附件2

关于《梅州市河道采砂管理条例

（草案送审稿）》的起草说明

为加强河道采砂管理，维护河势稳定，保障防洪安全、供水安全、通航安全和基础设施安全，市水务局在认真总结近年来实践经验的基础上，按照市人大常委会办公室《关于印发〈梅州市人大常委会2022年立法工作计划〉的通知》（梅市人常办〔2022〕16号）要求，起草了《梅州市河道采砂管理条例（草案送审稿）》（以下简称《条例（草案）》）。现就《条例（草案）》的起草情况作如下说明：

一、立法背景

**（一）《条例（草案）》的必要性**

我市作为广东省生态保护区，河网密布，水系发达，河道砂石资源相对丰富。全市集雨面积100平方公里以上的河流有53条，主要的有韩江（梅江、琴江）、五华河、宁江、程江、石窟河、松源河、汀江、梅潭河、榕江北河、丰良河等。集雨面积50平方公里以上的河流共有107条。近年来，我市河道管理不断加强，河湖岸线得到有效管控。为了巩固我市水生态水环境持续向好的趋势，保持河势稳定，有必要结合实际出台《条例（草案）》。

**（二）《条例（草案）》的紧迫性**

随着经济社会发展，砂石资源需求不断加大。近年来，我市砂石供需矛盾愈发突出，采砂管理任务日益繁重。规范河道采砂行为、打击河道非法采砂活动成为公众关注的焦点，也是政府管理的难点。一方面，河道采砂过程的监管涉及多个部门，部门职责需要进一步厘清；另一方面，河道水上作业安全生产风险系数较高，现有法律与政策设定的河道采砂准入门槛较低，不利于河砂开采的安全开展。在此背景下，我市应当及时根据实践情况出台《条例（草案）》，通过进一步细化法律法规的监管规定和违法行为应承担的法律责任，规范我市河道采砂行为，更加有力打击非法采砂行为，促进企业合理、有序地开采河道砂石资源，推动河道砂石资源的保护。

**（三）《条例（草案）》的可行性**

在立法方面，国家层面与省级层面均有涉及河道采砂管理的立法，可以为《条例（草案）》的制定提供一定的上位法依据。同时，《条例（草案）》的出台也能保障上位法在我市的贯彻执行。在执法方面，我市在划定年度河砂可采区、选定河砂开采企业、可采区临时上（卸）砂点设置审批、采砂管理信息化建设、河道采砂开采权出让收入的使用管理、河道整治等方面已有充足的实践经验，可以为《条例（草案）》的制定提供有效的操作方案。

二、立法依据与参考

《条例（草案）》的立法依据与参考主要包括：

1. 《中华人民共和国水法（2016年修正）》

2. 《中华人民共和国水土保持法（2011）》

3. 《中华人民共和国防洪法（2016年修正）》

4. 《中华人民共和国航道法（2016年修正）》

5. 《中华人民共和国矿产资源法（2009年修正）》

6. 《中华人民共和国内河交通安全管理条例（2019年修订）》

7. 《中华人民共和国河道管理条例（2018年修订）》

8. 《中华人民共和国水文条例（2017年修订）》

9. 《广东省河道管理条例（2020）》

10. 《广东省河道采砂管理条例（2019年修订）》

11. 《广东省河口滩涂管理条例（2019年修正）》

12. 《广东省实施<中华人民共和国水法>办法（2015）》

13. 《关于促进砂石行业健康有序发展的指导意见（发改价格〔2020〕473号）》

14. 《广东省促进砂石行业健康有序发展实施方案的通知（粤办函〔2021〕51号）》

15. 《广东省主要河道年度采砂计划批准工作细则（粤水河湖函〔2021〕264号）》

16. 《广东省水利厅办公室关于进一步落实公平竞争审查制度的通知（粤水办政法函〔2020〕128 号）》

17. 《水利部关于河道采砂管理工作的指导意见（水河湖〔2019〕58号）》

18. 《广东省水利厅关于加强河道采砂监理工作的指导意见（粤水建管〔2012〕192号）》

19.《梅州市河道采砂开采权出让收入使用管理办法（试行）（梅市财税〔2022〕5号）》

此外，《条例（草案）》还吸收借鉴了《湖北省河道采砂管理条例（2021年修正）》《湖南省河道采砂管理条例（2021）》《江西省河道采砂管理条例（2018年修正）》《普洱市河道采砂管理条例（2020）》《信阳市河道采砂管理条例（2019）》《邢台市河道采砂管理条例（2018）》等其他省市的立法经验和智慧。

