

国家水土保持示范县创建历程、特点和成效

崔亚强, 薛丽娟

(兰州市南北两山绿化灌溉管理处, 甘肃 兰州 730046)

摘要: 自 20 世纪 90 年代开始, 水利部在全国范围内开展了多项水土保持示范创建评选活动。自 2021 年开展国家水土保持示范创建活动以来, 至 2023 年共开展 3 批次评选活动, 有 131 个县(市、区、旗)入选“国家水土保持示范县”, 分布在全国 27 个省(自治区、直辖市)。分析国家水土保持示范县在区域、省级行政区、水土保持一级区等方面的分布规律, 发现存在分布不均衡、布局不科学、缺少顶层设计和示范县评价打分标准更新不及时等问题。根据各示范县创建的经验做法资料, 总结出成功创建示范县要强化组织领导、聚焦项目建管并重、注重科技成果应用、打造完备的综合防治体系和注重效益发挥等经验。针对存在的问题, 提出统筹谋划、合理布局, 取消数量限制、平衡地区差异, 建立激励机制、强化示范引领, 补充完善示范县评价打分标准和加强交流合作等创建建议。

关键词: 国家水土保持示范县; 创建历程; 分布特点; 创建经验

中图分类号: S157 **文献标识码:** C **DOI:** 10.3969/j.issn.1000-0941.2025.04.002

引用格式: 崔亚强, 薛丽娟. 国家水土保持示范县创建历程、特点和成效[J]. 中国水土保持, 2025(4): 5-9, 74.

改革开放以来, 我国在水土流失治理方面投入了大量的人力、物力和财力, 水土保持工作取得了令人瞩目的巨大成就。为进一步调动各级地方政府和社会各方面的积极性, 总结更为有效的水土流失治理模式, 有效发挥示范效应, 推动全国水土保持事业向好向快发展, 自 20 世纪 90 年代开始水利部先后在全国范围内开展了多项示范创建评选活动, 其中包括全国城市水土保持试点、全国水土保持生态环境建设“十百千”示范工程和国家水土保持示范等。为进一步梳理和分析水土保持示范县创建的历程和价值, 笔者通过梳理相关政策文件和论文文献, 揭示示范县建设脉络; 通过研究 2021 年以来国家水土保持示范县创建资料, 总结分析示范县分布特点和创建经验, 提出意见和建议, 以期推动示范县创建高质量发展。

1 创建历程

1997 年, 水利部为加强城市精神文明建设, 解决城市化所带来的水土流失问题, 决定开展全国城市水土保持试点工作^[1]。截至 2006 年, 该活动共开展 3 批次, 有 54 个城市被命名为“全国水土保持生态环境建设示范城市”^[2]。

1999 年, 水利部为提升示范建设标准和规范管理水平, 有效发挥典型样板的带动作用, 启动创建全国水土保持生态环境建设“十百千”示范工程^[3]。该创建活动自 2000 年至 2003 年共开展 4 批次, 共有福建省三明市、江西省赣州市和广东省深圳市等 10 个城市

被命名为“全国水土保持生态环境建设示范城市”, 北京市昌平区、甘肃省庄浪县和陕西省长武县等 190 个县(市、区、旗)被命名为“全国水土保持生态环境建设示范县”^[4-7]。

为深入践行建设生态文明社会的重大战略部署, 充分发挥水土保持在建设生态文明社会中的重要带动作用, 2011 年水利部在全国范围内开展了国家水土保持生态文明工程创建活动^[8]。至 2014 年, 洛阳市和衢州市被评选为“国家水土保持生态文明城市”, 有 20 个县(市、区、旗)被评为“国家水土保持生态文明县(旗)”^[9-10]。

党的十八大对生态文明建设提出了更高要求, 为进一步强化生态文明工程的示范带动作用, 2014 年水利部开展了新一轮评选活动, 将原创建活动中的“国家水土保持生态文明城市”和“国家水土保持生态文明县”合并为“国家水土保持生态文明综合治理工程”^[11]。截至 2020 年, 北京市密云县、福建省光泽县和云南省腾冲市等 26 个县(市、区)成功创建“国家水土保持生态文明综合治理工程”^[12-15]。

