

部長集體辦公討論文件（十二月份第二十一號）

中華人民共和國水利部（報告）

水農字第三四四九號

事由：呈報水土保持工作綱要、條例請審核批准施行由。

主送機關：國務院第七辦公室。

我部十月廿一日以農保馮字第二八六〇號報告附送的水土保持暫行條例（修正草案）水土保持工作綱要（修正草案）。茲根據目前農業合作化發展高潮的新情況，並經水土保持會議代表參觀天水時徵求地方的意見將其中內容又做了一些修改，已取得農、林兩部及中國科學院同意。茲隨文附呈修改稿各一份，請審核並轉呈國務院審核批准施行。

附件：水土保持暫行條例（修正草案） 水土保持工作綱要（修正草案）各一份。

水土保持措施時，應與當地協商代為進行，並由代做水土保持工作的社，在受其惠後收養。農業生產合作社在國有荒山荒地，採用水土保持措施，發展農、林、牧業生產者，得提出使用土地面積、界址、經營方案，一九五五年十二月

使用經長期使用，其經營所得的收益，歸合作社所有，但地權仍歸國家所有。其經營二、三年未獲經營方案進行經營者，得取消其土地使用權，收回土地使用權。在本條例頒布前承領國有荒山荒地者，也應照此規定，逐年繳付水土保持費。

國有荒山荒地者，也應照此規定，逐年繳付水土保持費。

水土保持工作是發展山區生產的必要條件，必須廣泛組織領導幹部積極進行，凡農業有勞力參加的田間工程和其他小規模工程，應由合作社組織進行；群眾生活困難或勞動力少，不能

水土保持暫行條例（修正草案）

第一條 爲了開展以農業合作社爲中心的群眾性水土保持工作，合理利用水利資源，發展農、林、牧業生產，以達到建設山區，提高人民生活，根治河流水害，開發河流水利的社會主義建設的目的，特製訂本條例。

第二條 凡能控制地面逕流，防止土壤侵蝕，以提高農田和荒山荒地的生產能力，並減少河流洪水和泥沙的各項農、林、牧、水的技術措施，均屬於水土保持範圍。

第三條 水土流失嚴重地區，各級人民委員會應將水土保持規劃列入農業合作化規劃及土地利用規劃以內，根據水土流失程度，統一安排各項水土保持措施，全體農民都應在統一計劃下，保質保量的完成任務。對不服從計劃的地主、富農，按照已規定的水土保持任務強制執行。

各農業生產合作社應該採用當地一切有效的水土保持措施提高產量，並根據鄉的水土保持規劃照顧集流區域的上下游和左右鄰，製定全社分期實施水土保持計劃，如社中無力進行水土保持措施時，應與鄰社協商代爲進行，並由代做水土保持工作的社，享受其直接收益。

第四條 農業生產合作社願在國有荒山荒地，採用水土保持措施，發展農、林、牧業生產者，得提出使用土地面積、界址、經營方案向鄉人民委員會承領，經縣人民委員會批准，發給土地使用證長期使用。其經營所得的收益，歸合作社集體所有，但地權仍歸國家所有。承領後二年未按經營方案進行經營者，得取消其土地使用權，收回土地使用證。在本條例頒行前承領國有荒山荒地者，也應遵照規定，逐年做好水土保持措施。

第五條 水土保持工作是發展山區生產的必要措施，必須廣泛組織領導群眾積極進行，凡群眾有力舉辦的田間工程和其他小規模工程，應依靠合作社自辦；群眾生活困難或勞動力少，不能負擔全部工料費者，可由國家給予適當的投資或貸款補助；凡迫切需要而群眾無力舉辦的較

大工程和較大面積的造林，由國家投資舉辦。

第六條 各地應在合理規劃山區生產的基礎上，進行有計劃的封山育林、育草，並教育群眾保護林木及野生樹草等護山護坡植物。爲照顧群眾燃料、飼料的需要，應因地制宜地規定有計劃的定期封山，定期開山，輪封輪放和保護樹苗草根的具體辦法。

