

“十四五”推动长江经济带发展 城乡建设行动方案

前 言

长江经济带¹是我国城镇和人口分布最密集的地区之一，推动长江经济带发展是党中央作出的重大决策，是关系国家发展全局的重大战略。城乡建设领域是推动长江经济带绿色发展的主战场，创新长江经济带城乡建设绿色发展模式，有利于引领全国走出一条生态优先、绿色发展之路。

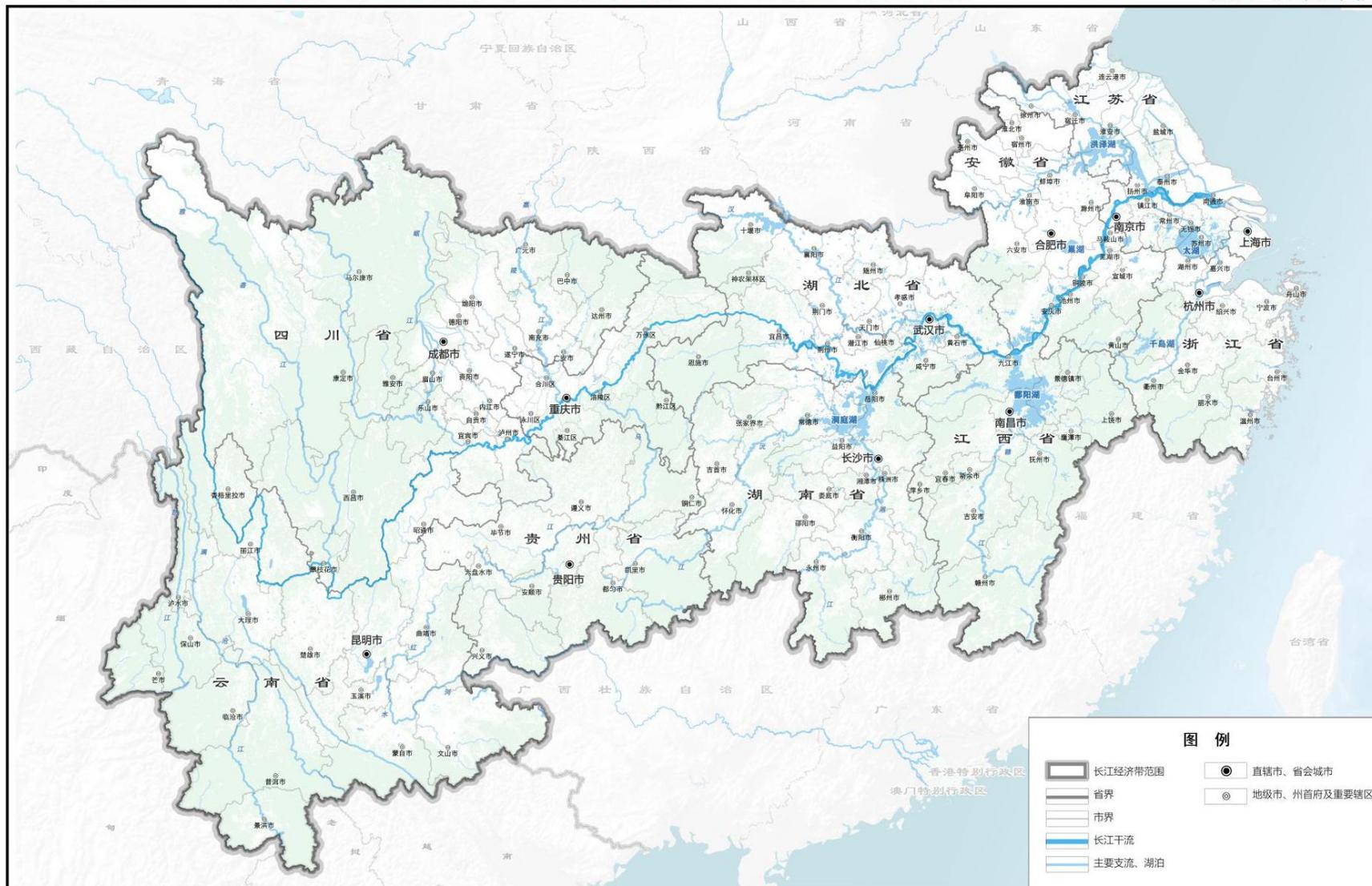
近年来，习近平总书记先后在重庆、武汉、南京主持召开推动长江经济带发展座谈会并发表重要讲话，指出在党中央坚强领导下，沿江省市推进生态环境整治，促进经济社会发展全面绿色转型，力度之大、规模之广、影响之深，前所未有，长江经济带生态环境保护发生了转折性变化，经济社会发展取得历史性成就。长江经济带经济发展总体平稳、结构优化，人民生活水平显著提高，实现了在发展中保护、在保护中发展。

编制《“十四五”推动长江经济带发展城乡建设行动方案》，是贯彻党中央全面推动长江经济带发展的战略部署，统筹“十四五”期间长江经济带城乡建设目标、方向和任务的重要举措。

¹ 2020年长江经济带覆盖11个省（市），涉及9个省、2个直辖市，108个地级及以上城市，150个县级市，548个县（含自治县），常住人口6.06亿人。

“十四五”推动长江经济带发展城乡建设行动方案

长江经济带范围图



第一章 总体要求

（一）指导思想

深入贯彻习近平总书记关于推动长江经济带发展的重要讲话精神，按照《长江经济带发展规划纲要》部署要求，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，以“共抓大保护，不搞大开发”为导向，以城乡建设绿色低碳转型发展为核心，推动长江经济带高质量发展，谱写生态优先绿色发展新篇章，打造区域协调发展新样板，构筑高水平对外开放新高地，塑造创新驱动发展新优势，绘就山水人城和谐相融新画卷，使长江经济带成为我国生态优先绿色发展主战场、畅通国内国际双循环主动脉、引领经济高质量发展主力军。

（二）基本原则

——**绿色低碳，系统治污。**坚定不移将新发展理念贯穿长江经济带城乡建设全过程和各方面，响应国家碳达峰、碳中和战略部署，探索城乡建设领域绿色低碳发展新模式、新路径。因地制宜、精准施策，持续推进污水处理提质增效和垃圾减量化、无害化、资源化处置，着力补齐短板。

——**区域协调，系统治理。**不断提高长江经济带区域、流域协调水平，统筹干支流、上下游、左右岸，推进大中小城市协调发展，推动城乡融合发展，坚持系统治理、因地制宜、分类施策，分区、分类、分段推进城乡建设行动实施，实现公共服务设施和基础设施共建共享。

