

中国履行《联合国防治荒漠化公约》

国家报告

《联合国防治荒漠化公约》中国执委会秘书处

(2006 年 5 月)

目 录

1. 概 要	4
2. 可持续发展方案及所确定的优先领域	7
2.1 社会与经济领域相关的国家议程与优先领域	8
2.1.1 中国 21 世纪议程	8
2.1.2 国民经济和社会发展十一五规划	8
2.1.3 中国环境保护 21 世纪议程及其实施计划	8
2.1.4 《中国 21 世纪议程林业行动计划》	8
2.1.5 国家自然保护战略	9
2.2 根据《中国 21 世纪议程》、《联合国防治荒漠化公约》所制订的《方案》	9
3. 履约的具体行动及实效	10
3.1 将《方案》纳入国民经济和社会发展计划	10
3.1.1 《方案》和全国生态环境建设规划保持一致	10
3.1.2 《方案》与国内地方行动方案的关系	10
3.1.3 《方案》与次区域及区域行动方案的关系	10
3.1.4 政府间协议	11
3.2 协调机构	12
3.2.1 协调机构的地位与作用	12
3.2.2 资源	12
3.2.3 多部门配合的特点	12
3.2.4 组成及运作方式	13
3.2.5 信息网络建设	13
3.3 内部调控机构	14
3.3.1 防治荒漠化组织机构框架	14
3.3.2 国家与地方在加强现有机构上所采取的措施	14
3.4 法制保障体系	15
3.5 中国政府的履约行动和举措	16
3.5.1 积极实施《方案》，以重点工程为带动，生态建设取得显著成效	16
3.5.2 积极发挥科技人员的作用，重视防治荒漠化科研与推广工作	18
3.5.3 完善政策，促进了全社会广泛参与，建立了生态建设的长效机制	18
3.5.4 采取多种形式，提高公众意识	19
3.5.5 积极承担对《公约》的承诺，认真履约	19
4. 有关方面在编制和实施《方案》中的参与方式	20
4.1 有关部门、社会各界的参与方式	20
4.2 相互理解	21

5. 支持编制《方案》的基础.....	22
5.1 政府对防治荒漠化的重视.....	22
5.2 全面实施《全国生态环境建设规划》.....	22
5.3 全国荒漠化普查与监测.....	22
5.4 国际合作与交流.....	23
5.5 国家防治荒漠化面临问题的分析.....	23
6. 《方案》的框架.....	24
6.1 防治荒漠化战略目标和措施.....	24
6.1.1 防治荒漠化战略目标.....	24
6.1.2 防治荒漠化战略措施.....	25
6.2 《方案》的优先行动领域.....	25
6.3 《方案》荒漠化类型分区和工程布局.....	25
6.3.1 荒漠化类型分区.....	25
6.3.2 工程的布局.....	26
7. 实施《方案》的资金机制和能力保障.....	28
7.1 经批准的财政机制.....	28
7.1.1 促进地方机构获得现有财政资源的措施.....	28
7.1.2 制定新的适当的方式来筹集内部和外部资金.....	28
7.2 《方案》筹资.....	29
7.2.1 筹集国内资金.....	29
7.2.2 筹集国外资金.....	29
7.2.3 提供财政支持的合作伙伴.....	30
7.3 技术合作.....	30
7.3.1 动员技术合作.....	30
7.3.2 确定技术援助的优先需求.....	30
7.4 实施《方案》的能力保障.....	30
7.4.1 工程实施的保障体系.....	30
7.4.2 定期开展荒漠化监测.....	31
7.4.3 建立有效的利益激励机制.....	32
8. 对荒漠化基准及其监测评价标准与指标的评述.....	32
8.1 国家荒漠化监测.....	32
8.1.1 有关背景.....	32
8.1.2 监测中指标及评价标准制定的原则.....	33
8.1.3 监测和评估的实施机制.....	33
8.1.4 各级监测成果信息的获取与应用.....	34
8.2 保障《方案》实施的标准和指标体系.....	34
8.2.1 有关背景.....	34
8.2.2 监测和评估的操作机制.....	34

8.2.3 建立和/或加强国家土地退化监测能力.....	35
8.2.4 国家水平履约行动荒漠化监测与评价信息网络.....	35
8.3 中国制定的标准与指标体系框架（草案）的阶段性成果综述.....	35
8.3.1 执行指标体系.....	36
8.3.2 状态指标体系.....	36
8.3.3 影响指标体系.....	37
8.3.4 定期撰写报告.....	37
8.3.5 针对方案管理的评价和反馈.....	37

1. 概 要

中国是世界上荒漠化面积大、分布广、类型复杂、危害重的国家之一，中国发生土地荒漠化的潜在面积为 33170 万公顷，占国土总面积的 34.6%。根据 2004 年全国荒漠化、沙化土地的监测结果，截止到 2004 年，全国荒漠化土地总面积为 2.636 亿公顷，占国土面积的 27.46%，占荒漠化可能发生区域总面积的 79.47%，高于 69%的世界平均水平。中国的荒漠化土地主要分布在北京、天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、山东、河南、海南、四川、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆 18 个省区的 498 个县。其中，风蚀荒漠化土地面积为 1.839 亿公顷，分别占国土面积和荒漠化土地面积的 19.16%和 69.77%，主要分布在西北、华北和东北地区的 13 个省，形成了一条西起塔里木盆地、东至松嫩平原西部，东西长约 4500 公里、南北宽约 600 公里的风沙带；水蚀荒漠化土地面积 2593 万公顷，主要分布在黄河中上游的黄土高原地区；冻融荒漠化土地面积 3636 万公顷，主要分布在青藏高原的高寒地带；盐渍化土地 1737 万公顷，比较集中连片地分布于塔里木盆地周边绿洲以及天山北麓的山前冲积平原地带，以及河套平原、华北平原。

长期以来，特别是进入二十一世纪以来，中国政府更加重视荒漠化防治工作，把以荒漠化防治为主的生态建设纳入了国民经济和社会发展全局之中。国家颁布实施了《中华人民共和国防沙治沙法》，并相继启动实施了一系列综合防治工程项目。中国荒漠化防治步伐大大加快，取得了历史性的重大突破，荒漠化持续扩展的趋势已得到初步遏制，荒漠化土地已从 1990 年代后期年均扩张 104 万公顷，转变为二十一世纪初年均缩减 75.85 万公顷。

由于荒漠化地区生态环境脆弱，植物群落稳定性差；荒漠化地区依然贫困，导致荒漠化的自然和社会因素依然存在；气候变动可能导致干旱而加速荒漠化的可能性不可低估，目前的治理成效还是初步的和阶段性的，荒漠化防治面临的形势和任务依然严峻，防治任务仍然十分艰巨。

在此背景下，总结中国 50 余年来荒漠化防治的成就与经验，依据《全国生态环境建设规划》，综合各部门相关规划和充分吸收受影响地区基层意见，运用综合生态系统管理理论，针对中国防治荒漠化现阶段面临的主要问题，制定《中国履行〈联合国防治荒漠化公约〉国家行动方案（2005-2010）》（以下简称《方案》）。

《方案》提出了中国防治荒漠化的指导思想和原则，确定了到 2050 年三步走的战略目标和战略措施，根据荒漠化土地的类型及其防治方向，将荒漠化地区划分为风沙灾害综合防治区、黄土高原重点水土流失治理区和北方退化天然草原恢复治理区 3 个典型的治理类型区，并将荒漠化防治工程分为国家级重点工程、区域性示范项目和地方工程以及民间和个体防治项目不同层次部署到各个类型区。确立了“建立以国家级重点工程为核心，全社会参与

的荒漠化防治体系，建立和完善荒漠化防治政策机制，建立依法防治体系，强化荒漠化防治科技支撑体系，加强荒漠化防治能力建设，建立和完善荒漠化和干旱监测、预警体系和防灾减灾体系，引导和促进沙区初步建立可持续的产业体系”等近期优先领域，并提出了相应的保障措施。

相关基本信息如下：

1 联络点机构：

联络点名称	国家林业局
地址，包括电子邮件地址	地 址：北京市和平里东街 18 号 邮政编码：100714 E-MAIL: cciccd@forestry.gov.cn
与荒漠化有关的国家特定网站	1. http://www.desertification.gov.cn 2. http://www.forestry.gov.cn/ 3. http://www.gefop12.cn/ 4. http://www.gefchina.org.cn

2 《方案》的现状：

核证日期	核证《方案》的机关/机构/政府级别
《方案》审评	(日期)
《方案》已经融入减贫战略	是 (1996 年)
《方案》已经融入国家发展战略	是 (1996 年)
已经开始执行《方案》， 无论是否缔结了伙伴关系协定	是
预期核准《方案》	
已经备有《方案》的最后草案	是
正在制订《方案》草案	已经修订完成 2005-2010 版《方案》
已经订立了《方案》的基本方针	是
进程刚刚开始	
进程尚未开始	否

3 分区域行动方案/区域行动方案的成员

分区域和/或区域合作框架的名称	对诸如集水技术方法、水土流失等专题的具体参与情况
1. TPN1	主持
2. TPN2	参加
3. TPN3	参加
4. TPN4	参加
5. TPN5	参加
6. TPN6	参加

4 国家协调机构的构成

机构名称	政府(√)	非政府组织(√)	代表(男/女)
1. 国家林业局	√		男

2. 外交部	√		男
3. 国家发展与改革委员会	√		男
4. 科技部	√		女
5. 民政部	√		男
6. 财政部	√		男
7. 国土资源部	√		女
8. 铁道部	√		男
9. 交通部	√		男
10. 水利部	√		男
11. 农业部	√		男
12. 商务部	√		男
13. 人民银行	√		男
14. 国家税务总局	√		男
15. 国家环保总局	√		男
16. 中国科学院	√		女
17. 中国气象局	√		女
18. 国家农业综合开发办	√		男
19. 国务院扶贫办	√		男

5 获得参与进程认证的非政府组织总数： 2000 多个（国内参与并认证）/2 个（UNCCD 认证）

是否建立了非政府组织国家协调委员会？如是，有多少非政府组织或公民社会组织参加？	否
---	---

6 所通过的与《公约》有关的法案和法律总数： 20 部

列举最为相关的法案和法律和/或规章，最多五项。

法律名称	通过日期
1. 《中华人民共和国防沙治沙法》	2001年8月31日
2. 《中华人民共和国水土保持法》	1991年6月29日
3. 《中华人民共和国环境保护法》	1989年12月26日
4. 《中华人民共和国土地管理法》	1986年6月25日
5. 《中华人民共和国水法》	1988年1月21日
6. 《中华人民共和国草原法》	1985年6月18日

7 协商进程

在《公约》框架范围内已经缔结和/或正在发起的伙伴协定数目：

伙伴关系协定的正式名称	参与其中的捐助方、国际组织和/或联合国系统机构	(预计) 缔结日期
1. 中国-全球环境基金干旱生态系统土地退化防治伙伴关系	全球环境基金、亚洲开发银行	2000年

关于执行《公约》的协商会议清单：

协商会议名称	日期/年份	参与会议的捐助国	参与会议的国际组织
--------	-------	----------	-----------

		(圆桌会议出席名单)	或联合国系统机构
履约筹资和伙伴关系圆桌会议	2001年	德国、日本、	UNEP, UNDP, GM, GEF, IFAD, ADB, WB, WMO,

