

# 辽宁省河道采砂管理体制和 制度建设

刘志伟

(辽宁省江河流域管理局, 辽宁 沈阳 110003)

**【摘要】** 河道采砂管理是河道管理的重点和难点,本文详细介绍了2011年以来,辽宁省在理顺河道采砂管理体制和建立健全河道采砂制度等方面开展的探索实践,并针对目前在规范河道采砂管理方面存在的主要问题进行了阐述分析,提出了解决问题的建议和工作展望。

**【关键词】** 辽宁省;河道采砂;管理体制;制度建设

中图分类号: TV85

文献标志码: B

文章编号: 1005-4774(2017)04-0068-03

## River channel sand mining management system in Liaoning Province and system construction

LIU Zhiwei

(River Basins Administration of Liaoning Province, Shenyang 110003, China)

**Abstract:** River channel sand mining management is critical and difficult in river channel management. In the paper, the exploration practice of Liaoning Province in the aspects of sorting river channel sand mining management systems and establishing sound river channel sand mining systems, etc. since 2011 are introduced in detail. Main existing problems in regulating river channel sand mining management are described and analyzed. Suggestions of solving problems and work prospect are proposed.

**Keywords:** Liaoning Province; river channel sand mining; management system; system construction

辽宁省河流众多,全省流域面积达50km<sup>2</sup>以上的河流共有845条,河流长度28560余km,浑河、太子河、清河、大洋河、爱河、鸭绿江等大型河流,以及辽东、辽南、辽西部分中小河流砂石资源非常丰富。由于辽宁省大部分河流属于季节性河流,河道采砂以旱采为主,存在采砂工艺简单、流动性强、破坏力大等特点,加上存在着采砂立法滞后、思想观念不适应、监管能力和执法手段软弱等共性问题,河道采砂管理的任务越来越重,各级管理部门的压力越来越大。多年来,为突出抓

好河道砂石资源的可持续利用和河道生态文明建设,辽宁省在理顺河道采砂管理体制和强化采砂管理制度建设方面不断探索,出台了一系列河道采砂管理政策文件,有效推动全省河道采砂管理工作朝规范化和制度化方向开展。

### 1 理顺河道采砂管理体制

由于目前尚无比较系统的河道采砂管理法律法规体系,仅《中华人民共和国水法》对河道采砂管理作出

了原则性规定,且与《中华人民共和国矿产资源法》对采砂管理权的规定存在交叉,导致多年以来水利、国土资源和交通等部门均参与河道采砂管理,在全省不同区域存在不同的管理体制,出现了河道采砂多家发证、多家收费、多头管理状况,导致采砂管理主体不明确、权责不清晰、推诿扯皮等问题发生;在水利行业内部,也存在着省、市、县各自承担的职责不明确、权限不清问题。为有效解决上述问题,2011年,省编委在充分调研的基础上,下发了《关于调整河道采砂管理职责问题的通知》,明确将全省(不含辽河凌河保护区,下同)河道采砂管理工作统交水利部门负责,实行水利部门发放河道采砂许可证、征收采砂权出让价款,并由水利部门负责管理,有效解决了河道采砂权责不清、多头管理等问题。同年,省编委批复设立了省江河流域管理局和省公安厅江河流域公安局,明确了河道砂石资源监管保护和打击水事违法犯罪活动的职责;此后,全省各地也参照省模式相继成立了市县江河流域管理机构和公安队伍,水利和公安联合巡查、联合执法等机制逐渐在全省范围内得到建立和推广。

## 2 建立健全河道采砂管理制度

### 2.1 谋建章立制,健全采砂管理政策

2011年以来,尤其是党的十八大以来,省水利厅加大了河道采砂管理制度建设力度,先后出台了《辽宁省河道采砂管理实施细则》《辽宁省河道采砂权拍卖挂牌出让办法》《辽宁省河道采砂权出让价款征收使用管理办法》和《关于调整河道采砂权出让价款分成体制等征管事项的通知》,开始在全省范围内推行河道采砂规划计划和拍卖挂牌出让等制度。2014年,针对采砂政策实际执行中遇到的新问题和国家对简政放权的有关要求,又对相关政策进行了修订完善,下放了部分采砂规划计划的审批权限,明确了重点工程用砂和“河道清淤”等程序,2015年又联合省财政厅出台了《辽宁省河道采砂恢复保证金管理办法(暂行)》,使全省采砂管理制度体系得以基本健全。为增强河道采砂

管理的法律保障,积极配合开展《辽宁省河道管理条例》的修订,在《辽宁省河道管理条例》中专设了“河道采砂”章节,明确了河道管理的许可权限和管理权限,理顺了河道管理责、权、利之间的关系,细化了管理要求,加大了处罚打击力度,成为保障辽宁省河道采砂管理开展的“基本法”。

