

中组部推荐的全国干部教育培训好课程

保护水土资源 改善生态环境 推进生态文明建设

主讲人：水利部水土保持监测中心 姜德文

教高
博士

讲座提纲

- 一、经济社会发展面临的资源环境问题
- 二、生态文明新时代的发展理念与要求
- 三、水土保持新举措促进生态文明建设

一、经济社会发展面临的资源环境问题

1、经济社会发展面临严重制约

十八大及各次全会

发展与人口资源环境之间的矛盾日益突出，已成为经济社会可持续发展的**重大瓶颈制约**。

突出问题

- ◆ **资源约束趋紧**（主要是耕地、淡水、矿产）
- ◆ **环境污染严重**（大气、水、土壤污染突出），环境恶化趋势尚未得到根本扭转）
- ◆ **生态系统退化**（森林不足，草原退化、水土流失、荒漠化等问题严峻），生态整体恶化趋势尚未得到根本遏制

经济社会（资源环境）持续发展

资源环境问题

- ◆耕地、淡水人均只有世界平均水平的43%、28%
- ◇大江大河IV类以上水质占28%
- ◇耕地受污染1.5亿亩、耕地退化四成多
- ◇空气质量74个大城市超标占96%
- ◇中度以上生态脆弱区占国土55%

水土流失

- ◆水土流失面积大，范围广，全国达到295万km²。
- ◆流失强度大，侵蚀重，我国年均侵蚀总量41.5亿吨
- ◆成因：陡坡开垦，超载过牧，破坏植被，生产建设活动。

2、水土流失危害严重

导致土地退化，耕地减少，可利用土地丧失，威胁国家**粮食安全**

导致江河湖库淤积，加剧洪涝灾害，对我国**防洪安全**构成巨大威胁

水源涵养能力下降，加剧干旱缺水，影响水资源开发利用，威胁**饮水安全**

恶化生存环境，加重面源污染，影响国家**生态安全**

水土流失是山丘区经济社会发展的主要制约因素之一，**加剧贫困**

3、城市化、工业化过程中出现的新问题

城市化、工业化过程中，由于忽视了城市水、土资源保持和城市生态保护，又引发了新的问题，如

- **城市内涝**：城市地表被硬化，河湖水系被占压，地表径流大量增加，各类建设工地流出的泥沙堵塞城市排水管网，引发和加重了城市内涝。
- **城市雾霾**：各类建设工地的扬尘加剧了城市雾霾，据中国科学院、北京大学研究报告，风沙扬尘占PM2.5的10—20%，最高达50%。

4、急需破解制约发展的资源、环境瓶颈制约

制约与短板

- ◆生态文明建设**总体滞后**于经济社会发展
- ◆资源的紧缺性、污染和生态破坏的严重性，不允许我们再像其它领域那样，摸着石头来过河

生态文明建设 极端必要性和紧迫性

- ◆是加快转变经济发展方式、提高发展质量和效益的**内在要求**
- ◆是坚持以人为本、促进社会和谐的**必然选择**
- ◆是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的**时代抉择**
- ◆是积极应对气候变化、维护全球生态安全的**重大举措**

5、水土保持是生态文明建设的基础和重要内容

资源

- ◆ 中央指出国土是生态文明建设的空间载体
- ◆ 水是生命之源 土是生存之本，是人类赖以生存和发展的基本物质条件，是经济社会发展的基础资源和战略资源

- ◆ 水土流失是各类生态退化问题的集中反映
- ◆ 抓住水土流失防治问题就抓住了生态建设的关键

环境

水土保持要务：

保护水土资源、改善生态环境

二、生态文明新时代的发展理念与要求

1、十八大开启生态文明新时代

- ◆ **五位一体**：把生态文明**融入**经济建设、政治建设、文化建设、社会建设**各方面**和**全过程**，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展
- ◆ **国策方针**：坚持节约资源和保护环境的基本国策，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主的方针
- ◆ **发展模式**：着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成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
- ◆ **生态目标**：从源头上扭转生态环境恶化趋势，为人民创造良好生产生活环境，为全球生态安全作出贡献

推进生态文明四大举措

优化国土空间开发格局

国土是生态文明建设的空间**载体**，必须珍惜每一寸国土。调整空间结构（生产、生活、生态）

全面促进资源节约

节约资源是保护生态环境的**根本之策**，大幅降低能源、水、土地消耗强度

加大生态系统环境保护

良好生态环境是人和社持续发展的**根本基础**，要实施重大生态修复工程，推进水土流失综合治理

加强生态文明制度建设

发展评价体系（资源消耗、环境损害、生态效益）**考核、奖惩**，3个最严格制度（耕地、水资源、环境保护），资源有偿和生态补偿

2、全面推进生态文明建设

三中全会 改革发展

建立系统完整的生态文明**制度体系**

- ◆ **政绩考核**中加大资源消耗、环境损害、生态效益等指标权重
- ◆ 划定生产、生活、生态空间，划定**生态保护红线**，对资源、环境超载区域实行限制
- ◆ 生态补偿、生态环境损害**责任终身追究制**

