

新时代生态清洁小流域发展思考

乔殿新

(水利部 水土保持监测中心,北京 100053)

[关键词] 生态清洁小流域;新时代;发展

[摘要] 2003 年北京开始生态清洁小流域建设,拉开了生态清洁小流域治理的序幕。从无到有,从少到多,生态清洁小流域不断发展,全国累计建设约 4 000 条,已成为水土保持高质量发展的一面旗帜,受到广泛欢迎和好评。总结了生态清洁小流域的发展历程,结合《关于加强新时代水土保持工作的意见》、《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》(水保[2023]35 号)、《生态清洁小流域建设技术规范》(SL/T 534—2023)等最新要求,分析了当前面临的形势,阐述了生态清洁小流域的基本属性,探讨了工作要求和主要任务,提出了推进新时代生态清洁小流域发展的建议。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C DOI:10.3969/j.issn.1000-0941.2024.02.001

[引用格式] 乔殿新.新时代生态清洁小流域发展思考[J].中国水土保持,2024(2):1-5.

2022 年底,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强新时代水土保持工作的意见》,要求“大力推进生态清洁小流域建设”;2023 年 2 月,水利部、农业农村部、国家林业和草原局、国家乡村振兴局四部门联合印发了《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》(水保[2023]35 号);2023 年 7 月,水利部发布了《生态清洁小流域建设技术规范》(SL/T 534—2023)(以下简称《规范》)。短短几个月的时间,相关政策频频出台,生态清洁小流域备受关注。始于 20 a 前的生态清洁小流域走进了新时代,迎来了高光时刻,驶入了快车道,进入了新发展阶段。

1 生态清洁小流域发展概况

1980 年,水利部在山西省吉县召开水土保持小流域治理座谈会,总结推广小流域治理经验,拉开了小流域综合治理的大幕。40 多 a 来,小流域治理引领全国水土流失防治工作蓬勃发展,全国累计治理小流域约 2.7 万条,治理成果受到社会的广泛肯定和赞誉。社会在发展,形式在变化,小流域治理面临新形势、新任务、新要求。明者因时而变,知者随事而制。生态清洁小流域,作为小流域的深化和发展,应运而生,走上历史舞台。

2003 年,北京市率先开展生态清洁小流域建设探索^[1],按下了生态清洁小流域发展的启动键;2005 年,水利部在密云水库等 10 座水库开展了生态清洁小流域建设试点;2006 年,水利部印发《关于开展生态清洁型小流域试点工程建设的通知》(水保[2006]613 号),在全国 30 个省(区、市)的 81 个县开展了生态清

洁小流域建设试点工程;2011 年,“清洁小流域”纳入新修订的《中华人民共和国水土保持法》;2011 年以来,中央一号文件先后 5 次要求加强生态清洁小流域建设;2013 年,水利部发布了《生态清洁小流域建设技术导则》(SL 534—2013),2023 年予以修订;2023 年,水利部、农业农村部、国家林业和草原局、国家乡村振兴局四部门联合印发了《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》(水保[2023]35 号)。

20 a 来,生态清洁小流域从“星星之火”到“星火燎原”,从北京“一枝独秀”到全国“百花齐放”,全国共建设生态清洁小流域约 4 000 条。历经 20 a,生态清洁小流域政策、制度和技术规范逐步完善,顶层设计基本形成;生态清洁小流域从试点建设到全国推广,遍及祖国各地,推进了水土保持创新发展,成为水土保持的重要名片;生态清洁小流域建设不断探索创新,形成了类型多样、模式多种、精彩纷呈的高品质小流域,提升了水土保持功能,增强了对经济社会发展的服务和支撑能力;生态清洁小流域从“一张白纸”起步,敢闯敢试、精进不休,一跃成为水土保持的一面“金字招牌”,引领水土保持高质量发展。

2 生态清洁小流域功能定位

2.1 定位分析

生态清洁小流域是小流域综合治理的深化和发展,是水土保持的创新和拓展,是“跳出水保看水保”“跳出水保干水保”的成功典范;生态清洁小流域是水土保持的新赛道,深化了水土保持内涵,拓宽了水土保

持外延,丰富了水土保持理念,代表了小流域发展的新方向;生态清洁小流域是水土保持发展的新高地,塑造了水土保持发展的新优势,提升了水土保持功能,增强了水土保持服务效能。

