

# 政研通讯

第四期

总第 269 期

江西省水利发展研究中心

2024 年 8 月 29 日

## 【本期文章】

- 创新水土保持遥感监管模式 助推我省水利工作高质量发展
- 关于新余市生态清洁小流域建设的思考与建议



# 创新水土保持遥感监管模式 助推我省水利工作高质量发展

省水利技术中心 于德刚 田魏龙

水土保持是江河保护治理的根本措施，是生态文明建设的必然要求。党的十八大以来，我省水土保持工作全面贯彻习近平生态文明思想，认真落实“十六字”治水思路和习近平总书记考察江西重要讲话精神，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持“监管强手段，治理补短板”的总基调，遵循“遏增量、减存量、明变量、提质量”工作主线，持续抓好生产建设项目水土保持全链条全过程全覆盖监管，全力做好水土保持遥感监管，依法依规严查违法违规行为，水土流失强度和面积实现了“双下降”，连续五年获评全国水土保持规划实施情况考核评估优秀等次。

2022年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强新时代水土保持工作的意见》(中办发〔2022〕68号)，要求“全覆盖、常态化开展水土保持遥感监管，全面监控、及时发现、精准判别人为水土流失情况，依法依规严格查处违法违规行为”，对水土保持遥感监管工作进行了系统部署并提出了具体要求。为进一步提升我省水土保持遥感监管工作质效，省水利技术中心围绕近几年全省水土保持遥感监管工作开展情况进行了专题调研，全面总结了遥感监管工作取得的成效，并选取九江市、鹰潭市、新余市、萍乡市4个地区，采取问卷调查、座谈交流、实地察看等方式，系统梳理了遥感监管工作中存在的问题、困难及意见建议，研究了具有针对性的解决对策，着力提升市县水土保持监管

水平，助推我省水利工作高质量发展。

## 一、全省水土保持遥感监管工作取得的成效

水土保持遥感监管是利用高分辨率遥感影像对生产建设项目或活动疑似扰动图斑进行解译，依据已批方案的水土流失防治责任范围判别扰动图斑合规性，对疑似违规的扰动图斑进行现场复核，对认定发现的违法违规项目进行查处。我省的主要组织形式是由省级组织开展扰动图斑的现场复核、合规性认定，由市县对认定的违法违规行为进行查处。从本次调研成果统计分析看，水土保持遥感监管切实提升了水土流失监管效能。

### （一）着力解决了全省监管技术力量薄弱的现状

生产建设项目水土保持监管是水土保持法赋予水行政主管部门的法定职责，是各级水行政主管部门重要的工作内容。目前，全省基层水行政主管部门普遍存在人员技术力量薄弱的客观现实，依靠传统的监管方式和监管手段影响和制约了水土保持监管质效。**一是基层人员力量难以满足监管任务需求。**机构改革以来，基层水行政主管部门专职从事水土保持的工作人员普遍偏少，人员力量对比监管任务需求还存在较大缺口。**二是基层技术手段难以保证监管全覆盖。**基层普遍缺乏专业设备，对现场扰动范围是否超出防治责任范围、取弃土场是否为已批复方案规定的位置等行为不能进行准确定性，且面对点多、面广的线型生产建设项目难以达到全覆盖监管。**三是传统监管方式难以确保监管工作效能。**人为水土流失主要产生于施工过程且具有动态变化的特点，传统检查方式存在局限性，可能错失项目施工强度最大、扰动范围最多、水土流失最严重的的检查时机，贻误查处问题的时效性。

2019年以来，我省每年组织开展覆盖全省的水土保持遥感监管，把成果全面运用到生产建设项目水土保持监督管理与执法工作中，大力提升了水土保持监管效能。

### （二）严格依法依规查处了水土保持违法违规行为

2019年至2022年，我省开展了10期覆盖全省的遥感监管。根据调研统计，共复核图斑61485个，精准认定违法违规项目13922个，100%依法依规完成了查处和整改，实现了“发现一个，查处一个”的目的，最大程度地降低和减少了人为水土流失，在全省形成了最严格的水土保持监管工作态势（详见下表）。

