

三亚人大常委会执法检查组

关于检查《三亚市河道生态环境保护管理条例》 实施情况的报告

根据三亚市人大常委会 2020 年度工作计划，市人大常委会执法检查组于 2020 年 8-10 月，对我市贯彻实施《三亚市河道生态环境保护管理条例》（以下简称条例）情况进行了执法检查，并委托第三方同步开展法律实施过程评估。检查重点为：《条例》规定的河道规划、整治、建设、保护、利用等制度落实情况，以及河长制落实推行情况。执法检查组听取了市水务局、市自然资源与规划局、市生态环境局、市农业农村局、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市综合行政执法局、市林业局、市环境投资集团贯彻实施《条例》的情况汇报，10 月 13 日至 22 日前往三亚河、宁远河、藤桥河等主要河流进行实地检查，同时委托各区人大常委会开展属地检查。现将主要情况报告如下。

一、《条例》贯彻实施的主要做法和成效

（一）“河（湖）长制”实施初见成效，部分问题得到有效解决

为落实《条例》相关要求，市委、市政府联合成立了河长办公室，设在市水务局，初步建立了河道信息统一平台，制定了《三亚市河长巡查制度》、《三亚市河长制工作督察制度》、《三亚市河长制湖长制联合执法制度》等相关制度。我市三级

河长湖长体系正常运转，河道生态保护管理效果进步明显。2020年至今，市级、区级河长开展巡河 501 人次，其中市级 54 人次，区级 447 人次，有效推动大茅水面源污染治理、宁远河泵站溢流、三亚河非法捕捞打击、抱坡溪沿河工地非法排污等涉河湖问题整治。

（二）全面落实“多规合一”，河道管理范围划界工作正在推进

在《三亚市总体规划（空间类 2015-2030）》编制中，着力破解城乡规划与各部门专项规划不协调的问题，统筹协调将河道专项规划等各大类空间规划统筹为“一张蓝图”，全面落实“多规合一”。根据《条例》要求，现我市已编制完成 22 条（省级河道 5 条、市级河道 15 条、区级河道 1 条、村级河道 1 条）河道管理范围划界工作，并纳入市总体规划。

（三）大力开展涉河污染治理，重点领域污染情况有所改善

《条例》实施后，市政府相关部门通过加大水环境质量监测力度，加快污水处理设施建设，加强面源污染防控和畜禽养殖污染治理，重点领域污染情况有所改善。根据三亚市城镇内河（湖）断面检测数据，三亚市内河湖水质持续改善，2019 年断面水质达标数较 2018 同期增加了 52 个（含水质提升改善 30 次）。2020 年前 7 个月断面水质达标总计 91 次（含水质提升改善 36 次），比 18 年同期增加了 56 个，比 19 年同期增加 20 个。391 个自然村纳入农村生活污水治理范围，已开工建设 350 个，建成并试运行 118 个自然村，农村生活污水处理设施覆盖率为 30%；已建成 6 个农业面源污染绿色防控示范区，面积 1350 亩；

拟划定畜禽养殖污染禁养区 31 个，总面积 826.9 平方公里，依法关停禁养区内畜禽规模养殖场 16 家并完成搬迁。

（四）有序推进河道治理项目建设，部分项目初见成效

我市 7 条城市黑臭水体于 2018 年 5 月达到基本消除黑臭的治理目标，2019 年 10 月入选全国第三批城市黑臭水体治理示范城市。目前，34 个水体治理项目建设完工率为 18%、开工（在建）率为 53%，工程项目已完成投资额 25 亿元，投资完成率达到 75%。今年重点开展了亚龙溪综合治理工程、三亚东河生态修复工程、大茅水综合治理工程等河道综合治理项目，目前已取得初步成效。

（五）持续加强河道管理执法力度，依法查处涉河违法行为

《条例》实施以来，全市发出违法涉河建设整改通知 423 件，立案查处违法涉河建设项目 61 个，罚款 81.45 万元；拆除清退违法建设项目 203 个；恢复绿化河道岸线 29.97 公里，面积 2.38 平方公里。查处非法采砂 301 件，罚款和没收违法所得 577.76 万元，拆除和没收违法采砂机具 126 件，查获非法采砂船 69 艘，移交公安案件 55 件，刑事处罚 30 人。截至 2020 年 9 月 1 日，共计拆除河湖管理范围内违法建筑 1218 处，总建筑面积 60711 平方米；拆除排污口 55 个，立案查处在河道及水源保护区范围内违规倾倒垃圾案件 66 宗；拆除猪圈 355 处，面积 14616 平方米；拆除 5 处新增建设鱼池，面积 651 平方米；清除河道内抢种植物，总面积约 5 亩地；清退河道出海口禁养区养殖场 1776.9 亩。

