

创新体制机制 推进三江河道管理法治化

——市人大常委会法制工委解读新修订的《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》

《宁波市甬江奉化江余姚江河道管理条例》(以下简称《条例》)于2013年12月25日由宁波市第十四届人民代表大会常务委员第十四次会议修订通过,2014年3月27日浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第九次会议批准,自2014年5月1日起施行。《条例》的修订,适应了新形势下运用法治思维和法治方式进一步创新体制机制、提升河道治理能力的客观需要。为了保证《条例》的正确贯彻实施,日前,宁波市人大常委会法制工作委员会负责同志就《条例》修订的背景、目的和主要内容进行了解读。

《条例》修订的背景和目的

甬江、奉化江、余姚江河道(以下简称三江河道)是宁波人民的母亲河,承担着防洪排涝、通航灌溉、生态保护等方面十分重要的功能。1997年3月开始实施的原《条例》为三江河道的规划、建设、管理、保护提供了十分重要的法制保障,但随着形势的发展,原《条例》已经不能适应实际需要:一是三江河道管理内容不断拓展。近年来,随着我市经济社会的快速发展,对三江河道防洪排涝、水域和水利设施保护、水环境保护、沿江生态景观等方面的要求不断提升,相比原《条例》,需新增保洁、清淤、排污控制、沿岸生态保护、沿江市政设施管理维护等新的管理内容;二是三江河道管理体制机制需进一步优化,市、县两级和相关部门间的管理职责需作进一步明确,以提高行政管理效率,形成三江河道管理的合力;三是满足三江河道综合功能、适应经济社会全面协调可持续发展的需要。在确保防洪安全的前提下,实行保护性开发和利用,对沿江管理范围的调整、桥梁建设的控制、三江河道沿江整治建设理念的更新、水功能区的保护措施等作出新的规定;四是进一步加强河道管理执法的需要。进一步加强打击擅自填堵占用河道,不按照河道规划、防洪安全要求和标准开展建设施工活动,倾倒、排放渣土、泥浆、垃圾和其他废弃物等违法行为的力度。综上所述,对原《条例》进行修订是十分必要的。

《条例》修订的主要内容

河道管理体制 《条例》遵循流域统一管理和坚持区域分级属地管理原则,在规划编制、防汛调度和水资源管理等方面强调统一管理,在具体建设整治和日常管理服务等方面要求属地管理,并授权市人民政府根据实际情况进一步对区域分级管理的具体情形作出明确规定,确保管理体制顺畅。为了防止多个管理部门之间因责任分散而各自为政、履职不力,《条例》规定了防汛和清障工作由政府行政首长负责制、河道管理重大事项协调工作机制、河道管理协作和信息共享工作机制、河道保护信息监测网络和预警体系、人大常委会听取三江河道管理专项工作报告和开展执法检查等工作机制。进一步明确了管理主体之间的职责分工,并强化部门间协调、合作、督促职能。

河道规划和整治 《条例》对流域综合规划和防洪治涝、清淤疏浚、干流堤线、水域保护等专业规划的编制主体、相互关系、民主和公开程序等作了

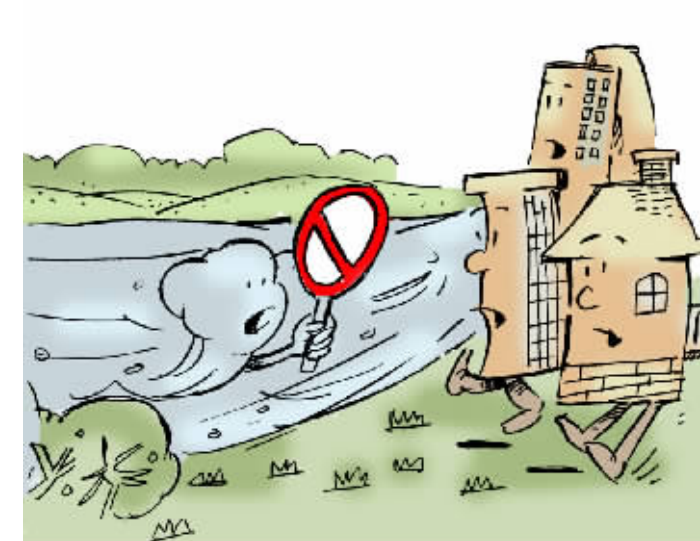
明确、具体的规定,提高了河道规划的科学性、系统性、协调性。《条例》明确市水行政主管部门要根据河道规划和河道淤积监测情况,制定河道整治年度计划,同时,还对河道整治年度计划的整治目标、整治内容、整治期限、责任单位等作了具体规定,增强了河道整治的主动性、及时性和实效性。《条例》还规定对三江河道内严重积水、阻水的码头、建筑物,应当根据国家规定的防洪标准,进行检查评估并提出整改计划,责令建设单位限期整改或者拆除。