起牵头作用国家的国名: ADB, UNDP

8 列举目前正在执行的与《公约》直接或间接相关的项目, 最多 10 个。

项目名称	项目在《方案》/ 分区域行动方案/区域行动方案框架内执行(是/否)	项目在____框架范围内执行	时间范围	参与伙伴	总预算(万美元)
1 青海林业资源管理项目	是	《方案》	2002-2007	澳大利亚	805
2 山西黄河中游防护林建设项目四期	是	《方案》	2005-2006	日本	335
3 中国西部五省、区植树造林项目	是	《方案》	2002-2007	韩国	500
4 北京地区森林综合经营示范项目	是		2005-2008	韩国	100
5 中国西部林业可持续经营	是	《方案》	2004-2008	德国	600
6 密云水库水土保持	是	《方案》	1997-2007	德国	600
7 农药废物处理及水土保持	否		2004-2008	德国	307
8 森林保护和社区发展生物多样性项目二期	否		2004-2007	荷兰	168
9 中欧天然林合作项目	是	《方案》	2002-2006	欧盟	2028
10 中国水流域管理项目	是	《方案》	2004-2010	英国	1309

2. 可持续发展方案及所确定的优先领域

中国政府将“可持续发展”作为国家发展的重大战略, 把保护环境确定为基本国策, 实施经济、社会、资源、环境和人口相协调的发展战略。并将防治荒漠化作为保护环境和实现可持续发展的重要行动纳入国家国民经济和社会发展规划, 先后制订了《中国 21 世纪议程》、《中国环境保护 21 世纪议程》、《中国 21 世纪议程林业行动计划》、《中国履行联合国防治荒漠化公约国家行动方案》、《全国生态环境规划》、《全国防沙治沙规划(2005-2010)》等重要文件, 坚持经济建设和环境建设同步规划、同步实施、同步发展。

2.1 社会与经济领域相关的国家议程与优先领域

2.1.1 中国 21 世纪议程

中国政府批准的《中国 21 世纪议程——中国 21 世纪人口、资源、环境与发展白皮书》（以下简称《中国 21 世纪议程》）是国家可持续发展的纲领性文件，其目的是从国家整体高度上协调和组织各部门、各地方、各社会阶层和全体人民的行动，实现在 21 世纪中叶人均国民生产总值达到中等发达国家水平，同时保护自然资源和改善生态环境，实现国家长期、稳定发展的目标。为实施《中国 21 世纪议程》，中国将与世界各国和地区开展卓有成效的双边、多边合作，为创造一个更安全、更繁荣、更美好的未来而努力。

2.1.2 国民经济和社会发展十一五规划

国家的十一五规划纲要，明确提出了保护修复自然生态要求：生态保护和建设的重点要从事后治理向事前保护转变，从人工建设为主向自然恢复为主转变，从源头上扭转生态恶化趋势。在天然林保护区、重要水源涵养区等限制开发区域建立重要生态功能区，促进自然生态恢复。健全法制、落实主体、分清责任，加强对自然保护区的监管。有效保护生物多样性，防止外来有害物种对中国生态系统的侵害。按照谁开发谁保护、谁受益谁补偿的原则，建立生态补偿机制。

2.1.3 中国环境保护 21 世纪议程及其实施计划

《中国环境保护 21 世纪议程》是国家环保总局为了在环境领域贯彻可持续发展战略，指导全国环境保护工作在 1995 年所制定的行动纲领。它分别从环境政策导向、环境法制建设、环保机构建设、环境宣传教育、自然环境保护、城市和农村环境保护、工业污染防治、环境监测、环境科学、国际环境合作与交流等方面回顾发展历程、分析存在问题、提出了目标和行动方案。

2.1.4 《中国 21 世纪议程林业行动计划》

《中国 21 世纪议程林业行动计划》是主管生态建设的林业部门根据《中国 21 世纪议程》，结合中国国情、林情和发展战略编制的。它提出了中国林业发展的总体战略目标和对策，具有综合性、指导性和可操作性，是中国林业发展的重要指导性文件。

2.1.5 国家自然保护战略

根据中国生态环境建设实际, 1998年11月国务院公布了《全国生态环境建设规划》, 并纳入了国民经济和社会发展规划。目的就是保护和建设好生态环境, 实现可持续发展。也是中国为履行有关国际公约所实施的实际行动。

国家十一五规划中生态保护重点工程包括: 天然林资源保护工程、退耕还林还草工程、退牧还草工程、京津风沙源治理工程、“三北”防护林体系建设工程、湿地保护与修复工程、青海三江源自然保护区生态保护和建设工程、水土保持工程、野生动植物保护及自然保护区建设和石漠化地区综合治理工程。

2.2 根据《中国 21 世纪议程》、《联合国防治荒漠化公约》所制订的《方案》

中国政府批准《联合国防治荒漠化公约》(以下简称《公约》)以后, 1996年制定了《方案》。在此基础上, 2005年再次进行修订完善, 制订了2005-2010年的《方案》, 用50年左右的时间, 即力争到本世纪中叶, 建成稳定的生态防护体系, 高效的沙产业体系和完备的生态环境保护与资源开发利用保障体系, 使全国可治理的荒漠化土地基本得到整治, 荒漠化地区实现人口、资源、环境与国民经济协调发展。目标分三个阶段实现:

近期目标: 从现在起到2010年, 完成治理荒漠化土地2200万公顷, 新增林网化面积170万公顷, 在风蚀荒漠化地区封育保护面积372万公顷, 重点治理一批影响较大、危害较为严重的荒漠化土地, 控制人为因素产生新的荒漠化, 遏制荒漠化的扩展趋势, 重点治理区生态状况明显改善。

中期目标: 从2011-2020年, 用10年左右的时间, 完成治理荒漠化土地2000万公顷, 新增林网化面积120万公顷, 封沙育林育草1100万公顷, 重点是完善生态防护林体系, 形成初具规模的沙产业体系, 荒漠化地区生态环境有较大的改善。

远期目标: 到2050年, 治理开发荒漠化土地3500万公顷, 新增林草面积3400万公顷, 新增林网化面积180万公顷, 封沙育林育草面积1900万公顷, 适宜的荒漠化土地基本得到治理, 重点是建设比较完备的生态防护体系和比较发达的沙产业体系, 使荒漠化地区的生态环境有极为明显的改善。

《方案》与国民经济和社会发展规划协调一致。

3. 履约的具体行动及实效

3.1 将《方案》纳入国民经济和社会发展规划

3.1.1 《方案》和全国生态环境建设规划保持一致

在已经纳入国家和国民经济发展计划的全国生态建设规划中，就防治荒漠化工作确定了以下奋斗目标：

（一）近期目标：从现在起到2010年，完成治理荒漠化土地2200万公顷，新增林网化面积170万公顷，在风蚀荒漠化地区封育保护面积372万公顷，重点治理一批影响较大、危害较为严重的荒漠化土地，控制人为因素产生新的荒漠化，遏制荒漠化的扩展趋势，重点治理区生态状况明显改善。

（二）中期目标：从2011-2020年，用10年左右的时间，完成治理荒漠化土地2000万公顷，新增林网化面积120万公顷，封沙育林育草1100万公顷，重点是完善生态防护林体系，形成初具规模的沙产业体系，荒漠化地区生态环境有较大的改善。

（三）远期目标：到2050年，治理开发荒漠化土地3500万公顷，新增林草面积3400万公顷，新增林网化面积180万公顷，封沙育林育草面积1900万公顷，适宜的荒漠化土地基本得到治理，重点是建设比较完备的生态防护体系和比较发达的沙产业体系，使荒漠化地区的生态环境有极为明显的改善。

3.1.2 《方案》与国内地方行动方案的关系

《方案》是建立在各行业规划的基础上的，是对各行业防治荒漠化行动计划的汇总和综合。各行业规划的制定是建立在国内地方行动计划的基础上的，是对各地防治荒漠化行动计划的汇总与综合。因此，地方实施的行动计划绝大部分已经纳入国家行动计划。中国政府所组织实施的跨区域、跨流域的大规模生态工程建设，对控制荒漠化的扩展起到了很好的作用。这些生态工程全部是由地方政府具体组织实施的。

3.1.3 《方案》与次区域及区域行动方案的关系

3.1.3.1 参与次区域行动方案的情况

在《公约》秘书处亚洲区域办事处、联合国亚太经社会、亚洲发展银行和UNEP的帮助下，中国正在与邻国共同申请全球环境基金防治沙尘暴区域合作示范项目，与有关国家磋商

开展跨界合作。

3.1.3.2 参与区域行动方案的情况

中国积极参与了亚洲区域行动方案的实施。1996年5月在《公约》秘书处、联合国防治荒漠化办公室和日本政府的支持下，承办了第一届亚非防治荒漠化论坛，通过了《亚非合作框架报告》，确定在中国建立亚非防治荒漠化研究发展培训中心。1999年中国承办了亚非早期预警技术研讨会、《公约》秘书处组织的亚洲区域第二次联络员会议、亚洲区域荒漠化监测与评价专题网络启动会，现在已有20多个国家加入了在中国启动的亚洲区域荒漠化监测与评价网。2000年中国又主办了亚洲地区荒漠化监测与评估基准与指标的特别专家组会。2005年在有关合作伙伴的帮助下，利用自有资源完成了亚洲第一张荒漠化图的制图工作。等。

3.1.3.3 与其他环境公约的联系与协调

《公约》与其他公约所关注的环境或生物多样性保护问题均已纳入《中国21世纪议程》，受到同等程度的重视。各个公约彼此既相对独立又有一定的联系。其独立性主要表现在所要解决的主要环境问题不同，一定的联系表现在在解决某个环境问题时，对其他一些环境问题或多或少地有一定影响。因此，中国在解决荒漠化问题的同时，注意解决其他一些公约所涉及的问题。《防沙治沙法》规定要设立封禁保护区，在防止土地荒漠化的同时，也有效地保护了荒漠生态系统的生物多样性。一些不同公约所涉及的环境问题在全球环境基金项目中也得到了协调。

3.1.4 政府间协议

2002年以来，经商务合作渠道的涉及荒漠化防治的国际对华无偿援助项目有23个，合计金额约1.4亿美元。这些项目的实施在促进中国防护林建设、水资源保护和荒漠化防治方面发挥了积极作用。

在科技合作研究方面，中国-全球环境基金综合生态系统管理项目、中德支持中国北方荒漠化治理协议项目、中国与以色列合作沙漠综合治理技术与开发试验、中国与德国合作青藏高原风成地貌的起源与发育研究、中国与欧共体合作气候变化对于旱区农业生态系统和水资源影响的研究、中国与日本合作科尔沁沙地荒漠化防治对策及评价研究，以及青海长江源头区荒漠化评价等。“十五”期间，科技部也专门设立了“国际科技合作重点项目计划”，旨在围绕国家科技发展战略，瞄准国际科技前沿，通过充分利用国际资源，推动中国科技创

新活动向国际惯例靠拢，逐步融入全球化进程，组织和参与高层次、高水平的重大国际科技合作，增强中国科技创新能力，加速发展高科技，实现产业化，为提高中国综合国力服务。

3.2 协调机构

3.2.1 协调机构的地位与作用

中国政府为了履行《公约》，建立了各级政府防治荒漠化领导管理机构，强化了防治荒漠化的组织保证。“中国防治荒漠化协调小组”作为一个部际协调机构，加强了政府对全国防治荒漠化的组织、协调、管理和监督作用，在研究解决防治荒漠化工作中的重大问题、协调组织有关方面共同搞好防治荒漠化工作中已经发挥了重要作用。

