

咸宁社科智库

研究报告

2024 年第 6 期（总第 299 期）

咸宁市社会科学界联合会

湖北省社会科学院咸宁分院

2024 年 8 月 15 日

关于以流域综合治理推进自然生态 公园城市建设的建议

中共咸宁市委党校社科课题组

摘 要：流域是生态和文明的重要载体。以水治理推进流域综合治理是贯彻落实省第十二次党代会精神的实践举措，也是贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动中国式现代化的必然要求。课题组在学深悟透习近平生态文明思想、流域治理理论，全面了解我市流域治理现状基础上，学习借鉴国内外流域治理先进经验，深入剖析赤壁市小流域综合治理的成功实践，试图为我市流域治理提供可行性对策建议。

关于以流域综合治理推进自然生态 公园城市建设的建议

自古以来，治荆楚必先治水，只有江河安澜，才能百姓无恙。开展小流域综合治理，是深入贯彻习近平生态文明思想的具体实践，是以流域综合治理为核心，统筹生态优先、绿色发展，为实现高质量发展提供有力支撑的基础性工程，是以实现生态美、产业强、百姓富为目标的民心工程。

湖北省第十二次党代会明确提出支持咸宁市打造武汉都市圈自然生态公园城市，这是湖北省委在全面建设社会主义现代化阶段赋予咸宁的政治任务和具体定位。打造自然生态公园城市，是彰显咸宁生态特色，发挥比较优势，建设转型发展示范区及特色产业增长极的战略举措。当前，咸宁市各级政府积极推进小流域综合治理和自然生态公园城市建设，如何根据自然生态公园城市的内涵及标准，以小流域综合治理为抓手，推进咸宁市自然生态公园城市建设，是亟待思考的重大课题。

一、咸宁市以流域综合治理推进生态公园城市建设现状

（一）咸宁市流域内水资源总体情况

咸宁拥有长江岸线 128 公里,是长江重要的水源涵养地和生态屏障，在推进湖北生态省建设，共抓长江大保护中具有举足轻重的地位和作用。根据统计数据，全市多年平均地表水资源

量 80.12 亿 m^3 ，折合深度 813.6 mm，多年平均地下水资源量 21.24 亿 m^3 ，地表地下重复计算量 18.77 亿 m^3 ，水资源总量 82.59 亿 m^3 。水资源总量占全省 7.8%，位列全省第 5 位，武汉城市圈第 2 位。全市多年人均占有水资源量 2750 m^3 ，高于全省及全国平均水平；亩均占有水资源量 2790 m^3 。全市境内共有五个流域性水系，分别是陆水、金水、富水、黄盖湖及梁子湖，其中陆水流域为境内唯一的一条直接注入长江的一级支流。全市流域面积 50 平方公里以上的河流有 64 条；面积 100 亩以上的湖泊 39 个，其中斧头湖、西凉湖分别是湖北省的第四、第五大湖泊；共有水库 553 座，其中大型水库 5 座，中型水库 19 座。

（二）咸宁市以流域综合治理推进生态公园城市建设成效

1.提高水利工程建设水平。一是加快水利项目建设进度。2023 年共争取上级投资水利项目 106 个，项目总投资 9.69 亿元，到位上级资金 7.53 亿元。落实专项债 2.95 亿元、融资 16 亿元。各项资金争取在全省投资排名中名列前茅。2024 年截止目前，全市已争取上级投资水利项目 93 个，项目总投资 42.8 亿元，到位上级资金 25.2 亿元，其中增发国债项目 41 个，项目总投资 39.2 亿元，到位增发国债资金 21.5 亿元；中央资金 2.67 亿元，省级配套 1.1 亿元。资金争取较去年同期增长 3 倍以上。当前崇阳县木三李水库工程、咸安区四门楼水库除险加固工程等国债项目已开工实施，通城县新建隽东灌区工程等其他国债项目基本已挂网招标，通山县黄荆口水库工程本次下达国债资金 5.41

