

国务院办公厅关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知

国办发〔1996〕23号 1996年6月1日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

为调动广大群众治理开发农村集体所有的荒山、荒沟、荒丘、荒滩（以下简称“四荒”，包括荒地、荒坡、荒沙、荒草和荒水等）的积极性，加快水土流失的治理，改善生态环境，改变农业生产条件，促进农业可持续发展，经国务院批准，现就有关问题通知如下：

一、治理开发“四荒”的重要意义

80年代以来，一些“四荒”资源较多的地方，出现了以家庭承包、联户承包、集体开发、租赁、股份合作和拍卖使用权等多种方式大规模治理开发“四荒”的好势头，收到了很好的效果。

实践证明，治理开发“四荒”资源，对于进一步解放农村的生产力，控制水土流失、提高土壤肥力和土地的产出率，对于保护、改善和优化生态环境，加快农民脱贫致富、壮大农村集体经济等，都有着重要的意义。有计划、有领导地治理开发“四荒”资源，是组织广大农民向生产的深度和广度进军的一项战略措施。

二、治理开发“四荒”的基本原则

（一）坚持合理规划的原则。乡、村集体经济组织要根据本区域内社会、经济发展和生态状况，依据《中华人民共和国水土保持法》等有关法律、法规和政策，在国家水土保持和土地利用总体规划的指导下，制定治理开发“四荒”的具体规划，并按照规划有计划、有步骤地治理开发。

（二）坚持治理和开发相结合的原则。治理开发“四荒”要以治理水土流失为前提，鼓励合理开发利用“四荒”资源，以治理保开发，以开发促治理。要重视小型农田水利建设，积极改善开发利用“四荒”的生产条件。

（三）坚持以小流域为单元进行综合治理的原则。要因地制宜，工程措施、生物措施和保土耕作措施相结合，山、水、田、林、草、路综合治理，合理安排农、林、牧、副、渔各业生产，在完整的水土保持防护体系基础上，形成合理的开布局局，以保护“四荒”资源的永续利用。

（四）坚持多种方式并举的原则。治理和开发农村集体所有的“四荒”，应根据群众的意愿和当地实际情况，实行家庭或联户承包、租赁、股份合作、拍卖使用权等多种方式。哪种方式有利于调动群众的积极性，有利于保持水土，有利于发展壮大集体经济，就采取哪种方式，切忌“一刀切”。

三、治理开发“四荒”的政策

（一）实行谁治理、谁管护、谁受益的政策。在经过治理开发的“四荒”地上种植的林果木、牧草及其产品等归治理者所有，新增土地的所有权归集体，在协议规定期限内，治理者拥有使用权，享受国家有关优惠政策。

（二）农村集体经济组织内的农民都有参与治理开发“四荒”的权利，本村村民享有优先权。也鼓励和支持有治理开发能力的企事业单位、社会团体及其他组织或个人采取不同方式治理开发“四荒”。

(三)治理开发“四荒”,应做到公开、公平、自愿、公正。治理开发的规模要适度,既不搞平均主义,又要避免由于规模过份悬殊带来的资源分配和经济利益不合理的矛盾。

(四)治理者对“四荒”享有治理开发自主权。国家依法保护治理开发“四荒”的成果和治理者的合法权益。在符合国家有关法律、法规、政策、水土保持总体规划和治理开发协议的前提下,允许并鼓励治理者在保持水土和培育资源的基础上,宜农则农,宜林则林,宜果则果,宜牧则牧,宜渔则渔,根据实际情况开发利用“四荒”。

(五)无论采用哪种方式治理开发“四荒”,都必须遵守有关法律、法规和政策。不准在25度以上的陡坡上开荒种植农作物,不准破坏植被、道路和农田水利、水土保持工程设施。不得进行掠夺式开发,不得将“四荒”改作非农用途,以免造成新的水土流失,违者要按有关规定予以处罚。对违约逾期不治理开发的,农村集体经济组织应无偿收回。

(六)承包、租赁、拍卖“四荒”使用权,最长不超过50年。在规定的使用期限内,对于实行承包、租赁和股份合作方式治理的,可以依法继承、转让或转租;对于购买使用权的,依法享有继承、转让、抵押、参股联营的权利。在进行转让、抵押、参股联营时,要经农村集体经济组织同意,由乡(镇)级人民政府审核,报县级人民政府批准,依法办理土地使用权变更登记和抵押登记。国家在征用已治理开发的“四荒”地时,对其治理开发成果要给予合理补偿。

(七)要发挥县以及乡(镇)基层水利、水土保持、土地、农业、林业和供销社等部门的指导、服务作用。要为“四荒”治理开发编制规划,组织技术培训,推广适用科技成果,提供优质苗木、良种,供应生产资料,提供市场信息咨询等保本微利的社会化服务。

四、治理开发“四荒”要实行规范化管理

(一)承包、租赁、股份合作、拍卖“四荒”使用权等都要做好前期工作。要划清国家与

集体所有“四荒”的权属界限,权属不明确、存在争议的,在问题没有得到解决前,不得进行承包、租赁、股份合作或拍卖。严禁把国有土地变为集体所有。严禁将有林地当作“四荒”拍卖。

(二)制定承包、租赁、拍卖规划和具体的实施方案。农村集体经济组织要广泛征求群众意见,吸收村民代表参加,经村民代表大会充分讨论后,报乡(镇)人民政府审核、县级以上人民政府批准后实施。实施方案要规定使用“四荒”的范围,明确治理开发的内容、要求、使用期限和有关政策,尤其要明确做好水土保持工作的具体要求。

(三)承包和租赁治理开发“四荒”,农村集体经济组织要与承包、承租者签订合同,经乡(镇)人民政府审核,报县级人民政府批准。合同要明确承包方与发包方、承租方与出租方的权利与义务。拍卖使用权的,要标定拍卖底价,实行公开竞价,拍卖后买卖双方要签订拍卖协议,办理交款手续,由县级人民政府依法核发或更换土地使用权证书。拍卖金可一次支付,也可在规定的期限内分期支付。

(四)承包、租赁和拍卖“四荒”使用权所收取的资金,实行村有乡管,只能用于“四荒”范围内的水土保持和小型农田水利等基础设施建设。要建立严格的资金使用申报和管理监督制度。

五、加强对治理开发“四荒”和水土保持工作的领导

(一)各级政府要高度重视治理开发“四荒”和水土保持工作。这项工作由水利部归口管理,水利部要会同国家计委、财政部、农业部、林业部、国家土地管理局等有关部门指导各地认真贯彻落实本通知精神,并对此项工作进行监管。各级有关部门都要积极主动地为“四荒”资源的治理开发做好服务工作。

(二)治理开发“四荒”要坚持分类指导。已开展承包、租赁、股份合作和拍卖工作的省、自治区、直辖市,应选择工作开展比较好的县认真总结经验,完善政策措施,对面上工

作给以正确引导。未开展的地方,要在摸清“四荒”现状、制定规划的基础上,先行试点,在试点基础上逐步推开,切不可一哄而起,盲目推进。

(三)认真贯彻执行《中华人民共和国水土保持法》和《中华人民共和国水土保持法实

施条例》。要建立健全配套法规体系和水土保持监督执法体系,强化监督管理职能,不断地提高水土保持工作的水平。

各省、自治区、直辖市可根据本通知精神,结合当地的实际情况,制定治理开发“四荒”资源的具体实施办法。