

榆林市林业和草原发展“十四五”规划

(2021—2025年)

榆林市林业和草原局
榆林市发展和改革委员会
2021年12月

前 言

榆林市位于陕西省最北部，地处毛乌素沙地与黄土高原过渡地带，地域东西长约385公里，南北宽约263公里，国土总面积43578平方公里。地貌大体以长城为界，北部为风沙草滩区，占土地总面积的48%，南部为黄土丘陵沟壑区，占土地总面积的52%。属温带半干旱和亚湿润干旱气候，年均降水316~513毫米。

“十三五”期间，榆林市委、市政府带领全市人民坚持“南治土、北治沙”，先后开展了“林业建设五年大提升”“塞上森林城”提质增效行动，实施了退耕还林、天然林保护、三北防护林体系建设、京津风沙源治理等国家重点林业工程，作出了“创建国家森林城市”“打造黄土高原生态文明示范区”的决定。2019年，榆林市被全国绿化委员会、国家林业和草原局授予“国家森林城市称号”。2020年，全市森林保存面积达到2360万亩，森林覆盖率提高到36%，为陕西绿色版图向北推进400公里作出了重要贡献。

《榆林市林业和草原“十四五”发展规划（2021—2025年）》（以下简称《规划》）主要阐述榆林市“十四五”期间林业和草原工作的总体战略和发展布局，明确“十四五”时期林业和草原发展的目标、主要任务、重点工程和保障措施，是全市各级林草部门依法履行职责、编制其他专项规划、实施年度计划、制定各项政策措施和布局重大林草生态项目的纲领性、综合性、指导性文件。

《规划》期限为 2021—2025 年。主要依据国家林业和草原局《“十四五”林业草原保护发展规划纲要》《陕西省林业发展“十四五”规划》《榆林市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》和榆林市委、市政府《关于加强生态文明建设打造黄土高原生态文明示范区的决定》，以及有关法律法规编制。

目 录

前 言	I
第一章 “十三五”林草建设成就	1
第二章 “十四五”面临的机遇与挑战.....	4
第一节 面临的机遇.....	4
第二节 存在的问题.....	9
第三章 “十四五”总体思路.....	11
第一节 指导思想.....	11
第二节 基本原则.....	12
第三节 发展目标.....	13
第四节 总体布局.....	15
第四章 科学开展大规模国土增绿行动.....	18
第一节 科学开展国土绿化.....	18
第二节 精准提升森林质量.....	19
第三节 加快国家储备林建设.....	21
第五章 科学推进荒漠化综合治理.....	23
第一节 推进荒漠化土地治理.....	23
第二节 推进荒漠化土地保护.....	24
第六章 科学实施草原保护修复.....	25
第一节 科学实施草原保护修复.....	25
第二节 全面实施封山禁牧.....	26
第七章 加强自然保护地建设.....	27
第一节 加强自然保护区能力建设.....	27
第二节 增强自然公园生态服务能力.....	28
第八章 加强野生动植物保护.....	30
第一节 加强野生动植物资源保护.....	30
第二节 全面加强野生动植物资源管理.....	31

第九章 全面强化湿地保护修复.....	33
第一节 全面保护湿地.....	33
第二节 科学修复退化湿地.....	33
第十章 加强林草有害生物防治.....	35
第一节 加强有害生物监测预警预报.....	35
第二节 加强重大有害生物综合防治.....	35
第三节 强化防治保障能力.....	36
第四节 强化林产品质量安全监测.....	37
第十一章 示范推进山水林田湖草沙系统治理.....	38
第十二章 实施绿色碳库基地建设.....	40
第十三章 推动生态产业兴旺.....	42
第一节 助力乡村振兴.....	42
第二节 提升特色产业发展水平.....	43
第三节 发展壮大林下经济.....	45
第四节 推动生态旅游快速发展.....	46
第十四章 严格落实林草资源监管制度.....	48
第一节 加强林草资源用途管制.....	48
第二节 开展生态保护成效监测评估.....	49
第十五章 加强森林草原防灭火体系建设.....	51
第一节 提升林草火险监测预警能力.....	51
第二节 提高火情早期处理能力.....	52
第三节 强化防火保障能力.....	52
第十六章 持续深化重点领域改革.....	54
第一节 巩固和深化国有林场改革.....	54
第二节 深化集体林权制度改革.....	55
第三节 推进草原承包经营制度.....	56
第四节 全面推行林长制.....	57

第十七章 加强支撑体系建设.....	58
第一节 完善科技创新体系.....	58
第二节 建设生态网络感知系统.....	59
第三节 提高林草种质量和供应能力.....	60
第十八章 保障措施.....	62
第一节 党政齐抓，全民动员.....	62
第二节 建立规划落实机制.....	63
第三节 完善资金保障.....	63
第四节 加强开放与合作交流.....	64
第五节 营造良好舆论氛围.....	64
附件 1 “十四五”期间营造林种草任务表.....	65
附件 2 “十四五”期间防沙治沙任务表.....	66
附件 3 “十四五”投资估算表.....	67
附件 4 榆林市生态区位图.....	68
附件 5 榆林市森林资源分布图.....	68
附件 6 榆林市沙化土地分布图.....	69
附件 7 榆林市湿地资源分布图.....	69

第一章 “十三五”林草建设成就

“十三五”期间，榆林市各级林草部门坚决贯彻党中央的决策部署，在省委省政府的正确领导下，在市委市政府的坚强领导下，全面落实打造黄土高原生态文明示范区的总体要求，林业和草原工作取得了新拓展新突破，为决胜全面小康、决战脱贫攻坚、建设生态文明做出了重要贡献。

生态环境明显改善。结合“国家森林城市”创建工作，开展了“林业建设五年大提升”，高标准实施了城镇绿化、通道绿化、乡村绿化、矿区生态修复、水系流域治理、风沙草滩区治理、退耕还林还草、林草产业化建设、森林草原资源保护、森林文化培育等十大工程，集中打造樟子松、优质红枣、木本油料、两杏、沙地柏等五个百万亩基地。开展了“塞上森林城”提质增效行动，全市39家企业踊跃认领造林绿化任务，采取自主实施、委托林业部门或乡镇、村组实施等方式，认领实施造林面积11万亩，累计投入资金4.3亿元，栽植各类乔木620万株，灌木2588.4万株。积极推进环榆林城区百万亩绿化生态圈建设、科创新城绿化等城镇绿化项目，推进绕城快速干道西段、沿黄观光道路、榆乌路等骨干道路两侧绿化，完成新栽和补植2000余公里。截止2020年，森林覆盖率达到36%，草原综合植被覆盖度达到60%。

林草产业不断壮大。全市将农村产业结构调整和群众脱贫致富贯穿于生态建设全过程，完善扶持政策，拓宽资金渠道，大力发展生态经济型林业。全市各类经济林面积达400

多万亩，其中红枣总面积达到 170 万亩，初步架构起红枣、核桃、“两杏”等独具特色的经济林果产业主框架，形成红、黄、绿各色相融的经济林果产业新形态，建立起集产品生产、加工、销售为主的经济林果产业新体系，林木种苗花卉、优质牧草、林下经济、森林旅游等产业蓬勃发展。重点在沿黄区域实施了“百万亩优质红枣基地”建设工程，实现红枣产业提质增效，全市年产鲜枣 40 万吨，年产值 20 亿元。全市以紫花苜蓿和青贮玉米等为主的人工饲草种植面积保持在 200 万亩以上。2020 年全市林草产业总产值达到 102 亿元，比 2015 年增长了 69.86%。

资源保护不断加强。全市生态公益林面积 3408.23 万亩；草地面积 2324.4 万亩，占全省草地面积的 69.53%；湿地总面积 69 万亩，居全省第二位。期间建成国家级、省级自然保护区各 1 个，市级、县级自然保护区各 2 个。现有国家森林公园、国家沙漠公园各 1 个，省级森林公园 6 个。2018 年 2 月，红碱淖晋升为国家级自然保护区。省人大修订了《陕西省封山禁牧条例》，市政府出台了《榆林市封山禁牧管理办法》《榆林市封山禁牧监督管理办法》等地方林草法规。编制完成了《榆林市湿地保护利用规划》。争取国家重点火险区综合治理项目，投资 6000 万元，森林防火基础设施建设速度加快。到“十三五”期末，湿地保护率达到 11.55%，自然保护地面积占国土面积的比例由 2015 年的 1.31% 提高到 1.73%；林草火灾受害率和林草有害生物成灾率分别为 0.03‰ 和 4.6‰，均控制在省上下达的责任指标以内。

生态扶贫利民惠民。按照“项目带动，产业引领，保证重点，全面推进”的工作思路，确保了生态脱贫落在实处。全市累计投入生态脱贫资金 25403 万元，通过造林、护林、生态补偿、生态工程、基地建设等方式让利于民，普惠于贫困人口。一是聘用生态护林员 2767 名，兑付工资 4951.78 万元；二是兑现贫困人口生态效益补偿金 5852.1 万元，惠及贫困户 6.71 万户、贫困人口 18.85 万人；三是落实贫困户退耕还林还草资金 4179.62 万元，面积 3.89 万亩；四是投入贫困村、贫困户特色林果基地建设资金 6110.65 万元，实施面积 12.6 万亩；五是在贫困村建设美丽乡村 218 个，投资 3250.73 万元；六是造林工程吸纳贫困户人数 6134 人次，发放劳务工资 877.57 万元。

生态文化深入人心。全市通过国家森林城市创建工作，每年组织开展杏树文化节、红枣采摘节等生态文化活动和生态文明宣传活动，全社会的生态文明意识得到不断的增强。各县对县域范围内调查确定的古树名木进行挂牌建档、出版图册。2018 年，榆林市人大常委会批准了“市树”“市花”分别为榆树、桃花。榆阳区补浪河女子民兵治沙连展览馆、定边县石光银治沙展览馆、靖边县牛玉琴治沙展览馆等成为爱国主义教育基地和生态文明教育基地，成为彰显榆林地域特色的生态文化名片。期间还完成了榆林野生动物园、黄土地质公园和榆林自然环境教育中心的建设。多彩多样的生态文化活动和生态文明教育场所建设，展现了生态建设的榆林故事和榆林模式，丰富了榆林生态文化的内涵和外延。

第二章 “十四五”面临的机遇与挑战

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，林业草原承担新使命，面临新机遇、新挑战，迈入高质量发展的新阶段。

第一节 面临的机遇

党中央国务院对生态建设的高度重视和重大部署为林草生态建设指明了方向。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对林业草原生态建设高度重视，作出了统筹山水林田湖草沙系统治理、全面保护修复自然生态、建立国家公园、开展大规模国土绿化、推行林长制等重大决策部署，明确了为人民种树造福、为子孙后代留下自然遗产、为中华民族伟大复兴夯实生态根基、为全球生态治理作出贡献等战略目标。2020年6月，国家发展和改革委员会、自然资源部印发了《全国重要生态系统保护和修复重大工程总体规划（2021—2035年）》，作为党的十九大后全国生态保护和修复领域的第一个综合性规划，从国家层面对今后一段时期重要生态系统保护和修复工作进行了系统的谋划。2020年8月，中共中央政治局审议了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，指出要把黄河流域生态保护和高质量发展作为事关中华民族伟大复兴的千秋大计，贯彻新发展理念，遵循自然规律和客观规律，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系

统治理、源头治理，优化水资源配置，促进全流域高质量发展，改善人民群众生活，改善黄河流域生态环境，努力在“十四五”期间取得明显进展。2020年10月，党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，其中强调了在新阶段推动高质量发展的新理念，以及加快构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。提出要把科技自立自强作为国家发展的战略支撑，生态良好和美丽中国成为全面现代化的重要标志，生态环境持续改善、生态安全屏障更加牢固成为国家“十四五”发展的重要目标。

2021年9月习总书记在榆林考察期间，指出“高西沟村是黄土高原生态治理的一个样板，你们坚持不懈开展生态文明建设、与时俱进发展农村事业，路子走的是对的。要深入贯彻绿水青山就是金山银山的理念，把生态治理和发展特色产业有机结合起来，走出一条生态和经济协调发展、人与自然和谐共生之路”。榆林是全国三北防护林体系建设重点区域和全国两个跨区域防沙治沙示范区之一，同时也列入了黄河重点生态区（含黄土高原生态屏障），今后的建设规模将会逐步增大。认真贯彻习总书记在榆林考察期间的重要指示和重要讲话精神，紧紧抓住新一轮科技革命和产业变革深入发展的国际机遇，牢牢把握我国转向高质量发展，制度优势显著，经济长期向好，市场空间广阔，发展韧性强，社会大局稳定的国内优势和条件。坚持生态优先、绿色发展，以水而定、量水而行，因地制宜、分类施策，共同抓好大保护，

