

# 关于系统化全域推进海绵城市建设工作的 实施意见

为贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实生态文明思想和习近平总书记关于海绵城市建设的重要指示批示精神，统筹解决我省内涝和缺水问题，聚焦雨水管理，增强城市排水防涝能力，建设“自然积存、自然渗透、自然净化”的海绵城市，进一步改善城市生态环境和人居环境，提高城市“弹性”和“韧性”，推动绿色发展，促进人与自然和谐共生，结合我省实际，现就系统化全域推进海绵城市建设提出如下意见：

## 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，深入贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记关于海绵城市建设的重要指示批示精神，紧紧围绕国务院及省委、省政府关于推进海绵城市建设的各项决策部署，系统化全域推进全省海绵城市建设，切实推动黄河流域生态保护和高质量发展，最大限度减少城市开发建设对生态环境的影响，保障城市水安全、改善水环境、涵养水资源、修复水生态，让汾

河“水量丰起来、水质好起来、风光美起来”，确保“一泓清水入黄河”。

## （二）基本原则。

——**规划引领，科学统筹。**坚持规划统筹引领、各专业协调并进的原则，充分发挥规划的控制和引领作用。坚持以海绵城市专项规划引领海绵城市建设，结合本地特点，科学编制海绵城市专项规划，做好与相关专项规划的协同，并将海绵城市专项规划的主要内容纳入详细规划。

——**生态优先，自然循环。**注重结合自然，最大程度减轻对原有自然生态系统的干扰和破坏。在全面掌握城市水系演变基础上，着眼于流域区域，全域分析城市生态本底，立足构建良好的山水城关系，增绿护蓝，为水留空间、留出路，实现城市水的自然循环，促进形成生态、安全、可持续的城市水循环系统。

——**因地制宜，系统治理。**分析本地水安全、水环境、水资源、水生态存在的问题，结合本地气象、水文、地质等特点，因地制宜统筹区域流域、城市、设施、社区等不同层级的系统化建设；统筹协调生态保护、空间利用和市政基础设施建设等关系，实施源头减排、过程控制、系统治理。

——**政府引导、社会参与。**发挥市场配置资源的决定性作用和政府的调控引导作用，加大政策支持力度，营造良好发展环

境。鼓励社会资本广泛参与海绵城市建设和运维管理。

——**完善机制，全域推广。**制定与系统化全域推进海绵城市建设相适应的长效机制，完善法规制度、标准体系、投融资机制及相关配套政策，强化建设管控，结合开展城市防洪排涝设施建设、老旧小区改造等，整体谋划、统分结合，全域系统化建设海绵城市。

### **（三）总体目标。**

通过海绵城市建设，综合采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，保护和利用城市自然山体、河湖、湿地、耕地、林地、草地等生态空间，发挥建筑、道路、绿地、水系等对雨水的吸纳和缓释作用，提升城市蓄水、渗水和涵养水的能力，最大限度地减少城市开发建设对生态环境的影响，促进形成生态、安全、可持续的城市水循环系统；提高城市雨水管理能力，缓解城市内涝，有效应对内涝防治设计重现期以内的强降雨，使城市在适应气候变化、抵御暴雨灾害等方面具有良好“弹性”和“韧性”。到 2025 年，城市建成区 50%以上的面积达到海绵城市建设要求；到 2030 年，城市建成区 80%以上的面积达到海绵城市建设要求。

## **二、主要任务**

**（四）准确把握海绵城市建设理念和要求。**海绵城市建设是落实生态文明建设的重要举措，是实现修复城市水生态、改善城

市水环境、提高城市水安全的重要途径，有利于推动城市绿色发展。各地政府要在城市建设中切实落实海绵城市建设理念和要求，系统化全域建设海绵城市。要在全面掌握城市水系演变基础上，着眼于流域区域，全域分析城市生态本底，立足构建良好的山水城关系，为水留空间、留出路，实现城市水的自然循环。要聚焦城市建成区范围内因雨水导致的问题，以缓解城市内涝为重点，统筹兼顾削减雨水径流污染，提高雨水收集和利用水平。要实施生态修复，重塑健康自然弯曲河湖岸线和生态驳岸，营造多样性生物生存环境，提高水生态系统的自然修复能力，维护城市生态功能，避免开山造地、填埋河汉、占用河湖水系空间等行为；要坚持因地制宜，避免将海绵城市建设机械理解为建设透水、下渗设施，避免将海绵城市建设简单作为工程项目推进和罗列堆砌工程项目；要坚持急缓有序，优先解决短板突出的老旧城区积水内涝等对人民群众生活生产影响大的问题。

