

四川政报

国务院关于加强草原保护与建设的若干意见

国发[2002]19号 二〇〇二年九月十六日

为尽快改善草原生态环境,促进草原生态良性循环,维护国家生态安全,实现经济社会和生态环境的协调发展,现就加强草原保护与建设提出以下意见:

一、充分认识加强草原保护与建设的重要性和紧迫性

(一)草原在国民经济和生态环境中具有重要的地位和作用。我国草原面积大,主要分布在祖国边疆。草原是少数民族的主要聚居区,是牧民赖以生存的基本生产资料,是西、北部干旱地区维护生态平衡的主要植被,草原畜牧业是牧区经济的支柱产业。加强草原

保护与建设,对于促进少数民族地区团结,保持边疆安定和社会稳定,维护生态安全,加快牧区经济发展,提高广大牧民生活水平,都具有重大意义。

(二)加强草原保护与建设刻不容缓。目前,我国90%的可利用天然草原不同程度地退化,每年还以200万公顷的速度递增,草原过牧的趋势没有根本改变,乱采滥挖等破坏草原的现象时有发生,荒漠化面积不断增加。草原生态环境持续恶化,不仅制约着草原畜牧业发展,影响农牧民收入增加,而且直接威胁到国家生态安全,草原保护与建设亟待加强。要按照统筹规划、

分类指导、突出重点、保护优先、加强建设、可持续利用的总体要求,采取有效措施遏制草原退化趋势,提高草原生产能力,促进草原可持续利用。经过一个阶段的努力,实现草原生态良性循环,促进经济社会和生态环境的协调发展。

二、建立和完善草原保护制度

(一)建立基本草地保护制度。建立基本草地保护制度,把人工草地、改良草地、重要放牧场、割草地及草地自然保护区等具有特殊生态作用的草地,划定为基本草地,实行严格的保护制度。任何单位和个人不得擅自征用、占用基本草地或改变其用途。县级以上地方人民政府要切实履行职责,做好本行政区域内基本草地的划定、保护和监督管理工作。实施基本草地保护制度的办法,由国务院有关部门抓紧制定。

(二)实行草畜平衡制度。根据区域内草原在一定时期提供的饲草饲料量,确定牲畜饲养量,实行草畜平衡。农业部要尽快制定草原载畜量标准和草畜平衡管理办法,加强对草畜平衡工作的指导和监督检查。省级畜牧业行政主管部门负责本行政区域内草畜平衡的组织落实和技术指导工作。县级畜牧业行政主管部门负责本行政区域内草畜平衡的具体管理工作,定期核定草原载畜量。地方各级人民政府要加强宣传,增强农牧民的生态保护意识,鼓励农牧民积极发展饲草饲料生产,改良牲畜品种,控制草原牲畜放养数量,逐步解决草原超载过牧问题,实现草畜动态平衡。

(三)推行划区轮牧、休牧和禁牧制度。为合理有效利用草原,在牧区推行草原划区轮牧;为保护牧草正常生长和繁殖,在春季牧草返青期和秋季牧草结实期实行季节性休牧;为恢复草原植被,在生态脆弱区和草原退化严重的地区实行围封禁牧。各地要积极引导,有计划、分步骤地组织实施划区轮牧、休牧和禁牧工作。地方各级畜牧业行政主管部门要从实际出发,因地制宜,制定切实可行的划区轮牧、休牧和禁牧方案。

三、稳定和提高草原生产能力

(一)加强以围栏和牧区水利为重点的草原基础设施建设。突出抓好草原围栏、牧区水利、牲畜棚圈、饲草饲料储备等基础设施建设,合理开发和利用水资源,加强饲草饲料基地、人工草地、改良草地建设,增强牧草供给能力。

(二)加快退化草原治理。县级以上各级地方人民政府应按照因地制宜、标本兼治的原则,采取生物、工程和农艺等措施加快退化草原治理。国家鼓励单位和个人治理退化草原。当前要突出抓好西部地区退化草原的治理,逐步恢复草原生态功能和生产能力。

(三)提高防灾减灾能力。坚持“预防为主、防治结合”的方针,做好草原防灾减灾工作。地方各级人民政府要认真贯彻落实《中华人民共和国草原防火条例》,

加强草原火灾的预防和扑救工作,改善防扑火手段;要组织划定草原防火责任区,确定草原防火责任单位,建立草原防火责任制度;重点草原防火区的草原防火工作,实行有关地方人民政府行政领导负责制和部门、单位领导负责制。要加大草原鼠虫害防治力度,加强鼠虫害预测预报,制定鼠虫害防治预案,采取生物、物理、化学等综合防治措施,减轻草原鼠虫害危害。要突出运用生物防治技术,防止草原环境污染,维护生态平衡。

四、实施已垦草原退耕还草

(一)明确退耕还草范围和重点区域。对有利于改善生态环境的、水土流失严重的、有沙化趋势的已垦草原,实行退耕还草。近期要把退耕还草重点放在江河源区、风沙源区、农牧交错带和对生态有重大影响的地区。要坚持生态效益优先,兼顾农牧民生产生活及地方经济发展,加快推进退耕还草工作。

