

水利部文件

水保〔2017〕36号

水利部关于加强水土保持监测工作的通知

各流域机构,各省、自治区、直辖市水利(水务)厅(局),各计划单列市水利(水务)局,新疆生产建设兵团水利局:

为深入贯彻党中央、国务院关于生态文明建设的决策部署,推进落实水土保持法和国务院批复的《全国水土保持规划(2015—2030年)》,更好地发挥水土保持监测在政府决策、经济社会发展和社会公众服务中的作用,现就加强水土保持监测工作通知如下。

一、提高思想认识,充分认识做好水土保持监测工作的重大意义

水土保持是生态文明建设的重要内容。党中央、国务院历来

高度重视水土保持工作,推动水利保持事业得到了长足发展。党的十八大以来,党中央、国务院将水土保持摆在生态文明建设更加突出的位置,作为实现全面建成小康社会和脱贫攻坚目标、促进经济社会可持续发展的基础性战略工程,做出一系列重大决策部署。水土保持监测是水土流失防治的基础工作,是强化行业监督管理、抓好水土保持目标责任制考核的关键举措,是完善生态环境监测、落实国家生态保护与建设决策的重要支撑,推动水土保持改革发展必须进一步加强水土保持监测工作。

近年来,全国各地按照党中央、国务院部署要求,积极主动推进水土保持监测工作。目前,国家、流域、省级以及部分市县已经成立水土保持监测机构,并开展了水土流失动态监测、水土保持公报发布等工作,为推动水土流失防治和生态文明建设提供了基本依据。但总体来看,当前水土保持监测工作的能力与水平,还难以满足新时期水土保持改革发展和生态文明建设的新需要。

各级水行政主管部门要从战略和全局高度,充分认识水土保持监测工作的重要意义,进一步增强责任感和紧迫感,切实加强组织领导,全面落实保障措施,督促指导监测机构依法履职尽责,确保各项工作任务落到实处。

二、理清工作思路,依据事权划分履行好水土保持监测工作职责

水土保持监测是水土保持法赋予的法定职责,是一项重要的政府职能和社会公益事业。各地要以政府管理、行业管理和社会

服务需求为导向,以推动水土保持改革发展和落实国家生态文明考核制度要求为核心,把监测融入到水土保持工作全过程,实现监测与管理工作的有效衔接。各级水行政主管部门要依据水土保持法律法规要求,按照事权划分,进一步健全工作机构,切实履行好水土保持监测工作职责。

水利部统一管理全国水土保持监测工作,负责编制相关规划,制订有关规章、规程和技术标准,完善全国水土保持监测网络,组织开展全国水土流失动态监测、有关重点监测,以及全国水土保持调查,定期发布全国水土保持公报。**流域机构**组织开展国家重点区域水土流失动态监测和水土保持监管重点监测,指导流域内省级水土保持监测工作。

省级水行政主管部门统一管理辖区内水土保持监测工作,负责编制省级相关规划,制订相关规章制度,完善辖区内水土保持监测网络,保障监测点的正常运行与维护,组织开展水土流失动态监测、水土保持监管重点监测,以及水土保持调查,定期发布辖区水土保持公报。**市、县级水行政主管部门**在上级主管部门的统一部署下开展监测工作。

各级水土保持监测机构负责监测网络建设和运行管理、数据采集与汇总、成果分析评价与报送等工作,具体承担水土流失动态监测、监管重点监测和水土保持调查的组织实施,以及水土保持监测评价和纠纷仲裁监测等工作。

三、明确重点任务,着力提升水土保持监测工作的支撑保障水

平

根据水土保持法和国务院批复的《全国水土保持规划(2015—2030年)》，水土保持监测重点是：

(一)全面加强水土流失动态监测。综合应用遥感、地面观测、抽样调查等方法 and 手段,全面开展水土流失动态监测,及时掌握年度水土流失变化情况并进行公告,为水土流失生态安全预警、水土保持目标责任及有关生态评价考核等提供支撑。动态监测范围为全国、省级和县级行政区以及国家与地方关注的重点区域。监测重点为水土流失面积、强度和分布状况等内容。

