

# 北京市人民政府关于 进一步加强水生态保护修复工作的意见

京政发〔2022〕29号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

水是生态之基，是生态系统中最活跃、影响最广泛的要素。良好的水生态环境是最普惠的民生福祉。为深入贯彻习近平生态文明思想，进一步增强水生态保护修复的系统性和科学性，推动用生态办法解决生态问题，促进河湖生态环境复苏，维护河湖健康生命，助力新时代首都发展，提出如下意见。

## 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和习近平总书记关于治水工作的重要论述精神，坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，按照山水林田湖草沙系统治理要求，立足北京自然资源禀赋、山水格局和发展阶段，遵循水的自然循环和社会循环规律，从生态整体性和流域系统性出发，加强规划引领，强化空间管控，探索机制创新，科学系统推进水生态保护修复，更加注重生物多样性保护，不断提升水生态系统质量

和稳定性,不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感,为建设国际一流的和谐宜居之都提供更加坚实的水安全和生态安全保障。

## (二)主要原则

保护优先、尊重自然。注重保持生态系统的原真性、完整性,以自然恢复为主、人工修复为辅,充分发挥生态系统自我调节、自我修复功能,尊重自然、顺应自然、保护自然,坚持低碳节约,促进人水和谐、人与自然和谐共生。

规划引领、顶层设计。落实北京城市总体规划,编制流域水生态保护修复规划和水生态空间管控规划,并加强与相关规划衔接,充分发挥规划的战略引领和刚性约束作用。

流域统筹、系统治理。立足山水林田湖草沙一体化保护修复,坚持以河流为骨架、以分水岭为边界、以流域为单元,统筹治水与治山、治林、治田、治村(镇/城)的关系,统筹上下游、左右岸、干支流、地表和地下,加强源头治理、系统治理、综合治理。

政府主导、机制创新。充分发挥政府在水生态保护修复工作中的主导作用,同时注重发挥市场机制和社会力量作用,推进共建共治共享。探索建立水生态产品价值实现机制。加快推进水流自然资源确权登记。创新工作推进机制,完善资金投入政策。

## (三)工作目标

到2025年,流域水土流失和点面源污染得到有效防治,水生态空间管控体系初步建立,水系连通性明显改善,河湖水系生态系统生物多样性水平有效提高,健康河湖比例达到85%以上,水生

态公共服务能力明显提升,全社会共同保护水生态的良好氛围和共建共治共享格局基本形成。

到 2035 年,流域水土流失和点面源污染防治成效进一步巩固,水生态空间管控体系更加完善,河湖水系生态系统生物多样性水平明显提高,河湖健康状况持续改善,水生态系统质量和稳定性大幅提升,水生态公共服务能力基本满足人民群众需求,水生态保护共建共治共享格局全面建立。

## **二、科学制定流域水生态保护修复规划**

### **(四)开展流域水生态功能分区**

统筹市域空间地貌类型、自然资源禀赋、土地利用、水生态系统特征和生态敏感性等因素,综合考虑不同流域特点和区域发展功能定位,开展流域水生态功能分区,按照因地制宜、分类指导的原则,提出不同功能分区水生态保护修复的要求和目标。(市水务局、市生态环境局等按职责分工负责,各区政府、北京经济技术开发区管委会负责落实。以下均需各区政府、北京经济技术开发区管委会落实,不再列出)

### **(五)编制河湖水生态空间管控规划**

在保障河流防洪、水资源涵养、生态环境保护等基本功能的基础上,合理确定河湖等生态空间和人类生产生活空间,科学划定主要河流、湖泊、水库、湿地、蓄滞洪涝区水生态空间,明确管控范围和要求。编制市、区两级河湖水生态空间管控规划,作为国土空间规划体系中的水专项规划,形成一套空间划分成果、一本空间利用

台账、一套管控对策方案,作为水生态空间保护和用途管制的基本依据。(市水务局、市规划自然资源委、市农业农村局、市园林绿化局等按职责分工负责)

#### (六)编制流域水生态保护修复规划

基于流域水生态功能分区,立足山水林田湖草沙一体化保护修复,充分考虑河湖水生态系统保护修复与流域各生态要素的关系,以流域为单元,以问题为导向,科学编制永定河、北运河、潮白河、大清河、蓟运河五大流域水生态保护修复规划。推进满足防洪安全、水资源优化调度、水环境质量改善、水生态健康、水景观提升、水文化传承等多目标要求的重要支流流域水生态保护修复方案编制工作,着力巩固提升重点区域和流域水生态功能。(市水务局、市规划自然资源委、市发展改革委、市园林绿化局、市农业农村局、市生态环境局等按职责分工负责)

