斩断航道下的非法“黄金链条”

本报记者 张 雪

万里长江，蜿蜒曲折。江面上，船只往来，它是名副其实的“黄金航道”；江面下，砂石富集，涌动着另一条“黄金链条”。

长江河道中的砂石，是上好的建筑材料。随着经济建设步伐加快，建筑用砂需求激增，砂石价格持续走高，普通的砂石资源变成了让人眼热的“软黄金”。

在暴利的驱使下，“采砂—运砂—销砂”的“黄金链条”逐渐形成。大量非法采砂船涌入长江干支流，一时间，过度开采、乱挖滥采江砂盛行。铁铲过处，留给河道的是千疮百孔的伤痕。

如此混乱的局面，引起了各界关注。国务院于2001年颁布并于2002年1月1日起实施《长江河道采砂管理条例》，对长江河道采砂的管理步入法制化轨道。近年来，长江非法采砂的势头被有力遏制，但如何科学管理，合理开采砂石资源？如何健全长效机制，打击非法采砂等问题仍值得研究。

长沙市全面推进6家大型砂石基地建设，取代地摊式砂场。图为已投产的坪塘砂石基地生产线。 王 凡摄

暴利诱惑

小型吸砂船1小时采砂500吨至600吨，按一晚偷采10小时，计5000吨算，一晚的毛利也有七八万元。保守计算，一艘船盗采江砂获取的年利润都要上千万元

赣江是长江的重要支流之一。阴雨绵绵的天气，站在大堤上眺望江面，独有一份宁静的韵味。江西省南昌市采砂办专职副主任周红业说，“看着眼前的景象，你根本想象不出整治之前，这里非法采砂‘热火朝天’的局面”。仅赣江南昌段主航道105公里，就集中了400多条非法船只，江面上机器轰鸣，黑如白昼，岸边运输船不断卸载砂石。

不仅是江西，在湖北、湖南、安徽、江苏等长江沿线，夜间的江面都曾是非法采砂船的天下。乱象丛生的背后是暴利的诱惑。一位船主算了一笔账：小型吸砂船1小时采砂500吨至600吨，按一晚偷采10小时，计5000吨算，一晚的毛利也有七八万元。保守计算，一艘船盗采江砂获取的年利润都要上千万元。

非法采砂是名副其实的“一本万利”，而乱采滥挖带来的祸患则无法估量。周红业说，“盲目、超量、无序开采，让赣江南昌段的河道不堪重负，河床下切3米至4米，最深处20多米，影响了河势的稳定”。最让老百姓揪心的是，乱采滥挖可能会影响防洪安全。“过去很多人把弃渣直接堆到河道里，影响河道行洪。还有的人根本不顾堤防安全，把堤脚都挖空了，一遇到洪水，堤岸根本撑不住。”

横行的采砂船还“梗阻”了正常的航运，甚至引发搁浅、碰撞等水上交通事故。2011年9月，一艘客船在湖南省邵阳县境内正常行驶，被滞留在河中的采砂船钢丝绳绊住，导致侧翻下沉，酿成多人死亡的惨剧。

从生态的角度看，铁铲随意搅动河道泥沙，采砂船任意排污，会引起水质恶化，破坏鱼类的生存环境。

危害还不止如此，在非法采砂的过程中，涉砂打架斗殴、暴力抗法等事件时有发生，有些船主、砂场主还与当地黑恶势力有盘根错节的关联，这对社会安定是一种威胁。

非法采砂贻害无穷。由乱而治，是个艰辛而漫长的过程。

由乱而治

《长江河道采砂管理条例》于2001年颁布，2002年1月1日正式实施，长江河道采砂管理从此步入法制化轨道

针对长江河道采砂管理的混乱局面，《长江河道采砂管理条例》于2001年颁布，并于2002年1月1日正式实施，长江河道采砂管理从此步入法制化轨道。

《条例》颁布后，明确了长江采砂管理实行地方人民政府行政首长负责制，水利、交通、公安等部门加强联合，形成监管合力，对非法采砂形成高压严打态势。在《条例》实施10年之际，水利部副部长矫勇认为，“长江干流河道一度猖獗的非法采砂已得到有力遏制，一度混乱的采砂局面得到根本扭转，一度薄弱的采砂管理得到迅速加强”。

