

# 榆林市榆阳区人民政府文件

榆区政发〔2021〕30号

## 榆林市榆阳区人民政府 关于印发榆林市榆阳区国民经济和 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

各乡镇人民政府,各街道办事处,区政府各工作部门、直属机构:

《榆林市榆阳区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》已经区十八届人大七次会议审议通过,现予印发,请结合实际,认真贯彻执行。

榆林市榆阳区人民政府

2021年9月27日



# 榆林市榆阳区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

(2021年3月2日榆林市榆阳区第十八届人民代表大会第七次会议批准)

榆阳区位于陕西省北部、榆林市中部，总面积居全省第二、人口数量居全市市县区第一，是榆林市政治、经济、文化中心。新世纪以来，榆阳区依托丰富的自然、文化、人口资源和独特的区位优势，在高端能化、现代农牧、特色文旅等产业的强力支撑下，城乡面貌和人民生活发生了翻天覆地变化，成为全国高质量发展百强区和榆林首善之区。

“十四五”时期，我国将开启全面建设社会主义现代化新征程。立足新阶段、践行新理念、融入新格局，榆阳进入资源型城市转型升级窗口期，既面临着“双循环”新发展格局的重大历史机遇，又面临着碳达峰和碳中和的重大发展挑战。科学编制和实施好《榆阳区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》），对树立转型发展新理念、抢占未来发展制高点、培育经济发展新动能、规避安全发展新矛盾等都具有重大历史意义。“十四五”时期，榆阳将努力实现“一个总目标、四个新标杆、五个大提升”的奋斗目标，即：建设新时代西部改革开放和高质量发展的示范区，争创统筹城乡融合发展、资源型地区转型升级高质量发展、

全面落实乡村振兴战略和生态文明绿色发展的新标杆，全面提升城市品质、民生福祉、文明程度、创新能力和治理水平。

本《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精神，以及中、省、市具体要求和省、市《“十四五”规划纲要》《中共榆林市榆阳区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阳新时代追赶超越新篇章的实施意见》等编制，广泛征求并充分吸收了各方面意见建议，是榆阳谱写新时代改革发展新华章的基本蓝图和行动纲领。

《纲要》由文本、重大项目两部分组成，是未来五年全区各级、各行业、各部门履行职责、出台政策、实施项目的重要法定依据。

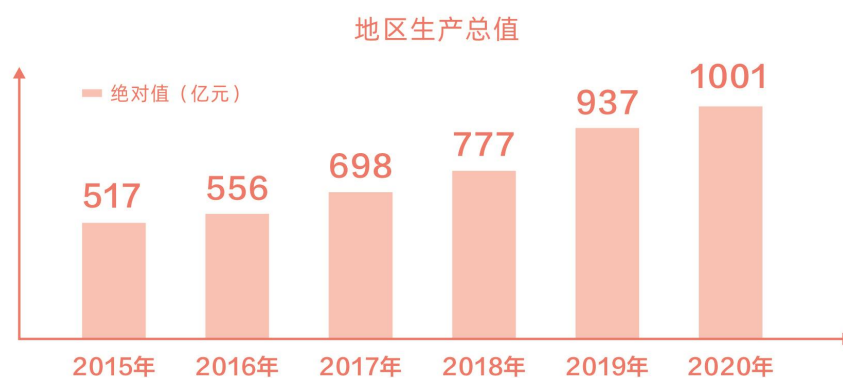
# 第一章 立足新形势 准确把握高质量发展新要求

## 第一节 “十三五” 发展成就

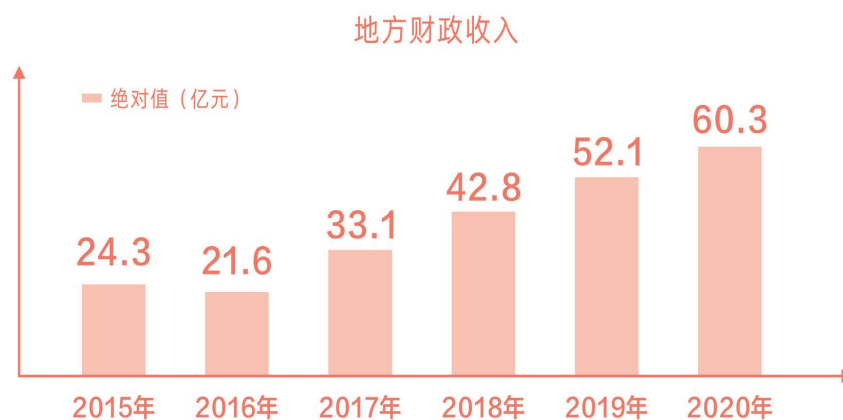
“十三五”时期是榆阳历经多重考验、飞速向前发展、成就极不平凡五年。五年间，区委、区政府牢牢把握“一带一路”建设、新时代推进西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展等历史机遇，紧紧围绕省委、省政府关于陕北持续转型的战略部署以及对榆林提出的“三大目标”和“两个更大”要求，自觉践行新发展理念，团结带领全区广大干部群众攻坚克难、锐意进取，着力破解发展瓶颈、高效催化发展动力、持续厚植发展优势，统筹推进了稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作，较好地完成了“十三五”规划确定的主要目标任务。“十三五”期间，面对错综复杂的宏观环境、持续加大的经济下行压力、新冠肺炎疫情冲击以及日益激烈的区域竞争，榆阳转型升级和高质量发展始终保持在快车道，经济社会实现了前所未有的深刻变化和重大跨越，不断刷新了“榆阳速度”和“榆阳高度”，党的建设、深化改革、“三农”工作、脱贫攻坚、生态文明、文化建设、社会治理等20多项重点工作成为全省、全国示范典型，全面小康、全域美丽、全民幸福的新榆阳成为榆林“首善之区”，综合实力跻身全国“百强区”、全省“五强区”。

## 一、综合实力在追赶超越中显著增强

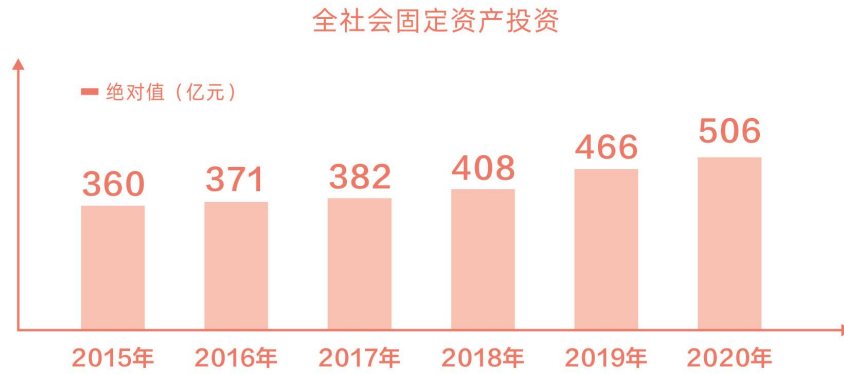
**经济总量实现翻番。**“十三五”末，地区生产总值突破千亿元大关，是“十二五”末的近两倍，按可比价计算，年均增长9%，高于全国、全省、全市平均水平，稳居全省第一方阵、全市第二位次，占全市经济总量的24.5%；人均GDP达14.8万元，是“十二五”末的1.8倍，三次产业结构比例为4.6:57.8:37.6。



**财政收入双倍增长。**全区地方财政收入年均增长20%，五年累计完成210亿元，是“十二五”期间的2倍。



**固投总量持续增加。**五年累计完成全社会固定资产投资2133亿元，年均增长7.0%，年均完成投资427亿元。

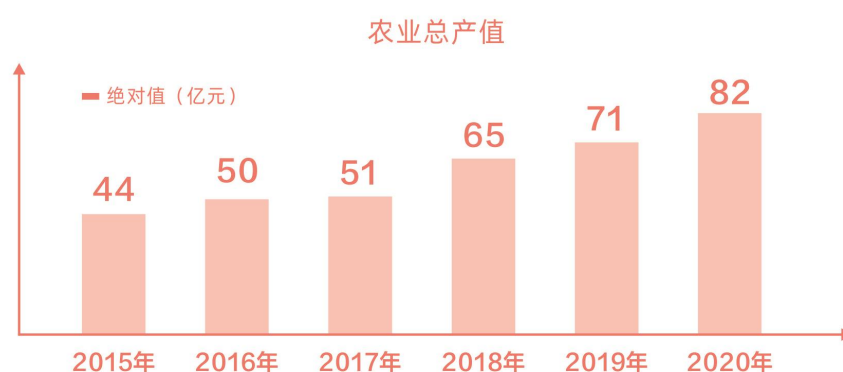


**非公经济明显壮大。**“十三五”末，全区企业法人单位增加到16414户，个体经营户增加到43188户，较“十二五”末大幅增长；实现非公经济增加值497亿元，占GDP比重达到49.6%。

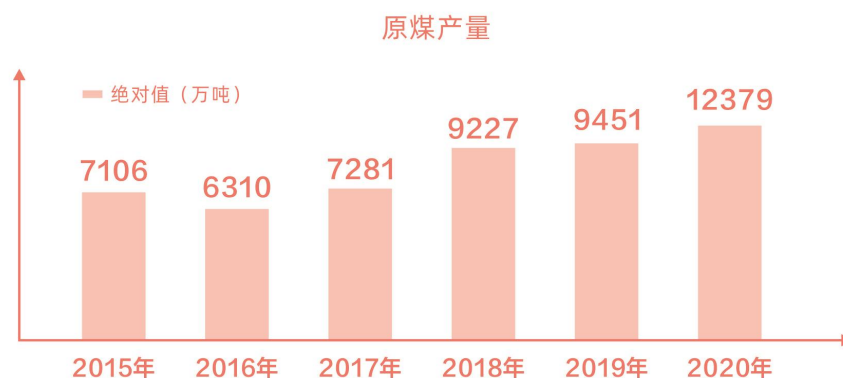
## 二、产业发展在结构优化中转型升级

**现代农业形成多元发展新格局。**强力推进“3+2+X”现代农业产业体系建设，农业产业化程度综合性提升，农业产值效益突破性增长。累计培育获得市级以上称号的农业产业化龙头企业、家庭农场、农民专业合作社等294个、高素质（新型职业）农民1240名，实施“一户一田”45万亩，村集体经济组织普遍发展增收产业，农民入股分红总额达到1.6亿元。发挥陕果、中盛、大地种业等大型龙头企业带动作用，开辟了“龙头企业+总部基地+合作社+农户”的大产业格局，启动建设了10万亩优质果树、10万亩大漠蔬菜、10万亩优质饲草、10万头优质肉牛、百万只榆阳湖羊，以及脱毒马铃薯、山地小杂粮、中药材、食用菌等一大批特色优势产业，打造了“中国草业明珠”和全国最大的肉羊、马铃薯全产业链基地，成为全国春玉米高产区、全国小杂粮高产

区、全市设施蔬菜种植大区、全省畜禽养殖大区。“十三五”末，粮食总产量达到 8.9 亿斤，较“十二五”末提高 78%，实现“十四连丰”；羊子、生猪饲养量均稳居全市第一；农作物耕种收机械化率达到 74%，较“十二五”末提高 14%，成为全国主要农作物生产全程机械化示范区；农业总产值 82 亿元，较“十二五”末提高 86%。



**工业经济步入高端发展新层面。**大力实施园区承载、大项目带动和资源深度转化利用战略，工业产业建设成效明显。实施总投资 3000 多亿元 200 多个重点工业项目，新建千万吨级现代化矿井 3 个，优质煤炭产能持续释放，煤炭产量较“十二五”末增加 5273 万吨，成为亿吨产煤大区。



顺利建成未来能化 100 万吨煤液化、兖州煤业 50 万吨 DMMn、陕西有色 60 万吨新材料、长庆油田 200 亿方上古天然气处理、朗坤清洁利用等高端能化项目，能化产业基础更加坚实；建设了金鸡滩循环经济产业园铝下游产业园、轻工产业园，工业转型升级步伐持续加快。“十三五”末，全区工业用电量位居全省县区第一位，新能源装机规模突破 1200MW；规模以上工业企业数量和工业总产值分别达 137 户和 831 亿元，分别是“十二五”末的 2 倍和 1.6 倍。



**第三产业取得融合发展新突破。**充分挖掘利用自然资源和文化禀赋，实施了“特色文旅+”“现代物流+”“电子商务+”产业链条建设，成为全国一二三产融合试点县区、全国文旅融合示范县区、中国民歌之乡。全域旅游全面推开，建成陕北民歌博物馆、张季鸾纪念馆、女子民兵治沙连、麻黄梁黄土地质公园等一批全国有影响力重点文旅工程，打造了赵家峁田园综合体等 30 多个乡村旅游新业态，麻黄梁黄土地质公园获批省级地质公园，赵家峁村入选中国美丽休闲乡村，色草湾、三道河则等 10 个村成为省级美丽宜居示范村，每年开展近百项“大美榆阳”旅游文化系列活动，年均接待游客突破 1000 万人次，



年均旅游综合收入 25 亿元；物流产业迅速崛起，打造现代化物流“陆上航母”，建成世界一流水平的象道国际物流园，盘活榆阳高新区聚能物流中心，建设了三科智慧农商城、聚钛物流，引进京东共享经济产业园，物流产业成为全区经济发展的新引擎；大才、京东榆林馆等电商平台持续扩大交易规模，传统商贸业广泛开展电商业务，电商主体达到 2000 户，线上交易额年均 30 亿元。“十三五”末，实现第三产业增加值 377 亿元，是“十二五”末的 1.8 倍，占 GDP 比重达到 37.6%。



### 三、基础设施在城乡统筹中明显提升

建成投用榆阳机场二期工程，年旅客吞吐量达 256 万人次，位居全省第二、西北支线机场第一；新增铁路 116 公里、高速公路 267 公里、国道 79 公里、省道 63 公里，农村公路总里程达 4820 公里，多方辐射、内联外畅的交通大格局基本形成，成为“四好农村公路”省级示范区；改造建设城区巷道 218 条、公厕 135 座，建设城镇社区服务站 68 处，社区基础服务设施明显改善；建成饮水安全巩固提升工程 327 处，解决了 13.7 万农村人口安全饮水问题，全区自来水普及率达到 99%；累计

上图入库的高标准农田 24 万亩，形成 50 万亩高效节水灌溉总规模；建设农村集镇道路 60 公里、标准化公厕 48 座、各类市场 16 处，文化广场 11 处、供排水主管网 40 公里、天然气管网 12 处、建设农村社区服务中心 113 处，建设乡镇生活污水处理站 12 座、垃圾压缩转运站 14 座、金鸡滩至牛家梁污水管网，农村基础设施显著改善，生活污水和垃圾处理设施从零起点实现全覆盖；同时，全区电力、通讯、广电设施全面优化提升，城乡基础设施建设水平日趋均衡。

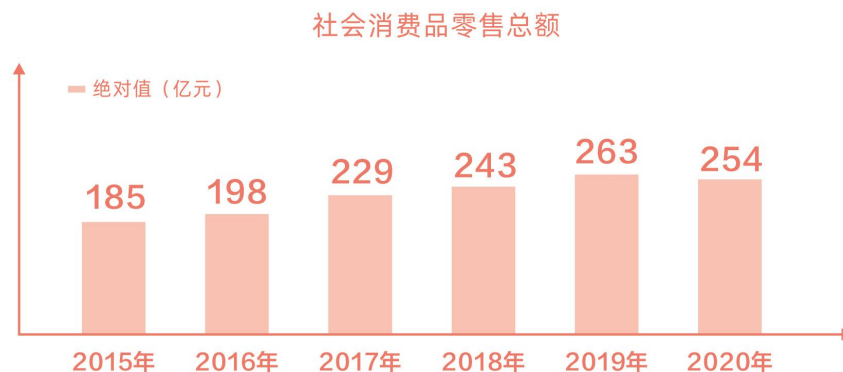
-  建成榆阳**4D**机场
-  新增省道**63**公里
-  新增铁路里程**116**公里
-  建成农村饮水安全工程**327**处
-  新增高速公路**267**公里
-  建成高标准农田**24**万亩
-  新增国道**79**公里
-  建设农村社区服务中心**113**处

#### 四、社会民生在全面保障中持续向好

**居民生活水平大幅提升。**“十三五”末，农村和城镇常住居民人均可支配收入分别达到 16628 元、38115 元，分别为“十二五”末的 1.5、1.4 倍。



“十三五”末，实现社会消费品零售总额 254 亿元，是“十二五”末的 1.4 倍，稳居全市第一。



**社会保障能力明显加强。**“十三五”期间，实施重点校建项目 97 个，新增学位 4 万个，新增劳动力平均受教育年限达 15 年，与衡水中学等国内名校开展合作办学，教育现代化程度和教学质量稳步提升，中考、高考质量持续稳居全市第一，建成国家义务教育发展基本均衡区；新增公立医疗卫生机构 16 所，打造省市级重点诊疗专科 12 个，新增医疗床位 680 张，千人拥有医疗床位数达 7 张，千人拥有卫生技术人员 12 名，成为全国社区卫生服务百强区；新增城镇就业 2.3 万人，新增农村劳动力转移就业 7.5 万人，城镇登记失业率控制在 4% 以内，落实“五项重点制度”，有效根治了农民工欠薪问题；基本养老保险、工伤保险、失业保险实现了制度性全覆盖，参保对象的参保覆盖率达到 95%，养老保险“一网通办”成为全国示范窗口；建成保障性住房 18343 套，在全市率先实施购置型保障房购房补贴工作和租赁型保障房租房补贴工作，6 万多人的住

房问题得到有效解决；逐步形成居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系，建成农村互助幸福院、城市社区老年人日间照料中心、养老服务机构 239 个，千名老年人拥有养老床位数达到 39.5 张；城乡低保月人均补助水平分别提高到 740 元和 420 元，低保覆盖率达到 3.09%，在保障标准大幅提高的同时做到了应保尽保；建立了临时救助储备金制度，将 3000 元以下的临时救助权限下放至乡镇（街道）直接审批，5 年累计发放临时救助资金 8600 万元、救助 8.2 万人次，临时救助的救急难作用充分发挥。



实施重点校建项目**97**个  
新增学位**40000**个



新增公立医疗机构**16**所  
每千人医疗床位数达**7**张



建成保障房**18343**套  
保障**60000**多人住房



建成养老服务机构**239**个  
每千名养老床位数达**39.5**张

**脱贫攻坚成果持续巩固。**夯实脱贫攻坚主体责任，严格落实五级书记抓扶贫工作要求和各方合力攻坚的责任体系，扎实开展书记遍访行动，派出驻村扶贫干部 310 名、帮扶干部 2606 名，持续奋战在扶贫前沿阵地。“十三五”期间，累计投入财政扶贫资金 11.1 亿元，其中财政专项资金 3.5 亿元。坚持开发式扶贫与保障式扶贫一体推进，精准落实“十大攻坚行动”，实现 7511 个贫困人口稳定脱贫、80 个贫困村高质量出列。建立完善防返贫监测预警机制，资产收益扶贫逐步成为解决相对

贫困的长效机制，提前启动边缘村、边缘户帮扶提升工程，做到精准到户帮扶与整乡整村推进有机结合，构建起专项、行业、社会“三位一体”大扶贫格局，推动脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接。健康扶贫“医养结合、集中养护”模式入选“大国攻坚聚力扶贫”第二届中国优秀扶贫案例，产业扶贫“十年变革、产业攻坚”模式入选“决战决胜 善作善成”第三届中国优秀扶贫案例，产业扶贫、就业扶贫、健康扶贫、资金管理 etc 走在全省、全国前列，2018、2019 年连续评为全省脱贫攻坚成效考核优秀等次并位居前列，榆阳区成为全国农村创新创业典型县区。

## 五、生态环境在高效治理中综合改善

围绕“塞上森林城”“三环三带七园七廊道”全域生态建设总体布局，持续巩固北治沙、南治土、齐治水成果；统筹“六大区域”高质量实施“八大工程”，年均新增造林 10 万亩，林草保存面积达到 476 万亩，林木覆盖率达到 45.8%，沙化土地治理率达到 93.24%，推进了国家森林城市建设；完成 134 条小流域综合治理，治理面积达 2865km<sup>2</sup>，治理度达 53%，重点流域和饮用水源水质全部达标；实施铁腕治污 29 项行动，强力推进煤矿疏干水综合利用、采煤沉陷区综合治理和散煤禁燃、烟花禁放、洗选煤场等专项整治，城区空气质量优良天数达到 311 天，优良比率达到 84.9%，较“十二五”末提高 7.6 个百分点；大力实施农村人居环境整治，落实“一拆三改、四区分

离、五化同步”措施，建立长效治理机制，拆除危旧废弃和违建房屋圈舍 1.2 万处，完成 2500 户农居建设、24 万平方米圈舍改造和 25098 户改厕，建成一大批环保节能型美丽示范村居，乡村环境面貌发生深刻变化。



