



索引号: 000013338/2022-00052

发文单位: 住房和城乡建设部

文件名称: 住房和城乡建设部关于印发《“十四五”推动长江经济带发展城乡建设行动方案》《“十四五”黄河流域生态保护和高质量发展城乡建设行动方案》的通知

文号: 建城〔2022〕3号

主题信息: 城市建设

发文日期: 2022-01-06

有效期:

主题词:

住房和城乡建设部关于印发 《“十四五”推动长江经济带发展城乡建设行动方案》 《“十四五”黄河流域生态保护和高质量发展城乡建设行动方案》的通知

选择字体: [大 - 中 - 小] 发布时间: 2022-01-24 17:12:49 分享:

山西、内蒙古、江苏、浙江、安徽、江西、山东、河南、湖北、湖南、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、宁夏、青海省（自治区）住房和城乡建设厅，上海市住房和城乡建设管委、规划和自然资源局、绿化和市容管理局、水务局，重庆市住房和城乡建设委、规划和自然资源局、城市管理局；

为指导住房和城乡建设系统深入贯彻习近平总书记关于长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等重要讲话及指示批示精神，科学部署、积极推动“十四五”期间长江、黄河流域城乡建设高质量发展，我部制定了《“十四五”推动长江经济带发展城乡建设行动方案》和《“十四五”黄河流域生态保护和高质量发展城乡建设行动方案》。现印发给你们，请认真贯彻落实。

住房和城乡建设部

2022年1月6日

(此件主动公开)

“十四五”黄河流域生态保护和高质量发展 城乡建设行动方案

前 言

党中央、国务院高度重视黄河流域²的保护和发展。2019年9月18日，习近平总书记在河南省郑州市主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会，指出保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计，黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略。2021年10月22日，习近平总书记在山东省济南市主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会，强调“十四五”是推动黄河流域生态保护和高质量发展的关键时期，要抓好重大任务贯彻落实，力争尽快见到新气象。2021年10月8日，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》。

黄河流域城乡聚落是中华文明和黄河文化的核心载体，城乡建设领域是黄河流域生态保护和高质量发展的重要战场。编制《“十四五”黄河流域生态保护和高质量发展城乡建设行动方案》，科学部署、积极推动“十四五”黄河流域城乡建设高质量发展，是落实黄河流域生态保护和高质量发展战略的重要举措。

² 2020年沿黄9省区有100个地级及以上城市，106个县级市，526个县（含自治县），常住人口4.21亿人。

“十四五”黄河流域生态保护和高质量发展城乡建设行动方案

规划范围示意图



第一章 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，贯彻落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要指示精神，按照《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》部署，把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，以城乡建设绿色低碳转型和安全发展为核心，敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态，共同抓好大保护，协同推进大治理，着力加强生态环境保护、保障黄河长治久安、推进水资源节约集约利用、推动黄河流域高质量发展，保护传承弘扬黄河文化，让黄河成为造福人民的幸福河。

（二）基本原则

——生态低碳，绿色转型。践行绿水青山就是金山银山的理念，落实碳达峰、碳中和战略部署，加强黄河流域城市生态修复和绿色基础设施建设，推动城乡建设绿色低碳转型发展。

——补齐短板，安全发展。坚持以人民为中心，牢固树立安全发展理念，全面推进城镇老旧小区改造，补齐居住社区建设短板，补齐城镇安全韧性设施建设短板，全面提升城乡人居环境建设品质，提高城市安全保障水平。

——节水优先，系统治理。把水资源作为黄河流域城乡建设最大的刚性约束，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，形成节水型生活方式。系统推进上下游、干支流、左右岸的城乡水环境治理，提升水安全保障能力。

——文化引领，传承发展。全面保护古代与近现代、城市与乡村、物质与非物质等城乡历史文化遗产，创新利用与传承方式，将历史文化保护传承工作融入经济社会发展。

（三）工作目标

到 2025 年，黄河流域人水城关系逐渐改善，城镇生态修复和水环境治理工程有效推进，城市风险防控和安全韧性能力持续加强，节水型城市建设取得重大进展；城市转型提质、县城建设补短板取得明显成效，城市绿色发展和生活方式普遍推广；黄河流域各省区城乡历史文化保护传承体系日益完善，沿黄城市风貌特色逐渐彰显。

黄河流域城乡建设行动方案主要指标		
序号	指标名称	2025 年目标
1	城市生活污水集中收集率（%）	≥70%，或较 2020 年提高 5 个百分点以上
2	城市生活垃圾焚烧处理能力占比（%）	下游城市 ≥65%，中游城市和上游大城市 ≥60%，上游其他城市 ≥40%
3	城镇清洁取暖率（%）	上游和中游北方地区 ≥80%，下游地区 ≥85%
4	城市供热管网热损失率（%）	较 2020 年降低 2.5%
5	城镇新建建筑节能标准执行率（%）	100%
6	城市可渗透地面面积比例（%）	≥40%
7	城镇储气能力	不低于保障本行政区域日均 3 天需求量
8	城市公共供水管网漏损率（%）	≤9%，有条件的城市力争 ≤8%
9	城市公共机构节水器具使用率（%）	100%
10	城市再生水利用率（%）	≥30%

11	城市建成区人口密度(万人/平方公里)	≤1万人/平方公里, 超大特大城市≤1.2万人/平方公里、个别地段最高≤1.5万人/平方公里
12	城市新建住宅建筑密度(%)	≤30%
13	城市建成区路网密度(公里/平方公里)	≥8公里/平方公里
14	城市公园绿化活动场地服务半径覆盖率(%)	中下游城市≥85%, 上游城市≥80%
15	城市市政管网管线智能化监测管理率(%)	省会城市和计划单列市≥30%, 地级城市≥15%
16	历史文化街区保护修缮率(%)	≥60%
17	县城建成区人口密度(万人/平方公里)	0.6—1万人/平方公里
18	县城建成区建筑总面积与建设用地面积比值	0.6—0.8
19	县城新建住宅中6层及以下建筑面积占比(%)	≥70%
20	县城生活垃圾无害化处理率(%)	≥99%