取得初步成效后，长江干流的采砂管理从“全面禁采”过渡到“采禁结合，以禁为主”的阶段。“河道中的砂石资源并不是不能开采，而是要通过科学管理，实现合理开采。”水利部长江水利委员会河道采砂管理局局长徐勤勤说。

合理开采的前提是科学规划。目前，我国已将实行统一规划制度确立为长江河道采砂管理的基本制度之一。2011年10月，水利部批复了《长江中下游干流河道采砂规划（2011—2015年）》，明确长江中下游的可采区、可采时段及开采量等，为科学规范管理长江采砂提供了有力的技术支撑。

按照《条例》规定，我国对长江采砂实行采砂许可制度。也就是说，要在可采区合法开采砂石资源，必须得到水行政主管部门的许可。这是实现有序、适量开采的重要管理手段。

而许可的方式，正是这几年各地探索的重点。比较典型的有“招、拍、挂”模式。安徽省水利厅政法处处长周银平说，他们先后尝试过密封递价方式进行公开拍卖、设立区间报价的有偿出让方式以及摇号方式确定受让人。

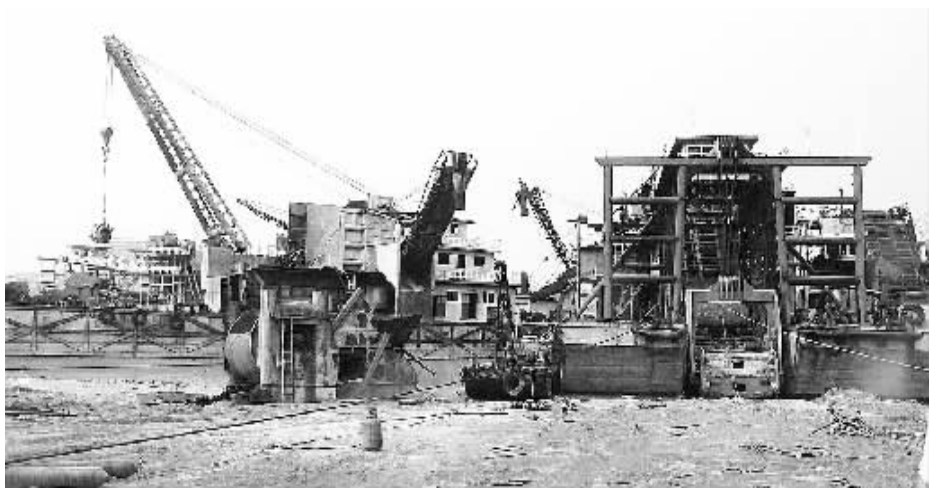
业内人士认为，“招、拍、挂”模式可实现江砂开采经营权公开、公平、公正地出让，但如何避免获得许可的受让人超量、超范围开采是管理的难点之一。

江西省九江市探索的是另一种模式。2009年，九江市首开全省河道采砂统一管理先河，组建国有砂石公司，采取“统一组织领导、统一开采经营、统一规费征收、统一综合执法，统一利益分配”的方式，严格控制砂石开采，实现生态效益与经济社会效益双丰收。

“各地实际情况不同，选取哪一种需因地制宜。目前这些许可方式都还不完美，这仍是一个需要不断研究的管理课题。”徐勤勤说。

疏堵结合

一方面要科学合理开采河道砂石，依法依程序做好采砂许可审批，另一方面，严厉打击非法采砂行为仍不可松懈



严重过剩的非法采砂船，是制约采砂规范管理的“顽疾”。图为南昌市采砂船切割现场。 王 凡摄

河道采砂管理非常复杂，从目前取得的经验看，一定要坚持疏堵结合。以采砂规划为管理依据，一方面要科学合理开采河道砂石，依法依程序做好采砂许可审批，另一方面，严厉打击非法采砂行为仍不可松懈。

在《条例》实施后的10年间，通过专项整治、集中打击、执法检查等多种有效形式，长江中下游各地共出动执法人员约56万余人次，查处违法采（运）砂船3万余艘次，拆除非法采砂机具2.5万余台（套）。

