

西藏自治区林业和草原局

བོད་རང་སྐྱོང་ལྗོངས་ལྷན་ཁག་གི་ལྷན་པོ་དང་ལྷན་པོ་ལྷན་པོ་

关于《西藏自治区草原征占用审核审批 管理规范（暂行）》的备案报告

自治区人民政府：

我局于2023年1月12日印发了《西藏自治区草原征占用审核审批管理规范（暂行）》（以下简称《规范（暂行）》）。根据《西藏自治区行政规范性文件制定和备案监督管理办法（修订）》第三十条规定，现对该《规范（暂行）》备案报告如下。

一、按照行政规范性文件制定程序，我局办公室（政策法规处）于2022年6月15日对该《规范（暂行）》进行了合法性审核，并出具了合法性审核意见书。

二、该《规范（暂行）》从调研起草、征求意见、协调分歧、评估论证，到合法性审核，集体讨论，并经局长办公会议、局党组会议审议通过，由局主要负责人签发，符合行政规范性文件制定程序。

三、我局于2023年1月12日印发了该《规范（暂行）》，根据《西藏自治区行政规范性文件制定和备案监督管理办法（修订）》第二十四条规定，该《规范（暂行）》将于2023年2月15日起施行。

- 附件: 1. 《西藏自治区草原征占用审核审批管理规范(暂行)》正式文本
2. 关于《西藏自治区草原征占用审核审批管理规范(暂行)》的起草说明
3. 合法性审核意见书



(联系人: 赵姝, 联系电话: 0891-6821034、18008912470)

西藏自治区草原征占用审核审批管理规范 (暂行)

第一条 为加强草原征占用的监督管理,进一步明确审核审批内容,规范审核审批程序,切实保护草原资源和生态环境,根据《中华人民共和国草原法》《中华人民共和国土地管理法》有关规定,按照《国家林业和草原局关于印发〈草原征占用审核审批管理规范〉的通知》(林草规〔2020〕2号)要求,结合我区实际,制定本规范。

第二条 本规范适用于下列情形:

(一) 矿藏开采和工程建设等需要征收、征用或者使用草原的审核;

(二) 临时占用草原的审批;

(三) 在草原上修建为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施使用草原的审批。

第三条 县级以上林业和草原主管部门负责草原征占用的审核审批工作。

第四条 草原是重要的战略资源和生态屏障。国家保护草原资源,实行基本草原保护制度,严格控制草原转为其他用地。

第五条 矿藏开采、工程建设和修建工程设施应当不占或者少占草原。严格执行生态保护红线管理有关规定,原则上不得占用生态保护红线内的草原。

除国务院批准同意的建设项目，国务院有关部门、自治区人民政府及其有关部门批准同意的基础设施、公共事业、民生建设项目和国防、外交建设项目外，不得占用基本草原。

第六条 矿藏开采和工程建设确需征收、征用或者使用草原的，依照下列规定的权限办理：

（一）征收、征用或者使用草原超过七十公顷的，由国家林业和草原局审核。根据国家林业和草原局2021年2号公告，征收、征用或者使用草原超过七十公顷的，国家林业和草原局委托省级林业和草原部门审核。

（二）征收、征用或者使用草原七十公顷（含七十公顷）以下的，由自治区林业和草原局审核。根据《西藏自治区林业和草原局关于委托实施建设项目征占用草原行政许可的通告》，自2023年1月1日至2024年12月31日委托地（市）林业和草原局审核。

第七条 工程建设、勘查等确需临时占用草原的，依照下列规定的权限办理：

（一）临时征占用草原四十公顷（含四十公顷）以下的，由县级林业和草原主管部门审批；

（二）临时征占用草原四十公顷以上七十公顷（含七十公顷）以下的，由地（市）林业和草原局审批；

（三）临时征占用草原七十公顷以上的，由自治区林业和草原局审批，根据《西藏自治区林业和草原局关于委托实施建设项目征占用草原行政许可的通告》，自2023年1月1日至2024年12月31日委托地（市）林业和草原局审批。

临时占用草原的期限不得超过二年，并不得在临时占用的草原上修建永久性建筑物、构筑物；占用期满，使用草原的单位或者个人应当恢复草原植被并及时退还。

第八条 在草原上修建为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施确需使用草原的，依照下列规定的权限办理：

