

西咸研究

(增刊·第9期)

西咸新区研究院

2021年11月18日

本期导读:

1. 《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》提要
2. 解读《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》

《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》 提 要

2021年10月8日，中共中央、国务院印发了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》（以下简称《纲要》），并发出通知，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实，主要内容如下。

《纲要》规划期至2030年，中期展望至2035年，远期展望至本世纪中叶，发展目标为：

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升，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。

到2035年，黄河流域生态保护和高质量发展取得重大战略成果，黄河流域生态环境全面改善，生态系统健康稳定，水资源节约集约利用水平全国领先，现代化经济体系基本建成，黄河文化大发展大繁荣，人民生活水平显著提升。到本世纪中叶，黄河流域物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明水平大幅提升，在我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国中发挥重要支撑作用。

《纲要》指出，为实现黄河流域生态保护和高质量发展，需要因地制宜采取措施：

一、加强上游水源涵养能力建设。通过自然恢复和实施重大生态保护修复工程，加快遏制生态退化趋势，恢复重要生态系统，强化水源涵养功能。

二、加强中游水土保持。突出抓好黄土高原水土保持，全面保护天然林，持续巩固退耕还林还草、退牧还草成果，加大水土流失综合治理力度，稳步提升城镇化水平，改善中游地区生态面貌。

三、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。

《纲要》提到，为保证黄河流域生态保护和高质量发展，将继续落实一批重点工程项目建设：

水资源集约利用

1. 加快开展南水北调东中线后续工程前期工作并适时推进工程建设。

2. 以降低管网漏损率为主实施老旧供水管网改造，推广普及生活节水型器具，大力推进节水型城市建设。

3. 推进高标准农田建设，打造高效节水灌溉示范区，稳步提升灌溉水利用效率。

4. 支持企业加大用水计量和节水技术改造力度，加快工业园

区内企业间串联、分质、循环用水设施建设。

5. 适度提高引黄供水城市水价标准，积极开展水权交易，落实水资源税费差别化征收政策。

保障黄河长治久安

1. 采取“拦、调、排、放、挖”综合处理泥沙，优化水库运用方式和拦沙能力。

2. 增强防洪能力，加快河段控导工程续建加固，加强险工险段和薄弱堤防治理，提升主槽排洪输沙功能，优化沿黄蓄滞洪区、防洪水库、排涝泵站等建设布局，提高防洪避险能力。

3. 运用物联网、卫星遥感、无人机等技术手段，建设黄河流域水利工程联合调度平台，推进上中下游防汛抗旱联动。

系统治理环境污染

1. 强化农业面源污染治理，建立健全禽畜粪污、农作物秸秆等农业废弃物综合利用和无害化处理体系。

2. 加大工业污染协同治理力度，构建覆盖所有排污口的在线监测系统，强化工业炉窑和重点行业挥发性有机物综合治理。

3. 加强污水垃圾、医疗废物、危险废物处理等城镇环境基础设施建设。

4. 对黄河流域历史遗留矿山生态破坏与污染状况进行调查评价，实施矿区地质环境治理、地形地貌重塑、植被重建等生态修复和土壤、水体污染治理。

建设特色优势现代产业体系

1. 在黄河流域加快布局若干重大科技基础设施，统筹布局建设一批国家重点实验室、产业创新中心、工程研究中心等科技创新平台。

2. 开展绿色循环高效农业试点示范，布局建设特色农产品优势区，打造一批黄河地理标志产品，因地制宜发展现代农业服务业。

3. 开展大容量、高效率储能工程建设，支持开展国家现代能源经济示范区、能源革命综合改革试点等建设。

4. 大力支持民营经济发展，复制推广自由贸易试验区、国家级新区、国家自主创新示范区和全面改革创新试验区经验政策，推进新旧动能转换综合试验区、产业转型升级示范区、新型工业化产业示范基地建设。

