

甘肃省人民政府办公厅文件

甘政办发〔2021〕81号

甘肃省人民政府办公厅关于 加强草原保护修复的实施意见

各市、自治州人民政府，兰州新区管委会，省政府有关部门，中央在甘有关单位：

为贯彻落实《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）精神，进一步加强草原保护修复，加快推进生态文明建设，经省政府同意，提出如下意见。

一、主要目标

到2025年，草原生态保护修复制度体系基本建立，草原生态持续好转，草原质量稳步提升，草原综合植被盖度稳定在

53%以上。到2035年，草原生态保护修复制度全面落实，草原生态明显好转，生物多样性显著增加，草原生态功能和生产能力显著提升，初步实现高质量发展，草原综合植被盖度稳定在55%以上。到本世纪中叶，退化草原得到全面治理和修复，草原生态系统实现良性循环，形成人与自然和谐共生的新格局。

二、工作任务

(一) 进一步强化草原调查统计。落实草原调查制度，加强草原调查队伍建设，完善草原调查技术标准体系，在第三次全国国土调查的基础上，适时开展全省草原资源专项调查，全面查清草原类型、权属、面积、分布、质量以及利用、保护等状况，建立草原管护基本档案和数据库，并定期更新草原数据。统一草原统计指标体系和方法，有序开展草原统计。（省自然资源厅、省林草局、省统计局负责，各市政府、兰州新区管委会负责落实。以下工作任务均需各市政府、兰州新区管委会落实）

(二) 认真做好草原监测评价。健全草原监测评价工作制度，充实草原监测评价队伍，完善草原监测评价技术和标准体系。充分利用遥感卫星数据等资源，构建空天地一体化草原监测网络，强化草原动态监测，有序开展草原资源基况调查监测、草原生态评价、年度性草原动态监测、专项应急性监测等工作。全面落实草原监测评价数据汇交、定期发布和信息共享机制。强化草原综合植被盖度考核评价。（省林草局、省自然资源厅、省生态环境

厅负责)

(三) 科学编制草原保护修复利用规划。全面落实黄河流域生态保护和高质量发展战略，在系统总结草原保护修复利用实施成效和典型经验的基础上，以甘南州和祁连山地区草原生态保护为重点，科学编制草原保护修复利用规划，合理确定草原功能分区、阶段性保护目标和管理措施，推进重点区域草原修复治理，形成大保护、大治理的草原保护治理新格局。科学规划牧民定居点，加大对牧民定居点周边草原保护力度，有效遏制草原退化问题。各级政府依据上一级规划，编制本行政区域内草原保护修复利用规划并组织实施。(省林草局、省自然资源厅、省生态环境厅负责)

(四) 着力加强草原资源保护。积极落实基本草原保护制度，依据第三次全国国土调查成果，科学合理划定基本草原范围，确保将维护国家生态安全、保障草原畜牧业持续健康发展所需最基本、最重要的草原划定为基本草原，并落实最严格的保护和管理措施，确保基本草原面积不减少、质量不下降、用途不改变。强化草原征占用管理，按照“先审后批、先批后建”程序，依法分级做好审核审批，强化事中事后监管，严禁擅自改变草原用途。加强对草原上经营性旅游活动管理，依法规范规模化养殖场、农牧民养殖棚圈等设施建设占用草原行为。建立健全草原执法责任追究制度，严格落实生态环境损害赔偿制度、生态保护红线制度

和国土空间用途管制制度。（省林草局、省自然资源厅、省生态环境厅、省农业农村厅负责）

（五）全面落实禁牧和草畜平衡制度。依据草原生态现状，科学划定草原禁牧和草畜平衡区范围，并实行动态管理，依法依规开展禁牧区优化调整。完善草原理论载畜量计算方法，科学核定草原理论载畜量，强化监督管理，加大查处力度，坚决杜绝超载过牧、违规放牧等行为。组织在条件适宜、有代表性的地区开展草畜平衡管理示范，总结推广实现草畜平衡的有效管理经验和模式。按照深化乡镇和街道管理体制改革要求，赋予基层草原保护监管权限，压实监管责任，加大草原禁牧和草畜平衡监管力度。完善村规民约和惩戒措施，鼓励农牧民开展自我监督、自我管理，促进草原资源合理利用。（省林草局、省自然资源厅、省生态环境厅、省农业农村厅负责）

（六）逐步建立草原自然保护地体系。加快草原自然公园建设，探索建立草原类型自然保护地，实行整体保护、差别化管理。开展自然保护地自然资源确权登记，妥善做好自然保护地范围内农牧民生产生活，在自然保护地核心保护区，原则上禁止人为活动；在自然保护地一般控制区和草原自然公园，实行负面清单管理，在严格落实草畜平衡制度要求的前提下，允许适度放牧，进一步规范生产生活和旅游等活动，增强草原生态系统的完整性和连通性，为野生动植物生存繁衍留足空间，有效保护生物