第七條 廿五度以上的陡坡一般地禁止開荒，各省可根據本省各地土壤結構、降雨強度與降雨量，森林與耕地分佈等具體情況，擬定各種不同的禁止開墾的坡度限制，經省人民委員會批准執行。有的地區如因人多地少，爲了照顧群眾生活需要在規定坡度以上的陡坡開荒時，應經縣以上人民委員會的批准，始得開墾，並必須修成梯田和做好其他必要的水土保持措施。

第八條 原有的陡坡耕地，在規定坡度以上的在人多地少地區，應按坡度大小、長短，規定期限，修成梯田，或進行水土保持的田間工程和耕作技術措施。在人少地多地區，應說服群眾在平地和緩坡地增加單位面積產量的基礎上，逐年停耕，進行造林種草。在規定坡度以下的及未停耕以前的陡坡耕地，亦應進行必要的水土保持措施。輪歇地應種植牧草，以增加地面被覆。

第九條 凡高山及陡坡水土流失嚴重地區的水土保持林、農田防護林、固沙林、大水庫周圍一公里和大江河及其主要支流兩岸各寬一公里範圍內的國有森林，規定爲禁伐林，只許進行撫育性的採伐，絕對禁止將林木全部採伐。

第十條 山區及水土流失地區，必須根據林業法令，保護森林，禁止燒山和禁止濫伐，必要的較大面積的採伐，由縣以上人民委員會批准，並應同時進行必需的水土保持措施。凡國有林區內，群眾因生產所必需的零星木材，經鄉人民委員會同意即可砍伐。

第十一條 天然草場應實行輪封輪放制。與水土保持有關係的較大面積的擬牧區，須經縣以上人民

委員會批准。

第十二條 群眾因生產生活需要而經營的挖藥材、燒木炭、種木耳、蘑菇等副業生產，應由當地縣以上人民委員會製定辦法，結合山區生產規劃有組織有領導地進行，防止破壞山林，引起水土流失。

第十三條 修築公路、鐵路、開礦及其他工程開採土石沙料必須開山時，各該工程、事業、企業機關，都要負責防止水土流失或做好必要的水土保持措施，並應接受當地政府與水土保持機構的指導和檢查。

第十四條 農業生產合作社進行水土保持措施時，必須評工記分，按勞分紅。

第十五條 農業生產合作社承領國有荒山荒地進行農、林、牧業生產，和因退耕還林或改種牧草的土地，在未受益或受益不多時，照章減免農業稅。

第十六條 農業生產合作社或群眾舉辦墾墾工程所淤出的土地，其收益歸合作社集體所有或參加勞動者所有，照章免徵農業稅。公開谷坊交當地群眾管理養護者，其收益也歸管理養護者所有，國家投資興修的較大工程所淤出的土地，由當地縣以上人民委員會掌握，分配給國營農場或農業生產合作社、互助組耕種，於地前進行開墾管理養護者有優先耕種權。

第十七條 已修建的大、中、小型水庫和原有森林、新造幼林、護山護坡植物以及各種水土保持工程等，當地農業生產合作社及群眾都有保護的義務。

第十八條 凡違反本條例有關各條的禁令，而濫墾、濫伐、濫牧、燒山、陡坡上剝草皮、挖草根等破壞水土保持者，視情節輕重，予以教育制止或依法懲處。

第十九條 領導或進行水土保持工作，保護山林及水土保持工程有成績的群眾、幹部或團體，由縣人民委員會給予榮譽或物質獎勵；成績卓著特別是對水土保持有創造者，由省（區）人民