## 六、深化改革在奋力突破中硕果累累

推动乡镇股份经济合作联合总社全覆盖，依托“乡联社+村合作社+新型经营主体”经营模式，构建紧密利益联结机制，全域推开了农村集体产权制度改革，成为首批全国学习推广改革典型，是西北地区唯一入选县区。成立区行政审批服务局，启用区级政务服务线上平台，完成区乡村三级“互联网+政务服务”体系建设，政务服务事项网上可办率达到 80%， “放管服”改革全面深化，营商环境位居全省第一方阵；出台前期手续“代办制”等招商引资九条优惠政策和支持民营经济发展 25 条硬措施，新增市场主体、招商引资总额稳居全市第一。校长职级制、阳光招生制、学校共同体、教育联合体等教育改革组合推进，教育综合实力跻身全省前列，高质量建成省级教育强区。完善了高效运行的全民医疗保障制度，成立全省首个县区公立

医疗集团，区属公立医院与国内一流医院建立医联体、与 24 所乡镇卫生院建立医共体，深入推进了医疗、医保、医药“三医联动”改革，成为全省医改先进县区。创新建立医疗、养老资源统筹利用机制，在全省率先开展“医养结合集中养护”改革，有效破解了失能失智特困人员和低保对象在生活照料和医疗服务需求高度叠加状态下的综合养护难题，成为中国优秀扶贫案例。从提高救助效能、增强患病群众获得感出发，探索出重特大疾病医疗救助新路径，全面提高了医疗救助的精准性、针对性和有效性，对我国医疗救助制度发挥重大完善作用，成为中国社会救助领域 5 个最佳创新实践成果之一。探索出“五化同步”“六个集成”“七联工作法”“七制工作法”实践路径，实施城乡社会治理集成改革，创建了全国社区治理和服务创新实验区、全国乡村治理体系建设试点示范区。

## **七、园区建设在产城融合中集聚发展**

“十三五”期间，累计引入重点项目 271 个，引资总额突破 600 亿元，完成固定资产投资 350 亿元，建成投产项目 93 个，实现产值 992 亿元，上交税费 102 亿元，榆林国家农业科技园区、金鸡滩循环经济产业园、麻黄梁工业集中区、汽车产业园区、东沙新区、芹河新区六大园区快速发展，园区基础设施、服务功能全面完善，园区自主创新能力不断提高，园区产业规模持续壮大，对经济社会发展的支撑作用显著增强，创建了国家级农村产业融合发展示范园区、国家级现代农业产业园，形成了一批影响力强、辐射带动作用大的产业集聚区和创

新型产业集群，具备了向更大规模发展的新基础，孕育了向更高层次爆发的新动能；为更好地整合资源、拓展空间、提升产业和拉动投资，将东沙新区、麻黄梁工业集中区、汽车产业园区、芹河新区合并组建为榆阳高新技术产业开发区，新区总规划面积 180.55 平方公里，构建了“产城融合、一体两翼、板块联动、统筹发展”的大园区战略格局。

### “十三五”主要指标完成情况

类别	序号	指标名称	单位	2015年	“十三五”规划		中期评估调整		“十三五”未实际	
					绝对量	年均增速(%)	绝对量	年均增速(%)	绝对量	年均增速(%)
经济发展	1	地区生产总值	亿元	517	830	8.85	960	9	1001	9
	2	地方财政收入	亿元	24.3	39	9.7	48	14.5	60.3	19.9
	3	全社会固定资产投资（五年累计）	亿元	[1960]	[2000]	-			[2133]	-
	4	社会消费品零售总额	亿元	185	173	8.5	180	9	254	6.5
	5	常住人口城镇化率	%	74.03	76	-			75.2	-
转型升级	6	第三产业增加值占 GDP 比重	%	39.8	41.2	-	41.7		37.6	-
	7	文化产业增加值占 GDP 比重	%		5	-			2.5	-
	8	非公有制经济增加值占 GDP 比重	%	49.9	50	-	52.4		49.6	-
民生福祉	9	城镇常住居民人均可支配收入	元	26738	42800	8			38115	7.3
	10	农村常住居民人均可支配收入	元	11019	17800	10			16628	8.6
	11	城乡居民收入比	-	2.6	2.4	-			2.3	-
	12	城镇调查失业率	%	3.2	< 4.5	-	< 3		< 4	-
	13	贫困发生率	%	1.08	0	-			0	-
	14	基本养老保险覆盖率	%	85	90	-	95		95	-
	15	新增劳动力平均受教育年限	年	15	15.5	0.66			15.5	-
	16	农村安全饮水普及率	%	81.4	100	-			100	-
	17	新增城镇就业人数（五年累计）	万人	0.33	1.5	-			[2.3]	-
	18	六岁以上人口平均受教育年限	年	10.2	12	3.3			12	-
	19	千人拥有医院、卫生院床位数	张	6.2	6.3	-			6.35	-
	20	每千名老人拥有养老服务机构床位数	张	30	40	5.9	50		39.5	-



类别	序号	指标名称	单位	2015年	“十三五”规划		中期评估调整		“十三五”末实际		
					绝对量	年均增速(%)	绝对量	年均增速(%)	绝对量	年均增速(%)	
生态环境	21	化学需氧量排放量	%	1.2		-	13.3		13.3	-	
	22	主要污染物排放降低	二氧化硫排放量	%	3		-	25		25	-
	23		氨氮排放量	%	1.2		-	18.3		18.3	-
	24		氮氧化物排放量	%	5		-	25		25	-
	25		万元GDP能源消费量	吨标煤	1.033	0.868	-			0.85	-
	26	万元GDP二氧化碳排放量降低	%		15	-	19		19	-	
	27	万元GDP用水量	立方米	22	18	-3.6	11.8		22.86	-	
	28	林木覆盖率	%	45.4	50	-			45.8	-	
	29	城镇生活垃圾无害化处理率	%	91.39	98	-			100	-	
创新驱动	30	科技进步贡献率	%	56	58	-	39		39	-	
	31	全社会研究与试验发展经费占GDP比重	%	0.13	0.5	-			0.45	-	
对外开放	32	进出口总额（五年累计）	万美元		[1000]	-	[1766]		[2365]	-	
	33	招商引资实际到位资金（五年累计）	亿元		[1000]	-			[738.9]	-	

注：①地区生产总值按当年价格计算，增长速度按可比价格计算；②[ ]为五年累计数。

## 第二节 “十四五”发展环境

从全球看，当今世界正经历百年未有之大变局，国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加，新冠肺炎疫情影响广泛深远，新一轮科技革命和产业革命深入发展，国际力量对比深刻调整，和平和发展仍是时代主题，人类命运共同体深入人心。

从国内看，我国已转向高质量发展阶段，正在加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，

必然会坚定实施扩大内需战略，推动经济发展方式加快转变，但发展不平衡不充分问题仍然突出。

**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讲话重要精神、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。

**从自身看**，国家强化举措推进西部大开发形成新格局、黄河流域生态保护和高质量发展、呼包鄂榆城市群建设，市委、市政府要求榆阳“发挥示范引领作用、建设榆林首善之区”，为榆阳融入发展大局、拓展发展空间提供了重大战略支撑。同时，榆阳自身发展也存在诸多短板：**一是**制约高质量发展的不平衡不充分问题依然突出，经济社会、产业结构、城乡区域之间发展不平衡，基础设施、社会服务、民生保障等领域发展不充分的问题不同程度存在；**二是**与发达地区相比，现代产业体系建设处于起步阶段，招商引资和中长期发展的重大项目储备较少，对外开放和外向型经济发展水平不高；**三是**生态环境保护压力大，多阶段、多领域、多类型生态环境问题交织；**四是**面对新发展阶段追赶超越的新形势新任务，领导干部能力素质、担当精神、自律意识和工作作风还需加强；**五是**创新能力和人才不足，“十三五”末榆阳 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。

**总体判断**，榆阳已进入资源型城市转型的重要窗口期和历史机遇期，但挑战比改革开放以来任何一个时期都更加严峻。**一是**

**碳达峰和碳中和目标是转型升级最大挑战。**我国已明确 2030 年碳达峰、2060 年碳中和目标，将加快新能源替代化石能源步伐，在能耗和碳排放指标增量锁定的背景下，以煤为主的资源型地区面临产业体系重构的艰巨任务，对我区谋划和在建的煤化工等高能耗项目产生重大影响，面临转型挑战前所未有。**二是“双循环”新发展格局是转型升级最大机遇。**我国以煤为主的能源结构在短期内不会发生根本改变，在构建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更加突出，短期内将为资源型城市转型带来重大利好，榆阳将迎来全面释放优质产能和加快布局新兴产业的重大机遇。

**综合研判**，“十四五”期间榆阳经济社会发展既面临着诸多矛盾挑战，也蕴含着重大历史机遇，需要科学认识国际国内大势，准确把握发展规律，全面厘清发展思路，高度发扬斗争精神，牢固树立底线思维，准确识变、科学应变、主动求变，抢抓机遇、发挥优势、大干快干，以更高的标准推进各项事业再上新台阶、迎来新变革。

## 第二章 聚焦新目标 全面开启现代化建设新征程

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，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，认真贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神，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，以扩大开放为突破，以生态环境保护为前提，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，积极融入新发展格局，加快推进经济体系、治理体系和治理能力现代化，实现经济行稳致远、社会和谐稳定，奋力谱写榆阳新时代追赶超越新篇章。

### 第二节 发展原则

——**坚持党的全面领导**。充分发挥党委统揽全局、协调各方作用，加强和改进党对经济社会各项事业的领导，不断提高贯彻新发展理念、构建新发展格局的能力和水平，为实现高质量发展提供根本保证。

——**坚持以人民为中心**。坚持人民主体地位、共同富裕基本方向，办好民生实事，促进社会公平，维护人民利益，始终

做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，激发全体人民积极性、主动性、创造性，使改革发展成果更多惠及全体人民，不断实现人民对美好生活的向往。

——**坚持新发展理念**。把新发展理念贯穿经济社会发展全过程和各领域，崇尚创新、注重协调、倡导绿色、厚植开放、推进共享，加快转变发展方式，着力解决发展不平衡、不充分问题，推动质量变革、效率变革、动力变革，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。

——**坚持改革开放**。坚定不移推进改革，坚定不移扩大开放，加强治理体系和治理能力现代化建设，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，强化有利于提高资源配置效率、有利于调动全社会积极性的重大改革开放举措，持续增强发展动力和活力。

——**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，深度融入国家、全省、全市发展战略，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，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，以更高站位、更大力度推动区域协调发展。

### 第三节 发展目标

“十四五”时期，主动对接黄河流域生态保护和高质量发展、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、呼包鄂榆城市群发展等国家战略，落实陕西打造内陆改革开放高地要求，找准在国内大循环和国内国际双循环中的

位置和优势，抓住内需潜力不断释放机遇，持续深化改革、扩大开放，坚持质量第一、效益优先，不断优化经济结构、转化增长动能，全力培育区域经济新优势，构建起特色鲜明、结构合理、链群完整、竞争有力的现代产业体系，综合实力实现“全国进位、西部十强、全省前三、全市引领”，努力建设新时代西部改革开放和高质量发展的示范区。

**——立足陕甘宁蒙晋交界最具影响力城市核心板块，争创统筹城乡融合发展的新标杆。**牢固树立市区一体化理念，坚持共建共治共享，按照产城融合、镇园一体、联动发展的思路，着力优化城乡融合发展的空间布局。重点抓好三大园区和产业集群建设，集聚形成高端能化、现代农牧、文化旅游、综合物流、轻纺工业、先进装备等产业组团。着力加快民生福祉、文明程度、创新能力和治理水平的城乡均等化提升，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的城乡协调发展新格局。

**——立足世界一流高端能化基地核心板块，争创资源型地区转型升级高质量发展的新标杆。**抢抓榆林建设国家级能源革命创新示范区战略机遇，充分释放煤炭优势产能，推动能化产业高端化，构建清洁低碳、安全高效的现代能源体系。发展壮大铝下游产业园、轻纺产业园、装备制造基地，构建多元发展、多极支撑的现代工业体系。发挥象道国际物流园、京东共享经济产业园等功能优势，构建以物流产业为支撑现代服务业体系，打造“一带一路”节点城市和西部地区综合性物流枢纽。

**——立足中国北方农牧交错地带现代农业发展核心板块，**

争创全面落实乡村振兴战略的新标杆。坚持把乡村振兴战略作为新时代“三农”工作的总抓手，围绕“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”总要求，不断完善“市场主导、产权推动，工业反哺、科技支撑，产业特色、融资多元，生态文明、城乡一体”的榆阳模式，巩固深化“三权分置、三变改革、三条路径、三产融合、三农情怀”一体推进的实践成果，高质量创建全国农村一二三产业融合发展示范区、国家现代农业产业园等一批示范样板。

——立足黄河流域黄土高原生态建设核心板块，争创生态文明绿色发展的新标杆。坚持把生态文明建设摆在突出重要战略位置，坚定践行绿水青山就是金山银山的发展理念，坚持节约优先、保护优先、自然恢复，以绿色发展、低碳发展、循环发展为基本路径，以重点突破、整体推进、因地治理为基本方式，以深化改革、创新机制为基本动力，推动生态文明建设和经济建设、政治建设、文化建设、社会建设协同一体发展。

“十四五”规划主要指标

类别	序号	指标名称	单位	2020年实际	2025年预期	年均增速(%)	属性
经济发展	1	地区生产总值	亿元	1001	1500	7	预期性
	2	全社会固定资产投资	亿元	[2133]	[2500]	3.2	预期性
	3	社会消费品零售总额	亿元	254	400	9.5	预期性
	4	规模以上工业增加值年均增速	%	19	—	10	预期性
创新驱动	5	研发经费占GDP比重	%	0.45	2		预期性
	6	每万人高价值发明专利拥有量	件	1.01	1.65		预期性
	7	规模以上工业战略性新兴产业总产值占工业总产值比重	%	1.9	10		预期性

类别	序号	指标名称	单位	2020年 实际	2025年 预期	年均 增速(%)	属性
质量 效益	8	全员劳动生产率	万元/人	15	20		预期性
	9	地方财政收入	亿元	60.3	88	8	预期性
	10	常住人口城镇化率	%	75	80		预期性
	11	单位地区生产总值建设用地使用面积	公顷/亿元	51.6	40		预期性
改革 开放	12	货物和服务贸易总额	万美元	[1300]	[1500]	3	预期性
	13	非公经济增加值占 GDP 比重	%	49.6	52		预期性
	14	实有市场主体总量	万户	6.5	8		预期性
生态 环境	15	单位地区生产总值能源消耗降低*	%	[15]	[15]		约束性
	16	单位 GDP 二氧化碳排放量降低*	%	[19]	[19]		约束性
	17	非化石能源消耗占能源消耗比重	%	4.5	15		约束性
	18	城市空气质量优良天数比率	%	84.7	>85		约束性
	19	地表水到达或好于 III 类水体比例*	%	86.7	>80		约束性
	20	林木覆盖率	%	45.8	47.8		约束性
	21	单位地区生产总值用水量降低*	%	3.6	3.5		约束性
民生 福祉	22	城镇调查失业率	%	4	<4		约束性
	23	居民人均可支配收入	元	32265	49600	9	预期性
	24	每千人口拥有 3 岁以下婴幼儿托位数	个	2.2	5		预期性
	25	基本养老保险参保人数	万人	27.24	30		预期性
	26	人均预期寿命	岁	77	80		预期性
	27	每千人拥有职业（助理）医师人数	人	3.85	4.5		预期性
	28	每千人拥有医疗床位数	张	6.35	6.6		预期性
	29	注册志愿者人数占居民人口比例	%	5	15		预期性
安全 稳定	30	粮食综合生产能力	万吨	44.4	45		约束性
	31	能源综合生产能力	亿吨标准煤	0.94	1.4		约束性

注：①地区生产总值按当年价格计算，增长速度按可比价格计算；②[ ]为五年累计数；③带\*指标以市上下达任务为准。

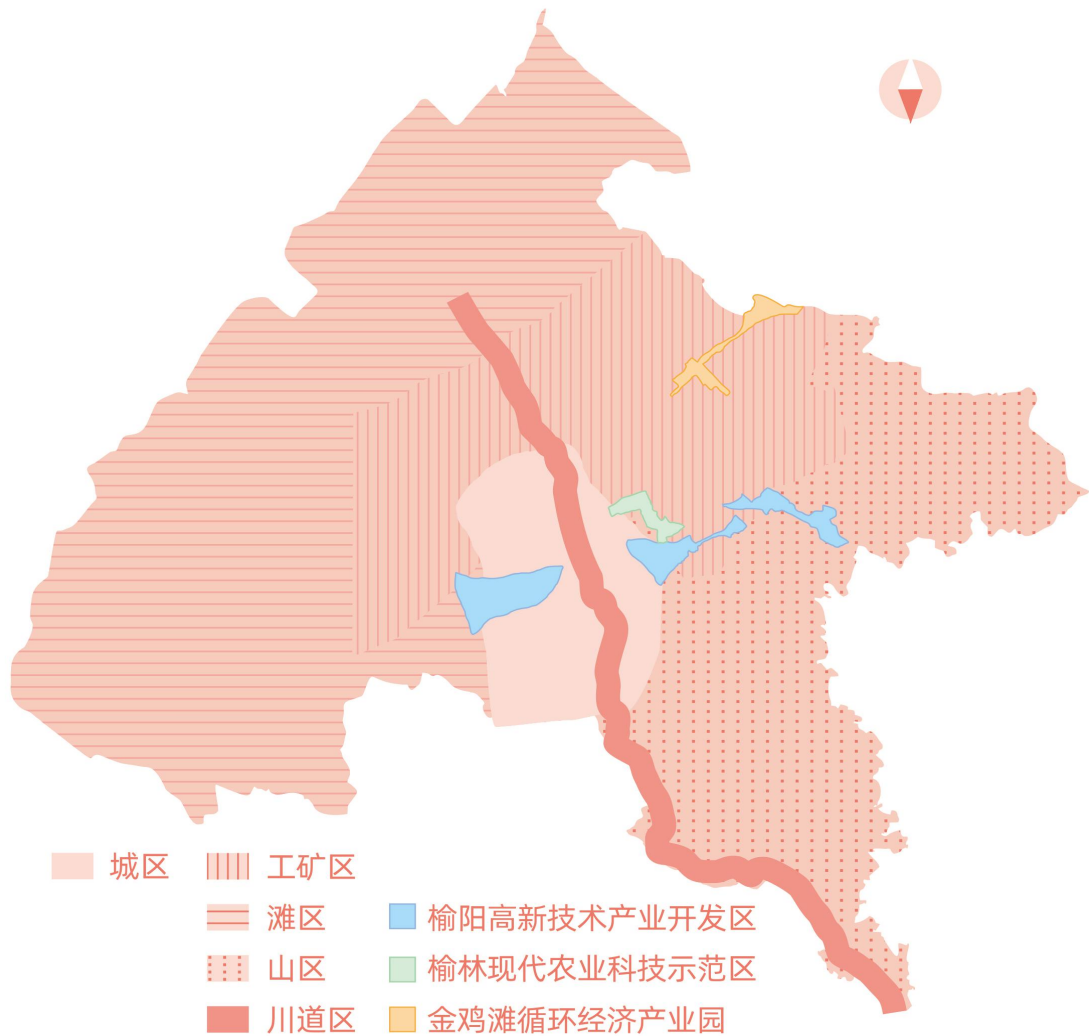
**二〇三五年远景目标。**按照党的十九大对实现第二个百年奋斗目标作出的“两步走”战略安排，到二〇三五年我区将与全国一道基本实现社会主义现代化，建成陕甘宁蒙晋交界最具影响力的城市经济圈，成为陕西最具活力的强劲动力源。展望二〇三五年，我区综合实力、科技水平将大幅跃升，经济总量



和城乡居民人均收入将再迈上新的大台阶，创新体系更加健全，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化基本实现，建成千亿级高端能化产业集群、百亿级湖羊产业集群、百亿级铝产业集群、百亿级智慧物流内陆港、百亿级新能源产业集群、百亿级文旅产业集群（建设国家级长城文化公园、国家级沙地地质公园、国家级黄土地质公园）、百亿级城市更新产业组团，“工业大区”“文旅名区”“智慧新区”全面建成；基本实现治理体系和治理能力现代化，各领域各行业体制机制更加完善，法治政府、法治社会和平安建设达到更高水平；全面实现基础设施互联互通，建成西部开放新高地，形成对外开放新格局，参与国内外经济合作和竞争新优势明显增强；实现社会主义精神文明和物质文明全面协调发展，科技强区、文化强区、教育强区、人才强区、体育强区和健康榆阳基本建成，公民素质和社会文明程度达到新高度；实现人与自然和谐共生，黄土高原重要生态屏障全面筑牢，天蓝、地绿、水清、景美的榆阳基本建成；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，高品质生活充分彰显，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。到二〇三五年，经济强、百姓富、生态美、文化兴的现代化榆阳将崛起在西部大地上。

