《杭州市钱塘江两岸保护与发展条例（草案）》听证要点

一、条例草案规定，钱塘江两岸包括钱塘江干流、主要支流两侧以及千岛湖沿岸一定范围的区域，具体范围由市人民政府在《杭州市拥江发展行动规划》中划定并公布，上述关于适用范围的规定能否全面体现“拥江发展”的要求？

二、在管理体制上，条例草案规定市人民政府设立“杭州市钱塘江两岸保护与发展委员会”，作为钱塘江两岸保护与发展的专门工作机构，同时还规定了联席会议制度，作为钱塘江两岸保护与发展的议事协调机构，上述规定可否实现科学高效的管理效果？

三、条例草案规定了钱塘江两岸保护与发展的规划管理体系，主要包括拥江发展行动规划和分级分区规划，上述规定能否实现上下游之间规划统筹管理的目的？

四、岸线是钱塘江的重要资源，条例草案将其划分为中心城市类、特色城镇类和山水田园类三类岸线形态，并对岸线范围调整和岸线范围内的建设行为控制作了规定，上述规定是否科学？

五、条例草案将钱塘江沿线的岛洲划分为严格保护类、限制开发类和优化利用类，并规定了相应的管控措施，这些规定在调整保护和发展关系上是否科学？

六、其他方面的意见和建议。

杭州市钱塘江两岸保护与发展条例（草案）

（征求意见稿）

目 录

第一章 总则

第二章 规划

第三章 保护

第四章 发展

第五章 保障与监督

第六章 法律责任

第七章 附则

第一章 总 则

第一条[立法目的] 为了保护钱塘江两岸的自然和人文资源，优化国土空间开发格局，推进市域协调发展，实施“拥江发展”战略，建设生态文明，根据有关法律法规的规定，结合本市实际，制定本条例。

第二条[适用范围] 本市行政区域内钱塘江两岸的规划、保护、建设以及相关管理活动，适用本条例。

本条例所称钱塘江两岸是指本市行政区域内钱塘江干流、主要支流两侧以及千岛湖沿岸一定范围的区域，具体范围由市人民政府在《杭州市拥江发展行动规划》中划定并公布。

第三条[立法原则] 钱塘江两岸保护与发展坚持“生态优先、绿色发展”的理念，遵循保护优先、规划引领、协调推进和统筹管理的原则。

第四条[政府职责] 市人民政府应当将钱塘江两岸保护与发展工作纳入本市国民经济和社会发展规划，建立钱塘江两岸保护与发展工作协调机制，研究钱塘江两岸保护与发展的重大问题，决定钱塘江两岸保护与发展的重大事项。

各区、县（市）人民政府应当按照本条例的规定，组织推进本行政区域内的钱塘江两岸保护与发展工作。

第五条[管理体制] 市人民政府设立杭州市钱塘江两岸保护与发展委员会（以下简称“市钱塘江保护发展工作机构”），按照本条例的规定和市人民政府的授权负责钱塘江两岸保护与发展的具体工作，承担下列工作职责：

（一）统筹钱塘江两岸保护与发展的规划编制和重大建设计划实施；

（二）制订钱塘江两岸保护与发展的重大政策、措施；

（三）统筹钱塘江两岸重大建设项目与重要区域的建设；

（四）组织对区、县（市）人民政府和市人民政府相关行政管理部门推进钱塘江两岸保护与发展工作的目标考核；

（五）协调钱塘江两岸保护与发展的联合执法活动。

本市各级发展和改革、财政、规划和自然资源、城乡建设、城市管理、交通运输、生态环境、文化、旅游、文物、城市绿化、林业、水利、农业农村、体育等行政管理部门应当按照各自职责分工，协同做好钱塘江两岸保护与发展的相关工作。

第六条[联席会议制度] 钱塘江两岸保护与发展工作实行联席会议制度。联席会议由市钱塘江保护发展工作机构负责召集，区、县（市）人民政府和市规划和自然资源、发展和改革、工业和信息化、城乡建设、交通运输、生态环境、文化、旅游、水利等行政管理部门参加，研究钱塘江两岸涉及空间布局和利用的重大规划、重要区域开发建设方案、重要建设项目设计方案、重点产业发展引导目录以及其他重大政策等事项。

