

河湖水域岸线空间管控的实践与探究

李明升

新疆生产建设兵团河湖与水文水资源中心（兵团水环境监测中心） 新疆 乌鲁木齐 830000

摘要：随着生态文明建设的深入推进，加强河湖水域岸线空间管控已成为国家水治理现代化的核心任务之一。本文以新疆生产建设兵团（以下简称兵团）河湖水域岸线空间管控为研究对象，系统梳理了其在国家顶层设计指引下，河湖水域岸线空间管控的实践历程；深入剖析了在干旱区特殊自然地理条件下，兵团在管控实践中面临的法律法规体系不健全、管理体制机制待完善、历史遗留问题复杂、科技赋能深度不足等主要困境；并在此基础上，从强化法治保障、深化协同治理、创新分类处置模式、提升智慧监管水平、健全长效保障机制五个维度，提出了具有针对性和可操作性的优化路径，旨在为干旱半干旱地区乃至全国河湖水域岸线空间管控提供理论参考与实践借鉴。

关键词：河湖长制；水域岸线；空间管控；生态保护

引言

河湖水域岸线兼具多重功能，是民生福祉与公共资源。过去，受“与水争地”等观念影响，部分地区出现人为束窄河道、非法侵占水域等问题，威胁河湖健康，制约人水和谐。十八大后，生态文明建设受重视，河湖长制全面推行，为河湖治理提供制度保障。2022年5月，《水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》（以下简称《指导意见》）印发，我国河湖水域岸线管理进入以空间管控为核心的新阶段，构建了全链条管控体系。近年来，我国依法划定170万公里河道、3000多个湖泊的管控边界，累计清理整治“四乱”问题29.4万个，河湖面貌实现了历史性改善。兵团辖区横跨新疆多个流域，水资源利用与生态状况关乎新疆生态安全与高质量发展。但兵团气候干旱，河湖生态脆弱，且历史上部分团场连队存在挤占河道滩地等现象，岸线空间管控挑战严峻。系统总结兵团实践经验、分析困境、探索优化路径，对筑牢西北生态安全屏障、推动兵团绿色发展意义重大。

1 河湖水域岸线空间管控的实践历程

1.1 基础夯实与划界确权阶段（2018年以前）

此阶段的核心任务是摸清家底、明确权属。在全面推行河湖长制之前，兵团的河湖管理多以工程管理和水资源调度为主，对岸线空间的概念相对模糊，缺乏统一、法定的管理边界。许多河道、湖泊的管理范围未依法划定或划定标准不一，“贴线”开发、非法侵占等问题有之，管理上常常陷入“无法可依、无界可守”的困境。这一时期的工作重点在于配合国家及自治区层面的水利普查，启动河湖管理范围的初步调查与论证，为后续的规范化管理奠定基础。

1.2 河湖长制引领下的集中整治阶段（2018-2022年）

2018年底，河湖长制在兵团全面建立，这成为岸线管控工作的重大转折点。兵团迅速构建起覆盖所有河湖的四级河湖长组织体系，由各级主要负责同志担任河湖长，形成了“河长牵头、属地负责、部门联动”的强大工作合力。在此背景下，兵团纵深推进河湖库“清四乱”（乱占、乱采、乱堆、乱建）常态化规范化专项行动。参照全国经验，兵团聚焦于解决增量问题和存量问题。一方面，对2019年1月1日以后出现的涉水违建问题实行“零容忍”，坚决做到“遏增量”；另一方面，对1988年6月至2018年底的历史存量问题进行拉网式排查，建立问题台账，依法依规、实事求是、分类处置，坚决做到“清存量”。这一阶段的工作成效显著，大量侵占岸线的违法违规行得到遏制，河湖自然生态空间开始得以恢复。

1.3 系统化、精细化管控体系建设阶段（2022年至今）

2022年水利部《指导意见》出台，为兵团岸线管控带来新内涵与高要求。兵团借此推动管控从“治乱”转向“建制”，构建系统有效的空间管控体系。一是强化规划引领。兵团推动河湖岸线保护与利用规划编制审批，融入“多规合一”体系。科学划分功能区，管控开发强度与方式，如喀拉米兰河岸线规划，兼顾生态与开发需求，实现保护优先、合理利用。二是严格用途管制。各级水行政主管部门严把涉河项目审批关，遵循相关原则，严禁违规行为，落实禁止性规定，规范水域岸线利用^[1]。三是提升监管能力。兵团探索“河湖长+”协作机制，加强行政与刑事司法衔接，加快数字孪生流域建设，动态监管岸线，实现问题“早发现、早制止、早处置”。

