

《浙江省山塘安全管理办法》解读

一、制定背景

1. 全省山塘数量较多，对农田灌溉和农村供水发挥巨大的作用。随着农村经济社会的不断发展，山塘安全运行至关重要，也日益成为农村防汛保安所关注的重点对象。

2. 目前各地山塘安全管理存在较多的问题，如：有的地方重视不够、责任不清、资金保障不足；有的地方将水电站蓄水引水建筑物、河道上的拦水坝、湖荡、池塘也纳入山塘管理；有的地方对山塘实行无差别管理导致人员资金的作用得不到有效发挥；有的地方只关注容积较大的，而一些容积不大但坝高较高山塘往往安全管理比较重要，却被忽视。

3. 省水利厅针对山塘管理先后出台了《浙江省山塘巡查管理办法（试行）》（浙水农〔2008〕24号）和《浙江省山塘降等与报废管理办法（试行）》（浙水农〔2014〕41号）等规范性文件，对规范山塘安全管理发挥了重要的作用，但随着经济社会发展和改革的不断深入，已经不能满足山塘安全管理的实际需要，并且部分内容与现行法规规章不相适应。

4. 水利工程运行管理标准化建设对山塘安全管理提出了新的要求。

5. 山塘安全管理方面的以下事权划分亟待明确，包括：（1）省、市、县级水行政主管部门之间。（2）县级水行政主管部门与乡级人民政府和街道办事处之间。（3）县级水行政主管部门与农业、林业、旅游、建设等有关部门及监狱之间。（4）乡级人民政府和街道办事处及农业、林业、旅游、建设等有关部门及监狱与所有权人（管理单位）之间。

二、主要内容

1. 明确了山塘安全管理的事权划分

省和设区市水行政主管部门的职责是业务指导。

县级水行政主管部门的职责主要是监督管理。当山塘位于设区市直接管理的区域内时，监督管理职责则由设区市水行政主管部门承担。

设区市或县级水利农业、林业、旅游、建设等有关部门和监狱负责其直属单位所有的山塘安全管理的监督检查。

乡级人民政府和街道办事处负责本行政区域内农村集体经济组织、民营企业、社会组织、公民所有的山塘安全管理的监督检查。

山塘所有权人对山塘安全管理负直接责任，是山塘建设、综合整治、运行管理、巡查管护的管理单位或责任主体。（1）农村集体经济组织所有的山塘，所有权人是村经济合作社。未设立村经济合作社的村，所有权人是村民委员会。（2）国有企业、民营企业、社会组织、公民所有的山塘，所有权人是其自身。（3）监狱、农场、林场等事业单位所有的山塘，所有权人是其自身管理机构。

2. 明确了山塘安全认定与评估程序与内容

坝高 15m 以上的山塘和屋顶山塘参照《浙江省小型水库大坝安全技术认定办法》定期进行安全技术认定，认定的安全状况区分为危险山塘、病害山塘、正常山塘，具体认定分类标准另行制定。鉴于山塘容积相对于小型水库库容一般小得多，安全技术认定程序和工作内容可适当简化，不必要完全照搬。

坝高 5~15m 的非屋顶山塘只进行安全评估，并且可以不定期集中成批进行，只区分为病害山塘和正常山塘，具体认定分类标准另行制定。

未进行综合整治、降低正常水位、增加泄洪能力、报废的危险山塘，必须放空，不得继续蓄水。

3. 明确了山塘报废启动程序

一是山塘存在安全隐患，对公共安全或者生态环境构成严重威胁，应当报废的，由县级水行政主管部门组织技术论证，作出强制报废的决定，由山塘主管单位组织制定报废实施方案并负责组织实施。

二是山塘需要报废且不属于前两条情况的，山塘主管单位应当依法组织技术论证，制定报废实施方案，报县级水行政主管部门批准后组织实施。

三是山塘实施报废前，山塘主管单位应在与山塘有关联的自然村和行政村予以公示，内容包括山塘概况、运行情况 and 效益、报废理由、所有权人或利害关系人的意见等。

四是县级水行政主管部门应组织对山塘报废实施方案进行技术审查，并对山塘报废工作实施监督。山塘报废实施方案的内容应当包括山塘工程概况、运行现状和效益、报废理由、报废技术措施（拆除挡水建筑物、排洪安全措施等）、经费预算、报废后土地利用方案，报废对下游防洪影响和采取的相应措施等。

