

中国水土流失防治 与生态安全

——水土流失防治政策卷——

水利部 中国科学院 中国工程院

中国水土流失防治 与生态安全

水土流失防治政策卷

水利部 中国科学院 中国工程院

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书系《中国水土流失防治与生态安全·水土流失防治政策卷》。全书回顾、评价了我国水土流失综合防治政策,借鉴国外及我国台湾地区的经验,分析了新形势下我国水土流失综合防治的政策选择,包括水土流失综合防治的总体思路、目标任务、政策框架、重大政策措施,提出了新时期水土流失综合防治的若干建议。

本书对各级政府相关部门决策具有重要的参考价值,也可供相关科研人员和高等院校有关专业师生参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

中国水土流失防治与生态安全·水土流失防治政策卷/水利部,中国科学院,中国工程院编. —北京:科学出版社,2010

ISBN 978-7-03-026251-6

I. 中… II. ①水…②中…③中… III. 水土流失-防治-农业政策-中国 IV. S157/X321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 233320 号

责任编辑:彭胜潮 于宏丽/责任校对:朱光光

责任印制:钱玉芬/封面设计:黄华斌

科学出版社 出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

中国科学院印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2010年3月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2010年3月第一次印刷 印张:13

印数:1—2 000 字数:278 000

定价:45.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈科印〉)

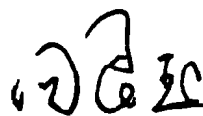
总 序

水土流失直接关系到国家生态安全。严重的水土流失，是生态恶化的集中反映，已成为我国生态环境最突出的问题之一。加强水土流失防治，促进人与自然和谐，保障国家生态安全和社会可持续发展，是一项长期的战略任务。2005年7月至2007年5月，水利部、中国科学院和中国工程院联合开展了“中国水土流失与生态安全综合科学考察”，组织生态、环境、资源、法律、政策等方面的专家，对我国重点水土流失区进行了全面的综合科学考察。在此基础上编写的《中国水土流失防治与生态安全》全面评价了我国水土流失现状与发展趋势，总结了长期以来水土流失防治的主要成效与经验，梳理了当前所面临的主要问题，提出了防治对策。这一成果，对于贯彻落实科学发展观，加强生态保护与治理，具有十分重要的作用。

我国水土流失面广量大，产生的危害严重，影响深远。水土流失不仅导致土地退化，毁坏耕地，制约山丘区经济社会发展，使人们失去赖以生存的基础，而且加剧江河湖库淤积和洪涝灾害，恶化生存环境，加剧贫困，威胁国家粮食安全和生态安全；不仅影响当前发展，而且影响子孙后代的生存。新中国成立以来，党和政府高度重视水土保持工作，采取多种措施防治水土流失。水土保持法律、法规体系和监督执法体系不断完善，人为水土流失逐步得到控制；不断加大资金投入，在长江上游、黄河中上游、环京津地区、珠江上游等地区实施了大规模的国家重点治理工程；多渠道、多形式增加投入，鼓励和支持社会各界通过各种方式参与水土保持和生态建设。经过广大党员干部和群众和水土保持工作者近60年的艰苦努力，水土流失防治工作取得了显著成就。治理区群众的生产生活条件得到改善，进入江河的泥沙大幅度下降。通过开展水土保持，改善了生态环境，有效保护了水土资源，土地生产力大幅度提高，区域经济得到发展。同时，在长期的水土保持实践中也积累了丰富的防治经验，为今后进一步加强水土保持工作奠定了坚实的基础。

