

内蒙古自治区人民政府办公厅 关于加强草原保护修复的实施意见

内政办发〔2021〕95号

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

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），进一步加大草原生态保护修复力度，加快草原生态恢复，提升草原生态服务功能，筑牢我国北方重要生态安全屏障，经自治区人民政府同意，现提出如下实施意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，深入贯彻习近平生态文明思想和对内蒙古重要讲话重要指示批示精神，紧紧围绕加快建设“两个屏障”“两个基地”“一个桥头堡”，始终坚持生态优先、绿色发展，按照节约优先、保护优先、自然恢复为主、人与自然和谐共生的方针，统筹山水林田湖草沙系统治理，以完善草原保护修复制度、强化执法监督、提升草原管理水平、推进草原生态修复治理体系和治理能力现代化为主线，

加强草原保护和修复力度，促进草原合理利用，改善草原生态状况，提升草原生态系统稳定性和可持续性，为筑牢我国北方重要生态安全屏障奠定基础。

到 2025 年，草原保护修复制度体系基本建立，草畜矛盾明显缓解，草原退化趋势得到有效遏制，全区草原综合植被盖度稳定在 45%左右，草原生态状况持续改善。到 2035 年，草原保护修复制度体系更加完善，基本实现草畜平衡，退化草原得到有效治理和修复，全区草原综合植被盖度持续稳定在 45%以上，草原生态功能和生产功能显著提升。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、工作措施

(一) 严格落实基本草原保护制度。在第三次全国国土调查结果的基础上，依据草地内基本草原面积不减少、质量不降低、用途不改变的总体要求，开展基本草原划定调整。生态保护红线内、各类自然保护地内和具有重要生态功能的草原均需划入基本草原，并将基本草原面积作为国土空间规划约束性指标。严控基本草原开发利用，确需开发利用基本草原的，需严格执行占补平衡，在旗县（市、区）或盟市行政区域内补充同面积、同质量的基本草原。（自治区林草局牵头，自治区工业和信息化厅、财政厅、自然资源厅、能源局按照职责分工负责）

(二) 严格落实草畜平衡和禁牧休牧制度。按照《内蒙古自

治区草畜平衡和禁牧休牧条例》有关规定，结合新一轮草原补奖政策实施，将严重退化沙化、不适宜放牧利用的中度退化沙化和其他需要禁牧的草原划为禁牧区，禁牧区每5年划定一次。禁牧区以外的草原落实草畜平衡和休牧制度，休牧期不少于45天。探索草畜平衡和禁牧休牧多元化补偿机制。落实草原生态保护成效与补奖资金分配激励约束机制，严格执行保护者补偿奖励、损害者赔偿制度。建立以生态成效为主的草畜平衡示范旗县（市、区）评价指标体系，推广实现草畜平衡经验和模式，研究制定草畜平衡示范旗县（市、区）奖励政策。（自治区林草局牵头，自治区财政厅、农牧厅按照职责分工负责）

（三）严格落实生态保护红线和国土空间用途管制制度。对生态红线内草原实施最严格的保护。当永久基本农田和城镇开发界限与生态保护红线内草原发生冲突时，要保证草原生态功能的系统性和完整性。严格落实草原“三区”用途管控制度，按照生态保护红线内草原、生态保护红线外基本草原和一般草原分类，实行差异化用途管控，严控矿产资源开发利用上线，严守草原生态保护底线。严格控制在草原上修建水库。（自治区自然资源厅牵头、自治区工业和信息化厅、水利厅、农牧厅、能源局、林草局按照职责分工负责）

（四）严格落实草原征占用审核审批制度。重点保障基础设施、公共事业和民生工程项目使用草原需求，严禁不符合主体功能定位的各类建设项目和高耗能、高排放项目占用草原。严

控矿产资源开发项目外排土场占用草原，严控矿区范围外布局的进场道路、工业广场、尾矿库等生产辅助设施占用草原。依法规范规模化养殖场等设施建设占用草原行为。规范临时使用草原行为。加大草原征占用审核审批“放管服”改革力度，加快优化审核审批程序，积极推进一窗受理，一网通办。（自治区林草局牵头，自治区发展改革委、工业和信息化厅、自然资源厅、农牧厅、能源局按照职责分工负责）

