

中共中央办公厅国务院办公厅关于全面推进江河保护治理的意见

(2025年6月17日)

为深入实施国家“江河战略”，全面推进江河保护治理，进一步提升水安全保障能力，经党中央、国务院同意，现提出如下意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，全面贯彻习近平生态文明思想，完整准确全面贯彻新发展理念，统筹高质量发展和高水平安全，贯彻落实长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域重大战略部署，坚持节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力的治水思路，坚持重在保护、要在治理，以流域为单元，统筹推进水灾害、水资源、水生态、水环境治理，传承弘扬水文化，健全江河保护治理制度，形成江河哺育人民、人民守护江河、人水和谐共生的江河保护治理格局。

主要目标是：到 2035 年，现代化流域防洪减灾体系基本完善，防洪安全保障能力显著提高；水资源节约集约利用水平进一步提高，城乡供水安全保障水平明显提升；江河生态环境质量全面改善，水生态系统健康稳定；水文化繁荣发展，影响力显著增强；江河保护治理体制机制更加完善，人水关系更加和谐。

二、全力保障江河安澜

（一）构建流域防洪减灾新格局。遵循“两个坚持、三个转变”的防灾减灾救灾理念，科学确定不同江河流域防洪减灾思路举措，统筹处理好洪水蓄、滞、泄、排关系，优化流域防洪减灾体系布局，提升洪涝灾害防御能力和应急抢险救灾能力。坚持流域和区域相协同、工程和非工程措施相结合，统筹干支流防洪体系建设，提升适应气候变化能力，增强应对极端暴雨洪水的韧性。

（二）完善流域防洪工程体系。健全由水库、河道及堤防、蓄滞洪区等组成的流域防洪工程体系。推进防洪水库建设，提升已建水库防洪能力，强化库容管理。定期开展水库水闸安全鉴定，及时除险加固。推进大江大河干流堤防达标建设，加快中小河流系统治理，实施农村水系综合整治。加快推进蓄滞洪区建设，完善功能布局，加强空间管控和产业引导，依法加强蓄滞洪区管理，严控人口迁入，引导区内人口有序外迁。实施洲滩民院分类治理。完善城乡防洪排涝体系，健全洪涝联防联控机制。提升山洪灾害防治和山洪暴雨防御能力。

（三）构建雨水情监测预报体系。优化气象水文监测站网布局，强化监测设施和信息资源共建共享，延长洪水预见期，提高暴雨和洪水预报精准度。完善预报、预警、预演、预案措施，

加强产流汇流水文模型和洪水演进水动力学模型研发应用。加强水文气象联合科学研究、核心技术攻关和技术标准协同。

（四）健全洪涝灾害防御工作体系。立足防大汛、抢大险、抗大灾，聚焦水库、河道及堤防、蓄滞洪区、山洪灾害易发区，依法严格落实洪涝灾害防御责任，构建科学专业、支撑有力、反应迅速的决策支持机制，健全权威统一、运转高效、分级负责的调度指挥机制，完善流域洪水防御方案和调度方案，增强极端暴雨、特大洪水、重特大险情灾情等应对处置能力。

（五）强化洪涝灾害风险防控。加强流域洪涝灾害风险隐患排查和系统评估，完善洪水风险图和洪水风险区划，有序引导人口、产业向洪水低风险区迁移。城镇发展、产业布局、基础设施建设要留出行洪排涝通道和蓄滞洪空间。在确保省域内耕地保护任务不降低前提下，稳妥有序退出河道内影响行洪安全等的不稳定耕地。强化交通、通信、供水、能源等重点领域防洪抗灾能力建设。以洪水高风险区为重点逐步推行洪水保险制度。坚持早涝同防同治，在确保防洪安全前提下，促进洪水资源化利用。

三、加强水资源节约集约利用

（六）强化水资源刚性约束。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，完善水资源总量管理和全面节约制度。依法依规开展规划水资源论证，严格取水管理，依法严厉打击违法取水行为，坚决抑制不合理用水需求。开展水资源承载能力评价，实行差别化管控政策，在水资源超载地区依据有关规定暂停新增取水许可。坚持以水而定推进国土绿化，严禁脱离实际建设人工湖、人造水景观。