进入新时代, 为深入贯彻习近平生态文明思想,

收稿日期: 2024-01-16

基金项目: 兰州市科技计划项目(科技支撑专项)(2024-3-17)
第一作者: 崔亚强(1992—), 男, 甘肃定西人, 工程师, 硕士, 主要从事土壤水分和水土保持研究工作。

通信作者: 薛丽娟(1978—), 女, 甘肃兰州人, 工程师, 硕士, 主要从事水土保持和节水灌溉研究工作。

E-mail: cuiyaq@foxmail.com

践行习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水思路,2021 年水利部决定开展国家水土保持示范创建活动^[16],着力打造一批高标准的水土保持示范样板,以引领新时代水土保持高质量发展。截至 2023 年,共开展 3 批次评选活动,有 131 个县(市、区、旗)入选“国家水土保持示范县”^[17-19]。

2 国家水土保持示范县分布特点

自 2021 年水利部开展国家水土保持示范创建活动以来,共有甘肃省安定区、湖北省竹山县和浙江省江山市等 131 个县(市、区、旗)获得“国家水土保持示范县”荣誉称号。分析发现,示范县在各区域分布呈现出不均衡的特点(见表 1,内蒙古自治区按东部、中部、西部划入不同区域),其中华东地区 7 省(市)最多,有 56 个,东北地区最少,仅为 5 个。2021—2023 年华东地区均为创建示范县数量最多区域,华北地区各年度创建数量较少,而华南地区、东北地区分别在 2021 年和 2022 年创建数量为 0。就示范县在各区域的分布密度而言,华东地区、华南地区和华东地区高于全国平均分布密度,华东地区分布密度最大,为 0.67 个/万 km²;东北地区、华北地区、西南地区和西北地区分布密度低于全国平均水平,其中东北地区仅为 0.03 个/万 km²。

对 2021—2023 年度各省(自治区、直辖市)创建数量进行分析(见表 1),发现:4 个直辖市中北京市和天津市示范县数量为 0,重庆市和上海市分别有县

(区)于 2022 年和 2023 年成功创建示范县;5 个自治区中除西藏自治区示范县数量为 0 外,其余均有分布,新疆维吾尔自治区数量最多,为 6 个;22 个省份中只有青海省示范县数量为 0,山东省最多,为 11 个,海南省、吉林省、辽宁省和黑龙江省数量较少,均为 1 个。此外,根据《水利部办公厅关于印发国家水土保持示范创建管理暂行办法的通知》(办水保[2021]171 号)要求,每省(自治区、直辖市)每年原则上限报示范县 3 个,浙江省、安徽省、山东省和福建省连续 3 a 均有 3 个或 3 个以上的县(市、区)成功创建示范县,2022 年度山东省和江西省分别有 5 个和 4 个县(市)入选。

对示范县数量在水土保持一级区中的分布研究发现,除青藏高原区没有外,其他区均有分布(见表 2),其中:南方红壤区最多,有 56 个,占总数的 42.75%;北方土石山区次之,有 24 个,占 18.32%;东北黑土区最少,仅有 4 个,占 3.05%。就分布密度而言,除青藏高原为 0 外,南方红壤区最大,为 0.45 个/万 km²;西南紫色土区次之,为 0.33 个/万 km²;再次为北方土石山区的 0.30 个/万 km² 和西北黄土高原区的 0.25 个/万 km²;北方风沙区最少,为 0.03 个/万 km²。

示范县数量和分布密度的巨大差异反映了各地水土保持工作的基础差距,即资源禀赋、科技投入及社会经济条件等方面存在较大差距。南方地区水资源较多,经济较发达,对水土流失的治理投入大,水土保持工作开展条件整体优于北方地区。

表 1 各地区 2021—2023 年度国家水土保持示范县数量统计(不含港澳台地区)