### 三、统筹推进流域山水林田湖草沙系统修复

#### (七)统筹流域水陆系统治理

统筹协调治水与治山、治林、治田、治村(镇/城)的关系,实施源头治理、系统治理、综合治理,持续降低入河污染物总量,实现清水下山、净水入河入库。

治山与治水相统筹。加强重点土壤侵蚀区水土保持综合治理。对二十五度以上坡地水土流失敏感区实施封山育林,减少人为干扰,加强生态保护。鼓励五度以上二十五度以下坡地有序退出农作物种植,实施生态修复。持续加大废弃矿山生态修复力度,

改善退化土地状况和生态环境质量。严控人为水土流失,科学推进生态清洁小流域建设,提升水土保持率,确保清水下山。(市园林绿化局、市水务局、市农业农村局、市发展改革委、市规划自然资源委等按职责分工负责)

治林与治水相协调。坚持以水定林、以水定绿,科学开展造林绿化。鼓励种植抗逆性强、根系发达、防护功能强的本土树种,提高水土保持和水源涵养能力。加强造林绿化施工管理,注重保护原生灌草植被,禁止毁坏表土、全垦整地。发展林下经济,要最大限度减少对地表的扰动,减少化肥农药施用量,加强节水保墒,控制林下水土流失和面源污染。加强河湖生态缓冲带建设。坚持水域空间湿地自然恢复、自我修复,最大限度减少人为扰动。禁止在行洪河道内种植阻碍行洪的林木。禁止违法占用耕地、河湖、水库等建设人工湿地。(市园林绿化局、市发展改革委、市水务局等按职责分工负责)

治田与治水相统筹。加强农田面源污染防治,加大测土配方、合理替代、精准施肥等精准化氮磷养分管理技术和病虫害绿色防控技术推广应用力度,发展绿色农业,加强化肥农药源头控制。科学推进土地复垦和综合整治。严格畜禽养殖污染防治监管,推进养殖业粪污、种植业废弃物的综合整治和资源化利用。因地制宜加强农田缓冲过滤带、生态沟渠、堰塘湿地等生态设施建设,通过源头减量、过程阻断、末端治理,防控农业面源污染入河入库。(市农业农村局、市园林绿化局、市水务局、市规划自然资源委等按职

责分工负责)

治村(镇/城)与治水相统筹。持续加大城乡生活垃圾和污水收集处理力度,推进生活垃圾和处理后污泥的资源化利用。大力推进海绵城市、海绵家园建设,统筹城镇公共空间与海绵设施的布局融合,最大限度削减城市初期雨水面源污染。强化合流制管网降雨溢流污染治理工程体系和排水智慧管理体系建设,全面提升溢流污染控制水平。加强协同联动,防范垃圾通过道路进入雨水口。持续开展“清管行动”,减少汛期初期雨水及垃圾渣土污染物入河。完善“厂网河一体化”调度运行机制,以河湖水质达标倒逼排水管网和污水处理厂运营管理水平提升。(市城市管理委、市水务局、市农业农村局、市发展改革委、市园林绿化局等按职责分工负责)

#### (八)加强河湖水生态保护修复

综合考虑水文节律、连通性、生境多样性、生物多样性等关键生态要素,实施河湖水系水生态的系统保护修复,维护河湖健康生命,促进河湖功能永续利用。

着力提升河湖生态用水保障能力。坚持量水而行,立足流域水资源及调配工程条件,加强生活、生产和生态用水统筹,优化雨洪水、地下水、再生水、外调水配置;建立健全调度机制,推进基于多目标的水资源精细化调度,逐步退还被挤占的生态用水。综合考虑生物节律和自然水文节律特征,科学实施生态用水调度,优化生态补水流量过程,促进地表地下协同修复,提升生态修复成效,

推动河湖生态环境复苏。恢复修复湿地应坚持因水因地制宜,充分利用雨洪水和再生水,禁止使用地下水。准确把握北京地区水资源紧缺现状和水资源管理要求,不盲目建设人工湖、人工湿地、大水面造水景等。(市水务局、市发展改革委、市财政局、市园林绿化局等按职责分工负责)

大力推动改善河湖水系连通性。以流域为单元,健全河流、湖泊、水库、沟渠等生态水系格局,逐步完善流域相济、多线连通、多层循环、生态健康的水网体系。对河流中丧失水资源和洪水调蓄功能、阻断连通性的塘坝等设施,依法依规实施报废拆除。对确需保留的闸、坝,加快完善生物连通设施,改善河流纵向连通性。加大对河流(湖库)水域—河(湖库)漫滩—河(湖库)滨带—陆地生态系统的保护修复力度,建立河湖水库岸线调查、统计、分析以及公开公示制度,在确保防洪安全的前提下,改造硬质护岸,建设生态岸线,恢复自然岸线,因地制宜布设动物迁徙、饮水、捕食通道,提升河流横向连通性。依托河湖管理保护范围内的滨水空间,建设贯通的滨水生态廊道,提升河湖水网生态质量和功能。禁止在河湖管理范围内修建阻水渠道、阻水道路。(市水务局、市发展改革委、市财政局、市园林绿化局等按职责分工负责)

