

# 内蒙古自治区人民政府 关于切实加强防沙治沙工作的决定

内政发〔2008〕1号

各盟行政公署、市人民政府，各旗县人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

为深入贯彻《中华人民共和国防沙治沙法》、《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国防沙治沙法〉办法》以及《国务院关于加强防沙治沙工作的决定》（国发〔2005〕29号），切实加强防沙治沙工作，改善沙区生态状况，增加沙区农牧民收入，促进我区经济社会可持续发展，建设和谐社会，实现建设祖国北方重要生态屏障的奋斗目标，现就有关事宜决定如下：

## 一、充分认识我区防沙治沙工作的重要性

（一）沙化土地现状。我区地处祖国北疆，横跨东北、华北、西北地区，是黄河、辽河、嫩江等河流的上中游或源头，生态区位十分重要。同时，我区也是全国土地沙化最严重的省区之一，境内有巴丹吉林、腾格里、乌兰布和、库布齐、巴音温都尔五大沙漠和毛乌素、浑善达克、科尔沁、呼伦贝尔、乌珠穆沁五大沙地以及阴山北麓大面积严重风蚀沙化的土地，分布于全区12个盟市的90个旗县（市、区），面积达4159万公顷，占全区国土总面积的35.16%。土地沙化不仅严重地制约了我区经济社会可

持续发展，更危及到了首都和周边地区的生态安全。

（二）防沙治沙工作取得的成就。自治区成立 60 年来，全区各级党委、政府始终高度重视防沙治沙工作，认真贯彻落实党中央、国务院的各项方针政策，组织带领全区广大干部群众，持之以恒，艰苦奋斗，长期不懈地进行造林种草，在防沙治沙、治理水土流失等方面取得了巨大成就。国家实施西部大开发战略以来，我区紧紧抓住这一历史性机遇，把生态建设作为最大的基础建设，确立了建设祖国北方重要生态屏障的战略目标，防沙治沙步入了快速发展的新时期。“十五”期间，全区共完成造林治沙 446 万公顷，沙化草原治理 1005 万公顷，沙区水土流失治理 251 万公顷；建设荒漠生态系统类型自然保护区 8 个，保护土地面积 297 万公顷；森林覆盖率由 14.82% 提高到 17.57%；全区沙化土地面积比 1999 年减少了 48.8 万公顷，年均减少 9.7 万公顷，防沙治沙事业实现了重大历史性突破。

（三）土地沙化形势依然严峻。由于我区地处干旱半干旱地区，气候条件恶劣，土地沙化严重，风沙灾害频繁，严重地影响了沙区广大农牧民群众的生产、生活，制约着沙区经济社会可持续发展。全区现有沙化土地和有明显沙化趋势的土地面积为 5967 万公顷，占全区国土总面积的 50.4%。沙区滥采、乱挖、滥垦、乱牧、水资源利用不合理等问题依然存在，局部地区土地沙化仍在扩展，防沙治沙形势依然十分严峻。总的看，我区生态保护和建设是一项具有长期性、艰巨性和紧迫性的工作，防沙治沙工作

任重道远。

## **二、切实贯彻和落实防沙治沙工作的指导思想和奋斗目标**

(一) 指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，按照“预防为主、科学治理、合理利用”的方针，遵循自然、经济和社会发展规划，实行全民尽责，全社会参与。坚持以保护和增加沙区林草植被为中心，以科技为先导，以法律为保障，实行统一规划，分类指导，突出重点，分步实施，综合治理，努力构建沙区生态安全体系，改善沙区人民群众生产、生活条件，推动沙区走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，实现人与自然和谐发展。

(二) 奋斗目标。到 2010 年，全区森林覆盖率达到 20%，草原植被盖度达到 42%，沙产业得到健康快速发展，基本构建全区沙化土地防护体系，重点治理区生态状况明显改善。到 2020 年，全区森林覆盖率达到 23%，草原植被盖度每年提高 1—2 个百分点，沙产业实力显著增强，建成全区沙化土地防护体系，沙区生态状况显著改善。到 2050 年，适宜治理的沙化土地全部治理，全区沙化土地防护体系得到优化，生态状况步入良性循环。

## **三、认真编制和落实防沙治沙规划**

(一) 严格实施治理战略。防沙治沙要以林草植被建设为主体，林业、农牧业和水利措施并重，实行分类指导，综合治理。沙漠要以保护原生植被为中心，在极度干旱区和沙漠腹地建立封禁保护区，实施严格的保护措施；在沙漠边缘营造以灌木为主的

