

山东省“十四五”水土保持规划

山 东 省 水 利 厅

2021年10月

前 言

水土保持是生态文明建设的重要内容、治水事业的根本措施、全面推进乡村振兴的重要基础、提升生态系统质量和稳定性的有效手段。

“十三五”期间，在习近平生态文明思想的指引下，我省把水土保持作为加强生态文明建设的重要内容，科学研判水土流失状况，划定水土流失重点防治区，统筹实施水土流失预防治理和生产建设项目水土保持监督管理，加强水土保持监测和信息化应用，全省水土保持生态文明建设取得新进展。全省累计综合治理水土流失面积 6846 平方公里，超额完成“十三五”规划任务，水土流失面积、强度实现双下降，水土流失状况明显好转，水土保持工作成效明显。

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，推动高质量发展，对水土保持工作提出了新要求新任务。认真贯彻落实习近平生态文明思想，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，山水林田湖草沙系统治理，加快推进水土保持改革与发展，稳步提高水土保持率，增强水土保持功能，促进水土资源的可持续利用，提升生态系统的质量和稳定性，为全面推进乡村振兴，建设美丽山东，实现共同富裕提供有力支撑和保障。

目 录

一、坚持高质量发展，开启新时代新篇章·····	1
（一）发展环境和挑战·····	1
（二）指导思想和原则·····	12
（三）主要目标和任务·····	14
二、坚持重在保护，强化监督管理·····	16
（一）健全水土保持监管制度·····	16
（二）构建行业内外监管机制·····	16
（三）严格人为水土流失监管·····	17
（四）推进服务单位信用建设·····	19
（五）强化责任落实履职督查·····	20
三、坚持要在治理，加快工程建设·····	21
（一）全面完成治理任务·····	21
（二）积极实施重点工程·····	23
（三）规范开展建设管理·····	26
（四）切实加强运行管护·····	26
四、夯实发展基础，助力高质量发展·····	28
（一）完善规划体系·····	28
（二）提升监测能力·····	28
（三）加强技术应用·····	30
（四）强化科技支撑·····	32

(五) 推进示范创建.....	32
五、持续深化改革，增强发展活力.....	33
(一) 加强制度顶层设计.....	33
(二) 深化“放管服”改革.....	33
(三) 完善工程建管机制.....	34
(四) 加强规划考核评估.....	34
(五) 探索开展空间管控.....	35
六、加强统筹协调，保障规划实施.....	36
(一) 加强组织领导.....	36
(二) 加大投入力度.....	36
(三) 加强能力建设.....	377
(四) 加强宣传引导.....	37

一、坚持高质量发展，开启新时代新篇章

（一）发展环境和挑战

1. “十三五”水土保持工作成效显著

“十三五”时期，在省委、省政府的坚强领导下，全省各级水利部门认真贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和深入践行“绿水青山就是金山银山”生态文明理念，坚持把水土保持作为生态文明建设的重要内容，强化水土保持监督管理，加强水土流失治理，圆满完成了水土保持“十三五”各项目标任务。与2011年相比，水土流失面积减少了12.75%，中度以上土壤侵蚀面积下降了10647平方公里，水土流失状况持续好转，实现了水土流失面积和侵蚀强度双下降，水土保持工作取得了显著成效，为全面建成小康社会提供了有力支撑和保障。

（1）政策法规逐步完善。始终坚持把建设完善的水土保持法规体系作为贯彻落实《水土保持法》的基础性工作。2017年对《山东省水土保持条例》进行修正，先后印发一系列规范性文件和政策文件，包括《山东省生产建设项目水土保持方案编报评审管理办法》《关于降低水土保持补偿费收费标准的通知》《山东省水土保持目标责任考核办法（试行）》《山东省生产建设项目水土保持标准化监管暂行办法》《山东省水利厅关于规范承诺制生产建设项目水土保持方

案审批工作的通知》《山东省水利厅关于加强国家水土保持科技示范园创建管理工作的通知》《山东省生产建设项目水土保持方案编报审批管理办法》《山东省水土保持补偿费征收使用管理办法》《山东省水利厅关于开展水土保持区域评估工作的通知》《山东省水利厅关于加强水土保持重点工程运行管护的指导意见》《山东省水利厅关于创新人为水土流失监管模式提升社会服务效能的通知》等，为水土保持工作顺利开展奠定了制度基础。

(2) 规划体系逐步健全。依法组织划定水土流失重点防治区，国家、省级水土流失重点防治区行政区域总面积102803.5平方公里，其中重点预防和重点治理的区域面积22155.6平方公里，占全省国土总面积的14.03%。2016年11月省政府批准实施《山东省水土保持规划(2016—2030年)》，省水利厅陆续印发了《山东省国家水土保持重点工程2017-2020年实施规划》《山东省水土流失动态监测规划(2018-2022年)》《山东省生态清洁小流域建设规划(2018-2035年)》等专项规划，确定了水土流失防治总体布局、发展目标和主要任务，构建起全省水土保持生态文明建设总体发展框架。2018年12月，经省政府同意，省水利厅等六部门联合印发《山东省水土保持目标责任考核办法(试行)》，建立了对设区市人民政府规划考核评估制度，有力推动了水土保持规划落实。

（3）治理任务超额完成。扎实推进鲁中南低山丘陵土壤保持区等重点区域水土流失治理，持续抓好水土保持重点工程建设，共实施国家水土保持重点工程 156 处，总投资 9.3 亿元，累计完成水土流失治理 1750 平方公里，超额完成水土保持规划革命老区水土保持重点工程 1600 平方公里治理任务；省财政安排水土流失专项治理经费 2.7 亿元，资金规模实现历史性突破，支持开展水土流失治理 380 平方公里。通过财政资金专项投入，行业部门协同治理，民营资本积极参与，全省“十三五”期间共完成水土流失治理 6846 平方公里，超额完成 6300 平方公里的规划治理任务。