区域	面积/万 km ²	省级行政区	各年度示范县数量/个				示范县分布密度/ (个/万 km ²)
			2021	2022	2023	合计	
东北地区	152.00	黑龙江省	1	0	0	1	0.03
		辽宁省	1	0	0	1	
		吉林省	1	0	0	1	
		内蒙古自治区东部	0	0	2	2	
华北地区	59.60	北京市	0	0	0	0	0.12
		天津市	0	0	0	0	
		河北省	0	2	1	3	
		山西省	1	1	2	4	
华中地区	56.00	内蒙古自治区中部	0	0	0	0	0.29
		湖北省	0	1	2	3	
		河南省	3	1	3	7	
		湖南省	2	1	3	6	
华东地区	83.43	上海市	0	0	2	2	0.67
		江苏省	1	3	3	7	
		浙江省	3	3	3	9	
		福建省	3	3	3	9	
		江西省	2	4	3	9	
		山东省	3	5	3	11	
		安徽省	3	3	3	9	

续表1

区域	面积/万 km ²	省级行政区	各年度示范县数量/个				示范县分布密度/ (个/万 km ²)			
			2021	2022	2023	合计				
华南地区	45.29	广东省	0	1	2	3	0.15			
		广西壮族自治区	0	1	2	3				
		海南省	0	0	1	1				
西南地区	234.06	四川省	2	2	3	7	0.07			
		云南省	2	1	3	6				
		贵州省	1	0	2	3				
		西藏自治区	0	0	0	0				
		重庆市	0	1	0	1				
		陕西省	0	2	3	5				
西北地区	328.04	甘肃省	1	3	2	6	0.07			
		青海省	0	0	0	0				
		宁夏回族自治区	3	1	1	5				
		内蒙古自治区西部	0	0	1	1				
		新疆维吾尔自治区	1	3	2	6				
		总计	958.42		34	42		55	131	0.14

表2 水土保持一级区国家水土保持示范县数量及分布密度(不含港澳台地区)

水土保持一级区	面积/万 km ²	各年度示范县数量/个				示范县占比/%	示范县分布密度/(个/万 km ²)
		2021	2022	2023	合计		
I 东北黑土区	109	2	0	2	4	3.05	0.04
II 北方风沙区	239	1	3	2	6	4.58	0.03
III 北方土石山区	81	8	10	6	24	18.32	0.30
IV 西北黄土高原区	56	4	3	7	14	10.69	0.25
V 南方红壤区	124	13	18	25	56	42.75	0.45
VI 西南紫色土区	51	3	7	7	17	12.98	0.33
VII 西南岩溶区	70	3	1	6	10	7.63	0.14
VIII 青藏高原区	219	0	0	0	0	0	0.00
合计	949	34	42	55	131	100	0.14

3 创建经验和做法

水利部为进一步交流国家水土保持示范创建成效和工作经验,充分发挥示范引领带动作用,要求各示范县认真总结凝练,上报示范成效展示材料,并在水土保持生态环境建设网(<http://www.swcc.org.cn/index.html>)集中展示。通过对中国知网(CNKI)数据库和水土保持生态环境建设网2021年34个示范县(<http://www.swcc.org.cn/ztbd/gjstbcsf/sfx/>)、2022年42个示范县(<http://www.swcc.org.cn/ztbd/gjstbcsf2022/sfx1/>)工作经验及亮点工作材料输入关键词“水土保持示范县”,并含示范县评价标准一级指标“组织领导”“综合防治”“治理成效”等词进行检索,分析出现频率较高的词组并梳理资料,归纳出各示范县的创建经验和做法如下:

3.1 强化组织领导,为水土保持示范建设提供健全的保障体系

1) 政府重视,为示范创建提供资金保障。示范县政府积极将水土保持工作纳入经济和社会发展规划,并安排专项资金实施水土保持生态环境治理工作,提升水土流失治理工作综合效益。