多样性。(省林草局、省自然资源厅、省生态环境厅负责)

(七) 切实加强草原生态修复。实施草原生态保护修复治理工程，加强工程建后管护，加大成熟治理模式推广应用，推进草原生态修复治理，加快退化草原植被和土壤恢复，提升草原生态功能和生产能力。在草原退化严重地区，采取禁牧封育、补播种草、松土施肥、鼠虫害防治、黑土滩治理、草场灌溉等措施，促进草原植被恢复。对已经开垦的草原，按照国家批准的范围和规模，有计划地实行退耕还草，增加国土绿量，恢复生态功能。在水热条件适宜地区，实施退化草原生态修复，鼓励和支持人工草地、优质饲草基地建设，促进草原生态修复与草原畜牧业高质量发展有机融合。强化草原生物灾害监测预警，组织开展草原有害生物普查，加强草原有害生物及外来入侵物种防控，建立绿色防控示范区，不断提高绿色防治水平。完善草原火灾突发事件应急预案，开展草原防火巡护、火源管理、宣传培训、应急演练等，加强草原火情监测预警和火灾防控。健全草原生态保护修复监管制度。(省林草局、省自然资源厅、省应急厅、省生态环境厅、省农业农村厅、省水利厅负责)

(八) 统筹推进林草生态治理。按照山水林田湖草沙冰整体保护、系统修复、综合治理的要求和宜林则林、宜草则草、宜乔则乔、宜绿则绿、宜荒则荒的原则，统筹推进森林、草原保护修复和荒漠化治理，科学开展国土绿化。加大退耕地和低产田人工

种草。在干旱半干旱地区，坚持以水定绿、本土物种优先，采取以草灌为主、林草结合方式恢复植被。在林草交错地带，营造林草复合植被，避免过分强调集中连片和高密度造林。在宜林区，适当保留林间和林缘草地，积极开展林下种草，形成林地、草地镶嵌分布的复合生态系统。在草原区，对生态系统脆弱、生态区位重要的退化草原，加强生态修复和保护管理，巩固生态治理成果。研究设置林草覆盖率指标，开展生态建设成效考核评价工作。（省林草局负责）

（九）大力促进草产业发展。建立健全草种质资源保护利用体系，积极开展草种质资源普查，建立草种质资源库、资源圃及原生境保护为一体的保存体系，完善草种质资源收集保存、评价鉴定、创新利用和信息共享的技术体系和平台建设。开展草种资源引进、驯化选育、收集保存，加大优质草种特别是乡土草种、当家草种繁育，培育草种优势产区和龙头企业，扶持壮大草种产业。完善草品种审定登记制度，强化草品种区域试验，建立草种推广目录和检验技术标准，加强草种质资源保护利用和质量监管。扩大苜蓿、燕麦等优质牧草种植规模，优化草产业发展布局，加大草业企业、农民专业合作社等经营主体扶持培育，支持草产品生产加工储藏，加快建立完善草产品质量标准体系，推动标准化、商品化生产，扩大“陇草”知名度和影响力，进一步提升经营效益。（省林草局、省农业农村厅、省市场监管局负责）

(十) 合理利用草原资源。坚持节约优先、保护优先的原则，科学合理利用草原资源。牧区要在实现草畜平衡的基础上，加大季节性休牧和划区轮牧，进一步优化畜群结构，加快牲畜出栏周转和舍饲圈养，严格控制草原放牧牲畜数量，提高科学饲养和放牧管理水平，减轻天然草原放牧压力。半农半牧区要因地制宜建设多年生人工草地，发展适度规模经营。农区要结合退耕还草、草田轮作等方式，大力发展人工草地，加大农作物秸秆资源利用，提高饲草供给能力，发展规模化、标准化养殖。加快转变传统草原畜牧业生产方式，优化牧区、半农半牧区和农区资源配置，推行“牧区繁育、农区育肥”等生产模式，提高资源利用效率。(省林草局、省农业农村厅负责)

(十一) 不断完善草原承包经营制度。加快推进草原确权登记颁证，牧区半牧区要着重解决草原承包地块四至不清、证地不符、交叉重叠等问题。草原面积较小、零星分布地区，要因地制宜采取承包到户、联户经营等灵活多样的方式落实草原承包经营制度，并明确责任主体。加强草原承包经营管理，明确所有权、使用权，稳定承包权，放活经营权。规范草原经营权流转，引导鼓励农牧民按照放牧系统单元实行合作经营，提高草原合理经营利用水平。加强全民所有制单位、集体经济组织使用草原监管，明确权属和管理职责。在落实草原承包经营制度和规范经营权流转时，要充分考虑草原生态系统的完整性，防止草原碎片化。

