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

　　--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副主任委员　李伯勇　　全国人民代表大会常务委员会：　　九届全国人大常委会第二十次会议对防沙治沙法（草案）进行了初步审议。会后，法律委员会、法制工作委员会将草案印发各地方、部门、有关院校和研究机构征求意见，并就有关问题赴甘肃、宁夏、内蒙、新疆进行调查研究。法律委员会、环境与资源保护委员会、农业与农村委员会和法制工作委员会还联合召开了中央有关部门的座谈会，征求意见。在认真研究常委委员和各方面意见的基础上，法律委员会于6月13日、14日召开会议，对草案逐条进行了审议。环境与资源保护委员会和农业与农村委员会和国务院法制办的负责同志列席了会议。6月20日法律委员会再次进行了审议。法律委员会认为，为了预防土地沙化，治理沙化土地，保护生态环境，促进经济和社会的可持续发展，制定防沙治沙法是必要的。同时对草案提出了以下主要修改意见：　　一、草案第四十八条规定：“本法所称沙化，是指因气候变化和人类活动所导致的天然沙漠扩张和沙质土壤上植被破坏、沙土裸露的过程。”有些常委委员和地方、部门、专家提出，造成土地沙化，有气候变化等自然原因，也与人类不合理活动密切相关，对完全由自然原因造成的土地沙化，目前还难以预防和治理，为了使立法更有针对性，本法应着重规范主要因人类不合理活动所引起的土地沙化的预防和治理活动。此外，土地沙化的定义直接关系本法的适用范围，应当在总则中规定。因此，法律委员会建议将草案第四十八条与第二条合并，修改为：“在中华人民共和国境内，从事土地沙化的预防、沙化土地的治理和开发利用活动，必须遵守本法。”“土地沙化是指因气候变化和人类活动所导致的天然沙漠扩张和沙质土壤上植被破坏、沙土裸露的过程。”“本法所称土地沙化，是指主要因人类不合理活动所导致的天然沙漠扩张和沙质土壤上植被及覆盖物被破坏，形成流沙及沙土裸露的过程，不包括原生性沙漠和戈壁。”“本法所称沙化土地，包括已经沙化的土地和具有明显沙化趋势的土地。具体范围，由国务院批准的全国防沙治沙规划确定。”　　二、草案第三条规定了防沙治沙工作应遵循的五项原则。有些常委委员和地方、部门、专家提出，防沙治沙工作应当采取综合治理的措施；防沙治沙工作必须遵循生态规律，充分发挥先进科技的作用；防沙治沙工作还应将改善生态环境与帮助农牧民脱贫致富紧密结合，这样才能有成效。因此，法律委员会建议将防沙治沙工作应遵循的原则增加为七项，并在文字上作适当调整，将这一条修改为：“防沙治沙工作应当遵循以下原则：（一）统一规划，因地制宜，分步实施，坚持区域防治与重点防治相结合；（二）预防为主，防治结合，综合治理；（三）恢复和保护植被与合理利用自然资源相结合；（四）依靠科技进步，遵循生态规律；（五）改善生态环境与帮助农牧民脱贫致富相结合；（六）国家支持与地方自力更生相结合，政府组织与社会各界广泛参与相结合，鼓励企业、个人承包防治；（七）保障防沙治沙者的合法权益。”　　三、草案第四条第三款规定：“国家在沙化土地所在地区，建立政府行政领导生态保护政绩考核制度。沙化土地所在地区的县级以上地方人民政府，应当定期向同级人民代表大会及其常务委员会报告防沙治沙工作情况。对本辖区生态质量恶化负有直接责任的政府行政领导不得继续担任原职或者晋升。”有的常委委员和地方提出，生态质量恶化的原因比较复杂，通过建立和完善政府行政领导防沙治沙政绩考核奖惩制度来督促行政领导做好防沙治沙工作，是必要的，但法律中不宜对行政领导的任职或者晋升问题作具体规定。对于行政领导在防沙治沙工作中发生的行政违法行为，可以在法律责任中规定相应的行政法律责任。因此，法律委员会建议将这一款修改为：“国家在沙化土地所在地区，建立政府行政领导防沙治沙政绩考核奖惩制度。沙化土地所在地区的县级以上地方人民政府，应当定期向同级人民代表大会及其常务委员会报告防沙治沙工作情况。”　　四、草案第五条规定：“国务院林业行政主管部门负责组织、指导全国防沙治沙工作。”