## 第四节 空间布局

“十四五”期间，围绕行政区划、资源禀赋、产业基础，全面构建“一城四区三园”空间布局，着力推进人口及各类生产要素合理流动和高效集聚，加快形成主体功能明显、区域优势互补的国土资源开发和产业集聚发展新格局，统筹推进乡村全面振兴和城市能级提升，打造产业升级引领区、科技创新示范区、改革开放活力区、品质生活宜居区，努力实现城市让生活更美好、乡村让人们更向往。



**“一城”**：中心城区规划建设 600 平方公里范围。涉及全区 5 个乡镇、12 个街道办事处，承接好市委、市政府下达的城市建设任务，重点提升老城区、改造东西沙、开发城北区、建设榆阳高新区。

**“四区”**：**北部草滩区**，面积约 5000 平方公里，重点发展规模化标准化种植养殖和现代草畜生态循环农业，加快实现农牧业提质增效；**东南部山区**，面积约 1500 平方公里，重点发展经济林果和优质杂粮等特色优势产业，推进旱作高效农业转型升级；**河谷川道区**，即榆溪河、无定河流域的河谷川道区，面积约 500 平方公里，重点发展高效设施农业，保障城市菜篮子，强化河湖库坝流域治理；**工矿开采区**，即采煤区和煤炭资源存储区，面积约 5400 平方公里，重点推进采煤沉陷区综合治理，矿井疏干水综合利用与现代农业绿色发展有机结合，建设一批生态田园综合体。

**“三园”**：按照产城融合、板块联动、镇园一体的思路抓好三大园区建设，全面完善基础设施，集聚形成高端能化、现代农牧、文化旅游、综合物流、轻纺工业、装备制造等产业集群。**榆阳高新技术产业开发区**，规划面积 74 平方公里，按照大绿化、大水系、大公园、大产业布局，联动芹河新区板块、打造东沙新区板块、提升汽车产业园板块、盘活麻黄梁工业集中区板块，在核心区规划建设城市物流产业园、智能制造产业园、体育康养产业园、数字经济产业园、文化旅游产业园等 5 个区中园，加快建设中医院迁建、高水平完全中学、省运会轮

滑场、冰雪运动中心、体育小镇、榆林院子康养、智慧生活馆、轻纺产业园、数字经济中心、云计算中心、科技服务中心、大型高端主题乐园、东沙文化公园、聚能新商业智慧城、三科智慧农商城、京东共享经济产业园等骨干项目，打造国内一流的现代化城市组团，争创国家级高新技术产业开发区。**金鸡滩循环经济产业园**，规划面积 21.7 平方公里，加快发展以铝镁材料深加工为主的新材料产业、以煤基化工原料为支撑的高端精细化工产业、以象道国际物流园为主干的大宗能化物流产业，加快建设新材料产业园、新材料产业孵化中心、标准化厂房、入园道路等重点项目，打造省级循环经济产业示范园区。**榆林现代农业科技示范区**，规划面积 18.3 平方公里，重点培育发展农产品加工、现代种业、数字农业等新业态，建成国家级现代农业产业园。

## 第三章 融入新格局 构建一带一路开放合作新高地

立足国内大循环，畅通国内国际双循环，持续扩大对外开放水平，不断提升投资和消费能力，加快建设高水平的区域物流枢纽中心，找准深度融入新发展格局的着力点和突破口，努力成为区域重大发展战略的链接点和重要支撑点。

### 第一节 全面加强区域交流合作

加快推进开放型经济体系建设，积极营造全方位扩大开放的浓厚氛围。加强与长三角、珠三角经济带以及国内“一带一路”沿线重点城市和地区的交流合作，深化推进陕甘宁蒙晋的区域合作，广泛开展具有地域特色的科技、文化、教育、旅游等领域的友好交往交融，实现区域优势互补、错位发展，共建区域协同发展新格局。强化与周边地区产业的关联性，加强与周边地区能源化工领域的合作，共同建设国家大型综合能源化工生产输出基地，同步开展基础设施、物流通道、生态治理、节能环保、社会事业等领域的合作。深化苏陕合作，拓展能源、文旅、特色农业等领域合作。加强与西安科创大走廊合作，引导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。

### 第二节 持续加大招商引资力度

加快“走出去、请进来”招引步伐，加强与世界500强企业、国内100强、行业10强、知名高校、科研院所、研发机构对接合作，推动一批重大产业项目、高技术成果转化项目落

地。全面实行项目“全程代办制”，加强用地、用林、用水和金融等要素保障，做到引进来、留得住、发展好。扩大专业招商，制定招商引资产业目录，加快推进由粗放式招商向系统化、专业化、差异化招商转变；发挥异地商会桥梁作用，开展精准招商，促进以商招商，实现招大引强，打造“政府团队招商+市场化委托招商”的招商机制。实施产业链招商，在优势领域深耕细作，做好产业建链、补链、强链、延链，提升招商项目指向性、目标性，构建完善的产业招商路线。强化园区招商引资载体作用，加快实现“九通一平”全覆盖，提升园区承载力和整体竞争力。落实榆阳支持民营经济发展 25 条、招商引资九条优惠政策措施，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和决心，提高民营经济发展质量和水平。到“十四五”末，引资额累计突破 1000 亿元，非公经济占比达到 52%，着力打造“政策高地”和“投资洼地”。

### 第三节 积极承接产业转移

抓住国内产业链、供应链重构机遇，按照全市争创国家级承接产业转移示范区部署，主动承接东部先进产业转移。以装备制造、文化旅游、智慧城市、现代农业等产业为重点，积极引导行业龙头公司设立生产基地、投资公司、研发中心、采购中心、总部公司等，落地一批投资规模大、技术含量高、带动能力强的重大项目。积极引进国际先进技术和关键设备，促进传统产业技术升级。

## 第四节 持续扩大有效投资

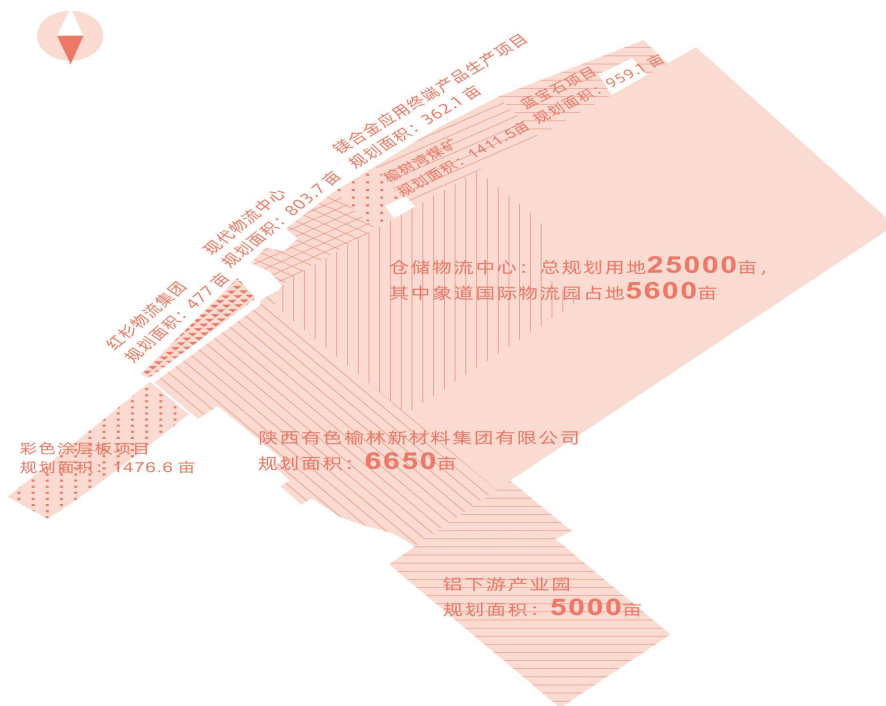
树立抓项目就是抓发展的鲜明导向，重点推进先进制造、现代服务业、能源化工、基础设施、公共服务、新型城镇化、乡村振兴、生态环境建设、创新驱动等领域重大项目建设，“十四五”期间固定资产投资年均增长3.2%以上，累计投资超过2500亿元。完善要素市场化配置体制机制，建立“要素跟着项目走”的长效机制。发挥投资对优化供给结构的关键作用，坚持高质量发展导向，注重投资质量和效益，保持投资合理增长。围绕国家重点投资领域，谋划实施一批重大项目，加强争资争项、招大引强，以有效投资引领带动扩大内需。强化政府投资管理，不断优化政府投资方向和结构。加快存量债务处置与化解，推动融资平台整合，提升市场化投融资能力。发挥政府投资杠杆作用，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。

## 第五节 建设区域物流枢纽中心

构建技术先进、产业联动、区域协同的现代物流服务体系，打造服务榆林、联动陕甘宁蒙晋、对接全国的区域物流枢纽中心，为现代产业体系建设、区域经济协调发展和现代供应链构建提供有力支撑。到“十四五”末，物流业增加值增速保持在10%以上，物流产业成为全区支柱产业之一。

**建设大型物流园区。**提升象道国际物流园年运力达到 5000 万吨，建成榆林三科智慧农商城、京东共享经济产业园、聚钛智能物流园、聚能物流园等重点项目，加快智能化仓储发展，提高仓储环节现代化水平，提高物流节点聚集和运行效率；充分发挥公路、铁路、航空等多式联运优势，建成高水平的电子商务和智慧物流产业组团。

**金鸡滩循环经济产业园产业布局规划图**



**建设物流信息平台。**探索信息资源融合共享的运作模式，汇聚信息流、资金流和运力资源，提高信息对称水平和运力配置效率，破解返程空载难题，提升物流的吸纳和发送能力。

**畅通物流通道。**建成顺丰支线物流无人机场，打造全国首个“无人机+远航数字塔台”运行示范基地；推进“公转铁”步伐，建成金鸡滩煤矿、巴拉素煤矿、大海则煤矿、红杉曹家



伙场、榆佳等铁路专用线；加快完善城市对外通道布局，在西北物流网络中发挥关键节点、重要平台和组织中枢的作用。

**优化发展快递和城乡配送。**健全完善区乡村三级电商体系，在中心城区和乡镇建设一批智能快件自提柜，实现快递终端投送网点全覆盖，快递进村率达到100%；构建便捷高效、竞争有序、技术先进、服务优质、覆盖城乡的配送服务体系，畅通“工业品下乡、农产品进城”渠道。

## 打造区域物流枢纽中心



### 建设大型物流园区

象道国际物流园年运力达到5000万吨；建成榆林三科智慧农商城、京东共享经济产业园、聚钛智能物流园、聚能物流园。



### 建设物流信息平台

提高信息对称水平和运力配置效率。



### 畅通物流通道

建成顺丰支线物流无人机场，建成金鸡滩煤矿、巴拉素煤矿、大海则煤矿、红衫曹家伙场、榆佳等铁路专用线。



### 大力发展快递物流

健全完善区乡村三级电商体系。

## 第六节 建设更高水平的区域消费中心

推动生活性服务业向高品质和多样化升级，坚持盘活存量与优化增量，进一步整合优化中心城区商贸布局，实施商圈环境改造提升工程，推动连锁化、品牌化企业进入主城区，建成国贸城市时代广场、滨河商业中心、凌霄仿古等一批商业综合体；培育多个方便快捷、消费集中、文化底蕴深厚的特色商业街区，引领带动实体消费提档升级、聚集发展。健康有序发展“夜间经济”，依托当前形成的消费业态和空间布局，充分挖掘区域特色资源，用文化元素为夜间经济赋能，丰富和发展夜间消费环境和场景，激发城市消费活力。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。到“十四五”末，实现社会消费品零售总额 400 亿元。

### 城市建设项目

**国贸城市广场：**总建筑面积 74800 平方米。

**滨河商业中心：**总建筑面积 48700 平方米。

**凌霄仿古商业综合体：**总建筑面积 67400 平方米。

**特色商业街区：**打造 5 条富有地方特色的文化、餐饮、娱乐商业街区。

## 第四章 聚力新动能 构建高端低碳现代产业新体系

全面落实碳达峰、碳中和目标，转变经济发展方式、调整经济结构，坚持多产业融合、全产业链布局，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。

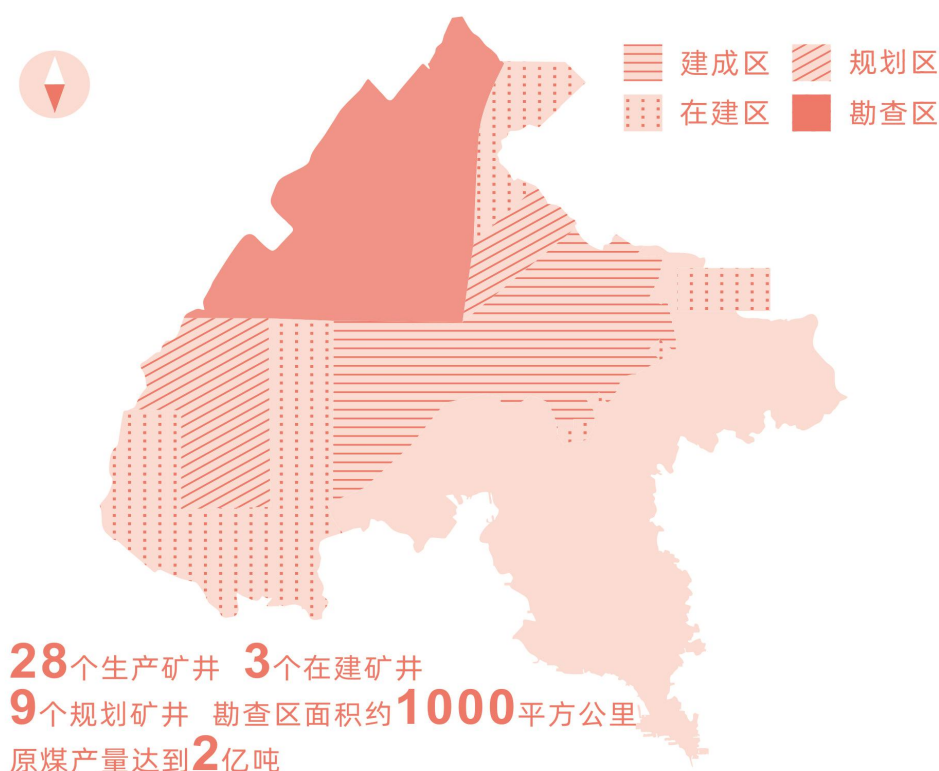
### 第一节 锚定碳达峰、碳中和，推动产业低碳化

充分认识“双碳”目标倒逼资源型城市转型的战略机遇，积极开展碳达峰行动，统筹推动产业结构、能源结构、交通结构等调整，促进低碳生产、低碳建筑、低碳生活，打造零碳排放示范工程。开展碳达峰和空气质量达标协同管理，加大新能源汽车在园区、矿区和公共交通等领域应用示范。优先支持低能耗产业发展，坚决清理淘汰落后产能和高排放、高污染产能。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。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，推进排污权、用能权、用水权、碳排放市场化交易。积极推广应用节能降耗新技术、新工艺、新产品，有序开展产能置换、兼并重组、环保搬迁、升级改造等工作。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，到“十四五”末能耗强度下降15%。

### 第二节 保障能源安全，建设产煤大区

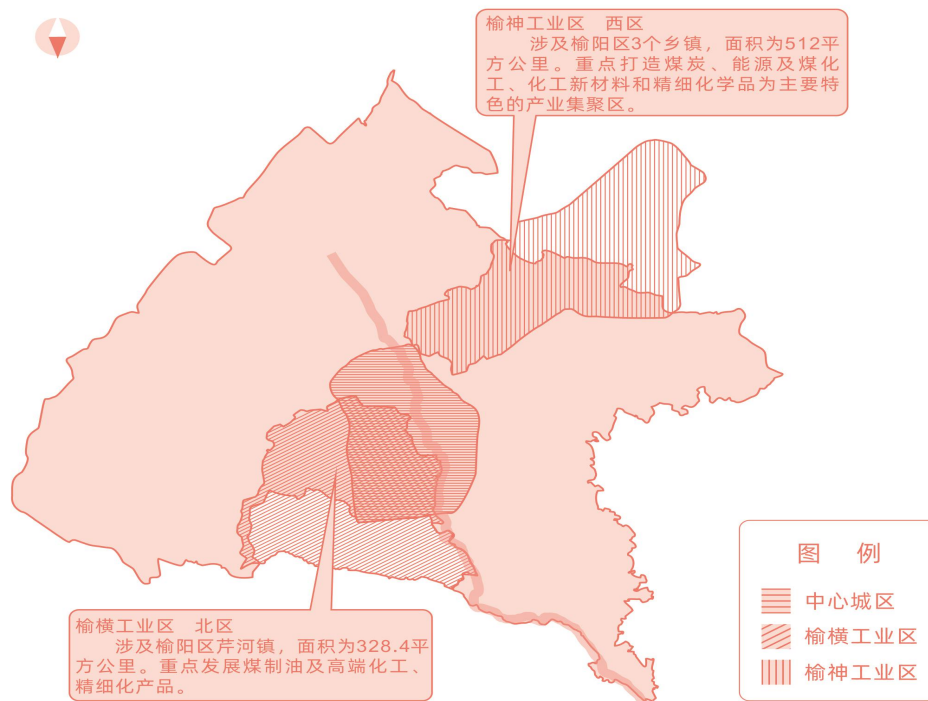
牢牢抓住以大型矿井为骨干的原煤产能建设，建成投产1500万吨大海则、1000万吨巴拉素、1000万吨郭家滩、1000万吨可可盖4个千万吨级矿井，启动建设1500万吨乌苏海则、1000万吨西红墩、1000万吨小壕兔、500万吨红石桥4个新建矿井，加快推进120万吨河兴梁、120万吨半坡山等规划矿井开展前期工作，形成以千万吨级矿井为主体、百万吨级矿井为补充的产能格局，到“十四五”末原煤产量提升到2亿吨，进一步夯实世界一流高端能化基地原料基地战略地位。因地制宜推广充填开采、保水开采等绿色开采技术，全面加快智慧矿山、绿色矿山和安全矿山建设步伐，到“十四五”末煤矿机械化程度达到85%以上、煤炭采区回采率达到80%以上。牢牢抓住政府在各煤矿的股权收益，稳步释放区政府入股17个煤矿产能，到“十四五”末年收益达到8亿元。

## 建设产煤大区



### 第三节 做精做细做优能化产业

#### 榆阳区工业产业布局示意图



**高端煤化工产业。**牢牢抓住榆林国家级能源革命创新示范区建设机遇，建成兖州煤业 50 万吨 DMMn 项目，启动建设时代能源 50 万吨高端能化产品联合生产、400 万吨煤间接液化项目。围绕“12363”煤化工产业发展战略，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，加快发展煤制甲醇-烯烃及下游产业链、煤制芳烃-乙二醇-聚酯产业链、煤制油全产业链、煤基高端化工产业链，实现从原料向材料转化、从大宗化学品向终端应用品拓展、从产业链中低端向高端迈进。到“十四五”末，煤化工全产业链基本形成，年产煤制油 400 万吨、甲醇 200 万吨、聚甲氧基二甲醚 50 万吨、煤焦油 40 万吨、乙烷 105 万吨、煤化工下游产品 140 万吨，推动能化产品高端化、能化产业集群化发展，原煤就地转化率提高到 40%以上。

**煤电产业。**抢抓国家煤电基地和输电通道建设机遇，以优化电源结构、提高外输能力为重点，积极争取落地陕煤袁大滩4×1000MW电厂、榆能红石桥2×1000MW电厂等煤电项目，加快建设西部重要的煤电基地。

**盐产业。**推进中盐二期项目扩能升级，加快研发红枣碘盐、氨基酸碘盐、氨基酸低钠盐、玉米肽碘盐、植物纤维盐、富硒碘盐等新型盐产品，提高食盐附加值，年制盐产量达到200万吨，着力打造全国健康食用盐基地。发挥原盐资源优势，吸引盐化工企业落户兴业，以烧碱、聚氯乙烯、氯气为中间产品，推动氯碱化工产业向特种树脂、专用料和混配料以及耗碱、耗氯等高附加值产业方向发展，支持生产氯化高聚物等含氯高分子材料。

**天然气产业。**编制天然气开采规划，推进天然气开采规范化，积极支持国家输气管道建设，加大长北、华北、采气一厂、采气二厂天然气勘探开发力度，新建井场400个以上，加快形成资源共享、多元开发、多方共赢的发展模式，年度天然气稳产在65亿立方米。鼓励发展天然气资源的深度转化利用，加快配套上古天然气化工上下游产业链项目，建成华辰天然气综合利用二期项目，“十四五”末LNG产量达到40万吨。