全国防治荒漠化任务较大的省份也相应成立了防治荒漠化协调或领导小组，办公室相应设在林业行政主管部门。为保证履行《公约》工作的顺利进行，成立了中国防治荒漠化协调小组高级顾问组，并建立了防治荒漠化独立专家队伍。此外，学术团体和民间组织，也在中国的荒漠化防治工作中发挥了积极作用。

3.2.2 资源

3.2.2.1 财政资源

协调小组办公室及执委会秘书处的费用来自国家财政拨款，每年 18.3 万美元。主要用于宣传、技术推广、人员培训和工作人员工资。协调小组及执委会成员、联络员的工资分别由各部委自行承担。

3.2.2.2 信息资源

中国防治荒漠化履约信息网站 (www.din.net.cn) 已于 1997 年正式建立并正常运转，承担着荒漠化信息交换、共享功能。2005 年，又建立了“中国荒漠化防治网”政府网站 (<http://www.desertification.gov.cn>)，是中国履行《公约》执委会秘书处的官方网站。中国履约执委会秘书处信箱是：CCICCD@forestry.gov.cn。

3.2.3 多部门配合的特点

中国防治荒漠化协调小组及《公约》中国执委会的组成结构体现了多部门相互配合的特点。既有综合部门，又有业务部门。按照国务院职能分工，国家林业局作为防治荒漠化工作

的主管部门，各成员单位之间互相协作，搞好配合，形成合力，共同做好防治荒漠化工作。

3.2.4 组成及运作方式

中国防治荒漠化协调小组由以下部门组成，国家林业局、外交部、国家发展与改革委员会、科技部、民政部、财政部、国土资源部、铁道部、交通部、水利部、农业部、商务部、人民银行、国家税务总局、国家环保总局、中国科学院、中国气象局、国家农业综合开发办、国务院扶贫办。协调小组一般每年开一次会或根据需要开会。执委会（协调小组）每次召开会议，一般由组长单位召集，重要会议请国务院主管领导参加。协调小组及执委会成员间建立了联络员制度，各部门为每个成员配备了一名联络员。协调小组办公室及执委会秘书处与各成员间一般通过定期《中国防治荒漠化动态》或《防沙治沙工作简报》、电子网络保持联系和互通信息。各成员均代表各个部门，有责任将会议精神传达到各个部门并负责落实。其它与防治荒漠化相关的主要组织、办事机构有：中国防治荒漠化协调小组高级专家顾问组、中国防治荒漠化协调小组联络员、中国防治荒漠化独立专家名册、中国防治荒漠化研究与发展中心、中国防治荒漠化培训中心、中国荒漠化监测中心、中国治沙暨沙业学会、各行业防治荒漠化组织机构。

3.2.5 信息网络建设

有效地交流和传播防治荒漠化信息，对提高跨部门、跨机构、跨地区信息交流的能力非常关键。《公约》中国执委会秘书处在联合国开发计划署的援助下，依靠国家科技部在中国林科院防治荒漠化研究与发展中心建设的中国科研网络体系，建立了防治荒漠化政府网站网站 (<http://www.din.net.cn>)。该网站具有数据交换功能，信息共享功能，信息发布功能，信息管理功能，协同操作功能。

该网站的建成使信息交流十分便利、快捷。世界各国、国际组织或个人均可通过这一网站了解中国防治荒漠化及履行《公约》的进展情况。中国执委会秘书处通过 E-mail 地址 (cciccd@forestry.gov.cn) 与各部委、各省（区、市）、各地（市）、县及国外保持通讯联系和信息交流。

3.3 内部调控机构

3.3.1 防治荒漠化组织机构框架

中国的防治荒漠化行政组织结构由中央、省、市、县、乡五级政府的林业行政机关组成，分为宏观管理层、微观管理层和连接两者之间的中间管理层。其中，中央与省级行政管理机关从事宏观防治荒漠化管理，县与乡级林业行政机关从事微观防治荒漠化管理，而市级林业行政管理机关介于两者之间，既进行宏观管理又从事微观管理。

地方各级政府的协调小组或领导小组的成员构成基本与中国防治荒漠化协调小组一致，由地方各级政府相关部门组成，主要包括林、农、水、环保、科技、财政、计划、国土等部门。

3.3.2 国家与地方在加强现有机构上所采取的措施

3.3.2.1 国家级

中央政府为了加强防治荒漠化机构，在政府机构改革中批准组建了“中国防治荒漠化管理中心”，设在国家林业局。该中心具有统一管理防治荒漠化工作的职能。主要职责包括：

1. 参与拟定全国防治荒漠化和防沙治沙工作方针、政策、法规，并监督执行。
2. 参与编制全国防治荒漠化和防沙治沙中长期规划，指导地方防治荒漠化和防沙治沙中长期规划的编制，组织跨省（区、市）的区域性项目方案的实施。
3. 参与防治荒漠化和防沙治沙年度计划的编制，提出宏观调控意见。负责项目的指导、检查和验收工作。
4. 负责组织全国荒漠化监测工作。负责监测成果的汇总、协调工作。
5. 负责全国防治荒漠化、防沙治沙情况信息的收集、整理、汇总及统计信息的上报工作。
6. 负责组织全国防治荒漠化、防沙治沙的人员培训和科技成果推广。
7. 承担《公约》的履约工作。
8. 承担组织防治荒漠化的国际交流与合作工作。
9. 协助做好防治荒漠化领域外援项目的立项与申报工作，具体组织实施管理外援项目。
10. 负责归口管理中国治沙暨沙业学会、中国防治荒漠化研究与发展中心、中国防治荒漠化培训中心、中国防治荒漠化监测中心的有关业务工作。

11. 承办《公约》中国执委会秘书处、中国防治荒漠化协调小组办公室的日常工作。

3.3.2.2 地方级

地方各级政府在机构改革中保留了地方各级政府防治荒漠化协调小组或领导小组设置, 以及林业(农林)厅(局)设置。

3.4 法制保障体系

国家已经制定了近 20 部与生态建设和环境保护相关的法律以及一系列生态、环境保护法规和标准, 地方生态、环境保护法制建设不断加强, 基本形成了由生态环境保护专门法律与相关法律、国家法律与地方法规相结合的生态、环境保护法律法规体系。

2001 年 8 月 31 日九届全国人大常委会第二十三次会议通过了《中华人民共和国防沙治沙法》, 并已在 2002 年 1 月 1 日起正式实施。标志着中国防沙治沙工作从此纳入了法制化轨道, 进入依法防沙、依法治沙的新阶段。在国家颁布《防沙治沙法》的同时, 国家和地方各级政府已颁布实施了一批配套法规, 加大了执法力度, 使防治荒漠化逐步走向法制化。

《中华人民共和国水土保持法》于 1991 年 6 月 29 日颁布实施。自颁布实施以来, 对防治水土流失、保护水土资源、改善生态环境、促进江河治理和农业生产发展发挥了重要作用, 取得了显著的成效。《中华人民共和国水土保持法》颁布以后, 国务院于 1992 年和 1997 年召开了第五、第六次全国水土保持工作会议, 1993 年发布了实施条例, 1995 年发布了《关于加强水土保持工作的通知》(国发[1993]5 号)。根据法规和通知的精神, 许多地方把水土保持工作列入了政府重要议事日程, 建立了向同级人民代表大会常委会报告水土保持工作的制度, 建立了政府领导任期内水土保持目标考核制度。

《中华人民共和国环境保护法》是保护生活环境与生态环境, 防止污染和保护人体健康的法律法规, 于 1989 年 12 月 26 日由第七届全国人民代表大会常务委员会第 11 次会议通过, 这是中国全国统一的环境保护基本法, 它的颁布标志着中国环境保护工作进入了法制建设的新阶段。中国的环境保护法既是中国广大人民同一切破坏环境与生态平衡的行为作斗争的法律武器, 也是中国人民在保护环境和生态平衡方面的行为准则; 它既是调整国民经济各部门在发展经济与保护环境之间的法律依据, 也是我们子孙后代繁荣昌盛的保证。

《中华人民共和国土地管理法》1986 年颁布, 1998 年 8 月 29 日由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第四次会议修订通过, 自 1999 年 1 月 1 日起施行。根据宪法制定的《中华人民共和国土地管理法》, 是为了加强土地管理, 维护土地的社会主义

公有制，保护、开发土地资源，合理利用土地，切实保护耕地，促进社会经济的可持续发展。

《中华人民共和国水法》于2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过，2002年10月1日起施行。本法所称水资源，包括地表水和地下水，本法为了合理开发、利用、节约和保护水资源，防治水害，实现水资源的可持续利用，适应国民经济和社会发展的需要而制定。在中华人民共和国领域内开发、利用、节约、保护、管理水资源，防治水害，都适用本法。

九届全国人大常委会第三十一次会议通过了修订后的《中华人民共和国草原法》，新修订的草原法规定，国家对草原实行科学规划、全面保护、重点建设、合理利用的方针，促进草原的可持续利用和生态、经济、社会的协调发展；各级政府应当加强对草原保护、建设和利用的管理，将草原的保护、建设和利用纳入国民经济和社会发展规划；任何单位和个人都有遵守草原法律法规、保护草原的义务，同时享有对违反草原法律法规、破坏草原的行为进行监督、检举和控告的权利。

2002年8月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过了《农村土地承包法》，《农村土地承包法》用法律的形式对土地承包中涉及的重要问题做出规定，在稳定农村的土地承包政策，保障亿万农民的根本权益，促进农业发展，具有深远意义。

国务院2005年批复《全国防沙治沙规划（2005~2010年）》，该规划称：到2010年，中国将治理沙化面积1300万公顷，封育保护372万公顷，预计土地沙化趋势将得到有效遏制。2005年颁布《国务院关于进一步加快防沙治沙工作的决定》。

2005年全国人大常委会通过了《可再生能源法》，是中国能源革命的历史性序幕，是我们建立和谐社会的新篇章。

3.5 中国政府的履约行动和举措

中国政府一贯十分重视防治荒漠化工作。特别是近年来，中国政府逐步加大生态建设的投入，采取了一系列强有力措施，加强荒漠化防治，取得了明显成效。全国生态环境总体恶化趋势得到一定程度的遏制，局部地区生态环境已经明显好转。使一些地区的生态环境明显改善，促进了当地经济和社会发展，荒漠化地区人民生活水平逐步提高。

3.5.1 积极实施《方案》，以重点工程为带动，生态建设取得显著成效

国家农业综合开发继续加大了对部门林业建设项目的投资力度，主要用于六大林业重点工程（天然林资源保护工程、退耕还林工程、京津风沙源治理工程、三北及长江中下游地

区等重点防护林工程、野生动植物保护及自然保护区建设工程、重点地区速生丰产用材林基地建设工程)中投资相对较少的长江中游防护林工程、太行山绿化工程、防沙治沙黄河故道综合治理示范工程及名优经济林和花卉基地建设,共完成营造林任务 70.73 万公顷。农业综合开发林业建设项目在改善项目区生态、扶持林业产业发展、壮大集体经济、增加农民收入等方面发挥了重要的示范带动作用。“十五”期间,国家农业综合开发地方项目在着力改造中低产田、提高粮食产量的同时注重林业生态建设,累计人工造林、种草 74.24 万公顷,封(山)沙育林(草) 21.96 万公顷,飞播造林 2.28 万公顷,低效林改造 5.88 万公顷,草原(场)建设 100.41 万公顷,控制水土流失面积 7844.52 平方公里,新增林地面积 46.51 万公顷,治理沙化土地面积 18.65 万公顷,新增农田林网防护面积 462.87 万公顷。

