

榆林市人民政府文件

榆政发〔2021〕12号

榆林市人民政府关于印发 榆林市国民经济和社会发展第十四个五年规划 和二〇三五年远景目标纲要的通知

各县市区人民政府，市人民政府各工作部门、各直属事业单位：

《榆林市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》已经市四届人大八次会议批准，现印发给你们，请认真贯彻落实。

榆林市人民政府

2021年5月24日

（此件公开发布）

榆林市国民经济和社会发展的 第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要

(2021年4月16日榆林市第四届人民代表大会第八次会议批准)

榆林市位于陕西省最北部，地处陕甘宁蒙晋交界，是国家能源化工基地和黄河中游重要生态功能区。改革开放以来，特别是随着煤油气资源的大规模开发利用，榆林经济社会发生了巨大变化，实现了从农业地区向工业强市、贫困地区向富裕地区、内陆小城市向区域中心城市、生态环境恶化向人与自然和谐共生的历史性转变，成为国家现代煤化工产业示范区、呼包鄂榆城市群重要节点和陕西经济发展重要一极。

“十四五”时期，我国将开启全面建设社会主义现代化国家新征程。聚焦“新阶段、新理念、新格局”，榆林资源型城市转型升级面临前所未有的挑战和机遇。从外部看，碳达峰和碳中和目标是榆林转型升级的最大挑战、融入“双循环”新发展格局是榆林转型升级的最大机遇，从自身看，创新和人才支撑不足是榆林转型升级最大短板。榆林开启现代化新征程，要以习近平总书记来陕考察重要讲话精神为统领、谱写新时代追赶超越新篇章，锚定“碳中和”融入“双循环”、构建高质量发展新格局，实施

科技创新和人才强市战略、塑造资源型城市转型新优势，加快建设世界一流高端能源化工基地、黄土高原生态文明示范区、陕甘宁蒙晋交界最具影响力城市，全面提升科技创新水平、农业农村现代化水平、民生保障水平、社会治理水平，持续推动全面从严治党向纵深发展，更好地支撑陕西新时代追赶超越，更好地服务国家能源安全战略，加快建设“迈向现代化的资源型领航城市”。

《榆林市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》（以下简称《纲要》），根据党的十九大报告、习近平总书记来陕考察重要讲话、《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《中共中央国务院关于新时代推进西部大开发形成新格局的指导意见》《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》《呼包鄂榆城市群发展规划》《中共陕西省委关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》《陕西省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《中共榆林市委关于学习贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神奋力谱写榆林新时代追赶超越新篇章的意见》等编制。本《纲要》是基础性、战略性规划，是指导今后一个时期国民经济和社会发展的纲领性文件，主要阐明“十四五”时期全市发展的主要目标和战略方向，明确政府工作重点，引导和规范市场主体行为，是各级政府依法履行职责、编制其他规划、实施年度计划、制定政策措施和布局重大项目的重要依据。

《纲要》由文本、重大项目两部分组成，其中文本具有法定效力。文本框架围绕“新篇章、新格局、新优势”和“一个统领、三大目标、四个提升、一个推动、两个更好”安排，共 11 章、50 节、38 个专栏。

第一章 以习近平总书记来陕考察重要讲话精神为统领 奋力谱写榆林新时代追赶超越新篇章

全面总结“十三五”发展成就和经验，准确把握阶段性发展特征和国内外发展形势，科学确定目标定位，开启全面迈向现代化的追赶超越新征程。

第一节 发展基础

“十三五”时期是榆林全面加快追赶超越的五年。面对复杂的发展形势、艰巨的改革发展任务以及新冠肺炎疫情冲击，全市上下深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，紧扣追赶超越目标和“五项要求”“五个扎实”，开展解放思想大讨论和“十大战略问题”研究，确定“三步走”新战略，描绘“三大目标”新蓝图，推开“七个方面九件大事”，推动党的十九大精神在榆林落地生根，为开启社会主义现代化新征程奠定了坚实基础。

经济实力再上台阶。地区生产总值突破 4000 亿元，年均增速 6.9%，经济总量居全国第 57 位、西部城市第七、呼包鄂榆城市群第一。人均 GDP 突破 12 万元，从全国第 48 位跃升至 25 位。规上

工业增加值连续 15 年居全省首位,地方财政收入达到 406.2 亿元、年均增长 12.8%。

转型升级破题开篇。“12363”煤化工高端化终端化战略部署落地,省市共建科创新城实质起步,能源革命示范区创建上升到国家层面,镁铝合金新材料、装备制造、智能无人系统和通航等新产业加快发展。产业结构持续优化,粮食产量跃居全省第一,第三产业增加值年均增长 8.5%,非能源工业产值年均增长 6.7%,战略性新兴产业增加值增速保持在 11%以上。

三大攻坚战成效显著。脱贫攻坚取得全面胜利,8 个贫困县全部摘帽、899 个贫困村全部出列、现行标准下农村贫困人口全部脱贫。生态环境质量持续改善,进入环境空气质量达标城市行列,成功创建国家森林城市,17 个城市集中饮用水源地水质全部达标,单位 GDP 能耗年均降低 3.2%。民间借贷危机得到有效化解,银行不良贷款率从 13.6%降至 2.46%,区域金融生态实现逆转。

发展环境持续优化。建成“三横五纵”干线铁路网,开通西榆动车,铁路总里程达到 1369 公里。高速公路总里程达到 1157 公里,实现县县通高速。建成榆阳 4D 机场,旅客吞吐量居西北支线机场第一。黄河东线引水工程开工,绥德米脂子洲三县供水工程建成。神府-河北南网扩建、榆横-潍坊电力通道全线建成。营商环境进入全省第一方阵,综合信用指数排名全国第 22 位、全省第一。

关键改革破冰前行。44 个产业园区整合为 23 个,人事薪酬制度改革全面推开。启动煤炭矿业权清理整顿,煤炭转化引导基

金实质性运营，组建电力投资公司，获批 5 个国家增量配电改革试点。榆阳农村集体产权制度改革成为全国先进典型。“放管服”改革纵深推进，市政务服务中心投用，市场主体年均增长 6.5%。临时口岸开放，“榆西欧”班列发车，进出口总值实现翻番。榆林农商银行挂牌运营，主板上市企业实现零突破。

民生福祉更加殷实。城乡居民人均可支配收入分别达到 35682 元和 14315 元，年均增长 7.4%和 8.9%。义务教育发展基本均衡县全覆盖，引进北师大等优质教育资源，有效缓解“上学难”问题。建成国家级临床重点专科 3 个、省级临床重点专科 13 个，基本解决“看病难”问题。城乡居民基本医疗保险实现应保尽保，城乡居民低保标准分别增长 48%和 65.8%。

同时，必须清醒看到，榆林高质量发展还存在不少问题，主要是：创新和人才支撑不足，产业整体处于中低端，碳达峰碳中和目标下转型升级面临严峻挑战；城乡区域发展不平衡，城市载体功能不完善，农业农村发展滞后，推进新型城镇化和农业农村现代化任重道远；经济外向度低，产业链竞争力不强，加快对内对外开放十分紧迫；平衡资源开发与生态保护压力越来越大，采煤沉陷区综合治理滞后，存在二次荒漠化风险；民生领域短板弱项突出、居民收入水平总体偏低，提升民生保障和社会建设水平任务艰巨；社会治理体系不完善，整体水平有待提升，推进社会治理体系和治理能力现代化更加紧迫。

表1 “十三五”规划主要指标完成情况

类别	序号	指标名称		2015 年	“十三五” 规划		中期评估调整		2020 年	
					绝对量	年均增速 (%)	绝对量	年均增速 (%)	绝对量	年均增速 (%)
民生福祉	1	居民人均可支配收入增长 (%)				7			6.4	8.4
	2	城镇调查失业率 (%)		3.5	<3.9				<3.9	
	3	社会保险参保人数★	城镇职工养老保险人数 (万人)	31	38				>38	
			城乡居民养老保险人数 (万人)	159	160				165.7	
			城镇基本医疗保险人数 (万人)	68.96	70				城镇职工参保 44.88 万人; 城乡居民参保 320.74 万人	
			新型农村合作医疗参保率 (%)	>99.2	>98					
	4	劳动年龄人口平均受教育年限 (年) ★		12.9	13.2				13.2	
	5	农村安全饮水普及率 (%) ★		80	90				100	
	6	农村贫困人口脱贫 (万人) ★		-	[28.15]				[48.63]	
	7	城镇棚户区住房改造 (万套) ★		1	[1.8]				[2.93]	
经济发展	8	人口	户籍人口 (万人)	377.46	390				385.89	
			常住人口 (万人)	340.11	370				362.48	
	9	地区生产总值 (亿元)		2621.3	4500	>6			4089.7	6.9
	10	地方财政收入 (亿元)		295.6	320	3.5	445		406.2	12.8
	11	城镇化率	常住人口城镇化率 (%)	55	60				60	
			户籍人口城镇化率 (%)	24	30				22.48	
	12	全社会固定资产投资 (亿元)		1384.37	[10000]	10			[8613.24]	6.6
	13	社会消费品零售总额 (亿元)		396.47	506	5			654.3	5.8
创新驱动	14	互联网普及率		30.1	80				>80	
	15	科技进步贡献率 (%)		45	50				41	
对外开放	16	全社会研究与试验发展经费占 GDP 比重 (%)		0.05	2				0.13#	
	17	进出口总额 (亿美元)		0.3236	1				1.8	
	18	招商引资实际到位资金 (亿元)		[2466]	[4000]				[4235]	
	19	第三产业增加值占 GDP 比重 (%)		32	38				30.8	
	20	文化产业增加值占 GDP 比重 (%)		1	3.5				<3.5	
	21	战略性新兴产业增加值增速 (%)		10.3	-	8			-	8.47
	22	非公有制经济增加值占 GDP 比重 (%)		41	50				40.9	
生态环境	23	主要污染物排放降低★	化学需氧量排放量 (%)	2.49	[5]		[10]		[10]	
			二氧化硫排放量 (%)	1.81	[4]		[18]		[22.99]	
			氨氮排放量 (%)	2.88	[5]		[10]		[15.79]	
			氮氧化物排放量 (%)	12.69	[10]		[18]		[23]	
	24	单位 GDP 能源消耗降低 (%) ★		3.5	[15]				[15]	
	25	非化石能源占一次能源消费比重 (%) ★		-	13				4.5	
	26	单位 GDP 二氧化碳排放降低 (%) ★		3.89	[18.5]				[21.32]	
	27	万元 GDP 用水量下降 (%) ★		-	[10]				[10]	
	28	森林发展★	林木覆盖率 (%)	33	36				36	
			森林蓄积量 (亿立方米)	0.06736	0.07236				0.07236	
	29	空气质量优良天数比率 (%) ★		-	>78		≥79		82	

	30	地表水质量	达到或好于 III 类水体比例（%）	-	>50				60	
	★		劣 V 类水体比例（%）	-	<5				6.67	
空间 优化	31	耕地保有量（平方公里）★		10366	9460		9792.7		10477.53	
	32	新增建设用地规模（平方公里）★			[100]		100.18		100.18	
	33	永久基本农田保护面积（平方公里）★		8073	8073		7561		7561	
社会 治理	34	注册志愿者人数占居民人口比例（%）		1.88	5				>5	
	35	社会治安满意率（%）		70	95				96	
说明：①国内生产总值绝对数按当年价格计算，增长速度按可比价格计算；②居民收入增长速度为名义增速；③[]表示五年累计数；④#表示 2019 年数据；⑤★为约束性指标。										

第二节 发展环境

“十四五”时期是世界百年未有之大变局深度演化期。榆林对世界政治经济高度敏感、与新技术革命高度关联。从全球看，世界经济仍处于金融危机后的深度调整期，政治经济格局加快重构，新一轮技术革命正在孕育突破，新冠肺炎疫情影响持续加深，发展的不稳定性不确定性显著增加。从全国看，开启全面建设社会主义现代化国家新征程，把握新阶段、贯彻新理念、构建新格局成为高质量发展的新要求，国内国际双循环体系加快构建，发展重心向内、向西、向下转移。从全省看，总体上处于新型工业化和城镇化向中后期转变的重要时期，经济发展进入创新驱动和投资拉动并重的阶段，贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神、奋力谱写陕西新时代追赶超越新篇章，成为党中央赋予陕西的新使命。

从全市看，榆林进入资源型城市转型的窗口期，挑战比改革开放以来任何一个时期都更加严峻。总体判断：一是碳达峰碳中和目标是榆林转型升级最大挑战。我国 2030 年实现碳达峰、2060

年实现碳中和的目标将全面加快非化石能源替代步伐，煤炭消费将在 2025 年达峰，在能耗和碳排放指标增量锁定的背景下，以煤为主的资源型城市面临产业体系重构的艰巨任务，煤化工等高耗能项目受到重大影响，我市跨越“资源陷阱”的窗口期将明显短于预期，面临的转型挑战前所未有。二是创新和人才不足是榆林转型升级最大短板。创新是资源型城市转型的唯一出路，人才是创新发展的第一资源，创新和人才是榆林跨越“资源陷阱”的终极动力。“十三五”末，榆林 R&D 经费投入强度远低于全省、全国平均水平，处于同类资源型城市最低水平，全面提升创新和人才支撑能力是榆林“十四五”最紧迫和艰巨的任务。三是“双循环”新发展格局是榆林转型升级最大机遇。我国以煤为主的能源结构在短期内还难以发生根本改变，在构建以国内大循环为主体的“双循环”格局中，资源富集地区保障国家能源战略安全的地位进一步强化，可再生能源规模化开发形成的低碳优势进一步凸显，成长期资源型城市资源和资本红利还将进一步释放，榆林加快融入国内外产业链供应链体系、全面对内对外开放迎来新的更大机遇。

总体研判，“十四五”时期是榆林转型发展至关重要的五年，跨越“资源陷阱”比以往任何时期都更为紧迫。党的十九大以来，全市上下持续深化“创新引领、主动转型”战略，系统谋划实施了一批事关全局的重大工程，资源型城市转型升级破题起步，榆林进入了转型升级最紧迫和最具条件时期。全市上下要充分认识

“十四五”的特殊重要性，以强烈的历史责任感、深沉的使命忧患感，认识和把握方向大势，准确识变、科学应变、主动求变，在危机中育先机、于变局中开新局，奋力跨越“资源陷阱”，加快实现转型升级高质量发展。

第三节 指导思想

“十四五”时期全市经济社会发展，要以习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记来陕考察重要讲话精神为统领，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，贯通落实“五项要求”“五个扎实”，坚持新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，统筹发展和安全，全面落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，锚定“碳中和”融入“双循环”，大力实施创新引领和人才强市战略，加快建设世界一流高端能源化工基地、黄土高原生态文明示范区、陕甘宁蒙晋交界最具影响力城市，全面提升科技创新水平、农业农村现代化水平、民生保障水平、社会治理水平，持续推动全面从严治党向纵深发展，更好地支撑陕西新时代追赶超越，更好地服务国家能源安全战略，加快建设“迈向现代化的资源型领航城市”，奋力谱写榆林新时代追赶超越新篇章。

第四节 发展原则

“十四五”时期全市经济社会发展，要遵循以下原则：

——坚持党的全面领导。充分发挥党委统揽全局、协调各方作用，持续加强和改进党对经济社会各项事业的领导，推进治理体系和治理能力现代化。坚持党要管党、全面从严治党，持续净化政治生态，以高质量党建保障高质量发展。

——坚持以人民为中心。始终把人民放在心中最高位置，坚持共同富裕方向，持续提升民生保障水平，促进社会公平，维护人民根本利益，不断满足人民对美好生活的向往，加快迈向高收入阶段，努力让全体榆林人都过上更好的日子。

——坚持新发展理念。崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，加快转变经济发展方式，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——坚持深化改革开放。驰而不息推进改革，以改革的办法化解难题、激发活力，依靠改革应对变局、开拓新局。深度融入国家大战略，在“双循环”新格局中加快对内对外开放，以更高水平开放促进更高质量发展。

——坚持系统观念。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，统筹好转型发展、开发保护、经济社会、存量增量，办好发展安全两件大事，注重防范化解重大风险挑战，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。

第五节 发展目标

综合考虑发展形势和条件，围绕建设“迈向现代化的资源型领航城市”，结合全市“三步走”战略，加快实现“三大目标”，全面提升“四个水平”，奋力谱写新时代追赶超越新篇章。

2035年远景目标。建成现代化经济体系，实现高碳城市低碳发展。经济总量和城乡居民人均收入迈上新的大台阶，中等收入群体显著扩大，基本公共服务实现均等化，城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小，人的全面发展、共同富裕取得更为明显的实质性进展。建成内陆改革开放高地，成为区域创新中心和人才集聚中心，全民素质和社会文明程度达到新高度，文化影响力大幅提升。基本实现治理体系和治理能力现代化，基本建成法治榆林、法治政府、法治社会。广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，黄河中游生态屏障更加稳固。全面建成世界一流高端能源化工基地、黄土高原生态文明示范区、陕甘宁蒙晋交界最具影响力城市，经济社会发展比肩沿海发达地区，基本实现社会主义现代化。

“十四五”时期主要目标。黄河流域生态保护和高质量发展战略全面落实，生态环境质量持续好转，创新驱动成为发展的主要动力，碳达峰路径基本确立，高端低碳现代产业体系初步建立，经济保持较快增长，社会文明程度显著提高，改革开放取得重要突破，高标准市场体系基本建成，共同富裕取得显著成效，全市人文环境、生态环境、营商环境、开放环境、创新环境大幅改善，

世界一流高端能源化工基地基本建成，黄土高原生态文明示范区建设取得阶段性成效，陕甘宁蒙晋交界最具影响力城市建设迈出重要步伐，创新和人才支撑水平、社会建设和民生保障水平、农业农村现代化水平、市域治理现代化水平实现全面提升。

表2 “十四五”时期经济社会发展主要指标

类别	序号	指标名称	2020 年	2025 年	年均增速(%)	属性
经济发展	1	地区生产总值（GDP）增长（%）	4.5		6.5	预期性
	2	全社会固定资产投资增速（%）	-2.5		6	预期性
	3	社会消费品零售总额（亿元）	654.3	910	7	预期性
	4	规模以上工业增加值增速（%）	—		5.5	预期性
创新驱动	5	全社会研发经费支出占地区生产总值比重（%）	0.13#	2	—	预期性
	6	规模以上工业企业中有研发活动企业占比（%）	5.2	25	—	预期性
	7	每万人高价值发明专利拥有量（件）	1.03	1.63	—	预期性
	8	规模以上工业战略性新兴产业总产值占工业总产值比重（%）	9.0	10	—	预期性
	9	数字经济核心产业增加值占地区生产总值比重（%）	—	5	—	预期性
质量效益	10	全员劳动生产率（万元/人）	17.7	20	—	预期性
	11	地方财政收入（亿元）	406.2	500	4.5	预期性
	12	单位地区生产总值建设用地使用面积（亩/亿元）	574.8	438.2	—	预期性
	13	常住人口城镇化率（%）	61.6	67	—	预期性
改革开放	14	进出口贸易总额（亿元）	12	100	10	预期性
	15	人均实际使用外资额（美元）	34.24	40	3	预期性
	16	实有市场主体总量（万户）	28.9	40	7	预期性
	17	营商环境便利度（全国位次）	—	<50	—	预期性
	18	非公经济增加值占地区生产总值比重（%）	40.9	45	—	预期性
生态环境	19	单位地区生产总值用水量降低（%）	—	—	[10]*	约束性
	20	单位地区生产总值能源消耗降低（%）	—	—	[13.5]*	约束性
	21	单位地区生产总值二氧化碳排放降低（%）	—	—	[19]*	约束性
	22	非化石能源占能源消费比重（%）	4.5	15		约束性
	23	城市空气质量优良天数比率（%）	85.12	>85*	—	约束性
	24	地表水达到或好于Ⅲ类水体比例（%）	93.3	>87.5*	—	约束性
	25	林木覆盖率（%）	36	38	—	约束性
民生福祉	26	城镇登记失业率（%）	3.64	<5	—	预期性
	27	居民人均可支配收入（元）	25759	36130	7	预期性
	28	劳动年龄人口平均受教育年限（年）	13.2	13.5	—	约束性
	29	基本养老保险参保人数（万人）	224.8	232	0.6	预期性
	30	人均预期寿命（岁）	76.7	78	—	预期性
	31	每千人拥有执业（助理）医师数	2.5	3	—	预期性
	32	每千人口拥有3岁以下婴幼儿托位数（个）	0.86	4.6	—	预期性
安全稳定	33	粮食综合生产能力（万吨）	>253.8	>260	—	约束性
	34	能源综合生产能力（亿吨标准煤）	3.9	4.3	—	约束性

注：①地区生产总值（GDP）按当年价格计算，增速按可比价格计算；②带*指标以省上下达任务为准；③带#指标为2019年数据。

第二章 锚定“碳中和”融入“双循环” 全面构建高质量发展新格局

落实碳达峰碳中和目标，抓住“双循环”机遇，着力构建产业低碳化新格局、对内对外开放新格局、国土空间保护和开发新格局、市域统筹发展新格局，加快建立现代化经济体系。

第一节 构建产业低碳化发展新格局

提前布局碳中和产业。充分认识“双碳”目标倒逼资源型城市转型的战略机遇，依托高碳产业广泛的碳中和应用场景，提前研究谋划碳达峰碳中和行动计划及时间表、路线图和施工图，形成探索高碳城市低碳发展路径。围绕化石能源规模化替代，大力培育和发展以风光氢为主的可再生能源产业链，形成万亿级新能源产业集群。围绕能源化工产业低碳化再造和循环化改造，规划布局以节能降耗技术研发及装备制造、固废综合利用及装备制造、绿色建材等为重点的节能环保产业。加强碳捕集、利用与封存（CCUS）技术攻关，大力支持重大科学装置布局和项目示范，建设西北大学碳中和学院、鄂尔多斯盆地 CCUS 集输中心，构建集技术研发、装备制造、应用推广一体化的碳捕集、利用与封存（CCUS）技术体系和产业集群。

加快建立高端低碳现代产业体系。坚持清洁低碳发展导向，以科技创新为支撑，围绕产业链部署创新链、围绕创新链布局产

业链，以全新产业体系引领高碳城市低碳发展。加快能源化工产业低碳化再造，推动产业低碳化高端化终端化，打造“煤头化尾”现代煤化工产业示范区，构建多能融合、清洁高效的能源供给体系。坚持多产业融合、全产业链布局、数字化赋能，培育壮大镁铝精深加工、化工新材料、装备制造、智能无人系统、文化旅游、现代服务等接续替代产业。依托风光储一体化的“绿电”资源，布局一批零碳产业园，引进培育先进制造业和战略性新兴产业。高度重视数字经济，全力推动产业数字化和数字产业化，超前布局未来产业。

坚决淘汰落后产能。坚持“汰劣扶优”，修订化工产业投资指导目录，制定能耗“双控”底线标准，以“壮士断腕”的决心淘汰兰炭、镁冶炼、小火电、电石、铁合金等行业落后产能，确保2023年前关停全部不达标企业，加快“腾笼换鸟”。加快产业园区总体规划修编，严格落实能耗“双控”，坚决守住化工园区不新建、不扩区关口，倒逼落后产能腾出碳排放、能耗、环境容量等指标，为优质产能释放发展空间。

大力推进高耗能产业低碳发展。以低碳化为主线，以技术突破为引领，创建榆林能源革命创新示范区，加快推动“多能融合”和化石能源低碳化利用。突出氢在多能互补和多能融合中的枢纽作用，紧紧围绕煤化工全链条低碳化利用技术突破，大力发展绿色化学，加快碳捕集与封存、“液态阳光”等示范项目落地，大幅提升煤化工节能减排水平，“十四五”期间全

市煤化工产品能效水平达到国际先进水平，全面形成煤炭全产业链低碳化利用的有效路径，为破解我国“缺能”“高碳”难题做出示范。

优先发展可再生能源。加快煤电替代步伐，大力发展风电和光伏产业，积极发展虚拟电厂，支持发展分布式新能源发电和智能微电网，加快构建以新能源为主体的新型电力体系。推动新能源+电网灵活性平价，开展电化学、压缩空气、飞轮等储能示范，构建风光储用一体化“绿电”体系，全面提升终端电气化率。大力推进氢能全产业链示范，支持布局锂电池、燃料电池等电动汽车产业，加大新能源汽车在园区、矿区和公共交通等领域应用示范，逐步形成以电/氢为主体的终端用能体系。到 2025 年，清洁能源成为能源增量主体，非化石能源消费占比达到 17%以上，其中氢能达到 4%以上。

严格能源消费总量和强度“双控”。建立统一用能管理体系，全面实施用能预算管理，将新增用能与节能挖潜、淘汰落后产能纳入统筹预算，建立用能权有偿使用和交易制度，优先支持低能耗产业发展，坚决遏制“两高”项目盲目发展。严格实行节能审查和能耗等量或减量替代，新上高耗能项目能效必须达到国内国际先进水平。制定重大政策、布局重大项目必须做好能耗“双控”目标衔接。加强重点用能单位节能管理，建成能耗在线监测系统，将能耗“双控”任务分解落实到户，从严落实考核奖惩，确保全面完成“十四五”能源消费总量和强度控制目标任务。

