

国家沙化土地封禁保护区管理办法

(征求意见稿)

第一章 总 则

第一条【制定目的】为规范国家沙化土地封禁保护区（以下简称“封禁保护区”）建设和管理，维护封禁保护区生态服务功能，根据《中华人民共和国防沙治沙法》《国务院关于取消一批行政许可事项的规定》（国发〔2017〕46号），以及《全国防沙治沙规划》等，制定本办法。

封禁保护区的划定、建设、巡护和监管等，应当遵守本办法。

第二条【概念定义】本办法所称的封禁保护区是指由国家划定和管理，对防沙治沙规划期内不具备治理条件的以及因保护生态的需要不宜开发利用的连片沙化土地实行封禁保护的特定区域，是荒漠生态系统中生态最为脆弱、区位最为重要、人为活动较为频繁的部分。

第三条【功能定位】坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，通过建设封禁设施，适度采取人工辅助生态修复等措施，强化沙化土地保护，促进封禁保护区自然修复，提升生态质量。

第四条【职责分工】国家林业和草原局负责封禁保护区的划定审核工作，并对其进行指导、监督和管理。

县级以上地方林业和草原主管部门负责封禁保护区的划定申请、建设管理、日常巡护和成效监测等工作，并及时将巡护报告、监测结果等情况向上一级林业和草原主管部门报告。

第二章 划 定

第五条【划定依据】封禁保护区依据全国防沙治沙规划确定的范围，按照生态区位的重要程度、沙化危害状况等，以及国家财力支持情况分批划定。

第六条【划定类型】封禁保护区实行分类管理，分为重点封禁保护区和一般封禁保护区。重点封禁保护区按封禁保护面积、区域人口压力及封禁设施等成本核算，制订项目建设和生态保护补偿投资标准；一般封禁保护区给予必要的管护经费，严格保护荒漠植被，规划期满后可申请退出。

第七条【范围及条件】坚持“统筹规划，严格保护，集中连片，突出重点”的原则，将干旱、半干旱和青藏高原高寒区范围内生态区位极其重要、人为活动较为频繁，且长期不具备治理条件的以及因保护生态的需要不宜开发利用的连片沙化土地划为重点封禁保护区，做到应保尽保。

（一）沙漠周边、戈壁等主要沙尘源区和强风沙活动区。主要包括：沙漠与绿洲过渡带，地表风蚀防护层（砾石、结皮等）下有丰富沙物质的戈壁，固定半固定沙漠、盐碱地、干涸河湖床，具有特殊自然景观价值的沙丘、雅丹地貌等分布区。

（二）天然林草植被低盖度分布的区域。植被稀少、恢复难度大，难以达到森林的标准，尤其下伏为沙质土壤，植被破坏导致风蚀沙化加剧，不宜开发利用的区域。

（三）有保护生态特殊要求的已治理沙化土地，重要工矿、国防设施周边以及重要边境线沿线等的沙化土地分布区。

（四）地域上相对集中连片分布，单个封禁保护区面积不小

于 50 平方公里。

(五) 严禁将永久基本农田、城镇、国土空间规划中的开发利用土地,以及当地农牧民生计依赖程度高的土地划入封禁保护区。

(六) 不得与自然保护地等交叉或重叠,同一区域享有的生态保护补偿不得达到两项或两项以上。

(一)、(二)、(三) 条款中,生态区位较为重要,风沙危害较轻,自然景观一般,规划期满后具备全面治理条件或适宜开发利用的连片沙化土地,可划为一般封禁保护区。根据保护生态的需要,可按程序将一般封禁保护区转为重点封禁保护区。

第八条【命名方式】封禁保护区的命名方式为:省(自治区、直辖市)名称+具体区域名称+国家沙化土地+重点/一般+封禁保护区。

第九条【申请材料】省级林业和草原主管部门对于符合上述划定条件的沙化土地,可以提出划定重点或一般封禁保护区的申请。申请材料包括以下内容:

(一) 所在地县级人民政府关于同意设立封禁保护区的文件,申请划定区域土地权属清晰、无争议以及相关权利人同意纳入封禁保护区管理的证明文件和相关利益主体无争议的证明材料。拟划定封禁保护区内有固定居民的,需提交县级人民政府编制的居民安置方案及移民承诺书。

