

内部情况通报

第 4 期

山东省水利厅办公室

2016 年 4 月 22 日

学习贯彻新时期治水方针 科学推进水土保持工作

——刘建良同志在 2016 年全省水土保持工作会议上的讲话
(2016 年 3 月 30 日)

同志们：

召开这次会议的主要任务，是深入贯彻落实新时期治水方针和中央、省委关于加快推进生态文明建设的战略部署以及全国水土保持工作会议、全省水利局长会议精神，分析当前形势任务，总结交流成绩经验，科学推进全省水土保持工作实现新发展。

昨天我们看了现场，刚才周市长致辞介绍了济宁市水土保持生态建设情况，可以说济宁市和泗水县的

水利工作、水保工作走在了全省的前列，值得大家学习借鉴。主要经验：一是领导重视，水保工作氛围好。昨天几个现场就很有说服力，没有领导的重视出不了这么好的效果。二是工作扎实。从事水利水保工作的同志能干、会干，从现场能感受到他们工作很扎实，成效也很明显。三是政策机制好。社会各方面投入水利水保的积极性比较高，像迪尔、江源等企业，以及农民群众自发的投工投劳等。5个市、5个县从不同侧面作了经验交流，沂水、邹城、莘县、宁阳等经验确实很有代表性，还有很多市、县的做法也很好，由于时间关系来不及发言，有关做法已汇编成册。希望大家会后再认真学习，尽快把这些好经验转化为推动面上工作的动力。九平同志的工作报告，全面回顾总结了“十二五”全省水土保持工作，对“十三五”特别是2016年的工作进行了具体安排，目标明确、措施具体，我完全同意，希望认真抓好贯彻落实。下面，我讲三个方面的意见，供大家参考。

一、充分认识水保工作面临的机遇和挑战

党的十八大以来，新一届党中央高度重视生态文明建设。习近平总书记先后60多次就生态文明建设作出重要指示。如“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”、“要像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样

对待生态环境”、“绿水青山就是金山银山”等，很多指示振聋发聩，引人深思。去年4月25日，党中央、国务院发布了《关于加快推进生态文明建设的意见》，明确了我国生态文明建设的时间表和路线图，提出了“努力开创社会主义生态文明新时代”的号召。这是中央就生态文明建设作出全面专题部署的第一个文件，标志生态文明建设进入了新的历史时期。作为生态文明建设的重要组成部分，水土保持工作既面临难得的历史机遇，也将迎来严峻的考验。

（一）水土保持面临的有利发展环境前所未有的。中央《关于加快推进生态文明建设的意见》明确指出，资源环境已成为经济社会可持续发展的重大瓶颈制约，要动员全党、全社会积极行动，深入持久地推进生态文明建设，到2020年，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展。最近，习近平总书记在贯彻十八届五中全会省部级领导干部培训班、中央城市工作会议以及长江经济带发展座谈会等会议上的多次讲话中，强调加强生态建设和环境保护的重要性，充分体现了中央在生态文明建设方面的信心和决心。水土保持既涉及资源，又关乎环境，高度契合推进生态文明建设的要求，必将受到各级领导及全社会越来越多地关注，政策支持力度必将进一步加大。在企业减负、

税费下降的背景下，国家能制定出台水土保持补偿费征收使用管理办法，就是一个很好的例证。我省在修订新水土保持法地方配套法规时，省政府法制办主动建议把原定的《山东省水土保持法实施办法》改为《山东省水土保持条例》，最后获得省人大的全票通过，也充分说明水土保持获得广泛认可。从内部发展条件看，经过多年实践发展，水土保持已积累了较好的发展基础，顶层设计也逐步完善。2011年水土保持法重新修订，随后出台了水土保持补偿费征收使用管理办法等规定。去年11月，国务院又批复了《全国水土保持规划》（2015—2030年）。总的来说，水土保持面临着十分难得的发展机遇，前景十分广阔。

（二）水土保持的工作任务会越来越重。从发展历史看，水保工作经历了从单纯治理到保护与治理并重、从单一治山治水到与治穷致富并重、从农村拓展至城市的过程。当前和今后一个时期，加快推进生态文明建设，落实五大理念、五化同步、精准扶贫等战略举措，都对水保工作提出了新的更高要求。我省水土流失防治工作，经过多年努力，取得了很大成效。但全省还有2万多平方公里的水土流失面积亟待治理，特别是泰沂山区等重点区域现在水土流失还相当严重。随着经济的快速发展以及工业化、城镇化进程

不断加快，公路、铁路、矿山、城镇等大规模建设导致的人为水土流失问题仍十分突出，严格的监管机制和科学的生态补偿机制尚未形成。解决好这些问题必须同贯彻中央关于生态文明建设作出的美丽乡村建设、绿色城镇化和扶贫攻坚等战略举措，以及提出的严守资源环境生态红线、健全生态保护补偿机制、推行市场化机制等要求紧密结合起来。可以说，水土保持任重道远，也大有可为。