第七条[公众参与] 市和区、县（市）人民政府及其相关部门在制定有关钱塘江两岸保护与发展的重大行政决策时，应当通过公开征求意见、听证会、论证会、座谈会等方式，听取社会公众、专业研究机构及相关专家意见。

第二章 规 划

第八条[行动规划] 市规划和自然资源行政主管部门应当会同市钱塘江保护发展工作机构，编制《杭州市拥江发展行动规划》（以下简称“《行动规划》”），经征求相关区、县（市）人民政府意见后，报市人民政府批准并公布实施。

《行动规划》应当明确钱塘江两岸区域范围、保护要求、发展目标、管控措施和实施方略等内容，应当符合本市国土空间总体规划的要求，并与风景名胜区规划、钱塘江流域综合规划、河道规划等相衔接。

第九条[行动规划效力] 《行动规划》是钱塘江两岸保护与发展的依据。

编制钱塘江两岸范围内各类详细规划、专项规划、概念规划和城市设计，除应当符合国土空间总体规划外，还应当与《行动规划》相衔接。

第十条[分级分区规划] 市钱塘江保护发展工作机构应当会同市规划和自然资源行政主管部门，根据《行动规划》的规定，将钱塘江两岸划分为核心区域、重点区域和一般区域，实施不同的规划管理控制措施。

市区范围内以及跨区、县（市）的核心区域、重点区域的控制性详细规划、概念规划或者城市设计，由市规划和自然资源行政主管部门组织编制；其他核心区域、重点区域的控制性详细规划、概念规划或者城市设计，由所在地的县（市）人民政府组织编制。

控制性详细规划、概念规划或者城市设计应当经钱塘江两岸保护与发展联席会议研究后，依法履行相关审批程序。

第十一条[规划编制计划] 钱塘江两岸的专项规划，核心区域、重点区域的控制性详细规划、概念规划和城市设计的编制工作，实行计划管理制度。

市钱塘江保护发展工作机构应当会同市人民政府相关行政管理部门、县（市）人民政府制定钱塘江两岸保护与发展相关规划年度编制计划，并纳入全市规划编制项目年度计划管理。未按照计划编制的规划，不予审批。

第十二条[景观风貌规划] 钱塘江两岸岸线按照生态保护和城乡发展要求，划分为中心城市类、特色城镇类、山水田园类等三类岸线形态。

市钱塘江保护发展工作机构应当会同市规划和自然资源、水利、旅游、交通运输、生态环境等行政管理部门编制钱塘江两岸自然山水风貌和沿江城市景观保护专项规划，划定三类岸线的具体范围，确定两岸天际轮廓线、山脊线的保护要求，明确重要滨水区域、历史文化街区管控措施。

第十三条[湿地规划] 市林业行政主管部门应当编制钱塘江两岸的湿地保护规划，确定湿地名录，划定湿地保护范围，报市人民政府批准后公布。

第十四条[建设项目控制] 钱塘江两岸核心区域、重点区域的重要建设项目设计方案应当提交钱塘江两岸保护与发展联席会议审议。

重要建设项目的认定标准由市钱塘江保护发展工作机构会同市规划和自然资源行政主管部门制定。

第十五条[规划评估] 市钱塘江保护发展工作机构应当会同市规划和自然资源行政主管部门等有关行政管理部门建立规划评估机制，定期对钱塘江两岸各类规划的实施情况进行评估。评估结果为规划优化、修改的依据，并应当向社会公布。

第三章 保 护

第十六条[指标体系] 市生态环境行政主管部门应当会同市规划和自然资源、农业农村、林业、水利等行政管理部门按照法律法规规定和《行动规划》的要求，制定钱塘江两岸水、大气、土壤、生态保育、生态品质等生态环境指标。

