

# 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》

(上接第7版)

## 第二节 构建便捷智能绿色安全综合交通网络

优化提升既有普速铁路、高速铁路、高速公路、干支线机场功能,谋划新建一批重大项目,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,填补缺失线路、畅通瓶颈路段,实现城乡区域高效连通。“一字型”为济南经郑州至西安、兰州、西宁的东西向大通道,加强毗邻省区铁路干线连接和支线、专用线建设,强化跨省高速公路建设,加密城市群城际交通网络,更加高效地连通沿黄主要经济区。“几字型”为兰州经银川、包头至呼和浩特、太原并通达郑州的综合运输走廊,通过加强高速铁路、沿黄通道、货运通道建设,提高黄河“能源流域”互联互通水平。“十字型”为包头经鄂尔多斯经榆林、延安至西安的纵向通道和银川经绥德至太原,兰州经平凉、庆阳至延安至北京的横向通道,建设高速铁路网络,提高普速铁路客货运水平,提升陕甘宁、吕梁山等革命老区基础设施现代化水平。优化完善黄河流域高速公路网,提升国省干线技术等级。加强跨黄河通道建设,积极推进黄河干流适宜河段旅游通航和分段通航。加快西安国际航空枢纽和郑州国际航空货运枢纽建设,提升济南、呼和浩特、太原、银川、兰州、西宁等区域枢纽机场功能,完善上游高海拔地区支线机场布局。

## 第三节 强化跨区域大通道建设

强化黄河“几”字弯地区至北京、天津大通道建设,推进雄安至忻州、天津至潍坊(烟台)等铁路建设,快捷连通黄河流域和京津冀地区。加强黄河流域与长江经济带、成渝地区双城经济圈、长江中游城市群的互联互通,推动西宁至成都、西安至十堰、重庆至西安等铁路重大项目实施,研究推动成都至格尔木铁路等项目,构建兰州至成都和重庆、西安至成都和重庆及武汉等南北向客货运大通道,形成连通黄河流域和长江流域的铁水联运大通道。加强煤炭外送能力建设,加快形成以铁路为主的运输结构,推动大秦、朔黄、西平、宝中等现有铁路通道扩能改造,发挥浩吉铁路功能,加强集疏运体系建设,畅通西煤东运、北煤南运通道。推进青海-河南、陕北-湖北、陇东-山东等特高压输电工程建设,打通清洁能源互补打捆外送通道。优化油气干线管网布局,推进西气东输等跨区域油气管网建设,完善沿黄城市群区域、支线及终端管网。加强黄河流域油气战略储备,因地制宜建设地下储气库。以铁路为主,加快形成沿黄粮食等农产品主产区与全国粮食主销区之间的跨区域运输通道。加强航空、公路冷链物流体系建设,提高鲜活农产品对外运输能力。

## 第十二章 保护传承弘扬黄河文化

着力保护沿黄文化遗产资源,延续历史文脉和民族根脉,深入挖掘黄河文化的时代价值,加强公共文化产品和服务供给,更好满足人民群众精神文化生活需要。

### 第一节 系统保护黄河文化遗产

开展黄河文化资源全面调查和认定,摸清文物古迹、非物质文化遗产、古籍文献等重要文化遗产底数。实施黄河文化遗产系统保护工程,建设黄河文化遗产廊道。对濒危遗产遗迹遗存实施抢救性保护。高水平保护陕西石峁、山西陶寺、河南二里头、河南双槐树、山东大汶口等重要遗址,加大对宫殿、帝王陵等大遗址的整体性保护和修复力度,加强古建筑、古镇古村等农耕文化遗产和古灌区、古渡口等水文化遗产保护,保护古栈道等交通遗迹遗存。严格古长城保护和修复措施,推动重点长城节点保护。支持西安、洛阳、开封、大同等城市保护和完善历史风貌特色。实施黄河流域“考古中国”重大研究项目,加强文物保护认定,从严打击盗掘、盗窃、非法交易文物等犯罪行为。提高黄河流域革命文物和遗迹保护水平,加强同主题跨区域革命文物系统保护。完善黄河流域非物质文化遗产保护名录体系,大力保护黄河流域戏曲、武术、民俗、传统技艺等非物质文化遗产。综合运用现代信息和传媒技术手段,加强黄河文化遗产数字化保护与传承弘扬。