2) 构建协同平台,强化目标责任考核。各示范县为加强部门间的协同,一体化推进县域水土保持工作,成立了县(市、区、旗)水土保持工作领导小组和示范县创建工作领导小组等组织机构,负责协调、调度和监督全县(市、区、旗)的水土保持生态环境治理和示范创建工作。同时,将水土保持工作纳入县(市、区、旗)政府年度目标责任考核,考核结果作为县(市、区、旗)政府评先评优的重要条件。

3) 完善制度建设,夯实示范创建制度保障。各地立足实际,建立健全了水土保持工作全流程的法律法规,特别是针对生产建设项目和水土保持重点工程项目实施管理的各项制度,逐步推动示范创建各项工作规范化和制度化,提升创建水平。

4) 提纲挈领,为示范创建提供远景目标。各县(市、区、旗)高度重视制定科学的水土保持工作行动纲领和远景蓝图,合理确定工作目标,构建综合规划引领、专业规划支撑和专项规划补充的综合规划体系,逐步形成“水土保持+乡村振兴”的融合发展模式。

5) 宣传引导,为示范创建营造浓厚的氛围。利用新技术和新方式多维度开展水土保持科普、法规宣传,坚持围绕水保知识“七进”,特别是水土保持进党校,提高党员干部对水土保持工作的重视程度,将水土保持宣传规范化、制度化和常态化,努力提高全社会爱护生态和保护水土的意识。

3.2 多管齐下,全面提升水土保持示范创建质量

1) 注重项目建设建管并重,完善长效管理机制。各示范县积极争取资金实施生态清洁小流域示范创建、水环境综合治理、荒山治理和坡耕地综合整治等工程,强化责任考核,全面稳步推进水土保持各项事业高质量发展。建设项目竣工验收后,严格执行责、权、利对等的制度,按照“谁受益、谁管护”和政府适当补助的原则,建立了所有权与使用权明晰的建后长效管理管护机制,确保效益长久发挥。例如江西省靖安县创新推出山水林田湖草沙生态综合管护机制,将水土保持工作与河长制、林长制、路长制等结合起来,提高了管理效果^[20]。

2) 加强生产建设项目监管,严格控制人为水土流失。各县(市、区、旗)严格依法依规进行项目建设水保方案审批,创新完善了生产建设项目水土保持监督管理方式,运用卫星遥感、北斗系统、智能终端、无人机等先进技术手段,结合水土保持信用评价机制,加强全链条全过程监管,严格准入机制,对信用评价结果较差的单位在一定的时间内限制或禁止参加水土保持领域政府建设项目,落实水土保持“三同时”要求。

3) 注重科技成果应用,助力示范建设质量提升。各地注重加强与科研部门和高校的交流与合作,加大水土保持课题研究和推广的投入及力度,积极应用水土流失防治新方式,推进科技成果引进和转化力度,提升示范建设质量。例如甘肃省定西市安定区积极探索产学研合作新模式,通过与中科院生态环境研究中心和兰州大学等科研院所、高校协作攻关,在水土保持和干旱区农业等领域取得了一批重大的科技协作成果,推动了产业高质量发展,有力擦亮了水土保持工作的底色^[21]。

4) 打造完备的综合防治体系,提高水土保持率。各示范县在水土流失治理过程中,始终坚持以小流域治理为突破点,系统推进山水林田湖草沙一体化治理,合理优化配置三大措施,构建水土流失综合治理体系,稳步提高水土保持率。例如安徽省濉溪县依托水利水保项目的示范和引领,全县水土保持率达到了 99.9%^[22]。

3.3 打造精品工程,强化效益发挥

各示范县立足实际,针对区域水土流失特点,充分挖掘成熟治理经验,以积极打造生态清洁型、生态经济型和生态旅游型示范小流域和水土保持科技示范园等精品工程为载体,结合乡村振兴、特色产业发展、旅游开发、生态保护等大力发展流域经济,培育特色产业,有力改善了群众生产生活条件,让群众钱袋子鼓起来,全面提升水土保持工作在全社会的影响力和认知度。