切实提升河湖栖息地生境多样性。依据水生态功能分区,考虑山区、平原、城镇以及水域、河(湖库)滨带等不同区位生态特征,坚持自然恢复为主、人工修复为辅,实施河湖水系分类分段分区保护修复,着力改善野生生物栖息环境质量。推动水岸融合、一体化

规划设计,适度拓展河道规划设计空间,按照宜宽则宽、宜弯则弯的原则,重塑健康自然的河湖岸线,恢复河滩、洼塘、岛洲、溪流、河滨带等多样化生境,以生境多样性驱动生物多样性,为鱼类、鸟类、两栖动物、底栖生物等重要野生生物提供良好栖息空间。坚持“自然、生态、低扰动”原则,加强水资源科学调度,采取“以水开路、用水引路”自然力驱动的修复方式,对断流、萎缩、受损的河流进行自然形态重塑。强化对滨水空间开发建设项目规划建设的监管,保障野生生物栖息环境质量。(市水务局、市规划自然资源委、市园林绿化局等按职责分工负责)

维护并提高河湖生物多样性。强化怀沙河、怀九河、拒马河等乡土珍稀、濒危水生野生动物栖息地保护修复,进一步加强已发现乡土珍稀物种河段的栖息环境保护。禁止任何单位和个人破坏国家和地方重点保护的水生野生动物生息繁衍的水域、场所和生存条件。加强城市河湖生态化运行维护,为鱼类产卵、索饵、越冬、洄游提供全生命周期保护,为鸟类、两栖动物等野生动物栖息设立留野空间。科学实施生物操纵,促进河湖水生态环境改善,提升生物多样性。防治河湖水系外来物种入侵。(市水务局、市农业农村局、市园林绿化局等按职责分工负责)

不断增强城市河湖滨水空间生态服务功能。推进滨水公共空间高起点规划、高标准建设、高品质开放和高水平管理,提高滨水空间品质,建设幸福河湖。在符合防洪安全等规定的前提下,科学实施城区河湖水域岸线滨水空间多功能融合,逐步恢复历史水系,



促进城市功能织补和生态修复。根据不同河湖(河段)功能定位,加强城市郊野段河湖滨水空间的保护修复,兼顾生态性和亲水性,更好满足市民休闲、娱乐、观赏、体验等多样化需求。(市水务局、市规划自然资源委、市发展改革委、市园林绿化局等按职责分工负责)

#### 四、加强水生态空间管控和监测评价

##### (九)加快推进水流自然资源确权登记

探索建立水流自然资源(含水资源、水生态空间)三维登记模式,通过确权登记,明确水流的范围边界、面积等自然状况,所有权主体、所有权代表行使主体、所有权代理行使主体以及权利内容等权属状况,并关联公共管理要求,推进水生态空间管控责任和要求落地落实。(市规划自然资源委、市水务局、市园林绿化局、市农业农村局等按职责分工负责)

##### (十)强化水生态空间管控

动态更新水生态空间基础信息台账,严格落实生态保护红线管控规定,本着尊重自然、尊重历史的原则,分区分段明确水生态空间差异化管控要求,研究建立负面清单制度。分类处理不符合水生态空间管控要求的存量建设,加快推进河道、湖泊、水库管理范围内基本农田和河道内林地的优化调整。严控各类与水生态空间主体功能不符的新增建设项目和活动,确保水生态空间面积不减少、功能不降低。加大河湖监管和执法力度,有序推进各类违法违规用地清理,腾退过度开发的河湖空间。常态化整治河湖管理

保护范围内的乱占、乱采、乱堆、乱建等行为；河湖管理范围内严禁以任何名义非法占用，严禁以各种名义围湖造地、非法围垦河道。禁止在饮用水水源一级保护区内新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的建设项目。强化入河排口监管。研究推进重点河湖（河段）水库五年全面禁渔。加强生产建设项目水土保持监督管理。大力推进“智慧水务”建设，提升水生态空间监管水平。（市水务局、市规划自然资源委、市园林绿化局、市农业农村局、市生态环境局、市公安局等按职责分工负责）

#### （十一）加强水生态监测与健康评价

以水生生物多样性为重点，加强水生态空间生态本底调查。以生境指标、生物指标、水体理化指标为重点，持续动态开展水生态健康监测。完善覆盖全市主要地表水功能区、重要河湖水系和湿地的水生态监测网络，建立不同水域水生态健康指示物种名录并动态更新。加强水生态健康评价，及时向社会公开河湖水生态健康信息。加强新技术应用，开展重点水库主要污染物溯源解析，系统推进水生态系统胁迫因子分析。加强水生生物外来有害入侵物种监测评估。（市水务局、市生态环境局、市农业农村局、市园林绿化局等按职责分工负责）