第二节 构建对内对外开放新格局

畅通国民经济循环体系。深化供给侧结构性改革，有效提升供给结构对需求变化的适应性和灵活性，促进供给需求保持高水平动态平衡。全面深化体制机制改革，加快打通城乡间、区域间、不同所有制企业间资源要素配置瓶颈，建立高标准市场体系，全面畅通经济社会大循环、产业发展中循环、企业市场小循环。建立和推行产业“负面清单”、政府“权力清单”和“责任清单”，大幅减少行政管制，创新和完善宏观调控，强化政策的连续性、灵活性和可预期性，通过制度创新为企业降低制度成本。深化金融体制改革，强化金融监管，确保金融更好地服务实体经济。积极有效落实和完善减税降费政策，清理规范各类涉企收费，降低全社会营商成本。

积极融入共建“一带一路”战略。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

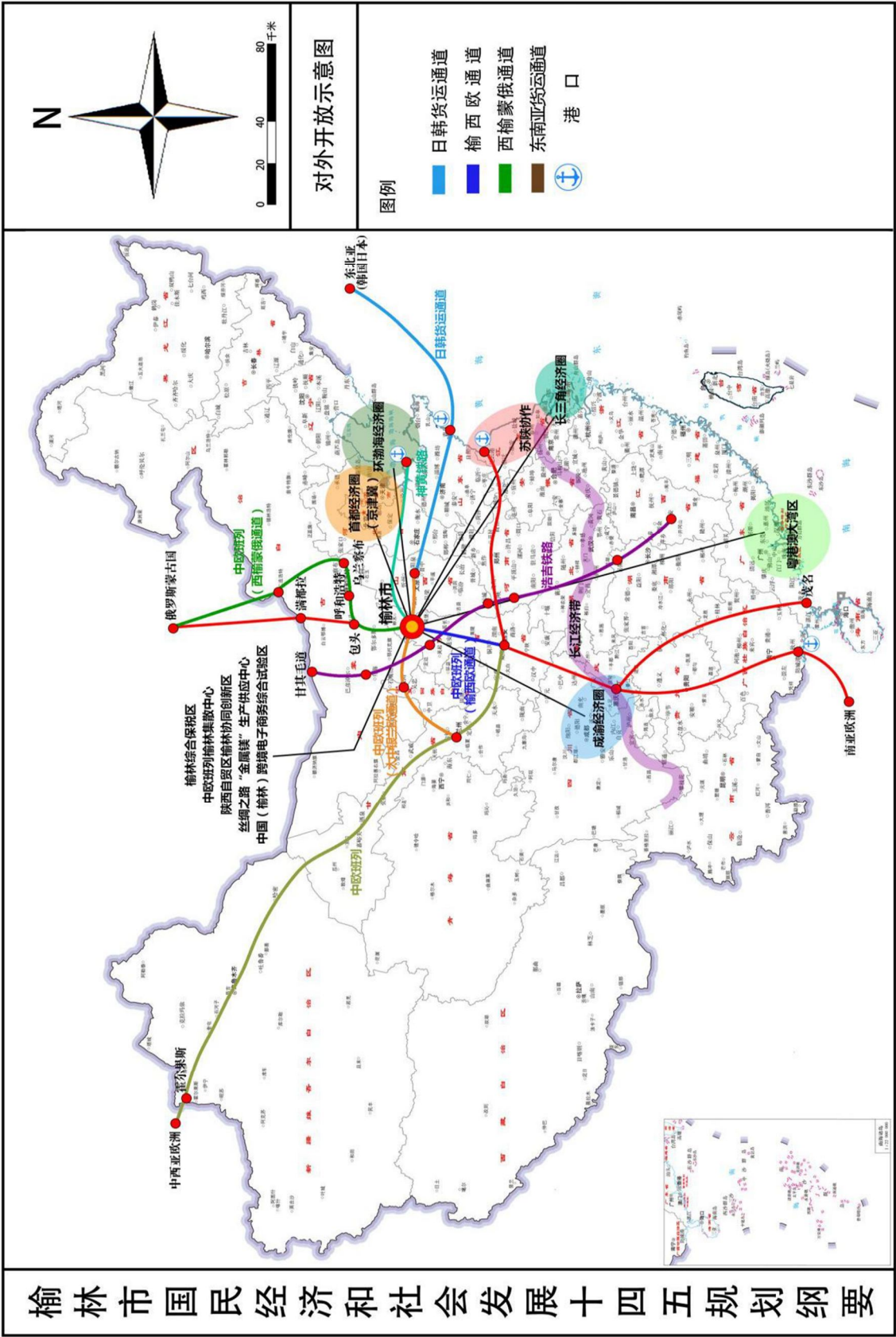
的开放合作，畅通煤炭外送通道，积极融入 21 世纪海上丝绸之路，拓展能源化工产品京津冀与东北亚市场。向西借助青银大通道，加强榆林陆港与兰州新区铁路口岸开放互动，共同开拓中亚能源化工市场。

构建内陆多层次开放平台。积极争取开放榆林航空口岸，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，发挥好“榆西欧”班列通道作用，申请开放榆林铁路临时口岸，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、羊绒毛和特色农产品外贸基地，支持建设重点地区海外仓。争取设立中国（榆林）跨境电子商务综合试验区，建设跨境电商业务枢纽。对接西安陆港、空港、海关特殊监管区和口岸，增强榆林与西安口岸通关一体化能力。大力发展会展经济，构建“会展节演赛”全业态大会展格局，提升榆林国际煤炭博览会，举办世界“镁都”经济论坛、羊毛绒产业博览会等会展。加强国际友城合作，促进民间对外交流。

深化区域合作。对接京津冀、长江经济带、粤港澳大湾区等区域重大战略，围绕产业链供应链衔接，创建国家承接产业转移示范区。完善呼包鄂榆城市群常态化协作机制，共同推进延榆鄂高铁等重大基础设施建设，开展城市群跨区域地方铁路前期研究。

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。建设陕蒙大乌合作试验区，探索建立利益共享、责任共担、充满活力的区域合作新机制。深化苏陕合作，拓展能源、文旅、特色农业等合作领域。加强与中国西部科技创新港合作，引导榆林骨干企业与西安高校院所开展联合攻关，推动科创资源共享和科技成果转化。

实施产业链精准招商。厘清市县两级招商机构职责，明确县市区和园区招商主体责任，出台具有竞争力的优惠政策体系，制定产业招商地图，实施“链长制”精准招商，大幅充实一线招商力量，强化考核奖惩，尽快形成“以招商论英雄”氛围。注重应用市场理念和“投行思维”，大力开展基金招商、对赌招商、以商招商，“一企一策”引进一批链主型企业。落实外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，努力引进一批创新型外资企业，不断扩大利用外资规模。



第三节 构建国土空间保护和开发新格局

构筑黄河中游生态屏障。全面落实习近平生态文明思想和国家黄河战略，以建设黄土高原生态文明示范区为抓手，把握好资源开发与生态保护平衡点，建立统筹发展保护、地上地下系统治理和立体治理的大生态格局。坚持以生态定格局，突出适水发展、量水生产的底线思维，以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，将生产、生活统筹纳入生态可承载范围内，以水资源承载力确定转型升级高质量发展模式和路径。全面推进无定河、窟野河、秃尾河等黄河支流河道综合治理，保障黄河长久安澜。突出抓好水土保持，统筹实施黄河粗泥沙集中来源区拦沙、淤地坝建设、小流域综合治理等，大幅减少入黄泥沙。实施毛乌素沙地生态修复治理等生态工程，市域一体布局重要生态廊道、城镇绿道体系等生态功能区，构建生态融城的城镇生态空间格局。

优化国土空间布局。根据主体功能区定位、自然条件和发展基础，构建“一主三副多点、一轴两带三区”空间开发格局。一主即榆林中心城区，三副即神木、靖边、绥德县城，多点即其他县城和产业园区、重点镇，一轴即长城沿线城镇及能源化工产业发展轴，两带即沿长城、无定河“人字形”城镇和工业发展带，三区即北部能源化工发展区、西部风光油气综合利用区和南部生态产业区。依据区域自然环境和资源承载力，突出重要生态功能保护、基本农田保护和文物保护三大保护主体，构建“一屏一带三廊多点”生态保护格局。一屏即南部黄土高原生态屏障，一带

即北部防风固沙生态带，三廊即秃尾河、榆溪河和无定河水系生态廊道，多点即榆溪河、红石峡水源保护区和红碱淖国家级自然保护区等。

强化国土空间用途管制。以控制线管控、用途管控及指标管控为核心，科学规范生态、农业和城镇空间开发。加快国土空间规划地方立法，落实“三线一单”管控要求，生态保护红线区域内，自然保护地核心保护区原则上禁止人为活动，其他区域严禁开发性、生产性建设活动，确保面积不减少、生态功能不降低、性质不改变。健全“划、建、管、补、护”长效机制，确保永久基本农田面积不减、质量提升、布局稳定。严格城镇开发边界管控，促进城镇和园区发展由外延扩张向内涵提升转变。推进财政、人口、考核等相关政策与限制、禁止性措施相结合，实现主体功能区战略和空间管控要素精准落地。将国土空间基础信息平台 and “一张图”实施监督系统作为全域管控的主要依据，全面提高审批效率和监管服务水平。

第四节 构建市域统筹发展新格局

推动形成市域一体经济发展新布局。突出资源禀赋、空间区位、历史人文等特色，推动北部“榆神府”创新发展、西部“定靖横”突破发展、南部六县特色发展。北部重点发展能源化工及配套产业，榆阳要重点支撑最具影响力城市建设，神木要率先实现资源型城市转型，府谷要建设晋陕蒙交界最具影响力县城。西部重点发展煤油气综合利用、新能源、现代农业等产业，横山要加快城乡融合，推动榆横一体化，打造榆林中心城区生产生活配套服务基地，定边要重点布局风电、光伏新能源及上下游产业，打造陕甘宁蒙交界绿色能源新城，靖边要加快发展现代物流等劳动密集型产业，打造现代田园宜居城市。南部以生态治理为主，重点发展文化旅游、农产品精深加工等产业，建设陕北文化集中体验地，绥德要发挥区域副中心城市的辐射作用，带动提升南部县民生保障水平。

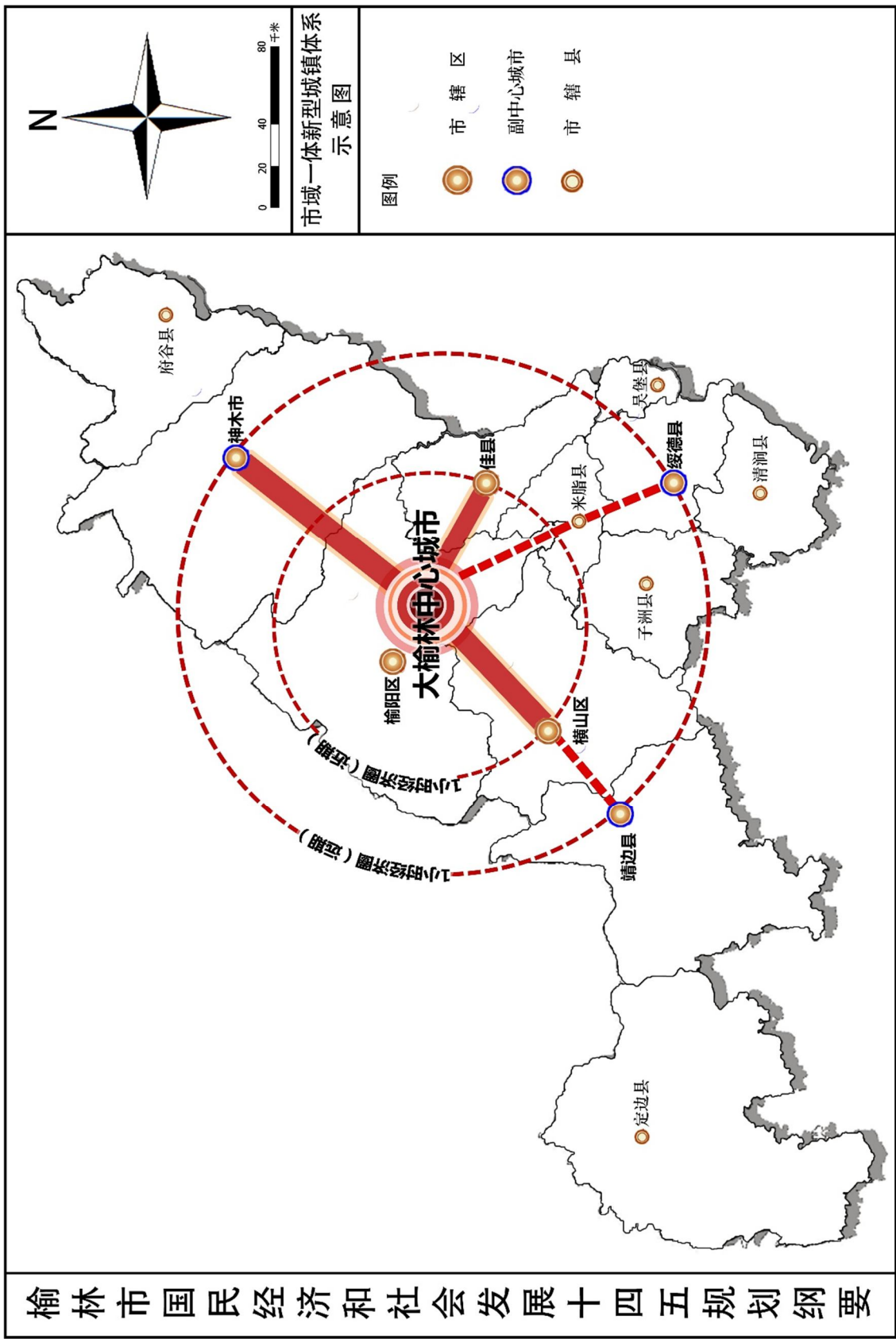
构建市域一体新型城镇体系。适时启动行政区划调整，优化功能布局 and 空间形态，构建“中心城区+副中心城市+县城+重点镇+农村社区”新型城镇体系。顺应以中心城市和城市群为主要载体的城市化新趋势，以榆林中心城区为核心，推动榆神、榆横、榆佳一体化，逐步构建包括神木、横山城区和佳县县城为组团的城市圈新格局，打造1小时经济圈。加快佳县撤县设区，推动横山、佳县城市重心向榆林中心城区迁移。适时谋划推进榆-

神等地方铁路，构建互联互通交通设施网络。以建设全省区域性中小城市为目标，加快靖边、绥德撤县设市，强化神木、靖边、绥德辐射带动功能。支持府谷、定边建设省域交界最具影响力节点城市，支持府谷高新区、神木经开区、定边工业新区等建设城市新区。科学有序推进撤乡并镇、合村并居，重点沿长城、无定河布局城镇带，逐步推进白于山区、黄河土石山区等生态脆弱区退人还山还林。

完善市域一体发展新机制。出台推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局意见，设立区域协调发展专项资金，统筹用于区域发展后进地区。建立跨区域生态补偿机制，落实对重点生态功能区转移支付政策，探索市域生态受益区域与生态保护区域横向补偿。建立与区域发展目标和导向相适应的考核评价体系，实行差别化考核。完善支持农业转移人口市民化的“人地钱挂钩”政策，加快建立主要依据常住人口配置公共资源机制，实行“钱随事走、编随人走”，推动人口向榆林中心城区、县城、重点镇集聚和梯级转移。支持跨县区发展飞地园区，建立要素资源跨区域配置机制和收益跨区域分享机制。

扎实推动共同富裕。把促进共同富裕作为引领全局的战略方向，将促进居民增收作为各类规划审批、重大项目布局、财政资金安排的重要导向，制定和实施居民增收计划，确保居民收入与经济同步增长。全面缩小城乡区域收入差距，出台农民增收行动计划，将农民增收作为各级各部门重要考核指标，“十四五”期

间城乡收入比力争缩小到 2 以内。全面巩固拓展脱贫攻坚成果，压茬推进乡村振兴，将产业振兴作为重中之重，大力发展乡村旅游、羊子“双千万”工程、山地苹果等富民产业，持续增加农民劳动收入。坚持以工补农，加快农村土地改革，全面推进农民进城企业下乡，解放农村土地生产力，大幅增加农民财产性收入。



第五节 以高质量项目支撑高质量发展

坚定不移实施项目带动战略。树立抓项目就是抓发展的鲜明导向，谋深谋准谋实重大项目，重点推进创新驱动、制造业高质量发展、现代服务业、能源化工、传统产业改造升级、基础设施、公共服务、新型城镇化、乡村振兴、生态环境建设十大领域 377 个、总投资 2.3 万亿元重大项目建设。完善要素市场化配置体制机制，破解土地等重点要素制约，建立“要素跟着项目走”长效机制，加快陕煤化等千亿级能源化工项目落地，加快榆林能源革命示范区等重大平台建设，“十四五”期间全市固定资产投资年均增长 5%以上，累计投资超过万亿元。

专栏 1 十大领域重点建设项目

谋划安排十大领域重点建设项目 377 个、总投资 2.3 万亿元，“十四五”期间计划投资 1.2 万亿元。

创新驱动工程（33 个）：总投资 1076 亿元，计划完成投资 380 亿元，建成后将促进创新能力明显提升，部分细分行业达到国内国际领先水平。

制造业高质量发展工程（33 个）：总投资 1285 亿元，计划投资 876 亿元，建成后将为我市打造西部先进制造业高地奠定基础。

现代服务业发展工程（48 个）：总投资 2141 亿元，计划投资 1205 亿元，建成后将带动中心城市能级和竞争力整体提升。

能源化工工程（63 个）：总投资 9989 亿元，计划投资 4235 亿元，包含精细化工、煤矿、电厂等相关项目，重点支撑“12363”战略落地，打造万亿级能化产业集群。

传统产业改造升级工程（12 个）：总投资 574 亿元，计划投资 515 亿元，重点支撑兰炭、镁铝等行业整体转型升级，积极推进轻纺等劳动密集型产业振兴。

基础设施发展工程（40 个）：总投资 5363 亿元，计划投资 2338 亿元，建成后将整体提升机场、铁路专支线、水利、电力通道等基础设施保障水平。

公共服务发展工程（43 个）：总投资 654 亿元，计划投资 588 亿元，包括学校、医院、养老、旅游基础设施等，建成后将新增学位 22 万个、医院床位 3000 张左右。

新型城镇化发展工程（15 个）：总投资 596 亿元，计划投资 396 亿元，主要包括榆林古城保护及开发、榆林人才公寓、县城供气等工程。

乡村振兴发展工程（49 个）：总投资 740 亿元，计划投资 627 亿元，重点包括羊子“双千万”工程、农村人居环境整治工程、四个百亿级农业产业项目等。

生态环境发展工程（41 个）：总投资 901 亿元，计划投资 585 亿元，重点包括无定河全线综合整治项目、黄河粗泥沙集中来源区拦沙工程、矿井水生态保护与综合利用项目等。

持续优化投资结构。发挥投资对优化供给结构的关键作用，坚持高质量发展导向，注重投资质量和效益，保持投资合理增长。围绕“两新一重”、公共卫生、农业农村等国家重点投资领域，谋划实施一批重大项目，加强争资争项、招大引强，以有效投资引领带动扩大内需。着力补齐科技创新、基础设施、城市建设、民生保障等发展短板，加大新型城镇体系建设和农业农村投资力度，推动城镇化率年均提升1个百分点以上。培育引进一批节能环保、智能无人和通航等产业项目，加快形成新的投资增长点，战略性新兴产业投资年均增速保持在15%以上。

深化投融资体制改革。强化政府投资管理，不断优化政府投资方向和模式。发挥政府投资杠杆作用，确立企业投资主体地位，大力发展混合所有制经济，组建现代资本投资运营平台，加快形成市场主导型投资增长机制。坚持非禁即入，打破市场准入、融资贷款、招投标等领域隐性壁垒。大力支持民间投资进入能源、社会事业和重大公共设施等领域，营造公平的竞争环境，确保民间投资占比年均提高1个百分点以上。

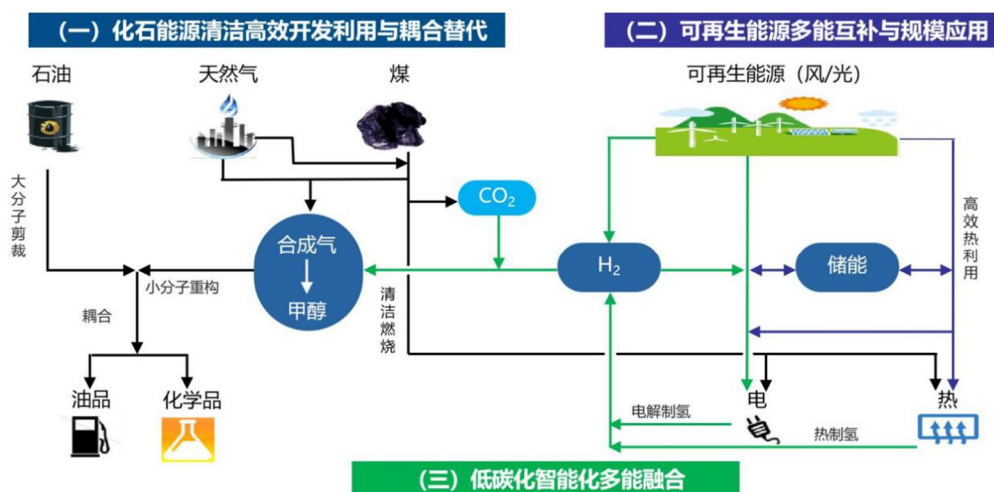
第三章 大力实施科技创新和人才强市战略 加快塑造资源型城市转型发展新优势

坚持“四个面向”，以创建能源革命创新示范区为牵引，以科技创新城为载体，打造区域创新高地和人才集聚中心，加快推动资源型城市转型升级高质量发展。

第一节 创建能源革命创新示范区

以高碳城市低碳发展为主线，超前布局碳中和路径与模式，创建以多能融合为特征、能源技术革命为引领、体制革命为支撑，协同推进供给革命和消费革命的能源革命创新示范区。

打造多能融合科技创新试验田。围绕化石能源清洁高效开发利用与耦合替代、可再生能源多能互补与规模应用、低碳化智能化多能融合与区域示范三条技术路线，引进中科院等国家级科研院所，开展“基础研究-中试试验-产业示范”全周期技术创新，突破一批卡脖子关键技术，开展一批颠覆性技术示范，为国家提供安全、清洁、低碳、智慧能源技术支撑。建设以中科院洁净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、中科院大学能源学院榆林分院为引领的科教融合基地，打造集人才培养、技术研发、中试试验、产业化示范为一体的科技创新格局。到 2025 年，多能融合关键技术取得突破，建成一批试验示范项目，多能融合体系基本完成布局，碳中和技术加快破题，建成 4 个以上国家级/省级重点实验室（工程技术研究中心）。



榆林多能融合示范三条技术路线

打造国家重要的清洁能源供应地。深化能源供给侧结构性改革，优先发展光伏、风能、氢能等可再生能源和清洁能源，持续扩大清洁低碳绿色能源供应规模。坚持煤炭绿色开发，打造黄河流域矿区污染治理和生态修复试点。稳妥推进榆林国家煤制油气战略基地建设，编制榆林国家煤制油气战略基地总体规划，实施中科 500 万吨、未来 400 万吨煤制清洁燃料产业化示范工程，建立产能和技术储备，形成千万吨级煤制油气产能，增强极端情况下油气供应保障能力。到 2025 年，全市能源结构调整取得明显进展，清洁能源成为能源增量主体，全市能源生产总量占全国比重达到 10% 以上，可再生能源装机占到全市总装机 50% 以上，清洁能源供应占比达到 10% 以上。

打造高比例可再生能源示范城市。深度实施工业领域节能减排，制定行业能耗限额标准，坚决淘汰不达标产能，为先进示范项目置换能耗空间。实施煤化工行业燃煤电气化、空分装置电气化等技术，提升工业终端用能深度电气化水平。对煤化工等难脱

碳行业实施流程再造示范，探索可再生能源制绿氢与煤化工气化工耦合、绿氢与 CO₂ 高效转化利用、煤化工与 CCUS 耦合等创新路径，降低煤化工原料煤、燃料煤消耗。加快建设低碳交通体系，大幅提升公共交通、专用车等领域新能源汽车占比。到 2025 年，单位 GDP 能源消耗下降 15%、单位工业增加值能耗下降 18%、单位 GDP 二氧化碳排放下降 19%。

打造能源资源要素市场化配置改革先行区。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，着力破除体制机制障碍，理顺价格体系，还原能源商品属性，构建公平竞争的能源市场体系。推动能源要素市场化配置，严格限制矿业权协议出让，矿业权原则上一律以“招拍挂”公开竞争出让，创新可再生能源开发模式，以竞争性配置方式优选项目开发主体。推进排污权、用能权、用水权、碳排放权市场化交易。深化电力体制改革，推进油气领域体制改革，构建能源科技研发鼓励机制，创新生态保护补偿机制。到 2025 年，能源资源要素市场化配置改革取得重要进展，电力和油气体制、能源价格形成机制等基础性制度体系基本形成。

第二节 高起点高标准建设科创新城

依托榆林科创新城建设区域创新中心。支持榆林高新区和科创新城围绕“能源革命”建设政产学研用全链条创新平台，争创国家自主创新示范区，力争成为国际知名科创基地。引进国家重点实验室、工程技术研究中心、企业技术中心和知名高校、科研

院所分支机构，建设一批院士工作站、孵化中心和人才公寓，带动全市创新取得突破。建设榆林创新港，支持榆林学院建设开放式大学。赋予科创新城最大改革创新自主权，建设以榆林科创新城为引领、产业园区为支撑的创新中心。实施高新区“引擎加速”计划，支持高新区加快提档升级，增强集聚创新资源、承载高新技术产业能力，到 2025 年榆林高新区进入全国高新区前 80 名，府谷、神木等高新区进入全省高新区第一方阵，全市 R&D 支出占 GDP 比重达到 2%。