党的十七大对继续推进改革开放和社会主义现代化建设、实现全面建设小康社会作出了全面部署，提出了建设生态文明的新要求，这为水土保持工作提出了新的、更高的目标。我们要把治理水土流失、加强生态建设作为深入落实科学发展观、构建和谐社会的重要内容，提到更加突出的位置。当前和今后一段时期，面对人多地少的基本国情，我国水土资源将面临更大压力，开发与保护矛盾仍然十分突出。水土流失问题如果解决不好，势必对山区小康社会建设、新农村建设和经济社会可持续发展形成制约，势必对整个生态建设带来不利影响。各级政府和有关部门必须从全局的、战略的高度，充分认识水土流失防治工作的重要性，增强责任感和紧迫感，把水土保持作为必须长期坚持的一项战略任务纳入各级国民经济和社会发展规划，列入重要议事日程，切实抓紧抓好。要随着财力的增长，逐步增加对水土保持的投入，加快水土流失治理步伐，为我国经济社会发展提供良好条件。要在本次科学考察的基础上，制定科学的水土保持规划和近期实施方案，按照“突出重点，分步实施”的原则，优先对水土流失特别严重、人口密集、对群众生产生活和经济社会发展影响较大的区域实施综合整治。加快长江上中游、黄河上中游、东北黑土区、珠江上游等地区水土流失治理。要突出加大坡耕地和侵蚀沟水土综合整治力度。坚持以小流域为单元，因地制宜、综合治理的技术路线，工程措施、植物措施和农业耕作措施优化配置，山水田林路村综合治理，经济效益、生态效益和社会效益统筹兼顾，提高综合防治成效。继续推进生态修复工程，切实加大封禁保护、轮牧、休牧的力度，充分发挥生态系统的自然修复能力，加快水土流失治理速度。要进一步加强预防保护和监督执法工作，正确处理经济发展和保护生态环境的关系，切实控制新的人为水土流失。

这次考察是新中国成立以来水土保持领域规模最大、范围最广、参与人员最多的一次综合性科学行动，取得了丰硕的成果，我们要高度重视，充分运用好这些成果，发挥科技在防治水土流失中的作用，全面提升水土保持科学防治水平。



2008年8月19日

总 前 言

为科学评价我国水土流失现状与发展趋势，总结长期以来水土流失防治的成效与经验教训，进一步摸清当前我国水土保持生态建设面临的主要问题，提出相应防治对策，为国家生态建设与保护提供科学依据，2005年7月至2007年5月，水利部、中国科学院和中国工程院联合开展了“中国水土流失与生态安全综合科学考察”。

这次科学考察重点对东北黑土区、北方土石山区、西北黄土高原区、南方红壤区、西南岩溶区、北方农牧交错区和长江上游及西南诸河区等7个片区进行了实地考察。考察区总面积519万 km^2 ，覆盖人口12.5亿左右，其中农业人口约6.8亿。这些区域是我国人口密集、生产建设活动强度大、水土流失对经济社会发展影响重大的区域。另外，还设置了开发建设项目水土流失防治、水土流失状况与基础数据集成、水土流失对社会经济发展与生态安全影响评价、水土流失防治政策4个专题研究组。

这次考察是新中国成立以来我国水土保持领域规模最大、范围最广、参与人员最多的一次综合性科学考察，考察专家指导委员会由钱正英、孙鸿烈、沈国舫等院士、专家组成。各考察组由本区域科技力量最强的研究机构牵头，其他科研机构、大专院校和有关流域机构、省(区、市)配合。考察充分注重研究的综合性和系统性，注重自然科学与社会科学的结合，注重科学家、基层技术人员和群众之间的互动，并得到农业、林业、国土、环保等相关部门的大力支持。在近两年的时间里，共有86个科研院所和大专院校的28位院士、223位教授和研究员，以及水利部所属各流域机构、各省(区、市)、地、县水利厅(局)的大量工程技术人员参加了考察。现场考察途经27个省(区、市)的315个县，行程14万公里，召开座谈会410次，发放调查问卷近20万份。

各考察组和专题研究组在认真总结的基础上，经过多次修改和完善，完

成了《中国水土流失防治与生态安全》各分卷的编写。科学考察办公室根据各考察组和专题研究组的成果，以考察区为重点，面向全国进行论述，组织编写了《中国水土流失防治与生态安全·总卷》。为了方便大家共享这次科学考察成果，我们将其编印成册，分别是：

- (1) 中国水土流失防治与生态安全·总卷（分上、下册）
- (2) 中国水土流失防治与生态安全·东北黑土区卷
- (3) 中国水土流失防治与生态安全·北方土石山区卷
- (4) 中国水土流失防治与生态安全·西北黄土高原区卷
- (5) 中国水土流失防治与生态安全·南方红壤区卷
- (6) 中国水土流失防治与生态安全·西南岩溶区卷
- (7) 中国水土流失防治与生态安全·北方农牧交错区卷
- (8) 中国水土流失防治与生态安全·长江上游及西南诸河区卷
- (9) 中国水土流失防治与生态安全·开发建设活动卷
- (10) 中国水土流失防治与生态安全·水土流失数据卷
- (11) 中国水土流失防治与生态安全·水土流失影响评价卷
- (12) 中国水土流失防治与生态安全·水土流失防治政策卷

