

广东省第十三届人民代表大会 常务委员会公告

(第 33 号)

《广东省河道采砂管理条例》已由广东省第十三届人民代表大会常务委员会第十一次会议于 2019 年 3 月 28 日修订通过，现将修订后的《广东省河道采砂管理条例》公布，自 2019 年 7 月 1 日起施行。

广东省人民代表大会常务委员会

2019 年 3 月 28 日

广东省河道采砂管理条例

(2019 修订)

(2005 年 1 月 19 日广东省第十届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过，根据 2012 年 7 月 26 日广东省第十一届人民代表大会常务委员会第三十五次会议《关于修改〈广东省河道采砂管理条例〉的决定》修正，2019 年 3 月 28 日广东省第十三届人民代表大会常务委员会第十一次会议修订)

第一章 总 则

第一条 为了加强河道采砂管理，保障防洪、供水、水工程和航运安全，保护生态环境，根据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国航道法》《中华人民共和国内河交通安全管理条例》等法律法规，结合本省实际，制定本条例。

第二条 在本省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，适用本条例。

第三条 河砂属于国家所有，任何组织和个人不得非法采运。

河道采砂应当实行总量控制、计划开采，严格监管、确保安全的原则。

第四条 各级人民政府应当加强对河道采砂管理工作的领导，将河道采砂管理纳入河长制工作内容，建立河道采砂管理的督察、通报、考核、问责制度，完善河道采砂管理协调机制。

第五条 县级以上人民政府水行政主管部门负责河道采砂的管理和监督工作。

县级以上人民政府公安机关负责查处河道采砂及其管理活动中的治安管理违法犯罪行为，查处运砂车辆超载等违法行为。

县级以上人民政府自然资源主管部门负责查处河道采砂涉及的违反土地管理法律法规的行为。

县级以上人民政府交通运输主管部门负责查处损害航道通航条件的采砂行为以及运砂车辆违法超限等行为。

海事管理机构负责河道通航水域内采砂船舶的航行、停泊和作业的监督管理，依法查处未持有合格的船

舶检验证书、船舶登记证书、船员证书或者必要的航行资料从事采砂、运砂作业等违法行为。

县级以上人民政府其他有关部门按照各自职责履行河道采砂相关监督管理职责。

第六条 村民委员会、居民委员会应当协助做好本村、居所在河段的采砂管理工作。

第七条 国家工作人员不得参与河道采砂经营活动，不得纵容、包庇河道采砂、运砂违法行为。

第八条 县级以上人民政府水行政主管部门应当设置群众举报和投诉非法采砂、运砂行为的电话、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相应奖励。

第九条 鼓励机制砂等河砂替代品的研发、推广和利用。

第二章 采砂计划与许可

第十条 县级以上人民政府水行政主管部门应当按照分级管理权限，会同自然资源、生态环境、交通运输、

农业农村等相关主管部门和海事管理机构，根据河道来砂量、水情、河势等情况，依法划定年度河砂可采区，可采区以外的河段为禁采区。

严禁在水工程、桥梁、码头、航道设施、水下管线（隧道）、取水口、各类保护区等管理和保护范围内划定河砂可采区。

县级以上人民政府水行政主管部门应当于每年十月公告下年度河砂可采区和禁采区。

第十一条 河砂可采区内因防洪、河势改变、水工程或者航运设施出现险情、水生态环境遭到严重破坏以及有重大水上活动等情形不宜采砂的，有关部门应当及时通报县级以上人民政府水行政主管部门，县级以上人民政府水行政主管部门可以划定临时禁采区或者规定禁采期。

规定禁采期、划定或者解除临时禁采区的，应当及时公告。

第十二条 县级以上人民政府水行政主管部门应当按照分级管理权限，根据划定的河砂可采区，编制年度采砂计划。

年度采砂计划应当包括采砂范围（含具体地点、关

键坐标、最低控制开采高程等）、可采砂量，作业工具类型、功率及其数量等。

第十三条 河道采砂实行许可制度。河道采砂由地级以上市、县级人民政府水行政主管部门分级许可并颁发许可证。

河道采砂许可证有效期不得超过一年。河道采砂许可证式样由省人民政府水行政主管部门制定，内容包括采砂人名称、采砂范围、采砂量、作业方式、采砂期限、卸砂点、采砂作业工具名称及其功率和数量等。

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，可以免于办理河道采砂许可证，但只可在本村所在河段采挖，且本条例第十条、第十一条规定禁采的河段除外。村民不得使用采砂船舶等大型作业工具采砂，所采挖的河砂不得销售。

第十四条 以下河道采砂由河道所在地的地级以上市人民政府水行政主管部门编制年度采砂计划，报省人民政府水行政主管部门批准后，由地级以上市人民政府水行政主管部门作出许可决定：

（一）东江从龙川枫树坝起，经河源、惠州至东莞石龙头的干流河道。

（二）西江从广西交界起，经云浮、肇庆至三水思贤滘的干流河道。

（三）北江从韶关武江、浈江交汇处起，经清远、三水思贤滘至紫洞的干流河道。

（四）珠江三角洲河道从东莞石龙头起，经东江北干流、南支流至珠江虎门大桥止的干流河道；从三水思贤滘西滘口起，经西江干流、西海水道、磨刀门水道至磨刀门珠海大桥止的干流河道；从三水思贤滘起，经顺德水道、沙湾水道至珠江虎门大桥止的干流河道。

