

# 水土保持强监管的总体任务和要求

水利部水土保持司 王瑞增

# 提 纲

---

- 一、强监管总体任务和要求
- 二、水利部水保160号文件

# 一、总体任务和要求

(一) 水行政主管部门的水土保持职责是什么？

《水土保持法》和“三定”方案就此作出了明确规定

## □ 《水土保持法》第五条明确：

国务院水行政主管部门主管全国水土保持工作。

县级以上地方人民政府水行政主管部门主管本行政区域的水土保持工作。

各流域机构在所管辖范围内依法承担水土保持监督管理职责。



## □ 机构改革后的“三定”方案明确：

水利部负责水土保持工作，具体职责有四项。

一是拟订水土保持规划并监督实施

二是组织实施水土流失的综合防治，指导国家重点水土保持建设项目的实施

三是组织开展水土保持监测并定期公告

四是负责生产建设项目水土保持监督管理工作

同时，《水土保持法》明确规定了政府在组织领导、规划实施、资金保障等方面的责任，政府相关部门的职责，以及企业和个人的水土流失预防和治理义务。

- **县级以上人民政府**应当加强对水土保持工作的统一领导，将水土保持工作纳入本级国民经济和社会发展规划，对水土保持规划确定的任务，安排专项资金，并组织实施。
- **县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门**按照各自职责，做好有关的水土流失预防和治理工作。
- **任何单位和个人**都有保护水土资源、预防和治理水土流失的义务，并有权对破坏水土资源、造成水土流失的行为进行举报。

## (二) 为什么确定这些职责和任务？

这是由水土保持在经济社会和生态文明建设中的地位和作用决定的

### 1. 水土保持是生态文明建设的重要内容

➤ 水土流失状况是反映生态环境质量好坏的重要综合性指标，加快推进生态文明建设必须解决水土流失问题。

党的十八大以来，习近平总书记在谈及生态文明建设时多次强调水土保持。中央关于加快推进生态文明建设的一系列文件都对水土保持工作提出了明确的要求。

# 习近平

## 系列重要讲话数据库



★共抓大保护，不搞大开发。实施好长江防护林体系建设、**水土流失**及岩溶地区石漠化治理、退耕还林还草、**水土保持**、河湖和湿地生态保护修复等工程，增强水源涵养、**水土保持**等生态功能。

——2016年1月，在推动长江经济带发展座谈会上，习近平总书记指出

★黄河、长江都是中华民族的母亲河。保护母亲河是事关中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计。甘肃是黄河流域重要的水源涵养区和补给区，要首先担负起黄河上游生态修复、**水土保持**和污染防治的重任。

——2019年8月21日，习近平总书记在甘肃考察时指出

## 2.水土保持在改善和保护生态环境中具有不可替代的作用

- 水土流失是我国的重要生态环境问题
- 水土流失是各类生态退化的集中反映

水土资源是生态环境的基本要素，是决定生态环境质量和演替发展进程的重要因素。凡是水土流失问题突出的地方都是生态环境恶化的地方。只要水土流失问题得到解决，生态环境就好转了。



### 3.脱贫攻坚、乡村振兴和经济社会可持续发展，水土保持是基础



- 全国74%的贫困人口分布在水土流失严重区域。
- 水土流失严重，会导致和加剧贫困，乡村振兴的“产业兴旺、生态宜居”就没有条件，经济社会发展也就没了基础。

## 4.水土保持是治水事业的一项根本性措施

水土流失与水资源短缺、水生态损坏、水环境污染三大水问题密切相关。

- 严重的水土流失会导致水源涵养能力不足，影响“盛水的盆”，加剧水资源时空分布不均
- 水土流失会造成水生态损坏，加剧生态恶化
- 水土流失作为载体还会带来农业农村等面源污染，进入江河湖泊，造成水环境污染