注：本行动方案确定的目标指标均为预期性。

第二章 实施城镇生态保护治理行动

坚持生态优先的原则，实施城镇生态保护治理行动，加强以城镇生态修复和水治理为重点的生态基础设施建设，营造黄河流域蓝绿交织、清新明亮的生态环境。

（一）实施城镇生态修复工程

1. 开展城市生态修复工程。坚持自然修复为主，系统修复城市水系统、绿地、山体和废弃地，严格限制过度硬化，禁止填湖造地、截弯取直、河道硬化等破坏水生态环境的建设行为。推广延安、宝鸡、济南、银川、西宁等“城市双修”试点城市经验，因地制宜开展城市生态基础设施体系建设，研究制定城市生态基础设施标准和政策，提升沿黄城市生态系统质量和稳定性，增强城市生态空间的涵养、调节、支持、净化等服务能力。

（二）系统推进城镇水环境治理

2. 持续打好城市黑臭水体治理攻坚战。以汾河、渭河、涑水河、清涧河等污染严重的支流沿线城市为重点，加快推进城市黑臭水体治理。总结推广开封、张掖、吴忠等沿黄地级及以上城市黑臭水体治理经验，巩固地级城市黑臭水体治理成效，建立完善防止水体返黑返臭的长效机制。加快推进沿黄县级城市黑臭水体排查及整治工作，因地制宜、科学制定黑臭水体治理实施方案，确保“十四五”期间沿黄县级城市建成区基本消除黑臭水体。

3. 补齐城镇污水管网短板，提升污水收集效能。开展沿黄城镇雨污水管网全面排查工作，加快建设城中村、老旧城区、城乡结合部和易地扶贫搬迁安置区生活污水收集管网，填补收集管网

空白区，推进建制镇生活污水收集处理设施建设。结合道路、老旧小区等改造工作，加快实施雨污合流制管网诊断修复更新，实施城镇建成区旱天生活污水直排口溯源治理工程，全面开展管网混错漏接整治改造工作，更新修复老旧破损管网，提升污水收集效能。到 2025 年，沿黄省区省会城市率先实现污水管网全覆盖，黄河流域地级及以上城市生活污水集中收集率达到 70%以上，或较 2020 年提高 5 个百分点以上。

4. 强化城镇污水处理设施建设，提升污水处理能力。 统筹规划、有序建设，宜集中则集中，宜分散则分散。加快推进污水处理设施建设与改造，黄河干流沿线城市实现生活污水集中处理能力全覆盖。现有进水生化需氧量（BOD）浓度低于 100mg/L 的城市污水处理厂，围绕服务片区管网开展“一厂一策”系统化整治。以汾河、渭河、涑水河、清涧河等为重点，实施差别化精准提标，水环境敏感地区污水处理基本实现一级 A 排放标准，其他地区科学合理确定排放标准，不搞“一刀切”。

5. 健全污水收集处理设施运行维护管理制度。 沿黄地级市依法建立城镇污水处理设施地理信息系统并定期更新，实现城镇污水收集处理设施信息化、账册化管理。地级及以上城市探索构建以污染物削减为导向的污水处理绩效考核体系，选择一个以上污水处理厂，将其进水污染物浓度、污染物削减量和污泥无害化处置率等核心指标纳入考核范围。在黄河流域县级及以上城市推广开展“厂网河（湖）”一体化专业化运行维护，鼓励居住小区将内部管网养护工作委托市政排水管网运行维护单位实施，建立政

府和居民共担的费用保障机制。

6. 加强人工湖建设管控。严禁沿黄城市使用饮用水源、地下水建设人工湖，已经建成的要切实做好整治。坚决遏制城市内不符合国家生态环境保护政策要求以及不符合当地水资源条件的“挖湖造景”行为。建立各类人造景观水面排查整治长效机制，严格管控景观生态用水需求。

（三）加快城镇垃圾收集处理设施建设

7. 加快垃圾分类收运设施建设。推广 46 个重点城市先行先试经验，推动黄河流域各城市结合本地实际设置简便易行的生活垃圾分类投放装置，合理布局生活垃圾分类收集设施，开展定时定点分类投放生活垃圾，确保有害垃圾单独投放。沿黄地级及以上城市加快建立完善生活垃圾分类运输系统，统筹规划布局中转站点，根据区域生活垃圾分类类别要求和垃圾产生量合理确定收运站点、频次、时间和线路。2025 年，沿黄省区地级及以上城市生活垃圾分类收运能力基本满足生活垃圾分类收集、转运和处理需求。

8. 持续推进生活垃圾焚烧设施建设。以建成区生活垃圾日清运量超过 300 吨的城市及县城为重点，推进沿黄市县生活垃圾焚烧设施建设。加快发展以焚烧为主的垃圾处理方式，适度超前建设与生活垃圾清运量增长相适应的焚烧处理设施。在青海、四川（仅限阿坝州、甘孜州）、甘肃和内蒙古等人口稀疏、垃圾产生量少的地区，探索开展分散式、小型化生活垃圾焚烧处理设施建设工作。到 2025 年，沿黄下游城市生活垃圾焚烧处理能力占比达

到 65%以上，中游城市和上游大城市达到 60%以上，上游其他地区不低于 40%。

9. 有序推进厨余垃圾处理设施建设。以地级及以上先行实施生活垃圾分类的城市为重点，推进厨余垃圾处理设施建设，发挥示范引领作用。根据厨余垃圾分类收集情况，集中处理与分散处理相结合，因地制宜稳步提升沿黄城市厨余垃圾处理水平。黄河流域尚未全面开展垃圾分类的地区，积极推进厨余垃圾处理工作，逐步扩大厨余垃圾处理能力。