（三）水保工作能力面临新考验。近年来，围绕加快生态文明建设，中央已明确要求建立和完善包括政绩考核、责任追究在内的 10 项重大配套制度。在政绩考核方面，要求大幅增加资源消耗、环境损害、生态效益等指标考核权重，对领导干部实行自然资源资产和环境责任离任审计。去年 8 月 17 日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》，明确规定实行领导干部生态环境损害责任终身制。由此可以看出，扣在领导干部头上的资源环境“紧箍咒”越念越紧，我们在座各位都应感到工作责任大、担子重。这就要求我们必须主动作为、积极作为，认真对照中央生态文明建设要求，对照部门权力清单和“三定”方案，检讨反思有哪些工作该做没有做，哪些工作做得不到位，还有

哪些工作不该做反而做了。不作为、乱作为、慢作为都不行。在任务越来越重、要求越来越高、考核问责越来越严的形势下，能不能真正做到履职尽责，这对所有从事这项工作的同志，都是重大考验。

讲这三方面，主要是和大家一起分析形势，使我们保持清醒头脑，既要看到成绩，又要看到差距，既看到有利环境，也看到严峻挑战，切实增强工作的责任感和紧迫感。

二、理清思路，突出重点，科学推进水土保持工作

近年来，围绕落实十八届三中、四中、五中全会精神，水土保持工作改革创新明显加快。一是水利部取消了水土保持监测资质审批，我省取消了生产建设项目水土保持方案备案和水土保持设施验收审批备案两项非行政许可审批事项。二是中央、省下放一批生产建设项目立项审批权限后，水利部和我厅同步下放了水土保持行政审批权限。三是对水土保持中介服务进行清理服务，取消了省以上生产建设项目水土保持设施验收中介收费。四是我省还下放了省级水土保持重点项目的审批和验收权限。

在取消下放权力的同时，我省在宏观政策研究、强化事中事后监管、提高公共服务水平等方面不断加

强。一是水土保持法制建设实现重大突破，省里出台《山东省水土保持条例》和《水土保持补偿费征收使用管理办法》。二是全省水土保持规划（2016-2030年）编制工作基本完成，明确了今后15年全省水土保持目标任务和工作重点。三是重点水土保持工程建设全面提速，省以上项目实现了当年下达计划、当年基本实施完成。四是生产建设项目监督管理深入推进，监督检查力度和覆盖面大幅提高，铁路、公路等重点行业监管开始逐步取得突破。

当前，各地都在研究落实“十三五”规划。水保工作要抓住这个机遇，积极主动地与有关部门对接，把水保纳入经济社会发展规划之中，力争“十三五”全省水保工作再上新水平。当前及今后一个时期，要认真学习贯彻习近平总书记提出的“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针，围绕“理念、规划、政策、科技”四个要素，进一步理清思路，突出重点，开拓创新，科学推进水保工作。

（一）牢固树立水保工作新理念。过去，水保工作之所以能取得好成效，关键在于理念或者指导思想对路了。主要表现，一是顺应自然，尊重自然，保护自然。这一点水保工作做得比较到位。二是把农业增效、农民增收作为水保工作的立足点和落脚点。水保

财政投入一直不多，但工程干得好，关键一点就是抓住农民增收这个根本，调动了农民参与水保工作的积极性。这也是其他水利工程不可比的。三是创建了多元投入机制。发挥了政府投入“四两拨千斤”的作用，充分调动了大户、企业的积极性，实现集中规模治理，成效显著。这些理念要很好地总结完善，长期坚持下去。

今后还要进一步转变观念、创新理念，当务之急是水保工作要实现从重治理到保护与治理并重的转变。习近平总书记在谈及长江经济带生态修复时，强调要“共抓大保护，不搞大开发”，深刻阐述了预防保护在生态环境建设中的突出作用。因为生态恶化、水土流失，大多是人为因素引起的。国内外在生态保护方面既有成功的例子，也有深刻的教训。就水保工作来说，一是转变观念。要树立让水慢下来，把水留下来的理念，留住了水就保住了土。二是依法推动。水保法的立法基点其实就是预防保护为主。但过去因为治理见效快、有看头也有效益，所以都重治理轻预防保护。现在这个观念必须转变，靠治理不可能实现长久的绿水青山，而只有保护才是治本之策。要严格执法，包括项目审批，治理方案实施效果评估验收等，都要严格把关。特别要加强对违法行为的查处打击，

查得越严、打得越狠，保护得效果才越好。三是严格考核。就是对地方党委、政府的考核。考核是导向，考得越严，保护作用就越大。在“怎么治”方面各地已有很多好经验，希望今后在“怎么保”方面也能创造出更多好的做法。