“国务院农业、水利、土地、环境保护行政主管部门和气象主管机构，按照国务院的职责分工，负责有关的防沙治沙工作。”“县级以上地方人民政府林业行政主管部门负责组织、指导本行政区域内的防沙治沙工作。县级以上地方人民政府农业、畜牧、水利、土地、环境保护行政主管部门和气象主管机构，按照各自的职责，负责有关的防沙治沙工作”有些常委委员和地方、部门提出，防沙治沙是一项综合性很强的工作，涉及植树造林、草原保护、水资源合理调配、土地管理、生态环境监督等各方面的工作，只有在国务院及有关地方人民政府的统一领导下，林业、农业、水利、土地、环境保护等有关部门各司其职，密切配合，共同努力，才能做好。同时，草案对有关部门在防沙治沙工作中职责的规定，应当与草原法、水土保持法、土地管理法等现行法律的有关规定相衔接。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“在国务院领导下，国务院林业行政主管部门负责组织、协调、指导全国防沙治沙工作。”“国务院林业、农业、水利、土地、环境保护行政主管部门和气象主管机构，按照有关法律规定的职责和国务院确定的职责分工，各负其责，密切配合，共同做好防沙治沙工作。”“县级以上地方人民政府组织、领导所属林业、农业、畜牧、水利、土地、环境保护行政主管部门和气象主管机构，按照职责分工，各负其责，密切配合，共同做好本行政区域的防沙治沙工作。”　　五、有些常委委员和地方、部门、专家提出，应当开展防沙治沙知识的宣传教育，动员社会力量开展防沙治沙工作。因此，法律委员会建议增加一条规定：“沙化土地所在地区的各级人民政府应当组织有关部门开展防沙治沙知识的宣传教育，增强公民的防沙治沙意识，提高公民防沙治沙的能力。”　　六、有的常委委员和地方提出，防沙治沙规划应对防沙治沙的具体目标和措施作出规定，并纳入国民经济和社会发展计划，以便操作和落实。因此，法律委员会建议增加规定：“防沙治沙规划应当对遏制沙化扩展趋势，逐步减少沙化土地的时限、步骤、措施等作出明确规定，并将具体实施方案纳入国民经济和社会发展五年计划和年度计划。”　　七、有些常委委员和地方、部门提出，编制全国防沙治沙规划涉及国务院有关部门的工作，应明确国务院农业、水利、土地、环境保护等部门参与规划的编制；同时省级防沙治沙规划以报国务院批准为妥。因此，法律委员会建议将草案第十条第一款、第二款修改为：“国务院林业行政主管部门会同国务院农业、水利、土地、环境保护等有关部门编制全国防沙治沙规划，报国务院批准后实施。”“省、自治区、直辖市人民政府依据全国防沙治沙规划，编制本行政区域的防沙治沙规划，报国务院或者国务院指定的有关部门批准后实施。”　　八、有的地方、部门提出，防沙治沙规划应与土地利用总体规划相衔接，确定沙化土地用途应当符合土地利用总体规划。因此，法律委员会建议将草案第十二条修改为：“防沙治沙规划应当与土地利用总体规划相衔接；防沙治沙规划中确定的沙化土地用途，应当符合本级人民政府的土地利用总体规划。”　　九、有些常委委员和地方、部门提出，草案第十三条关于林业行政主管部门负责对土地沙化情况进行监测的规定与环境保护法关于环境监测和土地管理法关于土地利用状况监测及水土保持法关于水土流失监测的规定有交叉，应当充分发挥现有监测体系的作用，防止重复建设造成浪费。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“国务院林业行政主管部门会同其他有关行政主管部门组织对全国土地沙化情况进行监测、统计和分析，并定期公布监测结果。”“县级以上地方人民政府林业或者其他有关行政主管部门，应当按照土地沙化监测技术规程，对沙化土地进行监测，并将年度监测结果向本级人民政府及上一级林业或者其他有关行政主管部门报告。”　　十、草案第十五条对营造防风固沙林网、林带作了规定。有的常委委员和地方提出，为避免“重造林、轻管护”的情况，本法应对确保植树造林的成活率和保存率作出规定，以加强植树造林的责任。因此，法律委员会建议在草案第十五条中增加规定：“由林业行政主管部门负责确定植树造林的成活率、保存率的标准和具体任务；并逐片组织实施，明确责任，确保完成。”　　