

中共无锡市委 无锡市人民政府

印发《关于扎实推进系统化全域海绵示范 城市建设的实施意见》的通知

各市（县）区委和人民政府，市委各部委办，市各委办局，市各人民团体，市各直属单位：

《关于扎实推进系统化全域海绵示范城市建设的实施意见》已经市委常委会会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻落实。

中共无锡市委
无锡市人民政府

2022年3月14日

关于扎实推进系统化全域海绵示范 城市建设的实施意见

为深入贯彻习近平总书记关于海绵城市建设的重要指示批示精神，认真落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》关于建设海绵城市的要求，切实做好国家全域推进海绵城市建设示范城市各项工作，为全国提供无锡经验、无锡方案，更好满足人民群众高品质生活需要，根据《财政部办公厅、住房城乡建设部办公厅、水利部办公厅关于开展系统化全域推进海绵城市建设示范工作的通知》（财办建〔2021〕35号）要求，结合我市实际，现就扎实推进系统化全域海绵示范城市建设提出如下实施意见。

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，深入贯彻习近平总书记对江苏工作重要指示精神，坚决落实党中央、国务院关于生态文明建设的重大战略决策，把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，按照省市第十四次党代会部署，紧扣新型城镇化和城市生态文明建设要求，坚持“推进系统化、建设系统化、技术系统化、产业系统化”，在“城乡全区域、建设全领域”落实海绵城市建设标准，切实转变城市规划、建设理念，充分发挥城市水体、绿地、市政基础设施、各类城市

建筑体等对雨水的渗透、吸纳和净化作用，最大程度实现雨水在城市区域的自然积存、自然渗透和自然净化，提升城市排水防涝能力和区域防洪能力，有效削减径流污染，切实改善城市水环境质量，加快构建健康完善的城市水生态系统，传承和弘扬城市水文化，重塑江南水乡园林和小桥流水人家盛景，实现人水和谐、水城共融，为谱写“强富美高”新无锡现代化建设新篇章提供有力支撑。

（二）基本原则。坚持把生态优先、绿色发展作为海绵城市建设的核心内涵，统筹推进经济生态化与生态经济化，着力提升经济社会发展的“绿色含量”；坚持把以人为本、内外兼修作为海绵城市建设的鲜明导向，积极回应群众关切，着力提升城市品质，既靓化城市“面子”，又夯实城市“里子”；坚持把系统谋划、彰显特色作为海绵城市建设的必要前提，切实将海绵城市理念融入城市开发建设更新全领域，着力改善城市水生态环境，铸造经济社会发展的“绿色屏障”；坚持把整体推进、重点突破作为海绵城市建设的重要路径，围绕“美丽无锡”建设，紧扣高质量发展考核内容，着力补短板、强弱项，推动城市水系统全面升级；坚持把全民参与、共建共享作为海绵城市建设的有效保障，建立健全政府、社会和公众协同推进机制，增强价值认同，凝聚整体合力。

（三）工作目标。到2024年，全面建成“内外兼修、独具特色、示范引领”的海绵城市，城市水生态系统质量稳步提升，城市水环境承载力明显增强，生态、低碳、韧性的城市水循环系统

建设取得显著进展，形成引领太湖流域的城市治水新模式、新路径，在争创全国海绵城市建设示范中走在前列。

——人居环境与生态品质持续优化。统筹实施美丽无锡、美丽河湖、城市更新等行动，全力推进区域流域生态修复、城市生态功能完善、城镇老旧小区改造、城市水环境治理等工作，不断改善城市生态质量，提升城市生态品质，营造诗意栖居环境，全面消除市区建成区劣 V 类水体，国省考断面水质达标率达到 95% 以上。

——水系统低碳韧性水平显著提升。统筹推进城市防洪排涝、城镇污水处理提质增效精准攻坚等工作，持续提升排水系统效能和节约集约水平，推动全市城镇污水处理综合效能走在全国前列，提高水资源循环利用效率，再生水利用率达到 33% 以上，不断增强城市水环境韧性、城市水安全韧性，整体实现 50 年一遇的内涝防治标准，打造具有鲜明“江南水乡”特点的城市水循环系统。