——**以人为本，民生优先。**坚持“人民城市人民建，人民城

市为人民”，着力解决长江经济带城乡建设中不平衡、不充分问题，通过实施城市更新与乡村振兴，全面推进城镇老旧小区改造，补齐居住社区建设短板，提升城乡人居环境品质。

——**创新驱动，文化传承。**以“新城建”对接“新基建”，引领城市“智慧化”新发展，塑造长江经济带创新驱动发展新优势。保护传承长江历史文化，彰显体系完整、主题鲜明的长江历史文脉，突出长江上中下游历史文化特色，把长江历史文化保护好、传承好、弘扬好。

（三）工作目标

到2025年，长江经济带初步建成人与自然和谐共处的美丽家园，率先建成宜居、绿色、韧性、智慧、人文的城市转型发展地区。城市生态修复成效显著，都市圈和大城市基本建成可持续的生态基础设施体系，绿色出行品质显著提升，绿色社区和绿色建筑广泛推广；流域区域协调建设治理水平更加高效，城市防洪排涝能力显著增强，海绵城市建设取得显著成效，有效应对城市内涝防治标准内的降雨；城乡建设环境品质明显提升，沿江城市实施城市更新行动获得有力推进；智能化建设管理深入推进，山水人城和谐相融风貌更加彰显，城乡风貌改善显著，长江大河文明价值得到充分彰显；城乡建设领域低碳减排成效显著，城乡建设引导的绿色生活方式初步形成。

长江经济带城乡建设行动方案主要指标		
序号	指标名称	2025年目标
1	建成区万人拥有绿道长度（公里）	县级及以上城市≥1公里
2	城市绿地率（%）	县级及以上城市≥40%

3	城市公共管网核定漏损率 (%)	≤ 9%
4	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
5	城市污泥无害化处置率 (%)	≥ 90%，其中地级及以上城市 ≥ 95%
6	城市生活垃圾资源化利用率 (%)	≥ 60%
7	城市生活垃圾焚烧处理能力 (%)	中下游地区 ≥ 65%，上游地区 ≥ 40% (其中成渝地区 ≥ 60%)
8	城市道路网密度 (公里/平方公里)	≥ 8 公里/平方公里
9	城市社区参与绿色社区创建并达到创建要求的城市社区占比 (%)	≥ 70%
10	公共建筑实施能效提升改造后实现整体能效提升率 (%)	≥ 15%
11	装配式建筑占当年新增城镇建筑的比例 (%)	长三角、长江中游、成渝、黔中、滇中等城市群 ≥ 35%； 其余地区 ≥ 30%
12	城市可渗透地面面积比例 (%)	≥ 40%
13	严重影响生产生活秩序的积水点消除率	全面消除
14	新建住宅建筑密度控制 (%)	≤ 30%
15	人口密度 (万人/平方公里)	大城市 ≤ 1 万人/平方公里； 超大、特大城市 ≤ 1.2 万人/平方公里 (个别地区最高 ≤ 1.5 万人/平方公里)
16	建成区公园绿化活动场地服务半径覆盖率 (%)	县级及以上城市 ≥ 85%
17	十五分钟生活圈服务设施配套达标率 (%)	比 2020 年提升 20 个百分点
18	历史文化街区、历史建筑挂牌保护率 (%)	100%
19	滨江岸线地区城市设计工作覆盖率 (%)	100% (2023 年)
20	县城新建建筑中绿色建筑占比 (%)	100%

21	县城建成区人口密度 (万人/平方公里)	0.6—1 万人/平方公里
22	县城建成区建筑总面积与建设用地面积 比值	0.6—0.8
23	县城 6 层及以下新建住宅建筑面积占比 率 (%)	≥ 75%
24	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 城市建设绿色低碳转型发展行动

响应我国碳达峰、碳中和战略部署，促进长江经济带城乡建设绿色低碳发展。围绕城市建设的全过程和各方面，实施城市生态修复功能完善工程，建设生态城市基础设施网络体系，生态城市基础设施网络体系建设，提升绿色出行品质，创建绿色社区，推广绿色建筑，共谱绿色低碳发展新篇章。

（一）实施城市生态修复工程

1. **构建长江生态绿道网络。**协调上下游、干支流、左右岸的城市内外绿道建设标准，连通城市生态绿道，协同建设长江国家级生态绿道网络。重点推进长三角、长江中游、成渝、黔中、滇中等城市群地区及沿江都市圈地区的城乡滨江绿道建设。在沿江、沿湖、滨水、环山等地区，推进城乡公园、线性绿廊、通风廊道、景观视廊、环城绿带布局，形成与区域连通融合的有机蓝绿生态网络，为城市提供绿色健康的休闲游憩环境。**上游**地区推广重庆、成都等城市建设经验，建设山水连通融合的清水绿廊；**中游**地区以南昌、九江、黄石、黄冈、鄂州、武汉、咸宁、荆州、岳阳、长沙等沿江城市为重点，建设串联鄱阳湖、洞庭湖等湖泊的滨江清水绿廊；**下游**三角洲地区推广上海、南通、常州、南京等城市推进长江岸线整治、沿江生态廊道建设先进经验，结合化工企业清理腾退、岸线自然修复等建设河湖连通、水清岸绿的平原河网清水绿廊和沿海生态绿廊。到2025年，长江经济带县级及以上城市建成区万人拥有绿道长度超过1.0公里。

2. **修复城市水体，完善绿地系统。**总结推广三亚、徐州、景

德镇等“城市双修”试点经验，坚持基于自然修复的解决方案，探索改善城市生态环境质量和补足城市基础设施短板的方式、长效机制和评价标准。系统修复城市内的江河、湖泊、湿地、山体、废弃地，重塑城市健康自然的水体岸线。完善城市绿地系统，保护城市山水格局和自然风光，增加城市碳汇，营造绿色健康的城市生活环境。利用河流水系布局城市生态绿地，结合山边、水滨、道路建设绿道，合理布局城市绿带、绿心、绿楔、绿环等结构性绿地，推进城市立体绿化，优化城市绿地布局。到 2025 年，长江经济带县级及以上城市绿地率超过 40%。

（二）积极推进海绵城市建设

3. 发挥海绵城市建设试点和示范城市的引领作用。编制实施海绵城市建设规划，进一步总结镇江、池州、萍乡、武汉、重庆、遂宁等海绵城市建设试点的阶段经验，在已有工作基础上继续探索创新，形成区域示范效应。**上游城市**注重保护“山水城”格局，持续推进基础设施补短板；**中下游城市**注重协调洪涝关系，完善蓄排平衡体系，增强城市防洪排涝能力。推动杭州、无锡、宿迁、马鞍山、鹰潭、岳阳、孝感、泸州等海绵城市建设试点的相关工作。