声势浩大的打击行动作用明显，但打击非法采砂也需探索长期机制。在南昌市扬子洲镇南洲船舶修造厂，一艘采砂船正在被电锯一刀刀切割。周红业告诉记者，南昌共有各类采砂船595艘，证照齐全的只有55艘，实际只需30艘到40艘船就可以保障本市砂石供应。严重过剩的非法采砂船，是制约采砂规范管理的“顽疾”。

治理这一“顽疾”，南昌市制定了“开前门、堵后路”的切割船只政策。“开前门”即按照“政府引导、船主自愿、适当补助”的原则，根据证照情况，对自愿完成切割的采砂船分3个时间段按不同标准进行奖补。“堵后路”即明确采砂船切割工作启动后的管理政策，打消采砂船非法采砂的念头。目前，全市采砂船已有509条申请切割。

如果说分解过剩采砂船，是从源头上打击非法采砂链条，那么整治砂场，就是堵住非法采砂的销路，管好链条的末端。在长江支流湘江坪塘段，新建成的砂石基地厂房里，4条运输砂石的皮带高速运转，厂房外绿树成荫。整治前，这里也曾灰尘滚滚，泥泞不堪，100多家地摊式砂场散落在岸边。

为了管住销路，长沙市全面推进6家大型砂石基地建设，取代地摊式砂场。长沙市水务局局长李增加说，“为保证原有砂场主利益不受影响，我们明确，按要求自行拆除的砂场优先享有新规划砂石基地的进入权，同时对原执有采砂许可证的船只给予35万元补助，无证船给予8万元补助”。湖南省洞庭湖水利工程管理局局长沈新平说，他们将对砂场进行票据管理，对于来源不明的运砂船一律不予接收，彻底切断非法采砂在长沙区域的销路。

不容乐观

长江上游来砂量锐减，而经济建设对砂石的需求量持续旺盛，砂石供需矛盾将更加突出

经过10多年的努力，长江河道采砂管理工作逐渐走上正轨。徐勤勤说，“长江上游来砂量锐减，而经济建设对砂石的需求量持续旺盛，砂石供需矛盾将更加突出，暴利诱惑下，偷采、盗采等违法现象还可能频发，管理难度将更大。因此，我们必须抓紧时间解决目前工作中已经出现的困难和问题”。

徐勤勤认为，我国现行的涉砂法规体系还需进一步完善。采砂管理工作需要法律支撑，但目前法规建设滞后于管理实践需要。“《全国河道采砂管理条例》尚未出台，河道采砂管理缺乏上位法，《长江河道采砂管理条例》的某些条款也需要根据实际情况进行修订。”特别是，依据现行的法律文件，打击非法采砂的手段主要是行政处罚，由于非法采砂很容易获取暴利，行政处罚产生的震慑力远远不够，从法律层面来说，亟须明确有效的刑事处罚手段。

再者，目前长江干流与支流、湖泊及中小河流管理状况存在一定差异，管理上尚缺乏衔接。徐勤勤说，目前长江干流采砂总体可控，基本实现“依法、科学、有序”的管理目标。但因为管理体制和模式不尽相同，长江重要支流、湖泊的采砂与干流采砂管理状况迥异。由于缺乏衔接，在执法过程中，支流、湖泊往往成为违法采砂船躲避干流上高压严打的避风港。此外，流域一些中小河流的采砂管理状况不容乐观，多种管理体制并存，重逐利轻管理现象严重，一些河流滥采乱挖现象依然十分突出。

要达到依法、科学、有序的采砂管理目标，管理部门还必须具备一定的管理能力。江苏省砂管局局长徐殿洋说，江苏省近年来加大财政投入，沿江共配备了37条执法船艇、58辆执法车，建设了3G无线远程执法指挥系统，此外，还建成了14处执法基地，满足接举报后30分钟内到达现场的要求。在全国，这样的条件并不是“标配”。一些地方水行政主管部门现场采砂管理执法能力还较薄弱，缺乏必要的执法装备和经费支持，在执法监管上只能面对“心有余而力不足”的尴尬。

