

山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2023〕96号

山西省人民政府办公厅 关于系统化全域推进海绵城市建设 工作的实施意见

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

为加快推进我省海绵城市建设，根据《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》（国办发〔2015〕75号）、《国务院办公厅关于加强城市内涝治理的实施意见》（国办发〔2021〕11号）、《住房和城乡建设部办公厅关于进一步明确海绵城市建设工作有关要求的通知》（建办城〔2022〕17号）等文件精神，经省人民政府同意，结合我省实际，制定如下实施意见：

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，深入贯彻习近平生态文明思想，全面落实党的二十大精神，认真践行习近平总书记关于海绵城市建设的重要指示批示精神，紧紧围绕国家及我省关于推进海绵城市建设的各项决策部署，将海绵城市建设作为推动安全城市、韧性城市、宜居城市、节水型城市建设的重大举措及黄河流域生态保护和高质量发展的重要抓手，聚焦我省洪涝叠加、旱涝急转、污涝交织、水土流失、水量减少等典型问题，强化自然生态本底保护，健全规划建设管理机制，系统化全域推进全省海绵城市建设工作，提高城市水安全、改善城市水环境、修复城市水生态、涵养城市水资源、传承和弘扬先进水文化，打造人水和谐、水城共融的“水弹性城市”。

（二）基本原则

——科学规划，系统布局。综合考虑城市生态本底现状、水系统存在问题及城市发展需求，科学编制海绵城市相关规划。

——生态优先，自然循环。增绿护蓝，构建良好山水城关系，为水留空间、留出路，实现水的自然积存、自然渗透、自然净化。

——宏观统筹，有序实施。将海绵城市建设理念融入区域流域、城市、社区、设施等各层级建设中，统筹推进、有序实施。

——完善机制，全域推广。制定长效机制，完善法规制度、标准体系及相关配套政策，总结经验、全域推广。

——政府引导、社会参与。加大政策支持力度，加强协调联

动,形成多部门合作、多专业协同、全社会多元共建的局面。

(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、保障城市水安全的重要途径,有利于推动城市绿色发展。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。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;要从“末端”治理向“源头减排、过程控制、系统治理”转变,从以工程措施为

主向生态措施与工程措施相融合转变,避免将海绵城市建设简单作为工程项目推进;要坚持因地制宜、系统施策,避免将海绵城市建设机械理解为建设透水、下渗、调蓄设施,避免海绵城市建设中出现碎片化建设;要提高雨水收集和利用水平,结合本地实际采用安全经济、便于维护的雨水收集利用设施,慎重采用模块化雨水收集设施;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)加强规划体系建设与用地管控

各级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,保护山水林田湖草沙等自然生态本底,保持城市自然空间格局的完整性,保障天然雨洪通道、蓄滞洪空间和城市排水防涝设施用地,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。各地住房城乡建设部门要按照系统化全域推进海绵城市建设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,合理确定源头减排、过程控制和系统治理的各项指标,从区域流域、城市、片区三个层级进行系统研究,并从城市和片区层级确定生态基础设施空间布局。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,理清城市竖向关系,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。

各市县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，包括重要海绵城市设施、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)加强流域防洪与城市排涝系统协同联动

妥善处理流域防洪与城市内涝的关系，实施区域防洪提升工程，完善城市外围防洪系统，防止倒灌；保护流域区域现有雨洪调蓄空间，扩展城市建成区外的自然调蓄空间，恢复和保持城市及周边河湖水系的自然连通和流动性。开展城市水系连通和流域生态修复治理，提倡“厂、网、河、湖、园”一体化，提升流域生态系统稳定性和雨洪调蓄能力；大力开展河道、湖塘、排洪沟、道路边沟等整治工程，确保与城市管网系统排水能力相匹配。严格禁止覆盖或侵占天然水系，不得以填埋或加盖等方式代替水体治理，减少对城市自然河道渠化硬化，恢复和增加河湖水系自净功能，为城市内涝提供天然蓄水空间；对已经裁弯取直、被侵占或“三面光”的河湖水系

和排水沟,要遵循河道自然形态,结合城市建设和更新逐步恢复生态自然的岸线形态。对河道加盖形成的暗涵,有条件的应恢复自然水体功能,打造生态清洁流域,营造“有河有水、有草有鱼、人水和谐”的生态景观和岸绿景美、安全舒适的亲水空间。