亿元，即将挂网招标。二是不断提升农村供水保障质量。加快城乡供水一体化发展，推动赤壁长江取水工程和通山县黄荆口水库工程等城乡供水水源建设。三是加快农村水利基础设施建设速度。加快 87 座小型病险水库整险加固，推进 529 座小型水库水雨情测报设施升级。崇阳青山、赤壁双黄等中型灌区续建配套与现代化改造有序推进，完成投资 2188 万元，改善灌溉面积 4.5 万亩，不断提升粮食安全生产灌溉保障能力。四是用活用好移民政策。全省第三批移民避险解困试点计划搬迁安置 4068 人，中央补助资金 8949 万。高标准规划移民美丽家园建设，10 个村被评为移民美丽家园省级示范村。

2.确保防汛抗旱工作胜利。重点防范化解水库失事、洪水爆发、山洪灾害等潜在隐患和风险，组织修订完善了全市大江大河、湖泊、防山洪等各类防汛抗旱预案 437 个，开展防洪演练 9 场次。向社会发布暴雨预警信息 66 条，向各级责任人发布山洪预警信息 785 条，科学精准调度水库、湖泊、泵站、涵闸等水利工程，实现“不溃一堤、不跨一坝、不发生群死群伤”的根本目标，取得了连续五年无人员因洪涝灾害伤亡的成绩。

3.严格贯彻落实河湖长制。一是健全责任体系。自 2017 年全面推行河湖长制以来，我市建立了市、县、乡、村四级河湖长，明确了各河湖长及联系部门的职责任务，构建了河湖长牵头抓总，各部门分工负责的横向工作格局和市级河湖长抓统筹、县级河湖长抓推进、镇级河湖长抓落实、村级河湖长抓巡查的

纵向责任体系。全市现有市级河湖长 13 名，县级河湖长 98 名，乡级河湖长 645 名，村级河湖长 928 名，河湖警长 144 名，同时设置巡查员 1625 名，保洁员 3604 名。二是坚持徒步巡河。市第一总河湖长、市委书记孟祥伟同志自 2020 年 5 月担任淦河河长以来，14 次徒步全境巡查淦河 80 多公里，解决了淦河一系列问题，提出了综合治理方案，淦河面貌显著改善，被评为“省级示范河湖”，徒步巡河事迹被《中国水利报》重点宣传报道，是湖北省唯一登上“河长湖长故事”栏目的市级河湖长。全市以孟祥伟同志为标杆，市总河湖长、市长杨军签署《关于开展“脚步丈量”巡查河湖行动的命令》，要求各级河湖长走遍一片一域、一堤一坝，了解一山一水、一草一木，推动实现习近平生态文明思想在咸宁大地落地生根、开花结果。全市各级河湖长按照“深实严细久”工作标准和“五到四从四多”工作方法，徒步深入河湖管护一线，踏查上下游、左右岸、水域洲滩，查“四乱”整治、查污水直排、查水利工程、查水源保护等，对发现的问题采取“一竿子插到底”方式解决落实。2021 年以来，全市各级河湖长年均巡查履职 3 万余次，解决了一系列河湖环境问题。三是建立长效机制。我市与黄石市建立了《富水河长制协作工作机制》，定期召开富水流域河湖长制联席会议，赤壁市与临湘市签订了《黄盖湖水环境综合治理联防联控工作协议》，携手开展联合执法，共治共护黄盖湖、长江等跨界河湖行动取得阶段性成果，严格执行《咸宁市陆水流域保护条例》，组织流域各县市开展

陆水流域生态环境保护联管联治和联合执法行动，打击破坏生态行为。

4.水生态保护效果明显。一是清理整改小水电。对全市小水电站清理整改落实情况开展“回头看”，逐一排查全部 176 座小水电站清理整改情况，坚决整改到位。2021 年全市 28 座退出类电站全部完成断网、发电设备拆除工作，148 座整改类电站完善合规性手续共 435 项。根据“一站一策”要求，81 座电站增设生态流量泄放设施，并安装监控、监测设备。二是加大对水生态修复项目建设投资力度。斧头湖退垸还湖生态修复项目投资 5800 万元，涉及长度 16 公里，湖区面积约 178 公顷；黄盖湖流域生态修复项目投入资金 2000 多万元，长江岸线复绿项目投入资金 4000 万元、涉及面积 17 万平方。沿江平原区水网连通、斧头湖清淤及综合利用等重点项目有序开展。三是严厉打击破坏流域的非法行为。全市共开展河道采砂执法巡查 852 次，查处河道采砂案 9 起，清理取缔“三无”采砂船舶 44 艘。开展长江禁捕“百日攻坚战”，清理违规网具 5386 张(顶)，查办违法违规案件 114 件，司法移送案件 27 件、移送涉案人员 38 人。

