

封面

# 中华人民共和国水土保持法释义

李 飞 郜风涛

周 英 刘 宁 编

# 中华人民共和国 水土保持法释义

主 编：李 飞（全国人大常委会法制工作委员会副主任）

邰凤涛（国务院法制办公室副主任）

周 英（水利部副部长）

刘 宁（水利部副部长）

副主编：黄建初（全国人大常委会法制工作委员会经济法室主任）

王振江（国务院法制办公室农林城建资源环保法制司司长）

赵 伟（水利部政策法规司司长）

刘 震（水利部水土保持司司长）

撰稿人：岳仲明 杨永明 宋 芳 曹兵兵  
高 飞 施春风 郭文芳 罗怀熙  
陈 琴 张伟国 牛崇桓 宁堆虎  
沈雪建 蔡建勤 姜德文 张长印  
王瑞增 王海燕 杜亚娟 李 文  
李余波

## 前 言

制定和修订水土保持法是我国防治水土流失和保护生态环境的需要。严重的水土流失，导致耕地减少，土地退化，沙尘暴频发，泥沙淤积，加剧洪涝灾害，影响水资源的有效利用，恶化生态环境，危及国土和国家生态安全，给经济社会发展和人民群众生产、生活带来严重危害，成为我国重大的生态环境问题。

原《水土保持法》于 1991 年 6 月 29 日经第七届全国人大常委会第二十次会议审议通过，当日起施行。这部法律的颁布实施，标志着我国水土保持工作步入法制化轨道，对预防和治理水土流失，保护和合理利用水土资源，改善农业生产条件和生态环境，促进我国经济社会可持续发展发挥了重要作用。20 年来，我国经济社会发生了重大而深刻的变化。随着综合国力的增强、人民生活水平的提高，全社会对防治水土流失、改善生态环境的要求愈来愈强烈，特别是科学发展观的深入贯彻，依法治国进程的加快，全面建设小康社会和推进生态文明建设等一系列重大战略的实施，原《水土保持法》在很多方面已不适应新形势新任务对水土保持工作提出的新要求，迫切需要修订。

2005 年至 2008 年，水利部组织开展了水土保持法修订的研究起草工作，2008 年 9 月向国务院上报了《中华人民共和国水土保持法（修订草案送审稿）》。2010 年 7 月 21 日，温家宝总理主持召开了国务院常务会议，会议审议通过了《中华人民共和国水土保持法（修订草案送审稿）》。2010 年 7 月 24 日，温家宝总理签署了国务院关于提请审议《中华人民共和国水土保持法（修订草案）》的议案。同年 8 月 23 日，在第十一届全国人大常委会第十六次会议上水利部周英副部长作了关于《中华人民共和国水土保持法（修订草案）》的说明。第十一届全国人大常委会第十六次、第十八次会议对《中华人民共和国水土保持法（修订草案）》进行了两次审议，并于 2010 年 12 月 25 日由第十一届全国人大常委会第十八次会议表决通过，中华人民共和国主席令第三十九号颁布，自 2011 年 3 月 1 日起施行。修订后的《水土保持法》共 7 章 60 条，较原《水土保持法》增加了 1 章 18 条。

## 目 录

### 第一部分 释义

#### 第一章 总 则

- 第一条 【立法目的】
- 第二条 【适用范围】
- 第三条 【水土保持工作方针】
- 第四条 【水土保持工作责任及目标责任制和考核奖惩制度】
- 第五条 【水土保持管理体制】
- 第六条 【水土保持宣传教育】
- 第七条 【水土保持科研和技术推广】
- 第八条 【水土保持义务及监督举报权利】
- 第九条 【社会力量参与水土保持工作及表彰奖励】

#### 第二章 规 划

- 第十条 【编制水土保持规划的依据和原则】
- 第十一条 【水土流失调查及结果的公告】
- 第十二条 【划定水土流失重点预防区和重点治理区】
- 第十三条 【水土保持规划的内容及与有关规划的关系】
- 第十四条 【水土保持规划的编制、批准及修改程序】
- 第十五条 【基础设施建设等规划中的水土流失防治对策、措施】

#### 第三章 预 防

- 第十六条 【加强生态建设预防和减轻水土流失】
- 第十七条 【取土、挖砂、采石等活动的管理及崩塌、滑坡危险区、泥石流易发区的划

定】

- 第十八条 【对水土流失严重等地区地貌植被及植物保护带的保护】
- 第十九条 【水土保持设施的管理与维护责任】
- 第二十条 【禁垦坡度、禁垦范围及有关水土保持措施】
- 第二十一条 【禁止毁林、毁草开垦和采集发菜等行为】
- 第二十二条 【采伐林木的水土保持措施】
- 第二十三条 【在 5 度以上坡地上植树造林及开垦种植农作物的水土保持措施】
- 第二十四条 【生产建设项目选线、选址应当避让水土流失重点预防区和重点治理区】
- 第二十五条 【生产建设项目水土保持方案制度】
- 第二十六条 【生产建设项目的水土保持方案未编制或未经批准不得开工建设】
- 第二十七条 【生产建设项目水土保持“三同时”制度及水土保持设施的验收】
- 第二十八条 【生产建设活动弃渣的利用及存放】
- 第二十九条 【水土保持方案实施情况的跟踪检查】

#### 第四章 治 理

- 第三十条 【水土保持重点工程建设及运行管护】
- 第三十一条 【水土保持生态效益补偿制度】
- 第三十二条 【生产建设活动的水土流失治理义务及水土保持补偿费的收取、使用和管理】

理】

- 第三十三条 【国家鼓励全社会参与水土流失治理】
- 第三十四条 【鼓励承包治理荒山、荒沟、荒丘、荒滩及水土流失防治责任】
- 第三十五条 【水力、风力、重力侵蚀地区的水土流失治理措施】
- 第三十六条 【饮用水水源保护区的水土流失治理措施】

- 第三十七条 【坡耕地水土流失治理】  
第三十八条 【生产建设活动造成水土流失的治理措施】  
第三十九条 【国家鼓励和支持的有利于水土保持的措施】

## 第五章 监测和监督

- 第四十条 【水土保持监测工作经费、监测网络建设】  
第四十一条 【大中型生产建设项目的水土保持监测】  
第四十二条 【水土流失监测情况公告】  
第四十三条 【水行政主管部门及流域管理机构的监督检查职责】  
第四十四条 【监督检查措施】  
第四十五条 【监督检查执法证件及相对人的配合】  
第四十六条 【水土流失纠纷解决程序】

## 第六章 法律责任

- 第四十七条 【监督管理部门不依法履行职责的法律责任】  
第四十八条 【违法取土、挖砂、采石的法律责任】  
第四十九条 【在禁止开垦陡坡地种植农作物或开垦开发植物保护带的法律责任】  
第五十条 【毁林、毁草开垦的法律责任】  
第五十一条 【违法采集发菜、铲草皮、挖树兜、滥挖虫草、甘草、麻黄的法律责任】  
第五十二条 【采伐林木不依法采取水土保持措施的法律责任】  
第五十三条 【未依法编制、审批、修改水土保持方案及违法开工建设的法律责任】  
第五十四条 【水土保持设施未经验收或验收不合格将生产建设项目投产使用的法律责任】  
任】  
第五十五条 【在专门存放地以外区域倾倒废弃物的法律责任】  
第五十六条 【生产建设活动造成水土流失不进行治理的法律责任】  
第五十七条 【拒不缴纳水土保持补偿费的法律责任】  
第五十八条 【违反本法规定的民事责任、行政责任和刑事责任】

## 第七章 附 则

- 第五十九条 【地方水土保持工作机构的授权规定】  
第六十条 【本法的实施日期】

## 第二部分 附 录

### 附录一：

- 1.中华人民共和国水土保持法
- 2.中华人民共和国水法
- 3.中华人民共和国森林法
- 4.中华人民共和国草原法
- 5.中华人民共和国防沙治沙法
- 6.中华人民共和国环境影响评价法
- 7.中华人民共和国固体废物污染环境防治法
- 8.地质灾害防治条例

### 附录二：

- 1.中华人民共和国水土保持法（修订草案）
- 2.关于《中华人民共和国水土保持法（修订草案）》的说明
- 3.中华人民共和国水土保持法（修订草案二次审议稿）
- 4.全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国水土保持法（修订草案）》审议

结果的报告

5.全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国水土保持法（修订草案二次审议稿）》修改意见的报告

**附录三：**

- 1.我国水土流失问题及防治对策
- 2.十一届全国人大常委会第十六次会议审议水土保持法修订草案的意见
- 3.地方和中央有关部门对水土保持法修订草案的意见
- 4.社会公众对水土保持法修订草案的意见
- 5.中央有关部门和部分专家对水土保持法修订草案的意见
- 6.水土保持法修订草案河南、山西调研情况简报

## 第一部分 释 义

### 第一章 总 则

本章共 9 条，主要对本法的立法目的、调整对象、基本原则和适用范围等重大问题做了规定，是统领全篇的总规则，对其他章节的规定具有概括和指导作用。

**第一条** 为了预防和治理水土流失，保护和合理利用水土资源，减轻水、旱、风沙灾害，改善生态环境，保障经济社会可持续发展，制定本法。

【释义】本条是对水土保持法立法目的的规定。

一、我国水土流失量大面广，危害严重。根据中国水土流失与生态安全综合科学考察结果，我国水土流失面积 356 万平方公里，占国土面积 37%。其中，水力侵蚀面积 165 万平方公里，风力侵蚀 191 万平方公里。水土流失遍布全国各地，几乎所有省（自治区、直辖市）都不同程度地存在；不但发生在山区、丘陵区、风沙区，而且平原地区和沿海地区也存在；不仅发生在农村，而且在城市、开发区和交通工矿区也大量产生。因水土流失，我国年均土壤流失量 45 亿吨，损失耕地 100 万亩，水库淤积泥沙 16.24 亿立方米。全国现有坡耕地 3.59 亿亩，每年土壤流失量约 15 亿吨。因水土流失造成的经济损失相当于当年 GDP 总量的 3.5%。“十五”期间，全国各类生产建设项目扰动土地面积 5.53 万平方公里，弃土弃渣量 92.1 亿吨，造成的水土流失比自然状态下高出数十倍、甚至上百倍，危害十分严重，恢复难度大。严重的水土流失导致土地退化，毁坏耕地，加剧旱情发展，威胁国家粮食安全；加剧洪涝灾害，对我国防洪安全构成巨大威胁，并进一步影响到公共安全；削弱生态系统的调节功能，成为我国生态安全的重要制约因素；降低涵养水源能力，加重土壤面源污染，对我国饮水安全构成严重威胁，既是我国重大的生态环境问题，也是制约我国经济社会可持续发展的重要因素。

二、本法的立法目的主要包含以下四方面内容

1.预防和治理水土流失。预防和治理水土流失是基于我国水土流失十分严重的现实国情提出的。水土流失既是资源问题，又是环境问题，既是土地退化和生态恶化的主要形式，也是土地退化和生态恶化程度的集中反映，对经济社会发展的影响是多方面的、全局性的和深远的，甚至是不可逆的。加快水土流失防治进程，维护和改善生态环境，是当前我国生态环境建设的一项重要而紧迫的战略任务。预防和治理水土流失总的指导思想：一是对生态环境良好，但水土流失潜在威胁较大区域，依据实际情况，采取禁止和限制开发等保护性措施，尽可能减少对地表的扰动，控制水土流失的发生和发展；二是对可能产生水土流失的人为活动，包括农业生产活动以及基础设施建设、矿产资源开发、城镇建设等各类生产建设活动，



实行严格监管，最大限度地减少人为水土流失及可能发生的危害；三是对历史原因和自然因素造成的水土流失进行综合治理，提高土地生产力，恢复生态环境。

2.保护和合理利用水土资源。水是生命之源，土是万物之本，水土资源是人类赖以生存和发展的基础性资源。我国水土资源绝对量大、相对量少、后备严重不足，时空分布不均衡、利用难度较大。保护和合理利用水土资源，对于有效防治水土流失，维护和提高区域水土保持功能，保护和改善生态环境具有重要意义。保护和合理利用水土资源，关键是要改变落后、粗放和无节制的利用方式，摒弃重开发、轻保护，重眼前、轻长远的传统观念和做法，坚持保护与开发相结合，实现水土资源的可持续利用。

3.减轻水、旱、风沙灾害，改善生态环境。水土流失破坏土地资源，造成土地退化，降低水源涵养能力，大量泥沙淤积江河湖库，加剧水、旱、风沙灾害，恶化生态环境。只有有效防治水土流失，才能从源头上减少水、旱、风沙灾害发生的频率，降低危害程度，达到维护和改善生态环境的目的。

4.保障经济社会可持续发展。进入新世纪，随着我国现代化进程的加快，人口、资源和环境之间的矛盾日益突出。实现水土资源的可持续利用和生态环境的可持续维护，保障经济社会可持续发展是水土保持工作的根本目标。水土保持在生态建设中具有独特的优势，能够充分考虑自然、社会等各种因素，统筹协调各方面力量，科学配置各项措施，确保人口、资源、环境和经济社会的协调发展。

三、应高度重视水土流失预防和治理工作。预防和治理水土流失是水土保持工作的基本要求；保护和合理利用水土资源是防治水土流失的途径和手段；减轻水、旱、风沙灾害、改善生态环境，保障经济社会可持续发展是水土保持工作的最终目的。实践证明，在水土流失未得到有效治理的情况下，水土资源就不能持续利用，生态环境就不能持续维护，广大水土流失区经济社会就不可能稳定、健康发展，长期困扰我国大部分地区的干旱、洪涝问题也不可能得到有效解决，而且会严重影响其他地区的经济社会发展。没有大江大河中上游的水土保持，就难以确保下游地区的长久安澜。如果任由大范围的水土流失发展下去，不但会严重影响国家的生态安全、粮食安全和供水安全，甚至会丧失人们赖以生存和发展的基础。因此，当前和今后一个时期必须高度重视水土保持工作，加快水土流失防治步伐，为经济社会可持续发展提供支撑和保障。

**第二条 在中华人民共和国境内从事水土保持活动，应当遵守本法。**

本法所称水土保持，是指对自然因素和人为活动造成水土流失所采取的预防和治理措施。

**【释义】**本条是对本法适用范围的规定。

法律的适用范围，也称法律的效力范围，包括法律的时间效力，即法律从什么时候开始发生效力和什么时候失效；法律的空间效力，即法律适用的地域范围；法律对人、事的效力，

即法律对什么人、行为适用。关于本法的时间效力问题，本法第六十条已作规定。

一、本条第一款则对本法适用的地域范围和对人、事的适用范围作出了规定，主要包含两层意思：

1. 本法适用的地域范围，是中华人民共和国境内。一般讲，法律地域效力范围的普遍原则，适用于制定它的机关所管辖的全部领域。《水土保持法》作为全国人大常委会制定的法律，其效力自然在我国境内。这里需要指出的是，根据我国《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》的规定，只有列入这两个基本法附件三的全局性法律，才能在这两个特别行政区适用。《水土保持法》没有被列入这两个基本法的附件三中。因此，《水土保持法》不适用于我国香港和澳门两个特别行政区。

2. 本法适用的主体范围，包括一切从事水土保持活动的单位或个人。这里的“单位”可以是我国的法人和其他组织，也可以是外资企业以及其他组织；“个人”既可以是中国公民个人，也可以是外国人。上述主体在我国境内从事与水土流失预防和治理相关的所有活动，都必须遵守本法。

二、本条第二款规定了水土保持的法律概念，即对自然因素和人为活动造成水土流失所采取的预防和治理措施。因此，水土保持至少包括 4 层含义：自然水土流失的预防、自然水土流失的治理、人为水土流失的预防、人为水土流失的治理。

1. 水土流失是指在水力、风力、重力及冻融等自然营力和人类活动作用下，水土资源和土地生产能力的破坏和损失，包括土地表层侵蚀及水的损失。

2. 自然因素是指水力、风力、重力及冻融等侵蚀营力。这些营力造成的水土流失分别为水力侵蚀、风力侵蚀、重力侵蚀、冻融侵蚀和混合侵蚀。

水力侵蚀，是指土壤及其母质在降雨、径流等水体作用下，发生解体、剥蚀、搬运和沉积的过程，包括面蚀、沟蚀等。

风力侵蚀，是指风力作用于地面而引起土粒、沙粒飞扬、跳跃、滚动和堆积的过程。沙尘暴是风力侵蚀的一种极端表现形式。

重力侵蚀，是指土壤及其母质或基岩在重力作用下，发生位移和堆积的过程，包括崩塌、泻流和滑坡等形式。

冻融侵蚀，是指土体和岩石经反复冻融作用而破碎、发生位移的过程。

混合侵蚀，是指在两种或两种以上营力共同作用下形成的一种侵蚀类型，如崩岗、泥石流等。

3. 人为活动造成的水土流失，即人为水土流失，也指人为侵蚀，是由人类活动，如开矿、修路、工程建设以及滥伐、滥垦、滥牧、不合理耕作等，造成的水土流失。

**第三条 水土保持工作实行预防为主、保护优先、全面规划、综合治理、因地制宜、突出重点、科学管理、注重效益的方针。**

【释义】本条是对水土保持工作方针的规定。

一、水土保持工作方针是指导水土保持工作开展的总则，涵盖水土保持工作的全部内容，具有提纲挈领、全面指导工作实践的作用，在某一具体工作找不到对应条款时，可适用水土保持工作方针来予以解释和解决。在几十年的生产实践中，我国的水土保持工作方针不断完善，对指导全国的水土保持工作起到了十分重要的作用。1957 年国务院发布的《中华人民共和国水土保持暂行纲要》规定水土保持工作的首要任务是治理，对预防保护工作也提出了要求。1982 年国务院发布的《水土保持工作条例》提出了“防治并重，治管结合，因地制宜，全面规划，综合治理，除害兴利”的水土保持工作方针。1991 年颁布实施的《水土保持法》提出的水土保持工作方针是“预防为主，全面规划，综合防治，因地制宜，加强管理，注重效益”。

二、本条修订增加了“保护优先”和“突出重点”的内容，并将“综合防治”修订为“综合治理”，“加强管理”修订为“科学管理”，使水土保持工作方针更加科学和完善。一是进一步强化了“预防”的地位，体现了我国生态建设与保护由事后治理向事前预防的战略性转变。二是原“综合防治”之中的“防”，已经在“预防为主”中体现了其含义，故将其修订为“综合治理”。三是强调因地制宜和突出重点要相辅相成。针对我国水土流失防治任务非常艰巨和国家财力相对有限的现实国情，既要全面重视、整体推进，又要突出重点，尤其是对重点地区、事关国计民生的重大问题要针对性地开展重点防治。四是强调水土保持管理的科学性。水土保持作为社会公益性事业，科学管理是政府依法行政、规范行政，提高行政效率的必然要求，是现代政府职能的具体体现。

三、修订后水土保持工作方针体现了四个层次的含义：

“预防为主，保护优先”为第一个层次，体现的是预防保护在水土保持工作中的重要地位和作用，即在水土保持工作中，首要的是预防产生新的水土流失，要保护好原有植被和地貌，把人为活动产生的新的水土流失控制在最低程度，不能走先破坏后治理的老路。

“全面规划，综合治理”为第二个层次，体现的是水土保持工作的全局性、长期性、重要性和水土流失治理措施的综合性。对水土流失防治工作必须进行全面规划，统筹预防和治理、统筹治理的需要与投入的可能、统筹各区域的治理需求、统筹治理的各项措施。对已发生水土流失的治理，必须坚持以小流域为单元，工程措施、生物措施和农业技术措施优化配置，山水田林路村综合治理，形成综合防护体系。

“因地制宜，突出重点”为第三个层次，体现的是水土保持措施要因地制宜，防治工程要突出重点。水土流失治理，要根据各地的自然和社会经济条件，分类指导，科学确定当地水土流失防治工作的目标和关键措施。如黄土高原区，措施配置应以坡面梯田和沟道淤地坝为主，加强基本农田建设，荒山荒坡和退耕的陡坡地开展生态自然修复，或营造以适生灌木为主的水土保持林。长江上游及西南诸河区，溪河沿岸及山脚建设基本农田，在山腰建设茶叶、柑桔等经果林带，在山顶营造水源涵养林，形成综合防治体系。东北黑土区，治理措施

应以改变耕作方式、控制沟道侵蚀为重点，有效控制黑土流失或退化的趋势，使黑土层厚度不再变薄。西南岩溶区，应紧紧抓住基本农田建设这个关键，有效保护和可持续利用水土资源，提高环境承载力。西北草原区，加强对水资源的管理，合理和有效利用水资源，控制地下水位的下降。对已经退化的草地实施轮封轮牧，有条件的建设人工草场，科学合理地确定单位面积的载畜量。当前，我国水土流失防治任务十分艰巨，国家财力还较为有限，因此，水土流失治理一定要突出重点，由点带面，整体推进。当前国家水土流失治理的重点区域应当是黄河中游、长江上游、珠江上游、东北黑土区等水土流失严重的大江大河中上游地区。黄河中游的黄土高原区则要将多沙粗沙区治理作为重中之重。治理的措施上要抓住坡耕地改造这个关键。

“科学管理，注重效益”为第四个层次，体现的是对水土保持管理手段和水土保持工作效果的要求。随着现代化、信息化的发展，水土保持管理也要与时俱进，引入现代管理科学的理念和先进技术手段，促进水土保持由传统向现代的转变，提高管理效率。注重效益是水土保持工作的生命力。水土保持效益主要包括生态、经济和社会三大效益。在防治水土流失工作中要统筹兼顾三大效益，妥善处理国家生态建设、区域社会发展与当地群众增加经济收入需求三者的关系，把治理水土流失与改善民生、促进群众脱贫致富紧密结合起来，充分调动群众参与治理的积极性。

**第四条** 县级以上人民政府应当加强对水土保持工作的统一领导，将水土保持工作纳入本级国民经济和社会发展规划，对水土保持规划确定的任务，安排专项资金，并组织实施。

国家在水土流失重点预防区和重点治理区，实行地方各级人民政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度。

【释义】本条是对县级以上人民政府水土保持工作责任和重点防治区政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度的规定。

一、水土保持事关国计民生，是政府的一项重要职责。珍贵而近于不可再生的土壤资源是生态系统的基础，是农业文明的基础，是人类赖以生存的基础。水土流失及水土保持状况是衡量区域经济社会可持续发展的重要指标。防治水土流失，保护水土资源对人类可持续发展起着关键性作用。水土保持是可持续发展的重要内容，是全面建设小康社会的基础工程，是促进人与自然和谐的重要途径，是中华民族生存发展的长远大计，是我们必须长期坚持的一项基本国策。水土保持的艰巨性、长期性、广惠性和公益性，决定了水土保持任务的落实不能完全依靠和运用市场经济机制进行，而必须发挥政府的组织引导作用，通过运用经济、技术、政策和法律、行政等各种手段，组织和调动社会各方面力量，完成水土保持规划确定的目标和任务。60 多年的实践充分证明，要搞好水土保持工作，必须依靠各级人民政府的高度重视，并列入政府重要工作职责，加强组织领导，加强宏观调控，各部门协调配合，制定和落实各项方针政策，充分发挥国家、单位和广大群众的积极性，才能真正取得成效。这



是《水土保持法》的重要规定，从法律上明确各级人民政府必须抓好水土保持工作。

二、纳入国民经济和社会发展规划是落实政府水土保持职责的具体体现。将水土保持规划确定的目标和任务纳入国民经济和社会发展规划、并在财政预算中安排水土保持专项资金是确保水土保持规划实施的重要前提条件。各级政府每五年一次制定的国民经济和社会发展规划，主要阐述本级政府的发展战略，明确本级政府五年内的工作重点，是本阶段当地经济社会发展的蓝图，是当地各项工作的纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职责的重要依据。因此，在各级人民政府每五年一次的规划中，应当包括水土保持工作方面的任务和具体指标，将水土保持工作与当地经济社会发展有机结合起来。