（五）严格落实草原执法监督制度。严格落实草原生态环境损害赔偿制度和检察公益诉讼制度，建立健全草原执法责任追究制度和草原联合执法机制，严厉打击和依法查处非法占用、开垦等人为破坏草原行为。加强苏木乡镇综合执法能力建设，提升草原监管执法能力和草原执法查处效率。（自治区林草局牵头，自治区公安厅、司法厅、自然资源厅、生态环境厅、农牧厅、高级人民法院、人民检察院按照职责分工负责）

（六）完善国有草原资源有偿使用制度。明确国有草原有偿使用范围，由农村牧区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，但需明确使用者保护草原的义务。国有草原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。探索建立国有草原所有者权益有效实现形式，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国有资产报告。开展全民所有草原

资源资产所有权委托代理机制试点。（自治区自然资源厅牵头，自治区财政厅、农牧厅、林草局按照职责分工负责）

（七）健全草原生态保护修复监管制度。坚持“任务、资金、措施、责任、目标”五到盟市、旗县（市、区），明确权责，做好草原生态保护修复的事前、事中、事后监督管理。完善草原生态保护修复绩效评价制度，从组织管理、资金使用、目标完成、生态效益、科技投入等方面，对草原保护修复成果进行全面绩效评估。做实做细工程项目和种草任务的落地上图工作，提升管理水平。完善生态保护修复治理工程生态用种质量抽检制度，加强质量监管。（自治区林草局牵头，自治区发展改革委、财政厅按照职责分工负责）

（八）完善草原确权承包经营机制。加快完善草原资源确权登记，落实草原承包颁证工作。推进草原“三权分置”工作，明确所有权、使用权，稳定承包权，放活经营权。建立统一的草原流转监管平台，健全完善旗县（市、区）、苏木乡镇、嘎查村三级流转程序，强化对流转草原草畜平衡和禁牧休牧落实情况的监管。引导草原承包经营权有序流转，鼓励在集体经济组织内部流转，严控集体经济组织外流转。积极推动合作社和联户开展适度规模化经营，解决部分地区草场碎片化问题。（自治区自然资源厅牵头，自治区农牧厅、林草局按照职责分工负责）

（九）建立草原资源调查体系。进一步完善草原资源调查制度，整合现有调查力量，按照国家标准和技术体系，以第三次全

国国土调查为基础，查清草原资源的分布、面积、权属、性质等基本情况。每年开展全覆盖动态遥感调查，及时掌握全区草原面积、范围及年度利用现状变化信息，支撑基础调查成果的年度更新，建立草原管理基础档案。（自治区自然资源厅牵头，自治区林草局按照职责分工负责）

（十）健全草原生态状况监测评价体系。进一步健全草原生态监测评价制度，完善草原固定监测点建设，依托现有林草监测评价队伍，按照国家标准和技术体系，在基础调查成果的基础上，每5年开展一次专项调查，查清草资源、草原类型、生物量、等级、生态健康状况以及变化情况。定期公布全区草原返青、长势、盛草期等监测结果，发布年度草原生态监测评价报告。每年开展天然草原草畜平衡监测评价预警工作，定期向盟市推送天然草原放牧强度信息。（自治区林草局负责）

（十一）建立草原数字化监管新机制。进一步加强草管员制度建设，建立健全旗县（市、区）、苏木乡镇、嘎查村三级草原管护网络。利用地理信息和高分遥感技术，借助大数据平台，构建空天地一体化草原生态数字监管平台，健全草原资源调查监测评价数据信息共享机制，为草原网格化监管和科学利用赋能。完善草原资源、退化草原治理、生物灾害防控、放牧牲畜头数等基础统计指标体系。（自治区林草局牵头，自治区自然资源厅、农牧厅、统计局、大数据中心按照职责分工负责）