（七）全方位提升节水水平。深入推进节水型社会建设，推动形成节水型生产生活方式。深入实施国家节水行动，在黄河、海河、辽河和西北地区内陆河等流域推进深度节水控水。推动农业节水增效，实施高效节水灌溉，发展高效旱作农业。推动工业节水减排，提升工业用水循环利用水平。推动城镇节水降损，推广使用生活节水器具。加强再生水、集蓄雨水、海水及海水淡化水、矿坑（井）水、微咸水等非常规水利用。健全节水激励约束机制，大力发展节水产业，加快推行合同节水管理。

（八）科学配置江河流域水资源。加强河湖水资源动态监测分析，定期开展流域水资源调查评价，加快完成跨行政区划江河水量分配。统筹当地水和外调水、常规水和非常规水，推行优水优用、分质供水，优先满足城乡居民生活用水，保障基本生态用水，统筹生产用水。坚持互

联互通、多源互补、蓄泄兼筹，协同推进国家水网各层级融合发展，优化水资源宏观配置，增强水资源总体调配能力，提高缺水地区供水保障程度和抗风险能力。建立健全国家水资源安全战略储备体系和地下水储备制度。

（九）增强供水安全保障能力。充分挖掘现有水源调蓄工程供水潜力，加快推进已列入国家规划的骨干水源工程建设。完善城市供水网络，加快应急备用水源建设，形成多水源、高保障的供水格局。推动农村供水高质量发展，分类推进城乡供水一体化，集中供水规模化、小型供水规范化建设，有条件的地方可推行农村供水县域统管和专业化管护。加强抗旱应急水源和小型引调水工程建设。实施大中型灌区续配套和改造，在水土资源条件适宜地区新建一批现代化灌区，健全农业水利基础设施网络，保障粮食等重要农产品生产。

（十）发挥水资源综合利用功能。加快推进西南地区水电基地建设，合理布局、积极有序开展建设抽水蓄能电站，实施小水电站绿色改造提升，推进水风光一体化基地规划建设。巩固提升长江黄金水道、珠江、京杭大运河黄河以南段等航运主通道功能，有序推进内河航运发展。

四、加强江河水生态保护

（十一）强化江河流域生态功能。坚持绿水青山就是金山银山，落实分区域、差异化、精准管控的生态环境管理要求，推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。立足整体提升流域生态系统质量和稳定性，以大江大河大湖为重点，统筹江河源头至河口、水域和陆域的全域保护，形成以江河干流和主要支流为骨架，以湖泊、水库、湿地等为节点的江河生态保护带，筑牢国家生态安全基础。

（十二）改善河湖生态环境。坚持一河一策，北方地区以解决河流断流、湖泊萎缩为重点，实现还水于河；南方地区以改善水动力条件为重点，实现水清河畅。推进母亲河复苏行动，开展华北地区主要河湖生态补水，保障永定河、京杭大运河水流全线贯通，巩固西北地区内陆河生态治理成果，实施西辽河生态水量调度和综合治理。加强重要湖泊生态治理，改善鄱阳湖、洞庭湖等通江湖泊的江湖关系。实施地下水保护治理行动，推进华北等重点区域地下水超采综合治理。

（十三）加强水源涵养和水土保持。加大对江河源头、水源涵养区的雪山冰川、高寒草甸、草原、湿地等的保护力度。在三江源等重要江河源头区，实施重大生态保护和修复工程。持续开展气候变化对江河水源补给影响科学考察和研究评估。科学推进水土流失综合治理，加强对人

为水土流失的监管。

（十四）建设江河绿色生态廊道。以保障防洪安全、稳定河势、规范流路为前提，推进河湖库岸线和滩区生态整治。严格河湖库水域、岸线管理保护，科学全面划定河湖库管理范围，统筹纳入国土空间规划“一张图”。依法纵深推进清理河湖库乱占、乱采、乱堆、乱建问题，严禁侵占破坏河湖库。科学确定河湖生态流量目标，强化生态水量调度与监管。恢复河流连通性，加大水生生物保护力度，加强水产种质资源保护区保护修复，维护生物多样性和生态系统稳定性。

（十五）推进河口及三角洲生态保护。强化大江大河入海河口管理，划定河口导导线，确保入海流路通畅。加强河口及三角洲湿地生态保护与修复，科学调度水资源，保障三角洲生态用水和入海水量，有效应对咸潮入侵，维护河口生态、行洪、供水、排涝、纳潮、通航等功能。