(二)完善和落实退耕还草的各项政策措施。国家向退耕还草的农牧民提供粮食、现金、草种费补助。根据国家退耕还林还草有关政策措施,国务院西部地区开发领导小组办公室要会同农业部、国家计委、财政部、粮食局等有关部门制定已垦草原退耕还草的具体实施意见。各有关省、自治区、直辖市要组织项目县编制已垦草原退耕还草工程实施方案,做好乡镇作业设计,把工程任务落实到田头地块,落实到农户。地方各级畜牧业行政主管部门要加强草种基地建设,保证优良草种供应;搞好技术指导和服务,提高退耕还草工程质量。退耕还草任务完成后,由县级以上畜牧业行政主管部门核实登记,依法履行土地用途变更手续,由县级以上人民政府发放草原使用权证。

五、转变草原畜牧业经营方式

(一)积极推行舍饲圈养方式。在草原禁牧、休牧、轮牧区,要逐步改变依赖天然草原放牧的生产方式,大力推行舍饲圈养方式,积极建设高产人工草地和饲草饲料基地,增加饲草饲料产量。国家对实行舍饲圈养给予粮食和资金补助,具体补助标准和办法由农业部会同财政部等有关部门另行制定。

(二)调整优化区域布局。按照因地制宜,发挥比较优势的原则,调整和优化草原畜牧业区域布局,逐步形成牧区繁育,农区和半农半牧区育肥的生产格局。牧区要突出对草原的保护,科学合理地控制载畜数量,加强天然草原和牲畜品种改良,提高牲畜的出栏率和商品率。半农半牧区要大力发展人工种草,实行草田轮作,推广秸秆养畜过腹还田技术。

六、推进草原保护与建设科技进步

(一)加强草原科学研究和开发。加强草原退化机理、生态演替规律等基础理论研究,加强草原生态系统恢复与重建的宏观调控技术、优质抗逆牧草品种选育等关键技术的研究和开发。对草种生产、天然草

原植被恢复、人工草地建设、草产品加工、鼠虫害生物防治等草原保护与建设具有重大影响的关键技术,各级畜牧业行政主管部门和科技部门要集中力量进行科技攻关。各地要重视生物技术、遥感及现代信息技术等在草原保护与建设中的应用。

(二)加快引进草原新技术和牧草新品种。科研单位要转变观念,加强技术引进与交流。当前要重点引进抗旱、耐寒牧草新品种,加强草种繁育、草原生态保护、草种和草产品加工等先进技术的引进工作。

(三)加大草原适用技术推广力度。加强草原技术推广队伍建设,改善服务手段,增强服务能力。加快退化草原植被恢复、高产优质人工草地建设、生物治虫灭鼠等适用技术的推广。抓紧建立一批草原生态保护建设科技示范场,促进草原科研成果尽快转化。各地有关部门要加强对农牧民的技术培训。

七、增加草原保护与建设投入

(一)科学制定规划,严格组织实施。县级以上地方人民政府依据上一级草原保护与建设规划,结合本地实际情况,编制本行政区域内的草原生态保护与建设规划。经同级人民政府批准后,严格组织实施。草原生态保护建设规划应当与土地利用总体规划、已垦草原退耕还草规划、防沙治沙规划相衔接,与牧区水利规划、水土保持规划、林业长远发展规划相协调。

(二)广辟资金来源,增加草原投入。地方各级人民政府要将草原保护与建设纳入当地国民经济和社会发展规划。中央和地方财政要加大对草原保护与建设的投入,国有商业银行应增加牧草产业化等方面的信贷投入。同时,积极引导社会资金,扩大利用外资规模,拓宽筹资渠道,增加草原保护与建设投入。

(三)突出建设重点,提高投资效益。国家保护与建设草原的投入,主要用于天然草原恢复与建设、退化

草原治理、生态脆弱区退牧封育、已垦草原退耕还草等工程建设。要强化工程质量管理,提高资金使用效益。当前,国务院有关部门要总结天然草原恢复与建设经验,协同配合,重点推进天然草原的恢复与建设。

八、强化草原监督管理和监测预警工作

(一)依法加强草原监督管理工作。各地要认真贯彻落实《中华人民共和国草原法》,依法加强草原监督管理工作。草原监督管理部门要切实履行职责,做好草原法律法规宣传和草原执法工作。当前要重点查处乱开滥垦、乱采滥挖等人为破坏草原的案件,禁止采集和销售发菜,严格对甘草、麻黄草等野生植物的采集管理。

(二)加强草原监督管理队伍建设。草原监督管理部门是各级人民政府依法保护草原的主要力量。要健全草原监督管理机构,完善草原监督管理手段。草原监督管理部门要加强自身队伍建设,提高人员素质和执法水平。

(三)认真做好草原生态监测预警工作。草原生态监测是草原保护的基础。地方各级农牧业行政主管部门要抓紧建立和完善草原生态监测预警体系,重点做好草原面积、生产能力、生态环境状况、草原生物灾害,以及草原保护与建设效益等方面的监测工作。

九、加强对草原保护与建设工作的领导

地方各级人民政府要把草原保护与建设工作纳入重要议事日程,重点牧区省级人民政府要对草原保护与建设工作负总责,并实行市(地)、县(市)政府目标责任制。同时,要按照长期、到户的原则,进一步推行草原家庭承包制,落实草原生产经营、保护与建设的责任,调动农牧民保护和建设草原的积极性。各有关部门要密切配合,做好草原保护与建设的各项配套工作。地方各级畜牧业行政主管部门要做好具体组织工作,保证草原保护与建设工作顺利开展。