面向产业需求突出科技创新。积极参与“一带一路”科技创新行动计划，紧密对接西安国家科技创新中心，深入推进秦创原创新驱动合作平台建设，大力发展科创飞地和离岸孵化，融入国家和全省创新网。密切跟踪国家和全省科技重大专项，强化原始创新和集成创新，打好关键核心技术攻坚战，努力在能源等重点领域取得突破。加大基础研究投入，加强重大科研基础设施投资布局，围绕能源化工、新材料、智能无人系统、智能制造、现代农业等领域，集中引进和攻克一批关键核心技术，形成一批重大科技成果，推动全市产业迈向中高端。“十四五”期间，国家级重点实验室、产业创新中心和技术创新中心达到 5 个，省级重点实验室、产业创新中心和技术创新中心达到 50 个，争取获得国家科学技术奖 5 项、省级科学技术奖 30 项。

推动科技成果就地转化。建立科研机构、研发团队、转化企业科研成果收益均等共享机制，充分调动企业转化创新成果积极

性。做大做强榆林科技成果转化引导基金，强化金融对创新转化的支持。依托中科院大学能源学院榆林分院、西安交通大学榆林科教产业基地等，整合政府和社会资源共建孵化载体，联合打造一批产学研用金创新平台和成果转化中心。大力支持建设离岸孵化器和飞地科研成果育成平台。建成榆横综合中试及示范基地，打通科技成果转化最后一公里，创建科技成果转移转化示范区。到 2025 年，建成科技成果转化基地 20 个，转化重大科技成果 20 项以上。

专栏 2 重点创新工程
创新载体建设：争创榆林高新区（科创新城）国家自主创新示范区；建设秦创原创新驱动合作平台和科创新城榆林大学科技园；在京津冀、长三角、西安等地建设离岸孵化器和飞地科研成果育成平台；提升榆林高新区、榆神工业区创新载体水平，加快发展神木高新区、府谷高新区等省级创新载体，做大做强榆林国家农业科技园区；建设一批创业创新中心、大学生创业园、特色创业街区（或小镇）、众创空间和创客服务中心。 创新平台建设：争创多能融合国家实验室，创建国家防沙治沙长期科研基地、煤炭绿色开发实验室、黄土地质灾害实验室、西部能源研究院榆林分院、黄河科学研究院等，探索建立中医药物研发平台、5G 智慧医疗创新应用平台、新能源汽车及智能汽车制造业创新中心、智能无人机器人研究中心、陕北山地苹果研究院、黄芪研究院、超细白绒山羊工程院等。 创新中心建设：建设羊产业大数据中心、绿色农业投入品工程技术研究中心，建设榆林科创新城西部氢谷、镁基新材料等企业研究中心，建设能源大数据中心、榆林高新区智能无人系统、榆神工业区煤化工、府谷高新区铝镁材料设计制造等创新中心。 重点科研专项：重点实施煤炭绿色开采、煤炭清洁高效利用和新型节能、煤化工提质增效、多源煤基固废综合资源化、可再生能源与氢能、铝镁合金新材料制作工艺、智能无人系统、污染治理和生态破坏恢复、现代特色农牧业、医疗卫生等关键技术科研专项。 重大应用示范：开展“碳捕集、利用和封存（CCUS）”大科学装置平台、智能绿色矿山建设、新材料制造、大宗固体废弃物利用、生态环境治理等应用示范。

第三节 大力提升企业创新能力

培育壮大创新型企业。强化企业创新主体地位，促进各类创新要素向企业集聚，培育一批创新型领军企业。实施专精特新中

小企业培育工程，形成以初创企业、科技型中小企业、高新技术企业、瞪羚企业、独角兽企业为重点的企业全生命周期梯度培育链条，不断壮大创新型企业规模，“十四五”期间培育一批瞪羚企业和独角兽企业，认定创新龙头企业 3-5 家。发挥榆能集团及在榆中省企业创新骨干作用，支持企业通过并购重组、委托开发和购买知识产权等方式，提升企业综合竞争力。实施科技型企业上市培育计划，到 2025 年实现 3 家以上科技企业上市。

突出企业创新主体作用。落实企业研发经费投入后补助、企业研发费用税前加计扣除、高新技术企业所得税减免等优惠政策，建立企业研发准备金制度，健全以企业为投入主体、政府作政策引导、科技与市场紧密结合的新型研发激励机制，“十四五”末企业研发经费支出全社会占比达到 55%以上。推动规模以上工业企业、农业龙头企业，特别是煤化工企业建立研发机构，力争到 2025 年规模以上工业企业有研发活动比例达到 25%以上。大力支持龙头企业联合高校和科研院所建设“四主体一联合”研发平台，参与各级重大科技专项，全市五年累计申请发明专利 5000 件以上。

打造“大众创业、万众创新”升级版。建立最具竞争力的创新创业扶持政策体系，围绕能源革命示范区创建、羊子“双千万”工程等，建设各级各类创新创业载体，开展年度科技创新人物奖、科学技术奖等评选活动，健全技术创新容错纠错机制、创业保险制度、首次创业失败保障制度，营造尊重知识、尊重创造、宽容失败氛围，打造最具吸引力创新创业环境。实施“双创星辰”计

划，激发全社会创造活力，构建“众创空间-孵化器-加速器-科技园区”全链条创业孵化体系，孵化培育一批有活力、有潜力的科技中小微企业，推动新技术新产业新业态蓬勃发展。

专栏 3 企业创新能力提升工程
专精特新中小企业培育工程：累计新增科技型中小企业 1500 家、高新技术企业 800 家、产业技术战略联盟 50 个。 “四主体一联合”新型研发平台：以企业为主体，以市场需求为导向，确定研发课题，开展联合攻关，提升产学研协同创新能力，建设 20 个左右“四主体一联合”新型研发平台。 “双创星辰”计划：建设一批低门槛、全要素、开放式的众创空间、孵化基地、加速器。到 2025 年，各类“双创”载体达到 200 个，建成国家级众创空间和孵化器 10 个、省级众创空间和科技孵化器 20 个。

第四节 加快推进人才强市建设

把人才作为创新发展的第一资源，坚持环境引才、平台聚才、产业育才、服务留才，激发各类人才创新创造活力，打造区域人才集聚中心。

加大引才引智力度。突出“高精尖缺”导向，实施刚性引才计划，加快建设与资源型城市转型升级需求相适应的高层次人才队伍。以重大项目为载体，与高校、科研院所和企业共建一批新型产业技术研发机构和科学家工作站、院士专家工作室，引进一批科技领军人才。赋予高校、科研院所、企业等企事业单位和社会组织更大用人自主权，实施更加灵活的柔性引才政策，实行关键技术联合攻关和“揭榜挂帅”制，引进一批高水平创新团队和高技能人才。全面落实“双招双引”，引进一批具有国际视野的优秀企业家。制定博士学历选调生引进计划，强化高素质综合型

干部队伍建设。

创新人才培养模式。以管理型人才、技能型人才、青年知识型人才等为重点，加大人才培养力度，加快补齐医疗卫生、文化教育、农业农村等专业人才短板，到 2025 年，全市高技能人才占技能劳动者比重达到 30%以上。建设陕西工商管理硕士学院榆林工作站、中国职业经理人学院（云大学）榆林分院，加快培养一批专业化高级职业经理人。优化榆林职业技术学院、能源科技职业学院学科结构，加强校地合作，开展校企联合招生和订单培养，培养更多专业技能型实用人才。推进企业新型学徒制试点，实施“驼城之光”专技人才培养工程，建立 10 个“驼城工匠”示范基地。

优化人才发展环境。破除人才“引培留用”制度障碍，健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系。建立区域最优薪酬、住房、配偶就业、子女就学等配套政策体系，加大科研项目扶持，吸引高层次人才来榆创业。建立刚性人才优先发展晋升制度，赋予企事业单位更大的柔性引才自主权和职务任免权。启动人才安居工程，“十四五”期间建成各类人才公寓 2 万套。建设榆林人才大厦，建成市级人才服务中心，积极培育各类专业社会组织和人才中介服务机构，扩大人才公共服务覆盖面。强化人才考核，提高各级各部门人才工作考核比重。

专栏 4 人才强市重点工程

刚性引才计划：加大刚性人才引进力度，到 2025 年引进科技创新创业领军人才 100 名、高层次紧缺人才 500 名、培养提升高层次高技能实用型人才 5000 名、招引大学生和其他各类人才 10 万人以上。

人才培养九大工程：加大能源化工产业人才培养、科技应用推广人才培养开发、教育文旅医疗卫生专业人才引进培养、“驼城工匠”培养、农村实用人才培养、社会工作人才培养、榆林“智库”建设、“榆籍人才”引进、青年人才培养。

帅才型专家培养工程：遴选一批 40 岁以下、国民教育研究生学历以上、业务能力突出的专业人才，参照国家“西部之光”访问学者模式，选派到国内外一流专业学科跟岗学习，培养一批医疗教育、农业水利等领域帅才型专家。

“驼城之光”专技人才培养工程：在科技创新、产业发展、经营管理、金融服务、教育医疗、农业等领域，每年遴选 400 名中青年骨干人才，师从行业顶尖专家跟岗培训 1 年。

人才安居工程：按照政府主导、集中建设、市场购买、项目配建等方式，加快建设一批人才公寓。到 2025 年，榆林高新区、榆神工业区、榆林科创新城等园区建设高标准专家公寓 300 套、人才公寓 1.5 万套，各县市区建设各类人才公寓 5000 套。

第五节 打造国内最具竞争力的创新环境

深化科技体制改革。推动政府科技管理重点向完善规划政策、优化创新环境和提供创新服务转变，建立以目标和绩效为导向的科技计划管理体制，健全决策执行评价相对分开、互相监督的运行机制。创新科技成果转移转化利益分配机制，开展赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点，率先在榆林科创新城开展以激发创新为导向的利益分配制度改革，建立主要由市场决定技术创新项目和经费分配、成果评价的新机制，实行以增加知识价值为导向的分配政策，建立以创新成果所有人为受益主体的利益分配机制，大幅提高科研人员成果转化收益分配比例。

强化科技金融服务。建立财政科技投入稳定增长机制，通过风险补偿、后补助、创投引导等方式，确保财政科技投入占本级财政支出比重达到 6%。建立市级科技金融投融资平台，建立健全适合科

科技企业融资需求的授信模式，构建以政策性银行为主体的多层次资本市场和科技融资体系，引进一批风险投资、私募股权、天使投资等创业投资企业，强化金融对创新的全过程支持。建立重大技术装备（首台套）保险试点，支持保险资金参与科技成果转化和科技基础设施建设。“十四五”期间各类创投基金总规模达到 10 亿元以上。

打造知识产权强市。实施企业知识产权战略推进计划，发展专利密集型、商标密集型、版权密集型产业，培育一批知识产权密集型企业。深化知识产权综合管理改革，建立权界清晰、分工合理、责权一致、运转高效、法治保障的知识产权体制机制。健全知识产权服务体系，引进和培育高端知识产权服务机构，促进知识产权有效转移和转化实施。实行严格的知识产权保护制度，完善知识产权保护体系和社会信用评价机制，设立知识产权交易中心，创建知识产权综合管理改革试点城市。

第四章 加快建设世界一流高端能源化工基地 建立具有榆林特色的现代产业体系

全面落实碳达峰碳中和目标，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，构建能化主导、集群发展、多极支撑、高端低碳的现代产业体系。

第一节 打造万亿级能化产业集群

服务国家能源保供大局。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。坚持以生态定规模，重点开发榆横、榆神矿区，加大原煤洗选比例，有序退出落后产能，完善煤炭应急储备体系，到 2025 年煤矿整合到 200 处左右、产量达到 5.5 亿吨左右。深化精细勘探开发，促进石油增储稳产、天然气持续增产，进一步提高原油采收率，推动神木、府谷、吴堡煤层气规模化开发，到 2025 年油、气产量分别达到 1200 万吨、230 亿方左右。统筹完善油气产供储销体系，建设与国家管网互联互通的天然气配气网，新建改造一批储气库，供气企业形成不低于年合同销售量 10% 的储气能力，城镇燃气企业形成不低于年用气量 5% 的储气能力。实施煤制清洁燃料产业化示范工程，建设煤制油气基地。优化火电布局和发展导向，合理控制煤电建设规模和节奏，统筹推动榆横、神府等综合电力外送基地建设，因地制宜发展热电联产和低热值煤电，科学布局公用热岛，推进煤电灵活性改造，鼓励现役机组背压式改造，严控尾气发电和气固混烧机组，“十四五”期间新增煤电装机 1000 万千瓦左右。

专栏 5 能源保供重点项目
煤炭基地：建成大海则（1500 万吨）、巴拉素（1000 万吨）、郭家滩（1000 万吨）、赵石畔（600 万吨）、可可盖（1000 万吨）等煤矿，开工海则滩（600 万吨）、海测滩（500 万吨）、黄蒿界（300 万吨）、河兴梁（120 万吨）、横沟（300 万吨）等煤矿，开展红墩界（1000 万吨）、红石桥、乌苏海则、西王寨（600 万吨）、大保当（1300 万吨）、西红墩（1000 万吨）、古城一号（500 万吨）、古城二号（1000 万吨）、中鸡一号、中鸡二号等煤矿前期工作。
输气干线：建设榆林-西安输气管道（136 亿方/年）。
储气库：完善陕 224 储气库工程，新建陕 17 储气库、榆林 37 储气库工程。
煤制燃料工程：建设未来榆林煤间接液化一期后续项目（400 万吨/年）、中科煤制清洁燃料产业化示范基地项目（500 万吨/年）。

推动能源化工产业高端化终端化。坚持用煤先取油，深化实施“12363”战略，加快探索煤化工产业低碳化技术和路径，开展煤化工与可再生能源制氢耦合+“液态阳光”、煤制高值含氧化合物创新技术集成等产业示范，按照世界一流水平布局千亿级煤化工全产业链项目，一次布局高端合成材料、高端专用化学品、煤基聚酯、可降解材料等高技术含量、高附加值产品链，建设“煤头化尾”的现代煤化工产业示范区。强化规划管控和产业发展清单引导，推动煤化工向榆神地区集中，促进榆神工业区和神木高新区一体布局发展，加快形成产业集聚。支持榆神、榆横精细化工园建设专用化学品项目。落实“五个一体化”要求，建立智能高效供应链体系，提升化工园区承载能力、配套服务能力和安全运维能力。

专栏 6 全国现代煤化工产业示范区重点项目
聚酯产业链：完成煤基芳烃首套工业化示范。重点实施陕煤 180 万吨煤制乙二醇、榆能 40 万吨煤制乙二醇、恒力纺织新材料等项目。
烯烃产业链：重点实施兰石化 80 万吨乙烯、中煤榆林煤炭深加工二期等项目。
煤炭分质利用：重点实施陕煤 1500 万吨煤炭分质清洁高效转化示范等项目。
其它领域：重点实施国家能源集团 5 万吨聚乙醇酸示范、榆神和榆横精细化工、煤制化学品与煤制燃料灵活调整技术示范、煤-油化工耦合、榆炼“降油增化”等项目。

大力推进能源低碳化利用。示范推进氢能全产业链、优先发展可再生能源，加快构建电/氢终端用能体系，提升终端电气化水平，打造高碳城市低碳发展样板。加快布局氢能生产、储运、消费及装备制造全产业链和创新链，突破碳捕集、煤化工-氢耦合、燃料电池分布式发电等技术，提高绿氢在煤化工、冶金等行业中的使用比例，打造千亿级氢能产业集群。加快可再生能源与

储能高效融合，解决可再生能源大规模发展中供应与消费的时空错配问题，重点布局可再生能源+大规模储能综合项目。支持并网光伏发电项目原址扩容升级。重点建设定边、靖边、榆阳、神木清洁能源基地，优先开发分布式光伏和分散式风电，到 2025 年风电、光伏发电分别达到 1300 万千瓦、2400 万千瓦。建立煤-电-用联动机制，以增量配电改革试点为支撑构建区域“一张网”，推进火电-新能源-储能融合发展、外送和内用互补发展，打造风光火储一体化、源网荷储一体化电力体系。建成陕北-湖北特高压通道，新建榆林至河南、华东电力外送通道，建设陕北至关中 750 千伏第三输电通道，优化 330 千伏主网架，提高 330 千伏以下城镇配电网智能化水平，打造坚强智能的现代配电网。

专栏 7 低碳化发展重点项目
零碳园区：依托“绿电”资源优势，在定边、靖边、榆阳、榆横工业区、榆佳经济技术开发区等布局一批“零碳”园区。
氢能：建成“西部氢谷”示范园，建设兰石化 80 万吨乙烷裂解制乙烯副产氢气 PSA 提纯项目，建设科创新城氢能小镇，争创国家燃料电池示范市。大力引进光催化制氢及氢能全产业链示范项目。
源网荷储一体化：引进一批单晶硅电池+组件+光伏发电+储能项目、能源风机+叶片制造+风力发电+储能等项目。
储能：在新能源 330KV 汇集站建设电网侧“共享储能电站”，在榆横工业区建设电化学储能电池制造项目等。

第二节 培育壮大新兴产业

厚植基础优势，引进领军企业，围绕基础产业链布局新兴产业链，打造具有竞争力的优势产业集群。

打造铝镁合金和化工新材料基地。全链条改造升级金属镁产业，原镁产量达到 70 万吨，建设“世界镁都”。坚持全产业链发展，加

快关键技术攻关，重点发展镁-镁精深加工、电解铝-铝精深加工、化工中间体-化工新材料三条产业链，推动原铝全部就地转化、镁铝融合发展，打造集研发设计、检测检验、生产为一体，具有全球竞争力的千亿级新材料产业集群。重点依托榆神、榆横工业区基础化工产业全链条布局化工新材料产业，重点在榆阳、府谷和锦界等布局镁基新材料和镁合金产业，到 2025 年镁铝合金和化工新材料产能分别达到 210 万吨和 250 万吨，产值突破 500 亿元。

专栏 8 新材料产业培育工程
三个中心：建立榆林国家镁产业工程技术研究中心、榆林国家质量检测检验中心、化工新材料国家重点实验室和工程研究中心。 镁铝合金新材料：重点发展镁头盔（安全帽）、自行车轮毂、暖气片、铝电杆、镁铝门窗等，引进和发展高强度铸件及板材、镁合金宽幅产品、航空航天、镁基储氢材料、生物医用、汽车非承力件、电子产品外壳等高端材料。 化工新材料：重点发展高端聚烯烃、聚酰亚胺、尼龙、3D 打印材料、可降解材料、新型弹性体、有机氟材料、工程材料、改性材料、高性能纤维、电子化学材料等。 其他材料：重点发展石墨烯改性材料和元器件、石墨烯储能正极材料、有机硅材料、塑料合金材料等。

打造西部能化装备制造基地。围绕能源装备全生命周期和重要衍生领域，大力发展煤炭采掘、化工专用设备、氢能汽车等能源装备制造业，培育发展智能装备、管带运输、无人驾驶、塑料成型装备等新兴装备制造业，配套发展维修、租赁、研发、培训、会展等装备服务业，打造西部能化装备制造产业基地和装备服务中心。引进能化装备制造及再制造行业龙头企业，壮大本地企业，重点在榆林高新区（榆横工业区）、榆阳高新区等布局装备研发、检验检测、产品认证中心，建立智造及再制造大数据服务平台、备品备件云平台等，打造装备制造产业集聚区，形成千亿级装备制造产业集群。

专栏9 装备制造产业重点建设工程

煤炭采掘装备：发展煤机制造及零部件制造和再制造。

油气开采装备：发展油杆、油管、油泵等零部件制造和再制造。

化工装备：发展易损件、零部件、技术改造相关配套装备、高纯容器装备制造。

冶金装备：发展综合性成套设备、载能产业设备、还原罐、冶金机械化设备等制造。

节能环保装备：发展本地市场需求大的重大节能环保装备配套产品和基础产品制造。

氢/醇装备：发展氢燃料电池、氢能汽车等氢能装备制造，发展甲醇重卡、甲醇燃料电池、新能源与混合动力矿用车、甲醇锅炉和灶具等制造。

新能源装备：建设风机全产业链装备制造园区、太阳能全产业链装备制造园区。

农牧装备：发展割草机、饲草饲料加工设备、屠宰设备、粮食收割机等配套设备制造。

其他装备：发展无人机、机器人、无人采矿机、无人驾驶矿用车、轨道交通、管带运输等智能系统装备和零部件制造，3D 打印机零部件和整机制造、环保建材装配式建筑制造等，航空航天装备、大飞机零部件再制造、塑料成型装备制造和再制造等。

培育壮大智能无人系统和通航产业。依托空域和地域资源，全产业链发展智能无人产业，培育无人机、自动驾驶、无人车辆装备、工业和消费机器人等配套产业，布局一批无人矿区、无人工厂试点，推进智能无人与能源采掘、装备制造、现代农业融合发展。引进航空航天高等院校及科研机构设立分院和院士工作站，培育壮大飞机测试、适航认证、体验训练、运营维护等通航产业，建设航天卫星大数据中心，积极发展卫星测控和应用产业。统筹推进靖边无人机测试基地、海则空天小镇、中国飞行试验研究院定边试飞基地、榆林高新区智能无人系统产业园等项目，建成顺丰大型无人机物流基地，建设民用无人驾驶航空试验区和区域通航枢纽。

专栏 10 智能无人和通航产业重点建设工程

榆林智能无人系统产业园：设立浙江大学—榆林智能自动化与智慧能源联合创新中心、榆林学院博士创新基地，开展智慧矿山成套装备与集成解决方案、煤化工智慧工厂整体解决方案研究，推动智慧能源大数据产业化。

空天地海无人系统综合试验测试研究平台：建设空天地海多维应用场景无人系统综合研究平台，开展多维应用场景和跨域试验环境下无人系统综合试验、复杂环境模拟仿真、综合试验测试技术研究、多域协同试验效能评估等，实现不同应用需求智能化无人系统综合试验测试，为无人系统科学研究提供技术支撑。

民用无人驾驶航空试验区：发挥机场群效应，开展支线物流运行试验、中大型工业无人机适航审定技术研究及符合性验证，建立无人机系统试验测试、效能评估与适航审定大数据中心，开展无人机驾驶员资质管理试点。

大型物流无人机基地：开通榆林—兰州、榆林—太原、榆林—包头等无人机支线航线，带动无人机驾驶培训、维修、航材和配套等产业发展，打造顺丰支线物流无人机西北运行基地。

靖边海则空天小镇：依托靖边无人机试验测试基地，建设无人系统综合测训基地、月球开发实验地面模拟基地，依托 5G、人工智能、混合现实等技术开展综合测训，配套建设航空文化展示中心、飞行体验中心、创客服务中心等。

定边航空产业园：发展飞机拆解、组装、维修等，建设中国飞行试验研究院综合试飞、航空物流及通用航空服务、商业航天发射、航空航天文化旅游 4 个基地。

加快发展节能环保和应急产业。围绕能源化工产业节能环保和环保装备升级、资源循环化利用、节能环保服务等重点领域，引育节能环保通用设备研发制造和相关服务产业。创新节能环保服务模式，深化合同能源管理，推广能源费用托管等商业模式，推进环境基础设施建设运营市场化，建立 PPP、特许经营等机制，开展第三方治理，推进小城镇、园区环境综合治理托管试点与环境服务试点。围绕能源化工监测预警、防护救援、应急服务等，发展应急装备研发制造和专业化应急服务产业，建设榆林高新区、锦界工业园区省级应急示范基地，争创国家级示范基地。

专栏 11 节能环保和应急产业发展重点

通用装备研发制造应用：发展高效热工装备、燃气工业锅炉、高效变频电动机、风机、水泵、空压机、应急预警装备、安全防护产品、智能无人应急救援技术装备等。

污染防治处理处置：建立大气、水、土壤污染防治体系、工业园区循环化改造和安环体系，发展废物处理处置和资源化利用、电捕焦和脱硫脱硝催化剂等工业副产品回收利用。

节能环保服务：发展能源费用托管、节能量保证、融资租赁等商业模式，推行 PPP、特许经营、委托运营、EPC+C、PMC 运营模式。

积极培育大健康产业。依托化工产业基础优势，引进行业龙头企业，带动发展医药中间体、诊断药品、维他命以及医用口罩、防护服等产业。适度发展红枣、小米、小杂粮、红花荞麦等高附加值保健品产业，壮大黄芪、甘草、麻黄等深加工产业。大力开发羊子等牲畜副产品生物制剂和保健品。推动中医治未病、中医康复、中医康养发展，培育和引进基因检测、细胞治疗等专业服务。积极培育以生物医药制造、康养为核心的大健康产业。

第三节 升级改造传统产业

加快兰炭产业升级改造。坚持减量置换，突出节能减排、智能无人替换，2022 年前完成兰炭产业全产业链升级改造，VOCs 无组织排放得到根本控制。鼓励和支持榆能集团等地方国有企业参与，引进龙头企业，在府谷循环经济产业区、神木兰炭特色产业园区、锦界工业园区等建设百万吨级兰炭全产业链示范项目。建立要素动态配置机制，落实产业清单管理，通过市场、环保、能耗、安全等倒逼落后产能淘汰，分类处置“僵尸企业”，严禁低水平重复建设。

