

陕西省沿黄生态城镇带规划
(2015-2030 年)

文 本

2017 年 8 月

目 录

总则.....	- 1 -
第一部分 发展目标、定位与策略.....	- 3 -
第一章 发展目标与定位.....	- 3 -
第二章 发展战略与举措.....	- 4 -
第二部分 空间布局.....	- 7 -
第三章 生态控制与空间管制.....	- 7 -
第四章 城镇空间布局.....	- 8 -
第五章 城镇规模与功能.....	- 10 -
第三部分 支撑体系.....	- 12 -
第六章 生态修复与环境保护.....	- 12 -
第七章 产业发展与布局.....	- 15 -
第八章 文化与旅游发展.....	- 17 -
第九章 综合交通体系.....	- 20 -
第十章 城乡公共服务设施.....	- 21 -
第十一章 绿色市政设施.....	- 24 -
第四部分 分区段发展指引.....	- 25 -
第十二章 榆林北片区.....	- 25 -
第十三章 榆林南和延安片区.....	- 28 -
第十四章 渭南片区.....	- 31 -
第五部分 区域协调.....	- 34 -

第六部分 近期行动计划	- 37 -
第七部分 规划实施保障	- 42 -
第十五章 健全规划实施的制度保障	- 42 -
第十六章 扩展规划实施的资金保障	- 43 -
第十七章 加强建设沿黄文化共同体	- 45 -
图集	- 46 -

总则

第1条 编制目的

落实国家新型城镇化规划的要求，立足于生态优先、文化传承、分区发展，对陕西省沿黄地区已有规划、建设进行统筹，优化城镇布局，推动多元产业发展，实现陕西省沿黄地区振兴。

第2条 指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“五位一体”总体布局和新常态下的发展要求，坚持“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”的新型城镇化道路，围绕生态文明建设、文化传承与发展等重点任务，以“城乡政策一致、规划建设一体、公共服务均等、收入水平相当”的城乡统筹发展方式，全面提高沿黄地区城镇化质量，确保全面建成小康社会。

第3条 规划依据

- (1) 《中华人民共和国城乡规划法》（2015年修订）
- (2) 《中华人民共和国土地管理法》（2004年）
- (3) 《城市规划编制办法》（建设部，建规〔2005〕146号）
- (4) 《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》（国家发展改革委 外交部 商务部，2015

年)

- (5) 《全国主体功能区规划》 (2007 年)
- (6) 《全国生态功能区划 (修编版)》 (2015 年修订)
- (7) 《国家新型城镇化规划 (2014-2020 年)》
- (8) 《关中-天水经济区发展规划》 (2009 年)
- (9) 《呼包银榆经济区发展规划 (2012-2020 年)》
- (10) 《陕甘宁革命老区振兴规划 (2012-2020 年)》
- (11) 《晋陕豫黄河金三角区域合作规划》 (2014 年)
- (12) 《陕西省主体功能区规划》 (2013 年)
- (13) 《陕西省新型城镇化规划 (2014-2020 年)》
- (14) 《陕西省生态功能区划》 (2004 年)
- (15) 《陕西省城镇体系规划 (2006-2020 年)》
- (16) 《关中城市群建设规划 (2008-2020 年)》
- (17) 《关于黄河可供水量分配方案的报告》 (国办发〔1987〕 61 号)
- (18)《吕梁山片区区域发展与扶贫攻坚规划(2011-2020 年)》
- (19) 《黄河沿岸土石山片区区域发展与扶贫攻坚规划 (2011-2020 年)》
- (20) 渭南市、延安市、榆林市及沿黄各县 (市) 城市总体规划
- (21) 国家、省相关法律法规和标准规范

第4条 规划年限

规划期限：2015—2030 年

规划近期：2015—2020 年

规划远期：2021—2030 年

第5条 规划范围

规划范围包括陕西省渭南市的潼关县、大荔县、合阳县、韩城市，延安市的宜川县、延长县、延川县，榆林市的清涧县、吴堡县、绥德县、佳县、神木市、府谷县，共 13 个县（市），总面积 2.98 万平方公里。

第一部分 发展目标、定位与策略

第一章 发展目标与定位

第6条 发展目标

围绕生态文明、文化传承与发展两大重点任务，集生态文明、文化旅游、新型特色城镇化、区域合作为一体，以特色发展、产业提升、城镇集聚为主要动力，加快推进陕西省沿黄地区振兴和全省同步实现小康。

第7条 发展定位

黄河中游生态文明示范区；

黄河文化旅游特色发展区；

新型城镇化特色试验区；

秦晋区域合作示范区。

第8条 黄河中游生态文明示范区

结合陕西省沿黄地区国家重要生态功能区的定位，加大生态修复、环境保护力度，保障生态环境建设与城镇经济发展相协调。

第9条 黄河文化旅游特色发展区

结合陕西省沿黄地区多元地域文化特征，打造黄河湿地景观区、黄河大峡谷奇观区、秦晋文化旅游综合区、晋陕蒙旅游文化区四大文化旅游发展区，彰显和传承黄河历史文化。

第10条 新型城镇化特色试验区

在生态文明建设背景下，通过多元产业发展和户籍制度改革，制定陕西省沿黄地区差异化的城镇化发展路径，提升城镇化水平，优化城镇空间结构，促进经济社会全面发展，形成融合生态保护、文化传承和城镇建设为一体的复合发展体系，确保全面建成小康社会。

第11条 秦晋区域合作示范区

贯彻呼包银榆经济区发展规划、晋陕豫黄河金三角区域合作规划、陕甘宁革命老区振兴规划等区域规划的要求，促进区域公共服务、市场统一开放和生态环境共同治理，努力探索两省交界地区合作发展的有效途径。

第二章 发展战略与举措

第12条 集成生态文化资源，共建秦晋黄河国家公园

(1) 建设生态文明，推进绿色发展。把生态文明理念全面融入城镇化进程，着力推进绿色、循环、低碳发展，节约

集约利用土地、水、能源等资源，尽量减少对自然的干扰和损害，形成绿色低碳的生产生活方式和城镇建设运营模式。

(2) 挖掘历史文化资源，彰显人文特质。建立基于文化资源保护、文化源脉整理的文化发展总体框架，完整全面保护文化遗存，明确文脉主体特征，加快建设各层级文化品牌、民俗风情精品工程，传承和彰显黄河文化中蕴含的中华民族精神。

(3) 发展特色旅游，加强文化传播。以文化为源，划定文化旅游分区，形成特色旅游为主，影视、文学、演艺等媒介为辅的文化传播途径，进一步激活文化产业活力，实现资源效益的最大化，促进沿黄地区文化旅游产业的整体发展。

(4) 建设秦晋黄河国家公园，擦亮黄河生态文化品牌。统筹陕西、山西两省沿黄地区自然生态资源，以佳县-吴堡-清涧-延川-延长-宜川为主体，推动秦晋黄河国家公园试点计划，创建世界级“黄河峡谷”生态、景观、文化品牌。

第13条 制定差异化城镇化发展路径

(1) 榆林北片区（神木-府谷区段），以绿色能源化工和新型城镇化双轮驱动发展，加快产业转型升级，促进产城融合，加快培育榆林-神木-府谷城镇群，着力打造神木、府谷两个区域副中心城市，促进人口向县（市）、镇两级集聚，加大公共服务投入，提升城镇综合承载能力。

(2) 榆林南和延安片区（佳县-宜川区段），以生态文明建设、区域协同发展为重点，围绕秦晋黄河国家公园建设，

加快推进城乡统筹步伐，促进人口向延安、榆林等区域中心城市集聚，培育绥德区域副中心城市，提升人口吸纳和综合服务能力，县城、镇作为基本公共服务的集聚点，发展一批重点城镇，创建一批特色小镇与特色村落，形成“生态-旅游-农业-城镇”的复合型发展体系。

(3) 渭南片区（韩城-潼关区段），重点加快现代产业平台的整合与升级，拓展高新技术产业链，积极引进劳动密集型产业，完善现代产业体系。进一步强心育极，强化渭南区域中心城市地位，加快培育大荔、韩城区域副中心城市，依托多廊道建设，构建东部城镇密集带，提振陕西省东部门户。

