《大兴区关于进一步加强水生态保护修复工作的实施方案》起草说明

一、编制背景

水生态保护修复是首都生态文明建设的重要内容，事关首都水安全，事关首都经济社会可持续发展，事关大国首都靓丽生态底色。作为首都发展新空间，十八大以来特别是近年来，我区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重要讲话指示批示精神，基本完成了总书记 2.26 视察提出的“水环境恶化”治理，正在推进水生态退化”治理保护工作，坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，水生态保护修复取得明显成效，但对标中央和市委市政府新部署新要求，对照人民群众新期待，仍然存在差距，主要表现在：

**一是规划引领流域统筹还不够。**流域水生态保护修复规划体系尚未建立，相关规划刚性约束和战略引领不足，各实施主体难以从生态系统整体性和流域系统性出发，统筹好流域内各生态要素关系，统筹好治林、治田、治村（镇/城）与治水的关系，统筹好上下游、左右岸、干支流、地上和地下的关系，水生态保护修复往往呈现碎片化倾向，甚至为工程而工程，就项目论项目。一些地方还存在忽视水资源条件造水景造湿地、违背水的自然循环和社会循环规律搞生态修复等现象，中央环保督察对有关省市典型案例多次进行通报，为我们敲响了警钟。

**二是空间管控有效衔接还不够。**部分河湖（如永定河等）水生态空间内存在大量现状用地与河湖水生态主体功能定位不符的情况。一些河湖管理范围内仍存在阻碍行洪或占用蓄洪容积、河道主流区稠密林木阻碍行洪通畅、与水争地人为束窄河道行洪空间、过度开发河湖资源等问题。水生态空间内管控措施缺乏有效统筹衔接，致使不同部门在同一区域生态要素错配，管控要求相互“打架”。

**三是政策机制改革创新还不够。**受传统思维定势和路径依赖影响，项目生成和实施机制、资金投入政策和支持模式、工作推进机制等缺乏创新，越来越难以适应新形势新要求，不利于以流域为单元推进水生态系统保护与修复。此外，水流生态产品价值核算体系和标准尚未建立，水流自然资源确权登记进展缓慢。

为深入贯彻中央决策部署、市委市政府和区委区政府相关工作要求，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，促进大兴区河湖生态环境复苏，维护河湖健康生命，助力“宜居宜业新大兴、繁荣开放新国门”建设发展，根据《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）等相关要求，结合我区实际，起草了《大兴区关于进一步加强水生态保护修复工作的实施方案》（以下简称《方案》）。2023年6-7月，充分征求了各镇（街道）、临空区（大兴）管委会、生物医药基地管委会、大兴经开区管委会和有关部门意见，反复修改完善《方案》。

1. 主要编制依据

1.《中华人民共和国水法》

2.《中华人民共和国防洪法》

3.《中华人民共和国水污染防治法》

4.《中华人民共和国湿地保护法》

5.《中华人民共和国野生动物保护法》

6.《中华人民共和国水土保持法》

7.《中华人民共和国河道管理条例》

8.《北京市实施<中华人民共和国防洪法>办法》

9.《北京市河湖保护管理条例》

10.《北京市水土保持条例》

11.《北京市湿地保护条例》

12.《北京市水污染防治条例》

13.中共中央办公厅、国务院办公厅《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》

14.中共中央、国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》

15.《国务院办公厅关于科学绿化的指导意见》

16.自然资源部、财政部、生态环境部、水利部、国家林业和草原局《自然资源统一确权登记暂行办法》

17.水利部《关于复苏河湖生态环境的指导意见》

18.水利部《加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》

19.水利部《关于推进水利基础设施政府和社会资本合作（PPP）模式发展的指导意见》

20.《北京城市总体规划(2016年—2035年)》

21.《大兴分区规划（国土空间规划）(2017年—2035年)》

22.《北京市生态安全格局专项规划（2021年-2035年）》

23.《北京市国土空间生态修复规划（2021年-2035年）》

1. 主要内容说明

水生态保护修复工作涉及面广，是一项复杂的系统工程，为增强文件的针对性、指导性和可操作性，《方案》重点聚焦加强水生态保护修复规划引领和顶层设计、以流域为单元推进山水林田湖草沙系统修复、加强河湖水生态保护修复、强化水生态空间管控、开展水生态监测与健康评价和创新政策机制等方面内容。同时，结合各部门职责，细化重点任务，拟定《重点任务分工》，确保任务到岗、落实到位。

