

稳步提升城镇化水平,改善中游地区生态面貌。

**第一节 大力实施林草保护**

遵循黄土高原地区植被地带分布规律,密切关注气候暖湿化等趋势及其影响,合理采取生态保护和修复措施。森林植被带以营造乔木林、乔灌草混交林为主,森林草原植被带以营造灌木林为主,草原植被带以种草、草原改良为主。加强水分平衡论证,因地制宜采取封山育林、人工造林、飞播造林等多种措施推进森林植被建设。在河套平原区、汾渭平原区、黄土高原土地沙化区、内蒙古高原湖泊萎缩退化区等重点区域实施山水林田湖草生态保护修复工程。加大对水源涵养林建设区的封山禁牧、轮封轮牧和封育保护力度,促进自然恢复。结合地貌、土壤、气候和技术条件,科学选育人工造林树种,提高成活率、改善林相结构,提高林分质量。对深山远山区、风沙区和支流发源地,在适宜区域实施飞播造林。适度发展经济林和林下经济,提高生态效益和农民收益。加强秦岭生态环境保护和修复,强化大熊猫、金丝猴、朱鹮等珍稀濒危物种栖息地保护和恢复,积极推进生态廊道建设,扩大野生动植物生存空间。

**第二节 增强水土保持能力**

以减少入河入库泥沙为重点,积极推进黄土高原塬面保护、小流域综合治理、淤地坝建设、坡耕地综合整治等水土保持重点工程。在晋陕蒙丘陵沟壑区积极推动建设粗泥沙拦沙减沙设施。以陇东董志塬、晋西大德塬、陕北洛川塬、关中渭北台塬等塬区为重点,实施黄土高原固沟保塬项目。以陕甘晋宁青山地丘陵沟壑区等为重点,开展旱作梯田建设,加强雨水积蓄利用,推进小流域综合治理。加强对淤地坝建设的规范指导,推广新标准新技术新工艺,在重力侵蚀严重、水土流失剧烈区域大力建设高标准淤地坝。排查现有淤地坝风险隐患,加强病险淤地坝除险加固和老旧淤地坝提升改造,提高管护能力。建立跨区域淤地坝信息监测机制,实现对重要淤地坝的动态监控和安全风险预警。

**第三节 发展高效旱作农业**

以改变传统农牧业生产方式、提升农业基础设施、普及节水保水技术等为重点,统筹水土保持与高效旱作农业发展。优化发展草食畜牧业、草产业和高附加值种植业,积极推广应用旱作农业新技术新模式。支持舍饲半舍饲养殖,合理开展人工种草,在条件适宜地区建设人工饲草料基地。优选旱作良种,因地制宜调整旱作种植结构。坚持用地养地结合,持续推进耕地轮作休耕制度,合理轮作倒茬。积极开展耕地田间整治和土壤有机培肥改良,加强田间集雨设施建设。在适宜地区实施坡耕地整治、老旧梯田改造和新建一批旱作梯田。大力推广农业蓄水保水技术,推动技术装备集成示范,进一步加大对旱作农业示范基地建设支持力度。

## 第五章 推进下游湿地保护和生态治理

建设黄河下游绿色生态走廊,加大黄河三角洲湿地生态系统保护修复力度,促进黄河下游河道生态功能提升和入海口生态环境改善,开展滩区生态环境综合整治,促进生态保护与人口经济协调发展。

**第一节 保护修复黄河三角洲湿地**

研究编制黄河三角洲湿地保护修复规划,谋划建设黄河口国家公园。保障河口湿地生态流量,创造条件稳步推进退塘还河、退耕还湿、退田还滩,实施清水沟、刁口河流路生态补水等工程,连通河口水系,扩大自然湿地面积。加强沿海防潮体系建设,防止土壤盐渍化和咸潮入侵,恢复黄河三角洲岸线自然延伸趋势。加强盐沼、滩涂和河口浅海湿地生物物种资源保护,探索利用非常规水源补给鸟类栖息地,支持黄河三角洲湿地与重要鸟类栖息地、湿地联合申遗。减少油田开采、围垦养殖、港口航运等经济活动对湿地生态系统的影响。