第14条 加强秦晋区域合作

(1) 突出资源共生，以陕西省佳县、吴堡、清涧、延川、延长、宜川六县和山西省临县、柳林、石楼、永和、隰县、吉县六县为主，联合申创秦晋黄河国家公园，推动陕西和山西省的文化旅游合作。

(2) 突出优势互补，推动府谷-保德、绥德-吴堡-柳林-吕梁合作，加强基础设施互通和共享，促进陕西省榆商高速沿线城镇对山西省沿黄地区乡镇的辐射带动作用。

(3) 突出生态共治共理，推动跨行政区生态补偿制度建设，加强流域断面水质考核，形成有效的源头污染防控机制；加大渭河、延河、洛河、无定河、汾河、涑水河、三川河等流域产业结构调整力度，推进清洁生产，加强工业园区环境

管理，提高工业污染防治水平。

第二部分 空间布局

第三章 生态控制与空间管制

第15条 生态保护红线

包括自然保护区、饮用水水源保护区、风景名胜区、森林公园、湿地公园、地质公园、水产种质资源保护区、重要湿地、水土保持功能区、防风固沙功能区、水土流失敏感区、水土沙化敏感区、重要生态公益林等区域。

第16条 生态保护红线管控要求

生态保护红线区域实行分级管理，划分为一级管控区和二级管控区。

(1) 一级管控区为禁止开发红线保护区，是生态保护红线的核心区域，实行最严格的管控措施，依法禁止各类开发建设活动。陕西省沿黄地区的禁止开发红线保护区主要包括各种自然保护区的核心区和缓冲区，饮用水水源地的一级和二级保护区，面积合计 1129.12 平方公里。

(2) 二级管控区为限制开发红线保护区，以生态保护为重点，实行严格管控，依法禁止有损主导生态功能的开发建设活动。陕西省沿黄地区除一级管控区外的生态保护红线区域均属于二级管控区，面积合计 12442.85 平方公里。

第17条 生态安全格局

以生态保护红线区域为生态基底，以水系和绿地为生态

廊道，构建“一带三区多廊”的生态安全格局。

(1) “一带”：指黄河生态保护带。加强黄河沿岸与沿黄观光公路生态涵养、生态景观带的建设，修复与恢复重要湿地。

(2) “三区”：指长城沿线防风固沙林区、黄土高原生态屏障区、渭北台地生态屏障区。加强生态保护与修复，提升防风固沙、保持水土、维护生物多样性等重要生态功能。

(3) “多廊”：指窟野河、无定河、洛河等黄河支流及沿岸绿地构成的生态廊道。加强水土保持，因地制宜推进小流域综合治理，建设区域生态廊道网络。

第四章 城镇空间布局

第18条 空间布局原则

(1) 生态优先。以资源环境承载力为基础，加强生态系统的保育与恢复，优化城镇布局，合理确定城镇发展规模，构建生态安全格局，打造宜居宜业宜游的人居环境。

(2) 文化传承。以沿黄地区悠久的历史积淀和多元文化为基础，加强历史文脉的传承、地域特色的保护以及民族文化的弘扬，塑造地方特色与文化特征相结合的城镇格局和风貌。

(3) 分区发展。尊重沿黄地区不同地域在自然资源、生态环境、历史文化、社会经济发展等方面的差异，坚持分区规划、分类指导，推动不同区域各具特色、多元统筹、差异化发展。

第19条 空间结构

协调生态格局、产业布局和城镇发展，形成“一园两群三片四心”的“1234”总体空间结构。

第20条 “一园”

指秦晋黄河国家公园。以佳县-吴堡-清涧-延川-延长-宜川为主体，吴堡、韩城为门户，以生态保育、休闲旅游等为主要功能，秦晋黄河国家公园以及周边主要景区、生态保育区内人口逐步向中心城市、县城和特色小镇集聚。

第21条 “两群”

关中东部城镇群，强化韩城市的区域副中心城市职能，提升大荔的城市等级与规模，形成“西安-富平-合阳-韩城”、“渭南-大荔-永济-运城”、“渭南-华县-潼关-三门峡”三条核心发展走廊，打造陕西省东部发展极和东部门户；榆林-神木-府谷城镇群，提升神木、府谷的综合承载能力，引导人口向县城（中心城区）集聚，加快培育县域（市域）副中心和重点城镇。

第22条 “三片”

依据自然资源和经济水平，将沿黄地区13个县（市）划分为“榆林北、榆林南和延安、渭南”三个片区。“榆林北片区”包括神木、府谷两个县（市），“榆林南和延安片区”包括佳县、绥德、吴堡、清涧、延川、延长、宜川七个县（市），“渭南片区”包括韩城、合阳、大荔、潼关四个县（市）。

第23条 “四心”

加快城镇功能转型与完善，适度提升城镇发展规模，打造沿黄地区战略增长核心，包括神木-府谷、绥德、韩城、大荔。

第五章 城镇规模与功能

第24条 城镇功能等级

围绕榆林、延安、渭南三个区域中心城市，沿黄地区 13 个县（市）的城镇等级和功能如下。

(1) 区域副中心城市。包括府谷、神木、绥德、韩城、大荔。其中，府谷、神木通过产业协作，共同作为沿黄地区面向呼包银榆经济区的区域副中心城市，陕西省北部门户；绥德为沿黄地区中部的区域副中心城市、重要交通枢纽和商贸服务中心；韩城、大荔为沿黄地区南部、关中东部的区域副中心城市，陕西省东部门户。

(2) 县域中心城市。包括佳县、吴堡、清涧、延川、延长、宜川、合阳、潼关等 8 个县城，承担县域综合服务职能，促进县域人口和产业集聚，辐射带动县域发展。

(3) 重点镇。选择产业基础较好、特色明显、基础设施及基本公共服务设施配套较为完善的小城镇进行培育。共 47 个，包括新民镇、孤山镇、庙沟门镇、皇甫镇、大昌汗镇、清水镇、大柳塔镇、锦界镇、大保当镇、尔林兔镇、孙家岔镇、高家堡镇、通镇、乌镇、坑镇、四十里铺镇、义合镇、崔家湾镇、吉镇、辛家沟镇、郭家沟镇、折家坪镇、李家塔

镇、高杰村镇、永坪镇、文安驿镇、杨家圪台镇、张家滩镇、黑家堡镇、交口镇、云岩镇、集义镇、秋林镇、壶口镇、龙门镇、西庄镇、芝阳镇、坊镇、路井镇、甘井镇、洽川镇、官池镇、朝邑镇、许庄镇、羌白镇、秦东镇、太要镇。

(4) 一般镇。其它 73 个小城镇。

第25条 城镇规模等级

沿黄地区 13 个县（市）城镇规模等级结构划分为 5 个等级。

(1) 城镇人口 20 万-40 万。共 6 个，分别为神木（34 万）、府谷（22 万）、绥德（30 万）、韩城（33 万，含芝川副中心）、大荔（35 万）、合阳（25 万）。

(2) 城镇人口 5 万-20 万。共 11 个，分别为佳县（10 万，含王家砭榆佳新城）、清涧（8 万）、吴堡（6 万）、延川（8 万）、延长（8 万）、宜川（7 万）、潼关（9 万，含秦东镇）、大柳塔镇、锦界镇、四十里铺镇、永坪镇。

(3) 城镇人口 1 万-5 万。共 19 个，分别为新民镇、孤山镇、庙沟门镇、大保当镇、尔林兔镇、孙家岔镇、通镇、乌镇、义合镇、崔家湾镇、吉镇、折家坪镇、云岩镇、集义镇、龙门镇、坊镇、官池镇、朝邑镇、太要镇。

(4) 城镇人口 0.5 万-1 万。共 30 个，分别为黄甫镇、大昌汗镇、清水镇、高家堡镇、坑镇、中角镇、定仙塬镇、枣林坪镇、田庄镇、石家湾镇、韭园沟镇、白家砭镇、李家塔镇、高杰村镇、文安驿镇、杨家圪台镇、张家滩镇、黑家

