

石梁河水库非法采砂案件查处的实践与思考

朱孟东, 范兴业

(连云港市水政监察支队, 江苏 连云港 222006)

摘要: 石梁河水库采砂综合整治于2019年取得阶段性成果, 基层水政监察队伍依法对非法采砂行为进行清理查处, 非法采砂的特殊性以及水政监察队伍建设基础薄弱等问题, 需要从顶层设计上予以强化, 并结合实际加强自身建设。

关键词: 石梁河水库; 非法采砂; 执法

中图分类号: D630.9; TV213 **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839(2022)Sup1-0056-03

Practice and reflection on the investigation and handling of illegal sand mining cases in Shilianghe reservoir

ZHU Mengdong, FAN Xingye

(Lianyungang Water Administration Supervision Branch, Lianyungang 222006, China)

Abstract: The comprehensive improvement of sand mining in Shilianghe reservoir has achieved phased results in 2019. The grass-roots water administration supervision team cleaned up, investigated and dealt with illegal sand mining according to law. The special nature of illegal sand mining and the weak foundation for the construction of water administration supervision team need to be strengthened from the top-level design and strengthen its own construction in combination with the actual situation.

Key words: Shilianghe reservoir; illegal sand mining; law enforcement

保护江河湖泊事关人民群众福祉, 事关中华民族长远发展。河道采砂管理是保护江河湖泊的重要内容。2019年, 水利部印发了《关于河道采砂管理工作的指导意见》(水河湖[2019]58号), 2021年, 组织开展了全国河道非法采砂专项整治行动。按照水利部的总体部署要求, 自2019年以来, 连云港市借势“扫黑除恶”专项活动的开展, 强势推进石梁河水库采砂综合整治。在非法采砂查处过程中, 基层水行政执法队伍付出了艰辛努力, 积累了工作经验, 同时, 也出现个别关于非法采砂的行政诉讼案件, 暴露出了基层水政队伍在查处非法采砂案件中

的难点和薄弱环节。

1 基本情况

1.1 石梁河水库概况

石梁河水库是淮河流域沂沭泗水系东调洪南下下的枢纽工程, 总库容5.31亿 m^3 , 是江苏省最大的人工水库。自1962年12月建成以来, 水库发挥了巨大的调洪、蓄水、灌溉、发电等综合效益, 灌溉面积6万 hm^2 , 最大排水面积1.5万 km^2 , 防洪保护范围近2 000 km^2 , 范围内有陇海铁路、田湾核电站等重要基础设施, 以及连云港市区、赣榆区和东海县

收稿日期: 2022-04-01

作者简介: 朱孟东(1973—), 男, 工程师, 主要从事水行政执法工作。E-mail: 1986333430@qq.com

20余乡镇近150万人口。

1.2 采砂整治情况

石梁河水库黄砂资源丰富,20世纪80年代初期水库砂石资源逐渐被开发利用,至2018年库区采砂产业规模达到巅峰,水库“疯狂采砂”高峰期,水库岸线拥挤着90余家采砂码头,采运船只达到1800余艘,周边23个行政村村村皆有采砂主,产业链上从业人员约万人。由于采砂规模越来越大,采、洗、堆、运各环节都给周边的资源环境造成破坏,但由于涉及利益主体多、矛盾错综复杂,以往多轮整治收效甚微。过度的采砂成为石梁河水库水环境、水生态、水安全“重大顽疾”和“生态痛点”。

按照“绿水青山就是金山银山”的指导思想,在环保大督察的背景下,2019年1月,江苏省水利厅致函连云港市政府,提出关于石梁河砂石资源的开采意见,提出了“七个不开采”的意见要求,连云港市政府果断决策,强力推进石梁河水库采砂专项整治。当年2月初,市政府牵头成立了规范石梁河水库采砂管理工作专班,经过周密部署,7月15日,市水利局、市公安局等相关部门联合发布了《关于清理石梁河水库砂场的通告》《关于清理石梁河水库采运砂船舶、机具的通告》,借助扫黑除恶的良好契机,经过3个多月的艰苦努力,10月底,石梁河水库非法采砂综合整治行动基本结束,共拆除洗砂机214台,清退砂场106处,恢复滩地360万 m^2 ,清理拆解“三无”采运砂船1805艘,一举结束几十年无序采砂历史。