4. 建设节水型城市。鼓励有条件的省份推行城乡统筹区域供水。加快实施 50 年以上老旧供水管网改造，推广绍兴市 DMA（独立计量区域）的经验做法，推进 DMA 分区计量管理，建立精细化管理平台和漏损管控体系，城市公共管网核定漏损率稳定控制在 9% 以内，已经达到国家标准的，应进一步降低漏损率。县级及以

上城市在公共机构、公共建筑率先应用节水新技术、新工艺和新产品。在有条件的地区推进高品质饮用水系统建设。在重点排污口下游、河流入湖口、支流入干流处，因地制宜实施区域再生水循环利用工程。建设污水资源化利用示范城市，实现再生水规模化利用。

5. 持续推进城市水系综合治理。借鉴九江等黑臭水体治理示范城市经验，巩固地级及以上城市黑臭水体治理成效，建立防止返黑返臭的长效机制。修复营造重要滨水空间，在都市圈已完成黑臭水体整治的城市，重点开展河湖岸线生态化改造与生态缓冲带修复工程。在重要排污口下游、河流入湖口等流域关键节点，因地制宜建设人工湿地水质净化工程，开展湿地生态修复，营造自然生境。到 2025 年，县级市建成区基本消除黑臭水体。

6. 补齐城镇污水管网短板。加快建设城中村、老旧城区、建制镇、城乡结合部和易地扶贫搬迁安置区的生活污水收集管网，填补污水收集管网空白区。长江干流、一级支流、重要湖泊和敏感水域周边的县级及以上城市，率先实现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的目标。以长三角、长江中游、成渝、黔中、滇中等城市群为重点，因地制宜实施雨污分流改造，暂不具备改造条件的，分类施策降低合流制管网溢流污染。在完成片区管网排查修复改造的前提下，因地制宜探索合流制溢流污水快速净化设施建设。摸清管网现状，开展老旧破损和易造成积水内涝问题的雨污合流制管网诊断修复更新，循序推进管网错接混接漏接改造。到 2025 年，城市生活污水集中收集率不低于

70%，或较 2020 年提高 5 个百分点以上。地级及以上城市基本解决市政管网混错接问题，基本消除生活污水直排。

7. 强化城镇污水处理设施建设。加快补齐污水处理能力短板，大中型城市的污水处理设施建设规模可适度超前，长江干流沿线县级及以上城市实现生活污水集中处理设施全覆盖，加快推进长江经济带建制镇污水处理设施建设。长江干流沿线地级及以上城市生活污水处理设施基本达到一级 A 排放标准。加快补齐污泥处置能力缺口，下游城市，中游和上游的大中型城市以及其他具备条件的城市，加快压减污泥填埋规模，推进污泥资源化利用，到 2025 年，城市污泥无害化处置率达到 90%以上，其中地级及以上城市达到 95%以上。

8. 实施“厂-网-河（湖）”一体化协同管理。在都市圈地区以及水环境敏感区域的城市，重点实施管网、泵站、调蓄池、闸阀等排水设施的统一管理、提标改造；借鉴北京市的做法，建立“厂-网-泥”统一管理和统筹协调机制，加强专业队伍建设，推广专业化运营管理，实行按效付费；以城市内河湖水系流域为单元，实施河湖与厂网设施一体化运营，鼓励再生水回补河道。重点在长三角生态绿色一体化发展示范区（以下简称“长三角一体化示范区”）推广涉水要素的信息化、自动化和智慧化运行，构建“厂-网-河（湖）一体化”数据平台、应用平台和管理平台，推进厂-网-河（湖）水质、水量、水位智能化监测网点建设，实时监控各涉水要素的运行状态、运行效果，保障城市排水系统安全高效运转。

（三）促进城市基础设施建设绿色转型

9. 推动污水和污泥处理设施的资源和能源回收利用。在都市圈探索污水处理设施的节能降碳工作。借鉴镇江市协同处理污泥和厨余垃圾的思路，推广污泥多途径处置，污泥无害化处理满足相关标准后，用于土地改良、荒地造林、苗木抚育、园林绿化。土地资源紧缺的大中型城市推广采用“生物质利用+焚烧”等模式。推广将污泥焚烧灰渣建材化利用。积极推广污水源热泵和污泥能源回收，提高污水厂能源自给率。污水处理厂进水生化需氧量（BOD）浓度大于100毫克/升的城市，鼓励探索开展氮磷等营养物质提取和能量回收。

10. 基本建成生活垃圾分类和处理系统。对标国内先进水平，推广上海市等城市生活垃圾分类工作实践经验，地级及以上城市和具备条件的县城因地制宜基本建立生活垃圾分类和处理系统。强化基层党组织领导作用，统筹居（村）委、业委、驻区单位等协同推进，提高生活垃圾源头分类实效，持续引领低碳生活新时尚。健全生活垃圾分类收运体系，有条件的地区可推行“车载桶装、换桶直运”等密闭、高效的厨余垃圾收运方式，加大对运输环节的监管力度，防止生活垃圾“先分后混”“混装混运”。鼓励城市园林绿化有机废弃物循环利用。支持建制镇加快补齐生活垃圾收集、转运、无害化处理设施短板。到2025年，地级及以上城市基本建成生活垃圾分类和处理系统，城市生活垃圾资源化利用率不低于60%。

11. 全面推进生活垃圾焚烧处置。推广生态节地的垃圾处理技

术，减少填埋，推广回收利用、焚烧、生化等资源化处置方式。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。城市建成区生活垃圾日清运量超过 300 吨的地区，加快建设焚烧处理设施。鼓励利用既有生活垃圾处理设施用地建设生活垃圾焚烧项目。到 2025 年，城市生活垃圾焚烧处理能力占比在中下游地区达到 65%，上游地区不低于 40%，其中成渝地区双城经济圈达到 60%；“十四五”期间，地级及以上城市和具备焚烧处理能力或建设条件的县城，不再规划和新建原生垃圾填埋设施。

12. 全面提升城市建筑垃圾全过程管理水平。总结推广上海、苏州、常州、重庆等建筑垃圾治理试点城市的经验。充分考虑通过挖填平衡、推广装配式建筑和全装修房等方式，推动建筑垃圾源头减量，鼓励就地就近回用。严格规范建筑垃圾跨境运输，强化建筑垃圾再生利用。重点推进存量建筑垃圾治理，鼓励因地制宜改造成公园、人工湿地等公共空间。到 2025 年，地级及以上城市基本消除存量建筑垃圾大型堆放点。实现新建建筑施工现场建筑垃圾（不含工程渣土、工程泥浆）排放量每万平方米不高于 300 吨，装配式建筑施工现场建筑垃圾（不含工程渣土、工程泥浆）排放量每万平方米不高于 200 吨。

