

# 淮河流域河道(湖泊)岸线 利用现状及管理对策

王浩<sup>1</sup>, 徐新华<sup>2</sup>, 付仰木<sup>2</sup>, 张才庭<sup>2</sup>

(1.中水淮河规划设计研究有限公司,233000,蚌埠;2.水利部淮河水利委员会,233000,蚌埠)

**摘要:**目前淮河流域岸线利用存在着无序开发、多头管理、管理依据不足等问题,为规范今后的岸线开发利用行为,科学合理、可持续利用岸线资源,落实岸线利用管理规划,实施岸线控制线和功能分区相结合管理的方式至关重要,对于促进流域经济社会可持续发展意义重大。

**关键词:**河道岸线; 利用现状; 管理对策

**Current situation and management countermeasures of river&lake water front exploitation in Huaihe basin//Wang Hao, Xu Xinhua, Fu Yangmu, Zhang Caiting**

**Abstract:** There are many problems exist in the exploitation of water front in Huaihe basin, such as disorder exploitation, overlapping management and inadequate-based management and so on. It's very necessary to implement the integrated management combining of water front control line and functional division to regulate the water front exploitation, fulfill the plan of water front exploitation, and exploit water front resource scientifically and in a sustainable way. That is also essential to promote social economic development in a sustainable way.

**Key words:** river bank; usage current situation; management countermeasure

中图分类号:TV85

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2010)02-0032-03

岸线一般指河道(湖泊)水陆边界线两侧(周边)一定范围的带状区域。岸线具有综合利用开发功能,与流域防洪、河势稳定、供水、航运及河流生态等关系密切,既有行洪、调节水流等自然属性,又具有开发利用价值的资源属性。

淮河流域集水面积大于1000 km<sup>2</sup>的河流有50多条,总河长约1.1万km,大于300 km<sup>2</sup>的湖泊有4个。河道(湖泊)岸线是支撑沿河(湖)流域经济和社会发展宝贵的不可再生资源,同时也会对生态环境保护 and 河道(湖泊)行(蓄)洪带来一定影响。近年,随着流域经济社会的快速发展,城市化进程加快,岸线利用的程度越来越高,沿、跨河(湖)的建设项目日益增多,特别是淮河中下游地区、沿湖地区和城市河段。

我国现行的有关河道、湖泊法律

法规没有明确如何科学合理地利用与配置岸线资源,致使在河岸线利用管理工作中缺乏具有法律效力和可操作性的依据,造成目前岸线开发利用工程中出现了诸多问题和岸线利用管理上的混乱,对河道行洪、河势稳定以及水生生态保护不利。为保障防洪安全、供水安全和保护水生态环境,科学合理地开发、保护和管理岸线资源,对于促进流域经济社会可持续发展至关重要。

## 一、岸线利用现状

### 1.岸线利用项目现状调查

根据其涉河情况的不同,岸线利用项目可分为跨河、穿河、临河、拦河建设项目。其中跨河项目包括铁路、公路桥梁、跨河电缆等,穿河项目包括输油(气)管道、穿河电缆等,临河项目包括

港口、码头、取(排)水口、堤顶公路、旅游区等,拦河项目包括闸坝、枢纽等。

本次调查的岸线范围为淮河流域重要的河湖段,包括淮干(淮滨—老子山段)、沙颍河(周口—沫河口段)、涡河(亳州—涡河口段)、韩庄运河、中运河(苏鲁省界—宿迁闸段)、洪泽湖(老子山—二河闸段)、骆马湖(皂河—沂河口段)和南四湖。据统计,截至2005年,调查范围内共有中小型港口码头416个,公路铁路桥梁146座,管线、电缆186根,各类取水口202个,排水口125个,主要拦河闸坝18个。调查范围内河道(湖泊)左右岸岸线资源总长2750.3 km,建设项目占用岸线资源总长276.5 km,岸线利用率10.1%。其中港口码头占用岸线资源长110.6 km,岸线利用率4.02%;桥梁占用岸线资源长79.3 km,

收稿日期:2009-09-21

作者简介:王浩(1975—),男,高级工程师。

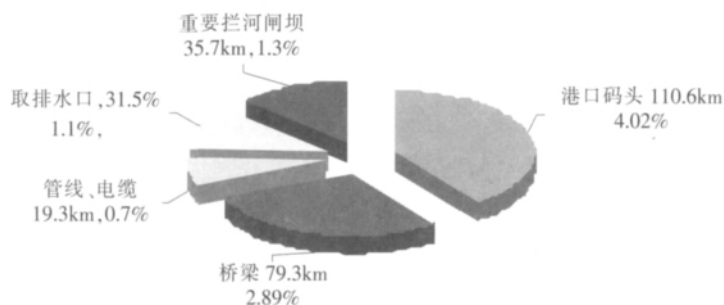


图1 淮河流域各种类型岸线利用项目所占岸线长度及比例

岸线利用率 2.89%；穿河管线、跨河电缆占用岸线资源长 19.3 km，岸线利用率 0.7%；取排水口占用岸线资源长 31.5km，岸线利用率 1.14%；重要闸坝（含旅游区）占用岸线资源长 35.7 km，岸线利用率 1.3%。各种建设项目中港口码头所占岸线资源最长（图1）。