1.3 非法采砂案件查处情况

以2017—2018年为例,连云港市水政监察支队查处非法采砂案件数百起,其中70%案件发生在石梁河水库。非法采砂案件类型涉及无证、有证不按照规定、一证多船、一船多头、“双禁”(禁止区域、禁止时间)等。所涉及案件扣押采砂船舶60余条,没收采运砂船6条,现场拆解非法采砂船舶17条。依法行刑衔接案件3起,其中2起为团伙非法采砂案件,对29人追究刑事责任,给予数人行政处罚。

2 非法采砂案件查处中存在的问题

在石梁河水库采砂综合整治过程中,对于非法采砂案件的查处是关键环节,连云港市水政监察队伍始终冲在一线,发扬“白加黑”“5加2”的战斗精神,全天候24小时轮班巡查,有效保障了采砂综合整治的顺利开展。同时,通过非法采砂案件的查

处,使连云港市原本相对较弱的水政监察执法工作,更加暴露出在处理非采案件过程中的薄弱环节和难点问题,与一般水行政执法相比,非法采砂案件的特殊性导致采砂执法更为困难。

2.1 非法采砂与一般水事违法行为相比具有特殊性

2.1.1 非法采砂具有暴利性

河砂作为日渐稀缺的建筑材料资源,市场对其需求的日益强劲,暴利效应导致合法采砂伺机超采,不法分子四处盗采,各种势力公开或隐性介入,受市场暴利驱使,上规模非法采砂通常与当地涉黑、涉恶案件有着紧密联系,多涉及黑社会犯罪等情形,暴力抗法危害性更突出,严重恶化水政执法环境,直接导致采砂管理日益艰难,而往年数轮整治收效不大。江苏境内长江、洪泽湖、骆马湖等大流域水体早在2019年之前就已经开展了大规模的禁采、综合整治等工作,在石梁河水库采砂综合整治开始之前,洪泽湖、骆马湖等地的采砂船舶、机具不断转入石梁河水库,使得库区内采砂船在短期内急剧增加数百条,达到1800余艘。

2.1.2 非法采砂具有时空特殊性

石梁河水库位于苏鲁两省交界,跨东海县、赣榆区,与大多数采砂河道一样,位置偏远。与一般水行政违法行为相比,非法采砂行为多在夜间^[1],视线不明,取证困难,现场标的物证据固定不容易,危险性高。违法主体多昼伏夜出,小型化生产,零星化偷盗,随运随采,隐蔽性强。采砂执法行动多在水库水面上,有时遇风,水面宽浪头急,加之有往来船只,网箱遍布,水上情况十分复杂。石梁河水库周边岸线总长55 km,水域面积61 km^2 ,连云港市水政监察支队、石梁河水库管理处水政大队共计20余人,执法艇2艘,执法车3辆,较多非法采砂行为无法得到及时监管。

2.2 砂石的矿产资源性质对非法采砂案件查办提出更高的要求

《最高人民法院 最高人民检察院关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》明确将在河道管理范围内采砂,依据相关规定应当办理河道采砂许可证,未取得河道采砂许可证的,以非法采矿罪定罪处罚,且明确提出符合“情节严重”的条件。这就使得部分非法采砂案件涉及行刑衔接,客观上要求采砂行政处罚案件办理人员应专业扎实,法律程序应更为严格严谨。目前,在非法采砂的取证和定性等一些细节问题上仍需完善^[2]。在现实非法采砂案件的行刑衔接方面,存在

着水利部门和公安部门交接案件不顺畅的问题。《江苏省河道管理条例》第五十七条规定“本条例所称河道采砂是指在河道管理范围内采挖砂、石,取土的活动”。在实际案件办理过程中,多数需要对非法采砂案件标的物进行鉴定,存在先鉴定标的物的价值或者成分后再移交公安,还是发现非采案件可能涉案金额、社会影响巨大直接移交等问题。往往一个移交案件标的物鉴定花费较大,甚者一个行政案件完成所有移交程序需要花费数十万元,移交后公安进一步侦查后认为不能构成刑事犯罪,这样就浪费了大量资金。