在年度水土流失动态监测的基础上,每10年开展一次全国水土保持调查,对水土流失和水土保持情况进行详查,并对年度全国水土流失动态监测成果进行校核。省级调查可根据实际需求适当加密频次。全国统一调查方法、技术要求和标准时点。

(二)积极推进水土保持监管重点监测。各地应结合实际,每年有计划、有重点地组织开展在建生产建设项目水土流失防治的监督性监测和水土保持重点工程治理成效监测,为水土保持“三同时”制度落实和重点工程效益评估提供执法及决策依据。积极推进生态脆弱地区、禁止开垦陡坡地、湖泊和水库周边植物保护带等区域的监测,为监督执法提供支撑。

(三)做好应急和案件查处监测。及时开展重大水土流失事件应急监测,为应急处理、减灾救灾和防治对策制定提供技术支撑。全面做好违法行为监测,为违法事实确认、案件查处和纠纷仲裁等

提供监测服务。

(四)大力推进水土保持监测信息化。积极利用现代新技术和仪器设备,以及卫星遥感和无人机等先进手段,实现监测数据获取、传输和处理的自动化。充分利用信息技术,提高水土保持监测能力和水平。积极构建水土保持监测成果大数据平台,实现监测数据的实时共享和成果公用,增强水土保持监测的服务能力。

(五)加快完善水土保持监测站点和技术体系。按照统一规划、科学布局的原则,积极结合水文等相关站点,优化水土保持监测点布设,建成布局合理、功能齐全的监测站点体系。推进监测点标准化建设,不断完善设施设备,加强运行维护,及时做好监测数据的整(汇)编工作。科学确定水土保持监测指标,规范工作程序和要求,完善监测评价相关制度。

(六)着力强化水土保持监测成果管理。各级监测机构要公正监测,保证监测成果的真实性、准确性和科学性。水行政主管部门要加强监测成果的报送、审核、发布、存档和应用管理,对监测报告反映的问题,依法依规及时查处,实现管理与监测的有效联动、快速响应。要建立统一权威的监测信息发布制度,及时发布年度水土保持公报,以及水土保持重点监管对象名录和监测信息。切实把监测成果及时应用于水土保持行业和社会管理相关工作中,提高监测成果的权威性。

为促进“十三五”期间水土保持监测工作有序发展,水利部制定了《水土保持监测实施方案(2017—2020年)》(见附件),各地要

按照本方案要求,结合本地实际进一步细化实施方案,全力抓好各项任务落实。水利部水土保持司要加强对水土保持监测工作的领导,抓好管理制度和技术标准顶层设计,加强监督检查和目标考核,全面推进监测工作新发展。各级水行政主管部门要把监测工作纳入年度目标管理和绩效考核,积极落实工作经费,稳步推进监测机构规范化建设,强化技术创新和应用,不断提高监测工作能力和水平,切实发挥好基础支撑作用。

附件:水土保持监测实施方案(2017—2020 年)



附件

水土保持监测实施方案

(2017—2020 年)

水土保持监测是水土流失预防和治理的基础,是国家生态文明建设决策和考核的依据。目前,我国已初步建成全国水土保持监测网络,开展了相关监测工作,初步发挥了监测的重要支撑作用。但水土保持监测网络覆盖不全,监测点自动化水平低,数据分析与信息服务能力不强,还不能满足新时期水土保持管理、政府决策、经济社会发展和社会公众的需求。为切实加强水土保持监测工作,贯彻落实《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》和国务院批复的《全国水土保持规划(2015—2030 年)》(以下简称《全国水土保持规划》),依据《中华人民共和国水土保持法》和国务院印发的《生态环境监测网络建设方案》,制定本实施方案。

一、总体要求

(一)指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,落实水土保持法的要求,积极适应生态文明建设的新形势和新需要,紧紧围绕《全国水土保持规划》确定的目标任务,以行业管理和社会需求为导向,加强水土保持监测的公益职能,增强监测工作的系统性和协同性,优化水土保持监测点布设,推动水土流失动态

