

附件

呼包鄂榆城市群发展规划

2018年2月

目 录

前 言.....	1
第一章 规划背景.....	3
第一节 发展基础.....	3
第二节 机遇与挑战.....	4
第三节 重大意义.....	5
第二章 总体要求.....	5
第一节 指导思想.....	5
第二节 战略定位.....	6
第三节 主要目标.....	7
第三章 空间布局.....	8
第一节 构建城市群发展空间格局.....	8
第二节 优化城市群城镇体系.....	10
第三节 推动人口向城镇集聚.....	13
第四章 引导产业协同发展.....	14
第一节 强化产业分工协作.....	14
第二节 联手打造优势产业集群.....	15
第三节 共同促进现代服务业发展.....	17
第四节 合力提升创新能力.....	19
第五章 加快基础设施互联互通.....	20

第一节	构筑城市群内外综合交通运输网.....	20
第二节	推进能源通道建设.....	23
第三节	强化水利支撑能力.....	24
第四节	构建信息共享网络系统.....	25
第六章	推进生态环境共建共保.....	26
第一节	共筑生态屏障.....	26
第二节	共治环境污染.....	27
第三节	共促绿色发展.....	29
第七章	构建开放合作新格局.....	30
第一节	推进区域对外开放.....	30
第二节	强化国内区域协作.....	32
第三节	深化内部交流合作.....	32
第八章	创新协同发展体制机制.....	33
第一节	推进公共服务一体化.....	33
第二节	大力推进统一市场建设.....	35
第三节	创新利益协调机制.....	35
第九章	组织实施.....	36

前 言

呼包鄂榆城市群位于全国“两横三纵”城市化战略格局包昆通道纵轴的北端，在推进形成西部大开发新格局、推进新型城镇化和完善沿边开发开放布局中具有重要地位。依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，按照党的十九大报告精神，特制定本规划。规划是培育发展呼包鄂榆城市群的纲领性文件和编制相关专项规划、布局重大项目的重要依据。

呼包鄂榆城市群规划范围包括内蒙古自治区呼和浩特市、包头市、鄂尔多斯市和陕西省榆林市，国土面积 17.5 万平方公里，2016 年常住人口 1138.4 万人，地区生产总值 14230.2 亿元，分别约占全国的 1.8%、0.8%和 1.9%。

规划期到 2035 年。

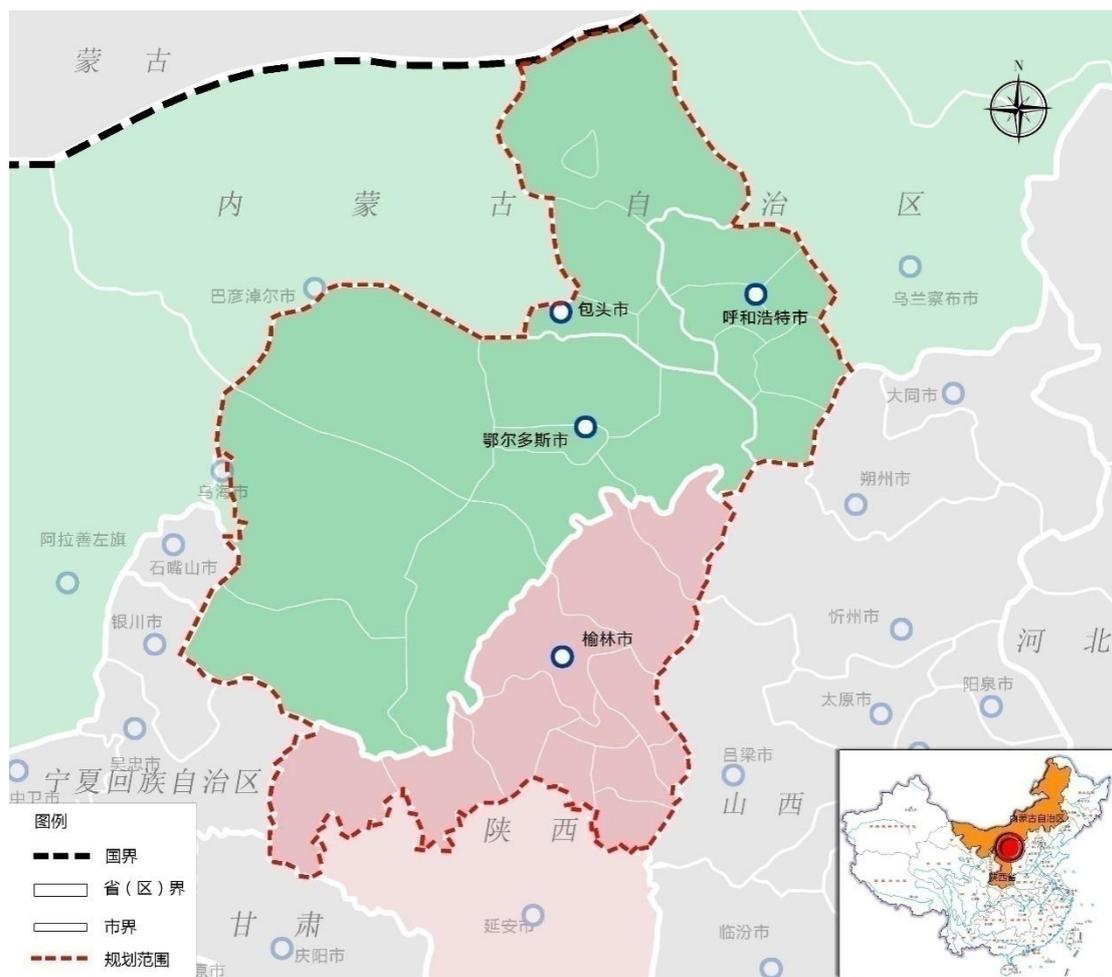


图 1 呼包鄂榆城市群规划范围示意图

第一章 规划背景

近年来，按照以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局的要求，呼包鄂榆四市积极推进协同合作，具备成为西部地区重要城市群的良好条件，同时也面临着重大挑战。

第一节 发展基础

城市群雏形初步显现。拥有呼和浩特、包头两座大城市和鄂尔多斯、榆林两座中等城市，一批小城市和小城镇正在加快发育，城市和城镇间互动密切，协同发展态势明显。2016年常住人口城镇化率达69.3%，比全国平均水平高约12个百分点。

产业合作基础较好。以能源、化工、冶金、新材料、装备制造、农畜产品加工等为主的工业体系基本形成，旅游、商贸、金融、大数据等服务业发展较快，城市间能源、旅游等产业合作密切，产业分工协作体系逐步建立。

交通设施相互连接。京藏、京新、荣乌、青银等高速公路和京兰、太中银等铁路横贯东西，包茂高速公路和包西铁路纵穿南北，建有呼和浩特、鄂尔多斯2个国际机场和包头、榆林2个支线机场，现代交通枢纽正在形成。