（六）积极开展法规宣传，营造河道保护良好氛围

《条例》颁布后，市政府及相关部门加大宣传力度，每年通过设置专栏、张贴标语、发放宣传单、出动宣传车、在电视台播放宣传片和滚动字幕、在报刊网络上发布信息、发布公告等多种形式，积极开展法规宣传。利用互联网等新媒介，在“三亚河长”、“三亚防汛”公众号推送宣传信息，宣传节水知识及河道生态保护理念；结合“世界水日”、“中国水周”、“扫黑除恶”、“打击非法采砂”等专项活动，采取多种方式进行河湖环境保护法制宣传；2020年5月20日三亚市“绿水行动”在崖州区宁远河北岸启动，培育特色水文化，营造河道生态保护良好氛围。

二、《条例》实施存在的主要问题

（一）河道管理体制机制和配套制度仍不完善，依法治河基础不够扎实牢固

一是“河长制”与部门河道管理负责制没有很好的衔接和统一，相关部门主动作为意识不强，过分依靠河长巡察解决各项河道问题。二是河道保护管理机制不健全。涉及河道的管理部门较多，部门之间部分职责重叠交叉、边界模糊，信息不共享、协调不到位，岸线建设、港口码头管理、航道管理等部门与水行政主管部门配合不够。上下游各区之间“各管一段、各自为战”，联防联治意识不强、协同不力，“重一时治理、轻日常管理”的现象依然存在。三是按照《条例》规定，须由市政府制定其他必要的政府规章制度，推进《条例》的全面有效执行。检查发现，部分制度尚未建立健全，影响了《条例》的贯彻执行。如，因缺乏相应的湿地公园管理制度和管理机构，造

成以抱坡溪湿地公园为典型的三亚公园管理严重缺位问题，受到省生态环保百日督察组的批评；未按照《条例》规定建立红树林巡护检查制度，三亚市红树林自然保护区设立至今，缺少专门的管理机构和经费保障，管理和专业人员力量不足，难以实现有效保护红树林的目标，且部分引入的外来树种生长速度快，栽种不合理，造成红树林根部黑臭淤泥聚积，影响河道生态。又如，我市依然有部分支流、河道还未实现保洁全覆盖，大茅水岔河（京泽公司段）、落笔水、五一水、多泥河、新田河、九曲水塘等均未纳入保洁分包范围。

（二）河道保护管理规划仍有不足，河流水功能区划不够全面

一是目前市水行政主管部门组织编制的河道专项规划仍与市总体规划等上位规划存在一定冲突，河道管理相关专项规划与土地利用规划、城市建设规划等衔接不够到位，部分河段还未进行统一规划，与“一河一规划”的要求还有较大大差距。如，河道“三线”最外侧的护堤线与城市建设用地、耕地、林地等其它用地有重叠情况。如，藤桥大桥下游藤桥七组河道规划与公益林重叠，影响河道行洪安全。二是全市仅宁远河、藤桥河两条河流进行了水功能区划，导致部分河流无法合理制定流域内各河段水质控制目标，相关保护管理措施难以精准实施。如，因未进行三亚河水功能区划，污水厂规划建设不合理，三亚河海螺断面上游即是荔枝沟污水处理厂，处理后的中水水质为劣五类水，直接排入三亚东河，一旦雨水过少，河道自净能力难以处理大量中水，致使该断面难以稳定达标。

（三）河道信息化平台建设进度缓慢，河道结构性污染问题比较突出

一是全市河流的河道调查及名录公布工作还未完成，河道调查评价、名录登记公布和划界工作仍在进行。河道管理信息化平台建设缓慢，部分河道公示牌内容不规范、不完整，具体河道保护范围未向社会进行公示。