——规建管协同管控模式有效建立。结合“放管服”改革，坚持体制创新，建立完善海绵城市推进机制、考核机制、管理机制，将规划许可、施工图审查、施工许可、竣工验收等关键环节纳入海绵城市管控内容，构建具有可复制、可推广价值的规划、建设、管理、运维一体化管控模式，实现“统一指挥、部门协作、市区联动、统筹推进”的格局，为有序推进示范建设各项工作奠定坚实基础。

——全链条产业创新体系基本构建。着力构建以市场为导向、

企业为主体、高校院所为支撑的海绵城市全链条产业科技创新体系，加快实现产、学、研、用一体化协同推进，打造以智能化、绿色化、系统化为核心内涵和鲜明标志的国内一流、具有国际影响的海绵城市产业高地。

二、持续完善城市生态基础设施体系

（四）服务国家生态战略大局。以建设长三角绿色生态标杆区为目标，促进区域生态环境联保共治，共同打造绿色美丽长三角。全面接轨上海大都市圈建设，认真落实环太湖区域生态保护与绿色发展行动要求，协同开展太湖地区生态修复与环境治理。共同推动苏锡常一体化、宁杭生态经济带建设，合力构建沿长江、环太湖绿色生态发展廊道。发挥大运河连线织网、融汇交流的重要作用，着力建设具有无锡韵味的重要生态廊道和流域生态网络，打造中国大运河最繁华、最精彩、最美丽的“千里一环”。（责任单位：市发展改革委、市自然资源规划局、市生态环境局、市住房城乡建设局，各区人民政府、无锡经济开发区管委会具体实施。以下均需各区人民政府、无锡经济开发区管委会具体实施，不再单独列出）

（五）优化区域生态安全格局。充分发挥无锡山水环绕、临江傍湖的自然禀赋，建立并完善“大海绵”骨架，以太湖、长江、湖荡为主体，连通湖泊、河流、湿地、山体、森林、农田等生态廊道和斑块，统筹推进太湖生态保护圈、江阴长江生态安全示范区和宜兴生态保护引领区建设，着力构建江河湖联动的网络化生

态空间格局。坚持林地、绿地、湿地、自然保护地“四地”同建，提高蓝绿空间生态功能，构筑绿色生态屏障，保障长江与太湖“换水动脉”水质安全。统筹实施区域水生态修复、河湖缓冲带生态保护修复、蠡湖等重点水体水环境治理等工作，确保太湖无锡水域水质总体稳定在Ⅳ类水平。（责任单位：市自然资源规划局、市生态环境局、市水利局、市住房城乡建设局）

（六）加大优质生态产品供给。坚持海绵惠民、海绵利民、海绵为民，统筹实施美丽无锡、美丽河湖、城市更新等行动，全力推进城市生态功能完善、城镇老旧小区改造、城市水环境治理等工作，不断优化城市生态环境，提升城市生态品质，持续改善城市水环境。在改建、扩建项目中采用“+海绵”模式，坚持问题导向，切实提升人居环境，协同解决内涝积水问题、径流污染控制、排水设施不健全等人民群众关心、关注的问题。结合我市城市发展“大盘子”，探索海绵城市理念“嵌入式”的城市建设发展模式，打造蠡湖未来城、太湖湾科创带、宛山湖生态科技城、洗砚湖生态科技城、锡东新城高铁商务区等海绵城市示范片区，采取片区包干模式，由各区政府统筹实施，建设成为具有连片效应、引领效应的海绵城市集中展示区。新建居住社区、市政道路、广场绿地、城市水系，以及新建园区、成片开发区要高标准、全方位落实海绵城市建设要求，形成一批海绵化优质生态产品，为人民群众提供最普惠的民生福祉，更好满足人民的美好生活需要。（责任单位：市住房城乡建设局、市市政园林局、市交通运输局、

