温州市楠溪江保护管理条例（草案）

第一条[立法目的]　为了保护和改善楠溪江流域生态环境，促进经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《风景名胜区条例》《浙江省饮用水水源保护条例》等法律、法规，结合楠溪江流域实际，制定本条例。

第二条[适用范围]　本条例适用于楠溪江保护区的保护、管理及相关活动。

本条例所称的楠溪江保护区，是指永嘉县行政区域内楠溪江沙头供水工程大坝以上干流、支流的集雨区域，分为核心保护区、重点保护区和一般保护区，具体范围由永嘉县人民政府划定，报温州市人民政府批准后公布实施。

第三条[基本原则]　楠溪江保护坚持保护优先、统筹规划、科学利用、综合治理、严格监管、公众参与的原则。

第四条[管理体制]　永嘉县人民政府应当加强对楠溪江保护和管理工作的领导，设立楠溪江保护协调机构，组织、协调、解决楠溪江保护中的重大事项。

发展和改革、公安、财政、自然资源和规划、交通运输、水利、农业、文化旅游、市场监督管理、生态环境、综合行政执法等主管部门，应当根据各自职责，做好楠溪江保护区保护和管理的相关工作。

乡（镇）人民政府、街道办事处应当做好本行政区域内楠

溪江的保护和管理工作。

村(居)民委员会应当配合做好楠溪江的保护和管理工作，引导村（居）民积极参与楠溪江的生态保护。

第五条[统一执法]　本条例设定的行政处罚以及与行政处罚相关的行政强制措施，由综合行政执法部门实施。

综合行政执法部门在楠溪江保护和管理工作中，可以依法行使相对集中行政处罚权以及与行政处罚相关的行政强制措施。

综合行政执法部门在楠溪江保护和管理工作中，可以受委托实施环境保护、水源保护、河道管理等有关法律、法规、规章规定的行政处罚权。

第六条[考核与责任追究]　建立健全楠溪江生态环境保护考核评价制度和目标责任制。具体办法由永嘉县人民政府制定。

楠溪江生态环境保护实行领导干部自然资源资产离任审计和生态环境损害责任追究制度。

第七条[分区保护]　楠溪江保护区内，禁止建设工业项目和违反规定养殖畜禽。

楠溪江一般保护区应当以发展文化旅游、体育竞技、展馆展示、休闲养生、森林度假、健康养老、农业观光等生态产业为主。

楠溪江重点保护区内可以依法适度发展区域生态环境可承载的产业和进行必要的建设，严格限制开发房地产项目。

楠溪江核心保护区内不得进行与生态功能保护无关的生

产和开发活动，严格控制人为因素对自然生态和文化遗产原真性、完整性的干扰和破坏。核心保护区内禁止下列行为：

（一）开发房地产项目；

（二）新建、扩建宾馆、酒店、招待所、培训中心、疗养院；

（三）建设与生态环境保护无关的其他项目。

第八条[生态补偿机制及原则]　永嘉县人民政府应当根据国家、省、市有关规定建立健全楠溪江生态环境补偿机制。

生态补偿应当遵循政府主导、社会参与、权责一致、突出重点、统筹兼顾、逐步推进的原则。

第九条[生态补偿资金来源]　生态补偿资金的来源包括：

（一）国家、省、市和县安排用于楠溪江流域生态补偿的资金；

（二）楠溪江流域生态环境直接受益区的补偿资金；

（三）社会捐赠的资金；

（四）其他资金。

建立健全多元化的生态补偿资金筹集渠道，扩大资金筹集范围。

第十条[生态补偿范围和方式]　生态补偿范围为楠溪江保护区范围内的森林涵养、生态农业、水环境恢复与保护、污染防治、水环境设施建设与运行、保障和改善民生等方面。

生态补偿采用下列方式：

（一）提供资金或者实物；

（二）提供技术、就业培训等服务；

（三）建设污水处理、河道整治等环保项目；

（四）发展替代产业或者无污染产业；

（五）其他方式。

具体补偿办法和补偿标准由永嘉县人民政府制定。

第十一条[水资源合理配置]　楠溪江水量调度应当对地表水和地下水进行合理配置，优先满足城乡居民生活用水，合理安排农业以及服务业用水。楠溪江流域禁止新建、扩建耗水量大的项目。