资源合作利用潜力大。煤炭、石油、天然气和稀土、石墨、岩

盐、铁矿等能源矿产资源富集，风、光资源充足，草原、沙漠、湿地和黄河、长城、古城等自然人文资源丰富，城市间资源互补、合作利用蕴藏着很大的潜力。

人文交流底蕴深厚。历史上农耕文明与游牧文明深度交融，人缘相亲、民俗相近、文化同源、交流密切、认同感较强，近年来毗邻区域合作不断深化，城市协同发展条件较好。

第二节 机遇与挑战

发展机遇。党的十九大对决胜全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程作出了战略部署，为培育发展呼包鄂榆城市群指明了方向。国家新型城镇化战略加快实施，中西部城市群布局形态调整优化，为呼包鄂榆城市群加快发展增添了强劲动力。西部大开发深入推进，重大基础设施、公共资源投入持续增加，为城市群提升发展水平提供了有力支撑。“一带一路”建设成效显著，中蒙俄经济走廊建设不断推进，为城市群扩大开放搭建了广阔平台。改革红利不断释放，“放管服”改革向纵深发展，为城市群转型发展营造了有利环境。

面临挑战。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，城市群发展不平衡不充分问题突出。呼包鄂榆城市群中心城市辐射带动能力不强，城市间协同发展体制机制建设尚处于起步阶段。资源

型产业转型升级任务艰巨，战略性新兴产业和现代服务业发展相对滞缓。城际基础设施互联互通欠账较多，公共服务共建共享水平亟待提高。生态系统比较脆弱，环境容量较为有限，生态修复和环境治理任务艰巨。

第三节 重大意义

培育发展呼包鄂榆城市群，有利于探索资源型地区和农牧结合区新型城镇化道路，强化举措推进西部大开发形成新格局；有利于加强产业分工协作和提升整体竞争力，培育新增长点、形成新动能，支撑引领区域经济发展；有利于扩大对内对外开放特别是向北向西开放，推动形成全面开放新格局；有利于保护黄河流域生态环境，促进人与自然和谐发展；有利于巩固民族团结、边疆安宁的大好局面，建设祖国北疆亮丽风景线。

第二章 总体要求

培育发展呼包鄂榆城市群，必须强化改革开放引领作用，彰显区域民族特色，充分发挥各城市比较优势，促进城市群内部协同发展和城市群整体对外开放。

第一节 指导思想

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想

思想为指导，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，坚持以人民为中心的发展思想，牢固树立和贯彻落实新发展理念，坚持质量第一、效益优先，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，着力推进生态环境共建共保，着力构建开放合作新格局，着力创新协同发展体制机制，着力引导产业协同发展，着力加快基础设施互联互通，努力提升人口和经济集聚水平，将呼包鄂榆城市群培育发展成为中西部地区具有重要影响力的城市群。

第二节 战略定位

充分发挥比较优势，彰显区域和民族特色，建设面向蒙俄、服务全国、开放包容、城市协同、城乡融合、绿色发展的中西部地区重要城市群。

全国高端能源化工基地。以保障国家能源安全为目标，坚持高端、清洁、环保、安全的发展方向，延伸产业链，提升附加值，推动协同发展，实施创新驱动，加快转型升级，建成高端能源化工基地。

向北向西开放战略支点。充分发挥区位优势，加大对外开放力度，全方位推进与蒙古国、俄罗斯的务实合作，加快推进中蒙俄经济走廊建设，强化基础设施互联互通，深化人文交流合作，加快外向型经济发展，建设向北向西开放战略支点。

西北地区生态文明合作共建区。尊重自然、顺应自然、保护自然，科学有力实施荒漠化防治、水土流失治理等工程，加强水资源和林草资源保护，重点在生态保护修复、资源开发补偿、区域生态补偿、生态经济发展等体制机制方面积极探索、先行先试，保障黄河中游生态安全，建成西北地区生态空间共建共享、生态环境共治共管、人与自然和谐共生的宜居城市群。

民族地区城乡融合发展先行区。实施乡村振兴战略，推进农业农村现代化，全面加强新农村、新牧区建设，提升人居环境水平，充分发挥区域中心城市的承载能力和辐射作用，加快产城融合和多元文化交融，探索民族地区城乡融合发展新路子，实现民族团结和边疆稳定。

第三节 主要目标

到 2035 年，城市群协同发展达到较高水平，整体竞争力和影响力显著增强。产业分工协作更加合理，迈向中高端水平；基础设施网络全面建成，能源、通信、水利设施保障能力明显提升，互联互通的交通运输网络基本建成；基本公共服务均等化基本实现，社会文明程度达到新的高度；生态环境质量总体改善，共建共保取得明显成效；对外对内开放水平全面提升，向北向西开放战略支点基本形成；以城市群为主体的大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局基本形成，常住人口城镇化率稳步提升，协同发展体制机制基本

建立，基本实现社会主义现代化。

第三章 空间布局

坚持城市群与区域协同、城市与乡村融合发展，突出城市群发展特色，优化城市群城镇体系，形成经济人口资源环境相协调的空间格局。

第一节 构建城市群发展空间格局

按照城市协同、城乡融合、约束有效、资源环境可承载的要求，依托中心城市、黄河水道和生态地区，构建“一轴一带多区”的空间格局。

呼包鄂榆发展轴。依托京包、包茂交通运输大通道，突出呼和浩特区域中心城市作用，强化包头、鄂尔多斯、榆林区域重要节点城市地位，增强土默特右旗、准格尔旗、托克托县、达拉特旗、伊金霍洛旗、神木市、靖边县等多点支撑能力，积极推进邻近城市联动发展，加快能源化工、装备制造、现代农牧等主导产业和新材料、大数据云计算、生物科技等战略性新兴产业以及现代服务业发展，不断提升中心城市人口和产业集聚能力。

沿黄生态文化经济带。严格保护黄河生态环境，大力传承优秀传统文化，科学有序利用沿岸平原、湿地、沙漠和历史、文化等各类资源，合理布局沿岸产业，有序推进绿色农畜产品生产和沿黄河