三、建立和完善政府目标责任制是强化政府水土保持职责的重要保障。对水土流失重点防治区地方人民政府实行水土保持目标责任制和考核奖惩制度是强化水土保持政府管理责任，推动水土保持工作顺利开展的重要举措和制度保障。实行地方各级人民政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度，包括以下几方面的内容：一是明确各级水土保持目标责任制和考核奖惩制度的范围。上一级人民政府在其确定的重点预防区和重点治理区范围内，对下一级人民政府进行考核和奖惩。如国务院划定并公告国家级重点预防区和重点治理区，并对重点预防区和重点治理区范围涉及的有关省（自治区、直辖市）人民政府实施水土保持目标责任制和考核奖惩制度。相应地，省级人民政府划定并公告省级重点预防区和重点治理区，并对本级重点预防区和重点治理区范围涉及的有关市（地、盟）人民政府实施水土保持目标责任制和考核奖惩制度。二是明确水土保持目标责任制和考核奖惩制度的具体内容。将年度生产建设项目水土保持方案编报和实施率、水土流失治理面积、水土保持投入占财政收入的比例等可量化、可测定的指标作为考核内容，并将这些指标纳入政府目标管理。三是明确水土保持目标责任制和考核奖惩制度的具体考核奖惩措施。把水土保持工作目标任务完成情况作为评价各级政府年度工作的评价内容之一，通过一定的程序进行考核，将考核结果与具体的奖惩挂钩。

## **第五条 国务院水行政主管部门主管全国的水土保持工作。**

国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构（以下简称流域管理机构），在所管辖范围内依法承担水土保持监督管理职责。

县级以上地方人民政府水行政主管部门主管本行政区域的水土保持工作。

县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门按照各自职责，做好有关的水土流失预防和治理工作。

**【释义】**本条是对水土保持管理体制的规定。

一、水行政主管部门主管水土保持工作是由水土保持工作的特点决定、并经过长期实践形成的。1949年，水土保持管理工作由农业部负责。1952年水土保持工作划归水利部管理。1957年，为了加强水土保持工作的统一领导和部门之间的密切配合，国务院发布《中华人

民共和国水土保持暂行纲要》，决定在国务院领导下成立全国水土保持委员会，统一管理全国的水土保持工作，办公室设在水利部；同时要求凡有水土保持任务的省，都应该在省人民委员会领导下成立水土保持委员会。1958 年，水利部与电力工业部合并成立水利电力部，国务院决定除黄河流域水土保持日常工作仍由黄委会负责外，将原由水利部主管的农田水利（含水土保持）工作划归农业部统一管理。1961 年精简机构时，国务院水土保持委员会连同其它一些机构一并撤销，同年又得到恢复。1965 年，国务院批准了《农业部、水利电力部关于将农田水利业务和水土保持的日常工作由农业部移交水电部管理的联合报告》和两部有关交接事项的协议，将农田水利业务和水土保持工作移交水电部管理。同年，水电部成立了农田水利局，主管农田水利和水土保持工作。1979 年，国家撤销水利电力部，分设水利部和电力工业部，水利部在农田水利局设立了水土保持处。1982 年，水利部与电力工业部合并，成立水利电力部，农田水利局改名为农田水利司，归口管理全国水土保持工作。同年出台的《水土保持工作条例》明确水利电力部主管全国水土保持工作，并成立全国水土保持工作协调小组，协调小组办公室设在水利电力部。1986 年，水利电力部决定农田水利司更名为农村水利水土保持司。1988 年，国务院撤销全国水土保持工作协调小组，成立全国水资源与水土保持工作领导小组，办公室设在水利部农村水利水土保持司，并将水土保持处分设为治理处和监督处，1992 年该领导小组撤销。1991 年《水土保持法》出台，规定“国务院水行政部门主管全国的水土保持工作。县级以上地方人民政府水行政主管部门，主管辖区内的水土保持工作”（第六条），明确水行政主管部门主管水土保持工作。1993 年，水利部在机构改革时单设了水土保持司，下设生态处、监督处和规划处，主要职能是：主管全国水土保持工作，组织全国水土保持重点治理区的工作，协调水土流失综合治理；对有关法律、法规的执行情况依法实施监督。2008 年，国务院新制定的关于国务院组成部门、直属机构和部委管理国家局的《主要职责、内设机构和人员编制规定》（国务院“三定”方案）明确水利部是水土保持工作的主管部门“负责防治水土流失。拟订水土保持规划并监督实施，组织实施水土流失的综合防治、监测预报并定期公告，负责有关重大建设项目水土保持方案的审批、监督实施及水土保持设施的验收工作，指导国家重点水土保持建设项目的实施”。

新中国成立 60 多年来，水土保持主管部门多次调整，除 1958 年至 1964 年 6 年间部分水土保持工作由农业行政主管部门主管外，水土保持工作一直由水行政主管部门负责。目前，已形成了较为完善的水土保持工作管理体制，在我国水土流失预防和治理实践以及水土保持制度建设上都取得了极为显著的成效。我国现有水土保持机构主要包括水利部水土保持司，七大流域机构水土保持局（处），省、市、县级水行政主管部门水土保持局（处、办），还有协调机构、监测机构、有关科研、大专院校和学会等事业单位。全国大部分县级以上地方人民政府的水土保持管理机构都设在水行政主管部门，一些水土流失面积大、治理任务重的地（市）、县（旗）还单设了水土保持管理机构（与水行政主管部门同级），直接归政府管理。这些部门和机构，维系着我国水土保持工作的正常运转。

二、流域管理机构的水土保持职责。流域管理机构是国务院水行政主管部门的派出机构。目前,《水法》、《防洪法》等法律法规已经规定了流域管理机构在水资源管理、防汛抗洪等方面的职责。多年来,各流域管理机构在水土保持技术指导、国家水土保持重点建设工程管理、生产建设项目水土保持监督检查等方面做了大量工作,对推进流域水土流失预防和治理发挥了重要作用。本法明确了流域管理机构的水土保持监督管理职责,主要包括:对流域内生产建设项目水土保持方案的实施情况进行跟踪检查,发现问题及时处理;对流域内水土保持情况进行监督检查;对流域内水土保持工作进行指导。

三、相关部门的水土保持职责。水土流失防治是一项综合性工作,需要得到各有关部门的密切配合和支持。林业主管部门主要是组织好植树造林和防沙治沙工作,配合水行政主管部门做好林区采伐林木水土流失防治;农业主管部门主要是组织做好农耕地的免耕、等高耕作等水土保持措施;国土资源主管部门主要是在滑坡、泥石流等重力侵蚀区建立监测、预报、预警体系,并采取相应的治理措施,组织做好矿产资源开发、土地复垦过程中的水土流失治理和生态环境恢复工作。发展与改革、财政、环境保护等主管部门要积极配合水行政主管部门做好相应的工作。交通、铁路、建设、电力、煤炭、石油等主管部门要组织做好本行业生产建设活动中的水土流失防治工作。

**第六条 各级人民政府及其有关部门应当加强水土保持宣传和教育,普及水土保持科学知识,增强公众的水土保持意识。**

**【释义】**本条是对各级人民政府及其有关部门水土保持宣传和教育工作职责的规定。

一、增强社会公众水土保持意识是一项重要的政府职责。做好水土流失的预防和治理具有很强的技术性、综合性,水土流失的发生发展和后果显现是一个缓慢的、渐进的,有一个从量变到质变的过程,水土保持效益的显现也是一个长期的、缓慢的过程,容易被社会公众忽视。因此,需要政府和社会公众的高度重视和广泛参与。各级政府要加强组织领导,做好水土保持的宣传教育工作,普及水土保持科学知识,增强社会公众对水土流失危害的忧患感,对预防水土流失的责任感,对治理水土流失的紧迫感,增强水土保持法律意识。

二、加强水土保持宣传教育、普及水土保持科学知识是增强公众水土保持意识的重要途径。加强水土保持宣传教育就是要通过政府组织,采取多种形式,广泛、深入、持久地开展宣传教育,使社会公众切实了解水土资源的战略地位、我国水土流失的现状及其危害、水土保持建设成效,增强全社会水土流失忧患意识,增强全民族水土保持责任意识,形成水土保持人人有责,自觉维护、珍惜、合理利用水土资源的氛围。普及水土保持科学知识就是要加大宣传、科普和教育力度,使公众了解水土流失的相关知识,掌握水土保持的相关要求和技能,使每个单位、公民在日常的生产生活中自觉地开展水土流失的预防和治理,成为水土保持的参与者、监督者、推动者。

三、水土保持教育需要从中小学抓起。以中小学为主的水土保持知识教育是水土保持宣

传的基石。青少年时期是一个是非观念和价值观念形成的重要时期，对以后行为将产生深远而重大的影响。教育越是从小抓起，越能留下深刻印象，越能收到长远效果。学校教育对于提高社会公众综合素质具有举足轻重的作用，社会公众水土保持意识的提高在很大程度上有赖于学校教育，因此，将水土保持科学知识纳入中小学教育十分必要。从 2002 年开始，福建省水土保持部门联合教育部门，定期召开全省青少年水土保持普及宣传教育研讨会，开展对水土保持重点县、市的教师进修学院和基点中、小学校教师等师资培训；出版了中小学《水土保持》校本教材，并进入课堂使用，制作了水土保持多媒体教学光盘，建立并开通了中学生水土保持网站，目前，全省已建立了 90 多个水土保持普及教育基点中、小学校。

**第七条 国家鼓励和支持水土保持科学技术研究，提高水土保持科学技术水平，推广先进的水土保持技术，培养水土保持科学技术人才。**

【释义】本条是对国家鼓励和支持水土保持科研和技术推广的规定。

一、本次修订专门增加了“支持”两字，强调国家不仅要鼓励水土保持科学技术研究、提高水土保持科学技术水平、推广先进的水土保持技术、培养水土保持科学技术人才，还要提供相应支持。各级政府以及职能部门的鼓励和支持体现在经费支持，提供科研实验场地、人才培养基地，以及创造良好的科学研究环境等诸多方面。

二、水土保持科学研究是水土保持事业的重要基础。水土流失的发生发展受到地质、土壤、植被、坡度、降雨等一系列因子的影响，具有较为复杂的特征，但又具有一定的规律性，必须开展相关研究，不断探索和掌握水土流失规律，创新水土流失防治的新技术、新方法，为水土流失防治工作提供理论依据和技术支撑。目前，我国在水土流失基础研究和技术开发方面明显落后于生产实践的需求，急需要加强水土流失规律、水土流失监测预报、水土保持治理开发、水土保持效益评估、水土保持生态建设模式等方面的研究。

三、加强技术推广，提高水土保持科技水平。科学技术是推动水土保持快速发展的第一生产力。随着科学技术的快速发展，与水土流失防治相关的新材料、新工艺、新技术不断涌现，将它们应用到水土保持生产实践，将会大大加快水土流失防治速度，提高水土流失防治水平，产生巨大的生态效益和社会效益。由于水土保持的生态效益、社会效益大大高于经济效益，水土保持在新技术、新品种推广等方面迫切需要得到国家的大力支持。

四、水土保持科学技术人才是水土保持事业发展的根本保障。科学技术的研究与推广应用都离不开水土保持科学技术人才。针对目前水土保持事业艰苦、人才队伍不稳定和水土保持科学技术发展落后于生产实践需求的现状，国家应鼓励和支持大专院校、科技机构培养不同层次的水土保持科技人才。创造良好环境，培养优秀科学技术人才，建设一支与水土保持工作相适应的、规模与结构合理的水土保持科技人才队伍，为我国水土保持科学技术发展提供充分的人才支撑和智力保证。



**第八条** 任何单位和个人都有保护水土资源、预防和治理水土流失的义务，并有权对破坏水土资源、造成水土流失的行为进行举报。

【释义】本条是对单位和个人水土流失防治义务以及监督举报权利的规定。

一、任何单位和个人都有保护水土资源、预防和治理水土流失的义务，包括对现有的水土资源进行保护、对自身生产建设活动中可能产生的水土流失进行预防和对已经产生的水土流失进行治理等。

二、任何单位和个人都有保护水土资源、预防和治理水土流失的义务，包含以下四个方面的内容：第一，保护水土资源，预防水土流失是全社会的普遍义务。水土资源是全民族共有、全社会受益的资源，是需要留给子孙后代永续利用的资源。因此，预防流失，保持水土，人人有责。第二，全社会都有治理水土流失义务。对于目前已经存在的水土流失，包括因自然因素形成的和历史上生产建设等人为活动造成的水土流失，需要全社会承担治理的义务。第三，对于使用已存在或正在产生水土流失的土地的单位和个人，有义务在所使用土地上采取一定的预防和治理措施，使水土流失得到有效治理，使水土资源能够持续利用。第四，从事可能引起水土流失的生产建设活动的单位和个人，对生产建设过程中可能造成的水土流失，有义务采取预防措施；对已经造成的水土流失有义务采取治理措施。

三、任何单位和个人都有权对破坏水土资源、造成水土流失的行为进行举报。水土资源是社会共有的财富，是每个社会成员的财富。任何单位和个人，只要发现有破坏水土资源和造成水土流失的行为，无论这种破坏行为是否直接影响了自身利益，都有权利向有关部门进行举报，协助水行政主管部门加强监督管理，形成保护水土资源的社会氛围。破坏水土资源、造成水土流失的行为主要包括：毁林、毁草开垦和采集发菜，违法开垦种植农作物，向江河、湖泊、水库等倾倒砂、石、土、矸石、尾矿、废渣，随意取土、采石、挖砂等生产建设活动，破坏水土保持设施的行为，可能造成水土流失的生产建设项目未编报水土保持方案即开始施工，水土保持设施未验收就投入生产，以及本法规定的其他可能造成水土流失的行为。对破坏水土资源、造成水土流失的行为，任何单位和个人可以向当地县级以上人民政府水行政主管部门或水土保持管理机构举报。各级水行政主管部门或水土保持工作管理机构要为举报创造条件，要向社会公告接受举报的单位电话、邮箱、收信地址等内容，举报电话要专人执守，要制定相应的举报处理工作制度，规范接受举报、检查核实、处理、反馈等一系列程序，及时向举报人反馈所举报问题的核实和处理结果。同时，水行政主管部门要切实保护举报人的合法权益。对于打击报复举报人的，一经查实要严肃处理，打击报复行为构成犯罪的，要移交司法机关依法追究刑事责任。

**第九条** 国家鼓励和支持社会力量参与水土保持工作。

对水土保持工作中成绩显著的单位和个人，由县级以上人民政府给予表彰和奖励。

【释义】本条是对鼓励和支持社会力量参与水土保持工作及表彰奖励的规定。

一、本条增加了“国家鼓励和支持社会力量参与水土保持工作”的内容；在原《水土保持法》中的“人民政府”前增加“县级以上”；在原《水土保持法》“奖励”前增加“表彰”。既是对政府管理职责的具体规定，也是对社会力量参与水土流失预防和治理活动的引导和鼓励。该条与本法第八条、第三十三条、第三十四条、第三十九条一起构成鼓励和支持参与水土流失防治的基本制度框架。

二、本条规定包含以下两个方面的内容：首先水土流失预防和治理需要全社会的广泛参与，其次各级政府以及有关部门要制定资金、税收、信贷、技术服务和权益保护等相关政策措施，鼓励和支持社会力量积极主动地保护水土资源，按照水土保持规划参与承包治理荒山、荒沟、荒丘、荒滩；鼓励和支持农村集体经济组织和村民对自己所有或使用的土地上的水土流失进行治理；鼓励和支持生产建设单位和个人按照水土保持法的规定和水土保持技术要求对生产建设过程中的水土流失进行预防和治理。各级政府要保护参与治理的单位和个人从治理成果中取得的合法收益，保障他们的合法权益不受侵犯。

三、县级以上人民政府应当表彰和奖励水土保持工作中成绩显著的单位和个人。本规定包含以下几个方面的内容：一是规定了表彰奖励的主体是县级以上各级人民政府，包括以人民政府的名义表彰，以人事或干部主管部门的名义表彰和以水行政主管部门的名义表彰等。二是规定表彰奖励的对象是水土保持成绩显著的单位和个人。单位可以是企业、事业单位，各级政府的组成部门，也可以是其他非政府组织等；个人可以是中国公民，也可以是外国人。表彰的对象还可以是生产建设项目和水土保持综合防治工程。三是规定表彰奖励的范围应当是与水土保持工作相关的各个方面。如水土流失预防和治理，水土保持管理，科学研究和技术推广、监测、宣传、教育和违法行为举报等。四是表彰奖励的方式方法。一类是精神方面的奖励，可以采取表扬、嘉奖、通报表彰、授予光荣称号等具体形式，如先进单位、先进个人、示范工程、示范流域（区）、示范县、示范城市等；一类是物质方面的奖励，可以采取发给一定数额的奖金、晋升工资级别等形式。具体工作中可以采用一种形式或者同时采用两种形式。

## 第二章 规划

水土保持规划是国民经济和社会发展规划体系的重要组成部分，是依法加强水土保持管理的重要依据，是指导水土保持工作的纲领性文件。新法在原法第七条关于规划的规定的基础上，专门增加了规划一章，共 6 条，对水土保持规划的编制、审批、实施等作出了明确规定，进一步强化了规划的法律地位。

**第十条** 水土保持规划应当在水土流失调查结果及水土流失重点预防区和重点治理区划定的基础上，遵循统筹协调、分类指导的原则编制。

【释义】本条是对水土保持规划编制的依据和原则的规定。

一、本条明确规定了水土流失调查结果和重点防治区的划定是编制水土保持规划的基础，统筹协调、分类指导是水土保持规划编制应遵循的原则。这条规定较原《水土保持法》更为具体，更具有针对性和操作性。

二、水土保持规划编制的基础。水土流失调查结果主要包括水土流失的分布、类型、面积、成因、程度、危害、发生发展规律以及防治情况等。开展水土流失调查是因地制宜、因害设防、有针对性地开展水土保持工作的前提和基础。划定水土流失重点预防区和重点治理区，实行分区防治、分类管理，是统筹协调、突出重点，有效开展水土保持工作的重要依据。作为指导水土保持工作的纲领性文件，水土保持规划只有在水土流失调查结果和重点防治区划定的基础上进行编制，才更具有科学性、针对性、指导性和可操作性。

三、水土保持规划编制的原则。水土保持是一项复杂的、综合性很强的系统工程，涉及水利、国土、农业、林业、交通、能源等多学科、多领域、多行业、多部门。编制水土保持规划一定要坚持统筹协调的原则，充分考虑自然、经济和社会等多方面的影响因素，协调好各方面关系，规划好水土保持目标、措施和重点，最大限度地提高水土流失防治水平和综合效益。

我国幅员辽阔，自然、经济、社会条件差异大，水土流失范围广、面积大，形式多样、类型复杂。水力、风力、重力、冻融及混合侵蚀特点各异，防治对策和治理模式各不相同。因此，必须从实际出发，坚持分类指导的原则，对不同区域、不同侵蚀类型区水土流失的预防和治理区别对待，因地施策、因势利导，不能“一刀切”。

**第十一条** 国务院水行政主管部门应当定期组织全国水土流失调查并公告调查结果。

省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门负责本行政区域的水土流失调查并公告调查结果，公告前应当将调查结果报国务院水行政主管部门备案。

【释义】本条是对水土流失调查及其结果公告的规定。

一、水土流失调查及其公告，是水行政主管部门的一项重要职责，也是水土保持工作的

重要基础。调查及其公告制度有利于各级政府建立水土保持目标责任制，增强使命感和紧迫感，有利于政府掌握水土流失状况，制定防治方略。这项制度也是对法律赋予公民知情权、参与权和监督权的尊重，是法治政府的体现，有利于提高全民的水土保持意识，调动社会力量参与水土流失防治的积极性。

二、本条第一款，明确规定了全国水土流失调查及其公告的主体是水利部，这是本法第五条“国务院水行政主管部门主管全国的水土保持工作”规定的具体体现。本款所规定的水土流失调查是指在全国范围内定期开展普查的一项制度。定期开展水土流失调查一般要求调查周期与国民经济和社会发展规划相协调，如国家特殊需要也可适时开展调查。本款所规定的水土流失调查结果的公告内容主要应包括：水土流失面积、侵蚀类型（包括水力侵蚀、重力侵蚀、风力侵蚀、冻融侵蚀）、分布状况（行政区域和流域）和流失程度（土壤侵蚀模数和土壤侵蚀强度）、水土流失成因（自然因素与人为因素）、水土流失造成危害及其趋势、水土流失防治情况及其效益等。

水土流失面积、分布状况有着明显的时段特征，存在一个从量变到质变的过程，定期在全国范围内开展调查的频次要适度。过于频繁，不能反映水土流失的宏观变化，实际意义也不大，一定程度上还会造成人力、物力和财力的浪费；间隔过长，无法掌握水土流失变化情况，也会淡化社会对水土流失的警觉和关注，很大程度上影响政府的宏观决策。根据我国以往开展全国调查的经验，5年开展一次比较适宜。

三、本条第二款规定了省级水土流失调查及其公告的主体、备案制度。本款所规定的省级水土流失调查是指在行政区域内开展的普查，调查主体是省级水行政主管部门。省级调查与公告一般应服从全国性定期调查的总体部署。如有特殊情况，可适当加密频次、自行确定调查范围。省级水行政主管部门在水土流失调查结果公告前须向水利部进行备案，这是一项法定的管理程序。备案的目的是接受备案机关对省级水土流失调查结果的审核，确保调查结果符合有关要求。

**第十二条** 县级以上人民政府应当依据水土流失调查结果划定并公告水土流失重点预防区和重点治理区。

对水土流失潜在危险较大的区域，应当划定为水土流失重点预防区；对水土流失严重的区域，应当划定为水土流失重点治理区。

【释义】本条是对划定水土流失重点预防区和重点治理区的规定。

一、划分水土流失重点防治区是开展水土保持工作的重要基础。我国水土流失分布面广、类型多，土壤侵蚀强度及危害程度差异极大，对国家生态安全、经济发展和群众生活的影响也不同，需要有针对性地采取不同的水土流失防治措施。划分重点防治区，其目的就是实行分区防治，分类指导，有效开展水土流失预防和治理。

二、划定并公告水土流失重点防治区是县级以上人民政府的一项职责。重点防治区的划

分涉及多个部门和多方利益，需要政府组织、协调才能完成。经政府划定并公告的水土流失重点防治区，既具有法律保障效力，又是科学开展防治工作的重要依据。

三、划定水土流失重点预防区和重点治理区的依据。本条第二款明确规定了水土流失潜在危险较大的区域，应当划定为水土流失重点预防区；水土流失严重的区域，应当划定为水土流失重点治理区。水土流失潜在危险较大的区域是指目前水土流失较轻、但潜在水土流失危险程度较高、对国家或区域防洪安全、水资源安全以及生态安全有重大影响的生态脆弱或敏感地区。这些地区一般人为活动较少，大多处在森林区、草原区、重要水源区、萎缩的自然绿洲区，主要包括江河源头区、水源涵养区、饮用水水源区等重要的水土保持功能区域。水土流失严重地区主要是指人口密度较大、人为活动较为频繁，自然条件恶劣、生态环境恶化、水旱风沙灾害严重，水土流失是当地和下游国民经济和社会发展主要制约因素的区域。

水土流失重点防治区分为四级，即国家级、省级、市级和县级。具体划定时，需要审慎对待、科学论证。

**第十三条** 水土保持规划的内容应当包括水土流失状况、水土流失类型区划分、水土流失防治目标、任务和措施等。

水土保持规划包括对流域或者区域预防和治理水土流失、保护和合理利用水土资源作出的整体部署，以及根据整体部署对水土保持专项工作或者特定区域预防和治理水土流失作出的专项部署。