二是城镇内河（湖）水污染治理形势严峻。三亚东河、三亚西河、大茅河、冲会河、盐灶溪、鸭仔溪、烧旗沟、腊尾水库、鸭仔山塘仍常出现海水劣Ⅳ类或地表水劣Ⅴ类水质。具体表现为：主要河流湖库断面（三亚河妙林断面和宁远河崖城大桥断面）水质超标或同比下降。城镇内河湖断面（波浪河波浪桥、冲会河、三亚西河月川桥、大茅河入海口）水质存在超标现象。入海河流（亚龙溪）水质存在超标现象。

三是水处理基础设施建设滞后。污水管网没有实现全覆盖，污水处理设施建设不完善，城区仍存在乱接、混接、雨污分流不彻底、支管网建设不完善的问题，部分小区污水支管未接入市政污水主管，沿街经营性单位和个体工商户排水管网私搭乱接，雨天部分生活污水溢流排入三亚东西河。如，三亚河月川断面，市委党校后门位置雨水口大量排出生活污水，造成该处断面水质长期不达标。海棠区、崖州区和育才生态区污水管网覆盖率偏低，育才生态区立才河尚有9个排污口直排污水入河。污水处理厂和污水泵站建设规模不足，难以满足自贸港建设日益增长的人口需要。如，红沙污水处理厂设计日污水处理量上限是17.5万吨，而雨季实际处理量达到22万吨；春光

污水提升泵站设计污水提升量为 2.8 万 m^3 /天，雨季实际提升量达到 3.13 m^3 /天，均是超负荷运行。忽视城市中水管网建设，绿植湿地养护大量依靠自来水，加剧水量消耗，水资源浪费严重。缺少雨水处理相关标准，主城区雨水未进行沉淀过滤直排入河（主要是三亚河），路面的各类泥沙油污直接进入河流，造成河流污染，与发达地区城市差距明显（杭州等城市城区雨水已实现“零直排”）。如，中央商务区海螺区域同心家园二十九期对面，雨后雨水小流域直接从山上流入居民区形成集水地段，汇集居民养殖废水、生活污水混杂生活垃圾后直接进入雨水管排进三亚河，直接影响海螺断面水质。

四是农业面源污染形势严峻。农业灌溉尾水未经处理直接排入河道，成为旱季河流主要污染源。如，白水溪、盐灶溪、冲会河、藤桥西河等，导致监测断面氨氮浓度增加，尤其是三亚河妙林国控断面，大量农田灌溉水直接排河，严重影响河流水质。

（四）河道治理突出问题解决不够彻底，执法力度有待加强

一是禁养区海水养殖场清退任务尚未完成。全市需要完成清退的禁养区面积为 5583.63 亩，已清退 4927.97 亩，剩余 655.66 亩未清退。部分退出养殖场清退不彻底，仅停养未拆除，出现乱弃垃圾、容纳污水等现象，造成新的污染。如，宁远河入海口位置存在 130 余亩侵占河道修建的养殖池塘，现只是停养，并未进行生态修复。又如，盐灶大桥西南侧居民楼后海水养殖场虽已停产，但鱼塘仍在，周围居民污水流入鱼塘，变成臭水沟。

二是城市集中饮用水水源地保护不到位。我市大隆水库、赤田水库、抱古水库、福万水源地等 4 个饮用水水源地一级保护区内种植芒果、槟榔等经济林共有 4119.93 亩。赤田水库、半岭水库、福万水源地和抱古水库等饮用水水源地一级保护区内仍有 312 户居民（1277 人）居住。

三是河道保护禁止性行为时有发生。检查发现，《条例》规定的河道管理范围内存在部分禁止性行为，主要表现在：临河建房、洗砂、种植屡禁不止，工地施工废水未经处理直排入河，污染河道；经常有人在禁捕区域撒网捕鱼，部分居民在河道边坡乱丢垃圾，依然存在牲畜粪便排在河道。如，中央商务区月川区域施工废水和三亚河下抱坡河段夏日体验广场施工废水均未经有效处理直接排入三亚河，严重影响河流水质达标。

（五）涉河项目建设不够规范合理，河道综合效益难以有效发挥

一是涉河建设项目前期论证不够，缺乏生态保护和与城市建设的有效衔接。检查发现，有的早期涉河建设项目未依法编制涉河建设方案、行洪论证和生态环境评价。有的项目事中、事后监管不到位，给河道行洪安全和生态保护埋下隐患。如，新风桥至三亚大桥右岸河段污水处理管道和污水井敷设在河道保护范围内，因管道年久失修造成污水渗漏（7 处）外溢污染河流，直接影响三亚河水质；且雨季高潮位雨水混杂海水倒灌进入污水管网进而进入污水处理厂，直接影响污水处理效果和设备使用寿命。又如，环岛旅游公路土福湾至海棠湾段在沙牛坡水未经许可擅自建设围堰，阻碍行洪安全的问题至今没有处理

