



“十四五”时期我国水土保持工作取得显著成效 五年新增水土流失治理面积超34万平方公里

全面推进美丽中国建设

□ 本报记者 刘欣

水土保持是江河保护治理的根本措施，是生态文明建设的必然要求。

记者近日从水利部获悉，“十四五”时期，水利部认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，有力推动水土保持工作取得显著成效。五年来，全国新增水土流失治理面积超34万平方公里，净减少水土流失面积约11.6万平方公里，全国水土保持率达到73%以上，为促进人与自然和谐共生提供强有力的支撑保障。

下一步，水利部将科学谋划实施“十五五”时期水土保持发展思路、主要目标和重点举措，推动水土保持功能实现质的有效提升、生态产品供给能力实现量的合理增长，为美丽中国建设取得新的重大进展提供支撑。

立改废一系列规章制度

改革创新是水土保持事业发展的“根”和“魂”。水利部副部长祖雷鸣表示，“十四五”时期，水利部聚焦制约水土保持高质量发展的体制机制障碍，坚持改革创新，加强系统集成，聚焦精准施策，进一步强动力、激活力、聚合力。

以理念革新引领实践升级。完整准确全面贯彻新发展理念，推动水土保持高质量发展。在水土流失重点治理方面，针对各地不同发展阶段和自然禀赋条件，先后提出“以小流域为单元，山水田林路村综合治理”“以山青、水净、村美、民富为目标，建设生态清洁小流域”“以流域水系为单元，整治、整村、整乡、整县一体化推进水土流失治理”等工作思路，达到治理一域、巩固一片的效果。在人为水土流失监管方面，针对生产建设项目点多、面广、量大的特点，主动由“人海战术”的传统监管，转变为运用遥感技术的新型监管，形成了一套“天上看、地面查、全覆盖”的监管模式。

以制度更新激发市场活力。坚持“在法治下推进改革，在改革中完善法治”的原则，立改废一系列水土保持规章制度，打通堵点难点，激发市场活力。及时推动废止不适应新形势工作需要的水土

核心阅读

“十四五”时期，水利部认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，有力推动水土保持工作取得显著成效。五年来，全国新增水土流失治理面积超34万平方公里，净减少水土流失面积约11.6万平方公里，全国水土保持率达到73%以上，为促进人与自然和谐共生提供强有力的支撑保障。



保持法实施条例，修订部门规章生产建设项目水土保持方案管理办法。在系统总结地方创新经验的基础上，会同有关部门印发实施水土保持工程建设以奖代补、鼓励和支持社会资本参与水土流失治理，加快推进生态清洁小流域建设的指导意见等一揽子更具创新性、包容性、适应性的改革文件，更好服务水土保持高质量发展。

以科技创新赋能管理增效。坚持以科技创新为引领，着力推动行业管理效能提升。推进遥感、大数据、云计算等现代信息技术与水土保持深度融合，强化水土保持监管、监测等信息共享和部门间互联互通，提高管理数字化、网络化、智能化水平。浙江、安徽等多地上线运行水土保持土石方资源信息共享数智平台，破解了工程建设“取土

难”“弃土难”痛点。组织科研院所、高等院校等，围绕水土流失规律与机理、水土保持与泥沙关系、水土保持碳汇能力、淤地坝坝系平衡理论、土壤侵蚀模型等，加强基础研究和关键技术攻关，促进科技成果转化和技术推广。

建立空间管控制度体系

水土保持空间管控是生态文明体制改革的一项重要成果，是国土空间规划的重要组成部分，对维护和保障国家生态安全，提供更多更优蕴含水土保持功能的生态产品具有重要支撑作用。

2024年以来，水利部按照国土空间规划和用途管控要求，推动水土保持重点区域落地，建立实施水土保持空间管控制度体系。

谈及这一体系的建立对加强水土流失综合防治有哪些作用？水利部水土保持司司长莫沫说，水土保持空间管控制度体系以全国水土保持规划为依据，结合水土保持重点区域划定成果，构建北方防沙、东北华北森林、秦岭大别山山地、南方山地丘陵和青藏高原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，形成了“五带三片”水土流失重点防治格局，将各区域应该做什么、不能做什么，清晰地呈现给社会公众，指导分区分类采取预防保护和治理措施。

