

# 神木市国民经济和社会发展 第十四个五年规划纲要

(2021年2月22日神木市第一届人民代表大会  
第六次会议第三次全体代表会议通过)

神木市人民政府

2021年2月



# 目 录

前 言.....	- 1 -
第一章 立足发展基础，开启神木现代化建设新征程.....	- 2 -
第一节 “十三五”发展成就.....	- 2 -
第二节 “十四五”发展环境.....	- 9 -
第二章 明确发展目标，谱写新时代追赶超越新篇章.....	- 16 -
第一节 指导思想.....	- 16 -
第二节 发展原则.....	- 16 -
第三节 战略定位.....	- 17 -
第四节 规划目标.....	- 19 -
第三章 聚焦创新驱动，形成经济高质量发展新动力.....	- 21 -
第一节 确立科技创新核心地位.....	- 21 -
第二节 构建 133N 科技创新发展新格局.....	- 22 -
第三节 强化企业创新主体地位.....	- 23 -
第四节 加快建设人才强市.....	- 25 -
第四章 加快产业升级，构建高端低碳产业新体系.....	- 28 -
第一节 改造提升传统产业.....	- 28 -
第二节 培育壮大接续产业.....	- 30 -
第三节 大力引进新兴产业.....	- 32 -
第四节 推进产业发展数字化.....	- 35 -
第五章 提升供给水平，融入国际国内双循环新格局.....	- 36 -
第一节 扩大有效投资.....	- 36 -
第二节 加快新旧动能转换.....	- 38 -

第三节 持续服务国家能源安全战略.....	- 39 -
第四节 满足更高层次的消费需求.....	- 40 -
第五节 扩大对外开放水平.....	- 41 -
<b>第六章 着力补齐短板，筑牢新型化基础设施新支撑.....</b>	<b>- 43 -</b>
第一节 加快构建综合交通运输体系.....	- 43 -
第二节 提升水资源保障能力.....	- 44 -
第三节 建设现代高效能源输配储网络.....	- 45 -
第四节 完善园区镇街基础设施.....	- 46 -
第五节 加强新型基础设施建设.....	- 47 -
<b>第七章 全面深化改革，释放体制机制变革的新红利.....</b>	<b>- 49 -</b>
第一节 推动国资国企改革.....	- 49 -
第二节 推进资源要素市场化改革.....	- 50 -
第三节 持续优化营商环境.....	- 50 -
第四节 深入推进园区改革.....	- 51 -
第五节 加快推动财税金融体制改革.....	- 52 -
第六节 推动非公经济高质量发展.....	- 52 -
<b>第八章 实施乡村振兴，塑造农业农村现代化新面貌.....</b>	<b>- 55 -</b>
第一节 实施乡村建设行动.....	- 55 -
第二节 大力发展现代农业.....	- 56 -
第三节 优化农业产业布局.....	- 58 -
第四节 深化农村综合改革.....	- 59 -
第五节 完善乡村治理体系.....	- 59 -
第六节 巩固拓展脱贫攻坚成果.....	- 60 -

<b>第九章 优化国土空间，开创城乡一体化发展新局面</b> .....	- 61 -
第一节 构建国土开发保护新格局.....	- 61 -
第二节 强化区域协作.....	- 62 -
第三节 实施城市更新行动.....	- 63 -
第四节 提升镇街发展水平.....	- 65 -
第五节 提升新型社区和中心村服务水平.....	- 66 -
第六节 统筹推进城乡融合发展.....	- 66 -
<b>第十章 坚持融合发展，打造文旅品牌化发展新名片</b> .....	- 67 -
第一节 大力弘扬神木精神.....	- 67 -
第二节 打造石峁世界名片.....	- 67 -
第三节 建设杨家城国家文化遗址公园.....	- 68 -
第四节 扩大长城、黄河文化影响.....	- 68 -
第五节 打造现代工业旅游城市.....	- 69 -
第六节 创建全域旅游示范市.....	- 69 -
第七节 完善公共文化服务体系.....	- 70 -
第八节 大力培育文化产业.....	- 71 -
<b>第十一章 加速生态修复，构筑矿区生态绿色化新屏障</b> .....	- 73 -
第一节 打好矿区生态修复攻坚战.....	- 73 -
第二节 推进固体废弃物综合利用.....	- 73 -
第三节 实施塞上绿色行动计划.....	- 74 -
第四节 强化大气、水、土壤污染防治.....	- 75 -
第五节 加强水土流失治理.....	- 77 -
第六节 建立绿色生产生活方式.....	- 78 -

第七节 加大工业污染防治力度.....	- 80 -
<b>第十二章 持续改善民生，建设宜居精致幸福新家园.....</b>	<b>- 81 -</b>
第一节 提高就业与收入水平.....	- 81 -
第二节 建设高质量教育体系.....	- 82 -
第三节 深入推进健康神木.....	- 84 -
第四节 积极应对人口老龄化.....	- 86 -
第五节 健全多层次社保体系.....	- 86 -
<b>第十三章 建设智慧神木，实现社会治理现代化新提升.....</b>	<b>- 88 -</b>
第一节 加快智慧神木建设.....	- 88 -
第二节 加强和创新社会治理.....	- 90 -
第三节 统筹发展与安全.....	- 91 -
第四节 建设法治神木.....	- 92 -
第五节 推进社会信用体系建设.....	- 93 -
<b>第十四章 坚持规划引领，确保目标和任务取得新成效.....</b>	<b>- 94 -</b>
第一节 加强和完善党的领导.....	- 94 -
第二节 健全规划实施体系.....	- 94 -
第三节 加强政策和项目配套.....	- 95 -
第四节 强化实施监督评估.....	- 95 -

# 前 言

神木市地处秦晋蒙三省区交界处，是国家“西煤东运”“西气东输”“西电东送”的重要输出地。“十五”以来，随着煤炭资源的开发利用，神木经济社会发生了巨大的变化，实现了传统农业向现代能源化工、贫困落后向富裕繁荣的历史性转变，成为国家级陕北能源化工基地核心区，是全省、西部县域经济领头羊。

“十四五”和今后一个时期是全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 总书记来陕考察重要讲话精神，奋力谱写神木新时代追赶超越新篇章，开启全面建设社会主义现代化新征程的重要时期。全面认识国际形势新变化，深刻理解我国经济社会新发展阶段，准确把握神木经济社会发展新特点新要求，聚焦碳达峰和碳中和，抢抓“双循环”新发展格局带来的新机遇，科学制定“十四五”规划和二〇三五年远景目标，对神木推进经济社会高质量发展，建设黄河“几”字弯城市群高质量发展示范市意义重大。根据国家、省市关于“十四五”规划要求，编制本规划。

本规划由文本、专栏、图表、重点项目组成，是各镇街、部门、园区依法履行职责、编制规划、出台政策、制定年度计划、实施重大项目的重要依据。



# 第一章 立足发展基础,开启神木现代化建设新征程

## 第一节 “十三五”发展成就

“十三五”时期,面对错综复杂的外部环境和艰巨繁重的转型发展任务,全市上下始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧盯追赶超越目标,深入贯彻新发展理念,全面推进供给侧结构性改革,统筹推进疫情防控和经济社会发展,着力做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定各项工作,攻坚克难、开拓创新,“十三五”规划和全面小康社会各项目标全面完成,为开启建设社会主义现代化新征程奠定了坚实基础。

**经济实力跃上新台阶。**全市地区生产总值从“十二五”末的769.53亿元增长到2020年的1294亿元,年均增速7.2%,连续4年在千亿元基础上持续快速增长,经济发展迈上了大台阶,人均GDP接近4万美元,达到高收入经济体发展水平。地方财政一般公共预算收入、社会消费品零售总额分别达91.62亿元、94.11亿元,较“十二五”末分别增长57%、37%。全社会固定资产累计投资2126.3亿元,较“十二五”期间增长54%。规上工业总产值突破两千亿元大关,煤炭产量达到2.87亿吨,较“十二五”末分别增长71.4%、33.5%。县域经济综合竞争力跃升至全国百强第12位,较“十二五”末提升9个位次,位居西部第一。

**产业升级迈出新步伐。**始终坚持项目为王，加快建设国家高端能源化工基地，拓宽延伸“煤头化尾”产业链，新增煤-煤焦油-芳烃（酚）等 2 条新型循环产业链，引进山东信发、江苏恒力等一批行业领军企业，精益化工建成国内最大的煤基芳烃项目，柔性显示材料、工业杀菌剂等一批新兴产业项目落地。传统产业转型升级步伐加快，兰炭产业向大型化、智能化、清洁化全面改造提升，电力装机容量达 1225 万千瓦，较“十二五”末增加 336 万千瓦。创建并持续扩大“国香神木”农业品牌影响力，启动建设省级农业高新示范区，培育建成农业龙头企业 57 个、省市级农业园区 19 个，农业总产值较“十二五”末实现翻番。以“一山二水三城”<sup>1</sup>为框架的文化旅游提速发展，石峁遗址入选过去十年“世界十大考古新发现”，申遗列入国家预备名单，启动杨家城开发保护建设，建成陕西省第三批旅游示范市（县），旅游综合收益较“十二五”末增长 3.9 倍。现代物流、金融、商贸等生产生活性服务业蓬勃发展，建成大保当煤炭物流园区。

**城乡建设展现新画卷。**坚持以国家级新型城镇化试点为引领，实现城乡融合发展，城市建成区达 29.5 平方公里，城镇化率达到 70.4%。惠及近 3 万人的古城改造取得阶段性进展。神木火车站、大剧院等一批城市新地标建成投用。环城南路、精煤路等“四纵二十一横”城市主街道全部贯通，市政道路总长突破

---

<sup>1</sup>一山二水三城：二郎山，黄河、红碱淖，石峁（高家堡）、杨家城、古城。

300公里，城市互联互通能力极大提升。城区集中供热能力达1400万平方米，实现20万人“有热共享”。建成杨业公园等9个城市绿地广场，人均公园绿地面积达23平方米，成功创建国家卫生城市。新建或改造各类停车场27处，划定停车位5000余个。滨河新区成为新的行政服务中心。大柳塔试验区、高家堡等一批重点镇扩容提质。建成阳崖沟等89个美丽乡村和纳林采当等44个乡村振兴示范村。

**基础设施实现新跨越。**全面推进综合立体交通网络建设，开通神木至西安动车。通用机场基本建成，延榆鄂高铁红碱淖设站通过可研评审，靖神、准神铁路建成通车，新增铁路运输能力5000万吨，东西过境、沿黄公路等百亿交通项目加速推进，行政村通车率达100%，成功创建省级“四好农村路<sup>2</sup>”示范县。神渭输煤管道、神木至河北南网、陕北至关中二回路等煤电外送通道建成投运，陕北至武汉输变电工程开工建设。黄河东线马镇引水工程全线开工，神府供水工程顺利推进，新增供水能力2500万方，农村自来水普及率达96%以上，城乡生活饮用水安全保障率达100%。4G网络基本实现镇村全覆盖，新建5G基站185个。构建市镇（街）村三级物流体系，镇（街）、村电商服务站覆盖率分别达100%、70%，建成国家电子商务示范县。

**三大攻坚战夺取新胜利。**脱贫攻坚取得决定性胜利，累计

---

<sup>2</sup>四好农村路：建好、管好、护好、运营好农村公路。

投入 8.54 亿元，全市 24 个贫困村全部出列，8011 名贫困人口稳定脱贫，消除绝对贫困。污染防治扎实推进，铁腕治污三十一项攻坚行动扎实开展，整治散乱污企业 261 户，拆改 10 蒸吨及以下燃煤锅炉 929 台，关停煤电机组 24.4 万千瓦。实施城区散煤治理工程，中心城区散户燃烧兰炭实现全覆盖。城区垃圾、污水处理率分别达到 92%、85%。城区空气优良天数稳定在 300 天以上，较“十二五”末增加 48 天，主要污染因子指数持续下降。主要河流水质持续改善，窟野河温家川、秃尾河高家川国考断面分别达到Ⅲ、Ⅱ类水质。单位 GDP 能耗较“十二五”下降 16%。防范化解重大风险取得积极成效，银行贷款不良率由 14.17% 降至 2.32%，多措并举推动社会信用体系建设，处置非吸积案 122 件，挽回损失 30 亿元以上。紧盯安全维稳等重点领域，出台从严从重处罚煤矿违法违规行为措施 12 条，150 余件信访积案得到有效化解，扫黑除恶专项斗争取得决定性成果，安全生产形势稳定好转，社会大局总体和谐稳定。

**关键改革取得新突破。**体制机制改革取得一系列突破性成果，成功撤县设市，党政群和事业单位机构改革全面完成。率先在全省启动国资国企改革，推动国有资本投资运营集团与集体资本、民营资本深度融合，混合所有制发展模式成为全省典范。北元集团成功上市，实现榆林主板上市企业“零突破”。在全省率先推开产业园区改革，锦界工业园区晋升为省级高新技术

产业开发区，园区行政审批、人事薪酬、体制机制等方面改革全面推进。增量配电网改革取得实质性进展，锦界 330 变电站项目核准。“放管服”改革纵深推进，736 个服务事项全部进驻政务中心，营商环境进入全国百强。招商引资成果丰硕，累计签约项目 171 个，到位资金 818 亿元。科技创新引领工程纵深开展，科技资金累计支出达 25.6 亿元，低阶粉煤回转热解等 20 余项重大技术取得关键性突破，专利申请量、授权量分别较“十二五”末增长 110%、120%以上。

**民生福祉得到新提升。**积极落实高校毕业生、农民工、退役军人等群体就业创业政策，累计新增就业 15890 人次，城镇登记失业率控制在 3.4% 内。城乡居民人均可支配收入分别达到 38868 元、17235 元，较“十二五”末分别增长 5%、7.9%。教育高质量发展迈出坚实步伐，15 年免费义务教育政策深入实施，职业技术学院分立办学获批。成功引进北师大、北大培文、西交康桥等优质教育资源，有效纾解优质师资、生源外流困境，新增中小学、幼儿园 33 所，学位 3 万多个。“健康神木”建设稳步推进，新冠肺炎疫情成功防控，高标准全民医保制度规范运行，市医院成为全省首家县级三乙综合医院，市医院新院区开工建设，16 个基层卫生院完成改造。全面完善社会保障体系，累计发放各类救助资金近 7 亿元。智慧居家养老、医养结合等养老服务新业态加速发展，全市建成养老机构 38 家，建制村幸

福院覆盖率达 70%，每千名老年人拥有养老床位数 48 张，处于全国领先。公共文化事业繁荣发展，创作出《人间正道》《应承》等一批文艺精品，《毛乌素沙漠的女人们》荣获国家第十八届群星奖，发布“忠勇、创新、包容、共享”的神木城市精神和“凤仪神木”城市形象标识。

**生态文明建设开辟新境界。**“两山”理念深入人心，成立神木市委生态文明委员会，扎实推进国家级生态文明先行示范区建设。开展“五年植绿大行动”，新增各类营造林 35 万亩，林木保存面积达 495 万亩，林木覆盖率达 43.2%，成功创建省级森林城市。深入推进“南治土、北治沙”，治理水土流失面积 66.3 万亩，新建淤地坝 4 座，淤地坝除险加固 237 座。红碱淖列入国家级自然保护区，水位面积持续保持在 35 平方千米，垂直水位较“十二五”末上升 2 米，遗鸥数量稳定在 3000 巢以上。开展矿区生态修复治理，累计修复治理面积 41.8 万亩。全面推行河湖长制，扎实开展河湖“四乱”整治工作。

实践充分表明，“十三五”时期是我市承压奋进、爬坡过坎，综合实力得到大幅提升的五年；是大抓项目、大抓招商，推动追赶超越加快升级转型的五年；是坚持改革驱动、激发创新活力，积蓄发展新动能的五年；是深入践行“两山”理念、坚决打赢“四大保卫战”<sup>3</sup>，生态环境质量明显改善的五年；是增进百姓福

---

<sup>3</sup>四大保卫战：蓝天、碧水、净土、青山保卫战。

社、扩大优质民生供给，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感的五年。

类别	序号	指标名称	2015 年	2020 年		中期评估调整		2020 年		
			实际	目标	年均增长	目标	年均增长	实际	年均增长	
民生福祉	1	城镇常住居民人均可支配收入（元）	28450	41000	8	-	-	38868	6.4	
	2	农村常住居民人均可支配收入（元）	12046	19000	9.5	-	-	17235	7.4	
	3	城镇登记失业率（%）	3.4	<3.5%	-	-	-	3.4	-	
	4	社会 保险 参保 人数★	城镇职工养老保险人数（万人）	4.8	5.8	-	-	-	7.7	-
			城乡居民养老保险人数（万人）	20.1	20.5	-	-	-	15.45	-
			城镇基本医疗保险人数（万人）	4.7	4.8	-	-	-	6.7	-
			新型农村合作医疗参保率（%）	99.98	99.99	-	-	-	100	-
	5	劳动年龄人口平均受教育年限（年）★	13	13.5	-	-	-	13.5	-	
	6	农村安全饮水普及率（%）★	94.6	100	-	-	-	100	-	
7	农村贫困人口脱贫（万人）★	1	[0.79]	-	-	-	[0.8]	-		
8	城镇棚户区住房改造（万套）★	0.1	[0.5]	-	-	-	[0.2]	-		
9	总人口（万人）	45.9	-	-	-	-	-	-		
经济发展	10	地区生产总值（亿元）	769.53	1200	7	1600	7.8	1294	7.2	
	11	财政总收入（亿元）	160.6	200	4.6	350	17	301.49	13.4	
	12	地方财政一般预算收入（亿元）	58.5	75	5	100	-	91.6	9.4	
	13	城 镇 化 率（%）	常住人口城镇化率（%）	69.2	75	-	-	-	70.4	-
			户籍人口城镇化率（%）	42	50	-	-	-	30	-
	14	全社会固定资产投资（亿元）	[1381]	[1500]	8	[2000]	-	[2126]	-	
15	社会消费品零售总额（亿元）	68.49	60	6	80	-	94.11	6.5		
16	互联网普及率（%）	44	88	-	-	-	88	-		
创新驱动	17	科技进步贡献率（%）	40	50	-	-	-	41	-	
	18	全社会研究与试验发展经费占 GDP 比重（%）	0.05	2	-	-	-	0.10	-	
对外开放	19	进出口总额（亿元）	0.25	0.7	-	3.8	-	4.7	79.8	
	20	招商引资实际到位资金（亿元）	[482]	[590]	10	-	-	[818]	-	
转型升级	21	第三产业增加值占 GDP 比重（%）	31.69	35	-	-	-	21.94	-	
	22	文化产业增加值占 GDP 比重（%）	0.5	2	-	-	-	2	-	
	23	战略性新兴产业增加值增速（%）	10	15	-	-	-	15	-	

	24	非公有制经济增加值占 GDP 比重 (%)	34	40	-	-	-	31.7	-
生态环境	25	单位 GDP 能耗降低 (%) ★	3.8	[17]	-	-	-	3.4	-
	26	能源消费总量 (万吨标准煤) ★	1302	2000	-	-	-	1721	-
	27	单位 GDP 二氧化碳排放量降低 (%) ★	3.4	[18]	-	-	-	4.13	-
	28	全社会用水量 (亿立方米)	1.4	3	-	-	-	1.6	-
	29	万元 GDP 用水量下降 (%) ★	—	[8]	-	-	-	7.29	-
	30	林木覆盖率 (%) ★	40.2	43.2	-	-	-	43.3	-
	31	空气质量优良天数比率 (%) ★	70	≥75	-	≥82.2	-	83	-
32	地表水质量 ★	达到或好于Ⅲ类水体比例 (%)	—	>85	-	>75	-	66.7	-
		劣Ⅴ类水体比例 (%)	—	<5	-	-	-	15	-
空间优化	33	国土开发强度 (%) ★	4	4.46	-	-	-	3.5	-
	34	耕地保有量 (万亩) ★	158.6	158.6	-	151	-	170	-
	35	基本农田保护面积 (万亩) ★	118	118	-	-	-	118.04	-
社会治理	36	基层民主参选率 (%)	87	≥92	-	-	-	93	-
	37	注册志愿者人数占居民人口比例 (%)	6.2	10	-	-	-	11	-
	38	社会安全指数 (%)	95	100	-	-	-	96	-

