

西藏自治区人民政府办公厅文件

藏政办发〔2022〕33号

西藏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

各地(市)行署(人民政府),自治区各委、办、厅、局:

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,结合我区实际并经自治区人民政府同意,现就进一步加强草原保护修复提出以下实施意见。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落实党的十九大和十九届历次全会及中央第七次西藏工作座谈会精神,认真践行习近平生态文明思想,牢固树立“绿水青山就是金山银山,冰天雪地也是金山银山”的理念,紧紧围绕抓好“四件大

事”、着力推进“四个创建”、努力做到“四个走在前列”，以完善草原保护修复制度、推进草原治理体系和治理能力现代化为主线，全面推行林长制，加强草原保护管理，推进草原生态修复，改善草原生态状况，促进草原合理利用，统筹林草融合发展，充分发挥草原在实现碳达峰、碳中和目标中的重要作用，为建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏作出积极贡献。

到2025年，草原保护修复制度体系基本建立，天然草原总面积稳定在12亿亩，修复退化草原3000万亩以上，退化草原面积控制在草原总面积的25%以内，草原生态修复示范区建设初具规模，草原生态状况逐步改善，草原综合植被盖度达到50%。到2035年，草原保护修复制度体系更趋完善，管理利用水平大幅提高，退化草原面积控制在草原总面积的15%以内，草原综合植被盖度保持在50%以上，草原生态功能和生产能力明显提升，在国家生态安全屏障建设中的作用进一步彰显。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，草原保护与利用实现协调发展，形成人与自然和谐共生新格局。

二、工作任务

(一)切实加强草原资源保护。全面落实林长制，明确各级林(草)长职责，压实基层草管员监管责任。积极落实基本草原保护制度，科学合理划定基本草原范围，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。〔责任单位

位：林草局，配合单位：自然资源厅、生态环境厅、农业农村厅等按职责分工负责，各地（市）行署（人民政府）、县（区）人民政府负责落实。以下均需各地（市）行署（人民政府）、县（区）人民政府落实，配合单位中不再列出]落实草原生态保护补助奖励机制政策，严格执行禁牧休牧和草畜平衡制度，科学划定草原禁牧和草畜平衡区范围并实行动态管理。组织开展草畜平衡示范县创建，总结推广实现草畜平衡的有效管理经验和模式。（责任单位：农业农村厅、林草局、财政厅，配合单位：生态环境厅等按职责分工负责）加强草原征占用审核审批管理，严禁擅自改变草原用途。加强对草原上经营性旅游活动的监管，依法规范规模化养殖场、采砂采石场、风能和光伏发电等项目建设占用草原行为。依法查处超载过牧和禁牧休牧期违规放牧行为，严厉打击、坚决遏制各类非法挤占草原生态空间、乱开滥垦草原等行为，切实加强冬虫夏草采集管理，严禁乱采滥挖野生植物资源。（责任单位：林草局，配合单位：自然资源厅、生态环境厅、农业农村厅、旅游发展厅、公安厅等按职责分工负责）完善草原火灾应急预案，定期开展草原防火巡护，加强防火基础设施建设，全面提升草原火灾应急处置能力。（责任单位：林草局，配合单位：应急厅、西藏森林消防总队等按职责分工负责）加强草原执法队伍建设，加大执法监督力度，建立草原行政执法与刑事司法衔接机制，形成草原资源监管合力。建立完善生态环境损害赔偿制度、草原执法责任追究制度，严格落实生态保护红线制度和

国土空间用途管制制度。(责任单位:林草局,配合单位:生态环境厅、农业农村厅、自然资源厅、人力资源社会保障厅、公安厅、司法厅等按职责分工负责)

(二)大力推进草原生态修复。实施草原重要生态系统保护和修复重大工程,健全草原保护修复监管制度,加大成熟治理模式推广应用力度。在藏西北生存环境恶劣、生态脆弱、草原退化严重、不宜放牧的地区以及重要水源涵养区,采取禁牧封育、补播种草、施肥灌溉、鼠虫害防治等措施,促进草原植被恢复和休养生息。在藏东南和“两江四河”等水热条件适宜地区,支持人工草地、优质饲草基地建设,充分利用新型水能提灌技术,建设草原生态修复示范区,促进草原畜牧业高质量发展。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅、生态环境厅、农业农村厅、水利厅等按职责分工负责)对违规开垦的草原,根据自然条件分类制定修复方案,恢复草地性质。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅、生态环境厅等按职责分工负责)强化草原生物灾害监测预警,定期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治,不断提高绿色防治水平和重大生物灾害应急处置能力,维护草原生态生物安全。(责任单位:林草局,配合单位:生态环境厅、应急厅等按职责分工负责)