13. 推动城市能源消费绿色低碳转型。改善城市能源结构，大力推进太阳能、风能、水能等可再生能源利用。在太阳能资源较丰富带及有稳定热水需求的建筑中，积极推广太阳能光热建筑应用。推动新建工业厂房、公共建筑加快应用太阳能，推动城镇既有公共建筑、工业厂房和居住建筑加装太阳能光伏系统。鼓励农

房屋顶、院落空地加装太阳能光伏系统。推动建筑用能电气化和低碳化，引导建筑供暖、生活热水、炊事等向电气化发展，开展新建公共建筑全电气化示范。推动智能微电网、“光储直柔”技术应用示范，实现就地生产、就地消纳、余电上网。推进城市绿色照明，高效节能灯具使用占比超过80%，减少无效照明。出台碳普惠总体实施方案，推广上海市低碳发展实践区、低碳社区建设经验，开展绿色社区建设工作。

（四）提升绿色出行品质

14. 完善公共交通网络体系。深化公交优先发展战略，以城市群交通一体化发展、都市圈同城化通勤为目标，支持建设轨道上的城市群和都市圈。分类推进城市轨道交通，助力城际铁路网建设，加快发展快速公交等大容量公共交通，优化调整城市公交网络。完善城市公共交通站点建设，实现大城市中心城区公共交通站点500米全覆盖。长三角地区推进城际“一张网”建设，建立毗邻地区公交线路跨省运营管理机制，新城重点围绕城市轨道站点进行TOD开发。

15. 完善城市道路交通系统。大城市建设快速干线交通、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。中小城市重点完善生活性集散交通和绿色慢行交通系统，加强与城市间快速干线交通的畅顺衔接。建设由高快速路和城市轨道交通组成的快速干线交通网络，打通“断头路”“瓶颈路”，科学组织、建设综合性交通枢纽。到2025年，城市道路网密度不低于8公里/平方公里。

16. 建设绿色慢行交通体系。完善道路空间分配，充分保障绿色交通出行需求和通行路权，加大建设人行道和非机动车道，合理配建非机动车停车场，鼓励轨道交通、公共交通场站非机动车驻车换乘。全面开展人行道净化，建设连续畅通、安全舒适的人行道和无障碍设施。借鉴杭州、南京、成都等城市自行车专用道建设经验，因地制宜开展自行车专用道建设，统筹推进自行车专用道规划、建设和管理，鼓励有条件的城市建设路权专有、封闭隔离、快速通行的独立自行车专用道示范项目。

17. 推进低碳交通发展。促进城市交通能源结构调整，推动交通可再生能源、清洁能源利用，加强建设新能源汽车充换电桩（站）、加气站、加氢站、分布式能源站等设施，加快形成快充为主的城市公共充电网络。

（五）推进绿色社区和绿色建筑建设

18. 创建绿色社区。在长三角一体化示范区、国家级新区、绿色生态示范城区，持续推动绿色生态城区创建，探索社区建设碳排放减量化目标、措施和机制，研究完善绿色社区创建标准。到2025年，力争70%以上的城市社区参与绿色社区创建并达到创建要求。

19. 全面推动绿色建筑和既有建筑绿色改造。以城市群和常住人口超过300万的城市为重点，推进既有公共建筑绿色节能改造，对具备节能改造价值和条件的建筑应改尽改。鼓励都市圈内的核心城市以及其他有条件的大城市，推广超低能耗、近零能耗建筑，推进新建公共建筑全电气化示范。推动装配式建筑发展，大力发

展装配化装修，加大绿色建材应用，推广钢结构住宅。到 2025 年，城市新建建筑全面执行绿色建筑相关标准，既有公共建筑改造后整体能效水平提升 15%以上，长三角、长江中游、成渝、黔中、滇中等城市群装配式建筑占当年城镇新建建筑的比例达到 35%以上，其余地区装配式建筑占当年城镇新建建筑的比例达到 30%以上。

20. 推行工程建设全过程的绿色建造。开展绿色建造示范工程，推广绿色化、工业化、信息化、集约化、产业化建筑方式。建设装配式建筑生产基地和智能建造产业基地，推广建立建筑产业互联网平台，形成全产业链融合一体的智能建造产业体系。将能耗总量和能耗强度双控目标纳入城市更新和旧城区拆除重建的监督指标，建立建筑材料循环利用管理办法。发挥绿色建造试点省（市）、装配式建筑示范城市、生产基地和示范项目的引领作用，鼓励有条件的城市率先深化应用自主创新建筑信息模型（BIM）技术，全面提升建筑设计、施工、运营维护协同水平，加强建筑全生命周期管理，即在建筑工程立项阶段明确主要减碳指标和技术措施，制定碳减排方案。结合湖南省、江苏省常州市等已有绿色建造试点示范，进一步在长江经济带具备条件的城市开展部省共建绿色建造试点，探索可复制、可推广的绿色建造技术体系、管理体系、实施体系以及量化考核评价体系，为长江经济带全面推行绿色建造奠定基础。

第三章 流域区域协调发展建设行动

树立长江经济带发展一盘棋思想，坚持山水林田湖草系统治理，推动流域区域城乡建设协调发展。围绕城乡发展建设效率最大化，协同流域水环境治理、生态绿道网络和跨界生态空间建设，推动沿江重大市政基础设施共建共享，全流域统筹优化配置各类设施，形成区域协同的联动发展模式。

（一）协同流域水环境治理

21. 加强流域城镇污染协同治理。加强长江干支流、上下游、左右岸城市水环境协同治理，沿江城市全面整治排污口，重点清理整治饮用水源保护区范围内的违规排污口，强化排污口监管。因地制宜加快连接港区管网建设，做好船舶生活污水收集处理。

22. 构建区域一体化的固废管理系统。推进区域固废联防联控。长三角、长江中游、成渝、黔中、滇中等城市群会同相关部门协同推进高标准大型固废循环园区建设，建设区域性大宗废弃物综合利用技术平台，推动城市资源循环基地建设。在长三角一体化示范区、沿江都市圈及其它城镇密集地区建设区域型垃圾焚烧发电厂，长三角一体化示范区先行先试垃圾焚烧发电市场化运作模式。实施生活、建筑垃圾处理处置设施共建共享，推进建筑垃圾跨区域协同利用，提升设施管理和调度能力，探索固废市场化和跨界协同处置的运行机制，实现固废区域一体化管理。

