

黄河生态保护治理攻坚战行动方案

为贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展国家重大战略，按照党中央、国务院关于深入打好污染防治攻坚战的决策部署，着力打好黄河生态保护治理攻坚战，制定本行动方案。

一、总体要求

（一）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历次全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持绿水青山就是金山银山，准确把握重在保护、要在治理的战略要求，落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，共同抓好大保护，协同推进大治理，以维护黄河生态安全为目标，以改善生态环境质量为核心，统筹水资源、水环境和水生态，加强综合治理、系统治理、源头治理，推进山水林田湖草沙一体化保护修复，协同推动生态保护与环境治理，提升流域生态系统质量和稳定性，落实各方生态环境保护责任，强化督察监管，着力解决人民群众关心的突出生态环境问题，实现流域生态安全屏障更加牢固、生态环境质量持续改善，让黄河成为造福人民的幸福河。

（二）基本原则

坚持因地制宜、分类施策。落实生态优先、保护优先，科学把握上中下游的差异，实施分区分类保护治理，系统推进重点河湖自然生态保护修复和工业、城乡生活、农业、矿区等污染治理，促进河流生态系统健康。

坚持休养生息、还水于河。从过度干预、过度利用向自然恢复、休养生息转变，把水资源作为最大刚性约束，合理控制水资源开发利用强度，优化用水结构，

有效保障生态流量，守住黄河自然生态安全边界。

坚持问题导向、重点攻坚。聚焦流域生态保护和环境治理的突出问题，深入实施生态环境保护重大工程，加快补齐生态环境基础设施短板，保护水资源、改善水环境、恢复水生态，以生态环境质量的持续改善不断提升人民群众的幸福感。

坚持源头管控、防范风险。建立健全流域国土空间管控机制，强化生态环境分区管控，严格自然资源开发利用准入，坚决遏制高能耗、高排放、低水平项目盲目发展，完善生态环境管理、协调、监督机制，有效防范化解重大生态环境风险。

坚持多元共治、协同推进。落实各方生态环境保护责任，引导市场主体和社会公众参与，深化全流域联防联控，推进各地方、各部门分工协作、共同发力，建立健全上下游、左右岸、干支流协同保护治理机制。

（三）工作目标

通过攻坚，黄河流域生态系统质量和稳定性稳步提升，干流及主要支流生态流量得到有效保障，水环境质量持续改善，污染治理水平得到明显提升，生态环境风险有效控制，共同抓好大保护、协同推进大治理的格局基本形成。到 2025 年，黄河流域森林覆盖率达到 21.58%，水土保持率达到 67.74%，退化天然林修复 1050 万亩，沙化土地综合治理 136 万公顷，地表水达到或优于Ⅲ类水体比例达到 81.9%，地表水劣Ⅴ类水体基本消除，黄河干流上中游（花园口以上）水质达到Ⅱ类，县级及以上城市集中式饮用水水源水质达到或优于Ⅲ类比例不低于 90%，县级城市建成区黑臭水体消除比例达到 90%以上。

（四）攻坚范围

在黄河流域覆盖的青海、四川、甘肃、宁夏、内蒙古、山西、陕西、河南、

山东等 9 省区范围内，以黄河干流、主要支流及重要湖库为重点开展流域生态保护治理行动。黄河干流主要指青海玉树河源至山东东营入海口河段；主要支流包括湟水河、洮河、窟野河、无定河、延河、汾河、渭河、石川河、伊洛河、沁河、大汶河等河流；重要湖库包括乌梁素海、红碱淖、沙湖、东平湖、龙羊峡水库、李家峡水库、刘家峡水库、万家寨水库、三门峡水库、小浪底水库等湖库。

