关于《江苏省水域保护办法》

（征求意见稿）的说明

一、立法的必要性

我省地处江、淮、沂沭泗流域下游，河湖众多，水系发达，水域面积约占国土面积的16%左右。加强水域保护，是全面推行河湖长制的重要任务，是推动生态文明建设的具体实践。河湖水域具有调蓄洪水、供给水资源、保障水环境容量、维持良好生态、调节气候及发展航运、养殖、旅游等多方面的功能，对经济社会的发展具有十分重要的作用。长期以来，在历届省委省政府的不懈努力下，我省的水利工程体系建设取得了显著成效，但在水域管理和保护方面还存在不少问题。一是水域面积急剧减少。盲目围垦开发河湖水域，造成河湖水域大量缩减。如洪泽湖水域面积由上世纪50年代初的2069平方公里减少至1400平方公里，兴利库容（即实际可用于调节径流的库容）减少了近9亿立方米。二是水域功能严重失调。由于围湖造田、圈圩养殖等行为不断侵占水域，导致河湖防洪、排涝、生态等公益性功能降低，影响了水域综合功能的发挥。近年来沿江各类建设项目占用水域、围占滩地导致堤防防洪等级由原来的100年一遇降低至50年一遇。城镇建设擅自填埋河湖水域，破坏水系联通和涝水蓄滞功能，形成“城市看海”现象。水域面积的衰减，导致水环境容量减少，河湖纳污能力减弱，自然净化能力持续退化。三是水域范围内划定的基本农田亟待调整。有的地方将湖泊被圈圩的水域划为基本农田，对这类不符合《基本农田划定技术规程》要求错划的基本农田，亟待调整，不再作为基本农田。四是管理体制机制有待完善。部门分治、地区割治现象依然存在，导致河湖保护与管理的基层管理责任没有压实到位。五是治理能力亟待提升。我省河湖监测体系不完善，对入湖河道的水生态监测体系不健全、科学化决策能力不足，重要水域空间管控网络体系不完善，信息化管理水平不高，亟需建立统一的水域信息管理系统。

目前，我省地方性法规、规章对开发利用活动和建设项目占用河湖水域的管理已有一些规定，但对水域保护的规定较少，操作性、针对性不强，不能适应我省水域管理与保护的需要。为深入贯彻落实习近平生态文明思想，积极践行新时期治水方针，切实加强河湖水域岸线管理保护，维护河湖健康生态，促进经济社会可持续发展，迫切需要结合我省实际制定一部专门规范水域保护的规章。

二、征求意见稿的主要内容

（一）明确了国土空间规划的约束作用。强化水域岸线规划管理，是聚焦河湖空间控制要求、开发强度管控和管理指标落地，推动用途管制和集约节约利用的重要手段。为此，《办法》第六条规定水行政主管部门编制水域治理、管理、保护等规划，应当与国土空间规划相衔接，与城镇空间、农业空间、生态空间相协调，统筹推进水域功能管理资源管控和生态保护。编制涉及水域其他的规划，应当与水域治理、管理、保护等规划相衔接，同时明确了自然资源行政主管部门应当将水域空间纳入国土空间规划体系。

（二）明确了水域保护的主要内容。加强水域面积动态监测，建立水域管理与保护调查评价制度，是确保水域面积不减少，推进水域保护的重要技术支撑，为此，《办法》第五条、第八条、第九条、第十条、第十九条分别进行了规范，一是明确水行政主管部门应当会同生态环境、自然资源等有关部门，确定本行政区域内重要水域，报本级人民政府批准并向社会公布。二是明确县级以上地方人民政府应当建立水域管理与保护调查评价制度，水行政主管部门应当组织有关部门加强水域动态监测，建立健全水域、岸线监测体系，每两年开展一次的水域调查评价。三是明确建立统一的水域信息管理系统，组织开展水域开发利用项目普查登记，实行量化管理，建立重要水域空间管控网络体系，加快建立网格化管理机制。四是明确城市建设确需调整河道的沟叉、贮水湖塘洼淀等水域的，有关管理机构应当根据水域控制指标和保护措施等要求，编制区域水域调整方案。

（三）明确了水生态修复的措施。推进水生态保护与修复，实施退圩（渔）还湖工程，逐步恢复水域面积，提升调蓄能力，积极营造有利于水生态修复的健康湖盆形态；促进河湖水生态修复，水生植物恢复，提高河湖生态功能，是切实增强人民群众水生态文明满意度和获得感的重要途径。为此，《办法》第十一条、第十二条、第十三条进行了规范：一是规范了生态修复，要求水行政部门应当会同有关部门编制本行政区域内水域水生态保护、修复实施方案。二是规范了生态清淤，明确水行政主管部门应当定期组织开展水域生态清淤，削减污染负荷，降低富营养化风险。三是规范了退圩退田还湖，明确县级人民政府实施退圩退田还湖涉及基本农田、耕地调整的，用地指标可以在全省范围内调剂解决；退圩退田还湖弃土的堆放，应当符合退圩还湖规划要求。

（四）明确了水域空间的管控。强化空间对接，确保河湖空间与城市开发边界、永久性基本农田红线相协调。为此，《办法》第十四条明确县级人民政府应当将划为永久基本农田的水域、水利设施用地以及河道两岸堤防之间范围内不符合永久基本农田划定标准的耕地进行调整，不再作为永久基本农田。

（五）明确了水域岸线保护的措施。实行分区管理，合理确定河湖生产、生活、生态岸线比例，科学划定功能区；实行用途管控，建立河湖水域岸线自然资源总量管理、全面节约和违规退出制度；优化岸线功能布局，核定岸线开发利用总量控制的“天花板”，推行节约集约利用，严禁高消耗低产出的岸线资源利用项目是强化水域岸线保护的重要手段。为此，《办法》第十五条、第十六条、第十八条进行了规范：一是明确水行政主管部门应当会同关部门科学划定功能区，制定水域开发利用控制条件、开发强度控制指标，开展水域（河道）分区管理；二是明确水行政主管部门应当建立水域岸线资源总量管理、全面集约节约利用和违规退出制度，限制高消耗低产出的水域资源利用项目；三是明确禁止在水域内设置餐饮船、住家船，对于已设置的，由县级人民政府组织有关部门逐步将其清理出水域。

（六）明确了河湖长水域保护的职责。河湖长制是水治理体制和生态环境制度的重要创新，也是落实绿色发展理念，推进生态文明建设行之有效的重大举措。为此，《办法》第二十一条对河湖长在水域保护的职责进行了规定，明确县级以上河（湖）长负责协调和督促有关主管部门制定责任水域治理和保护方案，督促有关主管部门处理责任水域出现的问题、依法查处有关违法行为；乡、村河（湖）长组织对责任水域的巡查，及时劝阻占用水域等违法行为，并履行报告职责。