

# 宁夏段黄河岸线分级分区管控研究

张琼慧 李佳芯 黄玮 陈伟民 许天舒

宁夏回族自治区国土空间规划研究中心

**摘要:**习近平总书记视察宁夏时提出要把保障黄河长治久安作为重中之重,实施河道和滩区综合治理工程,统筹推进两岸堤防、河道控导、滩区治理,推进水资源节约集约利用,统筹推进生态保护修复和环境治理,要求宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。宁夏段黄河主河道两岸范围一个复合性的国土空间,防洪、生态、生活和生产用地矛盾较为突出,各类管理范围交叉重叠、多头管理问题长期存在。本研究以宁夏段黄河岸线为例,分析现有用途管制制度存在的问题,从全要素、全领域的视角出发,以优化黄河岸线国土空间开发保护格局为目的,探索建立宁夏段黄河岸线分区管控制度,丰富空间管制的理论体系,为宁夏段黄河岸线国土空间用途管制提供思路借鉴。

**关键词:**宁夏;黄河岸线;管控分区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.13.055

## 一、引言

河流岸线是河流两侧一定范围内水陆相交的带状区域,是河流自然生态空间的重要组成部分,岸线的有效保护和合理利用对沿岸地区生态文明建设和经济社会发展具有重要的作用和意义。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视大江大河生态保护和系统治理,习近平总书记围绕长江和黄河先后主持召开推动长江经济带发展座谈会、黄河流域生态保护和高质量发展座谈会、深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会等,作出了一系列重大科学决策和部署。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于全面推行河长制的意见》,要求“严格水域岸线等水生态空间管控,落实规划岸线分区管理要求,强化岸线保护和节约集约利用”。2018年自然资源部印发《长江经济带国土空间用途管制和纠错机制试点工作实施方案》,部署8个省份18个市县开展试点探索,从长江岸线国土空间用途管制现状调查研究、国土空间用途管制负面清单研究和国土空间用途管制纠错机制研究三方面展开工作,为全域全类型国土空间用途管制制度的建立提供实践基础。除此以外,林坚、樊杰<sup>[1-5]</sup>等学者也从不同视角对长江、黄河等河流岸线的国土空间用途管制开展了大量研究。

宁夏黄河地区一直是自治区核心经济带、国民生产总值主要产出地。但与此同时,黄河岸线水资源、土地等资源的不合理开发利用已经开始制约社会经济的可持续发展,本研究以可持续发展理论<sup>[6]</sup>为基础,从人类可

持续发展和生态文明视角出发,探索宁夏段黄河岸线不同管控要求的管控分区划定思路和方法,提出实施分区管控的措施建议,以优化黄河岸线国土空间开发保护格局,为宁夏段黄河岸线国土空间用途管制提供借鉴。

## 二、宁夏段黄河岸线概况

宁夏地处黄河上游,黄河自中卫市沙坡头区进入宁夏,由石嘴山市惠农区出境流入内蒙古自治区。黄河宁夏段全长397公里,占黄河全长的十四分之一,主要包括峡谷段、库区段和平原段三部分。宁夏黄河沿岸属大陆性气候,日照充足,热量适中,但降水稀少且集中于夏秋季,年均气温在8.5℃到10.6℃之间,年均降水在76mm至255mm之间。地貌类型为黄河冲积平原,地势平坦,沟渠纵横,海拔1100~1300m,地势自南向北渐趋平缓。平原土层深厚,土壤肥沃,坡降适当。

宁夏唯黄河而存在,依黄河而发展,靠黄河而兴盛,黄河是支撑宁夏国民经济和社会发展的生命线。2020年宁夏沿黄城市带生产总值达到3197.05亿元,约占全区生产总值的81.55%;第一产业总值达到213.69亿元,约占全区的63.22%;第二产业总值达到1392.65亿元,约占全区的86.56%;第三产业总值达到1590.70亿元,约占全区的80.6%。2020年末,宁夏沿黄城市带常住人口505.41万,占全自治区总人口的71.9%,城镇人口达375.95万,占全区城镇人口的80.28%,城镇化率达到74.39%。近十年来,宁夏沿黄城市带人口增加42.87万人,年平均增长率达1.4%,远超全国增长水平。宁夏沿黄地区以20%的土地,承载了全区71%的人口,创造了82%的经济总量。