（五）韩江从梅州三河坝起，经潮州、东溪、西溪至汕头北港村、东海岸大道外砂桥的干流河道。

（六）鉴江从信宜文昌水陂起，经高州、化州、吴川至沙角旋的干流河道。

第十五条 河道采砂许可由有许可权的水行政主管部门通过招标等公平竞争的方式作出决定。县级以上人民政府应当采取有效措施促进砂石市场公平竞争，防止形成价格垄断。

有许可权的水行政主管部门应当根据年度采砂计划编制招标文件并组织招标，或者委托下级水行政主管部门组织招标。

河砂开采权招标及其合同约定的采砂作业期限不得超过一年。

第十六条 河道采砂投标人应当具备下列条件：

- （一）有经营河砂业务的营业执照；
- （二）有符合规定的采砂作业方式和作业工具；
- （三）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。

第十七条 河道采砂投标人应当按照招标文件的要求编制并提交投标文件。

第十八条 有许可权的水行政主管部门或者受委托的下级水行政主管部门应当依法确定中标人，按照招标投标法律法规的规定与中标人订立河砂开采权出让合同，由有许可权的水行政主管部门根据河砂开采权出让合同等依法颁发河道采砂许可证。

河砂开采权出让合同应当包括采砂范围、采砂期限、采砂控制总量、作业方式、河砂开采权出让费用，作业工具类型、功率及其数量等内容。

第十九条 中标人应当在取得河道采砂许可证及依法办理交通运输、海事等部门的有关手续后方可作业。

第二十条 河道采砂许可证有效期届满或者累计采砂达到河道采砂许可证规定控制总量的，河道采砂人应当立即停止采砂，发证机关应当注销其河道采砂许可证。

第二十一条 因不可抗力而中止采砂的，采砂人可以在河道采砂许可证有效期届满三十日前或者不可抗力因素消除后十日内，向原河道采砂许可机关提出采砂期限变更申请。

原河道采砂许可机关应当向社会公示变更理由和期限，公示时间不少于七个工作日。

变更采砂期限应当由原河道采砂许可机关负责人集体讨论决定，变更后延长的采砂期限不得超过因不可抗力而中止采砂的期限。河道采砂许可证规定的其他事项不得变更。

第二十二条 河道采砂开采权出让收入按照效益共享、责任共担原则主要用于河道采砂管理、河道生态环境治理、河道建设维护及管理，优先保障乡镇人民政府、街道办事处和村民委员会、居民委员会参与河道采砂管理的经费。河道采砂开采权出让收入使用管理办法由地级以上市、县级人民政府财政部门会同同级水行政主管部门拟订并报本级人民政府批准。

第二十三条 因防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等采砂的，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的规定办理相关手续，在依法批准的方案规定的平面控制和高程控制范围内进行作业，所采河砂应当按照依法批准的方案进行处置。

第三章 采砂作业和采砂船舶的监督管理

第二十四条 颁发河道采砂许可证的水行政主管部门应当在河道采砂现场附近明显的位置竖立公示牌，标明河道采砂许可证号、采砂范围、采砂作业工具名称、采砂控制总量、采砂期限、采砂人姓名或者名称及监督举报电话等。

河道采砂现场公示牌的式样由省人民政府水行政主管部门统一制定。

第二十五条 河道采砂人应当服从有关部门的监督管理，并遵守下列规定：

（一）按照河道采砂许可证的规定和河砂开采权出让合同的约定采砂；

（二）不得在禁采区、临时禁采区、禁采期从事采砂作业；

（三）每日 19 时至次日 7 时不得从事采砂作业；

（四）不得损坏水工程、河岸、航道，破坏水生态环境；

（五）不得伪造、变造河道采砂许可证，或者以买卖、出租、出借等方式非法转让河道采砂许可证；

（六）不得妨碍水上交通安全；

（七）不得为超载运砂提供便利；

（八）法律法规规定的其他事项。

第二十六条 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。监理费用达到招标数额标准的，水行政主管部门应当通过招标等公平竞争方式确定监理单位，并与监理单位订立监理合同。

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，并按照监理合同的约定，对采砂人的采砂范围、作业工具、开采时间、采砂数量等活动实施监督管理。监理单位的信息监控数据应当与执法单位共享。

监理单位及其监理人员不得与采砂人、运砂人串通，弄虚作假，不得损害国家利益或者社会公共利益。

第二十七条 禁止装运非法开采的河砂。在河道管理范围内运输河砂应当持有河砂合法来源证明。

在河道管理范围内运输依法开采的河砂的，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。

河砂合法来源证明由省人民政府水行政主管部门统一式样，包括河砂来源地、运输工具名称、装运时间、河砂数量、卸砂点和有效期限等内容。省人民政府水行政主管部门应当统一建设电子信息管理平台，实现河砂合法来源证明信息互联互通。

第二十八条 运砂人在河道管理范围内运输河砂的应当服从有关部门的监督管理，并遵守下列规定：

（一）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；

（二）不得伪造、变造河砂合法来源证明，或者以买卖、出租、出借等方式非法转让河砂合法来源证明；

（三）运载河砂数量应当符合河砂合法来源证明记载数量；

（四）不得妨碍水上交通安全；

（五）法律法规规定的其他事项。

第二十九条 县级以上人民政府水行政主管部门应当按照省有关规定，组织编制河道管理范围内堆砂场规划，报同级人民政府批准。堆砂场规划应当与年度采砂计划采砂量、当地河砂需求量等相协调。