这套专集是综合组和各个考察组、专题研究组成果的集成，各考察组和专题研究组是分头开展工作，由于取得资料的途径不同，尽管对一些基础数据进行了尽可能的协调统一，各分卷中数据还有可能不完全一致，请读者予以谅解。

参加考察和报告编撰工作的全体人员，虽然做出了极大的努力，但由于各方面的条件限制，仍可能有疏漏或错误之处，敬请读者批评指正。

总编辑委员会

前 言

我国是世界上水土流失最为严重的国家之一，水土流失是我国主要的生态与环境问题，引起了全社会的高度关注。中华人民共和国成立后，党中央、国务院十分重视水土保持工作，1991年颁布《水土保持法》，1993年国务院批准实施《全国水土保持规划纲要》，明确水土保持是必须长期坚持的一项基本国策；并在长期实践的基础上，制定了“预防为主，全面规划，综合防治，因地制宜，加强管理，注重效益”的水土保持工作方针。1998年以后，我国实行积极的财政政策，利用国债资金开展了大规模的水土保持生态建设，取得了显著成效。随着经济社会的发展，人们生态与环境意识的增强和国家宏观政策的调整，对加快水土流失防治工作、维护生态安全和促进经济社会协调发展提出了更高的新要求。面对新的形势和要求，水利部与中国科学院、中国工程院共同组织了国内水土保持生态建设及其他相关领域、跨行业、跨学科的著名专家、学者，开展中国水土流失与生态安全综合科学考察，其中设立了“中国水土流失综合防治政策研究”专题。

专题由水利部发展研究中心牵头，与中国科学院科技政策与管理科学研究所、中国社会科学院农村发展研究所组成联合课题组，针对四个方面的问题进行研究，其中第一个问题“水土流失综合防治的政策回顾与评价”由中国社会科学院农村发展研究所承担，第二个问题“国外及我国台湾省水土流失综合防治政策研究”与第三个问题“水土流失综合防治的管理体制与机制”由水利部发展研究中心承担，第四个问题“水土流失综合防治的经济政策”由中国科学院科技政策与管理科学研究所承担。在部分吸纳上述研究成果与观点的基础上编写专题研究报告。

课题组根据科学考察的总体要求，认真落实专题研究的目标、任务，深入研究，拟定详细的专题研究工作大纲，采取多种途径和方法收集资料和数据，配合黄土区科考组深入陕西、山西、内蒙古等省区开展科学考察。针对

关键政策问题，先后赴福建、四川、江西、重庆等省（直辖市）开展专题调研。课题组于2006年4月完成了针对四个方面问题的初步研究成果，提出专题研究报告提纲，多次召开专家咨询会，广泛听取中国科学院、中国社会科学院、国务院研究室、水利部水土保持司、水利部水土保持监测中心以及北京师范大学、北京林业大学等单位专家的意见和建议，并根据本专题专家咨询组的指导意见，修改完善专题报告提纲，着手编写报告，于2006年6月完成了研究报告初稿。2006年8月在北京召开了初步审查会；会后根据专家审查意见，对研究报告做了进一步的修改与完善，于2006年9月完成了研究报告送审稿；再次征求了水利部水利水电规划设计总院、北京林业大学等单位专家的意见与建议，对送审稿进行了修改与完善，形成了最终报告。

专题研究报告回顾、评价了我国水土流失综合防治政策，借鉴国外及我国台湾省的经验，分析了新形势下我国水土流失综合防治的政策选择，包括水土流失综合防治的总体思路、目标任务、政策框架、重大政策措施，提出了新时期水土流失综合防治的若干对策，为国家制定政策提供了重要支撑。

由于我们水平有限，报告中难免有不妥之处，恳请各位读者批评指正。

本卷编写组

目 录

总序

总前言

前言

第一章 我国水土流失综合防治政策回顾与评价	1
第一节 水土流失防治政策变迁	1
一、水土流失防治政策的变迁过程	1
二、水土流失防治政策变迁动因分析	7
第二节 水土流失综合防治政策体系及重大政策	10
一、水土流失综合防治政策体系	10
二、水土流失综合防治重大政策	12
第三节 水土流失综合防治政策评价	16
一、水土流失综合防治政策实施效果总体评价	16
二、水土流失综合防治政策制定与执行的主要经验	18
三、水土流失综合防治政策存在的主要问题	20
第二章 国外及我国台湾省水土流失综合防治政策分析	22
第一节 典型案例选取	22
第二节 典型国家水土流失综合防治政策分析	22
一、管理体制与协调机制	22
二、投入机制	27
三、激励机制	31
四、制约机制	34
五、科教支撑体系	35
六、法规体系建设	36
第三节 我国台湾省水土流失综合防治政策分析	39
一、水土流失基本情况	39
二、水土流失防治管理体制	40