## 三、宁夏段黄河岸线管控存在的主要矛盾

### (一) 空间用途管控范围缺乏衔接

在空间规划、空间管控被逐渐重视之后,各空间管控事权部门根据自身职能划定各类空间管控界线,导致管控范围相互交叉重叠。现阶段宁夏段黄河岸线涉及的管控界限主要以自然资源、水利和生态环境部门为主。自然资源部门通过编制国土空间规划确定“三区三线”,“三线”外的管控以土地利用类型为基础,如耕地、林地等农用地或未利用转为建设用地的用途管控模式;水务部门通过划定河湖岸线,编制河道岸线保护与利用规划确定岸线保护区、保留区、控制利用区和开发利用区,对岸线保护与开发利用提出用途管控要求;生态环境部门通过制定生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单“三线一单”,明确管

控要求和项目准入清单。由于黄河岸线内是十分特殊的复合性国土空间，各类空间交错重叠等问题导致包括自然资源系统内部调查、林草、湿地等部门对地类认定、用地边界均存在不同程度的差异，土地用途不清，同一个空间被认定为多重属性，难以形成统一的用途管控范围。

### （二）职能部门管控标准缺乏统筹

宁夏段黄河岸线现有的空间管控职能部门涉及水利部黄河水利委员会，自治区水利、自然资源、生态环境等多个部门，开发利用涉及水利、交通、市政、生态环境、农业农村、文化旅游等行业或部门，对岸线内的防洪、供水等各类水利、生态建设、用途管控、开发利用均以部门主导，缺乏统筹协调，存在多个部门审批岸线利用项目。围绕用途管控和建设开发利用行为，各部门基于自身职能和职责建立起有利于自身行业目标的管制体系，但由于采用的数据基础、规划依据、规划目标、数据统计口径、相关法律法规和标准不尽统一，导致相关政策要求之间的协调性不足，黄河岸线的国土空间用途管制措施不尽相同。

### （三）治河与发展的矛盾长期存在

自古以来就有“天下黄河富宁夏”的说法，除引黄灌区耕地外，黄河滩地内耕地质量相对较好，部分区域被农业农村部门划入粮食主产区，自然资源部门划入永久基本农田，部分河段滩区内建有养殖场、设施农业等碍洪设施，由此带来的防洪、生态、生活和发展的用地矛盾十分突出。由于宁夏段黄河岸线内缺乏统一、系统的规划指导，岸线利用上下游、左右岸管控受制于行政区划分割，岸线资源配置不够合理，对防洪、河势、供水和生态安全等造成不利影响。

## 四、分区管控建议

在分析总结宁夏段黄河岸线概况、存在主要问题的基础上，研究考虑通过统筹宁夏段黄河岸线经济社会发展、生态环境保护、自然灾害防治、国土用途管制等方面的要求，将自然资源、生态环境、水务和黄委会等行政管理部门划定的禁止建设区、限制建设区、黄河河道保护范围线、黄河河道管理范围线、临水边界线、外缘边界线、生态保护红线等相关管控边界进行整合。划定宁夏段黄河岸线一级、二级、三级管控分区，严格分区管控要求，形成概念统一、分级明确的国土空间用途管控边界，满足宁夏段黄河岸线保护和开发管理要求，规范分区内建设行为，为自治区建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区提供支撑。