在河道管理范围内设置堆砂场，应当按照有关法律法规的规定报经有管辖权的县级以上人民政府水行政主管部门批准。堆砂场经营者不得接纳非法砂源进入堆砂场，不得为超载运砂提供便利，并采取有效措施降低作业噪声和减少扬尘，避免造成环境污染。

第三十条 依法实施采砂、防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等作业任务的船舶应当在其作业区内停泊或者在县级以上人民政府指定的停泊区内停泊。

无合法作业任务的采砂船舶应当在县级以上人民政府指定的停泊区内停泊，因特殊作业和安全管理需要不能在指定的停泊区内停泊的，可以在海事管理机构公布的锚地、停泊区或者其自有码头停泊。

无正当理由，采砂船舶不得擅自离开作业区或者指定的停泊区。

第三十一条 本条例第十四条规定的河道应当设置停泊区。省人民政府水行政主管部门应当会同同级公安、生态环境、交通运输、农业农村等有关主管部门和海事管理机构组织编制停泊区设置规划，经省人民政府批准后公告。

本条例第十四条规定以外的河道，地级以上市、县级人民政府可以根据实际需要，设置停泊区。

停泊区的建设和管理办法由省人民政府另行制定。

第三十二条 各级人民政府可以运用卫星、无人机、移动互联网、监控视频等现代化技术，加强河道采砂监管。

第三十三条 省人民政府水行政主管部门负责建设采砂船舶监控系统，并为采砂船舶配置采砂专用监控设备。

地级以上市、县级人民政府水行政主管部门负责组织安装和管理采砂专用监控设备。安装监控设备不得收取费用。

采砂人、采砂船舶所有人或者经营人应当配合安装采砂专用监控设备，不得损毁、拆除，不得妨碍其正常运行。

第四章 监督检查

第三十四条 县级以上人民政府应当将整治非法采砂作为河长制工作的职责，组织水行政、公安、自然资源、生态环境、交通运输、农业农村等主管部门和海事管理机构开展联合执法，维护采砂管理秩序。

县级以上人民政府水行政、公安、自然资源、生态环境、交通运输、农业农村等主管部门和海事管理机构应当建立采砂、运砂管理的执法协作机制，建立完善联席会议制度、违法线索移送制度，加强执法信息共享。

第三十五条 县级以上人民政府交通运输主管部门、海事管理机构在执法过程中，发现无河道采砂许可证采砂、在禁采期或者禁止采砂作业的时段采砂、无河砂合法来源证明运输河砂等行为的，应当及时向当地水行政主管部门通报。

县级以上人民政府水行政主管部门、海事管理机构在执法过程中，发现在航道和航道保护范围内采砂，损害航道通航条件等行为的，应当及时向当地交通运输主管部门通报。

县级以上人民政府水行政、交通运输主管部门在执法过程中，发现未持有合格的船舶检验证书、船舶登记

证书、船员证书或者必要的航行资料从事采砂、运砂作业等行为的,应当及时向有管辖权的海事管理机构通报。

向其他单位通报相关事项的,应当同时移交有关线索或者证据材料,并提供必要的执法协助。接到情况通报的单位,应当及时派出执法人员前往现场,依法对通报的事项进行调查处理。

第三十六条 河道所在地的地级以上市、县级人民政府水行政主管部门应当加强对河道采砂、运砂活动及采砂作业工具的监督管理,依法查处非法采砂、运砂、停泊等行为,对违法行为进行记录并将处理结果予以公开。

上级人民政府水行政主管部门可以对本行政区域内河道采砂、运砂、停泊等违法行为直接进行查处。

以河道为行政区界线的,河道交界线的任何一方人民政府水行政主管部门有权查处交界范围内的非法采砂、运砂、停泊行为。有关各方对管辖权有争议的,移送共同的上一级人民政府水行政主管部门处理。

水行政主管部门依法查处案件,发现违法行为涉嫌犯罪的,应当依法移送公安机关。

第三十七条 县级以上人民政府水行政主管部门及其监督检查人员履行本条例规定的监督检查职责时,有

权采取下列措施：

- （一）要求被检查对象提供有关文件、证照、资料；
- （二）要求被检查对象就执行本条例的有关问题作出说明；
- （三）进入被检查对象的生产场所进行调查；
- （四）责令被检查对象停止违反本条例的行为，履行法定义务；
- （五）法律法规规定的其他监督检查措施。

第三十八条 有关单位或者个人应当配合监督检查工作，不得拒绝或者阻碍监督检查人员依法执行职务。

第三十九条 县级以上人民政府有关行政主管部门应当加强防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等活动的监督管理，检查其作业是否超过经批准的方案规定的平面控制和高程控制范围、所采河砂是否按照经批准的方案要求进行处置，发现问题及时处理，并通报同级水行政主管部门。

县级以上人民政府水行政主管部门发现防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等活动在经批准的方案规定的平面控制和高程控制范围外进行采砂作业、或者所采河砂未按照经批准的方案进行处置的，应当及时处理，并通报同级有关行政主管部门。