协同推进大治理，加强黄河中游林草植被恢复和水土流失治理，为促进黄河全流域高质量发展作出积极贡献。要通过供给侧结构性改革，发展林草新产业、新业态和新模式，适应社会的新需求。通过“十四五”规划的实施，巩固拓展生态脱贫攻坚成果，全面衔接乡村振兴，使全市国土生态空间保护格局得到优化，生态安全屏障更加牢固，城乡人居环境明显改善。

全面推进乡村振兴战略为林草产业拓展新领域。党中央、国务院出台了《中共中央、国务院关于实施乡村振兴战略的意见》和《乡村振兴战略规划（2018—2022年）》，全面部署了乡村振兴各项工作。习近平同志在全国实施乡村振兴战略工作推进会上强调，要坚持乡村全面振兴，抓重点、补短板、强弱项，实现乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴，推动农业全面升级、农村全面进步、农民全面发展。2020年12月召开的中央政治局会议提出，要对全面建成小康社会进行系统评估和总结，巩固拓展脱贫攻坚成果，做好同乡村振兴有效衔接。2021年3月2日，陕西省政府新闻办公室举行了《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见》的新闻发布会，要求实现巩固拓展脱贫成果同乡村振兴有效衔接，并提出要持续发展特色产业。

榆林市委、市人民政府出台了《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的实施意见》，提出要推动四个百亿级产业提质增效工程。全市林草发展要紧紧抓住巩固生态脱贫

成果与乡村振兴的有效衔接，持续发展林草特色产业，实现生态产业兴旺，打造生态宜居乡村的机遇，在乡村振兴领域做出越来越大的贡献。

碳中和目标为精准提升森林质量提供了新目标。2020年9月，习近平主席在第七十五届联合国大会上向世界宣示中国“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和”。2020年12月，在全球气候雄心峰会上，习近平主席在碳达峰目标与碳中和愿景的基础上，进一步提出了“到2030年，中国森林蓄积量将比2005年增加60亿立方米”的雄心目标。2021年3月15日，习近平总书记主持召开了中央财经委员会第九次会议并发表重要讲话，强调要把碳达峰、碳中和纳入生态文明建设整体布局。

森林固碳是减缓气候变化的重要途径之一，在碳达峰目标与碳中和愿景下，在森林蓄积量大幅提升的新目标下，全市林草发展将迎来新机遇。增加森林蓄积量主要通过两个途径，一是增加森林面积，二是提高森林质量。在造林面积有限的情况下，森林质量精准提升将是未来增加森林蓄积，提升森林固碳能力，减缓气候变化的主要途径。

陕西省关于生态空间治理的科学布局为林草生态建设做出了准确定位。2020年6月，陕西省政府发布了《陕西省黄河流域生态空间治理十大行动》，立足“森林、湿地、草原、荒地荒漠、自然景观”五大阵地，围绕“生态保护、生态恢复、生态重建、生态富民、生态服务、生态安全”六条战线，以生态空间山清水秀为总目标，以“三屏三区一廊一

带”（即毛乌素沙地生态防护屏障、黄龙山桥山生态保护屏障、秦岭北坡生态安全屏障，黄土丘陵沟壑生态修复区、白于山生态治理区、关中北山生态重建区，渭河谷地园林景观绿廊和陕西黄河沿线生态重建带）为总体布局，力争到2030年新增森林面积300万亩，森林覆盖率增加2个百分点，达到38%左右。重点开展自然保护地体系建设行动、自然生态资源保护行动、生物多样性保护行动、生态空间提质增效行动、生态空间增绿行动、生态产业富民行动、生态服务体系体系建设行动、生态安全体系建设行动、生态空间治理科技创新行动和支撑保障体系十大行动。持续实施退耕还林还草、三北防护林、天然林保护、退化草原生态修复等生态空间治理工程，加快推进黄河流域生态空间治理体系和治理能力现代化。

榆林市涉及《陕西省黄河流域生态空间治理十大行动》总体布局之中的毛乌素沙地生态防护屏障、黄土丘陵沟壑生态修复区、白于山生态治理区和陕西黄河沿线生态重建带，在全省黄河流域生态空间治理中处于重要地位。要求全市林草发展要围绕该布局和定位，积极开展生态保护、生态修复、生态重建等行动，为黄河流域生态空间治理做出更大贡献。

榆林市委市政府关于打造黄土高原生态文明示范区的决定开启了林草生态建设的新征程。2019年8月，市委四届七次全会审议通过了《关于加强生态文明建设打造黄土高原生态文明示范区的决定》，榆林开启了生态优先高质量发展的新征程。2019年，榆林成功获得“国家森林城市”授牌，

生态文明建设再添浓墨重彩一笔。但当下的“榆林绿”仍是“浅绿”而非“深绿”，相对于全市整体防沙治沙取得的成就，榆林主城区周边绿化还显薄弱，“国家森林城市”建设成果还需继续巩固提升。2020年，市委、市政府开展了“塞上森林城”提质增效行动，以绕城快速干道为框架，重点区域为外侧5公里范围，内侧延伸至榆林城市建成区，计划用3年时间在城市周边荒山荒坡荒地和市区内闲置裸露地实施造林绿化，建设成片森林，完成造林面积50万亩，在榆林主城区外围建成百万亩森林，为打造陕甘宁蒙晋最具影响力的城市，提升城市品位和形象做出更大贡献。

第二节 存在的问题

防沙治沙任重道远。生态环境脆弱的现状没有得到彻底改变，森林质量不高，林地生产力低，草原退化严重，沙区植被保护和林分提升改造、白于山河源梁涧区生态恢复的任务还相当艰巨。

林草质量有待提高。经济林比例偏小，成过熟林偏多，落叶树种偏多，常绿树种偏少，乔灌草结合程度低，且草种单一；樟子松、油松集中连片造林、初植密度过大等现象普遍存在，更新措施未能及时跟进，多种功能趋于下降，林地生产力及林地土壤肥力衰退。

资源管护形势严峻。生态资源保护与社会经济发展矛盾突出，资源高度富集和生态极度脆弱的矛盾凸显，生态补偿机制不健全。野生动植物保护压力大，监管、疫源疫病监测防控工作有待进一步提升。

林草产业发展缓慢。林特产品物流和加工还处于初级阶段，林草产业在全市农村经济发展中的占比偏低，产业链短，产品附加值低，存在大资源、小产业问题。林草产业在做精做强，助力乡村振兴和农民增收的长效机制有待加强。

科技支撑亟待加强。生态保护修复与资源监督管理数字化、智能化程度不高；森林防火、野生动植物保护、资源管理、林草执法、有害生物防治等现代化装备和信息技术手段还没有得到普及应用。林草发展的科技创新及核心技术研发不足，科技人才队伍建设急需得到加强。

第三章 “十四五” 总体思路

明确指导思想，定原则、定目标，科学谋划布局，让“十四五”期间全市林草发展有思想统领，有原则可依，有的放矢，逐渐实现林草高质量发展和现代化建设。

第一节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，践行习近平生态文明思想，坚持绿水青山就是金山银山理念，牢牢守住发展和生态“两条底线”。全面贯彻习近平总书记来陕考察和在榆林的重要讲话重要指示精神，按照省委十三届八次全会和市委四届十次全会部署，立足新发展阶段，坚持新发展理念，融入新发展格局，以推进黄河流域生态保护和高质量发展、打造黄土高原生态文明示范区为主线，聚焦碳达峰碳中和目标，全面推行林长制，科学推进国土绿化，统筹山水林田湖草沙系统治理，健全自然保护地体系建设，严格生态资源管护，筑牢生态安全屏障，实现生态空间治理体系和治理能力现代化，实现榆林由“浅绿”向“深绿”转变。深化重点领域改革，巩固生态脱贫成果，与乡村振兴有效衔接，推动生态产业兴旺，提供高品质生态产品和服务，助力谱写榆林新时代追赶超越新篇章。

第二节 基本原则

坚持生态优先、绿色发展。牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持人与自然和谐共生，坚持保护与发展并进，努力推进林业和草原现代化建设和高质量发展。

坚持政府主导、综合推进。强化各级政府的生态建设站位，力争使目标、任务与投入、政策相匹配。通过法律、经济、技术、行政等有效途径，动员各方力量，构建政府主导、企业参与、全社会协同推进生态建设的新格局。

坚持统筹兼顾、突出重点。把林业和草原高质量发展纳入全市经济社会发展全局，充分发挥行业特色优势，整体推进、因地制宜，科学指导、重点突破，加强技术创新，严格工程监管。

坚持深化改革、创新驱动。完善林草科技创新体制机制，推动现代信息技术与林草生态建设深度融合。巩固和深化国有林场、集体林区和草原管理等领域的产权制度改革和要素市场化配置改革，促进多元化投入机制创新。

坚持服务民生、绿化惠民。以提供优质的生态产品和服务，改善城乡居民生态环境为重点，不断满足人民高品质生活的需求，让社会公众有更多的获得感、幸福感。

第三节 发展目标

一、主要目标

通过“十四五”规划的实施，林草资源总量稳步增长、质量有效提升，生态系统稳定性进一步增强，生态系统功能、高品质生态产品和服务供给能力得到提升；资源管护、灾害防治等基础设施建设逐步完善；生态产业发展方式转变明显，林草产业总产值稳步增长；制度建设、科技支撑和组织管理等生态建设保障体系逐步完善。

——**榆林黄河流域生态综合治理取得重大突破**。稳步推进山水林田湖草沙系统治理，积极打造榆林长城沿线毛乌素山水林田湖草沙生态高质量发展示范区和榆林沟流域山水林田湖草沙综合治理示范区，全面保护修复天然林，加强草原和湿地保护修复，持续提高生态系统碳汇能力。到2025年，全市造林保存面积达到2500万亩，森林覆盖率达到36.5%，草原综合植被盖度稳定在60%左右，湿地面积保有量不低于69万亩，沙区植被覆盖度达到65%以上，70%可治理沙化土地得到治理。

——**生态产业与乡村振兴实现有效衔接**。巩固生态脱贫成果，形成巩固脱贫成果和防返贫的长效机制。与乡村振兴战略有效衔接，实现生态产业兴旺，全市林草产业年总产值达120亿元。

——**优质生态服务供给能力显著增强**。不断加强自然保护区建设和自然生态资源保护能力，实现自然保护地面积占

陆地面积不低于 1.8%，生态公共服务更加完善，城镇绿地覆盖率达到 34%以上，城乡生态环境更加宜居。

——高质量的林草发展体系和现代化治理体系基本建立。全面推行林长制，深化集体林权制度改革和国有林场改革，实施草原承包制度，创新生态建设体制机制，山水林田湖草沙系统治理水平稳步提升，实现生态文明制度改革走在全国资源型城市前列。

——生态建设支撑保障更加有力。积极应用现代信息技术和装备设备，强化平台建设、科技创新支撑和人才培养，攻克全市林草发展科技瓶颈。加强开放合作与交流，建设智慧林业、数字林业，提高林草高质量发展的科技含量。

展望 2030 年，全市森林保存面积达到 2800 万亩以上，森林覆盖率提高到 38%以上，森林蓄积量达到 1000 万立方米；自然保护地面积占国土面积 2%，林草总产值突破 140 亿元。林草资源得到有效保护，森林草原治理成效显著提升，生态系统稳定性显著增强，生态环境质量实现根本好转，生态建设成果普遍惠及群众，节约资源和保护生态环境的空间格局和绿色发展方式全面形成，黄土高原生态文明示范区基本建成。

二、具体指标

根据“十四五”规划的主要目标，到 2025 年的具体指标详见下表 1。

表 1 榆林市林业草原发展“十四五”规划具体指标表

序号	指标	2020 年	十四五	属性
1	森林覆盖率（%）	36	36.5	约束性
2	森林蓄积量（万立方米）	731	800	约束性
3	草原综合植被盖度（%）	60	≥60	预期性
4	湿地保护率（%）	11.55	≥15	预期性
5	自然保护地面积占比（%）	1.73	1.8	预期性
6	国家重点保护野生动植物种数保护率（%）	21	30	预期性
7	治理沙化土地面积（万亩） ^①	511	450	预期性
8	古树名木保护率（%）	90	>90	预期性
9	林草火灾受害率（‰）	0.03	≤0.25	预期性
10	林草有害生物成灾率（‰）	4.6	≤4.0	预期性
11	林草产业总产值（亿元）	102	120	预期性

注：①治理沙化土地面积是指五年累计值。

第四节 总体布局

围绕黄河流域生态保护和高质量发展这条主线，结合榆林市自然地理、地形地貌、生态治理等要素，“十四五”规划将全市布局为“四区三带多点”的林草发展格局（详见下图 1），聚焦风沙草滩区、黄土丘陵沟壑区、黄河沿岸土石山区、白于山河源梁涧区四大治理区，串联陕蒙宁边界防护带、长城沿线绿化风景带和沿黄生态经济带，组织实施山水林田湖草沙综合治理示范等多个节点，科学开展国土绿化，持续推进“塞上森林城”提质增效行动，改善和提升湿地生态功能，构建健康高效的森林生态系统和健康稳定的草原生