堡镇、交口镇、郑庄镇、秋林镇、壶口镇、西庄镇、芝阳镇、路井镇、甘井镇、洽川镇、王村镇、许庄镇、羌白镇。

(5) 城镇人口小于 0.5 万。共 67 个。

第三部分 支撑体系

第六章 生态修复与环境保护

第26条 生态建设与修复

树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，加强生态修复，开展环境综合整治工作，促进沿黄地区生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

(1) 建立生态红线保护制度，构筑生态安全体系。划定并严格管控生态保护红线，严禁任意改变用途，防止不合理开发建设活动对生态红线的破坏，建设生态安全屏障。

(2) 加强矿区生态修复。强化对矿产资源开采的监管，加大矿山环境整治修复力度，将沿黄地区荒漠、农村废弃地、废弃工矿用地等进行生态修复转化为生态用地，增加森林、草地、湿地面积，最大限度地减少人为因素造成新的水土流失。

(3) 提升生态资源管护能力。加快实施重点林区管护站“十线百站”提升改造工程建设，努力构建布局合理、建设规范、管理科学的新型森林资源管保体系，切实提升重点林区森林资源管保能力和生态服务水平，确保重点林区生态安全。

(4) 推进水土流失治理。开展小流域综合治理和淤地坝

建设，实施封山禁牧，恢复退化植被；加强幼林抚育管护，巩固和扩大退耕还林（草）成果，促进生态系统恢复；加强荒漠化防治和湿地保护，合理利用水资源，沿黄河、洛河、无定河等主要河道两侧建设生态防护林，在主要河流的交汇处划定湿地保护区，构建湿地保护网络体系。

第27条制定环境负面清单

针对不同地区生态环境特征，从产业空间布局、行业准入、环境容量等方面提出生态环境准入要求，为沿黄地区实现绿色转型、低碳发展、循环发展提供指导。

(1) 榆林北片区：禁止陡坡开垦、毁林开垦、毁草开垦等行为；禁止在生态保护红线区从事矿产开采活动；禁止新建污染物排放不达标的 10 万千瓦以下小火电机组。

(2) 榆林南和延安片区：禁止新建扩建不符合产业政策、不能执行清洁生产的项目；禁止新建、扩建高耗水和高污染项目；禁止在水源地保护区进行石油和煤炭开采。

(3) 渭南片区：禁止新建扩建不符合产业政策、不能执行清洁生产的项目；禁止新建 20 蒸吨以下燃煤锅炉；禁止销售和使用不符合标准的煤炭；禁止新建扩建造纸、化工、印染、果汁和淀粉加工等高耗水、高污染项目；禁止批准未取得主要大气污染物排放总量指标的建设项目的环境影响评价文件；禁止以规避监管为目的，在非紧急情况下使用大气污染物应急排放通道或者采取其他规避监管的方式排放大气污染物。

第28条 水资源保护与利用

(1) 开展水环境综合整治。加强治理流域范围内管网和污水处理设施建设，提高再生水利用率，提高城市点源污染防治；提高规模禽畜养殖场配套建设废弃物处理设施的比例，推进海绵城乡与生态湿地建设，防治农业及城市面源污染。

(2) 水资源涵养保护。持之以恒地建设沙漠植被和流域植被，防止沙漠化和治理水土流失，增强流域水源涵养能力，逐步增加区域水资源储存量。划定规划范围内黄河及黄河一级支流为生态水系涵养带，划定一级支流上游流域范围为森林水资源涵养区，划定黄河地下水源带为地下水源涵养区，划定榆林工业区引水工程等区域供水工程干线为供水工程保护带，划定规划范围内现有及规划水源地为水源保护区。

(3) 水资源利用管理。以最严格的水资源管理制度划定水资源利用红线。遵循节水优先的水资源开发战略和生态平衡的理念，2030年实现农业灌溉水利用系数0.60的目标；坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”，依据水资源承载能力合理确定沿黄城镇开发强度及建设规模；在神木、绥德、延川等水资源缺乏但用水需求较大的重点地区，适当建设引水工程，补充当地水源。

(4) 黄河取水及生态修复。在黄河“87分水”方案框架范围内，规划建设的榆林工业区引水工程、延安黄河引水工程、渭南抽黄引水工程，共取黄河水17.9亿立方米。规划在严守黄河引水量上限的基础上，预留2.5亿立方米水资源对

黄河进行生态保育，保证沿黄段黄河生态基流。此外，规划采取小流域治理、沿线海绵城乡建设、农业面源污染防治等综合措施，提高入黄水资源质量，加强区域生态保护与修复。

(5) 海绵城乡建设。保护沿黄区域的湿地、河流、湖泊、水库等水生态敏感区，构建可持续的城镇水生态体系框架，重点实施黄河、皇甫川、窟野河、无定河、延河、清涧河、渭河等流域水生态修复、截污、控污工程以及城镇雨水收集和利用系统；府谷、神木、绥德、延长、大荔等县（市）的乡村农业地区采用“最佳管理措施（BMPs）”，利用植被缓冲区和人工湿地系统，防治农业面源污染；重点推动府谷、神木、大荔、潼关、延长、绥德六个县（市）的海绵城乡建设工程。

第七章 产业发展与布局

第29条 发展思路

充分利用“互联网+”等新技术手段，促进产业多元化发展。大力发展现代农业，有序开发优势矿产资源，引进提升先进制造业，着力培育高新技术产业，加快发展现代服务业，增强产业综合发展能力。

第30条 大力发展现代农业

稳定发展粮食生产，调整优化农业产业结构，因地制宜发展现代养殖业、林果业、园艺业。发展“一村一品”、“多村一品”、“一乡一业”、“一县一业”，加快苹果、红枣、小杂粮等优势产业的标准化生产。延长产业链条，加强农产

品加工业和流通业，完善农产品生产体系建设。引进培育龙头企业，建设现代农业园区，提高科技含量和品牌运作能力，提升农业产业化水平和综合竞争力。培育职业农民和家庭农场等新型农业经营主体。

第31条 有序开发优势矿产资源

科学制定矿产资源开发利用规划，有序推进新建矿产资源开发项目。进一步提高矿产资源精深加工水平，采用先进技术延长产业链，提高产品附加值。

第32条 引进提升先进制造业

榆林北片区（府谷、神木）充分发挥矿产资源优势，积极发展矿产装备制造、新能源等产业。榆林南和延安片区（佳县、绥德、吴堡、清涧、延川、延长、宜川）充分发挥农业优势，做大特色农产品加工业。渭南片区（韩城、合阳、大荔、潼关）充分发挥区位和劳动力优势，积极承接东部产业转移，主动做好与西安的产业对接配套，大力发展劳动密集型制造业、先进制造业和高新技术产业。

第33条 大力发展商贸物流业

加快现代贸易和物流体系建设，积极发展低成本、高效率、多样化、专业化的物流服务业，确保对外贸易畅通。围绕能源基地发展，加强煤炭、石油及相关产品的物流设施建设，重点建设神木西站综合物流园、府谷野芦沟现代物流园、韩城龙门物流中心、大柳塔郝家壕煤炭物流园；围绕特色农业发展农产品流通，在重要节点地区加强农副产品交易中心、

批发市场等的建设，加大冷链设施投入，重点建设潼关物流港、大荔汽贸物流区、大荔物流园区、大荔惠源农产品物流园、合阳万吨水果气调保鲜库、韩城桑树坪物流园区、韩城商贸物流园、宜川物流园区、宜川农产品物流中心、陕北红枣物流贸易中心、延川综合物流中心、延长农副产品物流中心、延川马家河农产品物流园、清涧折家坪物流园、绥德物流园区、佳县王家砭物流园、佳县红枣交易市场及物流中心、神木新村综合物流园、府谷中森气调冷库及物流中心、府谷现代物流园；完善城乡商业网点，促进企业内部物流社会化，大力发展第三方物流，积极培育新型物流主体。

第34条 加快发展旅游业

整合黄土、黄河、红色文化等要素，紧扣居民消费升级步伐，加快休闲旅游业发展。以沿黄观光公路通车、陕西和山西省联合申报“秦晋大峡谷”世界自然遗产、联合申报秦晋黄河国家公园为契机，加大沿线旅游景区和基础设施建设，打造沿黄观光公路休闲旅游带。推动区域旅游线路整合，形成一批精品线路，深入开发红色革命游、历史人文游、自然生态游、乡村民俗游、体育运动游等丰富多彩的特色复合型旅游产品。开发特色旅游商品，加强人力资源开发和科技支撑，强化旅游服务管理，全面提升旅游产业竞争力。