10. 规范垃圾填埋处理设施建设。黄河中下游地级及以上城市和具备焚烧处理能力或建设条件的县城，原则上不再规划和新建原生生活垃圾填埋场，现有生活垃圾填埋场剩余库容转为兜底保障填埋设施。黄河上游省区经评估暂不具备建设焚烧设施条件的，可适度规划建设符合标准的兜底保障填埋设施。

11. 持续推进城市建筑垃圾综合治理。在黄河流域全面总结推广临沂、洛阳等建筑垃圾综合治理试点城市建设经验，实施建筑垃圾分类管理，引导施工现场建筑垃圾再利用，减少施工现场建筑垃圾排放。到 2025 年，沿黄省区建筑垃圾减量化工作机制进一步完善，实现新建建筑和装配式建筑施工现场建筑垃圾（不包括工程渣土、工程泥浆）排放量每万平方米分别不高于 300 吨和 200 吨。充分利用采石坑等，建设建筑垃圾处理设施，加快提升消纳处理能力。在黄河流域全面排查建筑垃圾堆放点隐患，制定综合整治方案并限期治理。

(四) 持续推进城镇清洁取暖改造

12. 扩展黄河流域冬季清洁取暖建设和改造范围。加大沿黄城镇清洁取暖指导和试点经验推广力度，加快淘汰燃煤小锅炉，优先鼓励太阳能、地热、工业余热等资源丰富的地区利用清洁能源取暖。在兰州-西宁城市群、宁夏沿黄城市群、呼包鄂榆城市群、山西中部城市群等区域因地制宜推广高压余热供暖。到2025年底，沿黄青海、宁夏、陕西、山西、内蒙古、甘肃等上游和中游北方地区城镇清洁取暖率达到80%以上，下游地区达到85%以上。

13. 完善城市供热体系。力争实现黄河流域城市热网互联互通，加大供热老旧管网设施改造力度，重点改造漏损严重或存在安全隐患的热力设施，2025年，沿黄城市供热管网热损失率较2020年降低2.5%。在黄河流域全面推行建筑节能标准，确保城镇新建建筑节能标准执行率达到100%，持续推动既有建筑围护结构节能改造，不断提升建筑能效水平，降低供热能耗。

第三章 实施安全韧性城镇建设行动

坚持因地制宜、分类施策的原则，实施安全韧性城镇建设行动，着重加强黄河流域城市内涝、地质灾害和城镇燃气安全隐患等防控与治理工作，切实增强城镇建设安全韧性。

（一）统筹区域流域生态环境治理与城市建设

14. 实施黄河流域生态环境治理工程。根据黄河流域上中下游城镇自然环境本底特性，充分考虑区域资源环境承载能力，统筹城市水系统、绿地系统和基础设施系统，全面实施生态修复和功能完善工程。黄河**上游**区域城镇重点加强山林保护和生态涵养，提升城市绿色发展水平和韧性发展能力；黄河**中游**区域城镇抓好水土保持和污染治理。以水而定、量水而行，因地制宜推进黄河**中下游**区域沿黄城市湿地公园建设，加强黄河三角洲的生态系统保护和生物多样性保护。

（二）统筹城市水资源利用和防灾减灾

15. 积极推进海绵城市建设。总结推广鹤壁、西宁、西咸新区等沿黄城市海绵城市建设试点经验，积极推进黄河流域海绵城市建设工作。黄河流域**上游城市**重点解决水源涵养和湿陷性黄土问题，**中游城市**重点解决水资源紧缺、水土流失与水环境保护问题，**下游城市**重点解决黄河安澜与水安全保障问题。地级及以上城市加快研究制定本地化技术标准规范。城市老城区以问题为导向，统筹推进排水防涝设施建设、城市水环境改善、城市生态修复功能完善、城镇老旧小区改造等工作；各类城市新区、园区、成片开发区以目标为导向，全面落实海绵城市建设管控要求。综合运

用“渗、蓄、滞、净、用、排”措施，提高可透水地面面积比例，到2025年，沿黄城市可渗透地面面积占比达到40%以上。改扩建项目硬化地面率不应大于改造前。推动长冶、潍坊、信阳、铜川、天水等海绵城市建设示范城市的相关工作。加强雨水利用设施建设，将收集的雨水统一纳入城市水资源配置，用于工业生产、市政杂用、生态补水等方面。明确沿黄城市源头径流控制建设任务，控制源头雨水径流。

16. 构建排涝通道。结合用地布局、竖向特征和径流路径分析，构建城市排水出路方案，优化排水分区；布置雨水削峰调蓄设施及其进出通道，合理规划利用城市排涝河道，因地制宜构建雨洪行泄通道。开展城市建成区河道、排洪沟等整治工程，以及“卡脖子”排涝通道治理工程，提高行洪排涝能力，确保与城市排水管网系统排水能力相匹配。用统筹的方式、系统的方法提升城市内涝防治水平，到2025年沿黄城市基本形成“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的排水防涝工程体系。

（三）统筹城市防洪和内涝治理

17. 加强流域防洪排涝综合治理。统筹黄河流域防洪和排涝工作，系统考虑干支流、上下游、左右岸防洪排涝要求，合理确定各级城市防洪标准、堤防等级和设计水位，加强沿黄城市排水管网和内外河湖在水位标高、排水能力等方面的衔接，依法依规清除蓄滞洪空间中的违法建设，根据防洪需要拓展城市及周边自然调蓄空间。

18. 加大排水防涝设施改造建设力度。因地制宜确定沿黄城市

排水体制，现状雨污合流区域结合城市更新，具备条件的区域适时进行改造。老城区大力推进排水管渠普查和检测，对混错漏接雨污水管道和破损失效的设施进行更新改造。新建区域原则上采用雨污分流制，新建排水管网按照国家标准和城市排水相关规划要求高标准建设，改造易造成积水内涝问题的排水管网，修复破损和功能失效的排水防涝设施。合理布局排水泵站，对设计标准偏低的泵站等排水防涝设施进行改造。有效解决沿黄中下游城镇下凹桥区、城市主干道、核心地段等重点区域的内涝积水问题。在排水设施关键节点、易涝点等设置监控预警等智能化终端感知设备，提高应急响应速度和能力。到 2025 年，沿黄省区初步搭建综合数字化平台，建设“智慧黄河”应急监测体系。