态系统，提升自然生态系统碳汇能力，推进林草产业提质增效。

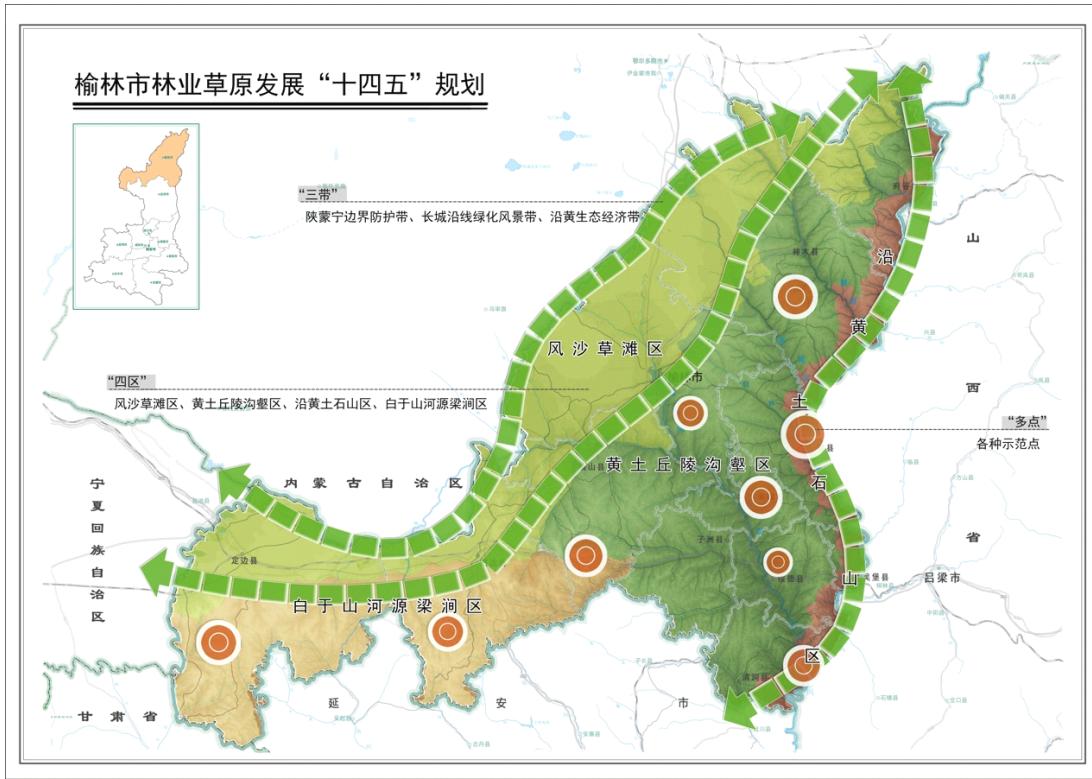


图1 “四区三带多点”总体布局图

四区：即风沙草滩区、黄土丘陵沟壑区、黄河沿岸土石山区、白于山河源梁涧区四大治理区。风沙草滩区围绕保护生态、改善环境两条主线，重点开展防止二次沙化行动，全力打造榆林毛乌素山水林田湖草沙生态高质量发展示范区。黄土丘陵沟壑区结合巩固生态脱贫成果和乡村振兴战略，深入推进退耕还林还草工程、飞播造林工程，发展特色生态产业和生态景观旅游，全力打造榆林沟流域山水林田湖草综合治理示范区。黄河沿岸土石山区，围绕“生态景观”和“生态产业”两条主线，重点开展沿黄公路景观大道、黄河西侧湿地和山体生态建设，同时加强以红枣、海红果、花椒为主的产业提

质增效建设。白于山河源梁涧区以国家储备（碳汇）林建设为抓手，统筹山水林田湖草沙综合治理，高标准打造生态景观干杂果基地、饲草基地，增加植被盖度，改善人居环境，增加农民收入。

三带：是指陕蒙宁边界防护带、长城沿线绿化风景带和沿黄生态经济带。积极落实黄河流域水土流失综合治理、三北防护林体系六期工程、退耕还林还草工程等重大工程，结合农田防护、旅游景观和生态产业建设，形成陕蒙宁边界防护带绿屏相连、长城沿线绿化带风景优美、沿黄生态经济带产业兴旺的高质量发展格局。同时以各带之间的小流域和道路为单元，结合“塞上森林城”、防护林和森林质量提升等建设，科学实施滨水廊道绿化和道路廊道绿化等国土绿化行动，逐渐构筑形成生态廊道网络，有机串联“三带”。

多点：多点是指以生态治理示范点、产业基地、生态旅游景观点、科技示范园、自然保护地、森林县城和美丽乡村等为主的多样化建设点，与四区三带，共同构筑形成“十四五”时期林草建设的点线面综合发展格局。

第四章 科学开展大规模国土增绿行动

全面贯彻落实国务院办公厅《关于科学绿化的指导意见》，根据国家造林计划任务上图工作要求，结合国土“三调”成果、国土空间规划、森林资源管理“一张图”数据和各地实际，合理确定人工造林、封山育林、飞播造林、退化林分修复地块和年度实施规模，严禁违规占用耕地造林绿化。严格落实造林绿化上图入库、挂图作战新要求。坚持因地制宜、适地适绿，充分考虑水资源时空分布和承载能力，宜林则林，宜灌则灌，宜草则草，乔灌草结合，造封飞并举。科学选择树（草）种，优先使用乡土树种，优化配置林草植被，积极营造混交林。建立完善后期管护制度，加强新造幼林地封山禁牧、抚育管护、补植补造，严格执行省市县自查、复查、核查制度。“十四五”期间，完成营造林及种草 500 万亩，其中人工造林及种草 150 万亩、飞播造林 50 万亩、封山育林 50 万亩、退化林分（草原）修复 200 万亩、森林抚育 50 万亩。

第一节 科学开展国土绿化

“塞上森林城”提质增效行动。依托重点区域生态保护和修复工程，实施人工造林种草、飞播造林种草、封山封沙育林育草，提高混交造林比例，开展树种更替、中幼龄林抚育、退化林修复和低效林改造，构建以防风固沙林、水土保持林、草场防护林为主体的防护林网体系。重点建设风沙草滩区长城沿线防护林带、陕蒙宁边界防护林带、黄土丘陵沟

壑区与白于山河源梁涧区的宽幅梯田防护林网。加强对沿黄公路、青银高速、包茂高速、榆佳高速、榆蓝高速、G210、G242、G307 等道路现有绿化带进行补植完善和提升改造。在无定河、榆溪河、大理河等河流两岸，以及红碱淖等湖泊、水库周围宜林地块营造林护岸林，建设生态廊道 2600 公里。

专栏 4-1 “塞上森林城”提质增效行动

人工造林：依托国家重点区域生态保护和修复重点工程，因地制宜培育混交林，全市实施人工造林 80 万亩。

飞播造林：依托国家林草建设重点工程，实施飞播造林 50 万亩。

巩固和提升退耕还林还草成果。依法合理调整退耕还林用地范围，对符合条件的耕地退耕还林还草，增加林草植被，治理水土流失。对上一轮退耕还林林分质量较差的面积实施补植补造、抚育管护、嫁接修剪等提质增效措施，改善退耕还林林分质量。

专栏 4-2 退耕还林还草工程

巩固退耕还林成果：管护好第一轮退耕还林工程实施的 278.9 万亩退耕还林地，加强抚育、改造，提高生态和经济效益。

第二节 精准提升森林质量

精准提升森林质量。重点启动“三林”提升改造。一是提升改造四条主干防护林带。对总长 1500 公里的长城、北缘、灵榆、环山四条防护林带，针对不同退化类型，对老化、重度退化的乔木林更替修复，小面积块状或带状采伐枯死老

化乔木，及时更新栽植，采用乔灌结构，营造不同乔灌结合的植物群落。二是更新改造老化退化林分。对老化的沙柳、沙棘、紫穗槐、柠条、花棒、踏郎等灌木林采取更新改造、平茬复壮等措施，促进更新。对老化退化的乔木林地，采取封山育林、林（冠）下造林、补植更新等措施，自然修复和人工促进并举，配置形成混交林，逐步修复提升退化森林生态系统的多样性和生态功能。三是恢复农田防护林网体系。采取条带式、组团式、散点式，疏透结构，对林相残破、功能低下的退化农田防护林进行修复改造，对缺行断带的林网进行补植补栽，对沙区新辟农田、丘陵区新建宽幅梯田全部建设农田林网。

全面实施天然林保护与修复。积极贯彻落实全面保护天然林精神，严格落实《天然林保护修复制度方案》，将全市天然林保护起来，严格天然林地用途管制，将天然林和公益林纳入统一补偿体系，构建全方位、多角度、全天候的管护网络。结合生物多样性和森林增汇等经营目标，精准实施天然中幼龄林抚育，科学开展退化天然林修复，因地制宜培育复层混交异龄林，以自然恢复为主，人工措施为辅，加快森林正向演替。对郁闭度 0.4 以下的天然次生林、疏林地，覆盖度小于 0.5 的灌木林地以及林间空地开展封山育林，采取围栏封禁、人工巡护、砍灌割灌、补植补栽等措施，培育复层异龄混交林，促进自然修复，尽快郁闭成林。对森林生长

分化严重的天然次生林，采取疏伐、透光伐、生长伐、补植等措施，改善森林生长环境，促进林木生长。

专栏 4-3 精准提升森林质量工程

退化林分修复：对退化老化的乔木防护林地进行抚育管理，采取抚育间伐、补植补造、更替改造等措施提高林分质量，提升改造面积 90 万亩；在沙区植被盖度 50% 以下的灌木林地栽植樟子松；结合森林抚育，对沙柳、紫穗槐、花棒、踏柳等灌木进行平茬复壮，对低产经济林进行提升改造，实施 100 万亩，促进林木生长；对 10 万亩农田防护林网进行更新改造。全市共实施 200 万亩。

封山育林：对郁闭度 0.4 以下的天然次生林、疏林地，覆盖度小于 0.5 的灌木林地开展封山育林，促进自然修复。全市实施 50 万亩。

天然林资源保护：建立健全全市森林管护组织机构，结合林长制的推行，落实“乡有站、村有队”要求。落实管护森林面积 3444.56 万亩，

第三节 加快国家储备林建设

加快项目进程。根据《陕西省国家储备林建设规划》《陕西省国家储备林基地建设工作方案》，加快方案审查审批进程，做好项目储备力度，积极争取授信额度。

完善管理机制。进一步完善国家储备林基地建设模式，制定榆林市国家储备林建设项目管理办法、项目设计和检查验收技术规范，明晰各级林业主管部门、融资平台、建设主体的职责，建立运行高效的项目管理机制。

创新融资机制。大力推行专业化造林，吸收具有一定资信的造林绿化公司、专业合作组织等实施主体参与项目建设。坚持以政策性银行贷款为主体，各类金融机构融资共同参与的国家储备林基地建设融资机制，鼓励通过 PPP 模式开展国家储备林基地建设。

加强基地建设。重点实施白于山河源梁涧区国家储备林基地建设项目，以科学培育大径级用材林为目标，高效高标准开展森林经营，通过人工林集约栽培、现有林改培、抚育及补植补造等措施，营造和培育工业原料林、乡土树种、珍稀树种和大径级多功能森林，大幅提升森林资源总量和林分质量。

专栏 4-4 国家储备林建设工程

白于山河源梁涧区国家储备林建设：启动实施白于山河源梁涧区国家储备基地建设项目，第一期实施 20 万亩，其中：横山区 5 万亩、定边县 10 万亩、靖边县 5 万亩。

第五章 科学推进荒漠化综合治理

按照“科学治沙、综合治沙、依法治沙”方针，坚持宜林则林，宜草则草，宜封则封的原则，科学推进荒漠化综合治理，持续防止二次沙化。

第一节 推进荒漠化土地治理

持续开展荒漠化土地综合治理。坚持因地制宜，分类施策，科学推进荒漠化土地综合治理。对毛乌素沙地风沙治理区，采取营造防风固沙林、退化林草修复、封沙育林（草）、封禁保护恢复等方式，构建“带片网”镶嵌、“乔灌草”搭配、针阔叶混交的防风固沙林体系。对陕蒙宁边界防护林带、长城沿线防风阻沙带治理区，采取补植补造防风阻沙林以及退化林草修复、重点区域绿化等措施，营造多树种、多层次的防风阻沙林带。对黄土丘陵沟壑治理区，实施退耕还林还草，严格封山禁牧，人工营造水土保持林。