第八章 文化与旅游发展

第35条 挖掘历史文化资源

建立基于文化资源保护和源脉整理的文化发展总体框

架，完整保护文化遗存。加快打造各级文化品牌，建设民俗风情精品工程，提高现代公共文化设施服务水平，传承和彰显黄河文化中蕴含的民族精神。

第36条 保护乡村景观风貌

重点保护具有历史文化特色、生态景观特色、传统产业特色的乡村和乡村历史建筑群，保留传承乡村地区传统节庆活动与文化艺术活动等非物质文化遗产及其空间载体，塑造沿黄地区特色文化魅力与吸引力。

第37条 建立秦晋黄河国家公园

建立秦晋黄河国家公园，使其成为促进南北多元民族文化交融、加强秦晋地域文化交流的载体，承担复兴黄河文化、弘扬革命精神的使命，构建中国特色社会主义文化的重要展示区。

以陕西省的佳县、吴堡、清涧、延川、延长、宜川六县及山西省的临县、柳林、石楼、永和、隰县、吉县六县为主，北至无定河口，南至龙门，建设秦晋黄河国家公园。范围涵盖各县（市）沿黄地区生态红线区、地质公园及风景旅游景区等。

第38条 促成特色文化旅游区

以旅游作为文化传播的重要途径，辅以影视、文学、演艺等其他手段，打造四大特色文化旅游区。

(1) 黄河湿地景观区。渭南段（含潼关、大荔、合阳、韩城）定位为大都市外围文化休闲游憩区，建设为西安环城

游憩带东北部重要节点。以韩城为沿黄旅游度假服务中心，加强与西安和黄河金三角城市的快速交通连接，优化韩城至大荔、合阳主要景点的特色旅游交通系统，提升旅游综合服务水平，打造黄河旅游精品景区，形成以商业娱乐、主题文艺演出、黄河湿地游、特色村镇游为主的现代休闲旅游产品。

(2) 黄河大峡谷奇观区。延安-清涧段（含宜川、延长、延川、清涧）定位为秦晋黄河国家公园、陕北红色文化区。以宜川为秦晋黄河国家公园文化旅游服务基地，配置乾坤湾、壶口通用机场，建立壶口至蛇曲和乾坤湾的旅游交通系统，完善旅游接待服务设施建设，形成以黄河峡谷奇观为主的自然风光旅游产品。

(3) 秦晋文化旅游综合区。榆林南段（含绥德、吴堡、佳县）依托黄河二碛、白云山等秦晋两省景点，以及植根于黄土高原的民俗民艺和道教文化，加强两省文化旅游合作，突出文化体验、度假休闲和宗教文化特色。以吴堡为休闲度假服务基地，建设吴堡至绥德、佳县、米脂、柳林等主要景点及服务区的交通系统，配置休闲度假设施，形成以红色文化、道教文化为主的文化体验产品。

(4) 晋陕蒙旅游文化区。榆林北段（含神木、府谷）定位为晋陕蒙旅游文化区。以府谷为文化旅游服务基地，加强府谷至周边主要景点的交通系统建设，提升铁路场站的规格与形象，完善文化旅游综合服务设施建设，形成以边塞风情为主的体验旅游产品。

第39条 建设特色小镇

结合沿黄地区各镇不同自然景观、人文沉淀、特色风俗，建设环境优美、特色鲜明、富有人气的特色小镇，促进地方特色旅游发展。

(1) 特色小镇。结合不同的自然景观、人文沉淀、特色风俗，打造46个以文化旅游为主要功能，突出沿黄地区地域自然景观、人文历史、红色文化、特色风俗塑造的特色小镇，通过完善城镇基础设施和公共服务设施，因地制宜发展休闲旅游、民俗文化、生态农业等特色产业，带动就业发展。

(2) 特色村。重点培育沿黄观光公路沿线、秦晋黄河国家公园内拥有特色旅游和产业资源的村庄、传统村落，形成一批旅游专业村、特色种植专业村等。

第九章 综合交通体系

第40条 规划目标

按照统筹规划、适度超前、功能配套、合理布局的原则，加快推进铁路、高速公路、支线机场等交通设施建设，加强沿黄地区与中心城市间综合运输体系的建设，增强新型城镇化支撑能力。

第41条 铁路

以推动沿黄地区客运专线、城际铁路建设为重点，提高铁路对沿黄城镇的服务水平。加快包西铁路延安至榆林段铁路动车的开通和西安至韩城城际铁路的规划建设；建设蒙华铁路陕西段、神木至靖边铁路、神木至瓦塘铁路、榆林-佳县

-太原铁路、神木-连云港铁路，完善煤炭等大宗货物运输系统；推动太中银城际铁路、包西高铁、延安-太原高铁规划建设的前期工作。

第42条 公路

加快沿黄地区城镇与榆蓝高速、沿黄观光公路之间连接道路的建设，重点包括延长、延川、神木、清涧与沿黄观光公路衔接道路的建设；完善县域路网，提升道路技术标准，形成“县城-中心镇-乡镇”一体化道路体系。

完善高速公路网、跨省路网和沿黄地区城镇至中心城市、重要交通节点道路的建设。加快建设榆蓝线、榆商线、神米线、神府高速联络线、菏宝线合阳至铜川段、渭南-大荔高速、宜川-韩城高速、清安高速、西禹高速公路渭南段扩建，加强与山西省高等级道路的衔接。

第43条 机场

建设府谷支线机场，以及韩城、延川乾坤湾、神木、宜川壶口通用机场。

第十章 城乡公共服务设施

第44条 规划思路与原则

以县（市）域为单元，按照城镇分布和城乡人口密度，完善“区域中心城市-县城-镇（含中心村）”三级公共服务设施配套体系，合理集中布局各类公共服务设施，构建全覆盖的服务网络。

第45条规划目标

推进沿黄地区普惠型公共服务与设施支撑体系的共建共享，实现各项社会事业发展水平位居全省前列，城乡民生幸福，社会文明进步。

第46条公共服务设施体系

(1) 教育设施。完善学前教育和基础教育设施配置，加快中小学标准化建设，协调发展高中阶段教育设施。将学前教育纳入城乡义务教育体系，实现城乡义务教育各阶段毛入学率均达到 100%；加大区域中心城市与县城的高中教育投入，进一步提高教学质量。以区域中心城市与县城为重点，大力发展职业教育，深化职业教育与产业合作。

(2) 医疗卫生设施。城市地区建立起以县（市）级医院为龙头，以社区卫生服务为基础的新型医疗卫生服务体系。乡镇和农村地区建立健全镇（乡）、村二级医疗卫生服务体系，现有乡镇卫生院和村卫生室逐步转型为农村社区卫生服务中心、站，并实行一体化管理。

(3) 文化设施。以各级中心城市为主体，布局图书馆、文化馆、博物馆、美术馆、非遗馆、影剧院（场）、音乐厅、广播电视中心等大型现代公共文化设施。健全现代公共文化网络，完善乡镇和新型社区群众的文化、休闲设施建设，建成覆盖城乡的现代公共文化服务体系。

(4) 体育设施。神木、府谷、绥德、韩城、大荔等区域副中心城市具备能够承办或共同举办省内大型体育活动的

能力；其他各县具备能够承办省内专项或特色赛事以及地市大型运动会的能力。

(5) 社会福利设施。以城镇为重点，实现沿黄地区各县（市）养老院、老年活动中心等社会福利设施的城乡全覆盖。加快建设老年康复中心、托老所、老年护理院等各类由政府提供的保障性养老设施。积极发展机构养老，鼓励扶持社会力量参与养老服务事业。城镇社区建立多形式、全覆盖的居家养老服务网络，村庄依托敬老院、村级活动场所等公共设施，建立综合性老年服务中心（站）。

第47条 服务建设标准

按照重点镇、一般镇、中心村三个等级，分别配套不同的基本服务设施建设标准。

(1) 重点镇“9+4”。9项基本公共服务，包括九年制学校（或中学、小学）、幼儿园、卫生院、文体活动中心、超市、银行、集贸市场、公安派出所、社区服务中心（含残疾人康复中心、社会救助服务中心和敬老院）；4项基本市政设施，包括长途汽车站、垃圾转运站、污水处理厂和消防站。

