

贯彻十九大精神 推进新时代水土保持发展

姜德文

(水利部 水土保持监测中心,北京 100055)

[关键词] 十九大;新时代;生态文明;水土保持

[摘要] 中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化,满足人民日益增长的美好生活需要是我们工作的出发点和落脚点。十九大把生态文明建设作为千年大计,把坚持人与自然和谐共生作为新时代中国特色社会主义的基本方略,把生态文明、美丽中国作为建设社会主义现代化国家的重要内容。十九大确定的经济转型发展、乡村振兴战略、区域协调发展战略、重大生态修复工程等,都为水土保持的发展创造了新机遇。宏观战略方面,将水土保持目标责任纳入生态文明建设考核评价体系,制定水土流失生态环境损害评估细则,监测并公布地方年度水土流失综合影响指数,充分利用绿色发展时机创新水土保持体制机制,从高位推进新时代水土保持工作。重大举措方面,以划定水土保持生态保护红线为抓手,加强重点区域的保护与修复;以高标准生态清洁小流域山水林田湖草系统治理为抓手,促进美丽乡村建设;以生产建设项目水土保持精准高效监管为抓手,坚决防止人为活动造成的水土流失危害;以水土保持监控能力建设为抓手,全面提升保障和支撑能力。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2018)01-0001-05

党的十九大明确了中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。十九大开启了决胜全面建成小康社会,全面建设社会主义现代化国家新征程,提出了加快生态文明体制改革、建设美丽中国的新目标、新任务、新举措。我们要深入学习、全面贯彻、积极践行党的十九大精神,不忘初心,砥砺前行。

1 新时代生态文明建设的新高度及其重要意义^[1]

1.1 把生态文明建设作为千年大计

十九大报告明确指出“建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计”,昭示了以习近平总书记为核心的党中央加强生态文明建设的坚定意志和决心。习近平总书记早在 2013 年 4 月中央政治局常委会大力推进生态文明建设集体学习会上就指出,要以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度和责任,真正下决心把环境污染治理好、把生态环境建设好,努力走向社会主义生态文明新时代,为人民创造良好生产生活环境。十八大确立了突出生态文明的“五位一体”总体布局,近年来我国的生态文明建设成效显著,十九大报告指出了生态文明建设存在的不足和难点,如发展不平衡不充分,生态环境保护任重道远,脱贫攻坚任务艰巨等。

中国特色社会主义新时代的主要矛盾中,发展不平衡不充分,包含“五位一体”中生态文明建设总体滞后于经济建设,一些地方依然重 GDP 增长、轻生态环境保护,是发展的短板;水土流失严重地区的经济社会发展落后于其他地区,成为扶贫攻坚的难点;人与自然发展的不平衡;等等。人民日益增长的美好生活需要,包括人民对美好生态环境的期盼,对更多优质生态产品的需求,对天更蓝、地更绿、水更清的美丽中国的期望。

1.2 把坚持人与自然和谐共生作为新时代中国特色社会主义的基本方略^[2]

习近平总书记作出了“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰”的重要论断,十九大报告指出人与自然是生命共同体,人类必须尊重自然、顺应自然、保护自然。人类只有遵循自然规律才能有效防止在开发利用自然上走弯路,深刻揭示了人类文明发展的规律,深刻揭示了人与自然的的关系在人类文明进步中的地位。十九大报告指出,我们要建设的现代化是人与自然和谐共生的现代化,必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境,统筹山水林田湖草系统治理,实行最严格的生态环境保护制度,形成绿色发展方式和生活方式,坚定走生产发展、生活富裕、生态良好的文明

发展道路,建设美丽中国,为人民创造良好的生产生活环境,为全球生态安全作出贡献。

1.3 把生态文明、美丽中国作为建设社会主义现代化国家的重要内容

十九大开启了全面建设社会主义现代化国家新征程,作出了战略安排,提出了战略目标。

从现在到 2020 年,是我国全面建成小康社会的决胜期。十九大报告提出要统筹推进经济、政治、文化、社会、生态文明建设。针对发展不平衡不充分的问题,提出了坚定实施乡村振兴、区域协调发展、可持续发展等七大战略。要求突出抓重点、补短板、强弱项,特别是要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战。

从 2020 年到 2035 年,在全面建成小康社会的基础上,基本实现社会主义现代化。现代化的目标中明确生态环境根本好转,美丽中国目标基本实现。

从 2035 年到 2050 年,在基本实现现代化的基础上,把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,生态文明将全面提升。现代化强国中特别增加了“美丽”的目标。