委員會給予榮譽或物質獎勵。

第二十條 各省可根據本條例精神制定具體實施細則；各鄉、村、社制定各種防護公約。

第二十一條 少數民族地區水土保持條例由各自治區、州、縣（族）參照本條例精神和當地民族習慣擬定，報上級人民委員會批准，並報國務院備案。

第二十二條 本條例經國務院批准後施行。

水土保持工作綱要（修正草案）

第一條：水土保持是綜合性、長期性的工作，必須充分發揮群衆的創造性因地制宜的大力開展。

農、林、水利各業務部門必須密切配合，協同動作，結合生產，統一規劃，分工合作，依靠農業生產合作社，發動和組織群衆進行。

第二條：水土保持業務包括：

（一）農業技術改良措施：凡精耕細作、深耕密植、合理施肥、等高帶狀間作、合理輪作、壟作區田等皆屬之。

（二）農業改良土壤措施：凡修梯田、地埂、水蘗箕、等高溝埂等皆屬之。

（三）森林改良土壤措施：凡爲蓄水保土而營造不同的帶狀林、塊狀林及封山育林、森林撫育、森林保護等皆屬之。

（四）牧草改良土壤措施：凡坡地種草、改善與管理山區牧場等皆屬之。

（五）水利改良土壤措施：凡修谷坊（閘山溝）、澇池、水窖、溝頭防護、淤地壩、引洪漫地、溝洫畦田、山區小型水利、整理路溝等皆屬之。

第三條：水土保持工作的方針應是：「在統一規劃、綜合開發、因地制宜的原則下，緊密結合農業合作化運動，充分發動群衆，加強科學研究和技術指導，大力蓄水保土，以增產糧食爲主，有計劃的發展農林牧業生產最大限度利用水土資源，以實現建設山區，提高山區人民生活，根治河流水害開發河流水利的社會主義建設目的。」

第四條：水土流失地區，必須根據各地具體情況，因地制宜的結合農業合作化發展的規劃，（在有流域規劃的地區，並應根據流域規劃的要求）進行水土保持規劃和製定分期實施計劃，按期完成。水土保持工作量以控制面積單位平方公里爲計算標準。凡在控制面積以內，按照計

劃將應進行的農、林、牧、水各項水土保持措施全部實施者，稱為初步控制。嗣後經過分年、養護改善，逐步達到減免水旱與山洪災害，增加糧食生產，並一般能夠攔蓄泥沙百分之七十以上的實際效果者，稱為基本控制。而達到攔蓄泥沙百分之九十以上者稱為全部控制。

第五條：水土保持工作是發展山區生產的必要措施，必須廣泛組織發動群眾，凡群眾有力舉辦的田間工程和其他小規模工程應依靠合作社自辦；群眾生活困難或勞力少，不能負擔全部工料費者可採取「民辦公助」的方式，由國家給予適當的投資或貸款扶助；凡迫切需要而群眾力所不及的較大工程和較大面積的造林，由國家投資舉辦。投資事業費及貸款使用範圍：

(一)投資與事業費使用範圍：大型工程、國有林的營造、民辦公助的補助費、機耕設置、幹部訓練、試驗研究、參觀實習、宣傳教育、獎勵等開支。

(二)貸款使用範圍：凡進行水土保持工作一時無力解決全部工料費者可以農業生產合作社為單位向國家銀行申請貸款。同時亦應適當照顧個體農民。還款期限為三至五年。

第六條：為了密切配合，統一領導，中央農、林、水三部門和科學院組成水土保持委員會，下設辦公室。有水土保持任務的省，均應成立水土保持委員會，任務繁重的省還應成立水土保持工作局。一般的省可在水土保持委員會下設辦公室。水土流失嚴重地區的專、縣亦應設立水土保持委員會和專管機構或專職幹部。一般地區的事、縣仍由原農林水利科（局）或建設科負責。

而流域機構可以與水土保持工作局保持技術和業務上的指導和監督關係。與流域內各省水土保持委員會保持密切的工作關係。

第七條：各有關部門業務範圍的劃分：
(一)省水土保持委員會（辦公室）負責統一規劃、佈置、檢查推動各有關部門進行工作。

(二)水土保持工作局負責特定的水土保持任務：如水土保持全面情況的掌握，總結工作、領導試驗場站，並負責水土流失嚴重地區的梯田、淤地壩、谷坊、溝頭防護以及與水土保持有直接關係的水利工程的修築。