### （一）分区划定思路

有效保护与合理利用。在保证宁夏段黄河河道行洪安全、稳定河势和维护河流湖泊生态等的前提下，落实

水资源、水安全、水生态、水环境治理和保护要求，统筹考虑河道沿岸自然特点、资源状况和经济社会发展对岸线资源开发利用的需求，提出合理可行的分级管控措施和开发利用要求，做好科学保护、注重治理、有效利用。

统筹协调与系统兼顾。协调现有土地管理法、水法、防洪法、河道管理条例等相关法律法规的管控要求和自然资源、生态环境、水务等各行政管理部门的规划管控要求，兼顾各行政区划、各乡镇和各行业间的需求，协调好整体利益与局部利益之间的关系，结合不同河段的岸线特点与开发利用保护要求，科学合理进行划定，避免因地区间社会经济发展要求的差异，导致岸线边界线划分不合理。

远近结合与动态维护。按照保护优先、节约集约利用原则，充分考虑河流自然属性、岸线的生态功能和服务功能，依据国土空间规划，统筹协调近远期防洪工程建设、河流生态保护、河道整治、航道整治与港口建设等规划，保障岸线的可持续利用。管控分区的划定结果要与防洪分区、水功能区、三区三线等区划相协调，根据经济社会发展要求和政策要求，定期对管控分区边界，管控要求等进行评估修正，确保管控要求与国民经济社会发展要求相一致。

### （二）分区划定方法

保障河道行洪安全划定一级管控分区。按照保障宁夏段黄河河道行洪安全、稳定河势和维护河流湖泊生态等基本要求划定的必须进行严格管控的范围，管控分区边界与水利部划定的宁夏段黄河河道临水边界线相互衔接校核、保持一致。

保护河道生态安全划定二级管控分区。按照进一步提高应对黄河凌汛水平，保障行洪畅通和河势稳定，保障堤防和基础设施安全，加强河道滩地、堤防和河岸的水土保持工作，防止水土流失、河道淤积等基本要求划定的必须进行管控的区域，管控分区边界与水利部划定的宁夏段黄河河道外缘边界线、黄河河道管理范围相互衔接校核、保持一致。

加强两岸风貌协调划定三级管控分区。为加强宁夏段黄河两岸自然资源保护，统筹推进两岸堤防、河道控导、滩区治理，推进水资源节约集约利用，统筹实施生态保护修复和环境治理，在二级管控分区外扩展100-500米划定的缓冲区域，管控分区边界与宁夏水利部门划定的宁夏段黄河河道保护范围保持一致。

### （三）分区管控要求

符合建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区要求。管控要求的确定应严格按照相关法律法规的规定，根据各类管控分区有针对性地进行管理，与《黄河流域

生态保护和高质量发展规划纲要》《宁夏河湖管理保护条例》《宁夏建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》《关于全面深化河湖长制助推黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设的意见》相关要求协调一致，正确处理生产性活动和生态环境的关系，着力减少过度资源开发利用、过度旅游等人为活动对生态系统的影响和破坏。严格管控城市（镇）集中建设区、村庄集聚区河段的岸线，统筹河道水域、岸线和滩区生态建设，保护河道岸线，确保水域面积不减。

衔接协同现阶段相关国土空间用途管制制度要求。现阶段各部门基于自身职能及职责出发，建立起适合自身行业目标的管制体系和管控要求，分区管控要求的确定应立足于已有的管控基础，整合形成统一的管制体系，实施统一的用途管制要求，提升空间治理以及自然资源管理能力，确保空间用途管制的多维管控。

强化不同分区国土空间用途管制的实用性要求。宁夏段黄河岸线地域广阔，各县（市、区）地形地貌、资源禀赋、生态功能和生态环境敏感性、经济社会条件等都存在很大的地方性差异，构建通用的管控分区难以真正符合地方发展实际。在分区管控的要求的制定上要既体现普适性，同时也要尊重自然资源的差异性，根据不同区域的自身需求，结合管控分区划定结果，提出实用性的空间管控要求。