2 管控实践中的主要困境

2.1 法律法规与标准体系尚不健全

虽然《中华人民共和国水法》《防洪法》《河道管理条例》等上位法为岸线管控提供了基本遵循,但针对岸线空间这一特定领域的专门性法规仍显不足。现行法规对岸线的定义、权属、有偿使用、生态补偿等关键问题缺乏细化规定,导致在实际管理中存在诸多模糊地带。例如,《指导意见》提出可探索设置“河湖管理保护控制带”,但在兵团广袤的荒漠戈壁地区,如何科学确定控制带的宽度、如何协调与土地、林草等其他自然资源的管理边界,缺乏具体的技术标准和操作细则,给基层执行带来困难。此外,对于历史形成的、手续不完备但已长期存在的涉水建筑物,其合法性认定和处置依据也常常不够清晰,容易引发社会矛盾。

2.2 多头管理与协同治理机制有待深化

河湖水域岸线空间管控涉及水利、自然资源、生态环境、住建、交通、农业农村等多个部门,各部门依据不同的法律法规行使管理职能,容易形成“九龙治水”的局面。在兵团特殊的管理体制下,师市、团场的经济发展、土地利用、基础设施建设等需求有时会与严格的岸线保护要求产生冲突。虽然河湖长制在很大程度上整合了部门力量,但在日常工作中,信息共享不畅、职责边界不清、联合执法效能不高等问题依然存在。例如,在处理涉及耕地占用岸线的问题时,水利部门与自然资源部门在“三区三线”划定、耕地退出补偿等方面需要更紧密的协同,否则容易出现政策打架或推诿扯皮的现象。

2.3 历史遗留问题复杂且处置难度大

兵团是在特定历史条件下为履行屯垦戍边使命而组建的,师市、团场早期的开发建设活动不可避免地占用了部分河道滩地。这些历史遗留问题往往时间跨度长、成因复杂、利益关系盘根错节。根据《指导意见》,1988年之前的涉水违建被界定为“历史遗留问题”,需“科学评估、稳妥处置”。然而,在实践中,如何准确评估其对防洪安全、河势稳定的影响?如何平衡公共安全与职工群众的生产生活权益?如何筹集足够的资金用于补偿和安置?这些都是棘手的难题。简单粗暴地“一刀切”拆除,可能会影响社会稳定;而久拖不决,则会损害法律的严肃性和岸线管控的权威性。

2.4 科技赋能与精细化管理水平有待提升

尽管兵团在智慧河湖建设方面已有所布局,但整体上仍处于初级阶段。一是基础数据支撑不足。部分偏远地区的河湖地形地貌、水文水质等基础信息更新不及时,难以满足精细化管控的需求。二是智能监管需进

步深化。河湖库一体化监测感知体系建设仍处于起步阶段,兵团河湖长制综合管理信息平台难以满足业务需求,卫星遥感、无人机、视频监控等技术的应用深度亦需进一步拓展。三是系统集成度不高。“全国水利一张图”等平台在兵团的落地应用还不够深入,水利、自然资源、环保等部门的信息系统尚未完全打通,数据孤岛现象依然存在,制约了跨部门、跨层级的协同监管和决策支持能力。

3 河湖水域岸线空间管控的优化路径

3.1 强化法治保障,健全岸线管控法规标准体系

一是推动地方立法。建议兵团在《指导意见》指引下,制定兵团河湖水域岸线管理办法。该办法应进一步明确岸线空间的法律地位、所有权和使用权,细化岸线“四区”(保护区、保留区、控制利用区、开发利用区)的准入条件和负面清单,并对岸线有偿使用、生态补偿、历史遗留问题处置等作出更具操作性的规定。二是完善技术标准。针对干旱区内陆河湖的特点,组织编制《兵团河湖管理保护控制带划定技术指南》等地方标准。标准应充分考虑冰川融雪补给、季节性断流、河道游荡性强等水文特征,以及荒漠植被生态系统的脆弱性,科学确定临水边界线和外缘边界线的划定方法,为基层工作提供精准的技术支撑。