四中全会 依法治国

- ◆ 严格的法律制度保护生态环境，约束开发行为
- ◆ 强化生产者保护环境**法律责任**、**强化治理**

五中全会 发展理念

- ◆ 创新、协调、**绿色**、开放、共享**发展理念**
- ◆ **主线**：转方式、调结构、换动力

中央文件 落实措施

- ◆ 《关于加快推进生态文明建设的意见》
- ◆ 党政领导干部生态环境损害责任追究办法

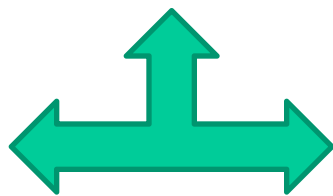
3、中共中央 国务院《关于加快推进生态文明建设的意见》（2015.4）

- ◆ **总目标**：资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展，主体功能区布局基本形成，经济发展质量和效益显著提高，生态文明主流价值观在全社会得到推行，生态文明建设水平与全面建成小康社会目标相适应。
- ◆ **资源环境**：国土空间开发格局进一步优化，资源利用更加高效，生态环境质量总体改善。
- ◆ **重大制度**：基本形成源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态文明制度体系，自然资源资产产权和用途管制、生态保护红线、生态保护补偿、生态环境保护管理体制等关键制度建设取得决定性成果。

节约资源 保护生态

重大意义： 破解资源瓶颈约束、保护生态环境的首要之策

基本要求： 节约集约利用水、土地、矿产等资源，加强全过程管理，大幅降低资源消耗强度。



◆加快生态安全屏障建设

◆继续推进京津风沙源治理、黄土高原地区综合治理、石漠化综合治理，开展沙化土地封禁保护试点。加强水土保持，因地制宜推进小流域综合治理。

- ◆ **制度体系**：制定生态补偿等法规，自然资源用途管制，生态环境监管制度。
- ◆ **生态红线**：严守（资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线），生态红线（重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区）生态功能不降低、面积不减少、性质不改变，资源环境承载力监测预警，超载区限批。
- ◆ **政绩考核**：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，大幅增加考核权重，强化指标约束，不唯经济增长论英雄。根据区域主体功能定位，实行差别化的考核制度。
- ◆ **责任追究**：对违背科学发展要求、造成资源环境生态严重破坏的要记录在案，实行终身追责；对不顾资源和生态环境盲目决策、造成严重后果的，追究领导责任；对履职不力、监管不严、失职渎职的，追究监管责任。

监测与监督执法

- ◆ **监测体系**：加强生态文明综合评价指标体系（含水土流失）统计监测核算能力建设，提升信息化水平，提高准确性、及时性，实现信息共享。
- ◆ **技术手段**：利用卫星遥感等，对自然资源和生态环境保护状况开展全天候监测，健全覆盖所有资源环境要素的监测网络体系。
- ◆ **定期开展**全国生态状况调查和评估。加大各级政府预算内投资等财政性资金对统计监测等基础能力建设的支持力度。
- ◆ **监督执法**：对各类环境违法违规行为实行“零容忍”，加大查处力度，严厉惩处违法违规行为。

生态文明社会环境建设

- ◆ **全民生态文明意识**：把生态文明教育作为素质教育的重要内容，纳入国民教育体系和干部教育培训体系。
- ◆ **宣传教育**：加强资源环境国情宣传，普及生态文明法律法规、科学知识。
- ◆ **舆论监督**：报道先进典型，曝光反面案例。
- ◆ **公众参与**：及时准确披露各类环境信息，扩大公开范围，保障公众知情权，维护公众环境权益。健全举报、听证、舆论和公众监督等制度，构建全民参与的社会行动体系。

彻底转变发展观念，再不以GDP增长论英雄（2016.12）

- ◆ 《生态文明建设目标评价考核办法》
- ◆ 《绿色发展指标体系》
- ◆ 《生态文明建设考核目标体系》

年度评价 五年考核

- ◆ 地方党委和政府领导成员党政同责，生态文明建设**一岗双责**
- ◆ **每年**评估生态文明建设进展总体情况，以绿色发展指数为评价指标，向社会公布；**每五年**规划期末考核生态文明建设重点目标任务完成情况，百分制评分和约束性指标完成情况等相结合的方法，考核结果分为优秀、良好、合格、不合格四个等级
- ◆ 在资源环境生态领域有关专项考核的基础上**综合开展**，评价和考核相结合