（二）坚持系统治理的方针。总书记在谈及生态环境治理时有一段著名论述：山水林田湖是一个生命共同体，人的命脉在田，田的命脉在水，水的命脉在山，山的命脉在土，土的命脉在树。如果种树的只管种树、治水的只管治水、护田的单纯护田，很容易顾此失彼，最终造成生态的系统性破坏。我们要深刻领会、认真贯彻总书记系统治理思想，把我省目前剩余的2万多平方公里的水土流失区域治好。一要搞好规划设计。要按照让水慢下来、把水留下来的理念进行规划。高山为什么还有山泉？就是因为山上植被保水作用好。过去我们水利工作过于重视防汛、排涝，在让水快流出去上下功夫，但在保水留水方面做得不够，必须下决心改变。二要从水利工程做起，山水林田湖一起治理。我们水利部门不能只考虑治水，只要有利于让水慢下来、把水留下来，都要统筹规划、综合治理。当然，这里有个财政投入体制问题，需要不断深化改革。三要积极为党委政府出主意、当参谋。现在

的问题是，一方面，领导知道考核严了，但不知道怎么办；另一方面，我们工作的主动性不够，参谋建议不够。这要引起重视，尽快加以解决。

（三）统筹城乡水保工作。由于历史和体制原因，水利工作存在着重农村、轻城市的现象，这种现象在水保工作中也存在。可以说，我们对城市的水保工作重视不够。大家可以分析，水系也好、流域也好，城市和农村都是一个整体。城市如果没有尊重自然、敬畏自然、保护自然的观念，如果不重视生态建设，就不可能成为适宜人类居住的地方，更别说引领人类文明发展。现在不少城市逢雨看海，大雨成灾，就是不重视系统治理的必然结果。我省城市水土保持试点的经验表明，城市水保在改善城市生态和人居环境方面发挥了重要作用，对促进优化农村水生态环境又能起到引领和促进作用。济南市 2007 年洪水之后，开始转变，城市治水有了一定成效。当然还有差距，离真正实现把水慢下来、留下来还有差距。去年 10 月，国务院办公厅发布《关于推进海绵城市建设的指导意见（国办发〔2015〕75 号）》，提出要大力发展海绵城市，修复城市水生态、涵养水资源，增强城市防涝能力。海绵城市建设的核心是有效控制雨水径流，从概念上属于水土保持的范畴。我们要树立城乡一体化发展的理

念，把农村和城市统筹考虑。首先，规划要坚决落实把水慢下来、留下来的理念。其次，在安排投资时要把城市水保考虑进去。城市水土保持要充分借鉴农村水保在投入机制、治理措施等方面的成功经验做法。再次，农村水土保持也要紧密结合城市发展需要，在城市水源地上游，加强面源污染防治，建设生态清洁型小流域。在城市周边、交通便利的地区，结合建设旅游观光景点，发展生态旅游。

（四）充分发挥市场机制。水土保持治理长期以来主要依靠政府投资，投入不足一直是制约发展的瓶颈。当前，全省还有2万多平方公里的水土流失面积，都是难啃的“硬骨头”，治理难度很大。在治理成本不断抬高、治理要求不断提高的情况下，仅靠各级财政投入，力量明显不足。要进一步总结近年来各地社会资本投入水土保持的经验，充分挖掘市场机制的巨大潜力，为水土流失治理注入新的动力。希望各地胆子更大一点，步子更快一点，争取吸引更多社会资金。要从制定优惠政策上下功夫，探索逐步提高财政资金无偿扶持民营资本治理水土流失的比例。进一步完善以奖代补机制，调动多方面治理开发积极性。要加大对各类农民互助合作组织、“企业+农户”的支持力度，鼓励他们参与水土流失治理。我省目前已有各类农民

专业合作社 15.4 万户，位列全国首位。如果把这些合作社的积极性调动起来，对水土流失治理工作将是一个很大的促进。这方面，水保工作做得不错，走在了水利工作前列，今后力度还要加大。

（五）强化科技作用。水保是一项技术性比较强的工作，水土流失和水土保持措施现状的调查、监测，治理手段、监督手段和治理效益的提升，都离不开强有力的科技支撑。近年来，我省卫星遥感调查、水土保持监测信息管理系统以及无人机监测等技术应用，极大地提高了工作水平。今后水保要更加重视科技应用，突出这样几个重点。一要探讨分类划定水保功能区。生态脆弱保护区和生态恢复区，要划定红线，加强保护，禁止开发。不开发就是最大的保护。大自然就是最好的生态修复师。重点治理区，要加大投入，加快水土流失治理。还应划分生态高效产出区或生态示范区，这类区域生态环境标准很高，生态效益产出也高，能起到很好的示范作用，应严格保护好生态，禁止造成水土流失的任何开发行为。当然，如何划分，我只是提个项目，具体怎么做，希望大家来研究探索。二要继续研究推广应用新技术、新材料、新工艺。水保工作总体做得不错，但在应用新技术、新工艺方面还需加强。昨天看的山楂园，采取挖宽沟的做法，沟