(三)農業部門負責農業技術措施，改善管理天然牧場、草籽供應及一般水土流失地區的修梯田、培地埂等田間工程。

(四)林業部門負責造林、封山育林、森林撫育、護林防火，以及苗木供應等工作。

(五)水利部門負責山區的小型水利及一般水土流失地區的谷坊等工作。

(六)科學研究部門負責綜合性水土保持試驗研究工作的技術指導。

(七)流域機構負責流域性的查勘規劃及流域內有關測驗研究工作。

第八條：水土保持幹部培育：爲了大量培養水土保持幹部，應在各農、林、水利高等學校增添水土保持課程。各地應積極舉辦訓練班，輪訓縣、區、鄉、社在職幹部和招訓中學畢業生以及在實際工作中帶徒弟的辦法進行。

第九條：水土流失嚴重地區，應選較小的有代表性的典型區，由業務部門取得科學機關的協助或參加，建立試驗研究機構，結合總結群眾經驗，研究切實可行的水土保持方法，推廣實施。

第十條：目前水土流失嚴重和水土保持工作有基礎的地區，應加強領導，大力的廣泛的進行水土保持工作。工作基礎較差的地區，應根據水土保持計劃逐級建立重點作出樣子，取得經驗以推動全面工作。

第十一條：各實施單位在工作中應掌握因地制宜，採取綜合治理的方法，必須做一片控制一片。完工後必須建立專責的管理養護組織和製定切實可行的管理養護公約和辦法。

第十二條：水土保持工作必須密切結合農業合作化運動，發展山區生產，在群眾自願原則下，以

農業生產合作社爲主，帶動互助組和個體農民進行工作。工作中必須貫徹大家受益，大家攤工，社內評工記分，合理分紅等政策。

第十三條：爲有效的發動群眾，應加強宣傳教育工作，以水土流失危害和進行水土保持措施增產的實例，利用各種方式經常進行廣泛而深入的宣傳。並應結合重點，組織群眾參觀觀摩。

水土保持條例（草案） 第三次稿 一九五五年十月五日擬定

第一章 總則

第一條 為結合農業合作化運動，發展山區生產，大力開展水土保持工作，逐步達到根治水旱災害，合理利用土地，促進農、林、牧業有計劃的發展及河流治本的需要，特制定本條例。

第二條 水土保持業務包括：

1. 農業技術改良措施。凡精耕細作、深耕密植、合理施肥、等高帶狀間作、合理輪作等皆屬之。
2. 農業改良土壤措施。凡修梯田、地埂、水簸箕、等高溝埂等皆屬之。
3. 森林改良土壤措施。凡為保持水土而營造不同的帶狀林及塊狀林、封山育林、森林撫育、森林保護等皆屬之。

4. 牧草改良措施。凡坡地種草、改善與管理天然牧場等皆屬之。

5. 水利改良土壤措施。凡修谷坊（鬧山溝）、淤池、水窖、溝頭防護、淤地壩、小型水利、整理路溝、溝洫畦田等皆屬之。

第三條 水土保持是綜合性、群眾性和長期性的社會主義建設工作，農、林、牧、水利各業務部門必須密切配合，協同動作，結合生產，統一規劃，分工合作，發動和組織群眾進行。

第四條 水土流失嚴重地區，必須根據各地具體情況，因地制宜的結合農業合作化發展的規劃在流域規劃的地區，並應根據流域規劃的要求，進行水土保持規劃和製定分期水土保持實施計劃，按期完成。水土保持工作量以控制平方公里計算。凡在控制面積以內，按照計劃將應進行的造林、種草、封山育林、田間工程，以及溝壑治理等措施完成者，即為基本控制。水土保持工作是發展山區生產的必要措施，必須廣泛組織發動群眾，以「群眾自辦」為主；群眾生活困難或勞力少，不能負擔全部工料費者，可採取「民辦公助」的方式，由國家

第五條

給予適當的投資或貸款扶助；凡迫切需要而群眾力所不及的較大工程和較大面積的造林，由國家投資舉辦。

投資與事業貸款使用範圍：

1. 投資與事業費使用範圍：大型工程、國有林的營造、民辦公助的補助費、機構設置、幹部訓練、試驗研究、參觀實習、宣傳教育、獎勵等開支。

2. 貸款使用範圍：凡進行水土保持工作一時無力解決全部工料費用者，可以合作社為單位向國家銀行申請貸款。同時亦應適當照顧個體農民。還款期限為三至五年。

第二章 組織領導

第六條 為了密切配合，統一領導，中央由農、林、水有關部門和科學研究機關組成水土保持委員會。水土保持任務繁重的省，亦可按工作需要設水土保持委員會或水土保持工作局，並與有關部門協同動作。水土流失嚴重地區的專、縣，應設立水土保持專管機構或專職幹部。