## 第二节 “十四五” 发展环境

当今世界正经历百年未有之大变局，新冠肺炎疫情影响广泛深远，碳达峰<sup>4</sup>和碳中和<sup>5</sup>加快石化能源替代步伐，神木正在进入升级转型的重要窗口期和历史机遇期，科学把握形势，是做好今后一个时期工作的重要前提。从全球看，世界经济仍处于金融危机后的深度调整期，国际政治经济形势不稳定性不确定性增加，新一轮技术革命正在孕育突破，政治格局加快重构。从全国看，我国全面进入转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的高质量发展新阶段，国际形势倒逼我国实施进口替

<sup>4</sup>碳达峰：二氧化碳的排放达到峰值。

<sup>5</sup>碳中和：国家、企业、产品、活动或个人在一定时间内直接或间接产生的二氧化碳或温室气体排放总量，通过植树造林、节能减排等形式，以抵消自身产生的二氧化碳或温室气体排放量，实现正负抵消，达到相对“零排放”。

代战略，国际国内双循环体系加快构建，发展重心加快向内、向西、向下转移。从陕西省看，总体上处于新型工业化和城镇化向中后期转变、中高速发展向高质量发展转变的重要阶段。贯彻习近平总书记来陕考察重要讲话精神，“五个扎实”<sup>6</sup>“五项要求”<sup>7</sup>和“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，为陕西发展指明了新方向，提供了总遵循，必须融汇贯通、一体落实。从榆林和神木看，资源开发强度将在10年左右达到峰值，资源型城市主动升级转型进入关键窗口期，国家实施黄河流域生态保护和高质量发展、新一轮西部大开发、构建“双循环”新发展格局<sup>8</sup>等，给榆林、神木升级转型高质量发展带来重大历史机遇，省政府成立由省长任组长的榆林重大能源化工项目推进专班，榆林和神木在全省推动高质量发展迈出更大步伐新征程中支撑作用更加凸显、稳定器地位持续提升。

“十四五”时期是神木由工业化中期向后期梯次发展的关键期和资源型城市主动转型的窗口期，面临的挑战比改革开放以来任何一个时期都更加严峻。一是碳中和背景下能源化工项目建设将是最大的挑战。我国确定在2030年前二氧化碳排放达到峰值，2060年前实现碳中和，据预测到2030年全国能耗排放

---

<sup>6</sup>五个扎实：扎实推进经济持续健康发展、扎实推进农业现代化建设、切实加强文化建设、扎实做好保障和改善民生工作、扎实落实全面从严治党。

<sup>7</sup>五项要求：推动经济高质量发展迈出更大步伐、打造内陆改革开放高地、推动生态环境质量持续好转、加强民生保障和社会建设、推动全面从严治党向纵深发展。

<sup>8</sup>“双循环”新发展格局：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。

增量锁定在 1 亿吨左右，而我市“十四五”谋划的重大项目绝大多数仍以煤化工、煤电等项目为主，传统的高耗能、高排放项目升级改造步伐缓慢，这个目标导向给资源型城市转型升级带来前所未有的挑战。二是采煤沉陷区和煤层火烧区持续快速扩张是最大的风险。现有采空塌陷区和火烧隐患区 677 平方公里，并仍以每年 60 平方公里以上的速度增加，随着煤炭开采总量持续扩张，采煤沉陷区和煤层火烧区的面积将进一步扩大，新的发展空间、新的项目落地进一步受限，脆弱的生态环境恶化和毛乌素沙地二次沙化的风险加大，对经济社会发展的威胁进一步加剧。三是科技创新和人才资源不足是最大的瓶颈。全市 R&D 支出占 GDP 比重仅为 0.1%，远低于全省 2.27%、全国 2.23% 的平均水平，处于同类资源型城市最低水平，煤炭资源就地转化率不足 30%，规上企业中高新技术企业占比仅为 4.4%。科技创新和人才支撑能力不足是神木最大的瓶颈，更是神木“十四五”最为紧迫的任务。四是统筹高基数下的稳定增长和升级转型是最大的难题。神木经济总量已达到 1300 亿元以上，是全省、全市的重要增长极，在支撑全省、全市发展中作用突出。“十四五”期间，神木必须加快新旧动能转换步伐，兰炭、电石、金属镁、铁合金等传统产业面临淘汰关停风险，必须下决心加快升级改造步伐。新兴产业引进培育步伐缓慢，必须下功夫加快新动能成长，统筹做好高基数下的稳定增长和升级转型

任务异常繁重。五是发展不平衡不协调是最大的短板。过度依赖能源开发惯性与主动转型发展惰性并存，一煤独大的局面未根本改变，三次产业占比为 2.02:76.04:21.94。城镇与农村、北部与南部、工业与农业发展差距仍在拉大，优化发展布局、缩小区域差距是实现高质量发展必须补齐的短板。

面对“十四五”乃至更长时期不确定的国内外发展环境，加快神木的经济转型、产业升级，关键要有识变之智、应变之方、求变之勇，把谋事与谋势、谋当下与谋未来统一起来，立足神木 30 多年来的发展基础、发展成效和发展经验，传统优势支撑逐步下降，新的优势在加快转换，必须要深入挖掘神木在新阶段转型持续发展的新优势、新支撑。一是自然神奇。神木是全省国土面积最大的县市，聚集了高原、丘陵、沙地、森林、草滩、湖泊、河流等多种地理元素，犹如地理盆景式的北国风光的全国少见，这是神木地域空间广阔、地貌类型多样的**自然基础优势**。二是资源富集。神木煤产量全国最大，品质优势突出，在碳中和背景下，以煤为主的能源格局短期内不会改变，虽然比例会出现下降，但国家并不会分散对煤的注意力。特低灰、特低磷、特低硫、高热量的显著特征，在支撑保障国家能源安全中的地位更加突出，这是神木煤支撑高质量发展的**产能基础优势**。三是能化高端。煤转电、煤电载能、煤化工、煤基新材料等全产业链享誉全国，支撑了神木 30 年的快速崛起，

是国家“西煤东运”“北煤南送”“西气东输”“西电东送”的战略接续地。在新旧动能转换和新上项目减量置换的大背景下，“十四五”谋划的重大能化项目有量可减、有能可换。这是支撑高质量发展**产业存量基础优势**。四是**实体强劲**。全市规模以上工业企业达298户，市场主体总量达到6万户以上，民营经济发展富有活力，企业普遍盈利能力较强，实物资产、货币资本充裕。在新发展理念的引领下，国企带头转型、民企被迫升级，市场主体主动求变、加快谋转、全面创新的意愿不断强化，这是新阶段升级转型、高质量发展的**企业主体基础优势**。五是**生态独特**。神木资源高度富集与生态极其脆弱并存，生态格局在长期发展过程中遭到严重破坏，亟待综合系统治理。以红碱淖为中心的山水林田湖草沙多种地理元素融为一体的综合样本全国少见，随着黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家重大发展战略，对于将生态破坏危险转化为生态治理机遇，神木既迎来了采煤沉陷区生态修复的重大历史机遇，又拥有了为全国提供山水林田湖草沙综合治理样本的**试验示范潜在优势**。六是**人文厚重**。黄河文化、长城文化、边塞文化、红色文化等多元文化交汇融合，杨家将的忠勇爱国，石峁遗址的历史积淀，赋予了神木人有闯劲、善开拓、重情义、能吃亏的地域性格，铸就了忠勇、创新、包容、共享的神木精神。这是国际国内双循环新发展格局下，推动神木加快对外开放、扩展区域协作，

孕育的一般地区难以比拟的**地域性格潜在优势**。七是**环境优良**。动车开通，高铁开建，通用机场、引黄工程建成，将全面提升基础设施综合保障能力，全国5小时交通圈全面形成，“水”这个最关键的要素短板补齐，支撑高质量发展的“硬环境”更加坚实。对标先进发达地区，“办事不求人”的营商环境品牌全面叫响，“放管服”改革纵深推进，“企业办事不出园”加速推进，信用体系加快重构，降低企业制度性交易成本的“软环境”持续提升。这是招商引资、招才引智培育新发展动能的**环境潜在优势**。八是**民生普惠**。神木民生享有水平全国领先，拥有全覆盖的免费教育、全覆盖社保体系、高标准的医疗保障和高标准的养老服务，正在由均等化向优质化水平迈进，资源开发上升期带来的财政资金优势，为神木民生水平在全国持续领先、吸引外来人才创业创新和更好满足群众对美好生活的需求提供财力保障。这是我们补齐创新和人才短板的**留人引才潜在优势**。九是**百姓富足**。神木人均GDP近4万美元，民间沉淀资金1300多亿元，城乡人均可支配收入总体较高，为发展谋高质量项目、为投资寻高回报出路、为资本找高收益领域，是“十四五”期间必须要破解的重大课题。激活民间资本活力，必须发挥市场在资源配置中的决定性作用的同时，更好的发挥政府作用，早日将经济工作中的难点痛点转变成实现高质量发展的拐点支点。这是撬动升级转型高质量发展的**资本潜在优势**。十

是前景广阔。新一届市委市政府正视问题、直面矛盾、勇于担当、主动作为，一大批年富力强、热情饱满的中青年干部走上领导岗位，经历各种严峻考验洗礼的广大干部群众、企业家队伍更加理性成熟，积极求变、主动转型。这是神木谱写新时代追赶超越新篇章最大的底气所在和最大的信心所在，也是神木实现资源型城市可持续发展的**最根本基础优势**。

综合判断，“十四五”时期，神木发展面临的问题挑战虽然比改革开放以来的任何一个时期都更加严峻，但和平与发展仍然是时代主题，外部环境变化总体有利于资源型城市转型发展，神木仍将处于重要战略机遇期。办好神木的事，要增强问题意识和机遇意识，树立改革思维和系统思维，保持战略定力和坚定信念，准确识变、科学应变、主动求变，发扬斗争精神和奉献精神，想方设法持续扩大“五大基础优势”，创新思路挖掘释放“五大潜在优势”，善于在危机中育先机、于变局中开新局，全面开启神木谱写追赶超越新篇章、建设社会主义现代化新征程。

## 第二章 明确发展目标,谱写新时代追赶超越新篇章

### 第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,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,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻习近平总书记视察陕西重要讲话指示精神,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,以高质量发展为主题,聚焦“当好领头羊、再上新台阶”,深入实施“136”<sup>9</sup>发展战略,围绕产业高端化、新型城镇化、文旅融合化、生态绿色化、民生优质化、治理现代化,加快建设黄河“几”字弯城市群高质量发展示范区,奋力谱写新时代追赶超越神木全新篇章。

### 第二节 发展原则

——**坚持党的全面领导。**充分发挥市委统揽全局、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。全面贯彻落实新发展理念,不断提升高质量发展的能力和水平,把党中央和陕西省委、榆林市委的决策部署落实到“十四五”时期神木经济社会发展的各项工作中,为新时代追赶超越发展提供坚强保证。

---

<sup>9</sup>136发展战略:建设“黄河‘几’字弯城市群高质量发展示范区”一个目标,实施“一产革新发展、二产高新发展、三产创新发展”三大战略,推进“强产业、兴文旅、促改革、优生态、厚民生、保稳定”六大工程。

——**坚持以人民为中心**。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，持续提升民生保障水平，办好民生实事，维护人民群众根本利益，激发人民群众积极性、主动性、创造性，促进社会公平正义，不断增进神木人民福祉。

——**坚持新发展理念**。把新发展理念贯穿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，切实转变发展方式，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。

——**坚持深化改革开放**。坚定不移推进改革，破除制约高质量发展、高品质生活的体制机制障碍，加强改革系统集成和协同高效。促进市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。深度融入国家重大战略，在国际国内“双循环”格局中加快对内对外开放，持续增强发展动力和活力。

——**坚持系统观念**。正确处理时与势、危与机、当前与长远、发展和安全的关系，加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，着力固根基、扬优势、强弱项、锻长板、补短板，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。

### 第三节 战略定位

以“两个一百年”目标为指引，以“三区两家园”建设为主攻

方向，加快资源型城市升级转型和可持续发展步伐，奋力谱写神木新时代追赶超越新篇章，提出神木总发展定位：**建设黄河“几”字弯城市群高质量发展示范市。**

——**世界一流高端能源化工基地核心区。**协同担当保障国家能源安全重任，实施能源革命创新示范，形成煤炭分级分质高效利用、煤基化工等多链条产业关联耦合、协同发展格局，集聚打造新型能源化工生产基地、终端产品加工基地和清洁能源输出基地。

——**全国山水林田湖草沙系统治理示范区。**抢抓黄河流域生态保护和高质量发展国家战略机遇，建立健全生态文明制度体系，深入实施矿区生态修复治理、塞上绿色行动，持续推进北部风沙草滩区综合治理和中南部丘陵区小流域治理，打造红碱淖山水林田湖草沙系统治理示范。

——**西部地区县域治理水平现代化先行区。**巩固和发展基础治理优势，不断提升政府对经济、社会、生态等方面的治理能力和水平，积极培育多元社会治理模式，深度探索建立德治、法治、自治相结合，数字化、网格化、协同化相同步的现代社会治理体系，在西部地区率先实现县域治理能力现代化。

——**宜居宜业宜游的精致幸福家园。**始终坚持以人为本为核心的城镇化，着力推进“产城人”融合发展，用精致理念统领城市规划建设。全面释放“人文风情浓郁、产业特色突出、民生保障稳固”优势，打造经济富裕、环境优美、管理智慧、公共安全的宜

居宜业宜游、更有活力、更具魅力的精致幸福名城。

——**传承弘扬中华文明的精神家园。**依托石峁遗址、长城、黄河、杨家城、二郎山、红碱淖等重要文化载体，深入研究阐发神木史前文化和特色文化，做好新时代“忠勇、创新、包容、共享”神木精神挖掘探索和继承创新，共筑传承弘扬中华文明的精神家园。

#### 第四节 规划目标

综合研判国内外、省市发展趋势，结合 2035 年基本实现社会主义现代化和“推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理”目标任务，根据我市经济社会发展实际，坚持目标和问题导向相结合，坚持守正和创新相统一，对 2025 年、2035 年提出如下奋斗目标。

**2025 年近期目标：**高质量发展迈出更大步伐，创新驱动能力不断加强，能源化工基础产业高级化、产业链现代化水平明显提高，经济保持中高速增长，市民素质和社会文明程度显著提高，改革开放取得重要突破，人文环境、生态环境、营商环境、创新环境大幅改善，基础设施支撑水平、民生优质化水平、农业农村现代化水平、社会治理智慧化水平实现全面提升，建成黄河“几”字弯城市群高质量发展示范市。

**2035 年远景目标：**综合实力大幅提升，实现经济体系、治理体系和治理能力现代化，地区生产总值和城乡居民收入迈上

新的大台阶，共同富裕取得更为明显的实质性进展，建成黄河流域高质量发展示范市，基本实现现代化。

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 (亿元)	1294	2000	6.5 以上	预期性
	2	全社会固定资产投资 (亿元)	[2126]	[3000]	—	预期性
	3	社会消费品零售总额 (亿元)	94.11	135	7.5	预期性
	4	规上工业增加值年均增速 (%)	4.6	7	7	预期性
创新驱动	5	研发经费占 GDP 比重 (%)	0.10	2	—	预期性
	6	每万人高价值发明专利拥有量	1.64	3.41	—	预期性
	7	战略性新兴产业增加值增速	15	10	—	预期性
质量效益	8	全员劳动生产率 (万元/人)	15	20	—	预期性
	9	财政总收入 (亿元)	301.49	350	3	预期性
	10	地方财政收入 (亿元)	91.3	100	2.1	预期性
	11	常住人口城镇化率 (%)	70.4	71.5	—	预期性
改革开放	12	进出口贸易总额 (亿元)	4.7	8	—	预期性
	13	非公经济增加值占 GDP 比重 (%)	31.71	35	—	预期性
	14	实有市场主体总量 (万户)	6.1	10.8	12	预期性
生态环境	15	单位 GDP 能源消耗降低 (%) *	3.4	[13.5]	2.9	约束性
	16	单位 GDP 二氧化碳排放降低 (%) *	4.1	4.1	—	约束性
	17	城市颗粒物 (PM2.5) 浓度降幅 (%)	7	—	—	约束性
	18	好于 III 类水体比例 (%)	66.7	>75	—	约束性
	19	林木覆盖率 (%)	43.3	45.8	—	约束性
民生福祉	20	城镇登记失业率 (%)	3.4	3.2	—	约束性
	21	城镇居民人均可支配收入 (元)	38868	52000	6	预期性
	22	农村居民人均可支配收入 (元)	17235	25000	7	预期性
	23	基本养老保险参保人数 (万人)	22.2	24.8	—	预期性
	24	每千人拥有职业医师人数 (人)	3.65	5	—	预期性
	25	每千人拥有医疗床位数 (张)	5.94	7	—	预期性
	26	注册志愿者人数占居民人口比例 (%)	11	15	—	预期性
安全	27	粮食综合生产能力 (万吨)	25	30	—	约束性
稳定	28	能源生产总量 (万吨标准煤)	1721	2000	—	预期性

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\*指标以省上下达任务为准。

## 第三章 聚焦创新驱动，形成经济高质量发展新动力

深入实施创新驱动发展战略，统筹推进技术创新、产业创新、企业创新和人才创新，突出抓核心、补短板、强主体、挖潜力，促进创新链、产业链、人才链、资金链深度融合，为市域经济高质量发展提供重要支撑。

### 第一节 确立科技创新核心地位

确立科技创新在全局中的核心地位，建立创新成果同产业升级对接、创新项目同提升生产力对接、研发人员创新劳动同收益分配对接的新机制。

**完善科技创新体制机制。**建立政策引导机制，成立科技创新推进委员会，搭建市级科技创新资源数据平台。建立应用研究投入引导机制，加强重大科研基础设施资金投入，每年全社会科技创新投入不少于 50 亿元。建立健全政府、高校、科研院所和企业协作共享的创新资源管理机制，支持各类科技孵化创新平台建设。建立创业投资风险补偿机制，培育引进创投、风投机构。力争全社会科技研发投入占 GDP 比重逐年大幅攀升，到 2025 年达到全省平均水平。

**提升科创平台支撑能力。**突出园区科技创新“主阵地”作用，在不断提升园区基础承载力的同时，提升园区产业集聚创新能力。发挥陕煤创新研究院神木基地和三江煤化工研发中心等企业主体作用，突破兰炭生产工艺瓶颈；支持重点企业组建煤炭清洁高效利用、柔性显示、工业互联网、固体废弃物综合利用、镁合金精深加工、中药材加工等研发创新机

构，围绕能源化工、装备制造、新材料、节能环保、生命健康等领域布局产业链创新，加快科技成果产业化。扶持一批重点实验室、工程（技术）研究中心升级成为省级以上科创平台，积极争取国家实验室在神木布局。引导和支持民间资本和专业机构设立孵化器、众创空间等创新创业载体。

**强化科技创新考核。**建立科技创新专项考核体系，将研发经费、高新技术企业数量、科技型中小企业数量、发明专利、科技平台建设等指标纳入年度目标责任考核，增加科技创新考核指标权重。建立创新倒逼机制，灵活运用和适时调整环保、节能、节地、节水、节材、质量和安全指标及相关标准，强化强制性标准的制定和实施。强化科技考核结果运用，将考核结果作为政策倾斜、资金奖补的重要依据。

