《临沧市河道采砂管理条例（草案）》

（征求意见稿）起草说明

一、立法必要性

河道采砂事关防洪安全、供水安全、航运安全、生态安全和基础设施安全，关系社会和谐稳定，是河湖管理的重点和难点。河道砂石是河床的重要组成部分，是保持河势稳定的基本要素。近年来，随着经济社会快速发展，对砂石资源的需求持续增加，与此同时，随着河道治理及上游水土保持、天然林资源保护等工程的实施，河湖来沙量大幅减少，受供需矛盾的影响，砂价持续上涨。受暴利驱使，再加之体制不顺、执法不严等原因，非法采砂、私挖滥采活动比较严重，影响河流河势稳定，威胁防洪、通航、桥梁码头等水工程安全和水生态安全，甚至引发群体性事件，受到社会高度关注。

当前，河道采砂缺乏从国家层面规范管理的专门性法规，现行《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国河道管理条例》《临沧市南汀河保护管理条例》等法律法规对河道采砂管理有关事项规定比较原则、缺乏可操作性。我市正处于规范开采河砂的建立期、完善长效机制的关键期，面对我市在河道采砂管理过程中出现的新情况、新问题，要想有效解决存在的实际问题，把河道采砂真正整治好、管理好，就必须走法治化的道路。因此，针对当前河道采砂管理手段软弱，执法依据不足、资源利用不平衡等情况，出台一部规范我市河道采砂管理的地方性法规十分必要。

二、起草过程

根据立法程序相关规定，按照《临沧市五届人大常委会立法规划（2022-2026）》要求，2023年2月成立《临沧市河道采砂管理条例（草案）》起草工作领导小组，抽调市直相关部门专业人员组建工作专班。市水务局完成初稿后向各县（区）、市直相关部门征求意见建议，根据征求意见反馈情况对《条例（草案）》修改完善。经市水务局党组2023年第5次会议审议通过后，2023年3月6日，报临沧市人民政府审定。2023年3月10日，转市市司法局审查。市司法局于2023年3月17日组织召开部门协调座谈会，根据部门协调会意见建议对《条例（草案）》修改完善。市司法局于2023年3月24日组织召开合法性审查论证会，根据专家提出的意见建议对《条例（草案）》再次修改完善。

三、主要内容说明

《条例》分为总则、采砂规划与计划、采砂许可、监督管理、法律责任、附则六个章节，共34条。主要内容说明如下：

（一）关于管理职责。一是明确了河道采砂管理和监督工作由市、县（区）人民政府水行政主管部门负责，并对公安、交通运输、生态环境等有关部门在河道采砂管理中的职责进行了规定；二是明确了河道采砂管理实行县（区）人民政府行政首长负责制；三是明确了相关经费保障。（第四条、第五条）

（二）关于规划制度。明确河道采砂规划是河道采砂许可、管理和监督检查的依据，规定了规划编制与审批、变更与执行等。（第七条、第八条）

（三）禁采制度。明确禁采区和禁采期以及临时禁采区、禁采期的划定，并规定禁止在禁采区、禁采期从事采砂活动。（第九条、第十条）

（四）许可制度。明确河道采砂实行许可制度，对许可机关、许可方式、许可条件、许可证管理等作出规定。（第十二条至第十八条）。关于许可方式，按照《中华人民共和国行政许可法》的有关规定，结合我市2018年在河道采砂统一管理方面的实践探索及其立法，规定了招标等公平竞争方式。

（五）监督管理制度。一是对采运砂过程管理、堆砂场设置、采运砂船舶和挖掘机械管理等提出具体要求；二是明确了采砂监督检查职责和具体措施；三是规定了联合执法机制。（第十九条至第二十四条）

（六）法律责任。一是明确了行政机关及其工作人员的行政责任；二是明确了河道采砂各方当事人的法律责任；二是对各类违法行为规定了严格的法律责任，加大了处罚力度。（第二十五条至第三十三条）

四、《临沧市河道采砂管理条例（草案）》参考引用的主要法律法规条款

（一）《条例（草案）》第七条、第八条、第九条、第十条采砂规划与计划引用的法律法规条款

1.依据《中华人民共和国水法》第三十九条 在河道管理范围内采砂，影响河势稳定或者危及堤防安全的，有关县级以上人民政府水行政主管部门应当划定禁采区和规定禁采期，并予以公告。

2.依据云南省实施《中华人民共和国水法》办法 第二十四条 县级以上人民政府水行政主管部门应当按照河道防洪规划、整治规划和河势现状编制河道采砂规划。

3.**借鉴**《临沧市南汀河保护管理条例》第三十六条 河道采砂实行规划管理。南汀河干流采砂规划由市水行政主管部门编制，报市人民政府批准;南汀河一级支流采砂规划由南汀河流域县区水行政主管部门编制，报县区人民政府批准，并报市水行政主管部门备案。