### （三）面临的突出矛盾和问题：

- 对标对表习近平生态文明思想和习近平总书记治水重要论述精神
- 对照新时代我国社会主要矛盾的变化
- 与水利改革发展总基调，以及水土保持事业发展的要求相比，当前仍面临不少突出矛盾和问题

**1.人为水土流失监管存在差距**

**2.水土流失问题依然是突出短板**

**3.监管能力和手段明显不适应**

**4.牵头组织协调作用发挥明显不够**

## 人为水土流失监管存在差距

水土流失的形成和加剧与人的行为密切相关，根子上都是由于不合理的生产方式造成的。不解决“增”的问题，就无法实现“减”的目标。

### □ 部分违法项目没发现

- 部分生产建设项目“未批先建”“未验先投”未被发现
- 水土保持法中明确的对禁垦坡度以上陡坡地开垦、取土挖砂采石等生产建设活动的监管还没有开展。

### □ 部分已发现的违法项目尚未处罚

### □ 需要管的任务还很重

- 新时期生态保护要求更高，发展与保护矛盾突出
- 基础设施建设与资源开发强度大，人为水土流失监管任务更重

## 监管能力和手段明显不适应

水土保持工作的本质就是要调整人的行为、纠正人的错误行为，而调整人的行为、纠正人的错误行为只能是靠强有力的监管。

➤ 生产建设项目监管存在监管能力和手段不足的突出问题

### □ 一是发现不了问题。

➤ 生产建设项目面广量大，涉及各行各业

➤ 重点治理工程大多分布在偏远地区

➤ 仅靠传统的“人、车、相机”为主的现场检查，很难也不可能做到及时发现生产建设项目违法违规行为，也不能准确掌握水土保持重点治理工程的实施效果。

## □ 二是掌握不了真实情况。

- 仅仅靠地方带着去，靠传统的发通知、听汇报等检查方式，是不可能掌握真实情况的
- 特别是机构改革后基层普遍存在人少事多的情况，监管能力手段不足的问题就更为突出
- ✓ 要用**现代信息化技术**来及时发现问题，提高监管效能
- ✓ 要用**暗访督查等管用的方式**来了解真实情况。

## （四）下一步工作思路和重点举措

### ◆ 总体思路

深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记治水重要论述精神，认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，紧紧围绕“水利工程补短板、水利行业强监管”水利改革发展总基调，**切实把工作重心转变到监管上来，在监管上强手段，在治理上补短板。**

**聚焦“看住人为水土流失”和“加快推进重点地区治理速度”两大工作目标**，以强化人为水土流失监管为核心，以完善政策机制为重点，以严格督查问责为抓手，充分依靠先进技术手段，全面履行水土保持职责，着力提升管理能力与水平，为加快推进生态文明建设、保障经济社会可持续发展提供支撑。

## ◆ 重点举措

- ✓ 对人为水土流失实施强有力的监管
- ✓ 加快补齐水土流失治理短板
- ✓ 全面提升水土保持监测能力
- ✓ 大力推进水土保持信息化应用
- ✓ 抓好水土保持规划考核评估
- ✓ 着力夯实水土保持工作基础

## 1.对人为水土流失实施强有力的监管

目标： 看住人为水土流失

要害： 运用先进手段精准发现问题，严格依法查处违法违规  
行为，建立完善履职督查体系

□ 一是建立可操作、能落实的制度体系。

水利部已经出台一个意见、一个办法和一个标准。

## 《水利部进一步深化“放管服”改革全面加强水土保持监管的意见》（水保[2019]160号文）

- 新时期人为水土流失监管方面揽总的文件
- 主要目的是推动地方各级水保部门把主要精力放到监管上来，转变管理思路 and 方式

## 《生产建设项目水土保持监督管理办法》

(办水保[2019]172号)

- 明确了对生产建设项目开展**监督检查**、对地方各级水行政主管部门开展**履职督查**的程序、方式和内容

## 《水土保持问题分类及责任单位责任追究标准》（试行）

(水保监督函[2019]20号)