二、主要任务

（一）河湖生态保护治理行动

推动河湖水生态环境保护。以黄河干流，湟水河、大通河、洮河、汾河、渭河、伊洛河、沁河、大汶河等主要支流，以及乌梁素海、红碱淖、沙湖、东平湖、龙羊峡水库、李家峡水库、刘家峡水库等湖库为重点，实施水生态调查评估与保护修复，优先开展饮用水水源地、自然保护地、国家级水产种质资源保护区、“三场一通道”（产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道）、野生动物保护栖息地等所在河湖生态缓冲带划定，严格生态缓冲带监管和岸线管控，推动清退、搬迁与生态保护要求不符的生产活动和建设项目。加大扎陵湖、鄂陵湖、约古宗列曲、卡日曲、星星海和玛多湖泊群保护力度，维护自然生态岸线和河湖原生生态。调整优化黄河禁渔期制度，科学规范实施水生生物增殖放流。到 2025 年，完成干流、主要支流及重点湖库水生态调查评估，建成一批具有示范价值的美丽河湖、幸福河湖。（生态环境部牵头，水利部、农业农村部参与。以下均需沿黄省区地方各级人民政府相关部门落实，不再列出）

加快污染水体消劣达标。汾河、都思兔河、黄甫川、涝河、南川河、三川河、杨兴河、乌兰木伦河、小黑河、泔河、马莲河等劣 V 类水体，编制实施消劣行动方案。到 2025 年，黄河流域基本消除劣 V 类水体（环境本底除外）。石川河、沮河、延河、三岔河等未达到水质目标要求的水体，依法编制实施水体达标规划。（生态环境部牵头，发展改革委、水利部参与）

保障生态流量。以黄河干流及湟水河、大通河、黑河、洮河、窟野河、无定河、汾河、渭河、泾河、北洛河、伊洛河、大汶河等主要支流为重点，制定实施生态流量保障方案。加强黄河水量统一调度和调度计划执行监管，着力提高冬春季枯水期生态流量，维持河道生态系统稳定。在确保黄河防洪安全前提下，开展黄河主要断面4—10月等关键期生态流量监管，保障鱼类产卵与沿黄湿地等生态用水。开展水利水电工程生态流量泄放落实情况专项检查。（水利部牵头，生态环境部参与）

推进入河排污口排查整治。有序推进入河排污口“排查、监测、溯源、整治”，全面摸清黄河干流及主要支流入河排污口底数，做到应查尽查，有口皆查，推进排污口水质水量在线监测设施建设，建立全流域入河排污口“一本账”“一张图”，实施入河排污口分类整治。到2022年，完成黄河干流及重要支流排查，到2025年，基本完成排污口整治工作。（生态环境部牵头，住房和城乡建设部、水利部、农业农村部参与）

加强饮用水水源地规范化建设。以县级及以上城市集中式饮用水水源地为重点，加强饮用水水源地规范化建设，开展不达标水源地治理。推进乡镇级饮用水水源保护区划定、立标并开展环境问题排查整治。到2025年，完成乡镇级集中式饮用水水源保护区划定与立标。（生态环境部牵头，水利部参与）

加强地下水污染防治。开展地下水污染状况调查评估，推动地下水污染防治重点区划定，建立地下水污染防治重点排污单位名录，落实地下水防渗和监测措施。到2025年，完成一批地级市地下水污染防治重点区划定及配套管理制度文件制定，完成一批化工园区地下水污染风险管控工程。（生态环境部牵头，自然资源部、水利部参与）

严格环境风险防控。以涉危险废物涉重金属企业、化工园区为重点，完成黄河干流和主要支流突发水污染事件“一河一策一图”全覆盖。以黄河干流和主要支流为重点，严控石化、化工、化纤、有色金属、印染、原料药制造等行业企业

环境风险，加强油气管道环境风险防范，开展新污染物环境调查监测和环境风险评估，推进流域突发环境风险调查与监控预警体系建设，加强流域及地方环境应急物资库建设。在环境高风险领域依法建立实施环境污染强制责任保险制度。加强内蒙古、甘肃、陕西、河南等省区重点行业重金属污染防治。到 2025 年，完成黄河干流及主要支流环境风险调查。（生态环境部牵头，发展改革委、工业和信息化部参与）