三、激励机制	40
四、制约机制	40
五、科教支撑体系	41
六、水土流失防治法规体系	42
第四节 主要经验借鉴	42
第三章 完善我国水土流失综合防治政策总体构想	49
第一节 水土流失综合防治政策环境分析	49
一、水土流失状况及趋势	49
二、经济社会发展对水土流失综合防治的需求分析	51
三、水土流失综合防治面临的挑战	53
第二节 我国水土流失综合防治的政策取向	55
一、注重预防监督	55
二、注重经济激励	55
三、注重协调配合	57
四、注重能力建设	57
第三节 总体思路	57
一、指导思想	57
二、基本原则	58
三、政策目标	59
四、主要任务	59
第四章 完善水土保持投入机制	61
第一节 水土保持投入状况	61
一、水土保持投入体制变迁	61
二、水土保持投入分析	64
第二节 取消“两工”对水土保持工程建设的影响	67
一、“两工”的历史背景	67
二、“两工”对水土保持工程建设的作用	69
三、“十一五”我国水土保持生态环境建设面临巨大的投资约束	70
第三节 水土保持投入存在的主要问题	71
一、投入总量不足	71
二、财政投入标准总体偏低	72
三、投入结构不合理	72
四、水土保持资金监督管理仍需完善	73
五、水土流失综合防治效益没有得到充分发挥	73

第四节 “十一五”水土保持投资平衡分析	73
一、水土保持主要任务	73
二、投资需求	74
三、投资来源	74
四、资金缺口及融资模式	74
第五节 典型案例分析	75
一、黄土高原治理利用国际金融组织贷款	75
二、“四荒”资源大户治理	76
第六节 完善投入机制的建议	77
一、合理划分事权	77
二、统一规划	77
三、创新投入机制	78
四、提高水土保持投入水平	79
五、加强资金监管	80
六、建立与投入机制相适应的协调机制	80
七、加强生态补偿机制的研究和实践	80
第五章 完善水土流失综合防治激励机制	82
第一节 水土流失综合防治激励机制现状与问题	82
一、激励机制现状	82
二、激励机制存在的问题	83
第二节 典型案例分析	84
第三节 完善激励机制的建议	87
第六章 完善水土流失综合防治制约机制	89
第一节 水土流失综合防治制约机制现状与问题	89
一、制约机制现状	89
二、制约机制存在的问题	90
第二节 典型案例分析	91
第三节 水土流失综合防治制约机制	96
一、修订《水土保持法》，强化制度约束	96
二、强化相关各方的责任与意识	97
第四节 建立水土流失综合防治政绩考核制度	98
一、政绩考核制度综述	98
二、建立水土流失综合防治政绩考核制度的可行性	99
三、经验借鉴	99

四、建立水土流失综合防治政绩考核制度的具体途径	102
第七章 探索建立水土保持生态补偿机制	104
第一节 水土保持生态补偿理论分析	104
一、生态补偿的基本内涵	104
二、生态补偿的经济学基础	105
三、生态补偿的类型划分	106
第二节 我国生态补偿现状与问题	109
第三节 水土保持生态补偿相关的重大政策	109
第四节 典型案例分析	111
一、山西省左云县生态补偿	111
二、重庆水电生态补偿机制	112
三、神华神东煤炭分公司水土保持	112
四、存在的问题	113
第五节 建立水土保持生态补偿机制的框架	114
一、原则和宗旨	114
二、补偿途径	114
三、补偿主体	115
四、补偿标准	116
五、补偿费用征收与管理	117
第六节 建立水土保持生态补偿机制的实施建议	117
第八章 健全水土流失综合防治管理体制与协调机制	119
第一节 水土流失综合防治管理体制变迁	119
一、水土流失综合防治管理体制变迁过程	119
二、水土流失综合防治管理体制现状与问题	122
第二节 典型案例分析	125
一、国家级水土保持协调机构	125
二、流域水土保持委员会	128
三、福建省水土保持委员会	129
四、部际联席会议	132
五、模式特点与经验	133
第三节 完善管理体制与协调机制的思路与对策	134
一、问题的提出	134
二、建立协调机制的必要性	134
三、完善管理体制的框架设想	137