历年水土保持遥感监管情况统计

开展年度与期次	现场复核图斑（个）	认定生产建设项目（个）	违法违规项目（个）
2019 水利部	17526	8029	3812
2019 省级	19083	9360	5793
2020 水利部	7040	2872	1213
2020 省级	1758	808	345
2021 水利部	5866	3071	1095
2021 省级一期	2333	1130	385
2021 省级二期	1241	695	241
2022 水利部	2618	1646	477
2022 省级一期	2169	970	235
2022 省级二期	1851	1136	326
<b>合计</b>	<b>61485</b>	<b>29717</b>	<b>13922</b>

### （三）全面提升了全省水土保持监管工作质效

根据调研分析，自2019年我省常态化开展遥感监管工作以来，全省每年发现的违法违规项目呈递减趋势，水土保持方案审批数和水土保持设施验收数量逐年增加，水土保持遥感监管成效显著。一是违法违规项目数量逐年递减。从2019年至2022年发

现的违法违规项目数量对比，2019 年发现违法违规项目 9605 个，2022 年发现违法违规项目 1038 个，2022 年对比 2019 年减少了近 8 倍。二是水土保持方案审批数逐年增加。水土保持遥感监管对发现的大批“未批先建”“超出防治责任范围”等违法违规项目进行了查处。2018 年全省批复水土保持方案 1732 个，2022 年全省批复水土保持方案 3099 个，2022 年是 2018 年审批数量的 1.7 倍多。三是水土保持设施验收数量快速增加。水土保持遥感监管对存在“未验先投”的违法违规项目进行了查处。经统计，2018 年全省完成水土保持设施验收项目为 408 个，2022 年全省完成水土保持设施验收项目为 2544 个，2022 年验收数量是 2018 年的 6 倍多。

## 二、水土保持遥感监管工作亟需解决的问题

根据问卷调查、座谈梳理，水土保持遥感监管工作中还存在部分政府部门水土保持意识淡薄、部分违法违规项目“该认不认”等不良因素，一定程度上影响了工作质效。具体情况如下：

### （一）地方政府部门水土保持法规意识有待提升

有些地方政府和行业主管部门存在水土保持法制观念淡薄、对水土保持工作不够重视的情况。一是地方一些政府性工程存在“先开工再补手续”的情况，由于未立项、施工图设计资料不全等原因，导致认定为违法违规项目后无法落实水土保持方案编报要求。二是个别地方政府打着优化营商环境的旗帜，制定了与上级区域评估管理规定相冲突的政策，对工业园区招商引资项目企业特殊照顾而减免水土保持方案编报手续，在此“照顾”下一些违法违规企业不配合整改，需要通过立案等手段督促整改。三是行业联审联批协作机制不完善，一些项目立项审批部门未在网上及时

公开公示立项情况，导致水行政主管部门无法及时获取项目审批信息，难以形成监管合力。

## （二）顶层设计在标准规范方面有待优化完善

目前，水土保持遥感出台的相关技术规定还不完善，增加了各级水行政主管部门的查处难度和工作量。一是**信息化监管技术规定有待进一步细化**。水利部出台的遥感监管技术规定，介绍了遥感监管总体的技术路线，但对于风险项目、非生产建设项目的判定标准以及生产建设活动、历史遗留违法违规项目的查处整改要求等没有细化标准，各级水行政主管部门操作难度较大。二是**遥感监管平台与全国水土保持信息系统互通性不够**。目前，生产建设项目水土保持信息化监管服务平台只能在解译阶段共享全国水土保持信息系统中已批复项目的方案特性和防治责任范围矢量数据，批复文件和方案文本无法同步，违规项目完成整改后信息系统中的录入项目信息也无法同步至监管服务平台，导致在检查项目整改完成情况时需同时登录两个系统，增大了工作量。三是**系统权限设定上有待进一步改进**。遥感监管平台中，现场复核、项目认定、查处截至时间由水利部统一设定，省里无法设定，一些地方在完成复核、认定工作后存在随意修改复核、认定成果的情况，造成系统数据经常变动，给水利部和省级的统计工作造成一定的困难。

