

《上海市河道管理条例》修订调研工作方案

《上海市河道管理条例》（以下简称《条例》）自 1997 年 12 月颁布实施以来，为本市河道管理提供了有力的法律保障，但随着经济社会发展和河道管理形势变化，部分条款已不能适应要求，虽经多次修订，但主要是围绕行政许可法、行政强制法、行政处罚法等出台或者行政管理体制改革后相关单位名称调整等问题进行增减，对河道管理体制机制、河道治理和保护利用等方面的修改内容较少，不能满足新时期新形势下河道管理的新要求，亟需进行大修。为深入开展《条例》修订调研工作，特制订本方案。

一、修订背景

（一）贯彻落实党中央、国务院对河道管理的新要求

2014 年 3 月 14 日，习近平总书记在中央财经领导小组第五次会议上就保障国家水安全发表重要讲话，明确提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，为新时期河道管理工作提供了科学指南和根本遵循。2016 年 12 月 11 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发并实施《关于全面推行河长制的意见》，要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实河长制。2022 年 11 月 17 日，党的二十大报告指出“统筹水资源、水环境、水生态治理，推动重要江河湖库

生态保护治理”。近两年，《长江保护法》和《黄河保护法》相继颁布，为江河系统化治理和保护提供了现实性解决方案，本市《条例》需据此对河道管理体制机制、河道治理、保护和利用、涉河管理、保障与监督、法律责任方面的规定同步进行修订，并结合《水法》、《防洪法》、《水污染防治法》和上海河道管理工作实践对《条例》开展一次全面大修，为落实国家绿色发展理念、完善水治理体系、解决复杂涉水问题、维护河道生态安全提供法治保障。

（二）适应新时期新形势下河道管理工作的新要求

河道承担着防洪除涝、供水调水、航运发展、生态景观、休闲娱乐等多项功能，随着社会经济发展，河道管理工作需要不断改进和完善，以满足水安全、水资源、水环境、水生态、水景观、水文化和河岸滨水空间开发等多方面的新要求。在“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念的指引下，必须积极回应人民群众对优美河湖景观和亲水休闲活动的向往。新时期，河道治理需要以水体净化、水系活化、护岸柔化、两岸美化为目标，精准施策，统筹推进水生态环境修复，维护“安全河湖、健康河湖、美丽河湖、幸福河湖”，实现“河畅、水清、岸绿、景美”，打造“水清岸绿，鱼翔浅底”的生态景观，提升广大市民群众的获得感、幸福感和满意度，必须及时修订《条例》以适应新时期新形势下河道管理工作的新要求。

（三）当前河道管理成功经验亟需通过立法予以固化

2016年以来，本市全面推进河长制湖长制，建立完善四级河长工作体系，建立健全相关制度体系，统筹推进美丽河湖、健康河湖和幸福河湖建设，取得了良好的工作成效。2021年，《上海市黄浦江苏州河滨水公共空间条例》颁布施行，对规范滨水公共空间规划、建设、开放和管理提供了法规遵循。在提升行政管理效能方面，市水务局深入推进“一网通办”改革，行政审批全程，网办率不断提高，2022年出台了《上海市水务局关于推进河道蓝线划示“全程网办”工作的通知》，要求各区在“上海市政务服务事项管理系统”新增“区河道蓝线划示受理”公共服务事项，并将河道蓝线管理系统与区级“一网通办”平台对接，实现数据交互和短信推送等功能。此外，本市坚持科技引领和数字赋能，构建智慧化河道管理体系，提升河道管理精细化水平，逐步实现河道管理数字化、智能化、智慧化，以及长三角区域水污染协同防治等，这些河道管理的成功经验都需要在条例修订时加以补充，通过立法予以固化。此前，市人大代表提交“关于《上海市河道管理条例》修订的议案”也提出了对《条例》修订的具体建议。

二、修订思路

此次修订围绕问题导向、需求导向、目标导向展开。问题导向，即通过梳理国家、国内外相关法律法规，以赴外省市调研、开座谈会、意见征求、问卷调查等开放式调研方式，理清《条例》与《中华人民共和国河道管理条例》等上位法、