水土保持规划应当与土地利用总体规划、水资源规划、城乡规划和环境保护规划等相协调。

编制水土保持规划，应当征求专家和公众的意见。

【释义】本条是对水土保持规划内容、与有关规划关系以及编制中征求意见的规定。

一、本条第一款是关于水土保持规划内容的规定，主要包括水土流失状况、水土流失类型区划分、水土流失防治目标、任务和措施。编制规划时，一是要系统分析评价区域水土流失的强度、类型、分布、原因、危害及发展趋势，全面反映水土流失状况。二是要根据规划范围内各地不同的自然条件、社会经济情况、水土流失及发展趋势，进行水土流失类型区划分和水土保持区划，确定水土流失防治的主攻方向。三是根据区域自然、经济、社会发展需求，因地制宜，合理确定水土流失防治目标。一般以量化指标表示，如新增水土流失治理面积、林草覆盖率、减少土壤侵蚀量、水土流失治理度等。四是分类施策，确定防治任务，提出防治措施，包括政策措施、预防措施、治理措施和管理措施等。

二、本条第二款是关于水土保持规划分类的规定。水土保持规划分为总体规划和专项规划两大类。对行政区域或者流域预防和治理水土流失、保护和合理利用水土资源作出的整体部署，是总体规划；根据整体部署对水土保持某一专项工作或者某一特定区域预防和治理水土流失作出的专项部署，是专项规划。相对而言，水土保持总体规划种类比较简单，是中央、



省级、市级和县级政府为完成水土保持全面工作目标和任务，对水土保持各方面工作所做出的全局性、综合性的总体部署。水土保持专项规划种类则相对较多，如预防保护、监督管理、综合治理、生态修复、监测预报、科研与技术推广、淤地坝建设、黑土地开发整治、崩岗侵蚀治理等专项规划。专项规划应当服从总体规划。

三、本条第三款规定了水土保持规划应当与土地利用总体规划、水资源规划、城乡规划和环境保护规划等相互协调。土地利用总体规划、水资源规划、城乡规划和环境保护规划等是根据自然及资源状况和经济社会发展的要求，对土地及水资源的保护、开发和利用的方向、规模、方式，以及对城市及村镇布局与建设、环境保护与治理等方面做出的全局性、整体性的统筹部署和安排。这些规划的实施，涉及大量的水土流失预防和治理的问题，规划编制时应当适应国家和区域水土保持的要求，安排好水土流失防治措施。同时，开展水土流失预防和治理也要考虑国家对土地和水资源的保护、开发利用，以及城乡建设和环境保护的需要，既要做好水土保持的支撑作用，也要确保水土资源得到有效保护和可持续利用。

四、本条第四款规定了编制水土保持规划应当征求专家、公众的意见。决策的科学化和民主化是法治政府、服务型政府的重要体现。国际上许多发达国家，对涉及影响生态环境的各种行为，包括政府开展的规划活动和各类开发、生产、建设活动，在规划的编制和项目的可行性研究阶段，都广泛征求社会各方面的意见，提高规划或项目建设的科学性、可行性和可操作性。水土保持规划的编制不仅是政府行为，也是社会行为。征求有关专家意见，目的是提高规划的前瞻性、综合性和科学性；征求公众意见，目的是听取群众的意愿和呼声，维护群众的利益，提高规划的针对性、可操作性和广泛性。在规划过程中，让社会各界广泛参与，对水土保持规划出谋献策，才可以做到民主集智、协调利益、达成共识，使政府决策充分体现人民群众的意愿，使水土保持规划所确定的目标和任务转化为社会各界的自觉行动，也是落实群众的知情权、参与权、监督权的重要途径。如果没有公众参与，不广泛听取意见，所制定的水土保持规划就难以被社会公众所认同，在实施过程中就难以得到全社会广泛支持和配合，水土保持规划的实施就难以达到预期的效果。

**第十四条** 县级以上人民政府水行政主管部门会同同级人民政府有关部门编制水土保持规划，报本级人民政府或者其授权的部门批准后，由水行政主管部门组织实施。

水土保持规划一经批准，应当严格执行；经批准的规划根据实际情况需要修改的，应当按照规划编制的程序报原批准机关批准。

**【释义】**本条是对水土保持规划编制、批准及修改程序及效力的规定。

一、本条第一款是关于水土保持规划编制、批准和实施主体的规定。一是规定了水行政主管部门会同同级政府其他部门编制水土保持规划。编制水土保持规划由水行政主管部门牵头负责，能够从总体上把握水土保持工作的方向；会同发展改革、财政、林业、农业等部门，有利于多部门配合协调，促进防治任务的落实。二是规定了规划须经本级人民政府或者其授

权的部门批准。授权的部门一般是指同级人民政府发展改革等综合部门。三是规定了水行政主管部门是规划组织实施的主体。

二、本条第二款规定了经批准的水土保持规划应当严格执行。其目的是维护规划的权威性，以确保规划的实施，确保防治任务的落实和目标的实现，确保水土资源得以永续保护和合理利用，确保国家和民族生存发展空间得以可持续维护。经批准的水土保持规划是水土保持工作的总体方案和行动指南，具有法律效力，违反了水土保持规划就是违法。主要表现在两个方面：一方面水土保持规划所确定的目标任务，应当纳入政府目标责任和考核奖惩体系，政府及相关部门如不采取有效措施予以实现，是一种行政不作为；另一方面水土保持规划所划定的水土流失重点防治区及其确定的对策措施，政府及有关部门、相关利害关系人应当服从和落实。如水土保持规划明确重点预防保护区内禁止或限制的生产建设活动，公民、法人和其他组织都应遵守，政府及有关部门应当在行政审批、监督管理方面予以落实。

三、本条第二款同时规定了规划修改的程序。对因形势发生变化，确需修改部分规划内容，规定了必须按照规划编报程序报原批准机关批准，这样规定既维护了已经批准规划的严肃性、减少修订的随意性，又考虑到由于情况发生变化对规划某些内容确需修订的灵活性。

**第十五条** 有关基础设施建设、矿产资源开发、城镇建设、公共服务设施建设等方面的规划，在实施过程中可能造成水土流失的，规划的组织编制机关应当在规划中提出水土流失预防和治理的对策和措施，并在规划报请审批前征求本级人民政府水行政主管部门的意见。

【释义】本条是对基础设施建设等规划中的水土流失防治对策、措施要求的规定。

基础设施建设、矿产资源开发、城镇建设、公共服务设施建设等规划，是对各自领域发展方向和区域性开发、建设的总体安排和部署。列入这些规划的生产建设项目，实施时不可避免要扰动、破坏地貌植被，引起水土流失和生态环境的破坏。因此，本法规定，编制有关基础设施、矿产资源开发、城镇建设和公共服务设施建设等规划时，组织编制机关应当从水土保持角度，分析论证这些规划所涉及的项目总体布局、规模以及建设的区域和范围对水土资源和生态环境的影响，并提出相应的水土流失预防和治理的对策和措施；对水土保持功能造成重大影响的，应在规划中单设水土保持篇章。同时，本条规定，规划的组织编制机关应当在规划报请批准前征求同级人民政府水行政主管部门意见，并采取有效措施，落实水土保持的有关要求，确保这些规划与批准的水土保持规划相衔接；确保规划确定的发展部署和水土保持安排，符合本法规定的禁止、限制、避让的规定，符合预防和治理水土流失、保护水土资源和生态环境的要求。

做好这些规划的审查和问题反馈工作是水行政主管部门一项重要的工作职责。各级水行政主管部门应按照规划管理程序，从源头上把好规划的水土保持审查关，实现水土流失和生态环境由事后治理向事前预防保护的转变。

### 第三章 预 防

本章是对水土流失预防的规定。共 14 条，比原《水土保持法》增加 5 条，进一步强化了预防为主、保护优先的水土保持工作方针。主要内容包括地方政府预防水土流失的职责，在水土流失严重、生态脆弱地区等特殊区域禁止和限制性规定，生产建设项目水土保持方案管理、设施验收制度等。

**第十六条** 地方各级人民政府应当按照水土保持规划，采取封育保护、自然修复等措施，组织单位和个人植树种草，扩大林草覆盖面积，涵养水源，预防和减轻水土流失。

**【释义】** 本条是对地方各级人民政府加强生态建设预防和减轻水土流失等职责的规定。

一、扩大林草覆盖面积，涵养水源，预防和减轻水土流失是地方各级人民政府的一项重要职责。水土保持，重在预防保护。特别是在一些生态脆弱、敏感地区，一旦造成水土流失，恢复的难度非常大，有的甚至无法恢复。地方各级人民政府应当高度重视水土流失预防工作，坚持“预防为主，保护优先”的水土保持工作方针，把预防保护工作摆在首要位置，广泛发动群众，组织协调，按照水土保持规划确定的区域，保护地表植被，采取封育保护、自然修复等措施，扩大林草覆盖，有效预防水土流失的发生。

二、开展封育保护、自然修复和植树种草应当按照批准的水土保持规划。水土流失防治的工程措施、植物措施、保护性耕作措施都应按照经批准的水土保持规划统筹安排、科学配置。地方政府应按经批准的、完整统一的水土保持规划组织实施水土保持植被建设。

三、封育保护、自然修复是水土保持预防保护主要的措施。封育保护、自然修复是指在地广人稀、降雨条件适宜、水土流失相对较轻的山区、丘陵区，通过采取禁垦、禁牧、禁伐或轮封轮牧等措施，封山育林或育草，转变农牧业生产方式，控制人们对大自然的过度干扰、索取和破坏，依靠生态系统的自我修复能力，恢复植被生长，提高植被覆盖度，减轻水土流失。封育保护、自然修复的核心是减少人为干扰，依靠植被自然恢复维护、恢复和改善生态系统功能，减轻水土流失，改善生态环境。采取封育保护、自然修复，既是尊重自然规律的做法，也是现阶段我国生产力发展水平的现实选择。实践证明，充分发挥大自然的力量，依靠生态的自我修复能力治理水土流失，能够大面积改善生态环境，快速减轻水土流失强度，不仅在降雨量较多的地区效果明显，而且在干旱半干旱地区也能取得较好的效果，是新时期水土保持生态建设一举多得、费省效宏的好措施。

四、植树种草是水土流失综合治理的一项重要措施。通过在水土流失地区人工植树种草可以加快林草植被的恢复，迅速提高水土保持功能，提高涵养水源和减轻水土流失能力。搞好植树造林是全社会的义务，组织植树种草，一要注重发挥全社会的积极性，二要注重遵循因地制宜、适地适树原则，三要注重乔灌草结合，形成综合防护系统，四要注重生态效益与



经济效益相结合，保障水土保持和生态功能的长期发挥。

**第十七条** 地方各级人民政府应当加强对取土、挖砂、采石等活动的管理，预防和减轻水土流失。

禁止在崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动。崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区的范围，由县级以上地方人民政府划定并公告。崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区的划定，应当与地质灾害防治规划确定的地质灾害易发区、重点防治区相衔接。

**【释义】**本条是对在崩塌滑坡危险区和泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等活动管理，及崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区的划定的规定。

一、地方各级人民政府要承担对本辖区内的取土、挖砂、采石等活动的管理责任。取土、挖砂、采石活动直接在地表施工，土石方挖填量大，造成地表结构破坏、植被占压，是最为普遍、最容易引发水土流失及其危害的生产建设活动。随着我国工业化、城镇化进程和基础设施建设的加快，出现了大量采石场、取土场，造成了大量严重的水土流失和生态破坏，加剧了滑坡、泥石流等水土流失灾害的发生和发展，是当前水土流失防治的一个重点和难点。因此，地方各级人民政府要加强对取土、挖砂、采石的管理，统筹规划设置取挖采地点，规范取挖采行为，切实采取有效预防和治理措施，确保因取挖采造成的水土流失大幅度减少，水土流失等灾害得到有效控制，保障生态安全和公共安全。

二、崩塌、滑坡、泥石流属于混合侵蚀，是重力、水力等应力共同作用的水土流失形式，具有突发性、历时短、危害严重等特点。在崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区取土、挖砂、采石，极易导致应力变化，引发崩塌、滑坡和泥石流等，给群众生命财产带来巨大损失，严重危及公共安全。因此，本法明确禁止在崩塌滑坡危险区、泥石流易发区的取土、挖砂、采石行为。

三、本法规定崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区的范围，应由县级以上地方人民政府进行划定并予以公告。崩塌、滑坡和泥石流易发区的划分要根据地形地质、气象、植被等自然情况，统筹崩塌、滑坡和泥石流的易发性、危害风险和经济社会发展需求，综合论证、科学划定。采取公告、设置标志牌等多种宣传方式对划定的区域和禁止行为予以公告。划定并公告崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区既可以使社会公众认识到在划定区域从事这些活动会产生严重危害，杜绝在该区域从事取土、挖砂、采石等活动，也是依法加强对取挖采行为的管理，打击违法行为的依据。

四、崩塌、滑坡和泥石流既是水土流失的一种极端形式，也是地质灾害的一种表现形式。崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区不但是水土流失预防保护的重点，同时也有可能是地质灾害防治的重点。县级以上地方人民政府在划定并公告崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区时，

应当与地质灾害防治规划确定的地质灾害易发区、重点防治区相衔接，将发生崩塌、滑坡和泥石流潜在危险大，造成后果严重的区域划分为崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区，严格各项管理措施，禁止取土、挖砂、采石等活动，加强监测和预报，防止取土、挖砂、采石引发的崩塌、滑坡和泥石流等灾害。

**第十八条** 水土流失严重、生态脆弱的地区，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。

在侵蚀沟的沟坡和沟岸、河流的两岸以及湖泊和水库的周边，土地所有权人、使用权人或者有关管理单位应当营造植物保护带。禁止开垦、开发植物保护带。

【释义】本条是对水土流失严重等地区地貌植被及植物保护带的保护的规定。

#### 一、加强对水土流失严重、生态脆弱地区地貌植被的保护

水土流失严重地区是指水土流失面积较大、强度较高、危害较重的区域。生态脆弱地区是指生态系统在自然、人为等因素的多重影响下，生态系统抵御干扰的能力较低，恢复能力较弱，且在现有经济和技术条件下，生态系统退化趋势得不到有效控制的区域，如戈壁、沙地、高寒山区以及坡度较陡的山脊带等。具体划分和界定，应在各级水土保持规划中予以明确，经批准后向社会公告。在水土流失严重、生态脆弱地区，限制或者禁止可能造成水土流失的生产建设活动。由于这些区域生态环境对外界干扰极为敏感，破坏后极难恢复，易造成严重的水土流失灾害和生态影响，因此本法规定，在上述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。

在水土流失严重、生态脆弱地区，保护沙壳、结皮、地衣十分必要。这些地区的生态系统较低等，稳定性差，地表植被一旦破坏，极易造成生态系统退化，危害十分严重，因此地表及植被需要进行特别的保护。沙壳、结皮、地衣是在干旱半干旱地区具有较强保护地表作用的地被物。沙壳是指经长期风蚀后地表形成的主要由粗颗粒沙砾组成的沙砾层；结皮是指在沙地经淋溶、蒸发后地表形成的具有一定粘着性的沙粒结层；地衣是指地表形成的由真菌与藻类共生的特殊低等植物体。沙壳、结皮、地衣对地表及地表层下的土壤或细颗粒沙具有很强的保护作用，可以防止降雨、大风对地表的侵蚀，减轻水土流失及其危害，促进植被恢复，固定沙丘，改善生态环境。一旦破坏，极难恢复，甚至会引发和加剧沙漠化。因此，本法规定在水土流失严重、生态脆弱的地区，严格保护植物、沙壳、结皮、地衣。

二、侵蚀沟及河湖库岸周边是水土流失较为敏感区域，应加强保护和管理。侵蚀沟是指由沟蚀形成的沟壑。侵蚀沟是我国水土流失最为严重的两大地类之一，因沟坡坡度一般较陡，容易造成沟头前进和沟岸扩张，产生新的切沟甚至发育成新的侵蚀沟，并伴有坍塌、泻溜等重力侵蚀发生，泥沙直接进入河道，危及江河防洪安全以及下游群众的生命财产安全。如位于黄土高原沟壑区的董志塬，塬面平坦，黄土的厚度在 170 米以上，其沟壑部分地形破碎，坡陡沟深，相对高差 100-200 米，沟壑密度  $0.5-2\text{km}/\text{km}^2$ ，年侵蚀模数达  $5000-10000\text{t}/\text{km}^2$ 。

在侵蚀沟及河湖库岸周边设置植物保护带对预防和减轻水土流失具有重要作用。一是控制水流和冲刷，护坡和固岸，减少人为破坏；二是拦截泥沙，有效控制和减少水土流失及其对下游造成的危害；三是改善生态，减少面源污染，净化水质。设置和建设植物保护带要纳入水土保持规划，明确范围，落实建设和管理责任主体。在设置的植物保护带应设立标志，加强宣传，提高公众的保护意识，制定严格的管理制度，落实管理措施。侵蚀沟及河湖库岸周边的土地所有权人、使用权人或者有关管理单位营造植物保护带是法定责任。

对已设置和建立的植物保护带禁止开垦、开发。由于植物保护带具有多方面、十分重要的水土保持作用，因此本法规定应严格保护，禁止开垦，改变其土地利用方向。

**第十九条** 水土保持设施的所有权人或者使用权人应当加强对水土保持设施的管理与维护，落实管护责任，保障其功能正常发挥。

【释义】本条是对水土保持设施的管理与维护责任的规定。

一、加强对水土保持设施的保护。本条所称水土保持设施是指具有水土保持功能的所有人工建筑物、植被的总称。我国防治水土流失有悠久的历史，广大劳动人民创造和保留了许多水土保持设施，如云南元阳、广西龙胜梯田建设年代很早，大面积保存至今并发挥良好的水土保持作用和功能。新中国成立以来，国家、集体和个人投入了大量的人力、物力、财力，建成了大量的水土保持设施。截至 2006 年底，全国累计完成水土流失初步治理面积 92 万 km<sup>2</sup>，其中建设基本农田 1300 万 hm<sup>2</sup>，营造水土保持林 4633 万 hm<sup>2</sup>，建成淤地坝、塘坝、蓄水池、谷坊等小型水利水保工程 680 多万座（处），对防治水土流失，保障防洪安全、生态安全，促进社会经济可持续发展都起到了十分重要的作用。同时，生产建设项目也建设了大量的水土保持设施，这些设施不仅治理了因建设活动造成的水土流失，同时还为改变当地生态环境，保证主体工程的安全运行起到了重要的作用。长期以来，一些地区重治理轻管护，管护责任不落实，治理成果没有得到有效保护，导致了一些水土保持设施遭受破坏，水土保持功能降低甚至丧失，因此从法律层面规定加强对水土保持设施的保护是十分必要的。

二、水土保持设施的管理和维护的责任主体是其所有权人或者使用权人。由于种种原因，历史上形成了部分水土保持设施的管护责任主体不明确，建、管、用，责、权、利脱节的现象。随着水土保持投资主体的多元化，水土保持设施的所有权人或使用人，既可能是国家，又可能是农村集体经济组织，还可能是个人、企业法人和其他组织。因此，本法规定水土保持设施的所有权人或者使用权人具有管理和维护的法律义务，它涵盖了全部的各类责任主体，有利于全面落实管护责任，确保水土保持设施长期发挥水土保持功能。

**第二十条** 禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。在二十五度以上陡坡地种植经济林的，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。

省、自治区、直辖市根据本行政区域的实际情况，可以规定小于二十五度的禁止开垦坡

度。禁止开垦的陡坡地的范围由当地县级人民政府划定并公告。

【释义】本条是对禁垦坡度、禁垦范围及有关水土保持措施的规定。

一、明确规定 25 度作为禁垦陡坡地上限。原《水土保持法》将 25 度作为禁垦坡度。根据有关研究成果，25 度是土壤侵蚀发生较大变化的临界坡度，25 度以上陡坡耕地的土壤流失量高出普通坡地 2 到 3 倍。本条规定中的农作物是较为广义的概念，除粮食、棉花、油料、糖料、蔬菜等作物之外，也包括人参、烟叶、花卉、药材等，它们都有一个共同的特征，就是在种植时需要经常整地、翻耕等，对地表造成持续的扰动，极易引发严重水土流失。本次修订在总结各地实践经验的基础上，保留了原《水土保持法》的这一规定。

二、明确规定在 25 度以上的陡坡地种植经济林的水土保持要求。坡地上种植经济林的现象在我国较为普遍，特别是在我国南方集中连片种植经济果木林，极易产生非常严重的水土流失。一是在种植初期，由于大面积、全坡面的整地甚至炼山造林，扰动地表剧烈，原地表植被几乎完全清除，造成了严重水土流失；二是在经营过程中，由于不断深翻施肥、松土、锄草等，不断的、周期性的对地表造成扰动，仍然会引起水土流失；三是由于种植树种单一，密度较低，林下无灌草，水土保持功能下降。因此，本法对陡坡地种植经济林提出了明确的水土保持要求。首先要科学选择树种，种植耗水量小、根系发达、密度大、植被覆盖率高的树种，减少因单一树种或品种不当加重水土流失；其次是确定合理规模，经济林要与生态林相配套布设，经济效益与生态防护效益兼顾；第三是采用有利于水土保持的造林措施，并采取拦水、蓄水、排水等措施，防止形成较大坡面的径流和冲刷，综合防治可能产生的水土流失。在我国南方的海南、广东、福建、浙江、江西、湖南、广西、云南、贵州等省，陡坡地种植经济果木林的情况较多，面积也非常大，更需要注意这些问题，改进种植和经营方式，防止水土流失。

三、我国地域广阔，自然条件各异，水土资源分布不均，社会经济发展水平不同，特别是人均耕地、可利用土地资源也不均衡，人地矛盾尖锐程度、25 度以下土地资源量不同，因此法律授权省、自治区、直辖市可以根据实际情况规定小于 25 度的禁垦坡度。如东北黑土漫川漫岗区，尽管坡度不大，但因其坡长特别长，且降水量和降水强度较大，坡面水流具有较强的冲刷力，造成的水土流失非常严重，黑龙江省针对这种情况将禁垦坡度限定为 15 度。此外，宁夏、内蒙古、江西、陕西、浙江和海南等省区在地方性法规中也制定了小于 25 度的禁垦坡度。

县级人民政府划定并公告禁垦陡坡地的范围。在国家和各省、自治区、直辖市规定的禁垦坡度基础上，县级人民政府要通过深入细致的调查研究、科学规划，划定具体的禁垦范围，向社会公告，并要明确管理制度，落实防治水土流失的措施。

**第二十一条 禁止毁林、毁草开垦和采集发菜。禁止在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜或者滥挖虫草、甘草、麻黄等。**



【释义】本条是对毁林、毁草和采集发菜等严重扰动和破坏地表造成严重水土流失的行为的禁止性规定。

一、禁止毁林、毁草开垦。毁林、毁草开垦是指将已有的林木（包括天然林、次生林）和草地损毁后，开垦为耕地并种植农作物的行为。由于清除了原有的林草植被，土地裸露，生产中还要扰动土地、翻耕疏松，会带来严重的水土流失，因此法律应当明令禁止。

二、禁止采集发菜。发菜是生长在西北干旱地区地表的一种藻类。采集发菜一般是用大耙子将发菜、地表灌草和根系一并搂取，是对干旱草原植被的一种毁灭性的破坏活动。为此，2000 年国务院关于禁止采集和销售发菜制止滥挖甘草和麻黄草有关问题的通知，明确禁止采集和销售发菜，此次修订将此规定上升为法律规定。

三、禁止在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜。我国一些地方由于燃料缺乏，当地群众取暖、烧饭都以柴草为主，铲草皮、挖树兜的现象较为普遍，再加上近年来制作盆景、根雕等，挖树兜的情况仍然较多，对植被的破坏十分严重，造成了大量的水土流失。随着我国经济发展和群众生活水平的提高，现在已有条件解决农村能源替代问题。因此，法律规定禁止在水土流失重点预防区和重点治理区从事这些活动。