2001 年,经国务院批准,中国对林业生态工程进行了系统整合,整合为六大重点工程。按照规划,在本世纪头十年,仅造林任务一项就达 7600 万公顷,工程总投资将达几千亿元。

与此同时,我们还加大了对草原、铁路公路沿线荒漠化以及水土流失的治理和国土保护力度。严格遵守森林采伐限额管理制度和耕地保护制度,禁牧、轮牧、休牧等草地保护政策和措施逐步落实,促进了大面积的生态自我修复,部分地区草场生态得到恢复。加强了水资源的综合管理和科学调度,合理安排生态用水,实现了黄河不断流,太湖水质改善,塔里木河下游和黑河下游等流域的生态环境得到初步修复。在北方部分地下水严重超采区,限采地下水并采取了回灌措施。开发建设项目环境影响评价等制度的执行情况明显改进,破坏资源和环境的现象得到初步遏制。2004 年全国公路绿化里程达 99.39 万公里,占公路总里程的 53.1%;2004 年底全国公路养护里程达 178.88 万公里,占公路总里程的 95.6%。

党中央、国务院领导高度重视草原保护与建设工作,近年来,国家对草原保护建设的投入大幅度增加,2002~2005 年,国家共投入资金 80 多亿元。先后实施了天然草原植被恢复与建设、牧草种子基地、草原围栏、退牧还草、京津风沙源治理工程草原生态建设、育草基金、草原防火、草原治虫灭鼠等工程项目,取得了良好的生态、经济和社会效益。截止到 2005 年底,全国种草累计保留面积超过 2666.67 万公顷,草原围栏超过 3333.33 万公顷,全国禁牧面积超过 3333.33 万公顷。通过项目建设,项目区草原生态环境恶化的趋势得到了有效遏制,植被得到明显恢复,防风固沙和水土保持能力显著增强。

自 1981 年以来,中国气象局建立了以 580 多个台站为基础的农业气象(农田和牧草)观测网络,为全国广大地区的农牧业生产实践活动以及干旱和荒漠化防治工作起到了积极的指导作用。2005 年起,中国气象局启动全国 100 个土壤水分自动监测站网建设项目,中国主要的陆地生态系统类型几乎全部被涵盖其中,有助于我们充分认识不同生态系统土壤水分

的运移特征，为中国荒漠化地区的生态环境建设起到重要的指导作用。沙尘暴监测、预警业务是中国气象局重点关注的内容之一。中央气象台从2001年3月1日起正式启动沙尘暴天气预报警报业务，并开始通过媒体向社会发布沙尘天气预报或警报，2002年起，中国气象局和国家林业局在每年一月份联合召开中国北方地区沙尘天气趋势会商会，对当年春季的沙尘天气趋势进行预测，并将预测结果联合上报国务院。第六次全国森林清查结果表明，当前中国森林资源的保护和发展呈良好态势，森林面积持续增长，森林蓄积稳步增加，森林质量得到改善；全国野生动物、野生植物和大熊猫调查结果表明，中国生物多样性保护成效显著，大多数野生动植物种群数量稳中有升，大熊猫、扬子鳄、朱鹮等珍稀濒危物种得到有效保护；全国水土流失最新调查监测结果表明，中国水土流失治理取得可喜成效，水土流失面积开始下降，全国11条主要江河流域水土流失量大幅减少。

3.5.2 积极发挥科技人员的作用，重视防治荒漠化科研与推广工作

中国成立了由来自各行各业20多位高级专家组成的防治荒漠化高级专家顾问组，强化了对荒漠化防治的科技支撑。国家将防治荒漠化列为重大战略研究课题，组织科技攻关，编辑发行了大量技术推广手册，2001年组织了“百名科技人员科技送乡村活动”，大力推广防治荒漠化实用技术；中国已将“荒漠化治理技术与示范”项目纳入国家科技攻关项目，“九五”期间，已鉴定科技成果25项，推广应用25项；并且启动了首都圈防沙治沙应急技术与示范项目，建立了沙漠化评价指标体系，开展了包括基础、沙漠化动态、景观生态学、植物逆境生理、可持续发展、水资源高效利用、治理模式与技术等多方面研究。

进入21世纪，中国荒漠化和沙化监测工作步入了科学化、规范化和制度化的轨道。为贯彻《中华人民共和国防沙治沙法》，履行《公约》的相关义务，2004年，由国家林业局组织，农业、水利、气象和中科院等部门的有关单位和专家参与，共同完成了第三次全国荒漠化和沙化监测工作。采用地面调查与遥感数据判读相结合、以地面调查为主的技术路线，全面应用了“3S”技术，直接参加监测的技术人员达4000余人，区划和调查地面小班502万个，获取各类信息1.56亿条，建立了《全国荒漠化和沙化地理信息管理系统》。

3.5.3 完善政策，促进了全社会广泛参与，建立了生态建设的长效机制

中国政府实施了一系列旨在调动全社会积极性的政策，2004年财政部、国家林业局正式启动森林生态效益补偿基金，对重点公益林管护者发生的营造、抚育、保护和管理支出给予一定补助的专项资金；基金的补偿范围为国家林业局公布的重点公益林林地中的有林地，

以及荒漠化和水土流失严重地区的疏林地、灌木林地、灌丛地；2004年，中央政府将先期拿出20亿元人民币，对全国2666.67万公顷的重点公益林进行森林生态效益补偿。对防治荒漠化发放政府贴息贷款，推行拍卖“四荒”（荒山、荒沟、荒沙、荒地）、“谁造林、谁经营、谁受益”、严重沙化耕地实行退耕还林还草，以及国家对生态林进行财政补贴等政策，调动广大群众的积极性；在大部分地方实行了牧区草原承包责任制，实行草原公有、分户承包、家畜户有户养和社会化服务，在退牧还草工程中，国家投入大量资金，帮助牧民建设草原围栏，开展禁牧、休牧、划区轮牧，转变农牧民生产生活方式；国家对严重退化的草原实施补播，安排每公顷补播草种费150元；对于实施禁牧、休牧的牧户给予饲料粮补助，保障农牧民的正常生产生活，青藏高原地区，全年禁牧每公顷每年补助82.5斤，休牧每公顷每年补助20.7斤，补助年限按10年计算；其他地区全年禁牧每公顷每年补助饲料粮165斤，休牧每公顷每年补助41.25斤，补助年限按5年计算。

国家为保护西部地区生态环境，特别制订了税收优惠政策。《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》规定，对外国企业向中国境内转让技术所取得的特许权使用费，在报经批准后，可免征预提所得税。法律规定，凡男性11—60岁，女性11—55岁的中国公民，每年每人义务植树3—5棵，人人要为绿化祖国、防治荒漠化做贡献。中国与环境保护有关的非政府组织约有2000多个，遍布全国各地，是防治荒漠化的重要民间力量。

3.5.4 采取多种形式，提高公众意识

广泛开展生态环境宣传教育和警示教育，利用每年的世界防治荒漠化和干旱日、世界环境日、世界气象日、世界水日、全国植树节等与生态环境和防治荒漠化相关的纪念日，全国各界积极开展形式多样的研讨会、公众宣传活动和科普教育，生态环境建设的公众参与、舆论监督的社会氛围初步形成。全民义务植树成为自觉行动，建设和维护良好的人居环境成为人们的普遍要求。

生态环境信息公开取得进展，定期发布全国荒漠化监测报告，森林资源状况、环境状况、国土绿化、水利状况公报等，促进全社会对国家生态状况和国家可持续发展战略的贯彻和落实情况的了解，提高各级政府和广大干部群众保护生态环境的责任感和自觉性。

3.5.5 积极承担对《公约》的承诺，认真履约

2003年中国林业科学院与公约秘书处签署了关于建立《公约》国际培训中心的协议。以国际竹藤网络中心为依托，为开展防治荒漠化国际培训提供了场地、设备、实验地和师资

的支持。中国承担的亚洲区域第一专题网络，主要依靠利用自有资源和技术，20个成员国密切合作，2005年初步完成了亚洲地区荒漠化图的制作。

4. 有关方面在编制和实施《方案》中的参与方式

4.1 有关部门、社会各界的参与方式

中国政府动员全民族、全社会力量广泛参与防治荒漠化工作。一是利用多种传播媒介，采取各种宣传手段、形式，大力宣传土地荒漠化的危害、防治对策、治理成效和经验，宣传国家的治理策略和政策措施，对公众进行环境保护和生态文明教育，提高全社会对土地荒漠化的严重性和紧迫性、对防治任务的长期性和艰巨性的认识，动员各方面的力量自觉投身荒漠化防治事业。每年6月17日是世界防治荒漠化和干旱日，开展宣传教育活动；一方面，组织各省在全国100多个大中城市开展咨询、纪念会等活动，下发宣传材料，各省、自治区、直辖市的主要领导均发表了讲话，同时组织各级宣传机构赴荒漠化地区采访报道，刊发专刊等；另一方面，开展纪念活动，编印宣传材料，制作了录像带；二是，召开主题讨论会、研讨会，举办培训班等。为了帮助广大农牧民特别是妇女增强防治荒漠化意识，每年组织编印基层培训教材，在农村大力普及防治荒漠化知识，推广防治荒漠化技术。三是制定优惠政策，对荒漠化防治工程发放政府贴息贷款，对治理开发荒山、荒沙的收益，在一定期限内减免税收。

中国在环境领域现有2000多个非政府组织，分别针对不同的环境问题。中国治沙暨沙业学会、中国水土保持学会作为中国在防治荒漠化领域两个重要的非政府组织，其会员参与了《方案》的制订，同时这一“方案”也征求了相关学会等非政府组织的意见。

国家将防治荒漠化列为重大科研课题，加强了基础理论和应用问题的研究，组织科技攻关，大力推广防治荒漠化实用技术，鼓励科研单位和广大科技人员开展防治荒漠化技术服务、技术承包，努力增加防治荒漠化的科技含量，促进科技成果向现实生产力转化。同时，加强了防治荒漠化教育，大力开展防治荒漠化在职培训和专业教育，培养防治荒漠化科技人才。

2002~2005年，国家共投入资金80多亿元。先后实施了天然草原植被恢复与建设、牧草种子基地、草原围栏、退牧还草、京津风沙源治理工程草原生态建设、育草基金、草原防火、草原治虫灭鼠等工程项目，取得了良好的生态、经济和社会效益。

国务院扶贫办将扶贫开发与生态建设相结合，促进贫困地区的可持续发展；国土资源部门正在开展新一轮的国土资源调查和土地资源评价工作和新一轮的土地利用规划修编工作；

中国气象部门初步建立了国家、省级两级沙尘暴监测早期预警预报体系，在为政府决策部门提供及时、有效的服务以及为治理土地沙化、退化并减轻干旱灾害提供依据方面取得了较好的效果；国家税务部门配合西部大开发调整了税收政策；国务院扶贫办制订了《中国农村扶贫开发纲要（2001—2010年）》；科技部门开展了“防沙治沙关键技术研究示范”工作，其它各有关综合部门也为实施《方案》做出了积极贡献。国家发改委组织实施了全国生态县工程建设；铁道、交通部门开展了多项绿色通道工程项目建设，形成了带、网、片、点相结合，层次多样、结构合理、功能完备的绿色长廊，使绿色通道与生态环境、城乡绿化美化融为一体。

4.2 相互理解

《方案》的制定，是在中央、地方各级政府和部门共同参与的基础上，采取自下而上的方法编制而成。在编制过程中充分听取了科技界，地方的意见和建议，并考虑地方生态建设的需要，中央政府制定全国宏观规划，地方编制地方规划内容，并在《方案》或规划执行中根据各地实际情况和需要予以必要修改。