## 第二节 构建 133N 科技创新发展新格局

按照“政府主导、市场多元，全域布局、重点突破”原则，推广“离岸孵化”发展模式，打造“双创”升级版，构建 133N 创新发展新格局。承接国内外高新科技向西向下转移，借力国内外优质科技资源，依托全省科教优势、榆林市科创新城，发挥好西安飞地科技园科创纽带作用，探索在北上广深设立“神木实验室”，合力开展政产学研用协同创新。高标准建设神木“创新谷”，打造地标性创新战略高地和能源化工科创策源地。积极引进创新服务机构，探索委托运营、联合投资、共同开发等模式，培育壮大科技创新市场主体。支持煤炭科技孵化园创建国家级孵化器。到 2025 年，建成国家级重点

实验室 5 个，省级以上企业技术中心 20 家，新设立技术研究院 3 个，新增省级以上科技企业孵化器 4 个，万人有效发明专利达到 3.41 件以上。

专栏 1:

### “133N”科技创新发展格局

**一谷：**滨河新区神木“创新谷”：建成集“双创”孵化、科技研发、成果转化、配套服务等四大功能科技创新综合体，拓展创新空间。

**三园：**西安飞地经济科技园：充分发挥西安科教优势资源，广泛开展政产学研合作，围绕数字经济、智能制造、新兴服务业，加速“双创”孵化，建成神木离岸经济试点。**神木高新区创新孵化园：**与中国矿大、中国地质大学等高校围绕煤炭清洁高效利用、精细化工、节能环保、低碳循环等领域广泛开展政产学研用合作，转化科研成果，培育高端产业。**神木煤炭科技孵化园：**利用“煤亮子”平台，发挥工业互联网优势，孵化煤炭开采、煤基新材料、装备制造等产业，培育优质市场主体。

**三基地：**黑马创新学院·神木分院创新培训基地：引进国内外领先技术，开展技术转移和项目落地。遴选神木优秀企业家开展创新创业培训。**神木农业科技资源统筹与创新基地：**统筹省市农业科技资源，联合开展全链条技术创新，推进特色农业创新发展。**神木产业发展实验室创新创业合作基地：**在神木市区设立“神木产业发展实验室”。在京津冀、长三角、粤港澳大湾区建设飞地孵化器。

**N 个科创平台：**陕煤煤炭清洁高效利用技术创新研究院，职业技术学院应急管理学院，正德工业固废技术研究院，经开区生产力促进中心，北元化工聚氯乙烯产业技术研究中心，三江煤化工兰炭技术研究中心，东风镁业工程技术研究中心，泰合利华柔性显示新材料高端利用技术研究中心，德康健中药材技术研究中心，“煤亮子”基础工业互联网平台。

### 第三节 强化企业创新主体地位

坚持“企业为主体、市场为导向、产学研相结合”的原则，强化企业创新主体地位，促进创新要素向企业集聚，引进、培育、发展一批创新型领军企业。

**培育科技创新主体。**实施专精特新中小企业培育工程，形成以初创企业、科技型中小企业为基础，高新技术企业为支撑，瞪羚企业、独角兽企业为引领的企业全生命周期梯度培育链条。支持骨干企业与科研院所联合共建研发平台、技术中心和分支机构。支持涉农经营主体积极融入“100+N”开放协同创新体系，开展跨界融合、协同创新。到2025年，高新技术企业总数达50家以上，新增瞪羚企业10家以上，认定创新龙头企业5家以上，力争独角兽企业培育和科技型企业上市实现零突破。

**引导企业加大科创投入。**充分发挥驻神国有大中型企业的创新引领作用，利用市场化手段激发企业创新投入，引导全市法人企业主动承担科研责任。支持企业通过并购重组、委托开发和购买知识产权等方式，提升企业核心科技竞争力。制定出台创新驱动发展实施意见，建立企业技术研发准备金和业绩考核制度，落实企业科技项目研发经费投入后补助、企业研发税前加计扣除、高新技术企业所得税减免等政策。力争到2025年规模以上工业企业有研发活动比例达到20%以上，规上企业研发投入内部支出占主营收入比重达2%以上。

**支持企业开展核心技术攻关。**充分利用科创专项资金，加快建设一批院士工作站和创业孵化中心，推行重大科技项目“揭榜挂帅”、科研经费“包干制”等制度。积极与清华大学、中国矿大、上海交大、西农大等高等院校开展合作，推动兰炭废水处理、高纯镁加工和现代农业技术攻关，实施国富炉、

浙大双循环流化床、中科院固体热载体热解等一批重大科技试验示范项目。支持企业积极承担中省市重大科技攻关项目，促进研发成果在神木落地转化。

专栏 2:

### 重大科创工程

**高端装备制造与智能制造产业:** 废弃物处置技术装备, 无人智能系统研发; 煤矿自动化、智能化技术研发。

**能源产业:** 煤基碳材料和工业硅材料产业链延伸; 煤炭绿色开采及共伴生资源综合利用; 多晶硅太阳能电池光伏产业, 垃圾焚烧发电和风电产业再生能源产业技术研发; 煤炭资源清洁高效利用技术攻关。

**新材料产业:** 柔性显示材料研究开发; 相变纤维产品研发; 石墨烯生产及应用技术研发; 金属镁提纯, 镁合金精深加工; 聚氯乙烯再加工技术研发。

**生物医药产业:** 中药材种植推广及中医药产业的技术引进和研发; 沙蒿过敏性疾病防治技术及新药研发、传染性疾病预防及生物新医药研制等。

**环保产业:** 工业固废、污水处理技术研发; 水土保持、生态修复治理技术攻关; 环保成套装备技术应用与研发等。

**现代农业:** 良种引育、田间作业、设施栽培、健康养殖、畜禽疫病防控、灾害性气象天气预警及防控、农产品生产全程溯源等关键技术集成创新; 农业物联网、农业云服务、移动互联等关键技术攻关及农业现场信息、关键感知技术及装备等研发; 农产品精深加工、储运保鲜、清洁安全生产等关键技术研发。

**现代服务业:** 互联网+科技+(生产服务、技术服务、生活物流、电商服务、民族文化、生态文化旅游和金融等)。

## 第四节 加快建设人才强市

落实人才第一资源战略, 坚持产业引才、项目育才、环境留才, 激发各类人才创新活力, 打造区域人才集聚新高地。

**多渠道引进人才。** 突出“高精尖缺”基本导向, 建立顶尖人才和重大团队引进“一事一议”制度, 支持各类用人主体引进国家“千人计划”“万人计划”杰出人才。实施柔性引才政策, 试行事业单位录用特殊人才备案制、考核制。全面落实“双招

双引”，引进一批具有国际视野的优秀企业家。完善人才市场、技术市场与资本市场密切对接的联动机制，赋予科研院所、企业、事业单位和社会组织更大用人自主权。建立健全便捷高效的人才创新创业配套服务机制，加快补齐资源型城市升级转型人才队伍和智力支持短板。

**全方位培育人才。**培育一批“麟州工匠”，命名一批非物质文化遗产项目代表性传承人和传统技艺带头人。实施“朝阳人才”培养、名师培养、高端医学人才培养、文化人才汇聚、乡村人才振兴、企业人才提升等“六大工程”，重点补齐医疗卫生、文化教育、农业农村、应急救援等专业人才短板。发挥职业技术学院和黑马创新学院神木分院的主阵地作用，培养一批能源化工、装备制造、高新技术、服务业领域急需紧缺人才，支持职业院校与全市规模以上企业开展“订单式”人才培养。打通人才流通渠道，开展“神木籍人才”回归专项行动，优先选聘公益性岗位优秀人才到产业园区、市属国有企业任职。推动市属国有企业开展职业经理人试点工作，加快高级职业经理人培养，逐步提高市属国有企业人才市场化选聘比例。到 2025 年，建成榆林市级以上高技能人才培训基地 4 个、技能名师工作室 7 个，技能人才达到 1 万人。

**优环境留人留心。**优化人才服务保障体系，健全人才管理服务权力清单和责任清单，落实来神创新创业的高层次人才在住房、子女入学、配偶就业和医疗服务等方面的配套政策。扩大教育、医疗、科创等机构在科研活动中的选人用人、编制使用、薪酬分配、建设项目审批等自主权。探索“以编换

人”“项目留人”“平台兴人”新机制，引得进、留得住、用得好各类人才。健全技术创新试验容错纠错机制、创业保险和首次创业失败担保制度，深化研发人才薪酬制度改革，试行高技术、高层次人才科研成果参与收益分配，打造最为宽松、最有保障、最具吸引力的创新创业环境。

## 第四章 加快产业升级,构建高端低碳产业新体系

主攻产业升级转型,做实做优做强实体经济,深入实施“一产革新、二产高新、三产创新”三大战略,大力培育新业态、新动能,提高经济质量效益和核心竞争力。

### 第一节 改造提升传统产业

**打造世界先进煤炭生产基地。**坚持煤矿绿色开采,实施智能化改造,推广“采煤不见煤、矸石不升井”和充填式开采方式,实现机械化开采达到 100%。推进煤矿智能装备应用,率先在神东、陕煤、榆能等国有大矿试行,逐步在 120 万吨/年以上民营煤矿推广。有序淘汰落后产能,引导退出或兼并整合 60 万吨/年以下矿井,新建中鸡、大保当、木独石犁、朱盖塔等一批现代化矿井。到 2025 年,煤矿数量整合到 90 处以内,原煤产量达到 3.5 亿吨。

**打造全国重要清洁能源输出基地。**推广应用煤气化联合循环(IGCC)发电等煤电产业新技术、新工艺,提高煤电发电效率及节能环保水平,推动煤电产业高效、清洁、可持续发展。实施煤电环保改造,关停淘汰 10 万千瓦煤电落后机组。优先发展煤泥、煤矸石和低热值煤发电。依托电网通道,优化布局电源点项目,新建国华锦能四期、信发、恒力、石窑店等煤电一体化项目。到 2025 年,火电总装机容量达到 1500 万千瓦,发电量 520 亿度。

**打造全国知名煤炭清洁高效利用基地。**着力破解粉煤热解、兰炭废水处理、VOCs 气体无组织排放等瓶颈制约,持

续保障和改善兰炭产品品质，打造“神木兰炭”洁净煤驰名品牌。系统推进兰炭全产业链升级改造，逐步淘汰 7.5 万吨以下兰炭生产装置，实现兰炭产业装置规模化、配套高端化、管理智能化、生产绿色化、经营高效化。加快兰炭、煤焦油、荒煤气向中高端精细化工领域拓展，建成一批兰炭产业转型升级示范项目。到 2025 年，力争兰炭产量达到 3000 万吨。

**大力发展煤基新材料。**塑料，依托聚氯乙烯，生产改性塑料、建筑包装塑料、工程塑料等终端产品。碳材料，推动兴汉澜石墨烯粉体项目达产达效，发展石墨烯电池、碳纤维材料等下游关联产业。硅材料，改造提升硅锰、硅铁等生产工艺，引进电子级、光伏级多晶硅及碳化硅等新型半导体材料。玻璃，优化提升平板玻璃加工业，支持瑞诚玻璃实施工艺技改，新建汽车玻璃、高白玻璃、特种玻璃生产线。陶瓷，拓展陶瓷产品，支持银丰陶瓷升级改造，新增日用陶瓷、卫浴洁具陶瓷、特种陶瓷、工艺陶瓷等生产线。到 2025 年，新材料产值达到 100 亿元。

专栏 3:

### 传统产业升级重点工程

**绿色智慧矿井：**新建中鸡一二三号 3000 万吨、神华大保当 1300 万吨、木独石犁 300 万吨等现代化矿井；完成升富、宝兴源等资源整合矿井建设；建设智慧矿山联合实验室，实施小保当、张家峁、红柳林、凉水井等智慧化矿井改造。

**绿色清洁煤电：**国华锦能四期、石窑店 2×1000MW 煤电、神华神东 2×1000MW 煤电等。

**煤炭分级分质利用：**汇能 500 万吨粉煤高效利用、天元化工 660 万吨粉煤分质综合利用、鲁西化工 500 万吨粉煤分质高效利用；中科合成油、精益化工填平补齐（二期）；神木锦丰源 500 万吨混煤热解、神木益久 300 万吨兰炭循

环经济产业链升级、神木能源 800 万吨低阶煤热解、三阳泰 1000 万吨煤炭分级分质高效综合利用、陕西恒德 500 万吨煤热解分级提质；北元集团兰炭电石转型升级新型煤化示范项目。

**煤化工转型以及煤盐一体化：**神信循环经济产业示范园、金泰氯碱 100 万吨聚氯乙烯及配套、北元集团绿色特种材料创新产业融合一体化；龙华 80 万吨尿素综合利用。

**煤基新材料：**瑞诚玻璃技改项目、神木银丰陶瓷年产 3600 万平方米陶瓷墙地砖项目，榆林天盛缘玻璃纤维、陶瓷纤维项目。

## 第二节 培育壮大接续产业

发展高端化终端化煤化工产业。高水平推进“三个转化”<sup>10</sup>，深化实施“12363”战略<sup>11</sup>，谋划建设一批煤化工全产业链项目。加快榆神工业园区五大千亿煤化工项目建设，形成高端合成材料、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。发展终端煤化工产业，建成恒力（大保当）纺织园，纺织面料终端产品面市，实现从“一块煤”到“一匹布”。依托北元化工、神信新材料、金泰氯碱等煤盐一体化项目，推动氯碱化工向特种树脂、氯化高聚物等高附加值产品发展。优化发展煤制合成氨、尿素等氨氯化工产业。延伸“煤—甲醇—1,4-丁二醇— $\gamma$ -丁内酯、N-甲基吡咯烷酮”等精细化工产业链。到 2025 年，实现甲醇产量 1000 万吨、聚烯烃 860 万吨、乙二醇 300 万吨、芳烃 420 万吨、聚氯乙烯 360 万吨、甲醛 120 万吨。

<sup>10</sup>三个转化：煤向电力转化、煤电向载能工业品转化、煤气油盐向化工产品转化。

<sup>11</sup>12363 战略：围绕转型升级、高质量发展一条主线；坚守环保、安全两条底线；着力补齐基础化工短板，着力引进具有国际竞争力的企业、技术和产品，着力发展化工终端产品加工业；构建煤炭分质利用、煤制甲醇—烯烃及下游、煤制芳烃—乙二醇—聚酯、煤制油、煤基高端化工、氯碱化工六条产业链；实现从原料向材料转化、从大宗化学品向终端应用产品拓展、从产业链中低端向高端迈进三个目标。

**巩固壮大新能源产业。**紧盯碳中和、碳达峰目标，抢抓全省大力开发陕北长城沿线风电资源机遇，发展分散式发电。充分利用北部矿区矿山综合治理修复地块，规划建设矿区综合治理+生态修复光伏发电示范项目。支持并网光伏发电项目原址扩容升级。到 2025 年，新能源总装机新增 1000 万千瓦。

**打造产储用氢一体化基地。**依托神木煤化工产业富氢、低成本优势，加快布局氢能生产、储运、消费全产业链。围绕陕煤、延长等工业副产氢能资源，推进氯碱粗氢、化工驰氢气、荒煤气氢气提纯及弃风弃光谷电多能互补制氢等项目建设。建设氢能储运中心，建成规模储氢设施和 10 个加氢站，完善产储运销氢能应用网络，拓展氢能汽车、燃料电池等氢产业链。到 2025 年，氢能产值实现 50 亿元。

**革新发展特色农业。**推进农业产业布局区域化、产业特色化、基地规模化、生产标准化，做大做强设施蔬菜、小杂粮、中药材、羊子等主导产业，做精做优红枣、生态养殖、特色林果等优势产业，创建省级农产品质量安全示范县（市）、省级农业高新技术产业示范区，到 2025 年，力争全市农业总产值达到 100 亿元。

**提升文化旅游产业发展水平。**强化与晋陕蒙周边旅游区衔接，依托“一山二水三城”文化旅游框架体系，突出红碱淖、天台山等龙头景区建设，精心对接打造史前文明探源、大漠草原观光、沿黄峡谷探险、工业旅游体验等爆款精品旅

游线路，提升文化旅游产业影响力，文化旅游综合收入突破100亿元。

专栏 4:

### 接续产业重点工程

**精细化工及终端产品:** 恒力能源煤化一体化项目、榆林化学 1500 万吨/年煤炭分质清洁高效转化示范项目、中日国际合作化学新材料产业园、陕西延长石油煤基芳烃项目、神华榆林 CTC 二阶段项目、银泉榆神三聚氰胺项目、银泉榆神二期己内酰胺项目。

**新能源:** 国华锦界风电 2200MW、光电 4700MW；采煤沉陷区 3GW 光伏治理示范基地项目；积极争取氢能产业布局试点，融合电力、供热、燃料、原料等多个领域，打造多能互补基地建设。

**农业精深加工:** 在农高区布局畜禽养殖试验示范及推广、油料作物深加工、豆制品深加工、蔬菜深加工、马铃薯深加工、食用菌深加工、红枣精选及深加工、肉食品加工、果类制品及深加工、工厂化育苗等项目。神木道地中药材种植加工，规划建设 30 万亩规模化中药材种植基地。

## 第三节 大力引进新兴产业

**打造金属镁精深加工集聚地。**全链条改造升级金属镁产业，延伸产业链条，加快关键技术攻关，建设高新区镁综合利用和镁合金深加工产业园，重点发展高纯镁、高品质镁合金、镁合金挤压型材和压铸件。拓展镁应用领域，发展轨道交通、电子信息、汽车零部件、航空航天、医疗器械、3C、电动车和民用工具等镁合金高端、终端应用产品。推动利臻 5 万吨镁合金高端型材挤压、5 万吨稀土镁合金等项目建成投产。到 2025 年，培育金属镁精深加工企业 10 户以上，镁合金产品产量达到 10 万吨，产值突破 300 亿元。

**大力引进智能装备制造产业。**主动承接东部产业转移，围绕能源化工产业发展需求，发展矿山设备、化工专用设备、

节能环保、应急装备等高端装备制造业。培育发展高端智能无人车辆装备、管带运输装备、工业和消费机器人、无人机、自动驾驶等智能装备配套产业。推动新石器慧通无人车、北京凌天智能装备等项目建成投产。到 2025 年，智能装备制造产业产值达到 100 亿元。

**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，带动医药中间体、维生素以及医用口罩、防护服等产业发展。适度发展红枣、小米、小杂粮等高附加值保健产业，壮大黄芪、甘草、苦参等深加工产业，开发药食同源产品。大力开发羊子等牲畜副产品生物制剂和保健品。增加街道、社区康养医疗服务网点，鼓励支持民营经济创办康复、养生、中医院和保健产业。到 2025 年，大健康产业产值达到 20 亿元。

**做大做强生产性服务业。现代物流。**推进大宗货物、化工产品运输“公转铁<sup>12</sup>”，依托包西、包神、神朔、靖神等支干线铁路，在大保当、西站、店塔等地规划建设智慧物流、多式联运集散区。建成神木西站枢纽型现代物流园区，加快隆德、锦清、国能、志昊等铁路专用线及集运站建设，培育发展秦峰能源等一批具有较强竞争力的现代物流企业。提升商贸、冷链、电商等物流产业发展水平。到 2025 年，全市铁路货运量增加 5000 万吨，交通运输业增加值增速保持在 20%以上。**现代金融。**打造金融一条街，引进银行、保险等金融机构设立功能性总部，健全股票、期货、基金等品种齐

---

<sup>12</sup>公转铁：促使大宗商品从公路运输转到铁路运输。

全、功能完备的金融产业链。做强神木国有资本运营集团，组建神木民间资本投资公司，提升金融服务实体经济能力。大力支持企业上市，新增主板上市公司 2 家。“十四五”期间金融业增加值年均增速 10%以上。**电子商务。**加强移动、跨境、农村等电商平台建设，建成滨河新区电子商务产业园，提升煤亮子、兰炭联等电商平台运营能力，打造省级数字经济示范区。到 2025 年，电子商务交易额达 800 亿元。**通用航空产业。**建成通用航空产业园，发展商务出行、航空旅游、飞机拆解、小型飞机组装、通航培训、航空器件代工、应急救援等产业。**科技服务。**发展技术孵化、技术转移、检验检测、知识产权等专业技术服务，重点打造农高区和创新谷科技服务集聚区。**研发设计。**围绕能源化工、高端装备、新材料、新能源、节能环保、现代农业等领域建设研发设计中心，重点打造高新区、经开区、农高区等市内研发设计集聚区。