四、禁止在水土流失重点预防区和重点治理区滥挖虫草、甘草、麻黄。虫草、甘草、麻黄等具有药用的植物大多生长在青藏高原、北方草原、干旱半干旱等地区。这些地区生态极为脆弱，采挖药材对地表的扰动强度大，植被破坏也大，引发和加剧水土流失，产生的危害极大。因此，本法根据国务院关于禁止采集和销售发菜制止滥挖甘草和麻黄草有关问题的通知规定，明确禁止在水土流失重点预防区和重点治理区滥挖虫草、甘草、麻黄。

**第二十二条 林木采伐应当采用合理方式，严格控制皆伐；对水源涵养林、水土保持林、防风固沙林等防护林只能进行抚育和更新性质的采伐；对采伐区和集材道应当采取防止水土流失的措施，并在采伐后及时更新造林。**

在林区采伐林木的，采伐方案中应当有水土保持措施。采伐方案经林业主管部门批准后，由林业主管部门和水行政主管部门监督实施。

【释义】 本条是对采伐林木的水土保持措施及其监督管理的规定。

一、林木采伐应当采用科学合理的方式。科学合理的采伐方式能够保护林下植被、避免大面积土地裸露。常见的皆伐、间伐、带伐、择伐、渐伐方式中，皆伐是在极短时间内（一般不超过一年）将伐区内的林木全部或几乎全部伐光的采伐方式。这一采伐方式使地表大面积裸露，如果遭受地表径流冲刷或大风吹蚀，便会造成严重的水土流失，甚至失去表土层，因此必须严格控制。

水源涵养林、水土保持林、防风固沙林等水土保持功能强的特殊林种只能进行抚育和更新性质的采伐。水源涵养林、水土保持林、防风固沙林等对保护土地资源、涵养水源、防治水土流失、维护生态系统的稳定性，具有重要作用，因此必须加强保护。本法规定只能进行

抚育和更新性质的采伐，实际就是不能变更林地的用途。抚育采伐是指在未成熟的森林中，伐除部分林木为留存林木的生长发育创造良好条件。更新采伐是指为恢复和提高林木的效能而进行的采伐。

采伐林木时应在采伐区、集材道采取水土保持措施。采伐区、集材道是地表植被损坏最为严重的部位，也是引发水土流失的重点部位，必须采取保护林下植被，设置截水、排水、拦沙等拦排措施，防止采伐过程中造成严重水土流失。采伐完成后，要及时完成更新造林，促进林木生长，增加地面覆盖，避免地表长时间处于裸露状态而发生水土流失。

二、林木采伐方案中应当有水土保持措施。在林区采伐林木的，在制定采伐方案的同时必须制定采伐区水土保持措施，并经林业行政主管部门批准，这是落实防治水土流失措施的保证，经批准的采伐方案及明确的水土保持措施应抄送水行政主管部门，作为监督管理的依据。林业、水行政主管部门应当加强协调配合，共同做好水土保持工作。

**第二十三条** 在五度以上坡地植树造林、抚育幼林、种植中药材等，应当采取水土保持措施。

在禁止开垦坡度以下、五度以上的荒坡地开垦种植农作物，应当采取水土保持措施。具体办法由省、自治区、直辖市根据本行政区域的实际情况规定。

**【释义】** 本条是对在5度以上坡地上植树造林、抚育幼林、种植中药材及开垦种植农作物的水土保持措施的规定。

一、在坡地上营造林木、抚育幼林、种植中药材等，种植初期因大面积扰动地表、损坏原有植被，引发和加剧水土流失，经营过程中还会因采挖、采伐、翻耕等，引发水土流失。如南方地区种植和经营林浆纸林木、东北地区种植人参、西北地区种植百合、一些林区全垦造林等，都会造成水土流失。因此本法规定，在坡地上营造林木、抚育幼林、种植中药材，应当采取水土保持措施。一是采用有利于保持水土的种植和经营方式，如等高种植、带状种植、混交种植，保护林下植物，采用间伐、带伐、渐伐等采伐方式；二是按水土保持造林技术要求种植，布设水平沟、排水沟、拦沙坝，间隔种植植物保护带等。

二、开垦禁垦坡度以下、5度以上荒坡地，应当采取水土保持措施。开垦禁垦坡度以下、5度以上荒坡地，将适宜开发为农用地的未利用土地开发成农用地，扰动地表及微地形，破坏土体结构，使相对密集稳定的原状土壤转变为松散的耕作土壤，极容易在降水和径流作用下造成强度大、后果严重的水土流失。因此，开垦和生产经营中，应综合采取水土保持工程措施、植物措施和保护性耕地措施，防止水土流失，保障持续发挥作用。开垦具有一定坡度的土地，极易引发水土流失，但考虑到坡地开垦涉及面广且各地情况又不尽相同，因此本条规定，各省、自治区、直辖市应根据本辖区的实际情况，制定具体管理办法。

**第二十四条** 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，应当提高防治标准，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。

【释义】本条是对生产建设项目选址、选线应当避让水土保持重点预防区和重点治理区的规定。

一、水土流失重点预防区和重点治理区应当进行重点保护。水土流失重点预防区一般为植被良好、水土流失相对较轻区域，许多是江河源头区、饮用水源区和水源涵养区；水土流失重点治理区一般为水土流失严重、开展重点治理的区域，对当地和下游产生严重影响。重点预防区和重点治理区具有较为重要的水土保持功能，对国家或区域生态安全、饮水安全、防洪安全、水资源安全等都具有重大影响。在重点预防区和重点治理区，中央和地方投入了大量资金，建设重点工程，进行预防保护和综合治理，其成果发挥着愈来愈大的作用。重点预防区和重点治理区对当地经济社会的发展具有重要影响，需要严格保护。

二、一般生产建设项目在选址选线时应当避让重点预防区和重点治理区。特别是涉及或影响到流域或区域生态安全、饮水安全、防洪安全、水资源安全等的生产建设项目必须从严控制，严格避让。对国家重要基础设施建设、重要民生工程、国防工程等在选择、选线时无法避让水土流失重点预防区和重点治理区的，应当依法提高水土流失防治标准，严格控制地表扰动和植被损坏范围，减少工程永久或临时占地面积，加强工程管理，优化施工工艺，这样，可以最大限度地减轻水土流失和生态环境影响。如公路建设项目应提高桥梁、隧道比重，减少开挖、填筑工程量。在河谷狭窄地段，可适当降低路面两侧附属设施的标高。在填筑时尽量使用开挖的土石，以减少废弃的土石方量。缩短土石方的存放时间，将废弃土石方运至水土流失重点预防区外堆放。输变电工程可以通过优化塔体设计，采用全方位、高低腿的工艺，减少塔基土石方开挖的范围和数量，架设线路可以采用飞艇、火箭筒等新工艺，减少对地表及植被的破坏。

**第二十五条** 在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办可能造成水土流失的生产建设项目，生产建设单位应当编制水土保持方案，报县级以上人民政府水行政主管部门审批，并按照经批准的水土保持方案，采取水土流失预防和治理措施。没有能力编制水土保持方案的，应当委托具备相应技术条件的机构编制。

水土保持方案应当包括水土流失预防和治理的范围、目标、措施和投资等内容。

水土保持方案经批准后，生产建设项目的地点、规模发生重大变化的，应当补充或者修改水土保持方案并报原审批机关批准。水土保持方案实施过程中，水土保持措施需要作出重大变更的，应当经原审批机关批准。

生产建设项目水土保持方案的编制和审批办法，由国务院水行政主管部门制定。

【释义】本条是对生产建设项目水土保持方案制度的规定。

一、水土保持方案编报范围、主体。原《水土保持法》将水土保持方案编报范围限定为

山区、丘陵区、风沙区，这种划分方式不够科学和全面。生产建设项目是否造成水土流失，不仅与项目所处大地貌类型有关，还与项目所在的区域环境及项目特点（规模、性质、挖填土石方量、施工周期等）有关，平原地区开展生产建设活动同样存在水土流失问题。如江苏省绝大部分地处平原区，但水土流失问题也不容忽视，据统计，仅 2009 年一年，水土流失造成河网淤积量约 4 亿立方米，清淤费用高达 20 亿元。本次修订在总结实践经验的基础上，明确水土保持方案编报范围不仅包括山区、丘陵区、风沙区，还包括水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域。在上述区域开办可能造成水土流失的生产建设项目，生产建设单位应当编制水土保持方案，按照经批准的水土保持方案，采取水土保持预防和治理措施。

二、编制水土保持方案的机构。本法规定，生产建设单位没有能力编制水土保持方案的，应当委托具备相应技术条件的机构编制。水土保持方案既要对主体工程的设计报告进行水土保持论证，对水土流失防治目标、任务和标准做出部署，还要对水土保持工程措施、植物措施、临时措施进行设计，对水土保持方案实施提出要求，技术复杂，专业性强。同时，生产建设项目水土流失防治关系到人民群众的切身利益，涉及到公众生命和财产安全。因此，作为主体工程项目技术设计的组成部分，同建设项目主体设计一样，要求编制单位熟悉国家有关法律法规和技术规程规范，具备相应的技术条件和能力。

水土保持方案应当包括几个方面的内容：一是水土流失防治的责任范围，包括生产建设项目永久占地、临时占地及由此可能对周边造成直接影响的面积；二是水土流失防治目标，在生产建设项目水土流失预测的基础上，根据项目类别、地貌类型、项目所在地的水土保持重要性和敏感程度等，合理确定扰动土地整治率、水土流失总治理度、土壤流失控制比、拦渣率、林草植被恢复率、林草覆盖率等目标；三是水土流失防治措施，根据项目特性及项目区自然条件、造成的水土流失特点，采取工程措施、植物措施、临时防护措施和管理措施；四是水土保持投资，根据国家制定的水土保持投资编制规范，估算各项水土保持措施投资及相关的间接费用。

三、水土保持方案的审批部门。本条规定，水土保持方案的审批部门为县级以上人民政府水行政主管部门。

水土保持方案变更审批。水土保持方案是项目立项审批或核准阶段的技术文件，大多数行业和项目达到可行性研究的设计深度。工程设计的后续阶段及在工程实施期间，主体工程的地点、规模发生重大变化时，将引起水土流失防治责任范围、水土保持防治措施及措施布置的变化，因此本法规定生产建设项目应当补充或者修改水土保持方案并报原审批部门批准。此外，水土保持方案在实施过程中，水土保持措施发生重大变更的，应按本法规定，报原审批机关批准。

四、本法规定的水土保持方案管理制度与环境影响评价法有关建设项目环境影响评价的规定是衔接的，建设项目涉及水土保持项目的，环境保护行政主管部门在审批环境影响评价文件时，还必须有经水行政主管部门审查同意的水土保持方案。



五、本法授权国务院水行政主管部门制定生产建设项目水土保持方案的编制和审批办法。有关需要编制水土保持方案的生产建设项目、编制水土保持方案机构的技术条件、水土保持方案审批程序等，由国务院水行政主管部门制定。

**第二十六条 依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，生产建设单位未编制水土保持方案或者水土保持方案未经水行政主管部门批准的，生产建设项目不得开工建设。**

【释义】本条是对生产建设项目的水土保持方案未编制或未经批准不得开工建设的规定。

一、法律明确水土保持方案是生产建设项目开工建设的前置条件。依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，开工建设前，建设单位应当委托具有相应技术条件和能力的机构编制水土保持方案，并报经水行政主管部门批准。环境影响评价法、建设项目环境保护管理条例也规定，涉及水土保持的建设项目，必须有经水行政主管部门审查同意的水土保持方案。

二、“开工建设”是指生产建设项目的开工和建设，包括生产建设项目主体工程开工建设和附属配套工程以及前期建设工程（如“三通一平”、“五通一平”、“局部试验段项目”等前期建设内容）。多年来，我国水电站、核电站、工业园区等一些生产建设项目，往往在主体工程开工前开展了“三通一平”、“五通一平”、“局部试验段项目”、配套及附属等前期工程建设，由于这一阶段地表扰动强烈，植被损坏多，挖填土石方量大，极易造成十分严重的水土流失，是生产建设项目水土流失防治的重点之一，是水土保持方案重点要解决的问题，必须纳入水土保持方案管理。

**第二十七条 依法应当编制水土保持方案的生产建设项目中的水土保持设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用；生产建设项目竣工验收，应当验收水土保持设施；水土保持设施未经验收或者验收不合格的，生产建设项目不得投产使用。**

【释义】本条是对生产建设项目水土保持“三同时”制度及水土保持设施验收的规定。

一、水土保持“三同时”制度是生产建设项目从始至终全过程履行防治水土流失义务的制度保证。“同时设计”是指生产建设项目水土保持设施的设计要与项目主体工程设计同时进行。工程设计过程是分阶段的、逐步深化细化的，主要包括项目可行性研究报告或项目申请核准报告、初步设计和施工图设计。可行性研究阶段按水土保持法规定编报水土保持方案，在初步设计和施工图设计阶段要根据批准的水土保持方案和有关技术标准，组织开展水土保持设计，编制水土保持设计篇章，并成为工程设计的重要组成部分。“同时施工”是指水土保持措施应当与主体工程建设同步建设实施。水土保持措施施工的时效性强，生产项目在施工过程中，如果不及时采取措施，就可能导致严重水土流失，开挖面、弃渣场等还可能引发崩塌、滑坡、泥石流等灾害，危及人民生命财产安全。同时施工就是确保水土保持措施及时、有效发挥作用，建设过程中的水土流失得到有效防治，水土流失危害得到有效控制。“同时

投入使用”是指水土保持措施应与主体工程同时完成，并投入使用，既发挥防治水土流失、恢复和改善生态环境的作用，也保障主体工程安全运行。不能出现主体工程已完工甚至投入使用，而水土保持措施没有完成，水土流失依然存在的情况。

二、水土保持设施验收是生产建设项目竣工验收的专项验收。水土保持设施竣工验收是水土保持“三同时”制度中“同时投入使用”的具体规定，是检验生产建设项目是否依法履行水土流失防治义务，是否按照批准的水土保持方案及时有效地实施了水土流失防治措施，防治的效果是否达到了国家标准和要求的重要检验过程。生产建设项目竣工验收应当向水土保持方案批准机关申请组织开展水土保持设施专项验收。水土保持设施竣工验收是把好生产建设项目人为水土流失防治的最后一道关口，水土保持方案批准机关必须把好水土保持设施验收关，确保责任明确、方案和设计得到落实、达到水土保持措施设计效果，并长期发挥作用。

三、水土保持设施验收是生产建设项目投产使用的前置性条件。水土保持设施未经验收或者验收不合格的，生产建设项目不得投产使用。如规定火电厂项目应当在 168 小时试运行后完成水土保持专项验收，公路铁路项目应当在工程完工试通行期间完成水土保持专项验收，采矿项目在基建完工投产时完成水土保持专项验收。

**第二十八条** 依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，其生产建设活动中排弃的砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等应当综合利用；不能综合利用，确需废弃的，应当堆放在水土保持方案确定的专门存放地，并采取措施保证不产生新的危害。

**【释义】**本条是对生产建设活动弃渣的利用和存放的规定。

一、弃渣是生产建设项目造成水土流失及其危害最直接的行为活动。我国目前正处于经济快速发展期，资源开发、工业化和城镇化进程加快，基本建设活动面广量大，随之产生大量的土石方开挖和填筑，由于综合利用程度不高，废弃的砂、石、土总量巨大，一方面弃渣的堆放造成了大量的土地占压和植被破坏，另一方面形成大量新的水土流失策源地，对周边和下游造成严重的水土流失影响甚至构成安全威胁。据统计，近几年我国每年从陆地表面上搬动和迁移岩石、土壤的数量高达 380 亿吨，约占全世界的 28%，是世界平均水平的 1.4 倍；生产活动搬运表面物质的总量约是每年从河川径流中搬运至海洋泥沙数量的 8 倍。据调查统计，“十五”期间我国生产建设项目废弃的砂、石、土量高达 92 亿吨。特别是公路、铁路等线型分布的工程以及大中型水利水电工程、露天采矿工程，土石方挖填量大，弃渣量也很大。弃渣进入江河湖库，威胁防洪安全；大量堆积占压，影响生态安全；一些弃渣还会诱发滑坡等灾害，威胁生命财产和公共安全。

二、弃渣应首先进行综合利用。生产建设项目大多既有土石方的开挖、也有土石方的回填，在工程设计中要树立少挖就是多保护少破坏、少弃就是多利用少危害的观点，应做深入调查研究和统筹安排，尽可能实现综合利用，减少弃渣数量，不仅要在总量上实现挖填利用

平衡，还要在标段上做到平衡，还可以与相邻项目间进行平衡，如将本工程多余土石方供给相邻的其它生产建设项目，就地消化土石方，尽可能不产生弃渣。平衡工作做好了，不仅可大幅度减少开挖的范围和数量，还可大幅度减少弃渣占压土地的数量，起到防止水土流失、保护生态环境的作用。

三、依法应当编制水土保持方案的生产建设项目确需弃渣的应当堆放在水土保持方案确定的专门存放地。一些项目经综合利用后仍需少量废弃的，或者即使能够综合利用，但利用过程中需要临时存放的，都必须堆放在水土保持方案确定的专门存放地（弃渣场），专门存放地包含堆存废弃的砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等的场地，应由水土保持方案编制单位、主体工程设计单位研究后提出，经水行政主管部门批准后实施。

四、弃渣必须采取防护措施，保证不产生新的危害。由于生产建设项目弃渣具有堆放集中、数量大、物质松散、高差大、流失量大、危害大的特点，有的甚至危及生命财产和公共安全，因此应当采取相应的防护措施，如拦挡、护坡、排水、土地整治、植被等措施，以保证不产生新的危害，特别是不能有安全隐患和威胁。

**第二十九条** 县级以上人民政府水行政主管部门、流域管理机构，应当对生产建设项目水土保持方案的实施情况进行跟踪检查，发现问题及时处理。

**【释义】**本条是对水土保持方案实施情况的跟踪检查的规定。

一、水土保持方案实施情况跟踪检查是落实水土保持方案的保障性措施。一些生产建设单位由于水土保持法律意识淡薄和利益驱动，往往把水土保持方案作为了立项的“敲门砖”，一旦通过了审批，就将水土保持方案束之高阁，不去落实，失去了编报、审批水土保持方案的意义和作用。通过水土保持方案审批后实施情况的跟踪检查，促使生产建设单位落实水土保持设计、防治资金、监测监理、验收的责任，形成监督机制，保障水土保持方案的落实。

二、县级以上人民政府水行政主管部门以及流域管理机构是实施跟踪检查的责任主体，在检查中发现水土保持设计不落实、施工不落实、专项验收不落实，以及水土保持措施进度、质量、效果不符合规定，甚至存在水土流失隐患时，应及时处理，防止发生严重水土流失及灾害性事件。

## 第四章 治 理

本章共 10 条，对国家水土保持重点工程建设、水土保持生态效益补偿、水土保持补偿费、社会公众参与治理、水土保持技术路线及措施体系等做了规定。

**第三十条** 国家加强水土流失重点预防区和重点治理区的坡耕地改梯田、淤地坝等水土保持重点工程建设，加大生态修复力度。

县级以上人民政府水行政主管部门应当加强对水土保持重点工程的建设管理，建立和完善运行管护制度。

**【释义】**本条是对水土保持重点工程建设和运行管护的规定。

一、国家加强在水土流失重点预防区和重点治理区水土保持重点工程建设。水土流失重点预防区是水土流失潜在危险较大，对国家或区域生态安全有重大影响的生态脆弱或敏感地区。重点治理区是指水土流失严重，且严重的水土流失已成为当地和下游经济社会发展的主要制约因素的地区。这些地区严重的水土流失能否得到有效治理，脆弱的生态状况能否得到切实保护，对改善当地群众生产生活条件、改善生态环境、保障国家和地区经济社会的可持续发展具有重要作用。因此，国家应在这些地区集中开展水土保持重点工程建设，安排大型生态建设项目，实行集中、连续和规模治理，有效预防和治理水土流失，保护和合理利用水土资源，维护生态安全，保障经济社会的可持续发展。

二、水土保持重点工程建设应当因地制宜、因地施策、对位配置各项水土保持措施。实施水土保持工程建设，要以天然沟壑及其两侧山坡地形成的小流域为单元，因地制宜采取工程措施、植物措施和保护性耕作措施。坡耕地和侵蚀沟是我国水土流失的主要来源地。坡耕地面积占全国水蚀面积的 15%，每年产生的土壤流失量约为 15 亿吨，占全国水土流失总量的 33%。长江上游三峡库区坡耕地面积占到耕地面积的 57.7%，怒江流域占到 68.4%。同时，坡耕地产量低而不稳，成为许多地区经济落后的主要原因。严重的水土流失导致土地越种越贫瘠，陷入“越垦越穷、越穷越垦”的恶性循环。坡面侵蚀发展到一定程度后就会形成沟道，而沟道发育又使坡面稳定性降低，坡度加大，侵蚀加剧。研究表明，当 15 度以上的坡耕地普遍发育浅沟时，其侵蚀量比原来增加 2~3 倍。沟道侵蚀水土流失量约占全国水土流失总量的 40%，个别地区甚至达到 50%以上。在各类侵蚀沟中，以黄土高原的沟壑、黑土区的大沟、西南地区泥石流沟和南方的崩岗四大类侵蚀沟水土流失最为严重，黄土高原地区长度超过 1 公里的侵蚀沟有 30 万条。坡耕地改梯田通过改变坡面长度、降低坡度，配套建设小型水利工程、分段拦截水流，有效控制水土流失，可使“三跑田”（跑水、跑土、跑肥）变为“三保田”（保水、保土、保肥）。在西北黄土高原等沟道侵蚀严重地区，加强淤地坝工程建设，充分发挥其拦泥、蓄水、缓洪、淤地等综合功能，快速控制水土流失、减少进入江河湖库的泥沙，同时抬高沟道侵蚀基准面、建设高产稳产的基本农田，改善生产、生活和交通条



件。因此，在国家重点工程建设中要突出加强坡改梯和黄土高原地区淤地坝工程建设。实施坡改梯和淤地坝建设一举多得，一是可以从源头上控制水土流失，对下游起到缓洪减沙的作用；二是能够改善当地的基本生产条件，解决山丘区群众基本口粮等生计问题，促进退耕还林还草；三是可以增强山丘区农业综合生产能力，促进农村产业结构调整，为发展当地特色经济奠定基础；四是可以有效保护耕地资源，减轻水土流失对土地的蚕食。

生态修复是水土保持综合治理的重要措施之一，生态修复是指对生态系统停止人为干扰，以减轻负荷压力，依靠生态系统的自我调节能力，辅以人工措施，使遭到破坏的生态系统逐步恢复或使生态系统向良性循环方向发展。水利部积极推动以封育保护为主要内容的水土保持生态修复工作。全国 27 个省、自治区、直辖市的 136 个地（市）和近 1200 个县实施了封山禁牧，国家水土保持重点工程区全面实现了封育保护，全国共实施生态修复面积达 72 万平方公里，显著加快水土流失治理步伐和植被恢复进度，同时也促进了当地干部群众观念和生活方式的转变，起到了事半功倍、一举多得的效果。实践证明，在一定时期、一定地域内限定各种扰动和破坏，大自然完全可以依靠自身的力量逐步自我修复。充分发挥大自然力量，依靠生态自我修复能力，促进大面积植被恢复，促进生态环境改善，是新时期加快水土保持生态建设的重要措施。

