

海塘管理办法规章征求意见

为进一步加强本市海塘建设管理，防御风暴潮灾害、保障人民生命财产安全，根据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《上海市防汛条例》等规定，市水务局起草了《上海市海塘管理办法（修订草案）》。现将规章草案征求意见稿公开征求市民和相关单位的意见，希望市民和各单位就相关内容提出意见和建议。有关事宜告知如下：

一、市民和各单位可以将书面意见直接寄送至江苏路 389 号 1010 室法规处 邮编：200050；传真：32066098；也可以发送电子邮件至 shanghaiwaterfgc@163.com。

二、征求意见截止日期为 2020 年 5 月 28 日。

上海市水务局

2020 年 4 月 28 日

关于《上海市海塘管理办法（修订草案）》的说明

《上海市人民政府办公厅关于 2020 年政府规章立法工作计划的通知》（沪府办〔2020〕15 号）将《上海市海塘管理办法（修改）》列为正式项目。为进一步加强本市海塘建设管理，防御风暴潮灾害、保障人民生命财产安全，我局起草了《上海市海塘管理办法（修订草案）》（以下简称《办法草案》），现将相关情况说明如下：

一、起草背景

上海位于西北太平洋沿岸，三面滨江临海，属于遭受风暴潮灾害较为严重的地区之一。修筑于沿江沿海的 505 公里海塘是保障上海抵御风暴潮灾害的第一道防线，其安全性和防御能力直接关系上海城乡安全。历届市委市政府高度重视海塘防汛安全，尤其是 1997 年第 11 号强台风严重影响以来不断加大海塘达标建设力度，全市海塘防汛减灾能力有了全面提高，有效防御了“派比安（0012 号）”、“桑美（0014 号）”、“麦莎（0509 号）”强台风的侵袭，以及 2018 年“安比（1810 号）”、“云雀（1812 号）”台风的正面袭击和“摩羯（1814 号）”台风、暴雨、高潮的接连侵袭，保障了城乡经济社会的平稳运行。

原《上海市海塘管理办法》于1998年12月7日颁布，自1999年2月1日施行。在二十年的海塘建设管理工作中，《办法》对于加强本市海塘达标建设、维修，规范海塘管理工作，以及制止和打击危害海塘安全的行为等方面起到积极的作用。但是，随着本市社会经济的发展，特别是沿江沿海社会经济快速发展，海塘建设和管理面临许多新情况和新问题，管理体制也发生了较大变化，已难以完全适应新形势新情况，同时近年来海塘建设管理工作中积累了不少成功经验，都亟待在规章立法修订中予以完善。

二、起草原则

（一）坚持问题导向，保障城市安全

针对海塘建设、管理中出现的新情况、新问题，系统梳理，予以规范，并将海塘建设、管理工作中形成的成功经验做法反映在《办法草案》中。此外，充分借鉴了外省市立法中成功有效的做法。

（二）坚持需求导向，不做全面改动

原《上海市海塘管理办法》经过二十年的施行，证明总体上符合上海海塘建设管理工作实际，是行之有效的。本次修改主要针对实施以来暴露出的主要问题，重点围绕达标建设、备塘管理、岁修和维修养护责任、经费列支、专用岸段

属性转变等方面进行局部修改，进一步落实城市精细化管理要求，细化管理制度，统一管理标准，明确相关方的权利义务。

三、重点内容说明

《办法草案》共三十条，主要规范了以下内容：

（一）关于海塘的分类和定义

目前，依据《上海市海塘规划(2011—2020年)》，上海市海塘管理实践中分类主要有一线海塘、主海塘、备塘。为进一步规范海塘分类管理，《草案办法》第十三条、第十四条、第十五条、第二十九条中对海塘分类管理，进一步明确一线海塘转为主海塘要求和程序，规范备塘保留和废除，并对主海塘、一线海塘、备塘加以具体定义。

（二）关于市区两级管理事权划分

针对原《上海市海塘管理办法》中经费列支与实际做法不一致，市区两级事权财权不统一的问题。《草案办法》将目前实际做法在规章中予以明确，对市区两级事权划分做了调整，《草案办法》第七条、第八条、第九条明确了海塘建设和维护责任主体，并进一步明确了公用岸段和专用岸段的经费保障。

（三）关于海塘安全鉴定

《上海市防汛条例》第十九条要求对防汛工程设施应当定期组织安全鉴定，原《上海市海塘管理办法》对此没有明确规定。《办法草案》第二十五条对海塘安全鉴定作了相应制度规定，并明确市水务局应根据国家有关规定制定海塘安全鉴定管理办法、技术标准和规范。