（一）使用草原四十公顷（含四十公顷）以下的，由县级林业和草原主管部门审批；

（二）使用草原四十公顷以上七十公顷（含七十公顷）以下的，由地（市）林业和草原局审批；

（三）使用草原七十公顷以上的，由自治区林业和草原局审批，根据《西藏自治区林业和草原局关于委托实施建设项目征占用草原行政许可的通告》，自2023年1月1日至2024年12月31日委托地（市）林业和草原局审批。

（四）修建其他工程，需要将草原转为非畜牧业生产用地的，应当依照本规范第六条的规定办理。

第一款所称直接为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施，是指：

- 1.生产、贮存草种和饲草饲料的设施；
- 2.牲畜圈舍、配种点、剪毛点、药浴池、人畜饮水设施；
- 3.科研、试验、示范基地；
- 4.草原防火和灌溉设施等。

第九条 在草原上开展经营性旅游活动，应当符合草原保护、建设、利用规划，不得侵犯草原所有者、使用者和承包经

营者的合法权益，不得破坏草原植被。县级以上林业和草原主管部门应当加强监管。

第十条 草原征占用应当符合下列条件：

（一）符合国家的产业政策，国家明令禁止的项目不得征占用草原；

（二）符合所在地县级草原保护建设利用规划，有明确的使用面积或者临时占用期限；

（三）对所在地生态环境、畜牧业生产和农牧民生活不会产生重大不利影响；

（四）征占用草原应当征得草原所有者或者使用者的同意；征占用已承包经营草原的，还应当与草原承包经营者达成补偿协议；

（五）申请材料齐全、真实；

（六）法律、法规规定的其他条件。

第十一条 草原征占用单位或者个人应当向具有审核审批权限的林业和草原主管部门提出草原征占用申请；并按以下要求提供申请材料。

（一）矿藏开采和工程建设确需征收、征用或者使用草原的，应当提供以下申请材料：

1.《草原征占用申请表》（4份原件）。

2.单位提出申请的，需提供统一社会信用代码证书或组织机构代码证书、营业执照（副本）及法人证明复印件；个人提出申请的，需提供本人身份证复印件。

3.项目批准文件（县级以上人民政府或者相关部门的批复、核准或者备案文件）。

4.拟征收征用或者使用草原的权属证明材料（包括拟征占用草原涉及的草原所有权证、草原使用权证和草原承包经营权证复印件），不能提供草原权属证书的，应当提供草原权属证明，国有草原且未承包到户的，由县级人民政府出具；国有草原且已承包到户的，由村（居）委员会出具；涉及集体草原的，由草原所有权单位出具。

5.草原补偿、安置补助协议。涉及集体草原的，由申请单位与草原所有权者和草原承包经营者签订；涉及国有草原的，由申请单位与草原使用权者和草原承包经营者签订。征收、征用或者使用草原的，补偿标准应当符合西藏自治区、地（市）、县（区）征地区片综合地价有关规定。

6.拟征占用草原区域范围矢量数据坐标图(使用当地 2000 国家大地坐标系)，需同时提供纸质版和电子版。

7.征收、征用或者使用自然保护地内草原的，提交自然保护地主管部门同意的批文或意见。

8.其他需要补充的材料。

矿产资源勘探和矿藏开发建设项目确需征占用草原的，除以上规定的材料外，还应当提供有效期内的勘探许可证或者采矿许可证。

符合相关规定的农牧区农牧民申请宅基地建设涉及使用草原的，应当办理审核手续。农牧民以户为单位向所在的村民小组或者村民委员会提出申请，依法公示后报乡（镇）人民政府

审核批准，并提供乡（镇）人民政府审核批准文件、县级农业农村部门和自然资源部门意见。

（二）临时占用草原的，除提供本条第一款规定的全部材料外，还应当提供草原植被恢复方案。

（三）在草原上修建为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施使用草原的，应当提供本条第一款规定的全部材料。

第十二条 对国家和自治区紧急状态下需征收、征用或者使用草原的，草原审核审批手续可予以豁免。

边境地区建设项目需征占用草原，在提供县级以上人民政府依法补偿安置承诺书的前提下，以下项目可边报批边建设：国防、外交建设项目；为草原保护和畜牧业生产服务的工程项目；国家和自治区立项的重点项目；地（市）、县（区）立项实施的边境村建设项目。