防风固沙林带，阻止沙漠扩展；保护和扩大沙漠绿洲，抓好绿洲水利建设，实施节水措施，确保生态用水。沙地要以林草植被建设为重点，生物措施与工程措施相结合，乔灌草、造封飞、防治用相结合，分区治理，分步实施，科学利用。草原牧区要以草定畜，实现草畜平衡，实行禁牧、休牧、划区轮牧措施，严防草原沙化、退化。严重沙化、退化的草牧场实行退牧还草、生态移民。严重风蚀沙化耕地实施退耕还林还草，旱作、沙质耕地推广留茬免耕。农牧交错带要转变生产经营方式，调整农牧业结构，大力植树种草，实施舍饲禁牧，建立农林牧复合生态系统。在阴山北麓中蒙边境干旱荒漠区建立封禁保护区，实施生态移民，严禁农牧业生产开发活动，充分发挥生态的自然修复功能，恢复植被。

（二）科学编制规划。自治区防沙治沙规划由自治区人民政府组织，由自治区林业行政主管部门会同农牧业、水利、国土资源、环保、气象等部门依据全国防沙治沙规划编制，经国务院林业行政主管部门会同有关部门审批后组织实施。盟市、旗县依据上一级人民政府防沙治沙规划编制本行政区域的防沙治沙规划，报上一级人民政府批准后组织实施。编制防沙治沙规划，要以全区沙化土地监测结果为基础，根据本地区的地理位置、土地类型、植被状况、气候条件、水资源状况、土地沙化程度等自然条件及其生态、经济功能，科学规划，分类指导，明确治理目标和建设重点，确定减少沙化土地的时限、步骤和措施，将治理任务落实到具体地块。防沙治沙规划要与本地区生态建设规划、草原建设

规划、土地利用总体规划和水资源规划等相衔接，并纳入本地区国民经济和社会发展规划。

**（三）严格组织实施规划。**防沙治沙规划一经批准，任何单位和个人不得擅自修改和调整。各级人民政府要做好规划的组织实施工作，建立健全责任制，维护规划的严肃性和连续性，做到一任接着一任干。各级人民政府要接受同级人民代表大会常务委员会对规划实施情况的检查、监督，确保规划任务按期完成，取得实效。

#### **四、科学实施沙化土地的综合治理和合理利用**

**（一）加强沙化土地监测工作。**旗县以上人民政府林业行政主管部门负责组织有关部门开展本行政区域内的沙化土地监测工作。自治区林业行政主管部门按照国家沙化土地监测技术规程，定期对全区土地沙化状况进行监测，并向社会公布监测结果。在沙尘暴多发区、土地沙化扩展速度较快地区、生态区位特殊地区要建立固定的土地沙化监测站点，对沙化土地进行动态监测。旗县以上人民政府要依据监测结果，组织有关部门及时制定预防土地沙化的方案并组织实施。

**（二）切实保护沙区植被。**沙区各级人民政府要制定植被保护制度，落实管护人员，加强植被保护，积极预防森林草原火灾及有害生物的危害。封禁保护区实施移民移畜，禁止一切破坏植被的生产经营活动。沙区严禁滥挖发菜、药材和其他固沙植物，严禁滥开垦、滥放牧、滥樵采。严格控制对防风固沙林的采伐，

对于因林木老化、病虫害严重确需更新的乔木防护林，必须先形成接替林网和林带，报自治区林业行政主管部门批准后，依照有关规定进行采伐。沙区灌木防风固沙林的抚育要严格执行有关规定和技术规程。国家新增重点生态公益林补偿项目应优先安排沙区。能源缺乏地区要积极发展和利用风能、太阳能、沼气等能源，减轻对林草资源的压力。

**（三）综合治理沙化土地。**沙区各级人民政府应按照防沙治沙规划，组织有关部门、单位和个人，因地制宜，采取人工造林种草、飞播造林种草、封沙育林育草相结合的方式，生物措施、工程措施、农艺措施相结合的办法，科学配置乔灌草结构，恢复和增加植被，综合治理沙化土地。要严格保护基本草牧场，不得开垦或改变其用途，实行草畜平衡，推行划区轮牧、季节性休牧制度，推广舍饲圈养。加强流域和区域水资源的统一调配和管理，合理确定生活、生产和生态用水比例，对生态用水给予优惠，积极实施生态补水。全面实施建设项目水资源论证制度和取水许可制度，严格控制开采地下水，对营利性治沙行为，应实行有偿用水制度，大力推广节水技术。加大人工影响天气工作力度，合理开发利用空中水资源，提高水资源利用效率。

