

国务院办公厅关于进一步做好 治理开发农村“四荒”资源工作的通知

国办发〔1999〕102号

1999年12月21日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

治理开发农村集体所有的“荒山、荒沟、荒丘、荒滩”（以下简称“四荒”，包括荒地、荒沙、荒草和荒水等）是提高植被覆盖率，防治水土流失和土地荒漠化，改善生态环境和农业生产条件，促进农民脱贫致富和农业可持续发展的一项重大战略措施。近年来，各地认真贯彻《国务院办公厅关于治理开发农村“四荒”资源进一步加强水土保持工作的通知》（国办发〔1996〕23号文件）精神，调动了广大农民及社会各方面的积极性，“四荒”治理开发取得了显著成效。但目前全国治理开发“四荒”的进展不平衡，有些地方还存在一些问题。主要是：有的地方追求眼前经济利益，破坏了林草植被，损害了生态环境；有的地方把林地、耕地和国有土地及权属有争议的土地当作“四荒”，进行使用权承包、租赁或拍卖；有的地方“四荒”使用权的承包、租赁或拍卖程序不规范，随意性大，群众参与不够；有的地方监督管理不力，出现了“包而不治”、“买而不治”的情况，承包、租赁或拍卖使用权的资金被挤占挪用，治理开发成果受到侵犯等问题。

为了进一步贯彻落实党的十五届三中全会《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中关于“制定鼓励政策，推进荒山荒沟荒丘荒滩使用权的承包、租赁和拍卖，加快开发和治理，切实保障开发者的合法权益”的精神，加强生态环境建设，促进农村经济发展，经国务院同意，现就进一步做好治理开发农村“四荒”资源的有关工作通知如下：

一、在“四荒”使用权承包、租赁或拍卖前，必须做好“四荒”界定、确权等基础性工作

（一）根据新修订的《中华人民共和国土地管理法》的规定，“四荒”属于“未利用地”。各级人民政府要据此严格界定“四荒”范围和土地类型，确定权属。承包、租赁或拍卖使用权的“四荒”地必须是农村集体经济组织所有的、未利用的土地。耕地、林地、草原以及国有未利用土地不得作为农村“四荒”。

“四荒”界定必须通过政府组织土地行政主管部门会同有关部门编制土地分类和划定土地利用区规划。在根据土地区位和利用条件确定“四荒”具体的治理开发方向后，再进行使用权承包、租赁或拍卖。待“四荒”完成初步治理后，根据其主导经营内容，依法分别由县级以上人民政府发放土地证、林权证、草原证或养殖使用证等相应的权属证明，对“四荒”治理开发工作实行依法管理。

（二）权属不明确、存在争议的未利用土地，由县级以上人民政府依法确认权属；在问题没有解决前，不得将其作为“四荒”进行使用权承包、租赁或拍卖。

（三）对“四荒”一般应先承包、租赁或拍卖使用

权，后进行治理。但对一些条件差、群众单户治理有困难的“四荒”，可先由集体经济组织作出规划并完成初步治理后，再将其使用权承包、租赁或拍卖给个人进行后续治理开发和管护。

（四）对在“四荒”使用权的承包、租赁或拍卖中涉及到的“两山”（自留山、责任山）问题，应慎重处理。“两山”是林地的组成部分，不在“四荒”之列。对承包后长期没有得到治理的责任山可由集体收回使用权，另行承包、租赁或拍卖，但要重新签订合同并办理林权变更登记手续。

二、对“四荒”使用权承包、租赁或拍卖必须严格按照程序规范进行，并切实保护治理开发者的合法权益

（一）农村集体经济组织内的农民都有参与治理开发“四荒”的权利，同时积极支持和鼓励社会单位和个人参与。在同等条件下，本集体经济组织内的农民享有优先权。

（二）农村“四荒”资源属当地农民群众集体所有，农村集体经济组织在实施承包、租赁或拍卖“四荒”使用权之前，必须坚持公开、公平、自愿、公正的原则，充分发扬民主，广泛征求群众意见，应成立由村民代表参加的工作小组，拟定方案，要规定治理开发“四荒”的范围、期限、方式（承包、租赁、拍卖等）与程序、估价标准，明确治理开发的内容和要求等，经村民会议或者村民代表大会讨论通过。依照有关土地管理的法律、法规须报经县级以上人民政府批准的，应办理有关批准手续。如果承包、租赁或拍卖对象是本集体经济组织以外的单位或者个人，必须经村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意。

（三）承包、租赁或拍卖“四荒”使用权，农村集体经济组织要与对方签订合同或协议。合同或协议的内容应符合国家有关法律法规，并应依法明确双方的权利、义务和违约责任。合同和协议经县级人民政府批准生效后，双方都应认真履行。农村集体经济组织不得因负责人的变动而随意变更合同内容或解除合同。采取拍卖方式的，要标定拍卖底价，实行公开竞价。“四荒”使用权承包、租赁或拍卖的期限最长不得超过50年。

（四）要严格执行谁治理、谁管护、谁受益的政策，切实保护治理开发者的合法权益。治理开发者在规定的承包、租赁或拍卖期限内享有“四荒”使用权。“四荒”使用权受法律保护，依法享有继承、转让（租）、抵押或参股联营的权利。要广泛宣传教育，增强干部群众的法制观念，提高其维护治理开发者利益的自觉性。执法部门要及时依法处理和打击各类损害、破坏、侵犯治理开发成果的行为。

