

# 支持宁夏建设黄河流域生态保护和 高质量发展先行区实施方案

为深入贯彻落实习近平总书记关于推动黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话精神，按照国家“十四五”规划《纲要》和《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》有关部署，支持宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区（以下简称先行区），制定本方案。

## 一、重要意义

2020年6月，习近平总书记视察宁夏时指出，宁夏要有大局观念和责任担当，更加珍惜黄河，精心呵护黄河，努力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。作为唯一一个全境位于黄河流域的省份，宁夏既有区位、能源、特色产业等优势，又面临水资源严重短缺和生态极度脆弱等挑战；既有宁东能源化工基地、引黄灌区等发展基础较好地区，又面临繁重的巩固脱贫攻坚成果任务；既有产业转型升级的广阔空间，又存在水资源利用效率不高、碳排放强度居高不下、生态修复难度大等短板，这些情况在黄河流域具有典型代表性。支持宁夏建设先行区，有利于通过政策先行先试为黄河流域其他地区积累可复制经验，以点带面助推黄河流域生态保护和高质量发展，有利于通过制度创新增强黄河流域生态绿色发展活力，书写绿水青山转化为金山银山的“黄河答卷”。

## 二、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，按照党中央、国务院决策部署，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，认真落实《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，准确把握保护和发展的关系，统筹发展和安全两件大事，把系统观念贯穿到生态保护和高质量发展全过程，坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，坚定不移走绿色低碳发展道路，打好环境问题整改、深度节水控水、生态保护修复攻坚战，扎实推进黄河大保护，确保黄河安澜，建设人与自然和谐共生的美好家园。

### （二）基本原则。

——改革创新、服务全域。牢固树立上中下游“一盘棋”意识，在先行探索上下功夫，在深化改革上闯新路，在创新创造上作文章，推动黄河流域生态保护和高质量发展呈现新气象。

——以水而定、量水而行。强化水资源最大刚性约束地位，统筹经济社会发展和生态建设，优化用水结构，明显提高水资源利用效率，严格控制水资源开发强度，筑牢水安全底线。

——生态优先、保护为主。坚持顺应自然、尊重规律，采取最严格的生态环境保护措施，构建最严密的生态保护制度体系，山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，促进生态系统自我修复。

——绿色发展、低碳引领。从供需两端入手，创造条件尽早实

现能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变，严格控制高耗能、高排放、低水平项目盲目上马，加快推进能源革命，大力发展非煤产业和低碳经济。

### （三）主要目标。

到 2025 年，先行区建设取得重要进展。全面实施水资源刚性约束制度，水资源节约集约利用水平明显提升，单位地区生产总值用水量下降 15%以上。生态保护修复取得显著成效，森林覆盖率达到 20%，草原综合植被盖度达到 57%，黄河干支流水质持续改善。在确保能源安全的前提下，严格合理控制煤炭消费量增长，提高煤炭清洁高效利用、煤电降耗减排水平，实现能耗强度下降 15.5%、可再生能源装机占比达到 55%，自然资源等重点领域改革稳步推进，经济社会高质量发展取得新成效，形成一批可复制、可推广经验。

## 三、大力推动水资源节约集约利用

坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，做到“有多少汤泡多少馍”，把节约用水贯穿经济社会发展各领域各方面，精打细算用好水资源，严控不合理用水需求，加快建设节水型社会。

（四）优化水资源配置格局。实行水资源消耗总量和强度双控，分市县设定生产用水限额，保障生活、生态用水，健全覆盖各行业各领域的节水定额标准，建立年度节水目标责任制。建立“总量控制、指标到县、分区管理、空间均衡”的配水体系，开展水资源承载能力监测预警，合理确定水资源严重短缺地区城市发展规模，严

格限制高耗水项目建设和大规模种树，坚决遏制“造湖大跃进”。落实水资源超载地区新增用水项目和取水许可“双限批”制度。严控新增高耗水产能，提高工业用水循环化水平。严格落实地下水用水总量、水位控制指标，加快地下水超采治理。提升取用水计量能力，对黄河干支流取水口全面实施动态监管。