## （三）遥感监管工作认定成果质量有待提升

技术单位部分工作人员认定标准把握不准、业务开展不规范，在一定程度上影响了遥感监管工作成果质量。一是**解译成果合规性分析不到位**。由于方案编制单位防治责任范围上传不够规范等

原因，导致技术单位在影像解译环节中与系统已录入的防治责任范围矢量图叠加进行合规性分析时，下发的图斑中有很多包括两个以上项目或者同一个项目分为多个相邻图斑，内有部分项目为合规项目，需在现场复核后进行拆分与合并，增加了工作量。二是**现场复核工作不规范**。为提高现场复核工作进度，有的时候因现场没有联系人或负责人，工作人员对于现场无联系人的图斑信息和是否超出防治责任范围等未能当面明确并核对，对于认定合规的项目佐证材料没有仔细审核，出现违法违规项目认定错误情况。三是**成果检查工作不严谨**。在进行复核成果交叉检查中，对于“该认不认”“该拆不拆”、上传照片信息与图斑特征不符、备注信息不够全面等问题不能及时发现和调整，影响了认定成果的精准度。

#### （四）基层水行政主管部门不良干扰因素有待解决

遥感监管工作中，基层水行政主管部门受水土保持目标责任制考核、工作绩效等因素影响，为减少违法违规项目数量，通过提前介入、事中干扰等方式影响了成果准确性。一是**重复开展遥感监管工作**。在省级统一组织的基础上，部分设区市在省级工作开展前，自行对本辖区内组织区域遥感监管，争取在省级复核前将一些“未批先建”项目进行批复，以减少违规项目数量。二是**干预项目合规性认定**。现场认定中要求现场复核人员将一些违法违规项目认定为非生产建设项目或合规项目，出现“该认不认”的情况。例如：将废弃矿山等应立项但没有立项的项目认定为非生产建设项目；将工业园区内开发土地界定为政府预留用地，认定为非生产建设项目。



### **三、提升水土保持遥感监管工作质效的切实举措**

针对调研中发现的问题，省水利技术中心坚持问题导向、目标导向，积极加强工作研究，大力解决矛盾困难，有力推进了我省水土保持遥感监管工作质效。2023年10月份，在水利部水土保持监测中心组织召开的2023年度全国水土保持遥感监管活动认定情况研讨交流会上，我省遥感监管工作作为全国4个经验交流单位之一做了大会发言。

#### **（一）夯实主体责任，强化部门协同**

为着力构建政府主导、部门协同、全社会共同参与的水土保持工作格局，我省积极贯彻中办发〔2022〕68号文精神，起草了《关于加强新时代水土保持工作的实施方案》，该《方案》于2023年9月由江西省人民政府办公厅印发全省各市、县（区）人民政府和省政府各部门（赣府厅发〔2023〕9号），要求“持续做好水土保持遥感监管，提升遥感监管的精度和效率，对疑似违法违规图斑精准定性，对认定的问题依法查处”，明确了要强化部门协同监管，建立健全水土保持工作主管部门与生产建设项目行业主管部门的高效沟通和协同管理机制，共同做好生产建设项目水土保持行业管理和指导，为推进全省水土保持遥感监管工作高质量发展提供了政策保障。

#### **（二）加强沟通对接，优化技术规范**

为优化顶层设计，减轻基层工作负担，省水利技术中心根据水利部工作规范要求，结合近几年遥感监管工作特别是此次调研中发现的问题，制定了《江西省遥感监管工作手册》，进一步明确了现场复核、项目认定、违法违规项目查处和整改等工作技术

路线。同时，积极通过向水利部业务部门呈报工作情况报告形式，就细化技术规定、加强全国水土保持信息系统与生产建设项目水土保持信息化监管服务平台两个系统互联互通、下放系统操作权限等方面提出工作建议。我省的有关意见，在今年召开的全国水土保持遥感监管活动认定情况研讨交流会上推广。