2 新时代的水土保持发展新机遇

2.1 经济转型发展的新机遇

十九大报告明确我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。要形成基于节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,牢固树立社会主义生态文明观,让生态环境保护的理念在法律和政策中得到更多体现,成为社会各界的共同遵循。大力推进绿色发展,加快建立绿色生产和消费的法律政策,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系,构建绿色技术创新体系,等等。水土保持的基本任务和最终目标是保护水、土资源,保护和改善生态环境,促进经济社会的持续健康发展,在新的历史发展中发挥更大的作用。

十九大报告在创新发展中提出推动互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合,水土保持信息化、互联网+服务、大数据开发与应用、移动终端等,既是工作体制机制的创新,也是高新技术应用的创新,应积极推进^[3]。

2.2 乡村振兴战略的新机遇

针对我国城乡发展不平衡不协调,农业农村农民的发展不平衡不充分的突出问题,十九大报告指出必须始终把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之

重,首次提出了乡村振兴战略,并且提出了产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求。这是补齐短板,建设社会主义现代化国家的重大举措。生态宜居就是按生态文明建设的要求,因地制宜,扬其所长,发展绿色产业,综合整治农村环境,建设山清水秀的美丽乡村。水土流失地区的农业农村农民发展应紧紧抓住乡村振兴战略的机遇,以新的发展理念,新的体制机制,推进生产、生活、生态协调发展,走上现代化建设的新征程。

2.3 区域协调发展战略的新机遇

我国发展不平衡不充分的问题,在水土流失严重地区、生态脆弱地区,在革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区,更加突出。十九大报告明确提出了区域协调发展战略。这些地区的水土流失问题、生态环境问题是制约发展的重要因素,我们要紧紧抓住机遇,加大对这些地区的支持、帮扶力度,加快水土流失治理,提高生产条件,改善生态环境,为经济社会的全面发展提供基础条件。

2.4 重大战略部署及重大生态修复工程的新机遇

十九大报告关于区域协调发展战略中,明确提出了三大战略性工程。一是以城市群为主体的大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局建设,各地应从规章制度、技术标准、监督管理、社会宣传等方面大力推进城市水土保持工作,共建“望得见山,看得见水,记得住乡愁”的美丽城镇,促进新型城镇化建设。二是以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”推动京津冀协同发展,高起点规划、高标准建设雄安新区。水土保持要创新体制机制,树立京津冀一体化的大生态大水保观念,统筹规划,协同治理,整体推进。三是以共抓大保护、不搞大开发为导向推动长江经济带发展。我们要贯彻习总书记的重要讲话精神,实施好水土流失及岩溶地区石漠化治理、水土保持、生态保护修复等工程,增强水源涵养、水土保持等生态功能。十九大报告明确提出实施重要生态系统保护和修复重大工程,优化生态安全屏障体系(即“两屏三带”:青藏高原生态屏障、黄土高原-川滇生态屏障,东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带),构建生态廊道和生物多样性保护网络,提升生态系统质量和稳定性。水土保持要在重大生态修复、生态质量提升方面作出新的努力和贡献。

3 新时代的水土保持高位推进战略

3.1 落实地方政府水土保持目标责任,并纳入生态文明建设考核评价体系^[4]

党的十八大以来,中央要求把资源消耗、环境损

害、生态效益等指标纳入经济社会发展综合评价体系,并大幅增加考核权重,强化指标约束。2016年中央印发了《生态文明建设目标评价考核办法》,明确了生态文明建设目标评价考核的内容、方式、结果应用等,确定了以“绿色发展指数”评价地方党委、政府每年生态文明建设的成效,其中包括水土保持指标。根据水土保持法的规定,在水土流失重点预防区、重点治理区实行地方政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度。在当前对地方各级政府实施综合考核的大背景和趋势下,一是要积极将水土保持目标责任纳入生态文明考核体系中,在重点预防区和重点治理区、水土流失严重地区和生态脆弱地区加大水土保持指标的考核权重;二是要科学设置考核指标,以“水土流失影响综合指数”取代单一的考核指标,用综合指数综合评价地方政府水土保持工作成效,该综合指数包括水土流失预防保护、水土流失综合治理、水土流失变化状况等客观性指标,也包括水土保持目标责任落实、水土保持基础条件及监控能力建设、人为活动引发水土流失危害事件等主观性指标。根据中央对生态红线管控的要求,以“辖区内水土流失面积不增加,水土流失强度不加剧,水土保持功能不降低”作为评价和考核底线。根据评价结果对地方党委、政府及主要责任者进行奖惩。