### 五、完善政策机制

#### （十二）创新工作推进机制

推行“流域统筹、区域落实”的水生态保护修复系统治理模式。建立规划联合编制和项目联合审查工作机制，五大流域和跨区重

要支流流域水生态保护修复规划,由市水务局会同市有关部门和区政府组织编制;其他重要支流流域水生态保护修复方案由各有关区政府组织编制。建立市统筹、区主责,以跨部门跨区域专责机构(或乡镇、村)为主体的项目实施运行机制,强化部门和区域联动,统筹陆域和水域,增强流域水生态保护修复的系统性及与区域发展的协同性、集约性。(市发展改革委、市水务局、市规划自然资源委、市园林绿化局、市农业农村局等按职责分工负责)

### (十三)探索建立水生态产品价值实现机制

完善水生态产品调查监测和价值评价制度规范,建立水生态产品价值核算标准,积极探索以水为媒的生态产品价值实现机制。健全水流生态保护补偿机制,以重要水源地为重点,探索建立水资源保护和战略储备横向生态补偿制度;以水生态改善和水环境治理为重点,健全完善水生态区域补偿制度。以水源涵养为重点,优化实施纵向水流生态保护补偿制度。以水岸经济为重点,探索水生态保护与绿色开发合作共建、效益共享机制。(市水务局、市发展改革委、市统计局、市规划自然资源委、市财政局、市生态环境局等按职责分工负责)

### (十四)健全完善资金投入政策

创新项目资金投入政策和支持模式,探索打破分行业确定投资内容的传统做法,实行山水林田湖草沙一体化保护修复综合支持政策。在符合流域规划的前提下,针对不同流域和项目的特点,明确牵头部门和协同部门,统筹组织推进流域水生态保护修复项

目实施。加大市区财政投入力度,用好专项债券,发展绿色金融,加强水务投融资体制改革与水价政策联动,鼓励和支持社会资本通过自主投资、与政府合作、公益参与等模式,参与流域水生态保护修复项目投资、设计、实施和全生命周期运营管护等。探索建立水生态保护修复合理回报机制。(市发展改革委、市财政局、市水务局、市园林绿化局等按职责分工负责)

## 六、强化组织实施

### (十五)加强组织领导

以落实河长制为抓手,压紧压实各级政府、各有关部门责任,形成部门联动、上下协同、流域统筹的工作格局。在河长制、林长制、田长制基础上,组建由市级河长担任主任的流域协调委员会,成员单位由流域内相关区政府和市有关部门组成,负责推动本流域重点任务落实,促进区域管理与流域管理有机融合,增强流域水生态保护修复的系统性和整体性。(市河长办、市林长办、市田长办等按职责分工负责)

### (十六)强化科技支撑

完善流域水生态保护修复标准体系和流域水生态系统安全健康评价技术体系。深入开展生态流量、水生态系统调控、流域水环境容量、“水”“林”功能融合、数字孪生流域、水生态空间占用补偿制度等研究。开展流域水生态保护修复科学实验、机制创新和工程示范,形成一批可复制可推广的治理模式和管理经验。加强新材料、新技术、新设备推广应用,积极开展国内外交流与合作,吸收

借鉴国内外先进理念与技术。（市水务局、市生态环境局、市财政局、市科委中关村管委会等按职责分工负责）

#### （十七）完善考核评估

将水生态保护修复任务目标和相关工作纳入河长制、林长制、田长制考核体系。结合城市规划体检评估，以自然及生态岸线、水文地貌、连通性、生物多样性、水质、生态流量等为主要指标，开展河湖水系水生态保护修复状况评估，评估结果在全市通报，并作为对各区生态补偿、转移支付资金分配的参考依据。（市河长办、市林长办、市田长办、市水务局、市财政局、市规划自然资源委、市生态环境局等按职责分工负责）

#### （十八）推动社会共治

加强对涉水相关法律、法规、规章和标准、规范的宣传培训，不断增强各级领导干部和广大市民水生态保护修复的法治意识。广泛普及水生态基础知识，传播生态文明理念，不断提升全民生态文明素养。建设水生态教育实践基地，引导公众积极参与水生态保护修复，鼓励社会组织和个人建言献策，推动形成全社会共同保护水生态的思想共识和行动自觉，努力营造共建共治共享格局和人与自然和谐共生的良好社会氛围。（市水务局、市生态环境局等按职责分工负责）

北京市人民政府

2022年9月3日