(三)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。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅、生态环境厅等按职责分工负责)在干旱半干旱地区,坚持以水定绿,充分采取以乡土草种和乡土灌木结合的方式恢复植被。在林草交错地带,建植林草复合植被,避免过分强调集中连片和高密度造林。在森林区,适当保留林间和林缘草地,形成林草地镶嵌分布的复合生态系统。在生态系统脆弱、生态区位重要的草原区,加强退化草原生态修复和保护管理,禁止从事破坏原生植被的活动。在河谷和低海拔的草原区,科学调整优化土地性质,因地制宜地将不可利用草地、其他草地纳入人工草地和耕地后备资源,解决因资源禀赋和发展现实需要的土地结构性矛盾。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅、生态环境厅等按职责分工负责)

(四)合理利用草原资源。坚持尊重自然、保护优先、绿色发展的原则,科学合理利用草原资源,推动草原地区绿色发展,助力乡村振兴。牧区要以实现草畜平衡为前提,优化畜群结构,加快出栏周转,提倡舍饲半舍饲圈养,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,提高饲草供给能力,发展适度规模经营。(责任单位:林草局、农业农村厅,配合单位:科技厅、乡村振兴局、生态环境厅等按职责分工负责)农区要大力发展苜蓿、燕麦等高产优质饲草种植,加强农作物秸秆资源利用,发展规模化、标准化养殖。大力推广适用饲草种植、加工与贮藏技术和“牧繁农

育、冬圈夏草”等模式,提高科学饲养和放牧管理水平,鼓励发展合作经营,提高资源利用效率。(责任单位:农业农村厅,配合单位:科技厅等按职责分工负责)充分发挥草原生态和文化功能,依托国家草原自然公园建设,打造一批具有草原特色的草原旅游景区、度假区,推介一批精品旅游线路,促进绿色产业与旅游资源深度融合。(责任单位:林草局,配合单位:文化厅、旅游发展厅等按职责分工负责)鼓励和支持社会资本参与草原保护修复,制定完善相关配套政策措施,建立“谁修复、谁受益”的生态保护修复市场机制,推动实现生态效益和经济效益相统一。(责任单位:林草局,配合单位:人行拉萨中心支行、西藏银保监局、生态环境厅等按职责分工负责)

(五)培育发展现代草产业。积极开展草种质资源普查,健全草种质资源库、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。加强优良草种特别是高寒地区优质乡土草种的收集保存、驯化选育、扩繁推广,培育草种优势产区和龙头企业。(责任单位:林草局,配合单位:科技厅、农业农村厅等按职责分工负责)落实税收减免、补助奖励等优惠政策,扶持壮大草种产业,不断提高草种自给率,满足草原生态修复用种需要。完善草品种审定制度,强化草品种区域试验,建立草种推广目录和检验技术标准,加强草种质量监管。(责任单位:林草局,配合单位:税务局等按职责分工负责)加大对

草业企业、农牧民专业合作社等经营主体的培育和扶持力度,强化农牧民培训,培养草产业致富带头人。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,提升科学保护、合理利用草资源的能力水平。(责任单位:农业农村厅,配合单位:科技厅、林草局、人力资源社会保障厅等按职责分工负责)

(六)逐步建立草原自然保护地体系。在草原生态系统代表性强、保护价值突出、权属清晰的区域开展国家草原自然公园建设,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,明确自然资源资产的种类、面积和权属性质。在自然保护地的核心保护区,原则上禁止人为活动;在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下空间,有效保护生物多样性和生物安全。(责任单位:林草局,配合单位:生态环境厅、自然资源厅、农业农村厅等按职责分工负责)

(七)不断完善草原承包经营制度。加快推进草原确权登记颁证,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。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,鼓励开展合作经营,提高草原科学利用水平。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。(责任单位:自然资源厅、林草局,配合单位:农业农村厅、生态环境厅等按职责分工负责)在基础条件较好的国有单位的草原和未承包到户的草原上进行国有草场试点建设,探索适合国有草场建设的管理模式和运行模式。加强全民所有制单位、集体经济组织使用草原监管。制定各类搬迁群众的草原承包经营政策,保障草原地区迁出群众合法权益。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅等按职责分工负责)

(八)完善草原资源调查和监测评价体系。完善草原调查制度,健全草原调查技术和标准体系。定期开展草原调查,全面查清草原类型、权属、面积、分布、质量以及利用状况等。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅、生态环境厅等按职责分工负责)加强草原统计,完善草原统计指标和方法,建立草原管理基本档案,为编制草原保护、建设、利用规划提供依据。(责任单位:林草局,配合单位:统计局等按职责分工负责)建立完善草原监测评价技术和标准体系,稳定草原监测评价队伍,充分利用空天地一体化的监测手段开展草原基况监测、生态状况评价、年度动态监测、应急监测等工作,分析测算草原综合植被盖度等重要指标数据,编制年度草原监测报告。加强草原监测点和生态定位站等基础设施建设,丰富监测评价技术平台,提升智能化监测水平。健全草原监测评价数据汇交、定期发布和信息共享机制。(责任单位:林草局,配合

单位：自然资源厅、生态环境厅等按职责分工负责)