（二）《条例（草案）》第十一条编制年度采砂计划或实施方案引用的法律法规条款

1.依据《水利部关于河道采砂管理工作的指导意见》（水河湖〔2019〕58号）要求“根据《河道管理条例》，河道采砂须经有关河道主管机关批准。 未经批准，不得从事河道采砂活动。水利部流域管理机构直管河道的采砂许可，由有关流域管理机构依法组织实施。河道采砂许可应以批复的采砂规划、年度采砂计划为依据，依法依规进行。对于采砂规划不到位、现场管理责任人不到位、日常监管措施不到位，无可采区实施方案、堆砂场设置方案及河道修复方案的，不得许可河道采砂。”

2.依据《云南省水利厅关于加强河道采砂管理工作的实施意见》（云水河管〔2019〕11号）

（三）《条例（草案）》第十二条、第十三条、第十四条采砂许可引用的法律法规条款

1.依据《中华人民共和国水法》第三十九条 国家实行河道采砂许可制度。河道采砂许可制度实施办法，由国务院规定。

2.依据《中华人民共和国行政许可法》第十二条、第五十三条规定，有限自然资源开发利用需要赋予特定权利的事项，行政机关应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出决定。

3.借鉴《临沧市南汀河保护管理条例》第三十八条 河道采砂实行许可制度。任何单位和个人在南汀河河道管理范围内从事采砂活动，应当向县区水行政主管部门申请办理河道采砂许可证，并依法缴纳河道采砂相关税收和费用。法律、法规有其他规定的，从其规定。

办理河道采砂许可证应当具备下列条件：

（一）符合批准的河道采砂规划;

（二）作业方式符合要求;

（三）采砂设备符合规定要求;

（四）符合年度采砂控制总量要求。

（四）《条例（草案）》第十五条、第十六条采砂许可期限、实效、变更、撤销引用的法律法规条款

1.关于期限借鉴《临沧市南汀河保护管理条例》 第三十九条 河道采砂经营权应当采取公开招标、拍卖等公平竞争的方式取得。河道采砂许可证有效期不得超过三年。

2.关于实效借鉴《普洱市河道采砂管理条例》第十九条 河道采砂许可证期限届满或者累计采砂量达到许可总量时，县（区）人民政府水行政主管部门应当依法注销河道采砂许可证。

3.关于变更、撤销依据《中华人民共和国行政许可法》第四十九条 被许可人要求变更行政许可事项的，应当向作出行政许可决定的行政机关提出申请；符合法定条件、标准的，行政机关应当依法办理变更手续。

（五）《条例（草案）》第十七条采砂许可证禁止行为引用的法律法规条款

1.依据云南省实施《中华人民共和国水法》办法 第二十四条 第二款在河道管理范围内进行采砂活动必须报经县级以上人民政府水行政主管部门批准，按照批准的地点、范围、期限、数量和作业方式开采。

2.借鉴《临沧市南汀河保护管理条例》第三十八条 河道采砂实行许可制度。任何单位和个人在南汀河河道管理范围内从事采砂活动，应当向县区水行政主管部门申请办理河道采砂许可证，并依法缴纳河道采砂相关税收和费用。法律、法规有其他规定的，从其规定。

3.借鉴《临沧市南汀河保护管理条例》第四十一条 在南汀河河道管理范围内采砂应当按照采砂规划、计划和采砂许可要求作业，并禁止下列行为：

（一）无证采砂或者在禁采区、禁采期采砂;

（二）伪造、倒卖、涂改、出租、出借或者以其他形式非法使用河道采砂许可证;

（六）《条例（草案）》第十八条工程性采砂管理引用的法律法规条款

依据《水利部关于河道采砂管理工作的指导意见》（水河湖〔2019〕58号）要求“因吹填固基、整治疏浚河道、航道和涉水工程进行河道采砂的，应当编制采砂可行性论证报告，报经有管辖权的水行政主管部门批复同意。依法整治疏浚河道、航道和涉水工程产生的砂石一般不得在市场经营销售，确需经营销售的，按经营性采砂管理，由当地县级以上人民政府统一组织经营管理。”

（七）《条例（草案）》第十九条采砂作业要求引用的法律法规条款

1.依据云南省实施《中华人民共和国水法》办法 第二十四条第二款在河道管理范围内进行采砂活动必须报经县级以上人民政府水行政主管部门批准，按照批准的地点、范围、期限、数量和作业方式开采。

2.借鉴《临沧市南汀河保护管理条例》第四十条 在河道从事采砂经营活动的，除具备有关法律、法规规定的条件外，还应当符合下列要求：

（一）应当在采砂作业场所设立公示牌，载明采砂许可证号、采砂人姓名、单位名称、采砂范围、采砂期限、作业方式、作业时间、堆砂地点、弃料处理方式、监督举报电话等，并设置警示标志;