（十二）建立完善草原类型自然保护地体系。整合优化各级

草原类型自然保护地，编制内蒙古自治区草原自然公园总体规划，在现有国家草原自然公园试点的基础上，创建以“额仑草原”为代表的国家草原自然公园群，实行整体保护、差别化管理。进一步完善草原自然保护地自然资源确权登记，对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，严格管理生产和旅游等活动，保持生态系统的完整性和连通性，为野生动植物生存繁衍留下空间，有效保护生物多样性。（自治区林草局牵头，自治区自然资源厅、文化和旅游厅按照职责分工负责）

（十三）稳步推进国家重大生态治理工程建设。坚持尊重自然、科学规划、因地制宜、量水而行的原则，组织实施退耕还草、重点区域草原生态保护和修复专项工程，用好国家草原生态修复治理补助资金。通过禁牧封育、免耕补播、切根施肥、飞播、破损草原植被重建和有害生物防控等技术措施，开展草原生态保护修复治理，加快退化草原植被和土壤恢复。加强项目管理，加大治理区后期管护，不搞破坏式、应急式、低水平修复。制定草原生态修复机械设备补贴名录，将草原生态修复治理装备机械纳入农机购置补贴政策范围。（自治区林草局牵头，自治区发展改革委、财政厅、农牧厅按照职责分工负责）

（十四）规范开展草原生态修复治理设计施工。国家和自治区投资的草原生态修复治理项目的建设单位要编制实施方案或作业设计，盟市主管部门要会同相关部门对用地、用水、用种和技术措施进行审核，并批复实施。社会广泛关注的热点项目必须

开展专家论证，广泛听取各方面意见。涉及珍稀植物、野生动物栖息地的，禁止采取破坏表土、全垦整地措施。鼓励旗县（市、区）采取以奖代补和以工代赈形式开展草原生态保护修复，让农牧民从生态修复中获得收益。科学规范草原围栏建设，鼓励采用新技术、新材料替代传统围栏。（自治区林草局负责）

（十五）科学推进林草生态治理。尊重自然，立足草原原始自然景观，宜林则林、宜草则草、宜荒则荒，科学开展林草生态综合治理和系统修复。在干旱半干旱地区的灌丛草场，坚持以水定绿，采取灌草结合方式恢复植被，提高生态系统稳定性。在林区和林草交错地带，保留林缘草地，稳定林地、草地镶嵌分布的复合生态系统。在草原区，对生态脆弱、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，严禁在草原上种植树木。优先选用适宜的乡土草种开展草原生态修复治理，谨慎使用进口、外来及导致人体过敏的草种。（自治区林草局牵头，自治区发展改革委、财政厅按照职责分工负责）

（十六）鼓励和支持人工草地建设。利用农闲田、退耕还草地、饲草料地等土地资源，开展人工草地建设，农牧民在承包的草原上新建饲草料地应严格按照《中华人民共和国草原法》等法律法规执行，符合草原保护、建设、利用规划。在干旱半干旱区，减少一年生牧草种植规模，优先发展旱作型多年生人工草地。草原区以种植青贮饲草料为主的饲草料基地，应加快种植结构调整，逐步调整恢复为多年生人工草地。支持草原牧区饲草料储备体系

建设，提升抗灾保畜能力，促进草原畜牧业高质量发展。（自治区农牧厅牵头，自治区林草局等部门按照职责分工负责）

（十七）开展草种质资源普查收集和保护工作。摸清我区草种质资源现状，收集保存各类草种资源，在草种质资源富集区和自然保护区开展草种质资源原生环境保护，使珍稀濒危、特有种、重要乡土草种质资源得到安全保存，保护其遗传多样性。构建草种质资源保护利用体系，统筹规划支持草种质资源库和资源圃建设，建立长期持续的投入保障机制。建立草种质资源收集评价信息平台。编制自治区生态草种名录。（自治区林草局牵头，自治区财政厅、农牧厅按照职责分工负责）

（十八）提升草种业发展水平。完善草品种区域试验站建设，加强新草品种审定，选育一批适应性强的良种。研究出台优良草品种繁育生产补贴政策，培育一批现代化草种业龙头企业，建设一批标准化、集约化、生产力稳定、产业化经营的草种繁育基地。保护草种质资源富集的天然草原，鼓励开展野生乡土草种采集和利用，探索野生乡土草种在草原生态保护修复重点工程中的应用机制。加快形成“育繁推一体化”发展的草种业。严格草种业市场准入条件和标准，依法核发生产经营许可证，强化品种认证、产地认证和质量认证，强化行政许可后续监管。健全良种质量监督检查机制和草种知识产权保护制度，开展草种追溯认证体系建设试点。（自治区林草局牵头，自治区公安厅、财政厅、农牧厅、市场监管局、高级人民法院按照职责分工负责）