19. 提升排水防涝日常与应急管理水平。健全排水防涝设施日常维护管理制度，开展汛前隐患排查整治及设施清疏养护。加强黄河流域跨省、跨市河流水雨工情信息共享，健全黄河流域联防联控机制，提升防洪排涝调度管理水平。加快推进城市防洪、排水防涝信息化建设，推动建立河湖、水库、排水管网、调蓄设施“联排联调”机制。完善城市防洪与内涝防范相关应急预案，深化气候变化对黄河上游暖湿化影响研究，明确预警等级内涵与处置措施，加强黄河流域中下游城市应急预案、预警发布、抢险救援、应急队伍、物资储备等综合能力建设，提升城市应急处置能力。

20. 统筹考虑城市竖向设计与内涝治理。统筹考虑黄河流域城市竖向规划设计与城市治涝工作统筹考虑，遵循“安全、适用、

经济、美观”的原则，综合考虑各种影响因素，按照独立片区、竖向单元、路网与地块，由大到小分级的控制办法，系统化进行城市用地竖向规划设计。建立中心城区高程系统资料，制定城区道路高程，为城市规划管理与实施提供具体竖向要求。根据城市排水防涝安全需求，因地制宜，合理利用地形地貌与地质条件，统筹场地和道路设计，进行竖向平面单元划分与高程台地分类，优化区域竖向高程设计方案，对应不同整治方案、竖向规划与治涝措施。做好城市土地利用分析，严格保护城市周边地区山体、水体等自然地貌，在低海拔地区预留高水高排通道，降低治涝成本；增建排涝站，具体解决局部地区排涝问题；对河网进行综合治理，并注意保护城市水面和湿地。加强河道规划控制，及时疏通和整治河道，减少内涝，提高城市韧性承载能力，保障城市安全。

（四）加大城镇地质灾害防控与治理力度

21. 加强城镇地质灾害重点区综合整治。黄河上游地区重点治理崩塌、滑坡、黄土湿陷等地质灾害。黄河流域资源型地区统筹进行沉陷区治理、土地修复与生态修复。在黄河流域全面开展地下水超采综合治理行动，加大地下水超采漏斗治理力度，地下水超采城市实施节约用水、水源替代与地下水回补等措施，逐步实现地下水采补平衡。开展黄河流域城镇地质灾害评估、系统强化黄河流域城镇地质灾害治理能力，整体提升全流域城镇安全建设水平。

（五）加强城镇燃气供应安全管理

22. 加快燃气输送网络和储气设施建设。加快沿黄城镇推进燃气基础设施建设，提升燃气覆盖水平。重点实施山东沿海地区 LNG 接收站扩建和新建工程，保障城镇供气安全可靠。推动沿黄城镇储气库基地及储气设施重点项目建设，健全燃气储运和调峰应急体系，形成不低于保障本行政区域日均 3 天需求量的储气能力。指导城镇燃气经营企业落实储气调峰责任，做好城镇燃气需求侧供应侧调度及民生用气保障等工作。

23. 深入开展燃气安全隐患排查与整治。全面排查整治沿黄城镇燃气安全隐患，建立健全安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。持续实施老旧燃气管网等设施更新改造，保障燃气设施安全运行。开展城镇燃气非法经营、瓶装液化气行业市场违法经营、燃气管道第三方破坏等安全风险整治和用户使用环节安全隐患排查。搭建燃气设施感知网络，建设燃气信息化管理平台，实时掌握设施运行状况，实现安全监测与预警，提高早发现、早处置燃气泄漏的能力。到 2025 年，基本完成城市及县城老化燃气管道更新改造，实现沿黄城镇燃气安全隐患整治全覆盖，基本补齐燃气安全薄弱环节和短板，建立健全燃气安全长效机制。

（六）推进地下市政基础设施风险防控和整治

24. 开展地下空间及市政基础设施普查。开展沿黄城市地下空间及市政基础设施普查，摸清底数，排查治理安全隐患。开展沿黄城市地下空间及地下市政基础设施安全利用和运行效率检测评估，分级分类建立地下空间整治技术措施和政策体系。到 2023 年

底，基本完成沿黄城市地下空间及市政基础设施普查，掌握存在的隐患风险点并限期消除，地级及以上城市建立和完善城市地下空间综合管理信息平台；到 2025 年底，基本实现沿黄城市地下空间综合管理信息平台全覆盖，安全隐患及事故明显减少。

25. 加强地下空间建设管理。引导沿黄省区统筹地上和地下基础设施规划建设管理，组织开展城市基础设施安全运行监测试点示范工作，加大城市地下空间开发建设力度，促进黄河流域城镇建设模式转型。

第四章 实施城乡水资源节约集约利用行动

按照量水而行、节水为重的原则，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，合理规划城市与产业布局，统筹优化生产生活生态用水结构，推动用水方式由粗放低效向节约集约转变。

（一）全面加强节水型城市建设

26. 建设高效率城市供用水体系。发挥太原、西安、济南、青岛等黄河流域国家节水型城市引领带动作用。细化实化以水定城、以水定地、以水定人、以水定产举措。严格实施第三产业计划用水、定额管理等城镇节水基础管理制度，全面提升城市水资源利用效率。普及城镇居民用水分户计量，实施阶梯水价，推广普及节水型用水器具。严格控制高耗水项目建设。