（五）实施深度节水控水行动。坚持适水种植、量水生产，加快推进灌区现代化改造，优先将灌区有效灌溉面积建设成高标准农田，原则上不再扩大灌溉面积和新增灌溉用水量。削减高耗水作物种植面积，发展农田管灌、喷灌、微灌等高效节水灌溉，推进农业灌排水网建设，提高水资源利用率。选育耐盐碱植物，挖掘盐碱地开发利用潜力。推进重点工业节水改造，2025年火电、石化、冶金、有色等行业水效达到国内先进水平。加强工业废水资源化利用，引导企业间实现串联用水、分质用水、一水多用和循环利用，宁东能源化工基地试点建立非常规水利用激励约束机制。提高矿井水资源化综合利用水平。大力创建节水型城市，深入开展公共领域节水，加强建筑工程节水管理，推广普及节水型用水器具。

（六）开展智慧水利建设。运用物联网、卫星遥感等技术手段，强化对水文、气象、地质的监测分析。建设“宁夏黄河云”，支持水利设施智能化升级改造，打造数字治水样板。在具备条件的地区开展“互联网+城乡供水”示范区建设。推进城乡供水网络建设，实施银川城乡供水、清水河流域城乡供水等重大工程，建设城市应急水源，开展农村集中供水工程维修养护。

#### 四、加快构建抵御自然灾害防线

立足防大汛、抗大灾，补好灾害预警监测、防灾基础设施短板，全面提升自然灾害应急响应处置能力，2025年基本建成防洪防凌减灾体系，确保黄河河套安澜。

（七）全面提高防洪防凌能力。有序推进黄河干流堤防巩固提升，加强险工险段治理，加快清水河、苦水河等中小河流治理和山洪灾害防治等薄弱环节建设。依法禁止在黄河河道管理范围线内新增一般耕地和乱建建筑物，禁种妨碍行洪安全的高秆作物，确保河道行洪畅通。规范黄河河道沿岸采砂采土秩序，依法惩治非法采砂等行为。强化城市防洪排涝体系建设，加大防灾减灾设施建设力度，严格保护城市生态空间、泄洪通道，构建自净自渗、蓄泄得当、排用结合的城市良性水循环系统。进一步提高应对黄河凌汛水平，保障堤防和基础设施安全。

（八）构建水旱灾害防御体系。以宁夏中南部易旱区为重点，新建一批备用水源工程，加强库坝窖池联调联用。提升极端天气和自然灾害预测预报预警能力，完善应急响应体系。开展防汛抗旱应急指挥体系和应急救援综合能力建设，加强救援队伍建设，充实物资储备。增强流域性重特大险情灾情、极端干旱等突发事件应急处置能力。到2025年全面完成病险水库除险加固。

（九）加强河湖水域空间保护。落实河湖管理有关规定，压实河湖长管理保护责任。以河湖管理范围为边界适当外延，留足河湖两岸生态空间，严禁“贴边”、“贴线”开发。加快编制河湖岸线

保护与利用规划，划定岸线功能分区，强化用途管制，严控开发强度。严格涉河建设项目和活动管理，深入推进河湖“清四乱”常态化规范化。

## 五、构建黄河上游重要生态安全屏障

加快完善生态保护修复体制机制，有效发挥森林、草原水源涵养和固碳作用，重点推进黄土高原丘陵沟壑区、风沙区水土流失综合治理。

（十）持续提升水源涵养能力。巩固天然林保护、退耕还林还草成果，因地制宜采取封山育林、人工造林、飞播造林、种草改良等措施，以雨养、节水为导向，科学造林育林。推进贺兰山、六盘山水源涵养林建设，加强退化林草修复。实施湿地保护修复工程，抓好科学绿化示范区建设。力争到 2025 年完成 100 万亩草原生态修复。

（十一）提高水土流失综合治理能力。系统推进小流域综合治理，加大黄土高原水土流失治理力度，减少入黄河泥沙量。加强病险淤地坝除险加固、农村河道水系综合整治，实施坡耕地整治、老旧梯田改造，建设以梯田和淤地坝为主的拦泥减沙体系。优化水沙调控调度机制，加强全区干支流水库群联合统一调度，提升水沙调控整体合力。到 2025 年，新增治理水土流失面积 4650 平方公里，水土保持率达到 78%。