全面振兴轻纺产业。发挥应马安超细羊绒研发和培育基地

引领作用，推动白绒山羊养殖提质增效，打造“榆林羊绒”区域品牌。加快羊毛绒深加工产业升级，推进羊毛绒纤维与化工纤维融合发展，以服装设计、品牌营销为重点，发展羊绒制品、服装家纺、化纤纺织、皮毛加工等轻纺产业，建设研发设计、检验检测、生产、营销一体化发展的“两园三中心”，形成轻纺产业集群。推动区域品牌国际化，提升羊老大、七只羊、蒙赛尔等品牌竞争力，鼓励加工企业联合重组，培育 1-2 个具有国际影响力的服装品牌。到 2025 年，全市轻纺产业实现产值 600 亿元。

大力发展绿色建材产业。围绕工业固废综合利用，开展大宗固废制备高性能绿色建材关键技术及应用研究，开发推广粉煤灰、煤化工废渣、镁渣等固废制备绿色建材产品。加快完成镁渣水泥和标砖等绿色建材标准制定和第三方评价，争取上升为国家标准。到 2025 年，形成 10 家左右行业龙头企业，固废综合利用总量比“十三五”增加 15%，打造绿色建材应用示范基地。

专栏 12 传统产业升级改造专项行动
载能产业升级：实施兰炭、综合利用发电机组、电石、金属镁高危工段机械化、智能化、安全化改造和全链条低耗能、低排放改造。 轻纺产业振兴：建设恒力轻纺产业园、榆林轻纺产业园、榆林国际羊毛绒产品设计创新研发中心、羊毛绒产品质量检验检测中心、羊毛绒产品交易中心。 绿色建材发展：推进粉煤灰、煤化工废渣、镁渣、炉底渣、电石炉净化灰、脱硫石膏、建筑垃圾、赤泥等深加工，形成高性能混凝土掺合料、耐火材料原料、高强石膏等高附加值产品，发展和推广环保型绿色水泥、高附加值超细水泥、油井水泥、筑路材料、再生骨料、低导热墙体保温材料、建筑装饰材料、矿物复合板材、3D 打印建筑材料等。

第四节 积极发展数字经济

系统谋划、超前布局 5G 网络、算力中心、工业互联网体系等，加快产业数字化和数字产业化，抢占数字经济发展先机。

发展产业数字化新业态。加快能源化工、现代农业等产业数字化转型，发展数字能源、数字农业、智慧物流等新业态，推动数字经济与实体经济深度融合。建设能源制造业省级工业互联网平台，争取全省“万家企业上云”项目，培育 10 家以上省级数字化车间和智能工厂。全面推广农业云、农经云应用，建成省级现代农业智慧园 5 个、省级农业物联网应用基地 10 个。建设榆林羊产业大数据交易中心，发展农村电子商务，提升农业农村产业链供应链数字化水平。争创全省数字经济试验示范区和国家数字经济创新发展试验区。

培育数字产业化新经济。抢抓数字产业“东数西算”机遇，积极引进华为等数字信息龙头企业，围绕能源化工全链条数字化升级，布局大数据、云计算、算力中心等重大项目，打造具有竞争力的数字产业集群。支持榆林高新区、榆林科创新城等园区建设互联网数据中心，争取布局国家超算中心和区域智能计算中心。扩大基础公共信息数据有序开放和共享，建设数据统一共享平台。建设榆林能源大数据中心、华为-榆林 ICT 学院、华为榆林能源数谷等项目。

建立数字政府治理新模式。加快推进信息技术与政府治理深度融合，提升公共服务、社会治理等数字化智能化水平。实施智

慧医疗、智慧交通、数字教育等数字榆林和智慧城市示范工程，加强文化教育、社会民生、医疗卫生等领域信息采集和集成应用，不断优化便民便企服务。统筹政府数据与社会数据，拓展“数字政府”应用场景，提升政府科学决策、风险防控和监管服务能力。

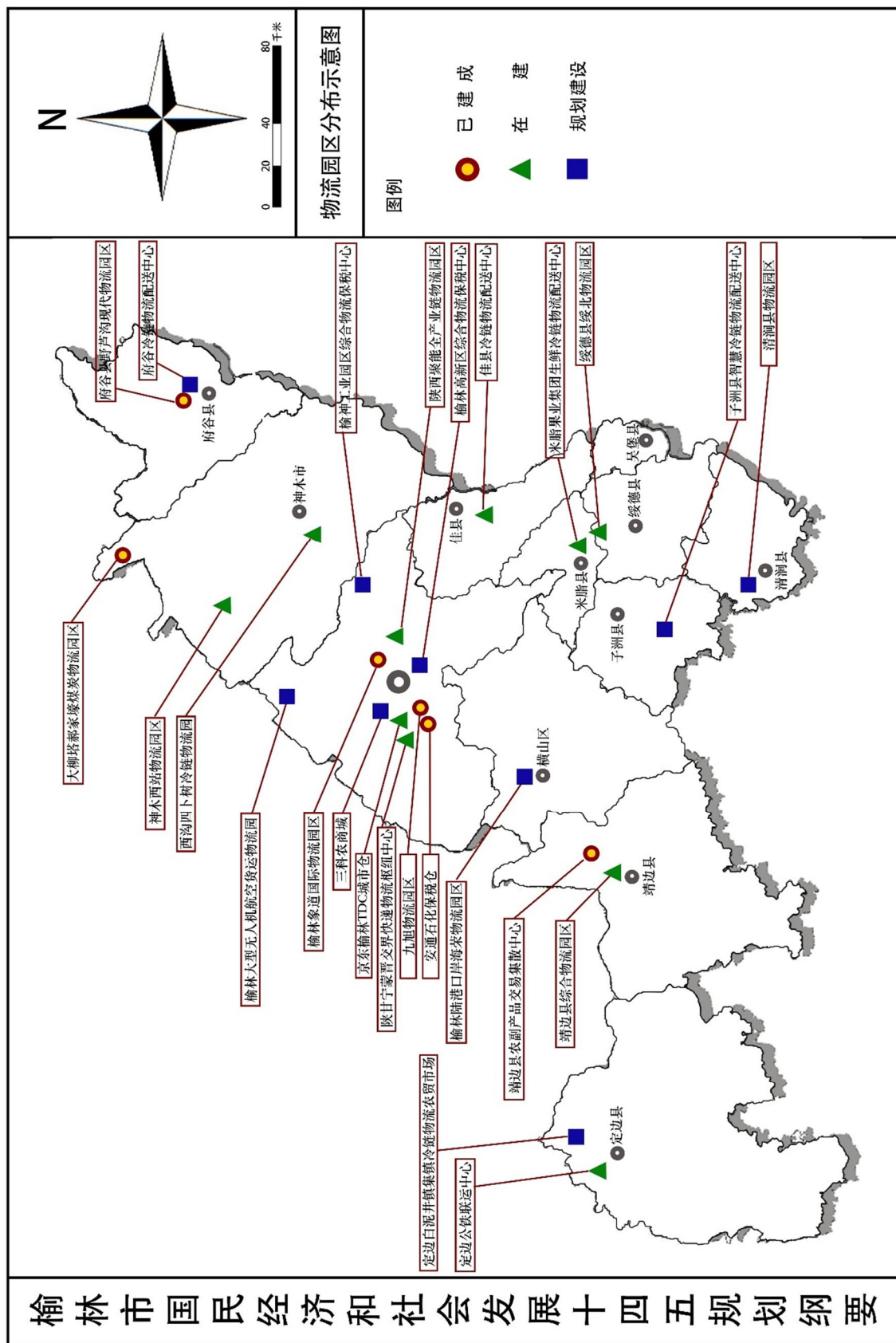
超前布局新型基础设施。加快 5G 网络建设，拓展商用和工业应用场景，在榆林中心城区和县城全面部署 IPV6，提高千兆及以上光纤接入能力。有序推进智慧城市建设，支持榆林高新区、榆林科创新城等布局“一杆多用”、窄带物联网应用等试点。超前布局物联网和工业互联网设施，在能源化工、现代农业、交通、电力等领域率先推进泛在感知设施示范应用。建立统一的公共数据资源开放平台，推动高价值社会数据“统采共用、分采统用”。试点推进一批智能煤矿、智能园区、智能物流等，加快数字社会建设。有序布局氢、甲醇、油、气、电五位一体的多能联供能源终端供应体系。

专栏 13 新基建重点任务
5G 网络：建设 5G 基站 1 万个。 企业平台：建设数字农业、合成孔径雷达卫星天地一体化应用平台、华为-榆林大数据基地、5G 智慧农业、三科智慧农业商城、榆林“能源科学小镇”等。 共享平台：建设工业互联网综合服务平台、城市大脑、5G 智慧医疗、卫生健康信息化平台、城镇智慧社区、应急指挥平台、智慧市场监管、中国能源超算中心等。 充电桩：榆林中心城区和神木市桩车比例不低于 1:7，其他县城桩车比例不低于 1:8，重点镇桩车比例不低于 1:12。 多能服务站：建成加氢站和甲醇加注站 30 座以上。

第五节 大力发展现代服务业

打造区域物流枢纽。围绕建设全国性综合交通枢纽城市，重

点发展大宗货物、化工产品等集装箱铁公海多式联运，建成榆阳象道、神木西站、京东 TDC、县级智能化快递物流园等枢纽型物流园区，每个县市区建设一个物流配送中心，健全市县镇村四级物流网络体系，打造辐射陕甘宁蒙晋的区域物流枢纽。培育大宗商品、农产品、羊毛绒制品、煤机装备等专业市场，设立东部地区商品榆林中转仓、亚欧榆林海外仓，有效衔接国内外重点市场。建设绥德、定边、靖边等综合性物流园区，统筹用好回空运力，带动发展来料加工制造、流通加工等产业，创建国家级物流示范园区 1 个、省级物流示范园区 3 个，引育物流龙头企业 10 家以上。整合榆林能源化工交易中心等物流信息系统，建设全市交通运输物流公共信息平台，加快发展网络货运产业。围绕顺丰丰鸟无人机西北运行基地，建设区域大型无人机物流基地。布局全市冷链物流配送网，建设羊子等农畜产品冷链物流供应链管理中心。



打造区域金融中心。谋划建设榆林高新区金融集聚区，加快引进保险、信托、租赁、保理、消费金融、资产管理、风险投资、私募基金等，形成功能互补的金融生态圈。充分发挥银行融资主渠道作用，搭建产融对接平台，用好政策性银行资金，发挥政府性融资担保体系作用，推进“政银担”合作，重点服务小微企业和“三农”，各项贷款年均增速超过8%。整合优化市县融资平台，注入有效资产、完善治理结构，提升投融资能力和专业化、市场化运作水平，加快市县融资平台转型升级，推动市财投、榆能、文投、城投、交投、水务等国有融资平台战略重组，打造千亿级综合性国有资本运营集团，北部和西部每县市区至少建立1个100亿元以上融资平台，南部每县至少建立1个50亿元以上融资平台，直接融资比例超过30%。积极开拓资本市场，大力支持企业上市，新增主板上市企业3-5家，直接融资占比超过10%。支持榆林金资公司申请地方AMC牌照，支持榆林能源化工交易中心发展商品融资、应收账款融资等金融工具。继续压降银行不良贷款，稳妥处置非法集资，严厉打击逃废债行为，加大对地方金融组织的监管力度，推动区域信用环境持续改善。

打造区域消费中心。顺应消费升级趋势，提升传统消费、培育新型消费、适当增加公共消费，构建多层次多样化消费体系，“十四五”末服务业占比超过35%。以培育中高端消费市场为目标，对标一线城市消费品质，聚焦吃住游购及休闲娱乐等现代都市消费热点，大力引进国内国际一线品牌和区域总部，形成个性

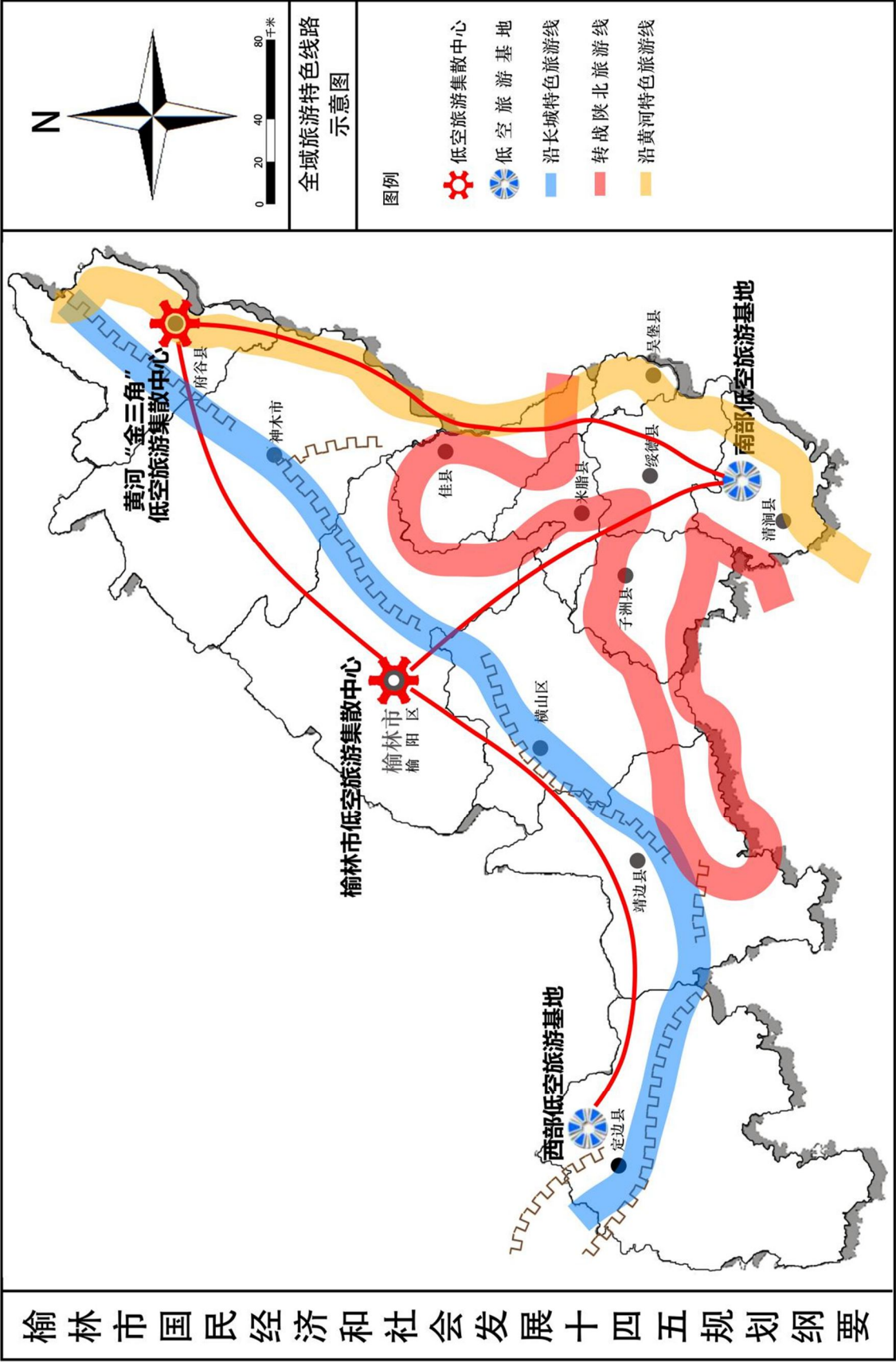
化现代商圈。在榆林中心城区、县城布局一批大型商贸综合体、高品质商业步行街等，举办高水平体育赛事、文艺会展，满足多层次消费需求。建设城乡融合消费网，在神木、绥德、靖边建设城乡产销对接农业大市场，建设定边农产品交易集散中心，完善农产品分拨、包装、预冷等集配和仓储设施，打造区域性商贸物流配送中心，促进工业品下乡、农产品进城，全面释放城乡消费潜力。落实带薪休假制度，扩大节假日消费。强化消费信用体系建设，营造优质消费环境。

专栏 14 区域消费中心建设行动
优质消费资源集聚行动：引进国内国际一线品牌、轻奢品牌和休闲品牌区域总部。 优质消费客源汇聚行动：举办国内国际高水平体育赛事、会展等活动，新培育和引进 10 个优质专业品牌展会，全市重点展馆展览面积突破 50 万平方米，年度举办国内国际赛事 20 次以上，会展 30 场次以上，各种精品音乐节、艺术节 10 场次以上。 传统特色商圈品质提升行动：对万达商圈、国贸荟二街商圈、榆兴广场商圈、榆林古城老街等实施升级改造。 区域一流商圈规划建设行动：引进品牌城市综合体，打造榆林现代生活步行街、县域特色步行街，一县至少建设一个特色步行街。 特色主题公园建设行动：引进方特、李宁运动等主题公园，完善榆林野生动物园等现有公园配套商业设施。 15 分钟优质生活圈完善行动：以服务民生为主导，引进盒马鲜生等零售企业或社区服务型企业，打造 15 分钟便利圈，培育发展 100 个产业链完整、活力度彰显、生活味突出的示范性社区消费场景。 新消费业态培育拓展行动：加快直播电商布局，打造 10 个特色直播电商网络流量基地，培育一批网红带货达人，推介一批特色产品，建设一批网红打卡点。

建设全域旅游示范市。围绕打造新的支柱性产业，坚持文旅深度融合，推动旅游业态从景点旅游向全域旅游转变，建成全国知名的文化旅游目的地和网红目的地城市，到 2025 年全域旅游示范市通过国家认定，文化旅游业增加值占 GDP 的比重超过 4%。重点规划建设沿长城、沿黄河、转战陕北、全域低空四条特色旅游线路，打造白云山、红碱淖、靖边丹霞、长城国家文化公园、黄

河国家文化公园、沿黄“1 号公路”等龙头景区和文旅综合体，实现 5A 级景区零突破，创建 4A 级景区 16 个，建成国家级旅游度假区 1 个、省级旅游度假区 2 个。将乡村旅游作为全域旅游的重要支撑，大力发展田园观光、果蔬采摘、民俗体验、农事体验、乡村康养等乡村旅游业态产品，创建全国乡村旅游重点村 5 个、省级旅游特色名镇 13 个、省级乡村旅游示范村 30 个。打通重点旅游景点连接通道，建成一批“观光路”和“风光带”，形成一批网红打卡地。实施“旅游+”行动，重点在黄河、长城沿线布局一批自驾游营地和交通驿站，串联龙头景区、乡村旅游、文化体验、休闲娱乐等，打造 2-3 条精品自驾游线路。加快建设重点景区游客服务中心、停车场、景区道路等关键设施，构建布局合理、功能完善的全域旅游集散网络。完善全域旅游标识体系，建设多层次旅游咨询服务体系，大力发展智慧旅游，打造全国优秀旅游城市。

专栏 15 全域旅游示范市重点建设工程
重点旅游景区：重点建设晋陕峡谷黄河国家地质公园、镇北台—红石峡文旅融合区、靖边龙州丹霞、白云山、榆林卫城、榆林野生动物园、榆阳女子民兵治沙连、榆阳麻黄梁黄土地质公园、榆阳黑龙潭、横山波罗古堡、神木红碱淖、神木石峁—高家堡、清涧北国风光、府谷木瓜园堡等景区，有序推进榆阳建安堡、神木二郎山、府谷石马川大峡谷、靖边小河会议旧址、定边千年盐湖、佳县赤牛坬民俗文化村、米脂杨家沟、李自成行宫、绥德疏属山、郝家桥革命旧址、吴堡石城、吴堡黄河二碛、清涧太极圣境、清涧路遥书院、子洲西峰寺、子洲南丰寨等景区建设。 旅游公共服务设施：建设榆林市旅游集散中心（城市游客服务中心）、各县市区旅游服务中心、全域旅游标识体系、低空旅游基地及配套设施、房车营地、交通驿站、文化廊道、旅游大数据中心等，实现 A 级以上景区 5G 网络和 WiFi 全覆盖。 文化旅游名镇：重点打造高家堡镇、波罗古镇、清水古镇、红墩界镇、镇靖镇、龙州镇、佳州街道办（白云山）、木头峪镇、满堂川镇、杨家沟镇、高杰村镇等。 乡村旅游：打造“边塞花海”“沿黄风情”“古城农家”“黄土民俗”等品牌，整合提升城市周边、公路沿线、沿黄沿长城等乡村旅游，形成城市近郊乡村旅游圈、公路沿线乡村旅游带、沿黄沿长城乡村旅游集聚区，创建 2 个国家 4A 级标准田园综合体、一批国家 3A 级标准乡村旅游景区或度假区和乡村旅游专业村。



培育服务业新业态新模式。推动生产性服务业与制造业融合发展，重点发展科技服务、信息服务、研发设计、电子商务、商贸会展等服务业，到 2025 年全市生产性服务业增加值占服务业增加值比重达到 50%以上。围绕“互联网+”培育文化创意、数字娱乐、直播带货等新业态，提升体育休闲、医疗康养、家政社区等生活性服务业供给质量。加快传统消费业态数字化升级，鼓励经营困难传统百货店、商场、体育场馆等向商业综合体、消费体验中心、休闲娱乐中心等新型消费载体转型，推动线下经营实体发展场景化、体验式、互动性、综合型消费新模式。

专栏 16 现代服务业发展重点任务
现代物流：建设京东 TDC 城市仓共享物流园、陕西聚能智能全产业链物流园、电子商务仓储等专业物流园，城乡通邮覆盖率达 100%，物流配送网点覆盖率达 50%，快递进村率达到 100%，快递终端投送网点全覆盖，建设一批医药、农产品冷链物流基地，中心城区和县城建设一批智能快件自提柜。 电子商务：发展电子商务服务、跨境贸易电子商务，建设神木互联网创新集聚区和榆阳电子商务集聚区。做大做强煤亮子、淘宝特色中国-榆林馆、榆林能源化工交易中心、府谷金属镁交易市场等，到 2025 年全市电子商务交易额突破 5000 亿元。 科技服务：重点发展专业技术服务、技术孵化、技术转移、知识产权服务、科技金融等产业，建设榆林科创新城、榆林现代农业科技示范区等科技服务集聚区，到 2025 年科技服务业增加值达到 100 亿元。 研发设计：重点围绕能源化工装置、高端装备、无人机、新材料、新能源、节能环保等领域建设研发设计中心，重点打造神木高新区、榆林高新区（榆横工业区）、榆林科创新城、靖边经开区等研发设计集聚区，力争建成一批国家级工业设计中心。 检验检测：重点建设能源化工、新材料、无人机、高端装备等产品检验检测中心，发展农产品质量安全、食品安全、危化品存储运输安全、环境安全等检验检测服务，力争获得“国家质检基地”授牌。

第五章 加快建设黄土高原生态文明示范区

构筑黄河中游生态屏障

牢固树立“两山”理念，全面落实黄河流域生态保护和高质量发展

量发展战略，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，满足人民日益增长的优美生态环境需要。

第一节 构建生态治理新格局

坚持北治沙、南治土、全域治水，围绕“六区一河一湖和城镇体系”分类施策，形成统筹山水林田湖（坝）草沙、协同地上地下系统治理新格局。

实施科学治沙。立足生态系统性修复，实施三北防护林体系建设六期、黄土高原水土流失综合治理荒漠化治理、规模化防沙治沙、“塞上森林城”提质增效、森林质量提升、退化草地修复、湿地保护恢复、生态廊道建设、碳汇林（草）建设等重大生态工程，完成营造林及种草 500 万亩。实行林长制，进一步加大封山禁牧力度，强化林草资源管护，增加林草植被覆盖度，巩固提升治理成效。因地制宜建设乔灌草相结合的防护林体系，不断丰富生物多样性。系统提升沙区生态产品生产能力，推动林草产业发展，统筹提高生态效益和经济效益，实现从防沙治沙到养沙用沙。到 2025 年，林木保存面积达到 2500 万亩，林木覆盖率达到 38%。

强化水土保持。以减少黄河泥沙输入为目标，综合采用工程、生物、耕作等措施，形成以植被恢复为核心、以坝系和梯田建设为重点、以小流域为单元分区治理的水土保持体系。统筹实施病险淤地坝除险加固、25 度以上坡耕地退耕还林还草、生态脆弱区封山育林、淤地坝建设、坡改梯、流域治理等工程，启动黄河粗

泥沙集中来源区拦沙工程，建设靖边蒋家窑则和雷河咀水库，从源头上减少黄河泥沙输入。打造米脂高西沟、绥德芄园沟等现代生态农业示范园区水土保持试点，实现泥不下山、清水长流。到2025年，水土流失治理面积达到1.8万平方公里，治理度达到50%。

统筹全域治水。坚持外引、内调、节水、治污，突出王圪堵水库枢纽作用，实施矿井水综合利用工程，调整优化榆林中心城区水源，启动地下水超采区综合治理，推进雨水和中水回用，构建“东线引黄+西线引黄+王圪堵水库+矿井疏干水”的骨干供水体系，形成市域一体治水新格局。坚持量水而行、节水优先，深化节水型城市创建，实施全民节水行动，推广高效节水技术，落实用水总量和强度“双控”制度，严格执行分地区分行业用水定额标准，年用水量控制在15亿立方米以内，万元工业增加值水耗下降10%。严格落实河（湖）长制，实施无定河、窟野河、红碱淖等重要河流、湖泊综合整治，营造健康安澜河湖环境。