(省自然资源厅、省林草局负责)

(十二) 稳妥推进国有草原资源有偿使用制度改革。按照国家关于国有草原资源有偿使用制度要求，合理确定国有草原有偿使用范围。由农村集体经济组织成员实行家庭或者联户承包经营使用的国有草原，不纳入有偿使用范围，但需要明确使用者保护草原的义务，签订协议明确国有草原所有权代理行使主体和使用权人并落实双方权利义务。探索创新国有草原所有者权益的有效实现形式，国有草原所有权代理行使主体以租金、特许经营费、经营收益分红等方式收取有偿使用费，并建立收益分配机制。将有偿使用情况纳入年度国有资产报告。(省自然资源厅、省林草局、省发展改革委、省财政厅负责)

(十三) 积极推动草原地区绿色发展。推进草原资源多功能利用，加快发展绿色低碳产业，努力拓宽农牧民增收渠道。挖掘草原生态景观资源、红色教育和文化功能，打造一批以草原风光为主的旅游景区、旅游度假区和精品旅游线路，加快发展以草原文化、民族风情为特色的草原文旅产业和生态康养产业，推动草原旅游加快发展。充分发挥草原资源在乡村振兴中的作用，鼓励支持草原地区低收入人口参与草原保护修复，带动更多农牧民增收致富。(省林草局、省文旅厅、省乡村振兴局负责)

三、保障措施

(十四) 强化组织领导，加大政策落实。省政府对全省草原

保护修复工作负总责。市、县政府要将草原保护修复工作纳入年度目标考核，细化考核指标，实行目标责任制。各有关部门要按照职责分工，进一步加强协调配合。各级林草部门要切实转变职能，加强草原保护修复的管理、服务和监督。各地要加大政策支持力度，建立健全草原保护修复财政投入保障机制，积极争取中央财政加大对我省重点生态功能区转移支付资金投入力度，加强资金监管，提高使用效益。健全草原保护补偿机制，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。探索开展草原生态价值评估和资产核算。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。鼓励各地探索开展草原政策性保险试点。鼓励社会资本设立草原保护基金，参与草原保护修复。（省林草局、省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省农业农村厅、省水利厅、人行兰州中心支行、甘肃银保监局负责）

（十五）完善制度体系，加大宣传引导。做好《甘肃省草原条例》等地方性法规规章修订，研究制定基本草原保护相关规定，健全完善草原法律法规体系。健全草原保护行政执法和刑事司法衔接机制，建立林草或自然资源联合执法和违法线索举报、案件督办机制，严厉打击、坚决遏制各类破坏草原违法犯罪行为。落实生态环境损害赔偿制度，依法依规对造成草原生态环境损害行为进行索赔。深入开展草原普法宣传和科普活动，大力普

及草原保护法律法规和科学知识，不断增强全社会关心关爱草原、依法保护草原的意识，增强守护大美草原的共识。充分发挥草原生态功能在维护全省生态安全和国土绿化中的重要作用，积极动员社会组织和群众参与草原保护修复。（省林草局、省自然资源厅、省生态环境厅、省司法厅、省公安厅负责）

（十六）加强队伍建设，加大科技支撑。加强草原保护和技术推广队伍建设，理顺草原管理服务职能，完善专业技术职称评审条件和晋升渠道，提升监督管理和公共服务能力。重点草原地区要明确草原监管执法职责部门，加强执法人员培训，提升执法监管能力。加强草原管护员建设，严格聘用程序，强化工作考核和监督管理，增加管护经费投入，不断提升履职尽责能力。支持社会化服务组织发展，充分发挥草原专业学会、协会等社会组织在政策咨询、信息服务、科技推广、行业自律等方面的作用，不断拓展服务领域。组织实施各类草原科研项目，全链条开展草原科技创新和草原生态保护修复重大问题研究，加强应用性科技成果研发，加快科技成果转化和示范推广。建立健全草原保护修复技术标准体系，引导企业、社会团体、高等院校、科研推广单位参与草原保护修复标准制订。强化草原学科建设和高素质专业人才培养，加大专业技术人员培训。加强草原重点实验室、长期科研基地、定位观测站、创新联盟、工程技术中心等科研创新平台建设，构建产学研推用协调机制，提高科技成果转化效率。加强

草原保护修复国际合作与交流，借鉴其他地区的先进技术和理念，提高草原保护修复水平。积极参与全球生态治理。（省科技厅、省教育厅、省林草局、省自然资源厅、省人社厅、省民政厅负责）

甘肃省人民政府办公厅

2021年9月2日

（此件公开发布）

