

《水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》

政策解读

为进一步强化河湖长制，加强河湖水域岸线空间管控，保障行洪通畅，复苏河湖生态环境，近日，水利部制定印发《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》）。水利部河湖管理司负责同志对《指导意见》进行了解读。

一、出台《指导意见》的背景是什么？

党的十八大以来，习近平总书记对加强河湖管理保护作出系列重要讲话指示批示，亲自谋划、亲自部署、亲自推动河湖长制重大改革。全面推行河湖长制以来，各地落实责任，强化管理，河湖面貌明显改善。但是，一些地区人为束窄、挤占河湖空间，过度开发河湖资源等问题仍然存在，与水争地的发展方式尚未根本转变，河湖内建设光伏发电项目、以风雨廊桥名义开发建设房屋建筑、河道内存在大量耕地甚至种植高秆作物影响行洪安全等新问题不断出现。同时，新阶段推动水利高质量发展实施路径和 2022 年水利部深化改革领导小组年度工作要点将出台《指导意见》作为重点任务。

为此，依据相关法律法规，结合河湖管理工作实际，在充分调研，广泛征求意见基础上，水利部制定印发了《指导意见》。

二、《指导意见》的主要内容是什么？

《指导意见》包括总体要求和明确河湖水域岸线空间管控边界、严格河湖水域岸线用途管制、规范处置涉水违建问题、推进河湖水域岸线生态修复、提升河湖水域岸线监管能力等 6 部分。主要内容为：

一是明确河湖水域岸线空间管控边界。包括 2 条，完善河湖管理范围划定成果，因地制宜安排河湖管理保护控制带。

二是严格河湖水域岸线用途管制。包括 4 条，严格岸线分区分类管控，严格依法依规审批涉河建设项目，严格管控各类水域岸线利用行为，依法规范河湖管理范围内耕地利用。

三是规范处置涉水违建问题。包括 4 条，依法依规处置，对增量问题"零容忍"，对存量问题依法处置，对历史遗留问题科学评估。

四是推进河湖水域岸线生态修复。包括 2 条，推进河湖水域岸线整治修复，规范沿河沿湖绿色生态廊道建设。

五是提升河湖水域岸线监管能力。包括 4 条，加强组织领导，加强日常监管执法，加强河湖智慧化监管，强化责任落实。

三、关于河湖管理保护控制带，《指导意见》做出如何规定？

《中华人民共和国长江保护法》规定"国家对长江流域河湖岸线实施特殊管制。禁止在长江干支流岸线一公里范围

内新建、扩建化工园区和化工项目”。《长江经济带发展负面清单指南（试行，2022年版）》规定“禁止在长江干支流、重要湖泊岸线一公里范围内新建、扩建化工园区和化工项目。长江干支流、重要湖泊岸线一公里范围指长江干支流、重要湖泊岸线边界（即水利部门河湖管理范围边界）向陆域纵深一公里”。

河湖管理范围是依法依规划定的河湖管理保护的“底线”，是河湖水域岸线空间管控的“红线”。为了避免“贴线开发”问题，参照《中华人民共和国长江保护法》及相关配套规定，《指导意见》提出因地制宜安排河湖管理保护控制带。各地可结合水安全、水资源、水生态、水环境及河湖自然风貌保护等需求，针对城市、农村、郊野等不同区域特点，根据相关规划，在已划定的河湖管理范围边界的基础上，探索向陆域延伸适当宽度，合理安排河湖管理保护控制地带，加强对河湖周边房地产、工矿企业、化工园区等“贴线”开发管控。本条作为提倡性意见，不做硬性要求。

四、对于近年来新出现的河道整治修复、生态廊道建设、文体设施建设等项目，对此如何进行审批管理？

《中华人民共和国防洪法》规定，建设跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线、取水、排水等工程设施，工程建设方案应依法履行涉河建设项目审批手续。同时，近年来，河湖管理范围内的岸线整治修复、生态廊道建设、滩地生态治理、公共体育设施、渔业养殖设

施、航运设施、航道整治工程、造（修、拆）船项目、文体活动等项目和活动不断增多。

一方面，《指导意见》要求涉河建设项目审批要遵循确有必要、无法避让、确保安全的原则，严把受理、审查、许可关，不得随意扩大项目类别，不得对法律法规明确禁止的项目进行许可，如在河湖管理范围内建设妨碍行洪的建（构）筑物、围湖造地、城市建设发展占用河道滩地等。另一方面，水行政主管部门作为河湖的主管机关，应对河湖管理范围内的各类建设行为和活动进行规范管理。因此，《指导意见》明确，对于河道整治修复、生态廊道建设、文体设施建设等其他涉河建设项目或活动，应按照洪水影响评价类审批或河道管理范围内特定活动审批事项办理许可手续。