### **（三）强化业务培训，提升技术水平**

为提升全省水土保持遥感监管工作队伍运用信息化监管技术的能力和水平，省水利技术中心每年举办全省水土保持遥感监管技术培训班，邀请水利部水土保持遥感监管专家进行授课，全省各级水行政主管部门、技术支撑单位共 170 多名技术人员参加培训。通过培训，进一步提升了全省遥感监管工作人员的专业技术水平，强化了依法依规处置违法违规项目的能力，为推动我省遥感监管工作规范化发挥了重要作用。

### **（四）注重过程管理，提高审核质量**

为压实基层水行政主管部门责任，确保工作成果的规范性，工作实施前，省水利技术中心每年起草《关于做好水土保持遥感监管工作的通知》，由省水利厅下发，对于发现存在弄虚作假、“该认不认”“该查不查”“该罚不罚”、擅自修改认定成果或查处、整改工作进度滞后的单位将进行通报，并依据有关规定进行责任追究。现场复核中，为压实技术服务单位责任，建立微信工作群，以点带面派员对现场复核工作进行跟踪指导，对于发现的问题及时指正，督促技术服务单位举一反三，规范、细致、精准开展工作。认定成果提交后，为确保成果的精准性，采取内业全面检查和外业现场抽查的方式，100%完成图斑和成果的内业检查，并选取存

在问题的图斑开展现场核查，对于核查发现的问题以清单形式反馈至技术单位督其整改。

#### **四、推进我省遥感监管工作高质量发展的工作建议**

为进一步深入贯彻习近平总书记 2023 年 10 月考察江西时的重要讲话精神，以“走在前、勇争先、善作为”的昂扬斗志和更加务实有力的举措，不断推进新时代水土保持工作高质量发展，提出如下建议：**一是进一步压实政府部门责任。**按照“管生产、管建设、管行业必须管水土保持”的原则，健全政府部门立项信息共享、联审联批等工作机制，坚决打击水土保持“未批先建”违法行为；建立健全农林开发等生产建设活动的协同管理机制，强化农林开发等生产建设活动的水土流失预防和治理。**二是进一步创新和完善监管方式。**建立以遥感监管为基本手段、重点监管为补充、信用监管为基础的新型监管机制。加大对造成水土流失的生态破坏行为的惩治力度，对造成生态环境损害的，依法依规严格追究生态环境损害赔偿责任。严格落实水土保持信用监管“重点关注”名单和“黑名单”制度，按照法律法规和国家有关规定将信息实时报送省公共信用信息平台，强化信用评价结果运用，实施联合惩戒。**三是进一步强化过程管理。**形成常态化业务培训机制，加强技术培训，提升技术人员能力和水平。健全全过程工作调度机制，加强影像解译、现场复核成果的跟踪督导，强化认定成果的质量核查，督促技术单位及时整改，提高工作成果准确率。

# 关于新余市生态清洁小流域建设的思考与建议

新余市水利局 彭海滨 朱青平

习近平总书记在党的二十大报告明确提出“全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村”，要改变这一现状，就必须全面全面推进乡村振兴战略。按照习近平总书记对乡村振兴战略提出“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，落实乡村振兴的实际成效应具体体现在完善的基础设施、优质的公共服务、深厚的文化传承、稳定有序的乡村治理和全面富裕的农民群众上。而在传统小流域综合治理基础上，以水系、村庄和城镇周边治理为重点，以山青、水净、村美、民富为目标，将水土资源保护、面源污染防治、农村垃圾及污水处理等相结合的生态清洁小流域建设，就是新时期贯彻落实习近平生态文明思想，满足人民群众对良好生态环境日益增长需求，增强水土保持服务功能，推动乡村振兴和生态宜居美丽乡村建设，实现经济社会高质量发展的重要基础性工程。

2021-2023年，全省国家水土保持重点工程累计下达投资计划59092万元，完成水土流失治理面积1565.36km<sup>2</sup>。项目区水土流失得到有效防治，农业综合生产能力和农村人居环境明显改善，在巩固拓展脱贫攻坚成果、促进生态文明建设和经济社会高质量发展等方面发挥了重要作用。