（十二）深入推进防沙治沙示范。在宁夏中部干旱风沙区推进乔灌草相结合的防护林体系建设，开展退化林草植被修复，建设黄

河上游风沙区宁夏修复站，探索生态保护修复共建机制。实施腾格里沙漠锁边防风固沙工程、毛乌素沙地林草植被质量精准提升工程，强化沙漠沙地边缘生态屏障建设。大力推广使用防沙治沙先进技术，在保护好生态的基础上开展光伏治沙试点，科学发展沙产业。开展全国防沙治沙综合示范区和精准治沙重点县建设，在适宜地区设立沙化土地封育保护区。

（十三）创新生态保护修复体制机制。加快建立自然保护地体系，研究创建贺兰山、六盘山国家公园。全面开展绿色勘查和绿色矿山建设。创新生态保护修复投入和利益分配机制，探索利用市场化方式推进矿山生态修复、河道河段治理、国土综合整治。通过特许经营等自然资源产权制度安排，吸引社会资本投入生态保护修复。探索生态产品价值实现形式，创新生态保护补偿机制，加大重点生态功能区转移支付力度。

## **六、大力推动节能减污降碳协同增效**

以碳达峰碳中和目标为引领，倒逼生产生活方式绿色转型，提升能源综合利用效率，打好黄河污染防治攻坚战，建设清洁美丽生态环境。

（十四）有力有序有效做好碳达峰工作。贯彻落实党中央、国务院关于碳达峰碳中和的重大战略决策部署，以石化、煤炭、电力、有色等行业为重点，鼓励采用绿色工艺流程，推广先进节能环保技术，加大节能减排力度，尽早实现超低排放。推进能源、工业、交通、城乡建设等重点领域碳减排，建立节能降碳与产业布局、结构

调整、项目建设等的衔接机制，制定宁夏能耗双控管控目录。探索将碳排放指标纳入节能审查内容。将宁夏符合条件的国家重大项目纳入“十四五”国家重大项目能耗单列范围。

（十五）大力推进环境污染综合治理。以黄河干流沿线和主要灌区为重点，大力推进农业面源污染综合治理，建设生态拦截净化设施，减少农药化肥农膜使用量，严控农田退水直排入河。推进农业面源污染治理与监督指导试点。以工业园区和重化工等行业为重点，推动工业污染治理提质增效。依法取缔工业直排口、非法排污口，推动黄河岸线1公里范围内高污染企业全部迁入合规园区，园区内实现污染处理设施全覆盖。实施化工企业集聚区地下水污染防控专项行动。推动城市、县城污水管网改造更新，重点解决市政污水管网混错接问题和污水违规溢流直排问题，2025年前基本消除城市建成区生活污水直排口和收集处理设施空白区，城市生活污水集中收集率达到70%以上，地级市、县城生活污水处理率分别达到98%、95%以上，污水处理厂全部优于一级A标准排放，重点排水沟入黄河口断面水质持续稳定达到Ⅳ类以上标准。

（十六）推动形成绿色生活方式。实施清洁能源替代工程。鼓励宁夏积极参与北方地区清洁取暖项目申报。在城市公交、出租汽车、物流配送等公共服务领域大力推广应用新能源汽车，每年新增或更新的公交车中新能源车辆占比不低于80%。加快推行生活垃圾分类制度，2025年前全面建成生活垃圾分类处理系统，城市生活垃圾焚烧处理能力占比65%左右，城市建成区居民生活垃圾回收利用



率达到 35%以上。建设“无废城市”，开展公共建筑能效提升重点城市建设，2025 年城镇新建建筑全部达到绿色建筑标准。

## 七、加快产业转型升级

以生态保护和水资源节约集约利用为前提，立足产业转型升级需要，提高科技创新对先行区高质量发展支撑作用，加快新旧动能转换，大力发展特色优势产业，构建绿色产业体系。

（十七）提升科技创新支撑能力。发挥龙头企业、科技型企业创新主体作用，吸引国内外一流科技创新资源，围绕现代能源化工、新能源、新材料、仪器仪表、现代农牧业等产业领域，深入开展技术研发和科技成果转化应用，促进传统产业提质增效和转型升级。加快推进 5G、物联网、大数据、云计算等信息基础设施建设，实施“东数西算”工程，打造全国一体化算力网络国家枢纽节点和非实时性算力保障基地。支持在宁夏建设东西部科技合作示范区和协同创新共同体，支持与东部高水平科研院所、高校共建创新平台，深化与京津冀、长三角、粤港澳大湾区等地区创新合作，在人才培养、产业培育、园区共建等方面打造合作示范。深入开展节水、生态修复、污染治理、绿色农业、循环经济、清洁生产等领域应用研究，形成一批有影响的研究成果，助力黄河流域生态保护和高质量发展。