三、起草过程

（一）2022年6月至7月，市人大常委会法工委召开立法工作部署会后，市水务局迅速成立立法工作领导小组和起草小组，讨论研究起草工作方案，明确任务分工，并就有关工作做出部署安排。

（二）2022年8月至9月，起草小组收集近年来全市河道采砂管理情况和今后5年的河道采砂规划、河道采砂法律法规、规范性文件等立法相关资料。市水务局牵头组织并会同梅州市司法局以及嘉应学院梅州市地方立法研究基地组成调研组先后赴丰顺县、五华县、大埔县开展立法调研，了解河道采砂管理的实践做法，广泛听取政府部门、采砂企业等主体的意见建议，进一步了解各方关切的重点难点问题。

（三）2022年9月至10月，起草小组根据前期调研情况并结合收集整理相关文件资料，梳理出需要通过立法解决的主要问题，设计《条例（草案）》框架、重点制度等内容，最终形成《条例（草案）》。《条例（草案）》经市水务局召开起草小组专题会议讨论修订后，由市水务局书面征求了与河道采砂管理关系密切或有关的市交通运输局等15个市直单位和8个县（市、区）人民政府的意见，通过局网站征求社会公众意见，根据反馈的意见建议对《条例（草案）》进一步修改。

（四）2022年11月，市水务局召开条例立法论证会。邀请市财政局、市公安局、市自然资源局、市发展改革局、市国资委、市交通运输局、市生态环境局、市农业农村局、市应急管理局、市林业局、梅县区水务局、大埔县水务局、梅州海事局、梅州航道事务中心、嘉应学院梅州市地方立法研究基地等部门、机构的业务负责人，以及市内河道采砂企业代表、法律专家参与《条例（草案）》的论证。根据论证会反馈的意见和建议再次对《条例（草案）》进行修改、完善，形成《条例（草案）》最终稿。

（五）2022年11月16日，经市水务局行政审批和政策法规科合法性审核和公平竞争审查，审核审查认为《条例（草案）》符合相关法律法规规定，未违反公平竞争相关要求。

（六）2022年11月21日，召开局务会研究《条例（草案）》，原则同意《条例（草案）》，要求按相关程序提交市人民政府审议。

四、立法主要内容

### 《条例（草案）》共六章四十五条，其主要内容包括：总则、河道采砂规划和采砂计划、河砂开采权出让和河道采砂许可、河道采砂监督管理、法律责任、附则，具体内容如下：

**（一）明确立法目的与适用范围**

《条例（草案）》适用于我市行政区域的河道采砂、河道管理范围内河砂运输及其管理活动，其目的是为了加强河道采砂管理，规范河道采砂行为，保护河道生态环境，保障河势稳定和防洪、供水、水工程及航运安全。此外，《条例（草案）》还在总则明确了河道与河道采砂的概念与范围。

**（二）明确政府责任并厘清部门、机构职责**

《条例（草案）》明确河道采砂管理实行人民政府行政首长负责制，市、县（市、区）人民政府应当加强领导，河道所在地镇人民政府、街道办事处应当按照县（市、区）人民政府及其有关部门的要求做好辖区内河道采砂管理的相关工作，根据授权依法查处违法采砂行为。

《条例（草案）》厘清了政府部门与相关机构职责。水行政主管部门、财政主管部门、公安部门、自然资源主管部门、生态环境主管部门、交通运输主管部门、农业农村主管部门、应急管理主管部门、海事管理机构、航道部门等应当在河道采砂监督管理工作中依法履行职责，履职过程中发现不属于本部门或本机构职权处理范围内违法行为的，应当及时通报有管辖权的部门或机构。

**（三）建立河道采砂违法行为举报投诉制度**

市、县（市、区）人民政府水行政主管部门应当建立河道采砂违法行为举报、投诉制度，公布举报、投诉电话、电子邮箱等，对举报和投诉事项应当及时处理并对举报人、投诉人的相关信息予以保密；对查证属实的，可以对举报人和投诉人给予适当奖励。