河道工程建设和开发利用管理 为解决三江河道保护与开发利用之间的矛盾,《条例》一是规定“在三江河道管理范围内架设的桥梁、架空线等跨河建(构)筑物应当一跨过江”;二是各类建(构)筑物及设施的工程建设方案应当依法经市水行政主管部门审查同意,涉及防洪安全的重大建设项目,应当进行防洪影响评价;三是施工单位承担施工期间河道的防洪安全责任,保证通航安全,保护水质,施工结束后,施工单位负责清理现场、清除施工围堰等临时施工设施;四是有关行政主管部门在依法批准水上旅游、水上经营、水上运动等开发利用活动前,应当征求水行政主管部门的意见。

河道排污控制 为确保三江河道水生态环境安全,建设“美丽三江”,《条例》加强了对排污口设置的控制。根据余姚江与甬江、奉化江水源保护和水质使用的不同要求,对排污口的控制和取消分别作了规定。余姚江河道管理范围内不得新建、改建或者扩建排污口,其中饮用水源保护区内“禁止设置排污口”,截污管网覆盖的地区,现有的排污口应当“限期取消”。甬江、奉化江河道管理范围内“严格控制设置排污口”,截污管网覆盖的地区,现有排污口应当“逐步取消”。

严禁向三江河道倾倒或者排放渣土、泥浆等废弃物 为严厉打击向三江河道非法倾倒、排放渣土、泥浆的严重违法行为,《条例》从以下几个层面作了规定:一是建立由水行政主管部门和城管、环保、交通、海事等部门共同参与和协同配合的联合执法工作机制,及时联合查处违法行为;二是对违法行为设置了限期采取治理措施、罚款、代为治理、违法信息公告并纳入信用信息数据库等法律责任形式;三是提高处罚标准:施工企业和从事相关废弃物清运的经营服务企业有该类违法行为的,罚款金额从原《条例》设定的一万元以上五万元以下提高到五万元以上二十万元以下。

加强社会公众监督 鼓励和保障社会公众参与三江河道管理监督,推进河道管理工作民主化、科学化,是本次《条例》修订工作的创新和亮点。《条例》要求各行政管理部门建立三江河道管理执法信息公开制度,及时将涉及三江河道管理的各类规划、整治计划和防洪排涝、污染防治、重点工程项目建设等信息向社会公布,接受社会监督;管理部门可以聘请河道管理义务监督员,协助做好三江河道保护管理工作;任何单位和个人对违反三江河道管理规定的行为,均有权劝阻并向水行政主管部门和其他相关行政管理部门投诉、举报,投诉、举报经查实的,相关部门应当对投诉人、举报人予以奖励。



禁止在三江河道管理范围内建设住宅、商业用房、办公用房、厂房等与河道保护和水利工程运行管理无关的建筑物、构筑物。



在三江河道管理范围内倾倒、排放渣土、泥浆、矿渣、石渣、煤灰、废砖、垃圾等废弃物的,责令停止违法行为,限期采取治理措施,恢复原状,处一万元以上五万元以下的罚款。



余姚江河道管理范围内不得新建、改建或者扩建排污口,其中在饮用水源保护区内的,禁止设置排污口。甬江、奉化江河道管理范围内严格控制设置排污口。

注:三江河道的管理范围为:两岸堤防之间的水域、沙洲、滩地(包括可耕地)、行洪区以及两岸堤防和保护堤地。(护堤地为堤防背水坡脚起向外延伸十米的地带;有护塘河的,以护塘河为界。)



禁止在三江河道管理范围内倾倒或者排放渣土、泥浆、矿渣、石渣、煤灰、废砖、垃圾等废弃物。



禁止在三江河道管理范围内堆放阻碍行洪或者影响堤防安全的物料;擅自修建围堤、阻水渠道、阻水道路。



施工企业和从事相关废弃物清运的经营服务企业在三江河道管理范围内倾倒、排放渣土、泥浆、矿渣、石渣、煤灰、废砖、垃圾等废弃物的,造成河道安全隐患或者破坏或者河道淤积堵塞的,责令停止违法行为,限期采取治理措施,恢复原状,处五万元以上二十万元以下的罚款,并将违法信息予以公告后纳入各级政府的信用信息数据库。