27. 大幅降低供水管网漏损。推进黄河流域城镇节水降损工程，加快制定和实施老旧供水管网改造建设实施方案，完善供水管网检漏制度。加强公共供水系统运行监督管理，推进城镇供水管网分区计量管理，建立精细化管理平台和漏损管控体系，协同推进二次供水设施改造和专业化管理。重点推动城镇老旧街区高漏损管网节水改造。到2025年，沿黄城市公共供水管网漏损率控制在9%以内，有条件的城市力争控制在8%以内。

28. 深入开展公共领域节水。推广绍兴分区计量供水经验（DMA），控制城市供水管网漏损。深入开展政府机关、学校、医院等公共机构节水技术改造，严格控制高耗水服务业用水。严格实行计划用水、定额管理，率先实施单位内部精细化、智慧化管

理，率先成为城市节水先进示范标杆。黄河流域城市园林绿化优先选用适生节水耐旱乡土植被，采用喷灌、微灌等节水灌溉方式。到 2025 年，沿黄省区城市公共机构节水器具使用率达到 100%，政府机关与事业单位率先建成节水型单位。

（二）积极推进非常规水资源利用

29. 加大再生水利用。推进黄河流域污水资源化利用，建立黄河流域再生水循环利用试点，合理布局再生水利用基础设施。位于黄河流域的国家级新区及黄河中下游地级及以上城市要因地制宜提前规划布局、有序建设再生水管网。将再生水等非常规水源纳入区域水资源统一配置，并严格考核，加大再生水利用力度，力争再生水利用率达到 30%以上。工业园区应当规划建设集中式污水处理和再生水利用系统，再生水利用率达到规定要求；鼓励工业园区与市政再生水生产单位合作，推广点对点供水。**黄河上游**地级及以上城市在确保污水稳定达标排放前提下，优先将达标排放水转化为可利用的水资源，就近回补自然水体，推进区域再生水循环利用。**中下游**地级及以上缺水城市，开展黄河流域污水资源化利用示范城市建设，合理规划配套基础设施，实施以需定供、优水优用、分质用水，基本实现再生水规模化利用。**下游**城市和县城充分利用湿地、滩涂等自然生态设施和人工设施，进一步净化改善处理后达标排水和微污染水体，用于区域内生态补水、工业生产和市政杂用。

30. 加强雨水资源化利用。借鉴西宁、鹤壁等海绵城市建设经验，鼓励因地制宜建设雨水集蓄工程，收集雨水统筹用于农业灌

溉、生态补水、工业用水、生活和市政杂用等，提升黄河流域雨水资源化利用率。在城市新建改建建筑、居住区、道路、绿地、广场等项目中，因地制宜建设配套雨水集蓄利用设施。推进机关、学校、医院、宾馆、居民小区等雨水一体化利用。

31. 因地制宜推进苦咸水和矿井水利用。鼓励黄河中上游苦咸水分布地区，尤其是经济落后且集中供水难以覆盖的地区，积极研究应用苦咸水淡化技术设备和装备供水，作为城乡供水的补充水源。积极推行苦咸水淡化技术，解决部分工业生产、畜牧业和水产养殖的用水需求。在重要采矿区、重大涌水矿区建设矿井水处理利用设施，矿区生产必须充分使用矿井水，矿井水处理达到生活用水水质标准后可用于矿区生活，矿区生态环境用水优先使用矿井水，有条件的向周边工业企业和城镇居民供水。

32. 扩大海水利用规模。支持山东省编制实施海水淡化与海水利用规划，持续扩大海水利用规模。沿海工业园区依托重点行业规划建设大型海水淡化工程，配套建设输送管网，实现点对点分质供水。沿海城市电力、化工、石化等行业，推行直接利用海水作为循环冷却等工业用水。

（三）科学配置生态环境用水

33. 科学保障生态环境用水需求。落实水资源刚性约束要求，根据地区水资源、水生态、水环境承载能力，合理规划控制城市水面景观，因地制宜科学保障生态环境用水需求，维护河湖健康、生态系统功能和生物多样性。充分利用原有的地形地貌、水体植被等自然条件，合理布局城市园林绿地及生态景观水体，合理利

用雨水及再生水等非常规水资源，推动用水方式由粗放低效向节约集约的根本转变。

第五章 实施城乡人居环境高质量建设行动

实施城市更新行动，统筹推进城市群基础设施和生态网络建设，构建山水城和谐统一的城市格局，补齐城市、县城和乡村基础设施短板，加快完整居住社区、绿色社区和新型基础设施建设，走内涵集约、绿色低碳式发展路径。

（一）构建山水城和谐统一的城市格局

34. 高质量建设都市圈、城市群。以沿黄超大特大城市为龙头，加强市内市外交通有效衔接和轨道交通“四网融合”，培育形成以主城区为中心、1小时通勤为基本范围的都市圈，带动周边大中小城市发展。加强山东半岛城市群、中原城市群、关中平原城市群、兰州-西宁城市群、山西中部城市群、呼包鄂榆城市群、宁夏沿黄城市群基础设施体系化建设，统筹推进城市群生态廊道建设，构筑城市群生态和安全屏障，形成以流域生态廊道为主纽带，与区域绿道、城市绿道相连接的绿道网络，引导形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群空间结构。在山东半岛城市群、中原城市群和关中平原城市群积极开展污泥、垃圾处理设施共建工作，加强沿黄城市群内部环保设施共建共享。

35. 尊重自然地理格局，营造与自然山水本底相适宜的城市格局。尊重地域自然条件、城市形态的历史肌理和延续性，维护山水城格局的连续完整，传承“立足天地山水之间”的自然观，尊重和适应不同的山水城关系。保留并延续济南、郑州、兰州、韩城、三门峡等沿河城市河-坝-城的格局，彰显西安“八水绕长安”的水-城关系，优化和调整城市空间布局。