(十九) 提升草原生物灾害防控能力。完善农牧民测报员队伍，健全自治区、盟市、旗县（市、区）监测预警网络体系。开展草原有害生物普查和日常调查，结合“3S”“5G”“互联网+”等技术，摸清全区草原常见有害生物种类、危害面积、危害程度、空间分布特征等基本情况，进一步提升监测预警水平。完善草原生物灾害应急防控体系，建立健全应急物资储备库，储备应急防控物资。创新推广应用模式，积极探索政府购买服务的常态化防控机制，扎实推进绿色防控、社会化防控和联防联控，进一步提升综合防控能力。加大毒害草防控力度，重点防控刺萼龙葵和少花蒺藜草等外来入侵草种。（自治区农牧厅牵头，自治区卫生健康委、应急管理厅、林草局、高级人民法院按照职责分工负责）

(二十) 加强草原防灭火工作。建立健全草原火灾风险普查体系，摸清全区草原火灾风险隐患底数，查明重点区域抗灾能力。加强境外草原火防范工作。抓好草原火险预警监测、火源管理、巡查巡护、宣传教育、综合保障等工作，建设防火隔离带，构建自然、工程、生物阻隔带为一体的阻隔系统，提高火情发现、火源管控和草原初期火处置能力。加强林草专业防扑火队伍、牧区防火应急道路、航空防火站和防火通信网络建设，提升“早发现，早处置”能力，确保防火信息通畅性和时效性。积极推进“互联网+防火”、无人机巡护模式，构建完善的自治区、盟市、旗县（市、区）三级数字化信息防火体系。（自治区林草局牵头，自治区应急管理厅、内蒙古气象局按照职责分工负责）

（二十一）加快草原畜牧业转型升级。草原牧区严格落实草畜平衡和禁牧休牧制度，加大暖棚、贮草棚等草原畜牧业基础设施建设，通过优化畜群结构、家畜改良、提高科学放牧管理水平、加强绿色有机品牌建设和一二三产融合等措施，走绿色高质量发展的现代草原畜牧业新路子。利用好农区、半农半牧区的土地资源和农作物秸秆资源，大力推行草畜一体化发展模式，提高资源使用效率，提升草原保护利用能力水平。（自治区农牧厅牵头，自治区财政厅、林草局按照职责分工负责）

（二十二）大力发展草产业。实施好退耕还草、休耕种草，落实好奶业振兴、“粮改饲”和高产优质苜蓿补贴政策，切实提升全区饲草料供给能力，夯实产业基础。重点加强草产品加工与储运环节政策支持。创新草产业金融服务产品，营造良好营商环境，创建草产业发展新业态，扶持壮大一批草业发展龙头企业，延伸产业链。（自治区农牧厅牵头，自治区财政厅、林草局按照职责分工负责）

（二十三）推动草原牧区绿色发展。加快发展草原牧区绿色低碳产业，加大旅游区退化草原生态修复治理力度，提升自然景观质量。依托草原牧区独特的自然资源禀赋和人文资源，用好地理名片，创建草原自然科普试点，打造一批具有草原文化特色的生态旅游线路。支持创建全国和自治区乡村旅游重点嘎查村，支持建设星级牧区旅游接待户，拓宽牧民增收渠道。推进草原生态修复产业化发展，引导更多的农牧民参与草原生态保护修复，并

从中受益。加强农村牧区人居环境整治，支持国家和自治区乡村振兴重点帮扶旗县创建具有草原文化特色的生态旅游项目。（自治区林草局牵头，自治区文化和旅游厅、乡村振兴局按照职责分工负责）