## 第四节 培育壮大战略新兴产业

### 榆阳高新区麻黄梁装备制造基地



**先进制造业。**扩容升级榆阳高新区麻黄梁板块，布局建设35平方公里的先进装备制造基地，盘活园区现有汽车装备制造厂区，发展合金材料、矿山设备、汽车制造、塑料制品、工程机械、农业机械、轨道交通、航空航天、智能制造等各类装备制造产业，到“十四五”末引进规模以上装备制造企业20户以上，装备制造业产值达到100亿元，建成西北地区重要的高端装备制造基地。

### 铝下游产业园



**新材料产业。**支持陕西有色与东方希望集团氧化铝项目建立合作关系，形成百万吨铝液产能。重点发展铝下游板块，拉大园区框架，从一期850亩扩展到5000亩规划范围。运用全产业链思维，不断深化与科研院所交流合作，围绕产业链部署创新链，推进陕西有色100万吨铝与全市50万吨金属镁融合发展，引进落地铝型材、汽车轮毂、交通轨道等一批铝下游项

目，加快发展航天航空、半导体、精密仪器等铝镁合金精深加工产业，打造千亿级高端新材料产业基地。

**新能源产业。**加快煤电替代步伐，大力发展风电和光伏产业，支持发展分布式新能源发电和智能微电网，全面加快新能源发电替代步伐，逐步实现新能源+电网灵活性平价、新能源+储能用户侧平价和新能源+储能发电侧平价。支持并网光伏发电项目原址扩容升级。推进火电-新能源-储能融合发展、外送和自用互补发展，打造风光火储一体化、源网荷储一体化电力体系。加快可再生能源与储能高效融合，重点布局可再生能源+大规模储能综合项目。积极融入全市氢能源体系建设，重点聚焦制氢、储氢、加氢等氢能产业链关键环节，建成西部氢都瀚林氢能科技园，推进加氢站等氢能基础设施建设，初步形成较为完整的氢能产业链，成为西部地区具有影响力的氢能应用先行地区。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15%以上，其中氢能达到4%以上。

**节能环保产业。**推进节能环保产业集聚发展，立足全市节能减排、环境修复、资源循环利用市场需求，加快发展大气治理、固废处理、污水处理、生态修复等节能环保产业。实施榆林再生能源综合利用、国通建筑垃圾资源化利用、德隆环保固体废物综合处置中心二期等示范项目。抢抓榆林市建设国家级大宗固体废弃物综合利用基地发展机遇，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。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。

**智能无人和通航产业。**依托空域和地域资源优势，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、生态环保等产业融合发展。规划建设 3000 亩的马合航空产业园，深化与丰鸟无人机、上海喆航航空等公司战略合作，开通马合至银川、宁夏盐池航线，打造无人机试飞基地、国家民用无人机驾驶航空试用基地、顺丰物流大型无人机西北唯一总部运行基地，建设全国首条实际投入商业试运行的大型无人机货运航线。打造集空军影视文化、旅游、爱国教育、航空娱乐为一体的航空体验城。

## 第五节 全面振兴轻纺产业

充分挖掘发挥榆林羊毛绒产业的原料优势和产业基础，运用先进技术、先进工艺、先进经营模式振兴轻纺工业。加快轻纺产业园后续项目建设，引进入驻至少 30 家轻纺企业，建设国际化的羊毛防寒服研发中心，不断开发新款式、新产品，不断拓展国际国内营销市场，推动本地企业和产品向专业化、品牌化、高端化发展，打造全国一流的轻纺产业基地、中国羊毛防寒服名城。

到“十四五”末，轻纺产品产量达到 3000 万件、产值达到 30 亿元，新增就业 2 万人以上。

## 第六节 大力发展现代服务业

**金融服务业。**大力推动多样化、专业化、综合性的产业金融服务体系建设，以服务传统产业转型升级、新兴产业快速发展、促进双创、“三农”工作、解决中小微企业融资难为重点，提升金融服务实体经济的能力。支持银行、保险、证券、信托、资产管理、商业保理、外汇结算、私募基金、风险投资等各类型金融机构设立分支机构，支持本地金融机构创新服务，有序发展金融中介服务机构，优化金融生态环境。培育上市后备企业，对上市企业按标准进行奖励。

**科技服务业。**以技术转移服务、检验检测服务、创业孵化服务、科技金融服务为重点，围绕高端装备制造、新一代电子信息、生物医药、数字经济、前沿新材料、有色金属等产业发展需求建设研发中心、重大创新平台和成果转化基地，积极培育和壮大科技服务市场主体，创新科技服务模式，推动科技服务业与制造业深度融合，全力打造完整产业链条，促进科技服务业专业化、网络化、规模化发展。

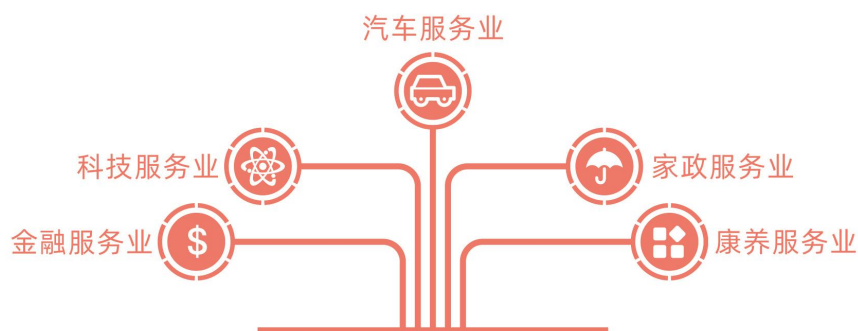
**汽车服务业。**引导南郊 4S 店、汽车维修、汽配产品销售、二手车交易市场向汽车产业园聚拢，建成汽车主题公园、汽车

竞技运动等项目，强化生产与服务的纽带联系，构筑人气商气双旺、规模效益凸显的汽车服务产业高地。

**康养服务业。**以大健康服务产业为引领，融合休闲娱乐、文化教育、体育运动、养老养生产业，建设小镇体育康养、智慧生活馆、“榆林院子”、中医康养和小纪汗森林康养等项目，加快培育“康养地产+康养医疗+康养旅游”新模式，延伸大健康产业链条，形成现代幸福产业集群。

**家政服务业。**提高家政从业人员素质，增加家政服务有效供给，提升家政服务规范化水平，重点发展居家养老、康复护理、育婴育幼、烹饪保洁等家政服务，促进家政服务产业繁荣发展。

## 培育壮大现代服务业



## 第七节 积极发展数字经济

主动把握数字经济战略机遇，围绕产业数字化和数字产业化，推动数字政府、智慧社会建设向纵深发展，推动互联网、大数据、人工智能与实体经济深度融合，努力打造信息化、智能化的现代产业体系，不断增强新产业、新模式、新业态的核心竞争

力和辐射带动力。深化与华为、阿里巴巴、腾讯的战略合作，聚焦环保监测、智慧矿山、社会治理、税源管控、现代农业、文化旅游、医疗卫生等重点领域，布局大数据、云计算、算力中心等重大项目，全面加快“智慧榆阳”建设，打造具有竞争力的数字产业集群。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。加快5G网络、区块链、数据中心等新型基础设施建设，加快推进互联网医疗、在线教育、在线办公等新一轮“线上经济”发展；积极拓展智能化应用，以数字经济发展引领产业转型升级，构建“数字基建-数字交易-数字平台-数字场景”于一体的数字经济新生态，为广大市场主体和人民群众带来更加便捷、更加优质、更加安全的生产和生活体验。

## 第八节 探索发展未来产业

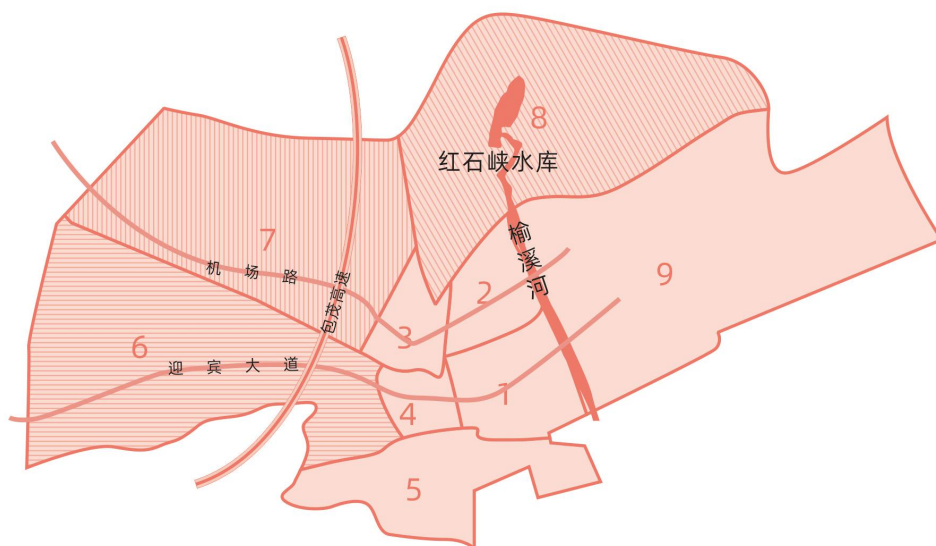
树立适度超前的产业发展意识，以加快未来产业与经济社会各领域深度融合发展为主线，探索发展生命信息、高端医疗、健康管理、康复照护、养生保健等生命健康产业；探索发展人工智能、虚拟现实、量子技术、3D打印等信息技术产业；探索发展航空电子、无人机、卫星导航、航空航天材料、精密制造技术及装备、卫星研制等航空航天产业。在重点产业领域和产业链关键环节，招引一批行业龙头企业、知名研发机构和创新服务机构，推动一批重大产业和关键技术实现创新突破。

## 第五章 打造新优势 建设现代宜居宜业新都市

深入实施城市品质提升工程，向北部、东部拉开城市发展架构，优化国土空间布局，加强城乡基础设施互联互通、产业协作协同、公共服务共建共享，提升城镇化水平，加快补齐城镇基础设施和公共服务短板，提高对产业和人口集聚的支撑能力。

### 第一节 优化拓展城市发展空间，提高综合承载能力

#### “榆溪湾”城乡融合发展区



全面增强发展和经营城市经济意识，把城市经济板块和现代服务业作为产业结构调整的战略重点，在建设“最具影响力”城市中发挥重要支撑作用。按照“产城一体、板块联动、融合发展”的思路，进一步优化榆阳高新区空间布局，重点发展体育康养、教育科技、文化旅游、数字经济、城市物流、汽车服务、花卉市场等新兴业态，建成大型企业后勤保障基地，建设高品质的现代化城市组团。争取市级政策支持，在城市北大门谋划建设“榆溪湾”城乡融合发展区，加强与中建、绿地集团

等知名企业合作，创新开发模式，打造城市繁华商业与高端服务新地标。利用城南榆溪河水系，谋划建设湿地公园、森林公园、生态廊道。置换红石峡、尤家峁水源地，增加城市开发空间，提升城市品位，构建宜居、宜商、宜业、宜游的现代化城市绿色发展板块，加速提升中心城市能级和辐射带动能力。

## 第二节 提升城市公共服务水平，增强人口集聚能力

按照市、区一体化发展原则，配合榆林加快延榆鄂高铁建设、优化完善城乡立体交通网络；实施棚户区、老旧小区、城市巷道改造，建设公寓房、限价房、景观房；鼓励企事业单位拆墙透绿、见缝插绿；推行垃圾分类和智慧环卫等措施，提升环卫专业化作业水平；科学配置医院、学校、图书馆、体育场、公园、城市书屋、文化馆、公厕、环城慢行步道等公共资源，在城市周边布局一批高品质康养小镇，全面提升城市功能品质，树立榆阳城市公共服务崭新形象。

### 城市建设项目

**棚户区改造项目：**榆溪河两岸 V2、V3 地块改造 367 户，拆迁建筑面积 6.5 万平方米；文化路西 N1、N2 下剩部分，N3、N4 地块改造 2301 户，拆迁建筑面积 50 万平方米；鸳鸯湖片区改造 196 户，拆迁建筑面积 3 万平方米；沙河村片区改造 264 户，拆迁建筑面积 4 万平方米；麻地湾片区改造 260 万平方米，建设一批公寓房、限价房、景观房。

**老旧小区改造：**改造提升 212 个老旧小区。

**城市巷道改造：**改造 260 条城市巷道。

**城区公厕建设：**建设 120 个城区公厕。

**垃圾分类处理建设项目：**整区域推行垃圾分类。

**环卫设施设备购置及更换：**配备分类式垃圾转运车，逐步更换沿街分类式垃圾箱以及破损淘汰的环卫作业车辆。

**智慧环卫系统：**对所有环卫人员与车辆进行智能管控，提升环卫智能化管理水平。

### 第三节 加快特色小城镇建设，促进城乡融合发展

**建设一批“五美”集镇。**高起点规划、高标准建设、高效能管理，大力推行“主导产业+设施配套+绿色生态+特色风貌+旅游发展+现代治理”建设模式，高质量推进镇川、鱼河、金鸡滩、麻黄梁、牛家梁、芹河、小壕兔、巴拉素、青云等重点示范镇建设，建成功能布局合理、基础设施完善、主导产业突出、公共服务完备、人居环境优美、地域特色浓郁、文化内涵丰富的现代化集镇，促进农民就地城镇化，达到环境美、生活美、人文美、产业美、治理美的目标，成为“大美榆阳”的重要支撑，到“十四五”末常住人口城镇化率达到80%。

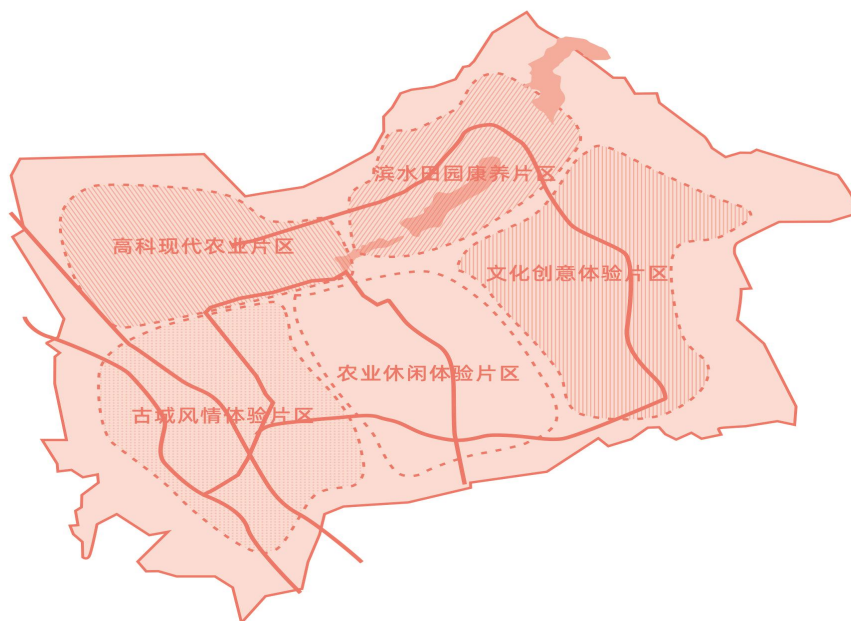
**探索城乡融合发展新模式。**整合金鸡滩、麻黄梁两个乡镇，打造755km<sup>2</sup>的金（金鸡滩）麻（麻黄梁）区域融合发展区，积极申报金麻片区撤镇设市方案，区级重点项目、地方财力、产业政策集中向该区块倾斜，全力提升该区块基础设施和城镇化水平，到“十四五”末，该区块经济总量达到800亿元、常住人口达到15万人。

## 金（金鸡滩）麻（麻黄梁）区域融合发展区



围绕边墙、榆卜界、城大圪堵、大伙场、常乐堡等村建设“一园、两廊、五片区”的龟兹风情展示区，打造总规划面积75km<sup>2</sup>的古城滩“三产”融合示范区，常住人口达到2万人。

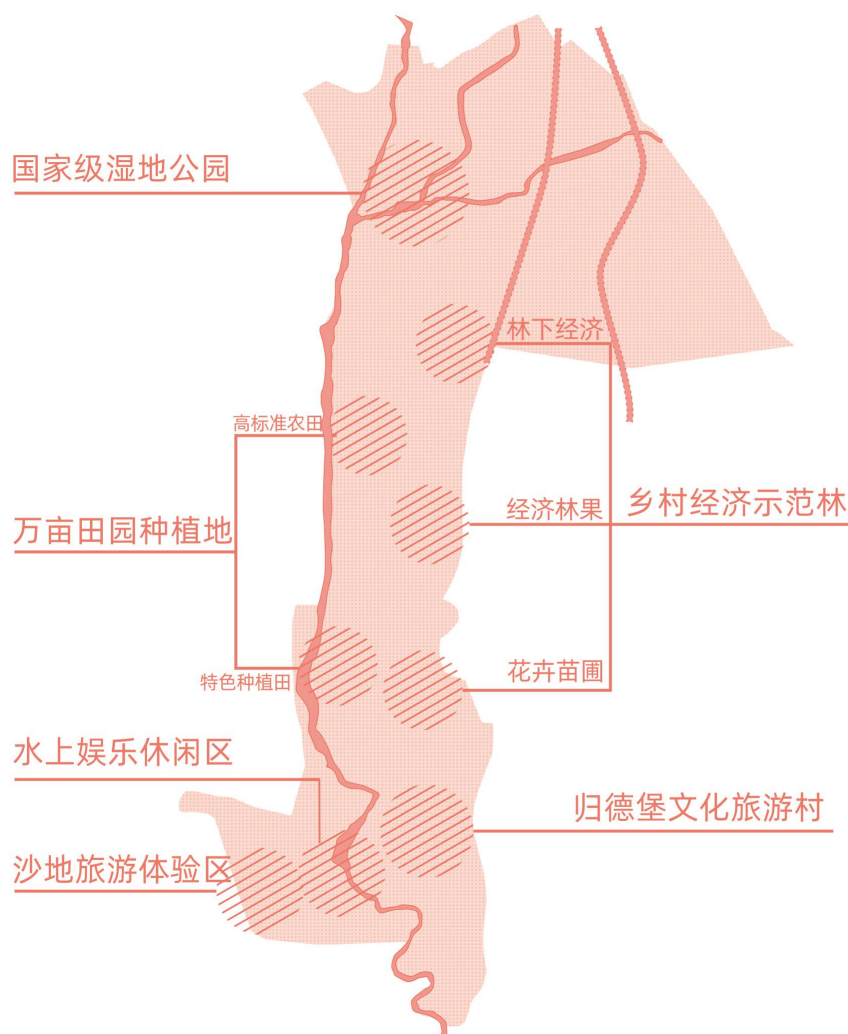
### 古城滩“三产”融合示范区





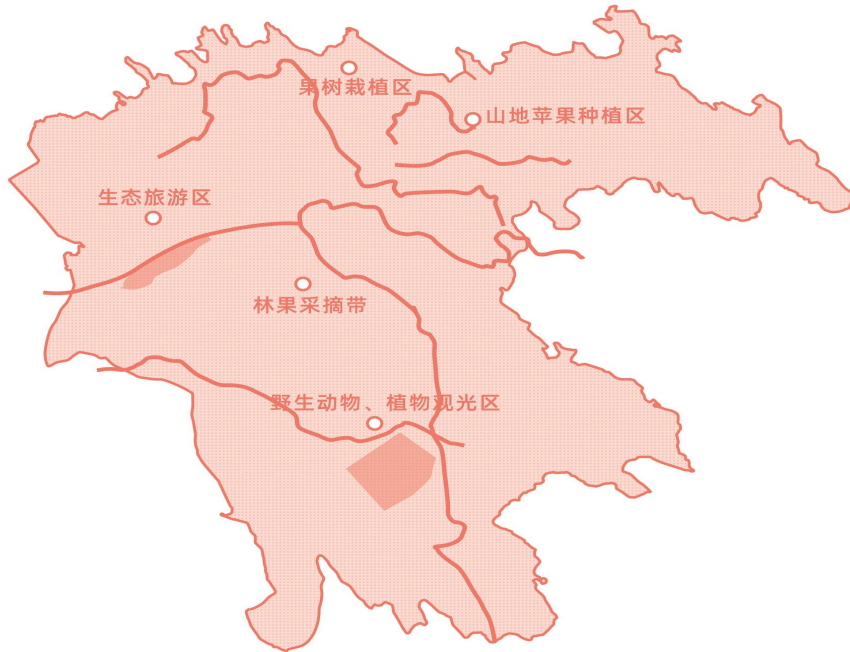
围绕刘官寨、大河滩、归德堡、西沟等村建设城郊风景廊道，承载高品质的生活群体，打造 35km<sup>2</sup>的归德堡田园综合治理示范区，常住人口达到 3 万人。

