

法律法规释义系列

中华人民共和国 防沙治沙法 实用问答

全国人大环境与资源保护委员会法案室
国家林业局政策法规司

孙佑海 陈根长 翟勇 王伟 / 编著

中国法制出版社

中华人民共和国 防沙治沙法实用问答

全国人大环境与资源保护委员会法案室
国家林业局政策法规司
孙佑海 陈根长 翟勇 王炜 编著

中国法制出版社

责任编辑：王淑敏

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国防沙治沙法实用问答/孙佑海等编著.
北京：中国法制出版社，2001.10

ISBN7 - 80083 - 856 - 0

I. 中… II. ①孙 ②陈 ③翟 ④王… III. ①防沙 - 法规 - 中国 - 问答 ②沙漠治理 - 法规 - 中国 - 问答
IV. D922.68-44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 070989 号

中华人民共和国防沙治沙法实用问答

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO FANGSHA ZHISHAFA SHIYONG WENDA

编著/孙佑海 陈根长 翟勇 王炜

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850 × 1168 毫米 32

印张/8.375 字数/196 千

版次/2001 年 11 月北京第 1 版

2001 年 11 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7 - 80083 - 856 - 0/D·821

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价：15.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话：66062752)

依法防沙治沙，建设秀美山川

——代序

我国是一个土地沙化十分严重的国家。1994年林业部组织了第一次全国荒漠化监测，结果显示我国沙化土地面积达168.9万平方公里，并以每年2460平方公里的速度扩展。多年来，国家投入了大量人力、物力和财力，对沙化土地进行治疗。截止到2000年底，我国防沙治沙工程累计完成治理任务890万公顷。三北防护林、平原农田防护林体系、沿海防护林体系等生态建设工程对防沙治沙也产生了良好效应。但是，1999年国家林业局组织的第二次全国荒漠化监测结果表明，我国土地沙化并未得到遏制，总体上仍呈扩展趋势，且扩展速度有所加剧。目前沙化土地治理的速度赶不上土地沙化的速度，局部改善、整体恶化的趋势还在延续，“沙进人退”的局面没有从根本上得到改变。日趋严重的土地沙化威胁着我国广大人民群众的生存空间，极大地阻碍着我国社会经济的可持续发展。近年频繁发生的扬沙、浮尘及沙尘暴天气从一个侧面反映出我国土地沙化的严峻形势。

除了气候干旱等自然因素外，我国沙化土地蔓延最主要的原因还是在利益驱动下的不合理的人为活动。比

如盲目开垦、过度放牧、滥采滥伐、滥挖野生中药材、不合理开发利用水资源等。因此，加强法制建设，规范人们在土地沙化预防及沙化土地治理、沙区资源开发利用方面的行为，遏制土地沙化的扩展趋势，不仅是沙化土地所在地区社会与经济发展的需要，也是维护国家生态安全的需要。

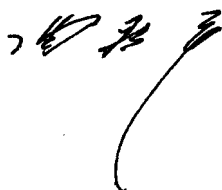
经过多年的努力，《中华人民共和国防沙治沙法》由九届全国人大常委会第二十三次会议审议通过了，它标志着我国防沙治沙工作从此迈入了法制化轨道。该法是世界上第一部关于防沙治沙的专门法律。它的颁布实施将有力地推动我国防沙治沙工作深入有效地开展，对保护国家生态安全，建设秀美山川具有重大意义。

《防沙治沙法》明确了各级人民政府和有关行政主管部门在防沙治沙工作方面应承担的责任，确立了开展防沙治沙活动的基本原则，规范了预防土地沙化和治理沙化土地以及沙化土地范围内开发利用自然资源的各种行为，并规定了一系列相应的制度和措施。同时，为了调动广大人民群众防沙治沙的积极性，确保防沙治沙工作的顺利开展，该法对防沙治沙的资金保障、税收、土地使用权等优惠政策以及沙化土地治理者合法权益的保障等内容也作了明确的规定。法律责任的规定也比较具体，具有较强的可操作性，为制止各种造成或加剧土地沙化的不合理行为提供了法律武器和手段。

《防沙治沙法》的颁布只是我国防沙治沙工作朝着法制化迈出的第一步，要使其真正发挥作用，必须要做

到有法必依、执法必严、违法必究。对于那些不符合法律规定的规章制度，要依法纠正；对各类违法行为，要依法追究法律责任。只有这样，《防沙治沙法》的各项规定才能真正落到实处，遏制土地沙化的目标才能逐步实现。

让我们立即行动起来，广泛深入地学习贯彻《防沙治沙法》，为遏制我国土地沙化的进一步扩展，确保生态安全，建设祖国秀美山川贡献一份力量。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long trailing line that curves downwards and to the left.