2.1.1 水土保持高质量发展要求

我国经济社会发展已进入加快绿色化、低碳化的高质量发展阶段。习近平总书记在 2023 年全国生态环境保护大会上强调“以高品质生态环境支撑高质量发展”。水土保持高质量发展面临新形势和新要求,生态清洁小流域是水土保持高质量发展的具体体现,是小流域综合治理提质增效的典范。生态清洁小流域创新水土保持理念,强化水土保持功能提升,提供更多更优水土保持生态产品,厚植高质量发展水土保持底色,为经济社会高质量发展提供有力支撑。

2.1.2 人民群众美好生活和优美生态环境要求

坚持人民至上,是水土保持工作的出发点和落脚点;人民群众日益增长的美好生活和优美生态环境要求,是水土保持的努力方向。生态清洁小流域作为水土保持的典型代表,坚持以人民为中心,不断提升发展能力和水平,不断提高建设质量,不断丰富水土保持生态产品,不断增强水土保持服务能力,不断满足人民群众对美好生活和优美生态环境的需求,切实提高人民群众的获得感、幸福感、安全感,共享生态清洁小流域建设成果。

2.1.3 生态文明建设要求

十八大以来,我国把生态文明建设作为关系中华民族永续发展的根本大计,人与自然和谐共生成为中国式现代化的重要特征。水土保持是生态文明建设的必然要求,生态清洁小流域是水土保持高质量发展的典型代表。2021 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推动城乡建设绿色发展的意见》,明确提出“实施农村水系综合整治,推进生态清洁流域建设”;国务院办公厅印发《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》,明确提出“针对城镇生态系统连通不畅、生态空间不足等问题,实施生态廊道、生态清洁小流域、生态基础设施和生态网络建设,提升城镇生态系统质量和稳定性”;2022 年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强新时代水土保持工作的意见》,要求“大力推进生态清洁小流域建设”;2023 年,《中华人民共和国黄河保护法》要求“开展生态清洁流域建设”。落实中央生态文明相关要求,大力建设生态清洁小流域,任重道远。

2.1.4 美丽中国建设要求

习近平总书记在 2023 年全国生态环境保护大会

发表重要讲话,强调“今后 5 a,是美丽中国建设的重要时期。要把建设美丽中国摆在强国建设、民族复兴的突出位置,推动城乡人居环境明显改善、美丽中国建设取得显著成效”。生态清洁小流域的重要特征就是清洁美丽。生态环境优美、人居环境和美,是生态清洁小流域建设的重要目标任务。小流域是大地的毛细血管,每一条毛细血管干净美丽了,祖国大地就会美丽多姿。贯彻落实美丽中国建设要求,同步加大生态清洁小流域建设,任务艰巨。

2.2 功能分析

2.2.1 服务功能

生态清洁小流域具有自然和社会两方面属性,服务于人与自然和谐共生,服务于生态文明建设和经济社会发展,服务于乡村振兴、城市更新和美丽中国建设。从行业角度来看,生态清洁小流域主要服务于生态环境、水利、农业农村、林草、自然资源、住房和城乡建设等行业。

2.2.2 建设目的

生态清洁小流域建设的目的,总的来说是促进人与自然和谐共生,具体来说主要是实现生态生产生活协同发展、水土资源有效保护和合理利用、生态环境显著提高、水系通畅洁净、防灾减灾能力提升、人居环境有效改善、农业生产提质增效、群众幸福指数提高、水土保持功能和生态产品供给能力全面提升、小流域综合治理提质增效。

2.2.3 发展目标

1) 总目标。生态清洁小流域建设的总目标,就是实现山青、水净、村美、民富。

2) 阶段目标。5 a 目标:全国形成推进生态清洁小流域建设的工作格局。其中,东部地区以村庄或城镇周边水系和水源地为重点,整体推进生态清洁小流域建设;中西部地区以自然资源禀赋条件较好和经济社会发展水平较高的区域为重点,建成一批示范作用明显的生态清洁小流域。根据水利部《水土保持“十四五”改革发展实施方案》,“十四五”期间,全国建设生态清洁小流域 2 000 条。

10~15 a 目标:全国适宜区域建成生态清洁小流域。治理后小流域内的水土资源得到有效保护,流域水系通畅洁净,人居环境显著改善,水土资源利用与区域经济社会发展更相适配,乡村特色产业得到培育和发展,群众生态保护意识普遍增强,山青、水净、村美、民富的目标基本实现。