第五章 法律责任

第四十条 有下列行为之一的，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：

（一）违反本条例第七条规定，参与河道采砂经营活动或者纵容、包庇河道采砂、运砂违法行为的；

（二）违反本条例第十三条、第十八条、第二十七条规定，不按规定作出许可和颁发河道采砂许可证、核发河砂合法来源证明等相关证件的；

（三）违反本条例第二十二条规定，不按规定使用河道采砂开采权出让收入的；

（四）违反本条例第三十六条规定，对非法采砂、运砂、停泊等行为不按规定给予行政处罚的；

（五）其他不履行监督管理职责或者滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守的。

第四十一条 违反本条例第十三条规定，无河道采砂许可证采砂的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，扣押非法采砂作业工具，没收违法所得，并处五万元以上五十万元以下罚款。

无河道采砂许可证采砂，且有下列情形之一的，由

县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，没收违法所得，并处五十万元以上一百万元以下罚款，可以没收非法采砂作业工具；危害防洪安全、损坏工程设施、损害水生态环境、破坏矿产资源，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

- （一）在可采区非法采砂两次以上的；
- （二）在禁采区、临时禁采区采砂的；
- （三）在禁采期、禁止采砂作业的时段采砂的；
- （四）无正当理由擅自离开停泊区并实施非法采砂的。

第四十二条 违反本条例第二十五条规定，不按照河道采砂许可证规定采砂或者在禁采期、禁止采砂作业的时段采砂的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，扣押非法采砂作业工具，没收违法所得，并处五万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，并处二十万元以上五十万元以下罚款，并吊销河道采砂许可证；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本条例第二十三条规定，防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等活动在经批准的方案规定的工程平面控制和高程控制范围外进行采砂作业，或者所采河砂不按照经批准的方案进行处置的，依照前款

规定处理。

第四十三条 违反本条例第二十五条第五项规定，变造河道采砂许可证，或者以买卖、出租、出借等方式非法转让河道采砂许可证的，由县级以上人民政府水行政主管部门吊销河道采砂许可证，没收违法所得，并处三万元以上三十万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十四条 违反本条例第二十六条第三款规定，监理单位及其监理人员与采砂人、运砂人串通，弄虚作假，损害国家利益或者社会公共利益的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令改正，对监理单位处以一万元以上十万元以下罚款，对监理人员处以一千元以上一万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十五条 在河道管理范围内运输河砂有下列行为之一的，由县级以上人民政府水行政主管部门扣押违法运输工具，没收违法运输的河砂或者责令其卸到指定水域，并处五千元以上五万元以下罚款：

（一）违反本条例第二十七条规定，无河砂合法来源证明运输河砂的；

（二）违反本条例第二十八条第一项规定，使用超

过有效次数或者有效期限的河砂合法来源证明的；

（三）违反本条例第二十八条第二项规定，伪造、变造河砂合法来源证明，或者以买卖、出租、出借等方式非法转让河砂合法来源证明的；

（四）违反本条例第二十八条第三项规定，运载数量明显不符合河砂合法来源证明记载数量的。

第四十六条 违反本条例第三十条规定，采砂船舶未在作业区或者指定的停泊区停泊、无正当理由擅自离开作业区或者指定的停泊区的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令限期到达作业区或者指定的停泊区；逾期不到达的，扣押违法停泊船舶，处以一万元以上五万元以下的罚款。

第四十七条 违反本条例第三十三条第三款规定，采砂人、采砂船舶所有人或者经营人拒绝配合安装采砂专用监控设备，或者损毁、拆除设备，妨碍设备正常运行的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，限期改正；逾期不改正的，处以一万元以上五万元以下罚款。损毁专用监控设备的，应当承担赔偿责任。

第四十八条 违反本条例第三十八条规定，拒绝或者阻碍监督检查人员依法执行职务的，由县级以上人民

政府水行政主管部门责令停止违法行为，处以五千元以上二万元以下罚款；构成违反治安管理行为的，由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》给予处罚。

第四十九条 县级以上人民政府水行政主管部门对于依照本条例第四十一条、第四十二条、第四十五条、第四十六条规定扣押的非法采砂作业工具、违法运输工具和违法停泊的采砂船舶，河道采砂人、运输人、采砂船舶所有人或者经营人在规定的时间内接受处理的，应当依法予以退还；逾期不接受处理，经催告仍不缴纳罚款的，可将扣押的非法采砂作业工具、违法运输工具和违法停泊的采砂船舶依法予以拍卖、变卖后抵缴罚款。

第五十条 对依法扣押但难以查明当事人的非法采砂作业工具、违法运输工具和违法停泊的采砂船舶，县级以上人民政府水行政主管部门应当发布公告，通知当事人自公告之日起六十日内接受处理；当事人在公告后六个月内不接受处理的，水行政主管部门可依法拍卖、变卖，变价款扣除保管、处理物品等必要支出费用后上缴同级财政。

第六章 附 则

第五十一条 本条例下列用语的含义是：

（一）河道采砂是指在河道（含水库库区、湖泊）管理范围内采挖砂、石、土等的行为；

（二）采砂作业工具是指采砂船舶、挖掘机械、吊杆机械、分离机械及其他相关机械和工具；

（三）采砂船舶是指具有采砂功能的各类排水或者非排水的船、艇、筏以及其他水上移动装置。

第五十二条 本条例自 2019 年 7 月 1 日起施行。

《广东省河道采砂管理条例》解读

《广东省河道采砂管理条例》（以下简称《采砂条例》）已由广东省第十三届人民代表大会常务委员会第十一次会议于 2019 年 3 月 28 日修订通过，并于同日公布（公告第 33 号），自 2019 年 7 月 1 日起施行。

