

浅析现行《水库大坝安全管理条例》存在的问题及修改建议

唐如华, 高远贵

(四川省水利科学研究院, 四川 成都 610072)

摘要:现行的《水库大坝安全管理条例》的颁布时间为20世纪90年代初期,在水库管理实施过程中起到了积极的作用。但随着当今社会飞速发展、环境条件的变化,已难以满足实际的需要,存在些许不足。阐述了其存在的不足并提出了修改建议。

关键词:水库;条例;修订;建议;大坝安全管理

中图分类号:TV7;TV62;TV697

文献标识码: B

文章编号:1001-2184(2016)01-0078-02

1 概述

建国以来,以《水法》、《防洪法》为基础,以《水库大坝安全管理条例》为核心配套水行政主管部门规章或规范性文件的水库管理法规体系已经形成,为依法管理水库提供了保障。

虽然这些法律、法规、制度在水库管理中发挥了积极作用,特别是《水库大坝安全管理条例》发挥了关键作用,但由于时代的变迁,水利建设与管理现状发生了很大变化,原有的一些条例、制度明显存在一定的不足。例如,现行的《水库大坝安全管理条例》是在1991年颁布的,带有明显的计划经济背景。随着我国经济社会的快速发展,社会主义市场经济体制的建立与完善,《水库大坝安全管理条例》的不适应性已逐渐显现,已难以适应和满足当前的实际需要。

2 存在的问题

笔者对《水库大坝安全管理条例》中存在的问题及应修改之处主要从以下几个方面进行了分析并提出了修改建议:

(1)适用范围问题:我国现有水库8万多座,其中小型水库占90%以上。如四川省现有水库8148座,其中大型51座,中型219座,小一型1228座,小二型6650座,小二型水库占总座数的82%。而现行的《水库大坝安全管理条例》适用范围为:坝高15m以上或库容100万 m^3 以上的水库大坝管理按条例执行;坝高15m以下、10m以上或者库容100万 m^3 以下、10万 m^3 以上且

对重要城镇、交通干线、重要军事设施、工矿区安全有潜在危险的大坝,其管理参照本条例执行。即对占比很大的小二型水库只是参照执行。

但目前存在的实际情况是:小型水库安全问题突出,病险水库较多,管理不规范、管理人员不稳定、维护管养经费不足等。因此,笔者建议:现行的《水库大坝安全管理条例》中的适用范围应扩大为小二型以上水库并要有针对性的条款规定小型水库的安全管理。

(2)水库库区管理问题:现行的《水库大坝安全管理条例》只涉及到水库枢纽的管理而无库区管理条款,从而造成库区的管理无法可依。但是,大坝与库区是一个整体,没有行之有效的库区管理就难以发挥工程效益,甚至危及水库大坝的安全。库区管理涉及水资源保护、库区环境、库区水质、库区淤积、水库诱发地震及库区养殖、库区旅游、库区开发等各方面,涉及面广、内容复杂,这些都需要从法律上进行制度创立并加以规范。因此,笔者建议:在《水库大坝安全管理条例》中应有专门的章节予以说明。

(3)法律主体问题:现行的《水库大坝安全管理条例》的法律主体是有关人民政府、大坝主管部门、水库管理单位、水行政主管部门等。但目前的实际情况是:大坝建设、管理体制发生了新的变化,改革开放后,特别是近几年,各类合资、股份制、民营企业不断投资水库建设,使投资主体日趋

收稿日期:2015-11-11

多元化。因此,笔者建议:这些水库的管理在《水库大坝安全管理条例》中应有说明、明确法律主体,以确保水库建设和安全运行。

此外,农村集体经济组织所有的水库多为小型水库,这类水库数量很大而且往往工程产权不清、管理责任不明确、责任主体不落实。按现有规定:这类水库一般由水库所在地乡、镇人民政府承担主管部门职责,但乡、镇政府限于财力有限,严重缺乏技术力量的支撑,故其难以胜任。因此,要对这类水库的责任主体、业务主体、管理经费作出明确规定,以利此类水库的管理。

(4)制度建设问题:建立合理、完整的制度是做好各项管理工作的基础。确保水库工程安全必须建立一个可操作的制度体系,并从法律法规上给予保障。笔者从实践出发,建议在《水库大坝安全管理条例》中建立水库管理制度、权证制度、注册登记制度、建设管理制度、工程安全监测、检查、鉴定制度、维修养护制度、调度运行制度、库区开发保护制度、岗位准入制度、风险评估制度、抢险预案制度、终止使用制度以及监管制度等。

笔者认为最主要的在于完善制度。

①完善注册登记制度:水库注册登记是监督管理工作的基础,只有达到一定条件,才可登记并准许运行。而现行的注册登记制度其作用仅限于“身份证”,对于其是否能安全运行控制力度不大。笔者认为:水库注册登记应是对水库工程是否达到特定的技术标准、规范的审核与认定,应是一种行政许可,是“许可证”。对于能够达到技术标准和规范的水库才能准许注册,否则不予注册,不能运行。按照许可、监督一致的原则,宜由政府水库安全监管部门统一注册和登记。

②抢险预案制度:水库一旦出险,单靠管理单位、主管部门的力量难以实施抢险。笔者认为:应按属地原则,由当地县级政府统一指挥,动员社会力量参加抢险。水库抢险具有时间紧、涉及面广等特点,既要有行政措施的保障,又要有技术措施的支持,需要事先制定预案,从人、财、物等方面保证抢险工作进行。水库抢险预案是对水库可

能发生的各种险情预先制定对策和措施并将其做为实施具体抢险行为的依据,必须规定预案编制、批准权限和实施责任。

③岗位准入制度:水库管理专业性很强,必须建立水库管理人员的素质保障机制。对检查、监测、运行操作、调度等重要岗位实行准入控制,严格技术岗位人员配备标准,明确各类岗位的最低标准和学历要求。

④落实力度问题:《水法》、《防洪法》、《水库大坝安全管理条例》等法律法规相继颁布实施以来,水库管理法规与技术标准在不断建设和完善,但是其落实情况不容乐观,普遍存在重建轻管的现象,水库管理、特别是小型水库管理没有走向常规和正规。因此,笔者建议:要在《水库大坝安全管理条例》中强制性地落实安全管理制度、安全管理技术标准。对罚则一章要具体和从重,对违反条例规定的行为要作出具体的处罚措施并严格执行。

3 建 议

水库安全运行除与水库所有者、管理者相关外,还与全社会成员的生活息息相关,水库安全是关系到社会稳定和人民生命财产安全大局的公共安全问题,因此,笔者建议:提请全国人大就水库安全管理专门修编后立法,依法加强水库管理。

4 结 语

笔者根据多年来涉及水库安全等方面的工作经验,对现行的《水库大坝安全管理条例》在新形势下对现行管理要求存在的不足予以指出并提出了相关的建议,为更好地指导工作,修编完善上述条例是大势所趋,也是科学发展的需要。笔者所提出的以上修改意见正确与否,敬请同行批评指正。

作者简介:

唐如华(1964-),男,湖北天门人,工程师,学士,从事水利水电工程质量检测工作和相关技术研究管理工作;
高远贵(1963-),男,四川成都人,工程师,从事水利水电工程质量检测工作和相关技术推广应用及项目管理工作。

(责任编辑:李燕辉)