

住房和城乡建设部 生态环境部 文件

建城〔2018〕104号

住房和城乡建设部 生态环境部关于印发 城市黑臭水体治理攻坚战实施方案的通知

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院有关部委、直属机构：

经国务院同意，现将《城市黑臭水体治理攻坚战实施方案》印发给你们，请认真贯彻落实。



2018年9月30日

(此件主动公开)

城市黑臭水体治理攻坚战实施方案

2015年国务院印发《水污染防治行动计划》以来，各地区各部门迅速行动，在治理城市黑臭水体方面取得积极进展，成效显著。为进一步扎实推进城市黑臭水体治理工作，巩固近年来治理成果，加快改善城市水环境质量，制定本方案。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真落实党中央、国务院决策部署和全国生态环境保护大会要求，把更好满足人民日益增长的美好生活需要作为出发点和落脚点，坚持生态优先、绿色发展，紧密围绕打好污染防治攻坚战的总体要求，全面整治城市黑臭水体，加快补齐城市环境基础设施短板，确保用3年左右时间使城市黑臭水体治理明显见效，让人民群众拥有更多的获得感和幸福感。

(二) 基本原则。

系统治理，有序推进。坚持统筹兼顾、整体施策，全方位、全过程实施城市黑臭水体治理。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹好上下游、左右岸、地上地下关系，重点抓好源头污

染管控。坚持雷厉风行和久久为功相结合，既集中力量打好消除城市黑臭水体的歼灭战，又抓好长制久清的持久战。坚持从各地实际出发，遵循治污规律，扎实推进治理攻坚工作。

多元共治，形成合力。落实中央统筹、地方实施、多方参与的城市黑臭水体治理体制，上下联动，多措并举，确保工作顺利实施。强化城市政府主体责任，以全面推行河长制、湖长制为抓手，协调好跨区域权责关系；加强部门协调，住房城乡建设部、生态环境部会同有关部门协同联动，加强指导督促；调动社会力量参与治理，鼓励公众发挥监督作用。

标本兼治，重在治本。坚持治标和治本相结合，力戒形式主义，既严格按照《水污染防治行动计划》规定的时间节点实现黑臭水体消除目标，又通过加快城市环境基础设施建设、完善长效机制，从根本上解决导致水体黑臭的相关环境问题。

群众满意，成效可靠。坚持以人民为中心的发展思想，确保黑臭水体治理效果与群众的切身感受相吻合，赢得群众满意。对于黑臭现象反弹、群众有意见的，经核实重新列入城市黑臭水体清单，继续督促治理。

（三）主要目标。到 2018 年底，直辖市、省会城市、计划单列市建成区黑臭水体消除比例高于 90%，基本实现长制久清。到 2019 年底，其他地级市建成区黑臭水体消除比例显著提高，到 2020 年底达到 90% 以上。鼓励京津冀、长三角、珠三角区域

城市建成区尽早全面消除黑臭水体。

二、加快实施城市黑臭水体治理工程

(一) 控源截污。加快城市生活污水收集处理系统“提质增效”。推动城市建成区污水管网全覆盖、全收集、全处理以及老旧污水管网改造和破损修复。全面推进城中村、老旧城区和城乡结合部的生活污水收集处理，科学实施沿河沿湖截污管道建设。所截生活污水尽可能纳入城市生活污水收集处理系统，统一处理达标排放；现有城市生活污水集中处理设施能力不足的，要加快新、改、扩建设施，对近期难以覆盖的地区可因地制宜建设分散处理设施。城市建成区内未接入污水管网的新建建筑小区或公共建筑，不得交付使用。新建城区生活污水收集处理设施要与城市发展同步规划、同步建设。（住房城乡建设部牵头，发展改革委、财政部、生态环境部、自然资源部参与，城市人民政府负责落实。以下均需城市人民政府落实，不再列出）

深入开展入河湖排污口整治。研究制定排污口管理相关文件，对入河湖排污口进行统一编码和管理。组织开展城市黑臭水体沿岸排污口排查，摸清底数，明确责任主体，逐一登记建档。通过取缔一批、清理一批、规范一批入河湖排污口，不断加大整治力度。（生态环境部牵头，水利部、住房城乡建设部参与）

削减合流制溢流污染。全面推进建筑小区、企事业单位内部和市政雨污水管道混错接改造。除干旱地区外，城市新区建设均

实行雨污分流，有条件的地区要积极推进雨污分流改造；暂不具备条件的地区可通过溢流口改造、截流井改造、管道截流、调蓄等措施降低溢流频次，采取快速净化措施对合流制溢流污染进行处理后排放，逐步降低雨季污染物入河湖量。（住房城乡建设部牵头）