专栏 5:

### 战略性新兴产业重点工程

**金属镁及深加工：**建设镁综合利用和镁合金深加工产业园，引进金属镁、铝深加工企业，开展金属镁、新型镁产品的生产研发、深加工和销售业务，建立镁铝产业服务平台，培育千亿镁铝产业集群。建成利臻 5 万吨镁合金高端型材、5 万吨稀土镁合金、北京正德 3 万吨/年镁合金挤压型材等项目。

**高端装备制造：**新石器慧通无人车、北京凌天智能机器人生产制造、山东矿用装备产业园、陕西达理光线神木智能产品研发生产基地；神风重工二期。

**新材料：**氧化物 TFT 柔性显示材料、锂离子电池正极材料。

**电子商务：**“煤亮子”工业互联网、兰炭联。

**大健康产业：**在农高区布局卵泡刺激素生物制药、羊胚胎素加工、动物油脂深加工等项目。

做精做优生活性服务业。商贸服务业。打造便民服务生

活商圈，优化布局大型商贸中心、购物广场、商业网点以及城市综合体，提升现有家居建材城规模和品质，中心城区规划建设集农贸市场、便利店等服务于一体的社区综合服务中心。到 2025 年，商贸服务业营业额实现翻番。**住宿餐饮业。**提升住宿餐饮服务水平，推进住宿餐饮业连锁化经营，打造一批具有本土特色的老字号餐饮品牌，举办“非遗传承人”评选活动，鼓励引进知名品牌餐饮企业 10 家，引入品牌连锁住宿企业 3 家。到 2025 年，住宿餐饮业增加值达到 10 亿元。**健康养老。**推动养老、医疗、保健服务一体化融合发展，增强多层次、多样化健康养老服务与产品供给。到 2025 年，新建 20 家医养结合机构。**便民服务。**完善便民服务网点，扩大家政保洁、保育托育、居家养老、看护护理、线上教育等服务供给，实现日、夜间社区照料全覆盖。

#### 第四节 推进产业发展数字化

加快能源化工、现代农业等产业数字化转型，发展智能制造、数字能源、数字农业、智慧物流等新业态。推动产业信息化和工业化深度融合，建设能源制造业工业互联网平台，实施“万家企业上云上链”工程，培育 5 家省级数字化车间和智能工厂。建设“兰炭联”“煤亮子”等产业互联网平台。推广农业云、农经云应用，建成省级农业物联网应用基地 3 个，实施盘塘农业互联网果蔬小镇项目。

## 第五章 提升供给水平，融入国际国内双循环新格局

深化供给侧结构性改革，推动供给结构适应消费升级，加快能源主导产业链、供应链和价值链融入国内国际双循环体系。

### 第一节 扩大有效投资

**实施项目带动战略。**把项目作为规划落地的重要抓手，建立市级投资项目储备库，推行项目退出增补机制，重点推进创新驱动、能源高端化等十大领域 204 个总投资 1.75 万亿元的重大项目。重点推进石峁遗址文化工程、省级农高区、恒力大保当纺织园、兰炭产业转型升级、黄河东线马镇引水、榆神府城际铁路、智慧神木等标志性项目建设，构筑神木“十四五”产业升级、经济转型的“四梁八柱”。

专栏 6:

#### 十大领域重点建设项目

谋划安排十大领域重点建设项目 204 个（含榆神园区），总投资 1.75 万亿元，其中市内“十四五”计划投资 5617.67 亿元、榆神园区投资 2388.28 亿元。

**创新驱动工程（11 个）：**计划投资 31.98 亿元，主要包括神木政产学研用融合创新发展平台、国家应急与安全治理创新工程等项目。

**新兴产业高质量发展工程（17 个）：**计划完成投资 215.16 亿元，主要包括新石器无人车-神木智造中心、农产品国际加工园平台等项目。

**现代服务业发展工程（13 个）：**计划完成投资 193.2 亿元，主要包括神木“兰炭联”产业互联网平台、石峁世界文化遗产公园、杨家城遗址公园保护等项目。

**能源高端化工程（74 个）：**计划完成投资 5320.05 亿元，主要包括国华榆林煤电风光储一体化建设示范、神木神信新材料循环经济产业示范园、陕西金泰氯碱高性能树脂等项目。

**传统产业改造升级工程（7个）：**计划完成投资 322.8 亿元，主要包括兰炭产业技改升级项目、煤矿技改项目、金属镁及深加工产业园等项目。

**基础设施发展工程（19个）：**计划完成投资 638.5 亿元，主要包括新基建及人工智能工程、黄河东线引水神木支线工程、电力输送工程、国省干线公路等项目。

**公共服务发展工程（12个）：**计划完成投资 118.73 亿元，包括教育现代化综合提升工程、神木市中医院等项目。

**新型城镇化发展工程（13个）：**计划完成投资 208.61 亿元，主要包括神木城市更新工程、重点镇和特色小镇等项目。

**乡村振兴发展工程（15个）：**计划完成投资 122.37 亿元，重点包括神木国家农业一二三产业融合发展示范、农村人居环境整治等项目。

**生态环境发展工程（23个）：**计划完成投资 834.55 亿元，重点包括窟野河综合治理、黄河流域重点生态区山水林田湖草沙生态保护修复、水资源保护和开发利用、塞上绿色行动等工程。

**释放投资潜力。**发挥重大项目支撑作用，完善要素市场配置机制，实现“要素跟着项目走”。扩大工业技改投资，实施智慧矿山、兰炭产业升级转型、淘汰落后火电机组等专项行动。抢抓黄河流域生态保护和高质量发展、基础设施补短板等重大投资机遇，发挥政府投资杠杆作用，鼓励民间资本进入能源化工、乡村振兴、社会事业等公共领域，确保社会投资保持较快增长。“十四五”期间，全社会固定资产投资总规模超过 3000 亿元，年均增长 6%，其中工业投资占投资总额 50%以上。

**实施招商引资头号工程。**树立“投行思维”，建立产业地图，全面梳理产业链条，找准产业发展风口，定向招商，精准招商。修订出台更具吸引力的招商引资优惠政策，用足用好投资引导基金，打造“投资洼地”，吸引客商来神投资兴业。坚持招大引强，紧盯世界 500 强、中国 500 强、民营 100 强

和行业 20 强企业，面向京津冀、长三角、粤港澳大湾区等地积极开展招商推介，抢抓产业分工调整机遇，创新运用基金招商、产业链招商、以商招商、委托招商、驻点招商等方式，落地一批具有较强引领带动作用的标志性企业和重大项目。“十四五”期间，招商引资到位资金年均增长 10%，引资总额达 1500 亿元。

## 第二节 加快新旧动能转换

以落实碳达峰和碳中和目标为导向，以“十四五”能耗和碳排放总量指标为约束边界，坚决树立“腾笼换鸟”理念，以“淘汰扶优”为主要路径，以“壮士断腕”的决心全面清理落后产能，为新兴重大战略项目腾挪空间，把产业要素向高端化方向、高质量项目集中倾斜，在耗费同等能源资源的条件下创造更多价值。实施新旧动能转化三年行动计划，加快兰炭、镁冶炼、电石等传统产业升级，2022 年前淘汰环保不达标企业。严格落实产业园区总体规划和产业发展规划，加快培育智能制造、精细化工、多能互补等新兴产业，实现新旧动能有效切换。

专栏 7:

### “十四五”产业园区发展

**高新区：**加速创新要素集聚，推进补链延链增链发展，提升产业协作配套水平，壮大精细化工、循环经济产业发展规模，争创国家级高新区。规划面积 90 平方公里。到 2025 年，产值达到 1000 亿元。

**经开区：**集聚智能制造、大健康、绿色建材、数字经济、现代服务业等新兴产业，争创省级经开区。规划面积 10.56 平方公里。到 2025 年，产值达到 100 亿元。

**兰炭产业园区：**以煤热解、焦油煤气利用为主导，大力发展精细化工、新材料产业，打造集智能一体化、炼化一体化、循环一体化为特色的煤清洁高效利用智慧园区。规划面积 45 平方公里。到 2025 年，产值达到 500 亿元。

**农业高新区：**整合市域优势农业资源，强化农业科创协作，围绕草畜动物、大漠蔬果花卉、中药材、特色农产品进行全产业链开发，创建国家级农业高新技术产业区。规划核心区 33.3 平方公里、示范区 185.79 平方公里、拓展区 1511.06 平方公里。到 2025 年，产值达到 60 亿元。

### 第三节 持续服务国家能源安全战略

**稳定基础能源供应。**落实国家能源安全战略，稳定煤、气、油供应。释放煤炭优质产能，新增产能 2000 万吨。提升电力系统调节能力，发展储能产业，建设国华锦能煤电风光储多能互补综合电源基地。推行燃气行业混合所有制改革，加大煤层气、天然气开发力度，新增气井 500 口左右，天然气产量达到 50 亿方/年。坚持用煤先取油，开展煤制清洁燃料技术试验示范工程，煤制油产量达到 500 万吨。

**畅通能化产品外送通道。**接轨榆西欧班列，扩大能化产品出口交易。推动交通与物流融合发展，完善重点矿区、园区和企业铁路专支线网，新建 24 条铁路专用线及集装站，探索推广管带运煤，形成铁路承担大宗货物运输、公路承担货物提取配送物流体系。加快天然气管道互联互通，推进高新区、兰炭产业特色园区管道建设，加强企业间、气源间互供互保。

专栏 8：

#### “十四五”工业产品外运重大工程

**铁路专用线：**国能煤炭神木西站铁路专用线及煤炭集运站、能源集团锦界铁路专用线及集装站、凉水井铁路专用线及集运站、江龙能源神木西站铁路专

用线及煤炭集运站；恒力集团煤化工产业园铁路专用线、金泰氯碱铁路专用线、铁运达物流铁路专用线、腾雨物流铁路专用线、弘昊物流铁路专用线、赛丰煤炭铁路专用线、志昊商贸中鸡铁路专用线、雷太商贸铁路专用线、国融煤炭铁路专用线、隆德煤矿铁路专用线、弘东浩强铁路专用线、锦东至清水铁路专用线、秦运达物流专用线、汇力能源铁路专用线、远兴铁路专用线；远道煤炭集运站、三堂集运站、神木西集运站。

**货运站场：**建设大柳塔物流园、西站物流园、空港物流园、大保当物流园、锦界物流园区、滨河新区快递电商物流园区、经开区综合流园区。11个乡镇建设配送物流中心。

**拓展能源化工市场。**持续巩固提升传统市场，开辟拓展新兴市场，推进规上企业产销分离，提高商贸服务业在工业发展中的作用。在京津冀等重要城市设立销售网、配送库，扩大神木工业产品市场份额。依托榆林市能化交易中心、“兰炭联”“煤亮子”等产业互联网平台，力争“十四五”末，能化产品实现全部上线交易。借助国际国内博览会、产品推介会和区域合作发展论坛等平台，与国际国内重点地区开展产业合作、产销对接，提升神木特色能化产品市场影响力和占有率。

#### 第四节 满足更高层次的消费需求

构建多层次多样化消费体系，提升传统消费，培育新型消费，增加公共消费，增强消费对经济发展的基础性作用。

**打造区域性商圈。**优化布局现代高端特色商业设施，新增20万平方米商业综合体，新建麟州街中式步行街、滨河新区建安路步行街，形成滨河新区、老城等特色消费商圈，引进一线品牌旗舰店，满足多层次消费需求。完善社区便利店、生活综合服务中心等消费终端建设，发展“小店经济”，打造

“15分钟便民生活圈”。健全城乡消费网络，完善三级物流、冷链配送和镇级商贸物流配送中心，促进商品下乡、农产品进城双向流通。充分发挥农投公司“基地+农户+消费端”运营模式，整合农产品优势资源，向周边企业供应农产品。稳定汽车等传统大宗消费，支持购买新能源汽车。促进住房消费健康发展。到2025年，全社会消费品零售总额超过135亿元，年均增长6%。

**培育消费新业态。**打造跨境电商体验和进口产品展示交易中心，提升境外商品消费便利度。培育消费新热点，促进线上线下消费融合发展，鼓励发展直播带货、智慧零售、绿色零售等新模式。发挥商业街区消费集聚优势，发展“楼宇经济”“总部经济”“夜间经济”“地摊经济”，营造休闲娱乐的夜间消费场景。落实和完善带薪休假制度，扩大节假日消费。

## 第五节 扩大对外开放水平

**承接配套产业转移。**衔接京津冀、长江经济带等重大战略，围绕产业链配套，承接引进高端能源化工、装备制造等新型产业，创建国家承接产业转移示范区。加强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，探索区域协同发展机制。落实苏陕协作，全力推动恒力纺织园落地。运营好西安飞地科技园，发展离岸孵化经济。

**扩大外贸出口。**巩固东南亚、欧洲等传统市场，拓展“一

带一路”沿线国家新兴市场。以高新区、兰炭产业园区为依托，打造国家级聚氯乙烯、金属镁及镁合金、兰炭出口集聚地。依托农高区，建设特色农产品为主的农产品国际加工园。鼓励民营企业通过资源整合、强强联合等方式抱团出海，组建进出口主体，探索在马来西亚、荷兰等地建立海外仓，增强神木产品开拓、辐射和服务海外市场的能力，提升对外贸易综合竞争力。积极争取西站物流园设立保税物流中心，按照口岸基地标准建设西站中欧班列榆林副中心集结点。利用陕煤集团神木保税仓库，推动传统外贸向线上线下相融合的跨境电商转型。到 2025 年，全市外贸进出口总额超过 8 亿元，拥有自营出口业绩的企业达到 20 家以上。

## 第六章 着力补齐短板，筑牢新型化基础设施新支撑

以优化提升、协同融合、补齐短板为导向，构建集约高效、智能绿色、安全可靠的现代综合基础设施体系。

### 第一节 加快构建综合交通运输体系

推进公、铁、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。

**航空。**建成神木通用机场，开展应急救援、短途运输、通航物流、航空旅游业务。到 2025 年，实现飞行 1400 架次/年。

**铁路。**开工建设延榆鄂高铁神木段，推动神延动车提速，启动榆神府城际铁路建设。积极争取京银新通道忻榆银高铁过境神木。建成冯红铁路，开辟西煤东运新通道。到 2025 年，形成“两横四纵三支”铁路网，全市干线、支线铁路营运里程达 712 公里，铁路复线率和电化率均达到 50%以上。

**公路。**新建大柳塔至锦界高速公路，形成“东、东北、东南、西北、西”五向高速公路对外运输通道。加快国省干线公路提档升级，推进大石、神柳、神盘等一级公路改扩建，畅通外出通道。新建神木至石峁、神木至花石崖等道路，优化提升全市路网布局，形成“两横两纵一连一环”市域骨架支线公路。到 2025 年，国省干线公路通车里程达到 715.5 公里，高速公路通车里程达到 230 公里。

**水运。**升级改造黄河沿线、景区等水运码头渡口。

**邮政。**到 2025 年，全市邮政网点实现中心村全覆盖。

公交。推进城市公共交通向近郊镇街、农村地区延伸，形成以城区为中心，辐射周边镇街的公共交通便捷网络，“十四五”期间新增公交车 90 辆。

专栏 9:

### “十四五”交通建设重大工程

**高速铁路:** 延榆鄂高铁神木段、高铁榆神府城际铁路；神延动车提速。

**支线铁路:** 冯红铁路。

**高速公路:** 新建大柳塔至锦界高速公路。

**干线公路:** 大石一级郭家湾至敏盖兔、神木至盘塘、锦界过境、黄特老窖至中鸡等国道干线；神木至大柳塔快速通道，神木至马镇、沙峁至贺家川、大柳塔至中鸡、高家堡至凉水井等省道干线公路；凉水井-河口岔、神木-花石崖、石板太-沟掌、石窑店-郭家湾、韩家窑洼-万镇、大柳塔-石圪台、黄家梁-石壑则等县乡公路。

**旅游公路、产业公路:** 神木至石峁、马家滩至大河塔公路；红柳林至柠条塔、赵家梁至平梁寺、马镇至大保当、杨伙盘至柳树峁、西站至农业高新技术产业园区、孙家岔水井湾至大柳塔李家畔、崔家沟煤矿至柠条塔公路。

**铁路交通枢纽:** 包西铁路神木站、神木北站、神木西站、大保当站。

**水运码头:** 红碱淖码头、马镇合河码头、马镇垒沟码头、万镇张家川码头、万镇西豆峪码头。

## 第二节 提升水资源保障能力

按照“全域治水、节约集约、外引内调、强化保护、安全用水”思路，布局重大引水、城乡供水和非常规用水等工程，增强水资源调配和保障能力。

**加强重大水利工程建设。**全面建成黄河东线马镇引水及神木支线工程，完成府谷岩溶水向店塔、中心城区供水。新建红柳沟、李家阴湾、散岔三个水库，保障城镇、农业灌溉用水。加强非常规水利用，推进矿井疏干水全部综合利用，

实施神府片区、清水-锦界片区矿井水等重点补水工程。建设神木至锦界中水输水管道，推动神木污水处理厂中水和香水河、凉水井等矿井水向锦界园区供水。到 2025 年，新增供水量 2.5 亿立方米以上，工业用水保障率达到 80%，非常规水利用率达到 80%。

**实施供水安全保障行动。**坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，突出适水发展、量水生产底线思维，以水资源承载力确定我市高质量发展模式和路径。统筹全市重点骨干水源和供水工程，打破城乡和区域界限，促进优质水源向城乡集中。实施窟野河、秃尾河灌溉渠道节水改造，新建和改造小型农田灌溉设施 326 处，维修和建设农村安全饮水工程 420 处。到 2025 年，城乡人畜饮水安全保障率达到 100%，农村自来水普及率达到 98%，农业灌溉用水保障率达到 85%，实现全市安全饮水全覆盖。

专栏 10:

### “十四五”水资源配置项目

**水资源配置及管网：**黄河东线马镇引水神木支线、岩溶水供水工程；建设红柳沟、李家阴湾、散岔水库；神木至锦界中水输水管道、神木-店塔-柠条塔工业园区中水输水管道、大柳塔-中鸡-红碱淖输水管道。

**城镇供水：**农高区核心区二期供水、矿区移民小区供水、城乡一体化供水、锦界镇和高家堡镇规模化供水、大保当镇规模化供水。

**农业灌溉：**完成窟野河灌溉渠道、秃尾河灌溉渠道节水改造；高惠渠至桑树渠连通；实施矿区配套灌溉 30 处；新建和改造小型农田灌溉设施 326 处。

**非常规水利用：**隆德煤矿黑龙沟生态补水工程、神府片区矿井水综合利用工程、清水-锦界片区矿井水综合利用；锦界煤矿矿井水为红碱淖补水。

**农村小型安全饮水：**维修和建设农村安全饮水工程 420 处。

## 第三节 建设现代高效能源输配储网络

**电力通道。**加强与河北、浙江、贵州等地在能源领域战略合作，加快跨省区电力输送通道建设，建成陕北—湖北电力外送通道建设，实施神木—河北南网扩建工程。

**智能电网。**加快增量配电网建设，强化 330 千伏及以下输配电网建设，开展锦界、中鸡等配网区域购售电。推动产业园区智慧能源综合服务。完善配网自动化项目，南部镇区干线及主要支线安装线路故障指示装置，北部镇区线路安装分段控制装置，提高电网运行监控、故障定位排除等综合保障能力。加快农村电网升级改造，提高供电可靠率。