36. 合理利用自然风光,严格管控城市观山、看水的景观视廊。利用“借景”“对景”“山阙”等传统营建手法,把好山、好水、好风景引入城市,促进城市与山水环境交融渗透。明确滨河、临山、河口等城市特色景观地区的针对性管控要求,严格保护山体自然植被和景观风貌,维持河流的自然形态和生态岸线。突出延安、汉中等黄土高坡山谷盆地的“看山”廊道,银川、东营的湿地城市风貌,青岛、烟台、威海等海滨城市特色。

37. 传承中华传统营建智慧,系统构建城市公共空间体系。继承黄河流域名城名镇名村的传统营建智慧,保护并延续西安、平遥、曲阜、洛阳、开封、南阳、商丘等中原城市“山川定位、方正形制、中轴对称、街巷里坊”等具有时代传承价值的优秀中华空间基因。传承古代人文山水园林理念,用整体、系统思维梳理城市绿廊、水脉,构建兼具生态服务、休闲游憩、文化交流功能的公共空间体系。

38. 探索与气候环境相适应的城市空间布局形态和建设方式。加强城市气候环境变化的监测和评估。结合城市主导风向,有意识地开辟城市通风廊道,调节城市微气候。针对黄河流域太阳辐射强、温差较大、降雨不均,黄河中上游地区沙暴和扬沙较多等气候特征,系统提升黄河流域城市适应气候变化能力和人体舒适度。对于武威、大同、敦煌等西北地区边塞城市,榆林、呼和浩特、赤峰等沙漠城市,满洲里、呼伦贝尔等寒地城市,展开具有针对性的特殊气候城市建设模式研究。

（二）全面促进城市建设转型提质

39. 加强沿黄城市密度和高度管控。落实以水定城原则，根据水资源承载能力合理确定沿黄城市规模。转变“摊大饼式”发展模式，推动沿黄城市组团式发展，按照单个城市组团面积不超过50平方公里的标准优化沿黄城市布局。合理控制沿黄城市建设密度，以人口密度不超过1万人/平方公里（超大特大城市不超过1.2万人/平方公里、个别地段最高不超过1.5万人/平方公里）为标准，因地制宜控制沿黄城市主城区人口密度。主城区人口密度超过1.5万人/平方公里的城市，应建设产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城。合理控制沿黄城市住宅建筑密度，新建住宅建筑密度控制在30%以下。加强黄河流域新建高层建筑管控，严格限制新建250米以上超高层建筑，不得新建500米以上超高层建筑，新建住宅建筑高度控制在80米以下，城区常住人口300万以下城市严格限制新建150米以上超高层建筑，不得新建250米以上超高层建筑。加强山边水边建筑高度、体量等管控，限制新建超高层或超大体量建筑。在实施城市更新行动中防止大拆大建。

40. 推进绿色交通基础设施建设。在沿黄城市加快规划建设快速干线交通、生活性集散交通和绿色慢行交通三大体系，实现各体系间的畅顺衔接。完善沿黄城市内部生活性道路网络，到2025年，沿黄城市建成区道路网密度达到8公里/平方公里以上。加大人行道和非机动车道建设力度，对于沿黄适宜骑行城市，城市新建、改造道路红线内人行道和非机动车道空间比例不宜低于30%。

增强成都、西安、郑州、济南、青岛、太原等城市轨道交通服务能力。加快补齐沿黄大中城市公交枢纽、停车场等设施短板，结合轨道交通站点、公交枢纽建设停车换乘设施。开展绿色出行创建行动，优化交通出行结构，稳步提高沿黄大中城市绿色交通出行比例。完善分区差异化停车供给策略，有序增加居住区停车设施供给，新建居住区按照不低于1车位/户的标准配建停车位；老旧小区充分挖掘存量土地和地下空间资源，因地制宜建设立体停车设施；新建住宅停车位要符合充电设施建设安装的标准要求。

41. 推进新型城市基础设施建设。支持太原、郑州、济南、济宁等沿黄城市开展新型城市基础设施建设试点。有序推进沿黄城市基础设施智能化建设与改造，建立城市基础设施智能化管理平台与智能化监管体系。在呼和浩特、开封、银川等城市开展基础设施安全运行监测试点。大力推进新能源汽车设施建设，重点推进城市公交枢纽、公共停车场充电设施设备规划建设，推进智慧多功能灯杆等城市感知底座系统建设。推广济南、成都、淄博等城市试点工作经验，在沿黄省区省会城市和计划单列市建设城市道路、建筑、公共设施融合感知体系，推进智慧道路基础设施建设，开展城市智能网联汽车应用试点，探索重点区域“全息路网”。到2025年，沿黄省区省会城市和计划单列市市政管网管线智能化监测管理率达到30%以上，地级城市达到15%以上。沿黄城市使用智慧多功能灯杆的新改扩建道路比例大于90%。

42. 促进城镇园林绿化提升。鼓励沿黄城镇推进留白增绿、拆违建绿、见缝插绿、破墙透绿等园林绿化提质工作。推动公园人

性化设计，提升公园服务品质，高质量建设城市综合公园、专类公园、社区公园、口袋公园、郊野公园、城市湿地公园和城市绿道网络，构建均衡共享、系统连通的公园体系。提高城市公园布局合理性和服务均好性，到2025年，黄河中下游城市的城市公园绿化活动场地服务半径覆盖率达到85%以上，上游城市达到80%以上。鼓励沿黄省区开展国家园林城市创建工作，推广黄河沿线园林城市创建经验，鼓励沿黄有条件的城市创建国家生态园林城市。

（三）推进完整居住社区建设

43. 全面推进城镇老旧小区改造。鼓励沿黄省区结合实际，合理界定城镇老旧小区改造对象范围，因地制宜确定改造内容清单、标准和支持政策。摸清既有城镇老旧小区底数，科学编制城镇老旧小区改造规划和年度改造计划，完善适应改造需要的标准体系，建立资金共担和存量资源整合利用机制，加强对小区及周边闲置土地、房屋、地下室等存量资源的统筹利用。到2025年，力争基本完成沿黄省区2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。