（四）关于专用岸段海塘属性转变的问题

根据《上海市海塘规划（2011-2020年）》（沪府【2013】88号），陆域及长兴岛主海塘防御能力为200年一遇高潮位+12级风，崇明岛及横沙岛主海塘防御能力为100年一遇高潮位+11级风。在海塘达标建设过程中，由于专用岸段达标建设缺乏资金保障和政策支持，。实践中存在专用岸段单位自愿无偿移交海塘权属的情况，海塘属性的转变，既能有力推进海塘规划目标的实现，确保公共安全利益，也可以释放出更多的海塘公共亲水空间。因此，在《办法草案》第十二条中对专用岸段海塘转为公用岸段海塘程序加以规定，鼓励专用单位无偿转为公用岸段。

（五）关于禁止行为、限制行为与上位法不一致问题

随着社会的发展，海塘范围内的违法行为较以往有了变化，《上海市防汛条例》于2014年修正，对海塘保护范围

内的禁止性行为做了调整。原《上海市海塘管理办法》所规定的 7 项禁止性行为与 7 项限制性行为与现行《中华人民共和国水法》《中华人民共和国河道管理条例》及《上海市防汛条例》不一致。因此，《办法草案》第十七条、第十八条、第二十六条对海塘保护范围内禁止性行为、限制性行为及相应的行政处罚规定根据上位法加以修正。

《上海市海塘管理办法（修订草案）》

第一条（目的和依据）

为了加强海塘的建设、维护和管理，防御风暴潮灾害，保障人民生命财产安全，根据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》《上海市防汛条例》《上海市滩涂管理条例》，制定本办法。

第二条（适用范围）

在本市行政区域内从事海塘建设、维护和管理及与海塘安全有关的活动，适用本办法。

前款所称海塘，是指长江口和杭州湾沿岸以及岛屿四周修筑的堤防（含堤防构筑物，下同）和保滩工程。

第三条（管理和保护范围）

有随塘河的海塘管理范围为堤身、堤外坡脚外侧 20 米滩地和堤内坡脚至随塘河边缘的护堤地；无随塘河的海塘管理范围为堤身、堤外坡脚外侧 20 米滩地和堤内坡脚外侧 20 米护堤地；保滩工程范围按照批准的设计文件确定。