市生态环境局、市水利局)

三、着力构建可持续城市水循环系统

(七) 提高水系统韧性能力。进一步完善区域流域防洪安全格局，建设完善流域、区域、城市及圩区防洪能力协调平衡发展的防洪减灾工程体系。充分发挥水体作为天然海绵体的滞蓄作用，完善“分区设防、外排内蓄”的防洪排涝系统，加快形成“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，整体上实现 50 年一遇的内涝防治标准。统筹实施水系生态修复和环境治理，提升水环境韧性，提高太湖无锡水域、城市水体雨季时水质稳定性。打造“江—河—湖”连通的水资源配置格局，结合水资源时空分布特征和用水需求时空分布特征，优化水资源配置模式，构建区域联合调度、高效利用的水资源供给系统，实现水资源集约安全保障。(责任单位：市水利局、市生态环境局、市市政园林局、市住房城乡建设局)

(八) 提升水系统低碳水平。加快城镇污水处理提质增效精准攻坚“333”行动，采用综合污染当量等方式，科学精准测算提质增效的空间，全面构建“源头管控到位、厂网衔接配套、管网养护精细、污水处理达标、污泥处置安全”的城镇污水收集处理新格局，持续提升排水系统效能和节约集约水平，探索实现管网安全水位运行的途径和方法，推动城镇污水处理综合水平走在全国前列。按照“生态循环、梯级利用”的原则，建设分布式污水处理再生利用设施，利用湿地、滩涂等自然生态设施或人工设施，

推动达标处理后就近循环利用，提高污水再生利用水平，到示范期末，再生水利用率达到 33% 以上。结合居住社区、公园绿地海绵城市建设，加强雨水资源化利用。推进基础设施建设节能减排。探索开展海绵城市建设在实现碳减排、缓解热岛效应等领域的引领研究，为推动城乡可持续发展提供宝贵的“海绵贡献”。（责任单位：市市政园林局、市住房城乡建设局、市生态环境局）

（九）推动水系统绿色发展。强化“灰绿统筹”，推进绿色基础设施建设，推广绿色建筑和建材，推动生态型污水处理、生态型雨水排放技术应用。进一步强化城市径流污染控制，构筑“源头、过程、末端”多级防控、“灰、绿、蓝”结合的城市径流污染控制体系。制度化、常态化推进河道底泥和垃圾清理，增强自然水体的滞蓄净功能，增强水的畅通度和流动性，因地制宜恢复因历史原因封盖、填埋的天然排水沟、河道等，恢复城市内外河湖水系的自然连通。（责任单位：市住房城乡建设局、市市政园林局、市水利局）

四、全面提升海绵城市建设支撑能力

（十）绘制海绵建设“一张蓝图”。充分发挥规划引领作用，坚持先规划后建设，充分体现规划的科学性和权威性。高标准、高质量编制示范城市建设实施方案、系统化技术方案，加快形成无锡海绵示范城市建设的“作战蓝图”。按照海绵城市建设新要求，不断创新规划理念、方法和管控机制，基于国土空间规划，开展现状评估，作为市级海绵城市专项规划修编的依据，划定汇水分

区，明确管控要求。各区基于市级海绵城市专项规划，进一步编制区级海绵城市建设专项规划、系统化技术方案，以排水分区为单元明确实施方案、监测方案和效果评估方案，在详细规划的尺度上细化和落实建设指标、建设任务。将雨水年径流总量控制率、绿地率、水面率等指标，以及暴雨灾害风险图纳入规划体系，实现“一张图管理”。经依法批准的海绵规划，是城市建设和管理的依据，必须严格执行，确保“一张蓝图”干到底。（责任单位：市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市市政园林局、市水利局）