楠溪江流域小型水电站应当符合水资源保护要求，不符合水资源保护要求的，应当进行生态修复与优化改造，满足楠溪江生态用水流量。永嘉县人民政府应当根据生态优先、合理补偿的原则建立小型水电站退出机制。

第十二条[水质目标和监测]　楠溪江沙头供水工程大坝以上河流水质，不得低于《地表水环境质量标准》II 类水质标准。

楠溪江保护区范围内，污水排放应当符合污水排放国家标准、地方标准和相应水功能区的要求。

生态环境主管部门应当加强楠溪江保护区水环境质量的监测，并定期向社会公布监测结果。

永嘉县人民政府应当向永嘉县人民代表大会或者其常务委员会专项报告楠溪江水环境年度质量。

第十三条[水生物资源保护]　保护和促进楠溪江流域水生物种的多样性和均衡性。

楠溪江保护区范围内，禁止在永嘉县人民政府规定的禁渔期内捕鱼，禁止采用电鱼、炸鱼、毒鱼、网鱼、地笼等破坏性方式捕鱼。

农业主管部门应当根据实际需要，定期或者不定期地组织投放水生生物苗种，丰富水生生物种群。

禁止任何单位和个人违反法律、法规或者规章规定投放水生物种，或者阻断水生生物通道。

第十四条[砂石管理]　楠溪江保护区范围内禁止采砂，确因行洪、旅游等需要疏浚的除外。

楠溪江保护区范围内禁止采运天然景观石。

第十五条[滩林保护]　保护楠溪江滩林的自然形态，除影响行洪安全确需砍伐之外，滩林保护范围内禁止下列行为：

（一）砍伐滩林；

（二）新建、改建、扩建与水环境保护、风景名胜保护无关的建（构）筑物；

（三）倾倒、抛撒、堆放砂、石、土、建筑垃圾、生活垃圾等物品；

（四）其他有损滩林生态的行为。

滩林保护范围由永嘉县人民政府划定，并向社会公布。

第十六条[景观树木保护]　林业主管部门应当加强对未列入古树名木目录的景观树木的保护和管理。

任何单位和个人不得擅自砍伐或者迁移前款规定的景观树木，但因景点建设、林地改造等依法砍伐或者迁移的除外。

第十七条[未列入文物的古物保护]　楠溪江保护区内未列入文物保护范围，具有人文历史价值的传统民居、古桥梁、古亭、古道、古井、古埠头、石雕石刻、宗祠、宗教建筑等，由文化旅游主管部门列入保护名录并向社会公布，任何单位和个人不得毁损或者擅自拆除、迁移。

