

关于公开征求《杭州市水上交通条例（草案）》意见的公告

杭州市人民政府提请审议的《杭州市水上交通条例（草案）》已经市十四届人大常委会第二十七次会议第一次审议。为进一步提高立法质量，现将上述法规草案及其说明公布，向社会公开征求意见。修改意见请于2025年6月30日前扫描下方二维码在线提交，或者书面反馈杭州市人大常委会法制工作委员会。

通讯地址：杭州市解放东路18号 杭州市人大常委会法制工作委员会

邮 编：310026



杭州市人大常委会法制工作委员会

2025年5月30日

杭州市水上交通条例（草案）

第一条[立法目的] 为了加强水上交通管理，促进我市水上交通事业高质量发展，根据《中华人民共和国港口法》《中华人民共和国航道法》《中华人民共和国内河交通安全管理条例》《浙江省水上交通安全管理条例》等有关法律、法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条[适用范围] 本市行政区域内的水上交通管理适用本条例，法律、法规另有规定除外。

本条例所称水上交通管理，包括航道管理、港口管理、水路运输管理和内河通航水域的水上交通安全监督管理。

第三条[政府职责] 市和区、县（市）人民政府应当将水上交通事业纳入国民经济和社会发展规划，协调解决水上交通事业发展中的重大问题，按规定做好水上交通资金保障工作。

第四条[部门职责] 市交通运输主管部门主管全市水上交通管理工作。

发展和改革、财政、水行政、规划和自然资源、生态环境、城乡建设、农业农村、文化和旅游、气象、体育、综合行政执法等行政部门，依法做好水上交通相关管理工作。

第五条[发展原则与方向]水上交通事业发展应当遵循统筹规划、绿色低碳、安全畅通、智慧高效的原则，兼顾开发与保护，发挥水资源综合效益。

第六条[综合效能提升]市和区、县（市）人民政府应当统筹推进公路与水路、铁路与水路等多式联运，鼓励发展沿海与内河直达运输，支持发展内河集装箱运输，促进我市综合运输效能提升。

第七条[航道港口的规划与建设]市交通运输主管部门应当根据国家和省的规定，编制航道、港口有关规划并组织实施，依法开展航道、港口的建设、管理、养护和保护工作。

市和区、县（市）人民政府应当合理安排航道、港口的规划、建设、养护和保护资金。鼓励社会资金依法投资航道、港口建设。

第八条[水上交通安全与秩序管理]市交通运输主管部门应当遵循安全第一、预防为主、综合治理的原则，依法开展水上交通安全监督管理，运用物联网、大数据、云计算、人工智能等技术提升水上交通管理智能化水平，保障水上交通安全、有序、畅通。

第九条[三防安全]防涌潮、防汛、防台期间，市交通运输主管部门应当根据水文、气象情况发布有关航行警报

和信息，并采取限航、禁航等管制措施，维护水上交通安全。

航行于钱塘江的船舶，应当按照国家和省的规定配备相应等级的锚系设备并保持其处于可用状态。涌潮警报发布后，在钱塘江航行、停泊、作业的船舶应采取避潮措施，渡口应当停止使用。

从事港口经营、水路运输或者开展水上活动的经营管理人，应当及时接收气象灾害预警信息，按规定播发灾害性天气警报和气象灾害信息，做好港口、船舶、水上活动的安全管理工作。

第十条[减流和泄水安全]按计划实施大幅度减流或者大流量泄水作业可能影响水上交通安全的，决定减流或者泄水作业的单位应当提前二十四小时通报市和区、县

（市）交通运输主管部门，为船舶避让留有合理时间；因应急调度实施大幅度减流或者大流量泄水作业的，决定减流或者泄水作业的单位应当及时通报市和区、县（市）交通运输主管部门。