3) 分类目标。生态清洁小流域建设应根据分类,科学确定不同类型建设目标,体现不同类型的个性化,

实现因地制宜、需求导向。

水源保护型,应强化生活污水处理率、规模化畜禽养殖废水处理率、生态岸线比例、水质优良等方面目标;生态旅游型,应强化环境优美、水系安全畅通、水体洁净、岸绿景美、旅游景观、旅游设施和游客数量等方面目标;和谐宜居型,应强化村庄(社区)环境整洁、生态宜居、乡风文明、村庄绿化美化,以及生活污水、垃圾有效处理等方面目标;绿色产业型,应强化绿色产业发展、居民收入增加、促进区域经济发展等方面目标;休闲康养型,应强化休闲环境、康养设施、游客数量等方面目标。

3 生态清洁小流域特性分析

3.1 生态清洁小流域特点

生态清洁小流域增加了“生态”和“清洁”两个要素,主要有美丽性、清洁性、亲和性、高质性的特点。

3.1.1 美丽性

生态清洁小流域增加了“生态”要素。水土保持是生态文明建设的必然要求,生态清洁小流域的“生态”主要是指生态美,意为“高品质的生态环境”,即在小流域由“荒”到“绿”的基础上,进一步由“绿”到“美”,实现小流域生态优美,满足人民日益增长的优美生态环境和美好生活需求,促进美丽中国建设。风光旖旎,美丽如画,是生态清洁小流域的底色。

3.1.2 清洁性

生态清洁小流域增加了“清洁”要素。环境整洁卫生、水体干净清澈,是“蓝天、碧水、净土”保卫战的基本要求,是高品质的生态环境的必然要求,是群众对优美生态环境和美好生活的基本诉求。通过污水防治、垃圾处理、面源污染治理和人居环境改善等工作,实现小流域环境清洁、清水出流、目遇皆净、爽心悦目。干净卫生、环境整洁,是生态清洁小流域的标配。

3.1.3 亲和性

生态清洁小流域主要建设地点为村庄和城镇周边,实现了入村、进城,走到公众身边,走进群众生活。生态清洁小流域是建在群众身边的风景,看得见、摸得到、可进入,实现了美丽生态、美丽村庄、美丽社区、美丽城市、美好生活。生态清洁小流域以群众需求为导向,建设了步道、休憩桌椅、亲水平台等亲民、便民设施,让小流域美丽可亲,尽显亲和。亲近人居、亲近公众,是生态清洁小流域的魅力所在。

3.1.4 高质性

我国经济社会进入高质量发展新阶段,生态清洁小流域是水土保持高质量发展的典范。生态清洁小流

域不仅建设内容增加、建设措施增多、建设标准提高、部门协作增强,而且要求全面提升水土保持功能和生态产品供给能力,为社会提供优质水土保持服务,实现小流域综合治理提质增效。高质量、高品质,是生态清洁小流域的生命力所在。

3.2 生态清洁小流域与传统小流域的区别

生态清洁小流域源自小流域,又不完全等同于小流域。二者既有相同之处,又有不同存在。与传统小流域相比,生态清洁小流域丰富了水土保持内涵,拓展了水土保持外延,增强了水土保持功能,提高了水土保持贡献率。

相较传统小流域,生态清洁小流域的建设目标由以水土流失治理为主,转为以水土保持功能提升为主,为社会提供更多优质水土保持生态产品,提升水土保持服务功能;建设内容增加了水质保护、水系修复、面源污染治理、生活污水和垃圾整治、人居环境改善和生态美化等内容,相应的建设措施同步增多,拓展了水土保持建设任务;建设范围从以山丘区为主,变为以水系、村庄和城镇周边为主,进村入城,实现了山区、村庄和城镇的全覆盖;建设单元除以小流域为单元外,平原地区可按自然河流或人工河渠为依托的行政村为单元,如上海以1576个村为单元,将全市划分成151个生态清洁小流域;建设方式更加强化部门协作和协同配合,分工合作、集中资源、合力打造、共建共享;建设程序上增加了评价环节,需要按标准进行评价,通过评价后才能确定为生态清洁小流域。

4 生态清洁小流域发展基本要求

4.1 工作原则

根据《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》要求,生态清洁小流域主要有以下4个工作原则:统筹规划,系统治理;突出重点,持续推进;以人为本,注重实效;完善机制,形成合力。《规范》提出生态清洁小流域建设应符合以下3个原则:以问题和目标为导向,因地制宜布设防治措施,推进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理;坚持绿水青山就是金山银山理念,推动绿色发展,促进人与自然和谐共生;统一规划,政府主导,部门协同,社会参与,共建共享。

4.2 工作格局

《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》要求生态清洁小流域建设应在当地党委和政府领导下,构建水利部门牵头协调、相关部门联动配合、社会广泛参与的工作格局。

