

《水利部关于加强水土保持空间管控的意见》解读

近日，水利部印发了《关于加强水土保持空间管控的意见》（以下简称《意见》）。现解读如下。

一、制定背景

强化国土空间规划和用途管制、构建国土空间开发保护新格局，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署。

2022年10月，党中央、国务院印发《全国国土空间规划纲要（2021—2035年）》，对水土保持工作提出了新的要求。

2022年12月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强新时代水土保持工作的意见》明确提出，按照国土空间规划和用途管制要求，建立水土保持空间管控制度，落实差别化保护治理措施。水土保持法规定了水土流失重点预防区和重点治理区，水土流失严重、生态脆弱区域，禁止开垦陡坡地范围等水土保持重点区域的管理要求；长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法，对加强流域区域内水土流失重点预防区和重点治理区的水土流失防治作出了细化规定，并进一步明确了水土流失严重、生态脆弱区域的禁止性条款。

制定出台《意见》是贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于治水重要论述精神、落实水土保持法等法律法规要求、加强新时代水土保持工作的必然要求，是落实国土空间规划和用途管制要求、科学推进水土流失综合防治、全面提升水土保持功能的重要举措。

二、主要内容

《意见》包括总体要求、依法划定水土保持重点区域、严格水土保持重点区域分类管控、加强水土保持重点区域综合防治、强化组织实施五个方面共 14 条。

（一）总体要求。全面贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记关于治水重要论述精神，认真落实党中央、国务院决策部署，以全面提升水土保持功能为导向，以分类分区精准管控为抓手，按照科学划定、衔接协调，依法管控、严格保护，系统治理、分类施策，上下联动、部门协同的原则，划定水土流失重点预防区和重点治理区，水土流失严重、生态脆弱区域，禁止开垦陡坡地范围等水土保持重点区域，科学实施差别化的预防保护、综合治理和监督管理措施，为推动新阶段水土保持高质量发展、促进人与自然和谐共生提供支撑。

（二）依法划定水土保持重点区域。明确提出三类水土保持重点区域的内涵、划定主体、划定程序和时间安排。国家级水土流失重点预防区和重点治理区，水土流失严重、生态脆弱区域，由省级水行政主管部门组织划定，水利部组织有关单位和流域管理机构汇总审核。禁止开垦陡坡地范围，按照法律要求，由县级组织划定和公告，省级水行政主管部门加强组织协调和技术指导。

（三）严格水土保持重点区域分类管控。根据相关法律规定，从加强水土流失重点预防区和重点治理区管理，严格水土流失严重、生态脆弱区域管控，落实禁止开垦陡坡地范围管理要求等方面，分类提出了三类水土保持重点区域的管控要求。结合耕地保护、生态保护红线管理等要求，对相关法律中明确的长江流域、黄河流域、青藏高原等流域区域内的水土流失严重、生态脆弱区域，确因国家发展战略和国计民生需要建设的生产建设活动类型和审批要求，进行了具体规定。

（四）加强水土保持重点区域综合防治。以全国国土空间规划纲要明确的生态、

农业、城镇三大空间为基础，结合全国水土保持区划，从优化完善水土流失综合防治格局、实施差别化预防保护和治理措施两方面，提出加强水土保持重点区域综合防治的具体措施。

（五）加强组织实施。从加强组织领导、强化基础支撑、严格实施管理等方面，对加强水土保持空间管控提出要求。

三、关于水土保持重点区域类型

《意见》明确提出水土保持重点区域包括国家级水土流失重点预防区和重点治理区，水土流失严重、生态脆弱区域，禁止开垦陡坡地范围等三类。

其中，水土流失重点预防区是指水土保持功能重要、水土流失潜在危险较大，必须加强预防保护的区域；水土流失重点治理区是指水土流失严重，亟需开展重点治理和提质增效，改善群众生产生活条件的区域；水土流失严重、生态脆弱区域是指在生态空间范围内，水土流失强度大，植被和地表覆盖物一旦破坏，极易加剧水土流失，生态系统难以恢复，必须严格保护的水土保持功能重要和水土流失敏感脆弱区域；禁止开垦陡坡地范围是指在法律法规规定的禁止开垦坡度以上且位于耕地保护红线外的土地。

四、关于水土保持重点区域划定程序和指标

为切实加强对三类水土保持重点区域划定的技术指导，水利部办公厅已印发《国家级水土流失重点预防区和重点治理区范围划定技术指南》《水土流失严重、生态脆弱区域划定技术指南》《禁止开垦陡坡地范围划定技术指南》三项技术指南，明确了三类水土保持重点区域的划定程序、指标等。