构建城乡发展新格局

1. 严控上中游地区新建各类开发区，加快城市群内部轨道交通、通信网络、环保等基础设施建设与互联互通，支持城市群合理布局产业集聚区，承接本区域大城市部分功能疏解以及国内外制造业转移。

2. 推进县城公共服务设施提标改造，分类建设特色产业园区、农民工返乡创业园、农产品仓储保鲜冷链物流设施等产业平台。

3. 鼓励有条件地区建设集中连片、生态宜居美丽乡村，融入黄河流域山水林田湖草沙自然风貌，发展乡村休闲旅游。

基础设施互联互通

1. 在部分省份布局建设互联网数据中心，推广“互联网+生

态环保”综合应用。

2. 新建一批重大项目，加快形成以“一字型”、“几字型”和“十字型”为主骨架的黄河流域现代化交通网络，提高黄河“能源流域”互联互通水平。

3. 强化跨区域大通道建设，加强煤炭外送能力、鲜活农产品对外运输能力，优化油气干线管网布局。

保护传承弘扬黄河文化

1. 实施黄河流域“考古中国”重大研究项目，加强文物保护认定。

2. 适当改扩建和新建一批黄河文化博物馆，系统展示黄河流域历史文化。

3. 打造具有国际影响力的黄河文化旅游带，把文化旅游产业打造成为支柱产业。

补齐民生短板和弱项

1. 按照人口规模、辐射区域和疫情防控压力，建设重大疫情救治基地。

2. 通过植树造林、基础设施、治污等重大工程拉动当地就业。

加快改革开放步伐

1. 实现对干支流监管“一张网”全覆盖，赋予沿黄各省区更多生态建设、环境保护、节约用水和防洪减灾等管理职能。

2. 中央财政设立黄河流域生态保护和高质量发展专项奖补资金，专门用于奖励生态保护有力、转型发展成效好的地区，补

助生态功能重要、公共服务短板较多的地区。

3. 引入合格市场主体对有条件的支流河段实施生态建设和环境保护。

4. 实施三江源、秦岭、若尔盖湿地等跨流域重点生态功能区协同保护和修复，加强生态保护政策、项目、机制联动，以保护生态为前提适度引导跨流域产业转移。

(来源：新华网)

解读《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》

中共中央、国务院近日印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》(以下简称《纲要》)，这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。《纲要》提出，要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，让黄河成为造福人民的幸福河。

如何加强全流域水资源节约集约利用？如何统筹谋划上中下游保护和治理？如何强化环境污染系统治理？如何提升黄河综合治理能力？这些都是事关黄河流域生态保护和高质量发展的关键问题。

准确把握重在保护、要在治理的战略要求

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，为黄河流域生态环境保护工作指明了方向。

《纲要》指出，黄河一直“体弱多病”，水资源短缺是黄河流域最大的矛盾，黄河流域水资源量仅占全国的 2%，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。生态脆弱是黄河流域最大的问题，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。同时，黄河流域部分区域水土流失严重，部分支流为重度污染，水质总体差于全国平均水平，环境风险隐患较为突出，沿黄各省区发展不平衡不充分问题尤为突出。

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，也是践行“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。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，需要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。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，统筹优化生产生活生态用水结构，建立健全统分结合、协同联动的工作机制，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。

牢固树立量水而行、节水优先的底线思维

《纲要》在水资源方面着墨最多，提出把水资源作为最大的刚性约束，全面实施深度节水控水行动，科学配置全流域水资源，优化用水结构，保障生态用水，推进还水于河，维持黄河生命健康。

强化水资源刚性约束。坚持节水优先，细化落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产举措，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，全面实行取用水计划管理、精准计量。将节水作为约束性指标纳入地方党政领导班子和领导干部政绩考核范围，坚决抑制不合理用水需求，遏制“造湖大跃进”并建立长效机制，清理整治过度的小水电开发。

科学配置全流域水资源。优化水资源配置是黄河流域生态保护与高质量发展的先手棋。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，适时推进南水北调东中线后续工程建设。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，保障河道基本生态流量和入海水量，确保河道不断流，逐步实现重点区域地下水采补平衡。