(2) 一般镇“8+3”。8项基本公共服务，包括九年制学校（或中学、小学）、幼儿园、卫生院、文体活动中心、银行（信用社）、集贸市场、公安派出所、社区服务中心；3项基本市政设施，包括长途汽车站、污水处理厂和垃圾转运站。

(3) 中心村“8+2”。8项基本公共服务，包括小学、幼儿园、卫生站、文体活动站、综合商店、农业服务站（设施）、

乡村警务室、社区服务站（所）；2项基本市政设施，包括消防通讯设施和垃圾收集点。

第十一章 绿色市政设施

第48条 供水保障

注重发展节水农业，加强区域性水源工程的共建共享，通过延安黄河引水工程、榆林黄河大泉引水工程、枣林坪黄河引水工程、府谷县引黄应急供水工程、榆佳工业区供水工程、吴堡县城乡综合供水工程、黄河碛口水利工程等区域调水工程，平衡沿黄地区城乡发展的用水需求。通过分质供水、雨洪利用、污水处理、再生水利用等方式，促进水资源综合、循环、高效利用。到2030年，沿黄地区城镇供水普及率达到100%，城镇再生水利用率达到20%以上；按照低影响开发控制目标建设要求，加快海绵城市建设，城市年径流总量控制率达到70%以上。

第49条 能源利用

充分利用陕北作为国家能源基地的优势，建立以地区电力和燃气为依托的基本能源保障体系；提高清洁能源使用比例，推广太阳能及其他新型能源的开发利用，提高沿黄地区城镇天然气管网覆盖率，将新能源开发与智能中压电网有效融合，到2030年，沿黄地区清洁能源利用比例达到20%以上。

第50条 智慧城镇(先进通信)

依托榆林、延安、渭南等城市智慧型信息基础设施网络

建设，在沿黄地区重点城镇实施宽带信息、无线城镇、智能电网、智能供水、智能供气等工程，推动沿黄地区智慧城镇建设。到2030年，沿黄地区重点城镇互联网普及率达到100%，广播电视网络覆盖率达到100%，无线网络覆盖率达到50%以上。

第51条 污水与固废处理

逐步提高沿黄地区城镇污水厂处理能力、完善污水收集管网建设，加快重点城镇小型污水处理设施建设；在固体废物资源利用与处置方面，推行固废减量化（源头分类收集）、无害化、资源化处理技术，重点采用卫生填埋方式，进一步完善各县（市）的固废集中处理体系。到2030年，沿黄地区城镇污水达标处理率达到90%以上，城镇垃圾无害化处理率达到100%，固体废弃物回收利用率达到30%。

第四部分 分区段发展指引

第十二章 榆林北片区

第52条 城镇发展目标

依托高速公路、铁路等走廊，串联沿途工业区、城镇、旅游景点，培育榆林-神木-府谷城镇带；提升神木中心城区、府谷县城公共服务承载能力，引导人口向县城（中心城区）集聚；依托重点矿区培育县域（市域）副中心和重点镇，提升工矿节点城镇的产城融合水平；打造神木、府谷双中心，推动府谷-保德协同建设，构筑榆林-神木-府谷-保德城镇带。

第53条 城镇发展指引

榆林北片区城镇接受榆林中心城市的辐射带动，引导人口向榆林-神木-府谷城镇带聚集，以能源产业转型升级为契机，大力发展现代服务业和文化旅游产业。

(1) 神木市。规划神木为区域副中心城市，2030年城区人口规模34万人，规划城市建设用地34平方公里。中心城区包括三个片区，南部老城综合服务区以服务业、居住功能为主；北部产城融合发展区以工业为依托，建设城市新区，疏解老城压力；西部城乡一体示范区以居住、一类工业及配套服务功能为主。大柳塔镇、锦界镇、高家堡镇、大保当镇、尔林兔镇、孙家岔镇为重点镇。

(2) 府谷县。规划府谷为区域副中心城市，2030年城区人口规模22万人，规划城市建设用地21平方公里。府谷县城包括三个片区，府谷老城区（历史风貌片区）以生活居住、商业金融、古城旅游等功能为主；府谷新城以行政办公、生活居住、商务信息、物流仓储等功能为主；孤山北片区以对外交通、商业居住、运输物流等功能为主。新民镇、孤山镇、黄甫镇、大昌汗镇、清水镇、庙沟门镇为重点镇。

(3) 特色小镇。按照“依托产业、培育功能、多元发展、全面协调”的思路，实现小城镇特色发展。府谷县墙头乡、武家庄镇、窑峁村、后冯家会村，神木市贺家川镇、马镇、葛富村、合河村等利用丰富的自然历史资源，完善交通商贸、旅游配套服务，发展绿色农业、人文旅游等特色产业。

第54条 产业发展指引

从产煤大县走向产业强县，率先打造县域经济升级版；大力引进高新技术产业、装备制造业和先进制造业，大力发展非煤产业，推动产业转型和创新发展。大力发展旅游等现代服务业，将神木、府谷建成为凸显文化旅游特色的综合型城市，形成晋陕蒙旅游文化服务基地；提升神木中心城区、府谷县城的综合服务水平，加大各等级酒店、旅游商业区、休闲娱乐区等的建设。

第55条 生态与市政指引

(1)加大林草地生态保护力度，强化“三北”防护林建设，推进京津风沙源治理和防沙治沙示范区建设，划定沙化土地封禁保护区。

(2)保护煤矿开采区地下水资源，加快采煤沉陷区综合治理及矿山生态修复。

(3)加快榆林黄河大泉引水工程、府谷县引黄应急供水工程、榆佳工业区供水工程、府谷和神木自来水厂、污水厂扩建工程建设，推进府谷、神木海绵城乡建设，加强皇甫川、窟野河流域水环境整治和水土流失治理。

第56条 综合交通指引

重点提高城际综合交通能力，构筑榆林-神木-府谷-保德交通走廊；建设府谷支线机场、神府高速联络线，提高区域道路技术等级，形成府谷支线机场-神木火车站旅游交通枢纽。

第十三章 榆林南和延安片区

第57条 城镇发展目标

陕西、山西两省合作共建秦晋黄河国家公园，以国家公园推动区域整合，培育壮大绥德成为区域副中心城市，构建以延安、吕梁为中心，绥德、柳林为副中心的区域城镇格局，形成“生态-旅游-农业-城镇”复合型发展体系。

第58条 城镇发展指引

培育绥德成为区域副中心，推进县域中心城区建设，引导人口、产业聚集。围绕榆商高速打造县域经济发展轴，合理确定佳县、吴堡、绥德、清涧、延川、延长、宜川的人口规模，与生态环境容量相匹配，落实陕西省新型城镇化的相关要求，国家公园内人口逐步向县城和特色小镇集聚，推动生态、城镇、旅游协同发展。

(1) 绥德县。规划绥德为区域副中心城市，进行扩容提质，在中心城区周边规划工业组团，2030年城区人口规模提升至30万人，增强绥德县城对周边地区的辐射带动作用。四十里铺镇、义合镇、崔家湾镇、吉镇为重点镇。

(2) 佳县。2030年城区人口规模10万人，规划城市建设用地10平方公里，其中佳芦城区规划人口4万人，主要承担县域文化旅游和商贸流通功能，是整个县域历史文化的重要承载地和集中彰显地；榆佳新城人口规模6万人，主要承担县域行政和经济中心功能，是县域新型工业化和城镇化的新载体。通镇、乌镇、坑镇为重点镇。

(3) 吴堡县。2030年城区人口规模6万人，规划城市建设用地5.7平方公里。吴堡县城以商贸流通服务、文化旅游和工业发展为主要功能，包括寇家塬、古城、横沟三个组团。辛家沟镇、郭家沟镇为重点镇。

(4) 清涧县。2030年城区人口规模8万人，规划城市建设用地6.7平方公里。清涧县城沿秀延河组团式拓展，主要发展商贸流通、文化旅游服务、农副产品加工等。折家坪镇、李家塔镇、高杰村镇为重点镇。