(二) 拟划定封禁保护区可行性研究报告,包括:建设必要性分析、项目建设主要内容等。

(三) 拟划定封禁保护区边界矢量数据,以及反映现状的图

片资料和影像资料。

(四) 省级林业和草原主管部门审核意见和申请文件。

(五) 其它需要说明的材料。

第十条【划定程序】国家林业和草原局收到申请材料后，组织专家对申请材料进行评审，形成评审意见。根据需要，可组织专家开展实地考察评估。专家评审通过并同意划定的封禁保护区，在国家林业和草原局政府网站上进行公示，公示时间为7个工作日，公示无异议后由国家林业和草原局公告。县级人民政府及时组织开展勘界定标、发布封禁规定等，任何单位和个人不得擅自变更或占用封禁保护区。

第十一条【国家认定】根据需要，国家林业和草原局会同省级林业和草原主管部门，依据国土空间规划和第七条确定的范围，在科学评估基础上组织划定重点封禁保护区。县级人民政府积极配合，按程序做好申报工作。

第三章 重点封禁保护区建设

第十二条【建设内容】重点封禁保护区项目建设内容主要包括：封禁设施建设、管护队伍建设、固沙压沙等人工辅助生态修复、成效监测、科教宣传、档案建设与管理等。

第十三条【建设职责】重点封禁保护区项目以县域为单位组织实施，由县级林业和草原主管部门负责项目实施、日常保护和管理的工作。

(一) 负责按照已批准同意的可行性研究报告组织实施，定

期进行维护更新；

（二）负责组建管护队伍，制定规章制度，落实管护措施和责任，组织开展日常巡护；

（三）负责建立和管理封禁保护区档案，组织开展成效监测、技能培训和科教宣传。

第十四条【资金管理】按照财政部 国家林业和草原局《林业改革发展资金管理办法》规定，加强和规范项目资金使用管理，提高资金使用效益。

第十五条【检查验收】重点封禁保护区项目建设完工后，经县级林业和草原主管部门自验合格，及时向省级林业和草原主管部门提出检查验收申请。省级林业和草原主管部门出具审查意见，报请国家林业和草原局组织验收工作。项目建设竣工验收合格后纳入荒漠生态保护补偿范围。

第十六条【成效监测】定期开展封禁保护区建设成效监测工作，规范自动监测设备配置，逐级提交监测报告，服务中长期封禁保护成效监测和评估。

第四章 日常巡护管理

第十七条【人员选聘】在思想政治、专业技能、身体素质等方面，明确选聘条件，按程序公开选聘管护员。同等条件下，优先安排封禁保护区范围内及周边的农牧民、低收入人口、林草相关专业毕业生、从事过林草相关工作的人员以及复退军人等担任管护员。

第十八条【管护制度】制定封禁保护区巡护制度，加强管护人员组织、管理、培训、监督和考核等工作。按照巡护难易程度，合理划分管护人员的巡护区域，签订巡护合同，明确巡护范围及责任，做好巡护考勤。

第十九条【巡护内容】管护人员通过岗前培训考核后方可上岗，完成日常巡护、宣传教育、封禁设施维护、护林防火、有害生物防治等巡护任务，同时协助成效监测外业工作。

第二十条【人员管理】县级林业和草原主管部门应当加强管护人员的年度考核，考核结果应当与奖惩、续聘挂钩。对于履行巡护职责中做出突出贡献的管护人员按照国家有关规定给予表彰和奖励。

第五章 建设活动管理

第二十一条【禁止行为】封禁保护区范围内，严禁破坏植被、地表结皮，以及地形地貌等。

（一）禁止砍伐、樵采、开垦、放牧、采药、狩猎、滥挖和滥用水资源等一切破坏植被的活动；

（二）禁止破坏具有特殊自然景观价值的沙丘、雅丹等地形地貌。

（三）禁止在封禁保护区内安置移民。

（四）未经批准，禁止开展生产性、开发性建设活动（以下简称“建设活动”）。

第二十二条【建设活动管理】在符合现行法律法规的前提下，

封禁保护区内开展或允许开展对生态功能不造成严重破坏的有限人为活动：

（一）已列入国务院或者国务院有关部门及省级人民政府批准的相关规划，或者涉及国家安全、全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等情形。