- 对生产建设项目违法违规行为和水土保持主管部门履职缺位、不到位情况，都明确了**问题认定标准**和**责任追究方式**。

## □ 二是以卫星遥感手段为主进行监管

通过卫星遥感解译，及时精准发现违法违规行为，实现全过程常态化监管。

**水利部** 2019年，对全国550万平方公里国土面积开展遥感监管  
2020年，组织开展一次全国全覆盖的遥感监管  
2021年起，按月随机确定范围开展遥感监管

**省级** 2020年，至少一次开展本省区域全覆盖遥感监管  
2021年起，每年组织开展2-4次全覆盖遥感监管

**市县** 重点是开展现场核查和执法查处。

## □ 三是集中查处和曝光一批查处违法违规行为

建立完善监管与执法的联动机制，按照“不动摇、不松劲、不开口子”的要求，针对专项执法行动、遥感监管发现的问题，依法依规严肃查处。

- 执法查处以市县为主。
- 水利部和省级要挂牌督办一批、公开曝光一批

## □ 四是实行信用监管

- 对生产建设单位、技术服务单位和施工单位**实行信用管理**
- 建立水土保持“**重点关注名单**”和“**失信黑名单**”
- 通过“**信用中国**”、**水利市场信用平台**和**地方信用平台**等发布
- 对失信主体采取**联合惩戒**，让存在违法失信的市场主体“**一处受罚，处处受限**”

## 二、水利部水保160号文

---

文件包括总体要求、精简优化审批、加强事中事后监管、优化政务服务、保障措施等五部分内容。

# （一）总体要求

## 1、指导思想

- 重点：完善政策机制
- 抓手：严格责任追究
- 手段：充分运用高新技术
- 目标：构建系统完善、权责明晰、科学规范、运行高效的监管体系；履行法定职责，提升管理服务水平，支撑生态文明建设和经济社会可持续发展

## 2、基本原则

依法依规监管、公开公正监管、科学有效监管、联合协同监管

## （二）精简优化审批

### 1、大幅压减审批范围

#### ◆ 编制范围：

**报告书：**5公顷以上或者5万立方米以上

**报告表：**0.5公顷以上5公顷以下或者1千立方米以上5万立方米以下

**不再办理审批手续：**不足0.5公顷且挖填土石方总量不足1千立方米（做好防治）

◆ 时间节点：应当在项目开工前报批

◆ **审批方式：**报告书实行审批制，报告表实行承诺制

◆ 审批部门：水行政主管部门或者地方人民政府确定的其他水土保持方案审批部门

以往规定：

《开发建设项目水土保持方案编报审批管理规定》

（水利部令第24号）

**报告书：**征占地面积1公顷以上或挖填土石方总量1万立方米以上编报方案报告书；

**报告表：**其他编报方案报告表

## （三）精简优化审批

### 2、优化渣场审批程序

- ◆ 确需在批准的水土保持方案确定的专门存放地外新设弃渣场的，生产建设单位可在征得所在地县级水行政主管部门同意后先行使用，同步做好防护措施，保证不产生水土流失危害，并及时向原审批部门办理变更审批手续。
- ◆ 要求：新法之后启用的新设渣场，依法必须报批。县级同意后可先行使用，统一变更。

变更规定：

（办水保[2016]65号文关于新设弃渣场）

在水土保持方案确定的废弃砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等专门存放地（以下简称“弃渣场”）外新设弃渣场的，或者需要提高弃渣场堆渣量达到20%以上的，报水利部审批。

## （三）精简优化审批

### 3、推行区域评估

- 要求：对各类开发区建设推行水土保持区域评估
- 编制：开发区管理机构
- 时间：在“五通一平”之前报批
- 审批：批准设立开发区的同级人民政府水行政主管部门或者其他部门审批
- 内容：水土保持区域评估报告应当明确水土流失防治的任务和责任主体
- 项目：开发区内的项目水土保持方案实行承诺制或备案制管理(不再区分项目类别)
- 落实：开发区管理机构应当督促入驻生产建设单位履行好水土流失防治责任和义务

