附件2

**关于《河道采砂管理条例（征求意见稿）》的说明**

 一、立法必要性

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。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。近年来，受供需矛盾的影响，全国砂价持续上涨，非法采砂、乱采滥挖活动在一些地方比较严重，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，受到社会高度关注。

《水法》第三十九条规定：“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。”2001年10月，针对长江干流存在的突出问题，国务院颁布了《长江河道采砂管理条例》，但我国尚缺乏从国家层面规范河道采砂管理的专门性法规。

近年来，各地加快推进河道采砂管理立法工作，但在许可方式、监管方式、法律责任等方面存在一定差异，且缺乏上位法支撑，迫切需要国家立法予以统一规范。因此，抓紧制定《河道采砂管理条例》（以下简称《条例》），十分必要和紧迫。

 二、起草过程

2002年《水法》颁布施行后，水利部即持续开展了《条例》的立法前期研究和起草工作，广泛征求了各方面意见。近年来，水利部根据新形势新要求，进一步深入调研，组织专题论证，形成一系列重点专题研究成果。同时梳理和借鉴了地方河道采砂管理立法的成果，形成《条例（初稿）》并广泛征求了水利部门意见，经充分吸纳相关意见修改完善后，形成《条例（征求意见稿）》。

 三、主要内容说明

《条例》分为总则、河道采砂规划、河道采砂许可、监管理、法律责任、附则等六章，共45条。需要重点说明的是：

1.关于管理体制。一是明确了国务院水行政主管部门负责全国河道采砂的管理和监督，并对公安、交通运输、自然资源、林草等有关部门在河道采砂管理中的职责进行了规定；二是明确河道采砂管理实行地方人民政府行政首长负责制；三是明确省、市、县、乡各级河长湖长应当加强本行政区域内河道采砂管理的组织领导工作。（第四条、第五条、第三十二条、第三十三条等）

2.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。（第八条、第九条、第十条）

3.禁采制度。明确禁采区域和禁采期间以及临时禁采区、禁采期的划定，并规定严禁在禁采区、禁采期从事采砂活动。（第十一条、第十二条）

4.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、申请人条件、许可证管理等作出规定。（第十四条至第二十一条）

5.监督管理制度。一是对采运砂过程管理、采运砂船舶和运砂车辆管理、堆砂场设置等提出具体要求；二是明确了采砂监督管理职责和具体措施；三是规定了信用管理和联合执法机制。（第二十二条至第三十一条）

6.法律责任。一是明确了领导干部责任，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；三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。（第三十二条至第四十二条）

7.法律衔接。规定了长江干流优先适用《长江河道采砂管理条例》，保持衔接。（第四十三条）