五是山塘报废实施完成后，由县级水行政主管部门组织验收，并有山塘主管单位、所有权人及相关部门参加。

4. 明确山塘类型划分

根据坝高和下游地面坡度、是否有人密集场所及集雨面积等因素将山塘划分为高坝山塘、屋顶山塘、普通山塘。

一是将坝高 15m 以上的归为高坝山塘，无论下游地面坡度、是否有人密集场所及集雨面积如何均须依照《水库大坝安全管理条例》管理，也就不存在是否为“屋顶山塘”的问题。

二是将坝高 5~15m、失事后可能导致人员伤亡或房屋倒塌的山塘界定为“屋顶山塘”。除特殊情况具体分析外，一般按同时具备以下条件判定：

（1）集雨面积 0.1km² 以上。集雨面积不足 0.1km² 的径流量很小，一般不会发生洪水。

（2）下游地面坡度 2 度 (3.49/100) 以上。下游地面平坦开阔的情况下，即使山塘溃坝，水流一般都会散开，冲击力很小，不会对房屋构成威胁。

（3）下游 500m 以内有村庄、学校等人员密集场所和工矿企业。一般山塘溃坝后在 500m 以外水流冲击力已经大大削减并且人员也有撤离的时间，房屋应当是指村庄、学校和工业区等人员密集场所，至于山塘管理房、田间临时搭建的生产用房应不包括在内。

三是将坝高 5-15m 其他非“屋顶山塘”归为普通山塘。

三、关于适用范围

一是对山塘进行了定义，明确本办法所称山塘是指毗邻坡地修建的、坝高 5m 以上且具有泄洪建筑物和输水建筑物、总容积不足 10 万 m³ 的蓄水工程。也就是说，必须同时达到以下五项条件才能认定为山塘：

(1) 坝体两端邻接山坡。

(2) 坝高必须 5m 以上。相对于容积和集雨面积而言, 坝高与安全的关联度最大, 据分析计算和以往山塘出险的资料, 失事的山塘大部分坝高在 8m 以上, 基于安全考虑, 还是相对保守一点, 将本办法适用的坝高的下限设定为 5m。

(3) 挡水、泄洪、输水建筑物齐全。

(4) 必须是一座独立的蓄水工程。

(5) 总容积不足 10 万 m^3 。由于设定了坝高下限, 没有再设定总容积的下限。

二是明确本省行政区域内山塘的注册登记、运行管理、巡查管护、安全认定与评估、报废及综合整治, 均适用本办法。

三是明确坝高 2.5~5m 的低坝山塘可参照本办法执行, 并且明确具体由设区市或县级水行政主管部门另行规定。这意味着按以下情况具体操作:

(1) 并不是所有坝高 2.5~5m 的低坝山塘都参照本办法执行。只有容积和集雨面积都较大, 下游附近有村庄等人员密集场所, 可能存在安全问题的, 才参照本办法执行。

(2) 各地情况不一, 是否参照本办法执行、具体哪一部分参照本办法执行、如何参照本办法执行, 都由设区市或县级水行政主管部门决定。

(3) 设区市或县级水行政主管部门需要明文规定。

四是明确下列工程不适用本办法:

(1) 水电站蓄水建筑物、引水建筑物。由于其属于水电站, 不是独立的蓄水工程, 应当依照水电站进行安全管理。

(2) 河道上的拦水坝不是山塘, 包括堰坝、橡皮坝、翻板坝、闸坝等。这些都是河道组成部分或涉河建筑物, 应纳入河道管理。

(3) 坝高不足 2.5m 的湖、荡、池、塘。参照国际大坝委员会 ICOLD 157 号公告, 坝高 15m 以上为大坝, 2.5~5m 为小坝, 不足 2.5m 应当就不能称之为“坝”了。没有坝当然不能算作山塘。

(4) 四周均为平地(地面坡度不足 2 度)的蓄水工程。不在“山”上也不靠“山”, 当然不是山塘。