边境地区建设项目符合第五条第二款规定的，适用国家重大项目占用基本草原政策。

第十三条 林业和草原主管部门应当自受理申请之日起二十个工作日内完成审核或者审批工作。二十个工作日内不能完成的，经本部门负责人批准，可延长十个工作日，并告知申请人延长的理由。

第十四条 自治区林业和草原局可根据需要组织开展征占用草原现场查验工作。征占用草原七十公顷以上的，由自治区林业和草原局组织开展现场查验。征占用草原七十公顷（含七十公顷）以下的，自治区林业和草原局委托地（市）林业和草原局组织开展现场查验。

第十五条 开展现场查验的主要内容包括：召开由相关部门、用地单位和草原所有权者、使用权者及承包经营者代表等参加的座谈会；深入实地调查，拍摄现场影像；查阅档案资料，核查征占用草原补偿等事宜。

第十六条 负责组织开展现场查验工作的林业和草原主管部门应当填写《征占用草原现场查验表》，形成现场查验报告，并将现场查验报告及时报送上一级林业和草原主管部门。

现场查验报告应当包括以下内容：拟征占用草原项目基本情况；拟征占用草原的权属、面积、类型、等级和相关草原所有权者、使用权者和承包经营权者数量和补偿情况；是否涉及生态保护红线、各类自然保护地内草原和未批先建等情况。

第十七条 组织开展矿藏开采和工程建设等征占用草原现场查验，人员应当不少于3人，其中应当包括2名以上从事草原管理相关工作或具有中级以上职称的相关专业技术人员。被申请征占用草原的摄像或者照片资料和地上建筑、基础设施建设的视频资料，可以作为《征占用草原现场查验表》的附件。

第十八条 矿藏开采和工程建设等确需征收、征用或者使用草原的单位或者个人应当一次申请。建设项目批准文件未明确分期或者分段建设的，严禁化整为零。

建设项目批准文件中明确分期或者分段建设的项目，可以根据分期或者分段实施安排，按照规定权限分次申请办理征收、征用或者使用草原审核手续。

采矿项目总体占地范围确定，采取滚动方式开发的，可以根据开发计划分阶段按照规定权限申请办理征收、征用或者使用草原审核手续。

第十九条 国务院或者国务院有关部门批准的公路、铁路、油气管线、水利水电等建设项目中的桥梁、隧道、围堰、导流（渠）洞、进场道路和输电设施等控制性单体工程和配套工程，根据有关开展前期工作的批文，可以根据审核审批权限，向林业和草原主管部门申请控制性单体工程和配套工程先行使用草原。整体项目申请时，应当附具单体工程和配套工程先行征收、征用或者使用草原的批文及其申请材料，按照规定权限一次申请办理征收、征用或者使用草原审核手续。

第二十条 光伏、风能、水能发电项目应符合土地利用总体规划，严禁在国家相关法律法规和规划明确禁止的区域进行项目建设。光伏、风能发电项目应优先使用未利用草地，避免征占用基本草原。光伏发电项目符合国家、自治区有关部门的建设标准和监管要求，确需征占用草原的，在不影响畜牧业生产的前提下，光伏方阵用地部分可按原地类认定，按现用途管理，用地允许以租赁方式取得，建设单位与草原所有权者、使用权者和承包经营权者签订补偿协议，制定草原生态修复方案和资金保障措施。光伏发电项目的变电站、运行管理、集电线路杆塔基和需硬化的场内道路用地按建设用地管理，并办理草原征占用审核手续。

第二十一条 科学开展国土绿化，植树造林、土地整治禁止占用草原。

第二十二条 勘查、开采矿藏和工程建设等需征收、征用或者使用草原的申请，经审核同意的，林业和草原主管部门应当按照《中华人民共和国草原法》和《西藏自治区财政厅 西藏自治区发展和改革委员会关于同意收取草原植被恢复费及有关问题的通知》（藏财综字〔2012〕11号）的规定，向申请人收取草原植被恢复费。经审核不同意的，向申请人发放不予行政许可决定书，告知不予许可的理由。

第二十三条 临时占用草原或者修建直接为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施需要使用草原的申请，经审批同意的，林业和草原主管部门作出准予行政许可的书面决定。经审批不同意的，向申请人发放不予行政许可决定书，告知不予许可的理由。