强化工业企业污染控制。城市建成区排放污水的工业企业应依法持有排污许可证，并严格按证排污。对超标或超总量的排污单位一律限制生产或停产整治。排入环境的工业污水要符合国家或地方排放标准；有特别排放限值要求的，应依法依规执行。新建冶金、电镀、化工、印染、原料药制造等工业企业（有工业废水处理资质且出水达到国家标准的原料药制造企业除外）排放的含重金属或难以生化降解废水以及有关工业企业排放的高盐废水，不得接入城市生活污水处理设施。组织评估现有接入城市生活污水处理设施的工业废水对设施出水的影响，导致出水不能稳定达标的要限期退出。工业园区应建成污水集中处理设施并稳定达标运行，对废水分类收集、分质处理、应收尽收，禁止偷排漏排行为，入园企业应当按照国家有关规定进行预处理，达到工艺要求后，接入污水集中处理设施处理。（生态环境部牵头，发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部参与）

加强农业农村污染控制。强化农业面源污染控制，改善城市水体来水水质，严禁城镇垃圾和工业污染向农业农村转移，避免

对城市建成区黑臭水体治理产生负面影响。加强畜禽养殖环境管理，加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用，规模化畜禽养殖场应当持有排污许可证，并严格按证排污。总结推广适用不同地区的农村污水处理模式，加强技术支撑和指导，梯次推进农村生活污水处理，推动城镇污水管网向周边村庄延伸覆盖。积极完善农村垃圾收集转运体系，防止垃圾直接入河或在水体边随意堆放。（农业农村部、住房城乡建设部、生态环境部按职责分工负责）

（二）内源治理。科学实施清淤疏浚。在综合调查评估城市黑臭水体水质和底泥状况的基础上，合理制定并实施清淤疏浚方案，既要保证清除底泥中沉积的污染物，又要为沉水植物、水生动物等提供休憩空间。要在清淤底泥污染调查评估的基础上，妥善对其进行处理处置，严禁沿岸随意堆放或作为水体治理工程回填材料，其中属于危险废物的，须交由有资质的单位进行安全处置。（水利部牵头，生态环境部、住房城乡建设部、农业农村部参与）

加强水体及其岸线的垃圾治理。全面划定城市蓝线及河湖管理范围，整治范围内的非正规垃圾堆放点，并对清理出的垃圾进行无害化处理处置，降低雨季污染物冲刷入河量，36个重点城市要在2018年底前完成。规范垃圾转运站管理，防止垃圾渗滤液直排入河。及时对水体内垃圾和漂浮物进行清捞并妥善处理处置，严禁将其作为水体治理工程回填材料。建立健全垃圾收集

(打捞) 转运体系, 将符合规定的河(湖、库)岸垃圾清理和水面垃圾打捞经费纳入地方财政预算, 建立相关工作台账。(住房城乡建设部、水利部、生态环境部、农业农村部、财政部按职责分工负责)

(三) 生态修复。加强水体生态修复。强化沿河湖园林绿化建设, 营造岸绿景美的生态景观。在满足城市排洪和排涝功能的前提下, 因地制宜对河湖岸线进行生态化改造, 减少对城市自然河道的渠化硬化, 营造生物生存环境, 恢复和增强河湖水系的自净功能, 为城市内涝防治提供蓄水空间。(自然资源部、住房城乡建设部、水利部按职责分工负责)

落实海绵城市建设理念。对城市建成区雨水排放口收水范围内的建筑小区、道路、广场等运用海绵城市理念, 综合采取“渗、滞、蓄、净、用、排”方式进行改造建设, 从源头解决雨污管道混接问题, 减少径流污染。(住房城乡建设部牵头, 水利部参与)

(四) 活水保质。恢复生态流量。合理调配水资源, 加强流域生态流量的统筹管理, 逐步恢复水体生态基流。(水利部牵头) 严控以恢复水动力为理由的各类调水冲污行为, 防止河湖水通过雨水排放口倒灌进入城市排水系统。(水利部、住房城乡建设部按职责分工负责)

推进再生水、雨水用于生态补水。鼓励将城市污水处理厂再

生水、分散污水处理设施尾水以及经收集和处理后的雨水用于河道生态补水。推进初期雨水收集处理设施建设。（住房城乡建设部牵头，生态环境部、水利部参与）

三、建立长效机制

（一）严格落实河长制、湖长制。按照中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面推行河长制的意见》、《关于在湖泊实施湖长制的指导意见》要求，明确包括城市建成区内黑臭水体在内的河湖的河长湖长。河长湖长要切实履行责任，按照治理时限要求，加强统筹谋划，调动各方密切配合，协调联动，确保黑臭水体治理到位。（水利部牵头，生态环境部、住房城乡建设部参与）