第七條 業務範圍的劃分：農業部門主要負責修梯田培地埂等田間工程和改善管理天然牧場等措施。林業部門應負責造林、封山育林、森林撫育、護林防火以及苗木供應等工作。水利部門應負責溝壑治理、溝頭防護、小型水利等工作。科學研究部門應負責綜合性水土保持試驗研究工作，技術指導。流域機構主要負責流域性的查勘規劃、大型水利工程的設計施工、以及流域內有關測驗研究工作等。省設有水土保持工作局的省，水土保持工作局負責編製水土保持工作計劃、統一任務，協同各有關業務部門檢查指導，佈置組織綜合性查勘規劃，掌握全面情況。

第八條

水土保持幹部培育：爲了大量培養水土保持幹部，應在各農、林、水利、高等學校增添水土保持課程。各地應積極舉辦訓練班，對縣、區、鄉、社幹部進行短期訓練或輪訓。水土流失嚴重地區，應選較小的有代表性的典型區，由林務部門取得科學機關的協助或參加，建立試驗研究機構，結合總結群眾經驗，研究切实可行的水土保持方法，推廣實施。

第三章 實施步驟和方法

第十條

目前水土流失嚴重和水土保持工作有基礎的地區，應加強領導，大力的廣泛的進行水土保持工作。工作基礎較差的地區，應根據水土保持計劃逐級建立重點作出樣子取得經驗組織參觀以推動全面工作。

第十一條

各實施單位在工作中應掌握因地制宜，先易後難和治面與治溝相結合的原則，採取綜合治理的方法。必須做一片控制一片。完工後必須建立專責的管理養護組織和製訂切实可行的管理養護公約和辦法。

第十二條

水土保持工作必須密切結合農林合作化運動，發展山區生產，在群眾自願原則下，以農林合作社爲主帶動互助組和個體農民進行工作。工作中必須貫徹大家受益，大家攤工，評工記分，合理分紅等政策。

第十三條

爲有效的發動群眾，應加強宣傳教育工作，以水土流失危害和進行水土保持措施增產的实例，利用各種方式經常進行廣泛而深入的宣傳。並應結合重點，組織群眾參觀觀摩。

第四章 應提倡與限制的專項

第十四條

鼓勵有組織的農民承領公有荒山，在不影響水土保持的原則下，進行農、林、牧、林等

生產經營。承領公有荒山，地權仍爲國家所有，承領後二年未按規定造林者，得取消其承領權。

第十五條

封山育林是綠化荒山保水保土最經濟最有效的辦法，應領導群眾大力開展，但須在通過群眾討論爲群眾擁護的合理規劃山區的基礎上進行，教育群眾保護山區林木及一切野生樹草等護坡植物。缺乏燃料飼料的地區，除主要由作物的禾稻解決外，並應有適當的定期封山定期開山和保護樹苗草根的規定。在有煤炭來源的地區，應鼓勵群眾燒煤炭。

第十六條

現有二十五度以上的坡地嚴禁開荒；新開荒地和已有的耕地內二十五度以下的坡地應提倡修梯田培地埂等田間工程。已有的二十五度以上的坡地，爲照顧群眾目前生活應在平地或緩坡地積極的進行農林技術措施和農林改良土壤措施增加單位面積產量的基礎上，逐步的停耕還林還牧，在未停耕前，亦應提倡進行必要的田間工程。由於在坡地修梯田增產者，照章增產不增稅。凡不按本條規定，在二十五度以上的坡地開荒者，應令其退耕。

第十七條

加強護林防火工作，禁止一切濫墾、濫伐、濫牧、放火燒山等不顧公共利益的行爲，必要的採伐墾殖及撿牧區，均須經縣以上人民委員會的批准，並同時進行必需的水土保持措施。

第十八條

凡大水庫大江河及其主要支流兩岸的水源林，一般不應採伐，必要時在不違犯水土保持原則下，可以合理採伐，兩岸一千公尺內的林木，只許進行撫育伐、衛生伐及過熟林的採伐，一律禁止皆伐。