例如绍兴市越城区将美丽乡村、美丽河湖、废弃矿山生态修复等项目与水土保持相结合,不仅提升了区域生态功能,还促进了休闲旅游业、现代农业特色产业的发展,使农村居民收入稳步提升^[23]。

4 存在的问题

尽管国家水土保持示范县的创建已经有了良好的示范效果,但是由于示范县创建活动较短,因此仍存在一些需要解决的问题。

1) 分布不均衡,布局不科学。一是区域分布不均衡。华东地区示范县数量比东北地区多 51 个,分布密度相差 0.64 个/万 km²,差异巨大。二是各省之间差异巨大。浙江省、安徽省、山东省和福建省连续 3 a 均有 3 个或 3 个以上的县(市、区)成功创建示范县,而北京市、天津市、青海省和西藏自治区示范县数量为 0。三是各水土保持一级区之间示范县数量和分布密度存在差异。青藏高原区总面积 219 万 km²,无示范县,南方红壤区示范县数量(56 个)和分布密度(0.45 个/万 km²)均最大,远高于东北黑土区(4 个,0.04 个/万 km²)和北方风沙区(6 个,0.03 个/万 km²)。

2) 顶层设计缺失。国家层面尚未对国家水土保持示范县创建进行总体规划,顶层设计的缺失导致示范县创建在布局和示范引领方面存在不足。例如在北方土石山区,山东省作为拥有示范县最多的省份,示范县数量占该区域示范县数量的 45.83%,但对于临近的河北省中南部地区带动作用较弱。此外,南方红壤区示范县数量占整体的 42.75%,但对于同处该区域的两广地区示范带动作用较弱,两广地区示范县数量只占该区域的 10.71%,示范效果不明显。

3) 示范县评价打分标准不完善。水土保持率能够综合反映水土资源保护成效和生态系统的可持续性,是衡量水土流失预防与治理质量的关键指标,然而现有评价标准仍停留在“治理量”层面,未将水土保持率目标纳入考核内容。2021 年 2 月水利部从工作层面对做好水土保持率目标确定和应用工作作出了具体安排部署,强调需将目标分解至县级行政单元,构建四级目标体系,2023 年 1 月水利部发布了各省(自治区、直辖市)2025 年、2035 年水土保持率目标,但示范县评价体系未及时调整,仍沿用旧有指标,造成政策导向与评价实践的脱节,削弱了对水土保持目标的约束力。

5 建议

1) 统筹谋划,合理布局。水土保持示范县创建应从国家层面加强顶层设计,明确创建规划,合理布局,重点向北方防沙预防带、东北华北森林预防带、秦岭大

别山山地预防带、南方山地丘陵预防带、青藏高原预防带 5 个预防带和东北黑土区综合治理片、黄河上中游综合治理片、长江上游及西南岩溶地区综合治理片 3 个综合治理片构成的“五带三片”水土流失重点防治区倾斜,充分发挥示范带动作用。

2) 取消数量限制,平衡地区差异。根据《水利部办公厅关于印发国家水土保持示范创建管理办法的通知》(办水保〔2021〕171号),各省份每年度的水土保持示范县创建指标原则上限 3 个,但 2022 年江西省和山东省创建数量分别为 4 个和 5 个。因此,建议取消水土保持示范县创建指标的限制,并多渠道推广创建经验,鼓励各地区积极开展创建申报工作,以平衡地区差异。全国水土保持一级区划作为制定全国水土保持工作战略部署和指导科学水土保持实践等的基础,每个一级区都有示范需求,建议水利部应考虑逐步实现一级区全覆盖。

3) 建立激励机制,强化示范引领。对代表性强、示范效果好的示范县给予持续的水土保持资金支持,以发挥良好的样板作用,提升示范县创建品质;而对于整体评分比较靠前,在创建工作中存在某些短板的地区,应给予一定的政策和资金支持,助力其创建达标。

4) 补充完善示范县评价打分标准。目前,水利部已提出全国和各省级行政区水土保持率目标,部分省级行政区已将目标分解至县级行政单位。将水土保持率目标纳入示范县打分标准,可以充分考虑不同区域经济、社会、人口等发展特征和自然资源禀赋,明确水土流失预防和治理应当达到的目标、标准或程度,避免“一刀切”考核,这是推动水土保持工作从“量”向“质”转型的关键举措。