三江河道管理范围内的建设工程开工前,施工单位应当将施工方案报沿江有关区(市)水行政主管部门备案。因施工需要临时筑坝围堰、开挖堤坝、管道穿越堤坝、修建阻水便道便桥的,应当事先报经沿江有关区(市)水行政主管部门依法批准。



禁止在三江河道管理范围内从事采砂、取土、挖塘、打井、建窑等影响河势稳定、危害堤防安全的活动。



禁止在三江河道管理范围内设置阻碍行洪的拦河渔具;从事非法网箱养殖和利用电网、地笼、鱼箔等渔具进行捕鱼。



施工企业和从事相关废弃物清运的经营服务企业在三江河道管理范围内倾倒、排放渣土、泥浆、矿渣、石渣、煤灰、废砖、垃圾等废弃物的,造成河道安全隐患或者破坏或者河道淤积堵塞的,责令停止违法行为,限期采取治理措施,恢复原状,处五万元以上二十万元以下的罚款,并将违法信息予以公告后纳入各级政府的信用信息数据库。



在三江河道管理范围内,开展水上旅游、水上经营、水上运动等开发利用活动,应当符合河道规划,不得影响防洪安全、污染水质、损害河道及其配套设施。有关行政主管部门在依法批准前,应当征求水行政主管部门的意见。

庄豪绘

深入贯彻落实三江管理条例 努力开创三江管理工作新局面

——市水利局负责人答记者问

问 新三江管理条例的颁布施行有什么重要意义?

答: 三江是宁波的母亲河,宁波的一切都源于滔滔三江,水利局作为水行政主管部门,如何科学有序地管理好三江,使我们的母亲永葆健康活力,是我们肩负的历史任务和神圣职责。1997年3月1日,我市颁布实施第一部流域性河道管理保护方面的地方性法规——《甬江、姚江、奉化江管理条例》,这对我市三江河道的规划、建设、管理、保护起到了巨大作用。随着经济社会的快速发展,城市化、工业化进程加快,以及人民群众对生态环境要求的不断提高,三江管理工作遇到了一些新的问题,迫切需要通过修订加以解决。在市人大的高度重视下,修订后的三江管理条例经市人大常委会第九次会议批准,从5月1日起正式施行,这是我市水利法制建设的重要里程碑,对于进一步依法开发保护三江、加快三江治理、改善三江生态环境,促进三江经济发展,有着十分重要的意义,概括起来,有这么几方面:一是将有力促进三江治理从单一防洪向综合治理的思路转变;二是将有力推动五水共治各项目标任务的落实;三是将有力促进三江及沿江经济产业转型升级;四是将有力推动生态文明建设,五是将有力推动我市水利改革发展。

问 如何做好新三江管理条例的贯彻实施工作?

答: 修订后的条例既是当前和今后一个时期开展三江管理工作的法律准绳,也是依法防治人为损害三江的法律武器。我们将认真领会好新条例内容,准确把握新条例的精神实质,切实抓好新条例的学习贯彻落实工作,充分发挥新条例的规范作用。

- 1、制定工作方案。新的条例出台后,我们组织制定了贯彻落实的工作方案,特别是对重要条款将逐条制定实施方案,明确了目标任务和责任分工,统筹安排,有序实施,确保新条例贯彻实施开好局、起好步。沿江各县市区、各水部门也要把新条例的宣传贯彻实施列为重要议事日程,作为贯彻落实“五水共治”的重要举措,作为深化依法行政的突出内容,研究制定好相应的贯彻落实方案,为新条例的顺利实施提供保障。
- 2、完善配套制度。做好配套政策的制定,是保证新条例顺利实施的重要基础。新条例优化了河道管理工作机

制,根据新《条例》要求,当前最紧迫的任务是严格执行三江河道区域分级管理的有关问题,进一步明确市和县(市)、区三江河道具体管理职责,切实提高条例的指导性、针对性、操作性。要尽快建立联席会议制度,强化三江管理工作的组织领导与指导协调;要建立由水利部门和城市管理、环境保护、交通运输(港口管理)、海事、海洋与渔业、建设、公安等行政管理部门共同参与和协同配合的联合执法工作机制,提高执法综合效能。