（二）推动区域重大市政基础设施共建共享

23. 保障取水水源地和供水安全。配合有关部门，实施城市集中式饮用水源地生态保护与修复，规范水源地建设，重点在长江

口、长江干流、重要支流和重要湖泊所在流域，优化排污口与水源地的空间布局。加强水源地与跨省上游地区联动共保，建立长江沿线城市水源突发污染事故预警及信息通报机制。在长三角一体化示范区、沿江都市圈及其它城镇密集地区配建区域型重大供水工程，实施水源地和供水工程互联互通，单一水源的城市应建设备用水源或应急水源，研究建立跨区域应急水源一网调度体系，提高水源统一调度能力。

24. 推进燃气基础设施互联互通。统筹跨区域城市燃气基础设施建设，实施燃气基础设施互联互通工程，因地制宜推动重大燃气设施建设，实现区域管理、区域共建共享、多城市参与决策的模式。健全燃气储运和应急调峰体系，建设天然气环网、区域共享型城乡燃气供应与应急调峰设施。严格落实燃气管道、设施的安全保障措施，制定应急预案，加强安全巡查。

第四章 城市防洪排涝能力提升行动

坚持以人为本、以水为伴、人水和谐，优化城市开发建设模式，统筹区域流域生态环境治理和城市建设，统筹城市水资源利用和防灾减灾，统筹城市防洪和内涝治理，构建流域、区域、城市协同的城市防洪排涝综合体系，用统筹的方式、系统的方法解决城市内涝问题，全面提升城市建设的整体性、系统性，突出安全标准的刚性、空间利用的弹性、城市运行的韧性，保障城市安全，推动城市高质量发展。

（一）统筹区域流域生态环境治理与城市建设

25. 实施保护修复山体工程。在长江上游四川、重庆、贵州以及云南西北部等山地河谷城市，重点保护城市的自然地形地貌，严格限制通过削山、填沟方式造地建城，恢复山体涵养水源能力；在长江中下游江西、安徽南部、浙江东部等山水相依丘陵城市，重点保留和恢复汇流冲沟、天然排洪沟等自然排水通道，严查违法违规占用排洪通道的建筑物、构筑物。构建高水高排的拦蓄、排水通道，山洪易发地区，加强水土流失治理，合理规划建设截洪沟等设施，最大限度降低山洪入城风险。

26. 拓展蓄滞洪空间。统筹区域、流域中河流的干支流、上下游、左右岸的系统关系，识别影响区域流域与城市水安全的重要空间，结合生态保护红线、河湖管理范围、城市蓝线、绿线等重要控制线的划定，保留天然雨洪通道、蓄滞洪空间，恢复并增加水空间，扩展城市及周边自然蓄滞洪空间，按照有关标准和规划开展蓄滞洪空间和安全工程建设。长江上游城市，借鉴重庆市统

筹防洪排涝和城市建设的做法，实施消落带生态修复，探索沿江公共空间弹性利用方式，减小蓄洪对上游城市滨江沿江地区公共空间利用的影响；**长江中游**城市，借鉴武汉市系统治理城市内涝的做法，修复河湖水系和湿地等水体，恢复自然生态空间的调蓄能力；**长江下游**滨江、滨水的平原城市，因地制宜布置蓄滞洪空间。推动长江流域内天然水域面积和自然积存蓄水能力稳步提升。

（二）统筹城市水资源利用和防灾减灾

27. 实施雨水源头减排工程。总结推广嘉兴、镇江、遂宁等海绵城市建设试点经验，结合城市更新、老旧小区改造等增绿留白，在城市绿地、建筑、道路、广场等新建改建项目中，因地制宜建设屋顶绿化、植草沟、干湿塘、旱溪、下沉式绿地、地下调蓄池等设施，整体提升城市对雨水的蓄滞、净化能力。加强城市雨水利用设施建设，将雨水纳入城市水资源配置，雨季蓄水、旱季用水。推广城市透水铺装，建设雨水下渗设施。到2025年，城市建成区可渗透地面面积比例不宜小于40%。

28. 打通城市排涝通道。评估城市内河湖蓄排能力，构建城市内涝防治主干通道体系。开展河道、湖塘、排洪沟、道路边沟等拓宽整治工程，清理整治河湖管理范围内的违法违规建设，退出被侵占的河湖水域岸线空间，因地制宜恢复因历史原因封盖、填埋的天然排水沟、河道等。优化排水分区，规划建设排水主干通道，加强排水管网、内部水系同城市外围河湖、湿地等的有机连接，重点恢复城市低洼易涝区的河湖水系与长江干流、主要支流的自然连通。**长江上游**城市应保留并恢复城市内自然水系通道，

利用地形优势，结合次要道路、绿地、植草沟等构建雨洪行泄通道。长江中下游城市应最大限度利用自然空间调蓄，增加强排能力，减少外水顶托对城市排水能力的不利影响。

（三）统筹城市防洪和内涝治理

29. 系统实施城市防洪排涝工程。各省市应制定城市内涝治理系统化实施方案，建设和改造完善城市河道、堤防、水库、泵站、排水管网等防洪排涝设施，协调河道行洪能力与城市排涝需求，加强城市外部河湖与内河、排洪沟、桥涵、闸门、排水管网等在水位标高、排水能力等方面的衔接，确保过流顺畅、水位满足防洪排涝安全要求。长三角、长江中游、成渝、黔中、滇中等城市群率先探索构建洪涝统筹的防洪排涝体系。

30. 加强竖向设计与管控。科学编制城市场地和道路竖向规划，尊重原始地形地貌和水文特征，保护区域流域山体空间和自然汇流路径，不开山造地和随意改变自然汇水分区。新城区应按照有利于自然力量排水的原则，综合考虑交通和城市风貌，构建高水高排的排涝通道，保留低处的河湖、湿地、坑塘作为蓄滞洪空间。老城区应结合城市更新，通过竖向设计优化排水分区，合理划定低洼片区的汇水范围。新城区建设应加强竖向管控，加强建筑、道路、绿地、景观水体等标高衔接，严禁随意改变道路和场地竖向标高。

31. 高质量建设新区排水防涝设施。浦东新区、舟山群岛新区、江北新区、赣江新区、湘江新区、两江新区、天府新区、贵安新区、滇中新区等国家级新区建设应坚持目标导向，先地下后地上，

高起点规划、高标准建设城市排水防涝设施，并与自然生态系统有效衔接，确保新区建成后，有效应对城市内涝防治标准内的降雨，不再出现“城市看海”现象。新区建设要落实国家规定的城镇内涝防治和排水管网建设相关标准要求，长三角、长江中游、成渝等城市群可高于国家标准建设新区排水防涝设施。

