

山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2021〕89号

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

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

山西是全国草原资源重点省份之一。近年来，我省草原保护修复工作取得明显成效，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。为进一步加强我省草原保护修复工作，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》及《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），经省人民政府同意，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二中、三中、四中、五中全会精

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,注重夯实基础,尽快补齐短板,强化科技支撑、提升治理能力,切实加强我省草原生态保护修复,不断改善草原生态环境,持续提升草原多重功能,在美丽山西建设中彰显草原功效,为全方位推进高质量发展贡献力量。

(二)工作原则

——坚持保护优先。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。

——坚持综合治理。准确把握草原生态系统的内在规律,坚持因地制宜、分类施策、系统治理,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,提高草原生态保护修复的成效。

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

——坚持多方联动。充分发挥各级政府在草原生态保护修复中的主导地位,认真落实林长制,加强部门间协调沟通,增强政策的协同性和有效性,形成工作合力。注重运用市场机制,调动社会力量,引导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,全省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73.5%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,全省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75%左右,草原生态服务功能和生产力显著提升,草原在美丽山西建设中的作用更加彰显。到本世纪中叶,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)开展草原资源调查与监测评价工作。在第三次全国国土调查基础上,组织开展草原资源专项调查,启动草原监测评价工作,充分利用遥感卫星等数据资源,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,摸清全省草原基础底数。全面掌握草原的现状分布、健康状况、退化程度、草地等级、综合植被盖度、草原覆盖率等生态状况以及草原生态服务功能情况,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”。健全草原监测评价数据汇交、定期发布和信息共享机制。依据国土空间规划,编制全省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。各市、县人民政府要依据本地实际,编制本行政区域草原保护修复利用规划并组织实施。加强草原统计工作,科学设计草原统计指标,

完善统计方法。（省自然资源厅、省林草局、省统计局等部门按职责分工负责）

（五）切实加大草原生态保护力度。有序推进草原确权登记工作，不断探索草原承包经营方式，强化草原经营管理，明确草原所有权、使用权，稳定承包权，放活经营权，规范流转权，提高草原保护和合理经营水平。严格落实基本草原保护制度，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。对生态保护红线内自然保护地核心区以及生态敏感区、生态脆弱区、生态修复区的草原，应划定为禁牧区。对其他区域按要求进行休牧和轮牧，使草原得以休养生息。注重保护草原上野生动植物，维护草原生物的多样性。组织开展草畜平衡示范县、示范乡镇建设，总结推广草畜平衡的经验和模式。（省自然资源厅、省林草局、省生态环境厅、省农业农村厅等部门按职责分工负责）

（六）持续推进草原生态修复治理。按照山水林田湖草沙一体保护和系统治理要求，围绕“两山七河一流域”生态修复布局，充分发挥草原在生态建设中的重要作用，全力抓好“三化”草地的修复治理，重点实施亚高山草甸保护修复、退化草地改良、人工种草、退牧还草和草原保护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。在严重超载过牧地区,采取禁牧封育、免耕补播、有机旱作、松土施肥、鼠虫害防治等措施,促进草原植被恢复。对于被破坏的草原,要有计划地实施修复治理,对非法占用的草原,要按国家有关规定恢复草原植被。在水土条件适宜地区,实施退化草原生态修复,鼓励和支持人工草地建设,恢复提升草原生产能力。允许各地选择灌溉条件、土壤条件等相对较好的草地,建设乡土草种繁育基地。(省林草局、省自然资源厅、省发展改革委、省财政厅、省农业农村厅等部门按职责分工负责)

(七)严格草原征占用的审核审批。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,强化源头管控和事中事后监管。各市、县人民政府草原行政主管部门要认真履行职责,严格按照《草原征占用审核审批管理规范》的要求,按职责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。对国家林草局委托审核审批事项,省林草局要严格按照有关规定和程序进行审批。各级草原行政主管部门要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,确保草原生态资源安全。(省自然资源厅、省林草局等部门按职责分工负责)

(八)加大草原资源执法力度。各市、县人民政府草原行政主管部门要严格执行《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,依法查处各类非法挤占草原生态空间、乱开滥垦草原、非法采挖捕杀野生动植物破坏草原等违法行