风景带旅游发展，加快沿黄生态、经济、文化走廊建设，加强黄河流域环境保护和污染治理，夯实城市群发展基础。

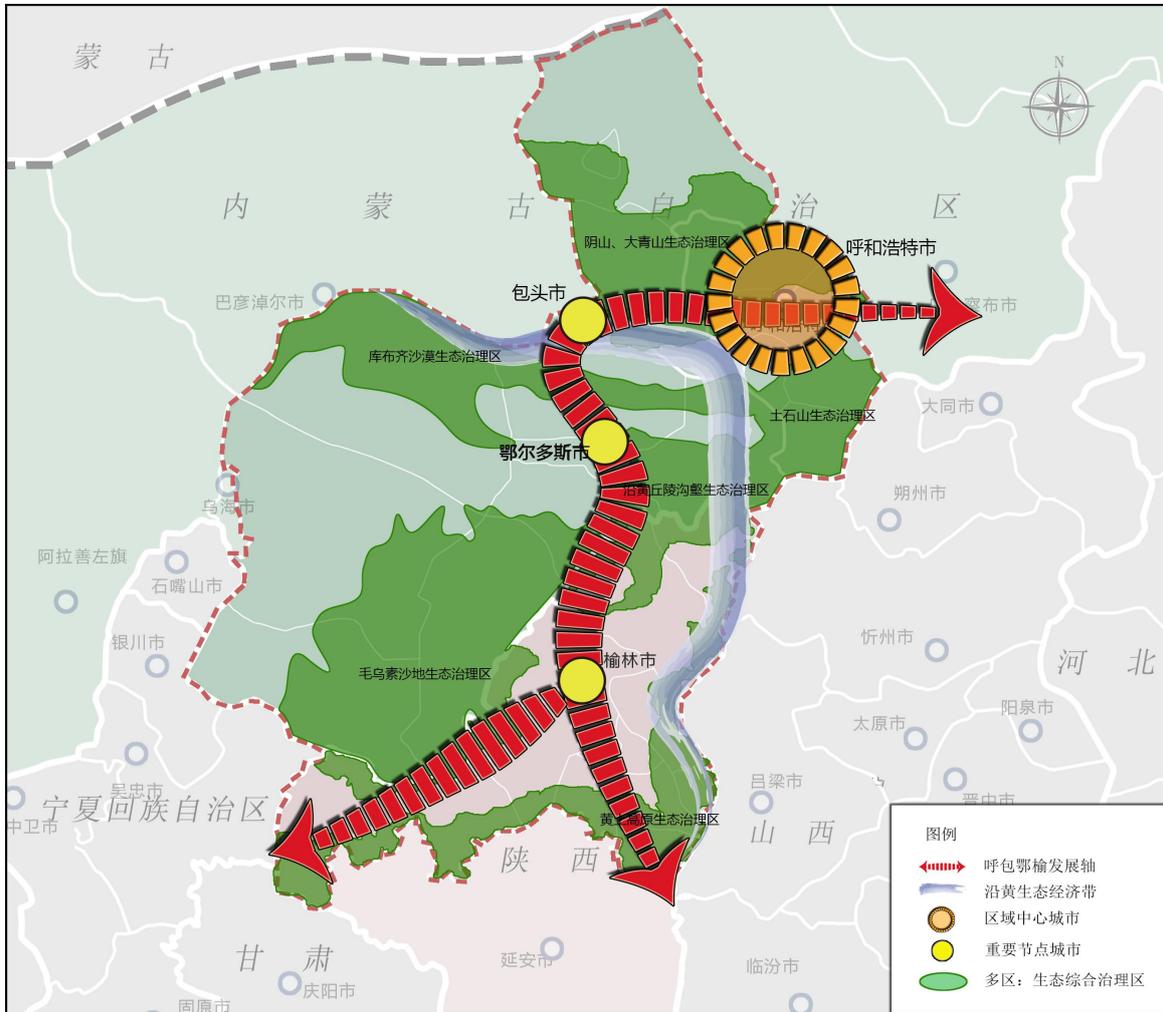


图2 呼包鄂榆城市群空间布局示意图

生态综合治理区。落实主体功能定位，严格保护绿色生态空间，加强沙漠沙地生态治理区、黄土高原丘陵沟壑水土保持区、大青山南麓生态保护区、阴山北麓生态综合治理区以及荒漠化草原修复区建设。实施退耕还林还草、三北防护林体系、京津风沙源治理、天然林资源保护、退牧还草、农牧交错带已垦草原治理等生态工程和

地质环境治理、水资源保护和小流域治理等重大行动，恢复和改善自然生态功能。

第二节 优化城市群城镇体系

发展区域中心城市。发挥呼和浩特区域中心城市作用，强化科技创新、金融服务、文化教育、开放合作等城市功能，推进要素集聚，持续提升综合承载和辐射带动能力。发挥特色产业优势，建设国家级乳业生产加工基地和大数据产业基地。

壮大重要节点城市。完善城市功能，加大城市开发开放力度，加强城市间协作联动，实现集约、互补发展。

——**包头市。**坚持绿色低碳循环发展，积极推进产城融合、军民融合，大力开展国家新型城镇化综合试点和“中国制造 2025”试点示范，建设宜居宜业宜游的现代工业城市。着力发展稀土新材料、新型冶金、现代装备制造、绿色农畜产品精深加工等产业，打造城市群创新型企业孵化基地和具有全球影响的“稀土+”产业中心。

——**鄂尔多斯市。**坚持生态优先、绿色发展，加快东胜区、康巴什区和伊金霍洛旗阿勒腾席热镇一体化步伐，建成要素聚集、生态宜居的现代化城市和生态文明先行示范区。实施科技创新战略，推进鄂尔多斯国家高新技术产业园区、装备制造基地、空港园区、综合保税区建设，打造资源精深加工中心和一流的能源化工产业示范基地。

——**榆林市**。推进榆林老城区、高新区、空港區等统筹发展，建设黄土高原生态文明示范区、国家历史文化名城和陕甘宁蒙晋交界特色城市。提升现代特色农业，发展高端能源化工产业，建设现代特色农业基地和高端能源化工基地。

培育一批中小城市。强化城市空间连接、功能传导作用，加强与区域中心城市和重要节点城市的统筹规划、功能配套，发展特色县域经济，逐步将托克托县、土默特左旗、武川县、土默特右旗、达尔罕茂明安联合旗、达拉特旗、准格尔旗、神木市、靖边县、绥德县等县（市、旗）政府驻地培育成为功能相对完善、产业和人口集聚水平较高的城市。支持符合条件的县“撤县设市”，加大对新设市的支持指导力度。加大对旗府所在城镇的政策支持。

有序推进特色小镇建设。按照控制数量、提高质量，节约用地、体现特色的要求，建设一批美丽特色小（城）镇。根据区域要素禀赋和比较优势，立足小镇功能需要，提升小镇基础设施和公共服务水平，完善小镇体制机制和政策体系，搭建城市群结构调整和转型升级新平台，为农牧业转移人口就近城镇化和产业发展提供支撑。