**（五）科学编制规划，加强规划管控。**要突出全域谋划，坚持系统思维，立足流域区域，全面分析城市自然本底，厘清城市竖向关系，在尊重城市自然山水脉络的基础上，科学合理确定规划目标和指标，合理划分排水分区，实事求是确定技术路线，避免将排水防涝、污水处理、园林绿地等专项规划任务简单叠加，防止将海绵城市建设规划局限于对可渗透地面面积比例、雨水年

径流总控制率等指标的分解；避免将地势较高、易于排水的区域与低洼区域划分在同一排水分区，防止将城市规划控规单元、行政区划边界作为排水分区边界。

各地自然资源部门在编制国土空间规划时，全面落实海绵城市建设理念，科学界定城市增长边界，划定城市蓝线和绿线，保护山水林田湖草自然本底，保持城市自然空间格局的完整性。各地住房城乡建设部门要按照系统化全域推进海绵城市要求组织编制或修编海绵城市专项规划，提出需要保护的自然空间格局，明确雨水年径流总量控制率、可渗透地面面积比例等目标，确定海绵城市近期建设重点和重要海绵城市基础设施、城市蓝线等要素。各相关主管部门在编制城市竖向、城市道路、园林绿地、城市水系、地下空间、排水防涝等各专项（专业）规划时，要落实海绵城市建设要求，构建中心城区海绵系统建设格局，并与海绵城市专项规划充分衔接，相关指标不能低于海绵城市专项规划确定的目标值。各地要将海绵城市专项规划的主要内容纳入控制性详细规划，包括重要海绵设施、各项指标及其他相关要求。各地气象部门要促进跨部门信息共享，负责提供海绵城市相关的降雨数据，保障海绵城市建设顺利推进。

**（六）加强区域流域海绵体系建设。**推进全域生态系统保护，在各层级国土空间规划中要严格落实生态保护红线管控要求，科

学合理划定洪涝风险控制线，保留天然雨洪通道、蓄滞洪空间，注重维持城市河湖自然形态，避免简单裁弯取直和侵占生态空间。恢复和保持城市及周边河湖水系的自然连通和流动性，对已经裁弯取直或被侵占的河湖水系，要遵循河道自然形态，结合城市建设和更新逐步恢复。增加调蓄净化空间，蓄排并举整体提升城市排涝能力。合理开展河道、湖塘、排洪沟、道路边沟等整治工程，提高城市防洪排涝能力，确保与城市管网系统排水能力相匹配。严禁覆盖或侵占天然水系，确保城市天然水域面积不降低。因地制宜恢复因历史原因覆盖、填埋的天然排水沟、河道。开展流域生态修复治理，提升流域生态系统稳定性和雨洪调蓄能力。妥善处理流域防洪与城市防洪排涝的关系，实施区域防洪提升工程，完善城市外围防洪系统。

**（七）增强城市排水防涝支撑保证能力。**深入贯彻落实习近平总书记关于防汛救灾工作重要指示精神，切实提高城市排水防涝能力。各城市排水主管部门要结合历史上发生过的积水内涝事件，查找风险隐患区域，结合郑州“7·20”特大暴雨、历史上本地最大降雨数据叠加模拟，准确把握本地涝情风险区域，结合最新国土空间规划和洪涝风险评估结果，编制内涝风险图，探索划定洪涝风险控制线和灾害风险区。到2025年，各城市因地制宜基本形成“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”的城

市排水防涝工程体系，排水防涝能力显著提升，内涝治理工作取得明显成效，总体消除防治标准内降雨条件下的城市内涝现象。各城市应建立城管、住建、交通、水利、应急、能源、气象、消防等多部门联动机制，健全雨情汛情涝情灾情预警预报和会商机制，完善应急处置技防、物防、人防措施，提高城市防灾减灾能力和安全保障水平，具备应对极端降雨天气的能力。