（一）关于科学制定流域水生态保护修复规划

根据中共中央、国务院《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》、水利部《加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》、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》、中共北京市委生态文明建设委员会《关于印发<北京市加强水生态空间管控工作的意见>的通知》等文件要求，有必要编制区、镇级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，也是水生态空间保护和用途管控的基本依据。

把握水的流域特征，才能实现治标治本。习近平总书记在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时明确指出“问题在黄河、根子在流域”。遵循水的自然规律，以流域为单元实施水资源管理、水生态修复和水环境综合治理，在国际上早有共识，也是国际通行做法。水利（水务）系统长期坚持以流域为单元开展治水管水工作并积累了丰富的经验，水利部等国家有关部门一直以流域为单元编制实施流域水资源、防洪、水环境综合治理等规划，2021年中共中央、国务院还印发了《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》。当前，我区城镇点源污染治理已取得显著成效，流域面源污染影响逐渐凸显，已成为制约水生态系统质量和稳定性提升的重要影响因素。以流域为单元编制流域水生态保护修复规划，统筹考虑各影响要素，强化规划引领、多元主体参与，增强水生态保护修复的系统性、完整性和科学性，是促进水生态系统质量和稳定性提升的重要举措和必然选择。为强化我区水生态保护修复工作，《方案》提出基于流域水生态功能分区，以问题为导向，立足山水林田湖草沙一体化保护修复，以流域为单元，水陆统筹，配合市级部门编制永定河、北运河流域水生态保护修复规划及重要支流流域水生态保护修复方案。

（二）关于统筹流域水陆系统治理

习近平总书记强调要坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路，关于系统治理，总书记指出，山水林田湖是一个生命共同体，治水要统筹自然生态的各个要素，要用系统论的思想方法看问题，统筹治水和治林、治水和治田等。《方案》聚焦陆域各要素对水域生态系统的协迫影响，提出了统筹协调治林、治田、治村（镇/城）与治水的关系，强调协同联动，推进源头治理、系统治理、综合治理，实现净水入河。

（三）关于加强河湖水生态保护修复

《方案》聚焦河湖水生态系统质量和稳定性提升，强调量水而行提升河湖生态用水保障能力，推动河湖水生态空间范围内的水系连通性（横向、纵向、垂向）改善以及河湖栖息地生境多样性、生物多样性的提升，并兼顾增强城市河湖滨水空间服务功能，维护河湖健康生命，促进河湖功能永续利用。同时，针对一些倾向性苗头性问题，《方案》对法律法规的部分禁止性规定进行了强调，旨在引导各部门科学开展水生态保护修复活动。

（四）关于创新工作推进机制

考虑流域水生态保护修复工作的复杂性、多元主体特点，原有条块分割的分行业治理模式已经难以适宜新阶段新形势新要求，有必要创新工作推进机制，借鉴温榆河公园建设等模式，《方案》探索推行“流域统筹、区域落实”的水生态保护修复系统治理模式，配合市级部门建立流域规划编制和联合审查工作机制，以及市统筹、区主责，以专责机构（或镇、村）为主体的跨行业项目实施运行机制，进一步强化部门和区域联动，增强流域水态保护修复措施的系统性、与区域发展的协同性和集约性。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。

（五）关于完善资金投入政策

为适应流域水生态保护修复工作新形势新要求，《方案》提出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。同时坚持两手发力，鼓励和支持社会资本参与流域水生态保护修复和运营管理。

（六）关于加强组织领导

目前，河长制、林长制、田长制组织体系已经较为完善，以流域为单元的水生态保护修复对“三长联动”提出了更高的要求，《方案》提出以河长制、林长制、田长制为基础，以落实河长制为抓手，由区级流域河长统筹协调各有关部门和流域内各镇人民政府（街道办事处），加强组织领导，细化任务分工，压紧压实责任，形成部门联动、上下协同的工作格局，共同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。