推进水资源节约集约利用。严格农业用水总量控制，稳步提升灌溉水利用效率，扩大低耗水、高耐旱作物种植比例，推进农

业水价综合改革，促进农业用水压减。深挖工业节水潜力，推进能源、化工、建材等高耗水产业节水增效，严格限制高耗水产业发展，支持企业加大用水计量和节水技术改造力度，倒逼高耗水项目和产业有序退出，提高矿区矿井水资源化综合利用水平。推进城镇节水降损，实施老旧供水管网改造，推广普及生活节水型器具，严控高耗水服务业用水，积极推动非常规水利用，实施区域再生水循环利用，适度提高引黄供水城市水价标准，积极开展水权交易。

始终坚持因地制宜、分类施策的治本方略

《纲要》以促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，充分考虑上中下游的差异，遵循自然规律、聚焦重点区域，分区分类推进山水林田湖草沙一体化保护修复，遏制生态退化趋势，提升水源涵养功能，治理水土流失，维护水生态系统健康。

不断提升上游“中华水塔”水源涵养能力。上游三江源区和甘南湿地资源丰富，是黄河水源主要补给地。要全面保护三江源地区山水林田湖草沙生态要素，有效增强水源涵养功能，继续推进实施三江源地区生态保护修复重大工程，有效保护修复高寒草甸、草原等重要生态系统，统筹推进封育造林和天然植被恢复。加大对扎陵湖、鄂陵湖、约古宗列曲、玛多河湖泊群等源头区河湖保护力度，维持天然状态，维护良好水质。严格保护重要湿地生态空间，加大甘南、若尔盖等主要湿地治理和修复力度，遏制

沼泽湿地萎缩趋势。加强冰川雪山的封禁保护，持续开展气候变化对冰川和高原冻土影响的监测评估。

强化中游黄土高原水土流失综合治理。中游黄土高原是流域水土流失最为严重的地区，贡献了黄河 90% 的泥沙来源。要总结推广库布齐沙漠、毛乌素沙地、八步沙林场等荒漠化治理成功经验和典型模式，继续推进重点地区风沙和荒漠化治理，筑牢北方防沙带。发挥黄河干流生态屏障阻沙作用，在主要沙漠边缘实施锁边防风固沙工程，减少流沙进入黄河。突出抓好黄土高原水土保持，创新黄土高原地区水土流失治理模式，以渭北、陇东、晋西南等地为重点，积极推进晋陕蒙丘陵沟壑区拦沙减沙工程、甘宁青山地丘陵沟壑区小流域综合治理工程；在太行山、吕梁山、湟水流域推广延安退耕还林还草经验，以水定林定草，实施封山育林（草）、退耕还林还草，稳定和提高了植被盖度。

有效维护下游滩区湿地生态系统健康。下游滩区和河口三角洲湿地是世界上暖温带保存最完整、最年轻的湿地生态系统，也是黄河生态系统良性维持的重要标志。强化黄河三角洲湿地保护修复，实施清水沟、刁口河流路生态补水等工程，保障河口湿地生态流量，稳步推进退塘还河、退耕还湿、退田还滩，扩大自然湿地面积，提高生物多样性。统筹河道水域、岸线和滩区生态建设，保护河道自然岸线，加大大汶河、东平湖等下游河湖生态保护修复力度，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，促进河流生态系统健康。加强滩区

湿地生态保护修复和水生态空间管控，构建滩河林田草综合生态空间，筑牢滩区生态屏障。

统筹推进综合施策、系统治理的具体措施

黄河污染表象在水里、问题在流域、根子在岸上。《纲要》提出了强化源头防治、综合施策、标本兼治，以汾河、湟水河、涑水河、无定河、延河、乌梁素海、东平湖等河湖为重点，统筹推进农业面源污染、工业污染、城乡生活污染防治，落实“一河一策”“一湖一策”，全面净化黄河支流“毛细血管”和流域“腹地”，将节约用水和污染治理成效与水资源配置相挂钩的治理思路。