**（四）科学发展沙产业。**沙区的优势资源利用要坚持“多采光、少用水、新技术、高效益”的技术对策，坚持“生态优先、适度开发、科学利用、持续发展”的原则，实现治沙致富的双赢。在条件较好的沙化土地治理利用区，要鼓励、支持、引导单位、

企业和个人参与治沙，兴办沙产业，从事营利性治沙活动，同时抓好沙产业试验示范基地建设。要规范营利性治沙行为，制定营利性治沙管理办法，严禁沙化土地过度利用和掠夺式经营开发。沙区林沙草产业要向基地化、集约化、市场化方向发展，优先保护，走可持续发展之路，重点发展灌草加工利用和旅游业，促进沙区农牧民增收。

**（五）实行沙区开发建设项目环评制度。**有条件的地区要积极开展区域环评或规划环评，增强该地区开发建设项目的可行性和科学性。在沙区从事开发建设活动，必须事先就开发建设项目可能对当地及相关地区生态环境产生的影响进行环境影响评价和水资源论证。环境影响报告中应包括防治措施等方面的内容。对不具备水源条件，且有可能造成土地沙化、水土流失的开发建设项目，不予批准立项。其他开发建设项目，要按照环境影响评价和水资源论证规定的内容同步实施生态保护和建设，搞好水资源保护和节约用水工作。有关部门要加强监督，搞好检查验收，经检查验收不合格的，不得对开发建设项目进行竣工验收；因防治措施不力造成土地沙化的，有关部门要责令项目建设单位限期进行治理，对情节严重的应依法追究 responsibility。

**（六）加强生态建设工程管理。**沙区各级人民政府要加强京津风沙源治理、退耕还林、退牧还草、三北防护林体系建设、天然林保护等生态重点工程的管理，严格执行国家和自治区各项工程管理办法。积极推行项目责任制、招投标制、报帐制、公示制

等管理制度，建立健全工程质量责任追究制度。要创新机制，明晰产权，充分调动沙区广大干部群众防沙治沙的积极性，确保工程建设取得实效。各级财政、审计、纪检监察部门要加强对工程建设资金的审计监督，严肃查处截留、挤占、挪用等违规使用工程建设资金的单位和责任人。

## 五、切实强化科技治沙和依法治沙

（一）加强防沙治沙科学研究。各级科技部门和科研院所、大专院校要根据我区实际，设立防沙治沙科研课题，紧紧围绕防沙治沙中的关键技术，开展多部门、多学科、多层次的技术攻关，重点解决沙生植物选育、沙区植被恢复、困难立地造林、沙生灌木开发利用等防沙治沙中的技术难题，提高防沙治沙科技贡献率。认真总结防沙治沙的成功经验，大力推广应用防沙治沙实用技术，加快科研成果转化，提高防沙治沙工作的科技含量。注重培养防沙治沙科技人才，开展多层次培训。鼓励科研人员深入基层进行技术承包，开展技术服务。对长期在沙区基层单位工作的防沙治沙专业技术人员，在职级晋升、技术职务聘任等方面给予优先。

（二）加大依法治沙力度。认真做好《中华人民共和国防沙治沙法》和《内蒙古自治区实施〈中华人民共和国防沙治沙法〉办法》的普及教育工作，提高沙区广大干部群众的法律意识。进一步完善防沙治沙法规、规章，建立沙区自然资源管理、沙化土地使用审批、沙区植被保护利用制度。旗县以上人民政府要建立健全防治沙化执法体系，健全监督机制，积极配合同级人民代表



大会常务委员会搞好执法检查，加强执法监督，规范执法行为。要加强森林公安、林业工作站、治沙站、草原站、草原监理所和水保站的建设，落实工作经费，配备必要的设施设备。加大执法力度，严厉打击各种破坏沙区植被的违法行为，切实保护好防沙治沙成果。对于因过度利用造成土地沙化的，要采取限期治理或收回使用权等措施。

## **六、进一步完善防沙治沙扶持政策**

**（一）加大防沙治沙资金投入。**防沙治沙实行多层次、多渠道、多形式的投入机制，国家投入和地方投入相结合，政府组织与社会参与相结合，鼓励单位、企业、个人承包沙化土地，开展防沙治沙。旗县以上各级人民政府要加大对防沙治沙的投入力度，把防沙治沙资金纳入同级财政预算。农业综合开发、生态移民、扶贫开发、水利和水土保持建设、草原建设、农林牧业产业化等项目要按照总体规划，优先向沙区倾斜，安排一定资金用于防沙治沙。将沙区防沙治沙机械购置列入国家农村机械补贴范围。要积极引导社会资金，扩大利用外资规模，拓宽筹资渠道，增加防沙治沙投入。