监测全覆盖,强化监测数据分析和成果应用,提高信息化水平和高新技术应用,全面提升水土保持监测能力,为国家水土保持生态建设决策、管理、考核和执法提供有力支撑。

(二)基本原则

明晰事权,落实责任。依法依规明确各级水行政主管部门及其水土保持监测机构、监测点的职责与事权,精准发力。落实责任主体,量化考核目标,实施年度考核。

统一要求,整体推进。统一监测基础数据、指标、方法和质量标准。上下协同,整体推进水土流失动态监测和监管重点监测等工作。

测管协同,加强应用。监测与管理有效对接,把水土保持监测融入综合治理、预防监督的各方面和全过程,全面实现监测为行业管理服务。

综合集成,促进共享。开发水土保持监测数据,促进资源集成和成果应用,建立全国水土保持数据服务平台,共享监测资源。

(三)主要目标

到2020年,基本形成上下协同的工作机制,建成布局合理的监测站网体系、信息服务与成果共享平台,技术支撑保障水平显著增强,水土保持监测能力和信息化水平明显提升,全面掌握不同区域水土流失动态变化,实现监测工作与水土保持生态文明建设要求相适应。

二、全面开展年度水土流失动态监测

(一)实施重点防治区水土流失动态监测

重点防治区水土流失动态监测主要包括国家级和省级的水土流失重点预防区与重点治理区。其中,国家级重点预防区 23 个,涉及 460 个县,监测面积 44 万 km^2 ;国家级重点治理区 17 个,涉及 631 个县,监测面积 50 万 km^2 。

对国家级水土流失重点预防区,采用优于 30m 分辨率遥感影像进行土地利用、植被覆盖及林缘线、生产建设项目的年度变化监测。采用优于 10m 分辨率遥感影像对生产建设项目扰动、弃渣等进行监测。分析预防保护区水土流失动态变化及预防保护成效。

对国家级水土流失重点治理区,采用优于 5m 分辨率遥感影像,解译相关因子,分析计算水土流失面积和强度。监测国家水土保持重点工程实施范围,以及措施类型、数量质量、分布等,综合评价年度治理成效。

水利部和各流域水土保持监测机构负责国家重点防治区水土流失动态监测工作。省级水行政主管部门和水土保持监测机构组织完成省级重点防治区水土流失动态监测工作。

(二)持续开展监测点水土流失监测

各监测点采用地面观测与调查相结合的方法,每年对水土流失影响因素(包括降水和风、地形、植被、土地利用等)、径流泥沙、风沙通量等进行全面监测,开展水土流失因子率定和水土保持措施治理效益定额测定,为区域水土流失防治及其成效评价提供支撑。

(三)分析全国水土流失年度消长情况

根据重点防治区动态监测和监测点监测结果,结合抽样调查和相关统计资料,分析计算全国、省级和县级水土流失消长情况,为各级人民政府落实水土保持目标责任、开展生态文明评价考核提供基本依据。水利部制定水土流失消长情况分析评价技术规定,进行国家级重点防治区水土流失消长分析评价,开展省级评价工作的复核。编制全国水土流失动态监测与公告项目规划并组织实施。省级水行政主管部门按照统一的技术规定,以县为单位,组织开展水土流失消长分析评价工作。在全国动态监测规划的指导下编制省级水土流失动态监测与公告项目规划,并组织实施。

水利部和省级水行政主管部门定期开展水土流失普查。普查的标准时期应与经济社会发展规划基准年相匹配。全国每10年进行一次、尾数逢0的年份完成普查。省级每5年进行一次、尾数逢5的年份完成普查。综合应用资料收集、遥感解译、野外调查、模型计算等技术方法开展普查,在全面掌握气象、地形、土壤、植被、土地利用及水土保持措施等影响因素的基础上,分析评价水土流失类型、面积、强度和分布状况,分析水土流失动态变化和治理情况,校核年度水土流失动态监测成果,更新水土保持基础数据库。水利部制定统一的普查技术规定,明确基础数据要求、普查方法与技术路线、数据标准及其质量控制、主要成果等,组织全国水土流失普查并公告普查结果,指导省级普查工作。省级水行政主管部门应严格按照普查技术规定,组织本行政区域的水土流失普

查并公告普查结果,公告前应将普查结果报水利部备案。

三、积极推进水土保持监管重点监测

(一)开展生产建设项目水土保持监督性监测

有计划、有重点地对生产建设项目集中区或重大生产建设项目,按照《生产建设项目监管技术规定》的要求,综合采用资料收集、高分遥感影像解译、无人机遥测、移动采集系统和现场调查等技术手段,掌握生产建设项目扰动情况,对比水土保持方案确定的防治责任范围及措施布局,分析生产建设活动和防治措施的合规性,为监督执法提供数据支撑,为生产建设项目水土保持监测水平评价提供依据。