第二十四条 因工程建设、勘查、旅游等活动临时占用草原但未履行恢复义务的单位和个人，应向县区级以上草原主管部门缴纳草原植被恢复费。

第二十五条 在草原上修建直接为草原保护和畜牧业生产服务的工程设施，以及农牧民按规定标准建设住宅使用草原的，不缴纳植被恢复费。农村集体经济组织、企业、个体等营利机构建设规模化养殖场应办理草原征占用手续，需缴纳草原植被恢复费。水利项目中涉及蓄能发电的，需缴纳草原植被恢复费。

第二十六条 县级以上草原主管部门收取的草原植被恢复费列为行政事业性收费，应全额缴入地方国库，具体缴库办法按照自治区财政部门的相关规定执行。

第二十七条 申请人在获得准予行政许可决定书后，依法向自然资源主管部门申请办理建设用地审批手续。征用或使用草原未获得建设用地批准的，林业和草原主管部门应退还申请人缴纳的草原植被恢复费。林业和草原主管部门将植被恢复费退还申请单位和个人时，附有关证明材料向财政部门申请办理草原植被恢复费退库手续。

第二十八条 草原植被恢复费纳入财政预算管理，专项用于草原主管部门组织的草原生态修复、保护和管理。使用范围包括：草原调查规划、人工种草、草原植被恢复、退化沙化草原改良和治理、草原生态监测、草原有害生物防治和管护等开支。任何单位和个人不得截留和挪作他用。

第二十九条 申请单位或者个人应当按照批准的面积征占用草原，不得擅自扩大面积。因建设项目设计变更确需扩大征占用草原面积的，应当依照规定权限办理征占用审核审批手续。减少征占用草原面积或者变更征占用位置的，向原审核审批机关申请办理变更手续。

第三十条 违反本规范规定，有下列情形之一的，依照《中华人民共和国草原法》的有关规定查处，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）无权批准征收、征用或者使用草原的单位或者个人非法批准征收、征用或者使用草原的；

（二）超越批准权限非法批准征收、征用或者使用草原的；

（三）违反规定程序批准征收、征用或者使用草原的；

(四) 未经批准或者采取欺骗手段骗取批准, 非法使用草原的;

(五) 在临时占用的草原上修建永久性建筑物、构筑物的;

(六) 临时占用草原, 占用期届满, 用地单位不予恢复草原植被的;

(七) 其他违反法律法规规定征占用草原的。

第三十一条 县级以上林业和草原主管部门应当建立征占用草原审核审批管理档案。

第三十二条 地(市)林业和草原主管部门应当在每年的一月将上年度本地(市)征占用草原的情况汇总报告自治区林业和草原局。

自治区林业和草原局每年根据项目的性质和面积对不特定项目组织抽查。

第三十三条 《草原征占用申请表》《征占用草原现场查验表》式样由西藏自治区林业和草原局规定。

第三十四条 本规范自 2023 年 2 月 15 日起施行, 由西藏自治区林业和草原局负责解释。

关于《西藏自治区草原征占用审核审批管理规范》的起草说明

一、起草依据

- (一)《中华人民共和国草原法》
- (二)《中华人民共和国土地管理法》
- (三)《中华人民共和国行政许可法》
- (四)《西藏自治区实施〈中华人民共和国草原法〉办法》
- (五)《国家林业局委托实施林业行政许可事项管理办法》
- (六)《国家林业和草原局关于印发〈草原征占用审核审批管理规范〉的通知》

二、起草必要性

为深入落实国务院和自治区关于推进政府职能转变和“放管服”改革要求，切实推进草原征占用行政审批制度改革，我局根据《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国草原法》《国家林业局委托实施林业行政许可事项管理办法》，将国家林草局印发的《草原征占用审核审批管理规范》第六条第二款、第七条、第八条第一款规定的审核审批权限为省级林草主管部门的，自 2023 年 1 月 1 日起委托各地(市)林草局实施。为确保审核审批权限下放后，各地(市)林草局有规可依，进一步提升我区建设项目征占用草原审核审批效率和质量，切实加强草原征占用的监督管理，根据《国