鼓励各地探索区域评估具体办法

背景：2018年5月18日，国务院办公厅发布《关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》，要求在各类开发区推行由政府统一组织对一定区域内土地勘测、矿产压覆、地质灾害、水土保持等事项实行区域评估，切实减轻企业负担。

## （三）精简优化审批

### 4、优化规范审查审批

#### ◆ 关于技术评审

水土保持方案报告书：应当进行技术评审，技术评审意见是行政许可的技术支撑和基本依据。

报告书评审费用：水行政主管部门或者其他审批部门组织开展技术评审，**评审费用应当纳入各级财政预算，禁止向生产建设单位收取或者变相收取评审费用。**

实行承诺制管理的项目水土保持方案（报告表、开发区内项目等）：  
由生产建设单位从省级水行政主管部门**水土保持方案专家库**中自行选取**至少一名专家签署是否同意意见**，审批部门不再组织技术评审。

评审责任：技术评审单位对技术评审意见、专家对签署的意见负责。

## （三）精简优化审批

### 5、优化规范审查审批

#### ◆ 关于审批要求

- 严格水土保持方案审批，对不符合水土保持法律法规、技术标准等要求的一律不予许可，严守生态红线。
- 对实行承诺制管理的项目，水行政主管部门要对承诺人履行承诺的情况进行检查，**对承诺人未履行承诺的，审批部门要依法撤销水土保持行政审批决定并追究承诺人的相应责任。**
- 《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》要求，书面承诺履约情况记入信用记录，作为事中、事后监管的重要依据，对不履约的申请人，视情节实施惩戒。

## （三）精简优化审批

### 6、简化验收报备

- ◆ 水土保持设施自主验收报备应当提交水土保持设施验收鉴定书、水土保持设施验收报告和水土保持监测总结报告。
- ◆ 实行承诺制或备案制管理的项目，只需要提交水土保持设施验收鉴定书，其水土保持设施验收组中应当有至少一名省级水行政主管部门水土保持方案专家库专家。

## （四）加强事中事后监管

### 1、对方案实施情况的跟踪检查

各级水行政主管部门和流域管理机构应当加强对水土保持方案实施情况的跟踪检查。

- 实现在建项目全覆盖：跟踪检查应当采取遥感监管、现场检查、书面检查、“互联网+监管”相结合的方式，实现在建项目全覆盖。
- 现场检查全面推行“双随机一公开”：现场检查随机确定检查对象，每年现场抽查比例不低于本级审批方案项目的10%。对有举报线索、不及时整改、不按规定提交水土保持监测季报和纳入重点监管对象的项目要组织现场检查。

## （四）加强事中事后监管

### 2、验收核查

- ◆ 各级水行政主管部门和流域管理机构应当加强生产建设项目水土保持设施自主验收的监督管理。对水土保持监测评价结论为“红”色的，以及根据跟踪检查和验收报备材料核查的情况发现可能存在较严重水土保持问题的生产建设项目，接受报备的水行政主管部门应当组织开展现场核查。
- ◆ 对不符合规定程序或者不满足验收标准和条件的，应当责令限期整改，逾期不整改或者整改不到位的依法予以处罚，并追究相关单位和人员的责任。
- ◆ 核查应当在出具报备回执后12个月内完成。

## （四）加强事中事后监管

### 3、强化监测和监理

#### 关于监测

- ◆ 编制水土保持方案报告书的项目，应当依法开展水土保持监测工作。
- ◆ 实行水土保持监测“绿黄红”三色评价，水土保持监测单位根据监测情况，在监测季报和总结报告等监测成果中提出“绿黄红”三色评价结论。
- ◆ 监测成果应当公开，生产建设单位应当在工程建设期间将水土保持监测季报在其官方网站公开，同时在业主项目部和施工项目部公开。
- ◆ 水行政主管部门要将监测评价结论为“红”色的项目，纳入重点监管对象。