2001 年 10 月 16 日

目 录

第一部分 绪 论

1. 我国为什么要加强防沙治沙工作? (1)
2. 导致土地沙化加剧的主要原因是什么? (2)
3. 我国为什么要制定防沙治沙法? (4)
4. 为什么将本法的名称定为《防沙治沙法》? (5)
5. 制定《防沙治沙法》经历了哪些过程? (8)
6. 《防沙治沙法》的篇章结构及各章的主要内容是什么? (11)

第二部分 防沙治沙法问答

- 第一章 总 则 (13)
 7. 《防沙治沙法》的立法目的是什么? (13)
 8. 什么是土地沙化? 什么是本法所称土地沙化? (17)
 9. 什么是“沙化土地”? (19)
 10. 如何认识《防沙治沙法》的效力? (21)
 11. 防沙治沙工作应当遵循哪些原则? (22)
 12. 人民政府在防沙治沙活动中主要应承担哪些责任? (28)
 13. 《防沙治沙法》对防沙治沙管理体制是

如何规定的？	(34)
14. 使用土地的单位和个人，有无防止土地沙化的义务？使用已经沙化土地的单位和个人，有无治理沙化土地的义务？	(37)
15. 国家为什么要支持防沙治沙的科学研究和技术推广工作？如何支持？	(39)
16. 国家为什么要支持防沙治沙的国际合作？	(40)
17. 对在防沙治沙工作中作出显著成绩的单位和个人，为什么要给予表彰和奖励？如何表彰和奖励？	(41)
18. 为什么要开展防沙治沙的宣传教育？如何开展？	(43)
第二章 防沙治沙规划	(44)
19. 什么是防沙治沙规划？为什么防沙治沙要实行统一规划？防沙治沙规划的作用是什么？	(44)
20. 防沙治沙规划是如何制定的？应当如何修改？	(47)
21. 防沙治沙规划应当包括哪些主要内容？	(50)
22. 什么是沙化土地封禁保护区？沙化土地封禁保护区的范围如何划定？	(54)
23. 防沙治沙规划与土地利用总体规划之间的关系是什么？	(57)
第三章 土地沙化的预防	(59)
24. 什么是土地沙化监测？土地沙化情况由谁组织监测？监测结果如何处理？	(59)
25. 在监测过程中发现土地发生沙化或者沙化程度加重的，有关方面应当采取哪些	

- 措施? (63)
26. 气象干旱和沙尘暴天气由谁组织监测、
预报? 发现气象干旱或者沙尘暴天气征
兆时, 有关方面应当采取哪些措施? (65)
27. 法律对预防土地沙化规定了哪些植物措
施? 具体如何落实? (69)
28. 防风固沙林网、林带是否允许随意采伐?
应进行哪些限制? (74)
29. 在沙化土地上是否允许砍挖灌木、药材
及其他固沙植物? (76)
30. 什么是植被管护制度? 沙化土地所在地
区的植被管护制度包括哪些内容? (78)
31. 草原地区预防土地沙化, 法律作了哪些
规定? (80)
32. 什么是以产草量确定载畜量制度? 对这
一制度, 法律有哪些规定? (83)
33. 法律对沙化土地所在地区在流域和区域
水资源统一调配和管理方面是如何规定
的? (85)
34. 什么是水资源开发利用规划和供水计划?
在沙化土地所在地区编制上述规划和计
划, 有什么特殊的要求? (87)
35. 沙化土地所在地区是否应当实行节约用
水, 发展节水型农牧业和其他产业? (89)
36. 沙化土地所在地区的沙漠边缘地带和林
地、草地是否允许开垦耕地? 已经开垦
的耕地, 应当如何处理? (90)
37. 在沙化土地范围内从事开发建设活动的,