4、中共中央 国务院《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》（2015.8）

- ◆ **责任主任**：地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责，党委和政府主要领导承担主要责任。中央和地方有关部门按照职责分别承担相应责任。
- ◆ **党政领导**：致使本地区生态环境和资源问题突出或者任期内生态环境状况明显恶化的；突破资源环境生态红线、城镇开发边界，不顾资源环境承载能力盲目决策造成严重后果的；本地区发生严重环境污染和生态破坏事件，或者对严重环境污染和生态破坏（灾害）事件处置不力的；等等

- ◆ **分管领导**：不符合政策法规，审批、建设或者投产的；对分管部门违反生态环境和资源行为监管失察、制止不力甚至包庇纵容的；对严重环境污染和生态破坏事件组织查处不力的；等等
- ◆ **有关部门**：批准规划或者项目违反生态环境和资源方面政策法规的；不按规定对执行情况进行监督检查，对发现或者群众举报的严重破坏生态环境和资源的问题，不按规定查处的；等等
- ◆ **干预执法**：限制、干扰、阻碍生态环境和资源监管执法工作的；干预、插手建设项目，致使不符合政策法规的建设项目得以审批、建设或者投产的；指使篡改、伪造生态环境和资源方面调查和监测数据的；等等

5、党中央对水土保持要求

对各级党委政府要求

治理：搞好水土保持，实施国家水土保持重点工程，重要生态区保护与修复，大力开展生态清洁型小流域建设

监督：强化生产建设项目水土保持监督管理，建立健全水土保持补偿制度

法制：严格执行水土保持方案制度

治理：加大国家水土保持重点建设工程实施力度，加快坡耕地整治步伐，推进清洁小流域建设

监督：强化水土流失监测预报和生产建设项目水土保持监督管理

2011年1号文件

2012年1号文件

6、习近平总书记重要讲话



重要论断

◆既要金山银山，也要绿水青山，**绿水青山就是金山银山**

生态环境与经济的关系认识经过了三个阶段：①用绿水青山去换金山银山；②既要金山银山，但是也要保住绿水青山；③绿水青山可以源源不断地带来金山银山，绿水青山本身就是金山银山。

◆**生态兴则文明兴、生态衰则文明衰**

- ◆ 保护生态环境就是保护**生产力**、改善生态环境就是发展生产力，绝不能以牺牲生态环境为代价换取经济的一时发展。
- ◆ 要把生态环境保护放在更加突出位置，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。

民生所向

- ◆ 良好的生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉。建设生态文明是关系**人民福祉**、关系民族未来的大计
- ◆ 生态环境在群众生活幸福指数中的地位不断提升，日益成为重要的民生问题。老百姓过去“盼温饱”现在“**盼环保**”，过去“求生存”现在“**求生态**”。

绿色发展

要让良好生态环境成为人民生活的**增长点**，成为经济社会持续健康发展的**支撑点**，成为展现我国良好形象的**发力点**。

水土流失防治

◆如果破坏了山、砍光了林，也就破坏了水，山就变成了秃山，水就变成了洪水，泥沙俱下，地就变成了没有养分的不毛之地，**水土流失**、沟壑纵横。

长江经济带

◆长江、黄河都是中华民族的发源地和摇篮。要坚持生态优先、绿色发展，要把修复长江生态环境摆在压倒性位置、优先选项，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。

三、水土保持新举措促进生态文明建设

1、全面落实中央、国务院工作部署与任务

国务院批复《全国水土保持规划》（2015）

◆落实关于生态文明建设的决策部署，树立尊重自然、顺应自然、保护自然的**理念**，坚持预防为主、保护优先，全面规划、因地制宜，**注重**自然恢复，**突出**综合治理，**强化**监督管理，**创新**体制机制，充分发挥水土保持的生态、经济和社会效益，实现水土资源可持续利用，为保护和改善生态环境、加快生态文明建设、推动经济社会持续健康发展提供**重要支撑**。

◆**政府及有关部门**按照《规划》目标任务，加强组织领导，落实责任分工，加大支持力度，完善政策措施，切实推进水土保持工作。

◆**水利部**牵头组织实施，加强跟踪监测、督促检查和考核评估，认真研究解决实施中出现的问题，工作进展情况每年向国务院报告。

《生态环境监测网络建设方案》 国办发[2015]

- ◆ **总体目标**：建成天地一体、上下协同、信息共享的生态环境监测网络，系统互联数据共享，监测预报预警、信息化能力和保障水平明显提升。
- ◆ **生态监测**：生态环境监测全覆盖，重要生态功能区全天候监测。生态保护红线监管平台。
- ◆ **大数据平台**：建设传输网络与大数据平台，大数据关联分析，为生态环境保护决策、管理和执法提供支持。
- ◆ **联动机制**：监测与监管协同联动，监测评价为考核问责提供支持。