水利部负责部批水土保持方案生产建设项目集中区或重大生产建设项目的监督性监测工作,地方负责同级项目。各级水行政主管部门要加强并规范生产建设项目水土保持监测报告的报送与管理,依托水土保持信息管理系统共享相关信息,提升监督检查效能。

(二)开展国家水土保持重点工程治理成效监测评价

有计划、有重点地选择国家水土保持重点工程,按照《水土保持综合治理效益计算方法》和相关技术标准规范,在全面收集项目建设资料的基础上,应用高分遥感影像解译、无人机遥测、移动采集系统和现场调查等技术手段,利用重点工程“图斑精细化管理”的数据,监测水土保持措施的位置、数量、质量、工程量及工程进度。重点分析计算蓄水保土等水土保持基础效益,评价生态效益、

经济效益和社会效益,为监督检查项目验收、绩效评价和后续项目布局及规划编制提供依据。

省级水行政主管部门随机抽取不少于2—3个项目县开展治理成效监测评价,水利部组织流域机构在各省份随机抽取不少于1—2个项目开展监测评价。

(三)开展水土保持特定区域监测

各地根据社会关注重点和实际工作需要,有针对性地开展生态脆弱地区、禁止开垦陡坡地、湖泊和水库周边植物保护带等区域的监测工作,保障生态脆弱地区不遭受破坏、陡坡地面积不增加、植物保护带生态功能不降低。

(四)开展重大水土流失事件监测

省级以上水行政主管部门根据区域水土流失影响因素信息,制定重大水土流失事件监测预案。基于高分遥感、全息摄影和无人机遥测等技术手段,快速采集、实时传输水土流失事件的视频和图像等信息,及时调查水土流失灾害及其影响范围、影响程度,提出意见和建议,为应急处理、减灾救灾和防治对策制定提供技术支撑。

(五)开展水土流失违法事实监测

按照水土保持法及相关法律法规的规定,对造成严重水土流失或存在重大水土流失隐患的违法行为进行监测,鉴定违法事实,为及时消除水土流失隐患、避免人为水土流失灾害、纠纷责任认定和监督执法提供依据。重点监测在弃渣场外倾倒砂石土,在崩塌、

滑坡危险区和泥石流易发区取土、挖砂、采石，未编制水土保持方案擅自开工建设等违法行为。

水利部、流域机构、地方各级水行政主管部门应及时组织监测机构开展水土流失违法行为监测，全面提升监督执法效力。

四、着力强化水土保持监测点建设与管理

(一) 优化调整监测点布局

按照统一规划、科学布局的原则，建成覆盖全国水土保持区划三级区(115个)，布局合理、代表性强的水土保持监测点体系。监测点数量应与全面了解和掌握全国水土流失状况相适应。要对全国水土保持监测网络和信息系统建设的监测点进行优化调整，在尚无监测点的水土保持区划三级区新建监测点。积极利用水文站网的小河站、国家生态系统研究网络的野外台站和野外生态系统观测站，完善全国水土保持监测网络。

水利部统一组织，提出全国水土保持监测点布局优化方案和建设标准。省级水行政主管部门负责实施监测点建设，并协调市、县级相关部门做好日常运行管理。

(二) 升级改造监测点

水土保持监测点包括重要监测点和一般监测点。对区域剪表性剪、具有较长观测实践、运行良好的监测点，完善水土流失监测设施，更新监测设备，实现监测设施标准化、数据采集自动化和数据处理智能化。水利部加快完成规划确定的50个重要监测点的升级改造，其他的由省级水行政主管部门按监测点建设标准逐步

实施。

按照属地管理和事权划分原则,地方负责监测点的日常运行管理和水土流失观测。监测点应制定监测设施设备维护、水土流失观测、数据整理报送、监测人员岗位职责以及质量管理等制度,并做到制度上墙、严格执行。