5) 加强合作与交流。一是鼓励各地加强与科研部门和高校的交流与合作,结合当地特色,建设水土保持示范园区,加大课题研究和技术推广力度,提升示范创建品质;二是各示范县要通过分享经验、互相学习等方式,形成区域间的联动效应,共同推动水土保持事业高质量发展。

6 结束语

水土保持示范县创建是践行习近平生态文明思想、加深群众理解实践的有效途径。水土保持示范县创建要全面落实习近平生态文明思想要求,坚持示范引领、科学布局、合理分布,坚持以改善人居环境和提高人民幸福指数为着力点,坚持问题导向和综合治理理念,严格依法监管人为水土流失,始终遵循自然恢复规律,统筹推进山水林田湖草沙综合治理和乡村振兴,

为推进中国式现代化作出更大贡献。

参考文献:

- [1] 姜安琴. 城市水土保持的成功实践[J]. 中国水土保持, 2002(1): 27-28.
- [2] 刘宁. 抓住机遇 积极探索 推动城市水土保持工作再上新台阶[J]. 中国水土保持, 2011(12): 4-6, 36.
- [3] 国家启动并实施全国水土保持生态环境建设“十、百、千”示范工程[J]. 中国水土保持, 1999(5): 3-4.
- [4] 水利部, 财政部. 关于对全国水土保持生态环境建设“十百千”首批示范工程命名的决定[J]. 中国水土保持, 2000(6): 9-10.
- [5] 水利部, 财政部. 水利部、财政部关于对全国水土保持生态环境建设“十百千”第二批示范工程命名的决定: 水保〔2000〕607号[EB/OL]. (2005-06-21)[2024-01-12]. <http://www.swcc.org.cn/zcfg/2005-06-21/31011.html>.
- [6] 水利部, 财政部. 水利部、财政部关于对全国水土保持生态环境建设“十百千”第三批示范工程命名的决定: 水保〔2001〕317号[EB/OL]. (2005-06-21)[2024-01-12]. <http://www.swcc.org.cn/zcfg/2005-06-21/30988.html>.
- [7] 水利部, 财政部. 水利部 财政部关于对全国水土保持生态环境建设“十百千”第四批示范工程命名的决定[J]. 中华人民共和国财政部文告, 2003(17): 22-32.
- [8] 聂生勇, 赵洪涛. 让水土保持在建设生态文明社会中发挥重要引领作用[N]. 中国水利报, 2011-10-28(004).
- [9] 中华人民共和国水利部. 中国水土保持公报(2012)[R]. 北京: 水利部, 2012: 47-48.
- [10] 中华人民共和国水利部. 中国水土保持公报(2013)[R]. 北京: 水利部, 2013: 72-73.
- [11] 水利部办公厅. 水利部办公厅关于进一步做好国家水土保持生态文明工程创建工作的通知[J]. 中华人民共和国水利部公报, 2014(3): 49-53.
- [12] 水利部. 水利部关于公布 2014 年度全国水土保持生态文明工程名单的通知[J]. 中华人民共和国水利部公报, 2015(1): 14-15.
- [13] 水利部. 水利部关于公布 2015 年度国家水土保持生态文明工程名单的通知[J]. 中华人民共和国水利部公报, 2016(1): 34.
- [14] 水利部. 水利部关于公布 2016 年度国家水土保持生态文明工程名单的通知[J]. 中华人民共和国水利部公报, 2017(1): 24-25.
- [15] 水土保持生态建设网. 国家水土保持生态文明工程创建[EB/OL]. (2017-12-20)[2024-01-12]. <http://www.swcc.org.cn/ztbd/gjstbcwt/6/>.
- [16] 水利部办公厅. 水利部办公厅关于印发国家水土保持示范创建管理办法的通知[J]. 中华人民共和国水利部公报, 2021(2): 44-46.