### 归德堡田园综合治理示范区



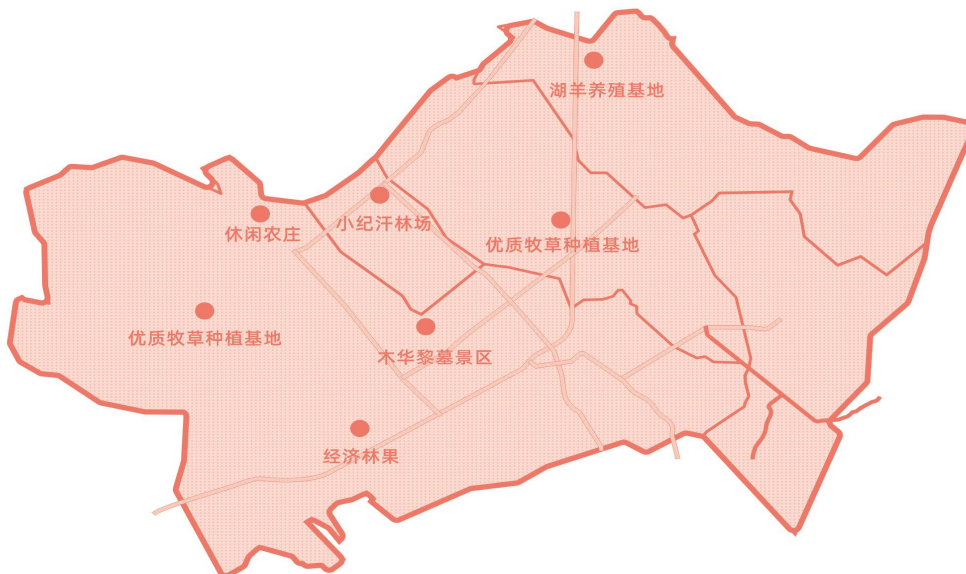
依托三鱼路景观带、赵庄旅游产业，围绕松树岭、赵庄、黄家圪崂、石井、古塔、任家沟等村建设集量化生产、乐活乡村、田园度假、休闲观光于一体的 A 级乡村旅游示范区，打造 64km<sup>2</sup>中国美丽田园示范区，常住人口达到 2 万人。

## 古塔美丽田园示范区



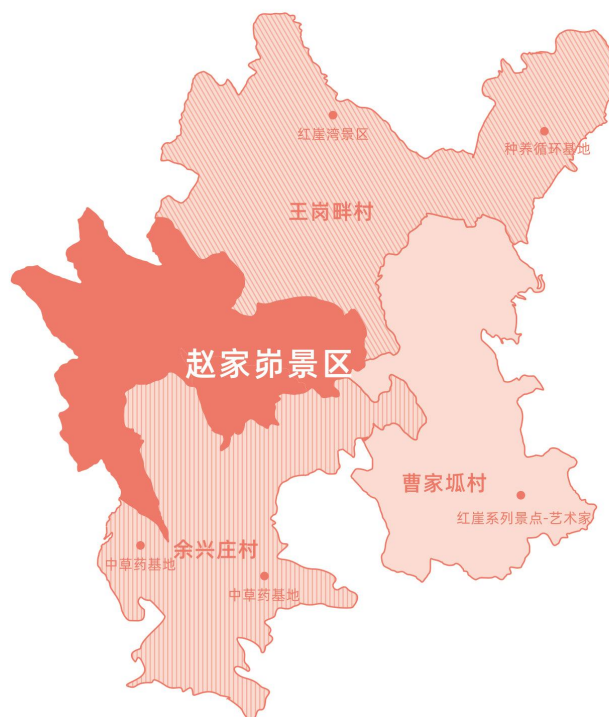
围绕井克梁村、大纪汉、小纪汗等村和小纪汗林场部分农林地，打造集种草、加工、销售为一体的牧草和湖羊种养殖区，配套建设观光、休闲、体验为一体的旅游区，打造 94km<sup>2</sup>的小纪汗林牧一体化示范区，常住人口达到 2 万人。

## 小纪汗林牧一体化示范区



以赵家峁为中心，辐射周边王岗畔、曹家坨、余兴庄等村建设中国美丽乡村旅游景区，打造 45km<sup>2</sup>的泛赵家峁综合改革示范区，常住人口达到 2 万人。

### 泛赵家峁综合改革示范区



#### 第四节 加强国土开发保护，提升空间治理能力

根据全区资源环境综合承载能力和经济社会发展战略，按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则，落实“三线一单”管控要求，生态保护红线原则上按禁止开发区管理，确保生态功能不降低、面积不减少、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，全域全要素编制村庄规划。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。全面深化“多规合一”工作，深化“一张图”在投资项目管理系统中的应用，全面提高审批效能和监管服务水平，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

## 第六章 实施新战略 奋力谱写乡村全面振兴新篇章

坚持农业农村优先发展总方针，围绕实现农业农村现代化总目标，以深化农村综合改革为动力，以发展现代特色农业为核心，强化“钱、地、人”等要素的供给，推动城乡要素自由流动、平等交换，促进公共资源城乡均衡配置，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系，为推进乡村振兴提供动力，逐步实现农业强、农村美、农民富目标。

### 第一节 构建现代农业产业体系

#### 加快发展“3+2+X”新兴主导产业



加快发展“3+2+X”新兴主导产业。立足地域、资源优势，因地制宜发展适合榆阳土壤、气候特点的农业产业，持续深化与陕果集团、中盛集团等的战略合作，多点建设规模基地，发展优质果树 10 万亩、大漠蔬菜 10 万亩、优质牧草 30 万亩，建成 200 万只榆阳湖羊、20 万头优质肉牛基地，发展适度规模的中药材、食用菌、水产品、苗木花卉等特色产业，做大做强做优农业主导产业，促进农业增效、农民增收、农村发展，建

设全国最大的肉羊全产业链基地和中国草业明珠，打造中国北方农牧交错地带现代农业新高地。

**推动农村一二三产业融合发展。**加快构建粮经饲统筹、种养加一体、农牧渔结合的多元农业结构，建设一批补链强链的农产品深加工项目，延伸农产品加工产业链，补齐仓储冷链物流短板，促进产业附加值增加。开展“美丽乡村+景区”行动，采用市场化运作管理方式，推进乡村特色产品、生态景观、历史文化等价值和功能融合，培育民宿客栈、休闲度假、采摘观光、研学旅游等新型业态，开发一批定向自驾游线路，搭建“旅行社+农产品”“自驾游+后备厢”等平台，以农助旅、以旅兴农。积极发展智慧农业，深化与阿里巴巴等企业合作，将“大数据”“互联网+”等信息技术向农业生产、经营、服务领域渗透，发展农村电子商务、农商直供、产地直销、会员配送、个性化定制等新型经营模式，开拓数字农业、农村电商和供应链市场广阔空间，丰富乡村经济业态，拓展农民增收空间。

## 现代农业建设项目

**肉牛全产业链项目：**建设良种牛繁育基地、优质肉牛养殖及育肥基地、饲料加工厂、生物有机肥加工厂、屠宰及肉品深加工厂及相关配套设施。

**北部滩区现代农业示范项目：**依托明杰农业等大型涉农企业整理出的土地，打造北部滩区现代农业示范区。规划占地 50173 亩，涉及 7 个行政村 50 个村民小组 10400 人。

**百万只肉羊屠宰深加工项目：**建设屠宰车间、粗加工车间、排酸间、分割剔骨间、冷却间、无菌羊肉包装、车间保鲜间、冷藏库、办公及宿舍等配套设施，形成年屠宰加工 100 万只肉羊的产能。

**榆阳区羊产业特色小镇项目：**建设占地 570 亩，集生产基地、研发中心、展销中心、羊产业博物馆、综合服务基地为一体的项目。

**水产养殖示范项目：**依托中营盘水库、刀兔海则以及 210 国道沿线各类鱼塘，打造饲养体验、休闲垂钓、草滩水产品品鉴等水产养殖衍生服务为一体的特色水产养殖示范带。

**农副产品冷链保鲜储备交易市场：**建设用地 300 亩，建设高架立体冷链、仓储、检验检疫、食品保鲜蔬菜水果交易市场。

**农副产品精深加工项目：**建设小杂粮等农副产品生产线，配套建设厂房、研发中心、库房、检验楼、配货中心、冷库等。

**马铃薯深加工项目：**规划面积 260 亩，建设年加工能力 20 万吨马铃薯加工厂，购置三条进口马铃薯深加工设备生产线，项目建成后实现年产薯条 75000 吨、薯片 5000 吨、雪花全粉 4200 吨。

**培育壮大新型农业经营主体。**以提高农业产业集约化、专业化、组织化和社会化水平为目标，引进和培育一批全产业链龙头企业，发展壮大农民合作社、家庭农场、产业化联合体等新型经营主体 4000 个以上，鼓励发展以农业产业化龙头企业带动、农民合作社和家庭农场跟进、小农户参与的产业化联合体，发展多种形式的适度规模经营。

**加强职业农民队伍建设。**实施职业农民火种计划，深入开展新时代十万农民教育培训，对接 10 所涉农院校、科研机构，探索人才培养新机制新模式，为新型农业经营主体、新型农业

服务主体、农业龙头企业、返乡下乡创新创业者和专业种养加能手等提供教育培训、技术支持和创业指导等服务。加强农技推广人才队伍建设，探索公益性和经营性农技推广融合发展机制，允许农技人员通过提供增值服务合理取酬，全面实施农技推广服务特聘计划。

**深度推进品牌强农战略。**鼓励支持龙头企业、股份经济合作社、农民专业合作社、生产经营大户等新型经营主体开展商标注册和产品认证，巩固老品牌、壮大小品牌、创造新品牌，申报认证“榆阳苜蓿”“榆阳肉羊”“榆阳肉牛”等地理保护品牌，扩大“沙地上郡”农业公用品牌影响力，做优“大漠蔬菜”“山地苹果”“山地小杂粮”等特色优质农产品品牌，切实提升区域品牌影响力和农产品竞争力。积极开展农产品推介促销活动，提高品牌知名度。深入挖掘榆阳农耕文化，推动“文化+技术+平台”与品牌营销深度融合。到“十四五”末，培育榆阳特色农业品牌50个以上。加强农产品质量安全监管，将品牌认证主体及产品纳入农产品质量安全监管追溯系统，完善农产品质量安全风险评估和监测预警体系。

**提升现代种业水平。**大力提升全区种业企业竞争能力、供种保障能力、市场监管能力和科技创新能力，构建以政府为主导、企业为主体、市场为导向、科技为依托、产学研相结合、育繁推为一体化的现代种业体系。“十四五”末全区大宗农产品良种覆盖率达到80%以上，自主培育5个以上区域优势特色农业新品种，良种对农业增产的贡献率达到50%以上，建设标



准化、集约化、机械化的优势作物（种苗）生产基地1万亩以上，着力培育3-5家省级农作物种子骨干企业、3-5家省级畜禽骨干企业，3-5个面向全国推广的良种品牌，种业企业收入达到10亿元以上。

**推进农业生产全程机械化。**加强农机设备购置补贴政策支持力度，加快现代化农机设备进入农田，补齐全程机械化生产短板，逐步实现精准化、智能化、科学化远程控制管理农业生产；全面推广“3+2+X”农业特色产业所需机具，大力推广玉米、马铃薯播种收获和小杂粮生产机械装备，创建一批主要农作物生产全程机械化示范乡镇。到“十四五”末农业机械化率达到80%，北部草滩区全面实现农业机械化，南部山区主要农作物耕种收综合机械化率达到70%，果业生产机械化率达到70%；设施农业、畜牧养殖、水产养殖和农产品初加工机械化率达到70%以上。

**加快发展数字农业。**发展大田种植数字农业，推进水肥一体化、精量播种、养分管理、病虫害防控、农情调度监测、精准收获等措施。发展设施园艺数字农业，包括生产全程监控和产品质量可追溯，自动化清洗、分级、包装、扫码、信息采集等设备，提升采后处理全程自动化水平，为电商物流提供基础支撑。发展畜禽养殖数字农业。包括自动化精准环境控制系统-环境监测与自动化通风、温控、空气过滤，电子识别、自动称量、精准上料、自动饮水等。发展水产养殖数字农业。包括自动增氧、饵料投喂、底质改良、水循环、水下机器人等，养殖池塘、车间和网箱的标准化、机械化、自动化、智能化。

## 第二节 实施乡村建设行动

按照集聚提升、城郊融合、特色保护、搬迁撤并“四类”村庄布局，开展“多规合一”实用性村庄规划编制，统筹推进基础设施补短板、产业升级提质量、人居环境上水平。**实施“十乡十村十件事”乡村振兴示范建设行动**，板块联动、压茬推进，每年创建20个示范村，到“十四五”末建成100个美丽宜居示范村。**实施就地移民搬迁行动**，坚持建新拆旧，统一规划设计，落实“300、280、260”奖补政策；统筹矿区移民搬迁、城乡（镇园）融合发展、山区就地移民、滩区四区分离等模式，每年至少实施20个村组，“十四五”期间完成百村建设任务。**实施人居环境治理提升行动**，持续推进改旧居、改圈舍、改厕所的“三改合一”工程，推进规模种植区、清洁养殖区、宜居生活区、现代服务区的“四区分离”工程，全面实现农村净化、绿化、美化、亮化、硬化的“五化同步”目标，落实奖补政策措施，加快建立长效治理机制，使农村面貌和群众生活环境发生根本性变化。到“十四五”末，村庄生活垃圾治理率达到95%，卫生厕所普及率达到95%，生活污水乱排乱放得到有效管控。

### 美丽乡村建设项目

**美丽农居建设项目：**每年实施1000户旧居改造。

**镇村生活污水处理项目：**建设青云镇等10个乡镇污水处理站，完成20个村民居住较集中行政村污水治理。

**垃圾收运处置体系项目：**建立健全“户分类、村收集、镇转运”垃圾收运处置体系，完成60个行政村垃圾分类和收集设施配备。

**“厕所革命”项目：**每年新改建10000座卫生厕所，到“十四五”末，全区卫生厕所普及率达到95%。

### 第三节 升级农村基础设施



**大兴农田水利建设。**大力推行耕地倒茬轮作、草田轮作和水肥一体化节水灌溉，积极推进水源地保护、城乡供水、防洪减灾、节水灌溉工程，确保农村饮用水安全卫生和水利工程长期良性运行，“十四五”期间新建中型以上淤地坝 20 座，维修加固中小型淤地坝 60 座，实施高标准农田 18 万亩，提质升级 146 处农村安全饮水工程。

**加强农村能源供给。**加快“气化榆阳”进程，鼓励企业参与集镇集中供热供暖，“十四五”末实现集镇天然气接入全覆盖。新建一批变电站项目，补齐现代农业供电保障短板，农村供电可靠率和综合电压合格率分别达到 99.7%和 97%。

**完善交通设施建设。**坚持建管并重，完善农村路网结构，提升路网等级水平，新建改建农村公路 2109 公里，其中县道 228 公里，乡道 181 公里，通组入户道路 1700 公里，重点建设付鲍路、大早路、金鸡滩至麻黄梁快速通道、千树塔至神木界公路、巴小路、刀红路贾拉滩至杨家滩段和小壕兔至耳林段、

金鸡滩运煤过境线、麻黄梁工业园区至佳县王家砭工业园区道路等 15 个项目，创建国家级“四好农村路”示范区。

**提升通信服务水平。**推进城市新一代信息基础设施建设工程向乡村延伸，解决偏远村组通信基础设施缺乏、移动信号不强等问题，升级农村通信网络支撑能力。

## 农田水利设施建设项目

**水源及水源地保护工程：**实施石峁水库环库道路、尤家峁水库环库道路除险加固、中营盘水库整治和红石峡水库水源地保护工程。

**城乡供水工程：**重点实施红石峡供水站设备改造、道路硬化和农村饮水安全工程建设项目。

**防洪减灾工程：**重点实施中小河流治理、堤防、黄河重要支流治理、山洪灾害预警系统补充完善、小壕兔等 6 个乡镇干渠排洪、青云沟等 2 条山洪沟治理工程以及水库除险加固工程。

**节水灌溉工程：**重点实施榆高渠干渠、渠首改造，南郊抽水站机房设备改造、渠道整治，三岔湾渠管理处机房设备改造、渠道整治，石峁水库灌区改造、榆东渠灌区节水改造及灌区信息化、自动化建设，创建节水型企业、单位、公共机构项目、灌区量水设施安装以及灌区渠系改造工程。

**水土保持及生态治理工程：**重点实施京津风沙源治理二期工程、2021-2022 年榆阳区水利水保工程、石峁水库库区绿化工程、黄土高原地区中型以上淤地坝除险加固项目、粗泥拦沙工程、坡改梯项目、国家水土保持重点建设工程项目、水土保持补偿费使用项目。

## 第四节 深化农村综合改革

**农村产权制度改革。**巩固全国农村集体产权制度改革试点示范区建设成果，按照“三条产改路径”，夯实改革“六步”程序，坚持整乡推进、板块联动、龙头带动、面向市场、做大产业、促进增收的原则，指导农村集体经济组织制定或完善章程，充分发挥镇、村两级集体经济合作组织整合、配置资源作用，统筹资源开发型、产业开发型、资产租赁型、股份合作型、生产服务型等多种模式，建立更加有效的产业发展机制、更加规范的运营管理机制、更加紧密的利益联结机制，进一步放活土地经营权，不断壮大村集体经济，促进群众持续增收、共同富裕。重点抓好集体经济组织运营管理提质、产权流转交易市场扩面、股权抵押融资增效、农业社会化服务优化。全面推行村党支部书记、村委会主任、合作社理事长“一肩挑”，建立健全乡镇联合总社、村集体股份经济合作社财务管理和考核评级机制，积极推进区、乡两级产权交易平台规范化建设，探索接入全国性土地流转交易平台，深化“三农”领域政银企合作，推动土地经营权证和集体股权证抵押贷款扩面提质，支持和引导专业合作社开展农资配送、农机租赁、测土配方、统防统治、代耕代种、土地托管等服务，全面开启农村集体产权制度改革“3.0时代”。

**农村宅基地改革。**积极探索落实宅基地集体所有权，保障宅基地农户资格权和农民房屋财产权，适度放活宅基地农民房

屋使用权的具体路径和办法，坚守土地公有制性质不变、耕地红线不突破、农民利益不受损三条底线，实现好、维护好、发展好农民权益。

**供销改革。**加快构建上下贯通、灵活便捷、运行规范的供销合作社服务体系，将供销合作社打造成为组织体系更加紧密完整、经济实力显著提升、流通现代化水平显著提高、服务规模化能力显著增强的合作经济组织。到“十四五”末，供销合作社系统为农服务网点达到 200 个，各类农村现代物流配送中心达到 4 个，19 个乡镇供销合作社全部完成改造提升，行政村农村综合服务中心覆盖率达到 60%以上，新建和规范 20 个农村电商京东合作点，供销集团公司年营业额突破 1 亿元。

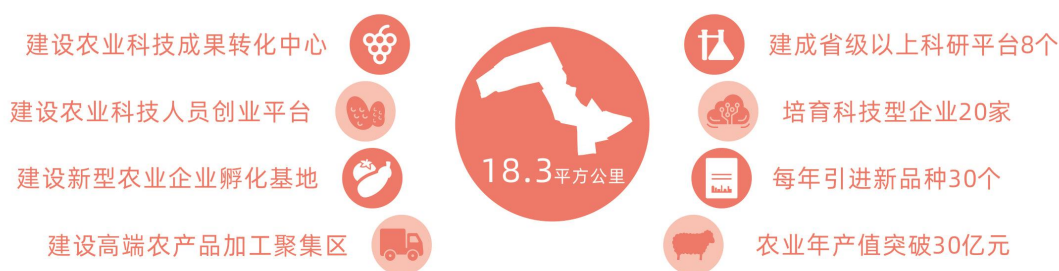
**农垦改革。**围绕发挥国有经济主导作用，加快转变发展方式，推进资源资产整合、产业优化升级，建设现代农业的大基地、大企业、大产业，全面增强农垦内生动力、发展活力、整体实力，切实发挥农垦在现代农业建设中的骨干引领作用。

**集体林权改革。**创新林地管理模式，建立产权归属清晰、经营主体明确、责权划分具体、利益分配合理、流转程序规范、融资渠道通畅、监管服务到位的集体林权制度，明确林地的生态、生活、生产等功能分类，每村至少拿出总林地面积的 50% 用于生态造林和林分质量提升，剩余 50% 林地开展封禁修复，并纳入生态保护红线，实现资源增长、林业增效、农民增收、生态改善的目标。