第十九條

對群眾燒山和撿草皮的舊習慣，應教育說服制止；對群眾因生活而經營的採藥、收桐

油、燒木炭、生木耳等，應由當地政府制定辦法，結合山區生產規劃有計劃的進行。對放火燒山蓄意破壞水土保持措施的行爲視情節輕重，依法懲辦。

第二十條

領導或進行水土保持工作有成績的幹部和群眾，由當地政府酌情給予物質或榮譽獎勵。

第五章 收益

第二十一條

凡在荒山進行植樹造林及營造果園者，應貫徹誰種誰有，夥種夥有，村種村有的政策，一切收益歸參加勞動者所有或集體所有。未收益前照章得不收或減收農叶稅，因退耕還林或改種牧草的土地，在未受益或受益不多時，得照章減免農叶稅。

第二十二條

凡群眾自辦或合作社所辦的水土保持工程，其收益歸參加勞動者所有或集體所有，所淤出之土地三—五年內免徵農叶稅；公閘谷坊交當地群眾管理養護者，其收益亦歸管理養護者所有；國家投資興修的較大工程淤出較大面積的土地，由當地政府掌握，分配給國營農場或農林合作社互助組耕種，淤地前進行開墾管理養護者有優先耕種權。原有森林、新造幼林、已封育的山林及修築的水土保持工程等，當地群眾有協助政府保護的義務。

第二十三條

第六章 附則

第二十四條

少數民族自治區的水土保持條例由自治區根據當地具體情況參照本條例精神擬定，報上級人民委員會批准，並報國務院備案。

第二十五條

本條例經國務院批准後實行。

名詞解釋：

1. 撫育伐：在森林經營中，由幼林開始到採伐，全部生長過程內爲促使林木正常生長所進行的採伐。

2. 衛生伐：爲撫育伐方法之一種，即在森林生長過程中，伐除其遭受病蟲爲害、風折、腐朽的林木，以保證林木健康的生長。

3. 過熟林採伐：凡超過國家按林齡、樹種所規定的標準伐期所採伐的林木。

4. 皆伐：即將森林地上的林木全部採伐。

水土保持工作綱要（修正草案）

第一條：水土保持是綜合性、長期性的工作，必須充分發揮羣衆的創造性因地制宜的大力開展。農、林、水利各業務部門必須密切配合，協同動作，結合生產，統一規劃，分工合作，依靠農業生產合作社，發動和組織羣衆進行。

第二條：水土保持業務包括：

1. 農業技術改良措施：凡精耕細作、深耕密植、合理施肥、等高帶狀間作、合理輪作、壟作區田等皆屬之。

2. 農業改良土壤措施：凡修梯田、地埂、水簸箕、等高溝埂等皆屬之。

3. 森林改良土壤措施：凡爲蓄水保土而營造不同的帶狀林、塊狀林及封山育林、森林撫育、森林保護等皆屬之。

4. 牧草改良土壤措施：凡坡地種草、改善與管理山區牧場等皆屬之。

5. 水利改良土壤措施：凡修谷坊（關山溝）、滯池、水窖、溝頭防護淤地壩、山區小型水利、整理路溝等皆屬之。

第三條：水土保持工作的方針應是：「在統一規劃、綜合開發、因地制宜的原則下，緊密結合農業合作化運動，充分發動羣衆，加強科學研究和技術指導，大力蓄水保土，以增產糧食爲主，有計劃的發展農林牧業生產最大限度利用水土資源，以實現建設山區，提高山區人民生活，根治河流水害開發河流水利的社會主義建設目的。」

第四條：水土流失地區，必須根據各地具體情況，因地制宜的結合農業合作化發展的規劃，（在有流域規劃的地區，並應根據流域規劃的要求）進行水土保持規劃和製定分期實施計劃，按期完成。水土保持工作量以控制面積單位平方公里爲計算標準。凡在控制面積以內。