一、修订《采砂条例》的必要性

河砂是自然资源，是河流的重要肌体。滥采乱挖河砂是人类对自然环境的侵蚀，严重危害河流健康、影响河势稳定、破坏河道防洪安全，严重妨害人民群众对美好生活的向往。

（一）修订《采砂条例》是适应河道采砂管理新形势的需要。

一直以来，我省高度重视河道采砂的管理。2005 年 1 月，广东省第十届人民代表大会常务委员会审议通过了《广东省河道采砂管理条例》（下称“原《采砂条例》”），2012 年 7 月进行了第一次修订。颁布和实施原《采砂条例》对规范我省河道采砂活动、打击非法采砂行为、确保河道安全等发挥了重要的作用。但是，随着社会经济

的发展，河砂市场供需矛盾越来越突出，局部地区非法采砂仍然比较猖獗，严重威胁我省河道防洪安全、航运安全及桥梁等河道建筑物和构筑物的安全，成为河道的一大公害，河道采砂管理面临严峻的形势，原《采砂条例》的调整范围和条款内容已不能适应形势的要求，为贯彻落实“科学立法”的方针，必须对原《采砂条例》进行修订。

（二）修订《采砂条例》是加强生态文明建设的需要。

党的十九大报告指出，“人与自然是生命共同体，人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。”要求坚持人与自然和谐共生，要像对待生命一样对待生态环境，实行最严格的生态环境保护制度。同时，习近平总书记也多次指出，只有实行最严格的制度、最严密的法治，才能为生态文明建设提供可靠保障。河砂是生态环境的重要组成部分，因此河道采砂管理必须突出保护生态环境，并作为立法宗旨之一，加大河道采砂管理的力度。

（三）修订《采砂条例》是全面推行河长制工作的需要。

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于全面推行河长制的意见》，将严厉打击涉河湖违法行为、坚

决清理整治非法采砂活动作为河长制工作的主要任务之一。广东省委办公厅、省府办公厅印发的《广东省全面推行河长制工作方案》还将“加强河湖监管法规制度体系建设，适时修订河道管理、采砂管理等地方性法规”作为我省河长制工作的主要任务之一。2018年1月，李希书记在全省全面推行河长制工作电视电话会议上强调，要强化依法监管，建立健全法规制度，严格依法管水护水，严厉打击涉河湖违法行为。将河道采砂管理和打击非法采砂作为河长制工作纳入《采砂条例》，是贯彻落实党中央、国务院决策部署的需要，也是进一步理顺河道采砂管理体制、全面推行河长制工作的重要举措。

二、《采砂条例》修订的主要内容

修订后的《采砂条例》共有六章五十二条。六章分别是总则、采砂计划与许可、采砂作业与采砂船舶的监督管理、监督检查、法律责任、附则。修订的主要内容有：

（一）进一步理顺河道采砂管理体制，明确政府及其有关部门的具体职责。

一是明确“各级人民政府应当加强河道采砂管理工作的领导，将河道采砂管理纳入河长制工作内容，建立

河道采砂管理的督察、通报、考核、问责制度，完善河道采砂管理协调机制。”河道采砂管理涉及采砂行为、采砂船舶等作业工具、航道整治、土地保护、河砂运输、河砂销售经营、社会治安管理等方面，涉及政府多个部门的职能。要有效遏制非法采砂、无序采砂等突出问题，必须实行系统管理，要紧紧依靠当地政府的领导和协调，充分发挥各有关部门的职能作用。我省实行五级（省、市、县、镇、村）河长制度，打击非法采砂是河长制工作的主要任务之一。因此，做好河道采砂管理工作，必须充分利用河长制工作平台，依靠河长的领导、协调和监督，解决管理中的重大问题。

二是进一步明确政府有关部门河道采砂管理的职责。要根治非法采砂，必须在河砂经营涉及的采砂、运砂、销售等环节斩断利益链，对每个节点进行系统治理。为防止河道采砂管理中部门之间推诿、扯皮、不作为和乱作为，《采砂条例》对公安、自然资源、交通、海事等有关部门的职责作出了具体明确的规定，如规定公安机关负责查处运砂车辆超载等违法行为，交通运输主管部门负责查处运砂车辆超限行为。

（二）明确禁采区的范围。

一是明确可采区与禁采区的关系，规定可采区以外的河段为禁采区，避免出现管理的真空或重叠区域，便于行政执法中对违法行为的定性和处罚。二是明确不得划为可采区的区域，规定“严禁在水工程、桥梁、码头、航道设施、水下管线（隧道）、取水口、各类保护区等管理和保护范围内划定河砂可采区”，加强对涉水工程设施的保护，提高划定可采区的操作性。三是规定划定河砂可采区和禁采区必须主动向社会公开，加强政府信息公开的力度，保障社会公众知情权；为最大程度确保下一年度河砂可采区在下一年度内顺利完成采砂作业，结合我省实际，将下一年度河砂可采区公告时间由原来的“每年十二月”调整为“每年十月”。