三、各级水行政主管部门要加强对水土保持重点工程的建设和运行管理，确保工程建设质量，保证工程安全运行和正常发挥效益。近年来，水利部制定了重点工程管理办法和管理制度，如《国家水土保持重点建设工程管理办法》、《水土保持重点工程管理暂行规定》等，明确和规范了国家水土保持重点工程的立项、设计、施工、检查、监理、验收等相关环节的程序和要求，对做好重点工程的建设和管理发挥了重要作用。已建成的水土保持重点工程，淤地坝、梯田、谷坊等工程措施和水土保持林草等植物措施如果缺乏必要的管理维护，不但其正常的水土保持效益难以发挥，水土保持投入也无谓浪费，而且有的工程措施还可能产生稳定安全问题，甚至威胁群众生命财产安全。地方各级水行政主管部门要加强对水土保持设施的维护，建立和完善运行管护制度，明确管护对象、责任、内容和要求，建立管护台帐，做好日常检查、维护，确保重点水土保持工程效益长期稳定发挥。

**第三十一条 国家加强江河源头区、饮用水水源保护区和水源涵养区水土流失的预防和治理工作，多渠道筹集资金，将水土保持生态效益补偿纳入国家建立的生态效益补偿制度。**

**【释义】**本条是对水土保持生态效益补偿制度的规定。

一、国家加强江河源头区、饮用水水源保护区和水源涵养区的水土流失预防和治理工作。江河源头地区，特别是长江、黄河等我国大江、大河的源头地区水土流失和生态环境状况，对维护整个流域及国家的水资源安全、生态安全起着至关重要的作用；饮用水水源保护区的水土流失和生态环境状况，直接关系广大群众健康和生命安全；水源涵养区对流域水资源状况、生态状况起着不可替代的作用，关系流域及国家的水资源安全和防洪安全。江河源

头区、饮用水水源保护区和水源涵养区具有重要水土保持和生态功能，关系国家水资源安全、生态安全和防洪安全，关乎国家利益和公众利益，必须从战略高度来重视这些区域的水土保持和生态建设。因此，国家应切实加强这些地区水土流失预防和治理工作，保证其水土保持和生态功能持久发挥和良性循环，维护江河安澜，保障经济社会的可持续发展。

二、建立国家水土保持生态效益补偿机制。水土保持生态效益补偿机制是以保护水土资源、维护生态、促进人与自然和谐为目的，根据水土保持生态系统服务价值、建设和保护成本、发展机会成本，综合运用行政和市场手段，调整水土保持生态建设和经济建设相关各方之间利益关系的经济政策。建立水土保持生态效益补偿机制，就要在流域上下游等区域间既公平承担水土流失预防和治理责任，同时也公平享受水土保持和生态建设成果（效益）。国家建立和完善水土保持生态效益补偿机制，有利于解决生态保护和建设资金短缺的问题，促进区域协调发展，缓解不同地区因资源禀赋、生态功能定位不同导致的发展不平衡问题，促进共同富裕，实现生态和经济建设双赢。2006年、2008年、2009年、2010年中央一号文件和国务院国发[1993]5号文件，都明确提出了建立水土保持生态效益补偿机制的要求。水土保持生态效益补偿机制是国家生态效益补偿机制的一个重要组成部分。

一些地方根据当地实际，探索了多种水土保持生态效益补偿形式，取得了很好的效果。如广东、河北、福建等省对已经发挥效益的水库，从其水电收入中按照一定比例提取资金用于库区及上游水土保持工作；山西柳林、河南义马等地采取以治理代补偿方式，开展“一矿一企治理一山一沟”、“一企一策治理一山一沟”，督促矿产资源开发企业负责所在区域水土流失的防治，实现了生态和经济建设的双赢。

**第三十二条** 开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动造成水土流失的，应当进行治理。

在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动，损坏水土保持设施、地貌植被，不能恢复原有水土保持功能的，应当缴纳水土保持补偿费，专项用于水土流失预防和治理。专项水土流失预防和治理由水行政主管部门负责组织实施。水土保持补偿费的收取使用管理办法由国务院财政部门、国务院价格主管部门会同国务院水行政主管部门制定。

生产建设项目在建设过程中和生产过程中发生的水土保持费用，按照国家统一的财务会计制度处理。

【释义】本条是对生产建设活动的水土流失治理义务及水土保持补偿费的收取、使用和管理的规定。

一、根据“谁建设、谁保护，谁造成水土流失、谁负责治理”的原则，生产建设活动造成水土流失的，应当履行水土流失治理义务。这里所说的水土流失，是指由于开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动导致的，既包括修建铁路、公路、水电站等建设项目造成的

水土流失，也包括煤矿、铁矿等企业在生产中造成水土流失。治理因生产建设活动导致水土流失的主体，是开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动的单位或者个人，也就是说生产建设主体对其生产建设活动造成的水土流失进行治理，是法定的义务和责任。本条在总结各地实践经验基础上，修改完善了原《水土保持法》、《水土保持法实施条例》的相关内容。

二、在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动，损坏水土保持设施、地貌植被，不能恢复原有水土保持功能的，应当缴纳水土保持补偿费。这里所说的补偿费，不是赔偿水土保持设施、林草植被的建设费用的赔偿费（赔偿费属于民事赔偿范畴），而是由于损坏水土保持设施、地貌植被，造成原有水土保持功能不能恢复而进行的补偿。

（一）缴纳对象。缴纳水土保持补偿费的对象是指开办需要编制水土保持方案的生产建设项目或者从事其他可能造成水土流失活动的单位和个人。

（二）计征范围。生产建设活动中损坏水土保持设施和地貌植被，致使其水土保持功能丧失或者降低，且不能恢复其原有水土保持功能的，都应缴纳水土保持补偿费。

1. 水土保持设施、地貌植被。水土保持设施是指具有预防和治理水土流失功能的各类人工建筑物的总称，主要包括：（1）水平阶（带）、鱼鳞坑、梯田、截水沟、沉沙池、蓄水塘坝或蓄水池、排水沟、沟头防护设施、跌水等构筑物；（2）骨干坝、淤地坝、拦沙坝、尾矿坝、谷坊、护坡、护堤、挡土墙等工程设施；（3）监测站点和科研试验、示范场地、标志碑牌、仪器设备等设施；（4）其他水土保持设施。地貌植被是指人工植被和天然植被。人工植被包括水土保持林（草）、水源涵养林、防风固沙林、植物埂（篱）、植物保护带等。天然植被是指天然形成的地表及其植物附着物，如各种天然植被以及沙地、戈壁、高寒山地等生态敏感地区、生态脆弱地区的沙壳、结皮、地衣等。

2. 水土保持功能。水土保持功能指水土保持设施、地貌植被所发挥或蕴藏的有利于保护水土资源、防灾减灾、改善生态、促进社会进步等方面的作用。一是保护水土资源功能，包括预防和减少土壤流失，防止和治理石化、沙化等土地退化，提高土壤质量和土地生产力；拦蓄地表径流、增加土壤入渗、提高水源涵养能力等。二是防灾减灾功能，包括减轻下游泥沙危害、洪涝灾害，减轻干旱灾害，减轻风沙灾害和滑坡泥石流危害等。三是改善生态功能，包括增加常水流量，净化水质，保护和改善江河湖库水生态环境；增加林草植被覆盖、改善生物多样性，改善靠近地层的小气候环境等。四是促进社会进步功能，包括优化土地利用结构、农村生产结构，促进农民脱贫致富和农村经济发展，改善城乡生活环境，保障经济社会可持续发展等。生产建设活动中不能恢复水土保持功能的情况主要有：（1）水土保持设施、地貌植被被永久占压、损坏的，以及采取水土保持措施仍不能恢复原有水土保持功能的；（2）生产建设中水土保持设施、地貌植被被临时占压、损坏，造成水土保持功能丧失不能恢复的。

（三）专项使用。水土保持补偿费专项用于水土流失预防和治理，并由水行政主管部门组织实施。补偿的原则，一是满足开展预防和治理水土流失的需要，保证本地区水土保持功

能总体上不降低、水土流失状况总体上不恶化；二是弥补损失水土保持功能的需要；三是发挥经济调控、导向作用的需要，具有一定的力度，以促进生产建设单位或者个人最大限度地约束自己的行为方式，减少水土保持设施、地貌植被的占压、损坏范围。

三、法律授权国务院财政部门、国务院价格主管部门会同国务院水行政主管部门制定水土保持补偿费征收管理办法。全国水土保持补偿费征收使用管理办法应就征收、使用、管理等作出规定。我国幅员辽阔，各地自然地理和经济社会发展水平差异较大，因此，研究制定征收使用管理办法要充分考虑以下四个方面的因素，一是要考虑各地经济社会发展水平，不能在征收标准上全国“一刀切”；二是要考虑开办生产建设项目及从事其他生产建设活动的单位或者个人的承受能力；三是要考虑征收手续的简便、可操作，不宜过于繁琐；四是统筹考虑补偿费征收使用的全国统一规范和各地具体执行存在合理差异的问题。

四、生产建设项目在建设和生产过程中发生的水土保持费用，按照国家统一的财务会计制度处理，即建设过程中发生的水土流失防治费用，从基本建设投资中列支；生产过程中发生的水土流失防治费用，从生产费用中列支。

**第三十三条 国家鼓励单位和个人按照水土保持规划参与水土流失治理，并在资金、技术、税收等方面予以扶持。**

**【释义】** 本条是对国家鼓励全社会参与水土流失治理的规定。

一、做好水土保持工作需要全社会的共同参与。我国水土流失量大面广，治理任务艰巨而紧迫，仅靠国家治理还不够，应当鼓励公民、法人和其他组织通过多种形式参与水土流失治理，这样不仅可以广开渠道，增加水土流失治理的社会总投入，加快水土流失预防和治理进程，而且还可以提高社会公众的水土保持意识和法制观念，形成良好的水土保持社会氛围。

二、开展水土流失治理应遵循经批准的水土保持规划。按照水土保持规划实施水土流失治理，可以避免治理工作的随意性和盲目性，保证治理工作科学、有序开展、发挥效益。水土保持工作综合性很强，涉及多部门、多行业，我国水土流失防治工作主要由各级水行政主管部门组织实施，农业、林业、国土等部门具体承担了部分水土保持生态建设任务，交通、能源、旅游等行业也承担了其生产建设项目水土流失防治责任。

三、国家在资金、技术、税收等方面制定扶持政策和规定，吸引和鼓励更多的社会资金投入水土流失治理，在参与治理各方实现经济收益的同时，实现防治水土流失、改善生态环境的目标。水土保持是一项社会公益性事业，经济效益相对较低，对社会资金的吸引力不强，国家需要在资金、技术、税收等方面给予一定的扶持优惠政策，充分调动社会各方面参与水土流失治理的积极性。近年来，很多地方出台了扶持优惠政策，取得了很好的效果。如山西省政府出台了《关于发展民营水保大户的资金扶持办法》，从投资、贷款、奖励等方面制定了一些操作性较强的扶持措施，省政府每年拿出 500 万元补助治理大户；首都 21 世纪水资源保护规划项目，列专项资金用于当地群众建造沼气池，替代燃柴；各级水行政主管部门、



科研单位和大专院校在治理工作中提供技术培训和技术指导。

#### 四、研究制定扶持优惠政策的重点和方向。

1. 资金方面的优惠扶持。采取投资补贴、以奖代补、民办公助、低息贷款和信贷担保等手段，对公民、法人和其他组织有利于水土保持的生产方式和技术措施给予扶持。如对将25度以下坡耕地改造为水平梯田的农户，给予经济补贴；对由顺坡耕种改为等高耕作的农户给予经济补贴；对实行免耕的农户给予经济补贴；对实行轮作的农田给予经济补贴；对实施封山禁牧、舍饲养殖、以草定畜等有利于水土保持的牧业生产方式给予资金补贴；对从事水土流失防治规划设计、建设施工、质量检查、后续管理经营等专门机构，给予资金保证，使其能充分为国家的水土流失防治事业提供有力的技术服务和指导；设立长期无息或低息生态贷款，鼓励企业和群众大面积承包水土流失土地的治理，也鼓励企业融资建立生产基地；对有限区域或小流域水土流失采取村民自行治理、“一事一议”等方式进行治理的，通过民办公助、先建后补的方式给予治理资金补助。

2. 技术方面的优惠扶持。通过加强技术培训、建立和推广示范工程、推广新品种，新技术，新工艺等措施对有利于水土保持的生产方式和措施给予技术支持。如加强技术培训和指导；建立和推广示范工程；保证对免耕、等高耕作、秸秆还田等水土保持耕作措施作业期间机械机具维修服务能够及时到位，进一步提高免耕播种机的作业效率和使用效益，加强机具生产质量的技术监督工作。

3. 税收方面的优惠扶持。水土流失治理具有群众性、长期性和公益性特点，国家在宏观上制定一些税收优惠政策，通过财政、金融和税收等经济刺激措施，提高从事水土保持治理的公民、企业的市场渗透力和经济竞争力，以实现国家对水土保持投入资金的多元化政策引导。如对承担水土保持工程建设的企业减免施工企业的税金，保护企业投身水土保持的积极性。

**第三十四条** 国家鼓励和支持承包治理荒山、荒沟、荒丘、荒滩，防治水土流失，保护和改善生态环境，促进土地资源的合理开发和可持续利用，并依法保护土地承包合同当事人的合法权益。

承包治理荒山、荒沟、荒丘、荒滩和承包水土流失严重地区农村土地的，在依法签订的土地承包合同中应当包括预防和治理水土流失责任的内容。

【释义】本条是对鼓励承包治理荒山、荒沟、荒丘、荒滩及水土流失防治责任的规定。

一、国家鼓励和支持承包治理荒山、荒沟、荒丘、荒滩。治理开发“四荒”是预防和治理水土流失，保护和改善生态环境和农业生产条件，促进土地资源的合理开发、农民脱贫致富和农业可持续发展的一项重要战略措施。“十五”期间，全国参与“四荒”治理开发的农户、企事业单位和社会团体达到770万个，投入资金180亿元，初步治理水土流失面积2.45亿亩。

二、承包治理“四荒”和承包水土流失严重地区农村土地的，应当依照《农村土地承包法》的规定签订土地承包合同。根据《农村土地承包法》规定，承包治理“四荒”不宜采取家庭承包方式，而采取招标、拍卖、公开协商等方式；承包水土流失严重地区农村土地采取家庭承包方式，在签订土地承包合同中明确承包方、发包方的权利义务。本法特别规定土地承包合同中应当包括预防和治理水土流失责任的内容，与《农村土地承包法》有关保护土地资源的合理开发利用，防止水土流失，保护生态环境的规定是衔接的。

三、依法保护土地承包合同当事人的合法权益。通过治理“四荒”取得经济收入或者收益，是承包治理者的合法权益，是国家对承包治理者劳动成果的尊重和保护，也体现了土地使用人责、权、利的统一。《农村土地承包法》第九条规定，国家保护集体土地所有者的合法权益，保护承包方的土地承包经营权，任何组织和个人不得侵犯。

**第三十五条** 在水力侵蚀地区，地方各级人民政府及其有关部门应当组织单位和个人，以天然沟壑及其两侧山坡地形成的小流域为单元，因地制宜地采取工程措施、植物措施和保护性耕作等措施，进行坡耕地和沟道水土流失综合治理。

在风力侵蚀地区，地方各级人民政府及其有关部门应当组织单位和个人，因地制宜地采取轮封轮牧、植树种草、设置人工沙障和网格林带等措施，建立防风固沙防护体系。

在重力侵蚀地区，地方各级人民政府及其有关部门应当组织单位和个人，采取监测、径流排导、削坡减载、支挡固坡、修建拦挡工程等措施，建立监测、预报、预警体系。

【释义】本条是对水力、风力、重力侵蚀地区的水土流失治理措施的规定。

一、针对不同侵蚀类型采取科学合理的水土保持技术路线。水力、风力和重力侵蚀的特点和规律不同。从多年的水土保持实践来看，在水力、风力和重力侵蚀地区，根据不同侵蚀类型的特点及其流失规律，因害设防，因地制宜，建立综合防护体系，能够有效防治水土流失，减轻水土流失危害；能够增加植被覆盖度和蓄水量，降低土壤侵蚀模数；能够促进农林牧副渔各业的生产，加快群众脱贫致富的步伐，收到显著的水土保持生态效益、经济效益和社会效益。特别是以小流域为单元的综合治理技术路线，是经过 60 多年我国水土保持工作实践的宝贵经验，一方面强调因地制宜，综合治理；另一方面强调完整体系，发挥整体功能，提高整体效益。

二、水力侵蚀是指土壤及其母质或其它地面组成物质在降雨、径流等作用下，发生破坏、剥蚀、搬运和沉积的过程，包括面蚀、沟蚀等。小流域是一个在天然沟壑及其两侧山坡地形成的面积不超过 50 km<sup>2</sup> 的独立的、闭合的集水单元，是一个土壤侵蚀单元，也是一个发展农、林、牧、副、渔各业生产的经济单元。在小流域内，由于地貌分布规律及土壤母质、高度、坡向、气候、植被和地下水等自然因素的差异，决定了在治理时，坡面与沟道、沟头与沟口、上游与下游、阳坡与阴坡不能采取单一的、相同的措施，必须在小流域综合治理规划的基础上，以坡耕地整治和沟道治理为重点，坚持工程措施、植物措施和耕作措施相结合，

建立水土流失综合防治体系，最大限度地控制水土流失，达到保护、改良和合理利用水土资源的目的。

水土流失综合防治体系由工程措施、植物措施和耕作措施组成。水土保持工程措施指为防治水土流失而修建的工程设施，主要包括坡面治理工程、沟道治理工程、山洪排导工程 and 小型蓄水工程等。水土保持植物措施指为防治水土流失所采取的造林、种草及封禁保护等生产活动，主要包括水土保持林、水源涵养林、薪炭林、等高植物篱等。水土保持耕作措施指在遭受水蚀和风蚀的农田中，采用改变微地形，增加地面覆盖和土壤抗蚀力，实现保水、保土、保肥、改良土壤、提高农作物产量的农业耕作方法，主要包括等高耕作、沟垄耕作、垄作区田、覆盖种植、免耕、带状间作、草田轮作等。

三、风力侵蚀是指风力作用于地面，引起地表土粒、沙粒飞扬、跳跃、滚动和堆积，并导致土壤中细粒损失的过程，包括扬失、跃移和滚动三种运动形式。风力侵蚀多发生于植被覆盖率较低、降水量少、生态脆弱的地区。预防和治理风力侵蚀，应该按照风力侵蚀特点及规律，本着“休养生息、适度发展”的原则，以农牧交错带和草原地区为重点，因地制宜地采取植树种草、轮封轮牧、设置人工沙障和网格林带等措施，建立防风固沙防护体系，增加植被覆盖率，同时注重增加和补充生态用水，有效控制水土流失，改善生态环境，促进农林牧副业发展。

四、重力侵蚀是土壤及其母质或基岩在重力作用下发生位移和堆积的过程，主要包括崩塌、泻溜、滑坡和泥石流等形式，具有突发性、集中性、潜在性、冲击力强、危害性大等特点，多发生在山地、丘陵、河谷及陡峻的斜坡。因此需根据重力侵蚀产生的规律及产生的部位，建立一套科学的、行之有效的监测、预报、预警体系。对于重力侵蚀，可以通过径流排导、拦截，阻止雨水入渗，减轻水流对坡体滑动面或坡体裂隙的冲泡、浸润；通过削坡减载、支挡固坡措施，支解动力、减轻负荷、稳定坡体；根据重点侵蚀的形成机理和特点，要建立预警预报体系，制定应急避险和抢险方案，发动群众群测群防，以减轻灾害造成的损失，保证群众生命财产安全。自 1990 年开始长江上游水土流失重点防治工程组建了长江上游滑坡、泥石流预警系统，截至 2009 年底，共预报处理滑坡、泥石流灾害 278 处，共撤离和转移群众 3.85 万人，避免直接经济损失 2.45 亿元，取得了显著的防灾减灾成效。

**第三十六条** 在饮用水水源保护区，地方各级人民政府及其有关部门应当组织单位和个人，采取预防保护、自然修复和综合治理措施，配套建设植物过滤带，积极推广沼气，开展清洁小流域建设，严格控制化肥和农药的使用，减少水土流失引起的面源污染，保护饮用水水源。

【释义】本条是对饮用水水源保护区的水土流失治理措施的规定。

一、加强水土流失面源污染的防治十分迫切。水土流失面源污染是指水土流失过程中土

壤养分、有机质和残留农药、化肥等被带入水体，污染地表水、地下水，造成的水体富营养化。当前，我国重要的湖泊和河流域富营养化问题十分严峻，如近几年来滇池、巢湖等重要湖泊水库相继暴发蓝藻“水华”污染，2007年太湖和长春新立城水库也出现了蓝藻“水华”污染，严重影响了当地的生产生活。面源污染带来的危害已经让数以百万的人有了切肤之痛，成为社会关注的焦点，国家也给予了高度关注和重视。2006年中央1号文件明确提出“要加大面源污染控制，改善河流、湖泊、水库的水质”。本法规定了在饮用水水源保护区开展水土流失面源污染预防和治理技术路线。

二、以清洁小流域建设为重点，有效控制饮用水水源区水土流失引起的面源污染。清洁小流域也叫生态清洁小流域，指流域内水土资源得到有效保护、合理配置和高效利用，沟道基本保持自然生态状态，行洪安全，人类活动对自然的扰动在生态系统承载能力之内，生态系统良性循环、人与自然和谐，人口、资源、环境协调发展的小流域。为保护饮用水水质，根据《水污染防治法》规定，国家建立饮用水水源保护区制度，饮用水水源保护区由国务院或者省、自治区、直辖市人民政府批准。开展生态清洁小流域建设，就是在开展传统水土流失预防和治理的基础上，通过小型污水处理设施建设、垃圾填埋设施建设、湿地建设与保护、生态村建设、限制农药化肥的施用、库滨区水土保持生态缓冲带建设等措施，改善生态、控制面源污染、保护饮用水水源，营造优美的人居环境。当然，在批准的饮用水水源保护区之外，也应在水库、湖泊、河道周边地区、生态敏感地区等区域，开展生态清洁小流域建设，控制面源污染，改善生态环境。北京市是全国最早开展生态清洁小流域建设的城市，从2003年起，就确立了构筑“生态修复、生态治理、生态保护”三道防线，扎实推进生态清洁小流域建设的工作思路，已建成50条生态清洁小流域，探索出了一条水源保护的新途径。

三、开展面源污染防治，要采用综合治理措施。如通过调整产业结构，减少农作物的种植面积，降低化肥、农药残留带来的影响；综合采取工程、植物和耕作措施，充分利用大自然的自我修复能力，增加植被、减少水土流失；通过科学施用化肥农药，综合应用节水、节肥、节药等先进技术，发展绿色无害农业、高科技产业和农林产品加工业，推广生态农业，有效消除污染源；通过建设植物过滤带，能减缓径流，过滤泥沙，固定、保持径流中可溶化学物质，增加地表径流入渗，截留、利用营养元素，减少排入水体的污染物总量；通过修建沼气、生物净化池、小型污水及垃圾处理等设施，减少人类生活垃圾侵入水体。总之，通过多种措施的综合应用，保护和改善饮用水水源保护区水环境质量，保证饮水安全。