对地方而言既要考虑地方存在的实际问题，也要考虑农民的需要，并将这些问题编入本地区的《方案》或规划，纳入国家所制定的《方案》或规划中。根据防沙治沙的任务和难易程度，给予从事防沙治沙工作的单位和个人以资金补助、财政贴息以及税费减免等优惠政策。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，可以免征或者减征有关税收。使用已经沙化的国有土地从事治沙活动的，经县级以上人民政府依法批准，可以享有不超过70年的土地使用权。

秘书处与国家有关部门把对不同层次和类型的生态工程建设情况的蹲点、调研、座谈、研讨作为了解基层情况的主要渠道。每年均组织力量对《方案》实施情况进行检查，对存在的主要问题进行调查，对成功的经验、技术和做法进行总结推广。经常举办有省、地、县、科研教学单位、非政府组织等有关人员参加的座谈会和研讨会，安排机关干部到地方挂职锻炼、到基层乡村蹲点调研问题，并最终将农民急需解决的问题反馈到国家决策机构。秘书处和各级防治荒漠化主管部门每年都要对来自不同方面的生态建设问题的提案给予解答，这些提案既有来自各级人大、政协、村民委员会，也有来自社会、个人和有关机构。所实施的重点工程项目必须经专家的论证通过才能付诸实施。

5. 支持编制《方案》的基础

5.1 政府对防治荒漠化的重视

中国政府对防治荒漠化工作历来十分重视,并将其作为一项重大工程纳入了国民经济和社会发展计划。中国政府近年来对以防治荒漠化为重点的生态环境工程建设高度重视,加大了生态工程建设的力度。地方各级政府也把防治荒漠化纳入政府重要议事日程。

5.2 全面实施《全国生态环境建设规划》

1998年11月中国政府正式将《全国生态环境建设规划》颁布执行,这为荒漠化防治制定长期战略目标提供了依据。

依据《全国生态环境建设规划》确定了到2050年三步走的战略目标和战略措施,根据荒漠化土地的类型及其防治方向,将荒漠化地区划分为风沙灾害综合防治区、黄土高原重点水土流失治理区和北方退化天然草原恢复治理区3个典型的治理类型区,并将荒漠化防治工程分为国家级重点工程、区域性示范项目和地方工程以及民间和个体防治项目不同层次部署到各个类型区。

5.3 全国荒漠化普查与监测

荒漠化监测正式纳入国民经济发展计划,从1994年起,经过十多年的建设,中国已经形成了较为完整的荒漠化监测组织和技术体系,组建了以宏观监测、敏感地区监测和定位监测三个层次为框架、5年一个周期的全国荒漠化监测体系,并已分别于1994年、1999年和2004先后组织开展了三次全国荒漠化和沙化土地监测,建立了国家及省级数据库和图库,结合对既往科学研究成果的系统整理、对比和分析,掌握了中国土地荒漠化动态变化趋势。为国家荒漠化防治规划和《行动方案》的制订提供了可靠的基础数据。从2002年1月1日起开始实施的《防沙治沙法》对全国的土地荒漠化监测工作做了具体规定。

此外,国家已建立的森林资源监测系统、湿地资源监测系统、野生动植物资源监测系统、中国能量与水平衡监测系统、中国短期气候预测系统、全国干旱监测、预警及影响评价业务系统、沙尘暴预警服务系统,以及土地利用动态监测网络、水土保持监测网络、农业环境监测网络、生态定位研究站网络、环境监测网络与气象观测网络。农业部在土壤退化方面开展了监测工作,内容主要涉及土壤理化性状和生产能力退化的监测。建立国家级监测点

201个,分布在30个省(自治区、直辖市)的149个县(市、区)24个主要耕作土类上,开展了耕地地力调查与质量评价,摸清了中国部分区域耕地退化现状。上述系统和网络将共同支撑中国的土地荒漠监测工作,构成功能强大、网点稠密的综合性荒漠化监测网络体系。

5.4 国际合作与交流

自批准公约以来,中国政府积极开展国际合作与交流,积极开展与其他国家和各国际机构的合作。例如联合国开发计划署、国际农发基金、世界银行、联合国世界粮食计划署、联合国粮食与农业组织、全球环境基金、日本、韩国、德国、意大利、澳大利亚等国家和国际组织。通过积极引进外资、先进技术和管理模式,加快荒漠化的治理。2002年以来,中国政府已经签署和正在实施的合作计划有实施天然林保护工程能力建设等项目,全球环境基金防治土地退化综合生态系统管理伙伴关系项目,有力地支持了防治荒漠化工程建设。从2001年起,科技部在国际计划中已支持了“中澳合作治沙技术示范工程(2001~2003)”、“生态环境建设及乡村发展的技术与示范(2002~2004)”、“中国重点西部地区气候变化、荒漠化、水资源及其灾害综合系统评估和研究(2003~2005)”等一批与防沙治沙和荒漠化防治有关的国际合作项目。中国在可再生能源领域也开展了国际合作项目:与联合国开发署合作的可再生能源能力建设项目、与世界银行合作的可再生能源发展项目(REDP)和可再生能源规模化项目(CRESP)。通过开展国际合作,引进和示范干旱地区土地可持续管理和综合生态系统管理和参与式乡村发展等理论和方法,为《方案》的制定,积累了经验。

5.5 国家防治荒漠化面临问题的分析

第三次荒漠化监测结果说明中国荒漠化已经得到了初步的遏制,防治荒漠化事业虽然取得了巨大的成就,但仍然面临众多的问题:

一是荒漠化土地面积大,防治任务重。中国计有总面积2.636亿公顷的荒漠化土地需要治理,面积大,分布广,类型复杂,防治任务十分艰巨。生态系统脆弱,人工植被处于不稳定的状态,气候变化引发干旱导致荒漠化加剧的可能性不可低估。

二是导致荒漠化扩张的贫困问题仍较突出。中国广大的荒漠化地区大多是生态脆弱的贫困地区,自然条件恶劣,经济基础薄弱,群众生活困难,各级政府发展区域经济、脱贫致富的压力大,导致荒漠化土地扩张的贫困问题仍较突出。

三是防治资金依然不足。中国仍然属于发展中国家,经济基础薄弱;近年来,中国虽然加大了对重点生态工程建设的投入,防治荒漠化资金投入不足的问题有所缓解,但资金投入

仍显不足。

四是防治荒漠化能力建设不足。

五是法律防治体系仍不健全、政策措施尚需完善、科技推广体系相对薄弱、监测预警能力不高、荒漠化地区人才匮乏。

6. 《方案》的框架

总结中国 50 余年来荒漠化防治的成就与经验，依据《全国生态环境建设规划》、《中国 21 世纪议程》、《国民经济和社会发展十一五规划》、《全国防沙治沙规划》等全国重要相关规划，综合各部门相关规划和充分吸收受影响地区基层意见，运用综合生态系统管理理论，针对中国防治荒漠化现阶段面临的主要问题，制定《方案》。

《方案》的特点：在治理原则上，以预防为主；在治理措施上，以生物措施为主；在治理顺序上，贯彻先易后难的思想。

6.1 防治荒漠化战略目标和措施

6.1.1 防治荒漠化战略目标

中国执行《方案》的战略目标是：

用 50 年左右的时间，即力争到本世纪中叶，建成稳定的生态防护体系，高效的沙产业体系 and 完备的生态环境保护与资源开发利用保障体系，使全国可治理的荒漠化土地基本得到整治，荒漠化地区实现人口、资源、环境与国民经济协调发展。目标分三个阶段实现：近期目标：从现在起到 2010 年，完成治理荒漠化土地 2200 万公顷，新增林网化面积 170 万公顷，在风蚀荒漠化地区封育保护面积 372 万公顷，重点治理一批影响较大、危害较为严重的荒漠化土地，控制人为因素产生新的荒漠化，遏制荒漠化的扩展趋势，重点治理区生态状况明显改善。

中期目标：从 2011-2020 年，用 10 年左右的时间，完成治理荒漠化土地 2000 万公顷，新增林网化面积 120 万公顷，封沙育林育草 1100 万公顷，重点是完善生态防护林体系，形成初具规模的沙产业体系，荒漠化地区生态环境有较大的改善。

远期目标：到 2050 年，治理开发荒漠化土地 3500 万公顷，新增林草面积 3400 万公顷，新增林网化面积 180 万公顷，封沙育林育草面积 1900 万公顷，适宜的荒漠化土地基本得到治理，重点是建设比较完备的生态防护体系和比较发达的沙产业体系，使荒漠化地区的生态

环境有极为明显的改善。

6.1.2 防治荒漠化战略措施

中国的荒漠化土地,根据形成时期的不同,可以分为现代形成的荒漠化土地和地质时期形成的荒漠化土地两类,其中现代形成的荒漠化土地可以或较为容易治理,是中国防治荒漠化的重点。荒漠化防治是一项复杂的社会系统工程,要从根本上解决这一问题,必须根据不同区域自然与社会经济系统的特点,因地制宜地采取综合生态系统管理手段,综合防治。具体措施有:保护现有植被,大力造林种草;合理利用水资源,保障生态用水;实行生态移民,控制荒漠化地区的人口数量;加强宣传教育,提高公众防治荒漠化意识;转变畜牧业生产经营方式,减轻草原压力;调整能源结构,减轻植被压力;调整产业结构,实行保护性开发;优化土地利用格局,推动社会经济和生态环境可持续发展;实施国家生态治理等九项具体措施。

6.2 《方案》的优先行动领域

根据中国防治荒漠化的基本战略,近期中国防治荒漠化行动的优先领域主要有:建立以国家级重点工程为核心的荒漠化防治工程体系,建立和完善荒漠化防治政策和法律保障体系,建立科学的防治荒漠化管理机制,强化荒漠化防治科技支撑体系,加强荒漠化防治人才培养,建立和完善荒漠化监测、预警体系以及抗旱防灾体系,积极引导和促进荒漠化地区建立可持续的产业体系。

6.3 《方案》荒漠化类型分区和工程布局

6.3.1 荒漠化类型分区

中国地域辽阔,生态系统类型多样,社会经济状况差异大,为贯彻因地制宜的防治原则和分类施策的战略措施,根据中国土地荒漠化类型及防治的实际情况,将荒漠化地区主要划分为风沙灾害综合防治区(I):鉴于中国沙化土地分布的多样性和广泛性,可细分为4个亚区,即I-1 干旱区沙漠边缘及绿洲治理类型区,I-2 半干旱区沙地治理类型区,I-3 干旱亚湿润区沙地治理类型区和I-4 高原高寒区沙化土地治理类型区。黄土高原重点水土流失治理区(II)和北方退化天然草原恢复治理区(III)3个典型的治理类型区,针对不同类型区的特点,实施相应的治理措施。

6.3.2 工程的布局

防治荒漠化工程共分为以中央政府投入为主的国家级重点荒漠化防治工程；区域性的、以地方为主组织实施的荒漠化防治工程和示范项目和以民间和个体为主实施的荒漠化防治项目三个层次。国家级重点荒漠化防治工程主要布置在生态环境极为脆弱、荒漠化十分严重及生态区位十分重要的地区，是解决中国土地荒漠化问题的关键工程。国家级重点荒漠化防治工程和示范项目主要包括：