**第二节 建设黄河下游绿色生态走廊**

以稳定下游河势、规范黄河流路、保证滩区行洪能力为前提,统筹两岸水域、岸线和滩区生态建设,保护河道自然岸线,完善黄河两岸湿地生态系统,建设集防洪护岸、水源涵养、生物栖息等功能为一体的黄河下游绿色生态走廊。加强黄河干流水量统一调度,保障河道基本生态流量和入海水量,确保河道不断流。加强下游黄河干流两岸生态防护林建设,在河海交汇适宜区域建设防护林带,因地制宜建设沿黄城市森林公园,发挥水土保持、防风固沙、宽河固堤等功能。统筹生态保护、自然景观和城市风貌建设,塑造以绿色为本底的沿黄城市风貌,建设人河城和谐统一的沿黄生态廊道。加大大汶河、东平湖等下游主要河湖生态保护修复力度。

**第三节 推进滩区生态综合整治**

合理划分滩区类型,因地制宜、综合治理下游滩区,统筹做好高滩区防洪安全和土地利用。实施黄河下游历孟堤扩建工程,推进温孟滩防护堤加固工程建设。实施好滩区居民迁建工程,积极引导社会资本参与滩区居民迁建。加强滩区水源和优质土地保护修复,依法合理利用滩区土地资源,实施滩区国土空间差别化用途管制,严格限制自发修建生产堤等无序活动,依法打击非法采土、盗挖河砂、私搭乱建等行为。对与永久基本农田、重大基础设施和重要生态空间等相冲突的用地空间进行适度调整,在不影响河行洪前提下,加强滩区湿地生态保护修复,构建滩区林田草综合生态空间,加强滩区水生态空间管控,发挥滞洪沉沙功能,筑牢下游滩区生态屏障。

## 第六章 加强全流域水资源节约集约利用

实施最严格的水资源保护利用制度,全面实施深度节水控水行动,坚持节水优先,统筹地表水与地下水、天然水与再生水、当地水与外调水、常规水与非常规水,优化水资源配置格局,提升配置效率,实现用水方式由粗放低效向节约集约的根本转变,以节约用水扩大发展空间。

**第一节 强化水资源刚性约束**

在规划编制、政策制定、生产力布局中坚持节水优先,细化实施以水定城、以水定地、以水定人、以水定产举措。开展黄河流域水资源承载力综合评价,建立水资源承载力分区管控体系。实行水资源消耗总量和强度双控,暂停水资源超载地区新增取水许可,严格限制水资源严重短缺地区城市发展规模、高耗水项目建设和大规模种植。建立覆盖全流域的取用水量总量管制体系,全面实行取用水计划管理,精准计量,对黄河干支流规模以上取水口全面实施动态监管,完善取水许可制度,全面配置区域行业用水。将节水作为约束性指标纳入当地党政领导班子和领导干部政绩考核评价,坚决抑制不合理用水需求,坚决遏制“造湖大跃进”,建立排查整治各类人造水面景观长效机制,严把引黄调蓄项目准入关。以国家公园、重要水源涵养区、珍稀物种栖息地等为重点区域,清理整治过度的小水电开发。

**第二节 科学配置全流域水资源**

统筹考虑全流域水资源科学配置,细化完善干支流水资源分配。统筹当地水与外调水,在充分考虑节水的前提下,留足生态用水,合理分配生活、生产用水。建立健全干流和主要支流生态流量监测预警机制,明确管控要求。（下转第七版）

# 中共中央国务院印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》

2021年10月9日 星期六

沙淤积、河道摆动、“地上悬河”等老问题尚未彻底解决,下游滩区仍有近百万人受洪水威胁,气候变化和极端天气引发超标准洪水的风险依然存在。

黄河流域最大的短板是高质量发展不充分。沿黄各省区产业倚能倚重、低质低效问题突出,以能源化工、原材料、农牧业等为主导的特征明显,缺乏有较强竞争力的新兴产业集群。支撑高质量发展的人才资金外流严重,要素资源比较缺乏。

黄河流域最大的弱项是民生发展不足。沿黄各省区公共服务、基础设施等历史欠账较多。医疗卫生设施不足,重要商品和物资储备规模、品种、布局亟需完善,保障市场供应和调控市场价格能力偏弱,城乡居民收入水平低于全国平均水平。