是否应当进行环境影响评价？具体有哪些规定？	(94)
38. 沙化土地封禁保护区范围内是否允许有破坏植被的活动？	(98)
39. 沙化土地封禁保护区范围内是否允许安置移民？已经在沙化土地封禁保护区范围内居住的农牧民，应当如何安排？	(100)
40. 沙化土地封禁保护区范围内是否允许修建铁路、公路？应当履行什么批准程序？	(103)
第四章 沙化土地的治理	(105)
41. 对已经沙化的土地，当地人民政府应当采取哪些措施治理？	(105)
42. 什么是公益性治沙活动？法律对公益性治沙活动有哪些原则规定？	(109)
43. 对公益性治沙活动，当地林业或者其他有关部门应当提供哪些帮助？	(111)
44. 从事公益性治沙活动的单位和个人，应当遵守哪些规定？	(113)
45. 土地使用者或者承包经营者是否有治理沙化土地的义务？在什么情况下，可以委托他人治理或者与他人合作治理？委托或者合作治理的，应当遵守哪些规定？	(114)
46. 对土地使用权人和承包经营权人的治沙活动，有关方面应当提供哪些帮助？	(117)
47. 治理沙化土地的土地使用权人和承包经营权人，在什么条件下可以享受有关优惠政策？	(119)
48. 什么是营利性治沙活动？对营利性治沙	

活动,为什么要加强管理?	(122)
49. 从事营利性治沙活动的,应当如何取得 土地使用权?	(124)
50. 从事营利性治沙活动的单位和个人,是 否应当办理申请手续? 具体有哪些规定?	(125)
51. 治理方案应当包括哪些内容?	(129)
52. 本法所称治理方案在法律上有什么作用?	(132)
53. 如何保护沙化土地治理者的合法权益? 本法有哪些具体规定?	(132)
54. 营利性治沙活动结束后,是否应当验收? 对验收后合格或者不合格的,应当如何 处理?	(134)
55. 什么是单位治理责任制? 具体有哪些规 定?	(137)
56. 对支持群众性的治沙活动,法律有哪些 规定? 农民投入的资金和劳力,是否可 以获得补偿?	(139)
第五章 保障措施	(142)
57. 防沙治沙资金如何安排? 有哪些来源和 渠道?	(142)
58. 从事防沙治沙的单位和个人享受哪些政 策优惠? 单位和个人投资进行防沙治沙 的,在税收方面享有哪些优惠?	(147)
59. 使用已经沙化的土地从事治沙活动的, 可否获得一定年限的土地使用权? 对于 国有土地和农民集体所有的土地,法律 分别作了哪些规定?	(150)
60. 治理后的土地被划为自然保护区或者沙	

化土地封禁保护区的，是否应当给予治理者经济补偿？	(152)
61. 在防沙治沙方面的科学研究和技术推广工作，享有哪些政策优惠？	(156)
62. 防沙治沙资金是否允许截留、挪用？如何加强审计监督？	(158)
第六章 法律责任	(160)
63. 什么是法律责任？什么是我国《防沙治沙法》规定的法律责任？	(160)
64. 为什么法律中要设置法律责任？	(161)
65. 《防沙治沙法》规定的法律责任有哪些？	(163)
66. 什么是承担法律责任的条件？什么是承担《防沙治沙法》规定的法律责任的条件？包括哪些主要内容？	(165)
67. 在沙化土地封禁保护区范围内破坏植被应当承担什么样的法律责任？	(170)
68. 国有土地使用权人和农民集体所有土地承包经营权人未采取防沙治沙措施，造成土地沙化的，应当承担哪些法律责任？	(172)
69. 因进行营利性治沙活动造成土地沙化加重的，是否承担法律责任？如何承担法律责任？	(173)
70. 从事营利性治沙活动的沙化土地治理者不按照治理方案治理的，是否承担法律责任？应当承担什么样的法律责任？	(175)
71. 从事营利性治沙活动的沙化土地治理者在治理任务完成后，经验收不合格又不按要求继续治理的，应当承担什么样的	