决定减流或者泄水的单位应当协助市交通运输主管部门采取措施，降低减流、泄水作业对水上交通安全的影响。

第十一条[日常安全秩序]船舶应当依法航行、停泊，船舶经营管理人应当规范开展水路旅客运输、普通货物运输

输和危险货物运输活动。禁止船舶超越规定航区航行，禁止非客船违规载客，禁止客船、渡船搭载危险货物。

市交通运输主管部门可以依法对船闸等特定水域的船舶航行、停泊作出规定，船舶应当遵守有关规定。

第十二条[搜救]市和区、县（市）人民政府应当健全水上搜寻救助机制，确定水上搜寻救助力量，完善水上搜寻救助设备，协调水上搜寻救助应急资源，提升水上搜寻救助能力。

第十三条[特定期间秩序管理]市交通运输主管部门依法开展水上交通秩序管理。水上交通管制或者搜救期间，过往船舶应当遵守市交通运输主管部门发布的管理规定，服从现场管理指令，不得强行通过管制、搜救区域。

第十四条[船舶防污染管理]市交通运输主管部门应当遵循预防为主、防治结合、及时处置、综合治理的原则，开展船舶防污染管理，防止船舶及其作业活动污染内河水域环境。

船舶载运易扬尘的货物航行、停泊时，应当采取舱盖封闭或者水密材料覆盖等防护措施，避免扬尘。

船舶应当清扫甲板并收集、处理船舶污染物后，方可冲洗船舶甲板；船舶甲板上沾有污染物、有毒有害物质，或者船舶位于水源保护区、准水源保护区等特别保护区域的，不得冲洗船舶甲板。

船舶应当按规定及时移交船舶污染物和废弃物；港口、水上服务区、船闸和其他船舶污染物接收单位的经营管理人，应当按规定接收船舶污染物和废弃物，并提供电子或者纸质接收凭证。

第十五条[航道绿化管理] 航道工程附属建设的两岸绿化在航道工程交工验收后，依法移交所在地的区、县（市）人民政府进行管理和养护。

第十六条[信用管理] 市交通运输主管部门应当建立以信用为基础的监管机制，健全水上交通政务应用、信用承诺、行业信用评价、分级分类监管、守信激励、失信惩戒、风险监测预警等制度，提升水上交通监管能力水平。

第十七条[支持涉水游乐活动] 本市支持依法开展涉水的游览观光、休闲娱乐等活动。市和区、县（市）人民政府应当组织建设公共的下水坡道、安全与防治水域污染等设施设备，满足群众多样化消费需求，促进经济和社会发展。

第十八条[停靠点规划] 本条例所称的水上停靠点（以下简称停靠点）是指，为了满足群众游览观光、运动休闲等需求而设置的，具有船舶停靠和人员上下功能的固定或者浮动的公共基础设施。

市交通运输主管部门应当依法编制港区规划，将停靠点布局纳入港区规划，并与旅游、体育等专项规划相衔

接；确定停靠点布局时应当征求区、县（市）人民政府的意见。

区、县（市）人民政府要求设置停靠点的，应当向市交通运输主管部门提出设置建议。

第十九条[停靠点建设]新建、改建、扩建停靠点，应当按规定履行基本建设程序。停靠点可以单独立项建设，也可以作为市政、交通、水利等项目的配套设施一并建设。

市交通运输主管部门应当制定停靠点设置技术规范和管理规范。经组织验收符合技术规范的停靠点方可投入使用。

第二十条[停靠点管理]市或者区、县（市）人民政府要求设置停靠点的，应当在停靠点建成后确定停靠点的运行管理单位和安全监督管理部门，公布停靠点的靠泊能力。

市交通运输主管部门依法对通航水域内的船舶航行、停泊实施水上交通安全监督管理。

第二十一条[水上活动区域划定]通航水域内使用竹筏、橡皮艇、摩托艇、水上自行车、脚踏船、水上气球等开展漂流、游乐等水上活动的，应当在划定的水上活动区域范围内进行。

水上活动区域范围由市交通运输主管部门根据航道条件和通航情况，结合区、县（市）人民政府的意见划定。

区、县（市）人民政府应当组织有关单位对拟开展水上活动的区域范围和活动期限进行研究，并按照水上活动区域设置目的确定该水上活动的安全监督管理部门。有关水上活动区域范围的选址不得违反法律、法规的禁止性规定。