（4）监督管理取得突破。坚持预防为主，把人为水土流失防治作为监管工作的重中之重，认真落实国务院“放管服”要求，持续减权力、强监管、优服务。坚持源头防治，严把审查审批关，不断提升审批服务质量；优化审批方式，简化审批程序，提高编制水土保持方案报告表比例，积极推行承诺制管理，减轻申请人负担；推行开发区等各类园区水土保持区域评估，实施承诺制管理；建立了省级水土保持方案评审专家库，印发《山东省水利厅行政许可评审专家及评审工作管理办法》，加强水土保持评审专家和评审工作管理；制定《山东省水利厅行政许可论证报告（方案）技术服务管理办法（试行）》，加强中介服务机构评价管理；简化自主验收报备程序和内容；加强监管标准和流程建设，强化事跟

踪检查和事后验收核查，利用卫星遥感和信息管理系统实现全面精准监管；严格责任追究，积极推行生产建设项目水土保持监测三色评价，实施生产建设项目水土保持信用监管“重点关注名单”和“黑名单”制度。2020年组织开展覆盖全省的生产建设项目水土保持专项整治行动，全面开展违法违规行爲查处工作。“十三五”期间，全省共批复生产建设项目水土保持方案 19559 项，征收水土保持补偿费 262655 万元。

(5) 技术手段整体提升。全省 31 个水土保持监测站点规范运行，在全国率先实现了水土流失动态监测全覆盖、生产建设项目“天地一体化”监管全覆盖、重点工程“图斑精细化”管理全覆盖，在水利部水土保持信息化工作考评中多次获得“优秀”等次。2018 年开始，每年利用高精度卫星图片对全省 137 个县（市、区）开展水土流失动态监测，定量掌握全省水土流失状况。利用卫星图片解译扰动图斑，经现场复核发现认定违法违规项目，监管效率有效提升；在重点工程实施方案图斑数据库建立的基础上，利用无人机、移动终端对重点工程进行核查抽查，实现重点工程建设管理过程的“图斑精细化”管控，有效保障了工程质量和治理效果。

2. “十四五”水土保持改革发展新要求

“十四五”时期，我国进入高质量发展的新阶段，水土保持工作必须全面适应经济社会发展新形势，紧紧把握新时

代赋予的发展机遇，积极落实生态文明建设的新要求和新举措，切实加强水土资源保护，走有山东特色的高质量发展新路子。

(1) 生态文明建设的要求。党的十八大把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，十九大从发展理念、目标任务和战略举措做出了全面安排部署，十九届二中、三中、四中、五中全会持续推进生态文明建设，“十四五”及2035年生态文明建设目标是“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”，“坚持绿水青山就是金山银山理念，坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，守住自然生态安全边界。深入实施可持续发展战略，完善生态文明领域统筹协调机制，构建生态文明体系，促进经济社会发展全面绿色转型，建设人与自然和谐共生的现代化”“坚持山水林田湖草系统治理，……科学推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理”。贯彻新发展理念必须着眼于实现全省生保护和高质量发展，坚持问题导向，深入分析研判水土保持工作中存在的薄弱环节和问题根源，全面贯彻落实“十六字”治水方针，坚持山水林田湖草沙系统治理，采取更加精准务实的举措解决好水土保持发展不平衡不充分的问题，全面加强预防保护和生态修复，提升生态系统质量和稳定性，以水土保持高质量发展助力构建新发展格局，推动经济社会高质量发展，保障国家生态安全、粮食安全和防

洪安全。

(2) 美丽中国建设的要求。美丽中国是生态文明建设成果的集中体现，党的十八大提出了建设“青山常在、绿水长流、空气常新的美丽中国”宏伟蓝图。保持水土、涵养水源、改善生态、发展生产、减灾保安、美化环境，实现人与自然相得益彰是建设美丽中国的必然途径。2020年2月28日，国家发展改革委等八部委局印发《美丽中国建设评估指标体系及实施方案》（发改环资〔2020〕296号），明确了美丽中国建设22项具体评价指标，其中“水土保持率”纳入生态良好类评价指标，这充分体现了水土保持在美丽中国建设中的重要作用。美丽中国建设对水土流失治理提出了新的更高的要求，水土保持工作必须加强水土流失综合治理，强化人为水土流失管理，保护有限的水土资源，实现水土资源的可持续利用，为美丽中国建设提供水土资源支撑。

(3) 乡村振兴战略的要求。党的十九大作出实施乡村振兴战略的重大决策部署，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，要合理布局生产、生活和生态空间，用有限的生产空间生产更多的优质产品。十九届五中全会进一步提出“坚持把解决好‘三农’问题作为全党工作重中之重，走中国特色社会主义乡村振兴道路，全面实施乡村振兴战略”，要求保障粮食安全，优化农业产业结构和区域布局，因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理

和污水治理，实施河湖水系综合整治，改善农村人居环境。水土保持围绕“产业兴旺、生态宜居、生活富裕”的要求，把水土流失综合治理与农业综合生产能力提高、产业结构调整、农民增产增收和生活质量提升有机结合起来，与农村河道水系整治、乡村人居环境改善、生态产业发展等有机结合起来，切实精准配置水土保持各项措施，最大限度地维护和提升水土保持基础功能和社会经济功能，创造更多的优质生态产品和更优美的生产生活环境，进一步巩固脱贫攻坚成果，助推乡村振兴，给人民群众带来实实在在的获得感、幸福感、安全感，满足人民对美好生活的更高需求。

（4）黄河流域生态保护和高质量发展的要求。2019年9月18日，习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上提出“共同抓好大保护，协同推进大治理”、黄河流域“重在保护，要在治理”。将黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家重大战略。切实领会习总书记“水土保持不是简单挖几个坑种几棵树”论断的深层次内涵，在推动落实生态保护和高质量发展上凤凰涅槃、腾笼换鸟。《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》要求“推进下游湿地保护和生态治理”，统筹河道水源、岸线和滩区生态建设，完善两岸生态防护林、岸线防护林；发挥水土保持、防风固沙等功能；加大大汶河、东平湖等下游主要河湖生态保护修复。黄河流域生态保护和高质量发展战略的实施为山东省水土