生产建设项目水土保持监测工作管理办法正在修订。

## （四）加强事中事后监管

### 3、强化监测和监理

#### 关于监理

◆ 凡主体工程开展监理工作的项目，应当按照水土保持监理标准和规范开展水土保持工程施工监理。

◆ 其中，征占地面积在20公顷以上或者挖填土石方总量在20万立方米以上的项目，应当配备具有水土保持专业监理资格的工程师；

◆ 征占地面积在200公顷以上或者挖填土石方总量在200万立方米以上的项目，应当由具有水土保持工程施工监理专业资质的单位承担监理任务。

◆ 以往规定：水土保持投资在3000万元以上（含主体工程中已列的水土保持投资）的（水利部水保[2003]89号）；实施水土保持监理的范围为水土保持工程总投资200万元以上的实行建设监理（2006年水利部令28号）。

## （四）加强事中事后监管

### 4、严格规范设计和施工管理

#### 关于设计

- ◆ 各级水行政主管部门和流域管理机构要把设计和施工管理作为监督检查的重要内容。
- ◆ 应当设计：生产建设单位应当与主体工程同步（组织）开展水土保持初步设计和施工图设计
- ◆ 设计依据：依据批准的水土保持方案
- ◆ 设计审核：按程序与主体工程设计一并报经有关部门审核
- ◆ 设计实施：作为水土保持措施实施的依据
- ◆ 如何设计：弃渣场等重要防护对象应当开展点对点勘察与设计
- ◆ 无设计处理：无设计的水土保持措施，不得通过水土保持设施自主验收

## （四）加强事中事后监管

### 4、严格规范设计和施工管理

#### 关于施工

◆ 严格控制施工扰动范围，禁止随意占压破坏地表植被。生产建设单位应当加强对施工单位的管理，在招标文件和施工合同中明确施工单位的水土保持责任，强化奖惩制度，规范施工行为。

## （四）加强事中事后监管

### 5、加强生产建设活动监管

- ◆ 地方各级人民政府及其水行政主管部门应当依法加强对生产建设活动的水土保持监管。
- ◆ 公告：地方人民政府要依法划定并公告禁止开垦的陡坡地范围、崩塌滑坡危险区泥石流易发区、水土流失重点预防区和水土流失重点治理区等范围，**明确限制或者禁止活动的区域。**
- ◆ 告知：地方水行政主管部门要制作并向社会发放生产建设活动水土保持**义务告知书和简易指南**，提高生产建设活动主体的水土保持意识，督促依法履行水土流失防治责任和义务。
- ◆ 探索：各地要结合实际积极探索对**农林开发活动**水土保持监管的有效方式，防止大规模农林开发产生较严重的水土流失。

## （四）加强事中事后监管

### 6、实施信用监管

◆ 建立信用监管制度，对生产建设单位、水土保持技术服务单位、施工单位存在违法违规行为的，要根据情形列入**水土保持“重点关注名单”**或者**“失信黑名单”**，并在水利行业、国家和地方信用信息平台发布，对水土保持违法失信行为实行联合惩戒，让违法主体**“一处违法、处处受限”**。有关行业自律组织，要加强对水土保持技术服务单位的自律管理。

生产建设项目水土保持市场主体信用信息管理将统一纳入水利部关于相关市场主体信用信息管理办法中。

## （四）加强事中事后监管

### 7、严肃查处违法违规行为

- ◆ 查处分离：水土保持执法部门或者地方人民政府确定的其他水土保持执法部门必须切实履行查处违法案件的法定职责。
- ◆ 市县负责：按照属地管理、重心下移的原则，水土保持行政执法主要由市县两级负责，省级水行政主管部门主要负责**辖区内重大案件查处、跨区域执法的组织协调和监督指导**。
- ◆ 规范执法：要规范执法、文明执法，防止简单粗暴执法。
- ◆ 排除干扰：对限制、干扰、阻碍水土保持执法的党政领导干部。
- ◆ 手段：**实施水土保持遥感监管，长江经济带水土保持监督执法专项行动**。