底种 5-10 垄花生，地面种几行山楂树。下雨了先由树来消减对地面的冲击，水大了就汇到宽沟里，再慢慢渗到地里。这样，水就慢下来了，留下来的时间就延长了。这方面各地要大胆尝试，积极试验，多总结推广。三要切实加强水土保持信息化建设。按照水利部的统一部署，深入推进《全国水土保持信息化实施方案》（2013-2020 年）的贯彻落实，以信息化提升水土保持决策、管理和服务水平。近期要搞好生产建设项目和重点水土保持工程建设管理试点，总结经验后及时在全省推广。

三、强化措施确保各项任务顺利完成

正在报批的《全省水土保持规划》（2016-2030 年）确定了全省今后的水保工作任务，提出了到 2020 年和 2030 年的近、远期工作目标。关于“十三五”工作，艺华厅长在年初召开的全省水利局长会议上提出了明确要求，刚才九平同志又对水保重点工作进行了具体安排。这里，我想重点强调的是，面对十分艰巨的工作任务，各地必须在强化措施上下功夫，确保各项工作顺利推进。

（一）强化考核奖惩。要根据《山东省水土保持条例》规定和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》有关要求，加快研究制定地方政府水土

保持目标责任制和考核奖惩制度的具体办法，争取纳入地方党委政府科学发展考核。在考核导向上，要紧紧围绕“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的要求，结合《全省水土保持规划（2016-2030年）》和全省水土保持“十三五”规划确定的各项目标任务来进行。在考核内容上，要做到全面具体，既要考核水土流失治理情况，也要考核水土流失预防保护情况。在考核指标设计上，要突出强调导向性和客观性，尽量不使用推算分析等主观性指标。我省前几年最严格水资源制度考核，各市年年都得满分，后来省委组织部门就提出没有考核的必要了。我们水保在研究指标时要注意这个问题，设计导向好、客观性强的指标。要通过严格奖惩，让各级党政领导和水利部门切实感到责任和压力，提高重视、支持和推进水土保持工作的自觉性。

（二）加强队伍建设。一要充实专业人员。水土治理任务重的地区，要积极主动向政府和有关部门汇报，争取增加专业力量。特别要增加学生态、环保、林果、农艺等专业的技术人才，有多学科、多专业结合的队伍，才能胜任“系统治理”的任务要求。二要建立完善水土保持质量评估体系和信誉评价体系，加强对从事水土保持设计、施工、监理、验收评估、监

测等技术服务单位的监管，营造公平竞争的市场环境，培育壮大技术服务主体。三要搞好技术培训。特别要加强新治水理念、山水林田湖生命共同体的规划及系统治理技术等培训，提高队伍整体素质。

（三）提高依法行政水平。水土保持工作直接涉及法律法规的贯彻实施，加强依法行政非常重要。广大干部职工要争做自觉学法、用法、遵法、守法的表率，严格依法依规履职。要全面提升行政执法水平，规范执法行为，完善执法程序，细化、量化行政裁量权，履行好法定职责。最近几年，国内有关水土保持行政复议的案子不断增多，也有因执法程序不规范或是运用法律不当被起诉的案例，还存在行政不作为被追责的事例，我们一定要引以为戒。为搞好依法行政，减轻和避免相关法律风险，省水利厅建立了合法性审查机制和法律顾问制度，各地也应该这样做。

（四）搞好廉政和安全生产风险防控。要坚持将党风廉政建设与水土保持业务工作一同研究、一同部署、一同检查、一同落实、一同考核。进一步完善水土保持行政审批、行政征收、行政处罚、监督检查、重点治理项目安排、资金质量监管等方面的规章制度，搞好重点领域和关键环节的风险点防控，健全廉政风险防控体系，扎紧制度笼子，提高抵御腐败风险的免

疫力。要高度重视安全生产工作，认真汲取省内外连续发生安全生产重大事故的教训，克服麻痹思想，针对薄弱环节，加强隐患排查，落实安全责任，强化防范措施，确保做到万无一失。

同志们，今后 5 年是全面建成小康社会的关键时期。我们要抓住全党全社会加快推进生态文明建设的机遇，开拓进取，奋发有为，努力开拓山东水土保持生态文明的新局面，为实现齐鲁大地山更绿、水更清作出无愧于历史、无愧于时代的贡献！

谢谢大家！

发：厅领导，厅机关各处室、厅直各单位负责人

责任编辑：刘文伟

校对：崔培学

印 刷：厅机关印刷所

共印 60 份