专栏 17 生态治理重点工程
科学治沙：实施退化林分修复100万亩、退化草场改良50万亩、灌木平茬复壮30万亩，继续开展沙化土地封禁保护区建设，完成黄土高原水土流失综合治理荒漠化治理工程（人工造林66.54万亩、封沙育林75.24万亩、人工种草10万亩）。以红碱淖国家级自然保护区为中心，规划建设200万亩生态综合治理示范区，打造“榆林毛乌素山水林田湖草沙生态高质量发展示范区”。
水土保持：实施拦沙坝2000座以上、新建淤地坝1500座以上、除险加固病险淤地坝1500座以上、旱作梯田50万亩、国家水土保持重点工程675平方公里、坡耕地退耕还林还草30万亩、黄土高原水土流失综合治理荒漠化治理工程（水源4093处、节水灌溉2502处、小流域综合治理290平方公里）、沙棘生态减沙42.5万亩。
全域治水：实施东线引黄、盐环定扬黄（输水干管50千米、支管103千米）、无定河全线综合整治（干流及5条支流）、蒋家窑水库（2.28亿方）、雷河咀水库（1.4亿方）、王圪堵水库至靖边供水（管线50公里）、中小河流治理（53条）、矿井疏干水利用等工程。

第二节 建立绿色生产生活方式

科学编制国土空间规划，从严划定生态红线，大力推进绿色矿山建设和资源循环化利用，健全绿色发展体制机制，构建生态优先、量水而行的绿色发展格局。

加快绿色矿山建设。全面推进煤炭无害化开采，出台风积沙区保水采煤、油气绿色开采等地方标准，编制绿色矿山创建规划，推广煤矿井下采选充一体化、绿色高效充填开采、无煤柱连续开采、保水开采、矿区地表修复与重构技术应用，煤炭资源综合回收率达到 80%以上。大幅提升煤炭开发智能化水平，加快推进智能化采掘面、特殊煤层高回收率开采、煤炭地下气化、煤系共伴生资源综合开发等技术研发和应用，新建矿井和大型生产矿井工作面无人化、采煤机械化程度达到 95%以上。创建国家绿色矿业发展示范区，实现绿色矿山全覆盖。

推进资源多层次循环利用。坚持源头减量、循环利用、安全处置，建立能源从开采到转化到废弃物综合利用“吃干榨净”全产业链，突出大宗工业固废、化工危废综合利用，构建企业内部小循环、产业园区中循环、社会系统大循环的多层次资源循环利用体系。建设园区公用热岛、废弃物集中处置等资源综合利用平台，促进园区能源梯级利用、水资源循环利用、废物交换利用，支持榆横工业区、榆神工业区、靖边能化园区等创建国家级循环化改造示范园区、国家级绿色产业示范基地。加快培育一批绿色

产业龙头企业，建成全国大宗固废综合利用基地，大宗固废综合利用率达到 75%以上。

建设低碳节能型城市。以工业、交通、建筑为重点，大力推进清洁能源替代、清洁技术推广应用，强化高耗能行业及重点耗能单位节能管理，严格项目节能审查验收，实现重点用能单位能耗在线监测全覆盖，建立企业绿色信用体系和产品绿色评价体系。大力推广新能源汽车，加快氢能重卡示范应用，建设绿色货运枢纽场站，打造绿色交通物流体系。大力推广装配式建筑和绿色建筑，新建筑 100%落实强制性节能标准。倡导绿色生活理念和方式，建设城市步行道和自行车道，实施“绿色照明工程”，推行“二氧化碳储值卡”计划，引导全市绿色出行、绿色消费。

健全绿色发展体制机制。以落实生态环境保护责任制度为核心，完善自然资源有偿使用机制，建立资源环境承载监测预警机制，以县为单位编制自然资源资产负债表，实施超载区域项目限批。全面实行排污许可制，积极参与全国碳市场建设，推进用能权交易和水权交易。建立生活垃圾投放、收集、运输、处理全过程分类管理系统，促进生活垃圾减量化资源化无害化，全市城镇生活垃圾无害化处理率达到 100%，打造“无废城市”。建立生态联防联控和横向补偿机制，争取生态综合补偿试点和生态产品价值实现机制试点。设立全市生态保护专项奖补资金，加大对重点生态功能区奖补力度，建立子洲、清涧、吴堡等生态综合补偿试点。实行更加严格的生态环境损害赔偿制度，提高生态环境违法

成本，开展生态产品价值核算计量，推进综合生态补偿标准化、实用化。

专栏 18 绿色发展重点工程
工业能效提升工程：开展兰炭、电石、电力、金属镁、甲醇等传统产业能效对标，健全行业能效领跑者制度，全面提升传统产业能效水平，大幅降低传统产业能耗。
大宗固废综合利用基地建设工程：分类编制煤矸石、煤泥、粉煤灰、气化渣、金属镁渣等大宗固体废弃物综合利用方案，依托榆横综合中试及示范基地等建设固废综合利用中试验证平台，策划一批重大新技术中试路线，示范落地一批重大项目。
国家绿色矿业发展示范区：推进煤炭绿色开采先进技术突破与规模化推广，重点开展适合西部沙化地区的保水采煤、填充式开采、无煤柱连续开采、地下气化等技术示范推广。
绿色建筑和装配式建筑：将装配式建筑在新建建筑中的比例提高到 30%，绿色建筑占比提高到 50%。推动可再生能源建筑规模化应用、推进全市绿色建筑规模化发展。
交通运输节能工程：编制全市电力汽车充电站布点和电源规划，布局新能源汽车充电网，推广新能源汽车消费，氢燃料车在公交、重卡等领域应用规模突破 4000 辆。

第三节 系统推进生态保护和修复

严格落实“三线一单”，严禁在黄河干流及主要支流临岸一定范围内新建“两高一资”项目及相关产业园区，将各类开发活动限制在资源环境承载力之内。

系统修复治理煤矿矿区生态。积极创建黄河流域矿区污染治理和生态修复试点示范，坚持生态优先、宜农则农、宜林则林、宜草则草，按照林地和耕地面积不减、质量不降的要求，开展规模化、成片化、效益化治理，确保“塌陷一片、治理一片”。研究出台《榆林市矿区生态综合治理条例》，落实“谁破坏、谁治理”要求，全面规范基金提取、使用和监管，加强矿区水质和水量监测，统筹推进矿区综合治理和生态修复。加大财政资金投入，推进历史遗留、政策性关闭矿山地质环境恢复治理。鼓励实施开

发式治理，大力发展新能源和林草产业，实现生态效益和经济效益同步提升。支持大柳塔镇打造矿区生态修复治理标杆。

专栏 19 煤矿矿区生态修复治理工程
治理规模：治理采煤沉陷区 11 万亩，其中重点沉陷区 5500 亩左右。 治理范围：榆阳区、神木市、府谷县、横山区等煤矿沉陷区。 矿井疏干水工程：实施榆神矿区金麻片区、牛家梁片区，榆横矿区、神府片区、清水-锦界片区、锦界煤矿-红碱淖等工程，建设输配水管道总长 260km。 治理模式：自然恢复为主，人工修复为辅，重点实施“新型城镇化+”“新能源+”“现代农业+”等综合治理工程。 治理成效：新增城镇就业人口 5000 人左右，复垦耕地 2.16 万亩，修复林草面积 7.28 万亩，建设和完善接续替代产业平台 1 处。

加强重点区域生态治理。统筹山水林田湖（坝）草沙，实施黄河沿岸生态保护修复、毛乌素沙地再治理、白于山区国家储备林建设、黄土丘陵沟壑区小流域治理、无定河全线综合治理等工程，加强红碱淖、榆溪河、红石峡等湿地生态治理，恢复保护生物多样性。积极创建“榆林毛乌素山水林田湖草沙生态高质量发展示范区”“榆林毛乌素沙地绿上加绿提质增效生态文明示范区”等重要试点示范。

专栏 20 无定河全线综合整治项目
水资源开发利用及优化配置工程：恢复重建榆阳、横山、绥德、米脂、子洲等县区水毁灌区，衬砌雷惠渠、织女渠、定惠渠等 19 个灌区渠道并改造田间节水灌溉等配套设施，建设惠民等 5 个水库，建设绥德米脂子洲县城供水工程输水管线和泵站等。 水污染防治工程：整治排污口 279 个，实施河流源头区水体保护项目 7 个，新建河流水质自动监测站 9 座、地下水水质监测站点 20 个和河道生态基流监测站点 8 个，新建改建市县污水处理厂，实施截污管网工程 7 个，完善乡镇污水处理设施，新增污水处理能力 25 万吨/天，建设入河排污口人工净化湿地 6 处。 水灾害防治工程：建设堤防 118 公里、护岸 330 公里、液压坝 16 座、涵管 14 座、清淤疏浚 60 公里，新建改建交通桥 48 座、除险加固病险库 13 座，建设绥德分洪洞。 水环境提升工程：实施地下水超采区修复工程 12 万亩，建设水保示范园 8 处、绿化防护林带 25 公顷、小流域 9 平方公里。 水流域管控工程：完成岸线功能区划定，建设专用光纤通信线路 100 公里，在榆阳、横山、定边、靖边、绥德、米脂、清涧、子洲 8 县（区）建设地下水监测站 53 处、水土保持监测站 15 处、土壤墒情监测站 21 处、大气污染物监测站 8 处和工业污染在线监测站 30 处。

第四节 全面强化环境污染治理

坚持全民共治、源头防治，坚决打赢蓝天、碧水、净土、固废保卫战。

持续改善大气环境。科学编制并严格执行空气质量达标规划，确保空气质量全面达标，到 2025 年，全市优良天数达到 311 天以上，城区 PM10 小于 70 微克/立方米、PM2.5 小于 35 微克/立方米，二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮排放总量比 2020 年减少 10%以上。建立和完善城市大气污染源解析和污染源清单等工作机制，按照园区化、规模化、链群化要求，加快兰炭、小火电、金属镁等重点行业提标改造，限期淘汰落后产能，新建项目严格执行产能减量置换，彻底解决“散小乱污”问题。加快散煤治理，大力推广煤改气、煤改电，到“十四五”末，榆林中心城区及县城建成区清洁取暖率达到 100%，农村达到 65%以上。

专栏 21 榆林中心城区清洁供暖工程

热源工程：改造榆能榆神热电，新建榆能西南新区热电联产项目，逐步退出银河电厂、汇通热电厂，保留北郊 2×70MW 和南郊 2×58MW 燃气调峰锅炉，形成“两点一环网”热网体系。

管网工程：新建供暖管网 66.5 千米，改造老旧供热管网 5 千米。

中继泵站：新建 1 处中继泵站，包括双向加压泵站、应急物资储备中心、1#2#换热站等。

热力站：新建智慧供暖无人值守热力站 42 座，改造现有热力站，实现全网统一调控。

智慧供暖系统：开发移动端 APP，建设调度控制中心、管控平台、数据发布平台等。

氢能热电联供：建设榆林科创新城 30 万平方米氢燃料电池热电联供示范能源站。

老旧建筑改造：实施鼓楼、新明楼街道办辖区建筑物外墙内保温改造，非集中式供暖建筑实施室内更新改造。

严格水生态环境治理。打好水源地保护、城市黑臭水体和工业污水治理攻坚战，精准治理乡村支流排污口，确保河流断面水质全部达标。实施“排污水体-入河排污口-排污管线-排污源”全

链条管理，开展工业污水综合治理，推进工业园区污水处理设施分类管理、分期升级改造，加快建设兰炭污水集中处理设施。严格执行《陕西省黄河流域污水综合排放标准》，全面推进城镇污水处理设施建设和提标改造，城镇污水处理厂污泥无害化处置率达到 100%。

强化土壤污染源头管控。全面贯彻《土壤污染防治法》，强化建设用地准入管理，有序推进土壤污染风险管控和修复，强化土壤污染重点单位监管。加强固体废弃物污染防治，实施工业固体废物排污许可管理，坚决遏制固废、危废非法转移和倾倒。强化农业面源污染治理，开展农用地土壤环境分级分类管理，严控化肥、农药、农膜等污染，推进畜禽养殖生产清洁化和产业模式生态化。

第六章 加快建设陕甘宁蒙晋交界最具影响力城市 推进以人为核心的新型城镇化

尊重城市发展规律、顺应城市化趋势，围绕中心城市建设区域交运中心、创新中心、金融中心、消费中心、文化中心，聚集人流、物流、资金流、技术流，持续提升城市影响力。

第一节 建设高品质中心城市

强化城市规划管理。委托顶级专业机构编制中心城区国土空间详细规划，强化城市设计和风貌管控，建立专家“一票否决”

制和多部门综合协调机制，坚持“一支笔”审批，久久为功落实规划。超前谋划榆林中心城区区划调整，一体化布局主体生态廊道、骨干基础设施，加大资源共建共享和有效整合，实现空间规划衔接、产业布局协同、生态环境共治、公共服务共享。提升榆林中心城区首位度，统筹榆林高新区、榆林科创新城、空港生态区、榆阳高新区等功能定位，建立健全各组团协调发展机制、合作互助机制和利益共享机制。依托榆溪河、红石峡等建设一批森林湿地公园，打造城市生态绿肺，统筹布局近郊农田林网、生态廊道等，构建环城生态网，把城市建设成为人与人、人与自然是和谐共处的美丽家园。建设城市综合管理服务平台，大幅提升城市精细化管理服务水平。

专栏 22 榆林中心城区重点区块功能定位
榆林古城：以古城保护为重点，推动历史风貌和特色商业融合发展，依托国家历史文化名城打造区域文化旅游中心。 榆林老城区（西沙、东沙、南郊）：加快老街综合改造、棚户区改造、道路绿化美化、南郊片区整体更新等，打造宜居宜业综合生活区。芹河新区重点打造新兴产业孵化基地，东沙新区重点布局纺织、汽车等产业。 榆林高新区（榆横工业区、横山新区）：高标准推进基础设施建设，推动产城空间扩容，积极营造一流创新创业环境，推动高端要素集聚，布局高新产业、装备制造业，积极发展会展业、体育产业，打造产城融合示范区。横山新区围绕榆横一体化，建设榆林高新区（榆横工业区）后勤保障基地，推动横山区政治文化、教育科研等向横山新区迁移。 榆林科创新城：以“四馆两中心”、大学城建设为依托，补齐城市建设短板，以科技创新引领城市转型，建成世界一流高端能化基地的科创平台，打造榆林城市新名片。 空港生态区：提升生态涵养功能，强化生态修复与水源保护，完善生态补偿和后期管护机制，重点发展临空经济、康养、文化旅游业等生态友好型产业，打造城市生态绿肺。

打造科创新城新窗口。坚持世界眼光、一流标准，政府主导开发，合理把握开发时序，强化空间布局、产业准入等刚性约束，围绕“一核三园四区一线一环”空间格局，严格按照人口规模布

局公共设施，留足生态留白和城市绿廊空间，打造产、城、人、文、景高度融合的创新之城、智慧之城、生态之城、文化之城、未来之城。全面落实《关于支持科创新城加快建设的若干意见》，赋予榆林科创新城城市建设和管理自主权，为全市城市建设和管理探索经验、作出示范，将榆林科创新城打造成为展示现代城市风貌的新窗口。

专栏 23 榆林科创新城重点建设工程
城市创新工程：建设能源国家实验室、中科院洁净能源创新研究院榆林分院、创新港、智慧城市数据处理暨政务中心、大数据基地、氢能创新研究中心等。 公共服务设施：建设体育中心、会展中心、水上运动中心、科创新城供水工程、运动员村、公交枢纽站、生态花园酒店、人才公寓、创新创业孵化中心等。建设北师大学校（幼儿园、小学、初中、高中）、榆林体育运动学校科创新城新校区、科创新城产教融合实训基地，榆林妇女儿童医院、榆林口腔专科医院。 市政基础设施：建设1号、2号、3号、4号公园，建设科创一路、二路、三路、四路、运动公园路等市政道路。 交通基础设施：建设科创七路及其配套管网、高铁站至机场有轨电车、机场快速干道、榆靖快速干道等。

彰显古城历史风韵。加强文物保护，全面普查并建立榆林古城文物保护名录，完善文物记录档案和保护标志，提高展示利用水平，守住城市文脉。突出古城特色，加快推进凌霄塔、南城门、卫城城墙、骑楼建筑等片区改造修复，建设榆林民俗艺术展演中心，逐步迁出古城保护范围内机关事业单位，再现古城历史风貌。启动A级旅游景区创建，提升夫子庙街、老街商贸文旅功能，强化明清四合院、传统院落等旅游民宿功能，开展凌霄塔灯光秀、鼓楼文艺演出等活动，推动古城繁荣复兴。完善古城基础设施，推进污水、供水、供气、供暖等管网设施改造，健全消防站等防

灾基础设施，建立多种出行方式无缝衔接的交通出行体系。提升综合管理水平，进一步提升环境卫生管理、市容秩序管理水平，加强古城文物保护执法，探索建立古城保护补偿机制，塑造清爽干净古城风貌。

专栏 24 卫城保护重点工程
卫城城垣：实施东城墙及北城墙维修加固 3560 米、南城墙西段修复 700 米、西城墙遗址展示 300 米、西城墙北段修复 883 米、宣威门城门城楼复原、广榆门维修加固、振武门维修加固工程。 历史街巷：实施巷道整治改造 1500 米。 南门门户区：实施南门门户广场景观、榆林古驿商街项目等。 普惠泉、梅花楼：实施梅花楼文物建筑修缮、文物周边环境整治及景观提升、文昌楼建筑修缮、普惠泉建筑群修缮改造、普惠泉水源地环境整治工程。 榆林老街：实施沿街建筑风貌整治及路网改造工程。 凌霄塔：实施山体自然地貌修复、观景栈道建设、周边景观提升工程。 榆阳河：实施榆阳河滨河景观提升 580 米、榆阳桥（玉砚桥）复原、御碑亭复原等工程。 官井泉、鸳鸯湖：实施鸳鸯湖驳岸景观提升、鸳鸯湖景观大道建设等工程。 历史民居：实施文物四合院保护 36 处、有价值民居修缮 80 处、一般民居改造 780 处。 历史片区：实施东山窑院民居群整治，旧市委党校、老县委党校、“四寺一庙”等提升改造工程。

实施城市更新行动。出台城市更新管理办法，按照古城传承文脉、老城提升品质、新区彰显现代风貌的思路，打造古韵新风交融的现代新都市。统筹“四河治理”，建设三岔湾、榆溪河河口等湿地公园，打造郊野公园体系和绿道系统，将尤家峁、红石峡水源地置换为城市景观湖，构建生态融城大景观体系，建设生态城市。健全城市公园、公共图书馆、文化馆、博物馆、体育馆、城市书房等公共设施，结合重点镇建设布局一批高品质康养小镇，建设品质城市。统筹建设水、电、气、热、污等管网，将城市综合管廊与人防生命工程相结合，一次布局智慧城市管网，建设海绵城市、韧性城市。完善城区“三横两纵”快速路网和“七横六

纵”主干路网，加快建设停车场、人行天桥、慢行系统等设施，建设畅通城市。加快城镇老旧小区和棚户区改造，实施街道社区微循环畅通行动，以网格化、小尺度道路划分城市空间，就近布局学校、医院等，建设“邻里中心”，做优 15 分钟生活圈，建设宜居城市。

专栏 25 城市更新行动
城市道路交通基础设施：建设榆溪大桥，实施榆溪大道中段改造延伸、富康路加层桥改造、富康路东延、四级梁二路、210 国道与环城北路和东沙大道立交、文化路拓宽等中心城区道路工程，新建和改造道路 45 公里。 公交线路：建成区公共交通站点 500 米覆盖率达到 100%、建成区公交线网密度大于 3 公里/平方公里。 慢行系统：干线和重要路段全部设立公交车、人行、自行车等专用道。县城主干线设立公交车专用道。 过街天桥：建设西一路、西二路、八小、九小、滨河路圣都乐园、二十小等人行天桥。 城市供水：建设西沙 7 万吨水厂、科创新城 10 万吨水厂、加压站 4 座、老旧小区二次供水泵站 180 个。 城市生态：实施榆溪河治理五期及榆阳河、沙河与芹河生态保护工程，建设尤家崙、红石峡景观湖和 30 个社区公园。 老旧小区改造：实施 212 个老旧小区提升改造项目。 棚户区改造：实施人民路、望湖路、常乐路、鸳鸯湖棚户区改造项目，共 8500 套、61 万平方米。 城市污水处理：新建第二污水处理厂（1.5 万吨/日）、续建第三污水处理厂（3 万吨/日），扩建高新区污水处理厂（8 万吨/日），改造 16 条雨污分流管网。 城市管网工程：新建长城北路北段、东沙大道东延、榆溪大道中段等市政管网 30 公里。 城市文化：建设“四馆两中心”、城市书房等。

提升人口集聚能力。以服务型、劳动密集型产业为主导，在中心城区和县城布局城市型产业，加快发展商务、家政、康养、旅游休闲、体育健身等产业，以创业就业带动人口集聚。有效增加保障性住房供给，合理控制房价，打造教育、医疗两张民生名片，提高城市吸引力。推进榆横工业区、榆佳经济技术开发区、榆阳高新区等园区产城一体化发展，加快建设联通榆林中心城区

快速干道，一体化布局城市公交，形成城市人口集聚新组团。出台最优政策，吸引全国高校毕业生来榆创业就业。“十四五”期间实现人口回流，建成百万人口区域中心城市。

表 3 城区常住人口规模表

等级		数量	城镇名称	人口规模(万人)	
				2020 年	2025 年
I 级	中心城区	1	榆阳区（城区）、高新区、空港新区、科创新城、横山新区	80	100
II 级	副中心城市	3	神木	28	33
			靖边	24	27
			绥德	15	20
III 级	县(区)城区	8	府谷	13.5	17
			定边	14	17
			横山	10	10.5
			米脂	6	7.2
			清涧	5	5.6
			子洲	5.2	7
			佳县	2.5	3
			吴堡	2.5	2.7

第二节 加快提升县城综合承载能力

坚持“缺什么补什么”，提升县城综合承载能力和治理能力，突出县城对经济发展和农业转移人口就近城镇化的重要支撑作用，打造一批具有区域影响力的高品质县城。

补齐县城基础设施短板。把县城作为城镇化的重要载体，强化统筹谋划和顶层设计，委托顶级机构和团队编制或修编县城规划，加快规划立法，“一支笔”审批落实规划。优化布局市政交通设施，打通“断头路”，改造“拥堵路”，新建和改扩建一批停车场，完善汽车站、火车站、景区等客运枢纽间便捷换乘通道，

解决出行慢、停车难等问题。完善水电气热洪等市政管网设施，扩大供水供气管网覆盖范围，推进热电联产、清洁能源集中供热。完善垃圾、污水无害化处理设施，提高管网收集和集中处理能力，补齐医废等危废处理设施短板，县城垃圾、污水无害化处理率达到100%。建设源头减排、雨水蓄排、排涝除险防洪系统。合理布局和改善县城公厕。积极争取国家县城新型城镇化建设试点。

促进县城公共服务设施提标扩面。研究县城人口流动趋势，按照常住人口超前规划布局医疗卫生、教育、养老、托育、文体等公共服务设施，“十四五”期间全面解决看病难、上学难、养老和托育滞后、文体设施不足等问题。加快学前教育、义务教育学校建设和标准化改造，重点解决学位不足和大班额问题。落实《榆林市公共卫生体系建设三年行动计划》，强化公共卫生体系建设，推动县乡紧密型医共体全覆盖。规划建设城市体育公园、博物馆、艺术馆、展览馆、档案馆、影剧院等设施，形成15分钟优质生活圈。加快完善农业转移人口市民化配套政策体系，全面取消落户限制，大力建设保障性住房，增加适应进城农民刚性需要的住房供给，推动农业转移人口全面融入城市。

建设高品质示范县城。以神木、靖边、绥德等县城为重点，按照小城市标准加快建设一批具有区域影响力的高品质县城。统筹安排城市建设、产业发展、生态涵养、基础设施和公共服务，突出城市设计和风貌管控，合理确定县城居住社区规模，加快老旧小区、老旧楼宇、老旧街区改造更新，建设宜居、创新、智慧、

绿色、人文、韧性城市。保护和延续城市文脉，努力让城市留下记忆、让居民记住乡愁。以建设现代社区为重点，借鉴“街乡吹哨、部门报道、接诉即办”等经验，推动资源、管理、服务向街道社区下沉，提高物业服务质量和标准化水平，精准高效满足群众需求，不断提升城市治理科学化精细化智能化水平。健全县城投融资机制，更好地发挥财政性资金作用，引导金融资本和社会资本加大投入力度。

专栏 26 县城补短板行动
学校：新建小学 48 所、改扩建 48 所，新建初中 22 所、改扩建 24 所，新建高中阶段学校 10 所、改扩建 9 所。 医疗机构：改扩建府谷、定边、米脂、子洲县级医院 4 个，建设社区卫生服务中心 23 个、妇幼保健院 8 个。 县城道路提升：新建和改造市政道路 180 公里。 县城气化：新建吴堡县城输气管线、清涧输气管线和调峰储气库，全市铺设燃气中压主干管网 810 公里，到 2025 年县城供气实现全覆盖。 县城供水：实施陕甘宁盐环定扬黄定边供水提升改建、榆神城镇一期供水、榆林黄河东线府谷引水工程，提升城区供水能力，完成全部老旧小区二次供水泵站及户表改造。 老旧小区改造：实施老旧小区改造项目 300 个。 棚户区改造：实施榆阳、定边、吴堡、清涧、子洲棚户区改造项目 68 个。 县城生态：实施窟野河防洪堤岸及生态治理、孤山川河道治理等工程。 城市供热：新建改建热源 11 处，新建改造供热管网 610 公里，新建供热站 60 个。 污水垃圾处理：新建神木高新区和经开区污水垃圾处理设施、榆阳高新区污水处理厂，提标改造现有污水处理设施 14 个，实现污水、垃圾无害化处理率达到 100%。 排水防涝工程：建设和改造排水管网 100 公里。 城市文化：建设县城图书馆 6 个、博物馆 3 个、体育馆 4 个。