（二）管护巡护、调查监测、科学研究、科普、文物保护、防灾减灾救灾等活动及必要的设施修筑等活动。

（三）无法避让的，且符合县级以上国土空间规划的线性基础设施建设，包括铁路、公路修建，输电、通讯线路穿越，防洪、供水和供气等设施建设，以及运行维护等。

（四）在不扩大现有规模的前提下，封禁保护区内常住居民的生产生活设施修缮和维护。

（五）因害设防需要在局部开展引洪灌溉、固沙压沙和沙生植被更新的防沙治沙活动。

（六）国家特殊战略行动，国防、军事等特殊用途设施建设及重大军事演训活动等相关活动。

（七）法律、行政法规规定的其他活动。

第二十三条【分类办理】封禁保护区范围内，建设活动征求意见实行分级分类办理。国家重大战略项目，列入国务院、国务院有关部门或省级人民政府相关规划的项目，确需占用封禁保护区的，由审批、核准或备案部门征求国家林业和草原局意见。符合二十二条相关规定，且确需占用封禁保护区的其他建设活动，可以由审批、核准或备案部门征求省级林业和草原主管部门意见，省级林业和草原主管部门出具书面意见时抄送国家林业和草原

局。局部确需开展防沙治沙活动的，由县级林业和草原主管部门制订防沙治沙方案，报省级林业和草原主管部门审核同意后实施。对区域生态基本无影响，且无需占用封禁保护区的活动，可由省级林业和草原主管部门或其委托市、县级林业和草原主管部门出具书面意见。

第二十四条【提交材料】建设活动审批或核准部门征求意见时，需提交以下材料：

（一）在封禁保护区内开展建设活动的基本情况表。

（二）建设活动必须开展且无法避让封禁保护区的说明材料。包括：无法避让封禁保护区的比选方案，建设活动占用封禁保护区范围的矢量界线。

（三）防沙治沙方案。主要包括：封禁保护区建设现状、项目建设对周边生态服务功能的影响，防沙治沙内容及措施。

（四）相关部门的意见材料。

（五）国家林业和草原局规定的其他材料。

第二十五条【办理程序】林业和草原主管部门收到建设活动审批、核准或备案部门征求意见函后，组织专家开展合规性审查。就项目建设对生态保护影响和防沙治沙方案等征求下一级林业和草原主管部门意见。组织专家实地考察，提出考察评估意见。视情况，组织开展专家论证。根据林业和草原主管部门及专家意见，形成综合审核意见，并出具在封禁保护区内实施建设活动的书面意见。

第二十六条【范围调整】对于块状占用封禁保护区且面积较大的建设活动，需将占用范围调出封禁保护区的，调入面积原则

上不少于调出面积，调入区域原则上与原封禁保护区保持集中连片，且符合划定条件和要求。已建封禁保护区需整合优化，一般封禁保护区部分或全部退出封禁保护范围，以及存在与本办法划定条件严重不相符的，可申请调整范围。涉及封禁保护区边界调整，需按程序报国家林业和草原局审核同意。

第二十七条【责任落实】经批准在封禁保护区范围内进行建设活动的，建设单位要严格依据批复内容进行施工，加强项目区及周边生态保护，不得随意扩大占地面积，防止因建设活动导致生态破坏和环境恶化。

因开展建设活动造成封禁设施和固沙压沙措施毁坏的，建设单位应当自建设项目竣工验收合格之日起一年内予以修复并完善封禁设施和固沙压沙措施，确保封禁和固沙压沙效果。

县级林业和草原主管部门要加强封禁保护区范围内建设活动监管，全过程跟踪检查各项防沙治沙措施的落实情况，发现问题及时处理，并报告上级林业和草原主管部门。

第二十八条【竣工验收】项目建设单位按照防沙治沙方案完成生态修复任务后，及时申请竣工验收。

省级林业和草原主管部门或其委托的市级林业和草原主管部门检查验收通过后，及时逐级上报至国家林业和草原局。国家林业和草原局定期组织开展防沙治沙措施落实情况抽查。

第六章 监督管理

第二十九条【目标考核】国务院林业和草原主管部门应当将

在封禁保护区范围内进行的建设活动及防沙治沙措施落实情况纳入省级政府防沙治沙目标责任中期督促检查和期末综合考核，将其作为评价考核省级防沙治沙目标责任制落实情况的重要指标。