另外,受地理条件等制约,沿黄各省区经济联系度历来不高,区域分工协作意识不强,高效协同发展机制尚不完善,流域治理体系和治理能力现代化水平不高,文化遗产系统保护和精神内涵深入挖掘不足。

**第四节 重大意义**

推动黄河流域生态保护和高质量发展,具有深远历史意义和重大战略意义。保护好黄河流域生态环境,促进沿黄地区经济高质量发展,是协调黄河水沙关系、缓解水资源供需矛盾、保障黄河安澜的迫切需要;是践行绿水青山就是金山银山理念、防范和化解生态安全风险、建设美丽中国的现实需要;是强化全流域协同合作、缩小南北方发展差距、促进民生改善的战略需要;是解放思想观念、充分发挥市场机制作用、激发市场主体活力和创造力的内在需要;是大力保护传承弘扬黄河文化、彰显中华文明、增进民族团结、增强文化自信的时代需要。

## 第二章 总体要求

**第一节 指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”,坚持以人民为中心的发展思想,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,构建新发展格局,坚持以供给侧结构性改革为主线,准确把握重在保护、要在治理的战略要求,将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,统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理,着力保障黄河长治久安,着力改善黄河流域生态环境,着力优化水资源配置,着力促进全流域高质量发展,着力改善人民群众生活,着力保护传承弘扬黄河文化,让黄河成为造福人民的幸福河。

**第二节 主要原则**

——坚持生态优先、绿色发展。牢固树立绿水青山就是金山银山的理念,顺应自然、尊重规律,从过度干预、过度利用向自然修复、休养生息转变,改变黄河流域生态脆弱现状;优化国土空间开发格局,生态功能区重点保护好生态环境,不盲目追求经济总量;调整区域产业布局,把经济活动限定在资源环境可承受范围内;发展新兴产业,推动清洁生产,坚定走绿色、可持续的高质量发展之路。

——坚持量水而行、节水优先。把水资源作为最大的刚性约束,坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产,合理规划人口、城市和产业发展;统筹优化生产生活方式用水结构,深化用水制度改革,用市场手段倒逼水资源节约集约利用,推动用水方式由粗放低效向节约集约转变。

——坚持因地制宜、分类施策。黄河流域上中下游不同地区自然条件千差万别,生态建设重点各有不同,要提高政策和工程措施的针对性、有效性,分区分类推进保护和治理;从各地实际出发,宜粮则粮、宜农则农、宜工则工、宜商则商,做强粮食和能源基地,因地制宜促进特色产业发展,培育经济增长极,打造开放通道枢纽,带动全流域高质量发展。

——坚持统筹谋划、协同推进。立足于全流域和生态系统的整体性,坚持共同抓好大保护,协同推进大治理,统筹谋划上中下游、干流支流、左右两岸的保护和治理,统筹推进堤防建设、河道整治、滩区治理、生态修复等重大工程,统筹水资源分配利用与产业布局、城市建设等。建立健全统分结合、协同联动的工作机制,上下齐心、沿黄各省区协力推进黄河保护和治理,守好改善生态环境生命线。

**第三节 战略定位**

大江大河治理的重要标杆。深刻分析黄河长期复杂难治的问题根源,准确把握黄河流域气候变化演变趋势以及洪涝等灾害规律,克服就水论水的片面性,突出黄河治理的全局性、整体性和协同性,推动由黄河源头至入海口的全球统筹和科学调控,深化流域治理体制和市场化改革,综合运用现代科学技术、硬性工程措施和柔性调蓄手段,着力防范水之害、破除水之弊、大兴水之利、彰显水之善,为重点流域治理提供经验和借鉴,开创大江大河治理新局面。

国家生态安全的重要屏障。充分发挥黄河流域兼有青藏高原、黄土高原、北方防沙带、黄河口海岸带等生态屏障的综合优势,以推进黄河生态系统良性永续循环、增强生态屏障质量效能为出发点,遵循自然生态原理,运用系统工程方法,综合提升上游“中华水塔”水源涵养能力、中游水土保持水平和下游湿地等生态系统稳定性,加快构建坚实稳固、支撑有力的国家生态安全屏障,为欠发达和生态脆弱地区生态文明建设提供示范。