2.3 水行政执法力量与采砂监管要求不相适应

2.3.1 基层水政监察队伍建设现状堪忧

连云港市水政监察人员组成现状很不乐观,各大队多数为自收自支事业单位,队伍成员存在学历低且无法律专业背景等问题。以石梁河水库管理处水政大队为例,正式在编在岗仅1人,现在岗的十余人均为合同制人员;个别水政监察大队大多为部队转业军人,没有行政执法工作经验,多数无法学专业背景。非法采砂案件查处多涉及行政处罚、行政强制两方面,更有甚者涉及行刑衔接,需要严格遵循执法程序,适用法律法规要确凿。在具体查办非法采砂案过程中,经常出现不规范的问题。例如,在查处方某某非法采砂案中,基层执法人员对文书使用不规范、不专业、不严肃。在对当事人进行调查询问过程中,询问笔录时间错误,询问内容不详,造成反复多次补充调查询问,给涉嫌违法人员一定串供、订立攻受同盟的机会,还出现了扣押文书清单用暂时登记保存文书清单代替、延扣清单内容和扣押清单内容不同、扣押审核表填写日期把关不严等多个细节性问题,在非法采砂事实确凿的情况下,给违法当事人翻供的借口。处罚决定书下发后,方某某屡次申请行政复议、行政诉讼,办案程序上的瑕疵问题给案件本身带来诸多不确定性。

2.3.2 基层水政队伍查办非法采砂承受压力很大

近两年,自上而下开展的河湖“两违三乱”的清理整治使基层水政监察队伍任务很重,需要履行职责对河库可采区开展依法监管。基层水政执法队伍在组织实施“两违三乱”清理整治的同时,仍需打击石梁河水库非法采砂,白天晚上疲于奔命,一旦相关势力介入后压力倍增,不堪其累,加之采砂的暴利性使民众关心、媒体关注、监督机关关切,面对非法采砂案件的查处,基层水政监察员往往面临多

重压力,需要应对的问责压力前所未有。随着综合执法改革的不断推进,个别省级水政监察总队取消,市县水政监察大队相继并入综合执法局,人事变动频繁,水政监察执法总体更为弱化,面对采砂监管的重压力,基层水行政执法人员人身安全、政治安全、执法保障等基本保障机制却不健全,责、权、利处于严重失衡状态。

3 强化采砂执法监管的几点思考

3.1 强化水政监察队伍建设的顶层设计

队伍是执法的关键。目前,水利部政策法规司下设水政监察处,组织指导水政监察和水行政执法,指导水政监察队伍建设,并组织查处重大涉水违法事件。按照2000年出台的《水政监察工作章程》(水利部令第13号),各流域机构和各省(自治区、直辖市)人民政府水行政主管部门设置水政监察总队,市(地、州、盟)人民政府水行政主管部门设置水政监察支队,县(市、区、旗)人民政府水行政主管部门设置水政监察大队。与生态环境部门、自然资源部门设有专门的执法局相比,水行政执法队伍建设相对较弱^[3]。由于缺乏上级政策支持,全市各县级水政监察大队性质均为自收自支事业单位。2019年,国家先后印发了深化文化市场、农业、市场监管、交通运输、生态环境5个领域综合行政执法改革的指导意见,水利领域未在其内。随着综合执法改革逐渐推进,个别县、区水政监察大队并入综合执法局。面对水行政执法尤其是非法采砂查处的巨大压力和队伍前途的不确定性,全市水政监察队伍人心不稳,人员变动很快,影响各类水事违法案件的依法查处。要改变这一现状,需要从顶层设计上强化水政监察队伍建设。

3.2 出台国家层面的河道采砂管理法规

江(河、湖)砂是优良的建筑材料,市场需求量很大,相关法律、法规对河道采砂仅作了原则性和一般性的规定,操作性不强。《中华人民共和国水法》第三十九条规定:“国家实行河道采砂许可制度,在河道管理范围内采砂,影响河势稳定或者危及堤防安全的,有关县级以上人民政府水行政主管部门应当划定禁采区和规定禁采期,并予以公告。”《河道管理条例》第二十五条规定,在河道内采砂,必须报经河道主管机关批准。《中华人民共和国矿产资源法》将河流江砂纳入矿产实行管理,要办理采矿许可证及征收矿产资源补偿费。《航道管理条

(下转第81页)