加强荒漠化土地治理监测。加强监测设施的建设和监测点布局，定期开展荒漠化监测。归纳总结荒漠化土地类型、治理模式，设置治理规模、治理质量、治理效果等指标，构建荒漠化土地治理的数据库。提升沙尘暴预警监测、信息报送、决策指挥、灾害评估等应急监测能力。强化沙尘暴预防知识科普宣传。

第二节 推进荒漠化土地保护

科学推进防沙治沙。积极对接黄土高原水土流失综合治理重点工程和国家林草局安排的区域性山水林田湖草沙系统治理示范项目，认真落实涉及榆林的黄河及北方防沙带系统治理示范项目。对植被覆盖度较低的半固定沙地，采取飞播造林、人工造林（草）、封沙育林（草）方式，营造乔灌草混交林。对以灌木覆盖为主及郁闭度较低的固定半固定沙地，采取平茬复壮、补植补造乔木树种，形成乔灌、针阔混交林，提高林分质量。对因自然灾害、老化及人为影响造成防护功能持续下降的灌木林和进入过熟期林木的固定半固定沙地，实施森林抚育和退化林分修复。

加强沙化土地封禁保护。针对已治理的沙化土地积极采取封禁保护措施。在风沙草滩区全面实行封沙禁牧，在黄土丘陵沟壑区、白于山河源梁涧区和沿黄土石山区实施围栏封育，加强封山禁牧。

专栏 5-1 科学推进沙化土地治理

毛乌素沙地风沙治理工程：完成涉及榆阳区、横山区、神木市、府谷县、靖边县、定边县、佳县等 7 个县区市的防沙治沙任务 410 万亩。

沙化土地封禁保护工程：完成定边县北部风沙滩区 15.22 万亩国家沙化土地封禁保护区、靖边县长城沿线 20.54 万亩国家沙化土地封禁保护区、横山县黑疙瘩恍惚沙 19.06 万亩国家沙化土地封禁保护区、榆阳区五十里沙 33.03 万亩国家沙化土地封禁保护区等 4 个封禁保护区的续建和完善，实现封禁保护能力的全面提升。

第六章 科学实施草原保护修复

坚持保护优先、自然恢复为主，科学推进草原生态系统保护修复，严格草原资源管理，有效提升草原生态系统健康、稳定性和服务功能。

第一节 科学实施草原保护修复

严格实施草原保护。深入落实草原保护制度，持续加强基本草原保护，严禁不符合草原保护功能定位的各类开发利用活动。开展草原资源调查、资源管理、生态监测评价和预警工作。强化草原空间用途管制，强化基本草原管理，加强草原防火防灾工作，建立草原管理队伍。

科学开展退化草原修复。按照宜草则草、宜灌则灌的原则，采取以草灌为主、林草结合的方式开展退化草原修复，增强生态系统稳定性。在风沙草滩区和白于山河源梁涧区，采取围栏封育、禁牧、草地鼠虫害防治等措施，促进重度退化草原休养生息，实现植被自然恢复。采取免耕补播、改良乡土适生草种、增加优良灌木和草种比例、改善生境等措施，增加轻度退化草原生物量，提高草场质量。采取围栏封育、退牧还草等措施，恢复草原植被。采取植被重建、沙地种草增绿等措施，改良工矿建设破坏的草原。实施人工饲草地替代计划，科学培育人工饲草，逐步落实草畜平衡。开展优质牧草基地和草牧一体化示范户建设。

专栏 6-1 草原生态保护修复

人工种草：在适宜地块采取人工种植灌木和多年生草种，提高草地植被覆盖度。全市种草 50 万亩。

退化草场改良：通过松土施肥、治虫灭鼠、草种改良等措施，改良退化草场 50 万亩。

第二节 全面实施封山禁牧

强化封山禁牧措施。结合推行林长制，建立管护包干网格管理制度，划分区域、分片负责，全面建立封山禁牧“总体协调管控、梯级监督管理”的保障机制。统筹制定草畜平衡方案和舍饲养殖补贴办法，有条件的区域尝试轮封轮牧。

严格封山禁牧管理。严格按照《陕西省封山禁牧条例》《榆林市封山禁牧管理办法》，从严、从重、从快查处偷牧、乱牧违法违规案件。依据《榆林市封山禁牧工作监督管理办法》，严格执行责任追究制度。推进封山禁牧智慧化管理，推行“榆林市封山禁牧管控信息系统”软件，实现市县镇封山禁牧同步监督管理。

第七章 加强自然保护地建设

推动自然保护地整合优化，全面提升自然生态空间承载力，加强自然保护地保护管理能力建设，筑牢维护全市生态安全、丰富生态产品的根基，完善全市自然保护地体系。

第一节 加强自然保护区能力建设

完善自然保护区建设。按照中办国办印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》要求，严格落实国家自然保护区范围和管控分区调整办法，科学界定范围、优化管控分区。重点抓好榆阳、横山2个市级臭柏自然保护区的优化合并和神木臭柏、府谷杜松2个县级自然保护区保护工作。积极抓好红碱淖国家级自然保护区和无定河湿地省级自然保护区建设，着力解决现实矛盾冲突和历史遗留问题，稳步推进核心区内居民、耕地、矿权有序退出。

加强自然保护区保护管理能力建设。按照保护对象价值、自然资源资产管理制度改革要求，实行自然保护区分级分区管理。按照“一区一牌”推进管理机构建设，落实管理机构和地方政府职责。加强实施自然保护地监管平台建设，提高自然保护地管理和监督力度，持续推进保护地规范化建设管理。加强自然保护区人才队伍建设，通过人才引进、专业培训和岗位教育建设高素质专业化保护管理队伍。完善自然保护技术装备，利用高科技、现代化手段提升保护管理能力水平。

提升自然保护区自然生态系统质量。坚持自然恢复为主，采用恢复乡土植被、连通自然水体、防治有害生物等综合措施，增强生态系统的完整性和连通度。按照“一区一策”提升沙漠、湿地生态系统生境质量。建立遗鸥等国家一级重点保护野生动物及沙柳、柽柳、锦鸡儿等植物物种本底数据库平台，通过加宽融合生态廊道、预留迁徙踏脚石、增加食源类树种比例、营造筑巢环境、提供饮水区、打造滨水植被缓冲带、营建鸟类岛屿生境等多样化措施，不断恢复和营建野生陆生、水生及鸟类自然栖息地，逐步恢复生物物种多样性，提升生态系统丰富度。推动生态区位重要、资源保护成效显著、生态系统健康稳定的县、市自然保护区晋升省级自然保护区，巩固提升全市自然保护区建设成果。

第二节 增强自然公园生态服务能力

提升自然公园生态文化价值。全面保护自然公园重要保护对象，依据不同类型自然公园特点，通过完善和新建自然公园，确保区域内的森林、草原、生物、湿地、水域、地质遗迹等珍贵自然资源，以及其所承载的生态、文化、美学、科研和景观价值得到有效保护。坚持因地制宜、分类施策，实现生态功能和景观文化品质的同步提升。

强化自然教育体验。运用高科技手段，推行互联网+线上线下同步体验活动，提升自然公园的自然教育价值和生态服务能力。加快推进自然教育场馆、户外体验路径、野外生态营地等生态服务设施建设，严格执行自然公园管控要求，科学确定自然教育体验服务区域，合理设定生态承载人数，

形成生态保护与生态服务共荣共生的局面。精心设计和开展以自然景观和历史文化旅游为依托，开展亲近自然、感知绿色、保护生态的自然教育体验活动，让人民群众享受到大自然的馈赠。借助自然体验教育，从榆林的黄土文化、边塞文化、农耕文化、游牧文化中挖掘优秀生态文明资源，宣传全国造林治沙英模，弘扬榆林“治沙精神”的时代内涵，构建以生态价值观念为准则的生态文化体系。

专栏 7-1 自然保护区建设

自然保护区整合优化升级：优化自然保护区布局，开展国家级自然保护区勘界立标工作。完成核心保护区内生态移民搬迁和工矿企业退出。推动靖边龙洲丹霞省级地质公园申报国家级地质公园，提高保护等级。到 2025 年，完成 4 个自然保护区的划界保护工作和 1 个自然保护区的升级。

第八章 加强野生动植物保护

加强资源摸底，着力保护体系构建，推进监管能力提升，健全宣传教育制度，全面加强野生动植物资源的保护与管理，维护生物多样性和生物安全。

第一节 加强野生动植物资源保护

掌握资源本底。定期开展野生动植物资源状况调查与监测，开展全市重要生物类群和生态系统的评估。及时全面掌握辖区内野生动植物的分布、数量和栖息地的动态变化情况，建立野生动植物资源动态数据库。

保护珍稀濒危野生动植物。开展遗鸥、黑鹳、大鸨等珍稀濒危野生动物和野生沙芦草、野大豆等重点保护野生植物及其栖息地抢救性保护，划定并严格保护重要栖息地，完善鸟类迁徙路线保护站点，开展鸟类环志工作。加大野生动植物保护新技术的研发、引进，完善珍稀濒危野生动植物人工繁（培）育、就地或迁地、离体保存系统，建设完善珍稀濒危野生动植物救护繁育基地、基因库、种质资源库等，强化生物遗传资源、生境及栖息地的保护。全面开展古树名木普查工作，对已核实的古树名木进行建档挂牌、造册登记、跟踪管理和分级保护。对树龄 50 年以上的古树名木后备资源进行造册登记。到 2025 年，形成比较完善的野生动植物保护体系，重点野生动植物保护率达到 85%，古树名木保护率达到 90%以上。

第二节 全面加强野生动植物资源管理

全面禁食野生动物。严厉打击非法捕猎、运输、买卖、加工、食用等破坏野生动物资源的违法行为。加强部门协同联动，强化日常监管防范，开展专项行动，切断非法野生动物交易的利益链条。

提升监管防控能力。开展野生动植物及栖息地、生境专项保护行动。优化完善野生动物集中分布区、重要栖息地、候鸟迁徙地、人工繁育等场所野生动物疫源疫病监测站点的布局和建设，推进疫源疫病监测防控体系建设，提升生物安全监测和防控能力。优化野生动物非食用性利用审批程序和检验检疫手段。

加强外来物种监管。开展外来物种入侵本地资源调查评估，融入国家和省关于外来物种监测预警信息系统建设，建立野生动植物外来物种入侵数据库和监测预警体系，制定防控应急预案。加快基础设施建设和应急物资储备，强化专业人员队伍建设，提高基层识别、监测、防控、收容救护等保护管理野生动植物的能力。

深化野生动植物保护宣传教育。创新宣教形式，加大法律法规和知识的公益宣传，利用“世界野生动植物日”“爱鸟周”“国际生物多样性日”等主题教育活动和志愿者护飞行动，丰富公众参与途径，增强社会公众法律意识和自我保护意识，引导促进公众参与野生动植物保护管理。加强信息公开，及时处置公众投诉举报，形成全民参与监督的良好氛围。

专栏 8-1 野生动植物保护

生物多样性保护：重点实施风沙草滩区长城沿线、沿黄土石山区黄河西岸的生物多样性保护建设项目，推进完善关键地带生态廊道建设。在自然保护区之外，根据保护需要划定重点野生动植物保护分布区域，连通生态廊道。

野生动植物保护：在榆阳区、靖边县和绥德县分别建设野生动植物保护点，重点在榆阳区新建野生动物救助中心，在榆阳区、定边县等地建立野生动物疫源疫病监测站，积极开展野生动植物保护、监测、救治及保护宣传工作。

种质资源库建设：加强种质资源保护，争创国家林木种质资源库。在神木市重点开展林草种质资源保护、采集和研究等。在横山区建立珍稀物种种质资源库，对山丹丹花、黄刺玫、野丁香、文冠果等本土珍稀苗木花卉品种进行扩繁培育。

第九章 全面强化湿地保护修复

积极落实湿地保护修复制度方案，全面开展湿地保护，严格湿地生态系统保护管理，科学开展退化湿地修复，科学恢复湿地生态系统生态功能。

第一节 全面保护湿地

健全湿地保护体系。重点加强黄河湿地、红碱淖湿地以及无定河等“四河四川”河流湿地的保护，逐渐形成以黄河湿地为中心、以红碱淖湿地为核心，以“四河四川”为支撑的覆盖面广、连通性强、层级合理的湿地保护体系。

严格湿地保护管理。严格落实河（湖）长制，科学确定全市湿地总量管控目标并逐级分解落地，明确各级政府和管护主体的保护责任。

第二节 科学修复退化湿地

科学开展退化湿地修复。采取近自然措施，增强湿地生态系统自我修复能力，重点推进黄河滩涂、红碱淖湿地、无定河流域湿地的自然恢复。积极协调内蒙古常态化补水、实施七卜素河等河流综合治理，增加红碱淖湿地入湖水量。结合生态移民搬迁，协同开展退耕还湿、退牧还湿、退养还滩，稳定和扩大湿地面积。科学实施小微湿地修复，重点鼓励黄土丘陵沟壑区和白于山河源梁涧区结合实际开展乡村小溪流、小池塘等小微湿地保护与修复，逐步恢复乡村自然景观。