(九)编制草原保护修复利用规划。依据全国草原保护修复和草业发展规划,在全区国土空间规划基础上,编制自治区草原保护修复和草业发展规划。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅、发展改革委、财政厅等按职责分工负责)结合区域自然条件、草原资源和草业发展状况等因素,确定草原功能分区、重点工程任务、阶段性目标和管理措施。优化草原保护利用空间布局,加大边境地区草原保护利用和迁出地草原生态修复支持力度,合理规划牧民定居点,防止出现定居点周边草原退化问题。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅、生态环境厅等按职责分工负责)县级以上人民政府草原行政主管部门要依据上一级草原规划编制本行政区域草原保护修复利用规划,报本级人民政府批准后实施。(责任单位:林草局,配合单位:自然资源厅、生态环境厅、发展改革委、财政厅等按职责分工负责)

三、保障措施

(十)加强组织领导,强化政策落实。全区各级人民政府要牢固树立“林草兴则生态兴”理念,切实把草原保护修复摆在国家生态文明高地建设的重要位置,落实目标责任。各有关部门要根据职责分工,协同推进,认真做好草原保护修复相关工作。要把草原承包经营、基本草原保护、草畜平衡、禁牧休牧等制度落实情况,草原综合植被盖度、林草覆盖率等指标纳入各级人民政府年度目标

考核。〔责任单位：林草局，配合单位：政府办公厅、自然资源厅、生态环境厅、农业农村厅、发展改革委、财政厅等按职责分工负责〕建立健全草原保护修复、执法监管、调查监测等财政投入保障机制，积极争取中央资金投入，规范资金使用，加强资金使用绩效评价。健全草原生态补偿机制，探索差异化补偿。稳妥推进国有草原资源有偿使用制度改革。〔责任单位：各地（市）行署（人民政府），配合单位：林草局、自然资源厅、生态环境厅、农业农村厅、发展改革委、财政厅等按职责分工负责〕各级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。〔责任单位：各地（市）行署（人民政府），配合单位：林草局、发展改革委、自然资源厅、生态环境厅、农业农村厅、水利厅、财政厅等按职责分工负责〕探索草原生态价值评估和资产核算，鼓励探索开展草原政策性保险试点。创新绿色金融机制，拓宽融资渠道，积极吸纳金融机构和社会资本参与草原保护修复。〔责任单位：各地（市）行署（人民政府），配合单位：林草局、自然资源厅、生态环境厅、审计厅、人行拉萨中心支行、西藏银保监局等按职责分工负责〕

（十一）加强队伍建设，加大科技支撑。积极争取各种渠道的人才援藏，充实草原管理、调查监测、技术推广和执法监督力量。〔责任单位：各地（市）行署（人民政府），配合单位：林草局、科技厅、人力资源社会保障厅等按职责分工负责〕合理配置基层草原工作力量，加强草原管护队伍建设，稳定管护队伍，提升管护能力。〔责

责任单位:各地(市)行署(人民政府),配合单位:林草局、人力资源社会保障厅等按职责分工负责]支持社会化服务组织发展,充分发挥草原相关学会、协会、科研院所等在政策咨询、信息服务、科技推广等方面作用。〔责任单位:各地(市)行署(人民政府),配合单位:林草局、科技厅等按职责分工负责〕支持草原科技创新,开展草原保护修复重大问题研究,加强退化草原形成机理、高寒草原碳汇计量监测技术、高寒草原修复治理技术和模式、草资源保护与创新利用、优良草品种选育、草种生产、人工草地建设、草原有害生物防治等关键技术的研究和集成应用,建立和完善草原保护修复技术标准体系。〔责任单位:科技厅,配合单位:林草局等按职责分工负责〕加大草原学科建设和高素质专业人才培养力度,强化草原科技队伍建设。构建产学研协调机制,提高草原科技成果转化效率。〔责任单位:科技厅,配合单位:教育厅、林草局、人力资源社会保障厅等按职责分工负责〕

(十二)完善制度体系,加强宣传引导。推动《西藏自治区实施〈中华人民共和国草原法〉办法》修订工作,推动开展禁牧和草畜平衡管理办法、冬虫夏草采集管理办法等相关法规规章的制修订工作,健全草原保护修复制度体系。加大草原法律法规贯彻实施力度,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。〔责任单位:各地(市)行署(人民政府),配合单位:林草局、生态环境厅、司法厅、公安厅等按职责分工负责〕充分运用传统

媒体和新媒体,大力宣传林长制,及时发布有关草原生态保护修复的重要信息,提高公众对草原的认知度。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,不断增强全社会依法保护草原的意识。积极动员社会组织和群众参与草原保护修复,夯实加强草原保护修复的群众基础。〔责任单位:各地(市)行署(人民政府),配合单位:区党委宣传部、林草局等按职责分工负责〕



(此件公开发布)

抄送:区党委各部门,西藏军区,武警西藏总队。
区人大常委会办公厅,区政协办公厅,区监委,区高法院,区检察院。

西藏自治区人民政府办公厅秘书处

2022年7月31日印发