高质量发展的重要实验区。紧密结合黄河流域比较优势和发展阶段,以生态保护为前提优化调整区域经济和生产力布局,促进上中下游各地区合理分工。通过加强生态建设和环境保护,夯实流域高质量发展基础;通过巩固粮食和能源安全,突出流域高质量发展特色;通过培育经济重要增长极,增强流域高质量发展动力;通过内陆沿海双向开放,提升流域高质量发展活力,为流域经济、欠发达地区新旧动能转换提供路径,促进全国经济高质量发展提供支撑。

中华文化遗产传承弘扬的重要承载区。依托黄河流域文化遗产资源富集、传统文化根基深厚的优势,从战略高度保护传承弘扬黄河文化,深入挖掘蕴含其中的哲学思想、人文精神、价值理念、道德规范。通过对黄河文化的创造性转化和创新性发展,充分展现中华优秀传统文化的独特魅力、革命文化的丰富内涵、社会主义先进文化的时代价值,增强黄河流域文化软实力和影响力,建设厚植家国情怀、传承道德观念、各民族同根共有的精神家园。

**第四节 发展目标**

到2030年,黄河流域人水关系进一步改善,流域治理水平明显提高,生态共治、环境共保、城乡区域协调联动发展的格局逐步形成,现代化防洪减灾体系基本建成,水资源保障能力进一步提升,生态环境质量明显改善,国家粮食和能源基地地位持续巩固,以城市群为主的动力系统更加强劲,乡村振兴取得显著成效,黄河文化影响力显著扩大,基本公共服务水平明显提高,流域人民群众生活更为宽裕,获得感、幸福感、安全感显著增强。

# 6 要闻

（上接第一版）

## 前言

党的十八大以来,习近平总书记多次实地考察黄河流域生态保护和经济社会发展情况,就

三江源、祁连山、秦岭、贺兰山等重点区域生态保护建设作出重要指示批示。习近平总书记强调黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略,要共同抓好大保护,协同推进大治理,

着力加强生态保护治理、保障黄河长治久安、促进全流域高质量发展、改善人民群众生活、保护传承弘扬黄河文化,让黄河成为造福人民的幸福河。

黄河发源于青藏高原巴颜喀拉山北麓,呈“几”字形流经青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、山东9省区,全长5464公里,是我国第二长河。黄河流域西接昆仑,北抵阴山、南倚秦岭、东临渤海,横跨东中西部,是我国重要的生态安全屏障,也是人口活动和经济发展的重要区域,在国家发展大局和社会主义现代化建设全局中具有举足轻重的战略地位。

为深入贯彻习近平总书记重要讲话和指示批示精神,编制《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》。规划范围为黄河干支流流经的青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、山东9省区相关县级以上行政区,国土面积约130万平方公里,2019年年末总人口约1.6亿。为保持重要生态系统的完整性、资源配置的合理性、文化保护传承弘扬的关联性,在谋划实施生态、经济、文化等领域举措时,根据实际情况可延伸兼顾联系紧密的区域。

本规划纲要是指导当前和今后一个时期黄河流域生态保护和高质量发展的纲领性文件,是制定实施相关规划方案、政策措施和建设相关工程项目的重要依据。规划期至2030年,中期展望至2035年,远期展望至本世纪中叶。

## 第一章 发展背景

黄河是中华民族的母亲河,孕育了古老而伟大的中华文明,保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。

**第一节 发展历程**

早在上古时期,黄河流域就是华夏先民繁衍生息的重要家园。中华文明上下五千年,在长达3000多年的时间里,黄河流域一直是全国政治、经济和文化中心,以黄河流域为代表的我国古代发展水平长期领先于世界。九曲黄河奔流大海,以百折不挠的磅礴气势塑造了中华民族自强不息的伟大品格,成为民族精神的重要象征。

黄河是全世界泥沙含量最高、治理难度最大、水害严重的河流之一,历史上曾“三年两决口、百年一改道”,洪涝灾害波及范围北达天津、南抵江淮。黄河“善淤、善决、善徙”,在塑造形成沃野千里的华北大平原的同时,也给沿岸人民带来深重灾难。从大禹治水到潘季驯“束水攻沙”,从汉武帝时期“瓠子堵口”到清康熙帝时期把“河务、漕运”刻在官廷的柱子上,中华民族始终在同黄河水旱灾害作斗争。但受生产力水平和社会制度制约,加之“以水代兵”等人为破坏,黄河“屡治屡决”的局面始终没有根本改观,沿黄人民对安宁幸福生活的夙愿一直难以实现。