三、保障措施

（二十四）加强组织领导。全面推行林（草）长制，建立以各级党政领导负责制为核心，自治区、盟市、旗县（市、区）、苏木乡镇、嘎查村集体一级抓一级、层层抓落实的林（草）长制责任体系。要把草原承包经营、基本草原保护、草畜平衡和禁牧休牧等制度落实情况纳入地方各级人民政府年度考核，细化考核指标，压实地方责任。（各盟行政公署、市人民政府负责）

（二十五）进一步完善制度体系建设。及时推动修订与法律法规和国家政策不一致的相关地方性法规、规章。完善基本草原保护相关制度规定，健全草原保护修复制度体系。加大草原法律法规宣传和贯彻实施力度，建立健全违法举报、案件督办等机制，依法打击各类破坏草原的违法行为。建立完善草原行政执法监督与草原刑事司法有效衔接机制，依法惩治破坏草原的犯罪行为。（自治区司法厅牵头，自治区公安厅、自然资源厅、生态环境厅、林草局按照职责分工负责）

（二十六）强化规划引导。按照国家相关规划要求，结合自治区国土空间规划、“十四五”林业和草原发展规划等，编制自治区草原保护修复利用专项规划，明确功能分区和目标，严守三

条控制线。各盟行政公署、市人民政府，各旗县（市、区）人民政府要依据上一级规划，编制本行政区域内的草原保护修复利用规划并组织实施，形成规划实施合力。（自治区林草局牵头，各盟行政公署、市人民政府负责）

（二十七）提升科技支撑能力。加大科技对草原生态保护的支持力度，开展草原保护修复重大问题研究，尽快在退化草原修复治理、草原土壤健康评价、生态系统重建、生态服务价值评估、智慧草原建设、草原碳汇方法学等方面取得突破。加强草品种选育、草种生产、退化草原植被恢复、人工草地建设、草原有害生物防治等关键技术和装备研发推广。建立草原生态保护修复和草种保护育繁与应用标准化体系。加强草原学科建设和高端人才培养。强化草原重点实验室、长期科研基地、野外科学观测站、创新联盟和固定监测点等平台建设，构建产学研推用协调机制，推动草原生态保护科技成果转化落地。加强草原保护修复国际合作与交流，积极参与全球生态治理。（自治区科技厅牵头，自治区教育厅、人力资源社会保障厅、农牧厅、市场监管局、林草局，内蒙古气象局按照职责分工负责）

（二十八）加大政策支持力度。要将林草生态保护修复治理资金列入年度财政预算，确保专款专用，不得挤占挪用。地方各级人民政府要将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，

将有效落实草原保护修复各项制度的个体和单位的“生态诚信”转化为“信贷诚信”。继续扩大草原政策性保险试点范围。盟市财政部门建立草原生态环境损害赔偿资金专用账户。鼓励社会资本设立草原保护修复基金，建立多元化的草原保护修复投入机制。

（自治区财政厅牵头，自治区发展改革委、自然资源厅、水利厅、农牧厅、林草局，人民银行呼和浩特中心支行、内蒙古银保监局，各盟行政公署、市人民政府按照职责分工负责）

（二十九）加强管理队伍建设。稳定壮大基层草原管理和技术推广队伍，通过开展基层林业和草原工作站标准化建设以及林草科技推广站基础设施建设，改善基层林业和草原工作站条件，提高工作效率和业务能力，提升监督管理和公共服务能力，进一步发挥基层站职能。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。（自治区林草局牵头，自治区民政厅、人力资源社会保障厅按照职责分工负责）

（三十）营造良好保护氛围。集中开展草原普法宣传活动，深入开展草原普法宣传和科普活动，广泛宣传草原的重要生态、经济、社会和文化功能，不断增强全社会关心关爱草原和依法保护草原的意识。充分发挥种草护草在国土绿化中的重要作用，积极动员社会参与草原保护修复，形成良好的草原生态保护氛围。（自治区林草局负责）

2021年12月31日

(此件公开发布)

抄送：自治区党委各部门，内蒙古军区，武警内蒙古总队。

自治区人大常委会办公厅、政协办公厅，自治区监委，自治区高级人民法院，检察院。

各人民团体，新闻单位。

内蒙古自治区人民政府办公厅文电处

2021年12月31日印发