到位。二是涉河项目建设程序不规范、施工方式落后，造成交通和生态负面影响。部分桥梁施工和检测过程中对河流进行封堵，影响交通和河道生态；部分重建项目管线迁移涉及红树林生态红线保护区，尚未有合理的施工模式。有的涉河项目建设在政府未完成征地拆迁就仓促上马，造成工程无法顺利完工，且临时围堰和建筑垃圾不能及时清除，严重堵塞河道。如，三亚河月明桥桥梁主体早已施工完毕，但因两岸拆迁尚未完成造成引桥无法施工，现场临时围堰和建筑垃圾未拆除清运，堵塞河流近三分之一，严重影响行洪安全和河道生态环境。

（六）法规宣传深度不够，群众对《条例》知晓度不高

对《条例》的宣传还侧重于每年进行集中宣传，忽视了经常性宣传教育，执法部门在执法过程只注重对违法案件的查处，忽视了通过案例分析进行警示教育，致使群众对河道的管理和保护认识程度不高，守法意识有待提高。从我们的民众调查问卷结果显示，仅有 36.8%的调查对象对《条例》了解，38%的调查对象对《条例》比较了解，仍有 24%的调查对象对《条例》并不了解。

三、加强和改进《条例》实施的建议

（一）坚持多措并举，为河道生态保护管理提供有力保障

一是完善配套文件，健全管理机制。要加快制定和完善《条例》规定的政府实施细则等配套文件，不断增强《条例》的可操作性，保证《条例》正确实施。要建立河道管护长效机制，巩固河道整治成果；进一步完善生态补偿机制，明确补偿标准，发挥绿色发展的激励作用；建立严格的督查机制，实行生态环

境损害责任追究制，严格追责，确保河道管理责任落实到位；要健全公众参与机制，引导更多志愿者参与河道保护和治理。

二是压实河长湖长工作责任。全面贯彻落实“河（湖）长制”各项制度，逐级压实河长湖长责任，确保河湖有人管护、问题有人督办、责任有人承担，实实在在解决河湖存在问题。要通过河长制，进一步激发治理部门的工作积极性，倒逼责任单位和河湖专管员履职尽责，全面整治河湖问题，确保责任部门责任不减，工作不减，任务不减。

三是强化协调配合，形成治水合力。河道主管部门要按照《条例》规定，切实履行河道管理职责，牵头抓总，统筹解决河道管理中的各类问题；相关部门要根据各自的职责，积极配合做好河道管理工作；各区要按照属地管理原则，上下互动、区域联动、同步行动，共同做好河道保护管理，形成治水合力。

四是加大投入力度。要按照《条例》规定，增加政府财政资金投入，落实河道规划、保护、治理和建设所需经费。要逐步提高河道生态保护管理经费纳入财政预算份额，保障基层河道管护资金需求；积极争取上级专项资金，加大对河道综合整治资金的保障能力；探索多元化投资方式，鼓励和引导社会资金参与河道保护、治理和合理利用。

（二）科学编制规划，做好河道生态保护管理顶层设计

水行政主管部门和规划主管部门要加强协调，坚持按照“多规合一”修编河道规划，发挥城市总体规划的引领作用。河道规划要与区域规划、流域规划相结合，与土地利用总体规划、城乡建设规划、乡村振兴规划有效衔接，提高规划的科学性。

要立足于河流现状，逐步编制每一条河道规划，尽快完成主要河流水功能区划，形成“一河一规划”的河道综合规划体系。对已经批准的河道规划，必须严格执行，切实维护规划的严肃性和权威性。相关部门要尽快完成河道调查评价、河道管理范围划定，建立河道登记和管理信息系统，公布河道名录；加快推进河道划界工作，合理设立界桩和公告牌。