为深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想，推动水利与乡村振兴的有机融合，结合水土保持工作，对新余市生态清洁小流域建设现状、建设管理模式和今后的发展方向等方面进

行了实地调研。调研情况如下：

## 一、新余市小流域建设的基本情况

2022年，新余市国土面积为3178km<sup>2</sup>，其中轻度水土流失面积为380.76km<sup>2</sup>、中度水土流失面积为8.5km<sup>2</sup>、强烈及以上水土流失面积为1.39km<sup>2</sup>，全市水土保持率为87.71%。小流域通常是指二、三级支流以下以分水岭和下游河道出口断面为界集水面积在50km<sup>2</sup>以下的相对独立和封闭的自然汇水区域。当前，我们生态清洁小流域建设主要是针对轻度及以上水土流失面积的综合治理。

在江西省水利厅印发的《江西省生态清洁小流域建设规划》（2022-2030年）中，新余市辖区范围内共有78条小流域，其中67条小流域列入了全省生态清洁小流域建设项目库。十八大以来，新余市共组织实施了7条小流域治理，其中政府资金投资建设的有5条，受益群众投工投劳约3000余人次；未使用国家水土保持重点工程资金建设的有2条。

### （一）生态清洁小流域建设对乡村振兴战略意义非凡

生态清洁小流域建设是乡村振兴的重要战略抓手，是农村生态文明建设的重要内容。2012年以来，中央1号文件先后对推进生态清洁小流域建设作出过明确部署。2023年水利部会同农业农村部、国家林草局、国家乡村振兴局联合印发了《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》，对今后15年的生态清洁小流域建设作出了明确规划部署。

生态清洁小流域建设是要运用系统的思维，整合各方资源，实施水土流失综合治理的一项系统性和综合性工作，是以流域为

单元，以水系、村庄和城镇周边为重点，统筹农村生产、生活、生态要素，山水林田路村统一规划，治山、治水、治污和致富相结合，协同推进水土流失综合治理、流域水系整治、生活污水、农村垃圾治理、人居环境改善和生态产业发展，全面提升区域水土保持功能和生态产品供给能力，共同打造山青、水净、村美、民富、和谐的现代化村镇。

推进生态清洁小流域建设，是水利部门推动乡村振兴战略走深走实，增强人民群众获得感、幸福感的具体举措。依托绿水青山、田园风光和乡土文化等优势条件，实施“小流域+”，因地制宜构建生态屏障，生态产业和美丽宜居等特色小流域综合体，将生态优势转换为经济优势，以良好的生态环境促进绿色发展，对构建自然生态优美，人与自然和谐共生的村镇发展格局具有重要意义。

## **（二）当前小流域主要类型和建设内容**

生态清洁小流域建设是小流域综合治理的创新和发展，应以水土流失综合治理为基础，以控制面源污染为重点，坚持山、水、田、林、路、村综合治理，全面实施预防保护和综合治理措施，着力构建科学合理、协调高效的水土流失综合防治体系，提供更多更优的水土保持生态产品，打造绿色生态宜居的美丽村镇、河湖滨带水生态修复等工程。对于不同区域、不同功能定位的小流域，其达到生态清洁小流域的途径和方式，以及需要采取的措施不尽相同。根据江西省生态清洁小流域建设现状、建设需求和建设模式现状，结合所处区域功能定位、资源禀赋，生态清洁小流域可分为水源保护型、生态旅游型、和谐宜居型、休闲康养型、

绿色产业型等五类。

1、在江河源头、重要水源地等区域，宜建设水源保护型生态清洁小流域。措施布设以封禁、补植补种、低效林改造、植物过滤带、护坡、人工湿地等措施为主，局部辅以坡面与沟（河）道水土流失治理措施。

2、在森林、草地、地质等生态景观资源丰富或民俗文化、人文资源优势明显的区域，宜建设生态旅游型生态清洁小流域。措施布设以生态保护、科学普及、景观美化、坡面水土流失治理与沟（河）道及湖库周边生态修复等措施为主。