保持工作带来契机，落实黄河流域生态保护和高质量发展战略新要求，必须系统科学谋划全省水土保持工作布局，贯彻预防为主、保护优先、全面规划、综合治理、因地制宜、突出重点、科学管理、注重效益的方针，加强水土资源保护和利用，更好地服务于区域经济社会的高质量发展。

(5) 水利改革发展的要求。贯彻落实习近平总书记“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的新时代治水方针，加强水土保持治理体系和治理能力现代化建设，持续增强发展动力和活力，强化人为水土流失监督管理、完善水土流失综合治理是“十四五”时期水土保持工作重心，水土保持工作必须强化日常监管，从改变自然、征服自然为主转向调整人的行为、纠正人的错误行为为主，充分运用高新技术手段，强化人为水土流失监管，有效遏制人为水土流失。加快推进小流域综合治理、坡耕地综合治理、生态清洁小流域建设，加大项目、资金、政策支持力度，加强山水林田湖草沙统筹规划，实施水土流失综合治理，更加注重工程建后运行管护，充分发挥水土流失治理工程经济效益、社会效益和生态效益。

总之，生态文明建设、美丽中国建设以及乡村振兴、黄河流域生态保护和高质量发展等重大战略，为“十四五”水土保持工作发展带来了前所未有的机遇和挑战，水土流失治理和人为水土流失防治的进入关键期和攻坚期，必须进一步

明确水土保持工作思路、基本原则和主要措施，加快实施创新驱动发展战略，激发水土保持工作全链条活力，不断开创水土保持工作新局面。

3. “十四五”水土保持工作面临挑战

(1) 区域水土流失面广量大、局部地区严重的状况没有根本改变，水土流失治理任务依然艰巨。根据水利部 2020 年全国水土流失动态监测成果，全省水土流失面积 23777.25 平方公里，占全省国土面积的 15.03%，水土流失综合治理任务依然艰巨。与 2011 年第一次全国水利普查相比，水土流失面积减少 3475.36 平方公里，减幅 12.75%。其中水力侵蚀面积 23050.63 平方公里，占水土流失总面积的 96.94%，占全省国土面积的 14.57%；风力侵蚀面积 726.62 平方公里，占水土流失总面积的 3.06%，占全省国土面积的 0.46%。从侵蚀强度看，轻度侵蚀面积 22097.93 平方公里，占水土流失总面积的 92.94%；中度及中度以上侵蚀面积 1679.32 平方公里，占水土流失总面积的 7.06%。水土流失主要集中在鲁中南泰沂山区和鲁东胶东半岛低山丘陵区，且以轻度~中度侵蚀面积为主；鲁西南和鲁西北平原地带零星分布，以轻度侵蚀面积为主。

(2) 大规模生产建设项目和生产建设活动，造成人为水土流失依然突出，监督管理有待加强。由于水土保持意识不强，对水土流失危害的认识还不到位，生产建设项目未批

先建、未验先投、不主动缴纳补偿费等现象还大量存在，水土保持方案措施不落实，表土未剥离保护、余方未综合利用、弃渣未有效处置等问题突出，边治理边破坏的现象时常发生，全省每年因生产建设项目导致的扰动地表面积超过 1500 平方公里。水土保持监管在调整人的行为、纠正人的错误行为方面发挥的作用还不显著，与现实需求还存在较大差距，在看住人为水土流失方面需进一步强化监督管理。

(3) 水土流失治理标准质量不高，运行管护不到位，科学治理高效管理有待进一步落实。随着黄河流域生态保护和高质量发展战略的实施，水土流失治理由高增速发展向高质量发展转变，水土流失治理提质增效还有许多短板。突出表现为思想认识和重视程度不到位，对山水林田湖草沙作为生命共同体的内在机理和规律认识不够，落实整体保护、系统修复、综合治理的理念不足；地区间发展不均衡，重点不突出；水土流失专项治理投入较少，社会资本投入意愿不强烈；工程建设标准低，已治理地区基本都是初步治理、低标准治理，应对极端天气的能力弱；管护责任落实不到位、维护不及时，田坎堰边损毁、田面排水不畅等现象普遍存在，造成水土保持工程效益降低。水土流失综合治理与生态文明建设、乡村振兴战略、区域发展战略和水利改革发展的要求还存在较大差距。

(4) 与实现治理体系和治理能力现代化要求相比，水

水土保持监管体制机制还有较大差距。水土保持发展内在动力不足，监管政策制度体系还有待完善，监管手段还有待丰富、监管责任需要强化；水土流失治理激励机制还不健全，社会参与度、积极性还不高，市场机制在水土保持中发挥的作用需要进一步激发；压实地方政府主体责任、强化考核结果应用执行力度偏软，激励与约束不对等，考核指挥棒作用不明显；强监管的体制机制尚需进一步理顺，审批、监管、执法分离，沟通协调机制不够健全、监管事项边界有待进一步厘清；落实主体大部分在市县，监管人员力量不足，设备技术手段落后，高效监管的新技术掌握不到位，传统监管方式难以适应新形势下的强监管要求；问责制度尚需大力推进，“两单制”和信用惩戒制度运用有待加强。

（5）水土保持基础工作不健全，新技术应用不足，监管手段落后，基础支撑需要不断加强。扎实的基础工作是推动水土保持事业发展的根本保障。水土保持规划、监测、信息化、科学研究、技术标准等基础工作还存在薄弱环节。部分县级水土保持规划尚未编制，制约了水土保持工作开展和责任落实。水土保持监测站点布局尚需调整优化，监测设施设备有待升级改造，监测成果对水土保持监督管理的支撑作用有待加强；区域水土保持监测落实不到位，与开发区水土保持工作要求还有一定差距。大数据、人工智能等现代技术手段在水土保持中的应用有待加强，水土保持基础信息数据的管理和共享有待规范。水土保持科研力量薄弱，缺乏有推