1) 京津风沙源治理工程

工程建设项目布设于 I-2、I-3 类型区，建设范围包括北京、天津、河北、山西、内蒙古 5 省的 75 个县，工程区总面积约 4600 万公顷，内含风蚀荒漠化土地 1020 万公顷。

2) “三北”防护林体系建设四期工程

工程建设项目布设于 I-1、I-2、I-3、I-4 等四个类型区，工程建设范围包括西北、东北、华北地区 13 个省 590 个县。

3) 退耕还林工程

退耕还林工程共分 6 个类型区布置，基本与荒漠化地区重合（I-1、I-2、I-3、I-4、II）的是西北、华北风蚀沙化区；东北水蚀、风蚀区；黄土高原水土流失区；青藏高原江河源区 4 个类型区，建设范围包括青海、新疆、甘肃、宁夏、陕西、内蒙古、山西、河北、北京、天津、辽宁、吉林、黑龙江、河南等 14 个省。

4) 全国防沙治沙综合示范区工程

主要布设在 I 类型区。根据全国不同沙化类型区的自然、气候特点和经济状况，在不同沙化类型区的典型区域布设一批防沙治沙综合示范区，通过中长期规划的手段，将区域、国家乃至全球的环境目标纳入当地的发展战略和规划，尝试跨部门的环境资源综合管理体制，全面试验示范三种建设类型，即技术模式型、政策机制型和产业开发型。

5) 西部地区天然草原退牧还草工程

工程建设项目布设在 I-1、I-2、I-4 和 III 类型区。建设范围包括内蒙古、新疆、青海、四川、云南、甘肃、宁夏省的 96 个县中的退化草原、荒漠草原和青藏高原东部江河源草原

6) 草原生态保护建设工程

建设范围包括北方干旱半干旱草原区等 5 个类型区。基本与荒漠化地区（III、I-1 类型区）重合的北方干旱半干旱草原区和青藏高原高寒草原区是本项工程布设的重点，包括内蒙古、

陕西、宁夏、甘肃、新疆等省和山西北部、河北坝上地区的 238 个县以及青海、西藏、四川、云南、甘肃等 5 个省的 140 个县。

7) 天然林资源保护工程

荒漠化地区的天然林保护工程主要布设于 I、II 类型区，建设范围包括云南、四川、贵州、重庆、湖北、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、内蒙古、山西、河南等 13 个省，工程区面积约 22911 万公顷。

8) 国家农业综合开发生态综合治理项目

国家农业综合开发生态综合治理项目，以西北地区、内蒙古、河北坝上地区和黄河故道等生态脆弱地区为重点，实施林业生态和草原生态综合治理。通过扶持土地沙化治理、小流域治理、草场改良，加大防治荒漠化力度。同时，与水利部、国家林业局、国土资源部配合协作，共同支持长江中下游及淮河流域防护林、太行山绿化、防沙治沙、长江和黄河中上游水土保持、矿区塌陷地复垦等工程建设，加快防治荒漠化的进程。

9) 黄河流域水土保持重点治理工程

布设于 II 类型区。建设范围：包括陕西、山西、甘肃、内蒙古等 7 省的 126 个县。

10) 内陆河流域水土保持重点治理工程

主要布设于 I-1、I-2、I-3、I-4 类型区。建设范围：包括内蒙古内陆河、河西内陆河、准格尔内陆河、塔里木河、青海内陆河等流域，涉及新疆、内蒙古、甘肃、青海等省。

11) 塔里木河流域近期综合治理规划

规划范围：塔里木河流域位于 I-1 类型区。塔里木河干流和与干流有地表水联系且对干流生态环境有直接影响的阿克苏河、叶尔羌河、和田河、开都河—孔雀河，总面积 25.86 万 km²。

12) 黑河流域综合整治规划

规划范围：黑河是中国西北地区第二大内陆河，发源于祁连山北麓，流经青海、甘肃、内蒙古三省（自治区），干流全长 821 公里，流域南以祁连山为界，北与蒙古人民共和国接壤，东西分别与石羊河、疏勒河流域相邻，流域国土面积 1430 万公顷，位于 I-1 区。

7. 实施《方案》的资金机制和能力保障

7.1 经批准的财政机制

7.1.1 促进地方机构获得现有财政资源的措施

中国政府已将防治荒漠化纳入国家国民经济和社会发展规划，拿出专项工程资金、政府贴息贷款、农业综合开发专款、扶贫救灾款等用于防治荒漠化和荒漠化土地综合开发。除中央政府的投入外，国家要求各省市区也匹配相应的工程建设资金。采取政府财政拨款、地方筹资、以工代赈和群众投工投劳等形式，解决《方案》的实施经费。

中国政府在工程投入政策上，对国家级生态工程实行以中央政府投入为主的政策，对地方级生态工程实行以国家投入为辅的政策。原则上投入公益性的财政资金实行无偿使用，投入非公益性的财政资金实行有偿使用。财力状况好的地区多配套，财力困难的地区少配套。农业综合开发项目省级财政承担的配套资金不低于全部配套资金的70%，地方配套资金不落实的，要适当调减下一年度的中央财政资金投入。

中国政府已经开始实行公益林有偿使用试点，国家对经营公益林的集体和个人进行财政补偿。从根本上解决了中国公益林管护的资金来源问题，标志着中国无偿使用森林生态价值的历史宣告结束。

7.1.2 制定新的适当的方式来筹集内部和外部资金

实行多层次，多渠道筹集资金。一是为保护西部地区生态环境，政府制定了税收优惠政策。包括《国务院办公厅转发国务院西部开发办关于西部大开发若干政策措施实施意见的通知》（国办发〔2001〕73号）和《财政部、国家税务总局、海关总署关于西部大开发税收优惠政策问题的通知》（财税〔2001〕202号）。规定，对西部地区保护生态环境，退耕还林还草产出的农业特产收入，自取得收入年份起10年内免征农业特产税。二是《中华人民共和国外商投资企业和外国企业所得税法》第十九条及其实施细则第66条规定，为有利于对农、林、牧、渔业进行科学生产管理，保护生态环境，增强抗御自然灾害能力，对外国企业向中国境内转让技术所取得的特许权使用费，在报经批准后，可免征预提所得税。三是通过安排治沙贴息贷款，引导银行增加贷款投入。四是积极探索开放性治理、开发、经营和股份制等方式，广泛吸引各类社会投资和外资，加大对防治荒漠化的投入力度。实行谁造林、谁经营、谁受益，以及退耕还林、封山绿化、个体承包、以粮代赈的措施。承包期一般为

50—70年，允许继承和转让，到期后可按有关法律和法规继续承包。鼓励各种经济投资中国的防治荒漠化事业。国家向退耕户无偿提供粮食补助；每公顷退耕地每年补助粮食（原粮）的标准，长江上游地区为2250公斤，黄河上中游地区为1500公斤。国家给退耕户适当的现金补助；国家在一定时期内按退耕面积每年每公顷补助300元。国家向退耕户提供造林种草种苗费补助；种苗费补助标准按退耕还林还草和宜林荒山荒地造林种草每公顷750元计算。五是积极拍卖“四荒”（荒山、荒地、荒沟、荒沙）使用权。六是法律规定，凡男性11—60岁，女性11—55岁的中国公民，每年每人义务植树3—5棵，人人要为绿化祖国、防治荒漠化做贡献。

7.2 《方案》筹资

根据中国的国情，骨干工程投资的总体原则是中央政府投资为主，地方政府投资为辅，同时要争取广泛的外援资金。

7.2.1 筹集国内资金

中国政府每年财政拨款120多万美元用于荒漠化监测（原为60多万美元）。从2001年起，国家与地方用于实施《方案》中的林业生态工程资金每年约60—85亿美元；每年用于农业综合开发防治荒漠化费用约4200多万美元；每年用于水土流失治理经费约2亿美元；每年用于铁路防沙经费约120万—240多万美元；每年用于公路绿化费用约7600多万美元；每年安排治沙贴息贷款约7000万美元。此外，每年还有大量资金用于荒漠化地区草原治理、扶贫、科研、土地复垦等。中国政府规定重点林业生态工程投资的3%用于科技支撑，农业综合开发投入的10%用于科技支撑。中国人民银行不断改进和完善信贷政策实施方式，帮助农业发展银行发行政策性金融债，支持退耕还林工作。2004年7月2日，人民银行帮助农业发展银行通过银行间债券市场成功发行第一期金融债券，期限一年，总量80亿元，利率3.46%。1998年以来商业银行继续大力支持荒漠化防治工作。据农业银行统计，截至2005年底，该行林业专项贷款余额69.99亿元，治沙专项贷款余额20.12亿元。人民银行通过出台林权质押管理办法和重点扶持农业龙头企业等的手段，大力支持荒漠化治理工作。

7.2.2 筹集国外资金

2002年以来，经商务合作渠道的涉及荒漠化防治的国际对华无偿援助项目有23个，合

计金额约 1.4 亿美元。这些项目的实施在促进中国防护林建设、水资源保护和沙漠化防治方面发挥了积极作用。

7.2.3 提供财政支持的合作伙伴

执委会成员的贡献在前文已经作了陈述。主要国际合作伙伴国家包括：日本、德国、澳大利亚、荷兰、韩国、以色列、比利时、加拿大等国家；主要国际合作伙伴组织包括：联合国开发计划署（UNDP）、联合国粮食和农业组织（FAO）、联合国环境规划署（UNEP）、世界银行（WB）、亚洲开发银行（ADB）等。

7.3 技术合作

7.3.1 动员技术合作

FAO、UNDP/UNSO、GTZ、ADB 提供技术援助项目，在相关项目实施中得到国际专家的技术支持。

7.3.2 确定技术援助的优先需求

就所要求的技术支持而言，下列几项工作是必要的：伙伴关系的建立、沙尘暴控制与荒漠化监测、地方行动、国家政策与配套法规制订、防治荒漠化示范项目、NGO 和社会参与等。

7.4 实施《方案》的能力保障

7.4.1 工程实施的保障体系

1) 健全组织保障

防治荒漠化是地方各级政府的重要职责，要切实加强各级政府对荒漠化防治工作的组织领导，实行各级领导干部任期目标责任制，并将其列入考核干部政绩重要内容，实行目标管理，定期考核，严明奖惩。建立健全防治荒漠化工作领导机构和办事机构，各有关部门要按照职能分工，密切配合，共同推进荒漠化防治工作。

2) 提高公众意识

切实加大宣传力度，提高全社会对土地荒漠化的严重性和紧迫性、对防治任务的长期性和艰巨性的认识，动员各方面的力量自觉投身荒漠化防治事业。积极开展多层次、多形式的

防治荒漠化教育，使广大农牧民掌握防治荒漠化基础知识和基本技能。

3) 强化监督与管理

通过整合荒漠化防治相关行政主管部门的监测监督机构，建立健全荒漠化防治相关的资源状况监测、资源利用监督体系，建立监测监督信息公开制度，在公众和新闻媒体的监督下，实现荒漠化防治从“监督治理”向“监督预防”的方向转变。

4) 保障资金投入

防治荒漠化是一项规模宏大的系统生态工程，必须走以国家大型生态工程带动大发展之路，需要公共财政长期的投入保障，将荒漠化防治作为国家基础设施建设的重要内容，加大投资力度，全面提高治理的规模。同时需要从全社会各个方面多渠道筹集资金。鼓励私人资本进入生态建设领域，充分引进国外政府和民间资源。