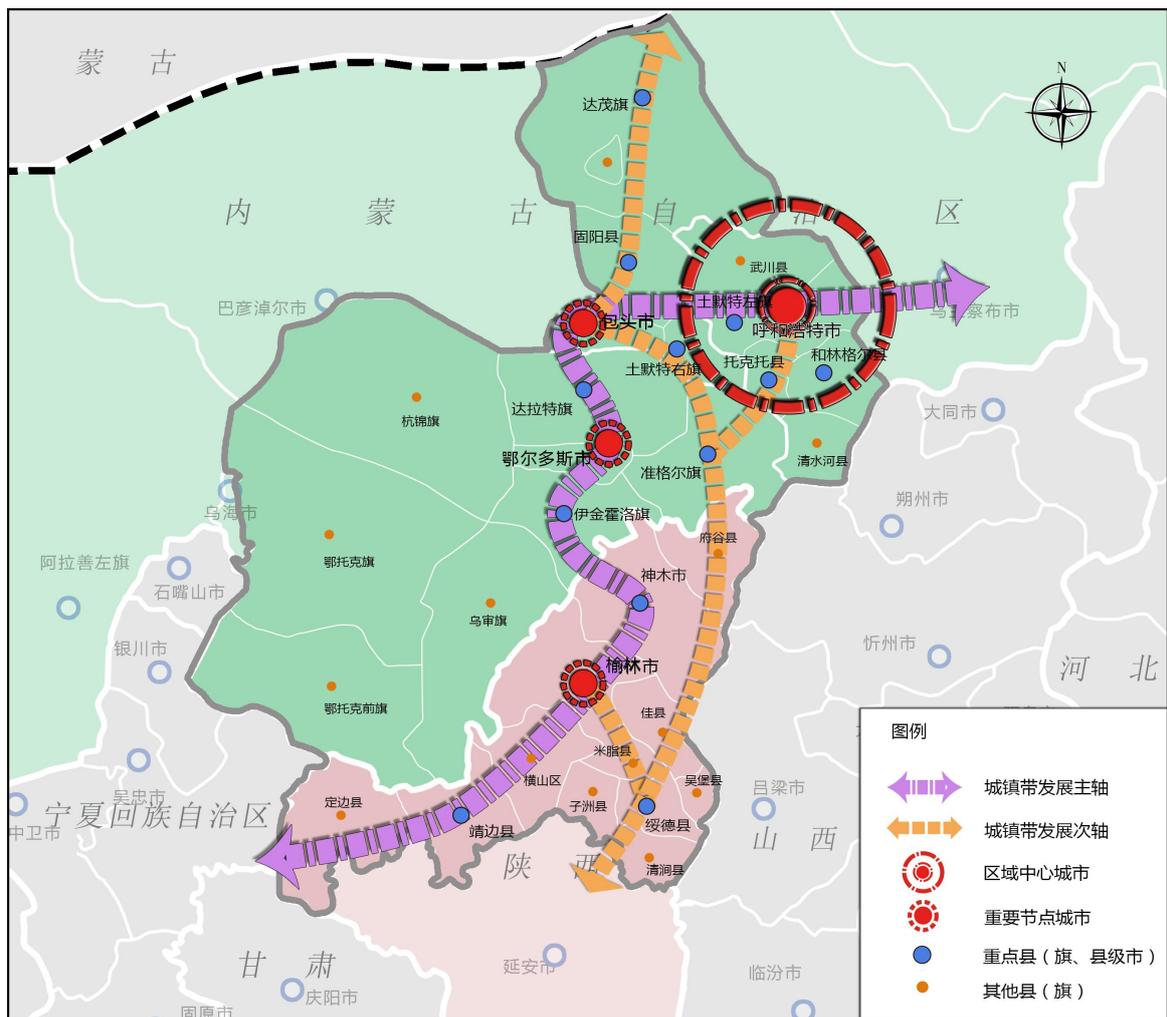


图3 呼包鄂榆城市群城镇体系示意图

推进城乡融合发展。实施乡村振兴战略，协调推动新型城镇化和新农村新牧区建设，着力增强农村牧区发展活力。统筹城乡布局，完善县域乡村建设规划，合理安排产业集聚、村落分布、生态涵养、农田保护等空间布局，形成布局合理、功能完善、协调有序的村庄新格局。加快推进农村牧区基础设施和公共服务设施建设，实现水电路气等基础设施城乡联网和医疗卫生、文化教育等基本公共服务城乡共享。打好精准脱贫攻坚战，统筹推进产业扶贫、易地搬迁、

生态补偿、教育脱贫、社保兜底等各项扶贫工作，切实解决深度贫困地区脱贫攻坚问题。

第三节 推动人口向城镇集聚

有序引导非边境地区人口向城镇集聚。优化城市人居环境，提升综合功能，有序引导非边境地区人口向大中城市和小城镇集聚。深化户籍制度改革，合理确定大城市落户条件，适当设定参加社会保险户籍条件，全面放开退役士兵、高校毕业生、技术工人、职业院校毕业生、留学归国人员、亲属投靠等人群的落户限制。创新完善人口服务与管理制，为外来人口迁入和定居提供便利条件。

有序推进农牧业转移人口市民化。严格控制位于农牧业核心区城镇的建设用地总量和开发边界，控制农畜产品主产区土地开发强度。建立健全农牧业人口转移激励机制，探索建立农业转移人口市民化成本分担机制。推进基本公共服务均等化，引导农牧业人员有序向城镇转移。

推动重点生态功能区人口有序退出。划定并严守生态保护红线，严禁不符合主体功能定位的各类开发活动。引导库布其沙漠、毛乌素沙地、丘陵沟壑区、土石山区和阴山北麓农牧交错带等生态脆弱地区农牧业人口向城镇转移，逐步降低人口数量，减轻人口对生态环境的压力。

第四章 引导产业协同发展

立足资源禀赋和产业基础，推动产业分工协作和转型升级，加快淘汰落后产能，大力发展优势产业、战略性新兴产业和现代服务业，培育发展新动能，加快建设实体经济、科技创新、现代金融、人力资源协同发展的产业体系。

第一节 强化产业分工协作

着力构建产业协作平台。依托各类现有国家级、省级园区，构建区域产业分工协作平台和载体。深化跨区域产业分工协作，合作共建产业园区和合作试验区，逐步形成横向错位发展、纵向分工协作新格局。加快蒙西产业转型升级，支持准（格尔）托（克托）清（水河）工业园区开展城市间产业合作试点，支持内蒙古乌兰木伦镇与陕西大柳塔镇共建蒙陕合作试验区，探索建立利益共享、责任共担的合作新机制。支持国家新型工业化产业示范基地建设，促进产业集聚集群发展。

打造区域分工协作产业链条。探索在装备制造、新材料、电子信息、循环经济等领域打造区域分工协作产业链条。着力提升包头、鄂尔多斯关键零部件研发制造和装备组装能力，支持包头、榆林共建稀土新材料、镁铝生产及综合开发利用基地，引导呼和浩特、榆林在光伏新材料研发制造领域开展合作。发挥呼和浩特大数据产业引领带动作用，在包头配套发展电子信息元器件及电子信息高端材

料制造，在鄂尔多斯、榆林发展云计算相关应用产业。鼓励鄂尔多斯、榆林发展循环经济，为金属材料加工、新型建材等产业提供粉煤灰、煤矸石等原材料。

构建军民产业融合发展平台。加大经济建设项目贯彻国防要求的工作力度，发挥区域军民融合产业基础和传统优势，重点促进军民信息互通、资源共享、成果转化，加快构建军民融合“军转民”、“民参军”服务平台。重点发展军民两用新材料和新技术，着力研发军民两用新装备和新产品。

第二节 联手打造优势产业集群

高端能源化工产业集群。合理配置资源，优化产业布局，加快推进以清洁能源、煤基精细化工为核心的能源化工产业集群高端化发展。以煤化电热一体化为重点，推进煤炭清洁高效利用，有序发展风能、太阳能、生物质能等新能源。在充分考虑生态环境容量和水资源承载能力的前提下，稳妥推进煤制油、煤制气产业化示范工程，加快发展煤基高端精细化学品，推进兰炭特色产业转型升级，支持鄂尔多斯、榆林建设一流现代煤化工产业示范区。

金属加工和装备制造产业集群。推动包头钢铁基地转型升级。以包头、榆林为主体，重点打造煤—兰炭—硅铁—镁—镁加工等有色金属生产加工产业链。以包头和鄂尔多斯为重点，建设现代装备制造基地，大力发展工程机械、矿山机械、煤炭机械、化工装备、