3.2 加快制定水土流失生态环境损害评估细则,纳入问责机制

2015年中央印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,规定了发生20多种情形之一时应追究责任的制度。水土流失是生态环境损害的重要内容,应根据中央设立的生态环境损害情形,具体细化水土流失生态损害的界定标准,如由于水土流失导致生态环境状况明显恶化的、生态遭受严重破坏的、生态环境和资源问题突出的,等等,明确与之相对应的水土流失生态损害情形表述,为考核部门界定并追究相关责任人的责任提供依据。水利部政策研究中心李发鹏、王建平等^[5],水利部水土保持监测中心姜德文做了相关研究,提出了思路和具体意见,可供各地参考。

3.3 推进全国水土流失状况年度动态监测,公布地方年度水土流失综合影响指数

十九大强化了以人民为中心的理念,新时代社会主要矛盾发生转变,过去人们盼温饱、求生存,现在盼环保、求生态。水土保持要把满足人民日益增长的优美生态环境、优质生态产品需求作为目标和方向。水土流失状况如何、发生了什么变化、对群众生活环境有什么影响等,都是人民群众最关心、最直接的切身问题。开展全国性的水土流失动态监测,并以老百姓能

听得懂、看得清的方式公告出来,才能满足人民群众的知情权、参与权、监督权^[6]。要改变以往水土保持公告的水土流失强度、径流、泥沙等专业性很强的数据为便于社会公众理解和参与的数据,建议以“水土流失影响综合指数”告知全社会水土流失状况及其产生的综合影响,综合指数的升与降,都会引起公众、媒体、政府的关心,形成全社会关注水土保持、投入水土保持的氛围。

3.4 充分利用绿色发展要求,创新水土保持体制机制

十九大报告明确提出推进绿色发展,加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向,建立健全绿色低碳循环发展的经济体系、绿色技术创新体系,发展绿色金融。壮大绿色产业,推进绿色生产方式,倡导绿色低碳的生活方式。今后,各行各业、社会组织、公众都要参与到绿色发展中,绿色发展将成为新时代的品牌标志和检验标准。水土流失综合治理中应积极构建政府为主导,企业、社会、公众共同参与的新机制,探索多种所有制方式、多种组织形式、多种融资机制的治理体系,使企业、社会、农民都能参与到绿色产业、治理项目中,并从绿色发展中受益。水土保持监督管理也要充分贯彻绿色发展的要求,对建设单位、施工企业提出更加严格的绿色设计、绿色施工要求,引入第三方治理模式,全面落实水土流失防治义务,提升治理水平。

4 新时代的水土保持新举措

4.1 以划定水土保持生态保护红线为抓手,加强重点区域的保护与修复

十九大明确提出了完成生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作的任务。中共中央办公厅、国务院办公厅2017年2月印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,按生态功能重要性、生态环境敏感性与脆弱性划定生态保护红线,包括具有重要水源涵养、生物多样性维护、水土保持、防风固沙、海岸生态稳定等功能的生态功能重要区域,以及水土流失和土地沙化、石漠化、盐渍化等生态环境敏感脆弱区域。划定步骤:①国家制定生态保护红线划定技术规范(已印发《生态保护红线划定技术指南》),提出各省生态保护红线空间格局和分布意见,明确保护区的面积;②各省按要求开展划定工作,形成生态保护红线;③国家有关部门组织对各省生态保护红线进行技术审核并提出意见,报国务院批准;④各省级政府发布实施,将生态保护红线落实到地块,全国生态保护红线向社会发布。划定工作的时间要求:2017年底完成京津冀区域、长江经济带沿线各省划定,2018年底完成其他省划定,2020年底全面完成全国生态保

护红线划定,勘界定标。生态保护红线区的总体要求是生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

国务院 2010 年印发的《全国主体功能区规划》中划定了 25 个国家级重点生态功能区,其中以水土保持功能为重点生态功能区共 4 个,包括黄土高原丘陵沟壑地区、大别山地区、桂黔滇喀斯特石漠化地区、三峡库区等;以水源涵养功能为重点生态功能区共 8 个;以防风固沙功能为重点生态功能区共 6 个区域。国务院 2015 年批准的《全国水土保持规划(2015—2030 年)》划分了 23 个国家级水土流失重点预防区,多为江河源头区、饮用水水源保护区、水源涵养区、生态脆弱区,划分了 17 个国家级水土流失重点治理区。各省在划定水土保持生态保护红线中,应统筹协调,全面论证,广泛征求意见,可将水土保持生态功能十分重要、对国家生态安全有重大影响的核心区域划定为水土保持生态保护红线区,同时要考虑到各地经济社会发展水平、区域生态环境突出问题等因素,不强求一个标准,生态红线的落地建议以自然生态线、地块进行划定,不宜大面积连片划分。同时,要研究建立水土保持生态保护红线的管理制度,将保护区域纳入全国水土保持监测对象,开展动态监测和监控,为考核、评价提供支撑和依据。