32. 完善老城区排水防涝设施。推广借鉴遂宁等城市经验，在老城区采用简约适用的海绵城市建设措施，消除积水点。精细化排查排水管网，消除管网空白区，重要地区改造和新建排水管网原则上应达到国家建设标准要求。优先改造长江干流和支流沿线城市存在倒灌风险的雨水排口，严控外水入城。对外水顶托导致自排不畅或抽排能力达不到标准的地区，改造或增设排涝泵站。改造雨水排口、截流井、阀门等附属设施，确保标高衔接、过流断面满足要求。排查沿江下穿道、隧道涵洞、地铁出入口、低洼医院、学校、建筑与小区等易涝风险区，制定积水点“一点一策”，系统推进积水点整治，修复改造破损和功能失效的排水防涝设施，全面消除历史上严重影响生产生活秩序的积水点。

33. 提升沿江设施防洪排涝抗灾能力。总结推广重庆市统筹防洪排涝和城市建设的经验，迁改或改造滨水排涝、供水、污水、环卫、能源、照明及通信设施，确保汛期时重要基础设施安全运行。整治滨水建筑安全隐患，对易受灾的片区实施排危加固或拆除，消除安全隐患。完善居住小区、公共建筑水、电、气、讯、消防、防洪涝、安全疏散等设施设备，对存在受淹风险的设施设备探索采取具备密封作用、抗水淹能力强的保护措施，提高防灾能力和水平。

第五章 城乡建设品质提升行动

加快转变城乡建设方式，以城市体检推进实施城市更新行动，合理管控城镇规模和建设密度，全方位提升城乡公共服务设施水平，加快老旧小区改造和完整居住社区建设，推进美丽宜居乡村建设，统筹城市、县城、小城镇和乡村的建设管理，形成大中小城市协调发展的城镇体系。

（一）提升城市人居环境品质

34. 管控城市规模和开发强度。推动人口规模过大城市的功能有序疏解，建设一批产城融合、职住平衡、生态宜居、交通便利的郊区新城。推动城市组团式发展，通过建设环城绿带、组团间生态廊道等方式在中心城市与郊区新城、城市各组团之间建设生态隔离带，生态廊道净宽度不少于100米，控制单个城市组团面积不超过50平方公里。加强城市人口密度管控，以人口密度不超过1万人/平方公里为标准（超大特大城市不超过1.2万人/平方公里、个别城市组团最高不超过1.5万人/平方公里），因地制宜控制城市主城区密度，合理控制住宅建筑密度，新建住宅建筑密度控制在30%以下。

35. 提升城市绿地等公共空间品质。推进城市公园与自然山水环境融合，建设城市综合公园、专类公园、社区公园、口袋公园等级配合理、均衡共享、系统连通的公园体系。提升公共服务设施环境水平和开放程度，将地域文化符号融入公共空间的设计与建造中。到2025年，县级及以上城市建成区公园绿化活动场地服务半径覆盖率不低于85%。推广南通、苏州、杭州、长沙、成都

等园林城市建设经验，鼓励沿江省市开展园林城市创建，支持具备条件的城市创建国家生态园林城市。

36. 完善城市公共服务体系。实施全民健身设施补短板工程，因地制宜建设小型化的健身场所、社区足球场等设施，推动各类健身设施、各类公共活动场所共建共享，拓展城市公共活动空间。积极推进开展沿江城市的适老化改造建设，重点完善养老服务体系以及城市公共场所和基础设施适老化改造，推广宁波、南京、湘潭、十堰等全国无障碍环境建设城市经验，提升城市无障碍环境建设水平，推动城市道路、公共服务设施和残疾人服务设施等无障碍环境建设和改造。

（二）加强城镇燃气供应与安全管理

37. 加快燃气输送网络和储气设施建设。加快推进燃气基础设施建设，提升燃气覆盖水平。重点实施 LNG 接收站扩建和新建工程，保障城镇供气安全可靠。推动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。

38. 深入开展燃气安全隐患排查与整治。全面排查整治沿江城镇燃气安全隐患，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，到 2025 年，基本完成城市（县城）燃气管道老化更新改造。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，实现沿江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。

（三）补齐城镇居住社区短板

39. 改造城镇老旧小区。总结推广宁波、苏州、宜昌、重庆等城市老旧小区改造工作经验，充分发挥社区党组织对老旧小区改造的领导作用，发动居民共同参与改造方案制定、配合施工、参与监督等相关工作，促进改造后小区维护更新进入良性轨道。编制专项规划，制定年度计划，建立改造项目库，探索创新项目审批、建设工程质量监管、资金统筹、社会资本引入等老旧小区改造机制。通过城市体检摸排老旧小区短板，对有安全隐患的排水、燃气等老旧管线改造内容应改尽改。到 2025 年，基本完成沿江城市 2000 年底前建成的需改造的城镇老旧小区改造任务。

40. 补齐城市居住社区建设短板。深化完善中心城市和周边城市完整居住社区建设方案，加强居住社区基本公共服务设施和市政配套基础设施改造建设，补足公共活动空间，完善便民商业服务设施。结合地域气候条件、地形地貌等特征，鼓励社区公共服务设施集中化布局、共建共享，提升公共绿地环境品质，进一步加强城市无障碍出行慢行网络建设。推动建立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。有序推动沿江城市居住社区建设补短板工作。到 2025 年，长江经济带地级及以上城市打造一批完整居住社区样板，十五分钟生活圈服务设施配套达标率比 2020 年提升 20 个百分点，打造一批完整居住社区样板。

41. 提升居住社区服务和管理能力。总结推广上海等城市基层治理经验做法，按照“共建共治共享”的原则，发动居民广泛参与社区决策、管理等事务，实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。着力提高物业管理覆盖率，支持社区引入专业化物业服务，推动将物业管理融入基层社会治理体系。

（四）加强县城人居环境建设

42. 提升县城防灾减灾能力。县城新建建筑应选择在安全、宜居的地段进行建设，避开地震活动断层、洪涝、滑坡、泥石流等自然灾害易发的区域，并做好防洪安全论证。重点加强滨江临河县城防灾减灾工程建设，提高洪涝风险防控能力。

43. 控制县城建设强度。县城建成区人口密度控制在每平方公里 0.6 万至 1 万人，县城建成区的建筑总面积与建设用地面积的比值控制在 0.6 至 0.8，实现疏密有度、错落有致、合理布局。县城新建住宅宜以不超过 6 层为主，6 层及以下住宅建筑面积占比应不低于 75%。新建住宅最高不超过 18 层，确需建设 18 层以上居住建筑的，应严格充分论证，并确保应急、消防、市政配套设施等建设到位。