（二）减污降碳协同增效行动

强化生态环境分区管控。落实生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线硬约束，充分衔接国土空间规划和用途管制要求，因地制宜建立差别化生态环境准入清单，加快推进“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）成果应用。严格规划环评审查、节能审查、节水评价和项目环评准入，严控严管新增高污染、高耗能、高排放、高耗水企业。严控钢铁、煤化工、石化、有色金属等行业规模，依法依规淘汰落后产能和化解过剩产能。禁止在黄河干支流岸线一定范围内新建、扩建化工园区和化工项目。严禁“挖湖造景”等不合理用水需求。（发展改革委、工业和信息化部、自然资源部、生态环境部、水利部按职责分工负责）

加快工业企业清洁生产和污染治理。推动构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，开展排污许可提质增效工作。推动钢铁、焦化、化工、有色金属、造纸、印染、原料药制造、农副食品加工等重点行业实施清洁生产改造，开展自愿性清洁生产评价和认证，严格实施“双超双有高耗能”企业强制性清洁生产审核。鼓励有条件的地区开展行业、园区和产业集群整体审核试点。推动化工企业迁入合规园区，新建化工、有色金属、原料药制造等企业，应布局在符合产业定位和准入要求的合规园区，工业园区应按规定建成污水集中处理设施，依法安装自动在线监控装置并与生态环境主管部门联网。推进沿黄省区工业园区水污染整治。到 2025 年，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。加快推进工业污废水全收集、全处理，严格煤矿等行业高浓盐水管理，推动

实现工业废水稳定达标排放。严控工业废水未经处理或未有效处理直接排入城镇污水处理系统，严厉打击向河湖、沙漠、湿地、地下水等偷排、直排行为。（生态环境部、发展改革委、工业和信息化部、自然资源部按职责分工负责）

强化固体废物协同控制与污染防治。选择一批“无废城市”开展协同增效试点，在固体废物处置全过程中协同推进碳减排。建设固体废物跨区域回收利用示范基地，推动区域固体废物集中利用处置能力共享。持续推进流域“清废行动”，加快推进沿黄省区干支流固体废物倾倒排查整治工作，全面整治固体废物非法堆存。推动省域内危险废物处置能力与产废情况总体匹配，鼓励主要产业基地根据需要配套建设危险废物集中利用处置设施，支持有条件的地区建设区域性特殊危险废物集中处置中心。加快完善医疗废物收集转运处置体系，推动地级及以上城市医疗废物集中处置设施建设，健全县域医疗废物收集转运处置体系，补齐医疗废物收集处理设施短板。（生态环境部牵头，发展改革委、住房和城乡建设部、卫生健康委参与）

推进污水资源化利用。在重点排污口下游、河流入湖口、支流入干流处等关键节点因地制宜建设人工湿地水质净化等工程设施，将净化改善后的再生水纳入区域水资源调配管理体系。选择缺水地区积极开展区域再生水循环利用试点示范。在地级及以上城市建设污水资源化利用示范城市，选择典型地区开展再生水利用配置试点，推广再生水用于生态补水、工业生产和市政杂用。推进宁东、鄂尔多斯、榆林等重点地区煤矿疏干水综合利用，创建一批煤炭、钢铁、石化、有色金属、造纸、印染等行业工业废水循环利用示范企业和生态工业示范园区。在居住分散、干旱缺水的农村积极推进污水就近就地资源化利用。到2025年，上游地级及以上缺水城市再生水利用率达到25%以上，中下游力争达到30%。（发展改革委、工业和信息化部、生态环境部、住房和城乡建设部、水利部、农业农村部按职责分工负责）

（三）城镇环境治理设施补短板行动

推进城镇污水收集管网补短板。推进黄河干流和主要支流沿线城镇污水管网全覆盖，大力推进城中村、老旧城区、城乡结合部污水管网建设与改造。开展城镇污水管网混错接改造、更新、破损修复改造，加强管网清疏管养，进一步提高污水收集效能。对进水生化需氧量浓度低于 100mg/L 的城市污水处理厂，实施片区管网系统化整治。因地制宜推进城镇雨污分流改造，除干旱地区外，新建污水管网全部实行雨污分流。到 2025 年，城市生活污水集中收集率达到 70%以上，进水生化需氧量浓度高于 100mg/L 的城市污水处理厂规模占比达 90%。（住房和城乡建设部、生态环境部、发展改革委按职责分工负责）