### 2.2 抓贯彻落实,强化制度刚性运行

河道采砂管理各项制度的有效落实执行是规范采砂管理的关键。省水利厅在指导地方开展采砂许可工作中,严格监督各地贯彻落实河道采砂规划、计划和采砂权公开出让制度,坚持未列入年度采砂计划的河流(河段)禁止一切经营性采砂行为,在保证河道防洪安全、生态安全和供水安全的前提下合理开发河道砂石资源;在全省推行采砂公示牌和有奖举报制度,鼓励广大群众进行采砂监督;积极探索推行采砂前、中、后动态监管和采砂视频监控试点建设等措施,规范了砂场日常运行;在全省建立河道采砂监管巡查制度,明确巡查主体、频次等要求,强化各级管理部门防范违法违规采砂管理能力。省水利厅还加大了采砂管理监督检查和考核力度,制定了河道采砂管理考核激励政策以进一步调动地方采砂管理的积极性,推动河道采砂各项制度刚性运行。

### 2.3 落管理责任,强化采砂监管执法

在采砂日常管理方面,2014年以来,省水利厅又先后下发了多个管理文件,推动建立河道、水政、公安“三位一体”巡查防控体系,明确各级河道、水政、江河流域公安部门及乡镇水利站、村水管员的责任,落实省、市、县、乡、村五级采砂巡查监管队伍和日常管理责任人,实行对采砂日常管理责任人的考核与聘用挂钩;在全省推行采砂公示牌和有奖举报制度,发动和鼓励全社会对河道采砂进行监督。全面推广水利和公安联合巡查、执法模式,在全省范围内持续开展打击非法采砂专项行动,合力打击非法采砂、犯罪活动。据初步统计,2013—2015年专项行动期间,全省共打击处理非法采

砂案件 1101 件、扣押设备 718 台套、行政罚款 1644.2 万元、刑事查处案件 53 起,打击力度明显加大,有力地维护了河道采砂管理的正常秩序。

### 3 存在的主要问题

#### 3.1 刑事打击非法采砂犯罪难

由于水法律法规不完善,与《中华人民共和国刑法》缺乏有效衔接,致使在追究非法采砂犯罪嫌疑人责任时,存在定罪难和量刑难的问题。尽管经过近几年不懈努力,全省按“非法采矿罪”探索打击了一批,但由于是新生事物,各地法院在审判时大多判处当事人缓刑,打击震慑效果未充分发挥;对类似已危及河道防洪工程安全又达不到“非法采矿罪”立案标准的非法采砂活动,缺少刑罚的罪名和判例,部分司法机关不愿“冒险”。

#### 3.2 河道采砂监管能力有待加强

一是河道管理范围不明确,与河争地、侵占河道等现象时有发生,不但给河道防洪安全和工程安全带来隐患,也导致管理部门不能依法行使法律法规赋予的管护权力,河道采砂管理和执法难度大。二是河道采砂日常巡查监管任务重,基层管理单位普遍存在采砂监管经费短缺、管理队伍不稳定问题,严重制约了河道采砂日常巡查监管的正常开展。三是对于“昼伏夜出”“蚂蚁搬家”,以及“闪电”“游击”式的盗采活动,取证较难,管理和执法能力有待进一步加强。

### 4 建议

#### 4.1 加强河道采砂法制建设

因河道采砂管理所依据的水法律法规不完善,又与《中华人民共和国刑法》缺乏有效衔接,导致在打击河道非法采砂犯罪中定罪难、量刑难。因此,强烈建议

国家对《中华人民共和国刑法》第三百四十三条进行修正,单独增设“非法采砂罪”,或出台相关司法解释,从根本上解决打击非法采砂量刑定罪难的问题。

#### 4.2 出台指导政策,探索采砂管理措施

建议国家尽早出台全国性的河道采砂政策,完善监督管理机制,进一步指导各地在探索采取“保证金”“特许经营”措施的规范化和法制化开展。

#### 4.3 加大保障力度,切实扭转重建轻管

建议国家制定出台有关基层河道管理单位和人员编制设置的意见,将基层管理单位运行及人员经费全额纳入财政预算,加大经费投入力度,保障河道采砂日常管理工作正常开展,切实扭转“重建轻管”现象,实现河道采砂长效监管。

### 5 展望

河道采砂管理仍将是今后一段时期河道管理工作中的重点和难点,我们要进一步增强对河道采砂管理重要性、复杂性、敏感性和长期性的认识,依法履行管理职责,加强部门沟通合作,强化采砂事中事后监督检查,并通过不断推进河道采砂体制、制度建设和进行持续的创新实践,进一步开拓依法行政、便捷高效的河道采砂管理新局面。◆

#### 参考文献

- [1] 徐勤勤. 长江河道采砂管理工作回顾与展望[J]. 中国水利, 2012(10).
- [2] 涂剑. 坚持依法行政原则提高采砂监管水平[J]. 中国水利, 2012(21).
- [3] 王瑞, 杨玲. 关于河道采砂管理体制的思考[J]. 水利建设与管理, 2010(3).
- [4] 白玉新. 辽宁省河道采砂规范化管理对策[J]. 水利发展研究, 2013(5).