二、咸宁市以流域综合治理推进生态公园城市建设面临的主要问题

1.水安全问题：蓄滞洪能力有待提升，存在防洪排涝隐患。部分河湖堤防建设高度不足，主要河堤两岸护脚冲刷严重，内垸防洪排涝能力有待加强；个别库区存在排涝泵闸年久失修、

设备老化，有的损坏严重；入湖、出湖河流河道仍存在防洪能力不足，存在安全隐患。

2.水环境问题：部分湖泊断面水质不稳定。一是内源污染严重。部分湖泊因多年高密度围网养殖，造成底泥污染物偏高，磷含量比外源负荷大。二是城镇污水处理厂管网收集系统不健全，城镇污水处理厂管网雨污合流，还有城中村管网未覆盖，导致污水直排入河。三是农村生活污水处理能力不足，大部分农村尚无集中式污水处理设施，导致生活污水未经处理直排入河或通过化粪池简单处理排入沟渠水塘。四是农业面源污染量大面广，大量农药、化肥随地表径流直排入水体。五是退垸还湖任务较重，湖泊保护区内仍有一定数量的湖边塘。

3.水生态问题：湖泊生态环境恶化，生物多样性受损。一是长期水产养殖污染破坏湖泊生态系统，导致湖泊水体富营养化趋势明显，逐渐由中营养状态转为轻度富营养化状态。同时，湖泊周边农田大量施用化肥，大量氮和磷流入湖泊，加剧水体的富营养化。二是湖泊流域内湿地、湖滨、河滨等自然生态空间整体呈减少趋势，自然岸线保有率大幅降低、水生植被覆盖面积、群丛数量和结构、生物种类均退化明显。三是天然野生淡水鱼类趋于低龄化、小型化和低质化，渔产量有逐年下降的趋势，水草覆盖率下降，湿地生物多样性受到一定程度威胁。

4.水管理问题：信息化智能化水平不高、湖泊管理能力和管理效率有待提升。一些湖泊河流跨越几个县市或存在交叉，

在管理上权责划分不清。对于湖泊水质、生态质量检测站点设置较少，检测频次不高，对水环境质量动态把握不及时不充分。湖泊管理检测信息化智能化水平不高，监管开发业务平台建设滞后，影响水环境保护的预测、决策水平。

三、咸宁市以流域综合治理推进自然生态公园城市建设的对策建议

自赤壁市羊楼洞港小流域综合治理试点工作启动以来，围绕守护一库清水、建美一片田园、繁荣一座小镇、培育一个产业四大美好愿景，探索形成“爱上你的小屋”、“客货邮融合”、“全域旅游联盟”、“两山价值转换”、“数字赋能基层治理”五个治理模式，取得了阶段成果，引起了全省各地市关注，为全省提供了若干可复制、可推广的经验，也为全市流域治理树立了标杆。

（一）加强顶层设计，构建一张蓝图绘到底的战略布局

1.坚持“多规合一”，系统性设计、统筹性谋划。把《咸宁市流域综合治理和统筹发展规划》作为“多规合一”的“一”，将各类规划整合成小流域综合治理的“一张蓝图”，统筹经济社会发展规划和国土空间布局安排，使经济社会发展与国土空间、生态系统相适应、相统一。按照省第十二次党代会精神和《湖北省流域综合治理和统筹发展规划纲要》要求，以规划为引领，构建流域统筹、区域落实、协同推进的工作格局。赤壁市围绕小流域目标定位编制《羊楼洞港小流域综合治理规划》，根据生产、生活、生态空间特征，将小流域划分为上中下游“三个功