## （四）加强事中事后监管

### 8、严格责任追究

- 生产建设单位和个人是人为水土流失防治的责任主体，水土保持技术服务单位和施工单位分别对其技术成果、工程施工过程和质量负责并承担相应责任；
- 审批部门、监督检查部门、执法部门要严格依法履职，对水土保持审批、监督检查和执法工作缺位、不到位的，应当采取一地一单、约谈、通报等方式督促整改，对问题严重的依法依规严肃追究相关单位和人员的责任。
- 《生产建设项目水土保持监督管理办法》，明确要对生产建设单位、方案编制、验收报告编制、设计、监测、监理、施工等单位存在的水土保持违法违规情形进行追责。水土保持问题分类及责任单位责任追究标准也将同步印发。

# （五）优化政务服务

## 1、推进信息公开共享

- 水土保持方案审批申请受理、审批材料和审批决定全公开。
- 水土保持设施自主验收材料由生产建设单位和接受报备的水行政主管部门双公开，生产建设单位公示二十个工作日，水行政主管部门定期公告。
- 全面推行行政执法公示制度，公开行政执法信息。
- 推行水土保持方案审批和设施自主验收网上办理、网上报备，为管理相对人提供高效便捷服务。
- 建立和完善水土保持信息管理系统，及时将水土保持方案审批、监督检查、自主验收等信息录入系统。

# （五）优化政务服务

## 2、压缩审批时限

### 提高效率

- 水土保持方案报告书审批时间压减至**十个工作日**以内。
- 对经济社会发展、民生改善有直接、广泛和重要影响的项目，审批部门要开辟**绿色通道**，将审批时间压减至**七个工作日**以内。
- 按照**承诺制管理**的水土保持方案，实行**即来即办、现场办结**。

### 主动服务

- 充分利用各级投资项目审批监管平台，及时掌握项目立项审批相关信息，督促指导生产建设单位开展水土保持工作。
- 对水土流失影响严重、防治任务艰巨、情况复杂的重大项目，水行政主管部门要提前介入，主动服务，指导解决水土流失防治的重点难点问题。

## （六）保障措施

文件提出四方面保障措施

### ➤ 组织领导

建立完善**组织协调工作机制**，解决水土保持强监管工作的矛盾与问题。强化机构能力建设，落实工作经费。建立**专家考评和退出机制**，加强对**省级专家库管理**。加强**调研和指导**，切实解决基层遇到的困难和问题。

### ➤ 加强协作配合

建立水土保持**日常监督管理与行政审批、行政执法的协作机制**。水土保持方案审批部门要及时将**审批决定**及水土保持方案抄送监督检查部门。监督检查部门要及时将**案件线索**移交执法部门。执法部门要将**调查处理结果**通报监督检查部门。

## （六）保障措施

### ◆ 严格督查督办

建立完善水土保持监管**逐级督查**制度。水利部组织部直属单位和流域管理机构对各地依法履职的情况进行督查。参照“**四不两直**”方式开展暗访督查，督查单位要自行安排交通与食宿。接受督查的相关单位和基层部门要主动配合，如实报告情况，不得拒绝和阻碍督查工作。

### ◆ 加强宣传引导

对水土流失防治成绩突出的单位，要总结和宣传其典型经验和做法，发挥好示范带动作用。要加大对**严重违法违规行为的曝光**力度，定期公布水土保持行政执法典型案例。推进水土保持科普进机关、进学校、进工地、进社区、进乡村。

**谢谢！**