

DOI:10.19853/j.zgjsps.1000-4602.2025.10.006

# 深汕特别合作区河道蓝线与管理线“双线合一”探索与实践

李明远<sup>1</sup>, 李铁颖<sup>1</sup>, 杨志<sup>2</sup>, 刘江涛<sup>1</sup>, 魏杰<sup>1</sup>

(1. 深圳市规划国土发展研究中心, 广东 深圳 518034; 2. 深圳市深汕特别合作区国土空间规划研究中心, 广东 深圳 518066)

**摘要:** 双线(河道蓝线与河道管理范围线)的划定与落实对河道水系的保护发挥了重要作用,但是河道蓝线和管理范围线分别由规划自然资源部门和水务部门组织划定,其在划定对象、划定标准和划定方案上存在较大差别,进而对各层级国土空间规划的编制、土地出让及开发等城市建设行为造成较大影响。结合深圳市河道蓝线与管理范围线划定与实施方面存在的经验与问题,在深汕特别合作区探索“双线合一”划定方法,助力深汕高速城市建设,为深圳市其他行政区和类似城市“双线合一”提供参考。

**关键词:** 河道蓝线; 河道管理范围线; 双线合一; 深汕特别合作区

**中图分类号:** TU99 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4602(2025)10-0042-04

## Exploration and Practice of the River Blue Line and River Management Line Integration in Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone

LI Ming-yuan<sup>1</sup>, LI Tie-ying<sup>1</sup>, YANG Zhi<sup>2</sup>, LIU Jiang-tao<sup>1</sup>, WEI Jie<sup>1</sup>

(1. Shenzhen Urban Planning & Land Resource Research Center, Shenzhen 518034, China;

2. Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone Territorial Planning Research Center, Shenzhen 518066, China)

**Abstract:** The delineation and implementation of the river blue line and river management boundary line have played an important role in protecting river systems. However, since the river blue line and river management boundary line are organized and delineated by the planning and natural resources department and the water affairs department, respectively, significant differences between the “two lines” in terms of designated objects, designated standards, and designated plans. These discrepancies can have a considerable impact on urban construction activities, such as the compilation of land spatial planning and land transfer at all level. Based on the experiences and challenges encountered in the delineation and implementation of the river blue line and river management boundary line in Shenzhen, it explores the delineation method of “integrated dual-line” in Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone. This effort aims to support the urban development of Shenzhen and Shanwei, and provides a reference for other administrative regions in Shenzhen and similar cities.

**Key words:** river blue line; river management boundary line; integrated dual-line; Shenzhen-Shanwei Special Cooperation Zone

城市蓝线与水系管理范围线均为保护城市水系不被侵占,保障城市防洪安全的重要管控线。截

至目前,深圳市已由规划部门先后完成两轮城市蓝线方案划定工作<sup>[1]</sup>,同样,水务部门也先后组织了

轮水系管理范围勘定工作。虽然两条管控线划定目的均为水系保护,但是不同政府部门出发点存在较大差异,同一水系出现两条差异性的管控线,进而在管控线的具体落实上出现一系列的冲突和矛盾,较为突出的包括城市蓝线是各层级国土空间规划需落实的重要控制线之一,而水务部门存在水系管理范围线落实于用地规划的诉求,用地出让和建设方案需满足蓝线和管理范围线的双重要求,地块开发制约因素增多等。因此,探索实现同一对象蓝线与管理范围线“双线合一”,对提升管控对象的保护力度,减少不同部门间的用地争议,更好地实现山水林田湖草沙等生态要素在国土空间开发保护“一张图”中协同落实,具有重要意义。

依托深汕特别合作区首轮城市蓝线方案划定、水源工程(水库)管理范围和保护范围、河道管理范围线勘定成果复核等三项工作同步开展的良好契机,率先在深汕特别合作区探索实现“双线合一”并开展实践,助力深汕特别合作区水城融合的城市建设,为深圳市其他行政区和类似城市“双线合一”提供參考。由于水库的两线方案差异较小,主要就河道两线方案协调一致的方法进行论述。