(5) 延川县。2030年城区人口规模8万人，规划城市建设用地8平方公里。延川县城沿清涧河组团式拓展，主要发展商贸流通、文化旅游服务、农副产品加工等。永坪镇、文安驿镇、杨家圪台镇为重点镇。

(6) 延长县。2030年城区人口规模8万人，规划城市建设用地5.2平方公里。延长县城沿延河组团式拓展，主要发展商贸流通、文化旅游服务、农副产品加工等。黑家堡镇、张家滩镇、交口镇为重点镇。

(7) 宜川县。2030年城区人口规模7万人，规划城市建设用地8平方公里。宜川县城沿宜川河组团式拓展，主要发展商贸流通、文化旅游服务、农副产品加工等。云岩镇、集义镇、秋林镇、壶口镇为重点镇。

(8) 特色小镇。结合秦晋黄河国家公园建设，对佳县坑镇、陕北民歌小镇、东方红小镇、螭镇、峪口村，吴堡县郭家沟镇、岔上镇、川口村，绥德县枣林坪镇、鱼家湾村、西

河驿村，清涧县高杰村镇、解家沟镇、高家峁村，延川县乾坤胜境小镇、延水关镇、碾畔村，延长县罗子山镇、凉水岸、肖吉村，宜川县壶口镇、蟒头山森林小镇、集义镇、南头村、骠骑村等一批人文特色镇、村实施重点保护，提升基础设施水平，重点发展生态农业、旅游服务等。

第59条 产业发展指引

建设绥德新型产业发展平台，在宜川试点绿色产业发展平台，大力发展物流商贸和农产品加工产业。

建设宜川旅游服务基地，加强旅游接待服务设施建设，重点建设星级酒店、小型旅游商业区。

第60条 生态与市政指引

(1) 塬面和梁面地区以发展农业为主，沟坡退耕还林还草，河滩及河岸营造防护林。

(2) 推进黄龙山自然保护区提质增效工程、沿黄千里绿色长廊建设工程，适时启动宜川县国家级生态保护与建设示范区申报。

(3) 加强城乡大气环境综合治理和工矿废气治理，适度发展新型清洁能源，严格控制并逐步减少煤炭消费总量。

(4) 提升水资源保护与管理水平，提高流域防洪能力，积极推广集雨农业灌溉工程，加强生态农业建设，降低农业面源污染。

(5) 建设枣林坪黄河引水工程、黄河碛口水利工程和吴堡县城乡综合供水工程，保护高阳湾水库、刘庄水库、文安

驿川河等水源地和备用水源地；建设佳县、榆佳工业区和绥德、清涧、延川自来水厂及再生水厂，并鼓励工业园区使用再生水；加强城镇污水处理设施建设，推进延长、绥德海绵城乡建设，实施延河、无定河流域水环境整治和水土流失治理。

第61条 综合交通指引

加快榆蓝高速建设，预留宜川-韩城高速公路；推动包西高铁、延安至太原高铁规划建设；加快延长、延川、清涧、神木至沿黄观光公路的一级、二级公路建设。完善沿黄观光公路沿线自驾旅游服务设施建设。

第十四章 渭南片区

第62条 城镇发展目标

加强渭南市作为关中城镇群东部区域中心城市地位，提升韩城、大荔区域副中心城市职能，依托区域交通走廊，发展城镇密集带，促进黄河金三角地区一体化发展。

第63条 城镇发展指引

做美韩城，提升大荔，强化渭南作为陕西省东大门的地位。形成三条城镇发展带，一是陇海铁路城镇带，连接渭南、华州、潼关、灵宝；二是从西安经富平、韩城到山西；三是新增第三条发展带，连接渭南、大荔、运城、太原。

(1) 韩城市。区域副中心城市，由韩城城区和芝川城区组成，2030年人口规模33万人，规划城市建设用地33平方公里，主要发展商贸流通、文化旅游服务、新型工业等。龙

门镇、西庄镇、芝阳镇为重点镇。

(2) 合阳县。合阳县城由城关镇、王村矿区和山阳矿区组成，2030年人口规模25万人，规划城市建设用地25平方公里，以发展综合服务、旅游服务、载能循环经济及农副产品加工为主。洽川镇、路井镇、甘井镇、坊镇为重点镇。

(3) 大荔县。规划提升大荔为区域副中心城市，2030年城区人口规模提升至35万人，规划城市建设用地35平方公里，进行扩容提质，提升产业平台等级和规模，以发展商贸流通、文化旅游、现代制造等为主。官池镇、朝邑镇、许庄镇、羌白镇为重点镇。

(4) 潼关县。潼关县城包括中心组团和北部组团，2030年城区人口规模9万人，规划城市建设用地10平方公里。主要发展商贸服务、黄金加工、文化旅游、现代物流等。秦东镇、太要镇为重点镇。

(5) 特色小镇。按照“依托产业、培育功能、多元发展、全面协调”的思路，重点发展韩城市芝川镇、桑树坪镇、党家村、梁带村，合阳县洽川镇、坊镇、灵泉村、东官城村，大荔县赵渡镇、华原村，潼关县三河胜境小镇、太要镇、南壕村等特色小镇。

第64条 产业发展指引

整合现有产业平台，拓展产业链，主动承接东部产业转移，引进劳动密集型制造产业，利用“互联网+”等现代技术，发展网络化的现代农业、现代农副产品加工业，规划建设大

荔物流园区、大荔汇佳农业产品物流园、大荔现代制造业基地、大荔国家农业科技园区、韩城国家级花椒产业园区、韩合国家农业公园、韩城物流园区、韩城绿色建筑集成基地、韩城健康产业园等。

发展商业娱乐、主题文艺演出等旅游综合服务功能，打造精品黄河旅游景区，形成以黄河峡谷游、黄河湿地游、沿黄特色村镇游为主的现代休闲游憩地，建设韩城、合阳、大荔、潼关各县（市）的沿黄旅游度假服务中心，提升县城酒店星级。

第65条生态与市政指引

（1）严格控制煤炭消费总量，积极推广以天然气为主的清洁能源利用；依法严管冶金、化工、焦化、煤矿、非煤矿山等行业；推进能源行业节能减排，加强燃煤电厂、水泥企业的脱硝工程建设和运行管理。

（2）依托小流域治理，加快黄河及渭河的点源与面源污染防治，在渭河下游实施清淤工程，建设黄河生态湿地；推进大荔、潼关海绵城乡建设，提高小流域水环境整治和水土流失治理水平。

（3）保护太里湾黄河引水工程、申都水源地、薛峰水库等水源地，建设韩城、合阳、大荔、潼关自来水厂，保障水资源供给；加强洛惠渠大荔灌区农业节水改造工程建设。

（4）加强沿线城镇工业废水污染防治，加快韩城、合阳、大荔、潼关城镇环保基础设施建设，强化重点水污染源治理，

进一步加强工业废水防治和监督管理。

第66条 综合交通指引

加快与关中城镇群、山西南部主要交通网络的连接，加快建设荷宝线合阳至铜川段、榆蓝线韦庄至罗敷、澄城至韦庄段、华阴至洛南段，扩建西禹高速公路渭南段，预留渭南-大荔-运城高速公路，建设西安至韩城城际铁路和韩城通用机场。加强沿黄观光公路沿线旅游服务设施、自驾旅游服务设施的建设。

第五部分 区域协调

第67条 省际区域协调

(1) 推进府谷、保德合作，协调统筹府谷-保德县城公共服务设施（酒店、商业区、娱乐区）、交通设施建设，逐步实现两地各类设施共建共享，加强两岸空间联系，提升府谷区域综合服务水平和辐射带动能力，形成“府谷-保德”1小时经济圈。

(2) 推动绥德、吴堡、吕梁协同发展，利用与绥德铁路站、吕梁机场 30 分钟的交通联系条件，重点加强吴堡、绥德、吕梁公共交通联系，建设吴堡区域旅游服务中心，强化对 1-2 小时交通圈内旅游资源的组织和服务功能；