（十八）建设国家农业绿色发展先行区。积极推广优质粮食种植，稳定播种面积和产量，加强粮食生产功能区建设与管理，巩固提升粮食综合生产能力。根据新一轮高标准农田建设规划开展高标

准农田项目建设，提高建设标准和质量。以奶牛、肉牛、滩羊为重点大力推进标准化规模养殖和优质饲草良种扩繁，建设优质奶源和饲草料基地，做强做优特色农产品优势区。加快发展枸杞、畜牧、瓜菜、葡萄等特色优势产业。建设国家葡萄及葡萄酒产业开放发展综合试验区，建成全国优质酿酒葡萄种植、繁育基地和中高端酒庄酒生产基地。

（十九）高水平建设新能源综合示范区。加快推进沙漠、戈壁、荒漠地区大型风电、光伏基地项目建设。支持新能源就地消纳，探索新能源发电自发自用和就近交易新模式，推动构建新型电力系统。开展储能先进技术商业化应用和规模化推广，推进牛首山抽水蓄能等电站前期工作。建立利用新能源发电量发展光伏装备制造业全产业链的激励机制，支持光伏材料基地建设。强化“西电东送”网架枢纽建设，稳定提升向华北、华东、华中等地区特高压直流送电。建设“宁电入湘”工程，实施青山、天都山等 750 千伏主网架加强等供电保障工程。

（二十）加快制造业转型升级。加快实施钢铁、焦化、铁合金、水泥、电石等行业绿色化改造，建设绿色制造体系。支持煤制油气等现代煤化工企业建立一定规模的产能储备，提升抗风险能力，促进行业健康可持续发展。推动化工、冶金、有色等行业引进新技术、开发新产品，面向高端新材料等方向延伸产业链、提升价值链。

（二十一）推动文化和旅游融合发展。加强黄河文化遗产系统保护。实施长城、石窟寺及石刻等重点文物保护修缮工程，推进水

洞沟等大遗址保护利用，建设西夏陵国家考古遗址公园，开展长征宁夏段革命文物保护展示工作。建设引黄古灌区世界灌溉工程遗产公园等水文化工程。推进黄河国家文化公园（宁夏段）建设，实施一批重要遗址遗迹保护、特色公园、非物质文化遗产、博物馆等重大项目，打造黄河宁夏段国家旅游线路。推动黄河生态、历史、文化融合转化，将山水生态、红色文化、工业遗产、休闲康养、葡萄酒等相关资源与市场有效对接，打造优秀文化旅游品牌。推进全域旅游发展，积极创建全域旅游示范。

## **八、建立健全跨区域合作机制**

以共同抓好大保护、协同推进大治理为主要内容，深化与沿黄河省区间务实合作，加强协同联动，形成整体合力。

（二十二）增强生态保护整体合力。推动流域毗邻省区协同开展水资源保护和环境污染治理，创新合作机制。探索推进黄河流域干支流跨省区横向生态补偿，支持宁蒙合作开展贺兰山生态环境保护恢复。加强跨省区突发污染事件联防联控。推行环境信息共享，探索建立环保信用评价、信息强制性披露等制度，完善环评会商、联合执法、预警应急等区域联动机制。

（二十三）协同构建综合交通网络。加快构建黄河流域“一字型”、“十字型”、“几字型”现代化交通主骨架，融入对接西部陆海新通道高质量发展。有序推进实施定西经平凉至庆阳铁路、宝中铁路中卫至平凉段扩能改造项目。加快推进银川河东国际机场改扩建项目前期工作，完善机场航线网络，打造区域综合交通枢纽。

（二十四）统筹规划产业协作发展平台。强化生态环境约束，深化与沿黄河其他省区产业分工合作，提高特色产业绿色发展水平，防止高污染高耗水产能跨区域转移。统筹宁东、鄂尔多斯、榆林能源化工等重点领域产业规划发展，优化重大生产力布局，减少项目重复建设和过度集聚竞争，共同提高水资源、矿产资源节约集约利用水平。提升银川—石嘴山承接产业转移示范区平台载体功能，积极承接东部地区资源节约型、环境友好型产业转移，增强要素保障能力。