加强巡河管理。河长湖长要带头并督促相关部门做好日常巡河，及时发现解决水体漂浮物、沿岸垃圾、污水直排口问题。有条件的地区可建立监控设施，对河道进行全天候监督，着力解决违法排污、乱倒垃圾取证难问题。全面拆除沿河湖违章建筑，从源头控制污染物进入水体。严格执行污水排入排水管网许可制度，严禁洗车污水、餐饮泔水、施工泥浆水等通过雨水口进入管网后直排入河。（水利部、住房城乡建设部、生态环境部按职责分工负责）

（二）加快推行排污许可证制度。对固定污染源实施全过程管理和多污染物协同控制，按行业、地区、时限核发排污许可

证，全面落实企业治污责任，加强证后监管和处罚。强化城市建成区内排污单位污水排放管理，特别是城市黑臭水体沿岸工业生产、餐饮、洗车、洗涤等单位的管理，严厉打击偷排漏排。对污水未经处理直接排放或不达标排放导致水体黑臭的相关单位和工业集聚区严格执法，严肃问责。2019 年底前，地级及以上城市建成区全面实现污水处理厂持证排污，其中，36 个重点城市建成区污水处理厂提前一年完成并强化证后监管。（生态环境部牵头）

（三）强化运营维护。落实河湖日常管理和各类治污设施维护的单位、经费、制度和责任人，明确绩效考核指标，加大考核力度。严格城市生活污水处理设施运营监管，切实保障稳定运行。推进机械化清扫，逐步减少道路冲洗污水排入管网。定期做好管网的清掏工作，并妥善处理清理出的淤泥，减少降雨期间污染物入河。分批、分期完成生活污水收集管网权属普查和登记造册，有序开展区域内无主污水管道的调查、移交和确权工作，建立和完善城市排水管网地理信息系统。落实管网、泵站、污水处理厂等污水收集管网相关设施的运营维护管理队伍，逐步建立以 5—10 年为一个排查周期的管网长效管理机制，有条件的地区，鼓励在明晰责权和费用分担机制的基础上将排水管网管理延伸到建筑小区内部。推进城市排水企业实施“厂—网—河湖”一体化运营管理机制。（住房城乡建设部、水利部按职责分工负责）

四、强化监督检查

(一) 实施城市黑臭水体整治环境保护专项行动。按照排查、交办、核查、约谈、专项督察“五步法”，形成以地市治理、省级检查、国家督查三级结合的专项行动工作机制。2018—2020年，生态环境部会同住房城乡建设部每年开展一次地级及以上城市黑臭水体整治环境保护专项行动。国务院有关部门排查形成问题清单，交办相关地方政府，限期整改并向社会公开，实行“拉条挂账，逐个销号”式管理；对整改情况进行核查，整改不到位的组织开展约谈，约谈后仍整改不力的将纳入中央生态环境保护督察范畴，并视情组织开展机动式、点穴式专项督察。省级人民政府积极配合做好专项行动，对本行政区域内各城市加强督促、协调和指导，并因地制宜开展省级城市黑臭水体整治专项行动。各城市人民政府做好自查和落实整改工作。（生态环境部牵头，住房城乡建设部参与）

(二) 定期开展水质监测。2018年底前，对已完成治理的黑臭水体开展包括透明度、溶解氧（DO）、氨氮（ $\text{NH}_3\text{-N}$ ）、氧化还原电位（ORP）等4项指标在内的水质监测。省级生态环境部门指导本行政区域内地级及以上城市开展黑臭水体水质交叉监测，每年第二、三季度各监测一次，并于监测次季度首月10日前，向生态环境部和住房城乡建设部报告上一季度监测数据。（生态环境部牵头，住房城乡建设部参与）