国家规定相比需要增、改、删的内容和条款，并学习借鉴外省市河道管理条例的成功经验和做法，从工作实践角度出发，了解《条例》存在的问题和改进方法。需求导向，即通过对水利部河湖管理司、政策法规司、流域管理机构、外省市河道管理部门和本市相关委办局、市水务局各相关处室和单位、各区水务部门和河道管理单位开展多项专题调研，从河道管理体制机制、河道治理、保护和利用、涉河管理、保障与监督、法律责任等方面展开，通过调研来精准掌握目前《条例》规定与本市河道管理实际需求不匹配之处，进一步明确修订靶点。目标导向，即明确本次修订的最终成果包括形成《条例》修订草案、起草说明等具体材料。

三、调研工作组织架构

成立由局领导赵明和阮仁良副局长任组长，马维忠二级巡视员任副组长，相关处室和相关单位为成员的领导小组，下设工作小组负责条例修订的具体事务，领导小组和工作小组成员名单详见附件 1。

四、重点调研内容和时间安排

（一）调研专题

根据国家和本市河道管理最新要求，结合工作实际，拟围绕以下五个专题，开展立法修订调研工作：

1、河道管理主体职责分工

第一，河道管理体制机制及相关工作要求；第二，长江（上海段）和“一江一河”全域管理职责和分工；第三，

市区镇管河道划分、河道分级管理制度；第四，河道管理范围（含水域和陆域）划定及应用；第五，河道管理许可、备案管理制度，涉河建设项目和涉河活动管理制度；第六，涉河限制性行为和禁止性行为；第七，水上及滨水空间活动规范；第八，与水利部长江委和太湖局的分工协作，相关委办局涉河事宜（责权划分）。（牵头部门：河长处，责任部门：水利事务中心、建管处、防御处、运管处、海域处、执法总队、行政服务中心、堤防建设运行中心、安质监站）

2、河道规划及岸线规划管控

第一，全市河道蓝线规划编制程序；第二，河道规划体系与相关规划的衔接机制；第三，岸线规划管控。（牵头部门：规划处，责任部门：水务规划院、水利事务中心）

3、河道管理资金政策

第一，河道建设及管理养护投资事宜；第二，河道管理行政收费情况。（牵头部门：计财处，责任部门：水利处、水利事务中心）

4、相关法律法规梳理

第一，国家、外省市、本市相关法律法规制度汇编；第二，河道管理法律责任体系；第三，河道管理行政执法保障措施。（牵头部门：法规处，责任部门：执法总队、水利事务中心）

5、河道管理、管护措施

第一，河道的定义和《条例》适用范围；第二，长江采

砂制度落实及细化；第三，河道管理最新要求及措施分析；第四，一河一策、一河一档相关工作要求；第五，水环境治理、水生态修复相关政策及要求；第六，引调水管理、生态水位、生态流量相关工作；第七，河道养护企业信用评价制度；第八，河道健康评价制度；第九，长三角区域水污染防治协作；第十，档案信息化和数字孪生河道相关工作要求。

（牵头部门：水利处，责任部门：河长处、水资源处、科信处、执法总队、水利事务中心、水务规划院、水文总站、防御技术中心）

（二）调研形式

1、专题访谈、座谈

第一，水利部太湖局、长江委等国家部门。重点了解国家对河道管理的最新要求，国家河道管理条例的修订思路，本市河道管理与长江、太湖流域管理的衔接。

第二，本市规划资源、生态环境、绿化市容、建设交通、农林渔业等本市涉河管理部门。重点研究河道管理职责分工以及其他部门对河道管理的最新要求和立法需求。（调研大纲见附件2）

第三，各区水行政主管部门。重点了解各区河道管理实践经验和法治保障需求。

第四，相关涉河管理单位和行政相对人。重点了解相关制度实施情况及存在的问题。

2、本市实地调研

对本市河道管理成效显著区域和单位进行实地调研，总结行之有效的做法和制度。

3、外省市考察调研

赴正在推进河道管理立法修订工作或河道管理成效显著的兄弟省市，开展考察调研。重点了解立法修订的思路、主要内容，可复制可推广的河道管理制度。（调研大纲见附件 3）

4、市民问卷调查

对本市河道管理的效果进行评估，了解市民较为关注的河道治理问题。（调查问卷见附件 4）

（三）调研工作时间安排

2023 年立法修订调研工作，总体分为五个阶段：第一，制定方案；第二，专题调研；第三，撰写修订草案和起草说明；第四，征求意见；第五，审稿立项。（具体安排见附件 5）