广价值的科技成果。适合地方特点的水土保持技术标准有待逐步健全完善。

(二) 指导思想和原则

1. 指导思想

高举中国特色社会主义思想伟大旗帜，以习近平生态文明思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，主动融入新发展格局，尊重自然、顺应自然、保护自然，坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主，锚定美丽山东建设目标，守住自然生态安全边界。坚持山水林田湖草沙系统治理，以强化人为水土流失监管为核心，以水土流失综合治理为重点，以完善体制机制为保障，以严格督查问责为抓手，充分依靠科技手段，全面履行法定职责，着力提升管理效能，推进新时代水土保持改革发展，稳步提升水土保持率，增强水土保持功能，减少水土资源流失，改善人居环境，提升生态系统的质量和稳定性，为加快推进我省生态文明建设和乡村振兴提供有力支撑。

2. 规划原则

(1) 坚持民生为本、生态优先

坚持以人民为中心，把水土流失防治与乡村振兴战略紧密结合起来，不断改善生产生活条件和人居环境，实现人民群众对美好生活的向往；落实生态优先，准确把握实现人与

自然和谐的途径，加强水土流失预防保护，注重自然恢复，减少人为干扰，科学保护水土资源。

(2) 坚持统筹协调、精准施策

坚持山水林田湖草沙是生命共同体理念，遵循水土流失机理和规律，从生态文明建设高度，统筹协调经济社会发展与水土资源保护的关系，加强顶层设计，因地制宜，科学配置工程、林草和农业耕作等措施，精准施策，统筹推动山水林田湖草沙系统治理。

(3) 坚持深化改革、完善制度

深入研究制约水土保持改革发展的重大问题，深化水土保持改革，进一步落实地方政府水土保持主体责任，创新多元化投入和建管模式，拓宽投融资渠道，调动各方面的积极性和主动性。不断完善各项水土保持政策制度，强化制度执行与有效监管，提升水土保持发展内在动力。

(4) 坚持夯实基础、强化支撑

加强水土保持规划、监测、信息化应用和技术标准等基础工作，强化规划引领作用，切实掌握水土流失状况和防治成效，突出监测成果和信息化手段在水土保持中的应用，强化信息化监管和科学治理，进一步提高水土流失综合防治成效。

(5) 坚持创新引领、提升效能

注重发挥科技创新对水土保持改革发展的支撑和引领

作用，积极开展技术攻关和示范推广，推动信息技术与水土保持业务深度融合，促进水土保持理论、制度、技术与方法创新，提升行业履职能力，不断增强水土保持社会管理、行业服务效能和水平。

（三）主要目标和任务

加快推动水土流失综合治理由减量降级向提质增效转变，人为水土流失监管由重点监管向全面管控转变，水土流失监测由水土流失面积强度监测向注重管理需求的全面精准监测转变，发展动力由传统要素驱动向创新驱动、数字化驱动转变，真正实现水土保持工作基础扎实、监管规范、治理有效，保障有力。

到 2025 年，水土流失综合防治体系进一步完善，监督管理和综合防治效能不断提升，人为水土流失得到有效控制，水土流失面积不断减少，强度不断降低，水土资源支持经济社会可持续发展能力显著增强，人民群众水土保持生态文明观念更加牢固，初步实现水土保持治理体系和治理能力现代化，全省新增水土流失综合治理面积 5750 平方公里，水土保持率达到 86.77%。

监督管理：基本构建权责明晰、协同高效、严格规范、执行有力的水土保持监管体系，以信息化手段推进生产建设项目和生产建设活动常态化精准化过程化监管，实现人为水土流失监管全覆盖，切实看住人为水土流失。

综合治理：加强水土流失综合治理、协同治理，加快推进重点区域水土流失治理工程，强化工程后期管护，持续发挥综合治理效益。“十四五”期间，全省每年新增水土流失治理面积 1150 平方公里，年均新增减少土壤流失量 200 万吨。

监测和信息化：监测站网布局进一步优化，监测站点有效运行，动态监测更加科学精准，实现常态化。强化信息技术手段在水土保持工作中的应用，积极推进水土保持信息平台建设，提升水土保持现代化管理水平。

二、坚持重在保护，强化监督管理

贯彻“预防为主，保护优先”理念，按照“防风险、严管控、优服务”的思路，以强化人为水土流失监管为核心，以完善政策机制为重点，以严格督查问责为抓手，充分依靠先进技术手段，全面履行水土保持监管职责，着力提升管理能力与水平。

（一）健全水土保持监管制度

认真落实《水土保持法》和相关文件要求，积极推进落实规划征求水土保持意见制度，强化人为水土保持源头控制。修订完善生产建设项目水土保持监督管理办法，健全细化“查、认、改、罚”各个环节，明确监督管理措施，建立农林开发等生产建设活动监管制度，推进人为水土流失监管全覆盖。推进行业水土保持监管制度落实，分类细化监管内容、标准、方式和要求，提高水土保持监管制度化、规范化水平，用严密的制度实施严格的监管。健全水土保持监管权责清单，探索建立水土保持监管尽职尽责、失职问责制度。

（二）构建行业内外监管机制

建立水土保持监管与项目立项审批部门沟通联系机制，及时了解生产建设项目立项情况，推行生产建设项目水土保持告知制度，主动提前介入生产建设项目前期工作。理顺行政审批与水土保持监管的关系，建立审批与监管的衔接机制，保障水土保持方案有效监管。加强地方水土保持监管与

执法部门的沟通协调，建立完善监管与执法的联动机制，加强与人大、监察、司法等部门的协作配合，推进跨部门跨区域联合协同监管和执法。发挥行业主管部门作用，推动形成“管建设、管生产、管行业必须管水保”的水土保持“一岗双责”格局。