海塘保护范围与管理范围一致。

第四条（管理部门）

上海市水务局（以下简称市水务局）负责全市海塘的建设、维护和管理工作；区水务局负责本行政区域内海塘的维护和管理工作。

第五条（管理原则）

海塘建设、维护和管理实行统一管理与分级分类负责相

结合的原则。

第六条（海塘专项规划）

海塘专项规划由市水务局会同有关部门组织编制，经市规划行政管理部门综合平衡后纳入本市城市总体规划，报市人民政府批准后实施。

第七条（建设和维护计划）

按照建设、**维护**责任，海塘分为公用岸段海塘和专用岸段海塘。

公用岸段海塘建设的年度计划，由市水务局组织编制；公用岸段海塘**维护**的年度计划，由区水务局组织编制，报市水务局**批准**。

专用岸段海塘建设、**维护**的年度计划，由专用单位组织编制，报区水务局备案。

第八条（建设和维护责任）

公用岸段海塘的建设，由市水务局组织实施。**公用岸段海塘的维护**，由市水务局委托相关区水务局组织实施。

专用岸段海塘的建设和**维护**，由专用单位组织实施。

第九条（经费保障）

公用岸段海塘的**建设和维护经费**，由市级财政承担。

专用岸段海塘的**建设和维护经费**，由专用单位承担。

第十条（技术标准和规范）

海塘建设和**维护**，应当按照规定的技术标准和规范实施。

海塘建设和**维护**的技术标准和规范，由市水务局根据国

家有关规定制订。

第十一条（公用岸段海塘的使用）

需要使用公用岸段海塘的，使用单位应当向所在区水务局提出申请，经区水务局审核同意，报市水务局批准后方可使用。

自申请被批准之日起，公用岸段海塘转变为专用岸段海塘，由使用单位承担所使用岸段海塘的建设和维护责任。

第十二条（专用岸段转为公用岸段）

专用单位应当根据海塘专项规划开展建设。

本市鼓励专用单位将专用岸段海塘无偿转为公用岸段海塘，并纳入公用岸段海塘管理。

第十三条（海塘的分类）

海塘按功能分为主海塘、一线海塘和备塘。

第十四条（一线海塘转为主海塘）

一线海塘需要作为主海塘管理的，应当符合下列条件：

- （一）符合规定的防汛安全标准；
- （二）经受连续三年防汛安全考验。

符合前款规定条件的一线海塘，由建设单位持有关文件和资料向所在区水务局提出申请，经审核同意并经市水务局验收批准后，作为本市主海塘进行管理。

一线海塘作为主海塘管理后，建设单位应当将海塘设计和施工的有关技术资料送交所在区水务局备案。

第十五条（备塘的保留和废除）

市水务局应当根据主海塘的防御能力，结合所在地的防

汛情况，对备塘的保留或者废除作出确认。

对确认保留的备塘，按照本办法统一管理；对确认废除的备塘，按照国有土地的有关规定进行管理。

第十六条（土地确权）

公用岸段海塘范围内的土地使用权确权手续，按照国家和本市的有关规定，由所在区水务局向土地管理部门办理。

第十七条（禁止行为）

在海塘保护范围内，禁止下列行为：

- （一）削坡或者挖低堤顶；
- （二）毁损防浪作物；
- （三）擅自搭建建筑物或者构筑物；
- （四）擅自垦殖；
- （五）铁轮车、履带车、超重车擅自在堤上行驶；
- （六）爆破、打井、挖石、取土或者挖筑养殖塘；
- （七）倾倒废液、废渣或者其他废弃物；
- （八）损毁或者偷盗海塘标志、里程桩、界牌；
- （九）兴建墓穴；
- （十）其他危害海塘安全的行为。

第十八条（限制行为）

在海塘保护范围内从事下列行为，应当经区水务局审核同意：

- （一）钻探、打桩，建设水闸等堤防构筑物，或者进行穿堤管道、缆线铺设等活动；
- （二）修筑道路；

(三) 割除防浪作物、放牧;

(四) 堆放物料;

涉及在堤防上破堤、开缺或者凿洞等施工行为的,应当经市水务局审核同意。

第十九条 (施工要求和竣工验收)

经批准在海塘保护范围内钻探、打桩,建设水闸等堤防构筑物,进行穿堤管道、缆线铺设等活动的,建设单位应当在规定的范围和期限内施工。

工程竣工后,建设单位应当通知所在区水务局参加验收;其中涉及在堤防上破堤、开缺或者凿洞施工的,应当通知市水务局参加验收。

第二十条 (堤顶道路的使用)

需要利用公用岸段海塘的堤顶作为专门或者主要运输道路的,应当经所在区水务局批准,并从批准之日起承担堤顶道路的维修责任。

本市发布台风、暴雨相应预警时,市或者区水务局可以设置标志或者发布通告禁止车辆通行,但防汛抢险车辆除外。

第二十一条 (水毁修复)

因风暴潮等自然灾害造成海塘损毁的,所在区水务局应当立即向市水务局报告,由市水务局组织开展应急抢险修复工程。

第二十二条 (临时禁捕区域和禁渔区域规定)

海塘建设、维护工程施工期间,市或者区水务局应当会

同同级渔业行政主管部门在海塘工程施工作业水域划定临时禁捕区域和禁渔区域。

在临时禁捕区域和禁渔区域，不得从事危害海塘工程施工安全的渔业生产和作业活动。

第二十三条（海塘绿化）

在海塘保护范围内的宜林和宜草地带，市或者区水务局应当组织种植保护海塘的林木和防浪植物，因地制宜建设绿色生态海塘。

第二十四条（检查和监督）

市水务局应当定期组织对全市海塘的防汛安全检查和监督。

区水务局应当加强对本行政区域内海塘的日常防汛安全检查和监督。

任何单位或者个人不得妨碍或者阻挠市水务局或者区水务局的防汛安全检查。

第二十五条（安全鉴定）

发现可能影响海塘防汛安全状况的，应当及时进行安全鉴定。市水务局应根据国家有关规定制定海塘安全鉴定管理办法、技术标准和规范。

第二十六条（行政处罚）

单位或者个人违反本办法第十一条第一款、第十七条、第十八条、第十九条、第二十条、第二十二条第二款规定的，由市水务局或者区水务局责令改正，处五百元以上五千元以下罚款；情节严重的，处五千元以上五万元以下罚款。

对违反本办法的行为，法律、法规对实施处罚的部门另有规定的，从其规定。

第二十七条（管理人员违法行为的追究）

海塘管理人员应当遵纪守法，秉公执法。对玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、索贿受贿、枉法执行者，由其所在单位或者上级主管部门给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第二十八条（复议和诉讼）

当事人对市水务局或者区水务局作出的具体行政行为不服的，可以按照《中华人民共和国行政复议法》或者《中华人民共和国行政诉讼法》的规定，申请行政复议或者提起行政诉讼。

第二十九条（有关用语的含义）

本办法所称堤防构筑物，是指沿堤修筑的水闸、涵闸。

本办法所称保滩工程，是指沿堤修筑的丁坝、顺坝、勾坝和护坎。

本办法所称维护是指维修养护。

本办法所称主海塘是指起主要防御作用的海塘，一线海塘是指临水侧前沿海塘，备塘是指主海塘内侧的海塘。

第三十条（施行日期）

本办法自 年 月 日起施行。1998年12月10日上海市人民政府发布的《上海市海塘管理办法》同时废止。