五、工作进展

自 2022 年 6 月 27 日局领导召开动员大会以来，各级领导和部门高度重视条例修订工作，分管局长和相关领导多次开会协调，目前已作为 2023 年调研课题成功立项。当前已初步形成《工作方案》、《法律法规制度汇编》（附件 6）及《外省市河道管理立法情况简要分析报告》（附件 7）。

领导小组和工作小组组成人员名单

（一）领导小组组成人员

组长：赵明、阮仁良

副组长：马维忠

成员：丁曜、赵立明、李琳、顾圣华、庄敏捷、李昌林、张海燕、宋建锋、钱晓峰、沙治银、王肖军、孟明群、荣蜀华、胡险峰、兰士刚、孔聿、徐贵泉、汪结春、张鹏

（二）工作小组组成人员

领导小组下设工作小组，负责《条例》修订具体事务。

组长：马维忠

副组长：丁曜、庄敏捷、赵立明、李琳、宋建锋

执行副组长：胡险峰、李剑

成员：王琰、王其楼、郑海龙、赵贤豹、王晖、马小雪、邓武、柏茂松、卢智灵、李珍明、宋国煜

附件 2

本市委办局调研大纲

建议从河道管理体制机制、河道治理、保护和利用、涉河管理、保障与监督、法律责任等方面展开，重点关注以下问题：

- 1、 本部门或本单位业务对河道管理有何特殊要求？
- 2、 本行业或本部门业务工作与河道管理、河道治理、河道保护和利用之间关系？
- 3、 本部门或本单位有哪些涉河内容（建设项目和活动）在规划和建设中可能遇到的涉河问题？
- 4、 如何在立法中体现涉河建设项目和涉河活动审批的全过程管理？
- 5、 对涉河建设项目和活动的管理和审批有何意见和建议？
- 6、 本市河道管理、河道治理、河道保护和利用与交通、旅游、环保、市容环境卫生、农业、生态环境保护之间的制度衔接和职责分工当前存在哪些问题？
- 7、 入河排污口、排水口的设置管理与动态监管制度？如何明确水务和生态环境部门之间的职责分工？有何意见和建议？
- 8、 对渔网设置和非法捕捞、放生、游泳等方面的监管如何分工？如何协调？有何意见和建议？
- 9、 对本次《上海市河道管理条例》修订有何意见和建议？

外省市调研大纲

- 1、立法修订如何体现五位一体治水总目标？
- 2、“河长制湖长制”推进落实情况，是否将相关制度予以立法固化？
- 3、此次修法如何通过规划编制和总量管控，体现源头控制的原则？河道专业规划与国土空间规划、流域综合规划之间的协调关系？
- 4、河道分类管理的做法，以及相关分类管理制度？
- 5、此次修订中，是否对河道保护范围做出了明确划定？是否对河道保护范围内的活动做出规范？
- 6、河道治理工作和市容环境卫生、生态环境保护之间的制度衔接和职责分工？
- 7、如何在立法中体现涉河建设项目和涉河活动审批的全过程管理？
- 8、河湖生态评价制度实施情况。
- 9、立法修订或者工作实践中的其他制度创新。
- 10、利用河道堤顶或者平台兼做道路的，如何办理相关审批？审批部门是谁？
- 11、河道管理范围相邻堤防工程管理与保护范围如何划定？有哪些禁止或限制性行为？如何进行垃圾分类管理？
- 12、河道建设与养护资金政策及相关管理规定等。