**（八）持续提升流域水环境质量。**全面落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，围绕全流域城镇生活污水、工业废水、农村生活污水和农业面源等各类污染源，开展系统治理和生态化治理，有效提升环境基础设施建设水平，全面减少入汾河污染物排放量。加快补齐农村生活污水处理短板，大力推进城镇生活污水收集管网及城镇排水管网雨污分流改造，加快排水管网混错接改造、老旧管网检漏更新、破损修复改造等工程进度，进一步提升城镇生活污水收集能力。加快补齐农村生活污水治理短板，推进农村生活污水治理。完成入河排污口“查、测、溯、治”，构建“排水主体—入河排污口—国省考断面”水质一体化监测体系。

**（九）实施城市建设区域全覆盖。**各类新区、园区、集中连片开发区域要以目标为导向，确保建筑与小区、道路与广场、公园与绿地、水系保护与修复、地下管网及调蓄设施等项目严格落实海绵城市专项规划确定的指标要求。老城区要以“城市更新”

为契机，以问题为导向，结合老旧小区改造、危房改造及棚户区改造等同步推进海绵城市建设，以解决城市内涝、雨水资源化利用、黑臭水体治理等为突破口，采用综合措施，补齐设施短板，推进区域整体治理，逐步实现小雨不积水、大雨不内涝、水体不黑臭、热岛有缓解，切实改善提升人居品质。

**（十）实施海绵城市全生命周期建设管控。**积极探索建立符合当地实际的海绵城市建设管理长效机制，在规划条件出让书、项目立项、可研、初步设计、施工图等阶段均应进行海绵城市设计，将海绵城市建设管理内容纳入建设工程项目管理全过程。各地应设立海绵城市专职机构，负责辖区内建设项目海绵城市设计文件审查、现场技术指导和服务，各级财政年度预算应保障其日常办公经费预算。

在项目立项审批、核准阶段，发展改革部门要对海绵城市建设有关内容、投资合理性进行审查，项目审批部门应告知承诺。在核发《规划条件出让书》、《建设项目用地预审与选址意见书》、《建设用地规划许可证》、《建设工程规划许可证》阶段，自然资源部门或行政审批部门应依据详细规划要求，因地制宜地提出海绵城市建设要求。

在房屋建筑工程、道路工程、水利水务工程、公园绿地等项目的设计审查、建设监督和竣工验收等环节，行政审批部门应严



格落实海绵城市建设要求。在勘察阶段，勘察测绘成果在符合相关技术标准前提下，还应包含场地竖向高程、地下水位和土壤渗透系数等海绵城市设计所必需的数据。在设计阶段，设计单位应严格落实详细规划中有关海绵城市规划设计条件，分阶段编制海绵城市设计文件。海绵城市专职机构应当对海绵城市设计文件进行审查，明确列出海绵城市设计审查结论，达不到标准规范要求的，不得出具审查合格报告书或意见书。在建设阶段，应将海绵城市建设相关强制性标准落实情况作为核发施工许可证的重点审查内容。海绵城市建设项目实施过程中，建设、勘察、设计、施工、监理单位应当执行海绵城市各项技术标准，保障工程质量。参建各方应严格按照审查合格后的设计文件实施建设，各级建设行政主管部门要加强对工程质量的全过程监管，对不满足海绵城市设计文件及相关施工技术标准要求的，责令项目建设单位停工整改。在验收阶段，应将海绵城市建设专项验收入项目竣工联合验收中，将海绵城市建设相关强制性标准和相关工程措施作为竣工验收的重点审查和监督内容。在工程联合竣工验收报告中应明确海绵城市相关工程设施的建设落实情况。在联合验收过程中，发现资料和现场审验不符合海绵城市建设要求的，责令项目建设单位限期整改，满足海绵城市建设要求后方可办理工程项目竣工备案。街巷整治、老旧小区改造等各类改造项目应以问题为

导向因地制宜贯彻海绵城市理念，各级各部门要严格落实海绵城市批建管职责。各市海绵城市主管部门结合本地实际制定海绵城市建设豁免清单，提高审批监管效率。

**（十一）建立完善系统的海绵城市标准体系。**强化标准化顶层设计工作。结合我省降雨特征、地质条件、水系统现状等实际，制定具有山西省地域特色的海绵城市技术标准体系，标准内容涵盖海绵城市建设指南（导则）、规划设计、技术审查、施工验收、运营维护、效果评价等方面标准，特别是针对山西省湿陷性黄土和采煤沉陷区特点制定相关技术标准，指导全省各地海绵城市建设。各地应在国家、省级规范标准以及定额的基础上，结合本地实际，研究制定适合本地的地方标准规范及指南，或落实国家、省级规范标准的实施细则。

