细规划相关管理办法，明确规划编制审批、实施监督方面的要求，保障榆林市国土空间规划逐级落实有据可依。健全依法决策的体制机制，将公众参与、专家论证等纳入国土空间规划决策的法定程序，充分发挥人大、政协和规划委员会、社会公众的作用。

完善技术标准。加快推进市级国土空间规划技术规定、县级国土空间规划编制要点、村庄规划建设条例、开发边界内控制性详细规划编制技术规定、单元详细规划编制指引等规划编制技术标准，产业区块控制线、城市风貌特色等城市设计相关技术标准的研究和制定，推进规划和自然资源、住房和城乡建设等行业技术标准的衔接。

健全配套政策。制定国土空间规划编制实施配套政策。重点从高品质生活、高质量发展、城市更新、用地保障、乡村振兴、历史文化保护、整治修复、自然资源统一管理、用途管制、生态

补偿等方面，制定榆林市保护开发系列政策，明确时间表和路线图，强化规划的公共政策属性，保障规划有效实施。

五、严格规划监督管理

健全规划全过程的监督机制，调动全社会力量自觉维护规划的严肃性和权威性。大力推进规划信息公开，发挥社会公众、新闻媒体对规划实施的监督作用。建立健全规划监督、执法、问责联动机制，创新监管手段，强化监督信息互通、成果共享，形成人大、政协、纪检、监察、司法、审计、社会等各方监督合力。