44. 推动补齐居住社区建设短板。在沿黄省区深入开展城市居住社区建设补短板行动，推动建设完整居住社区。沿黄城市细化落实完整居住社区建设标准，开展居住社区建设情况调查，找准养老助餐等养老服务设施、婴幼儿照护及教育设施、便民商业服务等各类设施和公共活动空间建设短板，制定居住社区建设补短板行动计划，并与城镇老旧小区改造计划等相衔接。加强沿黄城

市新建住宅项目同步配建各类设施。定期开展沿黄城市居住社区建设补短板行动评估。在青岛、郑州等城市开展智慧社区试点。到2025年，基本补齐沿黄城市既有居住社区设施短板，地级及以上城市完整居住社区覆盖率显著提升，打造一批完整居住社区建设样板。

45. 推进绿色社区创建。将绿色发展理念贯穿沿黄城市居住社区设计、建设、管理和服务的全过程，结合存量住房的改造提升，推进居住社区基础设施绿色化改造，因地制宜开展居住社区人居环境建设和整治，培育绿色文化，提高信息化智能化水平。到2022年，沿黄城市绿色社区创建行动取得显著成效，力争60%以上的城市社区参与创建行动并达到创建要求，基本实现社区人居环境整洁、舒适、安全、美丽的目标。

46. 完善十五分钟生活圈服务配套。结合在河南、山西、山东、陕西、宁夏等地区开展的十五分钟便民生活圈试点，推动沿黄城市建立居住社区步行和骑行网络，串联若干个居住社区，构建十五分钟生活圈，统筹中小学、养老院、社区医院、运动场馆和公园等设施配套，为居民提供便捷完善的公共服务。结合黄河流域社会经济发展水平和城乡建设发展阶段，优先确保基础保障型要素配置，按照实际需求和条件配置品质提升型和特色引导型服务要素。

（四）加强县城绿色低碳建设

47. 推进县城各类设施提标改造。推动陕西、甘肃、四川、河南等省份补足县城道路网密度不足的短板，积极开展停车设施补

短板行动。县城各类基础设施、公共服务设施布局与所属地级市相衔接、统筹布局。鼓励有条件的省区推进 5G 网络向县城延伸覆盖，提升县城光纤宽带接入速率，探索建设深度覆盖的物联网。

48. 控制县城建设密度、强度和高度。明确沿黄县城建设安全底线要求，新建建筑选择在安全、适宜的地段进行建设，加强防洪排涝减灾工程建设。沿黄省区县城建成区人口密度控制在 0.6—1 万人/平方公里，建筑总面积与建设用地面积的比值控制在 0.6—0.8。新建住宅以 6 层为主，6 层及以下住宅建筑面积占比不低于 70%，新建住宅最高不得超过 18 层。

49. 优化县域基础设施和公共服务设施布局。合理布局沿黄县城、中心镇、行政村基础设施和公共服务设施，推进区域型市政基础设施、公共服务设施向周边村镇延伸覆盖。推进县城及县级市城区、特大镇设施补短板，完善市政管网、停车场和污水垃圾处理设施等。到 2025 年，沿黄省区县城生活污水处理能力基本满足需求，生活收集效能进一步提升，生活垃圾无害化处理率达到 99%。

50. 开展县城绿色低碳试点。在黄河流域县城建设中推行绿色建筑和建筑节能标准，到 2025 年，黄河流域县城新建建筑普遍达到基本级绿色建筑要求。鼓励黄河流域县城建设绿色低碳交通系统，营造人性化公共环境。建设绿色节约型基础设施，统筹县城水电气热通信等设施布局，加强生活垃圾分类和废旧物资回收利用，因地制宜布置分布式能源、生活垃圾和污水处理等设施。

（五）提高乡村建设水平

51. 实施农房质量安全提升工程。实施农村低收入群体等重点对象危房改造和抗震改造。深入开展农村房屋安全隐患排查整治。提高农房设计和建造水平，完善农房配套设施，因地制宜推广装配式钢结构等新型建造方式，建设一批现代宜居农房。

52. 推进农村人居环境建设。健全农村生活垃圾收运处置体系，提高运行管理水平。持续推进农村生活垃圾分类和资源化利用示范县、农村生活污水治理示范县建设。大力提升农村建筑风貌，结合古村落、古建筑、名人古迹等保护，提升田园风光品质。鼓励黄河流域新建农房向基础设施完善、自然条件优越、公共服务设施齐全、景观环境优美的村庄聚集。有序开展小城镇人居环境整治，推动小城镇高质量发展。

53. 深入开展美好环境与幸福生活共同缔造活动。培育乡村多元治理共同体，组织协调各方面力量共同参与乡村人居环境建设和整治工作。沿黄城市选择3至5个不同类型的农村社区及传统村落开展美好环境与幸福生活共同缔造活动试点。注重挖掘培养黄河流域乡村本土人才，加快培育和建立一批乡村工匠队伍，提升农村环境治理、基础设施及农村住房建设管护水平。

第六章 实施历史文化保护利用与传承行动

统筹发展与保护，建立分类科学、保护有力、管理有效的省级城乡历史文化保护传承体系，加强制度顶层设计，统筹黄河文化保护、利用和传承的关系，坚持系统完整保护。

（一）完善保护对象体系

54. 编制省级城乡历史文化保护传承体系规划纲要。建立省级保护对象的保护名录和空间分布图，明确保护范围和管控要求，与相关规划做好衔接。推进黄河流域省级历史文化名城、历史文化名镇、名村（传统村落）、街区的普查认定。

55. 推进国家历史文化名城申报工作。研究推进山西省介休市，陕西省黄陵县，山东省淄博市、潍坊市，河南省登封市、新县，内蒙古自治区包头市，青海省西宁市湟源县、海北州海晏县（原子城）等具备一定条件的市县做好国家历史文化名城申报工作。

