

大运河（浙江段）岸线保护与 利用规划

浙江省水利厅

2025 年 6 月

前 言

为进一步明确大运河（浙江段）岸线功能分区和管理要求，严格落实分区管理和用途管制，充分发挥规划的约束与导引作用，强化岸线空间管控，有效支撑并保障我省经济社会高质量发展与生态文明建设，依据《水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》《中共浙江省委 浙江省人民政府关于全面深化美丽浙江建设的实施意见》等有关要求，浙江省水利厅组织编制了《大运河（浙江段）岸线保护与利用规划》（以下简称《规划》）。

本次规划范围为大运河（浙江段），包括江南运河浙江段、浙东运河及其故道、复线等河道，统筹考虑了大运河（浙江段）世界遗产河道、省级河道范围。规划范围河道总长度 617 公里，岸线总长度 1249.0 公里。

《规划》在河道岸线利用现状调查、问题分析和需求衔接等基础上，划定大运河（浙江段）岸线“两线”（临水边界线、外缘边界线）、“三区”（岸线保护区、岸线保留区、岸线控制利用区），并提出岸线保护与利用的分区管控要求。《规划》编制过程中广泛听取专家意见，并征求省级有关部门、沿线各地市和社会公众意见，形成《规划》成果。

目 录

一、基本情况.....	1
(一) 河流概况	1
(二) 岸线保护与利用现状	1
(三) 岸线保护与利用形势分析	1
二、指导思想与原则	3
(一) 指导思想	3
(二) 基本原则	3
(三) 规划范围	4
(四) 规划水平年	6
(五) 规划目标	6
三、岸线边界线与岸线功能区	7
(一) 岸线边界线划定	7
(二) 岸线功能区划分	8
四、岸线保护与管控	10
(一) 基本要求	10
(二) 岸线边界线管控	11
(三) 岸线功能区管控	11
(四) 实施与调整	12
五、环境影响评价及规划协调性分析	13
(一) 环境影响评价	13
(二) 规划协调性分析	14

六、保障措施.....14

（一）加强组织领导，完善体制机制 14

（二）加强规划导引，强化协调联动 15

（三）强化监督检查，严格执法监管 15

（四）广泛动员社会，深化宣传教育 16

一、基本情况

（一）河流概况

大运河（浙江段）位于浙江省东北部平原区域，从北到南依次串连了嘉兴、湖州、杭州、绍兴、宁波五市。以钱塘江为界，钱塘江北岸属于大运河的江南运河（浙江段）河段，江南运河（浙江段）纵贯太湖平原杭嘉湖区，其西南部分水岭为丘陵山地，而广大腹地地势平坦，江南运河在区域水环境的形成历程中发挥着重要作用，营造出了特有的运河城镇格局和江南水乡景观。大运河的浙东运河河段位于钱塘江南岸，浙东运河与浙东平原各水系纵横相交，自西向东流过萧绍平原、姚江平原，是萧绍平原、姚江平原河网的骨干河道，除水运功能外，在防洪排涝、输水、灌溉等方面也发挥着重要作用。

（二）岸线保护与利用现状

大运河（浙江段）生态管控岸线包括江南运河石臼漾水源涵养区、桐乡运河水源涵养区等，涉及岸线长度 25.0 公里；人文遗迹岸线包括京杭古运河的长虹桥、崇长港的长安闸、京杭运河的拱宸桥等，涉及岸线长度 45.0 公里；岸线利用项目包括桥梁、码头、旅游设施等，以及紧邻岸线的连片集镇、厂房、民居等，涉及岸线长度 669.0 公里。

（三）岸线保护与利用形势分析

党的十八大以来，习近平总书记亲自擘画、亲自确立、亲自推动国家“江河战略”，部署全面推行河湖长制等重大改革，发

出建设造福人民的幸福河的伟大号召，为我国江河湖泊保护治理指明了前进方向、提供了根本遵循。2022年《水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》印发，明确要求加强河湖水域岸线空间管控，强化涉河建设项目和活动管理。省第十五次党代会作出“全域建设幸福河湖”的重大部署，2024年总河长令《关于一以贯之深化河湖长制谱写河湖保护治理浙江新篇章的实施意见》发布。习近平总书记在浙江绍兴浙东运河文化园考察时强调：“大运河文化是中国优秀传统文化的重要组成部分，要在保护、传承、利用上下功夫，让古老大运河焕发时代新风貌”，从某种意义上讲，大运河已不是一条单纯的河流，而是一条绵延不断的中华文明展示长廊，保护好、传承好、利用好大运河是新时代党中央、国务院作出的一项重大决策部署。统筹国家重大战略、省级重要部署，以及人民群众对水安全、水环境、水生态改善的需求，岸线保护与利用必须坚持共抓大保护、不搞大开发，必须坚持生态优先、绿色发展，构建人水和谐的河湖水域岸线空间管理保护格局。