市、县（市）人民政府应当组织生态环境、规划和自然资源、林业、水利、农业农村等行政管理部门每年评估生态环境指标的落实情况，并每两年向社会公布一次评估结果。

第十七条[生态补偿] 市人民政府应当根据生态保护的目标、投入、成效和区域间经济社会发展水平等因素，通过财政转移支付、区域协作等方式，建立公平公正、权责一致、奖惩和生态保护目标完成情况相适应的钱塘江两岸生态保护补偿机制。

第十八条[生态修复] 区、县（市）人民政府应当组织对本行政区域内钱塘江两岸山体、河口、湿地、沙洲进行生态修复，沿河道可视范围的废弃矿山、施工场地、废弃物堆放场地应当进行清理、复垦或者生态化改造。

区、县（市）人民政府应当按照《行动规划》要求，推进钱塘江两岸生态廊道建设，构建生态廊道示范区；推进钱塘江干流和主要支流防洪排涝设施建设，实施沿河坡耕地、林地水土流失综合治理，提升涵水保土功能；推进林相改造工程，实施天然林保护和抚育，优化森林生态品质。

第十九条[水质保护] 区、县（市）人民政府应当组织推进钱塘江两岸截污纳管工程建设，在城镇区域实施雨水和污水分流排放，污水经处理达到城镇生活污水排放标准后方可排放；在不具备城镇生活污水管网排放条件的地区，应当建设与排污规模相适用的污水处理设施。

市人民政府应当与新安江水电站有关管理部门沟通协调，根据防洪、灌溉、航运、旅游、供水等水资源配置的需求，调整新安江水库蓄水库容，保证下游生态基流。

第二十条[岸线保护] 钱塘江两岸中心城市类、特色城镇类、山水田园类等三类岸线范围不得任意调整。特色城镇类、山水田园类岸线需要调整为中心城市类岸线的，应当报请市人民政府批准。

钱塘江岸线范围内的建筑高度控制，由市、县（市）规划和自然资源行政管理部门、乡（镇）人民政府根据《行动规划》要求在控制性详细规划、乡规划、村庄规划中予以明确。

除防涌潮、防洪、水利、航运、游憩等需要外，钱塘江两岸应当保持自然生态岸线。区、县（市）人民政府应当采取措施推进现有岸线的生态化修复。

第二十一条[湿地保护] 禁止在钱塘江两岸湿地保护范围内从事下列活动：

（一）设立开发区、工业园区；

（二）进行与湿地功能定位不相符的建设活动；

（三）擅自占用湿地或者改变湿地用途；

（四）擅自开垦、填埋或者排干湿地；

（五）永久性截断湿地水源；

（六）其他毁坏湿地资源的行为。

第二十二条[岛洲保护] 钱塘江两岸范围内的沙洲和岛屿，由市规划和自然资源行政主管部门会同市钱塘江保护开发工作机构根据生态价值、自然条件、利用现状及景观特点，划分为严格保护类、限制开发类和优化利用类。千岛湖水域内的沙洲和岛屿由建德市、淳安县人民政府组织划定、公布保护利用类别。

在严格保护类沙洲和岛屿内禁止从事下列行为：

（一）改变沙洲和岛屿自然风貌、岸线形态；

（二）擅自建设建筑物、构筑物；

（三）采石、采砂、取土、采伐林木；

（四）擅自采集矿物、生物等样本。

在限制开发类沙洲和岛屿内禁止从事下列活动：

（一）进行房地产开发；

（二）建设高能耗、高水耗的企业；

（三）建设地面大型交通设施、有损生态的公共设施。

第二十三条[乡土景观保护] 市城市绿化、林业行政主管部门应当按各自职责分工，开展钱塘江两岸乡土物种、植物群落调查，对具有重要生态、观赏价值的乡土景观植物群落、乡土物种组成的生态系统进行保护和开发。

第二十四条[非遗保护] 市文化行政主管部门应当组织对钱塘江两岸的非物质文化遗产进行认定、记录、建档、研究等基础工作，采取措施促进体现优秀传统文化的非物质文化遗产传承、发展和传播。