生态清洁小流域是一项系统工程,涉及水利、发展

改革、财政、生态环境、农业农村、林草、自然资源、住房和城乡建设等多个行业和部门,单独一个部门力不从心,需要在党委和政府的领导下,相关部门加强协作,形成合力,共同打造。比如,上海市全域建设生态清洁小流域,要求各区作为责任单位牵头落实建设任务,市水务、农业农村、绿容、生态环境、规划资源和交通等部门为协调部门,分工负责,合力建设。

4.3 协作机制

加强部门协调、强化部门协作、增强部门协同,是生态清洁小流域建设的重要工作机制。各级水利部门要发挥好牵头协调作用。各地可依托河湖长制、水土保持议事协调机构等平台,按照渠道不乱、用途不变、各负其责、成果共享的原则,加强部门协作。通过沟通协作,明确任务分工,落实相关项目,加强政策集成,形成工作合力。协作涵盖生态清洁小流域建设的全过程,包括前期工作、政策制度、技术标准、建设管理、运行管护等各个环节。协作要实现相关管理和标准互通,生态清洁小流域建设涉及的水利、农业农村、林草、乡村振兴、生态环境等相关行业项目,执行其行业管理规定和技术标准。

4.4 工作路径

4.4.1 示范带动、重点突破和整体推进相结合

应积极采取示范带动、重点突破和整体推进相结合的方式,有序有力推动生态清洁小流域建设和发展。

积极发挥示范创建的典型带动和示范引领作用,带动生态清洁小流域加快发展。2021 年,水利部印发了《关于开展国家水土保持示范创建工作的通知》(水保〔2021〕11 号),把生态清洁小流域列入国家水土保持示范工程创建范畴。截至 2022 年底,全国共有 54 个生态清洁小流域荣获国家水土保持示范工程称号。要继续发挥国家水土保持示范创建工作的示范作用,带动生态清洁小流域建设;东部地区应以村庄或城镇周边水系和水源地为重点,整体推进生态清洁小流域建设;中西部地区应以自然资源禀赋条件较好和经济社会发展水平较高的区域为重点,建成一批示范作用明显的生态清洁小流域。

4.4.2 分区施策、分类施策和精准施策相结合

应分区施策、分类施策和精准施策相结合,全面推动生态清洁小流域建设和发展。

生态清洁小流域建设布局主要为预防保护区、综合治理区和生态修复区 3 个工作分区,要分区施策,突出重点;因地制宜打造水源保护型、生态旅游型、绿色产业型、和谐宜居型、休闲康养型等不同生态清洁小流域类型,明确定位,突出特色;各地可立足现状,结合需

求,探索创新生态清洁小流域发展类型和建设模式,实现精准施策。

4.4.3 评价和考核评估相结合

1) 评价。生态清洁小流域建成后,应按《规范》中评价指标内容开展评价,评价达标后才能确定为生态清洁小流域。评价指标共 16 项,采用单一因子法,指标定量和定性相结合,以定量(11 项)为主,统一和分类相协调,突出类型特色。指标获取应以监测、调查、统计分析为主,可结合公报、年报、简报等资料统计。

2) 考核评估。水利部将生态清洁小流域建设纳入河湖长制工作督查激励、水土保持目标责任考核范围,开展督查和考核。目前生态清洁小流域建设已被纳入全国水土保持规划实施情况考核评估,省级有关部门也要将生态清洁小流域建设纳入相关工作考核评估范围。应做好考核评估结果的应用,建立激励机制,严格奖惩制度,对推进力度大、成效突出的地方进行表扬奖励,反之予以相应惩处。

5 生态清洁小流域建设任务

5.1 前期工作

生态清洁小流域前期工作主要包括推进工作方案(专项规划)、建设工作方案和项目实施方案。

1) 省级生态清洁小流域推进工作方案(专项规划)。省级水利部门会同农业农村、林草、乡村振兴等有关部门编制生态清洁小流域推进工作方案,明确建设区域、目标任务、实施计划和部门职责等,原则上实施期为 5 a。

2) 县级生态清洁小流域建设工作方案。县级有关部门以流域为单元,编制生态清洁小流域建设工作方案,明确建设目标、建设内容、任务分工和资金筹措等,原则上建设工作方案按 1~2 a 实施期编制。县级水利部门要向县级党委和政府做好汇报,牵头编制建设工作方案。