**（十二）加强海绵设施的运营与维护。**任何单位和个人不得非法侵占、损毁海绵城市设施。各级城市（执法）管理部门应切实履行职责，会同有关部门严厉打击损毁、污染海绵城市设施设备的行为。深化“门前三包责任制”，保持海绵城市设施干净整洁，杜绝向海绵设施倾倒垃圾、污水、油渍等现象发生。各地要结合地下管网普查工作和地下综合信息管理平台，将海绵城市数据库纳入平台管理。海绵城市项目建设前后要做好数据监测对比，各地要结合本地实际逐步建立海绵城市运维和科研检测的专

业队伍。海绵设施移交后，及时确定运行维护单位，维护管理单位应当建立健全维护管理制度和操作规程，加强日常巡查、维修和养护，确保设施的功能正常发挥、安全运行，鼓励采取市场化模式、信息化手段运行和维护。市政设施、公园绿地、道路广场等基础设施项目的海绵城市设施应当由各项目管理单位或者各相关行业管理部门维护管理；公共建筑、住宅小区等开发项目的海绵城市设施由产权人或其委托的物业服务单位维护管理。城市雨水行泄通道、易涝点、下沉式立交桥、雨洪调蓄设施等海绵设施区域，应当设置必要的监测设施、警示标识和预警系统，明确责任部门及责任人，制定应急预案。各行业主管部门应按职责分工对所属行业的海绵城市设施的运行维护效果进行监督检查。

**（十三）建立海绵城市评估评价与监管机制。**各地要建立健全海绵城市建设绩效评估机制，做好住房城乡建设部海绵城市建设项目库信息系统的填报和备案工作。定期对各地海绵城市建设情况开展绩效评价与考核。各地要按照要求提交海绵城市自评估报告。通过自评估等工作发现海绵城市推进过程中存在的问题并及时整改。制定海绵城市建设工程评价标准，指导海绵城市建设项目全过程评价，提高海绵城市项目建设质量。海绵城市主管部门在建设工程竣工验收备案前，应当委托专业机构对海绵城市建设效果进行专项评估，确保海绵城市项目“建一个、成一个”。

要明确海绵城市相关设施，特别是源头海绵设施的运行维护责任主体，落实资金，做好日常运行维护，确保相关设施正常运行，持续发挥综合效益；避免出现无责任主体、无资金保障等情况。相关设施建成后，不得擅自拆改，不得非法侵占、损毁。

**（十四）持续开展海绵城市示范建设。**按照国家相关要求，积极组织申报国家级海绵城市示范城市。继续通过竞争性选拔，在全省确定部分基础条件好、积极性高、特色突出的市县分批开展省级系统化全域推进海绵城市示范市（县）建设。积极推进高质量海绵城市项目落地，建立海绵城市优秀项目库，适时选取部分优秀项目作为示范全域推广。通过示范城市和示范项目建设，积极探索投融资、建设维护管理新模式，梳理总结可复制经验，向全省推广。

### **三、保障措施**

**（十五）加强组织领导。**各地要建立党委领导、政府统筹、多部门协同的工作机制。各级政府作为海绵城市建设的责任主体，要切实加强海绵城市建设的组织领导，明确主管部门，完善工作机制，统筹部署海绵城市建设工作，细化落实发展改革、财政、规划与自然资源、住建、水利、城管、生态环境、气象等部门职责，形成工作合力。成立以市、县人民政府主要领导为组长的海绵城市建设工作领导小组，协调解决工作中遇到的重点难点

问题。强化海绵城市主管部门专业指导和服务职能，规范审批部门依法依规项目审批，加大城管部门执法力度，系统推进海绵城市建设工作。各级政府要结合本地实际，尽快制定本地系统化全域推进海绵城市的政策措施和实施方案，全面提升海绵城市建设水平。