划定程序：国家级水土流失重点预防区和重点治理区，水土流失严重、生态脆弱区域等两类水土保持重点区域，由省级水行政主管部门组织划定，水利部组织有关单

位和流域管理机构汇总审核；禁止开垦陡坡地范围，由县级组织划定和公告，省级水行政主管部门加强组织协调和技术指导。

划定指标：国家级水土流失重点预防区，以小流域为单元划定，划定指标主要为林草覆盖率和坡度 ≥ 15 度土地面积比例；国家级水土流失重点治理区，以小流域为单元划定，划定指标主要为水土流失面积比例、中度以上水土流失面积占比；并根据不同区域特点设置了具体指标值。

水土流失严重、生态脆弱区域划定指标主要为植被覆盖度、坡度和水土流失强度，在具体划定中以 30×30 米网格为基本空间单元进行判定，并充分考虑管理工作实际，通过单元聚合将最小图斑控制为1平方公里。

禁止开垦陡坡地范围划定，主要根据各地依法确定的规定禁止开垦坡度以国土三调成果为主要数据基础进行划定。

五、关于严格水土保持重点区域分类管控措施

《意见》明确提出了严格水土保持重点区域分类管控措施。

一是加强水土流失重点预防区和重点治理区管理，依法对区域内可能造成水土流失的生产建设项目和活动提出要求，重点是生产建设项目选址、选线应当避让水土流失重点预防区和重点治理区；无法避让的，应充分开展不可避让论证，并提高水土流失防治标准和措施等级，优化施工工艺，减少地表扰动和植被损坏范围，有效控制可能造成的水土流失。

二是严格水土流失严重、生态脆弱区域管控，重点是长江流域、黄河流域、青藏高原等流域区域内的水土流失严重、生态脆弱区域，禁止开展可能造成水土流失的生产建设活动，确因国家发展战略和国计民生需要建设的，应当经科学论证，并依法办理水土保持方案审批手续；报批水土保持方案时应重点论证占用的必要性，并提出节

约集约水土资源和减缓控制水土流失的措施。

三是落实禁止开垦陡坡地范围管理要求，禁止开垦陡坡地范围内严禁新开垦种植农作物，已经开垦的按照国家有关法律法规及耕地保护、生态建设相关政策进行生态保护修复和监督管理。在禁止开垦陡坡地范围内种植经济林的，应当科学选择树种，合理确定规模，采取水土保持措施，防止造成水土流失。

六、关于加强水土保持重点区域综合防治措施

《意见》明确提出了加强水土保持重点区域综合防治措施。

一是优化完善“五带三片”水土流失综合防治格局，结合经济社会发展要求和水土流失状况等，分类采取预防保护和治理措施，不断提升国土空间水土保持功能。

二是实施差别化预防保护和治理措施，在水土流失重点预防区实行以自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的方式开展综合防治，在水土流失重点治理区加强水土保持重点工程建设，对水土流失严重、生态脆弱区域内存在的水土流失，依据县级以上国土空间规划和水土保持规划实施综合治理。

七、在推进《意见》实施方面的考虑

一是加强组织领导。水利部指导水土保持重点区域划定和管控制度实施，加强重点流域、重点区域管控工作统筹协调。各省级水行政主管部门要强化与相关部门的沟通协调，加强对市县级水行政主管部门的督促指导，确保按要求完成本地区水土保持重点区域划定工作。各流域管理机构要按职责做好流域内水土保持空间管控工作的监督、指导和协调。

二是强化基础支撑。地方各级水行政主管部门要充分发挥有关技术支撑单位作用，积极应用信息化手段，不断提高划定工作效率和水平。结合流域和地方各级水土保持规划制修订工作，将水土保持空间管控要求落实到各级水土保持规划中，加快建立健全

全与水土保持空间管控要求相适应的政策、制度和标准体系。围绕水土保持重点区域分类防治、巩固提升生态功能等，加强水土保持科学研究和关键技术攻关。依托水土流失动态监测，定期开展水土保持重点区域水土保持监测评价，重点关注人为造成对水土保持重点区域水土流失的影响，及时掌握水土保持重点区域水土流失状况和防治成效。

三是严格实施管理。各级水行政主管部门和流域管理机构要进一步加强水土保持重点区域监督管理，严格生产建设项目水土保持技术审查把关，强化水土保持方案审批管理，充分利用遥感手段加大监管力度，坚决杜绝各类违反水土保持重点区域管控要求、造成水土流失的违法违规行为。将水土保持空间管控工作作为水土保持目标责任考核的重要内容，对发生的重大人为水土流失危害事件，依法依规予以追责问责。