（三）严格河道生态保护治理，尽快解决突出环境问题

水污染表现在河里，根子在岸上，要突出重点，抓好河道污染治理。加强入河排污口在线监测，逐步实现在线监测全覆盖；加强城镇生活污水治理，完善污水管网设施，科学布局污水处理厂；加强农业面源污染的管控和治理，减少农田化肥农药用量，增加必要的灌溉尾水处理设施；加强农村生活污水处理建成设施运维监管，力争做到污水“零直排”或达标排放，从源头上控制河道水污染。对已被污染的河道，要纳入生态环境治理体系，注重生态修复，采取工程措施与生态措施相结合的方式，通过垃圾清理、清淤疏浚、水系连通、堤防绿化、水土保持、湿地保护等治理手段，促进水质不断改善。加快实现河湖水系保洁全覆盖，强化我市河湖保洁工作，确保河湖水质、坡岸清洁。

（四）加大河道保护执法力度，强化法规执行法律刚性

严格按照《条例》规定，加强巡查和监管，加大对河道管理禁止性行为的查处力度，提高违法行为成本，强化法律惩戒作用，防止新的河道管理禁止性行为发生。要依法依规，采取切实有效措施，积极处置涉河历史遗留问题，拆除涉河违章建

筑、尽快完成禁养区清退、水源地内居民搬迁和施工废水违规排放等重点任务。建立水务、公安、综合执法、交通等部门联合执法制度，经常性组织开展专项行动，清理河道内阻水障碍物，整治乱采、乱挖、乱倾、乱倒、乱建等问题，做到行政执法与司法的无缝衔接。

（五）严格涉河项目建设审批监管，合理利用河道资源

要按照《条例》和有关规定严格审批涉河建设项目，从源头上遏制违法违规建设活动。在审批前，要组织专家认真论证，审核建设项目生态环境影响评价报告。对已审批的建设项目，要严格按照批复要求进行全过程的跟踪、监督和检查，防止违法违规行为发生。对不按行政许可内容实施、存在生态破坏隐患的建设项目，要及时整改纠正，消除隐患。对未经审批，在河道管理范围内非法钻探、爆破、埋设管线等违规行为，要按照《条例》进行严格查处，促进涉河建设项目管理步入依法、规范的轨道。

（六）加强法规宣传教育，提高人民群众守法意识

要把《条例》作为普法内容，进一步加大宣传力度，着力提高沿河居民及企业的法治意识，充分调动广大社会的积极因素，努力引导群众关心、支持、参与、监督，推动《条例》家喻户晓、深入人心。要充分发挥新闻媒体和人民群众的监督作用，加大对违法案件的曝光力度，不断提高全民的法治意识。要加强对《条例》的宣传教育投入，在人员相对集中的地方如渡口、桥头等树立固定标牌、印制宣传刊物等多种形式，进一步增强贯彻法规的群众基础。在搞好定期、阶段性宣传教育的

同时，加大日常宣传力度，真正提高《条例》的社会知晓率，通过宣传、教育、引导各界人士形成全民自觉管理、保护河道意识。

四、关于对《条例》修改的建议

在执法检查中，我们收集到部分对《条例》修改的意见建议，结合第三方专业法律评估机构的评估报告，提出如下建议：

（一）《中华人民共和国水污染防治法》已于 2017 年修正，2018 年 1 月 1 日正式实施，该法作为本《条例》的上位法，《条例》中与上位法冲突的或在上位法中删除的内容应进行修改。

（二）政府机构改革已经完成，《条例》中规定的各部门职责也应根据新的政府机构设置进行调整。

（三）三亚河位置特殊、功能多样，现行《条例》中并无对三亚河相关问题的明确规定，缺少有针对性的监管和保护条款，建议要进一步细化对三亚河的保护，通过修法或制定相应实施细则进一步完善。

（四）建议增加主城区雨水排河相关要求，设置主城区雨水排河相关标准，逐步实现“零直排”。

（五）建议明确水功能区划的规划指导作用，在污水处理厂和管网建设时要参照河流水功能区划选址建设。

（六）三亚作为滨海城市，河道连接入海口有其特殊性，《条例》未就入海口有关管理作出规定，导致河道入海口管理缺乏明确的法律依据，尚不能实现河道、海湾衔接区域环保相统一，不能起到海湾、河道同时保护的作用，建议增加该方面的规定。

以上报告，请予审议。

附件：《三亚市河道生态保护管理条例》法律实施过程评估报告

2020 年 10 月