## 九、深化重点领域改革

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，重点围绕节水控水、污染治理、自然资源等领域大胆改、大胆试，建立健全生态保护治理机制。

（二十五）全面深化水权改革。推进农业用水权应确尽确，工业用水企业全面核发取水许可证，依法对水资源使用权进行确权登记。推进水资源税改革，建立取水许可和水资源税征收联动机制。强化水权交易监管，制定用水权交易细则，建立政府收储调控机制和用水权市场运行机制。探索建立用水权交易激励和投融资机制，创新“合同节水+水权交易”等模式，鼓励社会资本直接参与节水改造工程建设及运行养护。深入推进农业水价综合改革，统筹推进农业水价形成机制、精准补贴和节水奖励机制、工程建设和管护机制、终端用水管理机制建立健全。

（二十六）深化土地要素市场化配置改革。优化国土空间布局，

建立规划“留白”机制，开展国土空间用途管制试点。运用市场化机制盘活城乡闲置建设用地、工矿废弃地、国有“四荒”地。鼓励工业用地推行弹性年期、长期租赁、先租后让、租让结合等供地方式，探索工业用地“标准地”出让，推进土地资源配置改革。通过国有农用地、未利用地等使用权改革支持优势特色种养殖业发展。

（二十七）大力开展排污权交易改革。落实排污权有偿使用和交易制度，推动可交易排污权入市，科学合理确定定额出让方式下的排污权使用费征收标准。建立排污权调控机制。探索建立排污权抵押贷款、租赁机制。

（二十八）深入推进山林权改革。推进山林地确权登记，放活山林地经营权，加快推进“三权分置”改革，依法流转山林地经营权和林木所有权，促进适度规模经营。发挥林地经营权和林木所有权融资功能，鼓励金融机构开展涉林抵押贷款。探索开展林业资源价值评估和林业碳汇交易，完善市场交易机制。推进“以林养林”新模式，鼓励社会资本投资林业建设。

## 十、组织实施

建设先行区是推动黄河流域生态保护和高质量发展的一项重要任务，要坚持高点站位、通盘谋划，以先行区建设统领宁夏生态环境保护和社会经济发展各领域各方面，推动各项工作尽快取得新进展、见到新气象。

（二十九）坚持党的全面领导。认真贯彻党中央关于推动黄河流域生态保护和高质量发展的决策部署，把党的领导贯穿于先行区

建设全过程各领域，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，发挥基层党组织战斗堡垒作用，以咬定青山不放松的执着奋力推动黄河流域生态保护和高质量发展。

（三十）强化政策支持。增强先行区建设各类政策统筹协调力度，用足用好现有政策，加快完善配套政策，提升政策精准性和协同性。支持有关中央企业、金融机构发挥更大作用，助力先行区生态环境保护和绿色低碳发展。营造良好舆论氛围，充分调动社会各界参与先行区建设的积极性。

（三十一）完善法治保障。在国家顶层设计和统筹部署下，积极出台有关先行区建设的地方性法规，把先行区建设纳入法治化轨道。加大司法服务和保障黄河流域生态保护和高质量发展工作力度，加强水资源司法保护，依法严惩生态破坏、环境污染犯罪，从严查处破坏黄河流域文物古迹等犯罪行为。实施好《宁夏回族自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》。

（三十二）加强统筹协调。在推动黄河流域生态保护和高质量发展领导小组统筹领导下，宁夏回族自治区党委和政府要履行主体责任，完善工作机制，加强组织动员和推进实施，始终确保先行区建设方向不偏、力度不减，重要政策、重大工程、重点项目按程序报批。相关市县要落实工作责任，发挥基层首创精神，积极主动开展各项工作。各有关部门要按照职责分工，切实加强指导，在政策实施、体制创新、项目建设等方面予以积极支持。国家发展改革委（推动黄河流域生态保护和高质量发展领导小组办公室）要加强协

调,适时组织开展方案实施进展情况评估,督促落实各项重大任务。  
重大事项及时向党中央、国务院报告。