对标新形式与新要求，大运河（浙江段）岸线保护与利用仍存在一些问题。如列入世界遗产保护范围的部分河段两岸环境面貌相对较差；江南运河多数河道为高等级航道，两岸有众多开发区、集镇，工厂、企业集聚，码头和货场设施占用大量岸线，岸线保护与开发利用矛盾仍较为突出，随着新一轮嘉兴、湖州、杭州、绍兴、宁波国土空间总体规划的获批实施，沿线城区段对于

岸线利用的需求仍然较高，亟需进一步合理配置岸线资源、持续提升综合利用效能，缓解岸线保护与利用的矛盾；岸线管理涉及水利、交通、自然资源、生态环境、文旅、农业等多个部门，不同部门间的信息共享、协同联动等机制有待完善，亟需在规划指导下，进一步优化岸线利用布局，强化岸线有效保护和合理利用，更好地支撑保障流域经济社会高质量发展。

二、指导思想与原则

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神以及浙江省委十五届历次全会精神，坚持创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，明确岸线保护与管控要求，推进岸线的依法管理、有效保护和合理利用，高水平推进大运河水治理体系和治理能力现代化，助力我省高质量发展建设共同富裕示范区。

（二）基本原则

保护优先、合理利用。坚持保护优先，把岸线保护作为岸线利用的前提，统筹嘉兴、湖州、杭州、绍兴、宁波沿河城乡发展，协调产业发展对岸线的利用需求，促进岸线集约节约利用。

统筹兼顾、科学布局。充分考虑防洪、供水、生态、航运等方面要求，兼顾上下游、左右岸、不同地区及行业的开发利用需求，科学布局河湖岸线空间，合理划分岸线功能区。

依法依规、从严管控。严格遵守国家有关法律法规要求，按照部门职责分工，明确监管责任，强化能力建设，创新管理机制，齐抓共管，确保岸线依法依规管理。

远近结合、持续发展。既考虑近期经济社会发展需要，节约集约利用岸线，又充分兼顾未来经济社会发展需求，衔接有关国土空间总体规划，做到远近结合、持续发展。

（三）规划范围

本次规划范围为大运河（浙江段），包括江南运河浙江段、浙东运河及其故道、复线等河道，统筹考虑了大运河（浙江段）世界遗产河道、省级河道范围，涉及嘉兴、湖州、杭州、绍兴、宁波等 5 市 21 个县（市、区）。规划范围河道总长度 617 公里，岸线总长度 1249.0 公里。

1.江南运河

江南运河（浙江段）由京杭运河、京杭古运河、中河、上塘河、崇长港、北郊河等河道组成，规划范围河道总长度 269 公里，岸线总长度 516.8 公里。

2.浙东运河

浙东运河由萧绍运河、浙东古运河、绍兴环城河、杭甬运河、虞余运河、慈江、剡子港等河道组成，规划范围河道总长度 348 公里，岸线总长度 732.2 公里。

表 2-1 大运河（浙江段）规划范围情况

河段	河道名称	河道名称	河道等级	列入说明
江南运河	京杭古运河	頔塘故道	市级	世界文化遗产
		苏州塘	省级	世界文化遗产
		嘉兴环城河	市级	世界文化遗产
		杭州塘	省级	世界文化遗产
	京杭运河	杭州塘北段 (塘栖镇-坝子桥)	省级	世界文化遗产
		现代新开河道 (三堡船闸-塘栖镇)	省级	《大运河河道水系治理管护规划》河道
	中河	中河	县级	世界文化遗产
		龙山河	县级	世界文化遗产
	崇长港	崇长港	县级	世界文化遗产
	上塘河	上塘河	市级	世界文化遗产
	北郊河	--	省级	《大运河河道水系治理管护规划》河道
浙东运河	萧绍运河	西兴运河	市级	世界文化遗产
		山阴故水道	市级	世界文化遗产
	绍兴环城河	绍兴护塘河	市级	世界文化遗产
	虞余运河	虞余运河	县级	世界文化遗产