（三）严格人为水土流失监管

聚焦“发现问题、认定问题、严格追责”三个要素，建立系统完整、职责明确、严格高效、规范有序的监管体系，强化水土保持日常监督管理，实现人为水土流失监管全覆盖。

1. 严格水土保持方案审批

加强水土流失源头控制，优化水土保持方案审批流程、提高审批效能，规范实施水土保持方案审批。明确水土保持方案审批内容，突出审批重点，强化水土保持方案的刚性约束，对不符合生态保护和水土保持要求的项目坚决不予审批，让行政许可和不予许可都成为常态，确保审批方案的质量。在各类开发区、工业园区、新区和其他有条件的区域，积极推行水土保持区域评估，区域内项目全面实行承诺制管理。做好水土保持方案审批结果公示，建立信息共享机制，提升水土保持方案审批监管效能。

2. 强化建设项目日常监管

建立生产建设项目台账，采取遥感监管、“互联网+”

以及“双随机一公开”等多种方式，及时发现生产建设项目水土保持违法违规行，强化生产建设项目水土保持方案落实过程监管，全面落实水土保持“三同时”制度。严格施工设计和施工管理的监督检查，指导做好生产建设项目水土保持监测和监理，实行水土保持监测“绿黄红”三色评价。强化水土保持设施自主验收报备管理，每年抽取不少于10%的验收报备项目进行现场核查，确保生产建设单位依法履行水土保持设施自主验收主体责任。

3. 规范水土保持费征收

按照《关于水土保持补偿费等四项非税收入划转税务部门征收的通知》要求，积极配合做好水土保持补偿费征收划转工作，建立水土保持补偿费征收协作机制，规范核定水土保持补偿费征收数额，配合税务部门做好足额征收工作。

4. 加强生产建设活动监管

积极推进生产建设活动水土保持监管，探索农林开发活动水土保持监管的有效方式，明确相关监管要求，加强承包、租赁等土地流转经营、农村道路建设等开发建设活动的水土保持监管。强化生产建设活动水土保持业务指导，防止大规模农林开发产生的水土流失，对违法陡坡开垦、取土挖砂采石等可能造成严重水土流失的活动，依法严格管理，实现人为水土流失的全面监管。

5. 查处水土保持违法行为

加大水土保持违法行为查处力度，每年组织开展全省遥感监管，及时发现并查处生产建设项目违法违规行为，突出抓好“查、认、改、罚”四个环节，建立违法违规项目工作台账，做到发现一处、查处一处、销号一处。对违法行为集中的重点行业和区域，采取重点监管、集中约谈、信用惩戒，形成对违法违规行为的强大威慑力。加强日常监管与行政处罚、司法的衔接，形成监管工作合力。对造成严重水土流失危害并构成犯罪的，依法追究刑事责任，严厉打击破坏水土资源的犯罪行为。

（四）推进服务单位信用建设

加强对水土保持方案编制、工程设计、措施建设、水土流失监测、施工监理和验收报告编制等水土保持服务市场主体的监管，严肃查处出借借用资质、围标串标、转包、违法分包以及不按规范标准履行服务职责等违法违规行为。落实生产建设项目水土保持信用监管“重点关注名单”和“黑名单”制度，对有严重失信行为的，列入水利建设市场黑名单，纳入全国及省级水利建设监管服务平台向社会发布，实行联合惩戒，营造风清气正的水土保持行业生态。积极支持水土保持行业学会（协会）实行行业自治，加强水土保持服务单位行业自律管理，形成公平开放、竞争有序、监管到位的水土保持服务市场。

（五）强化责任落实履职督查

加强水土保持行业履职督查，完善水土保持权责清单，明确审批、监督检查、行政执法等权责事项和履责方式，建立省、市、县（市、区）层层责任落实监督机制，确保各级水土保持监管、审批等部门依法履职到位、不缺位。对不依法依规落实水土保持监督管理责任的，严肃追究相关单位和人员的责任。

三、坚持要在治理，加快工程建设

以落实黄河流域生态保护和高质量发展战略为契机，统筹山水林田湖草沙系统治理，科学精准配置水土保持各项措施，维护和提升水土保持功能，最大限度地发挥综合治理效益，满足人民群众日益增长的美好生活和经济社会高质量发展需要。

（一）全面完成治理任务

1. 明确综合治理任务目标

“十四五”期间，全省每年新增水土流失综合治理面积1150平方公里，规划期内完成新增水土流失综合治理面积5750平方公里。在省级任务分解到市的基础上（见表2），各市应统筹考虑区域规划落实和水土流失现状，将目标任务分解落实到县（市、区），建立省、市、县三级规划治理任务目标体系。组织将年度治理任务分解落实到相关部门，建立年度任务实施工作台账，将年度治理任务落到实处。

2. 加强年度任务调度督导

定期调度年度水土保持综合治理任务落实进度，及时了解掌握建设任务进展情况，统筹协调推进年度任务落实；加强实施工作台帐的动态管理，及时发现未实施项目、不属水土流失治理项目等问题，并及时作出必要调整。加强区域治理任务落实督导检查，及时通报有关进展情况，加强业务指导和现场督导，确保按时完成年度治理任务。

表 2 “十四五”分市水土流失综合治理任务一览表

设区市	年均治理面积(km ²)	治理规模(km ²)
济南市	100	500
青岛市	60	300
淄博市	70	350
枣庄市	40	200
东营市	10	50
烟台市	195	975
潍坊市	100	500
济宁市	55	275
泰安市	75	375
威海市	85	425
日照市	75	375
临沂市	225	1125
德州市	15	75
聊城市	20	100
滨州市	15	75
菏泽市	10	50
合计	1150	5750

注:根据水利部《水土保持“十四五”改革发展实施方案》分解我省水土流失治理规模,结合《山东省水土保持规划(2016-2030年)》及2020年度水土流失动态监测结果综合分析确定。