（二）按照批准机关规定的地点、范围、开采量和作业方式进行;

3.《水利部关于河道采砂管理工作的指导意见》（水河湖〔2019〕58号）要求“按照“谁许可、谁监管”原则，加强许可采区事中事后监管。实行旁站式监管，建立进出场计重、监控、登记等制度，确保采砂现场监管全覆盖、无盲区。采砂现场应设立明显标志，载明相关许可信息，确保作业安全。采砂船和机具统一登记、规范管理。”

（八）《条例（草案）》第二十条采砂禁止行为引用的法律法规条款

1.依据《中华人民共和国河道管理条例》第二十二条 禁止损毁堤防、护岸、闸坝等水工程建筑物和防汛设施、水文监测和测量设施、河岸地质监测设施以及通信照明等设施。

第二十四条 在河道管理范围内，禁止修建围堤、阻水渠道、阻水道路；

2.依据《中华人民共和国防洪法》第二十二条 河道、湖泊管理范围内的土地和岸线的利用，应当符合行洪、输水的要求。

禁止在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物，倾倒垃圾、渣土，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动。

3.借鉴《临沧市南汀河保护管理条例》第四十一条 在南汀河河道管理范围内采砂应当按照采砂规划、计划和采砂许可要求作业，并禁止下列行为：

（一）无证采砂或者在禁采区、禁采期采砂;

（九）《条例（草案）》第二十五条无证采砂处罚引用的法律法规条款

依据云南省实施《中华人民共和国水法》办法第四十二条 违反本办法第二十四条第二款规定，未经批准，擅自在河道管理范围内采砂的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，并处1万元以上10万元以下的罚款;

（十）《条例（草案）》第二十六条伪造证件处罚引用的法律法规条款

借鉴《普洱市河道采砂管理条例》 第二十九条 违反本条例第二十一条第二项、第三项规定的，由县（区）人民政府水行政主管部门收缴或者吊销河道采砂许可证，没收违法所得，并处1万元以上3万元以下罚款；情节严重的，并处3万元以上5万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（十一）《条例（草案）》第二十七条可采区内越界开采处罚引用的法律法规条款

依据云南省实施《中华人民共和国水法》办法 违反本办法第二十四条第二款规定，未经批准，擅自在河道管理范围内采砂的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，并处1万元以上10万元以下的罚款;未按照批准的地点、范围、期限、数量和作业方式开采的，责令限期改正，可以处5000元以上5万元以下的罚款。

（十二）《条例（草案）》第二十八条未设置标识处罚引用的法律法规条款

1.第二十八条第二项规定借鉴《临沧市南汀河保护管理条例》第四十六条 违反本条例第四十条第一项规定的，由水行政主管部门责令限期整改，逾期未整改或者整改不符合要求的，处以1000元以上5000元以下罚款。

2.第二十八条第三项、第四项规定根据实际管理需要增设行政处罚。

（十三）《条例（草案）》第二十九条禁采区、禁采期开采处罚引用的法律法规条款

依据云南省实施《中华人民共和国水法》办法 第四十二条 违反本办法第二十四条第二款规定，未经批准，擅自在河道管理范围内采砂的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，并处1万元以上10万元以下的罚款;未按照批准的地点、范围、期限、数量和作业方式开采的，责令限期改正，可以处5000元以上5万元以下的罚款。

（十四）《条例（草案）》第三十条碍洪及危害工程安全处罚引用的法律法规条款

1.依据《中华人民共和国防洪法》第五十五条 违反本法第二十二条第二款、第三款规定，有下列行为之一的，责令停止违法行为，排除阻碍或者采取其他补救措施，可以处五万元以下的罚款：

（一）在河道、湖泊管理范围内建设妨碍行洪的建筑物、构筑物的；

（二）在河道、湖泊管理范围内倾倒垃圾、渣土，从事影响河势稳定、危害河岸堤防安全和其他妨碍河道行洪的活动的；

2.借鉴《临沧市南汀河保护管理条例》第四十五条 违反本条例第三十五条规定的，按下列规定予以处罚：

违反第一项规定的，由水行政主管部门责令停止违法行为，限期拆除违法建筑物、构筑物，恢复原状;逾期不拆除、不恢复原状的，强制拆除，所需费用由违法单位或者个人承担，并处以1万元以上5万元以下罚款。

违反第二项、第七项规定的，由水行政主管部门责令停止违法行为，限期清除阻碍或者采取其他补救措施，处以1万元以上5万元以下罚款。

违反第三项、第四项规定的，由水行政主管部门责令停止违法行为，限期恢复原状，造成损失的予以赔偿，并处以1万元以上5万元以下罚款。

违反第五项规定的，由水行政主管部门责令停止违法行为，没收违法所得，可以并处以2万元以上10万元以下罚款。