新能源设备等特色装备制造，积极发展载重汽车、乘用车、新能源汽车、智能机械、轨道交通装备，支持发展模具、零部件等配套产业。

战略性新兴产业集群。以呼和浩特为中心，深入实施“互联网+”发展战略，加快大数据综合试验区和光伏基地建设，建成重要的云计算数据中心、备份中心和开发应用中心。大力发展服务外包。支持包头依托军工基础重点发展稀土新材料和核电燃料元件、石墨（烯）等，建设国家级稀土新材料基地和技术研发中心。支持鄂尔多斯、榆林、包头依托煤化工产业基础，发展化工新材料和高品质镁合金、铝合金、多晶硅等新材料。支持榆林打造成为新能源、新材料产业基地。

专栏1 重点发展的新兴产业

新能源。适度发展风电、高效光电光热、农光互补、光伏扶贫、抽水蓄能、生物质能等。

新材料。重点发展稀土功能材料、特种钢、镁和铝基合金新型材料、硅材料、石墨（烯）新材料、铌钽合金新材料、化工新材料等。

节能环保。重点发展节能技术与装备、超低排放技术与装备、大宗工业固体废物综合利用、废旧电器电子物品回收利用等。

高端装备。重点发展轨道交通装备、新能源汽车零部件、大型载重汽车、高端医疗器械、智能制造装备、精细化工成套装备等。

生物科技。加快推进动物疫苗、生物育种、生命干细胞、生物制造技术研发和产业化。

蒙医药。提升蒙医院服务水平，推进蒙医药服务贸易，建设特色

药材种植基地，加速新药创制和产业化。

服务外包。重点发展研发设计、信息技术、专业技术、商务服务等生产性服务外包。

绿色农畜产品生产加工产业集群。立足独特的农牧资源优势，重点打造乳、肉、绒、薯、林果、蔬菜、杂粮等特色农产品优势区，推进农业“产—加—销”一体化发展。支持内蒙古和林格尔经济开发区建设以乳肉为重点的绿色农畜产品加工基地。加快榆林、鄂尔多斯国家农业科技园区建设。切实转变农牧业发展方式，培育壮大新型农牧业经营主体，培养新型家庭农牧场和职业农牧民，推进农村承包地“三权”分置，支持有条件的乡村建设田园综合体，发展观光休闲农业、创意农业等新业态。适度发展现代沙漠农业，大力发展旱作农业。开展农产品检测互认，建设农产品绿色通道，培育一批著名、驰名商标和特色农业品牌。发展有机农业、生态农业、沙产业、草牧业、林下经济、生态旅游等生态经济。

第三节 共同促进现代服务业发展

文化旅游业。树立绿色发展和全域旅游理念，整合优质旅游资源，着力打造黄河华夏文明、草原生态观光、大漠风情体验、陕北特色文化四大旅游带，积极开发文化体验游、民族民俗游、健康养生游、工业观光游、休闲农业和乡村旅游、体育赛事游等项目。大力推进厕所革命，完善旅游服务设施，提升旅游接待服务、组织管理和治理规范水平。积极推动风景名胜区建设。支持社会资本参与

旅游景区、旅游项目及旅游配套设施开发建设。强化跨区域旅游交通衔接，建设黄河风景道和长城旅游廊道，加快自行车拉力赛补给站、旅游驿站、自驾车营地等基础设施建设，打通城市群内部及与银川、延安、太原等周边城市旅游通道。

商贸流通业。加快呼和浩特、包头物流节点城市和呼和浩特、包头、榆林物流园区布局城市建设，推进物流基础设施互联互通，打造辐射西北、连接蒙俄的现代物流平台和区域性商贸中心。完善货运服务网络，合理布局城市配送中心、冷链物流中心，搭建农牧区双向流通综合物流平台，大力培育第三方物流、连锁配送企业。积极发展国际物流，深化呼和浩特沙良公铁物流港和出口加工区、包头公铁海铁物流港、鄂尔多斯综合保税区和空港物流园区、满都拉口岸物流中心建设。提高物流信息化水平，支持运输配载、跟踪追溯、库存监控等专业化、特色化物流信息平台发展，推动物流信息平台互联互通。统筹推进大宗商品、建材、快递等专业物流交易中心和综合型物流园区建设。支持包头建立稀土交易中心和国家级储备中心，支持鄂尔多斯、榆林建立化工产品交易中心和重要的区域煤炭交易中心。

金融业。有序发展金融租赁和融资租赁，按照风险可控、商业可持续原则开展大型成套能源化工装备、专用物流车辆等设备融资租赁业务。提升金融业对外服务能力。强化金融风险监测和金融安全防护，加大不良资产处置力度。

信息服务业。大力发展云计算、物联网、电子商务和地理信息等产业。加强鄂尔多斯、榆林现代工业信息服务平台建设，重点发展能源互联网、智能交通、食品安全等“云应用平台”。推进包头广告产业试点园区建设，积极培育新业态新模式。

第四节 合力提升创新能力

构建协同创新发展新格局。建立协同创新体系，加强重点实验室、工程研究中心等科技创新基地的统筹协调，完善公共科技资源共建共享机制。深化科技管理体制机制改革，构建普惠型创新支持体系，创新科技服务模式，积极发展新兴业态。紧密对接西安、上海、珠三角等国家自主创新示范区和全面改革创新试验区的创新资源，共建知识产权服务平台和技术交易市场。强化城市群知识产权基础能力建设，加大知识产权投入，提高知识产权创造、保护、运用水平。

共建产业科技创新平台。支持榆林和鄂尔多斯创建国家级煤炭清洁高效利用创新中心。依托白云鄂博稀土资源研究与综合利用国家重点实验室，研究在包头、榆林设立镁、铝合金综合利用技术创新平台。建设一批产业科技创新公共服务平台。

推进科技成果产业化。建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，引导优势企业与高等院校、科研院所等共建产业技术创新战略联盟，重点在煤化工、新材料、新一代信

息技术、高端装备制造等领域联合开展科技攻关和科技成果转化。积极推动建立“标准统一、流程规范、资质互认”的技术交易市场和技术转移联盟。

推动全社会创新创业。倡导创新文化，加强创新资源共享和创业培育服务，激发全社会创新创业活力。建立统一的人力资源市场，整合各类培训资源，打造一批职业技能培训基地和培训品牌。依托呼和浩特创业园、榆林创业园等创新创业平台，培育一批掌握行业“专精特新”技术的科技“小巨人”企业；依托科技园区、高校、职业学校、科研院所，培育一批低成本、便利化、全要素、开放式的众创空间、星创天地；围绕特色优势和新兴产业，加快发展“互联网+”创业网络体系。

第五章 加快基础设施互联互通

统筹推进交通、能源、水利、信息等基础设施建设，构建布局合理、功能完善、安全高效、优质服务的现代基础设施体系，提升城市群协同发展和开放合作的保障支撑能力。

第一节 构筑城市群内外综合交通运输网

提升城市群内部联通水平。构建完善的综合运输通道骨架，优化干线铁路、城际铁路和专支线铁路网络。完善公路运输网络，有序实施国家高速公路建设，推进国省干线公路升级改造，加大农牧