3. 严格年度治理任务评估

结合年度水土保持规划实施情况评估，认真做好年度各类水土流失治理措施实施情况统计，确保治理措施面积真实可靠，治理任务足额完成。按时上报治理面积和治理图斑，提供年度治理项目支撑材料。加强水土流失治理任务落实情况统计指导，确保区域年度任务落实项目及措施符合水土流失治理任务建设要求；积极采取“四不两直”随机抽查和无人机现场核查、内业遥感解译比对分析等方式，复核确定年度新增水土流失治理面积完成情况。

（二）积极实施重点工程

以沂蒙山泰山国家级水土流失重点治理区、省级水土流失重点治理区以及黄泛平原风沙区等为重点，优先选择水土流失严重、地方政府重视、群众治理积极性高的区域，作为重点项目实施区域。科学编制项目建设实施方案，组织开展项目区调查研究，摸清项目区水土资源状况和开发利用情况，找准造成水土流失的主要问题，统筹水土流失治理和项目区经济发展，科学提出治理措施，依据有关规范标准编制切实可行的实施方案。加强与项目乡镇、村以及项目区群众的沟通，充分尊重项目村群众的合理意愿。国家重点项目实施方案编制完成后，经市级初审报省级技术审查后，由市级批复、县级组织实施。各级应严把实施方案审批质量关，确保工程布局合理、措施配置得当，充分发挥投资效益。

1. 沂蒙山泰山重点治理工程

在沂蒙山泰山区域以小流域为单元，山水田林湖草沙系统治理，生态与经济并重，大力发展生态农业和特色产业，保持水土、涵养水源，持续改善生态环境。加强工程措施、生物措施以及耕作措施有机结合，沟坡兼治，坡顶实行幼林地、疏林地和草地封育保护，有条件的地方营造水土保持林；坡面实施坡改梯和低标准梯田改造提升、营造经济林、配套建设蓄排水设施；沟道采取沟头防护、谷坊、拦沙坝、塘坝等为主的综合整治。二十五度以上坡地积极推进退耕还林还草。在重要水源地、城市周边等有条件的地区，因地制宜建设生态清洁小流域。

2. 黄泛平原风沙片预防保护工程

在黄泛平原引黄渠首、风沙片实施水土保持预防保护工程，大力开展风沙治理和植树种草。建设农田林网和实施林农间作，逐步形成网、带、片、点结合的水土保持防护体系；加强排灌设施建设，推广“沟成网、地成方、沟渠路旁树成行，排、灌、路、林相结合”和“上粮下渔”的治理模式，指导落实覆膜盖草、秸秆还田等农业耕作技术；强化引黄沉沙区、引黄灌区及黄河古道风沙治理，切实做好引黄沿线的国土绿化、泥沙翻淤压沙，降低土壤沙化威胁。

3. 坡耕地集中区坡改梯工程

结合黄河流域生态保护和高质量发展战略，在坡耕地集

中区域实施坡耕地水土流失综合治理，以建设水平梯田为核心，提升改造低标准梯田，配套道路、水系，发展粮食生产。距离村庄远、坡度较大、土层较薄、缺少水源的坡耕地，以水平阶改造为主，发展经济林果或种植水土保持林草。实施禁垦坡度以上的陡坡耕地退耕还林还草。严禁开垦荒山荒坡修建梯田。

4. 局部水土流失集中区治理工程

对局部水土流失较为集中的区域，丘陵山地以小流域为单元，山水田林路综合治理，工程措施、林草措施以及耕作措施有机结合，沟坡兼治；平原风沙片采取以农田防护林网为主，完善灌排体系和田间道路，形成有效的农田防风保产措施体系。

5. 生态清洁小流域工程

在基础条件较好区域，按照“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”的总要求，以小流域为单元，紧紧围绕乡村振兴这一中心目标，统筹山水林田湖草沙系统治理，协同推进乡村河湖水系连通、山洪灾害治理、河塘清淤整治、供水安全保障、饮用水源地保护、污水排放治理、农业面源污染防治、海绵乡村建设、村居环境改善，因地制宜建设生态清洁小流域，努力打造山青、水净、村美、民富的美丽乡村。

（三）规范开展建设管理

落实水土保持重点工程项目法人制、招标投标制、合同管理制、建设监理制、资金报账制，规范水土保持建设工程建设管理。加强项目监督检查，督促指导严格按照实施方案内容组织开展项目建设，规范工程设计方案变更，严格工程施工质量和进度管理，通过现场检查抽查、信息化移动端和无人机等技术手段，做好在建工程核查与验收项目抽查，发现问题及时督促整改落实。定期调度通报工程进展，按时完成年度建设任务，采取有效措施确保项目建设资金和预算执行，配合有关部门做好资金使用的监督检查、审计、绩效评价，确保资金使用安全。落实项目施工前和验收后公示制度，接受群众和社会监督。严格验收管理，工程建成后，在法人验收和初验基础上，由审批单位组织竣工验收。加强全国水土保持信息管理系统应用，实施重点工程图斑精细化管理，及时督促将实施方案审批、投资计划、资金管理、招投标、任务完成、检查验收等情况录入系统，提高录入数据的准确性、完整性和规范性。

（四）切实加强运行管护

遵循“谁受益、谁管护”的原则，项目竣工验收后6个月内，及时组织向工程设施所在的村委会进行工程设施移交，签订工程设施移交书，指导项目村制定水土保持工程运行管护制度，明确工程运行管护职责、管护内容、管护要求

等，明确工程措施管护责任人。加强工程移交后定期检查指导，督促管护责任主体认真落实工程措施运行管护要求，积极争取设立工程运行维护专项资金，发生较大范围工程设施损毁或公共服务设施损毁时，组织做好工程设施维护工作，保证工程效益长期发挥。