### 第二节 深入传承黄河文化基因

深入实施中华文明探源工程,系统研究梳理黄河文化发展脉络,充分彰显黄河文化的多源性多样性。开展黄河文化传承创新工程,系统阐发黄河文化蕴含的精神内涵,建立沟通历史与现实、拉近传统与现代的黄河文化体系。打造中华文明重要地标,深入研究规划建设黄河国家文化公园。支持黄河文化遗产申报世界文化遗产。推动黄河流域优秀农耕文化遗产活化利用和传承创新,支持其申报全球重要农业文化遗产。综合展示黄河流域在农田水利、天文历法、治河技术、建筑营造、中医中药、藏医藏药、传统工艺等领域的文化成就,推动融入现实生活。大力弘扬延安精神、焦裕禄精神、沂蒙精神等,用以滋养初心、淬炼灵魂。整合黄河文化研究力量,夯实研究基础,建设跨学科、交叉型、多元化创新研究平台,形成一批高水平研究成果。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。

## 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》

### 第三节 讲好新时代黄河故事

启动“中国黄河”国家形象宣传推广行动,增强黄河文化亲和力,突出历史厚重感,向国际社会全面展示真实、立体、发展的黄河流域。加强黄河题材精品纪录片创作,在国家文化年、中国旅游年等活动中融入黄河文化元素,打造黄河文化对外传播符号。支持黄河流域与共建“一带一路”国家深入开展多种形式人文合作,促进民心相通和文化认同。加强同尼罗河、多瑙河、莱茵河、伏尔加河等流域的交流合作,推动文明交流互鉴。开展面向海内外的寻根祭祖和中华文明探源活动,打造黄河流域中华人文始祖发源地文化品牌。深化文学艺术、新闻出版、影视等领域对外交流合作,实施黄河文化海外推广工程,广泛翻译、传播优秀黄河文化作品,推动中华文化走出去。引导我国驻外使领馆及孔子学院、中国文学中心等宣介黄河文化。开展国外媒体走近黄河、报道黄河等系列交流活动。

### 第四节 打造具有国际影响力的黄河文化旅游带

推动文化和旅游融合发展,把文化旅游产业打造成为支柱产业。强化区域间资源整合和协作,推进全域旅游发展,建设一批展现黄河文化的标志性旅游目的地。发挥上游自然景观多样、生态风光原始、民族文化多彩、地域特色鲜明优势,加强配套设施建设,增加高品质旅游服务供给,支持青海、四川、甘肃毗邻地区共建国家生态旅游示范区。中游依托古都、古城、古迹等丰富人文资源,突出地域文化特点和农耕文化特色,打造世界级历史文化旅游目的地。下游发挥好泰山、孔庙等世界著名文化遗产作用,推动弘扬中华优秀传统文化。加大石窟文化保护力度,打造中国特色历史文化旅游标识和“中国石窟”文化品牌。依托陕甘宁革命老区、红军长征路线、西路军西征路线、吕梁山革命根据地、南梁革命根据地、沂蒙革命老区等打造红色旅游走廊。实施黄河流域影视、艺术振兴行动,形成一批富有时代特色的精品力作。

## 第十三章 补齐民生短板和弱项

以上中游欠发达地区为重点,多渠道促进就业创业,加强普惠性、基础性、兜底性民生事业建设,提高公共服务供给能力和水平,进一步保障和改善民生,增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

### 第一节 提高重大公共卫生事件应对能力

坚持预防为主、防治协同,建立全流域公共卫生事件应急应对机制,实现流行病调查、监测分析、信息通报、防控救治、资源调配等协同联动,筑牢全方位网格化防线,织密疾病防控网络。加快黄河流域疾病预防控制体系现代化建设,提升传染病病原体、健康危害因素等检验检测能力。健全重大突发公共卫生事件医疗救治体系,按照人口规模、辐射区域和疫情防控压力,建设重大疫情防控救治基地,完善沿黄省市县三级重症监护病区(ICU)救治设施体系,提高中医院应急和救治能力。分级分层分流推动城市传染病救治体系建设,实现沿黄市级传染病医院全覆盖,加强县级医院感染性疾病科和相对独立的传染病病区建设,原则上不鼓励新建独立的传染病医院。按照平战结合导向,做好重要医疗物资储备。借鉴方舱医院改建经验,提高大型场馆等设施建设标准,使其具备承担救治隔离任务的条件。充分发挥黄河流域中医药传统和特色优势,建立中西医结合的疫情防控机制。

### 第二节 加快教育医疗事业发展

制定更加优惠的政策措施,支持改善上中游地区义务教育薄弱学校办学条件,切实落实义务教育教师平均工资收入不低于当地公务员平均工资的要求。支持沿黄地区高校围绕生态保护修复、生物多样性保护、水沙调控、水土保持、水资源利用、公共卫生等急需领域,建设一批科学研究和工程应用学科。加大政府投入力度,加强基层公共卫生服务体系建设,强化儿童重点疾病预防保健。设立黄河流域高原油、地方病防治中心。实施“黄河名医”中医药发展计划,打造中医药产业发展综合示范区。广泛开展爱国卫生运动。