三、建立稳定的投入机制，加强对“四荒”使用权

承包、租赁或拍卖资金的管理

为了加快“四荒”治理开发进程,必须调动广大农民和社会各方面的积极性,坚持国家、地方、集体和个人一起上,多渠道、多层次筹集资金。各级政府要逐步增加财政对治理开发“四荒”的支持,引导信贷资金、社会资金更多地投向治理开发“四荒”。国家预算内生态建设资金、农业综合开发资金、扶贫资金、以工代赈资金,以及水利、林业、农业等方面资金使用,应统筹安排,把治理开发农村“四荒”作为一项重要内容,有些资金可以直接支持到户。银行、信用社要在加强管理、保证资金回收的基础上增加“四荒”治理开发的贷款,期限应长一些。

收取的承包、租赁或拍卖资金实行村有乡管,可专户储存在农村信用社,由乡镇农村集体资产管理机构代管。资金使用由农村集体经济组织决定,并实行帐目公开,只能用于“四荒”范围内的水利设施建设、植树造林种草和小型农田建设等,任何单位和个人不得平调、挪用,不准用于非生产性开支,更不准平分到户。要建立严格的资金使用申报和管理监督制度。收取的资金要列入农村集体资产管理,资金的使用情况要定期向群众公布,乡镇农村集体经济审计机构要进行专项审计,对违反规定的要坚决纠正,对贪污、挪用的要依法追究。

四、因地制宜制定“四荒”治理开发规划,加强监督检查

“四荒”治理开发必须以保护和改善生态环境、防止水土流失和土地荒漠化为主要目标,以植树种草为重点,合理安排农、林、牧、副、渔各业生产,具体按照土地利用总体规划进行。要依照《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国森林法》等有关法律法规,对“四荒”资源治理开发实施用途管制。各地要在土地利用总体规划的控制和指导下,抓紧制定“四荒”治理开发实施计划,提出鼓励、适度限制和禁止发展的项目。

对位于江河源头、干支流两侧、湖库周围、石质山区、风沙干旱区、高山陡坡地带、山脉顶脊部位、生物多样性丰富地区和其他生态环境脆弱地区适宜植树种草的“四荒”地,要大力植树种草。对长江上游、黄河中上游重点生态治理区,要采取封山育林种草为主、人工促进天然更新与人工造林相结合的方式,配套节水工程等综合水利设施建设,全面恢复和重建林草植被。

对东北、华北、西北沙化地区,实行分类防治。将目前尚无治理条件的大漠戈壁划为封禁区,实施封禁,防止人为因素使其扩大蔓延;将有条件治理或利

用过度造成沙化的区域划为治理区,以培育和保护环境为中心,配套水利工程措施实施综合治理;将已开发利用,但有沙化危险的区域划为保护利用区,实施监测管理,防止退化为新的“沙荒”。

要充实和加强监督执法力量,加大监督检查和执法力度,搞好“四荒”治理开发全过程的监管,保证治理开发目标的实现。有关部门和农村集体经济组织应定期对“四荒”的治理开发情况和进度进行检查,对治理开发中的各种违法违规行为,要依法进行处罚。对于治理进展缓慢,未达到合同或协议规定进度的,要提出限期治理的要求;对于长期违约不治理开发的,可以收回使用权。对于毁坏林草植被种植农作物和其它掠夺式开发造成水土流失的,破坏道路和农田水利、水土保持工程设施的,以及将“四荒”改作非农用途的,要限期改正,否则收回其使用权,并依法予以处罚。

五、加强部门协作,落实管理责任

治理开发农村“四荒”工作,包括水土保持、造林种草、土地承包等多项内容,涉及到国土资源、水利、农业、林业等多个部门,地方各级政府要高度重视这项工作,切实加强领导,搞好统筹协调,不断研究新情况,解决新问题,总结新经验。这项工作的归口管理部门,由各省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况确定。国务院有关部门应根据职能分工,落实各自的管理责任,通力合作,加强对治理开发农村“四荒”资源工作的服务、指导、监督和管理,及时帮助解决农民和其他治理者在开发治理中遇到的困难,保证“四荒”的承包、租赁或拍卖与治理开发工作健康、有序进行。水利部门要做好“四荒”治理中的水土保持方面的工作,协调水土流失的综合治理,研究制定水土保持的工程措施规划并组织实施。林业部门要做好以生物措施防治水土流失方面的工作,制定宜林“四荒”地造林绿化规划,进一步加强树种的基础研究工作,组织种苗供应、给予技术指导并组织实施,依法对宜林“四荒”地确权发证。土地部门要会同有关部门进一步依法做好“四荒”的范围、土地类型界定、“四荒”开发利用规划,办理使用“四荒”的土地登记和土地开发审批等有关手续。农业部门要做好“四荒”开发中的保土耕作措施,开展农业技术、信息等方面的服务。

各地人民政府和有关部门要根据本通知精神,对“四荒”治理开发情况进行一次专项清理检查。凡是出台的政策措施和治理开发行为与本通知精神不一致的,都要予以纠正。