四、夯实发展基础，助力高质量发展

围绕进一步完善水土保持规划体系，构建科学有效的监测支撑体系，加强信息技术应用，开展水土保持科研和技术推广，探索建立地方水土保持技术标准，加强水土保持机构能力建设，组织水土保持示范创建，不断夯实水土保持基础，全面提高管理效能和服务水平。

（一）完善规划体系

“十四五”期间，继续指导各地落实《山东省水土保持规划（2016-2030年）》，督促指导部分县完成水土保持规划编制，保障水土保持目标责任落实。落实水利部专项规划要求，做好水土保持重点工程实施方案、水土保持监测专项规划、坡耕地综合治理等专项规划编制。配合发展改革、自然资源、生态环境等部门落实好相关规划涉及水土保持内容。根据水土保持规划评估工作安排，择机开展全省水土保持规划实施情况中期评估，对规划各项任务目标落实情况进行系统评价。

（二）提升监测能力

1. 优化监测站网建设

积极实施水土保持监测站网优化，以现有监测站点功能调整、提升完善和补充新建相结合，形成以小流域卡口站和综合观测场为主，覆盖不同水土流失类型的综合监测网络，开展不同降雨和立地条件下水土流失定量观测。完善水土保

持监测站点信息采集、数据传输和运行管理等信息化基础设施建设，加快监测仪器设备更新改造，组织开展监测仪器设备计量认证，打造站点设施标准化、观测设备自动化、数据传输信息化的现代化监测站点，建设专业水土保持监测队伍，形成站点有效运行机制，不断提高监测数据成果质量，为政府决策、行业管理和科学研究等提供强有力支撑。

2. 动态监测水土流失

优化水土流失动态监测技术路线和方法，提高图像解译准确性，因子赋值科学性，不断提升监测成果质量。利用基于 2m 的高分辨率遥感影像，通过图像解译判别与现场调查复核、计算因子赋值与模型计算、图斑复核与成果复核相结合的水土保持动态监测技术，每年组织开展水土流失动态监测，定量准确掌握水土流失动态变化情况，为水土流失预警和发展趋势分析、水土保持目标责任落实及生态环境评价考核等提供支撑。

3. 开展专项普查监测

根据国家的统一部署，组织做好全省水土保持普查，详细掌握我省水土流失强度和分布状况、水土保持措施保有情况，对水土流失动态监测结果进行校正。针对黄河生态保护和高质量发展需求、重点流域区域水土流失防治特点、水土保持工作重大问题，适时开展水土保持专项监测。组织开展生产建设项目和水土保持工程重点监测，发挥监测在水土流

失预防保护及重点工程效益评价的支撑作用。推行开发区区域水土保持监测。探索水土保持生态功能评价。

4. 强化监测成果应用

规范监测成果资料的报送，严格成果资料审核，及时发布监测成果。加强监测成果的研究分析与应用，建立监测成果与管理紧密结合的机制，推动监测和管理有效融合，支撑水土保持政策制定、水土流失危害预警及发展趋势分析、水土保持目标责任落实和生态环境评价考核、以及规划编制等水土保持管理工作，提升监测成果社会服务作用，推进监测成果在生产建设项目选址、水土保持方案编制等方面的业务应用。

（三）加强技术应用

1. 加强遥感信息技术应用

充分利用高分辨率遥感影像、无人机、移动采集终端等先进信息技术和设备，通过解译和对比分析，及时掌握人为地表扰动及其动态变化情况、生产建设项目水土流失防治责任范围及其水土保持措施落实情况，分析判定生产建设项目扰动合规性和水土流失防治状况，督促生产建设单位水土流失防治责任落实。将遥感监管结果及时录入信息管理系统，建立扰动图斑和违法违规项目台账，依托水土保持监督管理系统实现信息共享，为监督检查和水土保持目标责任制考核提供技术和数据支撑。

2. 推广无人机现场核查应用

综合应用地理信息系统、卫星遥感影像、互联网+和无人机等信息技术手段，加强水土保持重点工程实施情况信息化监管和建设项目水土保持措施落实监管，开展水土保持重点工程和生产建设项目建设管理、督查检查、竣工验收等抽查复核，准确掌握工程建设管理和措施落实情况，实施治理措施“图斑化精细化”管理，确保治理措施取得明显成效。

3. 建设业务信息管理平台

依托智慧水利建设，积极开展水土保持信息管理平台建设，做好水土保持监督管理、综合治理、动态监测、考核评估等各项信息数据录入，强化管理工作业务应用，建设上下联通、资源共享的水土保持综合信息管理平台，实现水土保持数据信息的高效采集、传输、存储、查询，并与国家水土保持信息管理平台做好衔接。

4. 规范水土保持数据管理

规范水土保持管理数据、水土保持监测数据等水土保持信息数据管理，系统整理全国水土保持信息管理系统、全国水土保持规划实施情况信息填报系统、山东省水土保持监督管理系统、山东省政务服务网等平台水土保持信息数据，建立水土保持数据库，实现各类数据融合交汇。规范水土保持数据采集、传输、存储、分析各环节，提高数据的可靠性，加强数据质量审核，确保数据更新及时、规范、完整，夯实

数据应用基础。在保证数据安全的前提下，推动建立部门的信息数据共享和数据社会共享服务，不断提高信息数据使用效率，提升水土保持管理服务效能。

（四）强化科技支撑

围绕解决制约我省生态文明建设、乡村振兴、生态保护和高质量发展的水土保持重大问题，重点在人为水土流失防治、水土流失综合治理、水土保持监测、水土保持信息管理等方面进行技术、经验的总结，根据总结发现的问题，有针对性地开展水土保持重大政策机制、关键技术方面的研究。积极推进符合我省实际的区域水土保持标准体系建设，为水土保持监督管理和综合治理提供技术标准支撑和服务。积极推进我省科研机构与水利部相关机构深度科研合作，配合水利部建立和完善土壤侵蚀评价及水土保持预报预警模型。