3、在环境和基础设施较好的人口聚集区，居住区周边林草植被较好、有较好的水景观、自然景观的区域，宜建设和谐宜居型生态清洁小流域。措施布设以周边生态景观保护与建设、水景观保护与修复、环境绿化美化、坡面水土流失治理与沟（河）道及湖库周边生态修复等措施为主。

4、在具有农业观光、森林康养、温泉等资源，以一项或若干项资源组合为特色，基础设施完备、环境优美的区域，宜建设休闲康养型生态清洁小流域。措施布设以自然与人文等休闲康养资源保护与建设、水生态与景观保护与修复、坡面与沟（河）道水土流失治理等措施为主。

5、在具有茶、水果、中药材、水产、设施农业等特色产业的区域，宜建设绿色产业型生态清洁小流域。措施布设以生草覆盖、坡地台田条田化、林下水土流失治理、非生态区林草植被保护与建设、村镇及产业加工区绿化美化等措施为主。

### **（三）新余市生态清洁小流域建设的现状**

本次调研实地考察了建成的渝水区人和生态清洁小流域、良山下保生态清洁流域和待建的分宜县钤山镇田心村生态清洁小流域。

渝水区人和乡生态清洁小流域综合治理项目位于袁河的一级支流蒙河人和乡段，涉及西村村、观下村和棣村村等 5 个行政村，总人口 0.82 万人。项目批复投资为 520.02 万元，其中中央及省级以上资金 444 万元；主要建设内容为改善周边村民人居环境，完善农业生产灌溉设施，治理周边滑坡体，增强经果林和水保林水土保持功能。

渝水区良山镇下保村生态清洁小流域建设项目是位于雷陂江流域上游段，涉及下保村、清溪村和黄芹元等 7 个行政村，总人口 0.11 万人。项目共投入资金 4725 万元，其中，政府基础设施投资 2325 万元，民间资本投资 2400 万元；共完成治理水土流失面积 10km<sup>2</sup>。

分宜县钤山镇田心村生态清洁小流域建设项目是位于苑坑河上游，涉及田心村、檀溪村、苑坑村等 3 个行政村，总人口 0.295 万人，小流域面积 49.42 平方公里，现有水土流失总面积 7.23km<sup>2</sup>，占流域总面积的 14.6%。项目以和谐宜居型生态小流域建设为目标，概算投资 318.3 万元，其中中央及省级以上资金 228 万元；主要建设内容为优化周边村民人居环境，综合治理水土流失，改善地表水水质，增强经果林和水保林水土保持功能。

调研了解到，各地在县区政府统筹，水利部门牵头，相关部门和乡镇政府的共同努力下，结合当地区位优势，因地制宜的实施了一批生态清洁小流域，在打造生态水系、改善人居环境、发



展生态产业等方面取得了一定成效。

一是有效的治理了水土流失，明显改善了生态环境。项目建成后小流域内水土流失面积将明显减少，水土流失治理度达到90%以上，林草覆盖率大于70%，水土流失程度明显降低，水土保持率稳步提升，区域内生态环境得到很大改善。其中，渝水区人和乡生态清洁小流域综合治理项目新增水土流失治理面积12.51km<sup>2</sup>；渝水区良山镇下保村生态清洁小流域建设项目新增水土流失治理面积10km<sup>2</sup>；分宜县钤山镇田心村生态清洁小流域建设项目建成后预计新增水土流失治理面积7.03km<sup>2</sup>。

二是夯实了发展基础，有力促进生态产业发展。小流域治理任务实施后，水土流失治理力度加大，将充分调动当地群众治理水土流失的积极性，不断推进当地水土流失治理与水土保持产业开发，有效地促进农业产业结构的调整和农村产业链的升级，带动农村经济发展，巩固了当地群众脱贫致富的成果。人居环境大大改善，人居安全得到有力保障，同时也推动了当地的新农村建设，为当地群众生活及经济社会的持续发展创造了适宜的条件，促进了当地经济发展。