5) 强化工程管理

按照国家基本建设项目的管理要求，制订和执行《荒漠化防治工程建设管理办法》，规划任务落实，各级职责明确，政策措施到位，建设标准具体，奖罚问责分明。按照国家基本建设项目的管理要求，严格按规划立项，按项目管理，按设计施工，按标准验收，实行项目法人制、招投标制、监理制。严格工程建设技术标准，实行工程建设全过程管理制。对工程建设实行合同制承包，逐级签订合同，实行合同化管理。工程建设实行报帐制，工程建设资金、财政专项资金实行专项管理。通过审计稽查等方式对资金使用进行监督。

6) 开展国际合作

充分利用国际国内两种资源，着力引进资金、技术和管理经验。强化国际合作项目服务于国内总体规划的宗旨，努力扩大防治荒漠化及荒漠化地区生态环保产业利用外资的规模，开拓多渠道、多形式、多领域的双边和多边合作。积极借鉴国外经验，在荒漠化地区发展外向型产业，使荒漠化地区的资源实现合理利用和良性转化。以互惠互利为基础，加强区域信息共享与交流。将引进来与走出去相结合，特别是利用实施全球环境基金 OP12 项目契机，积极开展多种形式的国际技术交流与培训。有效利用《公约》为发展中国家提供的资金和技术支持，加强防治荒漠化工程建设。积极开展区域、跨区域合作，促进亚洲履约和亚非合作。加强在相关生态保护领域的国际交流与合作，加强荒漠化防治与生物多样性和气候变化等其他全球性环境问题的协调。

7.4.2 定期开展荒漠化监测

中国政府根据荒漠化防治的需要，定期开展全国荒漠化监测，以便及时、准确掌握全国

荒漠化动态，为防治工作的宏观决策服务。根据实际工作需要，确定全国监测以5年为一个周期。对于荒漠化敏感与特殊地区，根据情况需要，随时监测。在有代表性的荒漠化类型区，建立定位观测站，对荒漠化相关因子实施长期定位监测。

全国荒漠化监测分为全国宏观监测、敏感地区的典型监测和定位监测三个监测层次。中国国家荒漠化监测亦将对《方案》的实施效果做出跟踪与评估，从而不断提高《方案》的效益。

7.4.3 建立有效的利益激励机制

制定税收优惠政策，对西部地区保护生态环境，退耕还林还草产出的农业特产收入，自取得收入年份起10年内免征农业特产税。2004年，免征了除烟叶外的农业特产税，在吉林、黑龙江两省进行了免征农业税改革试点，其他省份进行了降低农业税税率试点，其中北京、天津、上海、浙江、福建、西藏6个省份自主决定免征了农业税。2005年，大幅度减免农业税，全面取消牧业税，20个省份自主决定免征农业税，使免征农业税的省份达到了28个，2006年在全国全部免征农业税。

8. 对荒漠化基准及其监测评价标准与指标的评述

中国开展衡量《方案》进展情况的标准和指标体系相关工作，主要体现在两个方面，一是反映《方案》实施后荒漠化土地动态变化和《方案》目标的完成情况，通过全国荒漠化监测对荒漠化现状的监测实现，目前评价标准与指标已经进入生产应用阶段；二是反映国家为实施《方案》所做的工作情况，即保障《方案》实施的标准和指标体系。

8.1 国家荒漠化监测

8.1.1 有关背景

8.1.1.1 中国对荒漠化监测标准与指标的制定工作极为重视

中国对荒漠化基准及其监测评价标准与指标的制定工作极为重视。早在1995年，原国家科委就率先资助启动了“沙漠化监测评价指标体系及评估方法”的预研究项目；1996

年，科技部在国家“九五”（1996~2000）攻关项目“荒漠化治理技术与示范”中又正式专门设专题（沙质荒漠化指标体系与动态评估）进行研究；1998年，国家自然科学基金委员会批准并资助了“荒漠化发生机制与综合防治优化模式的研究”项目（1999~2002），“荒漠化分类评价指标体系与专家系统研究”再次被列为四个专题研究内容之一。1994年中国荒漠化监测中心依据各部门的成果并与各部门合作，制定和修改了“全国荒漠化和沙化监测主要技术规定”，并在以后的三次监测中做了修改。

8.1.1.2 监测成果的应用

中国已分别于1994年、1999年和2004年先后组织开展了三次全国荒漠化监测、沙化监测，而且将监测结果直接用于国家及区域性荒漠化防治工作中，例如在国家或省、县级荒漠化防治规划的制定、重点治理区的确定以及不同类型区治理措施的选择等宏观决策方面，荒漠化监测成果都发挥了极为重要的作用。

8.1.1.3 纳入国民经济发展计划

自1995年起，国家正式将荒漠化监测工作纳入国家专项财政预算中，2002年1月1日起开始实施的《中华人民共和国防沙治沙法》，从法律上对监测工作作了具体规定，从而使中国成为第一个通过立法程序对荒漠化监测做出具体规定的国家。因此，与其它成员国不同的是，目前中国的荒漠化监测早已进入到直接为国家经济、社会发展及生态环境建设服务的生产阶段，而不是小范围的研究阶段。换句话说，在中国，荒漠化监测是一项经济生产活动，而不是一项科学研究课题。利用这些指标及标准来评价国家及不同区域荒漠化面积及程度方面的动态变化，直接为中国的国民经济建设提供基础信息服务。

8.1.2 监测中指标及评价标准制定的原则

中国荒漠化监测有关判别指标及评价标准的确定，除了遵循一些各成员国普遍采用的原则之外，鉴于中国的国情及目前中国荒漠化监测已经处于具体实用阶段这一实际，着重把握了三个原则：适合中国国情、有可操作性、有相对延续性和稳定性以确保数据的可比性。

8.1.3 监测和评估的实施机制

《中华人民共和国防沙治沙法》第十四条明确规定：“国务院林业行政主管部门组织其它有关行政主管部门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”。

中国荒漠化监测中心是全国荒漠化监测和评估的技术中枢，全国已初步建立国家、省、县三级监测体系。

中国非常重视对掌握监测指标及标准的技术人员的技术培训工作，每次监测之前都要对各级技术人员进行培训，测试合格后才能从事监测工作。在监测实施的各个环节，监测各级组织部门根据制定的监测质量保证规定，派出检查组对全国的监测进行检查，以确保监测指标及标准得到切实的执行。

8.1.4 各级监测成果信息的获取与应用

中国进行的三次全国荒漠化监测，其成果先后建立了国家及省级数据库和图库。用户可以从数据库和图库中随时查到中国范围内任意自然地理区域或任一行政范围荒漠化土地的详细资料，用户只要通过办理有关手续即可获取。国家或省区荒漠化监测的主要成果则由国家或省级政府部门公开发布，对于这些公开发布的监测成果，国内外任何个人或机构均可自由使用。目前，荒漠化监测的结果已经广泛应用于地方和中央政府的生态建设规划。

国家及省级监测数据库和图库的建立，已经直接为中国的防沙治沙宏观决策、中国国家及地方防治荒漠化行动方案的制定提供了可靠的依据，取得了良好的社会及经济效果。

8.2 保障《方案》实施的标准和指标体系

8.2.1 有关背景

标准和指标是监测评价国家或区域荒漠化状况及其影响力的一种有效工具，它提供了描述、监测和评价荒漠化问题的基本框架和途径。1997年，UNDP资助的PCR/96/111项目（1996～2000）“中国履行联合国防治荒漠化公约能力建设”也专门成立了8人国际专家组，就中国防治荒漠化监测与评价系统构建进行调研、召开专题研讨会等。

8.2.2 监测和评估的操作机制

国家履约行动监测，通过建立的荒漠化国家监测体系，对国家行动中的生态工程的执行情况、生态影响和效果，进行定期监测并提出评估报告。涉及履约的各部门，主要通过各部门委托的有资质的独立评估机构执行，依据本行业监测手段，对本部门的履约情况进行监测。监测报告经各部门认可后，形成总结提交 CCICCD，由 CCICCD 按照公约的要求组织编制国家履约报告。

中国正在着手制定一套与防沙治沙法相配套法规来规范法人、地方政府和公民个人是否采取了行动以防治荒漠化，此套法规将包括具体的评估指标。

8.2.3 建立和/或加强国家土地退化监测能力

中国目前根据公约提出的监测指标进行履约监测和评估,并考虑以此为基础建立一套适当的方法和基本框架以确定各个行业和部门能够接受的指标体系,进行国家层次的监测。社区层次,结合正在实施的全球环境基金土地退化项目,干旱地区土地退化评价项目,中国正在试验对社区水平上适用的地方性指标和评价方法。

8.2.4 国家水平履约行动荒漠化监测与评价信息网络

中国荒漠化网络(www.desertification.gov.cn),1997年在UNDP96/111项目的支持下启动,目前在中国履约秘书处的领导下由中国林科院亚洲第一专题网络的承担单位负责网络运行和管理。

网络主要基于国家荒漠化监测信息和部门及地方履约进展报告和公约履约委员联络员和官方媒体提供的国家政策、规划制定和执行情况,综合反映国家履行公约行动的执行效果和公约和《方案》预期目标的实现情况。建立该网络的主要目的是:

通过国家信息网络将来自不同领域和不同层次的荒漠化信息收集、整理和加工,形成反映整个国家和不同区域荒漠化和荒漠化防治情况的较为全面的信息,同时实现信息的不断更新和补充。

促进荒漠化研究、培训、监测和防治机构及个人的信息交流,使不同领域的与荒漠化防治有关的机构形成更广泛的合作,促进荒漠化防治技术的发展和普及。

以国家荒漠化网络通过与相关部门和研究机构的信息资源相连接,全面反映国家履约状况,帮助提高政府部门及领导决策层的决策能力,提高国家及区域水平的荒漠化防治能力。

该网络设计主要功能:1)数据交换功能;2)信息共享功能;3)信息发布功能;4)信息管理功能;5)协同操作功能。

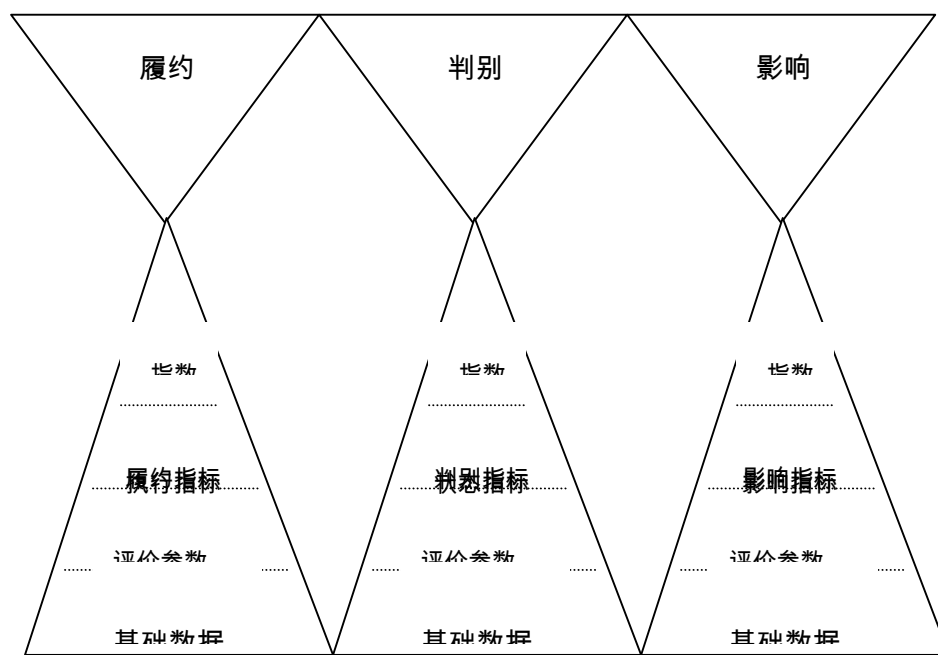
荒漠化信息网分为内网和外网两部分,内网数据的应用和查询还只限于体系成员单位和相关机构;外网向社会公开,任何感兴趣的机构和个人均可登录查看,这对世界范围的荒漠化防治工作做出贡献。