五、保障措施

(一) 加强组织领导。各地区各部门要深刻认识打好城市黑臭水体治理攻坚战的重要意义，进一步压实责任、强化举措、狠抓落实，确保本方案确定的各项任务按期落实到位。城市人民政府是城市黑臭水体治理的责任主体，要再次开展全面排查，核清城市建成区内黑臭水体情况，逐一建立健全并实施黑臭水体治理方案，明确消除时限，加快工程落地；要制定本城市黑臭水体治理攻坚战实施方案，年初确定年度目标、工作计划和措施，每季度向社会公开黑臭水体治理进展情况，年底将落实情况向上级人民政府住房城乡建设、生态环境部门报告。各城市实施方案须在2018年11月底前经省级人民政府同意后向社会公布。对于城市黑臭水体治理工作中涌现出的先进典型按照有关规定给予表扬奖励，坚持有为才有位，突出实践实干实效，让那些想干事、能干事、干成事的干部有机会有舞台。省级人民政府要将城市黑臭水体治理工作纳入重要议事日程，按照本方案要求将治理任务分解到各部门，明确职责分工和时间进度，建立符合当地实际的黑臭水体管理制度，每年年底向住房城乡建设部、生态环境部提交城市黑臭水体治理情况报告。住房城乡建设部、生态环境部等部门加强统筹协调，出台配套支持政策，会同相关部门指导和督促地方落实城市黑臭水体治理工作要求，并对治理目标和重点任务完成情况进行考核。(住房城乡建设部、生态环境部负责)

(二) 严格责任追究。按照中共中央、国务院《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》要求，落实领导干部生态文明建设责任制，严格实行党政同责、一岗双责。城市政府要把黑臭水体治理放在重要位置，主要领导是本行政区域第一责任人，其他有关领导班子成员在职责范围内承担相应责任，要制定城市黑臭水体治理部门责任清单，把任务分解落实到有关部门。地方各级人民政府住房城乡建设（水务）、生态环境部门要做好牵头，会同和督促有关部门做好工作，对于推诿扯皮、落实不力的，要提请同级人民政府进行问责；参与部门要积极作为，主动承担分配的任务，确保工作成效。将城市黑臭水体治理工作情况纳入污染防治攻坚战成效考核，做好考核结果应用。对在城市黑臭水体治理攻坚战中责任不落实、推诿扯皮、没有完成工作任务的，依纪依法严格问责、终身追责。（生态环境部牵头，住房城乡建设部、中央组织部参与）

(三) 加大资金支持。地方各级人民政府要统筹整合相关渠道资金支持黑臭水体治理，加大财政支持力度，结合地方实际创新资金投入方式，引导社会资本加大投入，坚持资金投入同攻坚任务相匹配，提高资金使用效率。完善污水处理收费政策，各地要按规定将污水处理收费标准尽快调整到位，原则上应补偿到污水处理和污泥处置设施正常运营并合理盈利，加大污水处理费收缴力度，严格征收使用管理。在严格审慎合规授信的前提下，鼓

励金融机构为市场化运作的城市黑臭水体治理项目提供信贷支持。按照依法合规、风险可控、商业可持续原则，探索开展治污设备融资租赁业务发展。推广规范股权、项目收益权、特许经营权、排污权等质押融资担保。（财政部、发展改革委、人民银行、银保监会、证监会、住房城乡建设部、生态环境部按职责分工负责）

（四）优化审批流程。落实深化“放管服”改革和优化营商环境的要求，结合工程建设项目行政审批制度改革，加大对城市黑臭水体治理项目支持和推进力度，在严格前期决策论证和建设基本程序的同时，对报建审批提供绿色通道。（发展改革委、自然资源部、住房城乡建设部、生态环境部按职责分工负责）

（五）加强信用管理。将从事城市黑臭水体治理的规划设计、施工、监理、运行维护的单位及其法定代表人、项目负责人、技术负责人纳入信用管理，建立失信守信黑红名单制度并定期向社会公布。（住房城乡建设部牵头、发展改革委参与）

（六）强化科技支撑。加强城市黑臭水体治理科研攻关和技术支撑，不断提炼实用成果，总结典型案例，推广示范适用技术和成功经验。针对城市黑臭水体治理过程中出现的技术问题，及时加强技术指导，制定指导性文件。（科技部、生态环境部、住房城乡建设部按职责分工负责）

（七）鼓励公众参与。各地要做好城市黑臭水体治理信息发

布、宣传报道、舆情引导等工作，限期办理群众举报投诉的城市黑臭水体问题，保障群众知情权，提高黑臭水体治理重大决策和建设项目的群众参与度。采取喜闻乐见的宣传方式，充分发挥微信公众号等新媒体作用，面向广大群众开展形式多样的宣传工作，引导群众自觉维护治理成果，不向水体、雨水口违法排污，不向水体丢垃圾，鼓励群众监督治理成效、发现问题，形成全民参与治理的氛围。（生态环境部、住房城乡建设部按职责分工负责）

抄送：中央组织部，各省、自治区、直辖市住房城乡建设厅（建委、水务局、水务厅）、环境保护厅（局）。

住房城乡建设部办公厅秘书处

2018年10月9日印发