### 第三节 增强基本民生保障能力

千方百计稳定和扩大就业,加强对重点行业、重点群体的就业支持,采取措施吸引高校毕业生投身黄河生态保护事业,支持退役军人、返乡入乡务工人员在生态环保、乡村旅游等领域就业创业,发挥植树造林、基础设施、治污等重大工程拉动当地就业作用。创新户籍、土地、社保等政策,引导沿黄地区劳动力赴新疆、西藏、青海等边疆、高原地区就业创业安居。有序扩大跨省异地就医定点医院覆盖面。统筹城乡社会救助体系,做好对留守儿童、孤寡老人、残疾人、失独家庭等弱势群体的关爱服务。

### 第四节 提升特殊类型地区发展能力

以上中游民族地区、革命老区、生态脆弱地区等为重点,接续推进全面脱贫与乡村振兴有效衔接,巩固脱贫攻坚成果,全力让脱贫群众迈向富裕。精准扶贫发展特色优势产

业,支持培育壮大一批龙头企业。加大上中游易地扶贫搬迁后续帮扶力度,继续做好东西部协作、对口支援、定点帮扶等工作。大力实施以工代赈,扩大建设领域、赈济方式和受益对象。编制实施新时代陕甘宁革命老区振兴发展规划。

## 第十四章 加快改革开放步伐

坚持深化改革与扩大开放并重,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用,加强黄河综合治理体系和能力建设,加快构建内外兼顾、陆海联动、东西互济、多向并进的黄河流域开放新格局,提升黄河流域高质量发展水平。

### 第一节 完善黄河流域管理体系

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,实现统一规划设计、统一政策标准,协同生态保护、综合监管执法。深化流域管理机构改革,推行行政事分离、事企分离、管办分离,强化水利部黄河水利委员会在全流域防洪、监测、调度、监督等方面职能,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,实现流域治理权责统一。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。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。落实地方政府生态环保、污染防治、节水、水土保持等目标责任,实行最严格的生产建设活动监管。

### 第二节 健全生态产品价值实现机制

建立纵向与横向、补偿与赔偿、政府与市场有机结合的黄河流域生态产品价值实现机制。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。鼓励地方以水量、水质为补偿依据,完善黄河干流和主要支流横向生态保护补偿机制试点,中央财政安排引导资金予以支持。在沿黄重点生态功能区实施生态综合补偿试点。支持地方探索开展生态产品价值核算计量,逐步推进综合生态补偿标准化、实用化、市场化。鼓励开展排污权等初始分配与跨省交易制度,以点带面形成多元化生态补偿政策体系。实行更加严格的黄河流域生态环境损害赔偿制度,依托生态产品价值核算,开展生态环境损害评估,提高破坏生态环境违法成本。

### 第三节 加大市场化改革力度

着力优化沿黄各省区营商环境,制定改进措施清单,逐项推动落实。深化“放管服”改革,全面借鉴复制先进经验做法,深入推进“最多跑一次”改革,打造高效便捷的政务服务环境。研究制定沿黄各省区能源、有色、装备制造等领域国有企业混合所有制改革方案,支持国有企业改革各类型试点在黄河流域先行先试,分类实施垄断行业改革。依法平等对待各类市场主体,全面清理歧视性规定和做法,积极吸引民营企业、民间资本投资兴业。探索特许经营方式,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。加强黄河流域要素市场一体化建设,推进土地、能源等要素市场化改革,完善要素价格形成机制,提高资源配置效率。

### 第四节 深度融入共建“一带一路”

高水平高标准推进沿黄相关省区的自由贸易试验区建设,赋予更大改革开放自主权。支持西安、郑州、济南等沿黄大城市建立对接国际规则标准、加快投资贸易便利化、吸引集聚全球优质要素的体制机制,强化国际交往功能,建设黄河流域对外开放门户。发挥上中游省区丝绸之路经济带重要通道、节点作用和经济历史文化等综合优势,打造内陆开放高地,加快形成面向中亚南亚西亚国家的通道、商贸物流枢纽、重要产业和人文交流基地。支持黄河流域相关省区高质量开行中欧班列,整治和防范无序发展与过度竞争,培育西安、郑州等中欧班列枢纽城市,发展依托班列的外向型经济。在沿黄省区新设若干农业对外合作试验区,深化与共建“一带一路”国家农牧业合作,支持有实力的企业建设海外生产加工基地。

### 第五节 健全区域间开放合作机制

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,建设黄河流域生态保护和水源涵养中心区。支持甘肃、青海共同开展祁连山生态修复和黄河上游冰川群保护。引导陕西、宁夏、内蒙古毗邻地区统筹能源化工发展布局,加强生态环境共保和水污染共治。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。深化晋陕豫黄河金三角区域经济协作,建设郑州(州)洛阳(市)高质量发展合作带,推动晋陕蒙(忻榆鄂)等跨省区合作。支持山西、内蒙古、山东深度对接京津冀协同发展,深化科技创新、金融、新兴产业、能源等合作,健全南水北调中线工程受水区与水源区对口协作机