（十一）打造海绵技术“无锡标准”。加强海绵城市技术攻关和技术支撑，在城市水文、城市生态与生境构建、厂网河一体化管控、污水提质增效、海绵城市雨水权碳排放权市场化交易等领域，开展一批引领型、实用型、攻关型的课题研究，强化创新引领，着力破解海绵城市建设本地化的关键问题。各相关单位尽快出台其管理领域的技术标准和指导性文件，针对建筑、水系、道路、绿地等不同类型项目，形成覆盖设计、施工、验收、运维等全生命周期的技术标准体系，打造一批具有技术引领性的地标、团标。不断提炼实用成果，总结典型案例，推广示范实用技术和成功经验，形成一批“无锡标准”。（责任单位：市住房城乡建设局、市市政园林局、市交通运输局、市水利局、市生态环境局）

（十二）推动海绵城市“智建智管”。到示范期末，全面完成管网排查检测，建立健全排水管网地理信息系统（GIS），实现管网信息化、账册化管理。建立完善雨水径流量水质监测系统、

河湖水系水量水质监测系统、重要海绵城市设施运行情况监测系统、降雨及城市气温监测系统，建设基于城市信息模型（CIM）基础平台的海绵城市规划建设管理一体化信息平台，建立信息共享机制，统筹市、区两级相关数据，对城市降雨、防洪、排涝、蓄水、用水等信息进行综合采集、实时监测和系统分析等，与智慧城市、水利、排水等平台实现互联互通，实现雨水动态监控、风险预警和综合调度，夯实海绵城市建设数字化基础，为实现智慧化管控提供坚实保障。（责任单位：市住房城乡建设局、市市政园林局、市水利局、市大数据管理局、市气象局）

（十三）打响海绵产业“无锡品牌”。依托环保产业基础，进一步加大扶持和激励力度，发展海绵产业和海绵经济，大力支持传统优势企业采用新技术、新产品、新工艺转型生产海绵产品，大力研发和推广透水材料、净水材料、雨水排放智能感知设备、自动控制设备等，成立海绵城市产业研究院。相关单位、平台公司积极参与并支持海绵产业的孵化推广，在用地、税收等方面依法依规给予一定倾斜，着力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，形成完整的上下游海绵产业链条，实现产、学、研、用一体化协同推进，努力打响国内一流、具有国际竞争力的海绵产业“无锡品牌”。（责任单位：市住房城乡建设局、市工业信息化局、市发展改革委、市自然资源规划局、市财政局、市城建发展集团）

五、创新完善海绵城市建设体制机制

（十四）建立完善新发展理念落实机制。海绵城市建设是城市发展理念和建设方式的转型，要运用法治思维和法治方式，完善依法治理体系，不断提升海绵城市建设的法治化水平，推动出台海绵城市建设的地方性政策法规。建立健全海绵城市建设的学习机制、宣贯机制、培训机制。在各级党政干部培训中，将海绵城市纳入培训内容，定期邀请院士、知名专家学者进行授课。定期开展针对建设单位、设计单位、施工单位、监理单位的技术培训，提高城市建设从业者对海绵城市理念的认识。（责任单位：市委宣传部、市司法局、市住房城乡建设局）

（十五）建立完善全流程闭环管控机制。在海绵城市规划、建设、管理、运维等领域，尽快出台一批针对性强、实用性强、可操作性强的管控制度，针对各类项目建立全流程和全覆盖的管控措施，进一步强化“嵌入式”管控，将海绵城市管控融入工程建设项目审批管理系统。完善各类项目运行维护机制，探索排水管理进小区等模式，强化海绵城市全生命周期闭环管理，形成海绵城市建设常态化推进和管理机制。市相关部门要根据职责分工制定示范城市建设工作方案，出台管控制度，将海绵城市建设纳入到各部门监管程序，明确管控要求，完善审批流程。各区政府、无锡经开区管委会和市各有关部门要按照海绵城市建设的要求，加强对项目开发和园区建设的管理。项目建设单位在项目实施过程中，要严格落实海绵城市建设的相关要求。（责任单位：市住房城乡建设局、市发展改革委、市行政审批局、市自然资源规划局、