法律责任？	(177)
72. 未经治理者同意擅自在他人的治理范围内从事治理或者开发利用活动的，是否应当承担法律责任？如何承担法律责任？	(177)
73. 《防沙治沙法》第四十三条规定的需承担法律责任的行为有哪些？这些行为应承担的法律责任是什么？	(178)
74. 对截留、挪用防沙治沙资金的行为，《防沙治沙法》规定了什么样的法律责任？	(180)
75. 《防沙治沙法》对防沙治沙监督管理人员的违法行为作出了哪些规定？怎样理解这些规定？	(181)
第七章 附 则	(183)
76. 什么是附则？附则一般包括哪些内容？《防沙治沙法》的附则包括哪些内容？	(183)
77. 《防沙治沙法》的附则中对第五条第二款中所称的“有关法律”是怎样规定的？	(183)
78. 《防沙治沙法》附则中关于法律实施的时间是怎样规定的？	(185)
附录一：《中华人民共和国防沙治沙法》及相关文件	
中华人民共和国防沙治沙法	(186)
关于《中华人民共和国防沙治沙法(草案)》 的说明	全国人大环境与资源 保护委员会主任委员 曲格平 (198)
——2001年2月26日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议上 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国防沙治沙法(草案)》修改情况的汇报	(206)

——2001年6月26日在第九届全国人民 代表大会常务委员会第二十二次会议上 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国防 沙治沙法（草案）》审议结果的报告	(214)
——2001年8月27日在第九届全国人民 代表大会常务委员会第二十三次会议上 关于防沙治沙法（草案三次审议稿）和刑法修 正案（二）（草案）修改意见的报告 全国人大法律 委员会主任委员	王维澄 (219)
——2001年8月29日在第九届全国人民 代表大会常务委员会第二十三次会议上 国务院办公厅转发全国绿化委员会、林业部关 于治沙工作若干政策措施意见的通知	(223)
国家税务局关于对治沙和合理开发利用沙漠资 源给予税收优惠的通知	(226)
附录二：参阅资料	
我国土地沙化的现状、危害及原因	(228)
我国防沙治沙工作的进展情况及存在的问题	(235)
沙化土地的主要治理模式	(240)
防沙治沙主要名词解释及沙化土地的若干类型	(245)
国外关于防沙治沙方面的法律规定	(247)
后记	(251)

第一部分 绪 论

1. 我国为什么要加强防沙治沙工作?

我国是世界上土地沙化危害最严重的国家之一。中华人民共和国成立以后，在党和人民政府的领导下，经过各族人民的长期共同努力，我国的防沙治沙工作取得了很大成就。以“三北”防护林建设为例，风沙区内 262 个县（旗、市）共营造人工林 567.6 万 hm^2 ，加上天然林和 1977 年以前的人工林，整个沙区内现有林面积 1 569.6 万 hm^2 ；占沙区总面积的 5.1%。目前，三北地区约有 12% 的沙漠化土地得到治理，有 10% 左右的沙漠化土地得到了控制，毛乌素和科尔沁两大沙区植被覆盖度已由 1977 年时的 7% 和 10%，分别提高到 16.1% 和 18.8%，尤其是在榆林地区，从 50 年代初期有 400 余个村镇，13.3 万 hm^2 农田牧场为流沙所吞侵，到三北防护林建设后，林地共保存达 70.2 万 hm^2 ，46.4% 的流沙已得到了治理。内蒙古哲里木盟在三北防护林一期工程期间造林达 29.1 万 hm^2 ，保护耕地 32.4 万 hm^2 ，草场 19.2 万 hm^2 ，流沙固定 15 万 hm^2 。在三北防护林体系建设过程中，采用飞机播种也取得了显著成效，到目前为止，飞播造林的成林面积已达 24 万 hm^2 。

虽然经过长期努力，在防沙治沙工作上取得了上述成就，但从总体上看，土地沙化的形势依然十分严峻。从 1985 年至 1995 年，我国土地沙化面积平均每年扩大 2460 平方公里，相当于每年损失一个中等县的土地面积。到 90 年代后期，土地沙化的速