同时，水土保持空间管控的关键在于通过精细化管控获取最大的生态效益，避免对水资源造成过度干扰和破坏。通过加强对生产建设项目选址选线的指导，帮助其合理避让水土流失重点防治区，水土流失严重、生态脆弱区等区域。上线运行面向社会公众的水土保持重点区域查询系统，形成水土保持空间管控“一张图”，构建“天—空—地”一体化立体监管模式，推动水土保持全链条全过程监管。

此外，全面加强江河源头区、重要水源地、水蚀风蚀交错区，以及高寒高海拔冻融侵蚀、集中连片沙化土地风力侵蚀等区域的预防保护，在水土流失重点区域，实施水土流失综合治理，推进城市水土保持和生态清洁小流域建设，不断提升水土保持生态产品供给能力。

据悉，“十五五”水土保持相关规划和实施方案编制、年度水土保持重点工程安排等，将充分衔接落地成果，全面实施系统治理和精准治理，形成从“大水漫灌”向“精准滴灌”转型新格局。

推进水土保持工程建设

水土保持重点工程在系统治理水土流失的同时，实现水土资源的优化配置和高效利用，不仅达到了治理水土流失的目标，还形成了稳产高产的优质耕地，产生多方面附加效益。

水利部和自然资源部于今年年初商定，共同推进侵蚀沟、崩岗、淤地坝等水土保持工程建设，其中形成的可以长期稳定利用的耕地，将按规定用于耕地占补平衡。今年以来，地方水利部门和自然资源、农业农村等部门协同联动，开展了很多有益探索与实践。

在东北黑土区，辽宁省水利、财政、自然资源、农业农村四部门联合出台了侵蚀沟治理工程新增耕地的指导意见，抚顺等县通过采取柳编护沟、槐树桩修消力坎、土石笼袋防护、秸秆填埋等水土保持措施，在有效遏制侵蚀沟发育扩展的同时，新增耕地近300亩。

在南方红壤区，江西省上犹县采取边坡整治、土壤改良等措施，将崩岗侵蚀荒地，改造成田块平整、设施配套的耕地20多亩。

水利部水土保持监测中心主任张文聰表示，下一步，水利部将按照国家相关政策部署，推动水土保持工程新增耕地工作从“点上示范”向“面上铺开”。重点围绕以下方面推进：

强化规划协同。推动水土保持重点工程规划与高标准农田建设、土地综合整治等专项规划深度融合，实现目标同向、布局同步。指导地方摸清底数，精准识别水土流失严重、治理需求迫切且具备新增耕地潜力的区域，建立动态项目储备库，从规划层面保障“治理能增地，增地可入库”。

强化措施协同。坚持因地制宜、科学施策，确保治理措施与耕地数量、质量认定标准有效衔接。推动措施落实与垦造耕地同步实施、同步完成、同步达标，确保新增耕地可以长期稳定利用，并按规定纳入耕地占补平衡体系。

强化工作协同。采取自上而下部署和自下而上申报相结合的方式，加强与自然资源、农业农村等部门的沟通协调，共同研究解决地块选择、质量鉴定、上图入库等关键环节的难点问题，推动水土保持重点工程新增耕地指标交易与反哺治理制度化、规范化运行。

按照这种工作模式，黄石行政执法机关通过日常监管和普法宣传、“法治体检”，查找企业内部管理漏洞，发现企业法律风险点，并针对行政领域内的高频违法事项和常见违法行为，编制各行政执法领域“通用版”“专业版”“个性版”“预防为主”指导清单。

“把标准说在前、做在前，让自己也懂一些规定，但具体怎么做才算完全达标，心里没底。”张勇苦笑道，过去只是在“堵”问题，非常被动。

今年夏天，卫生部门的一次例行行政检查，给张勇他们带来了《游泳场所法律法规汇编》，其中归纳整理了游泳场所经营中的相关法规、规范和各项标准，指出游泳场所“水质自检”“循环净化”“消毒药剂”“新水加注”等环节可能出现的风险点。

“现在在我们不怕行政检查，甚至欢迎检查，因为我们可以自信地展示我们的管理成果。执法部门成了我们规范经营的‘顾问’和‘老师’。”张勇说。

在黄石市司法局行政执法协调监督科负责人陈杨看来，行政执法的目标不是开罚单，而是推动实现从“要我守法”到“我要守法”转变。

“当执法对象真正理解，守法经营、保障消费者安全就是他们最好的‘生命线’时，行政监管的最终目的就达到了。”黄石市司法局副局长马海说。

“首违不罚”清单由16项扩容至44项，覆盖广告监管、药品器械化妆品、网络交易等八大领域，明确需同时满足“两年内首次违法、危害轻微、及时改正”三大条件，其中学校、托幼机构等集中用餐单位不适用该清单。