第十八条[建筑风貌管理]　楠溪江保护区范围内建设项目的选址、布局，建（构）筑物的高度、体量、造型、风格和色调等，应当充分体现楠溪江流域文化特色。

第十九条[餐饮民宿农家乐管理]　禁止在楠溪江保护区范围内的水域上经营餐饮业。

楠溪江保护区范围内的农家乐和民宿，应当配套建设污染治理设施，油烟、污水等污染物排放应当符合生态环境保护的要求。

第二十条[垃圾处置]　楠溪江保护区范围内推行生活垃圾减量化、资源化、无害化处理，实施垃圾分类管理。

楠溪江保护区范围内禁止销售和经营使用不可降解的一次性塑料制品及其复合制品。

永嘉县人民政府应当建立和完善楠溪江清理保洁机制，及时清理河道、滩林的建筑垃圾、生活垃圾或者其他废弃物。

鼓励楠溪江流域内村（居）民、环保组织和环保志愿者参与楠溪江清理保洁义务活动。

第二十一条[水上管理]　综合行政执法部门应当加强对楠溪江保护区范围内船舶、排筏、皮筏艇以及其他水上载人工具

的管理。

禁止在楠溪江保护区范围内的水域驾驶游船、摩托艇、动力排筏等各类燃油机动工具。

第二十二条[违规行为]　楠溪江保护区范围内禁止下列行为：

（一）销售和使用含磷洗涤用品；

（二）随意丢弃塑料袋、易拉罐、餐盒等垃圾；

（三）在非烧烤区域进行野外烧烤；

（四）在明令禁止的区域游泳；

（五）其他破坏生态环境的行为。

前款规定的禁止游泳区域和可烧烤区域由永嘉县人民政府划定，并向社会公布。

第二十三条[举报奖励]　任何单位和个人都有保护楠溪江生态环境的义务，有权对违反本条例的行为进行劝阻、制止、举报。

永嘉县人民政府及其有关部门受理举报后，应当及时依法查处，并将查处结果向举报人反馈。举报被查实的，可以对举报人给予奖励。

第二十四条[指引条款]　违反本条例规定的行为，法律、行政法规和省地方性法规已有法律责任规定的，从其规定。

第二十五条[违规采运景观石责任]　违反本条例第十四条第二款规定采运天然景观石的，责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取其他补救措施，没收违法所得，可以并处三千元

以下罚款；情节严重的，处三千元以上三万元以下罚款。

第二十六条[破坏滩林责任]　违反本条例第十五条第一款第三项规定的，责令停止违法行为，限期恢复原状或者采取其他补救措施,可以处一千元以下罚款；情节严重的，处一千元以上一万元以下罚款。

第二十七条[销售和经营使用塑料制品责任]　违反本条例第二十条第二款规定的，责令改正，没收塑料制品及其复合制品，处三万元以下罚款。

第二十八条[水上工具违规责任]　违反本条例第二十一条第二款规定的，责令改正，没收违法所得，处二千元以上二万元以下罚款。

第二十九条[其他违规责任]　违反本条例第二十二条规定的，按照下列规定予以处罚：

（一）违反第一项规定，销售含磷洗涤用品的，责令停止违法行为，没收违法销售的产品，处五百元以上五千元以下罚款；使用含磷洗涤用品的，责令停止违法行为，可以处五百元以下罚款；

（二）违反第二、三项规定的，责令停止违法行为、恢复原状或者采取其他补救措施，可以处五百元以下罚款；

（三）违反第四项规定的，责令停止违法行为，可以处五百元以下罚款。

第三十条[社会服务折抵罚款]　违反本条例第二十二条规定，受到罚款处罚的违法行为人，可以向综合行政执法部门申

请参加社会服务，经同意并完成相应社会服务的，可以减免罚款金额。

社会服务的具体办法，由永嘉县人民政府制定。

第三十一条[信用档案]　建立楠溪江流域生态环境诚信评价制度，可以对破坏楠溪江生态环境的单位和个人进行曝光，并依法将其违法信息纳入信用档案。

第三十二条[实施时间]　本条例自2020年1月1日起施行。

关于《温州市楠溪江保护管理条例（草案）》的说明

温州市司法局

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府的委托，我就《温州市楠溪江保护管理条例（草案）》(以下简称《条例》)作如下说明：

一、制定条例的必要性

楠溪江以水秀、岩奇、瀑多、村古、滩林美而名闻遐迩。上世纪 80 年代以来，永嘉县把楠溪江的生态保护上升为全县生态保护工作的战略重点和中心任务，全面实施严格的产业发展控制政策，相继编制出台各项规划和文件，切实加强楠溪江的生态环境保护。通过近 40 年的生态保护工作，楠溪江的水体水质得到了一定的保护，该流域人文历史得以传承与创新，生态旅游业、生态农业呈现蓬勃发展态势。但是，随着人民生活方式的改变以及旅游业的蓬勃发展，楠溪江生态环境遭受到了不同程度的破坏，生态保护管理实践中也出现了一些亟待解决的现实问题，主要表现在：