（三）明确农村村民因自建房屋免予办理河道采砂许可证的有关规定。

农村村民自建房屋是保障基本生活的需要，是对美好生活的追求，对建设美丽乡村具有积极的意义。考虑到我省有些地方尤其是粤东西北山区的农民目前经济还相对比较困难，为贯彻落实国家乡村振兴战略，减轻农民自建房屋的经济负担，在确保河道防洪安全的前提下，

《采砂条例》保留了原特殊的优惠政策，允许村民适当利用当地河砂资源，为其自建房屋提供必要的便利。但是，为防止假借农村村民自建房屋的名义实施非法采砂，补充设定了一定条件加以限制。《采砂条例》第十三条第三款规定“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，可以免于办理河道采砂许可证，但只可在本村所在河段采挖，且本条例第十条、第十一条规定禁采的河段除外。村民不得使用采砂船舶等大型作业工具采砂，所采挖的河砂不得销售。”其适用对象是“农村村民”；适用条件是“自建房屋”；限制条件一是采砂地点只能在本村（指行政村）河段且不是禁采区，二是不得使用大型采砂作业工具，三是不得将采挖的河砂对外销售。

需要注意的是，“自建房屋”是指村民为保障基本生活需要而建造的用于自己或其家庭成员居住的建筑物，并且是属于合法建设的房屋，不包括建造用于出售、出租等经营性房屋以及非法占地等违法建设的房屋。对“自建房屋”的正确理解和判断，是执行该条款的关键，只有掌握这个判断标准，才能真正维护村民自建房屋的正当权益、打击非法采砂，实现立法的目的。

（四）明确规定变更河道采砂期限的条件和程序。

在我省河道采砂管理实践中，采砂人申请延长采砂期限的情况时有发生。根据行政许可法规定的信赖保护和公平公正的原则，《采砂条例》第二十一条规定“因不可抗力而中止采砂的，采砂人可以在河道采砂许可证有效期届满三十日前或者不可抗力因素消除后十日内，向原河道采砂许可机关提出采砂期限变更申请。原河道采砂许可机关应当向社会公示变更理由和期限，公示时间不少于七个工作日。变更采砂期限应当由原河道采砂许可机关负责人集体讨论决定，变更后延长的采砂期限不得超过因不可抗力而中止采砂的期限。河道采砂许可证规定的其他事项不得变更。”

1. 关于采砂期限变更的适用条件及程序。实施河道采砂许可是一项严肃的工作，水行政主管部门颁发的《河道采砂许可证》是具有法律效力的行政许可决定，不得随意变更，否则，将损害行政许可决定的权威性和严肃性，对参与河砂开采权投标的其他投标人则有失公平公正。《采砂条例》对变更河道采砂许可证的事项、适用条件和程序作了严格的规定，变更事项仅限于采砂期限，其他事项（如采砂范围、采砂作业方式、作业工具的数

量和功率、控制采砂量等）一律不得变更；采砂期限变更的适用条件仅限于发生不可抗力事件；为防止采砂人滥用变更权，加强社会监督和内部监督，设定了公示和行政机关负责人集体讨论决定的程序。

2. 关于采砂作业工具的替换。采砂作业工具属于种类物，具有可替代性，如果采砂作业工具发生重大故障、灭失等情况，在不改变原采砂作业方式、作业工具的类型、功率和数量的前提下，采砂人经申请，可以更换其他相同类型或型号的采砂作业工具。因为这种替换没有改变原行政许可决定的实质内容，不改变采砂作业的能力，不影响原河道采砂许可决定的实际执行效果。但是，要防止采砂人以“备用”、采砂作业客观条件改变或限制等为由，实际增加采砂作业工具的数量或者改变采砂作业方式。

3. 关于“不可抗力”的认定。目前行政法领域尚无成文规定，也无司法解释。《合同法》第一百一十七条第二款规定：“本法所称不可抗力，是指不能预见、不能避免并不能克服的客观情况。”根据《中华人民共和国民法总则释义》《中华人民共和国合同法释义》，不可抗力应为具有不可预见性、不可避免性及不可克服性

的客观情况。在适用《采砂条例》第二十一条时，可以参照相关法律释义，对采砂期限变更申请是否符合条件作出判断。自然灾害（如台风、洪水、地震）、战争、政府行为（如政策法规调整、禁令、征收、征用）、社会异常事件（如罢工、骚乱），属于不可预见、不可避免且不可克服的客观情况，如因上述情况导致采砂活动无法正常进行的，构成《采砂条例》第二十一条规定的不可抗力。但取得《河道采砂许可证》之后办理航道、海事等部门的有关行政许可手续以及协调第三方利害关系所需时间，在投标时及签订合同时就应当预见和充分预留，这些环节的障碍一般不宜认定为不可抗力。由于采砂准备工作程序较多，情况千差万别，在具体认定时要按照实事求是、主客观相结合、严格把关的原则，具体情况具体分析。

4. 关于河道采砂开采权出让合同相关争议的处理。根据《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》，采砂人通过招标等竞争方式取得河砂开采权并与水行政主管部门签订的河砂开采权出让合同，属于行政协议。如果采砂人因河砂开采权出让合同的订立、履行、变更、终止等，与水行政主管部门产生纠纷，应协