8.3 中国制定的标准与指标体系框架(草案)的阶段性和成果综述

中国制定的标准与指标体系主要基于公约推荐的框架,包括三类:执行指标、状态和影

响指标。执行指标用于监测评价《公约》在国家水平上的实施与进展情况；状态指标用于监测荒漠化的发展和变化情况；影响指标用于测定荒漠化问题对资源、社会、经济等方面所产生的总体影响。

目前，荒漠化监测评价的标准和指标仍处于应用的初级阶段，需要进一步实践才能提供必要信息来准确地评价荒漠化及其治理状况，做出必要的政策抉择以推动荒漠化治理水平。同时，需要通过实现广泛参与过程，根据新的信息和经验的增加、能力的提高、技术的进步以及社会需求和优先性的变化，不断地做出相应的调整和校准。



标准与指标体系总体框架图

8.3.1 执行指标体系

《公约》执行指标包括有关检查国家行动计划中是否制定荒漠化监测评价体系及运行机制等相关的若干参数。执行指标体系由 8 项指标 27 项参数构成。已部分应用于对国家履约行动的监测。

8.3.2 状态指标体系

这类指标用于描述和判别荒漠化的状态和趋势，例如通过遥感和制图手段监测荒漠化发生、发展动态，预测、预报未来发展趋势，为建立荒漠化预警系统提供基础数据。状态指标

体系（生物物理部分）由5项指标27项参数构成，中国国家层次指标体系已经运行。

8.3.3 影响指标体系

影响指标是反映防治荒漠化行动对社会经济产生了哪些影响及其反馈作用的指标。由于它反映的是全社会经济变化过程，因此其信息收集、归类、汇总、分析和公布一般由政府统计部门负责。因此，目前所有社会经济类影响指标主要从国家公布的统计信息和有关部门信息中获取。影响指标体系由13项指标37项参数构成。仍处于研究和试点阶段。

8.3.4 定期撰写报告

国家社会经济统计信息和部门履约评价报告是对机构和政策能力最详细的评价。

8.3.5 针对方案管理的评价和反馈

国家已初步建立重点工程评估机制并开始试点阶段，独立评估机构受政府委托对《方案》具体项目的实施和效果进行独立评估。评估报告提交政府部门，报告获得认可后，向政府和社会公布。国家主管部门据此调整项目规模、预算和做出政策反馈。

《公约》国别概况

(中国)

本《公约》国别概况的提供方:

《联合国防治荒漠化公约》中国执委会秘书处

联络点机构/部委/单位名称:

《联合国防治荒漠化公约》中国执委会秘书处/国家林业局/防治荒漠化管理中心

日期: 2006 年 4 月

邮政地址: 北京市和平里东街 18 号 100714

电话: +86-10-84238831 电传: +86-10-84238848 电子邮件: cciccd@forestry.gov.cn

与荒漠化和干旱有关的生物物理指标

1. 气候

1.1 干旱指数

气候类型	湿润指数	面积(千平方公里)
1. 干旱	0.05~0.20	1427
2. 半干旱	0.20~0.50	1139
3. 干旱亚湿润	0.50~0.65	751

(数据来源:1997 年《中国荒漠化报告》(China Country Paper to Combat Desertification, China Forestry Publishing House, 1997))

1.2 正常降雨量 见附图

1.3 降雨的标准偏差值 见附图

2. 植被状况和土地利用率

2.1 标准化差分植被指数 (NDVI)

2.2 植被覆盖率(占土地总面积的百分比) 18.21%森林覆盖率 (2004 中国国土绿化状况公报)

2.3 土地的利用率(占土地总面积的百分比) 无

土地利用率		1990—1999 年	2000—2005 年
作物可耕地		无	13.93% (耕地、园地)
	人工灌溉	无	39.8% ¹
	降水灌溉	无	60.2% ²
草原		无	27.37%
森林和林地		无	42.70%
其他土地		无	16.00%

2.4 地表反照率²

无

3. 水资源

3.1 可用淡水(百万立方米)

1100000 (淡水资源网站)

3.2 人均淡水资源(立方米)

2098 (人均水资源) (2005 统计公报)

3.3 农业用水(百万立方米)

351414 (2005 统计公报) (2004 水资源公报)

3.4 工业用水(百万立方米)

144470 (2005 统计公报) (2004 水资源公报)

4. 能源

消耗量

4.1 人均能源用量(千克石油当量)

959.52 (国家统计局 2002)

4.2 每公顷农业能源用量(百万 BTU)

无

产量

4.3 可再生能源, 不包括可燃的可再生能源和废物(占总供应量的百分比) 无

可再生能源——本部门分列的消耗量

4.4 工业(占可再生能源总消耗量的百分比)

无

4.5 住区 (占可再生能源总消耗量的百分比)

无

4.6 农业(占可再生能源总消耗量的百分比)

无

¹指有灌溉设施的耕地面积占全国耕地面积的比重, 数据来源: 国家统计局 2001 关于土地利用现状调查主要数据成果的公报

指无灌溉设施的耕地面积占全国耕地面积的比重, 数据来源: 国家统计局 2001 关于土地利用现状调查主要数据成果的公报

5. 土地退化的类型

(2005 中国荒漠化和沙化状况公报)

退化类型	1990-1999 年		2000-2005 年	
	百万公顷	占总面积的百分比	百万公顷	占总面积的百分比
风蚀荒漠化	187.31	19.51%	183.94	19.16%
水蚀荒漠化	26.48	2.76%	25.93	2.70%
盐渍化	17.29	1.80%	17.38	1.81%
冻融荒漠化	36.40	3.79%	36.37	3.79%

6. 恢复情况

正在恢复的土地	1990-1999 年	2000-2005 年
退化作物用地的恢复(平方公里)	无	无
退化牧场的恢复(平方公里)	无	无
退化森林的恢复(平方公里)	无	无

与荒漠化和干旱有关的社会经济指标

7. 人和经济

7.1 人口(总数)	<u>1299880000</u> (2005 中国统计年鉴)
• 人口: 城市(占总人口的百分比)	<u>41.76%</u> (2005 中国统计年鉴)
• 人口: 农村(占总人口的百分比)	<u>58.24%</u> (2005 中国统计年鉴)
7.2 人口增长率(年度百分比)	<u>0.587%</u> (2005 中国统计年鉴)
7.3 预计寿命(岁)	<u>71.40</u> (2005 年统计年鉴)
7.4 婴儿死亡率(在每一千个成活出生婴儿中所占比例)	<u>25.5‰</u> (2005 年中国卫生统计提要)
7.5 国内生产总值(美元现值)	<u>16960.7 亿元</u> (2005 年统计年鉴)
7.6 国民总收入(美元现值)	<u>16924.5 亿元</u>
7.7 国民贫困率(占人口的百分比)	无 ³
7.8 作物生产(公吨)	<u>1342930000</u> (2005 统计公报)
7.9 牲畜生产(公吨)	<u>77000000</u> (2005 统计公报)

8. 人类发展

8.1 初级教育结业率(在年龄组中的百分比)	<u>52.07%</u> (2005 统计公报)
8.2 农村发展中的妇女人数(总人数)	<u>633810000</u> (2005 统计公报)

³ 2005 年末农村贫困人口为 2365 万人, 数据来源: 2005 国家统计局, 中华人民共和国 2005 年国民经济和社会发展统计公报

8.3 失业率(占总人口的百分比)	<u>4.2%</u> (2005 统计公报)
8.4 青年失业率(15-24 岁)	无
8.5 文盲总数(在 15 岁及以上人口中的百分比)	<u>10.32%</u> (2005 中国统计年鉴)
8.6 男性文盲(在 15 岁及以上人口中的百分比)	<u>5.79%</u>
8.7 女性文盲(在 15 岁及以上人口中的百分比)	<u>14.86%</u> (2005 中国统计年鉴)

9. 科学和技术

9.1 参与荒漠化相关工作的科学机构数目(总数) 约 30

10. 请说明数据来源

2005 中国统计年鉴
 2005 中国荒漠化和沙化状况公报
 2005 年中国卫生统计提要
 2005 统计公报
 中国气候区划

图 1: 荒漠化潜在发生区域分布图



图2： 全国年降水量分布图

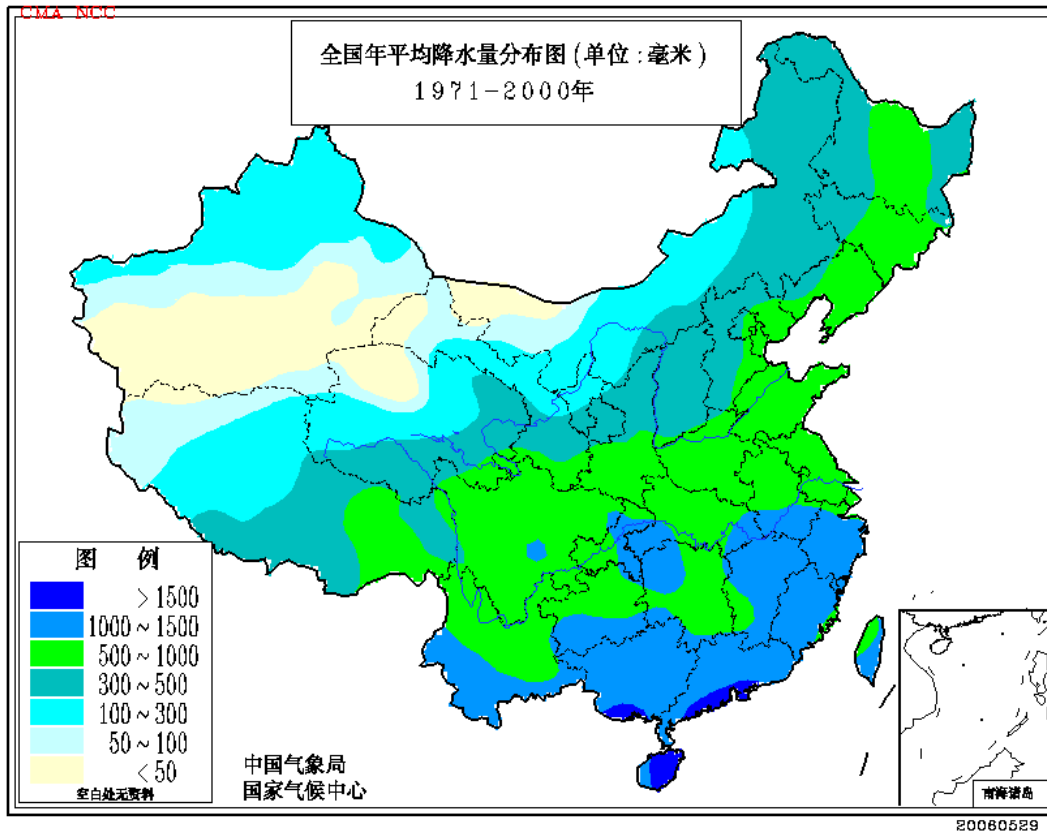


图3： 2005年5-10月植被指数均值图