区、县（市）人民政府应当建设本行政区域内综合性非物质文化遗产展示场所，形成钱塘江两岸布局合理、具有特色的非物质文化遗产展示、传播网络。

第二十五条[历史遗存及风貌保护] 市文物行政主管部门应当会同市钱塘江保护发展工作机构开展钱塘江两岸历史文化遗存普查，对具有重要历史文化价值的古河道、古海塘、桥梁、水闸、围垦、驿道等建筑物、构筑物以及古文化遗址、历史遗迹编制保护名录并向社会公布，禁止损毁、擅自拆除或者迁移。

区、县（市）人民政府应当组织相关行政管理部门开展钱塘江两岸历史文化村镇、街区和历史建筑普查，对符合条件的村镇、街区和历史建筑及时列入保护名录。钱塘江两岸的历史文化名城、名镇、名村应当保持传统格局、历史风貌、居住形态和空间尺度，不得改变其依存的自然景观和环境。

第四章 发 展

第二十六条[发展目标] 市和区、县（市）人民政府应当采取措施推动《行动规划》实施，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，打造美丽中国杭州样本，提升城市国际化水平，将钱塘江两岸建设成为独特韵味、别样精彩的世界级滨水区域。

第二十七条[交通发展] 市人民政府应当统筹推进钱塘江两岸交通基础设施建设，推进沿江、跨江和水上交通建设，完善公共交通快速换乘体系。

市交通运输行政主管部门应当根据综合交通规划落实过江通道、沿江交通设施和水上交通建设的综合布局。

区、县（市）人民政府应当根据《行动规划》要求，建设本行政区域内的水陆联运基础设施，完善交通枢纽建设和线网布设。

第二十八条[绿道建设] 市钱塘江保护发展工作机构应当制定钱塘江两岸绿道建设和养护规范，推动绿道系统建设，实现绿道贯通。

区、县（市）人民政府应当按照绿道建设和养护规范进行本行政区域内的绿道建设、养护和修复工作。

第二十九条[文化发展] 市和相关区、县（市）人民政府应当采取措施发掘和传承跨湖桥文化、南宋文化、吴越文化、观潮文化、东吴文化、隐逸文化、海塘文化、新安文化、严州文化、围垦文化、航运文化、商埠文化等历史文化资源。

区、县（市）人民政府应当根据《行动规划》要求，营建钱塘江文化、富春江文化、新安江文化等特色文化场景，展现钱塘江两岸的特色自然景观和人文意境。

市文化行政主管部门应当会同市文物行政主管部门编制钱塘江两岸公共文化设施专项规划，推进钱塘江两岸专题性博物馆、艺术馆、图书馆等公共文化设施建设。

第三十条[旅游发展] 市人民政府应当实施“旅游西进”战略，推进“名城名湖名江名山”景观长廊建设，促进钱塘江两岸旅游产业协调发展。

市旅游行政主管部门应当编制钱塘江两岸旅游发展规划，报市人民政府批准后实施。区、县（市）人民政府应当采取措施推动钱塘江两岸旅游资源的保护和开发，按照旅游发展规划建设旅游景区和相关配套设施，对连接重要景区的道路进行景观改造提升。

第三十一条[产业引导] 市发展和改革部门应当会同相关行政管理部门编制钱塘江两岸重点产业引导目录，经钱塘江两岸保护与发展工作联席会议审议后，按照规定程序报市人民政府批准。

市和区、县（市）人民政府应当制定并公布钱塘江两岸产业准入负面清单。

第三十二条[产业平台] 市发展和改革部门应当会同市经济和信息化、规划和自然资源等行政管理部门编制钱塘江两岸产业平台发展规划，经钱塘江两岸保护与发展工作联席会议审议后，按照规定程序报市人民政府批准。

区、县（市）人民政府应当按照钱塘江两岸产业平台发展规划要求，统筹安排本行政区域内产业平台的数量、规模、空间分布、功能定位，制定单位土地面积投资强度和效用指标，并逐步调整、退出未纳入规划的产业平台。

第三十三条[产业协同] 市人民政府应当采取措施引导传统产业转型升级，培育新兴特色产业，建立市域产业平台合作和税收分享机制，引导区、县（市）根据地理区位和资源禀赋确定本行政区域的产业发展布局，实现钱塘江两岸产业发展优势互补、协作配套、协同发展。