提升湿地生态系统服务功能。采取水污染防治、水环境提升、水灾害防治等措施，开展湿地生境修复和综合治理，

提升无定河等“四河四川”湿地的生物多样性、水源涵养能力
和连通自净能力。

专栏 9-1 湿地生态系统保护修复

湿地保护修复工程：到 2025 年，确保全市湿地保护面积不低于 69 万亩，
修复退化湿地 1 万亩，完成退耕还湿 0.5 万亩，湿地保护率达到 15%以上。

第十章 加强林草有害生物防治

完善林草有害生物监测预警、检疫御灾和防治减灾、服务保障体系，坚持重点防治和普遍预防相结合，提升防治能力和效率。

第一节 加强有害生物监测预警预报

加强有害生物调查和预防。实施有害生物数据监测、风险分级预警和防治，完善市、县、乡、村四级监测网络系统，提高监测预警水平。建立健全重点区域定期巡查制度，充分发挥各测报点监测功能，准确查清发生范围、发生面积，虫口密度，全面掌握有害生物发生危害动态。

提高预测预报能力。加强监测会商与科学分析发展趋势，提高对有害生物发生期、发生量、发生范围和危害程度的预测准确率，及时发布虫情信息和短、中、长期预警预报，完善预测预报系统与监测预警体系，全面加强林草有害生物监测预报能力。建立以护林（草）员、农牧民测报员等为基础的林业草原有害生物灾害地面网格化日常监测。

第二节 加强重大有害生物综合防治

完善有害生物防治体系。以监测预报为预防基础，以检疫措施为控制手段，完善市、县两级林草有害生物防治体系建设。加大对红枣、大扁杏等经济林和樟子松、油松等生态林以及自然保护区、森林公园、草原、湿地等重点生态区和天然林保护重点区域的防控力度，创新松材线虫病、美国白

蛾以及草原鼠兔虫害等重大林草有害生物防控防治机制，推进灾害区域联防联治，提高病虫害防治效率。

强化检疫监管。提高检疫执法、检疫检验、检疫追溯和除害处理水平，推进区域联动检疫执法和协作。加强种苗产地检疫、林业植物调运检疫、检疫执法检查和复检，严格疫情监管，构建严密的检疫封锁体系，防止重大林草有害生物的入侵和扩散蔓延。开展林业有害生物检疫追溯系统建设，对产地检疫、调运检疫、引种检疫审批实行网络化、信息化管理，建立林草植物及其产品数字化档案和数据库，实现从生产到流通、使用环节的全过程溯源跟踪。

第三节 强化防治保障能力

加强防治基础设施建设。构建松材线虫病和美国白蛾检疫封锁及重大林草有害生物灾害应急资源储备库，提升信息化和智能化水平。加强市、县两级检疫实验室基础设施建设，提高机动检疫和快速处置能力。

提升综合保障能力。完善林草有害生物灾害应急预案，建立外来有害生物风险评估机制和快速响应机制，全面提升应对重大外来林草有害生物控制能力。完善防治投入机制，将林草有害生物监测普查、检疫封锁和防治资金纳入政府财政预算。强化队伍建设，组建专业化防治队伍，规范检疫执法人员的执法行为，补充临时检疫员，切实加大林业植物检疫执法力度，严厉打击和震慑检疫违法违规行为。

第四节 强化林产品质量安全监测

健全林产品质量安全监测体系。建立健全林产品质量安全标准体系，强化林产品质量安全源头监管。建设食用林产品追溯体系，实现生产记录可存储、产品流向可追踪、储运信息可查询；加快林产品质检机构建设，做好林木种子、苗木、木材、花卉等森林植物及产品的联合调运检疫。

提升安全监测能力。加强队伍建设，组建林产品质检实验室，充实仪器设备，提高检测能力。培养培训食用林产品质量安全管理人员、检验检测技术人员；加强林产品产地土壤、鲜果质量安全监测工作长效化、常态化管理，实现检测信息共享。到2025年，完成国营林地土壤、集中连片的经济林产品及其土壤监测全覆盖。

专栏 10-1 林草有害生物高效防治

林草有害生物监测预警体系建设：科学布局监测站（点），拓展监测网络平台，实现监测区域全覆盖。继续加强国家级中心测报点的管理，切实发挥中心测报点监测预警作用。到2025年，灾害测报准确率达到85%以上，主要有害生物常发区监测覆盖率达到100%。

林草有害生物综合防治：建立“天上看、地面查”全覆盖的林草资源监测和督查体系，到2025年，建成1个重大林业有害生物灾害应急资源储备库、1个林业有害生物监测标准示范点、1个草原有害生物监测标准示范点、1个枣疯病防治示范区、2个重点林业有害生物防治区、3个重点草原有害生物防治区。林草有害生物成灾率控制在4%以下，无公害防治率达到85%以上。

第十一章 示范推进山水林田湖草沙系统治理

坚持山水林田湖草沙生命共同体理念，坚持大工程引领带动、大项目推动融合，统筹山水林田湖草沙综合治理，全面提升自然生态系统的质量和稳定性。

榆林长城沿线毛乌素山水林田湖草沙生态高质量发展示范。针对榆林毛乌素沙地风蚀沙化严重、土壤盐碱化、已有林分退化等生态问题，通过风蚀沙化区修复、盐碱地生态治理、退化林分改造提升、中小河流生态治理等措施进行生态修复，建成 230 万亩的山水林田湖草沙生态高质量发展示范区，重点打造以红碱淖国家级自然保护区为核心的 130 万亩综合治理示范区。

榆林沟流域山水林田湖草沙生态保护修复示范。从山水林田湖草沙的整体性和系统性出发，治山、治土、治水、治穷同步推进，把治理水土流失、水资源短缺、农田生态功能退化、植被稀疏等问题有机结合，对山上山下、地上地下以及流域上下游进行整体保护、综合治理和系统修复。示范项目建设内容以榆林沟流域水生态综合整治、植被恢复及林草建设、农田质量提升及改造为主，以沿岸水土流水严重、生态环境脆弱的地段为重点区域，构建榆林沟两岸绿色生态带。采取河道疏浚、砌筑护坡、淤地坝加固、建造生态护岸林等措施进行水森田综合整治，达到“泥不出沟”。采取退耕还林（草）、林草植被恢复、森林质量提升等配套措施开展植被恢复和林草建设工程，对沿线支流及周边山体，采取封山育林、林草改良，提升沿岸区域生态环境质量。农田质

量提升及改造工程以坡改梯及高标准农田建设为主，配套生产道路及高效节水的灌溉工程建设。

专栏 11-1 山水林田湖草沙系统治理示范区建设

榆林毛乌素山水林田湖草沙生态高质量发展示范项目：以红碱淖国家级自然保护区为中心，以神木市生态保护建设协会、神木市尔林兔林场、神木市公草湾林场、神木市臭柏自然保护区为依托，建成 230 万亩的综合治理示范区，重点打造以红碱淖国家级自然保护区为核心的 130 万亩综合治理示范区。

榆林沟流域山水林田湖草沙生态保护修复示范项目：到 2025 年，榆林沟河两岸共建设防护林带 20 公里，建立人工潜流湿地 0.5 公里，疏浚河道 11.2 公里，新建及提升改造生产道路 58.8 公里，建设防火瞭望塔 3 座，梯田改造及高标准农田建设 0.15 万亩，建设软体水窖 450 座。

第十二章 实施绿色碳库基地建设

以碳达峰碳中和目标为导向，遵循陕西省林业碳汇建设“增加捕碳力、减少排碳力、增加储碳力”总体思路，以提升生态碳汇能力和林业碳汇项目开发为抓手，加强绿色碳库基地建设、碳汇人才队伍建设、碳汇管理能力建设，为全市碳达峰碳中和做出林业贡献。

绿色碳库基地建设。根据国土“三调”数据和榆林市国土空间规划，科学确定示范基地建设类型、建设规模和发展目标。在分布较为集中、国土绿化潜力较大的县市区，选择宜林荒山荒地较多、林分退化严重、生态功能较低且集中连片的林地作为森林碳汇示范基地。在分布较为集中、立地条件适宜的县市区，选择沙地、盐碱地较多和严重退化、综合植被盖度低且集中连片的草地作为草地碳库示范基地。在重要湿地面积较大、小微湿地较多、生态区位独特的县市区，选择退化严重、滩涂较大且集中连片的湿地作为湿地碳库示范基地。在沙地面积较大、荒漠化严重的县市区，选择以灌木覆盖为主、植被覆盖度较低的固定半固定沙地作为沙地荒漠碳库示范基地。在国家级自然保护区、省级自然保护区、国家级风景名胜区，选择疏林地较多、乔木林郁闭度0.4以下、林相参差不齐等区域作为自然保护地碳库示范基地。

推进碳汇计量监测与数据库建设。建立碳库基地固定监测试验点和计量监测的技术体系，全面客观反映生态系统碳储量和碳汇量现状、分布及变化情况。研发全市多尺度林草碳汇计量与核算方法，建成榆林市碳汇定量估算平台、碳汇

数据库和碳汇“一张图”，开展生态系统碳汇潜力评价。加强计量监测机构能力建设，搞好装备配备、人才培养、技术培训和平台建设，开展林业碳汇项目开发的政策咨询和技术指导，强化林业碳汇计量监测成果管理。

碳汇项目开发与交易：发挥陕西科研院校人才优势，建立林草碳汇专家智库，培育榆林本土化林草碳汇管理职业人才，为林业碳汇项目的开发与交易做好人才储备。开展碳汇资源的本底调查，摸清底数，建立碳汇资源本底基础档案电子数据库。推动以增加碳汇为目的的造林活动，有针对性的开展天然林保护和森林质量精准提升，提升森林碳汇潜力。开展林业碳汇项目开发及储备，重点进行造林碳汇和森林经营项目开发。与专业咨询机构和审定核证机构等合作，开展林业碳汇项目设计、实施、监测、交易等工作。鼓励和指导有意愿的私营企业、民营资本与相关部门合作，营造碳汇林，促进绿色资源向绿色资产转变。

第十三章 推动生态产业兴旺

以构建绿色产业体系为目标，有效衔接乡村振兴战略，充分利用资源优势和政策红利，坚持市场导向，强化品牌建设，提升榆林林草产业竞争实力和市场地位。

第一节 助力乡村振兴

深挖林草生态致富潜力。坚持生态优先和以人为本，强化政策衔接，加快生态扶贫脱贫政策向长效稳定增收政策转变，构建巩固生态扶贫成果长效机制。适度扩大生态护林员和草原管护员的选聘规模，积极开发自然保护地等林草公益就业岗位，丰富参与途径。健全天然林资源保护、森林生态效益补偿等生态补偿脱贫政策，充分发挥森林生态效益补偿基金作用。支持以工代赈方式开展林草建设。充分发挥区域特色资源优势，发展培植经济林果、林下经济、花卉苗木、森林康养旅游等林草产业，扶持相对贫困地区林草（龙头）企业和专业合作社，创新产销模式，夯实增收致富产业基础。选派专家、科技特派员在基层开展科技推广培训工作，培养技术林农。

推进生态产业服务乡村振兴。创新开展形式多样的经营主体协同发展组织模式，强化利益联结，引导形成合理、稳定、长久的利益联结机制。加大扶持和招商力度，吸引社会资本进入乡村林草产业投资领域。强化技术支持，攻克关键技术瓶颈，促进林草生态产业与新技术成果的融合，加强全产业链的技术研发和应用转化，推动林草生态产业向价值链

中高端跃升。充分发挥林草在生态观光、文化体验、旅游康养等方面的社会功能，融合榆林红色革命、治沙精神、长城、黄土黄河等历史文化特色，引导有条件的县市区联动协调第二、三产业，创新种植观光、加工体验、康养旅游为一体的现代产业融合发展模式，让更多脱贫人口享受二三产业的增值收益。结合林业重点工程建设项目的乡村振兴战略，持续改进脱贫区域生态面貌和人居环境。

第二节 提升特色产业发展水平

科学推进特色产业基地建设。根据现有基地分布和区域资源发展特色，加强标准化栽培、良种化改造、集约化经营，开展特色产业“三品一标一基地”建设。加强经济林和饲草基地建设，重点发展红枣、“两杏”、山地苹果、海红果等特色经济林，启动黄河沿岸枣产业链振兴五年计划，积极推进文冠果、长柄扁桃、核桃、花椒等木本油料基地建设和沙棘等生态型经济林建设，适度发展油用牡丹、樱桃、葡萄、花椒、枸杞、李、山楂等经济林。做大做强花卉苗木产业，创建榆阳苗木花卉品牌，建设具有较强辐射带动能力的西北地区苗木花卉中枢和林木种子物流交易中心。