第三节 持续深化重点镇建设

加快推进县域内城乡融合。把县域作为城乡融合的切入点，以人口集聚为重点，科学推进撤乡并镇和乡（镇）改街道，以县

域为单位统筹规划布局重点镇，根据国土空间布局加快编制市域城镇体系建设规划，全面优化重点镇功能布局。发挥小城镇连接城市、服务乡村作用，统筹县域产业、基础设施、公共服务、基本农田、生态保护、城镇开发、村落分布等空间布局，把乡镇建设成为服务农民的区域中心，实现县镇村功能衔接互补。

县域一体完善基础设施和公共服务。强化重点镇与县城、园区基础设施和公共服务设施互联互通，主动承接县城、园区外溢功能，统筹推进重点镇水、电、路、讯及生活污水、垃圾处理、燃气管道等基础设施建设，根据实际人口规模布局重点镇教育、医疗卫生、综合文化中心、社区管理等基本公共服务设施。加快完善镇区商业金融、农资供应、农技推广等商贸服务设施，稳步推进有条件的重点镇撤销行政村建立城镇社区，有效解决人口聚集程度低、职住比低等问题，将重点镇建成全市农业转移人口就地城镇化的重要载体。

推动重点镇特色化发展。突出产业和区位特点，实施重点镇扶持计划，因地制宜培育一批工矿型、文旅型、商贸型、农贸型重点镇，新增一批全国重点镇、省级示范镇、省级旅游特色名镇。加快建设大柳塔综合改革试验区，示范带动全市资源型城镇转型升级。积极推进东坑、波罗、龙镇等扩权强镇建设，增强中心镇统筹协调、自主决策、依法行政和公共服务能力，形成一批人口大镇和经济强镇，打造若干县域副中心。打造名州街区、波罗镇、高家堡镇、佳芦镇等省级旅游特色名镇，建设全域旅游重要载体。

实施全市特色小镇建设储备计划，突出产业引导，高水平编制特色小镇总体规划，健全特色小镇激励约束机制和管理机制，储备和创建一批国家级和省级特色小镇。

专栏 27 重点镇培育工程
工矿型：重点打造麻黄梁、龙镇、大柳塔、庙沟门、杨桥畔，重点发展物流、轻工业、生活服务等服务业，促进产城融合。
文旅型：重点打造波罗、高家堡、龙洲、红墩界、岔上、峪口、石咀驿、高杰村，重点做好旅游交通配套，适度开发旅游产品。
商贸型：重点打造镇川、孤山、四十里铺、杨井、通镇，重点保障交通运输条件，建设物流园区，推进旧城改造，优化投资环境。
农贸型：重点打造东坑、海则滩、白泥井、张家山镇、下二十里铺、玉家河，推广特色种养殖，打造特色农产品品牌，建设田园小镇。

第四节 打造全国性综合交通枢纽

实施“交通强市”战略，推进铁路、公路、航空一体化发展，打造多式联运、立体高效的综合交通运输体系，实现不同运输方式间零距离换乘和无缝衔接。

着力完善铁路网。开工建设延安-榆林-鄂尔多斯高铁，建成延榆段，迈入高铁时代。开展太原-绥德-银川高铁前期，争取青银、京银高铁新通道过境榆林中心城区并进入国家规划，开通太原-绥德-银川动车。构建“四横五纵”铁路外运新格局，建成投运神瓦（冯红）、郭神、孤银铁路和府谷煤炭铁路专用线，开展榆-神-府（呼和浩特）、榆-佳-临（山西）等地方铁路前期，积极参与陕甘川渝能源新通道建设。优先建设接入型专用线，适度规划建设集运站，建成内外畅通、四通八达的铁路网络，到 2025 年普通干线铁路里程达到 1065 公里，支线铁路里程达到 462 公

里，具有铁路专用线的大型工矿企业和物流园区大宗货物铁路运输比例达到 80%以上。

优化升级公路网。加密高速公路网，推动国省干线公路、县乡公路提质。加快建设 S10 府神高速河曲至庙沟门段、大柳塔至锦界、榆林绕城高速南段、汾阳至清涧等高速公路。以等级较低、拥堵严重路段为重点，升级改造一批国省道和过境公路，全面完成县（市、区）城过境线建设。加快推进机场连接线、园区联络线、旅游专线建设，全面提升县城之间、县城与重点镇之间路网等级水平。到 2025 年，新增高速公路里程 150 公里以上，普通国道二级及以上和普通省道三级及以上公路比重分别达到 80%和 85%以上。

加快建设机场群。规划建设以榆阳机场为核心、民用和通用为支撑的区域航空枢纽。建成榆阳机场二期，加密至北京、上海、广州、重庆等主要航空枢纽航线，适度增加全货运航线，逐步开通到达国外重要城市航线。建成府谷、定边民用机场和神木、靖边、马合等一批通用机场，促进民用与通用、航空与物流、航空与旅游、航空与制造融合发展，打造西部航运节点城市。建设一批低空通用机场，发展无人机、全货运航线，布局沿长城、黄河、毛乌素沙漠等低空旅游航线。

专栏 28 全国性综合交通枢纽重点工程
交通圈：形成国内主要城市 3 小时，呼包鄂榆、关中平原等城市群 2 小时出行圈。
高速公路：建设 S10 府神河曲至庙沟门段、大柳塔至锦界、榆林绕城南段等。
国道：重点建设定边红柳沟至水口峁、靖边东坑至定边彭滩、神木至盘塘、清涧阳曲山至西辛关、锦界工业园过境、中鸡镇过境、府谷县城过境、靖边县城南过境、佳县王家砭过境、

横山白狼城至靖边五台、横山古水至火石山、佳县县城北过境、绥德东过境等。启动神木马镇至万镇、府谷沙尧则至柳林碛、佳县白云山至峪口、吴堡沿黄岔上至槐树港等沿黄公路升级改造工程。

省道：重点建设府谷机场连接线、定边机场连接线、靖边县城东过境、神木高家堡至凉水井等，适时启动建设定边十里沙至东园子、佳县凉水井至段家沟、定边王盘山至樊学、榆阳千树塔至神木界、神木马家滩至大河塔、定边贺圈至纪畔、清涧李家塔至大岔、府谷沙梁至庙沟门、佳县古城至高家园、子洲苗家坪至淮宁湾、绥德河底至崔家湾、定边衣食梁至海子梁、米脂县城至卢山、定边石家湾至海子梁。

旅游、产业和资源路：建设靖边龙洲丹霞旅游路、榆佳经开区至麻黄梁、靖边通用机场连接线、府谷皇甫川园区道路等。

黄河大桥：建设府隩黄河大桥、绥德河底黄河大桥。

通用机场：建设神木、靖边、马合、横山波罗、清涧、子洲等通用机场。

客运交通枢纽：建设榆阳机场、榆林高铁站、绥德高铁站等枢纽。

构建城乡一体公共交通体系。优先发展公共交通，构建以公交干线为主，出租车、网约车、共享单车及共享汽车等为辅，市县镇村一体化公共交通网。改造设立榆林中心城区和县城步行、自行车、公交专用道及出租车停靠站。加快公交向农村延伸，以政府购买服务方式推进客运线路公交化改造，实现行政村公交村村通。建设火车站、机场等综合公交枢纽和换乘连接线，实现铁路、航空客运与榆林中心城区公交零换乘。

发展适应性水运交通。以完善功能、提升服务为重点，实施府谷至吴堡、桃湾-螭镇航道整治。建设红碱淖、碧麟湾等码头，完善配套设施和服务功能，提升码头服务能力和水运服务品质，加强重点区域水上应急救援基础设施建设。

专栏 29 水运整治工程

航道治理：重点建设改造府谷至吴堡、桃湾-螭镇等航道。

码头建设：有序建设红碱淖、老虎沟、高西沟、碧麟湾、木头峪、川口、黄河太极圈旅游、龙洲、上坪、柳家洼、马镇垒沟、界首、王圪堵、河口、螭镇渡口、中营盘、水路畔、拐上、枣林坪等码头。

第五节 全面提升文化影响力

坚持以社会主义核心价值观引领文化建设，坚定文化自信，深化社会主义精神文明建设，举旗帜、聚民心、育新人、兴文化、展形象，建设文化强市。

创建全国文明城市。深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想学习教育，加强党史、新中国史、改革开放史、社会主义发展史教育，推动理想信念教育常态化制度化，建设具有强大凝聚力和引领力的社会主义意识形态。大力培育和践行社会主义核心价值观，建设一批主题宣传场所，打造米脂杨家沟、绥德郝家桥、清涧袁家沟等红色教育基地。弘扬“治沙精神”，建设榆阳区补浪河女子民兵治沙连、米脂县高西沟等生态文明教育基地。深度挖掘陕北文化、红色文化、黄河文化时代价值，建设具有榆林特色的博物馆体系，筑牢中华民族文化共同体意识。实施全媒体传播工程，设立榆林市媒体融合发展专项资金，推进市级媒体深度融合，建强用好县级融媒体中心，构建新型主流媒体矩阵。扎实推进新时代文明实践中心建设，到 2025 年实现县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）新时代文明实践中心、所、站全覆盖。深化移风易俗、厉行节约等主题活动，支持建设家风家训教育馆，加强家庭家教家风建设，培育文明乡风、良好家风、淳朴民风。创建文明城市、文明单位、文明村镇，建成全国文明城市，县级以上文明村镇占比达到 55%。健全志愿服务体系，到 2025 年全市注册志愿者占常住人口比达到 15%。

加强文化遗产保护与利用。实施重点文物保护利用工程，强

化文物预防性保护，加强对石峁遗址、统万城遗址、长城遗址、榆林卫城、清平堡、鬼方遗址、白云山等文化遗产系统性保护，实施石峁遗址中华文明探源工程，加快石峁和统万城遗址申报世界文化遗产，建设国家考古遗址公园，打造世界性文化名片。做好长城遗址保护和展示，建设长城国家文化公园，实施镇北台文旅融合区、红石峡长城国家文化公园等标志性工程，到 2025 年长城重大险情排除率达到 100%。弘扬黄河文化，打造晋陕大峡谷及黄河沿线景区，建设黄河国家文化公园，强化黄河文化记忆保护。加强非物质文化遗产的传承与发展，完善非遗名录及传承人体系建设，建设非遗工坊，建立非遗生产性保护示范基地，高水平创建国家级陕北文化生态保护实验区。

专栏 30 重点文化遗产保护工程
文物遗存保护：重点建设石峁国家考古遗址公园、靖边统万城遗址公园、镇北台长城公园等。全面做好神木麟州故城、神木营城墙遗址、榆阳上盐湾宋夏历史遗址、榆阳井克梁木华黎十三敖包、榆阳走马梁汉墓群、府谷府州城、米脂窑洞古城、吴堡石城、横山银州古城、横山响水古城、横山古堡、佳县历史古城、佳县石骡骡山古遗址、清涧鬼方遗址、绥德古城、绥德蕲王庙、绥德扶苏墓、绥德蒙恬墓、绥德党氏庄园、米脂盘龙山古建筑群、米脂王沙沟石窟、米脂常氏庄园、定边白于山史前文明等保护和利用。做好全市古村落保护修缮。 革命文物保护：规划建设定边长征国家文化公园，做好清涧北国风光景区毛泽东诗词馆、米脂杨家沟革命旧址、靖边小河会议旧址、沙家店战役遗址粮站旧址、神府特区红色文化旧址、绥德红色革命教育基地、绥德博物馆文物研学中心、中共陕北第一次特委会张家岔会议旧址、西北局政府临时驻地旧址、抗大旧址等保护和利用。 长城保护利用：重点建设红石峡长城国家文化公园（一期）、定边长城国家文化公园、清坪堡长城国家文化公园、长城国家文化公园高家堡核心展示区、横山曹阳湾长城国家文化公园、古城堡抢险加固暨研学基地等。全面做好盐场堡长城遗址、镇靖堡至龙州堡段长城、龙州堡至镇靖堡明长城、明长城遗址靖边段（镇靖-杨桥畔）、横山秦明长城、常乐堡至走马梁段明长城、建安堡、明长城神木段等保护和利用。 非遗项目保护：申报国家级非遗代表性项目 1-2 个、省级非遗代表性项目 3-5 个，做好陕北民歌、陕北秧歌、陕北说书、陕北民谚、清涧道情等非物质文化遗产活态保护传承。 非遗人才振兴：市级非遗代表性项目传承人达到 400 人。 非遗基础设施：建成市非遗展示馆 1 个、非遗传习所 80 个、县非遗展示馆 12 个。 传统工艺振兴计划：围绕石雕、剪纸、柳编、手工地毯、手工挂面等重点传统手工技艺，建成非遗工坊 10 个以上，建设非遗生产性保护示范基地，打造地方品牌。

繁荣文艺精品创作。充分挖掘历史文化资源、红色资源和名人资源等，聚焦“五个一工程奖”“文华奖”“群星奖”等，建立市级文艺创作重点项目库，设立专项扶持资金，鼓励和引导文艺院团、艺术创作机构和文艺工作者，创作体现榆林特色、展示榆林形象的文艺精品。深入实施黄土文化、红色文化传承与创新工程，创作具有广泛影响力的文学、音乐、美术、戏剧、舞蹈、书法、曲艺、摄影、影视作品，打响陕北民歌、陕北秧歌、陕北说书等文化品牌，塑造城市文化标识。加强优秀文艺作品传播推广，大力开展“文化下乡”、“我们的中国梦”——文化进万家等惠民演出活动。

专栏 31 文艺精品扶持工程
舞台艺术精品创作：打造文艺精品，力争剧（节）目和作品入围第十三届中国艺术节文华奖和群星奖决赛。力争 1-2 部剧（节）目、3-5 件作品入围第十届陕西省艺术节文华奖和群星奖决赛；力争 1-2 件作品获得陕西省精神文明建设“五个一工程奖”。
文化惠民：推出陕北民歌常态化演出剧目 1 台、惠民演出剧（节）目 10 个以上、政府公共演出 1500 场次/年。
基层文化人才培养：举办戏曲编剧、导演、音乐、舞台美术、评论等专业人才培训班，培养艺术创作骨干 300 名。
艺术创作资助：力争文艺作品入选陕西省重大文化精品项目和陕西省艺术基金资助项目。
文艺“青优人才”培养：建立完备的政策扶持机制，优化人才培养环境，选拔各类艺术拔尖人才和青年代表人物。

提升文化产业竞争力。深化文化体制改革，理顺国有文化企业监管机制，优化榆文旅公司等国有文化企业股权结构和运营机制。构建现代文化产业体系 and 市场体系，推动文化服务业、文化制造业、文化批零售业协调发展，重点发展文化旅游、创意设计、数字内容、影视制作、节庆会展等特色文化产业。实施“文化+”战略，大力发展文化产业新业态，促进文化与旅游、科技、教育、

体育、农业、工业等深度融合发展。壮大文化产业市场主体，培育一批“专精特新”骨干文化企业。打造一批文化产业园区、特色街区、文创小镇、文旅综合体等发展载体，建成榆林阳光文化创意产业园等一批国家级、省级和市级文化产业园区（基地）。持续办好“陕北榆林过大年”“清爽榆林”等旅游节会，打造特色文化活动品牌。建设政府主导型和企业运作型平台，打造“设计榆林”“演艺榆林”“影视榆林”“节展榆林”等文化产业服务平台。完善文化产业规划和政策，设立文化产业投资基金，促进社会资本投资文化产业。加强招商引资，扩大文化产业对外合作与交流。

专栏 32 文化产业振兴行动
影视和写生基地：重点建设龙洲丹霞地貌写生基地、麻黄梁摄影写生基地、绥德圉园赵家洼美术写生基地、米脂杨家沟影视基地、佳县峪口艺术小镇等。有序推进横山波罗写生摄影基地、府谷麻镇葫芦镇影视基地、清涧石咀驿王家堡影视文化基地、米脂圪凹店原生态写生基地、吴堡石城写生摄影基地、子洲黄土塬写生基地等规划建设。 文化产业园区（基地）：重点建设榆林阳光文化创意产业园、中能文化创意产业园、陕北民歌文化产业园、佳县东方红文化产业园、清涧北国风光文化产业园、杨家城文化创意产业园、榆阳区大漠军旅文化园等。有序推进府谷石马川文化旅游园、横山无定河文化产业园、神木市文化产业园、靖边文化产业园、定边十里沙文旅产业园、绥德石雕产业园、绥德县黄土文化产业园、吴堡柳青故里文化产业创业园等规划建设。 重大文化活动：办好陕北榆林过大年、“清爽榆林”沙地避暑旅游季、秦晋大峡谷黄河国际漂流赛（吴堡）、红碱淖环湖自行车赛、沿黄马拉松赛、石峁国际文化论坛、白云山庙会、“大美榆阳”文化旅游、神木文化旅游节、红碱淖国际音乐节、阜美靖边·朔方仲夏艺术文化节、定边“九月会”、定边红花荞麦文化旅游节、府谷海红果节、横山无定河文化旅游节、榆林国际雕塑艺术节、清涧红枣文化艺术节、榆林文化创意设计大赛、榆林网络综艺大赛暨直播电商大赛等活动。

提升公共文化服务效能。实施城乡公共文化服务质量提升工程，建设榆林市博物馆、图书馆、东沙文体馆（榆林市文化馆），实现市县公办博物馆全覆盖，大力扶持民办博物馆，建设“云博

物馆”，提高县级两馆总分馆制建设覆盖面，提升基层综合文化服务中心效能。积极创建国家级公共文化服务体系示范项目，加强公共数字文化建设，构建覆盖城乡、服务均等、优质高效的现代公共文化服务体系。丰富优秀公共文化产品供给，打造群众性文化活动品牌。实施广播电视发射台站标准化建设工程，迁建榆林广播电视发射塔。加强广播电视节目无线数字化补点覆盖，建设全市应急广播体系，实施北斗户户通+地方节目覆盖项目，提升广播电视无线传输覆盖率。

专栏 33 公共文化服务重点任务
公共文化服务设施：建成“两馆”总分馆 300 个，全部达到国家三级馆以上标准，其中达到国家一级馆等级标准 10 个。建设城市书房 50 个、优化提升示范农家书屋 50 个、新建乡镇公益电影院 100 个。
数字文化工程：市县两级图书馆、文化馆、美术馆、博物馆等公共文化机构免费提供 WIFI 及网上服务，市级图书馆数字资源量达到 30 TB，县级图书馆数字资源量达到 4 TB。
农村电影放映工程：每个行政村(社区)平均每月放电影 1 场，每年建设固定点银幕架 100 个、乡镇影院 20 个。
广播电视：实施市属东山台、横山台等 6 个发射台国家和省级标准化建设，免费提供数字电视节目 15 套以上、广播节目 5 套以上。完善广播电视应急指挥调度体系建设，在重点区域安装小功率同频补点发射机，在应急避难场所安装接收终端设备，完成小功率补点 20 个、接受终端覆盖任务 30 个。

第七章 深入实施乡村振兴战略 加快推进农业农村现代化

坚持农业农村优先发展，全面实施乡村建设行动，加快推进农民进城企业下乡，打造全国知名的现代特色农业基地、陕西现代农业先行区和乡村振兴示范区，加快农业农村现代化。

第一节 推进农民进城企业下乡

推动农民宅基地自愿流转，实现城乡建设用地指标增减挂钩，

推进农村土地企业化经营，加快农业剩余劳动力向城区聚集，强化以工补农、以城带乡，建立农民进城企业下乡长效机制。

推进城乡高质量融合发展。坚持以城带乡、城乡一体，规划建设市县镇村基础设施网络和公共服务体系，促进城乡基础设施联通、公共服务设施融通，实现民生资源共享，全面缩小城乡差距。试点突破户籍制度及配套制度改革，建立农村产权流转市场体系，健全农户“三权”市场化退出机制和配套政策，推动各类要素在城乡间合理优化配置。健全以居住证为载体、与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制，建立城乡统一的社会保障制度体系，加快城乡人才双向流动，鼓励和引导城市人才返乡入乡创新创业。加快推进投融资、市民化成本分担、产城融合、行政及社会管理等体制机制改革，完善城乡高质量融合政策保障体系。

全面解放农村土地生产力。落实好二轮土地承包到期后再延长 30 年政策。健全土地承包“三权分置”，建设县级土地承包信息数据库和应用平台，推广榆阳土地经营权抵押贷款经验，发展土地股份合作社，鼓励适度规模化经营。鼓励开展农村闲置宅基地和闲置农房盘活利用试点，建立“乡镇为主体，多部门参与”的管理体制，推动以宅基地、承包地、山地等为重点的农村土地制度改革，建立完善财产权益联结机制，大力发展集体经济。探索在符合国土空间规划依法取得的前提下，允许农村集体经营性建设用地就地入市或异地入市，建立城乡统一的建设用地市场，

争取农村集体经营性建设用地入市试点，完善农民进城企业下乡的土地政策。

整市推进“三变”改革。拓展农村集体产权制度改革成果，探索“联股联业、联股联责、联股联心”新机制。推广“一户一田”工程和“大田托管”“代耕代种”“联耕联种”等合作经营，加快解决耕地撂荒问题，持续有序引导土地流转，推进农业规模化集约化经营。实施集体经济“破零”三年行动，支持村集体发展物业经济、飞地经济、家政劳务等服务业，到2022年基本消除集体经济“空壳村”，到2025年全市集体经济薄弱村、一般村和富裕村分别占30%、50%和20%，农村集体经济组织收益较2020年实现翻番。

深度推进工商资本投资农业农村。大力开展“千企帮千村”行动，支持各类企业特别是能源类企业深度参与乡村振兴，构建村企一体化发展长效机制。全面落实和完善融资贷款、配套设施补助、税费减免、资源配置、用地扶持等政策支持体系，明确政策边界，保护好农民利益，推进村企共赢。选择一批具有土地规模化经营条件的村庄，鼓励和引导各类企业整村开发建设，深度参与乡村建设和农村产业开发，把对口村建成企业的后勤保障基地，到2025年全市村企结对帮扶比例达到50%。

第二节 建设全国知名的特色现代农业基地

构建“4+X”产业体系。突出规模化、绿色化、品牌化、智

慧化，优化农业产业布局，做大做强山地苹果、蔬菜、羊子、马铃薯四大主导产业，做精做优小杂粮、中药材、红枣、生态养殖、特色林果等优势产业，推进苹果“万亩亿元”产业园、设施果蔬集中连片基地、羊子“双千万”工程、马铃薯“一亩田”、野酸枣生产基地、小杂粮标准化生产基地等重点工程，稳定生猪生产，建设全国知名的现代特色优质农产品生产基地。

专栏 34 “4+X”产业体系重点建设任务
山地苹果：打响“榆林山地苹果”品牌，种植面积达到 150 万亩，建设高标准生产示范园 20 万亩，冷（气）库贮藏能达到 50 万吨，新建一批智能选果线。
设施蔬菜：建设十万亩蔬菜集中连片生产区 3 个、万亩集中连片设施果蔬基地 4 个，种植面积达到 60 万亩，其中设施种植 20 万亩左右，新技术、新材料、新品种应用率达到 80%以上，无公害化率实现 100%。
羊子：实施羊子“双千万”工程，推动“饲-养-加”全产业链发展，肉羊养殖达 880 万只，绒山羊养殖达 830 万只，高产优质苜蓿保存面积达 50 万亩，稳步推进粮改饲。
马铃薯：南部丘陵区以菜用薯为主、西部白于山区重点打造高山种薯繁育基地、北部风沙草滩区以优质菜用薯为主，做好新品种新技术示范推广、病虫害防控、生产加工等，种植面积稳定在 300 万亩左右。
小杂粮：建立良种繁育及提纯复壮基地 48 个，建设高标准小杂粮旱作节水示范区 36 个、绿色高效示范基地 50 个，种植面积达到 150 万亩。
红枣：建设有机红枣基地，改造提升低产枣园，优质红枣基地达到 100 万亩左右。
中药材：建设一批黄芪、黄芩、远志、柴胡、野酸枣、甘草等中药材规范化种植基地，实施道地中药材品种培育工程，种植超过 100 万亩、销售超过 5 亿元的道地中药材达到 2 个。
生态养殖：发展“佳米驴”、清涧黑毛土猪、黄河特色水产、红碱淖淡水鱼、无定河稻田养蟹等养殖业，实施标准化生产基地和知名品牌建设工程，建成特色畜产品生产基地 10 个以上，培育特色畜禽产品知名品牌 5 个以上。
特色林果：发展葡萄、海红果、“两杏”、核桃、沙棘、吴堡青梨等种植和深加工为主的特色林果业，建设规模化、园区化基地，推广林菌、林药、林苗、林下养殖等农林复合经营模式，种植面积达到 200 万亩左右。

提高农业质量效益和竞争力。落实国家粮食安全战略，统筹调整粮经饲种植结构，深入推进优质粮食工程，实现粮食产量稳中有增，全市粮食播种面积稳定在 1000 万亩、产量稳定在 260 万吨左右，打造全省粮食生产基地。坚持最严格的耕地保护制度，深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，建设高标准农田 200 万亩，

持续保护与提升耕地质量。强化农业科技和装备支撑，提高农业良种化水平，健全动物防疫和农作物病虫害防治体系，大力发展绿色农业和智慧农业。鼓励增施有机肥，大力推广水肥一体化技术，推进秸秆综合利用，健全病死畜禽无害化处理体系，大力发展生态循环农业。