**（四）明确河道采砂实行规划管理**

河道采砂实行规划管理，根据河道的管理权限，河道采砂规划分别由市、县（市、区）人民政府水行政主管部门编制。河道采砂规划的编制应当充分考虑水生态安全、河道防洪安全、通航安全和涉河工程安全的要求，符合流域综合规划和饮用水水源保护、水生生物资源保护、河道防洪、河道整治、航道整治等专业规划，并与矿产资源规划相衔接。

**（五）明确河道河砂开采权出让方式**

河道河砂开采权出让应当采用公开招标等公平竞争的方式进行。其中，省管河道采砂开采权出让招标由市人民政府水行政主管部门组织实施。必要时，市人民政府水行政主管部门委托可采区所在的县（市、区）人民政府水行政主管部门组织实施。市管河道采砂开采权出让招标由市人民政府水行政主管部门组织实施。县管河道的河道采砂开采权出让招标由县（市、区）人民政府水行政主管部门组织实施。

**（六）细化河道采砂投标人门槛**

河道采砂投标人应当具备下列条件：（一）有经营河砂业务的合法、有效营业执照；（二）有符合招标文件规定的采砂作业方式和作业工具。用船舶采砂的，所用的采砂船舶为投标人所有或者所有权份额占百分之五十一以上；（三）至投标报名日三年内投标人（含投标人的法定代表人或实际控制人）无非法采砂记录；（四）用船舶采砂的，船舶检验证书、船舶国籍证书齐全，且采砂船、转运船舶的专业人员配备符合海事部门的要求；（五）招标人要求的其他条件。

**（七）建立河砂资源统一经营管理制度**

市、县（市、区）人民政府根据生态环境保护需要，可以决定对本行政区域内的河道砂石资源实行统一开采和销售，并制定具体的经营管理办法。县（市、区）人民政府制定的河道砂石资源统一经营管理办法应当报市人民政府备案。

**（八）明确河道采砂实行许可制度**

依法取得河道河砂开采权的单位，应当取得采砂许可证并依法办理交通运输、海事等部门的有关手续后方可在指定区域内从事河道采砂活动。因吹填固基、整治疏浚河道、航道和涉水工程等活动进行河道采砂的，不需要办理河道采砂许可证，但应当按照有关河道管理的法律法规规定办理相关手续，在依法批准的实施方案规定的平面控制和高程控制范围内进行作业，所采砂石由市、县（市、区）人民政府统一处置，不得擅自销售。

此外，考虑到为农村村民提供便利，《条例（草案）》规定农村村民因自建房屋，需要采挖总量五十立方米以下河砂的，符合一定条件不需要办理河道采砂许可证。

**（九）完善现场监理制度与现场驻点制度**

采砂现场管理实行采砂现场监理与现场驻点管理。水行政主管部门可以委托具备水利工程建设监理相应资质的监理单位对河道采砂活动实施监督管理，监理单位应当配备智能化设备，采用信息化技术，对河道采砂作业进行实时监控。可采区所在地的镇人民政府、街道办事处应当派员在法定作业时段（每日七时至十九时）进驻河道采砂现场进行现场管理，可采区所在地的县（市、区）人民政府水行政主管部门应当不定期到河道采砂作业现场进行检查。

**（十）建立河砂运输销售溯源制度**

在河道管理范围内运输河砂应当持有河砂合法来源证明。持有的河砂合法来源证明应当在其载明的有效期限内单次使用，不得重复使用。在河道管理范围内运输合法开采河砂的，水行政主管部门应当在采砂现场及时核发河砂合法来源证明，并不得收取费用。

**（十一）完善联合执法机制**

市、县（市、区）人民政府应当建立健全河道采砂管理联合执法机制，不定期组织水行政、交通运输、公安、生态环境、农业农村、应急管理、海事等相关主管部门，对河砂的开采、销售、运输和水上交通安全、生态环境保护、社会治安等进行监督管理，开展联合执法，维护河道采砂管理秩序。

**（十二）完善非法采砂行为的法律责任追究机制**

《条例（草案）》规定，行政主管部门及其工作人员有不执行已经批准的河道采砂规划、擅自修改河道采砂规划、违反河道采砂规划组织采砂的等行为的，应当对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

此外，《条例（草案）》还针对在通航河道内违反通航安全采砂、每日十九时至次日七时采砂、转包河道采砂业务、未对采砂作业现场进行清理和修复等禁止性行为设置了相应的处罚条款。