制。推动黄河流域与长江流域生态保护合作,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。

## 第十五章 推进规划实施

黄河流域生态保护和高质量发展是一项重大系统工程,涉及地域广、人口多,任务繁重艰巨。坚持尽力而为、量力而行原则,把握好有所为与有所不为、先为与后为、快为与慢为的关系,抓住每个阶段主要矛盾和矛盾主要方面,对当下急需的政策、工程和项目,要增强紧迫感和使命感,加快推进、早见成效;对需要长期推进的工作,要久久为功、一茬接着一茬干,把黄河流域生态保护和高质量发展的宏伟蓝图变为现实。

### 第一节 坚持党的集中统一领导

把党的领导始终贯穿于黄河流域生态保护和高质量发展各领域各方面各环节。加强党的政治建设,坚持不懈用红色文化特别是延安精神、焦裕禄精神教育广大党员、干部,坚定理想信念,改进工作作风,做到忠诚干净担当。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,确保黄河流域生态保护和高质量发展始终保持正确方向。沿黄各省区党委和政府要从讲政治的高度、抓重点的精度、抓到底的深度,全面落实党中央、国务院决策部署,锐意进取、实干苦干,不折不扣推动本规划纲要提出的目标任务和政策措施落地见效。

### 第二节 强化法治保障

系统梳理与黄河流域生态保护和高质量发展相关法律法规,深入开展黄河保护治理立法基础性研究工作,适时启动立法工作,将黄河保护治理中行之有效的普遍性政策、机制、制度等予以立法确认。在生态保护优先的前提下,以法律形式界定各方权责边界,明确保护治理制度体系,规范对黄河保护治理产生影响的各类行为。研究制定完善黄河流域生态补偿、水资源节约集约利用等法律法规制度。支持沿黄各省区出台地方性法规、地方政府规章,完善黄河流域生态保护和高质量发展的法治保障体系。

### 第三节 增强国土空间治理能力

全面评估黄河流域及沿黄省份资源环境承载能力,统筹生态、经济、城市、人口以及粮食、能源等安全保障对空间的需求,开展国土空间开发适宜性评价,确定不同地区开发上限,合理开发和高效利用国土空间,严格规范各类沿黄河开发建设活动。在组织开展黄河流域生态现状调查、生态风险隐患排查的基础上,以最大限度保持生态系统完整性和功能性为前提,加快黄河流域生态保护红线、环境质量底线、自然资源利用上线和生态环境准入清单“三线一单”编制,构建生态环境分区管控体系。合理确定不同水域功能定位,完善黄河流域水功能区划。加强黄河干流和主要支流、湖泊水生态空间治理,开展水域岸线确权划界并严格用途管控,确保水域面积不减。

### 第四节 完善规划政策体系

围绕贯彻落实本规划纲要,组织编制生态保护和修复、环境保护与污染治理、水安全保障、文化保护传承弘扬、基础设施互联互通、能源转型发展、黄河文化公园规划建设等专项规划,研究出台配套政策和综合改革措施,形成“1+N+X”规划政策体系。研究设立黄河流域生态保护和高质量发展基金。沿黄各省区要研究制定本地区黄河流域生态保护和高质量发展规划及实施方案,细化落实本规划纲要确定的目标任务。沿黄各省区要建立重大工程、重大项目推进机制,围绕生态修复、污染防治、水土保持、节水降耗、防洪减灾、产业结构调整等领域,创新融资方式,积极做好用地、环评等前期工作,做到储备一批、开工一批、建设一批、竣工一批,发挥重大项目在黄河流域生态保护和高质量发展中的关键作用。本规划纲要实施过程中涉及的重大事项、重要政策和重点项目按规定程序报批。

### 第五节 建立健全工作机制

坚持中央统筹、省负总责、市县落实的工作机制。中央成立推动黄河流域生态保护和高质量发展领导小组,全面指导黄河流域生态保护和高质量发展战略实施,审议全流域重大规划、重大政策、重大项目和年度工作安排,协调解决跨区域重大问题。领导小组办公室设在国家发展改革委,承担领导小组日常工作。沿黄各省区要履行主体责任,完善工作机制,加强组织动员和推进实施。相关市县要落实工作责任,细化工作方案,逐项抓好落实。中央各有关部门要按照职责分工,加强指导服务,给予有力支持。充分发挥水利部黄河水利委员会作用,为领导小组工作提供支撑保障。领导小组办公室要加强对本规划纲要实施的跟踪分析,做好政策研究、统筹协调、督促落实等工作,确保在2025年前黄河流域生态保护和高质量发展取得明显进展。重大事项及时向党中央、国务院报告。



文明道德 缺“一”不可