体现不同分区不同管控重点的差异化要求。一级管控边界线划定目的是用于控制河道行洪宽度，保证河道行洪安全，管控重点是保障宁夏段黄河河道防洪安全和河势稳定，可参照生态保护红线管控要求进行管理。二级管控边界线划定旨在确保堤岸范围内宁夏段黄河流域防洪安全，管控重点是加强河道滩地、堤防和河岸的水土保持工作，防止水土流失、河道淤积等。三级管控边界线是二级管控分区外预留的缓冲区域，管控重点确保宁夏段黄河两岸自然景观和整体风貌的完整性和协调性，同时统筹两岸实施生态保护修复和环境治理。管控范围内各类活动应符合自治区国土空间规划确定的主体功能定位和宁夏段各市县（区）国土空间规划管控要求。

## 五、实施分区管控的措施建议

### （一）强化分区管控的贯彻落实

加强组织领导，涉及宁夏段黄河岸线有关部门、机构等要明确职责分工，严格落实分区管控要求各类生产生活、开发建设等活动进行引导和管控，一级管控分区内的耕地应退耕还湿地，二三级管控分区内不符合负面清单的已建项目应有序引导退出，强化黄河岸线保护和土地资源节约集约利用，严格监督检查，依法查处违法行为。具体职责分工上，水务部门重点对一级管控范围

内项目进行审核论证，自然资源部门重点对二级和三级管控范围内国土空间用途进行管控，农业农村、生态环境、林业草原等部门开展相关活动涉及各类管控分区的应会同相应部门做好协调工作。对违法违规和不符合管控要求的建设项目制定清退和整改实施方案，依法依规有序退出。

### （二）强化动态调整维护

宁夏段黄河以平原型河道为主，河道游荡多变，主河槽难以长期稳定，因河势变化经常引起主河槽范围变化，管控分区的划定结果要根据宁夏段黄河河道河势变化进行定期更新和维护，尤其是出现一级管控分区边界线与现状主槽偏离较大的情况后，要抓紧制定调整方案，对各级管控范围进行优化和补充，确保管控要求符合实际和国家经济社会发展需要。

### （三）强化动态跟踪评估

管控分区划定和管控要求确定不能一蹴而就，需要结合地方实际，协调好整体利益与局部利益之间的关系，结合不同河段的岸线特点与开发利用保护要求制定差异化的管控要求。结合宁夏段各市县区国土空间规划编制成果，进一步与“三区三线”划定成果进行校核一致，三级管控范围内的生态控制区和乡村发展区范围要和地方国土空间规划分区进行衔接，确保管控范围一致。定期对管控要求进行动态跟踪，结合地方管控要求的落实情况，分析存在的问题，存在不合理的要及时进行动态调整优化，加强对宁夏段黄河岸线国土空间用途管控的引导作用。

### 参考文献

- [1] 樊杰, 王亚飞, 等. 基于地理单元的区域高质量发展研究—兼论黄河流域同长江流域发展的条件差异及重点[J]. 经济地理, 2020, 40(1): 1-11.
- [2] 陆大道, 孙东琪, 等. 黄河流域的综合治理与可持续发展[J]. 地理学报, 2019, 74(12): 2431-2436.
- [3] 林坚, 武婷, 等. 统一国土空间用途管制制度的思考[J]. 自然资源学报, 2019, 34(10): 2200-2208.
- [4] 林坚, 吴宇翔, 等. 论空间规划体系的构建: 兼析空间规划、国土空间用途管制与自然资源监管的关系[J]. 城市规划, 2018, 42(5): 9-17.
- [5] 周璞, 刘天科, 等. 健全国土空间用途管制制度的几点思考[J]. 生态经济, 2016, 32(6): 201-204.
- [6] 牛文元, 可持续发展理论内涵的三元素[J]. 中国科学院院刊, 2014, 04.002.1000-3045

作者简介: 张琼慧(1987年8月), 女, 宁夏, 研究生, 工程师, 研究方向: 国土空间规划、土地资源管理。