能区，结合山地丘陵地形地貌特征，打造坡顶林、坡上居、坡下田“三场景”，按照全域旅游发展要求，将国土空间利用旅游化，去重叠化形成了“一张蓝图”。

2.强化部门统筹，形成治理合力。根据流域综合治理发展规划，明确各地区各部门在流域综合治理中的义务责任。围绕淦河、富水湖、陆水湖、斧头湖以及长江各支流流域治理，建立全流域跨行政区协调机制。成立区域协调委员会，打破部门条块和地域分割状况，教育引导各部门树立全流域治理理念。赤壁市在小流域治理中成立试点工作总指挥和“一办九部”工作专班，在更大范围统筹资源力量，主管部门和相关部门“条抓块统”，各部门共同干一件事。建立以有效投资为导向的合伙人合作机制，探索流域合伙人生态模式，向全球招募合伙人，用好政府市场“两只手”，构建政府、市场主体和老百姓平等参与治理格局，充分发挥各参与主体积极性。

3.抓好规划落实，抓好责任落实。根据《咸宁市陆水流域保护条例》《咸宁市西凉湖保护条例》等地方性法规，细化流域治理任务清单，建立指导性高、操作性强的目标责任考评制度。赤壁市围绕水质与生态修复、生产方式转变、生活方式转变三个方面制定了19个维度61项任务的指标体系，明确了评价方法，专家、群众、游客等主体评价权重占70%以上。

（二）依托小流域综合治理，打造层级公园体系

1.依托小流域综合治理，打造两湖国家湿地公园。

斧头湖为湖北省第四大湖泊，西凉湖是我市最大内湖，湖北省第五大湖泊。依托小流域进行综合治理，结合自然生态保护与景观建设，做好“一江一山两湖两河”（长江、幕阜山、斧头湖、西凉湖、淦河、陆水河）山水大文章，是当前我市建设自然生态公园城市的战略关键。拥两湖是咸宁市得天独厚的生态资源，也是咸宁市因水而美的金字招牌。保护好、利用好两湖资源，是咸宁市推动武咸同城化发展，吸引武汉资源要素向咸宁流动，向北拓展，建设武汉后花园的战略先手。

定位上将斧头湖、西凉湖湿地与武汉市鲁湖、梁子湖联合打造国家湿地公园，加强公园建设和基础设施建设，建成集休闲、观光、生态旅游、科普教育等功能于一体的滨湖湿地公园。开展环湖公路和滨湖绿道可研设计。

2.统筹小流域综合治理、双集中以及自然生态公园城市建设，打造中心城区“淦河百里画廊”

淦河是咸宁市的母亲河，不仅是咸宁市“一江一山两湖两河”（长江、幕阜山、斧头湖、西凉湖、淦河、陆水河）的重要组成部分，也是咸宁城市重要的生态廊道和景观廊道。结合淦河水生态景观及沿线生物、历史人文等资源，将淦河上游段打造成全市小流域综合治理的示范区、中国桂花城特色生态核心区、鄂南农耕文化集中呈现区、华中康养圣地。当前需要加强淦河上游基础设施建设，以淦河滨水绿道串联咸宁市淦河上中下游；进一步建设好鸣水泉风景区、桂花镇桂花源景区。

3.依托小流域综合治理，建设好社区公园和口袋公园

社区公园则分布在各个居住区，便于居民日常使用；口袋公园则利用城市中的边角地块，增加绿地覆盖，改善微环境。该体系不仅提升了城市的生态环境质量，还提供了丰富的休闲娱乐空间，促进了居民的身心健康。通过合理的规划与建设，层级公园体系将逐步实现全市域的绿化覆盖，为市民提供一个绿色、健康、宜居的生活环境。

（三）聚焦四化同步，探索“五个以”的实践路径

1.以流域综合治理为基础，打造美丽宜居新家园。要把规划作为统筹工作的重要手段，从生态系统的整体性和流域的系统性出发，以治水为突破口，实施污水治理、垃圾分类、矿山修复、建房管控等系列生态治理措施，推进上下游、左右岸、地表地下、城镇乡村一体化保护和系统治理，打造“河畅、水清、岸绿、景美”的流域生态环境。因地制宜将流域内生活污水纳入污水处理厂处理，根据具体情况采取分布式处理和分散式处理，积极探索“摇铃收灰+分类处置”垃圾处理模式，早日实现垃圾分类全覆盖。对于流域内矿山，采取自然修复和人工修复相结合的方式，恢复矿区生态。引导农民规范建房，新增建房必须符合规划要求。