加强污水污泥处理处置。黄河流域省会城市、干流沿线城市以及湟水河、汾河、涑水河、延河、渭河等支流沿线城市的水环境敏感区域可因地制宜制定城镇污水处理厂污染物排放标准，实施差别化精准提标，着重提升污水处理厂超负荷运行地区污水处理能力。全面推进县级及以上城市污泥处置设施建设，在实现污泥稳定化、无害化处置前提下，稳步推进资源化利用。到 2025 年，县城污水处理率达到 95%以上，城市污泥无害化处置率达到 90%以上。（住房和城乡建设部、生态环境部、发展改革委按职责分工负责）

综合整治城市黑臭水体。全面开展县级城市建成区黑臭水体排查，制定黑臭水体清单，编制实施整治方案，统筹好上下游、左右岸、干支流、城市和乡村，系统推进城市黑臭水体治理。组织开展城市黑臭水体整治环境保护行动。充分发挥河长制湖长制作用，巩固城市黑臭水体治理成效，建立防止返黑返臭的长效机制。（住房和城乡建设部、生态环境部牵头，水利部、农业农村部参与）

（四）农业农村环境治理行动

加强农业面源污染防治。对于支流国控断面氮磷污染物超标的地区，开展农业面源污染调查监测、负荷评估和氮磷来源解析工作，推进测土配方施肥、有机肥替代化肥，合理调整施肥结构。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开展农田灌溉用水和出水水质监测。推进农业面

源污染综合治理项目县建设。以上中游为重点，大力推广标准地膜应用，推进废旧农膜、农药包装废弃物等回收利用处置，建立健全农田地膜残留监测点，开展常态化监测评估。（农业农村部、生态环境部、水利部按职责分工负责）

强化养殖污染防治。严格落实养殖水域滩涂规划制度，依法依规清理不符合要求的水产养殖设施。严格落实畜禽规模养殖场污染防治措施，推动粪污处理配套设施装备提档升级。推进养殖废弃物资源化利用，规范养殖户粪污贮存和还田利用，鼓励采用截污建池、收运还田等模式处理利用畜禽粪污。到 2025 年，畜禽粪污综合利用率达到 80%以上，畜禽规模养殖场粪污处理设施装备配套率稳定在 97%以上。（农业农村部、生态环境部按职责分工负责）

加快农村人居环境整治提升。深入开展黄河流域村庄清洁和绿化行动，严禁向河道、沟渠堆放生活垃圾，建设清洁宜居美丽乡村。以紧邻黄河干流和主要支流的乡镇政府驻地和中心村等为重点，推进农村人居环境整治提升。建立适合本地区的农村生活污水治理技术模式，积极稳步推进农村生活污水治理。健全生活垃圾收运处置体系，结合实际统筹县乡村三级设施建设和服务，完善农村生活垃圾收集、转运、处置设施和模式，因地制宜采用小型化、分散化的无害化处理方式。推动农村厕所、生活污水垃圾处理设施设备和村庄保洁等一体化运行管护。建立农村黑臭水体监管清单，逐步消除农村地区房前屋后河塘沟渠和群众反映强烈的黑臭水体。到 2025 年，基本消除较大面积农村黑臭水体。（农业农村部、国家乡村振兴局牵头，生态环境部、住房和城乡建设部、水利部、林草局参与）

推进农用地安全利用。强化受污染耕地安全利用和风险管控，因地制宜制定实施安全利用方案，加强耕地重金属污染治理与修复。在土壤污染面积较大的县级行政区推进农用地安全利用示范。在河南等重点区域分区分类开展耕地土壤污染成因分析。（农业农村部、生态环境部、自然资源部按职责分工负责）