岸线资源的利用与地区经济发展程度有关，越是经济比较发达的地区，岸线利用项目越多，岸线利用率越高。据查，淮河流域岸线利用项目多数集中在（地市、县城）城区河段。

### 2. 岸线利用项目需求

根据目前掌握的资料，到 2020 年，淮河流域调查范围内拟建港口码头 146 个，需要占用岸线 111.6 km；新建桥梁 24 个，需要占用岸线 29.2km；新建管线 6 根，需要占用岸线资源 2.4 km；新建取水口 10 个、排水口 6 个，需要占用岸线资源 1.2 km，新建耿楼闸 1 个，需要占用岸线资源 2.0 km。总体上需要新占用岸线 146.5 km。港口码头所需占用岸线资源最多。虽然淮河流域很多沿河（湖）地区经济水平还不高，但是发展潜力很大。由于一些岸线利用项目从立项到竣工建设周期很短，实际上今后的岸线利用长度要大于本次统计的需求长度。总体上，建设项目对岸线的利用需求呈增加趋势。

### 3. 现状岸线利用管理存在的主要问题

(1) 岸线利用项目日益增多，无序开发，对防洪、供水安全和生态环境功能重视不够

1990—2000 年，淮河流域受理水

运工程建设每年不到 5 项，而 2007 年一年，仅淮委直接受理的各类涉河项目就有近 60 项，港口、码头工程逐年增多。港口、码头工程在河滩地建设堆场；有些在河道内滩地兴建永久性建（构）筑物，已严重阻碍河道行洪；跨河桥梁需要在河道内修筑桥墩，城区段桥墩阻水累积效应较大，梁下净高不能满足防汛交通通行需求；一些建设项目不符合环境保护要求，挤占水源保护区；一些地区取水口、排水口、港口码头等较为密布，上游码头、排污口对下游取水口造成污染。这些工程项目往往都是根据各自的工程特性需要尽快上马，工程需要在哪个河湖段位置就在哪个位置建设，往往忽视了所处河段的河势稳定性，忽视了工程建设会不会造成河段的防洪安全、引起下游的水环境污染等，形成无序开发的局面，对河道行洪、河流水质、河势变化、防汛抢险和防洪工程日常管理有着直接影响。

(2) 岸线利用存在多头管理现象，开发利用与治理保护不够协调

目前，岸线的开发利用涉及水利、交通、航运、市政、环保等行业或部门，对岸线的防洪、供水、航运、生态环境以及开发利用功能缺乏统筹协调，部门间和行业间缺乏统一协调，各职能部门职责不清，各自为政，多头管理，造成岸线资源的配置不够合理。有些建设项目立足于局部利益，缺乏与其他行业规划的协调，存在多占少用和重复建设现象，造成岸线资源的浪费。有些地区对岸线无序开发和过度开

发，不注意治理保护，缺乏有效的控制手段，一些河段建设项目过于集中，群体的累积效应已经显现，严重影响河道行洪安全和河势稳定。

(3) 岸线利用管理依据不足，缺乏规范的管理制度和政策

由于目前淮河流域缺乏统一的岸线利用管理规划的指导和相关的管理制度、政策，给岸线资源的科学合理利用和管理造成困难，河道管理范围内建设项目审查无规划依据，有关各方乱建港口、码头现象严重，特别是中小型码头。一些建设项目重前期工程审批而轻后期建设补偿，不按防洪评价报告要求进行影响补偿。

目前岸线申请使用无其他附加条件，还缺少有效的经济调控手段，现行的无偿获取岸线资源的办法与国家为保障行洪安全、稳定岸线、整治河道、控制河势的巨额投入极不相称，不利于岸线资源的节约使用和合理开发。

## 二、岸线利用管理对策

### 1. 岸线利用的一般原则

① 岸线的开发利用应遵循“保护优先、严格控制、适度开发、高效利用、可持续发展”的原则。强调科学合理有序开发，利用与保护相结合。

② 岸线的开发利用应符合淮河流域防洪规划，与所在河道湖泊整治规划、水功能区划、水环境整治规划等相协调。

③ 岸线的开发利用应符合所在河湖段的防洪安全要求，不能缩减水域面积，不能降低河道行洪能力和湖泊调蓄能力，不得影响河势稳定，污染水环境，应满足水资源利用与保护和生态环境保护的要求。

④ 控制河段的跨河建筑物密度，新建的跨河建筑物必须与其相邻的其他建筑物不产生叠加壅水影响，项目选址应在相邻的其他建筑物的影响范围之外。

⑤ 岸线的开发利用给河湖防洪安全、河势稳定和水生态环境造成不利影响，应采取有效措施进行补救或补偿，

并经相关水行政主管部门同意批准。

## 2. 实施岸线利用控制线管理

岸线控制线是指沿河流水流方向或湖泊沿岸周边为加强岸线资源的保护和合理开发而划定的管理控制线。岸线控制线分为临水控制线和外缘控制线,临水控制线和外缘控制线之间的区域为“岸线带”。