**油气管道。**优化油气管道资源配置效率，推动新建输气管网与国家油气长输管线互联互通，保障陕京一、二线平稳运行。加快推进锦界高新区、兰炭产业园区输气管道建设。推动燃气管道延伸至高家堡等南部镇区。

**储气设施。**发挥神木气源产地优势，借助西气东输地理位置，集中新建美能 200 万方/年、赤焱 3600 万方/年储气库，提升天然气储备调峰能力。

#### 第四节 完善园区镇街基础设施

**加大园区基础设施建设。**完善产业园区基础设施，推进化工园区“五个一体化”<sup>13</sup>建设，着力提升园区承载能力。加快园区 330KV、110KV 等电力基础设施建设，保障企业用电需求。建设园区公用动力岛、废弃物集中处置等资源综合利用平台。启动实施高新区两场二期工程，建设兰炭产业园

---

<sup>13</sup>五个一体化：上下游建设、公用工程、物流传输、安全消防应急、管理服务等五个一体化。

区污水处理厂，确保固废处理率、污水集中处理率达 100%。

**强化镇街基础设施建设。**加大镇街市政道路基础设施建设，打造美丽宜居镇街。促进镇街公共服务提标扩面，合理布局医疗卫生、教育、养老、文体等公共服务设施。推进集中供热、供气向镇街延伸，鼓励有条件的镇街实施热电联产集中供热、气化工程。完善镇街垃圾、污水无害化处理设施。“十四五”期间实现镇街生活污水、垃圾分类管控全覆盖。

### 第五节 加强新型基础设施建设

**5G 网络。**拓展商用和工业应用场景，在城区全面部署 IPV6，提高千兆及以上光纤接入能力。统筹部署 5G 基站，新建 5G 基站 3 万个，实现城区、产业园区、重点镇、国省干道和旅游景区连续覆盖。

**物联网和工业互联网。**依托 5G、窄带物联网等接入技术，建设物联网和工业互联网基础设施，在能源化工、现代农业等领域率先推进泛在感知设施示范应用。实施煤矿、园区、社区、物流等智慧化工程，推动企业加快工业设备联网上云、业务系统云化迁移，加快传统产业数字化转型。建立和完善工业互联网平台体系，推进工业技术软件化，支持鼓励大型企业开展研发设计、生产加工、经营管理、销售服务等集成创新。

**大数据中心。**推进大数据中心升级改造，实施云计算、边缘计算、超级计算等多元计算协同发展，构建高效协同的数据处理体系。建设统一的公共数据资源开放平台，推动高

价值数据“统采共用、分采统用”，支撑重大基础设施、教育、医疗等行业开展大数据及人工智能应用，打破数据资源信息壁垒、信息孤岛，实现资源共建共享。

**充电桩。**以高速公路服务区、国省干道为基础，以产业园区、重点镇街为节点，分类建设充电桩，构建全域充电网络。到 2025 年，布局充电桩 50 处。

## 第七章 全面深化改革，释放体制机制变革的新红利

坚持在更高起点、更大范围、更深层次上推进重点领域和关键环节改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，破除体制机制障碍，突显神木经济社会发展新优势。

### 第一节 推动国资国企改革

**强化国资监管。**厘清国资监管边界，出台国资监管权力清单、授权清单，完善“三重一大”“薪酬管理”等监管制度体系，推进国有资产集中统一监管，加速从“管企业”到“管资本”转变。优化国有资本经营目标考核评价体系，完善国有企业考核制度。强化国有资本收益管理，规范企业投资行为，逐步提高国有资本收益上缴公共财政比例，扩大国企保障和改善民生贡献度。

**强化地企合作。**借助中省企业科创、资本优势，在神木布局固废综合利用、金属镁加工冶炼等科创中心，合作推进采煤沉陷区治理、建设后勤服务基地等事宜。推进矿业权清理整顿，加快中省企业配套转化项目落地。与陕煤等省属企业合作建设榆神四期矿井，落实小保当、曹家滩等矿井参股事宜。与中石油、中海油合作共建输气管道，参与神木境内天然气储运售运营。鼓励中省企业与市属企业合资、合作和组建各种类型的混合经济。

**深化国企改革。**坚持政企分开、政资分开，改革国有资本授权经营体制，优化国有资本布局结构。强化独立法人地位，建立现代企业制度，健全市场化经营体制。坚持“同业

归并、培育龙头”原则，加快国有企业整合重组，市属国有企业控制在 14 家左右。推行国企市场化经营，完善国企薪酬制度，推动具备条件的国有企业整体上市。开展“一企一策”混合所有制改革，探索国有资本参股神木农商银行，“十四五”期间新增 5 家混合所有制企业。

**打造国有资本两张王牌。**坚持能源集团、国有资本投资运营集团双轮驱动。按照“建大矿、促转化”的思路，整合能源集团资本资源，打造千万吨级矿井，建设能化标杆项目，延伸煤化工产业链条，形成煤炭生产、集运、销售、生态治理、电力、化工等六大板块。做优做活神木国有资本投资运营集团，重点发展投资、基金、担保、交易、租赁等五大板块，引入专业资本团队，推动国有资本与国内知名头部资本合作抱团，借船出海，共创共赢，争取推动主体评级达到 3A，建成全国一流的国有投创融综合性平台。

## 第二节 推进资源要素市场化改革

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。统筹投资引导基金运营、电力体制改革建设，推动煤炭市场化配置、电力价格市场化形成等取得实质性进展。深化产业用地市场化配置改革，实行工业用地“标准地”出让、弹性出让、先租后让等模式，盘活存量低效用地。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。

## 第三节 持续优化营商环境

围绕“企业办事不求人”，深入落实“营商环境体验官”“首席服务官”制度，构建透明高效的政务环境。加快推进相对集中行政许可权改革，强化审批业务培训，高效、规范承接审批事项。健全审批管理机制，细化审批标准，合并审批事项，减化审批流程，压缩审批时限和自由裁量权。建立“网格化”政务服务体系，梳理服务事项“马上办、就近办、一次办、网上办”清单，逐步向园区和镇街下放政务服务事项，推动更多利企便民服务事项全市通办，打通服务群众“最后一公里”。进一步清理规范各类行政审批中介服务事项，建立中介服务超市，规范中介服务行为。完善“互联网+监管”机制，深入开展“双随机一公开”<sup>14</sup>跨部门综合执法。新建市民大厦，完善政务服务大厅功能，提升政务服务水平。

#### 第四节 深入推进园区改革

按照一园一策，优化园区功能定位和空间布局，明晰主导产业和发展规模。积极推进高新区创建国家级高新区、经开区创建省级经开区、农业示范园创建省级农高区，完成兰炭特色产业园区扩园和大乌蒙陕合作示范区设立。深化行政审批制度改革，全面实现“应放尽放、办事不出园”。下放园区经济管理权限，强化人事薪酬绩效考核，激发园区干部职工干事创业积极性。落实企业投资项目告知承诺、见章跟章、全程代办改革，加快实施“多评合一、多图联审”模式，提升投资项目审批效率。创新园区开发运营模式，对园区开发建

---

<sup>14</sup>双随机一公开：监管过程中随机抽取检查对象，随机选派执法检查人员，抽查情况及查处结果及时向社会公开。

设主体或管委会进行资产重组，引入外部资本，投资建设、运营或托管园区。发挥园区公司化平台作用，探索园区招商、管理和服务的市场化模式。推进园区“亩产效益”评价，盘活闲置低效土地等要素资源。

### 第五节 加快推动财税金融体制改革

**深化财政体制改革。**完善财政体制，明确政府事权和支出责任，增强公共服务保障能力。实施预算绩效管理，建立健全普遍适用的共性绩效指标框架，构建分行业、分领域、分层次的核心绩效指标和标准体系。加强基层财政管理，创新镇街财政体制改革。落实税制改革任务和相关政策，优化和发展税收职能作用，调节促进市场、组织财政收入，以税制改革拓展供给侧结构性改革空间。

**加大金融支持实体经济力度。**统筹规划国有金融资本战略布局，采取投资入股、增持股权、收购股权、股权置换等方式，合理调整国有金融资本结构。建立风险补偿制度，加大担保机构财政资金投入，推进中小微企业融资性担保体系建设。发挥金融街载体作用，集聚引导优质金融机构入驻，丰富金融产品供给，满足市场主体多样化融资需求。大力发展普惠金融业务，解决中小企业和个体工商户融资难、融资贵问题。拓宽企业直接融资渠道，建立上市企业培育库，推动优质企业在境内外资本市场上市。

### 第六节 推动非公经济高质量发展

**优化非公有制经济发展环境。**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。全面落实支持非公经济高质量发展政策措施，加大融资、创新支持力度，破除市场准入、审批许可、要素使用等隐性壁垒，降低税费和经营成本。加大土地、劳动力、资本、技术等要素向民营企业倾斜。实施民营企业倍增计划，加大“小升规”“五上”等非公企业扶持力度。依法平等保护非公企业产权和自主经营权，严肃查处侵害非公企业合法权益行为。弘扬新时代企业家精神，依法保护民营企业合法权益，扶持壮大神木青年民营企业队伍，打造“麟商”品牌，营造支持民营企业、尊重民营企业家的良好社会环境。到2025年，非公经济占地区生产总值比重达35%。

**激活民间资本。**发挥政府引导基金作用，吸收和整合神木庞大的存量民间资本，组建神木民间资本投资集团，形成具备资金融通、城市建设和产业投资功能于一体并能实现自我循环发展的市级民间资本产业投融资平台。鼓励引入专业投资管理机构和专业投资团队，与政府引导基金共同发起成立各类子基金，对优质项目实施投融资评估和投后管理。引导神木民间资本与神木国有资本“同船出海”，通过并购和参股、控股等形式，参与市内外国有企业的改制重组和开展跨地区、跨行业兼并重组，促进产权合理流动。开展与先进技术研发平台等交流合作，围绕技术产业化方向，引导民间资本向科技资本转化，面向知识产权和专利，开展股权投资

合作，调动和利用雄厚的民间资本投向科技含量高、技术先进、市场有潜力的科创项目。创新招商方式，探索配资招商新模式，鼓励我市民营资本配资我市前景好的招商项目。放开市场准入，鼓励民间资本参与我市交通运输、水利工程、生态修复、电力设施、油气开发等基础设施建设，培育形成政府投入为主、民间投资为辅的公共配套服务体系，不断壮大我市民间资本实力。

## 第八章 实施乡村振兴，塑造农业农村现代化新面貌

深入实施乡村振兴战略，强化以工补农、以城带乡，不断优化农业生产结构和区域布局，因地制宜培育壮大农业产业，推动一二三产业深度融合，加快农业农村现代化进程。

### 第一节 实施乡村建设行动

立足市域村庄发展现状、区位条件、资源禀赋、群众意愿等现实条件，坚持融入城镇、社区集中、联动抱团、特色保护的发展思路，全域推进乡村建设行动，加快建设美丽宜居村庄。

**加强基础设施建设。**加大农村道路互联互通建设，新建改建农村“四好农村路”1000公里。深入推进农村饮水安全工程建设，新建农村安全饮水工程420处。实施新一轮农村电网改造升级工程，实现行政村动力电全覆盖。积极推广沼气、秸秆气化等清洁能源使用，加快普及户用沼气。加快建设数字乡村，确保行政村全部实现光纤到村，村民住户具备50M以上宽带接入条件。

**建设美丽宜居村庄。**持续开展农村人居环境整治提升五年行动，推进农村生活垃圾、污水、畜禽粪污资源化利用，实现农村生活垃圾、污水有效治理。因地制宜推进农村改厕，农村户用卫生厕所普及率和粪污资源利用率达到100%，行政村公共卫生厕所全覆盖。实施村容村貌提升工程，保护乡村风貌，加大村庄绿化、美化和道路硬化力度，打造一批省内知名的美丽宜居乡村。到2025年，培育省级美丽宜居示

范村 20 个。

**推动乡村全面振兴。**坚持乡村发展与国土开发空间相适应，与新型城镇化进程相协调，优化乡村发展布局。坚持以农民群众的需求为导向，提升农村公共服务供给能力。纵深推进农村“三变改革<sup>15</sup>”，探索创新多种土地流转方式，鼓励村集体因地制宜发展农业生产性服务、农产品加工、乡村旅游等产业，提高村集体经济规模效益。加快培育新型职业农民和农村实用人才，全市新型职业农民总人数达到 2500 人。改善农村教育、文化、医疗条件，加强多层次农村养老保障体系建设。到 2025 年，建成 65 个乡村振兴示范村。

## 第二节 大力发展现代农业

深化农业供给侧结构性改革，以绿色发展为导向，以融合发展为路径，推动农业种养殖模式、农产品经营理念、农业发展组织方式、农业社会化服务变革，加快构建现代农业生产经营体系。

**完善现代农业基础体系。**深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，加快调整种养结构，推动农业高质量发展，确保粮食基本自给、口粮绝对安全。加强耕地保护，全面推进高标准农田建设，新建高标准农田 15 万亩、宽幅梯田 15 万亩，主要农作物生产机械化水平达 75% 以上。持续抓好农业科技创新，推广旱作节水农业 50 万亩，蔬菜瓜果生产新技术、新品种应用率达 90% 以上。充分发挥良种增产效应，主要农

---

<sup>15</sup>三变改革：资源变资产、资金变股金、农民变股东。

作物良种应用覆盖率达到 99%以上。创建省级农产品质量安全市，加强农业投入品监管，农产品检测合格率达到 98%以上。“十四五”期间，农作物播种面积稳定在 120 万亩左右，粮食生产能力达到 30 万吨以上。

**推动三次产业融合发展。**以“粮经饲统筹、种养加结合”为统领，延长产业链、提升价值链，加快推进三次产业融合发展。以建设农业高新技术产业示范区为载体，深度链接种养、农产品加工、专业社会化服务、休闲农业，推进成美嘉元蔬菜、津澳牧业肉牛全产业链、圣桑集团桑全产业链和尚豆元豆制品深加工、珠海华发大健康产业等项目，打造农村一二三产业融合发展先导区和优势特色产业集群。到 2025 年，建成榆林市级以上现代农业园区 30 个、一二三产业融合示范园 5 个，农产品加工业产值与农业总产值之比达到 0.85。

**壮大新型农业经营主体。**加快培育壮大全产业链型龙头企业，规范发展合作社，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。鼓励合作社创新组织形式、运行机制和产业业态，组织建立新型经营主体协会或联盟，构建紧密利益联结机制，逐步提升农业规模化、集约化、组织化水平。做大做强农业产业发展公司，实施种子培育发展、农产品智能化仓储、冷链物流工程，打造“健康礼包”“放心食材”两个拳头产品，在北京、西安建立实体专营店，引领农业产业升级转型。到 2025 年，省级龙头企业达到 10 家，市级（榆林）龙头企业达到 20 家，其他家庭农场达到 500 家，示范

合作社达到 100 家以上。

### 第三节 优化农业产业布局

优化农业产业布局，形成北部种养循环生态型功能区、中部优势产业特色型功能区、南部沿黄林果经济优化型功能区和城市近郊农业融合型功能区。发展优质玉米、小杂粮、马铃薯、中药材等十大产业。与陕师大生命科学院深度合作，推动神木道地中药材高品质、高收益、规模化、规范化种植。鼓励发展林麝产业，建立完善技术推广体系和产业服务体系，打造陕北优质林麝产业基地，存栏规模达到 3000 只。大力发展农产品加工业，加快促进农产品由初级加工向精深加工转变。扩大“国香神木·黄土天成”区域公共品牌影响力，打造享誉省内外的农特产品知名品牌。积极推进绿色食品、有机食品和农产品地理标志认证。到 2025 年，“三品一标”<sup>16</sup>产地认证面积达到 60 万亩。

#### 专栏 11：

#### 农业基地

**小杂粮基地：**在中南部黄土丘陵沟壑区推广集成现代旱作农业技术，集中连片种植“神木小米”“神木黑豆”等国家地理标志农产品4万亩以上。

**蔬菜基地：**在城郊、北部镇区及“一河两川”滩地，通过粮菜经饲轮作，巩固发展设施蔬菜、大漠蔬菜2000亩/年。到2025年，设施蔬菜总规模达到1.5万亩。

**中药材种植基地：**在中南部地区推广种植柴胡、黄芪等“神六味”中药材，建设高家堡、栏杆堡等中药材育种基地。到2025年，中药材种植面积达5万亩。

**饲草基地：**年发展优质牧草基地2万亩，到2025年，人工饲草保留面积达到200万亩以上。

<sup>16</sup>三品一标：无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志。

**红枣低产改造基地：**对现有沿黄红枣进行低产业园改造，其中马镇在2年内完成改造，万镇、贺家川镇在5年内完成改造，在马镇建设红枣新品试种基地500亩。

**羊子“双百万”工程。**建成十万只湖羊养殖基地，建设万只以上规模化养殖场10个，每年引种基础母羊1万只、种公羊200只。到2025年，基础母羊存栏达到20万只，羊子存栏达百万只以上。

**肉牛基地。**按照“合作社+农户+金融+企业+政府”模式，坚持“分散养殖、集中育肥”思路，每年引进优质肉用能繁母牛0.5万头。到2025年，母牛数量达到8万头，肉牛存栏达10万头。

#### 第四节 深化农村综合改革

巩固完善农村基本经营制度，扎实推进二轮土地承包到期后再延长30年工作。建设城乡统一的用地市场，探索农村经营性用地集体入市制度。健全农村闲置土地和撂荒地管理利用机制。完成国家级农村宅基地制度试点改革。保障进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权，鼓励依法自主有偿转让。深化农村集体产权制度改革，发展新型农村集体经济。鼓励城市工商资本下乡带动农业农村发展。健全农村金融服务体系，发展农业保险，为农业发展保驾护航。

#### 第五节 完善乡村治理体系

充分发挥基层党组织领导作用，健全和创新村民自治机制，提升基层治理现代水平。深入推进法治进乡村，提高农民法治素养，促进农村社会治理法治化。健全乡村德治体系，强化道德教化作用，建立健全道德激励约束机制。深化乡风文明创建，推进农村移风易俗，改善农民精神风貌，培育淳

朴民风、良好家风、文明乡风，焕发乡村文明新气象。继承和发扬优秀传统文化，激发乡村文化创新创造活力，培育一批民间、乡间文化遗产保护队伍，对乡村文化遗产进行周期性维护。到 2025 年，文明村镇达标率达到 90%以上。

## 第六节 巩固拓展脱贫攻坚成果

保持脱贫攻坚帮扶政策总体稳定，从解决绝对贫困转向解决相对贫困，逐步实现由集中资源支持脱贫攻坚向全面推进乡村振兴平稳过渡。健全防止返贫动态监测和帮扶机制，对易返贫致贫人口实施常态化监测，重点监测收入水平变化和“两不愁三保障”<sup>17</sup>巩固情况，继续精准施策。健全完善多元帮扶格局，发展壮大特色产业，补齐技术、设施、营销等短板，促进产业提档升级。加强常规性、普惠性和长效性民生建设，缩小教育、卫生等基本公共服务城乡差距，提升劳动力素质，不断激发群众自主发展内生动力。健全精准帮扶长效机制，实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。

---

<sup>17</sup>两不愁三保障：不愁吃、不愁穿，义务教育、基本医疗、住房安全有保障。

## 第九章 优化国土空间，开创城乡一体化发展新局面

聚焦城市能级提升，坚持内涵发展、品质发展，着力提升资源要素空间配置效率，构建高质量发展的国土空间布局和支撑体系，推动产业协同、产城协同、区域协同发展。

### 第一节 构建国土开发保护新格局

**优化国土空间布局。**根据主体功能区定位、自然条件和发展定位，构建“**一体两翼多点、一河两川一轴**”城镇空间开发格局。**一体**即以中心城区为主体，**两翼**即西翼锦界-大保当城镇组团，北翼大柳塔-孙家岔城镇组团试验区，**多点**即重点镇、特色镇、园区等多个节点；**一河**即黄河生态优美小镇带，**两川**即窟野河川城镇集聚发展带、秃尾河川文化魅力小镇带，**一轴**为榆神府城镇发展主轴。依托区域自然环境和资源承载力，突出重要生态保护、基本农田保护和文物保护三大保护主体，构建“**两区两带多廊**”生态保护格局，**两区**即防风固沙生态功能区、水土保持生态功能区，**两带**防风固沙生态带、沿黄生态景观带，**多廊**即红碱淖-秃尾河、窟野河、生物多样性等生态廊道。