五、持续改善江河水环境

（十六）加强饮用水水源地保护。扎实推进水源地规范化建设，开展水源地水质监测及安全评估。加强南水北调水源地、首都水源涵养功能区等重要水源补给地保护修复。强化重大引调水工程输水沿线、地下水型饮用水水源监测和保护。健全集中式饮用水水源地突发水污染事件应急处置机制，提高水环境风险防控能力。

（十七）加强江河水环境治理。统筹水资源、水环境、水生态治理，推进重要河湖生态保护治理，持续提升河湖水生态环境质量，建设美丽河湖。完善全国地表水生态环境监测网络，提高数智化监测预警能力。落实污染物达标排放要求，严格控制入河湖排污总量，深入推进入河湖排污口排查整治，建成排污口监测监管体系。持续推进河湖库清漂。加强沿河湖矿山、化工园区、危险废物处置场、垃圾填埋场等水环境风险隐患综合治理。

六、传承弘扬水文化

（十八）保护水文化遗产。传承弘扬以江河为纽带的水文化，推动建立贯通古今、繁荣发展的水文化体系。加强水利遗产保护，推进长江、黄河、大运河国家文化公园建设保护，支持水文化代表性项目申报世界遗产。加强水利遗产数字化保护及展示。

（十九）传播水文化。深入挖掘水文化内涵与时代价值，实施水文化传承创新工程。依托自然河湖和水利工程、因地制宜开发水文化资源，提升水文化博物馆功能。培育水文化品牌，有序发展水上运动项目，推出一批江河旅游产品。加大水文化宣传力度，提高水文化影响力。

七、完善江河保护治理机制

（二十）进一步强化全流域管理。按照流域管理和区域管理相结合、统一管理和分级管理相结合，强化流域统一规划、统一治理、统一调度。完善江河保护治理规划体系，加强规划实施和评估管理。开展防洪、生态、供水、发电、航运等多目标综合调度，实行流域骨干水利工程联合调度。强化工程质量和运行管护，加强水库运行管理，推进水利工程标准化管理。

（二十一）充分发挥河湖长制作用。发挥省级总河长牵头抓总作用，压实各级河湖长责任。完善流域省际河湖长联席会议机制。在重大引调水工程输水干线推行河湖长制。建立河湖定期普查制度，实行河湖名录管理，开展河湖健康评价。全面推进幸福河湖建设。

（二十二）深化改革创新。推进水利行业自然垄断环节独立运营和竞争性环节市场化改革。推进用水权改革，完善水价形成机制，落实好水资源费改税政策。健全重大水利工程建设、运行、管理机制。深化水利投融资改革，健全政府投资有效带动社会投资机制，加强优质金融服务供给，拓宽多元化投融资渠道。以数字孪生流域为重点，系统谋划推进数字孪生水利体系建设。健全江河流域生态产品价值实现机制和生态保护补偿机制，统筹推进生态环境损害赔偿。

（二十三）强化法治保障。推动完善涉水法律法规制度，推动修改水法、防洪法，健全蓄滞洪区管理、河道管理、采砂管理、水资源调度、重要水源地保护、地下水生态环境保护等方面制度规定。全面实施长江保护法、黄河保护法等法律法规。推进跨区域跨部门联合执法，强化行政执法与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作。

（二十四）强化科技赋能。加强江河保护治理重大问题研究、关键技术攻关、装备研发和成果转化，完善技术标准体系。强化水工程安全监测监控，提高信息化智能化水平。加快科技人才培养，为江河保护治理提供人才支撑。

八、加强组织领导

坚持和加强党对江河保护治理的全面领导，健全中央统筹、流域协同、省负总责、市县抓落实的工作机制。地方各级党委和政府要加强组织领导，结合实际抓好本意见贯彻落实。水利、发展改革等部门要加强统筹协调，财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、农业农村、应急管理、气象、能源、林草等有关部门要按照职责分工做好相关工作，强化要素保障和政策支持。鼓励公众参与和社会监督，凝聚江河保护治理合力。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

新华社北京电

低碳十年 绿色发展添彩“美丽中国”