河段	河道名称	河道名称	河道等级	列入说明
	慈江	慈江	市级	世界文化遗产
	刹子港	刹子港	县级	世界文化遗产
	杭甬运河 (新坝闸-塘角 闸)	--	市级	《大运河河道水系 治理管护规划》河道
	杭甬运河 (大库闸-甬江 出海口)	四十里河	市级	《大运河河道水系 治理管护规划》河道
		姚江	市级	《大运河河道水系 治理管护规划》河道
		甬江	省级	《大运河河道水系 治理管护规划》河道

(四) 规划水平年

现状基准年为 2023 年,规划水平年为 2027 年,展望至 2035 年。

(五) 规划目标

到 2027 年,岸线管理保护机制基本健全,统筹发展和安全,推进大运河(浙江段)岸线有效保护与高效集约节约利用,确保防洪(潮)、供水、生态安全,兼顾交通、航运、文物保护、文旅等需求,基本建立人水和谐的岸线空间保护利用格局。

展望至到 2035 年,基本构建机制健全、权责明晰、保护有力、管理高效的岸线现代化管理保护体系,进一步融合交通、航

运、文物保护、文旅等多元功能，助力大运河世界文化遗产传承保护与开发利用，助力沿河经济社会高质量发展。

三、岸线边界线与岸线功能区

（一）岸线边界线划定

1.临水边界线划定标准

临水边界线是根据稳定河势、保障河道行洪安全和维护河流湖泊生态等基本要求，在河流沿岸临水侧顺水流方向划定的岸线带区内边界线。

1）对已规划确定河道整治或航道整治工程的岸线，应考虑规划实施要求划定临水边界线。

2）现状堤防已修建，但堤距不满足规划要求的，临水边界线按照流域规划中规划堤线划定。

3）现状堤防已修建，且堤距大于规划宽度要求的，临水边界线按照现状堤线划定。

4）涉及江心洲等，按流域综合规划、防洪规划的总体安排，对不设防的江心洲不划岸线，按照水域进行管理。

2.外缘边界线划定标准

外缘边界线是根据河流岸线管理保护、维护河流功能等管控要求，在河流沿岸陆域侧划定的管理范围边界线。

1）规划堤防已建成的，以管理范围线作为外缘边界线；规划堤防未建成的，以规划设计堤防等级确定外缘边界线。

2）平原无堤防河道的岸线，以管理范围线作为外缘边界线。

3) 遇水利工程, 以水利工程管理范围线作为外缘边界线。

3.岸线边界线划定成果

本次大运河(浙江段)划定岸线总长度 1249.0 公里, 其中江南运河 516.8 公里, 包括嘉兴段岸线长度 231.8 公里, 湖州段岸线长度 92.2 公里, 杭州段岸线长度 192.8 公里; 浙东运河 732.2 公里, 包括杭州段岸线长度 94.6 公里, 绍兴段岸线长度 326.1 公里, 宁波段岸线长度 311.5 公里。

表 3-1 大运河(浙江段)河道岸线划定成果表

河道名称	行政区	岸线长度(公里)
江南运河	嘉兴段	231.8
	湖州段	92.2
	杭州段	192.8
浙东运河	杭州段	94.6
	绍兴段	326.1
	宁波段	311.5
合计		1249.0