新中国成立后,毛泽东同志于1952年发出“要把黄河的事情办好”的伟大号召,党和国家把这项工作作为治国兴邦的大事来抓。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央着眼于生态文明建设全局,明确了“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路。经过一代接一代的艰辛探索和不懈努力,黄河治理和黄河流域经济社会发展都取得了巨大成就,实现了黄河治理从被动到主动的历史性转变,创造了黄河岁岁安澜的历史奇迹,人民群众获得感、幸福感、安全感显著提升,充分彰显了党的领导和社会主义制度的优势,在中华民族治理黄河的历史上书写了崭新篇章。

**第二节 发展基础**

生态类型多样。黄河流域横跨青藏高原、内蒙古高原、黄土高原、华北平原等四大地貌单元和我国地势三大台阶,拥有黄河天然生态廊道和三江源、祁连山、若尔盖等多个重要生态功能区区域。

农牧业基础较好。分布有黄淮海平原、汾渭平原、河套灌区等农产品主产区,粮食和肉类产量占全国三分之一左右。

能源资源丰富。煤炭、石油、天然气和有色金属资源储量丰富,是我国重要的能源、化工、原材料和基础工业基地。

文化根基深厚。孕育了河湟文化、关中文化、河洛文化、齐鲁文化等特色鲜明的地域文化,历史文化遗产呈星罗棋布。

生态环境持续明显向好。经过持续不断的努力,黄河水沙治理取得显著成效,防洪减灾体系基本建成,确保了人民生命财产安全,流域用水增长过快的局面得到有效控制,黄河实现连续20年不断流。国土绿化水平和水源涵养能力持续提升,山水林田湖草沙保护修复加快推进,水土流失治理成效显著,优质生态产品供给能力进一步增强。

发展水平不断提升。中心城市和城市群加快建设,全国重要的农牧业生产基地和能源基地地位进一步巩固,新的经济增长点不断涌现,人民群众生活得到显著改善,具备在新的历史起点上推动生态保护和高质量发展的良好基础。

**第三节 机遇挑战**

以习近平同志为核心的党中央将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,习近平总书记多次发表重要讲话、作出重要指示批示,为工作指明了方向,提供了根本遵循。当前,我国生态文明建设全面推进,绿水青山就是金山银山理念深入人心,沿黄人民群众追求青山、碧水、蓝天、净土的愿望更加强烈。我国加快绿色发展给黄河流域带来新机遇,特别是加强生态文明建设、加强环境治理已经成为新形势下经济高质量发展的重要推动力。改革开放40多年来,我国经济建设取得重大成就,综合国力显著增强,科技实力大幅跃升,中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信更加坚定,有能力有条件解决困扰中华民族几千年的黄河治理问题。共建“一带一路”向纵深发展,西部大开发加快形成新格局,黄河流域东西双向开放前景广阔。国家治理体系和治理能力现代化进程明显加快,为黄河流域生态保护和高质量发展提供了稳固有力的制度保障。

黄河一直“体弱多病”,生态本底差,水资源十分短缺,水土流失严重,生态环境承载能力弱,沿黄各省区发展不平衡不充分问题尤为突出。综合表现在:

黄河流域最大的矛盾是水资源短缺。上中游大部分地区位于400毫米等降水量线以西,气候干旱少雨,多年平均降水量446毫米,仅为长江流域的40%;多年平均水资源总量647亿立方米,不到长江的7%;水资源开发利用率高达80%,远超40%的生态警戒线。

黄河流域最大的问题是生态脆弱。黄河流域生态脆弱区分布广、类型多,上游的高原冰川、草原草甸和三江源、祁连山,中游的黄土高原,下游的黄河三角洲等,都极易发生退化,恢复难度极大且过程缓慢。环境污染积重难返,水质总体差于全国平均水平。

黄河流域最大的威胁是洪水。水沙关系不协调,下游泥