## 1 河道蓝线与管理线概念解析

根据《城市蓝线管理办法》,蓝线是指城市规划确定的江、河、湖、库、渠和湿地等城市地表水体保护和控制的地域界线,其中,河道是城市蓝线的主要划定对象之一。根据国家、省、市级河道管理条例,河道管理线旨在加强河道管理,保障防洪安全,发挥河道环境、生态和社会效益,改善城市水环境。因此,从概念上解析河道蓝线与管理线划定目的基本一致,均是为保护河道用地不被侵占,保障城市防洪安全。

## 2 “双线合一”方案制定要点

实现“双线合一”需要从划定对象、划定对象水域方案、划线标准、最终方案等全过程协调一致。

### 2.1 划定对象相统一

河道两条管控线均具有审批层级高、方案生效后局部调整流程复杂、刚性约束效力较强的特征,为提升城市建设中河道两条管控线的实施效力,减少冲突,划定两条管控线的河道对象首先应保持统一。南方城市水系密布,纳入管控线划定对象的河道级别过低会影响城市建设用地的完整性,导致水

系切割后过于碎片化,而河道划定对象涵盖不足,则会影响城市水系的完整性,因此,纳入管控线划定并实施刚性约束的河道对象级别应适中。《深圳经济特区河道管理条例》中将河道定义为流域面积大于 $1\text{ km}^2$ 的自然水流,因此将流域面积大于 $1\text{ km}^2$ 的自然水流纳入两条管控线划定对象,级别低于此标准的小微水体不予纳入,是较为合理的。经普查,深汕特别合作区内流域面积大于 $1\text{ km}^2$ 的河道共有52条,包括干流/独立河流9条、一级支流23条、二级支流18条、三级支流2条,将其全部纳为两条管控线的划定对象。

### 2.2 划定对象水域方案相统一

河道两条管控线均以满足规划防洪要求的水域线方案为基础进行划定,即首先确定河道防洪达标的水域控制线方案,该方案应以水务部门和规划部门根据相关规划确定的河道行洪要求和周边用地条件进行综合分析后商定,一般分为3种情况:①对已完成综合整治并达到防洪标准要求的河道,采用整治后的现状水域控制线方案;②对未完成整治但已形成较为稳定规划方案的河道,采用河道规划水域控制线方案;③对未形成稳定规划方案的河道,在充分尊重河道现状线位的基础上,根据周边用地情况,按照河道规划防洪标准并尽可能采用更为生态化的断面形式进行水力计算,采用模型模拟推导规划水域控制线方案。

深汕特别合作区纳入两条管控线划定对象的52条河道均未形成满足防洪要求的设计方案,两条管控线划定前应由水务部门和规划部门共同制定管控线划定对象的规划水域线方案。

### 2.3 划定标准相统一

制定统一的划线标准是“双线合一”得以实现的关键,标准制定涉及因素较为复杂,总体来看,主要包括3个方面:①是否满足各自法规规范关于划定标准的要求;②是否满足河道实际相关保护行为等用地需求;③是否体现水城融合的理念。

#### 2.3.1 满足各自法规、规范要求

在河道蓝线划定上,相关法规、规范规定城市蓝线由直辖市、市、县人民政府在组织编制各类城市规划时划定,控制范围界定清晰;蓝线划定与水域控制线、滨水绿化控制线、滨水建筑控制线的“三线”管控体系进行衔接,蓝线应位于水域控制线和滨水绿化控制线之间(见图1),但均未明确城市蓝

线具体划定标准。

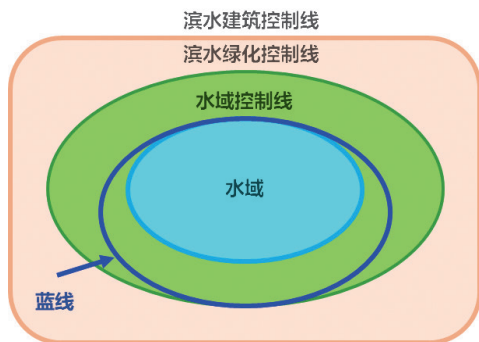


图1 河道蓝线划定范围

Fig.1 Delineation range of the river blue line

在河道管理范围线划定上,国家层面未提出具体的划定标准,《中华人民共和国河道管理条例》规定有堤防河道的管理范围包括两岸堤防之间的水域、沙洲、滩地(包括可耕地)、行洪区,以及两岸堤防及护堤地,无堤防河道的管理范围根据历史最高洪水位或者设计洪水位确定,要求由县级以上地方人民政府负责划定河道的具体管理范围。在深圳市级层面,《深圳经济特区河道管理条例》要求有堤防和无堤防的河道管理范围分别为堤防外坡脚线两侧外延8~15 m和河道两侧上口线外延8~25 m。

