
水域岸线空间管控与湿地保护协调关系调查研究

水环境所 诸葛亦斯，谭红武，杜 强，李国强

针对我国水域岸线的管理较为滞后，存在岸线利用管理体制不顺，缺乏有效的协调机制；岸线利用缺乏统一规划，已有规划权威性不足；岸线利用管理制度不完善，管理依据不足；岸线法规实施中上存在体系不健全，缺乏协调性和监督执法力度等问题。报告调研了我国水域岸线管控的现状、面临的新形势和现行的法律法规，界定了水域岸线的定义内涵以及与相关概念的关系，深入剖析我国水域岸线管控存在的问题及根源。调研了国土、城建、交通等不同行业岸线管控理论、规划方法及监管手段，借鉴并总结其先进经验。识别了水域岸线规划技术体系的关键环节，为建立权责统一、城乡协调、运行高效的水域岸线管控法律法规提供了政策建议。梳理了河长制推行过程中水域岸线管控经验与教训，提出了河长制方案实施过程中岸线管控对策建议。针对水域岸线空间管控与湿地保护协调关系，调研了美国、澳大利亚、日本等国湿地保护立法的发展过程，提出了协调岸线管控和湿地保护的对策建议。

调研报告主要结论如下：要使水生态系统持续地提供生态服务或生态产品，必须维护适宜的水域岸线范围，保持适宜的水量条件、良好的水质状况，维持水生态系统的空间结构和功能。水域岸线管控是以水域岸线为保护和修复对象，以水资源水环境和水生态承载能力为依据，对水域岸线采取的各类管控措施，主要包括水域岸线范围与功能定位、水域岸线管控分区、水生态管控指标确定、水域岸线用途管制、水资源利用管控、水环境质量管控以及综合管控能力建设等。水域岸线范围划定与功能定位包括明确水域、岸线及水源涵养、水土保持等陆域涉水域岸线范围，明确水域岸线的主导功能定位，水域岸线等水流产权确权划界等；水生态管控指标确定主要是立足我国不同地区水资源、水环境、水生态及经济社会发展的区域差异性，结合水资源、水环境、水生态保护红线管控的实际需求，研究提出差别化的分类管控指标和目标；水域岸线用途管制包括水生态保护红线管控、水域岸线环境准入管理、水生态系统保护与修复等；水资源利用管控包括水资源消耗总量和用水强度双控、江河湖泊生态水量保障及闸坝调度管理等；水环境质量管控包括水功能区入河排污管控、城乡废污水处理、河湖水环境综合治

理等；综合管控能力包括水资源水环境承载能力监测预警机制、河长制等管控制度和机制建设、监督考核与责任追究等。

水域岸线学科发展的主要建议如下：水域岸线管控，实质上是聚焦水生态空间管控，梳理河道管理与各类法定敏感区及生态红线的直接间接关联。水生态空间是生态空间的关键组成部分，水生态空间管控是生态空间用途管制的重要内容。按照生态文明建设和空间规划“多规合一”要求，坚持系统思维和一盘棋思想，加快推进水生态空间管控工作迫在眉睫，其重点是严守水生态保护红线、水资源利用上限和水环境质量底线，切实维护河湖健康；强化水生态空间用途管制和水资源水环境承载力刚性约束，推动人口、经济等与水资源相均衡；统筹空间规划“三区三线”对水利保障的要求，完善水利发展总体格局和重大水利基础设施建设网络，提升水安全保障水平。建议水利行业结合空间规划编制、生态保护红线、自然生态空间用途管制、水生态文明建设等相关工作，提出加快推进水生态空间管控的指导意见，指导和推进我国水生态空间管控相关工作。

本调研报告总结的管理经验和主要建议如下：水域岸线管控规划是水生态空间规划的重要组成部分，也是水域岸线开发利用与保护的顶层设计，按照空间规划“多规合一”的要求开展水生态空间管控规划工作非常迫切，主要包括水资源水环境承载能力监测评价，划定并严守水资源利用上线、水环境质量底线、水生态保护红线，建立水资源水环境和水生态保护红线管控指标体系，将与水有关各类经济社会活动限定在管控范围内；谋划未来水资源水生态保护布局，划定水生态空间和水生态保护红线，绘制空间红线底图，融入空间规划划定的生态空间和生态保护红线体系；针对不同类型水域岸线，明确水资源、水环境、水生态等各类要素的差异化管控措施，推进山水林田湖系统治理。搭建空间规划信息管理平台、建立健全管控制度和机制等。结合空间规划“三区三线”对水利保障的需求，提出水利发展总体布局，以水库等工程为节点，以堤防、引调水、江河湖库水系连通工程等为线，以灌区、水生态治理修复等工程为面，确定重大水利基础设施建设网络布局。