四、健全协调机制的框架设想	137
第四节 建立协调机制的方案选择	139
一、方案比较	139
二、方案选择	142
第九章 完善水土流失综合防治科教支持体系	144
第一节 水土流失综合防治宣传教育体系	144
一、水土流失综合防治宣传教育状况	144
二、典型案例分析	146
三、加强水土流失综合防治宣传教育	148
第二节 水土保持科技支撑体系	149
一、科技政策	149
二、水土保持科技体系概况	150
三、存在的问题	153
四、完善水土保持科技支撑体系的框架	153
第三节 水土保持能力建设	156
一、水土保持能力建设现状与问题	156
二、加强能力建设的对策	157
第十章 完善水土流失综合防治法律法规体系	159
第一节 水土流失综合防治法律法规体系	159
一、法律法规体系构成	159
二、水土流失综合防治法律法规体系存在的主要问题	167
第二节 《水土保持法》执行效果及存在的主要问题	169
一、《水土保持法》执行情况	169
二、《水土保持法》存在的主要问题	174
第三节 完善法律法规体系的建议	175
一、完善水土保持法律法规体系	175
二、修订《水土保持法》	176
第十一章 主要结论与建议	182
参考文献	188

第一章 我国水土流失综合防治 政策回顾与评价

第一节 水土流失防治政策变迁

广义的政策，是国家机关、政党及其他政治团体在特定时期为实现或服务于一定社会政治、经济、文化目标所采取的政治行为或规定的行为准则，由一系列法令、措施、条例、规划、计划、办法、方法等构成。通常意义的政策特指国家用以规范、引导有关机关团体和个人行为的准则或指南。本报告研究的水土流失防治政策是指国家为防治水土流失所制定的一系列控制、管理、调节水土保持行动准则的总和。水土流失防治政策的要素主要包括：水土流失防治政策结构、政策安排、政策成本、政策效率、政策均衡、政策创新等。我国水土流失防治政策经过 50 多年发展，已形成一个比较完整的体系，其内容比较丰富，这个发展过程就是各项方针、制度和原则不断找到具体实现途径的过程。当然现实中不断发展的水土流失防治政策的执行手段也使水土流失防治政策更加充实和深刻。

我国是世界上水土流失最严重的国家之一，也是开展水土保持历史最悠久的国家之一。水土流失防治政策的实质主要体现在人与水土资源及环境之间的动态关系上。因此，在水土流失防治政策研究中适宜采用制度、经济分析的方法，特别是制度变迁和制度演进的分析方法。我国水土流失综合防治的政策体系将经历由构建到不断完善的演变过程。防治水土流失的政策及其实施手段因治理目标的调整而变化，工作方针、治理对象、治理区域、治理主体、操作模式亦随之而改变，不同管理体制随之出现。

一、水土流失防治政策的变迁过程

（一）合作化运动背景下的水土保持政策

此阶段水土保持政策的特点：依靠集体，组织群众，开展水土保持工作。中华人民共和国成立后，为了改善山区面貌，改善山区人民生活，许多

地方开始开展水土保持工作。1953年全国土地改革基本完成,解放了农村生产力,提高了广大农民生产的积极性,也提高了农民治山治水的积极性。土地改革完成后,国家开始对农业进行社会改造,主要通过合作化的道路进行,把个体农民引上集体化的道路,改变农民的个体所有制为集体所有制,农民的土地、牲畜等生产资料一律归公,由合作社统一安排生产。合作化运动实现了5亿农民从私有制的小农经济向社会集体经济转变,促进了农业生产力的极大发展。合作化运动对水土保持提出了新要求,为水土流失防治提出了新机遇。水土保持工作被列入合作化的主要内容,合作社组织农民开展了平田修地、兴修水利、绿化荒山等生产实践运动。到1957年,全国初步控制水土流失面积已达到 $1.9 \times 10^5 \text{ km}^2$ 。