访谈

采砂管理任重道远

——访水利部长江水利委员会河道采砂管理局局长徐勤勤

本报记者 张 雪

目前，长江非法采砂的势头已得到遏制，长江河道采砂管理逐步走上了依法、科学、有序的轨道。

记者：您如何评价长江河道采砂管理工作的过去、现在和未来？

徐勤勤：我国在长江河道采砂的历史比较悠久，机械采砂始于20世纪70年代后期。国务院《长江河道采砂管理条例》颁布实施前，各类采砂船只遍布长江中下游干流河道，一度形成无序的、掠夺式的乱采滥挖局面。而采砂管理工作却十分薄弱，体现在几个方面：管理体制不顺，多头管理，权责不清，没有明确责任主体和各部门的管理责任；“政出多门、以罚代管”，收费名目繁多，而且不少部门只重收费而轻视管理；缺乏统一的采砂规划；法律法规对非法采砂行为缺乏明确的处罚规定；缺乏必要的执法人员和装备。

经过不断努力，长江干流河道采砂管理已实现了从政出多门、无序管理到依法规范、有序统管；从多头管理、权责不清到一家为主、多部门配合；从“全面禁采”到“采禁结合，以禁为主”的转变。

成绩令人欣慰，但也必须看到，目前所取得的成果还只是初步的，采砂管理工作依旧任重道远。未来，一方面，长江上游来砂量锐减，另一方面，经济建设对砂石的需求量持续旺盛，砂石供需矛盾将更加突出。这会导致禁采管理的难度加大，各地可采区解禁管理压力增加，我们面临的局面将更加复杂，管理任务将更加繁重。

记者：长江河道采砂管理工作积累了哪些经验？

徐勤勤：在《条例》指导下，这些年，我们对河道采砂管理工作进行了有益的探索，积累了不少经验。比如说，长江采砂管理实行地方人民政府行政首长负责制，为加强长江河道采砂管理提供了有力支撑和保障。沿江各地根据规定普遍建立了以地方人民政府负责、水行政主管部门为主体、相关部门各司其职、密切配合、一级抓一级、层层抓落实的管理体制和工作机制。

采砂统一规划在采砂管理工作中发挥了重要的指导作用，长江委会同沿江有关省市水行政主管部门先后编制完成《长江中下游干流河道采砂规划》等，为科学规范管理长江采砂提供了有力的技术支撑。

始终保持对非法采砂的高压严打态势，对重点江段、敏感水域适时进行整治，是维护长江采砂可控秩序的重要手段。

另外，长江采砂管理工作需要强化各方合作。水利、交通、公安等部门在打击非法采砂方面有长期合作的经验。2009年4月，水利部、交通运输部签订《加强长江河道采砂管理合作备忘录》，建立起两部合作机制，合作关系得到进一步巩固和深化。管理工作还需加强上下游、左右岸的协调。为了加强省际边界重点河段的采砂管理，我们成立了专职执法队伍，建立了执法基地，坚持每日巡查，确保了省际边界重点河段采砂秩序稳定。

记者：当前长江河道采砂管理工作的难点和重点在哪里？

徐勤勤：难点一是相关法律法规制度的缺失或不完善，导致长江干、支流河道采砂管理体制、机制上的不协调，执法打击措施有限，震慑力不强；二是地方行政首长负责制和责任追究制难以真正落实到位；三是相关职能部门协作机制有待进一步加强。

采砂管理工作的重点依然是“人、船、砂”的问题。“人”主要指的是采砂从业人员；“船”指的是涉砂船舶，包括水上已运行和岸上正在建造的采、运砂船；“砂”指的是开采的砂石以及岸上的砂场。这三个环节管住了、管好了，才能有效斩断非法采砂的利益链条。在管理“人”的环节上，需地方政府积极引导采砂人员转产，同时探索非法采砂入刑，形成强有力的法律威慑；在管理“船”的环节上，应充分发挥多部门合作机制的作用，形成监管合力；在管理“砂”的环节上，要适时推行采砂管理“四联单”制度以及加强对沿江砂场的综合整治。下一步，我们将在法规制度和政策层面继续加以研究，在建立长效管理机制方面继续加以探索，对非法采砂行为继续保持高压严打，确保长江采砂的总体可控，维护长江河势稳定和防洪、通航安全。

本版编辑 王 晋 制图 夏 一