第二十二条[水上活动区域管理]水上活动区域划定后，水上活动经营管理人应当在划定的水上活动区域边界设置明显标志，不得超越边界或者超过活动期限开展水上活动；市交通运输主管部门应当按规定发布有关航行通告、警告，公布水上活动区域范围和活动期限，要求与该水上活动无关的船舶不得进入该水上活动区域。

水上活动的安全监督管理部门应当对水上活动经营管理人设置边界标志和开展水上活动等情况进行监督管理。

第二十三条[游艇管理]本市支持游艇俱乐部等市场主体依法使用游艇开展游览观光、休闲娱乐等活动。

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

第二十五条[防涌潮责任]在钱塘江航行的船舶未配备相应等级的锚系设备并保持可用状态的，由市交通运输主

管部门对船舶经营人或者所有人予以警告，责令改正，可以并处1000元以上2000元以下的罚款。

第二十六条[未实施船舶防污染的责任]船舶未采取舱盖封闭或者水密材料覆盖等防护措施的，由市交通运输主管部门对船舶经营人或者所有人予以警告，责令改正，可以并处1000元以上3000元以下的罚款。

第二十七条[其他责任]违反本条例规定，有下列行为之一的，由市交通运输主管部门对船舶经营人或者所有人予以警告，责令改正，可以并处500元以上5000元以下的罚款：

（一）船舶超航区航行的；

（二）船舶在船闸管理水域内违反规定航行、停泊的；

（三）非客船违规载客，或者客船、渡船载客时搭载危险货物的。

第二十八条[附则]本条例自年月日起施行。《杭州市水上交通管理条例》《杭州市水上交通事故处理条例》同时废止。

关于《杭州市水上交通条例（草案）》 的起草说明

（2025年5月29日在杭州市第十四届人民代表大会
常务委员会第二十七次会议上）

一、关于立法的必要性

我市河网交织，水域密布，作为内河主要港口，拥有航道里程2026公里，通航水域589.1平方公里。其中钱塘江、京杭运河等承载了大量货物运输需求，西溪湿地、千岛湖、湘湖等为城市文化和经济发展提供了重要支撑。群众水上休闲游乐活动日益丰富，相关新业态有待规范。为了更好地满足经济社会发展需求，拟制定《条例》，废止原《杭州市水上交通管理条例》《杭州市水上交通事故处理条例》。

二、关于起草过程

今年2月初，市交通运输局报送《条例（草案）》送审稿，市司法局迅速开展审查工作。一是公开征求社会意见，发送市政府各部门，各区、县（市）政府征求意见，并召开座谈会听取旅游、规划与自然资源、林水、生态环保、体育等部门和部分区、县（市）政府意见；二是赴建德、淳安调研水上停靠点管理现状；三是针对重点、难点问题，要求起草部门组织专家论证的同时，再次征求有关区、县（市）政府意见。经3轮意见征求，共处理80余条建议。3月25日

和4月2日，市人大常委会卢春强副主任和市政府丁狄刚副市长分别召开专题会议研究《条例（草案）》。4月21日，市政府常务会议审议通过了《条例（草案）》，现按规定提请市人大常委会审议。

三、关于起草依据

《条例（草案）》上位法依据有：

1. 《中华人民共和国港口法》
2. 《中华人民共和国航道法》
3. 《防止拆船污染环境管理条例》
4. 《国内水路运输管理条例》
5. 《中华人民共和国内河交通安全管理条例》
6. 《中华人民共和国航道管理条例》
7. 《中华人民共和国航标条例》
8. 《中华人民共和国船舶登记条例》
9. 《浙江省水上交通安全管理条例》
10. 《浙江省港口管理条例》

同时《条例（草案）》参考了《港口岸线使用审批管理办法》等6部规章。

四、《条例（草案）》主要内容

鉴于上位法规定已较为充分。《条例（草案）》以“小切口”立法方式从两个角度设置内容：一是针对上位法仅有原则性规定的情形，细化补充实施性规定；二是针对水上停靠点管理、水上活动区域划定等新业态，创新管理规范，满足经济社会发展需求。《条例（草案）》共28条，主要内容