（五）生态保护修复行动

维护上游水源涵养功能。加强三江源国家公园保护，推动祁连山、秦岭、若尔盖等国家公园创建，加大天然林保护力度，科学实施退化林修复。推动以草定畜、定牧，实施黑土滩等退化草原综合治理，科学有效维护高寒草甸、草原等重要生态系统。加强三江源、甘南、若尔盖等主要湿地保护修复，及时恢复退化湿地生态功能，防止沼泽湿地大面积萎缩。提升黄河上游三江源、若尔盖湿地、祁连山、甘南等水源涵养区碳汇能力。建成生态修复型人工影响天气保障示范基地。加大山丹马场生态保护修复力度。到 2025 年，天然林管护面积 51867 万亩。（自然资源部、林草局牵头，生态环境部、水利部、气象局参与）

加强中游水土流失治理。以小流域为单元，大力推进水土保持重点工程建设。以多沙粗沙区为重点，建设高标准淤地坝。以窟野河、无定河、皇甫川、孤山川等粗泥沙集中来源区为重点，实施粗泥沙拦沙工程，有效减少下游粗泥沙淤积。以陇东董志塬、晋西太德塬、陕北洛川塬、关中渭北台塬等高塬沟壑区为重点，实施黄土高原固沟保塬项目。以黄土丘陵沟壑区、黄土高塬沟壑区为重点，建设高标准旱作梯田。加强病险淤地坝除险加固，提升改造老旧淤地坝、梯田。因地制宜推进林草植被建设。打造一批生态清洁小流域。加强黄河中游生态气象监测评估和预报预警服务。到 2025 年，新增水土流失治理 200 万公顷。（水利部牵头，自然资源部、农业农村部、林草局、气象局参与）

强化下游及河口综合治理和保护修复。加强滩区水生态空间管控，开展滩区生态修复与环境整治，因地制宜退还水域岸线空间，依法打击非法采砂取土、违法违规开发建设项目等行为。开展黄河口生态预警监测，在黄河三角洲符合条件的区域实施退耕还湿，加强互花米草、大米草等外来入侵物种治理，开展受损盐沼、海草床修复，提高鸟类栖息地生境质量，提升生态系统碳汇增量。加强气候变化对黄河下游湿地、滩涂影响评估。依法退出河口区域油田开采，推动黄河口水生生物修复、鱼类产卵场修复与重建示范工程，开展水沙治理对水生生物资源生境影响评价，统筹实施黄河三角洲生态补水工程，加快黄河口国家公园建设，支持建设黄河口“美丽海湾”。（自然资源部、林草局、水利部、农业农村部、生态环境部、气象局按职责分工负责）

加强生物多样性保护。深入实施生物多样性保护战略与行动计划，加大祁连山区等生物多样性保护优先区域保护力度，为野生动植物繁衍生息创造有利环境。开展黄河流域生物多样性本底调查，建立健全生物多样性观测网络，全面掌握生物多样性现状和濒危物种种群生存状况。加强鹳类、鹤类等珍稀濒危鸟类及其栖息地保护修复。推动在黄河上游及河源区等重点水域开展鱼类生态通道及栖息地修复。加强三角洲盐沼、滩涂和河口浅海湿地生物资源保护，提高河口三角洲生物多样性。加强重大有害外来入侵物种防控和治理，保障流域生物多样性和生态系统安全。（生态环境部、自然资源部、水利部、农业农村部、林草局按职责分工负责）

强化尾矿库污染治理。扎实开展尾矿库污染隐患排查，优先治理黄河干流岸线3公里范围内和重要支流、湖泊岸线1公里范围内，以及水库、饮用水水源地、地质灾害易发多发等重点区域的尾矿库。严格新（改、扩）建尾矿库环境准入，对于不符合国家生态环境保护有关法律法规、标准和政策要求的，一律不予批准。健全尾矿库环境监管清单，建立分级分类环境监管制度。完善尾矿库尾水回用系统，提升改造渗滤液收集设施和废水处理设施，建设排放管线防渗漏设施，做好防扬散措施。尾矿库所属企业开展尾矿库污染状况监测，制定突发环境事件应急预案，完善环境应急设施和物资装备。建设和完善尾矿库下游区域环境风险防控工程设施。到2025年，基本完成尾矿库污染治理。（生态环境部牵头，发展改革委、自然资源部参与）

