忻政办发〔2022〕7号

忻州市人民政府办公室

关于加强草原生态保护修复的实施意见

各县（市、区）人民政府，忻州经济开发区管委会、五台山风景名胜区管委会，市人民政府各委、办、局：

忻州是山西省草原资源最多的市，约占全省草原总面积的23.86%，占全市国土总面积的30.68%。近年来，我市草原生态保护修复工作取得了明显成效，但草原生态系统整体仍较脆弱、基础工作相对薄弱等问题依然突出。为进一步加强我市草原生态保护修复工作，加快推进生态文明建设，依据新修正的《中华人民共和国草原法》《国务院办公厅关于加强草原保护修复的若干意见》（国办发〔2021〕7号）及《山西省人民政府办公厅关于加强草原保护修复的实施意见》（晋政办发〔2021〕89号），经市人民政府同意，提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记视察山西重要讲话重要指示精神，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，按照“节约优先、保护优先、自然恢复”的方针，进一步完善政策措施，全面落实林长制，针对忻州草原生态系统整体仍较脆弱，保护修复力度不够、利用管理水平不高、科技支撑能力不足、基础性工作相对薄弱的基本特点，注重夯实基础，尽快补齐短板，强化科技支撑、提升治理能力，切实加强我市草原生态保护修复，不断改善草原生态环境，持续提升草原多重功能，为忻州全方位推动高质量发展贡献力量。

（二）工作原则。坚持生态优先、合理利用、全面发展。要把保护草原生态摆在更加突出的位置，全面加强草原资源生态保护修复，促进草原休养生息，提升草原生态功能，合理利用草原资源，不断提升草原生产力。

坚持因地制宜、分类施策、系统治理。准确把握草原生态系统的内在规律，针对忻州草原资源现状，做到自然恢复与人工治理相结合、生物措施与工程措施相统筹，增强草原生态保护修复的针对性和有效性，提高草原生态系统保护修复的成效。

坚持在保护中促进发展、在发展中加强保护。正确处理生态保护与合理利用的关系，统筹规划草原开发利用，科学指导草原产业绿色发展，促进草原资源永续利用和农牧民持续增收。

坚持政府统领、部门统筹、全社会共建。充分发挥各县(市、区)政府（管委会）在草原生态保护修复中的主导地位，认真落实林长制，加强部门间统筹、协调、沟通，增强政策的协同性和有效性，形成工作合力。充分运用市场机制，调动社会力量，提高农牧民参与草原生态保护修复的积极性。

（三）总体目标。到2025年，全市草原保护修复制度体系基本建立，草原退化趋势得到有效遏制，草原综合植被盖度达到72.5%以上，草原生态状况持续改善，草原质量稳步提升，草原生物多样性丰富。到2035年，全市草原保护修复制度体系更加完善，退化草原得到有效治理和修复，草原综合植被盖度稳定在74.5%左右，草原生态服务功能和生产力水平显著提升，草原在我市全方位推动高质量发展中的作用更加彰显。到本世纪中叶，全市退化草原得到全面治理和修复，草畜基本平衡，草原生态系统实现良性循环，人与自然和谐共生的新格局全面形成。

二、主要任务

（四）组织开展草原资源调查、监测和评价工作，摸清草原底数，编制草原保护修复利用规划。在第三次全国国土调查的基础上，编制我市草原资源调查、监测和评价工作方案，适时启动草原资源调查、监测和评价工作。全面系统地掌握全市草原的分布区域、生态功能、生物资源、草地类型、退化程度、草地等级、综合植被盖度、草原植被覆盖率等生态状况以及草原生态服务功能情况，全面摸清全市草原基础底数。建立草原管理基本档案，提升草原科学管理水平，促进草原资源信息数据与自然资源信息数据的有效对接融合，实现自然资源管理“一张图”、“一套数”。充分利用遥感卫星等科学技术，采取空天地一体化监测手段，重点做好草原基况监测、年度动态监测、生态评价监测和应急监测。依据国土空间规划，编制全市草原保护修复利用规划，明确草原功能分区、保护目标和管理措施。各县（市、区）人民政府、五台山风景名胜区管委会要依据当地草原资源实际情况，编制本行政区域草原保护修复利用规划并组织实施。做好草原统计工作，科学设计草原统计指标，细化完善统计方法，为草原保护修复利用提供科学决策依据。(市规划和自然资源局、市统计局等部门按职责分工负责)