强化农业面源污染综合治理。因地制宜推进多种形式的适度规模经营，推广清洁生产技术与先进适用装备，提高化肥、农药、饲料等投入品利用效率，建立健全农业废弃物综合利用和无害化处理体系。在宁蒙河套、汾渭、青海湟水河和大通河、甘肃沿黄、中下游引黄灌区等区域实施农田退水污染综合治理。协同推进山西、河南、山东等黄河中下游地区总氮污染控制，减少对黄河入海口海域的环境污染。

加大工业污染协同治理力度。推动沿黄高耗水、高污染企业迁入合规园区，实行生态敏感脆弱区污染物特别排放限值要求。严禁在黄河干流及主要支流临岸一定范围内新建“两高一资”项目及相关产业园区。开展黄河干支流入河排污口专项整治行动，严格落实排污许可制度，沿黄所有固定排污源要依法按证排污。沿黄工业园区全部建成污水集中处理设施并稳定达标排放，严厉

打击向河湖、沙漠、湿地等偷排、直排行为。加强生态环境风险防范，有效应对突发环境事件。

统筹推进城乡生活污染治理。完善城镇污水收集配套管网，结合当地流域水环境保护目标精准提标，推进干支流沿线城镇污水收集处理效率持续提升和达标排放。在有条件的城镇污水处理厂排污口下游建设人工湿地等生态设施，在上游高海拔地区采取适用的污水、污泥处理工艺和模式，因地制宜实施污水、污泥资源化利用。巩固提升城市黑臭水体治理成效，基本消除县级及以上行政辖区建成区黑臭水体。做好“厕所革命”与农村生活污水治理的衔接，因地制宜选择治理模式，强化污水管控标准，推动适度规模治理和专业化维护。

加快构建协同推进、权责统一的治理格局

黄河流域生态环境保护是一项巨大的系统工程，保护好流域生态环境，需要不断深化改革，建立新机制、提出新制度、打造新格局。《纲要》围绕制度改革创新，提出了全方位推进黄河流域环境治理体系和治理能力现代化，形成导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效的“大环保”格局的具体要求。

完善黄河流域管理体系。加强全流域生态环境执法能力建设，完善跨区域跨部门联合执法机制，实现对全流域生态环境保护执法“一条线”全畅通。深化流域管理机构改革，形成中央统筹协调、部门协同配合、属地抓好落实、各方衔接有力的管理体制，实现对干支流监管“一张网”全覆盖和流域治理权责统一。建立

流域突发事件应急预案体系，提升生态环境应急响应处置能力。

构建区域协同保护机制。围绕流域跨区域重点生态环境问题，建立完善省际会商机制。推动青海、四川、甘肃毗邻地区协同推进水源涵养和生态保护修复，支持甘肃、青海毗邻地区协同开展祁连山生态修复和黄河上游冰川群保护，引导宁夏、内蒙古毗邻地区统筹能源化工发展布局，加强生态环境共保共治，加强陕西、山西黄土高原交界地区协作，共同保护黄河晋陕大峡谷生态环境。同时，还要积极推动黄河流域与长江流域生态保护合作，以保护生态为前提适度引导跨流域产业转移。

加大机制改革创新。完善黄河干流和主要支流横向生态保护补偿机制，开展渭河、湟水河等重要支流横向生态保护补偿机制试点。探索开展生态产品价值核算计量，鼓励开展排污权等初始分配与跨省交易制度。实行更加严格的黄河流域生态环境损害赔偿制度，开展生态环境损害评估，提高破坏生态环境违法成本。创新融资方式，积极引入合格市场主体对有条件的支流河段实施生态建设和环境保护。

（来源：中国环境报）

送：西咸新区管委会、西咸集团班子成员。

省委政研室、省政府研究室。

西安市委政研室、市政府研究室。

发：各新城管委会班子成员及部门，各新城集团班子成员及部门，西咸管委会各部门、西咸集团各部门，各街办（镇）。