**第三十七条** 已在禁止开垦的陡坡地上开垦种植农作物的，应当按照国家有关规定退耕，植树种草；耕地短缺、退耕确有困难的，应当修建梯田或者采取其他水土保持措施。

在禁止开垦坡度以下的坡耕地上开垦种植农作物的，应当根据不同情况，采取修建梯田、坡面水系整治、蓄水保土耕作或者退耕等措施。

【释义】本条是对坡耕地水土流失治理的规定。



一、已在禁止开垦的陡坡地上开垦种植农作物的，应当按照国家有关规定退耕。根据有关研究成果，25度是土壤侵蚀发生较大变化的临界坡度，25度以上陡坡耕地的土壤流失量高出普通坡地2到3倍。为有效控制陡坡耕地产生的严重水土流失，本法第二十条明确规定，禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。已在禁止开垦的陡坡地上开垦种植农作物的，应当退耕，植树种草，恢复植被。已在禁止开垦的陡坡地上开垦种植农作物，耕地短缺、退耕确有困难的，应当采取修建梯田或其他水土保持措施，这体现了法律规定的灵活性。目前，我国大于25度的陡坡地有5035.01万亩，占坡耕地总面积的15.85%，主要分布在四川、贵州、云南、重庆、陕西、湖北、甘肃等省，其中部分县大于25度的陡坡耕地占总耕地面积的50%以上。从防治水土流失的角度来讲，这些坡耕地都应当退耕、恢复林草植被。但是，这些地区经济发展相对落后、人口密度大、人地矛盾突出，如云南、贵州、四川等地区，90%以上都是山地高原，人均耕地不足0.5亩，坡耕地是当地群众的基本口粮田，如果全部无条件地退耕，势必给当地群众生产生活带来严重困难。因此，对陡坡地是否退耕也必须坚持实事求是的原则，区别对待，具备退耕条件的可以先退；不具备条件的可以根据实际情况调整产业结构，逐步地退耕；对耕地短缺，退耕确有困难的，可以暂缓退耕，但必须采取修建梯田、水平阶、植物篱、等高耕作以及其他水土保持措施，拦泥蓄水保土，减少暴雨冲刷，改良土壤，保护土地生产力，防止水土流失和土地退化。

二、开垦坡耕地种植农作物应当做好坡耕地水土流失预防和治理。据统计，我国有3.1亿亩25度以下的坡耕地，占全国现有耕地面积的17%，坡耕地既是重要农业用地，同时也是水土流失的主要策源地之一，必须加强坡耕地水土流失预防和治理，减少水土流失，保持和培育土地农业生产能力。坡耕地水土流失预防和治理主要有以下三方面的措施：第一，将坡耕地修建为梯田。第二，采用保土耕作措施也能有效减少坡耕地水土流失。保土耕作措施主要分三类：一是改变微地形的保土耕作法，如等高耕作、垄作区田、掏钵种、水平防冲沟和抗旱丰产沟等；二是增加覆盖保土耕作法，主要有间作、套种、复种、草田轮作和休闲地种绿肥等；三是改良土壤的保土耕作法，如免耕、少耕、深耕和深松耕、增施有机肥料、铺压沙田等。第三，建设坡面水系工程，包括排蓄水池、灌渠、沉沙凼等。

**第三十八条** 对生产建设活动所占用土地的地表土应当进行分层剥离、保存和利用，做到土石方挖填平衡，减少地表扰动范围；对废弃的砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等存放地，应当采取拦挡、坡面防护、防洪排导等措施。生产建设活动结束后，应当及时在取土场、开挖面和存放地的裸露土地上植树种草、恢复植被，对闭库的尾矿库进行复垦。

在干旱缺水地区从事生产建设活动，应当采取防止风力侵蚀措施，设置降水蓄渗设施，充分利用降水资源。

**【释义】** 本条是对生产建设活动造成水土流失的治理措施的规定。

一、保护、利用好表层土。水是生命之源，土是生存之本，这里土指的就是表层土，是



宝贵的基础性资源。表层土是指土壤剖面中最靠近地表的一个层次，该层土壤富含腐殖质，一般厚度 20~30 厘米，黑土和黑钙土则有 50~100 厘米。表层土是土壤层中含有最多有机质和微生物的地方，是地球上多数生态活动进行的地方，也是植物大部分根系生长、吸收养分的地方。据估计，一般条件下，每形成 1 厘米的土壤大约需要 100~400 年的时间，也就是，每形成 30 厘米的耕作层大约需要 3000~12000 年。特别是在生态脆弱地区，表土一旦被破坏，生态也就没有恢复的可能，保护和利用好地表土就显得尤为重要。因此，在生产建设活动中，应当对表土进行分层剥离、集中存放并进行苫盖等保护，施工结束后回填或用于渣场覆盖等，从而为植被恢复和农业生产提供保障。

二、有效控制生产建设期间可能产生的水土流失，一是要做到土石方挖填平衡，减少开挖和占地面积，减少地表扰动，提高土石方的利用率，从而减少对周边生态环境和景观的破坏，减轻水土流失；二是要减少地表扰动范围，最大限度地保护地貌植被，增加地表抗蚀性，减少地表径流，增加径流汇流时间，加速地表水入渗，有效补充地下水；三是要对废弃的砂、石、土、渣、矸石、尾矿等存放地，通过采取遮盖，设置拦挡、排水沟、沉沙池、坡面防护等措施，减轻地表水的冲刷。对在沟道设置的废弃砂石土渣存放地，还要做好上游集水区防洪排导工程措施。同时，还要确保这些工程措施的稳定、安全，保障周边居民群众的生命、财产安全以及公共设施免遭损坏。

三、减少土地裸露，增加植被覆盖。在取土场、开挖面和存放地的裸露土地上植树种草，恢复植被，快速增加地表覆盖，减少水土流失。根据我国土地资源短缺的现状，对具备复垦条件的闭库尾矿库，要采取整治措施，尽量实施复垦，恢复种植农作物或者种植林草，增加植被覆盖。

四、在干旱缺水地区要充分利用降雨资源。在干旱缺水地区从事生产建设活动，主要预防和治理水土流失、保护水土资源的措施有，一是采取防风固沙措施，增加植被覆盖或提高地表糙率，降低风速，防治风力侵蚀，控制风沙危害；二是设置降水蓄渗设施和集雨工程等，如水池、水窖、透水砖、渗水井等，集蓄降水资源，减少地表径流外排，减少开采和消耗，提高降水资源利用率，最大限度地补充地下水，从而缓解水资源供需矛盾，改善生态环境。

**第三十九条** 国家鼓励和支持在山区、丘陵区、风沙区以及容易发生水土流失的其他区域，采取下列有利于水土保持的措施：

- （一）免耕、等高耕作、轮耕轮作、草田轮作、间作套种等；
- （二）封禁抚育、轮封轮牧、舍饲圈养；
- （三）发展沼气、节柴灶，利用太阳能、风能和水能，以煤、电、气代替薪柴等；
- （四）从生态脆弱地区向外移民；
- （五）其他有利于水土保持的措施。

**【释义】** 本条是对国家鼓励和支持的有利于水土保持的措施的规定。

一、在农业耕作方面，国家鼓励和支持免耕、等高耕作、轮耕轮作、草田轮作、间作套种等保土耕作措施。第一，免耕少扰动的措施有免耕覆盖不压实、免耕覆盖压实、免耕不覆盖压实和浅松不覆盖不压实等。第二，等高耕作就是沿着等高线的方向进行水平耕作，除能改善土壤物理性状外，还能拦蓄大量地表径流，增加土壤的蓄水量，控制水土流失，提高农作物产量。据四川省丘陵区典型地块测定，等高沟垄耕作与习惯顺坡耕作相比，年径流量减少 28.07%，年土壤流失量减少 28.13%，保肥能力提高 28.71%，粮食增产 11.5%~21.3%，平均每公顷增产粮食 132.5 公斤~159.0 公斤。第三，轮作有空间上和时间上的轮作、轮换种植，空间种植是将同一种农作物（或牧草）逐年轮换种植，而时间轮作是在同一块农田上于轮作周期内按轮作方式栽植不同品种的农作物或豆科牧草。采用轮作方式，可以增加作物的覆盖期，改善土壤理化性状，恢复土地生产力。第四，实施间作套种，提高复种指数，减少土地裸露。间作就是两种或两种以上生长期相近的作物，在同一块田地上，隔株、隔行或隔畦同时栽培的方式。套种就是在同一块田地上，于前季作物的生长后期，将后季作物播种或栽植在前季作物的株间、行间或畦间的种植方法。

二、在牧业生产方面，国家鼓励和支持封禁抚育、轮封轮牧、舍饲圈养等措施。实践证明，这些措施能够有效增加地表植被覆盖度，加快水土流失治理速度，改善生态环境，促进农村社会经济的发展。陕西吴起县、内蒙古乌兰察布盟等一大批地区经过几年的实践，初步遏制了草场生态环境持续恶化的势头，植被覆盖率大幅度提高，水土流失强度显著降低，草地生产力开始恢复和提高，畜牧业收入显著增加，走上了一条生态保护、生产发展、生活提高的良性发展之路。

三、在农村能源建设方面，实施能源替代战略。薪柴是农村传统生活能源，特别是山区、丘陵区等水土流失严重地区农村经济社会发展相对滞后，生活能源严重短缺，很多农村家庭生活用能中 80%以上的燃料来源是秸秆、薪柴等，每年因生活燃料需砍伐大量灌木、树木，造成土地的水土流失，生态环境恶化。因此，实施农村能源替代战略就显得重要而紧迫，要通过能源结构的转变，改变农村群众对薪柴的依赖，减少植被消耗，有效保护植被，减少水土流失，保护和改善生态环境。实施农村能源替代战略，要因地制宜，采用发展沼气、节柴灶，利用太阳能、风能和水能，以煤、电、气代替薪材等多种方式。实践证明，发展农村沼气是解决水土流失区燃料紧缺矛盾，从根本上遏制因农村生活能源大量砍伐森林而加剧的水土流失，保护生态系统的一项重要措施。据测算，一个 3~4 口人的农户全年使用沼气做饭，就可节煤 1 吨、节柴草 2 吨左右，相当于保护了 4 亩山林植被；一口沼气池每年可提供优质有机肥 40 担，相当于 10~15 包化肥，可满足 4 亩柑桔园所需肥料，节约化肥农药支出 420 元，每亩平均增加经济收入 100 元。使用节柴灶则可直接有效地节约燃料。同时，我国风能资源丰富，太阳能集热和发电技术先进并具备推广应用的条件，在小水电资源丰富的地方实行“以电代柴”，在煤炭资源丰富的地方实行“以煤代柴”等措施，实施的潜力都很大。

四、生态移民就是从保护和恢复生态环境的目标出发，把位于生态脆弱地区、居住分散

的人口，通过移民的方式集中到有一定生态环境容量的地区，形成新的村镇，减少破坏，为生态脆弱区创造自我修复、恢复生态的条件，使人口、资源、环境和经济实现协调发展。从2001年开始，国家就通过生产生活设施补助的方式稳步推进生态移民，实践证明，不仅减轻了生态脆弱区的环境压力，使原来受破坏的生态环境逐步得到恢复，而且提高了移民地区的农地利用效率，促进了产业结构调整，改善了农牧民的生活生产条件。

五、其他有利于水土保持的措施，指以上提到的四类措施以外，只要是有利于水土保持的措施，如生产建设单位采用新施工工艺、先进技术、新设备以减少对地表扰动和破坏的，国家也同样应给予支持和鼓励。我国幅员辽阔，各地自然地理和经济社会条件千差万别，防治水土流失的措施也千变万化。各地政府可根据具体情况制定相应的优惠政策，引导、支持和推动社会各界采取有利于水土保持的措施和行为，提高防治水土流失、改善生态环境的效果，促进当地经济社会可持续发展。

## 第五章 监测和监督

本章共 7 条，是对水土保持监测和监督管理工作的规定。主要包括水土保持监测工作的性质、经费保障、动态监测及公告制度、生产建设项目监测义务及资质要求，县级以上水行政主管部门及流域管理机构的水土保持监督检查职责、监督检查内容和程序，以及水土流失纠纷解决机制等内容。

**第四十条** 县级以上人民政府水行政主管部门应当加强水土保持监测工作，发挥水土保持监测工作在政府决策、经济社会发展和社会公众服务中的作用。县级以上人民政府应当保障水土保持监测工作经费。

国务院水行政主管部门应当完善全国水土保持监测网络，对全国水土流失进行动态监测。

**【释义】** 本条是对水土保持监测工作的性质、经费保障，以及监测网络建设、开展动态监测的规定。

一、水土保持监测是一项重要的基础性工作。（1）水土保持监测是开展水土保持工作的重要基础和手段。通过水土保持监测，可以准确把握水土流失预防和治理情况，分析和评价水土保持效果，为水土流失防治总体部署、规划布局、防治措施科学配置等提供科学依据；可以掌握生产建设项目造成水土流失情况、防治成效，为各级水行政主管部门有针对性的开展监督检查、案件查处等提供重要依据；可以积累长期的监测数据和成果，为水土保持科学研究、标准规范制定等提供可靠数据资料。（2）水土保持监测是国家生态保护与建设的重要基础。可以及时、准确把握全国生态环境现状、变化和动态趋势，分析和评价重大生态工程成效，为国家制定生态建设宏观战略、调整总体部署、实施重大工程提供重要依据。（3）水土保持监测是国家保护水土资源促进可持续发展的重要基础。可以不断掌握水土资源状况、消长变化，为国家制定经济社会发展规划、调整经济发展格局与产业布局、保障经济社会的可持续发展提供重要技术支撑。（4）水土保持监测是社会公众了解、参与水土保持的重要基础。可以使公众及时了解水土流失、水土保持对生活环境影响，满足社会和公众的知情权、参与权和监督权，促进全社会水土保持意识的提高。

二、水土保持监测数据和成果是服务于政府、服务于社会、服务于公众的，因此，水土保持监测是一项社会公益事业，各级人民政府及其水行政主管部门应加强领导，保障监测工作经费。县级以上人民政府应当将水土保持监测工作纳入水土保持规划，将监测网络运行经费、监测业务工作经费等列入同级财政预算，保障水土保持监测工作的正常开展。根据我国财政体制分级负责的原则，中央财政应保障中央水土保持监测机构（主要包括水利部、长江黄河等七个流域机构的水土保持监测机构）的运行和工作经费，重点开展国家级水土保持重

点预防区和重点治理区、国家重大水土保持工程的监测，并对承担国家水土保持监测任务的地方水土保持监测机构、监测站点给予一定经费支持。此外，中央财政应加大对革命老区、少数民族地区、贫困地区以及边远地区水土保持监测经费支持的力度。省级财政应保障省级、市级监测机构的运行和工作经费，以及监测站点的工作经费。

三、国家要加快完善监测网络建设，全面开展水土流失动态监测工作。（1）全国水土保持监测网络由两部分组成，一是各级政府批准成立的水土保持监测机构，即水利部水土保持监测中心、长江黄河等大江大河流域监测中心站、省级监测总站、重点防治地区监测分站和监测站；二是根据监测任务需要，经科学论证，在全国各地设立的水土保持监测站点，包括为国家提供基础数据的监测点、水土流失抽样调查点、水土保持重点工程监测点等。目前，国家已实施了全国水土保持监测网络与信息系一期、二期工程建设，在国家、流域、省、市层面建立了监测机构，在全国建设了 75 个综合监测站、738 个监测点。这些站点是我国长期开展水土保持监测的基本站点。今后，还将依据水土保持监测规划和国家信息化规划，逐步健全水土保持监测网络，完善监测信息系统，提高自动化和信息化水平，开展监测机构和监测站点标准化建设，提升监测能力。（2）各级政府设立的水土保持监测机构，应根据法律规定和社会需求，开展水土流失动态监测，掌握水土流失发生、发展、变化趋势，进行监测预报，满足政府、社会公众的信息需求，实现水土保持监测数据和成果的社会共享。对严重水土流失灾害性事件，应能迅急开展监测，为各级政府及时应对灾害，采取科学的处置措施提供支持。（3）水土保持监测数据和成果要为在水土流失重点预防区和重点治理区实行政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度提供重要依据。

**第四十一条** 对可能造成严重水土流失的大中型生产建设项目，生产建设单位应当自行或者委托具备水土保持监测资质的机构，对生产建设活动造成的水土流失进行监测，并将监测情况定期上报当地水行政主管部门。

从事水土保持监测活动应当遵守国家有关技术标准、规范和规程，保证监测质量。

**【释义】** 本条是对大中型生产建设项目水土保持监测，以及水土保持监测活动要求的规定。

一、开展水土保持监测是大中型生产建设项目生产建设单位的法定义务。（1）根据谁造成水土流失、谁负责治理、谁负责监测的原则，造成水土流失的生产建设单位有责任和义务开展水土保持监测。水土保持监测可以为建设单位自查和管理提供支撑，可以全面监控和管理各个施工建设单位和施工现场，对存在的问题及时整改和处置，最大限度的避免可能发生的水土流失、生态环境破坏和潜在危害。通过水土保持监测，可以及时发现重大水土流失隐患和事件，确保应急措施及时、到位，避免引发严重后果，造成重大灾害和损失。同时，通过实施对水土保持措施的成效监测，还可以调整和优化水土流失防治措施，使生产建设项目的水土流失防治达到国家标准。（2）大中型生产建设项目是水土保持监测的重点。扰动地表



和破坏植被面积较大、挖填土石方量较多的项目，容易引发较为严重的水土流失，是开展水土保持监测的重点。关于大中型项目的划分，按国家基本建设项目建设和规模的有关规定执行，如煤炭等矿产开采项目是以年产量划分、电站以装机容量划分等。对于小型生产建设项目，本法没有明确规定水土保持监测义务，为防治水土流失，保障工程安全生产和正常运行，鼓励开展监测工作。

水土保持监测专业性、技术性较强，对可能造成严重水土流失的大中型生产建设项目，生产建设单位自身具有水土保持监测能力的，可以自行对生产建设活动造成的水土流失进行监测；也可以委托具备水土保持监测资质的机构进行监测。水利部于 2003 年制定了水土保持监测资质管理办法，2004 年《国务院对确需保留的行政审批项目设定行政许可的决定》（国务院令 412 号）将水土保持监测单位资质颁发确立为行政许可事项。根据上述规定，承担水土保持监测的机构的基本条件是：（1）要有独立法人资格和固定的工作场所；（2）要有健全的技术、质量和财务管理制度；（3）要有水土保持及相关专业的高级技术人员，且须经过专门培训，取得上岗证书；（4）要有现场监测、观测、量测、分析与计算的仪器设备；（5）能够严格按国家水土保持监测技术标准的规定，进行实地监测，确保监测质量。

二、生产建设单位定期将监测成果报告当地水行政主管部门是法定义务。此外，当出现水土流失隐患和重大危害事件时，须立即向当地水行政主管部门报告，争取避险、抢险的有利时机，防止造成重大灾害性事件和更大的损失。有关水行政主管部门根据监测报告，不定期进行检查，发现问题及时提出整改要求。

三、从事水土保持监测活动应当遵守国家有关技术标准。为确保监测质量和监测成果的准确性、科学性，监测方式方法、使用的设备等必须遵守国家规定的统一技术标准、规范和规程。国务院水行政主管部门应根据本法的规定，完善生产建设项目水土保持监测的条件、成果、资质等管理办法，制定相应技术标准、规程和规范。

四、开展水土保持监测是生产建设单位应当承担的法律义务，相应的费用应当由生产建设单位承担。同时，县级以上人民政府水行政主管部门水土保持监测机构，可以根据工作需要，对其所属行政区内生产建设项目水土流失情况开展监测，监测成果作为评价生产建设项目水土保持工作的重要依据，监测费用应当由各级政府承担。

**第四十二条** 国务院水行政主管部门和省、自治区、直辖市人民政府水行政主管部门应当根据水土保持监测情况，定期对下列事项进行公告：

- （一）水土流失类型、面积、强度、分布状况和变化趋势；
- （二）水土流失造成的危害；
- （三）水土流失预防和治理情况。

【释义】本条是对水土保持监测情况公告的规定。

一、发布水土保持监测公告是水利部和省（区、市）水行政主管部门的法定职责。（1）

发布公告对制定水土流失防治与生态建设政策、编制水土保持规划、评价与检查水土保持及生态建设重大工程成效、实行政府水土保持目标责任制、保证社会公众充分享有知情权、参与权、监督权，都具有重要作用。(2) 依法开展区域和流域水土保持监测、生产建设项目水土流失监测、定期组织全国水土流失调查，是公告的基础和数据来源。(3) 水利部和省（区、市）水行政主管部门应建立水土保持监测公告制度，建立和完善水土保持监测信息发布和共享机制。市级、县级水行政主管部门也可根据需要，开展水土保持监测工作。自 2005 年以来，水利部每年都发布水土保持公报，一些省级水行政主管部门也陆续发布了水土保持公报。

二、水土保持监测公告应定期发布。对全国、七大流域、较大区域的水土保持监测公告可每 5 年、10 年发布一次，以满足国家 5 年发展规划、10 年中期规划的需要；对水土流失重点预防区和重点治理区可发布年度水土保持监测公告；对特定区域、特定对象的监测，可适时发布。

三、水土保持监测公告应包括三部分基本内容。(1) 水土流失情况，主要包括水力侵蚀、风力侵蚀、重力侵蚀、冻融侵蚀等各类侵蚀的面积、分布情况，各级侵蚀强度（微度、轻度、中度、强烈、极强烈、剧烈侵蚀）的面积、分布情况，并分析变化情况及趋势。(2) 水土流失造成的危害，如进入江河、湖泊、水库的泥沙量，发生崩塌、滑坡、泥石流的情况，严重水土流失灾害事件及造成生命财产损失情况等。(3) 水土流失预防和治理的情况，如重点预防和治理工程建设情况、保存情况、成效，重大政策、重要活动等。上述内容中应包括生产建设项目的水土流失预防、治理及监测数据和成果。

**第四十三条** 县级以上人民政府水行政主管部门负责对水土保持情况进行监督检查。流域管理机构在其管辖范围内可以行使国务院水行政主管部门的监督检查职权。

【释义】本条是对水行政主管部门及流域管理机构的监督检查职责的规定。

一、本条规定明确了县级以上人民政府水行政主管部门是水土保持监督检查的主体，即县级以上人民政府水行政主管部门可以自己的名义，在其管辖范围内独立行使水土保持监督检查职权。

二、本条中监督检查是指县级以上人民政府水行政主管部门，依据法律、法规、规章及规范性文件或政府授权，对所辖区域内公民、法人和其它组织与水土保持有关的行为活动的合法性、有效性等的监察、督导、检查及处理的各项活动的总称，如实施水土保持行政许可、行政检查、行政处理等。因此，水土保持监督检查属行政管理范畴，是公共行政的有机组成部分，需要运用国家行政权力来保护生态环境和公众利益，依法对违法行为进行行政处罚；同时，水土保持监督检查属于法定职权，各级水行政主管部门及其监督管理机构不能超越法律和国务院所规定的职权违法行事。

三、本条中的水土保持情况主要包括三个方面：一是水土保持监督管理贯彻落实水土保持法律法规的情况，主要包括水土保持法律法规的宣传普及、配套法规政策体系的建设、监督执法队伍的建设以及生产建设单位落实水土保持“三同时”制度情况等；二是水土流失预防和治理开展情况，

主要包括水土流失重点预防区和重点治理区的划定、水土保持规划的编制、重点治理项目的安排和实施、经费保障等；三是水土保持科技支撑服务开展情况，主要包括水土保持监测网络建设与监测预报、技术标准制定、科学研究与技术创新，以及水土保持方案编制、验收评估和监理监测的技术服务等。

四、流域管理机构是国务院水行政主管部门的派出机构。按照本法第五条和本条规定，流域管理机构在其管辖范围内可以行使国务院水行政主管部门的水土保持监督检查职权。

**第四十四条 水政监督检查人员依法履行监督检查职责时，有权采取下列措施：**

- （一）要求被检查单位或者个人提供有关文件、证照、资料；
- （二）要求被检查单位或者个人就预防和治理水土流失的有关情况作出说明；
- （三）进入现场进行调查、取证。

被检查单位或者个人拒不停止违法行为，造成严重水土流失的，报经水行政主管部门批准，可以查封、扣押实施违法行为的工具及施工机械、设备等。

**【释义】** 本条是对水政监督检查人员监督检查措施的规定。

一、本法规定的水政监督检查，是水行政监督检查的简称，水土保持监督检查是水行政监督检查的重要组成部分。本法规定的水政监督检查人员，具体是指水行政主管部门中负责水土保持监督检查的人员。