渝水区人和乡生态清洁小流域综合治理项目在改善周边西村村、观下村和棣村村人居环境的基础上，每年还可以增产木材产值36.94万元，果木林43.68万元；各项水土保持措施产生经济效益预计达1400余万元，单位治理面积经济效益超110万元。

而渝水区良山下保村则依托流域内良好的生态环境，大力开发乡村生态旅游，引进资金打造绿色旅游度假民宿，吸引社会企业投资建设了200余亩果冻橙产业基地和300余亩的苗木基地，

为当地村民增加了大量的就业岗位，实现了在“家门口赚大钱”美好愿景。仅 2022 年，下保村就净收入 94 万元，村里留守妇女同志人均收入增加了 1.5 万元。

分宜县钤山镇田心村计划将生态小流域建设项目与田心村的红色旅游相结合，大力开发乡村旅游，除每年增产产值封禁治理 20.04 万元外，还能因旅游带动获得部分收益。

三是生态清洁小流域搭建了共治平台，合力推动了美丽乡村建设。通过生态清洁小流域建设，实施集中供水、雨污分流，污水无害化处理，垃圾集中收集处理，畜禽养殖整治，村庄绿化美化，改善村容村貌，提升人居环境质量，保留乡村田园风貌，留住绿水青山，记住乡情乡愁。

## 二、新余市生态小流域建设中存在的主要问题及原因分析

我们在调研后发现，新余市生态小流域建设后虽然推动美丽乡村建设上有一定成效，但在项目获取资金补助难度大、项目建设监管有难度和建后运维管理及资金难筹措等方面还存在问题。

1.项目获取上级资金支持难度较大。小流域面积一般为 10-50km<sup>2</sup>，综合治理涉及山、水、田、林、路，包含方方面面，生态清洁小流域建设资金来源主要为水利方面中央和省级补助资金，2013 年以来，新余市政府资金投资建设的生态清洁小流域 5 条，平均每 2 年 1 条。2022 年，全省各市、县共申报了 100 余条生态清洁小流域项目，最终获得中央及省级资金补助的仅 30 余条，不到总数的 40%。当前上级用于生态清洁小流域建设资金较少，项目申报竞争较大，很难满足乡村振兴综合治理的需要。

2.部门监管不同步，很难做到齐抓共管。当前小流域建设主

要以政府资金为主，项目资金监管涉及财政等相关部门。项目建设中以水利部门为主，财政、发改、国土、农业、林业等部门工作介入不深，后续项目验收的财审多因前期准备不充分而滞后，严重影响项目的竣工验收。

3.项目运维管理及资金难解决。小流域建成后，项目的运行管理主要是移交给当地政府或者村委负责，管护资金也是项目建设预留资金。他们即没有专业的技术人员，资金来源也没有保障，长效化的管护上存在较大难度。

### **三、省内其他地市生态清洁小流域建设主要做法**

#### **1.充分发挥“大水保”工作机制作用**

生态清洁小流域建设作为传统小流域治理的创新和发展，拓展了建设内容，涉及发改、财政、自然资源、林业、城建、生态环境、交通等多个部门，建设内容多且标准高，单靠水利水保部门难以达到建设目标。上犹县园村、庐山市桃花源等小流域在建设过程中，成立工作领导小组，建立了党委政府统一领导、多部门协作的工作机制，并印发实施方案，明确总体目标、工作重点、实施步骤和任务分工。领导小组对小流域建设定期调度，协调相关部门之间的配合，统筹各部门相关项目资金，充分发挥整体效益，实现了生态建设与经济发展双赢。

#### **2.以问题和目标为导向，因地制宜，做好顶层设计**

以问题为导向，结合新农村建设、产业发展和独特的资源禀赋，明确小流域建设目标，科学划定功能区，分类施策，明晰建设重点。寻乌县九曲湾小流域位于东江源头，果业的过度开发和农业面源污染对小流域内的饮用水源造成严重的威胁，致使蓝藻