（一）管理体制需要进一步完善。楠溪江保护管理主管部门的主体地位有待强化，相关职能部门、乡镇（街道）和村居的生态保护职能尚未充分发挥。

（二）水资源保护亟待加强。楠溪江作为温州市重要饮用水水源保护区，近年来水体水质存在变差的趋势，将危及

永嘉县及乐清、洞头二百万群众用水安全。

（三）开发建设秩序有待规范。楠溪江保护区内工业项目和畜禽规模养殖得到有效控制，但是随着农家乐和民宿等快速发展、粗放经营，对楠溪江生态环境可承载能力带来挑战，将影响楠溪江生态功能。

（四）自然资源保护有待加强。楠溪江非法采砂、盗取天然景观石，破坏滩林、砍伐景观树木，非法捕鱼，破坏历史文化古迹等现象时有发生，成为制约楠溪江进一步发展的障碍。

（五）生态补偿机制有待完善。农村经济发展与绿色生态环境的矛盾日益突出，山区生态资源保护与沿江城市化、工业化矛盾激增。为实现楠溪江生态与经济社会和谐发展，亟待建立合理的流域生态补偿机制。国家法律、法规对环境保护、水资源保护、风景名胜区保护等方面虽有涉及，但就具体的保护管理事项看：要么上位法未作规定，要么规定不够明确具体。因此，制定《温州市楠溪江保护管理条例》，加强楠溪江生态环境保护，十分必要。

二、条例的制定过程

2016 年 8 月初，永嘉县就启动楠溪江生态环境保护立法前期调研工作，委托温州大学专家课题组负责立法基础研究及立法起草，第一时间成立楠溪江立法起草工作组。起草过程中，立法起草工作组积极收集相关立法资料，借鉴国内外流域保护立法经验，多次深入楠溪江流域进行调研，形成讨论稿。永嘉县先后组织 40 余次座谈会、论证会，并于 2018

年 7 月 19 日将征求意见稿全文在中国温州网上公开征求意见。立法起草工作组认真研究各方意见建议，并借鉴外地先进经验对征求意见稿进行反复修改形成送审稿，于 2019 年 3 月 17 日正式将送审稿报送市政府审议。

在起草过程中，市人大葛益平主任、仇杨均副主任、任玉明副主任先后就楠溪江立法作出指示；市政府分管领导多次听取专题汇报并提出具体意见；市司法局主动介入起草工作，多次组织或者参与楠溪江立法起草工作会议。

被市人大列入 2019 年立法计划后，市司法局按照确定的步骤和时间节点，开展审核工作。具体工作如下：3 月 6 日，市司法局到永嘉调研；3 月 18 日，送审稿全文在中国温州网上再次公开征求意见；3 月 25 日，市司法局向各县（市、区）政府、市各有关单位和立法联系点书面征求意见；4 月 3 日，市人大、市司法局到楠溪江进行调研；4 月 8 日至 12 日，市司法局带队赴黄山、桂林考察古民居保护和漓江流域保护经验；4 月 17 日，市司法局组织召开市有关部门立法座谈会；4 月 22 日至 25 日，市司法局会同楠溪江立法起草工作组集中整理、讨论和修改，形成论证稿；4 月 30 日，市司法局举行立法专家论证会；5 月 6 日，草案提交市司法局党委会审议通过；5 月 7 日，市司法局再次组织讨论、修改。5 月 28 日，郑焕东副秘书长牵头召开研究讨论会。6 月 6 日，市人民政府第 41 次常务会议讨论通过，最后形成本草案，共三十二条。

三、需要说明的主要问题

（一）关于保护区范围。楠溪江保护区是指永嘉县行政区域内楠溪江沙头供水工程大坝以上干流、支流的集雨区域。楠溪江保护区划分为核心保护区、重点保护区和一般保护区。（第2条）。