**（十六）强化政策支持。**各市、县财政部门应加大对海绵城市建设工作的支持力度，激励社会资本积极参与海绵城市建设。住房城乡建设部门要会同有关部门负责海绵城市建设管理实施，制定海绵城市建设工作计划，抓好海绵城市建设试点示范，加强统筹谋划和考核监督指导；发展改革部门要将海绵城市建设纳入经济社会发展规划，加大专项建设基金对海绵城市建设的支持力度；水利、环保等有关部门和单位要各司其职，全力配合做好相关工作。各部门在组织修订和完善相关各项城市、县创建活动标准时，将海绵城市建设目标纳入创建评价指标体系，加强对各市、县的指导、培训、督查和绩效考核。各城市海绵城市建设主管部门负责具体工作。建立完善水权交易市场，适时将雨水资源纳入交易平台，因地制宜探索地区间、行业间、用水户间多种形式的水权交易，鼓励和引导水权交易在规范的交易平台实施。

**（十七）加强财税金融支持。**持续加强海绵城市示范城市创建工作，各地要积极探索适合本地实际的海绵城市建管模式和工

作机制，形成可复制可推广的示范经验。省级财政将积极争取中央对我省海绵城市建设示范城市的资金投入，对申报成功的省级海绵城市示范市县，由省级城镇建设发展相关资金给予重点支持。各地人民政府要进一步加大海绵城市建设资金投入，在年度建设计划中优先安排海绵城市建设项目，并纳入地方政府采购范围，有条件的地区可采取投资补助、以奖代补等方式支持海绵城市建设项目。要多渠道落实海绵城市资金，积极探索政府、市场、社会参与建设运营的多元模式，引导社会资本参与海绵城市建设，拓宽资金投入渠道，支持金融机构按市场化原则，对海绵城市项目与服务等给予绿色信贷支持。鼓励金融机构推出海绵城市绿色信贷产品。鼓励社会资本通过市场化方式设立海绵城市产业基金。支持符合条件的海绵城市服务企业通过发行绿色债券等方式拓宽企业融资渠道。

**（十八）创新投资建设运营机制。**区别海绵城市建设项目的经营性与非经营性属性，建立政府与社会资本风险分担、收益共享的合作机制，采取特许经营、政府购买服务、财政奖补等多种形式。推广运用政府和社会资本合作模式，对项目进行捆绑打包，引导社会资本参与海绵城市项目投资、建设和运营管理。鼓励有实力的规划设计单位、施工企业、运营单位、制造企业与金融资本合作，整合社会资源，发挥整体效益。拓宽投融资渠道，充分

利用低成本、中长期的有关专项贷款等优惠性政策。支持符合条件的企业通过发行企业债券、公司债券、资产支持证券和项目收益票据等募集资金。积极开展海绵城市全链条产业化实践，力争为本地海绵产业配套资源。各地要结合本地实际积极出台相应政策引导本地企业参与海绵城市建设，优先采用固废综合利用产品并配套相应验收鼓励政策，鼓励采用新型技术对建筑垃圾、粉煤灰、煤矸石等固体废物固废综合利用产品进行二次转化利用，用于海绵城市建设。提倡海绵产品本地化。

**（十九）加强督导考核。**省住房城乡建设厅、财政厅、水利厅牵头会同有关部门建立督查考核制度，并将海绵城市建设纳入黄河流域高质量发展、河湖长制、全省污染防治攻坚战考核。各市、县人民政府要将海绵城市建设管理任务分解落实到相关责任部门和单位，并纳入政府年度目标责任制考核范围，加强监督检查，确保扎实推进。各地海绵城市主管部门不定期开展“双随机、一公开”执法检查工作，对各类投入使用海绵城市项目进行抽检，检查海绵设施完好度和运行情况。对检查中发现的违法违规问题，要及时查处，并公布处罚结果。受检项目主管部门及企业要按照要求时限认真整改，整改到期后重新核定。

**（二十）加强宣传培训。**以海绵城市建设为契机，建立山西省海绵城市建设专家库，组建山西省海绵城市联盟，适时成立山

西省海绵城市协会,协助政府及相关职能部门全面推进海绵城市建设,开展咨询培训服务、项目评奖、推广产业发展等工作。省民政厅、省科技厅应积极支持海绵城市协会(联盟)健康发展。组织开展海绵城市系列讲座,邀请国内知名专家分享海绵城市建设经验。组织开展相关人员专业技术培训和现场交流,提高海绵城市规划、建设、管理、运营维护人员的专业技能。加大海绵城市建设理念和成果的宣传力度,开展海绵城市知识教育普及活动,提高公众对海绵城市建设工作重要性的认识,引导社会公众理解支持海绵城市建设工作,营造全社会关心、参与海绵城市建设的良好氛围。