有：

（一）细化补充实施性规定

一是推进交通综合效能提升。《条例（草案）》第六条规定市和区、县（市）人民政府应当统筹推进公路、铁路、水路多式联运，鼓励发展沿海与内河直达运输，支持发展内河集装箱运输。二是对水上交通的基础设施建设和管理、安全管理、秩序管理、防污染管理和行业信用管理等进行细化和补充。第七条明确市交通运输主管部门应当按照国家和省规定编制航道、港口规划并组织实施。第八条明确市交通运输主管部门的水上交通安全监督管理职责。第九条、第十条、第十一条对钱塘江涌潮、泄洪等有我市特色的水上交通安全管理内容作具体规定。第十四条对防止船舶扬尘、规范甲板冲洗、处理船舶污染物等有我市特色的防止船舶污染内容作具体规定。第十六条规定市交通运输主管部门应当健全相关信用管理制度，提升水上交通监管能力水平。

（二）针对新业态、新问题创制新规定

1. 规范水上停靠点管理。我市现有取得《港口经营许可证》的客运码头64个，另有实际具备船舶停靠以及上下客功能的停靠点171个。其中京杭运河、余杭塘河的水上公交停靠点，以及钱塘江的公务艇停靠点，由市属、省属企业管理；千岛湖、湘湖等停靠点多因群众游览观光、休闲娱乐需求设置，由属地政府或者其指定的单位管理。2023年《交通运输部办公厅关于规范水路客运船舶船岸靠泊问题的通知》（交办水函〔2023〕492号）鼓励设区的市通过立法规范停靠点管

理，秦皇岛市、烟台市已制定有关规章和规范性文件。起草部门将停靠点管理作为重点内容体现在《条例（草案）》的送审稿中，并组织专家论证，明确停靠点与港口不同、应当通过立法予以规范。征求意见过程中，多个区、县（市）政府希望停靠点纳入规范化管理并给予属地政府一定自主权。综合社会发展需求、属地管理实践、兄弟城市经验、专家论证意见和区、县（市）政府诉求，市司法局尊重起草部门意见，保留并完善了停靠点管理规范。第十八条明确水上停靠点定义，规定市交通运输主管部门应当将水上停靠点布局纳入港区规划。杭州港作为内河主要港口，其港区控制性详细规划，依据《浙江省港口管理条例》第七条的规定应当报请省人民政府批准，从而保障水上停靠点的合法性。《条例（草案）》第十九条规定停靠点建设应当按规定履行基本建设程序，可以单独立项建设，也可以作为市政、交通、水利等项目的配套设施一并建设。市交通运输主管部门应当制定停靠点设置技术规范和管理规范。第二十条规定区、县（市）人民政府要求设置停靠点的，应当在停靠点建成后确定停靠点的运行管理单位和安全监督管理部门，公布停靠点的靠泊能力。市交通运输主管部门依法对通航水域内船舶的航行、停泊实施水上交通安全监督管理。

2. 规范水上活动区域划定。《条例（草案）》第二十一条规定：通航水域内使用竹筏、橡皮艇、摩托艇等开展漂流、游乐等水上活动的，应当在划定的水上活动区域范围内进行；水上活动区域范围由市交通运输主管部门根据航道条件和通航

情况，结合区、县（市）人民政府的意见划定；区、县（市）政府应当组织有关单位对拟开展水上活动的区域范围和活动期限进行研究，并确定该水上活动的安全监督管理部门。第二十二条规定，水上活动经营管理人应当在划定的水上活动区域边界设置明显标志，市交通运输主管部门应当按规定发布航行通告、警告，要求无关船舶不得进入该区域。

（三）法律责任

《条例（草案）》第二十五条、第二十六条、第十二七条对船舶扬尘污染，船舶超航区航行，船舶在船闸管理水域违规航行、停泊，非客船违规载客等设置了法律责任。