

# 《北京市永定河保护条例》 (草案征求意见稿)起草说明

## 一、立法的必要性与可行性

### (一) 立法的必要性

1. 制定《条例》是贯彻习近平生态文明思想和总书记关于治水的重要论述，落实党中央决策部署的具体举措

党的十八大以来，习近平总书记就治水发表了一系列重要讲话，提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，强调要“加强大江大河和重要湖泊生态环境系统治理、综合治理、协同治理”；2023年11月10日，习近平总书记到北京、河北考察灾后恢复重建工作时，对永定河流域防洪工作作出重要指示，强调要“坚持系统观念，统筹流域和区域，处理好上下游、左右岸、干支流关系，科学布局水库、河道、堤防、蓄滞洪区等的功能建设，整体提高京津冀地区的防洪能力”，为新时期做好永定河保护工作提供了科学指南和根本遵循。党的二十大强调，要加快实施重要生态系统保护和修复重大工程，推动重要江河湖库生态保护治理。2016年《永定河综合治理与生态修复总体方案》明确了“流动的河、绿色的河、清洁的河、安全的河”的治理目标，部署了系统性治理举措。2023年《加快推进永定河流域治理管理现代化工作方案》提出了新阶段流域综合治理要

求。因此，有必要通过立法，将习近平总书记关于治水的指示要求和中央的相关决策部署，转化为永定河保护的制度规范，成为流域各地方共同遵守的行为准则。

2. 制定《条例》是完善流域协同治理机制，推进京津冀协同发展的重要措施

永定河贯穿京津冀晋蒙五省区市，是京津冀区域重要水源涵养区、生态屏障和生态廊道。《京津冀协同发展规划纲要》将永定河确定为“六河五湖”生态治理修复的重点区域之一。2023年5月，在深入推进京津冀协同发展座谈会上，习近平总书记强调要持续推进绿色生态屏障建设等重大生态工程。近年来，在水利部及海河水利委员会的统筹下，京津冀晋蒙加强区域协调联动，实施永定河综合治理与生态修复，加大生态补水，探索流域一体化治理，已成为京津冀协同发展在生态领域率先突破的重点工作。因此，有必要通过立法，强化永定河流域统一规划、统一治理、统一调度、统一管理举措，推动京津冀协同发展战略走深走实。

3. 制定《条例》是聚焦防洪薄弱环节，强化首都防洪安全保障的现实需求

永定河的防洪安全事关首都安全。永定河曾被称为“无定河”，历史上多次岸堤决口，泛滥成灾，1985年被国务院确定为全国四大防洪重点河流之一。随着官厅水库等水利设施的建成投用和治理举措的相继实施，永定河防洪工程体系逐步完善，但仍存在薄弱环节。海河“23·7”流域性特大洪水发生后，中办、国办《关于全面加强京津冀等北方地区

防洪排涝抗灾基础设施建设的意见》明确要求，适当提高永定河重要河段设防标准。因此，有必要通过立法，进一步明确河道管理要求，健全防洪安全保障体系，提升区域整体防洪救灾能力。

4. 制定《条例》是强化重点区域保护，助力北京生态文明建设的有效方式

永定河是首都西部的重要生态屏障，在防风固沙、涵养水源、调节气候等方面发挥着重要作用。《北京城市总体规划》提出，2035年恢复官厅水库饮用水源功能。永定河流域涉及的延庆、门头沟、昌平、房山等区是本市生态涵养区的重要组成部分，是首都生态文明建设的重点区域，担负着践行绿水青山就是金山银山理念、探索转化路径的先行示范使命。市委《关于新时代高质量推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施方案》也明确要求，深入推进永定河流域综合治理。经过多年的综合治理和生态修复，永定河流域生态环境逐步复苏，有必要通过立法，强化流域生态要素系统保护和绿色发展支持，推动和保障区域高质量发展。

## （二）立法的可行性

《条例》制定具备可行性。一是立法依据充足。《水法》《防洪法》《水污染防治法》等法律，本市《河湖保护管理条例》和相关地方性法规，在水资源、水安全、水生态环境等方面构建了制度基础，为针对流域特定问题和京津冀区域共性问题细化制度设计，提供了充分依据。二是工作基础扎实。立法工作专班广泛开展调研，梳理立法问题和制度措施；

积极寻求全国人大、水利部及海河水利委员会指导支持；主动与天津、河北、山西、内蒙古等省区市沟通，形成了基本共识。三是实践案例丰富。长江、黄河、赤水河、嘉陵江等流域的成功立法实践，各地相继出台的流域协同地方性法规，为制定《条例》提供了有益借鉴。

## 二、立法的思路与原则

### （一）立法思路

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，全面贯彻党的二十大精神，落实京津冀协同发展战略，以习近平总书记视察北京重要讲话精神和治水论述为根本遵循，坚持“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，加强流域立法工作协同，发挥规划的引领保障作用，强化防洪安全和生态安全，强化流域系统治理和协同保护，促进流域绿色发展，为将永定河恢复成为“流动的河、绿色的河、清洁的河、安全的河”，提供有力有效的法治保障。