第三十四条[公共服务设施建设] 市钱塘江保护发展工作机构应当制定钱塘江两岸公共服务设施建设管理规范，统筹重大公共服务设施建设。

区、县（市）人民政府应当按照钱塘江两岸公共服务设施建设管理规范要求，推进钱塘江滨水区域的绿地、公共广场建设，设置运动、休闲、观景、亲水等公共活动空间。

第三十五条[城乡融合发展] 区、县（市）人民政府应当制定政策，支持钱塘江两岸旅游镇、产业镇和公共服务镇等特色乡镇建设，完善乡镇基础设施、公共医疗卫生服务、公共文化服务、教育资源均衡配置等体系。

区、县（市）人民政府应当推动公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖，培育现代农业，发展乡村旅游，推进“美丽乡村”建设。因村庄地处偏远、常住人口减少等原因，难以维持基本公共服务的，可以实施生态移民、扶贫移民等工程。

第五章 保障与监督

第三十六条[资金保障] 市和区、县（市）人民政府应当将钱塘江两岸保护与发展工作所需经费纳入本级年度财政预算。

市人民政府可以设立钱塘江两岸保护与发展专项资金，支持钱塘江两岸重大基础设施和重点项目建设。

本市鼓励采用政府和社会资本合作方式筹集钱塘江两岸建设项目资金。

第三十七条[生态保障] 市生态环境行政主管部门应当根据钱塘江两岸保护与发展的要求,依法履行生态环境监督管理职责。

市和区、县（市）规划和自然资源行政主管部门应当会同同级相关行政管理部门，按照《行动规划》要求编制钱塘江两岸生态环境用地专项规划，统筹安排生态环境指标使用。

第三十八条[产业用地保障] 市和区、县（市）规划和自然资源行政主管部门在编制土地利用年度计划时，应当优先保障钱塘江两岸重点建设项目的建设用地供应。

第三十九条[协同执法] 市钱塘江保护发展工作机构应当建立钱塘江两岸的执法联动和信息沟通机制，协调区、县（市）人民政府及其相关行政管理部门的执法活动。

第四十条[规划实施考核] 市规划和自然资源行政主管部门应当利用信息技术对《行动规划》实施和空间利用进行动态监测，建立钱塘江两岸规划管理和实施综合考核制度，对相关规划的实施主体进行年度考核。年度考核结果应当向市人民政府报告。

第四十一条[绩效考核和评估] 市人民政府应当建立钱塘江两岸保护与发展工作绩效考核制度，对区、县（市）人民政府和市人民政府相关行政管理部门进行年度考核。市钱塘江保护发展工作机构负责年度考核的具体工作。

市钱塘江保护发展工作机构应当建立钱塘江两岸保护与发展重点项目实施绩效评估制度，按照年度组织对重点项目实施绩效进行评估，并将评估结果向市人民政府报告。

第六章 法律责任

第四十二条[责任转致] 违反本条例规定的行为，法律、法规已有法律责任规定的，从其规定。

第四十三条[破坏湿地法律责任] 违反本条例第二十一条第二项至第六项规定的，由市林业行政主管部门责令限期改正，处五万元以上五十万元以下罚款。

第四十四条[破坏岛洲法律责任] 违反本条例第二十二条第二款第一项规定，擅自改变沙洲和岛屿自然风貌、岸线形态的，由水利行政主管部门责令限期改正；逾期不改正的，处二万元以上二十万元以下罚款。

第四十五条[损毁历史遗存法律责任] 违反本条例第二十五条第一款规定，损毁、擅自迁移或者拆除列入保护名录的历史文化遗存的，由区、县（市）文物行政主管部门责令改正，处二万元以上二十万元以下罚款。

第四十六条[行政机关及其工作人员责任] 市和区、县（市）人民政府、相关行政管理部门及其工作人员在钱塘江两岸保护与发展工作中有玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为的，由上级机关或者监察机关依法给予处分。

第七章 附 则

第四十七条[施行时间] 本条例自 年 月 日起施行。