3) 项目实施方案。县级有关部门按照生态清洁小流域建设工作方案任务分工,编制相关项目实施方案,并按程序审批。不同部门的项目,按各自要求进行审批。

5.2 建设任务

生态清洁小流域建设任务主要有以下 4 个:实施治山保水,守护绿水青山;实施治河疏水,实现河畅景美;统筹治污洁水,改善人居环境;推进以水兴业,助力乡村振兴。

生态清洁小流域主要建设措施涉及自然恢复和人工修复措施,主要包括水利、农业农村、林草、乡村振

兴、生态环境等相关行业措施,具体包括水土保持、水系整治、面源污染防治、污水和垃圾处理、人居环境改善等26项(不局限)措施,以及相关水土保持监测和科普宣传等设施。

5.3 验收和管护

1)生态清洁小流域验收。按照“谁审批、谁验收”的原则,对生态清洁小流域建设涉及的项目分别组织验收。不同部门的项目,按照各自要求进行验收。

2)生态清洁小流域运行管护。按照“谁使用、谁管护”和“谁受益、谁负责”的原则,明确管护主体,落实管护经费,确保持续发挥效益。有条件的地区通过设置公益性岗位或引入社会资本管理等方式落实管护主体。鼓励项目区群众优先参与管护。推广上海市财政购买专业服务管护模式,以及北京市水管员兼管生态清洁小流域、财政按每年不低于2000元/km²标准落实生态清洁小流域管护资金的做法。

3)生态清洁小流域效果监测。围绕《规范》确定的评价指标,可在生态清洁小流域通过布设监测设备、设置监测设施开展监测。宜在小流域出口建设控制站,监测出口水质、泥沙和径流等。推广云南省大理市水务局与生态环境部门协作,生态环境部门在生态清洁小流域出口设置水质自动监测设施的模式,以及上海市在河边设置智能显示屏,实时显示水质监测结果的做法。

6 生态清洁小流域发展思考

6.1 推进目标任务落地

《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》要求用10~15a时间,全国适宜区域建成生态清洁小流域。目前,全国生态清洁小流域建设适宜区域尚未划定。需要抓紧开展适宜区域划定工作,摸清宜建生态清洁小流域底数,明确具体建设任务,完成《意见》要求的目标任务。应研究制定全国生态清洁小流域建设适宜区域划定标准,以省为单位按标准组织开展划定工作,科学确定适宜区域内生态清洁小流域建设的具体任务。

6.2 完善政策制度

水利部发布了《规范》,会同三部门出台了《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》,为生态清洁小流域发展提供了政策指南和技术规范。各地应加强生态清洁小流域制度建设,建立健全管理政策和技术标准,为生态清洁小流域健康发展提供制度保障。

特别是省级水利部门,应会同相关部门,结合本省实际,牵头制定、完善生态清洁小流域建设管理制度,制(修)订技术标准,规范评价认定和项目建设管理。

6.3 加强前期工作

各地应根据《关于加快推进生态清洁小流域建设的指导意见》要求,积极开展生态清洁小流域建设前期工作,编制好省级推进工作方案(专项规划)、县级工作方案和实施方案,做好整体规划和项目储备,有序有力推进生态清洁小流域建设和发展。前期工作要加强与相关部门的协调,做好与本级水安全保障、生态环境保护、林草、乡村振兴等规划的衔接。

6.4 优化评估考核

生态清洁小流域建设要求多、建设内容多、建设标准高、建设投资大,其主要目的不在治理水土流失,而在于提升水土保持功能,在于“生态清洁”。由此导致生态清洁小流域治理水土流失面积少,对目前全国水土保持规划实施情况考核评估的两个重要指标——水土保持率变化情况和水土流失治理目标完成情况贡献不大,在一定程度上影响了地方建设生态清洁小流域的积极性。因此,应加强考核评估研究,进一步优化考核评估指标,合理确定指标和分值,开展科学考核,激发地方建设生态清洁小流域的积极性。

6.5 加强科技创新

加大与科研部门、高校等的合作,加强科技支撑,提升生态清洁小流域建设的科技含量和建设效能;加强智慧生态清洁小流域建设模型研究,科学确定建设必要性、建设目标、措施配置和预期效益;加强评价指标优化研究,推动相关定性指标向定量转化,科学确定水土保持功能相关指标;加强监测研究,推动监测设备智能采集、实时传输、自动入库,加强共享,科学开展分析评价。

[参考文献]

- [1] 乔殿新,王力,郭莹莹.论新阶段水土保持生态清洁小流域发展[J].中国水利,2022(14):34-37.

收稿日期:2023-12-15

第一作者:乔殿新(1970—),男,山东莱阳人,副主任,教授级高级工程师,硕士,主要从事水土保持管理和技术、水利政策研究等工作。

E-mail: 617148964@qq.com

(责任编辑 李杨杨)