3.2 深化协同治理,构建高效联动的“大监管”格局

(1) 做实河湖长制平台。进一步强化各级河湖长办公室的统筹协调职能,建立健全由河湖长牵头,水利、自然资源、生态环境、发改、财政、公安等多部门参与的联席会议和联合执法机制。定期召开专题会议,研究解决岸线管控中的重大问题。(2) 打破信息壁垒。依托兵团政务云平台,强力推动“水利一张图”与自然资源“国土空间基础信息平台”、生态环境“污染源监控平台”等系统的深度融合^[3]。建立统一的河湖岸线空间数据库,实现管理范围、功能分区、涉河建设项目、问题台账等信息的实时共享和动态更新,为“多规合一”和联合审批提供数据底座。(3) 创新“兵团特色”协同模式。充分发挥兵团组织化、规模化优势,将岸线管控要求纳入团场连队的绩效考核体系,压实属地责任。探索建立“团场吹哨、部门报到”的快速响应机制,对于发现的岸线侵占问题,由团场第一时间上报,相关部门联合到场处置。

3.3 创新分类处置模式,稳妥化解历史遗留难题

(1) 建立科学评估体系。针对历史遗留问题,组建由水利、地质、生态、法律等领域专家组成的评估小组,制定详细的评估指标体系。不仅要评估其对防洪安

全、水利工程安全的直接影响,还要综合考量其对水生态、水环境的长远影响,以及拆除的社会成本和经济成本。(2)实施“一案一策”精准处置。根据评估结果,采取差异化处置策略。对于严重影响行洪安全、危及大坝堤防的,坚决依法拆除;对于影响较小或可通过工程措施消除影响的,可采取“以修代拆”、功能置换等方式进行规范整改;对于确需保留的,应补办相关手续,并纳入严格监管。(3)健全多元补偿机制。设立兵团河湖生态修复与历史问题处置专项资金,探索“政府引导、市场运作、社会参与”的多元化投入模式。对于因退出岸线而受损的合法利益主体,可通过土地置换、生态补偿、就业帮扶等多种方式进行合理补偿,确保处置工作平稳有序。

3.4 提升智慧监管水平,打造“空天地”一体化感知网络

(1)筑牢数据基底。加快构建兵团河湖库一体化监测感知体系,全面摸底河湖基本情况,完善关键基础数据,打造河湖管理数据底板。(2)强化智能应用。升级迭代兵团河湖长制综合管理信息平台,依托AI智能识别、大数据分析等技术手段,实现对违建、侵占岸线、非法采砂等行为的自动且精准识别^[4]。开发集成问题发现、任务分派、整改反馈、效果评估的闭环管理APP,大幅提升基层河湖管护员的巡河效能。(3)深化预测预警。整合气象、水文、遥感等多源数据,构建河湖健康评价与风险预警模型。对岸线侵蚀、水质恶化、生态退化等风险进行提前预判,变被动处置为主动防御。

3.5 健全长效保障机制,激发内生动力

(1)强化考核问责。将河湖水域岸线空间管控成效作为各级河湖长和相关部门领导干部考核评价的重要内容,考核结果与干部任用、奖惩直接挂钩。对造成重大

损害的,依法依规严肃追责。(2)加强宣传教育。利用兵团特有的组织动员能力,通过连队广播、宣传栏、职工夜校等多种形式,广泛宣传岸线保护的法律法规和政策要求,讲好兵团“护水”故事,提升广大干部职工的水生态保护意识和法治观念。(3)探索价值实现。在严格保护的前提下,鼓励和支持在岸线控制利用区和开发利用区,发展生态旅游、滨水休闲、科普教育等绿色产业,让保护者受益、使用者付费,形成岸线资源保护与利用的良性循环。

4 结语

河湖水域岸线空间管控是一项复杂的系统工程,是关乎国家水安全、生态安全 and 高质量发展的长远之策。兵团作为国家重要的生态安全屏障和战略资源储备区,其岸线管控实践具有典型性和示范性。回顾过往,兵团在河湖长制的引领下,通过划界确权、集中整治、规划引领等一系列举措,取得了显著成效。展望未来,面对法律法规、体制机制、历史难题和科技赋能等方面的挑战,兵团必须坚持问题导向,以更大的决心、更实的举措,不断健全法规标准、深化协同治理、创新处置模式、提升智慧水平、完善保障机制。

参考文献

- [1]水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见[J].中华人民共和国国务院公报,2022,(20):52-55.
- [2]祖雷鸣.加强河湖水域岸线空间管控保障河道行洪通畅和河湖功能完好[J].中国水利,2022,(07):3-5.
- [3]水利部:严格河湖水域岸线空间管控和河道采砂管理[J].绿叶,2022,(03):7.
- [4]李焕娜.河湖一体化导向下的水岸线保护规划研究[J].农业灾害研究,2025,15(09):186-188.