（二）关于管理体制。一是政府加强领导协调。永嘉县人民政府应当加强对楠溪江保护管理工作的领导，组织、协调、解决楠溪江保护中的重大事项。（第4条第1款）。二是相关部门各司其职。相关部门根据各自职责，做好楠溪江保护区的保护和管理的相关工作（第4条第2款）。三是乡镇（街道）属地管理。乡镇（街道）做好本行政区域内楠溪江保护和管理工作（第4条第3款）。四是村（居）积极配合。村（居）配合做好楠溪江保护区的保护和管理工作（第4条第4款）。

（三）关于考核与离任审计。为了促进楠溪江生态环境的保护和改善，落实中共中央、国务院生态文明政绩考制度和领导干部任期生态文明建设责任制，草案明确建立健全考核评价和离任审计。一是建立健全生态环境保护考核评价制度和目标责任制（第6条第1款）。二是实行领导干部自然资源资产离任审计和生态环境损害责任追究制度。（第6条第2款）。

（四）关于分区保护。楠溪江保护区内（包括核心保护区、重点保护区和一般保护区）禁止建设工业项目和违反规定养殖畜禽（第7条第1款）。一般保护区内，以发展文化旅游、体育竞技、展馆展示、休闲养生、森林度假、健康养

老、农业观光等生态产业为主（第 7 条第 2 款）。重点保护区内，可以依法适度发展区域生态环境可承载的产业和进行必要的建设（第 7 条第 3 款）。核心保护区内，实施生态功能全方位保护，不得进行与生态功能保护无关的生产和开发活动（第 7 条第 4 款）。

（五）关于生态补偿机制。为了贯彻落实中共中央、国务院关于建立健全生态补偿机制和《浙江省湿地保护条例》建立湿地生态效益补偿制度的精神，充分调动楠溪江流域基层组织和村民对生态环境保护的积极性，草案从三个方面明确了建立健全楠溪江生态环境补偿机制与原则（第 8 条）、补偿资金来源（第 9 条）和补偿范围方式（第 10 条）。

（六）关于水资源保护。一是强调水资源的合理使用和配置。建立合理的取用水制度，不符合环保要求的小型水电站应当进行生态修复与优化改造或者逐步退出（第 11 条）。二是明确水质标准，加强水质监测。明确规定沙头供水工程以上河流水质不得低于《地表水环境质量标准》II 类水质标准。加强楠溪江保护区水环境质量的监测，并定期向社会公布监测结果，并向永嘉县人大或其常委会专项报告楠溪江水环境年度质量（第 12 条）。三是建立严格的污水防治制度。明确规定污水排放应当符合污水排放国家标准、地方标准和相应水功能区的要求（第 12 条）。四是保护和促进楠溪江流域水生生物的多样性和均衡性（第 13 条）。

（七）关于人文古迹和自然景观的保护。一是明确禁止采砂和采运天然景观石（第 14 条）。二是加强滩林和景观树

木的保护（第 15 条、第 16 条）。三是强化对未列入文物的古物保护（第 17 条）。

（八）关于法律责任。为完善生态环境保护法律责任体系，有力打击破坏楠溪江生态环境违法行为，对各类生态环境违法违规行为实行“零容忍”，草案规定了五种违法行为的法律责任：一是违规采运天然景观石法律责任（第 25 条）；二是破坏滩林法律责任（第 26 条）；三是是违规销售和经营使用塑料制品法律责任（第 27 条）；四是水上工具违规法律责任（第 28 条）；五是其他违规法律责任（第 29 条）。

此外，草案还对建筑风貌（第 18 条）、餐饮民宿农家乐（第 19 条）、垃圾处置（第 20 条）、水上载人工具管理（第 21 条）、社会服务折抵罚款（第 30 条）等方面作出具体规定。

以上草案及说明是否妥当，请予审议。