附件 4

市民调查问卷

1. 对本市河道保护和治理效果的评价？

A. 非常满意 B. 基本满意 C. 不满意

2. 对本市水系贯通工作的评价？

A. 非常满意 B. 基本满意 C. 不满意

3. 对本市河道清污工作的评价？

A. 非常满意 B. 基本满意 C. 不满意

4. 对本市河道堤岸养护工作的评价？

A. 非常满意 B. 基本满意 C. 不满意

5. 对本市河岸绿化、休闲环境的评价？

A. 非常满意 B. 基本满意 C. 不满意

6. 对本市河湖岸线开发利用状况的评价？

A. 非常满意 B. 基本满意 C. 不满意

7. 您认为本市河湖环境污染主要原因？（多选）

- A. 排污排水 B. 农业污染 C. 生活垃圾
D. 河道淤积 E. 涉水建设 F. 水系阻断

8. 您认为此次河道管理立法修订，需要更加关注以下哪几个方面？
（多选）

- A. 水安全 B. 水资源 C. 水环境 D. 水文化

9. 您认为从河道管理体制机制、河道治理、保护和利用、涉河管理、保障与监督、法律责任等方面对本次《上海市河道管理条例》修订有何建议和意见？

调研工作总体时间安排

		时间	工作安排	责任部门
一	方案制定	1 月	基础资料搜集，并汇编参阅资料	工作小组
		1 月	确定《条例》修订调研工作方案和相关调研专题	领导小组
二	专题调研	2 月	调研工作启动(调研工作方案上党组会)落实责任分工	各调研专题牵头部门
		2-3 月	专题访谈、座谈 实地调研 问卷调查	工作小组(对象为各调研专题牵头部门、相关委办局、各区水务局、涉河相关单位)
		4-6 月	《条例》相关省市调研	工作小组：分组
		6 月	专家论证	工作小组(咨询水利专家、法律专家)
		6 月	汇总各专题调研报告	工作小组
三	撰写草案	7 月	补充调研(发现遗漏内容再补充调研)	工作小组、各调研专题牵头部门
		7 月	撰写修订草案初稿	工作小组

		8 月	初稿读稿	领导小组
四	征求意见	9 月	重点制度专题论证	工作小组
		9 月	修改完善修订草案 撰写起草说明	
		10 月	局内征求意见 委办局征求意见	
		11 月	意见梳理汇总，修改 完善修订草案和起草 说明	
		11 月	确定采纳的意见，审 核修订草案和起草说 明	领导小组
五	形成初稿	12 月	局内汇报，确定初稿	领导小组

附件 6（单独汇编成册，以下为目录）

《法律法规制度汇编》

目录

一、国家规定

（一）法律

- 1、中华人民共和国长江保护法（2020）
- 2、中华人民共和国水法(2016 修正)
- 3、中华人民共和国防洪法(2016 修正)
- 4、中华人民共和国黄河保护法（2022）
- 5、中华人民共和国航道法(2016 修正，节选)
- 6、中华人民共和国港口法(2018 修正，节选)
- 7、中华人民共和国土地管理法(2019 修正，节选)
- 8、中华人民共和国城乡规划法(2019 修正，节选)
- 9、中华人民共和国水污染防治法(2017 修正，节选)

（二）行政法规

- 1、中华人民共和国河道管理条例(2018 修订)
- 2、中华人民共和国防汛条例(2011 修订)
- 3、中华人民共和国水文条例(2017 修订)
- 4、长江河道采砂管理条例（2002 年）
- 5、中华人民共和国航道管理条例(2008 修订)
- 6、取水许可和水资源费征收管理条例（2017 修订，节选）
- 7、城镇排水与污水处理条例（2014，节选）

（三）部门规章

- 1、长江河道采砂管理条例实施办法(2016 修正)
- 2、入河排污口监督管理办法(2015 修正)
- 3、中华人民共和国航道管理条例实施细则(2009 修正)

（四）相关国家文件

- 1、国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见
(2021, 节选)
- 2、国务院办公厅关于加强城市内涝治理的实施意见 (2021, 节选)
- 3、国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见 (2015, 节选)
- 4、河道等级划分办法内部 (试行) (1994)
- 5、河长湖长履职规范 (试行) (2021)
- 6、河湖健康评价指南 (试行) (2020)
- 7、河道管理范围内建设项目管理的有关规定 (2017 修正)