## 第五节 发挥园区示范引领作用

以创建国家级现代农业产业园为牵引，榆林现代农业科技示范区按照“新科技引领、多业态集聚、产学研结合、产加销一体”的思路，突出科技创新、研发应用、良种选育、试验示范、数字农业等功能，建设农业科技成果转化中心、农业科技人员创业平台、新型农业企业孵化基地和高端农产品加工聚集区。到“十四五”末建成省级以上科研平台8个，培育科技型企业20家，每年引进新品种30个，农业年产值突破30亿元，打造现代农业高质量发展的新高地。

### 榆林现代农业科技示范区



## 第六节 牢牢守住粮食安全底线

构建高质量的粮食供给体系，解决好种子和耕地两大“瓶颈”。实施藏粮于地、藏粮于计的战略性举措，确保需要时产得出、供得上。转变农业发展方式，从拼资源、拼投入的粗放式发展转向拼科技、拼品牌、拼技术的集约化发展。抓好粮食流通和消费各环节的节粮减损，进一步提高节粮减损反对粮食浪费工作实效，把粮食和物资储备部门承担的厉行节约反对浪

费的职责任务落到实处。实行最严格的耕地和淡水保护制度，坚持山顶不耕作、双退地有效复垦，持续加大耕地改良力度，牢牢守住 125 万亩耕地红线，粮食综合生产能力稳定在 45 万吨。

## 第七节 实现脱贫攻坚成果巩固拓展同乡村振兴有效衔接

保持脱贫攻坚政策的稳定性和接续性，持续发展壮大扶贫产业，做好脱贫人口稳岗就业，加强资金资产项目管理，兜住民生底线，确保脱贫人口稳定脱贫不返贫。从解决绝对贫困转向瞄准相对贫困，把临时性帮扶政策转为常态化支持政策，健全防返贫监测和动态帮扶机制、完善稳定增收的带贫益贫机制、完善扶贫资产管理机制、完善基础设施管护机制，持续跟踪收入变化和“两不愁三保障”巩固情况，实施资产收益扶贫，建立与龙头企业的合作模式，逐步完善解决相对贫困的长效机制。在南部山区脱贫村中集中支持一批乡村振兴重点帮扶村，推动农村基础设施和公共文化服务提档升级，增强其巩固脱贫成果及内生发展能力，持续发挥效益。全面宣传脱贫攻坚的成效经验和典型事例，持续弘扬脱贫攻坚精神。



## 第七章 培育新热点 打造全国文旅融合发展新地标

以满足人民群众对美好精神文化需要为目标，以公共文化服务体系建设、文化旅游产品开发、文物保护利用为重点，以推动文旅融合、全域旅游、文化传承为抓手，全力做大做强“文化+”“旅游+”文章，催生文旅新业态，培育文旅新动能，着力构建“大美榆阳”文旅品牌体系，深度融入陕甘宁蒙晋精品文化旅游圈。

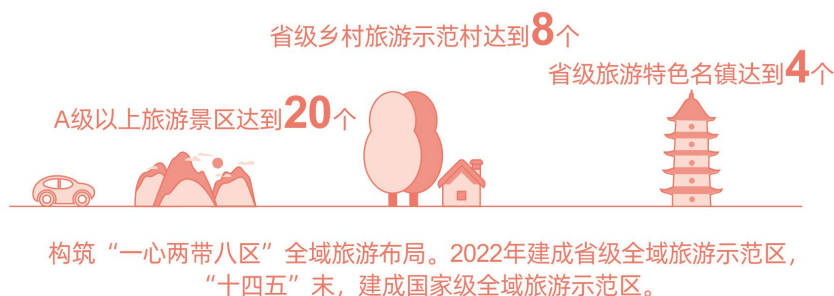
### 第一节 共建共享全国文明城市

培育和践行社会主义核心价值观，推动形成适应新时代要求的思想观念、精神面貌、文明风尚、行为规范，建设一批主题公园、街区和广场等社会主义核心价值观宣传场所，打造榆林革命英烈纪念馆等一批红色教育基地，把社会主义核心价值观融入社会发展各方面。大力弘扬“延安精神”“治沙精神”，深度挖掘陕北文化、红色文化时代价值，建设具有榆阳特色的集中展示载体，筑牢中华民族文化共同体意识，不断增强文化自信。建强用好区级融媒体中心，大力推进新时代文明实践中心建设，实现区、镇（街道）、村（社区）实践中心（所、站）三级贯通。深化移风易俗、厉行节约、全民阅读等主题活动，打造健康向上的人文环境，大力开展文明城市、文明单位、文明村镇创建。加强家庭、家教、家风建设。加强网络文明建设，发展积极健康的网络文化。“十四五”期间建成全国文明城市，

区级以上文明村镇占比达到 65%，全区注册志愿者占常住人口比例达 15% 以上。

## 第二节 加快发展全域文化旅游

### 创建全域旅游示范区



**加强重点文化旅游项目建设。**启动实施榆林古城、明长城保护等重点文物保护工程，重点抓好麻黄梁黄土地质公园、镇北台长城公园、榆溪河生态运动公园、夫子庙文化旅游街区、榆林野生动物园、档案馆、展览馆、科技馆等骨干项目建设，建设榆林沙漠国家森林公园、小纪汗森林康养园等 7 个万亩生态文化公园，提升全域文化旅游承载力和驱动力。依托农事观光、工业旅游、体育赛事等特色体验活动，以路虎营地、蔬菜小镇等示范项目为牵引，建设孟家湾、牛家梁、金鸡滩等北部乡村文旅联合体，组团打造风沙草滩区体验游板块；依托生态资源、产改产业、文旅业态“三大优势”，以“中国美丽田园”为品牌，以三鱼路生态文旅环线及 210 国道为纽带，建设“泛赵家峁”、赵庄南部乡村文旅联合体，组团打造南部山区生态游板块。建成补浪河女子民兵治沙连文旅基地、赵庄张家大院、

“梦家湾”休闲度假区、普惠老榆林印象等旅游示范项目，提升红石桥乐沙戏水、寨圪窰洞民俗、三道河则草滩风情、白舍牛滩田园综合体等旅游业态品质，推出一批国家级、省级乡村旅游景区。到“十四五”末，全区A级以上旅游景区达到20个，省级旅游特色名镇达到4个、省级乡村旅游示范村达到8个，建成国家级文物保护利用示范区、陕北文化生态保护试验示范区。

## 文化旅游项目

**镇北台长城公园：**打造集遗址观光、文化展示为一体的长城国家文化公园、响亮的榆林文化品牌，建设镇北台—红石峡国家级文旅融合示范区。

**麻黄梁黄土地质公园：**建设榆佳高速通道、房车营地、滑翔基地、写生基地、清水河大峡谷、陕北民歌大舞台、大型灯光秀、窑洞民宿、景区道路和其他配套设施等，发展夜游经济，打造国家级黄土地质公园。

**榆溪河生态运动公园：**建设榆溪河、无定河东岸运动步道、漂流系统及配套设施。

**榆林野生动物园：**引进特色珍稀野生动物，建设集动植物保护、研究、旅游观赏、科普教育为一体的大型野生动物园。

**陕北文化产业园：**依托东沙片区季鸾公园、陕北民歌博物馆、档案馆、展览馆、科技馆等打造陕北文化产业园。

**卧云山植物园：**打造集榆林植物园、动物园、环境教育、森林康养、休闲采摘为一体的综合性生态旅游公园。

**森林公园建设项目：**在巴拉素元大滩、金鸡滩掌盖界、城区大

墩山周边打造 3 个省级、1 个国家级森林公园。

**榆阳河口湿地公园：**建设中国年文化体验园，西部黄河流域生物标本馆等 17 个区块。

**木华黎蒙汉风情园：**打造成为传统文化继承、旅游观光、民俗体验、历史文化教育等多种功能为一体的蒙汉文化融合旅游胜地。

**榆林色草湾花卉城：**依托青云 3A 级景区、李宁体育小镇，打造集观赏花海、健康养生、花海婚庆为一体的近郊花卉城。

**榆林滑雪场：**建设一座占地 1000 亩的陕北地区最大滑雪场，积极打造以滑雪为支撑的全季节、综合性主题休闲旅游项目。

**长城沿线旅游带建设项目：**实施文物保护工程，建设游客服务中心、长城博物馆、常乐堡文化旅游基地，打造榆林文化旅游地标。

**构建文化旅游发展新格局。**深度挖掘优势文化旅游资源，从推动健全全域旅游规划体系、丰富全域旅游供给体系、提升全域旅游公共服务、加强全域旅游市场监管、优化全域旅游发展环境、创新全域旅游品牌营销六大板块入手，围绕产品供给高质量、产业发展高质量、综合效应高质量、公共服务高质量、保证能力高质量“五个高质量”，构筑“一心两带八区”全域旅游新格局，做大做强“大美榆阳”文化旅游品牌，建设国家级全域旅游示范区。着力办好全国民歌大赛、中国农民丰收节、中国西部马术邀请赛、沙漠汽车越野赛、冰雪文化节、风筝音乐节、杏花节、马铃薯赏花节等大美榆阳文化旅游系列活动，促动文化旅游业态快速成长。加强与鄂尔多斯等周边地区的合作，联合开发精品文化旅游产品线路，促进旅游业跨区域协同发展，打造陕甘宁蒙晋大区域旅游集散枢纽。引入现代信息技术，建设“一部手机游榆阳”云平台。加快补齐研学和文创产业短板，充分利用已建成的重点文化工程和景区景点，

加强与各大院校及知名文创企业合作，大力发展研学经济和文创产业，打造一批高品质的研学旅游基地，开发一批具有地方特色的文创产品，破解旅游季节性不平衡和客源不稳定等问题。到“十四五”末，全区旅游接待突破 1500 万人次，旅游综合收入达到 90 亿元，建成全国文旅融合发展示范区。

### 第三节 建设独具魅力的文化强区

围绕创建全国公共文化服务体系建设示范区，推进公共文化服务标准化、均等化，实现全区公共文化服务设施全覆盖，建成城乡社区村组就地就近可达的公共文化服务网络。巩固“陕北大秧歌天天过大街、榆阳小剧场周周演小戏、榆阳小书屋人人爱阅读、榆阳小论坛今天我来讲”等文化惠民成果，不断扩大影响力和受益面。深度挖掘榆阳文化，加强对外文化交流和多层次文明对话，不断推出反映时代新气象、讴歌人民新创造的文艺精品，高水平制作四部本土题材影视作品，讲好榆阳故事。结合传统节日组织开展大众广泛参与的公益文化活动，丰富人民群众精神文化生活。深化文化体制改革，加强文化市场体系建设，加快发展新型文化企业、文化业态、文化消费模式，扩大优质文化产品供给。“十四五”末，文化旅游产业增加值占 GDP 比重达到 5%，公共文化服务体系和文化产业体系更加健全。

## 全国公共文化服务体系示范区



### 第四节 加强文化遗产保护与利用

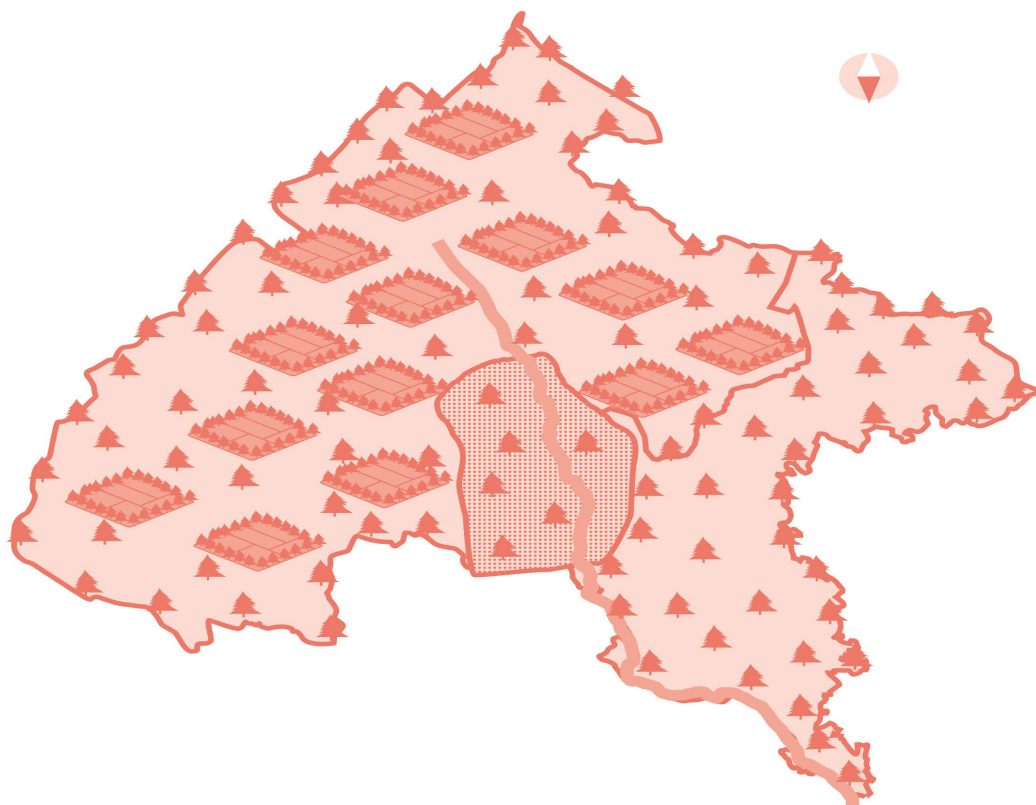
坚持保护为主、抢救第一、合理利用、加强管理的原则，做好上盐湾宋夏历史遗址、井克梁木华黎十三敖包、走马梁汉墓群等文物保护工作，抢救保护濒危文物，实施馆藏文物修复计划，加强新型城镇化和新农村建设中的文物保护。加强历史文化名城名镇名村、历史文化街区、名人故居保护和城市特色风貌管理，实施传统村落保护工程，做好传统民居、历史建筑、革命文化纪念地、农业遗产、工业遗产保护工作。大力推广和规范使用国家通用语言文字，保护传承陕北方言文化。实施陕北民歌、陕北说书、榆林小曲、陕北秧歌、陕北剪纸等传承出版工程。建成一批非遗传承基地和传习所，加强非遗传承人队伍建设，给予非遗传承人更多的支持和帮助，推动非物质文化遗产保护传承迈上新台阶。到“十四五”末，优秀传统文化传承发展体系基本形成，建成全国中华优秀传统文化示范区。

## 第八章 践行新理念 推动生态文明建设迈上新台阶

坚定不移走生态优先、绿色发展之路，以更加宽阔的视野和格局审视“大生态”、抓好“大保护”、推进“大治理”。持续优化生态空间布局、健全生态治理体系、推行绿色低碳循环经济，形成绿色生产生活方式，高质量推进生态文明建设。

### 第一节 构建大生态空间格局

#### 百万亩大网格式林田一体化建设



根据不同区域资源禀赋、环境承载能力、区域特点，聚焦地域性、差异性、比较性，因地制宜、合理布局、综合治理，持续推进“北治沙、南治土、全域治水”，实施百万亩耕地防护林网大提升、百万亩国有林场大提升、百万亩集体林场大建

设工程，试点开展“林田一体化”示范项目，形成“生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”的大生态格局。

**东南部山区：**重点以加强生态保护、提升林草自然修复功能为着力点，实施退耕还林还草、小流域综合治理、黄河粗泥沙集中来源区拦沙项目、黄土高原丘陵沟壑区流域坝系项目，有效治理水土流失，提高林草覆盖度和生态质量效益。到“十四五”末新增水土流失综合治理 240 平方公里，水土流失综合治理程度达到 54%以上，年均减沙效益达 35%以上，林草面积达到宜林宜草面积的 65%以上。

**川道区：**以增加生态景观、优化生态产业布局为突破点，开展河、沟、堤、滩、林、路综合治理，落实污染防治、防洪减灾、环境提升等综合治理措施，实施河滩地高标准农田整治、盐碱地治理、灌区节水改造，实现“河畅、水清、岸绿、景美”。

**北部风沙草滩区：**以增加生态服务功能、构建区域生态安全屏障为基点，实施三北防护林、京津风沙源治理、中央财政补贴等重大生态治理工程，完成长城沿线、大农田网格、矿区边界的“乔灌草”高质量生态林区建设，探索服务于农牧生产为主功能区的生态综合体，形成稳固的生物群落，实现以林促牧、以林保农的目标。构建“草畜一体化循环经济体系”，试



行推广“5+3+2”（50%饲草，30%乔木林网，20%灌木林网）模式，对未利用地进行综合治理，实现生态与经济共赢。

**工矿区：**以创建全国矿区生态治理综合改革实验区、采煤沉陷综合治理示范区为抓手，科学使用“矿山地质环境治理恢复与土地复垦基金”，率先完成金鸡滩煤矿、杭来湾煤矿、榆树湾煤矿采煤沉陷区地质环境恢复治理试点示范建设，打造矿区生态田园综合体；总结推广成功经验，按照不低于每年新增采空区面积50%的进度，全面推进采煤沉陷区生态恢复治理，

“十四五”末实现全覆盖。实施地下水超采区综合治理，加快推进矿井疏干水综合利用项目建设，建成榆神矿区金麻片区和牛家梁片区矿井疏干水综合利用项目，启动榆横矿区管网项目，实现全区矿井疏干水全面规范利用，形成煤炭资源开发与生态环境保护共赢发展新格局。

## 第二节 健全大生态治理体系

紧紧围绕黄河流域生态保护和高质量发展、黄土高原生态文明示范区建设的目标，坚持全域治理、造管并重的原则，立足于“山、水、林、田、湖、草、沙”七大阵地，布局“生态重建、生态保护、生态富民、生态服务、生态安全”五条战线，开展全域生态治理，重点实施“生态屏障建设工程、森林提质增效建设工程、景观绿化提升工程、绿色生态通道建设工程、乡村振兴生态示范工程、矿区综合治理工程”六大工程。

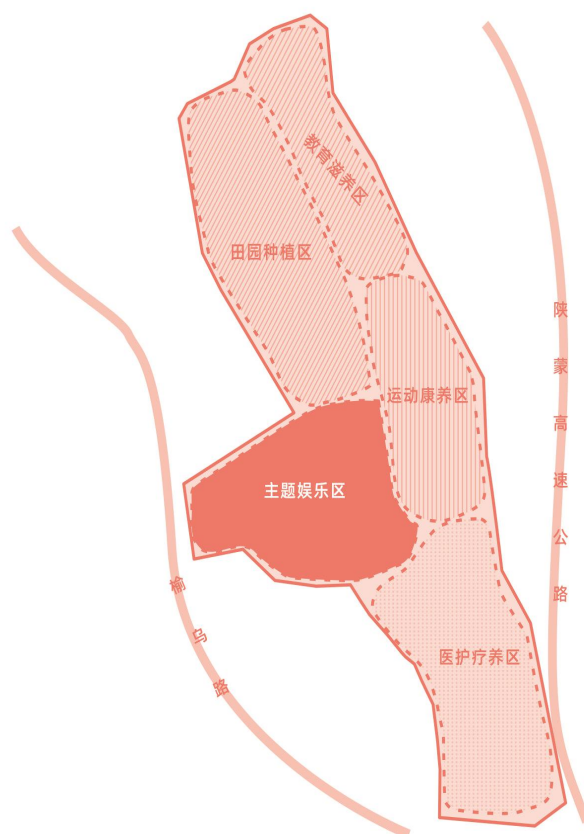


**加快推进生态重建体系建设。**提升全域国土绿化质量，坚持“宜林则林、宜灌则灌、宜草则草”，推广树阵式、组团式绿化，加宽增厚中心城区及周边生态景观林，优化提升三鱼路精品旅游线路、草滩风情观光线路为主的生态景观林带，加大“塞上森林城”、长城防护林带、北部沙区生态治理带为主的生态屏障区建设，建设万亩规模化精品林和百亩生态公园，实施美丽宜居乡村建设，加快推动“浅绿色”向“深绿色”转变。

**加快推进生态保护体系建设。**强化国土空间规划和用途管控，健全统筹划定和落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间保护线；试行推广“林长制”，实行林地分级保护制度，做好自然保护区、河湖湿地、水源保护区、风景名胜区等各类主体功能区的保护、建设与管理；加大退耕还林、还草、还湿面积，推动榆溪河支干流域的保护和修复；开展古树名木普查保护工作，完成全区动植物资源调查研究，实现区域生态保护功能总体提升。

**加快推进生态富民体系建设。**坚持生态产业化和产业生态化，进一步优化“风沙草滩生态治理区、黄土丘陵经济林果区”产业布局，大力发展鲜食杏、鲜食桃、山楂、西梅、沙地桑、山（沙）地果树、苜蓿等经济林草，建设特色林果基地、沙地森林康养基地、优质牧草基地和大型花卉博览中心等生态富民产业集群，让人民群众分享生态经济红利。