（五）推进示范创建

巩固和完善现有国家水土保持生态文明县、国家级水土保持科技示范园建设成果，按照水利部统一部署，积极开展国家水土保持示范县、国家水土保持科技示范园、国家水土保持生态清洁小流域示范工程和国家水土保持生产建设项目示范工程创建，加强对地方和生产建设单位创建工作的指导、培育和帮扶，到“十四五”末，争取每市建有示范项目，有效发挥示范带动作用。积极争创全国水土保持高质量发展示范区。

五、持续深化改革，增强发展活力

强化水土保持改革创新，进一步完善我省水土保持法规体系建设，建立健全有助于推动水土保持生态文明建设的水土保持体制机制，增强水土保持发展内生动力，为加快推进水土保持高质量发展、实现水土保持治理体系和治理能力现代化提供制度保障。

（一）加强制度顶层设计

深入总结《山东省水土保持条例》实施情况，全面评价实施效果，统筹落实生态文明建设、“放管服”改革、监督管理等新形势和新要求，推动出台新时期加强水土保持工作意见，明确新阶段水土保持工作的定位和改革创新举措，更好发挥水利部门在水土保持工作中的牵头作用，落实地方政府、相关部门、企业及各社会各方面责任，抓好制度执行和贯彻落实，为严格监管与治理保护提供制度保障，不断推进水土保持高质量发展。

（二）深化“放管服”改革

落实“放管服”改革重大决策部署，进一步完善生产建设项目水土保持“放管服”制度体系，不断提高服务质量和效率。进一步调整下放审批权限，除法律法规明确规定由省级审批、跨设区的市项目以及重大敏感事项外，全部下放市县实施。规范水土保持方案审查审批，积极开展容缺受理和承诺制审批。采用信息化和“双随机一公开”等方式开展生

产建设项目监督管理，重点加强对承诺制审批项目的监管，实行信用监管、社会监督和联合惩戒；进一步优化服务流程，创新服务方式，拓展“互联网+政务服务”，积极推进“一网通办”“全程网办”“全省通办”，真正实现“一次办好”；积极推行政府购买服务引入第三方机构参与水土保持管理，构建公平开放、竞争有序、监管到位的水土保持服务市场。

（三）创新工程建管机制

发挥政府主导作用和市场力量，创新水土保持投融资机制，积极推进水土流失治理以奖代补、先建后补等建管模式，鼓励支持和引导民间资本参与水土保持工程建设；积极组织项目区群众组建专门队伍或直接参与工程建设，充分调动社会力量和群众参与水土流失治理的积极性。加强重点工程运行管护制度建设，积极支持地方设立水土保持工程运行管护专项资金，强化工程运行管理和维修养护，充分发挥工程效益。

（四）加强规划考核评估

强化地方政府水土保持责任落实，组织开展全省水土保持规划实施情况评估工作，不断优化评估指标和方法，加强规划评估指标与美丽中国建设评估、生态文明建设目标评价考核中水土保持指标的协调。加强评估过程管理，提升高新技术手段运用水平，统一方法、统一标准、统一要求，确保公平公正。强化评估结果应用，发挥“指挥棒”作用，切实

将水土保持规划确定的目标任务落到实处。

（五）探索开展空间管控

依托国土空间规划和水土保持分区，探索建立水土保持空间管控制度，围绕生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，根据不同区域水土保持功能管控要求，开展水土保持监督管理，加强水土流失预防和保护工作，提升水土保持功能，形成预防为主，防治结合、全面监督管理的有效治理体系提供支撑。

六、加强统筹协调，保障规划实施

（一）加强组织领导

坚持把党的领导贯穿水土保持工作全过程，充分发挥各级党组织在推进水土流失预防治理各项工作中的统领作用。积极落实水土保持目标地方政府主体责任，建立“政府主导、部门协作、各司其职、上下联动、齐抓共管”工作格局。推动建立水土保持工作政府协调机制，发挥水行政主管部门在水土保持工作中的牵头和组织协调作用，加强与发展改革、财政、自然资源、农业农村、生态环境、林草、行政审批、综合执法等部门协同和联动，共同推进水土流失监管和防治。各级水行政主管部门要切实提高政治站位，加强组织领导，增强水土保持责任意识，明确责任分工，加强督导落实，全面落实工作职责。

（二）加大投入力度

实施本规划匡算总投资 24.33 亿元，其中重点工程投资 22.33 亿元。各地应积极争取加大水土保持财政投入，逐步建立并完善与经济社会发展水平相适应的水土保持投入机制，落实水土保持补偿费主要用于水土保持工作，规范资金使用管理，充分发挥资金效益。进一步健全制度，完善支持政策措施，鼓励支持金融资本、民间资本积极投入水土流失治理，提高资金使用效率和效益，增强水土保持资金投入合力。

（三）加强能力建设

持续推进水土保持行业作风建设，克服形式主义、官僚主义，激发广大党员干部担当作为、干事创业的积极性、主动性和创造性。支持和引导基层充实管理人员和技术力量，组织开展技术培训和业务指导，着力提升水土保持从业人员能力、素质和水平，打造一支政策熟、业务精、能力强的水土保持队伍。充分发挥行业组织和第三方服务机构的技术力量，参与水土保持监督管理和综合治理，为水土保持工作提供技术保障。

（四）加强宣传引导

充分发挥传统新闻媒体、网络、自媒体、微信公众号等平台的作用，积极推进水土保持进课堂、进党校活动，广泛宣传水土保持相关法律法规、水土资源保护的重要性与紧迫性、水土保持预防保护和综合治理成效，营造水土保持生态文明建设良好氛围，提高各级领导干部和社会公众的水土保持法制观念和水土保持意识。发挥水土保持科技示范园区、示范工程等示范作用，普及水土保持科学知识，推广水土保持先进技术和治理措施，推动人为水土流失防治责任有效落实和水土流失综合治理有效开展，保护水土资源，建设生态文明。