五、大力加强数据整编与共享服务

(一)开展监测数据整汇编

对水土保持调查、水土流失动态监测、水土保持监管重点监测、监测点观测及其它相关的数据进行整(汇)编,并予以发布。成果由数据说明、数据表格、图件等组成,内容主要包括水土流失影响因素、水土流失状况、水土保持措施及效益等。

监测数据整(汇)编包括资料整理、审核、发布等环节。资料整理应遵守国家相关技术标准规程规范,考证基本资料、分析统计原始数据、整理数据、制作图表并编制相关说明。审核应采用抽查的方法对数据表、图件等资料进行详细检查,评价资料整理成果质量,编制综合文档、图表,编排刊印次序并排印,形成相关多媒体材料。采用刊印、电子出版物、网络等形式进行整(汇)编成果的发布,并将原始记录资料、刊印成果和电子资料等全部存档。对重要项目、区域、对不同类别流失区、对省域的年度监测成果要及时核定、会审、存档。

各地于每年5月底前完成上年度水土保持监测数据整(汇)编,9月底前完成成果发布。国家级水土保持监测数据整(汇)编

由水利部水土保持监测中心会同流域监测机构完成,成果由水利部发布。省级水土保持监测数据整(汇)编由省级水土保持监测总站完成,成果由省级水行政主管部门发布。各监测点应进行监测数据整编和刊印。

(二)推进数据共享与服务

按照实施国家大数据战略的总体要求,梳理水土保持监测数据,建立数据资源清单,确定数据共享和开放的范围及方式。依托全国水土保持数据服务平台,实现监测数据在水利部、流域、省、市和县五级水利部门的纵向共享与交换。积极推进与其他部门数据的横向互联互通,面向社会公众推送开放数据,充分发挥监测数据的基础性支撑功能,满足社会公众知情权。

水利部和省级水行政主管部门按照国家相关规定,分别负责国家和省级水土保持监测数据共享与服务工作。

(三)加强监测成果应用

各级监测机构按要求公正开展监测工作,保证监测成果的真实性、准确性和科学性。各级水行政主管部门要加强监测成果的报送管理,将监测成果广泛应用于水土保持预防保护、监督管理、综合治理等工作中,充分发挥监测工作的基础作用。开展数据资源开发和大数据关联分析,为生态价值评估、生态损害责任追究、生态文明评价考核以及水土保持目标责任考核等服务,增强监测数据的权威性。

六、实施保障

(一)加强对监测工作的领导

各级水行政主管部门要切实加强对监测工作的领导,研究解决重大问题,制定细化工作方案,明确责任主体,强化责任落实。结合事业单位分类改革,进一步强化监测机构的公益职能,稳步推进监测机构规范化建设。开展技术培训,提高监测队伍的履职能力和业务水平。加强督促落实,及时报送工作进展情况。水利部对各省实施情况进行考核。

(二)保障监测工作经费

按照水土保持法的要求和监测事权划分原则,积极推动将水土保持监测经费纳入各级政府财政预算,并按照国务院关于水土保持补偿费转列一般公共预算后,“支出仍主要用于或专项用于安排相关支出”的精神,建立与水土保持监测发展需求相适应的经费保障机制,满足监测能力建设、监测点升级改造和各项监测工作经费,确保监测工作正常开展。

(三)健全监测管理制度和技术标准体系

建立健全各项制度,不断完善水土保持监测工作管理制度体系。研究制定水土流失普查成果备案管理办法、水土保持监测成果报送和发布制度,实行水土保持监测机构工作报告制度,推行水土保持监测机构考核制度。各地要结合实际,积极探索省级以下水土保持监测机构和监测点垂直管理体制、监测点第三方运维机制。进一步完善水土保持监测与评价的技术标准规范,科学确定监测指标、规范工作程序。

(四)强化技术创新与应用

积极推动高新科技产品和先进技术手段在监测领域的推广应用,大力推进高分卫星和无人机监测、移动采集系统、自动测试与数据传输设备的应用。依靠科技创新,积极开展径流泥沙自动观测、野外调查信息自动采集和水土流失快速定量测评等新产品研发,依托高校与科研机构研究建立水土流失预测预报模型。进一步完善水土保持监测信息系统,建成以监测数据为核心的全国水土保持数据服务平台,开展相关业务的关联分析,为宏观决策、管理和监督执法提供数据支持,提升水土保持现代化水平。