商解决，协商不成的，则水行政主管部门可以引导采砂人向有管辖权人民法院提起行政诉讼，寻求司法救济。对人民法院发生法律效力的裁判，水行政主管部门应当执行。

（五）明确防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等工程与河道采砂管理的关系。

近年来，我省河砂供需矛盾日益突出，河砂价值不断攀升，假借建设航道、港口、码头、渡口和水利工程等名义进行采砂经营的现象时有发生，不同程度地造成国家河砂资源流失，扰乱了正常的河道采砂管理秩序，也损害了其他河砂开采权人的合法权益。对此，《采砂条例》第二十三条规定“因防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等采砂的，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的规定办理相关手续，在依法批准的方案规定的平面控制和高程控制范围内进行作业，所采河砂应当按照依法批准的方案进行处置”。本条“办理相关手续”是指水行政主管部门实施的“河道管理范围内有关活动审批”行政许可事项。

为加强对防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河

道和航道等采砂活动的监督管理，《采砂条例》明确了监督管理的主体、监督管理内容及有关法律责任。《采砂条例》第三十九条规定了有关行政主管部门（主要是指交通行政主管部门、水行政主管部门）的监督检查责任，监督检查的内容是工程施工作业是否超过经批准的方案规定的平面控制和高程控制范围、所采河砂是否按照经批准的方案要求进行处置。

为打击在防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等活动中的非法采砂行为，《采砂条例》第四十二条规定了相应法律责任，即：由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，扣押非法采砂作业工具，没收违法所得，并处五万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，并处二十万元以上五十万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

（六）建立采砂船舶指定停泊制度。

《采砂条例》第五十一条规定“采砂船舶是指具有采砂功能的各类排水或者非排水的船、艇、筏以及其他水上移动装置。”非法采砂具有流动性、机动性和隐蔽性。过去，由于采砂船舶随意停泊，昼伏夜出进行非法采砂，恶意逃避监管，执法人员则疲于奔命，监管难度

大。而且，由于采砂船舶停泊安全措施不到位，导致船舶之间碰撞、采砂船舶失控撞击桥梁等事件屡有发生。据不完全统计，全省范围内有 1000 余艘采砂船舶。可以说，随意停泊的采砂船舶不仅严重妨害河道防洪安全，而且严重影响水上交通安全，是危害公共安全的重大隐患，是活跃在河道上的一大公害。

为确保公共安全，加强河道采砂的源头管理，针对采砂船舶随意停泊导致的上述系列问题，《采砂条例》建立了采砂船舶指定停泊制度。主要规定是：

1. 规定停泊区的分类。《采砂条例》第三十条将指定停泊区分为作业区、政府设置的停泊区、海事管理机构公布的锚地或停泊区、自有码头。

2. 规定每类停泊区的适用对象。《采砂条例》第三十条规定，作业区主要适用于停泊依法实施采砂、防洪吹填加固堤防、清淤、疏浚、整治河道和航道等作业任务的船舶；政府设置的停泊区主要适用于无合法作业任务的采砂船舶；海事管理机构公布的锚地、停泊区及自有码头主要适用于因特殊作业和安全管理需要停泊的采砂船舶，如超大型的绞吸船等。

3. 规定指定停泊区的采砂船舶不得随意离开。《采

砂条例》第三十条规定，无正当理由的，采砂船舶不得擅自离开作业区或者指定的停泊区。

4. 规定设置停泊区的主体和程序。采砂船舶停泊区的设置规划需要考虑航道、水上交通安全、水生态环境影响等多方面因素，涉及多个行政主管部门的职权范围，由县级以上人民政府进行划定容易协调，而且政府公告文件的效力较高，《采砂条例》第三十一条规定，设置停泊区应当由县级以上人民政府划定并公告。考虑到我省主要河道（东江、西江、北江、韩江、鉴江）的重要性，《采砂条例》第三十一条规定，省主要河道应当设置停泊区，由省人民政府水行政主管部门应当会同同级公安、生态环境、交通运输、农业农村等有关主管部门和海事管理机构组织编制停泊区设置规划，经省人民政府批准后公告。考虑到我省各地河道采砂管理的实际需要，对实施指定停泊制度不作“一刀切”的规定，各地可以根据本地实际和管理权限确定是否实施指定停泊，可以在全区域范围实施指定停泊，也可以在本区域的某一河道实施指定停泊，《采砂条例》第三十一条同时规定，省主要河道以外的其他河道的停泊区由县级以上人民政府根据实际需要划定并公告。

5. 规定采砂船舶违法停泊法律责任。为保障指定停泊制度的实施，《采砂条例》第四十六条规定了相应的法律责任。对未在作业区或者指定的停泊区停泊、无正当理由擅自离开作业区或者指定的停泊区的采砂船舶，县级以上人民政府水行政主管部门可以采取三项法律措施：责令限期到达作业区或者指定的停泊区；逾期不到达的，扣押违法停泊船舶，处以一万元以上五万元以下的罚款。

（七）对采砂船舶采取技术监控措施。

据不完全统计，我省河面目前有大小采砂船舶共1000多艘，相当部分是“三无”船舶。这些船舶一般没有安装船舶识别系统（GIS），或者恶意关闭GIS以逃避海事部门的监管，如靠传统的人工监管，行政成本高且效率低。因此，必须采取技术手段，强制安装监控设备，加强监督管理。监控设备实行政府强制安装，不收取任何费用。之所以这样规定，是基于采砂船舶监控系统不具备收集个人隐私和商业秘密功能，对采砂船舶的安全性和完整性不构成任何影响，没有增加船主的义务，对其合法权益也无任何减损。