专栏 13-1 特色产业基地建设

特色经济林果产业：到 2025 年，全市新建红枣、“两杏”、海红果、花椒等特色经济林果基地 10 万亩。打造清涧、佳县、吴堡县百万亩红枣基地，做好品种保护；打造府谷县万亩海红果基地，榆阳区百万亩“两杏”基地，吴堡县万亩花椒基地，绥德、清涧县百万亩山地核桃基地。重点启动黄河沿岸枣产业链振兴五年计划，在黄河沿岸 5 公里区域范围的红枣优生区，每年实施低产枣林改造 10 万亩；加强红枣林生态管护，红枣林每亩每年补助 50 元，巩固沿黄区域 170 万亩红枣林生态效益。

花卉苗木产业：到 2025 年，全市建成 4 个苗木花卉集聚区，5 个苗木花卉示范县，建设 1~1.5 万平方米的花卉交易市场 1 个，建设 0.03 万亩草花和宿根花卉培育基地 5 个；全市苗木花卉基地稳定在 15 万亩，年综合产值达到 25 亿元以上。

饲草产业：到 2025 年，建设饲草基地 50 万亩，草地改良 50 万亩。在榆阳区小纪汗镇、马合镇等乡镇建设一批千亩起步、万亩连片的优质饲草基地，建设草种基地 0.5 万亩、试验基地 2 个。

（备注：特色产业基地建设各项任务已计入人工营造林及种草、森林质量精准提升建设任务。）

大力提升精深加工能力。按照产品多样化的思路，围绕木本粮油、生物质能源、健康食品及生物药品、新材料等重点领域，创新开发保健类、养生类、美容类等特种功能新型林特产品，深度开展红枣酒、红枣咖啡、红枣酵素、核桃油、牡丹籽油、文冠果油、紫晶枣、仁用杏、长柄扁桃油等高端精深产品研发，丰富创新产品门类，发展加工多元化。鼓励扶持企业促进精深加工设备的升级改造，重点提升生产、储藏、深加工和交易物流能力和效率。积极营造良好营商环境，引导国内外食品、医药、生物质能源等领域的知名企业投资、落户，鼓励本地企业增资扩产，大力推进精深加工项目落地。

专栏 13-2 精深加工能力提升建设

精深加工能力提升工程：进一步完善草产业链条，建设大型饲草加工企业 5 个、草种加工企业 5 个，饲草初级加工点 30 个，引进牧草机械 250 台套，生物防治 10 万亩，基础条件改善 5 万亩，建立草产品电商交易平台 1 个。在佳县，通过佳州红红枣挂面厂房建设项目改扩建生产车间 2000 平方米，购置三条生产线设备；通过佳宝红枣加工厂建设项目改扩建加工厂车间 2500 平方米，购置冻干食品加工设备一套；兴民枣业年产 2000 吨红枣醋加工项目改扩建加工厂车间 1000 平方米，购置年产 2000 吨全自动红枣醋饮料灌装设备 1 套；榆农集团佳县年产万吨红枣功能保健饮品生产项目改扩建生产车间 5000 平方米，购置红枣山地苹果浓缩汁生产线设备。在横山区，引进杏仁加工企业，引进牧草加工产业，达到 500 万吨的年产量。

第三节 发展壮大林下经济

因地制宜分类施策。在沿黄生态经济带大力发展枣林林下禽、畜养殖，积极探索枣花养蜂。以现有红色旅游点、森林公园、人文生态景观、休闲观光自然景观为主体，培育精品旅游线路，打造沿黄旅游带。在长城沿线利用沙丘及樟子松林重点开展林菌种植和综合利用林下落叶、林木修枝、灌木柠条加工等林木资源和农作物辅助产料开展林畜的圈养、散养。在黄土丘陵沟壑区重点利用林地空间开展林苗和经济作物套种。在白于山河源梁涧区重点利用林下昆虫、小动物、杂草多和空间大的特点，在林下放养或圈养山鸡、野鸡、珍珠鸡等各类家禽、野禽，生产无公害禽类绿色食品。在北部盐碱地区大力发展林禽、林畜等养殖业，以及打造古长城、盐碱地观光等旅游项目。

多元主体融合扩大发展效应。以县市区或乡镇为区域，大力推广“公司（龙头企业）+合作社+基地+农户（家庭）”产业化发展模式，探索采用合同制、合作制或股份制，通过“入股+保底分红”等建立由龙头企业、林农、林下经济各级服务体系、科研开发机构等主体组合的利益共享、风险共担的经济共同体，保障林农利益。继续培育壮大新型经营主体，加快林地产权流转，盘活土地经营权。重点支持生产大户和家庭林场发展，着力打造多种形式的专业合作社。鼓励扶持大专院校毕业生、返乡农民工、新型职业农民从事林下经济，提升林下经济产业发展活力。

专栏 13-3 林下经济产业发展

林下种植：到 2025 年，林下种植面积达到 20 万亩，建设中省市级示范基地 15 个，林业专业合作社达 120 个。

林下养殖：到 2025 年，全市发展林下养殖面积 15 万亩，建设中省市级示范基地 15 个。

森林草原景观利用：到 2025 年，全市发展森林草原景观利用涉及林草地面积 80 万亩，新建生态休闲旅游精品基地 15 个，城郊林家乐 30 个，提高旅游人数，带动林农增收。

第四节 推动生态旅游快速发展

开发生态旅游康养产品。树立“文化搭台、生态牵手、旅游唱戏”的理念，推动文化、产业、生态与旅游的深度融合，推动研学旅游、体育旅游、文化旅游、产业旅游等“生态旅游康养+”，开发重点生态旅游康养项目，打造精品生态旅游康养线路。创新文化生态旅游形式，提升旅游产品创意和科技含量，大力发展体验性、参与性、交互性的生态文

化旅游新兴业态，引导旅游企业创建生态文化旅游品牌。加快森林公园、沙漠公园、自然保护区、地质公园等基础设施建设，培育生态观光、森林康养基地，为人们提供更优质的生态服务。探索生态文化旅游认证及生态环境教育模式，开展自然观察、民族文化体验、环境解说等生态环境教育，实现生态旅游的环境教育目标。

丰富生态旅游载体活动。积极开展全国绿化模范城市、省级森林城市、森林小镇、森林村庄等创建工作，深入开展绿色社区建设、园林式单位创建，创新全民义务植树活动开展形式，以城乡一体化建设为抓手，全面推进身边增绿增美工程。以“关注森林、关注生态”为主题，开展一系列野生动物保护月、爱鸟周等保护活动以及红枣文化节、杏文化节、生态摄影展、枣乡采风行等主题活动，凝聚全民参与生态建设的积极性，为现代林业发展创造良好的舆论氛围。鼓励创作和出版生态空间领域重点工程宣传画册、专题片、影视等文化作品，出版古树名木、森林公园、名特优经济林基地建设宣传画册；举办摄影、美术、书画展，传播森林、草原、大地景观历史文化知识，增强人们的生态文明保护理念。

专栏 13-4 生态旅游康养基地建设

森林康养基地建设：重点开展榆阳区小纪汗林场森林康养基地和神木市红碱淖森林康养基地的建设。

第十四章 严格落实林草资源监管制度

加强生态资源保护管理力度，建立健全林草资源保障体系，维护生态资源安全稳定，夯实生态产品价值实现途径，有效保护生态建设成果。

第一节 加强林草资源用途管制

严守生态管控红线。配合自然资源部门完成生态保护红线划定成果评估工作；在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域科学划定生态红线，对纳入生态保护红线的重要生态功能区和生态环境敏感脆弱区实行严格管控，确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。探索利用“多规合一”平台，统筹衔接国土空间利用整体规划，实现一条红线管控生态功能空间、环境质量安全底线、资源利用上线的硬性制度红线。加强林地保护利用管理，编制新一轮林地保护利用规划，更新森林资源管理“一张图”。严格征占用林地审批管理，进一步优化审核审批程序。严格执行森林采伐限额制度，强化对限额执行和凭证采伐的监督检查。

构建行政执法体系。加强与环保、公安机关、检察机关等单位对接，建立健全林草部门行政执法与公安机关刑事司法衔接机制，推进自然保护地资源环境综合执法，发挥检察机关公益诉讼检察职能，依法开展检察监督工作，严厉打击非法破坏林草资源行为。推动组建市、县两级林草综合执法队伍，统一行使林草行政执法职能，明确执法职责、完善执法程序。完善林草督查工作，加强重点生态功能区、生态敏

感脆弱区、重点违法领域问题的监管，强化事前监管，持续开展非法侵占林草地清理排查专项执法、林草督查等行动。

提高监管效率。加强监管设施设备现代化建设，全面提升装备、基础设施和信息化建设。加强全方位巡护检查，常态化巡护和专项整治相结合，积极开展各类林草专项整治活动，严厉打击乱砍滥伐林木、乱捕滥猎野生动物、乱开滥占林草地等违法行为。联合做好林草权纠纷调查处理，规范木材经营加工摊点和动物加工摊点的管理，杜绝非法收购、加工木材和野生动物。针对重大破坏森林和草原事故、重大野生动物疫源疫病事故，建立重大林草生态破坏事故应急预案，提高快速反应和应急处理能力。

第二节 开展生态保护成效监测评估

完善生态系统综合监测体系。加强林草资源和生态状况动态监测，完善生态效益监测网络体系，及时有效对森林草原防火、有害生物防治、沙尘暴预测预报等各类数据信息实时采集、深度挖掘和自动化、智能化分析预判；更新和完善林草资源和生态状况信息，监管林草资源保护和利用，准确预测林草资源和生态状况发展趋势，对林草生态工程建设效果进行长期跟踪评估，科学分析与评价林草发展和生态建设成效，逐步建立市县一体化管理的综合监测制度。

开展生态保护成效监测评估。突出生态系统完整性、主要保护对象动态变化、生态系统服务以及主要威胁因素等内容，将资料档案审查与无人机低空遥感、移动终端等先进技术手段相结合，综合运用土地利用变化监测、栖息地质量变

化评估、生物多样性指数分析、生态系统服务模型评估等技术方法，科学评估生态系统威胁因素、自然生态系统完整性及生态系统服务、重要物种栖息地稳定性，主要保护物种群动态变化，生态系统服务功能，群众生态保护意识，自然保护地工作机制，管护宣教设施情况等内容，并及时公布林草资源及生态状况动态变化情况。

第十五章 加强森林草原防灭火体系建设

坚持预防为主，源头管控，构建森林草原一体化防火机制，加强基础设施建设和现代化装备配置，提升林草火灾综合防控能力。

第一节 提升林草火险监测预警能力

着力加强预测预警。加强与应急、气象部门的会商研判、预警响应、信息共享等协作配合，建立健全林草防火监测预警体系，加强卫星、航空、林火视频等现代监测预警手段的应用，形成联网、上下联通、信息畅通、反应快捷的森林草原防灭火预警监测体系，增强火情发现能力，提高重大决策的科学性和预见性。

全面夯实防火责任。坚持技防与人防相结合，落实森林防火目标管理责任制，建立市、县、镇、村、护林员五级包干的网格化管理责任机制，夯实防火责任。着力提高防火巡查效率，落实防火值守和报告制度，采取重点林区设卡防范、重点地段专人守护、重点时节全天候巡查的办法，严防死守。强化火源管控，全面消除森林火灾隐患，严格控制野外火源管理，协助森林公安查处违规用火。

强化防火宣传教育。充分利用广播、宣传车、横幅、标语、宣传单、刷写标语以及现代网络等多元方式宣传森林防火工作，深入各村、社区，巡回开展护林防火法律法规和安全扑火知识教育，强化野外火源管理，完善区域联防机制，提高群众对森林防火工作的认识。

第二节 提高火情早期处理能力

完善早期处置体系。健全林草防火指挥和火灾应急组织系统，完善林草火险应急预案，提高火情处置针对性和可操作性，健全森林草原防灭火专业扑火队、半专业扑火队和群众义务扑火队相结合的三级扑火队伍体系，实现林草火情“打早、打小、打了”。

提升队伍实战水平。充实森林防火队伍，稳定防火队伍人员结构。加强扑火队伍专业化建设，做好定期森林防火专业技能培训工作，组织开展体能训练、地块培训、消防器材自查，建立森林草原防火队伍与地方综合性消防救援队伍联动机制，提升应战能力。坚持防扑火队伍靠前驻防，加强培训演练，提高扑火实战能力。

强化综合管理能力。切实加强风险防范、依法治火、科学施救，预防发生人员伤亡和扑火安全事故，进一步规范森林火灾扑救预案，将林草火灾损失降到最低限度。完善灾后调查报告、灾情损失评估与责任追究办法等灾后处置机制。