- 3、增强执法能力。新例对水利依法行政能力和行政管理水平提出了更高要求。为此,要扎实推进水行政执法能力建设,全面贯彻新条例各项规定要求,进一步加大水行政执法力度,全面推进依法行政、依法决策、依法管理。要进一步完善执法队伍,建设一支专业精湛、管理规范的水行政执法队伍。要通过举办专题培训、培训班等形式,促进一线执法人员熟练掌握和运用法律条款,切实提高依法行政的能力和水平。
- 4、加强协调配合。贯彻落实新条例,涉及多行业、多领域、多部门,需要沿江各县市区、各有关部门单位以及

全体市民等全社会的共同努力,水利部门将加强协调配合,争取各方支持。

5、加强宣传。要做好舆论引导工作,夯实实施三江管理条例的社会基础。充分利用主流媒体平台,充分发挥报刊、电视、广播、网络等各类媒体作用,开展广泛宣传,增强全社会保护三江的主动性,为条例的实施营造良好的舆论氛围。

问 当前重点任务是什么?

答: 就水利工作而言,我们就是要依据条例精神,围绕“五水共治”目标要求,切实做好三江建设、管理、保护、开发等各项重点工作。当前,重点抓好以下几项工作:

加快推进甬江防洪工程。要加快推进“治水强基”甬江防洪工程的奉化江鄞州新城段、奉化江鄞奉交界段、东江刺江奉化和鄞州段、姚江江北和鄞州段、姚江蜀山闸以上河段等堤防180公里的加固和沿江配套闸站改造建设,与此同时,加快推进姚江二通道、东江分洪课题研究,着力提升三江防洪排涝能力。力争通过三年努力,实现“三江”干流堤防

全线封闭,东江、刺江、县江等重要支流堤防加固任务基本完成,从根本上扭转三江防洪减灾基础设施滞后的局面。

全力做好三江清淤工程。三江河道是甬江流域重要的行洪排涝通道。为治理保护“母亲河”,针对三江河道的淤积问题,市政府研究提出了“应急清淤、恢复性清淤、常态清淤”的三步走战略。菲特台风后,我市制定了“治水强基”三年行动计划,将清淤工程列为治水强基的重要内容,确定常态清淤范围主要是姚江和甬江,每年总清淤量为58万m³。其中姚江清淤范围从保丰闸开始至新江桥,清淤量为33万m³/年;三江口至甬江庆丰桥河段清淤量为25万m³/年。市政府2013年第35次常务会议进一步明确了今年的甬江清淤工程作为2014年应急工程之一。目前,该工程已于4月中旬顺利开工。下一步,我们将进一步加强建设和监管力度,确保7月15日主汛期之前主体工程完工,发挥效益。在做好工程的同时,将加强对三江淤积的监测研究,掌握淤积规律,制定切实可行的三江保护治理常态机制。

着力抓好三江清障拆违工作。今年

重点要开展三项行动:一是要开展涉水拆违“重拳行动”,集中力量拆除一批占用三江河道范围,影响行洪、排涝、饮用水源安全和水工程自身安全的违法建筑。二是严厉查处和打击占用水域的水事违法行为,逐步建立起河湖行洪畅通、水清岸绿、人水和谐的河湖长效管理机制。三是开展泥浆偷排专项执法行动,严厉打击向三江偷排泥浆的非法行为,要加强巡查,将隐患消除在萌芽状态。

切实做好三江水资源调度和管理。要全面落实最严格水资源管理制度,加快建立流域和区域管理的协调机制,统一调度姚江干流各类用水。强化水资源调度制度和预警管理,建立早期、非汛期水资源管理,强化预警管理。探索建设水库河网生态用水联调体系,加快调水工程建设,加大境外引水力度,通过统一调度和优化调配,改善河道水环境,提高市民生活质量。

着力推进三江信息化建设。加快三江数字化管理平台建设,市级统一规划,属地配套,在重要河段、水闸、泵站等安装监控、遥测、远程控制等设施,全面打造统一、高效、兼容的数字三江管理平台,实现三江管理科学化、动态化。

切实加强社会化管理。要切实强化河道工程建设的社会化管理,深化河道规划和相关技术标准、技术规范,建立河道工程建设方案审查制度,涉及防洪安全重大建设项目防洪影响评价等一系列制度。要加强水上旅游、水上经营、水上运动等涉水项目开发利用活动的监管力度,保护河道水域。要严格河道执法,打击河道违法行为。要研究落实民主化、科学化管理工作机制,加强宣传水力度,引导全社会参与和监督。

(本报记者)