大力发展高效旱作农业。严格农业用水总量控制，以大中型灌区为重点推进灌溉体系现代化改造，大幅提升灌溉水利用效率，打造黄河流域旱作农业示范基地。坚持适水种植、量水生产，优化发展草食畜牧业、草产业和高附加值种植业，扩大低耗水、高耐旱作物种植比例，因地制宜调整旱作种植结构。大力推广农业蓄水、保水技术和滴灌、喷灌、微喷等高效节水技术，推动技术装备集成示范。统筹水土保持与高效旱作农业发展，实施坡耕地整治、老旧梯田改造，新建一批高效旱作梯田。加快农业水价综合改革，建立农业用水精准补贴和节水奖励机制，促进农业用水大幅下降。“十四五”时期新建高效节水灌溉高标准农田 50 万亩，实现农业节水 8000 万方以上。

专栏 35 农业质量效益提升行动
耕地质量保护提升：建立农机深松整地长效机制，推进耕地轮作休耕制度试点项目，实施测土配方、草薯轮作等耕地质量保护提升工程，完成深松整地 500 万亩。
农业机械化提升：细化农机购置补贴，推广精准施肥、精量播种、机械栽植等技术，主要农作物全程机械化实施面积达到 4 万亩，耕种收综合机械化水平达到 70%。
良种水平提升：建设谷子 50 万亩、荞麦 40 万亩、绿豆 2 万亩良种繁育基地，保护“八眉猪”“佳米驴”等地方品种，开展陕北白绒山羊种羊选育，构建肉羊繁育体系。
农业水利建设：实施大中型灌区末级渠系改造和“五小”水利工程（小水窖、小水池、小泵站、小塘坝、小水渠），推广大田智能滴灌系统，节水农业集成技术推广率达到 80%以上。
绿色农业发展：完善生态循环农业体系，秸秆综合利用率、废弃农膜回收率和畜禽粪污综合利用率分别达到 90%以上，规模养殖场粪污处理设施配套率达到 100%。
智慧农业建设：打造 60 个农业综合服务平台、2000 个益农信息社、30 个智慧畜牧系统。

培育壮大农业经营主体。壮大全产业链型龙头企业，规范农民专业合作社，奖补并举扶持联户经营、专业大户、家庭农场等新型经营主体。发挥龙头企业引领带动作用，完善土地入股、订单带动等利益联结机制，构建龙头企业为引领、家庭农场为基础、农民专业合作社为纽带、小农户全面参与的产业化联合体，实现小农户与现代农业发展有机衔接。到 2025 年，培育市级以上农业龙头企业 400 家、年产值过亿元龙头企业 15 家、市级以上农业产业化联合体 150 个、规模化社会服务组织 40 个。

推动农村一二三产业融合发展。围绕农业工业化、信息化，以创建现代农业示范园区为载体，以农产品加工业为核心，链接种养业、休闲农业和流通服务业，促进工农贸、产销加一体化，促进农村一二三产业融合发展。建设农村一二三产业融合示范县、先导区、示范园等融合载体，深化供销合作社综合改革，促进多产业融合、全产业链发展，鼓励“生产+加工+科技+营销”一体化发展模式，引导加工企业向主产区和园区聚集。完善农产品流通体系，实施“互联网+”农产品出村进城工程，建设榆林农产品交易中心和仓储保鲜冷链物流设施，每个县市区布局冷链物流中心 1-2 个。到 2025 年，全市农产品加工业与农业总产值比达 0.85:1，主要农产品加工转化率达到 60%，创建省级现代农业产业园 5 个、国家级现代农业产业园 1 个，建成国家级农村产业融合示范园 3 个，省级农村产业融合示范园一县至少建成一个。

完善农业服务体系。坚持质量兴农、品牌强农，建立农产品

质量追溯和信用监管体系，农产品总体质量安全监测合格率达 99% 以上。构建“1+N+N”品牌体系，推广“榆林尚农”区域公用品牌，到 2025 年全市“两品一标”产地认定面积达 300 万亩、产品数量达到 350 个以上。开展百项国家地理标志产品创建行动。建设“五站两中心一大院”，建成市级农业重点实验室，开展干旱半干旱农业、畜牧产业、良种繁育等科研攻关，利用好供销社设施资源，创建一批产业联盟、星创天地、科创中心等创新平台，提升现代农业科技水平。提高农民科技文化素质，实施乡村人才引育计划，培育新型职业农民，到 2025 年，农业科技进步贡献率超过 75%，农业科技成果转化率达到 65%，累计培训新型职业农民 2.5 万人次以上。

第三节 实施乡村建设行动

建设美丽宜居乡村。统筹衔接国土空间规划，科学有序推进合村并居，推动村庄向中心村和乡镇聚集，围绕人口集聚制定农村居民点布局方案，编制完成乡（镇）国土空间总体规划和村庄规划，县域一体布局重大基础设施、公共服务设施和生态廊道，打造若干集中连片、特色鲜明的美丽乡村示范带。加大软弱涣散基层党组织整顿力度，推进党组织标准化建设。持续改善农村人居环境，推进农村危房改造，提升农房建设质量。因地制宜推进农村改厕，建立农村厕所粪污长效管护机制，到 2025 年全市农村无害化卫生厕所普及率达到 95% 以上。大力推进农村生活垃圾、

污水、畜禽粪污资源化利用，推动有机肥替代化肥，综合整治河湖水系，到 2025 年全市行政村垃圾集中处理率达到 95%以上，农村生活污水乱排乱放得到有效管控，厕所污水得到全面治理，化肥农药实现零增长。持续开展村庄清洁行动，村庄保洁常态化机制实现全覆盖。

推动乡村基础设施提档升级。建设“四好农村路”，重点实施县乡公路升级改造工程，提升道路通行质量，支持建设通道功能强、社会效益好、对农村经济发展有重要作用的产业路、园区路、旅游路，打造一批特色“致富路”，有序推进较大人口规模自然村通沥青（水泥）路，统筹完善路网联通路，满足农村交通需求。推进城乡水务一体化，实现城乡供水同源、同质、同价。实施农村电网升级改造工程，优化区域电网结构，提升乡村居民用电保障能力。加快推进农村清洁供暖和集中供暖，推动更多村庄纳入天然气使用范围。加强农村两委阵地建设，提升为民服务能力。深化供销合作社改革，改造提升乡镇供销社，发展连锁经营。加快建设数字乡村，实施广播电视户户通、农村光缆线路普及提升、村庄大喇叭、乡村基站、农业综合信息服务平台等工程，全面提升农村信息化水平。

保护传统村落和乡村风貌。挖掘和保护具有传统特色、保存完整的非物质文化遗产活态传承区，坚持保护优先，突出历史文化遗产和乡土特色元素，重点保护好全市 24 个国家级、77 个省级传统村落，争取具备条件的传统村落全部列入国家和省级传统

村落名录。实施农耕文化保护传承计划，以泥河沟全球农业遗产保护为引领，建成赤牛洼等5个农耕文化展示示范村。到2025年，新列入省级传统村落名录10个、中国传统村落名录5个，建成省级传统特色民居示范村镇15个。

加快建设乡村振兴示范村。坚持示范引领、分类推进，围绕城乡融合、集聚提升、特色保护等类型，根据城郊区、工矿区、沿黄区、川道区等特点，聚焦中心村、传统村落保护、特色产业带动，集中力量建设一批县、镇、村乡村振兴先行区和示范样板，“十四五”期间建设乡村振兴示范县5个、示范镇50个、示范村500个，建成省级示范村100个，打造陕西乡村振兴示范区。

第四节 实现巩固拓展脱贫成果与乡村振兴有效衔接

健全巩固脱贫成果与乡村振兴衔接机制。强化政策衔接，系统梳理政策举措和经验做法，按照最新政策要求，结合实际对现有帮扶政策延续一批、调整一批、优化一批，保持财政投入总体稳定，促进相关政策向常规性、普惠性和长效性转变。强化工作衔接，严格落实“四个不摘”要求，健全防止返贫动态监测和精准帮扶机制，对易返贫致贫人口实施常态化监测，及时发现动态清零。完善农村社会保障和救助制度，健全农村低收入人口常态化帮扶机制。加强扶贫资产运营管理，将扶贫资金投入形成的资产纳入农村“三资”管理平台，规范后续管护运营和收益分配，确保形成长效带贫机制。

接续推进脱贫地区发展。结合脱贫县资源禀赋和扶贫产业发展基础，培育县域主导产业，提高产业带贫能力。利用村集体土地积极发展分布式光伏产业。大力发展农产品精深加工，加快推进“一县一园”建设，打造一批特色鲜明、功能完备的产业园区和产业集群。全面推广“羊产业+”带贫模式，实现“饲-养-加”全链条带贫。谋划建设一批交通、水利、电力、通信网络等区域性和跨区域重大基础设施工程，持续改善脱贫地区基础设施和公共服务条件，全面改善义务教育办学条件和医疗卫生条件，继续实施农村危房改造，提升脱贫地区整体发展水平。推广以工代赈方式，带动低收入人口就地就近就业。深化扬榆扶贫协作，强化产业合作、资源互补、劳务对接和人才交流，推动扶贫协作向经济合作转变。持续推动消费帮扶，扩大脱贫县区消费扶贫产品规模，推动消费扶贫范围由特殊群体、特定企业向区域性主导产业方向提档升级。

加强易地扶贫搬迁后续扶持。将后续扶持作为巩固搬迁脱贫成果“头号工程”，聚焦产业就业，整合优势资源集中攻坚，加快搬迁人口社会融入步伐。进一步补齐易地扶贫搬迁安置点基础设施和公共服务短板，加快配套产业园区（项目）建设，优先吸纳搬迁群众就地就近就业。加大就业扶持，逐户建立培训就业档案，确保搬迁户家庭有劳动能力成员至少 1 人就业。提升社区治理水平，引导搬迁群众有序开展户籍迁移和社保政策转移，依法办理搬迁安置房不动产登记手续，提高安置区社区精细化管理水

平，促进搬迁群众融入新生活。到 2025 年，易地扶贫搬迁户初步实现稳得住、有就业、能致富。

第八章 加快建设幸福和谐榆林

全面提升民生保障和社会建设水平

尽力而为、量力而行，构建全生命周期、大健康格局、终身学习型公共服务体系，促进人的全面发展和社会全面进步，以高品质生活支撑高质量发展。

第一节 打造区域教育高地

建设教育强市，加快推进教育现代化，构建高质量的终身学习教育体系，持续提升教育区域竞争力和影响力。

全面提升基础教育质量。提升学前教育普及普惠水平，实施第四期学前教育行动计划，严格落实新建小区配套幼儿园政策，逐步解决“进公办园难、入民办园贵”问题。推动义务教育均衡发展 and 城乡一体化发展，大力创建义务教育优质均衡县，建立健全县域义务教育学校校长、教师常态化轮岗制度。推进高中教育优质化，大幅提高“双一流”院校录取率，鼓励有条件的普通高中和高校联合培养拔尖创新人才。“十四五”期间实现每个县城办好 1 所优质高中、重点镇和毗邻乡镇办好 1 所初中、每个乡镇办好 1 所公办中心幼儿园和 1 所中心小学。加快建设一批劳动实训基地和研学基地。实施农村幼儿园幼儿营养改善计划。

建设现代职业教育体系。推进高职教育品牌化特色化，支持榆林职业技术学院、榆林能源科技职业学院等创办一流学院，将能源类专业建成省内一流学科，支持设立无人机、人工智能等新专业。开展中职教育“双达标”行动，加快中职教育优质化发展。促进中高职教育有效衔接，建设高水平现代职业教育体系。深化职业教育校企合作、产教融合，开展定向培养、订单培养，推行现代学徒制、1+X 证书制度，支持建设产教融合实训基地。加强“双师型”教师队伍建设，完善“固定岗+流动岗”师资配置机制，推动编制向“双师型”教师倾斜。到 2025 年，职业教育全日制学生达到 7.4 万人。

深化教育领域综合改革。坚持立德树人，将师德师风作为评价教师素质的第一标准，健全学校家庭社会协同育人机制。以引进优质教育资源和挖掘整合本土教育资源相结合，引进一批具有引领性、示范性“名校+”集团办学模式。强化教育资源市域统筹，建立教职工编制市域统筹配置和跨区域调整机制，实现教师随学生走、编制随教师走。实施“百千万”工程，推进校长职级制改革。加快补齐学校体育场（馆）等设施短板，建立完善教育资源供给体系。以落实学校法人治理结构和绩效评估为重点，深化教育评价、教育教学评价、综合素质评价改革，建立完善教育质量教学效果评价体系。以治理校园周边环境和校外培训机构为突破口，健全现代学校制度，建立完善教育治理体系。以推行新教育为载体，推进育人理念进家庭，构

建家校和谐的新型关系。

实施中心城区教育培优工程。优化榆林中心城区学校布点，按照常住人口每 1.1-1.5 万人 1 所小学、3-3.5 万人 1 所初中配建学校，将义务教育学校布局纳入城市规划，以步行 15 分钟为半径补齐义务教育学校。整合教育机构，推进城乡共同体建设，将榆阳区、横山区、榆林高新区、榆林科创新城建成基础教育城乡一体化发展示范区、优质均衡示范区、新教育创新试验示范区。支持榆林学院升级榆林大学，建设榆林学院科创新城校区，支持引进一流高校、科研院所和高技术型企业，共同建设应用型大学，将中科院大学能源学院榆林分院、华为云学院榆林分院等建成国内一流学科，打造“榆林能源大学城”。

专栏 36 教育高地建设重点任务
学前教育：新建公办幼儿园 90 所、改扩建 56 所，其中榆林中心城区新建 16 所、改扩建 8 所，公办幼儿园占比不低于 60%，普惠性幼儿园覆盖率达到 95%，学前三年毛入园率达到 98.5% 以上。新建 500-1000 户住宅小区配建不少于 6 个班的幼儿园、1000-1500 户住宅小区配建不少于 9 个班的幼儿园、1500 户以上住宅小区配建不少于 12 个班的幼儿园。 义务教育：新建义务教育学校 84 所，其中榆林中心城区新建 27 所。建成义务教育优质均衡示范县市区 5 个、义务教育标准化学校 200 所、优秀乡村学校 80 所。义务教育巩固率稳定在 99.8% 以上。 普高教育：普通高中全部建成省级标准化高中，省级示范高中占比达到 30%。 职业教育：建成市级特色中等专业学校 5 所、中等职业教育示范专业 20 个、产教融合型学校 3 所、职业示范学校 4 所。推动横山职教中心逐步向横山新区搬迁。建设榆林职业技术学院科创新城职教园区、榆林中德学院等。 高等教育：建成榆林科创新城创新港一期工程，榆林学院升格为榆林大学；建成省级一流学科 4 个、一流专业 6 个。 名师名校培育计划：建成北师大榆林附属学校，培养全国模范和优秀教师 5 名、省级学科带头人 100 名、省级教学能手 500 名。 实训基地和研学基地：每个县市区至少建设综合性劳动实训基地和研学基地 1 个。支持榆林学院、各职业技术学院建设一批产教融合实训基地。

第二节 建设区域卫生健康中心

把保障人民健康放在优先发展的战略位置，坚持预防为主方针，深入实施健康榆林行动，织牢公共卫生防护网，全方位全周期保障人民健康。

建设区域领先的公共卫生体系。围绕强基础、补短板、建机制，滚动实施公共卫生体系建设三年行动计划，全面加强疾病预防控制、医疗救治、妇幼健康、基层公共卫生、监督执法、信息网络、健康教育、人才队伍“八大体系”和应急保障“一个机制”建设，构建国内一流、区域领先的公共卫生体系。完成市、县、镇（街道）、村（社区）四级疾病防治网络基础设施设备建设和改造，建立以全市疾控系统、综合医院为重点，以镇卫生院和社区卫生服务中心、村卫生室和社区卫生服务站为基础，覆盖全市的疾病预防控制体系。建成市公共卫生服务大楼。加快全市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。

专栏 37 公共卫生八大体系一个机制建设

疾病预防控制体系：迁建市疾控中心、市地方病防治所，建设改造县市区疾控中心 12 个；建成公共卫生中心实验室、P2 生物安全实验室 15 个和标准化生物样本库 1 个。

医疗救治体系：建成市第三医院、急救中心，建设榆林职业技术学院教学医院，改造提升市第二医院、中医院和县级综合医院 13 个。

妇幼健康体系：迁建市妇幼保健院，改造提升县级妇保院 6 个，建成危重孕产妇和新生儿转诊救治中心 12 个。

基层公共卫生体系：新建、改扩建乡镇卫生院、社区卫生服务中心、托管园区乡镇卫生院提标扩容、移民搬迁卫生服务中心 55 个，新建卫生服务站 35 个，改造中小学卫生室 270 个。

卫生健康执法体系：迁建市卫生监督所，建设改造县市区卫生监督所 9 个；购置执法车辆 36 辆。

信息网络体系：布局 5G 智慧医疗系统，建成市公共卫生信息平台、市急救应急指挥、市卫生健康执法应急指挥及视频会议、市卫生健康执法在线监测、市远程诊疗系统 5 个，提升市疾病预防控制信息平台。

健康教育与健康促进体系：建成市健康教育中心，推进卫生职业教育，建设榆林市公共卫生实训基地。提升健康教育、慢病管理和残疾康复服务质量，加强精神卫生和心理健康管控，深入开展爱国卫生运动。

人才队伍体系：培养全科医生 500 名、康养医务人员 400 名、增配公共卫生医师 300 名。

应急响应机制：建成市公共卫生应急指挥中心和市县应急物资储备中心，改造提升重点交通关口应急通道，建设公共卫生应急队伍。

建设省级区域医疗中心。以市第一医院和第二医院等市级医院为主体，建设省级区域医疗中心，全面提升医疗服务能力和水平。实施医学重点专科培育计划，推动市级医院临床重点科室错位发展，到 2025 年建成省级以上重点专科 20 个。大力提升县级医院医疗服务能力，“十四五”期间实现二级甲等医院县级全覆盖。合理划分各级医疗机构服务功能，推行基层首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动分级诊疗模式，确保基层医疗机构就诊比例达到 60%以上。引进优质医疗资源，支持高端医疗机构和团队建设分中心或分支机构。推动健康医疗大数据应用，培育“互联网+医疗健康”产业，推进全人群全生命周期健康管理模式。

打造中医药强市。厚植中医药发展文化土壤，推动中医药传承和创新发展，打造区域中医医疗中心。高标准建设市中医院，设立中医研究中心和中医名医堂，传承以师带徒模式，培养一支老中青结合的中医人才队伍。以中医院为主导组建中医医疗集团、中医专科联盟和县域紧密型中医医共体。实施中医特色服务体系五年达标计划，建设中医传染病防控体系，完善中医药养生保健服务体系，建立中医院中医康养中心，创建省级中医药医养结合示范基地。鼓励市级综合医院设立中西医结合科室，创建中西医结合示范基地。推进黄芪、黄芩、柴胡等中药材规范化种植，建设优质药材生产与加工基地。建立民间中医人才信息库，挖掘民间中医诊疗和传统中药技术。

深化医药卫生体制改革。推进基本医疗卫生制度、现代医院

管理制度、分级诊疗制度等重点改革取得突破。出台全市公立医院人事薪酬改革方案，实行公立医院编制总额备案管理，落实“两个允许”制度，逐步建立符合医疗卫生行业特点、有利于人才下沉的薪酬制度，彻底理顺全市医疗机构人才引进和使用的体制性障碍。完善政府购买基本公共卫生服务机制，鼓励社会资本参与医疗卫生服务，改善基层医疗机构设备配置条件，有效增加优质医疗资源供给。构建整合型医疗卫生保障体系，推进医防融合、紧密型医联体和县域医共体建设，“十四五”期间实现紧密型县域医共体基层医疗卫生机构全覆盖。

第三节 打造创业就业洼地

坚持实施就业优先战略，千方百计稳定和扩大就业，健全公共就业服务体系、劳动关系协调机制和终身职业技能培训制度，以更高质量、更充分就业提升城市吸引力。

健全就业公共服务体系。以科创新城为引领，市县开发区为主阵地，出台区域最优惠政策，加快布局一批大学生创新创业孵化基地，吸引大学生来榆创业就业。完善榆林市公共就业服务平台建设，实施精准就业指导，经常性开展就业援助，向易地扶贫搬迁安置点等特殊居住区派遣就业服务队。办好高校毕业生、农民工、退役军人等群体专场招聘会。引导各类社会人力资源服务机构规范发展。统筹实施“三支一扶”、农村义务教育特岗教师招聘等就业专项计划，引导高校毕业生到基层就业。推动公共就

业服务向基层下沉，2025 年实现城市社区就业服务窗口全覆盖。完善就业统计和监测体系，健全就业需求调查和失业监测预警机制，支持企业稳岗，确保不发生规模性失业风险。

实施职业技能提升行动。面向高校毕业生、进城农民工、下岗失业人员、退役军人等群体，大力开展劳动预备培训、就业技能培训、职业技能提升培训。实施企业新型学徒制，通过工学结合、校企合作培养技术工人，实现学校培养与企业用人有效衔接，优先支持羊产业、服装加工、家政等实用型岗前培训。大力弘扬和培育工匠精神，加强技能人才激励表彰，营造技能成才良好环境。培树自主创业典型，每年评选 10 名“创业明星”。到 2025 年，全市技能劳动者占就业人员总量比例达到 30%以上。

促进重点群体就业。在榆林高新区、榆神工业区、榆林科创新城等园区建立一批创业孵化中心，以创业带就业。推动以园区带就业，整合标准化厂房补助、培训补助等政策，优先支持就业困难群体在园区就业。加大财政补贴，每年选聘 500 名以上高校毕业生到民营企业就业。健全困难人员就业援助机制，确保困难家庭有劳动能力成员至少 1 人就业。完善退役军人创业优惠政策，确保退役军人优先就业。建立农村创新创业和返乡入乡创业孵化实训基地。实行农民工就业地平等享受就业服务政策，维护农民工劳动保障权益。

优化收入分配结构。实施城乡居民收入提升计划，突出农民、企业职工、中低收入者和困难家庭四个群体，拓宽就业、创业、

投资、社保和帮扶五大增收渠道，建立居民收入与经济发展同步增长、最低工资与物价上涨同步联动、劳动报酬与劳动生产率同步提高的长效机制，确保居民收入水平逐步达到国内较高收入水平。强化以知识价值为导向的收入分配政策，完善科研人员薪酬和岗位管理制度。多渠道增加城乡居民财产性收入，探索通过土地、资本等要素使用权、收益权增加中低收入群体要素收入，城乡收入差距缩小到 2 倍以内。完善以税收、社会保障、财政转移支付为主要手段的再分配调节机制，保护合法收入，规范隐性收入，取缔非法收入，扩大中等收入群体比重，逐步形成橄榄型收入分配格局。

第四节 建设群众体育强市

办好全国“十四运”和省“十七运”。对标一流标准建好全国“十四运”、省“十七运”承办项目场馆及配套设施。以承办国家和省上重大赛事为契机，加快实施一批重点体育设施项目，建成市体育中心等一批体育场馆，到 2025 年新创建国家、省级单项奥林匹克基地各 1 处、省队市办基地 1 处。加大专业人才引进力度，加强裁判员、教练员等体育人才队伍建设。全力抓好备战训练，突出优势项目，发展一般项目，实现省十七运会金牌“保二争一”目标，力争向上输送运动员 150 名以上，实现奥运会金牌“零”的突破。全面做好体育场馆赛后运营。

建设全国全民运动健身模范市。落实陕西省全民健身基本公

共体育设施配置标准和建设要求，实施全民健身基本公共体育设施补短板工程，全面完善市县镇村四级公共体育设施，优化提升15分钟健身圈。统筹建设全市体育公园体系，着力打造智慧体育公园，榆林中心城区建成3个以上、县市区至少建成1个。加快建设标准和非标准足球场，建成全国社会足球场示范市。支持有条件县市区创建全民运动健身模范县。重点打造榆林国际马拉松赛、榆林沿黄观光路国际自行车赛、吴堡国际黄河漂流大赛等精品赛事，大力扶持“一县一品”精品赛事。到2025年，经常参加体育锻炼的人数比例达到42%以上。

专栏 38 全民健身基本公共体育设施补短板工程
榆林中心城区“六个一”工程：配置一个体育场、一个体育馆、一个全民健身活动中心、一个游泳馆、一个体育公园、一个国民体质监测中心。
县市区“七个一”工程：配置一个体育场、一个体育馆、一个全民健身活动中心、一个室内游泳池或游泳馆、一个体育公园(或健身广场)、一个国民体质监测站、一个健身步道（若干条约300公里）。
乡镇“三个一”工程：全市50%以上乡镇配置一个户外体育健身广场（含一套健身器材）、一个带看台灯光篮球场、一个室内健身用房。
街道（社区）“三个一”工程：全市50%以上社区配置一个社区全民健身活动中心、一个多功能运动场地、一套健身器材。
村级农民工程：配置一个户外体育健身广场（含一套健身器材）。

加强体育设施建设。围绕建设体育强市，加快推进体教融合、体医融合、体旅融合。以体育场馆、体育公园和体育广场为主体，以社区活动站点为基础，以学校体育设施为补充，建设便捷的市民健身场地体系。推进县城公共体育场地全覆盖，到2025年全市人均体育场地面积达到2.3平方米以上。发展沙漠休闲体育，建设汽车越野主题公园、大漠跑马场、大漠驼场、生态滑沙场等沙漠体验设施，推进体育旅游融合发展。建设红碱淖体育旅游示范