### （二）工作原则

一是坚持法治统一。严格遵循国家上位法规定，与已有涉水地方性法规有效衔接，确保各项制度措施不抵触、有特色、可操作。

二是坚持问题导向。聚焦生态保护与修复、水资源保护与利用、防洪安全与工程建设、区域水污染联防联控等方面的实际问题，完善指引性、实施性制度措施。

三是坚持系统保护。践行山水林田湖草沙生命共同体理念，统筹考虑流域各类生态资源，完善一体化保护和系统性治理制度。

四是坚持流域协同。梳理中央、地方事权，理顺流域、区域、部门间的相互关系，科学合理划定各方职责边界，推动建立流域统一适用的治理制度和规则。

五是坚持立法协同。充分考虑京津冀三地协同立法需要和各河段不同特征，不追求完全的同一文本。一方面明确流域通用型共性制度要求，另一方面尊重流域各地生态基底、功能定位、问题需求的差异性，完善地域性特色制度。

### 三、草案主要内容

《条例》草案共设总则、规划与管控、防洪安全、水资源保护与利用、生态保护与修复、文化保护传承、区域协同与流域协作、法律责任、附则共9章，65条。具体内容为：

第一章总则。主要是明确适用范围和总体要求。一是明确条例适用于本市行政区域内永定河干流、支流、湖泊、水库集水区域的防洪减灾、水资源保护利用、生态保护修复、文化保护传承以及相关监督管理活动。官厅水库相关管理活动，以及小清河分洪区涉及永定河蓄滞洪功能的管理活动，按照《条例》相关规定执行。二是明确总体治水思路，提出流域保护工作的基本原则和要求。三是明确各级政府和相关部门、单位职责，建立流域保护协调机制。四是明确流域绿色发展、科技支撑，完善社会化治理、公众参与的保护治理机制。

第二章规划与管控。主要是完善规划管控制度。一是明确落实国家规划要求，将永定河保护工作纳入国土空间规划等相关专项规划，发挥规划对永定河保护的引领、指导和约束作用。二是细化永定河国土空间规划、水域空间管控规划、防洪排涝规划等专项规划编制要求。三是明确国土空间用途管制、水域空间管控、生态环境分区管控、滨水空间建设等要求。

第三章防洪安全。主要是完善防洪安全制度。一是明确防洪总体要求是统筹永定河流域防洪排涝工作，处理好上下游、左右岸、干支流关系，完善防洪抗灾体系，健全洪涝灾害监测预警机制，加强防汛避险宣传和安全教育，提高洪涝灾害防御和应对能力。二是明确防洪设施、蓄滞洪区建设管理要求，完善蓄滞洪区运用预案。完善山洪灾害防御制度，推动补齐洪水灾害防御短板。三是强化涉河建设管控要求，严格危害水工程安全、河岸堤防安全、影响河势稳定、妨碍河道行洪的禁止性行为。四是完善防汛调度和洪水应对管理相关要求。四是明确汛前及汛期准备、抗洪抢险、防汛避险转移要求、灾后恢复等要求。

第四章水资源保护与利用。主要是完善水资源保护与利用制度。一是明确水资源保护与利用总体要求，坚持“四水四定”，严格落实水资源刚性约束制度，鼓励节水型生产、生活方式。二是加强饮用水水源地保护，科学划定饮用水水源地保护区。三是明确地下水保护要求。四是加强永定河水资源调蓄，增加蓄水空间，提高水资源调蓄能力，健全水源涵

养和水土保持措施。五是落实国家相关规定和要求，加强永定河生态用水保障。

第五章为生态保护与修复。主要是完善生态保护与修复制度。一是明确永定河流域坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，按照保护优先、自然恢复为主的原则，强化污染防治，改善水环境质量，促进水生态健康，建设绿色生态河流廊道，提升生态环境系统质量和稳定性等生态保护与修复总体要求。二是强化生态环境、农业农村等部门职责，加强河湖排污口管理，强化生活、工业、农业污染控制，以及健全水生态监测机制等。三是健全生物多样性保护制度，明确开展栖息地修复、生态通道修复、增殖放流、禁渔等措施。

第六章为文化保护传承。主要是完善文化保护传承制度。一是明确统筹推进永定河流域的遗产保护、文化挖掘、文脉传承、环境整治、设施建设、产业发展，对永定河流域的历史文化资源加强保护和利用的总体要求。二是明确永定河文化资源调查、水文化遗产保护、红色文化保护、展示传承的相关措施。三是明确文化资源利用、乡村文化利用的要求，推进西山永定河文化带建设，统筹利用各类资源，促进农文旅融合发展，培育乡村文化产业等制度措施。四是科学规划永定河流域滨水空间，配套公共服务设施，完善管理措施，有序推进永定河流域水生态空间开放共享，服务公众文化、旅游、体育、商务、休闲等多样化需求。

第七章为区域协同与流域协作。主要是完善区域协同与流域协作制度。一是加强与永定河流域上下游同级人民政府

的跨区域沟通协作，增强相关政策制定、防洪、生态补水、水污染物排放标准制定等方面的协同性。二是完善水污染联防联控机制，提升突发水污染事件联合应急处置能力。三是健全生态用水流域协同保障机制，完善对上游水源涵养区的横向生态保护补偿制度。四是完善流域联合监测和信息共享，加强执法协作与司法协作。五是探索与国家相关部门和海河流域管理机构建立京津冀永定河保护联动工作机制，争取国家有关部门支持。

第八章为法律责任。主要包括违反防汛避险转移规定、违法从事水产养殖活动的法律责任。其他违反本条例规定的行为，法律、行政法规已有处理规定的，从其规定。

第九章为附则，对实施时间做出规定。