（五）明确草原所有权、使用权，完善草原承包、经营、流转制度，提高草原保护修复利用水平。结合我市实际，有序开展草原确权登记颁证工作，强化草原经营管理，明确草原所有权、使用权，完善草原承包权、经营权、流转权制度，提高草原保护和合理经营水平。严格落实国家和省基本草原保护制度，把维护国家生态安全、保护重点生态功能区、保障草原畜牧业健康发展所需最基本最重要的草原划定为基本草原，实施更加严格的保护和管理，确保基本草原面积不减少、质量不下降、用途不改变、功能不降低。突出抓好我市草原禁牧休牧轮牧和草畜平衡制度落实，依法查处超载过牧和禁牧休牧期违规放牧行为。建立健全草原执法责任追究制度，严格落实草原生态环境损害赔偿制度。对生态保护红线内的五台山草原自然保护地核心区以及其他生态敏感区、生态脆弱区、生态修复区的草原，划定为禁牧区。对其他草原退化区域按规划要求进行休牧和轮牧，使草原得以休养生息。保护草原野生动植物，维护草原生物的多样性。率先在五台山、云中山、管涔山的高寒草甸类和山地草甸类等有代表性的草地组织开展草畜平衡示范管理，在总结经验和模式的基础上在全市逐步推广草畜平衡管理。 （市规划和自然资源局、市生态环境局、市农业农村局等部门按职责分工负责）

（六）持续推进草原生态保护修复治理，加快建立乡土草种繁育基地。按照山水林田湖草沙一体保护和系统治理的要求，围绕我市“两山四河一流域”生态修复总体布局，充分发挥草原在生态建设中的重要作用。全力抓好五台山、云中山、管涔山的高寒草甸类和山地草甸类等有代表性草地的修复治理，积极争取国家和省级财政投资实施草原保护修复、退化草地改良和人工种草等生态修复重大工程，确保治理一片、见效一片、管住一片、用好一片。针对五台山高寒草甸类草地的超载过牧现象，采取禁牧封育、免耕补播、有机旱作、松土施肥、鼠虫害防治等综合措施，促进草原植被尽快恢复。针对矿藏开采、工程建设等被破坏的草原，使用草原植被恢复费限期实施草原生态修复。针对非法占用的草原，按照国家有关规定给予相应的惩罚并限期恢复草原植被。选择水土条件适宜的退化草地，实施人工草地建设，恢复和提升草原生产能力。“十四五”期间，在查清我市草原野生草种资源的分布、数量、品种、生物特性等的基础上，选择适宜人工栽培的5—10个品种，实施2000—3000亩乡土草种繁育基地建设，不断提高草种自给率，满足我市草原生态修复乡土草种用种需求。（市规划和自然资源局、市发展改革委、市财政局、市农业农村局等部门按职责分工负责）

（七）加强征占用草原监管，严格征占用草原审核审批。严格落实生态保护红线管控规则和国土空间用途管制制度。加强矿藏开采、工程建设等征占用草原审核审批管理，突出源头管控和事中事后监管。各县（市、区）人民政府、五台山风景名胜区管委会草原行政主管部门和审批部门要认真履行职责，严格按照国家林业和草原局《草原征占用审核审批管理规范》（林草规〔2020〕2号）要求，按职责分工依法实施草原征占用审核审批许可，强化草原征占用审核审批管理，各级草原行政主管部门要和审批部门做好审管工作衔接，加强对征占用草原的全过程监管，跟踪用地落实情况，检查草原植被恢复状况，杜绝化整为零、少批多占、未批先占等违法行为，确保草原生态安全。（市规划和自然资源局、市行政审批服务管理局按职责分工负责）

（八）加大草原资源执法力度。严格执行《中华人民共和国草原法》等相关法律法规及规定，加大草原行政执法力度，依法查处非法占用草原、开垦草原、非法采挖草原野生中药材等破坏草原的违法行为。支持和配合检察机关开展公益诉讼检察工作，建立健全林草资源联合执法机制，形成草原资源保护合力。不断完善草原行政执法与刑事司法的衔接机制，防止以罚代刑、有罪不究、降格处理。加大执法监督力度，规范草原行政执法行为。建立健全草原执法责任追究制度，适时开展草原生态保护执法检查。建立林草资源执法联席会议制度，定期分析研判执法重点难点问题，实现执法司法线索信息共享，适时组织联合执法或专项行动，加大对非法开垦、占用草原等重大违法案件的查处曝光力度，适时开展案情通报，切实加强舆情监测和正面宣传引导，进一步营造全民守法、保护草原资源的良好氛围。（市规划和自然资源局、市公安局、市检察院、市司法局、市生态环境局等部门按职责分工负责）

（九）加强草原有害生物防控体系建设。加强草原鼠害、病虫害、毒害草及外来入侵物种的监测预警、调查以及防治工作，按照“预防为主、科学防治”的要求，建立健全防控领导机构，明确责任分工，深入实地做好普查、分析研判，完善应急处置预案，科学布设监测站点，利用现代化监测调查技术构建监测平台，提高草原有害生物及外来入侵物种防治水平，做到精准监测、有效预警、防控到位。（市规划和自然资源局负责）