第三节 强化防火保障能力

加强基础设施建设。加大林草灭火设施建设力度，完善防火应急道路、扑火队伍营房、防火物资储备库、航空护林站（点）、宣教设施等林草防灭火基础设施。全面提升林草防灭火装备专业化、现代化水平，及时更新老旧设备，补齐防火短板。对县、乡两级的物资储备库进行改扩建，根据实际需求，及时补给森林草原防灭火物资和装备。完善各种以

水灭火系统，重点加强消防水池（水窖、水罐）建设，并在具备条件的地方组网，增加灭火水车数量，提高灭火效率；拓宽林草防火投入机制，提高资金保障水平。

完善防火阻隔系统。在重点林区和目前林火阻隔系统不完备的区域通过新建和维护防火道路、阻隔带等，结合防火阻隔设施建设工程和自然阻隔系统形成均衡的网络化林火阻隔系统。

专栏 15-1 森林草原防火体系建设

林草防火工程：到 2025 年，新建和改造提升防火通道 2400 公里，林草火灾受害率控制在 0.25% 以内。

第十六章 持续深化重点领域改革

全面深化林草改革，充分调动国有林场森林经营的积极性，进一步盘活集体林地资源，建立健全草原保护制度，推动林草事业高质量发展。

第一节 巩固和深化国有林场改革

激发国有林场发展活力。建立国有林场生态产业发展机制、绩效考核评价机制和分配激励机制，实施林场场长任期森林资源考核和离任审计。健全森林资源监管制度，实行森林资源变动申请报告制度。试行把靠近国有林场、苗圃的土地就近划归国有场圃管理，距离国有林场较远、集中连片且面积较大的林地新建林场或管护站进行管理，区域范围内的农民就近转为职业林业工人。

加快国有林场优质资源培育。严格国有林场森林经营方案的执行与监督管理，积极应对国家遏制耕地“非农化”，防止耕地“非粮化”政策带来的育苗面积锐减的局面，鼓励国有林场合理利用林地（苗圃地）资源建立保障性苗圃，加强林木良种、珍贵树种、优良乡土树种等苗木的培育和推广应用，加快大径级林木、国家储备林基地建设，提升公益林建设水平。

积极推进现代国有林场建设。创新发展模式，支持绿色转型发展，支持有条件的林场发展生态旅游、林下经济、森林康养、自然教育等绿色低碳产业和创意林业。创新人才队伍建设模式，强化编制管理，加强职工培训，提升队伍素质。

推进管护用房、防火道路、信息化等基础设施建设，改善生产生活条件。创新投入模式，统筹政策、科技、资金、项目，打造现代国有林场。

第二节 深化集体林权制度改革

培育现代新型经营主体。积极推进家庭经营、集体经营、合作经营、企业经营、委托经营等共同发展的集体林经营方式。加快培育现代林业职业经理人，支持职业经理人领办或新办专业合作社、家庭林场和林业产业企业。推动林地林木“折股量化到户”或“量化折股入场”，支持村集体经济组织创办现代化管理的村集体股份合作林场，支持农户通过土地入股方式与其他生产要素优势经营主体发展林业产业。探索校企（村或合作社等集体经济组织）合作路径及办法，支持开展林业及林下产业与其他产业融合、技术协作等基础性研究，总结推广成功经验和做法。

推进适度规模经营。推行集体林地经营权流转制度，鼓励以转包、出租、入股等方式流转林地。建立重要区位集体公益林政府赎买、置换机制，探索地役权机制。推行“生态银行”机制，通过托管、赎买等方式收储整合零散林木资源。健全县、乡、村三级林权服务和管理网络，建立服务综合平台，将金融服务、林权流转交易、生产中介服务等信息延伸至基层。

引导社会和金融资本上山。通过贷款贴息、以奖代补、规模经营补助等多种方式激励社会资本参与林业发展的积极性。支持多种经济主体成立林权收储担保机构，扶持其开

展市场化收储担保。积极引导金融机构开发适合林业产业特点和规律的信贷产品支持林业生产经营。鼓励支持政策性金融机构开发林业普惠金融产品。推行集体林经营收益权和公益林、天然林保护补偿收益权市场化质押担保。

第三节 推进草原承包经营制度

建立健全基本草原制度。建立基本草原制度，制定和完善基本草原的划定，建立健全基本草原保护管理技术标准体系，把维护国土生态安全、保障草原畜牧业健康发展最基本、最重要的草原划定为基本草原。探索草原自然公园和现代国有草场建设。

完善草原承包经营制度。加快推进草原确权登记颁证，将地块、面积、合同、保护责任落实到户，着重解决草原承包地块四至不清、证地不符、交叉重叠等问题，稳定草原承包关系。加强草原承包经营管理，完善草原“三权分置”办法，进一步明确草原所有权，稳定农户承包权，放活草原经营权，进一步明晰在草原承包、经营、流转各环节中的关系，规范草原承包和流转合同。

推进国有草原资源有偿使用制度。合理确定实行有偿使用的国有草原范围。探索创新国有草原所有者权益的有效实现形式。探索国有草原有偿使用收益分配机制。编制全市草原保护修复利用规划，加强草原监理执法队伍和基础设备装备建设，建立草原管护长效投入机制。

第四节 全面推行林长制

建立健全市县镇村四级林长制体系。严格落实榆林市《关于全面推行林长制的实施方案》，明确四级林长制体系建设工作要求和市级林长责任区划分。根据全市森林草原等生态资源分布特点和保护发展需要，在28个国有林场、1个国有苗圃、18个自然保护地、3个治沙英模造林基地等重点生态区域设立33个市级林长，同时建立26个市级部门参与的协作制度，共同做好林草资源保护发展和安全工作。

加强林长制工作机制和制度建设。健全林长制工作机制，建立信息公开制度，定期公布森林草原资源保护发展情况。建立林长制成员单位协作机制，加强市级林长制协作单位间信息沟通、联系会商、协调服务、督查问效，合力推进林长制工作。建立工作巡查制度和任务清单制度，加强对林长制实施情况的督促检查，督查区域内林长制主体责任落实情况，督促完成林长制主要工作目标，聚焦森林草原资源保护发展和林业生态建设重难点问题。建立林长会议制度，协调解决森林草原资源保护发展中的重大问题，充分发挥林长会议在林长制工作中的决策、部署、监督、协调作用。

严格考核问责。明确林长制督导考核纳入林业和草原综合督查检查考核范围，考核结果作为地方有关党政领导干部综合考核评价和自然资源资产离任审计的重要依据。严格落实党政领导干部生态环境损害责任终身追究制，对造成森林草原等生态资源严重破坏的，依法依规追究责任。

第十七章 加强支撑体系建设

聚焦生态建设与产业发展的实际需求和目标，加强科技创新、生态网络感知系统建设和高质量林草种苗供应，支撑全市林草高质量发展和现代化建设。

第一节 完善科技创新体系

聚焦关键技术研发。突出问题导向，加大与国内知名科研院所的联合协作，开展具有前瞻性、基础性、关键性技术研发，集中力量攻克关键技术，打破“卡脖子”的困境。重点解决过敏花粉控制、红枣裂果、矿区生态修复、退化人工林更新复壮、重大林业生物灾害防治等一系列技术攻关和研发，形成地方技术规范和标准体系。加强林业碳汇关键技术创新，联合开展林草碳固定、碳减排、碳汇计量、监测评估等领域的基础研究，重点开展林草碳汇精准提升经营模式和技术研究。重点推进榆林沙区樟子松嫁接红松技术与示范造林、环城多功能防护圈、毛乌素沙区衰退人工林更新复壮、白于山河源梁涧区植被恢复等项目研究，加快推进生态文明示范区建设进程，推动林草跨越式发展和现代化进程。

专栏 17-1 关键技术研发

过敏花粉控制：防、控、治并用，短、中、长措施结合，短期着手生化措施，长远着眼生态途径，力争 2020 年开始，3 年内在榆林城周边形成 50 万亩的多功能防护林带。

林业碳汇关键技术创新：联合开展林草碳固定、碳减排、碳汇计量、监测评估等领域的基础研究，重点开展林草碳汇精准提升经营模式和技术研究，为建成榆林碳汇交易体系奠定基础。

植被恢复与生态修复技术研究：结合榆林四大区域自然、社会、经济条件差异，研究有针对性的植被恢复与生态修复技术研究。

强化科研平台建设。努力提升市林科所、县市区林业科研支撑单位的科技支撑能力和科研攻关水平。结合林草科技攻关需求，通过新建、整合、联合等方式，建设高水准的林业科技实验室和平台。支持企业、高校、科研机构在榆林设立实验室、研究中心和实验基地，为全市生态空间治理和林草产业发展提供坚强的技术支撑和保障。

全面推广科技成果。继续建设榆林林业科技创新示范园、定边县林业科技示范园，在全市扶持各类示范点、示范户，培训林农、技术人员和林业科技示范户，提高林草科技成果转化率。加大文冠果、红树莓、黑枸杞等科研成果的示范推广力度，在城镇周边打造中小型生态观光园、采摘园，提供高品质的生态服务和产品供给，带动当地林草和旅游产业的发展，建成一批具有显著经济社会生态效益的示范工程。

专栏 17-2 科技示范园建设

科技示范园建设工程：继续加强榆林林业创新示范园、定边县林业科技示范园 2 个科技示范园的建设；在榆阳区、神木市、横山区、定边县、靖边县每年每县区市完成樟子松嫁接红松示范林建设 0.1 万亩，共 2.5 万亩；在榆阳区、靖边县、米脂县、佳县、子洲县建立红树莓示范园 0.1 万亩。

第二节 建设生态网络感知系统

完善新型基础设施建设。以遥感应用、移动互联网（5G）、云计算、大数据、人工智能等新一代信息技术为支撑，推动信息技术与林草管理融合发展，加快通信网络覆盖、物联网等新型基础设施建设，构建天地空和点线面一体化遥感分

析、地面调查、定位观测与生态物联网综合监测体系。建立林长制智慧监管平台，构建以林长责任分工、数据挖掘、统计汇总、综合分析、考核评价于一体的管理平台，实现林长制数据采集、处理、评价一体化，创新“互联网+”业务应用模式，为林长制的管理和考核提供技术支持。建立林草综合数据库和信息管理平台，实现林草重点领域动态监测、智慧监管和灾害预测预警，建立健全林草信息化“集中建设、统一运维、分口应用”的新格局。

加快融入国家林草生态网络感知系统。以网络、应用、数据库等建设为重点，通过对森林、草原、湿地、荒漠、自然保护地、陆生野生动植物、重大生态工程等各领域监测数据的汇集、整合、开发，建设林草资源监测“一张图”“一个库”“一套数”、重点领域林草感知应用、感知系统总平台等，全面推动信息采集、数字化、建库工作。系统平台率先实现林草资源数据查询、网上行政审批、移动办公等功能，逐步实现林地草原湿地违法违规占用预警、自然保护地旗舰物种实时监测、森林草原早期火情预警、松材线虫等林草有害生物监测预报、护林员联动管理、沙尘暴灾害应急处置等感知应用，建立“信息共享、统一指挥、快速反应、协同作战”的工作机制。

第三节 提高林草种质量和供应能力

提高良种壮苗供应能力。加大乡土树种草种、珍贵树种和适宜困难立地造林的抗逆性树种的良种品种选育力度，积极培育良种壮苗。加快推进良种基地、育种中心，草种生产

基地建设，支持国有林场建设苗木培育示范基地和保障性苗圃，保障全市国土绿化苗木供应。进一步加强服务引导和监督管理，促进苗木供需平衡、有效对接，严厉打击制售假冒伪劣种苗行为，严禁使用带有危险性有害生物的林草种苗造林绿化。

加强种质资源保护利用。开展全市域内林草种质资源调查，全面摸清种质资源家底。加强对珍稀、濒危、重要乡土乔灌木、古树名木、野生花卉及重要乡土草类种质资源的收集保存，建设林草种质资源库，科学贮藏林草种质资源。以木本油料、特色林果等树种和重要生态修复草种、主要饲草为重点，积极开展种质资源鉴定与评价，公布可供利用的种质资源目录，积极推动种质资源开发利用。

专栏 17-2 高质量林草种供应能力建设

高质量林草种供应能力提升工程：结合国有林场深化转型发展，建设保障性苗圃 13 个，新建和改造提升良种基地 4 个，营造良种示范林 6 处。加强长柄扁桃、沙地柏优良种源区管护，完成林草种质资源普查，建立市级“四室一库”。制定榆林市常用造林苗木标准，到 2025 年，良种使用率达到 50%。

第十八章 保障措施

加强党的全面领导，高度重视规划的实施，充分发挥规划的发展导向作用，围绕规划主要目标和重点任务，完善规划实施的保障机制，调动全市林草部门及其相关资源，确保规划有效实施与目标的实现。