岸线临水控制线是岸线利用项目的“高压线”,根据淮河流域河道特征,临水控制线采用滩槽分界线划定,一般情况下禁止岸线利用项目突破临水控制线进入或伸入河道,个别项目如取水工程的取水头需要伸入河道主槽部位的需要重点论证并报省级及其以上水行政主管部门或流域机构审批。对河势不稳、河槽淤积变化明显、主流摆动的河段,一般不适合进行岸线开发利用,确需利用的要进行重点论证并报省级及其以上水行政主管部门或流域机构审批。

岸线外缘控制线采用河道堤防工程的管理范围外边缘线,在外缘控制线以内布置的岸线利用项目要符合岸线利用功能分区要求和其他规范或管理要求。

## 3. 实施岸线利用功能分区管理

岸线功能区是根据岸线资源的自然和经济社会功能属性以及不同的要求,将岸线资源划分为不同类型的区段。岸线功能区界线与岸线控制线垂向或斜向相交。岸线功能区分为岸线保护区、岸线保留区、岸线控制

利用区和岸线开发利用区四类。

根据淮河流域特点,岸线保护区主要包括:①国家和省(自治区、直辖市)级人民政府批准划定的各类自然保护区、风景名胜区的河段(湖泊);②重要的城镇水源地(取水口附近)河段;③水流湍急、河势不稳、冲刷剧烈的支流河口上下游一定范围;④险工段。岸线保护区原则上不准开发利用,容许开发利用率上限为零。

岸线保留区包括:①处于河势剧烈演变中的河段岸线;②采煤塌陷段;③不具备开发利用条件的河段。不准在河势不稳、有采煤塌陷段的河段开发,其他河段要开发的,总的容许开发利用率上限为岸线保留区范围的20%(包括现状的开发利用)。

岸线控制利用区包括:①岸线开发利用程度相对较高的河段;②需要控制开发利用类型、有特定功能要求(如景观开发和堤顶公路建设等)的沿河城区段;③开发利用可能对防洪安全、河势稳定、河流生态保护造成不利影响的区域。现状开发利用程度已较高的河段,严格限制新的建设项目;需要控制开发利用类型、有特定功能要求(如景观开发和堤顶公路建设等)的沿河城区段,按照相关要求控制;总的容许开发利用率上限为岸线控制利用区范围的60%(包括现状的开发利用)。

岸线开发利用区包括:①河势基本稳定、无特殊生态保护要求或特定功能要求的河段;②一些靠近地市、

县城、乡镇,岸线资源条件较好的河段。总的容许开发利用率上限为岸线开发利用区范围的70%(包括现状的开发利用)。

岸线利用项目的选址、布局以及开发利用类型应符合岸线利用功能区划相关要求。

## 三、结语

要逐步解决目前淮河流域岸线开发利用中存在的诸多问题,规范今后的岸线开发利用行为,必须落实岸线利用管理规划,实施岸线控制线和功能分区相结合管理的方式,建立健全岸线利用与治理保护相结合的机制,完善法规制度,强化执法监督,严格项目审查审批环节,加强岸线利用保护宣传。只有这样才能科学合理、有效保护、可持续利用岸线资源,促进流域经济社会的快速健康发展。 ■

### 参考文献:

- [1] 水利部水利水电规划设计总院. 全国河道(湖泊)岸线利用管理规划技术细则[S]. 2008.
  - [2] 中水淮河规划设计研究有限公司. 淮河流域河道(湖泊)岸线利用管理规划[S]. 2009.
  - [3] 徐新华, 夏云峰. 防洪评价报告编制导则研究及解读[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2008.
  - [4] 水利部, 国家计委. 河道管理范围内建设项目管理的有关规定[S]. 1992.
- 责任编辑 王晓平

(上接第24页)对于河势变化不大的河段,可考虑将禁采区和可采区之外的区域规划为保留区;对于河势变化较大的河段,可考虑具体划定保留区的范围,给出平面控制点坐标。

## 6. 采砂影响分析及环境评价

包括采砂对河势稳定、防洪安全、通航安全、生态与环境及涉河工程正常运行等方面的影响分析,对区域水生态与水环境的影响分析以及与流域和区域综合规划以及相关专业规划的协调性分析,生态环境保护的对策与措施等内容。

## 7. 规划实施与管理

总结以往采砂管理经验,提出规划实施的安排意见,明确年度实施的要求。根据不同河流的特点,提出采砂影

响河段的动态监测管理措施意见。针对采砂管理的现状和特点,提出采砂管理体制建设、法规建设、能力建设和保障措施的规划意见。

## 8. 采砂管理控制性指标专题研究

采砂规划的最终目的是为了更好的实施管理,科学合理的利用和保护砂石资源,促进人水和谐和经济社会的可持续发展。因此,研究制定既符合河道实际特点,又有利于采砂管理的控制性指标,研究确定该指标的原则和方法是十分必要的。采砂管理控制性指标包括禁采区范围、禁采期、可采区范围、可采期、年度控制采砂总量及采砂控制高程等。 ■

责任编辑 李建章