生态前沿

shengtai qianyan

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央以前所未有的力度抓生态文明建设，全党全国推动绿色发展的自觉性和主动性显著增强，绿色低碳理念深入人心，“衣食住行皆低碳”渐成时尚；绿色多元的能源体系正在建立，能源消费清洁化、低碳化取得重大进展，碳达峰、碳中和和工作扎实有序推进；《土壤污染防治行动计划》实施以来，“净土保卫战”取得积极成效、农用地土壤环境状况总体稳定；水生态环境保护谋篇布局更加成熟，正在从水污染防治向水环境、水生态、水资源“三水”统筹转变。“美丽中国”建设迈出重大步伐，取得历史性成就。

空气质量实现历史性转折

党的十八大以来，我国推进生态环境保护决心之大、力度之大、成效之大前所未有，大气、水、土壤污染防治行动成效显著。十年间，我国蓝天白云、绿水青山越来越多，生态环境也发生了历史性的转变。其中，空气质量的变化已成为我国绿色发展的缩影。

2008 年就来自北京发展的曹小聚对十年来北京的空气质量变化很有感触。“十年前，出门经常要戴口罩，如果不戴，在室外活动时间长的话，呼吸道就感觉有些不舒服。”对比现在的常态

“北京蓝”，曹小聚感慨不已。

2013 年 9 月，国务院发布《大气污染防治行动计划》（以下简称大气十条），提出 35 条措施，覆盖了机动车污染治理、煤炭消费总量控制、地区产业结构调整、减排考核等十个领域，标志着中国蓝天保卫战启动。2018 年 7 月，国务院发布《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，被认为是“大气十条”二期，空气质量进一步好转。

十年来，经过持续不断投入治理，北京空气质量明显改善。数据显示，2021 年，北京市优良天数达到 288 天，占比 78.9%，接近八成；较 2013 年增加 112 天，相当于 2021 年的优良天数比 2013 年多了将近 4 个月。其中，2021 年的一级优天数为 114 天，较 2013 年增加了 73 天。

生态环境部发布的数据显示，2013 年至 2020 年，首批实施新空气质量标准的 74 个城市 PM_{2.5} 浓度下降 48.6%，优良天数比率上升 17.9 个百分点，重污染天数下降八成以上，蓝天白云、繁星闪烁渐成常态，我国仅用七年左右的时间，就走过了发达国家十几年甚至几十年的空气治理进程。

中国人民大学环境政策与环境规划研究所所长宋国君表示，十年来，我国生态环境治理之所以取得如此大的成绩，归根结底是在习近平生态文明思想的指引下，依靠社会主义集中力量办大事的制度优势，相关部门拧成一股绳，在各自领域发挥所长，协同合作治理，共同建设“美丽中国”。

能源发展迈向清洁化 绿色效益日益明显

绿色是大自然的本色，也是发展中的一抹暖色。十年来，中国推进绿色发展离不开清洁能源的大规模使用以及能源利用效率的提高。

“以前烧煤取暖，家家户户冒烟，现在换上了燃气炉，‘乌烟瘴气’的取暖方式被彻底改变了。”河北省保定市满城区村民张博在提到现在的冬季取暖时显得特别高兴。

当前“煤改气”政策在很多省份推进。《世界能源蓝皮书：世界能源发展报告（2019）》指出，中国“煤改气”政策自实施以来，成效显著，是中国能源发展的必要环节，更对中国一次能源结构的改善和大气环境污染的治理起到了至关重要的作用。

我国已经成为全球能耗强度降低最快的国家之一。数据显示，十年来，我国以年均 3% 的能源消费增速支撑了年均 6.5% 的经济增长，能耗强度累计下降 26.2%，相当于少用了 14 亿吨标准煤，少排放了 29.4 亿吨的二氧化碳，单位 GDP 二氧化碳排放强度的下降超额完成了自主贡献目标。

能源绿色低碳转型取得重要进展。我国可再生能源装机规模突破 10 亿千瓦，水电、风电、太阳能发电、生物质发电装机均居世界第一，清洁能源消费占比从 14.5% 提升到 25.5%，煤炭的清洁高效利用成效显著，煤电超低排放机组规模超过 10 亿千瓦，能效和排放水平全球领先。

积极稳妥化解过剩产能。我国严格执行产能等量或者减量置换，1.4 亿吨地条钢产能全部出清，电解铝、水泥等行业的落后产能基本出清，通过实施重大技术改造升级工程，支持企业加快向高端化、智能化和绿色化转型。

我国推动达成了《巴黎协定》，明确提出力争在 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和，为国际社会合作应对气候变化作出了重要贡献。