第一节 党政齐抓，全民动员

切实加强党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的核心作用，把党的领导始终贯穿规划实施的全过程。建立由党政主要负责人牵头的规划实施领导机制，统筹指导重大议题审议、重大政策执行、重大项目推进。按照中央和陕西省关于全面推行林长制、建立健全党政领导责任体系的要求，坚持和完善党委领导、政府负责的林业草原发展领导机制，实行林业草原发展目标责任制。要将林业草原发展作为推进生态文明建设、维护国家生态安全的一项基础性战略性任务，摆到突出位置，切实加强组织领导和基础保障。始终坚持党对防沙治沙工作的全面领导，各级党委切实把防沙治沙工作摆在重要位置，坚持政府主导、企业投入、全民参与、各行各业各有关部门协同共建，充分发挥社会主义制度的优越性。各县市区林草主管部门要组织编制好本县林业草原发展“十四五”规划，将规划任务逐级分解到乡镇。明确各级地方政府实施规划的主体责任，将责任落实到各级林长，使“十四五”规划抓住关键，任务落地，责任到人，确保实效。

第二节 建立规划落实机制

强化规划跟踪评估，开展年度任务监测、规划实施中期评估和终期评估，动态掌握规划目标任务实施进度和完成质量。落实任务目标绩效考核，调动干部职工干事创业积极性，提高规划实施效率。加强规划信息公开，加大林草建设典型做法总结和经验推广，鼓励和引导社会公众参与规划实施。加大社会公众宣传力度，做好国内外涉林草舆情回应和引导，营造重视林草、支持林草和发展林草的良好氛围。

第三节 完善资金保障

积极拓宽投入渠道，在中省林草项目资金支持的基础上，加大资金整合力度，统筹安排财政、社会、地方政府资金，推进融资方式市场化，形成多渠道、多层次、多元化投资格局。“十四五”期间积极争取投入 120 亿元资金，其中：争取财政投资 99.64 亿元（中省财政 50%、市财政 18%、县财政 15%）；社会筹资 20.36 亿元。此外，积极引进利用外资，争取林业轻税赋和长期信贷优惠政策，鼓励尽可能多的投资主体参与林业建设。逐步提高森林、草原、湿地生态补偿标准，积极探索荒漠化生态补偿机制。健全绿色金融支持体系，完善包括开发性政策性金融贷款、林草抵押贷款、碳汇交易、林草基金、政策性森林草原保险等多种融资体系，探索丰富国家储备林、生态旅游、休闲康养等金融产品，鼓励和支持社会资本以“生态修复+产业导入”方式，以商品溢价促进生态产品价值的实现。强化资金监管，用好用活财政资金，提高资金使用效益。

第四节 加强开放与合作交流

充分发挥榆林的区位优势，积极融入“一带一路”倡议，“走出去”与“引进来”相结合。加强与省内外地区的合作，大力探索区域合作潜力，共建共享发展空间。加强与地方多部门的协同联动，形成生态建设、人居环境改善等工作的合力。积极与省内外科研院所等部门的交流，开展共建共享科技创新行动，为科技人才的培养和科研活动奠定基础。

第五节 营造良好舆论氛围

运用新技术新媒体新手段，大力宣传习近平生态文明思想，加强林草生态建设成就和生态文化宣传，弘扬和传承榆林治沙精神。把自然保护区、各类自然公园作为普及生态保护知识的主阵地，依托植树节、世界湿地日、世界防治荒漠化与干旱日、野生动植物日等开展主题宣传，选树先进典型，用榜样的力量感染和激励社会各界投身生态文明建设，营造浓厚氛围。做好信息公开、新闻发布、政策解读等工作，加强舆论引导，全民共建生态环境、全民共享生态成果，切实增强获得感幸福感。

- 附件：
1. “十四五”期间营造林及种草任务表
 2. “十四五”期间防沙治沙任务表
 3. “十四五”投资估算表
 4. 榆林市生态区位图
 5. 榆林市森林资源分布图
 6. 榆林市沙化土地分布图
 7. 榆林市湿地资源分布图

附件 1

“十四五”期间营造林及种草任务表

单位：万亩

单 位	营造林及种草任务				
	总 计	造 林 及 种 草 任 务	封 山 (沙) 育 林	退 化 林 分 修 复	森 林 抚 育
榆林市	500	200	50	200	50
榆阳区	67	31	6	25	5
横山区	44	20	4	16	4
神木市	70	29	6	30	5
府谷县	34	12	4	14	4
定边县	68	31	6	25	6
靖边县	65	28	6	25	6
绥德县	24	10	3	7	4
米脂县	23	10	3	6	4
佳 县	38	10	4	20	4
吴堡县	14	3	2	7	2
清涧县	34	8	3	20	3
子洲县	19	8	3	5	3

附件 2

“十四五”期间防沙治沙任务表

单位：万亩

单 位	治理面积
榆林市	450
榆阳区	102
横山区	76
神木市	98
府谷县	30
定边县	58
靖边县	74
佳 县	12

附件 3

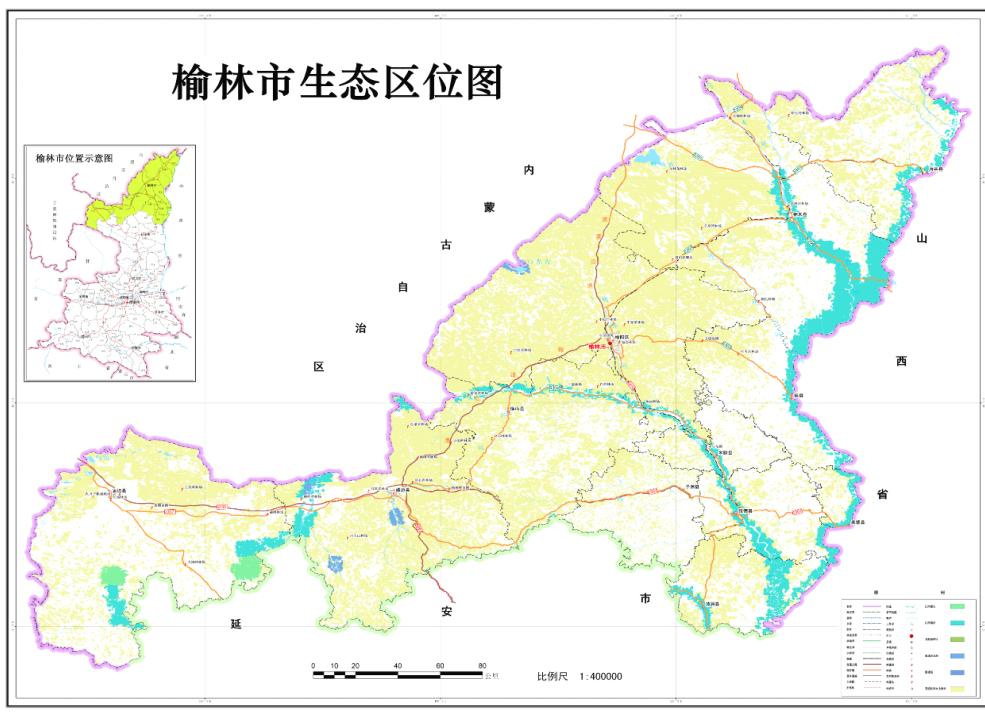
“十四五” 投资估算表

单位：亿元

序号	工程项目	投资				
		合计	中省财政	市财政	县财政	社会筹资
	合计	120.00	59.96	21.58	18.10	20.36
1	国土绿化	40.00	21.20	7.20	4.40	7.20
2	生态保护修复	24.00	12.48	4.08	3.36	4.08
3	自然保护地建设	16.00	8.32	3.20	2.40	2.08
4	野生动植物保护	2.00	1.20	0.44	0.36	
5	生态产业发展	14.00	4.20	1.40	1.40	7.00
6	生态资源管护	23.00	11.96	5.06	5.98	
7	重点领域改革	0.80	0.48	0.16	0.16	
8	支撑体系建设	0.20	0.12	0.04	0.04	

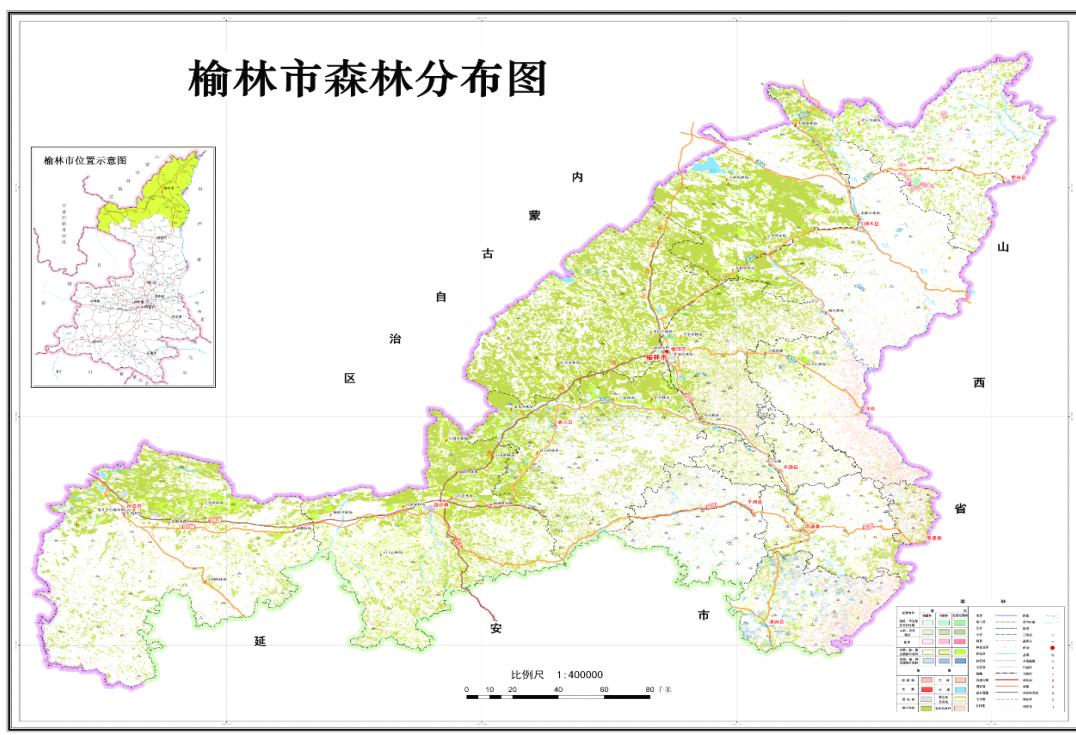
附件 4

榆林市生态区位图

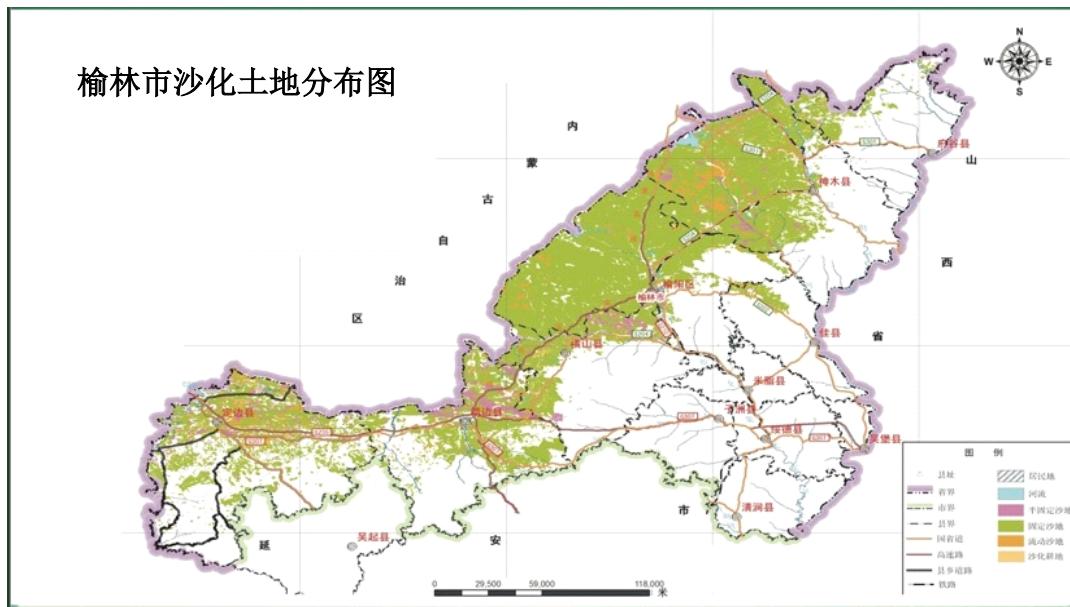


附件 5

榆林市森林资源分布图



附件 6 榆林市沙化土地分布图



附件 7 榆林市湿地资源分布图