二、本条对水政监督检查人员履行监督检查职责可以采取的措施作出规定，既是对监督检查权的保障，也是对监督检查权的限制。根据职权法定原则，水政监督检查人员必须按照法律规定的权限履行职责，也就是说，法无明文规定不得为之；而被监督检查的人员，须按照法律规定配合监督检查工作。

三、本条第一款规定是保证水政监督检查人员深入现场，掌握实际情况，依法查清违法事实，获取证据的重要手段，同时也是对相对人辩护、申诉和第三者举报见证的保障措施，具体包括：（1）要求被检查单位或者个人提供的有关文件、证照、资料，主要是指从事水土保持及相关业务的公民、法人以及其它组织拥有的、与水土保持相关的文件、证照、资料，如生产建设项目水土保持方案批复文件、水土保持方案编制和监测资质、水土保持监理和监测资料等；（2）要求被检查单位或者个人说明预防和治理水土流失的有关情况，主要是指被检查单位和个人对其活动造成水土流失的范围与程度、预防和治理措施体系布设、资金投入、监理监测、防治效果等作出解释；（3）现场调查、取证，调查主要是指询问当事人和证人，取证主要指深入现场，勘验检查。证据主要包括书证、物证、试听资料、证人证言、当事人的陈述、鉴定结论、勘验笔录以及现场笔录等。

四、本条第二款包括两方面含义：一是对被检查单位或者个人正在从事的违反本法规定的行为，水政监督检查人员有权要求立即停止。二是当被检查单位或者个人拒不停止违法行为，造成严重水土流失的，报经水行政主管部门批准，可以查封、扣押实施违法行为的工具及施工机械、

设备等。水政监督检查人员实施查封、扣押实施违法行为的工具及施工机械、设备是行政强制措施，须在被检查单位和个人拒不停止违法行为时，报经水行政主管部门批准后方可实施。

**第四十五条** 水政监督检查人员依法履行监督检查职责时，应当出示执法证件。被检查单位或者个人对水土保持监督检查工作应当给予配合，如实报告情况，提供有关文件、证照、资料；不得拒绝或者阻碍水政监督检查人员依法执行公务。

【释义】本条是对水政监督检查人员行使监督检查职责时出示执法证件以及相对人应配合监督检查的规定。

一、水政监督检查人员依法履行监督检查职责时，向当事人出示执法证件，一是执法程序的要求，表明代表国家开展监督检查工作；二是可以及时表明自己的合法身份；三是对被检查单位或者个人知情权的一种尊重。目前，各省级人民政府依据国家有关规定，普遍制定了《行政执法证件管理办法》，明确执法证件由县级以上人民政府颁发。

二、水政监督检查人员代表国家依法履行监督检查职责，是法定的职责和权力。被检查单位或者个人，应自觉接受与配合水土保持监督检查，如实报告情况，并就有关问题做出说明和解释；提供必要的工作条件，如允许进入生产建设场所，提供有关文件、证照、资料，确保检查工作顺利进行，使监督检查人员尽可能掌握真实、客观的情况。

三、根据本条规定，被检查的单位或者个人不得拒绝或者阻碍水政监督检查人员执行公务。如果拒绝或者阻碍监督检查工作，根据本法第五十八条规定，构成违反治安管理行为的，应由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，应依法追究刑事责任。

**第四十六条** 不同行政区域之间发生水土流失纠纷应当协商解决；协商不成的，由共同的上一级人民政府裁决。

【释义】本条是对不同行政区域间水土流失纠纷解决程序的规定。

一、水土流失及其危害既能对当地生态环境和群众生产生活构成严重影响，也可能对周边地区、下游地区造成危害，影响甚至制约这些地区经济社会的持续发展。因此，不同行政区域之间可能因水土流失诱发纠纷。地区间纠纷处理不当，直接关系群众的生产生活安全，甚至影响相关地区群众关系和社会稳定。本条规定提倡纠纷双方在自愿的基础上，协商处理，化解矛盾，维护稳定。协商不成的，则由共同的上一级人民政府裁决，防止事态恶化。

二、本条规定所指的水土流失纠纷，不是一般的民事纠纷，涉及不同行政区域之间的关系，因此，本条规定的纠纷处理程序不同于一般的民事纠纷处理程序，具体程序是：一是纠纷发生后先由当事双方协商解决，即当事双方在发生水土流失纠纷后，本着自愿、团结、互谅互让的精神，依照有关法律法规，直接进行磋商，自行解决纠纷。二是当事双方协商不成

时，由双方共同的上一级人民政府裁决。上一级人民政府的裁决有关各方必须遵照执行。



## 第六章 法律责任

法律责任是指公民、法人或其他组织实施违法行为所必须承担的法律后果，即因违法行为而受到的法律制裁。法律责任均由法律明确规定，并由法定机关依法追究。按违法行为的性质，法律责任分为行政法律责任、民事法律责任、刑事法律责任三类。行政法律责任（简称行政责任）是指公民、法人或其他组织实施违法行为但尚未构成犯罪、由行政机关依法追究的法律责任，主要包括行政处分、行政处罚。民事法律责任（简称民事责任）是指公民、法人或其他组织违反民事法律规范而应承担的法律责任，主要包括违反合同的民事责任即违约责任、侵权的民事责任。刑事法律责任（简称刑事责任）是指公民、法人或其他组织实施违法行为且构成犯罪、由司法机关依法追究的法律责任。违法行为具体应当承担哪种法律责任，应当根据违法行为的性质、特点、危害程度等多种因素确定。

新《水土保持法》对原《水土保持法》的“法律责任”作了全面修订，由原来的 9 条增至 12 条，其中新增 7 条、修改 5 条，主要体现在四个方面：一是对新设定或修订的法律制度规定了法律责任，完善了水土保持法律责任体系；二是增加了对违法行为的处罚种类，加大了处罚力度，体现了“过罚相当”的原则；三是完善了法律责任的履行方式，加强了法律责任的可执行性和可操作性；四是与有关法律相衔接，精简了有关刑事责任、治安管理处罚、民事责任、行政复议等方面的具体规定。

**第四十七条** 水行政主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门，不依法作出行政许可决定或者办理批准文件的，发现违法行为或者接到对违法行为的举报不予查处的，或者有其他未依照本法规定履行职责的行为的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**【释义】** 本条是对水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门未依法履行法定职责的法律责任的规定。

一、依法行政是依法治国的重要内容。建设法治国家，首先要求包括行政机关在内的一切行使国家公权力的机关必须依法行使法定职权、依法履行法定职责、依法进行社会管理、依法提供公共服务，违法行使职权或未依法履行法定职责必须承担法律责任。按照国务院印发的《全面推进依法行政实施纲要》（国发〔2004〕10 号），依法行政的基本要求是行政机关合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一。行政机关违法或者不当行使职权，应当承担法律责任，实现权力和责任的统一。本条规定水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门未依法履行法定职责应当承担的法律责任，突出体现了依法行政的精神和要求。

二、本条规定的是水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门未依法履行

法定职责的违法行为。

本法第五条规定，国务院水行政主管部门主管全国的水土保持工作；国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构（以下简称流域管理机构），在所管辖范围内依法承担水土保持监督管理职责；县级以上地方人民政府水行政主管部门主管本行政区域的水土保持工作；县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门按照各自职责，做好有关的水土流失预防和治理工作。第五十九条规定，县级以上地方人民政府根据当地实际情况确定的负责水土保持工作的机构，行使本法规定的水行政主管部门水土保持工作的职责。根据以上规定，依照本法行使监督管理权的部门，主要为县级以上人民政府水行政主管部门、流域管理机构，县级以上地方人民政府根据当地实际情况确定的负责水土保持工作的机构，以及县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门。这些部门、机构未依法履行法定职责的，均应当承担本条规定的法律责任。

依据本条规定，水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门未依法履行法定职责的违法行为具体包括：

1. 不依法作出行政许可决定或者办理批准文件的。

行政许可是水土保持管理的重要手段，对于预防和治理水土流失具有重要作用。本法内容中涉及了行政许可，如：（1）第二十五条规定的水土保持方案审批；（2）第四十一条规定的水土保持监测资质的审批。水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门应当严格按照本法及《行政许可法》等相关法律、法规的规定，向符合条件的申请人作出行政许可决定或者办理批准文件，对不符合法定条件的单位一律不得作出行政许可决定或者办理批准文件。水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门对不符合法定条件的申请人作出行政许可决定或者办理批准文件、超越职权作出行政许可决定或者办理批准文件、对符合法定条件的申请人不予作出行政许可决定或者办理批准文件以及不在法定期限内作出行政许可决定或者办理批准文件的，均构成违法，应当承担本条规定的法律责任。

2. 发现违法行为或者接到对违法行为的举报不予查处的。

查处违反《水土保持法》的行政违法行为，是水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门的法定职权和职责。水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门，应当通过各种行之有效的方式方法，积极主动地进行监督检查，发现违法行为要依法及时、有效查处。例如本法第二十九条规定，县级以上人民政府水行政主管部门、流域管理机构，应当对生产建设项目水土保持方案的实施情况进行跟踪检查，发现问题及时处理。发现违法行为而不予查处，应当作为而不作为，是失职、渎职行为，是对违法行为的放纵，严重损害水土保持工作和行政管理秩序，是一种违法行为，应当承担法律责任。

水土保持是一项社会性很强的工作，需要社会各界广泛参与，动员全社会的力量共同开展水土保持。本法第八条规定，任何单位和个人都有保护水土资源、预防和治理水土流失的义务，并有权对破坏水土资源、造成水土流失的行为进行举报。对于单位和个人举报的破坏

水土资源、造成水土流失的行为，水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门应当依法及时调查、取证、核实，举报属实、确实存在违法行为的，应当依法及时有效查处。如果接到对违法行为举报不予查处的，也是失职、渎职行为，是一种违法行为，应当承担法律责任。

### 3. 有其他未依照本法规定履行职责的行为的。

这是兜底性、总括性规定，即水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门，除以上两种违法行为外，凡有其他未依照本法规定履行职责的行为的，均应当承担法律责任。未依照本法规定履行职责的行为可以是不作为，也可以是作为不到位或乱作为。这样规定，进一步完善和强化了水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门的法律责任，不仅有利于依法追究水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门违法行为的法律责任，而且有助于加强水行政主管部门或者其他依照本法行使监督管理权的部门依法行政的法治意识和素质，促进和提高依法行政的水平。

三、本条规定的法律责任是处分，承担法律责任的主体是直接负责的主管人员和其他直接责任人员。

处分又称行政处分，是行政责任的一种，是指行政机关内部上级对下级以及监察机关、人事部门对违法的国家工作人员依法给予的法律制裁。《公务员法》第五十六条规定，处分分为警告、记过、记大过、降级、撤职、开除六种形式。实际操作中处分可分为三种情况：

（1）对违法行为较轻，仍能担任现任职务的人员，可以给予警告、记过、记大过处分；（2）对违法行为较重，不宜继续担任现任职务的人员，给予降级、撤职处分；（3）对严重违法失职的，给予开除处分。具体给予违法行为人何种处分，应当由任免机关或者监察机关根据不同情况做出。

**第四十八条** 违反本法规定，在崩塌、滑坡危险区或者泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，没收违法所得，对个人处一千元以上一万元以下的罚款，对单位处二万元以上二十万元以下的罚款。

**【释义】**本条是对在崩塌、滑坡危险区或者泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动的法律责任的规定。

一、本条规定的违法行为是在崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动。

本法第十七条规定，禁止在崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动。崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区，不仅是水土流失易发的高危地区，而且也是水土流失治理的难点地区。在这些地区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动，极易造成严重的水土流失，破坏生态环境，危害公共安全。因此本法明确予

以禁止。只要行为人实施了本条规定的违法行为，就应当承担法律责任、接受法律制裁。

按照本法第十七条的规定，崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区的范围，由县级以上地方人民政府划定并公告。县级以上地方人民政府划定并公告崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区的范围，不仅有利于水行政主管部门依法管理和查处在崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动，而且有利于公民、法人或其他组织依法自觉规范自己的行为，避免在崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动。但如县级以上地方人民政府尚未划定并公告崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区的范围，行政管理相对人在崩塌、滑坡危险区或者泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动的，仍然是一种违法行为，行政管理相对人仍然应当承担法律责任。而县级以上地方人民政府未依法及时划定并公告崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区的范围，是未履行法定职责的不作为，也是违法行为，也应当承担相应的法律责任。

二、本条规定的法律责任由县级以上地方人民政府水行政主管部门依法追究。按照《行政处罚法》第二十条规定，行政处罚由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖；法律、行政法规另有规定的除外。本条县级以上地方人民政府水行政主管部门是指违法行为发生地的县级以上地方人民政府水行政主管部门。

三、本条规定的法律责任是行政处罚。行政处罚，是指行政机关依法对实施违法行为但尚未构成犯罪的行政管理相对人给予的行政制裁。《行政处罚法》规定行政处罚的种类包括：

（1）警告；（2）罚款；（3）没收违法所得、没收非法财物；（4）责令停产停业；（5）暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照；（6）行政拘留；（7）法律、行政法规规定的其他行政处罚。

本条规定的行政处罚有以下三种：

1. 责令停止违法行为。即由县级以上人民政府水行政主管部门责令违法行为人停止在崩塌、滑坡危险区或者泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的违法行为。责令应当采用书面的形式，即由县级以上人民政府水行政主管部门向违法行为人送达责令停止违法行为的通知书，在特殊情况下也可以采用口头责令的形式（例如执法人员在实地巡查中发现违法行为时，可当场口头责令当事人立即停止违法行为）。按照依法行政“程序正当”的要求，县级以上人民政府水行政主管部门应当尽可能采用书面责令的方式，一方面作为执法部门查处违法行为的材料，另一方面作为行政复议、行政诉讼的证据。

2. 没收违法所得。违法所得，是指公民、法人或其他组织从事违法行为或未履行法定义务而获得的财物。没收违法所得，是指行政机关依法将违法行为人因违法行为所获得的财物强制无偿收归国有的一种行政处罚。在崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动，往往是为了谋取非法经济利益。对于这种违法活动，应当没收违法所得，以示惩戒，杜绝违法行为人继续从事该违法活动的利益动机，同时也警示其他可能效仿该违法行为的单位和个人。“没收违法所得”针对的是从事违法活动且已取得经



济利益的违法行为人，如果违法行为人实施了违法行为但未获得经济利益的，则不适用该处罚。

3. 罚款。罚款是指行政处罚机关依法强制违法行为人当场或在一定期限内缴纳一定数额货币的处罚行为。罚款是一种财产罚。在崩塌、滑坡危险区或者泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的活动，既有单位（例如企业或其他组织）也有个人。对于不同的违法行为人，应当适用不同的罚款幅度。依据“过罚相适应”的法治原则，罚款额度应当与违法行为的情节、危害等因素相适应，避免畸轻畸重、显失公正。本条规定，对个人处一千元以上一万元以下的罚款，对单位处二万元以上二十万元以下的罚款。对于具体的违法行为人处以的罚款数额，不仅要考虑违法行为的性质、情节、危害等因素，也要考虑到当地的经济社会发展水平。由于各地经济社会发展水平不均，因此本条规定了一个罚款幅度，具体罚款数额由处罚机关根据违法行为的具体情形和当地经济社会发展水平依法决定。

**第四十九条** 违反本法规定，在禁止开垦坡度以上陡坡地开垦种植农作物，或者在禁止开垦、开发的植物保护带内开垦、开发的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，采取退耕、恢复植被等补救措施；按照开垦或者开发面积，可以对个人处每平方米二元以下的罚款、对单位处每平方米十元以下的罚款。

【释义】 本条是对在禁止开垦的陡坡地开垦种植农作物，或者在禁止开垦、开发的植物保护带内开垦、开发的法律责任的规定。

一、本条规定的违法行为包括两种：

1. 在禁止开垦坡度以上陡坡地开垦种植农作物。

本法第二十条规定，禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。根据长期观测坡度与水土流失关系得出的结论，在我国不同的水土流失类型区，在土壤、雨量、植被覆盖以及种植管理等相同条件下，水土流失量随坡度的增加而增加，特别是坡度达到二十五度时，水土流失量明显加剧。因此，本法明确禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。由于各地自然地理条件差异较大，本法第二十条规定省、自治区、直辖市根据本行政区域的实际情况，可以规定小于二十五度的禁止开垦坡度。此处所指的禁止开垦坡度即为各省、自治区、直辖市规定的禁止开垦坡度，没有规定小于二十五度禁止开垦坡度的则以二十五度为准。在禁止开垦坡度以上陡坡地开垦种植农作物，就是违法行为，应当承担法律责任。

2. 在禁止开垦、开发的植物保护带内开垦、开发。

本法第十八条规定，禁止开垦、开发植物保护带。植物保护带对于保护水土资源、维护生态安全具有重要作用。开垦、开发植物保护带造成严重的水土流失，治理、修复的难度极大，甚至造成生态环境不可逆转的恶化。因此本法禁止开垦、开发植物保护带。在禁止开垦、开发的植物保护带内开垦、开发，就是违法行为，应当承担法律责任。

二、本条规定的法律责任由县级以上地方人民政府水行政主管部门依法追究。



三、本条规定的行政责任包括：

1. 责令停止违法行为。即由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令违法行为人停止在禁止开垦坡度以上陡坡地开垦种植农作物或者在禁止开垦、开发的植物保护带内开垦、开发的违法行为。

2. 采取退耕、恢复植被等补救措施。由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令违法行为人采取退耕、恢复植被等补救措施。

3. 罚款。按照开垦或者开发面积，可以对个人处每平方米二元以下的罚款、对单位处每平方米十元以下的罚款。

本条规定的罚款的数额，是按照开垦或者开发面积来计算。县级以上地方人民政府水行政主管部门应当准确核算开垦或者开发面积，作为决定罚款数额的依据。本条规定“可以”处以罚款，即授予县级以上地方人民政府水行政主管部门行政处罚自由裁量权。县级以上地方人民政府水行政主管部门根据违法行为的性质、情节、危害等多种因素，可以对违法行为人处以罚款，也可以不处以罚款。如违法行为人积极采取了退耕、恢复植被等补救措施，且恢复效果良好的，县级以上地方人民政府水行政主管部门就可以不处或少处罚款。

**第五十条 违反本法规定，毁林、毁草开垦的，依照《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》的有关规定处罚。**

**【释义】** 本条是对毁林、毁草开垦应当承担的法律责任的规定。

一、本条规定的违法行为是违反本法规定，毁林、毁草开垦。本法第二十一条规定，禁止毁林、毁草开垦。《森林法》第二十三条规定，禁止毁林开垦。《草原法》第四十六条规定，禁止开垦草原。《水土保持法》、《森林法》、《草原法》三部法律从不同的角度规定了禁止毁林、毁草开垦。因此，毁林、毁草开垦，既是违反《水土保持法》的行为，也是违反《森林法》、《草原法》的行为，应当承担法律责任。应当说明的是，本条规定的违法行为是违反《水土保持法》规定进行了毁林、毁草开垦，是从水土保持的角度禁止这些违法行为，并要追究违法行为人的法律责任。考虑到各单行法律对同一违法行为的行政处罚应保持统一，否则对相对人就失去了公平，因此，本条规定与《森林法》、《草原法》作了衔接性的规定，不再重复。

二、本条规定的法律责任由林业主管部门、县级以上人民政府草原行政主管部门依法追究。

按照本条规定，毁林、毁草开垦的，依照《森林法》、《草原法》的有关规定处罚。《森林法》、《草原法》分别规定了林业主管部门、县级以上人民政府草原行政主管部门是毁林、毁草开垦违法行为的处罚机关。因此，本条规定的法律责任由林业主管部门、县级以上人民政府草原行政主管部门分别依据《森林法》、《草原法》予以追究。

三、毁林、毁草开垦的法律责任

### （一）《森林法》规定的毁林开垦的法律责任

《森林法》第四十四条规定，违反本法规定，进行开垦、采石、采砂、采土、采种、采脂和其他活动，致使森林、林木受到毁坏的，依法赔偿损失；由林业主管部门责令停止违法行为，补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，可以处毁坏林木价值一倍以上五倍以下的罚款；拒不补种树木或者补种不符合国家有关规定的，由林业主管部门代为补种，所需费用由违法者支付。依据该规定，毁林开垦的法律责任是：

1. 民事责任：违法行为人毁林开垦致使森林、林木受到毁坏的，依法赔偿受害人的损失。

2. 行政责任：由林业主管部门责令停止违法行为，补种毁坏株数一倍以上三倍以下的树木，可以处毁坏林木价值一倍以上五倍以下的罚款。对于被责令补种树木的，行为人拒不补种树木或者补种不符合国家有关规定的，由林业主管部门代为补种，所需费用由违法者支付，这是“代执行”的行政强制措施，既确保法律责任的落实，又有利于恢复森林资源。

此外，需要说明的是，按照刑法第三百四十二条规定，违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。

### （二）《草原法》规定的毁草开垦的法律责任

《草原法》第六十六条规定，非法开垦草原，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府草原行政主管部门依据职权责令停止违法行为，限期恢复植被，没收非法财物和违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，并处五万元以下的罚款；给草原所有者或者使用者造成损失的，依法承担赔偿责任。依据该规定，毁草开垦的法律责任是：

1. 刑事责任。非法开垦草原，构成犯罪的，应当依照刑法的有关规定追究刑事责任。刑法第三百四十二条规定，违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大，造成耕地、林地等农用地大量毁坏的，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。按照全国人大常委会关于《刑法》有关条文的解释的规定，上述“违反土地管理法规”，是指违反土地管理法、森林法、草原法等法律以及有关行政法规中关于土地管理的规定。

2. 行政责任。非法开垦草原，尚不够刑事处罚的，由县级以上人民政府草原行政主管部门依据职权责令停止违法行为，限期恢复植被，没收非法财物和违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，并处五万元以下的罚款。非法财物是指用于非法开垦草原的资金和物品，违法所得是指非法开垦草原所获得的经济收入。《草原法》区分有无违法所得两种情况，规定了两种不同数额的罚款额度：有违法所得的，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，并处五万元以下的罚款。具体数额由县级以上草原行政主管部门根据违法行为的具体情况决定。

3. 民事责任。毁草开垦给草原所有者或者使用者造成损失的，违法行为人依法承担赔偿责任。

责任，根据实际损失给予受害人赔偿。

**第五十一条** 违反本法规定，采集发菜，或者在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜、滥挖虫草、甘草、麻黄等的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，采取补救措施，没收违法所得，并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，可以处五万元以下的罚款。

在草原地区有前款规定违法行为的，依照《中华人民共和国草原法》的有关规定处罚。

**【释义】** 本条是对违法采集发菜，或者在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜、滥挖虫草、甘草、麻黄等的法律责任的规定。

一、本条规定的违法行为是采集发菜，或者在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜、滥挖虫草、甘草、麻黄等活动。

本法第二十一条规定，禁止采集发菜，禁止在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜或者滥挖虫草、甘草、麻黄等。发菜、甘草和麻黄是国家重点保护、管理的野生固沙植物，在保护生态环境和草原资源，防止沙漠化方面起着重要作用。多年来，一些草原地区采集发菜、滥挖甘草和麻黄的现象十分严重，导致草场退化和沙化，严重破坏了生态环境，影响了农牧民的正常生产和生活。《国务院关于禁止采集和销售发菜制止滥挖甘草和麻黄草有关问题的通知》（国发〔2000〕13号）明令禁止采集发菜、取缔发菜贸易、制止滥挖甘草和麻黄草。依据本法规定，在任何地区采集发菜，或者在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜、滥挖虫草、甘草、麻黄等活动，就是违法行为，应当承担法律责任。