(二) 岸线功能区划分

1.岸线功能区划分原则

1) 岸线保护区

(1) 列入浙江省县级以上饮用水水源地名录的水源保护区所在岸线。

(2) 生态保护红线等生态敏感区所在岸线。

(3) 跨河的铁路、高速公路以及拦河枢纽等重要基础设施所在岸线。

(4) 中型及以上的水闸、泵站以及国家重要水文站等重要水利工程所在岸线。

(5) 文物保护单位、历史文化街区等人文遗迹及大运河遗产河道中一类河道所在岸线。

2) 岸线保留区

(1) 规划期宜保持现状、开发利用需求不迫切的岸线。

(2) 大运河遗产河道中二类河道中未划为保护区的岸线。

(3) 为规划的重要基础设施预留的岸线。

(4) 防洪能力未达标的岸线。

(5) 其余水利工程所在岸线。

3) 岸线控制利用区

(1) 岸线现状利用程度相对较高，进一步开发可能对防洪安全、河势稳定、供水安全、生态环境保护、重要基础设施安全等带来不利影响，需要控制其利用强度的岸线。

(2) 其他未划分为岸线保护区或岸线保留区的，有一定开发利用需求但需控制利用方式的岸线。

2.岸线功能区划分成果

本次共划定岸线功能区 2043 个，涉及岸线长度 1249.0 公里。

其中，岸线保护区 735 个，保护区岸线长度 474.1 公里，占大运河（浙江段）岸线总长度的 38.0%。

岸线保留区 569 个，保留区岸线长度 371.9 公里，占大运河（浙江段）岸线总长度的 29.8%。

岸线控制利用区 739 个，控制利用区岸线长度 403.0 公里，占大运河（浙江段）岸线总长度的 32.2%。

四、岸线保护与管控

（一）基本要求

岸线范围内新（改、扩）建项目应符合《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国文物保护法》《浙江省河道管理条例》《浙江省水利工程安全管理条例》《浙江省水域保护办法》等法律法规，以及国土空间总体规划和《杭嘉湖区域水利综合规划》《钱塘江流域综合规划》《甬江流域综合规划》《钱塘江流域防洪规划》《甬江流域防洪治涝规划》等相关流域规划，按照岸线功能分区要求严格管控。岸线开发利用不得随意缩小水域面积、降低河道行洪和调蓄能力，不得侵占堤防或影响堤防安全，不得影响防洪、排涝和引供水安全，不得破坏水生态环境、削弱水生态功能，不得降低通航能力或影响通航安全。做好与《浙江省大运河核心监控区国土空间管控通则》中对大运河两岸风貌和空间形态管控要求的衔接，规划涉及的遗产河道应符合浙江省大运河世界文化遗产保护条例、各地市大运河世界文化

遗产条例等相关法律法规以及大运河遗产保护规划，按照遗产区、缓冲区管控要求进行管控。

（二）岸线边界线管控

岸线边界线是确定岸线范围和管控范围的重要边界。临水边界线河流侧以内的区域应作为河流水域空间进行严格管控，外缘边界线与临水边界线之间的区域应满足河湖岸线保护与管理要求。

沿岸各地应将岸线边界线管控纳入全面推行河湖长制的重要内容，严格岸线边界线的约束作用，岸线开发利用活动应与岸线边界线相协调。

（三）岸线功能区管控

1.岸线保护区

岸线保护区根据保护目标有针对性进行管理。规划期内禁止建设影响保护目标实现的项目。按照相关规划，确需在岸线保护区内建设的防洪、供水等重要基础设施、涉及公共安全及社会公共利益的项目，须经充分论证后按法律法规规定履行审批程序。

2.岸线保留区

岸线保留区根据规划预留的水利、交通、生态环境等功能严格项目用途管控。规划期内开发利用需求不迫切或暂无开发利用需求的保留区，规划期内不宜开发利用。列入相关规划确需建设的公共基础设施和社会公益性项目须做好与规划工程协调，并严

格履行审批程序。

3.岸线控制利用区

岸线控制利用区按保障防洪安全、维护河流健康和支撑经济社会可持续发展的要求，按照集约节约利用岸线原则，严格控制岸线利用程度、利用方式等。功能区内新建和改扩建项目必须严格论证，在满足相关规划要求的前提下，不应加大对防洪安全、河势稳定、供水安全、生态环境保护、重要基础设施安全等不利影响，严格履行相关审批程序。

加强岸线智慧化监管，充分利用大数据、卫星遥感、航空遥感、视频监控等技术手段，以数字化场景、智慧化模拟、精准化决策为路径，建设全要素动态感知的岸线监测体系，推进智慧水利岸线建设，提高岸线监管的信息化、智能化水平。

（四）实施与调整

岸线边界线根据规划河道的控制要求确定，现状河道未达到规划控制规模的，河道临水边界线以规划河道规模控制，外缘线根据临水线同步调整，留有一定余地。经批准后，原则上在规划期内不调整。规划期内有重大水利工程和政府组织实施的交通、能源等基础设施建设项目确需调整岸线边界线的，应征求规划审批部门的意见，按照水行政主管部门的要求进行专题论证，并办理相关审批手续。

岸线功能区经批准后，原则上在规划期内保持稳定，严格管

控将保护区调整成其他区。规划期内施行动态调整机制，与有关部门建立规划协调联动机制，经有关部门批准后新增或取消取水口、生态保护红线区，政府部门公布文物保护单位等，原功能区按照功能区划定要求重新划分。规划期内确需调整功能区的，经原审批部门同意后再进行调整。