**强化国土空间管控。**制定国土空间开发负面清单，构建以空间规划、用途管制、差异化绩效考评为主的空間治理体系。推进土地管理制度改革，建设用地向中心城区、产业园区、重点镇倾斜。严格三条控制线监测监管，生态保护红线原则上按禁止开发区域要求管理，确保生态功能不降低、面

积不减少、性质不改变。建立健全“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。

专栏 12:

### 国土空间布局

**生态空间:** 总面积 3474.71km<sup>2</sup>，占国土空间面积的 46.49%，形成“两区两带多廊”生态保护格局；生态保护红线：总面积 1820.95km<sup>2</sup>，占国土空间面积的 24.36 %。

**农业空间:** 总面积 2711.48km<sup>2</sup>，占国土空间面积的 36.28%，形成“三区两带两中心”<sup>18</sup>的现代农业格局。永久基本农田保护红线：总面积 786.66km<sup>2</sup>，占国土面积 10.53%。

**城镇空间:** 总面积 1287.79km<sup>2</sup>，占国土空间面积的 17.23%，包括居住、工业、商业、仓储物流等城镇集中建设区、弹性发展区及特殊用途区。城镇开发边界：2025 年划定 188.58km<sup>2</sup>，形成“一体两翼多点、一河两川一轴”的城镇空间格局。

**产业空间:** 形成“三区六园、两带一廊”<sup>19</sup>的产业发展格局，2025 年划定 112.78 km<sup>2</sup>。

## 第二节 强化区域协作

以贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略为统领，加强与呼包鄂榆城市群、陕晋蒙等周边地区的协作发展，协同推进冯红运煤支线铁路、红碱淖湿地保护、沿黄旅游、蒙陕大鸟经济协作示范等重大事项合作，构建优势互补、基础设施衔接协同发展新格局。积极融入榆林大都市圈，建成

<sup>18</sup>三区两带两中心：北部现代生态循环农业发展区、近郊休闲观光农业发展区、中南部有机旱作农业发展区，沿黄特色林果发展带、秃尾河流域规模农业发展带，生态修复农业拓展中心、精细农业种养培植中心。

<sup>19</sup>三区六园、两带一廊：北部风沙草滩特色农牧旅游区、中部神府煤炭能源及能化产业区、南部生态农业及文化旅游区，榆神工业园、锦界高新区、经开区、大柳塔试验区、兰炭产业园、农高区，高端能化循环产业带、清洁煤电及新能源产业带，沿黄生态文化旅游产业走廊。

榆神府城际铁路，推进榆神一体化发展。高水平编制大保当小城镇发展规划，不断提升人口集聚能力和承载能力。

### 第三节 实施城市更新行动

按照古城传承文脉、老城提升品质、新区彰显现代的思路，构筑“一轴三区六组团”<sup>20</sup>的空间大格局，打造历史人文与时代特征交相辉映的宜居宜业宜游城市。

**完善城市基础设施。**均衡布局城市公共服务基础设施，持续提升城市组团集聚人口能力。畅通城市交通，加快建设和完善城市路网，加大打通横向断头路力度，新建五龙口立交和铎山大桥等立体式交通，打造内畅外达交通路网。实施城市“双修”，统筹城市综合管廊与人防生命工程，一次布局水、电、气、热、污等城市管网，新建燃气中压主干网 400 公里，延伸供热管网接入区域，建设智慧城市、海绵城市、韧性城市。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，实现垃圾、污水全收集、全处理、全达标。

**推进城市精细化管理。**深化城市管理体制改革，推动城市管理共建共治共享，加快城市管理执法重心向街道办和经开区下移。提升城区立体化、专业化和智能化管理水平，加快建设智慧市政、智慧城管、智慧社区等数字化管理平台。加强道路交通秩序管控，完善停车场配建，构建城市智慧停车体系，市区规划控制公共停车场总点位 40 个，公共停车

---

<sup>20</sup>一轴三区六组团：“一轴”即由北向南沿窟野河两岸形成的滨河景观轴，“三区”即南部老城综合服务区、北部产城融合发展区、西部城乡一体示范区，“六组团”即老城北部组团、老城南部组团、西山组团、经开区组团、滨河新区组团及店塔组团。

泊位 5000 个，着力解决城区停车难问题。全面推行社区网格化服务管理，提升住宅物业管理水平，提高居住环境品质。持续推进城市、园区、镇街垃圾分类和雨污分流建设，到 2025 年，生活垃圾回收利用率达到 35% 以上，中水回用率达到 60% 以上。

**塑造高品质城市空间。**完善城市综合服务功能，发展科技孵化、总部经济、现代商务，建设精致舒适、宜居宜业的幸福城市。提升宜游水平，加强古城保护开发力度，建设杨家城遗址公园，滨河新区创建国家 4A 级城市景区。健全公共文化设施，优化布局“城市书房”，提升城市文化品质。全面改善城南面貌，推进城南片区棚户区、老旧小区和建成区城中村改造，实施棚户区改造 2000 套，建设安置房 15 万平方米。优化城市空间绿化布局，构建慢行绿道系统，鼓励发展屋顶绿化美化、立体绿化，建成规划区内城市中心公园、滨河新区运动公园。到 2025 年，城区绿地覆盖率达 42%，城市人均公园绿地面积约 25 平方米，争创国家生态园林城市。

专栏 13:

### 城市建设五年行动计划

**城市改造:** 古城改造、旧城区南片棚户区改造、老旧小区改造。

**城市道路:** 市政道路改造、幸福大道、滨河新区市政道路、滨河新区金融街；铎山大桥、五龙口桥东侧互通及滨河西路立交南延伸、延兴桥。

**过街天桥:** 惠安路、鸳鸯塔、滨河大道、杨业大街等立体人行过街天桥。

**市政工程:** 供热工程、水厂三期；滨河新区市政公共工程。

**城市公园:** 中心公园、窟野河湿地公园、滨河运动公园。

**绿化美化:** 规划建成区内城市空间公共绿地提升改造；智慧园林。

**城市生态：**窟野河防洪堤岸及生态治理、滨河新区湿地生态治理、垃圾无害化处理、滨河新区西侧截洪渠上游沟道综合治理工程。

**城市文化：**科技馆、博物馆、滨河新区体育馆；杨城文化创意产业园。

#### 第四节 提升镇街发展水平

坚持北部转型和南部特色发展齐驱并进，推动城镇协调发展、错位发展、同步发展。

**加快重点镇建设。**支持大柳塔试验区改革创新，转型发展工业旅游、矿用配套等新兴产业，加快采煤沉陷区综合治理，创建国家矿区生态文明示范镇。深入推进锦界镇“产城融合、镇园一体”发展，加快城镇建设提档升级，打造高新区生活后勤服务基地。大保当镇全力服务榆神工业园区、高新区，打造神木能源化工终端产业高地。高家堡镇依托世界级石峁遗址和中国历史文化名镇，打造神木文化旅游新名片；聚焦秃尾河流域综合提升治理，打造现代生态农业田园小镇。“沿黄四镇”抢抓黄河流域生态保护和高质量发展机遇，挖掘提升红色、农业等特色产业潜力。

**鼓励发展特色小镇。**坚持政府规划、企业主体、社会协同，按照“产业特而强、形态小而美”发展理念，支持其他特色小镇进一步合理配置资源，有序集聚人口、产业及各类要素资源，全面提升镇域经济发展水平，创建一批各具特色的小镇。

专栏 14：

#### 特色小城镇培育工程

**文化旅游型：**高家堡现代农商文旅田园小镇、滨河新区文旅小镇、尔林兔

大漠草原风情小镇、贺家川神府革命老区红色旅游小镇、店塔杨家将忠勇文化小镇、沙峁红色记忆旅游小镇。

**生态工矿型：**孙家岔能源小镇、大柳塔煤海塞罕坝矿山生态文明示范小镇。

**农业康养型：**栏杆堡有机农业小镇、万镇曼乔红枣咖啡小镇、西沙街道康养小镇、中鸡镇独特风情森林小镇、马镇盘塘村田园综合小镇。

## 第五节 提升新型社区和中心村服务水平

加大新型社区建设力度，全面推进便民服务中心升级改造，新增省级标准化社区 10 个以上。完善社区设施建设，建设智慧社区信息化网格化管理平台。加强社区专业化人才队伍建设，引导社区发展志愿者服务，支持有条件的社区开展日间夜间照料、文体活动等服务。强化中心村基础和公共服务设施建设，增强中心村对周边乡村人口的集聚能力和服务辐射水平。到 2025 年，新增中心村 100 个。

## 第六节 统筹推进城乡融合发展

坚决破除妨碍城乡要素自由流动和平等交换的体制壁垒，促进各类要素更多向乡村流动，探索“离乡不离土”的城乡一体化发展新模式。深化户籍制度改革，维护进城落户农民土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权。建立健全财政投入保障和涉农资金整合机制，提高资金配置效率。健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，统筹城乡社会保障体系，做好城乡社会救助兜底工作，织密兜牢困难群众基本生活安全网。

## 第十章 坚持融合发展，打造文旅品牌化发展新名片

坚持“以文促旅、以旅彰文”，抢抓文旅产业提速升级的重大机遇，积极进取，守正创新，推进文化和旅游有机融合，扩大文旅产品和服务高质量供给，努力将神木建设成为北方新型文化旅游首选地。

### 第一节 大力弘扬神木精神

以践行“忠勇、创新、包容、共享”的神木城市精神为统领，凝聚转型发展、创新创业强大力量，增强神木持续发展竞争力。深入推进群众性精神文明创建活动，加大“神木好人”“五星级模范家庭”评选推报力度，稳步提高城市文明指数，建成全国文明城市。推进志愿服务制度化，广泛开展志愿服务关爱行动。加强新时代文明实践中心建设，深化“厚德神木”“诚信神木”建设，提倡艰苦奋斗、勤俭节约，加强家庭、家教、家风建设，展示新时代神木市民的良好精神面貌、文明风尚。弘扬传统文化，传承黄河文化、长城文化，加强文物、古迹保护研究和利用，鼓励有条件的地方编写镇志、村志。实施移动优先和媒体融合战略，打造新型主流媒体。

### 第二节 打造石峁世界名片

高质量编制石峁遗址保护利用规划，系统梳理并深度提炼石峁文化内涵，打造中华文明寻根探源文化品牌。成立石峁文化学术委员会，举办石峁国际论坛，挖掘石峁在世界文明进程中的历史意义和炎黄文化“中华文明前夜”考古资源价值。设立石峁遗址保护利用基金，建设石峁数字展示中心、

石峁文化艺术中心和石峁国家考古遗址公园，打造我国世界级文化旅游目的地重要支点。搭建石峁文化国际国内输出平台，着眼石峁遗址的展示利用，大力发展以石峁文化为核心的文化创意产业，培育一批有影响力的文化创意品牌和产品，积极主动参与黄河文化海外推广工程，全方位宣传展示石峁遗址文化价值和历史意义，不断提升国际国内知名度和影响力。争取到 2025 年，石峁遗址列入世界文化遗产名录。

### 第三节 建设杨家城国家文化遗址公园

依托杨家城遗址，充分挖掘杨家将文化珍贵的历史内涵，全面围绕“全国著名文化旅游目的地，杨家将忠勇爱国精神的教育基地，杨氏后裔寻根祭祖的朝圣地”三大目标定位，高标准完善杨家城景区旅游服务设施。加强考古发掘保护利用，梳理麟州历史文脉，创新展示杨家将文化成果，建设杨家城国家文化遗址公园，打造“忠勇麟州、英雄故里”文化旅游地标。

### 第四节 扩大长城、黄河文化影响

**实施长城文化保护工程。**发挥高家堡历史文化名镇作用，打造长城酒镇、黄河人家塞上旅游目的地。以高家堡、柏林堡、卧虎寨、三台界为中心，支持长城文物本体保护，开展长城周边环境风貌抢救性保护，建设长城文化公园，打造长城文化体验基地。串联整合全市最美长城点的公路、山峦小径，结合本地旅游景点打造“陕北长城文化体验之旅”线路，推动“长城文化保护带”向“长城保护与文旅产业展示带”

转型。

**挖掘黄河文化时代价值。**抢抓黄河流域生态保护和高质量发展战略机遇，争取国家层面支持，协同打造黄河国家文化公园，带动沿黄文化旅游带建设。结合乡村振兴，以天台山、黄河大峡谷等景区为核心，依托黄河岸滩、万亩枣林、陕北窑洞等特色文化资源，进一步完善景区基础设施，增加高品质黄河旅游服务供给。以沿黄公路为纽带，连接西津寺、天台山、凤凰山、沙峁头景区等名山胜景和革命遗址，开展黄河文化体验系列活动，发展黄河风情体验游、革命红色游、绿色生态游，融入“大黄河”旅游产业发展格局。

### 第五节 打造现代工业旅游城市

充分挖掘神木煤炭文化精髓，利用大柳塔工业资源和区位优势，建设大柳塔煤炭地质公园、煤炭博物馆，梯次展示煤炭形成史、神府煤田开发史及煤炭科技创新、矿区生态治理、现代煤化工技术工艺等，配套布局煤炭采掘体验、娱乐服务项目，打造世界级“煤炭工业展示平台”“煤炭旅游产品”和“工业版迪斯尼”，扩大工业文旅品牌价值和影响力。

### 第六节 创建国家全域旅游示范市

优化文化旅游空间布局，高标准规划“一山二水三城”核心景区建设方案，构建全景打造、共建共享的旅游格局，创建全域旅游示范市。突出红碱淖景区龙头地位，挖掘万亩草原、特色农业文旅资源潜力，开发观光体验等项目，打造红碱淖旅游度假区。坚持“一镇一特、一村一品”，推进高家

堡现代农商文旅田园等特色小镇建设。立足乡村地域特色，通过创新性、差异化发展，重点打造纳林采当、菜园沟等特色文旅村庄。支持碧麟湾、大观园等近郊景区、农业示范园完善文旅配套基础设施，丰富市域旅游业态。支持石峁、博物馆、纪念馆进入文化旅游线路，开通公共文化场所研学游、科技游、亲子游等各种服务或产品。到 2025 年，建成石峁（高家堡）5A 级、杨家城 4A 级景区，神木古城、黄河大峡谷等 2 个国家 3A 级景区，旅游综合收入突破 100 亿元。

专栏 15:

### “一山二水三城”文旅框架体系

**一山：**二郎山。改造提升二郎山景区，增设禅修度假、山体休闲区，丰富景观小品，打造“九边第一山”。

**二水：**黄河、红碱淖。以沿黄公路为纽带，精细打造天台山、西津市、凤凰山等景区，丰富沿黄红色、宗教、民俗、古渡等文化载体展现形式，串点成线，打造沿黄生态文旅带；以红碱淖为核心，挖掘万亩草原、丹霞地貌、特色农业文旅资源潜力，打造文旅休闲观光度假带。

**三城：**石峁（高家堡）、杨家城、神木古城；建设石峁国家考古遗址文化公园，完善提升高家堡古镇“一城三街十六巷”空间格局；建设麟州故城国家遗址公园，打造具有边塞风格的文旅小镇；完成老城改造，建设神木营长城文化体验地，增强省级历史文化名城的文化内涵。

## 第七节 完善公共文化服务体系

**深化文化体制改革。**坚持把社会效益放在首位，社会效益和经济效益相统一，深化文化管理体制和国有文化单位改革，扩大优质文化产品供给，打造“国香神木”文化品牌。创新文化项目投资运营机制，鼓励采用政府和社会资本合作模式建设各类涉文项目，鼓励文化企业上市融资。设立文化产业发展专项资金，采取贴息、补助、奖励、贷款担保等方

式，支持文化产业项目、规上文化企业培育、文化园区、企业孵化器建设。创新文化消费模式，通过“政府补贴、文化惠民”等方式，培养文化消费习惯。

**强化公共文化服务。**加强公共文化基础设施建设，促进基本公共文化服务均等化。推进博物馆网络化、数字化、智能化建设。提升改造图书馆。加强非物质文化遗产保护和传承，建设综合性非物质文化遗产展示场所和专题展馆，振兴剪纸、面花等特色传统工艺。加快广播电视全覆盖。推进体育馆、文化馆、图书馆和学校操场限时免费开放，继续实施文化“三下乡”活动，促进文化资源共建共享。

## 第八节 大力培育文化产业

**推进“文化+”融合发展。**坚持创新驱动，推动文化发展方式转变，加快文化与农业、体育、影视等其他领域深度融合，激发文化发展内生活力。“文化+农业”，拓展休闲观光农业发展空间，树立农产品品牌，打造集农耕体验、田园风光、采摘垂钓、教育展示、文化传承于一体的农业休闲旅游文化园。“文化+体育”，充分挖掘冰雪、湖泊、湿地、山地、草原、沙漠等自然资源和传统体育人文资源，打造旅游运动集聚区。举办国家级、省级体育赛事，开发帆船等运动产业项目。“文化+影视”，利用边塞文化、红色文化、遗址文化、杨家将文化以及神木重大历史变革等文化资源，策划编排经典实景演出剧目，打造红碱淖影视基地、高家堡古镇

影视基地、栏杆堡镇神隐村影视基地。

**培育发展文化产业。**支持文旅集团做大做强，打造集文化、旅游、休闲于一体的文旅综合体。大力发展文创产业，做大做强影视音乐、广告传媒、游戏动漫等文化产业，鼓励民间资本投资建设文化产业园区，培育一批具有区域影响力的文化龙头企业。创新发展文化节会，提升春节文化系列活动、二郎山庙会等节会品质，开发具有突出优势的文化主题活动，打造展现神木魅力的活动品牌。支持实体书店发展，推动建设一批与经济社会发展水平相适应的大型书城、连锁书店、专业书店、便民书店。实施精品战略，建立健全文化产品创作激励机制和评价体系，围绕石峁、长城、黄河、杨家城、红碱淖等特色文化资源，推出一批高水平文艺精品。积极承办国家级、省级重大文化活动。

## 第十一章 加速生态修复, 构筑矿区生态绿色化新屏障

坚持“两山”发展理念, 积极履行碳达峰和碳中和责任, 找准生态承载与资源开发平衡点, 系统实施山水林田湖草沙综合治理, 健全生态文明体系, 持续推进国家级生态文明先行示范区建设。

### 第一节 打好矿区生态修复攻坚战

编制矿区生态修复总体规划, 积极争取创建黄河流域矿区污染治理和生态修复试点示范。坚持宜农则农、宜林则林、宜草则草, 对于已闭坑矿权灭失的采煤沉陷区, 按照“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”模式开展生态修复治理。新建、在建有责任主体的矿山, 按照“谁开采、谁治理, 谁受益、谁补偿”原则, 利用矿山地质环境治理恢复与土地复垦基金开展规模化、成片化、效益化治理。鼓励应用充填开采、井下选矸等煤炭开采新技术, 减少矸石外排和采空塌陷。到 2025 年, 力争完成修复土地 100 万亩以上, 全面消除采空塌陷历史遗留问题和煤层自燃灾害。

### 第二节 推进固体废弃物综合利用

严守环境质量安全底线, 补齐危险废弃物、医疗废弃物处置能力短板。依托高新区、大柳塔试验区, 发展生态修复、矿井充填、大宗建工和高值新型材料等 4 类大宗固废利用产业, 创建国家大宗固废综合利用基地。利用中心城区及周边镇街生活垃圾, 规划建设垃圾焚烧发电机组。推广应用厨余

垃圾综合利用、垃圾焚烧热解等技术。到 2025 年，固体废弃物全面实现综合利用和安全处置，建成 5 个固体废弃物综合利用及无害化处置项目，主要固体废弃物利用和处置能力达到 500 万吨，大宗工业固废综合利用率达到 75%以上。

专栏 16:

### 大宗工业固废综合利用基地

**锦界高新区：**煤矸石精深加工制备陶瓷及陶瓷原料、百万吨活性粉体制备与应用、矸石—粉煤灰—炉渣多固废路基材料制备、低热值固废发电、电石渣短程回用制备脱硫剂、废脱硝催化剂提取二氧化钛等。

**大柳塔试验区：**煤矸石矿井充填胶结材料制备与应用，煤矸石制土壤修复剂、固废制装配式建筑材料。

## 第三节 实施塞上绿色行动计划

实施塞上绿色攻坚行动，强化风沙草滩区、黄土丘陵沟壑区、沿黄土石山区、红碱淖湿地保护区等重要区域生态修复。借鉴“塞罕坝”造林经验，推进京津风沙源治理、中南部镇区规模化碳中和林草场、退耕还林（草）、矿区复绿等林业重点工程，实现区域生态功能总体提升。全面推行“林长制”，设立林草抚育专项基金，建立林草生态补偿机制，强化森林资源保护。加快布局绿地生态廊道，统筹城市近郊农田林网，建设石峁文化、麟州寨湿地公园，增加城镇绿化隔离区域，打造城镇生态绿肺，增加绿色斑块，实现道路景观化、荒山生态化、城镇园林化。到 2025 年，林木面积达到 570 万亩，森林覆盖率达到 45.2%。

专栏 17:

### 塞上绿色行动重点工程

**造林工程:** 国家储备林基地 10 万亩、三北防护林 10 万亩、天然林保护 2.5 万亩、臭柏自然资源保护区造林 5 万亩; 欧洲投资银行贷款陕西生态造林、绿色通道、黄土丘陵区飞播造林、绿色长城防护林带。

**生态治理:** 矿区生态修复治理 25 万亩、沿黄土石山区生态治理 4 万亩、京津风沙源治理 55 万亩、湿地生态修复。

**林场建设:** 中南部规模化碳汇林草场和国有林场改 40 万亩。

**经济林建设:** 经济林果基地建设 5 万亩、低效防护林经济林改造提升、中药材种植基地 5 万亩。

**美丽乡村绿化工程:** 50 个村庄。

**工矿企业碳汇工程:** 北部矿产开发企业到南部水土流失敏感区开展造林绿化工程, 火电企业到南部开展碳汇林建设。

## 第四节 强化大气、水、土壤污染防治

**持续改善大气环境。** 编制大气污染源排放清单, 开展污染防治重大专项行动, 强化污染物协同控制, 基本消除重污染天气。加大工业面源污染防控, 推进兰炭、载能、建材等污染治理升级改造, 严控生产、储存、运输等环节无组织排放。持续推进工业炉窑燃料清洁化替代, 鼓励余热余能、清洁低碳能源替代煤、渣油、重油等燃料。加大挥发性有机物监测, 在产业园区建成挥发性有机物空气质量自动监测站。大力推广使用新能源汽车, 减少机动车尾气排放。中心城区和重点镇全面禁烧烟煤、禁止燃放烟花爆竹。到 2025 年, 空气质量六项指标年均值全部达到国家二级标准, 化学需氧量、氨氮排放总量比 2020 年减少 10% 以上。

**严格水生态环境治理。**推进水源地规范化建设，开展集中式饮用水水源地环境风险评估，划定农村集中式饮用水水源地保护区，强化预防和整治，确保饮用水安全。开展地下水污染调查，建立地下水水质动态监测系统。加强“排污源—排污管线—入河排污口—排污水体”全程监管，强化河道、湖库及周边经营性场所排污整治。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 100%。

**强化土壤污染源头管控。**全面落实“土十条”<sup>21</sup>，突出资源开发等重点区域排查整治，开展矿区土壤污染治理，坚决遏制固废、危废非法转移、倾倒和利用。推行垃圾分类，实现垃圾分类全覆盖。实施农用地土壤环境分级分类管理，加强农业面源污染防治，严控化肥、农药、农膜等污染，推广可降解农膜使用，农膜回收率达到 80%。继续推进畜禽粪污资源化利用，畜禽粪污综合利用率达到 100%，规模养殖场粪污处理设施配套率达到 100%。

专栏 18:

### 污染防治重点工程

**大气污染治理:** 兰炭、火电等企业脱硫脱硝设施建设；燃煤机组超低排放和节能改造。

**流域综合治理:** 窟野河、秃尾河河道综合整治及流域内垃圾污水设施建设工程；油气开采水污染治理。

**土壤保护和改良工程:** 盐碱地综合治理示范项目、测土配方工程、生态沟渠工程、工矿废弃用地土壤修复。

<sup>21</sup>土十条：开展土壤污染调查，掌握土壤环境质量状况；推进土壤污染防治立法，建立健全法规标准体系；实施农用地分类管理，保障农业生产环境安全；实施建设用地准入管理，防范人居环境风险；强化未污染土壤保护，严控新增土壤污染；加强污染源监管，做好土壤污染预防工作；开展污染治理与修复，改善区域土壤环境质量；加大科技研发力度，推动环境保护产业发展；发挥政府主导作用，构建土壤环境治理体系；加强目标考核，严格责任追究。

**水资源保护和污染防治：**饮用水源地保护工程建设；报废矿井、钻井、取水井封井回填工程；地下水污染修复试点项目。城镇污水处理厂和配套管网建设、工业园区污水处理设施等项目。

**环境监管能力建设工程：****地下水：**煤矿开采区、煤化工区、化工重污染企业及工业园区、垃圾填埋场、固废和危废堆放场建立地下水水质动态监测系统。**地表水：**窟野河、秃尾河流域上游加强水环境监测点位布置；红碱淖入湖断面监测。**大气：**各工业园区加装空气质量自动监测站，工矿企业安装在线监测设施。**土壤：**工矿用地、农业用地、固废和危废堆放场土壤环境质量监测；建立土壤环境基础数据库。**取用水监测：**工矿企业、用户取用水计量设施建设和监控；农田灌溉用水计量设施和监测系统建设。

## 第五节 加强水土流失治理

按照黄河流域生态保护和高质量发展战略总体要求，坚持“山水林田湖草沙”系统治理，进一步遏制水土流失，构建完整的水土保持生态防护体系。北部风沙草滩区以预防为主，加强重要河湖及水源地保护，开展林草基地建设，实施百万亩治沙工程，提升防风固沙、涵养水源能力。中南部丘陵区开展以小流域为单元的山水林田路综合治理，统筹实施病险淤地坝除险加固、坡耕地退耕还林还草、生态脆弱区封山育林、粗泥沙来源区淤地坝建设、山间坡改梯等工程，从源头上减少黄河泥沙输入。打造神木毛乌素国家山水林田湖草沙生态保护和高质量发展示范区，以红碱淖自然保护区为中心，系统开展山水林田湖草沙综合治理。“十四五”期间，新增水土流失治理面积 700 平方公里，水土保持治理程度达到 50%以上。

专栏 19:

### 水土流失防治工程

**淤地坝工程:** 中型以上病险淤地坝除险加固工程 136 座, 其中骨干坝 46 座、中型坝 90 座; 黄河粗泥沙集中来源区拦沙工程一期 549 座, 其中中型拦沙坝 110 座、小型拦沙坝 439 座; 水土保持淤地坝运行管护 410 座。

**国家水土保持重点建设工程:** 治理水土流失面积  $250\text{km}^2$ , 完成坡改梯 20 万亩。

**京津风沙源治理工程:** 水源工程 140 处, 节水灌溉工程 140 处, 小流域综合治理 30 平方公里。

**水土保持生态修复工程:** 在窟野河、秃尾河主要河流适合位置开展“柔性治水”试点, 建成示范治理工程 20 处, 长 15km; 矿区水保生态修复  $250\text{km}^2$ 。

**水土保持示范工程:** 红碱淖湿地保护区; 柏雨庙沟流域、黄石沟水库库区上游生态综合治理、圪丑沟六道沟等示范工程; 榆溪河支流源头段治理、沿黄土石山区及沿黄公路两侧进行综合治理; 杨柳沟国家级水土保持示范园、凤凰山省级水土保持示范园、常家沟水库水源地水土保持示范园、大柳塔试验区水保示范园综合治理示范、麻家塔沟综合治理示范、杨家城水土保持示范工程。

**矿区水土保持恢复治理工程:** 神东公司大柳塔矿区生态恢复治理示范、陕煤神木柠条塔矿井水土保持提升示范、神延公司西湾露天开采水土保持治理示范、矿山整治水土保持示范工程。

**小型水保:** 小型水保示范工程 300 处, 建成水窖 20 眼, 雨水收集池 10 个, 蓄水池 15 个, 抽水站 5 处。

## 第六节 建立绿色生产生活方式

**推进资源循环利用。** 践行珍惜资源、深度转化理念, 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、产业园区大循环资源利用体系。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、废物交换利用, 支持兰炭产业特色园区创建国家级循环化改造示范园区。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，加快培育一批绿色产业龙头企业，推进化工固废循环利用。

**建设低碳节能城市。**加快对电石、兰炭等传统产业清洁化、绿色化改造，实施能源清洁低碳安全高效利用，创建资源型城市碳中和试验区。实行能耗总量和单耗“双控”，强化高耗能行业及重点耗能单位节能审查，实现重点用能单位在线监测全覆盖。统筹推进工业、公共机构等重点领域节能降碳，创建智慧低碳城市。新建建筑全面落实节能标准，推广装配式建筑和绿色建筑。新建化工项目单耗达到国内一流水平。到 2025 年，全市能耗总量控制在 2000 万吨以内，规模以上工业增加值能耗降至 1.39 吨标准煤，年均下降 3.5%。

**健全绿色发展机制体制。**推动自然资源资产所有权和使用权分离，建立自然资源资产有偿出让制度和用途管制制度。严守资源环境生态红线，探索建立资源环境承载能力监测预警机制。整合现有生态建设资金，设立生态保护补偿基金，用于生态修复。开展用能权、排污权、碳排放权、水权交易，争取创建国家生态综合补偿试点。建立生态文明目标评价体系，将生态文明建设考核目标体系和绿色发展指标体系，纳入年度目标责任考核。大力发展绿色金融。配套市级环保引导资金，吸引社会资本参与生态文明建设。

专栏 20:

### 节能降耗重点工程

**传统产业升级改造:** 实施电石、兰炭、金属镁等传统产业升级改造。

**能效提升行动:** 开展传统产业能效对标行动，降低传统产业能耗。

**绿色技术创新：**推广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。

**散煤综合治理工程：**在重点镇推进天然气、电力、洁净型煤及可再生能源等清洁能源替代民用散煤；推进工业园区智慧能源建设，2025年实现重点工业园区公用工程岛全覆盖。

**绿色建筑和装配式建筑：**发展装配式建筑，推进全市绿色建筑规模化发展。

**低碳交通工程：**在公交、重卡等领域加大氢燃料电池汽车推广力度；公共交通全面应用清洁能源汽车；引导消费者购买新能源汽车。

## 第七节 加大工业污染防治力度

调整优化产业结构和布局，开展煤炭、火电、焦化、化工等行业强制性清洁生产，将高耗水、高污染企业迁入工业园区。系统推进全市地下水超采治理，多渠道增加水源补给，严控地下水超采量，提高区域水资源水环境承载能力。综合推进矿区生态环境系统的清洁生产技术、矿井水处理、尾矿利用、大气污染防治、土地复垦、生态重建等治理工作，实现环境美化与经济效益最大化。加强工业废弃物风险管控和历史遗留煤化工区地块污染现状调查和治理，以危险废物为重点开展固体废物综合整治行动。加强生态环境风险防范，有效应对突发环境事件。实施环境污染强制责任保险制度，健全环境信息强制性披露制度。推进锦界高新区环境污染第三方治理。到2025年，绿色制造和高技术产业占比大幅提高，重化工业比重明显下降，工业绿色发展整体水平显著提升，绿色发展推进机制基本形成，万元GDP用水量比2020年下降10.4%。

## 第十二章 持续改善民生，建设宜居精致幸福新家园

坚持尽力而为，量力而行，推进基本公共服务优质化，推动共同富裕，提升全民获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步。

### 第一节 提高就业与收入水平

**就业创业更加充分。**坚持就业优先战略，落实高校毕业生、退役军人和困难人员等就业政策，支持高校毕业生到民营企业、基层就业，制定退役军人优先岗位目录，健全困难人员就业援助机制，鼓励驻神中省企业优先录用神木籍劳动力，有效缓解就业难问题。以创业促就业，完善就业服务体系，加强就业公共服务平台建设，充分利用创新谷、创业黑马神木分院等创新创业孵化器，吸引各类群体来神就业创业。到 2025 年，累计实现新增城镇就业 2 万人，城镇登记失业率控制在 3.5% 以内。

**居民收入再上台阶。**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。强化以增加知识价值为导向的收入分配政策，不断扩大中等收入群体比重。多渠道增加城乡居民财产性、政策性收入，探索土地、资本等要素使用权、收益权，推动城乡居民收入差距不断缩小。

## 第二节 建设高质量教育体系

**提升基础教育质量。**实施第四期学前教育行动计划，大力发展公办幼儿园，鼓励支持民办幼儿园发展，实现学前教育普及普惠，城乡学前三年幼儿入园率达到 100%。义务教育均衡发展，新增义务教育学校 11 所、学位 1.7 万个，消除义务教育阶段“大班额”现象。推动高中教育优质发展，实施普通高中教育质量提升工程，探索普高与职高适度融合发展机制。推动神木中学争创陕西省县域名校，提高北师大、北大培文、西交康桥合作办学质量。鼓励特殊教育多元发展，提高特殊教育保障能力。改革校长选聘制度，完善校长、教师常态化轮岗制度。

**发展特色职业教育。**构建以中职为基础，高职教育为龙头，中高职相互融通、产教融合的现代职业教育体系。围绕服务能源化工、现代农业特色产业等设置重点骨干专业，开展实用技能培训，加快培养知识型、技术型、创新型劳动者大军，打造能化特色鲜明的职业院校。完善校企合作机制，深化职院与企业联合办学，实行订单培养、委托培养专业人才模式。到 2025 年，中等职业教育、专科层次教育在校生分别达到 1.2 万人、0.5 万人。

**推进教育现代化。**把立德树人作为教育的根本任务，加强师资队伍建设，提升教师教书育人能力素质。健全学校家庭社会协同育人机制，加强学生思政教育，提升学生文明素养、社会责任意识和实践本领。深入推进“互联网+教育”模式，

加快智慧校园建设，创新教育教学模式，推动教育资源共享。完善继续教育网络，积极构建网络化、数字化、个性化、终身化的高质量教育体系。

**发展体育事业。**完善体育场馆及配套设施，鼓励承办中省市重大赛事，到 2025 年全市人均体育场地面积达到 2.3 平方米以上。推进全民健身，建设城市运动公园，加大农村体育基础设施建设，实现村级体育健身工程全覆盖。强化群众性体育组织，支持举办各类竞技体育，组织神木运动员参加全国“十四运”、省“十七运”等重大赛事。

专栏 21:

### 教育高质量发展重点工程

**职业教育：**深化职业教育产教融合，校企合作机制；打造高素质专业化职业教育管理团队和国家级教师创新教学团队；强化职业教育的继续教育功能；构建职业教育“三全育人”格局。

**普高教育：**职普招生比例达到到 4：6。神木中学创建陕西省县域名校，神木七中创建为省级示范高中。

**义务教育：**建成聚福家园小学、西沙中学、滨河新区九年制学校等 12 所义务教育学校，完成第二小学、第二中学、中鸡中学等 7 所学校的改扩建，新增小学学位 13000 个、初中学位 5400 个。

**学前教育：**公办幼儿园占比达 50%，普惠性幼儿园占比达 96%。幼儿园学前三年毛入学率达 98.5%。小区配套幼儿园治理完成率 100%。

**特殊教育：**实施学前康复教育三年和高职教育三年办学目标，特殊教育学校由九年一贯制变更为十五年免费教育。

**教育信息化：**1. 全市所有学校建成智慧校园，在神木教育服务平台的管理下实现全市教育数据共建共享、精准决策、精准教学以及精准管理；实现学校资产与设备的互联互通和移动管理。2. 神木教育城域网达到 10G 出口，为全市学校提供快速、安全、可控的互联网络与数据共享，实现全市网上教研，网络巡课与“三个课堂”，网络空间人人通实现常态化运行。3. 建成全市教育资源库，实现本地名师、名校完整的线上课堂教学；与全省、全国名

### 第三节 深入推进健康神木

**加强公共卫生服务体系建设。**统筹医疗卫生资源布局，整合存量、挖掘增量，提高卫生资源利用率和服务水平。全力满足居民健康新需求，提高慢性病管理率和疾病预防控制能力。新建大柳塔等5所卫生院和社区卫生服务中心，乡镇卫生院和社区卫生服务中心达到国家“优质服务基层行”标准。完善市、镇街、社区（村）三级疾病防治网络，建立市疾控中心、市公卫中心和市医共体总院为重点，村卫生室和社区卫生服务站为基础的疾病防控体系。健全完善妇幼健康服务体系，满足新时期妇幼健康新需求。建立常态化新冠肺炎疫情防控机制。

**扩大优质医疗卫生资源供给。**加强与三〇一、四医大等国内知名医院的合作，引进一批适合本地医疗新技术，培育一批重点学科和市内名医，补齐医疗资源短板。以基本医疗服务能力发展带动国家基本公共卫生服务项目服务水平提升。构建远程医疗、远程会诊、处方互认、上下流动的信息共享机制，形成“小病不出镇、大病不出市、康复在基层”的医康养同步发展新格局。

**推进中医药健康服务发展。**建成高标准市级中医院，推动中医药文化传承和成果创新，创建国家中医药综合改革试验区。发挥本土中医世家引领作用，培养一支技术精湛、素

质过硬的中医人才队伍。发挥中医药的优势特色，逐步将中医“治未病”作为改善群众亚健康的主要手段。

**全面深化医药卫生体制改革。**持续推进紧密型医共体建设，完善分级诊疗制度，加强定点医药机构和医保基金监管，提高全市人民健康保障水平。深化三医联动改革，完善现代医院管理制度，改革医药行业人事薪酬制度，推动基本医保、大病保险、医疗救助、商业健康保险、社会慈善等衔接配合，构建多层次医疗保障网。

专栏 22:

### 健康神木重点工程

**疾病预防控制体系：**建设高标准的市疾控中心和中心实验室，建成 5 个 P2 生物安全实验室和 1 个标准化生物样本库。完善全市预防接种信息系统，实现疫苗全流程信息化管理、智慧数字门诊全覆盖。

**基层公共卫生体系：**建设神木市中医院，加快妇幼保健医院基础设施改扩建工作，加快马镇、大柳塔、大保当卫生院和永兴社区卫生服务中心新建工程。持续推进紧密型医联体建设。

**卫生健康执法体系：**完成市卫生监督所迁址和建设改造。按照每万常住人口不低于 1.5 名的标准配备卫生健康执法人员。

**信息网络体系：**构建覆盖市、镇街、村（社区）三级的功能完善、标准统一的公共卫生信息系统。加快建设面向重大公共卫生突发事件的 5G 智慧医疗系统。

**健康教育与健康促进体系：**建立市政府为指导、卫健局为主体的健康教育与健康促进工作推进机制。充分利用各类媒体深入开展健康教育专题宣传，提高健康教育覆盖面。

**人才队伍体系：**按照城乡每万居民拥有 2-3 名合格的全科医生，全面加强全科医生培养工作。疾控机构、卫生健康执法系统专业技术人员所占编制不得低于编制总额的 85%，其中卫生技术人员不得低于 70%。实施卫健系统人事薪酬制度综合改革。

**应急响应机制：**建成投用市公共卫生应急指挥中心，完成全市公共卫生应急指挥系统建设，建立公共卫生应急队伍。

#### 第四节 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，及时落实全国生育相关政策，增强生育政策包容性，全面落实产假和陪产假制度，积极创造鼓励生育的政策环境，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，全面保障生育安全和新生儿健康。加强出生人口性别比综合治理，严厉打击非医学需要胎儿性别鉴定和人工流产。健全3岁以下婴幼儿托育服务体系，“十四五”基本实现托育服务供需平衡。到2025年，全市常住人口达到60万。