第三十条【监管平台】国务院林业和草原主管部门应当通过全国投资在线审批监管平台，依法开展沙化土地开发活动监管工作，重点加强在封禁保护区范围内的建设活动的监管。各级林业和草原主管部门通过封禁保护区建设管理系统，开展封禁保护区年度报告、遥感监测、例行巡查、信访办理、舆情核处等常规监督，及专项检查、重点督办和定期评估等监管工作。

各级林业和草原主管部门应当加强日常巡查检查，开通举报电话，设立举报平台，公开政务邮箱，对群众反映的问题应当及时调查核实，并尽快处理。

第三十一条【违规处罚】建设单位有下列行为之一的，相关信息列入项目异常信用记录，并纳入全国信用信息共享平台：

- （一）提供虚假文件或者材料信息。
- （二）未经批准在封禁保护区范围内进行建设活动。
- （三）建设活动对封禁保护区范围内生态状况破坏较大。
- （四）其他违法违规行为。

第三十二条【责任追究】各有关林业和草原主管部门对申报、审核的材料负责，对弄虚作假，以及徇私舞弊的，要依法追究相关部门及人员责任。

违法违规批准建设活动占用封禁保护区的，按照有关法律法规和《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》《生态

环境损害赔偿管理规定》等规定，对相关责任人进行处理，导致区域荒漠生态破坏的，依法承担自然资源、生态环境损害赔偿责任。构成犯罪的，依法追究刑事责任。破坏封禁保护区相关设施的，依法依规予以处罚。

第七章 附则

第三十三条【实施日期】本办法由国家林业和草原局负责解释，自印发之日起施行。《国家沙化土地封禁保护区管理办法》（林沙发〔2015〕66号）和《在国家沙化土地封禁保护区范围内进行修建铁路、公路等建设活动监督管理办法》（林沙规〔2019〕2号）同时废止。

附件 1

建设活动占用国家沙化土地封禁保护区基本情况表

填表日期：

封禁保护区名称							封禁区类型	
项目名称							项目类型	审批/核准/ 备案/其他
项目批准机关							批准文号	
建设单位							法定代表人或 主要负责人	
联系人							联系电话	
占用封禁区情况	总计	固沙 压沙	人工促 进更新	围栏	巡护 道路	管护 站点	其他	
面积（公顷）								
长度（公里）								
防沙治沙方案	对生态保护影响，防沙治沙措施							
占用封禁保护区的 平面图及现地照片								
建设单位承诺	<p>承诺所填写各项内容真实、准确、完整，如存在弄虚作假、隐瞒欺骗等情况及由此导致的一切后果由其承担全部责任。</p> <p>（建设单位名称及法定代表人或者主要负责人姓名）</p>							
审核意见	必要性说明及对防沙治沙方案的审核意见							
备注								

防沙治沙方案编写提纲

第一章 项目背景说明

1. 项目名称（主体工程、附属工程）、性质、规模、总投资等要素。

2. 项目区地理位置、范围和面积（附平面图）。

3. 项目区地形、地质地貌、植被、气候、水文等基本情况。

4. 项目区沙化土地现状及封禁保护区建设情况。

第二章 项目建设过程中对周边生态服务功能的影响

1. 项目实施占用封禁保护区面积，以及对区域荒漠植被、生物多样性、景观地貌、环境质量等影响情况。

2. 项目实施过程中的弃土、石、渣地等对当地土地沙化和沙尘天气的影响。

3. 工人施工、车辆等可能造成的土地沙化和沙尘等生态危害。

4. 损坏的封禁保护设施和固沙压沙面积。

第三章 防沙治沙内容及措施

1. 采取的技术规范、标准。

2. 制定方案的原则与目标。

3. 工程措施（物理、化学固沙及其他机械固沙措施）。

4. 生物措施（树种草种、林草植被恢复措施、技术模式）。

5. 其他措施（废弃弃土、石、渣及其他地面覆盖，减少车

辆碾压等)。

6. 各种措施总量和年度实施计划、完成期限等。

第四章 方案实施保障措施

1. 组织领导措施。

2. 技术保障措施。

3. 资金保障措施，包括：投资概算及资金筹措情况。