（十）统筹推进林草生态保护修复治理。按照山水林田湖草沙一体保护和系统治理的要求，树立林草融合发展的全局观，坚持宜林则林、宜草则草，统筹推进森林草原生态保护和修复治理。杜绝在划定的基本草原、五台山草原保护区、森林界线以上、五台山高寒草甸类草地等草原功能区内盲目植树。将森林草原资源管理统一放到大生态环境中，强化综合治理、整体提升，着力提高林草覆盖率，唱响林草融合高质量发展的主旋律，使忻州大地山更绿、水更清、林更茂、草更丰，使全市发展更绿色、生态更宜居、人民更幸福。（市规划和自然资源局负责）

（十一）科学利用草原资源，不断推动绿色发展。科学利用草原资源多重功能，充分发挥我市草原资源在乡村振兴中的作用，努力拓宽农牧民增收渠道。充分发挥草原生态和文化功能，将五台山、云中山、芦芽山高寒草甸类和山地草甸类草地打造成具有忻州特色的草原生态旅游景区和精品旅游线路，推动草原生态旅游和生态康养产业发展。大力发展牧草产业和草坪产业，统筹建立市、县两级草种质资源库、资源圃。加强偏关苜蓿、花苜蓿、兰花棘豆、沙打旺、达乌里胡枝子、野豌豆、披碱草、冰草、白羊草、羊茅、针茅、地榆等优质乡土草种选育、扩繁、储备和推广利用，不断满足草原生态修复用种需要。积极申报地方草品种认定工作，加强草种质量监管。加快转变传统草原畜牧业生产方式，大力发展人工草地、优质饲草基地建设，实现草畜平衡。建立健全市场化运行机制，优化草原资源配置，合理利用草原资源。大力发展现代草产业，支持草产品加工业发展，做好观赏草的选育培育，做大做强草产业。（市规划和自然资源局、市文旅局、市农业农村局等部门按职责分工负责）

三、保障措施

（十二）加强领导，压实责任。要进一步提高认识，把草原保护修复工作摆在突出位置，切实加强组织领导，周密安排部署，持续推进落实，确保取得实效。认真贯彻落实林长制，压实各县（市、区）政府（管委会）的主体责任，明确责任领导、责任部门、管理职能和工作任务，加强草原管理和专业人员队伍建设。建立健全草原生态保护修复工作多部门统筹协调的推进机制，形成工作合力。把基本草原划定与保护、草畜平衡、禁牧轮牧休牧等制度落实情况纳入各县（市、区）人民政府、五台山风景名胜区管委会年度目标责任制考核和林长制体系，细化考核指标，压实各部门责任。（各县<市、区>人民政府、五台山风景名胜区管委会和市直有关单位按职责分工负责）

（十三）积极谋划，争取支持。加强草原保护修复项目的谋划和储备，加大对中央和省级财政项目补助资金的争取力度。建立地方财政对草原生态保护修复的投入保障机制，加大地方财政对重点生态功能区转移支付力度，广泛吸引社会资本参与草原生态保护修复，集中优势力量开展退化草原生态修复治理。探索建立草原生态保护补偿机制，充分调动社会各界和广大农牧民参与草原生态保护的积极性。各县（市、区）人民政府、五台山风景名胜区管委会要把草原保护修复及相关基础设施建设纳入基本建设规划，加大投入力度，完善补助政策。鼓励金融机构创设适合草原特点的金融产品，强化金融支持。积极主动开展草原政策性保险试点工作。鼓励社会资本设立草原保护基金，参与草原保护修复。（市财政局、市发展和改革委、市规划和自然资源局、市农业农村局、人行忻州市中心支行、忻州银保监分局等部门按职责分工负责）

（十四）强化联系，提升服务。积极支持草原科技创新，加强与科研院所、高等院校等技术优势部门的横向合作，发挥科研院所、高等院校以及创新联盟的技术优势，为科研院所、高等院校提供科研经费和场所，开展草原生态保护修复等重大生态课题的研究，提升草原保护修复的科技支撑能力。结合工作实际，积极引进高素质专业人才，完善人才激励机制，为推动全市草原生态保护修复提供坚实的人才保障。支持社会化服务组织发展，发挥专业学会、协会等社会组织在草原政策咨询、信息服务、科技推广、行业自律等方面的作用。（市科技局、市财政局、市教育局、市人社局、市民政局、市规划和自然资源局等部门按职责分工负责）

（十五）深化认识，广泛宣传。要不断深化各级各部门和广大群众对草原生态保护修复重要性、紧迫性的认识，拓宽宣传思路，加大宣传力度，多种形式并举，充分凝聚社会共识。注重运用传统主流媒体、现代网络信息、微信公众号等平台，广泛宣传草原资源的重要生态、经济、社会和文化功能，引导全社会关心支持草原事业发展，不断提高人民群众对草原的认知度、关注度，营造全社会关心关爱草原和依法保护草原的浓厚氛围。（市、县有关单位按职责分工负责）

忻州市人民政府办公室

2022年1月30日

（此件公开发布）

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级法

院，市检察院。

忻州市人民政府办公室 2022年1月30日印发

共印160份