二、本市相关规定

（一）地方性法规

- 1、上海市防汛条例(2021 修正, 节选)
- 2、上海市水资源管理若干规定 (2018 年, 节选)
- 3、上海市排水与污水处理条例 (2020 年, 节选)
- 4、上海市环境保护条例 (2022 修正, 节选)
- 5、上海市城市管理综合行政执法条例(2021 修正, 节选)
- 6、上海市航道条例 (2020 年)
- 7、上海市乡村振兴促进条例 (2022 年, 节选)

（二）地方政府规章

- 1、上海市水域市容环境卫生管理规定（2021 年）
- 2、上海市水文管理办法（2018 修正）
- 3、上海市水闸管理办法（2018 修正）
- 4、上海市城市管理综合行政执法条例实施办法（2021 修正，节选）
- 5、上海市水产养殖保护规定实施细则（2015 修正，节选）
- 6、上海港口岸线管理办法（2014 修正，节选）

（三）相关地方文件

- 1、上海市水务局印发《关于推进“两手发力”助力水务高质量发展的指导意见》的通知（2022 年）
- 2、上海市规划和自然资源局、上海市水务局关于印发《关于进一步加强本市河道规划管理的若干意见》的通知(2020 修订)
- 3、上海市水务局、上海市财政局关于印发《上海市河道整治工程项目和资金管理办法》的通知(2019 修订)
- 4、上海市水务局等关于印发《关于规范中小河道整治疏浚底泥消纳处置的指导意见》的通知（2018 年）
- 5、上海市人民政府办公厅关于转发市财政局等三部门制订的《上海市河道工程修建维护管理费征收使用管理办法》的通知（2017 年）
- 6、上海市水务局关于印发《上海市河道维修养护技术规程》（2022 修订）和《上海市河道维修养护定额》的通知(2015 修订)
- 7、上海市水务局关于印发《上海市河道水生生物管理维护手册（试行）》的通知（2013 年）

8、上海市水务局、上海市财政局关于印发《关于进一步加强本市河湖长效管理养护工作的实施意见》的通知（2019 年）

三、 外省市法规

- 1、苏州市河道管理条例（2022 修正）
- 2、江苏省河道管理条例（2021 修订）
- 3、甘肃省河道管理条例（2021 修订）
- 4、吉林省河道管理条例（2021 修订）
- 5、浙江省河道管理条例（2020 修正）
- 6、广东省河道管理条例（2020 年）
- 7、宁波市河道管理条例（2019 修订）
- 8、深圳经济特区河道管理条例（2018 修正）
- 9、内蒙古自治区河湖保护和管理条例（2022 年）
- 10、河北省河湖保护和治理条例（2020 年）
- 11、北京市河湖保护管理条例（2019 修正）
- 12、浙江省水域保护办法（2019 年）
- 13、江苏省水域保护办法（2020 年）
- 14、成都市《中华人民共和国河道管理条例》实施办法(2021 修订)

外省市河道管理立法情况简要分析报告

第一，从立法时间来看，各省市的河道管理条例制定时间都较早，而且基本没有进行过大修。近 5 年修订的（不计算打包修正），仅 6 部。分别是江苏（2017 年），广东、苏州、宁波（2019 年），甘肃、吉林（2021 年）。

第二，从立法体例来看，2000 年以前制定的河道条例，基本和上位法保持了相同的立法体例，条例主体内容分为河道整治、河道利用、河道保护和保障措施四章。2000 年以后，各地河道管理条例的立法体例有了明显变化：首先，河道整治和河道保护两章合并；其次，保障措施章节改为监督检查章节；最后，结合新的要求设立了新的章节，比如采砂管理、河长制等。新出台的《长江保护法》和《黄河保护法》等上位法主要涉及河道管理体制机制、河道治理、保护和利用、水污染防治、生态环境修复、水文化建设、绿色高质量发展、保障与监督、法律责任等方面的内容。

第三，从立法内容来看，2000 年以后制定的河道条例，根据国家最新要求和各地管理实践，体现了这么几个变化：第一，强调规划源头管控。比如，苏州、宁波。第二，体现河道整治转向河道治理。比如，甘肃、广东、宁波。第三，关注自然资源管理。比如江苏、甘肃都专章对采砂进行管理。第四，关注生态保护。比如宁波设专章生态治理。