2、落实主体责任 尽职履责

各级政府 主体责任

- ◆ 防治水土流失的主体责任。
- ◆ 水土保持法：统一领导，将水土保持工作纳入经济社会发展规划，对水土保持规划确定的任务，安排资金，组织实施。
- ◆ 宣传教育、科研推广、表彰奖励。

相关部门 职责

- ◆ 发改、财政、国土、环保、水利、农业、林业等部门和单位根据职责分工，密切配合，在规划计划、政策实施、项目安排等方面予以积极支持。

水务水土 保持部门

- ◆ 编制规划，组织实施，监督检查，生产建设项目行政许可。
- ◆ 加强水土保持监测，为政府决策、经济社会发展、社会公众服务。

3、高位推进水土保持生态文明建设

经济社会
发展综合
评价体系

- ◆中央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，强化指标约束
- ◆水土保持生态保护红线：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

国家生态
文明建设
目标评价

- ◆年度进展评价（绿色发展指数）中明确有新增治理水土流失面积指标，公布成果
- ◆五年目标任务考核，资源、环境等约束性指标，分为优秀、良好、合格、不合格

水土保持
目标责任

- ◆根据《水土保持法》规定，在水土流失重点预防区和重点治理区，实行地方各级人民政府水土保持目标责任考核

目标
责任
考核

更大支撑和保障作用

- ◆在资源节约、促进发展中的基础性作用，打造更多的绿水青山成为金山银山。
- ◆保护自然生态、促进城乡协调发展的作用，以更大的预防保护、生态修复，促进流域开发与保护、区域及城乡协调发展。
- ◆推动生态文明建设、全面建成小康社会的作用，大力解决水土流失严重地区的短板问题、贫困问题。
- ◆履行政府职能、促进公共服务和社会管理的作用，以更好的法制保障、规划引领，助力国家治理能力现代化。

4、水土保持工作新举措

① 加强预防保护

预防保护：重点加强江河源头区、重要水源地和水蚀风蚀交错区，及重点生态功能区的预防保护，贯彻节约优先、保护优先的理念，坚持预防为主、保护优先的方针。

生态修复：加大水土保持生态修复力度，依靠生态自我修复能力促进大面积植被恢复，减轻流失强度。

重点建设：大力开展生态清洁小流域建设，防控面源污染，保护河流水质。

红线管控：划定水土保持生态保护管制红线，限制生产建设活动。

分类指导：制定优化开发区、重点开发区、限制开发区和禁止开发区水土保持政策、管控措施。

② 推进综合治理

系统治理：山水林田湖草生命共同体，综合治理，形成综合防护体系。

生态屏障：促进国家“两屏三带”生态安全战略格局建设

重点工程：加强西北黄土高原、东北黑土地、西南石漠化地区，以及坡耕地和侵蚀沟集中区域的专项治理。

特殊区域：加大贫困地区、革命老区水土流失治理力度，促进精准扶贫。

助力发展：治理水土流失与发展特色产业结合，促进脱贫致富。

③ 强化监督管理

完善法制：法律法规、地方条例，补偿费办法，重点预防区、重点治理区划分，划定生态保护红线。

底线责任：区域水土流失面积不扩大，强度不加剧，水土保持功能不降低。

依法许可：严格生产建设项目水土保持方案审批，落实弃渣场责任，依法按标准验收。水土流失严重、生态脆弱、重要生态功能区项目管制。

强化监管：加强事中事后监管，全面跟踪检查，落实整改责任，违规处罚。

分类管理：根据水土保持影响程度、区域水土保持敏感性及项目特点，制定《分类管理名录》，对生产建设项目实施全过程分类管理。

④ 推进监测与信息化

支撑目标：规划实施、政府考核、宏观决策、公众服务，监测评价与开发管控、监督执法、考核问责的联动。

重点任务：水土流失动态监测及消长变化、水土保持监管重点监测、应急监测与案件查处监测。

能力建设：监测网络体系、监测评估体系和监测技术标准体系建设，卫星遥感、无人机监控。

监管示范：重点治理工程“图斑精细化”管理，生产建设项目“天地一体化”动态监控。

管理系统：统一部署，上下协同，信息共享，提升监管能力与水平。

5、水土保持社会服务工作

宣传与教育：把水土保持知识纳入国民教育体系，强化宣传引导，加强社会监督，增强全民水土保持意识。

示范区建设：国家水土保持生态文明工程，水土保持科技示范园，科普教育基地。

社会服务体系：市场信用评价机制，守信激励与失信惩戒，规范中介服务。

网站信息

水利部 www.mwr.gov.cn

中国水土保持监测网 www.cnscm.org

中国水土保持生态建设 www.swcc.org.cn

水土保持互联网+服务 网络版、APP版



报告结束 欢迎指正

单位 水利部水土保持监测中心

地址 北京市宣武区南滨河路贵都国际A座10层

邮编 100053 **电话** 010—63207066