五、对于河湖管理范围内的光伏发电和风力发电项目，做出如何规定？

近年来，在国家推动落实碳达峰碳中和、能源结构调整的大背景下，一些地方在河湖内建设光伏、风力发电项目。

《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国河道管理条例》明确，禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动。光伏和风电项目的建设，应坚持依法依规，不能逾越防洪安全底线。

为了维护河湖水域岸线空间完整，保障防洪、供水、生态安全，《指导意见》依法明确，光伏电站、风力发电等项

目不得在河道、湖泊、水库内建设。同时，统筹发展和安全，考虑国家能源结构优化调整的需要，对光伏电站、风力发电等项目建设不搞"一刀切"，对于湖泊管理范围内的周边区域、水库库汉等水域岸线空间，各地可以此类项目对防洪和生态安全的实际影响进行研究。要坚持科学论证，严格管控，不得布设在具有防洪、供水功能和水生态、水环境保护需求的区域，不得妨碍行洪通畅，不得危害水库大坝和堤防等水利设施安全，不得影响河势稳定和航运安全，并依法履行相关审批手续。

六、一些地方依托风雨廊桥进行开发建设，有的在桥上建设房屋建筑，《指导意见》对此如何规定？

风雨廊桥本应属于桥梁，桥梁的功能用途是交通，桥面须有秩序地设置车道及人行道，宽度须符合有关技术规范，桥墩承重与其主要功能相适应。

近年来，一些地方以风雨廊桥名义进行开发，加宽桥面大规模建设房屋建筑，用于开设商铺、酒店、茶馆等，篡改了廊桥的功能用途。这些违规的风雨廊桥，有的加宽桥面至百米，远超有关技术标准要求；有的房屋建筑高达三四十米，面积多达数万平方米。由于桥墩承重过大，需密集布置桥墩或大幅增加桥墩尺寸，阻水面积大，束水影响明显，加剧了水流对桥墩、河床、河岸的冲刷，对河道行洪和群众生命财产安全构成严重威胁，其自身的防洪安全问题亦很突出。2021年，住房和城乡建设部、水利部等15部门联合印发《关于加强

县城绿色低碳建设的意见》，明确规定"保护修复河湖缓冲带和河流自然弯曲度，不得以风雨廊桥等名义开发建设房屋"。

因此，以"风雨廊桥"名义开发建设房屋，属于建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，是法律法规明确的禁止性活动，不能按照对桥梁的相关规定办理涉水行政许可。

七、对于河湖管理范围内的耕地，如何统筹国家粮食安全和防洪安全，稳妥处置？

按照党中央国务院工作部署，自然资源部会同水利部等部门积极推进"三区三线"划定工作。2022年4月27日，中共中央政治局常委、国务院副总理韩正出席"三区三线"划定工作电视电话会议并讲话，研究部署在全国开展"三区三线"划定和国土空间规划编制工作。

由于历史原因，我国河道、湖泊内存在大量耕地，一些耕地种植高秆作物，建设生产围堤，对防洪安全构成隐患。在"三区三线"划定工作中，水利部坚持实事求是，统筹国家粮食安全和防洪安全，提出了河湖管理范围内耕地的处置规则，相关规则纳入了《指导意见》。

《指导意见》明确，对河湖管理范围内的耕地，结合"三区三线"划定工作，在不妨碍行洪、蓄洪和输水等功能的前提下，由自然资源部门依法依规分类处理。位于主河槽内、洪水上滩频繁（南方地区可按5年一遇洪水位以下、北方地区可按3年一遇洪水位以下）、水库征地线以下（没有水库

征地线的，可按水库正常蓄水位考虑）、长江平垸行洪"双退"圩垸内的不稳定耕地，不纳入耕地保护目标任务，有序退出。对于确有必要保留的耕地及园地，不得新建、改建、扩建生产围堤，不得种植妨碍行洪的高秆作物，禁止建设妨碍行洪的建筑物、构筑物。同时，严禁以各种名义围湖造地、非法围垦河道。