减免责“三项清单”的从轻处罚事项从61项扩至82项，减轻处罚事项从20项增至34项，免于行政强制措施事项从4项扩至6项，涵盖知识产权、食品、特种设备、电子商务、价格监管等十五大领域，全面体现“过罚相当”原则，为经营主体提供多元化容错纠错空间。

自治区市场监督管理局法规处副处长周荣磊表示，三项新规的出台，不仅完善了市场监管领域的容错纠错机制，更通过明确执法标准，扩大政策覆盖范围，实现了监管力度与温度的统一。

本报记者 张雪泓
本报通讯员 裴新军 摄

规范涉企行政检查

□ 本报记者 刘志月 刘欣
□ 本报通讯员 周小娟

法为准绳，亦护良术。记者近日了解到，今年3月《黄石市关于落实“预防为主、注重服务”涉企行政执法模式的实施方案》出台以来，湖北省黄石市全面推进严格规范公正文明执法，优化营商环境，加快推进法治政府建设。

近日，湖北省黄石市卫生健康委员会根据投诉线索，查处一无证行医案件并依法处罚。调查此案过程中，黄石市疾病预防控制中心稽查科负责人范凌波关注到当事人在受伤治疗方面确有专长，遂主动宣讲政策，引导其参加中医医术确有专长考核，鼓励通过正规途径取得合法资质。黄石市卫生健康委员会政策法规科负责人熊应红表示，近三年，全市卫生健康系统行政执法中不予处罚占比达50%。

这些变化，与黄石大力探索推进涉企行政执法模式之变密不可分。“我们创造性落实涉企行政执法检查、‘综合查一次’等工作要求，采取行政指导方式消除执法对象抵触心理，运用智能化方式强化执法行为监管，让‘行政检查是为了合规发展、为了发展行稳致远’的理念深入人心。”黄石市委全面依法治市委员会办公室副主任，市司法局党组书记、局长谢金全表示。

变“事后处罚”为“事前服务”

今年10月，黄石市黄石经济技术开发区·铁山区一家食品公司新增的乳制品生产线顺利进入试生产阶段。

这条新生产线的优势在于，通过运用新技术可以让乳制品在常温下保质9个月。讨论生产线采购设备清单时，这家食品公司对是否要采购“净乳机”有分歧，“这套设备不便宜，得几十万元。”该公司负责生产经营的副总经理王雄告诉记者。

因拿不准，王雄随打电话给黄石经济技术开发区·铁山区市场监管局金山市场监督管理所所长丁胜进，邀请他现场指导。

丁胜进不敢马虎，把企业诉求报给黄石市市场监督管理局，并邀请湖北省市场监督管理局专家一起来到企业。“这个设备必须装，国家强制标准里有明确要求。”省、市、区三级市场监管部门一锤定音。

这家食品企业是黄石市全面推行“预防为主、注重服务”行政指导新模式的受益者。

按照这种工作模式，黄石行政执法机关通过日常监管和普法宣传、“法治体检”，查找企业内部管理漏洞，发现企业法律风险点，并针对行政领域内的高频违法事项和常见违法行为，编制各行政执法领域“通用版”“专业版”“个性版”“预防为主”指导清单。

“把标准说在前、做在前，让自己也懂一些规定，但具体怎么做才算完全达标，心里没底。”张勇苦笑道，过去只是在“堵”问题，非常被动。

变“手动填表”为“智慧监管”

黄石经济技术开发区·铁山区司法局局长肖慧娟，今年担任局长之初，便接到区里给的一个“大活”：探索规上企业“综合查一次”工作机制。

肖慧娟推动构建起“一个机构统筹、一张清单明责、一支队伍执法、一套流程规范”的行政监管新体系，由司法局牵头建立工作领导小组，公安、生态环境、应急、市场监管等执法部门为成员单位，动态调整行政检查事项清单，整合交叉检查内容，实现“进一次门，查多事项”。

8月初，黄石市“扫码入企”系统正式上线。该系统精准录入全市所有企业、执法主体、执法人员、行政检查事项等信息，严格执行“清单外无检查”原则，所有入企行政检查事项均需从系统内选择。