### 小纪汗沙地森林康养基地



**加快推进生态服务体系建设。**在坚持保护优先的前提下，积极发展以生态为基础的“田园综合体”“泛赵家峁”“中国美丽田园”等生态服务新业态。推进生态文明教育，建成榆林自然环境教育中心，满足人民群众日益增强、丰富多样的生态服务需求。

**加快推进生态安全体系建设。**建立“一管三防”责任制度体系，加强资源监管，落实森林草原防火、有害生物防治、生态资源防破坏责任，依法依规审核审批建设项目使用林（草）地，严格落实森林草原防火、林业有害生物防治责任制度，加强森林草原防火机构和消防队伍建设，建立以乡为主的规模化林场和属地管理管护的机制，构筑完整的生态资源管理体系。强化封山（沙）禁牧工作，完善森林草原防控体系建设。“十四五”末全区完成造林50万亩、人工种草50万亩，全区高质量造林保存面积突破500万亩，林木覆盖率达到47.8%。



### 第三节 强化环境污染防治

持续巩固提高环境质量，加大生态环境综合整治力度，扎实推进大气、水、土壤污染防治工作，持续打好大气污染防治和蓝天碧水净土保卫战。

**实施城乡一体的“铁腕治污”攻坚行动。**坚持全民共治、源头控制、综合治理、重点突破，以推进产业、能源、运输、用地结构调整优化为重点，严格环境执法，全力推进散煤治理、

机动车尾气治理、工地和道路扬尘管控、工业重点污染源治理、锅炉达标改造、餐饮油烟治理、裸露土地覆盖、环保型储煤棚建设等专项行动。抓好大气污染防治工作，编制大气污染源排放清单，建好用好智慧环保平台，开展大气污染源监测与解析，实现环境空气质量智能化监管。

**实施水资源供给保障行动。**推进水源工程建设及水源地保护、城乡供水、水源置换、防洪减灾、节水灌溉、水土保持及生态治理、水利风景旅游区、渔业生产及移民安置、水权水价制度改革等事关经济发展的基础设施建设，构建配置合理、节流有效、管理科学的水资源供给保障体系，抓好 32 条河流、23 座中小型水库、64 处水利工程的确权划界工作。全面推行河（湖）长制，完成城郊 4 条河 6 座中型水库的岸线利用保护规划，建立更加完善的保护体系，全面保障饮用水安全。

**实施农业面源污染防治专项行动。**全面推行清洁生产，发展节水农业，实施节肥工程，开展农药减控。建设废旧农膜、农药包装废弃物回收网点和病死畜禽收集点，建设规模化沼气工程和有机肥加工厂等，大力推行种养殖废弃物无害化处理和资源化利用。开展土壤污染监测和调查行动，做好生产领域污染的风险防范工作，实现生态环境质量整体好转。

#### **第四节 推行绿色循环低碳发展新方式**

加快推进产业结构绿色转型，促进资源节约高效利用，推动基础设施绿色升级，推行绿色生活方式，实现绿色循环低碳高质量发展。

**建设绿色矿山。**全面推进煤炭无害化开采，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，加快推进智能化工工作面、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。

**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，以大宗工业固废、化工危废、建筑垃圾等为重点，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循环资源利用体系，建立能源从开采到转化到废弃物综合利用“吃干榨净”的全产业链。促进园区能源梯级利用、废物交换利用，支持金鸡滩循环经济产业园创建省级循环化改造示范园区。

**推动基础设施绿色升级。**大力推行绿色建设改造，健全绿色交通体系，推进城镇低效用地再开发和工矿废弃地综合整治再利用。改造提升传统服务业，大力发展大数据、信息服务等现代服务业，全面推进绿色服务业发展。创建绿色产业园区，

每年组织实施一批园区循环化改造项目。按照“绿色、有机”的标准，大力开展高品质瓜果、蔬菜种植，全面打造绿色高效农业。加快发展休闲农业、乡村旅游、森林旅游等产业，实现生态与产业良性互动、经济发展与资源环境相互协调。

**推动居民生活绿色升级。**坚决制止餐饮浪费行为，引导公民自觉履行环境保护责任，践行绿色出行、绿色消费。加快推进城乡生活垃圾分类，促进生活垃圾减量化、资源化、无害化，生活垃圾无害化处理率达到100%。利用区级融媒体普及生态知识，开展公益宣传，组织开展生态文化知识和生态意识进校园、进社区、进村庄、进企业活动。从本土特色文化中挖掘生态文明资源，大力弘扬补浪河女子民兵治沙连治沙精神的时代内涵，打造以生态价值观念为准则的生态文化和融生态科普、生态体验、生态实践于一体的生态文化阵地。

## 第九章 增进新福祉 构建优质民生保障和谐新家园

坚持把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为发展的出发点和落脚点，推进公共服务供给侧结构性改革，着力补短板、强弱项、提质量，建立统筹城乡、公平可及、服务便利、运行高效、保障有力的公共服务体系，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。

### 第一节 建设现代化教育强区

**教育装备实现现代化。**全面优化学校布局，完成85个新建、改扩建项目。全力推进标准化学校建设，配齐配足配优教学设施设备，实现城区学校网络1000兆互联，乡镇学校全部接入500兆以上光纤，加快建成区级智慧教育平台，创建智慧校园50所，探索建立“互联网+”教育发展新模式。

**教师队伍实现专业化。**深入实施招贤引智、素质强基、名优建设、师德提升四大工程，招聘和引进3000名高素质教师，培养省市区级教学能手800名、学科带头人200名、名教师100名、名班主任80名、名优校长50名，建立100个名师工作室(站)，加快建成一支结构合理、理念先进、能力突出、梯次发展的教师队伍。

**教育改革实现高效化。**加快推进办学体制、人事制度、招生制度、教育教学和评价机制五项改革，充分激发教育活力。建成10个教育联合体，20个城乡学校发展示范共同体，30所创新管理实验校，40所“语文主题学习”教学特色校，50所素质教育精品校，引领带动所有学校发展迈向特色化和优质化。



**教育管理实现科学化。**不断创新学校管理机制，逐步形成依法办学、自主管理、民主监督、社会参与的现代学校制度，促进学校健康、规范发展。广泛开展普法宣传教育活动，全面加强校园周边环境整顿，严防出现欺凌、暴力事件，坚决维护师生合法权益。

**教育发展实现优质化。**多渠道增加普惠性学前教育资源供给，加大小区配套园治理力度，实现公办园在园幼儿占比达到50%；彻底消除大班额，实施义务教育质量提升工程，扩大优质教育资源覆盖面，促进义务教育优质均衡发展；主动适应高考综合改革，促进普通高中在培养目标、课程设置、教学方法等方面形成特色，形成多样化、特色化发展格局；建设现代职业教育体系，推进高职教育品牌化特色化、中职教育优质化，促进中高职有效衔接，建设高水平现代职业教育体系；健全产教融合办学机制，构建校企合作办学模式，打造5-8个中等职业教育精品专业，将职教中心建成省级中职教育示范校；提升残疾少年儿童教育年限和生存能力，构建学段衔接、普特接纳、医教结合的特殊教育体系。

## 建设现代化教育强区



## 学校建设项目

**城区幼儿园建设项目：**新建榆林市第十八、第二十五、第二十七、第三十二、第三十三、第三十九等6所幼儿园，改建榆林市第一、第六、第十等3所幼儿园，扩建刘官寨中心幼儿园。

**农村幼儿园建设项目：**扩建青云镇中心幼儿园、鱼河峁中心幼儿园、马合镇杨家滩幼儿园，改建芹河镇第二幼儿园。

**城区小学建设项目：**新建榆林市第十一小分校、第十八小分校、第二十七、第二十九、第三十、第三十一、第三十二、第三十三、第三十四、第三十五、第三十六等11所小学，改建榆林市第一、第二、第三、第六、第二十六、原职中等6所小学，扩建榆林市星元小学、第五、第七、第九等4所小学。

**农村小学建设项目：**新建金鸡滩、孟家湾等2所小学，迁建古塔赵庄小学。改造金鸡滩金海小学、补浪河冯家峁小学、青云中心小学、小纪汗中心小学、鱼河中心小学、麻黄梁中心小学、麻黄梁十八墩小学、镇川葛村小学、镇川龙潭小学、镇川下盐湾小学、镇川中心小学、镇川朱家寨小学、大河塔中心小学等13所小学。扩建牛家梁小学、小壕兔中心小学、鱼河第二小学、马合中心小学、马合补兔小学、巴拉素元大滩小学、小纪汗可可盖小学、小纪汗奔滩小学、鱼河峁中心小学、芹河天鹅海则小学等10所小学。

**城区中学建设项目：**新建榆林市第十四、第十五、第十六等3所中学，改建榆林市第八、第十一、第十三等3所中学，扩建榆林市第一中学分校、第五、第六、第十二、刘官寨等5所中学。

**农村中学改扩建项目：**改扩建麻黄梁、马合等2所中学；改建镇川中学、古塔初级中学、孟家湾初级中学、鱼河初级中学、青云初级中学、巴拉素初级中学、补浪河初级中学、岔河则初级中学、小纪汗初级中学、上盐湾九年制学校、安崖九年制学校等11所学校。

## 第二节 建设区域医疗高地

建立“后疫情”时代的公共卫生应急管理体系，整合区域公共卫生服务资源，夯实基层网点，全面优化公共卫生供给结构，保护人民健康、保障公共卫生安全。

### 建成优质高效的医疗服务体系



**推动医疗服务均衡发展。**城区基本医疗卫生资源按照常住人口和服务半径合理布局，乡镇科学合理布点乡镇中心卫生院和村中心卫生室。充分发挥中医传统优势，突破发展中医产业。遵循“大专科、小综合”发展思路，持续加强区属公立医院特色专科建设，提升重点疾病诊疗能力。实施“银医合作”和居民健康卡项目工程，实现均等化、优质化的基本医疗卫生服务。

**加大优质医疗资源供给。**促进资源配置向基层倾斜，建立区乡村三级医疗服务共同体，加快推进“智慧医疗”体系建设，促进优质医疗资源下沉惠民。聚焦重点疾病，加强大型仪器设备采购、人才引进，加快卫生健康基础设施提档升级。建成标准化区疾控中心、省级中医重点专科、社区中心中医馆等重点项目，补齐医疗卫生基础设施短板。

## 医疗卫生建设项目

**榆阳区疾控中心：**新建业务用房 6100 平方米，公共卫生（培训）应急指挥中心 2000 平方米，应急物资及疫苗储备库 600 平方米，配套 3-5 个 P2 实验室。

**榆阳区传染病医院：**实施医技楼、办公楼、附属设施 40000 平方米，新增床位 300 张。

**榆阳区人民医院：**康复大楼改建工程 3333 平方米；隔离病区改造工程 600 平方米；门诊楼改造 1800 平米、新增床位 200 张。

**榆阳区中医院国医馆：**项目包含国医馆、中药制剂中心、康复理疗中心、专家公寓楼等，建筑面积 4722 平方米。

**社区卫生服务中心建设项目：**新建朝阳路、金沙路、明珠路、科创路、沙河路 5 个社区卫生服务中心，新增床位 250 张。

**乡镇卫生院建设项目：**改扩建镇川、鱼河、岔河则、金鸡滩、孟家湾 5 个乡镇卫生院。

**卫生系统智慧医疗建设项目：**实施 7 个社区卫生服务中心、25 个乡镇卫生院及卫生系统智慧医疗建设项目。

## 第三节 打造创业就业洼地

**建设更加完善的创业平台。**市区共同组建能源化工人力资源产业园，做大做强就业创业服务公司和人力资源服务公司两个国有企业，在城乡重点打造一批创业孵化基地和创业示范基地，建成城乡全覆盖的 22 个标准化创业中心，构建“一园两企两基地多中心”的创新创业服务新格局，在榆阳大地推动形成全民创业万众创新的新态势。鼓励支持社会力量打造众创空

间、创新工场等小微企业创业创新基地，大力发展市场化、专业化、集成化、网络化的创业街区，推动各行各业新产业、新业态、新模式、新技术蓬勃发展。

**推进更加全面的稳定就业。**围绕经济转型升级、就业结构调整，扩大就业增量、优化就业结构，稳定就业存量，创业带动就业，统筹促进高校毕业生、农村劳动力、下岗失业人员、城镇就业困难人员、退役军人等重点群体实现稳定就业，城镇登记失业率控制在4%以内，高校毕业生就业率达到98%以上，年均转移农村劳动力保持7.5万人次。建成社会化运营、信息化管理、智能化服务的就业服务平台，全面开展线上线下相结合的信息发布、就业咨询、职业指导、职业介绍、就业培训、就业失业监测等就业综合服务，有效化解“就业难”与“招工难”矛盾。大力开展职业技能培训、就业培训和创业培训，打造适应社会发展需求的就业能力，提高就业稳定性。

## 更加全面的稳定就业



#### 第四节 健全多层次社会保障体系

**全面完善基本医疗保险制度。**加快建立和完善以基本医疗保险为主体，以医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险等其他多种形式为补充的多层次医疗保障制度体系。强化基本医疗保险、大病保险与医疗救助三重保障功能，促进各类医疗保障互补衔接，提高重特大疾病和多元医疗需求保障水平，防止和解决因病致贫、因病返贫问题。优先做好贫困人口医疗保障工作，实现医疗救助“一站式”结算服务全覆盖，实现“应救尽救、按标施救”，加强救助监督管理力度。大力推进大数据应用，推行以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式，推广按疾病诊断相关分组付费，医疗康复、慢性精神疾病等长期住院按床日付费，门诊特殊慢性病按人头付费。逐步将门诊医疗费用纳入基本医疗保险统筹基金支付范围，改革职工基本医疗保险个人账户管理方式，建立健全门诊共济保障机制。

**全面推进社会保险体系建设。**整合城乡居民基本养老保险、基本医疗保险等制度，完善社会保险关系转移接续政策，全面推进社会保险城乡均等化。推动发展职业年金、企业年金、商业养老保险。完善“互联网+社保”平台，建立数据共享体制。到“十四五”末，城乡居民养老保险参保人数实现“应保尽保”；失业保险、工伤保险参保人数同步提升，待遇水平达到全省领先水平；社会保障卡持卡率达到100%。

**全面推进殡葬服务体系**建设。建成四里沙公益性公墓、村级公益性公墓和殡仪馆二期工程等基本殡葬殡仪设施，加大殡葬惠民政策实施力度，积极推进殡葬移风易俗，推动构建以公益性为主体、营利性为补充、惠民绿色文明为导向的殡葬服务格局。

**全面加强居民基本住房保障**。建立完善的住房供应保障体系，确保房价在合理区间，有序推进城镇老旧小区综合提升改造，积极探索棚户区改造合作模式和安置模式，促进保障性住房与市场商品房融合发展。

**全面推进特殊群体关爱服务体系**建设。按照“分类施策、全面提升”总体思路，精准高效实施贫困人口基本救助、专项救助和急难救助；加强妇女儿童普惠服务，提高退役军人优待服务，拓展残疾人就业创业服务；建设未成年人法治教育中心，做好未成年人不良行为帮教和预防犯罪工作，构筑更可持续、更广覆盖、更有温度的民生保障网。

## 社会保障项目

**榆阳区特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程**：对区中心敬老院进行改造提升，增设失能人员生活服务照护单元以及医疗护理、康复服务等医养结合照护单元，建设医务中心，加强敬老院的供养服务与照护服务能力。

**榆阳区妇女儿童活动中心**：建设集教育培训、文化娱乐、维权庇护、交流创业的活动阵地，以满足妇女儿童日益增长的精神文化

需要。

**未成年人法治教育中心项目：**利用城郊国有闲置公房改造建设，开展未成年人心理健康教育、法制教育，对违法犯罪青少年进行集中矫治教育。

**农村区域养老服务中心项目：**将现有乡镇区域敬老院转型升级为农村区域性养老服务中心，或在有条件、有需求的乡镇驻地启动开展农村区域性养老服务中心建设试点，辐射乡镇区域内有服务需求老年人，开展农村社会化综合养老服务。

**居家养老服务中心项目：**在区中心敬老院内建设居家养老服务中心，采取公建民营等形式，引入社会力量开展居家养老服务，开发运用专用的信息平台，为老年人提供便捷、高效的优质服务。

**老年大学项目：**在中心城区建设集休闲娱乐、健康教育、文体活动、互动交流等于一体的标准化老年大学一处。

**四里沙公益性公墓项目：**占地面积 2700 亩，前期规划 300 亩，陵园内分设礼仪服务区、骨灰、土葬安置区、停车场等，做到集中安葬、绿色安葬、革除丧葬陋习，节约土地资源，满足群众殡葬需求。

**殡仪馆二期项目：**新建 8 套守灵苑、综合业务楼、服务车辆车库、停车场等，进一步提升殡葬服务能力。

**公租房、安置房建设项目：**新建流水沟安置房 1270 套，总建筑面积 14.7 万平方米。

## 第五节 升级五级养老服务体系

按照“城乡覆盖、功能分类、多元参与”的总体原则，优化养老服务供给结构和服务质量，构建高水平的“1345”养老



服务体系。搭建1个统一的智慧化养老服务管理平台，凝聚政府、社会、家庭3方力量，做好政府保障基本、居家社区（村组）联动、专业机构照护、志愿力量补充4种服务，做强区、街道（乡镇）、社区（行政村）、居民小组、家庭5个层级。进一步加大政策奖补力度，着力健全多元筹集机制，重点提高农村互助幸福院、社区日间照料中心保障标准与服务水平，深度发展医养结合养老服务产业，鼓励发展抱团式养老、“嵌入式”养老、物业式养老等新兴养老模式。丰富老年人精神文化生活，建设标准化的老年大学，为实现老有所养、老有所医、老有所乐提供全面支撑。

## 第六节 建设体育强区

推动群众体育与竞技体育协同发展，重点培育健身休闲、竞赛表演、场馆服务、中介培训等体育服务业，加速形成门类齐全、结构合理的体育服务体系。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。建设标准化冰雪运动中心、李宁体育小镇、环城慢行步道等重点体育项目，打造榆林国际马拉松赛等一批国际性、区域性品牌赛事。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。建成3个体育公园，着力打造智慧体育公园，优化提升15分钟健身圈。推动全民健身公共服务资源向农村倾斜，实现村级体育健身工程

全覆盖，到“十四五”末经常参加体育锻炼的人数达到30万以上，人数比例达到45%以上。围绕体育强区建设，加快推进教体融合、医体融合、文体融合。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，加快建设便捷的市民健身场地体系。

## 第十章 集成新思维 打造全国基层社会治理新模式

坚持党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法制保障、科技支撑，扎实推进基层社会治理创新，按照乡村、城市两条治理路径，持续推进“六大集成创新”，全面推开城市“七联”、乡村“七制”的“榆阳模式”，高质量创建社区治理和乡村治理两个“国字号”示范区。在各领域全面提升防范化解重大风险的能力，建设平安榆阳、信用榆阳、法治榆阳。

### 第一节 提升社会治理现代化水平

**深入学习推广新时代“枫桥经验”。**健全完善人民调解、行政调解、司法调解“三调”联动机制，推动个人调解品牌工作室社区全覆盖，提升行政调解重大矛盾纠纷的能力和水平，依法扩大司法调解范围。搭建“区-乡（街道）-村（社区）”三级矛盾纠纷调处网络体系和诉调对接平台。推进“信访超市”、法律服务站与综治中心（站）融合，诉调对接中心与诉讼服务中心融合，实现“小事不出社区（村）、大事不出街道（乡镇）”。大力推行“三官一律”进社区（村），加强诉源治理，建立健全源头上提前预防、平稳疏导、有效化解的工作体系。建立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3%。全面规范提升全科网格治理服务和“双考双评双报到”机制，形成全科网格信息采集、分析研判、分流处置、督查考评的闭环式管理。深入推进“公益创投”

活动，广泛发动社区居民参与，持续提升居民自治水平。依托新时代文明实践国家试点、新时代十万农民培训、民主法治示范村（社区）创建、“最美人物”“新政风新民风新家风”等活动载体，深化推进“三治融合”，全面提升基层社会治理水平。

## 推进基层社会治理现代化



深入学习推广新时代“枫桥经验”



全面补齐基层服务阵地短板



构建多元参与的社会治理格局



推进“智慧治理”体系建设

**全面补齐城乡社区服务设施短板。**按照系统集成的思路，高标准打造区级社会治理服务中心，统筹设置矛盾纠纷多元化解、社会心理咨询服务、综治中心、网格化管理服务、党群服务、新时代文明实践、社会组织孵化、法律咨询服务八大功能板块。全面实施城乡社区办公服务场所达标提质工程，加大村庄、小区人防物防技防建设，全面推进“智慧安防小区”建设，“十四五”前期实现城乡社区办公服务场所标准化建设全覆盖，推动公共服务更好地向村（社区）延伸。