家林业和草原局关于印发〈草原征占用审核审批管理规范〉的通知》，亟需制定《西藏自治区草原征占用审核审批管理规范》（暂行）（以下简称《规范》）。

三、起草过程

本《规范》于2022年4月启动起草工作，由局草原管理处分管行政审批工作的同志牵头，全处同志经多次研讨修改后，于5月25日完成征求意见稿。6月1日邀请中科院地理所、中科院青藏高原研究所、自治区农牧科学研究院、西藏农牧学院等单位的专家学者进行咨询，12日修改完善后报局办公室（政策法规处）进行合法性审查。6月15日完成合法性审查后，于7月26日召开专题会议，研究草原征占用行政许可事项委托工作。会上，讨论了《规范》，并就相关内容进行了现场修订。自治区发展改革委、公安厅、司法厅、检察院、财政厅、人力资源社会保障厅、自然资源厅、生态环境厅、交通运输厅、水利厅、农业农村厅、旅游发展厅、乡村振兴局和7地（市）林草局参加了会议。12月12日我局将完善后的《规范》再次征求了7地（市）林草局意见，均反馈无意见。

四、解决的主要问题及采取的主要措施

紧密结合西藏草原管理工作实际，切实解决近年来草原征占用审核审批工作中存在的问题，确保各地（市）林草主管部门在草原征占用审核审批工作中能够做到规范审批，进一步加强草原资源保护。提出了严格审查涉及占用基本草原的建设项目，占用生态保护红线、国家公园等各类自然保护地范围内草原的建设项目，以及在草原和野生动物类型自然保护区内建设的旅游项目和经营性项目。

附：

征求意见采纳情况表

序号	征求意见时间	征求意见对象	反馈建议	采纳情况	备注（未采纳理由）
1	2022.12.12	拉萨市林草局	无		
2	2022.12.12	日喀则市林草局	无		
3	2022.12.12	阿里地区林草局	无		
4	2022.12.12	山南市林草局	无		
5	2022.12.12	林芝市林草局	无		
6	2022.12.12	昌都市林草局	无		
7	2022.12.12	那曲市林草局	无		

合法性审核意见书

局草原管理处：

我办于 2022 年 6 月 12 日收到贵处起草的《西藏自治区草原征占用审核审批管理规范（草案）》（以下简称《规范（草案）》）及相关材料，依法进行了合法性审核，现已审核终结。

一、审核依据

（一）《中华人民共和国行政许可法》

（二）《中华人民共和国草原法》

（三）《中华人民共和国土地管理法》

（四）《西藏自治区实施〈中华人民共和国草原法〉办法》

（五）《国家林业和草原局关于印发〈草原征占用审核审批管理规范〉的通知》（林草规〔2020〕2号）

（六）《西藏自治区行政规范性文件制定和备案监督管理办法（修订）》

二、审核事项

（一）制定类型

《规范（草案）》是为加强全区草原征占用的监督管理，明确审核审批内容，规范审核审批程序而制定的，属于行政规范性文件。

（二）制定主体

《规范（草案）》由局草原管理处起草，以西藏自治区林业和草原局名义制定印发，制定主体合法且适格。

（三）制定权限

局草原管理处起草《规范（草案）》，属依法行使保护、建设和合理利用草原职能，符合法定职责权限。

（四）制定程序

《规范（草案）》由局草原管理处调研起草，起草过程中进行了征求意见、协调分歧、评估论证，并及时报送合法性审核，符合行政规范性文件制定程序。

（五）制定内容

规范草原征占用的审核审批是保护草原资源和生态环境，维护农牧民合法权益的必要手段，也是提升政务服务能力，推进依法行政和法治政府建设的重要体现。《规范（草案）》对我区建设项目使用草原审核审批的权限、条件、程序、申请材料等进行明确细化，内容符合法律法规规章和相关政策规定，符合我区具体工作实际，不存在违反《西藏自治区行政规范性文件制定和备案监督管理办法（修订）》第十一条禁止性规定的情况。

（六）其他建议

行政规范性文件文字表述应当准确、简明、严谨、规范，建议《规范（草案）》通篇关于“……行政主管部门”改为“……主管部门”，关于“所有权单位、使用权单位、所有权者、使用权者”的表述改为一致。其他具体修改建议请见花脸稿。

三、审核意见

经审核,《西藏自治区草原征占用审核审批管理规范(草案)》制定主体合法且适格,依据充分且明确,职权行使正当,制定程序基本符合规定,建议对上述指出的文字瑕疵进行修正后,按照程序提交集体讨论并经局办公会议审议通过后发布。

以上意见供参考,由局草原管理处对呈报材料的真实性和完整性负责。

局办公室(政策法规处)

2022年6月15日