《采砂条例》第三十三条规定，省人民政府水行政

主管部门负责建设采砂船舶监控系统，并为采砂船舶配置采砂专用监控设备；地级以上市、县级人民政府水行政主管部门负责组织安装和管理采砂专用监控设备。安装监控设备不得收取费用；采砂人、采砂船舶所有人或者经营人应当配合安装采砂专用监控设备，不得损毁、拆除，不得妨碍其正常运行。

（八）规定对非法采砂作业工具、违法运砂工具和违法停泊的采砂船舶的处理方式和程序。

在河道采砂管理的执法实践中，违法当事人为逃避法律制裁，弃具逃离现场、拒绝接受调查处理、拒不履行处罚决定的现象时有发生，导致有些案件难以查清事实。积案越来越多，被扣押的涉砂工具不断累积，不仅严重影响办案效率，提高行政成本，而且容易形成安全隐患。对此，为有效打击非法采砂行为，保护当事人的合法权益，提高执法效率，《采砂条例》第四十一条、第四十九条、第五十条规定了对扣押的非法采砂作业工具、违法运输工具和违法停泊的采砂船舶（以下统称为“涉砂工具”）的处理程序。

1. 没收非法采砂作业工具。采砂作业工具是实施非法采砂的必要条件。为强化源头管理，加大打击非法采

砂力度，提高非法采砂成本，《采砂条例》第四十一条设定了没收非法采砂作业工具的行政处罚种类，并明确其适用条件，即：一是无河道采砂许可证，二是具有规定的四种情节严重情形之一，两个条件必须同时具备。适用对象限于非法采砂作业工具，不适用于违法运砂工具和违法停泊的采砂船舶。

2. 依法退还涉砂工具。《采砂条例》第四十九条规定，对被扣押的涉砂工具，当事人能够在规定的时间内接受处理的，应当依法予以退还。“接受处理”是指配合调查取证，协助查明事实真相，主动履行处罚决定。水行政主管部门依法扣押涉砂工具是为了便于调查取证。扣押涉砂工具是进行调查取证时采取的暂时性的行政强制措施，不属于行政处罚，涉砂工具也不是履行行政处罚的“抵押物”。因此，水行政主管部门在查明事实真相后，应当依法退还涉砂工具；即使没有查清违法事实，但能够确定违法主体的，也应当在《行政强制法》规定的期限内退还扣押的涉砂工具，不得超期扣押。如当事人逾期不接受处理，且在法定期限内未申请行政复议或提起行政诉讼，经催告仍拒绝履行行政处罚决定，水行政主管部门可依法申请人民法院强制执行，也可将

尚处于法定扣押期限内的非法采砂作业工具、违法运输工具和违法停泊的采砂船舶依法予以拍卖、变卖后抵缴罚款。

3. 依法拍卖、变卖涉砂工具。主要有两种情形，一是“有主财产”，即违法当事人明确的；二是“无主财产”，即虽有违法事实存在，但难以查证违法当事人的。

对于第一种情形（“有主财产”），按照《采砂条例》第四十九条的规定处理。违法当事人明确的，即已经明确涉砂工具的所有权人或使用权人的，如当事人逾期不接受处理，经催告仍不缴纳罚款的，可将扣押的非法采砂作业工具、违法运输工具和违法停泊的采砂船舶依法予以拍卖、变卖后抵缴罚款。“逾期不接受处理”是指超过行政处罚决定书规定的期限（一般为收到决定书之日起十五日内），不主动缴纳或不足额缴纳行政处罚决定书规定的罚款。催告的目的是为了保障当事人的陈述和申辩权利，确保行政行为的公平公正。本条的适用条件是：1. 违法事实清楚且当事人明确，已经作出行政处罚决定；2. 涉砂工具仍在依法扣押期间；3. 超过行政处罚决定书规定的期限未缴纳罚款；4. 在法定期限内未提起行政复议或行政诉讼；5. 经催告仍不缴纳罚款。

必须注意的是，不得违法超期扣押涉砂工具，更不得把涉砂工具作为缴纳罚款的“抵押物”而无限期扣押，不得滥用扣押权力，并且必须履行催告程序。

对于第二种情形（“无主财产”），按照《采砂条例》第五十条的规定处理。经初步调查难以查明当事人，由县级以上人民政府水行政主管部门发布公告，通知当事人自公告之日起六十日内接受处理。公告后六个月仍然无法确定违法当事人的，对依法扣押的非法采砂作业工具、违法运输工具和违法停泊的采砂船舶可依法拍卖、变卖，拍卖款或变价款扣除保管、处理物品等必要支出费用后上缴同级财政。如在公告后查实违法当事人，则应当转为“有主财产”处理，依法扣押并实施行政处罚，或者按照《采砂条例》第四十九条的规定处理。适用本条的条件是：1. 具有非法采砂、违法运砂或违法停泊的基本事实，但当事人不明确；2. 经初步调查取证和公告程序后，仍然难以查证违法当事人。必须注意的是，必须履行公告程序，如公告后查实当事人的，“无主财产”要及时转为“有主财产”处理，不得滥用扣押权和拍卖、变卖的权力。