2.以供应链平台为抓手，推动三产融合发展新格局。产业兴旺是乡村振兴的重中之重，也是源头活水。可由国企牵头搭建旅游供应链平台，制定平台章程，引导涉旅市场主体上链，

推动以旅游为牵引的三产业融合发展。依托平台资源推动小流域内山水林田湖房旅游标准化改造，建设生态绿道、沿线旅游打卡点，通过推动民房改民宿、设立各种文学艺术培训写生基地，体验工坊，挖掘地方特色美食、旅游景点等方式，培育壮大市场主体，创新文旅产业新业态。人民群众通过拿租金、挣薪金、分股金等方式持续增收致富，确保流域治理成效可持续。

3.以城镇和产业“双集中”为切入点，推动城乡融合发展。

要推动人口向城镇集中，采取民生保障和货币化安置政策，鼓励群众进城居住，保留进城农民宅基地使用权，解除群众后顾之忧。鼓励引导流域内住户到城、乡镇购房。要推动人口向中心村集中，探索农村集体建设用地入市方式，解决好流域内生态搬迁就近安置问题。推动产业向园区集中，为搬迁移民再就业创造条件。

4.以共同缔造为载体，打造和美社区环境。坚持美好环境与幸福生活共同缔造的理念，以村民小组为基本单位，将小流域划分为若干个微治理单元。坚持党建引领、群众参与，推动市镇干部下沉到各单元，组织宣传发动群众。创新基层治理组织体系，引导群众共同建立组织章程，修订村规民约，通过开展红旗党组织、星级自治组织、星级文明户等系列评选活动，形成见贤思齐、崇善向上的良好风尚，营造和谐美好社区环境。

（四）坚持实事求是，做好试点成功经验的总结推广

1.实行“爱上你的小屋”模式，服务农民建房。赤壁小流域

治理中由国企与民企合作搭建农民建房供应链平台，成立赤壁市“爱上你的小屋”建设有限公司和赤壁市农村建房规划协会，注册“爱上你的小屋”品牌，为农民建房提供规划、设计、建设、装修、运营等服务，让农民建有规划设计、有品位价值的房子。2023年9月以来，平台已签约农村建房服务377户，已免费为31户提供了施工设计服务、为104户提供优化设计服务、为62户调整附属房设计，减少占地面积2148 m²。

2.实行“客货邮供”融合模式，畅通城乡物流。利用公交村村通资源，由公交集团发起，搭建客货邮供供应链平台，解决农产品向城里运输和工业品向乡下运输的问题，减少运输成本，提高运输效率。2024年1-5月，赤壁农村快递总量达到26万件，同比增长39%，每件快递成本由0.32元/件降为0.15元/件；羊楼洞港小流域通过客货邮供平台上行农产品6.63吨，销售收入3.72万元。

3.实行多部门数据共享模式，切实为基层减负。结合基层镇、村普遍存在数据填报负担重、数据共享难等问题，利用大数据技术，完善基层数据采集共享机制。按照“一部门集采，多部门共享”的原则，所有数据由市政数局统一收集、动态更新，一个口子进、一个口子出，实现“找基层要数据”向“找系统取数据”的转变。试点以来，为各部门提供数据服务约2亿条，补充相关数据约1062万条，大大提高了工作效率，减轻了基层工作压力。

4.实行“大化粪池+”治理模式，治理生活污水。结合农村平时生活污水量少、流不出化粪池，只有在春节或办红白喜事时才有外溢情形的实际，在百花岭村、石人泉村 32 户建立“大化粪池+景观小湿地+吸污车+乡镇污水处理厂”治理模式。化粪池周围建设景观小湿地，即使有少量污水溢出，也可以通过景观小湿地吸收，环保又美观。在小试基础上扩大到全流域 1014 户，去年 12 月以来，累计吸污 915 户（次）、1890 吨，最高峰一天吸污 47 户、80 吨，大大解决了流域内生活污水治理问题。

课题组组长：马 倩

课题组成员：黄 凯 王发余 万思齐 江立培

分送：市委常委、副市长，市人大、市政协领导，高新区主任

省社科联、省社科院

市委办公室、市政府办公室、市委宣传部、市委政研室、市政府研究室

各县市（区）委书记、县市（区）长，本会主席团成员