二、本条规定的法律责任主要由县级以上地方人民政府水行政主管部门依法追究；在草原地区违反本条规定的违法行为，由县级以上地方人民政府草原行政主管部门依法追究法律责任。

三、本条规定的行政责任有：

1. 责令停止违法行为。即由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令违法行为人停止采集发菜、或者在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜、滥挖虫草、甘草、麻黄等违法行为。

2. 采取补救措施。即由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令违法行为人采取植树种草、保护土壤等补救性措施，以治理因滥采滥挖造成的水土流失。

3. 没收违法所得。即由县级以上地方人民政府水行政主管部门对违法行为人因滥采滥挖而获得的经济收入予以强制没收。采集发菜、或者在水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜、滥挖虫草、甘草、麻黄等违法行为，主要是为了谋取经济利益，一般均有违法所得。对违法行为人处以没收违法所得，杜绝其非法牟利的可能，能够有效打击这种违法行为，教育和促使违法行为人不再从事该违法行为。

4. 罚款。对于从事本条规定的违法行为、有违法所得的，除没收违法所得，还要处以违

法所得一倍以上五倍以下的罚款；对于从事了本条规定的违法行为、但没有违法所得的，县级以上地方人民政府水行政主管部门可以处五万元以下的罚款。本条规定的“可以”表明，县级以上地方人民政府水行政主管部门根据违法行为的性质、情节、危害等因素，可以对违法行为人处以罚款，也可以不处以罚款。

四、本条第二款规定，在草原地区有前款规定违法行为的，依照《草原法》的有关规定处罚。即：在草原地区采集发菜，或者在草原地区的水土流失重点预防区和重点治理区铲草皮、挖树兜、滥挖虫草、甘草、麻黄等违法行为，依照《草原法》的有关规定处罚。按照《草原法》第六十七条的规定，在荒漠、半荒漠和严重退化、沙化、盐碱化、石漠化、水土流失的草原，以及生态脆弱区的草原上采挖植物或者从事破坏草原植被的其他活动的，由县级以上地方人民政府草原行政主管部门依据职权责令停止违法行为，没收非法财物和违法所得，可以并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，可以并处五万元以下的罚款；给草原所有者或者使用者造成损失的，依法承担赔偿责任。

**第五十二条** 在林区采伐林木不依法采取防止水土流失措施的，由县级以上地方人民政府林业主管部门、水行政主管部门责令限期改正，采取补救措施；造成水土流失的，由水行政主管部门按照造成水土流失的面积处每平方米二元以上十元以下的罚款。

**【释义】** 本条是对在林区采伐林木不依法采取防止水土流失措施的法律规定的规定。原《水土保持法》第三十五条规定了在林区采伐林木、不采取水土保持措施、造成严重水土流失的法律责任。新《水土保持法》修改了该法律责任，进一步细化了违法行为的种类和罚款的幅度。

一、本条规定的违法行为是在林区采伐林木不依法采取防止水土流失措施或造成水土流失的行为。

本法第二十二条规定，林木采伐应当采用合理方式，严格控制皆伐；对水源涵养林、水土保持林、防风固沙林等防护林只能进行抚育和更新性质的采伐；对采伐区和集材道应当采取防止水土流失的措施，并在采伐后及时更新造林；在林区采伐林木的，采伐方案中应当有水土保持措施。采伐方案经林业主管部门批准后，由林业主管部门和水行政主管部门监督实施。依据该规定，在林区采伐林木，应当依法采取防止水土流失的措施，不依法采取防止水土流失措施，就是违法行为，应当承担法律责任。

本条规定的违法行为分为两种情况：一是在林区采伐林木不依法采取防止水土流失措施、尚未造成水土流失的行为；二是在林区采伐林木不依法采取防止水土流失措施，且造成水土流失的行为。这两种违法行为都应当承担法律责任，但因其危害程度不同，因此承担的法律后果也有不同。

二、本条规定的法律责任由县级以上地方人民政府林业主管部门、水行政主管部门依法追究。应当注意的是，依据本条规定，在林区采伐林木不依法采取防止水土流失措施的法律

责任，由县级以上地方人民政府林业主管部门、水行政主管部门追究；造成水土流失的法律  
责任，由水行政主管部门追究。

三、本条规定的行政责任有：

1. 责令限期改正。即县级以上地方人民政府林业主管部门、水行政主管部门责令违法行为人限期改正其违法行为，停止在林区采伐林木不依法采取防止水土流失措施或造成水土流失的行为。

2. 采取补救措施。即在林区采伐林木的，依法采取防止水土流失措施，具体包括：对采伐区和集材道采取防止水土流失的措施，并在采伐后及时更新造林；在林区采伐林木的，在采伐方案中增加水土保持措施；采伐方案经林业主管部门批准后，由林业主管部门和水行政主管部门监督实施。

3. 罚款。对于在林区采伐林木不依法采取防止水土流失措施、且造成水土流失的行为，由水行政主管部门按照造成水土流失的面积处每平方米二元以上十元以下的罚款。应当注意的是，本条规定的罚款，只适用于造成水土流失后果的行为，并只能由水行政主管部门作出决定。

**第五十三条** 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，限期补办手续；逾期不补办手续的，处五万元以上五十万元以下的罚款；对生产建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

（一）依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，未编制水土保持方案或者编制的水土保持方案未经批准而开工建设的；

（二）生产建设项目的地点、规模发生重大变化，未补充、修改水土保持方案或者补充、修改的水土保持方案未经原审批机关批准的；

（三）水土保持方案实施过程中，未经原审批机关批准，对水土保持措施作出重大变更的。

**【释义】** 本条是对未依法编制、审批、修改水土保持方案及违法开工建设的法律责任的规定。

一、本条规定的违法行为是违反本法规定的水土保持方案制度的行为，具体包括三类：

（一）依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，未编制水土保持方案或者编制的水土保持方案未经批准而开工建设的。

本法第二十五条规定，在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办可能造成水土流失的生产建设项目，生产建设单位应当编制水土保持方案，报县级以上人民政府水行政主管部门审批，并按照经批准的水土保持方案，采取水土流失预防和治理措施。第二十六条规定，依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，生产建设单位未编制水土保持方案或者水土保持方案未经水行政主管部门批准的，生产建设项目不



得开工建设。根据上述规定，在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办可能造成水土流失的生产建设项目，生产建设单位编制水土保持方案并报县级以上人民政府水行政主管部门审批，是其法定义务，必须依法履行。

本项规定的生产建设单位违法行为具体包括两种情况：

1. 未编制水土保持方案即开工建设。生产建设单位在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办可能造成水土流失的生产建设项目，必须编制水土保持方案，这是生产建设单位的法定义务，未编制水土保持方案即开工建设，就是拒不履行法定义务，就是一种违法行为，应当承担法律责任。

2. 编制的水土保持方案未经批准而开工建设。依据本法第二十五条规定，县级以上人民政府水行政主管部门是生产建设项目水土保持方案的审批机关，水土保持方案只有经县级以上人民政府水行政主管部门审查批准，生产建设单位才可以开工建设。生产建设单位虽已编制水土保持方案，但该方案未经县级以上人民政府水行政主管部门审查批准即开工建设，也是一种违法行为，必须承担法律责任。

（二）生产建设项目的地点、规模发生重大变化，未补充、修改水土保持方案或者补充、修改的水土保持方案未经原审批机关批准的。

本法第二十五条第三款规定，水土保持方案经批准后，生产建设项目的地点、规模发生重大变化的，应当补充或者修改水土保持方案并报原审批机关批准。根据以上规定，本项规定的生产建设单位违法行为具体包括两种情况：

1. 未补充、修改水土保持方案。水土保持方案是根据生产建设项目的地点、规模来编制的。生产建设项目的地点、规模发生重大变化，水土保持方案就应当根据这些重大变化进行相应的补充、修改，以适应和满足已发生重大变化的生产建设项目水土保持工作的需要。因此，生产建设项目的地点、规模已发生重大变化，但生产建设单位未补充、修改水土保持方案，就不能适应和满足水土保持工作的需要，难以有效预防和治理生产建设项目水土流失，应当承担法律责任。

2. 补充、修改的水土保持方案未经原审批机关批准的。经县级以上人民政府水行政主管部门批准的水土保持方案具有法律效力。生产建设单位因生产建设项目的地点、规模发生重大变化而补充、修改的水土保持方案，应当经原审批机关审查批准。未经原审批机关批准的，补充、修改的水土保持方案没有法律效力，不能作为生产建设单位开展水土保持工作的有效依据。因此，生产建设单位不报原审批机关审查批准补充、修改的水土保持方案，应当承担法律责任。

（三）水土保持方案实施过程中，未经原审批机关批准，对水土保持措施作出重大变更的。

本法第二十五条规定，水土保持方案实施过程中，水土保持措施需要作出重大变更的，应当经原审批机关批准。水土保持方案包括水土流失预防和治理的范围、目标、措施和投资

等内容。经县级以上人民政府水行政主管部门批准的水土保持方案具有法律效力，生产建设单位应当严格按照方案开展水土保持工作。生产建设单位未经原审批机关批准，对水土保持措施作出重大变更的，实际上就擅自改变了水行政主管部门批准的水土保持方案，导致经批准的方案无法有效实施，直接破坏了水土保持管理秩序，极易造成生产建设项目水土流失，应当承担法律责任。

二、本条规定的法律责任由县级以上人民政府水行政主管部门依法追究。按照《行政处罚法》第二十条的规定，本条规定的县级以上人民政府水行政主管部门是指违法行为发生地的县级以上人民政府水行政主管部门，包括国务院水行政主管部门。

三、本条规定的行政责任有：

1. 责令停止违法行为，限期补办手续。县级以上人民政府水行政主管部门，对于依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，未编制水土保持方案或者编制的水土保持方案未经批准而开工建设的，责令生产建设单位停产停业，限期编制水土保持方案或申请县级以上人民政府水行政主管部门审查水土保持方案；对于生产建设项目的地点、规模发生重大变化，未补充、修改水土保持方案或者补充、修改的水土保持方案未经原审批机关批准的，责令生产建设单位停产停业，限期补充、修改水土保持方案或者申请原审批机关审查补充、修改的水土保持方案；对于水土保持方案实施过程中，未经原审批机关批准，对水土保持措施作出重大变更的，责令生产建设单位停产停业，限期申请原审批机关审查水土保持措施的重大变更。

2. 罚款。生产建设单位逾期不补办手续的，包括未在规定的期限内编制水土保持方案或补办水土保持方案报批手续的；未在规定的期限内补充、修改水土保持方案或补办报批手续的；或者水土保持措施作出重大变更未在规定的期限内补办报批手续的，县级以上人民政府水行政主管部门处五万元以上五十万元以下的罚款。应当注意的是，依据本条规定，生产建设单位逾期不补办手续的，才处以罚款。如果生产建设单位在县级以上人民政府水行政主管部门规定的期限内补办了手续的，则不处以罚款。

3. 处分。对生产建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。生产建设单位违反水土保持方案法律制度的行为，是由生产建设单位的主管人员和相关工作人员实施的，追究生产建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法律责任，给予其处罚，能够有效惩戒教育违法者，防止再次发生此类违法行为。这里规定的处分是行政处分，生产建设单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员如属于国家工作人员的，依照公务员法的有关规定，由任免机关或监察机关给予警告、记过、记大过、降级、撤职或者开除的处分。

**第五十四条** 违反本法规定，水土保持设施未经验收或者验收不合格将生产建设项目投产使用的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止生产或者使用，直至验收合格，并

处五万元以上五十万元以下的罚款。

【释义】 本条是对水土保持设施未经验收或者验收不合格将生产建设项目投产使用的法律责任的规定。

一、本条规定的违法行为是水土保持设施未经验收或者验收不合格将生产建设项目投产使用。

本法第二十七条规定，依法应当编制水土保持方案的生产建设项目中的水土保持设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用；生产建设项目竣工验收，应当验收水土保持设施；水土保持设施未经验收或者验收不合格的，生产建设项目不得投产使用。因此，违反上述规定，水土保持设施未经验收或者验收不合格将生产建设项目投产使用的，应当承担法律责任。

二、本条规定的法律责任由县级以上人民政府水行政主管部门依法追究。本条规定的县级以上人民政府水行政主管部门包括国务院水行政主管部门。

三、本条规定的行政处罚包括：

1. 责令停止生产或者使用。即由县级以上人民政府水行政主管部门责令违法的生产建设项目立即停止生产或者使用，直至水土保持设施验收合格。

2. 罚款。由县级以上人民政府水行政主管部门对生产建设单位并处五万元以上五十万元以下的罚款。

应当注意的是，本条规定的责令停止生产或者使用、罚款两种行政处罚要同时并处，二者缺一不可。

**第五十五条** 违反本法规定，在水土保持方案确定的专门存放地以外的区域倾倒砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等的，由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令停止违法行为，限期清理，按照倾倒数量处每立方米十元以上二十元以下的罚款；逾期仍不清理的，县级以上地方人民政府水行政主管部门可以指定有清理能力的单位代为清理，所需费用由违法行为人承担。

【释义】 本条是对违反本法规定，在水土保持方案确定的专门存放地以外的区域倾倒砂、石等废弃物的法律责任的规定。

一、本条规定的违法行为是在水土保持方案确定的专门存放地以外的区域倾倒砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等。本法第二十八条规定，依法应当编制水土保持方案的生产建设项目，其生产建设活动中排弃的砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等应当综合利用；不能综合利用，确需废弃的，应当堆放在水土保持方案确定的专门存放地，并采取措施保证不产生新的危害。因此，违反本法规定，在水土保持方案确定的专门存放地以外的区域倾倒砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等的，应当承担法律责任。

二、本条规定的法律责任由县级以上地方人民政府水行政主管部门依法追究。

三、本条规定的行政责任包括：

1. 责令停止违法行为，限期清理。即由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令违法行为人立即停止在水土保持方案确定的专门存放地以外的区域倾倒砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等违法行为，不得继续倾倒；同时责令违法行为人在一定期限内清理已经在水土保持方案确定的专门存放地以外的区域倾倒的砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等。违法行为人逾期不清理的，县级以上地方人民政府水行政主管部门可以指定有清理能力的单位代为清理，所需费用由违法行为人承担。这是一种“代执行”的行政强制措施。“代执行”是指行政管理相对人拒不履行法定义务或行政机关依法对其确定的义务，行政机关或第三人代其履行义务，并由义务人承担执行费用的行政强制措施。通过“代执行”的方式，县级以上地方人民政府水行政主管部门可以有效查处违法倾倒且逾期不清理的违法行为，维护良好的水土保持管理秩序。本条规定的“代执行”是由县级以上地方人民政府水行政主管部门指定“有清理能力的”单位代为清理，代为执行的单位应当具有清理能力，如无清理能力，县级以上地方人民政府水行政主管部门不得指定其代执行。

2. 罚款。县级以上地方人民政府水行政主管部门在责令违法行为人停止违法行为、限期清理的同时，对违法行为人按照倾倒数量处每立方米十元以上二十元以下的罚款。

**第五十六条** 违反本法规定，开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动造成水土流失，不进行治理的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令限期治理；逾期仍不治理的，县级以上人民政府水行政主管部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法行为人承担。

**【释义】** 本条是对开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动造成水土流失不进行治理的法律责任的规定。

一、本条规定的违法行为是开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动造成水土流失，不进行治理的行为。本法第三十二条规定，开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动造成水土流失的，应当进行治理。生产建设单位造成水土流失拒不治理的，就违反了法定义务，应当承担法律责任。

二、本条规定的法律责任由县级以上人民政府水行政主管部门依法追究。本条规定的县级以上人民政府水行政主管部门包括国务院水行政主管部门。

三、本条规定的行政责任是责令限期治理。县级以上人民政府水行政主管部门责令生产建设单位在一定期限内治理因其开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动造成的水土流失。

对于生产建设单位逾期仍不治理的，本条规定了“代执行”的行政强制措施，即县级以上人民政府水行政主管部门可以指定有治理能力的单位代为治理，所需费用由违法行为人承担。本条规定的“代执行”是由县级以上地方人民政府水行政主管部门指定“有治理能力的”



单位代为治理，代为执行的单位应当具有治理能力。如无治理能力，县级以上地方人民政府水行政主管部门不得指定其代为治理。

**第五十七条** 违反本法规定，拒不缴纳水土保持补偿费的，由县级以上人民政府水行政主管部门责令限期缴纳；逾期不缴纳的，自滞纳之日起按日加收滞纳部分万分之五的滞纳金，可以处应缴水土保持补偿费三倍以下的罚款。

**【释义】** 本条是对违反本法规定，拒不缴纳水土保持补偿费的法律规定的规定。

一、本条规定的违法行为是违反本法规定，拒不缴纳水土保持补偿费的行为。本法第三十二条规定，在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动，损坏水土保持设施、地貌植被，不能恢复原有水土保持功能的，应当缴纳水土保持补偿费，专项用于水土流失预防和治理。“水土保持补偿费”是新《水土保持法》规定的费种，具有法定性。当事人拒不缴纳水土保持补偿费，就是违反法定义务，是违法行为，应当承担法律责任。

二、本条规定的法律责任由县级以上人民政府水行政主管部门依法追究。本条规定的县级以上人民政府水行政主管部门包括国务院水行政主管部门。

三、本条规定的行政责任包括：

1. 责令限期缴纳。即由县级以上人民政府水行政主管部门责令依据本法应当缴纳水土保持补偿费但拒不缴纳的当事人在规定期限内缴纳水土保持补偿费。

2. 滞纳金。对于逾期仍不缴纳水土保持补偿费的，县级以上人民政府水行政主管部门自滞纳之日起对其按日加收滞纳部分万分之五的滞纳金。滞纳金指国家税费征收机关对不按规定期限缴纳法定税费的相对人，按滞纳天数加收滞纳金款额一定比例的款项，是国家对逾期缴纳税费者的一种经济制裁。滞纳金具有法定性、强制性和惩罚性的特点，“法定性”是指滞纳金须由国家法律、法规明确规定，没有法定依据不得征收；“强制性”是指滞纳金的征收由国家强制力保障实施，征收主体是国家行政机关或司法机关；“惩罚性”是指滞纳金是对超过规定期限未缴款而采取的惩罚性措施。滞纳金只能发生在国家机关与公民、法人或其他组织之间，不同于平等民事主体之间的“违约金”。

3. 罚款。违法行为人逾期不缴纳水土保持补偿费的，县级以上人民政府水行政主管部门可以处应缴水土保持补偿费三倍以下的罚款。本条规定的“可以”表明罚款是一种选择性的处罚，即县级以上人民政府水行政主管部门视违法行为的性质、情节、危害程度等多种因素，确定是否对违法行为人处以罚款。对于情节较轻、危害较小、态度较好、主动纠错的违法行为人，可以不予罚款；对于情节较重、危害较大、态度恶劣、屡教不改的违法行为人，可以处以应缴水土保持补偿费三倍以下的罚款。

**第五十八条** 违反本法规定，造成水土流失危害的，依法承担民事责任；构成违反治安



管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

【释义】 本条是对违反本法规定，造成水土流失危害的行为的民事责任、治安管理行政责任和刑事责任的规定。

### 一、民事责任

民事责任，是指公民、法人或其他组织违反民事法律规范、不履行民事义务或因侵害他人合法权益所应承担的法律责任。民事责任主要分为：违反合同的民事责任即违约责任；侵权的民事责任。《民法通则》第六章“民事责任”规定：公民、法人由于过错侵害国家的、集体的财产，侵害他人财产、人身的，应当承担民事责任；没有过错，但法律规定应当承担民事责任的，应当承担民事责任；因不可抗力不能履行合同或者造成他人损害的，不承担民事责任，法律另有规定的除外。承担民事责任的方式主要有：（1）停止侵害；（2）排除妨碍；（3）消除危险；（4）返还财产；（5）恢复原状；（6）修理、重作、更换；（7）赔偿损失；（8）支付违约金；（9）消除影响、恢复名誉；（10）赔礼道歉。以上承担民事责任的方式，可以单独适用，也可以合并适用。《侵权责任法》进一步规定了民事侵权行为应当承担的法律责任：行为人因过错侵害他人民事权益，应当承担侵权责任。

本条规定的“违反本法规定，造成水土流失危害的，依法承担民事责任”，是指违反本法规定，造成水土流失危害，侵害国家的、集体的财产，侵害他人财产、人身的，应当承担民事责任。承担民事责任的方式主要是排除危害、赔偿损失等。本条规定的民事责任属于侵权的民事责任，应当根据《民法通则》、《侵权责任法》、《民事诉讼法》等法律的规定解决。原《水土保持法》第三十九条规定了造成水土流失危害应当承担的民事责任。新《水土保持法》对水土流失造成的民事责任从简规定，既与相关法律衔接，又避免重复规定。

### 二、治安管理行政责任

治安管理处罚，是一种行政法律责任，是指个人或组织违反治安管理法律法规、实施危害社会的行为但尚未构成犯罪的，由公安机关依法给予的治安管理行政处罚。治安管理处罚只能由公安机关依法追究，其他行政机关无权追究。《治安管理处罚法》规定，治安管理处罚的种类分为：（1）警告；（2）罚款；（3）行政拘留；（4）吊销公安机关发放的许可证。

本条规定的“构成违反治安管理行为的”，主要是指违反本法规定，拒绝、阻碍水行政监督检查人员执行职务的行为。《治安管理处罚法》规定：阻碍国家机关工作人员依法执行职务的，处警告或者二百元以下罚款；情节严重的，处五日以上十日以下拘留，可以并处五百元以下罚款。原《水土保持法》第三十七条规定了治安管理处罚。新《水土保持法》与《治安管理处罚法》相衔接，对有关水土流失防治的治安管理处罚从简规定，具体规定按《治安管理处罚法》执行。

### 三、刑事责任

刑事责任，是指具有刑事责任能力的人实施了刑法所禁止的行为即犯罪行为所必须承担的法律后果，是最严厉的法律后果。刑事责任只能由国家司法机关（法院、检察院）依法追究。

究，其他机关无权追究。

本条规定的“构成犯罪的，依法追究刑事责任”，主要是指：违反本法规定、造成重大水土流失危害的；以暴力、威胁方法阻碍水行政监督检查人员依法执行职务的行为等。对于这些社会危害大、已经违反刑法、构成犯罪的行为，应当由司法机关依法追究行为人的刑事责任。原《水土保持法》第三十七条规定了刑事责任。新《水土保持法》与《刑法》相衔接，对有关造成水土流失危害的刑事责任从简规定，具体规定按《刑法》执行。

## 第七章 附 则

**第五十九条** 县级以上地方人民政府根据当地实际情况确定的负责水土保持工作的机构，行使本法规定的水行政主管部门水土保持工作的职责。

**【释义】** 本条是对地方水土保持工作机构授权的规定。

本条规定了地方单设水土保持工作机构的水土保持职责。现行《水土保持法实施条例》第四条规定，地方人民政府根据当地实际情况设立的水土保持机构，可以行使《水土保持法》和本条例规定的水行政主管部门对水土保持工作的职权。目前，有 90 多个水土流失预防和治理任务较重的地（市）、县（旗）单独设立了负责水土保持工作的机构，直属于当地人民政府管辖，与当地水行政主管部门没有隶属关系。按照本条规定，这些单设的水土保持工作机构行使本法规定的水行政主管部门的水土保持工作职责。

**第六十条** 本法自 2011 年 3 月 1 日起施行。

**【释义】** 本条是对法律生效日期的规定。

法律的生效日期，是指一部法律从何时起开始正式实施，也就是从何时起正式具有法律效力。我国目前对法律生效日期的规定，大多数是直接在法律中规定“本法自某年某月某日起施行”，本法也采取这种形式，即法律公布之日起的一段时间以后再生效施行，主要目的是为了使各有关方面利用这段时间充分做好法律实施的各项必要准备工作，如法律的宣传工作、有关规范性文件的清理和制定工作等，以保证法律的有效实施。