

水利部关于加强水土保持空间管控的意见

水保〔2024〕4号

部机关有关司局，部直属有关单位，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：

水土保持空间管控是落实国土空间规划和用途管制要求、全面提升水土保持功能的重要举措，是依法严格人为水土流失监管、科学推进水土流失综合防治的有效手段。为深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强新时代水土保持工作的意见》和《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国黄河保护法》《中华人民共和国青藏高原生态保护法》，科学划定水土保持重点区域，加强水土保持空间管控，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大精神，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，依法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）基本原则

科学划定、衔接协调。综合考虑水土流失状况、自然地理条件和经济社会发展，科学制定水土保持重点区域划定标准和规则，有序推进水土保持重点区域划定工作，并做好与“三区三线”划定成果的衔接。

依法管控、严格保护。落实水土保持法等法律法规要求，衔接国土空间规划和用途管制，聚焦突出水土流失问题，精准实施水土保持管控措施，坚决制止违法违规行为，不断强化水土流失源头防控。

系统治理、分类施策。从生态系统整体性和流域系统性出发，统筹考虑水土保持重点区域定位和特征，实施差别化的预防保护和综合治理措施，整体提升国土空间水土保持功能。

上下联动、部门协同。按照事权划分，采取自上而下和自下而上相结合的方式，上下联动、有序推进水土保持重点区域划定工作。加强部门间沟通协调，强化政策协同、工作协同，形成划定和管控工作合力。

二、依法划定水土保持重点区域

（三）做好国家级水土流失重点预防区和重点治理区落地工作。

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。各省级水行政主管部门要对照《全国水土保持规划（2015—2030年）》明确的国家级水土流失重点预防区和重点治理区名录，按照《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》，综合考虑水土流失状况和防治成效，以小流域为单元，组织开展划定落地工作，并于2024年12月底前将四至范围、拐点坐标、矢量数据、技术报告等划定成果报送水利部。水利部组织有关单位和流域管理机构，对各省份划定成果进行汇总审核、衔接协调，形成国家级水土流失重点预防区和重点治理区范围划定成果。

（四）划定水土流失严重、生态脆弱区域。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。各省级水行政主管部门要按照《水土流失严重、生态脆弱区域划定技术指南》，充分衔接生态保护红线、国家级水土流失重点预防区和重点治理区范围，组织开展划定工作，并于2025年6月底前将四至范围、拐点坐标、矢量数据、技术报告等划定成果报送水利部。水利部组织有关单位和流域管理机构，对各省份划定成果进行汇总审核、衔接协调，形成水土流失严重、生态脆弱区域范围划定成果，并按程序发布。

（五）明确禁止开垦陡坡地范围。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。县级水行政主管部门要会同相关部门，根据各省（自治区、直辖市）依法规定的禁止开垦坡度，结合第三次全国国土调查和最新全国水土流失动态监测成果，按照《禁止开垦陡坡地范围划定技术指南》，开展禁止开垦陡坡地范围划定工作。各省级水行政主管部门要加强组织协调和技术指导，督促指导辖区内各县级行政区在2025年底前全面完成禁止开垦陡坡地范围的划定和公告工作。

（六）做好水土保持重点区域划定上图。各级水行政主管部门和流域管理机构要充分利用遥感、大数据、云计算等现代信息技术，强化水土保持重点区域数字化管理，规范水土保持重点区域划定成果数据要求。充分利用全国水土保持信息管理系统及“全国水利一张图”，及时将水土保持重点区域划定成果上图入库。

三、严格水土保持重点区域分类管控

（七）加强水土流失重点预防区和重点治理区管理。严格落实法律法规关于水土流失重点预防区和重点治理区减少人为扰动、保护地表植被的管理要求。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。

（八）严格水土流失严重、生态脆弱区域管控。水土流失严重、生态脆弱区域应当限制或者禁止可能造成水土流失的生产建设活动，严格保护植物、沙壳、结皮、地衣等。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，严格控制扰动范围；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。

上述确因国家发展战略和国计民生需要建设的是指：党中央、国务院发布文件或批准规划中明确具体名称的项目和国务院批准的项目；中央军委及其有关部门批准的军事国防项目；纳入国家级规划（指国务院及其有关部门正式颁布）的交通、水利、电网、能源矿产勘查开采、油气管线、能源储备库、水电、核电项目；为贯彻落实党中央、国务院重大决策部署，国务院投资主管部门或国务院投资主管部门会同有关部门确认的交通、能源、水利等基础设施项目；按照国家重大项目用地保障工作机制要求，国家发展改革委会同有关部门确认的需中央加大建设用地保障力度，确实难以避让的国家重大项目。

（九）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。

四、加强水土保持重点区域综合防治

（十）优化完善水土流失综合防治格局。以全国水土保持区划为依据，结合水土保持重点区域划定，推动构建北方防沙、东北华北森林、秦岭大别山山地、南方山地丘陵、青藏高原 5 个预防带，东北黑土区、黄河上中游、长江上游及西南岩溶地区 3 个综合治理片构成的“五带三片”水土流失重点防治格局。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。

（十一）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，强化江河源头区、重要水源地、水蚀风蚀交错区等区域水土流失预防保护，对不具备治理条件、因生态保护需要不宜开发利用的高寒高海拔冻融侵蚀、集中连片沙化土地风力侵蚀等区域，实施封育保护。在水土流失重点治理区加强水土保持重点工程建设，优先安排实施小流域综合治理提质增效、坡耕地综合治理、淤地坝建设、侵蚀沟综合治理等重点工程。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。

五、强化组织实施

（十二）加强组织领导。水利部组织制定水土保持重点区域划定指南，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把加强水土保持空间管控工作作为推动水土保持高质量发展的重要举措，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。

（十三）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，加强水土保持科学的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。

（十四）严格实施管理。各级水行政主管部门和流域管理机构要按照本意见要求，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。

水利部

2024年1月5日