区交通基础设施建设力度，提升公路交通安全设施防护能力。



图4 呼包鄂榆城市群综合交通运输网示意图

畅通对外陆路交通通道。有序推进京包(头)、包(头)银(川)、包(头)西(安)等铁路建设，改造提升包茂高速、荣乌高速、青银高速以及国省干道，畅通通往二连浩特、满都拉等边境口岸和秦皇岛、曹妃甸、黄骅港等沿海港口的公铁、铁海联运通道，重点建设大能力货运铁路和重载公路，改造繁忙干线、主要枢纽及客货站

场，促进与京津冀、关中平原、宁夏沿黄、山西中部等城市群紧密联接。

打造综合航空运输体系。培育呼和浩特的区域航空枢纽功能，增强对周边的辐射能力。提升包头、鄂尔多斯、榆林等其他机场发展水平，支持加密呼和浩特、鄂尔多斯与蒙俄两国主要城市的直达航班。加快呼和浩特新机场建设，推动包头、鄂尔多斯机场改扩建，规划建设支线机场、通用机场和直升机起降点，加快推进靖边通用机场建设。优化航线网络，提高航班密度，拓展短途运输、通航包机飞行和空中游览等航空业务。

加快综合交通枢纽建设。加强以机场、高铁站、公路客货站场为中心的综合交通枢纽建设，优化枢纽内部交通组织，优先发展城市公共交通，实现客运“零距离”换乘和货运“无缝化”衔接。提升呼和浩特全国性综合交通枢纽城市的功能，推进包头、榆林建设全国性综合交通枢纽城市，推进鄂尔多斯建设区域性综合交通枢纽城市。

专栏2 交通基础设施重点工程

铁路。建设呼和浩特—准格尔—鄂尔多斯等铁路和准格尔—朔州、蒙西—华中等大能力货运铁路，以及神木—瓦塘等普通铁路；规划建设新上海庙—定边铁路；扩能改造包头—白云鄂博、大同—准格尔等铁路。

公路。规划建设保德—榆林、呼和浩特—朔州、赛罕塔拉—二连

浩特等高速公路；加快推进包茂高速扩建。

航空。规划建设府谷、定边等支线机场和一批通用机场。

综合交通枢纽：在呼和浩特、包头、鄂尔多斯、榆林、绥德、神木、定边等市（县）建设一批客运枢纽、物流园区、集装箱中转站、物流公铁联运中心等。

第二节 推进能源通道建设

加快电力外送通道建设。建设蒙西至天津南、上海庙至山东、榆横—潍坊、陕北—武汉等特高压电力外送通道。结合受端市场情况，推进蒙西地区电力外送通道论证，加快神木—河北南网扩建工程，支持开辟榆林至关中平原城市群的电力通道。提升蒙西电网与华北电网的联网水平，扩大主网覆盖范围，在风电、光电等新能源开发集中的地区建设一批 500 千伏及以上的汇集站及送出通道。加强蒙西电网内东西、南北断面汇集输送能力，各供电区之间形成多回路联网。

加强油气管道建设。结合鄂尔多斯盆地天然气资源开发和煤制气项目建设，完善区域内油气管网。鼓励油气管道投资主体多元化，重点推进陕京四线、鄂尔多斯—安平—沧州、西气东输三线、蒙西煤制气管道等跨省区油气长输管道建设，研究建设鄂尔多斯、榆林连接京津冀和东部沿海地区的化工产品输送管道。统筹利用天然气、煤制气等多种气源，加快跨区域管道建设，加强旗县支线管道

建设，根据上游供气量科学有序推进气化进程，逐步构建一体化环状天然气管网。

第三节 强化水利支撑能力

提升水资源安全保障能力。优化水资源配置，切实保障中心城市、重点城镇、重要产业、生态环保合理用水需求。以解决工程性缺水和饮水安全问题为重点，推进大型水库工程前期工作。科学实施红碱淖、哈素海等生态区域补水。深入推进饮用水水源地安全保障达标建设，加强应急备用水源工程建设，积极开展疏干水、再生水、雨水等非常规水资源综合利用，建立多水源互济的供水安全保障体系。加强城市供水设施建设与改造，巩固提升农村牧区饮水安全工程成果，提升集中供水率和自来水普及率。加快黄河内蒙古段二期防洪治理工程等干支流防洪防凌工程建设，加强城市防洪排涝综合治理。

严格水资源管理。开展重大项目水资源论证，加强建设项目取水管理和用水总量控制。严格实施生产建设项目水土保持方案审批制度，减少地貌植被破坏，有效防治人为水土流失。严格落实“河长制”、“湖长制”和“水十条”，确保经济社会发展与水资源水环境承载能力相适应。优化黄河流域水资源调度，加强水功能区限制纳污红线管理，严格控制入河湖排污总量，优化调整黄河沿岸取水口、排污口布局。强化工业、农业等领域节水改造和技术推广。支

持有条件的城市建设“海绵城市”。

构建水利协作平台。加快跨区域水权交易平台建设，完善水权有偿转让和水权交易市场管理。推广黄灌区水权有偿转让试点经验，扩大黄灌区水权有偿转让规模，形成共同保护和开发利用水资源的管理机制。推动区域重大水利项目统一规划实施。加快区域水资源信息统一平台建设，实现区域内水资源监控能力项目联网，促进水利基础信息共享，推进水资源调度配置、水量水质监管、水土保持监管、防洪减灾监测调度、水文测报自动化和决策管理一体化。

第四节 构建信息共享网络系统

统筹信息基础设施建设。大力推进大容量、多路由、高安全性干线光缆网络建设，推进城际网络的高速互联、城市网络的光纤覆盖和农村宽带的延伸覆盖，搭建更多光纤宽带通道和出入口。推进“三网”融合和物联网应用，加快发展下一代互联网和移动通信网，加强通信网络、重要信息系统和数据资源保护，提高网络治理和信息安全保障水平。加快现有通信网络、城市电网等架空线入地工程，支持各地依据规划稳步推进城市综合管廊建设。

协同推进智慧城市建设。拓宽深化新一代信息技术在城市建设管理中的应用，推进在城市规划、土地利用、基础设施、公共管理、产业发展、生活出行等方面的信息化应用，整合网络资源，搭建统一的政务云、物流云、环境监测云和电子商务云，提升综合信息服

务水平。支持有条件的地区开展智慧市政、智能交通、智慧园区、智慧社区建设试点。

第六章 推进生态环境共建共保

牢固树立生态文明理念，统筹山水林田湖草系统治理，实施最严格的生态环境保护制度，建立生态系统保护修复和污染防治区域联动机制，打好污染防治攻坚战，推动绿色发展，改善生态环境质量。

第一节 共筑生态屏障

沙漠沙地生态保护区。继续实施和优化禁牧、休牧、轮牧政策，在库布其沙漠边缘和毛乌素沙地腹地推进退牧还草、沙地沙漠锁边、沙柳平茬复壮等工程。支持鄂尔多斯、榆林联合创建毛乌素沙地综合治理示范区，支持库布其沙漠生态经济示范区建设，推广产业化治理荒漠经验和模式。引导社会资本发展沙漠生态产业，探索开展沙漠土地政策改革试点。

