**关于《平顶山市河道保护条例（草案）》**

**（征求意见稿）的起草说明**

现将《平顶山市河道保护条例（草案）》（征求意见稿）（以下简称《条例（草案）》起草情况作如下说明：

1. 立法必要性

河道具有防洪、供水、调蓄、调节气候等多种功能，是人们赖以生存的自然环境和维护区域生态平衡的基本条件，是生态环境最活跃的生态因子。我市是水利大市，河流众多，河道管理任务繁重。近几年，我市不断加大河道管理力度，实施河道清理和整治，河道面貌得到明显改善，但还存在着管理不到位、现有法律法规规定不具体、缺乏执法依据等问题。为深入贯彻落实习近平总书记生态文明思想和党的十九大精神，进一步加强全市河道管理和保护，维护河势稳定，保障防洪安全，保护水生态环境，制定一部规范我市河道治理保护和开发利用行为等方面的地方性法规十分必要。

二、起草过程

根据《河南省人大常委会2020年度地方立法计划》（豫人常〔2020〕4号)文件，《平顶山市河道保护条例》列入我市2020年度地方性法规报请批准项目，由市水利局具体负责草案起草工作。市水利局成立了《条例（草案）》起草领导小组，明确责任分工，细化工作步骤，制定下发了《平顶山市水利局关于<平顶山市河道保护条例（草案）>立法起草工作实施方案》，对起草工作进行了具体安排。组织起草小组成员深入社区和机关企事业单位，深入了解我市河道保护管理中存在的问题，广泛征求广大市民的意见和建议，并进行梳理、分析。在吸收省内外河道保护管理地方立法经验的基础上，结合我市当前河道保护管理的现状和以往对河道治理的有效经验，经过反复论证，形成了《条例（草案）》（征求意见稿）。

三、立法依据

《条例（草案）》主要根据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国河道管理条例》等法律法规的规定，同时借鉴参考了河北、广东以及济南、苏州、保定等地已实施的地方性法规。

1. 主要内容

 《条例（草案）》共六章五十条。

（一）总则。明确了立法目的和适用范围，对河道保护管理机制、经费保障、全面实行河长制、鼓励单位和个人加入维护河道管理保护活动做出了引导性规范。

（二）河长制。一是规定了全面实行河长制的原则；二是规定建立四级河长体系，河流分级分段设立总河长、河长，名单向社会公布，设置河长制办事机构；三是规定各级总河长、河长的管理范围职责、上下级河长的协调监督；四是规定河长制办公室的工作职责；五是规定各级河长的巡查和公示等内容；六是规定河长的考核、问责和激励。

（三）河道整治与建设。一是规定河道治理与建设的原则和措施；二是明确建设水工程必须符合流域综合规划，根据公布河道管理范围埋设界桩，设立标识牌、河长公示牌；三是规定河道管理应当编制河道整治、河道岸线、河道采砂等专项规划；三是规定按照全域水系循环规划开展河道系统治理，全面落实生态保护红线制度。

（四）河道保护与管理。一是明确河道管理保护的范围、批准机关和管理内容；二是建立河道生态补水长效机制，建立健全河道保洁责任制；三是严格落实河道采砂许可制度，探索河道采砂与生态修复相结合管理机制；四是指导科学使用化肥、农药、地膜等投入品，控制面源污染；五是建立健全河道管理保护联合执法机制；六是规定河道管理范围内工程建设项目的审查程序；七是规定河道管理范围内禁止进行的行为和活动，以及经批准才能进行的行为。

（五）法律责任。规定了对河道管理保护违法行为的处罚，以及对侵占、破坏河道的行为依法提起公益诉讼的规定。

（六）附则。明确了对平顶山城乡一体化示范区管委会、平顶山高新技术产业开发区管委会适用条例的规定，及条例施行的时间。

五、重点说明的问题

（一）关于立法理念

河道保护管理与防洪、供水和水生态环境关联度高，既关系城市安全和形象，也关系防洪安全、河道清淤、生态补水等问题，因此，在《条例（草案）》中，我们坚持通篇贯彻社会主义核心价值观精神，不仅注重解决问题，更注重价值引领，培养市民的法治意识、水生态、水环境保护观念。在条款中设定了引导市民加强河道保护意识的引导性条款，通过规范行政机关、企事业单位和群众的行为，推动社会主义核心价值观更加深入人心。

（二）关于政府主体责任和部门职责

对于河道管理的责任主体问题，规定了河道管理工作中全面落实河长制，实行统一管理与分级管理相结合的体制。省级主要河道按照省有关规定，由市、县级人民政府协同省水行政主管部门实施管理；市级主要河道由市河道主管机关及所在县（市、区）河道主管机关共同实施管理；县级主要河道和一般河道由县（市、区）人民政府明确实施管理的单位。

1. 关于河长制

对于全面实行河长制，主要是落实河道管理保护地方主体责任，建立健全部门联动综合治理长效机制。结合自然河系和行政区域建立市、县、乡、村四级河长体系，河流分级分段设立河长，乡级以上设立总河长。总河长对本行政区域内的河道管理和保护负总责，统筹部署、协调、督促、考核本行政区域内河道管理保护工作，各级河长负责组织领导相应河道的管理保护工作。

（四）关于河道规划建设

河道规划及建设水工程必须符合流域综合规划，根据公布河道管理范围埋设界桩，设立标识牌、河长公示牌，按照全域水系循环规划开展河道系统治理，增强河道水系抵御旱涝灾害和调蓄水资源的能力。

（五）关于河道保护管理和河道采砂

确定了河道的具体管理保护范围，建立河道生态补水长效机制，建立健全河道保洁责任制。对河道采砂坚持生态优先、科学规划、总量控制、有序开采、属地管理、严格监管的原则，市、县两级政府可以决定对河道砂石资源实行统一经营管理，严格落实河道采砂许可制度，积极探索河道采砂与生态修复相结合管理机制。

（六）关于行为规范和法律责任的设定

在法律责任的设定上，坚持教育和处罚相结合原则，强调限期恢复原状或者采取补救措施的使用，对情节严重的从重处罚，从而起到警示和震慑作用。同时，处罚幅度依据上位法的规定，结合实际作了具体化，压缩了执法的自由裁量空间，减少执法的随意性。