水土保持工作基本原则是依靠群众,开展大规模的群众运动,而合作化运动为开展水土保持提供了群众基础。合作化运动完成后,农村出现了以兴修水利为中心的农业生产建设高潮,加之第一个五年计划的胜利完成,急于求成的思想开始出现,国民经济开始走上“大跃进”的轨道,农业水利方面提出用5~8年的时间实现全国农业发展纲要的目标,力争在3年内基本改变全国大部分地区的面貌,农民被组织起来,进行山区垦荒。1958年,农业合作社合并为人民公社,农村劳动力按军队的形式组织起来,实行劳动军事化、行政战斗化、生活集体化。农业生产进一步贯彻执行“以粮为纲,全面发展”的方针,生产粮食成为农民的重要任务和历史使命,搞好水土保持成为粮食增产增收的重要保障,成为提高山区人民生活水平的有效措施之一。水土保持工作受到重视,全国各地大规模地开展水土保持运动,为发展山区建设而奋斗。为进一步促进水土保持工作,国务院在1957年发布《水土保持暂行纲要》,制定了开发荒山荒地的激励政策,提出农业生产合作社在国有荒山荒地采用水土保持措施以发展农、林、牧生产,经批准后可长期使用,土地经营所得的效益归合作社所有。在没有收益或收益不多的时候,或者因为停耕还林、改种牧草的土地,以及农业生产合作社举办的坝堰工程所淤出的土地,应根据收益情况照章减免农业税。公闸谷坊交当地农业生产合作社管理养护的,收益归合作社所有。1962年为进一步鼓励人民公社、生产大队、生产队兴修水土保持工程,国务院出台了激励政策^①,规定如下:①在原有坡耕地上修梯田、培地埂等,增加了产量,其增产部分归参加兴修的生产队所有,由受益年算起,3~5年不计征购;②在荒沟修淤地坝、谷坊等新淤出的耕地,其全部产量归参加兴修的生产队所有,由受益年算起,3~5年不计

^① 《国务院关于奖励人民公社兴修水土保持工程的规定》(1962年国农办恢安159号)。

征购。

由于“以粮为纲，全面发展”等农业方针在贯彻执行中出现了较大偏差，开山辟野、伐林毁草、陡坡垦殖、围湖造田、挤占湿地等不合理的活动造成人为水土流失不断加剧。为防治人为水土流失，在1957年底召开的第二次全国水土保持会议上调整了水土保持工作方针，把“统一规划，综合开发，沟坡兼治，集中治理”调整为：“治理与预防兼顾；治理与养护并重；在依靠群众发展生产的基础上，实行全面规划、因地制宜、集中治理、连续治理、综合治理、坡沟兼治、治坡为主的方针。”这一方针的执行，对扼制“边治理、边破坏”现象起到了重要作用。

（二）家庭联产承包责任制背景下的水土保持政策

此阶段水土保持政策的特点：重点治理，促进治理责任制创新。

20世纪70年代末和80年代初，人民公社和合作社解体，农村实行了以家庭联产承包为主的责任制，土地承包到户，过去的水土保持工作模式和水土保持政策面临严重的挑战。随着联产承包责任制的推行，不少地区创造和积累了一套“责、权、利统一”和“治、管、用相结合”的水土保持责任制，适应了水土流失地区小流域多而分散的自然特点，也适应了广大农户小规模分散经营的生产方式，有利于依靠千家万户治理千沟万壑，使农村的剩余劳动力转化为水土保持的新的生产力，符合群众治穷致富的强烈要求，把群众的切身利益与水土保持紧密结合起来。其中最突出的是山西省河曲县出现的“以户承包治理小流域”的责任制，这种形式就是农村家庭联产承包责任制在防治水土流失过程中的具体运用。

针对农村家庭联产承包责任制实行后的新形势，国务院于1982年发布了《水土保持工作条例》，规定了水土保持工作的新方针：“防治并重，治管结合，因地制宜，全面规划，综合治理，除害兴利。”这一工作方针的特点：①突出了水土保持的地位，水土保持工作不再是单纯依靠群众发展生产的基础上开展，而是被列入各级政府的国民经济年度计划，安排专门经费；②突出预防各项工作，对25°以上的陡坡地，禁止开荒种植农作物，禁止在黄土高原地区的黄土丘陵沟壑区、高原沟壑区开荒和严禁毁林开荒、烧山开荒以及在牧坡牧场开荒；③突出重点治理，国家援助向重点地区倾斜；④以小流域为单元，实行全面规划、综合治理、集中治理、连续治理。

1980年辽宁、河北、北京等地进行了小流域试点工作，并制定了《水土保持小流域治理办法》（草案）。1983年确定黄河流域的无定河、皇甫川、三