径,对于土地资源极为宝贵的苏南地区后续水利工程的规划设计及实施具有重要的指导意义。在水利工程规划建设中如何进一步落实土地节约集约利用的土地利用战略,促进土地节约集约利用,并且通过工程建设带动工程受益范围内耕地质量及耕地生产效率的提升,优化国土空间规划,助推长三角一体化及高质量发展,有待于进一步研究与实践。

参考文献:

- [1] 胡动刚,程鹏,宋彦. 供给侧结构性改革下节约和集约用地的再认识[J]. 中国土地科学,2017,31(11):47-54.
- [2] 韩淑涛. 建筑施工节地评价与对策研究——以中建八局南京某项目为例[D]. 南京:东南大学,2019.
- [3] 曹飞. 中国新型城镇化质量与城镇土地集约测度及其协调分析[J]. 水土保持研究,2015,22(6):349-353.
- [4] 姚成胜,李政通,杜涵,等. 长三角地区土地集约利用与经济发展协调性[J]. 经济地理,2016,36(2):159-166.
- [5] 周璟茹,赵华甫,吴金华. 关中城市群土地集约利用与碳排放关系演化特征研究[J]. 中国土地科学,2017,31(11):55-61,72.
- [6] 张春明. 发展保护两相宜效益生态双提升——江苏省苏州市吴中区创建国土资源节约集约模范区的经验[J]. 国土资源通讯,2014(1):40-42.
- [7] 张徽. 线型水利工程集约用地评价指标体系设计[J]. 长江技术经济,2021,5(2):144-146.
- [8] 朱法君,金倩楠,胡国建,等. 破解水利工程建设用地难的思路与建议[J]. 水利发展研究,2022,22(1):72-78.
- [9] 李国良,鲍桂叶,庄译南. 国土资源调控形势分析核心指标体系研究——以江苏省为例[J]. 现代农业科技,2018(6):286-288.
- [10] 朱海生. 高质量建设新沟河工程的实践及效益分析[J]. 江苏水利,2020(12):1-3,16.
- [11] 廖雄飞,王婧,张璟泓. 工程弃土的陆域回填再利用技术[J]. 水运工程,2021(7):185-191.

(上接第58页)

例》《水上水下施工作业通航安全管理规定》也对采砂实行管理。采砂涉及多部门,管理应相互协调、配合,需要国家层面制定出台河道采砂管理的法规,从规划、审批、许可、开采、运输以及法律责任等各个环节作出细化、具体的规定。

3.3 立足实际不等不靠,提升非法采砂案件查办能力

石梁河水库采砂综合整治取得了明显成效,得益于“绿水青山就是金山银山”的理念已深入人心,得益于市委市政府的坚强领导,得益于扫黑除恶的客观形势,加上水行政执法工作积极作为,主动靠前,多年没有解决的采砂乱象在一年内得到根治。但是,面对后续的常态化有序监管,尤其是水政执法监管,还需要水政监察队伍自身的努力。首先,要深入研究库区河道采砂的新情况、新问题,创新思路,在建立水利、公安深度合作机制的基础上,逐步拓展至交通、自然资源、法院、检察院、纪委等多部门(机构)的联席会议机制,明确分工,协作高效的联合监管。其次,水政监察队伍自身要加强业务

学习,提高现场执法能力,对于非法采砂案,应加强执法人员前期准备,充分考虑库区水面的复杂程度,提前做好关键环节的预判和处置措施。作为现场执法人员,应准确把握执法现场等细节问题,严格执法程序,坚决避免出现低级的错误,培养成熟的现场执法单元,按照现场执法能力、年龄、学历和性别等方面进行搭配,选3名执法人员为一固定执法单元,明确分工,相互协作,技能全面,以老带新、以强带弱,共同完成水事案件调查和处理。同时,加强培训,以新进的人员为重点,开展全员性、滚动式执法单元培训,增大资金投入,注重实践锻炼,加强执法人员素质培训与提升。

参考文献:

- [1] 李玉松,沈建良. 长江河道采砂管理暴力抗法现象法律适用问题初探[J]. 中国水利,2012(10):36-38.
- [2] 李鹏. 对非法采砂入刑的思考——基于两高司法解释及基层执法实践[J]. 中国水利,2017(4):45-47.
- [3] 朱玮,沈建良. 对水行政执法能力建设的问题剖析[J]. 江苏水利,2015(11):41-43.