4.2 以高标准生态清洁小流域山水林田湖草系统治理为抓手,促进美丽乡村建设^[7]

十九大报告明确指出要统筹山水林田湖草系统治理,水土保持综合治理的总体规划与措施布局完全吻合了中央提出的系统治理思想。生态清洁小流域以生产生活生态综合发展为目标,山水林田湖草统一规划,系统治理农村污水、垃圾、水土流失等脏乱差的环境,防控农药化肥等面源污染,修复河道沟渠等湿地生态,全面实施水土流失治理措施,将改变农村生产条件,整治村容村貌,促进农村生产发展、农民生活提高、生态环境改善。在当前决胜全面建成小康社会之际,大力推进生态清洁小流域建设,对山区、农村牧区的扶贫攻坚,老少边贫地区实现小康,具有十分重要的作用和深远的历史意义。建议:一是组织编制《全国生态清洁小流域建设规划》,紧密结合中央深改组 2017 年第一次会议提出的农村人居环境整治行动,积极争取专项资金,搭建社会共建平台,统筹生产生活生态,建设美丽宜居村庄;二是广泛总结各地的实践经验,因地制宜地提出不同类型的生态清洁小流域建设模式,如在自然条件较好、交通较便利的地方推广以生态旅游休闲为方向的模式,在远山偏山推广以生产优质生态环保产品为方向的模式,等等;三是编制并推广《生态清洁小流域建设指南》,系统介绍治理乡村垃圾、整治沟河水

系、控制农药化肥的施用和面源污染等生态修复措施,以及发展绿色产业的技术、方法,为广大农村农民提供技术指导;四是根据水土保持法的规定,在河流两岸、湖泊和水库周边、侵蚀沟的沟坡和沟岸营造植物保护带,调节来自坡面的地表径流,吸附、过滤、净化径流泥沙中携带的农药化肥等可溶性化学物质,减轻河流水源污染,保障水质安全。

4.3 以生产建设项目水土保持精准高效监管为抓手,坚决防止人为活动造成的水土流失危害^[8]

当前和今后一定时期,中国仍将处于工业化、城镇化快速发展,进而走向现代化的阶段。加强生产建设项目的水土保持监测监控、监督管理,防控对生态环境造成影响,是新时代水土保持工作十分重要的责任。一是各级水行政主管部门要更加严格地审批水土保持方案,严格控制扰动地表及挖填土石方的范围、时间、强度,全面限制不合规的施工行为,事先防控可能造成水土流失;二是对生产建设项目实施精准监控、高效监管,全面推广高分遥感、无人机、视频监控等技术方法,提升监控的及时性、准确性,做到监管全覆盖;三是监控与执法联动,通过快速、高效的监控,发现违规项目、违规活动,及时反馈给监督执法机构,进行精准、高效的监管;四是突出重点区域、重点内容,对水土保持重点预防区、重点治理区、水土保持生态红线区实施全面监控,对水土流失程度属极严重程度类的公路、铁路、露天矿、林浆纸一体化,属严重程度的机场、核电站、水利枢纽和工业园区等生产建设项目加大监督力度,对大型弃渣场、取土场等水土流失敏感点实施全过程监控监管,坚决防止可能造成的重大生态环境破坏和严重水土流失危害;五是加大执法力度,按中央要求坚决制止和惩处破坏生态环境的行为,健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度,对各类环境违法违规行为实行零容忍。

4.4 以水土保持监控能力建设为抓手,全面提升保障和支撑能力

2015 年中央印发了《生态环境监测网络建设方案》,明确了建设“天地一体、上下协同、信息共享”的监测网络目标,中央要求显著提高信息化能力和保障水平,监测与监管联动,监测要为监控、管理提供强有力的支撑。2015 年《国务院关于全国水土保持规划(2015—2030 年)的批复》(国函〔2015〕160 号)明确要求,完善水土保持监测体系,推进信息化建设,加强跟踪监测、督促检查和考核评估。2016 年水利部编制的《全国水土保持监控能力建设规划(2017—2020 年)》,从体制机制、监测手段、监管方法等方面要求全面提升