回望十年，我国绿色发展取得历史性成就的关键就是深刻意识到生态本身就是经济，保护生态就是发展生产力。

树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，强调要“像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境”，开展了一系列根本性、开创性、长远性工作，推动污染防治的措施之实、力度之大、成效之显著前所未有，污染防治攻坚战阶段性目标任务圆满完成，生态环境明显改善。

实行最严格的生态环境保护制度，建立健全生态环保督察制度，全面建立资源高效利用制度。这些制度建设的成果，为经济高质量发展和生态环境可持续改善提供了强有力的支撑。

今天，放眼整个神州大地，从“十面霾伏”到常态“北京蓝”，从“污水直排”到“清水绿岸、鱼翔浅底”，生态环境带来的美丽蝶变，正在给老百姓带来实实在在的获得感、幸福感。未来，我们更需要咬定青山不放松，持续发力、久久为功，绿色发展，仍是进行时。

吕红星

今年谷子粟灰螟趋偏轻发生趋势

粟灰螟又称谷子钻心虫，属鳞翅目草螟科，是我国北方谷子产区的一大害虫，山西为该虫主要发生区。粟灰螟以幼虫蛀茎危害，一代粟灰螟幼虫蛀蛀为害谷苗后，形成枯心苗，二代粟灰螟幼虫在谷子孕穗—抽穗期蛀蛀为害，前期为害形成白穗谷粒干秕，后期为害遇大风降雨极易造成谷秆折断倒伏，造成产量损失。

根据全省各农作物病虫害监测区域站对谷子粟灰螟越冬基数、冬后存活率、灯下诱蛾调查结果，结合山西省气候中心气候趋势预测及粟灰螟发生规律综合分析，预计 2025 年山西省谷子粟灰螟偏轻发生，发生面积 333.33 平方千米次。危害盛期一代幼虫在 6 月中旬至 7 月上旬；二代幼虫在 8 月上、中旬。

防治建议

农业防治。秸秆粉碎还田，减少虫源基数。生长季及时拔除枯心苗，集中带到田外深埋，防止幼虫转株为害。

物理防治。苗期田间安置杀虫灯诱杀成虫，也可使用性诱剂、糖醋液诱杀成虫。

化学防治。药剂防治用药最佳时期是产卵盛期至幼虫蛀茎之前。

（1）施撒毒土：谷子拔节期，当田间调查百株谷中有 1 个及上卵块时，可选用氯虫苯甲酰胺或辛硫磷拌细土制成毒土，拌匀后顺垄撒在谷苗根际，形成药带，触杀粟灰螟卵及初孵幼虫。

（2）药剂喷雾：当发现枯心苗时，将喷雾器调整对准谷苗根部进行喷雾防治，可使用甲维·氯虫苯、高效氯氟菊酯、氯虫·噻虫嗪等杀虫剂。

山西省植物保护植物检疫中心

一代玉米螟发生趋势预报

玉米螟，俗称玉米钻心虫，主要危害玉米、高粱、谷子等禾谷类作物，以幼虫危害玉米心叶，造成花叶或排孔。玉米抽穗后蛀蛀茎秆和穗柄，蛀食穗粒，引起折株或穗腐、粒腐，造成减产。根据各农作物病虫害监测区域站对玉米螟冬后基数、存活情况及灯下越冬代蛾量调查，结合春玉米种植生长情况和未来气象条件等因素综合分析，对 2025 年一代玉米螟发生趋势预报如下：

一、发生趋势。预计今年一代玉米螟总体偏轻发生，发生面积 1200 平方千米，中北部甜（糯）玉米集中种植区中等发生。南部 6 月中旬，中部、北部 7 月上、中旬进入防治适期。

二、防治建议。越冬代成虫羽化期使用杀虫灯结合性诱剂诱杀；成虫产卵初期释放赤眼蜂灭卵。幼虫低龄低密度阶段优先选用苏云金杆菌、球孢白僵菌、核型多角体病毒、金龟子绿僵菌、印楝素、短稳杆菌等生物农药；化学防治可选用四氯虫酰胺、氯虫苯甲酰胺、甲氨基阿维菌素苯甲酸盐、乙基多杀菌素、四唑虫酰胺等杀虫剂，抓住低龄幼虫窗口期实施统防统治和联防联控。

山西省植物保护植物检疫中心