**（二）强化对防沙治沙的金融支持和税收优惠政策。**认真贯彻落实国家和自治区关于防沙治沙的一系列优惠政策。扩大面向中小企业和农牧户的治沙小额信贷和联保贷款。允许治沙权利人依法以林地、林木、草原使用权作为抵押，申请银行贷款。有关银行要加大对防沙治沙项目的信贷支持力度，做好金融服务。单

位和个人进行防沙治沙及相关经营活动，符合国家现行税收优惠政策规定的，应认真贯彻落实相关政策，在建设期免征各项行政事业收费，经营期免征或减征有关行政事业收费。

**（三）支持和促进非公有制防沙治沙事业的发展。**鼓励和支持各种社会主体投资防沙治沙事业和发展沙产业，允许跨所有制、跨行业、跨地区经营。在旗县防沙治沙工程项目规划区内开展防沙治沙，经旗县级以上林业行政主管部门检查验收合格的，可以享受国家防沙治沙工程项目的资金补助。对一次性治沙 30 公顷以上的治沙造林大户，所在旗县应优先让其享受生态重点工程国家资金补助。在条件较好的沙化土地治理利用区内，企业、个人投资营造的防护用材兼用林，达到成熟龄后，在不影响区域内防护效益的前提下，各级人民政府可按照相关规定，有计划地安排采伐。征占用沙化土地和治理后的沙化土地，征占者要给予治理者合理的经济补偿，切实保障治理者的合法权益。

## **七、切实加强防沙治沙工作的组织领导**

**（一）实行防沙治沙工作政府负责制。**沙区各级人民政府要充分认识防沙治沙工作的重要性、长期性和艰巨性，增强责任感和紧迫感，把防沙治沙作为改善人民生活、生活、生存条件和促进农牧民增收的战略措施，纳入当地国民经济和社会发展规划，认真组织实施。防沙治沙实行各级人民政府负总责的制度，政府主要负责同志是防沙治沙的第一责任人，分管负责同志是防沙治沙的主要责任人。旗县以上人民政府每年要向同级人民代表大会

及其常务委员会报告防沙治沙工作，自觉接受监督。同时，向社会公布防沙治沙情况，接受人民群众监督。防沙治沙实行领导任期目标责任制，定期进行考核，各级人民政府和有关部门的主要领导、分管领导，凡在任期内未完成防沙治沙责任目标，致使沙化程度加剧或沙化土地扩展的，追究其领导责任，具体考核办法由自治区各有关部门联合制定。建立领导干部防沙治沙工作联系制度，各级领导都要确定防沙治沙工作联系点，解决工作中存在的困难和问题，指导防沙治沙工作，总结经验，以点带面，发挥示范带动作用。各级人民政府要高度重视防沙治沙机构队伍建设，配备精干人员，积极开展防沙治沙组织、管理、指导、协调等工作。严格履行法定职责，加大行政管理和执法力度，提高依法行政水平。

（二）实行防沙治沙工作部门责任制。防沙治沙是一项社会公益性事业，是一项多部门、多学科的综合系统工程，需要各部门通力协作和全社会参与。各级人民政府要建立防沙治沙工作协调领导小组，统一协调各部门的防沙治沙工作。旗县以上人民政府林业行政主管部门要负责做好本行政区域内防沙治沙的组织、协调、指导工作，有关部门要按照职责分工，各司其职，各负其责，密切配合，共同做好防沙治沙工作。沙区范围内的驻军部队、铁路、公路、水利、厂矿等部门和企事业单位，推行单位、部门治沙责任制，划定责任区，明确治理任务和时限。林业行政主管部门会同有关部门定期对责任单位的治理任务完成情况进行检

查，对不按期完成治理任务的单位，要按照规定追究相关责任人的责任。

（三）广泛发动社会各界关心和支持防沙治沙事业。大力开展防沙治沙宣传教育，提高全民的生态保护意识。积极探索新形势下开展群众性防沙治沙的新机制、新办法，引导沙区群众积极参与防沙治沙。充分发挥人民解放军、武警部队以及工会、妇联、共青团和其他社会团体在防沙治沙中的重要作用，动员社会各界力量，支持和关心防沙治沙事业。各级人民政府对在防沙治沙事业中取得显著成绩的单位和个人给予表彰奖励，做出突出贡献的予以重奖。

二〇〇八年一月七日