区，开展环湖自行车运动等体育项目，打造城镇体育休闲示范带。建设空港绿道。推广冬季冰雪运动，建设标准化滑冰馆和大型滑雪场。依托空域和气候优势，规划建设横山、府谷、靖边等航空飞行营地，形成一批国家级、省级重要转训基地。

第五节 健全多层次社会保障体系

按照兜底线、织密网、建机制要求，健全覆盖全民、城乡统筹、保障适度、公平统一、可持续的多层次社会保障体系。

实施全民参保计划。引导中小微企业和广大农民工、灵活就业人员、未参保居民等群体积极参保，基本实现法定人员参保全覆盖。完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，规范养老保险缴费政策，健全参保缴费激励约束机制。完善基本医疗保险制度，推动城镇职工和城乡居民分类保障、分账核算。健全统一规范的医疗救助制度，建立防范和化解因病致贫返贫长效机制。促进各类医疗保障互补衔接，提高重特大疾病和门诊慢特病保障水平。强化医保基金监管，建立健全监管执法体系。积极实施工伤保险基金省级统筹，全面推进工伤预防工作，促进待遇调整机制科学规范。推动失业保险功能向事后帮扶和事前预防并重转变。积极发挥市场作用，促进社会保险与补充保险、商业保险相衔接。

健全社会福利体系。全面保障妇女合法权益，促进妇女全面发展。健全未成年人关爱服务体系，优化儿童健康成长的社会环

境，有效控制儿童肥胖和近视，建成示范性社区“儿童之家”100所。完善农村留守儿童关爱服务体系和困难儿童分类保障制度，实施残疾儿童康复救助，建设市儿童康复救治中心，推进适龄残疾儿童和少年教育全覆盖，提升特殊教育质量。健全残疾人保障和服务体系，建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准动态调整机制。健全残疾人就业服务体系，扶持残疾人自主就业创业。完成市社会福利院迁建，强化精神残疾病人管护。深化殡葬事业改革，实现县市区城区公益性殡葬服务设施全覆盖。

提升住房保障水平。坚持“房住不炒”定位，建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，以低房价收入比提升城市吸引力。加大保障性住房建设力度，按照人均20平方米标准，在榆林中心城区和县城新建7万套左右保障住房，完善准入、使用、退出机制，重点解决低收入家庭住房困难。支持企业按照市场化方式建设职工小区。全面规范住房公积金提取、使用和监管。开展房地产用地专项治理，严格按照土地出让合同时限开发建设，坚决打击产业用地开发房地产行为。房地产用地配置教育等公共服务设施后方可挂牌出让。加强房地产金融监管，坚决守住开发商用自有资金购地的底线。严厉打击捂盘惜售、虚抬房价、投机炒房等不法行为。

第六节 积极应对人口老龄化

促进人口长期均衡发展。推进二孩政策平稳实施，加强生育

政策配套衔接，全面落实产假和陪产假制度，积极创造鼓励生育政策环境，推动人口总量保持适度增长。加强农村妇女、高龄妇女和流动妇女健康服务，提高农村妇女、城镇低保家庭妇女“两癌”检查覆盖率，全面保障生育安全和新生儿健康。健全3岁以下婴幼儿托育服务体系，“十四五”期间基本实现托育服务供需平衡。加强出生人口性别比综合治理，严厉打击非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别人工终止妊娠行为。鼓励用人单位制定有利于女性平衡职业和家庭关系的政策。努力发展全民教育和终身教育，全面厚积人力资本优势，到2025年全市主要劳动年龄人口平均受教育年限达到13.5年，新增劳动力平均受教育年限达到15.4年。

积极开发老龄人力资源。落实渐进式延迟退休年龄政策，鼓励专业技术领域人才延长工作年限。加强老年人力资源管理，引导老年人树立终身发展理念，建立老年人才信息库，开发老龄劳动力就业岗位，增加老年人参与灵活就业机会。建立老龄劳动力就业保障和服务体系，加强老龄人力资源培训，加大就业帮扶力度，推动更多老龄劳动力实现再就业。提高老年人社会参与度，发挥老龄人才经验优势，支持老年人参与基层民主监督、民事调解、经济社会发展研究等工作。鼓励老年人参加志愿服务，发挥老年人优良品行传帮带作用，组织老党员、老专家、老劳模开展关心教育下一代活动。

全面提升养老服务水平。坚持政府保基本、市场供高端，全

面放开养老服务市场，加快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，提供多层次多样化养老服务。推广医养结合，支持养老机构开展医疗服务，扩大医保用于养老医疗服务的支付范围。开展国家居家和社区养老服务改革试点，打造“15分钟养老服务圈”，每千名老年人拥有养老床位数保持在50张以上。建设城市社区日间照料中心，2022年全市覆盖率达到80%、2025年实现全覆盖。鼓励农村发展集中养老，逐步提升农村幸福院建设和补助标准，每年建设农村互助幸福院200个，到2025年全市行政村幸福院覆盖率达到80%以上。建立长期护理保险制度，增加护理型养老服务供给。实施养老护理员培训计划，培训养老护理员3000名。大力开展以关爱“空巢老人”为重点的志愿服务活动。

第九章 建设更高水平平安榆林

推进市域治理体系和治理能力现代化

落实总体国家安全观，把安全发展贯穿全市发展各领域和全过程，有效防范和化解各类风险，筑牢全市经济社会发展的安全屏障，以高效能治理助推高质量发展。

第一节 加强和创新社会治理

完善社会治理体系。按照党建引领、标准化建设、智慧化支撑、网格化管理和特色化服务的“4+X”模式，加快建设政治引领、

法治保障、德治教化、自治强基、智治支撑的“五治融合”城乡基层治理体系。培育壮大新型社会组织，推行政府购买服务，促进社会组织和广大群众参与社会治理，建立人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。健全分层递进、衔接配套的多元纠纷解决体系。完善信访制度，依法依规协调处理群众诉求，有效解决非法阻工、土地纠纷等突出问题。扎实做好民族宗教工作。到 2025 年，全市社会治理现代化体系基本建成，人民群众满意度、安全感和获得感显著提升。

推动社会治理重心向基层下移。加强社区标准化建设，统筹解决城市社区无办公场所问题，补齐农村社区基础设施短板，城镇和农村社区标准化建设分别达到 100%和 60%。加大乡村和城市社区人防物防技防建设，建设“智慧安防小区”。建立以网格为基本单元的基层精细化管理体系，推动基层管理资源向网格下沉。实施“全科网格”工程，建立全科网格信息采集、分析研判、分流处置、督查考评等闭环式管理格局。制定县市区职能部门、乡镇（街道）社区治理权责清单制度，实行工作事项准入制度，减轻基层特别是村级组织负担。健全市县乡（镇）三级社区矫正机构，建立县级社区矫正管理教育帮扶中心，社区矫正人员和刑满释放人员重新犯罪率低于 2‰。完善社区工作者薪酬体系和激励措施，实现社区网格长、楼长、纠纷调解员、社区巡防员四支队伍全覆盖。坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善人民、行政、司法调解“三调联动”机制，确保矛盾纠纷调解率达 99%。

推进市域社会治理现代化。以创建“全国市域社会治理试点城市”为抓手，积极探索市域社会治理现代化新模式。按照市级统筹主导、县级组织实施、镇街全面落实的基本格局，加快构建市县镇村四级权责明晰、高效联动、上下贯通、运转灵活的社会治理新体系。着力构建线上线下、形式多样、方便快捷、透明便民的一站式诉讼服务体系。按照“四有”“六化”标准，全面推进全市四级综治中心规范化建设，实现实体化运行。全面做好“双拥”工作，争创全国双拥模范城市。到 2022 年，建成全国市域社会治理试点城市。

第二节 建设法治榆林

维护司法公正。严格规范司法行为，完善司法办案程序规则、质量标准和监督办法，健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关互相配合、互相制约的体制机制，落实办案质量终身负责制和错案责任追究机制。建立权责一致的司法权运行机制，加强审判流程标准化建设，深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革，推动案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，实现“简案快审、繁案精办”，做优刑事检察、做强民事检察、做实行政检察、做好公益诉讼检察、创新未成年人检察、深化控告申诉检察，构建规范的执法制度体系、办案体系和管理体系。完善律师制度，加强法治工作队伍建设。强化法律援助制度，健全司法救助体系，建立覆盖城乡的公共法律服务体系和依法维权机制。坚持和完善

人民陪审员和人民监督员制度，推进审务、检务、警务、狱务公开，让司法在阳光下运行。

建设法治政府。继续完善“三张清单”、深化“三项制度”，严格限制自由裁量权，坚决消除权力设租寻租空间。积极推进政府法律顾问制度，健全重大事项依法决策机制，明确重大行政决策的范围和标准，落实重大决策终身责任追究制度和责任倒查制度。加强行政程序制度建设，完善政府守信践诺机制。加大政府信息公开力度，健全政务公开和新闻发布制度。加快推进乡镇（街道）法治政府建设，推动基层工作依法开展、事务依法办理、问题依法解决。落实党风廉政建设责任制度，严格监督检查行政违法行为。积极实施“八五”普法，落实国家机关“谁执法谁普法”责任制，拓展宪法法律“六进”活动，加强法治宣传阵地建设，深化法治宣传教育，弘扬社会主义法治精神，增强广大群众法治观念。

第三节 确保经济安全

加强经济安全体系建设。建立健全经济安全风险监测预警体系，建设全市经济运行分析数字化平台，对重点领域关键环节实施动态监测，确保重要产业、基础设施、战略资源、重大科技等领域安全可控。坚持底线思维，做好较长时间应对外部环境变化的思想准备、工作准备和政策储备，确保经济运行在合理区间。创新和完善宏观调控，强化跨周期政策设计，提高逆周期调节能

力，增强政策的前瞻性、连续性、应变性，创造长期稳定可预期的政策环境。

保障产业链供应链安全。建立全市产业链图谱和供应链地图，开展产业竞争力评价，分行业做好供应链战略设计和精准施策，推动全产业链优化升级。加快布局先进制造业、战略性新兴产业和配套服务业，推动产业结构转型升级，强化区域产业上下游合作，大力发展服务型制造，增强产业体系抗冲击能力。强化要素支撑，维护水利、电力、供水、油气、交通、通信、网络、金融等重要基础设施安全，优化产业链供应链发展环境，全面提高保障产业链供应链安全可控的能力。

防范化解重点领域安全风险。坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全，加强国家安全宣传教育，增强人民群众国家安全意识。建立健全保密制度，强化保密管理，切实有效保护国家秘密。打好防范化解重大风险攻坚战，强化对能源通道、重大基础设施等关键部位的安全防护。提高金融监管水平，防范和打击非法金融活动，坚决守住不发生系统性风险底线，确保全市不良贷款率低于全省平均水平。有序化解政府存量债务，严禁新增政府隐性债务。构建绿色生产生活方式，严密防范危化品泄露、扩散等风险，确保生态绝对安全。落实国家网络强国战略，加强重要领域数据资源、个人信息、重要网络基础设施的安全保障，常态化开展专项检查和风险评估，全面提升网络安全预警与应急处置能力。

第四节 全力维护社会稳定和公共安全

加强社会治安防控体系建设。实施铸墙、净土、攻心、反制四大工程，深入开展隐蔽战线、意识形态和反恐防邪领域斗争。坚持“打防管控建”并举，健全专群结合、群防群治机制，构建立体化、智能化社会治安防控体系。健全完善平安榆林指数预警考评体系，坚持属地管理，全面加强社会稳定风险评估，从源头上预防不稳定问题发生。高标准建设雪亮工程，建成全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控的公共安全视频监控网。建立长效机制，推动扫黑除恶专项斗争常态化开展，设立市县两级常设机构。持续加大重点地区、重点行业、重点领域治安乱点整治力度。健全网络虚拟社会防控机制和监管体系，保障网络信息安全。加强流动人口和特殊人群服务管理，深化预防青少年违法犯罪工作。加强全市政法系统办公业务技术用房、执法办案场所、训练教育场所等基础设施建设。

保障人民生命安全。坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命财产安全摆在首位，全面提高公共安全保障能力。大力开展平安创建工作，打造一批平安矿区、平安校园、平安景区等平安建设样板工程。持续深化安全生产管理体制机制改革，严格落实安全生产责任制，完善安全生产联合监管执法机制，加强园区、矿山、油气管道等重点区域和能源化工、非煤矿山、危险化学品等企业安全监管，有效防范较大生产安全事故，坚决遏制重特大安全事故发生。强化生物安全保护，加强食品药品检验检测能力

建设，强化源头管理和全过程监管，健全食品药品安全应急体系，建设全国食品药品安全示范区。

提升防灾减灾救灾和应急管理能力。开展事故灾害综合风险普查评估，完善市县救灾物资储备体系，强化救灾物资、生活必需品、药品及能源应急物资储备，提升能源、交通、给排水等系统防灾抗灾和应急能力。提高对自然灾害、重大疫情等重大突发公共事件预警能力，做好暴雨洪灾等特大自然灾害应急预案，建设地质灾害防治体系，制定化工园区安全事故专项预案，加快提升城乡基层防灾减灾救灾能力。建立统一灵敏的应急指挥体系和应急指挥平台，建设市级广电应急指挥调度平台，完善应急通信、运输、医疗救助、自然灾害救助等应急保障体系。加快建设应急救援基地、应急避难场所，组建重点行业、关键领域应急救援队伍，完善各类应急预案，加强应急演练。强化农村自然灾害监测预报预警，提高突发事件预警信息发布能力。发展智慧气象，加强气候资源普查、保护和利用，提升人工影响天气能力，推进气象无人机在人工影响天气中的应用，提升气象防灾减灾能力。强化防灾减灾和应急宣传，提高群众紧急避险和自救互救能力。

第十章 全面深化改革 构建高水平市场经济体制

坚持向改革要动力，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合，加快打造国内领先的营商环境。

第一节 打造国内领先的营商环境

持续优化营商环境。刀刃向内推进“放管服”改革，加快完善市政务服务中心“一站式”功能，打造全省“放管服”改革示范窗口。深化相对集中行政许可权改革，统筹推进政务服务事项合理划转和有序衔接，健全协同办理机制，确保审管协同。优化升级“互联网+政务服务”，加快实现政务服务事项线下“一窗”线上“一网”办理。聚焦企业全生命周期，围绕工程建设项目审批、企业开办注销、跨境贸易等重点领域，最大程度减环节、减材料、减时间、减成本，提升企业办事创业便利度。建立企业参与涉企政策制定工作机制，增强涉企政策的科学性、规范性、实效性。深化行业协会、商会和中介机构改革，加强“红顶中介”治理。完善营商环境监测评价与服务平台，常态化开展营商环境考核评价，确保营商环境整体水平比肩沿海、省内领先。

全面建设信用榆林。建立健全地方信用规章制度，依法制定公共信用信息目录和失信惩戒措施清单，实施失信联合惩戒。全面建立市场主体信用记录体系，建设“智慧信用”平台，完善信用修复机制，推动全社会信用信息互联互通和有序开放，不断扩大信用核查和信用报告应用领域。加快推进信用承诺改革，加强履约践诺事后评价监督。健全以“双随机、一公开”监管和“互联网+监管”为基本手段，以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制。鼓励信用应用创新，拓展“信易+”惠民便企应用场景。培育地方征信和评级机构，促进信用服务市场发展壮大。

积极创建全国信用建设示范城市，城市综合信用指数排名保持在全国地级市第一方阵。

深化公共资源交易改革。完善公共资源交易“一网三平台”功能，将平台覆盖范围逐步扩大到自然资源、资产股权、环境权等各类公共资源交易。统筹公共资源交易评标、评审专家资源，通过远程异地评标、评审等方式，推进优质专家资源跨地区、跨行业共享。完善升级中介服务平台，规范中介服务行为，全面推进交易市场健康发展。推动公共资源交易监管提质增效，探索整合市级层面公共资源交易监管权限，逐步实行公共资源交易综合监管。大力推进大数据、云计算等在交易监督执法领域的应用，有效防范和打击围标串标等违法行为。

第二节 激发各类市场主体活力

构建高标准市场体系。坚持“法无授权不可为、法定职责必须为、法无禁止皆可为”，全面完善和落实“三张清单”，最大程度减少政府对市场配置资源的干预，建立产权有效激励、要素自由流动、竞争公平有序、企业优胜劣汰、全市统一的高标准市场体系。实行政府债务绩效全生命周期管理，稳妥防范化解政府债务风险。做大做强榆能、城投等国有企业，组建榆林财投集团，打造大型国有资本运营公司，吸收优质民营资本，打通国有经济与民营经济资金循环，激活经济全局。打通铁路运输“最后一公里”，提升多式联用效率，加快推进“公转铁”步伐，大幅降低

物流成本。

深化国资国企改革。以管资本为主深化国资监管机构职能转变，构建国资监管大格局，实行经营性国有资产集中统一监管，实现扁平化管理。建立现代企业制度，进一步完善法人治理结构。推进国有经济布局优化和结构调整，有效发挥国有经济在优化结构、畅通循环、稳定增长中的作用，推动国有资本向关系国计民生的重要行业和关键领域集中。积极开展“一企一策”混合所有制改革，多种方式引入央企、民营、集体、外资等外部资本，重点推进竞争类企业实施混合所有制改革。支持有条件的企业加大对目标上市公司的股权投资和并购重组，大力推进市属企业上市。强化地方立法，落实驻榆企业在生态治理、就业、民生等领域的社会责任。

推动非公经济高质量发展。鼓励有条件的民营企业建立现代企业制度，支持民营企业在多层次资本市场上市、挂牌。落实支持非公经济各项政策措施，彻底破除市场准入、审批许可、招投标等方面隐性壁垒，打造民企、国企公平竞争的市场环境，增强民营企业投资的信心。依法平等保护民营企业产权和自主经营权，严肃查处侵害民营企业合法权益行为。搭建政商交往、政企沟通的制度化平台，放手放胆支持民营企业，加快构建亲清新型政商关系。加大清理拖欠民营企业账款力度。弘扬企业家精神，打造榆商品牌。引导能源领域民营企业转型发展，鼓励民营资本投资现代农业、文化旅游等产业。支持府谷推进民营经济转型发展试

验区建设。到“十四五”末，全市非公经济占比超过45%。

第三节 深化重点领域改革

加快推进资源要素市场化配置改革。实施统一市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种规定和做法，推动“非禁即入”普遍落实。健全要素市场化运行机制，推进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素市场化改革。完善城市建设用地供地机制，试点推进土地计划管理改革，深入推进城镇低效用地再开发。深化产业用地市场化配置改革，按照国土空间规划和用途管制，推行混合产业用地供给，实行工业用地“标准地”出让、弹性出让、先租后让等模式，争取国家采煤沉陷区综合治理试点，盘活存量低效用地。推进数据资源开放共享，培育数据要素市场。加强改革系统集成协同高效，做好重大改革统筹衔接，最大限度提高改革整体效能。

深化财政体制改革。健全财政收支预算管理制度，多措并举确保收支平衡。持续增强预算刚性约束，严控“三公”经费，全面提升财政资金配置效率。盘活财政存量资金，统筹用好各类沉淀资金。实行财政资金市域统筹，深化预算管理制度改革，全面实施预算绩效管理，加强国有资产管理，增强重大战略任务财力保障能力，加大区域协调、生态建设等领域投入。深化财政事权和支出责任划分改革，调整完善转移支付体系，增强县级财政保障能力。完善财政对民生投入的稳定增长机制。进一步优化市县

财政收入分成比例。深化税收征管制度改革，建设智慧税务体系，全面提升税务执法、服务和监督能力。

深化推进能源领域重点改革。推进矿产资源管理改革，出台“转化煤”管理细则，深入开展煤炭矿业权清理整顿。深化电力体制改革，发挥好榆林电投公司职能，2022年前建成投运榆神工业区、神木飞地、靖边能化园区、榆林高新区（榆横工业区）、府谷高新区5个增量配电业务改革试点。争取放开电力直接交易，推进符合条件的电力用户全电量参与电力直接交易，支持可再生能源电力参与市场化交易。鼓励“隔墙售电”，推动分布式能源快速增长。推进油气领域体制改革，建立央企与资源地政府联合开发、利益分享机制，鼓励符合条件的市场主体参与常规油气勘探开采。推动天然气上游多元化供应，组建天然气配网公司，实行管输和销售业务分离。支持榆林能源化工交易所建设，打造具有全国影响力的能化产品现货交易中心。

持续推进园区改革创新。按照一园一策，加快完成人事管理和薪酬制度改革，调动园区管理人员干事创业积极性。深化行政审批制度改革，依法有序下放审批权限，推行区域评估、容缺审批、告知承诺、全程代办等方式，实现“审批不出园”。推进园区总规修编，优化园区功能定位和空间布局，明晰主导产业和规模，用足用好规划空间和环境容量。加快推进县市区产业园区创建省级经开区和高新区。落实“五个一体化”要求，着力提升化工园区承载能力、配套服务能力和安全运维能力。鼓励园区

建设精细化工、创新创业、产业融合等各类特色“区中园”。推进“亩产效益”评价，盘活闲置低效土地等要素资源。

第十一章 加强规划实施保障 高质量完成规划目标任务

本《纲要》经市四届人大八次会议批准，具有法律效力。要坚持党的全面领导，健全规划实施保障体系，强化政策配套、项目支撑和监督评估，确保按期完成规划目标任务。

第一节 坚持和加强党的全面领导

认真贯彻落实党把方向、谋大局、定政策、促改革的要求，把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”贯穿规划实施全过程、各领域，把习近平总书记来陕考察重要讲话精神和中央、省委的决策部署落实到“十四五”全市经济社会发展全局。充分发挥各级党委（党组）对规划实施的领导作用，健全重大事项及时请示报告制度。加强干部队伍建设，提高全市各级领导班子和干部适应新时代要求抓改革、促发展、保稳定的政治能力和专业化水平。注重发挥工会、共青团、妇联等群团组织以及民主党派、工商联和无党派人士作用，最大限度凝聚全社会共识和力量。推动全面从严治党向纵深发展，完善和用好“三项”机制，营造敢担当、善作为的良好氛围，凝聚新时代追赶超越强大动力。落实党和国家监督制度体系，促进党内监督与其他各类监督贯通融合，精准运用“四种形态”，充分发挥巡察利剑作用，

强化对公权力制约和监督，进一步营造风清气正的良好政治生态，以强有力的监督确保“十四五”规划目标任务落地落实。

第二节 健全规划实施体系

坚持专项规划服从总体规划、下位规划服从上位规划的原则，加强本规划对各专项规划以及县市区规划的指导作用。加强对规划的统筹管理和衔接协调，强化发展规划统领作用，以空间规划为基础，以各专项和县市区、开发区规划为支撑，形成定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。市级部门编制的专项规划和专业行业规划，要围绕经济社会发展关键领域和薄弱环节，着力解决突出问题，形成落实本规划的重要抓手。各县市区人民政府、开发区管委会要结合自身实际，突出本地特色，切实贯彻规划纲要的战略意图，细化落实好本《纲要》确定的主要指标、重大任务、重大项目和重大改革举措。切实发挥规划管理平台作用，加强各市级专项规划和县市区规划在重大生产力布局、重点项目安排、基础设施建设等方面的衔接协调，把握好规划实施的重点和时序，确保各项规划任务如期顺利完成。

第三节 加强政策和项目配套

加大政策保障力度，健全以发展规划为引领，财政做保障、金融做支撑，就业、产业、投资、消费、环保、区域等政策紧密配合的政策协调和工作协同机制，强化审计监督，引导各类资源

按照规划确定的方向高效配置。强化五年发展规划与国民经济和社会发展规划、年度财政预算的统筹衔接，完善年度计划、年度预算落实发展规划的体制机制。坚持把重大项目和工程作为规划实施的重要抓手，强化责任分工，明确时间表和路线图，加快推动“十四五”规划确定的重大项目和工程落地。建立健全“要素跟着项目走”机制，对清单内工程项目简化审批程序，优先保障规划选址、土地供给和资金需求。健全“十四五”规划重大项目库动态调整机制，对建设进度缓慢、质量不达标要及时清理出库，对前期工作充分、带动作用强、新谋划的优质项目要及时入库。加强政府性投资的引导作用，优化财政支出，优先安排民生领域基本公共服务和公共设施。积极争取国家和省上投资政策和项目资金支持。加强跟踪服务，持续稳定做好政策供给，及时协调解决项目建设中存在的各类问题，有效推进重大项目和工程建设实施。

第四节 强化规划实施监督评估

全市国民经济和社会发展规划、财政预算计划要按本规划目标，明确年度目标、工作指标和推进措施。要完善规划责任落实体系，细化规划任务分解落实，明确责任单位和工作要求。要加强对规划实施情况的跟踪分析和监测评估，建立健全中期评估和总结评估机制。充分运用第三方独立评估、大数据分析等手段，提高规划评估的科学性和准确性。中期评估、总结评估情况按程序提请市委常委会审议，并依法向市人大常委会报告规划实施

情况。需要对本《纲要》目标任务调整时,由市政府提出调整方案,报市人大常委会批准。自觉接受人大、政协对规划实施的监督,发挥监察机关和审计机关对推进规划实施的监督作用,广泛征求社会各界对规划实施的意见和建议。要把规划实施情况纳入各有关部门、地方领导班子和干部评价体系,作为改进政府工作和绩效考核的重要依据。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，榆林军分区。
市监委，市中级人民法院，市检察院，各人民团体，各新闻单位。
中省驻榆各单位。

榆林市人民政府办公室

2021年5月24日印发

共印 200 份