事件频发，生态屏障无法建立。该小流域按照保护优先、自然恢复为主的原则，以饮用水源保护和水土流失治理为重点，提出了“源头防控-综合治理-后续管护-有效利用”治理模式，建后小流域生态环境明显好转，农村生活污水和垃圾得到有效处理，水质稳定在地表水环境质量标准Ⅱ类以上。通过总结生态清洁小流域建设经验，探索出生态清洁小流域建设“五个一”新模式，即：治理一条清洁小流域、振兴一个乡村、创建一个示范工程、培植一项绿色产业、致富一方百姓。通过生态清洁小流域建设，协同实现了水土流失治理和区域经济发展，从而更好地造福了当地民众。

### **3.拓宽融资渠道，多方落实资金**

在生态清洁小流域建设中，积极整合各部门相关项目资金、安排地方财政专项资金、吸纳民间资本保障生态清洁小流域建设资金。开展水土保持工程建设以奖代补试点，探索建立水土保持工程建设多元投入机制，通过创新机制、简化程序，降低了工程建设成本，缩短实施周期，有效调动社会力量和群众参与治理水土流失的积极性，经验模式在全国水土保持工程建设以奖代补试点工作会议上交流并向全国推介，引起社会强烈反响。上犹县通过中央财政 2000 万元和省级财政 600 万元奖补资金，撬动民间资本 3996 万元，完成水土流失治理面积 69.55km<sup>2</sup>，惠及省级贫困村 5 个、贫困户 335 户、贫困人口 1186 人。在总结以奖代补试点工作基础上，省水利厅和财政厅联合印发了《关于进一步推动水土保持工程建设以奖代补的实施意见》(赣水水保字〔2022〕6 号)，积极推动生态清洁小流域建设以奖代补，鼓励和引导社会资本参与生态清洁小流域建设运营，建立政府与社会资本合作机制。

#### 四、对策建议

水是生命之源，土是万物之本。2023年10月份，习近平总书记在江西上饶考察提出“中国式现代化既要有城市的现代化，又要有农业农村的现代化”。要实现农业农村的现代化，就必须扎实践行乡村振兴战略，全面改善农村人居环境，而生态清洁小流域建设是其中一个重要抓手。针对新余市生态清洁小流域建设中存在的一些问题，提出对策建议。

**1.突出重点，逐步推进。**按照水利部 农业农村部 国家林业和草原局 国家乡村振兴局《关于加快推进生态清洁小流域的指导意见》，用5年时间，形成推进生态清洁小流域建的工作格局；10-15年时间在适宜区域建成生态清洁小流域的目标。以“突出重点、逐步推进、分步实施”的原则，优先推进群众参与治理积极性高，且具有竞争优势和辐射带动作用的生态清洁小流域建设，每年重点扶持1-2条小流域的治理。

**2.整合力量，落实监管。**一是整合相关部门资金，以水土流失防治规划为基础，把水土保持与农田水利、中小河流治理、生态修复、农业、林业等生态建设项目结合起来，整合项目资金，形成水土保持工作的合力。二是构建齐抓共管新格局，在项目建设初期会同财政、发改、国土、农业、林业等部门共同参与监管，发现问题及时解决，共同推动新余市生态清洁小流域的建设管理。

**3.强化管理，加强管护。**强化管理是巩固小流域综合治理成果的关键。组织严密、责任落实的群众自管体制是流域综合效益巩固和提高的核心。因此，在小流域治理的同时，要加大监督管护力度，只有管护到位，工程效益才能得以较快显现。建议在确

定小流域重点投资项目时，同步确定项目建成后的管理计划，组织严密、责任落实的群众自管体制；强化生态环境监管，做好“筑巢引凤”，引导、扶持管护主体增强造血功能，大力开发生态产业，促进地方经济发展，保障各项生态措施的正常运行。

---

送 水利部办公厅、政策法规司、发展研究中心；长江水利委员会政策法规局；厅领导，总工程师，二级巡视员，驻厅纪检监察组，各设区市、直管试点县（市）水利局，厅机关各处室，厅直各单位，省鄱建办

---

主 编：刘毅生

副 主 编：王敬斌、张磊

编 辑：夏慧慧

投稿邮箱：15870016131@163.com

共印 80 份