市市政园林局、市水利局、市交通运输局)

(十六) 建立完善多元化投入保障机制。积极对上争取, 充分发挥中央奖补资金的引导带动作用, 把握好中央奖补资金使用进度。加大对海绵城市建设投入力度, 不断完善海绵城市建设投入使用管理制度, 统筹发挥水利、生态环保、市政交通、城市更新等方面资金的综合效益, 积极加强财政预算绩效管理, 不断提高财政资金使用效益。充分挖掘项目运营商业价值、生态价值实现。探索政府债券、政府投资基金、政府和社会资本合作(PPP)、资产证券化、基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)、组建投资运营公司、开发性金融、环保贷等多种投融资模式推进项目实施和可持续运营。(责任单位: 市财政局、市发展改革委、市住房城乡建设局、市市政园林局)

六、切实强化海绵城市建设组织推进

(十七) 加强组织领导。市政府建立海绵城市建设推进工作领导小组, 发挥牵头抓总、统筹协调作用, 负责统筹部署海绵示范城市建设工作, 定期召开会议, 听取阶段性进展汇报。市海绵办具体承担示范城市创建的日常工作, 及时协调解决工作推进中的相关问题, 定期对各区、各部门的工作进展情况进行考核评估, 并将海绵城市建设作为专项考核内容纳入各部门、各区高质量发展综合考核。各职能部门创新工作模式、细化职责分工、加强协同配合, 形成既各司其职又齐抓共管的工作合力。各区结合实际, 明确海绵城市建设责任单位, 建立高效协调机制和工作机制, 扎

实推进海绵城市建设。

（十八）强化工作落实。加强督导检查，建立健全对涉及创建任务的各区、各部门的督导制度，定期对工作推进情况进行督查检查，建立海绵城市推进简报和督查专报制度，推动各项任务落实到位。定期对中央奖补资金使用情况进行专项督导，对资金使用进度和绩效进行督查检查，切实提高财政资金使用效益。支持人大、政协对海绵城市建设开展监督，支持民主党派、工商联、无党派人士积极建言献策。全市各区、各部门积极配合好督导工作，对于督导反馈的问题及时做好整改，确保海绵城市建设各项任务落到实处。

（十九）加强宣传推介。注重总结典型经验，各相关市直单位、平台公司、各区作为建设主体，要及时向市海绵办报送典型案例和特色亮点，市海绵办定期向相关部委、省厅推送简报。加强在网络平台、广播电视、报纸、学术期刊等全媒体渠道进行海绵城市建设宣传推介，在无锡广播电视台开设海绵城市专题栏目，对海绵示范城市建设进行全过程跟踪报道，在“无锡市海绵城市建设”微信公众号定期推送海绵城市建设工作动态、典型案例，营造全社会参与的良好宣传氛围。推进海绵城市宣传进社区，在旧改项目中提倡居民全过程参与，建设单位要以宣传单、海报、展牌等方式进行方案征询意见，并对海绵知识、工程概况等进行宣传。推进海绵城市科普教育进学校，举办海绵城市专题讲座，向青少年普及海绵城市建设相关知识。积极申办海绵城市建设全

国性学术交流合作、技术研讨等活动，不断提高无锡海绵城市影响力。

（二十）鼓励公众参与。始终坚持“以人民为中心”重要理念，充分发挥舆论引导作用，深入宣传海绵城市建设的重大意义和政策措施，建立公众感受度评价体系，拓展群众参与和监督渠道，调动社会各方参与海绵城市建设的积极性、主动性，让人民群众真正成为海绵城市建设的积极参与者、成果评价者、最大受益者。鼓励多元参与，充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织积极作用，激发广大干部群众的参与热情和干劲，让海绵城市建设成为全社会的共同愿景和自觉实践。

江阴市、宜兴市参照本意见执行。