56. 完成历史文化街区和历史建筑普查认定及挂牌建档。完成黄河流域现存历史文化街区和历史建筑普查认定。扩大普查地域空间范围，确保所有市县符合标准的建筑物、构筑物均纳入保护名录；延展普查年代区间，将近现代、新中国成立以后、改革开放以来有代表性的建设成果纳入保护名录。重点调查兰州、西安、包头、太原、洛阳等重点工业城市。完成黄河流域所有已公布历史文化街区和历史建筑的标志牌设立工作，完成所有已公布历史建筑的测绘建档工作。历史文化街区和历史建筑分别以省区和城市（县）为单位，统一设计制定保护标志牌，并鼓励各市（县）

结合地域文化特色加入黄河文化元素。开展历史建筑数字化信息采集，建立数字档案，鼓励有条件的地区探索历史建筑数据库与城市信息模型（CIM）平台的互联互通。

（二）全面推进保护修缮与活化利用

57. 开展历史城区整体保护工作。在国家历史文化名城开展历史城区整体保护工作，保护历代城址、传统格局、历史风貌、人文环境及其所依存的地形地貌、河湖水系等自然景观环境，注重整体保护，传承传统营建智慧。

58. 全面开展历史文化街区和历史地段保护整治与活化利用。结合沿黄城市更新和老旧小区改造工作修复和更新历史文化街区、历史地段，重点开展历史建筑加固修缮、沿街立面风貌整治和路面整修改造，配套完善水电热气、通讯照明、垃圾收集中转、消防安防设施等工作。加强传统村落保护利用。到2025年，历史文化街区保护修缮率达到60%以上。鼓励沿黄省区积极探索开展历史文化街区和历史地段保护修复工作，组织开展功能提升与业态管控的专项研究。支持各地将历史文化街区和历史地段培育成为以特色体验、传统居住、魅力休闲为主导的功能板块。积极发展新业态，优先发展现代服务业。

59. 全面开展历史建筑保护修缮及活化利用。加强黄河流域历史建筑的预防性保护、日常保养维护和抢救性保护修缮。加强历史建筑安全评估，对存在安全风险的历史建筑进行抢救性修缮。探索历史建筑保护和可持续利用模式及路径。支持沿黄省区国有产权历史建筑承担博物馆、非物质文化遗产传习所、图书馆、文

化馆等公共文化设施功能，支持历史建筑结合文化创意、特色餐饮、酒店民宿以及其他形式的商业经营活动提升社会文化活力。

60. 建设历史文化展示线路。沿黄省区各选择 1—2 座国家历史文化名城，开展“历史文化展示线路”建设工作，推进沿线慢行交通组织、建筑风貌和景观环境提升，系统展示城市文化形象。将历史文化展示线路与城市绿道结合，串联黄河沿线历史文化遗产，整合散落的历史文化资源，实现处处见历史、处处显文化。

61. 开展工业遗产的活化利用行动。鼓励兰州、西安、包头、太原、洛阳、济南等城市活化利用工业遗产。推动黄河流域各省区依托工业遗产建设工业文化产业园区、特色小镇（街区）、创新创业基地等，培育工业设计、工艺美术、工业创意等业态。

（三）塑造城乡风貌特色

62. 加强城市与建筑风貌保护管理。推进沿黄省区的国家历史文化名城编制城市设计及风貌导则，鼓励省级历史文化名城和其它重点城市编制沿黄重点地区城市设计及风貌导则，规范城市设计和风貌保护工作。重点管控滨水地区超大体量和超高层建筑，以及奇形怪状建筑。

63. 结合黄河国家文化公园建设打造沿黄生态绿道。推动沿黄城镇绿道建设，结合黄河国家文化公园建设，充分利用黄河沿线自然文化景观资源，以沿黄生态廊道和旅游公路为主线，建设骑行和慢行绿道，打造黄河绿道网络。

第七章 保障措施

（一）落实部门责任，分解细化任务

认真贯彻落实习近平总书记关于推进黄河流域生态保护和高质量发展的重要指示精神，沿黄各省区住房和城乡建设主管部门要按照本行动方案研究制定本行政区贯彻实施工作方案，确定“十四五”时期有关工作目标指标、任务和举措等，细化制定年度行动计划，纳入城乡建设年度工作计划，确保黄河流域城乡建设在“十四五”期间取得明显成效。

（二）全面开展体检评估，完善实施机制

沿黄各省区以城市体检评估和乡村建设评价工作为抓手，推动城乡建设高质量发展。及时总结推广沿黄城市体检样本城市工作经验，“十四五”时期在黄河流域全面开展城市体检评估工作。沿黄各城市根据黄河流域生态保护和高质量发展有关要求，结合实际情况，在国家城市体检指标基础上，确定本地特色指标。结合城市体检评估工作，对行动方案实施情况进行评估，并作为完善“十四五”时期城乡建设行动方案和年度行动计划的重要依据。全面开展乡村建设评价，查找和解决乡村建设中的短板和问题，提升乡村建设水平。

（三）推进立法保障，健全标准规范

沿黄各省市要研究制定本地城乡建设相关地方性法规，为黄河流域城乡建设领域生态保护和高质量发展提供法治保障。沿黄各省市要加强城乡生态保护和高质量发展有关地方标准规范制定工作，规范城乡建设活动。

（四）开展试点示范，推进部省合作

在沿黄各省市推进城市更新、海绵城市、新型城市基础设施、清洁取暖等试点示范工作，推广先进城市经验，推进部省合作共建青海省高原美丽城镇示范省、推进陕西省在城乡人居环境建设中开展美好环境与幸福生活共同缔造活动、支持宁夏加快黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设等工作。鼓励黄河流域城乡开展中国人居环境奖、历史文化名城名镇名村、园林城市、节水型城市、无障碍环境建设城市、改善农村人居环境示范村等创建活动，以点带面，全面推进黄河流域城乡生态保护和高质量建设。