(七)加强城市排水防涝设施体系建设

各地排水防涝主管部门要开展城市排水防涝能力提升行动,高起点规划、高标准建设城市防洪排涝设施,并与自然生态系统有效衔接。各地要组织编制内涝治理系统化实施方案,编制内涝风险图,划定洪涝风险控制线,准确把握本地涝情风险区域。各市应建立气象、城管、住建、水利、交通、应急等多部门联动机制,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。到2025年,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的城市内涝现象。

(八)持续改善流域水环境质量

全面落实黄河流域生态保护和高质量发展战略,系统治理城镇生活污水、工业废水、农村生活污水和农业面源等各类污染源,有效提升生态基础设施建设水平,减少入河污染物排放量。加快补齐农村生活污水处理短板,大力提升城镇生活污水管网收集效能,提升城市生活污水集中收集率和再生水利用率。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。开展“污涝共治”的探索实践，加强汛期污染物总量减控，深挖污水处理厂处理潜能，积极探索出台适合我省实际的汛期污水处理厂出水水质管控要求。

（九）协同提升城市人居环境质量

结合城市更新行动、老旧小区改造等工作，充分运用“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，优先解决排水管网不完善、径流污染控制、影响居民生活的积水点问题，充分利用居住社区内的空地、荒地和拆违空地增加海绵型设施，实现雨水的就地积存、消纳、滞蓄，发挥源头减排和削峰错峰作用，实现防灾、减灾、休闲等综合功能，切实改善提升人居环境品质。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。

（十）实施海绵城市全生命周期建设管控

制定出台我省海绵城市条例，推动海绵城市建设从制度化走向法治化。各地要积极探索出台符合当地实际的海绵城市建设法规政策，建立管理长效机制，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。各地海绵城市主管部门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。发展改革委部

门或行政审批部门在项目审批、核准阶段,要对海绵城市建设有关内容、投资合理性进行审查。自然资源部门或行政审批部门在核发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,应提出海绵城市建设要求。行政审批部门及监管部门在房屋建筑工程、道路工程、水利水务工程、公园、广场等涉及海绵城市设施建设的项目设计审查、建设监督和竣工验收等环节,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海绵城市规划设计条件,分阶段编制海绵城市设计文件,文件编制深度须满足相关标准规范,并达到我省及各地海绵城市设计文件编制深度要求;各地主管部门应通过专家论证或专家咨询等方式对设计文件进行技术指导和质量把控。在核发施工许可证阶段,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,各级住房和城乡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,依法依规进行处理。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,违反国家有关建设工程质量规定的,依法依规进行处理。工程竣工验收报告中,应当写明海绵城市相关工程措施的落实情况,提交备案机关。街巷整治、老旧小区改造等各类改造项目应以问题为导向广泛采用“十海绵”模式,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。

各地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

推进海绵城市标准化、常态化建管,完善适合我省实际的海绵城市标准体系。结合我省降雨特征、地质条件、水系统现状等实际,制定适合我省实际的海绵城市技术标准,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,并针对山西特点编制湿陷性黄土和采煤沉陷区海绵城市建设技术标准,指导各地科学合理推进海绵城市建设。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)加强海绵城市设施的运营与维护

要明确海绵城市设施的运行维护责任主体,落实管养资金,做好日常运营维护,确保海绵城市设施正常运行,持续发挥综合效益;海绵城市设施建成后,不得擅自拆改,不得非法侵占、损毁,避

免出现无责任主体、无资金保障等情况。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,杜绝向海绵城市设施倾倒垃圾、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。海绵城市设施移交后,及时确定运行维护单位,明确责任部门及责任人,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。对城市雨水行泄通道、易涝点、下沉式立交桥、雨洪调蓄设施等海绵城市设施区域,各地主管部门应当制定应急预案并设置必要的监测设施、警示标识和预警系统。各行业主管部门应按职责分工对所属行业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机制