黄河沿岸生态保护区。在城市群沿黄河丘陵沟壑及黄土高原分布地区，统筹实施“三北”防护林、天然林保护、水土保持、京津风沙源治理、退牧还草等生态工程，切实防治水土流失。协同开展小流域综合治理，积极推进水土保持和资源开发区植被恢复等生态综合治理工程。加强沿黄河湿地生态系统保护，重点推进包头黄河

国家湿地公园建设、红碱淖湿地保护和无定河全线综合整治等。

阴山南北麓生态保护区。全面实施大青山综合治理保护工程和阴山北麓农牧交错带林草植被恢复工程、生态移民工程，大力开展地质环境治理和水源地保护，继续实施草畜平衡、禁牧休牧轮牧制度，推进京津风沙源治理二期、草原生态保护补助奖励和人口转移工程，促进草原生态修复。

专栏3 生态建设重点工程

内蒙古十大“孔兑”(指10条汇入黄河的山洪沟)综合治理工程、大青山南坡绿化生态修复工程、清水河县百万亩经济林建设工程、昆都仑河国家湿地公园湿地保护与恢复工程、成吉思汗国家森林公园、定边马莲滩国家级沙漠公园、煤矿采空塌陷区治理工程、病险淤地坝除险加固工程等。

第二节 共治环境污染

大气污染联防联控。推进电力、钢铁、水泥、焦化(兰炭)、化工、有色金属冶炼等重点行业脱硫、脱硝和除尘设施升级改造，有效控制二氧化硫、氮氧化物、颗粒物、挥发性有机物等污染物排放和重点工业园区有毒有害大气污染物排放。建立区域统一的信息共享、监测监管、联合执法、应急处置等机制，提升大气污染联防联控能力。

水环境污染共治。建立黄河流域地表饮用水和跨界流域水质保护区联防联控机制，共同推进水源保护区规范化建设管理，确保饮用水安全。清理整顿黄河干流两岸污染企业。建立统一的黄河水质监控平台，合理设置跨界河流交接断面，明确水质控制目标，沿岸县（市、区、旗）实施河流水质、项目审批、规划实施等方面的信息通报制度，建立水污染物排放的行业标杆管理机制。

土壤污染联合防治。深入实施土壤污染防治行动计划，严格管控污染地块风险，有序推进污染地块治理与修复。实施农用地分类管理，加大优先保护类耕地保护力度，分类推进污染耕地安全利用和严格管控，重点治理永久基本农田、蔬菜基地的土壤重金属污染、有机污染，改良河套平原和土默川平原盐碱地集中区。严格涉重金属行业污染防控，切断污染物进入农田途径。加强农业面源污染防治，加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用，推行农业清洁生产，加强地膜回收与利用。

重点行业领域污染综合防治。严格控制并强化治理火电、煤炭、冶金、化工、建材、核燃料等行业的主要污染物排放。统筹推进露天采矿区、采煤沉陷区、废弃油气井等区域生态修复和环境整治。推进垃圾分类回收和危险废物全过程规范化管理。加强城镇和园区环保基础设施建设，实现处理设施全覆盖和稳定运行。

建立污染联防联控机制。推进环境监测网络一体化建设，实现环境信息共享，有效提升区域环境监管水平。严格环保执法，统一

环保执法标准，强化环境考核和问责机制。建立环保与各职能部门的联动机制，完善危险废物经营许可证制度，提高突发环境事件应急水平。建立环保新技术共享平台，建设统一的环保专业培训基地。

加强环境影响评价。密切跟踪规划实施对区域、流域的生态环境以及人民健康产生的影响。对纳入规划的重大建设项目依法履行环评审批程序，严格土地、环保准入。重点对资源开发、产业发展、城市建设等方面可能产生的不良生态环境影响进行监测评估。充分考虑噪声因素，科学规划高速公路、铁路、机场、工业企业等高噪声污染项目选址，减少噪声扰民。建立统一高效的环境监测体系、环境联合执法监督机制、规划环评会商机制。

第三节 共促绿色发展

健全生态文明制度。贯彻落实党中央、国务院关于加快推进生态文明建设的决策部署，大力推进城市群绿色发展、循环发展、低碳发展。编制自然资源资产负债表，实行领导干部自然资源资产离任审计，建设一批生态环境友好型社区、牧区、村镇。按照“谁开发、谁保护，谁受益、谁补偿”原则，加快建立符合区域特色的生态保护补偿制度体系。加快推进海绵城市建设，倡导绿色循环低碳生活方式，鼓励绿色生产和绿色消费，推广使用绿色产品。

共同发展循环经济。搭建区域共享的循环经济技术、市场、产品等服务平台，加快推进区域间、产业间、园区间循环式布局，鼓

励企业间、产业间建立循环经济联合体。开展园区循环化改造，支持白云鄂博、神木锦界等建设国家级循环经济示范园区。加强煤炭、稀土、有色金属等共伴生矿产资源综合利用，推动煤矸石、粉煤灰、冶金和化工废渣、尾矿等工业废弃物综合利用，推进建筑、道路废弃物以及农作物秸秆、畜禽粪污、农林废弃物资源化利用。

强化节能减排降碳。加大淘汰落后产能力度，强化重点企业节能管理，推动煤炭、电力、冶金、化工、建材等重点行业节能，促进重点产业能耗水平达到行业先进水平。加大重点行业清洁生产力度，推进实施清洁化改造，促进污染物减排。加大新能源在工业生产、交通运输、公共事业、居民生活中的推广应用力度，切实降低重点领域碳排放强度。积极开展碳排放权交易相关工作。推广节能低碳产品与技术，加强森林、草原抚育和经营，增加生态系统碳汇。

第七章 构建开放合作新格局

深度融入“一带一路”建设，强化国际次区域合作和国内地区间交流协作，提升开放型经济发展水平，努力建设向北向西开放战略支点。

第一节 推进区域对外开放

积极参与“一带一路”建设。充分发挥包（头）兰（州）—临（河）哈（密）、包（头）茂（名）、包（头）满（洲里）、集（宁）

二（连浩特）等交通干线和二连浩特、满都拉口岸的作用，推进能源、装备、服务、商品进出口，做大做强一批骨干外经贸企业，扶持发展一大批中小外经贸企业。建设电子商务平台，发展面向蒙、俄、中亚及欧洲的电子商务。

打造对外开放合作平台。积极推进呼和浩特铁路口岸建设，推进鄂尔多斯综合保税区建设，支持呼和浩特出口加工区在条件成熟时整合优化为综合保税区。支持有条件的地区建设面向蒙俄的经济合作区、进出口商品加工区和旅游经济合作区。积极推进内陆港和配套物流园区建设，大力发展铁海联运国际集装箱运输，打造辐射、服务整个区域的综合性港区。加强呼和浩特、鄂尔多斯航空口岸建设，支持榆林创建航空口岸，支持符合条件的地区建设海关特殊监管区域，完善通关全流程一体化管理机制和运行模式。推进国家级经济技术开发区转型升级创新发展。

构建外向型经济体系。积极拓展物流和供应链功能，推动机械制造、电子信息、食品、纺织、水果、蔬菜等出口加工产业基地化、链条化发展。强化区域装备制造业配套协作。以榆林为主体，建设丝绸之路“金属镁”生产供应中心。提升进口资源落地加工能力，以煤炭为重点打造国家重要的能源进出口通道、战略资源精深加工和储备基地。引导企业联合开展与蒙俄经贸合作，加强与发达国家和地区交流合作。