关于小流域综合治理创新途径的思考

杜 辉¹, 尤代强²

(1. 隆德县水务局, 宁夏 隆德 756300; 2. 黄河上中游管理局 西安规划设计研究院, 陕西 西安 710021)

[关键词] 水土保持; 小流域治理; 创新途径

[摘 要] 在全面建成小康社会的决胜期和经济社会发展新常态条件下, 小流域综合治理的任务更加艰巨, 新时代对小流域综合治理提出了新的更高要求。要适应形势发展的要求, 小流域综合治理必须坚持创新驱动, 与精准扶贫有机融合, 与生态保护、经济发展协同推进; 突出主导功能, 推进分类治理; 积极探索村级集体经济组织自主建设管理、先建后补、以奖代补、直接补助、招投标等多种建管方式; 通过小流域综合治理项目支持培育农村新型经营主体。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2018)01-0005-02

1 新形势对小流域综合治理提出了新的更高要求

小流域综合治理是我国水土流失治理的一条宝贵经验。自 20 世纪 80 年代初以来, 小流域综合治理经历了试点探索起步、以经济效益为中心发展、大流域规模化发展、建设生态清洁小流域等阶段, 在理论、实践、技术、体制、机制等方面不断创新, 现已成为我国生态建设的一条重要技术路线和水土流失治理的主要组织形式。在全面建成小康社会的决胜期和经济社会发展新常态条件下, 赋予小流域综合治理的任务更加艰巨, 对小流域综合治理提出了新的更高要求。

1.1 要求小流域综合治理的内涵和外延不断延伸

党的十八大以来, 生态文明建设纳入国家经济社会

会发展“五位一体”总体布局, 小流域综合治理成为生态文明建设的重要方面和基础性内容, 以小流域综合治理为主要组织形式的水土保持生态建设推进力度进一步加大。与此同时, 经济社会发展对小流域综合治理的需求更加多样化, 小流域综合治理不仅承担着改善农村生产条件、改善生态环境、提高农业综合生产能力、增加农民收入的任务, 还承载着补齐农村基础设施短板、改善农村人居环境等方面的新任务, 因此要求进一步拓展小流域综合治理的内涵和外延, 期望通过小流域综合治理, 综合改善水土流失区农村经济社会面貌。国务院批复的《全国水土保持规划(2015—2030 年)》明确了水土保持的十大基础功能, 即水源涵养、土壤保持、生态维护、防风固沙、蓄水保水、防灾减灾、

能力和水平, 建立健全与国家生态文明建设要求相适应的综合监管体系, 为政策法规制定、政府决策、目标考核、责任追究等提供支撑和保障。

[参考文献]

- [1] 杨伟民. 建设美丽中国[M]//本书编写组. 党的十九大报告辅导读本. 北京: 人民出版社, 2017: 371-377.
- [2] 本书编写组. 党的十九大报告学习辅导百问[M]. 北京: 学习出版社, 党建读物出版社, 2017: 54-171.
- [3] 姜德文, 赵辉, 郑梅云. 基于大数据支持的建设项目水土保持工作指南与应用[J]. 中国水土保持, 2016(10): 36-39.
- [4] 姜德文. 水土保持目标责任考核初探[J]. 中国水土保持, 2017(3): 6-9.
- [5] 李发鹏, 王建平, 孙嘉, 等. 水土保持领域生态环境损害责任追究制度[J]. 中国水土保持, 2017(9): 6-8.

[6] 姜德文. 论生态文明建设中的水土保持监测与公共服务[J]. 中国水土保持科学, 2016(6): 131-136.

[7] 杨进怀. 北京市生态清洁小流域与美丽乡村建设[J]. 中国水利, 2014(20): 18-20.

[8] 姜德文, 亢庆, 赵永军, 等. 生产建设项目水土保持“天地一体化”监管技术研究[J]. 中国水土保持, 2016(11): 1-3.

[作者简介] 姜德文(1959—), 男, 内蒙古阿拉善左旗人, 教授级高级工程师, 博士, 享受国务院政府特殊津贴专家, 水利部“5151 人才工程”部级人选, 水利部综合事业局首席专家, 水利部水土保持监测中心原副主任, 长期从事生态保护与水土保持工作。

[收稿日期] 2017-12-08

(责任编辑 张培虎)