(3) 加强推动“晋陕豫黄河金三角承接产业转移示范区”的建设，共建共享重大基础设施，借助区域协调扩大对外区域影响，增加渭南对周边地区的辐射、吸引能力，集中布局

劳动密集型产业、农业产品深加工业。

(4) 加快秦晋沿黄地区省际综合交通体系衔接。推动府谷与保德、吴堡与吕梁之间公共交通系统的建设；推动延安至太原高铁规划建设、阎韩城际延伸至山西运城、渭南-大荔-运城高速公路、神木至瓦塘铁路、榆林-佳县-太原铁路的建设。

(5) 共同保护环境和防治污染。推动跨行政区生态补偿制度建设，建立秦晋两省沿黄小流域水污染防治管理体系。加强对跨界水环境的管理，加大渭河、延河、汾河、涑水河、三川河等流域工业产业结构调整力度，推进清洁生产，落实流域环境总量控制目标，全面推动沿黄地区垃圾和污水处理设施建设。与内蒙古协调红碱淖上下游水源关系和周边资源开发，大力保护红碱淖湿地自然保护区和世界濒危鸟类遗鸥栖息地，联合申报国家湿地公园。与河南省协调三门峡水库水位和陕西关中防洪的关系，保障城镇安全。

(6) 加强与山西省协调大泉黄河引水工程、黄河磧口引黄工程的建设、运营，保障府谷煤电载能工业区，窟野河河谷区、榆神煤化工业园区和榆阳工业园区、鱼米绥盐化工业区等地区的供水。

(7) 联合发展旅游。“秦晋大峡谷”联合申报世界自然遗产、陕西和山西省联合申报秦晋黄河国家公园，加大景区和基础设施建设，打造秦晋黄河国家公园休闲旅游区。加强与河南省三门峡及其周边景区的联系，联合打造“一带一路”历

史文化旅游品牌。

第68条 市域区域协调

(1) 榆林北片区。加强与榆林市高新区的协同合作，加快神木第二新村工业园区多元驱动的发展。加强与榆林市公共交通服务的衔接，增强榆林市榆阳机场对神木的服务水平。

(2) 榆林南和延安片区。加强绥德对周边地区，特别是米脂、子洲的辐射带动能力，吸引农业人口、贫困人口向绥德城区集聚，提升地区公共服务水平。整合规划区和米脂、子洲的旅游资源，加强旅游合作，统一宣传品牌，建设吴堡至绥德、米脂、子洲和佳县至米脂、子洲等主要景点及服务区的旅游运输系统，形成佳县-米脂-子洲/绥德-延安、子洲-绥德-吴堡的跨县区旅游线路，共同打造以红色文化、道教文化为主的文化体验特色旅游区。加强宜川、延长、延川、清涧与延安市旅游资源的整合，增加以延安为中心至各县的红色旅游线路；加强南部与黄帝陵风景名胜区的合作，形成黄帝陵-壶口-蛇曲国家公园-乾坤湾的特色旅游线路。

(3) 渭南片区。加强合阳、大荔与西安市的产业协同合作，结合自身棉农作物种植优势和原有棉纺产业基础，引进棉纺织企业等劳动密集型加工业，扩大非农就业，促进城镇发展。依托大荔国家农业科技园区，加强与杨陵等国家级农业研究基地的合作，促进沿黄南段现代农业产业发展；加快与西安市、华阴市等周边旅游基地的联系，打造西安-大荔-合阳-韩城，龙门-合阳-大荔-华阴（华山）-潼关，西安-华阴-潼

关的精品旅游线路。

第六部分 近期行动计划

第69条 秦晋黄河国家公园创建工程

成立秦晋黄河国家公园筹委会，加快国家公园申报、发展规划、建设方案、管理条例的制定和协调，与山西省推进沿黄地区协同发展。

第70条 生态修复与环境保护工程

(1) 推进生态修复与提升。启动重点林区管护站“十线百站”提升改造工程、黄龙山自然保护区提质增效工程、黄河湿地自然保护区提质增效工程、红碱淖湿地生态修复工程等生态修复和环境保护工程。加强沿黄观光公路、铁路两侧和河流沿岸绿化、美化工程，构建多层次、具有区域特色的沿黄千里绿色长廊。以神木、府谷、韩城为重点，加快沿黄生态城镇带各县（市）矿山生态综合治理。

(2) 加强小流域综合治理。加强皇甫川、窟野河、无定河、延河、清涧河、秃尾河、佳芦河、黄河湿地、徐水河、洽川、南王、白家河、濠水河和泌水河及各县（市）域内其他水生态敏感河流地区的修复工程，建设相关河段山坡防护工程、山沟治理工程、山洪排导工程、小型蓄水用水工程。

(3) 落实环境保护要求。优化能源结构，大力发展清洁能源，严格控制煤炭消费总量，实施大气污染防治工程；推进皇甫川、清涧河、延河、无定河等流域的截污、控污工程；

落实沿黄地区农业面源污染防治工程，建立沿黄地区各城镇雨水收集和利用系统。

第71条 沿黄文化旅游品牌建设工程

(1) 加强沿黄文化旅游品牌宣传。通过制定宣传口号、设计推广标志、选择形象大使、推介特色小镇和特色村、举办区域推介会等方式，多渠道宣传沿黄文化旅游品牌。

(2) 编制公共服务设施建设实施方案。重点建设自驾房车营地、旅游标识、旅游厕所、自行车骑行道、智慧旅游体系等。

(3) 以旅游作为文化传播的重要途径，辅以影视、文学、演艺等其他手段，打造黄河湿地景观区、黄河大峡谷奇观区、秦晋文化旅游综合区、晋陕蒙旅游文化区四大特色文化旅游区。

第72条 城乡建设提质工程

(1) 培育区域副中心城市。进一步完善府谷、神木、绥德、韩城、大荔基础设施和公共服务设施建设，不断强化城市功能，逐步打造成为区域副中心城市。推进绥德、大荔撤县设市工作。

(2) 推进宜居县城建设。加大对佳县、清涧、吴堡、延川、延长、宜川、合阳、潼关县城公共服务设施和市政基础设施的建设力度，优化县城环境，扩大城区规模，增强县城功能，提升建设管理水平。

(3) 提升重点镇发展水平。支持延川县永坪镇、潼关县

秦东镇重点示范镇，佳县佳芦镇、延川县文安驿镇、大荔县朝邑镇等文化旅游名镇的发展，落实赋予重点示范镇一定的县级经济社会管理权限，试点示范带动沿黄地区小城镇发展。

(4) 打造特色小镇。以秦晋黄河国家公园建设和生态修复为抓手，重点培育清涧高杰村镇、宜川壶口镇、韩城芝川镇、合阳洽川镇、延川乾坤胜境小镇 5 个环境优美、特色鲜明、宜居宜游的特色小镇。

(5) 加强实施保障性安居工程。加快沿黄地区以棚户区改造为重点的保障性安居工程及其配套设施建设，坚持分类施策，以满足农业转移人口进城、进镇落户的住房需求。近期货币化安置率不低于 50%，保障覆盖面保持在 23%左右。

(6) 实施精准扶贫工程。统筹工农业园区、重点镇建设、保障性住房、农村危房改造等工作，做好易地扶贫搬迁；以沿黄地区特色小镇建设为依托，推进特色旅游发展，加强产业精准扶贫；以沿黄地区生态修复、秦晋黄河国家公园建设为切入点，加大贫困地区生态保护修复力度和沿黄地区转移支付力度；加快能力建设培训，提高贫困人口综合素质和自我发展能力。

第73条 产业平台搭建工程

(1) 打造现代工业园区。做强府谷省级高新技术产业开发区，加快榆林经济技术开发区、神木二村工业园区建设工程，提高韩城龙门国家生态工业示范区循环产业发展水平，推动产业转型与创新发展的。规划建设绥德城区省级新产业平

台，促进产城融合发展。推动渭南经济技术开发区、龙门国家生态工业示范区、卤阳湖现代产业开发区发展以及大荔科技工业集中区、子长工业园区、澄城韦庄工业园区升级为省级开发区，主动承接产业转移。

(2) 做大县域工业集中区。加快佳县榆佳工业园区、吴堡县工业园区、清涧县工业园区、延川县工业集中区、延长县工业园区、宜川县秋林工业园区、合阳县甘井循环经济工业集中区、潼关县黄金工业集中区等县域工业集中区建设，突出各县区的资源优势，促进县域经济发展。