第二节 强化国内区域协作

强化与京津冀对接合作。深化京蒙对口帮扶，完善合作平台与协作机制，推进科技、教育、医疗、卫生和产业互补对接。承接京津冀地区产业转移。加强与天津市、河北省在港口资源使用和内陆港方面的合作。

加强与东部沿海城市群合作。深化同东部沿海城市群在资金、技术、项目、产能和市场等方面的合作对接，共同探索“园区共建、项目共管、收益共享”的合作模式，深化苏陕对口帮扶。探索与相关省市开展优质优势产能置换转移试点。积极发展飞地经济，主动承接东部地区产业转移。

强化与邻近省区和周边城市协作。进一步增强与宁夏、甘肃的对接和协作。加强与西安、延安、乌兰察布、巴彦淖尔、乌海、大同等周边城市在基础设施、重点产业、科技创新、市场开发、生态建设、公共服务等方面的协作，辐射带动内蒙中西部、陕西北部、山西北部加快发展。

第三节 深化内部交流合作

推进交通物流协同管理。促进交通运输联动共享，推进客票一体联程和货物多式联运。探索物流管理体制改革，打破现有的物流业务条块分割和地区封锁，推进综合交通运输信息资源互通共享，研究在有条件的地区建设一批公路港。

加强人才交流合作。完善人才评价激励机制和服务保障体系，优化各类人才的创新创业条件和生活环境。加快培养各类高层次人才，重点引进和培养能源化工产业亟需的高等技术人才、高级管理人才和高级技术工人等。搭建产学研用合作平台，开展多层次多渠道交流，吸引国内外知名专家学者、企业家和社会人士合作创新创业。鼓励主要城市之间互派干部挂职锻炼。加强劳动人事争议调解仲裁机构交流协作，切实保障跨地区就业劳动者权益。

推动教育文化交流合作。鼓励开展多种形式的教育合作，支持区域内高校和职业学校共建共用科研实验室、职业技能鉴定中心和实训基地。构建教育交流合作平台，建立高校专家资源交流合作和教师培训交流合作机制。联合引进优质教育资源，完善职业教育和培训体系。突出草原文化、黄土文化等地方特色文化，加强文化遗产保护传承，打造历史文化名城、文化街区和民族风情小镇，培育建设一批文化创意产业园区，加快构建现代公共文化服务体系。

第八章 创新协同发展体制机制

打破行政壁垒，释放市场活力，加强社会公共服务资源共建共享，创新城市间利益协调机制，全力促进城市群协同发展。

第一节 推进公共服务一体化

共享医疗卫生资源。加强区域医疗卫生机构合作交流，开展远

程诊疗、派驻专家、交流进修和疑难疾病联合攻关、会诊。推动实现各医疗机构使用通用病历、医学检验检查结果互认，推进职业健康监护结果互认。建设适用共享互联互通的人口健康信息平台，推进跨区域、跨机构卫生和计划生育业务协同。加强蒙医药交流与合作，发挥蒙医药在预防、康复、养生保健、老年养护、健康旅游等方面的优势作用，推动蒙医药走出去。推进健康城市健康村镇建设，探索建立全民健康管理体系。支持包头市建设国家健康城市试点市。

推进社会保障服务一体化。推行“互联网+人社”，提高跨省（区）、跨市养老保险待遇资格协助认证效率，推进城市群内养老保险关系转移接续。加快社会保障“一卡通”建设，推进基本医疗保险异地就医持社会保障卡直接结算，推动呼包鄂榆医疗保险同城化。鼓励联建养老服务设施。探索打破户籍限制的基本社会服务体系，建立相应的财政支出统筹分担机制。

强化社会治理合作。加强安全和应急管理合作，共建食品药品安全防控网络，完善突发公共卫生事件联防联控机制，提升防灾减灾救灾、突发事件预警、应急处置和安全生产保障能力。加强城乡公共消防等防灾减灾救灾基础设施建设和装备配备、物资储备，加快发展政府和企业专业灭火救援队伍。建立健全社会治安综合治理和打防管控联动机制，推动社会治理由单个城市向城市群协同治理转变，形成区域全覆盖的社会管理和服务网络。

第二节 大力推进统一市场建设

市场制度一体化。全面实施市场准入负面清单制度，清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法。积极推进行政许可、工商登记、消防安全、食品药品检验等领域的互通互认，实现各类生产要素跨区域有序自由流动和优化配置。规范发展各类产权交易市场。维护统一开放、执法规则、执法程序和监管协调机制，实现市场监管信息共享共认、市场监管措施协调联动、消费者权益保护跨区域协作和行政执法相互协作。

经贸服务一体化。打造集展览交易、经贸交流、投资洽谈、高端论坛为一体的区域性经贸合作交流平台，联合举办专项投资、贸易、文化交流活动。推行“线上营销、线下成交”、“线下体验、线上交易”等新型电商模式，促进跨省（区）经贸往来便利化。

旅游市场一体化。规范发展旅游市场，统一服务标准，加强联合执法。建立旅游推广联盟，探索区域旅游“一卡通”，形成线路互连、客源互流、产品互补的统一旅游市场，合力建设一流的文化旅游目的地。

第三节 创新利益协调机制

创新多元合作模式，重点支持基础设施互联互通、合作园区共建、重大公共服务平台、生态环境共建共保等项目建设。规范推广应用政府和社会资本合作（PPP）等模式。鼓励金融机构在依法合

规、风险可控的前提下，支持城市更新、基础设施、产业承接转移、扶贫攻坚等。研究制定资源整合、投资共筹、项目共建办法，探索建立跨地区重大基础设施、公共服务和生态环境建设项目成本分担机制。探索共建园区和项目的产值、财税、利润等分享模式，引导各类主体参与城市群建设。

第九章 组织实施

培育发展呼包鄂榆城市群，要尽力而为、量力而行、久久为功，建立完善实施机制，协同推进重点任务落实，切实提高城市群发展质量。

内蒙古自治区、陕西省人民政府要切实加强规划实施的组织领导，制定实施方案，深化细化配套政策措施，确保规划目标任务如期完成，重大事项、重大政策和重大项目要按规定程序报批。要打好防范化解重大风险攻坚战，有效规范政府举债融资行为，合理确定政府债务限额，坚决遏制各类隐性债务增量，加大财政约束力度，切实防范化解地方政府债务风险。要加强舆论宣传，及时总结推广经验，营造全社会关心支持和主动参与的良好氛围。

国务院有关部门要按照职能分工，密切配合，积极支持呼包鄂榆城市群建设发展，在政策扶持、跨区域重大项目建设、土地保障、体制创新等方面给予积极支持。支持国家政策性、开发性金融机构依托资金、智力、产品等优势，在推动城市群发展中发挥积极作用。

国家发展改革委、住房城乡建设部要会同有关部门加强对规划实施的跟踪分析和协调指导，做好各项工作任务 and 政策措施落实情况的督促检查，适时组织开展规划实施情况评估，重大问题及时向国务院报告。