综上,河道两条管控线采用的基础划定标准如下:对于有堤防的河道,堤防外坡脚线两侧外延8~15 m;对于无堤防的河道,河道两侧水域控制线外延8~25 m,满足两条管控线各自法规、规范要求。

### 2.3.2 满足河道两侧实际保护行为等用地需求

河道蓝线和管理线均以满足防洪要求的水域控制线为基础向两侧外延划定,因此管控线与水域线间的用地范围并不占用河道行洪空间,其具体用途主要包括河道未来防洪标准突破既定标准进一步提升所需的改造空间、巡河路和路灯等河道附属设施建设空间、河道生态化景观改造空间、碧道和绿道等城市休闲打造空间等。

① 为保障新建城市防洪安全,深汕特别合作区纳入两条管控线划定对象的河道规划防洪标准均不低于100年一遇(赤水河等主干河道防洪标准为200年一遇),因此综合判断未来进一步提升河道防洪标准的可能性较低。

② 巡河路、路灯等附属设施建设所需空间宽度多为4 m,一般不超过8 m。

③ 河道生态景观打造和碧道、绿道建设同样

是水城融合发展的重要内容,广东省水利厅制定了万里碧道建设计划,但关于碧道、绿道建设的空间需求未出台明确要求,根据目前已建成的符合深汕合作区未来建设的都市型、生态型等碧道,河道管控线内建设碧道和绿道的主要内容是休憩廊道应满足市民步行、自行车游憩需求,8~25 m河道管控线宽度基本能够满足建设需求,而用地空间需求较大的重要人文景观等碧道节点可结合片区城市用地规划功能进行整体设计。

### 2.3.3 体现水城融合的理念

① 城市建设行为应尊重河道水系的保护,严禁侵占河道空间,河道及管控范围在满足防洪要求及相关保护行为的前提下,应尽可能不过多地占用城市建设空间,因此需分级制定管控线划定标准。

② 划定标准应将河道景观打造成为城市休闲场所,为面向市民开放提供条件。

③ 兼顾农田、耕地的保护需求。深汕特别合作区属于城市建设用地指标严重欠缺的城市,采用组团式的规划发展格局,城市建设用地与农用地集中分布,因此更需实现河道管控范围与城市建设空间、农田耕地空间的协调和有效融合。

## 3 “双线合一”标准制定

综合两条管控线各自法规、规范要求,河道相关保护行为等用地需求、水城融合的理念,结合已形成的河道周边城市规划建设行为(包括现状建筑物、已编制的各层级国土空间规划方案、已出让用地等),并衔接深圳市河道蓝线梯级保护思路<sup>[2]</sup>,深汕特别合作区河道两条管控线遵循按河道等级逐步提升划定宽度的原则,实现河道保护与节约建设用地指标的衔接和并举,为水城融合发展理念在深汕特别合作区的具体落实创造条件。

“双线合一”后具体划定标准根据河道控制断面以上的流域面积( $F$ )划分为5个等级,分别为: $F \geq 100 \text{ km}^2$ 、 $50 \text{ km}^2 \leq F < 100 \text{ km}^2$ 、 $10 \text{ km}^2 \leq F < 50 \text{ km}^2$ 、 $5 \text{ km}^2 \leq F < 10 \text{ km}^2$ 和 $F < 5 \text{ km}^2$ 。对于有堤防的河道,对应双线划定标准分别为满足河道防洪标准要求的两侧堤防外坡脚外延15、12、10、8、8 m。对于拟建堤防而未有堤防设计方案的河道,预留25 m堤防建设宽度后按坡脚线外延。对于无堤防的河道,对应双线划定标准分别为满足河道防洪标准要求的规划水域控制线外延25、20、15、10、8 m。具体见图2。