通过“电子亮证—行政检查—录入结果—企业评价”的完整数据链，该系统可以实现让每一项执法行为都可追溯、可核查，大幅减少随意检查现象。

看到了“智慧监管”的前景，肖慧娟迅速安排将“综合查一次”的28个高频场景清单与全市“扫码入企”系统数据库深度绑定。

执法人员扫码发起入企行政检查时，该系统会根据企业行业标签自动调取对应场景的执法清单，同步推送必选联合部门；该系统的“多头检查预警”功能，能对同一企业30日内的重复检查申请自动拦截，并提示优先合并至“综合查一次”计划。

“这既避免了‘部门漏联’，还能从技术上杜绝‘多头查、多次查’，让‘进一次门、查多事项’有了数据支撑。”黄石经济技术开发区·铁山区司法局副局长蒋友斌说。

目前，黄石市行政管理部门已根据“扫码入企”系统发出的预警通知开展了14次跟进监督。

“该系统还支持市级与区县级互相查看数据，共享使用其他部门行政检查结果，大幅降低执法频次。”黄石市司法局科技信息科科长柴新志说。

变“罚了不改”为“自主合规”

水质检测方法从几元钱的PH试纸变成电子检测仪，余氯指标控制从手动撒药变成自动投药机，照明设备由1排射灯增加至4排……

谈及这些“下血本”的主动改造，黄石一家高级酒店行政管家张勇说，这要感谢疾控部门的指导和帮助。

走进这家酒店的游泳池，墙上的公示栏里，营业执照、卫生许可证、从业人员健康证、当日水质检测报告等清晰明了。

“不瞒你说，前些年最怕的就是行政执法检查，总觉得是来‘挑毛病’，开罚单的。我们自己也懂一些规定，但具体怎么做才算完全达标，心里没底。”张勇苦笑道，过去只是在“堵”问题，非常被动。

今年夏天，卫生部门的一次例行行政检查，给张勇他们带来了《游泳场所法律法规汇编》，其中归纳整理了游泳场所经营中的相关法规、规范和各项标准，指出游泳场所“水质自检”“循环净化”“消毒药剂”“新水加注”等环节可能出现的风险点。

“现在在我们不怕行政检查，甚至欢迎检查，因为我们可以自信地展示我们的管理成果。执法部门成了我们规范经营的‘顾问’和‘老师’。”张勇说。

在黄石市司法局行政执法协调监督科负责人陈杨看来，行政执法的目标不是开罚单，而是推动实现从“要我守法”到“我要守法”转变。

“当执法对象真正理解，守法经营、保障消费者安全就是他们最好的‘生命线’时，行政监管的最终目的就达到了。”黄石市司法局副局长马海说。

浙江省财政厅首创公职律师纵向调配机制 打造财政法治“轻骑兵”

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 吕佳慧

“李处，请教下财政部第97号令第六十三条第二款该如何理解？”“应处，有个信息公开业务问题想要向您咨询一下。”“倪处，我们遇到一个棘手的政府采购投诉案子，要请您指点。”……类似的在线咨询，来自浙江省各市、县(市、区)的财政部门，浙江省财政厅政策法规处的李斐、应海燕和政府采购监管处副处长倪文良每天都要处理不少。

除完成日常本职工作外，作为一名财政公职律师，李斐、应海燕、倪文良会定期在新政钉上值班，为大家解答各类财政法律业务问题。

“我这边收到市县的提问，上班来得及就及时回，来不及就下班回，市县有问题也会想到来问我，虽然工作量大了，但能实打实帮助他们解决问题，我也很有成就感！”李斐告诉记者。

像他们这样的财政系统公职律师，在浙江共有150余人，均由财政系统的法治骨干组成。他们不仅在线值班答疑解惑，开展普法宣讲，还积极参与财政重点工作审核把关，组成了一支机动性强、作战灵活的财政法治“轻骑兵”队伍，召之即来、来之能战，有效解决部分地区法治力量薄弱的难题。

2022年6月，浙江省财政厅在全国财政系统首创公职律师纵向调配机制，系统梳理挖掘全省财政系统公职律师资源，组建跨市县三级财政的公职律师团队，打破层级分割等“碎片化”痼疾，形成跨层级、跨区域等多种联动调配形式，建立起上下贯通、执行有力的财政法治快速反应机制。