十一、草案第十七条对推行牲畜的圈养和轮牧，在沙化草场实行以产草量确定载畜量的制度作了规定。一些常委委员和地方、部门提出，过度放牧是造成草原沙化的重要原因，本法应明确农牧业行政主管部门在加强草原监管，保护草原植被方面的责任。同时，应当在所有草原实行以草定畜的制度，而不是只限于沙化草场。因此，法律委员会建议将草案第十七条修改为：“草原地区的地方各级人民政府，应当加强草原的管理和建设，由农（牧）业行政主管部门负责指导、组织农（牧）民建设人工草场，控制载畜量，调整牲畜品种，推行牲畜的圈养和轮牧，消灭草原鼠害，保护草原植被，防止草原退化和沙化。”“草原实行以产草量确定载畜量的制度。由农（牧）业行政主管部门负责制定载畜量的标准和有关规定；并逐片组织实施，明确责任，确保完成。”　　十二、草案第二十条规定，在沙化土地范围内从事开发建设活动的，必须事先进行环境影响评价，提交环境影响报告，环境影响报告应包括防沙治沙专项内容，未经林业行政主管部门对防沙治沙专项内容进行审核同意，环境保护行政主管部门不得批准该项目的环境影响报告。有些常委委员和部门、地方提出，现行法律、行政法规对建设项目环境影响报告的编制、审批等问题已经作出了规定，本法对环境影响报告书的审批权限、程序等问题可以不作规定。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“在沙化土地范围内从事开发建设活动的，必须事先就该项目可能对当地及相关地区生态产生的影响进行环境影响评价，依法提交环境影响报告；环境影响报告应当包括有关防沙治沙的内容。”　　十三、草案第二十一条第三款规定：“未经国务院林业行政主管部门同意，不得批准在沙化土地生态维护区范围内修建铁路、公路或者开展旅游活动。”有些常委委员和地方、部门提出，在沙化土地生态维护区范围内是否修建铁路、公路应当由国务院或者国务院指定的有关部门决策。此外，在沙漠地区开展旅游活动的问题也不宜规定的太死。因此，法律委员会建议将这一条修改为：“未经国务院或者国务院指定的部门同意，不得在沙化土地封禁保护区范围内进行修建铁路、公路等建设活动。”　　十四、草案第二十七条规定：“县级以上地方人民政府林业行政主管部门，对符合下列条件的营利性治沙活动，应当予以登记：（一）治理活动符合防沙治沙规划；（二）治理方案可行；（三）治理者具有治理所需的资金、设备和技术条件；（四）被治理土地无权属纠纷。”“未经前款所指登记，不得进行营利性治沙活动或者以治理为名从事开发利用活动。”有的常委委员和地方、部门提出，治沙是一项非常艰苦的事业，需要投入大量资金，经过长期的努力，而获得的主要是社会效益，目前应当大力鼓励和支持各行、各业、企业、个人都来参与治沙活动，草案第四章关于沙化土地治理的申请、审批等程序性规定过于繁琐，不利于调动各方面治沙的积极性，应当适当简化。因此，法律委员会建议删去这一条。　　十五、草案第三十三条规定：“国家设立防沙治沙基金，并广泛筹集社会资金，专门用于沙化土地范围内植被的保护和培育。”“从事防沙治沙活动的单位和个人，可以按照国务院的规定，向防沙治沙基金管理机构申请防沙治沙资金补助。”国家计委、财政部、国务院法制办不赞成在法中规定设立防沙治沙基金的内容。理由是：根据《中共中央、国务院关于坚决制止乱收费、乱罚款和各种摊派的决定》的精神，今后国家原则上不再出台新的政府性基金；目前国务院正在对各类基金进行清理，通过清理大部分政府性基金将被取消。因此，法律委员会建议删去这一条。　　十六、一些地方提出，防沙治沙是一项投资大、见效慢的艰苦工作，国家和地方各级人民政府应当制定具体的优惠政策以吸引各方面投资投入防沙治沙。因此，法律委员会建议在草案第三十五条中增加规定：“单位和个人投资进行防沙治沙的，在投资阶段免征各种税收；取得一定收益后，可以在若干年内免征或者减征有关税收。”　　此外，还对草案作了一些文字修改。　　草案二次审议稿已按照上述意见作了修改，法律委员会建议全国人大常委会再次审议。　　草案二次审议稿和以上意见是否妥当，请审议。