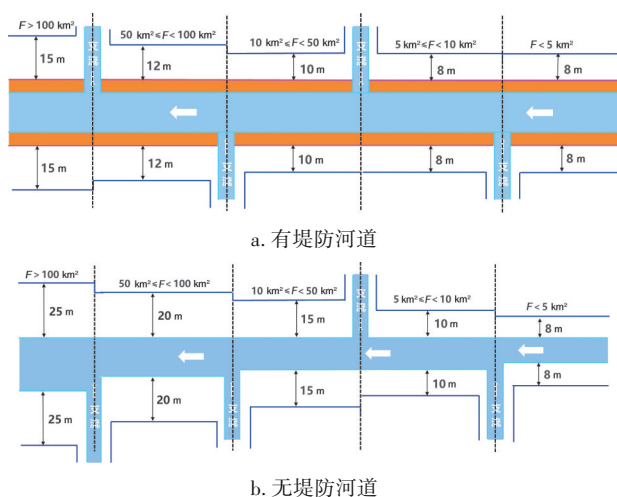


图2 河道“双线合一”划定标准

Fig.2 Delineation standards for “integrated dual-line” of river

#### 4 管控指引及维护机制

① 河道双线方案一经批准,应实行刚性管控,不得擅自调整。各层次用地规划、城市建设行为应保障双线保护对象功能发挥及安全运行的空间。在双线管控范围内进行各项建设,必须符合经批准的国土空间规划(城市规划),且相关建设行为不得对河道保护构成破坏。

② 在城市规划建设过程中,双线管控对象需要调整的情况难以避免。因此,规划编制、工程建设涉及双线管控对象空间发生调整个案时,应及时同步相应调整双线方案且一并报批;管控对象面临大规模调整时,规划部门应会同水务部门结合城市发展、管控对象方案调整等因素适时启动双线方案修订工作。

③ 河道双线与农田保护线重叠区域实行协同管理。

④ 河道双线为城市重要管控线,保证其时效性尤为重要,规划部门应会同水务部门根据双线方案最新调整情况,及时更新数据库,实行动态维护管理。

#### 5 “双线合一”方案的实践

采用“双线合一”思路和方案,深汕特别合作区共划定52条河道蓝线和管理线的“双线合一”方案,河道总长229.02 km,管控线范围总面积15.86 km²,占深汕特别合作区行政辖区面积的3.4%。管

控线宽度≥25 m的河道长度占10.9%,管控线宽度为20 m的河道长度占比6.0%,管控线宽度为15 m的河道长度占12.6%;管控线宽度为10 m的河道长度占16.2%;管控线宽度为8 m的河道长度占54.3%。自方案协调统一并实施至今,取得了良好的落实成效。该方案在国土空间分区规划中得到充分落实,各片区控制性详细规划结合管控线方案合理布局线内线外用地功能,发生的用地出让、建设与双线冲突的事项显著减少,用地审批流程提效,城市建设加速。

#### 6 结论

从深汕特别合作区河道蓝线和管理范围线“双线合一”实施经验分析,对于建设用地紧缺的城市,采用合理控制宽度的梯级保护的“双线合一”划定思路,能够更好地体现水城融合的城市可持续发展理念,满足河道蓝线和管理范围线各自相关的法规和规范要求,响应不同职能部门的诉求,降低河道保护过程中的用地冲突和矛盾,提升城市建设中用地审批的效率,具有较高的可推广性。

#### 参考文献:

- [1] 陈锦全. 多维视角下不同地区蓝线规划方法探索与实践[J]. 中国给水排水, 2022, 38(24): 41-46.  
CHEN Jinquan. Exploration and practice of blue line planning method in different regions from a multi-dimensional perspective [J]. China Water & Wastewater, 2022, 38(24): 41-46 (in Chinese).
- [2] 陈锦全, 汤钟, 俞露, 等. 超大城市全要素蓝线规划编制探索——以深圳为例[J]. 中国给水排水, 2022, 38(22): 41-46.  
CHEN Jinquan, TANG Zhong, YU Lu, et al. Exploration on the compilation of comprehensive blue line planning for mega-cities: Shenzhen case [J]. China Water & Wastewater, 2022, 38(22): 41-46 (in Chinese).

作者简介:李明远(1985—),男,山东潍坊人,硕士,高级工程师,主要研究方向为给水排水规划设计、水环境规划治理。

E-mail: 342248231@qq.com

收稿日期: 2023-08-29

修回日期: 2023-09-28

(编辑: 丁彩娟)