浙江省财政厅政策法规处负责人向记者介绍：“这项机制的初衷是解决部分市县财政法治力量薄弱的问题。一方面，我们的公职律师既懂

法律法规又懂财政业务，通过纵向调配机制，可点对点为基层的涉法问题提供针对性指导，在不增加人员的情况下提升了系统法治水平。另一方面，通过该机制也为大家搭建一个讨论的平台，一起集思广益探讨解决方案，合法性、完善性会越来越高。”

比如，针对最近一起某企业全省各地投诉的案例，浙江省财政厅组织公职律师集中旁听庭审，分类梳理该企业诉求，形成统一处理指引，避免各地标准不一导致执法风险，进一步提升了全省的应诉能力和行政效率。

经过两年多的探索，公职律师团从最初的54人扩展至150余人，队伍不断发展壮大，浙江财政系统整体法治水平和战斗力显著提高。浙江省财政厅保持行政诉讼零败诉，财政系统败诉率处于全省最低行列。

同时，浙江省财政厅还结合法治领域重大事件，组织公职律师开展各类服务活动。例如围绕党的二十大对法治建设的最新决策部署，组织开展全省财政系统公职律师“法治干部”办一事，献一策”活动，共办事101件，献策36条。

“在重大赛事举办前，如杭州亚运会，杭州市财政局的公职律师特地上门服务，给筹办方宣讲政府采购法律法规知识，辅导他们依法依规地实施采购工作，为保障杭州亚运会的顺利进行尽了一些小小的力量。”倪文良说。

各地财政系统公职律师充分发挥特长服务基层。潮州市财政局在社会矛盾纠纷调处化解中心和公共法律服务站建立公职律师实践点，在老调解员的辅导下，财政公职律师发挥专业优势，为来访群众答疑解惑，并针对群众矛盾纠纷“一站式”接收、一揽子调处、全链条解决。

面对公职律师量偏少、有近一半的县(市、区)局没有公职律师的情况，温州市财政局采取上下联动、互相支援的办法，在市内充分调配公



职律师机制解决难题。

例如，针对某公司对该局复议决定不服提起的行政诉讼案，以及温州市市管道路一体化采购项目举报案，由于案情复杂、法律适用上也存在争议，温州市局抽调了永嘉县局办理过同类案件的公职律师与市局的公职律师、法律顾问一起研究案件，厘清办案思路，提出建设性法律意见，使案件得到妥善解决。

衢州市财政局公职律师组建青年法治宣讲团队，开展“一月一课”“处长讲坛”系列活动，发出法治宣传“好声音”。同时培育法治宣讲人才库，目前在库人员76人，累计开展宣讲20余场，覆盖面超千余人次。

新疆、兵团市场监管局联合发布三项新规

扩充免罚减罚容错事项范围

本报讯 记者潘从武 通讯员龚彦晨 近日，记者从新疆维吾尔自治区市场监督管理局获悉，由该局和新疆生产建设兵团市场监督管理局联合印发的《新疆维吾尔自治区 新疆生产建设兵团市场监管领域轻微违法行为不予行政处罚规定》、《新疆维吾尔自治区 新疆生产建设兵团市场监管领域“首违不罚”清单适用规则》及配套清单、《新疆维吾尔自治区 新疆生产建设兵团市场监管领域减免责“三项清单”》(2025年版)三项新规，于近日正式施行。新规聚焦包容审慎监管，通过扩大免罚减罚范围，明确执法

标准，进一步优化营商环境，激发经营主体活力。

此次发布的三项新规均是对原有到期文件的重构优化。2023年以来，原相关规定及清单已施行两年并届满有效期。截至今年11月，全区办理首违不罚案件1816件，轻微违法案件1830件，结合新发展阶段市场监管需求，自治区和兵团市场监管局在全面评估基础上，对原有文件进行修订完善，形成新版监管规范。

新规制定严格遵循行政处罚法等法律法

规，以40余部市场监管领域法律、法规、规章为依据，同时借鉴多地地方立法经验，确保政策的合法性与实操性。此次修订大幅扩充了免罚、减罚及容错事项范围，覆盖市场监管全领域，为经营主体提供更明确的行为指引。

在轻微违法行为不予行政处罚方面，新版清单从原35项增至43项，涵盖登记注册、知识产权、网络交易、食品安全等九大领域，明确“行为轻微+无危害/轻微危害+及时改正”的适用标准，细化认定因素与执法边界，确保执法人员精准把握适用尺度。