(3) 做优特色农业示范区。建设神木现代农业产业园、绥德县现代农业产业园、佳县红枣基地建设及加工厂、韩城花椒产业园、延川马家河食品工业园、合阳现代渔业园区、大荔食品工业园区，带动沿黄地区各县（市）农业发展水平提升。

(4) 发展壮大物流园区。重点建设神木西站综合物流园、府谷野芦沟现代物流园、韩城龙门物流中心等工业型物流园区和绥德物流园区、延川综合物流中心、延长农副产品物流中心、宜川物流园区、宜川农产品物流中心、大荔汽贸物流区等商贸型物流园区，增强经济发展活力。

第74条 基础设施能力提升工程

(1) 提升综合交通服务能力。加强建设与沿黄生态城镇带相适应的综合交通体系。大力推进支线机场和通用机场建设，启动府谷支线机场、韩城通用机场、宜川壶口通用机场、

神木通用机场建设，完成延川乾坤湾通用机场选址论证工作。加快蒙华铁路建设，开工建设西安至延安、延安至榆林高铁、西安至韩城城际铁路、神木至靖边、神木至瓦塘等铁路项目。加快建设榆蓝线蒲城至黄龙段、榆商线韦庄至罗敷段；开工建设神米线佳县至米脂段、榆蓝线延长至黄龙段、榆商线澄城至韦庄段、荷宝线合阳至铜川段。扩建京昆高速公路蒲城至涝峪段；加快推进部分国省道新改建项目。建设府谷、合阳一级汽车客运站。加强沿黄观光公路沿线旅游服务设施、自驾旅游服务设施的建设，完善沿黄观光公路沿线农村公路网，进一步加强公路两侧用地的管理，防止公路街道化，充分发挥公路效能。

(2) 保障水资源供给能力。建设延安黄河引水工程、榆林黄河大泉引水工程、枣林坪黄河引水工程、府谷县引黄应急供水工程、榆佳工业园区供水工程、吴堡县城乡综合供水工程、韩城市引黄入城济濂工程等水资源调配工程，开展榆神城镇供水工程和黄河碛口水利工程前期研究，加快沿黄地区城镇供水设施建设，沿黄地区城镇供水普及率达到 95% 以上。

(3) 提高污水和垃圾处理能力。进一步提高沿黄地区县级以上污水处理厂和垃圾处理场的处理能力，加快重点城镇小型污水和垃圾处理设施建设，沿黄地区城镇污水达标处理率达到 85% 以上，城镇再生水利用率达到 10% 以上，城镇生活垃圾无害化处理率达到 95% 以上，促进城市环境和谐发展。

重点建设合阳、大荔等城镇污水处理系统。

(4) 提高能源保障能力。推进城乡能源统筹发展，结合城镇化进程和新农村建设，加大能源基础设施建设，保障城乡电力、燃气、集中供热用能需求。以转变能源发展方式为主线，逐步调整用能结构，进一步提高能源利用效率，推动风力、光电、地热等新能源和可再生能源开发利用，推动新能源开发与智能电网有效融合，沿黄地区可再生能源利用比例达到 15%以上。近期重点建设府谷、神木等地煤电一体化外送工程，府谷、神木、韩城等城市热电联产工程，韩北宜南煤层气开发工程，姚店延长石油成品油油库以及沿黄地区天然气利用工程等。

(5) 加快综合管廊建设。近期加快沿黄地区城市综合管廊建设，重点完成韩城市地下综合管廊建设工程。

第七部分 规划实施保障

第十五章 健全规划实施的制度保障

第75条 建立规划实施和调控制度

省直部门协商制定规划监测的指标体系，明确各政府部门的监测职责，定期编制监测报告，对规划实施情况进行评估，并针对实施中存在的问题，组织对规划进行相应调整；建立规划督察员制度，行使规划效能监察职能；注重在督查和定期监测的过程中实施专家论证和公众参与，推进规划的有效实施。

第76条 试行分类差别考核制度

结合总体发展战略，制定差别化考核政策。在秦晋黄河国家公园内的县，试行绿色 GDP 指标考核，重点考核生态保护、旅游设施建设、秦晋黄河国家公园游客数量、脱贫人口数量等指标；对区域副中心城市，实行经济发展质量考核政策，重点考核主导产业发展、城镇化发展、转移产业承接数量、贫困人口搬迁至本地就业数量等指标；对宜川县等秦晋黄河国家公园内的县，在县域经济考核指标体系的基础上，提高绿色发展考核的权重，重点考核生态保护、旅游设施建设、国家公园建设、脱贫人口数量等指标。

第77条 适时启动区划调整

对区域中的潜在“增长极”、特色突出城镇，可适当提高或改变行政管理级别，给予税收、土地、人才等方面的鼓励奖励政策，建立特色的“发展特区”，带动区域发展。

(1) 成立秦晋黄河国家公园筹委会，开展秦晋黄河国家公园总体规划、国家公园管理制度（办法）研究，制定国家公园建设方案，申报国家公园等事宜，同时给予特色化的政绩考核政策、财税政策等。

(2) 适时提高重点县的管理级别，采用省直管县模式，或者设立县级市模式，增强管理权，带动区域发展。

第十六章 扩展规划实施的资金保障

第78条 以重点项目为抓手配套资金

纳入规划的重点项目由各相关市、县积极配合省级有关

部门，做好项目前期和储备工作，争取中央政策和资金支持，并由省政府统筹落实财政配套资金和责任部门负责执行。

(1) 减政放权：对现有条块分割管理体制进行重新梳理，给予地方更大的管理自主权和政策制定权。

(2) 财政支持：按照《陕西省产业发展基金管理办法》规定，安排省级基本建设、城镇建设、文化、旅游、扶贫等相关专项资金，对符合条件的项目将予以倾斜。

(3) 土地优惠：优先保证土地供给，在规划合理前提下，享受最优惠待遇。

(4) 人事激励：研究制定对创新型人才的引进、使用、奖励等政策，营造有利于创新型人才成长和发展的环境。

第79条探索多渠道资金支持政策

(1) 重点争取中央资金的支持，并在省级现有专项资金中给予倾斜，用于秦晋黄河国家公园的基础设施建设的启动资金。

(2) 建议省级财政与企业加强合作，多渠道筹集资金，进一步推广政府和社会资本合作（PPP）模式，吸引社会资本参与项目建设和运营。

第80条采用税收优惠支持贫困移民搬迁

对承担建设移民（脱贫）搬迁安置房的施工企业，按照省相关规定，享受相关优惠政策，鼓励企业参与扶贫（脱贫）搬迁工程。

第十七章 加强建设沿黄文化共同体

第81条 联合树立陕西沿黄品牌

挖掘黄河的人文、文化资源，加强宣传农耕游牧交汇文化，加强宣传黄河大峡谷，联合树立陕西省沿黄地区的黄河文化旅游品牌，提高区域的美誉度和知名度，扩大影响力。

第82条 建立沿黄品牌联合宣传制度

联合陕西沿黄地区 13 个县（市），共同组建政府和企业合作的营销推广机构，进行系统宣传，包括制定宣传口号、设计推广标志、选择形象大使、评选区域知名人物与特色品牌、评选推介特色城镇、乡村、在外举办区域推介会等，发动广泛的社会力量参与，多渠道宣传沿黄品牌。

第83条 加强基础设施支撑沿黄品牌

加快沿黄观光公路沿线自驾驿站建设；积极争取直升机、热气球等新型交通工具建设权、经营权；鼓励黄河沿线景区星级厕所、星级酒店、精品民宿的建设；省直部门支持沿黄各县联合建设黄河旅游游客共享网站，支持沿黄地区各县（市）共享发展机遇，共塑黄河品牌。

图集

- A-01 区位图
- A-02 城镇体系现状图
- A-03 空间管制规划图
- A-04 城乡空间结构规划图
- A-05 城镇等级规模规划图
- A-06 旅游发展规划图
- A-07 产业集聚区规划图
- A-08 生态安全格局规划图
- A-09 区域综合交通规划图
- A-10 区域水资源综合利用图
- A-11 特色小镇和美丽乡村分布图