**提高养老服务水平。**大力发展养老服务业，形成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系，提供多层次、多样化养老服务。建立养老服务清单制度，梯次推开智慧居家养老服务。全面推进医养结合，支持医疗机构开展养老服务，扩大医保在养老领域医疗服务的支付范围。进一步完善养老服务政策，合理布局养老基础设施，培育引进专业养老服务团队，打造“十五分钟养老服务圈”，养老床位数保持55张/千人以上。鼓励农村发展集中养老，逐步提升农村幸福院建设和利用水平，“十四五”期间，农村互助幸福院覆盖率达到80%以上。

#### 第五节 健全多层次社保体系

实施城乡统筹、可持续的基本养老和医疗保险制度，完善大病保险制度和异地就医结算机制，持续开展职工医保、

居民医保、大病保险和医疗救助“一站式”服务。完善多元化社会保险体系，将外来务工、灵活就业人员等纳入社保覆盖范围。完善职业年金制度，扩大企业年金覆盖面。健全信息共享机制，推动异地居住退休人员养老保险、工伤认定政策统一、结果互认。提高住房公积金统筹层次。保障妇女儿童和特殊人群合法权益，建设未成年人救助保护中心。强化低保、失独、残疾人、高龄老人等特殊困难群体兜底保障。

## 第十三章 建设智慧神木，实现社会治理现代化新提升

按照“善政、惠民、兴业”总体要求，健全自治、法治、德治相结合的城乡治理体系，整合提升数字化治理水平，有效防范和化解各类风险。

### 第一节 加快智慧神木建设

坚持以体制、机制、技术和管理创新为动力，将先进信息化技术广泛应用于经济发展和园区建设、城市运行和管理、公共服务及社会生活等各个领域，创建创新活跃的经济环境、宜居便利的人居环境、廉洁高效的政务环境。

**创建惠民便捷的智慧城市。**充分利用云计算、物联网、大数据、区块链等先进技术，构建“1314”智慧城市框架体系<sup>22</sup>。推动协同办公、智慧信用和智慧文旅、智慧应急、智慧能源、智慧环保、智慧医疗建设，实现城市管理精细化、科学化与人性化，让老百姓共享智慧城市建设成果。

**建设一体高效的智慧园区。**在三大产业园区打造工业互联网国家级创新体系，提高园区服务水平，实现园区精细化管理。全面铺开产业云建设，推进企业上云、用云常态化，形成紧密联系、高效互动的协同体。鼓励和支持园区企业融入智慧园区建设格局，率先推进以5G和工业互联网为基础，以云计算、大数据、物联网为依托的云网一体化项目，推动智慧园区建设扩容提质增效。

---

<sup>22</sup>1314 智慧城市框架体系：1个智慧城市运行管理中心，产业、政务、民生3类应用，1套数据和应用集成使能平台，政策法规、标准规范、信息安全、运营维护4套保障体系。

打造绿色安全智慧矿区。按照“绿色开发、节约集约、智能发展”思路，建设小保当、哈拉沟等一批智慧矿区。推进煤炭工业互联网平台一体化协同，形成矿区安全态势感知与信息共享协同“大脑”。依托人工智能，采用先进的“云、边、端”一体架构，实现自动化、高精度、无人值守过程分析与管控。

专栏 23:

### “智慧神木”重大工程

**四大基础数据库：**建设完善人口、法人、宏观经济、基础地理等四大基础数据库。

**智慧城管：**在神木市数字城管 9 大标准基础上扩展建设移动管理、井盖监控预警、工地综合监管等子系统，通过新增视频点位、多部门视频融合和移动执法终端等手段，提高多部门联动指挥、案件处置和综合执法能力。

**“智慧神木”市民公共服务平台：**依托智能手机、数字电视、电脑等终端设备，推动公共服务智慧化融合应用，向市民全方位提供交通出行、政务公开、医疗教育等信息服务，实现多平台服务、多技术支撑、多内容供给。

**智慧医疗：**建成一批多领域、跨学科远程会诊中心，开发一批基于“互联网+”、移动通讯、智能穿戴设备、等现代信息技术应用系统，建立以“患者智能医疗软件”为核心的新型医疗服务模式。

**智慧教育：**建设校园高速网络及智能终端，中小学全面建成“未来教室”；完善智慧教育云平台功能，利用教育大数据开展教育监管、师生评价；开展信息技术应用能力全员培训，全面提高教师的教育技术能力。

**智慧应急：**建设功能完备的应急指挥中心和安全生产风险监测预警系统，搭建全市辖区内重点领域的安全生产感知网络和应急管理综合应用平台，形成灾害风险隐患排查治理、安全预防预警控制、应急指挥等三大体系。

**智慧农业：**建设涵盖基础地理信息、农业业务信息、区块链等多种应用数据的数据中心，形成信息安全可靠、系统运行稳定的智慧管理、智能生产、全程追溯的“智慧农业”体系。实施智慧畜牧、智慧水务二期工程。

**智慧交通：**推进“314”工程建设（三网络：交通通信网、交通传感网、车联网；一中心：综合交通数据中心；四平台：交通监控平台、交通运输管理平台、交通信息服务平台、交通指挥平台），建成城市道路智慧交通系统；

**智慧警务:** 完善立体布控体系建设, 积极引入社会视频资源, 提升公安大数据分析能力、视频图像分析能力、社会数据资源接入能力, 打造平安和谐的智慧神木。

**智慧旅游:** 运用物联网、云计算、大数据、AR、VR 等先进技术, 构建集“管理、服务、营销”为一体的智慧旅游云平台。

**智慧环保:** 建立覆盖主城区、重点镇、工业园区污染源、空气质量和水质监测网络; 建立移动执法系统, 实现覆盖环保监测、预警、处置等全流程的环保工作平台; 借助卫星遥感、无人机监测等手段定期监测采煤沉陷区生态修复动态。

## 第二节 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。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。

**强化社区网格化治理。**完善社区网格化管理机制, 推动管理资源向网格下沉, 建立以网格为基本单元的精细化管理体系。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。加大农村、社区人防、物防、技防建设, 全面推进“智慧安防小区”建设。健全社区矫正机构, 建立市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3%。坚

持和发展新时代“枫桥经验”，发挥基层人民法院“桥头堡”作用，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到 99%。

### 第三节 统筹发展与安全

**确保安全发展。**建立健全经济安全风险监测预警体系，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金融风险底线。建设粮食应急保障体系，提升粮食存储能力，保障粮食安全。强化安全监管执法，全面推行委托镇街执法，实现基层安全生产执法全覆盖。提升食品药品安全管控水平。落实安全风险分级管控制度，实施危化品工业园区改造，统筹推进煤矿、危险化学品、道路交通、建筑施工、城市消防等重点领域风险隐患排查治理常态化，提升安全发展水平。

**提升应急处突水平。**建立健全各类灾害现场应急处置多部门联动机制，搭建应急指挥平台，提高物资调配效率和资源统筹利用水平。强化应急救援队伍建设，组建应急管理专家队伍，建设反应快速、能力突出的专兼职应急救援队伍，实现主要灾种应急救援的全覆盖。坚持群防群治，强化应急科普知识宣传，提高紧急避险和自救互救能力。积极争取应急管理学院落地神木。深化与职业技术学院、经开区合作，建设神木市应急科普宣教基地、应急管理产业园，打造应急创新服务基地。到 2025 年，实现事故起数、死亡人数、经济损失全面下降。

#### 第四节 建设法治神木

**建设法治政府。**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。落实党风廉政建设责任制，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。

**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、司法行政机关相互配合、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。

**加强社会治安防控体系建设。**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。健全和完善风险防控体制机制，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，大力开展惩赖行动，竭力净化社会风气。持续加大重点地区、行业、领域治安乱点整治力度。

## 第五节 推进社会信用体系建设

加快“诚信神木”建设，深入推进信用体系建设。以“诚信神木”平台为依托，建立健全覆盖全社会成员的信用记录和信用基础设施网络，对全市各行业、各类市场主体进行常态化信用监测。推广“信易+”场景应用。以信用合规应用和信用服务体系为支撑，引导全社会树立诚信文化理念。建立守信激励和失信约束机制，提高全社会诚信意识和信用水平。

## 第十四章 坚持规划引领，确保目标和任务取得新成效

加强和完善党的领导，健全规划实施体系，强化政策配套和项目支撑、及时监督评估，确保按期完成目标任务。

### 第一节 加强和完善党的领导

发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，坚决落实中省榆林市和神木市委工作部署，调动一切积极因素，带领全市干部群众，把习近平总书记来陕考察重要讲话精神贯彻落实到经济社会发展全局。发挥工青妇等群团组织作用，巩固和发展最广泛的爱国统一战线，充分发挥民主党派、工商联和无党派人士参政议政作用，最大限度凝聚全社会共识和力量。全面发挥基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用，高水平落实规划目标和任务。完善和用好“三项机制”，营造敢担当、善作为的良好工作氛围。健全规划重大事项实施公开机制、社会监督机制和公众评价机制，实现群策群力、共建共享。纵深推进全面从严治党，强化权力运行制约和监督，一体构建不敢腐、不能腐、不想腐的体制机制，为经济社会发展营造良好的政治生态，切实维护“十四五”时期经济社会发展的繁荣稳定。

### 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各镇街、部门、园区规划的指导作用，以规划纲要为统领，以国土空间规划、专项

规划和镇街、部门、园区经济和社会发展规划为支撑，建立定位清晰、功能互补、衔接有效的规划体系，加强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协调指导和引领作用。各部门编制的专项规划，要围绕全市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支撑和抓手。各镇街、园区要结合自身实际，突出自身特色，切实贯彻规划纲要的战略意图，全面落实好本规划确定的主要指标、重大任务、重大项目和重大改革举措，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

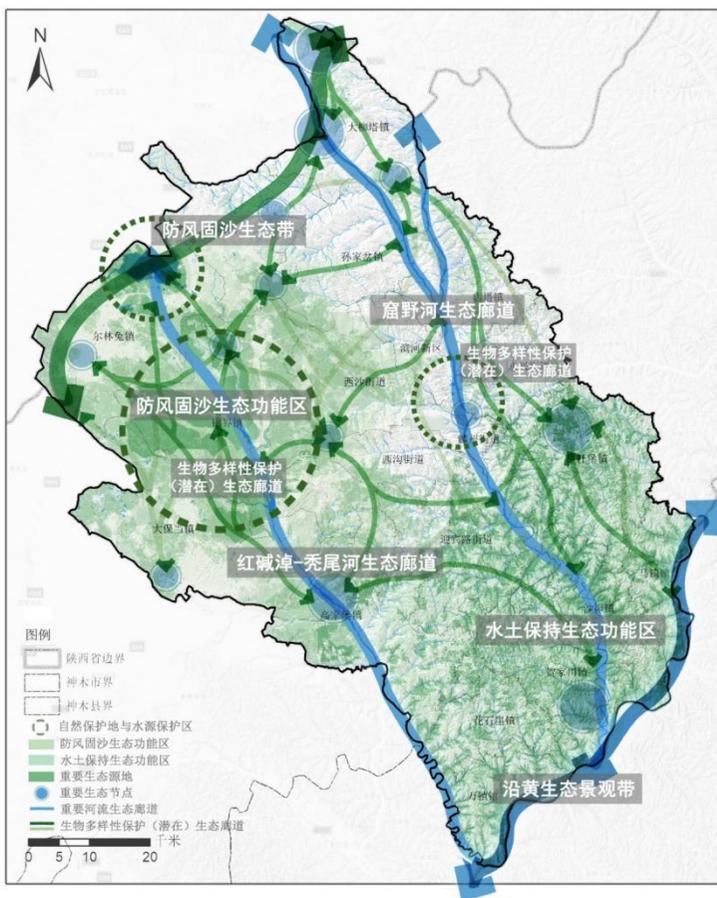
加大政策保障力度，按照本规划确定的目标和任务，研究制定规划实施的财政、金融、税收、价格、土地、人口、环保等相关配套政策，合理配置公共资源。加强宏观经济监测预警，完善宏观调控政策，把短期调控和长期发展政策有机结合起来，加强各项政策协调配合，确保规划有效实施。强化重大项目支撑，以规划带动项目建设，以项目促进规划落实，确立规划对重点项目布局的指导作用。

### 第四节 强化实施监督评估

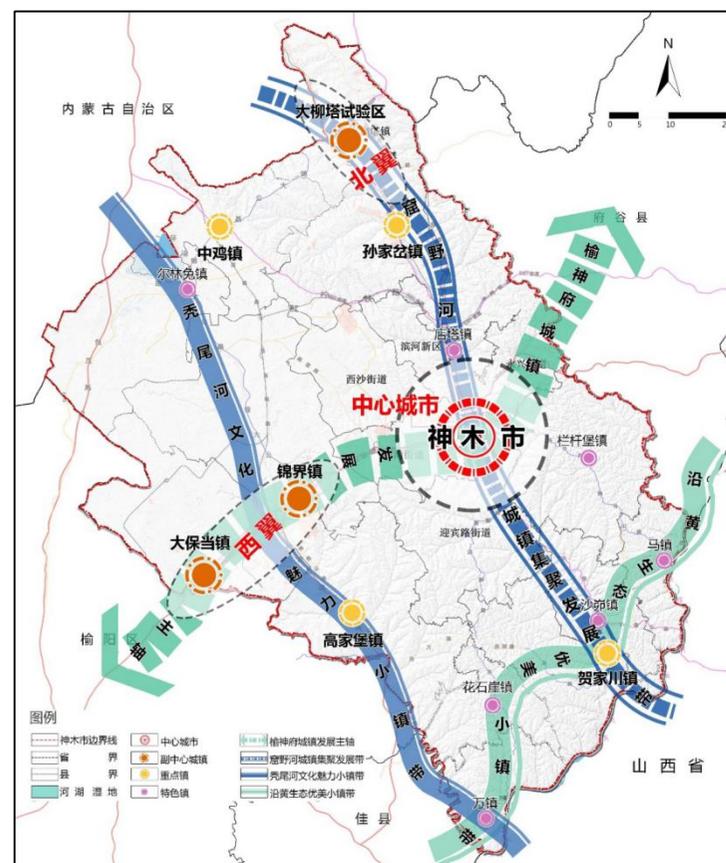
全市国民经济和社会发展年度计划、财政预算计划要按本规划目标，明确年度目标，推动规划目标实现。健全规划考核监督机制，将规划实施情况纳入领导干部考核和经济责任离任审计范围，加强人大、政协对规划实施行为的监督检

查。在规划实施中期阶段，由市政府组织全面评估，并将中期评估报告提交市人大常委会审议。对本规划纲进行修订时，需报市人大常委会批准。广泛征求人大、政协和社会各界对规划实施的意见和建议，健全政府与企业、市民的信息沟通和交流机制，充分发挥新闻媒体和群众社团作用，加强社会对规划实施的监督，提高规划实施的民主化和透明度。

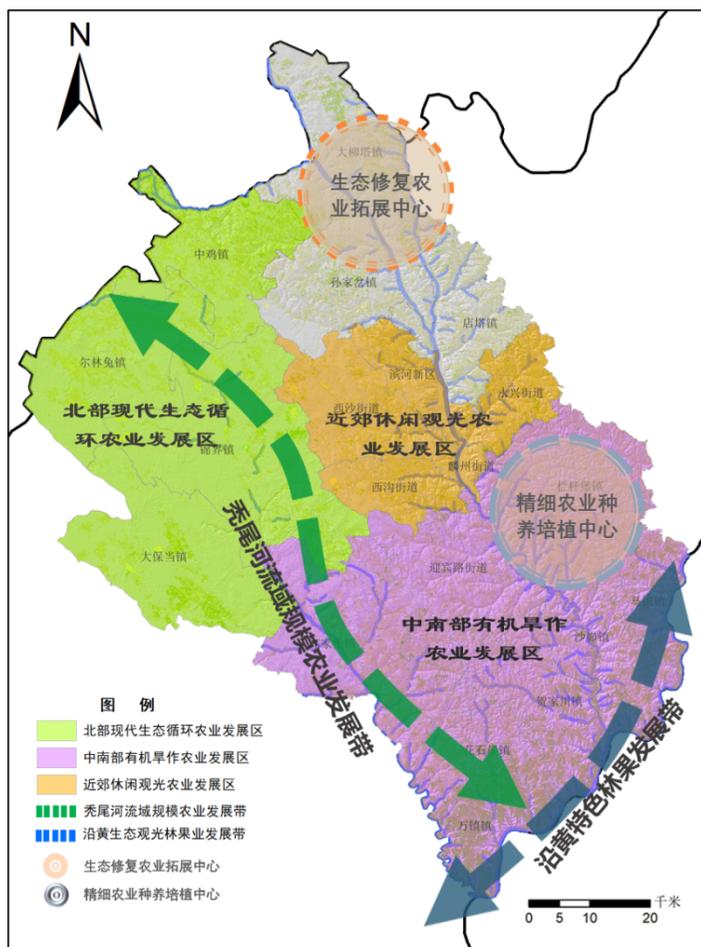
附图:



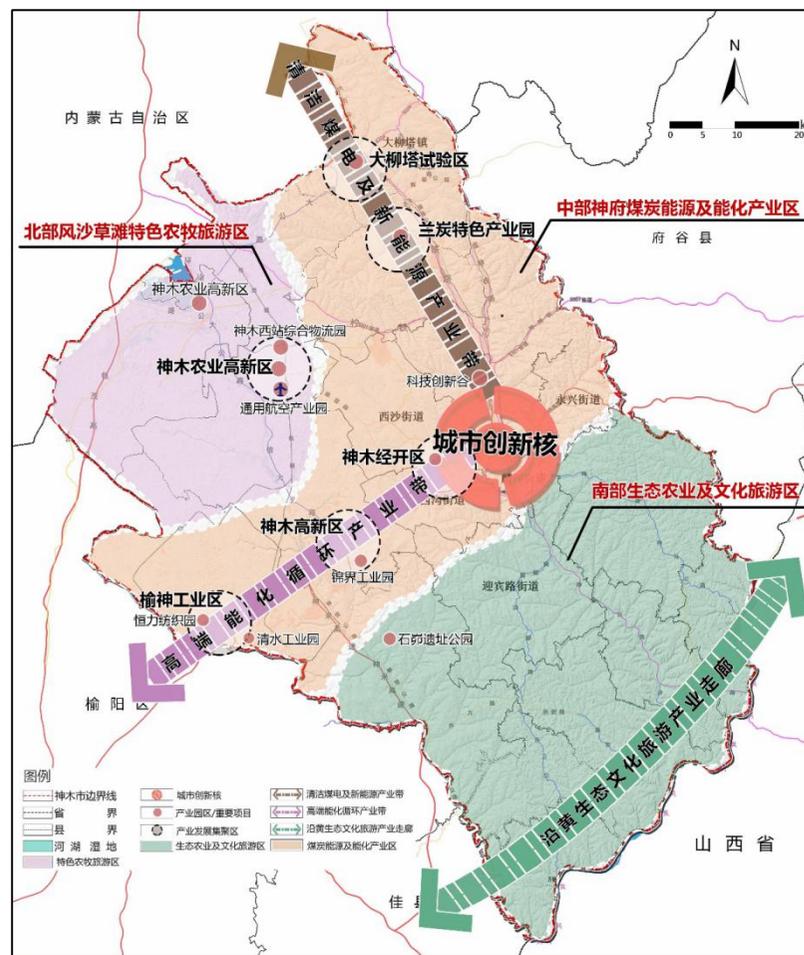
“两区两带多廊”生态格局



“一体两翼多点，一河两川一轴”城镇空间格局



“三区两带两中心”农业空间格局



“三区六园，两带一廊”产业发展格局