各级海绵城市主管部门要组织制定海绵城市建设项目评价标准,指导项目全过程评价,以评促建,确保海绵城市项目“建一个、

成一个”；建立海绵城市建设项目设计、施工及验收的分阶段评价制度，在项目设计文件审查阶段，应重点审查海绵效果评价结果，保证海绵城市项目设计质量；在施工阶段，监管部门应对施工过程规范性和工程质量合格性进行评价，确保海绵城市建设质量；在竣工验收备案前，应当对海绵城市建设效果进行专项评价，评价结果不满足相关规划控制要求的，应当责令相关建设单位进行整改。将海绵城市项目建设质量纳入设计、施工、监理企业信用综合评分，激励相关责任主体争先创优。

（十四）强化海绵城市示范引领

高质量完成长治市、晋城市的国家海绵城市建设示范任务和年度绩效评价工作，充分发挥示范引领作用；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，积极探索法规制度、体制机制和建设管理新模式，梳理总结可复制、可推广的经验，以示范评选为契机带动更多市县对照海绵城市建设要求因地制宜开展建设，打造具有北方特色、山西特点的常态化建管模式。打造集科技孵化、产业培育和培训等多功能于一体的海绵城市示范基地，以示范基地建设为新契机，全面提升海绵城市建设水平。积极推进高质量海绵城市项目落地，开展全省海绵城市优秀工程案例评选，建立海绵城市优秀项目库，选取优秀项目作为示范全域推广，并注重结果应用。通过示范城市和示范项目建设，探索适用于山西的海绵城市推进模式和工作制度，促进海绵城市

建设成为全社会自觉行动。

三、保障措施

(十五)加强组织领导

各地政府要切实担负起海绵城市建设的主体责任,加强组织领导,确定主管部门,完善工作机制,统筹部署建设工作,协调解决工作中遇到的重点难点问题;要结合本地实际尽快制定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

各地财政部门应加大对海绵城市建设工作的支持力度;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,加大专项建设资金对海绵城市建设的支持力度;自然资源、水利、环保、行政审批、气象等有关部门和单位要各司其职,全力配合做好相关工作。鼓励加大雨水资源收集利用,积极探索将雨水资源纳入水权交易平台,提倡海绵城市雨水资源市场化。通过雨水资源的收储、处理、转让,运用市场机制实现闲置雨水的经济价值,提高区域水资源利用效益,提升公众对雨水资源化利用的积极性,充分发挥雨水资源的社会价值、经济价值和生态价值。

(十七)加强财税金融支持

持续开展海绵城市示范城市创建工作,省级财政积极争取中

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。各市、县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,充分利用低成本、中长期的有关专项贷款等优惠性政策。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

积极探索政府、市场、社会参与建设运营的多元模式。区别海绵城市建设项目的经营性与非经营性属性,采取特许经营、政府购买服务、财政奖补等多种形式,建立政府与社会资本风险分担、收益共享的合作机制。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。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。各地要结合实际积极出台相应政策引导本地企业参与海绵城市建设,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。

多维度延展产业,发展海绵经济,积极孵化一批科技含量高、创新能力强、发展前景好、辐射带动大的海绵企业,统筹上下游海绵产业链条,加快实现产学研用一体化,鼓励开展海绵科研课题研究和知识产权专利申请。

(十九)加强督导考核

省住建厅会同省财政厅、省水利厅等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、河湖长制等考核内容。各市、县政府要建立海绵城市建设管理考核机制,并纳入年度目标责任考核范围,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,构建日常考核和年终考核相结合的绩效考核模式,确保任务扎实推进。各级海绵城市主管部门不定期开展“双随机、一公开”执法检查,对各类海绵城市项目进行巡查指导,检查海绵城市设施设计、施工和运营情况,确保建设质量和效能;对检查结果进行通报,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认真整改,整改完成后重新核定成效。

(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专家库,加大本土技术人才培养和队伍建设,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、推广产业发展等工作。各地要组织开展海绵城市专业技术培训和现场交流,提高规划、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,利用新闻、短视频、公众号、知识竞赛等群众喜闻乐见的形式开展海绵城市知识教育普及活动,广泛邀请群众参与海绵城市建设的前期规划、过程监督和效果评议,共享海绵城市建设成果,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。

山西省人民政府办公厅

2023年12月28日

(此件公开发布)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省
检察院，各人民团体，各新闻单位。
各民主党派山西省委。

山西省人民政府办公厅

2023年12月29日印发