44. 建设绿色建筑和节约型基础设施。鼓励县城发展星级绿色

建筑和装配式建筑，新建建筑落实绿色建筑基本级要求。倡导大分散与小区域集中相结合的基础设施布局方式，因地制宜布置分布式能源、生活垃圾和污水处理等设施。构建县城绿色低碳能源体系，加强配电网、电动汽车充电桩等能源基础设施建设。到 2025 年，县城新建建筑普遍达到绿色建筑基本级要求，县城生活污水处理能力基本满足需求，生活污水收集效能进一步提升，生活垃圾无害化处理率达到 99%。

45. 建设畅通步行系统和宜居公共空间。打造适宜步行的县城交通体系，建设连续通畅的步行道及自行车道网络，控制县城道路宽度，县城内部道路包括绿化带的红线宽度不超过 40 米，主要生活性街道沿街建筑与道路的高宽比原则上按 1.5 至 2 控制。严格控制县城广场规模，县城广场的集中硬地面积应不超过 2 公顷，鼓励在行政中心、商业区、文化设施、居住社区等建设便于居民就近使用的公共空间。

（五）建设美丽宜居乡村

46. 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。

47. 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。有条件的地方尽量将靠近城镇的村庄纳入城镇供水系统。有序开展小城镇人居环境整

治，推动小城镇高质量发展。

48. 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。沿江各市选择 3—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。注重挖掘培养长江流域乡村本土人才，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 城市建设创新发展行动

发挥长江经济带协同联动的整体优势，保障重大创新平台、创新网络空间供给，支撑区域创新网络体系构建，塑造创新驱动发展新格局。加快推进基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设，全面提升城市建设水平和运行效率。

（一）加强城市创新空间建设

49. 推动产业空间创新转型。推进城市产业园区探索产业用地混合利用模式，结合城市更新推动闲置产业空间再利用，支撑科技创新功能培育，建设功能混合、服务完善、交通便捷的创新社区。结合沿江、沿湖城市化工企业搬迁腾退，逐步恢复城市水网生态功能，注重创新和现代服务功能的植入。借鉴上海、重庆等城市经验做法，挖掘老工业区文化遗产价值，引导低效产业功能置换，植入文化展览、商业消费、商务办公等新型功能。

50. 支持并推广长三角一体化示范区创新探索。支持长三角一体化示范区在生态友好发展模式上率先破题，坚持小尺度开发模式，构建高效低碳的基础设施网络，供给多元均等的基本服务体系。推动高品质、低成本、低碳化、创新型服务设施建设和共享，支持开展区域市政基础设施一体化建设。

（二）对接“新基建”，发展“新城建”

51. 深入推进“新城建”试点。支持嘉兴、苏州、杭州、南京、温州、长沙、常德、重庆、成都、贵阳等深入推进新型城市基础设施建设试点，鼓励地方积极探索创新，加快形成可复制可推广的工作机制和运行模式，有条件的地区可研究建立“新城建”地

方标准体系。

52. 建设城市信息模型（CIM）基础平台。推广南京等 CIM 平台试点建设经验，全面推进长江经济带城市的 CIM 平台建设，实现与国家、省级平台互联互通。构建包括基础地理信息、建筑物和基础设施三维模型、标准化地址库等的 CIM 平台基础数据库，形成城市三维空间数据底板。

53. 建设城市运行管理服务平台。建立集感知、分析、服务、指挥、监察等为一体的城市运行管理服务平台，构建省、市运行管理服务平台体系，各省市逐步实现国家、省、市三级平台的互联互通、数据同步、业务协同。推进城市建设安全专项整治三年行动，系统梳理长江经济带地质灾害、沿海风暴潮、极端气候等城市安全风险隐患，开展浙江省、安徽省等城市基础设施安全运行监测试点示范，推动城市安全风险的源头管控、过程监测、预报预警、应急处置和综合治理。

54. 实施智能化市政基础设施建设和改造。深入开展市政基础设施普查，全面掌握现状底数，明确智能化建设和改造任务。支持苏州、海宁、湖州、绍兴、芜湖等城市，对城镇供水、排水、燃气等市政基础设施进行升级改造和智能化管理，推进智能化感知设施建设，提高市政基础设施运行效率和安全性能。

55. 推进智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展。支持上海、无锡、武汉、长沙等城市推进智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展技术创新，探索建设城市道路、建筑、公共设施融合感知体系，聚合智能网联汽车、智能道路、城市建筑等多类城

市数据，打造支撑多类应用的“车城网”平台。

56. 建设智慧社区，提高社区智能化管理水平。总结推广嘉兴、杭州、南京、重庆、成都等城市智慧社区建设经验，实施社区公共设施数字化、网络化、智能化改造和管理，促进智能产品在住宅以及社区配套设施中的广泛应用，将智能快递、智能养老、智能家庭医疗等设施建设纳入社区公共服务建设体系。加快推进数字家庭建设，实现系统平台和家具产品互联互通。

第七章 山水人城和谐相融建设行动

敬畏历史，敬畏文化，坚定文化自信，彰显从巴山蜀水到江南水乡的长江历史文脉。将历史文化保护传承和城乡建设相融合，建立和完善城乡历史文化保护传承体系，加强各类历史文化遗产的保护整治，实施城乡风貌管控和公共开放空间建设引导，推动长江优秀传统文化创造性转化、创新性传承发展，绘就万里长江山水人城和谐相融新画卷。

（一）构建山水城和谐统一的城市风貌和城市格局

57. 推动滨江岸线城市设计工作。建立以城市设计为核心的精细化建设管控和引导机制，健全城市设计编制、技术标准、实施机制等全流程管控体系。到2023年，重点推动滨江城市（县城）城市设计工作，实现滨江岸线地区的城市设计工作全覆盖。

58. 塑造山、水、城相协调的城市风貌。加强自然生态、历史人文、景观敏感等重点地段城市与建筑风貌管理。控制高层建筑建设，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；城区常住人口300万以上城市严格限制新建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。沿江山地城市妥善处理城市建设与背景山体的协调关系，优化城市天际轮廓线，形成山江城融合的山城风貌。沿江平原城市加强建设管控，保护河网水系格局，形成水城相融的江城风貌和水乡风貌。

59. 塑造开放、连续、活力的城市公共空间。加强城市沿江、滨湖、环山等重点地区的品质提升和建设管控，促进城市与山水

环境交融渗透，总结推广上海一江一河、苏州环城河、杭州大运河、武汉滨江、重庆两江四岸等滨水空间建设经验，完善滨江驿站、综合服务点、公共停车等配套设施，提高步行可达性，推进岸线贯通与功能提升，建设高品质生态文化滨水区，营建活力多元、亲水便民的滨水空间，提升城市公共空间文化和旅游服务功能，推动旅游休闲城市建设。