三、保障措施

（一）加强组织领导

落实党政同责、一岗双责，强化生态环境保护主体责任。黄河生态保护治理攻坚战有关目标任务完成情况纳入省（自治区、直辖市）污染防治攻坚战绩效考核。各有关部门要加强业务指导和协同配合，推动重点任务、重大工程落实落地，

确保各项工作有力有序推进。沿黄省区要主动作为，细化分解目标任务，健全工作推进机制，切实抓好各项任务落实。（生态环境部牵头，发展改革委、自然资源部、住房和城乡建设部、水利部、农业农村部参与）

（二）加强法治保障和科技支撑

加快推进黄河保护立法，支持沿黄省区出台地方法规和规章，推进重点区域协同立法。严格落实生态环境损害赔偿制度。推动企业依法披露环境信息，接受社会监督。（司法部、水利部、发展改革委、生态环境部、自然资源部按职责分工负责）支持地方制定流域和行业水污染物排放标准。推动制定水环境治理工程项目技术规范和指南。适时对具有跨省区生态环境影响的重大规划、标准、项目等实施情况开展会商。（生态环境部负责）

开展黄河流域生态保护和高质量发展科技创新行动，组织开展黄河流域水资源、水环境综合治理等科技研发。加强流域水环境质量与综合治理、水资源节约集约利用、水沙关系、水土流失治理、生态流量、退化生态系统修复、科学应对气候变化等关键性、前瞻性技术研究。依托现有科研机构组建黄河流域生态保护和高质量发展联合研究平台，开展减污降碳协同增效技术攻关，推进“一市一策”驻点跟踪研究等科技帮扶行动，推广生态环境整体解决方案、托管服务和第三方治理，形成一批可复制可推广的流域生态环境治理模式。（科技部、生态环境部、水利部、发展改革委、气象局按职责分工负责）

（三）发挥政府引导和市场调节作用

推进黄河源、祁连山、若尔盖-甘南、黄土高原、秦岭、贺兰山、黄河下游、黄河三角洲等重点区域生态保护和修复重点工程建设。统筹推进河套平原区、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山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理。（发展改革委、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部、林草局按职责分工负责）

支持社会资本参与黄河生态保护治理，开展生态环境导向的开发模式试点，实施自然、农田、城镇、矿山生态系统保护修复项目和工程，探索发展生态产业。鼓励社会资本发射和运营环境遥感卫星，为生态系统、水生态环境、碳源碳汇等领域的监测与管理提供市场化服务。（发展改革委、自然资源部、生态环境部、住房和城乡建设部、农业农村部、林草局按职责分工负责）

大力发展绿色金融，支持和激励各类金融机构开发减污降碳的绿色金融产品，鼓励符合条件的企业发行绿色债券。加大对重点生态功能区转移支付力度，健全黄河干流和主要支流横向生态保护补偿机制，完善黄河流域生态保护补偿机制管理平台。加快推进碳排放权、排污权、用水权等市场化交易，逐步建立生态产品价值实现机制。（发展改革委、财政部、生态环境部、自然资源部、水利部、中国人民银行按职责分工负责）

（四）严格监督管理

把黄河生态保护治理作为中央和省级生态环境保护督察的重要内容，持续拍摄黄河流域生态环境警示片，推动问题整改。开展“昆仑”专项行动，依法打击破坏黄河生态环境犯罪活动。开展生态保护红线监管试点和“绿盾”自然保护地强化监督，建立完善生态保护红线生态破坏问题监督机制。加强流域生态环境监督执法，完善跨区域跨部门联合执法机制，推动环境资源公益诉讼跨省际区划管辖协作，加强行政、司法协同，发挥检察公益诉讼职能作用，依法依规查处重大环境污染、生态破坏等行为，建立生态环境重大案件信息共享、案情通报、案件线索移送制度，及时发布典型案例。强化固定污染源“一证式”执法监管，加强自行监测、执行报告等监督管理。开展渔政“亮剑”执法专项行动。优化监测站网布局，实现环境质量、生态质量、污染源监测全覆盖，开展黄河流域生态质量监测评估，加强生态保护修复监督评估。（生态环境部牵头，最高人民检察院、最高人民法院、公安部、自然资源部、水利部、农业农村部参与）