度进一步加快，每年所损失的土地面积已经大大超过 2460 平方公里。从 20 世纪 50 年代以来，由于沙漠化的加剧，我国已经有超过 10 万平方公里，即相当于一个江苏省的土地面积完全沙化，如果照目前的势头发展下去，在今后的 50 年里，还将有成倍的土地沙漠化。2000 年春季，我国北方地区遭受了 13 次沙尘暴危害，甚至长江下游的一些地方如南京市也受到不同程度的影响。在进入 21 世纪的第一天，我国北方地区即受到沙尘暴的袭击，紧接着又发生了两次沙尘暴。专家指出：频率加快、间隔变短、强度增大是今后沙尘暴发展的趋势。一次又一次的沙尘暴给受灾地区的农牧业、工业、运输业以及水电、交通、通信等基础设施造成严重损失，人员伤亡事件也屡屡发生。1993 年 5 月发生在西北地区的特大沙尘暴，席卷新疆、甘肃、宁夏、内蒙古四个省、自治区的 72 个县旗，伤亡 400 多人，牲畜死亡 12 万头（只），农作物受灾面积 33.7 万公顷，仅甘肃、新疆两个省、自治区的直接经济损失就达 4 亿多元。目前，全国有 5 万多个村庄和上百座城市经常受到风沙危害，由于沙进人退，村舍被掩埋，成千上万的农牧民背井离乡，成为“生态难民”。土地沙化的蔓延和加剧，对我国经济和社会的可持续发展构成巨大的威胁。土地沙化已经成为我国最严重的自然灾害之一和极大的环境问题，成为中华民族的心腹大患。

因此，为了避免缩小中华民族的生存和发展空间，为了避免因土地沙化而导致的土地生产能力的衰退，为了减轻因土地沙化而造成的经济损失，为了从根本上保护人类赖以生存的自然环境，我国必须采取有力措施，切实加强防沙治沙工作。

2. 导致土地沙化加剧的主要原因是什么？

土地沙化的加剧，有全球气候变化、自然灾害增多等自然原因，但相当程度上是由于不合理的人为活动引起的。对于后者，

可以归纳为以下六个方面：

（一）盲目开垦

20 世纪 50 年代到 70 年代末，西北地区先后三次大规模毁草毁林开荒，破坏草地 667 万公顷，毁林 18.7 万公顷。其结果是开垦一块，沙化一块，农牧林业三者皆伤。多年来，特别是在农牧业交错区，一些地方政府为了使农牧民致富，便把目光投向沙质荒地的开垦，大规模地毁林毁草，特别是开垦沙丘之间的草地，破坏了植被，造成地下水位下降，使原来的滩地、固定沙丘变成流动沙丘。

（二）过度放牧

草场退化是造成沙化土地的主要来源，而超载过度放牧又是导致草场退化的首要原因。一些地方为了追求经济发展指标，过分强调增加牲畜数量，造成草原严重过牧。据统计，沙化地区草场超载率高达 50% - 120%，有些地区甚至高达 300%。新中国成立以来，我国牧区家畜由 2900 万头（只）增加到 9000 万头（只），而草地（牧场）面积却减少了 667 万公顷。

（三）滥采滥伐

沙化地区现有薪炭林 24.7 万公顷，每年能提供薪柴 594 万吨，仅占实际薪柴需求量 4189 万吨的 14.2%，缺额巨大，不少地方就滥采滥伐，大量破坏沙生植被，加剧了沙化的进程。青海省柴达木盆地原有植被较好的固定沙地 200 多万公顷，到 80 年代中期，因滥樵造成植被破坏，已有三分之一以上成为流动沙丘。

（四）滥挖野生中药材等沙生植物

沙化地区的甘草、麻黄、发菜等沙生植物易采集、售价高。据测算，每挖一公斤甘草就要破坏 8 - 10 亩土地。由于沙化地区经济比较落后、生产方式单一，一些农牧民为获取眼前利益，就滥挖滥采甘草、麻黄、发菜等野生中草药，造成大面积草原沙