60. 提升乡村风貌水平。加强区域村庄风貌的整体策划、系统引导和风貌协调，因地制宜开展环境景观、村宅院落、道路门户、设施场地等建设，营造具有本土特色的村容村貌。保持村庄固有的乡土气息，运用果树、竹园、蔬果等乡土作物，打造朴实、自然、经济、多样的乡村景观。

（二）建立和完善城乡历史文化保护传承体系

61. 编制省级城乡历史文化保护传承体系规划纲要。推进长江流域各省编制省级城乡历史文化保护传承体系规划纲要，建立省级保护名录和分布图，明确各类保护对象的保护范围和管控要求。

62. 推进国家历史文化名城、名镇、名村申报工作。以申报促保护，积极推进具备条件的城市（县）申报国家历史文化名城。全面推进沿江各省市中国历史文化名镇、名村申报工作，传承和延续长江传统民族文化。

63. 推进历史文化街区划定工作。推进长江流域各省（直辖市）划定历史文化街区，将符合要求的老厂区、老港区、老校区、老居住区等划定为历史文化街区。

64. 推进历史建筑普查认定及挂牌建档工作。加大长江流域各

市县的历史建筑普查认定力度，将符合要求的公共建筑、工业建筑、居住建筑、构筑物 and 交通、水利等工程设施等确定为历史建筑。推动保护对象信息化建设，完善历史建筑测绘建档工作。

65. 加强传统村落保护。组织开展中国传统村落调查和挖掘工作，将有重要保护价值的村落持续纳入各级保护名录。推动具备条件的地区开展传统村落集中连片保护利用示范区建设，保护村落传统格局和历史风貌，保护农业遗产和桑基鱼塘、塘浦圩田、梯田等特有的人文生态系统，保护河道、水网、湿地等自然环境和古民居、古井等农业聚落的生产生活环境。

（三）加强历史文化遗产保护整治

66. 开展历史文化名城整体保护。加强沿江各历史文化名城历史城区的整体保护，保护传统城址格局、周边山水环境、历史空间肌理，加强历史名园及古树名木保护，传承弘扬传统园林园艺技艺，整治提升历史城区及周边的城市风貌。

67. 保护整治历史文化街区、历史地段和历史建筑。保护历史文化街区和历史地段的历史肌理、历史街巷、空间尺度和景观环境，以及古井、古桥、古树等环境要素，围绕建筑加固修缮，沿街立面风貌整治，路面整修改造，以及配套完善水电热气、通讯照明、垃圾收集中转、消防安防设施等方面，小规模渐进式更新历史文化街区和历史地段，提升宜居性。保护修缮历史建筑，适当引入文化、商业、办公等新功能，促进历史建筑活化利用。到2025年，历史文化街区、历史建筑挂牌保护率达到100%。

（四）推动历史文化保护传承融入城乡建设

68. 开展长江历史文化展示线路建设工程。在上海、常熟、镇江、南京、安庆、九江、武汉、荆州、重庆、宜宾等滨江历史文化名城内，保护与长江文化密切相关的历史码头、历史港口、历史街巷和历史道路，系统推进长江历史文化展示线路建设工作，串联长江沿线历史文化遗产，系统展示人文特色。

69. 营造长江传统聚落文化意象。保持村落原有肌理，优化村庄建设风貌，彰显江南水乡粉墙黛瓦、皖南徽派民居、湘赣鄂等地瓦屋天井民居和湘川云贵民族村寨的可辨性，加强乡村全域全要素风貌品质引导，建设江南水乡、川西林盘、皖南徽州、浙南丘陵等传统聚落文化意象展示区。

第八章 保障措施

（一）加强组织领导，建立长效机制

落实行动任务分工。长江经济带各级住房和城乡建设部门要统筹做好本行动方案确定的目标、指标、重点任务、重大工程等分解落实，明确各地的目标责任与考核机制，确保各项建设任务全面完成。

强化部门指导监督。长江经济带各级住房和城乡建设部门要加强城乡建设工作的统一指导、协调和监督，建立健全与发展改革、自然资源、交通运输、农业农村、水利、林草等相关部门统筹协调机制，科学决策、精准施策，确保目标任务顺利完成，工作进展及时向当地人民政府报告。

建立专项行动机制。建立流域统筹协调的城市内涝治理工作机制，加强部门协调联动，协调做好岸上岸下、堤内堤外、地上地下等建设项目审批，实行流域内的洪涝“联排联调”，在都市圈等区域及重点城市因地制宜推广“厂-网-河（湖）一体化”运营管理模式；建立区域住房联动发展与调控机制，支持有条件的沿江省、直辖市探索实行住房公积金统一管理；建立历史文化保护传承监督机制和保护项目维护修缮机制，开展历史文化遗产日常巡查工作。

（二）落实法规要求，健全标准规范

建立分区分类的人居环境标准体系。贯彻落实长江保护法相关规定和要求，做好与长江经济带生态环境保护政策的衔接配套，在绿色低碳、安全韧性、智慧城市、海绵城市、历史文化保护传

承等重点领域，建立分区分类的地方标准体系与评价方法，鼓励长江经济带各省市结合实际制定相关领域地方性法规，健全标准实施信息反馈与评估机制。

（三）开展体检评估，强化考核监督

全面开展城市体检评估。完善评估指标体系及城市体检评估信息平台建设，深入开展数据采集、分析论证和问题诊断，综合评价城乡建设行动成效，以城市体检推动城市更新。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。跟踪分析重点任务、工程落实情况，建立发现问题、整改问题、巩固提升的联动工作机制，实施情况年度监测、中期评估和总结评估，把体检评估成果作为制定城乡建设相关规划年度计划和项目清单的重要依据，因地制宜制定城市差异化考核目标指标。

（四）开展试点示范，推进部省合作

组织开展长江经济带城乡建设试点示范工作。结合城市更新、城市体检、海绵城市、生态园林城市、新型城市基础设施、节水型城市、绿色社区建设等示范创建工作积极探索创新，及时形成可复制可推广经验，全面提升长江经济带城乡人居环境建设水平。

加强部省协商合作。制定建设行动合作工作方案，推进上海市超大城市精细化建设和治理中国典范、浙江省建设共同富裕示范区、江西省建立城市体检评估机制推进城市高质量发展示范省等部省共建工作，建立部省合作联动机制，重点在政策指导、人才培养、项目安排、资金使用、试点示范等方面给予试点省及试点城市支持。

“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。