**构建多元参与的社会治理格局。**厘清党委、政府、社会、市场治理主体职责权限。完善社区工作者薪酬体系和激励措施，建立一支专业化、职业化的社区工作者队伍。建立区级社会组织孵化基地，大力发展培育服务类社会组织。健全扶持政策，规

范监督管理，鼓励社会力量兴办为民服务的公益性机构。探索完善政府向社会组织购买公共服务清单，稳步扩大政府购买服务范围 and 规模。总结推广全国社区治理和服务创新实验区成果机制，引导多元力量、多方资源充分参与社区事务，有效激发各类社会组织参与基层社会治理活力。“十四五”末，形成门类齐全、功能丰富的社会组织体系，全面完成农村新型社区治理和城市小区“微治理”，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

**推进“智慧治理”体系建设。**深化与华为集团等领军企业战略合作，依托“智慧榆阳”总体框架布局“智慧治理”，推动智慧平台与社会治理现代化和高质量发展深度融合。高标准打造区级基层社会治理信息平台，实现基层党建、社会治理、服务群众以及综合创建、技防监控、视联调度等功能多网融合，做到一个平台“全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控”。大力推进智慧社区、智慧乡村建设，构建区乡村（街道、社区）贯通、各领域联通的智慧服务管理体系，实现基础信息一网采集录入、公共资源一网整合共享、关联数据一网查询比对、日常工作一网调度管理。

## 第二节 提升防范化解重大风险能力

**加强金融信贷风险监测预警。**严密防范和严厉打击非法集资、金融诈骗等违法犯罪行为，积极化解驻区银行业金融机构

不良贷款。实施国有资产保值增值行动，组建榆阳控股投资有限公司，加快盘活存量资产。规范政府举债融资机制，强化政府债务预算监管。

**提升应急管理能力。**加强防灾减灾能力建设，加强城市与农村消防、防洪、排水防涝、抗震等设施 and 救援能力建设，增强抵御自然灾害风险和灾后重建能力。合理规划布局和建设应急避难所，完善突发公共事件应急预案和应急保障体系。加强粮食安全和战略应急物资储备安全保障能力。

**完善公共卫生突发事件应急处理体系。**完善公共卫生事业投入机制，改善疾病预防控制的基础条件。明确功能定位，加强对急性传染病的防控和应急处置的能力。创新医防结合的机制，打通疾病预防控制体系和医疗救治体系。优化监测体系，强化预警能力。

### 第三节 推进“平安榆阳”建设

**健全公共安全体系。**完善社会矛盾预防化解机制，健全重大事项社会稳定风险评估制度，从源头上预防和减少不稳定因素。推广实施智慧防控，牢牢构筑智慧公安检查站、智慧街面巡防、治安要素管控、智慧安防小区、群防群治“五道防线”，实现动态治安防控。深入开展道路、交通、煤矿、危险品、消防重点领域安全专项整治，坚决防范和遏制较大以上安全事故发生。完善食品药品安全监管体制机制，建立最严格的覆盖全程监管的食品原产地可追溯和质量标识制度。加强公共安全宣传教育，提升全民公共安全意识，建设公共安全教育馆。

**纵深推进扫黑除恶专项斗争。**依法打击和惩治黄赌毒黑拐骗等各类违法犯罪活动，维护人民群众生命财产安全。积极化解历史遗留问题，健全信访工作责任制和多元化解矛盾纠纷排查调处机制，畅通群众利益诉求渠道，确保社会大局持续稳定。

#### **第四节 推进“信用榆阳”建设**

持续加大信用宣传教育和信用场景应用力度，营造守信光荣、失信可耻的社会诚信氛围。广泛推行信用承诺制度，加快推动主动型、审批替代型、信用修复型和行业自律型信用承诺全覆盖。全面提升公共信用信息归集水平，实现应归集尽归集。全面推行信用监管信息公开公示，实现应公开尽公开。建立健全信用核查和守信激励、失信惩戒机制，推进“逢办必查”工作常态化。支持分领域、分行业、分用途开展分级分类信用评价工作，实现更高水平的信用分级分类监管。积极培育信用服务市场，鼓励和支持符合条件的第三方机构规范开展信用辅导、信用报告和信用咨询业务，率先在政府采购、招标投标、工程建设等领域推广使用信用报告。大力开展信用村镇、信用社区、信用街区等信用示范创建工作。

#### **第五节 推进“法治榆阳”建设**

**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，构建规范的执法制度体系、办案体系和管理体系。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。**全面深入推进依法行政，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；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，严格监督查处行政违法行为；深入开展法治宣传教育活动，推进法治文化建设。



## 第十一章 建立新机制 激发创新驱动和人才集聚新活力

实施创新驱动和引才引智战略，协同部署产业链和创新链，畅通创新价值链的关键环节，提升科技成果转移转化能力，形成各类创新主体功能互补、良性互动的协同创新新格局，着力提高经济增长的质量和效益。

### 第一节 加强创新载体建设

以榆阳高新技术产业开发区、榆林现代农业科技示范区等园区作为推动创新驱动发展的关键载体和落实高质量发展战略的重要抓手，创新开发模式、管理模式、机制模式。积极对接杨凌农业高新技术产业示范区、西安科技创新园、榆林科创新城，加强战略合作，释放创新潜力，加快布局高端高新产业，大力推进传统优势产业的数字化、智能化转型，着力培育高科技含量、高经济效益、强带动作用的主导产业。紧紧围绕基础研究、前沿技术研究、社会公益技术研究等方面，加快重大科技基础设施的建设，加快推进一流院校的引进与建设，鼓励知识创新能力强的学术机构在榆阳设立实验室、公共技术平台、检测平台等新型研究机构，强化源头创新能力。“十四五”时期，合作建设国家级重点实验室、工程技术研究中心1个以上，培育省级星创天地、众创空间、科技企业孵化器达到10个以上。

## 第二节 提升企业创新能力

强化企业创新主体地位，把自主创新能力建设作为提升企业竞争力、推动企业做大做强的突破口。促进各类创新要素向企业集聚，发挥企业家在技术创新中的作用，鼓励企业加大研发投入，对企业投入基础研究实行税收优惠。支持龙头企业牵头组建创新联合体，承担国家级和省级重大科技项目。参照省级技术中心标准，建设高层次的技术研发中心，鼓励有条件的企业建立起博士后科研工作站；引导企业加强与高等院校、科研院所深度合作，引进、聘请高层次人才，提高企业研发水平；加强对技术工人的培训力度，为增强企业创新能力营造肥沃土壤；引导企业研发新技术、开发新产品，提高产品技术含量，加大自主创新力度，从原料到生产工艺严格把控，保证产品质量的稳定性，提高竞争力，打造出属于自己的知名品牌。培育高新技术企业 30 家以上、科技型企业 200 家以上、瞪羚企业 5 家、独角兽企业 1 家，规模以上工业企业 R&D 支出占 GDP 比重提升到 2%，专利申请量累计突破 10000 件，技术市场交易合同登记额达到 5 亿元以上。

## 第三节 推动科技成果就地转化

依托“互联网+”等新技术新模式，大力发展技术扩散、成果转化、科技评估、创业投资、知识产权、法律咨询等科技中介服务建设，构建高新产品技术研发中心、质量检测中心，

培育和引进一批科技中介机构，推动科技成果就地产业化，重点支持物联网企业加快科技成果转化，实现“线上+线下”的科技成果转移转化交易模式。推进“星创天地”及新农村科技示范建设，以农业科技园区、科技特派员创业基地、科技型农民专业合作社为载体，打造一批集科技示范、创业孵化、平台服务为一体的新型农业平台，助推现代农业发展。争取获得国家科学技术奖 1 项、省级 5 项、市级 20 项，转化重大科技成果 5 项以上。

#### 第四节 营造良好科技创新环境

**强化知识产权保护运用。**聚焦保护创新，营造方便、快捷的知识产权保护环境，加强对重点行业和重点企业的知识产权保护，加大侵权假冒行为惩戒力度，建立健全多元化知识产权纠纷解决机制。完善科技成果产业化促进机制，积极跟踪最新科研动向和科技成果，促进企业与高校院所有机对接，推动科技成果有效转化。

**建立科技金融服务体系。**建立企业创新融资需求与金融机构、创投机构信息对接机制，向金融机构、创投机构开放高新技术企业、科技型中小企业和承担重点领域研发计划项目企业融资需求相关信息。引导银行业金融机构完善科技企业信贷管理机制，给予高新技术企业信贷优惠，开展知识产权质押融资等金融产品创新。大力发展私人股权投资、积极拓展债权融资，

加快形成多元化、多层次、多渠道的科技投融资体系。力争实现科技型企业上市零的突破。

**弘扬创新创业文化。**大力培育和弘扬创新创业精神，加强科学精神和创新价值的传播塑造，积极倡导敢为人先、勇于创新、宽容失败的创新文化。加强对重大科技成果、杰出科技人才以及创新型企业典型的宣传。支持创新团队积极参加创新创业大赛，支持社会力量举办创业沙龙、创业大讲堂、创业训练营等培训，营造全社会创新创业的良好氛围。

## 第五节 加大人才引进力度

加大高层次创新人才扶持力度，完善高层次人才引进、培养、评价、流动、激励机制，借助交通费用补贴、住房保障、生活补贴以及其他优惠政策，引进周边地区的高层次科技人才。构建人才柔性流动机制，实现不求所有、但求所用的人才共享模式，积极采取聘请技术顾问、科技副总等柔性方式招才引智。探索“飞地”揽才，创设机制在高校院所设立引才工作站，搭建引才平台。充分发挥民营企业整合创新资源、凝聚创新力量、组织创新活动的引领作用，加强自主创新、练好内功，为创新驱动发展作出更大贡献。依托省内外高技能人才培训示范基地，重点面向先进制造业、现代服务业、现代农业等领域，以及具有技能传承、独具榆阳特色的产业，开展高技能人才技能提升培训，打造“榆阳工匠”队伍。推动出台提高技术工人待遇的政策措施，设立高技能领军人才服务窗口，完善

加强技能人才队伍建设政策措施。到“十四五”末，引进科技创新创业领军人才 20 名、高层次紧缺人才 100 名、培养提升高层次高技能实用型人才 1000 名。

## 第十二章 探索新路径 推动重点领域改革实现新突破

坚持以供给侧结构性改革为主线，以完善各领域体制机制，全面深化改革，不断扩大开放，打造市场化、法治化的营商环境，激发市场活力、增强内生动力、释放内需潜力。

### 第一节 持续优化营商环境

以理清政府与市场关系为主线，加大基层政务服务平台标准化建设，持续推进简政放权、放管结合、优化服务，激发市场活力和社会创造力，建设西部政务服务最优区。建立各部门行政审批事项目录清单管理制度，最大限度地减少投资项目和生产经营性活动审批。全面开展“互联网+政务”区、乡镇（街道）、村（社区）三级网络建设，全力深化政务服务“一网通办”改革和“证照分离”改革，加快电子证照、电子印章应用，大力推进“不见面”审批，推动政务服务全程电子化、全程信息共享、全程交互服务等全流程网上办事服务。推进审批部门终端并联，开展网上并联审批，以透明高效地政府服务换取更具活力的市场和更加强劲持久的发展动能。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。采用 PPP 模式，推进政府购买公共服务，培育和发展一批公益性、独立性、专业性社

会组织，把社会组织作为政府购买服务的主要承接载体，鼓励社会组织承接公共服务。强化政策、资金、土地等要素供给，完善审慎包容的监管体系，加快创建省级营商环境改革创新示范县区。

## 第二节 要素市场化改革

构建更加完善的要素市场化配置体制机制，推进土地要素市场化配置，建立公平合理的集体经营性建设用地入市增值收益分配制度，建立公共利益征地的相关制度，健全长期租赁、先租后让、弹性年期供应、作价出资（入股）等工业用地市场供应体系，深化农村宅基地制度改革。引导劳动力要素合理畅通有序流动，建立城镇教育、就业创业、医疗卫生等基本公共服务与常住人口挂钩机制，加快建立协调衔接的劳动力、人才流动政策体系和交流合作机制，畅通非公有制经济组织、社会组织、自由职业专业技术人员职称申报渠道。推进资本要素市场化配置，推动信用信息深度开发利用，增加小微企业和民营企业的金融服务供给；建立银行业金融机构服务“三农”的激励约束机制。加快培育数据要素市场，推动各部门间数据共享交换，制定出台数据共享责任清单；支持构建农业、工业、交通、教育、安防、城市管理、公共资源交易等领域规范化数据开发利用的场景。

### 第三节 国有资产运营改革

整合国有资产、资本，建立统一的国有资产运营平台，建成国有资产运营公司的集团化管控体系，推动国有资产运营资本化、市场化、规模化发展。鼓励国有资产运营公司以产业基金、债券发行、资产证券化等资本运作方式不断做大。鼓励国有资产运营公司在子公司层面采取国有独资、混合所有、中外合资等多种方式，引进专业机构、团队、技术等成熟的市场主体参与投资和经营。

### 第四节 产业园区改革

按照“能放则放、能放尽放”的原则，加快行政审批制度改革，将备案确认、用林手续等审批权限延伸到园区，实现“审批不出园区”，赋予园区发展自主权。开展人事管理和薪酬分配制度改革，“档案封存、竞聘上岗、绩效考核、按岗定薪”，赋予园区薪酬分配自主权，构建按绩效高低、贡献大小、业绩多少发放薪酬的收入分配制度。推广“政府推动、企业运营、市场化运作”模式，推动园区管委会和园区运营公司“两条腿”走路，增强园区发展活力。出台《产业园区项目用地管理办法》，明确园区项目用地投资强度和税收贡献标准，推进“亩产效益”评价，提高产业园区用地效率，加大对批而未供、供而未用土地及园区僵尸项目的清理处置力度，着力盘活园区存量土地，保障产业园区发展用地需求。编制产业园区项目准入负面清



单。鼓励园区建设精细化工、创新创业、产业融合等各类特色“园中园”。探索榆阳高新区代管周边色草湾、王家楼、谷地峁等7个行政村（面积约96km<sup>2</sup>，常住人口3.4万人）的管理体制，条件成熟后组建高新区下辖的街道办事处，实现镇园一体化。

**榆阳高新区托管行政村示意图**



## 第五节 教育综合改革

探索“互联网+”教育模式，深化教学资源共建共享，实现城区学校校园网络千兆互联，建设智慧教育公共服务平台，打造开放便捷教学环境，城乡所有学校办学条件全部实现优质化和现代化。全面推进名优教师建设工程，向国内高等院校招聘和引进专业教师，培养名优教师、专家型校长，建成一支结构合理、理念先进、能力突出、梯次发展的教师队伍。全面推进素质教育，严格落实立德树人根本任务，扎实推进社会主义核心价值观教育，建立学生绿色评价体系，强化综合素质考核，促进学生全面发展和个性成长。着力打造职业教育特色发展模式，建立具有职业教育风格与特点的教育教学体系，引导职业

教育学校与企业、名校合作办学，建立人才定向培养、定向输送发展体系。创新办学体制和管理机制，在榆阳高新区东沙板块和芹河板块各建一所高标准完全中学，探索“发展同向、管理一体、资源融合、质量共进、效益联评、品牌齐育”的教育联合体办学模式。

## 第六节 医药卫生体制改革

统筹推进医疗、医保、医药联动。加快公立医院综合改革，优化资源配置，区人民医院、区妇幼保健院和区计划生育服务站整合资源，实行一体化管理；星元医院整合痔瘘医院，建设重点专科引领、医疗水平一流的县区综合三级医院，按照二甲标准迁建区中医院，加快建设全省一流的标杆中医院。充分发挥公立医疗集团作用。大力支持区级公立医院与省内外知名三甲医院组成医联体，鼓励柔性引才，提升医疗技术队伍综合实力。健全重大公共卫生事件医保救助制度。探索建立特殊群体、特定疾病医药费豁免制度。健全城乡一体化的医疗保障体系，提高医疗保障水平，理顺医疗服务价格，完善大病保险制度，推进城乡医保支付方式改革。实施分级诊疗制度，大力推行医疗联合体和区镇医疗服务、镇村卫生管理一体化，加大城乡医疗卫生机构对口支援力度，促进优质医疗资源纵向流动。推进食品药品安全综合监管体系建设，进一步整顿和规范食品药品市场秩序。健全疾病预防控制、健康教育、精神卫生、慢性非传染性疾病、应急救治、采供血、卫生监督和食品安全等专业公共卫生服务网络。转变社区卫生服务模式，加强城市居民健

康教育、免疫接种、妇幼保健、老年保健、慢病管理等预防保健服务。

## 第七节 干部人事制度改革

规范企事业单位人事管理，构建政府统筹开发岗位、统筹招聘、统筹管理、统筹薪酬待遇的人事薪酬管理制度，全面规范企事业单位用工行为，减轻财政负担。全面实施“万人培训工程”“三个一百计划”“火种培育工程”“青蓝工程”“名医工程”，为全区经济社会发展集聚人才、盘活人才，“十四五”末，全区事业单位专业技术人才总量达到 1.2 万人，技能人才总量达到 1000 人，高、中、初级专业技术人才结构比例更加优化。构建有效管用、简便易行的选人用人机制、干部流动机制和退出机制，建成全市行政管理体制和人事制度改革试点示范区。完善和落实领导干部问责制，完善从严管理干部队伍制度体系。控制财政供养人员总量，推动编制向基层和一线倾斜。

## 第十三章 落实新蓝图 确保规划目标任务取得新成效

本规划是今后五年榆阳经济社会发展的纲领性文件，是政府履行宏观调控、改革创新、社会治理、生态建设和公共服务职责的重要依据，必须把握好规划实施的重点和时序，建立健全规划实施机制，将抓落实摆在更加突出位置，着力解决“十四五”时期经济社会发展相关领域的主要矛盾和突出问题，举全区之力确保目标任务顺利完成。

### 第一节 加强组织领导

充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，加强党委领导经济社会发展工作的制度化建设，完善党委研究经济社会发展战略、定期分析经济形势、研究重大方针政策的工作机制，健全决策咨询机制，提高决策科学化水平。加强党对人大、政府、政协、司法机关以及人民团体等工作的领导，充分调动社会各界的积极性、创造性、主动性，形成推动规划实施的强大合力。始终坚持正确用人导向，全面加强干部队伍建设，增强“八项本领”、提高“七种能力”，进一步坚定信仰、解放思想，创新方法、改进作风，着力锻造忠诚、干净、担当的“榆阳铁军”。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。

### 第二节 加强项目支撑

以规划指导项目建设，以项目促进规划落实。发挥政府投资的引导力和带动力，拓宽民间投资渠道，鼓励社会资本参与

城市基础设施、公共服务和产业等领域的建设。扩大政府投资规模，完善政府投资项目管理机制。加强重大项目储备，科学制定重大项目实施计划，强化项目管理，确保安全生产，保障工程质量，保证建设工期，形成竣工一批、启动一批、储备一批的重大项目持续滚动机制。

### **第三节 注重规划指引**

以国民经济和社会发展规划为统领，以国土空间规划、专项规划、产业规划为支撑，形成定位清晰、功能互补、职责明确、统一协调的规划体系。国民经济和社会发展规划明确了榆阳今后五年的发展方向、目标和重大任务，是政府编制年度计划、审批核准重大项目、安排政府投资和财政支出预算、制定特定领域相关政策的重要依据。榆阳区的国民经济和社会发展规划与榆林市的规划进行了有效衔接，充分落实了榆林市的各项规划要求。全区各部门各单位应统一思想，形成合力，加快实施方案和配套政策的出台，确保规划顺利实施。

### **第四节 注重责任落实**

区政府相关主管部门要分解本规划确定的发展目标、主要任务，明确牵头单位和工作责任，研究制定年度实施措施，加大绩效考核力度，切实组织落实。预期性指标和产业发展，需要相关部门通过完善市场机制和利益导向机制，改善外部发展环境，引导市场主体有序进行；约束性指标和公共服务领域的

任务，是政府对市民的承诺，必须分解落实到各责任主体。各部门在规划实施过程中，应积极调配各类资源，合理运用土地、财税、金融、环保等综合经济政策，增强规划的可操作性，确保规划任务全面落实。成立榆阳区经济社会发展研究中心，谋划研究榆阳区中长期发展思路 and 战略路径，总结评估规划实施具体成效，为更好推进规划责任落实提供保障。

### 第五节 实施有效监督

完善科学化、民主化、规范化的规划管理程序，健全责任明确、有效监督的实施机制。加强区人大及其常委会对规划实施过程的监督检查，加强区政协对规划的指导，区政府相关部门对规划实施的评估，要接受区人大及其常委会的监督检查。加强对重点发展领域、重点行业、重点企业和民生、社会、环保等方面的统计监测预测，强化对规划实施情况的定期跟踪分析。加强规划宣传，充分发挥新闻媒体、群众社团的桥梁和监督作用，提高规划实施的透明度。

---

抄送：市发改委

区委，区人大，区政协，区纪委监委，区人武部，区法院，

区检察院，省、市驻区各单位

---

榆林市榆阳区人民政府办公室

2021年9月27日印发

---

共印 85 份