五、环境影响评价及规划协调性分析

（一）环境影响评价

1.对水文情势及防洪情势的影响

对涉河工程严格控制、加强管理，有利于大运河的岸线稳定。结合流域规划开展河道整治工程和城市防洪工程，提高河道两岸的防洪能力，使洪水期行洪通畅，有利于保障大运河沿线地区防洪安全。

2.对生态环境的影响

加强对岸线功能区的管控，控制功能区准入类型，控制水体固废污染源，有利于改善河道水质与两岸的生态环境。规划涉及的主要环境保护目标有生态保护红线等生态环境敏感因子，规划划分的岸线功能区和管控要求，对生态环境保护是有利的。

3.对社会环境的影响

加强岸线的有效保护和合理利用，既保障了河流的防洪、供水、生态安全，又兼顾了未来经济社会发展的需求，为远期的发展预留了空间，对促进沿岸地区生态文明建设和经济社会发展具

有重要的作用。

（二）规划协调性分析

规划基于岸线利用现状以及社会经济发展新需求,充分衔接国土空间总体规划,合理规划、科学划定岸线边界线和划分岸线功能区,符合生态文明建设、高质量发展建设共同富裕示范区等国家战略,符合《中共中央办公厅、国务院办公厅关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》,符合《大运河文化保护传承利用规划纲要》的相应要求,以及各地生态环境分区管控方案等要求,与《杭嘉湖区域水利综合规划》《钱塘江流域综合规划》《钱塘江流域防洪规划》《甬江流域综合规划》《甬江流域防洪治涝规划》《浙江省内河航道与港口布局规划(2021-2035年)》《湖州市国土空间总体规划(2021-2035年)》《嘉兴市国土空间总体规划(2021-2035年)》《杭州市国土空间总体规划(2021-2035年)》《绍兴市国土空间总体规划(2021-2035年)》《宁波市国土空间总体规划(2021-2035年)》等规划相协调。

六、保障措施

（一）加强组织领导，完善体制机制

大运河（浙江段）岸线管控涉及流域、区域，上下游、左右岸等沿线不同地区，以及水利、自然资源、生态环境、交通运输、农业农村、文物等不同部门的职责职能范围。在河湖长制总体框架下，加强组织领导，完善以政府主导、部门分工协作、社会力

量参与的岸线管理保护体制机制，按照全面推进河湖长制有关要求，压实各级河长责任，强化河长履职尽责，充分发挥河湖长制对岸线管理保护的制度优势。探索建立岸线利用的有偿使用、生态补偿机制，加强岸线空间开放共享指引。

（二）加强规划导引，强化协调联动

按照规划确定的岸线功能分区和管控要求，严格分区管理和用途管制。地方各级人民政府要切实落实岸线管理责任，加大投入力度，保障工作经费，配置必须的管理设施、设备，加强岸线保护和开发利用活动的日常巡查、检查。在严格控制开发利用强度和方式基础上，推进岸线开发利用规范化、集约化，促进水域岸线空间开放共享和可持续利用。强化水利、自然资源、生态环境、交通运输等有关部门岸线保护管理工作合力，岸线规划成果纳入“水利一张图”及国土空间规划“一张图”，强化对岸线管理保护和开发利用活动的指导和约束作用。

（三）强化监督检查，严格执法监管

沿岸各地要进一步加强岸线保护与利用监管力度，用好水政执法巡查、河湖“四乱”问题自查自纠、涉河建设项目事中事后监管等手段，建立健全多部门协作的联合执法机制，进一步整合监督检查力量，形成执法合力，切实维护岸线保护和利用的良好秩序。充分利用卫星遥感、视频监控、无人机监测等信息技术手段加强岸线动态监控，提高发现、查处河湖岸线违法问题的能力，

提升信息化管理水平。

（四）广泛动员社会，深化宣传教育

强化公示公开,结合河长公示牌设置增加岸线管理的工作内容,向社会公布岸线范围、功能区定位以及河长职责和联系方式,接受群众监督和举报。充分利用报刊、广播、电视、网络等平台,广泛宣传岸线保护管理的法律法规,多角度、全方位宣传推行岸线管护工作的重大意义,引导广大社会力量积极履行社会责任,营造全社会关爱河湖、珍惜河湖、保护河湖的良好风尚。