为,始终保持打击破坏草原资源违法行为的高压态势。支持和配合检察机关开展公益诉讼检察工作,建立健全草原联合执法机制,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。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,适时开展案情通报和以案释法,切实加强舆情监测和正面引导,进一步营造全民守法、保护草原资源的良好氛围。(省林草局、省自然资源厅、省公安厅、省检察院、省司法厅、省生态环境厅等部门按职责分工负责)

(九)推进草原自然公园试点建设。具备条件的市、县要按照国家及省级草原自然公园设立的基本条件,编制草原自然公园试点建设总体规划,确定建设的目标和任务,明确功能区划和建设布局,研究试点建设实施方案,依法科学开展生态保护、科研监测、生态旅游和文化宣教等活动,重点抓好国家草原自然公园试点建设,力求把草原自然公园打造成具有山西特色的草原生态休闲旅游胜地。(省林草局、省自然资源厅等部门按职责分工负责)

(十)积极构建草原有害生物防控体系。加强草原鼠害、病虫害和毒害草监测预警、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,深入搞好普查、定期分析研判,完善应急处置预案,科学布设监测站点,利用现代监测调查技术,构建地面网格化监测与航空航天遥感监测相结合的天空地立体监测平台,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。(省林草局负责)

(十一)统筹推进林草融合高质量发展。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,杜绝在亚高山草甸盲目造林、在林带群落中盲目除草、在低地草地盲目植树。要将林草资源管理统一放到大生态中,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,使三晋大地山更绿、水更清、林更茂、草更丰、发展更绿色、生态更宜居、人民更幸福。(省林草局负责)

(十二)积极推动草原产业绿色发展。科学利用草原资源多重功能,加快发展绿色低碳产业,努力拓宽农牧民增收渠道。充分发挥草原生态和文化功能,打造一批具有山西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。大力发展草种业和草坪产业,建立草种质资源库、资源圃。加强优质乡土草种选育、扩繁、储备和推广利用,不断满足草原生态修复用种需要。完善草品种认定审定制度,加强草种质量监管。加快转变传统草原畜牧业生产方式,优化资源配置,健全完善市场化运行机制,合理利用草原资源,大力发展现代草业,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。(省林草局、省文旅厅、省农业农村厅等部门按职责分工负责)

(十三)稳妥推进国有草原资源有偿使用制度改革。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。应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。选择具有代表性的国有草原,探索适合我省国有草场建设的管理模式和运行机制。(省自然资源厅、省林草局、省财政厅、省农业农村厅等部门按职责分工负责)

三、保障措施

(十四)切实加强组织领导。各市、县人民政府要进一步提高认识,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,确保取得实效。要认真贯彻落实林长制,压实各级政府的主体责任,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。要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。要把基本草原保护、草畜平衡、禁牧休牧等制度落实情况纳入各市、县人民政府年度目标责任制考核和林长制体系,细化考核指标,压实地方责任。(市、县人民政府和省直有关单位按职责分工负责)

(十五)加大政策资金支持力度。要加强草原保护修复项目的谋划和储备,加大对中央财政项目补助资金的争取力度。要建立地方财政对草原生态保护修复的投入保障机制,加大省级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。要探索研

究建立草原生态保护补偿机制,充分调动广大人民群众参与保护的积极性。各市、县人民政府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。(省财政厅、省发展改革委、省自然资源厅、省林草局、省农业农村厅、人行太原中心支行、山西银保监局等部门按职责分工负责)

(十六)强化科技服务支撑。大力支持草原科技创新,充分发挥科研院所、高等院校以及创新联盟的技术优势,加强横向合作,开展草原生态保护修复重大问题研究,提升草原保护修复的科技支撑能力。建立完善草原保护修复技术标准体系。加强草原相关学科建设和高素质专业人才培养,完善人才激励机制,畅通人才流动渠道,集中选拔培育一批优秀的草原研究人才,为推动全省草原事业发展提供坚实的人才保障。支持社会化服务组织发展,充分发挥专业学会、协会等社会组织在政策咨询、信息服务、科技推广、行业自律等方面作用。(省科技厅、省财政厅、省教育厅、省人社厅、省民政厅、省林草局等部门按职责分工负责)

(十七)深入搞好宣传引导。要拓宽宣传思路,加大宣传力度,多种形式并举,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。（省、市、县有关单位按职责分工负责）

山西省人民政府办公厅

2021年11月6日

（此件公开发布）

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省
检察院，各人民团体，各新闻单位。
各民主党派山西省委。

山西省人民政府办公厅

2021年11月9日印发

